

米国教育委員会制度の編成原理の展開 (2)

九州大学大学院 岩 永 定

Abstract

The Transition of the Principle Organizing the American School Board System (2)

Sadamu IWANAGA, Graduate School, Kyushu University

The pattern of educational administration controlled by elected lay officials at the local district level had its roots in colonial New England and has spread to all parts of the country in the 19th century. In the early years, the decisions as to schools were made in “town meetings” or “select-men”. But, as the population grew and the management of schools became more intricate, the powers and duties were delegated to the “school boards” or “school committees”.

The aim of this paper is to explain “the principle” which the school board system in the 19th century is based upon. In this paper, the history of the school board system is divided into three ages as follows: (1) the age of representativeness, from colonial period to 1830s, (2) the age of neutral competence, from 1830s to 1890s, (3) the age of executive leadership, from 1900s to 1940s. According to the above classification, we will confine our remarks to the age of neutral competence.

The contents of this paper is as follows:

- (1) Introduction
- (2) The processes in which the district systems get firmly fixed and expand, and the actualizing disfunction of its systems.
- (3) The change of social structure with the Industrial Revolution and the urban school problems.
- (4) The tendency of educational administration reforms in urban cities and the leading principle of the reforms.

I はじめに

本稿の目的は、今日の礎を築いたといわれる19世紀の米国教育委員会制度が立脚していた原理を探ることにある。

「誰が学校をコントロールするのか」という命題を視点に据えることによって、米国の教育行政制度とりわけ教育委員会制度の歴史の変遷は、いくつかの時期に区分することができる。教育史、教育行政制度史研究者の中から幾人かを例示してみよう。カラハン (R. E. Callahan) は、教育長職が出現する1840年代と行政上の権限が教育委員会から教育長に移行しはじめる1890年代を、2つの変化の時代として位置づけている⁽¹⁾。タイアック (D. B. Tyack) は、1890年代までを村落学校から都市学校制度へと官僚制化が進行した時期として、1890—1940年代までを中央集権化および企業などの法人組織をモデルとした時期として位置づけている⁽²⁾。また、教育の階級性に注目しているカッツ (M. B. Katz) は、19世紀を通じて米国の教育は4つの基本構造の交錯状態にあったとみる。すなわち、ニューヨークの Public School Society のような非政府組織に代表される温情主義的自発主義 (Paternalistic Voluntarism)、集権化に反対し地区学校 (district school) の普及を主張した民主主義的地方主義 (Democratic Localism)、アカデミーやカレッジの設置を主張した私法人的自発主義 (Corporate Voluntarism)、および初期の官僚

制 (Incipient Bureaucracy) がそれである。彼は、1880年代には第4の官僚制が米国における教育の制度原理として作用するようになったと考えている⁽³⁾。最後に、全米主要14都市の教育委員会制度の歴史的变化を考察しているクロニン(J. M. Cronin)は、1850-90年までを中央集権化の時期、1890-1900年までを再編運動の時期、1900-20年までを能率性追求の時期として位置づけている⁽⁴⁾。

以上のように、時期区分およびその指標は論者によって相違がみられるが、共通した基本認識も指摘できる。それは、(1)独立革命後しだいに教育の公共維持と公共統制が強まり、1830年代から州の教育関与が急速に増大してくること、(2)教育行政制度改革では1880・90年代が重要であること、(3)これら(1)、(2)の変化・改革の誘因として、産業革命および人口増大という社会経済的変動が存在していたこと、の3点に要約できよう。

ところで、ひとつの制度が確立されたり改変されたりする時には、それが同時期に全米的規模で実施されている場合にはなおさら、その動きを支える何らかの原理を抽出することができよう。本稿は、その時々の教育委員会制度(改革)を支えた編成原理を、(1)植民地時代から1830年代の教育委員会制度確立の時期までを代表性(representativeness)の原理、(2)1830年代から1890年代の制度改革までを中立性(neutral competence)の原理、(3)1900年代から40年代までを執行部門のリーダーシップ(executive leadership)の原理として仮説し⁽⁵⁾、その展開過程を説明する作業の一環であり、(2)の中立性の原理に焦点をあてて19世紀の米国教育委員会制度の編成原理を明らかにすることを課題としている。

II 地区制度の定着・拡大過程と逆機能の顕在化

まず前提作業として、植民地時代から教育委員会制度確立までを代表性の原理との関連で素描しておこう。

米国における教育の公共統制の様子は地域により異なる。ニューイングランド地方では植民地時代の当初より、タウン・ミーティング、行政委員(selectmen)、常設の教育委員会(school committee)へと、その統制主体を変化させてきた。他方、アングリカン中心の南部植民地では、教育は私的な事柄として親および親方の自由意思と経済的能力に託され、貧民に対してのみ公が責任をもつという伝統が形成されてきた。

これらの相違は、まさに「社会的・経済的に、地理的・規模的に、人種・宗教的に、歴史的・伝統的にそれぞれ異なる形成・発展を重ねてきた多様な地域社会の存在」⁽⁶⁾に起因すると考えられるが、こうした相違にもかかわらず、19世紀初頭には教育の公共統制の主体として教育委員会が位置するという制度様式が全米的に確立されている。

この教育委員会制度の重要な特徴点は、地区(district)を教育行政の基本単位とする地区制度(district system)に立脚していたことである。米国の教育史を概観すれば、19世紀以前においては、マサチューセッツのように公の教育関与が早くからなされている地域でも、各タウン、各居住集団による教育の自生的段階が存在し、それを植民地議会(のちには州議会)が法認するという発展の仕方が一般的である。したがって、当時教育という営為の基本単位として地区の果す役割が相対的に大きな比重を占めていたのは必然である。教育事務の処理機関として18世紀後半から普及しはじめたタウンやカウンティの教育委員会が、地区住民の教育意思を反映させるために、各地区の代表によって構成されるという地区代表制(ward or district representation)を採用していたことは、そのひとつの証左であろう⁽⁷⁾。

1. 地区制度 (district system) の拡大過程

人口増大に伴う居住地拡散と辺境地での集落の形成は、タウンに対する辺境地の自治や地方の権利 (local right) の観念を強め、その具体化として、教育における地区制度が多くのタウン、カウンティ、州において採用されることになる。

この地区制度はニューイングランド地方にその起源をもつ。たとえば、マサチューセッツ州では1789年法で学区を法認、1800年に課税権が賦与され、1827年法で法人化されている。コネティカットでも1766年に教区 (parish) が学区に分割、1794年には学区が独自に組織され、1839年に法人化されている。ロードアイランドはコネティカット植民地に含まれていた時から学区制度を採用し、学区に学校の完全な管理権 (校舎の建築、校地の選定、教師の雇用、学校の運営など) を与えていた。その他、ヴァーモント州は1782年に、ニューハンプシャー州は1807年に、ニューヨーク州は1812年にそれぞれ学区を法認している⁽⁸⁾。

このように、各州がより小さい単位の地区に権限を与える法律を制定したことは、19世紀初頭の時代精神 (ジェファソニアン・デモクラシーに典型的に表現されている) に合致していたからである。ゆえに、この地区制度は北東部諸州から西・南部へと波及していくことになる。各州における地区制度の採用年は次のとおりである⁽⁹⁾。

オハイオ (1812) イリノイ (1825) テネシー (1830) インディアナ (1833)
ミシガン (1837) ケンタッキー (1838) アイオワ (1837) ノースカロライナ (1839)
ヴァージニア (1846) ウィスコンシン (1849)

さて、地区を基本単位とする教育委員会制度が、その委員構成において地区代表制をとっていたことは前述した。同様の傾向が、19世紀前半に特許状 (Charter) を得て成立した都市 (City) においてもみられる。表Iは、米国の主要13都市について、地区代表制の採用年、委員構成、選出方法を要約したものである。

かかる制度様式に、教育における地方自治ないし分権化 (decentralization) の傾向、換言すれば、学校の統制権をより民衆に近い多くの小規模でかつ独立した単位に分配するという傾向をみてとることは、あながち妥当性を欠くものではないであろう。カバリー (E. P. Cubberley) は、地区制度の特徴を、(1) システムの簡潔性と民主性、(2) 原初的条件下における効果性として捉えている⁽¹⁰⁾。大橋精夫氏も指摘するように、移動学校や地区学校なしには多くの児童が就学の機会を全く持ちえなかったという意味において、それは教育の機会均等を達成するための民主主義的な制度であったと位置づけることができよう⁽¹¹⁾。しかし、カバリーも「原初的条件下」という但書をつけたように、社会の生産力や人口の増大とともにこの地区制度は教育発展の阻害要因へと転化するのである。

2. 地区制度の逆機能の顕在化

地域社会の教育発展にとって不可欠の一段階であった地区制度が、その問題点を顕在化させるようになったのは、後に指摘するようにその制度自体に弱点が内在していたことが本質であるが、独立後の政治的・経済的变化 ((1) 技術革命に伴う思考・行動様式の変化、(2) 人口の都市集中、(3) 政治・経済諸制度の大規模な官僚制への再編)⁽¹²⁾ による教育認識の深化が与えた影響も見逃せない。すなわち、「政府の正統かつ必要な機能として、……民主主義的な政治・社会制度を守り前進させるというアメリカの試み

を成功に導く手段として」⁽¹³⁾そしてまた、「変化により生じた社会的害悪に対する万能薬」⁽¹⁴⁾として、教育を認識するようになった結果、地区制度下の教育状況の劣悪さがより鋭く捉えられるようになったといえる。

地区制度に対する闘いはすでにマン (Horace Mann) の時代から開始されている。彼が、教育における地区制度こそマサチューセッツ州の教育法の中で最も害悪を及ぼすものであると攻撃したことは周知の事実である⁽¹⁵⁾。

以下、19世紀中葉に顕在化した農村部の学校問題 (rural school problem) について考察する。シルジエストレー (P. A. Siljeström) は 1853 年の著書において、当時のニューイングランド諸州の教育状態を、(1)学区の広さ、(2)生徒数、(3)教授方法、(4)開校期間という視点から叙述している。たとえば、1学校あたりの生徒数についてみれば、1847年段階のメイン州では、生徒数10人未満が116校、10-19人が322校、20-29人が540校である。また、1839年段階のマサチューセッツ州では、生徒数30人未満が634校、30-49人が1041校、50-99人が903校、100人以上が130校である。1クラスの人数を50人までと仮定すると、教育において先進的位置にあるマサチューセッツ州においても、約62%が1教師1教室 (one teacher one room) の学校であったことがわかる。また、開校期間の州平均ではマサチューセッツ州 (7か月24日)、メイン州 (5か月)、コネティカット州 (8か月)、ヴァーヒント州 (6か月7日)、ペンシルバニア州 (4か月24・5日)、ミシガン州 (5か月) である⁽¹⁶⁾。ただし、この当時の開校は夏期 (年少者) と冬期 (年長者) に分かれていたことに注意する必要がある。こうしたデータをもとにして、彼は、「民衆教育の効果的制度化を達成することの最大の障害物は、地方の学区においては人口の希薄さにある」⁽¹⁷⁾と結論づけ、小規模学区間の統合を展望している。

ブーン (R. G. Boone) は地区制度のもつ問題点を次の3点に要約する。(1)特定の宗派が公共の教育基金を統制するようになる、(2)地区間の富の不均衡による教育条件の不平等が生じる、(3)異なる学年の児童を同一の教師に託すという教授の原理からはずれたことが生じる。彼は、このように財力に乏しいにもかかわらず相対的独立性を有している地区の存在は、学校制度の発展にとって重大な障害となったとしている⁽¹⁸⁾。

キール (D. L. Kiehle) は、地方学校問題として次の5点を指摘する⁽¹⁹⁾。(1)学区は通常、農場や家族の集合体であり、効率的な行政にとってはあまりにも小規模である、(2)公共性感覚の欠如ゆえに、教育に関する委員会も個人の寄せ集めであり、委員も民衆の代表というよりも自分自身の利益を優先させる、(3)個々人が独立して、組織に依存せず、権限の委譲を拒む傾向にある。よって無資格の教師 (副業としての教師) を雇用することも多く、短期間の任期、頻繁な交替、教師の質的低下などが生じている。(4)高い教育上の理想に欠けることにより、就学状況の不振に対する無関心がみられる、(5)質において都市部と均衡を保つには多額の支出を必要とするが、その財政的能力が伴わない。

以上考察してきたように、19世紀前半から全米に普及していた地区制度は、それが本来有していた民主主義的性質にもかかわらず、教育の発展を妨げるものとして否定されていくのである。各州における地区制度の廃止は次のとおりである⁽²⁰⁾。

インディアナ (1852) アイオワ (1858) ウィスコンシン (1869) マサチューセッツ (1882)
ノースダコタ (1883) サウスダコタ (1883) ニューハンプシャー (1885)
ミシガン (1891) メイン (1892) オハイオ (1892) ロードアイランド (1893)
ヴァーモント (1893) ニュージャージー (1894) ケンタッキー (1906) テネシー

表1 米國主要13都市における教育委員会の構成と選出方法

都市名	地区代表制の採用年	教育委員会の構成内容	選出方法
ボルティモア	1828	各地区から1人ずつ計6人の school commissioners から成る。	市議会の任命
ボストン	1822 ※	市長+区参事会員+各地区代表の12人の school committeemen。	地区住民の選挙
バッファロー	1838	各地区から1人の trustee で構成。(人数不明)	〃
シカゴ	1837	各地区毎に7人の school inspector、3人の trustee で委員会を構成。	市長会の任命
クリーブランド	1836	各地区1人の代表で board of school manager を構成。	
デトロイト	1842 ※	市長+記録係+各地区2人の代表、計12人で委員会を構成。	地区住民の選挙
ロサンゼルス	1889	各地区1人の代表、計9人で委員会を構成。	〃
ミルウォーキー	1846	各地区2人の代表、計10人の commissioners で委員会を構成。	市長・市議会の任命
ニューヨーク	1835 1842	ブルックリン……各地区毎に3人の trustee, inspector, commissioner. マンハッタン……各地区2人の代表で委員会を構成。	市議会の任命 地区住民の選挙
フィラデルフィア	1838	各地区毎に12人の委員会。その代表計12人で中央の委員会を構成。	地区教委の任命
ピッツバーグ	1834	各地区代表1人、6人の school director で委員会を構成。	地区住民の選挙
セントルイス	1833	各地区2人の代表、6人の board of director を構成。	〃
サンフランシスコ	1851	市長+参事会員+2人の市民で委員会を構成	市議会の任命

※は、その年以前に地区代表制はみられるが、そこが市になった年を示す。

(出典) J.M. Cronin 1973 The Control of Urban Schools. (Macmillan) pp. 39-61 より作成。

この地区制度の廃止運動は、地区住民の抵抗にあい長く厳しいものとなったが、上記にみるように19世紀末にはほとんどの州で廃止され、教育行政の基本単位が地区からタウンシップやカウンティに移行している。(なおこの地区制度の廃止は、教育への州関与の増大と教育行政の中央集権化過程と表裏の関係にあるが、紙数の関係上割愛せざるをえない。)⁽²¹⁾

III 社会構造の変化と都市教育問題

1. 産業革命による社会構造の変化

米国における産業革命を商業資本から産業資本への転換という視点から捉えると、その過程は1816年の関税法(国内産業の保護育成の必要性を認識)から初まるといえるが、主要な展開は南北戦争において東部産業資本が勝利した1860年代以降である。ここでは、産業革命の進行を、その原動力となった製造工業部門の発展と、交通革命としての鉄道の普及という2点に限定して考察を行う。

表Ⅱ アメリカ合衆国における製造工業の発展、1849-1879

年次	工場数 (単位1,000)	賃金労働者 (単位1,000)	生産物価格 (100万ドル)	付加価値 (100万ドル)
1849	123	957	1.0	0.5
1859	140	1,311	1.9	0.9
1869	252	2,054	3.4	1.4
1879	254	2,733	5.4	2.0

(出典) 津田 隆 1964 アメリカ資本主義の発展(風間書房) P.281

まず、綿工業・鉄工業を中心とする製造工業部門の発展は表Ⅱに示すとおりである。1850年と1880年を比較すると、生産額で5.4倍、賃金労働者数で2.8倍と急速な成長を示し、1880年代には農産物年産額を上回り文字通り工業国アメリカへと転化していくのである。

この発展を支えた重要な要因が、運河と鉄道の普及である。1825年のエリー運河開通を契機として50年代までは運河時代が続く。鉄道の始まりは1830年であるが、それらは極めて地方的性格が強く1850年段階でも敷設距離は9千哩(マイル)にすぎない。しかし、連邦政府が鉄道の建設および西部への移住を奨励する目的をもって、国有地の無償贈与と財政援助を行うことにより急速な展開をみる。1860年には3万哩、70年5万3千哩、80年9万3千哩、90年16万3千哩、1900年19万3千哩という状況である⁽²²⁾。この運河・鉄道の影響は、北西部に誕生していたデトロイト・シカゴ・セントルイス・クリーブランドなどの諸都市を東部産業資本の勢力圏に組み込むことによって、巨大な国内市場を形成し産業資本発展の基礎を築いたことである。

ところで、教育という視角からすれば、産業革命自体とともにそれがもたらした社会構造の変化が重要な意味をもつ。それは、都市化の急速な進行、移民の激増、労働者階級の誕生などとして把握できよう⁽²³⁾が、ここでは社会構造の変化の基底をなす都市人口の急激な増大(移民および地方からの流入)とそれが教育に及ぼした影響について吟味しよう。

米国の総人口は、1860年の3,140万から1900年の7,600万へ、特に都市人口は620万（19.7%）から3,070万（40.4%）へと飛躍的に増加している。それはまさに「一朝にして村が町に、町が市になった」⁽²⁴⁾、「農業に従事し始めて、都市を離れていった都市労働者の空けた席1つについて、20人の農民がこれを目掛けて殺倒していった」⁽²⁵⁾という形容がぴったりする。シカゴはその典型で、1833年には人口約2千人の小交易地が、1860年11万、1865年30万、1900年170万という米国第2位の大都市へと発展している。この人口増大の原動力となった移民についてみると、表Ⅲのごとくドイツ系・アイルランド系が46.5%をも占めている。

表Ⅲ アメリカ合衆国への移民数、1820-1900（1万人単位）

	1820-40	40-60	60-80	80-1900	計
ドイツ系	16.0	138.6	150.6	195.8	501.0
アイルランド系	26.2	169.5	87.3	104.4	387.4
北欧系	0.1	3.5	32.1	89.0	124.7
全米	75.1	431.1	512.7	893.4	1912.3

（出典） F. A. Brown (ed) 1937. One America (Prentice-Hall) pp. 632-633 の一覧表より作成。

大量の移民の流入は、米国の各地に都市問題を現出させ、社会不安を助長することになる。すなわち「急激に肥大化した都市は、上下水道の設備も不備で、衛生環境はきわめて悪く、伝染病は蔓延し、教育設備も不足、児童は浮浪児化し、スラム街はたちまちひろがって」⁽²⁶⁾だったのである。そして、「機会の国アメリカ」を夢みて来た人々は、不自由な言語、低賃金、苛酷な労働条件により、「大部分のものは都市にたむろして、その子供が栄養不良・発育不全に成長するのを眺め、偏見の波……にほう然と立ちすくんでいた」⁽²⁷⁾のが現実なのである。

このような、アメリカの伝統（WASPの価値体系）とは異なる背景を持った移民の流入は、「必然的に人種・宗教・経済上の階級における異質化を進行させ、近隣および地域の統一性を崩壊させ」⁽²⁷⁾社会的葛藤を引きおこすこととなるのである。

2. 都市における政治的腐敗と教育への波及

前述した都市問題と並んで、その当時のヤンキー・プロテスタント（WASP）が最も危惧したことは、都市の「政治的腐敗」すなわちアイルランド系カトリックと政党組織（political machine）の結びつきによる市政の私物化であり、地方教育行政の支配傾向であった。

ところで、自由放任主義（laissez-faire）のもと、大量の移民に対する日常的配慮を行う公的機関が欠如しているなかで、黒人とともに社会の最下層を形成していたアイルランド人に注意を払ったのが、政党の地方組織であった。なかでもタマニー派（Tammany Hall）は、多くの人々がアイルランド人の移住に嫌悪感を示すなかで、「彼らの忠誠心を無視したり、それを培うことを攻撃したりするには彼らの数はあまりに多すぎる」⁽²⁹⁾と認識し、早くからアイリッシュ対策に乗り出していた。つまり、「マシーンはその受持地区の住民である移民大衆の就職の世話から、住居をみつけ、子供の病気の心配をしてやり、必要とあらば警察に口をきいて払い下げてもらい、ときに地区のピクニックを催してリクリエーション

をやるといった、個々の移民にとってもっとも切実な日常的な要求をかなえてやった。そのかわり、移民が市民権を得たときには、その“清き”一票を投じてもらう⁽³⁰⁾という仕組みを作りあげていたのである。ために市政には、汚職、贈収賄、情実契約、不正見積り、不正取引等がはびこり、選挙のたびに買収、脅迫、暴力が横行していた⁽³¹⁾。ニューヨーク市のトゥィード一派 (Tweed Ring)、フィラデルフィア市のガスー派 (Gus Ring)、サンフランシスコ市のバックリー派 (Buckley Ring) はその代表的例である。なかでもトゥィード一派は、弁護士、裁判官、警察、およびほとんどの新聞社を支配して市政を壟断し公債の詐欺や公民権の売買等により不正に私腹をこやしていた⁽³²⁾。

こうした市政腐敗の渦中であって、教育もその例外ではありえなかった。すくなくとも、当時の Yankee・プロテスタントにとっては、教育におけるアイルランド系カトリックの抬頭は「腐敗」以外の何ものでもなかった。しかし、プロテスタント中心の社会で、政治的・経済的・宗教的圧迫を受けつづけてきたアイルランド系カトリックにとっては、自らの文化的伝統や宗教を守り発展させるためには、文化伝達の重要な機関である学校に挑戦していかざるを得なかったのである⁽³³⁾。

彼らはまず、公立学校におけるプロテスタント教理の教授を否定し、バイアスのかかった教科書の排除を主張するが、受け入れられず、一步進んで学校のボイコットや裁判所への提訴など様々な戦術を試みるが、結局は失敗している。こうした苦い経験を通して、自らの運命を決定しうる権力 (power) の獲得と自らの手になる教区学校制度 (parochial school system) の拡充以外に、根本的解決の道はないと悟るのである⁽³⁴⁾。

地区の政治ボス (ward boss) との結びつきを強めた彼らは、闘争の標的として教育委員会に狙いを定めたが、大都市においてはある程度成功している。クローニンも指摘するように、地区および市教育委員会のポストは、政治の世界における上昇のひとつのステップとして“売買され”、地区や市の政治リーダーによって大半が占有される結果となっていたのである⁽³⁵⁾。この当時指摘されていた教育行政における腐敗の例としては、

- (1) 教育委員会を制した地区政治家が、自分の政党組織の利益になるように教師の任命権を利用し、教師のポストに何の熱意も能力もないような者を送りこむこと⁽³⁶⁾。
- (2) 教職および管理職を売買の対象とすること⁽³⁷⁾。
- (3) 教科書出版会社が、自社の教科書を採用してもらうために、校長・教師・管財人 (trustee)・教育委員等に対して買収のみならず売春を斡旋したりしていること。
などである⁽³⁸⁾。

19世紀末、市政改革運動の一環として取り組まれた都市教育行政改革の目標は、まさにアイルランド系カトリックと地区政治家による教育行政の支配と私物化の排除にこそあったのである。

IV 都市教育行政改革の動向と指導原理

1. 制度改革のテーマ

19世紀後半の都市教育行政における葛藤の構図は、概略、地区教育委員会 vs. 教育長という図式で把握することができる。しかし、より厳密に分析してみるならば、その葛藤は教育長が最大の障害物である地区教育委員会を排除する過程であることがわかる。表Ⅳにみられるように19世紀中葉から登場

した教育長は、時とともに初期の諮問的役割を脱して教育行政上の実権を掌握しようとする行動を開始する。カラハンによれば1870年代に「いかなる権限を誰が持つべきか」についての論争が起っているが、その論争を中心的に担ったのは、J. Philblic, T. Bicknell, E. White, A. S. Draper, W. Maxwell, N. M. Butler, W. T. Harris という教育長・教育行政者である。彼らの目標とするところは、「教育長の権限・権威・給料・安定性を強化するようなシステムの創出にあった。」⁽³⁹⁾

ボストン市の教育長職にあったフィルブリック (J. D. Philblic) は、1870年代から80年代にかけて勢力的に都市教育行政批判を展開している。彼は、1885年に連邦教育局長イートン (J. Eaton) の要請により、米国の都市学校制度について報告書をまとめ、次のような批判を提示している⁽⁴⁰⁾。

- (1) ほとんどの市教育委員会は大規模であり、その委員はほとんど地区 (ward) から選出され、任期も2・3年と短い。
- (2) 故に、不徳の政治家のいる地域では学校の利益が犠牲にされ、自らの所属する政党の利益になるように教育委員を利用することが多い。
- (3) 教育委員は、知性・誠実さ・公共心・社会的地位という面で一流の市民 (foremost citizen) で占められるべきであるが、現実には多くの都市で政治家の上昇へのふみ石 (stepping stone) にされている。
- (4) ニューヨーク市では市長の、フィラデルフィア市では判事の、シカゴ市では市議会の任命というように、腐敗を最小限に食い止めようとする努力がなされているが、教育委員の適切な選出方法の問題は依然として未解決のままである。

次に、1892年に36の地区を訪問し、教育実践と教育行政の実態を調べたライス (J. M. Rice) も、その年の10月から Forum 誌にその結果を発表し、その中で都市教育行政の批判を展開している。それらは大要次のように整理できよう。

- (1) 教師の専門的力量を高めるための視学制度の貧弱さ⁽⁴¹⁾
- (2) 教師の任命における情実 (patronage) とコネ (pull) の影響⁽⁴²⁾
- (3) 教育委員の選出における地区政治家 (ward politician) への依存⁽⁴³⁾
- (4) 分権化した教育行政体系の無責任性⁽⁴⁴⁾

こうした現状の打開策として彼は、視学官の部隊を強化すること、教師志望者の試験を素人の委員会ではなく専門家の手で実施すること、都市の学校を地区の党派的政治家から切り離すこと、を提案している⁽⁴⁵⁾。

つづいて、1890年代の都市教育行政改革の主導的役割を果たしたクリーブランド市教育長のドライバー (A. S. Draper) は、Educational Review 誌⁽⁴⁶⁾の論文や自らが委員長を務める全米教育協会 (NEA) 教育行政部門の15人委員会 (Committee of Fifteen) の報告書において、次のような改革案を提示している⁽⁴⁷⁾。

- (1) 教育行政とりわけ教育委員の選出から政治的要素を排除すること
- (2) 各々の地区ではなく市全体の利益を代表するような小規模の教育委員会を選出すること
- (3) 教育行政を市政から完全に独立させること (特に課税・財政支出面で)
- (4) 教育行政の機能を立法的 (legislative) なものと執行的 (executive) なものに峻別し、前者は市長の任命する教育委員会に、後者は教育長およびそのスタッフに役割を分担すること

以上、代表的改革推進者の主張および改革案を吟味してきたが、それらを総合すれば、1890年代の

表Ⅳ 米國主要13都市における教育委員会制度の改革

都市名	地区代表制の廃止年	委員構成の変化(人数)	選出方法	(1920年) 委員数のその後の変化	教育長の採用年
ボルティモア	1898	21 → 9	市長の任命	9	1849
ボストン	1875	116 → 24	公選(全市一区)	5	1851
バッファロー	1858	廃止。市参事会の直接統制	—	5	1837
シカゴ	1872	16人で変化なし	市長の任命	11	1854
クリーブランド	1892	20 → 7	公選(全市一区)	7	1853
デトロイト	1881(1916)※	26 → 12	〃	7	1855
ロサンゼルス	1903	9 → 7	〃	7	1872
ミルウォーキー	1897	42 → 21	市長任命の委員会の任命	15	1856
ニューヨーク	1897	21 → 46 ※※	市長の任命(バラ単位)	7	1851
フィラデルフィア	1911	⁴² (504) → 15	判事の任命	15	1883
ピッツバーグ	1911	³⁹ (234) → 15	〃	15	1868
セントルイス	1897	21 → 12	公選(全市一区)	12	1839
サンフランシスコ	1872	不明 → 12	〃	4	1851

※ は、1889年に地区代表制が復活、1916年まで続いたことを示す。

※※ は、リッチモンドとクイーンズの併合に伴い borough 制がとられたため委員数が増加した。

(出典) J. M. Cronin 1973 The Control of Urban School (Macmillan) PP. 62-122 を中心に A. S. Draper 注(50)の

論文。E. G. Dexter 注(15)の著書を参考にして作成。

制度改革のテーマは次の4点に整理することができよう。すなわち

- (1) 教育委員会は大規模であるべきか、小規模であるべきか。
- (2) 教育委員会は公選であるべきか、任命であるべきか。
- (3) 教育委員会は市政から独立すべきか、その下にあるべきか。
- (4) 教育委員会委員は市全体を代表すべきか、自分の居住する地区またはセクションを代表すべきか。

しかしながら、セントポールの教育長ギルバード (C. B. Gilbert) も述べているように、この時期の主要な論議は、(1)と(4)の複合した「教育委員会は、その委員が各々の地区を代表する大規模なものであるべきか、市全体を代表する小規模なものであるべきか」⁽⁴⁸⁾というテーマに集中していたのである。

2. 制度改革の具体的内容

地区制度のもとにおける教育委員会制度は、市教育委員会と地区教育委員会の二重構造をなしていた。市教委は、市全体の教育政策（主として財政問題と高等教育政策）に対する各地区の民意を反映させるべく、いわゆる委員構成における地区代表制を採用していた。（これには、各地区が規定数の代表を選出して送り出す場合と、各地区毎に市長・市議会・判事が任命する場合があった。）一方、地区教委は人事・予算・カリキュラム面で相当の権限を賦与されており、実質的な学校運営権を保持していた。両者の関係から言えば、市教委は地区教委の上位機関ではなく、単なる地区の連合体にすぎないという状態にあった⁽⁴⁹⁾。こうした強い分権体制に加えて、19世紀後半の人口増大に伴う地区数の増加により、市・地区の両教委が大規模化していたために、1880年代にはすでに市全体の統一的教育政策の実施が阻害される状況が生じていたのである。

さて、米国主要13都市の教育委員会制度改革の具体的内容は表Ⅳに示すとおりである。その変化を吟味してみると、問題状況に対応した明確な2つの傾向を認めうる。（都市により若干の年代のずれがみられるが、改革運動の全体的傾向は看取できる。）それは、(1)市教育委員会構成における地区代表制および地区教育委員会の廃止の進行、(2)市教育委員会の規模の縮小化、である。前者についてみれば、1890年段階で人口10万人以上の都市28のうち、地区代表制を採用している都市が18存在していたのが、1900年段階ではフィラデルフィア・ピッツバーグ・デトロイト・ロサンジェルス・アトランタ・シンシナティの6都市へと減少している⁽⁵⁰⁾。教育長の採用でも他の都市から遅れ、分権化傾向が非常に強かったといわれるフィラデルフィア市でも、1911年には廃止され、全米的に市教育委員会への集権化が進行している。後者について吟味すれば、1893年段階で上記28都市には603人（1市平均21.5人）の市教育委員会委員が存在したが、1913年までには264人（10.2人）に、1923年には平均7人へと減少している⁽⁵¹⁾。他方、地区教育委員会（たとえばフィラデルフィアでは504人、ピッツバーグでは234人と極めて大人数であった）⁽⁵²⁾は、地区代表制の終焉とともにほとんどが姿を消している。そして、この地区教委廃止に伴って、これまでそれが有していた教師の任命権や教科書採択権が、市教委・教育長へと移行することになるのである。

3. 制度改革の指導原理

前述したごとく、19世紀後半の都市教育行政改革の主要なテーマは、「地区住民の利益を代表する大規模な教育委員会か、市全体の利益を代表する小規模な教育委員会か」であった。現実の制度改革は後者に沿ってなされているが、その改革の根底に流れる指導原理こそ、「教育を政治から切り離す」と

いう政治的中立性 (politically neutral competence) の原理に他ならない。

この時期の制度改革は様々な要素を含みながら展開している。ヤンキー・プロテスタント vs. アイルランド系カトリック、教育長 vs. 教育委員会、一般行政 vs. 教育行政、市教育委員会 vs. 地区教育委員会など。もちろんこの改革の推進者でありプロパガンダであったのは教育長に他ならない。ゆえに、教育長の職務の明確化と権限の拡大（教育行政における教育最のリーダーシップの確立）を主張する動きがあったことは事実であるが、それが論議の中心であったり、制度改革の主要なテーマであったとは言えない。カラハンも指摘するように、教育長の闘いは必ずしも成功したとは言い難く⁶³、教育行政における専門職主義の確立は20世紀初頭の科学的管理運動とその教育行政への波及を待たねばならない。要するに、19世紀末の教育行政制度改革は、まさにその中心的位置を占めていた教育委員会の政治的腐敗を正し、その中立性を確保すること、つまり、党派的・宗派的・地区的利害に左右されず、市全体の公益 (public interest) を追求する教育委員会を確立することを目指していたのである。

では、何故に教育行政の腐敗が生じたのであろうか。教育に対するアイルランド系カトリックの進出という要因についてはⅢにおいて述べた。ここでは、多くの論者が指摘する次の2点を制度的要因として整理しておこう。

第1は、教師の選抜・任命・昇進・解雇に関する実権が各地区の教育委員会に賦与されていたこと、しかも教師の選出が毎年なされていたことである⁶⁴。当時の方法は、仮に任命すべき教師のポスト36、教育委員数12であれば、1人の教育委員は3人を任命でき、しかも相互干渉はしないというものであった⁶⁵。したがって、地区教育委員会の大半を地区の政治リーダーが占めるという状況下では、「誰が教師として適格な資質を有しているかなどではなく、誰が最もよく後援してくれるか」⁶⁶を選出基準とする情実任用体系が発生し、資格よりもコネが優先されるという事態が起っても驚くにはあたらない。

第2は、合議制であるはずの教育委員会が通常いくつかの小委員会 (sub-committee) に分割され、しかもそこには、小委員会の意思決定＝教育委員会の意思決定という状態が存在していたことである。例をひこう。ボストン市には約30の小委員会があり、24人で分担、1人が6つの委員会を受け持っていた。教師の任命は、担当委員会 (committee in charge) の推薦により指名委員会 (committee of nomination) が行うことになっており、通常は視学委員会の実施する試験にパスした者から任命される。しかし担当委員会は、特別の試験をすることによって上記以外の者を直接任命することができたのである。(1897年の教育長レポートによれば、1,414人のうち361人は点数基準に達していなかった者である。)⁶⁷

また、フィラデルフィア市教育委員会について調べたニアリング (Scott Nearing) は、当市には1906-8年段階で10の小委員会があるが、教育委員会は小委員会のレポートをうのみにし、ほとんど議論もせずその決定を通過させてしまう事実を指摘している。(1906-8年の1,386件の諸決定のうち1,323件が小委員会においてなされ、また446のレポートのうち421が満場一致で採用、3が差し戻し、3は対立意見の存在のまま採用、14は教育委員会での継続審議、2は拒否である。)⁶⁸この小委員会は、小規模な都市では1人という場合も多く⁶⁹、まさに個人的判断・利害関係による教育行政が展開される土壌が存在していたと言えよう。

19世紀末の教育行政制度改革の課題は、かかる政治的腐敗の生じる制度的要因の除去にこそあった。ゆえに、そのターゲットとして (1)地区教育委員会の廃止および市教育委員会・教育長への権限の吸収、(2)地区代表制の廃止と規模の縮小、が措定されたのは必然的な成り行きだったのである。

以上の考察をまとめると、19世紀米国における教育委員会制度の編成原理は、地区代表制の教育委員会制度に集中的に表現された代表性 (representativeness) の原理から、小規模で市全体を一単位とする無党派の教育委員会制度に集中的に表現された中立性 (neutral competence) の原理へと、大きく転換したと結論づけることができよう。

注

- (1) R. E. Callahan 1975 The American Board of Education, 1789 – 1960 in P. J. Cistone (ed.) Understanding School Boards. (Lexington Book) PP. 18–46
- (2) D. B. Tyack 1974 The One Best System. (Harvard U. P.)
- (3) M. B. Katz 1971 Class, Bureaucracy, and Schools. (Praeger) PP. 3–55
なお、温情主義的自発主義という訳語は、当時の団体のもつ慈善的性格に注目してあてたもので、同様の訳語は、青木薫 1981 アメリカの教育思想と教育行政 (ぎょうせい) にもみられる。P. 105
- (4) J. M. Cronin 1973 The Control of Urban Schools (Macmillan) PP. 39–147
- (5) この3つの原理は H. Kaufman 1963 Politics and Politics in State and Local Governments. (Prentice-Hall) PP. 33–64 による。なお、日本における先行研究としては、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 4 3 巻1号、坪井由美 1976 アメリカ教育委員会制度発達史序説 名古屋大学教育学部紀要 2 3 巻、小川正人 1978 アメリカ教育委員会制度と教員の団体交渉権 東京大学教育学部紀要 1 8 巻 を参考にした。
- (6) 吉田雅彦 1977 外国の地方制度 (ぎょうせい) P. 213
- (7) 教育委員会制度の確立過程とその地区代表制については、拙稿「米国教育委員会制度の編成原理の展開(1)」九州教育学会研究紀要 9 巻を参照していただければ幸いである。
- (8) E. P. Cubberley 1927 State School Administration. (Houghton Mifflin) PP. 141–152, R. G. Boone 1889 Education in the United States. (D. Appleton) PP. 96–97
- (9) E. P. Cubberley op. cit., PP. 148–149
- (10) Ibid. PP. 149–150
- (11) 大橋精夫 1954 植民地時代におけるアメリカ教育の形成過程 (二) 教育学研究 2 1 巻5号 P. 29 但し、こうした捉え方に対して、地区学校の質に注目した批判もなされている。たとえば津布楽氏の論文。(梅根悟監修 世界教育史大系 17 アメリカ教育史 I 講談社 1975 P. 43)
- (12) D. B. Tyack op. cit., p. 5
- (13) N. Edwards, H. G. Richey 1963 The School in The American Social Order. (Houghton Mifflin) P. 209
- (14) J. W. Guthrie 1975 The Erosion of Lay Control. in Public Testimony on Public Schools (McCutchan) p.86.
- (15) W. T. Harris 1896 Horace Mann Educational Review (以下、Edu. Rev. と略す) Vol. 12 P. 107, E. G. Dexter 1904 History of Education in the United States. (Macmillan) P. 185.
- (16) P. A. Siljeström 1853 Educational Institutions of the United States. (1969 Reprinted. ARNO) pp. 158–163
- (17) Ibid. p. 157
- (18) R. G. Boone op. cit., PP. 98–99

- (19) D. L. Kiehle 1897 The Rural School Problem. *Edu. Rev.* Vol. 14 P. 47
- (20) E. P. Cubberley op. cit., PP. 150-152, PP. 160-181, E. G. Dexter op. cit., PP. 188-189
- (21) R. G. ブーンはこの集権化過程を(1)教育基金の創設、(2)連邦政府による土地賦与、(3)州・市・郡の視学制度の発展、という3要素から叙述している。op. cit., PP. 79-116
- (22) 津田隆 1964 アメリカ資本主義の発展(風間書房) P. 276
- (23) 高木八尺 1957 近代アメリカ政治史(岩波書店) PP. 18-38
- (24) A. M. Schlesinger 1951 The Rise of Modern America, 1865-1951 (Macmilan) P. 45
- (25) 津田 前掲書 P. 270
- (26) 斎藤真 1976 アメリカ現代史(山川出版社) P. 46
- (27) L. M. Hacker 中屋・三浦(訳) 1953 資本主義の勝利(下)(東京大学出版会) P. 33
- (28) D. B. Tyack op. cit., P. 33
- (29) D. Ravitch 1974 The Great School Wars. (Basic Book) P. 30
- (30) 斎藤 前掲書 PP. 46-47
- (31) D. Ravitch op. cit., P. 30
- (32) A. M. Schlesinger op. cit., P. 48, アメリカ学会(編) 1955 原典アメリカ史第4巻(岩波書店) PP. 25-27 トウィードー派は年間約1,000万ドルも横領していたといわれている。
- (33) D. Ravitch op. cit., P. 34
- (34) D. B. Tyack op. cit., PP. 84-88
- (35) J. M. Cronin op. cit., P. 78
- (36) Ibid. P. 66
- (37) C. R. Woodruff 1903 A Corrupt School System. *Edu. Rev.* Vol. 26 PP. 433-439 たとえばフィラデルフィア市では、教師は半年につき給料の2%を地区の政党組織に寄付している。
- (38) J. M. Cronin op. cit., P. 66
- (39) R. E. Callahan op. cit., P. 25
- (40) Ibid. P. 26 D. B. Tyack op. cit., P. 89
- (41) J. M. Rice 1893 The Public-School System of the United States. (1969 Reprinted. ARNO) PP. 45-46, 143, 1989
- (42) Ibid. P. 49, 160
- (43) Ibid. P. 62, 150
- (44) Ibid. P. 46, D. Ravitch op. cit. PP. 128-129
- (45) J. M. Cronin op. cit., P. 67
- (46) この雑誌はコロンビア大学長をもつとめた N. M. Butler が編集したもので、当時の教育行政改革推進の有力誌であった。
- (47) S. Cohen 1974 Education in the United States: A Documentary History Vol. 3 (Random House) PP. 1983-1989
- (48) C. B. Gilbert 1892 Large School Boards or Small? *Edu. Rev.* Vol. 4 PP. 179-181
- (49) 掘 前掲論文 P. 27
- (50) A. S. Draper 1893 Plans of Organization for School Purposes in Large Cities. *Edu. Rev.* Vol. 6 P. 7の一覧

表と E. G. Dexter op. cit., PP. 194–195 の一覧表による。

- 51) A. S. Draper op. cit., P. 7, D. B. Tyack op. cit., P. 127
- 52) この地区教育委員会についてはデータが欠如しているため、その構成や委員数等については詳論できない。
- 53) R. E. Callahan op. cit., PP. 31–35 この中では、American School Board Journal 誌の編集長 W. G. Bruce の教育長に対する反撃について叙述している。また、E. G. Dexter は全米 233 市とマサチューセッツ州のタウンの教育長の権限について調べている。たとえば、教師の任命権は、全くなし(45)、助言(89)、共同(60)、完全(21)となっている。(1902年段階) op. cit., P. 196
- 54) C. R. Woodruff op. cit., P. 433
- 55) D. B. Tyack op. cit., P. 98
- 56) C. R. Woodruff op. cit., P. 434
- 57) G. A. O. Ernst 1904 The Movement for School Reform in Boston, Edu. Rev. Vol. 28 PP. 433–443
- 58) S. Nearing 1909 The Working of a large Board of Education. Edu. Rev. Vol. 38 PP. 43–51
- 59) W. A. Mowry 1895 Powers and Duties of School Superintendents. Edu. Rev. Vol. 9 PP. 42–44