

# 南北戦争後アメリカにおける州教育行政の進展

——特に教育法の整備と教育行政の拡大強化の動向に注目して——

上 原 貞 雄

## ABSTRACT

### **The Evolution of State Educational Administration from the Civil War to the World War I**

Hiroshima University

Sadao UEHARA

In America, public education is the prime responsibility of each state; it is maintained and supported in the local school districts as the special administrative subdivisions of the state, and regulated and subsidized by the state.

In my other theses, I argued the such pattern of state educational administration was preceded on colonial laws, and early federal and state constitutions, and it began really to function, and to be organized, through the establishment of state board of education and state superintendent of public instruction in the process of shaping public education nearly in the middle 19th century.

Then, after the Civil War, public education spread all over the United States, including the southern states, and as its administrative core, the respective state board of education and state superintendent expanded gradually their areas of jurisdiction over school districts and public schools. For instance, their areas of jurisdiction extended to compulsory attendance, length of school term, adoption of textbooks, provision of courses of studies, teacher certification, forms of school record and report, assistance and supervision of school district finance, decision of controverted points in the school law, and so on.

In this thesis, therefore, I will attempt to make clear the process of such evolution of state educational administration in the period of the development of public education from the Civil War to the World War I. Concretely, I will treat the process mainly in attending to the development of state educational legislation and the expansion of the duties and responsibilities of state board of education and state superintendent, referring

especially to some examples in the states of North Carolina, New York, Connecticut, Oklahoma, and Oregon.

The main contents are as follows;

1. emergence of industrial America and the development of public education.
2. development of state educational legislation.
3. extending and strengthening of state educational administration and supervision.

## 1 序 言

アメリカにおいては、基本的には、連邦による財政援助を中心とした教育への消極的関与はさておき、各州が公教育に関する固有の法的権限と責任を有し、これに対して地方学区が州の特別行政単位として公教育の実施を担当すると、一般に理解されている。

このような各州を基本単位とする教育行政パターンは、元来、植民地政府による法的教育規制を前例に、合衆国憲法及び初期州憲法の制定を経て礎石され、やがて19世紀中葉以後、公教育制度の成立過程を通じて、主要には州教育基金の設置、州教育課税制度の樹立、州教育委員会制度の普及などにより、一応の確立を見たといえる。<sup>1)</sup>加えて、ほぼ南北戦争以後には、州教育法の広範におよぶ整備や州教育委員会制度の発展とともに、各州の教育行政が次第に本格化した。ごく大ざっぱに言えば、19世紀前半には、州教育資金配分の際の付帯条件や州教育法による権限委任のもとで、タウン、タウンシップもしくはカウンティの各管内ディストリクトに対する監督は、主に「教育費の支出、地方教育税の賦課、校舎の建築営繕、学期と給与の設定、その他といった純粹に事務的事項」に関して存したが、19世紀後半には、この統制が漸次に「教育方法とコース・オブ・スタディ、教員の資格と選任、学年編制、学級編制、規律と衛生」といった教育にかかわる諸事項に拡大されるにとどまらず、さらにこれが「多くの教育行政領域にわたる多少徹底した州統制にまったく一般的にとってかえられるにいたった」とされる。<sup>2)</sup>本稿は、この後の方での州教育行政の領域拡大及び統制強化の推移を、南北戦争以後第一次大戦までの時期に限定して、その間における公教育制度の発展過程との関連のなかで、明らかにしようとするものである。

## 2 産業の興隆と公教育制度の発展

南北戦争の主要な結果として、南部の黒人奴隷制に拠る大農園主支配の前近代的社會体制が崩壊した。また、同国特有の豊かな天然資源と連邦政府の早くからの産業奨励施策に加えて、その後、東欧及び南欧からの継続的な大量移民が安価な労働力の絶えざる供給源となったこともあって、産業の飛躍的な興隆がみられた。実際、1860年から1900年までの40年間には、工場と商店の数はおよそ14万から50万にまで急増し、工業生産物の価値は約20億ドルから実に130億ドルへと驚異的な成長を示した。やがて第一次大戦勃発時には、合衆国の工業生産量は世界のほぼ半分を占めるまでになった。さらに、そのために同時に驚くべき人口の増加と都市の発達もたらされた。合衆国の総人口は、1870年には

約3,856万人であったが、1900年には7,560万人にまで増加し、しかもその間の1890年には総人口の約30パーセントが、1910年頃にはほぼその半分近くが都市に集中して住むようになった。

こうして、南北戦争後、南部諸州では前近代的社会体制の崩壊により広く民衆に教育機会を開放する公教育制度の成立を妨げていた主要な社会的条件が取り除かれ、やがて連邦政府支配下での困難な、いわゆる「再建時代」(1867-1877)を経て、相当な曲折があったものの、この南部地方にまで公教育制度は拡大した。加うるに、この産業興隆期には、当然に資本家・経営者の側から、工業生産に好適な一定水準の教育を受けた大量の労働者確保の必要性に対する認識が一層強まり、かつ労働者の側からも、その勢力増大と結集により平等な教育機会獲得の要求が次第に高まってきたために、公教育制度における義務教育の確立やハイ・スクール (high school) の普及が顕著にみられるようになったといえる。

義務教育制度については、1852年に早くもその先鞭をつけたマサチューセッツ州の場合は別として、1860年代後半から1910年代までの時期に、すべての州がこれを法定した。若干具体的にいえば、1867年におけるバーモント州の場合を初めとして、1870年代から1880年代までにはニューハンプシャー、ミシガン、ロードアイランド、イリノイを含む23州が、続いて1890年代から1900年代までにはユタ、ニューメキシコ、ケンタッキー、アイオワなどの15州が、さらに1910年代にはルイジアナ、テネシー、アラバマを含めて、かつミシシッピの場合 (1918年) を最後に、8州がそれぞれ義務就学法 (compulsory attendance law) を制定した。<sup>3)</sup>

また、公立ハイ・スクールの普及については、1924年にボストンに公立英語ハイ・スクールが現れて以来、これが世人の注目を集めたものの、大衆の中等教育開放への要求はまだ弱く、公立ハイ・スクールの普及は遅々として進まなかった。南北戦争後になって、既に挙げた社会的背景の変容があったこともさりながら、その本格的普及に重要な契機を与えたのは、特に1872年のミシガン州最高裁判所における著名なカラマズー事件 (Charles E. Stuart et al. v. School District No. 1 of the Village of Kalamazoo, 30 Michigan Rep. 69-84.) 判決であろう。本事件の判決は、結論をいえば、これまで中等学校の主流であったアカデミー (academy) とともに一種のエリート教育の学校とみられる向きのあったハイ・スクールを、学区が当時の一般民衆のための公立コモン・スクールを規定する法律のもとで、そのコモン・スクールから連絡する中等学校として設置し、かつ地方課税及び学校基金により維持することを法的に承認することを意味していた。もっとも、ミシガン州では、既に十数年前、1859年のハイ・スクール法制定により単線型学校体系が一応成立していたが、これに加えて大学入学資格認定制度 (accrediting system) や、このカラマズー事件判決がプラスに作用して、公立ハイ・スクールが確立していったともされる。<sup>4)</sup> しかし、それはそれとして、本事件判決を機に、同州を含めて全国的規模で公立ハイ・スクールが急速に普及し、ひいてはアメリカ教育史上重要なことながら、単線型統一学校の形成に拍車かけられるようになったことは確かである。実際、それまでその合法性の疑義から設置をためらっていた地方学区への影響は大きく、結果として、本判決のあった1870年代から1890年代までに、全国における公立ハイ・スクールの数は約4倍にもなり<sup>5)</sup> さらに1890年から1918年までには、2,526校から13,951校へと約5.5倍に増加した。<sup>6)</sup>

さらに、南部諸州では、黒人の奴隷開放にともない、膨大な数の黒人子弟が、分離学校にではあれ、就学するようになったことも注目すべきである。ここでは、ごく簡単に触れるにとどめるが、敗戦により荒廃した南部「連合」諸州の新公教育制度樹立のために、連邦議会がのりだし、たとえば1870年

に国立学校制度設立構想を主要内容とするホア法案 (Hoar Bill) を、また1880年代に5回にわたりそれぞれの非識字者数に応じた国庫補助構想を含むブレア法案 (Blair Bill) を提起したこともある。しかし、連邦議会の努力は強い州権論に阻まれていずれも廃案に終わり、結局、教育問題は関係諸州の自治に委ねられた。

### 3 州教育法の整備

もちろん、こうした義務教育制採択やハイ・スクール普及などを主要内容とする公教育制度の発展により、必然に教育人口の顕著な増加があったことは大いに注目を要する。5歳から18歳までの全国学校在籍人口は、1870年に約687万人であったものが1900年には2,140万人と3倍以上に増加し、かつそのほぼ90パーセントが公立学校に就学するにいたった。また、全国初等中等公教育費支出総額も、6,339万ドルから2億1,497万ドルまでにはねあがった。当然ながら、教育行政の主要な課題は、こうした事態への効率的・効果的対応であり、具体的には学年制学校の編制、学校建築・カリキュラム・教科書の標準化、教育方法の改善、専門的教員免許・採用制度の確立、必要な教育財源の確保などであった。

特に諸都市では、教育人口の飛躍的増加のほか、非識字者を含む多様な人種の流入、商工業発達による教育環境の悪化、年少者非行の頻発などにも当面して、それらへの必要かつ十分な対応のために、従来の素人住民中心の教育委員会に加えて専門的教育長が置かれるようになった。その意味で、ボストン市におけるフィルブリック (J. D. Philbrick) やセントルイス市におけるハリス (W. T. Harris) の教育長としてのすぐれた功績は、代表的事例として特筆される。だが、これらについては指摘するにとどめ、ここでは、本題である州段階での教育行政側の対応に目を向けよう。バッツ (R. F. Butts) とクリーミン (L. A. Cremin) によれば、地方学校区に対する州当局の影響力は、マンやバーナードを含めて、先の時代のすぐれた州教育長たちにより行使されたが、その影響の及ぶ領域は、南北戦争以後ますます拡大したといわれる。<sup>7)</sup>そこで、そうした州教育行政の拡大進展について、まずは、そのよりどころとなった法規的側面の整備ないしは推移に着目して検討してみたい。

州憲法の教育規定からみれば、既にジャクソン時代から、一般的特徴として1848年制定のウィスコンシン州憲法や1849年制定のカリフォルニア州憲法などにおいて詳密な教育規定を設ける傾向が現れていたが、特に南北戦争後に制定 (改正) された南部諸州の憲法においては、学校制度とその維持の地方責任を初めとして教育行政・義務就学・教員免許などに関する相当詳細な規定が存するようになったことがあげられる。たとえば、ノースカロライナ州憲法 (1868)、サウスカロライナ州憲法 (1868)、アラバマ州憲法 (1901)、オクラホマ州憲法 (1907) というように、制定年代を追って、それぞれの教育規定の詳密化が顕著になった。特にアラバマ州憲法では、教育条節は1か条15節 (Art. XIV 教育 Sec. 256~270) から成り、またオクラホマ州憲法では、実に2か条 (実質4か条) 22節 (Art. XI 州有地と学校基金用地 Sec. 1~6, Art. XIII 教育 Sec. 1~8, Art. XIII-A オクラホマ高等教育制度 Sec. 1~4, Art. XIII-B オクラホマ州諸カレッジ理事会 Sec. 1~4) から構成された。<sup>8)</sup>しかも、これらの詳密な憲法規定を施行するために、さらに州教育法の整備がなされたのである。

いま試みに、上記筆頭に掲げた、従ってそれだけにその詳密化の度合いの比較的少ない1868年制定のノースカロライナ州憲法の教育規定を取りあげてみても、それはかなり詳細にわたっている。同州

憲法における主要な教育規定をあげれば、下記のとおりである。

《ノースカロライナ州憲法（1868）》

第 IX 条 教育

第 1 節（省略）

第 2 節 州議会は、本憲法下第 1 回会期中に、6 歳から 21 歳までの本州のすべての子弟に対して授業料負担のない無償公立学校制度を課税及びその他の方法により提供するものとする。

第 3 節 本州の各カウンティが適当な数の学校区に区分され、かつ各学校区において 1 校以上の公立学校が毎年少なくとも 4 か月維持されるものとする。いかなるカウンティ委員会（county commissioners）も、本節前項の要求に従うことができない場合には、告発を免れないものとする。

第 4 ～ 6 節（省略）

第 7 節 知事・副知事・州務官・財務官・会計検査官・検事総長は、州教育委員会を構成する。

第 8 節 知事は州教育委員会の委員長となり、また州教育長はその委員会の書記官となる。

第 9 節 州教育委員会は、ノースカロライナ州文教基金の会長及び理事の一切の権限と責任を継承し、かつ無償公立学校と州教育資金に関する一切の規則を制定する完全な権限を有する。

第 10 ～ 16 節（省略）

第 17 節 州議会は、十分な精神的及び身体的能力のある各子弟が 6 歳から 18 歳までに 16 か月を下まわらない期間、他の手段によって教育されない場合には、公立学校に出席すべきことを定める権限を本憲法により付与される。<sup>9)</sup>

ノースカロライナ州では、このような詳細化した州憲法の教育規定にもとづいて、州議会においてさらに法律により地方学校区の学校設置・維持に関するものを含めて具体化した。すなわち、上記規定をもつ憲法制定に続いて、翌 1869 年に教育法が制定されたが、同法では、6 歳から 21 歳までの同州のすべての子弟の教育のために「毎年少なくとも 4 か月間」各タウンシップにおいて学校を設置・維持すべきこととした。加えて、そのタウンシップが「学校の効率と成功のために」必要な措置を講ずることができない場合には、この期間学校を維持するに必要な経費の見積りを当該学校区の役員が作成してカウンティ委員会に送付し、かつこれを受けてカウンティ委員会がその見積り額に相当する税を課すべきこととした。<sup>10)</sup> (P. L. of N. C., 1869, Chap. 184 Sec. 15, 25, 29. ) また、今世紀にはいって 1901 年に制定された教育法では、通常のカウンティ税と州補助金を合わせた額がカウンティ内各学校区において所定の 4 か月間以上にわたり所定数以上の学校を維持するに十分でない場合には、そうしたカウンティにおいて特別税を賦課すべきことと定めた。<sup>11)</sup> (P. L. of N. C., 1901, Chap. 4 Sec. 6. ) この法律の規定は、州内各学校区間における児童の教育機会均等化のための条件整備をねらいとするものであった点に重要な意義を認めることができるが、これにともなって、それ以後、教育財政面での中央集権化が進んだ点も指摘される。<sup>12)</sup> 同法律では、それに加えて、すべての公立学校で教えられるべき教科として、綴字、書き方、地理、文法、言語、州史、合衆国史、生理、衛生、アルコール飲料と麻薬の影響、民政入門、農業入門などをあげていること<sup>13)</sup> (ibid., Sec. 37. )、そしてすべての教員が教員免許状を所有すべきこと、その教員免許状がカウンティ教育長、州立師範学校、ティーチャーズ・カレッジ、特別学校区教育長により発行されることを規定していたこと<sup>14)</sup> (ibid., Sec. 22. )、なども注目される点であろう。

以上は南部における一事例だが、今一つの事例として、北部ニューイングランドに隣接し、比較的  
に教育行政面で進んでいたとみられるニューヨーク州の場合を取りあげよう。ニューヨーク州憲法で  
は、1821年の改正において、コモン・スクール基金 (common school fund) の保持とその利子のコ  
モン・スクール維持のための支出の規定 (Art. VII Sec. 10) がおりこまれ、続いて1846年の改正に  
おいて、これに加えて文教基金 (Literature Fund) の保持とその収益のアカデミー維持のための支  
出を含む規定 (Art. IX Sec. 1) がもりこまれたが、いずれにしても、1か条1節のごく簡単な規定  
にとどまっていた。<sup>15)</sup>これに対して、1894年の同州憲法改正では、下記のような1か条ながら4節に  
わたる教育規定が設けられた。

《ニューヨーク州憲法 (1894)》

第 IX 条

第 1 節 州議会は、本州のすべての子弟が教育されることができる無償のコモン・スクール制度を規  
定するものとする。

第 2 節 1784年にニューヨーク州大学理事会 (The Regents of the University of the State of New  
York) という名称のもとに創設された法人は、ここにニューヨーク州大学 (The University  
of the State of New York) なる名称のもとに継続される。それは、管理されねばならず、か  
つ州議会により増大・修正もしくは減少されることのできる、その法人としての権限は、9名  
を下まわらない理事によって行使されるものとする。

第 3 節 コモン・スクール基金、文教基金、合衆国預託基金の元本は、それぞれ失費されずに保持さ  
れねばならない。上記コモン・スクール基金の収益はコモン・スクールの維持に、かつ文教基  
金の収益はアカデミーの維持に充当されるものとする。(以下略)

第 4 節 州もその区画も、その財産・信用もしくは公金を、完全にもしくは部分的に宗派の統制もし  
しくは指揮下にある、あるいは宗派的教義が教えられる学校もしくは学問機関に対して、試験も  
しくは査察以外に、援助もしくは維持のために直接もしくは間接に使用してはならず、また使  
用されるのを許可もしくは許容してはならない。<sup>16)</sup>

このように、1894年のニューヨーク州憲法の改正により、無償公立学校制度、州教育委員会 (ニュー  
ヨーク州大学) 制度、州教育基金制度、宗派学校への公費支出禁止などについて、明確な規定がなさ  
れた。もっとも、この憲法改正以前の1867年に実質上授業料であるレイト・ビルの廃止を定めた法律  
の制定を通じて既に無償公立学校が実現されていたし、続いて1874年には義務就学法の制定もなされ  
ていた。そこで、上記1894年の憲法改正による新たな教育規定にもとづいて、あらためて同年に法律  
(L. of 1894, N. Y.) が制定され、こうして従来の義務就学法を含む教育法の改正と集成がなされ  
るとともに、一切の教員資格検定の全権限が州教育長に付与されることとなった。ここで、義務教育  
関係規定について若干付言すれば、①8歳から12歳までのすべての子弟が全学期間就学すること、②  
12歳から16歳までの者も、正規に雇用されていない場合は、全学期間就学すること、③12歳から14歳  
までの者は少なくとも80日就学すること、④8歳から12までの子弟を学期中に雇用することは犯罪で  
あること、⑤親・保護者は子弟を就学させること、初めての違反の場合は、罰金5ドル以上とするこ  
と、⑥地方の欠席調査担当官任命を義務とすること、⑦州教育長には本法規定を実施しない学校区に  
対して公費の半分を留保する権限を与えること、これらの規定が含まれていた。<sup>17)</sup>ついで、その翌  
1895年にも新たな法律 (L. of 1896, N. Y.) が制定され、これにより初等学校教員の資格について

3年の教職経験のあること、ハイ・スクールもしくはアカデミー3年課程の卒業生であること、38週の教員養成学級の課程終了者であること、などが規定された。<sup>18)</sup>さらに20世紀にはいて、その当初に、公立学校において宗派的教義の教授が禁止され、かつ算数・英語・習字・読み方・綴字・生理衛生の授業が要求されるようになり、また1915年の法律により、公立学校の一部として新設された農場学校 (farm school) において8歳から18歳までの生徒に対する工業・農業・家政の職業諸教科の授業が要求されるにいたった。<sup>19)</sup> (L. of N. Y., 1915, Vol. 2, Chap. 307 Sec. 1) 加えて、既に各ディストリクトの人口・児童数・教員数にもとづく「必要と努力の原則」(the principles of need and effort) が州教育補助金の配分過程において認められていたが、1902年の法律では、40,000ドル以下の評定財産をもつディストリクトには150ドルを、かつ他のディストリクトや市には125ドルを補助金として交付するとした「支払い能力の原則」(the principle of ability to pay) が初めて州教育行政上認められた。(L. of N. Y., 1902, Vol. 2, Chap. 593 Sec. 1.) なお、1903年の法律では、アカデミーをもつ学校区に対して、それがアカデミーをもたない学校区からの就学者を認める場合には、一人あたり20ドルの補助金を交付されること、またその場合には州教育委員会・州教育長承認のコース・オブ・スタディ実施を条件とすることとなり、それは「ハイ・スクール進学希望者に均等な機会を与える」ことを促す施策としての意味を有したとされる。<sup>20)</sup> (L. of N. Y., 1903, Vol. 2, Chap. 542 Sec. 1.) また、1904年には、いわゆる州教育行政組織の「統合法」(Unification Act) の制定により、従来アカデミーやカレッジの管理を担当する州教育委員会書記官 (Secretary of the Board of Regents) と公立学校の行政を担当する州教育長 (Superintendent of Public Instruction) は廃止され統合されて、州教育委員会 (the University of the State of New York) のもとに上記両職の職務権限を一元的に管掌する、従って初等中等公立学校及びカレッジをあわせ管掌する新たな州教育長 (Commissioner of Education) が置かれるようになった。<sup>21)</sup> (L. of N. Y., Vol. 1, Chap. 40 Sec. 4.)

ところで、上掲のわずかな代表的事例からうかがうことで満足しなければならないが、諸州におけるこうした教育立法の進展にともない、往々、州と地方学校区間の権限関係をめぐって州の法律やそれにもとづく行政行為の当否が法廷で争われるにいたった。そこで、それらのうち若干の訴訟事件において州裁判所が重要な判決を行ってきた点に注目したい。

たとえば、直接に地方学校区に関する事件ではないが、この学校区を含む地方公共団体と州との関係の基本を確定した点で画期的な意味をもつ、クリントン市対シーダー・ラピッズ及びミズリー鉄道会社事件 (City of Clinton v. Ceder Rapids and Missouri Railroad Co., 24 Iowa 455.) がある。本事件では、1868年にアイオワ州裁判所のディロン (J. F. Dillon) 判事により有名な判決が行われ、これにより地方学校区を含めて一般に地方公共団体は「その起源を州議会に負い、かつそのすべての権限を州議会から付与されている。」とする、いわゆるディロン原則 (Dillon's rule) が確立された。州議会が公教育の実施単位として地方学校区を編成し、かつその学校運営の権限と責任を定めることは、このディロン原則の確立により、ここに判例上明白な根拠を得たといえる。<sup>22)</sup>

また、州と地方学校区との関係に直接にかかわり、かつ特に州統一教科書制度の運営をめぐって争われたものとして、インディアナ州対ホーワース事件 (State ex rel. Clark v. Haworth, 23 N. E. 846.) があげられる。本事件では、具体的には、教科書選定のための州委員会の設置、同委員会による最低額入札者との教科書出版契約、学校区児童用必要教科書数に関する学校区教育委員会のカウンティ教育長への通知義務などを定めた1889年のインディアナ州の法律の当否が問題となった。その翌

1890年に州最高裁判所で最終判決が下されたが、その判決によれば、「本質的かつ本来的にいて、本州の支配者となるべき児童が教育され訓練される学校は、州の管掌事項であって、地方の管掌事項ではない。かかる事項においては、州が単位であり、州議会が権力の源である。」<sup>23)</sup>

そのほか、同じく州と地方学校区との関係に直接かかわり、かつ公立学校の経営管理権をめぐり争われた、有名なハッチンソン対スキナー事件 (Hutchinson et al. v. Skinner et al., 49 N. Y. Supp. 360, 21 Misc., Rep. 729.) があげられる。この事件では、1896年にニューヨーク州ウォーターブリート市教育委員会に対して同州教育長が早急な教職員雇用の決定と公立学校の開校を指示したことについて、その有効性をめぐる争いがあり、翌年に州最高裁判所においてその州教育長の優越した権限の行使を確認・支持したのであった。<sup>24)</sup>

ともあれ、州と地方学校区との間にこのような法律上の争いがまれならずあったにもかかわらず、ますます州の地方学校区に対する権限は増大し、かつそれにともなって責任も増大してきたといわれるのである。<sup>25)</sup> なお、連邦最高裁判所の判例ではあるが、黒人分離教育に関して伝統的判例原則を確立したとされる1899年のカミング対リッチモンド・カウンティ教育委員会事件 (Cumming v. Richmond County Board of Education, 175 U. S. 528.) において、「教育制度を管理し、組織し、処理し、経営する州の独占的権利は疑いえない。」<sup>26)</sup> との判断がその判決の重要な根拠とされていたことも、あわせて指摘されよう。

#### 4 州教育行政の領域拡大と統制強化

南北戦争後には、以上のような教育法整備の推移とかかわって、必然に州教育行政の領域が拡大し、その統制が強化されるようになったが、次にはこの点に注目しよう。

大規模な産業の発展、多種多様かつ大量の移民流入、都市の急速な発達、人口の顕著な増加を背景に、義務就学制の普及、ハイ・スクールの発展、就学者数の急増、新たな職業科目を含む教育課程の拡充、教育需要の増大、学校区数の増加、師範学校の設置普及、そして教育費の顕著な増加、さらにはこれらにかかわる多くの教育法の制定などにより、州教育行政当局の取りくむべき課題はますます山積してきた。

カバリー (E. P. Cubberley) によれば、1870年から1890年までの間に、概して州教育委員会のもとで實際上教育行政の執行を担当する州教育長には、多くの新たな職務が加わったといわれる。ここで、州教育長に課された新たな職務とは、コース・オブ・スタディや図書館図書選定や教科書採択に関する勧告、教育法規の編集、年報や特別報告の刊行、教育法規上の争点の裁決、学校区財政の指導監督、学校区教育委員会事務の査察、教員免許の発行と取消し、教員講習会の指導もしくは少なくとも訪問、望ましい教育立法の勧告などであった。<sup>27)</sup> これらにより州教育行政の領域が拡大したのみならず、これらのうちに教員免許の発行と取消し、教育法規上の争点の裁決のような、明確に規制的 (regulatory) な性格をもつものも含まれていたことは、注目されるべきであろう。州によっては、コース・オブ・スタディや教科書の取り扱いも、同様な性格をもつ場合が少なくなかったようである。

たとえば、特に教員免許については、「およそ19世紀末頃に教育統制の集権化増大の傾向が伝統的な地方自治に影響し始めるようになり、1911年までには過半の州が教員免許法を制定し」て、その制度的整備を進めつつあったようである。<sup>28)</sup> 若干具体的にいえば、1899年において3州が州免許システ



ム（州が一切の教員免許を行う場合）を、35州が州・カウンティもしくは地方免許システム（免許の種別によって州・カウンティもしくは学区のいずれかが教員免許を行う場合）をとっていたのに対して、12年後の1911年には15州が州免許システムを、25州が州・カウンティもしくは地方免許システムをとるようになっていた。<sup>29)</sup>そして、1915年には、アリゾナ、カリフォルニア、コロラド、コネティカット、フロリダ、インディアナ、カンサスを含む16州では州教育委員会が教員免許の発行権を有し、アーカンソー、デラウェア、アイダホ、ニューヨーク、ロードアイランド、テネシーなどの少なくとも11州では州教育委員会が教員免許に関する規定もしくは監督の権限を有していた。<sup>30)</sup>なお、ニューヨーク州の場合でいえば、1900年において教員免許は既に州所管となっていたが、その時以来、教員免許関係規則は大いに変更され、同州教育委員会（ニューヨーク州大学理事会）の支配のもとに教員資格の最低基準を設けるまでになった。<sup>31)</sup>ここには、明らかに、教員免許制度の州独占化がかなり進展したことを看取することができる。

また、教育法規上の争点の裁決、つまり州教育法規のもとで生じる地方当局での紛争の採決については、19世紀の末頃においてカリフォルニア、コロラド、デラウェア、フロリダ、ジョージア、イリノイ、インディアナ、アイオワ、カンサス、ケンタッキー、ルイジアナ、メリーランド、ミシシッピー、モンタナ、ネブラスカ、ニューヨークなど28州で州教育委員会もしくは州教育長にそのような採決権が法律により与えられていた。<sup>32)</sup>なお、これらのうちニューヨーク州の場合は、最も早くから州教育長にその種の採決権のあることが法定され、しかも1867年に最高裁判所により州民対コリンズ事件（*People v. Collins*, 34 How. Pr., 336.）において「学区諸会議の開催や、学校役員・教育委員・指導主事・その他のどのようなものであれ、すべての行為に関しての、コモン・スクールの管理に関しての、あるいはコモン・スクールの組織と維持を定める法律、もしくはそれに関連する法律のもとに要求もしくは遂行される、どのようなものであれ、行為もしくは責務に関してのあらゆる疑義」については、州教育長が「最終者でありかつ総括者であって、いかなる場所もしくは法定における審問もしくは審査に服しない」<sup>33)</sup>と判示されていたことも付言されよう。

さらに、コース・オブ・スタディについては、19世紀の末頃に、アイダホ、ケンタッキー、ルイジアナ、メイン、ミシシッピー、モンタナ、ネバダ、ペンシルバニアなど、少なくとも13州において、州教育長もしくは州教育委員会に公立学校の統一的コース・オブ・スタディを規定する権限が法認されていた。<sup>34)</sup>そして、1915年には、ほとんどの州教育委員会がその種の規制制定権を有したが、なかでもカリフォルニア、コネティカット、ルイジアナ、ニューメキシコ、ノースカロライナ、オクラホマ、オレゴン、サウスカロライナの諸州教育委員会が公立学校教科書の選定もしくは認可の権限ももち、またアリゾナ、カリフォルニア、モンタナ、オクラホマ、ユタ、バーモント、バージニアの諸州教育委員会がハイ・スクールの教育基準の設定や卒業資格もしくは大学入学資格の認定を行う権限も付与されていた点は注目される。<sup>35)</sup>なお、特に教科書制度について若干付言すれば、19世紀の末頃、少なくとも16州において州教育長もしくは州教育委員会など中央教育当局の統制のもとに強制的な州統一教科書制度（a system of compulsory state textbook uniformity）が設けられていたことのほか、無償教科書制度（free textbook system）が11州において強制的に実施され、7州において地方学区の任意とされていたこともあげられる。<sup>36)</sup>

加えて、ここで特定の州の教育委員会ないしは州教育長の教育行政に関する権限全般について、二、三の事例をあげておこう。まず、ニューイングランド地方においてマサチューセッツ州とともに初期

州教育委員会制度の典型をなしたコネティカット州の場合をみれば、1912年及び1913年の法律 (School Laws, 1912, Acts of 1913) によって、その州教育委員会 (Connecticut State Board of Education) は、知事・副知事と州議会任命 4 委員と知事任命 1 委員とから構成されたが、その職務権限は、下記のごとくであった。<sup>37)</sup>

《コネティカット州教育委員会の職務権限》

- ① 州の教育関係事項に対する一般的監督と統制
- ② 使用されるべき教科書の指定
- ③ 記録・報告の様式に関する規則制定
- ④ 教員集会の運営
- ⑤ 公民教育の指導概要の準備と配布
- ⑥ 教員免許の交付もしくは取消し
- ⑦ 児童の視力検査に関する規則制定
- ⑧ 児童労働法の施行
- ⑨ 州立師範学校の維持と統制
- ⑩ 小規模タウンシップのための教育長や指導主事の任命

また、南部に位置し、1907年に連邦に加盟したオクラホマ州の場合を例にとれば、1910-1911年の法律 (Chap. 47, Session Laws, 1910-1911) によって、同州教育委員会 (Oklahoma State Board of Education) は、その委員長となる州教育長と上院の同意を得て知事により任命される 6 名の委員とから成り、その職務権限は、下記のとおりであった。<sup>38)</sup>

《オクラホマ州教育委員会の職務権限》

- ① 公立学校の一般的監督
- ② コモン・スクール及びカウンティ師範学校のためのコース・オブ・スタディの採択
- ③ 公立学校教員免許発行に関する規則制定
- ④ カウンティ及び市公立学校教員の検定のための試験問題の準備
- ⑤ 州公立学校教員免許を志望する者の検定
- ⑥ 公立学校第 8 学年の卒業試験問題の準備
- ⑦ 公立ハイ・スクールの高等教育機関入学への資格認定
- ⑧ 知事及び州議会への隔年報告の提出や、その管理・統制下にある各教育機関のために必要な支出を見積もる予算の知事への提出

それから、中西部に位置するオレゴン州の場合についてみれば、1913年の法律 (Oregon School Laws, 1913) によって、州教育委員会 (Oregon State of Education) は、知事・州教育長などといった職権委員で構成され、その職務権限はこう規定されていた。<sup>39)</sup>

《オレゴン州教育委員会の職務権限》

- ① 公立学校で使用される教科書の認可
- ② コース・オブ・スタディの準備
- ③ 公立学校の一般的管理と規律維持に関する規則制定
- ④ 州教育法施行に必要な印刷物の整備
- ⑤ カウンティの教員免許検定のための教育理論及び実際に関する試験問題資料の提示

## ⑥ 委員会会議録の公開

なお、上記諸事項の実際の執行を担当する州教育長（State Superintendent of Public Instruction）の職務権限には、次のようなことがあげられていた。<sup>40）</sup>このオレゴン州教育長の職務権限は、当時のアメリカ諸州の場合をおおむね代表するものであったようである。

### 《オレゴン州教育長の職務権限》

- ① カウンティ及び学校区役員と州内公立学校に対する一般的監督
- ② 各カウンティの訪問
- ③ 州内外の教育会議への出席、査察及び監督の目的のための主要な学校への訪問
- ④ 学校状況に関する統計資料の保持
- ⑤ 教育法執行に必要な規則制定、統一的登録様式の準備とカウンティ教育長への配布
- ⑥ 州教育委員会の書記官として職務執行
- ⑦ 教育法及び州教育委員会規則の執行、学校役員・教員職務権限に関するカウンティ教育長からの疑義・異論に対する採決
- ⑧ 州教員協議会の開催
- ⑨ 州議会への隔年報の提出（州内公立学校の一般的状況、カウンティ間教育資金の配分額、カウンティ及び学校区税調達額、教員給与支給額、公立学校管理規則などを含む）
- ⑩ 教員免許の発行

さて、上述の諸事例を通じて今世紀初頭の頃までに州教育行政の領域拡大とある程度の統制進展がみられたといえる。ウェブスター（W. C. Webster）の研究によれば、1897年においてディストリクト制度の低落の一方、「教科書供給、コース・オブ・スタディ、教員検定及び資格、義務就学とその監督といったような教育行政諸分野に対するまったく徹底した州統制の措置」が顕著な傾向として指摘されている。<sup>41）</sup>また、その頃、「コモン・スクール教育に対する州財政援助の原則が確立したが、合衆国各州がそのために特別の資金を別に設定するか、あるいは諸種の課税もしくは支出形式を特定するかのいずれかによって、その原則を採択した」こと、<sup>42）</sup>そしてたとえばメアリランド州やニューヨーク州では、さらに教育の機会及び財政的保障の均等を提供するために多くの規定変更を行って州財政援助を継続してきたこと、加えて「教育の州援助と州統制の關係に注目することが重要であり、その一方は当然かつ必然に他方に導く」にいたったことも<sup>43）</sup>指摘されている。

なお、こうした州教育行政の領域拡大及びある程度の統制強化により当然に州教育委員会ないしは州教育長のもとでその補助機関としての役割を担当する相応規模の州教育局が漸く必要とされ、たとえば全国州教育局職員総数は1890年に129名、1895年に155名、1900年に177名、1905年に219名、そして1910年には534名というように確かに一応の増加傾向がみられた。<sup>44）</sup>だが、1州平均ではまだせいぜい10名程度にとどまった点も付言されよう。

## 5 結 語

法的に各州を基本単位とする教育行政パターンは、南北戦争以後第一次大戦までの間に、産業の興隆を背景に、全国にわたっての公教育制度の確立及びそれともなう法制面の整備により、確実に定着し、州段階での教育行政活動は領域を拡大し統制を強化していったといえる。このことを今少し要

約して、まとめにかえたい。

第一には、南北戦争後、南部の前近代的社会体制の崩壊により、その地方を含めて全アメリカの規模で公教育制度が拡大し、かつ近代的産業興隆期を迎えて、教育に対する社会的要求が一層高まり、義務教育制度が採択され、ハイ・スクールが普及するようになった。

第二には、こうした公教育制度の発展により、教育人口が飛躍的に増加し、そのために、学年・学級制の導入、学校建築・カリキュラム・教科書の標準化、専門的教員免許制の確立、教育財源の確保などが州教育行政上重要な課題となった。また、特に都市を初めとして多くの地方学校区においても、こうした教育行政課題に十分に取りくむ機関として、従来の素人住民中心の教育委員会に加えて専門的教育長職が設けられるようになった。

第三には、公教育制度の発展にともなって、法規面での整備が各州においてなされるにいたった。この時期の州憲法には詳密化の傾向があったこともあって、教育行財政、義務就学、教員免許などに関してかなり具体的規定が少なからずみられた。また、それぞれの州議会において教育法の一層の具体化がなされてきた。その事例としては、ノースカロライナとニューヨーク両州の場合をあげた。さらに、州議会における教育立法の活発化にともなって、そうした教育立法にもとづく諸種の教育行政行為が合法かどうかといった訴訟事件が頻発するようになったが、特にクリントン対シーダー・ラピッツ及びミズリー鉄道会社事件、インディアナ対ホーワース事件、そしてハッチンソン対スキナー事件などを通じて、地方学校区に対する州の法的優越を明示する教育判例が積み重ねられた。

第四には、教育法規的側面での整備と関連して、州段階における教育行政の領域拡大とある程度の統制強化がみられた。州教育行政の実質的担当者としての州教育長の職務権限に注目すれば、コース・オブ・スタディや教科書採択に関する勧告ないしは規制、教育法規の編集、年報や特別報告の刊行、学校区間での教育法規上の紛争の裁決、学校区財政の指導監督、学校区教育委員会事務の査察、教員資格検定の実施や教員免許の発行と取り消し、教員講習会の指導、教育立法の勧告といったものがその新たな職務権限となった。これらのなかには、コース・オブ・スタディの基準設定、州統一教科書制度の採用、教員資格の検定・免許、教育法規上の紛争裁決などのように、明確に規制的性格をもつものが少なくなかった。なお、特定州のそうした事例として、州教育委員会ないしは州教育長の職務権限に着目して、北部ではコネティカット州の場合を、南部ではオクラホマ州の場合を、そして中西部ではオレゴン州の場合を、それぞれの地域を代表するものとして取りあげた。

こうして、ほぼ南北戦争以後第一次大戦までの公教育制度の発展期において、憲法を含めた法規的側面の整備にともなって、州教育行政の領域拡大とある程度の統制強化のあったことをほぼ明らかにできたかと思う。ついでながら、同時期におけるこの点に関する研究として、1897年に発行されたウェブスターの論文 (W. C. Webster, Recent Centralizing Tendencies in State Educational Administration) があるが、そのなかでディストリクト制度の衰退、教育行政諸領域における州統制の増大、その大きな要因としての州教育援助原則の受容などに主要な注意が向けられ、かつ論文の表題にも示されているように、これらのことが州段階教育行政における「中央集権化の動向」として把握されている。<sup>45)</sup>

### 【注及び主要引用参考文献】

- 1) 拙稿「アメリカ初期教育法制の形成と州教育行政パターンの定礎」、「広島大学教育学部紀要」第1部第36号所収、1987年。同じく拙稿「アメリカ公教育成立過程における州教育行政の始動と組織化」、「広島大学教育学部紀要」第1部第37号所収、1988年。
- 2) Webster, W. C., *Recent Centralizing Tendencies in State Educational Administration*, 1897, p. 8.
- 3) Good, H. G., *A History of American Education*, 2nd ed., 1962, p. 376.
- 4) 伊藤敏雄「ミシガン州における単線型学校体系の成立過程」、東北大学教育学部教育行政学・学校管理・教育内容研究室「研究収録」7号所収、1976年、50ページ。
- 5) Brubacher, J. S., *A History of the Problems of Education*, 1947, p. 435.
- 6) Kandel, I. L. ed., *Twenty-Five Years of American Education*, 1929, p. 252.
- 7) Butts, R. F., and Cremin, L. A., *A History of Education in American Culture*, 1953, p. 429.
- 8) 拙著『アメリカ合衆国州憲法の教育規定』風間書房、1981年、31ページ。
- 9) Thorpe, F. N. ed., *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and Other Organic Laws of the States, Territories, and Colonies Now or Heretofore Forming the United States of America*, 1909, vol. V, pp. 2817-2818.
- 10) Knight, E. K., *Influence of Reconstruction on Education in the South*, 1913, p. 27.
- 11) Strayer, G. D., *Centralizing Tendencies in the Administration of Public Education, A Study of Legislation for Schools in North Carolina, Maryland, and New York Since 1900*, 1934, p. 18.
- 12) *ibid.*, p. 17.
- 13) *ibid.*, p. 34.
- 14) *ibid.*, p. 38.
- 15) Thorpe, F. N. ed., *op. cit.*, vol. V, pp. 2648-2649, 2670.
- 16) *ibid.*, p. 2731.
- 17) Ensign, F. C., *Compulsory School Attendance, and Child Labor*, 1921, pp. 129-130.
- 18) Cubberley, E. P., and Elliot, E. C. eds., *State and County School Administration*, vol. II, *Source Book*, 1922, p. 152.
- 19) Strayer, G. D., *op. cit.*, p. 101.
- 20) *ibid.*, p. 71.
- 21) *ibid.*, pp. 93-94.
- 22) 松元健治「米国地方学区の法的地位と権限に関する研究」、「広島大学教育学部紀要」第1部第32号所収、1983年、95-96ページ。
- 23) Cubberley, E. P., and Elliot, E. C. eds, *op. cit.*, p. 431.
- 24) *ibid.*, pp. 156-163.
- 25) Butts, R. F., and Cremin, L. A., *op. cit.*, p. 431.
- 26) Roe, W. H., *State Regulation of Education*, in: Ebel, R. L. ed., *Encyclopedia of Educational Research*, 4th ed., 1969, p. 1300. なお、カミング事件判決の詳細については、拙著『アメリカ教育行政の研究』東海大学出版会、1971年、261ページを参照されたい。
- 27) Cubberley, E. P., *State School Administration*, 1927, pp. 272-273.

- 28) Butts, R. F., and Cremin, L. A., op. cit., p. 253.
- 29) Frazer, B. W., Development of State Programs for the Certification of Teachers, in: United States Office of Education, Department of the Interior, Bulletin 1938, No. 12, 1938, p. 16.
- 30) Monahan, A. C., Organization of State Departments of Education, in: United States Bureau of Education, Bulletin 1915, No. 5, 1915, pp. 13–26.
- 31) Strayer, G. D., op. cit., p. 109.
- 32) Webster, C. W., op. cit. p. 73.
- 33) *ibid.*, p. 75.
- 34) *ibid.*, p. 60.
- 35) Monahan, A. C., op. cit., pp. 13–26.
- 36) Webster, C. W., op. cit., pp. 50, 56.
- 37) Monahan, A. C., op. cit., p. 14.
- 38) Cubberley, E. P., and Elliot, E. C. eds, op. cit., pp. 296–297.
- 39) *ibid.*, p. 293.
- 40) *ibid.*, pp. 282–290.
- 41) Webster, C. W., op. cit., p. 8.
- 42) *ibid.*, p. 12.
- 43) *ibid.*, p. 13.
- 44) Thurston, L. M., and Roe, W. H., State School Administration, 1957, p. 117.
- 45) *ibid.*, pp. 3, 5, 108–109.