

研究論文

## ブリティッシュ・コロンビア州教育相による官選教育委員任命と バンクーバー教育委員会教育委員失職の事例に関する一考察

平田 淳\*

### A Study on the Appointment of the Official Trustee and the Dismissal of the Elected Trustees of the Vancouver School Board by the Minister of Education of the Province of British Columbia

Jun HIRATA

【要約】カナダにおいては地方教育行政を担当する教育委員会は「州政府の創造物」とされ、州政府の教育委員会に対する権限は比較的強い。BC州におけるその1つの例が教育相による官選教育委員の任命により教育委員を罷免する制度である。他方で教育委員は住民公選であり、教育委員の罷免は民意を覆すことを意味する。2016年10月、バンクーバー教育委員会での問題が生じた。本稿はこうした地方教育行政のあり様の問題を、「教育の地方自治」及び「教育の政治的中立性」の観点から考察するものである。

【キーワード】公選制教育委員会、官選教育委員、教育の地方自治、教育の政治的中立性、バンクーバー教育委員会

#### はじめに

カナダでは、先住民の教育や軍隊に所属する者の子どもの教育、財政の州間格差を是正するための交付金の交付等以外には、教育に関しては州の権限となっており、教育を主担当とする省庁は連邦政府にはない。また、州内全域に関しては州政府の中に教育省 (Ministry of Education あるいは Department of Education) があり、これを統括するのが教育相 (Minister of Education) である。地方教育行政は多くの場合教育委員会 (school boards) が担っており、教育委員は公選制を基本としている。

ところで、カナダで最も伝統のある全国紙『グローブアンドメール』(Globe and Mail, 2016, October 21)によると、2016年10月17日、自由党 (Liberal Party) 政権下にあるブリティッシュ・コロンビア (以下、「BC」) 州において教育相マイク・バーニエ (Mike Bernier, 当時) は、ダイアン・ターナー (Dianne Turner) を官選教育委員 (official trustee) に任命することによりバンクーバー教育委員会 (Vancouver School Board: VSB) の教育委員9名すべてを失職させるに至った。その後最低1年はターナーがVSBの教育行政を統括することとなるとされている。つまり、住民の投票によって選出された教育委員を、教育相が罷免したことになる。事例の詳細は後述するとして、教育委員失職の理由としては、VSBが期日までに収支均衡予算案を採択しなかったこと、教育委員会内での人間関係の悪化から休職する職員が出たこと、州の政権与党とVSB教育委員を支援する団体の政治的立場が異なること、などが指摘されている。ここからは教育の「地方自治」と「政治的中立性」という2つの問題をカナダの文脈の中でどう理解するのか、という視点が浮かび上がってくる (平田, 2018)。

\*佐賀大学大学院学校教育学研究科

筆者は、このバンクーバーの事例を契機として、こうしたケースを分析するために拙稿(平田, 2018)においてカナダの教育行政のあり様、特に教育相(省)と教育委員会の権限義務関係に着目して、教育における「地方自治」と「政治的中立性」に関する法令規定や学説をレビューすることによって論点を整理し、分析の視点を設定した。そこで本稿においては、まず当該拙稿を要約する形で分析の視点を確認する。そのうえでBC州の教育行政制度の構造を教育関連法令を通して概観する。そのうえで、今回のバンクーバーの事例について分析を行うものとする。

## 1. カナダにおける教育の「地方自治」と「政治的中立性」

カナダの「憲法」の一部を構成する「1867年憲法法(Constitution Act, 1867)」第93条は、教育は州の専属的事項であることを明記している。ここでの「専属的」とは、州政府の「連邦政府からの自律性」と「教育委員会へのコントロール」を意味している。本稿で関連するのは後者であるので、ここでは後者について教育の「地方自治」と「政治的中立性」の視点から整理していくこととする。

カナダにおいては、基本的に州政府が管轄内の教育構造を決定する完全な権限を有しており、州議会は自らの教育制度を統治する立法を行う権限を有するとされている。他方で教育委員会の権限は州によって付与されたものであって、教育委員会自体の固有の権限というものはない(Brown & Zucker, 1998; 平田, 2018)と説明されるのが一般的である。その意味では、教育委員会は「州政府の創造物(creatures)」であると表現されることもある。州政府の中で教育を担当する省庁である教育省は、教員免許やカリキュラム、予算配分、教科書等の領域における中央集権的コントロールを維持し、大部分の公教育に関する責任を負うものとされている。教育委員会は「州政府の代理人(agents of the province)」として行動し、制定法と規則により授けられた権限の範囲内で学校を管理運営するものとされている(Zucker, 1988; 平田, 2018)。他方で、日常の地方教育行政や学校運営に直接的に関わるのは教育委員会であるため、教育委員会に相当量の自律性を許容すべきであるという立場は根強く存在する(Giles & Proudfoot, 1994; 平田, 2018)し、実際に多くの権限は教育委員会に委譲されてきた(Zucker, 1988; 平田, 2018)。このことは、逆から見れば、州政府は教育委員会を通してその政策目的のほとんどを達成しなければならないということであり、その意味で教育委員会の積極的な協力に州政府の教育政策の成否がかかっているとも言える。この場合、州政府による一方的な決定が教育委員会や学校現場を抵抗に向かわせることもある。つまり、教育委員会は各地域に設置されているため、当該地域住民の感覚や意見とより近いところに位置しており、州政府の方針が地域の利益と衝突する場合、「州の代理人」たる教育委員会が州政府の方針に従わないという事態も生じうる(Young & Levin, 1994; 平田, 2018)。特に教育委員が住民により直接公選されている場合、教育委員会は「州政府の代理人」と同時に、「地域の代弁者(advocates for the community)」としての性質をも併せ持つということになり(Galway, et al., 2013; 平田, 2018)、州政府と教育委員会の間に一定の緊張関係が生じる可能性がある。

他方で、1990年代以降進められてきたいわゆる「新自由主義」「新保守主義」に基づく教育行政改革においては、多くの州で標準化された州統一カリキュラムや学力テスト、教育委員会の学校税(school tax)課税権の廃止と財政コントロール権の州政府への一元化、統廃合による教育委員会数の削減など、州政府への集権化につながる改革が進められてきた(Galway, et al., 2013; 平田, 2018)。特に教育委員会の学校税課税権の廃止は、その自律性の確保という意味でも大きなインパクトがあり、こうした方向性の改革は教育委員会を弱体化させ、その正当性を低下させるものであるという批判は、根強く存在する(Lessard & Brassard, 2005; 平田, 2018)。

「教育の政治的中立性」に関しては、次の3つの側面から論じられることが多い。第一に「専門職支配と素人支配の緊張関係」の問題である。すなわち、専門職たる教育省や教育委員会の職員と必ずしも教育行政の専門家ではない教育相や教育委員の間で生じうる意見の衝突である。第二の側面は、「教育委員会は『州政府の代理人』か『地域の代弁者か』」という問題であり、本稿の分析対象と直接的に関連する。すなわち、上述の通り教育委員会は「州政府の代理人」として位置づけられるが、他方で教育委員は住民によって公選されているという意味では「地域の代弁者」でもある。そして、州政府の方針と地域住民の意向が相反する場合、教育委員はどちらの意を受けて教育行政活動を行っていくのか、という視点であり、その背後に政治的見解の相違がある場合、政治的中立性の問題として議論される反面、「州の利益と地方の利益の衝突」と捉えた場合、第一の視点である「教育の地方自治」に関連する視点となる。第三の側面は、「同じ教育委員会管轄区域内の異なる選挙区間での利害の衝突」である。カナダでは教育委員会の管轄区をいくつかの「選挙区 (ward)」に分割し、1つの選挙区から1人あるいは複数の教育委員が選出されるのが一般的である。そして、例えばイギリス系の住民が多い選挙区と移民が多い選挙区ではその教育ニーズが異なる場合があり、それぞれの選挙区から選出された教育委員が対立関係に陥る可能性があり、その問題をどう捉えるか、という視点である (Young & Levin, 1994 ; 平田, 2018)。

こうした政治と教育の関係に関しては、教育は政治を超えた何かであり、そのため政治的介入は避けられなければならないという論も存在する。しかし、民意を反映させようとするプロセスにおいてはその政治性を否定することはできず、むしろそれを本質的問題として捉え、専門性と民意、州政府の政策と地域住民のニーズ、選挙区間の調整といった問題についてどうバランスをとるのか、政治的思惑によって教育行政が左右されることをどう捉えるのか、といったことが議論されるのが、カナダでは一般的である (平田, 2018)。

本稿の分析対象である今回のバンクーバーでの事例では、州政府と教育委員会の、ひいては地域住民の見解が異なることが1つの大きな原因となっているため、上で提示した論点のうち、「教育委員会は『州政府の代理人』か『地域の代弁者』か」という視点、つまり「教育の地方自治」と、州の政権与党と野党の政治力学が地方ごとの教育ニーズと結びつくことによって州政府と教育委員会の衝突を引き起こしたという意味で、「教育の政治的中立性」を分析の視点として設定する。

## 2. BC州の教育制度概観

### (1) BC州の学校教育の概要

BC州は図1で示す通りカナダの太平洋岸にある州であり、南はアメリカ合衆国ワシントン州に接している。表1にあるように、人口は約478万人であり、オンタリオ州とケベック州に次ぐカナダ第三の州である。面積は約94万km<sup>2</sup>と10州の中ではケベック州、オンタリオ州に次いで第三位の広さであり (表1)、日本の総面積の2倍半にも及ぶ。背後にロッキー山系の高い険しい山々が連なるため、17世紀半ばに大西洋からカナダに入植を始めたヨーロッパ人が東部から陸路により到達するのは、19世紀に入るまで困難であった。当地は1858年にイギリスの直轄植民地となり、それまでのニュー・カレドニアという名称からブリティッシュ・コロンビアに改称した (大島, 2012)。カナダ連邦に加入したのは1871年であり、1867年のカナダ連邦結成時から加わっているノバスコシア州、ニュー・ブランズウィック州、ケベック州、オンタリオ州を除くと3番目に加入しており、比較的早い (表1)。州都はバンクーバー・アイランドにあるビクトリアであり、バンクーバーは州都ではないがBC州最大の人口規模を誇る都市である。2010年にバンクーバーで開催された冬季オリンピック・パラリンピック

クは記憶に新しいところである。



図 1 カナダ地図

出典：

<https://search.yahoo.co.jp/image/search?rkf=2&ei=UTF->

[8&p=%E3%82%AB%E3%83%8A%E3%83%80%E3%81%AE%E5%9C%B0%E5%9B%B3+%E6%97%A5%E6%9C%AC%E8%AA%9E#mode%3Ddetail%26index%3D5%26st%3D0](https://search.yahoo.co.jp/image/search?rkf=2&ei=UTF-8&p=%E3%82%AB%E3%83%8A%E3%83%80%E3%81%AE%E5%9C%B0%E5%9B%B3+%E6%97%A5%E6%9C%AC%E8%AA%9E#mode%3Ddetail%26index%3D5%26st%3D0) (2017年7月20日採取)。

カナダにおいては、州議会は1867年憲法第93条に基づいて宗派別（カトリックあるいはプロテスタント）の、1982年憲法（Constitution Act, 1982）第23条に基づいて言語別（英・フランス語）の学校や教育委員会を設置することができるという理解されている。BC州においては、この分類に従って、2種類の公費運営学校（publicly-funded schools）が存在する。すなわち、英語を教授言語とする公立学校（public schools）とフランス語を教授言語とするフランス語系学校（francophone schools）であり、これに対応する形で前者を管理運営する組織として教育委員会（Boards of Education, あるいは School Boards）が、後者を管轄するものとしてフランス語系教育当局（francophone education authority）がある（平田, 2017）。教育省ウェブサイト<sup>1</sup>によると、本稿執筆段階（2017年6月）時点で59の教育委員会と1つのフランス語系教育当局が存在する。本稿が分析対象とするVSBは、その中でも学校数・児童生徒数においてBC州最大規模である。

<sup>1</sup> 次のURLを参照されたい。

<http://www2.gov.bc.ca/gov/content/education-training/administration/kindergarten-to-grade-12/school-district-profiles>

(2017年7月5日採取)。

表1 カナダ諸州の人口・面積・連邦加入年

	カナダ全体	NL州	PEI州	NS州	NB州	ケベック州	オンタリオ州
面積 (km <sup>2</sup> )	9,984,670	405,212	5,660	55,284	72,908	1,542,056	1,076,395
人口 (人)	36,591,241	528,683	149,790	953,173	757,641	8,371,498	14,135,610
連邦 加入年	---	1949年	1973年	1867年	1867年	1867年	1867年
	マニトバ州	SASK州	アルバータ州	BC州	ユーコン準州	NW準州	ヌナブト準州
面積 (km <sup>2</sup> )	647,797	651,036	661,848	944,735	482,443	1,346,106	2,093,190
人口 (人)	1,332,629	1,161,365	4,291,980	4,789,221	37,808	44,381	37,462
連邦 加入年	1870年	1905年	1905年	1871年	1898年 (NW準州か ら分離)	1870年	1999年 (NW準州か ら分離)
NL：ニューファンドランド&ラブラドール， PEI：プリンス・エドワード・アイランド， NS：ノバスコシア， NB：ニュー・ブランズウィック， SASK：サスカチュワン， BC：ブリティッシュ・コロンビア， NW：ノースウェスト 面積は（Statistics Canada, 2005）を， 人口は（Statistics Canada, 2017）を， 連邦加入年は（日本カナダ学 会、2008）を元に、筆者作成。							

表2は、BC州の児童生徒数の内訳であり、ここでの公立学校とは英語を教授言語としている通常の公立学校のほかにフランス語を教授言語としているフランス語系学校を含んでいる。独立学校とはいわゆる私立学校であり、カトリックを教義とする学校などがある。表3はBC州の公立・私立を含めた学校数である。BC州では学校段階としては各教育委員会や地域によって様々であるが、小学校（elementary schools）としては1-8年生を対象とするものや、1-6年生を小学校、7-8年生を中学校（middle schools or junior high schools）とするものもある。中等学校（secondary schools）は9-12年生を対象とするものや、中学校がない地域の場合はそこに7-8年生を含む学校もある（Schools in Canada, n. d.; 平田, 2017）。表2作成時の出典である（BC Education, 2017）においては、小学校（elementary）は1-7年生、中等学校（secondary）は8-12年生を対象として数値を算出している。上述の通り地域によって学校段階が異なるため、上述のような分類で「小学校数」と「中学校数」を出すことはできないが、児童生徒数は学年ごとに提示されているので、表2のように分類することができたものと思われる。

VSBのウェブサイトによると、VSBには小学生が約29,000人、中等学校生徒が約26,000人、合計で約55,000人の児童生徒が在籍している。これはBC州内の児童生徒数の約8.5%を占めることになるが、単純に平均値を出すと1教育委員会につき約10,000人ということになるため、やはり大規模教育委員会であると言えよう。またVSB内には92校の小学校と18校の中等学校に加えて中学校（middle school）が1校あり、合計111校が運営されている。その他にも、オルタナティブ教育を行う施設が22、成人教育センターが3施設ある（VSB, n. d.）。

表 2 BC州の児童生徒数

	全校種			公立学校 (フランス語系学校を含む)			独立学校 (カトリック系等)		
	小学校	中等学校	計	小学校	中等学校	計	小学校	中等学校	計
生徒数	371,763	265,135	641,127	318,029	235,376	557,630	53,734	29,759	83,497

(BC Education, 2017)を元に、筆者作成。

表 3 BC州における学校段階別学校数の推移

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Total	1,941	1,938	1,924	1,930	1,919
Elementary	1,166	1,152	1,148	1,145	1,126
Elementary-Junior Secondary	81	85	86	82	88
Elementary-Secondary	211	224	227	225	224
Junior Secondary	12	12	9	9	9
Middle School	81	76	75	79	78
Secondary	383	379	374	375	377
Senior Secondary	6	9	4	13	16
Unspecified	1	1	1	2	1

(BC Education, 2017) を元に、筆者作成。

## (2) BC州の教育行政

BC州の教育行政・学校制度について規定している最も基本的な法律は、学校法 (School Act, [RSBC 1996] CHAPTER 412) である。同法によると BC州の教育行政制度としては、州レベルでは教育省 (British Columbia Ministry of Education: BCME)、地方レベルに教育委員会、そして学校という3段階になっている。ここでは特に教育相(省)と教育委員会に関する規定について見ていくこととする。

### ① 教育相の権限

教育省の組織構造や権限については、学校法 167<sup>2</sup> から 178 において規定されている。まず 167 において、州政府に大臣が議長を務める教育省を置くこと ((1))、副大臣 (deputy minister) とその他必要な職員を置くこと及びその任命にあつては公的サービス法 (Public Service Act, [RSBC 1996] CHAPTER 385) に基づいて任命すること ((2)) が規定されている。そして 168(1)は、教育相は学校法及びその下の規則に基づいて設置されたすべての州立学校の維持・運営に対して責任を有することが、168(2)においては教育相がその権限や義務を果たすための命令を発することができることが規定されており、それは教育プログラムの提供に関することに始まり、一般的な卒業要件の決定、教育プログ

<sup>2</sup> 通常法令には「条」や「項」を付けて表現することが多いが、カナダ諸州の法令では例えば「168.03(4)」のように、日本語としてどう翻訳・表記されるべきかが定かではない規定が多く見られる。そのためカナダの憲法に関しては「条」という表記を用いたが、州法令に関しては、これをそのまま表記するものとする。

ラムの効果を評価するためのプロセスの策定、個々の子どもの成績を評価するプロセスの策定、学校の開設・閉鎖に関する事項、行動規範 (Code of Conduct) の州標準を策定することなど、26項目を列挙している。その他にも教育相は、スクール・カレンダーに関する規則 (regulations) (168.02) 等各種規則を制定する権限を有することが規定されている (平田, 2017)。

本稿との関連で見ると、まず学校法 168.03 においては、教育委員会がその義務を果たしていない場合に行政命令 (administrative directives) を発する権限などが教育相に付与されていることが規定されている。教育委員会への行政命令に関しては、特に学校法 168.03(4)において「教育委員会が行政命令に従わなかった場合、それは官選教育委員任命の根拠となり得る。」とされている。官選教育委員に関しては学校法 172(1)において、『副総督の承認を得た内閣』(実際は教育相) は以下の場合にいかなる教育区 (school districts, 教育委員会の管轄区域) に対しても、当該教育区の事務を管理するために官選教育委員を任命することができる。」と規定されている。そして官選教育委員を任命することができる事項として、教育委員会が期限までに債務を履行しなかった場合、深刻な財政危機にある場合、学校法あるいは学校法に基づいて制定された規則や命令への重大な違反があった場合、教育委員会の職務を実施しなかった場合、教育相の行政命令に従わなかった場合、などが挙げられている。官選教育委員が任命された場合、従来の教育委員はその職を解かれることとなる (172(2))。官選教育委員は学校法によって教育委員会に与えられた権限と義務を担うこと (173(1)(a))、本法によって教育委員会に与えられた権限の行使や義務の履行に際して官選教育委員は、教育相の承認を受けて、官選教育委員がその権限あるいは義務のより効果的な行使に必要と考える場合、本法に基づく形態の通知や手続き事項において逸脱することができること (173(2))、などが認められている (平田, 2017)。

また学校法 171.1(1)には、教育相は教育委員会を支援・監視するために、特別助言者 (special advisors) あるいは特別助言委員会 (special advisory committees) を置くことができることが規定されている。特別助言者や特別助言委員会の委員は教育委員会の会議に出席したり教育委員会の文書を査察したりする権限が与えられており (171.2)、教育委員会は特別助言者や特別委員会委員がその義務を果たすために実行することを支援しなければならないことになっている (171.3)。

## ② 教育委員会制度の概要

上述の通り BC 州には、2種類の教育委員会が存在するが、本稿が分析対象としている VSB は英語系公立学校を管轄する教育委員会であるため、紙幅の関係上以下ではこれに限定して概要を見ていくこととする。

BC 州の教育委員会の組織構造としては、合議制の「教育委員の会 (School Trustees, あるいは Boards of Education, School Boards, 日本では『狭義の教育委員会』ということもある)」があり、その指揮監督下に教育委員会職員が存在する。教育委員会職員を統括するのが、狭義の教育委員会によって任命される「教育長 (superintendent of schools)」である。教育委員会が管轄する区域を「教育区」と呼ぶ。教育委員会の組織や運営に関しては、主に学校法及び学校法の授権を受けた教育相による命令 (orders) や規則によって規定されている。これら法令によると、BC 州の教育委員会の設置や教育委員の選出、会議の開催形態、主な教育委員会職員など、その組織構造については次のように規定されている。

- 1つの教育区に1つの教育委員会を設置すること (学校法 30(1))。
- 教育委員 (school trustees) の人数は、教育区の事情に応じて教育相の命令により、3名、5名、7名、9名のいずれかとする (30(2))。

- 教育委員は公選制であること (30(3))。但し、新たに教育区を設置した場合、教育相は最初の教育委員を公選とするのか、教育相による任命とするのかを決定する権限を持つこと (31(1))。
- 教育委員となる資格としては、18 歳以上であること、カナダ市民であること、最低でも 6 カ月間 BC 州に居住していることのすべてが満たされていなければならない (32)。
- 教育委員の選挙は「学校総選挙 (general school election)」と呼ばれ、4 年に一度行われる (35 条 1 項)。つまり、任期は 4 年である。投票は、選挙年 10 月の第三土曜日に行われる (35(2))。
- 教育委員選挙の投票資格としては、住民選挙人 (resident electors) (40) と非住民不動産選挙人 (Nonresident property electors) (41) に大別される。
- 住民選挙人としての投票資格としては、次のような要件が挙げられる。即ち、18 歳以上であること、カナダ市民であること、選挙の日以前少なくとも 6 カ月間 BC 州に居住していること、選挙の日以前少なくとも 30 日間当該教育委員選挙区の選挙人登録をしていること、等である (40)。
- 非住民不動産選挙人としての投票資格としては、次のような要件が挙げられる。即ち、当該選挙区の、及び当該教育委員会管轄区域の他のいかなる教育委員選挙区の住民選挙人ではないこと、18 歳以上であること、カナダ市民であること、選挙の日以前少なくとも 6 カ月間は BC 州の住民であること、選挙の日以前少なくとも 30 日間当該教育委員選挙地区の不動産のオーナーとして登録されていること、等である (41)。
- 学校総選挙で選ばれた教育委員の在任期間は、通常は選挙の後の 11 月 1 日の後の第一月曜日に始まり、次回の学校総選挙の年の 11 月 1 日の後の第一月曜日の直前に終わる (49)。
- 教育委員会選挙後、出納官 (Secretary Treasurer) はできるだけ早く、あるいは新しい教育委員会がその任期を開始する日から 30 日以内に、第一回教育委員会会議を招集しなければならない (67(1))。その会議の際に、教育委員会は教育委員の中から委員長 (chair) を選任しなければならないが、また副委員長 (vice chair) を選任することができる (67(2))。
- 会議はいかなる場合でも 3 カ月に 1 回を下回らない頻度で開催されなければならない ((3))。過半数があれば、いつでも新たな委員長・副委員長を選任できる ((4))。教育委員会は議事進行を行う手続きを定めなければならないが、誰でもそれら手続きを精査することができる ((5))。教育委員は可能であれば、電話等のコミュニケーション方法で会議に参加することができる ((6))。
- 教育委員会会議は公開制である (69(1)) が、公共の利益にかなうと教育委員会が判断した場合、非公開とすることができる ((2))。出納官と教育委員会によって指定された職員は、採決がなされる際に参加し、決定を記録しなければならない ((3))。出納官が会議に参加できない場合あるいは出納官の業績や雇用に関わる議題を審議する場合、教育委員会は出納官の代わりとして他の職員を指定することができる ((4))。
- 傍聴者に不適切な行為があったと委員長あるいはその他の教育委員が認めた場合、その者を退席させることができる (70(1))。教育委員の過半数が判断した場合、不適切な行為を理由として教育委員を退席させることもできる ((2))
- 教育委員会は当該教育委員会が雇用する職員を監督し、教育区内の子どもの学力向上に関して教育委員会に対し責任を有する存在としての教育長を任命しなければならない (22(1))、1 人あるいは複数の副教育長 (assistant superintendent of schools) を任命することができる (22(2))。また、教育委員会は出納官も任命しなければならない (23(1)) (平田, 2017)。

さらに学校法では、教育委員会の権限・義務・管轄事務について、たとえば次のような事項が定め



られている。

- 教育委員会は、教育相の命令に従って、恒久的にあるいは特定の期間、学校を開設、閉鎖することができ、また生徒の健康や安全が脅かされている場合、一時的に学校を閉鎖することができる (73(1))。
- 教育委員会は一つの校舎や立地において複数の学校を運営することができる ((2))。
- 教育委員会はその管轄する教育区内の学校の運営や、教育委員会によって所有されあるいは賃貸する全ての財産の管理、維持、安全確保に責任を有する (74(1))。教育委員会は、校長、教頭、指導主事 (director of instruction) が教育区内の各学校に対し責任を有することを確保しなければならない ((2))。
- 教育委員会は教育プログラムに入学する資格を行使する全ての者を入学させなければならない (74.1(2))。教育委員会は以下の場合、学校法 2(2)に規定される教育区外からの児童生徒の入学を拒否することができる。すなわち、学校法 85(2)に基づき停学処分となったことのある児童生徒、及び第 85(3) (行動規範やその他の規則に従わない、あるいは自分自身を学習に従事させようとしがない場合、教育委員会は入学を拒否することができるという規定) に基づき教育委員会が教育プログラムを提供しないと決めた児童生徒、である。
- 教育委員会は当該教育区の学校に入学している就学年齢のすべての者に教育プログラムが利用可能なものとしなければならない (75(1))。
- 教育委員会は、州が行うプログラムを除いて、当該教育区内の各校に対して、当該教育区のすべてあるいは一部を含む学校周辺の地理的エリアから構成される就学区域を設定しなければならない (75.1(1))。
- 公立及び州立学校は無宗教でなければならず、宗教的信条は教えるはならない (76(1)(2))。また、教育委員会には生徒に対する懲戒権が認められているが、体罰は禁止されている ((3))。
- 学級規模の上限は、幼稚園で 22 名、1-3 年生で 24 名、4-12 年生で 30 名であり、教育委員会はこれを確保しなければならない (76.1(2)及び(2.1))。
- 教育委員会は教育相の命令に従い、生徒記録の保管・修正・適切な利用に関する成文の手続きを定めなければならない。また、生徒記録に記載されている情報や生徒やその家族のプライバシーの秘密を確保しなければならない (79(1))。
- 教育委員会は BC 州に居住し、就学年齢にあり、当該教育委員会により運営されている学校の教育プログラムに入学している児童生徒に対して、無償教育を提供しなければならない (82(1)) (平田, 2017)。

### 3. バンクーバー・ケースの検討

#### (1) ケースの概要

2016 年 10 月に起こった、BC 州教育相による VSB への官選教育委員の任命とそれによる教育委員の失職のケースについて、まず事実の概要を説明する。その際、地元バンクーバーの最有力地元紙である『バンクーバー・サン (Vancouver Sun)』による報道を基にして記述する。ニュース・ソースの可能性としては冒頭で触れたカナダで最も伝統のある全国紙『グローブアンドメール』や、歴史は浅いが有力な全国紙『ナショナル・ポスト (National Post)』、日本における NHK のような存在のテレビ局である『カナダ放送協会 (Canadian Broadcasting Corporation: CBC)』のニュース・サイトなどが考えら

れたが、管見の限りでは地元の有力紙であるバンクーバー・サンが最も詳細に報道していたので、これをソースとした。記事は2017年3月4日と5日に、バンクーバー市内の「バンクーバー公立図書館 (Vancouver Public Library)」に赴き、同図書館が所蔵するバンクーバー・サンのバックナンバーのデータベースにアクセスし、「Vancouver School Board」で2016年10月15日から2017年3月5日までの記事に検索をかけ、ヒットした記事を図書館スタッフの許可を得てダウンロードした。その際、記事の公平性の観点から、日本の新聞で言う「社説」に当たる「エディトリアル (Editorial)」や、読者からの投書はデータとはしなかった。

事実の概要に入る前に、BC州およびVSBの政治情勢について簡単に触れておく。当時のBC州の政権与党は自由党であり、2001年以降予算の削減や民間活力の活用、「小さな政府」を目指すいわゆる「新自由主義」に基づく改革 (Fallon & Paquette, 2008) を15年以上続けてきた政党である。また、罷免されたVSB教育委員の構成としては、全9名のうち教育委員長を含む4名がリベラル系の「新民主党 (New Democratic Party: NDP)」に近いバンクーバー市の地域政党「ビジョン・バンクーバー (Vision Vancouver)」出身であり、1名がやはりリベラル系の「緑の党 (Green Party)」所属の教育委員であって、残りの4名が自由党系のバンクーバー市の地域政党「非党派協会 (Non-Partisan Association: NPA)」である。収支均衡予算案に反対したのは、ビジョン・バンクーバーと緑の党の教育委員5名であり、過半数を占めていた (Globe and Mail, 2016; 平田, 2017)。

新聞記事から読み取れる事実の概要は、以下の通りである。ケースの発端は、州政府は2016年6月30日までに収支均衡予算を採択するよう教育委員会に求めていたが、VSBは4月の段階でこれを拒否し、その状況は同年10月まで続いていたということであった。というのも州政府が要求する収支均衡予算においては、2,180万カナダドルが削減されており、それは学校での子どもの教育に大いに影響する額であると考えられたためである。但し、VSBのシニアスタッフ (教育長や出納官を含む) は教育委員が収支均衡予算を拒否した後も、教育委員会としては収支均衡予算に基づいて合法的に運営しなければならなかったため、金額を削減した収支均衡予算を執行していた。これを原因として教育委員とシニアスタッフの関係が悪化し、6人のシニアスタッフが同時に病気休養に入った。他方で教育委員は、管轄内の11の学校の閉鎖を取りやめる決定を行った。しかしVSBは、ついに収支均衡予算の採択を10月17日の月曜日に行くことを決定した (Sherlock, 2016.10.15)。

しかし教育相はVSBが収支均衡予算を採択したまさにその日の朝に、6月30日までに採択しなかったとしてデルタ教育区 (Delta School District) の前の教育長であったターナーを官選教育委員に任命し、VSB教育委員を罷免すると発表した。教育相はVSB教育委員の対応 (収支均衡予算案の拒絶) を「政治的戦術」<sup>3</sup>と批判し、逆に罷免されたVSB前教育委員長のマイク・ロンバルディ (Mike Lombardi) は教育相による罷免を「常軌を逸した政治的決定である」と非難した。曰く、「バンクーバーの人々は公教育のために立ち上がろうと教育委員を選出したのであって、州政府がつくった予算不足を処理するために学校を閉鎖し、プログラムを削減するという汚い仕事をするためではない。」ということである。このような状況に対して、野党NDPのリーダーであるジョン・ホーガン (John Hogan) は教育相を「住民公選の教育委員を罷免するのは非民主的である」と批判し、州政府がVSBの運営を直接的にコントロールしようとする動きであると評した。曰く、「教育委員の罷免には理由がない。今日州政府が教育委員を罷免しなければならないという事実は、彼らが民主的プロセスを支援しないということ

<sup>3</sup> ダウンロードしたバンクーバー・サンの関連記事はPDFファイル等にはなっておらず頁の特定が不可能なため、直接引用であっても頁の特定はしていない。以下同様。

を語っているのであり、教育を次期州議会選挙における党派的道具として使おうとしているということをお話している。そして私はそれは誤りだと思う。」ということである。他方で「BC州教育委員協会 (British Columbia School Trustees Association)」会長のテレサ・レザンソフ (Teresa Rezansoff) は「教育委員が罷免されるのは不幸で稀なことだが」としたうえで、「BC州内のどの教育委員会も収支均衡予算を承認している。教育委員は教育区の責任ある管理者であると同時に K-12 教育制度の適切な政策や予算の代弁者であるということも理解されるべきである。」として教育相を擁護した (Shaw & Sherlock, 2016.10.18)。

VSB は6人のシニアスタッフが病気休養に入った後、10月初旬に学校閉鎖プロセスを無期限に延期したが、バーニエ教育相によると、新たに官選教育委員に任命されたターナーは収支均衡予算の成立と病気休職したシニアスタッフの復職が優先事項であって学校閉鎖プロセスはすぐには再開させないという意味であるという。他方で10月18日には、保護者代表とNDPの州議会議員はバンクーバー・イーストサイドの学校の閉鎖に反対する18,324人分の署名を教育相に渡した (Lindsay & Sherlock, 2016.10.19)。

10月20日には、バンクーバー小学校教員組合 (Vancouver Elementary School Teachers' Association) が中心となって、罷免された教育委員の復職を求める集会を実施するためにある中等学校の体育館を予約していたが、同組合長のクロウ・マクナイト (Chloe McKnight) によると、それはVSBシニアスタッフによって取り消された、ということである。マクナイトは、教員組合としては教育委員の復職か、新たな教育委員を決めるための補欠選挙の早期の実施を求めており、「これが民主主義に対する大きな侮辱であるという点において、抗議は大変明快だ。」と話していた。他方で同じく前教育委員でNPA所属のペニー・ノーブル (Penny Noble) は「これは非民主的ではなく、プロセスの一部であって、教育委員会が法に違反したとき、教育委員が罷免されるということは起こるものだ。」と述べている。同様に、BC州における教育委員会の歴史と政治を研究してきた、ブリティッシュ・コロンビア大学 (University of British Columbia: UBC) 教育学部助教授のジェイソン・エリス (Jason Ellis) は、教育委員会は法に従わなくてはならないという点でノーブルに合意し、もし予算削減が収支均衡予算に求められることが良心的ではないと感じるならば、6月に取るべき選択肢は辞任であった、とする。「私は予算削減には賛成しないが、それは教育委員会が法に従わなくてはならないという事実を変えるものではない。彼らを罷免するなら3か月前にした方がもっと意味があった。州政府は教育委員が過去3か月間法に従わなかったということに関心はない。これは政治的で、そのことに疑いはない。教育委員は州政府の創造物であり、もし教育委員会が学校法に従わないのなら州政府は教育委員会を破壊できる。にも関わらず、教育委員会は公的予算を監視し公共の利益のために使われることを保証するので、重要である。公的に選出された教育委員が少なくとも1年はその場所にいないというのは、不都合であり、不幸であり、失望させるものである。もし私たちが、法に違反して12か月間州議会を閉会させる誰かについて話すのなら、私は (抗議のために、括弧内筆者) 路上にいるだろう。なぜならそれは民主主義に対する攻撃だからだ。しかしこれは教育委員会に関することであり、教育委員会はカナダ憲法に基づいて何の権限も持っていないのだから、これは別のことだ。教育委員会は州の創造物だ。」と述べている (Sherlock, 2016.10.20)。

数名のシニアスタッフは、職場は有毒であったと言っている。NPAの前教育委員であるステーシー・ロバートソン (Stacy Robertson) は、次のように語っている。「スタッフは自分を守ることでできない地位にある。なぜならビジョン・バンクーバーと緑の党の教育委員がスタッフがつくった入学者計画の妥当性について疑問を呈し、彼らの判断にチャレンジし、いずれにせよ予算は執行されると知って

いるにもかかわらず収支均衡予算を承認することを拒否したからである。」これに対して、収支均衡予算に反対票を投じた前教育委員のパティ・バックス (Patti Bacchus) は、採択しなかったのは「抗議である」と話している。「私たちは予算のカットに合意しない。しかし私たちにはそれを止める力はない。他に方法がなかった。」バックスはまた、生徒がどこの学校に通っているかよりもむしろ生徒がどこに住んでいるかを反映するよう閉鎖計画を修正することを教育委員会スタッフに依頼した (BC 州では学校選択制度を採用しているため)。バックスは、そうした依頼は適正な手続きでありビジョン・バンクーバーの教育委員は誰もいじめなどしていないと語った。「教育委員として学校を閉鎖するように投票することを頼まれたとき、あなたには確実にすべてのデータを検討する義務がある。私は環境を有毒なものにしているのは、スタッフが2人の異なるボスを持っていたということであると思う。それは彼らが州政府の特別助言者 (後述) と政治的に分裂した教育委員会との対立状態の中にいたからであろう。」 (Sherlock, 2016.10.22)

VSB が収支均衡予算を承認しないこと、それでも予算がないと行政活動が行えないため州政府提案の収支均衡予算に則って予算執行をしていたシニアスタッフに対する教育委員からのいじめやハラスメントがあり、それが職場環境を悪化させたとして VSB シニアスタッフが病気休養に入ったことを受けて、教育相は7月に前財務副大臣のピーター・ミルバーン (Peter Milburn) を特別助言者に任命し、VSB の状況を検討するための報告書の作成を依頼した。上述のように特別助言者とは、教育委員会を支援・監視するために置くことができるものである。ミルバーンは2016年10月17日に『教育委員会の支出とバンクーバー教育委員会の検討に関する法的監査報告書 (Forensic Audit of Board Expenses and Review of the Vancouver School Board, 以下「ミルバーン報告書」)』を提出し、それは10月28日に公表された。そこでは、VSB の財政を改善するために VSB が有する資産 (キングスゲートモール [King's Gate Mall]<sup>4</sup> や学校用地) の売却や教員組合との集団合意の不適切性 (集団合意の内容が VSB の財政を圧迫していること等)、収支均衡予算の認否を巡る教育委員とシニアスタッフとの間の緊張関係などについて指摘している。結論的には、財政問題に関しては、VSB の財政状態を改善するために学校用地の売却や閉鎖された学校設備を独立学校にリースすることを禁止している政策を見直すこと、教員組合にとって有利な集団合意を見直すこと、等を勧告している (Sherlock, 2016.11.1)。教育委員とシニアスタッフの緊張関係に関しては以下のように結論付けている。すなわち、教育委員の役割は「スチュワードシップ (stewardship, トップからのイニシアチブに対して下位を監督し、結果を上位に報告する責務<sup>5</sup>)」と「アドボケイト (advocates, 代弁者)」に分けられ得るとしたうえで、スチュワードは主要な義務が教育区の財政的健全性を求められる厳しい決定を下すことである反面、アドボケイトは主により多くの予算を求めて州政府に圧力をかけることに関心がある。そして、どちらの役割も制度には重要であるが、最終的には教育財政は州政府レベルで決定されるのであって、地方教育委員会ではない。よってスチュワードは厳しい決定を下し、法律によって求められるように収支均衡予算を採択することになる。それはほとんどすべての教育区において毎年起こることであるが、今年のバンクーバーは違った。代わりに、スチュワードシップに対するアドボカシー (advocacy) の勝利において、教育委員は収支均衡予算を拒否し、それによって罷免された、としている。そしてそうした州政府と教育委員との対立関係の間に立たされた VSB シニアスタッフが法律に基づいて収支均衡予算を

<sup>4</sup> バンクーバー郊外にあるショッピングモールである。次の URL を参照されたい。

<http://www.kingsgatemall.com/>

<sup>5</sup> 株式会社アルクのウェブ辞書『英辞郎 on the WEB』による。次の URL を参照されたい。

<https://eow.alc.co.jp/search?q=stewardship> (2016年7月25日採取)。

執行しようとしたときに、教育委員とシニアスタッフの間に緊張関係が発生し、教育委員によるシニアスタッフに対する過度の監視や長時間にわたる会議の開催などを通して職場環境が悪化した、としている (Palmer, 2016.11.1)。

ところで2004年、自由党政府は地震の際にリスクの高い州内のすべての学校の耐震強化を2020年までに行うことを約束した。リスクが高いと判定された342校のうち、166校がいまだに耐震強化されておらず、期限は2030年まで延期された。これに関してBC州教員組合 (British Columbia Teachers' Federation: BCTF) のグレン・ハンスマン (Glen Hansman) は、耐震強化は予算の問題としてではなく公共の安全にかかわる事項として見られるべきだ、と話す。「私達の学校での生活を守ることは政治的あるいは党派的道具として政府によって対応されるべきではない。最近数カ月の間、政府は変節し、活用率に関する困惑させるような命令を出してきた。BCの子どもたちはいま、安全ではない学校にいる。耐震強化はすぐになさなければならない。」これに対して教育相は、耐震強化と学校の新設に関わる作業は前進していること、耐震強化は今までにすでに155校について完了しており、教育委員会と共同で、厳格な目標に基づいてではなく、ケースバイケースで前進している、としている。他方でNDPの教育担当者ロブ・フレミング (Rob Fleming) は、耐震強化工事のための学校にとっての承認プロセスが複雑で不明瞭であるとして、政府の遅れを批判している。NDPがリリースした情報には、2013年に耐震強化が承認された2つの学校が低い入学率のためにこれを撤回されたということを示す出納官の報告書が含まれていた。過去2年間、教育省は教育委員会に95%の収容率を満たすための学校運営に関する長期計画を策定することを奨励してきた。新しい学校が認められるか学校の拡張が認められる前に少なくともそれに向けて作業をしているということが教育委員会には求められていた (95%ルール) が、それは9月に削除された。教育省はそのルールは耐震強化に適用されたことはないと主張する。しかし教育委員会が、耐震強化を望む各校むけの「ビジネス・ケース」を作成しなければならないという事実は残っている。バンクーバーでは95%ルールは特に耐震強化に適用されており、VSBと州政府の間の合意の中に精密に計画が立てられていた。2013年には、クリスティ・クラーク (Christy Clark) 州首相 (Premier, 当時) は上述の2校を含めて、今後3年間で耐震強化を行う45校に対して予算支出を行うと表明した。それらすべての学校のうち5校だけが現在耐震強化がなされており、10校は工事中で、3校は工事の準備中であり、1校は閉鎖され、上述の2校を含む26校は未だに「ビジネス・ケース作成中」である。教育相はそのうちの1校は予算支出承認の最終段階にあり、大ビクトリア教育区 (Greater Victoria School District) は上述の1校よりも他の4校に優先権を与えた、と話している。BC州のNDPリーダーであるホーガンは、次のように述べている。「政府は耐震強化の遅れに関する言い訳をでっちあげている。真実は、数百人の子どもの公共的安全性が、単にクラーク政府がこれら教育委員会における学校や子どもの安全を気にしていないという理由で、それが彼女の選挙キャンペーンの焦点ではなかったという理由で、危機にさらされている、ということである。」また、NDPのフレミングは、もし選挙で勝てば、NDPは耐震強化が必要な州内すべての学校に対する現実的なタイムラインを策定しその日程を守る、と語っている (Sherlock, 2016.11.3)。

## (2) 分析

以上、ケースの概要を見てきたが、教育行政学の観点からの最大の論点は「教育委員会は『州政府の代理人』か『地域の代弁者』か」という問題に集約されるだろう。上述したように、ミルバーン報告書 (Milburn, 2016) においては教育委員会の「スチュワード」としての性質が「地域の代弁者」としてのそれよりも強調されているが、これは「州政府の代理人」と同趣旨のものと思われる。以下では、

その両者の緊張関係を上述した視点，すなわち「教育の地方自治」及び「教育の政治的中立性」から検討するものとする。そのため，学校閉鎖の是非や教育委員とシニアスタッフの間に本当にいじめがあったのか，耐震強化承認の要件として「95%ルール」を満たすことや「ビジネス・ケース」を作成することの是非などに関しては，それらが重要な問題であることは認識しているが，本稿での検討課題とはしない。

## ① 教育の地方自治

今回のケースにおいては，教育予算策定における教育相と教育委員会の権限義務関係を核として，それが具体的には学校の閉鎖と耐震強化をどう進めるかという問題，そして耐震強化を進める際の承認の要件としての「95%ルール」や「ビジネス・ケースの作成」の採用の問題として（「95%ルール」については政府は否定しているが）表面化している。上述の通り，学校の閉鎖に関しては学校法 73(1)において，「教育委員会は，教育相の命令に従って，恒久的にあるいは特定の期間，学校を開設，閉鎖することができ，また生徒の健康や安全が脅かされている場合，一時的に学校を閉鎖することができる。」と規定されている。また 168(2)(p)において教育相は 73(1)に基づいて学校の開設や閉鎖に関する命令を制約なく制定することができるとされており，学校の開設や閉鎖を実際に行うのは教育委員会であるが，その根拠を与えるのは教育相である，ということになっている。耐震強化に関しては，学校法 74(1)において「教育相の命令に従って，教育委員会はその管轄する教育区内の学校の運営や，教育委員会によって所有されあるいは賃貸する全ての財産の管理，維持，安全確保に責任を有する。」と規定されている。つまり，双方において教育委員会の「州政府の代理人」としての地位が法的には明確に規定されている。

次に，予算に関する規定を見てみる。まず学校法 1 の「定義と解釈」においては，「会計年度は当該年の 7 月 1 日に始まり翌年の 6 月 30 日に終わる。」と規定されている。その上でまず 106.2 において，教育相は毎年 3 月 15 日までに教育プログラムの提供及び支援のために翌会計年度に教育委員会に支出される州財源の額を確定し通知しなければならない，と規定している。そして 106.3(1)においては，教育相は教育委員会によって見積もられた児童生徒数等に基づいて，州財源から教育委員会への運営交付金の額を決定しなければならないこと，(2)において教育委員会は毎年 2 月 15 日までに翌会計年度に当該教育委員会によって提供される教育プログラムに入学するであろう児童生徒の人数の見積もりを提出しなければならないこと，(3)において教育相は(2)に基づいて提出された見積もりを承認あるいは拒否することができることが規定されている。つまり，教育委員会及び学校の運営は，基本的に州財源によるということ，教育委員会への予算配分額を決定し通知するのは教育相であることが規定されている。教育委員会における予算策定に関しては，111(2)において教育委員会は教育相によって特定された形態において教育相によって特定された内容を含む年間予算を準備しなければならないこと，111(3)において年間予算において見積もられた歳出は見積もられた歳入を超えてはならないこと，等が規定されている。つまり，基本的に教育委員会の年間予算は収支均衡予算でなければならないとされている。そして 113(1)においては，教育委員会は翌会計年度の年間予算を毎年 6 月 30 日までに採択しなければならないことが規定されている。つまり，これらの規定からは，今回のバンクーバー・ケースで教育相が 6 月 30 日までに収支均衡予算を採択するよう VSB に求めたということは法令解釈上適切であり，それでも VSB が予算を採択しなかったため，教育相は学校法 172(1)に基づいて官選教育委員を任命し，それによって 172(2)に基づいて教育委員が罷免された，ということになる。住民公選の教育委員を教育相が罷免することに対しては「民主主義の否定である」という批判もあるが，学校

法の規定に基づいて判断すると、その規定の存在自体に疑義はあるだろうが、現段階では教育相による合法的な権限行使であったと言えるだろう。また、ミルバーンを特別助言者に任命したこと（学校法 171.1(1)）や、ミルバーンが「教育委員会に対する支援・監視」の一環として VSB 内の事情を調査し報告書にまとめたこと（学校法 171.2）も、教育相による適法な権限行使であったといえよう。

現行法の解釈論としては上述のようになるであろうが、他方で現実問題として地方教育行政を担っているのは教育委員会であり、上述の通り一定程度の自律性を認めるべきだという論は根強い（Giles & Proudfoot, 1994；平田，2018）。また、教育委員が住民による直接公選で選ばれているということは、州議会が地理的にもテーマ的にも州を全体として見たときの州民の利益を代表するものであるのに対し、教育委員会はその管轄区域という限定された地域の、教育という特定のテーマに関して住民の利益を代表するものであることを意味する。しかも今回のケースで予算削減の原因となったと考えられるのは、地域社会のあり様に大きく影響を及ぼすであろう学校の閉鎖や、児童生徒の安全に深く関わる耐震強化といった問題である。そうした問題についても、教育委員会は「州政府の代理人」に過ぎないという結論で果たしていいのかについては、再考の必要があるだろう。

上述の通り、1867年憲法第93条は、教育を州の、より正確に言うと「州議会」の専属的権限としており、上述した UBC のエリスが言うように、教育委員会に配分される権限については規定がない。但しそれは、特定の地域と特定のテーマに限定して住民が直接選出した組織、つまり州議会よりもそのアジェンダも適用範囲もより限定的でより住民に近い組織である教育委員会の権限を拡大するような立法をすることを州議会に禁じている、というわけではない。むしろそれは憲法理論上可能であると思われる。確かに 1990 年代以降の改革では州政府への集権化が傾向として指摘されるが、それは 1990 年代以前はそれ以降よりも教育委員会の裁量範囲は広がったということの意味する。以前のように教育委員会に学校税を徴収する権限があれば、その徴収した税額のどれだけを学校の維持のために使うかを教育委員会が決められる。しかしその権限が州政府にあるということは、ある教育委員会の管轄区域で徴収された学校税の全額が当該教育委員会の交付金の一部となるとは限らない。独自の財源を失った VSB には教育相による収支均衡予算案の受入れと地域住民が望む学校閉鎖の回避や耐震強化の両立は財政的に不可能であり、収支均衡予算の否認は、罷免された前教育委員の言葉を借りれば「抗議」であって、「他に手はなかった」ということなのだろう<sup>6</sup>。「州政府の代理人」という立場が法的には優位に解釈されているが、それが加速したのは 1990 年代以降の集権化改革によってで

<sup>6</sup> この点について、例えば学校法 111(4)においては、年間予算における歳出見込みは、債務返済のための支出を除いて、教育委員会が住民投票を実施し歳出が歳入を上回ることが承認された場合は、歳入見込みを超えることができると規定されている。また 112(1)においては、教育委員会は 111(4)に基づく歳出見込みにおける超過分を補完するために「学校住民投票税 (school referendum tax)」を翌会計年度限定で課することができるが規定されている。しかし、112(5)においては当該税は新しいプログラムの実施あるいは既存のプログラムの改善のためか、児童生徒のための追加的活動のためか、あるいは州政府が認識している構想以外の地方資本プロジェクト構想 (local capital project initiatives) のためにのみ課され得るものであると規定されており、112(2)においては、運営費の不足を補うことは禁じられている。つまり学校閉鎖の中止や耐震強化は、プログラムの立ち上げや改善とは関連せず、また州政府が認識している構想であるという意味で、112(5)にある3つの用途のいずれにも該当せず、今回のようなケースではこの税制を使った予算編成はできないということになる。そもそも学校税が毎税制年度に恒常的に徴収される税金であるのに対し、学校住民投票税は住民投票で承認を受けた場合に限り、翌会計年度に限って臨時的に徴収される税金であって恒常的な財源ではないという点で、両者は大きく異なる。1990年代の改革で多くの州に進められた「教育委員会による学校税課税権の廃止と州政府への財政コントロール権の集中」とは、学校税課税権が教育委員会から州政府へ引き上げられたことを意味している。ちなみに BC 州において現行の学校税を実際に徴収するのは州政府の代理としての市町村であり、学校住民投票税を徴収するのは教育委員会の代理としての市町村である。

ある。それ以前の地方教育行政のあり様を再検証したうえで、教育委員会の裁量権限の範囲については再考の余地もあろう。

但し、「地域の代弁者」という立場を採れば法令違反もやむなし、と言いたいわけではない。むしろこうした対立は、現行法が有する制度矛盾を顕在化させたのではないかと、この点を指摘したい。すなわち、教育委員公選制を採用するのであれば、地域によっては州政府とは政策的に異なる考えを持った教育委員が選出される可能性は常に想定されるだろう。その際に、教育省とは異なる地域住民の利益を代表する形で選出された教育委員を、「州政府の代理人」としてのみ見なし州の利益を地域の利益に自動的に優先させるということは、住民の意思を軽視していることとなり、「非民主的である」という批判は免れ得ない。もし「州政府の代理人」としての側面を貫徹させたいのであれば、教育委員会の独自性を後退させるためにも、「地域の代弁者」という意味合いを軽減させるためにも、教育委員任命制の採用、あるいは教育委員会を教育省の一部局とするというのは、それが良策かどうかは別として、可能な選択肢の1つではあろう。例えばプリンスエドワード・アイランド (Prince Edward Island: PEI) 州においては、従来は「英語系教育委員会 (English Language School Board: ELSB)」と「フランス語系教育委員会 (French Language School Board; La Commission scolaire de langue française: CSLF)」が双方1つずつ存在し、州内全域の英語系学校とフランス語系学校をそれぞれ管轄していた。双方ともに、教育委員は公選制であったが、2016年7月時点では、英語系教育委員会には官選教育委員が着任しており、公選教育委員は存在していなかった (平田, 2017)。他方で2016年8月、州議会はそれまでPEI州の教育に関する基本法であった「学校法 (School Act, R.S.P.E.I. 1988, Cap. S-2.1)」を廃止し、新たに「教育法 (Education Act, R.S.P.E.I. 1988, Cap. E-.02)」を制定した。これによって従来のフランス語系教育委員会はそのまま維持しつつ、英語系教育委員会の名称を「公立学校部門 (Public Schools Branch)」と変更し、組織改編を行った。そこでは教育委員の公選制を廃止し、代わりに公立学校部門を統括する組織として、教育相により任命された理事3名 (うち1名は州教育副大臣) で構成される理事会 (Board of Directors) が設置されている。法的には従来の英語系教育委員会やフランス語系教育委員会と同様「法人 (body corporate)」とされるが、その自律性と住民代表性は従来より後退せざるを得ない。表1に示す通り、PEI州はカナダ全10州の中で面積でも人口規模の面でも最も小さい州であり、そもそも教育委員会が2つしかなかったという事情に照らせば単純な比較は控えなければならぬが、BC州政府が教育委員会を自らの代理人とする視座をより重視するのであれば、こうした制度改革も視野に入れた方が論理的には整合する。但しそこでは、教育相の政治的スタンスと同じスタンスに立っている教育委員しか存在せず、地域住民のニーズを直接的に地方教育行政に反映させることが可能な現在の仕組みの長所を損なう恐れがあることには留意すべきである。他方で、後述するが、BC州ではこうした教育省と教育委員会の対立は、州内各所で数回繰り返されてきた。それでも教育委員公選制を堅持するのであれば、教育委員会の「地域の代弁者」としての側面をより強調し教育委員会の独自性を増大させるような政策的対応に転換した方が、制度矛盾が生じにくいのではないだろうか。またその方が、地域の多様性を活かした、地域住民の視線により近い地方教育行政制度が実現する可能性が高まると言えよう。ミルバーン報告書 (Milburn, 2016) によると、VSB内の小委員会の活動においては長時間をかけて地域住民からの意見聴取をしており、それが長時間勤務につながり、シニアスタッフの労働条件に悪影響を与えていると指摘しているが、それは裏を返せば教育委員が地域住民の意見を何より尊重している証左であるとも考えられる。シニアスタッフの労働環境を悪化させることは避けなければならないが、地域住民の声を聞く仕組みとそれを実現する取組みは重要であろう。



あるいは、州政府と教育委員会の意見が衝突した場合、教育相が官選教育委員を任命することによって教育委員を罷免するという制度自体の是非を問う必要があるかもしれない。官選教育委員は教育相の意を受けて任命されるのだから、その政策は必然的に教育相と同様のもの、つまり罷免された教育委員とは極めて異なるもの、となることが想定されるが、だからこそ「非民主的」という批判を受けることになる。「民意を問い直す」のであれば、教育相はあくまでも暫定的措置として官選教育委員を任命することによって教育委員を罷免したうえで双方が政策の違いを提示し、可及的速やかに補欠選挙 (by-election) を行う方が、わかりやすいだろう。

いずれにせよ、カナダでは1990年代以降教育委員会の権限縮小による州教育省への集権化が進められてきたことと同時進行的に、各州で保護者や地域住民、高校レベルでは生徒も含めた形で組織され、学校意思決定に何らかの形で参加する合議制機関である、いわゆる「学校協議会 (school councils)」が制度化されてきた。つまり学校レベルでの意思決定の重要性が認識されてきており、現時点では何らかの形で学校協議会あるいは類似の組織が学校意思決定に関わることが、全州において制度化されている(平田, 2017)。これはいわゆる「学校に基礎を置いた運営 (School/Site-Based Management: SBM)」の改革潮流と一致するものであり、例えばニュージーランドでは1990年代に各校に理事会 (Board of Trustees) を設置することによって学校レベルの権限を拡大させると同時に、教育委員会を廃止して学校レベルに委譲されなかった権限事項を教育省に引き上げるという改革を行った (Scane, 1995)。カナダあるいはBC州でも同様の改革が起こるかは定かではないが、教育委員会制度自体の意義が、問い直されていると言えよう。

## ② 教育の政治的中立性

今回のケースにおいては、BC州の政権与党である自由党の判断を自由党に近い地域政党であるNPA所属のVSB教育委員が支持した。他方で野党であるNDPの州議会議員やNDPに近い地域政党であるビジョン・バンクーバーと緑の党所属の教育委員が州政府の判断に反対するという構図となった。つまり、当事者の政治的立場の違いは非常に明確に表れている。

ところで、政策的立場の違いから教育委員が失職するというのは、BC州では今回が初めてではない。たとえば、1985年には、教育予算の削減と財政権限の州政府への集権化を巡って、州政府と州内の多くの教育委員会は3年間にもわたって政治的論争を展開していた。当時のBC州の政権与党は「社会信用党 (Social Credit Party)」であった。社会信用党は急進的マネタリズムを主張する西部カナダの地域政党であり (Munroe, 2015)、政策的には必然的に小さな政府、つまり予算の削減に行き着く。そしてその教育予算の削減は教員のレイオフを狙ったものであった。こうした方針に対して当初、ほとんどの教育委員会は州政府に抵抗していたが、73の教育委員会はジャック・ハインリク (Jack Heinrich) 教育相 (当時) の脅しに直面し、不本意ながら州政府の方針に従うこととなった。残る2つの教育委員会、すなわちカウイチャン教育委員会 (Cowichan School Board) とVSBに対して教育相は、官選教育委員を任命することによって公選教育委員を失職に追い込んだ。カウイチャン教育委員会では40万カナダドルの削減に、バンクーバー教育委員会では1,400万カナダドル削減に、それぞれ反対する方針を決めた矢先のことであった (Young & Levin, 1994)。ある調査によると、回答者の55%が教育委員の失職に反対しており、賛成したのは29%に留まっていた。また、59%は州政府は学校教育に十分に予算をつかっていないと感じているということであった (Mulgrew, 1985; Young & Levin, 1994)。こうした世論の現れか、失職した教育委員の多くは後に行われた教育委員選挙によって再選されたということである (Young & Levin, 1994)。

また、こういったことはBC州のみで起こっているわけではない。例えばノバスコシア州では、2006年から2011年の間に3つの教育委員会の教育委員を失職させ、代わりに州政府は独任制の教育委員を任命し、教育委員会の職務を代行させた。すなわち、2006年にはハリファクス地方教育委員会（Halifax Regional School Board）の公選教育委員が、2008年にはストレート地方教育委員会（Strait Regional School Board）の教育委員が、それぞれ内部対立による混乱を原因として罷免された。2011年に起こった事例においては、数人の教育委員が教育委員会全体の利益よりも、学校の統廃合の回避という自らの個人的なアジェンダを優先してロビー活動を行っていたとして罷免された（CBC News, 2011; Galway, 2013）。また2012年には、PEI州で教育委員会内部の対立を理由として、教育委員が教育相によって失職させられるという事態が生じている（Government of Prince Edward Island, 2011; Galway, 2013）。

こうした事例に共通しているのは、学校の閉鎖にせよ耐震強化にせよ、また教員のレイオフにせよ、主に財政の問題を通して州政府と教育委員会間で政治的な綱引きが行われているということである。教育相が教育政策のみをアジェンダとしているわけではない州議会選挙において州民によって選ばれている州議会議員である反面、教育問題に特化した形で教育委員が住民の選挙によって選ばれている場合、両者の教育政策に関する考えが異なるということは十分にあり得るし、それが異なる政治的立場に起因するということもあり得る。それが今回のケースでも生じたということであろう。つまり、教育政策形成過程に限定して見てみると、それが政治的対立の場となっているという現実がある。しかし、重要な政策決定は、それが教育であろうと教育以外の領域であろうと、政治的プロセスを通してなされるということは事実である。そしてあらゆる教育政策の決定は、ある意味で政治的決定であると見られ得る。つまり政策決定のプロセスにおいて民意を反映するための何らかの手段が採用されている場合、それは本質的に政治的である（Young & Levin, 1994 ; 平田, 2018）という見解は、カナダでは特に珍しいものではない。むしろ重要になってくるのは、そこでの意思決定が住民の意思を反映したものになっているのかどうかを判断する権利を住民自身が持っているかどうか、ということである。確かに州議会選挙は教育以外にも幅広い事項をアジェンダとして行われるため、ある特定の教育政策に反対する住民が多数であるからと言って、それがすなわち政権交代につながるかという、必ずしもそうではないだろう。しかし、影響は及ぼし得る。教育委員に関しては、当該教育委員会内での教育政策に反対ならば、住民は次期教育委員選挙で別の立場の候補者を支援するという選択肢を有するということになる。その過程において政治的に中立ではないとしても、それが民意を反映するという民主的プロセスに則って行われるものであれば、一概に否定されるべきものでもないだろう。しかも教育委員は多くの場合複数であるため、教育委員全員が同じ政治的立場に立っている状況というのは、あまり想像できない。今回のバンクーバー・ケースにおいても、教育委員が所属するグループは3つあり、それは州議会で議席を有する政党と一致しており、その構成は地域社会の政治的立場の多様性を反映したものであると言ってよいだろう。多数派と少数派が、州議会とVSBでは逆だったというだけである。こうした教育委員の構成は必ずしも「中立」とは言えないかもしれないし、ミルバーン報告書（Milburn, 2016）もVSBを指して「党派的」と批判している。しかし、日本のようにただ一人の首長の政治的立場によって複数いる教育委員の政治的立場が単一のものとなってしまい、本来社会にあるはずの政治的多様性を潜在化させる可能性が高い制度よりも、公選制の方がたとえ党派的対立が顕在化しても社会情勢をより反映した構成になる可能性は高いであろうし、その方がその地域の「民意」により近い議論や政策判断をする可能性も高まるのではないだろうか。そうした場合に、単一の政治的立場に立つ教育相単独の判断によってその議論のプロセス自体が覆されるという事態は、

たとえ教育員会が「州政府の代理人」の域を出ない存在ではあっても、民主主義が健全に機能しているとは言い難いだろう。

他方で上述の通り、教育委員の罷免を巡って政治的中立性の問題が議論されるのは主に財政政策の違いに端を発する。確かに財政政策も政治的決定の一部である以上、「小さな政府」か「大きな政府」かといった政治的イデオロギーと完全に分離できるものではない。しかし、カナダで教育内容に関して直接的にこうした争いが生じたということは、管見の限り知らない。州統一のカリキュラムや標準化テストの実施、それに沿った形での教育委員会内での教育課程政策などに関しては、教員の専門性に対する政治介入であるとの指摘も論理上可能ではあるが、少なくとも政治家による細かい教育内容への介入といったような、日本でその是非が議論されているような対立が教育行政及び学校の現場で問題となるというようなことは、あまり聞かれない。たとえば保守系の政党が政権を採っている場合、メディア・リテラシー教育のような批判的思考能力を養うことを目的とする教育内容・方法について、少なくともこれを奨励はしないという傾向は指摘される(森本, 2009)。しかしだからと言ってそうした教育を行ったとしても、偏向教育だという批判を受けたり、近年の日本における主権者教育のように、結果として生徒がある特定の考え方を有するに至ったことを政治家が議会で批判するというようなあからさまな教育内容への政治介入は、少なくとも筆者は聞いたことがない。確かに、ジェンダーに関わる事項など政治的に論争的な問題を学校でどのように教えるかについての議論はあるが、それは教員の「表現の自由」や「学問の自由」との関連でそうした権利がどこまで認められるかという法的問題として議論されることであって、教員はどこまでも政治的に「中立」でなければならないとするような、教員の教育活動を「政治的中立」の名の下に大幅に制約することを前提に議論を進める日本の状況とは、大いに異なる。むしろ民主的な教育の理念とは、教育を「支配の道具」として見ないことを要請するものであるということが強調されており(Sheffler, 1985; Clarke, 2001)、その意味で「中立性」が議論される傾向にあるというのが、カナダの特徴であろう。

## おわりに

本稿を執筆している最中に、BC州での政権交代のニュースが舞い込んできた。教育相による官選教育委員の任命とこれによるVSB教育委員失職から7カ月後の2017年5月に行われた州議会選挙において、政権与党であった自由党は43議席を獲得し、NDPの41議席、緑の党の3議席を上回り比較第一党にはなった。しかし過半数には届かなかった。そしてNDPと緑の党が協力して44議席となって議会多数派を形成することとなり、NDPのリーダーであるホーガンが州首相となった。政党構成としては罷免されたVSB教育委員会と似ている。

今回の政権交代にVSBでの出来事がどの程度影響したのかは、定かではない。しかし、VSB教育委員が罷免される5か月前には、ノースオカナガン・シュスワップ(North Okanagan-Shuswap)教育委員会でも教育委員が罷免され官選教育委員が任命されていたこと、バーナビー(Burnaby)や大ビクトリア(Greater Victoria)、クアリカム(Qualicum)など、その他の教育委員会でも教育委員が罷免されたこと(Sherlock, 2016.11.2)などから判断すると、2001年から15年以上にわたって政権を維持してきた自由党政権下でのBC州の教育行政は、ある種の混迷状態にあったのではないかということが推測される。あるいは、それだけの数の教育委員会が教育相の意向に反したということは、教育相の意向自体の正当性を検証する必要があるとも言える。いずれにせよ、政権交代直後の2017年6月5日には、罷免された前VSB教育委員からいじめを受けていたと申し立てていたスコット・ロビンソン(Scott Robinson)教育長が、辞意を表明した(Xu, 2017.6.5)。他方でバーニエ前教育相から官選教育

委員に任命されたターナーやノースオカナガン・シュスワップ教育委員会の官選教育委員であるマイク・マッケイ (Mike McKay) は本稿執筆時点 (2017年8月) では未だその職にあり, 補欠選挙は行われていない。新たに誕生したリベラル系のNDP政権は, 「小さな政府」を目指し予算削減に努めてきた自由党の政策から方向転換することが予想されるが, 学校統廃合や校舎の耐震強化がどのようになるのかを含めて, BC州の教育行政の動きは今後も注視していく必要がある。

## 【参考文献】

- BC Education (2017). *Student statistics - 2016/17 Province - Public and independent schools combined*. Retrieved July 19, 2017, from the World Wide Web: [http://www.bced.gov.bc.ca/reports/pdfs/student\\_stats/prov.pdf](http://www.bced.gov.bc.ca/reports/pdfs/student_stats/prov.pdf).
- Brown, A. F. & Zucker, M. A. (1998). *Education law (Second edition)*. Scarborough, ON: Carswell.
- CBC News (2011 Nov. 29). *South Shore school board fired: 3rd board in Nova Scotia disbanded in five years*. Retrieved July 7, 2017, from the World Wide Web: <http://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/south-shore-school-board-fired-1.1085762>.
- Clarke, P. (2001). Public school teachers and curricular speech: The case for academic freedom, In L. M. Findlay & P. M. Bidwell (ed.), *Pursuing academic freedom: "Free and Fearless"?* (pp.62-71). Saskatoon, SK: Purich Publishing Ltd.
- Fallon, G. & Paquette, J. (2008). Devolution, choice, and accountability in the provision of public education in British Columbia: A critical analysis of the School Amendment Act of 2002 (Bill 34). *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, (75), 1-36.
- Galway, G. et al. (2013). The impact of centralization on local school district governance in Canada. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 145, 1-34.
- Giles, T. E. & Proudfoot, A. J. (1994). *Educational administration in Canada (Fifth Edition)*. Calgary, AL: Detselig Enterprises Ltd.
- Globe and Mail (2016). *Globe editorial: Schooling the Vancouver School Board*. Retrieved December 13, 2016, from the World Wide Web: <http://www.theglobeandmail.com/opinion/editorials/schooling-the-vancouver-schoolboard/article32448375/>.
- Government of Prince Edward Island (2011, February 22). *Official trustee appointed to Eastern School District [News release]*. Retrieved from <http://www.gov.pe.ca/eecd/index.php3?number=news&dept=&newsnumber=7597&lang=E>. (現在はアクセス不能)
- 平田淳 (2017) 『カナダにおける「開かれた教育行政」及び「開かれた学校づくり」に関する調査研究』科学研究費補助金研究成果報告書。
- 平田淳 (2018) 「カナダにおける教育の『州自治』・地方自治と政治的中立性」福島裕敏, 松本大, 森本洋介編 『教育のあり様を問い直すー教員養成・学校教育・社会教育ー』東信堂, In Press.
- Lessard, C. & Brassard, A. (2005). *Education governance in Canada: Trends and significance*. Retrieved June 25, 2017, from the World Wide Web: <http://www2.crifpe.ca/html/chaire/lessard/pdf>.
- Milburn, P. (2016). *Forensic audit of board expenses and review of Vancouver School Board*. Retrieved July 28, 2017, from the World Wide Web:

<http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/education/administration/kindergarten-to-grade-12/reports-and-publications/vsb-forensic-audit-of-board-expenses-oct-2016.pdf>.

- ・ 森本洋介 (2009) 『新保守主義はなぜメディア・リテラシー教育を嫌うのか？－ハリス政権下のカナダ・オンタリオ州を分析対象として－』日本教育学会第68回大会発表資料, 東京大学駒場キャンパス。
- ・ Mulgrew, I. (1985). *The globe and mail*, May 7, p. A1.
- ・ Munroe, S. (2015). Premiers of Alberta. In About.com, *About news*. Retrieved December 21, 2016, from the World Wide Web: <http://canadaonline.about.com/od/premiers/a/premiersab.htm>.
- ・ 日本カナダ学会編 (2008) 『史料が語るカナダ』有斐閣。
- ・ 大島襄二 (2012) 「ブリティッシュ・コロンビア州」日本カナダ学会編『カナダ豆辞典』日本カナダ学会, 118頁。
- ・ Scane, J. (1995). What the literature tells us about school-based management in selected jurisdictions: Implications for Ontario. *For the love of learning: Background papers for the Royal Commission on Learning volume 2 (pp. 635-660)*. Toronto: Ministry of Education and Training.
- ・ Scheffler, I. (1985). *Of human potential: An essay in the philosophy of education*. Boston, MA: Routledge & Kegan Paul.
- ・ Statistics Canada (2005). *Land and freshwater area, by province and territory*. Retrieved July 19, 2017, from the World Wide Web: <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/101/cst01/phys01-eng.htm>.
- ・ Statistics Canada (2017). *Estimates of population, Canada, provinces and territories*. Retrieved July 19, 2017, from the World Wide Web: <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=0510005&&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=31&tabMode=dataTable&csid=>.
- ・ VSB (n. d.). *Our district*. Retrieved July 20, 2017, from the World Wide Web: <http://www.vsb.bc.ca/about- vsb>.
- ・ Young, M. & Levin, B. (1994). *Understanding Canadian schools: An introduction to educational administration*. Toronto, ON: Harcourt Brace & Company Canada, Ltd.
- ・ Xu, X. (2017.6.5). *Vancouver school board superintendent announces resignation*. Retrieved July 31, 2017, from the World Wide Web: <https://www.theglobeandmail.com/news/british-columbia/vancouver-school-board-superintendent-announces-resignation-after-worharrassment/article35211139/>.
- ・ Zucker, M. A. (1988). *The legal context of education*. Toronto, ON: OISE Press.

### 【Vancouver Sun】

- ・ Lindsay, B. & Sherlock, T. (2016.10.19). *Vancouver schools safe from closure for now, Bernier says; Appointed trustee 'has too many other issues' to focus on*, Vancouver Sun.
- ・ Palmer, V. (2016.11.1). *It's no wonder vsb can't balance books; It keeps too many school open, burdened by labour contracts*, Vancouver Sun.
- ・ Shaw, R. & Sherlock, T. (2016.10.18). *Vancouver School Board firing sets off political finger-pointing*, Vancouver Sun.
- ・ Sherlock, T. (2016.10.15). *Board to back down from budget battle; Vancouver trustees decide to hold new vote hoping to improve relationship with province*, Vancouver Sun.

- Sherlock, T. (2016.10.20). *Teachers 'shocked' after rally booted from gym; Union fears ability to speak is being limited following firing of old board*, Vancouver Sun.
- Sherlock, T. (2016.11.1). *School board should sell land, renegotiate contracts, report says; Auditor's recommendations in the hands of appointed trustee Turner*, Vancouver Sun.
- Sherlock, T. (2016.11.3). *Students' safety at risk*, Vancouver Sun.

**【附記】**

本稿は、科学研究費補助金「基盤研究（C）（一般）」「カナダにおける『開かれた教育行政』及び『開かれた学校づくり』に関する調査研究」（課題番号 23531037）」の研究成果の一部である。

（2018年2月16日 受理）