

アメリカにおける教育財政研究の成立と展開

——20世紀前半における制度と理論——

神 山 正 弘

I. 序 章

1. 課 題

教育財政を教育の維持にかかわる国家の活動ととらえることは常識に反することであろう。教育財政をその主体において国家（中央政府）、地方（地方自治団体）に区別し、又領域において学校（の各段階）、学校外（社会教育）等に区分し、教育費の収入、支出、制度、政策、理念を研究することが教育財政とその研究として一般化している。

しかし教育財政はもともと国家レベルにおける教育問題認識であり、それは国民教育の事実としての、また理念としての構成と不可分のものである。固有の意味で教育の組織化が社会的課題となるのは近代の産業革命、政治革命以降のことであろう。近代学校の成立は現実の社会の諸機能とは相対的に独立し、固有の目的と方法をもつ教育の機能を独立させた。何よりも現実の労働からの子ども、教師の解放はそのことを必要とした社会的根拠によって可能となったものである。このような社会の教育の必要の根拠は資本主義的商品経済の一般化ではあるが同時にそれに対する反作用でもある。個々の教会や社会団体、地方自治団体のそれではなく国家の関与（法、行政、財政）の下に国民教育制度が成立するのであるがその原則は教育の組織化の特定の形態を国家が選択する過程の産物である。したがってそこには社会の教育をめぐる対立が公然、隠然の形で反映されているとみることができよう。

教育財政はこの意味において国民教育論のもっとも骨格的な教育理論であると考えられる。今、そのなかでも代表的な原則である無償の原則を検討しよう。無償の原則は単に教育費の個別的支払いの形態（典型的には授業料）を集団的組織的なそれへ発展させた（教育税 tuition tax, school tax）という変化にとどまるものではない。そこには近代社会の教育費組織化の論理が存在していたと考えられる。それは一言でいえば、教育への公共的利益（public concern）の成立であり、社会共同の公益と

して教育の事業を公共のそれ（public enterprise）として組織するという公教育理念の成立がそれである。公費による教育費の負担はこのような公共的関与を担保するものとして、国民大衆の子弟の教育を共有する（common concern）ものとして、何らかの私権の統制を伴って成立したものである。

教育費の源泉が労働の成果たる社会的新価値にあり、社会的公共経費として一括控除されねばならないという理念は同時に教育の成果の内実を規定する。したがって典型的には地方の教育費として成立した公費・無償原則は、ブルジョア人権の主たる要素としての所有権の地域的統制を内に含んで成立したのである。それが教育の地域的住民統制の根拠であったことは容易に理解されよう。

現実の公教育費は国家の強権の下に徴収される租税によって成り立つ。しかも無償の範囲は国家の政策、教育の社会的性格に対する着目の程度に照応しているようにみえる。このことから政策の変数としての教育費観や、教育の条件整備観が生れてくる。社会的生産物の私的所有が一般化している資本主義社会では、個人に分配される（市場原理にもとづく）新価値から控除されるのが普通であり、租税による再配分も結局は個人の取得する価値の「均衡化」としての意味をもつ。

これに対して社会主義社会では、社会的生産物のうち社会公共的経費は一括して控除され、個人の取得物からの再配分は存在しえない。資本主義社会においても、社会公共経費が増大するにつれて、個人の取得物からの控除の外に法人企業体の利潤からの控除も含まれるようになり、形式的には社会的新価値からの一括控除という側面をもつようになっていく。しかしそれが資本家の「企業者利得」からの控除にとどまる限り、社会的新価値に源泉をもつとはいえ、個人の取得物からの控除である。教育投資論は教育費の源泉の形式的把握にもとづく受益者負担論に外ならない。他方教育費を教育の条件とする教育費論も教育費を政策等の変数とみ、源泉の形式的把握にとどまっている。同時にこの二つの教育費論は教育

の社会的性格の把握において対照的発想を有している。前者は公然として企業者利得を肯定する商品経済の論理において、後者は自覚的消極的に教育の社会的性格への関心を希薄化することにおいて。

アメリカにおいては植民時代に地域社会(タウン)における社会的に組織された学校が発達し、教育費の収入源に対して地域住民の協議(タウン・ミーティング)の機構が成立していた。19世紀の中葉大衆教育の要求がおこり、州の制度としての教育財政が確立されてくる。一般にアメリカにおける教育財政研究の発展の特質は教育の地方財政とその一般財政からの独立の機構の確立に求められている。たとえば市川昭午氏は(1)学校財政が一般地方財政には適用されぬ州の規制をうけ、一般行政から独立して運営されていること、(2)主として地方および州の財源に依拠し、連邦の財源には僅かしか依拠しておらず、したがってフィスカル・ポリシーには直接関係がないこと、の二点をあげている。

しかしアメリカの州は単に地方政府とみるわけにはいかない。また連邦政府の関与は世紀初頭、本格的には1917年のスミス・ヒューズ法を画期として強まる。市川氏の指摘はこれを単に「連邦政府との関係」としか把握しえなかったアメリカにおける教育財政研究の水準に規定されている。他方学区の独立にもとづく教育財政の自主権は財政研究を支えたことは間違いない。しかしそこに教育の地域的営みの思想や理念をみずに単に経費の負担区分のみに集中するならば、アメリカ教育財政理論の積極性を見失うことになる。

今世紀の30年代までに体系化されたアメリカ教育財政理論は、それまでの国民教育の再編成のための中心理論であった。それは国民教育を国家的規模で統合し、アメリカ資本主義の市場原理にもとづいて再組織することであったといつてよい。

2. 対 象

19世紀末から今世紀の20年代にかけてアメリカ公教育制度は基本的に現代的構造をつくりあげた。1930年には学校生徒数3千万人、教師百万人、その他の行政官、指導主事等を含め、合衆国の7人に2人が何らかの形でこの事業にたざさわるようになった。それに応じて教育費も急成長し、1928年には年間教育予算が30億ドル、学校資産700億ドルに達し、毎年学校建築に数百万ドルが必要とされるまでになった。いまや公教育制度(public school system)は合衆国における最大の公共事業(public enterprise)となり、地方公共団体のなかでも最大の経費を占めるまでになった¹⁾。

ナイト(Edgar W. Knight)はこうした教育公共事

業の制度原理をその著書、『合衆国における教育』(Education in the United States)のなかで次の四点にまとめている²⁾。それらは(1)万人の教育(universal education)、(2)公共統制(public control)、(3)義務就学(compulsory education)、(4)非宗派性(non-sectarian)である。これらの原理はアメリカ公教育の特質の諸側面の指摘であり、一般的には承認できるものであろう。そのなかでわれわれはこれらの制度原理がアメリカ資本主義社会の発展の下で大衆の教育要求の広がりやアメリカの国家の必要に裏づけられて歴史的に生成したものであることを知ることができよう³⁾。

われわれの当面の主題は、アメリカ教育財政とその研究の考察をとおして、右に述べた教育制度原理の性格を把握することである。その際この原理の生成の一画期として20世紀初頭から30年代までを考察の対象とすることが妥当であろう。

19世紀を通じての国民大衆の教育機会の拡大は教育制度の民主主義化、大衆化の必然の結果であるが、他方で教育制度内部に階級的政治的支配秩序をもちこみ、教育をめぐる対立、抗争をもまた一つの政治過程とさせた。国民大衆の教育機会の拡大はそれに照応して自動的に教育内容や統制への大衆の機会の拡大を伴うものではなかったのである。その意味で先に紹介したナイトのまとめは教育の主体に無自覚であり、形式的把握にとどまっているといえよう。

一般に1890年代はアメリカ史の分水嶺といわれ、「新しいアメリカの生成の時期」とされている。それはアメリカ公教育の社会的基礎の変化である。南北戦争後の産業の飛躍的発展のなかで、都市と農村の分裂が進行し、農業の資本主義化につれて資本の再生産構造が根本的に変革され、就業構成も変化した。

今その経済的指標をあげれば、第一に農業の相対的地位の低落と農業生産における資本主義化の前進であり、第二には産業資本の飛躍的拡大と国土、地域の独占資本による囲いこみの進行である。第三にはこのもとの、農村から工業労働力の大量流出が進行し、都市問題が深刻化したことである。さらに政治的指標をあげれば第一に政府機能が著しく増大したことがまずあげられよう。すなわち行政経費は南北戦争、第一次世界大戦を契機に急速に増大し、一般行政官数はこの間に倍增、第一次大戦後には90万人をこえた。とりわけ連邦政府機構の拡張が著しい。第二には連邦政府の政治地位の確立と統治組織の整備が進行し、権力の中央集権化がはかられている。第三にはこのもとの対外的には軍備および外交能力の充実、対内的には産業基盤の整備、道路の拡張、教育の整

備が政治的課題となるのである。

このような社会の変化に対して学校と教育制度はどのように対応したのだろうか。一般に1890年代の学校は活気のないものであったと指摘されている。1840年代から50年代にかけてのいわゆる教育復興期 (common school revival) に建てられた村落学校 (rural school) は荒廃しかつ不評であった。クレミン (Lawrence E. Cremin) の分析を引用しよう。

「彼ら(青年一引用者)の農村からの離脱は病めるアメリカ農村の象徴であった。三世代にわたり農民は甘いアルカディア風のゆき方という安定した生活を味わってきたが、それは農村が玉座にあり、ヨーロッパ人が支配する農業と民主主義とのうちこわしがたい結合によるものであった。」⁹⁾

農村における教育の荒廃は他の一面として新興都市を中心とする教育機会の急速な拡大をともなった。この大衆化された教育制度の原理はしかし旧来の農村を基盤とするそれと同一ではありえない。それはますます増大する労働者階級の子弟の教育であり、新しい都市の子どもの教育であった。従ってこの制度原理をどのように組み立てるかが当時の教育理論の焦眉の課題であった。われわれはその代表的イデオログとしての役割を果たしたハリス (Harris, William T. 1835—1908) をとりあげよう。ハリスは一般に理想主義者といわれ、ヘーゲリアンである。そして彼の真骨長は資本主義生産様式の擁護とその目的への公教育の再編にあった。だがそれはハリスの独創によるものではない。カーティ (Curti, M.) も指摘しているように彼は保守主義者であり当時の支配的世論を代弁したにすぎない⁹⁾。

ハリスは初等教育の目的について次のように述べている。すなわち初等教育は児童に対して民族の文化への参加を可能にするような道具—文法、文学および芸術、数学、地理歴史をあたえねばならない。これらは彼ら、子どもたちのたましいの5つの窓であり、各人をして自らもその一部分である社会組織や文明の支配的理念や文化価値の共通のストックを解せしめるものである。教育の任務はこれらを通じて個人を社会へ結びつけることである。財産の私的所有とその系としての利潤のための生産は、発明および生産力の向上を通じて民族へ参加する唯一の道である。私的所有と自由競争を通じて社会は最少の経費で進歩するのであり、それはまた個人の自由と発達にとっても必須のものであるのだ。

私有財産の発見は人間の自由の可能性の発見であった。個人の財産は彼の所有権そのものであり、彼はそれによって自己利益 (self-interest)、自己意識 (self-kno-

wledge) を獲得するのである。これらの装置なしには思想や行動の自由はありえない、と。

ハリスの直面した時代は機械化 (mechanization) 都市化 (urbanization)、総じて産業化 (industrialization) の急激な進行の時代であり、このなかで個人の確立は一般化した資本主義生産の主体者としての産業資本家になることとされた。ハリスは次のようにもいう、産業資本家は文明の建設者である。富は所有者を善良化し、賢明にさせ、さらにそれに従う者への援助を可能にする。だがすべてのものが産業資本家になることはできない。従って非産業資本家に対しては、自発的に機械制工業の要求に従い、専らレジャーの活用を説くことになる。また失業の危機に対していかなる産業にも充用可能な知性の獲得を要求するのである。

ハリスの公教育観は上にみたようにアメリカ社会の転換期において、公教育を資本主義帝国主義の社会体制に結びつけることにあったが、それが個人の発達、完成と社会の進歩 (資本主義体制を当然の前提とした) との調和、統一の見地から積極的に展開されたことは注目してよい。それは支配階級の立場においては事実としても現実のものであったのであり、労働者階級の自覚的な成長に対抗するものであった。

クレミンはハリスとマン (Horace Mann) を対比させて次のように分析している。

「マンのコモン・スクールは新しい公共思想によって支配される、現出しつつある社会体制の形成に貢献することであった。ハリスは単に現実のものとなった社会体制の固定化の役割をはたすことにあった。」

クレミンのこの指摘はアメリカにおける公教育思想の原意をよく示していると思われる。すなわち、マン、ハリスの連続面は彼らのアメリカ社会観にある。マンにとってもアメリカ社会は封建制社会やヨーロッパ社会とは異なり進歩的であり、そこではヨーロッパのような資本と労働の本質的対立はない。マンは第12年報 (1848年) で次のように述べている。

「もし教育が平等に普及するならば、教育はその及ぶところに最強の力をもって財産をひきよせるであろう。なぜならば、知識のある経験に富んだ人が永久に貧乏で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。異った階級における資本と労働とは本質的に相対立するものである。しかし同一の階級における資本と労働とは本質的に兄弟のようなものである。」

ハリスと比べてマンの社会把握は観念的ですからある。他方ハリスと比べてマンの社会改革者としての本領は社

会的諸悪の匡正手段として教育を位置づけることにあった。貧困、搾取、児童労働、犯罪、政治における不節操に対する鋭い批判は体制そのものに向うのではなく、「社会という機械の平衡論」である教育による社会改造で折り返される。無月謝公共学校運動は公費、とりわけ州政府基金の導入による無償教育の実現をめざす運動であり、そこでは同時に同一カリキュラムによる共同教育、宗派からの独立、教育の地域的人民統制の制度理念が伴っていた。

マンの改革者としての民主主義的、功利主義的思想はこの運動に反映されている。だがそれはハリスの時代に入って形骸化され、マンも承認したアメリカ社会体制に適合されることによってその民主主義的性格を脱色されてしまう。それはアメリカ教育学理論に刻印されて今日にいたっている。

今世紀に入って急速に発展したアメリカ教育学理論の最大の特質は教育行政・財政の理論の確立に求められる。教育財政 (public school finance) の研究はようやく20年代に一定の体系化がなされている。スイフト (Fletcher H. Swift) はキャンデル編 (I. L. Kandel) 『アメリカ教育の25年』 (“Twenty-five Years of American Education” 1924) のなかで、コロンビア大学ティーチャーズ・カレッジ系、ミネソタ大学系のつの研究動向を紹介した後に「学校財政の科学はいまだ幼少期にある。つい最近に、この分野の重要性が認識され、それが教育の発展と国民の社会的、精神的理想の実現にとって基本的であるという事実が認識されてきた。」と述べている。

では教育財政研究はいかなる課題を設定しどのような方法意識を生みだしてきたのだろうか。まず第一はスクール・サーヴェイ (school survey) の一環として教育財政の調査、分析が先行した。それを列挙すれば(1)教育財政組織、(2)教育収入源、(3)教育費比較、(4)教育費負担の状況、(5)教育費支出、(6)事務管理のそれぞれの事実の整理と分析が中心である。それはメーلمان (Arthur B. Moehlman) も述べているように教育長、教育行政官のための実践的指針の確立要求と結びついていた。

第二の画期は第一次大戦後である。大戦後現実の公教育財政はとりわけ地方で危機に陥った。全国教育協会 (National Education Association=N. E. A.) の視学部会 (the Department of Superintendence) は1921年の会合で教育財政の調査研究のための委員会設置を決議し、四つの財団の支持を得て教育財政調査委員会 (Educational Finance Inquiry Commission) が組織された。この委員会の目的は財団に提出した要項によれば次の通りで

あった。

「教育財政調査は典型的な地域、州において、公教育の各種の階梯及び施設の経費の現状を深く研究し、そうした経費と他の公共的経費および経済資源との関係を研究することによって、わが国の無償公教育制度が、地方州、中央の公費収入の現在および将来の可能性の完全かつ最大の利用によってどの程度までに維持され、発展しうるかを明らかにすることである。」

このような課題把握から教育費収入、支出の問題、財政機構とコントロールをめぐる問題、機会と負担の均等化の方式、地方自治体における教育行政単位たる学区の財政権限関係等の追求がなされ、教育研究領域の中の一つの独自の分野を形成したのである。

Ⅱ. 公教育の拡大と教育費

1. 教育機会の拡充

今世紀初頭から1920年代にかけての30年間はアメリカの繁栄期と呼ばれている。この時期初等教育、中等教育の機会は飛躍的に拡大し、教育内容も大きく変化した。学校は社会的機能をますます拡大していった。今や公教育はかつてのフロンティアにかかわり、機会の平等を保障する新しいフロンティアの様相を呈するようになった。

19世紀を通じてのアメリカ資本主義の巨大な生産力と労働の社会化の発展は人間の新たな発達可能性を内に秘めていた。「独立自営農民の国、アグレリアンのアメリカ」はその豊かな国土と旺盛な企業精神、開拓精神のゆえに新しいタイプの間人像をつくりだしてきた。そのなかで教育は社会公共の事業として生まれ、地域社会の生産と生活に結びついて、知識の獲得は新生共和国の公民形成のために独自の機能を果すものと信ぜられていた。この国の人民統制 (popular control) の制度の下では「統治に参加できるものは誰でも教えることができる」とされ、それは教育の民主主義的発展の本質的構成要素とされていた。

世紀来から1920年代にかけてのアメリカの社会の急速な変ぼう、資本と生産の巨大な集積はその対極として人による人の搾取、植民地からの収奪、農民からの土地、水、森林の剝奪を伴うものであった¹⁾。結果としての地域の崩壊、都市のスラム化は『社会の人間形成力』を失なわせるとともに、学校機能の大巾な拡大を促す。教育における産業運動²⁾は第一次モリル法前後に始まるがそれはハイスクールの性格を変え³⁾るまでに成長していった。第一次大戦後のアメリカナイズーションの運動は、それまでの民間団体の手から学校に移された。社会科、

公民の登場、及び英語の必修化の措置がそのあらわれである。

1906年社会ダーウィニズムのサムナー (Sumner) は次のように述べている³⁾。

「大衆教育への信頼は今日多くの人々のものになっている。われわれは文盲をいとうべきものと考えている。初等学校の教育 (elementary book learning power) が性格を形成し、よき市民をつくり、家庭を清らかなものにし、道徳をひきあげ、個性を確立し、野蛮人を文明化し社会的弊害や病癩も治ゆずると考えている。われわれはわれわれがよしとしない社会的現象のことごとくを匡正する手段として学校を利用してきた。学校やカレッジによって与えられる知識、作法の習慣、学校での儀式および知識の技術は各人が生存競争をよりよく遂行するのに適させるのである。」

ジャッド (Judd, C. H.) もこの間の発達を考察して次のように言う⁴⁾。

「1875年以来、わが国の教育制度は変ぼうした。十分な施設をもった初等学校が設置され、無償のハイスクールが数多く設立された。教員養成のための公立師範学校は州によって設置された。カレッジの教育機会も拡大され、社会のすべての階層の青年に近づきやすいものとなった。さらに学校はこれまで全く家庭に属すると考えられていた子どもの世話や教育の多くの側面に対する責任を負うようになった。健康管理や娯楽の利用の仕方まで教えている。職業や地域社会への参加のための特殊な工夫もこらしつつある。」

就学率は1890年から1930年にかけて同一年令層の約44%からへ67%と上昇し、生徒数も初等学校で1897年1,500万人、1917年で2,000万人、1930年には2,350万人に拡大した。1930年には小学校24万7,581校、中等学校2万6,600校、大学、カレッジ、専門学校1,078校、ティーチャーズ・カレッジおよび師範学校1,844校、看護学校651校、私立商業学校372校、障害児学校372校を数えている。また生徒数はこれらを合わせて3千万人に達し、合衆国全人口の4人に1人が何らかの学校に在籍していることになる。

これに伴い、教師は104万人で10歳以上の就業人口の2.1%をしめ、教育費も26億5千万ドル (国民所得の2.7%) で1910年に比べても5倍増となっている。それはジャッドも言う通り「1930年には同一年令の7人に1人がカレッジに、2人に1人が中学校に在学している。このように教育制度の上部に向けて発達をしめたところは世界中のどこの歴史にもない⁵⁾。」

合衆国における教育機会の拡大は義務就学法の施行の

成果でもある。義務就学法は1852年のマサチューセッツ州に始まるが、本格的には南北戦争後であり、1864年から1883年までに19の州、領地で、つづいて1918年までにすべての州が義務就学法を制定した。無償教育 (公費教育) の実施は一定の年令、一定の期間を区切って就学を強制することを可能にしたのである。義務就学法は児童労働法を伴っていたが、それは必ずしも完全なものではなかった。むしろ大衆の教育機会は絶対的に保障されるものではなかったことが理解されるのである。

表1 <就学率>

年	就学率 (%)	出席日数 (日)	学期 (日)	出席1人当り経費 (ドル)	年1人当り経費 (ドル)	教師賃金 (ドル)
1871	36.94	48.70	132.10	15.20	5.62	16.11
1880	40.78	53.10	130.30	12.71	5.18	16.27
1890	43.97	59.20	134.70	17.23	7.58	21.03
1900	49.68	71.80	144.30	20.21	10.04	27.12
1910	52.65	82.92	157.50	33.23	17.50	40.44
1918	56.20	90.40	160.70	49.11	27.58	52.50
1930	67.35	116.06	172.25	63.98	43.09	69.36
1940	73.95	129.40	175.00	105.74	79.65	130.36

N. Edwards, H. G. Richey. The School in the American Social Order, 1947. pp. 675 から合成

表2 <年代別就学率 (1910—1940年) (%)>

年代(才)	1910年	1920年	1930年	1940年
5	17.1	18.8	20.0	18.0
6	52.1	63.3	66.3	69.1
7—13	86.1	90.6	95.3	95.0
14—15	75.0	79.9	88.8	90.0
16—17	43.1	42.9	57.3	68.7
18—20	15.2	14.8	21.4	23.6

N. Edwards, H. G. Richey. The School in the American Social Order. 1947. pp. 683

カバリー (Cubberley, E. P.) によれば1924年段階での児童労働法の実情は以下の如くであった⁶⁾。すなわち、のべ9州が何らの制限も課さず、23州が14歳以下の児童労働を制限していたが、多くの例外条項をもち、14州では普通教育の終了証明なしに児童労働を認めていた。また19州では雇用条件の具体的適性の規定がなく、11州では労働時間の超過すら認めていたのである。

連邦政府レベルでも同様であった。すでに1916年ようやく14歳以下の児童労働禁止法が制定されたが、1918年には連邦最高裁で違憲判決が出され失効となった。1919年上院で同様の法律が制定されたが、1922年同じく違憲

判決が出されている。1924年には憲法第20条の修正案（第1項「議会は18歳以下の少年の労働を制限し、規制し、禁止する権限をもつ。」第2項「議会によって制定された法律に実効をあたえるために必要な範囲において、州法令の効力は停止される。」）が提出された。この修正案は297対69で下院を、61対23で上院を通過したが、批准に必要な36州の賛成を得られず不成立に終わった⁹⁾。

反対論の根拠は児童労働の是非にではなく産業に対する連邦政府の規制、州権に対する連邦規制の強化に対する反対であったが、先にみたような州の児童労働法の状況からすれば、児童労働の規制に対する熱意は疑問とされねばならない。第1表にあるように1890年から1910年にかけて実際の児童労働は増大し、1910年に実に200万人、同一年令層の18.4%をしめているのである。（表3参照）

表3 <合衆国における児童労働の推移

(1870—1930年)>

年代	少年 (同一年令比)	少女 (同一年令比)	計 (同一年令比)
	万人	万人	万人
1870	54.8 (19.3%)	19.1 (6.9%)	73.9 (13.2%)
1880	82.5 (24.4%)	29.3 (9.0%)	111.8 (16.8%)
1890	109.5 (26.0%)	40.9 (10.0%)	150.4 (18.1%)
1900	126.4 (26.1%)	48.6 (10.2%)	175.0 (18.2%)
1910	135.3 (24.8%)	63.7 (11.9%)	189.0 (18.4%)
1920	71.4 (11.3%)	34.7 (5.6%)	106.1 (8.5%)
1930	46.1 (6.4%)	20.6 (2.9%)	66.7 (4.7%)

From Newton Edwards, Equal Educational Opportunity for Youth, A National Responsibility. pp. 9
A Report to the American Youth Commission, 1939.

カウンツ (G. S. Counts) はアメリカの教育機会の拡大と学校教育の役割についてサムナーやジャッドのような楽天的、肯定的評価に反対し、その問題点を次のように指摘した⁹⁾。

第一にヨーロッパの複線型のこん跡が見いだれる。とりわけ私立学校は特権的性格をますます強めている。

第二に、公教育制度内部でも貧困の影響が色濃く反映されている。義務就学法の施行の及ばないところが多い。また単に授業料無償だけでは教育の機会均等は保障されない。

第三に、教育の機会均等は一定の民族的文化的少数派には適用されていない。たとえばサウスカロライナでは白人子弟の教育経費は黒人のその十倍、フロリダ、ジョージア、ミシシッピ、アラバマでは5倍、ノースカロライナ、ヴァージニア、テキサス、オクラホマ、メリ

ーランドでは2倍である。

第四に、教育機会の拡大の地域格差である。1930年の平均出席日数はミシシッピの97.7日にに対し、ニューヨークでは163.4日となっている。また初等学校1年生のハイスクールまでの進学率は同じくミシシッピで4.5%であるのに対し、ワシントンではその10倍の43%である。平均日々出席生徒1人当り経費もジョージアの31.89ドルに対し、ニューヨークでは137.55ドルである。一般に農村の学校の貧困は著しかった。この点ではジャッドも「税金の分配と負担、その支出は学区間で不均等であり、ために青年に十分な教育をあたえられない状況であり、このことは遠隔地でとりわけ顕著である。」と認めている¹⁰⁾。

第五に経済恐慌によるショックは不均衡を拡大した。一般に富裕層の教育機会は減少しなかったが、貧困層のそれは激減した。恐慌の教育への影響は深刻であり、それは大衆の教育機会の絶対的剝奪ともいえるものであった。

都市および州教育制度の調査は、どこでも学校経費は切りつめられていることを明らかにしている。教師の賃金は削減され、学級規模は増大し、教科書、教材の支給も減少した。多くの場合必要な建物の補修は放置されたままである。学校の建設は実際上ゆきづまり、大都市においても1931年～1932年、29%、32～33年には47%と下落した。幼稚園、ヘルスサーヴィス、夜学校などの学校に不可欠の部分は削減させられた。都市でも、農村ではなおさら、学期は極端に短縮された。いくつかの州では全ての郡が資金不足のゆえに学校を閉鎖した。

こうした就学機会の不平等、貧困層からの教育機会の剝奪はアメリカ社会においては特殊な意味をもつ。それは第一に経済上の成功を左右するのであり、第二に政治社会への参加の権利すら奪うものである。第二の側面をみるならば、婦人選挙権は1900年の4州から1930年には48州で実現されたが、それとともに財産による制限は同一時期に10州から19州へ、文盲テスト (literacy test) は10州から19州へ拡大している¹¹⁾。

1930年のセンサスによれば(表4)10歳以上の文盲人口は本国生れ256万3千人、外国生れとその児童、172万749人の計428万749人であった。第一次大戦時の徴兵検査においては8%が全く英語を理解できず、全体の約4分の1が十分に字を読むことができなかった。ニューヨーク州は1921年州憲法を修正し、選挙権の資格規定を改めている。既に1894年以降懸案だったものの具体化である。その条項によれば「1922年以降、何人も身体的障害者を除き、英語を読みかつ書くことのできないものは成

表4 <10才以上の各層に於ける文盲率(%)>

	1880年	1890年	1900年	1910年	1920年	1930年
全人口中	17.0	13.3	10.7	7.7	6.0	4.3
本国生れ (白人)	8.7	6.3	4.6	3.0	2.0	1.5
外国生れ	12.0	15.3	14.5	13.6	13.9	10.5
黒人	70.0	57.1	44.5	30.4	22.9	16.3

E. P. Cubberley, Public Education in the United States, pp. 594

人に達しても、帰化しても選挙権を与えられない。」とあり、1923年には選挙法も改訂されている。そこではニューヨーク州立大学理事会(州教育委員会)が新有権者の識字能力の認定権を持ち、州教育長が資格保障書を交付し、これにもとづいて選挙権登録がなされることになった。われわれはここに国民教育として成立したアメリカ公教育が国民排除の機関として作用していることを認めることができよう。

カウンツは結論的に次のように述べている「教育の階梯 (educational ladder) はその名の通り、個人にとっては肉体労働への下落とその労苦からの脱却の手段として、さらにより安楽で尊敬されるミドルクラス、上層クラスへかけのぼる手段とみられている。子ども、青年たちは、その親たちがフロンティアにさっとうしたように学校へさっとうした。そして彼らのなかのより才能のある、又は幸運なものがカレッジや大学に行くことができるのである。それはあたかも彼らの親たちのなかの大胆なものが、より利益のあがる土地や森林、鉱物資源を獲得したのと同じである。アメリカではかなりの程度、尊敬と特権への道は知識の獲得しだいである¹²⁾。」

2. 教育改革の進展

この時期の教育機会の拡大は教育制度の改革と併行してすすめられた。改革の中心はカリキュラムの改変と学校間の接合 (articulation) の再編成の問題であった。そのなかで中等学校の改革が焦点となった。

1890年当時8-4制、すなわち6歳から14歳の初等学校 (elementary school) と15歳から18歳の中学校 (high school) が一般的であった。このハイ・スクールの性格はアカデミックなものであり、その教科は英語、外国語、数学、自然科学、歴史が中心であった。この時期の中等教育の変化は公立ハイスクールの設置とその生徒数の増大を特徴としている。(表5) また改革されたハイスクールと旧来のハイスクールの歴史的推移は表のように、1920年から30年までの10年間に大きな変化を遂げている。(表6)

表5 <公立ハイスクールの発達>

年	無償公立ハイスクール	教師	生徒	在学生徒比 (%)		同一年令比 (%)
				公立	私立	
1869-70	500		80,227			2.0
1879-80	800		110,289			3.0
1889-90	2,526	9,120	202,969	68.13	31.87	5.0
1890-95	4,712	14,122	350,099	74.74	25.26	7.5
1899-00	6,005	20,372	519,251	82.41	17.59	3.0
1900-05	7,576	28,461	679,702	86.38	13.62	10.0
1909-10	10,213	41,667	915,061	88.63	11.37	12.5
1914-15	11,674	62,519	1,328,984	89.55	10.45	20.0
1919-20	14,326	97,654	1,857,155	91.00	9.00	29.0
1924-25	20,000	158,000		91.60	8.40	47.0
1929-30	22,000	156,000				52.0

E. P. Cubberley, Public Education in the United States, pp. 627

表6 <全中等学校生徒数の歴史的推移>

	改革された中等学校	8-4制
1920年	14%	86%
1922	23	77
1924	30	70
1926	41	59
1928	46	54
1930	52	48

E. P. Cubberley, Public Education in the United States, pp. 632

20世紀におけるこのような改革は19世紀末から準備されたものである。ハーバード大学のエリオット総長 (Eliot, C. W.) は全米教育協会 (National Educational Association, N. E. A) の視学部会 (Department of Superintendence) における講演「学校プログラムは短縮されかつ豊富にしうるか」(1888年)、「グラマースクール課程の短縮と充実について」(1892年)、「学校における望ましい、又は望ましくない統一について」(同年)で学校階梯とカリキュラムについての基本的提起を行なった。この三つの講演はコモンスクール、ハイスクール、カレッジ教育体系のそれぞれの目的と位置にかんする論議をひきおこしたものとして重要である。

N. E. A. の教育改革構想は次にあげる委員会によって提案されている。

- (1) 中等学校課程に関する10人委員会 (Committee of Ten on Secondary School Studies), 任命1891年。報告1893年。
- (2) 初等教育に関する15人委員会 (Committee of

Fifteen on Elementary Education), 任命1893年, 報告1895年.

(3) カレッジ入学資格に関する委員会 (Committee on College Entrance Requirements) 任命1895年, 報告1899年.

(4) 時間の節約に関する委員会 (Committee on Economy of Time) 任命1911年, 報告1915年, 1917年, 1918年以上3つは最低必要量について (minimum essentials), 1919年, 方法原理について.

エリオット, 及び N. E. A の各種委員会の内容にみられるように, 学校制度改革のポイントは中等教育を全教育体系のなかにどのように位置づけるかにあった. 初期の構想はもっぱら中等教育の開始期を早め, また期間も延長し, 大学入学の準備期間を拡大するという発想にたっており, 今日の意味での万人のための中等教育の開放という理念とは異なるものであった. 10人委員会についてエドワーズとリッチー (Edwards, N, Richey, H. G.) は次のように指摘している.

「彼らは精選された教科を長期間にわたり持続的に学習することの重要性を強調した. しかし学校制度の編制にかんする限り, 委員会の重要な勧告は自然科学, 代数, 地理, 外国語等の課目になるべく導入されること, さらにハイスクールに初等学校の最後の2年間をつけ加えることによって6年間に延長されるべきことというものであった¹³⁾。」

カレッジ入学資格に関する委員会はハイスクールとカレッジ間の関連づけの見地からハイスクールカリキュラムの標準化 (standardization) に集中し, 制度改革への力点はみられない.

ジュニアハイスクールの成立は初等学校の第7, 第8学年の位置づけをめぐる世紀末から年代にかけて各都市で試みられた中間学校 (intermediate school) に起源を求めることができる. この時期6-6, 7-5, 7-4, 9-4, 6-2-4, 6-3-3, という多様な学制改革プランが提出されている. 1911年の連邦政府教育局の調査によると, 人口8千人以上の550都市中, 8-4制を採用している都市は489, 7-4制の都市は48, 9-4制の都市は86となっているが, その後の変化は表6の通りである. かくて1910年を境にして中等教育問題は全く異った視点から検討されることになる.

すなわち, 中等教育機会の拡大につれて, 能力ある児童の進級 (飛躍進級), 遅滞児の問題, 柔軟な学年編制, 促進計画, コースオプスタディの削減, 多様な社会的個人的要求に適したコースオプスタディの確立等教育の内容をはじめ学校の内部編成をめぐる問題化してきたの

である. これらの問題はこの時期に急速に進展した教育心理学の研究——すなわち標準テストの発達とその応用, 知能測定, 等級づけ——によっていっそう促進されたのである.

では中等教育改革の視点はどのように設定されたのであろうか. カバリー (Cubberley, E. P.) は教育的, 社会的, 心理的, 民主主義的という4つの視点をあげている¹⁴⁾. すなわちカバリーによれば, 第一に教育的見地からすれば問題は, 改革が脱落していく高学年生徒の大多数をひきつけ, とどめおくように学校を改善できるのか, またおくれたもの, 才能のあるもの, 特殊なものの要求をひとしく満たすような柔軟な組織が工夫できるかどうかであり, 第二の社会的見地からすれば問題はいかなる改革にせよ, 教育 (instruction) が異った社会階級の要求 (needs) によりよく適合し, かくて現代社会の社会的産業的要請 (demands) により良く適合できるかどうかということであった.

第三の心理学的見地からすれば問題は, われわれが学校の活動内容を児童生徒の生理的成長と心理的発達段階により良く適合させることができるかどうかである. 第四の民主主義の見地からすれば, エリオット総長の講演にもある通り, いかなる改革にせよ, 才能ある児童生徒の要求にかない, 彼らがより急速に学校のなかで発達できるようにするかということである.

カバリーのまとめた4つの視点から考える時, もはや以前のように中等教育の初等教育への拡大という発想ではなく, 反対に初等コモンスクールの上部階梯への延長という発想に転換せざるをえない. ジュニアハイスクール運動は実際上このような中等教育観の転換の所産であると考えられるよう. ジュニアハイスクールの制度目的の一般的概括にそれが端的にあらわれている. それらは(1)7~9学年におけるより広く, 豊かな教育, (2)個人的差異に対する早期の, かつすぐれた配慮, (3)初等中学教育のより良い結合, (4)教育的診断と教育的指導の提供, (5)退学要因の認識と除去, (6)教育における時間の短縮, であった¹⁵⁾.

教育機会の拡大, 教育制度改革はその社会的要因として教育内容の変化に対応している. N. E. A を中心とする制度改革構想はカリキュラムの改造問題としての側面が色濃い. 初等教育の内容方法においては, 南北戦争後それまでの「3rs」中心から徐々に実科的教材が拡大されるが, それらは大別して三つの領域の教科として成立した. とすなわちそれらは(1)基礎的訓育教科—読み方, 書き方, 綴字, 言語, (2)内容教科 (Content Subjects)—文学, 地理, 歴史, 社会科, 作法およびしつけ, 科学,

農業, (3)表現教科 (expression subjects)— 幼稚園活動, 音楽, 図画, 手芸, 家庭科, 遊戯とゲーム, 学校庭園, 職業教科であった。(1)は従来からの継続教科であり, (2)は農業を除き1860年代から90年代の間に導入され, (3)は20世紀に入って急速に発達したものである。この新しい表現教科群の登場の目的は19世紀末から20世紀にかけての産業社会の革命的変革に対応するものであった。

こうした実科的, 生活準備的教科の登場は同時に児童の個性, 個人差を重視し, 各教科分野の調査に即した教育の指導方法 (進級およびクラス編制等) を発展させた。これらはパーカー (Parker, Francis W.) の地理にみられる中心教科の構想, ヘルバルト派の不用教科の削減案, キルパトリック (Kilpatrick, William H.) らのプロジェクト・メソッド (Project Method) へと展開している。

カリキュラム改革の画期は先に述べた N. E. A. の時間の節約に関する委員会に始まる。それまでの3つの委員会のカリキュラム構想はエリオット総長の講演題目にある通り, 教科内容よりも精神教育, 訓育を中心とする標準化画一化に力点がおかれた。柳久雄氏はこれらの委員会が「保守勢力としてのエッセンシャルイズム」の立場にたつものと指摘し次のように述べている¹⁶⁾。

「これらの N. E. A. 全国委員会は, 教科専門家によって支配され, 教材の記憶と訓練をもって教育と考えるところの伝統的教育観にたっていた。かつその勧告はなんら科学的基礎をもたず, 多く主観的判断によっていた。したがって委員の偏見や利害が必然的に反映されざるをえなかった。かつ全国の学校は細大もらさず委員会の勧告にしたがい, 教科書や指導要領もことごとくそれにならっていた。かくして委員会はその権威によって全国の学校を支配し, 教育の固定化と標準化とをもちたのである。」

ハイスクールにおけるカリキュラムの変化は著しかった。表にあるように1905年以降新しい教科が採用され, 1934年には英語, ついで体育が大きな割合をしめるようになった。また歴史とその他の社会科の比重が増大している。時間の節約に関する委員会の任務と活動はいかなるものであったのだろうか。委員会は3人の教育学者ボビット (Bobbitt, Franklin), ヘルモン (Hermon) トンプソン (Thompson), 3人の教育長, ハンター (Hurter) スポールディング (Spaulding) ウィルソン (Wilson), 1名の州立師範学校長, ウッドレー (Woodley) から構成されていた。この構成は教育政策の形成において専門の教育研究者, 教育実践家が一般の科学者や大学総長等にかわって大きな力を発揮しだした画期をしめしてい

表7 <公立ハイスクールの教科別生徒分布 (1890—1934年)>

教 科	1890	1905	1922	1928	1934
英 語		97.9	78.6	93.1	90.5
ラ テ ン 語	34.7	50.2	27.5	22.0	16.0
現 代 言 語	16.5	39.4	27.5	25.3	19.7
代 数	45.4	57.5	40.2	35.2	30.4
地 理	21.3	28.2	22.7	19.8	17.1
数 学			10.5	2.4	2.3
三 角 法		1.7	1.5	1.3	1.3
天 文 学		1.2	0.1	0.1	0.1
物 理 学	22.2	15.7	8.9	6.9	6.3
化 学	10.1	6.8	7.4	7.1	7.6
自 然 地 理		21.5	4.3	2.7	1.6
動 物 学			1.5	0.8	0.6
植 物 学			3.8	1.6	0.9
生 物 学			8.8	13.6	14.6
地 質 学		2.3	0.2	0.1	0.1
生 理 学		22.0	5.1	2.7	1.8
保 健 衛 生			6.1	7.8	6.5
一 般 化 学			18.3	17.5	17.8
歴 史	27.3	40.9	50.7	46.5	42.7
政 治		18.0	19.3	20.0	16.3
社 会 学			2.4	2.7	2.5
経 済 学			4.8	5.1	4.9
民主主義の諸問題				1.0	3.5
農 業			5.1	3.7	3.6
家 庭 経 済			14.3	16.5	16.7
産 業 課 目			11.3	13.3	14.0
簿 記			12.6	10.7	9.9
速 記 術			8.9	8.7	9.0
タイプライティング			13.1	15.2	16.7
商 業 数 学			1.5	7.0	4.9
商 業 法			0.9	2.6	3.2
商 業 地 理			1.7	4.8	4.0
商 業 歴 史			0.4	0.2	0.2
書 法			1.7	0.8	0.3
Office practice			0.4	1.4	1.6
初 等 企 業 訓 練				3.0	6.1
図 画 技 法			14.8	18.6	15.3
音 楽			25.3	26.0	25.5
体 育			5.7	15.0	50.7

N. Edwards, H. G. Richey. The School in the American Social Order. 1947. pp. 743

る¹⁷⁾。

委員会の目的はカバリーによれば¹⁸⁾, 社会的に価値ある教育内容の決定, その適切な学年別配置, 生徒の生活要求に適した組織, もはや現実的に価値をもたない教科

の削除等において、科学的方法 (scientific methods) の採用によって学校における時間の浪費をなくし、節約を実現しようというものであった。

委員会はまず教育効率を確定するためのテストの作成から始まり、カリキュラムや教科書から現存する教育内容の削減可能なものの目録を作成した後、何が社会的に価値ある知識や技能であるかを決定するための人間活動の研究へ、そして最後に当時のアメリカ社会の主要な制度や問題及び人間社会発達の動向の研究へ移行した。委員会の活動は当時の学習過程の科学的研究成果をとり入れ、それらを教育方法、教育内容の選択に適用したのである。こうしたカリキュラム研究活動の背景には学校調査運動があり、側面からこの委員会の活動を支えていた。

この委員会にみられるカリキュラム・コンストラクションの方法とその問題点はその一員であるボビットの研究に明らかである。ボビットは著書『カリキュラム編成法』(How to Make a Curriculum)のなかで教育の目的を次のように規定している¹⁹⁾。

「教育は何よりも大人の生活のためであって子どもの生活のためではない。その基本的責任は成人時代の50年間の準備をすることであって子どもや青年期の20年間のそれではない。」

この概念規定のもとに教育の主要な目的が設定される。それは(1)社会的交通、(2)身体的能力、(3)良き市民性、(4)全般的な社会的交流とその関係、(5)娯楽の利用、(6)一般的精神の向上、(7)宗教的態度と活動、(8)親としての責任、(9)非専門的实际活動、(10)職業活動の10項目であった。

この教育目的の下で、すべての生徒が受講する基礎的教科と才能のある生徒に対する付加的または特別の教科 (additional or extra studies) が構想される。ボビットは学習内容が先にのべた項目に関する社会的調査からひき出しうるとしたのであるが、それらは容易に社会の現状肯定に陥るものであった。

改革された中等教育の理念は N. E. A. 中等教育改造委員会 (the NEA's Commission on the Reorganization of Secondary Education) の報告書 (1918年) の出現によって確立された。報告書は中等教育の根本原理 (cardinal principles) として7項目をかかげ、この目的達成のために総合制を提起したのである²⁰⁾。7項目とは(1)健康な身体知識の習得、(2)読み、書き、算、言語文章表現等の基礎的能力の習得、(3)立派な家庭人、(4)職業教育、(5)余暇の正しい利用、(6)市民性、(7)道徳性であり、これらの目標達成のために「すべてのカリキュラムを同一組織の下に包括する総合制ハイスクールがアメリカ中

等学校の標準タイプとなるべきである」とし「総合制ハイスクールは生徒の一体化 (unification) のためのよい方法である。(というのはそこでは) 生徒間の敵対よりも利害の共有を重要に思うだろうからである。要するに総合制ハイスクールはデモクラシーの原型であり、そこでは各人が自己の所属する集団の一員としての自己を自覚すると同時に共同の理想、共同の利害の下により大きな全一体に統合されるのである。かような学校における日々の生活こそ民主主義社会に入るための巧まざる準備であろう。」としていた。

現実にこの理念が浸透したかは疑問の残るところである。コモンスクールとしてのハイスクールの理念の確立は教育の民主主義的發展にとって一つの画期であったが、それを資本主義社会の中で継承していくことは多くの困難が伴っていたのである。総合制ハイスクールは comprehensive, cosmopolitan, composite, general などの用語で呼ばれていたがその概念は論者によって異っていた。厳密には地域のあらゆる青年を収容し、あらゆる種類の教育をあたえるということであるが、普通教育の外に1種類か2種類の職業教育を実施している学校も含まれていた。1929年の連邦政府教育局の全国中等学校調査によれば、調査対象994校中総合制ハイスクール760校(76%)、単独制 (specialized) ハイスクールは普通105校、農業9校、商業16校、テクニカル7校、工業87校の計224校(24%)であった²¹⁾。

総合制か単独制かの論争は、実に一般教育 (general education) の現代的発展の内実をいかにつくりあげるかの問題を核心にしていた。ここでは全国職業教育振興会 (National Society for the Promotion of Industrial Education, 1906 発足) や全国工業家協会 (National Association of Manufacturers 1896年結成) やスネッデン (David Snedden) の単独制職業学校論を批判したデューイ (John Dewey) の論説を紹介しよう²¹⁾。

デューイは職業教育 (industrial education) の問題が民主主義政治体制の将来を左右する最大の教育問題であるという認識にたつて「その対処を誤れば学校の内外における階級的差別 (class division) を助長強化し、今日の状況の下ではすべての非民主主義的傾向を確実に増大させるであろう」と警告していた。デューイの単独制批判は(1)それが教育行政機構を二分し、事実上14歳以上の教育について2つの機関が存在することになり、浪費である。(2)旧来のアカデミックな一般教育 (general education) が手工、工業、社会科の導入により、改革され、有用な市民の形成のための教育へ発展しようとしているのを阻害し、かえって一般教育を現実から切り離し旧来

の悪弊のままに取り残す結果となること、(3)職業学校(vocational school)へ通う生徒の真の意欲をなくしてしまうこと、の3点にあった。総じて公教育の統一性を破壊し公教育の民主主義的発展が妨げられるという批判であった。

デューイの批判はその後のアメリカ公教育の展開の批判的視点を提供しているといえよう。

3. 教育費の増大とその性格

この時期教育費(school expenditure)は1870年の6,300万ドルから1930年の23億1,700万ドルと60年間に22億5,300万ドル増大した。全体として上向線をたどった教育費の増大傾向のなかで、1875年から1879年、1931年から1934年の2つの時期に低落傾向があった。前者のそれはゆるやかであり、翌年1880には低落以前にもどったが、後者のそれは1936年になっても回復しなかった。すなわち前者のそれはそれまでの最高水準から700万ドル(9%)の下落にすぎなかったのに対し、1934年のそれはそれまでのピークである1930年より5億9,600万ドル(26%)減になっているのである²²⁾。

この時期の特質をあげれば、第1に教育費の伸長は人口のそれよりも急速であった。1936年の教育費は1870年の30倍(人口は3倍化)であり、人口1人当たり教育費も1870年の1.64ドルから1930年には18.8ドルへと11倍となっている。

第2に在籍生徒数はこの間284%増、生徒1人当たり教育費は8倍化している。第三に、国民所得に占める教育費の割合は、1909~1918、1.5%。1919~1920、1.4%。1922~1929、2%台。1930、3.2%。1931、4.0%。1932、5.5%。1933、5%。1934~36、3%台となっており、第一次大戦直後、恐慌末期に落ちこんでいることが明白である。

第3に政府諸経費にしめる教育費の位置であるが、1890、16.5%。1903、16.1%。1913、17.8%。1935、12.4%となっており、ここでも第一次大戦とパニックの影響は明白である。

われわれは第一次大戦とパニックに焦点をあててくわしく分析しよう。

第一次大戦直前の1914年とその後の繁栄期のピークをなす1930年を比較すると支出規模の増大にもかかわらず支出構成に基本的な変化はない。すなわち1914年の教育費総額5億5千万ドル中、教師の給与、賃金は67.21%、資本支出(capital outlay)は16.5%であり、1930年の23億2千万ドル中、教師の給与・賃金は64.4%資本支出は16%である。他の費目も変化の比率は3%以内であり、費目構成は基本的に変わっていない。従って増大(315%

増)の要因は何か単独の要因に帰することはできない。

教育費の増大要因の第一はドルの減価にある。一般生計費においては衣食住がその半分以上を占め、一般的ドルの減価は直接に反映するが、教育費の場合人件費が6割をしめ、単純にドルの減価に相関するのではない。そこで主要費目の増大要因とドルの減価の作用を分析する必要がある。

第1に教師の給与、賃金の上昇要因として①教師の増大、②教師がサーヴィスを提供せねばならない学校日数(授業日数)の増大、③教師の質の改善、④ドルの減価である。この時期教師の平均賃金は1914年に年給付額550ドル、1930年、1,420ドルであった。バージェス(Burgess)は1840年から1920年の教育費動向の研究において教師の給与と職人(artisan)および未熟練労働者のそれとは類似性があり、少なくとも1915年まではこの傾向が強いと分析していた²³⁾。

1914年から1930年に、教師の資質に変化がないとすれば、その給与は未熟練労働者のそれと同じとみてよく、それによれば給与賃金は86%うわまわっている。従って1930年の総給与費14億9,200万ドルは1914年の8億2千万ドルの貨幣価値となり、その差額6億9千万ドル、すなわちこの時期の全体の増大分11億9,200万ドル中の62%がドルの減価によるものと推定できよう。

第2に教科書費は1914年の350万ドルから1930年の2,500万ドルへと増大したが、このうち1,000万ドルはドルの減価による名目的上昇であり、教材費もその増大分の42%がドルの減価による。

第三に建築費は1億9,100万ドル(378%)の増大であったが、1914年価格による建築費推定は30年規模のもので1億2,800万ドルとなり、増大分の実に3分の2がドルの減価によるものであった。

以上の分析から明らかなのは、1914年から1930年にかけての純増大分(17億6,200万ドル)のうち、実質増大分は1930年の名目総額23億1,700万ドルにドルの購買力を乗じたもの、すなわち13億5,700万ドルであり、増大分の55%は単なる名目増大であることになる。

では残りの45%はいかなる要因によるのだろうか。第一に中等教育在学者数の急増があげられよう。この時期初等学校生徒の増大率は移民の減少によりそれまでよりも低下し、他方中等学校生徒数は261%の増大を示し、初等学校の拡大率の14倍にのぼる。この傾向は不況の下でもいっそう進行した。

第二には出席日数、出席率の増大である。のべ出席日数(日々平均出席生徒数×学校日数)は1914年の22億5,500万人から37億7,300万人へと62%も増大した。しか

も構成においてハイスクール生徒ののべ出席日数は1914年では全体の8.7%をしめるにすぎなかったが、1930年には23.3%を占め、しかもその1人当りの経費は初等学校生徒の2.5倍にのぼる。

第3には教育内容、水準の変化である。まずカリキュラムは中等学校において教科の拡充が著しい。1890年には9課目のみ(ラテン語、フランス語、ドイツ語、ギリシャ語、代数、地理、物理、化学、歴史)であったが1915年には28課目、1928年には48課目と増大している。他方初等学校では、高学年で変化が著しく、従来の教科に加えて外国語、家政、代数、社会科が加わり、ジュニアハイスクール化への内実が形成されている。

第4には教育評価、とりわけメンタルテストと測定の発達が著しく、1人当り教育費増大の要因となっている。1919~20年には50万の知能テストが購入されたが、1930~31年には500万部と10倍化し、アチーブメントテストの利用は1920年から30年までの10年間に1,300%も増大している。

第5に実験の活用、実習、ラジオ、映画の利用、図書拡充があり、教科書の無償措置は1915年には15州が実施、17州が法律化していたが、1930年には23州が実施、他に23州が法律化していた。

第6に教員養成費の増大があげられる。それは師範学校を縮小し、新たにティーチャーズカレッジを設立する動向であり、師範学校は1919年から30年にかけて138校から66校へ、ティーチャーズカレッジは39校から125校へ増大している。

1929年10月ニューヨークの株式の大暴落に始まる大恐慌はアメリカ社会にとって未曾有の危機であった。それは教育費の動向にも明瞭に反映されている。まず第1に教育費支出の大巾減であり、1934年の全教育費支出は1930年にくらべ5億6,000万ドル削減され、どの州も教育予算を25%から30%削減した。

まず第1に教育内容の削減が進行した。表8にもあるように教科や教育事業の削減がおこなわれ、さらに4分の1の都市で学期の短縮がおこなわれた。

第2に教師の解雇が強行され、1934年の人員は1930年に比べ4万人減であり、さらに給与の引き下げも併行して進んだ。すなわち1933年の給与は1930年に比べて13.7%減であり、その他の雇用者(10.8%減)、一般行政官(16.5%減)と軌を一にしていた。

第3にこのような教育経費の削減は生徒1人当り教育費になおしてみると22%減であり、それは150万人の児童の教育機会の剝奪となってあらわれた。

モートとルーサーはその著作『公教育財政』のなかで

表8 <都市における教科、その他の活動の削減(1931—1933年)>

Schools or Classes Relatng to—	Number of Cities Reporting	Percentag of Cities Reducing or Eliminating This Work
Physically handicapped children.....	193	9.9
Homemaking.....	654	12.8
Industrial arts.....	630	13.0
Physical education.....	696	15.6
Mentally handicapped children.....	321	15.6
Art.....	632	16.2
Music.....	722	19.2
Kindrgartens.....	404	19.8
Playgrounds and recreation	502	20.3
Continuation work.....	181	32.1
Americanization.....	247	34.5
Summer schools.....	240	41.3
Night schools and adult classes.....	266	42.5

* Data from Research Bulletin of the National Education Association, Vol. XI, No. 4 (November, 1933), p.109

恐慌の教育に対する影響を次のように概括している²⁴⁾。

「1930年の公教育費23億1,300万ドルは1934年には25.8%の減である17億2,000万ドルとなった。同期間における教育以外の政府経費は1930年の94億3,100万ドルから32.6%増の125億900万ドルとなったがそれは4年間に2倍以上となった連邦政府の支出増によるものであった。この期間に州政府の支出は21億1,000万ドルから20億4,400万ドルへと5.8%減となっている。そして公教育費の大部分を負担している地方政府の支出は66億3,000万ドルから58億2,100万ドルへ15.2%の削減となった。合衆国全体の租税収入の総額は102億6,100万ドルから85億4,000万ドルへと16.8%の減となっている。地方歳出の比較的に大きい減少は学校が他の政府経費よりも大きい犠牲を負わされていること示している。」

このように教育費支出の額の変化(削減)は教育費(school expenditure)の負担構造にも変化をひきおこす性格をもっていたのである。

(二) 教育費の性格

連邦政府の教育費支出の大半は州への教育補助金であるが、それは職業教育に限定された特別補助金であった。この時期第一次大戦を契機として連邦政府経費は4.5倍

化した。内軍事関係費の増大分はその3分の2をしめた。1930年には全予算の62%をしめるに至っている²⁵⁾。州政府への補助方式は1911年のウィクス・アクト (the Weeks Act of 1911) によって無条件補助 (一般補助) 方式が廃棄され、かわって次の条件が確立された²⁶⁾。それは(1)等額の州またはその下部単位における連邦補助金もしくは州補助金に対応する経費負担資金 (matching)、(2)供与をうける事業に対する連邦政府機関による認可制、(3)事業内容の監督 (supervision)、(4)認可補助要件が不履行の場合の補助金のひきあげ、停止、である。

1917年のスミス・ヒューズ法は中等教育段階の職業教育補助であるが、この4つの条件が規定されている。このような条件補助は州政府機関の整備、強化をもたらした。補助金の配分の方法は5つであり、(1)州単位別、(2)連邦村落人口に対する各州村落人口比、(3)連邦総人口に対する州人口比、(4)連邦総都市人口に対する州都市人口比、(5)州及び地方計上額と同額であった。ニューヨーク州への1921年の補助金の種類と実額、算定基準方式は表9の通りである。

州政府はこの時期教育費を増大させ、全予算の伸びの4分の1を占めている。1923年までは教育費は州予算中の最大費目であったが、それ以後道路建設費にとってかわられた。教育費増の主たる内容は、大学、大学院カレッジ等の高等教育費、師範学校、教員養成カレッジの維持費、公立ジュニアカレッジの新設が主である。ニューヨーク州の地方教育単位への補助金の配分は次の13項目の基準でおこなわれた。それらは(1)学区、(2)教育長の有無、(3)教師数、(4)学区人口、(5)学区資産評価額、(6)ハイスクール、(7)ハイスクール学生中の非居住者数、(8)ハイスクールの日々平均出席者数、(9)教員養成学級数、(10)教員養成学校の日々平均出席生徒数、(11)図書、器具費、(12)学期の長さ、(13)教師給与、であり、このうち(1)・(13)が補助金の91%をしめ、全部が教員給与費であった。このような州補助金はしだいに州の権限の増大を伴い、大別して次の4つの点で権限の強化が進行した。それは(1)特定カリキュラムの強制、(2)州教育当局による監督の強化、(3)連邦、州政府への従属(4)地方学区再編である。

右にのべた連邦および州政府による教育費負担の増大は単純に地方教育費の軽減を伴うものではなかった。人口3万以上の都市学区では、教育費は都市総経費の22% (1915)、30% (1933)、26% (1928)、27% (1929)をしめ、この時期の総伸び高の3分の1を占める。他方それ以外の地方では全政府経費の32% (1915)、46% (1923)、43% (1928)、38% (1929)を占め、予算の2倍化の中で2.7倍化している²⁶⁾。

表9 <ニューヨーク州に対する連邦教育補助金の総額 (1921年)>

補助金	補助額	算定基準方式(1)
農工カレッジ (モリル法, 1862)	50,000	1
試験場 (ハッチ法, 1887)	30,000	1
農業拡張事業 (スミス, レーバー法, 1914)	203,728	2と3
職業更正	74,587	2と5
職業教育 (スミス, ヒューズ法, 1917)		
農業	48,839	2と5
工業, 家政, 産業	212,376	4と5
教師の職業教育	99,449	3と5
	718,979	

(1) 配分基準

1. 州単位別
2. 連邦の総村落人口に対する州村落人口比
3. 人口比
4. 都市人口比
5. マッチング

以上4のつの政治団体区分毎に概観したのであるが、表15にある通り、都市、地方学区の負担は全教育費支出の79%を占める。しかも都市、地方自治団体歳出に占める教育費は4分の1から3分の1を占めるのである。

Ⅲ. 教育財政の展開

1. 教育の地方的維持 (ローカル・サポート) をめぐる問題

教育制度の地方自治の歴史はそのまま地方的維持の歴史である。無償教育は教育の経費を全地域社会 (local community) の共同の経費から支払う事によって保障された。

しかし教育の地方的維持の制度はタウンやタウンシップ等の地方自治団体が孤立的に生みだしたものではない。歴史的にはまず第一に建国期における連邦政府の国有地付与政策がある。1785年の公有地処分法、1787年の北西部領地条令によってタウン・タウンシップ内のパブリックスクールの維持のために一定の土地区画が留保され、基本財産とするよう定められた。第二には各州の教育基金制度が早くから創設されたことである。

例えばニューヨーク州は1786年に教育基金制度を創設し、教員養成費にあて、1805年には普通教育基金

(common school fund) を設立し、1814年から地方への配分をおこなっている。その後連邦政府からもたらされた合衆国備貯基金 (United State's Deposit Fund) の分配金を加え、19世紀の最初の半世紀の間、公教育費収入の10~20%をまかなっていた。これらの基金収入に加え、1851年以来一般税収 (general state taxes) から定額を計上し、地方に配分していたのである。上に述べた連邦、州政府の補助金は奨励政策 (stimulation program) であり、地方学区の維持努力のひきだしに重点がおかれていた。

地方学区の教育維持が公費形態に移行するのは19世紀いっぱいかけての長期の闘争のプロセスが存在する。カバリーはこれを公共維持のためのたたかい (struggle) と形容し、その負担形態を次の5点にまとめている¹⁾。

(1)課税権をもつ学区 (school taxing district) の設立を希望する地域に対して、住民の全部または一部からの財産税徴収を認可すること。

(2)個人の同意如何にかかわらず、投票によって承認される財産税

(3)恒久的教育基金収入、および州政府の補助金

(4)州政府補助金の不足を補うための義務的州税

(5)学区税州税の不足を補うための郡税 (county tax)。

これらの義務的教育税の成立過程は複雑である。純粋に地方のオートノミーに依拠し、これを州政府が公認する (authorization) やり方や、他方州政府の補助金にみあう形で地方税を強制されるやり方も存在した。しかし目的税としての教育税を地域社会全体の負担で計上し、教育の地方統制を担保する制度は19世紀を通じて確立されたのである。

教育費収入における地方の負担の割合はこの時期増大を示している。それは1890年67.9%、1910年72.1%、1930年78.8%であり、第二次大戦後その割合は後退している。(1950年、55.4%)

このような地方的維持をめぐる問題は第一に地方の財政能力 (fiscal ability) の問題であり、第二には課税権限を含む学区の財政権限上の法的資格の問題であった。われわれは第一の問題側面における変化に対応して第二の問題側面で根本的性格変更が生じたことを知ることができよう。

まず第一の問題から考察しよう。地方学区の財政能力は税収額で表示される。教育税 (school tax) が基本的には財産税であることからその地方の資力 (wealth) に左右される。ここでいう資力はその不動産形態 (土地、建物) であり、資本主義の急速な発展のもとで不均等にならざるをえない。それはまず都市 (新興の工業商業都

市) と農村の格差となってあらわれる。20世紀初頭の状況をいち早く察知し、分析したのはカバリーであった。その著『学校基金とその配分』(School Funds and Their Apportionments, 1906) では次のように分析されていた。

カバリーの研究によれば²⁾、マサチューセッツ州パークシャー郡クラークスブルタウンは1871年から1900年の30年間に、人口は686人から943人に増大し、5歳から15歳の学齢人口は141名から262名へ、学校も3校から5校となり、1901年には6人目の教師を採用した。だがタウンの資産の課税評価額は24万4,857ドルから23万9,755ドルに減額した。

プリマス郡キングストンも同時期に人口は1,604人から1,995人へ、学齢人口は289名から348名と増大したが、課税評価額は生徒1人当たり4,014ドルから3,971ドルへ、一学校当たり16万6,700ドルから11万5,164ドルへ減額した。

他方ハルトンでは同時期に人口は261名から1,703名へ増大し、学齢人口は41名から163名へ、資産の課税評価額は28万87ドルから411万8,111ドルに増大、学校も1校から6校とふえた。すなわち生徒1人当たり評価額は6,977ドルから2万5,264ドルへ、1学校当りのそれは28万6,087ドルから68万6,362ドルとなった。

郡間の格差も広がる一方であった。ナンチンケット郡、バーンスブルグ郡は1871年から1900年に一生徒当り資産を3倍化しデューク郡、ノーフォーク郡は2倍化したのに対し、サフォーク郡、プリストル郡は減額した。(表10参照)

このような不均等発展の結果、各学区は維持負担に耐えられなくなり、法律で定められた課税限度内では州の要求する最低基準を満たせない程であった。インディアナ州では1901年から1902年に、州税収入と教育基金収益から州が地方教育費の4分の1を負担していた。州は120日の学期、地方タウンシップ税の最高限度を評価資産100ドルにつき35セントと規定していた。1,901学年度において、平均学期は都市部で179日、タウンで153日、タウンシップでは126日であった。州教育長の報告によれば、州内の7つの郡全部と21郡中のタウンシップで州法の規定を満たすことができず、学期100日以下が9郡、90日以下が5郡であった。

1901~2年のインディアナ州各郡の教育長報告にその一端をみる事ができよう³⁾。

Duvois 郡「法律の限界いっぱい課税しても数個の学校は半年間すら開設できない。」

ジャクソン郡「当郡の最大の問題は、限度いっぱい課

表10 <マサチューセッツ州各郡の5才~15才児童一人当たり平均評価額の増減>

郡	5~15才の児童数(人)		一人当たり平均資産額(ドル)		変化の割合(%)	
	1871年	1901年	1871年	1901年	児童	資産
Barnstable	6,669	4,199	2,075	5,956	- 37%	+ 186%
Berkshire	13,085	17,661	2,961	3,489	+ 35	+ 18
Bristol	19,979	45,971	4,317	4,173	+ 129	- 03
Dukes	762	584	3,060	7,363	- 22	+ 140
Essex	38,639	59,261	3,650	4,651	+ 53	+ 29
Franklin	6,068	7,187	2,445	3,222	+ 18	+ 32
Hampdem	13,787	32,121	4,015	4,707	+ 135	+ 17
Hampshire	8,665	10,312	2,943	3,294	+ 19	+ 12
Middlesex	52,211	96,305	4,818	5,486	+ 84	+ 13
Nantucket	665	391	2,782	8,685	- 70	+ 215
Norfolk	18,045	26,479	4,642	7,974	+ 47	+ 72
Plymouth	12,846	18,619	2,394	4,453	+ 45	+ 86
Suffolk	49,722	103,062	12,624	11,584	+ 107	- 09
Worcester	37,116	60,459	3,284	4,068	+ 64	+ 24

64 th An. Rept. Bd. Educ. Mass., for 1901—2

税しても今年4ヶ月をこえることができない。」

ローレンス郡「当地の収入計上のやり方では、数個の団体は6ヶ月の学期を維持することは殆んど困難である。しかしわれわれはより長い学期を願い、また必要としており、州が全体として郡が自らではまかなえないところに援助をおこなうことは正しいと思われる。」グレンジ郡かくて半分のタウンシップは資産評価額が低く、35セントの課税率では十分な資金を調達することは不可能である。」ペリー郡「あるタウンシップは昨年60日で学校を閉じざるをえなかった。レオポルドタウンには8つの学校があり、授業のための1日の経費はおよそ18ドルである。ここでは326名の在籍生徒数を基礎に州から100ドル弱が交付される。35セントの地方税率でもって9万9千ドルの課税対象額から350ドル弱が得られる。これが経常収入の財源のすべてである。よってわが学校は70日間で閉じねばならない。こうした事態は今日すべてのタウンシップが直面している問題である。そのうえわれわれは道路がないから統合もできず、資金がないからハイスクールも建てられない。」

不均等拡大の要因は都市部への人口の集中と富の集中である。1900年のセンサスによれば各都市への人口、富の集中状況は表11のようになっている。カバリーは富裕なタウン・シティほど税負担が小さく、貧困なタウン・シティほど負担が大きいことを明らかにしている⁴⁾。すなわちカバリーがマサチューセッツ教育長報告(1901)から抜粋、作成した表12によれば、生徒一人当たり平均評価

表11 <都市への人口と富の集中状況(1900)>

都 市 (州)	人口の州内比	資産の州内費
ボストン(マサチューセッツ)	20%	39%
ニューヘブレン(コネチカット)	11.9%	20.4%
シカゴ(イリノイ)	35%	41%
セントルイス(ミズーリー)	18%	32%
ミルウォーキー(ウィスコンシン)	14%	23%
インディアナポリス(インディアナ)	6.7%	11.4%
サンフランシスコ(カリフォルニア)	23%	33%

表12 <マサチューセッツ州タウン、シティ
児童一人当たり平均課税評価額>

タウン又はシティ	児童一人当たり平均評価額(ドル)	地方学校税率(ミル)	学校税の全ての税に占める割合(%)	児童一人当たり平均維持費(ドル)
上位4団体				
Nahant	42,921	1.18	15	50.77
Hull	28,918	1.36	08	39.37
Manchester	23,816	1.29	16	30.94
Brookline	23,653	1.74	17	41.29
下位4団体				
Gay Head	728	4.40	44	3.21
Clarksburg	1,432	5.65	28	8.09
East Longmeadow	1,643	7.48	48	12.30
Heath	1,683	6.54	32	11.01
州平均	7,200	3.62	23	26.06
ボストン市	14,151	2.32	18	32.86

64 th An. Rept. Bd. Educ. Mass., for 1899—1900. p. 267—298

表13 <生徒一人当り資産評価額によるタウンの分布 (1899. マサチューセツト)>

評価額	タウン数	評価額	タウン数
1,000ドル未満	1	10,000ドル以上	
1,000ドル以上		11,000ドル未満	1
2,000ドル未満	12	11,000 "	12,000 " 4
2,000 "	3,000 " 64	12,000 "	13,000 " 1
3,000 "	4,000 " 102	13,000 "	14,000 " 1
4,000 "	5,000 " 68	14,000 "	15,000 " 2
5,000 "	6,000 " 40	17,000 "	18,000 " 4
6,000 "	7,000 " 27	20,000 "	24,000 " 2
7,000 "	8,000 " 10	28,000 "	29,000 " 1
8,000 "	9,000 " 9	42,000 "	43,000 " 1
9,000 "	10,000 " 5		

64 th An. Rept. Bd. Educ. Mass., for 1899—1900.
p. 272—296

資産額の格差はナーハントの4万2,921ドルに対してゲイヘッドの728ドルと約60倍、地方教育税率は同じくナーハントの1.18ミルに対してイーストロングメドの7.48ミルとと六倍強、教育税収の占める比率はハルの8%に対し、同じくイーストロングメドの48倍、生徒1人当り維持費はナーハントの50.77ドルに対しゲイヘッドの3.21ドルと17倍にもなっている。すなわち最も富裕なナーハントは最も貧困なゲイヘッドの約4分の1の税負担で17倍もの生徒1人当り経費を維持しているのである。また富裕な地区では他の公共経費規模も大きく、実際上の格差はさらに大きいとみることができよう。表13は1899年の全シティ、タウンの生徒1人当りの資力の分布図であるが、355のシティ・タウン中、過半数をこえる178が4千ドル以下であり、6,600ドル以上は全体の3分の1にも満たない。

上にみた学区間、郡間の教育財政能力の格差は経済の不均衡発展をその要因とするが、教育の機会の均等化にとって、又全国的に（とりあえずは同一州内で）共通の教育保障の見地からも重大問題となった。第二節でふれるようにカバリーの研究はその提唱する州教育補助金政策（a. 日々平均出席生徒数、b. 教育財政努力指数に応ずる分配）のための基礎作業であったが、それは法的に州が教育事業の第一次責任を負うという解釈論の立場のみならず、事実として州政府が負担しなければ教育機会の質的量的確保は実現しないという立場にたつものであった。

従ってわれわれは第二の問題側面の検討に入ろう。地方学区の財政破綻に対してとられた政策は第一に学区規模の拡充（整理、統合）であり、第二は学区の財政権限（課税、徴税）を州、都市団体、又は中間学区（郡＝カ

ウンティ）にひきあげ、第三に教育需要の最低限の確定標準プログラム（foundation program）等の導入による州主導の教育財政の確立であった。

学区の統合、再編は19世紀末都市でおこり（都市学区の単一化）、ついで今世紀に入り地方学区で進行した。

1930年には12万7千に、1943年～46年には10万3千と20年間に半減している。とりわけ単級学校しかもたない学区は1917～18年の約20万から1645～46年には約7万5千に減少している。

学区規模の問題は教育効率と財政効率の両面から研究され、政策的には19世紀後半、第一次大戦後、第二次大戦後に州及び連邦政府主導の学区再編成が実施されている。1933年の全国教育財政調査（The National Survey of School Finance）では、学校規模と1人当り経費は反比例すると結論し、具体的には次のように分析されていた⁵⁾。

(1)初等学校において生徒数40名以下の学校は200名以上の学校にくらべて1人当り経費は38%も高い。

(2)ハイスクールにおいては、40名以下の学校は600名以上の学校にくらべて74%も高い。

(3)そのうえ規模の大きな学校は、輸送、生徒の質、学級の継続性、図書、教員、施設、カリキュラムの面ですぐれている。

第二に財産税収入の相対的縮小の問題がある。財産税は地方税収の8割（1932年）を占めるが、そのみでは恒常的に不足する、州政府はこのような学区の統合を推進するために特定補助金（生徒のバス輸送、建築補助）を出したが問題はそこにとどまらないそれは旧来の地方的維持・統制（local support control）原則の変更を必然化する。そのなかでも課税権、徴税権、予算編成、起債等の財政権限の所属は地方学区の他の固有な権限（人事、及び教育内容編成）と関連して重大化したのである。

ここで学区（school district）の法的位置を検討しておく必要がある。アメリカにおける教育の維持・統制は法的には州の事務であり、地方学区は州の営造物として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を基盤として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世紀のコモンスクール・リバイバルの過程で依るべき理想とされた。そして実際上もタウン型統制（town-meeting type of control）として地方学区に定着してきた。だがそれじたいも州政府（state government）による法定化（authorization）に始まり、州法による学校の設置義務、維持方法の確定と補完とい

う国家の政策に沿ったものであったことは確認してよい。法律上学区は州の政策上の措置であり、学区の改廃統合は州政府が全州民の安全と福祉の見地からおこなうとされているのも、こうした事実の反映である。

エドワーズ (Newton Edwards) は判例上確定された原則を次のようにまとめている。

「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、課税権と同様政府のもの (attribute) である。州は公教育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。」

このような法規定がただちに州政府、とりわけ議会の絶対的権利 (the sovereign right) と解すべきか否かについて、現実に州政府の物的、資金的参加が増大するにつれて問題化してくるのである。カバリー等は前者に属し、後者には「民主主義と効率の調和」の見地にたつモートらが属する。カバリーはその教育行政学の名著『公教育行政』(Public School Administration, 1916) において次のように言う。

「州の任務は州の人民の教育の発達のための建設的施策の確立であり、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。(州政府は一引用者) 受動的な収税更や法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。」

前述のように地方教育財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の回復 (the revival of the original sovereignty) 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。この州教育主権論において地方学区の権限は次のように再編されねばならない。

「他方では安心して地域社会の主体性と統制にまかせられるものを見だし、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、それは州が地方社会ではもはや手に負えない事柄をひきついだことに依る。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、必要最低限度をこえるようにという地方社会への日常的催促、手段道具の選択や教育の便宜及び機会の拡大における地

方社会の広大な自由、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。」

一方モートは、カバリーの議論が結局は「維持には統制がつきもの」という意味での「control-support idea」であり、州の統制の全面化の理論として批判しながら教育行政の事実としての独自性に着目し、教育行政が他の一般政治から相対的に分離し (school government) 一方では地方の人民に直接連絡され、他方で州の議会の大規模な権限委譲の下に州独自の教育行政機関が成立してきた原理を追求した。

それは第一に教育事業の統合的性格 (integral character) というもので、教育制度を単純に州のもの、地方のものとは分類できない独自の性格を付与してきた。従って州や地方自治団体に対しても独自であり、一定の自由を保持してきたとする。第二の原理は教育が州政府の機能であるとする時、それは州政府、議会の絶対的主権 (the sovereign right) と解すべきではなく、地方的に営まれる教育事業が地域のみならず全州的規模の利害、関心に根ざすという見地から州政府による一般的法律の制定、専門的指導の外は地方学区に大規模な権限を与えるべきだとする第三の原理は教育における地方自治原理であり、それは確かに一般自治団体と同じく固有のものではないが、アメリカ国民の民主主義的教育観にもとづく民主主義的慣行として確立されてきたものである。従って地方自治正確には地方の主体性 (local initiative) 人民の直接統制 (closer local control), 地域の学校教育決定権 (local right to determine the destiny of the schools) と呼ぶべきもので、それは教育課程編成権も含め、教育の分野だけに残された人民の直接参加の場であると力説される。それは国民性の涵養、独裁の防止、政治への創造的参加の機会ですらあるという。

第四の原理は維持と統制の分離原則であり維持の負担をどこが負うかにかかわらず、統制権限はその対象に応じて中央、地方に区分できるというものである。

このようなモートの見地からすれば、地方学区、地教委は少なくとも次の5つの権限を保持しうることになる。それらは(1)予算の計上、(2)建物・施設の設置、(3)人員の採用、(4)就学の強制、(5)学校の内部組織—カリキュラム、教授方法、教育計画等の決定である。

モートの説は1940年代であり、カバリーらの見地からの州政府の積極的介入による地方学区の財政権限の剝奪、教育計画の制限等の反省にたつものであった。従ってわれわれは次に州及び連邦政府の関与の性格を分析し、再び検討したい。

2. 州教育財政の確立

州教育税はホーレス、マン、ヘンリーバーナードの名前に結びつく論争と一大闘争の中で成立した⁶⁾。それは社会的・地域的に組織されてきた教育の機能を国家（州）の機能と結びつけた。ニューヨーク州では州税の確立と授業料（rate bill）の廃止は二回（1840、1850）の人民投票ののちに、1867年以降実現された。州税収の配分は(a)集めてそのまま返す（compulsory local taxationと同じ機能）(b)生徒数に応じて交付する。(c)均等化配分、すなわち地方の必要および財政的努力に応じて配分する、という三種類の方法があった。(a)の方式は専ら教育税収上の便宜のためのものであり、より上位の団体が収税するほうが抵抗が少なかったからにはかならない。実際の均等化配分方式は(b)、(c)であるが、(c)は(b)の発展形態であり、教育認識においては異なるといえよう。

カバリーはこの発展について次のように指摘している⁷⁾。

「これ（州による画一的課税方式）は州の富は州の子どもたちを教育する助けとすべしという理論の帰結であり、すべてのものがその財産に応じて等しく課税され、また教育を受ける実際の児童数に応じて等しく受益するのである。（中略）勿論すべての格差が払拭されるわけではない。地方的なタウン、学区税が多様な形で残らる。しかし州教育税はすべて画一的であり、負担と受益の均等化に向うのである。この効果は郡・タウンシップ制から州全体としての全般的画一化を生むであろう。」

明らかなように教育的に州が第一次的責任を負うという州教育税は教育機会の不均等の発展という事態の下で、州全体としての最低基準の確保という見地からの能動的州教育政策確立の動因であった。

では実際に州税の現実的機能はいかなるものであったのだろうか。スイフトは州教育費の目的別分類をその機能によって五つに分類している⁸⁾。すなわち(1)一般救済資金（general relief funds）(2)州教育行政・監督費（state funds for administration and supervision）(3)奨励資金（stimulation funds）(4)補整費（compensation funds）(5)均等化資金（equalization funds）がそれであり、各州の分析をおこなっている。（表14参照）

われわれはこれら5つの目的別、機能別経費が州教育財政の発展を示すとともに教育における州政策の展開とおさえることができよう。

まず第一に、一般救済資金は最も広く普及し、早くから確立されたものであり、公共学校を維持するすべての政治団体への補助金である。設立の頭初からそれは地方を援助するのみで、州に最終的財政統制の権限も責任も

表14 <州教育支出金の各項目別百分比 (1925—1926)>

州名	一般救済	均等化	奨励	補整	行政及び指導	合計
Alabama	63	13	23	0	1	100
Connecticut	56	19	7	10	8	100
New York	71	21	5	0	3	100
North Carolina	16	78	0	0	6	100
Oklahoma	73	17	6	3	1	100
Rhode Island	74	0	16	0	10	100
Arizona	100	0	0	0	0	100
California	100	0	0	0	0	100
Colorado	81	18	0	0	1	100
Florida	100	0	0	0	0	100
Georgia	82	16	2	0	0	100
Maine	74	5	8	6	7	100
New Hampshire	0	54	0	0	46	100
North Dakota	78	0	22	0	0	100
Ohio	6	75	16	0	3	100
South Dakota	83	0	17	0	0	100
Texas	93	7	0	0	0	100
州数	17	11	10	3	10	

(注) アリゾナ以下は州行政費を含めず
(Fletcher Harper Swift: Federal And State Policies In Public School Finance in the United States; 1931, p. 205)

ないとされた。従ってその性格は無条件（non-conditional）の交付であり、何ら地方団体に義務を負わせるものではなかった。分配方法は定額交付、又は人口数、児童数に応じたものであった。

第二に州行政及び監督費は州教育局の経費であるが、カウンティ、シティ、タウンの教育長、視学（supervisor）、督学官（attendance officer）の経費も負担するようになった⁹⁾。

第三に奨励費は、歴史的には州教育基金収入への地方団体の依存状況を改革し、地方的努力の刺激をめざしたものであり、具体的には対応性（matching）その他の義務を課す条件補助（conditional aid）である。ニューヨーク州は教育基金収入とその配分が始まる3年前の1821年に法律を制定し、各学区に補助金と同額の地方税収入をあげるよう規定した。かくてまず一般救済資金を提供し、つづいて地方的努力を促進したのである。

だが本格的な奨励資金は州が特定の教育目的のために支出するものであり、19世紀後半から開始されている。ハイスクールの設置、学区統合の促進、農業その他の職業課目の教育、ハイスクールの教員養成部の設置、学校

図書、学校建築、教科書の無償化の経費がそれである。こうした特定援助は1913年までに40種、1923年までに61種にのぼった。

第四に補償資金であるが、これは1種の均等化政策を含むが、地方の経費の不足分の州による補填である。

第五に均等化基金であるが、これは定額の州資金を前もって留保し、地方社会の財政負担能力と財政努力に応じて配分するというものであった。これは地方の負担及び教育機会の均等化をはかるものとされた。

1931年合衆国議会の決議にもとづき全国的な教育財政調査がおこなわれ、次のような説明がなされた¹⁰⁾。

1) 多くの州で地方学区の経済能力 (economic ability) が当学区の児童の福祉計画を左右する。数千の地方でこの能力は余りにも低く、ために児童の適切な教育、保護があたえられていない。

2) 多くの州で、また富裕な州でも教育機会のかなり貧弱な地域が存在する。

3) 急激な社会変化により、公教育は健康で法律に従う児童の育成により大きな責任を負いつつあるが、地方社会はこの責任の経費負担にますます耐えがなくなっている。富は巨大な都市部へ集中され、さらに相対的に少数の人々の手に握られている。

4) 今日必要とされる根本的改革は、教育維持の負担を地方社会から州全体に移管することである。

5) 財産税は過重である。他の税形態を利用すべきである。

6) 地方社会から教授、カリキュラムの剝奪を伴わずに州によって負担される教育は可能である。

7) 教育における地方の能率をはかるために、小さく貧困な学区の統合をすすめるべきでありである。

8) 今日、どの州も教育税負担の均等化に成功していない。

19世紀を通じて州政府の財政政策 (fiscal policy) は地方学区の財政努力をひきだし、州内での共通した教育制度を実質的に確保することにあつた。ブルク (Burke, A. J.) はその発達過程を次の10点にまとめている¹¹⁾。

(1)大部分地方税によって維持される分権的学校制度の創設を奨励するために少額の州財政援助を利用すること、(2)分権的構造の下で機会の均等を実現するために州の最低基準 (state minimum requirements) を設立すること、(3)地方が負担するが州が集約する税又は少額の補助金をもって学区が最低基準を達成するように援助する、(4)州政府の目的や学区再編を推進し、さらにこれらの目的のための地方税を推進するために州基金を利用すること、(5)財政的に貧困な学区が州の最低基準を満たすような特

別財政措置、(6)州最低プログラムを維持するための地方税負担の均等化のための州基金の利用、(7)全学区の地方税を補完するための定額の州維持措置、(8)一定の地方經常費の州による直接維持、(9)州最低計画の完全な州維持、(10)地方課税権の制限。

1920年ごろまでの州政府の教育財政政策は奨励と努力への報酬の原理であった。(stimulation and reward in effort) この原理は1906年出版のカバリー著『学校基金とその配分』で分析され、提言化された。カバリーはその序で次のように提言している¹²⁾。

(一)地方的制度のつながり (a series of local system) ではなく、州学校制度 (a state sytem of schools) を確立すること。

(二)完全な学校維持問題は、下水溝や街路のような地方的利害問題とは異って、すべてのものの共同の福祉 (common good of all) であり、従ってこの共同の福祉のための維持の負担は州総体によってひき受けねばならない。

(三)補助金は各地方の必要や努力を無視して一律に与えてはならず、地域社会の明確な必要に関連し、さらに十全な学校を用意し、子どもの就学を保障する努力に関連しなければならない。

しかしこの結果は富裕な地域ほど州補助金を多く獲得し、学区間格差は拡大するという結果を生んだ。ニューヨーク州教育財政調査は1920年のこうした州補助金政策の結果を分析している¹³⁾。そこでは第一に生徒1人当り課税評価資産の高い学区ほど高い補助金をうけ、低い学区は低い補助金をうけとっていること。第二に財政努力を示す指標である1人当り課税額は富裕な地区ほど低く、従って財政努力は貧困な学区程行っているのに補助金は全く逆になっていることが明らかにされた。これは補助金分配方法として、教授費、とりわけ教師人員を基準としたためであるが、より根本的には農村学区の経済的貧困に依るものである。

均等化 (equalization) 政策はこうした学区間不均衡の是正のための政策であるが、そこには8つの原理がこめられている。

(1)民主主義社会においては、教育は個々人の生得的能力に応じて、個人の機会の平等を用意せねばならない。従って個人は人種、宗教、年齢、地域、身体的、社会的、経済的条件のゆえに教育の便宜を奪われてはならず、又集団も個人のこのような権利を奪うことはできない。

(2)均等化、平等の原理は均等な報酬や成果ではなく、平等な機会に係わる。従ってこれは厳密なものではなく、むしろ合理的な同等性にかかわっている。

(3)それゆえ、ニューヨークが最低教育機会又は標準計画を教育の成果の見地から定義したのは時宜を得ている。換言すれば州の利益を保障するための、すべてのものによって獲得されるべき教育の最低量とは何かということである。

(4)教育の機会均等化の目的はすべてのものの平等ではなく、極端な不均衡を一掃することである。

(5)いわゆる均等化の原理は各地域が最低限の教育計画を満たすための負担の完全な均等化であり、平均的構成の地方の教育計画に準ずるものである。

(6)州教育基金の配分のための財政・行政単位の適正化

(7)教育機会の均等化はすべての子どもに対する同一の教育を意味するのではなく州及び地方的手段による、学校の設置、監督、財政的維持の最低限を保障することである。

(8)教育、機会の均等化の原理は論理必然的に州教育制度に帰結し、全州的に租税支払能力に応じて画一的税率で維持される全州的最低教育計画を要求する。

ストレイヤー、ヘイグはこの原理を次のように定式化した¹⁵⁾。

(1)州内のすべての地域の子どもたちに、一定の基準までの平等な教育機会を保障するための学校及びその他の施設を整備すること、

(2)この目的のために必要な資金を、各人の租税支払能力に応じて、同一の税率ですべての人民に賦課される州、地方税によって計上すること。

(3)学校の監督、統制及び行政のために十分な州教育局を確立すること。

困難は州内において画一的税を確立できない状況の下で、地方の利益や主体性を損わずに、学校財政の集権化を実現することにあつた。そこで財政調査委員会は次の4つの原則をうちだした¹⁶⁾。

a. 最低限必要な教育計画を保障するための地方学校税は最も富裕な学区の税率に準じて各学区で賦課される。

b. 最も富裕な学区は、地方税によってそのすべての学校資金を計上することが可能であろうし、又地方的に管理される税が工夫されてよい。

c. 他の学区は同一の税率で地方税を課し、そしてその収益を学校の経費に充当してよい。

しかし

d. 税率は画一であるから、この税は最も富裕な学区でのみ経費をまかなうことができるのであり、不足分は州補助金によって補充される。

ストレイヤー、ヘイグの均等化原則はしかしそのまま具体化はされていない。1924年設置された課税及び削

減にかんする特別委員会 (special joint committee on taxation and retrenchment) はその一委員であったモートの標準計画案に沿って均等化方式を定めた。モートの標準計画 (foundation program) は8年間の初等教育、4年間の中等教育、特別学級、職業学校、継続学校輸送、資本支出を含み、教員配当基準は小学校27名、中学校22名とされた。

また平均的学区はニューヨーク市のそれと設定され、初等教育費は生徒1人当たり70ドル (教師1人当たり1,900ドル)、中等学校は110ドル (同上、2,200ドル) となり、州全体としては6,229万9,240ドルとなり、統一的な地方税率は資産評価額千ドルに対して3.64ドルとなり、地方税収約7千2百万ドル、州負担6千2百万ドルで、総計1億3,400万ドルになるはずであった。

この委員会勧告をもとに成立したコールライス法 (the Cole-Rice Act) は初等学校44ドル、中等学校約73ドルと大幅に単位費用を削減した。それは州負担の急増をおさえるためであり、税率も1.5ドルと半分以下におさえられた。

1927年のフリーザム法 (Friedsam Law) は同じく均等化の原理にたち、単位費用を初等学校56ドル、中等学校86ドルとひきあげたが地方税率は0.6ドルとひき下げた。その後1945年まで変化はない、1945年のデューイ法 (Dewey Law) で100ドルとされた¹⁷⁾。

このようにみると第一に州政府の均等化配分の基準的経費は、実際よりも低く算定され、実質的には半額となっている。従って均等化政策は十分に機能しているとはいいがたい。しかも1929年恐慌につづく財政危機の下で教育費支出そのものは1933年一律10%削減、1939年一律10%削減の下でいっそう深刻化し、格差は拡大する一方であった。

第二に最低教育費、標準計画の設定の結果、地方教育予算の認可、賃金表の統一、単位経費の統一等がおこなわれ、実質的に州教育統制は進行したのである。

3. 連邦政府の関与

連邦政府の公教育財政への関与は今世紀に入り、本格的な研究課題となった。州間の財政的な格差とともにアメリカ国家の教育統制が必然化したからに外ならない。連邦政府の財政機能の利用という発想と要求は1910年代にストレイヤーをはじめ存在していた。連邦政府の財政維持は当然に何らかの統制を伴うのであり、ここにその維持のあり方をめぐって全国的論争が生れた。

1929年成立した全国教育諮問委員会 (National Advisory Committee on Education) は、フーバー大統領の任命になるが、1931年連邦政府の教育関与のあり方に

表15 教育費支出の構成

	1915			1930		
	① 教育費支出	② 全政府支出	①/②(%)	教育費支出	全政府支出	①/③
連邦	3.6	719.2	0.5	11.5	2779.7	0.4
州	155.4	489.5	32.0	548.6	1954.2	28.0
都市	206.1	1048.3	20.0	807.6	3307.5	24.5
村落	353.2	1132.6	31.5	1306.0	3410.8	38.3
計	718.3					

(Recent Social Trends) p. 1326

表16 政府単位別負担区分

	1915	1930
連邦	0.5	0.4
州	21.6	20.5
都市	28.7	30.2
村落	49.2	48.9
計	100	100

ついて報告した¹⁸⁾。この報告によれば連邦政府の教育関与は歴史的に二つの時期に区分される。

第一期は独立革命から南北戦争までであり、この時期は土地、及び補助金による一般援助(general grant)の時期であり、その精神と行動は州および地方自律(local autonomy)の原理と調和していた。第二期はそれ以降の特定援助(special grant)に変わった時期であり、統制的色彩が濃くなったとする。すなわち「以前はただカリキュラムの特定の側面を強調することなく、全体として教育の施設を提供するために州政府を奨励し、援助することだけであったが、今や特定のタイプないし側面を州全体におし広げるために、財政活動でもってこれを刺激し促進するという政策に入った。(中略)現在おこなわれている公共サービスの内容の評価はここでの問題ではない。モリル法によって着手された連邦政策が健全な公共政策であったかどうかの問題なのである。」と¹⁹⁾。

1862年モリル法以降の連邦政府の補助金政策は、委員会が指摘するように「形式や表現のうえでは州や地方の自律性に干渉する意図はみられず、州政府との協同(cooperation)を決めているだけである。しかし事實は、課される条件、これらの法律が規定する行政手続が州、地方自律を侵害してきたのである。」と²⁰⁾。

今アレン(Allen, H. P.)に従って連邦政府のモリル法以降の補助金政策を整理すれば次の通りである²¹⁾。

1. ラント・グラント・カレッジ(land-grant college) — 住民教育のための連邦援助—第一次モリル法(1862)、第二次モリル法(1890)、同ネルソン修正(1908)、第二モリル法修正(1911~12)、バンクヘッド・ジョーンズ法(1935)。
2. ラント・グラント・カレッジ——農業試験場への助成援助——ハッチ法(1887)、アダムス法(1906)、パーネル法(1925)、バンクヘッド・ジョーンズ法(1935)、79国会公法733号(1946)。
3. 農業拡張事業への財政補助——スミス・レーバー

法(1914)、カッパー・ケッチャム法(1928)、バンクヘッド・ジョーンズ法(1935)、バングヘッド・フラナガン法(1945)。

4. 中等学校職業教育補助——スミス・ヒューズ法(1917)、ジョージ・リード法(1929)、ジョージ・エルゼー法(1929)、ジョージ・ディーン法(1936)、ジョージ・バードン法(1946)。

5. 職業更正(vocatioal rehabilitation)——スミス・シアノズ法(1918)、スミス・バンクヘッド法(1920)、社会保障法(1935)。

6. 海員学校(1874年)

7. 学校給食事業——全国学校給食法(1946)

これらの他にニューディール期の緊急施策として、青年の失業対策、学校建設事業、青年の社会教育、奨学事業がある。この段階では州政府への援助と同時に連邦政府の直接の事業が併行しておこなわれる。又第二次世界大戦中の事業としては、地方教育費援助としてランハム法(1941)が制定されている。

表17 平均日々出席生徒当り教育費 (単位:ドル)

	上位6州平均	下位6州平均	州平均
1929—130	129	37	87
1939—40	133	37	88
1950—51	279	111	213

連邦政府の教育財政への関与は州政府の財政能力の不均等に起因する。それは表17にみられるように、州民1人当りの格差は3倍、学齢児童1人当りの格差は4.5倍であり、教育費支出の格差は4倍である。従って問題は連邦政府の教育費支出の是非ではなくその形式にあった。

前記の全国諮問委員会は「連邦政府は教育の分野で何をすべきか、何をなすべきでないかに関する確固とした政策理念をもたない²²⁾。」と批判し、その財政補助を一般補助に限るべきだと提言し、次のような基本原則を提

起した²³⁾。

- (1)連邦政府の教育にたいする固有の責任は存在する。
- (2)教育の経営 (management) は連邦、州、地方の各政府に分散させる。
- (3)分権化、連邦政府への集権化は不当である。
- (4)統制なしの援助が正当である。
- (5)一般補助を原則とする。
- (6)対応制 (matching) はとらない。
- (7)連邦政府は調査、情報活動において州、地方政府にさらに援助をあたえるべきである。

このような委員会の提言は次のような教育的見地に立脚したものであった。

「学校とその保護者および近隣者との緊密性 (intimacy— 機微と訳すべきか) が遠隔の権力のリモートコントロールによって阻害される場合、害悪をきたすということは当委員会の信念である。もし公教育のような重要な社会機能に対する地方の責任が弱体化されるならば、世界で最も民主主義的な教育制度の発達において歴史的に巨大な要因であった人民の関心、支持という土台は大きく掘りくずされてしまうだろう²⁴⁾。」

4. 財政統制 (fiscal control) をめぐる問題

財政統制は教育費収入の計上及び支出にかかわる権限関係をその主体に即して表現したものである。教育の州主権主義はこの財政統制の面で明確にあらわれている。

今州の権限を列記すれば以下の通りである。

- (1)教育税及び教育基金の目的の規定
- (2)地方教育税の税率総額の制限
- (3)地方教育当局の州又は他の機関への予算案の提出、承認の規定
- (4)地方教育当局の教育コスト決定に際しての、規定された教育水準に合致することの規定
- (5)信用利用の規則と制限
- (6)予算、会計、監査、報告、基金の保全等のための手続の制定
- (7)資産評価 (property assesment) の規定と監督
- (8)建築計画、仕様書の承認を含む資本的支出 (capital outlay) の検分 (review) と認可。
- (9)補助金支出に関する規定。

これらの統制上の権限は州憲法または法律に明文化され、さらに州教育行政当局の裁量権限の中に入る。このようにみると、下から発展してきた教育の地方自治 (home rule) も財政に関しては全く存在しえないといえよう。

ではこれらの州の統制権限拡大の目的はいかなるものであろうか。それらは第一に資金の保全である。資金の

損失、不正使用を防ぐために、適正な監査、会計、報告、債務、が確保され、収支の責任体系が確立されねばならない。第二には納税者の保護があげられる。州政府はその主権の一部分としての課税権を保持しており、その一部分を地方に委譲しているのであるから当然に制限 (目的、手続) を課しうる。第三、管理における効率と節約を保持することである。州政府は各種の財務手続を決め、これを地方に強制しうる。第四に教育水準の維持および進歩の推進である。州政府は全州民の見地から各種の教育上の基準を設定し、地方教育当局の努力をひきだす任務がある。第五には教育機会の均等化、教育費負担の公平な配分のために州政府の統制は不可欠である。

法律的には州に (この場合は州議会) に公教育の設置、維持、管理の義務と権限があることは明らかである。しかし解釈と運用は事実としての (デ・ファクト) 教育の維持の態様に照応して変化してきた。歴史的に地方の事業として発達してきた公教育事業には地方自治 (home rule) と地方の維持責任 (local responsibility) が併行してきた。しかし地方の財政維持能力の低下、不均等の拡大のもとで州及び連邦政府の財政参加が増大し、それは一般補助から特別補助へと発展してきた。このなかで州主権の財政上の形式が改めて問われることになったのである。

1924年のニューヨーク州教育財政調査 (educational finance inquiry) でストレイヤー・ヘイグは教育の機会と負担の均等化のために州教育当局の行行政上、財政上の統制権限の強化を主張した²⁵⁾。そこでは税率の統一とともに支出の統制がうたわれていた。他方1933年の全国財政調査 (National Survey of School Finance) ではむしろ限定して目的外使用の防止のみで十分だと主張している²⁶⁾。ここでは地方当局の課税上の余地と自由 (tax leeway and freedom) を与えるべきだとしているのである。ホームステッド (Holmstedt, R. W.) らはこれらの分析を通じて次のような結論に達している²⁷⁾。

(1)課税基盤を拡大して税負担を均等化するというだけでは不十分である。その際地方資産税が不当に拡大されないという保障が必要である。

(2)地方に課税余地を与えるべきである。

(3)地方当局にその支出の範囲についての最終的判断権限をあたえるべきである。

他方自治団体との関係も教育財政の統制にかかわって問題化した。1950年NEAののリサーチ・プレティンによれば1892年、都市の37%では、地方学区の課税計画は地方自治団体によって変更できるか、ないしは学区教育委員会に課税、徴税権限がなく、教育費は自治団体の一

般経費から計上されている。このような一般地方自治団体への財政権限の集中化は次のような理論にもとづく。

すなわち(1)調和のとれた画一的な地方財政機構の確立が望ましい、(2)市民は公共サービスの各種の価値を勘案し、その維持のレベルを決定できる、(3)地方課税単位の多元化は避けるべきである、(4)財政管理は簡素化すべきである。このように教育委員会が自治団体の予算当局に予算案を提出し、当局が総額及び各費目の修正、決定を行う地域の教育委員会を従属 (dependent) と呼ぶ。

他方教育委員会が完全な財政統制権を有することを独立 (independent) と呼ぶ。すなわち教育委員会が課税、徴税を行い、自らの判断にもとづいて予算をたて支出を行う。学校財政が他の地方自治体のそれから完全に分離しているのである。

このような独立擁護論は次の点を論拠としている。

(1)学校は政治的統制から独立すべきである。

(2)教育は州の機能であり、州と地方教育委員会との間に中間的機関が位置することは、教委が事実として州と全人民に責任を負うことを不可能にする。

(3)財政統制は事実上 (de facto) 教育政策の統制を導く。

(4)一般自治団体の統制はしばしば専門的、技術的事項及び経費の管理において強制を生む。

(5)財政的独立は教育計画における安定と持続をもたらす。

(6)財政的独立は教育費の流用を防止する。

この立場からの従属批判はそれが財政統制権限と管理運営責任を分離することによって教育委員会を地方行政の余分な付加物にしてしまうということにあった。

まとめにかえて

アメリカの教育行財政の制度原理とされる教育の地方維持、地方統制の原理は地域的自治 (教育の地方自治) 原則の不可欠の構成要因であった。それは国家 (州、連邦) の関与を原則的に排除するものではなく、国家の一般的法律、権限の委譲にもとづく国家、地方関係の特定の原則と結びついていた。このことは一面でアメリカ近代社会の社会的特質の反映である。

19世紀末から20世紀にかけての州、連邦の教育維持への進出 (固有の教育財政の成立) は、地方維持、地方統制に対する補助、援助の形態を特徴とするが、それは制度原理上の転換を内実としていた。すなわち州主権論の下に学区の統合、標準教育費の策定、税率の画一化がそれであり、併行してスミス・ヒューズ法などの連邦政府の条件補助が成立したといえよう。

注

I

- 1) 正確には地方自治体において、そうであって、州政府においては1923年から第1位を道路建設事業が占めるようになった。
- 2) Edgar W. Knight, *Education in the United States*. (1929) p. 2~3.
- 3) 次の文献が参考になる。
Monroe Paul, *Founding of the American Public School System* (1940).
E. P. Cnbblerley. *Public Education in the United States*.
- 4) L. A. Cremin, *The Transformation of the School* (1961) p. 80.
- 5) M. Curti, *The Social Ideas of American Educators*, (1959. 改訂版). chap. IX.
- 6) L. A. Cremin, op. cit., p. 17.
- 7) I. L. Kandel ed., *Twenty-five years of American Education*. (1924) p. 224.
- 8) A. B. Moehlman, *School Finance* (1927) p. 33.
- 9) *The Financing of Education in the State of New York*. (1923). by G. D. strayer, R. M. Haig.
なお *The Educational Finance Inquiry Commission* は1923年から24年にかけて13冊の報告書をだしている。
- 10) A. B. Moehlman, op. cit.
- 11) Paul R. Mort, Walter C. Reusser, *Public School Finance*, (1951) second edition. 序文

II

- 1) セオドア・ルーズベルト大統領任命の *country life commission* は河川、水路の使用権の独占、鉄道資本による輸送の支配、土地の投機的保有と売買などの状況を明らかにしている。Report of the Country life Commission (Senate Document No. 705. 60 th Congress Second Session, Washington 1909)
- 2) industrial movement.
- 3) William Graham Sumner, *Falkways* p. 628~629.
- 4) Charles H. Judd, *Education*. chapter VII in the President Research Committee on Social Trends, *Recent Social Trends in the United States*. 2 vols. (1933) p. 325.
- 5) *ibid* p. 329.
- 6) E. P. Cubberley, *Public Education in the United States*. (1947) p. 571~572.
- 7) 連邦政府、議会レベルにおいては、既に1905年全国

- 児童労働委員会 (National Child Labor Committee) が確立され、翌1906年にはセオドア・ルーズベルト大統領が児童労働の実態調査と立法化を議会へ勧告していた。1916年制定、翌年施行されたのは、キータングオーエン法 (Keating-Owen Act) であり、これに違憲判決を下したのは連邦最高裁の次の判決であった。(Hammer v Dagenhart, 247. U. S. 251. 268~281) ついで1919年の法令はいわゆる児童労働税法 (Child Labor Tax Law) であり、正式には "Title XII of An Act to Provide Revenue for Other Purposes" であり、鉱山、採石所で16歳以下、工場、運河、売店等では14歳以下のそれぞれ児童を働かせている事業主に対して10%の課徴金を課するというものであった。これも1922年の最高裁判決 (Bailey, Collector of Internal Revenue, v Drexel Furniture Company, 259. U.S. reports 20, 34~44) で違憲とされた。
- 8) 修正のための新しい条項は以下の通り
 Sec. 1, The Congress shall have power to limit, regulate, and prohibit the labor of persons under eighteen years of age,"
 "Sec. 2, the power of the several States is unimpaired by this article except that the operation of state laws shall be suspended to the extent necessary to give effect to legislation enacted by the Congress."
 なお次の文献参照のこと。
 "Children and Youth in America, A Documentary History" vol II, 1866~1932. (ed) Robert H. Bremner.
- 9) G. S. Counts, Social Foundations of Education, (1934) p. 263~267.
 10) C. H. Judd, op. cit, p. 373.
 11) Recent Social Trends. chapter 29. government and society.
 12) G. S. Counts. op. cit., p. 281.
 13) Newton Edwards, Herman G. Richey, the School in the American Social Order 1947 p. 825.
 14) E. P. Cubberley op. cit, p. 554.
 15) Alexander I Inglis "Secondary Education" chapter X in the Twenty-five years of American Education (edited by I. L. Kandel) (1924) p. 263.
 16) 柳 久雄「独占資本主義社会の発展と教育の矛盾」近代教育史第2巻, 265ページ。
 17) L. A. Cremin, The Transformation of the School. (1961) p. 193.
 18) E. P. Cubberley. op. cit., p. 544.
 19) Franklin Bobbitt, How to Make a Curriculum. (1924) p. 292.
 20) Cardinal Principles of Secondary Education. U. S. Bureau of Education, Bulletin 1918.
 21) John Dewey 'An Undemocratic Proposal' in Vocational Education, vol. II (1913) p. 374~377.
 22) Research Bulletin of the N. E. A. no. 3. vol XVI (1938).
 23) W. R. Burgess, Trends of School Costs (1920).
 24) Paul R. Mort and Walten G. Reusser, Public School Finance, (1941). p. 20.
 25) Recent Social Trends, chapter 27.
 26) *ibid.*
- Ⅲ
- 1) E. P. Cubberley, State school Administration. (1927) p. 414.
 2) E. P. Cubberley, School Funds and Their Apportionment, Teachers College Columbia University, contribution to education. (1906). p. 24~28.
 3) The Report of the County Superintendent of Indiana 1901~1902, contained in the report of the state superintendent 1900~1902. *ibid* p. 26.
 4) E. P. Cubberley. School Funds and their apportionment. chapter Ⅲ.
 5) The National Survey of School Finance. Mort. paul R, and others. State Support for Public Education. (1933) p. 496.
 6) 宮原誠一氏は産業革命に伴う大衆の教育問題が「ただちに単一無月謝公立学校の問題に転化し、普通教育制度はその言葉の通りに万人共通のコモンスクールの制度が確立された」と指摘している。「アメリカ教育の形成——19世紀における無月謝公立学校運動の歴史的社会的条件」『思想』1949。
 7) E. P. Cubberley. op. cit., p. 81.
 8) Fletcher Harper Swift, Federal and State Policies in public school Finance in the United States. (1931) chapter X.
 9) *ibid.* p. 236, 七州が郡教育長の、八州がシティ、タウン教育長の経費を負担していた。
 10) National Survey of School Finance. W. T. Cooper Director.
 11) Arvid J. Burke, Financing public schools in the United States, (revised edition. 1951. 1957) p. 392

- ～393.
- 12) E. P. Cubberley op. cit. preface.
- 13) G. D. Strayer and R. Murray Haig, *The Financing of Education in the State of New York*. a report of the Educational Finance Inquiry Commission. (1923) p. 162～166.
- 14) A. J. Burke. op. cit. p. 217～219.
- 15) G. D. Strayer, Haig, op cit., p. 174.
- 16) Strayer, Haig *ibid.* p. 174～175.
- 17) 1945年までの約20年間のニューヨーク州財政の分析はニューヨーク州教育諮問委員会 (The New York State Educational Conference Board) とニューヨーク市公教育協会 (Public Education Association of New York City) の合同委員会レポートに詳しい.
- 18) Report of the National Advisory Committee of Education. part 1, Committee Findings and Recommendations. (october, 1931)
- 19) *ibid.* p. 11.
- 20) *ibid.* p. 12.
- 21) Hallis P. Allen, *The Federal Government and Education.* (1950) chap. III.
- 22) Report of the National Advisory committee on Education. part 1. p. 8.
- 23) *ibid.* p. 27～36 の項目抜粋.
- 24) *ibid.* p. 13.
- 25) Strayer George D., and Haig, Robert Murray *The Financing of Education in the State of New York.* (1923) p. 205.
- 26) Mort, Paul R, *State Support for Public Education,* (1933) 496.
- 27) R. W. Holmstedt "Fiscal Controls" in *Problems and Issues in Public School Finance.* (1952)