

# アメリカの市政改革と教育委員会制度改革

## 一市支配人と教育長の誕生一

藤本 典裕

### 目 次

- I はじめに
- II 前史
- III 改革動向(1)
  - 1. commission form の成立
  - 2. committee form の成立
- IV 改革動向(2)
  - 1. commission form 批判
  - 2. committee form 批判
- V 改革動向(3)
  - 1. manager form の登場
  - 2. superintendent form の登場
- VI 改革動向(4)
  - 1. manager form の変質
  - 2. superintendent form の変質
- VII 改革の原理
  - 1. 「分離」神話
  - 2. 「共通」利害
  - 3. 「中立的」専門性
- VIII まとめ

### I はじめに

アメリカの教育委員会制度が、(1)少数の委員からなる1学区1委員会、(2)non-partisan, at-large選挙、(3)教育長職による行政執行、という現行の特徴を整えるのは、20世紀初頭、都市政治の改革期(市政改革期)のことであった。戦後、日本に移入された教育委員会制度もこうした特徴を備えたものであり、それは教育行政民主化をめざす憲法・教育基本法の理念を具現化するものとして期待された。しかし、市政改革の流れのなかに生れ、その後の歴史を市政とともに発展してきた教育委員会制度は、その基本的性格を市政そのものと共有してきた。それは一般に信じられているように「管理権は人民に最も手近に置かれ」「一般人民各個人の良識の優位性に対する深い信頼に基づいて」<sup>1)</sup>レイマン・コントロール

の原則を具現化したものと考えられなくもないが、素人を排除したエリート主義的な素人統制の制度としての側面も看過しえない<sup>2)</sup>。市政改革のブルジョア民主主義的性格から<sup>3)</sup>、むしろ後者を教育委員会制度の基本的性格とみなすことがより正確ではないだろうか。

本稿は「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市支配人(city manager)と教育長(superintendent)」<sup>4)</sup>に着目し、両者の誕生した条件、その存在を支える原理を、市政改革の動向のなかから抽出して整理しようとの試みである。市支配人については日本でも古くから、主に都市政治学の立場から、研究がなされている。それは、支配人の誕生をひとつの象徴として市政改革の性格を明らかにし、都市政治のありかたを問うことを目的とするものである、と言えよう。しかし、都市政治学の立場から教育長をはじめとする教育行政の問題にアプローチしようとの試みは管見の限りでは見当たらない。逆に教育行政研究の側にも、これら両者を比較検討しようとの試みは少ない。一方アメリカでは、両者それぞれの研究が進められていることはもちろん、その比較検討も行われている。特に、一般行政区と学区が独立に存在するアメリカでは(それらが実質的・地理的には重なっているため)両者の長の権限関係は現実的・日常的な課題であり、それ故、研究課題ともなっている。そうした研究と現実の動向を追うことは、教育行政の一般行政からの独立という、日本の教育行政および教育委員会制度がかかえる、戦後改革期以来の問題を解くひとつのヒントを与えてくれるものと思われる。

さて本稿が検討する現代的な市政、教育委員会制度の確立は、それらの統制権を民衆の手から奪い、専門家の手に委ねる過程としておさえられよう。それは、popular controlのpopularがlaymanと観念され、professionalと対置された結果、当初の関係が逆転して、professionalによるlaymanの実質的支配を生みだす過程であったとも言え換えられよう<sup>5)</sup>。

## II 前 史

アメリカにおける教育行政の歴史は、周知のように、植民時代のtown-meetingにまでさかのぼる。town-meetingは、植民によって生まれた自然発生的な村落(town)の唯一最高の議決機関であった。そのメンバーは村落内の自由民であり<sup>6)</sup>、議事は集団討議の上、town住民の総意により決定された。town-meetingに付される議事は、住民の生活維持に必要な全領域にわたり、教育に関する諸事項もその例外ではなかった。従って、教育はtown-meetingの所轄事項のひとつであり、それ自身独自の立場を主張するに足る存在ではなかった<sup>7)</sup>。当時のアメリカは外界との接触がそのままtownの危機を意味する状況にあったから、town内事項はtown内で完結する、つまりtown住民の利益は、自らこれを準備し、自らこれを享受する、という形態は、自らの生存を保持するための、いわば必然的要請であった。また、town住民がイギリスからの移民であり、彼らが同じ宗教的背景を有していたことが、townに同質性をもたらしていたことが、こうした立法・行政一体の政治形態の存在を支えていたことは言うまでもない。

さて、townの規模が拡大し、town-meetingの所轄事項が拡大すると、各事項ごとに専任の職員をおくことが検討された。これがいわゆるselectmenである。selectmenはtown-meetingの名の下に、その権限内で行政上の事務を行った。以後selectmenの権限は拡大を続けるが、town-meetingはその権限をこれらselectmenに委譲することを好まず、townの立法・行政権限はあくまでtown-meeting(town住民)に所属するものとされていた。

さてselectmenはいわば臨時に設けられる特別委員会(temporary special committee)であり、設置される分野も教育に限られるものではなかった。この特別委員会はさらに常設委員会(standing committee)へと発展し、その権限を拡大するが<sup>8)</sup>、やはりそれもtownのすべての行政領域を担当するtown-meetingあるいはselectmen委員会の一機関であることに変わりではなかった。そして、州法の規定によって教育委員会が市政一般とは別に設置されるまで、この性格は基本的には保持される。town住民の意思決定機関としてのtown-meetingが、直接民主主義的な理念を保持しながら、selectmenあるいはstanding committeeといった、いわば専門職員による間接的な意思決定方式へと移行したことを、ここでは確認しておきたい<sup>9)</sup>。

ところで本稿の目的から、以上に述べた時期における

市政一般の特徴を記しておかなければならない。

植民初期の都市はイギリスにおいて国王から憲章を与えられてバラ(borough)が形成されると同様の形式で形成されていた。この場合、憲章が植民地の総督によって与えられる点で両者は異なっているが、市会が立法・行政・司法の権限をあわせ持つという基本的性格は共通であった。アメリカの都市の歴史を全国的な視野でみる時、こうした憲章による都市の形態が一般的であるが、ニュー・イングランド地方には憲章によらない都市が多数存在していた。これが先述のtownであるが、このtownはtown-meeting方式をかなり後まで維持する。town-meetingが一般都市の市会にあたることは言うまでもない。

アメリカの独立により、独自の憲法をもつ州が誕生すると、憲章の許与は通常の立法手続きによって行われることとなる。都市の諸権限を法定する憲章の許与権を州の立法部が握ることから、州政府に対する都市の従属傾向が強まったことは想像に難くない。

この時期、各都市は州政府の機構をまねた改革を行なう。即ち、政治組織を立法部と行政部に分ち、立法部には主として二院制を採用する、というのがそれである。市会を立法部、市長を行政部とする形態が確立するわけであるが、それらが両者の関係によって、強市長制と弱市長制に大別されることは周知の通りである。ただしいずれの場合も、都市は未だ脆弱で、州政府立法部への依存傾向は続いた。

ここまでの、市政制度の発展は、townを例として先述したものと大差はなく、特別委員会制度、常設委員会制度、そしてその拡大といった経過をたどった。立法・行政の両権限を市会が握る段階から、その分割へ移行するとともに、教育をはじめ多くの領域にわたる事項が、それぞれ、市会から相対的に独立した行政機関によって執行される傾向が高まったわけである。

以上がほぼ19世紀末までの市政および教育行政のおおまかな歴史である。この間、都市の人口は増大し、市会の所管事項もそれにつれて多様化・複雑化する。従って、特別委員会制度をとる市政にあっては担当職員は増加せざるをえない。このことは市政を煩雑なものとし、その効率を著しく低下させる。さらに、人件費の急増は都市財政を圧迫するに至る。また、ここで詳述する余裕はないが、政党勢力による市政の支配は、市政の腐敗あるいは市政の不安定をもたらした。ここにおいて市政の改革は必然となり、いわゆる市政改革(Municipal Reform)期を迎えることになる<sup>10)</sup>。

### III 改革動向 (1)

#### 1. commission form の成立

commission 制度とは一言で言えば、立法権と行政権をひとつの機関に集中し、しかもその機関を構成するメンバーの数をできる限り少数としようという制度である。(commission form を簡単な図にしたものを末尾に掲げて参考とした。後述のcommittee form, manager form, superintendent form についても同様である。)立法権と行政権の集中という点では前述した従来のtown 制と同様であるが、行政担当職員の増大と事務の停滞といった短所を補うため、メンバーを少数としているところがそのポイントである。委員数は通例5名で、それぞれが担当行政領域の長として行政執行の任に当たりつつ、同時にcommission を形成して意思決定(立法)を行う。委員は市民により公選される。市長は、通常、この委員会の議長として存在するが、行政長官としての権能を持たず、その指導性は期待されていない。対外的には市を代表するが、commission のスポークスマン以上の存在ではない。委員のうちから最高得票者をもって市長にあてることが多かった事実がこのことを物語っていると言えよう。

commission 制は、1900年にテキサス州ガルヴェストン市で、緊急対策として行われた措置が定着したものである。即ち、津波による災害の復旧のため、迅速な活動を求められた政府の苦肉の策であった。初めの委員は州知事によって任命されたが、1903年より公選制に移行された。commission の権限は次の通りであった。

- a. 州の憲法及び法律に基づいて、市長及びcommission に与えられたすべての権利、権限、義務を行うこと
- b. 市に属する職員を任命すること
- c. 市政府の各部課局及びその他の機関の組織、運営のために必要な規則を制定すること
- d. 法律あるいは条例を制定すること<sup>11)</sup>

commission 制の採用により、ガルヴェストン市の財政は好転し、増加を続けていた市債も減少に転じた。

ガルヴェストン市の成功により、commission 制をとる都市が増大した。主な都市と採用年は次の通りである<sup>12)</sup>。

ニューオーリンズ	1912
ジャージーシティ	1913
ポートランド	1913
ダラス	1907
ヒューストン	1905
デモイン	1908
トレントン	1911

commission 制をとることの利点は、(1)政治組織を単純化した点、(2)委員数を少数とし、市政を効率化した点、に求められる。これにより、市民の市政に対する理解が容易となり、市政への参加意欲が高まり、市政は市民に近いものとなったと言えよう<sup>13)</sup>。マンローもcommission 制の利点を次のように整理している<sup>14)</sup>。

- a. 責任を単純化し、集中した
- b. 一般市民に近い市政を実現した
- c. 市政はビジネスであるという原理に基づいた制度を実現した(効率化)
- d. 市政に調和をもたらした
- e. 市職員の質の向上に寄与した

#### 2. committee form の成立<sup>15)</sup>

直接民主主義的town-meeting から間接代表制へと移行した市政は、しかし、教育に関する意思決定とその執行を独立の機関として分離するには至っていなかった。言いかえれば、制度的には、我々のイメージする教育委員会制度は未だ誕生していないということになる。

さて、19世紀に入ると各都市は都市憲章をもって教育委員会を設け、教育にかかわる諸事業をこれに任せる形態を採用するようになる。これがいわゆる学区(ward, district)代表制教育委員会である。主要都市の採用期間は次の表のようになっている(表1)。committee 制度は、民衆の統治能力を信頼し、民衆にできるだけ近いところに意思決定の機能をおくというジェファソン流の民主主義理念に支えられたものであった。委員会の各委員は居住地区住民の代表として、その要求を教育政策に反映させるべく努力する。その限り、こうした制度は「まさに教育の民衆統制を保障した」<sup>16)</sup>「教育における地方自治ないし分権化の傾向」<sup>17)</sup>をもつものであったと言えよう。

しかし、学区代表制教育委員会制度はまもなく批判・否定されることになる。

### IV 改革動向(2)

#### 1. commission form 批判

commission form はガルヴェストン市をはじめ多くの都市で採用されるが、欠陥も少なくなく、この制度を放棄する都市も多い。

commission 制の欠陥を整理してみる。

- a. 立法・行政の機能・権限が単一の機関に集中されたため、市政に対する批判を行うことが困難となった点。commission 委員は公選によって選出される。その限

表1 The Rise and Fall of Ward Representation

City	Ward Representation Begins	Terminates
Baltimore	1828	1889
Boston	1789, 1822**	1875
Buffalo	1838	1853
		(replaced by appointed board of examiners)
Chicago	1839	1872
Cleveland	1836	1892
Detroit	1838, 1842**	1881
		(but later restored, 1889-1916)
Houston*	—	—
Los Angeles	1889 (no board until 1853)	1903
Milwaukee	1836, 1846**	1897
New York City	1835 Brooklyn 1842 Manhattan	1897
		(consolidation to borough representation)
Philadelphia	1838	1867
		(for central board ; sub-district boards remain ward boards until 1911)
Pittsburgh	1834	1911
St. Louis	1833	1897
San Francisco	1848	1872

\* City schools, established in 1876, never used ward representation.

\*\* When two dates are included, the second is the date of municipal incorporation but the first marks the adoption of the principle of ward or district representation

Cronin, J. M. "The Control of Urban Schools" The Free Press, 1973, p. 50

りでは市民の意思が反映されるとも言えるが、行政と立法が集中することによって、立法部による行政部の監督という機能は失われる。commission委員のリコールや直接請求制度などが検討されてはいるが、現実的には委員選出時の投票という行為の他に市民の有する批判方法は、市会の傍聴、新聞・雑誌への投稿など、間接的なものに限られることとなった。

b. 行政の全般に対して責任を負う単一の行政上の責任者を欠く点。

このため、行政各部の活動に対する責任の所在があいまいとなり、各部の活動を調整・監督することが困難となる。また、ある問題に対する見解が分かれた場合には多数決によって決定されることになっているため、commission内に党派の対立を生みやすく、意思決定、

その執行が住民の意思に必ずしも沿ったものとはならず、しかも迅速さを欠く結果となった。

c. 市政府の支出を抑制する手段を持たない点。

予算決定者とその執行者が同一人物であるため、各担当部局の予算を増額する傾向は抑え難く、各部局間の対立は市民の意思から離れて、委員相互間の政治的な力関係によって解決される傾向が高まる。このことは、委員と関係する多くの企業等との癒着に発展する恐れにもつながり、委員個人の野心が市政を左右することも考えられる。市政改革の最大の焦点となるマシン政治(政治的ポス)による市政の腐敗現象は、こうした傾向の著しいものとも言える。

d. 市民の代表たる委員が必ずしも行政上の経験や知見をもたない人物で占められる点。

委員は市民の代表として選出されるが、その場合、政治的手腕に富み、選挙技術に長けた人物が選出される傾向がある。しかし、そうした人物が行政の実際的手腕にも長けていることは期待できない。後に触れるように、増大した移民の支持を獲得した政治マシンの市政支配下でも、市民の代表としての性格と政治的・行政的手腕との関係が問題とされた。

以上を要するに、立法・行政の両機能が単一の機関に集中される結果、市民の意思は、政党的対立や実務能力の欠如などの理由によって、市政に十分に反映されず、かえって市民によるコントロールからの逸脱を許すことになったと言える。言いかえれば、5名という委員数は、市民の意思を反映すべき立法機関としては少数にすぎ、統一的で調和のとれた執行機関としては多数にすぎたということになろうか。

マンローはcommission 制の欠陥を次のように整理している<sup>18)</sup>。

- a. 統一的で調和のとれた行政を提供できなかった
- b. 住民の意思を適切に反映できなかった
- c. 専門家を適切に活用できなかった(commission の各委員は各行政部門の専門家として活動することになったが、それぞれのスタッフを充実できず、行政執行機関として不十分な段階に留まった。)
- d. commission 内部の改革(internal reform)をとまなわぬ形態上の改革に留まった

## 2. committee form 批判

学区代表制教育委員会は、その制度の特性上、人口、生徒数、学区数の増大につれて委員数を増していく。特に大都市では委員数が100名を越える教育委員会も現われ、教育政策の立案・執行は極めて非効率的となった。これが批判の第1である。

また、(1)教育委員はそれぞれの職業に従事しているため、教育委員としての仕事に十分な時間をさけないか、逆に職業がおろそかになる、(2)教育行政や教育管理の仕事が複雑化・専門化し、素人である教育委員の能力を越えたものとなっている、などの批判も提出された<sup>19)</sup>。

さらに、アメリカ経済の独占化の進行は、全米規模の市場を形成し、社会構造そのものを変化させる。都市化の進行、労働者の貧困化、移民の増大などにより、信頼されていた市民の統治能力は低下し、市政・教育からの疎外状況が生れた。都市政治は政治的ボスの支配下におかれ、この点では教育も同様であった。移民を中心とする都市の貧困者層は容易に政治マシンと結びつき、政治の腐敗は進行した<sup>20)</sup>。

さて、こうしたマシン政治の特徴は、市長－市会制(Mayor-Council Form)、partisan, ward 選挙制と整理できよう。これらは、教育の場面では、学区代表制をとる教育委員会が政治マシンとの結びつきを強めて市民から遊離した姿に他ならない。そこで求められるべきは、市支配人制(City Manager Form)、non-partisan, at-large 選挙制であり、教育行政について言えば、教育長職制(Superintendent Form)、non-partisan (教育と政治の分離)、at-large 選挙制(教育委員会規模の縮小)であった。

## V 改革動向 (3)

### 1. manager form の登場

commission form のもつ欠陥を補い、その長所を活かす形態として考案されたのが市支配人制(city manager form)である。市支配人制は、(1)市民は少数(通例5名)の市会の議員を選挙し、(2)市会は支配人を任命して行政にあたらせる、という方式である。単一の職員に行政権限を集中することで、その責任の所在を明確にし、事務執行の効率化を図るのがmanager form の眼目であった。

manager form の起源は、1908年、バージニア州スタントン市に生まれた総支配人(General Manager)であるとされている。スタントン市の場合、市長のリーダーシップが欠如し、市会の諸委員会間の対立は激化して、市政の紛糾が続いていた。そこで委員会制の導入が考慮され議論されるが、これは州憲法の規定に反すると判断されたため、manager form の採用が決定されるという経緯をたどっている。

このスタントン市のgeneral manager 制に着目し、その利点を整理して紹介したのがチャイルズ(Childs, R. S.)である。さらに全米31都市におけるmanager form の成立と発展を紹介・分析し、その成果を“The City Manager”という著作として発表したのがホワイト(White, L. D. W.)であった<sup>21)</sup>。manager form については日本でも早くから紹介されているが、このホワイトの著作は早くも発行の翌年には紹介されており、manager form に対する関心の高さとホワイトの著作の重要性を物語っている<sup>22)</sup>。

ところで初期のmanager は土木関係のエンジニアであることが多かった。これは、各都市の行政実務が、未だ街路の整備など、日常生活の基本的諸条件の整備の段階に留まっていたことが多かったためと考えられる。従って、大学の工学部を卒業した人物を他市から招いてmanager

にすることも珍しくなかった。

managerの職務はおおむね以下のようなものであった。

- a. すべての法律や命令がおこなわれているかどうかを監視すること。
- b. すべての行政部門を統制し、そして公務員規則にしたがって、各部の長および市の下級職員を任命し、また解任すること
- c. 市の諸問題に関し、彼が望ましいと思うような勧告を市会に対してなすこと
- d. 市の財政状態および将来の必要について市会に助言すること
- e. 年次予算を準備し、市会の審議に付すること
- f. 市会の要求する報告を準備し、市会に提出すること
- g. 市政の運営に関して、市会への報告を通じて、一般に情報を提供すること<sup>23)</sup>

初期のmanagerについてマンローは次のように述べてその役割を明確にしている。

「managerの権限は次の4点に整理できる。第1に、都市政策のすべての問題に関する委員会の諮問的専門家である。投票権は持たないが、すべての会合に出席して、必要な資料を提供する。……第2に、委員会の代理機関として命令を執行し、その議決を実行に移す。……第3に、職員を任命し、これを罷免する。……第4に、街路、警察、消防その他、市政の各部門の活動に対して全責任を負う。」<sup>24)</sup>

マンローによれば、市政の立法機能と行政機能の区分は厳密ではなく、managerはコンサルタントとして立法機能にも一役かうことになっている。しかしmanager自身は、自らを行政執行の専門家とみなし、政治的諸関係からは自由な存在とみなす傾向をもっていた。これは市政改革初期の、政治と行政の分離、科学的管理法に基づいた中立的で効率的な行政執行、という理念に沿ったものと言えよう。ただし、managerの自己認識も統一的なものではなく、また時代とともに変化するものでもあった<sup>25)</sup>。

## 2. superintendent formの登場

素人である教育委員会の委員に所属する義務と責任は、次第に行政実務を扱う専門的職員に任されるようになっていく。しかし教育政策の立案・執行を教育委員の責任で行うという原則に変わりはない。ところが、教育事務の多様化により、教育委員がその職務にあたる時間が不足し、さらに委員の任期が短いため、事務執行に統一性と連続性を欠くという事態が生じてきた。ここにお

いて継続的で体系的な教育行政執行を可能とする単一の行政機関の設置が求められた。これがいわゆる教育長(superintendent of schools)である。ただし初期の教育長は教育委員会の行政権限を「かたがわり(supplant)」するものではなく、これを「補佐(supplement)」するものとされていた<sup>26)</sup>。教育長は教育委員会の権威(authority)と指導(direction)の下に位置づけられ、その活動は教育委員会への情報の提供と学校現場における教育活動の指導を主とするものであった。

教育長は、周知のように、教育委員会によって任命され、その任期は通例3年である。主要都市が教育長職制を採用した時期は次の通りである(表2)。

初期の教育長は、「純粋に教育的な側面に関する教育経営および教授上の長」<sup>27)</sup>とされ、いわゆる教育の外的事項にあたる学校建築や財政に関する権限は非常に限られたものであった。つまり、教育長は、教育行政の実務的側面に経験をもたない「学校長(head teacher)」と観念されていたわけである<sup>28)</sup>。その意味で教育長は、教育者のリーダーとして活動し、学校の教育実践を監督・指導してその向上を図る“supervising principal”<sup>29)</sup>であり、その限り、学校長と大差のない職であったと言える<sup>30)</sup>。教育長が教育委員会内に特異な存在として誕生し、学校経営(school administration)の専門家と観念されはじめたこの時期は、しかし、従来のcommittee formをとる「素人教育委員による教育指導と新しい専門職による教育指導の重複の時期」であった<sup>31)</sup>。

## VI 改革動向(4)

### 1. manager formの変質

「政治的に中立な専門的行政官」<sup>32)</sup>としてのmanagerは、その後の議論と現実のなかで批判を受け変質を迫られることになる。その批判の中心は次のようなものであった。

- a. managerが公選職でないことに対する批判。

これは住民意思が行政に正確・公正に反映されないことへの不満の表明であった。

- b. managerが利害の対立に機敏に対応できないことへの批判。

市全域をひとつの単位と考え、そこに共通利害を見出す市政改革の理念は、市内における利害の対立はありえないもの、もしくはあってはならないものとみなす。結果、貧困者やマイノリティの利害は一部の私的利害として否定されることになり、弱者をより不利な境遇に陥れることになる。

表2 Data Pertaining to the Appointment of First Superintendents of Schools in Thirty Cities of the United States

Cities	Date of Appointment	Population at Time of Appointment (Nearest Census)	School Enrollment at Time of Appt. of First Supt.	No. Teachers at Time of Appt. of First Supt.
Louisville, Ky .....	1837	(1840) 17,680	716	10
Providence, R. I .....	1839	(1840) 23,171	1,671	34
St. Louis, Mo .....	1839	(1840) 16,469	260	4
New Orleans, La .....	1841	(1840) 102,193*	350	7
Rochester, N. Y .....	1843	(1840) 20,191	5,650	44
Columbus, Ohio .....	1847	(1850) 17,882	1,750	17
Baltimore, Md .....	1849	(1850) 169,054	6,763	107
Cincinnati, Ohio .....	1850	(1850) 115,435	12,240	138
Boston, Mass .....	1851	(1850) 136,881	19,640	331
New York, N. Y .....	1851	(1850) 515,547	24,290	384
San Francisco, Calif. ....	1852	(1850) 34,776	1,399	16
Cleveland, Ohio .....	1853	(1850) 17,034	2,700	37
Chicago, Ill .....	1854	(1850) 29,963	2,154	35
Los Angeles, Calif .....	1854	(1850) 1,610	126	7
Nashville, Tenn .....	1854	(1850) 10,165	1,203**	25**
Detroit, Mich .....	1855	(1860) 15,169	5,500	41
Milwaukee, Wis .....	1859	(1860) 45,246	4,195	79
New Haven, Conn .....	1859	(1860) 39,267	2,587	59
Kansas City, Mo .....	1868	(1870) 32,260	2,180	21
Washington, D. C .....	1869	(1870) 109,199	5,888	124
Atlanta, Ga .....	1871	(1870) 21,789	2,842	25
Denver, Colo .....	1871	(1870) 4,759	1,013	16
Omaha, Neb .....	1872	(1870) 16,083	1,700	16
Houston, Tex .....	1873	(1870) 9,382	1,228	26
Minneapolis, Minn .....	1873	(1870) 13,066	1,971	40
Portland, Ore .....	1873	(1870) 8,293	1,457	24
Seattle, Wash .....	1882	(1880) 3,533	1,877	12
Philadelphia, Pa .....	1883	(1880) 847,170	105,424	2,168
Dallas, Tex .....	1888	(1890) 80,067	2,389	35
Salt Lake City, Utah .....	1888	(1890) 44,843	3,500	50

\* Includes New Orleans Parish.

\*\* Figures for 1857 the first available ones.

Gilland, T. M. "The Origin and Development of the Powers and Duties of the City-School Superintendent" Univ. of Chicago Press. 1935. p. 15.

c. 政治と行政の分離があいまいであるとの批判。

市政改革理念の徹底を求める立場からの批判である。managerの政策決定過程に占める影響力は拡大を続け、素人である市会の権限の縮小とmanagerを中心とする行政権の拡大とが議論の中心となっている。

d. managerの政治的リーダーシップが欠如しているとの批判。

この点は上記のaの批判と相反するものであるが、managerの性格をめぐる議論の対立をよく表しているものとも言える。

managerは、初期の技術者から、中立的な専門行政官を経て、政治的リーダーシップに富む行政の専門職へと成長した。そこには市政改革の理念が色濃く反映されていたと言えよう。マシン政治に対する批判、政治と行政の分離、行政権の拡大という一連の流れは、他面では、managerを専門家(profession)とみなし、これに対する「素人(layman)」市民による市政運営から、専門家による市政運営、素人市民によるその承認へ、という市政の一大転換の過程でもあった。ここにおいてpopular control(民衆統制)のpopular概念は変質してlayman(素人)と観念され、行政専門家という意味のprofessional概念がこれに対置されたのである。

## 2. superintendent formの変質

「重複の時期」を経た教育長は、教育行政を全一的に掌握する専門職へと成長する。このことをメールマンは「行政の一体性」「専門的養成を受けた者への完全な委任」という言葉で表現している<sup>33)</sup>。また、パーマンもこの経緯を次の7段階に整理している。

1. アメリカにおけるbusiness communityの誕生
  2. 教育委員会におけるbusinessmanの登場
  3. 自らの私的business interestと対立する、時間のかかるschool supervising tasksからのcommitteemenの解放
  4. mass educationの諸問題、その出費を効率的に組織し、経済的に経営する必要
  5. 複雑なgraded school systemのoverseer、教育の専門家としてのsuperintendentの登場
  6. 教育委員会とその特別委員会の規模縮小と教育長権限の拡大
  7. 教育委員会の全行政機能の教育長への最終的委譲<sup>34)</sup>
- ところで、こうした成長をもたらした要因としてまずあげなければならないのは教育委員会制度自体の改革である。教育委員の任期は通例1年であったが、このことが教育政策の継続性と一貫性を奪っていることは先述し

た。また、教育委員数の増加が意思決定の遅滞をもたらしたことや、学区代表制の欠陥が指摘され、at-large制に移行したことも述べた。こうしたことは素人である教育委員の行政実務への参加を実質的に困難とする。さらに教育事務の専門化はこれに拍車をかけ、教育政策の決定は教育長をはじめとする行政部局の影響下におかれることとなった。立法部としての素人委員が、意思決定権限をやむなく行政部に譲り、教育関係事項を主な対象としてきた教育長の職務にこれを加えることになったわけである。

第2の要因は、第1の要因とも重なるが、教育と政治の分離という教育委員会制度改革の理念に深くかかわるものである。移民やマイノリティといった比較的新しい都市問題から生じる教育政策上の諸問題が、一部の利害の排除という名目で政策の場面から切りすてられたことはすでに述べた。政策決定という「政治」的なものから分離した「教育」的なものは、市全域に「共通な」利害を代表する「中立的」な教育委員会に委ねられる。しかしそれは、第1の要因にみた通り、すでに素人教育委員の手を離れ、教育長の手に移されることとなっていた。さらに、教育行政当局が一般市政当局とは別の法的根拠をもって形成される結果、財政的側面など、狭義の教育には含まれない、いわば教育の外的条件の整備も教育委員会の任務たらざるをえない。こうした事項のもつ政治性と専門性は、それを素人委員から遊離させる傾向を強めこそすれ、弱めるものではない。教育長の行政的専門性への期待の高まる所以である。

付言すれば、ここに示した教育と政治の分離、地域の共通利害、中立的専門性への信頼という理念は、市支配人制を生み、それを変質させた市政改革のそれに照応するものであった。

## Ⅶ 改革の原理

以上、簡単に世紀転換期における市政一般と教育行政(教育委員会制度)の改革動向を記述した。本章ではこうした改革を支えた原理を整理して、改革によって誕生した制度のもたざるをえなかった性格を素描する。その際、次の3点について述べるのが有効であると思われる。

1. 「分離」神話
2. 「共通」利害
3. 「中立的」専門性<sup>35)</sup>

1. 「分離」神話  
政治と行政の分離は制度自体のもっていた欠陥と現実



的な状況によって要請されることとなった。

制度的には、commission formによる行政執行の停滞やその責任体制の不明瞭さが指摘され、行政の効率的執行を可能とし、その責任の所在を明確化する支配人制が採用されたことはすでに述べた。支配人制誕生の背景として科学的管理法(いわゆるテイラー・システム)が存在したことは疑いえない。この科学的管理法を行政に適用し、政治との分離をはかる前提には、意思決定とその執行という両活動を明確に分離しようとの判断があった。そしてその上でbusiness methodを導入して、決定される政策の内容にはタッチせず、執行の効率化のみを目的として行政を行わしめる、というのが、改革のめざした行政像であった。意思決定とその執行が分離される限り、政治的紛争(利害対立)は行政のタッチするところとはならず、またタッチするべきでもないと言われる。ここにおいては、行政はそれ自身、無色透明な道具として観念されていると言えよう。

さて現実的な問題としては、政治マシンによる都市政治の腐敗状況を指摘しなければならない。移民に対する生活保護を通じてマシンがその勢力を伸長した事情についてはすでに述べた。しかし、アイルランド系移民が増加し、彼らが都市政治における勢力を伸長しはじめると、これらアイルランド系移民が、従来から政治的勢力を誇ってきた白人中産階級の攻撃対象とされる。したがって、市政改革は、白人中産階級とアイルランド系移民との、政治勢力をめぐる戦いであったとも言えよう<sup>36)</sup>。

ところで、マシン政治を支えていた制度はcommission, partisan, wardに象徴される選挙制度であった。これは一面では、都市内部に存在する利害対立を政治の舞台に反映する制度でもあった。したがって、改革はこうした選挙制度の改革という性格をももたざるをえない。結果、manager, non-partisan, at-largeに象徴される選挙制度が実現するが、これは他面で、マシンによって実現されていたとも言える移民や貧困者の生活の保障を、誰がいかにつぎつぐのかという政治問題を残すことにもなった。

教育行政についても上のことは同様にあてはまる。しかし教育は社会改良を推進する重要な手段として期待されるという特殊性をもっていた。したがって、教育は他のどんな分野にもまして、既成の価値観にとらわれるべきではないとする考えが支配的となる。また社会改良という観点から、教育政策や行政が短期間で変動することは望ましくないとされる。つまり時間的な安定性が求められることになる。さらに私的な一部の利害によって混乱を来すことも厳に慎むべきこととされた。これは価値

的な安定性と言えよう。ふたつの安定性を求められる教育は、短期間のうちに変動し、私的な一部の利害の対立に他ならない「政治」から分離されるべきであるとの主張がここからは容易に導き出される。

さらに、「教育」の領域内でも「政治的」たらざるをえない財政などの外的事項については、「教育」の意思決定者たる教育委員の活動領域から除外されることになる。そしてこれら事項は行政の専門家たる教育長に全一的に委任される。つまり、教育委員は二重の意味で「政治」から分離されることになったわけである。

教育の問題についてさらに注意すべきことは、「教育」の専門家たる教師も同様にして「政治」から、すなわち教育に関する意思決定の場から分離されるということである。そして、教師を専門家とする「専門職イデオロギー」が、こうした傾向を促進するに与かって力あったことは言うまでもない<sup>37)</sup>。このことは、supervising principalとして教育者の性格を強く残していた教育長の管轄下であり(この段階では教育委員会と教育長の分離があまり進行していないことに注意)、教育的専門家としてpopular controlに服するかたちをとっていた教師が、教育長の「行政専門家」化と「教育と政治の分離」の進行によって(つまりpopularのlay化によって)、意思決定主体(board member)と執行主体(superintendent)の両者から疎外されることによってさらに進行する。加えて、行政責任・権限・知見の教育長による独占は、教育長による素人委員の実質的支配を生み、行政担当者による実質的意思決定という状況につながる。このことは、雇用関係を含めて、教師の行政当局への従属関係を強化し、同時に教師の行政からの疎外状況を進行せしめる。ここに教師の二重の「非政治化」状況のみてとることができる。

こうしたことは、支配人がエンジニア(特定領域の専門家)たることをやめ、総合的な行政専門家となるとともに市会への支配を強化し、政治と行政の分離が進むにつれて行政による政治の実質的支配を進行させたことに照応する。

## 2. 「共通」利害

改革当時の都市政治がアイルランド系移民の支配するところとなっていたことはすでに述べたが、逆に白人中産階級の都市郊外への移住も進行した。こうしたsegregationの進行により、都市郊外地域には白人中産階級的なコミュニティ観念が誕生した。彼らは都市に居住する移民や貧困者と自らとを峻別する意味でコミュニティの共通利害を強調する。それはコミュニティからの異分子の排除を意味していた。こうしたコミュニティ観念がマ

シン政治への対抗とむすびについて、白人中産階級の失地回復のための方策となる。彼らの主張がat-large, non-partisan, short-ballotという選挙制度改革へと向かったことは当然とも言えよう<sup>38)</sup>。ところで、こうして成立した選挙制度の下では、選挙に勝利するためには、強力な選挙母体、多額の資金、選挙戦略が必要となる。この結果、市会は地域のビジネス界の支配するところとなっていく。そして、こうした傾向は教育委員の社会的構成にも反映されることになる<sup>39)</sup>。

改革は「共通」概念の操作化による市政支配の方策であったと言えよう<sup>40)</sup>。

### 3. 「中立的」専門性

政治から分離した行政は地域の共通利害を実現すべきものとされた。これを実現するためには非政治的で没価値的な行政執行者が必要となる。こうしたものとして登場したのが初期の支配人であり教育長であった。彼らはエキスパートとして、与えられた職務を効率的に執行することのみを求められる。この段階では政治(意思決定)に参加することはないし必要ともされていない。これをpopular controlが残存する状況とみることも可能であり、それを行政の「非政治化」と呼ぶこともできよう。

ところで行政事務の複雑化などによって市会や教育委員の政策決定能力が低下すると、行政官に政治的指導性を発揮することが期待されるようになる。この段階に至って、支配人はエキスパートから行政官(administrator)を経て専門職(profession)となったと言えよう。同様に教育長も専門職として確立したと言える。しかしこのことは同時に専門的行政官(あるいは行政当局)による実質的な意思決定という現実を生み出すことにもなった。ここでは従来のpopular概念に代ってlay概念が登場し、それが行政の専門性としてのprofession概念と対置されることとなる。ここにみた市政改革期以降、このlay control概念が強調され、それにともなって実質的なprofessional controlが進行する。教育行政の性格について、たとえばニューロンは、それは「単なる経営(management)上の問題にととまるべきものではない」と述べている<sup>41)</sup>。彼は教育行政官に政治的手腕(statesmanship)を求め、教育改革のリーダーたることを期待する。しかしその際、専門家たる行政官と素人たる教育委員あるいは住民の関係、さらに後者による前者のコントロールの手法などについては十分な説明がなされていないと言えない。当時の他の論者についても同様の傾向が見出せる。

ところで、行政官は中立で共通利害を体现するものと観念されるから、その指導・助言は「政治的」なるもの

への批判としての性格を付与されることとなる。行政官の専門性(専門的訓練や資格など)とその専任性(常時勤務しているという意味において素人委員のpart-time性と対比される)は、彼らの地位の向上を支援することになる。

「中立的」行政執行は、実質的に意思決定過程を支配し、「私的な一部の利害」を排除するという意味で「非政治化」された(行政の「非政治化」)。しかし、このことは同時に白人中産階級の利害代表(他利害の否定)という意味で、極めて「政治的」であった。また、行政当局による政策立案ということ自体、行政の「政治性」を示しているとも言えよう。逆に言えばこのことは、政治過程がその自律性を喪失する過程でもあった(政治の「行政化」)。

教育行政についても以上のことは同様にあてはまるが、やはり教育委員会が州の機関として存在していることは看過しえない<sup>42)</sup>。教育行政の一般行政からの独立が主張されるが、このこと(別のレベルでの教育と政治の分離)は行政の「非政治化」、政治の「行政化」とは別に、州レベルの集権的体制のなかに教育行政を位置づけることにつながる。さらに、市レベルの財政危機による州への財政的依存の進行とともに、こうした傾向は強まる。市政と教育委員会は、実際上、構成員を共有している場合が多い。したがって両者の分権的性格を考慮する場合、それらの権限の重複・調整といったことが問題とならざるをえない。これは具体的には支配人と教育長の関係ということになる。

教育における「政治的」なるものの排除(たとえばminority問題、貧困者の教育問題、common schoolにおけるdesegregationの問題など)は、本来、政治的な解決を求められるべき問題を「非政治化」し、「教育」の名の下に隠蔽することにもなる。さらに教育行政と一般行政(市政一般)の分離により、(教育のなかには生じない、あるいは生じてはならないとされる)こうした問題は、一般的な政治の舞台からも姿を消すことになる。

代表制の下での代表選出は、デモクラシーの名の下に、全ての住民に均しく保障された権利とされる。したがって代表を送りえないことは彼らの政治的素養の欠如という個人的要因に解消されることとなる<sup>43)</sup>。ここでは、市政あるいは教育委員会制度自身のもつ、white-middle biasは看過されている。ここにも本来「政治的」なるものの「非政治化」による弊害をみてとることができよう。

こうした本来「政治的」である問題をいかに「政治的」に解決しうるかが、この後の(政治)課題となるべきであっ

だが、制度の原理からそうしたことは問題化せず、1950年代以降のminorityなどによる政治的運動(市政批判、教育委員会批判など)の高揚をまたねばならなかった。

## VIII ま と め

以上、本稿は、市政改革期における市政と教育委員会制度の改革を素描し、市支配人と教育長の誕生の経緯を整理した。「分離」神話、「共通」利害、「中立的」専門性を原理とするこれら改革は、行政の「非政治化」を経た政治の「行政化」の過程であり、白人中産階級の利害を体現するものであった。くり返しになるが、前近代的town-meetingにおける民衆統制(popular control)は、行政専門家としての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と言えよう<sup>44)</sup>。つまり、市政改革期に確立した現代的な市政および教育委員会制度は、まもなく、さらに言えばその誕生と同時に、守られるべきものとしてではなく、批判され改革されるべきものとして存在しはじめたと言えよう。

ところで本稿は、市支配人と教育長を生んだ理論的諸条件と現実的諸条件を市政改革原理とその現実のなかに見出し、それを両者に共通のものにとらえた。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。しかしそのことは、逆に教育行政の特殊性を示唆するものであることも否定しえない。従って、両者の異同、その関係を、特にその活動の実態に即して検討することが次の課題となる。そのことは、市レベルでの一般行政と教育行政との関係を問い、州機能とされる教育行政が、実質的には同一コンポーネントを対象とする市行政のなかにかなる位置を与えられているのかを問うことでもある。一般行政からの独立が州への集権化につながるという現実、教育行政と一般行政の地方的性格の確保という課題が、市レベルの行政の調和と統一性の確保という課題といかなる関係をもつのか、という問題へのアプローチを迫るものと言えよう。このことは、言いかえれば、(団体自治的側面に力点を置いてのことではあるが)地方自治の問題を考えるひとつの視点を提供するものであるとも言えよう。教育(行政)の地方自治は、それ自身が目的たりうるのか、あるいはそれをも含めた全行政領域(地方団体と言いかえてもよい)の地方自治の一環としてのみ達成されるべきものであるのか。さらにその際の各行政領域間の関係

はいかにあるべきか。そのコントロールはいかにして住民の手に確保されるか。問題は山積しているが、現段階ではすべて今後の課題としておくにとどめざるをえない。

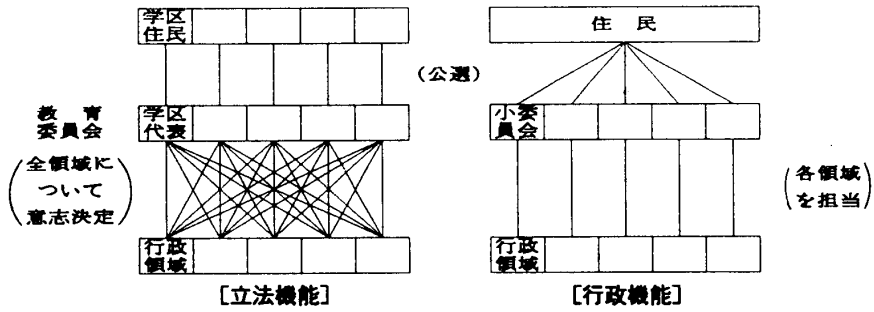
### 〈注〉

- 1) 『教育委員会法(解説と資料)』時事通信社、1948、p. 137
- 2) 堀和郎「アメリカ教育委員会制度の成立とその観念的基盤」『教育学研究』第43巻 第1号、昭和51年3月、p.24
- 3) 坪井由実「アメリカ教育委員会制度発達史序説」『名古屋大学教育学部紀要(教育学科)』第23巻、1976年、p.236
- 4) Zeigler, H., Kehoe, E., Reisman, J. "City Managers and Superintendents" Praeger, 1983, pp. 59-60 なお同書は、市支配人と教育長は成立要件を共有するとした上で、主に職務遂行上の差異を分析している。本稿はそうした比較検討の前段階として、両者の成立要件をその共通性に注目して整理しようとするものである。
- 5) 神山正弘「アメリカ教育行政理論史研究序説」『高知大学教育学部研究報告』第1部 第35号、1983、pp.59-60
- 6) town-meetingの構成員については、財産などによる制限が加えられることがあり、必ずしも全住民による構成とは言えないが、ここでは代表制をとる間接的意思決定ではないことを強調して、こうした表現を使っておく。たとえば、マサチューセッツ・ベイ植民地では、厳格な神政政治が行われていたため、いわゆる自由民(free men)は、全青年男子のはぼ1割にすぎなかったことが紹介されている。渡辺俊一「米国近代都市計画におけるコミュニティ理念の成立(上)」『都市問題』第65巻第7号 p.107および同ページ注6を参照。
- 7) ただし、外敵からの防衛、キリスト教的精神の普及とならんで、townの次代を担う青少年の育成が重視されたことはすでに指摘されている通りである。Knezevich, S. J. "Administration of Public Education" Harper & Brothers, 1962, pp. 214-215 Cubberley, E. P. "Public School Administration" Houghton Mifflin, 1916, pp. 3-12. など。
- 8) この間の事情については、Knezevich, op. cit. Cubberley, op. cit. の他に、松川康宏「米国における教育長職制の成立」『沖繩国際大学教養部紀要』第5巻、1978,3. を参照。

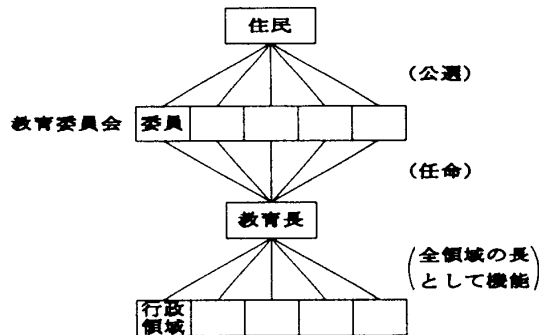
- 9) ここで、「専門職員」というのは、ある特定領域を担当していることを指すのみであることを注意してほしい。彼らは専門的な訓練と資格を要求されるいわゆる専門家であることを求められてはおらず、その意味で素人(layman)による行政執行という形態は、この段階では維持されていたと考えられる。ここでは全自由民による討議形式が間接代表制へと移行したこと、その意味で以降の教育委員会制度の実態的基礎づくりとしての役割を果たしたこと、しかし、lay controlの伝統は保持されていたこと、を確認することが目的である。本稿は、いわゆる民衆統制(popular control)が、素人統制(layman control)を意味しない段階から、専門的行政官(たとえばcity manager, superintendent)の登場により、この“professional”に対する“lay”と観念され、popular=layとなる段階への移行を考察しようとするものである。
- 10) もちろん市政改革の要因はここに述べたように単純なものではない。その点については後にやや詳しく述べる。
- 11) 『市政に於ける委員会制及支配人制』東京市政調査会(市政調査資料第十六号)昭和3年, pp. 62-63などを参照。
- 12) 同上, pp. 72-73
- 13) たとえば, Munro, W. B. “Municipal Government and Administration” vol. 1, Macmillan, 1927, pp. 403-410を参照。
- 14) Munro, W. B. “The Government of the United States” Macmillan, 1929, pp. 601-603
- 15) ここでcommittee formというものは、比較的少数の教育委員と教育長という現在の教育委員会制度における特別委員会(standing committee)とは違う。前者は後者の誕生以前の形態で、教育委員会の立法機能・行政機能が未だ分化していない段階のものである。教育委員会の意思決定機能は、このcommitteeにおかれ、後のstanding committeeが諮問機能のみをもち、意思決定には直接には参加しないことと対比される。しかしこのstanding committeeについても、その数が増大するにつれ、その機能の重複などが問題となる。ここでは詳しく述べないが、次のものを参照。Rollins, F. “School Administration in Municipal Government” Macmillan, 1902, pp. 41-44  
‘Abolition of Standing School-Committee’  
“American School Board Journal” vol. 78, Feb. 1929,
- pp. 66-67  
‘Proper Organization of School Boards : Should Standing Committees Be Used?’ “American School Board Journal” vol. 78, March, 1929, p. 38  
‘Abolition of the Committee Systems’ “American School Board Journal” vol. 79, Sep. 1929, p. 42
- 16) 坪井, 前掲論文 p. 228
- 17) 岩永定「米国教育委員会制度の編成原理の展開(2)」『教育行政学研究』(西日本教育行政学会)第4号, 1982, p. 3
- 18) Munro, W. B. 1929, pp. 605-607
- 19) Gilland, T. M. “The Origin and Development of the Powers and Duties of the City-School Superintendent” U. of Chicago Press, 1935, pp. 8-9 また, Horn, P. W. ‘City Schools under the Commission Form of City Government’ “Educational Review” vol. 37, 1909を参照。
- 20) 政治マシンの移民への対応については平田美和子「アメリカにおける移民と都市政治」『津田塾大学紀要』No.6, 1974などを参照。マシンは、英語を満身に話せず、職業に就けない移民に職業を斡旋したり、失業者への援助を行ったり、孤児の面倒をみたり、移民に対してさまざまな「恩恵」を与え、そのかわりに「清き一票」を投票してもらおうというかたちで移民との結びつきを強めたわけである。
- 21) White, L. D. W. “The City Manager” Univ. of Chicago Press, 1927
- 22) たとえば前掲『市政に於ける委員会制及支配人制』参照。
- 23) 吉村正『シティ・マネージャー』東海大学出版会 1977年, p. 73
- 24) Munro, 1929, pp. 610-611
- 25) ここで詳しくみることはできないが、市支配人協会(City Managers’ Assosiation)を中心に、支配人制の歴史を詳述したものとして、次のものを参照。襲田正徳「市支配人について」『自治研究』第58巻, 第8, 9, 11, 12号, 昭和57年 8, 9, 11, 12月, 平田美和子「アメリカ都市政治におけるシティ・マネージャー職理念の展開」『国際関係学研究』(津田塾大学)No. 3, 1976, 神江伸介「アメリカ地方自治における市政改革の意義」『都市問題』第65巻 11号, 12号, 1974, 10, 11
- 26) Gilland, op. cit. pp. 265-266
- 27) Rollins, op. cit. p. 61
- 28) Gilland, op. cit. p. 267

- 29) 学校規模の拡大とともに教師数も増大し、学校長職 (head, master, principal) が登場するが、当初、学校長も授業を行なう (teaching) という教師の性格を強く残していた。これが次第に教授活動の監督 (supervision of instruction) という、誕生当初の教育長としての性格を色濃くしていく。この段階の学校長を “supervising principal” と呼ぶが、本稿はこれを教育長の原初形態とみる。なお、 “supervising principal” については、たとえば、Ayre, F. C. & Barr, A. S. “The Organization of Supervision” D. Appleton and Co. 1928, pp. 13-16 を参照。
- 30) 逆に教育行政官 (school administrator) という言葉が学校長を含んでいること、学校長は一般の教職員とは別に養成されていることも、こうした伝統に発するものであり、日米の大きな差異である。
- 31) 神山正弘「アメリカ教育行政理論史研究序説(その2)」『高知大学教育学部研究報告』第1部第37号, 1985
- 32) White, op. cit. p. 301
- 33) Moehlman, A. B. “School Administration” 1940, p. 248 またキャラハンも教育長制の確立をひとつの転期としてアメリカにおける教育委員会制度の歴史を概観している。Callahan, R. E. ‘The American Board of Education, 1789-1960’ Cistone, P. J. (ed.) “Understanding School Boards” Lexington, 1975. さらに、キャラハン、パットン「組織における教育行政官の役割の歴史的変換—1865-1950」(中谷彰他訳)『教育学論集』15(大阪教育大学教育学教室)1986, 3.などを参照。
- 34) Berman, B. ‘Business Efficiency, American Schooling, and the Public School Superintendency: A Reconsideration of the Callahan Thesis’ “History of Education Quarterly” vol. 23, no. 3, Fall, 1983
- 35) なお、改革原理については多くの論者がこれを整理・分析している。本稿で紹介するものの他に、たとえば次のものを参照。渡辺俊一「米国近代都市計画の成立背景(上)(下)」『都市問題』第65巻 5号, 6号, 1974, 5, 6. 堀和郎「アメリカ公教育と政治文化」『宮崎大学教育学部紀要(社会科学)』40, 1976. 平田美和子「革新主義市政改革とビジネスマン」『津田塾大学紀要』No. 11, 1979, Zeigler, L. H., Tucker, H. J., Wilson, L. A. ‘How School Control was Wrested from the People’ “Phi Delta Kappan” March, 1977
- 36) 堀, 1976, p. 25
- 37) 小川正人「アメリカ教育委員会制度と教員の団体交渉権」『東京大学教育学部紀要』第18巻, 1978, pp. 224-225
- 38) 渡辺俊一「米国近代都市計画におけるコミュニティ理念の成立(上)(下)」『都市問題』第65巻 7号, 8号, 1974, 7, 8.
- 39) Counts, J. S. “The Social Composition of Board of Education” Univ. of Chicago Press, 1927. カウンツ『教育委員会の社会的構成』(中谷彰他訳)明治図書, 1981などを参照。
- 40) manager 制の登場を「公益」概念の操作化との関連で論じたものとして、中邨章「アメリカ地方制度における管理とデモクラシー」飯坂良明, 中邨章編『管理とデモクラシー』学陽書房, 1984を参照。
- 41) Newlon, J. H. ‘The Role of Administrative Leadership in the Reconstruction of Education’ “Teachers College Record” vol. 36, no. 3, Dec. 1934. またピアードも支配人が政治的指導性を発揮すべきことを主張している。ただしこの場合もそのコントロールの如何については明確にされていない。ピアード「都市行政上に於けるシティ・マネジャー案」『都市問題』第1巻 第1号, 大正14年5月。その他ニューロン『社会政策と教育政策』(高木太郎, 中谷彰訳)明治図書, 1975 (特に第10章), 『デモクラシーのための教育』(中谷彰訳)明治図書, 1980 (特に第7章)を参照。さらに、当時の教育行政理論を体系的に検討したものとして、中谷彰「アメリカ教育行政研究序説 I ~ X」『大阪教育大学紀要(第IV部)』第26巻~第35巻, 1978~1986などを参照。
- 42) この点については次のものを参照。Elliott, E. C. “City School Supervision” World Book Company, 1914. (特にChapter II), Munro, 1929 (特にChapter IX)
- 43) Wolman, H. L. & Thomas, N. C. ‘Black Interest, Black Groups and Black Influence in the Federal Policy Process: The Case of Housing and Education’ Fox, D. M. (ed.) “The New Urban Politics” Goodyear Publishing Company, 1972などを参照。
- 44) このことは教育行政に限らず市政一般の問題であるが、特に教育行政の場面について言えば、この professional なるもののなかに教育の専門家としての教師が含まれないことに注意しなければならない。これは教師の二重の「非政治化」の問題としてすでに述べた。

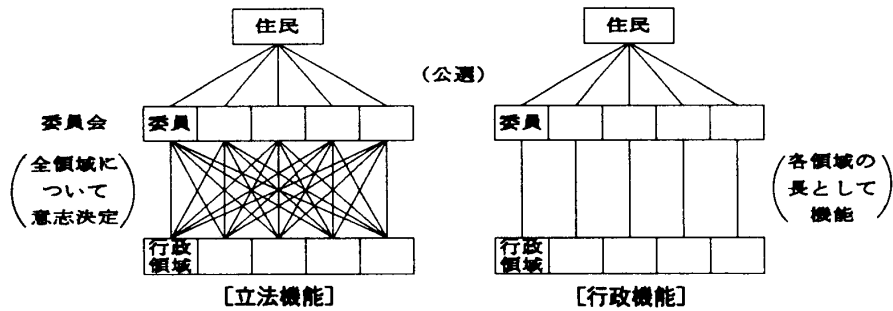
committee form



superintendent form



commission form



manager form

