

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—

東京大学教育行政学研究室 藤 本 典 裕

The Reform of Municipality and School Board in America (2)

—The Establishment of Superintendency—

Norihito FUJIMOTO

City council and school board have grown in the same process. At first, both of them were included among the many functions of so-called 'town-meeting'. Town-meeting had all the powers; legislative, administrative and judicial, and covered the whole public affairs of the community, which also included education. So education was only one of the functions town-meeting dealt with, and didn't have its own organ nor staff.

As the functions grew complicated and technical, it was required to select some members and to leave them the administrative power. Those members were 'selectmen'. They were the origin of later standing committee of the city council.

Then the standing committee on education was separated from the city council and turned into the school board. But the school board didn't have any administrative officer, and so did the city council. Because of this, they grew in number and had difficulty and delay in administering process.

So naturally it was sought to reduce the members of legislative committee and to employ an officer who served, under the direction of the committee, as the head of administrative staff. This officer is 'city manager' in municipalities and 'superintendent of schools' in school boards. City manager and superintendent were expected to overcome the defects of 'commission' form of city council and 'committee' form of school board, respectively.

Both city manager and superintendent have their origins in the 'Municipal Reform'. They were created after the principles of the Reform. The principles are summarized into following three points. (1) The myth of 'separation'; separation of administration from politics, of education from politics. (2) 'Common' interest; belief in the existence of common interest of the community. (3) 'Neutral' profession; neutral exercise of administration, separated from politics, by professional officer.

The Municipal Reform guided by these three principles, however, was the 'administerizing' process of politics, through the 'apoliticalization' of administration. And, in fact, it represented and realized, under the name of 'neutrality', the interests of white-middle Americans. 'Popular control' concept inherent in town-meeting was preserved as 'layman-control' concept opposed against 'professional-control' of administration by administrative 'profession'. And 'layman' was substantially forced to be under the control of 'professional' decision-making and exercise. Municipal Reform represented this turnover of the tables; popularity and professionalism.

Superintendent and city manager were born as 'experts', through 'administrators', grew into 'professions'. In this paper, as the second step of the study, I tried to clarify the establishment process of superintendent as 'expert'. By examining the change of provisions of state laws, I clarified that superintendent was established as 'educational expert'. He was the supervisor of schools, leader of teachers, educator, but not so much an administrator. (He sometimes even taught.)

Superintendent and city manager didn't remain 'expert'. But the development of them

afterwards will be dealt with in my next paper.

Note: I've already theoretically summarized the development process of city manager and superintendent in the other paper. So this paper is the second step of my study, but the first as positive one.

I はじめに

著者は前稿¹⁾において、アメリカの市政改革と教育委員会制度改革の動向を、主に両者の制度形態の変遷に着目して整理・分析した。その際、市支配人²⁾と教育長の誕生とその変質をとらえて、現代的な市政および教育委員会制度の確立を示す指標とした。両者は town-meeting, selectmen の制度を経て、委員会 (commission, committee) 制度へと発展し、その欠陥が指摘されるとともに、これに対処すべく案出されたものであった。それは地域住民の代表性を確保した上で効率的な行政執行を可能とするものとして期待された。支配人と教育長は「素人である立法部に責任を負う、専門的訓練を受けた専門職という性格を共有する」³⁾ものであった。

ところで両者は、いわゆる市政改革期にその改革原理を具体化するものとして誕生した。前稿ではこの原理を①「分離」神話②「共通」利害③「中立的」専門性の3点に整理した。考察の結果、改革は政治と行政、政治と教育を「分離」して行政を「非政治化」し、地域の「共通」利害を強調して、その実現を「中立的」専門性を有する行政の専門家に期待する政治の「行政化」の過程であったこと、それが実質的には白人中産階級の利害を体现するものであったこと、が示された。改革の前提に、意思決定 (decision-making) とその執行 (exercise) を明確に分離しようとの考えが存在したことは言うまでもない。改革により、前近代的 town-meeting による民衆統制 (popular-control) は、行政の専門家としての profession に対置される素人 (layman) による統制として観念的には保存されながら、実質的にはこの professional なるものへの従属を強いられることになる。この主客の転換期が市政改革期であった。

前稿は支配人と教育長を生んだ要件、その原理を共通のものにとらえ、それらの差異については「教育」行政であるが故に一般的傾向を強化するものとしてのみ記述した。また市政、教育委員会、両制度の変遷も、形態上の変化を全米的傾向として記述するにとどまり、具体的検討は行えなかった。本稿は教育長の法的地位の確立を対象に、前稿で抽出した原理の検証を試みる。まずオハイオ州、コネティカット州、ニューヨーク州の3州を選ん

で各州の法令の変遷を整理し、次に20世紀初頭に行われた調査の結果を基に全米的傾向を確認する。前2者を選択するのは、法令の改正が頻繁で、教育長職の誕生を比較的明確に跡づけることが可能であるためである。またニューヨーク州については、教育行政の分権的性格が学区教育長 (district superintendent) という形態をとって表現されていることに注目した。これは1970年代以降教育長を学区のリーダーと位置づけ、これを通じて住民の教育意思を反映させ、行政の応答性を高めようとの動きに、少なくとも形態上、類似している。教育長職の性格変化を検討する上で注目すべき事象であると思われる。

II 教育長の法的地位の確立⁴⁾

A オハイオ州

1. 州法規定

1802年に制定されたオハイオ州憲法の第8章は教育に関する規定であったが、これを受けて州教育法が制定されたのは1821年のことであった。同法は無償の学区学校 (free district school) の設立について規定しているが、設立するか否かは州内の各タウンの住民の判断にまかされた。同法はまた各タウンに学校委員会 (school committee) をおくことも規定している。委員は各タウンに居住する戸主 (house-holder) で、任期は1年、タウン住民によって公選される。委員数は3名であった。

次に1831年法は学校理事 (school directors) について規定している。法によれば学校理事はひとつの政治的統一体 (a body politic) であり法人格を有する。これは前記学校委員会と同様の組織で、現行の教育委員会の前身的存在である。ところで1831年法は学区毎に特別な職員をおくことを規定していた。この職員は学区内に居住する4歳から21歳までの白人青少年のリストを毎年作成し、これを郡の会計監査官 (county auditor) に報告することとされた。これは後にタウン教育長となる。

1837年に州教育長が創設されると、これを受けて翌1838年に教育法が制定された。同法は地方の教育の質の向上を重視し、タウンにおかれた前述の職員をタウン教育長とする旨規定した。タウン教育長の職務は次のようなものであった。

- a. 毎年、学区内の全学校を訪問すること

- b. 教師の記録を監査すること
- c. 学校経営を観察して教師に助言を与えること
- d. 学校理事が職務を怠った場合、これを代行すること
- e. 学校理事に欠員が出た場合、臨時にこれを代行すること
- f. 児童・生徒のリストを作成すること

以上からわかるようにタウン教育長の職務は主として教育活動に関わるものであり、いわゆる行政的性格⁵⁾のものは臨時的に行うにすぎない。これを教育長の発展の第1段階、エキスパートとしての教育長と呼ぶ。

さてオハイオ州ではこの後タウン教育長の権限は縮小され、学校理事の権限が復活する。これは、教育長の初期段階では教育委員会が実質の権限を有しており、専門的事務執行者を別に設置する必要を生じ実際に設置していながら、権限の委譲は容易に進まない事実を示している。

1849年法により学校理事は6名に増員され課税権を与えられる。これにより学校理事が市会から独立して教育行政にあたるのが理論上は可能となったが、税額が4ミルに制限されたこともあって税収は不足し、一般財政への依存傾向は継続した。

1853年に新法が制定されタウン内の組織が再編された。タウンはさらに小学区(sub-district)に分割され、各小学区から1名の職員が選出される。この職員と前述のタウン職員がタウン教育委員会を構成する。委員会はメンバーのひとりをして acting manager に任命することができる。その職務は委員会が決定するが、学校の経営(management)と監督(supervision)に限定され、ここでもやはり行政的性格はもたなかった。タウン委員会に関するこの規定は1865年教育法によって州内のすべての市およびタウンに適用されることとなった。

次に1880年法に注目する。同法は1873年法の設けた市の分類⁶⁾に従って教育委員会の組織等を規定する。法によれば第2等級の市には6名の委員からなる教育委員会がおかれる。委員は全市を一選挙区として公選される。ただしすでに3名の委員会を設置している場合や地区代表制(ward membership)を採用している場合はこの限りではない。同法はさらに教育財産を統制する権限(第3971条、第3972条)、教育税を徴収する権限(第3950条から第3960条)など教育財政権を教育委員会に与える規定を設けている。

同法は教育長についても重要な規定を設けている。第3980条によれば、委員会はそのメンバー以外から職員を選出することができる。前述のように教育長の前身と考

えられる職員は教育委員の互選であったから、この職員は教育委員と教育長の機能をあわせもっていた。この両者を分かち、各々を別個の機関に所属させたのが1880年法であった。委員会は教育長と教育次長(assistant superintendent)および学校建築管理者(superintendent of buildings)を任命する権限を与えられた。こうした職務は従来、教育委員の決定によっていたが、同法はこの点も法定している(第4059条)。教育長は毎年、学校経営にとって重要かつ不可欠と思われる情報を委員会に提供し、教育方法や学校経営、その他教育に関する事項について助言および勧告を行うものとされている。1880年法によって教育委員会は自らとは区別されるエキスパート教育長をもつことになった。

1890年義務教育法では、教育長は従来の権限に加えて就学義務の免除、私教育が法の基準を満たしているか否かの判断などの権限を与えられている。さらに教育長が法規定の履行を怠った場合には処罰されることも規定された。これにより教育長の権限は拡大したものの、州法による州当局への従属関係が強化され、州機関としての性格が強まった。

次に1904年法は教育委員の選出方法を改正した。法は2種類の方法を規定し、各市にその選択をまかせている。即ち①2名から7名の委員を全市一選挙区で選出するか②各小学区から1名、計2名から30名の委員を選出する方法である。これにより従来の人口による画一的な分類を排し、各市の実情に応じた委員会を組織することが可能となったと言えよう。同法第4017条のaは各市教育委員会に対して適切な人物を教育長に任命することを義務づけている。教育長の任命を義務づける規定は同法が最初であるが、これは当時すでに一般的となっていた教育長職を法的に確立したものであった。

同法に規定された教育長の職務は以下のようなものであった(第4022条)。

- a. 所管の学校を訪問すること
- b. 教師を指導し援助すること
- c. 生徒の学年を決定(classify)し、進級について管理を行うこと
- d. 委員会に年次報告を提出すること
- e. 委員会に毎回出席すること

こうした職務規定は以後も大部分は継承されている。従ってオハイオ州についてみる限り1904年法をもって教育長の法的地位は確立したことになる。しかし1919年法の規定にも示される通り、オハイオ州の教育行政は人口規模による三分法に回帰し、全市一選挙区制をとる小規模委員会を基本とする体制を整える⁷⁾。そこで次にいくつ

かの市における教育関係規定をみる。

2. 市の法令

シンシナティは1829年に市憲章 (city charter) を許与され、市として州の認定を受けた。この憲章には教育行政についての規定も含まれており、これがシンシナティ市教育行政のスタートとなった。それによれば市教育行政は次の3つの機関によって行われる。

- ①市会：教育行政の中心機関。あらゆる財政事項を担当する。
- ②評議員・監察員会 (board of trustees and visitors)：各地域 (ward) 1名の公選制。教育職員の任命とその組織を担当。
- ③試験官・視学委員会 (board of examiners and inspectors)：評議員・監察員会による任命。教師の試験、教育活動の視察および学校管理を担当。

憲章の規定はいわゆる selectmen 段階の教育行政制度の典型と言えよう。

1850年には教育長を毎年選出する旨規定した法が制定されている。それによると教育長は市の有権者によって公選され、学校を訪問し、教育課程を編成し、規則を作成する。これらはすべて評議員・監察員会の命令によるものである。これは教育委員会の下に、これとは相対的に独立のエキスパートをおき、主として学校の教育活動の指導・助言にあたらせるという教育長の初期形態であった。

次にクリーヴランド市の例を検討する。クリーヴランド市では前述の acting manager 制が採用されていたが「彼らの関心は教授 (teaching) よりもむしろ企業経営 (business) にむかい」⁹⁾教育内容や方法、学校運営などを指導する専門家が求められていた。そこで1856年の教育規則改正の際に「教育長の職務」の項目が加えられ、acting manager にかかわって教育長が登場した。この教育長は主に学校の教育活動の指導にあたるものとされたのは誕生の経緯から当然である。

1868年度のクリーヴランド市教育委員会報告は教育長の職務を列挙しているが、この段階ですでにその性格が変化しているのでここに紹介する。教育長の職務は、

- a. 教育委員会の行政執行官 (executive officer) として活動すること
- b. 教育活動を視察すること
- c. 報告書の書式を定めること
- d. 学校建築を視察し、その状態を報告すること
- e. 教育制度全般にわたり委員会に助言を与えること
- f. 教員会議 (teachers' meeting) を召集すること
- g. 教師の欠員を補充したり、臨時的措置を行うこと

などであった。みられるように教育長の職務は学校建築や教員人事にまで拡大している。また1900年法には教育委員会を立法機関、教育長を執行機関とする旨明記されており (第10章)、現行制度の原形が確立されたことがうかがえる。ただし教育活動の指導・助言以外の職務については依然として臨時的・補助的権能を与えられているにすぎず、教育長がエキスパート段階にとどまっていたこともまた明らかである。

B コネティカット州

コネティカット州の教育関係法規定は1650年にコネティカット植民地の裁判所が定めた法規集 (body of laws) に始まる。法規集の教育規定のなかに次の文言がみられる。

各タウンの selectmen は、その管轄区内において、その同胞および隣人に注意深い眼をむけ (…) 子どもたちが英語を十分に読み、法に関する知識を得ることができるようにするものとする⁹⁾。

また selectmen には子どもを試験し、法の執行を促進する大巾な権限が与えられた。selectmen は教育に限らずタウン内のあらゆる行政執行を担当したから、教育行政は独自の執行機関をもたず、法規規定の実現の一環として以上の意味を付与されるものではなかった。

コネティカット州で教育委員会の前身と考えられるものが誕生したのは1664年のことである。同年、ハートフォード・タウンは教育担当委員会の任命を決定した。この委員会は学校運営を目的として州から与えられた財産の管理・運用にあたるものとされた。委員会の職務はこれに限定され、教育活動にかかわることはなかった。1749年に学校委員会と改称されるが、その職責は変化しなかった¹⁰⁾。

1753年にはグラマー・スクールの運営に関する諸事項を担当する委員会が設置された。この委員会は、財産の管理に加えて、学校の管理・監督の責任を負うものであった。なお委員は住民によって公選された。この学校委員会は1767年に学校教育に関する意見を発表していくつかの提言を行った。そのなかに注目すべき提言がみられる。即ち、

当該委員会は、できる限り早急に、適切な人物を獲得して学校運営の任にあたらせる

というものである¹¹⁾。ただしこの人物を教育長の前身と

みることが適切であるか否かは即断できない。提言は続けて学校施設の充実を語るのみで、教育長職に関連すると思われる文言はみあたらないからである。しかし教育への関心が高まり、学校運営を特別な人物にまかせる考えが生まれたこと、あるいは学校長職に類似したこの役職に教育と学校経営の両機能が期待されはじめたことは指摘されよう。

1789年にこの委員会は再編され、3つの小委員会が設置された。即ち、

- ①基金、会計、証券を監査する委員会
- ②教育関係規則を検討・分類する委員会
- ③入学試験、学校視察を行う委員会

である。この小委員会の設置は、教育委員会組織の歴史中、委員会制 (committee system) と呼ばれるものの誕生であった。しかしこの後、教育事務の多様化・複雑化とともに委員会制の非効率性が指摘され、この学校委員会の職務と権限を見直し、これをより明確に規定することが求められるに至った。

1839年法には委員会の権限として次の文言がみられる。

委員会は1名ないし2名の人物を任命し、その指導と助言の下に、委員会の全権限を行わせ、全職責を執行させることができる。

1841年法にも同様の規定が設けられている。

各学校協会 (school society) は年次総会において1名の書記、1名ないし3名の学校委員会、9名以下の学校監察委員会、1名の会計係、1名の収税係を選任する。これらは各々の事務局をもち、次期総会まで職務にあたるものとする。

ここに言う学校委員会は上述した1839年法の規定と同旨のものである。ところで1841年法には3つの特徴があると思われる。それを整理すると次のようになる。

- ①教育の財政的・物質的側面を担当する学校委員会と教育活動を担当する学校監察委員会を別に設置して両機能を分割していること
 - ②各委員会の権限と職責を詳細に規定していること
 - ③教師の資格認定と監督を重視していること
- 次に1850年代後半に眼をむける。

1855年に、現行の教育関係法を検討し、この簡略化をはかる委員会が州議会内に設置された。同委員会は法改正案を作成するが、そのうち主要な点を紹介する¹²⁾。

まず第1に州当局に集中しつつある教育関係の諸権限

をタウンに返還することが提案される。そのため第2に3名、6名あるいは9名の学校監察員からなる委員会の設置が規定される。これは従来学校委員会と学校監察委員会に分割されていた職務のすべてを所管する。第3にこの委員会は Acting Visitor あるいはタウン教育長を選出することが定められている。これは主に教師の視察を職務とする。さらにタウン教育長は委員会委員以外から選出することが望ましいとされている。ここに委員外に選出され、教育活動を主な職務とする教育長の初期形態が見出せる。

さて各タウンの学校委員会も1856年の法改正によって教育委員会 (board of education) と改称される。従来学校監察委員会のもっていた権限は徐々に教育委員会に移譲され、1859年には最終的にすべての権限が移譲された。移譲された権限は、しかし、教育活動に関するものと財産の管理・運用に関するものに分割され、前者は教育委員会に、後者は selectmen に各々所属するものとされた。タウン段階の教育行政も教育委員会とは相対的に区別される行政担当者にかまされるようになってはいたものの、いわゆる教育長職を設置するには至っていなかったことがわかる。また10以上の学区をもつタウンには、学校監察を行うために特別に人物を選任して小委員会を設置することが認められていた。これによってタウンの教育活動はこの小委員会と selectmen の両者によって監督されることになった。そしてこのことは、これまで学区単位で考えられていた学校監察を、法規定上もタウン単位に集権化することでもあった。1865年法は、過半数の学区の過半数投票によって、タウン内の学区をひとつの学区に統合することを認めている。

同法は翌1866年に改正され学区の統合は義務とされた。統合学区には6名、12名ないし18名の男性からなる学校委員会が設置される。同委員会は学区委員会がもっていた権限を継承したが、あわせて学校を訪問し、教師を監察する acting visitor あるいは教育長を任命することを認められた。

さてこの後学区単位の教育活動が強調され、教育長の名称は1879年法にはみられない。ただしこの間も1866年法の規定は生きつづけ、教育行政の実態は変化しなかった。

教育長の名称は1886年法で復活する。同法第1条および第2条は次のように規定している。

第1条：教育委員会 (…) はその委員以外から acting school visitor あるいは教育長を任命することができる。

第2条: acting school visitor あるいは教育長は acting school visitor に関する現行法の定めるすべての権限を有し、あらゆる職務を遂行し、給与を受けるものとする。

次に1903年法をみる。同法第195条は「タウン教育委員会は投票によって教育長を選出することができる」と規定している。ここでも教育長の選任は依然として承認事項とされており義務ではないが、acting visitor の別称とはされなくなっている。

教育長の選任は1909年法で義務化された。即ち、

すべてのタウンは(…)投票によって教育長を選出、雇用するものとする。

この規定をもって、学区を統合したタウンを単位とする教育行政制度が、教育長をもつ教育委員会制度として確立したと言えよう。ただし教育長の職務は依然として学校監督を中心とし、いわゆるエキスパートを脱していなかった。

C ニューヨーク州

まず1795年法に規定されたタウン教育局長 (town school commissioner) に注目する。局長は学校の維持に必要なあらゆる事項に責任を負うものとされる。具体的には教育上の指導者あるいはカウンセラーとして活動すること、教師の資格認定を行うこと、教育課程を決定すること、教育水準の維持に努めること、財源の配分を行うこと、などをその職務とした。

1812年になると、従来学区毎に3名選出され、学区の教育行政にあっていた評議員 (school trustee) に加えて、新たにタウン教育局長を設置することが規定された。これは実際には学校視察を職務とするもので、1795年法の規定した権限は大巾に削減されている。評議員制の実態に適応した修正と言えよう。しかし局長が視学官と教育政策の立案にあたる教育局員とを兼務することによる非効率から、1814年にはタウン視学官が独立に法に規定されることになる。彼らは教育局と協力して職務にあたることとされたが、職権の分離は便宜的で不明確なものであった。こうした状態は1841年まで続く。

1841年法はカウンティの副教育長 (deputy superintendent)¹³⁾ の設置を規定して上の分離を明確化した。法はあわせてタウンの学校視学官を3名から2名に削減していた。削減された視学官の職務は副教育長によって代行された。従って副教育長の第1の職務は学校を訪問し、

その活動を監察することとされる。副教育長は教育課程、教科書など教育活動について調査を行うほかに、学校建築の状態を調査したり、さらに広く学区全体の教育状況を調査することも期待された。しかし副教育長には学校に対して何らかの変更を命じる権限は与えられていない。副教育長はこの他に、地方の教育関係者や教師に、学校建築、教育活動、教育内容について助言を与え、カウンセリングを行うこともその職務としていた。結局、副教育長は「適切な教育を実施し、教師の人格と資格を高める」(1841年法、第260章第36条第4項)ものとされたと言えよう。

次に1843年法をみる。同法は前述の教育局と学校視学官の制度を排し、これらの機能をタウン教育長に与えるものであった。タウン教育長には次の権限と職責が与えられた。

- a. 学区の編成とその変更
- b. 教育費の配分と支出
- c. 教師の視学と資格付与、および学校訪問と視学
- d. 年次報告の作成と配付
- e. 科料・罰金の徴収
- f. その他法に定める職務 (1843年法第133章)

ところでタウン教育長は(同法によって副教育長から改称された)カウンティ教育長の下におかれた。タウン教育長は公選されたが、カウンティ教育長はカウンティの学校監察委員会によって任命された。このためカウンティ教育長の選出が政治的背景に左右される傾向が生まれ、これに伴ってタウン教育長の活動も政治的色彩を帯びることとなった。こうした事態に対し1847年法はカウンティ教育長を廃止するという回答を示す。タウン教育長制度は存続されるが、タウン規模で行われる教育行政の非効率性はすでに指摘され、より広い視野と権威を備えた州規模の教育行政が求められるようになった。

1854年に、州当局内に公教育部 (Department of Public Instruction) が設置され、州教育長 (Superintendent of Public Instruction) がこれを指導することとされた。州教育長は従来州務長官 (Secretary of State) がもっていた権限を継承して、一般行政から相対的に独立し、さらに学校を訪問して教育内容、学校経営、学校の規律などを調査する権限を与えられた。

1856年にはタウン教育長制度が廃止され教育局長 (School Commissioner) がこれにかわった。局長は公選され、任期は3年とされた。従来のタウン教育長およびカウンティ教育長の権限がすべて局長に継承された。教育局長職はほとんど修正されず1910年まで存続された。

1910年の地方学校監督法 (Rural School Supervision

Act) は教育局長を排し、これにかえて学区教育長(District Superintendent) を設置した。ただしその職務等は教育局長のもので大差なく、実質的にはそれが存続したとみることもできる。ところで同法は1931年に修正され、学区教育長の資格要件を明記しているのをこれを紹介する。これも基本的には1910年法と大差がない。

- a. 年齢21歳以上のアメリカ国民でニューヨーク州居住者であること。ただし他学区に居住していてもかまわない。(就任後は当該学区に居住せねばならない。)
- b. 3年以上学区教育長の経歴をもたない者については、州教育局の認定する大学、州立の教育大学あるいは師範学校を卒業していなければならない。
- c. 州教育局長の実施する教育課程の監察についての試験に合格すること。(1931年法第14章第384条)

このことから、学区教育長には教育活動の監察とその指導が期待されたことがわかる。

次に市教育長について簡単にみておく。都市人口の増大に伴う教育事務の多様化・複雑化は教育事務を独立の機関で処理することを要請する。ニューヨーク州では1864年に州予算を支出してこうした独立機関の創設をはかっている。これによれば、市教育長を設置した場合、市議員1人につき500ドルの州予算が配分されたとされている(1864年法第565章)。この方針は拡大され、人口規模による分類はあるものの、村落(village)にも適用された。

市教育長は誕生当初は事務官と考えられ、教育に関する監督を行うことは付随的な職務とされていた。たとえばヨンカーズ市教育委員会の細則(by-laws)には次のような文言がみられる。

事務官(市教育長:引用者)は教育委員会の議事録と報告書を保存する。事務官は教育委員会の書記である¹⁴⁾。

次にホワイト・プレインズ市の例をみる。ここでもやはり市教育長は基本的に事務官であるとされている。同市教育委員会は1890年以降、以下の決定を行い、教育に関する事項は委員会が直接にこれを行うことを明言している。

教育委員A氏およびB氏を委員に任命し、これに任免権を与えて教師の力量を調査させる。(1890年)
教育委員は絵画、書法、朗読の指導者たらんとする者を指名する。(1895年)
C嬢と接渉して読書法を教育に導入する。(1897年)¹⁵⁾

行政事務的事項についても同様の決定がなされている。たとえば次のようなものである。

教育委員D氏およびE氏を委員として年次報告の作成にあたらせる。(1897年)¹⁶⁾

教育長の職務が委員会の指導の下に行われていたことを示す決定もある。

教育長が粘着テープ1ヤードを購入することを認める。(1896年)

物品の購入については教育委員会の承認を得ることとする。(1897年)¹⁷⁾

以上から、教育長は任命されたにもかかわらず、依然として教育委員が実質的権限を保持していたことがわかる。しかし教育指導者としての教育長の地位を確立することを求める声も高まっている。次の決定がこれを示している。

教育課程の編成は教育長に委任される。教育長はそれを委員会に報告する。(1897年)

教育長作成による来年度の教育課程を承認する。(1898年)¹⁸⁾

同様に、1897年には教科書の採択に関する助言、1898年には生徒の卒業の認定が各々教育長の職務とされ、教育指導者としての教育長のイメージが明確となった。

マウント・ヴァーノン市では1894年に教育長職が設置されているが、同時にその権限と責務についての規則が設けられた。最後にこれを紹介する。規則に定められた教育長の権限と責務は次のようなものであった。

- a. 教師、学校長その他の職員を監督し、その給与表を審査する
- b. 教育委員会の教育関係文書を他の教育機関のそれと交換する
- c. 学校内のピアノ、図書などの設備、備品を調査する
- d. 生徒の出欠などについて毎月学校長から報告を受ける
- e. 毎月、教師の名簿などを教師・規律委員会(Committee on Teachers and Discipline)に報告する
- f. 毎月1度以上、学校を訪問する
- g. 教育委員会の指導の下にコモン・スクールとその教師を統制し監督する¹⁹⁾

マウント・ヴァーノンでもやはり教育長の職務が教育活動に直接かかわるもの、行政事務的性格のもの、の両者にわたっていること、しかしその中心は教育活動の監督にあること、がみてとられよう。

以上、わずか3州についてはあるが、教育長職の誕生と成長を法規定の変化を中心として記述した。これを簡単にまとめておきたい。

いずれの場合も、初期の段階では、教育行政についても一般行政と同じく一般州法の規定を受け、一般行政部局の管轄下におかれていた。(たとえば selectmen)

次第に、地方の教育行政と学校監督を職務とする職員がおかれ、教育委員会の原形とされる委員会が設置されるようになる。

次にこの委員会が小委員会を設置して事務の分担をはかるようになるが、逆にこのことが事務の遅滞をまねく。

これに対応して、事務を単独の職員の下に統合することが行われ、これが教育長の原形となる。(Acting Manager, Acting Visitor)

この単独の職員が教育活動の指導者としての性格を強め、同時に教育委員会は小規模化して、現行の教育委員会制度の基礎が確立する。

これがおよそ20世紀初頭までの流れであるが、次に章を改めて当時の教育長の法的地位、その職務を全米的傾向としておさえておきたい。

III 教育長の職務²⁰⁾

前章では、教育長が法的根拠をもって独立の機関として確立した経緯を3州の例を紹介して整理した。しかし確立当初の教育長は未だ教育行政の全領域にわたる権限を有する段階には至っておらず、学校の教育活動をその主な職務としていた。本章ではこのことを、視野を拡げて、全米的傾向として確認する。ここでは連邦教育局が各州の教育関係法の規定を収集・整理した報告書²¹⁾の記述を素材とする。報告書は全米50都市の教育長に関する法令と教育委員会規則を分析したものである。

まず教育長に期待されている職務をみる。50都市中36都市で、教育長は教育委員会の行政執行官 (executive officer) として位置づけられている。たとえばアイダホ州では「教育長は教育委員会の行政執行官とする」と規定されている。しかしその具体的職務は学校の教育活動にかかわるものを中心に、一般に「行政」という用語からイメージするものではない。たとえば、学校で行われる教育活動について全般的な監督を行うとするもの50、生徒を退学させる、45、学校を訪問する、45、生徒の進

級を管理する、35、などとなっている。いくつかの規定を例示する。

教育長は公立学校の維持および監督を行う (マサチューセッツ州)

教育長は (…) 教育課程、学科目、教育活動、教科書、学習などを全般的に監督する (ケンタッキー州)

教育長は (…) 学校を全般的に監督する (オクラホマ州)

教育長は (…) 学校を訪問し、教師に指導・助言を与え、生徒の進級を管理する (オハイオ州)

タウン教育長は、少なくとも月に一度、学校を訪問する (ヴァーモント州)

しかし学校職員の任免については教育長の発言権は弱い。同報告書は、調査対象とされた1327名の教育長のうち、72%は教師の任命については教育委員会もしくは教師関係の小委員会に具申を行うことを認められているに

表1 教育長の主な職務

Duty	Number of Superintendents Performing
Confer with individual teachers	117/140
Plan teachers' meetings	111
Inspect instruction	107
Direct teachers' meetings	100
Discuss topics in teachers' meetings	99
Initiate new teachers	97
Distribute teachers' loads	97
Suggest professional reading	94
Confer over test results	90
Criticize instruction	88
Establish uniform marking system	84
Suggest devices to teachers	83
Help teachers solve special problems	82
Explain curriculum to staff	82
Enroll teachers in teacher organization	80
Instruct teachers in discipline	76
Confer with principals and supervisors	76
Adjust teacher-pupil differences	73
Examine teachers' marks	73
Inspect daily schedule of teaching	71
Instruct teachers in methods	71
Prepare instructions to teachers	69
Interpret intelligence tests	69
Read literature on curriculum construction	68
Help teachers make out daily program	67
Administer diagnostic tests	67
Give intelligence tests	65
Assist teachers find materials	64

Suggest methods of correlation	62
Make out courses of study	61
Instruct teachers in classroom management	61
Construct list of curriculum objectives	58
Look over lesson plans of teachers	57
Make study of causes of failure	54
Examine textbooks for pertinency to objectives	54
Explain remedial devices to teachers	54
Select list of professional magazines	51
Organize testing program	50
Instruct teachers in scoring and evaluating tests	50
Grade intelligence test papers	47
Assemble list of remedial devices	47

表 2 学校長の主な職務

I. Duties of major importance performed by 75 per cent of principals:

1. Discusses general principles of teaching.
2. Discusses special methods.
3. Suggests how to adapt methods to individual differences.
4. Suggests how to improve pupils' attitudes.
5. Suggests how to improve study habits.
6. Suggests how improve lesson plans.
7. Suggests remedial procedure for weak pupils.
8. Suggests how to organize routine work.
9. Holds individual and group conferences.
10. Sends teacher to visit.
11. Suggests how to improve attendance.
12. Makes special promotions.
13. Instructs janitor.
14. Suggests how to improve discipline.

II. Duties of average importance performed by 75 percent of principals

1. Suggests how to conduct various types of lessons.
2. Encourages professional organizations.
3. Requires pupils to report.
4. Suggests how to use school supplies.
5. Suggests how to improve appearance of rooms.
6. Suggests how to improve daily programs.

III. Duties of major importance performed by 50 percent of principals:

1. Suggests how to stimulate pupils in planning activities.
2. Suggests how to organize subject-matter around large problems.
3. Suggests how to make use of pupils' interests.
4. Suggests how to develop skill of pupils in judging moral situations.
5. Suggests how to improve methods of questioning.

6. Suggests how to improve methods of assigning work.
7. Makes summary of observations.
8. Suggests how to prepare informal tests.
9. Gives standard educational tests.
10. Makes diagnosis of pupils' errors.
11. Suggests how to use outlines for checking pupils' progress.
12. Studies educational tests to improve methods.
13. Instructs how to give standard tests.
14. Discusses estimation of value of teacher's work.
15. Invites superior teachers to report visits.
16. Arranges demonstration lesson.
17. Organizes professional library.
18. Appoints committees of teachers.
19. Makes age-grade tables.
20. Gives group intelligence tests.
21. Gives educational tests to classify pupils.
22. Scores standard tests.
23. Records mental age.
24. Records intelligence quotient.
25. Interprets educational tests.
26. Arranges for physical examinations.
27. Records physical examinations.
28. Makes flexible plan of classification.
29. Discusses minimum essentials.
30. Recommends building improvements.
31. Suggests how to improve health conditions.
32. Discusses methods of estimating pupils' work.
33. Arranges exchange of subjects.
34. Recommends teachers.
35. Give public addresses.

IV. Duties of average importance performed by 50 percent of principals:

1. Discusses with teachers:
 - a. Emphasis on oral and written work.
 - b. Policy of homework.
 - c. Conduct of short period drives.
 - d. Conduct of socialized recitations.
 - e. Use of devices.
 - f. Examination questions.
 - g. Marking of examination papers.
 - h. Professional courses.
 - i. Parts of curriculum to be emphasized.
 - j. Changes in curriculum suggested by professors of education.
2. Makes use of personal notebooks during visits.
3. Presents summarized observations at teachers' meetings.
4. Arranges exchange of visits.
5. Gives demonstration lessons.
6. Uses estimates of teachers for requisitions.
7. Collects materials for projects.
8. Provides summary of rules.
9. Makes parent-teacher programs.

表3 教育長と学校長の職務比較

Types and Titles of Duties Performed	Value	Percentage of Administrators Performing		
		Supt.	H. S. Prin.	El. S. Prin.
I. General Control:				
1. Advise teachers as to polices.	1	94	88	73
II. Executive Management:				
1. Adjust complaints of parents.	1	91	85	83
2. Investigate complaints of parents.	1	90	85	85
3. Facilitate inspection by county and state officers.	1	78	68	39
4. Keep school-day office hours.	1	77	66	61
5. Examine sample of school work sent to office.	2	80	75	66
6. Introduce visitor to teachers.	2	70	79	67
7. Notify parents of child's bad habits.	2	68	70	76
8. Supervise work of P. T. A.	2	40	19	51
III. Personnel Management of Teachers:				
1. Assign teachers.	1	91	82	59
2. Notify teachers of school opening.	1	89	58	45
3. Suggest professional books to teachers.	1	88	85	71
4. Encourage worried teacher.	1	87	88	80
5. Ask advice from teachers.	1	87	87	81
6. Promote cordial relations with teachers.	1	87	85	65
7. Promote cooperation among teachers.	1	85	87	71
8. Suggest current magazine articles for reading.	1	84	80	71
9. Initiate new teacher.	1	80	85	81
10. Confer with teachers on personal welfare.	1	80	80	70
11. Protect teachers from agent.	1	78	71	61
12. Encourage teachers to experiment.	1	71	64	62
13. Rate teachers.	1	59	46	46
14. Discipline teacher.	1	57	42	29
15. Investigate criticism of teacher.	2	89	80	68
16. Encourage teachers to ask for advice.	2	85	85	72
17. Assist teacher secure boarding place.	2	83	72	41
18. Entertain teachers.	2	74	63	57
19. Arrange for attendance at institute.	2	71	52	41
20. Advise teacher on social and moral conduct.	2	70	48	29
21. Provide professional magazines.	2	68	60	44
22. Administer teacher's request.	2	67	64	55
23. Enroll teachers in teacher organization.	2	65	53	41
24. Check school arrival of teachers.	2	62	56	56
25. Recommend professional courses to teachers.	2	61	48	49
26. Check extra work done by teachers.	2	55	55	46
27. Advise teachers on teamwork qualities.	2	55	45	41
28. Help teachers improve community standing.	2	55	55	46
29. Meet teacher at train upon arrival.	2	52	53	41
IV. Personnel Management of Pupils:				
1. Interview pupils referred by teachers.	1	89	95	83
2. Examine teacher's marks.	1	84	80	76
3. Instruct teachers in disciplinary procedure.	1	81	95	72
4. Establish marking system.	1	68	57	37
5. Adjust difference between teacher and pupil.	1	69	88	68
6. Investigate disciplinary cases.	2	86	89	85
7. Adjust pupils' grievances and complaints.	2	86	94	83
8. Instruct teacher in use of register.	2	77	51	83

Types and Titles of Duties Performed	Value	Percentage of Administrators Performing		
		Supt.	H. S. Prin.	El. S. Prin.
9. Decide disciplinary penalties.	2	66	73	71
V. The Curriculum :				
1. Instruct teachers in registration duties.	1	85	77	65
2. Explain curriculum to principals and teachers.	1	73	57	34
3. Construct list of general educational objectives.	1	59	53	49
4. Distribute teachers' loads.	1	78	80	59
5. Check teachers' classroom schedules.	2	81	45	69
6. Help teacher make out daily program.	2	60	41	70
7. Provide teachers sample daily programs.	2	51	53	49
VI. Supervision of Testing and Instruction :				
1. Hold conferences with individual teacher.	1	92	85	85
2. Hold group conference.	1	92	86	85
3. Observe teacher's classroom procedure.	1	91	87	81
4. Discuss aims of teaching with teachers.	1	89	84	59
5. Conduct teachers' meetings.	1	86	87	85
6. Criticize teacher's classroom procedure.	1	82	77	67
7. Plan outline of teacher meeting topics.	1	73	70	59
8. Show teachers how to achieve aims.	1	68	68	67
9. Explain purpose of testing program.	1	66	51	51
10. Help teachers improve written examinations.	1	66	63	44
11. Organize testing program.	1	65	46	54
12. Train teachers to score and tabulate tests.	1	62	49	49
13. Train teachers to give tests.	1	56	42	44
14. Make statistical analysis of test results.	1	55	42	44
15. Prepare plan of supervision.	1	55	63	49
16. Help teachers provide for individual differences.	2	77	71	67
17. Help teachers improve study habits of pupils.	2	69	58	66
18. Suggest desirable changes in ways of assigning lessons.	2	69	50	61
19. Assist teachers find materials.	2	68	63	61
20. Look over lesson plans of teachers.	2	67	45	54
21. Show teachers how to guide pupils into purposeful activities.	2	64	63	59
22. Suggest improved special devices.	2	57	45	49
23. Supervise giving of test.	2	56	57	54
24. Suggest desirable changes as to assigned homework.	2	55	43	37
25. Keep record of visits.	2	54	51	54
26. Suggest how to conduct various types of lessons(e. g., drill)	2	54	41	56
27. Help teachers plan projects.	2	53	39	54
28. Administer group test.	2	51	63	60
29. Compute I. Q.'s or similar relations.	2	47	51	46
VII. Special Services :				
1. Supervise work of librarian.	2	59	57	51
Average.		72	65	64

すぎないことを述べている。また33%の教育長は教師の任命を行うことがあると回答しているが、それは欠員の補充など緊急に教師が必要とされる場合に限られている。

次に教育長の職務について注目すべきことは、調査都市の24%と数はさほど多くないが、教育長が実際に教壇に立って授業を行っているという点である。たとえばノ

ース・ダコタ州は「教育長は学校長として活動することないし授業を行うことを求められる」と規定している。ただし授業を行うのは人口5000人未満の小規模都市に限られており、しかもこのことが教育長の本来の職務の遂行を妨げるものとして次第に批判の対象とされていることも指摘されている。しかしその場合にも、教師の指導

者、学校長として活動することが奨励される傾向は変わらない。

教育内容についても、教科書の採択を直接に行う教育長はわずか3都市にみられるのみであるが、1327名中955名の教育長が「教科書は私の勧告に従って採択される」と回答している。ここからも教育活動・内容に対する教育長の発言権の大きさが読みとれる。

次に学校の教育活動に直接にはかかわらない教育長の職務をみる。先述の50都市の規定のうち、他の地域の教育条件についての情報を収集する、35、教育委員会に月一回ないし年一回の報告を行う、35、などの文言を含むものがみられる。また5%を除くすべての教育長が教育委員会の会議に出席する。この場合、発言は許されるが議決権は与えられないのが通例である。さらに教育長には教育情報を地域住民に伝えることが期待されている。こうした職務内容は現行のものとは大差のないものである。しかし前述した教育活動に直接かかわる職務との軽重は大きく異なる。そこで職務内容をもう少し詳細に検討する。

NEAの教育長部局が行った調査²⁾の結果、教育長の職務として次のものが指摘されている(p. 410, 表1)。みられるように、教育長は主として教師の教育活動や教育内容にかかわる職務を担当している。

次に当時の学校長が担当していた職務をみると、当然のことながら学校の教育活動や教育内容について教師に指導・助言を与えることが中心となっている(p. 411, 表2)。

そこで教育長と学校長の職務を比較してみると表3のようになる。項目によって多少の差異はみられるものの教育長と学校長がほぼ同様の職務を担当していたことがわかる。このことは、前述したように、教育長が教育活動に直接的にかかわる職務を主として担当し、学校長と大差のない存在にとどまっていたことを確認するものと言えよう。

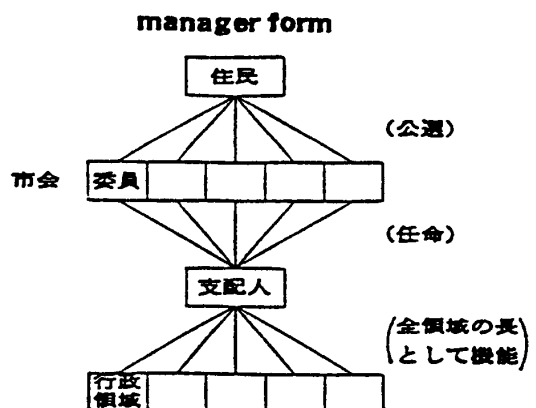
IV まとめ

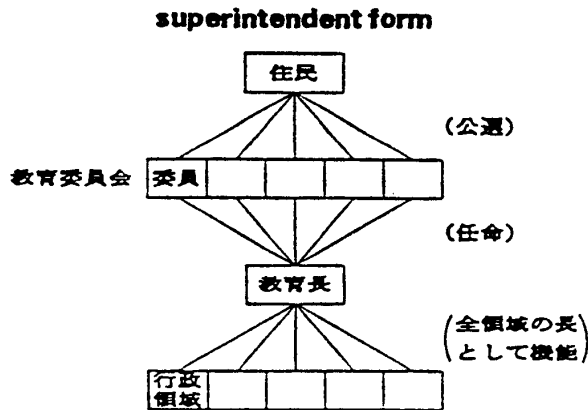
アメリカにおける現代的な地方教育行政は教育委員会制度の確立、より具体的には教育長職の誕生をもって始まった。比較的少数の素人委員が立法機能を担当し、行政執行機能は専門家である教育長に一任する教育委員会制度がこれである。本稿はこの教育長職の誕生を法規定の変遷をたどって記述し、誕生当初の教育長の職務についても整理した。結果、初期の教育長は、学校長と同様の職として、学校の教育活動の指導・助言・監督を行うも

のであったことが確認された。その意味で教育長は“supervising principal”であり、教育長に求められる専門性は教育者あるいは教育指導者としてのそれであった。全一的に教育委員会が掌握していた教育関係機能のうち、教育指導機能については教育専門家たる教育長に移譲されたと言いかえることもできる。つまりこの時期は、教育専門家(supervisor, expert)、行政専門家(administrator)、両者の性格を兼ね備えた専門職(profession)と変質する教育長職の第1段階であり、権限移譲というかたちで教育委員が実質的に意思決定権を教育長に譲り渡しはじめた時期であった。その意味で、教育長職の確立は現代的な教育委員会制度の誕生を象徴すると同時に、town-meeting以来の伝統とされる民衆統制(popular-control)の終焉をも意味していた。民衆統制の問題はこの後、専門家として誕生した教育長と、その専門性に対置される素人(layman)としての教育委員(地域住民)との、教育意思決定をめぐる実質的権限の争奪戦として展開することとなる。このことは教育長の性格変化、職務内容・権限の変化などとともにも別稿の課題としたい。

注

- 1) 藤本典裕「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) 市支配人(city manager, council manager)制は、先行する委員会制の欠陥を解消すべく案出された。一般選挙人はごく少数(通例5名)からなる市会の議員を公選し、この市会は専門家として養成された1名の市支配人を任命する。そしてこの支配人に行政執行を一任する。市会を少数にすることで責任の分散を防ぎ、議事運営を円滑に行う一方、行政執行を政策形成から分離して1名の支配人に一任することでその能率化と節約がはかられる。市支配人制は人口2万5000人以上の都市の約半数で採用されている。同制度は市政改革期にその改革原理を具体化するものとして誕生したが、その誕生の経緯、制度形態はいずれも教育長職制のそれに酷似している。両制度を図にしたものを示して参考とする。





- 3) Zeigler, H., Kehoe, E., Reisman, J. "City Managers and Superintendents" Praeger, 1933, pp. 59-60.
- 4) 以下本稿に引用する法令については、特にことわらない限り、各州の法令集および連邦教育局の年報の該当部分を参照した。
- 5) 教育長は教育委員会の行政執行官 (executive officer) である。本稿はその職務をさらに教育指導者 (supervisor) としてのそれ、事務執行者 (administrator) としてのそれに二分する。本稿で行政的と表記するものはこの事務執行者としての教育長の職務を意味するものとする。
- 6) 1870年の調査の結果、人口が1万人以上の市は第1等級、1万人未満の市は第2等級とされた。これらはいずれも市学区 (city district) であるが、さらに小規模なものは village district, special district, township district と分類された。
- 7) 3分類は次の通り。
 - ① 人口5万人未満。全市一区で3名ないし5名の委員。
 - ② 人口5万人から15万人。全市一区で2名ないし7名の委員。ただし全市を2つの小学区に分割して各区から1名を選出してこれに加えることもできる。
 - ③ 人口15万人以上。全市一区で5名ないし7名の委員。(1919年法第4698条)
- 8) "Annual Report of the State Commissioner of Common Schools in Ohio, 1854" Morrison, J. C. "The Legal Status of the City School Superintendent" Warwick & York, 1922, p. 35, より重引。
- 9) Ibid. p. 10.
- 10) Ibid. p. 12.
- 11) Ibid. p. 14.
- 12) Ibid. p. 21による。
- 13) カウンティ副教育長は州の副教育長に対して責任を負い、学校建築、歳出 (supplies) などの分野を担当した。州との関係はタウン教育長に改変されて、一定断ち切られる。

各政府レベル間の関係、一般行政との関係の詳細については稿を改めて検討したい。

- 14) Hardy, H. C. "Evolution and Development of the Office of Superintendent of Schools" Inor Publishing Co. 1932, p. 12.
- 15) Ibid. p. 14.
- 16) Ibid. p. 15.
- 17) Ibid.
- 18) Ibid. p. 16.
- 19) "Rules and Regulations Defining Duties and Responsibilities of the First Superintendent of Schools of Mount Vernon, New York, as Adopted by the Board of Education at the Time (1894)" Ibid. pp. 17-19より転載。
- 20) 教育長の法的地位、その職務については多くの論者が研究し、分類を試みている。それらは教育長の職務を大きく3つに整理している。つまり①教育指導者 (supervisor), ②行政執行者 (executive, administrator), ③専門職 (profession) の3つである。この場合、第3の専門職は①②の性格を兼ね備えたものとされる。また、①Philosopher-Educator (1865-1900), ②過渡期 (1900-1913), ③ Business Manager (1913-1915), ④専門的養成期 (1915-1929), ⑤ New Leadership (1930-50) の5段階で教育長職の発展をとらえる見方もある。①②を第1期, ③④を第2期, ⑤を第3期とし、1920年代をはさんで教育長の性格が大きく変わったとみれば、この分類も上述の3分類に対応したものとなる。(Callahan, R. E. & Button, H. W. 'Historical Change of the Role of the Man in the Organization: 1865-1950' in Griffiths, D.E. (ed.) "Behavioral Science and Educational Administration" The Sixty-third Yearbook of the National Society for the Study of Education, Part II. 1964, University of Chicago Press, pp. 73-92.) いずれにせよ教育長は教育者としての初期の職域を大きく越えて、行政事務執行の長として、さらには地方教育行政の実質的な指導者として活動することを期待されるに至っていることが指摘される。またこの発展の過程で、地域住民による教育 (行政) 統制という原則 (民衆統制原則) と対立し、実質的にこれを後退させてきたことも指摘されている。本稿はこうした展開を検討する第一段階として、教育長職の誕生と当時の職務とを対象とした。
- 21) Deffenbaugh, W. S. "School Administration in the Smaller Cities" Department of the Interior Bureau of Education, Bulletin, 1915, No. 44, pp. 60-76.
- 22) "The Superintendent Surveys Supervision" The Department of Superintendence of the National Education Association, Eighth Yearbook, February, 1930. (指導教官 教 権名 教授)