

アメリカ合衆国における州レベルの教育政治学

宮崎女子短期大学 加治佐 哲也

Abstract

The Politics of Education in the United States : Review of the Research Literature on State Politics in Education

Tetsuya KAJISA (Miyazaki Womens Junior College)

This paper reviews major studies of state governments and education (a sub-field of the politics of education in the United States), and briefly examines two problems found in these studies. They are divided into two categories : (1) educational policy actors studies and (2) studies of the determinants of educational policy outcomes. The educational policy actors which have been investigated in many studies are (1) state governors, (2) state legislators, (3) state boards of education, (4) chief state school officers, (5) educational interest groups, and (6) state courts. (State courts studies are not dealt with in this paper.)

These studies revealed the following about each actor :

- (1) State governors. (i) They are strongly influential in the educational policy-making processes. (ii) They have private staffs to deal with educational affairs. (iii) Without exception they are strongly concerned about educational finance and taxation.
- (2) State legislators. (i) Their voting behaviors pertaining to educational bills are not related to one factor only (their educational attitudes), but to several types of variables (their age, frequency of interaction with lobbyists, their percentage of the vote in the latest election, extent of urbanization in their districts, etc.). (ii) In 1977-78, they became the main initiators in educational reforms, whereas state governors had formerly been predominant.
- (3) State boards of education. (i) The selection processes of their members are unresponsive to the people's will and interest. (ii) They are unexpectedly minor actors in the educational policy-making processes. (iii) The extent of their influence is not related to their selection methods (election by people or appointment by state governors).
- (4) Chief state school officers. (i) They exert some influence in educational legislations. (ii) In practice, they have more power than their state boards of education.
- (5) Educational interest groups. (The subject of most research.) (i) The organization structures of educational interest groups are classified into four types : locally-based disparate, state-wide monolithic, state-wide fragmented, and state-wide syndical. (ii) They consistently have a great influence upon educational policy-making. (iii) Teacher associations are the strongest groups.

There have been two studies of the determinants of educational policy outcomes. One concluded that economic variables are more influential than political variables in shaping educational policy

outcomes. By contrast the other contended that political variables have a considerable impact upon policy outcomes.

Two problems found in these studies are : (1) Only a limited number of states have actually been covered in these studies. (2) The methods and contents of surveys are not fully presented.

1. はじめに

「教育政治学」(Politics of Education)は「教育行政過程を政治過程と認識して教育行政における政治的現象を経験科学的・実証的に究明する」学問分野である。1960年代以降多くの研究成果が蓄積されているが、アメリカにおける教育政治学の諸研究は研究対象を基準にすれば次の5領域に区分できる。すなわち、アメリカ教育行政機構を構成する地方、州、連邦の3段階の政府各々に関する研究つまり①地方レベルの研究(教育行政参加、教育委員会・教育長、地域権力構造などの研究)②州レベルの研究③連邦レベルの研究(連邦教育法の成立過程、教育利益団体の影響力などの研究)④これら3政府間の関係の実態を解明するより最近の研究(連邦教育法・州教育法の実施過程、連邦教育政策の州・地方へのインパクト、州教育政策の地方へのインパクトなどの研究)および⑤教育行政へのそのインパクトの大きさが認識されるようになった連邦・州の裁判所に関する研究(教育財政改革、教育における人種差別撤廃、教員団体交渉、障害者教育などに関する政策の決定・実施に果たす裁判所の役割を解明する研究)である。

本稿は州レベルの研究についてその進行状況を整理したものである。教育政治学の諸研究はまず地方レベルのものから開始され、連邦レベル、州レベルへと拡充して来たが、州レベルの研究は地方・連邦のそれと比較して質・量双方において劣ると従来言われてきた。しかし、連邦からの教育援助による州の教育行政の規模と機能の拡大、州の教育財政制度の改革による州の公教育費負担率の上昇、およびこれらに伴う、州の制定する教育政策の範囲の拡大によって、アメリカ教育行政における州の役割がとみに高まったため、研究者が州レベルに関心を向けはじめ、以下のような数多くの研究が公刊されている。

1980年代初頭までの州レベルを対象とする教育政治学の主要な研究は二つの種類に大別される。一つは、州議会や州教育行政機関などにおける教育政策の形成・決定・実施の過程に公式あるいは非公式に関与しているアクター(actors)に焦点をあて、その特性、役割、影響力の度合・源泉、影響関係、行動の規定要因、リーダーシップ構造などを調査によって明らかにする「教育政策アクター研究」である。州知事、州議員、州教育委員会、州教育長、州教育局、教育利益団体、州裁判所、近年より規模と専門的能力を増してきた会計検査委員会(audit committee)・予算局(budget office)などの教育以外の行政機関、納税者団体などの教育以外の利益団体など多くのアクターが州レベルの教育政策過程で活動していることが知られているが、研究対象に取り上げられているのは知事、州議員、州教委、州教育長、教育利益団体、(本稿ではその研究は扱われない)州裁判所の6アクターである。

もう一つは、教育関係の法律や行政規則など個々の教育政策が実施された後それが与えたインパクトの結果(educational policy outcomes)たとえば州の支出する州民一人あたりの教育費、一教室あたりの生徒数などを産み出す条件・要因を探り出す「教育政策結果の規定要因研究」である。前者より研究数ははるかに少ない。

Ⅱ. 教育政策アクター研究

1. 知事の研究

1950年代までは「教育は政党政治になじまない」という一般の認識がまだ優勢であったこと、専用の教育関係の専門スタッフを知事が備えていなかったことなどが原因で、教育行政における知事の役割と影響力はきわめて限定されたものであった。しかし60年代以降、とりわけ教育財政問題において知事の存在がクローズアップされ、知事も教育政策過程における影響力行使者の一つと認識されるようになった。かかる認識にもとづく三点の研究が70年代にみられる。

最初に出現した Milstein と Jennings の研究(文献⑳)は、ニューヨーク州議会の教育立法過程において自己に有利な政策決定を求めて競合している知事、州議員、州教委、および教育利益団体の4アクターを対象としたものである。これらの活動実態に関するデータは次の4種類の調査によって収集された。①政党綱領、議会の委員会報告、諸法規、利益団体公刊物などの文書の調査。②利益団体リーダーと予算局(Division of the Budget)や教育局などの職員への非構造的インタビュー。③ロビー活動を担当する利益団体の執行部メンバーへの構造的インタビュー。④全州議員の57%にあたる117人の議員へのより詳細な内容の(in-depth)インタビュー。調査の実施時期は1968~72年であった。

知事に関する発見は次のようなものである。(㉑ pp. 58-70、106-128、126-128) ①ニューヨーク州の知事は、政党における指導力、予算案編成権、法案拒否権、広範囲の人事権を有し、これらの諸能力が立法過程における知事の影響力を確実なものにしている。②知事は、その保有する多くの手段を使って関与したい時期と教育政策の種類を選択できる、教育立法過程における最も有力なアクターである。たとえば1969年議会で争点となった教育財政と都市学区再編制では、知事が政策案の発案者および決定者となって突出した役割を演じていた。③知事は、立法案の成否の動向や州教委の活動に関する情報を彼に提供し、また彼のとるべき行動について助言を行う補佐部門を備えている。予算局、共同計画部(Office of Planning Coordination)、および法律顧問、秘書などの専用スタッフである。

次に出現した Campbell と Mazzoni の研究(㉒、その要約が㉓)の取り上げたアクターは知事、州教委、州教育長、教育利益団体の4アクターで、選定された調査対象州はカリフォルニア、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、ウィスコンシンンの12州である。調査は次の方法で行なわれた。①教育財政、人種別学撤廃、教育計画、教員資格認定の4政策領域に関して、新聞ファイル、公的機関の刊行物・報告書、利益団体の刊行物などの内容の検索と、州教育長、知事、教育利益団体リーダー、教育政治学専攻の大学教授などへの非構造的インタビュー。②各アクターの影響力の度合、影響源、アクター間の影響関係などを州教育長、州教育局職員、州教育委員、知事、知事のスタッフ、州議員、教育利益団体リーダーなどに問うた、総計422回に及ぶ構造的インタビュー。両調査の時期は1972~73年であった。

知事に関する発見は Hines (㉔) がまとめているが次のようなものである。①知事のほぼ全てが教育政策過程に関与するようになっている。②各州の知事の間での関与の度合は均一ではなく多様である。すなわちウィスコンシン、ミネソタ、ミシガンの3州の知事は、政策過程を「争点の明確化」「政策案の作成」「支持の動員」「決定」の4段階に区分して関与の度合を測ってみると、ほぼ全段階に強力に関与している。逆にネブラスカ、マサチューセッツ、コロラドの3州では、ほとんどの政策段階でわずかの関与が行なわれているにすぎず、事実上無関与の段階もみられる。③全12州の知事が、彼に教育関係情報を

提供したり、教育政策立案を行う専門のスタッフを常備している。これによって、州教委、州教育長、教育利益団体の影響から独立した、知事の教育政策過程への関与が可能になった。④知事関与の程度は多様であるが、少なくとも教育の税制や財政に対しては例外なく全知事が関心を示し、その政策の作成・提案にかかわっている。たとえば関与があまりみられなかったネブラスカ、マサチューセッツ、コロラドの3州の知事でさえ、教育財政政策案を立案したり拒否権を行使している。⑤知事の教育政策過程への実際の関与の度合と知事の州教育委員・教育長の選任権限の有無には相関は見出せない。たとえば知事に委員・教育長の選任権限がないニューヨーク州とミシガン州で知事の関与の度合が弱いわけではなく、逆に委員・教育長の両方あるいは一方を知事が任命するテネシー州、ジョージア州、カリフォルニア州、マサチューセッツ州において、関与の程度が強いわけではない。⑥州の税収と教育費に占める州民個人所得の割合の高い州ほど、また州民一人あたりに換算した州の教育支出額の多い州ほど知事の関与度が強い傾向がある。明らかに、教育財政が知事の教育政策過程関与の触媒として作用している。

もう一つは Katz の研究⁽¹⁹⁾である。これは州議員、知事、州教委、州教育長、教育利益団体などの教育政策過程における、1977~78年の活動状況を記述した研究である。記述のデータは主として23州の、州議員、州教育委員・州教育長をはじめとする教育行政官、大学教員などへの郵送による質問紙調査と電話によるインタビューによって収集された。

知事に関する発見は次のようなものである。^{(19) 41-43} ①1960年代には教育改革の主要な促進者(promoter)としての役割を遂行していた知事が多かったが、主たる教育改革の終結した1970年代にはかかる知事はみられない。②教育以外の社会サービスに対する要求も高まった1970年代では、知事は教育を特別視せず多くのサービスに州の既存資源を効率的に使用することに主眼をおいている。したがって知事の役割は、教育の改革者から「経営者」(manager)に変化している。③この役割を遂行するために知事は、予算案編成や計画立案を担当する専用のスタッフを増員し、以前以上に州教委・州教育局に多大のコントロールを行使している。

2. 州議員の研究

1960年以前の州議会の教育政策過程は、教育に無関心な州議員に教育関係情報を提供していた州教委、教育局、とりわけ教育利益団体に実質上支配されていた。しかしその後の20年間に、州議員は他の領域の政策と同程度に教育政策に関心をもつようになり、教育利益団体や州教委任せにするどころかむしろこれらにかなりの影響力を行使するようになった。教育政策過程における州議員の役割の重要度の増大にもなって、60年代後半以降それに関するいくつかの研究がみられる。

まず最初にあらわれたのは教育立法に関する州議員の投票行動を規定する要因を抽出するもので、Zeigler と Johnson の研究^{(45) 109-179}がそれである。彼らは州議員の投票行動は、立法モデルと名づけられた図1に示されるように、次の多様な変数の条件下にあると仮定する。①州議員の選挙区の全体的特性をあらわす変数(選挙区の都市人口率など)。②選挙区とその有権者の政治的特性をあらわす構造変数(選挙区の民主党员数、知事選における各党の得票率、予備選における対抗者数、ロビイストとの接触度、予備選・本選における得票率など)。③州議員の個人的特性をあらわすデモグラフィック変数(年齢、学歴、職業、所得)。④教育税・予算の増減、教育利益団体との関係、教育関係情報の出所・獲得方法などに関する州議員の選好をあらわす態度変数。そしてかかる諸変数と、教育委員会の権限、住民の教育行政参加、教育予算などを内容とする法案に対する実際の投票行動との相関の強弱を、

オレゴン州について収集した1960年代前半のデータによって測定し、次のような発見を提示している。議員の投票パターンは特定の変数ではなく様々な変数と連関している。たとえば議員の年齢、学歴、所得といったデモグラフィック変数、教育予算の増減に対する議員の見方などの態度変数、ロビイストとの接触度、得票率などの構造変数、選挙区の都市化などの全体変数である。教育に対する議員個人の認識や見解（態度変数）がその行動を決定すると一般に考えられているが、それは規定要因の一つにすぎず、議員の投票行動はそれほど単純に予測しうるものではない。

Smith の研究 (94) も1965年のオレゴン州議会の教育法案に対する州議員の投票行動の規定要因を探るものである。彼女は規定要因とし

てとくに政党の役割を検討し、次の2点を発見した。①ある教育法案に対する州議員候補者の態度は、その所属政党のその法案に対する方針によっては十分に予測できない。②政党の差異に対応する投票行動の差異つまり政党に拘束される投票行動は、ある特定の内容の教育法案に関して生ずるにすぎない。

次に出現したのはアクターの一つとして州議員を取り上げた Milstein と Jennings の研究であるが、州議員について次の発見を提示している。(98 33-57、106-123、125-126) ①ニューヨーク州の州議員は従来、教育政策の作成・決定に必要な情報を、情報を供給することで州議員に影響力を行使してきた教育利益団体などの外部のアクターに依存していた。しかし1960年代後半以降議会内部の情報収集手段が改善され、70年前後では信頼に足るかなりの教育関係情報が州議員に提供されている。②州議員の中には教育問題についてかなり博識の議員がおり、これら「専門家」議員がその活動を教育政策に集中することにより、州議会において教育政策は他の領域の政策と同様の方法で処理されている。③教育政策に関する州議員の投票行動に影響力を有するのは教育専門家議員であり、政党リーダーや行政機関ではない。④1969年議会の教育財政と都市学区再編成に関する政策過程では、州議員は最終的には知事の容認した政策案を受け入れざるをえず、その影響力は知事のそれより劣っていた。

Katz の研究は1977-78年における州議会・州議員の活動状況を次のようにのべている。(109 39-40) ①主要な教育改革の主役は知事ではなく州議会になっている。たとえば教育財政改革において知事は教育費総額の決定に関わるにすぎず、改革のメインである教育費の配分方式は州議会によって決定され、また能力テストの改革案はほぼ全面的に州議員の発案であった。②このように州議会が教育改革の主役になりえているのは、選挙制度改革によって若く有能で改革志向の都市部選出の議員や黒人議員が増加したこと、議員のスタッフが充実したこと、州教育局スタッフと議会の教育関係委員会スタッフとの人材交流が活発になったことによる。

もう一つは比較的最近の Rosenthal と Fuhrman の研究 (93) および Fuhrman と Rosenthal の研究 (102) である。両研究は、彼らが「教育立法リーダー」(legislative education leaders) と名づけた、州議会の教育政策処理においてリーダーシップを発揮している州議員とそのスタッフに焦点をあて、彼らを次の2点において調査分析したものである。①教育立法リーダーの個人的特性(州別・上下院別・政党別の数、所属する議会の常任委員会、学歴・職歴・選挙区などの充員源、リーダーとしての継続期間など)。②立法リーダーの行使しているリーダーシップの構造(教員団体、州教委、教育局、連邦教育省などとの関係や、法案の開発・処理、予算審議、行政機関の監督、有権者サービスの4機

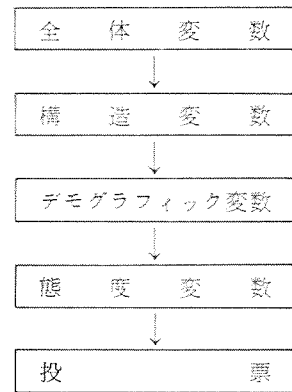


図1 立法モデル (95 110)

能の遂行状況など)。前者の研究は50全州を対象にした概括的報告で、後者はカリフォルニア、フロリダ、ニューハンプシャー、ペンシルバニア、ユタ、ウィスコンシンの6州についてのインテンシブな研究である。データは1979～80年の約1年間に次の方法によって収集された。①評判法によって州議会における教育立法リーダー（教育政策・財政の両分野において他人に何かを行なわせるあるいは行なわせない能力を有する人々）を識別するための各州3人に対する電話インタビュー（識別されたリーダー数の総計、議員420人、スタッフ195人）。②識別されたリーダーに郵送による質問紙調査（回答者数・回答率、議員285人・68%、スタッフ147人・75%）。③質問紙調査を補足するインタビュー。④上記6州における州議員、そのスタッフ、ロビイスト、州教育局職員、知事スタッフなど広範囲に及ぶ人々へのインタビュー。

データ分析の結果得られた発見は次のようなものである。①教育立法リーダーには以前に教育関係の職業に就いていた、あるいは現在従事している者が非常に多い。②リーダーは長期にわたってリーダーであり続ける傾向がある。③リーダーには州議員あるいはそのスタッフとして古参の者が多い。④リーダーはかなりの時間とエネルギーを州議会の業務に費し、その業務は教育問題に集中している。⑤リーダーの関心は専ら、初等・中等教育費と高等教育費の水準・調達方式のような財政問題に向けられている。⑥リーダーの所属する州議会の常任委員会は教育関係委員会のみでなく、資金に関する権限を有する財政委員会も多い。⑦州議会外でリーダーが接触をもっているのは情報を提供する州教育局であるが、以前ほどそれに依存的でない。⑧リーダーは、誰がどの程度の資金を得るか、誰がどのような種類のコントロールを行使するか、などに関して生じているコンフリクトの解決・調停に携わっている。

3. 州教育委員会の研究

ほとんどの州において州教委は州の憲法・法律によって主として初等・中等教育と職業教育に関する多大の権限を付与されており、これを根拠に州教委は教育政策過程における中心的アクターと一般に認識されている。かかる認識を疑問視し、その実際の行動や影響力などを究明する実証研究が出現したのは1970年代に入ってからである。

最初に登場したのは Sroufe の学位論文(35) その要約が(36)(37) である。この研究は、1967～69年にウィスコンシン、イリノイ、ミシシッピー、フロリダ、ヴァージニアの5州を除く45州の州教育委員を対象に郵送による9ページの質問紙調査を行い（回答率67%）、その結果を分析して次の諸発見を提示している。①州教育委員の属性について。④次の人々が委員の大勢を占める。白人、男性、都市部以外の居住者、大卒以上の学位取得者、比較的高齢者、教育関係の専門職経験者、現在、専門職従事者、高額所得者、民主・共和の2大政党いずれかの支持者。かかる属性はアメリカの中産階級の属性と一致する。①知事の任命によって選ばれた委員と州民の選挙による委員の属性に差異は認められない。②州教育委員の選出過程について。①知事の委員人選に州民の選好が取り入れられることはない。23州において知事の任命は州議会による承認を必要とするが、州議会はほとんど論議することなく知事の人選を承認し、否認することはめったにない。したがって州民の意思は、州議会による承認という間接的な意思反映の手続を通じても知事任命に反映されていない。②一方委員の選挙運動では、1回の演説と新聞発表が行なわれるにすぎずテレビやラジオは使用されない。このように選挙運動は不活発であり、活発な運動が展開されて有権者の関心や利害にその過程や結果が左右される一般の選挙とは違って、不活発な州教育委員の選挙には州民の意思や利害が反映されていない。③州教育委員の職務に対する自己役割期待につ

いて、①60%の委員が州の教育費に関するその役割はその規模ではなく、使用方法の決定にあるとみなしている。教育費の規模も使用方法も大部分州議会で決定されるが、委員には州議員などの政治家と接触する気持ちはない。したがって州教委は教育費に関する諸決定に影響力をもちえない。②大部分の委員は法案を開発したり、州議会におけるその成立のために時間を費やすことをその役割とは考えていない。③州の教育関係情報の州民への提供をその役割の一つと考える委員は、半数をわずかに越すのみである。④委員は自分を州民代表と考えてはいるが、代表しているのは州民全体であって決して特定の少数民族や特定地域の住民ではない。しかし政策決定には必然的に優先順位があり、利害の異なる全ての要求をそれに包摂することは不可能である。したがって特定の住民ではなく全住民を代表しようとする州教委は実際には代表行動を全くとれない。⑤以上の自己役割期待は公選・任命の両委員にほぼ共通する。⑥州教育長との関係に関する認識について、①委員はその州教育長とは命令的上下関係ではなく支持的関係にあると考えており、州教育長を州教委の決定した政策を実施する執行官とはみなしていない。②州教育長の職務活動の監督を教委の責務に含めている委員は多くない。③委員は州教育長を主要な情報源とみなしている。④かかる認識も任命・公選の両委員にほぼ共通する。

次に Bridges と Hallinan の研究(⑤)である。この調査研究のデータは主として、10州(カリフォルニア、ウェストヴァージニア、デラウェア、インディアナ、ミネソタ、メリーランド、テキサス、コロラド、オハイオ、ニューメキシコ)の州教育委員18人と州教育局の行政官5人へのインタビューによって得られた。データを分析・総合して次の発見を提示している。①有権者は州教委、委員候補者、選挙の争点について無知であり、その投票は候補者の所属政党、投票用紙に記載された候補者の名前の位置、名前から連想される候補者の特徴といった州教委における候補者の職務遂行能力とは無関係なものにとづいて行なわれている。②政党は他の選挙と違ってその支持する候補者を事前に選定しないし、現職者の弱点や州教委の欠点を宣伝するようなこともない。③知事は州教育委員の職務遂行に必要なとされる資質を考慮することなく委員を任命している。④以上のように州教育委員の選出にかかわる州民、政党、知事はいずれも「誰を委員に選出するか」に無関心である。このことは、任命にせよ公選にせよ有能な人材が州教委に確保されていないことを暗示する。

Milstein と Jennings のニューヨーク州教委に関する発見は次のようなものである。(⑥71-80、106-123、128-129) ニューヨーク州では州教委は、州法がそれに付与している広範囲の行政権・立法権・司法権、委員の15年という長い任期、州教委の事務局である州教育局の高い力量などを根拠に「第4の政府」と呼ばれている。しかし実際にはかかる呼称に見合う影響力は行使していない。たとえば1969年議会の教育財政と都市学区再編成の政策過程では、州教委の行動は知事の立場を補強する州教委の政策案のみを使用するという知事の戦略下にあった。州教委は州議員に一定の影響力を行使したが、その度合も知事にコントロールされていた。

Campbell と Mazzoni の12州研究は州教委の影響力について次の発見を提示している。(⑦28-80) ①州議員の72%が、州教委は教育立法に対して「たいした影響力をもたない」あるいは「全くもたない」と評価している。教育立法過程における州教委のリーダーシップを教育利益団体メンバーの69%は否定する。知事はその62%が州教委を助言とアイデアの出所として重視していない。3者のかかる評価に明らかのように州教委は教育立法過程における影響力あるアクターとはいえない。②州教委の提案やアイデアを州教育長が受容する頻度を59%の委員が「時々ある」、12%が「めったにない」あるいは「全くない」と認識しており、州教育長の行動には州教委の意向はあまり反映していない。州教育長に対する

州教委の指揮・監督の行使を教育利益団体リーダーの72%は否定する。このように州教委は州教育長に対して影響力を行使していない。③州教委の影響力は知事による任命あるいは公選という選出方法とは無関係である。ただし州教委がその州教育長を任命する権限を有するか否かは関係し、その権限を有する州教委がそうでない州教委よりも強い影響力を行使している。

以上のようにいずれの研究も州教委の住民代表能力と影響力に否定的である。これらの研究の調査時点より後の1977-78年の状況を調査した Katz の研究も、(19 43-44) その調査回答者のほとんどが州教委を彼らの州の教育政策過程における重要なアクターと認識していないことを明らかにしている。

4. 州教育長の研究

法的には教育政策決定権限を有する州教委に対して、教育政策の実施・執行が州教育長の主たる責務である。州教育長の実態を明らかにする研究はきわめて少なく、以下の2研究のみである。

Campbell と Mazzoni の12州研究は州教育長の影響力について次のような発見を提示している。(7 81-133) ①州議員の56%と教育利益団体メンバーの54%が、州教育長は自分の立案した法案を州議会で成立させることに成功していると評価する。知事はアドバイスとアイデアの出所としての州教育長の重要性と、法案の成立を阻止する州教育長の力がある程度認めている。3者のかかる評価から明らかに、州教育長は州議会における教育政策決定に対してある程度の影響力を行使している。②州教育委員の89%が教育政策の作成に関して、州教育長の強力なリーダーシップを期待している。ほぼ全ての州教育委員が、教育政策上の争点を理解しそれに関する自分の見解を形成する際に、州教育長の意向を非常に重視している。大部分の州の教育委員が、教育長がある教育問題の解決のために一定のアプローチを試みるとき、彼に反対することはほとんどない。このようにむしろ州教育長が州教委に対して非常に強力な影響力を行使している。

以上のように Campbell と Mazzoni の研究は州教育長に一定の影響力を認めているが、その後の1977-78年の状況を調査した Katz の研究(19 43-44) ではその回答者は州教委と同様に州教育長も重要なアクターと認識していない。

5. 教育利益団体の研究

州レベルの教育政治学の先鞭をつけたのは、州レベルで活動する教育利益団体に関する研究である。その後も教育利益団体研究は間断なく継続され、かなり多くの研究が蓄積されている。

最初に出現したのが、1960年代初頭における州議会への教育利益団体の影響力行使の様相を詳細に記述する研究である。メイン、ニューハンプシャー、バーモント、マサチューセッツ、コネティカット、ロードアイランド、ニューヨーク、ニュージャージーの北東部8州を対象とする Baileyらの研究(3)、ニューヨーク州の Usdan の研究(8)、およびミズーリ、イリノイ、ミシガンの中西部3州の Mastersらの研究(2)がこれに相当する。これら3研究は主として、州議員、教育利益団体リーダーなどへの非構造的インタビューによって州議会と教育利益団体の関係状況のデータを収集した。3研究の実態記述をもとにして、教育利益団体の州議会への影響力行使のパタンの理論開発を試みたのが Iannaccone の研究(17)である。彼によればそれは次の4タイプに類型化できる。

タイプ I = 地方を基盤として異質的な (locally-based disparate) 教育利益団体。バーモント州、ニューハンプシャー州、マサチューセッツ州にみられる。このタイプの州では各教育利益団体は、地理的

に区分されている地方学区を基盤に組織されている。したがって各団体はその学区の代表として、ヨソ者とりわけ中央政府に対する自学区の独立性に敏感に反応しながら、自学区の利害を最優先して行動する。つまり利益団体の組織基盤と行動をローカリズムが支配している。各団体の地域的要求は、極度に困難な状況でない限り統一されることなく、個々に州議会にもたらされる。

タイプⅡ＝州全体を基盤として一枚岩的な (state-wide monolithic) 教育利益団体。ニューヨーク州、ニュージャージー州、ロードアイランド州にみられる。このタイプの州では各団体は州全体に及ぶ利害にもとづいて組織されている。たとえば地方教育委員会の州組織、NEA州支部、地方教育長の州組織、PTAの州組織がこのタイプの州の教育利益団体であり、各団体は州全域にその構成員を有し、教育委員、教育長、教員などのその各構成員の利害を代弁する。相反する利害を追求して行動する各団体間には当然コンフリクトが予想されるが、むしろかなりのコンセンサスがこのタイプの特色である。各団体の頂点を連結する連合のための組織 (apex linkage organization) が構築され、そこで各団体の利害が調整されているからである。たとえばニューヨーク州には Educational Conference Board (ECB) という頂点連結組織がある。州議会へはこの組織が統一した要求をもってあたることにより、影響力行使がきわめて効果的である。

タイプⅢ＝州全体を基盤として分裂的な (state-wide fragmented) 教育利益団体。ミシガン州にみられる。このタイプの州でも各団体は州全体に及ぶ利害を基盤に組織されている。しかし連合は形成されず、各団体は相反する利害に従って行動することにより必然的に分裂し競合している。州議会へは各団体が独自の要求をもって個別に接触する。

タイプⅣ＝州全体を基盤として州議会に連結している (state-wide syndical) 教育利益団体。イリノイ州にみられる。各団体の組織基盤はタイプⅡおよびⅢと同じである。しかし州議会への接触の様相が異なる。このタイプでは利益団体と州議会との交流の場が公的に制度化されているのである。「イリノイ州教育問題委員会」(Illinois School Problem Commission) がそれである。利益団体のリーダーがこの委員となって州議員の委員に影響を及ぼす。

さらにイアナコーンはかかる4類型は特定州に固定したものではなく、各州の該当する類型はその政治的再編成に連動してタイプⅠ→Ⅱ→Ⅲ→Ⅳの順に連続的に移行すると仮説し、これを自ら指導したカリフォルニア州についての時系列ないくつかの研究(⑨④⑩⑳)で検証した。

Milstein と Jennings の研究は1970年前後のニューヨーク州の教育利益団体について次の発見を提示している。(⑳⑧81-123、129-130) ①1960年代初頭では連合が強力なタイプⅡの段階に該当したこの州の教育利益団体の状況は、教員団体の戦闘性が高揚してECBが指導的役割を果たしえなくなったために連合が弱体化し、各団体が分裂して競合するタイプⅢの段階に近くなっている。②教育立法過程に関する教育利益団体リーダーと州議員の認識に差異がみられる。a) 利益団体リーダーは知事を政策過程への最も重要な接近点とみているが、州議員は知事の役割はそれほど重要ではないと感じている。b) 利益団体リーダーは州議会は少数の政党リーダーが支配する集権化された機構と認識しているが、州議員は個々の議員がその意思で自由に行動できる余地がかなりあると考えている。c) 利益団体リーダーは立法過程への影響力行使の最も重要な手段は州議員への教育関係情報の提供であると考えているが、州議員は自由に利用できる情報源を数多くもっており、教育利益団体はこの一つにすぎずしかもさほど重要でないと思っている。d) 教育利益団体はそのエネルギーを州議会でのロビイングに集中的に費やしているが、州議員はその選挙区における利益団体の活動により影響を受けると感じている。

1972～74年に12州の調査を行った Aufderheide の研究(①②)および Nystrand の研究(③)の発見は次のようなものである。①12州のうち9州の教育利益団体はタイプⅢの状態にあり、教員団体の戦闘化によって分裂は主として管理職団体(教育委員会団体、教育行政官団体)と被管理職団体(教員団体)の間に生じている。ほぼ全ての教育問題において連合が常時みられるのは、テネシー、ジョージア、テキサスの3州にすぎない。②イアナコーンが予測したタイプⅠ→Ⅱ→Ⅲへの移行は明らかである。たとえば、1960年代前半でタイプⅠであったマサチューセッツ州とタイプⅡであったニューヨーク州がタイプⅢになっている。しかしタイプⅢからタイプⅣへの移行は全く起こっていない。③分裂していても教育利益団体リーダーと州議員の双方ともその $\frac{2}{3}$ 以上が、教育利益団体は他の団体と比較してかなりの影響力を有すると評価した。④教育利益団体の影響力の強い州は都市化、工業化の進んでいない、富裕でない州である。したがってかかる条件を満たす南部の州に影響力の強い州が多い。⑤州議員の評価によれば、最も強い教育立法影響力をもつ団体は職能的教員団体(teacher association)つまりNEA州支部であり、教委団体がこれに次ぐ。教育行政官団体と労働組合的教員団体(teacher union)は意外に弱い。

Katz の研究は1977-78年が調査時点である。次の発見を提示している。(⑩44-46) ①職能的教員団体は労働組合的の団体とみなされるようになってきているが、依然としてほぼ全州で最も有力なアクターである。②ジョージア州、テキサス州などで連合戦線構築の試みがあるが、全州的にみると例外的である。

イアナコーンの理論化以後、教育利益団体の教育政策過程における影響力や連合状況に関する上記のような諸研究が行なわれている。これらの研究の発見や自ら行った調査のデータをもとに、イアナコーンの4類型の欠陥や不十分性を指摘したり、その修正を試みる研究が比較的最近みられる。

その一つが Kirst と Somers の研究(⑪)である。彼らはカリフォルニア州の「提案13号」(Proposition 13)をめぐる教育利益団体の1970年代の活動状況を、教育利益団体ロビイストへの75回に及びインタビューによって調査した結果、この州の教育利益団体は「火曜日の夜の集団」(Tuesday Night Group)という名の一種の連合組織を形成していることを発見した。しかしこの組織はタイプⅡの一枚岩的連合組織ではなく、「教育へのより多くの州資金の獲得」への同意のみを加盟の条件として全面的支持・忠誠を求めない、いわばゆるやかな集合体(collective)である。しかも、教員団体や教育行政官団体などの州全体を基盤とする団体のみでなく、特殊教育や補償教育に関する利害のみを追求する、あるいは大都市学区など特定地域のみを基盤をおく、単一目的の団体をもその構成メンバーに包含している。教育利益団体のかかる状態はイアナコーンの4類型のいずれにも該当しない。

もう一つは McGivney の研究(⑫⑬)である。彼はイアナコーン以後の諸研究の発見をもとに考案した自説を展開する。イアナコーンの理論化した4類型のうちタイプⅠ、Ⅱ、Ⅲは存在し、Ⅰ→Ⅱ→Ⅲへの移行は明らかにみられた。しかしタイプⅣは1960年代初頭のイリノイ州のみの特殊現象であり、その後イリノイ州でも他州でも生起していない。つまりイアナコーンのタイプⅣは誤りであった。タイプⅢ以後の段階タイプⅣは次のように考えるべきである。競合的状态にあった利益団体は州議会と行政部に効果的に影響を及ぼすために相互の交流を活発にし、州議会と行政部の代表を含んだゆるやかな連合を形成する。そして利益団体の影響力を増すためにロビイストは官僚化し、権限を占有するようになる。すなわち、利益団体間や州議会・行政部とのコンフリクトの調整は非人間的、合理的に行なわれ、その過程を官僚化したロビイストが支配する。したがってタイプⅣは、「州全体を基盤として官僚制的な」(state-wide bureaucratized)教育利益団体と呼ばれるべきである。現在ハワイ州のみがかかる内容

のタイプⅣに該当する。

ところで上記に明らかなように、5種類のアクター研究のなかで教育利益団体に関する研究の数が最多である。これは、教育利益団体に対するアメリカの研究者の関心が最も高いことやその実態を明らかにする必要度の高いことの現れであろう。何故か。主たる教育政策はすべて州議会で決定されるが、前記のように長い間州議員は教育問題に関心を向けていなかった。州議会の教育政策過程は事実上、教育関係情報を供給することなどによって州議員に圧倒的な影響力をもっていた教育利益団体に支配されていたといつてよい。したがって州議会で策定される教育政策の種類・内容を規定しているのは実質的には、各利益団体の影響力の度合や各団体間の連合の様相である。研究者は当然、影響力と連合の実態の解明の必要性を強く感じる。1960年代以降は州議員が教育に目を向け、教育政策過程に関与するようになったが、教育利益団体の影響力は依然として強力である。しかも管理職団体と被管理職団体の分裂、教員団体の戦闘性の高揚、特定利害のみを追求する多数の小団体の出現による教育利益団体の多様化などの新しい複雑な様相があらわれている。かかる状況が従前以上に研究者の関心を教育利益団体に引きつけていると考えられる。

Ⅲ. 教育政策結果の規定要因研究

この分野の先駆けである Dye の研究 (⑧⑨) は図2のような分析モデルを考案して、州の教育政策

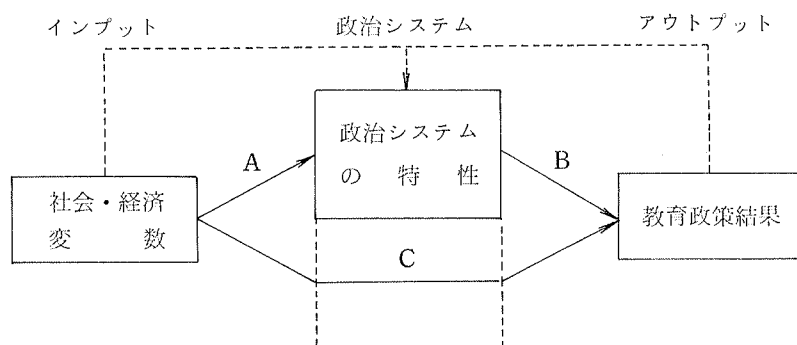


図2 教育政策結果の分析モデル (⑨ 26)

結果は社会・経済的特性と、両者を媒介する政治的特性の双方によって生み出されているのか (図のAとBの経路)、あるいは社会・経済的特性のみが教育政策結果を規定しているのか (経路C)、のいずれが正しいかを統計的に検証したものである。各特性をあらわす変数として選定されたのは、①教育政策結果が子ども一人あたりの教育費、学区の規模、教員の平均給与、教員一人あたりの生徒数、ドロップアウト率など、②社会・経済的特性が都市居住率、非農林漁業人口率、平均世帯所得、25歳以上人口の平均学校教育年数、③政治的特性が州議会下院における民主党議席率・多数党議席率、知事選の投票率、不公平議席配分率である。教育政策結果変数を従属変数、社会・経済変数と政治変数を独立変数として測定した両変数間の相関係数を考察して次のように結論している。社会・経済変数が概して政治変数よりも教育政策結果に強く相関する。つまり各州の教育状況は、その政治的特性ではなく社会・経済的特性によって規定されており、図2では経路Cが正しい。

マサチューセッツ、コネティカット、ノースカロライナ、サウスカロライナ、ユタ、アリゾナ、オレ

ゴン、ワシントンの8州を対象とする Zeigler と Johnson の研究 (④⑤40-108) も同種の研究であるが、Dye が結論づけた教育政策結果の説明における経済変数の優位性に疑問をもち、それを解明するために変数をより広範囲に設定した。従属変数つまり教育政策結果を示す変数として選定されたのは、一人あたりの公教育費、教育費に占める州歳入の割合、教育革新、一人あたりの高等教育費、一教室あたりの生徒数など9変数である。一方独立変数は、①経済変数(一人あたりの州税額・地方税額、平均世帯所得、全教育費に占める連邦援助の割合など)、②社会変数(黒人人口率、人口1,000人あたりの電話台数、平均年齢など)、③福祉変数(一人あたりの高齢者援助受給月額・失業手当受給月額など)、④政治変数(政党間競争の度合、民主党・多数党の議席率など)に4区分された。かかる多数の変数から構成される従属変数と独立変数の相関係数を算出して次の発見を提示している。①教育費に関係する変数は経済変数と最も密接に関連する。②非経済的な政策結果(教育革新など)は主として政治変数と社会変数に関連する。③教育費に占める州歳入の割合を規定するのは主として政治変数である。④政治変数によって一教室あたりの生徒数は予測できる。かかる発見から彼らは Dye とは異なり、政治変数が教育政策結果に少なからずインパクトをもつと結論する。

Ⅳ. おわりに

以上のように、アメリカの州レベルを対象とする教育政治学の「教育政策アクター研究」と「教育政策結果の規定要因研究」は、主に郵送質問紙調査とインタビュー調査によって得たデータを統計的に処理して、従来の教育行政研究では探究されなかった多くの新しい教育行政の実態を明らかにしている。しかしそこにはいくつかの問題も看取される。最後にそのうちの二つを指摘してみたい。

一つは、調査対象州のサンプリングの方法・基準が単一であるために研究された州に偏りがみられることである。多くの研究がその調査対象州のサンプリングにおいて共通に、全国を南部、西部、北東部、中西部などいくつかの地域(region)に区分し、各地域から人口が多い、大都市を擁する、調査対象者や背景データを容易に入手できるなどの基準を満たす州を選ぶという方法を用いている。その結果サンプリングされる州の範囲は限られ、かかる基準に合致しない多くの州が排除されることになる。ちなみにサンプリングを行った全研究で取り上げられた州を集計してみると、4回以上カリフォルニア、オレゴン、ニューヨーク、マサチューセッツ、フロリダの5州、3回以上9州、0回17州(50全州の84%)であり、明らかに調査された州が全般に及ばず数少ない特定の州に集中し、完全に無視されている州が少なくない。

したがって上記のような数多くの研究による多くの発見は限られた特定の州から得られたものであり、特定州のみの発見が蓄積されている。もちろん、かかる発見が対象州以外でもひいては50全州で予測しうるつまり一般化できるようなものであれば全く問題はない。サンプリングが科学的に適正なものであれば、このことが可能である筈である。しかし自研究の発見は一般化可能と主張する研究は皆無であり、またこれらの研究の発見を総合して理論を開発する試みも、イアナコンの研究を唯一の例外として、みられない。かかる状態は、従来の数少ない特定州に限られた研究では一般化と理論開発は困難ということを証明しているといわざるをえない。一般化と理論開発には今後、サンプリングの科学的厳密化をはかると同時に、多様な基準によって選定された州の比較研究を重ねることが不可欠であろう。

もう一つは調査方法に関することである。ほとんどの研究が調査方法として郵送質問紙法あるいはイ

インタビュー法を用いている。しかしその手続きはきわめて抽象的にしか説明されず、具体的な質問項目の内容、および調査対象者の選定方法さらには回答者の数や回答率までもが明示されていない研究が少なくない。質問内容の構造化と対象者のサンプリングが科学的に厳密になされていない証拠であるとする指摘(⑥)もある。いずれにせよかかる非公開性は、後続の研究者による調査方法の継続と改良を妨げている。そしてまた研究発見の信用性・客観性を損っており、このことは研究者に複数の研究の発見の総合化による一般化と理論開発を企図する意欲を生起させない一因にもなっているように思われる。研究発見の一般化と理論開発には調査の方法・内容の十分な提示と説明も不可欠であろう。

〈 文 献 〉

- ① Aufderheid, J. L. *The Place of Educational Interest Groups in State Educational Policy-Making Systems*. Unpublished dissertation, Ohio State University, 1973.
- ② Aufderheid, J. L. Educational Interest Groups and the State Legislatures. In R. Campbell & T. Mazzoni, *State Policy Making for the Public Schools*. Berkeley, Calif. : McCutchan, 1976.
- ③ Bailey, S. et al., *Schoolmen and Politics: A Study of State Aid to Education in the Northeast*. Syracuse : Syracuse University Press, 1962.
- ④ Bowles, B. D. *Educational Pressure Groups and the Legislative Process in California, 1945-1966*. Unpublished dissertation, Claremont Graduate School, 1966.
- ⑤ Bridges, E. M., & Hallinan, M. Elected Versus Appointed Boards : Arguments and Evidence. *Educational Administration Quarterly*, Autumn, 1972.
- ⑥ Burlingame, M., & Geske, T. G. State Politics and Education : An Examination of Selected Multiple-State Case Studies. *Educational Administration Quarterly*, Spring, 1979.
- ⑦ Campbell, R., & Mazzoni, T. *State Policy Making for the Public Schools*. Berkeley, Calif. : McCutchan, 1976.
- ⑧ Dye, T. *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*. Chicago : Rand McNally, 1966.
- ⑨ Dye, T. Politics, Economics, and Educational Outcomes in the States. *Educational Administration Quarterly*, Winter, 1967.
- ⑩ Fahey, L. J. *The California Legislature and Educational Decision-Making*. Unpublished dissertation, Claremont Graduate School, 1966.
- ⑪ Fuhrman, S. *State Education Politics : The Case of School Finance Reform*. Denver : Education Finance Center, Education Commission of the States, 1979.
- ⑫ Fuhrman, S., & Rosenthal, A. Eds. *Shaping Education Policy in the States*. Washington, D. C. : Institute for Educational Leadership, 1981.
- ⑬ Harman, G. *Research in the Politics of Education 1973-1978: An International Review and Bibliography*. Canberra : Australian National University, 1979.

- ⑭ Hastings, A. H. *A Study of Politics and Education: A Bibliographic Guide to the Research Literature*. 1980 (ERIC Document Reproduction Service NO. ED 193800)
- ⑮ Hines, E. Governors and Educational Policy Making. In R. Campbell & T. Mazzone, 1976, *op. cit.*.
- ⑯ 堀和郎「現代アメリカ教育行政学研究」九州大学出版会. 1983.
- ⑰ Iannaccone, L. *Politics in Education*. New York: Center for Applied Research in Education, 1967.
- ⑱ 加治佐哲也「米国州レベルの教育政策決定研究の動向」中四国教育学会『教育学研究紀要』第23巻 1977.
- ⑲ Katz, E. *Educational Policymaking, 1977-78*. Washington, D. C.: Institute for Educational Leadership, 1978. (ERIC Document Reproduction Service NO. ED 170873)
- ⑳ Kirst, M. W., & Somers, S. A. California Educational Interest Group: Collective Action as a Logical Response to Proposition 13. *Education and Urban Society*, February, 1981.
- ㉑ Lehne, R., & Rosenthal, A. *Research Perspectives on State Legislatures and Education Policy*. 1980. (ERIC Document Reproduction Service NO. ED 193800)
- ㉒ Masters, N. A. et. al., *State Politics and the Public Schools: An Explanatory Analysis*. New York: Alfred A. Knopf, 1964.
- ㉓ Mazzone, T., & Campbell, R. Influentials in State Policymaking for the Public Schools. *Educational Administration Quarterly*, Winter, 1976.
- ㉔ McGivney, J. H. The State Politics of Education: Toward an Emerging Theory. *Planning and Changing*, Summer, 1977.
- ㉕ McGivney, J. H. State Educational Governance Patterns. *Educational Administration Quarterly*, Spring, 1984.
- ㉖ McIssac, D. N. *Statistical Analysis of California Legislature Voting Blocs*. Unpublished dissertation, Claremont Graduate School, 1966.
- ㉗ Milstein, M., & Jennings, R. Educational Interest Group Leaders and State Legislators: Perceptions of the Educational Policy-Making Process. *Educational Administration Quarterly*, Winter, 1972.
- ㉘ Milstein, M., & Jennings, R. *Educational Policy Making and the State Legislatures: The New York Experience*. New York: Praeger, 1973.
- ㉙ Murphy, J. T. *State Leadership in Education: On Being A Chief State School Officer*. Washington, D. C.: Institute for Educational Leadership, George Washington University, 1980.
- ㉚ Murphy, J. T. *The State Role in Education: Past Research and Future Directions*. 1980. (ERIC Document Reproduction Service NO. ED 193798)
- ㉛ 中島直忠「教育行政と政策学・政治学」講座教育行政第4巻『教育行政と経営学』(協同出版)所収 1978.
- ㉜ Nystrand, R. O. State Education Policy Systems. In R. Campbell & T. Mazzone, 1976,

op. cit..

- ③ Rosenthal, A., & Fuhrman, S. *Legislative Education Leadership in the States*. Washington, D. C. : Institute for Educational Leadership, 1981.
- ④ Smith, B. L. Political Party as an Indicator of Educational Posture in Oregon. *Educational Administration Quarterly*, Autumn, 1974.
- ⑤ Sroufe, G. E. *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.
- ⑥ Sroufe, G. E. State School Board Members and Educational Policy. *Administrator's Notebook*, October, 1970.
- ⑦ Sroufe, G. E. State School Board Members and the State Education Policy System. *Planning and Changing*, April, 1971.
- ⑧ Usdan, M. D. *The Political Power of Education in New York State*. New York : Institute of Administrative Research, Columbia University, 1963.
- ⑨ Wiley, D. *Political Interaction of Education and the California Legislature, 1849-1963*. Unpublished dissertation, Claremont Graduate School, 1966.
- ⑩ Wiley, T. *Public School Education in New Mexico*. Albuquerque : Division of Government Research, University of New Mexico, 1965.
- ⑪ Wirt, F. W. Education Politics and Policies. In H. Jacob & K. N. Vines (Eds.), *Politics in the American States* (3rd ed.) Boston : Brown, 1976.
- ⑫ Wirt, F. W. & Kirst, M. W. *Schools in Conflict*. Berkeley : McCutchan, 1982.
- ⑬ Wirt, F. W. & Kirst, M. W. State Influences on Education. In H. E. Mitzel (Ed.), *Encyclopedia of Educational Research* (5th ed.) New York : Free Press, 1982.
- ⑭ Zeigler, H. & Johnson, K. Educational Innovation and Politico-Economic Systems. *Education and Urban Society*, NO. 1, 1969.
- ⑮ Zeigler, H. & Johnson, K. *The Politics of Education in the States*. Indianapolis : Bobbs-Merrill, 1972.