

# 〈近代公教育制度〉の歴史的位相

——アメリカにおける〈近代公教育制度〉形成の論理と教育行政制度の歴史的構造——

教育行政学研究室

清 原 正 義

## The Historical Phase of the Modern Public Educational System

——The Structure in the American Formative Period of the Modern  
Public Educational System and School Administration——

Masayoshi KIYOHARA

The modern public educational system is established by the modern state, In America its basic structure was formed on the first half of the nineteenth century. The characteristic of its formative process was to be a part of the bourgeois social revolution after the bourgeois political revolution. Therefore, the basic structure of the modern state and society reflected typically upon the modern public educational system in America. We can find that in some representative opinion of those days, for example, the maintenance of political order and social equalization.

The development of school administration in America was under restriction of the historical structure of the state's power. It was put into practice through the local public authorities, because in America the performance of the state's power was the duty of the local authorities. The district system and the school committee carried out this roll typically. However, the school administration became apt to be social centralization in the first half of the nineteenth century with unification of the public educational system. The State Board of education was established in this period. Therefore, the consolidated structure of the centralization and decentralization was the historical characteristic of school administration in America.

- I <アメリカ近代公教育制度〉の形成の論理
- II アメリカにおける〈教育行政制度〉の歴史的構造

### I <アメリカ近代公教育制度〉形成の論理

① <近代公教育制度〉形成過程への視角  
<近代公教育制度〉は<近代国家〉により形成され管理・維持される公教育制度である。それは近代における国家的・社会的理念の体現物であることによって<近代

国家・社会〉の歴史的性質をその構造原理として内包するとともに、政治的・経済的發展に対応した<人間の生産〉を全社会的ないしは国家的規模で保障するべく<近代国家〉の実体的一環として組織された公教育制度である<sup>1)</sup>。あらゆる公教育制度を支える<権力〉というてんからみれば、<近代公教育制度〉はこの一般的規定が示すように、何よりも<近代国家権力〉によって支えられるというてんにその歴史的的特殊性がある。ところで<近代国家権力〉は政治的かつ経済的権力として実存するが

ゆえに、＜近代公教育制度＞の歴史的構造を検討するにあたって、このことを踏まえて、政治的と経済的の二側面を区別するとともに統一的にみなければならない。これを前提とするならば＜近代公教育制度＞の一般的な歴史的構造についてわれわれはほぼ次のようにいうことができる。

まず一般に近代においては、市民社会における資本制生産の発達に根本的に規定されて、新たな生産諸関係に対応した＜人間の生産＞——より具体的にいえば生産様式の高度化に対応した諸能力の獲得ないしは新たな社会経済的秩序への適応という内実をもつところの労働力の生産——が市民社会の各階級・階層にとって共通の利害として登場する。かかる＜社会的共通利害＞が＜国家的利害＞としての性格を強めてくるにしたがって、前近代的な・量的にも質的にも共通利害の保障として不十分である・従来の公私の教育制度にかわる国家的教育制度すなわち＜近代公教育制度＞の形成が必然化されるのである。ところで国家的制度としての＜近代公教育制度＞により＜社会的共通利害＞としての教育が保障されるという過程は、一方では＜近代国家＞の歴史的発展にともなってその社会経済的機能が拡大することを意味しており、これはたとえばマルクスの「すべて共通の利害はただちに社会からはなされ、よりたかい一般利害として社会に對置させられ、社会の成員の自主活動からもぎとられ、統治活動の対象にされた」<sup>2)</sup> という指摘に対応するものである。他方また資本制生産の発達は生活手段ないしは生産手段が全面的に私的所有の対象となることを前提としているが、それは同時に人間の諸能力もまた私的所有の対象となることを意味している。たとえば＜労働力＞は＜労働者＞の私的所有物として交換の対象となるのである。それゆえ＜人間の生産＞過程も私的所有に規定されて実存し、＜人間の生産＞としての＜教育＞はいやおうなしに私的所有物としての人間諸能力の生産としてあらわれる。このことを反映して、近代において私的所有が「解消された特権」(マルクス)たる利己的「権利」として宣言されたように、＜人間の生産＞過程の一環としての＜教育＞もまた市民社会における個人的「権利」の対象としてあらわれるのである。したがって上述の＜近代公教育制度＞形成による＜教育＞の保障とは、他方では、かかる意味での＜権利としての教育＞を全社会的規模で保障していくこと、しかも＜近代国家・社会＞の歴史的性質からして社会の全成員に＜平等＞にこれを保障する・すなわち＜権利の平等＞を実現していく・過程でもある。またこのことによって近代ブルジョワ社会にふさわしい教育形態——いわゆる＜私事としての

教育＞と＜国家＞によるその補完——が社会のすみずみにまで貫徹せしめられるのである。ちなみにこのことからわれわれは＜近代公教育制度＞の＜階級性＞が社会の全成員に対する＜平等＞な教育の保障という普遍的形式を通してあらわれることを理解する必要がある。

以上のように＜近代公教育制度＞の歴史的構造がそのより社会的・経済的制度としての側面においてみられるところであるとすれば、これに対して、そのより国家的・政治的側面における歴史的構造についても簡単に述べておく必要がある。

一般に歴史上みられる公教育制度がすぐれて政治的に規定されているという事情は＜近代公教育制度＞にあってもかわらない。それは＜政治的国家＞としての＜近代国家＞によって直接・間接に規定され、また＜近代国家＞の政治理念(たとえば＜政治的平等＞)を制度的に具現するとともに、自らを通じてかかる政治理念を社会内部に浸透せしめるという機能をもつものである。それゆえ＜近代国家＞形成期にしばしばみられるように＜国民＝国家形成＞機能がすぐれて＜近代公教育制度＞の機能とされるのであり、逆にかかる政治的要請が＜近代公教育制度＞形成の主要な契機ともなるのである。換言すれば＜近代公教育制度＞はブルジョア一般の固有な政治権力形態である＜議会共和制＞の統制(法による支配)の下におかれ、かかるブルジョア政治体制における政策的対象として政治体制の確立ないしは安定化の手段となるのである。このように＜近代公教育制度＞はその国家的・政治的側面において把握すれば、政治的制度として把握されるのであり、先に述べた社会的・経済的側面との統一において理解する必要がある。そして特殊歴史的な＜近代公教育制度＞においてこれらのいずれの側面がより主要なものとなるかは、当該＜国家権力＞の歴史的性質如何によって決定されることである。

※

小論の課題は、以上のように＜近代公教育制度＞の一般的規定を前提として、特殊歴史的対象たる＜アメリカ近代公教育制度＞における形成の論理を検討するということである。すなわち＜アメリカ近代公教育制度＞形成過程における代表的かつ典型的論理を取り上げ、先の一般的規定との関連においてそれを検討し、＜近代公教育制度＞におけるアメリカ的特殊性ないしは＜アメリカ近代公教育制度＞の一般的性格を抽出する一過程である。

さてアメリカにおいては、＜近代公教育制度＞はほぼ19世紀前半にその歴史的原型を確立するといえる。そこにおいてはすでに独立革命時代新国家形成と関連した国家的教育制度の構想がジェファーソンの公教

育制度案に代表されるようにいくつか存在したが、これらはいずれも実現の歴史的・現実的必要性の自覚を欠いていたためとなる構想にとどまった。しかしこの時期における〈国家＝国民形成〉を政治的にも経済的にも保障すべきだという気運は州レベルにおける憲法教育条項として定着し、後の時代における実体的制度形成への政治的保障となった。一般的にいう政治革命としての独立革命はブルジョア政治支配の確立によって社会のブルジョア的發展を保障し、それにもなつて〈国家権力〉の現実的・社会的機能の拡大が行なわれていったのであり、その一環として〈近代公教育制度〉の形成も社会内部における経済的發展に規定されつつ次第に現実化していったのである。とりわけ19世紀初頭の産業革命による資本制生産の飛躍的發展は新たな生産諸関係が内包する経済的秩序に対応した〈人間の生産〉およびそれともなう階級・階層対立に対処すべき政治的秩序維持等、要するに国家・社会体制の再編を必然化するに至った。ここにおいてかかる状況に適合する公教育制度の形成が〈社会的共通利害〉としてまた〈国家的利害〉として認識されるようになり、伝統的な公教育制度の改革・改良ないしは新たな公教育制度の形成がいうならばブルジョア社会革命として提起され実現されることとなった。すなわち植民地期における前近代的な宗派的・階層的公教育制度にかわつて、政治的・経済的に〈平等〉な公教育制度＝〈近代公教育制度〉が形成されるのである。

ところで〈形成の論理〉を検討するという小論の課題からして注目すべきことは、アメリカにおいては比較的早期にブルジョア政治支配がほぼ完全に確立されていたこともあつて、〈近代公教育制度〉の形成が先に規定したようにかかる政治権力の下での〈ブルジョア社会革命〉として遂行されたということである。それゆゑそこにおいては公教育制度の政治的性格に関してはその〈近代性〉が貫徹されたのであり、それを推進した諸勢力の間で政治的側面についての本質的かつ根本的な争ひは存在しなかつたといひうる。そしてこのことがアメリカにおける〈近代公教育制度〉形成過程の政治的特徴をなすとともに、またいわゆる〈公立学校運動〉に関してその特徴が「商人と労働者、ホイッグとデモクラット、カルヴィニストとユニテリアン、東部人と西部人といった様々な人間が、異つた動機をもちながらも主張を同じくしていることにある。」<sup>3)</sup>と指摘されるごとく、社会内部における様々な階級・階層、団体・党派が一定の社会的対立を含みつつも同一の主張をなしたという外観が生じる一因となっている。つまりアメリカではブルジョア階

による政治的統一が他のヨーロッパ諸国に比較すれば強固に確立されていたため、かかる政治権力に対抗すべき政治権力はたとへば封建貴族階級であれあるいは労働者階級であれ社会的にはともかく政治的には存在しなかつたといつてよいのである。このようなわけで以下にみるように、アメリカにおける〈近代公教育制度〉形成過程はそれを推進した諸勢力の政治的・経済的意図ないし諸階級・階層の政治的・経済的利害は異なるものの〈ブルジョア社会革命〉というその大枠において本質的に一致していたといふことができるのである。

## ② 〈近代公教育制度〉形成の論理(1)

### ——政治的秩序維持と社会的平等化

独立革命以後19世紀に至つてより、西部への移住ならびに産業革命は一方において商・産業資本家を生みだすとともに他方において多くの独立小農民・小生産者および都市労働者を生みだし、これら相互間の社会的矛盾の激化にもなつて政治的・経済的秩序再編の動きが生じる。この動向を代表するものがジャクソンアンデモクラシーの名でよばれる政治的・経済的な社会運動である。この運動は「上昇しつつある者と、没落しつつある者との連合」<sup>4)</sup>といわれるように、資本制生産の發展によつて上昇の機会をつかむかあるいは没落を強いられた農民・職工・労働者・小生産者等の広範なプチブルの階層をその社会的担い手とし、一方ではプチブル的経済政策の要求、他方では普通選挙権の獲得を中心とする〈政治的平等化〉の要求によつて、政治・経済の領域における〈平等化〉の推進力となった。すなわちこれを背景として選挙権における財産資格の撤廃が各州において実現され、またジャクソンの大統領就任(1828年)によつて行政過程の〈平等化〉を意図したかの猟官制が導入されたのである。これらのことは本質的には、すでに独立革命によつて政治理念的には獲得されていた〈政治的平等〉を〈立法〉〈行政〉にわたる国家の実体的機構にまで実質化せしめようとしたものといふことができ、新たな社会状況に対応した政治的再編であつた。そしてかかる政治的再編がアメリカにおける〈近代公教育制度〉形成の一契機となつたのである。

すなわちジャクソンアンデモクラシーによる中下層階級の政治的登場に対して「上層階級に属する多くの人々は政治権力が彼らの手から次第に失なわれはじめるや、大衆教育が彼ら自身の利益にかなうものであることを現実的に認めるようになった」<sup>5)</sup>と指摘されるごとく、〈政治的平等化〉の進展に対応した政治的秩序維持の手段として、あるいはまたその前提たる社会秩序の維持(資本

制生産の発展がもたらす社会不安・秩序破壊等の防止)の方策として公教育制度を改革する必要性が広く自覚され、それがとりわけ政治指導者の課題となったのである。

いまかかる意味における公教育制度改革＝＜近代公教育制度＞形成の発想の内代表的なものを示せば次のごとくである。

たとえばニューヨーク州知事クリントンは1822年議会での演説において「州の第一の義務は、教育と道徳訓練によって市民を啓発し、彼らの精神を純化することによりまた彼らにその権利と義務を教授することにより市民に徳をもたらし、このことである。」とのべ、さらに1826年には「政府の第一の義務でありまたよき政府であることのたしかな証明は教育の奨励である。知識の一般的普及は共和制の先駆けでありまたそれを防衛するものである。そしてわれわれはわれわれの自由を監視し、それを詐欺・陰謀・腐敗・暴力から守ろうとする保守権力としてこのことを信用せねばならない。」<sup>6)</sup>と発言している。

またマサチューセッツにおける教育改革家として有名なカーターはその「民衆教育論」において公教育の不適切な実施がもたらす危険を強調し「社会における無知で落ちぶれた人間は自ら進んで教育を求めはしない。長い間には彼らは革命によってわれわれを脅かす。それゆえ自由な政府は、ちょうどピルグリムファーザーズが彼らの共和国を維持するために学校を創ったように、無知を根絶するために専断的権力をふるわねばならない。」と説明している<sup>7)</sup>。

さらにホレス・マンを教育長に就任させたマサチューセッツ州知事エヴェレットは1836年知事就任に際して「共和国における教育の重要性」と題する演説を行ない「合衆国においては、人々はたんに理論的に権力の淵源であるばかりではなく、実践的にも政府を構成し、またそれを機能せしめるために効果的な役割をはたすことをつねに要求されるのであるから、人々に彼らの権利を行使した彼らの義務を遂行させうるためには普遍的な教育が是非とも必要だということは明らかである。」<sup>8)</sup>と述べている。ちなみにエヴェレットに関しては、「コモンスクールに対するエヴェレットの熱意は希望とともにまた恐れから生じていた。『共和国における教育の重要性』という演説の中で彼は、政治の民主化はもし無知な市民によって行なわれるならば危険なものとなるような義務——選挙・陪審義務・兵役・公職へつくこと——をつくりだした、もはや連邦主義の平穏な日々のように公職が選ばれた階級に実質的に限定されることはありえないと

いうことを指摘した」<sup>9)</sup>とされている。

このように政治的支配者はジャクソニアンデモクラシーの浸透に対して国家と社会における政治的秩序の維持・安定化のために教育の普及を必要としたものであった。かかる目的を達成するためには、従来のごとき宗派的かつ階層的に限定された公教育制度にかわって、政治に参加しうる全ての人間に普遍的な教育を付与することすなわち＜近代公教育制度＞の形成が必要とされたのである。このことはかかる公教育制度を媒介として国家的政治理念（＜共和国＞＜共和政体＞の維持）を社会内部に浸透せしめ、もつて政治体制の安定化をはかるとともに、公教育制度そのものもかかる政治理念を直接に実現するものとして考えられたことを意味していたのである。かくして「ジャクソン時代における政治的指導様式の変化とともに、また政治過程への大衆参加の増大とともに、国家を指導する貴族階級の訓練というジェファーソンの思想はもはや意味を失った。誰もが自らの政治家となってよいとされた時、貴族たちは誰もが教育されねばならぬことを決定した。」<sup>10)</sup>といわれるように、ここでみた政治指導者の発想は、彼らが資本家階級の社会経済的利害と結合していたにせよ、それとは相対的に区別されるブルジョア政治体制の再編と維持という意図につらぬかれており、アメリカにおける＜近代公教育制度＞の政治的側面をあらわしたものであるといえる。

他方ジャクソニアンデモクラシーの担い手でもあった労働者階級は、＜近代公教育制度＞形成による教育機会均等化の中に産業革命がひきおこした地位低下を阻止しようという期待をもっていた。彼らは公教育制度改革を要求するにあたって、国家における＜政治的平等＞に対応した社会における「権利」の平等な保障すなわち＜社会的平等化＞を主張した。それゆえ彼らは、現存の宗派的・階層的な公私の教育制度は国家的政治理念に対応しておらず、また社会的にも不平等な制度であると批判したのである。

いま労働者階級の主張の内代表的なものをとりあげれば次のごとくである。たとえば1829年に彼らは現存の教育制度における社会的な不平等を批判して「産業の防衛と国民教育推進のための連合」結成の理由を次のように述べている。

……この共和国にはそれにふさわしいいかなる教育制度も存在しないからである。すなわち貧者の青少年に対する富者と平等な扶養・保護・教育を確保する何ものもなく、同時に宗派や聖職者の影響から自由でさらに貴族政治的な差別から自由な何ものもなく、あるいはまた国家の諸制度に示されている平等な政治的権利

の公平な行使のために必要な知識の獲得とともに、生長する世代に産業の習慣・健康な道徳・兄弟愛の感情を与えるための何ものもないからである<sup>11)</sup>。

これと同様にペンシルバニアにおける労働者集会の決議は次のようにのべている。

共和主義と同じく自然の最初の原理は全ての人間が等しく自由独立に生まれるということであるから、人民の権威にもとずいて彼らの平和・幸福・安全のために設立された自由な政府においては、いかなる人為的な差別や不平等も法によって許されるべきではない。……自由人が受け入れることのできるいかなる教育制度も貧者のためにはいまだ建設されていないのに、他方何千ドルもの公金が富者のためのカレッジやアカデミー建設のために与えられてきた<sup>12)</sup>。

さらにまた1830年のフィラデルフィアにおける労働者委員会の報告は次のようにのべている。

専制政治の根源は能力の独占であり、それは多くの者を相対的な無知にゆだね、知識のバランスを富者と支配者の側にかたむける。……それゆえ真の知識の広範な普及なくしては真の自由はありえず、共和国の構成員は全て同じように人間としてまた市民として彼らの平等な権利と義務の本質ならびに特徴を教えられるべきである<sup>13)</sup>。

以上の主張が示すように、労働者は国家的政治理念（＜政治的平等＞の実現された＜共和国＞）に直接対応した平等かつ普遍的な公教育制度の形成を＜権利の平等＞というブルジョア社会理念の実現として要求したのである。そしてかかる＜近代公教育制度＞の全社会的規模での形成は、彼らの個人的「権利」が平等に保障されること（教育の機会均等）を意味していたがゆえに、それはまた彼らの個人的な階級・階層の上昇を可能とする機会を与えるものであった。かつまた相対的に階級・階層間の流動性をもっていたアメリカ社会の特質がかかる上昇可能性に現実性を与えていたのである。ところで留意すべきことは、このような労働者の主張は政治的にはブルジョア政治体制と何ら本質的に対立しないばかりか、むしろ彼らはそれを理念的に掲げることによって政策レベルにおける公教育制度改革を要求したということである。それゆえ彼らの要求は政治的にも経済的にも独自な＜労働者階級＞としての要求というよりは、資本制生産の発達にともなって没落の危機にさらされた職人・小生産者の社会的利害を反映したプチブル的性格のものであるといえる。実際この時期の労働者運動については「部分的には工場労働者を包含してはいたが、全体としては都市の熟練職人層を主体とするものであった。した

がってその運動は、小ブルジョア的＝職人的性格を払拭しきれず、労働者階級としての独自の組織と運動を展開することができなかった。』<sup>14)</sup>と指摘されるように、その教育要求においても＜ブルジョア社会革命＞としての＜近代公教育制度＞形成をいうなれば下から支えるといった役割をはたしたのである。

かくして労働者の教育要求については「その経済的・社会的地位から転落することを恐れて、また伝統的な共和制の価値に訴えることによって、彼らは公教育に救済を求めた。……大部分の労働者は富者を引きずりおろそうとしたのではなく、むしろ彼らの児童のために機会の平等——主要な機会の平等——を求めたのである。実際その議論において彼らは保守主義者がしたように過去に訴えた。……彼らは不利な目にあってはいたが、しかしあるがままの社会の中でその運命を改善することに誇りと希望をもっていた。』<sup>15)</sup>といわれるのである。このようにみるならば、彼らの要求と運動は＜労働者階級＞としての固有な内実をもつものではありえず、むしろ資本制の初期にしばしば生じたアメリカにおいて広範な社会的基盤をもったところのプチブル的社会平等化の要求と運動であったということができ、またそのようなものとしてアメリカにおける＜近代公教育制度＞形成の論理を代表するものといえるのである。

### ③ ＜近代公教育制度＞形成の論理(2)

#### ——ホレース・マンの公教育制度論

先にみた＜近代公教育制度＞形成の論理は、国家的・社会的制度であり社会の全成員にとって政治的にも経済的にも平等なく公立普通学校＞として具体化される。そしてかかる＜公立普通学校＞を実践的かつ理論的に普及させたホレース・マンの論理に統一的なく近代公教育制度＞形成の論理をみいだすことができる。マンはマサチューセッツ州教育委員会教育長として実践的活動に力を注いだのであるから、＜公立普通学校＞の実践的推進という立場からその理論を展開している。そこでマンの論理をその実践的批判の対象との関連の中で検討しなければならない。

たとえばマンは、自然法原理からして「生を享けるすべての人間が教育をうける絶対的権利をもっている」<sup>16)</sup>ことを主張するとともに、その教育の内容を「共和政治」の下では「各市民が市民のおよび社会的義務を果すのに必要とされる資質を賦与するにたりるもの」すなわち「教師が子どもたちに健康についての重要な法則、親としての義務、証人あるいは陪審員としての公務、有権者としての義務を果すのに必要な資質、そしてさいごに、この

偉大な共和国の主権の一部を継承し、それを双肩に荷うために、すべてこれらの義務を忠実にまた良心的に果たすのに必要な資質を与える」<sup>17)</sup>ものとしている。マンのかかる主張に、エヴェレットと同じホイッグの政治家でもあった彼の政治的期待を読みとることができる。だが彼はここでは、社会における全ての成員が「教育を受ける絶対的権利」をもつとともにそこでの教育は「共和政治」の確立に収斂すべき国家・社会秩序への適応であるという＜近代社会＞での教育理念をのべている。そして彼の実践的論理は、以上のような教育を現実保障するのは＜公立普通学校＞であり、それは何よりも社会全体によって維持されねばならないというてんにある。つまりマンが上述の一般論を語るのとは、公教育制度の公的維持（租税による維持）に反対する一部有産階層に対する批判としてであり、それゆえ彼は続けて「財産所有者に対し、この神の力によって定められた事業たる子どもの教育のために、かれらに投資を要請することは、不当もしくは困難であるどころか、かえって正当でありかつ容易なことである。」<sup>18)</sup>とのべるのである。こうして公教育制度の一般的性格は＜第三権力＞の担い手としての立場から公教育制度維持の原則へと具体化され、＜近代公教育制度＞実現のための実践的論理となるのである。

またマンにあっては公教育制度は「共和政治」の理念に対応した社会的状態を創出するもの、すなわち＜社会的平等＞を実現するものとして位置づけられる。彼によれば「教育の平等ということは、共和政治の理想を実現する上では、他のすべての手段に比較してもっとも重要なもの」<sup>19)</sup>とされる。ところで資本制生産の発達をもたらす新たな貧富の差は、それが大きくなればなるほど「共和政治」の理念に反するものとなる。すなわち「巨大にして強力な私有財産というものは、共和国における人民の幸福がさらされる最大の危険の一つ」<sup>20)</sup>なのである。かかる私有財産の不平等は＜資本＞と＜労働＞の対立としてあらわれるがゆえに、この対立を緩和することが教育の課題となる。たとえば彼は次のようにのべる。

たしかに万人共通の教育以外のいかなるものをもつてしても資本の支配と労働の隷属とへのこの傾向を抑止することは不可能である。……もし教育が平等に普及するならば、教育はそのおよぶところに最強の力をもって財産を引き寄せるであろう。なぜならば知識のある経験に富んだ人が永久に貧乏にいるというようなことはかつてあったためしがないし、またありうるはずがないからである<sup>21)</sup>。

かくして「されば教育は、人間が考えだした他のあらゆる工夫にまさって、人々の状態を平等化する偉大なは

たらきをするものである。教育は社会という機械の平衡輪である。」<sup>22)</sup>ということになる。このようにマンは＜社会的平等化＞の論理を取り込むとともに、これを「州や政府の有力者」ないしは中央・地方における政治的支配者に向けることによって＜社会的平等＞を実現することにより、結局のところ「共和政治」の安定化を促したのである。

これと関連してマンは、教育がいかなる経済的利益を生むものかを証明するため実業家に調査を依頼し、その結果を報告している。それによれば、教育ある労働者はその生産能力において、また生産過程への適応において実業家の利益となることが証明されたのであり、また労働者自身も工場における地位や賃金の上昇によって利益をうることが証明されたのである<sup>23)</sup>。そしてこのことによって彼は、教育が社会の＜経済的共通利害＞であること、それゆえ社会全体の富を増大させるものであることを指摘した。すなわち「教育は、一国の富源の偉大な財産目録にたんに収録されるだけでなく、その目録の筆頭に位置する権利を有している。それは、もっとも公正でかつ栄誉あるものであるだけでなく、財産を蓄積するのにもっとも確実な手段である。」<sup>24)</sup>マンはこのように教育の＜経済的共通利害＞としての性格を強調することによって、各地域における公教育制度形成の世論を高めようとし、とりわけ社会における支配階級としての資本家に訴えたのである。

さらにマンは公教育制度から＜宗派性＞を排除しその政治的普遍性を貫徹するために努力した。というのは連邦や州の憲法レベルでは国家と宗教の分離が達成されていたものの、国家の実体的諸制度においてははまだ社会に支配的な宗教が深く浸透しており、この傾向は公教育制度にも顕著なものがあったからである。たとえばマンによると、公立学校での宗教教授を禁止した1827年までは「特定の宗派の教義をもつ信条に子どもたちを改宗させる手段として、州の普通学校を使用することは……非合法とはされなかった。」<sup>25)</sup>のであり、それ以後においても「その法律が通過してから10年以上も経過したあと、私が最初の職務上の教育視察を州全体にわたって行なったとき、私は方々の学校で神学関係の図書館の書架にあるような厳密にして専門的な教義上の教科書を見出した。」<sup>26)</sup>という事態であった。かかる現状に対しマンは「聖書を注釈なしに読ませる」ことによって一般的宗教教授は認めつつも「この公立学校では、われわれの周囲にあるいずれの宗派の特別のまた明確な教義を教え込むことは法によって禁止されている」<sup>27)</sup>というように特定宗派の教義を教授することにはあくまでも反対したので

ある。マンの考えでは、公教育制度における特定宗派の教授は、その宗派に属さないものの利益をそこない、政治的に平等な制度としての公教育制度の本質的性格に反することとなる。あるいはまた公教育制度の機能は社会の普通の利害と結合するものであり、特定宗派の特殊な利害と結びつくものではない。このことを彼は次のように述べている。

公立学校および普通学校の真の意味は、それらが全社会の子どもたちが就学する学校であるという面に関係している。貧民の名簿にのっている人を除いてすべての人はそれらの学校のために課税される。しかしかれは特別の宗教機関としての学校を援助するために税金を払うのではない。もしかれがそうであったならば国教の最大の積義にただちに満足するであろう。しかし、かれは不正、詐欺、そして暴力にたいする防止策として、これらの学校を援助するために税金を支払うのである<sup>28)</sup>。

ここで留意すべきことは次のことである。すなわちマンのこのような論理は教会ないしは宗派団体にむけられたものであったが、先に指摘したようにアメリカでは国家と宗教の分離はいちはやくなしとげられており、マンは彼個人の宗教性とは全く別個に、そのような・政治的に完成された・＜アメリカ国家＞の官僚として以上のことをのべているのである。それゆえ公教育制度における国家と宗教の問題についての彼の主張は、＜国家官僚＞としての彼の见解であり、換言すれば、それは＜アメリカ国家＞における＜政治的国家＞の論理にはかならない。かくして公教育制度からの＜宗派性＞の排除は、アメリカにあっては、完成された＜政治的国家＞がその政治的普遍性を＜国家権力＞の末端にまで及ぼしていくことを意味しており、そのことがまた＜アメリカ近代公教育制度＞の形成過程だったのである。

以上のようにホレス・マンにおける＜近代公教育制度＞形成の論理は、教育長として活動した彼だけに、＜国家的利害＞としての教育の必要性を深く認識し、それをいかに保障するかという観点からすぐれて実践的なものとなっている。彼は社会における諸階級・階層の利害をその公教育制度論の中にたくみに取り入れ、かつまた＜近代公教育制度＞の政治的・経済的の両側面を統一的に把握していたということが出来る。それゆえ彼の論理の内にわれわれは典型的かつ代表的な＜アメリカ近代公教育制度＞形成の論理をみることができ、さらにまたそれが＜ブルジョア社会革命＞としてあった＜アメリカ近代公教育制度＞形成過程を最もよく反映したものといえるのである。

## II アメリカにおける＜教育行政制度＞の歴史的構造

### ① ＜国家権力＞の構造的特質

公教育制度の形成過程は、これを主要に＜管理・維持＞という側面からみれば、同時に＜教育行政制度＞の形成過程である。そしてこのてんでアメリカにおける代表的かつ典型的な事例を示しているニューイングランドとりわけマサチューセッツ州においては、19世紀前半に州規模での＜教育行政制度＞がその歴史的原型を確立し、また以後の発展の基本的方向が定まったといえよう。ところで公教育制度の歴史的性格と同じく＜教育行政制度＞のそれも＜国家権力＞の構造によって根本的に規定されるということが出来る。そこでアメリカにおける＜教育行政制度＞の歴史的構造を検討するにあたり、まずそこでの＜国家権力＞の構造的特質をみておくこととする。

アメリカにおける＜国家権力＞の歴史的構造的特質は、連邦ないし州における政治的統一権力としての＜国家権力＞の形成が独立革命によって比較的早期に達成されるとともに、他方＜国家権力＞の政治的かつ経済的な実体的諸機能の多くが地域共同体を基盤とする＜地域公権力＞によって遂行されるというてんにある。前者についていえば、そこではヨーロッパ諸国にみられたような多元的政治権力の存在はみられず、そのため国家における政治的統一権力は比較的容易に形成されたのである。そしてこのことはブルジョア国家権力が政治権力としては早くから形成されていたということを意味している。

19世紀前半にアメリカを訪れたトクヴィルはその「アメリカの民主政治」においてかかる政治的統一性を「政治的中央集権」とよび、次のように指摘している。

各州には法律をつくる唯一の団体のみがあるばかりではない。またそこにはその周囲に政治生活を創造することのできる唯一の権力のみがあるばかりではない。そればかりでなく、なお一般にそこには諸地区または郡の多数の議会の連合がさけられている。アメリカでは各州の立法議会は自らに対して反抗しうる権力を全くもっていない。特権も地方的免除も個人的影響力も理性の権威さえもこれをその進行において妨げることはできない<sup>29)</sup>。

他方アメリカにおいては、最大・最強の領主権力が他権力を屈服せしめつつ自らを中央集権的な＜国家権力＞として実体的にも形成していったという過程が存在せず、そこでは植民地経営の社会経済的単位としての地域

共同体を基盤とする＜地域公権力＞が個々の自律性を強固に保持したまま＜国家権力＞の実体的機能を遂行するという形態が長く続き、そのため実体的制度としての中央集権の行政制度は形成されなかった。このような個々の＜地域公権力＞における＜行政的自律性＞こそがアメリカにおける＜国家権力＞の構造的特質としてあげられねばならない。トクヴィルによれば「共同体は自らにのみ関連するすべてのことについては常に独立的団体である。そしてニューイングランドの住民たちには、純粋に共同体的な利益の指導に州政府が干渉する権利を認める人はひとりもない」<sup>30)</sup> のであり、また州が＜地域公権力＞に義務を課する場合でもそこには次のような一般的構造がみられる。

この義務の範囲は狭いものである。けれども州政府は、この義務を共同体に課するにあたって、原則を命ずるだけである。共同体はこの原則を実行するために一般に個体としての共同体のすべての権利に訴えるのである。そういうわけで、税金は実のところ州立法議会によって票決されるのであるが、これを割当て徴収するものは共同体である。学校の設立は州によって命令されるが、これを建設し、この費用を支払い、これを統導するものは共同体である<sup>31)</sup>。

このようなわけで個々の＜地域公権力＞の上部にそれらを統轄する中央行政権力は存在しないのである。それゆえまた「アメリカ連邦での行政的権力はその構造において集中的なものも上下の階層的なものも全くあらわしていない。このことこそはこの行政権力がどこにあるかをみえなくしているのである。その権力は実在してはいるが、どこにその代表者がいるかはわからない」<sup>32)</sup> のであり、あるいは「州は政治はするが行政はしない」<sup>33)</sup> ということになる。

以上のような＜国家権力＞の構造的特質はアメリカにおける＜教育行政制度＞の発展をも根本的に規定している。すなわちそこでは、州の一般的法律が＜地域公権力＞に公教育制度の管理・維持を義務づけ、その具体的な教育行政機能はもっぱら＜地域公権力＞が遂行するという形態がみられるのである。それゆえアメリカにおいては＜教育行政制度＞はまずもって＜地域公権力＞の一機能として発達するのであり、かかる分権的性格が＜アメリカ教育行政制度＞の歴史的特徴をなすのである。

## ② ＜教育行政制度＞の歴史的構造

アメリカにおける＜教育行政制度＞は国家機能の具体的遂行機関たる＜地域公権力＞すなわちタウンにおいて発達した。19世紀前半に至るまでの＜教育行政制度＞の

発達過程は、それがタウンにおける独自の公的機能として分化する過程である。すなわちまず当初はタウンの一般的公的機能に含まれ、＜タウン・ミーティング＞により決定・遂行されていた教育行政機能は、17世紀末から18世紀にかけてタウンの公的機能が增加するとともにタウンの行政機能を担う＜行政委員＞(selectmen)に委任されそれによって遂行されるようになった。たとえばマサチューセッツにおける1711年法は初等学校教員の任命権を＜行政委員＞に委任している。さらに18世紀中頃から19世紀にかけて＜行政委員＞の職務が増加すると、それに委任されていた教育行政機能は＜学校委員会＞(school committee)へ移行するようになる。この発展は一般的法律に先行して個々のタウンでみられたところであったが、1789年の法律がはじめてかかる傾向を追認し、タウンの教育行政機能を＜行政委員＞とともに＜学校委員会＞にも委任すべきことを定めたのである。こうして教育行政機能は独自の公的機関としての＜学校委員会＞によって担われることとなり、マサチューセッツの1826年法が＜学校委員会＞の設置をタウンに義務づけるにおよんで、＜教育行政制度＞の発達是一段階を画すのである<sup>34)</sup>。

ところで1826年法は＜学校委員会＞に教科書選択権と教師の資格認定権を与えるとともに、管轄区域内の学校に対する一般的監督を命じたものであった。このことは後にもみるように、公教育制度の一定水準の確保をはかるため、タウンにおける教育行政機能の強化すなわち＜学校委員会＞への特定権限の集中という意味をもってしたのである。他方この法律は＜学校委員会＞が5人以上の市民から構成されることを規定し、教師および教会人はそこから除外されることになった。このことは公教育制度が特殊な職能的ないしは宗派的利害によって左右されないという＜近代公教育制度＞の一般的原則を＜教育行政制度＞において実現したものであった。さらに教育行政機能の遂行がいわゆる素人市民の代表によってなされる(素人統制)ということは、当時の支配的政治思想を反映したものであり、また後に至るまで＜アメリカ教育行政制度＞の民主的性格をあらわしたものとされたところであるが、これによって地域的利害が強力に反映されることとなったのである。

タウンにおける＜教育行政制度＞の発達にとって以上の過程とともに重要なことはいわゆる＜学区制度＞(district system)の形成である。＜学区制度＞は18世紀の終り頃から19世紀にかけて、タウンの地域的拡張とともにこれをいくつかの＜学区＞に分割し、各＜学区＞に学校の維持と管理を任せるようになった制度であり、17



89年法によって認められた。この〈学区制度〉の形成については通常次のような説明がなされている。

マサチューセッツでは学校のための地方当局はもともタウンであり、各タウンはその生活の中心として教会と学校をもっていた。しかし居住区域がタウンの公的な中心であったもとの村をこえてひろがりだすと、タウンの生活の統一は破れついには失われた。タウンの教会や学校から遠く離れている住民は、教会に行ったり彼らの子どもを学校に通わすことが困難あるいは不可能となった。タウンはこれらの制度の維持単位だったので、周辺部の住民は、彼ら自身がその説教を聞くことのできない牧師、あるいは彼らの子どもが行くことのできない学校の維持負担を要求されていた。このような状態の結果は、タウンを様々な目的をもった地区に区分することであり、かつまた、これまでは全体としてのタウンによって行なわれていた諸機能をより小さな地区に配分することであった。……こうして1789年法はタウンをそれぞれ学校をもった学区に分けることを定めた<sup>35)</sup>。

こうした〈学区制度〉形成の背景には、当時増大しつつあった辺境地区民を中心とする階級・階層的利害が存在し、それへの対応ないしはその反映としてかかる発展があった。すなわち「学区制度の発展は、中産階級がニューイングランドの生活においてきわめて重要な地位へと上昇したことの反映である。小農民や職人はタウンが与えるあらゆる教育機会を彼らの子どもが分有することを主張していた。移動学校と小さな学区は教育機会均等を達成するための手段であった」<sup>36)</sup>といわれている。

1789年法以後〈学区制度〉は強化され、1800年には課税権が付与され、1817年には〈学区〉が法人団体化された。しかし〈学区制度〉の発展は同時に弱小学区における学校維持の困難、その水準低下をもたらし、教師の能力低下あるいは教科書の不統一などが批判されることとなった。このことはそれだけ教育が〈社会的共通利害〉となったことを意味しており、公教育制度の統一的形成の動向が生じるにつれて、かかる〈学区制度〉の現状を改革する必要が生じたのである。先に述べた1826年法はタウンに〈学校委員会〉の設置を義務づけることによって〈学区〉に対するタウンの管理権限を強化した。これに対して〈学区制度〉の維持を求める傾向も根強いものがあり、1827年法はあらためて各学区に1人の〈学区運営委員〉(prudential committee)を置き、それに学校財産に対する責任および教師の選任権を付与するとともに、租税による学校の維持を義務づけたのである。

以上のように19世紀前半における〈教育行政制度〉

は、タウンの公的機能の一環として分化・発展するとともに、〈学校委員会〉と〈学区〉とへの権限分配を内包したきわめて地方分権的制度として発達したのである。この段階までのアメリカにおける〈教育行政制度〉は〈国家権力〉の構造的特質に直接規定されるとともに当時の社会経済的状态を反映しており、いわば〈社会的地方分権〉と規定することができる。このように〈教育行政制度〉とりわけ〈学区制度〉は、当時の農村地域における小規模共同体の現実生活に対応しており、またジャクソアンデモクラシーとして展開された農民・職人など小生産者階層の政治的・経済的要求に合致したものであり、それゆえとりわけ西部辺境地区の拡大とともに広く形成されていったのである。ちなみにカバレーは〈学区制度〉の評価について、それがジャクソアンデモクラシーの中で「人々を市民的的精神と愛国心へと教育し、そして議会制度の単純な形態において彼らを訓練した」とともに「公費負担による普通教育がどちらにかたむくかわからなかった時、学区制度は民衆教育の利益と必要を啓発する方向で疑いもなく多くのことをなした。」<sup>37)</sup>と指摘している。

他方資本制生産の発達に規定された政治的・経済的変化にともなって、教育がますます〈社会的共通利害〉となり、その結果州規模での公教育制度の統一的形成が必然的に要求されてくる。そしてまた社会における生産と交通の発達は地域共同体の狭隘性をうち破り、共同体相互間の関係を深め、新たな共同性をつくりだすことによって公教育制度の統一に現実性を与えることとなる。すでに1826年法は公教育制度の統一性を確保する目的で地方当局から州へ報告書を提出することを義務づけていた。また1834年にはマサチューセッツにおいても州学校基金が創設され、この配分を通じて統一化が志向された。かかる動向を反映して1837年にマサチューセッツ州教育委員会が設置され、周知のようにその教育長としてホレース・マンが就任するのである。この〈州教育委員会〉の創設は、アメリカにおける州レベルでの〈教育行政制度〉の発展に一段階を画すものであった。しかし〈州教育委員会〉は〈学校委員会〉ないしは〈学区〉に対する法的支配権は全くもたず、教育長の任務も「委員会の指示に従って公立学校その他の普通教育機関の実情と能率に関する資料を集め、公立学校教育に依存するこの州のすべての児童がそれらの学校が施し得る最善の教育を受けることができるように、教科目編成および青少年教育の実施に関する最善の最も有効な方法に関する資料をできる限り広く、州内各地に普及しなければならない」<sup>38)</sup>と規定されているように、それ自体としては情報

の収集と伝達という社会的機能に限定されていたのである。このことは、＜州教育委員会＞がタウンの＜学校委員会＞ないしは＜学区＞に対する上部行政機関すなわち直接的な政治的・経済的支配機構として形成されたのではなく、州レベルにおける公教育制度の統一性を体現し、それを押し進める機能を担うものとして、いわば間接的な支配機構として形成されたことを意味している。それゆえマンの活動も主要には各地域における公立学校運動の組織化と奨励、あるいは雑誌の発行による世論の喚起という形態をとって現存の＜教育行政制度＞の整備・充実をはかるというものであった。かかる形態での活動を通して＜州教育委員会＞は公教育制度の統一化およびその水準確保をはかったのである。

このように＜州教育委員会＞ないし教育長の職務は法律上社会的機能に限定され、また間接的な支配を行いうるにすぎなかった。しかしそれにもかかわらず、それを教育行政の分権的性格への脅威とみなした勢力から、成立の前後にわたって激しい反対をうけたのである。すなわちマンの属するホイッグが1839年の州知事選挙で敗れデモクラットが勝利をおさめるや、翌年議会の文教委員会は＜州教育委員会＞の廃止ならびに1838年に創設された州立師範学校の廃止を勧告するにおよんだ。この勧告は、＜州教育委員会＞が議会と密接な関係をもつがゆえに、すぐさま統制権限をもつものに転化しうることを警告し、かかる制度はフランスやプロシヤにおける学校の中央集権的画一化をもたらすと批判したのである<sup>39)</sup>。しかしこの提案は議会において否決され＜州教育委員会＞は存続しえた。このことは、より地域的利害を代表する党派（デモクラット）と州レベルでの共通利害を代表する党派（ホイッグ）との争いにおいて後者が勝利をおさめ、＜近代公教育制度＞の形成と対応して＜教育行政制度＞の＜社会的集権化＞が必然的なものとして認識されるようになったことを意味している。

かくして以上のように、19世紀前半における＜教育行政制度＞は、一方では地域共同体を基盤とする＜地域公権力＞すなわちタウンの公的機能分化としての＜学校委員会＞の形成、そしてその下での学校管理・維持単位により一層の細分化たる＜学区制度＞の形成、これらによって特徴づけられるとともに、他方では公教育制度の統一的形成ないしはその水準確保を志向する＜州教育委員会＞が、州レベルでの共通利害に基礎づけられた＜社会的集権化＞の体現として形成されることによって特徴づけられる。すなわちこの時期における＜教育行政制度＞は、＜地域公権力＞の機能として分権的に発達してきた＜教育行政制度＞と、＜近代公教育制度＞の形成に対応

した・＜社会的集権化＞としての・＜教育行政制度＞とが、対立する契機を含みつつも統一的に形成されたという歴史的構造をもっているのである。

（指導 持田栄一教授）

## 注

- 1) ＜近代公教育制度＞の歴史的構造に関する筆者の見解について詳しくは拙稿「国家と教育の自由——フランス革命期における近代公教育制度形成の論理」（『講座教育行政』協同出版・所収）を参照されたい。
- 2) マルクス「ルイ・ボナパルトのブリュメール18日」伊藤・北条訳、岩波文庫、p. 143.
- 3) D. B. Tyack, *Turning Points in American Educational History* p. 121.
- 4) マイケル・A・レボウィツ「ジャクソン派——逆説喪失」・パーンスタイン編「ニュー・レフトのアメリカ史像」所収、琉球大学アメリカ研究所訳、東大出版会、p. 66.
- 5) R. F. Butts, L. A. Cremin, *A History of Education in American Culture*, p. 191.
- 6) R. Welter, *Popular Education and Democratic Thought in America*, p. 30.
- 7) Ibid. p. 35.
- 8) Tyack, op. cit., p. 127.
- 9) Ibid. p. 122.
- 10) Ibid. p. 122.
- 11) R. L. Vasser, *Social History of American Education*, Vol. 1. p. 165.
- 12) Ibid. p. 168.
- 13) Ibid. p. 174.
- 14) 鈴木圭介編「アメリカ経済史」東大出版会、p. 243.
- 15) Tyack, op. cit., p. p. 122~123.
- 16) ホレーズ・マン「第10年報」「民衆教育論」所収、久保義三訳、明治図書、p. 18.
- 17) 同上 p. p. 18~19.
- 18) 同上 p. 19.
- 19) ホレーズ・マン「第5年報」同上 p. p. 46~47.
- 20) ホレーズ・マン「第12年報」同上 p. p. 101~102.
- 21) 同上 p. 104.
- 22) 同上 p. 104.
- 23) 「第5年報」同上 p. 55.
- 24) 同上 p. 77.
- 25) 「第12年報」同上 p. 181.
- 26) 同上 p. 181.
- 27) 同上 p. 186.
- 28) 同上 p. p. 186~187.
- 29) トクヴィル「アメリカの民主政治」井伊玄太郎訳、講談社文庫上巻 p. 170.
- 30) 同上 p. 128.
- 31) 同上 p. 129.
- 32) 同上 p. 139.
- 33) 同上 p. 157.
- 34) この過程については、H. Suzzallo, *The Rise of School Supervision in Massachusetts* を参照した。
- 35) E. H. Reisner, *Nationalism and Education since 1789*, p. p. 352~353.
- 36) N. Edwards, H. G. Richey, *The School in the American Social Order* p. 122.

37) E. P. Cubberley, Public Education in the United States, p. p. 240~241.

38) 川崎源「ホレース・マン研究」理想社 p. p. 174~175.

39) M. B. Katz, Class, Bureaucracy and Schools, p. 16.