

# 米国の教育行政における州教育長の影響力

加治佐 哲也

## Abstract

The Policy-Making Influence of Chief State School Officer in the Educational Administration in the United States.

Tetsuya KAJISA

This paper considers, based on the study of Campbell & Mazzoni, the influence of chief state school officers (CSSO's) in educational policy-making processes at the state level.

They found the following:

- (1) Neally all CSSO's have some influence in the legislative arena.
- (2) CSSO's, almost without exception, exert great influence in the state education agency arena.
- (3) Elected CSSO's have more influence than appointed CSSO's in the legislative arena.
- (4) Appointed CSSO's tend to respect more ideas and suggestions of state boards of education (SBE's) than elected CSSO's in the state education agency arena.

I suggest the following from these findings:

- (1) The laws assign the policy-making authority to SBE and the policy-implementing function to CSSO. But it is doubtful whether this legal relationship between CSSO and SBE ensures "layman control of education," because CSSO's instead of SBE's exercise preponderant influence.
- (2) It is to be desired that SBE should have the legal power to appoint its own CSSO, because appointed CSSO's are inclined to respect more ideas of SBE's

## I はじめに

本稿は、アメリカ合衆国州レベルの教育行政の重要な構成部分である教育政策の決定において、現在、全州に設置されている州教育長 (chief state school officer)<sup>(1)</sup> が実際に行使している影響力を探ろうとするものである。

米国諸州における教育政策は、州議会と州教育行政機関においてその大部分が制定される。州議会では、州の重要な教育政策例えば教育財政政策などが法律の形態をとって決定される。州教育行政機関は、州憲法に規定されたり州議会から委任された領域、例えば教員資格認定、カリキュラムの基準設定、学区編制などに関する政策を決定し執行するとともに、州議会で制定された法律の執行に必要な政策つまり行政規則やガイドラインを決定し実施する。

州議会において政策を決定する権限を有するのは州議員のみであるが、政策決定に至る過程にはそれに関心や利害を有する他の人々も関与するのが通常である。この過程における主な関与者として、州知事、教育利益団体、州教育委員会、州教育長などが知られている。また同様に、州教育行政機関における政策の決定権限はその大部分が州教育委員会に付与されているが、この決定過程にも主に州教育長や教育利益団体などが関与し、影響力を行使していると思われる。

本稿は、このような2つの教育政策の決定機関における州教育長の影響力を探ろうとするわけであるが、州の憲法・法律に規定されたその役割は、大部分の州において主に、州議会と州教育委員会が決定した教育政策を執行することである。<sup>(2)</sup> しかし、このように、法規に規定されているのは政策執行機能がほとんどであるとしても、実際には、教育および教育行政の専門家として州教育長は両機関の政策決定に関心をもち、影響力を行使していることが予想されるのである。

以下、両決定機関における州教育長の影響力の程度と、影響力と州教育長の選出方法との関係の2点を中心に、12州 (カリフォルニア、コロラド、フロリダ、ジョージア、マサチューセッツ、ミシガン、ミネソタ、ネブラスカ、ニューヨーク、テネシー、テキサス、ウィスコンシン) を対象とした、州教育長の実際の影響力に関する唯一の実証的研究であるCampbellとMazzoni<sup>(4)</sup>の研究をもとにして、州教育長の影響力を明らかにしてゆきたい。

## II 州教育長の実際の影響力

### 1. 州議会における州教育長の影響力

CampbellとMazzoniは、州議会における教育政策決定つまり教育立法に対する州教育長の影響力を、この決定過程の主要な関与者である州議員とそのスタッフ、知事とそのスタッフ、および教育利益団体のリーダーへのインタビューから得られた評価によって判定している。<sup>(5)</sup>

#### ①州議員の評価

「州教育長は、自分の作成した法案を州議会に承認させることにどの程度成功するか」という質問に対して、「ほとんどいつも成功する」あるいは「大部分成功する」と回答した州議員およびそのスタッフの割合が高い州は、ジョージア (100%)、テネシー (100%)<sup>(6)</sup>、テキサス (94%)、カリフォルニア (77%) であり、逆にミシガン州 (33%)、ニューヨーク州 (25%)、コロラド州 (20%)、マサチューセッツ州 (7%) は低い。そして、12州の平均は56%である。すな

わち、州間に差異はあるが、全体としてみれば州教育長はその法案成立にある程度成功していると州議員は評価している、といえよう。

公選の州教育長を有する4州の平均と州教委あるいは知事に任命される州教育長を有する8州の平均を比較すると、前者が72%、後者が48%であり、明らかに公選の州教育長が任命の州教育長よりも州議員に対して影響力をもっていることがわかる。

### ②教育利益団体の評価

同一の質問に対して「ほとんどいつも成功する」あるいは「大部分成功する」と回答した教育利益団体のリーダーの割合が高い州は、テキサス（100%）、カリフォルニア（88%）、ジョージア（83%）、テネシー（83%）であり、低い州は、マサチューセッツ（0%）、ニューヨーク（0%）、コロラド（14%）、ウィスコンシン（29%）である。そして、12州の平均は54%である。すなわち、このように教育利益団体の評価は、州議員の評価と割合の高い州、低い州、および12州平均においてほぼ一致しており、州間に差異はあるが、全体としてみれば州教育長はある程度その法案成立に成功する、と教育利益団体もみなしている、といえる。

公選一任命の差異に関しても、州議員と教育利益団体の評価は一致する。すなわち、公選の4州の平均は69%、任命の8州の平均は46.5%であり、公選州教育長が任命州教育長よりも影響力を有すると評価されている。

### ③知事の評価

知事およびそのスタッフに対しては、「アドバイスとアイデアの出所として州教育長は、他と比較してどの程度重要であるか」および「州教育長が州議会に上程されているある教育法案に強力に反対すれば、その法案の通過の可能性は大幅に減少するか」という2つの質問を行っている。先の質問には、「最も重要な唯一の出所」、「最も重要な出所の一つ」、「相対的に重要でない出所」の3回答のいずれかが得られ、後の質問には「はい」あるいは「いいえ」で答えてもらっている。そして、州教育長に対する評価の度合を数量化するために、各回答にウェイトを付し（出所の質問の3回答は、順に3、2、1、法案阻止の回答は、はい3、いいえ0）各回答項目の回答者数の割合をそのウェイトに乗算し、それを合計している。

このようにして得られたスコアをみると、スコアの高い州は、フロリダ（6.0）、カリフォルニア（5.0）、ジョージア（5.0）、テネシー（5.0）であり、逆に低い州は、ミネソタ（1.00）、コロラド（3.50）、ネブラスカ（3.50）、マサチューセッツ（3.75）である。そして、12州の平均スコアは4.15である。すなわち、このように、州間に差異はあるものの、知事は、州教育長にある程度の影響力を認めている、といえる。

公選と任命を比較すると、公選の州教育長を有する4州の影響力の平均スコアは5.1そして任命の州教育長を有する8州の平均スコアは3.66であり、公選州教育長が任命州教育長よりも影響力を有すると知事は評価している。

以上のような州議員、教育利益団体、および知事の評価に明らかのように、州議会の教育政策決定における州教育長の影響力は州間で異ってはいるが、12州を総体的にみれば州教育長は圧倒的ではないがある程度の影響力を行使している、といえる。

これら3者の評価と、各州で行なわれた、教育財政、人種別学撤廃、教育計画、および教員資格認定の4領域のケース・スタディの結果から、テネシー州を除く11州の影響力は、次のように順位づけられる。

1. テキサス（任命）
2. ジョージア（公選）
3. カリフォルニア（公選）
4. ミシガン（任命）
5. フロリダ（公選）
6. ミネソタ（任命）
7. ウィスコンシン（公選）
8. ニューヨーク（任命）
9. コロラド（任命）
10. ネブラスカ（任命）
11. マサチューセッツ（任命）

州議会における州教育長の影響力とその選出方法との関係であるが、任命方法を採用する州であっても強い影響力をもつ州教育長を有する州（例えば、1位のテキサス州、4位のミシガン州）は存在するが、公選州、任命州各々の平均で考えてみれば、前記した3者の評価に明らかなように、公選の州教育長が任命の州教育長より強い影響力を行使している。また、11州の順位において、公選州の平均順位4.25に対して任命州7.00であることから、同じことがいえる。さらに、州議会における影響力と選出方法との相関係数（ $\phi$ ）は、.45であり、これは影響力と公選方法との有意な相関を意味しており、公選州教育長の影響力が任命州教育長のそれよりも強いことを確証している。

## 2. 州教育行政機関における州教育長の影響力

Campbell とMazzoni は、州教育委員会を有しないウィスコンシン州を除く11州について、州教育行政機関の教育政策決定過程における州教育長の影響力を、州教育委員の評価を中心に探っている<sup>(8)</sup>。

### ①州教育長のリーダーシップに対する州教育委員の期待

「州教育長は、州教委によって決定される政策の作成においてリーダーシップをとるべきであるか」という質問に対して、「強力に同意する」あるいは「同意の傾向がある」と回答した州教育委員の割合は平均89%であるが、71%以下は全くなく、4州（コロラド、マサチューセッツ、ネブラスカ、テネシー）では100%である。すなわち、全11州の州教育委員が、彼らが最終的に正式に承認する教育政策の作成において、州教育長の強力なリーダーシップを期待しているわけである。

公選の州教育長と任命の州教育長を比較すると、任命州教育長に対する期待（8州の平均92%）が公選州教育長に対する期待（3州の平均82%）よりも高いことは興味深い。

### ②州教育長が州教委のアイデアや提案を採用し、それらを政策案に発展させる度合

「州教育長は、州教委のアイデアや提案を採用し、それらを政策案に発展させることをどの程度行っているか」という質問に対して、「ひんぱんに行っている」と回答した州教育委員、州教育長、州教育局のスタッフの割合は、公選州教育長を有する3州の平均が23%、任命の8州のそれが34%、そして11州の平均が31%である。

すなわち、これらの数値から、州教委の提案などはあまり州教育長に受け入れられていないと考えられる。公選州教育長と任命州教育長に関しては、任命の方が公選よりも、州教委の提案などを受容しているように思われる。

### ③教育政策上の争点に関する州教委の見解形成における州教育長の重要性

「州教委が州の教育政策上の争点に関する見解を形成するときに、州教育長はどの程度重要であるか」という質問に対して、「非常に重要である」と回答した州教育委員の割合が100%の州はマサチューセッツ州のみであるが、「重要である」と回答した委員の割合を加えれば、カリフォルニア州(88%)を除く他の10州は100%である。すなわち、州教育委員は、政策上の争点を理解しその見解を作成するときに、州教育長を非常に重視しているわけである。

「非常に重要である」と回答した割合で、公選州教育長と任命州教育長を比較すると、前者を有する3者の平均が61%、後者を有する8州の平均が78%であり、州教委はこの点に関しても、公選の州教育長よりも任命のそれを高く評価しているわけである。

### ④重要な政策上の争点に関して州教委が州教育長に反対する度合

「重要な政策上の争点に関して、州教育委員は州教育長に反対するか」という内容の質問に対して、大部分の州の州教育委員が反対することはほとんどないと答えている。また、同質問に対する州教育長の回答も、州教育委員のそれとほぼ同じである。

すなわち、ある教育政策の争点に関してその解決のために一定のアプローチを試みるとき、州教育長はほとんど州教委の反対をうけることはないということである。

### ⑤州教育長に対する州教委の指揮・監督(direction)の度合

「州教育長に対して、州教委は実質的な指揮・監督を行っているか」という質問に対して、教育利益団体のリーダーの72%は「全く行っていない」と回答しており、しかも5州(ミシガン、マサチューセッツ、カリフォルニア、ジョージア、テネシー)では100%の教育利益団体リーダーがそのように答えている。すなわち、州教育長は州教委から圧迫を受けたり、指針を与えられたりすることはほとんどないわけである。

以上のような5点に関する州教育委員等の評価に明らかなように、州教育行政機関の教育政策決定において、州教育長はほとんど例外なく非常に強力な影響力を行使しており、政策決定権限の大部分を有する州教委にその役割が高く評価されるとともにそれを圧倒している、といえる。

③、④、⑤の3点の評価と、4領域のケース・スタディ(教育財政、人種別学撤廃、教育計画、教員資格認定)の結果から、11州の影響力は次のように順位づけられる。

1. ニューヨーク(任命)
2. マサチューセッツ(任命)
3. テキサス(任命)
4. ミネソタ(任命)
5. ジョージア(公選)
6. ミシガン(任命)
7. コロラド(任命)
8. フロリダ(公選)
9. カリフォルニア(公選)
10. テネシー(任命)
11. ネブラスカ(任命)

州教育行政機関における州教育長の影響力とその選出方法との関係であるが、順位の低い任命州(10位テネシー、11位ネブラスカ)も存在するが、上位4州(1位ニューヨーク、2位マ

サチューセッツ、3位テキサス、4位ミネソタ)は任命州であり、また任命州の平均順位5.5に対して公選州のそれが7.3であることから、任命州教育長の影響力が公選州教育長の影響力よりも多少強いと思われる。ところで、州議会における影響力と選出方法との相関係数は-0.15である。この数値は任命方法と影響力とのあいだに相関関係があることを示唆してはいるが、非常にわずかなものであるために選出方法と影響力に有意な相関関係があるとは認められない。従って、州教育行政機関において任命州教育長が公選州教育長より強い影響力をもつことは確認されない。

しかし、項目①、②、③の結果から、次のような傾向は明らかにみてとれる。すなわち、州教育委員は、公選州教育長より任命州教育長にリーダーシップを強く期待し、見解作成においても任命州教育長をより重視するが、州教育長の方も公選より任命のそれが州教委の意向を尊重するということである。

### Ⅲ おわりに：考察

以上のようなCampbellとMazzoniの研究は、教育政策決定における州教育長の影響力およびそれと選出方法との関係に関して、次のようなことを明らかにしている。

- 州議会において、非常に強くはないがある程度の影響力を行使している。
- 州教育行政機関において、ほとんど例外なく非常に強力な影響力を行使している。
- 州議会において、公選の州教育長が任命の州教育長より強い影響力を行使している。
- 州教育行政機関において、州教育委員は、公選州教育長より任命州教育長にリーダーシップを強く期待し、見解作成においても任命州教育長をより重視する。州教育長の方も公選より任命のそれが、州教委の意向を尊重する、といった傾向がみられる。

最初に述べたように、法規に規定された州教育長の権限・役割はその大部分が教育政策の決定ではなく執行であるが、以上のような発見に明らかなように、実際には政策決定に関与し、影響力を行使している。とりわけ、州教育行政機関においては、政策決定権限を有する州教育委員会を圧倒して非常に強力な影響力を発揮し、それに代わって中心的な政策決定役割を遂行しているのである。すなわち、州教委と州教育長の実際の影響力は、法規規定上の役割に相応したものになっていない、といえる。

このような州教育長支配の原因をCampbellとMazzoniは究明していないが、州教委の影響力を調査したSroufeの研究は、公衆が州教委の存在や活動に無知・無関心であり、州教育委員にも影響力行使の意識あるいは意欲のない人が選出されているために州教育長支配を招来している、と指摘している。

ところで、米国にそのモデルがある我国の教育委員会制度も「教育の素人支配」原則に則って、専ら素人から成る教育委員会が政策決定、教育長が政策執行という職務権限関係の上に成り立っている。筆者の見聞では、我国の実際における教委—教育長の影響関係もその原因も米国諸州のそれと大同小異と思われる。

もしそうであれば、果たして、教委—政策決定、教育長—政策執行という権限関係は、教育の素人支配つまり教育への民意の反映を保障するものであるのか、という疑念が生じてくる。教育長支配を招来している他の諸原因を解明する研究が望まれる。

最後に、州教育長の選出方法として公選・任命のどちらが適切かを考えてみたい。Sroufe

<sup>10</sup>の研究と州教委を対象とした Campbell と Mazzoni の調査研究<sup>11</sup>は、州教委は政策決定においてその選出方法の如何に関係なく全般的に影響力をもちえていないが、とりわけ州教育長任命の権限を有しない州教委の影響力が非常に弱いことを明らかにしている。従って、多少なりとも州教委が影響力をもつためには、その州教育長を任命することが必要となるわけである。また、前記した、州教育行政機関において、任命の州教育長が州教委のアイデア等を尊重する傾向があるという Campbell と Mazzoni の発見から、州教育行政機関における政策決定にその関心や利害を反映させるためにも、州教育長が州教委に任命される選出方法が好ましいといえる。

注

(1) chief state school officer (略称 C S S O) は州教育長職の総称である。正式職名は多様であるが、大多数の州が、“Superintendent of Public Instruction” (23州) あるいは“Commissioner of Education” (15州) のいずれかを使用している。(Sam P. Harris, State Departments of Education, State Boards of Education, and Chief State School Officers, Washington, D. C. : Government Printing Office, 1973. PP. 76-77)

(2) 州の憲法や法律に規定された州教育長の職務権限は州によって多様ではあるが、大部分の州において概ね次の3つの役割が付与されている。

- ①主に初等・中等教育に関する政策を決定する州教育委員会の執行官(executive officer, administrative officer)
- ②教育行政の実務にあたる、教育の専門スタッフから成る州教育局の長
- ③州の教育関係の法律や行政規則を執行する州の最高行政官(Harris, op. cit., P. 75) すなわち、大部分の州において、教育政策を決定する州教委に対して、それを執行・実施するのが州教育長の役割である。

(3)表1 州教育長および州教育委員の選任方法(1972年)

州	州教育長	州教育委員	州	州教育長	州教育委員
アラバマ	州教委任命	公選	モンタナ	公選	知事任命
アラスカ	〃	知事任命	ネブラスカ	州教委任命	公選
アリゾナ	公選	〃	ネヴァダ	〃	〃
アーカンサス	州教委任命	〃	ニューハンプシャー	〃	知事任命
カリフォルニア	公選	〃	ニュージャージー	知事任命	〃
コロラド	州教委任命	公選	ニューメキシコ	州教委任命	公選
コネティカット	〃	知事任命	ニューヨーク	〃	州議会による選出
デラウェア	〃	〃	ノースカロライナ	公選	知事任命
フロリダ	公選	職権委員	ノースダコタ	〃	〃
ジョージア	〃	知事任命	オハイオ	州教委任命	公選
ハライ	州教委任命	公選	オクラホマ	公選	知事任命
アイダホ	公選	知事任命	オレゴン	〃	〃
イリノイ	州教委任命	〃	ペンシルヴァニア	知事任命	〃
インディアナ	公選	〃	ロードアイランド	州教委任命	〃
アイオワ	州教委任命	〃	サウスカロライナ	公選	巡回裁判区から選出
カンサス	〃	公選	サウスダコタ	〃	知事任命
ケンタッキー	公選	知事任命	テネシー	知事任命	〃
ルイジアナ	〃	公選	テキサス	州教委任命	公選
メイン	知事任命	知事任命	ユタ	〃	〃
メリーランド	州教委任命	〃	ヴァーモント	〃	知事任命
マサチューセッツ	〃	〃	ヴァージニア	知事任命	〃
ミシガン	〃	公選	ワシントン	公選	学区教育委員による選出
ミネソタ	〃	知事任命	ウェストヴァージニア	州教委任命	知事任命
ミシシッピ	公選	職権委員	ウィスコンシン	公選	州教委なし
ミズーリー	州教委任命	知事任命	ワイオミング	〃	知事任命

(Harris, op. cit., pp. 60-61, pp. 76-77より作成)

(4)Roald F. Campbell and Tim L. Mazzoni Jr., *State Policy Making for the Public Schools*, Berkeley, Calif. : McCutchan Publishing Corporation, 1976. 彼らの研究は、1970年代初頭に本文に記した12州で大規模な調査（州教育委員、州教育長、州教育局のスタッフ、州議員、知事、教育利益団体のリーダーなどへのインタビュー、および教育財政、人種別学撤廃、教育計画、教員資格認定の4領域のケース・スタディ）を行って得たデータを分析して、州レベルの初等・中等教育の政策決定における州教育委員会、州教育長、知事、教育利益団体の実際の影響力と、影響力の差異を説明する要因を明らかにしたものである。

(5)Campbell and Mazzoni, *op. cit.*, PP. 102—109. PP. 119—125.

(6)しかし、テネシー州の場合、知事に任命される州教育長は知事から独立した法案を開発する権限を有しないために、州教育長の立法案は知事の作成した立法案であるといつてよい。従つて、州議員のこの評価は、州教育長そのものの影響力を反映したものとみなすには疑問点が残る。(Campbell and Mazzoni, *op. cit.*, P, 104)

(7)注(6)の理由でテネシー州は除外。

(8)Campbell and Mazzoni, *op. cit.*, PP. 109—125.

(9)Gerald E. Sroufe, *An Examination of the Relationship Between of Selection and the Characteristics and Self-Role Expectations of State School Board Members*, Unpublished dissertation, Department of Education, University of Chicago, 1970.

なお、この研究の内容については、拙稿「米国の教育行政における州教育委員会の影響力」九州教育学会紀要第9巻（1981）を参照されたい。

(10)Sroufe, *op. cit.*

(11)Campbell and Mazzoni, *op. cit.*, PP. 28—80 (chapter II)