

# アメリカ教育行政の伝統的性格と その現代の変容

広島大学 上原 貞雄

## Abstract

On the Modifications of the Traditional Character of American Educational Administration

Sadao UEHARA, Hiroshima University

After the World War II, in Japan the reform of educational administration was promoted under the leadership of the American Occupation Forces. The reform was directed fundamentally on the so-called "three doctrines" (decentralization, democratization, and independence) of educational administration, recommended in the Report of the United States Education Mission to Japan. To be concrete, it meant mainly introducing the school board system with such three doctrines, which had developed since about the early 19th century typically at local level (school districts) in America.

But, it seems that the above-mentioned traditional decentralized, democratized, and independent character of American educational administration has been modified remarkably since about the middle of this century. In this paper, I intend to certify the traditional character of American educational administration, and to clarify its current modifications.

The contents of this paper are as follows;

1. Postwar Japanese reform of educational administration and American educational administration.
2. Development of American educational administration in local, state, and federal levels.
3. Traditional character of American educational administration.
4. Modifications of traditional character of American educational administration.
5. Summarized current trends in American educational administration.

## 1 戦後教育行政改革とアメリカ教育行政

戦後日本の教育改革は、アメリカ軍の占領と指導下で行われたが、この教育改革を基本的に方向づけたものは、昭和21年3月に来日した同国教育使節団の勧告であった。特に教育行政の面でいえば、使節団の勧告した改革原理は、次の3点に要約される。<sup>1)</sup>

- i) 中央集権的教育行政組織を改めて、地方分権的教育行政組織を確立すること。
- ii) 国民、特に地方住民が教育行政に参与しうるような仕組みを採用すること。
- iii) 地方教育行政を一般行政から切り離して、その自主性を確立すること。

要するに、教育行政改革の3原理は、教育行政の分権化・民主化・独立ということであって、これらの実際の適用は、アメリカに発達した教育委員会制度の採用とその前提としての文部省権限の大幅削減を意味するものであった。なお、これらの原理は、教育刷新委員会での討議を経て、教育委員会法（昭和23年）と文部省設置法（昭和24年）の制定により具体化された。もっとも、独立回復後、文部省設置法の改正（昭和29年）と地方教育行政の組織及び運営に関する法律の制定（昭和31年）により、文部省・教育委員会間の職務権限関係や教育委員の選任方法や教育長の承認手続を含めて、改革当初の教育行政制度に相当の手直しがあったことも事実である。

ともあれ、日本の戦後教育行政改革に際して基本的モデルとされたのは、確かにアメリカの、特に地方段階の教育委員会に代表される教育行政制度であった。もっと正確に言えば、それは、上記の3原理を比較的強く顕現していた、およそ第二次大戦頃までの、いわば伝統的なアメリカ教育行政制度であったと思う。というのも、とりわけ、この国において元来発達してきた固有の民主主義的な教育行政と一体の関係にあった、いやむしろ、その前提さえあったとされる、極度に地方分権的な教育行政が概して今世紀にはいって漸次に連邦と州両段階からの関与の強化によって相当の修正を重ねてきたことが認められるからである。

もちろん、上述のような戦後日本の教育行政改革および以後のその推移と手直しを歴史的にどのような把握するかは、現状認識のいかんとかかわって、相当に意見の分かれるところであろう。しかし、この課題に直接とりくむことは、ここでの主意ではない。本稿では、むしろこの課題に対して有益な何らかの示唆を得るための予備的ステップとして、戦後日本の教育行政改革のモデルとなったとされるアメリカの伝統的な教育行政の特質を確認し、あわせてその現代における変容をも検討することを意図するものである。

## 2 地方・州・連邦の教育行政の発展

アメリカ社会の形成は、元来、初期植民地時代におけるニューイングランドやバージニアなどの諸地域への各種移民の定住に端を発した。そのような固有の事情から、この国の教育行政は、地方段階での移民子弟の教育問題、特に学校経営問題への取りくみから始まった。そして、これが独立の時期を経て漸次に各州段階で公教育として立法や行政の対象とされ、加えて連邦段階でも国有地交付を先例に財政的援助などを通じて次第に関与の度を強められるにいたった。この間の経緯について、今少し要約して述べておきたい。

### (1) 地方段階での教育行政の発展

地方教育行政の基盤は、ほぼ17世紀中葉頃から、ニューイングランド地方を中心に形成され始めたとみられる。最も移民が早く、かつピューリタンの定住した同地方では、元来、タウン(town)を自治の基本単位とし、その総会で公共業務に関して直接に決定していた。しかし、タウン総会は、常時開かれなかったため、やがて若干名の行政委員(Selectmen)を選出して、閉会期における公共業務の処理にあたらせるようになった。ちなみに、1642年のマサチューセッツ植民地の法律は、この行政委員に公共業務の一つとして「常にすべての親・親方を、その職業や子どもとの関係について、特に宗教の原理や植民地の基本法を讀解する子どもの能力について、監視する権限」<sup>2)</sup>を与えるものであった。もっとも、行政委員の扱う公共業務は次第に拡大し、教育分野に限っても、教師選考・給与決定・開校期明示など、多くの重要事項を含むようになったために、やがてタウンの一般行政とは別に教育行政をもっぱら所管する特別の委員会が組織されるにいたった。

1721年に定着をみたボストン視学委員会(Boston Visiting Committee)は、そうした意味での初期の典型的なものであったと思う。それは、学校視察や教師任命などを任務としたが、当初では行政委員の下位機関として行政委員を中心に構成された<sup>3)</sup>。そして、1789年には、これを継承した学務委員会(School Committee)が行政委員と各地区住民選出委員で構成され、さらに1822年には、市昇格にとも<sup>4)</sup>

なって、各地区住民選出委員に職権委員として市長と市参事会員を加えて構成されるようになった。<sup>5)</sup> ボストンでは、このような過程を経て、組織上一般行政から一応分離独立した、かつ構成上素人住民たる公選委員の優位する、地方分権的な公立学校管理機関としての学務委員会が確立した。なお、マサチューセッツ州の1826年の法律は、このボストンのパターンを同州の全域に拡大することを定めたものであったが、やがてこれが範となってニューイングランドを中心に諸州に普及し、かくてこの国固有の、特別な行政区としての各種学校区 (school district) と概して公選制の教育委員会 (school board) に基礎を置く、いわゆる民主主義的とされる地方教育行政制度が形成されるにいたったのである。

現在、学校区は、ハワイを除くほとんどの州に設けられており、通常、公立学校を設置・管理する基礎学校区とそのような若干の基礎学校区を指導・監督・援助するにとどまる中間学校区とに大別される。特に前者については、ニューイングランド地方で発展をみたタウン、ディストリクトのほか、タウンシップ、カウンティや、全州共通に存する市などがあげられる。もっとも、そのなかでは、植民地時代から久しく単級学校程度のものをもつにすぎない零細規模のディストリクトが大部分を占めていた。また、そのために、1900年には全国で約 150,000 を数えるほど多くの学校区が存したが、今世紀80年代以来、一層顕在化してきた学校区間の財政能力不均衡とそれに伴う教育条件格差や学校運営の非能率を克服する意味で、次第に学校区の規模拡大のため統合・改編が進められてきた。しかし、学校区に関しては、これ以上立ち回らない。<sup>6)</sup> なお、地方教育委員会の委員公選制については、今世紀になってそれが目だって普及し、1917年には全国学校区の64.0 パーセントがこれを採用していたのに対して、その比率が1945年には78.1パーセントに、そして1957年には85.9パーセントに達していることも指摘される。<sup>7)</sup>

## (2) 州段階での教育行政の発展

教育事項に関する州段階での固有な権限と責任が公式に確認されたのは、独立後における諸州と合衆国の憲法制定を通じてであった。具体的にいえば、独立宣言を発した1776年に制定されたジョージア州憲法では、「今後州議会の指示に従って、各カウンティに学校が設置され」るものとする (Art. 54) と定めた。ノースカロライナやペンシルバニア両州の場合にも、ほぼ同様趣意の条節を設けた。<sup>8)</sup> また、1780年制定のマサチューセッツ州憲法では、「タウンにある公立学校やグラマー・スクールを奨励すること」は「州議会と知事の責務」である (Part II Chap. V Sec. 2) と定めたが、それはその後ニューイングランドや旧北西部領地における諸州憲法の教育規定に強い影響を与えてきたとみられる。<sup>9)</sup> さらに、他の州憲法でも相次いで教育問題を州の権限および責任とする同様趣意の規定を設けてきた。一方、1787年に採択された合衆国憲法では、教育に関する直接的規定がなかったが、第1回連邦議会で増補された修正第10条において、「憲法により委任されず、また州に対して禁止されていない権限は、それぞれ各州あるいは州民に留保される。」とされ、それ以後この間接規定を根拠に教育事項は各州に留保された固有の権限の一つと解されるにいたった。なお、こうした憲法上確認された各州の教育に関する権限と責任は、当然に州議会の教育立法活動に基づき州・地方教育行政機関の活動を通じて具体化されてきたといえる。

ところで、州段階での教育立法は早くから着手され、1820年までに17州で公立学校や貧民学校維持のための立法が行われた。<sup>10)</sup> しかし、州段階での教育行政機構の整備は、かなり遅れてなされた。<sup>11)</sup> 実際、州教育行政機構が確立してくるのは、19世紀も中葉以後で、公費による、超宗派的な、州監督下にある、公立学校の普及運動が展開される過程においてであるが、間接には特に地方教育課税制度の導入による公立学校無償化の推進とかかわってであり、また直接には公立学校に対する州監督制度の整備をめぐ

てであったと思われる。

まず、公立学校の無償化は、従来久しく続いた実質上授業料であるレート・ビル (rate bill) の廃止により実現されたが、概してそのための財源としては、レート・ビルと併用されていた州学校基金利子や一般課税収入などによる既存の州補助金増額に加えて、新たに地方課税収入が投入された。この局面で特に注目されるのは、一般に州補助金交付の際、州側から何らかの要求を伴っていたことである。たとえば、1797年におけるバーモント州を初めとして、1840年代までにマサチューセッツ、ニューヨーク、デラウェア、ニュージャージーの諸州で順次に州補助金の交付条件として地方課税新設による応分の負担が要求された。そのほか、開校期間・児童出欠・学校区収支の報告に加えて授業科目・教師資格などの州定基準遵守まで要求された。<sup>12)</sup><sup>13)</sup>

次に州監督制度については、それは、おもに上述の州補助金交付に伴う諸要求を実効あらしめるために整備されてきたといえる。たとえば、1812年にニューヨーク州では、この国最初の州教育長 (State Superintendent of Schools) が州教育基金の管理と学校監督の遂行のために設置された。そして、1850年までに15州で兼任の場合を含めて州教育長が置かれた。<sup>14)</sup> また、専任の州教育長の場合、当時のジャクソニアン・デモクラシーの影響から公選制によることが多くなっていた。ともあれ、ほぼこの時期には、公教育制度の形成と関連して、州段階の教育行政機構も次第に整備される方向にあったといえる。

なかでも、マン (H. Mann) らの尽力による1837年のマサチューセッツ州教育委員会 (State Board of Education) 創設は、委員会と教育長との一体的関係を重視する、本格的な州教育行政制度の成立を意味するものとして重要であった。同委員会は、知事・副知事と知事任命の委員で構成された。また、委員会は、州教育長を任命して、公教育の実情把握・改善のための資料収集・普及を通じて諸学校区への指導監督にあたらせた。<sup>16)</sup> なお、この例にならい、やがてコネティカットやロードアイランド両州でも同様の州教育委員会が発足したが、1870年までにはほとんどの州でそれぞれ教育委員会がおかれるにいたった。現在、ウィスコンシンを除く各州で公教育に関する政策決定・規則制定・指導監督にあたる機関として州教育委員会が概してその権限を強化されていること、また過半の州で州教育委員会が知事任命の委員から成り、かつ委員会任命の教育長が専門的行政官として実質的役割をになっていることも、指摘される。

なお、州段階では、教育立法や教育行政活動のほか、それらの合憲性・合法性を判断する教育司法活動もあるが、ここでは省略する。

### (3) 連邦段階での教育行政の発展

合衆国憲法には教育規定が存しなかったが、憲法制定の頃から連邦の教育関与が始まったことも事実である。その教育関与には、およそ二つの態様があった。一つは、立法や行政を通じて行われた教育援助であり、今一つは、司法により積み重ねられた教育判例である。

まず、連邦の教育援助については、その端緒は、連合時代に国有の北西部領地の処分方法を定めた、1785年の土地条令 (Land Ordinance) により開かれた。それは、同領地における公立学校・州立大学維持のために一定量の国有地留保を指示したもので、連邦結成後の1803年にその地方にオハイオ州が新設された際、所定の留保地が初めて交付された。また、これが先例となり、その後国有地の存する他の西部新諸州にも同様な交付が行われた。加えて、産業革命の進展に応ずる施策として、1862年制定のモリル法 (Morrill Act) により農工科大学の設置を促すために各州に一定量の国有地が交付された。

もつとも、こうした連邦の教育援助は、南北戦争後にはおもに補助金交付の形をとるようになった。すなわち、上記施策の継承発展として、1887年制定のハッチ法 (Hatch Act)、1890年制定の第二モリル法 (Second Morrill Act)、1914年制定のスミス・レバー法 (Smith-Lever Act) による農工科大学の研究・教授活動や拡張普及事業のために各州に補助金が交付された。そして、かかる施策の中等段階への下降拡大を意味するものとして、1917年制定のスミス・ヒューズ法 (Smith-Hughes Act) により公立ハイ・スクールの職業教育発展のために各州に補助金が交付された。加えて、大恐慌にともなう緊急施策として、1933年制定の失業救済法 (Unemployment Relief Act) などにより失業青年の再教育や貧困学生の学業継続のため連邦の直接的援助活動が進められた。さらに、第二次大戦後の米ソ間軍事対立激化に伴う緊急施策として、1958年制定の国家防衛教育法 (National Defense Education Act) により、特に科学技術面での人材開発のために、大学院生・大学生への奨学金や初等・中等学校への理科教育振興補助金を含む、大規模な連邦援助計画が実施されるにいたった。

なお、戦後では、上記の国家防衛教育法や特に1965年の初等中等教育法 (Elementary and Secondary Education Act) に見られるように、連邦の教育援助にはその受給資格・手続・事業計画などに関する多くの詳細規定や指導基準が設けられ、いわゆるひもつき援助の性格をいちだんと強化されてきている。<sup>17)</sup>

次に、連邦の司法、特に最高裁判所における教育判例については、建国早々に私立大学の存立を擁護したダートマス大学事件 (Dartmouth College v. Woodward, 1819) をはじめ約数十件のものがあげられる。

たとえば、私立学校の存立に関するものとしては、上記ダートマス大学事件のほか、ネブラスカ事件 (Meyer v. Nebraska, 1923) やオレゴン事件 (Pierce v. Society of Sisters, 1925) があげられる。これらの判例では、私立学校経営の自由、就学の自由、教授の自由が認められて私立学校の存続に法的根拠が与えられた。宗教教育の問題に関しては、コ克蘭事件 (Cochran v. Louisiana State Board of Education, 1930)、エバーソン事件 (Everson v. Board of Education of the Township of Ewing, 1947)、マッカラム事件 (McCullum v. Board of Education, 1948)、エンジェル事件 (Engel et al. v. Vitale et al., 1962) において、政教分離原則の立場から、宗派学校に対する公費援助の限界として義務教育段階児童への教科書や通学バスの無料提供にとどめるよう指示し、かつ、公立学校内での宗派的宗教教授の実施を禁止した。また、黒人など少数民族の分離教育に関しては、元来、南北戦争後「分離はしても、平等に」という原則のもとに久しく公立学校での白人・黒人間の人的分離教育が合法化されてきたが、しかしほぼ60年を経て、ようやくかの画期的なブラウン事件 (Brown v. Board of Education of Topeka, 1954) により従来の原則が放棄され、公立学校での分離教育を撤廃すべきことが宣言された。

こうして、特に戦後では、公立学校での黒人分離教育の撤廃を命じたブラウン事件や同じく公立学校での祈禱行事実施の禁止を宣したエンジェル事件の両判決は、アメリカ教育の久しきにわたる伝統ないしは慣行を打破するものとして、各州や地方の教育行政にきわめて重大な影響を与えてきたとみられる。<sup>18)</sup>

### 3 教育行政の主要な伝統的性格

地方・州・連邦を舞台とした、上述のようなアメリカ教育行政の発展過程において、その伝統的性格

も形成されてきたと思われる。

第一には、なんといっても、地方分権的性格があげられる。元来、この国の教育行政は、植民地時代において地方のタウンもしくは各種学校区による学校運営からスタートし、かつそこから教育委員会制度も胚胎した。また、独立後には、合衆国および各州憲法の規定により教育事項は各州固有の権限に属するとされ、州段階での教育にかかわる立法・行政・司法の諸活動が展開されるにいたった。この場合、既存の地方学校区は、法的には州固有の教育権限を実施するための特別の、いわゆる準自治体 (quasi-municipal corporation) と観念された<sup>19)</sup>。それとともに、こうした学校区に対する指導監督機関として州教育委員会制度が普及した。もっとも、州段階での義務就学・教育課程・教師資格・学校建築などの基準設定や各種補助金の交付のほか、それらに伴う州教育委員会による指導監督を除いて、直接的な学校の設置・管理は、ほぼ一貫して学校区当局の所管とされた。なお、独立後、連邦段階での教育関与が始まったことも事実であるが、しかし今世紀にはいるまで、その教育援助はかなり限定されていたし、また教育判例もさして蓄積されはしなかった。

第二には、民主主義的性格があげられる。通常、アメリカ教育の発祥はピューリタンの移民したニューイングランドのタウンに求められるが、そこでは全住民による直接民主制が行われた。もっとも、タウン総会は常時は開かれなかったので、閉会期には行政委員に問題の処理が委ねられ、特に教育に関してはその分科会として学務委員会が設けられた。これが、やがて各種学校区の形成とともに、民主主義的とされる教育委員会制度へと発展したとみられる。特に地方教育委員会制度を通じて看取される主要特色としては、民衆支配 (popular control) と素人支配 (laymen control) の二つのことが指摘されよう。

民衆支配については、それは、学校区教育委員会の委員選出方法に大方あらわれていた。上来のように、ニューイングランド地方のタウンを主要基盤に教育委員会制度が漸次発達したが、当初から住民による委員公選制が必ずしもあったわけではない。しかし、特に1820年代頃から、ボストン市のものをモデルとしてマサチューセッツ州を中心にその委員公選制が次第に普及し始めた。こうして、やがて委員公選制の学校区教育委員会が大勢を占めるにいたり、地方教育行政における民衆支配の伝統が形成されてきたといえる。なお、今世紀にはいって約半世紀ほどの間に、全国を通じて公選制の学校区教育委員会が急速に増加してきたことについては、既に指摘した。

また、素人支配については、それは、基本的には学校区教育委員会の委員構成面で見られた。元来、学校区教育委員会は、一定の職業をもつ、しかも教育には素人の住民を委員として構成された。したがって、どの委員も教育問題に深く専念できる態勢にはなかったが、19世紀中葉近くまでは、教育問題が比較的単純であったために、そのような委員会のみでこと足りた。しかし、その後、産業革命の進行や多種移民の流入や都市の発達による教育問題の複雑化に当面して、委員会は、これに対処するために専任かつ専門の担当者として教育長を置くようになった。今世紀にはいっては、学校区で教育に素人の公選委員から成る教育委員会が、その任命する教育長の専門的立場からの補佐を得て、政策決定や規則制定を行い、かつこれを教育長に執行させるやりかたがごく普通となった。ただ、ここで注目を要するのは、専門家教育長の科学的立場からの助言が尊重されるにしても、それ以上に素人教育委員会の常識的判断が最終的決定に責任をもつという、素人支配の原理が久しく堅持されてきたことである。

なお、学校区は、植民地時代に地方住民の自治的教育行政単位として形成されたが、独立後は法律上州の公教育機能を担当する特別行政区と見なされるにいたった。その意味で、学校区教育委員会の上位

機関として州教育委員会が位置づけられ、特に公教育に関する各種基準設定・指導監督・財政援助を含む諸般の行政活動を発展させてきたことがあげられる。しかし、州教育委員会制度については、学校区の場合とかなり事情が異なり、公選制素人委員会の建前がとられているとは決していえないことも、あわせて指摘されよう。

第三には、教育行政の独立的性格が認められる。この国では、植民地時代に漸次形成されてきた各様の自治制度を基盤としつつも、州と地方との両段階で、一般行政とは別に教育行政のみにかかわる教育委員会制度が発達してきた。地方段階では、ディストリクト、タウン、カウンティ、市などの多様な名称の学校区に教育委員会が置かれてきた。それらのうちタウンや市といった学校区は、一般行政区画と地理的に重なりあうけれども、これらを含めて通常に学校区といわれるものは、一般の自治体から独立した準自治体であり、かつ州の公教育運営のための機関 (agency) であるとされてきた。こうした学校区の法的地位に関する代表的見解は、バース事件 (Barth v. School District, 1958) におけるペンシルバニア州最高裁判所の判決にもみられる。すなわち、「学校区は、この憲法上の責務を行うための州議会の単なる機関であるにすぎない。それは、法律により教育振興目的のために創設され、その全権限を法令から受託し、かつ法令の課す責任のみを履行する州の機関である。」<sup>20)</sup>したがって、学校区とその教育委員会は、基本的には教育行政上の主要権限を州議会から直接に受託しているのものであって、一般の自治体から受け負っているのではない。また、かかる事情から、一般の自治体と学校区が地理的区画として合致しない場合の多いことも、十分理解できる。この国の地方段階での、いわゆる教育行政の独立とは、こうした法的構造のもとに確立していると思われる。

なお、学校区教育委員会の上位機関としての州教育委員会も、委員選出方法を大いに異にするにせよ、組織上は一応独立して州段階の教育行政を担当しているといえる。もっとも、知事任命により構成される州教育委員会の場合、一般行政の長である知事の影響力がおよばないとは思えないが、しかし組織上は明確にそれから独立した教育行政担当の機関と見られてきたし、またこれへの知事側からの介入も久しく控えられてきたようである。<sup>20)</sup>

#### 4 教育行政の伝統的性格の変容

アメリカ教育行政は、このように、地方・州・連邦の各段階を舞台に展開され、かつその過程で伝統的な地方分権的・民主主義的・独立的性格を形成してきた。しかし、今世紀にはいって、教育行政の基本構造が変革されたとはいえないにしても、そうした伝統的性格がかなり変容してきているように思われる。この点について、若干の吟味を試みたい。

##### (1) 地方分権的性格の変容

法的にはともあれ、実質的には久しく地方学校区に公立学校の管理・経費負担に関してもっぱらの権限と責任が委ねられてきたので、この国の教育行政は地方分権の典型とみられてきた。しかし、二つの大戦を経過するなかで、州段階では義務教育における就学・教育課程・教科書・教師資格などの法的規制や公立初等・中等学校に関する指導監督・財政援助が次第に強化された。連邦段階でも、職業教育・科学技術教育の振興あるいは教育機会の拡大・均等化などのための財政援助が本格化してきた。加えて、連邦・州両段階で、教育の諸分野、たとえば私立学校、宗教教育、教師の自由、教育課程、人種差別教

育、教育財政などにかかわる数々の判例も漸次蓄積され、これらが各州と学区の教育行政にかなり顕著な影響を与えてきたことも事実である。

今世紀にはいって、教育行政における地方学区の比重は、確かに相対的に低下している。そのことは、教育財政面からも、明瞭に看取できる。試みに、地方学区による公立初等・中等学校経費負担の平均比率をみれば、1900年、1910年、1920年にはそれぞれ68.0、72.1、78.2とほぼ70パーセント台で漸増しつつあったの<sup>21)</sup>に対して、大恐慌後では逆におよそ60パーセント台に、そして第二次大戦後ではさらに50パーセント台からそれ以下へと低落の一途をたどっている。実際、地方学区は、従前には公立学校維持のために大部分の財源を調達していたが、近年では州および連邦支出の比重増大と相関して学校維持のために、たとえば1975-76年、1977-78年、1978-79年には全国平均でそれぞれ46.5、47.6、44.5というように、50パーセントを下まわって支出するにすぎない状況になっている。<sup>22)</sup>

このように、この国の教育行政の地方分権の性格に次第に顕著な変化がみられるにいたったことについては、いくつかの理由が考えられる。ここでは、マリケール(J. S. Malickail)に従って4つほどの理由をあげたい。<sup>23)</sup>

第一には、極度の地方分権的教育行政制度を久しく育み支えてきた地域社会の生活環境が既に変わってしまったことである。元来、アメリカ人がそれぞれ分散して村落的小地域社会を形成していたときには、それらの地域社会間に明確な違いがあったが、「大規模な工業化、人口移動の増大、伝達手段の普及が進んだ今日では、各地域社会の特長は明瞭でなくなっている。したがって、最適の能率を獲得し、努力の重複を避けるためには、計画や意思決定は一層高いレベルと大きな規模でなされるべきだ。」<sup>24)</sup>ということである。確かに、その意味から、近年、地方教育行政単位としての基礎学区の統合が進んできたし、また州の指導監督機能をにやう中間学区がかなり普及しつつあるのも、十分に理解できる。

第二には、極度の地方分権的教育行政制度のもとでは、近代産業の発達に伴う州間・学区間の財政的不均衡が拡大してきたために、現代において強く要請される教育機会均等化政策を推進するのが困難になってきたことである。実際、同一州内でさえ、財産税収入の多寡により学区間の生徒1人当たり教育費には大きな格差がみられるようになった。ちなみに、カリフォルニア州最高裁判所で争われた著名なセラノ事件(Serano v. Priest, 1976)は、そのような学区間の教育費格差を争点にした代表的事件であったといえる。本事件では、結局、そうした教育費格差が州憲法の「平等保護」規定に違反すると判断され、かつ州議会に対して新事態に対処するため適切な教育財政制度を確立するよう求められた。<sup>25)</sup>なお、このセラノ事件を契機として多くの州で教育財政制度の改革が図られてきたこと、また時期的には前後するが、ジョンソン政権下で初等中等教育法制定(1965年)により貧困地域の教育改善のために大規模な連邦援助計画が実施されるようになったことも、同様の意味において理解される。

第三には、現代では教育は国民の福祉と安全のために不可欠であるので、その重要な決定は地方学区住民に一任されるべきでないという考えかたが次第に強くなってきたことである。マリケールにいわせれば、「国民が挙げて生存のために戦っているときに、住民参加の民主主義を確保しようとして草根レベルでの住民の諸提案を待つことは、賢明ならざる贅沢にふけることになる。」<sup>26)</sup>

第四には、小さな学区ほど意思決定の際に特殊な利益団体の圧力がかかりやすく、そのために教師の専門的自由と権利が侵されがちであることへの反省である。たとえば、南部の白人の多い学区は人種差別を批判する教育をしばしば排除してきたし、正当派キリスト教徒の支配的な学区は進化論の学習を禁じたがってきたし、また若干の学区は国連やユネスコの学習を禁じさえてきた。<sup>27)</sup>



アメリカ教育行政の伝統的的地方分権主義が修正されつつある理由には、上記のほかに、NEAやAFTといった全国規模の教師団体の勢力伸張により、これへの地方学校区当局の対応が困難かつ無力化してきたこともあげられる。実際、学校区の「学校管理者（教育長・校長）は、かつては権威の源であったが、この権力を一步一步と組合員教師たちに譲らざるをえなくなっている。」<sup>28)</sup>ともいわれる。

## (2) 民主主義的性格の変容

アメリカ人は、元来、地方分権主義を民主主義と一体的に考えてきたようである。実際、地方学校区での教育行政の推進は、結局、学校区全住民の意思による民主的教育行政の実施を意味したからである。この民主主義的教育行政の伝統は、具体的には民衆支配と素人支配の原理に立つ教育委員会制度の発展を通じて形成されてきた。しかし、今日では、これらの原理の形骸化が指摘されつつある。

民衆支配の原理は、当初のタウンでの直接民主制を別にすれば、やがて基本的には教育委員公選制に具現化されてきた。今世紀にはいって地方教育委員会の委員公選制が大いに普及してきたことは、既に述べた。しかし、その委員公選制が必ずしも建前通りに民衆支配を実現してきたわけではない。このことについては、周知のように、1926年にカウンツ(G. S. Counts)が全国規模で行った実証研究がある。この研究によれば、田舎のディストリクトでは、教育委員の実に95パーセントまでを農業従事者が占めているのに対して、市の場合には、教育委員の職業構成は最も多様であるが、農業従事者や労働者の委員はごく低率で、企業主・専門職・管理職のような、いわば有産・有識層の委員があわせて76パーセントと大勢を占めている。なお、カウンツによれば、ディストリクトやカウンティ教育委員会は、恐らくは「アメリカ公立学校の発達における旧来の伝統を代表する」ものであって「教育機会を求める民衆と緊密に結びついていた。」しかし、これと違って、市教育委員会は、顕著に「社会的優遇者」によって構成され、労働者出身委員は僅少にすぎない、と述べている。<sup>29)</sup>つまり、旧来の小規模農村学校区では民衆支配が確立していたのに対して、現代の都市学校区では民衆支配が空洞化し、委員公選制の普及にもかかわらず、有産・有識層委員の比重が増大しているというのである。

もちろん、カウンツの衝激的研究がなされてから既に半世紀余になるが、この間に学校区の統合や都市化は一層促進され、民衆支配の形骸化もさらに進んできたと推察される。この点について、ジグラー(L. H. Zeigler)とジェニングス(M. K. Jennings)らは、1968年現在で全国の多種多様な学校区を調査し、かつその結果として、有産・有識層たる管理職・企業主・専門職などが全住民のなかでは30パーセントであるにもかかわらず教育委員のなかでは66パーセントを占めている事実を明らかにしている。<sup>30)</sup>加えて、ジグラーらは、さきのカウンツの調査結果をふまえて、近年の若干の諸調査も、教育委員の構成が「社会経済体の上層部への同様な偏向」を示していることを確認してきたと総括している。<sup>31)</sup>

ところで、民衆支配の原理は、他面において素人支配の原理でもあった。学校区教育委員会は、住民代表であるとともに、通常、教育には素人である委員で構成され、そしてその任命する教育の専門家たる教育長の補佐を得て合議により教育行政上の最終決定を行う機関であると従来みられてきた。今日でも、その建前は変わっていない。しかし、その実態については、批判的ないくつかの研究がある。ボイド(W. L. Boyd)の総括するところでは、「小さな村落学校が過ぎ去るとともに、地方教育委員会の直接的支配も過ぎ去った。この直接的支配の喪失は、次第に学校区が大規模化し、かつ学校教育の過程と組織が複雑化するにつれて、教育委員会が現実の学校行政を専門的に訓練された教育家に譲り渡さねばならなかったという事実のためであった。」そして、今日では、「教育長とそれを支える行政スタッフが

教育委員会と教育政策過程を支配し、かつ教育委員会を選択した政策合法化のための「ゴム・スタンプ」同然のものに往々転化させている」との見解が、この方面の諸研究では、確認されているというのである。<sup>32)</sup>

また、地方教育行政における伝統的な素人支配の形骸化を招来してきた主要な理由には、既にあげた学校区の拡大や学校教育の複雑化といったことも確かにあるが、むしろ近年では連邦教育援助施策の詳細化、それに伴う州教育行政当局の指導監督強化、さらには公民権運動進展による訴訟事件多発の方が一層重視されよう。たとえば、1965年の初中等教育法では、特に貧困地域の教育改善のために多額の連邦補助金を交付することを規定したが、その交付を受けようとする学校区は、連邦教育局の複雑な指導基準とその委任を受けた州教育局の詳細な審査と指導監督のもとに事業計画を立案・実施すべきものとされた。加えて、同じ1960年代頃から公民権運動が次第に進展するなかで、特に公立学校での人種的分離教育撤廃計画をめぐる学校区当局を相手どった訴訟事件が続発し、種々の裁判所判決や命令が頻々と出されてきた。そこで、こうした「連邦の指導基準や裁判所命令などの履行要求とそれらの複雑さのために、学校区教育委員会は、従来より一層専門的・行政的スタッフのエキスパート的所見に依存するようになった。」<sup>33)</sup>といわれるのである。

なお、州段階の場合についていえば、さきにあげたカウンツの調査では、1926年現在、州教育委員の過半（58パーセント）が専門職出身であり、かつその大部分が教育家であった。この点に注目して、カウンツは、「州教育委員会に教育専門家を含める慣行をかくも一般にアメリカ国民は採用してきた」と指摘している。もっとも、その後1950年代にはいって、州教育委員会を知事任命の委員で構成する傾向が強くなっているが（33州）、これらのうち委員の任命要件として教育関係の職歴のないこと、あるいは教育に関して素人であることを要求する場合も少なくない（12州）。<sup>35)</sup>いずれにしても、州段階の場合、明確な一定の動向を看取することは困難である。

### (3) 独立的性格の変容

地方学校区の制度は、植民地時代に、特にニューイングランドの場合を典型に自然的に形成された多様な自治体に胚胎し、やがてその一般行政から独立した教育行政上の特別区として確立された。そして、独立の教育行政機関として教育委員会制度もおこった。

もちろん、一般行政を担当する自治体も教育行政を担当する学校区も、ともに地方公共団体 (local government) として総称される。地方公共団体は、元来、その成立が州のそれに先んじたという歴史的経緯は別として、法的には1868年のアイオワ州裁判所でのディロン (J. F. Dillon) 判事による判決 (City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri Railroad Co.) 以来、いわゆるディロン原則 (Dillon's rule) により「その起源を州議会に負い、かつそのすべての権限を州議会から賦与されている。」とされる。ただ、一般の自治体が当該地方住民の要求に基づいて州議会により創設され、かつ広範な行政上の自主性を有するのに対して、準自治体としての学校区は、通常、地方住民の同意なしでも州議会により創設されるもので、州の機関としての機能を果たすにとどまるといわれる。<sup>36)</sup>したがって、学校区とその管理機関としての教育委員会は、その教育行政上の全権限を州議会から直接に受託しているのであって、一般の自治体から受け負っているわけではない。その意味で、自治体からの学校区の独立は依然強く保障されている。

しかし、州段階については、地方学校区の場合とかなり事情が違うように思われる。元来、法的には、

州憲法に違反しない限り、教育に関する全権限は州議会に属する。そして、通例、州憲法の規定と州議会からの委任に基づき、一般行政担当の知事とは別に教育行政担当の教育委員会と教育長が置かれている。その意味では、州段階でも、同様に教育委員会制度のもとで教育行政の独立が組織上確保されているといえる。もっとも、近年、州知事による教育委員任命制および教育委員会による教育長任命制が優勢となっているが、かかる動向とかかわってか、知事の教育政策への影響力が増大しつつあることも指摘される。

若干具体的にいえば、1970年以前に行われたイアナコン(L. Iannaccone)の調査では、「教育における知事の指導性はほとんど存在しない<sup>37)</sup>」と結論されていた。しかし、1970年代には、たとえばハインズ(E. Hines)の12州にわたる調査などにより、教育政策決定過程への州知事の関与が強まってきたことが明らか<sup>38)</sup>にされた。また、かかる動向について、カースト(M. W. Kirst)とワート(F. M. Wirt)は、こう解説を加えている。

「知事は、教育政策に一層公然ととりくみつつある。1970年には、4州中3州の知事<sup>39)</sup>がその選挙運動で教育問題を特に掲げた。知事たちは、特別の関心を教育財政に向け、その縮小に、あるいは拡大に賛成した。これは、一層多くの州教育補助金を求める新たな圧力や過度の課税に反対する圧力への明確なサインであった。」

なお、若干注釈すれば、既にも触れたセラノ事件判決をおもな契機として、それ以来、ほとんどの州で教育財政制度改革が確かに重要な課題となってきた。ところが、この課題に対して州教育委員会のとりくみには大きな限界があり、従って知事や州議会の強力な関与を得なければならなくなってきたのである。

## 5 現代アメリカ教育行政の動向(総括)

この戦後40年近くの間、アメリカ教育行政の基本構造に変更があったとはいえないにしても、上のように、地方分権的で民主主義的な、しかも一般行政から独立した点に特異性をもつ、その伝統的性格はかなり修正されるにいたったと見られる。

総括的にいえば、教育行政の地方分権的性格が弱まったことについては、州段階における義務教育を中心とした公教育への法的規制・指導監督および財政援助の強化と、連邦段階における特に教育機会の拡大・均等化のための教育諸分野への指導基準つきの財政援助の増大や人権問題に関連して各州・地方を拘束する教育判例の累積があげられる。また、ここでいう意味での元来の民主主義的教育行政が後退したとされることについては、地方段階において教育委員公選制の普及とは逆にその選出の有産・有識層への傾斜が顕在化してきたのみならず、住民代表の委員会以上に専門的教育長の実質的影響力が伸張してきたことが指摘される。さらに、教育行政の独立に関連しては、地方段階ではともかく、州段階では、知事の教育委員任命に加えて、知事の教育政策への積極的関与が目だってきたことが注目される。

なお、特に地方段階に焦点をあてれば、州・連邦両段階での公教育に関する法律・基準・指導監督の詳細化、財政援助の対象拡大・ひもつき強化、裁判所判決・命令の頻発などにより教育行政事務が複雑化し、そのため学校区教育委員会自体の活動が困難になっていることも、看取される。

スクライブナー(J. D. Scribner)は、1960年代のある一年間にわたって単一の地方教育委員会の活動を調査分析して、こう結論している。すなわち、「委員会は政策の形成よりも外部で決定された政策を

地方の状況にあわせて適用するといった役割に従事してきた。」たとえば、「連邦の指導基準や裁判所命令などの履行の要求や複雑さは、委員会をこれまでより一層専門的・行政的スタッフの見解に従わせるようになった。」<sup>40)</sup>と。また、ボイドは、こうした研究成果をふまえながら、この国の教育行政の変貌とかわかって、「教育政策の体系は今や複雑化し、法律化し、集権化し、官僚化してきた。」と総括している。<sup>41)</sup>

なお、建国以来の、ここでいう意味での伝統的性格をもった、教育委員会制度を中核とするアメリカ教育行政制度を主要なモデルとして、第二次大戦後日本の教育行政制度が抜本的に改革されたことは、冒頭に述べた。そして、その後「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の制定により、そのかなり大幅な変改が加えられたことも、事実である。もっとも、ここで改めて戦後教育行政改革に対するこの手直しとその後の推移がどのような意味をもつものであったかを具体的に述べることは本旨でない。しかし、それが一つには確かに日本の風土に即した適切な修正ではあるにせよ、今一つには少なくとも上来的ような現代アメリカ教育行政における伝統的性格の変容と全然別物であるとはいえないのではなかろうか。

### 【主要文献および注】

- 1) 中島太郎著 戦後日本教育制度成立史 岩崎学術出版社 1970年 51-52ページ。
- 2) E. P. Cubberley, Readings in Public Education in the United States, 1934, pp. 16-17.
- 3) H. Suzzallo, The Rise of Local School Supervision in Massachusetts, 1969, p. 92.
- 4) *ibid.*, p. 106.
- 5) *ibid.*, p. 108.
- 6) 詳しくは、拙著『アメリカ合衆国州憲法の教育規定』風間書房 1981年 253-255ページを参照されたい。
- 7) Office of Education, U. S. Department of Health, Education and Welfare, Local School Boards: Organization and Practices, 1962, p. 10.
- 8) 拙著 前掲書 8-9ページ。
- 9) 拙著 同上書 11-17ページ。
- 10) E. P. Cubberley, Public Education in the United States, revised and enlarged ed., 1962, pp. 97-103.
- 11) J. S. Brubacher, A History of the Problems of Education, 1947, p. 576.
- 12) E. P. Cubberley, Public Education in the United States, revised and enlarged ed., 1962, p. 188.
- 13) *ibid.*, p. 214.
- 14) *ibid.*, p. 216.
- 15) J. S. Brubacher, *op. cit.*, p. 579. 拙著 前掲書 239ページ。
- 16) 川崎源著 ホレーヌ・マン研究 理想社 1959年 94-95ページ。
- 17) 連邦教育援助施策の発展の詳細については、拙著『アメリカ教育行政の研究』東海大学出版会、1971年、14-168ページを参照されたい。
- 18) 連邦教育判例の展開の詳細については、拙著の同上書 172-274ページを参照されたい。
- 19) 準自治体としての学校区の法的性格については、再度言及する。

- 20) L. J. Peterson, R. A. Rossmiller, and M. M. Volz, *The Law and Public School Operation*, 2nd ed., 1978, p. 88.
- 21) J. S. Brubacher, *A History of the Problems of Education*, 1947, p. 607.
- 22) U. S. Department of Education, *Digest of Education Statistics*, 1981, p. 74.
- 23) J. S. Malikail, "Challenge to Local Control of Education in the U. S. A." in *Journal of Educational Administration and History*, University of Leeds, vol. III, No. 2, June 1971, pp. 53-56.
- 24) *ibid.*, p. 54.
- 25) 今村令子「カリフォルニア州の『提案13号』と学校財政の改革」、『学校経営』（第一法規出版社）1979年1月号所収、112-115ページ。
- 26) J. S. Malikail, *op. cit.*, p. 36.
- 27) *ibid.*, p. 55.
- 28) マリオ・D・ファンティニ著 宮地誠也訳 父母と教師の衝突はさけられるか——アカウンタビリティにゆれる学校——学事出版 1976年 62ページ。
- 29) G. S. Counts, *The Social Composition of Boards of Education*, reprint ed., 1969, pp. 52-54.
- 30) L. H. Zeigler, M. K. Jennings, and G. W. Peak, *Governing American Schools*, 1974, p. 28.
- 31) *ibid.*, p. 26.
- 32) W. L. Boyd, "Local Influences on Education", in H. E. Mitzel ed., *Encyclopedia of Educational Research*, 5th ed., vol. 3, 1982, p. 1121.
- 33) *ibid.*, pp. 1121-22.
- 34) G. S. Counts, *op. cit.*, pp. 55-56.
- 35) Office of Education, U. S. Department of Health, Education, and Welfare, *The State and Education*, 1955, pp. 45-163.
- 36) 詳しくは、松元健治「米国地方学区の法的地位と権限に関する研究」、『広島大学教育学部紀要』第1部第32号所収、1983年、95-96ページを参照されたい。
- 37) M. W. Kirst and F. M. Wirt, "State Influence on Education", in H. E. Mitzel ed., *Encyclopedia of Educational Research*, 5th ed., vol. 3, 1982, p. 1778.
- 38) *ibid.*, p. 1778.
- 39) *ibid.*, p. 1778.
- 40) W. L. Boyd, *op. cit.*, pp. 1121-22.
- 41) *ibid.*, p. 1122.