

米国の連邦教育援助政策の執行における 州教育行政機関の活動

広島大学 加 治 佐 哲 也

Abstract

The Activities of the State Education Agencies in the Implementation Processes of the Federal Aid-to-Education Policies in the United States.

Tetsuya KAJISA

The many educationally related federal policies have been developed. Especially in the implementation processes of the National Defense Education Act of 1958 (NDEA) and the Elementary and Secondary Education Act of 1965 (ESEA), the role of the state Education Agencies (SEAs) is noticeable, because the bulk of funds of these programs were applied to SEAs or mediated by them.

This paper, based on a framework of analysis designed by M. M. Milstein, attempted to describe the activities of SEAs in the implementation processes of ESEA and NDEA. As a result, the followings were pointed out.

- (1) The regulatory and developmental tasks of SEAs are oppressed by many problems found in their staff members and organizational structures.
- (2) SEAs' interactions with the organization-sets which are superior and subordinate to SEAs in the line of authority are active, but their interactions with the organization-set which is outside the line of authority are inactive.
- (3) SEAs have an advantage in their influencing relationships with the subordinate organization-set, but their influencing relationships are reversed as regards the superior organization-set.

I 連邦政府の補助金計画と州教育行政機関

米国の連邦制は、「連邦政府と州政府との間に主権の分割があり、連邦政府は『委託された』権限を行使し、州政府は、連邦政府に委託されていない権限すべてを『留保する』^①という、連邦憲法から導き出された前提に基づいている。これを文字どおりに解釈した連邦制論が、いわゆる「2元的連邦制」(dual federalism)あるいは比喩的に「3層のケーキ」(three-layer cake)などと呼ばれるものである。すなわちこの論は、連邦政府、州政府、および州政府からその権限の多くを移譲された地方政府という3レベルの政府の機能や管轄の範囲に明確な区分を想定し^②、あるレベルの政府の機能の拡張は必然的に他のレベルのそれを侵すことになり、それ故に3レベルの政府間には他のレベルからの侵害を原因とする不断の闘いがある^③、というものである。

しかし、次の指摘にみられるように、かかる2元的連邦制論は米国の連邦制の実際を適切に把握していない。「アメリカの政府形態はしばしば、層状のケーキで象徴されている。しかしこれは誤まっている。はるかに適確な象徴は、多様な色の分かち難い要素から成る混合物という点に特質がある虹やマーブル・ケーキである。……色がマーブル・ケーキの中で混合している様に、機能はアメリカ連邦制の中で混合している。……機能は多数の政府間で整然と区分されていない。それは共有された機能である。連邦制のいわゆる3レベルの全てを含まない政府活動を見出すことは困難で

ある。』^④ このように、実際には純粋な、地方の機能、州の機能、連邦の機能といったものは存在せず、3レベルの政府の機能は明確に区分され得ないと考えられる。

米国の連邦制はその当初から、機能の3レベル間の共有を特色として来た^⑤、と言うべきであろう。

そして、以上のようないわゆる「マープル・ケーキ」論を最も明示する例が、連邦政府によって立法化された補助金計画であろう。例えば、森林火災予防、ガン制圧、ハイウェイ建設など、伝統的に州の管轄である問題に関して、資金の調達能力に優る連邦政府が事業計画を作成して国全体の基準を示し、通常、対等負担原則に基づいて多くの資金を州や地方に提供する。そして、この事業計画の管理と運営は、連邦政府だけでなく州政府や地方政府によってなされる^⑥。つまり、連邦政府の補助金計画の執行過程においては、連邦、州、および地方の各政府はその目的達成に向けて協力する。言い換えれば、補助金計画の目的達成という政府の機能は、3レベルの各政府に共有されているのである。これは、「協力的連邦主義」(cooperative federalism)と呼ばれている^⑦。

連邦憲法修正第10条の解釈により一般に州の管轄事項とされる教育に関しても、連邦政府は建国以来、連邦憲法第1条第8節の「一般福祉」条項を根拠に、多数の教育援助政策を展開して来た。特に1950年代後半以降、大規模な補助金計画が連続的に制定され、米国の全教育費に占める連邦援助の比率が急増した。――2.9% (1959～60年) → 9.0% (1971～72年)^⑧

とりわけ、規模が大きく援助の対象が広範囲に及んだ初等・中等教育法 (Elementary and Secondary Education Act of 1965) と国防教育法 (National Defense Education Act of 1958) の大部分の計画の執行には、州教育行政機関 (State Education Agency)^⑨ が関与した。すなわち、国防教育法や初等・中等教育法の執行では、スミス・ヒューズ法 (Smith-Hughes Act of 1917) で初めて連邦の補助金計画の執行活動に参画して以来1950年代までその機会のなかった州教育行政機関の役割が重視され、それは多くの場合連邦と地方を仲介したのである。

州教育行政機関が関係する、初等・中等教育法と国防教育法の主要な補助金計画には以下のものがある。

初等・中等教育法 (全5編から成る。)

第1編：教育的に不遇な、低所得家庭の子供の状態の改善を目的として、地方教育行政機関 (Local Education Agency) に援助。州教育行政機関は、地方教育行政機関申請の計画案を合衆国教育局 (United States Office of Education) のガイドライン等に従って認可し、また地方教育行政機関の計画の効果を評価した報告書を合衆国教育局に提出。

第2編：公立および私立の初等・中等学校の図書館や教科書等の改善のための援助。希望する州は資金配分の規準を明示した計画案を合衆国教育局に提出。

第3編：学校教育の質を高めるために補足的な教育業務 (supplementary educational centers and services)、例えば理科実験、ガイダンス・カウンセリング、技術教育、芸術教育などを奨励する援助。地方教育行政機関は州教育行政機関を通じて補助金を申請。

第4編：教育研究や調査を行う広域の研究所 (regional laboratories) への援助。合衆国教育局の局長と、大学、州教育行政機関、および地方教育行政機関との契約に基づいて実施される。

第5編：州教育行政機関の能力を強化し、州の教育に対するそのリーダーシップを高めることを目的とした援助。州教育行政機関は合衆国教育局に計画案を提出しその承認を得ることが要件である。

国防教育法 (全10編から成る。)

以下の各編では、州教育行政機関はその計画案を合衆国教育局に提出し認可を得ることが要件で

ある。

第3編：公立初等・中等学校と短大の理科・数学・現代外国語教育の拡充・改善。

第5編のA項：中等学校のテスト・ガイダンス・カウンセリングの改善。

第8編：州における技術者養成の援助。

これらの各計画、特に州教育行政機関の機能強化を直接の目的とした初等・中等教育法の第5編を通じてこの機関に付与された援助資金は莫大であり、(1970年の州教育行政機関の予算の40%は連邦資金^⑩)これによって州教育行政機関の予算額とスタッフ数は激増した。(各々1965年→70年において、予算額1.4億ドル→30億ドル、スタッフ数1.5万→2.2万^⑪)かくしてこれらは必然的に、州教育行政機関に従来にはみられなかった数多くの問題を引き起こしたのである。

政策の執行は、通常、行政機関の機能であるが、それは政策の意図を忠実に実現するとは限らない。むしろ逆に、あらゆる政府レベルの行政機関は政策の意図をくつがえしたり、変形したり、あるいは拡張する目的で多くの事をなし得る^⑫。従って、州教育行政機関の執行活動を把握するには、連邦教育法の規定内容をみるのみでは不十分であり、この機関が実際には如何に活動するか、を分析する研究が必要である。

本稿は以下において、州教育行政機関の役割を重視し、それに多大のインパクトを与えた初等・中等教育法と国防教育法における州教育行政機関の執行活動の実際とその問題点を考察する。

II 連邦の教育援助政策の執行における州教育行政機関の活動と問題点

州教育行政機関の執行活動を分析するための枠組を Milstein に求めた。^⑬ それによれば、初等・中等教育法や国防教育法といった連邦の教育援助政策の執行に関わる州教育行政機関の活動は、内部活動と外部関係の調整という2側面から分析できる。すなわち、州教育行政機関は政策執行において一定の課業の達成を要求されるが、その達成を可能にするように組織を構成しスタッフを採用・配置し、同時に国防教育法や初等・中等教育法制定の影響によって変化した外部組織との関係を調整する必要がある。

州教育行政機関の達成する課業は、管理的 (regulatory) 課業と開発的 (developmental) 課業に分類される。管理的課業は制定法、規則、ガイドライン等を地方学区に遵守させる活動である。

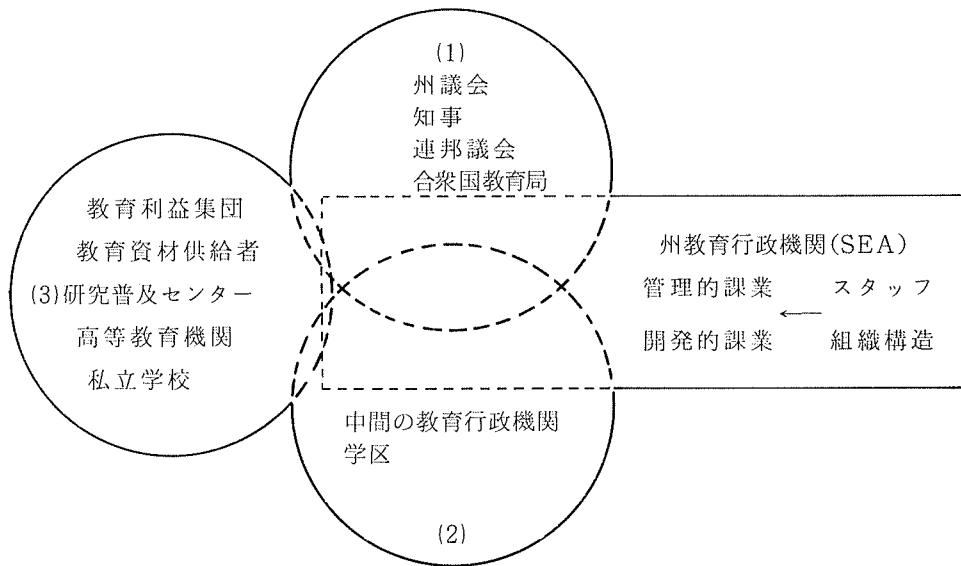
つまり、州教育行政機関が監督機関として、連邦や州から学区に供給された資源が意図された目的の達成に向けられているか否かを監督する (monitor) 活動である。具体的には、学区経費の会計検査、学区の専門スタッフの資格認定などであるが、連邦の用途特定 (categorical) 援助の増大につれて学区の計画の評価が重視されている。

開発的課業は、管理的課業以上のものを州教育行政機関が求める課業であり、州の教育行政にリーダーシップを発揮する活動である。学区への情報供給、目標の明確化、優先順位の設定、さらには州の教育計画の作成などが含まれる。

このような課業達成における州教育行政機関の能力に多大のインパクトをもつ要因に、国防教育法や初等・中等教育法の影響によって拡張し多様化した州教育行政機関の組織構造と課業達成に従事するスタッフがある。

一方、州教育行政機関がその関係を調整しなければならない外部組織は、3タイプの組織群——(1)権限関係において州教育行政機関の上位にある組織群 (2)下位にある組織群 (3)権限関係外の組織群——に分類できる。

(1)の上位の組織群は、憲法や制定法の規定を根拠にその政策を州教育行政機関に執行させる権限を有する組織群であり、連邦議会、合衆国教育局、州議会、州知事が該当する。(2)の下位の組織群は、州教育行政機関の管理下にある組織群であり、学区と、州教育行政機関と学区を橋渡しする中間の教育行政機関 (Intermediate Education Units) が含まれる。(3)の権限関係外の組織群は、(1)(2)の組織群とは異なって、憲法や制定法の規定に基づく州教育行政機関とのフォーマルな権限関係に規制されない組織群であり、研究普及センター (Research Labs and Development Centers)、教育利益集団、私立学校、教育資材供給者 (Educational Materials Suppliers)、高等教育機関が該当する。(次図参照^⑭)



(1) 州教育行政機関の内部活動

(a) 管理的課業

連邦の教育援助政策の拡張につれて、州教育行政機関の学区に対する管理的課業は増大した。しかし、州教育行政機関はこれに十分に答えていない。その原因を、初等・中等教育法の第1編に多量の規定がみられる、主要な管理的課業である学区の計画達成度を評価する活動に探ってみると、次のような問題点が見出される。

州教育行政機関のスタッフは大部分、専門的な評価の技術をもたない地方学区教委のスタッフから採用されている。従って、州教育行政機関には評価を行う質の高いスタッフが欠如しており、また、学区出身のスタッフはその出身学区との関係維持を望むため、州教育行政機関のスタッフと学区が着着し、厳密な評価が実施されない傾向がある。さらには、州教育行政機関の評価活動を改善しようとする合衆国教育局の努力が特定州の利害を代弁する連邦議員団などの政治的勢力の妨害によって効果に乏しい^⑮、といった点である。

(b) 開発的課業

開発的課業も管理的課業と同じく十分に行われていないが、それを、教育に対する州の比重と連邦援助の増大につれて必要性が高まった州の教育計画の作成活動にみる。州教育行政機関の計画作成能力は低い評価しか受けておらず、長期的・総合的な計画の作成は、多少の例外はあるが、ほとんど行われていない^⑯。この原因として、①それが州の教育の最高行政官^⑰のよ

うなトップ・レベルではなく低いレベルの職位で行われていること②州教育行政機関が計画作成を行うには小規模であること③公選の州の教育の最高行政官が少ないこと（知事や州教委による任命の州の教育の最高行政官をもつ州教育行政機関より公選のそれが計画作成に積極的な傾向がある）¹⁸などが考えられる。

前記のように、州教育行政機関の計画作成のこのような不活発な状態を改善することを主目的とした連邦の補助金計画が初等・中等教育法の第5編であるが、州教育行政機関提出の計画案を却下する権限を有する合衆国教育局は実際にはその権限を行使せず、第5編の資金の運用は実質的には州教育行政機関の自由裁量であった¹⁹。しかし、州教育行政機関はこの資金を計画作成能力の向上ではなく、そのほとんどを管理的課業などの伝統的領域に向けた。例えば、1970年には、その資金の16%が計画作成活動に支出されたにすぎなかった²⁰。

しかし、次のような連邦援助に伴う圧迫要因も州教育行政機関の総合的・長期的な計画作成活動を妨げる原因となっている。①詳細に用途が特定された連邦援助計画の場合、ほとんど州の事情や選好を考慮した選択ができないが故に、州教育行政機関の計画作成意欲をくじく。②援助法が成立してからそれが施行されるまでの期間が非常に短いために、それを含めた総合的な計画を作成する十分な準備ができない。③連邦資金の配分は遅延する傾向があるために、連邦の補助金計画に関する活動が開始されてもその資金を入手していないという事態が生じ、州教育行政機関作成の計画の円滑な達成を妨げる。④連邦資金の配分方法の改変や配分額の増減などが常に行われているため、州教育行政機関は長期計画の作成が困難になる²¹。

(c) スタッフの問題

連邦の補助金計画の拡張により、それを執行する州教育行政機関にとって、特に計画作成や評価の専門的技術をもったスタッフの増員と現存スタッフの質の向上が不可欠となった。しかし、そこには様々な問題点が看取される。

1974年に12州の調査をした Branson によれば、州教育行政機関のスタッフの60%は現職のスタッフとの個人的接触という手段で採用されている²²。しかも、その大部分の前職は州内の小規模な地方の学区のスタッフであった。従って、州教育行政機関の慣例となっているかかる採用方法と供給源は州教育行政機関のスタッフを同質化する。そしてこれは自ずと、連邦の補助金計画に関する活動に必要な、革新的な思考法や従来とは異種の背景をもったスタッフの任用に抵抗する気風を招来し、さらにその出身母体である学区に対する厳密な評価・監督とそれに新しいアプローチを採らせることを妨げている²³。

また、3年以内にその3/4が辞職する²⁴といわれる程、州教育行政機関のスタッフの勤続年数は短い。この原因として次の2点が考えられる。①州議会や知事は、連邦の補助金計画の執行のために連邦の資金で創設された州教育行政機関の職位の永続化には消極的である²⁵。従って、連邦の補助金計画の不安定な資金が削減されれば、州教育行政機関はその職位を廃止せざるを得なくなる。②同種の行政機関である地方教育行政機関と比較して州教育行政機関の給与水準は低い²⁶のために、州教育行政機関のスタッフは地方教育行政機関に移る傾向がある。

以上のように、州教育行政機関のスタッフの任用と保持は適切に行われておらず、これは連邦の補助金計画に関する活動を圧迫している。

(d) 組織構造の問題

組織は、協働 (co-ordination) と集中 (concentration) が均衡した構造を開発する必要がある。協働は、組織全体の目的や計画の設定とその達成のために組織の多様な単位を調整するのに必

要であり、一方、特定課業の能率的な達成には活動の集中が不可欠である。連邦援助の増大によりその規模と活動範囲を拡張した州教育行政機関にとって、この均衡が緊急問題となっている²⁷⁾。

例えば、カリフォルニア州の州教育行政機関では、初等・中等教育法の第1編は専ら補償教育課(Division of Compensatory Education)で処理される。つまり、第1編に関する活動は集中的に行われている。そのために、特定課業の遂行は能率的であり、カリフォルニア州の州教育行政機関のこの計画に関するかかる組織構造は高い評価を得ている²⁸⁾。しかし同時に、補償教育課は州教育行政機関内で孤立しており、他の課(division)との目的や手続きに関するコミュニケーションは不足している。従って、州教育行政機関全体の組織目的の設定と達成のためにこの機関全体の活動を調整することは困難である。

一方、ニューヨーク州では、初等・中等教育法の第1編に関する活動は州教育行政機関の既存の単位全体に配分され、これを統合・調整するためにモニタリング・システムが設置された。かかる組織構造はカリフォルニア州のように高い評価は得ていないが、トップ・レベルのスタッフを含む全体がこの活動に参画することにより、州教育行政機関全体の組織目的の設定と達成を容易にした²⁹⁾。

かかるニューヨーク州のようにその活動を調整している州教育行政機関もあるが、全体としてみれば、連邦の援助計画に関係した州教育行政機関全体の計画や目的の設定とその達成は困難な状態である。その原因として、①州議会が非常に専門化し、分化した組織構造を求めると、連邦の補助金計画がその資金の用途を詳細に規定している場合が多いことなどの外的圧迫と②州教育行政機関の個々の単位が、自分の領分侵害を恐れて協働を好まない傾向があるという内的圧迫³⁰⁾の2つが考えられる。

かかる原因のために協働と集中の均衡は保てず、特に協働の欠如のために州教育行政機関全体の計画や目的の達成は困難である。それ故に、連邦の補助金計画に関する州教育行政機関の課業遂行はその組織構造に圧迫されているといえる。

(2) 州教育行政機関の外部組織に対する関係

(a) 権限関係において州教育行政機関の上位にある組織群

州議会と知事は、州負担を軽減する連邦援助を歓迎するが、連邦援助の増大によって州教育行政機関が州の意向を離れて連邦に接近することを特に警戒する。州教育行政機関の全経費に占める連邦援助の比率が40%を越すようになり、州議会と知事の州教育行政機関コントロールの手段はこの機関の予算の操作のみに留まらなくなった。その他に、州議会が州教育行政機関をコントロールする手段には、①州議会の公聴会で州教育行政機関のスタッフに証言させること②州教育行政機関を含む州の行政機関に関する情報収集機関の設置³¹⁾などがある。また知事は、①州教育行政機関のスタッフの増員や給与表の修正を扱う人事委員会の監督②州教育行政機関を含む全行政機関の計画や活動を統轄する中央計画局の設置³²⁾などによって州教育行政機関に影響を及ぼす。一方州教育行政機関は、これに対して次のような手段を用いる。まず、州教育行政機関を管理する機関である州教委が州議会および知事に対する防壁として考えられるが、実際には州教委は影響力をもたず、州議員に政治的未熟者と知覚されている³³⁾。また州教育行政機関は、内部の計画作成とその達成の活動を効果的に統合することで州議会および知事の圧力に対抗できる場合があるが、前記のようにそのスタッフは協働しない傾向がある。第3

に、教育の専門家や情報源と一般に認識されている州教育行政機関のスタッフ特に教育長は州議会と知事に影響を及ぼし得たが、知事や州議会は教育に関する独自の情報網を開発する傾向にある⁴⁴。このように、州教育行政機関が州議会と知事に影響を及ぼす手段が弱点を内包しているために州議会と知事は州教育行政機関に対して有利な関係にあるといえる。

連邦の教育政策の執行は専ら合衆国教育局の責務であるが故に連邦議会と州教育行政機関との直接的な影響関係はほとんどないが、連邦の補助金計画とその資金の量や配分方法の決定に関わる連邦議会の活動はそれを執行する州教育行政機関の活動を規制する。連邦議会に影響を及ぼすために州教育行政機関は自州選出の連邦議会議員や Council of Chief State School Officer を通じてロビイングを行うが稀である⁴⁵。すなわち、補助金計画の策定やその資金配分などの権限をもつ連邦議会は、ロビイングにしか頼り得ない州教育行政機関にあまり影響されないとはいえる。

連邦援助の拡張によって1960年代にスタッフが激増した⁴⁶合衆国教育局は、連邦の教育援助政策の目的を達成するために州教育行政機関に影響力を行使することが不可欠である。合衆国教育局は、連邦議会で成立した政策の目的と手続きを具体化したガイドラインを策定し、それを通じて州教育行政機関に影響を及ぼす。合衆国教育局と州教育行政機関のスタッフは共に教育の専門家であるが故に両者の関係は協力的であり、州教育行政機関はこの関係を利用できる。つまり、州教育行政機関のスタッフは、合衆国教育局が重要な問題の決定を行う時専門家として相談をうけ、それに彼らの選好を反映し、それが合衆国教育局のガイドラインに採用された例もある⁴⁷。また、合衆国教育局の主要なスタッフは州教育行政官から採用される傾向がある。さらに、合衆国教育局に影響を及ぼす最終的な手段として、州教育行政機関は、自州選出の連邦議員団を通じて政治的圧力を加える場合もある⁴⁸。このように州教育行政機関の意向は、州議会や知事と比較して合衆国教育局には反映しやすい状態にあるといえる。

(b) 下位にある組織群

地方学区が連邦の補助金計画からインパクトを受ける度合を左右する大きな要因の一つに、州教育行政機関のスタッフの学区との接触の仕方がある⁴⁹。すなわち、「教育の地方支配」を尊重した伝統的な接触法——学区との友好関係を最優先——が採られれば、それを損う補助金計画は変形あるいは無効にされるであろう。例えば、国防教育法の第3編に関する過剰な数の、学区の補助金申請の計画案を選定する厳格な州規準を設ける代わりに、可能な限り多数の学区に補助金を配布するという方法を採用したカリフォルニア州⁴⁹や、初等・中等教育法の第2編資金の配分に関して、連邦の援助目的の達成よりも全ての学区に公平であることに関心があったマサチューセッツ州⁴⁹に、これがみられる。このように学区との友好関係のみが重視されるため、学区により良い計画案を開発する意欲が乏しくなり、連邦の補助金計画の意図は損なわれ易い。逆に、連邦の補助金計画の目的達成を最重要視する接触法が採られれば、学区との友好関係が損なわれるであろう。例えばこれは、初等・中等教育法の第1編に関して、学区に連邦のガイドラインに従うよう強要したためにその反発を招いた、カリフォルニア州の補償教育課の活動⁴⁹に明らかである。

連邦の補助金援助に関する学区の計画を評価する州教育行政機関は、学区のそれに関する活動に影響を及ぼすのに次の2方法を使う。第1の方法は、州のガイドラインの制定や州教育行政機関の組織構造の再編成を行う際に、学区のスタッフに助力を求めることである。これによって、学区に対する州教育行政機関の活動は抵抗を和らげられ、支持を得やすくなる⁴⁹。同時に、州

教育行政機関のスタッフは学区スタッフとの専門的関係を強める。第2の方法は、逆に、州教育行政機関が学区に援助や要求を差し出すことである。例えば、州教育行政機関は、連邦の補助金計画に関する情報を学区に提供する広域会議や、学区のスタッフの質の向上のための現職教育の研究会を開催する。さらに初等・中等教育法の第1編によくみられるように、一定の課業の達成を学区に強要する場合もある⁴⁴。この第2の方法の効果は、州教育行政機関がその限られたスタッフを如何に組織し展開するかという問題に左右される。しかし、大都市学区との関係確立は、州教育行政機関が地方や郊外の利害を代表する傾向が強く、また大都市学区のスタッフは給与と専門性において州教育行政機関のスタッフよりも高いと知覚しているが故に、困難である⁴⁵。

このように、州教育行政機関は戦術的には、(大都市学区を除く)下位の組織群に対しては有利な影響関係にあるが、「教育の地方支配」という一種の政治文化が優勢な州(前記のマサチューセッツ等)では地方の意向を重視した、連邦の補助金計画の執行が行われる傾向がある⁴⁶。

(c) 権限関係外の組織群

従来、主として宗教と国家の分離という原則から州教育行政機関と私立学校はフォーマルな関係をもつ必要はなかった。しかし、連邦議会は次第に、公私立に関らず全ての学校の子供は連邦の補助金計画に参加すべきであるという見解に移行し、国防教育法や初等・中等教育法では私立学校への援助を認めた。かくして、このような補助金計画に関わる州教育行政機関は私立学校と関係をもつ必要に迫られ、大部分の州教育行政機関は、学区が私立学校と交渉することを規定した州のガイドラインを制定してこれに応えた。しかし、カリフォルニア州のように、合衆国教育局のガイドライン以上に厳格な州のそれを公布して学区の補助金申請の計画案に私立学校を含めるよう要求する州もあったが、大部分の州教育行政機関は必要不可避な場合にのみ私立学校と関係しようとした⁴⁷。

広域の研究所の設立に対する援助を規定した1954年の共同研究法(Cooperative Research Act of 1954)によって創設され、初等・中等教育法第4編においてさらにその機能を拡張した研究普及センターは、研究や調査を行いその成果を学区に提供することを目的とする。研究普及活動をほとんど行っていない州教育行政機関は、この研究普及センターとはフォーマルな関係はほとんどないが、この関係の促進は両機関に利益をもたらすであろう。研究普及センターにとっては州教育行政機関を介してその成果を学区に広めればその目的を能率的に達成でき、また、州教育行政機関にとっては研究普及センターの成果を利用することにより学区にサービスを提供するその能力を高めるであろう⁴⁸。

以上の私立学校と研究普及センターにみるように、連邦の補助金計画の拡張に伴って州教育行政機関が権限関係外の組織群と相互作用する必要性は高まったにも拘らず、それは不足しているといえる。

III おわりに

連邦の教育援助政策の執行に関わる州教育行政機関の管理的課業と開発的課業は、十分に行われておらず、スタッフと組織構造における諸問題に圧迫されている。すなわち、スタッフの採用方法の悪習慣と供給源の固定化が低いレベルで同質的で保守的なスタッフと学区とのゆ着した関係を招来し、それは両課業の効率的な達成を妨げ、特に学区の計画に対する厳密な評価の実施を困難にしている。また、主要な開発的課業である州の長期的・総合的な教育計画の作成には協働できる組織

構造が不可欠であるが、分化した州教育行政機関の組織構造はそれを妨げている。

一方、連邦の教育援助政策の執行における州教育行政機関と3タイプの組織群との関係には明らかに2つの特色が看取される。第1に、権限関係において上位にある組織群と下位にある組織群に対する州教育行政機関の相互作用は活発であるが、権限関係外の組織群との相互作用は不足している。第2に、州教育行政機関の組織群に対する影響関係は、(大都市学区を除く)下位の組織群に対しては有利であるが、逆に上位の組織群に対しては概して不利である^④。結局全体的にみれば、州教育行政機関は、3タイプの組織群に対して影響力を最大限に発揮しその関係を調整する効果的な方法を開発していない^⑤といえる。

このように内部活動と外部関係の調整の双方において、州教育行政機関の活動は不十分である。すなわち州教育行政機関は、連邦の補助金計画の執行において重視されたその役割を実際には十分に遂行していないと言わざるを得ない。米国の教育の発展と問題の解決には、連邦政府の補助金計画とその執行過程における連邦・州・地方の協働が不可欠であるが、州教育行政機関のかかる状態は、補助金計画の運営に多大の非能率と損失を招来し、連邦・州・地方の円滑な交流を妨げているのである。連邦と地方の間(米国の教育行政の中心)に位置する州教育行政機関の改善が望まれている^⑥。

注

- ① L.レヴィ他編斉藤眞監訳「アメリカの政治」(東大出版会, 1963) p.5.
- ② E. K. Mosher, "Education and American Federalism" in *The Politics of Education*, ed. J. D. Scribner (NSSE, 1977), p. 102.
- ③ J. T. Thompson, *Policymaking in American Public Education* (Prentice-Hall, 1976) p. 19.
- ④ M. Grodzins, "The Federal System," in *Goals for Americans* (Prentice-Hall, 1960), Chap. 12. なおこの部分は D. J. Elazar et al. (eds), *Cooperation and Conflict*. (Peacock, 1969) p. viii より引用。
- ⑤ M. Grodzins, "Centralization, and Decentralization," in *A Nation of States*, ed. R. A. Goldwin (Rand McNally, 1963), pp. 3-4.
- ⑥ L.レヴィ他編「アメリカの政治」p. 79.
- ⑦ D. J. Elazar, "The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century," in *The Politics of American Federalism* (Heath, 1969), p. 20.
- ⑧ M. M. Milstein, *Impact and Response* (Teachers College Press, Columbia Univ., 1976), p. 4.
- ⑨ 州教育行政機関 (State Education Agency, 略称 SEA) は、州教育委員会 (State Board of Education, 略称 SBE), 州の教育の最高行政官 (Chief State School Officer, 略称 CSSO), 専門スタッフからなる州教育局 (State Department of Education, 略称 SDE) 等の州レベルの教育の管理・運営に従事する全ての機関を意味する用語として広義に使用される場合もあるが、州教委を除外し、通常州教育長に管轄される州教育局をさして狭義に使用されることが多い。本稿では後者の意味で用い、州教育局は州によって多様な規模、組織構造、名称をもつがそれを州教育行政機関と一括して表現する。
- ⑩ Milstein, op. cit., p. 13.
- ⑪ J. T. Murphy, *State Education Agencies and Discretionary Funds* (Heath, 1974), p. 245.
- ⑫ Milstein, op. cit., pp. 20-22.

- ⑬ Idid., pp.17-36, pp.126-143.
- ⑭ Idid., p. 28, p. 130より作成。以下の記述は、Milsteinのこの実証研究や他の関連する研究の発見を整理したものであるが故に、厳密にはこれらの研究の対象州のみに適合する。しかし、対象州数の多いこととそれが社会的、地域的等の諸条件を考慮して選定された州であるために、全米50州にかなりの妥当性をもつと思われる。なお、紙幅の都合上、(2)の中間の教育行政機関と、(3)の教育利益集団、教育資材供給者、および高等教育機関は取り上げない。
- ⑮ Milstein, op. cit., pp. 41-44.
- ⑯ J.S. Berke and M. W. Kirst, *Federal Aid to Education*(Heath, 1972), p. 384.
- ⑰ 州の教育の最高行政官 (Chief State School Officer) は、州の教育長 (Superintendent of Public Instruction, Commissioner of Education etc.)をさす。
- ⑱ Milstein, op. cit., pp. 45-49.
- ⑲ Murphy, op. cit., pp. 19-25.
- ⑳ Milstein, op. cit., p. 51.
- ㉑ Idid., pp. 51-55.
- ㉒ G. V. Branson, "The Characteristics of Upper Level Administrators in Department of Education," in *State Policy Making for the Public Schools*, eds., R.F. Campbell and T.L. Mazzoni Jr., (Educational Governance Project, 1974), p. 151.
- ㉓ Milstein, op. cit., pp. 60-62.
- ㉔ F. W. Wirt and M. W. Kirst, *Political and Social Foundations of Education*,(McCutchan, 1972), p. 120.
- ㉕ Berke and Kirst, op. cit., pp. 388-389.
- ㉖ Murphy, op. cit., p. 116. Berke and Kirst, op. cit., pp. 387-388.
- ㉗ Milstein, op. cit., pp. 65-67.
- ㉘ 例えば, National Advisory Council on Education of Disadvantaged Children, *Annual Report*, 1973.
- ㉙ Milstein, op. cit., pp. 67-70.
- ㉚ Idid., p. 74.
- ㉛ Idid., pp. 98-100.
- ㉜ Idid., pp. 101-103.
- ㉝ R. F. Campbell and T. L. Mazzoni, Jr., *State Policy Making for the Public Schools* (McCutchan, 1976), pp. 28-80. 抽稿「米国州レベルの教育政策決定過程」(広島大学大学院『教育学研究科博士課程論文集』第4集1978) p. 64. M. K. Milstein and R. E. Jennings, *Educational Policy-Making and the State Legislature* (Praeger, 1973), pp. 71-80.
- ㉞ Milstein and Jennings, op. cit., pp. 33-57. Milstein, op. cit., pp. 100-101, p. 103.
- ㉟ Milstein, op. cit., pp. 104-106.
- ㊱ S. K. Bailey and E. K. Mosher, *ESEA* (Syracuse Univ., 1968), pp. 72-97.
- ㊲ Berke and Kirst, op. cit., p. 336.
- ㊳ Milstein, op. cit., pp. 106-110.
- ㊴ Wirt and Kirst, op. cit., pp. 159-163.
- ㊵ Milstein, op. cit., pp. 87-88.

- ④① Berke and Kirst, op. cit., p. 227.
- ④② Milstein, op. cit., p. 88.
- ④③ Berke and Kirst, op. cit., p. 345.
- ④④ Milstein, op. cit., pp. 89-90.
- ④⑤ Idid., pp. 90-92.
- ④⑥ J. T. Murphy, "Title I of ESEA." Harvard Educational Review, vol. 41, No.1 (February 1971), p. 60. Wirt and Kirst, op. cit., pp. 161-162.
- ④⑦ Milstein, op. cit., pp. 114-116.
- ④⑧ Idid., pp. 118-119.
- ④⑨ Idid., pp. 123.
- ④⑩ Idid., p. 138.
- ④⑪ Idid., p. 143.