

# 1902年教育法, 1904年教育法の一考察

—— LEA 成立史 ——

教育行政学研究室 大 田 直 子

## A Study of the Education Act, 1902 and the Education (Local Authority Default) Act, 1904

Naoko OHTA

In England and Wales, the principle of the educational administration system in general is the Idea of a partnership. A partnership is, however, not abstract but substantial relations among the Central Education Authority, the Local Education Authority and the School. It is not clear why the LEA was chosen, as a new partner instead of the School Board.

This article deals with the establishment of the LEA, which is the Education Act, 1902 and the Education Act, 1904. To study the history of the establishment of the LEA makes it clear what the fundamental characteristics of a partnership is.

As the result of this article, the following points are led; the LEA denied not only the School Board but also the course of the development of the common secondary education system; the LEA tended to depend on the Central Education Authority and professionals; the Central Education Authority acquired a substantial method to control the LEA by the Education Act, 1904.

### 目 次

はじめに

I. School Board と 1870年初等教育法

II. 1902年教育法と1904年教育法

III. 小 結

はじめに

現行のイギリス教育行政制度の制度原理は、教育の自由を根幹とするパートナーシップの理念にあり、イギリス教育法の特徴もパートナーシップの理念に支えられた条件整備法的性格にあるといわれている。パートナーシップという言葉は、ある理想的・調和的な協力関係を示しているかの如く考えられ易いが、その実態は十分に明確になっているわけではない。例えば大田・市川論争<sup>1)</sup>に見られる様に、そこでは同じパートナーシップの理念が

相反する内容をもって語られているのである。その論争は、いくつかの検討すべき問題点を我々に示すものである。それは第1に、両氏ともパートナーシップをイギリス教育行政制度の自明の前提としている点、第2にそのため現在パートナーとして存在しているものの歴史的具體性が捨象され、抽象化されて論じられている点、第3に、この論争で最大の争点とされた中央教育行政当局と地方教育行政当局との関係において、中央における自由放任主義政策から強力なリーダーシップ政策への転換の歴史的具體的意味が軽視されている点、それに加えて第4に、中央の政策の転換と前後して LEA (地方教育当局) が設置されたという歴史的事実が軽視されている点である。以上の問題点は、両氏ともにパートナーシップについての検討を1944年教育法を出発点にして論じていることに起因している。正確には、現行のイギリス教育行政制度の基本的枠組は、1899年法による中央教育当局 (the Board of Education—以下教育院) の設置、1902年教育法による LEA の設置、そして両者の関係を中央統

制の実質化という形で規定した1904年教育法によって与えられたのであって、1944年教育法によって成立したと見ることは出来ないのである。

1899年に成立した教育院は、それまでの初等教育の中央当局である the Education Department (以下教育局) と、科学・技術教育の中央当局である the Science and Art Department (以下学芸局) を統合して、単一の中央教育当局としたものである。又、1902年法による LEA の成立は、1870年初等教育法によって設置された直接公選制の特別当局<sup>9)</sup> the School Board (以下 SB と略) の廃止を意味した。それは中央における教育行政制度の整備と並んで、初等教育と中等教育の接続を焦点とした近代公教育制度の整備という国家的要請を実現するためのひとつの制度構想であった。

従来の日本における研究<sup>9)</sup> では、1902年法は歴史のひとつコマとして扱われており、1904年法に至っては、ほとんど言及すらされていない。又、1902年法の評価にしても、教育の民衆統制の問題と公教育制度の整備の問題とが論点とされているが、これらは別々の問題として論じられ、別々に評価が下されているのが現状である。しかし SB の否定としての LEA の成立は、SB による中等教育の組織化をも否定するものであり、LEA による公教育制度の整備というひとつの政策的選択の結果を意味するものであるから、この2つの問題は統一的に把握されるべきものである。換言すれば、LEA の設置及びそこに原型として成立するイギリス教育行政制度は、SB を否定の対象とすることにより、これとは異質の制度原理・制度構想の政策的選択を意味したのである。

本論文は、教育の民衆統制における政策的選択(すなわち SB から LEA へ)を公教育制度の整備の質の問題に関わらせて検討し、1902年法、1904年法によって確立するイギリス教育行政制度の原型のもつ歴史的具体的意味と構造を解明することを課題としたい。

## I. SB と1870年初等教育法

### A. SB の誕生

1870年初等教育法において、自由党政権は SB 制度を採用した。SB は、労働者階級、一般大衆を対象に初等教育を与えることが期待された。しかしその際、SB はあくまでも従来の私立初等学校を損わずに、地方税 (rate) を中心とする公費により、学校施設の不十分な地域に初等教育を供給すること、すなわち私立学校との“ギャップ”を埋めるために設置されるという限定がつけられていた。この限定の下で、それだけで完結している初等教

育のみを管理する直接公選制の特別当局 (ad hoc authority) である SB は誕生したのである。

1870年法における SB は、まず England と Wales を当時の行政区の市 (Borough) 又は教区 (Parish) 連合から成る学区にわけ、教育局の指示或いは住民の請願に基づく調査の後、設置が命じられた。1871年6月21日までに96市、188教区に対し設置命令が出され、それに基づき第1回目の選挙が行なわれている。

SB の委員の選出方法は集積投票法<sup>10)</sup> で、3年任期であった。その定数は人口規模により5人以上15人以内(但し London は例外的に49人)であり、女性の立候補も許されていた<sup>9)</sup>。

SB に与えられた権限のうち、後の LEA と比して重要なものは以下の諸点である。( ) 内の数字は条項を示す。第1に、資金の不足分を地方税によって補えるよう地方税課税権を有していること(57)。第2に、教育局の同意を得て50年以下の支払い分割や地方税を担保に借入ができること(57)。以上2点は、私立学校と比べ、SB を優位にした財政上の権限であった。第3に、SB は学校を管理すること(14)。但し金銭の徴収を除く権限の一部を SB が指名する3人以上から成る Managing Body (以下管理団体) に委譲することが出来る(15)<sup>6)</sup>。第4に、SB 立学校では公費支出に伴い、特定の宗派教育を禁止したこと(14)<sup>7)</sup>。又、SB の義務としては、教育局の要請に応じて報告書を提出すること(95)。年2回 Auditor (会計監査員) による会計監査を行うこと(60)<sup>8)</sup>。その際、地方税納税者の立ち会いと異議申し立てが認められることなどがあげられる。さらに教育局が職務不履行と認めた SB は、教育局により解散させられ、新メンバーは教育局により指名される(63)という教育局の権限にも留意すべきである。

以上、1870年法に基づき、LEA との対比で SB の主要な権限等述べてきた。1902年に至るまでに、約3000の学区に SB 及び義務就学を推進させるための the School Attendance Committee<sup>9)</sup> が設置されて、England と Wales の約3分の2の地域をカバーしていた。

### B. SB と中等教育<sup>10)</sup>

SB の実態をめぐる論議は様々な分野から分析されうるが、ここでは初等教育と中等教育の接続のみを対象とする。

SB 立学校でのカリキュラムは、当初は1862年の Revised Code により大枠が決定されていた。これは狭義の 3R's 中心のカリキュラム<sup>11)</sup>で、基準 (Standard) I ~ VI が定められており、出来高払い制度 (Payment by Result)

の補助金制度により支えられていた。SBの歴史は、出来高払い制度に対する闘争<sup>12)</sup>と、補助金対象科目及び選択科目拡大の闘争の歴史でもあった。その結果は、時折だされる Code による科目拡大や、1897年の出来高払い制度廃止となって結実した。これら闘争の背景には、大きな問題が横たわっていた。それは全基準を期限年限内に終了してしまった、だが接続手段のない中等学校へは進学出来ない子どもたちの存在であった<sup>13)</sup>。

教師の質の向上、教師不足及び就学率の上昇、親の教育要求の増大、社会的な継続教育の必要性及び要請などから、これらの生徒にどう対処するかという問題は、実はすでに1870年当初から一部の学者<sup>14)</sup>によって指摘されていた。これはあまりに基準を低く見積りすぎた教育局にも一因があったが、教育局は結局基準ⅦをⅦまであげたのみで何もしなかったのである。そのため、SBはポスト初等教育にむけて独自の対策をたてねばならなかった。

その対策は主に2種類の学校でなされた。

第1は昼間学校においてであった。

1880年から1890年にかけて、主に北部大都市におけるSBでは、Higher Grade School (以下HGSと略)を設立させていった。このHGSに対し、科学・技術教育の中央当局である学芸局はそのCodeに伴い、補助金を給付したので、HGSの校数は増大していったのである<sup>15)</sup>。やがてこの種の学校から奨学金制度を利用して有名 grammar school や public school, さらに Oxford 大学や Cambridge 大学へ進む者たちが出現する。また、当時の有資格教師の不足を反映して、初等学校では“Pupil-Teacher”, “Assistant Teacher”などの制度が存在していたが、これらの訓練を行う教員養成センターもSBにより設立された。

第2の局面は夜間学校・学級において生じた。

夜間学校は初期において、教育局の援助を受けるものと学芸局の援助を受けるものと2種類あった。教育局の援助を受ける学校は、元々初等学校の代用であったが、昼間学校と同様に、3R's以上にカリキュラム拡大を行う学校が増大し、学芸局のCodeに従い補助金を受取る学校も増大していった。また、初等学校の教員養成訓練も、時間外で行なわれる場合は必然的に夜間学校となった。そしてこれにも学芸局はそのCodeに従い補助金を支出したのである。

以上から、1900年代を迎える時期には、SBの学校によって、準中等教育(当時の用語に従えば、初等教育以外の教育)が、初等学校において、初等学校の教員の手により行なわれたといえる。こうしてSBは、HGSと

夜間学校という2つの制度を自主的に形成してくることにより、中等教育の分野に進出し始めた。さらにこの2つの制度は、その誕生からして、その下の初等学校に密接に結びついていたものであり、ここに下からの中等教育の発生を見ることは不可能ではないであろう。そしてこのことは、当時の中等教育をめぐる状況を見ればさらに一層はっきりするであろう。

### C. SB vs. TEB in London

SBがHGSや夜間学校を設置する以前の中等教育は、私立学校により独占されていた。これらは Taunton 委員会報告に基づく1868年の the Endowed School Act によって主に以下の3種類に分類された。

- (1) 第一流中等学校。大学準備機関。18歳から19歳が離学年齢。貴族、上流階級の子弟対象。古典中心。
- (2) 第二流中等学校。16才から17才が離学年令。中層中流階級の子弟対象。
- (3) 第三流中等学校。14才から15才が離学年令。下層中流階級の子弟対象。

これにより、中等学校の私学の原則と階層化が固定化されていった。

又、1867年のパリ万国博以降、技術教育の重要性の認識から、1871年頃から学芸局は合法的と思われるカリキュラムに対しては、初等学校へも補助金を交付し始めたのである。そのため、SBのポスト初等教育の内容は、科学・技術教育に傾倒していくのではあるが、従来の私立中等学校でも、有名 grammar school や public school (すなわち上述の(1))を除いては、学芸局の補助金を獲得するために、科学・技術教育に傾倒していく中等学校が増大し、SB立のHGSとの間にカリキュラム上の類似・接近が見られたのである。

一方、1888年の地方自治法によって、County, County Borough などの地方行政制度が再編成<sup>16)</sup>され、翌1889年にこの新しい County Councils (以下CCと略), County Borough Councils (以下CBCと略)を科学・技術教育の地方教育当局として認め、1ペニー rate 課税を許すという the Technical Instruction Act が成立する。更に同法は、CC, CBC に Technical Instruction/Education Committee の設置、及びそれに Councils の代表と教育専門家を入れること、しかし課税権、負債権は Councils が保持することなどを規定していた。又、1890年には the Local Taxation (Customs and Excise) Act により、いわゆる Whisky Money<sup>17)</sup> の技術教育への流用が認められ、1891年の the Technical Instruction Act (以下1889年法と合わせて TIA と略) で正式にそのことが認められ

た。加えて、1897年に学芸局が CC と CBC を中等教育の地方教育当局であることを確認したために、問題は複雑になった。即ち、ポスト初等教育をめぐって、SB と CC, CBC が競合、または敵対するようになったのである。そして特に、SB そのものを葬ることにまでなった深刻な対立は London で生じた。

London CC では、Sidney Webb<sup>15)</sup> が中心となり、1892年、TIA に基づいて Technical Education Committee が設置された。同委員会は、1893年に、20人の councilors の他に、外部団体から15人の推薦者(co-opted members)を受け入れ、大規模な Technical Education Board (以下 TEB と略)と改編される。この TEB においても Webb が中心となり、技術教育、中等教育に対する補助金交付、奨学金制度の充実<sup>16)</sup>、有資格の教員養成等に力を注いだ。しかしこの3つの分野で特に SB と対立を深めていく。それは前2者が結局のところ、私立学校への公費による財政援助となり<sup>20)</sup>、SB 擁護派である非国教会派や世俗主義者、自由党等の反感を強め、後者は SB 立の教員養成センターを否定するものであったからである。

この TEB と SB の対立の背景には、私立学校の財政危機が存在していた。当時、SB は財政上の優位性を地方税課税権や借入金権として有していた。他方、私立学校の内には、不況や地方税と寄付金の二重取りに対する不満や、SB 立学校の水準の向上などから、私立離れによる財政危機に瀕する学校が増大していた。この財政危機はさらに学校施設の水準やスタッフの水準の低下を招来していた。私立学校の中心である英国教会やローマ・カソリック教会、及びその支持をうける保守党は SB への攻撃を強める一方、無差別に補助金を交付し、結局は私立中等学校へ利益をもたらす奨学金制度の拡充を図る TEB へ傾斜していく。更に Webb は Webb で、自らの地方自治体構想及びそれに基づく一元的教育制度、一元的地方教育当局の構想から SB への攻撃を強めていくのである。

#### D. Cockerton 判決

SB による HGS や夜間学校に対する地方税支出は、すでに Bryce 委員会等でその違法性が指摘されていた。さらに若き教育専門官僚である R.L. Morant<sup>21)</sup> もそこに着眼していた。Morant は、教育局の『スイス国民教育制度報告書』の中に HGS への支出を違法と認めたカミン判決を、SB 擁護派の教育局 Secretary の Kekewich に気づかれずにこっそり挿入しておいたのであった。SB 反対派からすれば、手はずは整っていたのである。

事の始まりは、1898年のことである。the Local Government Board によって任命された Auditor, T.B. Cockerton が London SB の上半期会計年度の会計監査を行なった際、1人の地方税納税者が異議申し立てを行なった。Cockerton はそれを受け入れ、SB を告発し、罰金を申しつけた。これを不服とする SB は裁判に訴えたのである。

告発の内容等はここでは省略するが<sup>22)</sup>、同裁判の争点は主に2点あった。それは第1に、昼間、夜間を問わず、学芸局の規則に従って学校・学級を運営するために地方税を使うことは合法的であるか、第2に、SB が成人を地方税により教育することは合法的であるか、ということであった。これらをめぐり、SB 側はこれまで蓄積されてきた Code を根拠に、Cockerton 側は1870年初等教育法の“elementary”という文言及びそこに明記されている年齢を根拠に闘ったのである<sup>23)</sup>。

裁判は一審、二審と約2年を費し、結局、一審、二審とも SB 側の敗訴となった。その理由を一言でいえば、初等教育以外の教育に SB が地方税を支出することは、SB の越権行為(Ultra Vires)<sup>24)</sup>であり、違法であるということであった。

この Cockerton 判決の結果、SB はもはや、現行法規のままでは中等教育の組織化はおろか、現在運営している HGS や夜間学校も手放さなければならなくなった。こうして中等教育の再編成は否応なく政治問題化したのである。

保守・統一党政府は、その間の時間かせぎと、Cockerton 判決を全国に適用させるため、緊急措置として、Cockerton Act, 1901<sup>25)</sup>を制定した。

## II. 1902年教育法と1904年教育法

### A. 1902年教育法の成立

初等教育と中等教育の接続をいかなる地方当局のもとで行うべきかについては、1902年以前にもいくつかの提案<sup>26)</sup>が為されていた。他方、初等教育と中等教育はあくまでも別体制とする主張も常に存在していた<sup>27)</sup>。いずれにせよ、初等教育と中等教育をいかにすべきかという問いに対して、政策的決定がせまられたのである。

当時、選択肢は2つあった。すなわち、第1は、従来の直接公選制の特別当局である SB に新たな権限を付与し、合法的初等中等教育の単一地方教育当局とするものであった。第2は、すでに中等、技術教育の地方当局として機能している一般地方自治体に初等教育に関する権限を付与し、単一の地方教育当局とするものであった。

そして、保守・統一党政府は第2の道を選んだのである。

1902年教育法案<sup>289</sup>が下院に上程されたのは、1902年3月24日のことであった。その際、下院で行なわれた Balfour の提案演説は以下の通りである。すなわち、1870年教育法の2つの予期せぬ結果として、

(1) SB は元来、私立学校の施設の不十分な地域へ、そのギャップを埋めるために設置されたのに、今や私立学校の存在を脅かすに至った。

(2) その原因は、SB に与えられている無制限の地方税課税権にある。これによって SB は共同体の一般的財政に全く責任を負うことなしに、勝手に地方税を課税し、財力をつけてきたのである。

さらに、1870年法が見落してきた分野として、(i)私立学校の組織化、(ii)教員養成機関の充実、(iii)初等教育と中等教育の接続の問題の3点をあげ「初等学校の水準をあげるための」2つの改革目的として、

(1) 私立学校への地方税支出による援助

(2) 初等教育と中等教育の接合

をあげ、そのために1902年法に盛り込まれるべき内容は、以下の諸点であるとする。すなわち

(1) 単一の地方教育当局 (LEA) の設置。1888年に設置された CC, CBC を LEA とする。この LEA によって、初等教育と中等教育は接合される。SB は LEA としては適当ではない。それは、Cockerton 判決によって、SB が初等教育以外の教育を与えることは違法であることが証明されたからである。また CC, CBC を LEA とすることによって、教育経費と一般地方財政とのバランスが保たれることが可能となる。

(2) 地方税による私立学校援助。現実には、私立学校数14,000校、児童数300万人であるのに対して、SB 立学校数5,700校、児童数260万人、と初等教育の半分以上を私立学校に依存している。これら私立学校を全て SB に移管する費用を考えれば、私立学校へ援助を行なった方が安上がりであり、効率的である。又、英国教会の宗教教育を要求する親がいるならば、その要求もまた満足されなければならないし、そのような教育を与える義務がある<sup>290</sup>。

さらに Gorst<sup>300</sup>は他の機会にはあるが、以下のよう

にその提案理由を補足している。

(1) CC はイギリス国内で最もポピュラーな方法で選出されている。SB は集積投票法により、時間も費用もかかり、投票率も低いというように不人気である。

(2) CC はすでに中等教育当局としてその合法性もあり、経験も積んでいる。

(3) SBは全国の3分の1をカバーできていないが、CC, CBC は全国をカバーしている<sup>311</sup>。

以上の提案をうけて、いくつかの賛成、反対<sup>320</sup>意見が述べられた後、法案は第一読会を176対23で通過した。第二読会は5月5日に開始され、5月8日に402対165で通過。6月2日から委員会での本格的審議に移った。8月7日までに第7条まで検討されたところで議会は休会となり、例外的に秋の会期が開催され、10月16日から審議が再開となる。この会期中に時間切れの際、審議打ち切り採決強行といういわゆるギロチン方式が採用されることになり、11月20日、同法案は委員会を通過する。後、報告に4日、一般討論に2日を費し、12月17日、第三読会を152対42で通過し、翌12月18日、勅裁が下され、1902年法は成立したのである。

## B. 1902年法の内容

成立した1902年法 (2 Edw, VII, C 42) は全部で4部27条から成っている。

以下その内容を要約し、列挙する。( )内の数字は同法の条項を示す。

1. LEA について。CC, CBC を LEA とする(1)。又、1901年の人口調査で、人口1万人以上のNon-County Borough, 同2万人以上のUrban District は同法 Part III の初等教育に関する LEAとなる(1)。但し、Part III 当局は、教育院の承認を得て、CC との合意のもとでその権限を CC に委譲することができる (20-b)。

第II部当局 (CC, CBC) は初等教育以外の教育を、その地区の要求<sup>330</sup>と教育院の助言に従い供給する。その財源は1890年の地方税法による収益、不足分は1ポンドあたり2ペンスの地方税課税によってあてられる(2-(1))。CC, CBC は TIA の適用をうける (2-(2))。

2. 教育委員会 (the Education Committee, 以下 EC と略) について。LEA は EC を教育院の承認後、組織しなければならない (17-(1))。EC は、法に定めるところ LEA がもつ教育関係権限のうち、地方税課税権と負債権を除き、全て無条件に委任され、執行を担当する。但し EC は以上の事項について LEA に報告し、LEA により検討されなければならない (17-(2))。

EC の構成は以下の規定に従う (17-(3))。

(a) CC を除き EC の過半数は議員をもってあてること。CC は別枠で規定される<sup>340</sup>。

(b) 望ましい場合、私立学校協会を含む他の団体、教育経験者、及び地域における様々な学校の必要に関する知識の持ち主の指名・推薦をうけること。

(c) 女性が含まれること<sup>350</sup>。

(d) 望ましい場合、同法施行以前に SB の委員であった人々を、第 1 回の EC の委員に任命することができる。

(e) 特定の利害関係をもつことから、地方当局の職につくことを禁じられている者は委員にしない。但し、LEA により援助され、設立・維持されている諸学校の教職員には適用されない。

3. LEA の義務。従来の SB と School Attendance Committee はこれを廃し、その一切の権限、義務を LEA に移管する。LEA はその地域における公立初等学校の全世俗教育に関し責任を負い、管理する(5)。又、その地域内の全公立初等学校を維持し、有効に保全し、全経費をまかなう義務を持つ(7)。第 II 部当局は、初等教育以外の Higher Education をその地区に与える義務を負う(2)。

4. 学校に対する LEA の権限。同法のもとで公立初等学校は、LEA によって維持・設置される学校 (provided schools) と私立学校 (non-provided schools) とに分類される。両者の違いは、管理団体の委員の任命方法にある。provided schools は、LEA による任命 6 人以下で構成される(6-(1))。non-provided schools では、所有団体による任命 4 人以下と、CC のもとにある場合は、CC の任命と下位地方当局の任命各 1 人以下、第 III 部当局の場合は、同当局の任命 2 人以下計 6 人以下で構成される(6-(2))。

LEA による私立学校への権限は、世俗教育を教える教師に関する権限であるが、実質的には管理団体によって履行される(7-(1) a)。LEA は私立学校を視察する権限を有する(7-(1) b)。LEA と管理団体との間で生じた問題は、教育院によって決定が下される(7-(3))。

5. 宗教教育について。私立学校における宗教教育は、provisions of the trust に従い、管理団体により権限を委託されている僧正、機関の決定によって行なわれる(7-(6))。他方、LEA は特定の宗教教育を要求することは出来ない。但し、親の要求があれば学校は LEA からの費用とは別で宗教教育を与えることができる(4-(1))。しかし生徒の信教の自由は守られる(4-(2))。

#### 6. その他

(1) 補助金。1897年の the Voluntary School Act, 1870 年法、1897年法のもとでの補助金を廃止し、国庫補助金から以下に従い、補助金を LEA が支払うこと(10-(1))。

a) 生徒 1 人あたり 4 シリング (平均出席率の換算)

b) 地方税収入額が生徒 1 人あたり 10 シリングに満たない場合の不足額について、2 ペンスあたり 1 ペニ一半の割合で求められた額を加算する。しかし国庫

補助金と地方税収入額の合計が 1 ポンドにつき 3 ペンスの地方税での収入額より高い場合、補助金は減額される。

(2) 学校の新設・増設・移管。新設、移管は事前に公示される。これについて近接する既存の管理団体、LEA、10人以上の地方税納税者は、3ヶ月以内に教育院に異議申し立てをすることができる(8-(1))。教育院はこれを決定する権限をもつ(9)。必要と考えられた学校は、平均出席率が教育院の計算により 30 人を下まわらなければ認められる(9)<sup>30)</sup>。

### C. 1902年法の意義と限界

前節であげた内容をもつ 1902 年法の成立により、それまで約 3,000 あった SB 及び SAC は全国をカバーする約 300 の LEA にとってかわられ、その単位もそれまでの教区から数段拡大された。

1902 年法のもとで成立した LEA-EC 体制の主な特徴は以下の諸点にまとめられよう。

第 1 に初等教育と中等教育又は初等教育以外の教育の接合に関して。1902 年法はこの問題へのひとつの対応策として成立したにもかかわらず、法文上、それに対する具体的・積極的任務を LEA に課してはいない。ただ初等教育以外の教育供給に対し 2 ペンス地方税課税を認めただにすぎず、これは基本的には TIA を踏襲したにすぎない。

第 2 に LEA-EC 体制に関して。① LEA とされた CC, CBC 等は、SB とは異なり、教育目的のためにのみ選出される機関ではなく、一般行政機関である。CC, CBC 等は、当時一般的に保守的で有階級性格が強く、地方税課税を避ける傾向にあり、労働者階級、一般大衆は現実には閉めだされていた。② EC は互選された councillors と外部からの co-opted members から成り、SB と比して、数段、親・地域住民から間接的に選出・運営されることになっている。③ EC には地方税課税権及び負債権は委譲されていない。④ EC はその構成上、教育の専門家や中央教育当局の地方支部、教育専門官僚、視学官等に依存する傾向を有する。⑤ LEA-EC は SB とは異なり、学校を直接管理することは許されていないし、かつ、不可能である。そのため管理団体が任命されるのであるが、ここにおいても SB と比して、親・地域住民と学校の関係が間接化されたことがわかる。さらに重要なことは私立学校の場合に(i)その管理団体の多数派は私立学校の所有者側が占め、(ii) LEA は世俗教育のみ権限を有し、(iii) 管理団体と LEA が対立するような場合の決定権は教育院が有していることである。さらにこの管理団

体における LEA 代表は、CC の議員である必要は全くなかったのである。このように1902年法は、私立学校への地方税支出を可能とする一方で、LEA の権限を部分的に制限するものであった。

以上のように LEA-EC 体制は、SB と比して多くの重要な点で後退が見られる反面、教育院は LEA の解散権を有してはいなかった。又、Auditor 制度も適用されていない。

#### D. 反対闘争と1904年教育法

1902年法は LEA に対し、私立学校への地方税支出を認めたが、もともと1902年法に反対であったような地域の LEA は、1902年法のこの部分を形骸化する闘争を組んだ<sup>37)</sup>。それに対して政府側が次に用意した法案が、1904年教育法案である。

同法案の主眼点は Eaglesham の言をかりれば、「義務不履行の LEA を無視して、管理団体によって、LEA の経費によって学校を運営すること」<sup>38)</sup>であった。

この法案の審議においても、1902年教育法案の審議の際と同様、自由党の一部を中心として、反対闘争が組まれた<sup>39)</sup>。しかし今回もまた同法案は両院を通過し、1904年8月15日に勅裁が下されたのである。

The Education (Local Authority Default) Act, 1904 の内容は以下の通りである。

第1条(1) 教育院は、LEA のその他の権限を損うことなしに、初等学校の分野での LEA の義務遂行における義務不履行の理由により、それらの義務を満足させる応急措置として以下のことが出来る。

(a) 当該学校の誰かをそれ以降管理者として承認する命令、及び LEA の義務不履行により、教育院の判断では無効とされる行為、事柄、支払い、補助金の有効性を放棄する命令を発令すること。そしてそのような命令はそれに応じて効力をもつ。また、

(b) 当該学校の管理者が、その学校を効率的に維持、保全する目的で、LEA によって設けられた規定のための支出を余儀なくされたことが教育院にとって明白な場合、これらの支出の総計を管理者に支払うこと。

第1条(2) 本法のもとで、教育院によって支払われた合計の金額は、LEA の国王(国家 the Crown)に対する負債とされる。そして他の救済手段を損うことなく、国庫補助金から控除される。

第1条(3) 本法での命令、支払いは、本法成立以前・以後の全ケースに適用される。

第2条、本法は1902年教育法の一部として解釈されるべきであり、1904年教育(地方当局義務不履行)法と略

称されうる<sup>40)</sup>。

この1904年法により教育院はその職務執行命令権を実質化した。そしてこの1904年法は第2条で書かれてある通り、1902年法の脈絡の中で、1902年法と合わせて解釈されることが最も重要なのである。

### III. 小 結

以上、簡単にはあるが、LEA の成立における現行イギリス教育行政制度の原型の基本的性格をみてきた。その結果以下のことが導きだされよう。

1902年法による LEA の成立は、SB による教育の民衆統制を否定するものであった。それと同時に、SB のもとで発展しつつあった下からの中等教育の組織化の可能性もまた否定するものであった。それにかわり LEA のもとでの中等教育の組織化は、現実的には、基本的に伝統的な中等教育及び中等学校制度を継承するものであり、地方税(公費)補助によってこれを発展させるものであった。そしてそこでは、中等教育と初等教育とは明確に分断されていたのである。換言すれば、LEA は SB と下からの中等教育を否定するために考えだされた制度構想なのであった。しかし以上のことは、決して中央権力の強権的行為として行なわれたのではなく、もうひとつの民衆統制の形態である地方参事会<sup>41)</sup>(CC, CBC など)という制度を通じて、民主的に行なわれたのである。そしてこの LEA に対しても「越権行為」論が勿論適用され、さらに1904年法により、実質的な中央統制が可能とされたのである。

また、LEA-EC 制度は、SB を否定する制度構想として、その構成上、以下の特徴を有していた。まずそれは一般地方行財政に従属しており、教育の専門家を自ら組織することが出来ず、また直接的には学校を管理することも許されないということである。加えて、EC は LEA に対して責任を負うという間接的形態で地方税納税者に責任を負うこととされ、学校の管理団体はそれよりさらにもう一段階間接化された形態で責任を負うこととされた。このため LEA-EC 制度は、教育の専門的事項に関して、中央に組織される教育専門家や、中央教育当局の教育専門官僚、視学官等に依存を深める一方、学校に対しては一定の距離を有する存在となった。このことは一面では、中等教育機関以上で養成される校長・教師を中心とする学校の自主性を高めたとも評価されうるが、他面でその自主性は、親・地域住民の教育への直接的関与や要求実現を否定するものとして機能することが期待されていたといえよう。

そして以上の現行イギリス教育行政制度の原型におい

て見られた基本的性格及び制度的枠組は、1944年教育改革においても、従ってまた今日に至るまで、基本的には修正されることなく継承されているのである。

(指導教官 浦野東洋一助教授)

注

- 1) 「家永教科書裁判 高裁篇」1979 文一総合出版 第4巻, 大田証言及び市川証言。大田堯 1974「教師の自由とその条件(Ⅱ)」教育 10月号。市川昭午, 1975『教育行政の課題と構造』教育開発研究所
- 2) 単一の目的のためにのみ設置される当局
- 3) 例えば, 成田克矢 1966『イギリス教育政策史研究』お茶の水書房, 菅野芳彦 1979『イギリス国民教育制度史研究』明治図書など
- 4) 投票者が委員の定数分だけ票数を持ち, 分散しても, 1人に全票投じてよいとされる方法である。その意図は少数意見の反映を確保するところにあるとされたが, 当初は組織力を有する英国教会側に有利であった。そのため社会主義団体の一部からの批判もあったが, その後, 組織力を蓄積するようになった教員団体, 自由党, 労働者団体等の代表も当選するようになった。
- 5) イギリスでは第一次大戦後まで女性の参政権は認められていなかった。そのため SB は民主的制度として婦人解放運動の側からも支持されていた。また, 当選した女性の中には委員長になる者や, 給食サービスの普及に努めるなど重要な役割を果たした者が多い。
- 6) その他に不足分を学区の住民から co-opted member として補充することが出来た。また私立から SB へ移管された学校では, 所有団体から 4人, SB 委員 1人, SB 指名 3人から構成されたが, 明確な割当規定はなかった。
- 7) 1870年法及び SB 自体, 妥協の産物であったということを指摘することは重要である。例えば宗教教育の問題にしても, 一応これで世俗教育と宗教教育が分離されたとはいえ, 宗派立学校は存続が許された。また, SB 立学校での宗教教育については同法の成立を急ぐあまり, 各 SB の選択事項と棚上げされたため, 中央での宗教対立が, SB をめぐる地方の宗教戦争を巻き起こしたのである。SB 立学校での宗教教育の内容には様々な形態があった。

- 8) Auditor は the Local Government Board (LGB) により任命される。その任務は, 非合法性, 浪費, 不注意及び不適当な公金支出を法律に従いチェックすることである。もしそれを発見したならばその旨告発し, 罰金を個人, 団体責任者に課すことにより損失を補填することとされた。1870年法は第60条において, SB 財政に関する Auditor の責務を, 第61条で罰金・補填について規定している。この時期の SB 財政についての告発件数は非常に多く, しかし現実に罰金を支払う件数は少ない。例えば, 1885年告発件数 2,832件に対し罰金 298件, 1898年では 2,371件に対し 220件であった。この数値からみても告発が日常茶飯事であったことがわかる。これはひとつには Auditor の判断の融通のなさの証しであり, その画一主義的判断は, 今日でも不評である。また実際の罰金が少ないのは, 告発された側に対し, 3つのセーフ・ガードがあったからである。それは①告発の正当性をめぐって行なわれる LGB での再審, ②告発が正当とされた場合での LGB による罰金免除, ③裁判, であった。多くの場合, LGB は教育局との協議で判断を下していた。尚詳しくは Eaglesham, E., 1957, Controlling Educational Expenditure 80 Years Ago, British Journal of Education Studies (以下 BJES) 5-2.
- 9) 1876年法により SB のない地域に設置された当局。
- 10) 本論文では, secondary 或いは education other than elementary を中等教育と訳出したが, 当時, 明確な定義はなく第二段教育と訳出する研究者もいる。しかしこの種の教育に中等教育の萌芽を見る研究者は多い。
- 11) 初等教育のカリキュラムについては例えば 成田 前掲書 田口仁久, 1975『イギリス学校教育史』学芸図書等。
- 12) Elliott, A., 1981 The Bradford School Board and the Department of Education, 1870-1902, Journal of Educational Administration and History, 13-2.
- 13) また中等学校はほとんど英国教会立であったため, 非国教徒等の進学は困難だった。
- 14) 例えば London では Haxley など。
- 15) HGS のうち特に組織だったものは Organised Science School と呼ばれた。1895年までに約 2,500人の生徒が就学する 67の HGS ができた。サイモン 成田訳 1980『イギリス教育史Ⅱ』亜紀書房 p201.
- 16) 1888年地方自治法及び1894年地方自治法により創設された区域機構は下図の通りである。

Geographical Counties (52)\*\*

第一階層	Administrative Counties(61)			Administrative* County of London(1)		County Boroughs(83)
第二階層	Rural Districts(475)	Urban Districts(569)	Non-County Boroughs(312)	Metropolitan Boroughs(28)	City of London(1)	
第三階層	Parish Councils(7300)	Parish Meetings(3800)				

\* ロンドン は1903年教育法により全体で1つの LEA とされた。

\*\* ( )内の数値は1956年の数値である。

出典: 後藤一郎 1972『イギリス地方自治制度論』敬文堂 p199.

- 17) ビール, ウィスキー税の附加税のこと。但し必ずしも技術教育のために利用されたわけではなく, 一般財政の赤字分を補填するのに使われている方が多かった。
- 18) Fabian 協会の代表的人物。妻 Beatrice とともにイギリス

の社会主義運動や労働党の中心的役割を果たす。Webb の書いた Fabian Tract, 106の内容が, 1902年法の内容と酷似している点や, 1902年法及び1902年法と同様の内容をもつ London 1903年教育法を Webb が歓迎し, 推進したこ



- とから Webb を1902年法の父とする研究者も多いが、私はそう考えてはいない。この点については別稿で明らかにする予定である。
- 19) London は体系的な奨学金制度を最も発展させた都市であった。またそこで課せられた資産調査 means test も最も厳しいものであった。また LTEB はSB 立の HGS 等にも奨学金の門戸を解放した例外的 TEB であった。Webb のもとでの奨学金制度の発展については、Sharp, P.R., 1974, *The Origin and Early Development of Local Education Authority Scholarship*, *History of Education*, 3-1.
  - 20) Webb の発想の根底には、効率 efficiency という唯一の価値基準があった。そのため Webb は、既存施設のあるところでは、新設よりもそれを効率的に利用することの方に比重をおいたのである。Brennan, E.J.T. ed., 1975 "Education for National Efficiency: the Contribution of Sidney and Beatrice Webb", Univ. of London,
  - 21) 1902年法及び1904年法、そしてその後の体制づくりの中心的人物。Morant の詳しい経歴については、三笠乙彦, 1966「イギリス1902年教育改革の基本的性格について」東京教育大学教育学研究集録第5集。尚 Morant が中心人物であるとする私の見解については、先の Webb の問題と合わせ、稿を改めて論じる予定である。
  - 22) Cockerton 裁判の詳しい内容は、菅野前掲書 p.199. Eaglesham, E., 1956 "From School Board to Local Authority", RKP.
  - 23) その意味で同裁判は Act と Code の間でもあった。Act には細かいことは盛り込まず、下位法により具体的規定が行なわれるのもイギリス法の特徴のひとつである。例えばカリキュラムは Code により大枠規定されていたことなども前述の通りである。
  - 24) イギリスの地方自治は、国会で最低基準を立法化し、その実施を地方団体に委託するという構造になっている。そのために、地方団体は大幅な権限を獲得できるのではあるが、これらは全て自治立法権の拡大ではない。その内容は、それゆえ全て義務内容であり、いわゆる禁止条項となっていないのである。だから義務内容以上の事柄は全てその権限を越えているのである。そしてこれは越権行為として、処分の対象（例えば Auditor によるもの）となるのである。以上のようにイギリスでは、一方では中央政府は最低基準を全国に実施させるために遅れた地方を指導するという進歩的圧力を体現する。しかし他方では、この Cockerton 判決にみられるように、中央政府の意図以外の方向に地方が進んでいく場合、それを抑制するという側面も兼ね備えていることを見落してはならない。ハーヴェイ・フッド共著、北西訳、1960『イギリスの国家構造』合同出版。宮崎辰雄 1980『欧米地方自治権の研究』勁草書房他
  - 25) 成田 前掲書 pp.178-179.
  - 26) 例えばロスコー案、スタンレー案、ブライス案など。詳しくは三笠、前掲論文。
  - 27) 保守党、英国教会派等があげられる。また Morant もその考えを共有していたと思われる。
  - 28) 法案は入手出来なかったが、サイモンの著作を通じてある程度知ることができる。サイモン 前掲書 pp.147-248.
  - 29) *Parliamentary Debates*, (以下 Hansard) 4th Series, Vol. 105, cc.846-868 の要約。尚、Balfour は提案当時は大蔵大臣であったが、審議途中で首相となった。そのため1902年法は通称 Balfour-Morant 法と呼ばれる。
  - 30) 枢密院教育審議会議長。特別調査局にいた Morant を私設秘書として登用。彼は私立学校救済を主要な目的とした1896年法案（廃案）、1899年の教育院設置準備にとりかかっていた。しかし Cockerton 判決以降 Balfour と対立、1902年8月に退任している。三笠、前掲論文。
  - 31) Hansard, Vol. 107, cc.662-681 の要約。また以上の提案理由は、SB 反対派及びその立場をとる研究者によって指摘される点であるが、これらの点についての反証も、最近の研究では蓄積されつつある。
  - 32) 反対派の主な人物は、Chambpell-Bannerman, Lloyd George, William Harcourt, Bryce らの一部の自由党員であった。
  - 33) この文言は反対派の修正により加えられた。
  - 34) CC formula は、当初 co-opted member が大多数とされたが大反対にあい、逆の比率にされた。最終的には、CC 代表が3分の2、co-opted member が3分の1とされた。現実には110の CC, CBC の内、46が co-opted member を受け入れていた(1903年当時)。詳しくは Gosden, P.H., *The Origins of Cooptation to Membership of Local Education Committee*. BJES, 25-3.
  - 35) この文言も反対派により加えられた。
  - 36) *Law Reports, The Public General Statutes, 1902, Vol. XL, pp.126-147.*
  - 37) 反対闘争は Lloyd George に率られた Wales 地方が特に激しかった。反対闘争の方法等について詳しくは Eaglesham, E., 1961, *Implementing the Education Act of 1902*, BJES, 10-2.
  - 38) Eaglesham, *ibid.*, p.167.
  - 39) ここで特に注目されるのは、自由党員で Fabianist の Haldane の態度である。前述の通り、Webb に率られた Fabian は1902年法案賛成の立場をとった。しかし1904年法案に対して院内代表である Haldane は、1902年法の土台を崩すものとして大反対し、同法適用の前に司法調査を必須とするよう主張している。Eaglesham, *ibid.*, p.168. Hansard 1904, Vol. 139, cc.1237.
  - 40) *Law Reports, The Public General Statutes, 1904, pp. 65-66.*
  - 41) イギリスの地方団体は、立法と行政を兼ねるという特色を有しており、通例参事会と訳出されている。中央政府は地方参事会を解散させる権限は有していない。