

《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

Comparative Professionalism of American School Superintendents and City Managers

弘前学院大学 西 東 克 介

はじめに

この文献紹介では、近年私が研究した、そしてこれからも続けようと思っているアメリカ教育長についての文献の中から、H. ジーグラ、E. ケーエ、J. リースマン著『シティ・マネージャー（市支配人）と教育長—コミュニティの紛争に対する応答（Zeigler, Harmon, Kehoe, Ellen, and Reisman, Jane, *City Managers and School Superintendents: Response to Community Conflict*, Prager, 1985.）』を紹介したい。

紹介の前に、私の研究の目的を述べておきたい。私は、大学院時代から一貫して日米の教育委員会制度を研究している。学校現場のこを取り上げても、あるいは祭のこを取り上げても、それらを、部分的にであれ「教育は政治と分離すべきである」という教育行政研究における「古い」パラダイムに関連づけるためである（先行研究とは異なったアプローチ）。

大学院時代には、このパラダイムを主に両国の制度と機能に焦点をあて分析した。しかし、このような分析のみでは、なぜアメリカで生まれたこうしたパラダイムが日本でも重要かつ不可欠なのかがよく理解することはできない。そこで、教育委員会制度の一般的な構造と機能に加えて、これを私は教育長・校長・教員に求められる専門性から分析してみればより深い考察が可能になるのではないかという思いに至った。これらの専門性の意義とその限界に、前述したパラダイムを説明する鍵があるのではないかと考えるようになったからである。

その際には、さらに学校現場を中心として、再生産・強化・弱体化させてきた日米の「思考・行動文化（例えば集団主義と個人主義）」も組み入れて考察することを予定している。こうした文化は、左右のイデオロギーや宗教などの違いにかかわらず、それぞれの国の多くの人々が持ち合わせている習慣である。我が国では、集団主義の文化が、かつて（戦後）は総じてプラスに働いてきたと言えるが、バブル経済崩壊後は、こうした側面のマイナスが次々と露呈している。このことは、日本の集団主義文化を否定して個人主義文化への完全な移行を目指すべきだということではない。まずは、日本の集団主義文化の問題点を、日本とアメリカの教育行政機関や教育にかかわる専門家とを比較しつつ考察してみようということである。

具体的な教育改革も重要だが、その結果、我々がどのような思考・行動習慣を持つようになるのかを予測し、かつ議論を重ねる必要がある。そうしなければ、あらゆる改革がなされても、結局は集団主義文化のプラス面よりマイナス面がいたるところで噴出しよう。集団主義文化のプラス面よりマイナス面を多くの国民が意識しないかぎり、改革が行われたとしても、振り出しどころか取り返しのつかない負の遺産を多くもたらしめてしまうかもしれない。私が思うには、日本の集団主義文化も垂直的なものから水平的なものへ変容している（H.C. トリアンディス著、神山貴

弥・藤原武弘編訳『個人主義と集団主義』, 北大路書房, 2002年, 46-50頁を参照。)。こうしたことを考察するためにも, 前述した文献を中心にさらに研究を進めていきたい。

紹介する文献は, 決して新しいものではない。管見の限り, 日本の多くの関係する研究者にすでにその存在が知られ, 部分的に引用されることはある。だが, 日本の現在や将来の教育行政を考察する場合に, 大いに参考になろうかと思われる部分が多く見られるので, ここにそのわずかな部分を紹介していきたい。

H. ジーグラールは政治学者, E. ケーエは教育行政学者, J. リースマンは社会学者である。この著書は行政学を専門とするものであっても, 細かな部分はもちろん大ざっぱな全体的理解もかなり困難であった。

その理由として, 私は以下のものが挙げられると思う。

- ① 我が国の政治学や行政学の研究者にとって必ずしも主要な研究対象ではないアメリカのシティ・マネージャーや教育長(教育委員会)制度についてのかかなりの知識が読み手にあることを前提にして論述が展開されている。
- ② 3人の著者の専門である政治学, 教育行政学, 社会学についての知識, さらにには紛争論, 組織論, そして一般的な専門職の専門性についての知識があることも前提とされている。
- ③ 我が国では, シティ・マネージャーが主に政治学出身の行政学者, アメリカ教育長(教育委員会)が教育学出身の教育行政学者が研究を積み重ねており, この2つを同時に研究している学者がいないか, いても稀であると思われる。
- ④ 我が国ではアメリカの教育委員会制度に関する研究は多いが, これに比して教育長についての研究が非常に少ない。

以上のような事情もあり, 私自身がまだまだ他の文献にあたりつつ, この文献を探求している段階であることをお断りしておく。

Introduction: Background of the Study

本書の2つの前提。

- ① アメリカの教育における主たる統治単位(学区)は, 紛争管理(conflict management)の研究から始めることが適切。
- ② 学区における紛争管理の体系的研究が比較されるべき。

革新主義の時代以来, 学区と都市の統治構造は, 非政治化の意図による改革と, それを技術的(technological)なものにすることを受け入れてきた。よく包囲された教育長職といわれるが, 同じような状況にあるシティ・マネージャー職と比べて, その性格が違っている程度を考察することに価値があると考え。1981~1982年にかけて双方のいずれかの職にある104人から, 45分から2時間にかけてインタビューを行った。その際には, ホール(Hall, Richard, "Professionalism and Bureaucratization", *American Sociological Review* 33:92-104, 1968)の Professional Attitude Scale)を修正して使い, 測定した。

1 Professionalism and Responsiveness

The Belief in Expertise

The Motives of Experts
The Dangers of Evangelism
The Legacy of Reform
Why a Comparison?

その中身の違いはあるにせよ、教育長やシティ・マネージャーは、素人の議会に説明責任を有する専門的に訓練された玄人 (experts) であるという共通の特徴を持つ。これは市政改革運動の成果であるが、専門性と応答性の間にはディレンマが生じる。アメリカ人はいかなる政治的決定でも、その内容が公衆感情と異なるべきではないと信じているからである。

ギュリックとアーウィックの『行政科学論集』は、「中立的資格 (neutral competence)」というアイデアの基盤になっていた。つまり、玄人は政治的に中立で、技術的に能力 (資格) があるというものである。束縛を受けない中立的資格という考えが後に広まり、そしてこれが大きな市政改革運動の産物というより、教育改革運動の産物になった。玄人は、素人の玄人に対する自治 (autonomy) への関与を不合理なものとする。ゴールドナーによれば、注意深い技術上の決定がなされる場で素人の参加者は議論できる能力がないという (Gouldner, Alvin W., *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*, The Seabury Press, 1979, p. 86.)。

今日、教育は他の分野以上に調査分析と行政 (research and administration) との連結関係が深い。例えば、連邦政府は全米教育研究所 (the National Institute of Education) を通じて、教育改善に連動した様々なプロジェクトを予算化している。さらに重要なのは、行政官が学校-コミュニティ関係における様々な問題を解決するために、調査分析の適用が利用できると信じていることである。以上のことは、皮肉なことに、教育が政治化されることによって、100年前の教育改革運動における福音主義 (evangelism) が残り、そこには技術的な知識に依存してしまう危険が孕んでいられると思われる。結果として、教育ガバナンスは、合理的な問題解決、紛争管理、あるいは連邦政府が予算化する事柄を専門とするコンサルタントによって餌食にされている。

技術的専門知識対素人の参加という紛争の解決は、社会科学者の中心課題である。政治学者にとっては、政策過程における支配的アクターとしての専門家の出現は、多元主義デモクラシーへの重大な挑戦になろう。エッチオーニによると、官僚制化と専門知識化の増大は、サービスを利用する公衆が、これを供給する教員や管理職から引き離されてしまうことすらあるという (Etzioni, Amatai, *Modern Organizations*, Prentice-Hall, 1964.)。

組織におけるプロフェッショナルリズムの価値は、その特殊な知識の支配によってはかられる。専門家は、官僚制に対して自らの価値を肯定する知識への要求を熱心に保護し、官僚制における自治と権威への権利を擁護する。官僚制の職員がその中で作業における自由を得ようとするとき、公衆は政策決定において遠い親類にさせられてしまう。さらに、効率は専門知識や自治を必要とする。

ウィレンスキーは、チェックを受けない専門家はデモクラシーや効率にとって危険を示すことになるが、その危険性は行政部の訓練、対抗安全装置 (adversary safeguards) や類似の行政手段の利用、それに聡明な世論の力によって抑制されるという (Wilensky, Harold L., *Organizational Intelligence*, Basic Books, 1967, p. 116.)。

シティ・マネージャーと教育長は、革新主義の時代以来、専門家として確立されていった制度

で、コミュニティの公経営体の経営専門家であるなど、いくつかの共通点がある。他方で、一般の自治体より、学区は政治化を避ける制度として発展してきた。だが、周知のように、1970年代以来、学区（教育行政）もますます政治化することになった。それゆえ、紛争の処理や解決をめぐる、両者の属する組織、両者の専門性、両者の専門性の準備過程などを分析し、その違いと共通性を明確にしていくことに重要な意義が生まれる。

その一つは、シティ・マネージャーより、教育長に高度な専門職上の自己同一化（identification）があり、かつこの自己同一化は内部組織の権威を高めうるが、専門知識がもはや価値のない資源にまで到達・拡大していくコミュニティの紛争解決においては、逆機能となることを我々は確信している。検証された都市の生活問題は、一層技術的なものでなくなりつつある。にもかかわらず、両者のリクルートメントは、技術的問題の解決者（solvers）を好んでいる（Stillman, Richard, J., "Public Professionalism in Perspective: City Managers, Career Diplomats, School Superintendents Compared and Contrasted," In: Stillman, Richard, J.(ed.), *Rise of the City Manager: A Public Professional in Local Government*, University of New Mexico Press, II. 1974, p. 107.）。この意味では、両者の問題は類似している。「シティ・マネージャーは、人間的混乱の状況を意味づけるより、技術的なデータを収集・解釈し、問題の論理を分析し、特定の事例に諸規則を適用するのが得意である」（Banfield, Edward C. and Wilson, James Q., *City Politics*, Vintage, 1963, p. 174.）。

2 Conflict

Traditional Views of Conflict

A Definition of Conflict

Coping with Conflict

北東部と中西部の51の学区を研究したマッカーティとランゼイによれば、「今日の教育行政官は、一連の不満に包まれた圧力に包囲されているという評価を避けることはできない……以前は力のなかった個人が、協働するなら団結されうる力に急速に気づきはじめている。アメリカ社会を通じて、最も明確な緊張は、（教育）委員会を激しい政治的なアリーナに立たせ活気づけた」

（McCarty, Donald J. and Ramsey, Charles E., *The School Managers*, Greenwood, 1971, pp. 153, 211, and 213.）と述べている。

このように、教育長は1960年代に政治化の波に飲み込まれた。まさに、教育長が政治に関わるべきではないとする専門職上の格言とは逆に、政治的権力を持つ政治的アクターであることが白日のもとに曝された。だが、多くの教育長にとって重要なパラドクスをもたらした。つまり、紛争が生じると、非常に細かく開発された技術的手腕も価値がないだけでなく、負債（a liability）にすらなつた。

(1) 紛争の定義の機能化

紛争の定義は何十年も混乱している。本書は、紛争を学校やいずれの組織にも共通する一般的な定義「2つないしはそれ以上の当事者が、それぞれの目標の不一致を認識する状況」（Nebgen, Mary K., "Conflict Management in Schools," *Administrator's Notebook* 26, 1978, pp. 1-4, 77-78.）からはじめる。だが、目標の不一致が必ずしも一般に認められた紛争行動を起こすわけではない。

ロスやジンメルによると、不一致の目標は、紛争ないしは競争のいずれかをもたらすという (Ross E. A., *Principles of Sociology*, Century, 1930. Simmel, George, *Conflict and the Web of Group Affiliations*, Free Press, 1955.)。これは、一般に敵の努力を妨害しない競走 (race) と妨害が目標で、相互作用の要素を含む戦い (fight) の違いに似ている。

コーザーは、以上のことをとらえた紛争の定義を適切に行っている。つまり、紛争とは「わずかな地位を権力や資源を求めての価値や要求に対する争いであり、そこでは敵の目標は、ライバルを中立化させ、妨害し、排除すること」(Coser, Lewis, *The Functions of Social Conflict*, The Free Press, 1956, p. 8.)であるという。したがって、我々の最初の定義は、相互に認識されかつ一致しない目標と、干渉への認識された機会の意味をも含むものとする。

(2) 紛争の次元の特定

紛争は個人の内面から国家間のものである。ここでは私的な紛争には関心がない。以下はベイリーの紛争の分類 (Baily, Stephen K, "Preparing Administrators for Conflict Resolution," *Educational Record* 52 (Summer), 1971, pp. 233-239.) であり、教育委員会-教育長の関係にもこれらを適用した。

対下位 (subordinate) 紛争 (行政官と部下の間)

対上位 (superordinate) 紛争 (行政官と上司の間)

対水平 (lateral) 紛争 (行政官と平等の立場にある者・組織と間)

管理 (management) に関する公的ないしは私的組織内部の分析を扱う文献では、明らかに管理が対下位紛争に関心があり、紛争を破壊的な力として扱っている。例えば、マーチとサイモンの「意思決定における標準メカニズムの崩壊」(March, James G., and Simon, Herbert, *Organizations*, John Wiley, 1964.) などである。だが、我々にとって重要なのは、この対下位紛争が行き詰まり、教育長 (教育委員会) と争う校長が、裁判所へ訴訟を起こすという結果により対上位紛争に変化したり、論争を解決できない教員が、(教育長と水平的関係をもつ) コミュニティ組織の賛成や反対を獲得したりするという対水平紛争に変化したりすることがあるという事実である。

紛争が拡大するにつれ、争点は、より抽象的で不明瞭になり、簡単な証明を受け入れなくなる。このような状況では、専門家の資源は紛争管理にあまり関連性を持たなくなる。エデルマンは、政治の共通現象として、何ら明白な資源の再配分もなく、紛争がかき消され、紛争集団が満足しているように見えることがあるとした (Edelman, Murray, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, 1964.)。つまり、主に単純化され、かつ歪められたシンボルに応答するということが、我々の社会のほとんどの人々の特徴である。我々は、シンボリックな満足を議論の中に明確に位置づけるべきだと考えている。

我々の紛争の定義は、以下のような紛争管理活動の概念化を導く。

- ① 紛争は、紛争の当事者が能動的な阻止行動を破棄するか少なくとも中止するとき、管理されている。紛争管理は能動的なものから受動的なものへの転換である。
- ② 成功する管理は紛争を制度化する。

- ③ 社会紛争は回避によって管理されることはない。逆に、回避は、紛争の拡大と広い市民参加を導き、より複雑な管理の問題を導く。
- ④ 組織内の紛争管理は、幅広い社会的・政治的紛争管理より、一連の多様な活動を含む。組織内の紛争の争点は、強いイデオロギー的要素を持たないようであり、かつ当事者の専門知識は認められる。公的な紛争拡大の際には、当事者は、強く持つイデオロギーを彼らの目標に掲げ、そして専門知識の正当性を認めない傾向にある。例えば、シンボル操作は、組織内の紛争を解決するより、これらの紛争を救うのに適切である。
- ⑤ 我々の興味ある公的な紛争と結びついた管理活動は、紛争拡大の統制に向けられる。

3 The Winnowing Process

Selection

Policy and Administration

Sources of Information

Votes of Confidence

Professionalism and Career Patterns

Leadership Orientation and Authority

Influencing Elections

Bureaucratic Leadership

Loyalty and Its Problems

専門職になるには、とにかく教育を獲得すること。ただ、その教育は、必ずしもその職業において、当事者をよりよくするとは限らない。それは、単に仕事ができるはずだといった証明にすぎない。タイアックが説明しているように、教育長職の創造に関わるイデオロギー的前提は、教育あるもののみが教育をしようという考え方を支持するものである (Tyack, David, *The One Best System*, Harvard University Press, 1974.)。

これに対して、シティ・マネージャーの専門性は、一方では教育長と同じようなイデオロギーによって支えられてきたが、他方では学区の管理ほど都市の管理には資格への圧力は少ないし、形式的教育は必要ないとされる。シティ・マネージャーは、心の中では、非政治的な生活を望んでいるかもしれないが、その期待が非現実的であることを知っている。教育長は、自らのサービス配分が本質的に技術的なものであるという考え方により多くの関心を持っている (教育長のキャリアや専門性に関する調査・分析は、Glass, Thomas E., *The 1992 Study of the American School Superintendency*, American Association of School Administrators, 1992, と Glass, Thomas E., Björk, Lars G., and Brunner, C. Cryss(eds), *The Study of The American School Superintendency 2000*, American Association of School Administrators, 2000 に詳しい。)

政策過程は一提案の展開をもって始まる。この点は、シティ・マネージャーも教育長も同意する。つまり、彼らは、素人の議会 (教育委員会) の為に課題や提案を展開すべきであるし、そのように期待されている。実際には、教育長の方がより多くの勧告を出しているようだ。教育委員会の採決が必要な事例の少なくとも3分の2において、教育長の勧告が書面ないしは非公式に伝えられている (Tucker, Harvey, J. and Zeigler, Harmon, *Professionals versus the Public*, Longman, 1980.)。

立法部が立法化しようとする、情報が必要となる。実際、ほとんどの政策の開始が、市長、シティ・マネージャー、知事、大統領、行政官僚制へと移ってきた。だが、これに対して、ほとんどの議会が、教育委員会のように多く同意するものではない。教育委員会は、議会のように専門化した常任委員会制度を持っている例は少ないし、ましてや独立したスタッフを持っている例はほとんどない。

常任委員会は、行政部の勧告を消化しつつ、各利益団体の証言に基づいて、法案の修正を展開する。利益団体は、こうした委員会のメンバーと非公式のコミュニケーションに力を入れる。他方で委員会のスタッフは、場合によっては、政策ネットワークを形成し、利益団体と相互作用をはかっていく。

一方では、行政官は専門家と定期的に協議をし、実質的な便益を享受しているが、他方では、専門職の協会がその政策領域において同意を形成したり、間接的に州や地方政府の政策課題に影響を与える。ウォーカーは、こうした「水平」方式 ("horizontal" mode) のコミュニケーション支配に注意を喚起した。行政官が専任の専門家であると、その協会は、全米学校教育委員会協会 (the National School Board Association) 以上に、水平的コミュニケーションの機会の際により強力となる。その結果、教育委員会における常任委員会の欠如は、競合する政策の選択を開発させないことになる。

これまで見てきたことから、教育委員会は、市会がシティ・マネージャーの勧告を拒否するほど、教育長の勧告を拒否しない。こうした長年の傾向から、教育長はいかなる敗北をもプロフェッショナルリズムへの威嚇と考えている。シティ・マネージャーは、一般に2、3度は負けることを覚悟している。

教育長とシティ・マネージャーのプロフェッショナルリズムと法案成否の関係は、逆に機能している。高度にプロフェッショナルな教育長は、低いプロフェッショナルな教育長より、教育委員会にしばしば負けてしまう。逆に高度にプロフェッショナルなシティ・マネージャーは、低いプロフェッショナルなシティ・マネージャーほど市会に頻繁には負けない。

最大の敬意を期待される高度にプロフェッショナルな教育長が、最小の敬意しか得られない皮肉をどう理解するのか。一つには、こうした教育長の寛容の幅の狭さが原因である。つまり、彼らは、選択の際に、妥協回避をする為にしばしば教育委員会に負けてしまう。それゆえ、プロフェッショナルリズムは、不平の少ない教育委員会と相関関係にあるという事実が極めて重要である。結果として、教育委員会は、教育長に託すか、彼らを解雇するかになる。

本書の立場は、教育とプロフェッショナルな関与が「良き」管理の前提ではないということである。我々の関心は、プロフェッショナルリズムの本質である自治の意味である。クラークは、「作業が専門化するにつれて、組織は専門家の判断の余地と専門家の意思決定の自治を生み出すに違いない」という (Clark, Burton R., "Organizational Adaptation to Professionals", In: Vollmer, Howard M., and Mills, Donald L. eds., *Professionalization*, Prentice-Hall, 1966, p. 285-286.)。だが、こうした自治を強調すれば、プロフェッショナルリズムは、素人のコントロール、草の根民主主義、あるいは自治に挑戦する思考形態などの支持者と争うことになる。特に、教育長は、ホールの専門職態度測定 (Professional Attitude Scale) を使うと、こうした自治への信念が飛び抜けて高くなっている。

専門家と素人の不安定な関係に対する学区の答えは、教育長に権限を集中させることであった。「教育委員会は、リーダーシップを教育長に依存しなければならない。……委員会は企業における役員会議 (a board of directors) であり、教育長は、直接運営にかかわる長ないしはジェネラル・マネージャーである (Greider, Calvin, et al., *Public School Administration*, 1961, pp. 131-143.)。』

期待される教育長の主要な責任

- ① 議事日程の設定。議事日程の項目の約75%が、教育長ないしは中央事務局の職員によるもの。
(Tucker, Harvey, J. and Zeigler, Harmon, op.cit., p. 124.)
- ② 執行勧告 (executive recommendations) の作成。
すべての議事日程の3分の2は、この勧告によって支持されている。
(Tucker, Harvey, J. and Zeigler, Harmon, op.cit., p. 144.)
- ③ 政策の執行と評価。

このように、教育長は、中立的専門家ではあり得ず、自らの職務を強力なリーダーシップによって、政策を作成するものとして位置づけている。

興味をひかれるのは、教育長は、シティ・マネージャーより、共感できる教育委員 (議員) の選出や再選に関与するようになることである。教育委員の選挙は、ほとんど現職者が挑戦されることなく、キャンペーンも「最小のお金で最良の教育」という陳腐な決まり文句を強調し、投票率も (予想通り) 低い。それゆえ、教育長は、手を汚すことなく、教育委員選挙に影響を与えることができる。

教育長が、シティ・マネージャーより、紛争管理への全体的時間が少ない理由は、教育長が、あまり紛争が生じないように、教育政策形成のコントロールに力を入れているからだ。シティ・マネージャーも政策形成の役割を期待されているが、市会が政策形成に活発で、シティ・マネージャーは、支配的政策形成者ではない。市会は、シティ・マネージャーを「十分な給与がある被雇用者であり、報われない忠誠心を与え、市会の命令により統治され、そして議員の政策の希望と目標を受け入れることを期待されている—『トップであるべきだ』』—と使いこんでいる。

教育行政の最近のイデオロギーは、教育長が「かつて貢献した委員会によって威嚇されて」と言うが、この主張は、これまで述べてきたことから間違いである。加えて、教育長は、教育プログラム (「カリキュラム、教科書の選択、教員と校長の配置、人事の勧告」) の形成について、強い専有的感覚 (proprietary feeling) を発達させている。

以上のことから、革新主義の時代以来の同じ伝統から、一方はプロフェッショナル、他方は「セミ・プロフェッショナル」という違いが生じていると言える。

理論的には高いプロフェッショナリズムは、強いリーダーシップを求めないはずである。だが、調査によると、高いプロフェッショナリズムを有する教育長は強いリーダーシップを求めている。教育長に比べて、低いプロフェッショナリズムを有するシティ・マネージャーは、高いリーダーシップを求めることが期待されたが、調査によると、弱いリーダーシップが多く出た。

これらの結果から、教育長が非政治的であるという伝統的仮説よりも、かなり彼らは政治的である。それでも、高いプロフェッショナルな教育長が「一般的な」政治論争において、積極的か

つ徹底して戦うだろうか。疑問である。

専門家 (professionals) は、一般にその専門性に対するほど、(雇用されている) 組織に忠誠心を感じない。問題の一つは、統治組織の求める応答性とプロフェッショナルな応答性の調和である。

ゴールドナーは、専門家を「ローカル」と「コスモポリタン」の2つに分類した (Gouldner, Alvin W., "Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles," *Administrative Science Quarterly* 2, 1954, pp. 281-306.)。「ローカル」な専門家は、雇用される組織への忠誠に重きを置き、そこで昇進し、上手にやっていきたいと考える。彼らは、専門家としての忠誠心は2次的で、プロフェッショナル志向というより、官僚的志向といってよい (Scott, Richard W., "Professionals in Bureaucracies-Areas of Conflict," In: Vollmer, Howard M., and Mills, Donald L., op. cit.)。彼らは、官僚制内部からであれ、より大きな統治機関からであれ、発生した地方の要求に積極的かつ素早く応じる。

他方で、「コスモポリタン」な専門家は、内在化されたプロフェッショナルな価値によって導かれる。彼らは、この実現の為にかなりの自治を要求する。そして、彼らは、さしあたり、雇用される官僚制に忠誠を尽くしても、一つの立場に自らを置くのではなく、専門職 (profession) の立場をとる。ただ、自治の要求と専門職の立場のいずれか一つでも貫ける専門家はほとんどいないことが予測される。

4 The Parties to Conflict

The Job of Governing: How Much Conflict?

Governmental Intervention

Local Legislatures

School Board Representation

Committee Structure

Public Apathy

Cooptation and Interest Groups

Teachers and Collective Bargaining

紛争についての明確な説明を取えてしないで、教育長やシティ・マネージャーに、全体のうちのどのくらいの時間を紛争管理に費やしているのかを詳細に聞いた。これは、紛争が数ではなく、その大きさ、つまりそれに費やした時間が重要だからである。平均すると、教育長は、約4分の1、そしてシティ・マネージャーは約3分の1を費やしていると答えた。この違いは、これまで説明してきたプロフェッショナリズムと一致している。教育長の紛争は、組織内部より、また公衆やその代表者より、プロフェッショナルを巻き込むことが多い。

州の役割

一般に、地方学区で使われる予算の約3分の1は州政府、約8%が連邦政府からのものである。州や連邦政府の予算配分は、地方学区以上に政治的な過程である。学校行政官は、地方では非常に支配的であるが、州レベルでは教育における利害を有する教員組織や他の諸団体ほど影響力を持っていない (McDonnell, Lorraine M., and Pascal, Anthony H., "Organized Teachers and Local

Schools," In: Williams, Mary Frase(ed.), *Government in the Classroom*, Proceedings of the Academy of Political Science N.Y., 1978.)。セラノ判決(1971)以前でも、学校財政は州議会の主要な関心事であったが、この判決以来、学校財政改革運動が激しくなった。もっとも、多くの州が教育計画を不平等であるとの判決を受けても、州議会はすぐには新しい援助の工夫をしなかった。多くの州の教育への予算比率が、州内学区間の標準を維持できる程度にまで増えていなかったからである。

これは地方議会と異なり、州議会が分断された学校ロビーに包囲されているからである。教育委員会の団体と行政官の団体が対立している。そして、これら双方と教員の団体が、アカウンタビリティ、集団交渉、身分保障、および関連する争点について対立している。さらに、地方の教育者達と学校財政に関する専門家の州職員との間に対立がある。それゆえ、学校財政の専門家は、自分たちが支持するプログラムに多くの政治的支持を生み出しえないという(Garms, Walter I., Guthrie, James W., and Pierce, Lawrence C., *School Finance: The Economics and Politics of Public Education*, 1978, Prentice-Hall.)。州の政治にとって、専門知識はあまり価値のない資源である。

さらに、アカウンタビリティ運動が広まるにつれ、学校の公衆に対する応答能力をより高めるために、州教育庁から州議会へと、能力テストなどの目標の決定が移行しつつある。この意味で州目標の設定は教育支配層を政治的に脅かしつつある。

連邦の役割

連邦(議会、行政、裁判所)は平等を強調し、州はアカウンタビリティ達成を切に望むことから、地域の学校は自由と効率を最大限求めている。それゆえ、連邦と州・地域は、鋭い対立(特に人種撤廃政策で)をすることがこれまでもあった。

統治に関わるあらゆる専門家は、一貫したかつ包括的な諸価値を開発する。教育における正統派は、連邦の職務執行命令における平等を絶対的に好む。したがって、教育長は、地方の選挙民の雰囲気より、そうした専門性と一体性を感じ、それにより紛争を減少させてきたのである。

シティ・マネージャーは、その団体がその専門的な一貫性を欠いている。また、プランナー、消防長、警察長などは、シティ・マネージャーから独立した団体を持っている。

マシーンは、改革運動に対して、教育の統治よりも、自治の統治にはるかに抵抗して関わった。一つの可能な説明として、合理的管理の主張は、子どもを神聖な対象として議論する際に、より一層強い説得力があるということである。専門家に信託するという主張は、教育を非政治化するために驚くほど成功した。改革者達は、制度が行動を統制できると信じ切っていた。その結果、教育委員会は企業や専門職の人々が委員を占め、労働者階級は排除されることになった。

1968年の時点でも、こうした状況は変わっていなかった。これら多くの教育委員は、表面上は彼らの経済的利益とは逆に見える方法でしばしばふるまう。対照的に、豊かでない人々は、一般的に「民族や政党への忠誠心」などによって吸収される。この理由のために、改革者達は、地方選挙民の状況の変化を求めていたのである。

教育委員は、「政治化された」家庭の出身者でないことが多い。それゆえ、一般的には教育委員が、より高い職務への踏み台として使われることは少ない。その意味では、改革者達のねらいはうまく機能してきた。改革者達の主たる目標は、より低い階層の人々ではなく、教育長のプロ

フェッショナルな役割に共感のできる人々を教育委員につけることであった。より低い階層の人々は、「玄人にお任せ」しない傾向にあり、日常の学校運営に関与したがる傾向があるというのである。

学区も地方自治体も、連邦や州に比べると、教育委員会や議会は、職員が少なく、賃金が低く、かつ低い能力開発しか行われていない。小さな学区の教育委員会には、常任委員会が都市(the large cities)の常任委員会とほぼ同じで46%にしかない(National School Boards Association, *Survey of Public Education, in the Nation's Big City Schools*, National School Boards Association, 1975, pp. 48-50.)。改革への信奉者は、こうした常任委員会が専門知識への競合と党派的な結束をまねいてしまうとし嫌悪している。だが、我々の調査によると、(常任)委員会の存在が、紛争を減少させ、かつ悪化させない。

公衆との紛争をコントロールする一つの伝統的方法は、かかえこみ(cooptation)である。こうした手段としての委員会(審議会)のメンバーは専門知識や権威を持つ企業や専門家団体のリーダー達である。彼らは、一方では議員や行政官の価値観を反映することもあるが、他方では常任委員会とは異なり、教育長やシティ・マネージャーにとって、敵対する多数派になる可能性もある。

改革者達は、地方政治における利益団体を非制度化する方向で動いた。我々の調査では、今日、参加形態を団体と個人のコンビネーションと考える教育長は25%、同じようにシティ・マネージャーが42%であった。さらに、個人参加を好まない教育長が40%、同じようにシティ・マネージャーが29%であった。

加えて、シティ・マネージャーの関わる外在的な利益団体よりも、教育長の関わる利益団体は、PTAに見られるように、外在的でありながら「内在的」性格が強いといえる(Stelzer, Leigh, "Institutionalizing Conflict Response: The Case of School Boards," In: Wirt, Frederick(ed.), *The Policy of the School: New Research in Educational Politics*, Lexington Books, 1975, p. 73.)。多くの教育長にとって、重要な紛争相手は、外在的な組織よりも、内在的な専門家組織である。それが教員団体である。

教員は、集団的政治力として出現する以前、学区の「被雇用者」かつ専門家であり、政治を避け、行政の意思決定に挑戦しなかった。教員によると、専門家であることは、分裂、特にストライキを避けることを意味していたという。最も古く、最も大きな組織の全米教育協会(the National Education Association)は、1960年代以前、行政官によって支配され、かつ統一テーマを強調していた。1960年代連邦政府の一連の教育への介入は、地方行政官には支持された。だが、教員の問題には多くのエネルギーや予算を使わなかったので、教員の疎外感が強まった(Guthrie, James, "Emerging Politics of Education," *Educational Evaluation and Policy Analysis* 3, 1981, pp. 75-82.)。

ピアースによると、行政官の消極さゆえに、両親や市民の参加は制限されたが、教員の団結による集団交渉が行政官による権力の独占を壊し始めたという(Pierce, Lawrence, "Teachers' Organizations and Bargaining: Power Imbalance in the Public Sphere," In: National Committee for Citizens in Education, Commission on Educational Governance(ed.), *Public Testimony on Public Schools*, McCutchan, 1975, p. 106.)。重要な事実は、集団交渉権が専門的な管理への配慮もなく、教員の熱望に同情的な議会によって与えられたことである。

5 The Selection of Strategies

Sources of Conflict

Depth of Change

Strategies, Attitudes, and Behaviors

アイジンガーによると、地方自治体と市民との接触 (contacts) には2種類あるという。一つは個人に対する不正の修正を求める「要望 (request)」接触であり、もう一つはより一般的レベルで変更を求める「意見 (opinion)」接触である。前者の接触が3分の2を占めるという (Eisinger, Peter K., "The Pattern of Citizen Contacts with Urban Officials," In: Hahn, Harlan(ed.), *People and Politics in Urban Society*, Sage, 1972, p. 49.)。学区における接触も、これとほぼ同様の傾向を示している (Tucker, Harvey, J. and Zeigler, Harmon, op.cit., p. 192.)。

図表5.1 教育長とシティ・マネージャーの諸問題の出所

問題の出所	教育長	シティ・マネージャー
1. 州の介入	85%	73%
2. 連邦の介入	85%	62%
3. 財政	75%	54%
4. 集団交渉	56%	33%
5. アファーマティヴ・アクション	21%	31%
6. 人種関係	23%	29%
	N=52	N=52

この図表に示されているように、諸問題の出所として教育長とシティ・マネージャーに感じられているのは、意外にも学区や自治体に身近な問題よりも州や連邦の介入であるということである。

図表5.2 紛争におけるイデオロギー的要素のレベルと職業との関係

イデオロギー的要素	職 業	
	教育長	シティ・マネージャー
低い	37%	46%
中	10%	21%
高い	53%	33%
	100%	100%
	(51)	(52)

この図表に示されているように、地方自治体よりも学区で生じる紛争はイデオロギー的要素が高い。これまで述べてきたように、地方自治体より学区で生じる紛争の数は少ないが、この図表から学区で生じた紛争への対応は難しくなる可能性が高い。

6 Future Trends in Educational Conflict

Demographic Trends

School Closures

Geographical to Budget Cuts

Increasing Enrollments

Financial Trends

Political Trends

What Have We Learned?

Conclusion

我々の検証からすると、学校ガバナンスにおける応答ないしは紛争は一般的にほとんどない。だが、ガスリーは、「公立学校の選挙基盤は縮小を続け、資源の競合はより明確になるだろう。公教育に関する意思決定が、より政治化され、かつ中心となってなされるだろう。教育コミュニティー内の紛争は強まることになるかもしれない (Guthrie, James, *op. cit.*, p. 75.)」という。

それでも、本書の叙述で明らかにしたように、我々は、考察されねばならない人口的、財政的、そして政治的な舞台において、重要な新しい傾向があることを認めるが、これらが「新しい教育の政治」をもたらすわけではないと考える。

将来も現在の予算規模を維持しようと思えば、教育委員や学校行政官は、公立学校が一層確立されていく事例を構築するように、双方の調和された努力を必要とする。行政官が紛争や予算の削減に直面しても、公衆の信頼を維持しようと思えば、より応答的であるのみでなく、効果的に紛争を管理することを学ばなければならない。

おわりに

本書は、一方では極めて斬新な実証研究でありながら、他方ではいかなる専門性が紛争管理に効果的に対応できるのかを2つの制度を比較しつつ、理論的に探究したものである。しかも、全体は、一貫してアメリカ行政学のパラダイムである「政治・行政二元論」とアメリカ教育行政学の「パラダイム」である「政治・教育分離論」という課題をも探求している。それゆえ、自らが本書を選び、自らの責任ではあるが、浅学の紹介者にはあまりに荷が重すぎたと反省している。本書は緯（よこ）糸に理論（思想）と経（たて）糸に実証（実践）がきめ細やかに編まれ、その表面は全体として統一性があるものの、複雑なデザインがなされた織物のようである。