

アメリカにおける教育統制の基本性格

教育行政学研究室 神 山 正 弘

The Basic Character of the Public Control of Education in the United States

Masahiro KAMIYAMA

This study aims to investigate the basic character of the public control of education in the United States. The problem of the public control of education system has been crucial in modern society. In the United States, at the turn of the 20th century, with the municipal corporations, school government was also reorganized. The State gradually controlled the educational policy, so, the local autonomy was weakened. By the enactment of the Tenth Amendment to the Federal Constitution each States was left to establish its educational system as they desired.

In the course of events, one of the administrative principle, the professional leadership and layman control, was established and seen as democratic. But as Progressives pointed, it was not democratic in origin. Essentially its function was conservative in the practice of the school administration. For it excluded the lower class participation and suppressed the teachers' freedom on enducation.

In Japan, especially in post-war time, it was seen as the democratic theory and practice, but it is critically summarized. This study is to be the first step of that work.

はじめに

- I 教育法制の構造とその理論
- II “素人統制と専門的指導の調和” 原理の本質
- III むすび

はじめに

戦後日本の教育改革において民衆統制（人民統制, popular control）の原則は、地方分権、教育行政の独立とともに教育行政改革の三原則と呼称され、教育委員会制度はこれらの原則の具現化とされた。とりわけ民衆統制の実現は宗像誠也の表現を借りれば「教育を『人民による』ものにすることであり、教育の民主化の根源である。」¹⁾とされた。

しかしそれは重要ではあるが困難な課題であった。氏は困難の性格を次のように述べている。「民主主義に内在する一種の二律背反に我々は当面せざるをえなくなっ

た。国民の教育は強行されなければならない。しかもそれは国民の力によってなされなければならない。この二律背反は別な言葉でいえば、教育する者と教育される者とが窮極において同一者である、ということにもなる。」²⁾

氏が明らかにしたように「教育する者と教育される者との窮極の同一性は民主主義教育の根本の前提」であるがゆえに、この困難の克服は教育行政・制度論の焦眉の課題であった。氏はそれを素人統制 (layman control) と専門的指導 (professional leadership) の調和に求めた。黒崎勲は次のように解説している。すなわち「教育委員会制度の下で教育行政調査と専門的力量とが教育の主体形成と教育意思の民主化の過程に結合されることによって民主教育に内在する二律背反は民主教育の発展の源泉としての位置を与えられることになる。」³⁾

だが問題はその先にあったといえる。すなわち「教育の主体形成と教育意思の民主化」それ自体が階級間の対

抗関係におかれているなかで「素人統制と専門的指導性との調和」の原理が、そうした階級間対抗の非和解性の産物としての特定の原理という性格をもっていたのであり、そのままでは教育の民主化と結びつくものではないということである。専門的指導性の内実を問うことなくしては、それは主体形成や民主化と結びつくものではない。この事は戦後改革のその後の展開に即して結果論として明らかである。旧教育委員会法の国会修正では現職教員の立候補制が確立される一方教育長の接導助言が弱められた。それはこの制度のモデルであるアメリカ教育委員会制度の運用理論の実質的修正であった。

問題は専門家の教育支配一般の除去でもなく、また素人市民としての国民一般の参加の問題でもなかったのである。素人、玄人を問わず国民の教育意志を直接的に反映し、この意思に従属して教育的指導性を発揮することが教育行政民主化の基本的方向であったといえよう。だとすれば、素人統制と専門的指導との調和は公教育制度の原理のレベルにおいて確立されねばならない。そのためにはアメリカにおける教育委員会制度を教育統制の基本的あり方とかかわらせて分析する必要があったのである。

教育委員会の制度、運用の理論として受容されたアメリカ教育行政理論に対する分析は従ってアメリカ公教育の資本主義的性格と結びつけるのでなければ、容易に形式化するものであった。多くの論者は共通して結論的にいえば素人統制と専門的指導の調和の原理（教育委員会・教育長のチェックアンドバラセーズの体制）を単純に前世紀来の地方を基礎とする民衆統制の今世紀における発展形態とみたのである。だがそれは州政府による権限の大巾な剥奪を経て州主権を原理とする教育の公共統制 (public control) の改変の所産であり、単純にタウンミーティングからの直接的発展ではない。

アメリカ教育史において公共統制を全体として問題にする際に二つの段階に区分できる。第一は近代国家の政治組織の成立を前提とする。アメリカにおいて、public は古典近代、市民革命にみられるような公私の二元論を前提としていなかった。すなわち public とは community, common wealth の事柄をあらわすのであり、私事の直接の組織化としての public である。歴史的にはこのような community の直接政治が源泉である。

無政府といってもよいほどのフロンティアの状況下で、各地域の住民は共同体の一員として自活的生活をおくっていた。教育の事業が早くからこのコミュニティの public concern であったことは疑いない。public control とは共同体を構成する諸個人の直接・共同の共通事務の

執行・規律であるとされていた。town, township として組織され、その後公法団体化される学区 (school district) の管理運営が地域住民による直接民主主義に立脚していたのである。

学校委員会 (school Board) は教育の指導・監督 (school supervision) を主たる任務として発生したが、学校の維持は学区の人民が投票で決するという慣行が成立していた。それは論理必然的に local autonomy の不可欠の一環であり、一般政治からの独立は鮮明なものではなかったのである。

19世紀の資本主義の急激な発展はこのような agrarian の共同社会を根底から崩壊せしめるが、アメリカにおいて総資本による国家の接收、公共性の称借は civil war 後の共和党政権に始まる。南北戦争後、経済における産業組織の急激な成長、近代工業制の拡大、独占資本主義の確立は一方で旧来の社会構造を根底からゆるがすとともに、資本主義国家の機能機構の増大を不可避とさせた。政府機能の増大は進展する階級対立の矛盾の反映であるが同時に支配階級の政治的経済的支配の全国化の集約点でもあった。こうした社会経済の構造転換はそれまでのコミュニティ存立の物質的基盤を崩壊せしめ、公共統制の前期的形態たる popular control の直接的形態を不可能とさせたのである。

第二に19世紀末から20世紀にかけての上のべた公共統制の前期的形態は、そのままではブルジョアジーの利益を守る機構とはなりえなくなった。現象的には地方政治における腐敗、中央、地方にいたる金権、官職売買等の形態であるが、本質的には独占資本による全国的単一市場の支配、対外進出の政治軍事機構の確立のためには従来の地方を基礎とする公共統制が桎梏となり、また労働者の全国的組織化の進展に対処できなくなったのである。そこで国家の介入による公共統制の変質、国家による統制の段階にはいったのである。

19世紀末～20世紀にかけての教育統制の機構の変化はここに根源をもつ。成立した機構は素人統制と専門的指導を原理とする近代的なものであり、人民の参加は専ら投票という形態に集中され、かわって圧力団体等の私的形態をとる。popular control の popular は layman と規定され、行政権限を喪失し、専ら教育長の諮問機関とされる。

今世紀の20年代までに体系化されたアメリカ教育行政理論はいずれも州、国家の政府の関与について自然成長的にみており、州統制国家統制の現実の把握がリアルにされていない。それは単純に無自覚なのではなく、国家の機能的理解にもとづく公教育観によるものであった。

本稿は上記の問題視角から今世紀に入って確立されたアメリカの教育統制の構造とそのイデオロギーたるアメリカ教育行政理論の分析を試みるものである。

I. 教育法制の構造とその理論

アメリカにおける教育の管理、維持、統制は法律的には州の事務であり、地方学区は州の営造物としての地方教育行政上の機関とされる。一般にアメリカの教育制度はニューイングランドを典型としながら地方に由来する“人民のなかから生れた”学校制度とされてきた。確かに植民時代のタウンスクール、タウンミーティングの諸形式と伝統は19世紀半ば以降の州教育制度確立の過程で依るべき理想として支持された。だが現実の公教育制度確立の過程では州による学区の公定化 (authorization) に始まり、州法による学校の設置義務、教育内容の基準化、維持方法の確定と補完という国家の機能に大きく依存してきたのである。従って学区は州の政策上の措置であり、学区の改廃統合は州が全州民の安全と福祉の立場からおこなうものとされたのである。

われわれはまず成立した教育法制の特質を分析し、その仕組みを明らかにしよう。

1. 教育法制の特質

教育は州の機能であるとする根拠の第一は国民教育における国家の責任の理念である。判例研究のなかで確立された原理をエドワーズ (Edwards, N.) は次のように述べている。

「法理論上、公立学校は州の施設である。(中略) 公教育は単なる政府の職能 (a function of government) ではない。それは政府のもの (of government) である。公立学校を維持する権限は、警察権、司法行政権、軍維持権、課税権がそうであるのと同じ意味で政府のもの (attribute) である。州は公教育制度維持のために課税する権限を公共の福祉、社会の秩序と平和を増進させるうえでの自らの義務とみなしている。」⁴⁾

このような見地からすれば公教育の機能は個人に利益をあたえるためではなく、社会の存立のために州機関として組織される。つまりエドワーズによれば「青年の教育は民主主義社会と公共の安全にとって重要な事柄であるがゆえに州は親のその子の教育に関する統制を制限することができる。確かに州は私立学校を禁止することはできないが、州の存立と社会の安全に挑戦する諸学説の教授を禁止することはできる。」⁵⁾

教育を州の権限とし、親のその子に関する統制を制限

するという時、子どもの権利はどのように位置づくのだろうか。1912年のニューハンプシャー州最高裁判所判決を紹介しておこう。

「コモンスクール制度維持の最も重要な目的は政治体制 (the body of politics) を構成する人民の一般的知識の奨励であり、従って社会の政府がそこに依拠するところの市民の有用性と有能性 (usefulness and efficiency) の増大にある。州によって提供される無償の教育 (free schooling) は児童生徒にあたえられた権利ではなく、公共的善のために彼ら生徒に課せられた義務である。もし彼らがその提供される学校に自発的に就学しないならば彼らは就学を強制される。多くの人々が公立学校を生徒に対する個人的な利益の手段とみなしているのに反してそれは無知無能な市民という結果から州を守るための政府の方策 (governmental means) という事実がしばしば見過されているのである。」⁶⁾

かくて教育の方針は州憲法の規定により、州議会の決定するところである。それは学校の種類、維持の方法、行政機構、カリキュラムの内容、教師の資格等のすべての側面にわたる。州議会は行政委員会としての州教育委員会を設置し、ここに行政権限を委任できるが、あくまでも立法権限は州議会にあり、教育委員会は行政上の裁量権をもつのみである。

さらに私立学校の設置は市民的権利に属するが州政府の介入は同様の根拠にもとづいて一定の限度はあるが正当化される。一般に確立された原則は (1) 政治権力は私立学校を禁止することはできない、(2) 特定の教科を禁止してはならない、(3) 私立学校設置条件の規則化は違法である、(4) 州権 (state sovereignty) を脅すとされる学校は禁止してもよい、というものである。

地方学区はシティ・タウン等の地方公共団体 (municipal corporation) が地方自治を目的として公法団体化されたのに対して、法的には州の内政上の措置にもとづく準公法団体 (quasi-corporation) とされる。従って学区の機能は州の教育政策の執行であり、その権限は州法の規定による。

地方学区の執行機関である教育委員会は (1) 法律に明記された権限、(2) 明記された権限中に当然含まれるもの、(3) 団体の目的達成にとって本質的なもの、という三種類の権限をもつ。しかし実際問題として地方自治団体と学区との関係はさまざまに混み入っており、その一般市政からの独立、従属問題が生れてきた。いわゆる独立学区は確かに一般市政からの独立であるが他方でそれは州の直接統制下にはいることを意味する。一方従属学区の場合でも州統制からの自立を意味しない。市政機関

と学区との関係を律する一般原理は (1) 教育は地方自治団体の機能ではない。従って地方自治団体は学校設置の権限をもたない。(2) また公立学校に対する統制権はもたない。(3) もし統制権をもつとすればそれは州の委任による。(4) 市の公職者が権限を行使する場合はその職権上州を代表する公職者としての職務執行と解釈するというものである。

すなわち city town, は地方自治の機関であり city 学区, town 学区は準公法団体であって、純粹に州の民政的区分にもとづく州の道具である。しかしこのことは州が教育政策の執行において地方自治団体を利用する権限をもたないということにはならない。州は地方自治団体やその公職者に教育にかんする権限責任を課することができる。従って市長が議会の同意を得て教育委員会を任命したり、学校予算が市当局ないし市政機関によって承認または削減されたり学校債の発行にあたって事前承認をあたえたりするのである。また教育の事業を完全に市の統制下におき市政府の一部局が管理することも可能である。これは市政改革運動のなかで一般行政学者の賛同するところであった。

連邦政府の教育関与は、歴史的には事実が先行し、法制上の解釈はその追認の傾向にあった。連邦政府は法律上学校教育に対して明記された権限、義務を有しない。だが現実にはコモンスクールの設置のための国有地付与、高等教育への補助(第一、第二モリル法)中等教育への職業教育補助金政策(スミス・ヒューズ法)など連邦政府の直接的関与は存在し、今世紀に入って急速に増大してきた。これに参加する政府機関も農務省、司法省等増大してきた。

このような連邦政府の直接的教育関与の権限はしだいに一般福祉条項(黙示的権限)の採用によって解釈され合理化されるようになった。⁷⁾ しかし法律上これらの権限は強制的性質をもつものとは解釈されない。前記エドワーズによれば権限の性格は次のようなものである。

「(連邦)議会がその徴税および支出権限を州の基本的教育政策の規制を第一目的として使用することはできない。すなわち合衆国の徴税支出権限は州に留保された権限内でもまた列記された権限外であっても、その事柄の規制、統制の手段としてこれを使用することはできない。」⁸⁾

ではどのような場合に連邦政府は関与できるのだろうか。エドワーズは結論的に次のようにまとめている。

「国家の政府(連邦政府—引用者)は教育の維持のために徴税し、支出できる。それは教育の共同的維持のための州政府との自発的一致によるものであり、州の政策

の規制と統制を第一義的なものとするのではない。しかし連邦資金が供与され消費される目的の達成にとって付随的かつ不可欠のものはどのような統制措置であろうと強制できる。」⁹⁾

判例法体系として確立されたものは以上みたように州主権主義を基軸として対地方学区対連邦政府の関係を整合的に解釈したものであった。その特質は第一に教育権限は州議会及び州政府に属するということである。ばらばらの地方学区の統合原理は維持の方法と結びついて州政府機構の一環としての公教育制度(state school system)の確立のなかで州主権主義の下に進行したのである。この事は学区の教育権限の大巾な剥奪を伴った。

第二に一般政治からの独立は主として地方自治体政府の統制からの独立をさし、一般市政に解消されないという意味で教育の自律性の制度的保障であるが、他方で州政府機関への直接的従属という背景をもつ。

第三に政府権力の関与は連邦政府のそれに端的にあらわれているように一般福祉条項に係わって正当化されるが、それが可能であるのは州政府の対内的機能を前提にしている。この事は次第に連邦政府の補助金が条件付き補助(conditional aid)となり、実質的に内容統制を発揮してきたことと補完関係にあるといえよう。

2. 国家の機能的把握にもとづく州主権論

以上みたような国家機能の教育への浸透をアメリカ教育行政理論はどのように把握していたのだろうか。初期の代表的著作であるダットン(Dutton, S. T.), スネッデン(Snedden, D.)の『合衆国における公教育行政』(1908)¹⁰⁾から国家と教育の関係認識を抽出しよう。国家が教育活動の広大な領域に参加することはいわば教育の歴史的発展にとって必然的である。従って教育への国家関与、公共機能の増大をどのようにみるかがまず分析されねばならない。ダットン、スネッデンによればその契機は二つに分れる。

第一は社会の安全(social security)の見地であり、第二は国民の福祉(national welfare)である。では社会の安全とは何か。それはブルジョアジーの支配秩序の維持のための国民の教化に外ならない。

「もし国民各自の投票が国家の政治活動のなかでかなりの要素をしめるとすれば、投票者が少なくとも政府の何たるかについて、また自らと政府との関係について理解すべく教育されねばならない。これは自明の理である。“われわれは支配者を教育せねばならない”とは1868年の選挙権拡大後のイギリスの貴族の警句であったが、事実イギリスが国民教育の国家による維持と統制へ向け

て最初の巨大な一步をすすめたのはその事件からまもなくのことであった。(中略)とりわけ国家によって大規模に維持される広汎な大衆教育の成立は19世紀に属するのであり、この近代民主主義の傾向との結びつきは緊密かつ明白である。』¹¹⁾

義務就学、無償教科書、無償教育、無償の教育施設及び貧困地域に対する財政援助等国家の教育費支出にあたって全般的な知識の水準が維持されなければ国家の安全は危機にひんするという一般通念がこうした教育発想の背景であろう。それはまた生産、交易において熟練した労働者、有能な指導者の育成が国際競争力強化に役立つとする帝国主義段階の資本家階級のエデュケーション意識に連なっている。

こうした立場からすれば国家は特定の教育を制限しうることになる。

「社会の安全は積極的教育 (positive education) を必要とするだけでなく、社会にとって破壊的とみなされる教育形態の抑圧、禁止の義務をも課する。現代の民主主義社会ではかなりの教育の自由を認めることが一般的になってきており、同様にして言論・出版の自由も認められている。しかし歴史的にも、現在においても、多くの国では、国家は社会とその体制にとって損失を与えるとみなされる影響の発達を防止するために教育を規制することを自らの責務の一つとみなしている。』¹²⁾

第二の契機は社会の福祉の増進であるが、それは次のように説明されている。

「国家の教育に対する統制、維持、関与の第二の理論は、国防や司法行政とは別の方向で個人の福祉を助長するという社会的機能のなかに見いだされる。私的博愛的努力では不十分となり、国家活動の達しうる社会的活動の分野において、公共的な維持、統制が正当化しうるということは広く受け入れられる原理となっている。絶対主義政府下でも民主主義の政府の下でも、個人の福祉の増進のための国家活動の拡大をみることができる。』¹³⁾

このように社会の安全と国民の福祉が矛盾なく統一しうるという見地から、国家が教育を組織し、維持することが正当視されるのである。その際国家の目的と社会、個人の目的とが一致するということが前提である。

カバリー (Cubberley, E. P.) の教育行政学の主著『公教育行政』(1916)においては、ダットン、スネッデンにおける第二の契機が強調され、国家(州)の関与は教育の維持、最低基準の確保等のような職能に即してより機能的に把握される。

「州の任務は州の大衆教育の発達のための建設的施策 (constructive policy) の確立であり、変化する州民の要

求にこたえて、この政策を発展させることである。(中略) (州政府は) 受動的な収税吏か法制定者であることをやめて、民衆の道徳的、知的、社会的向上と前進のために機能する能動的で行動的な機関とならねばならない。』¹⁴⁾

地方教育敗政の研究のなかから、教育の地方自律が財政的に破綻し、州政府の介入を必要とするという結論をひきだしていたカバリーは、19世紀末から本格化する州政府の教育関与の理論的代弁者であった。カバリーはこれを州の本来の主権 (original sovereignty) の回復と名づけ、合衆国憲法規定を武器に州の積極的介入を主張したのである。この州主権主義と地方学区の権限関係を次のように規定した。

「他方では安心して地域社会の主体性と統制にまかされるものを見だし、これをさげ渡すことは州公教育行政の本源的任務であり、それは州が地域社会ではもはや手に負えない事項をひきついでことに依るのである。本質面での統一、非本質面での自由 (unity in essentials and liberty in nonessentials) できるだけ高い基準、必要基準をこえるようにという地域社会への日常的催促、手段道具の選択や教育の便宜、機会の拡大における地域社会の広大な自由、これらが州の教育政策および下位の行政単位との関係における根本原理である。』¹⁵⁾

こうした国家の機能の把握は現代国家観に属する。一般に19世紀から20世紀にかけての現代国家概念として、職能国家 (functional state) 奉仕国家 (service state) の用語が使われている。その趣旨は19世紀半ば以降の政府機構、機能の増大のそれぞれの側面を近代国家の「安価な政府」「夜警国家」に対比して用いるためである。すなわち「立法国家」より「行政国家」へ、「保安国家」(police state) から社会職能国家 (social service state) へ、さらには「調停国家」(umpire state) より「職能国家」へ「消極国家」より「積極国家」へという表現の仕方がそれである。

現代国家が増大させてきた社会機能、サーヴィスの機能は「社会的機能」あるいは「公共的機能」としてそれぞれ「政治的機能」「階級的機能」に対比させられてきた。しかしその「社会的」「公共的」機能は主要には一定の力、すなわち支配階級の権力の力でもって組織されてきたのであって、その逆ではない。よって社会的公共的機能はたやすく支配権力の体制維持作用、権力活動の枠内で具体化されるのである。

重要なことはそれが国家権力の発動を間接的にし、背後におしやり、あたかも公共機能が自立して存在し、それに対して国家が機能的に作用するかの如き幻想を生じさせた。スネッデン・ダットンにおいては鮮明に主張さ

れた国家関与の二つの契機がカバリーにおいては専ら公共機能の管理として強調されたのもこの点に由来するのである。それは国家の教育活動を専ら時府の提供するサービスとして機能的に把握し、政治国家の掌握する公共機能を教育に便宜をもたらすものとするイデオロギーであった。

アメリカ教育行政学は州及び連邦の政府機能が社会的に組織された教育に浸透し、教育が国家、州の「公共事業」として発展するのに照応して、この関係の把握を基軸としてその理論体系を構築していった。そこでは以上みたように政府の関与について自然成長的にみており、州統制、国家統制の現実の把握がリアルにされていない。

II. “素人統制と専門的指導の調和” 原理の本質

1934年 G. S. カウンツは教育行政の理論を次のように批判した。

「過去30年間にわたり教育をふうびしてきた機械的かつ原子的心理学の影響の下で、学校行政の理論は公立学校に対して破壊的となるまでに根づいてきた。この理論によれば、部局の長から指令を受けることは教師の義務である。さらに部局の長は校長から受けるというように一段一段と監督のヒエラルキーが成立する。結果的には多くの学校制度において、教育は生徒の教育活動に責任を負えない当局のなすがまゝにされてきた。この傾向は疑いもなく大企業に由来する能率の理念によって、またいわゆる客観テストの広がりによって強められたものである。かくて学校制度は若い世代に一定の読む習慣、数量的関係、地理、歴史、公民に関する知識をうけ渡すべく企図された巨大で複雑な機構の様相を呈してきたのである。いうまでもなくこの全過程は教育を戯画化したものである。なぜならば何よりもそれは教師の人格、主体性を破壊する意図をもつからである。いかなる政策であれ、学校行政の第一の目的は教師の勇氣、能力、自己啓発の発展にあるべきである。」¹⁶⁾

すなわちカウンツはそれまでの教育行政理論が教育の阻害要因となり、教師の自由を抑圧する体制理論であることを批判したのである。ニューロン (Newlon, J. H.) もレイマンコントロールとプロフェッショナルリーダーシップを前提とし、企業の能率を至上とする従来の行政理論が社会的目的の自覚がうすく、現状肯定に陥っていると批判した。¹⁷⁾ こうした進歩主義からの批判は「教育の科学」論、ハイスクールのあり方、職業教育の方向等にわたって展開されている。

1920年代までに成立したアメリカ教育行政学は前節でみたような教育の公共統制、公共維持の機構機能を主として行政主体の側から分析し、(1) 企業の方法 (business method) を範として教育事業を一個の企業体と把握し、その能率的経営をめざす管理学、技術学であり (2) 「教育の科学的研究」の発展の成果に依拠しつつ、専ら数量的方法を駆使して、テスト、メジャーメント等の「科学の決定論」の立場にたつ行政研究であった。

持田栄一はこのようなアメリカ行政学の教育行政思想を「教育経営」の手段としての「教育管理」の発想と特徴づけ、この立場を次のように指摘した。すなわちこの立場は「教育運営の基本は教育経営であって、教育行政作用としての教育管理は、そのための手段である」と考える。教育行政、その作用としての教育管理は教育の展開に相関してファンクショナルに展開するサービス活動としてとらえる。」¹⁸⁾

かくて教育の条件整備を任務とする非権力的助長行政として教育行政を保障するものは専門的指導性を軸とする教育管理であった。すなわち州主導の教育制度の確立の過程で、従来の学区自治にもとづく住民直接統制、学校委員会による教育内容統制をなしくずしに一掃し、州教育統制の下に組み入れ、州主権を原理とする教育長・教育委員会のチェックアンドバランスの体制がそれである。

このもとで教育の行政は相対的に「政治」と切り離されるのであるが、それはいわば身近な政治からの脱却であり、その後にはより大きい単位の政治の仲入が存在するのである。それはまた歴史的に教育指導 (supervision) の系譜で成長発展してきた学校委員会、教育委員会からその権限をうばい、教育専門職の代長者たる教育長に教育指導上の権限を付与することによって完成されたのである。

グレーヴス (Graves, F. P.) は簡潔に次のように指摘している。

「問題の解決は、教育委員会が最も優秀な教育長を選び教育事業の権限と責任を付与統合し、彼に制度のすべての人事、政策の執行の指揮運営をまかせることである。委員会の機能は人事の決定を承認または否認すること、教育長の報告にもとずき提案された方針を討論、採択することである。教育長は自らの考えで教育計画を発展させるべきであり、またそれを効率的に実施するために必要な法律の権限が与えられるべきである。健全な行政は専門的指導と素人統制によってもたらされる。」¹⁹⁾

カウンツ、ニューロンらの批判は教育のために機能するとされた「専門的指導と素人統制」の調和の原理に向

けられたものであった。われわれは専門的指導一般を批判の対象とすることはできない。問題は専門的指導の置かれる位置と性格に外ならない。教育長専門職に代表される教育行政の近代化は素人行政への反発であり「学校行政の歴史は素人統制からの解放の試みの歴史である」とさえ言われた。ではその後に確立された「調和」はいかなる性格をもったのだろうか。

われわれはまず「素人統制からの脱却」教育長職制の登場のなかでの教育委員会の変容（形骸化）の構造を素描し、ついで両者の関係理論の分析に入ろう。

1. 教育委員会と素人統制

教育委員会 (board of education) は地方を土台とする人民の教育統制の機関であった。元来人民はタウンミーティング (住民総会) において自分たちのための教育を管理していた。住民は学校の設置を投票で決め、教師を選び、学校維持の方法を協議し、自ら負担していた。²⁰⁾ タウン総会はタウンの委任をうけた個人や委員に職務の執行を委任したが、それは主として学校運営 (教師の選任と学校規則の制定) のすべてに責任を負うようになった。これが常設され、常置委員会 (standing committee) となったのである。

常置委員会はその後教育委員会となるが、教育の事務に応じて小委員会を設け、素人委員がそれぞれに参加し事務も執行していた。ロチェスター市教育委員会を例にとれば、この小委員会は財政、教師の資格および任免、学校規則、学校設置と訴願、教科書、図書及び器具、建物の補修、施設、消耗品、燃料と炉、印刷、事務管理要員等である。

しかしこれらの小委員会が教育事務全般を処理することは困難であり、二つの分野に集約されていく。第一は教育事務であり、school visitors, school committees と呼ばれる委員がコースオブスタディの準備、教育方法の認可、教科の確定などの任務を集約する。この委員は一人の school visitor に権限責任を委任するようになり、若干の給与も支給される。第二は主として財務にかかわって business manager に集約される。

このようにして教育の指導監督と事務財務管理部門の専門職化が進行する。だが、実際には学務 (educational administration) と事務 (business administration) を分離することは不可能であった。財源支出を統制するのが最終的に権限行使の実権を確保するからである。教育長職 (school superintendent) は歴史的には教育指導 (supervisor) から生れ、上記の学務、事務の二元体制 (dual system) を経て、これを一元化して成立したので

ある。カバリーは教育長職制の発達を次のように分析している。

「大部分の都市において教育長は教師または教師の教師として始まり、それは多かれ少なかれ彼の仕事の重要な部分として続いた。他の都市では一般的に教育委員会の執行職 (as the executive officer) として始まり、そのまゝ存続している。さらに発展すると、初期の機能を維持しながら教師または行政官から教育政策の組織者、学校の監督官に発展した。ごく最近では地域社会への全般的奉仕者 (general servant) となりつつある。(中略) 第一の側面にてらしてこれを supervisor と呼び、第二の側面について executive, administrator と呼び、第三のそれについて教育政策の organizer, formulator, director と呼び、第四のそれを community leader と呼べよう。」²¹⁾

カバリーの指摘は多分に理想を含んでいるが教育長職制の歴史的発達の特徴をあらわしている。発達の要因は制度理念に限定すれば発達しつつあった企業組織が最も合理的かつ進歩的とみなされたことにあった。これにより、機能の分担、責任と統制の集中をはかることによって能率的な行政が確保されると考えられた。

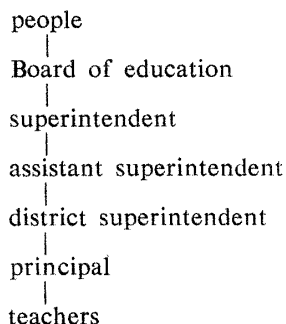
企業組織はいかなる意味で行政のモデルとされたのだろうか。タイセン (Theisen, W. W.) は次の三点を明らかにしている。²²⁾ 第一は他の執行者を統制し、その任務を指揮する首席執行者への広汎な権限の集中であり、第二は結果に関する責任の首席行政官への集中である。統制委員会は積極的行政から手をひくが、しかし予算、報告の裁可を通じての統制権を留保する。第三は統制委員会に対する首席行政官の優位性の保障である。

ティヤー (Thayer, V. T) は結論的に次のように言う。

「これらの分野で能率のためになされる行政形態は集権化された、ないしは調節されたそれである。それは専門的指導性を認め、さらに執行機能が専門家に委ねられる形態である。統制委員会は結果については責任を負うが、自らの機能はその指導者 (専門家) の指示する方向にとって必要な法令を制定することだとする形態である。」²³⁾

このような素人統制からの脱却の形態は現実はいかなる機能上の作用をもつだろうか。第一に首席行政官 (教育長) 以外の専門職の位置はきわめて小さくなる。それは量的問題ではない。制度理念上、教師は専門職としての教育長によって代表されるのであり、教育委員および民衆とのすべての交通、接触は教育長を通じてのみおこなわれる。いわゆる教師の行政参加の思想はこの支配的な制度原理とは全く対立するものである。教育長は教師

の司令官であり、教育委員会のような政治機関 (governing body) への教師代表制を認めることは上位と下位の関係を混乱させると信ぜられたのである。マクアンドリュースによって、その実質的關係を示せば次図の通りである。



第二は地域住民の直接的参加を制限し、民主主義的要求の反映を極度に困難に陥しこむことである。通例小学区の集合体として成立する都市学区 (city district) は旧来の district, ward を基盤とする sub-committees が徐々に合体されて単一の教育委員会を形成するが、それはいわば小地域代表者の集合であり、当然大規模化せざるをえなかった。1902年フィラデルフィア教育委員会は500名の教育委員を擁していた。これが全市的代表制となり、選挙単位も単一化され、規模も10名以下にされるのである。それは教育事務の形式化、標準化の客観的な反映であるが、基本的には直接民主主義の抑圧である。勿論小地域代表制が即時的に進歩的とはならない。しかしそれは直接制のゆえに進歩性の保障となるのである。

このことは1920年代からようやく研究対象となった教育委員、教育長の実態分析で如実につかまれるようになった。1917年スコットニアリングの調査²⁴⁾、1922年のストラブルの調査²⁵⁾につづいて1927年カウツは『教育委員会の社会的構成』で次の事実を明らかにしている。それによれば「労働者階級が人口の60%を占める大都市ですら教育委員のたった8%が働く階級の代表にすぎない。農村のみが大多数が従事しているその同じ職業から選出された委員である。」²⁶⁾

教育行政理論においてはそれまで教育委員の構成について現状肯定論が通説であった。カバリーは教育委員の適格者として「大事業の経営に成功した人々——工場主、商人、銀行家、請負人、専門職者がそれである。」²⁷⁾と言い、チャンセラー (Chancellor, W. E.) も同様の見地から教育委員不適者として次の八種類をあげていた。それらは (1) どの職業にせよ未経験な青年、(2) 失敗したもの (3) 企業から退職した老人、(4) 政治屋 (politician)、(5) 新聞人、(6) 教養のない無学問のもの、(7) 企業の被雇用者、(8) 婦人である。²⁸⁾

F. H. ペアはアメリカ歴史協会社会科委員会の委託を受けて『社会的エイジェントとしての教育長』という研究を発表している。²⁹⁾ それによれば教育長の大部分は古くからのアメリカ人であり、いわば革命前のストックである。移民が大部分を占める人口構成にもかかわらず850名中98.5%が本国生れであり、そのうち75%が英本国からの移住者を祖先にもち、十分の九がアングロサクソン系である。

また9割がプロテスタントであり、900人のうち三分の二が共和党または民主党の党员 (内50%は共和党員) 25%が無党派、社会主義者と報告したものは二人であった。彼らの政治的位置はどうか。ペアによれば彼らの半分は自らと学校に対する社会的圧力を感じていないという。別の研究によれば32の州教育長も同様の見解であった。しかしこの事は不思議ではない。彼らの大部分は政党の一員であり、また商工会議所、各種クラブをはじめ有産階級に属しているのであり、彼ら自らがその圧力の内部に位置しているのであるから。

1891年ハリス (Harris W. T.) は教師の思想について次のように述べた。

「教師はその職業上最も保守的な人間の一人である。この点では牧師か法律家によって陵駕されるのみである。彼は体制維持のために社会によって任命された三人のうちの一人である。」³⁰⁾

この事はハリスを含め教育長にこそ最もよくあてはまるのである。

2. 調和原理の本質

教育委員会は理念的には全人民を代表する教育政策の実施機関であるが、純然たる議決機関となり、執行機関としての性格を段々に減少させる。首席行政官たる教育長は委員会に対して責任を負い、委員会は住民に対して責任を負う。かくて教育委員会は一方では住民を他方では州を代表して、学校統制の機関として行動するのである。

シアーズは端的にこの制度の特質を五点にまとめている。それらは (1) 州統制の原理、(2) 教育委員会は立法の統制を留保し、行政的統制を委任するものとする、(3) 全ての行政上の権限は教育長にある、(4) 行政的立法に対して教育長はスタッフサービスを提供せねばならない。(5) 下位の執行者は、教育長の指示に従う義務がある。³¹⁾

カバリー、シアーズの見解に共通しているように教育の行政主体は教育長であり、行政委員会たる教育委員会は議決機関と化した。ここにおいて教育行政の主体と客

体はその位置を逆転させたのである。

エンゲルハルト (Engelhardt, F.) は教育委員会と教育長の権限、義務の関係を次のようにまとめている。

教育委員会について³²⁾

1. 教育事業を統括し、執行部局に執行上の責任を与え、自らはその事務の監督および方針の策定にあたる。
2. 教育長を首席行政官とし、全ての権限と責任を付与し、すべての部局の活動の直接的指揮をまかせる。
3. 教育長の援助の下に学区で採用した人員の職務を定める。
4. 教育委員会は巨大な事業体 (large corporation) の理事者 (directors) であり、事業体経営の原理を教育事務に適用させねばならない。
5. その義務は学校が適切に管理されることを見守るのであり、直接に管理することではない。
6. 学校は一つの目的 (子どもの教育) に向う専門的仕事であり、専門的管理者によって管理されるべきであり、しかも管理者は教育者でなければならない。

教育長について³³⁾

1. 校長、指導主事、教師、管理人等すべての被雇用者の任命権をもつ。
2. すべての部署の資格を決定する。
3. 教師その他の被雇用者の配置と任務換えに関する全権限をもつ。
4. 専門職部局の構成員、その他の被雇用者の退職、昇進、降格、削減に関する責任を負う。
5. 学務、財政、事務の全責任を負う。
6. 教育長は委員会に対し直接責任を負う。財務官を除くすべての被雇用者は教育長に対し直接責任を負う。

教育委員会と教育長を軸とする確立された公共統制の機構はたしかに popular control による議決＝執行体制が腐敗、情実その他の政略によって有効に機能しない現実からの脱却策であったが、それは他面で popular を layman として教育行政から疎外し、専門職による教育管理を実現させた。かつての“統治する者は誰でも教育しうる”という直接管理形態のこのような展開は layman の代表から成る教育委員会のチェック機能によって民主主義との調和がはかれるとされたのである。

抑制と均衡の理論 (theory of checks and balances) はアメリカにおける伝統的な体制理論である。ライト・ミルズに従えば次のようになる。それは「社会は諸階級の均衡であるがゆえに、国家もまた、抑制と均衡のシステムである (あるいはあるべきである) とし、また社会が諸階級の均衡であるのは強力な自主独立の中産階級が社会の枢軸であり、安定装置となっているからである、

という階級理論である。」³⁴⁾

この均衡の理論は諸利害、諸勢力の力の平等を理念的には前提にしている。したがってそれは容易に現状肯定の理論たりうる。かくて「抑制と均衡」とは「分裂支配」(divide and rule) の別の表現であり、民衆の要求が直接に表現されることを著しく困難にする。ミルズはこの理論の本質を次のように分析している。

「ひとたびアメリカの政治経済の基本構造が確立されたのちには、また、市場の無限の拡大を暗黙の事実として前提しうる限り、利害の調和という観念が、支配的グループのイデオロギーとなることができ、また事実なってきたのである。そして、これは支配グループの利害と社会体の利害が一致していると見せかけることによって可能にされてきたのである。かかる原理が普及している限り、闘争をしかける下層グループは不満分子であり共同の利害の攪乱者であると烙印を押すことができる。」³⁵⁾

ミルズの分析は教育委員会－教育長の体制原理にも妥当するであろう。それはまず第一にこの体制にあらかじめ予定されていない労働者階級にとっては自らの教育統制の手段を奪われる結果となる。第二には広汎な人民の統制から切り離された教師層は自らの専門性確立の制度と実内容を奪われる。

III. む す び

アメリカにおいて素人統制と専門的指導の調和原理に対する批判は1930年代に入ってからであった。批判の中心点はそれが教育独自の機能を無視し、学習の自由と教授の自由をとともに抑圧しているという点であった。いわゆる進歩主義派の教育行政改革構想は第一に地方統制の復活・強化であり、第二には教師の教育の自由の確立であった。ここで、改めて教育行政概念が問われたのである。

まず第一に地方統制の復活は単純に過去のそれに復帰することではない。国家機能の関与は必然であり、教育の維持が国家財政の対象となるのは必然である。従って問題は国家の位置とその関与の性質の改革と結びつけて地方統制の実内容が究明されねばならない。国家補助金学区の財政自主権のあり方の究明はその後の現実的争点であった。

第二に教師の自由を人民の教育意思の組織化と結びつけてどのように発展させるかが問題であった。教師の専門性は国家主権原理にもとづく集権化に照応する専門職の全国的組織化を伴った。だがそれは圧力団体として人民に対抗して自らの専門職の国家における位置を上昇さ

せることに外ならない。コミュニティスクールに象徴される教師の専門性の組織化はこうした傾向とは正反対のものであった。

第三にこのなかで改めて教育行政概念が問われることになる。教育行政への機械的接近 (mechanical approach) から機能的接近 (functional approach) への転換は30年代の後半である。このなかで教育のための行政は角度を変えてあらためて俎上に登る。メーラムン、シアーズの研究は教育と教育行政のカテゴリーの結合にあった。³⁶⁾

(指導教官 持田栄一教授)

注

- 1) 宗像誠也「戦後日本教育の回顧と展望 (2) 教育政策」岩波講座『教育』第二巻 28 ページ。
- 2) 宗像誠也 著作集第三巻 9 ページ。
- 3) 黒崎 勲 宗像誠也著作集第三巻解説, 306 ページ。
- 4) Newton Edwards, *The Courts and The public School* (1933, 1955) 1971, p. 443.
- 5) *ibid.*, p. 24.
- 6) Supreme Court of New Hampshire, *Fogg vs. Board of Education*, *ibid.*, p. 26.
- 7) To lay and collect taxes, duties, imposts, and exercises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States; but all duties, and exercises shall be uniform throughout the United States. この条項は建国以来論争のあった条項であり、マディソンの限界説とハミルトンの拡大解釈説がある。
- 8) Newton Edwards, *op. cit.*, p. 9.
- 9) *ibid.*, p. 5.
- 10) Dutton, Snedden, *The Administration of Public Education in the United States*, 1908.
- 11) *ibid.*, p. 42.
- 12) *ibid.*, p. 44.
- 13) *ibid.*, p. 44-45.
- 14) Cubberley, E. P., *Public School Administration*, (1916) p. 25.
- 15) *ibid.*, p. 24-25.
- 16) Counts, G. S., *Social Foundation of Education*, (1934) p. 559.
- 17) Newlon, J. H., *School Administration as Social policy*, (1934) p. 271-272.
- 18) 持田栄一『教育管理』(1961) p. 20.
- 19) Frank P. Graves, *The Administration of American Education*, (1932) p. 443.
- 20) 拙稿「アメリカ植民時代における教育の公共維持の発達」『東大教育学部紀要』第16巻参照。
- 21) Cubberley E. P., *op. cit.*, p. 203-207.
- 22) William W. Theisen, *The City Superintendent and the Board of Education*, Teachers College Columbia University, *Contribution to Education*, No. 89, Chapter II および p. 100.
- 23) Thayer, V. T., *The School; Its Task and Its Administration*, Chapter IV in the *Educational Frontier*, (1935)
- 24) Scot Nearing, *Who's on Our Board of Education in School and Society*, January 20, 1917.
- 25) George F. Struble, *A Study of School Board Personnel in American School Board Journal*, October, 1922.
- 26) Count, G. S., *Social Composition of Board of Education*, p. 54.
- 27) Cubberley, E. P., *op. cit.*, p. 130.
- 28) William E. Chancellor, *Our Schools, their Administration and Supervisions*, (1908) p. 13.
- 29) Frederick H. Bair, *The Superintendent of Schools as a Social Agent* (Bureau of publications, Teachers College, Columbia University.)
- 30) William T. Harris, *Education Vol. XII*. p. 193.
- 31) Jesse B. Sears, *City School Administrative Control*, (1938) p. 51-55.
- 32) Fred Engelhardt, *Public School Organization and Administration*, (1931) p. 88.
- 33) *ibid.*, p. 93-94.
- 34) C. W. ミルズ・鶴飼信成・綿貫譲治訳『パワーエリート』438 ページ。
- 35) 同上, 420-421 ページ。
- 36) Moehlman A.B., *School Administration*, (1940, 1951)