

アメリカの市政改革と教育委員会制度改革(4)

—— 教育行政の集権化とビジネス型教育長 ——

東京大学教育行政学研究室 藤 本 典 裕

The Reform of Municipality and School Board in America (4)

—— Centralization of School Administration and
'Business' Superintendents ——

Norihiro FUJIMOTO

Today's American school boards were created at the turn of the century after the 'Municipal Reform' principles. After that, they have developed parallel to municipalities.

Early superintendents were 'educational' experts, gave teachers and principals educational leadership and advice, and sometimes taught themselves.

With population growth, educational affairs grew excessive, complex and technical. Superintendents were thus pressed to be technical administrators who dealt with business, administrative and executive affairs in addition to educational ones.

This change in the nature of superintendents was followed by the centralization of school administration, which at the same time accelerated this change. This 'professionalization' of local school administration was based on the 'Municipal Reform' principles, especially the 'separation of politics from administration' and the separation of the decision-making concerned to education from its execution. 'Professionalization' also alienated various 'lay' interests, especially the interests of minorities and the poor, for it went against the 'common interest' of the community. Superintendents (and city managers) functioned as 'neutral professionals', separated from politics and conflicts among various interest groups.

In this paper I have tried to clarify this 'professionalizing' process of school administration, the change in quality of superintendents, and the coming of 'business' superintendents. I did it by (1) examining the contentions of some theorists who introduced 'scientific management' as the leading principle of school administration, (2) examining the reform movements which addressed school administration structure, taking the States of Virginia, Kentucky and Maryland as case studies.

はじめに

アメリカにおいて現在一般的にみられる教育委員会制度は、19世紀末から20世紀初頭に至る市政一般の改革(いわゆる市政改革)の時期に、それと同一の原理に従って誕生し、その後それと併行的に発展してきた。市政改革の原理は、(1)政治と行政の分離、(2)地域の共通利害の前提、(3)中立的・専門的行政官による行政執行、の3つであった。具体的には、非党派的な全市一選挙区制の選挙

制度、市支配人制度の確立がその特徴である。教育委員会制度改革については、市政における市支配人職に相当する教育長職の誕生をその最も重要な特質としていた。その誕生の経緯についてはすでに別稿において述べた¹⁾。誕生当初の市支配人は、行政需要が道路・水道・街灯の整備など、基礎的な公共材の拡充にほぼ限定されていた事情から、土木、工学関係のエンジニアであることが多かった。一方、教育長は学校における教育活動を視察し、教師・学校長に教育上の指導・助言を行い、ときには自

ら教壇に立つ「教育の専門家」であり, supervising principal と呼ばれるものであった。しかしその後の人口の増加, それにともなう学校の増加, 教育関係事務の煩雑化・専門化などにもない, 教育委員会には教育活動に直接には関係しない事務を担当する専門職員が置かれるようになる。それがたとえばビジネス・マネジャー (Business Manager), 学校建築監督官 (Building Superintendent) などと呼ばれるものである。さらに科学的管理法の行政分野への適用に代表されるように, 教育行政の効率的運用が求められるようになると, これら複数の専門職員に分有されていた教育行政事務が単一の職員 (教育長) に集中されるようになる。そしてその過程は教育行政機構が集権化・系列化される過程と併行するものであった。

本稿ではこの段階の教育長の性格を市支配人のそれと比較検討することにより, その基底に市政改革原理が存在すること, いわゆる「効率性崇拜」が教育行政制度 (教育委員会制度) 改革をも支配していたことを明らかにしたい。またこの改革の具体例としてヴァージニア州などの教育制度改革をとりあげてこの集権化・系列化の過程を検討し, そこにおける教育長職の性格の変化, 総合化 (教育専門職としての性格と行政専門職としての性格をあわせもつようになる) の過程を分析する。これはすでに別項において設定した教育長職の発展の三段階のうち, 第二段階の検討となる²⁾。

I ビジネス・メソッドと教育長

1. 市支配人の性格変化

市支配人は, 政治と行政を分離し, 後者を単独の行政官に委ねるといふ市政改革が生んだ最大の成果であった。行政権限を独占的に担うこの支配人には効率的・経済的な行政執行が要請される。当時すでに, 社会の複雑化, 産業の高度化・専門化にもない科学的アプローチが大きな注目を集めていたが, そこでは自然科学, 社会科学の別を問わず, 専門的知識を備えた技術者の助言が重視されるようになっていた。都市経営の分野でも科学的アプローチの必要性が説かれるが, 特に企業経営の効率化方策への注目が顕著で, 行政の長である市支配人にも経営体のリーダーとしての資質が求められるようになった。その背景にはアメリカ国民の「ビジネス組織とその経営方法はきわめて有効であるとの信念」と「市支配人と企業の総支配人との類似性を当然のものともみなす」傾向があったと言われる³⁾。支配人制度の研究者であるチャイルズも, 支配人制は民主政治の実現であるとともに,

効率的・経済的・中立的行政の理想の実現でもあるととらえていた。チャイルズにおいては民主政治と効率性は両立するもの, 相補うものとされ, 後者は企業原理にしたがってのみ実現できるとされる。従ってここでも支配人は企業経営者に相当するものとされる⁴⁾。しかも健全な行政は政治との分離を前提としてのみ可能であるとの確信がこの傾向を助長する⁵⁾。

ところで当時の支配人は「地方政治の理論に対する関心が薄く」「都市経営を総合的な目で検討する機会をもたず, その必要もない」状況に自らをおく「実践家」と批判的に評価されていた⁶⁾。そうした支配人にとって科学的方法に従って効率を追求するという上のような傾向はまさに理想とするところであった。そしてこうした理想を理論的に支えたのがテイラー (Taylor, F.) のいわゆる「科学的管理法 (scientific management)」であった。

科学的管理法はまず企業経営の分野に導入されたが, 次第に行政の分野にも適用されるようになる。しかしそのためには都市の政治と行政とが機構上分離されていなければならなかった。この分離を準備したのが市政改革であり, それを推進したのが都市部のビジネスマンであった。従来, 彼らが市政に影響を与え, 自らの利害の実現をはかる方法は, 選挙によってマシンと対決することであった。しかし行政が政治から分離され, それ自身が実質的には立法機能をも担うようになると, この行政権を通じて市政を実質的に支配することが可能となる。しかもその行政が科学的管理法に代表されるビジネス・メソッドに従って行われる事態は, ビジネスマンの市政支配を実現する重要なファクターであり, 逆にそのことが行政のそうした性格を強化していった。ビジネスマンが求めた行政権の集中と行政の専門化を具体的に示したのは, 市政調査会運動と市支配人制の導入であった。

政治と行政の分離を前提に, 行政権を集中・強化し, これをビジネス・メソッドに従って効率的・経済的に遂行することが, 高い専門性をもつ「地方政府の行政の長」⁷⁾たる市支配人の任務であった。このことは市支配人の全米組織である市支配人協会 (City Managers' Association) の倫理綱領にも規定されているが, ここでは綱領も政治と行政の分離を前提とし, 専門的な知識と技術に裏打ちされた行政執行を支配人に求めていたこと, その背後には科学的管理法に代表されるビジネス・メソッドが存在したことを確認しておきたい⁸⁾。

2. 教育長の性格変化

市政における支配人に相当する教育長の性格も支配人

のそれと同様の変化を遂げる。それは学校の視察を中心としていた教育監督官としての性格に組織経営・企業経営的なそれが加わり、次第にその比率を高めていくかたちの変化であった。そしてこの傾向を助長したのが「効率性崇拜」である。科学的管理法が教育行政の分野にも導入されると、教育長はその効率化の要請に応えることを求められる。こうした要請に応じて全米教育協会(National Education Association, NEA)の教育長部会(Department of Superintendence)は、1911年に、学校建築の有効利用、画一的な記録方式を用いての効率の確保を決議している⁹⁾。さらにストレイヤーは記録と報告に特別な注意を払う発言を行っているが、それは教育行政により多くのビジネスの側面を付けくわえるものであった¹⁰⁾。教育行政の現実的側面を重視する彼は、教育における経済的効率に強い関心を寄せ、技術的・数量的側面から教育(行政)の問題を論じる。彼は大学で教育行政を講じているが、それは理論研究と実践的経験とを同時並行的に進めるプラクティカム(Practicum)と呼ばれるものであった。そこでは財政問題から教育内容に至るあらゆる教育問題が、しかし科学的管理法の示すビジネス原理に従ってとりあげられていた¹¹⁾。

この他、スポウルディング、ポビットなど、教育行政への科学的管理法の導入、教育行政の効率化を論じる者は多い。

自身教育長であったスポウルディングは、「唯一最大の問題は学校システムを維持するコストであった」との言葉にみられるように、教育費の効率的運用を最大の目標として都市教育行政をリードした¹²⁾。従って彼の主たる関心は教育予算の作成、その評価に向かう。ここに科学的管理法を教育行政分野に導入することが求められることになる。彼はNEA教育長部会で「科学的管理法原理の適用」と題する報告を行い、自らの成功例を分析・紹介している¹³⁾。そこでは科学的基準に従った数量的分析と比較によって教育費支出が評価されるが、それはまさに企業経営の手法を教育行政に適用するものであった。彼によれば、教育長は従来独立の職員に分有されていた「教育的な面と財政的な面」をふたつながら統合して処理する専門的行政官でなければならなかった¹⁴⁾。しかし教育評価の分野にも財政に関する数量的評価と同様の手法を適用する彼の主張は、行政的側面に教育的側面を従属させることを許すものとして批判の対象とされよう。

「教育における浪費の排除」¹⁵⁾と題する論文の著者であるポビットもやはり教育行政の「科学的」改革を主張する。彼はいわゆるプラトゥーン・スクールを科学的管理法との関係で論じ、U.S.スティーアの企業経営原理をそ

の指導原理として認定している。彼はまた自然科学の方法を教育行政に適用することを主張し、カリキュラム編成の基礎を自然科学的な行動分析に求めている。しかしいずれの場合も、自然科学の方法を教育行政の分野に適用することの正当性が論じられることはなく、結果的に教育行政を教育の理論に通じない企業経営の専門家に委ねることに道を開くことになった。従って、ここでは自然科学的な手法に従って教育行政を「科学的」にリードし、教育システムの効率的運営を可能ならしめる専門家として教育長がクローズアップされることになる。そしてその基礎にはやはり科学的管理法があった。結局、彼の理論は、科学的な基礎にたつ教育(行政)理論を身につけていない素人住民を教育行政から排除する理論でもあったと言えよう。

以上、当時の教育行政が科学的管理法に代表されるビジネス・メソッドを指導原理として展開され、それにもなって教育長の性格も企業経営家のそれへと変化したことを述べた。しかし教育長の性格変化は異なるものへの転移ではなく、新しい(ビジネスの)側面を統合することによってもたらされたものであった。それは好景気を背景に発展を遂げるアメリカ資本主義の社会的・経済的要請への教育行政の場面での対応であったと言えよう¹⁶⁾。そしてこの変化の過程は教育行政制度の集権化、教育行政権限の集中というかたちで現れる。ヴァージニア州の改革にその一例をみよう。

II ヴァージニア州の教育行政制度

1. 州教育行政制度

改革についてみる前にヴァージニア州の従来の教育行政制度を概観しておく。

ヴァージニア州憲法第130条は州教育委員会(State Board of Education)が学校システムの全般的監督を行うことを定めている。同委員会は、州知事(Governor)、検事総長(Attorney-General)、州教育長(Superintendent of Public Instruction)及び議会が候補者名簿から選出する経験豊かな教育者3名(州の高等教育機関の主要学部からそれぞれ1名)によって構成される。この6名の委員はさらに2名の委員を任命するが、うち1名は市教育長(city superintendent)、他方は郡教育長(county superintendent)でなければならない。

州教育長については州憲法第131条に次の規定がある。すなわち、州教育長は、州知事と同時に、同一の任期で、州の有権者の公選によって選出される。その責務は州教育委員会が決定する。州教育長はこの州教育委員会の職

務上の (ex-officio) 議長をつとめる。州教育長に関するさまざまな補償については法律によってこれを定める。

州憲法第132条は州教育委員会の責務を規定している。詳細にはふれないが、州を学区 (school division) に分割し、各学区の教育長 (division superintendent of schools) を任命することが責務として規定されている。

2. 地域教育行政制度

次に郡についてみる。郡教育行政の中心となるのは学区教育委員会 (school trustee electoral board) で、州憲法第133条に従って、学区教育長、州の代理人 (Commonwealth's attorney) 及び市民1名によって構成される。学区教育長は州教育委員会により任命され、学区教育委員会の職務上の事務官をつとめる。州の代理人は州民の公選によって選ばれた者である。残る1名の住民は巡回裁判所判事によって任命される。この委員会は各行政区 (magisterial district) に3名の委員 (trustee) を選出して行政区委員会 (district board of school trustees) を組織し、被任命者の活動を監督する役割を負う。郡内のあらゆる教育行政機構は郡委員会に従うものとされている。3名からなるこの委員会のうち、郡の住民の直接公選によって選任されるのは州代理人ひとりだけであり、しかもその責務は基本的に郡の教育行政に直接にかかわるものではないことに注意したい。

州憲法は、特に法の定めがない限り、州内の行政区が独立の学区を形成すること、各学区に3名の教育委員が任命されることを規定している。州法 (改正令第668条) も、州教育委員会が教育上の必要にしたがって郡を細分する場合を除いて、行政区が独立の学区を形成することを規定している。また人口が500名を超えるタウンも独立学区を形成できる。行政区委員会は法人格をもち、州内の他の行政区委員会から独立に機能している。結局、州は498の学区にわかれ、1494名の委員をかかえている。さらに学区教育長を除いて200名の委員を擁する100の委員会がある。教育委員会の総数は実に598、委員の総計は1694名におよぶ。このように郡の教育行政機構はきわめて複雑で、これがその発展を大きく阻害しており、住民は教育関係事項に直接の参加ができないでいるとの批判がある¹⁷⁾。また、財政配分やその執行などにも大きな支障を来していることも指摘される¹⁸⁾。さらに行政区委員会の委員はすべて学区教育委員会によって任命されるから、郡の教育行政に対する住民の参加は実質上、無に等しいと言える。

3. 学区教育長

州憲法第132条の規定により、州教育委員会はその判断に従って、州を適切な学区に分割し、学区教育長を任命せねばならない。この憲法規定と州法 (改正令第604条) に従い、州教育委員会は86の非市学区 (non-city division) と20の市学区 (city division) をつくっている。非市学区のうち73は単一の郡から、12は2つの郡から、1つは3つの郡からなっている。これら学区のそれぞれに学区教育長がおかれている。

学区教育長はすべて州憲法の規定にしたがって州教育委員会により任命される。従って、郡、学区、市の教育当局も、その住民も教育長の選出・任命に関しては、直接・間接を問わず、何らの法的権限ももたない。

学区教育長となるための資格は州法及び州教育委員会規則に以下のように定められている。

- (1) 教師、郡教育監督官 (supervisor)、学校長のいずれかとして3年間勤務し、少なくとも「第1段階」資格¹⁹⁾を有する者。
- (2) 少なくとも2年間、師範学校 (normal school) あるいは通常の大学で学び、各学期を通じて週に少なくとも3時間の教育専門科目を履修した者、ただし教員経験の有無を問わない。
- (3) 大学卒業者、ただし教員経験の有無を問わない。
- (4) すでに学区教育長の職にある者。

ここにみる限り、資格要件は決して高いものとは言えない。しかし実際に任命されるのはこの要件を上回る者が多く、大学卒業者が全体の63%を占めている²⁰⁾。

学区教育長は州教育委員会によって任命される州教育委員会の職員である。従ってその責務と権限は州教育委員会によって決定され、学区教育長は州教育委員会の名によって教育行政の全般的監督を行い、州教育委員会に対して責任を負っている。学区教育長は学区教育委員会の職務上の委員であり、郡教育委員会 (county school board) の職務上の議長であるが、郡あるいは行政区の当局に関しては、それらが学区教育長の給与を通じてその活動に影響を与えるという意味以外には、直接的な責任はない。行政区の教育委員との関係では、学区教育長は法律や州教育委員会規則が規定していない事項について助言を与えることができるだけである。郡及び行政区の教育委員会に関して学区教育長は何らの直接的責任を有しておらず、それらの教育委員会も学区教育長に対して責任を負っていないため、教育行政に関する統一的な活動をとる方法はきわめて限られたものとならざるをえな

い。

4. 市教育行政制度

ヴァージニア州の市教育行政は、市会 (City Council)、市教育委員会 (City School Board)、市教育長 (City Superintendent of Schools) の3つの主要な機関からなっている。

まず市会は、(1)市教育委員会の委員を任命し、(2)市教育委員会の予算案を採択し、課税し、その支出を行う、という2つの方法で市の教育行政に参加している。教育関係事項についての最終的な統制権は財政権限を握る市会の手握られていると言えよう。ところで市会が市教育委員会委員を任命するという方法は、当時においてもすでにほとんどの市では採用されていない古い手法であった。こうした方法に対する批判は次の4点に要約されるが、これらはヴァージニア州で採用されている手続きに対する批判とみなすことができるので紹介する²¹⁾。

- (1)教育行政に関する責任をひとつの委員会(市会)に過重な責務が集中する欠陥を軽減するために第2の委員会(教育委員会)を選出して住民に委ねることには何のメリットもなく、かえって大きな損失がある(括弧内は引用者)。
- (2)市会の選挙と活動には政治的影響力が大きな要素として含まれており、市会が教育委員を任命する際には必ずその影響力の一端が行使される。委員の任命が市会議員から迫られる政治的恩義によって多かれ少なかれ影響を受けることがしばしばである。
- (3)市会は専ら市の問題に関心を集中しているが、市の教育は市の関心事であると同時に少なからず州の関心事である。
- (4)教育委員会は、市の公立学校の維持及び発展に必要な経費を決定し、必要な税金を課税する権限をもつべきである。そのためには教育委員が住民から直接に権限を与えられ、住民に対して直接に責任を負っていなければならない。

市教育委員会は、法律(改正令第782条)により、年1回あるいは必要な場合には複数回、市会に対して必要経費の概算を提出することを義務づけられている。しかしこの財源が与えられるか否かはあげて市会の判断に委ねられている。この判断が政治的要因に左右されていることは容易に想像されるが、このことは教育行政の物質的基礎が政治的判断に委ねられていることをも意味している。

各市の市会は当該市内の各学区に3名の教育委員を任

命し、市教育委員会を設置する。委員の任期はそれぞれ3年で、毎年1名が改選される(改正令第780条)。学区は通例都市の区(ward)あるいは複数の区をあわせたものと重なっている。ヴァージニア州では、2都市が各1学区から構成され3名の委員を有する教育委員会をもっている。6都市は2学区で6名からなる教育委員会、8都市は3学区で9名からなる教育委員会、3都市は4学区で12名からなる教育委員会をもっている。

5. 市教育長

市教育長は学区教育長と同じく4年の任期で、州教育委員会によって任命される。この方法はユニークなもので他州のそれとは異なっており、多くの批判を招いている。主な批判点は次のようなものである²²⁾。

- (1)市教育長は、自らの選任とテニユアを州教育委員会に、給与の一部を市会に、教育行政に関する援助を市教育委員会に、それぞれ依存するという、責任を分断された地位にある。このため効率的な行政執行は望めない。
- (2)市教育長の任命は必ずしも市教育委員会の承認をえて行われるものではない。従って、地域的な反対にあうこともあり、職務に就く段階ですでにハンディを負うことになる。
- (3)市教育長と市教育委員会のあいだに権限と責任の明確な区別がない。このため、教育計画の実行、教育長給与の増額など、さまざまな点で事務の遅延・停滞が生じる。

以上、ヴァージニア州の教育行政制度を概観したが、それがきわめて複雑で、責任の所在が不明確となる一方、地域住民の意思からは遠いところにおかれていることは確認できよう(ヴァージニア州の教育行政制度を図に簡単に示した)。ヴァージニア州ではこうした制度を改革すべく調査・検討を行い改革案を作成した。この案が教育行政制度改革の基本方針となったものであるが、次章ではこの改革案をみよう。

III ヴァージニア州教育行政制度改革

1. 現行制度への批判

具体的な改革提案をみる前に、現行制度への批判を整理しておく。

第1に、現行制度下ではさまざまな教育委員会とさまざまな職員が複雑に配置されており、これが教育システ

ムを効率的に運営する (administer) ための統一的な努力を不可能としている。

第 2 に、第 1 点と深く関連することであるが、教育行政に関する責務と権限、責任と権威 (authority) が複数の機関に分割されて配分され、事実上それらを確認することが不可能となっている。行政責任の位置が不明確で、結局、住民に全般的な責任を直接的に負う機関が存在しない。

第 3 に、学区や郡の住民は教育行政・教育統制に直接的・間接的に参加することから疎外されている。

第 4 に、教育行政への参加の欠如が、住民の学校に関するアパシー、無知、無視を生み出している。

第 5 に、学区教育長が州教育委員会によって任命され、州教育委員会に責任を負うということから、学区教育長と当該学区の教育当局との効果的な協働関係が樹立しえない状況が生まれている。

最後に、学校の運営をわけもっている行政区の教育委員と学区教育長は、住民に対して直接に責任を負っていないから、教育税を徴収し、住民に責任を負っている郡の教育監督官に比べて、地域教育の援助 (local school support) に関して不利な立場におかれている。

2. 改革提案

以上のような批判の上に以下のような制度改革提案がなされた。それは「郡教育行政を簡素化し、より民主的とし、より効率的にするために、他の州の経験を活かし、最善の水準にしたがって」²³⁾提言されたものであった。以下、提案の内容を簡単に紹介する。

a. 郡教育行政

第 1 に、教育行政に関してはすべての学区を廃止する。

第 2 に、現行の学区教育委員会 (School Trustee Electoral Board)、行政区教育委員会 (District Board of School Trustees)、郡教育委員会 (County School Board) を廃止し、これらにかわって各郡に郡教育委員会を設置する。新しい郡教育委員会は、全郡を一選挙区として、郡住民の公選によって選出される 5 名の委員によって構成される。ただし同一の行政区 (magisterial district) から複数の委員が選出されてはならない。委員の任期は 5 年とし、毎年 1 名を改選する。教育委員は、政治選挙とは別の、特別な教育選挙 (special school election) によって選出されるものとする。任期途中で委員の空席ができた場合には、巡回裁判所判事の任命によってこれを補充するものとする。

第 3 に、新しく設置される郡教育委員会は、適切な教育行政を実施するために必要なあらゆる権限と責務を与

えられ、州法と州教育委員会規則にのみ拘束される。郡教育委員会には、その判断に従って学校を運営する完全な権威 (full authority) が与えられ、同委員会は教育システムの適切な運営に関して、州及び郡住民に対して責任を負うものとする。

第 4 に、教育行政の適切なる運営をはかるため、郡教育委員会は教育行政の長 (chief administrative and executive officer)、すなわち学区教育長を選出・任命する権限を与えられるものとする。しかしながらその任命は州教育委員会が作成する候補者名簿の中から行われること、州教育委員会の承認をえること、という制限を設ける。郡教育委員会は、居住地の別に関わりなく学区教育長を任命することができるものとする。学区教育長の最低給与は年 2000 ドルとする。

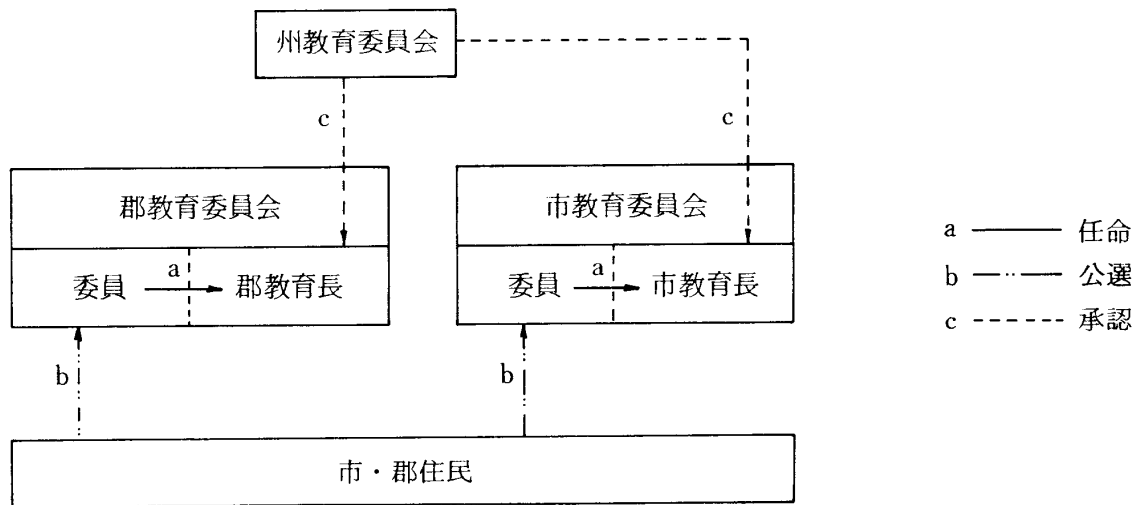
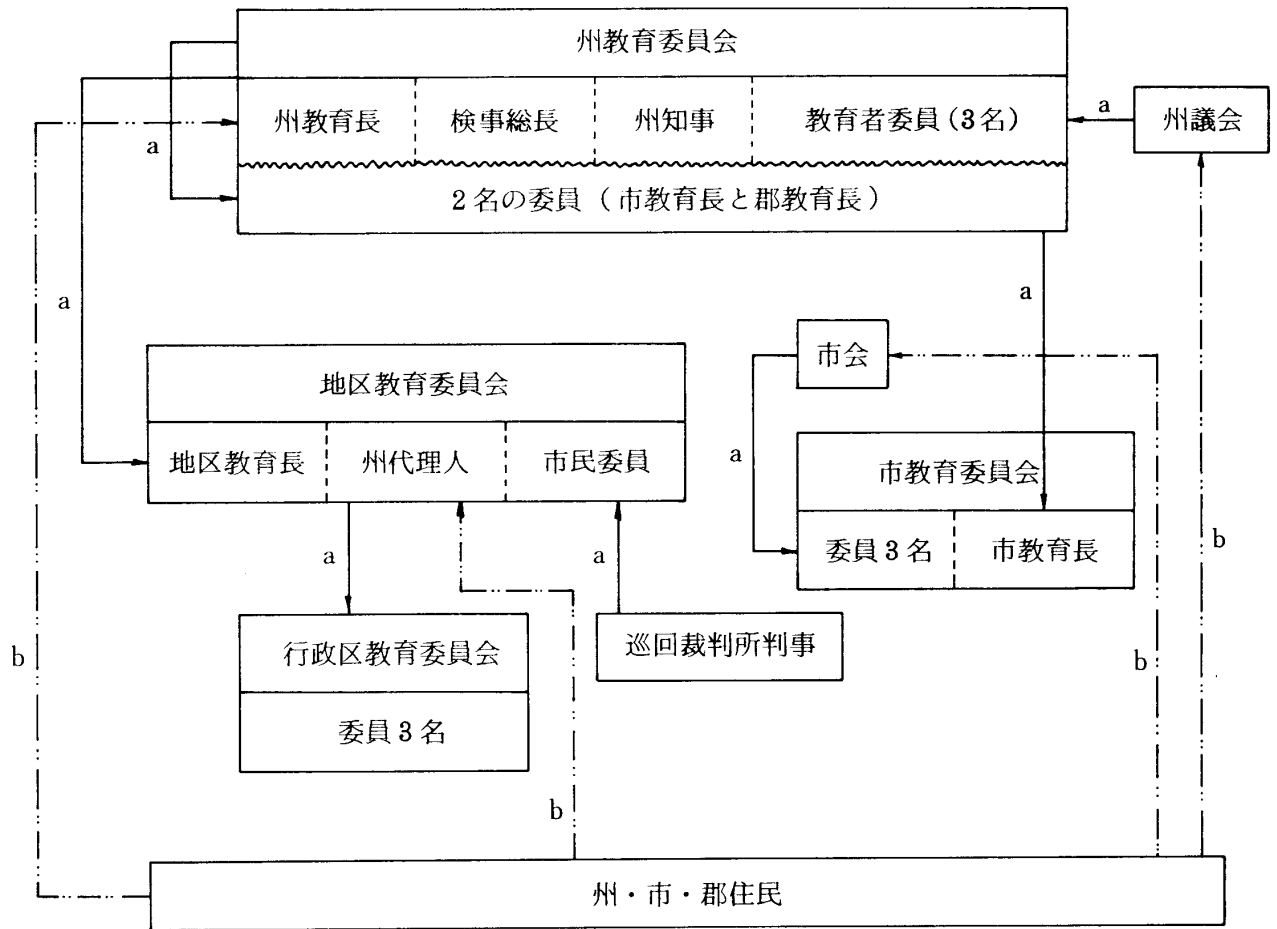
第 5 に、郡教育委員会はその機能を立法的・司法的なものに限定し、専門的知識・経験・判断を含め、経営的・行政的性格のものについては教育長に委譲する。特に、教育課程、教科書の採択、教員の採用と配置などの事項については、これを教育長に委譲せねばならない。教育長は郡教育委員会のすべての会議に出席し、自身のテニユアと給与に関するものを除くすべての事項の審議に参加するが、議決権はもたない。特別な場合を除いて、教育長による指名 (nomination) なく、教師その他の職員の任命・昇進・異動・解任が行われることはない。これら職員はすべて学区教育長の権限の下におかれる。

第 6 に、州教育委員会は学区教育長の職に就くべき者の最低基準を設定する。ただし以下の者は学区教育長とはなれない。

- (1) 3 年間の教師、学校監督、教育行政の経験のない者。
- (2) 師範学校あるいは一般の大学で 2 年間の教育を受けていない者。
- (3) 現行の教員資格 (Normal Profession Certificate) と同等の資格を有していない者。

第 7 に、郡教育委員会は、法の規定の範囲内において、郡内の学校を適切に維持するための予算を決定し、教育目的の課税対象となる郡内の全財産に対する税金により徴収される税額を決定し、郡内の経常的維持経費と学校援助に要する郡財源をまかなう税金の徴収を郡教育監督官に求める、最終的権限を有する。郡教育委員会は州及び郡の財源を郡内の教育機会の均等化にとって最善の方法で配分するものとする。

最後に、以上の教育行政制度改革を可能とするように、州憲法、州教育法を改正する。



a ——— 任命
 b - - - - 公選
 c ····· 承認

b. 市教育行政

市教育行政についても前述した現行制度の問題点をふまえて、以下のような提案がなされた。これを簡単に紹介する²⁴⁾。

- (1)州憲法及び州法を修正し、市教育委員会委員の選出を住民の公選によるものとする。
- (2)人口25,000人未満の市では、教育委員会は全市を一選挙区として公選される5名の委員からなるものとし、任期は5年とし、毎年1名を改選する。
- (3)人口25,000人以上の市では、市会の決定にしたがい、教育委員会は全市を一選挙区として公選される5, 7, 9名の委員からなるものとし、任期は3, 5, 7年, 1, 2, 3年毎に1名を改選するものとする。
- (4)市教育委員会は、現在法的に与えられているすべての権限と責務を踏襲し、さらに市会に与えられている教育関係の責務及び権限をもあわせもつものとする。そこには法の制限内ではあるが、教育税を決定する権利、公立学校の維持及び発展に必要な財源の支出を求める権利などが含まれる。
- (5)州憲法及び州法を修正し、市教育長の任命は州教育委員会の承認を得るか、あるいはその作成する候補者リストの中から、市教育委員会によって行われることとする。
- (6)市教育委員会は小委員会 (standing committee) による運営をとりやめる。
- (7)市教育委員会はその活動を立法的・司法的なものに限定し、教育行政の専門的・経営的な機能については、これを行政官である教育長に委任する。
- (8)教育長は市教育委員会のすべての会議に出席し、自らのテニユアあるいは給与に関するもの以外のすべての活動に参加する。ただし議決権はもたない。
- (9)教師、学校監督官、学校長、学校の管理人、その他あらゆる学校職員の任命は、教育長の指名と勧告によってのみ、市教育委員会が行い、これら職員はすべて教育長の権限の下におかれることを法定する。

以上の提案はほぼそのままのかたちで法定され、この方針にしたがった制度改革が行われた。この改革の結果をヴァージニア州の教育当局は以下のように評価している。

1922年9月に施行された「郡単位法 (County Unit Law)」により、行政区にかわって郡が教育行政の単位となり、郡教育委員会はいくつかの独立した行政区教育委員会を継受することとなった。教育行政の機能単

位は従来の約700から約150に削減され、教育委員と教育関係職員の数も約2000名から約500名に削減された。本法によって、人事と行政一般が簡素化されたのみならず、行政活動の直接性と迅速性も助長された。特に、本法によって郡教育委員会に優秀な人材が確保されたことは誇るに足る成果である。このことは、簡素化とともに、地方教育行政の改善に大きく寄与するものであった²⁵⁾。

改革の結果として確立された教育行政制度は現行の典型的な教育行政制度(教育委員会制度)と同型のものであった。そして教育長には学校監督という従来の職務に加えて、教育システムの行政的・経営的管理の職務が集中的に委ねられることとなった。そこで重視されたのは当時のアメリカで力をもっていた前述のビジネス・メソッドであり、効率性であった。ところでヴァージニア州は例外ではなく、こうした傾向は全米的なものであった。次章ではそうした例をいくつか、ごく簡単に紹介する。

IV その他の州・市の教育行政制度改革

1. ケンタッキー州

ケンタッキー州教育長の報告書²⁶⁾から、同州の従来の教育(行政)制度の問題点と改革の要点を整理する。

まず、郡教育長が政治的選挙によって政治的に指名されていたことが指摘される。このため、教育行政が政治的な思惑に左右される傾向が生まれる。しかも多くの郡教育長は十分な養成を受けておらず、職務に必要な行政能力や教育的指導力に欠けている。教育長が支配的な政治マシンの一員であり、その選任をマシンの力と支援によっていることも多い。その場合、教育長は必然的に政党政治に巻き込まれ、教育に関する郡内の意思を分裂させる、あるいは部分的な意思を代表することになる。

教育長を政治的に選任する従来の方法は、教育長の能力水準を高めるよりも、政治的諸勢力の關係に敏感な教育長を生むことになったと言えよう。

これに対し、市教育長は市教育委員会によって任命され、そのほとんどが大学卒業で占められ、このことが教育行政の質に影響を及ぼしている。報告書はこの他にもいくつかの要因をあげて郡と都市の教育条件の格差を批判し、教育機会均等の観点から、特に郡教育行政を効率化することが課題であると指摘する²⁷⁾。

教育長の仕事について報告書は、学校経営に多くの時間を費やし、自らの事務所にいる時間がきわめて短いと指摘する。しかも事務所にはいない時間に教育長は学校監

督をしているわけではなく、他の仕事をしていると批判する。さらに職務に関する記録が不備で、実際に何が行われたのかがわからない状態にあるとも指摘する。ただしその批判は教育長に向けられるよりは、貧弱な給与と、記録の整備を行うアシスタントが用意されていないなど、劣悪な労働条件に向けられる。こうして教育長給与の増額とその労働条件の改善が改革の日程にのぼる。

以上の問題点を指摘した報告書はおおよそ次のような改革案を提示する²⁸⁾。

- (1)郡教育長を専門職として確立し、政治的影響から自由にする。このことによって教育行政の質の向上をはかる。
- (2)郡全体を一選挙区として公選される5名の委員からなる郡教育委員会を設置する。これは市教育委員会が市の教育当局であるのと同様、郡の教育当局として機能する。教育委員の選出は政党の大会(convention)や予備選挙(primary)によってではなく、届出(petition)によって行われる。教育委員会は、居住地や政治的信条に関わりなく教育長を任命する。
- (3)教育長の資格要件を従来よりも高く設定する。学問、行政、学校監督についての十分な資格を持たない者は教育長にはなれない。
- (4)教育長の給与を引き上げる。
- (5)教育長の職務専念義務を明確にする。
- (6)教育長は政党政治に参加することを許されない。これに反した場合、自動的にその職を逐われる。
- (7)教育長は教育委員会の専門的助言者、学校の専門的経営者(administrator)となる。

以上のことから、ケンタッキー州においても教育行政制度改革のポイントは現代的な教育委員会制度の確立にあったことがわかる。

2. メリーランド州

ここでも調査委員会の報告書から改革の要点を整理することとする²⁹⁾。

報告書はまず州教育長について、その職務の評価は効率性を基準として行われると述べる。そして現在の状況は施設の不備を考慮すればかなり高い水準にあると結論するが、その要因は現代的なビジネス・メソッドが導入されていることであるとされている³⁰⁾。もちろん状況が満足すべきものでないことも指摘され、教育長の養成制度の充実、スタッフの増員などが必要であるとも述べられている。

次に報告書は郡教育長について、それが住民の支持と関心を拡大し、その教育に関する意思を組織し指導すべきことを求めている。さらに郡教育長は教育委員会の財務担当官(secretary-treasurer)、ビジネス代表(business representative)、執行官(executive agent)でもなければならないとされ、教育行政の全般に通じた専門家であることを求められている³¹⁾。しかし現行の教育委員会は政治的に構成されており、政治家は教育長職をひとつの「官職(spoil)」とみている³²⁾。このためその職務にふさわしい人物を教育長に選出することが困難となり、教育行政の効率性も損なわれている。従って、教育委員会を政治的基盤から引き離して教育的基盤の上におき、財政的にも独立させ、専門的職員を十分に配置することが改革の柱となる³³⁾。やはりここにも教育長職を専門職として確立し、教育委員の素人性に対置する発想をみてとることができよう³⁴⁾。

V 教育行政制度改革の原理（市政改革との併行性）

以上、アメリカにおける教育長が従来の教育監督官としての性格に加えてビジネス・マネジャーとしての性格をもつようになった発展の第2段階を検討した。それは独立の職員に分有されていた教育行政関係の職務が教育長に集中される過程であり、教育行政制度が簡素化・集権化・系列化される過程であって、市政一般の改革と併行して進行するものであった。

ヴァージニア州などの改革にみられるように、複雑で、政治的状况に影響されやすく、住民意思からは遠いところに存在した教育行政が、公選制教育委員会が任命する教育長に委ねられることで住民による統制に服するものとなるのが、期待以上の確信をもってめざされていた。そこでは科学的管理法に代表される企業経営のメソッドが効率的・経済的な行政執行を実現するものとされたが、このことは同時に、行政が政治(意思決定)とは分離され、それ自身で価値選択・価値判断を行うことなく「科学的」・効率的に執行されうるといふ、市政改革原理が教育行政の場面においても改革原理として機能していたことをも示している。

ところで、市政改革が生み出した選挙制度、政治・行政機構は、その原理・理念に反して、あるいはそれを隠れ蓑として、白人中間層の利害を体現する階層的性格を色濃くもつものであったことはつとに指摘されるところである³⁵⁾。それは、全市を一選挙区とする選挙制度によって「共通利害」の名の下に、地域における利害対立を否定・排除し、少数者の利害を「特殊利害」として排除す

るとともに、政治から「分離」された「中立的専門職」である市支配人に「共通利害」の実現を任せるという構成をとる。ビジネス・メソッドの導入とその重視は、行政執行の専門化・高度化を背景としながら、逆にそれを過度に強調して意思決定機関の素人性を批判的に検討の対象とする。結果、意思決定過程における利害対立は「中立的専門性」への信頼の裏面として排除され、住民意思は意思決定過程から疎外される。さらに、行政権の集中は専門的知識・情報の集中の結果であると同時に、これを促進し、意思決定を実質的に左右するに至る。ここにおいて住民意思は政策決定から疎外され、その疎外は二重のものとなる。

教育行政（教育委員会制度）改革においても事情は同様で、教育長のビジネス的性格の強化・強調により、教育委員の素人性が批判的検討の対象とされ、情報・知識の独占は教育長（教育行政専門職）による意思決定過程の実質的支配を招来する。教育行政制度の改革は、その簡素化・集権化・系列化によって、こうした専門家による効率的・経済的行政執行を可能ならしめるものであり、市政改革原理が教育場面において現実化したものであったと言えよう。そしてこの過程は教育行政の効率的・経済的執行を第一義的目的とする「効率性崇拜」の教育行政研究の動向と相補的に進行するものであった。

しかし地域における利害対立がさらに激化し、少数者の利害が社会的・政治的な力をもって表明されるようになると、政治的方略としてではあれ、これらに対応することが求められるようになる。これにともなって教育長（そして市支配人）に求められる「中立的専門性」の質にも変化が求められる。すでに実質的には意思決定過程（政治）に参加していた行政長であってみれば、その事実を追認するかたちで政治的指導性の発揮を求められるようになるからである。しかしその場合にも、行政官は自ら「コミュニティ・リーダー」と称して、公式に政治に参加することを認めない³⁶⁾。ここでも政治と行政を峻別する市政改革原理が名目上保持されているのであるが、そのことが意思決定過程を「非政治化」し、行政の「政治化」現象の顕在化を予防する機能を果たすことになる³⁷⁾。しかしこの点については本稿の対象ではないので別稿に譲ることとしたい。

<注>

- 1) 藤本典裕①「アメリカの市政改革と教育委員会制度改革——市支配人と教育長の誕生——」『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要』第6号, 1987年, ②「アメリカの市政改革と教育委員

会制度改革(2)——教育長の法的地位の確立——」『東京大学教育学部紀要』第27巻, 1988年, ③「アメリカの市政改革と教育委員会制度改革(3)——市支配人制度の成立と変容——」『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要』第9号, 1989年。

- 2) この三段階とは、特定領域の専門職員 (expert) としての教育長, 行政経営の専門家 (administrator) としての教育長, 総合的な行政専門職 (profession) としての教育長, の3つである。藤本典裕前掲論文①②を参照。
- 3) White, L.D.W. "The City Manager" University of Chicago Press, 1927, p.298.
- 4) Childs, R.S. 'How the Commission-Manager Plan Is Getting Along' "National Municipal Review", Vol.4, July, 1915. p.372.
- 5) White, op.cit. p.301.
- 6) White, op.cit. p.149, p.235.
- 7) サクラメント市憲章第3条。「支配人は地方政府の行政の長である。彼は、政治的信条に関わらず、行政的能力のみにしたがって、議会により選出される。」
- 8) 倫理綱領は1924年に制定された後、数次にわたって改正され、市支配人の性格規定も変化しているが、政治・行政二分論を中心とする市政改革原理は存続している。この点については藤本典裕前掲論文③を参照。
- 9) Young, H. "In Pursuit of a Profession : A Historical Analysis of the Concept of 'Professionalization' for the American Public School Superintendency, 1865-1973" Doctoral Dissertation, The Pennsylvania State University, 1976, pp.209-210.
- 10) Strayer, G.D. & Thorndike, E.L. "Educational Administration" p.258. cited in Callahan, R.E. "Education and the Cult of Efficiency" University of Chicago Press, 1962., p.155.
- 11) 内容の詳細については Callahan, op.cit. 参照。
- 12) Spaulding, F.E. "School Superintendent in Action in Five Cities" Richard R.Smith Publisher, Inc. 1955. p.382.
- 13) Spaulding, F.E. 'Application of the Principles of Scientific Management' in NEA "Journal of Proceedings and Addresses" 1913.
- 14) Ibid., p.274.
- 15) Bobbitt, J.F. 'The Elimination of Waste in Education' "Elementary School Teacher", Vol.XII. No.6, February, 1912.
- 16) 当時の教育行政理論を詳細に紹介・分析したものととして中谷彪『アメリカ教育行政学序説』泰流社, 1988年を参照。
- 17) The Virginia Education Commission and the Virginia Survey Staff "Virginia Public Schools : A Survey of a Southern State Public School System", World Book Company, 1920., p.20.
- 18) Ibid., pp.22-23.
- 19) 7段階からなる教員資格の第5段階あるいは第6段階に相当し、資格要件としてはかなり低い。詳細については Ibid. 第9章を参照。
- 20) Ibid. p.387. Table 115.
- 21) Ibid. pp.263-264.
- 22) Ibid. pp.267-268.
- 23) Ibid. p.259.
- 24) Ibid. pp.261-262.
- 25) "Annual Report of the Superintendent of Public Instruction of the Commonwealth of Virginia with Accompanying Documents, School Years 1921-22 and 1922-23" Vol. VI. No.2. October, 1923. pp.26-27.
- 26) "Report of the Superintendent of Public Instruction of

- Kentucky for the Two Years Ending June 30, 1921”
- 27) Ibid. p.7.
- 28) Ibid. pp.8-9.
- 29) Flexner, A. & Bachman, F.P. “Public Education in Maryland : A Report to the Maryland Educational Survey Commission”, New York General Education Board, 1921.
- 30) Ibid. p.24.
- 31) Ibid. p.42.
- 32) Ibid. p.43.
- 33) Ibid. p.163.
- 34) 紹介した州の他にも多くの州で同様の改革が行われているが、ここで取り上げることはできなかった。別稿を期したい。
- 35) 藤本典裕③参照。
- 36) 国際市支配人協会 (International City Managers' Association, ICMA) の1952年倫理綱領 (The City Managers' Code of Ethics) は支配人をコミュニティ・リーダーと位置づけてい

- る。しかし「支配人が党派的な意味で政治的リーダーシップを発揮することがあれば、それは議会=支配人制を根本的に変更または破壊することになる」との批判にみられるように、政治と行政を峻別し、意思決定機能を議会に限定する構成は崩れていない。Pope, H.G. 'Is Manager a Political Leader? —— No' "Public Management" February, 1962. p.33.
- 37) 市支配人についてはすでにこの過程を検討した。藤本典裕③参照。

<付記>本稿は日本学術振興会特別研究員として文部省科学研究費補助金 (奨励研究(A)) の交付を受けた研究の一部である。

(指導教官：牧 証名教授)