

〈翻 訳〉

## ジェラルド・E・スローフ 『州教育委員と教育政策』

加治佐 哲 也

### 訳者はしがき

この翻訳は、アメリカ合衆国の雑誌 Administrator's Notebook (Vol. XIX, October, 1970 No. 2) に掲載された、ジェラルド・E・スローフ (Gerald E. Sroufe) の論文『州教育委員と教育政策』(“State School Board Members and Educational Policy”)を訳出したものである。このスローフ論文は、彼が1960年代後半に全米の州教育委員を対象に実施した調査の結果をまとめた学位論文『選出方法と州教育委員の特性および自己役割期待との関係の検証』(“An Examination of the Relationship Between Methods of Selection and the Characteristics and Self-Role Expectations of State School Board Members” Unpublished dissertation, Department of Education, University of Chicago, 1970) の要約である。

州教育委員会を構成する州教育委員は、州の教育行政において、公衆の代表として、活発に活動し、影響力を行使しているのか。州教育委員を選出する方法(州知事による任命、あるいは公衆や公衆の代表から構成された機関による選挙)、州教育委員の個人的特性(年齢、性別、学歴、居住地、職業、所得など)、および州教育委員の自己の役割に対する期待(州教育委員は、州教育委員という地位に伴う役割として、制定法の開発、州議会へのロビイング、公衆への情報提供、最高の州教育行政官のコントロールなどを行うべきと考えているか否か)と、州教育委員の代表能力や影響力とは如何に関係するのか。このことが、スローフの、学位論文および本論文における追究課題である。

我国においても、教育委員会への住民の意思の反映をめぐる、教育委員の、選出方法の是非や出身階層あるいは職業の偏在などが、度々問題となるが、客観的なデータに基づく改革案は未だ提示されていない。スローフの本論文は、米国の州レベルにおける同様の問題への解答を企図したものであり、我国にも多大の示唆を与えるものと思われる。

【州は、その州教委の<sup>①</sup>効果 (effectiveness)<sup>②</sup>の向上を何度も試みて来た。ここに提示される調査研究は次のことを示唆している。すなわち、委員の選出方式の変更や、最高の州教育行政官 (chief state school officer)<sup>④</sup>と州教委との関係の性格の変化は、州教委の効果に、委員を選出する規準 (criteria)<sup>③</sup>の変化がそれに与えるインパクトよりも少ないインパクトしかもたないであろう。著者ジェラルド・E・スローフは、全国公立学校援助委員会の事務局長 (Executive Director of the National Committee for Support of the Public Schools) である。】

州は、公教育の財政においてますます大きな役割を果たしつつある。財政上の役割が大きくなれば、州の教育政策決定における役割も大きなものとなるであろう。このことは、州レベルに効果的な教育のリーダーシップをもたらす方法に関する研究を不可決なものにする。

州教委に付与された法的機能をみれば、州教委は州の教育政策を形成し実施するの<sup>⑤</sup>に効果的な機関である、と考えるのが当然であろう。制定法や州憲法は、現存する48の州教委のほとんどすべてに、政策を制定あるいは決定する権限を与えている。州教委の責務を、次のように規定するメリーランド州憲法が典型的なものである。

州教委は、その能力を最大限に発揮して、この条項の規定を実行しなければならない。

州教委は、州の教育政策を決定する……

委員は、その法的権限と相応する、次のようないくつかの活力を示す。彼らは州都で定期的に会合する。彼らは、500人以上の会員で構成される全国組織をもつ。他の教育組織を代表して、委員は、主要な全国教育政策協議会（national educational policy council）に参加する<sup>2</sup>。

このように、州教委は明確な法的権限をもち、いろいろな点で活発であるが、しかし根本的に無力である。イアナコーンは、彼が作成した州の政治—教育システム（politico - education system）の類型<sup>⑤</sup>のなかの政策決定者に州教委を含めていない<sup>3</sup>。北東部諸州の州教委の描写のなかでベイリーは、それを次のように批評している。「しかし、政治体としての州教委の視度（visibility）は低いというのが基本的事実である。……北東部諸州の委員は、教育政治において勢力ある人々の協議会の会員ではない<sup>4</sup>」ニクソン大統領は最近、南部諸州の州教委を無視して、人種別学撤廃を助力するために、素人からなる、新しい勧告集団を任用した。州の教育政策決定者の公開討論の場として創設された州際教育委員会（Education Commission of the States）は、州知事と州議会の代表派遣を要求しているが、州教委の代表派遣を必要とはしていない。

このような州教委の根本的な無力に気づいて、州の公職者と教育関係の勧告者はしばしば、州教委の効果を高めようとして来た。委員の選出過程や委員と最高の州教育行政官との関係を変えることが勧告され、いくつかは実行された。知事に任命される州教委をもつ州は委員を選挙する方向に変わり、選挙の州教委をもつ州は知事任命を試みた。最高の州教育行政官が州教委から独立している州は、州教委と最高の州教育行政官との関係を、通常、最高の州教育行政官を州教委に従属させるように変えたし、あるいは変えるようにせき立てられた。

20世紀を通じて、かかる変更は非常にひんぱんに起った。カバリーは、19州が1912～1917年に選出過程の変更を行ったと述べている<sup>5</sup>。シェイズとモーフェットは、1948年以前の15年間に約20州が州教委と最高の州教育行政官との関係を変えたと報告している<sup>6</sup>。1948～1963年に、約20州がそれらの選出過程を実質的に変えた。1963年以来、選出方法や州教委—最高の州教育行政官の関係の変更は、ミシガン州、カンザス州、ハワイ州で実施され、カリフォルニア州、イリノイ州、ジョージア州、アイダホ州でもくろまれていた。このように、選出方法および最高の州教育行政官と州教委との関係の構造にひんぱんな変化があつたにもかかわらず、かかる変化が委員の効果を如何に増大させたか、あるいは減少させたかについては誰も研究していないのである。

## 目的と方法

この研究は、委員の効果と多様な制度の構造との関係を検討することを目的とする<sup>7</sup>。具体的には、選挙の委員の効果と知事に任命された委員のそれとを比較する<sup>8</sup>。加えて、最高の州教育行政官との法的関係において、委員の成果の質を調べる。この関係は、独立か従属かのいずれかである。最高の州教育行政官が州教委に任命され、解任され得る場合にのみ、彼は州教委に従属するものとみなす。これ以外の場合には全て、最高の州教育行政官は州教委から独立しているものとみなす。

効果を判定するのに使用される規準は、委員が置かれている政治的状況を理解することから開発された。委員は、その法的権限を行使するためのはっきりした手段を全くもたない。学校に支出される州資金の量とその資金がどの目的に支出されるかを決定する権限を有するのは、

州議会と知事である。教育についての詳細な知識に基づいた助言は最もひんぱんに最高の州教育行政官に求められ、州議員と知事は、最高の州教育行政官を専門家、委員を未熟な素人とみなしている。このような状況下では、州において教育政策に影響をおよぼしたい委員は、自分の考えや有権者の考えを反映する法律の制定を求めてロビーしなければならないし、あるいは、州教委とその行政官の管轄下にある業務について最高の州教育行政官にコントロールを行使しなければならないのである。従って、州教委の効果を評価するのに使用される規準は次のものを含む。(1)政治的対話への委員の参加の意欲。これは主にロビイング活動で示される。(2)委員によって示される、政治に関係した社会的特性の連続体に関連した州教委の性格。(3)最高の州教育行政官に州教委が行使するコントロールの度合。

用いられた道具について述べると、教育政策について効果的にロビーしたいとする委員の意欲は、委員としての自己役割期待 (self-role expectations) のデータによって測定された。ここでは、自己役割期待が政治への個人的 (personal) 参加を含む場合にのみ、委員は効果的にロビーできるということが仮定されていた。委員が国民一般と異質である度合は、社会階層、宗教的・人種の背景、年齢、居住地、所属する組織についてのデータによって決定された。第3の規準に関して、最高の州教育行政官に対する委員の実際のコントロールの度合は、次の諸点についての州教委と最高の州教育行政官の慣行の描写から評価された。すなわち、会議の議題は如何にして作成されるのか。職員は如何にして選定されるのか。職員の給与は如何にして決定されるのか。

個人的特性、自己役割期待、運営方法、選出過程に関する情報は、職務上の権限としてその地位を占めている委員を除いて、全国の全ての委員に送付された9ページの質問表を通して、委員から求められた。記録されたデータは、45の州教委と大多数の委員の回答を表わしている。郵送された質問表の75パーセントが返送されて来た。ヴァージニア州からは全く返送されて来ず、この州教委は明らかに、政策上の問題としてこの研究に参加しないことを選んだ。返送されて来た質問表のうちわずか3つが不完全であるにすぎず、多くは非常に長い追記を含んでいた。ミシシッピ州とフロリダ州の州教委は全て、職権の委員一知事、州務長官、最高の州教育行政官一から構成されているが故に、この研究には不適當であった。回答のあった45州のうち、14州が選挙の委員、31州が任命の委員をもち、21州が独立した最高の州教育行政官、24州が従属したそれをもっている。<sup>⑥</sup>

## 発 見

### (参加の意欲)

政治に参加する、委員の意欲に関して、任命委員の政治的傾向と選挙委員のそれには全く差異は発見されなかった。任用後、ほとんどの委員が政治的な接触や関係を発展させない。知事が任命の公的責務を有している場合でも、任命委員の60パーセントがその知事と親しい間柄にあるに過ぎない。選挙委員はさらに一層、知事との密接な個人的関係を示さない。回答者の40パーセントは、1人の州議員をも親しく知らない。委員に親しく知られている州議員の中間の数は5人である。

明らかにこれらの人々は、自己の役割は政治を超越したところにあるとみなしている。委員が自分は公衆を代表していると考えるとき、彼らは、特定の少数民族の有権者や特定地域の有権者ではなく、教育公衆 (education public) 全体の代表であることを力説しているのである。また、彼らは、教育に使用される資金量に影響をおよぼそうとするあらゆる可能性に拒否反応

を示し、自分のすべきことは、使用可能な資金が如何なる方法で支出されるべきかを決定することであると考えているのである。しかし、資金の支出方法は大部分、制定法で決定されるので、政治家を相手にする気のないあるいは相手にできない委員は現実には、州議会で承認される支出金にあまり影響力をもち得ないことになる。

多くの委員が、学校の基準 (standards) を設定する領域においてその州教委の権限の拡張を望んでいるが、制定法を開発したり、州の教育要求を州議員に表明したりする気持はない。すなわち、半数の委員が、教育要求について公衆に情報を提供することは不相当と考えていたのであり、また、大部分の委員が、あらゆる種類の制定法の導入に積極的に努めることは全く受け入れられないと考えていたのである。

### (代表能力)

委員に特定の有権者を代表する傾向があるとすれば、現職者は、選出方法や最高の州教育行政官との関係にかかわりなく、この機能を遂行するように厳しい圧力を受けるであろう。特定の有権者を代表する州教委の能力は幾分、政治術の熟達と彼らが代表する有権者の特性に順応し一致する程度による。これらの測定によると、選挙委員と任命委員の政治的能力にはほとんど差異がないし、また、従属する最高の州教育行政官をもつ委員と独立するそれをもつ委員にもほとんど全く差異はないのである。

委員が公衆全体を代表しようとする時に、政治的経験の欠如はその能力を制限する。全ての委員は、考察された諸変数とは関係なく、長期のビジネスや専門職に従事した経験を持ち、好結果を修めた、長期の学校教育を受けているようであるが、いかなる政治的経験もほとんどないようである。すなわち、彼らは「政治家」よりもはるかに「教育者」に近いのである。州教委は素人の組織であると想定されているが、回答者の40パーセント以上は公立学校で働く資格をもっていた。

委員は、狭い階層の出身である。大部分の委員は、比較的高齢で、名声があり、白人で男性であり、中産階級に属し、都市からある程度離れたところに居住する。97パーセントの委員は白人である。82パーセントは男性である。80パーセントは、年収20,000~25,000ドルである。80パーセントは大学学位を有する。

平均的な委員は、53才で、その生涯の大部分を勤務する州で生活する。また、大きなプロテスタントの宗派、2大政党、キワニス・クラブやロータリー・クラブのような大きな市民団体や社会団体に所属する。委員は、その役割を都市教育に責務を有するものと考えているが、大部分は郊外や小都市に住んでいるのである。

任命委員と選挙委員にみられる少しの差異が、政治的能力における実質的な差異をつくるようには思われない。選挙委員は人口100,000人以上の都市に住む傾向がある。任命委員は州外の大学に通う傾向がある。

このような人々は、その傾向がどんなであろうと、中産階級に所属しない人々の教育要求を代表することは、あるいは知覚することさえも困難であろう。このような人々で構成された州教委が果たして、メキシコ系アメリカ人、移民、黒人、学生、教区や都市の学校制度に関わりのある人々を代表したいと思うことができるであろうか。明らかに、州教委は、現在代表されていない人々の利害を代表しようとするならば、委員の変化と特別の機構を必要とする。しかし、委員の変化は最近であり、最小である。例えば、ニューヨーク州教委 (New York Board of Regents) の最初の黒人の委員は、1964年に選出されたケネス・クラーク (Kenneth Clark)

である。また、州教委の代表機能を助長する特別の機構はほとんどない。例えば、カリフォルニア州教委は、投票権のない学生代表を有している。他の州教委は時々、所々に移動して月々の会議を開いている。

#### (州教委—最高の州教育行政官の関係)

全体として、委員は、州議会に影響力をもたないのと同様に、最高の州教育行政官に対して実際にはコントロールを行使しない。運営方法は、州教委にリーダーシップをもたらすのに不利に作用している。大部分の委員と最高の州教育行政官との関係は、大学生同士のような (collegial) あるいは支持的 (supportive) であって、絶対に命令的 (authoritative) とは表現されえない。州教委の会議の議題は、州教委ではなく最高の州教育行政官が準備する。州教委は自分の職員をもたず、その秘書や職員は最高の州教育行政官の事務局からやって来る。最高の州教育行政官は、思想と情報の、唯一ではないとしても、重要な源とみなされている。大部分の回答者は、委員は情報と手本の独立した入手源をもつべきであるという考えを否認した。

従属した最高の州教育行政官をもつ委員は、独立した行政官をもつ委員と多少異なった役割期待を有していた。後者よりも前者の多くが、彼らが最高の州教育行政官が運営する広い領域を設定すべきである、と感じていた。また同じく、州教育局内の人事政策を完全に最高の州教育行政官のコントロールに預けることに気が進んでいなかった。さらにまた、教育政策に関する個人の見解を表明することは、たとえこの見解が州教委の公式の方針と異なっても、適切なことであると感じていた。しかし、こういった特別の (extra) 責務は強く感じられていたわけではなかった。例えば、最高の州教育行政官の評価に法的責任を有する委員の72パーセントのみが、この責務はその役割の一部であるべきと思っていたにすぎなかった。

#### 非政治的政治 (Apolitical Politics)

州が委員を選出する方法を任命から選挙に取り替えるべきとする提案は、これら両選出方法の非政治的性格には関係のないもののように思われる。任命委員は、困難な政治的経験にめったに苦しむ必要はない。このポストが欲しい人々の若干数が、彼らを選出するように知事に運動をするにすぎないからである。かかる候補者は、州の教育リーダーの支持も好む。しかし、かかる運動は、公衆への呼びかけを含んでいない。

23州において、知事の任命は、州議会上院、あるいは同下院、あるいは特別の諮問委員会の承認を必要とする。しかし、知事任命に対する反対はきわめて稀であり、その結果として、知事に任命された委員候補者は、他の多くの政治ポストの被任命者が経験する不快を経験しないことになる。

選挙の委員は、任命委員と同じく、「資質があり」、「(“qualified”) 名望のある人々である。明らかに、このような人々は、綿密な運動を行う有力候補者に退けられない。また、そうされるべきではない。委員の選挙運動は費用と時間がかからないと回答者に評されていた。平均的な選挙委員は、選挙運動に25時間以下を費やし、1回の演説と新聞発表を行う。

このように、委員の選挙はあまりに不活発であるので、ある選挙州教委の委員は、自らを任命された委員とみなしている。彼らは正しい。選挙の委員は、投票する全ての人々に任命されている。なぜなら、これらの人々は、委員が任命される州で使用されるのと同じ非政治的規準を使用しているように思われるからである。

両選出過程は、公衆の諸階層を代表する州教委の能力を制限している。任命であろうと、ま

た、政党基盤での選挙あるいは非政党的選挙であろうと、狭い同一階層の人々が選出される。選出方法は腐敗も墮落もしていない。しかし、その代わり、公衆が實際上代表されていないが故に、不適當である。教育問題は、選出過程において重要でないだけでなく、人々を委員になるように動機づけるのにも重要でない。

公衆がほとんど、教育政策形成における州教委の役割、あるいは我々が発見したような、そこにおける役割の欠如はいうまでもなく、その存在も知らないということは、あまり驚くべきことではない。事実、委員に任命された人々の3分の1以上は、任命以前には州教委の活動を「よく知らなかった」ことを認めているのである。

## 結び

委員は、公衆を効果的に代表していないし、その最高の州教育行政官を効果的に監督していない。彼らは、立法や政治とほとんど関わりをもたないことを好む。それどころか、多くの委員は、公衆と教育要求を論議しない。大部分の委員は、自己を公衆全体を代表するものと考えているが、実際は、中産階級の狭い層のみの代表であるにすぎない。最高の州教育行政官に対する委員の権限はほとんど行使されない。大部分の委員は、最高の州教育行政官を、第一の情報源とみなし、州教委と最高の州教育行政官の関係におけるリーダーとみなしている。従属した最高の州教育行政官をもつ委員は、独立した行政官をもつ委員よりもわずかに多く、州教育行政機関の管理に関心をもつが、委員は、その選出方式や最高の州教育行政官の従属・独立に関係なく、非効果的なリーダーである。

より効果的な委員を得る一つの方法は、選出の規準を変えることであろう。州教委が教育政策決定のリーダーであるべきなら、州議員と最高の州教育行政官を指導でき、また指導する意志のある人々で構成されなければならない。委員選出の重要な規準は、政治的傾向、国民の特定部分を代表できる能力、さらにはリーダーシップへの欲求であるべきである。政治に経験と関心をもつ委員がロビーできるであろう。特定の有権者を代表できる委員が、効果的にロビーできるであろう。政策の創造と実施に積極的関心をもつ委員が、最高の州教育行政官の政策執行に注意を向けるであろう。

委員の効果は、この研究の範囲外にあるいくつかの条件に影響されるかもしれない。これらの条件のいくつかは、以後の研究の論題となりうるであろう。最高の州教育行政官および立法者に対する委員の関係において、委員のリーダーシップについての最高の州教育行政官の態度は、考慮されるべき変数である。委員のリーダーシップを促進させたり減退させたりするその全国組織の役割は、研究されうるであろう。第3の価値ある研究領域は、非常勤で無給の地位よりむしろ常勤で有給の地位にある委員の影響力である。

## 原注（本文中に、1. 2. ……8と表記）

1. 州教委を有しない2州は、イリノイ州とウィスコンシン州である。
2. 州教委についてもっと知りたい人は、次の団体と連絡をとって下さい。全国州教育委員会協会 (National Association of State School Boards of Education) 1575 Sherman Avenue, Denver, Colorado.
3. Laurence Iannaccone, *Politics in Education* (New York: Center for Applied Research in Education, Teachers College, 1968).
4. Stephen K. Bailey, *et al.*, *Schoolmen and Politics*

(Syracuse : Syracuse University Press, 1962), P. 28.

5. Elwood P. Cubberly, *State School Administration* (New York : Houghton Mifflin, 1927).
6. Francis S. Chase and Edgar L. Morphet, *The Forty-Eight State School Systems* (Chicago : The Council of State Governments, 1949).
7. Gerald E. Sroufe, "An Examination of the Relationship Between Methods of Selection and the Characteristics and Self-Role Expectations of State School Board Members," (Unpublished dissertation, Department of Education, University of Chicago, 1970).
8. ここで、筆者が最も賞賛する人々のいく人かは州教育委員であり、いくつかの州教委といく人かの委員は活発で勇敢な指導者であったことを、指摘しておくのは適切であろう。しかし、これらの指導者は例外であり、常態ではないのである。

訳注 (本文中に、①②……⑦と表記)

- ①州教育委員会は原文では、state board of education, state school board, board of education, board などと表記されているが、訳文では「州教委」と一括して表現する。
- ②この論文の基になっているスローフの学位論文 (pp. 171~172) によれば、「効果的な」州教委とは、公衆を代表できること、具体的には、次の2つの能力を備えていることが条件とされる。(1)公衆の教育要求を知覚する能力。(2)この要求に応答する政策を首尾よく唱導する能力。すなわち、スローフは、公衆の教育要求を知覚して、これを反映する政策を唱導できる州教委を効果的とみなしている。
- ③州教育委員は原文では、state school board members, state board members, school board members, board members などと表記されているが、訳文では「委員」と一括して表現する。
- ④州教育委員会が決定する、州の教育関係の行政規則を執行する最高責任者が、「最高の州教育行政官」(chief state school officer 通常、CSSO と略称される)である。最高の州教育行政官の正式職名は、州によってまちまちであるが、多州で使用されている代表的な呼称は、Superintendent of Public Instruction, Commissioner of Education などである。なお、我国では州教育長という訳語が使用されることが多い。
- ⑤スローフが調査研究した1960年代後半の時点では、イリノイ州とウィスコンシン州の2州に州教育委員会が存在しなかったが、その後イリノイ州では、憲法と制定法が改正されて州教委が設けられ、1974年にその活動を開始している。従って、現在では、ウィスコンシン州を除く49州が州教委を有している。
- ⑥このイアナコンの研究は、州議会(教育立法過程)への教育利益団体の影響力行使のパターンを4タイプに分類したものである。すなわち、州議会と教育利益団体のみを取り上げており、州知事や州教委などは考察の対象としていない。なお、この研究の詳細は、次の拙稿を参照されたい。『米国における教育政策の決定に関する研究』(『教育学研究紀要』第22巻、中国四国教育学会、1976)
- ⑦委員の選出方法と、委員—最高の州教育行政官の法的関係に基づいて、州を分類したのが次表である。(スローフの学位論文P31より引用)

任命教委・独立の行政官	任命教委・従属の行政官	選挙教委・独立の行政官	選挙教委・独立の行政官
アラバマ	アーカンサス	ルイジアナ	コロラド
アラソカ	コネティカット	サウス・カロライナ	ハワイ
アリゾナ	デラウェア	ワシントン	アイオワ
カリフォルニア	メーデン		ミシガン
ジョージア	メリーランド		ネブラスカ
アイダホ	マサチューセッツ		ネヴァダ
インディアナ	ミネソタ		ニュー・メキシコ
カンザス	ミズーリ		ニュー・ヨーク
ケンタッキー	ニュー・ハンプシャー		オハイオ
モンタナ	オレゴン		テキサス
ニュー・ジャージー	ロード・アイランド		ユタ
ノース・カロライナ	ヴァーモント		
ノース・ダコタ	ウェスト・バージニア		
オクラホマ			
ペンシルヴァニア			
サウス・ダコタ			
テネシー			
ヴァージニア			
ワイオミング			

(注：イリノイ州とウィスコンシン州には州教委存在せず。ミシシッピー州とフロリダ州の州教育委員は全て、職権の委員。)