

米国カリフォルニア州統一教科書 採択・刊行制度の歴史の変容（第一報）

—— 19世紀後半から20世紀初期を中心に ——

高松短期大学 古賀 一博

The Historical Change of the California State Uniform Textbook Adoption
and Printing System in the United States (The first report)
— from the latter half of the 19th century to the beginning of the 20th century —

Kazuhiro Koga, Takamatsu Junior College

In our country, studies of the American educational administration have mainly laid stress on 1) instances of the decentralized educational system in the advanced Eastern States, 2) common matters in all states, and 3) educational policies of the federal government. However, we have not had many studies of the centralized state educational administration, particularly an earnest historical study of the textbook administration, in the Southern and Western States.

This paper, a part of the study concerning the textbook administration in U.S., attempts to examine the historical change of the state uniform textbook adoption and printing system in California, a typical state of the centralized state educational administration, to clear up the aims and problems of the system.

This paper consists of the following sections :

- I. Introduction
- II. The general social and educational situation before the establishment of the state uniform textbook adoption system
- III. The establishment of the state uniform textbook adoption system
- IV. The abolition of the state uniform textbook adoption system
- V. The revival of the state uniform textbook adoption system and the introduction of the state textbook printing system
- VI. Problems of the state textbook printing system
- VII. The amendment of the state textbook printing system
- VIII. Conclusions

It seems that the California state uniform textbook system, which had been changing for forty years since 1863, could not perfectly and instantaneously settle two major problems,— one is the preservation of quality of textbook contents and the other is the reduction of costs manufacturing textbooks,— even by the unique amendment included in the law of 1903. The major causes are as follows:

1) State, county and local educational authorities could not perfectly withstand unjustified pressures of textbook publishers which had continually been brought on them since the establishment of the state uniform textbook adoption system and had been influenced by the social and

political situation of those times.

2) The state textbook printing system, which was established to prevent unjustified pressures of textbook publishers, brought about qualitative deterioration of textbook when it tried to reduce costs of manufacturing textbooks, and conversely it brought about increase of costs of manufacturing textbooks when it tried to preserve and improve quality of textbooks. After all it could not present a unified solution to the problem.

In any case, these problems remained to be solved as questions of the subsequent California state uniform textbook adoption and printing system.

【 I 】 はじめに

一般に、教育内容行政を始めとする米国の教育行政システムは地方分権型とされるが、連邦と州との関係においては、このことは異論のないところであろう。しかし、これを州と地方の関係においてみた場合、前述同様、地方分権型ととらえるタイプの州もあれば、むしろ南部や西部の諸州に代表されるように州集権的色彩の強い州も存在しており、米国における州・地方間の教育行政システムは極めて多様な状況にあるといえる。

これまで、我国における米国の教育行政システムの研究は、管見するにどちらかという、1) 東部の先進的州（地方分権的諸州）の事例、2) 全米各州にある程度共通した内容、3) 連邦レベルの研究が主であり、南部や西部に代表される州集権的諸州の本格的研究はあまりなされてこなかった。なかでも、教育内容行政とりわけ教科書行政の歴史的研究分析に関しては、これまで我国においてはほとんど本格的取り組みがなされていない¹⁾。

確かに、全米的に見た場合、南部や西部の諸州は、東部の諸州に比べ、遅れて連邦に加入してきたという歴史的事実もあって、どちらかというとその後進的性格ゆえに、これまで我国では先進的東部諸州を中心とする研究傾向を生じてきたように思われる。しかし、その後進性ゆえに、これら南部や西部の諸州では、先進的東部諸州へ追いつく努力が州当局の強力な集権的リーダーシップの下で展開されるが、その結果として出現してきた州集権的教育行政システムは、当初いわゆる地方分権的教育行政システムそのものを完全に否定・拒絶するという意味ではなく、むしろ本来米国特有の民主主義的ないしは助長主義的教育行政システムの伝統をも一面では保持しつつ、実施されるよう意図されていたのではないだろうか。

そこで、本稿は、これら州集権的諸州における教育内容行政の発展過程及び具体的態様解明をめざす研究の一環として、まずかかる州集権的色彩の強いタイプの1つであるカリフォルニア州を事例的視点から取りあげ、同州教科書採択制度の歴史の変容過程並びにその背景を探るとともに、同制度のねらいと内包する課題を明らかにすることを目的とするものである。特に、同州は「州教科書刊行制度」ともいうべきユニークなシステムを導入、実施した経緯もあり、同州教科書制度の歴史的研究分析は州集権的關係における米国教育内容行政の発展過程を探る上で重要な意味をもつものと考えられる。

【 II 】 州統一教科書採択制度成立以前の社会的及び教育的一般状況

周知のように、1849年のゴールド・ラッシュを契機として、カリフォルニアでは急速な人口増加現象

が生じている。1848年以前、約9000人と推定される一にぎりの農場経営者しか居住していなかった同地域に、1848年末までに少なくとも6000人の人々が、1849年には77000人の人々が移住し、同地域の人口は一気に10倍近い92597人になったといわれている。しかも、その後の人口の増加もめざましく、10年後の1860年には約88万人を数えるに至っている²⁾。しかし、当時の人々の関心事は政治、文化、教育などの分野よりも経済的ないしは金銭的分野が中心であり、連邦議会でもこの状況を「金亡者の西部人」(gold-mad Westerners)と酷評している。当時の一般大衆の教育に対する偽らざる気持ちは「たいていの人々が——教育を受けた人もそうでない人も——その時その場に応じたきほど教養も必要としない方法で現金を手に入れることができるのに、なぜ学校教育に時間を浪費する必要があるのか。」³⁾というものであった。「エール大学の教授ですら一日の半追いで60ドルを稼いだ」とさえいわれている⁴⁾。

このような中、1849年のカリフォルニア州第一次憲法制定会議は、州立大学設置の動議を満場一致で可決し、「州公立学校制度に対し連邦政府より新州に譲渡された公有地の売却又は賃貸から生じる基金を独占的に与える」⁵⁾との決議を採択したものの、その楽観主義的理念と実際の教育的状況とは前述の状況からしてあまりにも遊離していたと言わざるを得ない。例えば、カリフォルニア最初の州知事 P. Burnett は州第一回通常議会において教育に関するなんらの発言も関心も示していないし、州議会自体も教育長選挙のための法案を除いて、「残りの州税がすでに用途決定済み」であることを理由に、同会期中に上程されたいくつかの教育関係法案の審議を全て延期している⁶⁾。1851年にも州教育制度の基本的骨組を構成するさまざまな法案が上程されたが、以下に述べる人々の努力によって成立した若干の関係法案を除けば、状況はあまり変化なかった。州議会文教委員会のメンバーですら「子供に教育を受けさせようとするカリフォルニア州民は、州学校基金が公立学校設置のために獲得されるまでは、個人的資金や地方自治体の規則によって、学校を設置、維持するであろう。」⁷⁾と本気で考えていたといわれる。

もちろん、社会的指導者の中に教育へ関心をそそぐ者が全くいなかったわけではない。例えば、憲法制定会議議長 R. B. Semple、上院議員 E. Heydenfeldt、D. C. Broderick、下院議員 W. G. Deal、さらには Monterey の教師 S. H. Willey などはその代表であった。Willey はカリフォルニア大学の設置規定を憲法中にもり込まず努力をしたことで知られるし、Semple も公立学校制度確立のために、「カリフォルニアにおける公有地の売却、賃貸による収入は独占的に州学校基金確立のために使用される」とする憲法規定を彼の強力なリーダーシップの下で成立させたことで知られている。彼らの努力によって辛うじて成立した1851年学校法(州学校基金の徴収・配分、地方教育委員の選挙、学校組織、カリキュラム、州教育長の責任・義務などを規定)は確かにいくらかの立法上の進展を見せはしたものの、Swett の指摘のように「その規定中にはまだ運用しづらく、不完全な部分が多く、とりわけ州学校基金の確立に関する部分はそうであった」⁸⁾。サンフランシスコの新聞、*The Pacific* も同法の不備を指摘しつつ、早急に州税が公立学校制度の確立と維持のために徴収されるべきことを主張している⁹⁾。

このような状況の中、カリフォルニア州初代教育長 J. G. Marvin (1850-1853在任) は、それまで教育事業に対し消極的姿勢を取り続けていた州議会に1851年法の修正(郡教育長職の確立、州学校基金が活用されるようになるまで州学校税を徴収すること等)を熱心に勧告し、激しい反対にもかかわらず同修正法案をどうにか成立させた。Marvin の後任教育長 P. K. Hubbs (1854-1856在任) も公立学校基金の一部配分を教会立学校にも認めていた従来の学校法を廃止し、「学校基金は子供の数に基づくのではなく、日常の就学者数に基づいて決定されるべき」との勧告を州議会へ提出したが、これは州議会に

よって受入れられなかった。¹⁰⁾ このような州教育長らの努力にもかかわらず、1852年新しく州知事になった J. Bigler は、前知事 Burnett と同様、州教育事業には消極的であり、州教育長の公職を廃止すべきとの意見すら提案する次第であった。¹¹⁾

このように、当時の同州における教育立法上の規定は、一般行政とりわけ州知事の積極的協力を得られない状況の下に成立したものであり、一部社会的指導者や州教育行政関係者たちの努力によって立法上の進展はいくらか見られたものの、同州教育制度の現実的かつ実質的進展の確保に至るまでには、州知事、州議会を始めとする多くの社会的指導者と州民の教育に対する正当な理解を含み、解決しなければならない問題が山積していたとみななければならないであろう。

【Ⅲ】 州統一教科書採択制度の成立

カリフォルニア州教育史上、州統一教科書に関する最も古い記録は、前述1851年学校法の州教育長に関する規定中の「州教育長は宗派的全ての図書を除き、教科書の統一シリーズに関する調査及び勧告をなさなければならない。」¹²⁾ というものであった。翌1852年法にも、「州教育長は、教科書に関する論議及び勧告のために教員会議を開催することができる。」¹³⁾ という規定が見出される。さらに、1853年法にも「学校委員 (School Commissioners) 及び教師は可能な限り州の勧告した教科書を使用することが要求される。」¹⁴⁾ とある。しかし、これらの規定に基づいて、州教育長や学校委員、教師たちがその職務を完全に履行していたという記録はない。唯一、1852年法の規定に基づいて、1854年サンフランシスコで州教員会議 (State Teacher Convention) が開催され、教科書問題を研究する特別委員会を設置したと記録されている。¹⁵⁾ そして、2年後の1856年、Benecia で開かれた第二回州教員会議において同委員会の報告書が提出され、州統一教科書採択制度が勧告された。しかし、同会議に出席した教師たちがかかる勧告を実現するために何等かの行動を起こしたという記録は残っていない。これとは別に、同じ1856年、州教育長 Hubbs も彼の最終報告書の中で「全ての公立学校の初等段階において統一シリーズの教科書を使用することを定めた法案の成立」を勧告している。¹⁶⁾ しかし、この勧告は州議会によって全く無視されている。このように、教科書制度に関しても、立法上の規定は若干看取されるものの、その実際の運用の状況は、遅々として進展しなかったようである。

一般に、1850年以前のカリフォルニアの学校は一つの大きな教科書問題をかかえていた。すなわち、それら学校——当時ほとんどの学校が私立又は教会立であったが——の大半は学校で使用する図書の深刻な不足に悩んでいた。若干の例外的学校は存在していたが、一般的状況は、子供たちがそれぞれ家庭にたまたまあった本を持参し、教師が、これら雑多なよせあつめの教科書で授業を展開していたのである。この状況はカリフォルニア州に限らず、広く国内を通して共通していたといわれる。¹⁷⁾ 従って、1850年以前のカリフォルニアでは学校で使用する図書の数不足解消の声はあったが、統一教科書の要求は存在しなかった。ところが、都市部においては1850年頃から、郡部においては1875年頃から系統的なコース・オブ・スタディーが作成され、学年代階別の授業が実施され始めると教科書に何等かの統一性を求める声が起こり始めた。この要求は当初地方レベルでの問題であったが、Cubberly も指摘するように、学区間における急激な人口移動などにより州レベルでの問題へと発展していった。¹⁸⁾ 前述の立法上の動向もこのような状況を反映して生じてきたものと思われる。

州統一教科書採択制度の要求に関する記録は州教育長 Hubbs の勧告以来 8 年間同州教育史上見出さ

れないが、その後新しく州教育長に就任した A. J. Moulder によって 1860 年「州教育委員会に州教科書採択の権限及び学校基金の没収というペナルティーの下、学区に対しかかる教科書の使用を課す権限を付与する」¹⁹⁾ 法案が提出され、州議会はこれを一度は可決した。そして、同法は 1861 年より施行されることとされた。しかしながら、Moulder は 1861 年の州議会会期末に同法が突然放棄撤回されたと報告している。彼は、すぐにそれにかかる法案の成立を要求した。しかし、1861 年に制定された法には「州教育委員会は統一教科書を勧告(アンダーラインー筆者)しなければならない」こと、「ペナルティーが課されないこと」、「市(City)及びサンフランシスコ郡には適用されない」ことなどが規定されるにとどまり²⁰⁾ Moulder からすれば大きく後退したものとなっていた。続く 1862 年初秋に開かれた第二回州教員研修会(State Institute of Teachers)でも州統一教科書に関する議論がなされ、かかる教科書を支持する決議がなされた。同会は 1863 年 5 月の第三回大会においても前年の見解をさらに発展、継承し、既存の教科書を入念に調査するとともに「州教育委員会が Willson の reader と speller、Eaton と Robinson の算術、Cornell と Warren の地理、Quackenbo の文法と合衆国史を採択する」²¹⁾ よう勧告した。かかる動きを受けて Moulder 教育長と後任の J. Swett 新教育長は州議会に対して精力的な働きかけを展開し、遂に「州教育委員会は特定学区を除き、全ての学校の統一シリーズ教科書を採択するとともに州統一コース・オブ・スタディー並びに学校関係の諸規則を作成する権限を与えられる」²²⁾ とする 1863 年法の制定に成功した。前述第三回州教員研修会で推薦された教科書はほとんど変更なく州教育委員会によって採択された。ここにおいて、カリフォルニア州教育史上初めて実態としての州統一教科書採択制度の成立を見てとることができる。しかし、かかる教科書制度の成立は同州における州統一教科書採択制度の安定・定着を意味するものでは決してなく、以下において論述する状況からも明らかなように、むしろそれまで潜在的であった同州における州と地方の教育支配をめぐる対立・論争顕在化の引き金となったと見るべきであろう。

特定学区、具体的には「法人格を付与された市」(incorporated city)をその適用範囲から除外する 1863 年法は、その規定内容からも明らかなように、教育内容を含む学校制度の比較的早期の発達をみた都市部の学区に対してではなく、その発達において遅れをとっていた郡部の学区に対する教科書の統一性を意図して作られていた。当時の教育長 Swett も州統一教科書制度が「地方学区に対し不当な支配を及ぼすことを意図していない」ことを明示するとともに、同法の規定を受けて、適用除外の申請をした地方学区全てに対しそれを認めたと報告している²³⁾。このように、1863 年法は、当初一定水準以上の教育内容を確保しようと考えられた地方にはその独自性を尊重していたのである。しかし、その後、かかる州統一教科書制度は次節において論及するようにその内容をたびたび修正し、遂には廃止されることとなっていった。

【Ⅳ】 州統一教科書採択制度の廃止（郡・地方採択制の採用）

1863 年法により一応の成立をみた州統一教科書採択制度はその後 7 年間は大きな変更もなかったが、1870 年、それまで特定の学区（都市部の学区）を除外していた規定を改め、新たにサンフランシスコやその他の都市に対しても州統一シリーズ教科書の使用を命令する規定を定め、州内全域において統一教科書を使用するよう修正された²⁴⁾。しかし、この 1870 年の修正は当然ながら都市部の学区関係者による強い反発を受け、2 年後の 1872 年には再び州統一性の要求から「法人格を付与された市及びタウン」を除

外するよう変更された。²⁵⁾しかし、変更はこれに止まらず、1874年には又しても州統一教科書の使用は唯一サンフランシスコ郡のみを除外する線にまで引きもどされている。²⁶⁾このように、州統一教科書の使用をめぐる州と地方との間には再三にわたる教育支配の抗争が展開された。州統一教科書に関するカリフォルニア州における賛否各論の論拠を、資料上から直接特定することはできないが、一般には、Tidwellによると、教科書の州統一性を支持する人々は、1) コストの軽減、2) 教科書採択に関する専門的能力の優秀性、3) 学区間転居に伴う親の不必要な出費の防止、4) 採択業務に伴う煩わしきから地方関係者を解放、5) 州内全域にわたる教育内容の一定水準の保障などをその論拠として上げていた²⁷⁾といわれる。逆に、教科書の州統一性に反対する人々は、1) 学校システム及び施設・設備、さらには教師の質的レベル、子供の体験や実情が学区間で大きな差があるため、州統一教科書では高い教育的効果が期待できないこと、2) 州統一教科書はコスト軽減を大きな柱としているため、長期間（一般には5年間、カリフォルニアでは4年間）の採択期間を必然的に要するが、この間に出版される最新の科学的成果に基づく教科書が使用できないこと、3) 教育理論や実践への有意義な貢献の多くは、自由な取組みを許された個人によっている。州の統制が大きすぎると積極的個人的取組みができないこと、4) 本来、教育は州の機能であり、州が最低限の教育プログラムを準備する責任を有さなければならない一方で、地方が効果的に管理する全ての責任を地方に委任するのはアメリカ的統治の基本であること、従って、もし地方が適切な教育システムや教科書の選択能力を有さないところがあるならば、可能なかぎり州の統制下ではなく、もっと効果的な行政的・指導助言的単位で救済措置が講じられるべきことなどをその論拠として上げている。²⁸⁾なるほど、上述の各主張はそれぞれ意味のあるところであるが、少なくとも、カリフォルニア州に関するかぎり、それだけの理由から州と地方の教科書採択をめぐる対立・論争が生じたとは考えにくいように思われる。むしろ、後述のごとく当時の特徴的な政治的、社会的状況がそれら対立・論争の大きな要因となっていた可能性が多分にあると考えられる。いずれにせよ、1874年に修正された州統一教科書制度は二年後の1876年、教科書の州統一性を廃止し、その採択権を地方学区へ移す法案が州議会下院議長によって提案されるに至り、廃止の危機に直面したが、同法案は下院を通過したものの、上院では成立しなかった。同年、今度は教科書の郡統一制度を提案する動議がなされ、両院を通過したが、知事による拒否権の発動を受け、これも日の目を見なかった。しかし、遂に、1879年の新憲法制定により、州統一教科書採択制度は廃止されることとなっていく。

周知のように、1861年から1865年にかけて起こった南北戦争はその後のアメリカ社会に急速かつ大きな変化をもたらした。カリフォルニア州における教科書制度も多分にこの影響を受けていたように思われる。南北戦争中における二倍以上の物価の上昇は実質賃金の低下をもたらし、特に教師、牧師、一般公務員、女子労働者を始めとする多くの労働者の生活を圧迫した。「1860年から1865年にいたるまでの間に、織物の価格は4倍に、穀物、小麦粉は2倍になり、肉、燃料、家賃・地代は50パーセント以上も値上がりした。それと同時に、実質賃金、とくにサラリーマンの実質賃金は、はるかに上がり方が遅かった。」²⁹⁾といわれている。戦争後は人工的な需要が止まるとともに、食料の供給過剰や連邦政府の通貨政策ともあいまって、物価の下落現象が起こった。特に、その現象は1873年の国家的経済恐慌により急激に進展し、米国民の生活に計り知れない影を落とすことになった。例えば、「1873年の経済恐慌は1878年までに34000以上の会社倒産を引き起こした」³⁰⁾と言われるし、カリフォルニア州をみても、「1875年カリフォルニア銀行の倒産を契機に、その後5年間のうちに1ダース以上の銀行が倒産した」³¹⁾と記録されている。この影響を最も強く受けたのが、農民、工場労働者、個人経営の企業主たちであっ

た。他面、1862年の自営農地法、鉄道のための州政府を主とした起債、それに対する膨大な公有地の付与、民間銀行の活動を活発にした1863年国法銀行法、1864年以降大幅かつ次々と引き上げられた輸入工業品に対する高率関税などの施策によって戦争中飛躍的に成長した巨大アメリカ工業資本は、戦争景気で稼いだ莫大な資金を固定資本、特に輸送施設にどんどん投下した。南北戦争後のアメリカ資本主義の特徴の一つとして、この鉄道輸送企業の急速な発展が上げられる。「グラント大統領の時代(1869-1877)に約25000マイルの鉄道線路が敷かれた」³²⁾との記録もある。1873年の経済恐慌はこれら大企業にも大きな影響を及ぼしたが、これらの企業は、この危機を経営形態の大幅改革と原料、市場、価格の支配、すなわちプール、トラストなどの方法導入によって回避した。しかし、これら南北戦争中及びその後の急速な資本の成長と経済恐慌に対する企業の対応の裏には、多くの政治的、商業的不正が横行し、これが前述の一般大衆の生活不安とあいまって、大きな社会不安を醸成したのである。J. A. Lufkinも「この時期は南北戦争による破壊と不適切な復興、不均衡な経済成長と物価の下落、強欲的な金もうけの企み、政治上の汚職、社会不安で特色づけられる。」³³⁾と切り切っている。カリフォルニア州の場合、これら大企業に該当するものが太平洋鉄道(Pacific Railroad)であった。同社も州の財政援助と連邦の助成金及び土地付与によりカリフォルニアにおける巨大企業に成長していた。J. W. Caugheyはこの状況を「鉄道は最大の土地所有者であると同時に最大の労働雇用者であった。そのオーナーは州内で最も金持ちであり、その政治に対する影響力は絶大であった。運送価格の意図的操作で州内のたいていの商人、工場主、農場主を生かすことも殺すこともできた。」³⁴⁾と論じている。全米的に見た場合、これら資本の政治的腐敗、不正は1871年ニューヨーク市議会におけるトウード一味の7000万ドル横領事件や副大統領らの収賄容疑をも含むクレディー・モビリエ公金横領事件、大統領後援者を含んだ酒税に関するウィスキー・リング事件など枚挙にいとまがなかったが、カリフォルニアにおいても状況に大差はなかった。上述鉄道会社らの場合、「有利な認可を与えられるように、議員に圧力をかけたり、認可状の拡大解釈をするように裁判所に圧力をかけることが、あらゆる手段でおこなわれた。無料パス制度が、一番名譽な(もしくは不名譽な)やり方で、多くの有力な人々を手なずけた。最も有力な議員たちは、しばしば、高給で顧問として雇われた。」³⁵⁾のである。これら議員を始めとする公務員に対する鉄道会社の攻勢は、カリフォルニア州民の政治不信を増大させた。Caugheyはこのことを「裁判所も、課税額査定官(tax assessors)も、行政官も、政治のいかなる部門でさえも除外されるところはなかった。そして、州議会が最もひどい権限濫用の罪を有すると思われた。スキャンダラスならしなさはその時代の道徳的態度とびったり一致するものであった。」³⁶⁾と述べている。

このような社会状況を背景として、カリフォルニア州では新しい州憲法の制定を求める動きが活発化するとともに新政党、労働者の党(Workingmen's Party)が結成されつつあった。この政党は鉄道会社、土地投機業者、さらには政治家などの不正に憤激した人々が支持母体となっていた。同党は、それまで州内各地に散在した民主黨員や共和黨員を吸収して、1878年の第二回憲法制定会議の代表者選出の際、三分の一の議席を勝ち取ったのである。贈収賄を始めとする州政治汚職に憤激し、従来の州政治に極度の不信を抱いていた農民、労働者を代表するこの政党は、当然ながらそれら人々の意見を憲法制定会議において展開した。教育関係分野における同党の綱領は、1) 14歳以下の子供に対する世俗的義務教育の確立、2) 貧困家庭の子供の教育に対する特別助成金の交付、3) 労働の重要性に関する週一回の講義、4) 州費用における無償教科書の提供、5) 同教科書の郡及び地方学区による採択と州刊行、6) 公教育の大学レベルまでの拡張、7) 州教育長職の俸給増加及び教育的諸資格の付与等、³⁷⁾であった。これら同政

党の教育政策綱領は、州刊行制度等の一部を除いて1879年に制定された新憲法の規定中にその多くが盛り込まれ、ここに至ってそれまでの州統一教科書採択制度は終りを告げ、新たに公立学校で使用する教科書の採択権は地方教育委員会及び郡教育委員会（郡教育委員会なきところは郡教育長）へ付与されることとなったのである。³⁸⁾このように、州統一教科書採択制度が郡及び地方採択制へと変更された最大の要因は、当時の政治腐敗、政治汚職に起因した州議会を始めとする州当局への州民の極度の政治不信であったものと考えられる。

【Ⅴ】 州統一教科書採択制度の復活及び州教科書刊行制度の導入

汚職、賄賂を始めとする当時の政治的、社会的腐敗・不正は教科書の採択や出版にかかわる人々もその例外とはしていなかったようである。国内が前述のトウィード事件やクレディー・モビリエ事件、ウィスキー・リング事件などで揺れ動いている頃、カリフォルニア州でも「教科書一味」(Textbook Ring) (Ring 不正によって私利私欲をむさぼる一味) に対する非難の声が生じつつあった。「およそ1860年頃から教科書出版業者は立法府に不当な影響力を及ぼすとともに、地方教育委員会や教師に賄賂を送り、教科書価格を不当につり上げ、新しい教科書を親に買わせるためにしばしば不必要な変更を行ない、州教育委員会までも買収した。」³⁹⁾とさえいわれている。後に州教科書刊行事業を手がけた州印刷官 J. J. Ayers もこの「教科書一味」に対する多くの非難をあらわしている。さらに、出版業者間の激しい競争から生じる不正、賄賂を防止するために作られた出版業者間の組織、教科書販売出版業者委員会 (The School Book Publishers Board of Trade) もその組織自身が不正行為を行なっているとの非難を理由に解散させられた。同委員会の代表者はこの非難を否定したが、この問題を調査した E. W. Harrington は「汚職は出版業者が自社の教科書の採択を勝ち取るために行なった直接的結果であり、ごく当たり前のことであった。」⁴⁰⁾と論じている。彼は当時の状況を「不満は蔓延し、その多くは採択を確保するためには如何なる手段も辞さないライバル会社のせいであった。道徳的退廃と明からさまなロビー外交はサクラメントにおける特徴づけていた。そして、教科書会社は全くこの状態にのめりこんでいった。全ての会社が互いに激しく新聞紙上で攻撃し合うのはごく当たり前のことであった。新たな採択で他社の教科書に取ってかわられた会社はその教科書の会社を“略奪”、“汚職”、“買収”、“頻繁な価格のつり上げ”などで攻撃しないことは決してなかった。」⁴¹⁾と述べている。J. Swett も1863年の年次報告書の中で「州教員研修会の推薦に基づいて州教育委員会が教科書の採択を行なったが、教科書出版業者が同研修会にその“手をのばす”機会を持たなかった」⁴²⁾と報告しているが、このことは裏をかえせば、教科書出版業者の不正、不当行為が当時存在していた可能性が強いことを暗示しているといえよう。確かに、J. A. Lufkin の指摘のように、「州学校制度も当時まだ不完全な状態であり、多くの学校は州の支配から比較的自由に機能していた」ことや「初期の州教育長が遠隔地の学校を訪問することは決してなかった」ことなどから「田舎に対する偏見とあいまって、これらの事実と州の学校が急速に広がる教科書市場となっていたという事実が疑いもなく道徳的に好ましくない商業ベースの販売合戦を促進した」⁴³⁾ことは十分に想像できる。さらに、1863年以来施行されてきた州統一教科書採択制度が特定の学区をその適用から除外していたこと、そして1879年の新憲法でかかる制度を廃止し、郡及び地方採択制を採用したことは非倫理的、不道徳的な地方教育委員会や行政官に格好の制度的口実を与えることとなり、教科書の採択をめぐる不正、不当行為を一層促進することになったと考えられる。

州統一教科書採択制度を支持する人々も、また逆に同制度に反対し地方採択制度を支持する人々も、一面では前節において述べたような建前論としての「州統一の合理性」、「地方採択の合理性」を唱えつつも、もちろんそれらの合理性は決して意味のないものではないが、他面、上述の状況から考察するに、かかる教科書採択をめぐる「不正、不当な利益」に大きく左右されていたのではないだろうか。換言すれば、1863年の州統一教科書採択制度の発足から後述する1884年の州統一教科書採択制度の復活に至るカリフォルニア州教科書採択制度の度重なる一連の修正、変更は教科書の採択から生ずる「不正、不当な利益」をめぐる人々の綱引き合戦であった可能性が多分にあるのではないだろうか。

J. Swett 教育長は、もちろん賄賂の授受に関する非難を真っ向から否定し、彼自身も又その他の州教育委員会メンバーも出版業者からの賄賂を受け取っておらず、配慮の依頼もされていないし、「かかる不当な非難に辱められたことは一度もない」⁴⁴⁾と主張している。確かに、当時の州教育委員会は彼を含めてごく少数の人々で構成されており、「彼の否定を立証する情報を入手するには全く問題がなかった」⁴⁵⁾かもしれない。しかし、F. M. Cambell (1880-1882 州教育長在任) は問題を過去のものとして捉えた上で、教科書制度を州統一採択制へもどすことを州議会に働きかける際、「不適切な動きが如何なる委員会の行為、如何なる委員会のメンバーにも影響を及ぼしたとの非難や疑いは決して起こさせない」⁴⁶⁾ことを請け合うのに特に苦勞したという。前節の Caughey の引用と1879年新憲法における州統一教科書採択制度の廃止の経緯やこの Cambell の言及からすれば、州教育委員会といえども不正の疑いに対して完全に無実であったとは言い切れないし、またその無実を客観的に証明しうる事実も存在はしていない。郡・地方レベルでみてみた場合、1879年新憲法制定直後の不正、不当行為に関する公的記録は見られない。しかし、これは、新憲法の制定によって郡・地方レベルの不正問題が解消したのではなく、むしろ制度上の採択権限を合法的に手に入れたことにより、不正、不当行為を巧妙にごまかし得たのではないかと思われる。郡及び地方当局と出版業者との不正、癒着は、後述する州教科書刊行制度を熱心に推奨した W. Welcker 州教育長(1883-1886 在任)が1885年-1886年の第12次州教育長報告書の中で、州刊行の利点として「これまで(アンダーラインー筆者)学校関係者、地方教育委員会、州議会に対し出版業者たちが行っていたと主張されてきた多くの買収容疑から解放されることである」⁴⁷⁾と述べていることから推察されるように、新憲法採択後も多分に存在していた可能性が強いようである。さらに付言するならば、後に述べる州統一教科書制度の復活及び州教科書刊行制度の導入後においてさえも、郡及び地方当局と出版業者との不正問題は存続していた可能性すらある。すなわち、Welcker 州教育長は、1886年の上述第12次州教育長報告書の中で、「郡教育長に対し州教科書は利益追求を狙う業者によっては販売されえず」⁴⁸⁾州教科書刊行法は「默示的に郡教育長に対しかかる販売から如何なる場合においても一般大衆を保護する義務を課している」⁴⁹⁾ことを知らせる必要があると指摘するとともに、「政界の大物に依って選ばれた学校理事たちが教職を他のポストと交換したり、売却したり、出版業者に不必要な教科書の変更を認めたりすることによって、学校の外で大きな利益を得ている」⁵⁰⁾とのエルドラド郡教育長の報告を上げている。さらに、1890年、I. G. Hoitt 州教育長(1887-1890 在任)も「州民が何等かの法規定によって教科書出版業者から保護されなければならない」⁵¹⁾と主張し、州教育委員会が定めた価格より高い価格で州教科書が販売されることを違法とする法令の制定を勧告している。この当時の州教科書は、州において刊行され、一般の商業的販路を通して原価で販売されることになっていたが、これらの指摘からみるに、州教科書刊行制度導入後においても州教科書は地方によっては原価以上で販売され、郡及び地方学区当局と出版業者との不正問題が存続していた可能性すら示しているといえよう。もちろん、これら郡

及び地方学区当局と出版業者の不正も、前述の州当局の場合と同様に、指摘・報告のとおりであったということを客観的に証明しうる証拠が全て存在しているわけではない。前述 Harrington の指摘のごとく、出版業者同士の激しい競争から生じた根拠のない言掛りも存在したであろうし、Lufkin も「さまざまな政治的目的のためにその事実以上の不釣合な方法で公然と想像された」⁵²⁾可能性があることを指摘している。しかし、当時の教育行政当局と出版業者との不正行為の具体的、客観的程度を判別することは不可能としても、前節の社会状況からして「当時の一般大衆は当局と業者との汚職暴露には十分感じやすくなっており、その結果、汚職があったと信じること、それだけで有意な事実を形成」⁵³⁾したことをしてそれがカリフォルニア州教科書採択制度の変容過程において大きな力となっていたことは十分に推察されよう。

いずれにせよ、1879年に成立した教科書の郡及び地方採択制度は、その後1880年の制定法によって、「全ての郡に郡教育委員会を設置し、そこに教科書採択権を付与する」ように修正されるが、上述のような郡及び地方当局と出版業者との不正行為、あるいはその疑いによって、「親や教師に以前の権限悪用が復活しつつあるとの不満を増長させ」⁵⁴⁾、その後2年以内に州議会の全ての政党は再び州採択制度、さらには州刊行制度へとその意見を変更していった。そして、遂に1884年、G. Perry 上院議員から「カリフォルニア州統一教科書制度を再び復活させるとともに、かかる教科書を州印刷局で作成する」とする内容を盛り込んだ憲法修正案 (Perry Amendment) が提案され、圧倒的多数の支持で可決された。ここにおいて、カリフォルニア州教科書制度は再び州統一採択制へと戻るとともに、かかる教科書は州機関によって刊行されることとなったのである。

「カリフォルニア州教科書採択制度の変容過程において、公的機関と出版業者との不正行為あるいはその疑いに起因する一般市民の不信感が背景として大きな役割を果たしていたのではないか」という可能性については先にも述べたが、上述 Perry 修正案の成立に際しては、州印刷官 J. D. Young と J. J. Ayers、さらに同修正内容の熱心な推進者 H. C. Kinne らの直接的働きが目される。Young と Ayers は州刊行制度の導入は出版業者の教科書よりも安価な教科書を提供できることを論じることにより、州印刷施設拡充を強く主張したといわれる。⁵⁵⁾また、Young は1881-1882年の年次報告書の中で、全ての州教科書の作成をカリフォルニア州の独占的事業とすることも勧告している。⁵⁶⁾また、Ayers も州議会の指示に基づいて、州刊行制度実施の場合の予想価格を示し、これが教科書の採択権限を再び州教育委員会に集中させる大きなきっかけとなったといわれる。⁵⁷⁾Kinne は *The California Teacher and Home Journal* に論文を掲載し、その中で前述 Ayers の主張を取り上げ、州刊行制度が出版業者の教科書価格の四分の一までその価格を下げ得ることを示すと同時に「これまでの教科書出版は極めて無駄の多い仕事であり、もし州がその仕事を引き継ぐならば、そのことが再発見されるであろう」⁵⁸⁾と結論づけている。彼は、州刊行制度に反対する人々、例えばカリフォルニア教員協会 (California Teachers Association) の主張に対しても積極的に州刊行制度の利点を強調するとともに、その実現へむけて精力的活動を続けたといわれる。この Kinne の活動や州教育長 Welcker の熱心な推奨が功を奏し、前述 Perry 上院議員の憲法修正案が提出され、遂にその成立をみたのである。同修正憲法第9条7節は以下のように規定されている。

「知事、州教育長、州師範学校長は州教育委員会を構成するとともに、市内のコモン・スクールで使用される一連の統一教科書を編集するか或は編集させ、かかる教科書を採択しなければならぬ。州教育委員会は採択の際、かかる教科書を州印刷局の印刷局長 (Superintendent

of State Printing)に印刷、発行させ得るとともに、かかる印刷、発行の際は、印刷、発行、配給上要した原価と同価格で配給するものとする。かかる採択教科書は、最低四年間は継続使用されねばならず、上述教育委員会は州法によって規定され得るその他の義務を負わねばならない。」⁵⁹⁾

この規定を受けて、州教育委員会は州教育長に対しすぐに州刊行教科書の準備を指示した。翌年中に、州議会は関係制定法を成立させ、州刊行事業のため州印刷施設に170000ドルを供与した。しかし、1885年に成立したこの関係制定法には大きな問題が内包されていた。すなわち、州刊行教科書及びその中で使用される教材は「カリフォルニア州の執筆者の作品に限ること」⁶⁰⁾が規定されていたのである。このことは、後で詳述するように州刊行教科書の量及び質の両面において重大な問題を生み出すことになった。

【Ⅵ】 州教科書刊行制度の問題点

以上みてきたように、1884年の修正憲法条項が規定する州統一教科書採択及び刊行制度の眼目は公的機関、特に郡及び地方学区当局者と出版業者との不正行為あるいはその疑いの防止とコスト・ダウンであったと考えられるが、はたしてどの程度コストの軽減がなされ得たのか検討する必要があると思われる。州教科書刊行制度が実施された初年度は、予想されたよりもかなりの支出が必要とされたようである。170000ドルの基本助成金だけでは教科書の編集、印刷、配給の費用をまかなうにはあまりにも不十分であったばかりか、同助成金の維持、運用のための法的機構も全く用意されていなかったために、州刊行教科書は実際要した費用と同じ価格で販売され、かつその金は州財産の中に吸収されてしまった。基本助成金及び教科書販売によって得た金に関する使用方法は何等規定されていなかったのである。結局、Hoitt 州教育長と州教育委員会は、州議会に対し州教科書基金(State School Book Fund)の設立を働きかけねばならなかった。「この最初の不手際は、その後の同制度における実際の費用を調べるのに厄介な混乱をもたらす結果を生じた」⁶¹⁾といわれる。Hoitt 州教育長は「労働者に支払う賃金が高かったため、州刊行教科書の実際の費用が一般の出版業者のそれより高くなったが、中間にいる卸商が州システムには含まれないので、生徒や親に販売される時の価格はケースによって一般の場合の66パーセントまで低く抑えられている。」⁶²⁾と述べているが、後述のごとく、はたしてどこまでその価格が正当であり得たかは疑問である。価格の比較において、もう一つ厄介なことは州刊行制度の実施後出版業者が彼らの出版図書の価格をかなり下げたことである。事実、1890年の年次報告書の中で Hoitt 自身も同制度の4年間の実施後、「出版業者からの直接購入の方が州刊行制度よりも安く上げられる」⁶³⁾ようになってきたことを指摘している。

州刊行教科書に対する教師の反応は、全く低いものであった。その理由は、内容上の質的低下だけでなく、表面上の質的低下、すなわち、材質の悪い紙に印刷され、粗悪な製本がなされていたことであった。従って、内容上も質的に低く、外見上もみすばらしい州刊行教科書と一般の出版業者のまともな図書とを正当に比較すること自体不可能であったことを Lufkin は指摘している。⁶⁴⁾ 州教育委員会は1914-1916年の2年間に州刊行制度に反対する人々によって選ばれた専門的会計士の財産調査を受け、かかる調査報告が何等公表されなかったことを同制度が経済的な証であると判断している。⁶⁵⁾ しかし、1915年、J. F. Brown は州刊行教科書の価格に関する研究の中で州刊行事業の実際の経済的価値を

見極めることが不可能であるとの結論を示している。彼によると、その理由は1)1885—1913年の間、実際に有効で詳細な費用に関する州教育長の報告がなされていないこと、2)州印刷施設における教科書の印刷とその他の政府関係印刷物の費用を明確に区別することが不可能であったこと、3)州印刷官の会計記録に多くの諸経費項目が含まれていなかったこと⁶⁶⁾であった。そして、彼は、親たちが教科書購入のために一定の費用を支出するだけでなく、かかる教科書刊行事業を含む州の事業のために税金を支払っていることを考えると実際よりも多くの金が使われているとも指摘している。P. Davisも州側の費用計算に、1)設備減価償却費、2)施設、設備、在庫図書の投下資本に関する利益、3)職員の給料を含む他の部局との釣合のとれた支出、4)保険料、5)施設内で秘密にされていた税金の浪費的使用、6)使用できないほどの欠陥をもった欠陥図書のコスト分、などの要素が考慮されていないことを指摘しつつ、これらを考慮に入れば、州刊行制度による実際の価格は出版業者からの直接購入よりも高いものであったと述べている⁶⁷⁾。彼も、このような理由から州印刷官の公表している州刊行教科書の価格と出版業者から直接購入する価格とを正当に比較できないと結論づけた。BrownやDavisの指摘と前述の内容上、外見上の質的低さを考慮に入れると、Welcker 州教育長の主張するほど州教科書刊行制度が実際かつ正当な意味でコスト・ダウンに貢献していたとは考えにくいように思われる。

州教科書刊行制度は、コスト問題以外にもう一つ重大な問題、教科書の種類の少なさと教科書内容の質的低さ、を抱えていた。先にも若干述べたが、1884年の修正憲法条項を受けて制定された1885年法は八つの教科書(リーダーが3つ、算術、スペリング、文法、歴史、地理が各1つ)を州で刊行することとその教材は「カリフォルニア州の執筆者の作品に限る」ことが規定されていた。しかし、この「カリフォルニア州の執筆者の作品に限る」という限定条件と州教育委員会内に教科書の専門的編集能力を有する者が十分にいなかったことなどのために、同制度の実施当初より、州教育委員会はこれら教科書の内容を実際の授業に適したように編集することに大変苦労したといわれる。さらに、同法は、それまでに州公立学校で教授されるべき規定を受けた教科全ての教科書の刊行を規定していなかった。そこで、これらの問題を解決するために、1887年に同法は教科書の根本的再編集とそれまで刊行対象とされていなかった生理学及び衛生学の教科書も州刊行教科書とするよう修正された⁶⁸⁾。しかし、結果は州側の意図と全く逆であったようである。すなわち、もともと州刊行制度はコスト・ダウンをその眼目の1つとしていたが、州刊行教科書の種類を増やすことは単に州教育委員会の編集作業量を増すことを意味するだけでなく、教科書そのものの内容上の質的低下を生ずる危険性をも有していたのである。しかも、その危険性を回避するために、かかる教科書の根本的再編集を行なおうとすれば、必然的に教科書編集作業に従事する専門家を雇用しなければならず、そのことは取りも直さず州刊行制度の眼目であるコスト・ダウンの大きな障害として立ち開ることになったのである。事実、そのための教科書修正基金(text-book revision fund)として25000ドルが州議会により充当されている。つまり、質的問題を解消しようとするれば、費用上の問題が生じ、費用上の問題を解消しようとする、質的問題が生じる結果となったのである。

このような理由から、教師を始めカリフォルニア州民の多くは19世紀末頃には州教科書刊行制度に強く反発し、「州教育委員会は怠慢であるとともに、教科書編集者の選定が全く的はずれである」⁶⁹⁾と激しく非難した。Furlongによると教師たちの反発は以下のように述べられていたという。

「教科書の未熟さ、誤記、一般的魅力の欠如は、教師をして教授を困難にするとともに、生徒をして授業を面白くなくしていた。教科書の作成技術の欠如は、州システムの下で準備された

全ての教科書に現れていた。質の問題は要素として考慮の対象とされていなかった。というのは、ほとんどの教科書が教授的でもなければ現代的でもなかったのであるから。』⁷⁰⁾

さらに、彼らの非難は直接教科書を執筆しているカリフォルニアの著者に対してでも向けられている。

「その仕事（教科書の執筆——筆者）をするために雇用されたこれらの著者たちは制定法が教科書の執筆者はそうあるべきことを規定していることから離かなように“十分な資格をもつ人物”である。しかし、彼らの高い資質はカリフォルニアの学校に適応した教科書を執筆するよりも明らかに他の方へ向けられていた。彼らの手によって産み出された物は州が教科書のために定めていた基準上の“一級品”では決してなかった。」⁷¹⁾

このような批判に対して、Anderson 州教育長（1891-1894 在任）も州教科書刊行制度の実施が性急すぎたことを認めつつ、編集、再構成、植字工の準備、校正、改訂等の作業が予想を上回る大きな仕事であったことを指摘している。⁷²⁾ さらに、彼は、その仕事を満足にこなす有能な編集者を探すことが非常に困難であるとともに、最良の執筆者を雇用することはその目的のために使用できる費用からは不可能であったとも述べている。⁷³⁾ しかし、州教育委員会もこれらの問題点に対し、何等対処策を講じなかったわけではない。1893年、州教育委員会は執筆者と編集者に対し、彼らの仕事の責任の重要性を強く認識させ、より質の高い教科書を刊行するために、各教科書の表紙に彼らの名前を付記するようにし、州内の著名な学識経験者、W. H. V. Raymond 教授を主任編集者 (Editor-in-Chief) として採用するとともに、Pasadena の Throop 工科大学長 C. H. Keyes を歴史教科書の改訂に参加させた。しかし、この州側の努力が大きな成果を上げたかどうかは、以下の状況から推察するに疑わしい。

州教育委員会が、上述のようなある意味では小手先だけの修正で問題に対処していた頃、カリフォルニア教員協会 (California Teachers Association) を中心とする教師たちは独自の活動によって教育内容の開発に取り組んでいた。彼らの活動は大学教授陣、例えばカリフォルニア大学の E. Brown 教授やスタンフォード大学の E. P. Cubberley 教授、さらには連邦教育局長官 (United States Commissioner of Education) の W. T. Harris 博士などの支持を受けて、かなり積極的に展開されていたようである。⁷⁴⁾ 彼らの活動は、州刊行教科書に不満を充満させていた当時の教師たちの大きな支持をうけて、急速に州内の学校に広まっていった。この急速な波及を助長したのは出版業者であった。州教科書刊行制度によって商業ベースの教科書販売の道を絶たれた出版業者たちは、州刊行教科書以外の補助教材の購入を地方学区に認めていた1885年法の規定に目をつけ、上述の教師たちの開発した新しい、しかも州刊行教科書ではカバーされていない教育内容をいち早く盛り込んだ図書を補助教材として販売し始めたのである。じきに、これら補助教材の使用は州内の多くの学校で流行するようになり、「多くの初等学校の図書館の棚は東部の出版会社名の入った補助教材の重さで曲がってしまった」⁷⁵⁾ とさえいわれるほどであった。州刊行教科書は当然ながらその使用を義務づけられていたが、その使用義務は「しばしば公然と破られる」⁷⁶⁾ ほど補助教材の使用は盛んで、Anderson 州教育長は補助教材の販売を統制する法令の制定を勧告するほどであったという。⁷⁷⁾

このようにして使用されるようになった補助教材は、しばしばその数で州刊行教科書を圧倒していた。保守的な教師の中には、このように多くの補助教材を使用することは子供の学習にとって有害であると考える者もいた。彼らの主張によると、子供たちは「自分たちが何を学習しているかすら説明することもできず、多すぎる教材によって彼らの労力は拡散され、なすべき努力が不明瞭のままであった。」⁷⁸⁾ という。

【Ⅶ】 州教科書刊行制度の修正（1903年法の制定）

前節の状況に対して、州教育委員会は、これまでの小手先だけの対処策では抜本的解決策にはならないことを認識し始め、州教科書刊行制度実施後、約20年を経てようやくその本格的対策の検討に着手した。まず、州教育委員会は、教科書(Textbook)という言葉の厳密な検討を開始した。そして、「州外の他の地域で書かれた原本(Texts)とカリフォルニアで作成される図書(Book)が矛盾せず共存し得るのではないか」という結論に達した。⁷⁹⁾このユニークな発想に対し、州司法長官 T. L. Ford は「州刊行教科書はあくまで州印刷局で刊行されなければならないが、州は如何なる出版会社からも原本(Texts)（印刷図版や著作権のある資料を含む）を購入又は賃借する契約をなし得る」⁸⁰⁾との判断を下し、まもなく、その必要な変更事項を盛り込んだ制定法案が州議会に上程され、可決されたのである。ここに、「出版業者の有する版(plate)を購入又は賃借し、それをもとに州印刷局において教科書を刊行する」⁸¹⁾ことを州教育委員会に認めた1903年法が制定され、カリフォルニア州教科書刊行制度に新しい時代が到来することとなった。

このように、1903年法は、出版業者から版を購入又は賃借することを新たに認めるユニークな規定を設けていたが、これまでの州刊行制度そのものを廃止したわけではなく、従来どおり「州において教科書を編集するか又は編集させて」州刊行事業を存続させることも認めていた。しかし、同法で見逃してならない点は、上述の規定だけではなく、地方学区が採択し得る補助教材の採択リストを作成する権限をも新たに設置された州教科書委員会(State Textbook Committee)（州教育委員会の3人のメンバー、知事と州教育長及び他の1人で構成される）に認めていたことである。⁸²⁾確かに、一般の出版業者が有する版を購入又は賃借することにより、以前に比べ良質の州刊行教科書が新たに作成されるようになり、教師たちもその事実を認めるようになったものの、まだまだ補助教材に対する需要は多かったのである。州教科書委員会は、良質の教科書を作成するために教科書の内容を検査する批評家(critic readers)を採用し、60冊ごとの検査費用として約25ドルを支払っていた。彼らの勧告のほとんどは州教育委員会によって受け入れられ、1903年から1906年の間にほとんど新しく入れかわった州刊行教科書が作成されたといわれる。⁸³⁾補助教材の場合も、特に合衆国史と地理を中心として新たに約600冊を州教育委員会は認めていた。

出版業者たちは、表面上ではこれまで同様、かかる制度に懐疑的な反応を示していた。しかし、これまで一切商業ベースの教科書を拒否し続けていた従来の州教科書刊行制度に比べ、1903年法は、版の購入又は賃借という形態ではあるが、出版業者が利益を得る機会を与えたこと、さらにその契約期間が4年とされ、長期間一定の利益を保障され得ることなどにより、各出版業者は定期的最新データの差換費用と他の一般的改訂費用を出版業者負担とされたものの、かなり激しい競争を展開したといわれる。⁸⁴⁾このため、当初出版業者の有する版の賃借料はその図書が商業ベースで販売される価格の30パーセント前後であったものが、図書によっては20パーセント、さらには15パーセントまで引き下げられ、その結果、州側の主張によると、かかる1903年法の制定は州教科書刊行制度の眼目の一つであったコスト・ダウンに貢献したといわれる。⁸⁵⁾一例として、州教科書委員会の1915年の年次報告書は、第八学年の生徒一人当りに要求される教科書の州刊行費用が出版業者の販売価格5.08ドルに対して2.35ドルであったと報告している。⁸⁶⁾この1903年法の制定による州教科書刊行制度のユニークな修正は、教科書内容の質的維持と州教科書作成の費用軽減の両面を確保する上で、以前に比べ相対的ではあるが、ある程度の進展を見せは

した。事実、教育現場の教師たちは、この新しい州教科書刊行制度に対して当初一応の評価を下していた。しかし、その後、最新の科学的情報や成果に基づいたより教育的適性に富む教科書内容を求める教師たちや採択に漏れた出版業者の根強い反発が再び盛り上がってきたこと⁸⁷⁾もまた事実である。その最大の理由は、依然として州の政策が教科書内容の質的維持・向上よりも教科書のコスト・ダウンに力点を置きがらであったため、教科書によっては12年から20年もの長期間採択され続ける結果を生じ、彼らの要求に十分応じ得なかったためであったのである。1903年法施行後も、補助教材の需要がかなりあったのもこのためと考えられる。Cubberly もこの点を「これを（州刊行制度——筆者）を試みる州の論拠には何一つ教育上あるいは本務遂行上の理由はなく、——この計画の賛成論は全てこれ以外の理由に基づいている」⁸⁸⁾と指摘している。

このように、1863年以来40年間大きく変動し続けてきたカリフォルニア州統一教科書制度は、1903年法の制定によるユニークな修正をしても、教科書内容の質的維持・向上と教科書費用のコスト・ダウンという二大問題を同時にかつ完全に克服することができなかつたようである。また、1879年法の制定期、特に「労働者の党」(Workingmen's Party)を中心として提唱された無償教科書制度の実施も、その後9年間の期間を要さなければならず、州民の費用負担という観点からの実質的費用負担軽減の達成とカリフォルニア州教育行政において長年主張され続けてきた正当な意味での無償公立学校制度の確立は、1912年の無償教科書法の制定まで待たなければならなかつたのである。

【Ⅷ】 おわりに

以上みてきたように、1863年法の制定による州統一教科書採択制度の成立から1884年の憲法修正による同制度の復活及び州教科書刊行制度の導入に至る一連の修正、変更は、教科書の採択から生ずる「不正、不当な利益」をめぐる人々、具体的には出版業者と癒着した郡及び地方教育関係者と州議会をも含む州機関関係者との間の教育支配抗争の側面を多分に含んでいたのではないかと推察される。そして、その変容過程の中で、それら当時の政治的腐敗、社会的不安に起因する州民の極度の政治不信がかかる制度の変動を促す大きな要因となっていた可能性もまた極めて強かつたように思われる。

カリフォルニア州に限らず、一般に、州統一教科書採択制度の主なねらいは、教科書作成費用のコスト・ダウン、それに伴う親の費用負担の軽減、地方教育関係者の不正防止、教科書内容の一定水準の確保などであったとされ、その達成のための最終的切り札ともいべきものが、カリフォルニア州の場合、州統一教科書刊行制度の実施であった。しかし、これまでの論及からも明らかなように、1903年法の制定をしても、カリフォルニア州はそれらのねらいを同時かつ完全には達成することはできなかつたと言わざるを得ない。その最大の原因としては、当時の社会的、政治的状况を反映して、州統一教科書採択制度の成立当初から一貫して存在し続けたとみられる教科書出版業者の不当な圧力、すなわち価格の不当なつりあげ、度重なる不必要な内容変更、そして賄賂攻勢などに州、郡、地方の各関係機関とも完全に抗しきれなかつたこと、さらにかかる出版業者の不正、不当行為を防止し、それら出版業者の教科書に対抗するために策定されたはずであつた州統一教科書刊行制度は教科書作成費用のコスト・ダウンをめざせば、教科書の質的低下を招き、逆に質的維持・向上をめざせば、コスト・アップを招くというジレンマ的問題に遭遇し、これを抜本的に解決する方策を提示し得なかつたために、結局一定の質と価格を保持する出版業者の教科書に対抗できなかつたことなどが考えられよう。

当初、同州統一教科書採択制度は、1863年法が「法人格を付与された市」をその適用範囲から除外していたこと、さらには Swett 教育長が同法は「不当な支配を意図していない」と言及するとともに上述適用範囲の除外申請に対してそれを全て認めていたことから明らかなように、地方独自の能力では一定水準の教育を維持できないほど「遅れていた地域」の教育への積極的援助ないしは責任遂行のために策定された側面を多分に看取でき、地方独自の処理能力で一定水準の教育を確保し得ると考えられる一定規模の「都市部」の独自性を尊重し得たと考えられる。しかし、その後、同制度は当時の特徴的社会状況の下、たびたびの修正を経る中で、1879年新憲法制定による一時的中断を除いては、かかる「地方の独自性尊重」よりも、コスト・ダウンと不正行為及びその疑いの防止を最優先させることによって、州内全域にわたって州当局が採択・刊行した統一教科書を使用させるという画一的集権化の方向に傾斜していく。このことは、州内全域にわたり一定水準の教育を短期間の内に確保・達成し、以て州内各地における教育水準の平等化をはかる上では一定の意義を有し得るものの、米国本来の助長主義的教育行政システムの保持、換言すれば、当初1863年法においてみられたような州内の先進的地域、即ち地方独自の能力で一定水準の教育を維持しようと認められる地域に対しては分権的要素を残しつつも、そうではない後進的地域に対しては、州権限における積極的関与を行なうとする「地域間格差を考慮に入れた柔軟な州集権化」という姿勢の欠落を意味し、その後の同州統一教科書制度の解決されるべき問題の一つとして、前述の問題点と合わせて残されることとなった。

なお、本論稿は事例的研究として、特に19世紀後半から20世紀初期のカリフォルニア州に焦点を当てて論及してきたため、その後の同州教科書制度の変容過程（上述の諸問題に関する解決策の模索を含む）や他の州集権的諸州さらには地方分権的諸州の教科書制度の動向を考察の対象とはし得なかった。従って、これらの考察は今後の本研究の課題として別稿にゆずることとしたい。

《註》

- 1) 米国教科書行政に関する各州の法規定及び判例の傾向は、拙稿「米国における教科書採択に関する州法規定— 20世紀初期の州採択制を中心に—」及び「米国公立学校の教科書無償化に関する州法規定— 20世紀初期を中心に—」中国四国教育学会編『教育学研究紀要』第27巻（1982）、第28巻（1983）と「米国公立学校の教科書採択をめぐる判例動向」『広島大学大学院博士課程論文集』第8巻（1982）を参照していただけると幸甚である。
- 2) ハロルド・フォークナー著、小原敬士訳『アメリカ経済史』（至誠堂 1971年）. p. 254, p. 457.
- 3) James A. Lufkin; *A History of the California State Textbook Adoption Program*, (The Ed. D. of University of California, Berkeley, 1968), p. 27.
- 4) *Ibid.*
- 5) *Ibid.*
- 6) Roy Cloud; *Education in California*, (Stanford University Press, 1952), p. 23.
- 7) William W. Ferrier; *Ninety Years of Education in California, 1846-1936*, (Sather Gate Book Shop, 1937), p. 3.
- 8) John Swett; "Historical Sketch of the Public School System" in State Superintendent of Public Instruction, *First Biennial Report.*, 1864-1865, (The Department of Education, 1865),

p. 244.

- 9) Ferrier; *op. cit.*, p. 5.
- 10) Lufkin; *op. cit.*, p. 33.
- 11) Cloud; *op. cit.*, p. 25.
- 12) Statutes of California, 1851, c. 126, Article III, § 5.
- 13) *Ibid.*, 1852, c. LIII, Articles IV, VII.
- 14) *Ibid.*, 1853, c. CLXVI.
- 15) Cloud; *op. cit.*, p. 53.
- 16) Lufkin; *op. cit.*, p. 36.
- 17) Ellwood P. Cubberley; *State School Administration*, (Houghton Mifflin Co., 1927), pp. 555-559.
- 18) *Ibid.*
- 19) Cloud; *op. cit.*, p. 38.
- 20) Statutes of California, 1861, c. CCCXCIX.
- 21) Cloud; *op. cit.*, p. 55.
- 22) General Laws of California, 1850-1864, § 6715.
- 23) Lufkin; *op. cit.*, pp. 42-44.
- 24) *Ibid.*, p. 37.
- 25) Political Code of California, 1872, § 1521.
- 26) John Swett; *Public School System of California*, (A. L. Bancroft and Co., 1876), pp. 59-69.
- 27) Clyde J. Tidwell; *State Control of Textbook*, (Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, No. 299, 1928), pp. 44-47.
- 28) *Ibid.*, pp. 47-49.
- 29) ハロルド・フォークナー著 前掲書、p. 440, p. 670.
- 30) Lufkin; *op. cit.*, p. 39.
- 31) *Ibid.*, p. 40.
- 32) *Ibid.*, p. 39.
- 33) *Ibid.*, p. 38.
- 34) John W. Caughey; *California*, (Prentice-Hall, Inc., 1940), p. 447.
- 35) ハロルド・フォークナー著 前掲書、p. 634.
- 36) Caughey; *op. cit.*, p. 447.
- 37) Cloud; *op. cit.*, pp. 67-70.
- 38) 採択制度関係条項は Constitution of the State of California, 1879, Article IX, § 7 に「新憲法は地方及び郡教育委員会に対して4年間を下回らない継続的使用に供する教科書の採択権を付与する。」とある。
- 39) Col. James J. Ayers; *Gold and Sunshine. Reminiscences of Early California*, (The Gorham Press, 1922), pp. 329-332.

- 40) Edward W. Harrington; *The Public School System and the Second Constitution of California*, (Stanford University, 1933), p. 117.
- 41) *Ibid.*
- 42) Lufkin; *op. cit.*, p. 44.
- 43) *Ibid.*, p. 45.
- 44) Superintendent of Public Instruction, *Second Biennial Report*, pp. 40-41.
- 45) Lufkin; *op. cit.*, p. 45.
- 46) Superintendent of Public Instruction, *10th Biennial Report*, 1881-1882, p. 21.
- 47) Superintendent of Public Instruction, *12th Biennial Report*, 1885-1886, p. 36.
- 48) *Ibid.*, pp. 37-38.
- 49) *Ibid.*
- 50) *Ibid.*, pp. 41-51.
- 51) Superintendent of Public Instruction, *14th Biennial Report*, 1889-1890, p. 38.
- 52) Lufkin; *op. cit.*, p. 48.
- 53) *Ibid.*, p. 49.
- 54) Cloud; *op. cit.*, p. 84.
- 55) Lufkin; *op. cit.*, p. 52.
- 56) Irving G. Hendrick; "The Early History of California State-Printing Textbooks", *Southern California Quarterly*, No. 3 (Sept, 1964), p. 231.
- 57) Lufkin; *op. cit.*, p. 52.
- 58) *Ibid.*, p. 53.
- 59) California Constitution, Article IX, Sec. 7, as amended, 1884.
- 60) Statutes of California, 1885, c. VIII.
- 61) Lufkin; *op. cit.*, p. 57.
- 62) Superintendent of Public Instruction, *13th Biennial Report*, 1887-1888, p. 43.
- 63) Superintendent of Public Instruction, *14th Biennial Report*, 1889-1890, p. 41.
- 64) Lufkin; *op. cit.*, p. 59.
- 65) California State Board of Education, *2nd Biennial Report*, 1914-1916, pp. 28-29.
- 66) John F. Brown; "State Publication of School Books", *School and Society*, II, (Oct. 2, 1915), pp. 474-485.
- 67) Percy Davis; *State Publication of Textbooks in California*, (University of California, Berkeley, 1930), pp. 49-63.
- 68) Robert Furlong; "State Publication of Textbooks", in Superintendent of Public Instruction, *22nd Biennial Report*, 1905-1906, p. 64.
- 69) *Ibid.*
- 70) *Ibid.*
- 71) *Ibid.*, p. 67.
- 72) Superintendent of Public Instruction, *15th Biennial Report*, 1891-1892, pp. 37-39.

- 73) *Ibid.*
- 74) Lufkin; *op. cit.*, p. 66.
- 75) Furlong; *op. cit.*, p. 68.
- 76) Lufkin; *op. cit.*, p. 67.
- 77) *Ibid.*
- 78) Furlong; *op. cit.*, p. 68.
- 79) Lufkin; *op. cit.*, p. 68.
- 80) *Ibid.*
- 81) Political Code of California, 1903, § 1874, p. 192.
- 82) Superintendent of Public Instruction, *21th Biennial Report*, 1903-1904, p. 14.
- 83) Furlong; *op. cit.*, pp. 70-71.
- 84) Lufkin; *op. cit.*, p. 71.
- 85) "Report of the Textbook Committee", *First Biennial Report*, State Board of Education, 1913-1914, pp. 20-21.
- 86) *Ibid.*
- 87) Lufkin; *op. cit.*, p. 76.
- 88) Cubberley; *op. cit.*, p. 579.