

アメリカにおける

地方教育行政制度の再編成問題 (1)

—一つの社会学的考察—

米 村 昭 二

目 次

- 1 中央集権と地方分権
—序にかえて—
- 2 学区再編成問題 (以上本号)
- 3 行政機構再編成問題
- 4 地方政治と教師集団
- 5 結 語

1 地方分権と中央集権

—序にかえて—

地方自治制度の中央集権化は今世紀を通じて流れる否定すべからざる現実である。もとよりその速度と程度は国によりそれぞれ相当に違ってはいる。しかしそれは現代国家一般に多少ともみられる共通現象だといっても決して誇張した表現ではない。いう迄もなく村落を中心とするかつての小域経済から都市を中心とする資本主義経済への変化がこれを基礎づけたのである。すなわち資本主義に由来する社会経済的環境は一切の社会生活の領域を行政対象に変化せしめて種々の新しい行政事務を政府に要求する一方、これ迄の地方事務・国政事務の区別を失わせ行政問題を全国的視野に迄拡大せしめた。かくして高度に複雑化した行政事務を統一的専門的に処理する中央政府の登場が余儀なくされた。つまり大企業 (Big Business) の発展が大規模な政府機構 (Big Government) の出現を促したのであ

る。こうした過程を経て中央集権は主として(1)下級行政単位のもつ権限の中央政府移行、(2)中央政府の下級行政単位に対する監督・統制の強化、(3)中央政府の地方財政関与の型態をとって表面化したのである。⁽¹⁾

アメリカの地方教育行政制度についても同様のことがいわれる。確かに現在5万余の地方学区が存在し、それぞれが当該居住民を代表する教育委員会によって運営され、かつて辺境に自己の運命を切り拓いた開拓者が政府の束縛を排して学校を建て子弟を教育し、デモクラシーを「草の根」(grass root)において培った政治的信念がいまなおそこに残されている。この意味において「公立学校は民主主義の最後の砦であり、西欧諸国に比べて地方分権は顕著なものがある」⁽²⁾ということも可能である。しかしいまや地方学区に代って州政府が、そして漸次的ではあるが連邦政府が教育運営の中心的地位をしめ、キャンプベルをして「この事実(中央集権)を無視して、在りもしないかつての地方分権を回想することは現実に眼を閉じ、歴史の流れに棹さすものだ」といわしめ、⁽³⁾バートキーをして、かつての伝統的な地方分権讃仰を「農民神話」⁽⁴⁾として貶低せしむるに至ったのである。

いう迄もなく、この国の教育行政は「憲法によって合衆国に委任せられず、また州に対して禁止されていない権限は各州または人民に留保せられる」という合衆国憲法修正第10条の原則に立って州の機能とされている。従って教育に関する一切の権限は各州憲法の留保するところであり、地方学区は何ら固有の権限をもたず、州立法部の最高権力に従属している。この意味において州は地方学区の生殺与奪の権を掌握しており公立学校は州の創造物だといわれる。もし州の憲法が明示的に禁止していない限り、州立法部は必要で適策だと考えればそれを分割することも、また廃止することも可能である。合衆国・州最高裁判所の数多い判決もこれを司法面から

(註1) 長浜政寿「地方自治」1955年 73—76頁。

(註2) Campbell, R. F.; "The Folklore of Local School Control", *School Review*, 67—1 (Spring, 1941) p. 1.

(註3) Campbell, R. F.; *ibid.*,

(註4) Bartky, J. A.; "Agrarian Myth in Administration", *Nations' School*, (Oct., 1956) pp. 80—81.

裏づけて来た。次の判決文はその一例である。「将来共和国の支配者となる児童を教え訓練する学校は本質的に (essentially and intrinsically) 州の関心事であって、地方立法部のそれではない。この事柄に関しては州がその単位体であり、立法部が権力の本源である。学校及びそれに係わる事項に関する権限は必ずしも地方機関によって行使される分配的 (distributive) なそれではなくして州立法部に属する中央の権限である。この権限が州教育委員会によって行使されるべきか、あるいはカウンティ、タウンシップ、都市団体に配分されるべきかを決定するのは他ならぬ州立法部である。……学校に関する権限は立法権であって執行によって尽きるべきものでない。州立法部はある計画を実行したからといって他の計画を実施できない訳ではない。それは完全に自由な方法の選択権をもつし、必要で適策だと考えればその都度計画を変更することが出来る。……それ故州立法部が学校の運営権を仮に地方団体に授権したことが正しいと仮定したとしても、この制度を変更することが不可能だという結論に吾々はなんらの根拠も発見出来⁽⁵⁾ない。」

こうした無制限に近い——合衆国・州憲法による限界付けを除く——州立法部の権限は君主権を代表する植民地総督とのげししい闘争の体験からえられた執行権に対するアメリカ的嫌悪の副産物だといわれる。だが辺境に培われた人民主権の原理が州をとらえ、さらには連邦制度の母胎となり、いわゆる法律の法 (The law of law) ともなった草の根主義 (grass-rootism) が支配した建国当初の政治的環境のなかで、州立法部は地方学区の主人公として振舞うことはなかった。権限の行使に当たっても州の原則を命ずるに止まり、その義務の履行は地方学区の自主的な行為に一任していた。例えば州は学校を作ることは命令したが、これを建てその費用を支払い、これを統制したのは地方学区であった。トックビルの言葉を借りると「州は統治 (govern) したが、法律の執行 (execute the law) には当

(註5) Edwards, N.; *The Courts and the Public Schools*, 1955, p. 29.
Hamilton, R. R. and Reutter, E. E. Jr.; *Legal Aspects of School Board Operation*, 1958, p. 2.

「⁽⁶⁾らなかつた」のである。

しかし南北戦争を通じて発達した民主主義、産業革命を契機とする資本主義の急速な展開は学校制度にも大きな影響を与え、民主主義国家の建設には有能なる市民の育成を必要とし、教育はすべての者に開放され公費により行われるべきだとの認識が普及し、これを転機として州は教育の不平等性を是正すべく地方学区を種々の統制下におくようになった。ことに1929年にはじまる経済恐慌は徴税区域が狭小で取立てていべき税種目を欠く地方学区に徹底的打撃を与え、州政府の財政救済を必須としたが、それ以後州の統制は加速度的にテンポをはやめ、かつ拡大・深化されるに至った。

こうした集権化の顕著な現われが、これ迄地方学区に一任されていた権限の州政府への移管である。1910年代における州再組織運動の一環として教育に関する権限の殆んどが州政府の責任となったノースカロライナ、デラウエヤをはじめとして、ペンシルバニア、ニューヨーク、カリフォルニア、ミシガン、フロリダ、アラバマ、ウィスコンシン、ミシシッピー、コネティカットの諸州はその著しい例である。例えばノースカロライナでは、教科書の採択と購入、教授用備品・燃料・視聴覚資料・教材等の供与、スクールバス施設、校舎保険、教授指導等は今日ではもはや州の責任である。その他、州負担の地方教育費に関する予算編成権、地方負担による地方学区の予算案審査、地方教育費の会計監査も州の権限に加えられている。この結果、地方学区には校舎の維持、負債整理、州が規定する基本教育プログラムを上廻る教員の雇傭、高給料支払い等の権限が残されているにすぎない。その他の州でも、例えばアラバマの如く教科書の選択・購入と配付、カリキュラム、校舎建築の決定、校舎保険金の負担、スクールバスの購入と児童運輸組織の管理等が州の責任とされるなどノースカロライナ程ではないが権限移管による中央集権化が大なり小なり認められる。なかでも農村指導主事制度、教科書の購入と配付は夫々24州、16州で州の

(註6) Tocqueville, A.; *Democracy in America*, Vol. 1 1898, p. 101.

権限に移行され、この方面における中央集権化を雄弁に物語っている。⁽⁷⁾

さて、上述した権限移行による中央集権化以上に一層顕著にみられる集権化の現象は各種教育行政に関する行政的統制の発達である。もちろんこうした行政的統制の発達は本世紀に入ってからではない。18世紀末における年間教育日数の法定を皮切りとして若干の州ではこんにちみられる行政的統制のいくつかを既に採用していた。それにしても次の事実は最近特に顕著となった行政的統制の強化を単的に表現している。義務教育制は1850年代マサチューセッツで布かれていたにすぎないが、1900年では21州で法定され、もはやこんにちでは全州で実施されている。1850年代教員免許証を発行した州はわずか1州であり、しかもこの事務担当者は1名にすぎなかった。それがその後、1903年5州、1911年15州、25年38州と驚異的に増加し、51年ではマサチューセッツを除く各州に共通する現象となった。⁽⁸⁾これらは学校の外的事項 (external affairs) に係わる統制であるが、教育の内的事項 (internal affairs) についても同様である。すなわち高等学校に係わるなんらかの基準——例えば必修科目、必修単元数——を州教育関係当局が自ら定めていた州は1912年に14州を数えていた。それが22年に41州、25年42州と増加し、現在では全州にみられるところである。しかも23州以上で規定されている基準は18を数えている。カリキュラムに関しても同じことがいわれる。1903年、564の教科目が法定されていたが、その後10年間に61科目が追加され、⁽⁹⁾更に7年を経過した1930年には131の新科目が法定された。37年についてこれをアレキサンダーの報告によって検討すると、44州がコース・オブ・スタディについて規定し、33州が教科配当時間を詳細に定め、28州は特定科目の履修合格規準を示すに至っている。⁽¹⁰⁾

(註7) Burke, A. J.; *Financing Public Schools in the United States*, 1951, pp. 389—399.

(註8) Hales, H.; *Federal Control of Public Education*, 1954, p. 46.

(註9) Franders, J. K.; *Legislative Control of the Elementary Curriculum*, p. 175.

(註10) Alexander, W. M.; *State Leadership in Improving Instruction*, 1940, p. 21.

なおこうした行政的統制は学校財政分野に迄拡大され、地方学区を種々の統制下におくようになった。1947年を例にとると、地方学区による過重な課税防止、競争の評価からくる低評価の是正を目的に、38州が課税限度、22州が起債限度を法定し、会計についても22州が財務報告を地方学区に義務づけ、地方予算の再審権、裁可権、会計監査権がそれぞれ20州に留保⁽¹¹⁾されている。

ところで中央集権のいま一つの型態として上述の行政的統制と表裏一体をなし乍ら、わけても30年代の恐慌以降急テンポに展開してきた州の補助金政策をあげなければならない。地方分権的な教育行政制度と並行して、地方教育財政制度も設置者負担を原則とし、州はこれを奨励する意味で州庫収入金の一部を奨励金として地方に交付し、あるいは教育費の地方課税を法令に基く義務として地方学区にその履行を強制するに止っていた。それが1900年に至る各州の財政政策であった。しかし、義務教育制度の履行、就学者の増加、種々の最低必要基準に代表される州の強制的事項の増加等により、地方教育費は著しく増大し、地方学区はこれに対処して過重な税負担を当該地方民に課した。だがこのことは貧困学区の到底よくしうるところでなく、資本主義の跛行的発展に伴う富の不均等的分布と相俟って教育機会の不平等が顕著となり州の財政関与が不可欠となった。かくして1900年前後にかけて各州はこれ迄の第三者的な地方費負担奨励策を捨て、地方学区の課税限度を法定する一方、交付税 (state-collected-locally shared tax)、補助金制度 (grant-in-aid)、特別奨励金制度 (special stimulation grant) 等の財政政策をとるに至った。これらは補助金政策である限りにおいて従来の奨励策にみられない積極的意義をもつものではあった。しかしこれらの基本的立場は教育費の地方負担を第一義的とする点において従来と何等異るところがなかった。その上補助金交付方式は、交付税制度が地方の財源、補助金制度が人口、学令人口、奨励金制度が実

(註11) The Council of State Government ; The Forty-Eight State School System, 1949, pp. 154—158.

績主義——州の補助額と同額を地方で負担する方式——あるいは努力に対する支払方式 (payment for effort) であった。そのため意図する教育機会の均等化、財政負担公平化の実現が阻まれ、皮肉にも富裕学区を利する結果に終わったのである。この結果、1920年3分の2州で実施された交付税制度は急速にその存在理由を失い27年度に僅か10州で実施されたに止まり、特別奨励金制度も1923年を境に衰退の一途を辿り、これに代って平衡交付金制度が各州の新財政政策として実施されることとなった。この交付金制度は最低必要限度の基本教育計画 (Foundation Program) を州で決定した後この計画遂行に必要な経費を算定し、地方学区の負担能力に応じて不足額を州の平衡化資金で補助するか、或は必要経費全額を州が負担する財政政策である。いずれの方法をとるにしても、ともかく州の法令による義務の強制的事項に州が財政上の責任を持ち、州の強制的行為からくる地方負担の不平等を是正し、地方負担をできるだけ軽減する点において共通している。ここにおいては地方費負担を根本原則とする従来の補助金制度は放棄され、財政の中心が地方から州に移行し、少くとも教育基本計画に関して地方負担はもはや州教育費を補足する第二義的役割を演ずるにすぎなくなったのである。しかもこの平衡交付金制度は1953年度現在87の政策に活用されており、先述した教育費負担が殆んど州の責任とされたノースカロライナ、テネッシー等と共にもはや州を除いて教育財政が考えられない現状を端的に表現している。⁽¹²⁾ いまここで地方分権的な財政制度を促進する奨励金制度から補助金政策、平衡交付金制度に至る財政政策の展開を数字に示すと次のようになる。1890年初等・中等教育費の18.4%を占めていた州負担金は恐慌時の1936年には29.3%に跳ね上り、それ以降も増大の一途を辿って44年33.0%、56年41%となっている。ことにノースカロライナ (80%)、テネッシー (65%)、サウスカロライナ (64.4%)、ワシントン (60

(註12) Burke, A. J.; op. cit., pp. 252—267. The Council of State Government; op. cit., pp. 111—162.

(註13) Hutchin, C. D. et al.; Trends in Significant Facts on School Finance, 1957.

%) には教育費の6割以上を州で負担している実情である。⁽¹³⁾

なお、以上の集権化による州の地方に対する統制権、影響力の拡大と併せて、ヘイルズのいう知識の集権、いいかえると州の指導的役割の展開をあげる必要がある。何故ならそれはある意味においてこの国の中央集権化の本質を物語るものであるからである。州の指導的機能は1900年において情報の提供、年報作成、教育法規の公布、補助金交付に限定され、州教育局職員数は総数177名で1州当りに換算して平均3人強にすぎない状態であった。それが恐慌後急増して40年3,718名、50年9,500名となり、1948年度現在全州が教授指導、スクールランチ指導のサービスを提供し、5州は33の教育分野に関するサービスと指導を供与している。⁽¹⁴⁾しかしこの国の民主主義的伝統がこうした州の行政的統制に権力的・後見的色彩を帯びさせていないことは注目されねばならない。確かに州は広汎な行政活動を行うようにはなつた。けれどもそれは地方学区に命令することによってではなく、助力し相談に応ずるやり方によるのが普通である。いいかえるとサービスと指導 (leadership) の精神で行われているのである。例を教育の真随といわれるカリキュラムにとって多少詳しく検討しよう。

1937年全州がコース・オブ・スタディの細目を法定し、科目配当時間、履修合格標準がそれぞれ33州、28州で規定されていることは既述したところである。ルーター、サイツの報告についてみると今日においても事情は同じである。⁽¹⁵⁾従って法理論的には地方学区は法の規制に従う義務があり、州教育職員はこの義務の履行を監督する責務がある。しかし視学官 (inspector) から指導官 (supervisor)、助言官 (consultant) へという職員名称の変更が示唆するように「現在その責務を監察であり、法の強制実施だ

(註14) Hales, H.; op. cit., p. 47. Thurston, L. M. and Roe, W. H.; State School Administration, 1957, p. 116.

(註15) Reutter, E. E. Jr.; "The Law and the Curriculum", Law and Contemporary Problems, 20 (Winter, 1955), pp. 91-103.

Seitz, R. C.; "Supervision of Public Elementary and Secondary School Pupils Through State Control over Curriculum and Textbook Selection", Law and Contemporary Problems, 20 (Winter, 1955), pp. 104-24.

と考える行政官は少く、大半はそれを目的としてよりもむしろ手段だと考えている⁽¹⁶⁾。すなわち「地方教育担当者との助言的な協力体制を通して、法の強制に対する受動的服従ではなく、より充実した学校が好ましいという積極的な信念に基いて自発的な行動をとるよう彼等を導いている⁽¹⁷⁾」のである。ことに目まぐるしく変動する現実に対応するようカリキュラムを構成し改善するにはこの分野における専門家の知識と技術を何よりも必要とする。それと同時に直接担当者である教師及びこれを享受する父兄の協力をも必要とする。このことはこの間の事情に疎い州立法部のもはやよくしうるところではない。その上カリキュラムの立法的統制は事態に速に即応できないという欠陥を持つに止まらず、教師の創意と熱意を沮喪させる嫌いがある。特にコミュニティー・スクール教育理念に不可欠な教育の地方的特殊条件への適応性をそぐという点に致命的な欠陥を持つ。従ってカリキュラムの立法的統制はできるだけ一般的でブロードな事項に限定して、細部の決定権はできうる限り豊富な知識と経験をもつ州教育長・教育局に託する傾向が一般的となつて来たのである⁽¹⁸⁾。かくして州教育局は中央のもつ豊富な情報と知識を基礎に市民を含むカリキュラム改善委員会を組織して公私の関心をそそりつつ地方との協力体制を築きあげ、融通性に富んだ指導で以て地方的条件に適応したカリキュラム構成を実現している。例えば1947年、州教育局主唱の下に教育に関心をもつ公私の団体代表から構成されたイリノイカリキュラム政策審議会は、政策決定の根本原則として、計画は地方が自由に参画できるようにパーミッシブであること、計画は草の根主義に立脚して学校を改善するのは他ならぬ教師、父兄、児童である事実を卒直に認めること、地方の事実と意見を尊重することを掲げ、計画実現の方策として、講習会の開催、情報の無償交付、実験学校の設立、計画費の州負担等を明らかにしている⁽¹⁹⁾。毎年400人以上の委員を動員してい

(註16) Thurston, L. M. and Roe, W. H.; op. cit., p. 303.

(註17) Thurston, L. M. and Roe, W. H.; op. cit., p. 303.

(註18) Remmlin, M. K.; "Statutory Problem", Law and Contemporary Problems, 20 (Winter, 1955), p. 125—37.

(註19) Thurston, L. M. and Roe, W. H.; op. cit., pp. 307—8.

るミシガンカリキュラム計画も亦イリノイ同様その目的を次のように言明している。「教科改善に関するミシガン計画の目的は、教育に関心を寄せ、学校の今日的課題を検討し望ましい教育目的を実現するべく色々な経験を計画に活かそうとする人々に助力するのが目的である。州教育計画はすべての公立学校で使用される一律のコース・オブ・スタディを制定することよりも、むしろ地方がそれぞれにふさわしいカリキュラムを計画するに当って望ましい方向、強調して欲しい点を提案することにある⁽²⁰⁾」と。

以上、州への権限移管、財政関与、行政的統制の三型態を通じて州への中央集権化が進展したことをみて来た。それは著しい分権的自治制度をとるこの国においてももはや紛れのない事実であったのである。しかしこのような州への集権化は先きのカリキュラム統制にも明らかな如く決して地方分権にとって代る国家的官僚的なものへの権限集中でもなければ、後見主義的監督の強化でもなかった。この国の伝統的な地方分権制度は極めて強固であったし、また現にその精神がいまなお強く残されているからである。中央集権の出現も、地方学区に固有のものでない、あるいはその能力を超えた教育問題を処理して地方分権を補足するものであった。端的に表現すると、それは現代教育が要求する該博な専門的知識とすぐれた行政的技術を備えた州と責任ある地方との間の相互理解を中核とする協力関係であったのである。これをミルのいう「知識は集権化され、権力は分権化されなければならない」の具体的現われだと換言しても不当であるまい。1939年学校の内的事項に関する立法的統制に強い反対を表明し乍らも、教育政策審議会 (Educational Policies Commission) が「州教育局は、その有能なスタッフを動員して教育を促進し、教育最低基準を保障する立法的統制を補足すべきである」として州の指導役割を高く評価したのもそう⁽²¹⁾した意味合いからであった。

ところで州と地方との間にみられるこうした関係の変化は社会構造の資

(註20) Thurston, L. M. and Roe, W. H.; op. cit., p. 309.

(註21) State Educational Policies Commissions; The Structure and Administration of Education in American Democracy, pp. 81—82.

本主義社会への変化を反映したものに他ならない。急激な人口増加、運輸通信機関の発達、大企業の出現に伴う経済力、政治力の求心的傾向はかつて小宇宙を形成した地方学区を国家経済の渦中に巻き込み、それを社会の円心から円周上の一点に移行させて統合と巨大さの前の無力な存在とした。それと同時に、不干涉主義の州政府という理想を色あせたものと化さしめ、州政府の行政介入を不断に要請するに至ったからである。しかもこれと同一の事情に基いて州政府それ自体もはや一個の独立した政治経済的単位でなくなり、かつて地方学区が州の援助を求めたのと同様州政府も亦連邦に援助を求めざるを得なくなったのである。以下では目を転じて連邦の教育関与の展開をみることにしよう。

合衆国憲法が教育に関して明示的に触れず、憲法修正第10条に基いて教育が州の機能とされたことについては既に述べたが、このことは建国当初の政治事情を反映したもので、建国者、または連邦政府の教育に対する無関心を物語るものでなかった。建国者達が教育に如何に強い関心を寄せたかは憲法制定前後における彼等の論述に窺うことが出来るし、⁽²²⁾ 憲法採択に2年先立つ1785年国有地の一部——各タウンシップの16番地区——を公立学校設立のため国有地として保有したことに連邦政府の関心の程が知られる。しかもその後オハイオ州をはじめとして新州が連邦に加入した際この国有地を交付して公立学校維持の資金に充当させ更に塩地、沼沢地をも交付して公立学校設置を奨励する一方、新州の連邦加入の条件として(1)無月謝公立学校の設置、(2)英語による教授、(3)人種別—白人・黒人—学校の設立を義務づけている。このように憲法は教育に触れこそしなかったが、連邦政府は建国当初から教育に大きな関心を寄せ、公立学校制度確立を側面から奨励して来たのである。⁽²³⁾

(註22) Educational Policies Commission; Policies for Education in American Democracy, 1946, pp. 6—23.

Strayer, G. D.; "Federal Responsibility for Public Education" (in Schools For Democracy, ed. by William C. O.), 1939.

(註23) Burke, A. J.; op. cit., pp. 243—244.

Allen, H. P.; The Federal Government and Education, 1950, pp. 60—90.

しかし南北戦争を転機として連邦政府はこれ迄の無条件的な援助政策を廃して種々の統制を州に加えるいわば条件付きの財政政策を採るに至った。1862年制定のモリル法 (Morril Act) は主として農業・工業技術を教授するカレッジを設立する州に対して国有地を交付したが、それと同時に、カレッジの年間教育計画、州の産業経済統計に関する年報の提出を各州に要求した。殊にこのモリル法を改訂した1890年の第二次モリル法は、白人・黒人別カレッジを設立しない限り国有地カレッジの入学資格に人種別差別を付けることを禁じ、連邦政府に補助金交付を差控える権限があることを明文化して、州教育活動を方向づける連邦統制の新たな展開の端緒を切り開いたのである。そしてこの新しい連邦統制は1890年のネルソン改正法 (Nelson Amendment Act), 1935年のバンクヘッド・ジョーンズ法 (Bankhead-Johnes Act) あるいは成人教育を対象とする1914年のスミス・レーバー法 (Smith-Lever Act) に活かされ、又モリル法の意図した技術教育振興はハッチ法 (Hatch Act, 1887), アダムス法 (Adams Act, 1906), パーネル法 (Purnell Act, 1925), 等によって継承されたのである。

ところで、このように連邦統制が州に加えられたといっても、以上はともかくカレッジ以上の高等教育機関を対象とするものであった。しかし1917年に制定されたスミス・ヒューズ法 (Smith Hughes Act) は連邦統制が中等教育機関に迄拡大された点において新たな展開を示すものであり、かつその統制が深化された点においても亦画期的であった。この補助法は中等教育機関における職業教育の奨励を目的とする連邦職業教育局を設立し、(1)農業教育、(2)手工・家庭科教育、(3)職業科目の教員養成、(4)勤労青少年のための定時制補助学校設立等に補助金を交付する法令であってその対象領域がかなり広汎な分野に亘るだけに補助額も多額にのぼった。それだけにこの補助政策は教員給料の半額負担を州に義務付け、州教育計画の裁可権、職業科目の年間配当時間、週当りの教育時間数等の細目に亘る決定権を連邦教育局に留保せしめた。モールマンの言葉を借りると、

「連邦教育当局が州教育計画および州職業教育局担当者に加える支配権と干渉権はアメリカにおける伝統的な地方統制理念に未知のものである。職業教育法によるワシントンへの権限集中はそのまま放任すると公教育への連邦統制をますます拡大する実に恐るべき徴候であった⁽²⁴⁾」のである。

しかし、このように連邦統制が強化され、かつそれが多くの批判を招くこととなったといっても、ともかくそれは州との協力関係を通じての公教育関与であった。だが全国を席捲した30年代の恐慌はニューディール政策の一環として州を媒介としない直接的な公教育統制方式を連邦政府に展開せしむるに至った。失業教員を救済し、不就学青少年を教育する1933年の C.C.C. (Civilian Conservation Corps)、通信学校、文盲教育、労働者教育、両親教育、成人教育を含む1934年—35年の W.P.A. (Work Progress Administration) はいずれも連邦教育局の権限で以て州・地方とは別箇に独自の計画を立てその管理権をワシントンに集中した。また1939年の N. Y.A. (National Youth Association) は主として失業青年に中等・高等教育を与える目的のものであったが、これもその政策決定とそれに伴う行政上の問題を連邦当局が処理した。ジョイアルの表現をかりると「それは正しくワシントン指令の業務であった⁽²⁵⁾」のである。

以上の連邦政府の公教育直接関与は、恐慌に應ずる一時的な緊急措置であって社会秩序の回復と共に廃止されて従前の間接的な統制方式に復帰したが、しかし連邦補助の対象領域は1940年以降更に拡大されるに至った。すなわち1941年—1947年のランハム法 (Lanham Act) は連邦の国防活動に伴い行政活動が増大した地方学区に財政的援助を与え、1945年の国防要員養成計画では、(1)中等教育段階における国防に不可欠な職業教育、(2)国防に必須な短期工業教育課程、(3)上級学校不進学の農村青年に対する職業教育に補助金を交付したのである。さらに、戦後においても復員者教育法 (Servicemen Readjustment Act, 1944)、全国学校給食法 (School

(註24) Moehlman, A. B.; *School Administration*, 1940, op. cit., p. 828.

(註25) Hales, H.; op. cit., p. 63.

Lunch Act, 1946), ランハム法を継承するパブリックロー815, 874, あるいはカレッジ学生への奨学金貸与, 育英制度, 理科・外国語教育振興, 調査研究を対象とする国防教育法 (National Defense Act, 1958) を1958年法定するなどして, 多方面に渉る教育活動を支持している。

かくして連邦政府は1957年現在20の連邦政府諸機関を通して120の教育計画を実施するに至ったのである。いまこれを活動機関別にみると復員局 (8億1千3百万ドル), 保健・教育・福祉省 (4億9千1百万ドル), 農務省 (3億9千9百万ドル), 内務省 (9千万ドル), 国防省 (6千6百万ドル) となり, 教育部門別にみると高等教育 (10億ドル), 初等・中等教育 (6億5千8百万ドル), 教育研究機関調査費 (1億3千3百万ドル), 成人教育 (8千7百万ドル), 国際教育 (5千万ドル), 公務員教育 (3百万ドル) となる。⁽²⁶⁾ 多数の連邦機関によって多彩な連邦活動が行われている事情と, そのなかにあつて連邦教育局の占める比重が相対的に小さいことが一見して明らかである。しかし1947年には連邦教育補助費の僅か1%が連邦教育局の手を経て交付されたにすぎないが55年には15%と増え, 現在国防教育費の一切が教育局の管理下におかれている。この事実は漸次的であるが連邦教育局が連邦政府内における地位を強化しつつある証左として注目されねばならない。何故なら地方分権再編成の一環として連邦教育活動の統一機関としての連邦教育局の地位強化は多くの再編成論者の支持するところであつたからである。そして現在, 連邦教育局は, 連邦政府立法部・行政部への知識提供, 連邦政府の各教育機関および各種学校に対する指導, アメリカ教育の動向と諸問題の研究分析, 連邦補助金の交付, 州・地方の教育効率を高める調査研究, 情報, 知識の公布等の機能を担当して指導的地位を高めつつあるのである。

ところで, 上述した連邦の教育関与との関連において特に注目を要することは, 最近に至つて合衆国最高裁判所の司法権行使による教育関与によ

(註26) Allen, H. P.; "The Heritage of Federal Interest in Education", 79-1 (Sept. 1959). pp. 46-49.

ってこれ迄の連邦統制がさらに補強され、かつ法的な裏付けをうるようになったという事実である。スパーロックの研究によると、最高裁判所が教育に関して下した総判決数は45件であるが、そのうち27件は1926年以降の29年間における判決である。1926年に先立つ139年間に僅か18件が判決されたにすぎない事実と対比して、連邦の教育関与が活発化した1925年以降司法統制もそれと歩を一つにしてこの国の教育政策にかなりの影響力を持つに至った事情をそこにみてもあながち不当ではあるまい。もちろんこうした判決を通じて最高裁判所は主として私立・教区学校への教科書・運輸設備の無償交付、特定条件下における放課後の宗教教育、公立学校教員の革命団体加入禁止等に関する州の権限を明確にして来たことは確かである。しかし一方において、州が教育に対してもつ憲法上の限界、連邦政府による教育補助政策の合憲性を明らかにし、これ迄事実として行われて来た補助政策に法的な確証を与えたのである。なかでも合衆国憲法第1条、修正第14条は「司法の無情」⁽²⁷⁾(judicial ruthlessness) と呼ばれる程の強い司法権の発動で以て教育に関する州の権限を大きく制限するに至っている。合衆国憲法第1条に基いて連邦政府が公共の福祉を目的とする課税権をもつか否かは建国当初から論議的であったが、1933年農業調整法の違憲判決において合衆国最高裁判所は連邦政府に課税権を認めるハミルトン流の立場を明確にして、連邦の教育費補助政策は憲法に抵触するものでないことを側面から確認した。もちろん連邦政府はこの権限を行使して州に保留されている権限を犯すことは出来ない。しかし全国的な社会的要請に応じて州と協力関係に入ることや、連邦交付金の交付目的を達成する上に不可欠な統制手段を用いることは違憲でないことが明らかにされたのである。⁽²⁸⁾

ところで、この第1条の「公共の福祉」条文にも増して教育に影響するところが大きいとエドワードをしていわしめ、事実教育に関する州の権限を⁽²⁹⁾

(註27) Spurllock, C.; *Education and Supreme Court*, 1955.

(註28) Edwards, N.; *op. cit.*, p. 21.

(註29) Edwards, N.; *op. cit.*, pp. 3—5.

(註30) Edwards, N.; "Stability and Change in Basic Concepts of Law Governing American Education", *The School Review*, LXV—2 (Sept. 1957), p. 173.

大きく制約するに至っているのが、修正第14条にある「法の平等な保護」と「⁽³¹⁾正当なる法の手続き」に関する条文である。「法の平等なる保護」はセグリゲーション問題で教育に関係するところが大きい条文であるが、しかし1896年合衆国最高裁判所はこのことに触れず人種的に分離されているものの平等の機会が与えている限りにおいてセグリゲーションは合憲であるとの判決を下した。それ以降この分離されているが平等だという原則それ自体が憲法修正第14条に抵触するものであるか否かは全く不問に付されて、人種別に平等の機会が与えられているかそうでないかに判決の焦点が集中されて来た。ところが1954年の有名なトピカ教育委員会事件をはじめとする一連の判決において、合衆国最高裁判所は何よりも法を時代に一步先んずしめ、変化する現実を尊重する観点から「憲法修正案が可決された1868年、セグリゲーション問題が最初に裁かれた1896年に時計の針を戻すことは⁽³¹⁾不可能だ」との立場に立った。そして分離されてはいるが平等だとする従来の原理は違憲であり、無効であるという次の判決を下したのである。⁽³²⁾

今日、教育は州および地方自治体の恐らく最も重要な機能である。民主主義社会における教育の重要性は我々の認めるところであって、義務教育法の施行および多額の教育支出がそのことを証明している。教育は基礎的な公共の義務履行に不可欠であり、善良なる市民精神の基礎である。今日教育は児童が文化的価値を知り、将来の職業に備え、環境に正しく適応する上に大切な手段である。かかる現代において、教育の機会が拒まれた児童に、人生での成功を期待しても覚束ない。教育の機会はすべてのものが平等に利用できる権利である。州はこの機会を提供する義務がある。

かくして、単なる人種的観点から公立学校の児童をセグリゲイトすることは、物的な施設やその他の知覚できる要件がかりに平等であるにしても少数民グループの児童から均等なる教育機会を奪うものでないかとの疑問に逢着する。彼等(黒人の児童)をたんなる人種的な理由から同年輩、同資格の児童から分離することは地域社会における彼等の地位に関する劣等感を生み、その心身に大きな影響を及ぼす。……吾々は「分離されてはいるが平等だとの理論」は公教育の分野ではなんの根拠ももたないと結論する。分離された教育施設は本質的に不平等だからである。従って原告並びに同一境遇におかれた人々はセグリゲーションによって

(註31) Edwards, N.; *The Courts and the Public Schools*, 1955, p. 548.

(註32) Edwards, N.; *ibid*, pp. 548—59.

修正第14条が保障する法の平等なる保護を奪われたものと吾々は決定する。

この判決は人種別分離学校制度を取って来た10州に大きな影響を与えることとなり、かなりの抵抗はあったが、全体として冷静に受け入れられ、分離学校の撤廃は教育行政担当者および教師の努力如何によって近い将来に可能となるであろうとさえいわれている。⁽³³⁾ 同第14条にある「法の正当なる手続き」の条文も亦、これ迄州に固有の権限とされ能う限り連邦の介入が避けられて来た州のポリスパワー (Police Power)——公衆衛生、公共福祉、公共の目的等を増進するために個人の権利や財産権を制限することができる権限——に適用されて、教育に関する州の権限をかなり制約するようになった。⁽³⁴⁾ 一例をあげると、1919年ネブラスカ立法部は州内の公立・私立・教区学校で8学年未終了の児童に外国語を禁止する法案を可決した。いわゆるポリスパワーを行使して私立・教区学校での外国語教授を禁止するこの法律は、個人の自由侵害であり、違憲だとして直ちに裁判所に持込まれた。この控訴に対して州最高裁判所は第一次大戦の社会状況を反映して、教授が外国語で行われている私立・教区学校地区に敵国感情が殊のほか強烈であってもしこれを禁止しないと社会的・国家的統一が危くされる。又外国語しか読めない児童に英語を教え、アメリカ市民としての義務や責任を理解させることは国家の安寧福祉にとって必要である。従ってこの法律は些かも憲法に抵触せず、合憲だとされて、控訴は却下された。ところが合衆国最高裁判所はこの法律は両親の子弟教育に対する自由、外国語教師が法の認める職業を求める自由に恣意的な干渉を試み、法の正当なる手続によらないで個人から自由を奪うものであるとして違憲の判決を下した。それと同時に州のポリスパワーに対する最終審査権は合衆国最高裁判

(註33) Sutherland, A. E.; "Segregation by Race in Public Schools Retrospect and Prospect", *Law and Contemporary Problems*, 20 (Winter, 1955), pp. 169—183. Butts, R. F.; "Our Tradition of State's Right and Education", *History of Education Journal*, VI—3 (Spring, 1955), pp. 211—228. Shoemaker, D.; "Desegregation of the Schools", *The School Executive* 75—5 (Jan., 1956), pp. 54—57.

(註34) Edwards, N.; *op. cit.*, pp. 15—17.

所が握っていることを明確にした。これと同様の事例は8学年未終了の児童に外国語教授を禁止したアイオワ、ドイツ語教授を禁止したオハイオの判決にみるることができる。なおこうした「法の正当なる手続き」条文のポリスパワー適用による州の権限の憲法上の限界付けは、最近、政府的 (governmental) な機能を果す私的団体および州政府の諸機関がいわゆる道具理論 (instrumental theory)、再定義理論 (redefinition theory) により法律概念としての州の行為に含まれたことから著しく強化されるに至っている。ここにおいて吾々は連邦政府の司法的統制に関する帰結としてエドワードと共に「教育統制が州から連邦へと移行する理論的基礎が確立した⁽³⁵⁾」ということが出来よう。

さて以上、国有地の無条件交付に始った連邦の財政政策が、職業教育に対する連邦統制を加味した条件付補助、ニューディールの一環として行われた連邦の直接的活動、そして著しくその対象領域を拡大した国防教育法へと展開したプロセスを辿り、連邦統制の強化とその司法的保障とをみて来た。吾々はこの一連のプロセスをして、1916年デューイが「吾々は公立学校の純然たる地方統制から、より強い中央統制を加味した方向に進むであろうことは疑いない⁽³⁷⁾」とした予言の具体的表現であり、教育政策審議会の「既に吾々はこの道——教育に関する責任の地方・州から連邦への移行——を遙かに辿って来た⁽³⁸⁾」という1945年の言葉となったと解釈してもはや不当ではあるまい。そして連邦の教育関与の将来に関して、「科学的教授法・教育施設改善への要望、教育機会均等化という理想の完全実現、セグリゲーションに関する最高裁判所判決の現実化、そういったものに対

(註35) Edwards, N.; "Stability and Change in Basic Concepts of Law Governing American Education", *The School Review*, LXV—2 (Summer, 1957), pp. 174—175.

(註36) Edwards, N.; "Authority over Education is Shifting Towards the Central Government". *Nation's Schools* 58 (Oct., 1956), pp. 61—64.

(註37) Hales, H.; *op. cit.*, p. 67.

(註38) Educational Policies Commission; *Federal-State Relations in Education*, 1945, p. 10.

する現代の要請は連邦政府の責任と関心の積極的な主張を不断に要求するものと思われる。この一見異常ともみえる教育への努力は必然的に、伝統的な教育自治制度を修正して、巨額の財政支出はいうに及ばず、教育を方向づけ、それを導く連邦政府の役割を益々高めることにならう⁽³⁹⁾』というザイトリンの言葉で以て結ぶことが出来よう。

このようにアメリカにおいても中央集権化はもはや否定できない現実であった。この本質は現代教育の必要が集権化に特徴的な組織上の長所を不可欠としたからに他ならない。その点をアレンに従ってまずフェデラリデーションから検討しよう。⁽⁴⁰⁾連邦の教育関与はその関与方式に問題はあったにしても、緊急の教育的必要に対して社会一般が過去の因襲に把われ古い教育理念に固執している時その豊かな経済力と人的資源を動員して新しい教育活動を支持し奨励することを目的とするものであった。連邦最初の教育関与である国有地交付政策は教育を少数の選良にのみ限定しようとする一般的な通念に対する抗議であった。モリル法も亦その提案者であるモリルによると、(1)当時の高等教育における古典教育尊重に対する抗議、(2)カレッジレベルにおける実際の教育の展開、(3)産業階級のための職業教育を目的とするものであった。つまりモリル法は有閑階級のための高等教育を中産階級に開放するものであったとも別言できよう。スミス・ヒューズ法についても同様である。それは少数のカレッジ進学者のために存在した高等学校をすべての青年に開放するものであった。更に恐慌期の C.C.C., N.Y.A. 教育計画に、変動下の青少年の要求に耳を傾けず伝統的な古典尊重を固執しようとする中等・高等教育への社会的反抗の徴候を認めようとするものもある。このように連邦の教育関与は州が単独で実施することが不可能であり、又不可能だと考えた教育活動、教育改革を推進することになった。それと同時に教育機会とサービスにみられる不平等を是正して教

(註39) Zeitlin, H.; "The American Pattern of Educational Authority", Educational Record, 40—2 (April, 1959), p. 112.

(註40) Allen, H. P.; The Federal Government and Education, pp. 213—221.

育の機会均等を意図し、実現しようとしたのである。高等・中等教育の門戸開放はその証左であった。しかもこうした連邦の教育関与は少数の財政政策——N. Y. A., W. P. A. ——を除いて州と地方の創意性と責任ある運営を尊重したことは注目されねばならない。無条件的な国有地交付は州の公立学校制度のイニシアティブを盛り上げる以外のなにものでもなかった。カレッジへの国有地貸与、スミス・レーバー法、スミス・ヒューズ法等は連邦補助金の使途に関する連邦統制に州の権限を犯す嫌疑がなかった訳ではない。しかしこうした連邦政策が州との協力関係を通して推進され、計画運営のイニシアティブを州に残していた点において必ずしも伝統的な地方分権の理念に悖るものではなかった。恐慌中取られた連邦政府による州を媒介としない直接的な公教育関与が社会秩序の回復と共に州との協力体制による間接的な教育関与に立戻ったのも、そうした理由からに他ならない。要約すると、連邦政府は、優れた人的資源と卓越した経済力で以て、州・地方が適切に充足しえなくなった教育活動を州との協力関係を通じて促進し、教育機会の均等化と教育水準の斉一化を図って来たのである。そしてこの際、リーダーシップは連邦が握り、教育計画の実施とそれに対する責任は州およびその下級単位である地方学区に託されていたのである。その意味において、こうした連邦の教育関与は必ずしも地方分権にとって代る後見主義的な中央集権の出現ではなく、むしろ、地方分権に不可避的な惰性と守旧主義、財政窮乏とも係わる教育水準の低下、教育機会の不平等を是正する行政的調整の手段であったのである。

しかしながら連邦の教育関与に全く問題がなかった訳ではない。むしろ戦時体制、恐慌等のいわゆる時の必要に応ずる一時的な緊急措置として、教育関与が行われただけに次にみられる数多くの欠陥をもっていた。すなわち、(1)教育は州の機能であるにも拘らず直接教育に干渉する政策が繰返しとられたこと——N. Y. A., W. P. A. ——、(2)教育の需要、計画、運営等に関する政策に一貫性がみられなかったこと、(3)特定の教育活動——例えば職業教育——を重視したため、教育活動全体のバランスがくずれたこ

と、(4)連邦諸機関夫々が独自の教育活動を行ったことから、相互の協力関係に欠けるところがあったこと、(5)補助金政策が融通性を欠き、交付方式が難しい法式によったため、自己の権限外の事項についても州に干渉し州の会計監査権を侵害したこと、(6)政治的圧力の介入を許したこと等が指摘される。⁽⁴¹⁾

連邦の教育関与に対する反論が集中されたのも主としてこの点に關してであつた。根強い地方分権の伝統は、地方の創意性と責任感、地方的条件への適応性を毀すこうした連邦統制を許容する程弱いものでなかつたし、モールマンが指摘する如く、民衆の政治的参与は行政の効率以上に尊重されねばならない価値のものであつたからである。⁽⁴²⁾

かくしてルーズベルト大統領諮問委員会は1939年「教育の地方統制は非効率的で種々の限界はあるが、吾々の全力を賭して保持しなければならない価値のものである。それはデモクラシーの実験場を提供し、地方学区間の健全な競争、民衆の政治的關心をそそり、社会秩序の頹廃を防ぐ方法と様式の多様性を保証するからである」と述べ、⁽⁴³⁾バゾーも「アメリカにおいて必要なものは、行政上の効率ではなくして民衆の側における政治的關心の再生、いいかえると自分達の問題は草の根において自らの手で処理するという政治的信条のルネッサンスである」と主張している。⁽⁴⁴⁾ことに社会経済的条件の変化と共に急テンポに進展するであろう中央集権化のなかで官僚制に対する唯一絶対の武器であり、中央集権化に対する解毒剤である教育自治の精神は飽迄保持されねばならない。教育上の効率を主張する連邦の教育関与もここに限界点が置かれる所以である。

しかし、徒らにかつての教育自治を回想しその再現を期待することは無意義であり、この旗幟の下に歴史の流れを逆行させる意味からすると危険

(註41) Thurston, L. M. and Roe, W. H.; op. cit., p. 338.

(註42) Moehlman, A. B.; op. cit., p. 335.

(註43) Thurston, L. M. and Roe, W. H.; op. cit., p. 340.

(註44) Batho, M. G.; Leadership in American Education, 1950, p. 109.
Prouse, P.; "Should Local Control be Surrendered", The American School Board Journal (May, 1958), pp. 29-31.

な時代錯誤といわざるを得ない。資本主義が高度化した今日、地方学区・州単独で以て教育の現代的必要に答え得ないことは自明であり、もはや連邦の教育関与に対する盲目的な反対も無意義である。アメリカ合衆国市民一般と州民の総体とに何の違いもみられない。各政府機構におけるデモクラシーの保持は全民衆の責務であり彼等の意志は全政府機構に投射されている。この意味においてジョイアルのいう如く「連邦政府も、州・地方学区と同様民衆の創造物であり、民衆の裁可をまっしてはじめて機能するものである」⁽⁴⁵⁾。その上近代の初期いち早く封建的なものを一掃し、すぐれて民主的な政治的資産を継承したこの国において、連邦の教育関与がそのまま後見主義的権力支配、教育計画の機械的統一化、官僚制の強化だと危懼することはヘイルズ、リーバーマンの指摘をまつ迄もなく必要以上の相愛にすぎない⁽⁴⁶⁾。もはや問題は中央集権か地方分権かという二者択一的なそれではなくなったのである。従って国家的問題に関する州・地方学区の近視眼的視点 (shortsightedness) と重要な地方問題に対する連邦の手抜き (oversightedness) とを卒直に反省し、連邦統制の展開から得られた経験に照して地方自治の新しい方向を探索することが不可欠となったのである。この新しい方向は歴史の教える教訓によると、絶えず変動する社会経済的環境と現代教育の需要の増大に対処して伝統的な地方学区に固有な創意性・責任を保全しつつ、州・連邦との協力的なフェデラリズムによる権限の再配分を通して教育機会の均等化と教育サービスの充実・向上を図ることである。すなわち連邦政府は各州間、個人間にみられる不平等を是正して教育機会均等化の役割を果たし、州は地方学区間の不平等を均等化し、指導と奨励とを通して教育計画の改善に責任をもつ。そして地方学区は州の一般政策に従いつつ、独自の教育計画を立て学校教育を責任を以て運営することである。要するに教育の民衆統制の理念を基調に権力の均衡をは

(註45) Hales, H.; op. cit., p. 116.

(註46) Hales, H.; op. cit., pp. 89—112.

Lieberman, M.; *The Future of Public Education*, 1960, pp. 37

かりつつ三者が一体となって教育企業に携わることに地方行政の新しい方向があるのである。それは伝統的な地方教育行政制度に新しい衣裳を装わせるものであることから地方分権の再編成と呼ぶことも出来よう。このことを全国教育長会議は1951年次のように表現している。⁽⁴⁷⁾「地方・州・連邦はいずれも教育に対して重要な関心を持っている。従って三者に権限が適切に配分され、その相互関係が適確に規定されたときそれぞれが教育に対して最も効果的に寄与することが可能になる。学校を直接管理する地方学区の創意性と責任は奨励されねばならない。州は適切な教育計画を組織し、それに財政的な裏付けを与えて効果的な運営を保証する義務とこの教育計画をあらゆる児童に提供する責任がある。連邦政府は国家的関心に応じて財政的援助を州に与える義務がある」と。

それでは地方・州・連邦間におけるこうした権限の配分は如何なる原理に立脚して行われるべきであろうか。この点に関する定見はなく各人各様であるが、ここでは21の委員会・教育団体報告を検討して一般的結論を導いたサーストンのそれを必要な限りあげておこう。⁽⁴⁸⁾

(1)地方分権的な州・地方の教育統制はアメリカ民主主義に固有の価値をもつ。従って連邦の教育立法は州・地方教育行政組織を助長すべきであって、中央集権的行政組織を以てそれにとって代らしめてはならない。

(2)連邦の教育関与は財政援助と奨励的な指導という二つの機能に限定されるべきである。

(3)連邦政府はその権限内の教育活動のみを直接的に統制し管理すべきで

(註47) National Council of Chief State School Officers; *Our System of Education*, 1950, pp. 5-6.

なおこれと同じ観点に立つものに次のものがある。

Etudenski, P.; "Central versus Local Control of Public Services", I, II, III, IV. *Teacher College Record*, 41-3 (Dec., 1939), 41-5 (Feb., 1940), 41-6 (Mar., 1940), 42-2 (Nov., 1940).

Quattlebaum, C. A.; "Intergovernmental Relation in the Administration of Education", *Educational Record* (Dec., 1955), pp. 174-80.

(註48) Thurston, L. M. and Loe, W. H.; *op. cit.*, pp. 342-345.

あって、州の教育活動との重複を避けなければならない。

(4)連邦教育局は全国的な教育企画の中核機関であり地方・州と直接関係する唯一の機関でなければならない。それと同時に連邦内各省の教育活動が当該各省の重要な機能の一部を構成する限り、それに従って機能が配分される必要がある。しかしその際においても、各省における教育活動の統一的秩序を保つため連邦教育長指導の下に連絡協議会を設けて、教育機能の適切な配分とその再配分が行われねばならない。

(5)連邦政府が地方学区と接触するばあいすべて州教育局を媒介として行われるべきである。いかなる連邦機関も事前に州教育長の同意を受けない限り、地方学区と直接関係してはならない。

(6)連邦補助政策は単なるその経済的効果についてだけでなく、いかなる連邦統制を齎すかについても研究される必要がある。

(7)州への財政補助は広汎な教育目的に対する一般補助でなくてはならない。そしてこの補助金は次の三要素、すなわち需要の程度、州教育費負担の比重、州の財政能力に応じて配分される必要がある。特別補助政策がとられる場合、その有効期間を一定期間に限定するか、あるいは地方的事情に適応した計画作成ができるよう政策に融通性をもたせ、州教育計画のバランスを損わないようにしなければならない。

(8)連邦交付金の使途に関する州の計画は州当局と連邦との協力によって立案されねばならない。その際における連邦職員の役割は勧告的なものであることはもちろんである。

(9)連邦の教育補助はいついかなる場合も各州、各州内における不平等の是正に向けられるべきである。この観点からすると最近支配的となった連邦の同額補助政策は均等化の原理と明らかに矛盾している。

(10)地方の創意と責任を維持するため、学校の一般的行政、教育課程に関する統制、連邦補助金交付目的の枠内における交付金配分、利用法の決定は州・地方の権限に委ねなければならない。

(11)連邦補助金は州・地方行政組織を強化するように使用されるべきであ

る。かつその補助金制度は健全な州・地方財政政策と一致し、州内の課税制度改革を容易にする必要がある。

(12)州は連邦補助に関する政策・手続を確立し、連邦政府との交渉機関を設ける適切な立法措置を講じなくてはならない。

(13)連邦教育基金は地方・州における公正な教育費負担後各州が適切な教育計画を賄えるよう地方教育費を補足する必要がある。

(14) 連邦政府は州・州際間 (interstate)、リージョナル教育計画を援助することが望ましい。

(15)州教育当局は健全な連邦一州関係の基礎となる計画をたて、この原理に従って連邦補助金が交付されることが望まれる。

以上にみられたサーストンの提案は、彼自らも認めているごとく包括的なものでもなければまた決定的なものでもない。むしろそれは一つの試案といわれるべきもので、今後のより明晰な内容をもつ計画に俟つものである。しかしこの提案が地方分権制度再編成の一環、すなわち、州・地方学区の強化に方向づけられていることは改めて強調しておかねばならない。

「地方の創意と責任は一度失われると決して蘇生するものでない。薄れつつある地方の責任感に対する霊薬はそれを取除くことでなく再編成によって再生せしむることである⁽⁴⁹⁾」とサーストンはいう。別言すると再編成は民衆統制の理念を基調とする権限の再配分であり、従来の地方分権制度をより充実せしめることに他ならない。従って「教育の統制権を地方に保全しつつしかも連邦政府の教育関与を効果たらしめる⁽⁵⁰⁾」ところに上述の提案があり、再編成の方向があったのである。しかし教育が最大限の効果を發揮するには連邦政府・州・地方学区の三政府単位が与えられた機能を十二分に充足することが必要である。しかも上述した連邦政府の再編成が地方教育行政制度強化の一環として把握されていたという意味において、アメリカの伝統的な地方分権制度の核心を形成する州政府・教育統制の直接責任

(註49) Thurston, L. M. and Loe, W. H.; op. cit., p. 154.

(註50) Thurston, L. M. and Loe, W. H.; op. cit., p. 340.

をとる地方学区自体の再編成が強く要請せられる。再編成の意図する権限の再配分は民衆に最も手近かな地方学区から順次に上へと配分されなければならないという民主的要請からしてもこのことはなによりも緊急を要する課題である。かくして後述する州政府機構、地方学区機構自体の再編成はいう迄もないとして、教育の民衆統制を基調とする州—地方関係の再編成⁽⁵¹⁾が不可欠とされるのである。すなわち、(1)州は権限の委譲に際して、教育に対する地方の関心、創意、責任、行政参加を助長する措置を講じなければならない。(2)州教育局の地方学区に対する第一義的機能は指導、計画、調査、勧告等のサービスであることを認識する必要がある。(3)州の基本教育計画は融通性に富み、地方のイニシアティブと責任を尊重することが絶対必要である。(4)州は効率的な地方学区の形成を助長する財政政策と立法措置を講じなければならない。(5)州は地方教育費の会計監査を実施することが望ましい。(6)州はあらゆる児童が少くとも基本教育計画を享受できるよう財政計画を立案しなければならない。これに加えて州は財政的援助を与えて実験計画を促進せしむることも必要だし、校舎施設拡充に補助金を交付することも必要であるとする。

こうした州の再編成と並行して地方学区は学区再編成を推進して与えられた教育機能を有能なスタッフと豊かな財政とで以て充足できるよう大きく拡大されなければならない。そしてこの学区再編成によって現代行政に要求される効率と伝統的な民衆統制とを調整する必要があるのである。以下では上述した教育行政制度における地方分権再編成の一環である学区再編成問題と地方政府機構再編成問題とについて検討し、最後にこうした問題を地方政治と教師集団との関連において再考察することにした。

(註51) Thurston, L. M. and Loe, W. H.; op. cit., pp. 149—50. National Council of Chief State School Officers; pp. 21—22, pp. 25—27. ここでは以上の2つを要約している。

2 学区再編成問題

中央集権化の一特徴として、行政事務の地方的性格が漸次失われ、政府単位間における権限の再配分が地方分権再編成の一環として要請されるに至ったことは前節において考察したところである。このことは資本主義社会への変容に伴う教育需要の増大、中央集権の進展に対応する地方学区の再編成を意味している。すなわち伝統的な地方学区はこれ迄共同体的基礎の上に立ち民衆の行政手段として充分その機能を充足してきたが、社会経済的生活領域の拡大に対処して拡大する共同体に学区を新に区域づけ、現代教育の需要に即応する新しい機能を充足させることが必須となったのである。詳しくいうと、政府を民衆の手許におき民主主義を草の根において培おうとした伝統的な政治的信条は19世紀を通じておびただしい数の地方学区を創設して来た。交通の未発達により局地的な小宇宙に生活領域が限られた当時において学校に容易に行ける範囲に小規模の学区を設けることは自然的であり、かつ論理的であった。その上3Rに限定された教育目的をそれはそれなりに有効に処理した点において能率的でもあった。地方学区において区域と機能は表裏一体をなして見事に調和していたのである。それは「斧、鋤やライフルと同様辺境の前進に不可欠の武器であった」といわれる⁽¹⁾。しかしながら、今日ではこうした地方学区は現代教育に要請される必要な教育水準を維持するに足る人口も経済力も持ち合わせていない。そこで維持される学校は「僅かな期間(for a little while)名ばかりの教師(little teacher)が少しのこと(little thing)を小さな子供達(little children)に教えるたかだか小規模(little school)⁽²⁾」のいわゆる小さいものづくしの学校にしかならない。これでは現代教育の要請に応えることは到底不可能であり、かりに可能であったにしても非能率的でしかも住民の課税負担が大きくならざるを得ない。「かつて辺境における無智の壁を

(註1) Thurston, L. M. and Loe, W. H.; op. cit., p. 256.

(註2) Taylor, C. C.; Rural Sociology, 1933, p. 372.

つき破るに役立った地方学区制度という武器は今日ではもはや教育の進歩を阻む障害物となった⁽³⁾」のである。この結果はやがて地方自治を破壊し、民主主義の発展を阻害することになる。中央集権化を支える要因の一端もここに胚胎していた。そしてこの中央集権化が逆に地方学区とその機能との調和を失わせ、その新たな再調整を要請することにもなったのである。

かくして伝統的な地方学区を、拡大した共同体を基礎に再編成し、それと同時に現代教育の要求に応ずる新しいもしくは変化した行政機能を充足せしむることが不可欠となった。しかし拡大する新しい共同体に学区を基礎づけることは民衆の教育への関心、創意や責任感を保持し、民主主義的な民衆統制を保全することに他ならず伝統的な地方自治の原理に決して悖るものではなかった。蓋し共同体とはサンダーソンによると「共同の目的関心への努力であり、人生の主要関心事において共同に働く能力のことである。それは個人と制度体が全体の福祉に対して共同の責務を認知することによって成立⁽⁴⁾」ものであるから。一方現代教育に相応する教育機能を充足せしめ、そこに能率的な行政運営を保障することは、民衆のための行政手段としての健全な地方教育行政制度を保持するという地方分権制度の原理と符合するものであった。従ってこの二つを調整しようとする努力は伝統的な地方分権制度の原理を破棄するものでなく、むしろ変化する現実に即応して民主主義と健全な地方教育行政制度の確立という基本原理に新しい衣裳を装わせることに他ならない。その意味において学区再編成問題は地方分権再編成の一環として意識されていたのである。地方分権再編成の中心課題ともいう権限の再配分がより民衆に近い地方学区から州・連邦へと下から順次に配分されなければならないとの観点からすると、区域と機能の調整を目的とする学区再編成は教育行政制度再編成問題の焦点を占め、なによりも早急の解決を要する主要問題だといってもあながち不当で

(註3) Thurston, L. M. and Roe, W. H.; op. cit., p. 256.

(註4) Sanderson, D.; Rural Sociology and Rural Social Organization, 1942, p. 278.

はない。集権化が急テンポに進展する今日の社会経済的環境の下においては一層然りである。1944年全国農村教育会議でドウソンが「堆積する農村教育問題解決の一つの鍵は学区再編成にある⁽⁵⁾」としたのはその証左である。更に大戦後における全国的な関心の盛上りを背景として1946年全国学区再編成委員会が設立されたことを考えれば充分である。しかも環境の変化と新条件の生起とにつれて、学区を基礎づける共同体そのものが変化し、それと同時にそれに要請される教育需要も変転したことから学区再編成は地方教育行政問題解決の鍵としていまなお重要であり、問題は今日も広い範囲の人々によって討究されている。例えば、N. E. A. (National Education Association of U. S.) の農村教育局は1954年の年報を「共同体学区と中間学区」問題の編成に⁽⁷⁾ぎき、1956年組織された A. A. S. A. (American Association of School Administrators) の学区再編成委員会はその精力を1959年の年報である「学区再編成」に結集している⁽⁸⁾。以下ではこうした学区再編成を促している要因は何であるかを探究し、この変動に対処して学区を再編成するに必要な諸決定因子を求め、そして如何にして学区が再編成されているかを扱うことにし、まず学区再編成の歴史的展開を明らかにし、ついで現況に触れることにしたい。

学区再編成問題は決して新しい問題ではない。それはホレイスマンが地域学区制度廃止を主唱した1837年に遡り、優に1世紀以上の歴史を持つ。1837年といえは地域学区制度がマサチューセッツ州で始めて法定された1827年に遅れること僅か10年である。このことから推して学区再編成問題は地域学区制度確立と共にあったといっても決して誇張ではない。蓋しマーチンの言葉を借りると、「1827年はマサチューセッツはもちろんのことアメリ

(註5) Dawson, H. A.; "Trouble at the Crossroads", The White House Conference on Rural Education, 1944, pp. 38-39.

(註6) The National Commission on School District Reorganization; Your School District, 1948.

(註7) Isemberg, R. M.; The Community School and the Intermediate Unit, 1954.

(註8) American Association of School Administrators; School District Reorganization, 1959.

カにおける民主主義の高潮であり、公立学校制度の引潮であった⁽⁹⁾から。地域学区制度の確立はタウンを支配した僧職階級の手から学校を解放して民衆の管理に委ね、「政治を民衆の手許におけばそれだけ政治を健全にする」という政治的信念をその極限において実現したものである。しかもこの制度と理念は辺境の開拓と共に西部へ移植されて深く大地に根付き、地方自治の学校としてひとりマサチューセッツに限らずアメリカの民主主義を育て培う原動力となった。その意味において1827年は文字通り民主主義の満潮であった。公立学校制度の干潮といわれる理由は当時の地域学校運営状況を記した他ならぬマーチンの次の記述に明瞭である。⁽¹⁰⁾

一国の運命を決する問題も15×20フィートの校舎の位置決定の問題に比べるとさしたる時間もかからず、それ程の昂奮もなく激しい罵言も聞かれないままに決定された。処が校舎の位置決定の如き問題になると10回の会合が持たれ、その解決に2年間もかかり、大統領選挙には面倒がって棄権する御仁までが子供もないくせに3哩の山奥から会議に出てくる状態である。

教師が1地区1家族の気に入らないと、教育委員会に迄問題が波及して、関係のない問題迄もが論争の種となり、家旅間の古い確執が甦ったり新しい対立が生れたりして学区中が大騒ぎとなる。……

権利の絶対的平等が目的であることから、人々はこの権利を楯に種々の問題を学区会議に持込む。学区の調査が実施され学校設立予定地から各家庭への距離が測定されてできるだけ平均のとれた場所が決定される。例えば一方に2哩離れた家族があると他の方向にも2哩の距離に家族があるといったふうに均衡がとられる。……若しこの理想が実現されないと、すなわち1人の権利が多数の便宜のために犠牲にされると、不当な任打を受けたという被害感ほった燃えさしのように残されてタウンミーティング、地方判事選挙等のさいに宿怨を晴らそうと燃え上る。私はここ10年の間に古いそうした宿怨が消えもせず残されているのを一再ならずみて来た。

かくしてホレイスマンは1840年の年間報告において「あらゆる児童の家庭の門口に学校をたてる傾向は必要経費の捻出も相応の教育もできない学校をふやすだけである。そのため学校は貧弱で所期した教育の恩恵も他人

(註9) Monroe, P.; *Founding of the American Public School System*, Vol. 1, 1940, p. 274.

(註10) Cubberley, E. P.; *State School Administration*, 1927, pp. 173—174.

ならぬ自分達の無知によって阻んでいる⁽¹¹⁾」と述べ学校統合法の必要を力説したのである。このホレイスマンの努力は1859年地域学区廃止の法律となって結実したが、翌年無効の運命にあい、その後2回に亘る立法と無効の曲折を経て1882年完全実施をみることとなった。そしてこれを転機として1905年迄20州が地域学区を廃止しタウンシップ及びカウンティを地方学区とする法律を採択するに至った。しかしこの問題に関心を寄せるものが少数の指導者に限られ、かつ彼等が首都での立法問題に主力を注がねばならなかった事情や立法過程における政治的妥協の結果として法律そのものもパーミッシブであることから地域学区の廃止は予期された程進捗しなかった。特に統合の直接対象である地域学区制度が布かれている西部地方ではその成果に殆んどみるべきものがなかった。自然的障害、悪道路、交通の未発達等の客観的条件がそれに与っていたことはいふ迄もない。だが地域学区制度廃止の目的が主として財政的な観点から一人教師学校の統合におかれ、統合を以て教育問題のすべてが解決されるとしたこともその原因として指摘される必要がある。一例としてキャンプベルをとると「統合は科学的な生産と市場販売に従事する農民の新しい要求に応じることができない古びた一人教師学校をすぐれた教育機構ととりかえることである。統合とは経済力をフルに発揮し、自然的資源を保存し、かつ有能な教師を供給する組織を通して農村の子弟にすぐれた教育機会を与える努力である⁽¹²⁾」としている。又カバレーは「統合運動の基本的特徴は、小規模の農村学校廃止、統合地区の中心地に多数の教室、家事室、理科室、工作室、講堂、それにもしてきたら図書室がある近代的校舎を建築すること、およびバス、ワゴン等による児童の送迎である⁽¹³⁾」という。経済的効率と教育機会の提供が著しく尊重されている事情が知られる。そのことが広域なカウンティを地方

(註11) Cubberley, E. P.; Readings in Public Education in the United States, 1934, pp. 196—199.

(註12) Campbell, M.; "A National Program for Education", Addresses and Proceedings of the 59th Annual Meeting, NEA, 1921, p. 609.

(註13) Cubberley, E. P.; State School Administration, 1927, p. 250.

学区とし、経済的効率を主眼とする多くの提案を導き、一人教師学校の蔑視を意味する統合運動の展開となったのである。⁽¹⁴⁾ その結果はなお農村生活の中枢の制度体であり共同生活のシンボルである学校に強い愛着をよせる農民の統合反対となって現われ、ゴームニッツの次の批判ともなった。すなわち「農村教育は小規模学校の統合によってのみ改善されるという考え方は事態の正鵠を射たものではない。拡充された統合学校は校舎設備と教育計画において都市的様式を再現することに成功したにすぎない。新校舎、教師陣容、新教育計画で農村共同体に特有な教育必要を反映し、農村環境の教育価値を充分活かしきったものは殆んどない」と。⁽¹⁵⁾

統合の方法についても無計画的で秩序がないという欠陥があった。統合地区が貧しい学区と学区の統合にすぎずそれ自体が再統合を必要とする事態も多々みられた。漸く要請が高まってきた高等学校教育についても同様である。田舎町に設立された高等学校に子弟を送る父兄は学区を異にする理由から授業料を支払いながらも学校行政に参加できず、学校の民衆統制理念に悖ることにもなった。学区を一つにする場合においても一方ではカリキュラムは都市的なものに集中され「統合学校はその位置において、またその性質、目標において農民とはおよそ縁遠いもので社会学的に成功したとはいえない」との批判を生み、他方では教育税が資産額を対象としたことから農村部の負担が重いという現象を生み「農民は都市部の学校を盛んにするために引込まれた鉄道線路にすぎない」という批判を招いた。⁽¹⁶⁾ さらに農村部の高等学校は主として地域学区の組合制によって設立された

(註14) Campbell, M.; "Standardization of Consolidated Schools", pp. 809—811. Burris, B. J.; "Necessity of the County Unit for Efficient Administration of Rural Schools", pp. 789—796. Harris, T. H.; "The County Unit", pp. 796—801. Trumper, M.; "The County Unit in Montana", pp. 805—809 in Addresses and Proceedings of 61th Annual Meeting, NEA, 1923.

(註15) Gaumnitz, W. H.; The One-Teacher School—Its Midcentury Status, 1950, p. 2.

(註16) Obrien, F. P.; "Problems and Methods in the Organization of Rural Community High Schools", Addresses and Proceedings of the 60th Annual Meeting, NEA, 1922, p. 128.

が、その際学区間の対立感情が醸成され、高等学校は自分達のものでないという疎外感 (absenteeism) によって所期の目的を達成することが不可能であった。しかも貧しい学区の合同によるだけに高等学校自体も貧しく再統合を必要とする状態であった。

最後に、州そのものが統合法の制定という立法による学校統合の推進に活動を限定して効果的な統合計画もイニシアティブも取らず、統合問題に関する一般啓蒙を等閑視したことがあげられる。このことは統合法の適用範囲、行動綱領——例えば統合計画地区に属する一学区の反対による計画の無効化——に関する統合法の不備や各目的な州の財政的補助と相伴って統合運動を断片的、部分的に止まらしめる結果となった。なかでも州の補助政策による学区統合の財政的裏付けがなかったことは折角推進されつつあった学区統合運動を中絶し、多くの努力を水泡に帰せしめたのである。⁽¹⁷⁾ アイオワ、ミシガン州はその典型であった。そこに民主主義と効率との調整を図る地方分権再編成の一環として学区を新しい共同体に区域づけ、能率的な教育行政を保障する学区再編成の問題意識が未だ充分成熟していなかった事情を認めることができる。当時再編成の言葉が使用されずに統合という言葉が用いられたのもこの辺の事情を物語るものであった。その意味においてこの期の統合運動を目して学区再編成運動の前史的段階とみることも可能である。コークが当時の統合運動を総括した後、将来の課題として、(1)科学的調査、(2)単なる奨励策よりも新しい方向づけ、(3)科学的計画、(4)小規模学校の再評価、(5)州の財政援助等の必要性を指摘したのは、前史的段階から本格的な学区再編成段階に飛躍する一つの踏台であったともみられる。⁽¹⁸⁾

本格的な学区再編成段階にいち早く入り、今後の再編成問題の転機とな

(註17) Starrak, J. A.; "School District in Iowa", *Your School District*, pp. 168—180.

Sumption, M. R. and Beem, H. D.; *A Guide to School Reorganization in Illinois*, 1947, p. 33.

(註18) Cook, K. M.; "Distribution of Consolidated and One-teacher Rural Schools", *Addresses and Proceedings of 63th Annual Meeting*, NEA, 1925, pp. 548—549.

ったのはノースカロライナとニューヨーク州である。1923年、全州的な学校調査をカウンティ単位に実施して5か年計画を立て、これを基礎に統合運動を推進したノースカロライナはこの点において科学的な再編成運動の魁けをなすものであった。だが、1925年ニューヨーク州で制定された中央学区法 (Central School Act) とそれに続く再編成運動は「農村教育問題に関する最善の解決策」⁽¹⁹⁾ といわれしめ、その後にくる再編成運動のモデルケースとなった程画期的であった。

それ迄のニューヨーク州における学校統合運動は他と大差がなく停滞的であった。富裕な学区が統合に参加せず、貧しい学区同志の統合が多く、その結果は児童運輸費、新校舎建築費等の増大から予期した財政負担軽減とは逆の負担過重を来し、貧困現象を倍增する状態であった。統合を推進した地方教育長は政治的自殺の窮地に追込まれたともいわれる。ただ1914年—25年に改訂された—の統合法が、(1)富裕な学区の反対投票による統合阻止を禁止し、(2)共同体を学区の基礎としたことや1913年の倍增補助政策 (double aid device) が僅かに 他を擡んでている 程度にすぎず、現在のテンポ (年間50学区の廃止) では地域学校の完全廃止には200年かかると予想されていた⁽²⁰⁾。こうした事態に対処して1920年農村教育合同委員会 (Joint Committee on Rural Education) が組織されて2年間に亘る農村学校調査が実施された⁽²¹⁾。この委員会は4農民団体と3教育代表から構成され、そのことによって学区再編成の必要性を指導者間に認識せしめた

(註19) Baker, J. G.; "Centralizing of Rural Schools Shows Benefit in New York", The Milwaukee Journ. (April, 1945), p. 1.

(註20) Griffin, F. E.; "The Role of the State Education Department in School District Reorganization", Rural Education—a forward look, 1955, pp. 330—335.

Burke, A. J.; Financing Public Schools in the United States, 1951, pp. 380—381.

(註21) Butterworth, J. E.; "Some Contributions of the New York Rural School Survey", Adresses and Proceedings of 60th Annual Meeting, NEA, 1922, pp. 1186—1196.

Butterworth, J. E.; "The Evolution of Rural School Organization in New York", Your School District, 1948, pp. 193—210.

けでなく、調査による民衆との接触を通して学区統合に対する一般の認識をも深めた。分けても委員会の次の提案は25年の中央学区法にそのまま盛り込まれることになったのである。すなわち、地方学区は不公平の根源であり、それぞれの課税評価額には余りに大きな違いがある。その上教育政策を決定するにふさわしい指導者もそこには見当たらないし、高校教育も充分提供できない。それにも拘らず、農民が地域学区制度に固執して学区再編成に反対するのは自分達の学校を失うことに対する危懼と、都市の支配に対する警戒心からである。従って学区の規模拡大は学校統合が目的でなく、地域学区制度に伴う財政・行政上の弊害や非効率の是正にある。そのことが繰返し強調される必要がある。そしてこの具体的方策として、6年制小学校は学区民の要望があればそれが農民生活の中核の制度体で生活目標である実情に鑑みてそのまま存続させ、高校は都鄙間の対立を和げ、共同体意識を高める意味から田舎町に統合することが得策だと提案した。すなわち、「中心地（田舎町）と農村部との間にみられる誤解や疑惑や対立程不幸で不必要なものはない。又こうした対立を助成するよう公立学校制度を組織する程馬鹿げた誤りもない。むしろこれとは逆にできる限り対立感情をなくし社会意識の成長を促進するよう学校制度を計画すべきである。この目的達成に最も有効な手段は社会経済上の中心地（田舎町）に高校を建てて都市農村に共に奉仕せしむることである⁽²²⁾」と。

1925年の中央学区法はこの提案の文字通りの法文化であった。着目すべき点を拾うと、先ず第一は共同体を学区の基礎単位として「中央学区は自然的で論理的な中心地とそれに自然的に含まれる地域の学校から構成されなければならない。この学区に包括される地域は民衆の社会的、経済的な共同関心と共同活動によって決定されよう⁽²³⁾」と規定したことである。これによって都鄙間の対立が和げられ、逆に共同体意識の昂揚を通じて民衆の

(註22) The Dept. of Superintendence of NEA of the U. S.; Critical Problems in School Administration, 1934, pp. 53—54.

(註23) Stromberg, E. T.; The Influence of the Central Rural School on Community Organization, 1934, p. 8.

学校行政への積極的参加が助長されることになったからである。第二の点は6—6制の採用である。それによって、学区民の要望があれば従前の地域学区にそのまま6年制小学校の維推を認め、学校統合を漸進的に進めることが可能になった。しかしこれ迄地域学区で教授されていた7学年と8学年とを中央高等学校に統合した点を併せ考えると、それは一步後退二歩前進の政策ともとられる。第三にあげられるのは中央学区に対する州の財政補助政策である。合同学区 (Union free school district) と同様の補助金交付に加えて統合前各学区が受けたと同額の補助金をも交付する、いわゆる二重補助を中央学区に与える補助政策がとられた。更に新校舎建築費の4分の1、児童運輸費の2分の1も州で負担されたのである。そして最後に指摘されるのが既述した住民投票の問題である。田舎町、富裕な学区の拒否権を封じるため、統合の可否は中央学区全体を一単位とする住民投票によることを法定する一方、構成学区の負債は当該学区の責任とされ中央学区の責任に持込むことを禁止した。通常田舎町に負債が大きいかつ多かった当時の事情からしてこの法は農民を学区再編成に踏切らせる上にかなりの効果があったといわれる。

なお学区再編成の実施に当って注目されるのは州がとった指導的役割と行動綱領 (Action Program) を一貫する草の根主義である。1917年タウン法 (Town Act) を法定し、この法の強制によって一挙に学区再編成を強行しようとして民衆の強い反撃にあい翌年それが無効とされた過去の経験に徴して、州の統制と命令をできる限り避けた民衆の請願方式にはじまる行動綱領がとられた。すなわちまず地区教育長・校長等の請願によって州教育局は専門家を現地に派遣して学区の規模・範囲に関する基礎調査を行い、その成果に基づいて地区教育長や父兄有志と協力して、教授要綱・校舎・経費等を含む統合計画を立案し、それを中央予定学区に送付した。ついでこの計画案が学区民の支持を受け地区教育長によってその実現が州に再び申請されると、州教育長はその請願に応じて統合の可否を学区民に諮り住民投票によってこれを決定したのである。学区民の請願に始り、州教育局

の適切な指導を中間項として直接投票で終るこの行動綱領は草の根主義の典型であるが、州教育局の指導よろしきを得て統合計画が住民投票によって否決された例は20年間に僅か3件にすぎない。なお州教育局は被併合の対象になる農村部の利害を常に擁護してきたが、新教育委員の選挙に当ってもその多く(5名中3名)を農村部から送る紳士協定を奨励して新学区の調和と秩序を保つ措置を講じた⁽²⁴⁾。バターウオースはこうした背景においてニューヨーク学区再編成運動成功の要因として、立法措置、財政補助と併せて民衆の支持と州教育局の指導的役割を高く評価している⁽²⁵⁾。

この結果、当初学区民の意志を尊重して漸進的に出発した学区再編成もその趣旨の普及につれて速度を速めることとなった。中央学区法施行後1930年に至る当初の5か年に65の学区が新設されたが、それ以降1940年迄の5か年毎に新設学区数は83, 130と増加している。中央学区当りの被統合学区数も、1924年度の3.6から12.6(1930年度)、16.1(1938年度)とふえ、平均規模も同期間に26平方哩から70平方哩へと増大した。施設・教科の改善、教員資格の向上、高校進学者数の増加も再編成の成果としてあげられなければならないが、共同体の統合が強化された事実も見逃せない。ストロームバーグの報告によると新校舎が共同体活動の中心場所となり、諸種の会合がここで持たれるようになったし、PTAも学区再編成を契機として組織されあるいは生氣をとりもどして共同体意識を昂揚する最大の組織となった。その上種々の教育活動もこのPTAを中心に活発化し、頻繁な相互接触によって都鄙間の対立も緩和され、共同体生活は学校を中心として展開するようになったのである⁽²⁶⁾。リンドストロームがニューヨーク州における学区再編成の特徴として、「学校および学校行政をできるだけ民衆に近付けて彼等に学校教育計画について積極的に発言させ、学校をコミ

(註24) Griffin, F. E.; *op. cit.*, pp. 332—335.

(註25) Butterworth, J. E.; "The Evolution of Rural School Organization in New York", *Your School Districts*, 1948, pp. 210—211.

(註26) Stromberg, E. T.; *op. cit.*, pp. 38—39.

ユニティ活動の中枢とした」ことをあげたのもこの意味においてであつた。⁽²⁷⁾

先にコークが科学的な学区再編成の必要条件としてあげた六つの課題がこの中央学区法によって見事に解きほぐされたといつてよいであろう。この意味においてニューヨーク州の中央学区法は学区再編成運動の新紀元を画したのである。しかしこれが一般化するには1940年迄またなければならなかつた。未曾有の恐慌に遭遇して各州は地方財政救済を目的とする経済的な観点から学区再編成を早急に実施することを余儀なくされたからである。

1928年のアーカンサス州、分けても1933年のウエストバアジニアはその典型であつた。⁽²⁸⁾ 前者の再編成は平衡交付金制度を効果的に運営する必要から出たそれに他ならなかつたし、ウエストバアジニアの場合、恐慌に対処した州財政政策の失敗による地方財政の窮乏を埋めあわす学区再編成にすぎなかつた。従つてここでの学区再編成は課税単位の拡大を意味する以外の何物でもなかつたのである。しかも州の利害関心は個々の学区のそれに先行し、行動綱領も極めて厳格かつ権威主義的で、ニューヨーク州に特徴的な草の根主義は全く影を潜めて仕舞つた。法の強制によってタウンシップ学区を廃止しカウンティを基礎単位とする学区再編成を強行したウエストバアジニアの場合殊に然りである。アーカンサス州についても同じことが妥当する。州教育当局はカウンティ単位の学区調査に際して、6—6制、6—3—3制の教育制度を採択すること、最低児童・生徒数は小学校200

(註27) Lindstrom, D. E.; "The Community as a Basis for Rural School Reorganization", Proceedings of the Governor's Conference on Rural Education, 1946, p. 48.

(註28) Dawson, H. A.; School District Organization in Arkansas", Your School Districts, pp. 143—153.

Cooper, S.; "The County Unit of School Administration in West Virginia", Your School Districts, 1948, pp. 229—239.

Wofford, K. V.; "Better Rural Education through Reorganization of the Administrative Unit and the Curriculum", Education in Rural Communities, 51th Yearbook of the National Society of Education, 1952; pp. 169—171.

名、6年制高校150名、中学校・3年制高校それぞれ100名であることを新学区の最低基準として決定した。ニューヨーク州で認められた共同体の尊重はここでは特殊条件に限って許すと但書がつけられているにすぎない。しかもこの基準に従って作成された計画案は全く融通性に欠けるマスタープランであった。もちろんこの案は行動綱領によると学区民の学区再編成公聴会に諮られ修正の余地が認められていた。しかしカウンティ教育委員会は、学区改廃に関する与えられた権限——再編成予定学区民の多数の支持による学区再編成請願と同時に付与される——を行使して学区民の修正案、反対の有無に拘りなく計画案を略原案のまま採択して州の認可を受けたのである。しかもこのカウンティ計画案は州が規定する学区最低基準に合格する学区に対してのみ、平衡交付金を交付し、新校舎建築費、教育施設費に州庫収入金、平衡基本金から貸与する補助金政策によって裏付けされていたのである。この平衡交付金は文字通り再編成学区にのみ交付されたといわれる。このように無制限に近いカウンティ教育委員会の権限、公聴会の名目性、計画案の無融通性に計画綱領ひいては学区再編成のもつ上からの権威主義的性格を充分よみとることができる。1933年カウンティを地方学区とする学区再編成法を批准したウエストバアジニアの場合、法の強制によって学区再編成を強行しただけにその権威主義的性格は説明する迄もなく一目瞭然である。

従ってその結果も判然たるものがあって、1933年5月22日400を数えた教育委員会が同年6月末迄に50のカウンティ教育委員会にとって代られ、地方教育費も19.6%の縮減をみることとなった。又1935年から40年の6年間に30%の一人教師学校が廃止され、生徒数100名以下の高校も30.4%から18.2%と減少している。そしてこれとは逆に高校生徒数は適令人口の9.7%から18.2%へ、出席率は86%から91%、図書室設備も56%から100%へと増大したのである。しかしこの再編成はコーパーの指摘する如く、教育上ことに経済上の効率を著しく昂めた反面、民主的な教育行政面では種々の好

(29)
 ましくない汚点を残したことも疑う余地のない事実であった。第一は一挙にカウンティ学区制度が布かれたため新教育委員はカウンティ全体の大局的観点に立って学校行政を担当することができないで、それぞれの選出母胎である前学区の利益を擁護したことから教育行政が麻痺状態に陥ってしまったことである。第二に選挙が政治的取引に利用されて新教育委員は党派色が強く、かつ新行政職員も政治的党派の立場から選ばれ、教育が政治によって毒されるに至ったことが指摘される。そして第三に教育委員・教育長のいずれもがカウンティ行政に未経験であったことから両者の機能分担が不明確で種々の誤解や軋轢が生れたことが挙げられる。もちろんこうした欠陥は州の指導、選挙法の改正、あるいは経験の蓄積によって現在ではかなり訂正されるに至っている。しかしパークによると「これによって地方の創意性は著しく阻害され、中央集権化の傾向はいぜんとして顕著である⁽³⁰⁾」といわれる。要約するとウエストバアジニアは一片の法令によって最も現代的な教育制度を一挙に導入することに成功したが、それ以上に貴重な教育に対する民衆の関心と支持を法の強制によって失ったのである。アーカンサス州の場合も行動綱領に上からの権威主義が強かっただけに、学区再編成は急速に進展し、1933年迄の5年間に1,625の学区と1,116の一人教師学校が廃止されることとなった。しかし権威主義に対する抵抗も強大で、やがて1931年における学区再編成法の修正となって結実した。すなわち、学区再編成の可否決定は再編成予定構成学区各個の多数決を必要とする趣意に修正されたのである。その上1933年恐慌に対処する緊縮財政政策の一翼として補助金制度、および学区再編成に大きな役割を果たしたカウンティ教育委員会・教育長制度も廃止を余儀なくされた。この結果権威主義を支えた三支柱の崩壊と前後してそれ迄急速に進展した学区再編成も一頓座を来すこととなったのである。

もちろんこうしたアーカンサス、ウエストバアジニア、および立法手段

(註29) Cooper, S.; op. cit., pp. 234—236.

(註30) Burke, A. J.; op. cit., p. 378.

によって1935年児童数250名以下の学区を統合したケンタッキーの学区再編成は、恐慌に早急に対処せざるをえない貧弱州として避け難い手段であったことを考慮する必要がある。しかしその事によって失ったものも亦大きかったのである。かくして行政・教育上の効率と民主主義を調和するいわゆる地方分権再編成の一環としての学区再編成は戦後に俟たなければならなかった。ところで戦後の再編成運動はワシントンのそれにはじまり、ついでイリノイ、カリフォルニア、ミズリー、ミネソタ、ノースダコタ、ウィスコンシン、アイオワ、カンサス、ミシガンが着手し、やがて1946年の全国学区再編成協議会の結成となって、全国的な関心と注目を受けるに至ったのである。ここでは戦後の再編成運動の序曲となり最も民主的な政策をとったワシントン州についてみておこう。⁽³¹⁾

ワシントンの学区再編成は1937年州知事の「教育機会均等」に関する諮問に応じて州計画委員会(State Planning Committee)が学区再編成の必要と学区再編成委員会の設立を勧告したことに始る。かくして1939年、既存の州教育機関に学区再編成の権限を託することからくる政治的干渉の介入を避けて、学区再編成特別委員会制度を設け、委員には広汎圏の領域から教育に理解がある素人とこの方面の専門家を選択条件として、商人、酪農業者、農村電化局長、新聞論説委員、二大学教授、州教育長、カウンティ教育長が選任された。この結果ニューヨーク州と同様委員会は綿密な計画を立てる一方それに対する全州的な関心と積極的な協力体制とを最大限に活用する指導的立場に立つことも可能となった。しかも委員会自体がとった基本原則も極めて民主的であった。すなわち「学区再編成の究極目的は地方学区の強化にある」⁽³²⁾といい、「教育はあらゆる人が望ましい社会・経済的機会を把える手段、つまり機会への門戸開放である。そうだとすると不十分な地方学区は児童が将来の社会生活に備える機会を彼等から奪い去ることになる。このような不十分な学区を温存することはアメリカ的生活

(註31) Chisholm, L. L.; "School District Reorganization in the State of Washington", *Your School Districts*, 1948, pp. 212—228.

(註32) Chisholm, L. L.; *ibid.*, p. 227.

様式に背反する。従って学区再編成は不十分な学区によって教育機会にハンディをつけられた児童によりよい教育を与えることを目的とする⁽³³⁾というのである。次いでこの究極目的に立脚して新学区の基準として学区は初等・中等教育を完全に実施できる地域であることと新学区が共同体地域に合致することを挙げている。これ迄高校へ子弟を送り授業料を支払いながらも学区を異にすることから学務行政に参加できなかったいわゆるワシントン州に支配的な二元学区制はアメリカの教育行政理念に悖る。アメリカの教育行政理念に則ると両親は子弟に提供される教育計画について法的な発言権を持たなければならない。従って新学区は初等・中等教育を実施できる地域であることを委員会が要請したのもこうした理由による。共同体地域を新学区としたのはそこにある共同体意識や共同活動が学校の民主的運営に不可欠であるからに他ならない。教育行政に不可欠の民衆の創意と行政参与と責任感⁽³⁴⁾は共同体においてはじめて見出されるからである。ところでこの際共同体が教育計画を充分遂行できる財政能力を持つか否かは問題になるところである。しかし「学区再編成は初等・中等教育計画を充分実施できる学区を構成することが第一目的であって全教育計画を自力で賄う学区を作ることが目的でない」と委員会は主張し、経済的⁽³⁴⁾目的は学区再編成に第二義的な役割しかもたず、「新学区が教育計画実施に当って果して公共の金を経済的に処理できるかの点から問題になる程度」であるとしている。

この学区再編成原理に立脚する行動綱領に民主主義的な原理が一貫して流れているのも亦当然であった。学区再編成の実際上の責任機関であるカウンティ委員会の構成原理は(1)再編成計画案はグラスルートにおいて作成されること、(2)計画作成担当者がその責任を自由に余裕をもって果せるよう広汎な地域を含ませることにあった。基礎調査についても1年半の期間を与え、共同体地区と新学区との合致を奨励する目的で既存学区の分割、

(註33) Chisholm, L. L.; *ibid.*, p. 227.

(註34) Chisholm, L. L.; *ibid.*, p. 225.

カウンティ境界を割ることも許容している。その間州教育局が地方の計画作成に当って種々の協力を惜しまなかったことはもちろんである。ともかくこうして作成された計画案は公聴会による修正を受け、州委員会の認可を受けた後住民投票によって施行が決定されたのである。公聴会に諮りかつ最終決定が住民投票によった点、民衆の政治参与を尊重したことが理解されるが、それと同時に公聴会での民意がカウンティ計画案に反映されていないとみた場合学区民が州委員会へ訴迫することも認めていたのである。ところで一般に行動綱領が民主的であるばあいその進捗状況は漸進的であるが、州委員会の指導よろしきを得て学区再編成は至って順調に進展し、1941年から45年に至る4年間に約90%—都市地区を除く—の児童が新学区の学校に通学し、学区数も1,400からその約半数に当る670に減少している。因みに1932年から1953年に及ぶ間の学区減少率は69.2%で全国第9位に当る。

このワシントン再編成運動は先のニューヨーク州と並ぶモデルプランといわれ、その後にくる学区再編成運動の模範となるものであった。すなわち、農業の資本主義化、農村人口の都市移動、共同体の解体等の社会経済的環境の変化、および中等教育、成人教育、特殊児童教育、職業・保健衛生教育等への教育需要の増大から学区再編成が至上命法となり、1945年前後に上記9州が学区再編成に着手したが、その際ワシントンプランは部分的全面的に採択されたのである。そしてこの全国的な学区再編成運動の展開を背景としてやがて1946年全国学区再編成委員会の設立をみることとなり、それ以降学区再編成は急速に進展することとなった⁽³⁵⁾。その間の詳説は省くが、ともかくこの結果、1932年127,529を数えた学区は1948年98,312、1953年66,472と約半数の63,051学区が廃止されることとなったのである。なかでも最近の学区減少率は著しく、1947年—50年の3年間に21.5%、50—53年に18.6%、そして1955年—58年に19%の減少を示し、学区再

(註35) Dawson, H. A.; "Trends in School District Reorganization", The Phi Delta Kappan, XXXII—2 (Mar., 1951) pp. 302—307.

編成の順調な進捗状況を物語っている。州別にみると多数の学区数を誇ったイリノイ、ミズリー、ミネソタ、ウイスコンシンが1948年—58年の10年間に10,291, 7,793, 4,522, 2,912の学区を廃止し、アイオワが40%の学区を減らしている。⁽³⁶⁾

さて、以上学区再編成の歴史的展開を辿り、1920年代に至ってこの問題が教育行政制度における地方分権再編成の一焦点であるとの自覚が漸く昂まり、その方向に沿う解決策がとられるに至ったことをあらまし乍ら検討して来た。以下では要約をかねて現在の問題点を指摘することにしよう。20世紀以降の社会経済的環境の変化と教育需要の増大は伝統的な地方学区をしてもはや現代教育の要請に応じることを不可能とし、又それが可能であったとしても非経済的なものとするに至った。かかる事態に対処して、小規模地方学校の統合、二元学区制による高校の設立、小規模学区の田舎町併合、あるいは授業料支払いによって子弟を他学区へ通学せしめるといった便法が講じられた。ところがいずれも無計画的で弥縫策の域を出ず、伝統的な地方自治の理念に悖るかないしは教育上の効率も確保できないでそれ自体が再編成を必要としたのである。かくして1925年のニューヨーク州の学区再編成を契機として、伝統的な民主主義を保存しつつ健全な地方学区を設立するという問題意識に立つ学区再編成が祖上にのぼることとなった。それは現代教育を要望する学区民の要請を教育計画に盛り込み、そのことを通じて彼等の創意を活かし行政参与の感覚を充たしつつ、しかも行政職員の才能を効果的に駆使させ、かつ教育計画を裏付ける財政能力を備えた学区を形成することだと換言することができる。一口にいいると

(註36) Dawson, H. A.; "Development in Rural Areas", *The School Executive* (Jan., 1954), Dawson, H. A. and Ellena, W. J.; "Reorganization of School Districts", *The School Executive* (Jan., 1956), pp. 62—65.

Dawson, H. A. and Isemberg, R. M.; "Status Report on District Reorganization", *The School Executive* 78-6 (Feb., 1959), pp. 75—76.

Ellena, W. J.; *School District Reorganization in the United States*, *Rural Education—a forward look*, 1955, pp. 327—329.

学区再編成は伝統的な地方学区に新たな衣裳を装着して地方分権を強化することであった。

だがこうした学区再編成は優れた専門的知識と技能とに立脚した綿密かつ包括的な計画と十分な財政的裏付とを必要とする。そのことはもはや地方学区のよくしうるところでなく、州の行政介入によるイニシアティブと指導が要請される。しかも教育に最高権限をもつ州にとって、不十分な小規模学区に由来する教育機会の不平等はなによりも早急に是正しなければならない責務である。その意味において学区再編成は州教育政策において第一義的重要性を持つ。従って州立法部は学区再編成を阻む立法、すなわち(1)再編成学区への新校舎建築費無補助政策——1947年現在24州によって指摘——、(2)小規模学区補助(16州)、(3)再編成予定構成学区各個の多数決(16州)、(4)小規模学区が補助政策により低率課税で充分運営できること(13州)、(5)児童運輸に対する州の少額補助(12州)等を修正する必要がある⁽³⁷⁾。それと同時に学区再編成を促進する立法措置として、(1)学区再編成に必要な資金とスタッフを備える立法、(2)学区再編成の基本政策を決定し、地方・カウンティ委員会作成の計画案を審議する権限を州委員会に付与すること、(3)教育委員会の決定ないし再編成予定学区全体の多数決による学区再編成の確認、(4)小規模学区を存続させ、再編成により交付金が縮減される補助金制度の廃止、(5)新校舎建築費・運輸費を補助して学区再編成を助長する政策をとることが要請されてくる⁽³⁸⁾。学区再編成は州の政策決定と同時に始るといわれるだけにこうした立法措置は極めて重要である。しかし単なる立法措置による学区再編成はよしその形式を完備することができたにしても草の根主義が支配する環境のなかで民衆の支持と協力を得ることは不可能である。それは地方学区を強化する学区再編成の目的にも抵触する。「学校は民衆に所属する。むしろ学校は社会的・道徳的・経済的にみて民

(註37) The Council of State Government; op. cit., p. 64.

(註38) The Council of State Government; op. cit., p. 63.

Morphet, E. L.; "State Law can aid District Reorganization", Phi Delta Kappan, XXXII-2 (Mar., 1951), pp. 317—320.

衆そのものである」といわれ、学区再編成を成功させるには「教場の児童に
 対すると同様に共同体それぞれに応じた対策を用いる必要がある」ともい
 われている。それだけに草の根主義は学区再編成に不可欠である。こうし
 て立法措置を補足する州の指導的役割と併せて民衆の側における理解と支
 持が学区再編成成否の鍵を握るといわれ、こうした観点から全国学区再編
 成協議会は学区再編成の方法として次の計画綱領を提案している。⁽⁴¹⁾

(1)再編成計画に先立って教育需要、資力、社会経済的条件を綿密に調査
 する必要がある。

(2)かかる研究はこの方面に通暁した専門家によって実施され、その研究
 成果は委員会乃至は協議会によって支持されねばならない。グラスルーテ
 イズムを尊重する意味から委員会は民衆、地方学区、州政府とを結ぶ指導
 的地位にある素人を中心に構成する。

(3)新学区計画が進展すると公聴会を開催して再編成に関係する事実とア
 イデアの確保に努め、それと同時に学区再編成の目的を学区民に認識させ
 る。

(4)最終計画案の諾否は当該学区民によって決定される。その際における
 決議は再編成予定構成学区個々の単独行為によるべきでなく学区全体を一
 つにした多数決によるべきである。

(5)再編成計画は地方学区のイニシアティブによって始る。その際この問
 題を公聴会に諮るかを決定するに必要な請願者数は少数の方が望ましい。

(6)学区民の請願に応じて責任者が行動する期間を明確に定めておく必要
 がある。そのことによって学区再編成を握り潰そうとする裏面工作が阻止
 されるからである。

(7)学区再編成に必要な調査と現地作業に対して十分な財政的裏付けが必

(註39) Dept. of Rural Education; Rural Education—a forward look,
 1955, p. 126.

(註40) Dept. of Rural Education; *ibid.*, p. 126.

(註41) The National Commission on School District Reorganization; *op.*
cit., pp. 133—134.

要である。資金の不足によって民衆が再編成計画に参加することも出来ないし、民衆の要求に応じた学区再編成も不可能になる。

(8)学区再編成を成功裡に進めた州においては州教育局はそのスタッフを動員して地方学区を援助する指導的立場にたち、引続く調査によって学区改善を奨励して来た。

(9)不十分な学区形成を防止し、新学区設立に当って充分な考慮が払われるよう州段階において再編成計画を審査する必要がある。

ところで、民主的な地方統制の理念を保存しつつかつ現代の教育需要を充足する地方学区は果してどの程度の規模であるべきかは学区再編成の重要な課題である。いわゆる適正規模の問題である。これに対する解答は各人各様で必ずしも一致していないが、ここでは最も権威があり、かつ屢々引用されている全国学区再編成協議会⁽⁴²⁾のそれを手掛りとして検討しよう。協議会は適正規模を決定するためには三つの条件が考慮されなければならないとする。共同体、教育需要、児童数の三者がそれである。第一条件は学区が一つの共同体と合致するということである。協議会によると共同体とは田舎町とその周辺の近隣グループとから構成される協同態 (association) 地域である。多少の敷衍を試みると、農民は種々の取引によって、田舎町に結付いているが、その上彼等の近代的な生活要求を充足する病院、図書館等の制度体が田舎町に集中していることからこうした制度体を通じて田舎町とも結付いており、そうした結付きによって都鄙間に関心の共同体が成立している。しかも田舎町における制度体自体の円滑な運営は他者との共存を必要とする。例えば教会の円滑な運営は農業の繁栄を必要とするから農業団体や地方農業局とも結ばれている。従ってそこでは制度体特有の関心は全体としての共同体意識に統一されている。そうした意味において共同体は「共同の目的への献身であり、人生の主要関心事において共同に働く能力であり、個人と制度体が全体の福祉に対して共同の責務を認知する

(註42) The National Commission on School District Reorganization; op. cit., pp. 81-87.

ことによって成立⁽⁴³⁾」ており、具体的には共同活動の中心地である田舎町と周辺農場地域に居住する人々と制度体間に形成される協同態 (association) を指している。従って学区を共同体に基礎づけることは伝統的な教育自治に特徴的な地方の創意性や責任という人間的感覚を保持し、自発的な行政参与によって伝統的な民衆統制を保全することになる。協議会が「効率的な学区は共同体を中心に組織され、そこからありとあらゆる方法で力を引出すものである⁽⁴⁴⁾」、「すぐれた教育計画実施に不可欠な精神と活力をうるため行政構造を共同体に一致させるべきだ⁽⁴⁵⁾」としたのはこの意味に他ならない。かくして協議会は(1)行政単位は共同体範域より狭小であってはならない。(2)高等学校の通学区は共同体と符合させ、時にはすぐれた教育計画を実施するために必要な児童数を確保するため、2、3の共同体を合せることが望ましい場合もある。(3)12学年以上の学年を対象とする教育をも授けている学区の通学地域は2、3の共同体を含むことが望ましい。(4)幼い児童を遠距離に亘ってバスで送迎することは色々問題があるので、場合によっては共同体学区内に小学校通学区を設けることが得策である。その際通学区は近隣の範囲と一致させることが好ましい⁽⁴⁶⁾というのである。因みに近隣とは家族を超えた第一次的集団で、そこにある家族間の接触は親密でパーソナルなフェイス・トゥ・フェイス (face-to-face) なものを意味する。

第二に適正な行政単位は適当な教育需要を充足する区域でなければならない。行政は目的のための手段に他ならず、その機能は望ましい教育計画によって決定される。その意味からすると第二の基準は学区決定の最も重要な条件だということが出来る。もちろん地方それぞれの特殊条件に応じて教育需要も多様であるが、一般的にいて、初等教育段階では、3R・語学・社会・理科・芸術・工作・市民教育、中等教育段階において、以上の

(註43) Sanderson, D.; op. cit., p. 278.

(註44) The National Commission on School District Reorganization; op. cit., p. 9.

(註45) ibid., p. 73.

(註46) ibid., p. 72.

基礎科目の習得に加えて、大学進学必須科目・農業・商業・工業を含む職業教育、更に学校外教育計画として成人教育・図書サービス・娯楽活動・夏期講習会等があげられる。なお包括的教育計画と呼ばれる以上の他に、教育・事務行政に必要な教育行政量として、出席、教授、運輸等の管理指導、学校および共同体への図書サービス・成人教育指導・児童の身体検査・特殊児童教育・教育心理学者・保母のサービス・調査等も必要とされる。つまり、最少の経費で以て上述の教育需要を最大限に充足することが第二の条件である。ところでこうした需要に応ずる区域の大きさは、行政的見地に限ってみると、教育長の下に配置される学校数とそこに働く職員数によって決定することが出来る。そしてこれらの職員数を決定する最大の要因は児童数である。かくして協議会は、地形、気候条件、交通状況、人口分布等を考慮に入れる必要性を前置きして、まず各種学校別学区規模を次のように規定している。⁽⁴⁷⁾(i)幼稚園と6年制小学校の児童数は175人以下であってはならないし、専任教師数も最低限7人であることを必要とする。より望ましい最低基準は300人以上の児童数と12人以上の教師となる。(ii)6年制中等機関の児童数は最低300人で12人の専任教師が望ましい。(iii)中学卒業業者以上の教育機関には最低200人の生徒と10人の専任教師が必要である。なお以上の学校教育に教育・事務行政量を加えると望ましい学区の規模はさらに一層拡大されて最低限1万の児童生徒(6歳—18歳)数が必要となり、行政職員の兼職による職員数の縮減を以てしても最低1,200人が必要だとされている。

以上が全国学区再編成協議会の地方行政単位の適正規模論であるが、実際にそれを適用するに当って種々の疑問が出て来ており、現在のところ具体的な場合に直ちに適用できる客観的な基準は発見されていない。たかだか判明したところは小規模な学区は地方行政単位としては不適當であるということであった。そこで委員会は適正規模論を結ぶに当って「学区組織は聖なる遺産として受取られるべきものでない。むしろそれは社会がその

(註47) *ibid.*, p. 81.

必要に応じて創った道具とみななければならない。何が最も満足すべき学校行政単位かに関する明確な解答はない。その解答は教育学的・社会学的原理に基いた科学的計画と地方の具体的事実の中に求めなければならない⁽⁴⁸⁾』としている。具体的事実についてこれを考察すると、最も論議の分れるところは共同体の規模と児童数を中心とする適正規模との喰い違いでいずれにウェイトを置くかということである。リンドストロームによると現在農村共同体学区で高等学校生150名以上を擁するのは51%にすぎない。従って49%は先の協議会の適正規模以下になる。また協議会が指摘する好ましい学区は最低3,000から26,000の人口を必要とする。ところが全国114の共同体を調査したテイラーの報告によると最も強い共同体意識がある共同体は1,000から3,500の人口しか持たない。そこに両者の喰い違いが生れ、この結果児童数を基準とする適正規模論者はカウンティ学区を主張し、教育の民衆統制を重んずる論者は共同体学区を強調することとなる。前者主として教育行政学者は、現在(1953年)彼等のいう適正規模に該当する40人以上の教師数がある学区は僅か6.5%にすぎない事実と、カウンティ学区に適正規模学区が多い事実をあげてまずカウンティ学区においては教育の進歩が早いことを指摘し、次いで行政上の効率、顕著な機会の均等化、効果的な児童運輸、広汎なサービス提供——特殊児童、成人教育、ガイダンスとカンセリング等——、および教授法の質的改善がカウンティ学区においてはじめて保証せられるとする。これに対して共同体学区支持者——社会学者が多い——はカウンティ学区は民衆と学校行政との社会的距離を拡大して民衆の行政参与を妨げる。又カウンティ教育委員はカウンティ全体の

(註48) *ibid.*, pp. 87—88.

(註49) Lindstrom, D. E.; "The Rural Community and School District Reorganization", *Rural Sociology* 17—2 (June, 1952).

(註50) *ibid.*

(註51) Dept. of Rural Education; "The County Unit as a Type of Administrative Organization", *Rural Education—a forward look*, 1955, pp. 133—134.

See also, Cooper, S. and Fitzwater, C. O.; *County School Administration*, 1954.

代表というより地域代表の性格が強く各自の出身地盤である地域の利害を主張することからカウンティ学区においては行政の統一が困難だという。さらにカウンティ学区は教育計画の悪しき平均化つまり平板化を齎してそれぞれの共同体がもつ教育計画上の個性を損う結果を招くと反対する。⁽⁵²⁾ところが、共同の関心と責務を自覚して共同活動を営む共同体学区は民衆の教育に対する関心を維持し、民衆の学校行政参加を助長する。さらには州の最低教育基準を上廻る教育を提供して伝統的な民主政治を維持するとい⁽⁵³⁾うのである。その上農民が固執する共同体学区を無視して児童数や課税評価額を基準とする学区再編成は逆に再編成を阻む障害にもなりかねない。例えばリンドストロームはイリノイ州における学区再編成法が学区の適正規模として6百万ドルの課税資産額と人口2,000を最低基準としていることから民衆の望む共同体学区の形成が阻まれ、ひいては学区再編成が⁽⁵⁴⁾順調に進行しない要因になるという。クライトロウも亦「児童数、教育需要等の最低基準を定めることは得策でない。その理由は最低基準を立ててはならないというのではなく、学区再編成を阻止する障害となるからであ⁽⁵⁵⁾る。」としている。しかしこの共同体学区とカウンティ学区とは現実においてタウンシップ学区の減少を通じていずれも漸次的ではあるが支配的な行政単位となりつつある。殊にカウンティ学区は現在13州の採用するところであり、その数は1948年958、1955年1,138、1958年1,191と増え、ここ10年間に⁽⁵⁶⁾233の増加を示している。従ってカウンティ学区か共同体学区かの二者択一的な問題解決はもはや現実に即応した解決策ではない。カウンティ自体も、政庁所在地がカウンティ最大の取引中心地であること、フォー

(註52) *ibid.*, pp. 135—138.

(註53) Cushman, M. L.; "The Ideal School District", *Phi Delta Kappan*, XXXII-7 (Mar., 1951), pp. 314—315.

(註54) Lindstrom, D. E.; "Need for Change in State Law Relating to Community-Unit Schools", *Rural Sociology* 19—1 (Mar., 1954), pp. 83—85.

(註55) Kreitlow, B. W.; "Standards of School Organization in Relation to the Community to be Served", *Rural Education*, 1955, p. 355.

(註56) 註(36)の文献参照。

マルな組織を運営する場合、カウンティは効果的な地域単位であること、政府行政機関はカウンティ単位にそのサービスを提供していることから、カウンティへの帰属意識も生れ共同体の実体を具えつつある。⁽⁵⁷⁾しかもカウンティ内の共同体地区を通学区として把握し、カウンティレベルにおいてより経済的効率的に行いえない政策の決定と遂行をコミュニティレベルで実施せしめることによってカウンティ学区に伴う行政上の弊害を矯正するよう努めなければならない。一方共同体自体もコルブのいう如く漸次その境域を拡大し、他の共同体との相互関連・相互依存を通じて自己の存続をはからなければならない。そしてこの相互依存の関連に立つ複数共同体説によって単独で実施できない現代教育の需要を満たす必要がある。⁽⁵⁸⁾つまり児童・教師数に基準を求め効率に力点をおくカウンティ学区論、民衆統制を強調する共同体学区論はいずれも他を排斥することをせず、それぞれの長短を補足して協議会のいう科学的計画と地方の特殊条件に適應した学区再編成を必要とする段階に到達しているのである。

ところで、学区再編成問題が地方分権再編成の一環として「権限と機能の再配分」に大きく関係していることは既述したところであるが、この点に関して、一方における州の権限拡大、他方における地方学区の再編成に伴って、これ迄のカウンティ教育局、視学区をどうするか、いわゆる中間学区の再編成が地方分権再編成の一焦点として大きな注目を浴びるに至っている。従来カウンティ教育局、視学区と呼ばれる34州の中間学区は地方教育行政三元構造 (three-unit type of organization) の一翼を荷って地方学区における最低教育基準確保の督励、地方と州教育局とを結ぶ連絡機関、地方教育計画・教授法の指導、カウンティ政府内におけるスポークスマンの役割を果して来た。しかし地方学区に対して厳格な父親、穿索屋、

(註57) Beers, H. W.; "The Rural Community", *Review of Sociology*, 1957, pp. 201—202.

拙稿, "近隣と共同体", *社会学評論* 23; pp. 39—40.

(註58) Kolb, J. H. and Day, L.; *Interdependence in Town & Country Relationships in Rural Society*, 1950.

前掲拙稿 pp. 40—41.

招かれざる客の態度で以て臨んだことから「どの教育行教の書物を開いても必ずその批判に行き当る」程かなりの批判を招いたが、ともかく小規模学区の多い当時においては州政府の片腕としてそれなりの役割を演じていた。⁽⁵⁹⁾ところが学区再編成の進展によってその管理下の学区数は100ないし200平均から一躍7,8平均に減少した。又大規模学区の出現は、それ自体自力でカウンティ教育長に匹敵する有能な教育長を傭い入れ、かつてカウンティ教育局に依存した種々な専門的指導を単独で充足して、都市と同様に独立学区としての体裁をそなえ、「小さな独立宣言」を主張して、カウンティ教育局の存在理由を失わせたのである。⁽⁶⁰⁾しかしその反面、適正規模に合致する学区は1958年現在で全体の12%、包括的教育計画を実施している再編成学区——1955年以降——は僅か24%という現状で、現学区の多くは現代教育の要請に応ずることが不可能である。⁽⁶¹⁾そうしたことからこうした地方学区で充足できない機能を補足する中間学区の設立と強化が強く要望されるに至っている。この間の事情をいち早くこの問題に着手したニューヨーク州について多少詳しく検討しておこう。

1925年中央農村学区法施行以降中央農村学区が教育改善に尽した業績は誇るに足るものがあったといわれる。しかしながら、1946年の農村教育協議会の報告によると、その平均規模は470名——児童数——にすぎず、漸く需要が昂まった工業教育、高度の農業・家政・商業教育、協議と指導、特殊児童・成人教育・読み方・社会科等の専門的教授指導、高度に専門化した出席事務管理等の機能を充足することが不可能となったのである。⁽⁶²⁾

(註59) Isemberg, R. M.; *The Community School and the Intermediate Unit*, 1954. pp. 38—47.

(註60) Dept. of Rural Education; "The Intermediate Unit of School Administration", *Rural Education—a forward look*, 1955, pp. 142—143.

(註61) Dawson, H. A. and Isemberg, R. M.; *Status Report on District Reorganization*, *The School Executive*, 78-6 (Feb., 1959), pp. 75—76.

(註62) 文部省普及局編; ニューヨーク州の新しい中間学区, 1948. pp. 28—30. Butterworth, J. E.; "The Evolution of Rural School Organization in New York", *Your School District*, 1948, p. 202.

Butterworth, J. E.; "The Study of the Intermediate School District in New York", *Journal of Educational Research* XLI-2 (Oct., 1947), pp. 88—96.

ちろん州教育局は中央学区の規模の不適正を是正する方法として特定の教育目的のために中央学区が相互に協力する種々の方式を発達せしめた。ジョイント・ボード方式による独立の財政権をもつ学校衛生区の設立、財政権がない委員会制によるカウンティ職業教育・知識普及委員会の設置はその一つである。又委員会制を伴わない協力方式ではあるが、二、三の学区の協定により学校保健婦・歯科医等を共同任命する方式があり、指導主事を任命する視学組合区制度もこの範疇に入る。こうした特別学区方式は中央学区における教育需要と区域との不適合を調整する技術的手段として積極的意義を持つものである。しかし学校衛生区は僅かに2区の設立をみたに止まり、財政権がないカウンティ職業教育委員会是不活発で、かつその機能が中央学区教育委員会のそれと重複し行政責任が不明確である。委員会制を伴わない協力方式の場合も協力体制を築き上げるに要する努力は並大抵のものでなく時間的余裕のない教育長のよくしうるところでないし、折角協力体制ができて参加学区の一つが脱退した場合忽ち財政的破綻に陥入る懸念がある。視学組合区も政策決定機関である委員会制を欠き、教育計画を裏付ける財政権も持っていない⁽⁶³⁾。しかもこうした個々の欠陥に加えて特別学区それぞれが特定の教育目的をばらばらに追求することからその間における統一性と体系性に欠け、地方学区の存在理由を無視する結果になりかねない。かくして農村教育協議会は次の提案を試みるのである。すなわち「農村の少年少女はかれらが必要とし、しかもそれを受ける権利をもつサービスを与えられていないということ。中央農村学区は必要とされるサービスを提供できる程大きくないということ。現在の協力手段を以てしても必要な教育計画の発達に貢献しないということ。更に現在の視学組合区は余りに小さく、行政的機構が不十分であり、必要なサービスを提供するための効果的手段を発達せしめ得ないこと」を指摘した後、「もし農村地区の青年に必要な種々のサービスを提供すべきであるならば新しい行政

(註63) 文部省普及局編；op. cit., pp. 31—39.

(註64) 文部省普及局編；op. cit., p. 38.

組織が確立されねばならない。そしてその組織は次のようなものでなければ⁽⁶⁵⁾ならない」としている。

(1)合理的なコストで種々な幅広い教育計画を与えるに十分な生徒数を有すること。

(2)学区に課せられた義務を効果的に遂行するに十分な行政機構及び財源を有すること。

(3)州の種々な現状及び将来の状況に適応し得るためにその機構に融通性のあること。

(4)中央農村学校、地域学校を州の教育行政単位としてその存続を保証し、それらが単独に行い得ないことを協力して行うため連絡共同せしめること。

ついでこの提案に沿う具体策として、小都市、大田舎町を中心に病院・銀行・商取引・新聞購入等のサービス圏が累積する第三次共同体 (tertiary community) を中間学区の区域として現181視学区を67に減らすことと、中間学区教育委員会・構成学区間の連絡調整をはかる中間学区協議会の設立を勧告したのである。そしてこの提案はやがて1948年、53年の立法措置によって具体化され、その結果現在迄に30の視学区が廃止されるに至っている。

このニューヨーク州における中間学区再編成を嚆矢としてイリノイ、カリフォルニア、アイダオ、ワシントン、テキサス等でもこの問題がとりあげられ、やがて1953年の全国中間学区協議会 (National Commission on the Intermediate Unit) の発足、1954年のNEA農村教育局による「共同体学区と中間学区」の年報作成をみるとなり広く一般の関心を惹くに至った。⁽⁶⁶⁾だが中間学区再編成は萌芽的段階に止って未だ一般の結論を出すに至っていないのが現状である。従って以下では中間学区協議会、農村

(註65) 文部省普及局編；op. cit., pp. 38—39.

(註66) Isemberg, R. M.; op. cit., pp. 38—47.

Dept. of Rural Education; "The Emerging Intermediate District", The County Superintendent of Schools in the United States—1950 Yearbook, 1950, pp. 124—128.

教育局の提案を考察してこの稿を終ることにしたい。

中間学区は地方教育行政制度における三元構造の一翼として州教育局・地方学区を結び後者を補足する機能を担当してきた。従って現代教育に対応する中間学区の再編成もこの三元構造の原理に方向づけられ、わけてもそれが地方分権再編成の一環を形成するという意味において地方学区強化の線に沿うものでなければならない。この原則に基き 中間学区協議会は「中間学区は共同体学区にとって代ってはならない。政治が民衆の手許におかれている限り共同体学区は最も有力な行政組織である。いかなる中間学区の改変も共同体学区を弱体化してはならないし共同体学区も中間学区に従属してその自立性を失うべきでない⁽⁶⁷⁾」と主張する。また、その権限の配分に当たっても「もし民衆に最も身近かな政府単位が与えられた権限を完全にかつ効果的に遂行できる場合それに権限を付与すべきであるという民主的要請に従って、中間学区の機能は共同体学区が担当し得ない、あるいは効果的に遂行できない機能に限定すべきである⁽⁶⁸⁾」という。そして「その機能は共同体学区の教育計画の幅と質の向上に役立ち、共同体学区相互の協力を推進して最大限の教育効果をあげなければならない⁽⁶⁹⁾」としている。しかも中間学区がそうした機能をもつ執行機関である以上民意を代表する教育委員会の設立も必要である。それと同時に中間学区が地方学区を強化し補足するものであることから各共同体学区の要望を政策に反映する必要があり、各学区を代表する諮問委員会の設置も要望される。又その教育計画は共同体学区の特殊条件に対応できる多様性をそなえ共同体学区の創意と個性を尊重する融通性に富んだものでなければならない。その意味からすぐれた教育長と有能なスタッフの充実が中間学区に要請される。しかも中間学区と民衆との距離が小さくないだけにその距離を縮める教育長の指導的役割は中間学区の成否を決定するといわれる程大きい。こうした要求

(註67) Dept. of Rural Education; The Intermediate Unit of School Administration, 1955, p. 152.

(註68) *ibid.*, pp. 147—148.

(註69) *ibid.*, pp. 147—148.

に対応して協議会は次のような提案をしている。すなわち、(1)中間学区には教育委員会が必要である。この委員会は中間学区全体を代表し、中間学区計画の執行団体でなければならない。(2)中間学区は教育委員会によって十分な資格をそなえた教育長を任命し有能な専門家を雇傭することが望ましい。(3)中間学区は財政上独立していなければならない。(4)中間学区は現状及び将来の状況に適応できるためにその機構に融通性を持つことが必要である。⁽⁷⁰⁾とするのである。

NEA農村教育局も略この提案と同じ観点に立って次のように主張する。⁽⁷¹⁾アメリカにおける公立学校は大部分が三政府組織機構——州・中間・地方——のなかで運営され、その機能は能うかぎり分権化されている。この組織類型は中央権力に対する障壁であると同時に地方の条件と環境への適応に最も適したものである。従って中間学区の再編成もこの原則に基づいて行われる必要があり、権限の配分に当たっても共同体学区が完全・公正・効果的に遂行できる機能を犯してはならない。中間学区に与えられる機能は共同体学区における教育計画を補足し援助することと、共同体学区間における協力体制を確立することであるとして、具体的に以下の機能を挙げ⁽⁷²⁾る。すなわち、共同体学区で充足できない教育計画・行政問題を補足する機能として、成人・特殊児童・商業・工業・農業等の特別教育、保健・娯楽サービス、カンセリングとガイダンス、児童管理、児童の送迎、図書・教材・視聴覚資料、財政、法律、学校給食等のサービス、講習会の開催、そして共同体学区間の協力体制を確立する機能として、資料・情報の蒐集と報告書の作成、共同体学区との協力体制を確保する行動基準の決定、共同体学区間にみられる対立の調整、共同体学区にそれぞれ特有な諸問題の発見とその解釈、および共同体学区間、州と共同体学区との情報交換による意志の疏通とである。ついでこうした機能遂行に当たって融通性と柔軟性に富んだ指導と計画の必要性を指摘した後次の概括的な提案を行う。

(註70) *ibid.*, p. 151.

(註71) Isemberg, R. M ; *op. cit.*, pp. 180—182.

(註72) Isemberg, R. M.; *op. cit.*, pp. 185—191.

- (1)中間学区は教育委員会を選出しなければならない。教育委員会は民主的な教育行政組織に不可欠である。そして委員会は政策決定機関として機能し、有能な教育長を任命しなければならない。
- (2)中間学区は各共同体学区代表が行政に参加できるような措置を講じなければならない。中間学区設定の目的は共同体学区に必要なサービスを提供することにある。その意味から各共同体代表から成る諮問委員会を設置してそれぞれの要望を政策に反映することが望ましい。
- (3)中間学区は諮問委員会・共同体学区行政担当者との協力体制を確立する必要がある。それにはこうした諸団体と教育長との間で定期的な会合をもち、中間学区の人事・サービス、諸計画案等の問題について意見を交換し、行政問題を共同に企画することが得策である。
- (4)中間学区は共同体の要望に応えうる適切な教育計画が保障できる大きさのものでなければならない。その最大規模については現在のところ決まっていない。しかしそれが必要なサービスを効果的に充足できる大きさのものでなければならないことは明らかである。それと同時に中間学区と共同体学区の密接な人間的接触を損い、逆に非効率を招く程の大きさであってはならない。
- (5)中間学区は変化する環境と機能とに適応できるよう組織に融通性がなくてはならない。それが補足しようとする共同体学区の計画はそれぞれに異った独自性をもつ。従って中間学区の機能に多様性と融通性を持たせる必要があつて、それを法によって固定するのは得策でない。
- (6)特定のサービス提供のため中間学区相互が協力できる措置を講じることも必要である。
- (7)中間学区はその教育計画を推進するにふさわしい財源をもつことが望まれる。それには州当局が平衡化の原理に基いた財政補助をすることが必要であり、課税権を中間学区教育委員会に与える必要もある。なお、ある特定の一時的なサービスを充足するため中間学区とそれを必要とする共同体学区との間で財政分担の契約をかわすことも一便法である。⁽⁷³⁾

以上が中間学区協議会・NEA農村教育局の提案である。それは委員会自体が断わる如く、包括的なものでなければまた最後の内容をもつものでもない。それはたかだか今後の研究に一つの枠組を与える提案にすぎない。しかしながら、包括的教育計画を充足して現代教育の要請に応え、今日の変化した社会的経済的事情とに適應する広域を前提としながら特別学区制度の複雑性を避け、カウンティ学区制による二元構造制に伴う権限の中央集中、遠隔管理を排除する点においてこの提案は高く評価されなければならない。別言するとこの提案にもられた中間学区再編成は地方の創意・責任・民衆の行政参与という地方自治の基調に合致する共同体学区を存続しつつカウンティ学区に特徴的な教育・行政上の効率をも確保する、つまり共同体学区・カウンティ学区の二つを止揚する最もすぐれた解決策であるともいえよう。また伝統的な三元構造の原理に立脚して教育・行政上の効率と民主主義とを調整するこの中間学区再編成は現在進展中の地方分権再編成運動の本質を射当てたものといっても決して過言ではない。もちろんこの提案を現実に適用するに当って数々の問題に逢着することはいうまでもない。三元構造に伴う行政の競合や権限の重複を排除する具体策、中間学区委員会と諮問委員会との調整、権限の配分・行政責任を法に明文化することの可否等の問題は現在大きく論議が分れている⁽⁷⁴⁾。なかでも中間学区の適正規模については「必要な教育計画を充分かつ経済的に与える程度の生徒数を含む地域、すぐれた指導者を十分に確保できる地域、民衆が教育計画に対して強い責任感を持ちうる程充分に結集した地域」⁽⁷⁵⁾であると一般的な基準を定める段階を出していない。必要最低児童数についてもあるものは2万としあるものは5万とする状態である⁽⁷⁶⁾。もっとも現実においては

(註73) Isemberg, R. M.; op. cit., pp. 197—198.

(註74) Hall, R. M., Leathers, F. P. and Robert, C. T.; "Organization of Schools and Administrative Units", Review of Educational Research, XXV-4 (Oct., 1955), p. 342.

James, H. T.; "Intergovernmental Relations in Education", Review of Educational Research XXV-4 (Oct., 1958), p. 288.

(註75) 文部省普及局編; op. cit., p. 40.

カウンティが中間学区として24州で採択されている。このことはカウンティ教育局がその機能を担当して来たという歴史的事情によるが、政府諸機関がカウンティ単位にサービスを提供していることから、それら諸機関の協力が得やすいという積極的理由にもよる。⁽⁷⁷⁾しかしテキサス、イリノイの調査では、カウンティに大小の差があって必しも好ましい単位体でないといわれ、イングラハムは教育機会の不平等を齎らす一因をそこに見出している。⁽⁷⁸⁾こうした未解決の問題が堆積しているのが中間学区再編成の現状であって、「農村教育のフロンティア」と呼ばれるのもその意味からである。しかしながらフロンティアであるだけにそこには実り豊かな将来が約束されているのである。その開拓は困難ではあるが、決して不可能ではない。このことは既にニューヨーク州で実証済みである。そこでは、草の根主義に立脚する州教育局の民衆啓蒙・世論の形成による政策滲透と民衆の組織化、およびそうした上からの組織化のなかから自発的に生れる民衆の積極的な行政参与とによって学区再編成は順調に進展し成果をあげつつある。従って、中間学区開拓の衝に当るカウンティ教育長がかつての学区再編成に示した熱意と指導力をより以上に発揮できるか否かにその成否がかかっているといえよう。この意味において吾々も農村教育局1954年年報の結び、すなわち「中間学区成否の鍵は指導力にある」⁽⁷⁹⁾との言葉を借りてこの稿を終ることにしよう。^{**}

* 例えば、1943年、農村行政省の下で州教育局は学区再編成地方委員会に対して二日間の研修会を首都で開催して、(1)学区再編成法の説明と解説、(2)教育6か年計画、(3)校舎・運動場の増築と設計、(4)運輸施設と運輸ルートの設営、(5)財政計画等に助力している。こうした研修会で年平均30から40の研究が行われ、1954年には614人の委員が参加したといわれている。(Griffin, F. H.; "The Role of the State Education Department in School District Reorganization", *Rural Education*, 1955 Yearbook, 1955, pp. 333—335.

** ここでは都市学区、学区と地方行政単位との関係について触れられていないが、それ等は次稿で取あげることにする。

(註76) Hall, R. M., Leathers, F. P., and Robert, C. T.; *op. cit.*, pp. 341—342.

(註77) Isemberg, R. M.; *op. cit.*, p. 191.

(註78) Isemberg, R. M.; *op. cit.*, pp. 143—144.

(註79) Isemberg, R. M.; *op. cit.*, p. 219.