

## 教育委員会の政策過程の分析枠組（その一）

加治佐 哲也\*

（平成8年9月20日受理）

### I 教育委員会の政策過程を実証的に研究する意義

データ収集に社会調査を活用する実証研究では、データの収集や分析に先立って、研究対象とする社会現象にアプローチするのに用いる概念枠組（理論）と、その概念枠組によって把握された社会現象の構造を具体的に表す分析枠組（ある社会現象を構成する諸要素（変数、指標）、これらを説明する諸要素、それら諸要素間の相互関係などで示される）を明示することが不可欠とされる。それは端的にいえば、次のような理由からである。あらゆる社会現象は複雑であるので、これを説明するための理論（概念枠組）が開発されてきた。単なる思いつきでは複雑な社会現象をとらえることはできないし、どの理論を採用するかで同じ社会現象でも捉え方は異なってくる。また、ある理論でとらえられた社会現象は、具体的な要素とそれらの相互関係（分析枠組）で表現されなければ、データの収集と分析を導くことはできないし、その結果の解釈も定まらない。また、概念枠組と分析枠組の明示された実証研究でなければ、個々の研究の成果は有機的、効率的に蓄積されていかない。

本研究は、教育委員会の政策過程（政策決定過程、政策実施過程、政策結果）に実証的にアプローチするための一つの分析枠組を構築しようとする試みである。さまざまな要求や利害を取捨選択あるいは統合して、その権限を有する公的機関によって政策は形成・決定され、決定された政策は所定の機関によって実施される。実施された政策は、国民や住民の生活に何らかの影響をもつ（もたない場合もある）。そして、実施された政策の効果や結果に対して国民・住民が反応を示し、それが新たな要求を発生させる。こうした要求をもとに、また政策が形成・決定され、実施されていく。すなわち、政策決定、政策実施、政策結果と続くプロセスが政策過程であり、政策過程は循環する。教育委員会の政策過程も同様である。

わが国の教育委員会は、周知のように、全面設置後でも40年以上が経過し制度的には一応の定着をみているが、その一方で設置当初からさまざまな問題が指摘されてきた。そうした問題のなかには、教育委員会の運営（政策決定過程）と教育長・事務局の職務遂行（政策実施過程）にかかわるものも少なくない。それは、教育委員会の住民代表性とその保証条件（教育委員の選出方法、資質・能力、属性など）、教育委員会の政策決定能力と教育委員会に対する教育長の指導・助言機能、教育委員会の設置単位の規模と職務遂行能力（とくに指導行政能

力）、教育長・指導主事の専門性と資格要件・養成方法などの問題である。実は、こうした問題は現在でも解決をみているとはいえない。その原因はむろん多岐にわたっているように、我々教育行政の研究者が、実効性の高い（と政策策定の当事者に思わせるような）改革案や処方箋を提示できてきていないこともその一因として自覚されるべきではないか。

わが国の教育委員会研究は以前も今も決して低調ではなく、教育委員会の運営（政策決定過程）や教育長・事務局の職務遂行（政策実施過程）にかかわる研究も少なくない。しかし、その大半を制度・機構論的にアプローチする研究（注1）が占める。このタイプの研究はむろん重要であり改革案の作成に一定の役割を果たしてきたが、制度レベルに留まる検討のみでは不十分に思われる。なぜなら、ある理念を内包した政策によって新しい仕組みが制度化されたとしても、それが政策の意図通りに運用されたり、意図した結果をもたらすことはむしろ稀であるからである。政策＝制度はその実際の運用場面では変容を被る。とすれば、制度を理解するには制度運用のレベルにまで視点を広げて、その様相を解明することが不可欠となる。

このような視点は、とりわけ制度改革を志向する場合に必要であろう。というのは、改革案は、制度の運用実態つまり動態を可能な限り客観的に把握することによって、取り組まれるべき問題を焦点化するとともに、この問題を生起させている諸要因を抽出する作業を経て作成されたものでなければ、制度は変えることができて、その運用の改善につながるとは限らないからである。すなわち、実証的に制度の動態とその規定要因を把握することが不可欠である。

ところが、わが国の従来からの教育委員会制度改革論議は、制度の運用実態に目を向けられないものや、向けたとしても、法規定から類推された運用実態、あるいは主観的体験や見聞から「想定された運用実態」をもとにしたものがほとんどであり、実証的に制度の運用実態とその規定要因を解明した研究をもとにした論議は、このような研究（注2）がきわめて少ないこともあり、ほとんどないといってよい。とりわけ、教育委員会の運営（政策決定過程）に関する実証研究は少なく、その改革論議にこの傾向が著しい。たとえば、「誰の利益が教育委員会の政策決定に実現しているか」について客観的・具体的証拠ではなく、教育委員や教育長の選出方法（任命制・公選制ないし準公選制）やその属性（経歴、職業など）に対す

\* 兵庫教育大学第1部（教育経営講座）

るその人の選好から一定の判断を下し、それをもとに改革策を規範的に論ずるものが少なくない。また、教育長・事務局の職務遂行（政策実施過程）の実証研究にしても、実態は明らかにされるが、実態の説明要因として取り上げられる変数は教育委員会の設置単位の規模に限られており、その結果提示される改革策の内容が、実現可能性という点で必ずしも現実的ではない設置規模の拡大あるいは適正規模化にワンパターン化しているように思われる。

このように、わが国の教育委員会研究では、改革方策の案出・検討に貢献しようとするのであれば、教育委員会の政策決定過程の動態と特質および実施過程の動態と特質を実証的に明らかにすること、そしてこれらそれぞれを規定している要因を析出することが求められている。一方アメリカでは、教育委員会の運営と職務遂行に関する実証的研究には一定の蓄積があり、わが国での実証研究に有意義な視角や方法論をこれから得ることができる。とくに、教育委員会の政策決定過程の分析枠組の考案には、アメリカの教育政治学（Politics of Education）の諸研究のそれを参考にした。

さて、教育委員会の政策過程分析にはもう一つの目的が含まれるべきである。たとえば、政策決定過程の分析では「住民の教育意思が代弁されているか」という民主性（住民統制）の実現度とその規定要因を、実施過程の分析では教育長・事務局の職務遂行の程度・態様（効率性）とその促進要因を明らかにできるし、このことは教育委員会制度の課題解決に大きく貢献することはいうまでもない。たとえばこうした点に示されるように、段階ごとの分析は有意義であるが、政策過程研究では、これに加えて、もう一つの分析が行われるべきと考える。それは政策過程の政策決定過程、政策実施過程、政策結果という段階間の関係の分析である。次のような理由による。

政策結果において、政策の所期の目的・意図や趣旨がそのまま忠実に達成されたり、実現していることはむしろ稀であるといわれる。この意味で、政策決定の結果（政策の目的・内容）ではなく、実施後の結果（政策結果）こそが政策の真の姿を表していると考えられるべきである。このように「政策結果こそが政策である」というべきであるので、政策決定も政策実施も「望ましい政策結果」を生成するためのものでなければならない。望ましい政策結果を産み出すのはどのような政策決定であり、政策実施であるかを明らかにするために、このような分析を行う必要がでてくる。教育委員会において、政策がどのように形成・決定され、実施され、そしてその結果いかなる変容が生じたかを、一つの連続した過程として明らかにするためにそれら相互の関係を分析すべきということである。ただ、政策結果を直接に産み出すの

は政策実施であり、また教育委員会制度の場合政策決定は教育委員会、政策実施は教育長・事務局と機能分担されているので、政策結果に対する政策決定の影響は政策実施に対する政策決定の規定力で見ることになる。

また、わが国の教育委員会制度においては、政策決定機関である教育委員会が政策実施機関である教育長・事務局の上位に位置する。教育委員会は教育長の指揮監督機関でもある。したがって、当然のことながら実際にも、教育委員会の運営（政策決定過程）の態様が教育長・事務局の職務遂行（政策実施過程）の態様を規制していなければならない。そうでなければ、この制度上の位置関係は意味を失う。このことを確かめるためにも、この関係の分析は必要となる。その制度理念から、教育委員会の運営は「住民統制」（レイマン・コントロール）のスタイルに即したものであることが求められているが、たとえ教育委員会の運営がそうであるとしても、そのことが教育長・事務局の職務遂行に反映していなければ、別言すれば、住民統制の運営スタイルがとれている教育委員会とそうでない教育委員会では教育長・事務局の職務遂行の態様が異なっていなければ、教育委員会の住民統制の運営スタイルは実質的には意味をなさない。住民の教育意思が教育委員会ではその政策に取り入れられたとしても、それを実現していくのは教育長・事務局の職務遂行であるからである。この点で、政策決定と政策実施の関係の分析はより重要性を増す。

まとめると、段階間の分析は次のような問いに答えるものである。教育委員会の政策決定と政策実施はどのような関係にあるのか、教育委員会の運営があるパターンをとれば、それに応じて教育長・事務局の職務遂行の態様も変わるのか。端的に言えば、政治は経営にどのような影響を与えているのか、それを規制する力をもっているのか。政策実施と政策結果はどのような関係にあるのか、教育長・事務局の職務遂行の態様たとえば学校への指導の度合が、学校教育の変容や成果にどのようにかかわっているのか、地域の社会教育への教育委員会のどのような指導や援助が、その拡充や住民の満足度を高めているのか。教育長・事務局の職務遂行が教育現場の変容に力をもっているとすれば、そのことに教育委員会の運営はどのようにかかわっているのか。上記の教委制度改革案には、こうした観点からの分析結果にもとづくものも含まれるべきである。

わが国ではこうした視点にたつて教育委員会の政策過程内部の関係を実証的に分析する研究は、その必要性を指摘する研究者も最近現れたが（注3）、まだ行われていない。教育委員会の政策決定過程の実証研究に一定の蓄積のみられるアメリカでも、教育政策過程研究（教育政治学）の「社会的有意義性」を高めるためには、決定過程と実施過程ないし政策結果との関係性を明らかにす

る必要があるとの認識が高まっているが（注4）、管見の限り、そうした研究はまだ始まったばかりのようである（注5）。

本研究は、わが国の教育委員会研究において、①教育委員会の政策決定過程と政策実施過程の動態と規定要因の析出、②教育委員会の政策過程の段階間の関連性・連動性の分析の二つが要請されていると考えて、これら分析の基盤となって分析の内容・方向と分析結果の解釈を導く分析枠組を構築するものである。なお、紙幅の関係上本稿では、政策過程の概念枠組と全体の分析枠組、および決定過程の分析枠組を提示し、実施過程の分析枠組と政策段階間の関連性の分析枠組の構築は別の機会に試みたい。

## II 教育委員会の政策過程：概念枠組と分析枠組

### 1. 教育政策過程

#### (1) 政治体系

本研究が教育委員会の政策過程にアプローチするのに採用した概念枠組は、デーヴィッド・イーストン (Easton, David) に代表される「政治体系理論」(political system theory)である（注6）。この理論を説明するためには、まず、体系と政治の意味（概念定義）から始めなければならない。

「体系」(システム)とは、「相互作用しつつある諸要素の複合体」(注7)、「相互に関連しあった諸要素によって構成された統一体」(注8)であり、もっと言葉を多くしていうと「複数の諸要素が物質的・エネルギー的・情報的に互いに関連しあって一つの系統的なまとまりのある全体ないし単位を構成しているとき、この全体ないし単位のこと」をいう（注9）。たとえば、人体などの生命体、機械、機関、組織などであり、状況、過程なども体系とみなすことができる（注10）。ある体系は決してそれを取りまく外界（これを環境と呼び、環境はすなわちその体系以外の体系である）と隔絶しているのではなく、環境に開放されていてそれと常に相互作用する関係にあり、その影響を受けて生成・発展あるいは変形・消滅する流動的な存在である。

人間社会そのものを体系（社会体系）ということができ、それを構成する下位体系として経済体系、教育体系などのさまざまな体系を考えることができる。政治体系もその一つであるが、それは文字通り「政治」によって構成された体系を意味する。ここでいう「政治」とは、イーストンによれば、人間の社会生活におけるさまざまな行動と相互作用のなかで、社会生活において稀少性をもつ「諸価値の権威的配分」(authoritative allocation of values)（注11）にかかわる一切の行動・相互作用と定義される。「権威的」とは、政治体系の成員をある配分決定に従うよう「拘束する」（あるいは配分決定が

拘束力あるものとして彼らに承認される）という意味である。人間の社会生活におけるさまざまな行動・相互作用つまり社会現象のなかから、この権威的配分にかかわる行動・相互作用つまり政治的行動・相互作用という社会現象を抽出して構成されるのが、政治体系とすることができる。別言すれば、政治体系と他の体系を識別するものが政治的行動・相互作用である。

政治体系はあらゆる人間社会に必然的に存在するといえる。社会には多くの価値や資源が内在しているが、それらは常に限られているので、社会の成員すべての欲求を満たすことはできない。不可避的に、稀少な価値・資源の獲得をめぐる競争が成員間で発生する。そこで、社会は競争による混乱を回避するために、一定の仕組み（政治機構）を設けて、成員の多様な要求を調整し統合し、成員を拘束する価値の配分、権威的配分を行う必要があるからである。権威的配分が行われるところには政治的行動・相互作用が発生し、政治体系が構成される。もし、このような権威的配分の仕組みが設けられなければ（すなわち政治体系が構成されなければ）、稀少価値を求める競争や紛争は収拾がつかず、ひいては社会生活とその社会の存続を危うくするであろう。別ないい方をすれば、社会の資源が豊富ですべての欲求を満たすことができれば、成員間の競争や混乱は起こらず、それを収拾することを役割とする仕組みつまり政治機構は不要となる。すなわち、そこには政治体系は生起しない。

イーストンは、政治体系を図2-1（注12）のように模式化している。これは、環境（政治体系以外の諸体系）と政治体系との相互作用を単純化して描いたものである。環境から政治体系に対して「要求」(demand)と「支持」(support)という二種類の入力（インプット）が不断に送り込まれる。政治体系はこれら入力によって作動する。入力には環境から投入されるものだけでなく、体系内部から発生するものもある。これは、「体系内入力」(withinput)と呼ばれる。要求とは、政治体系において行われる価値配分に対する人々の関心や利害を具体的なかたちで集約したものであり、支持とはある権威的配分機構を正当と認めたり、その配分決定に従うといった人々の態度を表す。ある政治体系への支持を生み出す手段の一つが、政治的社会化 (political socialization) である。政治体系では、支持に支えられて、多様な要求を取捨選択したり統合したりして配分の決定が行われる。これが政治体系から環境への「出力」(アウトプット)であり、決定された配分の内容・方法は政策や計画（法令、予算など）などのかたちを取って表出される。出力（環境にとっては入力）は政策実施や予算執行の形で人々に具体的に提示され、それに対して人々は満足、不満足などのさまざまな反応を表明し（フィードバック）、やがてそれらは新たな要求や支持に集約されて政治体系に

入力される。このような循環が政治体系とその環境とのあいだで繰り返される。

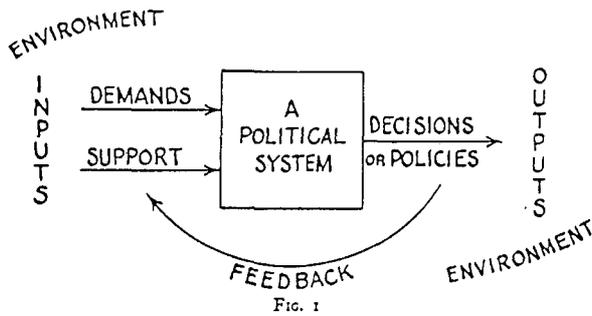


図2-1 政治体系

(2) 教育政治体系

希少価値の権威的配分にかかわる人間の行動・相互作用（政治的行動・相互作用）から構成されるのが政治体系であるが、前述のように、このような行動・相互作用は実は人間のあらゆる社会生活に必要なものであり、実際に見出すことができる。経済体系や文化体系においても、その体系を維持・存続させるためにはそれぞれに内在する価値や資源を権威的に配分することが必要であり、そこに政治的行動や相互作用が自ずと出現する。つまり、経済体系や文化体系にもその下位体系として政治体系が存在すると考えるべきである。

このことはむしろ教育体系にもあてはまることであり、教育体系の下位体系としての政治体系を、つまり教育にかかわる価値や資源の権威的配分にかかわる政治的行動・相互作用から構成される体系の存在を想定することができる。これを「教育政治体系」(educational-political system)と呼ぶことにする(注13)。教育体系を構成する諸々の下位体系の一つとして教育政治体系を想定できるということは、教育は決して政治と無縁でもなければ、政治を超越しているわけでもなく、むしろ「教育は政治的である」あるいは「教育そのもののなかに政治は存在する」ということを意味する。また、教育政治体系の場合、権威的配分の対象は教育的価値および教育資源であるが、このこと以外に教育政治体系と、政治体系および教育体系以外の体系の下位体系としての政治体系(下位体系としての政治体系はそれぞれの上位体系に潜在する価値・資源の権威的配分を行う)とは違いはない。

(3) 教育政策過程

本研究の教育政策過程のフレームは、このような教育政治体系概念から考案されたものである。それは図2-2のように描くことができる。

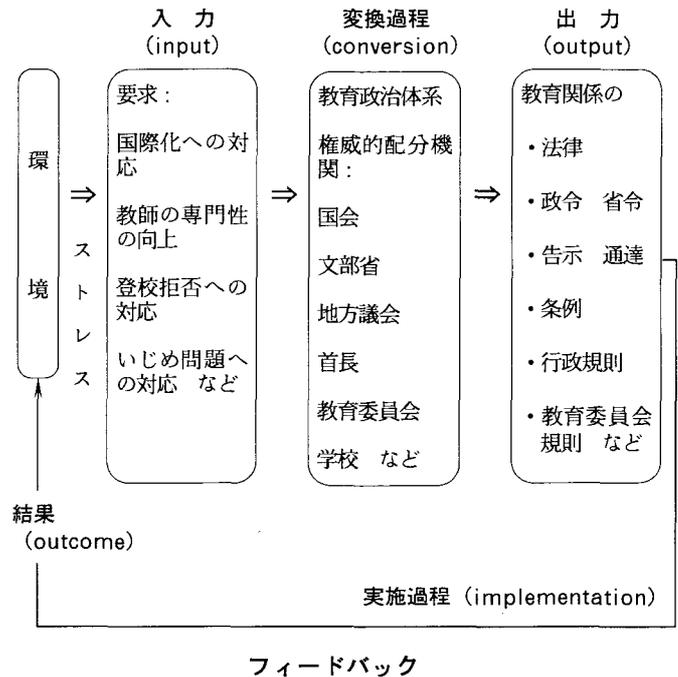


図2-2 教育政策過程(注)

注：Wirt,F.M. & Kirst,M.W. (1989), *Schools in Conflict: The Politics of Education*, McCutchan. を参考に作成。

まず、教育政治体系をとりまく環境に、たとえば経済界、政界などに教育に関するストレスが一定程度充満するとそれは特定問題に焦点化され、そして特定問題にかかわる多様な要求、たとえば国際化への学校教育の対応、登校拒否問題への教育委員会や学校の対応といった問題についてのさまざまな要求が、教育政治体系に持ち込まれる(インプット)。教育政治体系に対する一定の支持を基盤にして、国会、文部省、教育委員会、学校などの教育にかかわる諸価値を権威的に配分する権限(正統性)を与えられた公的機関(政治機構)において、通常対立する利害関係にあるこうした多様な要求はさまざまなアクター間の顕在的あるいは非顕在的な政治的相互作用を通して取捨選択、あるいは調整され(変換過程)、その結果として、教育にかかわる価値や資源を権威的に配分する決定が行われる。この決定の内容を表したのが教育政策であり、具体的には教育関係の法律、政令、通達、条例、教育委員会規則、学則(校則)などの形をとる(アウトプット)。ここまでの段階を政策形成ないし決定過程とする。

アウトプットつまり政策は、所定の公的機関によって

執行・実施される。政策実施は、多くの場合、一定の手続きにしたがって機械的あるいは自動的に行われるような単純なものではなく、政策実施にかかわる諸アクターの選好・利害、政策実施機関の組織特性、実施期間中の社会変動その他の影響を受けて複雑な様相を呈し、しかもそれは常に変動している。この段階が政策実施過程である。このように、本研究では政策実施過程をフィードバックと位置づけるわけである。

しかし、実施後一定期間を経ると、この期間の長さは政策の特性等によって異なるが、安定した状態・様相を示すようになる。この段階が、政策の結果（アウトカム）である。政策結果はフィードバックの「終点」と位置づけられる。政策結果において、政策の所期の目的・意図や趣旨がそのまま忠実に実現されていることはむしろ希である。この意味で、政策決定の結果（政策の目的・内容）ではなく、実施後の結果（政策結果）こそが政策の真の姿を表していると考えられるべきである。

そして、政策の結果は環境に対して新たなストレスを生み、アウトプット（政策の目的・内容）とアウトカム（政策結果）のギャップが大きい場合、とくにストレスは激しいものとなる。これに、社会体系、経済体系、政治体系、あるいは教育体系そのものにおける変動が加わって、変容した支持と新たな要求が教育政治体系に導入され、新たな教育政策過程が始まる。

このように政策決定、政策実施、政策結果と続くプロセスが政策過程であり、政策過程は循環する。

## 2. 教育委員会の政策過程

教育にかかわる価値や資源を権威的に配分する正当性（権限）を与えられた機関（政治機構）、つまり教育政策決定機関には、わが国の現行法制では、前述のように、国会、文部省、地方議会、首長、学校などがあるが、本研究はそうした機関の中ですでに述べたように、教育委員会に焦点をあて、その政策過程を分析しようとするものである。したがって、教育委員会の政策過程とは、前記の教育政策過程の中から、教育委員会が行う権威的配分に連なるプロセス、つまり教育委員会がその権限で行う政策決定と政策実施のプロセス、そして政策の結果を抽出したものということができる。

教育委員会は公教育の条件整備（教育行政）を担う合議機関であり、わが国では地方公共団体の行政委員会として位置づけられ、補助機関として教育長と事務局が置かれている。教育委員会の政策決定の対象は学校教育と社会教育を中心に広範多様であり、権限も、財政権のないこと、政策決定の範囲と政策実施の方法が国の基準に規制されていることなどの制約があるとはいえ、決して小さくない。したがって、法制上、地方の公教育の維持と向上改善の、すなわち地方教育行政の第一の責任機関

として認知されていることは疑いを入れない。

教育委員会では、公教育の条件整備に関する諸価値の権威的配分、具体的にはたとえば、教員人事、学校施設、教育課程、社会教育などに関する政策決定が行われる。教育委員会の政策決定過程のアクターとして想起されるのは、教育・教育行政に関心・利害を有する住民団体・社会団体、各種の教育関係団体（管理職団体、教員団体、社会教育関係団体など）、政策決定の当事者である教育委員、政策実施の当事者である教育長・事務局、首長や議員などである。教育委員会は教育にかかわる価値・資源の獲得を求める、これらアクターの政治的行動や政治的相互作用が生起するアリーナであり、教育委員会の政策決定過程はこれらアクターの要求や利害が選択・調整されて権威的決定に至る「政治過程」ということができる。

教育委員会の決定した政策は、その補助機関である教育長と事務局、そして公教育の現場の当事者、たとえば学校の教職員や社会教育機関の職員、社会教育関係団体などによって実施される。政策実施は、教育委員会にとっては、所与の政策目的を現実の教育・教育行政に具体的に実現する機能であり、この意味において、教育委員会の政策実施はその管轄する教育機関（注14）を対象とした「経営」ないし「管理」であり、政策決定過程が政治過程であるのに対し、政策実施過程は「経営過程」（管理過程）ということができる。政策実施過程においても、権限委任された実施機関、たとえば教育長による政策決定（権威的配分）は行われ、これに対して影響力を行使しようとする集団の政治的行動もそこには出現する。このように、実施過程も政治過程の性格を有するのであるが、既述のように、教育委員会の政策決定過程（政治）がその職務遂行（経営）にどのようにかかわっているか、端的にいえば教育委員会における政治と経営の関係が本研究の主要な分析目的の一つであるので、政策実施では教育委員会の経営的機能に限定し、政治的機能は実施過程の要素として取り上げないことにする。また、教育委員会の（による）経営であるので、教育委員会の政策の実施機関は教育委員会の機関つまり教育長・事務局に限定され、教育機関は除かれる。すなわち、ここでは、教育委員会の政策実施とは、教育長・事務局の職務遂行を意味する。

教育委員会の場合、政策結果は、公教育の変容として、具体的にはたとえば学校の教職員の資質の向上、体罰の減少、教育課程の改善、子どもの学力向上、社会教育施設の拡充、地域住民への生涯学習の浸透、などの形で現れる。

## III 教育委員会の政策決定過程

### 1. 教育委員会の運営の分析枠組

(1) 「住民統制」と教育委員会の政策決定過程

前述のように、教育委員会制度は公教育の条件整備にかかわる価値や資源の権威的配分を行うための機構であり、そこでは、具体的にはたとえば、教員人事、学校施設、教育課程、社会教育などに関する政策が形成され決定される。教育問題や教育政策に関心や利害を有する人々は、教育委員会における政策決定に対してその選好や利害を反映させるために政治的行動を試みる。教育委員会の政策決定過程のアクターとして知られているのは、教育・教育行政に関心・利害を有する住民団体・社会団体、各種の教育関係団体、政策決定・実施の公式の権限を有する教育委員と教育長、さらには知事や議員、文部省などであり、そこではこれらアクターの間での政治的相互作用が顕在的・非顕在的に現れる。教育委員会の政策決定過程は、これらアクターの政治的行動やアクター間の政治的相互作用が生起するアリーナであり、このような政治的行動・相互作用が教育委員会制度の政治的動態を表しているということができる。

アメリカとわが国における教育委員会制度創設の経緯や趣旨に明らかのように、また日米の教育行政の研究者が一様に指摘するように（注15）、教育委員会制度を支える中心的な理念ないし原理として「教育行政の住民統制」(principle of lay control or popular control in educational administration)（「レイマン・コントロール」、「民衆統制」とも呼ばれる）がある。教育行政の住民統制は「教育行政の住民自治」と同義であり、端的に言えば、教育行政を行う権限と責任は地域住民に帰属しており、したがって教育行政は教育・教育行政の専門職ではない地域住民（いわゆるレイマン）によるコントロールの下で展開され、そしてその結果として住民の教育意思が教育行政に実現されなければならないという原理を意味する。それを具現化するための装置として設けられたのが教育委員会制度である。すなわち、教育委員会制度は住民統制原理を地方教育行政において保証し実現することを目的とする機構ということができる。

住民統制が教育委員会制度の基本原則であるということは、教育委員会制度の運営全般が住民統制に即した態様のものでなければならないということであり、したがってその一環を成す教育委員会による権威的配分つまり政策決定も住民統制に即したものでなければならないこと、つまり住民統制に則った意思決定スタイルで行われなければならないことが制度理念から要請されていることを意味する。とりわけ、政策決定は教育・教育行政にかかわるさまざまな利害や選好を公式に取捨選択することであり、そのことは住民の教育意思の実現を直接且つ決定的に左右するので、政策決定過程が住民統制の態様で作動することはとりわけ重要といえる。そこで、本研究では、教育委員会における政策決定過程の様相、つまり教育委員会制度の政治的動態を把握するための分析枠組を、

住民統制をもとに作成することにする。分析枠組を住民統制で作るということは、教育委員会制度が住民統制機構としてどのように機能しているか、そして機能状態を規定する要因は何か、を解明することを意図している。すなわち、教育委員会制度の住民統制機構としての有効性とその条件を明らかにしようとするものである。先行研究で見たように、アメリカ教育政治学の教育委員会研究でも、その研究関心は専ら住民統制機構としてのそれに向けられており、その動態と要因の解明が試みられている。

さて、教育委員会制度が住民統制機構としてどのように機能しているかという観点からその政策決定過程の政治的動態を明らかにするための分析枠組を構想しようとするとき、取り上げなければならないアクターは、公式の政策決定権限を有する住民代表たる教育委員ないし教育委員の集合体としての（合議制）教育委員会と、教育・教育行政の専門職として政策決定過程で行動する教育長である。次のような理由による。

教育委員および教育委員会は、住民統制を専ら担うべく教育委員会制度に設けられた機関である（注16）。したがって、住民統制役割の遂行がその職務であり、職務遂行を通して住民統制を体現することが求められている。このような教育委員（会）の制度上の役割から、教育委員会の政策決定過程が住民統制のスタイルで展開されているか否かは、教育委員（会）の職務遂行の態様によって判定できると考えることができる。すなわち、教育委員（会）の職務遂行を住民統制実現度の指標とすることができる。故に、分析枠組の要素として教育委員（会）を最優先して採用しなければならない。

では、教育委員（会）の引き受けるべき住民統制の役割（職務）をどのように捉えるべきか。本研究では、これを二つの次元から概念構成することにする。すなわち、主として教育委員会外部において地域住民と交流する側面の職務と、教委内部において教育長等に影響力を行使することにより政策決定を主導する側面の職務である。アメリカ教育政治学でも、教育委員会制度における住民統制の機能状況を教育委員（会）を通して分析した実証研究はかなり多くみられ、それらは教育委員（会）の住民統制役割を二つの側面から捉えている。すなわち、教育委員（会）の、地域住民との関係の有様つまり住民代表性・能力と、とりわけ教育長との関係にかかわっての政策決定能力・影響力である。本研究は、これを参考に、住民統制に則った教育委員（会）の政策決定スタイル（職務遂行スタイル）を具体的には以下のように操作的に概念定義する。

住民統制は教育委員会およびそれを構成する教育委員に次のような職務の自覚と実行を求めている。すなわち、それは、住民代表として、地域住民の教育にかかわる意

思や利害を吸収し、そしてそれを教育委員会の政策に反映・実現させることを自己の役割と職責として自覚すること、および、職責を具現化した行動、たとえば、住民と交流してその教育意思を発掘すること、それを教育委員会に伝達すること、発掘・吸収してきた住民意思をもとにして教育委員会の政策決定過程を主導すること、教委の会議などを通じて教育長・事務局による政策実施に影響力を行使することである（注17）。端的に表現すると、住民統制の担い手としての教育委員会・教育委員の役割は、次の二つにまとめられる。

- ① 住民代表として、住民の教育意思を発掘・吸収し、それを教育委員会にもたらすこと。住民代表性・能力の側面であり。これを「民意吸収」とする。
  - ② 住民の教育意思を、教育委員会の政策決定と教育長・事務局の政策実施に反映・実現すること。政策決定能力・影響力の側面であり、これを「民意実現」とする。
- さて、以上のように、教育委員会制度は住民統制を基本原理とし、その役割遂行の権限と責任を教育委員（会）に与えている一方で、これとある意味では対立する、あるいは矛盾するような理念・原理を併せ持つ。それは「専門的指導」（professional leadership）という理念である（注18）。つまり、一方で住民（あるいはその代表）がコントロールする教育委員会運営をいながら、他方では専門家のなす意見や判断を尊重した教委運営を行うべきといっているのである。専門的指導を担う主たる機関が、教育委員会の補助機関として設けられた教育長職である。

この理念をもとに、わが国の現行制度は、教育委員会との関係に関して教育長に次のような役割の遂行を課している。すなわち、教育・教育行政の専門職として、政策決定を行う教育委員会の会議などにおいて教育委員会に専門的・技術的な助言を行うこと、および、事務局の統括者として教育委員会の決定した政策を具体的に実施・執行することである。このように、教育長は制度上、常勤職の、政策決定の専門的助言者、政策実施の責任者であり、教育長の意識や行動の有様が、教育委員会の住民統制役割遂行の態様や成否を左右するであろうことは、容易に予想される。また、教育委員会の政策決定過程において教育委員会以上に影響力を行使している可能性もあろう。すなわち、教育長も教育委員会の政策決定過程におけるキーアクターと位置づけられ、教育長の政治的行動をみることにし、教育委員会の住民統制役割の遂行状況、そして教育委員会の政策決定過程の現実つまり政治的動態を描くことはできない。

このように、教育委員会の政策決定過程（運営）は、住民統制役割を担う教育委員会と専門的指導をその任務とする教育長との密接なかかわり合い・相互作用のなかで展開されることになる。

(2) 教育委員会の政策決定過程パターン（運営パターン）の作成

#### ① アメリカ教育政治学の教育委員会の政策決定過程モデル

教育委員（会）の職務態様を指標にして教委制度における住民統制の機能状況を分析した研究がアメリカ教育政治学に多いことは前述のとおりであるが、さらに、こうした研究の成果をもとにして、政策決定過程における教育委員（会）と教育長という二つのアクターの関係様式についてのモデル化を試みた研究もアメリカ教育政治学にはみられる。次のようなモデルが開発されている。

まず、タッカーとジグラー（Tucker & Zeigler）（注19）は、先行の関連諸研究をレビューして、教育委員会の政策決定過程モデルとして、ハイアラーキアル（hierarchical）・スタイルとバーゲニング（bargaining）・スタイルを提示している。ハイアラーキアル・スタイルをとる教育委員会では、教育長が、教育問題に関するその専門性を基盤にして、中心的政策形成者となっている。教育委員会は、意思決定機関としてよりも、教育長と地域住民とのあいだのコミュニケーション経路としての役割を果たしているにすぎない。つまり、事実上、教育長が教育委員会の上位に君臨する。一方、バーゲニング・スタイルがとられるところでは、教育委員、教育行政官、父母、地域の諸団体が教育問題にかかわる意思決定に参加し、それぞれが一定の影響源を有するので、これらのあいだでのバーゲニング（交渉、取引）が必要になる。このようにして決定された教育委員会の政策は、専門職たる教育長と地域住民の選好の両方を反映したものであることが多い。

ルッツ（Lutz, F.W.）（注20）は、人類学の用語から開発された、エリート（elite）、アリーナ（arena）という合議制委員会（council）の意思決定モデルを教育委員会に適用している。エリート教育委員会では、教育委員は自分の立場を特定住民の代弁者（delegates）ではなく、住民全体の代理人（trustees）と考えている。通常、私的な、あるいはインフォーマルな会合において教育委員のあいだのコンセンサスが成立し、これをもとに公式の教委会議では全員一致の決定がなされる。教育長が、こうした決定の形成過程に積極的に参加し、中核的な役割を演ずる。一方、アリーナ教育委員会では、「教育委員会のなかに地域社会が存在する」（community in council）ような様相を呈する。つまり、教育委員は、地域住民の特定部分の代表者と自らを考え、地域社会に存在する多様な価値や要求の代弁者として行動する。したがって、教委会議では論議の激しい応酬がみられ、決定は最終的には多数決でなされる。このように、教育委員会の政策決定過程の中心人物は、教育長ではなく、教育委員（会）である。

これら二つを参考にして、Greene（注21）も自分の実証研究の分析枠組を作成するために、次のような教育委員会の政策決定過程モデルを考案している。それは、プロフェッショナル（professional）教育委員会とポリティカル（political）教育委員会と表現されている。プロフェッショナル教育委員会は、教育政策決定過程を技術的・専門的過程とみなして、教育長の専門的助言に大きく依存する。一方、ポリティカル教育委員会では、教育委員会は地域社会の利害を代表する存在であり、教育委員会の政策決定過程はそれをもとに教育長と交渉する過程であると認識される。具体的には、この二つのタイプの教育委員会は、教育委員が父母や地域の諸団体に応答する程度、教育委員のあいだのコンフリクトの程度、そして教育委員会の政策決定が教育長の影響を受ける程度、の三次元で識別される。プロフェッショナル教委は、父母や地域の団体に応答せず、全会一致で意思決定し、教育長の助言に従う。これに対し、ポリティカル教委は、父母や住民により応答し、政策決定における委員の投票行動は一致せず、教育長からより独立している。

これら三研究はいずれも、先行研究で取り上げた教育政治学の諸研究の発見からも示唆されるように、プロフェッショナルないしエリート、あるいはハイアラークアルの態様を示す教育委員会が圧倒的に多く、教育委員（会）が一定の影響力を発揮しているポリティカル教委等は少ないと現状判断している。アメリカでは、地方学区教育委員会の政策決定過程で教育長が優位に立っている。

## ② 本研究の教育委員会の政策決定過程モデル

本研究は、既述の教育委員（会）の引き受けるべき住民統制の役割の概念定義と、アメリカの上記のモデルをもとにして、以下のような教育委員会の政策決定過程パターン（運営パターン）を創出した。

### a 教育長支配型（professional control board）

### b 教育委員会影響発揮型（lay influential board）

このパターンは、教育委員（会）の住民統制役割を構成する二つの次元で識別される。すなわち、「民意吸収」と「民意実現」である。教育長支配型は、上記アメリカのモデルの、ハイアラークアル、エリート、プロフェッショナルの決定過程タイプに相応するものである。教育委員は地域住民と交流してその教育や教育行政にかかわる苦情や要求、あるいは利害を発掘・吸収することがあまりなく、教育委員会に住民の教育意思が教育委員によって伝達・代弁されることがあまりみられない（民意吸収）。また、教育委員会においても、教育長を尊重しすぎたり、教育長に過度に期待・依存したりする傾向が強く、制度上の上位者として彼に影響力を行使して、住民の教育意思を教育委員会の政策に実現しようとする志向があまりみられない（民意実現）。すなわち、教育委員会が理念・制度上の職責である住民統制の役割を遂行しておらず、

事実上、教育長が教育委員会の政策決定過程を「支配している」教育委員会である。

一方、教育委員会影響発揮型は、上記のアメリカのモデルでは、バーゲニング、アリーナ、ポリティカルの決定過程タイプに相応する。教育委員が地域住民とよく交流することにより、その教育要望や苦情を吸収して教育委員会に伝達したり、代弁したりすることが行われている（民意吸収）。そして、教育委員会の会議等において、教育長の提案や施策に対して住民の要求等をふまえた意見表明を行い、結果として教育委員会の政策・施策に住民の教育意思を反映・実現することが行われている（民意実現）。すなわち、教育委員会が教育長から独立して政策決定過程を主導し、住民統制というその職責を一定程度以上果たしている教育委員会である。

ところで、住民統制が教育委員（会）によって「完全に」実現された状態とは、教育委員（会）が教育長の影響を全く受けずに政策決定を行っている状態、つまり教育委員会がその政策決定過程を支配している状態であろうが、専門的指導という教育委員会制度のもう一つの重要理念、およびそれにもとづく教育長の制度上の位置・役割（権限）を前提に考えると、住民統制を完全に実現した決定過程パターン、いわば「教育委員会支配型」の生起する可能性はきわめて低い。また、前述のアメリカの決定過程モデルのアリーナ・スタイル等も、教育委員会が教育長に影響力を行使するということであって、それをコントロール（支配）するという意味は含んでいない。このように考えて、教育委員（会）によって住民統制が実現されていると判定される教育委員会を、「教育委員会支配型」ではなく「教育委員会影響発揮型」とすることにした。

一方、教育長がその専門性と制度上の優位性（常勤職、事務局スタッフの長であることなど）を有することから、教育政策決定過程を事実上支配（コントロール）することは十二分に考え得るので、アメリカのモデルのエリート・タイプ等の意味内容もそうであるように、こちらは「教育長支配型」とした。

既述のように、教育委員会制度は住民統制と専門的指導の二つを基本原理としているが、両原理が実際の運用では「調和」することが期待されてもいる。あるいは「両原理の調和」そのものが教委制度の原理とされているのかもしれない（注22）。両原理の調和という観点から本研究の決定過程パターンの性格を考えると、「教育委員会影響発揮型」は教育委員会の政策決定過程での両原理の調和の実現した状態を示している、あるいは少なくともそれに近いはといえるのではないか。教育委員会影響発揮型では、専門性と制度上の優位性をリソースにして活発に行動している教育長に対して、住民の意思を汲んだ教育委員会がそれをリソースにして一定の影響

力を行使しているからである。

### (3) 教育委員会の政策決定過程の動態を表す変数

わが国の教育委員会の政策決定過程はどのような運営状況にあるか。すなわち、制度理念が予定する本来の状態である教育委員会影響発揮型で運営されているのか、あるいはわが国でも専門家支配が進んでいて教育長支配型が優勢なのか、はたまた教育委員会影響発揮型と教育長支配型が拮抗した状態にあるのか。教育委員会影響発揮型・教育長支配型というモデルをもとに教育委員会の政策決定過程の現状・動態を捉えるための変数を、本研究は、教育委員(会)と教育長の、住民統制の両次元、つまり地域住民との関係(民意吸収)と教育委員(会)・教育長の関係(民意実現)における職務行動の態様によって作成することにする。それは、教育委員(会)そして教育長の職務行動は、住民統制にかかわっての教育委員会の政策決定過程の動態(政治的動態)を直接的に表す指標の一つと考えることができるからである。

### (4) 教育委員会の政策決定過程の動態(政策決定過程パターン)の要因分析のための説明変数の設定

教育委員会の政策決定過程の動態の解明に続いて、政策決定過程パターンの要因分析を行う。この要因分析は次のことを明らかにするであろう。すなわち、何が教育委員会影響発揮型、教育長支配型という教育委員会の政策決定過程パターンの違いをもたらしているのか、ということである。また、それぞれのパターンに特有の要素がパターンの違いを生み出しているということができるので、パターンを識別する要因を見出すこと(要因分析)は各パターンの備えている特性を明らかにすること(特性分析)でもある。

既述のように、本研究は、教育委員会の政策決定過程の今日の動態を明らかにするのみでなく、その改革・改善の方策の提示も志向している。たとえば、動態分析の結果、制度理念の予定する決定過程パターンである教育委員会影響発揮型が機能していないということであれば、パターンの識別要因ないし各パターンの特性は教育委員会影響発揮型を拡充するための方策の案出、あるいは従来提示されてきた方策の有効性の検討に資するであろう。すなわち、要因分析・特性分析の結果を方策の案出・検討につなげることができるというわけである。

いうまでもなくパターンの生成には広範多様な要因がかかわっているであろうが、また各パターンの特性はより多くの次元や側面について見るべきであるが、本研究の要因分析は、決定過程パターンの説明要因と特性をすべて明らかにしようというものではなく、上記のように方策の案出・検討といういわば実践的関心から企図されたものである。この意図から次の要因(変数群)を選定した。

これらを説明変数、政策決定過程パターンを被説明変数(目的変数)としてその関連度ないし関連性を分析する。

- a 地域特性
- b 教育委員会および教育長の個人的・社会的属性
- c 教育委員会および教育長の選出にかかわる特性(リクルート特性)
- d 教育委員会および教育長の自分の職務に対する意識(自己役割観)

これらの具体的中身と選定理由は次のとおりである。

#### ① 地域特性(人口規模)

教育委員会の設置単位である都道府県あるいは市町村は、地域によって異なるさまざまな要素を有するが、ここで取り上げるのは人口規模のみである。アメリカの教育委員会の実証研究でも、その政策決定過程の態様(地域住民に対する教育委員会の応答性、教育委員会と教育長の関係、教育長の住民代表性)を左右する要因の一つとして地域特性が採用されている。それには多種多様な表現のものが見られるが、主として、地域のデモグラフィック特性(人口規模、都市化度、住民の社会的・経済的構成など(注23))と地域の権力構造の二つに集約できる。教委の政策決定過程の動態は地域権力構造によって強く規制されている、という発見をいくつかの研究が提示していることは既述のとおりであるが、デモグラフィック特性についても決定過程の動態との関連性が分析されている。たとえば、ジューグラーとジェニングスは、都市化が進むほど組織化した住民に対する教育委員会の応答性は高くなるが、逆に個々の住民に対する応答性は低くなるとしている(注24)。

地域権力構造についてはわが国の研究でも、最近のものではないが、取り上げられその強い影響力が明らかにされているので、本研究では、デモグラフィック特性の人口規模を説明変数に選定して、決定過程パターンとの関連を分析することにする。次のような意図もあるからである。

わが国では、教育委員会の設置単位の人口規模と教育委員会の運営の関係に関して次のことが半ば常識化しているのではないと思われる。設置規模が大きいと、その事務局の組織陣容が整い専門性も高くなるので地域に対する教育行政サービス(学校教育に対する指導行政能力など)は向上するが、反面、教育委員一人あたりの住民数が多くなることにより、住民と教育委員会の距離は遠くなるので住民と教育委員会の交流は少なくなる、また事務局の官僚制も同時に進行するので教育委員会がそれに包摂されてしまう。結果として、教育委員会が住民から遊離し、教育長・事務局が事実上教育委員会運営を占有してしまう。設置規模が小さい場合は逆の現象が生起する。この「常識」は、端的に言えば、教育委員会の住民統制機能はその設置規模と反比例の関係にあるこ

と、また本研究の政策決定過程モデルに即していえば、設置規模の大きい教委では教育長支配型、小さい教委では教育委員会影響発揮型が多いということの意味する。果たしてそうか。人口規模と決定過程パターンとの関連性を分析するのは、この常識を仮説として検証するためである。そして、この検証結果は、教育委員会の設置規模とその決定過程パターンとの関連性に関して実証的データを提供することにより、住民統制の観点からの、教育委員会の設置単位の規模の検討に一定の示唆を与えるであろう。

## ② 教育委員会の構成特性と教育長の属性

教育委員と教育長の属性として本研究はそれぞれの、出生地、年齢、性、政党所属、学歴、教職歴、現職、そして在任期間を取り上げる。教育委員のこれら属性をもとにした教育委員会の構成特性および教育長の属性は、確かに教育委員会と教育長の姿（プロフィール）を象徴的に表すものではある。しかし、属性はあくまで属性であって、教育委員・教育長の職務意識や職務行動、また教育委員会の運営つまり政策決定過程の態様を示すものではない。すなわち、属性と教育委員会制度の動態は基本的に別のものとして扱われなければならない。わが国でもアメリカでも、教育委員の属性調査の結果から教育委員会の社会的構成を作成し、その特徴的傾向をもとに、教育委員会の住民代表性や、政策決定のスタイルや結果（誰が教委の政策決定に影響力を持っているか、誰の利益が教委の政策に実現しているか、誰が教委を支配しているか）を予測する、なかには決めつけてしまうような研究、端的にいえば属性・社会的構成を行動・運営の最重要要因ないし決定要因と位置づける研究が少なからず行われてきている（注25）。アメリカではチャーターズなどの研究（注26）が示すように、委員の属性・教委の社会的構成と、委員の実際の政策決定行動・教委の政策決定の態様とは必ずしも相応するものではないことが明らかにされている。わが国ではどうか。本研究が属性・社会的構成を説明変数に採用して決定過程パターンとの関連性を分析するのは、これを検証することを意図しているからである。

またわが国では研究レベルに留まらず、公的な審議会や教育委員会関係団体によって、教育委員会の活性化のための方策として教育委員会の構成や教育長の属性にかかわる提言が行われている（注27）。それは、委員の構成上のバランスをはかるために若い人材や女性を積極的に登用すること、教職経験者に偏しないようにすること、教育長が一定期間その職にあって計画的、継続的に職務に専念できるようにするために任期制を導入することなどである。こうした提言も、委員・教育長の属性や教委の社会的構成がその実際の行動や運営に直接結びついてると仮定しているわけであるが、それは正しいのであ

ろうか。属性・社会的構成と教委の政策決定過程パターンとの関連性の分析は、この仮定を前提にしたこれらの活性化方策の効果ないし有効性をあらかじめ推し量ることを可能にするであろう。そしてまた、教育委員と教育長の人選基準の設定ないし再検討にも有益な実証的データを提供するであろう。

## ③ 教育委員会・教育長のリクルート特性

わが国の研究もアメリカの研究も、教育委員のリクルート・充員の過程に関心を向け、教育委員会の住民代表性を検証するという視点からその実態を明らかにしている。これらの研究が充員過程の要素として取り上げているのは主として、選出基盤、対立候補・就任反対の有無、議会の承認、選挙運動、住民の選挙や候補者への知識・関心、選挙の争点、投票率などである。いうまでもなく、これらの要素が就任後の教育委員の行動や委員会運営に大きく影響していることは十分に予測できる。したがって、これらも本研究の決定過程パターンの要因変数として設定すべきであるが、しかし本研究では教育委員と教育長の個人的・内面的特性にかかわるリクルート特性、具体的には任命制の下での選任時における委員と教育長の就任への意欲、職務に望む態度・姿勢（就任動機）、そして資質・能力（選任理由）を取り上げる。それは、本研究が委員と教育長の人選基準を再検討したいという意図をもってしているからである。上記のように、わが国における従来の人選基準についての改革論議と方策は専ら、属性で示される外面的な特性からのものであるが、人選基準は、これのみでなく、委員職と教育長職の職務遂行に必要なとされる内面的・本質的特性からも検討されるべきである。

周知のように地教行法は教育委員の資質要件として、高潔な人格と教育に関する識見を規定している（第4条）。また、教委の活性化のためには、臨教審答申は委員に「教育および教育行政の諸課題に関する深い理解と知識や教育行政の当事者としての自覚」が必要であるとし（注28）、文部省の教育委員会活性化協力者会議報告は教育長の資質要件として、教育に関する高い専門性のみでなく練達した行政手腕が求められるとしている（注29）。これらはもっともではあるが、きわめて抽象的である。教育委員と教育長それぞれに求められる資質や能力が具体的に提示されなければ、実際の人選には活用できないであろう。本研究の分析は、資質・能力と態度・姿勢の具体的内容を表す変数を複数用意しているので、教委制度の住民統制的運営を促進するような教育委員と教育長の態度や資質（住民統制の観点からの態度・資質に限られるが）を具体化することに貢献するデータを提供すると思われる。

## ④ 教育委員・教育長の自己役割観

ある職位に就いている人、あるいは就くことが予定さ

れている人がその職位に期待される役割ないし職務として何を想定しているかは、その人の実際の職務行動に密接にかかわっているであろう。たとえばスルーフの研究(注30)のように、州教育委員職に対する州教育委員の職務観を、その実際の職務行動の指標として扱っている研究もある。また、ジューグラーとジェニングス(注31)は、教育委員会を、地域住民が政策決定過程に参加するための機構であると役割志向する教委と、住民と教育長とのあいだの緩衝器であると役割志向する教委では、委員の職務行動や教委運営が異なるという要因分析結果を提示している。わが国の教委でも、委員・教育長の職務に対する自覚の違いが職務遂行と教委運営を直接的に規定しているのであろうか。

本研究が教育委員・教育長の自己役割観を要因変数に設定し、それと決定過程パターンとの関連性を分析する目的は、人選基準のなかの職務意識ないし職務志向の側面を検討することである。自己役割観の内容として、教委の本来的役割である住民統制と教育長の本来的役割である専門的指導を表す変数をいくつか設定して、変数個々に決定過程パターンとの関連度を分析するので、人選基準の職務意識にかかわる部分の具体化に寄与するであろう。また、臨教審や文部省協力者会議(注32)などは、教委活性化方策として、教育委員の研修内容の充実・改善も提言しているが、充実すべき研修内容の中味には全くふれていない。研修内容の具体化にもこの分析結果は役立つと思われる。

## 注

(注1) この研究は、たとえば、教育委員の選出方法、専門職たる教育長や指導主事の資格要件、文部省・都道府県教育委員会・市町村教育委員会のあいだの権限関係、教育委員会の職務権限などに関する法規定を法解釈論的に検討する。日本教育法学会編

(1981)『教育の地方自治』総合労働研究所、木田宏(1983)『教育行政法』良書普及会、など多数。

(注2) 堀和郎・加治佐哲也(1985)「市町村教育委員会に関する調査研究」『日本教育行政学会年報』11号、加治佐(1987)「市町村教育委員会に関する実証的研究」同13号、金子照其他(1977)「教育委員会制度の再編課題」同3号、辻信吉・永岡順(1965)「市町村教育委員会の行政機能に関する研究」『国立教育研究所紀要』45集、岩下新太郎編著(1984)『教育指導行政の研究』第一法規、加治佐(1992)「市町村教育委員会の教育課程行政」『現代学校経営研究』5号、宗像誠也編(1957)『教育行政論』東京大学出版会、など。

(注3) 河野和清(1995)『現代アメリカ教育行政学の

研究』多賀出版、p339。

(注4) 堀和郎(1992)「アメリカ教育政治学の新しい動向」中島直忠編著『教育行政学の課題』教育開発研究所。Mitchell,D.E.(1988), Educational Politics and Policy : The State Level, in Boyan,N.J. ed., *Handbook of Research on Educational Administration*, Longman.

(注5) その一例が、Greene,K.R.(1992), Models of School Board Policy-Making, *Educational Administration Quarterly*, vol.28, no.2, May.

(注6) Easton,D.(1965), *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall. ibid.(1965), *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley. など。

(注7) Bertalanffy,L.von(1956), General System Theory, *General Systems I*, p.3.

(注8) 山川雄巳(1968)『政治体系理論 I』有信堂p.5。

(注9) 山川雄巳(1991)「システム論」『現代政治学事典』ブレーン出版、p.395。

(注10) 山川(1991)同。

(注11) Easton(1965), *A Framework for Political Analysis*, p.50.

(注12) Easton,D(1957), An Approach to the Analysis of Political Systems, *World Politics*, vol.9 .p.384。(京極純一訳「政治体制分析の一試論」『アメリカーナ』Ⅲ、10、1957)

(注13) この用語は堀氏に倣ったものである。堀和郎『アメリカ現代教育行政学研究』pp.186-188.

(注14) 都道府県教委の場合、市町村教委つまり教育行政機関を対象とした職務もある。

(注15) たとえばわが国の教育委員会について次のもの。市川昭午(1976)『教育行政の理論と構造』教育開発研究所、pp.266-267。山本敏夫編集代表(1967)『教育行政概説』お茶の水書房、pp.9-10。木田宏(1983)『教育行政法(新版)』良書普及会、p.36。鈴木英一(1975)「教育行政の地方自治原則の再検討」名古屋大学教育学部紀要第22巻。

アメリカの教育委員会については、たとえば次のもの。Newlon,J.H.(1934), *Educational Administration as a Social Policy*, Charles Scribner's Sons。(高木太郎・中谷彪訳(1975)『社会政策と教育行政』明治図書、pp.87-102,183-194。)堀和郎(1976)「アメリカ教育委員会制度の成立とその観念的基盤」『教育学研究』(この研究は住民統制の意味の内実を、20世紀初頭の教育行政改革期に探っている。)豊澤登(1948)『アメリカにおける教育委員会の研究』理想社、pp.29-33。

アメリカの教育行政のテキストでは、教委制度は住民統制機構であるとの前提に立って、その法制や

役割・機能の解説を行うのが一般的である。たとえば次のもの。Campbell,R.F. et al. (1990), *The Organization and Control of American Schools*, Sixth ed., Merrill, pp.204-235. First,P.F. (1992), *Educational Policy for School Administrators*, Ally and Bacon, pp.209-233. Guthrie,J.W. & Reed,R.J. (1991), *Educational Administration and Policy : Effective Leadership for American Education*, Second ed., Ally and Bacon, pp.76-81.

教育委員会を対象にしたアメリカ教育政治学の研究は、教委制度を住民統制機構と見なして、その動態や実際の機能を分析している。

(注16) 住民統制を保障するための制度としては、住民あるいはその代表者（候補者推薦・指名委員会、首長、議会など）による住民の代弁者たる教育委員の選出とリコールの他に、教育問題に関する住民投票、教育関係審議会への住民（あるいはその代表者）の参加などがある。

(注17) 教育委員（会）の行うべき住民統制の職務のなかには、収集してきた住民の教育意思を、首長（部局）および議会において決定・実施される教育政策に反映させる活動も含まれると考えるべきである。しかし、本研究の分析対象は、教育委員会の政策決定過程であるので、知事・議員に対する教育委員（会）の活動は取り上げないことにする。なお、次の論文では、知事・議員への活動も教育委員（会）の住民統制役割に含めて、その実状を分析している。加治佐哲也・堀和郎（1994）「都道府県教育委員会に関する実証的研究－教育委員・教育長の意識・行動にみるその運用実態と改革課題－」『教育学研究』第61巻第1号。

(注18) 宗像誠也（1954）『教育行政学序説』有斐閣 p. 214、など。なお、この理念は、教育委員会への専門的指導と、公教育の現場（学校教育、社会教育、生涯教育など）への専門的指導の二面をもつ。教育委員会の政策決定過程に関係するのは、前者である。

(注19) Tucker,H.J. & Zeigler,L.H. (1980), *Professionals and the Public : Attitudes, Communication, and Response in School Districts*, Longman.

(注20) Lutz,F.W.(1980), Local School Board Decision-Making: A Political Anthropological Analysis, *Education and Urban Society*, vol.12, no.4. Lutz,F.W. & Gresson III,A. (1980), Local School Boards as Political Councils, *Educational Studies*, vol.11, no.2. Lutz, F.W. & Merz, C. (1992), *The Politics of School/Community Relations*, Teachers College, Columbia Univ., pp.57-59.

(注21) Greene,K.R. (1992).

(注22) たとえば、臨時教育審議会『第二次答申』（1986年4月）は、レイマンたる教育委員と教育行政の専門家たる教育長の職務の適切な分担によって調和ある運営を行うことが、教育委員会制度の本旨であるとしている。木田（1983）、p.36。

中留武昭（1995）『学校指導者の養成と力量形成の改革－日米学校管理職の養成・選考・研修の比較的考察』東洋館出版社、pp.37-38。

(注23) Burlingame,M. (1988), *The Politics of Education and Educational Policy: The Local Level*, in Boyan,N.J., *Handbook of Research on Educational Administration*, Longman, pp.440-442.

(注24) Zeigler,L.H. & Jennings,M.K. (1974), *Governing American Schools*, Duxbury Press, pp.80-81.

(注25) Counts,G.S. (1927), *The Social Composition of Boards of Education*, University of Chicago Press. (中谷彪他訳（1981）『地域社会と教育』明治図書) 高橋亜細亜（1970）「都道府県教育委員会の社会的構成の推移」『神奈川県立外語短期大学紀要』第3号、など。

(注26) Charters,W.W.,Jr. (1953), *Social Class Analysis and the Control of Public Education*, *Harvard Educational Review*, vol.23.

(注27) 臨時教育審議会『第二次答申』（1986年4月）、文部省・教育委員会の活性化に関する調査研究協力者会議『教育委員会の活性化について』（1987年12月）、教育委員会関係五団体連絡会第二次提言『教育委員会の活性化について』（1986年2月）など。

(注28) 臨時教育審議会、前掲書。

(注29) 文部省・教育委員会の活性化に関する調査研究協力者会議、前掲書。

(注30) Sroufe,G.E. (1970), *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. Sroufe (1970), *State School Board Members and Educational Policy*, *Administrator's Notebook*, October. (加治佐哲也訳（1982）「州教育委員と教育政策」『宮崎女子短期大学研究紀要』第9号)

(注31) Zeigler,L.H. & Jennings,M.K. (1974), pp.165-167.

(注32) 臨時教育審議会、前掲書。文部省・教育委員会の活性化に関する調査研究協力者会議、前掲書。

## Constructing an Analytical Framework for Investigating the Policy Process Associated with the Board of Education: Part 1

Kajisa, Tetsuya

This paper aims at constructing a framework for analyzing a policy process (which constitutes policy making, policy implementation and policy outcome) associated with the board of education in Japan. It is essential to investigate (1) the dynamics of these two policy making and implementation processes, (2) the factors which account for these dynamics, and (3) the patterns of relationships that can be found among the three steps of policy making, implementation and outcome, in an attempt to develop reformed plans concerned with the board of education system. Thus, an analytical framework is proposed to accomplish the three objectives mentioned above.

The theoretical framework which I chose to get access to the phenomena of policy processes associated with the board of education is based on the "political system theory" claimed by D. Easton. According to this theory, policy decision making followed by the board of education means "authoritative allocation of values" related to public education and/or educational administration, which is therefore characterized as the "political process." Policy output decisions made by the board of education is then implemented by superintendents as well as department-of-education staffs. This implementation process as feedback is characterized as the "administrative process." A certain period of such implementation produces policy products or outcomes (e.g., school-curriculum improvements, students' achievement advancements), which in turn automatically create new demands and stresses, which further initiate newer policy processes.

A policy decision-making framework has been constructed not only on the basis of the concepts of "lay control" and "professional leadership," as the fundamental principles of the board of education system, but also in the light of research in the area of the politics of education in the United States. This framework is composed of two policy decision-making process patterns: the lay influential board and professional control board. The factors that help discriminate between these two patterns are assumed to consist of the following: (1) characteristics of community, (2) personal and social attributes of school board members and superintendents, (3) their recruitment patterns, and (4) their self-role expectations.

A framework to account for the policy implementation process and patterns of interrelationships among the three phases constituting the whole policy process will be explored as a follow-up.