

1 近年のアメリカにおける都市教育委員会・教育長制度の傾向

弘前学院大学社会福祉学部准教授

西東 克介

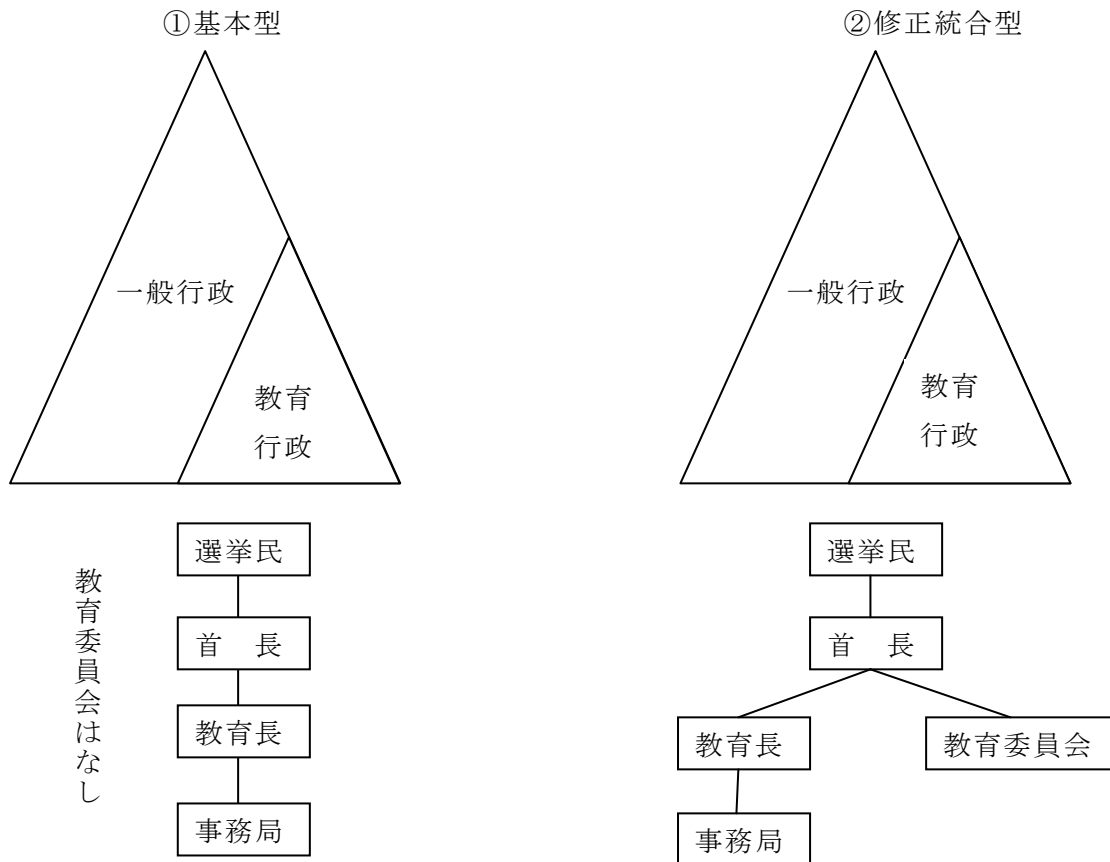
はじめに

近年のアメリカにおける都市教育委員会・教育長制度の傾向は、明らかに革新主義の時代以来の伝統的な教育委員会の制度原理にかなりの修正をせまっているように思われる。特に大都市では、一つ目は、教育委員会制度が首長主導型による統合型に修正されつつあるということである。二つ目は、本報告では、詳細には述べられないが、伝統的教育長に批判が高まり、大都市では教育以外のキャリア・パターンを持つ人物が、教育長として採用されはじめたことである。

これらの大きな流れを理解するには、アメリカの長い歴史の中で育まれてきた教育委員会制度のいくつかのモデルとその理念を理解する必要がある。以下は、まずこのことから始めたい。なお本稿は論文としてよりも、報告としての側面をかなり強くした。

第1章 教育委員会制度のモデル

a. 統合型



本モデルの基本は、以下のようなものである。まず、統合型モデルの目的は、権限の統一性、効率、責任の明確化、政策の調整などである。基本図にも示されているように、教育行政を担当する局が、構造的に、行政の最高責任者たる首長のヒエラルヒーの内部にある。したがって、首長が教育行政の全ての領域についての権限と責任を有するとされる。それゆえ、主要な教育行政の責任と権限を有する合議制の教育委員会は、行政組織の原則である権限の統一性を犯すとして認めない。つまり、統合型は、教育行政機関としての教育委員会が存在するモデルからすれば、行政機関である行政首長が教育行政機関の長を兼ねていると考えることができる。そこから、教育委員会に教育行政の主たる権限と責任を委譲することは、非効率、責任の分散、および政策の調整の困難をもたらすとされる。

ただ、注意してほしいのは、統合型は、教育行政を一般行政の単なる一部門としてとらえ、その権限を所掌する行政組織も一般行政組織のヒエラルヒーに完全に組み込まれるわけであるが、これをもって、教育行政の中央集権化を意味するわけではないということである。なぜなら一般行政には、当然ながら、中央集権化か地方分権化かという重要な課題が存在するからである。それゆえ、教育行政が統合型の制度を採用するなら、少なくとも、構造である行政組織における一般行政と教育行政という問題

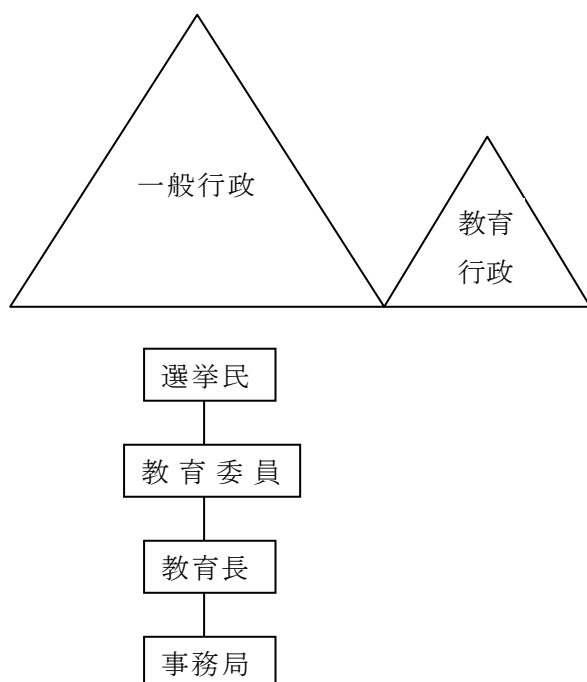
設定は存在しなくなる。

しかし、統合型は、アメリカ教育行政機関の発展からみれば、例外的なモデルであった。我が国でも戦後は、かつての公選制であれ現行の任命制であれ、統合型の教育行政の制度でないことは周知の通りである。あえていうなら、国レベルでいえば、文部科学省が当然ながらこの統合型の行政組織である。それゆえ、現存する狭義の意味の教育行政機関の独立性の問題は、地方自治体の教育行政機関たる教育委員会の独立性の問題になるわけである。

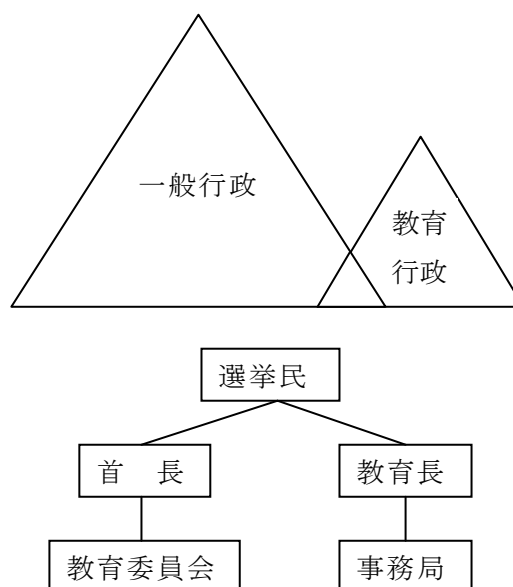
この統合型の左側の純粋なモデルには、教育委員会は存在しないが、その修正的なモデルとして右側のようなモデルが存在する。これは実際アメリカで存在するものであるが、教育長および教育委員会の委員の双方を行政の最高責任者たる首長が任命するというものである。これなら、他のモデルの分離型であれ折衷型であれ、一般に教育委員会の指揮監督は受けるとされるが実質的に教育行政全般に強い影響力を持つ専門家としての教育長が、首長によりコントロールされやすくなる。それゆえ、基本的に統合型のモデルの特徴を保持しえることになる。これを「修正統合型モデル」と呼ぶことにする。実は、このモデルは、すでに我が国で採用されているとあってよい。前地教行法では、政令指定都市を除く市町村の教育委員会制度に、現地教行法では、都道府県・政令指定都市・市町村のすべての教育委員会に修正統合型が採用されているのである。

b. 分離型

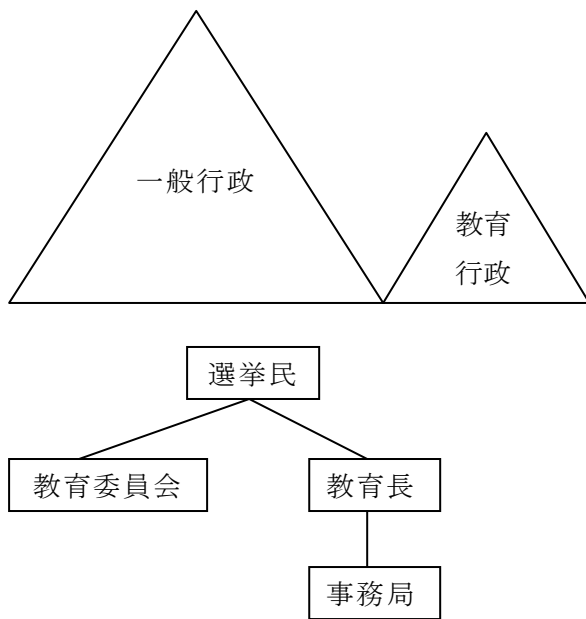
①公選教育委員会型



②公選教育長型



③公選教育長・教育委員会型



分離型は、教育委員会委員ないし教育長が、あるいは双方が公選によって選出され、構造的に行政首長のヒエラルヒーから部分的に完全にでてしまう構造を持つ。その目的は、教育委員ないし教育長の公選による民主化の強調、教育行政の独立性の確保（議員や行政首長からの影響力の排除）、変化する環境から影響の吸収（応答性の確保）などである。①図に示したのが、アメリカ教育委員会制度の典型的モデルであり、我が国に戦後の昭和 23 年教育委員会法において採用されたものである。②図は、専門家としての教育長が公選によって選出される、もうひとつの分離型である。このモデルは、我が国ではおそらく議論になったこともない。だが敢えて簡単ではあるが、紹介だけはしておきたい。

これら分離型のモデルは、上述したように、教育行政の民主化に重点がおかれている。戦前の我が国は、明治初期の例外はあるが、教育行政に対してこのような理念や制度は取り入れられなかった。したがって、戦後我が国に①図の分離型の教育委員会制度が採用されたのは画期的なことであった。ただ、もともと教育行政への、政治や一般行政からの影響を排除すべく意図された教育委員の公選制も、その意図とは逆に教育問題が政治化し、住民間の対立を助長させるという批判もある。短期的にみれば、こうした状況は、政治に利用されたり、またこのことが住民に嫌悪されるという欠点も生じようが、長期的にみれば教育行政の何が政治や一般行政と関わらざるをえないか、また何に関わると住民や子供にとって問題があるかを少しずつ認識させていくことになる長所を持ちうる。だが、近年のアメリカの大都市の教育委員会制度は、こうした長所が教育の結果に反映されていないという判断が徐々に強まっている。ただし、ワシントン D.C.やニューヨーク市の改革をみても、強い集権・統合と同時に分権・分離（民主化）を重視していることがわかる。問題は、住民が教育行政の問題が政治問題化し、これに巻きこまれても、徐々に何が教育行政に対する不当な介入であるか

を認識していけるか否かにかかっているのである。

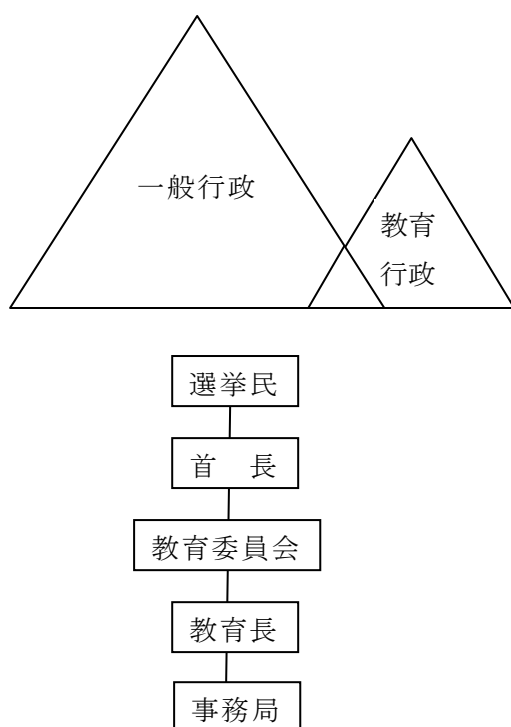
またこのモデルは、どちらかといえば教育行政に固有な地域に密着した問題への迅速な対応が可能であろう。しかし、教育行政の一般行政との相互依存的な問題についての効率的な対応が難しくなる。それゆえ、教育という本来的な営みからすれば重要なことではあろうが、応答性の確保といっても、どちらかといえばミクロな問題への対処となることが多いと考えられる。しかし、こうした積重ねの経験が、ミクロな問題へ対処する学校や教員の能力を高めることになっていくこともあろう。それゆえ、一面では非常に意義がある。

注意しなくてはならないのは、教育長を指揮監督する権限を持つ教育委員会の委員を公選で選出しても、やはり実際には非常勤である教育委員よりも、常勤でかつ専門家の教育長の方が教育行政に強い影響力を持っていることが、アメリカの歴史においても、今日でもますます証明されていることである。それゆえ、「c. 折衷型」で説明する任命制の教育委員会制度の場合はなおさら教育長の影響力が強くなることが推測される。

次に②図のモデルの説明にうつる。この教育長の公選制のモデルは、住民が直接に迅速かつ応答的な教育行政を期待する場合には、適切なものであるといえる。しかし、本来教育長のリーダーシップは、専門家としてのリーダーシップを期待されているのに、公選ゆえに教育長にさらに政治的リーダーシップまでを期待するという面には問題がある。加えて、教育委員が行政首長から選出されるということで、首長によっては教育長に対立的な教育委員を選出することが考えられる。そうすると首長（教育委員）と教育長との対立が激しくなることも予測される。ただ、我が国では教育行政において、このような制度の経験を持たないので、公選制の教育委員会制度を採用するより、はるかに困難なものであろう。

③図のモデルは、議会および首長の双方からの影響よりも、教育委員および教育長双方の公選によって、有権者の側に立とうとするものである。ワシントン D.C.がかつて、このモデルを制度に採用していたが、上手くいかなかった。

c. 折衷型



このモデルは、統合型と分離型の特徴を取り入れようとしたモデルである。図のように、教育委員が行政首長によって選出され、教育長は教育委員会によって選出される。この場合、首長は、教育委員の任命権を持つことから、教育行政における一般的な方針についてはほぼ首長と同じ方針を持つ人物が選出されるであろう。したがって、本モデルは、首長が教育行政により影響をあたえうる制度的保障をしている一方、他方では、首長が、制度的には教育長の選出には介入してはならないし、教育行政に不当な介入はしてはならないというのが本モデルの理念である。

このように、このモデルは、構造的に教育行政と一般行政との調和をはかろうとしている制度であるが、このことは、当然、機能における調和をはかろうとする制度につながる。「教育行政と一般行政との調和」、これは、若干の制度変更がなされたが、まさに我が国の現在の教育委員会制度が採用された地教行法が国会に提出された際の理念の一つであった。だが、そうした理念を基本的な教育委員会制度の構造にいかしているのは、前地教行法の都道府県と政令指定都市の教育委員会制度である。この折衷型の、教育行政と一般行政の調和という理念そのものは、地教行法を成立させた当初の政治的意図は別にして、今日的視点からみれば卓見であったともいえる。また、このようなモデルは、アメリカでも特に州レベルで採用しているところが多い。しかし、そうした構造的・機能的特徴を持つがゆえに、教育行政への首長の露骨な介入がありうることは、昭和 31 年に地教行法が国会で成立する前後に各界からしばしば指摘されていた。

モデル図の構造のみをみると、一般行政と教育行政の調和がはかられているように見える。だが、これまでも述べたように、公選型の教育委員会であっても、実際には

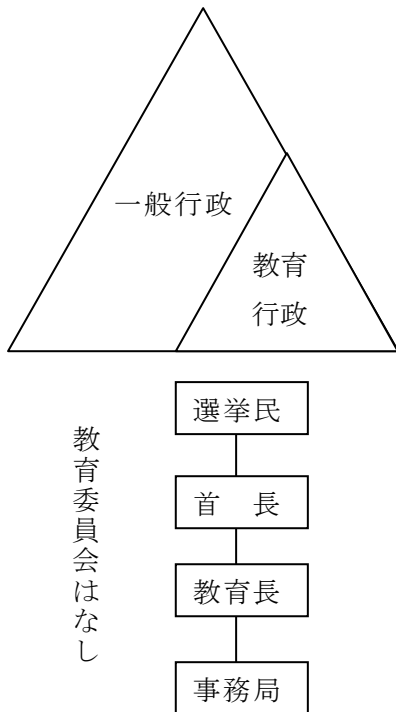
教育長が教育行政における意思決定に強い影響力を持つということは、任命制の教育委員会なら、さらに教育長の教育行政における意思決定への影響力が強くなりうる。したがって、一般行政の長たる首長が、教育委員等を通じて教育長の人事に介入さえしなければ、教育行政の独立性は相応に可能となる。このように、基本的な構造をみると、折衷型は教育行政の独立性を完全に否定しているわけではない。詳細な法律の規定にもよるが、この折衷型の場合、教育行政の独立性いかんは、ほとんど首長次第ということになる。だが、必ずしもそうしたフォーマルな指揮系統が守られていないという点に問題がある。

以上のように、教育委員会制度の3つの基本モデルを述べてきたが、次節では、これらのモデルを使って、戦後我が国で採用された教育委員会制度を分析してみたい。

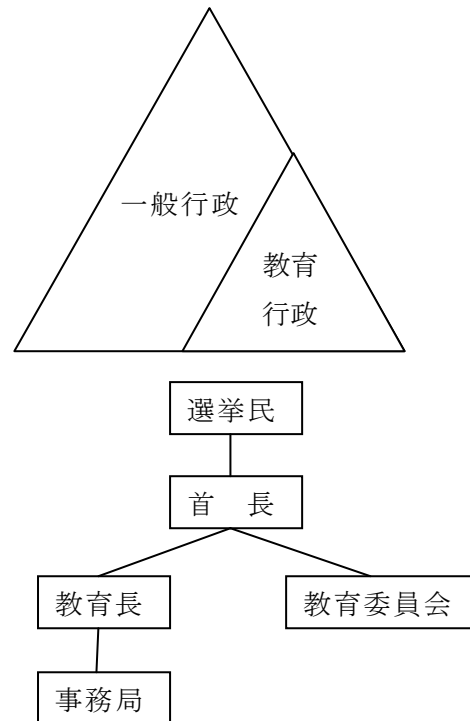
第2章 教育長制度のモデル

a. 首長任命型（教育委員会制度では統合型）

①基本型

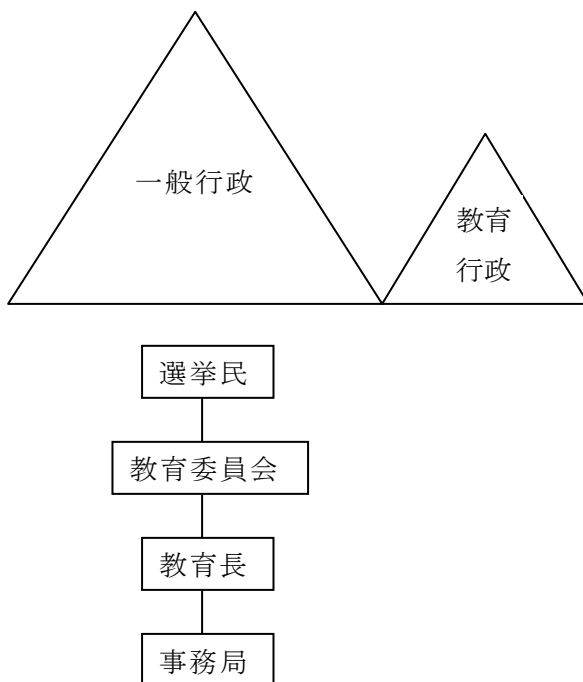


②修正型

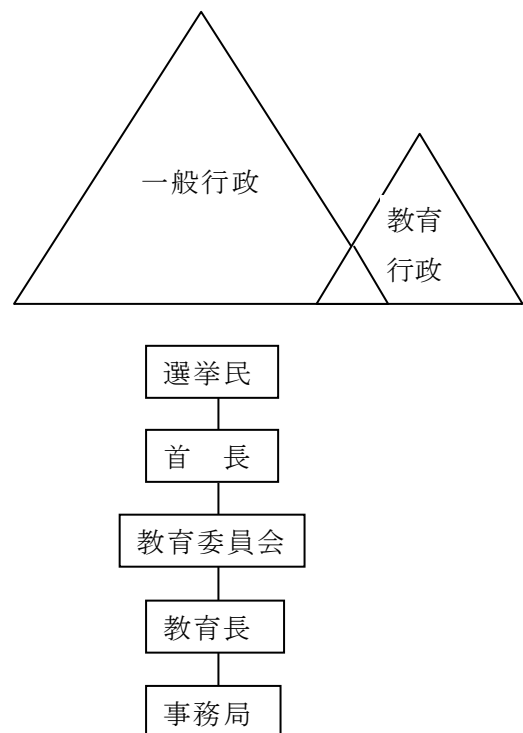


b. 教育委員会任命型（教育委員会制度では①が分離型、②が折衷型）

①公選教育委員会型

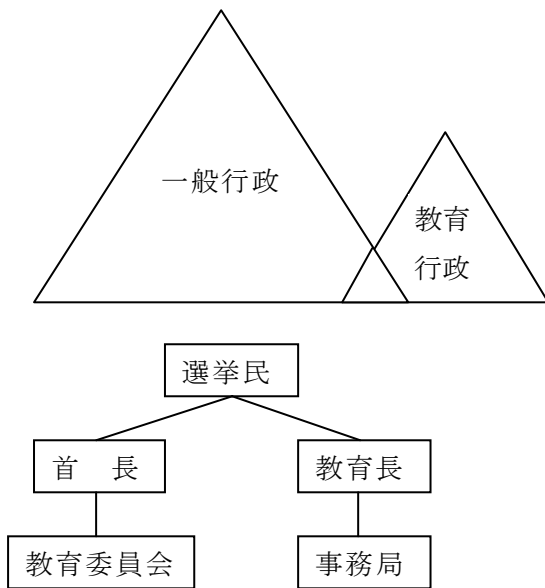


②首長任命教育委員会型

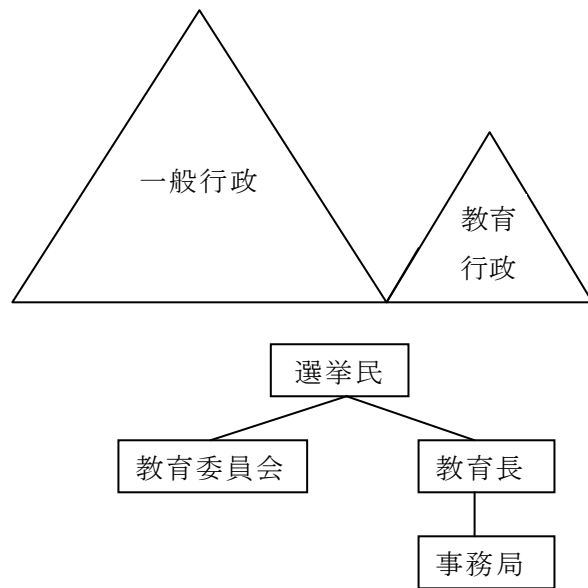


c. 公選型（教育委員会制度では①・②ともに分離型）

①公選教育長型



②公選教育長・教育委員会型



第3章 市長主導による統合型ガバナンス (Mayor - Led Integrated Governance) の分類とワシントン D.C.、WV 州、カナワ・カウンティ、ニューヨーク市の訪問事例分析

第1節 市長主導による統合型ガバナンス (Mayor - Led Integrated Governance) の分類

はじめにでも述べたが、近年の首長主導型ともいわれる改革の特徴は、伝統的な教育委員会制度が分離型であったのに対して、教育行政の構造が一般行政の構造に統合化がなされていることにある。そして、本報告では詳細には論じられないが、大都市の一般行政や教育行政の失敗ともいえる結果が、自治体の一般行政・教育行政への州（連邦）議会・知事の大きな介入を招いていることである。以下には、主導型をモデル分類したものであるが、確かに首長が主導したことは事実であるが、その切っ掛けは州議会や知事の積極的介入による自治体もあるのである。

a. 公選教育委員会から市長任命教育委員会へ.

ボストン（マサチューセッツ州）

シカゴ（イリノイ州）

クリーブランド（テネシー州かオハイオ州）1991-1992 の8年生が1995に33%しか卒業せず。州に学区が接收される。

ハリスバーグ（ペンシルヴェニア州）

ニュー・ヘヴン（コネチカット州）

プロヴィデンス（ロードアイランド州）

ハートフォード（コネチカット州）

トレントン（ニュージャージー州）

オークランド（カリフォルニア州）

※ニューヨーク（ニューヨーク州）

ジャクソン（ミシシッピかテネシーかミシガン州）「a」の他の都市と違い、もともと市長任命の教育委員会であった。州法が自治体に選出方法を任せていたから。

b. 市長任命教育委員会から都市一州の協働ガバナンスへ.

ボルチモア（メリーランド州）

フィラデルフィア（ペンシルベニア州）

c. 公選（あるいは教育委員会による任命）教育長から市長統制と公選教育委員会の復活へ

デトロイト

※ワシントン D.C.

※今回訪問先の大都市

第2節 今回訪問先事例分析

1. ワシントン D.C. (前節「c」を少し細かく記すと、公選教育長→教育委員会任命による教育長→市長任命による教育長と教育委員全員が公選の教育委員会へ)

(1) 市長主導の教育改革の始まり

ワシントン D.C.の首長は、英語で Mayor であるが、D.C.政府のホームページによると、D.C.の教育委員会には State Board of Education、教育長には State Superintendent of Education が使われている。これは、D.C.の自治法 (Municipal Regulations)、タイトル5教育 (Title 5 Education) の第38章に、D.C.の教育委員会が州教育行政機関としての機能を有することが規定されていることによるものと思われる。注意しなければならないのは、D.C.公立学校長官 (the Chancellor of the District of Columbia Public Schools) の存在である。この職位は、新市長によって創設された。このことについては、(2)で詳述する。

教育行政機関の詳細に入る前に、徹底した D.C.教育改革を目指している市長について述べておく。2006年11月に市長選挙に当選したフェンティ (Adrian M. Fenty) は、2007年1月2日に市長に就任した。1973年に連邦議会が D.C.にホーム・ルールを認めて以来、第5代目の市長である。全投票の89%を獲得するという驚くべき支持があった。2007年9月10日現在36歳で、D.C.の歴史の中で最も若い市長である。D.C.は、黒人が多数派で、フェンティも黒人である。就任1年目にまず取り組んだのは、D.C.の学区統治構造の改革であった。そして、これに付随する警察官の増加、コミュニティの自警見回りの自主的拡大、非保険者への健康改善の拡大、ホームレスの人々へのサービスの改善などであった。

彼は、オハイオ州にあるオーバーリン大学 (Oberlin College) の芸術学士と、ハワード法科大学院 (Howard University Law School) からの法曹博士 (Juris Doctorate) を持つ。妻と双子の男の子がいる。また、彼は、D.C.出身で、市長になる前は行政区4 (ward 4) からの市会の議員として6年間勤めた。そして、議会の教育に関する常任委員会のメンバーや公選の近隣住民関係の政策・評価審議委員会委員を経験した。

彼がキャビネット・メンバーとして任命する市の行政幹部は、50人 (その他にもいるが) いる。そのうち、副市長が2名いるが、一人は計画化と経済発展担当、もう一人は教育担当である。市長がいかに教育に徹底して関わろうとしているのかがこれだけみてもわかる。さらに、警察長は白人の女性、「州」教育長は韓国系の女性、副市長の一人はヒスパニックの男性を任命した。前述した公立学校長官は女性で黒人である。

D.C.は、U.S.A.の首都であるにもかかわらず、周知のように全米一殺人率の高いことで有名であった。しかしながら、2002年以来犯罪が毎年減少し、財産価値が上昇してきたが、D.C.の公教育は壊れたままであった。現市長は、自らの政治的経歴を、公教育の安定を公約として掲げたのである。彼は、住民はプロセスではなく、結果を求めていると主張した。こうした彼の姿勢は住民に歓迎されたが、前市会議員の中には煙たがる者もいた。

2007年6月彼は、教育委員会から学校のコントロールを掌握し、新しい「州」教育長を任命した。地元企業経営者から寄付された100万ドルの物品とサービスで、141の学校のうち、古さゆえに規則（code）違反となっていた54校を修理し、きれいにした。また、9月の初めには、ここ何年かで初めて、すべての学校が時間通りに始まり、90%以上の学校に注文したすべての本が届いた。

ニューヨーク・タイムズによれば、前市長アンソニー・ウィリアムスは、コカインを使用し刑務所に入ったが、犯罪を減少させて、財産価値を上げ、開発業者を惹きつけた。だが、彼は、高慢で、かつあまりに多くの時間を視察とは名ばかりで、実態としては費用のかかる観光旅行に多くの時間を使い、非難されていた。

これに対して、現市長フェンティは、最初からこれまでで200日の勤務の中で、300回以上公的な場所に姿を現わした。ほとんど無視されてきた近隣住民地区（neighborhoods）やD.C.の刑務所すら訪問をした。

彼は、また2007年公教育改革修正法（PUBLIC EDUCATION REFORM AMENDMENT ACT OF 2007）102節で、市長の公立学校へ権限が規則制定（rulemaking）であることを明確にした。

(a)市長は、公立学校の統治、つまり、教育課程、指揮、機能、予算、人事、労働交渉、集団交渉締結、施設、および教育に関連する事項すべてに権限を有する。

(b)市長は、DCPSの効率的で健全な運営をし、かつすべての生徒にDCPSの目的を促進することが保証される自らが任命した人物に権限を委譲することができる。

(c)市長は規則の提案を、45日間の審議に付すために、議会に提出しなければならない。

（2）D.C.教育行政機関の基本構造

州教育委員会は、高等教育に予算の面で直接関わっている。また、高等教育に関係する奨学金・提携プログラムなどには関わっている。アメリカでも我が国でも、一般には教育委員会が教育政策を形成・決定し、教育長がこれを遂行すると理解されている。現実には、教育長が教育政策を形成し、かつ決定にも強い影響を与え、教育委員会は教育長の政策を承認するだけということが多いとされる。D.C.の教育委員会の基本的権限は前述した一般的な権限ではなく、D.C.の規則に明確に記されているが、それは以下に特に異なっている点について詳述する。

4人が行政区からの公選である。第1・2行政区（ward）、第3・4行政区、第5・6行政区、第7・8行政区から1名ずつ公選される。この場合の4つに分けられたwardは、教育行政からみると、「学区（School District）」と称される（第1・2行政区が学区Ⅰ、第3・4行政区が学区Ⅱ、第5・6行政区が学区Ⅲ、第7・8行政区が学区Ⅳ）。1人が全D.C.からの公選で委員長（President）になることが規定されている。委員長は議長を別に任命する。我が国では委員長と議長は兼ねることになっている（地方教育行政の組織及び運営に関する法律・第12条第3項。以下は、「地教行法」と略記する）。以上のように、公選による教育委員は5名である。

市長による任命は4名だが、そのうち2名は高校生である。高校生代表には、原則として投票権はない。ただし、参考としての投票が認められているし、各種専門委員

会にも出席・発言できる。高校生代表の任期は1年。高校生以外の任期は、事実上2008年末で終わる。委員の中から、副委員長（Vice President）、事務委員長（Secretary）、財政委員長（Treasurer）が委員間で選出される。

2007年公教育改革修正法によると、2009年1月2日からは、全員が公選のメンバーとなる。選挙は前年の11月に予定されている。インタビューできたD.C.公立学校行政機関事務局職員は、2年以内にすべて任命になると言っていたが、elected か appointed という発音は比較的わかりやすいので、聞き間違いということはないと思うのだが、議会の討論の過程で変わったのかもしれない。ホームページに、市長はニューヨークの成功をモデルにしたとあるので、教育委員をすべて任命にする方が私には納得がいく。だが、強い教育行政における強いリーダーシップを確保できる制度改革を行う一方で、他方で民主化の側面を重視する点にこそ、新市長の特長があるのかもしれない。

D.C.全体から公選で選出される1名はこれまで通りだが、8名が第1から第8までの行政区からそれぞれ公選されることになった。任期は4年であるが、改革後の選挙において、行政区1、3、5、6から選出される教育委員は2年となっている。当初は4名の改選、さらなる2年後には5名の改選というのは、非常勤と公選ゆえの継続性の弱さを少しでも防ぐというアメリカ教育委員公選制度の伝統を継承したものだといえる。

立候補の資格は、D.C.規則による有権者であること、投票日以前の1年以上、立候補する予定の行政区に住んでいること、他の公選の職務に就いていないこと、D.C.政府およびD.C.の委員会（the Board）の公務員や被雇用者でないことなどである。選挙は、革新主義の時代以来、多くの学区で採用された非党派によるものである。この制度は、実態はともかく、政党による教育の支配を制度的に避けようとするものである。

2007年公教育改革修正法におけるD.C.の教育委員会の機能で注目すべきは、その第1の機能である（403節aの1）。教育委員会は教育事項について、州教育長に助言するものとする（shall advice）とあるのである。具体的には、A.州の基準、B.特別支援の（special）、一般の（academic）、職業の、チャーターの、およびその他の学校の統治を含む政策、C.州の目的、D.市長ないしは州教育長によって提案された州の規則、である。法律上は、教育委員会に政策決定権および統制権があるというのが、教育委員会制度の長い歴史の中で育まれた原則であった。だが、これが多くの場合、タテマエとしての側面が強くなっていると強い批判があったのも事実である。こうした現実に可能な限り近づけた修正法であるといえよう。さらに、助言の次には、403節aの2から15まで承認規定があるのである。

これは、例えば、アメリカの教育委員会制度の影響を受けた、我が国の地教行法第23条には、教育委員会の職務権限が記されている。「教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する。」次に掲げるものとして1-19が挙げられている。我が国と多くの学区のアメリカの教育委

員会制度も、任命と公選の違いはあっても、こうした原則はアメリカ教育委員会の伝統的制度原理ともいえるべきものであった。それゆえ、市長のこうした制度改革によるこれからの教育行政の過程や結果は極めて注目に値する。

州教育長（the chief administrative officer）は、かつて公選であった時代もあった。また、新市長の前は、2001年のD.C.規則によると、教育委員全員出席による公開の会議で、多数決により採用・解雇がなされなければならない（500節の2と6）とあったが、市長による任命となった。市長による任命は、任期中の解雇はあり得るし、次の市長選挙で現市長が負けると、解雇とならざるを得ないはずである。教育長が教育委員会の任命であれば、市長が変わっても、教育長は変わらない可能性がある。教育委員が公選であれ任命であれ、教育長は教育委員会が任命するという制度も、前段で述べた制度と同じように、多くのアメリカ教育委員会の伝統的制度原理であった。

こうした教育委員会が公選で、教育長は首長による任命というパターンを、D.C.の州教育長ジストが、国会上院の小委員会にあてた文書の中で、ニューメキシコ州やテキサス州の例を出して肯定している。彼女は、こうした改革の統治構造が、上院の小委員会で求められた州レベルの機能と統治との関連における一貫性をもたらすとしている。彼女は、教育行政におけるこうしたD.C.の改革すべき重要な統治問題の一つは州レベルと自治体レベルの教育行政の区分が従来曖昧で、これによる非能率・無責任な状態が蔓延していたとみている。D.C.政府の中で、このことを明確にする一つの大きな制度的手段が、D.C.公立学校長官（the Chancellor of the District of Columbia Public Schools）の職位であり、新市長によって創設された。その任命は、市長である。現時点で公立学校長官には、州教育長に対する州教育委員会のような組織は作られていない。

公立学校長官は、州政府以外の多くの学区が担う幼稚園から高等学校まで（学区によってその範囲は異なる。都市では高等教育まで担うこともある）の教育を管轄する。その組織がDCPS（the District of Columbia Public Schools）である。公立学校長官の性格は以下のように2007年修正法に記されている。それは、1.DCPSの最高経営責任者、2.この地位には経験と訓練により相当の資格が附与される、3.市長の意志に仕える（serve at the pleasure of the Mayor）、である。我が国では、実態はそうであっても、3のような表現は政治による教育支配だとして大きな批判を浴びるであろう。だが、政治行政の主導であってもそうはいってられないほど、これまでの公教育への落胆と、これからの人々の公教育への期待が大きいのだといえよう。

現教育長は、公立学校教員の経験が8年間。南フロリダ大学教育学修士とハーバード大学行政学修士を有する。その他、連邦政府教育省、ワシントンD.C.庁等で勤務をした。コリアン系の女性である。教員時代にも高い評価を得ており、教育長に就くまでは、伝統的教育長のキャリア・パターンで、かつ理想的なものだといえよう。

（3）まとめ

D.C.に行った時には、新市長になって8ヵ月目、改革の真っ最中であった。それゆえ、ホームページと教育だけでも500頁前後はあろうかという2001年の規則と、改

革中だけにホームページ内容とが合わない箇所が多く、想像していた以上に困難な作業であった。まだ、わからないことも多いので、続けて情報を収集し、整理していきたい。

D.C.の市長なら、日本の大阪府知事のように、教育委員会に「命じる」ことがあっても、問題になることはないし、謝罪する必要もない。もっともその範囲と具体性にもよると思われるが。

大胆な改革が始められた D.C.だが、その改革には連邦議会上院の強い働きかけがあったこと、それに見合う優れた（これからの数年を見てみないと適切な判断はできないが）市長が出てきたこと、それによって若くても優秀で実績のある州教育長と公立学校長官を任命したこと、良かれ悪しかれ、いかにもアメリカらしいリーダーシップが発揮されていることだけは確かだ。ただ、州教育長や公立学校長官は、伝統的「教育長」であって、非伝統的「教育長」ではない。非伝統的「教育長」の役割は、新市長や教育担当の副市長が担っているといえよう。

その他、D.C.およびその郊外では、教員団体、地方および州教育委員会の全国団体、教育行政官の全国団体等を訪ねたが、これらについては、別の機会に報告ができればと思う。

2. ウェスト・ヴァージニア州およびカナワ・カウンティ教育委員会制度

(1) 州都チャールストンと州教育委員会の雰囲気

州都チャールストンは、当然だがワシントン D.C.やニューヨークとはまったく異なる雰囲気の都市である。騒々しさがほとんど感じられなかった。日本で言えば、九州の某県庁所在地 JR 駅前といったところである。その原因の一つとして挙げられるのではないかと思われるのが、大きな道路にわずかに商業用広告があるだけで、街中にはそれらがほとんどないのである。私たちが宿泊したすぐ前には大きなモールがあったが、外側にはこれを示す文字や看板がないのである。美しい伝統的な街並みの景観保存を考えてのことだろう。前述した九州の駅前でも商業用広告塔はたくさんある。

経済的な活性化などマイナス面もあるだろうが、ウェスト・ヴァージニア州や州都がこうした価値観に重きをおくところと公教育との関係には何かがあるかもしれない。我が国では、県庁所在地でしかも中心商店街にこのような厳しい規制はほとんどないのではないか。この問題は私の将来の研究課題としたいので、これ以上は触れない。

さて、州議会に隣接されている州庁の建物の中に州教育委員会はあった。身体検査と荷物の検査を入り口でしたあと、州教育委員会の部屋に行き、簡単な挨拶と訪問の目的を述べたあと、すぐに州教育庁事務局の方とインタビューができることになった。かなり不躰な訪問の仕方であるとは認識し、駄目元でお願いをしたのであったが。このとき何と最初に挨拶をした人物は、あとでわかったのだが、州教育長スティーブ・L・ペイン (Steven L. Paine) であった。数分間に、私たちとインタビュー可能な幹部職員を2名紹介していただいた。そして、教育委員会をはじめとした会議を行う部屋まで案内していただいた。

こちらの不躰な訪問にもかかわらず、とても丁寧な対応に驚いた。州教育長の考え方が浸透しているからではないかと思いたい。帰国後、些細なことだが、いただいた3人の名刺を見て、これは我が国の現在の習慣とはかなり違うと思ったことがある。それは、州教育長、州教育長最高補佐 (Executive Assistant) カレン・K・ラリー (Karen K. Larry)、インターナショナル・スクール執行ディレクター (Executive Director) アメリア・デイビス・コート (Amelia Davis Courts) の名刺のデザインが、この順番でクオリティの良さが違っているのである。なんでもないことのようにだが、前述した景観を重視する伝統と繋がっている面があるのではないか。

彼女たちには、1時間以上の長いインタビューをさせてもらった。執行ディレクターは大学卒業後、日本の香川県でALT (外国語指導助手) として2年間勤めたということであるが、それにしても、流暢な日本語を話される方であった。主として質問をさせていただいた方は、最高補佐の方だったので、双方に通訳がいることになり、非常に貴重なインタビューとなった。

(2) ウェスト・ヴァージニア州教育委員会制度

州教育委員会のメンバーは12人で、そのうち3人が職権上のメンバーである。3人は、州教育長 (the State Superintendent of Schools)、州高等教育政策委員会長官 (the Chancellor)、州コミュニティ・技術大学 (technical college) 会議長官 (the Chancellor) である。以上の3人には、原則として投票権はない。

残りの9人は州民で、州議会上院の助言と同意によって、知事による任命となる。うち2名は、州議会区から選出される。そのうち、5人以上同じ政党に所属する人物を任命してはいけない。教育委員候補者は、政党の幹部や公務員でないこと。任期は、9年と長いが再任もある。日当は、職権上のメンバー以外は1日100ドルで、費用弁償がある。会議は、少なくとも年6回開かれる。教育委員会の任務は、州内すべての公立学校の総合的観察 (general supervision) である。

州教育長は、公立学校の教育行政における最高経営責任者 (the chief executive officer) である。彼は、州教育委員会によって任命される。その資格は、良き道徳を身につけた人物で、学校管理職/教育行政職 (a school administrator) としての認められた経験能力があり、教育行政=教育経営 (educational administration) 修士以上の学位を持っていることである。さらに、公立学校で5年以上勤めた経験が必要である。

州教育長の任期は不定期である。通常は一定の任期があって、解雇はあるが、教育委員会次第というのは珍しいと思われる。給与は、146,100ドル以下であること。その任務は、州内すべてのカウンティ・市の教育長とカウンティ・学区教育委員会の総合的観察 (general supervision) である。そして、州教育長は、州教育委員会の意志と願いに沿って (at the will and pleasure) 任務を果たさなければならない。

(3) カナワ (Kanawha) ・カウンティ教育委員会 (ウェスト・ヴァージニア州)

カナワ・カウンティは、連邦郵便局配達サービスの住所に基づく、州都のチャールストンをはじめとした59の、市、タウン、ボロー、そしてコミュニティを含む。

カナワを含む州内のカウンティ教育委員会のメンバーは5人で、公選によって選出

される。そのうち、2名はカウンティ行政区 (magisterial district) からの公選であること。任期は4年である。政党所属そのものは大丈夫だが、無資格者は、当該カウンティ住民でないこと、当該住民であっても、当該学区の教員や教育サービス関係に職を得ていること、政党および公職の公選・任命による幹部会のメンバーやその候補者になることである。教育委員長 (president) の選出は、メンバー間で選出し、州教育長に報告する。彼は、議長を務め、かつ委員会の公式報道官でもある。教育委員の日当は、年間50回までは、1回につき160ドル。50回を越えると日当は無い。注目すべきは、州よりカウンティ教育委員の日当が60ドル高く、かつカウンティ教育委員会の会議の回数がかかなり多く想定されていることである。そのように、2005年版のウエスト・ヴァージニア州学校法に記されている。我が国では、同一県内で、県と市町村の非常勤の委員の日当などの手当が、市町村の方が高く支払われている例は少ないのではないだろうか。

カウンティ教育委員会の任務は、当該学区の観察 (supervision) ・統制 (control) と、教育長によって執行される教育政策の確立である。

カナワを含むカウンティ教育長は、教育委員会の多数決によって、任命される。その資格は、当該カウンティ住民か、隣接する州内カウンティ住民であること。そして、博士号に加えて、3年間の公立学校教員の経験か、または州教育委員会規則に定められた終身職の管理ないしは観察の仕事の経験を要する。給与は学区 (カウンティ) で定める (州学校法)。任期は1年以上から4年までの範囲で教育委員会が決める。1年毎の教育委員会評価に基づき、再任命が可能である。

(4) まとめ

ウエスト・ヴァージニア州およびカナワ・カウンティの教育委員会制度は、私のこれまでの研究からすると、基本的な制度の原理が革新主義の時代以来、主流となった伝統的な教育委員会制度であるといえよう。州の教育委員の任期が9年と長い、かつのニューヨーク州教育委員が13年と長かったように、任期の長さも教育行政の独立性を保障するための制度的手段の一つであった。

また、本州の教育長 (男性)、教育長最高補佐 (女性)、執行ディレクター (女性) の3人とも博士号を持つ。女性2人は教育学博士号だが、教育長は、教育行政修士、博士号は教育リーダーシップである。日本だと教育行政・教育リーダーシップの分野は、現在のところ教育学分野の場合が多い。アメリカの場合は必ずしもそうとは限らない。本州の教育長の修士・博士号は、まさに伝統的教育長職に期待されている学位を所有している。ただ、大都市では、教育学の博士号はもちろん、本州のような修士・博士号ですら20年近くに渡って、修士・博士号にこだわる必要はないのではなかという議論が噴出しているのである。

教育長最高補佐に、このような大都市の教育長に修士・博士号はいらないのでないかという、米国で起きている見解について、どう思うか聞いてみた。彼女は、大きな組織の最高責任者は、必ずしも教員の経験や修士以上の学位、教育行政の経験等がなくても、経営者としての手腕があればいいだろう、と。ただし、その側近や部下達

には、教育の経験や修士以上の教育に関連する学位を持った専門家が不可欠であろう、と述べた。

大都市と同様に、複雑な事情を抱えた自治体でも、やはり同じようなことがいえるのではないかと思う。しかし、大都市では、修士以上の学位を有する者が役に立たないと断言してしまうのも問題があろう。答えは完全なものはないだろうが、教育管理職の専門職大学院のカリキュラムのみならず、大学の学部・教員・学校管理職・教育行政職の経験等についても、絡ませながら議論していく必要がある。

カナワ・カウンティの教育委員会でも、人事ディレクターに本報告の焦点からははずれるが、日本で大きな問題になっている、いわゆる「ひきこもり」について聞いてみた。日本のゲームにはまりすぎて、そういう現象が子供達にわずかではあるが起きているということであった。他の教育委員会や教育に関連する団体では、理解できないか、不思議そうな感じだったのが、すぐに反応されたので少し驚いた。

3. ニューヨーク市（ニューヨーク州）教育庁（DOE）の構造

（1）ニューヨーク市教育政策会議の構造

ニューヨーク市は、周知のように、ジュリアーニ前市長によって、大きな改革が進んだ。実際、地下鉄に乗り、街を歩いても、22年前と18年前ニューヨーク市に来たときのような強い緊張感はない。当市やその郊外に20年以上住んできた妹も、かつての日本ほどではないにしろ、随分と安心して歩けるようになったということである。ただ、2001年に起きた9.11のせいか、18年前や22年前のように、当市の教育行政官に簡単に会って、インタビューができるというようなことはできなくなってしまった。今回同様、いずれも8月に出かけているにもかかわらずである。

前市長は、教育とコミュニティの開発担当の副市長を置いた。当市の教育行政全体の組織を教育庁（Department of Education）とした。その中の主な上部組織は、学校建設局（School Construction of Authority）、ニューヨーク市住宅局（New York City Housing Authority）、青年とコミュニティ開発庁（Department of Youth and Community Development）、ニューヨーク市立大学、その他に、関連する基金、委員会、公企業である。

中でも教育委員会の公選制が廃止されて、教育政策会議（the Panel for Educational Policy of the Department of Education of the City School District of the City of New York）が立ち上げられることになったことは注目に値する。州法によれば、今でもニューヨーク市教育委員会が州議会から権限を付与され、設置されていることになっている。それゆえ、公選の教育委員会の公選の部分が廃止されたが、教育委員会の機能は残され、名称変更されたととらえるべきであろう。

メンバーは議長を務める市長によって任命された教育長官（the Chancellor）と、同じく市長によって任命された7人、5人の市行政区長（Borough President）各々によって任命された人（5人はニューヨーク市公立学校に通う子どもの親であること・現在1名 Queens 行政区に欠員）、その他に教育長官所轄の高校生審議会（High School

Student Advisory Council) のメンバー 2 人（教育長官の選出）である。ただしこの 2 人は、すべての会議に出席はできるものの投票権はない。任期は 1 年（7 月 1 日－6 月 30 日）である。以上のように、教育政策会議のメンバーは、議長の教育長官を含み全 15 人である。

会議は毎月開催され、公開される。市民の意見（疑問）への応答もある（Public Comment Section）。会議の公開等は従来の教育委員会制度のときと同じである。我が国とくらべ、画期的なのは、投票権はないが、高校生が市の教育政策の方向を話し合い決める会議のメンバーであることだ。しかも、大きな改革が市長主導によってなされているので、集権的かつ統合的な側面が強い印象があるが、他方では民主的な側面をもかなり絡ませている。

論者の考えでは、民主的な側面に加えて、次世代に自分達の問題を明らかにすることで、課題への取り組みを次世代に継承したり、将来も継続的にリーダーが育ちうる環境の形成という意味でも大きな意義があると思われる。若い世代や子供がいる前で堂々と論じあう。ときに見せたくない部分もあろうが、そのことを含めて次世代に、きちんと考えてもらおう。あるいは次世代と議論しあう。我が国でもっとも欠けている側面である。政治に無関心な層がますます増える傾向にあるここ 20－30 年のことを考えると、あらゆる公的な意思決定の場に若い人々を巻き込むべきであろう。

さて、教育長官は、教育政策会議のための事務長（a secretary）を任命する。事務長の任務は、様々な会議の資料収集、規則・会議録などの文書管理、会議日程の管理運営、Web などの管理運営などである。さらに、教育長官は、1 人の CEO（学校と青少年開発 School and Youth Development 担当）、2 人の副教育長官（財政と管理運営 Finance and Administration 担当・教育と学習 Teaching and Learning 担当－博士号所有－）を任命する。

（2）ニューヨーク市における従来の教育委員会制度と教育政策会議の違い

従来の教育委員会は、構成する教育委員が、議会選出、公選、あるいは知事による任命でも、教育長を教育委員会が任命することが一般であった。このような「伝統的」教育長とは、さらにキャリアとして、教員の経験－学校管理職の経験－教育行政の経験をしながら、大学院修士課程以上（あるいはこれに代わる研修等により同等の専門性を有したとされる）を修了することが多かった。

これに対して、現在の教育長官ジョエル・I・クラインは元司法省副長官である（それゆえ教員組合 UFT から教育関係の経験がないとして強い反対があった。）ように、学校での教員・管理職経験や教育行政職の経験はないが、教育（行政）を広い見地（組織、財政、政治、経済、コミュニティなどについて分析した上で、教育の課題に取り組む）から、推進できる人物（こうした教育長を「伝統的」教育長に対して「非伝統的」教育長という。）が選出できるように、大都市を中心に教育委員会制度が改革されてきた。当市もこれに倣ったわけである。また、前述したように、当市を倣ったのが D.C. の市長であった。

（3）コミュニティ教育会議・全市特定能力育成教育会議・全市高等学校会議

本市には、前述した教育政策会議の他に、32のコミュニティ学区（community school districts）に、それぞれコミュニティ教育会議（Community Education Councils－CECs－）がある。幼稚園・小学校・中学校などを管轄する会議である。この教育会議は12人のメンバーのうち、少なくとも9人は当該学区に生徒を通わせる親（2年任期）が、親の会／親と教員の会（PA/PTA）の役員（officer）によって選出される。残り2人（当該学区に住む）を市行政区長が任命（2年任期）する。そして、残り1人は、コミュニティ教育長（Community Superintendent）が指定した学校（当該学区の学校でなくともよい）の公選によって生徒リーダー（1年任期）が選出される。この1名に投票権はない。これら32のコミュニティには、教育長官が任命する教育長がそれぞれいる（Community Superintendent）。

次は、全市特定能力育成会議（Citywide Council on Special Education－CCSE－）である。全市を職業教育、数学・科学など特定の能力を育成するための一つの学区とするので、この会議は一つである（Special Educationは、我が国でいうところの「障がい」を持つ人々への教育を意味することもあるが、ここは別の意味である。これに関連する行政組織については、別の機会に触れたい。）。

この会議は12人のメンバーのうち、少なくとも9人は当該学区に生徒を通わせる親（2年任期）が、第75学区の親の会／親と教員の会（PA/PTA）の役員（officer）によって選出される。残り2人（当該学区に住む）を公益擁護長官（Public Advocate－公選による、いわゆるオンブズマン－）が任命（2年任期）する。そして、残り1人を、「75」学区教育長（the Superintendent of District 75）が、当該学区在住の高校生（high school senior）を任命する（1年任期）。この場合の「75」とは、32あるコミュニティ学区や、一つの学区で10のリージョンに分けられている意味の全市高等学校会議とは異なり、一つしかない「名称」としての学区である。この1名に投票権はない。

最後に、全市高等学校会議（Citywide Council on High Schools－CCHS－）である。全市を高等学校のための一つの学区とするので、この会議は一つである。この会議は11人のメンバーのうち、10人は高等学校・親の会／親と教員の会の役員によって、高等学校に通う親から選出される（10のリージョンからそれぞれ選出される。）。残り1名を、高校生審議会によって推薦された人物を、教育長官が選出（1年任期）する。この人物には投票権がある。これに応じた地域教育長（Regional Superintendent）が10人、そして各リージョンごとに地域学習教育長（Local Instructional Superintendent）が10名前後ずついる。

以上の会議のメンバーは、すべてボランティアだが、限定された費用弁償はある。詳細は、規則によって決められる。また、法律に沿いつつも効果的に活動するために、新人メンバーは最初の3ヶ月間研修がある。我が国の場合、こうした教育委員等の研修制度も整備されていない。このような状態で、活性化しない教育委員会を批判しても、ほとんど前進は期待できない。

ニューヨーク市は改革以前から、準学区それぞれで教育委員会・教育長が組織されていた。大きな改革が、ここ10年ほどで行われてきたが、何より教育長という職位が

さらに多く設けられ、教育行政全体の組織の理解が混乱を招きやすいので注意しなければならない。

(4) まとめ

ニューヨーク市教育庁（教育委員会）庁舎は、一般行政の中心の市庁舎がマンハッタンにあるのに対して、ブルックリンにある。これは、たまたまそうなったのではなくて、議会や一般行政からの教育行政への悪しき影響を避けるために、そのように作られたのである。いまや、そうした考え方は消え失せたのではないかと思うほどである。

日本に住む人間からすると、公選の教育委員会がなくなり、教育委員会の名称も無くなったと聞くと、市長の非常に集権的で独断的な教育行政に変わったのではないかという想像をしていた。だが、少なくとも制度的には集権・統合の一方で、分権・民主化がはかられていることがわかった。

アメリカの近年の教育改革の中で、重要なのは、コミュニティ活性化があげられよう。教育の水準の向上は、直接教育とは関係がないように見えても治安が良くなることが前提である。そして家庭や地域の教育力である。アメリカの大都市では、日本以上にコミュニティと公教育の関係を少なくとも制度的には重視していることがわかる。特に、前述したニューヨーク市の 32 の学校評議会等の仕組みを見れば理解できるはずである。

おわりに

今日の公教育の問題は、大都市のみならず、地方においても非常に複雑なものになっている。そうした環境では、単に議会や一般行政から分離されているだけでは、公教育の責任を果たせないということである。教育の改善や改革を進めたあと、誰が責任をとるのか、ということが極めて重要になってきている。

公選であっても、特に大都市では、複数の委員で構成される教育委員会では、無責任になりやすいことがわかってきた。自分たちの責任を、教育長をはじめとした専門家に押しつけることもできるからである。教育行政の制度の理想が、まさに逆に機能している側面があるのである。

教育委員会制度のみならず、アメリカの制度は多様である。それゆえに、そこに共通する原理の長所・短所を学び、我が国の現実と将来を見据えると、たくさんの学ぶべき点がある。特に、彼らは、一方で合理的な制度を重視しながら、政治をはじめとしてあらゆる改革には、傑出したリーダーシップの発揮できる人物が不可欠であると、意識せずにそうした言動に向かう。

特定の人ばかりに頼るのは危険であるが、合理的な制度や数字のみでなく、これらを良き方向に向けるのは極めて「人間的」な能力とその他の能力が絡められていくことが極めて重要である。このことは、アメリカの人々が歴史的伝統として、かつそれゆえに本能ではないかとみえてしまう水準にまで築き上げられているのかもしれない。

参考文献

●第1章

天城勲『教育行政（教育学叢書24）』、第一法規、1970年。

豊澤登『アメリカにおける教育委員会の研究』、理想社、1948年。

G・S・カウンツ著、中谷彪訳『地域社会と教育』、明治図書、1981年。

田中二郎『行政法中巻』、弘文堂、1989年。

足立忠夫『行政学』、日本評論社、1966年。

西東克介「アメリカ教育行政の独立性について(1)」、『早稲田政治公法研究』、
第24号、1988年、1-33頁。

西東克介「アメリカ教育行政の独立性について(2)」、『早稲田政治公法研究』、
第25号、1988年、59-95頁。

西東克介「アメリカ教育行政の独立性について(3)」、『早稲田政治公法研究』、
第27号、1989年、1-32頁。

※アメリカの教育行政における統合と分離の理論については、「アメリカ教育行政の独立性について(1)」を参照、州教育委員会制度については、これに「アメリカ教育行政の独立性について(2)」を加えて参照、アメリカの地方教育委員会については、「アメリカ教育行政の独立性について(3)」を参照されたい。

●第2章

西東克介「アメリカの教育長の選出パターン」、片岡寛光編『現代行政国家と政策過程』、早稲田大学出版、1994年、377-394頁。

●第3章

Wong, Kenneth K., Shen, Francis X., Anagnostopoulos, Dorothea, and Rutledge, Stacey, *The Education*, Georgetown University Press, 2007.

The School Administrator, AASA, August 2007.

Glass, Thomas E., Franceschini, Lovis A., *The State of the American School Superintendency*, AASA, 2007.

DCMR 5 EDUCATION (District of Columbia Municipal Regulations), D.C.office of Document and Administrative Issuances, December 2002.

ルドルフ・ジュリアーニ著、楡井浩一訳『リーダーシップ』、講談社、2003年。

●おわりに

西東克介「専門職としてのアメリカ教育長の準備と経験」、西日本教育行政学会『教育行政学研究』第22号、2001年。

西東克介・文献紹介「アメリカ教育長とシティ・マネージャーの専門性の比較」、西日本教育行政学会『教育行政学研究』第24号、2003年。

西東克介・研究ノート「アメリカ教育長の役割・専門性・アドミニストレーション」、青森法学会『青森法政論叢』第3号、2003年。

この研究ノートを加筆・修正したものが、次の論文である。

西東克介「アメリカ教育長のアドミニストレーション能力ーアメリカ教育長職と伝統

的専門職の違いー」、『弘前学院大学社会福祉学部紀要』第8号、2008年。
西東克介「政治と教育の統合と分離に関わる『制度』研究の焦点と意義」、青森法学会『青森法政論叢』第6号、2005年。