

アメリカにおける

地方教育行政制度の再編成問題 (2)

米 村 昭 二

目 次

1. 中央集権と地方分権
2. 学区再編成問題（以上前号）
3. 行政機構再編成問題
4. 地方政治と教師集団

3 行政機構再編成問題

地方教育行政制度における中央集権化はもはや何人も否定できない現実であり、この傾向は資本主義という巨大な力にまき込まれた不可避免的な現象であった。しかし、既述の如くここにおける中央集権化は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。⁽¹⁾むしろそれは伝統的な地方分権的行政制度の基調を変貌する社会経済的環境に適応するよう再編成することを意味していた。詳しくいうと、地方分権再編成の一環として、政府諸単位間における失われつつある権限のバランスを民衆統制と行政効率との調和という方向において解決することであった。このように地方分権的な教育行政制度の基本原則に新たな衣裳をよそわせるという意味において、政府単位間における権限の再配分もさること乍ら、地方分権的行政制度の中核である州・地方行政機構自体の再編成がまず第一に要請される。就中、権限の再配分は民衆に最も手近かな政府単位から順次に行われるべきだとする民主的要請からしてもそのことは何よりも緊急を要する。区域と機能の調整をはかる学区再編成が行われたのもこの意味においてであった。

しかもこうした集権化を促進したと同一の事情に基づいて行政機構自体の再編成も不可欠な問題となった。資本主義社会特有の社会経済的分化と共に複雑多岐化する行政問題は従来の立法的統制を超えたより積極的な行政的調整、いいかえるとより高度に技術化された執行を必要とする。今日の行政は旧来の行政技術を以てしては解決し得ないか、ないしはそれをして時代おくれのものたらしめ、かつての「樞の木の下のデモクラシー」を昔日の夢と化したからである。こうして今日の複雑多岐な行政問題を解決できる専門的知識と技能を備えた専門家行政を必須とし、それと併せて行政機構内部における執行部門の強化が地方分権再編成の一環として要望されるに至った。この現象は現代職能国家の出現に伴う執行権強化と軌を一つにするものとみることもできよう。しかも、それと同時に膨大化する行政プログラム、進行するスペシャリゼーションと並行してますます分割化され、乱立化される行政機関、増大するスタッフ、複雑な事務手続は深刻な管理問題を出現させ、組織に特有な遅滞現象を招来した。組織本来の究極目標である責任・能率・節約の三原則に抵触することになった訳である。否それにも増して、このことは一方的なレイマンコントロールの強調と同じく、教育行政を以て「教育の基本目標——教授——をより効果的に実現するための奉仕活動とする」⁽²⁾アメリカに固有の行政管理理念にも背反する。かかる事情に当面して、行政機能に必要な機関数、各種機関の配置、責任と権限の配賦、各種機関の相互関係、行政組織を規制する外部機関との関連等を再考察し、責任・能率・節約を目的とする行政機構の再編成が強調されるに至った。それではかかる行政機構の再編成の方向とその本質は何か。それが本稿の課題であるが、ここで要約的に結論を拾うと、教育委員会の民意代表性を徹底化する一方、委員会の機能を政策の審議・決定部門に限定して執行権の分離をはかり、その一切をあげて教育長の権限と責任に帰属せしめ、そのことによって行政の統一と専門性を確保することにあるといえよう。このことは現代行政に内在する必然的な傾向であり、行政目的を達成するための不可避的な現象とみることが出来る。しかし乍

ら、こうした執行部門の強化、サイゼンのいう教育長の行政首長（chief executive）⁽³⁾への脱皮を単なる行政能率の観点からのみ支持し、推進することは民衆統制の理念と対立し、やがて民主主義自体そのものも壊滅することにもなりかねない。けだしバゾーも指適するごとく「民衆の政府依存度が著しく高くなった現在において最も必要なものは民衆の側における政治的関心の再生、すなわち自らの問題は自ら処理する草の根主義ともいうべき政治的信条のルネッサンス」⁽⁴⁾であるから。しかも民衆と政府との緊張関係が表面化し政治的不安定が深化しつつある政治的環境のなかで、権力の社会化と民意の権威化はこの緊張緩和に絶対不可欠である。ことに教育行政を政府の第四部門として民衆統制の徹底化を期したこの国の行政制度にとって民衆統制の弱体化は正に致命的である。従って私企業に適用される経営合理化の原則、いわゆる「能率の論理」をそのまま無批判的に再編成に持込むことは許容されない。しかしそれが公企業体であるにもせよ、ともかく組織である限り目的合理化の要求を最大限に充足することは組織本来の存在理由を高めることに外ならない。ここにおいて民衆統制と行政能率との二原則を併せ実現する行政機構の再編成が地方分権再編成の一環として要請されることとなった。以下ではこの再編成運動の展開を州・都市のそれについて考察することとし、まず州のばあいから触れて行くことにしよう。

州教育行政機構は著しく多様を極め、48州のそれを一括して取上げることとは不可能に近い。ましてや目下進行中の再編成運動を一口にいい切るにはかなりの困難を伴う。しかし多少の危険を冒してあえて概括すると、夫夫独自に展開して来た教育委員会と教育長との関係の調整、換言すると、委員会の機能を政策の審議決定に限定して行政に関する一切の権限を教育長の責任とし、制度面においては従来の多元的・二元的な行政組織を整理統合して教育長を頂点とする統合的組織に改変し、前者における民意代表性、後者における専門性を確保するところに再編成の方向があると思われる。

教育行政機構の再編成運動は20世紀初頭以降、詳しくいうと在来の立法

的統制が、意図する教育の改善とは逆にその障害になりかねない事情が判明し、それに代って行政的統制が顕著となった時期に始まる。周知の如く、州の憲法が明示的に授権しない限り地方学区は何等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。地方学区は州の創造物といわれる所以である。州立法部はこの最高権限を駆使して加速度的に増大する教育需要に対処すべく教育の細目に及ぶ種々の法律を制定し、地方学区にその遵守を迫った⁽⁵⁾。しかし立法的統制は、その性質上融通性と弾力性に欠けるが、急速度に変転する教育需要に当面して本来の欠陥を露呈するに至った。その上専門的知識の浅い立法部による詳細な立法的統制は地方の創意性と自主性を喪失せしめ、教育の地方的条件への適応性を阻害する事態をも惹起した。このことは伝統的な地方分権制度にとっては正に致命的である。従って、立法的統制は教育制度の基本的枠組、並びに制度運営に不可欠な基本政策と基本原理とに限定し、その他に関する権限は主として執行団体である州教育委員会に帰属せしめることとなった。この権限委任によって教育委員会が諮問機関の存在から準立法的性格のものへと転化することが可能となったが、授権の在り方は多種多様でかつ試行錯誤的であった⁽⁶⁾。しかも州立法部は既存の教育委員会とは別個に独立した委員会を設立し、新しく増大する行政事務を処理せしめたのである。1920年のスミス・ヒューズ法はその典例である。かくして多種多様の委員会の設立をみることとなった。例えば、1837年、ホレインスマンの努力により一元的行政機構——教育委員会とその任命による教育長から構成される——をとったマサチューセッツ州においても教育委員会とは別箇に独立した9委員会を数える現状である⁽⁷⁾。再編成が進行中の1954年現在においても全国で361の委員会を数える実情にある。もちろん、このように多数の委員会が存立することについては次の積極的理由がある。すなわち、(1)、教育のなかにはそれに大きな関心を持ち、その充実的な発展に尽力する委員会によって統制されねばならない教育部門がある。(2)、教育計画は極めて複雑多彩であって単一の委員会で適切に処理できるとは考えられない。(3)、職業教育と一般教育、

高等教育と初等教育とをどう調整するかの問題はそれ程シリアスなものではないし、自発的協力によって解決できる程度のものである。といった理由があげられる⁽⁹⁾。しかし乍ら、それぞれの委員会が一国一城の主として独自に行政したことからセクショナリズムの弊害が顕著となり権限の重複、行政の競合からくる権限争いが表面化したことは争えない事実である。しかも各委員会の権限が対等であることが実質的な調整を困難とし、かつこれを調整する総務的な執行機関も存在しなかった。共通の広場として在るものは予算の分捕り合戦であったといわれる⁽⁸⁾。このことと各種委員会の並存は州教育計画における一貫性と統一性の欠除を招来し、統務的な執行機関として公教育の全行政活動を調整し、対立と闘争に代る協力体制を保證する統合的委員会の存在を必須不可欠とするに至った。それと同時にこの委員会に教育目的に合致しその上全教育活動とも調整のとれた諸政策を決定せしめ、漸く接触の度を増した連邦教育局と交渉する唯一の機関とする必要性の認識も高まって来たのである。

なお、この委員会制と関係する再編成問題として委員会構成のそれがあった。成立当初の委員会は行政的機能を担当したことと関連して職権を基礎とした委員による構成を特徴としていた。その第一の構成型態は州の公選職員によるもので、主として財務長、州務長官を以て構成されたが、教育以外の目的に即して公選された意味合いから一般の信頼もなく、行政権限もかなり限定されていた。そして、教育長が同一政党出身であるばあい、委員会の覚え目出度い人 (persona grata) として政策の形成と執行をあげて一任し、逆のばあいには彼との政治的取引に憂き身をやつしたといわれる⁽⁹⁾。第二の型態は教育者中心の構成のそれで、主として州教育長、市教育長代表、州立大学学長、師範学校長から構成されていた。この理論的根拠は教育問題はすぐれて専門的・技術的性格をもち、専門家によってはじめてよく処理されるとするところにある。この点州公選職員のばあいに比べて一步前進しているとみることができる。しかしこの理論的根拠には次の誤謬があった。委員会の目的は行政職員を選定、予算審査、教育計画の裁

可等のジェネラルな政策の形成にあって行政の細部に没頭すべきでないということと、職権に基づく教育リーダーは自己本来の行政に多忙で州教育問題に充分な力を注ぐ余裕がないこと。以上の二つである。インディアナ州の教育政策審議会はこの間の事情を次のように述べている。⁽¹⁰⁾

「現在の州教育委員会には州でも最高級の教育指導者が含まれている。それにも拘らず、委員会はすぐれた執行団体とはいえないし、そうなることも不可能である。自己の所属する機関、そこでの役職が、公教育への大胆かつ公正無私な貢献を妨げている。またそうすることができる状態にもおかれていない。もし公教育問題で政治家と対立しようものなら、彼等が所属する機関は必ずや被害を受けるに相違ないからである。さらにプロフェッショナルな委員は委員会の権威の問題にも当面している。委員会の決定で彼等の個人的利害に関係しないものは殆どない。この個人的利害が委員会の決定に影響し、その結果さしたる進歩、改善もみられない。行政の遂行に際してもその吏僚はプロフェッショナルな委員と衝突し、委員会の意図をくじくようなこともよく起っていると。」

さて以上から多数の独立した委員会の存在と委員構成の問題が行政機構再編成問題の大きな焦点となった事情が判明したが、さらに再編成問題を一尽複雑化し、かつその大きな一つの焦点となったのが教育長制度である。教育長制度は1812年ニューヨーク州に設立されたのを嚆矢として、その後教育基本金の管理と配分、情報の収集と報告書作成等の事務処理の必要性から1830年—50年にかけて各州で相次いで採択され、20州を数えるに至った。⁽¹¹⁾教育長としてのホレイスマンが残した業績がこの傾向を拍車づけたことはいふ迄もない。しかし当時州の教育関与は第三者的で奨励的な財政関与に止まっていた事情を反映して、その機能は事務的で勧告的なものにすぎず、マンの業績を生んだマサチューセッツ州において教育長の機能は教育調査の実施と報告、タウン、市、州立法部への勧告程度を出なかつたのである。ゴールドハンマーの指摘するごとく殖民地時代執行長官である総督との生々しい闘争の体験から帰結された執行権に対する嫌悪が教育長制

度⁽¹²⁾に投影されていたとみることもできよう。ところが資本主義の高度化に伴う、教育機会均等化、教科改善、教育施設の充実等への諸要求は州政府をして従来の無関心的でパーミッシブな教育関与から積極的参与への転換を促すこととなった。しかもこの教育関与は地方の創意をもりあげ、行政能率を高めることを目的とした州・地方間のフェデラリズムを基礎とするリーダーシップでなければならなかった。ところでこのリーダーシップは、サーストンの表現を借りると、「教育改善への総力を結集し、調整することであり、あらゆる努力に共通の方向を与えるものでなければならない。それは教育の本質と将来の動きを分析し、その成果を民衆に伝達することである。またリーダーシップとは改善された方法を発見し公布することによって地方の創意をかきたてそれを実施させること⁽¹³⁾」でもある。別言すると、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技術とを備えた州と責任ある地方との相互信頼と相互理解を中枢とする協力体制を確立することである。この相互理解と相互信頼の感情は単なる法律や政府機構のよくしうるところでなく、州教育局が最善の児童教育を目指して果す忍耐強く、友人的で協力的な指導的役割に対する民衆の信頼に根差すものである。かかる行政機能の拡大と複雑性は州立法部はもちろんのこと素人の集団である委員会に自己の限界を自覚せしめ、専門行政家である教育長・行政職員の援助と協力並びに執行部門の強化を必須不可欠とする。そして行政機能が高度化し、繁雑化すればするだけ専門家行政への要望は益々大きくなる。ところが20世紀初頭の教育長の地位と権限は設立当初の法律に規制され、旧態依然たるものがあつた。教育長の直接選挙制がその一つに数えられる。いう迄もなくこの直接選挙制には、(1)、当初教育長に課せられた行政事務が必ずしも専門的知識を必要としなかつたこと。(2)、当時州行政職員の任命は公選制を一般原則としていたこと。(3)、民衆の側における直接選挙制に対する執着。(4)、教育行政専門家の欠如。が与つて力があつた。また、今日においても、(1)民衆は州教育制度の首長たるべき望ましい教育長を選定する権利がある。(2)直接選挙は任命制に比較して他の州行

政職員に与えられるよりも高いプレスティージを教育長に付与する。(3) 民衆による直接選挙はその成果が上々なのが一般で、優れた人物の立候補を促し、またその地位に最もふさわしい人物が選ばれている。委員会任命による教育長が最適の人士だという保証はどこにもない。(4)教育長が直接民衆に責任を負う場合、教育の最大利益を擁護し、必要に応じては教育委員会・州知事に反対することもできる。⁽¹⁴⁾という積極的主張がある。しかしこの制度は教育行政と政党との政治的紐帯を強め、政治の教育への介入を許すこととなり、教育長の地位は引退する政党人への最後の花道として提供され、地位のトライ回しが行われたといわれる。⁽¹⁵⁾クレイトンの表現を借りると「大多数の州では、この教育長の地位を政党政府の栄枯盛衰に直接間接に影響される政治的地位と考える誤りを犯している。指名会議でこの地位は最後に回されるのが通常で指名に不満な政治屋や派閥をなだめ、あるいは州で等閑視された地方に眼をかける目的からこの地位が提供されたのである」⁽¹⁶⁾。州内居住を資格条件とし、政治的権謀術数にプレミアムを付けるこうした直接選挙制は、教育に無関係の諸条件を重視するもので、必然的に低報酬と安価なサービス、低級な理想を結果するだけに終る。このことは教育行政という名に値する仕事のない牧歌的雰囲気農業中心の社会においてならまだしも行政専門家が確保されねばならない現代においてはその根柢を失わざるをえない。しかも民意を共に代表する委員会と教育長とが、いずれも政策の審議形成と執行を兼ねたことから権限の重複と対立が生れ、さきに指摘した委員会制度と併せて州教育行政機構の分立制を特徴づけ、行政能率と経済を著しく低下せしめる事態を招来した。例えばインディアナ州政策審議会はこの間の事情を次のように述べている。すなわち「この州では、漸次的ではあるが二つの教育行政機関が成立して来た。大きな権限をもつが自己の行政職員がいない教育委員会とそれと同様大きな権限をもつが職権に基づくメンバーである以外委員会とは何の関係もない教育長との二つである。この相互に独立した二教育行政機関が協力的に活動するには、委員会は新しく任についた教育長の計画に歩調を合わせ、教育

長は自分が何の関与もしていない委員会の政策と計画に自己の政策を適応しなければなら⁽¹⁷⁾ない」と。

さて以上の諸事情を背景として本世紀初頭から30年代にかけて再編成問題が俎上に上り、20州で着手されることとなった。もちろん、それぞれの歴史的・客観的事情を反映して再編成運動が多彩な方向を辿ったことはいう迄もない。教育委員会設置を勧告するイリノイ州、委員会制を廃止したウイスコンシン州、或はフェデラルプランをとり、教育行政を州政府機構の一部局に組み入れたオクラホマ州、ペンシルバーニヤ州などはその著しい例である。例えば委員会設置を勧告したイリノイ州では、1908年2万8千の教員に対して4万5千の行政職員を擁し、年間3,200万ドルを支出するにも拘らず、権限の重複、行政の競合による権限争い、権限と義務の回避等からくる行政能率の低下と不経済性は避けることができなかった。⁽¹⁸⁾かかる事態に直面して教育審議会は1909年、民意を代表する教育委員会を設置し、これを要として分配された機能を結集し組織することを次の理由から勧告した。すなわち、「教育委員会は、経済性を導入すると同時に新たに生起してくる条件と必要性に即応することによって行政組織の効率を高め、公正かつ高邁な市民を最大限に活用して、無思慮で有害な立法措置を阻み、教育長の職務遂行を円滑にする⁽¹⁹⁾」というのである。そして委員会設置を権限の集中、新たな政治団体設立と同一視する見解に対しては、権限の集中と機能の組織とは全く別次元のものであり、委員会の政治団体化は、その選任方式——主として知事の任命制——によって充分防止できると反論して委員会設立を積極的に企図したのである。1902年、教育委員会制を廃止したウイスコンシン州のぼあいはカーリーによると次の事由によるものであった。「委員各自がいかに卓越した市民であったにせよ、委員会の行動は平々凡々たるものにすぎない。意見の一致とは英智の所産ではなく、むしろ、意見の調整と妥協によるものである。別言すると進歩的な要素を排除することに外ならない。しかも民主主義に通有の非能率という欠陥は教育委員会制にも妥当する。……いい加減のやり方 (so-so fashion)

でやりくりするため、必然的に非能率と安上りが目的となり……教育の目的である子女のことが忘却されて仕舞う⁽²⁰⁾」。こうして委員会制よりも10倍もの効率があるとカーリーをしていわしめた教育長への執行権集中、いいかえると教育長をピラミッドの頂点とする一元的行政機構が再編成されたのである。

その際教育委員会廃止に伴う民衆の教育行政参与の機会喪失に対しては教育長の直接選挙制で以て応え、直接選挙制により損われる教育長の専門性の確保については次の措置を構じた。すなわち州で最高級の教員資格をもつ1000名のリストを作成して立候補者資格をこの範囲に限り、政治の介入を避ける意味から判事選挙と同期日に選挙を行ったのである。こうして、教育行政に不可欠な民衆統制と専門家行政とが教育長制度において具現されたのである。

ペンシルバーニヤ州、オクラホマ州に代表されるフェデラルプランによる教育行政の州政府機構への吸収は、それが州政府機構再編成の一環として行われた点に特徴がある。いう迄もなく、この再編成運動はこれ迄行政的に無力化されて来た知事を行政首長に脱皮せしめることによってその地位と権限を強化し、さらに多数の乱立する行政機関を整理統合して制度面からその地位を補強するところに主な狙いがあった。従って準立法機関としての教育委員会制度が廃止されることとなり、教育行政は農林・財務行政等と同格の一省として州政府機構に組込まれ、教育は知事の責任と権限下におかれることとなった。例えばペンシルヴァーニヤ州では、従来の立法機関としての教育委員会に代って計画・諮問機関としての教育評議委員会——教育長と知事任命の9委員から成る——がおかれ、州教育機関の審査、職業教育の奨励と促進、教員養成機関による免許証と学位の指定、州教育基金の配分、立法部への勧告についての機能を担当した。一方教育長は知事によって4年期の任命を受け州教育省の首長となり、内閣の一員を構成しその機能として初等中等教育行政、教育基金の配付、教育法並びに教育評議会の政策実施、図書館行政を担当することとなった。こうした教育行政制

度の再編成の力点は州知事への権限集中を通して行政能率を高め、この行政能率の名において政府の第四部門として州政府機構から独立して来た教育行政機構の併合を行い、教育長及び教育委員会の何れをも知事が任命するところに特徴がある。しかし、「高度の集権化」(high centralization)⁽²²⁾とモールマンが呼称するごとく、知事への権限集中は政治的教育行政介入を随伴し、教育長の任命については専門的資格と同じ比重で政党関係が考慮されたといわれる。従って知事の交代は教育長の交代を伴い、この交代が連鎖反应的に州教育局の部課長の交代を齎したといわれ、それ自体が再編成を必要とするとの批判を受けたのである。これについては後述する。

さて以上のごとく州教育行政機構再編成は文字通り多彩な方向を辿ったが、当時の提案にみられる最も一般的なそれは1837年マサチューセッツ州で採択され、1904年ニューヨーク州・メリーランド州等でとられたサーストンのいう準株式会社企業組織類型(quasi corporative type)⁽²³⁾で、その一般的特徴は次のように記述することが出来る。(1)民衆を代表する教育委員会が設けられる。この委員会は政策審議的機能をもつ団体として条例を審査し政策を決定すると共に教育長を選任し、その行政の執行を監督する。教育委員会の機能はこのようなものに限定されるから、委員の数は必要以上に大きくなくてすむ。一般に7名乃至12名が適当とされる。但し民衆の意見をより広く反映させるため委員はレイマンでなくてはならない。教育委員会は州の全教育計画に関する唯一最高の機関であることが望ましい。しかしそうでなくとも州教育計画に一貫性と計画性を与える意味においてかなりの権限をもつ必要がある。教育長は委員によって選任され、任期は定限的とすべきである。委員会に必要な教育長は専門的行政職員であることから、教育長はその州民であることを必要としない。教育長は委員会の行政職員であって委員会の決定した政策を委託せられた限りにおいて州教育行政の責任者として執行する。しかしながら教育長は委員会の雇傭人として一切の政策の審議形成機能から排除されている訳でもない。すくなくとも行政の専門的側面に関する彼の専門的知識は委員会の無視できないところであ

って、必要と認める勧告を提出することが許され、委員会の頭脳として行動することが期待されている。行政に当って、彼は州教育長として一切の行政事務を指揮・調整し、すべての行政職員を指名しあるいは任命する。この際、行政首長としての彼にバイタルなリーダーシップが要請されることとはいう迄もない。なお教育長とその職員から成る州教育局は次の6機能を担当する。(1)、教育法規の解釈とその執行、(2)、教育への総力を結集し、方向づけ、鼓舞する指導性の発揮と教育問題の科学的究明、(3)、適切な立法措置による州教育計画の展開、(4)、教育問題に関する一般的関心の喚起と民衆啓蒙、(5)、統計的資料の蒐集・解釈・公布と調査の実施、(6)、諸種の教育機関との協力体制の確立、とである。⁽²⁴⁾

この一般的特徴は1922年のNEA教育行政委員会ならびにハリスの報告によったが、他に経済と教育効率の観点から州教育行政機構の再編成を準企業組織類型に求め、その基本原理を打出したものにカバレーがある。かなり詳細に亘るが、当時の再編成の方向を示すものとして引用しておく。⁽²⁶⁾

I、州教育委員会に関する基本原理、

(1)、州教育委員会は州民を代表すべきである。その意味において委員は専門家であるよりもレイマンの方が望ましい。教育業務は行政専門家が処理し、専門職員の監督と統制は教育委員会の権限とすべきである。

(2)、委員会は必要以上に大きくてもよくないし小さくてもいけない。必要以上に多数の委員だとスムーズな運営が保証されないが、少数のばあいワンマン的独裁となった例が必ずしも多くないという過去の経験から推して7人が最適と思われる。

(3)、委員の任期は選定方法の如何を問わず、長期間であることが望ましいし、例年一名の委員が交替するよう措置すべきである。

(4)、委員の任命制がとられる際、任命権は知事の権限とすべきである。唯その際知事が就任当初、委員会の性格を一変することがないような対策をとっておく必要がある。知事はその任命について議会の承認をうることを必要とする場合もあるが、それに反対する理由はないものの、必ずしも必要でない。むしろ委員選任の全責任を知事自身にとらせることの方が望ましい。

(5)、任命は民衆の利益に奉仕するにふさわしい能力があるか否かに即して行わ

れ、居住地、政党加入、宗教、民族、性、職業とは無関係に行われるべきである。この際大学評議委員会と同様の重要性と高い荣誉が教育委員会に与えられ、同格の人士がその地位に惹かれることが絶対的に望ましい。

(6)、委員が民衆の直接投票で選ばれる場合においても委員数、任期、選挙、欠員に関しては任命制と同一の原理に基づかねばならない。

(7)、解職権は知事の権限とすべきである。免職は非行、違法、適格性の欠除を事由としてのみ行われるべきである……他の事由による免職は容認されない。…

(8)、委員会には職権に基づく委員を加えてはならない。教育委員会制度にとって職権に基づく委員は有害無益である。知事も委員となるべきでない。……

(9)、教育長も職権に基づく委員であってはならない。むしろ委員会の秘書であって有能である場合、行政職員・州教育局長とすべきである。政策を執行する者は政策を決定する委員であってならないとするのが行政の基本原理であるからである。

II、州教育委員会の機能決定に関する基本原理。

(1)、州教育委員会の最大の機能は行政首長の任命であり、選任に当って全国を範囲に財政の許す枠内で最適任者を求めなければならない。……そのため教育長の給料を定めておく必要がある。任命期間は定限的で、免職は委員の三分の二以上の賛同を必要とする。

(2)、行政首長である教育長の推薦に基づいて行政補佐官 (deputy assistant)、必要に応じてその他の専門職員を任命する。その際、財源に応じた最適任者を選定しなければならない。

(3)教育委員会は憲法に抵触しない限りにおいて自己の自治行政機関・行政職員に関する条例制定権をもち、必要によって権能を行政職員に振当てることができるし、またそれを変更することも可能である。

(4)、この委員会は選定方法のいかに拘りなく民衆を代表して州の教育の利益を擁護しなければならない。その第一義的機能は政策を決定し、行政活動に方向と資力を与え、調査計画を裁可し、その調査勧告に基づいて行動することである。

(5)、立法的機能と行政的機能とを明白に区別してそれぞれを委員会と行政職員との間に分属せしめておくことは重要である。立法することが委員会の権能であり、決定された政策の執行は行政専門家の権能である。新政策や新手法にかかわる一切について行政職員は委員会に指導を求めるが、その後の執行は行政職員に一任しなければならない。

(6)、教育局運営の必要経費に関する予算認可、会計検査の実施、州立法部への予算申請は委員会の機能の一つである。裁可された予算の配分は委員会と教育長によって行われることが望ましい。

(7)、教育基本金の管理と投資に関する決定は委員会の権能である。

(8)、州立法部は、行政職員・教育専門家の増員、新しい調査の実施について委員会を指導する権能をもつ。しかしその任命と調査の実施は委員会の権限でなければならぬ。

Ⅲ、委員会と行政職員・教育専門家との関係並びに委員会の一般業務に関する基本原理。

(1)、委員会は、行政職員を通して州の全教育制度に関する一般的管理ならびに監察権をもつ。福祉施設や矯正施設も当然その範囲に入る。また委員会は州教育法の施行を監督する。

(2)、委員会は教育専門家の手を通して、州全体の教育条件や教育需要、教育法施行による成果を研究し、例年立法部へ法律の改正すべき点を勧告する義務がある。

(3)、委員会は同じく教育専門家を通じて州全教育機関の活動領域に関する分類、標準化、制限等に関する計画案を裁可し、その効率を高め、諸利害を調整し、労費を節減すべきである。

(4)、教育基本金の管理・投資は委員会の権能であって、立法部その他の委員会による介入干渉は慎まねばならない。

(5)、委員会は州教育局の試験課と協力し法規の規定に従って教員資格要件を決定する。教員免許証交付は州の機能であり、その意味において資格基準を一定化し、数種の基準を設定すべきでない。

(6)、教員養成は教育委員会の一般条例のうちに組み入れられ、委員会は必要に応じて望ましい改訂を教員資格認定条件に加え、かつそれに相応する予算配分を行う権限をもたねばならない。

(7)、教育委員会は州保健局と協力して、衛生設備、校舎建築等を規格化し、学校における健康診断、体力増進等を指導しなければならない。

(8)、委員会は州立図書館を通して、あるいはそれとの協力の下に学校図書館、移動図書館の設立を援助し、地方の図書館設置を奨励する必要がある。

(9)、教育委員会は、学校、保健、義務教育、児童労働、児童保護に関する法の施行を、それらと関係する州政府各省と協力して監督する義務がある。また児童保護に関する計画、運動を行うことも必要である。

(10)、委員会は州の職業教育・復職指導の一般的監督に当り、併せて連邦政府の機関として全国的教育計画の実施に当らなければならない。

(11)、委員会の最も重要な機能の一つは教育活動並びに州各省における事業の綿密かつ詳細な年間報告を州教育職員と協力して公刊することにあると思われる。公刊物は適切に配付できるだけ印刷される必要があるし、委員会はこれを他の公刊物と共に州教育活動をすすめる主要手段とすることが望ましい。

ここにみられるカバレーの基本原理は要するに政策の審議決定とその執行とを厳密に区別して教育委員会と教育行政職員とにそれぞれ明瞭に分属せしめ、後者の機能のために行政専門家である教育長を配してこれに一切の行政機能を一任しようとするところにある。つまり近代民主政治における民衆統制と専門家行政とを結合することにある。多少の敷衍を試みると、両親は子弟教育に強い関心を持ち、学校は家庭のスペシャライズされた一延長にすぎない。その意味において父兄の協力が無い教育行政制度に行政能率を期待しても無駄である。公教育に強い関心を持つ父兄が教育に責任をもつ自分達の代表を選挙する限りにおいてはじめて行政制度は充分的に機能發揮する。従って民衆と州とのパートナーシップを意味する教育委員会の設置は必須不可欠であり、その委員は民衆により直接選挙されることが望ましい。民衆の直接選挙制に疑義を挟むことは民衆の教育への関心を否定することに外ならない。もし子弟教育に関心を持つ父兄に教育委員を選ぶ能力がないとすると、複雑多様な利益を代表する知事の選挙は一尽困難である。いな不可能といわざるを得ない。従って民衆の教育委員選挙の能力を疑いそれを口実とする知事による任命制は論拠がない。ましてや、教育委員会・教育長の任命権を含む一切の行政権限を知事に集中し、かつ教育行政を州政府機構に吸収することは許され難いところである。

けだし、このことは子弟の将来に影響するところが大きい教育を特定政党の社会的宣伝の一機関に貶価することに外ならないからである。こうして、カバレーは再編成原理の第一原理の第一条において「州教育委員会は全州民を代表しなければならない」と強く主張し、この民衆代表制を実現すべく、委員の直接選挙制の実現を勧告したのである。しかも一方では、従来の多元的・分散的な州教育行政機構に近代的企業経営の原理を導入して、これ迄の行政機構の三大欠陥である無責任・重複・冗費を排除しようとした。すなわち、教育長を委員会の任命制に切換えて行政専門家に脱皮させ、行政責任の教育長・教育職員への分属を明確にし、そのことによって「行政の効率を高め、行政活動を調整し、諸行政権能の無駄な重複を避

けよう」⁽²⁷⁾としたのである。もちろんこの基本原理には今日からみて批判や疑問の余地が残されている。ことに教育長の地位と権限および州教育局の再編成に関するカバレーの見解は不分明であり、時代的制約をそこに読みとることができる。しかし、この提案にもられた基本原理によって当時の錯乱した州教育行政機構に再編成の方向が与えられたことは高く評価されねばならない。ストレイヤー、モールマン、サーストンを代表とする再編成案もカバレーの基本原理を論拠に出発し、その大宗においてそれと異なるところがなかったのである。

その一例として、1950年、州教育長全国会議が「わが国の教育制度」のなかで提示した州行政機構再編成⁽²³⁾のそれを挙げておこう。「初等・中等教育制度は民衆の自由のための最大の安全装置であり、かつ民衆の経済社会的福祉を最大限に保証する担保である。民主主義に則る市民教育は地域社会・州・連邦それぞれの最大責任である」と述べ、ついで教育は州の機能であることを強調とした後、次の如き州教育行政機関の適切な再編成は、その責任をより経済的より効率的に遂行せしむるとする。すなわち「(1)、各州は広く民衆を代表する7名ないし12名のレイマンを以て構成される教育委員会を設置すべきである。委員会は非政治的な観点に基づいて教育長を任命し、その任期と給料を決定しておくことが望ましい。教育長は委員会の行政職員ならびに州教育局長の地位を占める。(2)、委員会は州教育政策を決定する唯一の委員会として行動しなくてはならない。(3)、教育長とその職員から構成される教育局は教育委員会の政策と合致した教育計画の遂行に当って専門的指導の役割を發揮する機関でなくてはならない。(4)、州教育局の人事は教育長の指名に基づいて教育委員会が決定する。その際業績と適格性を規準とする任命が行われるべきである。(5)、州教育局は必要なサービスの一切を提供できるようスタッフを充実しておく必要があるし、また、諸行政活動の調整と統合を助長するよう組織されねばならない」⁽³⁰⁾とするのである。

しかもこうした再編成理論、調査勧告が単なる机上プランに止まること

なく、現実の再編成運動において具体化されているのである。キーンセツカーの⁽³¹⁾研究によると、州教育委員会は43州に設置されており、それと併せて知事の教育に対する権限も職権に基づく委員としての知事の州教育委員会からの排除、知事の委員任命権の廃止等によって大幅に縮減された。また職権に基づく委員会の廃止、職権に基づく委員数の減少、ここ15年間における委員の直接選挙制の普及、そうしたことによって教育委員会の民衆統制が強くなり打出されている。一方、州教育長制度についても、教育委員会による教育長の任命制が、知事による任命制・民衆による直接選挙制の減少と対照的に増加して、教育長の資質の向上と歩調をそろえこの面から行政専門家の確保を保障している。また委員会の一員としての教育長の資格を排除して教育長を委員会の行政職員、州教育局長とすると同時に教育委員会から分離された執行権を教育長の権能とし、それを明文化しつつあるとみられる*。しかし上記した提案を略理想的に実現した州は1954年現在わずか19州を数えるのみで、再編成運動のテンポは緩く、単一委員会制か多元的委員会制かをはじめとして教育委員選定方式、教育長選定方式等に未解決の問題を残しているのが現状である。いまここではこうした問題点の所在を指摘するのにとどめて、州政府機構に先立っていち先く再編成に着手し、州のモデルケースとなった市教育行政機構のそれを問題とすることにした

* 州教育行政機構再編成の動向を数字に示すと次のようになる。公共学校に関する教育委員会を設置する州は1890年の31に対して1954年44とふえている。取権に基づく委員会数は1890年州教育委員会中20を数えたのに対して1940年には39のうち、1954年には44中の2と減り、職権に基づく委員数も1925年の35委員会から19に減少している。1943年13州は職業教育委員に教育委員以外のメンバーを含む職業教育委員会があったのに対して1957年には7州が独立の職業教育委員会をもつにすぎず、教育委員会への権限集中を示している。教育長の選定方法は下表の通りである。

	州教育長	教議会による任命	知事による任命	選挙	教育委員会による任命
1896	2	3	9	31	3
1907	1	1	9	33	4
1930			7	33	8
1950			6	29	13
1957			4	26	18

い。

市教育行政機構は州のばあいと比較してかなり直線的な発展系列を辿っている。タウンミーティング制、委員会制、現代教育委員会制がそれである。そしてこの発展過程は、州のそれと同様、教育行政機構の市政府機構からの分離独立、行政専門家である教育長の権限と地位の強化であったとみる事が出来る。

植民地時代の教育は、道路・橋梁・教会等の行政問題と同様、恒年のタウンミーティングにおいて民衆自身によって処理され、全教育問題は口頭(viva voce)で決定されていた。従ってこの檜の木の下でのデモクラシーのもとには何等独立の執行機関は存在しなかった。リーダーの表現をかりると民衆はその必要性を想像だにしなかったのである。⁽³³⁾ 地理的条件・交通の未発達により局地的な小宇宙に生活領域が限定され、タウン構成員も少数で比較的未分化であり、かつ行政事務もかなり単純で安定していた当時において、タウンミーティング制は自然的であり論理的でもあった。しかしアメリカ民主主義の揺籃といわれるこの直接的民衆統制は、1647年マサチューセッツ州における法定化を契機にニューイングランド諸州に普及したが、教育の規模拡大・複雑化と並行して、教育政策・行政管理問題を合理的に処理し、「時間の犠牲」を避ける観点からタウンの行政委員にある種の権能が授権されることとなった。リーダーはタウンミーティングが純粋に支配した時期は、正確に言って公立学校制度が最初にマサチューセッツ州で布かれた1634年から行政委員の設置を法定した1654年に至る短期間であった⁽³⁴⁾としている。

ところでこの直接的民主行政は、共同の事務処理に当ってすべての人が原理的に同等な資格に立つことと命令権力の範囲を与うかぎり極少化することを特徴とする。従ってこれが純粋に支配した期間は短かったものの行政機能は直接選挙によって短い任期を限って委任され、すべての決定あるいは少なくとも重要で実質的な決定はタウン民衆の決議に留保されており、行政委員には単に決議の準備と執行およびタウンミーティングの指令に

よって行われるいわゆる「常務の処理」とだけが委ねられた。すなわち、校長の任命、給料決定、校舎建築等の教育事項、教育行政の殆どが文字通りタウンミーティングで決定され、行政委員には僅かな行政機能が託されたにすぎなかった。それととも最後の決定権は民衆の手に残されていた。例えば、マサチューセッツ州では1654年と1694年、教員に関する監督と教育税の賦課を行政委員の権能とすることを法定したが、その最終決定権はタウンミーティングにあることを同時に明文化している⁽³⁵⁾。このように行政委員の行政権限を制限することによって樞の木の下のデモクラシーの精神は強く保持され、民衆は教育に関する特権を注意深く擁護したのである。

しかし行政権限がいかに小さく限定されたにしても、なんらかの命令権力は行政委員に委ねざるをえない。ことにタウンの拡大、学校規模の拡大と複雑化、教師数の増加等は必然的にタウンミーティング制を不可能とし、タウンカウンスル、行政委員への行政機能の授権を促進することとなり、これらがタウンミーティングに代って代議執行するに至った。教員試験・教員資格認定の権限委任はその顕著な例である。例えばマサチューセッツ州では「教育の効率を高めること」を目的に1701—02年、グラマースクール校長の資格試験とその認定権を当時の教育団体であるタウン内の僧職階級の権限とし、さらに1711—12年にはタウン内の初等学校教員採用試験と資格認定を行政委員の権限としている⁽³⁵⁾。それと同時に、上述したと同一の事情に基づいて——ことにタウンの行政事務の増大——タウン政庁自体が教育行政事務の特殊性と複雑性に対応すべくそれに通暁した特別委員会にその権能を委ねる必要性も生じた。1637年チャールスタウン市における教員給料問題を解決する委員会設置を先鞭として、ドルチエスター市は1645年、ワード（Ward）を代表する7名の委員を任命して、校長の任用と解職、学校整備、校長への給料支払い等に関する権限を委ねている⁽³⁷⁾。ところが、タウンカウンスルの教育に関する特権擁護が強く、こうした委員会は一定目的のため一定期間設置されたにすぎず、教育行政の便宜上の目的を出るものでなかった。従って特別委員会への権限委任はブルックリン市、ポスト

ン市におけるごとく行政委員とのジョイントパワーによる権限委任であった。1789年、マサチューセッツ州が教員の資格試験と認定権を行政委員と委員会の権能とし、そのいずれがこの権限を行使するかを選択的としたのは、委員会設置の必要性を暗に法定しながらも、タウンカOUNシルの特権擁護を是認しなければならなかった時代的制約をそこにみることができる。だが教育に関する一般の認識の向上、行政委員の教育行政への不適格性——主として無学からくる——と教育以外の行政事務に専念する必要性、当時の知識階級である僧職階級の委員会参与への強い要望から市政府機構から独立した委員会設置の動きが顕在化するに至った。1767年、プロビデンス市における行政委員会の提案はその一つの実体化であった。すなわち、「教育委員 (school committee) をタウン内の各地区から毎年選出し、教員の任命と雇傭、給料の決定と支払い、苦情処理、校舎・児童問題の解決等に関する充分な権限と権威を委員会に与える必要がある⁽³⁹⁾」としたのである。タウンカOUNシルから委員会の独立を目的とするこの提案はタウンの入れるところではなかったが、その後1794年ケンブリッジ市はチャーター改訂によってタウンの学校を管轄し、教育法規の施行に当る7名の委員選挙を決定した。つまり、権力の源泉を民衆に求め、その権威が法定された委員会が設置されたのである。1822年、ボストン市も同様の措置を構っている。1826年、27年のマサチューセッツ州の立法はこうした要請の具体的反映であったとみることができる。26年のそれは、各タウンに最低5名から構成される委員会の設置を命じ、学校行政の一般的管理、教員の採用と監督、教科目の決定、州への年間報告をその義務とするものであり、さらにこれに改訂を加えた27年のそれは学校行政運営と統制を詳細に規定するものであった。その最たる強調点は、タウン内の各地区から卓越した委員を選定すること。委員会は児童に教授施設を提供し、教員を選定すること。この法律違反に罰金を課すことに置かれていた⁽⁴¹⁾。かくしてアメリカの独創といわれる教育委員会制度が成立したのである。ライポルドの言葉を借りると「この法律によって、公立学校設立以降2世紀を経てはじめて学校運営の特

殊手段が提供され委員会は法人格をもつ中核的教育行政制度となったのである。それは一時期の終末と新しい時代の出発を印するものであった。けだし、それ以降委員会は地域共同体内における州の機関として地方の関心を保存しつつ、しかも全州の関心を推進するという二重の責任をもつに至ったからである。それは比類のないかつ効果的な教育行政的便法ということができる⁽⁴²⁾」。

ところで以上のごとく、アメリカの精神といわれる教育委員会制度の確立に2世紀を要したのであるが、この2世紀の歴史は、委員会の成立が自生的であって州の立法はその爾後承認にすぎなかった事情から、委員会を州の創造物としてよりもむしろ市会の創造物だとする観念を滲透せしめ、委員会を市政府機構から独立させることを阻止する大きな障害となった。その遺制が、市長・市会による教育財政、校舎管理権の掌握であって、多元的行政機構形成の要因となり、今日における再編成問題の一焦点ともなっている⁽⁴³⁾。このことは後述するとして、ともかくタウンミーティング制に出発した教育行政制度が、行政の質量両面における変化と対応して委員会制度が成立するに至った事情をあらまし検討してきたが、委員会制度はそもそもその成立の当初から二つの困難な行政問題に当面しなければならなかった。

その一つは委員数の問題である。1830年以後各都市は相ついで委員会を設立したが、市域の拡大に伴う学区併合、あるいはワードシステムの存続によって委員数は必然的に尨大な数にのぼらざるをえなかったからである。その最大原因は、各ワードの教育需要を適切に充足するにはそれぞれが独自の代表を立てなければならないとの信念に起因する。従って市域の拡大に当たっても、このことを自明の原理として各ワードはそのまま行政単位として機能することが認められたし、学区併合が施行された際にも旧学区の委員はそのまま市教育委員に包摂された⁽⁴⁴⁾。かくて委員数は行政規模に比較して必要以上に増大することになったのである。デランドの研究によると、1901年のニューヨーク市では46人、1875年のそれは11人を数え、ミ

ルワーキー市、シンシナンテイ市は本世紀初頭においてそれぞれ30人の委員を擁したといわれる。なかでもフィラデルフィア市では19世紀末、12名の委員会から構成されるワード、並びにワード委員任命による中央委員会を併せた総委員数は実に444名を数えたともいわれる。

第二の問題は行政問題の複雑化と多彩化である。1897年のN E A 行政組織委員会の報告によると大都市では年間100万ドルの教育費を支出し、児童数は万を越すのが一般的で、この龐大な企業は最高級の英智と豊富な経験、並びに学校資産管理・教育施設についての特別知識を必要とするに至った。⁽⁴⁶⁾つまりこうした教育行政問題をどう処理するかの問題が発生したのである。この二つの問題を時に解決出来る便法としてとられたのが委員会制で、その一般的特徴は次のように記述される。(1)通常各ワードを選出母胎として委員を選定する。(2)この委員を教育目的別——時にはワード別——に小会議体に分ち、当該行政部門の政策決定と執行に関する権限をそれぞれに委ね、政策決定機関と同時に執行機関とする。(3)各委員の権限は相互に対等であることを一般原則とする。(4)各委員会は議長を設け、委員会の行政事務、会議を主宰せしめる。(5)各委員会は必要に応じて行政部局を設置してダイレクターを選び、その監督に当る。(6)各議長から成る委員会が設置され、委員会相互の連絡・調整を計ることもある。⁽⁴⁷⁾要するに、このような委員会制は龐大な委員数に随伴する運営能率の低下と累積する行政問題をエンゲルハートも認める通り分業の原理に基づいて能率的に処理することにある。⁽⁴⁸⁾その意味において1910年市教育行政機構でこの制度をなんらかの形で採択するものは90%の多きに達していた。その委員会数についても1885年のシカゴ市は79委員会を数え、1890年のバルチモア市は26、シンシナンテイ市50、1962年のニューヨーク市は16、そして多少とも再編成が進展した1917年においても平均10.5を数えたのである。⁽⁴⁹⁾しかし1945年現在この制度を採用する市は50%へと減少し、この制度に内在する欠陥が克服し難いものであることを物語っている。

その第一は政策審議形成機能と執行機能を委員会制が兼ねたことにある。

「委員会制はエキスパートによって担当されねばならない機能に干渉を加える以外のなにものでもない」とカバレーはいい、更に言葉を継いで「委員会制は自己本来の機能とするなんの理由もないにも拘らず、従来そうして来たからという単純な動機から執行を拡張するにすぎない」と批判⁽⁵³⁾している。つまりレイマンである委員会本来の機能ではなくむしろ行政専門家のそれであるべきものを、単にその存続を図ることを目的として担当しているのである。

第二は委員会制における権限の配分が不分明で権限の重複が生れたことである。各種委員会の設置には別にとりたてていべき組織原理がある訳でなく、尨大な委員をどう割振りするかの便宜によるものであった。しかも行政事務の複雑化に応じて教育行政分野で他とかかわりのない教育問題は極めて減少した。そうしたことから必然的に権限の重複が派生し、行政の競合が生れたが、各委員会の権限が対等であるためその実質的な調整も不可能であった。このことと関連する第三の欠陥は政策における一貫性と体系性が失われたことである。対等な地位にたつ各委員会は恰も主権国の如き観を呈し、それぞれが自己の権限領域に専念してその特権擁護に努めた。従って委員会相互は外交的儀礼で以て折衝し、他への不干渉主義を堅持し、九年間委員会の決定で他から否決された例は一件もなかったといわれる程である。こうして教育行政は相互に調整関係のない小委員会によって統制され、この結果政策の統一性が失われたのである。またそれを統一すべき役割をもつ委員会の存在自体も、委員が小委員会の行政に没頭しなければならなかったことと各委員会の権限が対等であることから本来の調整的機能を充足することが不可能であった。こうしたことから、民衆をより代表すべしとする民主的要請に立脚して多数の委員を擁した委員会は、その現実において政策が少数の委員によって決定されるという非民主的な結果を齎らし、本来の要請と矛盾することとなったのである。要約すると、小会議体的に組織された行政は摩擦や遅滞をもたらし、衝突する諸利益や諸見解の妥協を伴い、従ってより不精確に、また独立的であることか

ら不統一的に緩慢に行われることに特徴がある。このため、行政の当面する業務が拡大・深化するときその限界に到達しその根拠を失わざるをえない。そして片手間に業務を処理する名誉職的兼職の行政活動に比べて訓練と経験とが業務処理の上で技術的優越性を誇示し、技術と専門性に基づく永続的な行政組織が要請されるに至ったのである。

かくして委員制に伴う弊害を克服する制度として漸く市政府機構において採択され始めた支配人制 (council-manager plan) と同一の委員会—教育長制度が登場することになる。以下ライポルドの言葉をかりてこれを現代教育委員会制と呼ぶことにする。この現代教育委員会制への方向は先にも指摘した通り、委員会を少数のレイマンから構成し、その機能を政策形成部門に限定すること。従来の委員会制を廃止して、一切の行政的機能を教育長に帰属すること。教育長を首長とする行政組織を編成すること。であったということが出来る。もっともこの再編成の方向は迂余曲折を経た長い道程であったことはいう迄もない。その意味から1895年いち早くこの方向を示唆し提案したNEA教育行政委員会の市教育行政制度改革案から検討することにしよう。

委員会報告によると今日の市教育行政制度は数千万ドルの年間支出と万を超す児童を抱える龐大な企業で、最高度の英智、豊かな経験と特別知識を必要とする。従って「政策遂行が科学的で専門的でない限り、それは無意義である。いなそれ以上に有害である⁽⁵⁾」。しかも「こうした専門性の必要と同時に行政はあく迄代議的でなければならない。けだし両親は子弟教育に関心をよせ、それを促進する義務があるし、政府は、環境の健全性、合理的な科学的教授法等に関する市民の要請に答える必要があるからである」。ところが、現実においてはそうした要請が無視され、否定され、また教育改善に努める市民の努力も徒勞に帰している。その原因は何か。「都市の急速な成長、教育に必要な知識の増大、行政の場における特殊利益関心の対立、計画性の欠除、権限の混乱、責任帰属の不分明性がその原因である。広大で複雑な教育行政問題に当面する市政府機構はもはや委員会制

を以て充分だとする段階を通り超して仕舞い……教育行政組織が再編成されなければならない⁽⁵⁴⁾。蓋し「こうした巨大な企業を十分に処理し、⁽⁵⁴⁾ 尨大な数の市民生活にかかわる政策決定と行政を首尾よく執行し、かつその諸権利を擁護した民主政府には必ずその組織に立法、司法、行政の三権分立⁽⁵⁵⁾があったからである」と委員会はいふ。従つてこうした過去の経験と現下の状況に照して、今日当面する問題の実質的解決は次の条件が充足されない限り覚束かない。すなわち都市の教育問題はそれを含む州のその一部であるという認識の一般化と徹底化、立法的機能と行政的機能の区別、利己自的追求者からの立法部門の解放、行政行為に関する責任の個人帰属とそれによる地域社会への知性提供、市民に属する権利の無視と侵犯に対する訴迫と賠償要求手段の供与、ビジネス部門のビジネス専門家委任と教育部門の教育専門家委任、専門性と科学性向上に決定的な奨励と保護とを教授に加える必要性、とである。そしてこの具体策として次の6項を提供した⁽⁵⁵⁾のである。

- (1)、教育事象は党派争いや市行政企業と混同されてはならない。
- (2)、立法的機能と行政的義務とは截然と区別されねばならない。
- (3)、立法的機能は法規に明文化され、全市を代表する小数の委員会によって行使されることが絶対不可欠である。委員会は法規に抵触しない限りにおいて政策を決定し、課税し、経費を統制する。しかし予算割当ては行うべきでない。委員会の決議は記録に止めておく必要がある。委員の選定は選挙よりも任命の方が望ましい。
- (4)、行政組織は相互に独立的な二大部局に大別する。すなわち、ビジネスを管理するそれと教授を監督するそれとの二つである。そしてそれぞれは健全な行政に必要な権限と全責任を負う首長によって全面的に管理されなくてはならない。
- (5)、ビジネス部門の首長は教育資産の管理と維持・資材の供与等に権限をもつ。一口にいうと法律にもられ、委員会が委任したビジネス部門の一切を担当しなければならない。ビジネス首長は委員会による任命制もいい

が、それよりも委員選定と同一の方法による方が好ましい。そして委員会
の決定に対する拒否権を与えることが必要である。

(6)、教授部局の首長は委員会により長期間任命されることが望ましい。
もし委員会が二部門から構成される場合、ビジネス首長によって指名
され、教育委員会によって任命される必要がある。任命後首長は独自に行
動すべきである。首長は補助代理人、教員を任命してその計画に応じて権
限を彼等に配分することも廃止することも出来る。首長はまた教育への熱
意と専門性をたかめ、教授を科学的とする責任を果さなければならない。
かつ教育局を組織してその計画を実現する義務がある。

以上がNEA小委員会の行政組織に関する提案である。一条条について
は教育は州の機能であって教育機関は州の創造物である。しかも教育計画
の樹立とその完全実施は他の政府機構からの独立をまって始めて可能とな
る。けだし責任の遂行は権限を伴ったばあいにおいてのみ実現されうる。
もし教育委員会が一つ一つの政策実施に当って自己以外の権威に従わねば
ならないとすると政策の結果について責任を負うことは出来ないからであ
る。また予算は教育計画を数字にして表現したものである。従って予算審
査権を他に与えることは教育計画の独自性を喪失することになる。⁽⁵⁷⁾そうし
た観点に立ち教育行政制度の市政府機構からの独立を意図する第一条は高
く評価されねばならない。なかんずく市政府機構再編成の進展につれて、
経済と行政能率の確保を目的として教育行政制度の市政府機構吸収が強く
叫ばれるに至った状況下においてこの第一条は一層の意味をもつものとし
て注目されてよい。⁽⁵⁸⁾第二条における政策形成的機能と執行的機能との区別
と民衆を代表する少数の委員会構成とは在来の委員会制に伴う欠陥を克服
する現代教育委員会制への序奏であった。教育行政任務の質量両面にわた
る拡大・深化の随伴現象として、名望家的兼職行政がその存在理由を喪失し
訓練と経験に基づく恒久的な行政組織が要請されるに至ったことは既述し
たところである。その意味において立法権と執行権の区別を目的とする第
二条ならびに後者の権能を行政専門家に委ね、執行部門の強化を制度面か

ら保証する行政組織の再編成を意図する第三条、第四条はこうした歴史的
要請に根差すものであった。ここに新しい行政組織の出発点といわれる理
由がある。

ところが、そうした漸新性にもかかわらず、この提案には二つの蔽い
難い欠陥があった。対立制をとる委員会構成と二元的行政組織がそれであ
る。シーバーが指摘した通り、ビジネス首長が委員会決定に対する拒否権
ならびに教育長指命権をもつことは教育行政に政治の介入を許し、全体と
しての委員会決定、一体としての委員会行為を妨げる結果になりかねない。⁽⁵⁹⁾
またこの制度を採択したクリーブランド市計画が、「民衆の手から教育
を奪い、余りに多くの権限を単一人に集中するもので、アメリカ共和制
の精神よりもむしろヨーロッパのそれにふさわしいと」の批判を浴びた如
く余りに多くの権限をビジネス首長に集中する嫌いがある。同じく委員会
が提案するビジネス局、教育局との二分制をとる行政組織は一面において
行政目的のため専門的技能と技術とに立脚する恒続的な行政組織を必要と
する時代的要請に応ずるものであった。しかしここでの行政目的はこの国
特有の教育行政管理概念に従うと、教授に奉仕することにある。この教授
部門を担当する教育長制度が、教育委員、校長、教員等の自己の権限喪失
に対する嫌悪感、新しい行政職設置に伴う皮相的な経済的冗費感からくる
抵抗を排除しつつ、教員→校長→視学→教育長への発展系列を経てその専
門性を昂め、権限強化をはかって来たのもそうした意味合いからであつた。
しかるに、この委員会提案は、教育長中心の行政組織というよりもビジ
ネス首長中心のそれで、その責任下に入る校舎、施設、備品購入等が経済
的観点からのみ処理されて教育的観点が無視されることになり、教育改善
を阻む一斑の原因ともなりかねない。かつビジネス部門が事務的サービス
に限定されていたかつてならともかく教授問題でビジネス部門と関連する
問題が少くない今日において責任の帰属が不分明となり、機能の重複も生
れ、この点委員会制の欠陥を充分克服したものとはいひ難い。さらに、一
般にビジネス首長は当該地域社会出身者が多く、この点外来者が多い教育

長に比べて委員会とも馴染も多く、その結果モールマンがいう如くビジネス首長は教育長に対して社会経済的優位に立ち、その決定は教育長のそれには有形無形に強く影響して教授部門を従属的立場におく。ましてやビジネス首長が教育長指名権を有するばあいこのことは一層顕著とならざるをえない。そうした欠点を委員会提案は内包しており、これを克服するには教授目的を中心として教育長の下にすべての職員を階層的に従属させる単一支配的な行政組織の出現を俟たなければならなかったのである。いまこの間の事情を具体的に検討することにしてまづボストン市のそれについてみることにしよう。

1906年のボストン市における教育行政改革はまさに革命的であったといわれる。42名の委員から6名のそれに切換えられた新教育委員会は、従来の非公開を原則とする秘密行政的な行政委員会制度を廃止して、行政職員の地位と権能を著しく強化することとなった。財務局が再編成され、財務長に支出費目分類の権能と新教育委員会の財務顧問としての地位が保証されることとなったし、会計管理職、購入職員職、校舎管理職も新たに設けられ、経済効率が著しく高まることにもなった。これ迄旧教育委員会の小委員会が担当した校舎使用許可、委員会法規の公平かつ一律的な施行を担当する秘書職も新たに設置されることとなり、こうした職員の任命、昇給、解職はすべて公務員規則に立脚し、旧来のコネは一掃されるに至った。教授部門においても教育長の任期は2年から6年に延長されたし、かつての視学官は教育長補佐と改名され、「ボストン公立学校の教授部門一切の行政は教育長並びに教育長補佐によって執行されるに至った⁽³⁾」といわれる。校長の権限も拡大され、上司の立法に抵触しない限り、当該学区に関する立法権も与えられたし、教員も評議委員会、教員会議を通してその所見を披瀝する機会が与えられることとなった。教育改善にも大きな努力が払われ、師範学校の入学資格も高められ、実習教育が重んぜられるに至った。そして教員採用も能力主義を原則として、昇給、昇進も試験会度によることとなった。

こうした教育改善を1906年の改革は教育制度に導入し「ボストン市公立学校制度を純化し、活気づけた」⁽⁶⁴⁾のであるが、多元的行政組織的に不可避な権限の重複と教授部門の弱体化は避けることができなかった。教授部門を担当する教育長に関してみると、教員の任命、昇進、転任、解職等の人事権、校舎建築計画の認可権、教育委員会への勧告提出権が与えられており、この点において教育長の権限が強化されたといえることができる。しかし教育長と6名の教育長補佐から成る教授委員会にも、教育委員会の要求に応じて所見並びに勧告を提出する権限、教材・参考書を選定し、資格試験を実施する権限、教科目を採択し変更する権限、学校の位置決定、校舎改築についての権限、さらには教員採用の権限迄も付与されている。このように教授委員会の権限にはかなり教育長のそれと重複するものがあり、個々の教育長補佐に対してもつ教育長の権限を制約し、無力化しているのである。その上財務部長にも必要に応じて教授部門に關係する財政的側面についての勧告権を与えているのが実情であった。⁽⁶⁵⁾かくして1917年、市財務委員会の調査報告は次の結論に到達したのである。⁽⁶⁶⁾すなわち、(1)、ボストン公立学校児童の最大利益を計るには教育局が強化され、集権化された行政局とされなければならない。(2)現在相互に独立した行政職員——教授委員会、財務長、校舎管理人——から成る行政組織は効率的な行政組織とはいえない。(3)、大企業組織同様教育行政組織においても権限が集中化された首長制度が支持される必要がある。(4)、ボストン学校行政制度改革は漸進的ではあるが教育長への権限集中に向っている。(5)、改革の究極目標は教育長を教育委員会の行政首長とすることにあるとしている。そしてこの調査成果に基づいて次の勧告を提案したのである。(1)、教育長は教育委員会の行政首長でなければならない。(2)、教授委員会を廃止して、教育長補佐を教育長の補佐役とすることが望ましい。(3)、ビジネス首長は教育長の責任下に入ることが絶対必要である。(4)、教育委員会秘書は教育長に報告する義務がある。⁽⁶⁷⁾(5)、校舎管理人も教育長に服属しなければならないと。

クリーブランド市のばあいも同様である。1892年の立法は、7名の教育

委員を市全体から選出し、校舎予算統制権を新教育委員会に付与すると同時に直接選挙により公選された支配人 (school director) に執行部門に関する一切の権限と教育長任命権を付与するものであって、執行部門を強化する点において、ダットンとスnetzデンをして理想的な法律と呼ばしめたものである。しかし教育長については、単に教員・校長任命権が付託されたにすぎず、支配人に人がない場合、教授部門の充実が期待し得ない欠陥があり、かつ上述した通り 単一人に余りの権限を集中する嫌いもあった。従って1904年、支配人はビジネス管理人に格下げされて二元的行政組織が確立されることになった。つまり当時の教育長であるスポールデングによると、校舎の維持・拡充・運営と備品購入の責任をとり、その行政職員の任命と統制にあたるビジネス管理人を首長とする行政局と教育職員の任命とその一般管理、教科目の決定、教科書選定を含む学校の運営に当る教育長を主幹とする教育局とが設けられたのである。しかしながらこの二局は法規上何れにも従属せず独立的ではあったが、行政局が学校行政を牛耳るに至ったことから、この制度について1923年、市民教育評議会は、「学校制度の運営・管理に関する単一行政首長を欠くことが、行政組織における最大の欠陥である」といい、「今日の学校運営に加えられる批判の源泉は二元的行政組織にある」として、単一行政組織への再編成を説き、それに沿う改革を1924年実行するに至った。

1921年のミルウォーキー市の改革案は単一行政組織の必要性を一層明確に強調している。すなわち、「最近の教育行政関係書、およびボストン、ポートランド、デンバー、ソートレイク、ミネアポリス市等の調査で提案された組織型、教育長に全教育制度の行政首長としての地位と各部局を統制する権限——各部局の行政を基本的に調整することが不可能な場合、委員会に解決を求めしめる——を与える組織である。教育長は教育制度の名実共に首長でなければならない。……………」

一元的行政組織を除く学校運営において経済と効率を確保することは不可能である。教育長の反対にも拘らず、ビジネス首長が始業式を延期し

て学校を閉鎖した事実が充分それを実証している。この事件は新聞の等一面をかざる特種を提供したかも知れない。しかし、市民が想像した以上にミルワキー学校制度は毒されたのである。もはやミルワキーは現在の二元的行政組織を維持することは出来ない。教育長にすべての権限を帰属せしむることが必要であって、次の議会においてこれを法定しなくてはならない」として、実現に着手したのである。⁽⁷¹⁾1917年、117市を調査したサイゼンも同様の観点に立っている。⁽⁷²⁾彼は一元的行政制度が僅か11市で実際化しているにすぎないことと、それを阻む要因として民主的な教育行政制度において権限の集中は好しくないという通念と教育長に充分の資格がないとする一般的考え方を挙げる。ついで第一のそれが空論に過ぎないことを英国の事例によって反証し、第二の一般通念に対してはすぐれた教育長の選択が教育委員会の最大責任であることを指摘した後、教育行政制度の効率は、教育長に大幅な権限を与えて新政策提案のイニシアティブをとらしめ、その結果について充分の責任を負わせることを必須不可欠とするのである。そしてこの目的遂行のため、(1)、教育委員会は自己本来の義務と専門的行政首長に託すべき義務との発見に努める必要がある。(2)、委員会本来の機能は(a)専門的訓練を経た行政首長を選択し、彼に一切の行政権限と責任を帰属せしめて新政策提案権を認め、ついで(b)委員会はその提案された政策を客観的な資料をもとに教育長と討議してすぐれた成果をあげるに必要な立法措置をこうずることである。(3)、行政専門家である教育長が行政リーダーすなわち行政首長として行動し、委員会は諮問的・立法的機能を担当する行政組織を確立するに際しては先例を求めて逡巡してはならない。むしろ企業組織に範を求めて早急に実現すべきである」と主張している。

それでは政策の審議形成機能と政策執行機能の分離とは具体的には何をさすかであるが、その詳細は別として主なものを列挙すると、教育委員会には、教育長の選定、学校行政に応じた政策と手続の確定、予算の決定と財政手続の確定、必要経費の捻出と資材の供与、必要職員の任命、教育成果

の評価と学校改善・拡大計画の採択とが与えられ、教育長の権能として、委員会の行政首長として執行に関する責任の一切を負い、教授計画の作成と評価を指導すること、全行政職員の任命に当って指名推薦し、その資質向上に努めること。教育委員会へ提出する予算作成と予算案採択後におけるその管理統制、校舎拡充の必要性確認と建設計画、教育改善のため委員会・スタッフ・地域社会のリーダーシップをとることがあげられる。⁽⁷³⁾もちろんこのように両者の権能が区分されるが、二つは相互に諮問的協力関係に立たなければならないことはいふ迄もない。行政専門家としての教育長の専門的知識と経験はそれ本来の執行部門はもちろんとして委員会の政策形成についても無視できないところである。ことわる迄もなく委員会の政策形成に先立ち、それが教育行政の基本原則とどうかかわり、どうした成果を生むかに関する教育長の助言、勧告は必須であり、ことに本業を別にする素人から構成される委員会にとって教育改善を目指す教育長の新政策提案は大いに期待せざるをえない。それなくして教育の進歩改善は望むべくもないからである。要するに教育長は委員会の単なる消極的な相談役でなく、むしろその頭脳として行動することが要求されているのである。そしてそのため、年間報告はいふ迄もないとして必要に応じて種々の報告書を委員会に提出しなくてはならない。教育長は提案し委員会は決定するといわれる理由もここにある。一方教育委員会は、教育長に対してその執行を円滑にし、本来の業務に専念できるよう諸便宜をはかり、ルーティンワークから解放してそれを下僚に一任しなくてはならない。また特殊利益擁護集団の干渉や外部からの不当な批判を防止してその身分を保証し、委員会は一体として行為して教育長との派閥的な折衝を避けることも必要である。なお、委員会と教育長との間に見解の相違がおきて調整のつかない場合、あえて一方的見解を押しつけることなく、少くとも教育長の教育改善への熱意をキープすることに努め、それと同時にその後の軌跡や誤解をさける意味合いから見解の相違点を文書に留めることも両者の協力体制維持に必要とされる。⁽⁷⁴⁾

さて以上の如く1920年代に始る現代教育委員会制の構想が数々の長所を有することは明白な事実である。政策の審議決定とその執行とを明白に区分をして教育委員会と教育長に明確に帰属せしめ、さらに教育行政各部署を教育長の統轄下に整理改廃して一元的行政組織を確立したこと、これらが素人支配と行政専門家とを結合して教育行政の現代的要請に応える一方、近代企業組織における経営の原理いいかえると能率の原理を教育行政制度に適用して、組織本来の究極目標である責任、経済、能率の三原則を実現したことは高く評価されてよい。ことに教育業務が著しく複雑拡大化して一個の企業ともなった大都市の教育行政機構にとりわけ符合するものであった。けだし教育長は行政首長として統務的な職務に専念し、その他の日常的な業務処理は分業と専門化に基づく行政組織に即してその下僚職員に一任することができるからである。かくて1929年代緒についたアメリカの精神といわれ独創といわれる現代教育委員会制度は大多数の都市において全面的に実現されるに至ったのである。

しかしながら、この現代教育委員会制度に全く問題がなかった訳ではない。懸念多い職業(anxious profession)とスポーリングをしていわしめ、⁽⁷⁵⁾グロスが居心地の悪い職業(uneasy profession)⁽⁷⁶⁾と呼ぶ教育長制度の問題がそれである。換言すると現代教育委員会制度の長所が素人支配と専門家行政とを結合することにあることは既述したが、この理論上の関係が実際において必ずしも実現されていないのである。改めて述べる迄もなく政策を決定するものは委員会であって、行政制度の主導権は委員会に握られている。その際教育長には助言し勧告することは許されてはいる。しかしそれが一度決定されたとなると、忠順にそれに従い執行しなければならない。従ってこの主導権を握る委員会が、委員各自の利害をすてて統一的に行動すること、教育長の執行的機能を充分に理解し支持すること、委員会の政策審議形成機能を深く洞察し、積極的にそれに参与すること、調和的な人間関係を樹立すること、外部からの圧力を排して教育改善のため努力すること、が理論上専門家行政確保の必須条件として要請され

(77)
る。ところが現実において、委員会の決定は党議謀略と無理解に基づくことがしばしばであり、教育長の執行権についても委員会の干渉は頻繁であって、この制度が意図した政策形成機能と執行機能の区分が必ずしも明確ではない。例えば1920代いち早くこの制度を採用したボストン市においてすら教育委員会の機能についての誤った観念が支配的で1946年次のように報告⁽⁷⁸⁾されている。

「教育委員会と行政職員との間の責任の分属が必ずしも教育委員会によって認識されていない。委員は直接行政に携わることが自分達の責任であるという誤った観念を抱いていると思われる。委員会は行政職員に属する行政の細部に時間を費して、その本来の主要責任である計画、政策、イシュー等に必要の時間と精力を向けることに失敗している。委員会は一定の政策をもっているとは考えられない。与えられた問題を行き当たりばったり式に解決して、それが将来の政策にどう影響するかを思ってみたりしない。…委員会は自己を行政委員会と考え、教育長の行政職員を召使として取扱ひ、すべての政策のイニシアチブを握って彼等を自分達の気のまま意のままに動かしている。このことは学校運営に必須な協力体制を欠く貧弱な行政でしかない。」

マサチューセッツ州を調査したグロスの報告はこの間の事情を伝えて余すところがない。彼によると、性教育、国際教育と国連教育・アメリカ的生活様式の卓越性・民主主義と共産主義イデオロギー比較・自由企業の長短等の教授・課外活動・連邦の教育財政補助等について委員会、教育長相互の間にそれ程著しい見解の相違は認められない。しかし進級条件として成績標準(academic standard)の初等学年児童への適用、成績表における点教制の採用、教科書中心の教授法、初等教員中等教員別給与表の作成とその適用等の可否についてはかなりの見解の相違がみられる。ことに両者の権限と義務についてみると、教員採用に関しては、教育長の70%が教育委員会は教育長の推薦に基いてのみ行為すべきだとするのに対して委員会の20%がそれを肯定するにすぎない。教科書選定は教育長の推薦を委員会は常に容認すべ

きだとする教育長(90%)に対して委員会は半数足らずが賛成するに留まり、教員苦情処理についても、委員会提出に先立ちまず教育長に提出されるべきだとする教育長側の一般見解(90%)に対して委員の44%はそれを否定している。その他市民の学校使用に対する教育長の許可権(教育長の90%、委員の50%が肯定)、教員の増俸に関する教育長の勸告権(教育長の3分の2、委員の3分の1が肯定)、教員解職の不当性に関する教育長の態度——教育長は外部の圧力に属すべきでないとする(教育長の6割が肯定するのに対して委員の3分の1が肯定)——についても両者の間にかんがりの喰い違いが存している。しかもこれらが単なる見解の相違にとどまるならまだしも、教育長の略2割が報告する如く、教育委員は教育に対する理解の浅薄さも手伝ってその地位を政治的駆引の具に利用し、委員各自がそれぞれの思惑と目的に従って振舞い、あるいは教育長の手を通さずに直接行政職員に命令を出して教育長の専門的立場に立つ執行を阻害している。また教育委員の政策決定もその3分の1は自己の選挙区の利害にかかわっているといわれる。従って教育委員は教育長に諸種の行政分野で強い圧力を加え、教員採用に当って当然考慮さるべき能力、業績を無視した政治的思惑を強要しており、ことに都市のばあいそれが顕著で、教育長の83%がこの事実を指摘している。財政についても同様で、教授目的以上に当該地域社会の財力を重要視することを教育長に押付ける実情にある。こうして教育長の職業倫理を眠らせ、現代教育委員会制度が目的とした専門家行政を破壊しているのが現状である。しかもこうした政治的立場にたつ委員会の風当りは教育長が進歩的であればあるだけ、またそのプレスティージが高ければ高いだけ強いともいわれる。ことはマサチューセッツ州の事例であるが、モンタナ州を調査したスレッテンもまた、学校の機能、教育改善の必要性の一般公布等については教育委員と教育長の間でそれ程見解のずれはみられないものの、職員採用手続、教育費に関する教育長の責任、専門的助言者としての教育長の役割、校舎建築諮問委員会設置等に関して両者の見解にかんがりの隔りがあり、その由ってくる原因が教育長の専門性の高まりに対する教育

委員会の反撥にあるとして⁽⁸⁰⁾いる。そしてこうした委員会自体もまた、当該地域社会を支配する権力階級に規制され、その特権擁護に努めざるを得ないのである。ゴールドハンマーの言葉を借りると、「各教育委員は当該地域社会のある集団によってつまみ上げられ、そうした集団の特定目的を達成するため委員に押し出されている。従って委員各自は地域社会の代表だと自認はしているものの、その実彼等は地域社会の限られた一断層を代表するに過ぎない⁽⁸¹⁾」のである。ところが、このように教育委員会の決定が偏見と党略に満ちたものであり、それに対して専門的知識と経験に基づく自己の勸告が教育の進歩に大きく貢献するという信念と認識をもちつつも、教育長にとって残された道は二つしかない。すなわち、自己の職業倫理を眠らせ委員会の忠実な使用人としてその決定を無条件的に執行するかあるいは辞職するかのいずれかである。前者の道は現代教育委員会制度が求める専門家行政の確保という理想と相反することに外ならず、そこには熱意と抱負を失った教育長がいるだけで単なる形骸を留めるにすぎない。後者の道は、経験に富む行政専門家胡濁の要因となり、この面から現代教育委員会制度をその根底からゆさぶっているのである。ことに、教育資金の欠乏、行政職員の不足、地域閉塞主義、教育への一般的無関心、過度の行政量に伴う時間不足、さらには各種プレッシャーグループの圧力、P・T・A・企業団体・労働組合・新聞・財団等の圧力・あるいは教育行政制度の内外から教育長に寄せられる種々の役割期待とそれらの葛藤による教育長自身の役割相剋によって最近頃に顕在化して、一つの大きな行政問題に迄発展⁽⁷⁸⁾している。

なおこうした教育長制度に係わるいま一つの問題として教育長と行政組員との関係を含む組織の問題が指摘されねばならない。上述の問題が使用人としての教育長問題とすれば、これは雇傭人としての教育長に關係するそれであるといえよう。既に述べた如く現代教育委員会制度への再編成が、執行的権能の一切を教育長に帰属せしめて教育長の統轄下に一切の行政機関を整理改廃して一元的行政組織を確立することにあつた。ところで

この一元的行政組織は私企業組織に発展した階統制原理(scaler principle)に基づく中核的な指揮系統機関と補助的な指導助言機関から構成された行政組織で、役職の上下関係を体統化した命令・服従の階層的段階組織であるといえる。別言すると、専門分業化に基づく行政各部局を指揮系統(line)上のリーダーに結付け職務階統上の頂点に立つ教育長と彼等との間に権威構造を設定して各部局(権威階梯)の職員を職務上の規律と統制のもとに従属させる。そして教育長と小数のスタッフによる決定をこ

の構成構造を介して下に流し、専門分化した職務行為を統制しつつ組織を挙げてその遂行に当る能率的・合理的な組織である。そこでは機能的専門化が水平的に拡がれば拡がる程、多数の権力が縦へ縦へと垂直的に委譲され、上下差を益々深めて、「政策決定権」をもつ教育長をはじめとする少数のプロフェッショナルリーダーの権力的地位と監督・統制を厳格にし、そのことによって組織全体としての合理性、組織の機械的効率を最高度に発揮することが保証されている。要するに、このライン・スタッフ組織は一定の行政目的を達成するため機能や責任の配分を行い、それを通じてメンバーのエネルギーを能率的に動員する形式的組織であり、人間を合理的存在として捉え、人間は組織の素材であって組織は個人の特質や特性に従うべきでなく、人間を恰も機械の交換可能な部分として扱う組織原理に立脚するメカニズムである。それは量的にいちじるしく増大し、質的におそろしく多様化した行政機能を効果的に処理すると同時に尠大化した専門職員を機能的過程において有効に組織し、機能的に関係づける組織で時代の要請に応ずるものであった。

ところが、まさしく人と人との関係であるべきものを物と物との関係として現象させる組織原理に宿命ともいわれる構造的矛盾が胚胎していたのである。ライン・スタッフ組織が強調する人間の合理的側面とその上に立つ能率の論理は組織が否定しようとした人間の非合理性とそれに基づく感情の論理によって反逆され、目的とする能率の増進が阻害されたからである。詳しくいうとライン・スタッフ組織は、合理性と非合理性を併せもつ

全体としての生きた人間を個々に分解して合理的側面のみを一方向的に強調し、それを制度化して組織目的に奉仕させ、メンバーのもつ感情的側面を圧殺し、失われた人間性を回復しようとする欲求を蹂躪して欲求不満を必然化するが、そこから生れる成員のエネルギーの不完全燃焼は、やがて人間の創意や主体的意欲を阻害せしめて、能率水準の低下を結果したのである。なおこの人対人の関係を「非人格化」し、そこで働く人間をすべて単なる機構の歯車にまで「事物化」するこの組織原理は、第二次的なフォーマルな組織の重視と連なり、全人格的關係を基礎に形成される第一次的なインフォーマル組織を否定する傾向が強い。ところが人格の結合から生れる第一次的組織は、形式的合理性を貫く、「書かれた」・「上から与えられた」・「外在的」な第二次的組織に対して、「自然発生的」「内部的」「生きた組織」で、「感情の論理」に従うことを特徴とする。それだけに、メンバーを規制する力は決定的・根底的でしばしば第二次的組織の行動基準と対立・相剋して、組織の秩序を攪乱する要因として作用している。しかもこのインフォーマルな組織は第二次的組織が組織全体を蔽うのに比べて小規模ではあるが、組織で満たされない欲求不満の充足を求めて形成され、それが組織目的と相反する方向に作用することが避け難い。そうした、もはや人間が組織の担い手であることを無視し、単なる機械的効率を目的とする組織原理は単なる机上プランにすぎず、全体としての人間を基盤とする新たな組織原理が要請されるに至っているのである。⁽⁸³⁾

こうした構造的矛盾が組織原理に内包されており、そのことによって組織の機能障害が惹起されたが、ライン・スタッフ組織自体も過度の形式的組織化によって理論と現実との隔離を益々深めたのである。そこで強調された組織の厳格性と規則の遵守は、かつての行政における恣意と横暴を排除して制度的合理化をもたらしたものの、それが必要以上に強調されたことによって、形式主義という非合理的なものを生み出し、職務の能率や反応速度を低下せしむる誘因とならざるをえない。制度的な職務遂行の反覆繰返しと「怒りも興奮もない」機械的な心的態度とはやがて組織目的を達成

するに過ぎない規律の遵守を目的化して、手段的価値を究極的価値とする錯覚を生み、行政目的達成を損う繁文縟礼、具体的にいうとお役所仕事の無能率や形式主義ひいては繁雑さを結果したのである。スコースバーグの言葉を借りると「組織の厳格性はその安定性を強化したものの、可撓性と適応性を損うに至っている。組織内のコミュニケーションは上から下への一方的通路に限られている。……組織の複雑性は学校行政に神秘のオーロラを投げかけ、そのことによって組織の単純化を計ろうとする努力を躊躇せしめている。産業企業様式の模倣は行政組織自体の目的と児童教育の諸目標との争いを結果した。この模倣が行政組織運営の機械的効率を余りに強く強調したからである」⁽⁸⁴⁾。またサーストン⁽⁸⁵⁾は州についてではあるが、この間の事情を次のように伝えている。

統一的で簡潔的な権威梯列に代表される構造類型は理論上からみると行政的効率上決定的なものである。しかしながらその単純性の故にプロフェッショナルな制度体にとって危険な官僚制を成立せしめている。教育局はコンパートメンタライズされ、弾力性を失い、ルーティン化され、ライン・スタッフ組織による行政体統の重視によって各部の自由な交流が軽視されたからである。簡潔明快なチャンネルによる漏斗状の権威構造はプロフェッショナルワーカーの地位を複雑なものとしている。非類のない才幹と能力を具えたこれら職員にとってラインスタッフ組織は全体との相互交流をするのに何段ものステップをとらねばならないものに思われている。コミュニケーション通路ははっきして単純ではあるが、このチャンネルにはスタッフが協力し経由しなければならない余りに多数の職員がいすぎる。行政専門家が政策を受取るのは第三第四のステップを経た後であって、それを変更しようとしてもこのレベルでは無駄である。この行政専門家の創造的能力を充分利用する手続がとられない限り、厳格なライン・スタッフ組織によって彼等はフラストレイトし、モラルティを失って仕舞う」。

なおいま一つの重なる欠陥として、組織の中核を形成する職務体統にからむ問題が指摘されねばならない。職務体統が上への権力の集中と下への従属の堆積を本質とすることはいままさら指摘する必要もない。ここでの命令と服従は特定人物の権威とそれへの私的な忠誠に基づくべきものでなく、

没主観的な職務権限による命令とそれに対するインパーソナルな従属をその本質とする。ところが現実の職務遂行においてこの原則は権威や地位のもたらす威光の大小によって特定上司への特定下僚の従属という形態にすりかえられ、公的な機能上の上下関係が私的な身分階層的秩序へと変質しモルフエットのいう「下僚の上司への絶対的服従と忠誠、それに報いる上司の保護が好ましい人間関係」とされている⁽⁸⁶⁾。別して任命と昇進が上司の判断と恣意に依存する度合いが大きいだけにその傾向が一層拍車づけられているのが現状である。しかも、この職務体統にまつわる身分階層的秩序は教育長を中心とする少数のプロフェッショナルグループの権力的地位と寡頭支配を強化制度化して、現状維持をはかる保守的色彩を濃厚にしているのである。こうして規則にしばられない行動の自由が許された上層における特権的階級と体統組織の最下底にあって行政の究極目的である教授を直接担当しながらも、規則による保証が乏しく、最低の給与と最少の権利しか与えられず、自らの福祉に関する政策にも口出しが認められない教師集団とに分極したのである。「経済的に不安定で情緒的にも落ち着がなく貧相に描き出される教師像は、プレスティージ、給料の面で教師を最低の不快な地位におく伝統的行政組織に由来する」というヒューズの表現は組織の弱点をいみじくもついたものといえよう⁽⁸⁷⁾。「民主主義を念仏に唱えながら、実際の行動においては権威主義的である」とハグマンがいうのもこの点に関してであった。以上がライン・スタッフ組織が内包する矛盾撞着であるが、それ以外にも多々あることはいう迄もない。もはやそれに論及する余裕はないが、いずれにせよ、それらが組織原理、規則の遵守、体統組織に由来する構造的矛盾に帰因することは疑いない。この制度的動脈硬化に陥った組織に可撓性と柔軟性を与え、権威主義化したそれを民主的組織に改変することが緊急であり、そのため、「組織の首長である教育長が権威主義的管理者から、スタッフならびに行政活動の調整者として機能し、行政における集団計画、集団思考のリーダーとなる」⁽⁸⁹⁾ことが要請されるに至っているのである。

さて、以上一方では現代教育委員会制度が所期した専門家行政が充分的に実現されず、他方ではその目的の一つとされた行政能率の確保も権威主義的行政制度を現象して、行政目的である教授を反って阻害する要因となり、その結果教育長職は「懸念多い、迎えられざる職業」の代名詞とされ、種々の問題を投げかけたことが明らかにされた。それではこうした問題の処方箋はなにに求められているか。先づ第一の問題についてグロスに聞くことにしよう。⁽⁹⁰⁾

改めて断る迄もなく、州教育基本法の枠内で地方教育政策・学校教育計画を決定するものは他ならぬ教育委員会である。有能あるいは無能力な教育長、教員の採用と昇給の決定、ほかたその決定に当ってプロフェッショナルな観点を考慮するか否かを定めるのも教育委員会である。教育委員は、重要な教育問題の投票に際して児童の最大便宜をはかる観点、あるいは自己の利益擁護の観点のいずれに立つことも自由である。要するに教育の一切に関する全責任は行政専門家ではなく教育委員会にある。従って教育委員会——教育長関係改善の第一歩はまづ教育委員会自体の改善に求められねばならない。その第一策は政治的立場に立って利己目的の実現を計る教育委員のそうした脱逸行為を防止する立法措置を構じることである。

ウエストバーニヤ、カリフォルニヤ州における立法化はその例であって政治的干渉が比較的頻繁な人事・ビジネス部門等について明確な行政手続、これに背く違反行為に関する罰則を立法化することが必要である。そしてこの立法化のため、州教育委員・教育長協会、州P・T・A・連合会等が結束して州立法部へ働きかけ、立法後はそれに抵触する教育委員の違法行為を摘発しなければならない。このことによって教育委員会行動の純化、政治屋の委員立候補断念、すぐれた人士の積極的な委員立候補が可能となるだけでなく、教育委員自体の社会的prestigeが高まることにもなるからである。

しかし教育委員の逸脱行為を阻止する立法措置は消極的といわざるをえない。けだし、そうした委員の教育委員立候補と当選を阻むことがまづ先

決だからである。それには、委員各自の立候補の動機が委員会の可否を左右する決定因子であることから、市民団体のリーダーが結束して、公共心に富み、かつ民主主義に対して公立学校がもつ重要性を知悉した市民が進んで委員候補に立ち、教育委員として地域社会に奉仕できるよう、啓蒙運動に乗り出さねばならない。さらに第三の処方箋として、教育委員各自がその職責について誤解し無理解であって、これが災いして教育長の専門家行政の執行を阻んでいる事実が払われねばならない。既述した重要な教育行政問題の等閑視と行政の些事への没頭、委員会の政策決定権を個々の委員のそれであるとする錯覚、執行部門への政治的干渉がこの例である。従って教育委員会と教育長は相互の権利と義務を明確にし、何が自己の職責で、そうでないものは何かを理解できるグランドルールを決定してそれを文書化しなければならない。この文書化によって、新任の教育委員は職務遂行に先立って、自己の権利と義務が理解できるだけでなく、教育長・教育委員会との間にみられる緊張と対立が緩和されるからである。

以上が地方教育行政の一切の責任を負う教育委員会に関する改善策であるが、教育長自体に問題が全くない訳ではない。指導性の欠除がそれである。この一斑の原因は、専門行政家である教育長が多忙のため、当然担当し指導しなければならない行政分野に時間と労力を避けえないことにある。このことは教育長個人に限らず、それを期待した地域社会にとっても大きな損失である。従って日常のルーティンワークから教育長を解放してそれを下僚に一任できるよう措置されねばならない。「行政職員の新規採用に伴う出費は、教育長による地域社会へのサービス、すなわち創造的な指導性の発揮によって償われて余りあるからである」⁽⁹¹⁾。その他、財政の貧困、地域社会の教育への無関心、職員数の不足も教育長の指導性欠除に影響するところが大きい。しかし、パブリックリレーションズ、教授指導に関する教育長の無能力——その5分の1が指摘——も教育長の指導性不足に大いに与っている。果して幾人の教育長が、教授改善の必要性を一般に説得し、現在の教育計画が児童にどう悪影響し、第一級の教授計画がどういふ好結果

を齎すかを説いて教育委員、地域社会の想像力をかきたてることができたであろうか。大いに疑問である。「その意味において教育長は自分の学校だけでなく自らをも謙虚に棚卸ししなければならないのである」⁽⁹²⁾。

だが、パブリックリレイションズ、教授指導分野における指導性の改善を個々の教育長自身に求めることは無理で、外部からの援助が必要である。教育講習会はある程度それに役立つかと思われるが、決して充分だとはいえない。講習会で扱われるのは一般的問題であって、教育長の現場における行動を客観的に評価する基準を提供するものではないからである。従って教育長が委員会・行政職員・地域社会とかかわる諸関係を現場において検討し、教育長が信念を以て自己の問題を取あげ、下僚の相談に乗ることができ、それによって公教育の実質の向上が期待できる指針を与えるサービス機関が設置されることが望ましい。なおこの現場教育によるリーダーシップ改善と並んで、高等教育機関の教授内容も再検討される必要がある。教育長の教授指導、人間関係分野における指導性の欠除は、大学の教育行政教授内容におけるこの分野の等閑視と相通ずるものであり、また教育長の職務は地域社会のいかに問わず本質的には同一だとする前提とも関係しているからである。この意味において教育長が教育行政に影響する諸条件を分析し、地域社会という特殊環境のなかで時間と精力を賢明に振当てることができるよう大学はその教授内容を再編成して現実性を帯びた教育行政家養成機関とならねばならない。別言すると、現場教育、教授内容の再検討を通して地域社会や行政職員の視野を広め、教育政策、教育計画の礎石となる教育目的を協力して打樹て、その実現に当って行政職員と共同できる能力、つまり真のリーダーシップが発揮できる能力を教育長に養成せしむることが必須である。また地域社会とそのキーリーダーに十分な財政的裏付けの必要性を認識せしめ、自らは教育計画の長短を進んで地域社会と討議できる自信ある真のリーダーシップも同じく養成されなければならない。

以上がグロスの現代教育委員会制度改善の具体的対策である。市政府機

構における支配人制が、所期した専門家行政の確保が充分の成果をあげえず、その対応策として名目的な市長の権限強化によって実質的な行政首長に脱皮せしめ、執行部門を強力化したのと対比して、グロスのそれは制度面の改革を不問に付し、リーダーシップを中心とする人間関係改善によって専門家行政の確保を実現しようとする処に特徴がある。そこに執行権強化に対するアメリカ的嫌悪、プラグマティズムに基づく技術的改革によって能事終れりとする改革案のアメリカ的限界を認めることができるが、そのことは次節において改めて検討することにして、最後に第二の問題である行政組織問題の解決策についてみることにしよう。

さて、教育行政組織が、人間を単なる機構の歯車に迄事物化し、機械的効率を目的とする組織原理を基礎に高度に集権化された教育長を頂点とするピラミッドの権威構造、組織図表に代表されるフォーマルな組織と形式的合理化を現象したが、それと同時に数々の矛盾撞着をも結果したことは既述の通りである。このいわゆる動脈硬化症に陥入った組織に柔軟性と可撓性を与え、失われた人間性を回復することが組織の問題となるが、具体的な対策は未だ明瞭でなく各人各様の解決策が出されている現状である。従ってその詳細な検討は別の機会に譲り、ここではあらましの検討を加えることにしてこの節を終ることにしたい。組織再編成の方向を一口にいけると、教育長を始めとするリーダーのリーダーシップ改善と組織の分権化であるということが出来る。かつての教育長とそれを取巻く役職保持者に要請された資格は、教授・財政・児童管理等の専門的知識と技能であり、デヴィーズをしていわしめると「事物に関する専門的知識、事物との共同能力」⁽⁹³⁾であった。組織の効率確保が至上命法であった当時においてそのことは当然であった。しかし、組織を荷う具体的個人を否定して、人間の一方的適応を強いたプロクラスチアースのベッドともいう組織がそのことによって反逆されて空名化し、行政首長、役職保持者なるが故に与えられたリーダーシップが集団現象化しなかったのも当然といわざるをえない。

既に指摘した通り、フォーマルで権威主義的なラインスタッフ組織が、メンバーの欲求不満を充足する第一次的なインフォーマル組織によって反逆され、また権威のソースがフォロワーの側にもあることを忘れ、彼等の役割期待を無視した権力行使が教育長のリーダーとしての資格を否定して、インフォーマルリーダーの出現を促し、両者の相剋と予盾が顕在化したからである。かくしてフォーマルな組織のインフォーマル化、インフォーマル・グループの組織吸収——例えば作業チーム、問題解決集団等の設置——あるいは小集団に特徴的なフェイス・トゥ・フェイスの第一次的な集団プロシデューをフォーマルな組織に組入れることによって組織の目標達成とメンバーの欲求充足を同時に解決しようとする必要が生れた。それと併せてフォーマルなリーダーをしてフォロワーの役割期待に応えさせインフォーマル化せしめるいわゆるデーヴィスのいう「人間との共同能力」⁽⁹⁴⁾の上に立つリーダーシップの改善も要望されるに至ったのである。つまり組織の分権化とリーダーシップの改善が必要となった訳である。

改めて述べる迄もなく、リーダーは特定資質に帰属されるものでなく、特定集団との機能的関係を前提として成立する。リーダーは生れ出るべきものでなく作り出されるものであるといわれるのもここにある。リーダーは集団の求める欲求充足の手段として出現し、フォロワーはそれ故にリーダーに従属する。「リーダーシップは人対人の関係概念であって、人々の間の相互作用を表わしている。この関係において、グループの行動と福祉に一人が責任を取り、グループを共通の目標に向かって努力せしむるとき、リーダーシップが生れる。リーダーシップは単独に存在するものでなく、他との関係において成立する」とミラーは指摘している。⁽⁹⁵⁾従って教育長であり、役職保持者であるが故にリーダーであり、リーダーシップをとるといっては空文に等しい。教育長は自らが統轄する組織集団のメンバーとして行動し、集団の諸欲求を充足するときにはじめてリーダーとなることが出来る。ところで一般に集団の目的は、カートライトとザンダーによると、

集団の特定目標達成と集団の維持・強化とに大別される。⁽⁹⁶⁾ その意味においてリーダーシップの行使はこの二つの目標達成に向けられねばならない。リーダーは集団の一員として、“目標達成の行動を起し” “メンバーの努力を目標に向け” “問題点を明らかにし,” “作業計画を立て” “成果を評価し” “必要な知識を提供する” よう努力しなくてはならない。それと併せてリーダーは、“人間関係を温いものにし,” “論争を仲裁し,” “励まし” “少数意見を開陳する機会を与え,” “自己統制を奨め” “メンバー間の相互依存を増進する” ことに努めて集団の維持強化を計ることも要望される。

また共同活動に関する行政職員の機能を分析したバーナードは、「協力体制の存続はその効果と効率にかかっている」⁽⁹⁷⁾ として「効果は社会的・非人格的で共同目的の達成とかかわり、効率は個々の欲求充足と関係し、その意味においてパーソナルである。……従って協力体制が持続するか否かはこの相互依存関係にある二つの相互作用によって左右される」とする。⁽⁹⁸⁾ 軍隊・工場・教育・各分野のリーダー行動を分析したハルピンも亦、リーダーとメンバーとの関係・組織の構成・伝達のチャンネル・作業方法を明確に規定し、リーダーとメンバーとの間に友情、相互信頼と敬愛の温い感情を生み出しうるか否かにリーダーの可否を左右する一つの鍵があるとしてい⁽⁹⁹⁾る。もはやここにおいては組織の効率を強調するかつての組織観は無意味となり、それとスタッフの自己欲求充足とを一致せしむることがリーダーに要望されるのである。この二つを同時に充足することはかなり難しい問題であるが、ここで注意されなければならないことは、トップリーダーである教育長が、先の二つの調整をスタッフ操縦の手段と考え、リースマンのいう「偽りのパーソナリゼーション」に墮することであって、これを避けるため教育長はリーダーシップ行使を次の信念からの自然流露とする新たな道義に立たなければならない。1, すなわち集団の福祉は個人の福祉によって保証される。2, メンバーの知性を協力的に利用した結論は個人の意見よりもより正当である。3, あらゆる意見に発言の機会を与える。4, 各メンバーはすぐれて重要な貢献をすることができる。5, 発展は外部からで

なく内部から生れる。6, 民主主義とは生活様式である。7, 民主的な方法は効率的な方法である。⁽¹⁰⁰⁾との信念に立脚する必要がある。

この信念に立つリーダーシップの行政過程行使によって、組織の目的に従い合理的に設定されたスタッフの役割遂行が同時に個人の欲求充足となるようスタッフと組織目標との一体化、組織への所属感を昂めることが教育長に要請されるのである。行政をもって人的・物的リゾーシズを有効・適切に動員して行政目的を達成するプロセスと解釈し、この行政過程を一個の集団現象と捉え、スタッフの行政参加によって行政の民主化を計る組織再編成論は、行政機能の分類方法——一般には、計画・組織・命令・調整・統制に5分類される——あるいは最も重要な機能に関する強調点の置き方に多少のずれはあるが、上記した基本原理と軌を一にしているとみることができる。その一つとして NEA の1955年年報における提案を中心として検討することとしよう。⁽¹⁰¹⁾

まず、委員会は行政を相関連する諸過程のプロセス、ないしはその複合体であり、行政官を以てこのプロセスを統轄するものとし、「行政は組織の目標を達成するため人的・物的リゾーシズを適切・効果的に利用する諸過程の統体である。行政は人々の行動を左右することを通じて機能する」⁽¹⁰²⁾とする。そして行政機能を、1 計画(planning)、2 人員・資材の配置(allocating)、3 メンバーの行動刺激(stimulating)、4 調整(coordinating)、5 評価(evaluating)の5つに分け、それぞれを次のように説明する。

行政の第一機能は、目的達成の方法・手段を計画することであり、(a) 目的と行動領域の明確化、(b) 目的達成に作用する諸条件の調査、(c) 事実の解釈と将来の予測、(d) 組織の方向決定とが計画過程に含まれる。ところでこの計画に際して、計画の効果的決定と並んでスタッフの自己欲求も充足される必要がある。従って「政策によって影響を受けるものは当然その政策形成に参加する権利がある」とデューイが強調した民主主義の鉄則に照らして、また個人の才能は、チードのいう如く彼が政策形成に参加し自己発揚ができるときはじめて充満的に発揮できることから、スタッフ

の計画参加が奨励されねばならない。そのことによってスタッフの資質が向上し、目標に対する理解が深まるだけでなく、衆議によるだけに計画の内容も充実する。その上スタッフと目的との一体化によってスタッフの所属感や志気も自ら昂揚しそれと並んで運営の効果も高まるからである。ところで計画が所期した成果をあげるには参加者が計画順序・グランドルールを作成してスムーズな運行をはかる必要があるし、また教師の誰もが教育長に意見を具申できるルートを設定して参加が最大効果をあげるようにすることも必要である。この場合インフォーマルな談話がフォーマルな計画評議会に劣らず重要なことはいふ迄もない。できるだけ各学校毎に計画ができるよう努めて参加の範囲を拡大することも望ましい。スタッフを興味のない分野の計画作成に参加させることを避け、各自の興味に応じて参加できる措置をとり、計画に要した時間・迅速性・計画の妥当性を絶えず評価して、次の計画の参考とする心構えも必要である。

第二の行政機能である人事・資材・責任・義務の配置については組織、予算、物品供与等が問題になるが、組織は後述することにしてここではスタッフの任命と義務・責任の配賦について扱おうと、職員の新規採用に当っては職務への適格性と同時に同僚との協調性をも考慮に入れることが必要で、この意味において詮衡委員にスタッフを加えることは得策である。また職務配賦に際しても適格性や職務の均等負担を考慮することも大切であるが、スタッフの成長に当該職務が符合し、果してその成長が保証されるかどうかを考慮することもスタッフのモラルを高める上に必要である。この職務配賦によってその人が生産性の高いスタッフとなりうるかどうか、組織の経済的、社会的力を増進するかどうか、かれが自分の職務に満足するかどうかきめられるからである。またその人が素直に組織の統制に服するか否かも少からず配賦のされかたいかんにかかっているのである。なお、責任の範囲を明らかにし、各自が独自に裁断できる領域、協力してなさるべき領分と関係スタッフをも明確にし、報告を提出すべきスタッフ、提出期限、報告の内容と程度等を明白にして職務の不分明に由来す

る混乱を避けることも人間関係保持の上に大切である。

第三の行政機能は、各スタッフの行動を動機付け、最大限の効率を発揮することである。教育過程そのものが複雑で、“立派な教授は創造的なものである。”といわれる程スタッフの創造性と創意性が大きな役割を演ずるだけに権威以外の手段が極めて重要である。従来の教育行政はサイモンが、「行政は余りに権威機構に固執して組織行動を動かす他の重要手段を利用することがなかった」という状態であった⁽¹⁰³⁾。しかし最近ではスタッフの欲求充足に考慮が払われ、その対応策として行政参加が奨励されたことから、スタッフの自発的活動が顕著となり、教育長の権力行使の機会が減少した。つまりスタッフを外から動機づける“恐怖心”が意味を失い、かれらを内面から動機づける“責任の賦与”が新しい意味をもつに至った。ただ単に叱咤激励してスタッフを駆りたてることでなく自分自身を駆りたせることが重要となったのである。先にも指摘した通り、スタッフの創造性が果す役割が大きく、それを発揮する機会が与えられれば与えられるだけ、それだけスタッフの自己発揚が可能になることから、教育長およびラインスタッフは、スタッフがそのもてる能力を最高度に発揮できるよう援助し、かつその創造性発揮が知識と経験に依存する広合が大きいことから必要に応じて知識を提供し助言しなければならない。また教育長はスタッフの仕事と努力に対し十分な理解と共感を示し、適宜その成果を評価し、昇給・昇進等の奨励制度をとることも極めて大切である。要するに動機付けは組織の目標を効果的に達成すると同時にメンバーの志気と欲求充足を促進することにあって、その方法として、教授が創造的でなければならないことを加味して、権威よりもダイナミックなリーダーシップ・知識提供・助言・政策形成参加を利用しなければならないというのである。

第四の行政機能は各スタッフ、行政単位の諸活動を調整して最大の成果をあげることである。組織過程を通して事業の各部分は整序関係におかれるが、この各部分が統合的な全体の一部分として機能するのは調整機能に

よることから極めて大切で、教育長の第一目標であるといわれる。また教育長の適否を定める目安はここにあるともいわれる程で、かれにはスタッフの事業目的に応じた特定目標の正しい設定とそれが事業目的に及ぼす結果の判断に助力することが要求される。それと並んでスタッフが事業目的と計画を正しく理解し、それを容認し、それに進んで寄与することが調整を大きく左右するだけにスタッフの計画作成、実行プラン参加が必須である。さらに事業遂行過程に現れた障害や阻害因子を排除し、新しく方向づけるため、あるいは相関連する機能の理解と統一のため、インフォーマル、フォーマルに関係なく意思疏通経路を自由にしておくことも大切である。つまり、スタッフの目標計画設定への参加を通してそれに対する理解を深め、全体の中における自己の地位を認識せしめ、この参加過程から生れた協同体制をもとに自由な意志疏通を計ることが主な調整手段として要求されるのである。

最後の行政機能は計画・運営の効果を目標の達成・スタッフの成長との関連において評価することである。評価は各行政機能一般に適用されるべきもので、組織、運営計画、責任の配賦、刺戟、調整活動の変更等に素材を提供することから極めて重要である。スタッフに計画参加の機会が与えられたと同様に評価にも同じ措置がとられる必要がある。評価の公正に対する信頼感は偉大な志気形成者であり、将来の成長に大きく貢献することになるからである。評価はまた計画過程の本質的部門であって、その意味において各メンバーが自己批判的となり、各自が所属する作業チームの評価に加わり、学校全体の成果を反省することも奨励されねばならない。

以上がNEAの行政過程に関する提案である。かなり大まかであり素描的段階の域を出ず、細部についてかなり問題があり詳細な説明を必要とするのであるが、ともかく、これによって組織の目標とスタッフの成長、欲求充足とを行政過程によって実現しようとしていることが理解されたかと思う。

ところで、こうした行政過程のスキーム・チャンネル・機構でもあり、

かつ行政民主化に相応した組織は、一体いかなる特色をもち、いかなる原理に即して構成されねばならないか。この点に関してNEA委員会は次のように考察する。組織が教育目的を達成するため個人の創造力を十二分に駆使させ、グループの生産性を高める構造を形成しなくてはならないことは勿論である。それは計画形成、人的・物的資材の配置、業務遂行、業績評価における協同活動を推進しなくてはならない。上からの権限と責任の委託、その上に立つ権威階梯を中核とするライン・スタッフ組織がもはやその用に足らないことは改めていう迄もない。厳格な命令系路や権威による複雑多様な統制が意思疏通を一方的な上から下への形式的なものとし、グループの協力活動を圧殺し、スタッフの潜在的な創造性も発揮されずまた利用されることもなかったからである。しかしラインスタッフ組織を完全に行政構造から排除することは不可能で、そうすることは行政秩序を混乱に導くことに外ならない。問題はそれに民主的概念と人間関係論を導入して新しく意匠し直すことにある。単的にいうと、ラインスタッフ組織の権威構造を機能構造とすり換えることである。権威に機能が伴うのでなく、機能、職務の内容が権威を規定し、権威は職務に与えられるものであって、機能遂行のあり方に応じて権威は拡大し、縮少すべきものでなければならない。

ところで教育行政の第一義的目的は教授を助長することにある。この意味において教授——学習の場にいる教師が行政の中核となり、他の一切は教師に寄与する、いや寄与しなくてはならないものである。この領域分野における教師は、当然計画、教授、評価の自由が与えられ、上司や学校外権威の不当な侵犯から防止される必要がある。つまり「特定の児童集団の要求に学習経験の内容・方法・構成を適応させる大幅な権威が教師に与えられねばならない」⁽¹⁰⁴⁾。しかし教師が働く場所は学校であり、彼の権威行使は彼と並列的な立場にある教師の教授に影響を及ぼし、教師相互は屋根瓦のそれに似た連鎖的な関係におかれている。しかも一人の教師では荷が重く、複雑すぎる職務があって、こうした職務は独自の意思をもったフアカリテ

一によって遂行されねばならない。単に学校内部に限らず、学校は亦当該地域社会生活に大きな教育的影響力をもつ。それ故学校には個々の教師に付与された権限以外の種々の権限が与えられる必要があり、その個々の機能を統合的な職務単位に組入れ、それらをスタッフ、作業チームに配賦しなくてはならない。その際学校の権限と機能は校長単独に帰属されるのでなく、校長を含む全体としてのフアカリティーに与えられるべきである。むしろ校長はチーフ調整者として、各メンバーを真に協力して働ける関係に置き、単独、グループでなされるとに関係なく努力は同じように報酬し、各メンバーが、それ自身の仕事、また仲間の仕事、学校全体の業績について誇りをもち、メンバーの能力発揮が本人自身はもちろん学校全体の力になるよう努めなくてはならない。

要するに「地域社会と関連する政策の形成と履行、ならびに学習促進とその評価に関する大きな権限と責任が学校に与えられねばならない」⁽¹⁰⁵⁾のである。ところが、学校に多数の教師がいるのと同様地方行政単位内にもかなりの学校がある。その意味において一学校の政策形成が他の学校に影響することは当然であって、もし各学校がそれぞれ独自の道を進むと地域社会・児童の教育にマイナスの作用を及ぼすことは否定できない。従って「政策決定機関である教育委員会は当該各学校に与えられた自律性を規制するゼネラルな政策を立てる必要がある」⁽¹⁰⁶⁾。このように委員会は機能配分の基礎を提供するラインと機能の履行を助長するサービスを表わすスタッフとからなる単純化された機能的ラインスタッフの構造原理を提示した後、この原理に即した組織は次の諸条件を充たすものでなければならないとする。

1、現場に最大限の責任を置けるよう分権化すること。教育行政においてこのことは学校の著しい自律性と教師の責任の増大を意味する。

2、縦の意思疏通系路を縮め、現場のものが一般政策形成に口出しできるよう階統構造を平板化すること。つまり学校はその代表を通して教育長・教育委員会と直接接触できる訳である。

3, 目標設定, および学校全体, 制度全体にかかわる政策形成に当てることができる多くのスタッフをそれに参加せしむること。その意味において学校評議会, 学区評議会の設置が必要である。

4, 特定分野の計画作成と履行について責任を負う小作業集団を設置すること。こうした作業集団は学校内の相関連する職務に従事する教師, 行政職員から構成されるべきであって, その際, 距離の近接性・適合性・機能の関連性を考慮する必要がある。

5, 計画, 調整委員会を適宜設置し, 使用すること。委員会は学校内の小作業集団を補足し, 学校相互間に関係する政策決定の媒介項として役立つからである。

6, 各運営單位に助力する諮問的, 特別サービスを発達させること。指導的・補助的サービスは, 学校・作業集団・教師・スタッフにサービスの観点から提供され, これを担当するものの権威は地位でなくその専門的知識と技能とに基づくものでなくてはならない。

以上の構造原理, 組織条件に応ずる組織が委員会のいう機能組織である。それは機能遂行の観点からすると, 教師から作業集団, 学校, 委員会へとラインを上昇し, 機能配分の観点からいうと委員会・学校・教師へと下に拮がる組織であるといえることができる。この機能的ラインスタッフ組織は, 単純・簡明で, 個々の活動の速度や方向を余り規制せずかつ命令経路が短かければ短い程効果的であるとする組織形成の原則に見事符合するものである。また, 教育行政の中核である教師に職務に対する「誇り」・「重要感」・「達成感」を与え, 当該教師の成長と組織の目標達成が同時に保証されることにもなる。しかし, ここで注意しなくてはならないのは「すべてが集団責任であって, 教育長, 校長に何の責任もないというのではなく, 彼等は政策決定, 協同活動の奨励, 調整のかなめである」ということである。分権化は決して中枢部の弱体化と同義に解釈してはならない。分権化が徹底化すればするだけ, 中枢部は各部を強力に指導し, 調整しなくてはならない。この点に関する委員会の説明は曖昧であり, 後述す

る批判を招いたのであるが、この機能的組織はモールマン、サーストンの⁽¹⁰³⁾提案するところでもあって、制度的動脈硬化に落込んだ組織に柔軟性と可撓性を与えるものとして高く評価されてよい。そして現在その正当性もかなり実証されている。例えば、最近の行政理論を検討したウインは、行政組織の一般的指導原理は次の6つであるとし、その正当性をニューヨーク州の実態調査で確認している。⁽¹⁰⁹⁾

1、「組織の目的は企業の諸目的に応じて職務、責任、権限を個人および集団に明確に配分することである」。

2、「中核的スタッフの役割は単なる監察・命令に代るリーダーシップ、刺戟・調整・サービス・評価のそれではなければならない」。

3、「行政機能は民主的運営の機構が提供できるよう組織されねばならない」。多少の説明を加えると、「学校はそれに関係する教師、児童、両親をそれぞれが関係する行政機能に参加できるようにしなければならない。例えば、政策形成はできる限りそれを実施する部門におく必要があり、その意味から政策形成の分権化と行政過程への集団参加が必要である」。

4、「ラインオフィサーは目的と効率的な運営に支障がない限りそのメンバーに充分その創意が発揮できる余地を与えると同時に、彼等を学校内のスタッフ、作業単位に配置しなくてはならない」。つまり「政策・計画の全体的統合が必要な反面、各メンバー、作業単位が基本政策の枠内でそれぞれの必要に適應できる便宜をはかる必要がある」というのである。

5、「組織は単一支配組織(unit type of organization)でなくてはならないし、主要な行政職員は練達したプロフェッショナルでなければならない」。

6、「行政組織は絶えず協同評価を行い、目的達成の適切性・効率性の観点から再方向づけを行う必要がある」。

クラークも人口13,000の田舎町と25,000の都市調査で、権威階梯とスタッフの数は最小限に止め、個々の学校に大幅の自律性を与える必要性、学校の計画に責任を負う校長の重要性、行政責任の分散化、専門的コンサルタントをしてラインオフィサーでなく教師の右腕としてサービスさせ

る必要性、ライン上の行政職員は広汎な領域に責任をもつデュネラリストとなることの得策を帰結している。⁽¹¹⁰⁾

ところで、上記した再編成論が、権威主義を強調した伝統的組織観、人間を恰も自動販売機の如く金銭的刺戟にのみ自動的に反応するとみる機械論的人間観を極力排撃し、社会学的理論の行政過程適用によって行政民主化に寄与したことは紛れない事実で高く評価されてよい。

しかし乍らそこに未解決の問題が数多く残されていることを同時に認めない訳にはゆかない。再編成論は組織の目標達成とスタッフ個々の欲求充足との均衡を強調し、その方法として小集団構造、分権化、権威階梯の平板化の必要性を主張する。ところが欲求充足に応じる組織がそのまま組織目的達成に最適の組織であり、スタッフ・資材配置の組織であるかについては等閑的である。またリーダーの権威はフォローワー、職務の合理的性質に基づくとしながらも、この権威が再編成された行政組織のなかでどう作用すべきであるかに口を噤して、その消極的側面について語るのが一般である。この意味において再編成論は、少くとも組織の効率達成に関しては伝統的な構造様式を暗黙裡に前提としているかとも推測される。ウィンがラインスタッフ組織を肯定し、⁽¹¹¹⁾ グレッグがスタッフの行政参加を強調し乍らも政策の最終責任はあくまでライン上の役職保持者になくしてはならないとするのも、⁽¹¹²⁾ その背後に伝統的なラインスタッフ構造様式を肯定し、それを人間関係論で以て補足しようとする意図が皆無であったとはいい難い。リースマンが「偽りのパーソナリゼーション」⁽¹¹³⁾ といひ、ドラッカーが人間関係論を以て「気むづかしい子供をなだめるシロップ」⁽¹¹⁴⁾ であるとし、経営者の行動や方針に対する反対をそらせる手段だというものここにある。組織の社会学的究明が問題の部分的解明にすぎず、それを政治的・経済的側面から補い、三者の統一理論の必要を説くビイドウェルも、組織の目的とメンバーの欲求との問題を新しいジレンマと呼び「行政の社会学的理論は民主的行政構造を齎したものの、政治的・経済的側面に関する権威構造を排除するものでなかった」⁽¹¹⁵⁾ としている。組織内の人間関係は単なる個

人間の人間関係とは異なって常に権力関係を伴い、メンバー間の衝突は性格上の衝突でなく意図や利害の衝突でもあるからである。そうした二三の矛盾をビドウェルに従ってあげると、インフォーマルグループのフォーマルな組織吸収を計る作業集団設置はかつてのインフォーマルリーダーをフォーマル化し、組織の側からする役割期待とインフォーマルグループ側からのそれとの相剋に悩ませ、ひいてはグループ自体の存続を危くしている。また意思決定の分権化は、各単位体の意思決定を比較校合して首尾一貫化せしむる中枢部の統合を必要とし、その結果統合過程における権力の行使が不可欠となり、グループや個人的意思に反して集団活動の再配置を強制する必要性も生れざるを得ない。さらに集団的意思決定にしても、多数の相反する価値観を前提とすることから多数意見による少数意見無視の事態も生れ、その調整に権力が行使されることも決して少くはない。⁽¹¹⁶⁾こうした側面に理解を欠く人間関係改善を中心とする再編成は、一面において行政民主化に残した貢献を高く評価しなければならないが、事態を糊塗する小細工的な性格をもった温情主義に落入る危険があり——この点については後述する——、それを余りに強調したことから自ら迄もが組織の目標遂行とスタッフの欲求充足をナイーブに結付けるに至ったことも見逃せない事実である。このデレンマを克服する新しい方向が組織に接近する経済的・政治学的・社会学的理論の統合に求められているのが現状である。リーダーを以て組織の機械的効率や人間関係改善を目的とするスペシャリスト以上の創造的リーダー、詳しくいうと、組織と政策を一体化して一個の生命ある社会有機体とする制度的廉潔性を創造し、それを組織の各所に滲透せしめ、中立的・技術的構成単位にすぎないメンバーを組織に愛着を寄せ、しかもその目的を合理的・自発的に支え、その目標遂行がそのまま自己発揚だとするパーティシパントに変質せしめ、他に対して組織の能力と特性を際立たせる一個の創造的リーダーシップによって組織の問題を解決しようとするセルズニックの所説は、教育行政分野ではないが、一つの新しい試みであるとみる⁽¹¹⁷⁾ことができる。また産業社会学の分野で科学的管理

論, 人間関係論に鋭い警告を与え新しい組織理論を展開したドラッカー,⁽¹¹⁸⁾
 精神分析学者であるフロムの組織観は教育行政組織再編成の将来に教える⁽¹¹⁹⁾
 ところが大きいものであるが、紙幅も尽きたことだし、別の機会にとりあ
 げることにしてこの稿を終ることにしたい。

- (1) 拙稿「アメリカにおける地方教育行政制度の再編成問題 (一)」 p. 48
- (2) Moehlman, A. B.; *School Administration*, 1951, p. ix
- (3) Theisen, W. T.; *The City Superintendent and the Board of Education*, 1917, p. 125.
- (4) Batho, M. G.; *Leadership in American Education*, 1950, p. 109
- (5) *The Dept. of Superintendence; Critical Problems in School Administration*. 12th Yearbook, 1934. Chap. IV. pp. 91—96.
- (6) Cubberley, E. P.; *State School Administration*, 1927, p. 284.
- (7) Moehlman; A. B.; op. cit. p. 340.
- (8) Morphet, E. L., Johns, R. L., Reller, T. L.; *Educational Administration*. 1956, pp. 205—208.
- (9) Cubberley, C. P.; op. cit. pp. 284—285.
- (10) Cubberley, C. P.; op. cit. p. 286.
- (11) Keesecker, W. W., *State Board of Education and Chief State School Officers*, 1950, pp. 23—25, Morphet, E. L., Johns, R. L., Reller, T. L.; op. cit., p. 192.
- (13) Thurston, L. M. & Roe, W. H.; *State School Administration*, 1957, p. 82
- (14) Reller, T. E.; “The Historical Development of School Administration in the U. S.” (in *Educational Progress and School Administration*, ed. by Hill, C. M., 1936) p. 12
 Morphet, E. L. et al.; *Educational Administration*, 1959, p. 209.
- (15) Cubberley, C. P.; op. cit., p. 276
- (16) Keesecker, W. W.; *State Board of Education and Chief State School Officers; Their Status and Legal Power*, 1950, p. 110
- (17) Cubberley, C. P.; op. cit., p. 281
- (18) Knight, E. W. (ed.); “State Superintendent Francis G. Blair of Illinois Deplores Waste in Administration of the Schools of That State, 1908”, (in *Readings in Educational Administration*, 1953) p. 132

See also; "State Educational Reorganization" (Readings in Public Education in the United States, 1934) pp. 514—515.

- (19) *Ibid.*, p. 132
- (20) Cary, C. P.; "Final Report of the Committee of State Administration of Schools", Addresses and Proceedings of the 60 th Annual Meeting, NEA, Vol. LX. 1922, p. 360
Cary, C. P.; "The Making of a State Department of Public Instruction", Addresses and Proceedings of the 58 th Annual Meeting, NEA, Vol. LVIII. 1920, p.p. 491—492.
- (21) Moehlman, A. B; *op. cit.*, pp. 349—355.
- (22) *Ibid.*, pp. 326.
- (23) Thurston, L. M. & Roe, W. H; *op. cit.*, p. 109
- (24) Cary, C. P.; *op. cit.*, pp. 359—363
Harris, T. H: "Organizing a State School System for Effective Service", Addresses and Proceedings of the 61 Annual Meeting; NEA, Vol. LXI, 1923 pp. 990—995
- (25) Cubberley, C. P.; *op. cit.*, pp. 290—294
- (26) *Ibid.*, p. 290
- (27) *Ibid.*, p. 290
- (28) National Council of Chief State School Officers; Our System of Education, 1950, pp. 19—20.
- (29) *Ibid.*, p. 5
- (30) *Ibid.*, pp. 19—20
- (31) Keesecker, W. W.; *op. cit.*,
- (32) Morphet, et al.; *op. cit.*, pp. 205—212
- (33) Reeder, W. G.; The Fundamentals of Public School Administration, 1951, p. 7.
- (34) *Ibid.*, p. 8.
- (35) Cubberley, C. P.; Public School Administration, 1929 pp. 152—53
- (36) *Ibid.*, pp. 152—53.
- (37) Leipold, L. E.; "The School Board During the Committee Stage of Development", American School Board Journal (June, 1945) p. 35.
- (38) *Ibid.*, p. 35
- (39) *Ibid.*, p. 35.
- (40) *Ibid.*, p. 35.
- (41) Cubberley, C. P.; *op. cit.*, pp. 152—153

Leipold, L. E.; "The Development of the Modern School Board",
American School Board Journal (Aug., 1945) p. 35.

- (42) Ibid., p. 35.
- (43) Reller, T. E.; op. cit., p. 16.
- (44) Ibid., p. 16.
- (45) Reeves, C. E.; School Board, Their Status and Activities, 1954, p. 27
- (46) "The Committee of Fifteen Sets forth Some Principles for the
Organization and Administration of a City School System, 1895"
(Readings in Educational Administration, edited by Knight, E. W.,
1953) p. 111
- (47) Spaulding, F. E.; School Superintendent in Action in five Cities, 1955
pp. 97—101. pp. 454—458. pp. 464—465.
- (48) Engelhardt, F.; Public School Organization and Administration, 1931
p. 79.
- (49) Reeves, C. E.; op. cit. p. 25.
Leipold, L. E.; "The Development of the Modern School Board",
American School Board Journal (Aug., 1945) p. 36.
- (50) Theisen, W. W.; The City Superintendents and the Board of Education,
1917. p. 35.
- (51) Ibid., pp. 35—36.
Reeves, C. E.; op. cit., pp. 120—126.
- (52) "The Committee of Fifteen Sets forth Some Principles for the
Organization and Administration of a City School System, 1895"
(Readings in Educational Administration, edited by Knight, E. W.,
1953), p. 111
- (53) Ibid., p. 111.
- (54) Ibid., p. 112.
- (55) Ibid., p. 112.
- (56) Ibid., pp. 110—111.
- (57) Reeves, C. E.; op. cit., pp. 49—56.
Hagman, H. L.; The Administration of American Public School, 1951
pp. — .
- (58) Reeves, C. E.; op. cit., pp. 56—58.
- (59) "The Committee of Fifteen Sets forth Some Principles for the
Organization and Administration of a City School System, 1895"
(Readings in Educational Administration, edited by Knight, E. W.,

- 1953), pp. 113—114.
- (60) "An Educational Journalist Tells About the Organization of School Board, 1897" (Readings in Educational Administration, edited by Knight, E. W., 1953) p. 118
- (61) Moehlman, A. B.; op. cit., p. 156
Spaulding, F. E.; op. cit., p. 568.
- (62) Ellis, D. A.; "A Decade of School Administration in Boston", Journal of Proceedings and Adresses of the 48 th Annual Meeting, NEA, 1910, pp. 987—992.
- (63) Ibid., p. 989
- (64) Ibid., p. 992
- (65) Theisen, W. W.; op. cit., p. 66.
- (66) Reeder, W. G.; *The Business Administration of a School System*, 1929, p. 18.
- (67) Ibid., p. 19
- (68) Dutton, S. T. & Snedden, D.; *Administration of Public Education in the United States*, 1922 pp. 134—135
- (69) Spaulding, F. E.; op. cit., p.568.
- (70) Reeder, W. G.; op. cit., p. 21.
- (71) Ibid., pp. 20—21.
- (72) Theisen, W. G.; op. cit., pp. 125—126
- (73) Morphet, E. L. et al.; op. cit., pp. 238—242
- (74) *Commission on School Board-Superintendent Relationships; 34 th Yearbook, A.A.S.A., 1956 pp. 68—87*
Reeves, C. E.; op. cit., pp. 261—273
- (75) Spaulding, W. B.; *The Superintendency of Public Schools—An Anxious Profession*, 1954
- (76) Gross, N.; *Who Runs Our Schools?*, 1958 p. 143
- (77) Hunt, H. G. and Pierce, D. R.; *The Practice of School Administration —A Cooperative Professional Enterprise*, 1959, p.327.
- (78) Reeves, C. E.; op. cit., pp. 264—265.
- (79) Gross, N.; op. cit., pp. 113—125.
Gross, N., Mason, W. S. and McEachern, A. W.; *Explorations in Role Analysis—Studies of the School Superintendency Role*, 1958, pp.343—348.
- (80) Campbell, R. F.; "Situational Factor in Educational Administration",

- (Administrative Behavior in Education, edited by Campbell, R. F., and Gregg, R. T.), p. 248
- Campbell, R. F.; "Conflict—a Reality of Administration", *The School Executive* 78—12 (Aug., 1959) p.39
- (81) Goldhammer, K.; "Community Power Structure and School Board Membership", *American School Board Journal*, 130, (March, 1955), pp. 23—25.
- (82) Hunt, H. G. and Pierce, D. R.; *op. cit.*, pp. 264—256,
- (83) Davies, D. R.; "Ferment in the Study of Organization", *Teacher College Record* 60—2 (Nov., 1958) pp. 61—72
- (84) Moore, H. E. and Walter, N. B.; *Personnel Administration in Education*, 1955, pp. 24—25
- (85) Thurston, L. M. and Roe, W. H.; *op. cit.*, pp. 91—92
- (86) Morphet, E. L. et al.; *op. cit.*, pp. 62—63.
- (87) Hughes, J. M.; *Human Relations in Educational Organization*, 1957 p. 12
- (88) Hagman, H. L. and Schwartz, A.; *Administration in Profile for School Executive*, 1955, p. 98
- (89) Moehlman, A. B.; *op. cit.*, p. 162
- (90) Gross, N.; *Who Runs Our Schools*, 1958, pp. 135—151
- Gross, N.; "Easing Strains and Tensions Between Superintendents and Board Members", *The Nation's Schools*, 56 (Oct., 1955,) pp. 98
- Gross, N.; *Who Runs Our Schools*, 1958, p. 140.
- (91) *Ibid.*, p. 140
- (92) *Ibid.* p. 141.
- (93) *Ibid.*, p.63
- (94) *Ibid.*, p.63
- (95) Miller, V. (ed.), *Providing and Improving Administrative Leadership for America's Schools*, 1951, p.15
- (96) Halpin, A. W.; "A Paradigm for Research on Administrative Behavior" (in *Administrative Behavior in Education*, edited by Campbell, R. F. and Gregg, R. T.1957) p.169.
- (97) *Ibid.*, p.169.
- (98) *Ibid.*, p.169.
- (99) Halpin, A. W.; "The Leader Behavior and Leadership Ideologie of Educational Administrators and Aircraft Commanders", Harvard

- Educational Review (Winter, 1955), Vol. 25, No. 1, pp.18—32
- (100) Miler, V.; op. cit., p. 17.
- (101) American Association of School Administrators, Staff Relations in School Administration, 33 Yearbook, 1955, pp. 15—29.
- (102) Ibid., p. 17
- (103) Gregg, R. T.; “The Administrative Process” (in Administrative Behavior in Education, ed. by Campbell, R. F., and Gregg, R. T., 1957), p.17
- (104) American Association of school Administrators; op. cit., p. 24
- (105) Ibid.; p. 25
- (106) Ibid.; p. 25
- (107) Ibid.; p. 29
- (108) Moehlman, A.; op. cit., pp.335—337
Thurston, L. M. and Roe, W. H.; op. cit., pp.96—103
- (109) Wynn, R.; “What’s New in Administrative Organization?”, The School Executive, 76—2 (Oct., 1956) pp.71—73
- (110) Clark, D. L.; “The Modern Way”, The School Executive, 76—2 (Oct., 1956) pp.74—75
- (111) Wynn, L.; op. cit., pp.71—73
- (112) Gregg, R. T.; op. cit., p.280
- (113) Riesman, D.; The Lonely Crowd, 1950
- (114) Drucker, P. F.; The Practice of Management, 1954, 邦訳「現代の経営」(現代経営研究会訳) 1959.p. 138
- (115) Bidwell, C. E.; “A New Dilemma in Administration”, Harvard Educational Review, 26—4, (Fall, 1956) p.398
- (116) Ibid.; pp.399—401
- (117) Selznick, P.; Leadership in Administration, 1957
- (118) Drucker, P. F.; op. cit., Part 3
- (119) Fromm, E.; The Sane Society, Chap. viii.

4 地方政治と教師集団

さて、以上資本主義の高度化に伴う中央集権化が地方分権再編成の一環として支持されたことについて触れ、それと併せて地方分権制度の核心を形成する州、地方教育行政機構の再編成が不可欠となり、学区拡大、執行部門の強化、行政機関の改廃統合等の制度上の変革が招来されたことについて検討して来た。要するに、それは水平的にも垂直的にも権力の集中化であったと極言できよう。そしてこの権力の集中化が行政行率の確保、別言すると費用とエネルギーの最小限度の消費によって最大限の効果を発揮する能率化の観点から支持されていたのである。このような能率概念によって再編成を実現しようとしたことは教育行政を以て教育の目標をより全面的、効果的に実現するサービス活動であるとするこの国の教育行政に特徴的な経営学的管理概念を見事に反映したものとみることができる。レーダーの表現に従うと「教育行政はそれ自体のためにあるのではない。……それはあく迄手段であって目的ではない。教育行政は無駄のない費用で教育を促進することにある。それは児童のために存在するもので、常に学習と教授への奉仕者でなければならない⁽¹⁾」。教育行政の基盤である民主主義に些かの疑問を挟むことなくそれを無条件の大前提として受入れ、教師と児童とに奉仕する教育条件の整備を絶対目的とする技術的行政観をそこに読みとることができよう。再編成が政治と教育行政を別個の次元において把握し、教育行政の本質を非政治的な技術として扱ったのも当然といわざるをえない。この意味において再編成運動は民主主義を教育行政の外框として受入れ、政治的秩序そのものの変革を不問に付し、政治的には中立に事務的・機械的能率の向上を主眼として推進されたのである。その際の問題意識は政治的秩序の再編成ではなく、専ら技術的行政の立場に立つものであった。その故にこそ、中央集権化も執行部門の強化もそれとして容認され、能率と民主主義とが二者択一的でなく、相互に調和しうるものとして理解されていたのである。いな政治の忠実な執行過程である教育行政の中

立的技術化によって民主主義の高揚が可能であると期待されていたのである。

ところが、教育行政の質量両面に互る拡大・深化に伴う執行部門への権限集中が、能率と民主主義との矛盾を顕在化せしめ、能率的であることが必ずしも民主的であることを意味しなくなった。かくして、教育行政の外框として受入れられた民主主義が教育行政を内在的に規定する指導原理として作用することとなり、既に指摘した如く行政過程の民主化が要請されるに至ったのである。教育行政の権威主義が云々されたのはこうした事情によるものである。NEAが「教育行政のデモクラシーは、民主的な市民養成のため学校で行われる一切に直接関係するだけにこの上なく重要であり、教師が民主主義を教授するには日常の職業活動を通してそれが何であるかを知る必要があることからしても決定的である⁽²⁾」といい、「民主的行政組織の成否は究極のところ民衆が自らの事象を処理する効率にかかっている。社会的要請に応じる教育にとって機械的効率⁽³⁾は目的ではなく、民主的プロセスに從属すべきものである」とモールマンも指摘する。一般民衆の行政参加、世論の反映等に考察が加えられ、行政職員の能力と才幹とを最高度に発揮させる可能性、組織の分権化等を中心とする行政組織の民主主義が論議されたのもそうした行政民主化の反映であった。そしてこのことによって行政組織における権威主義から民主主義への転換が可能になったとすることができる。しかし、民主主義の教育行政への内部滲透とはいうものの、究極するところはそれが正に民主主義を合理化し強化する所以であると確信されたからに外ならず、あく迄今日の政治的秩序を根元的な価値原理として前提するものである。その意味において再編成は民主主義イデオロギーの規定に服し、その罅を超えることができなかつたといっても過言であるまい。

ところで、注目しなければならないことは、こうした再編成がその目的を充実に実現するには次の客観的諸条件を必要とすることである。すなわち、第一は教育行政の主体である教育委員会が社会的に等質なものによ

って構成され、またそれが十分に民意を代表しているということ。第二は、このことから教育行政が事務的・機械的能率の向上を目的に純技術的に推進され、教育の改善に役立ち民主化を助長すること。第三には、教育行政が教授と学習のための教育諸条件を完全に整備確立することができること。以上である。ところがこうした諸条件の整備は、総じて資本主義の昇隆期においてはじめて可能であって、資本主義が高度に進み、諸階級の相剋、対立が激化したこんにちにおいてそれを期待することは不可能に近い。⁽⁴⁾ これを無条件の前提とするところに再編成の民主主義による被制約性、歴史的変化を捨象し現象的分析にとどまるプラグマチズムによる被制約性をみてもあながち不当ではあるまい。以下暫らく社会的現実の歴史的変化に目を転じて民意を代表するとされる教育委員会の構成を検討し、再編成が無条件の前提とした民主主義の理想と現実とのギャップについて触れることにしよう。

急速な資本主義の勃興が教育制度に与えた影響はいまさら云々する必要もないが、公教育制度の確立と二元的教育制度の廃止とはその最たるものに数えることができる。とくに家族・教会が担当してきた諸機能の学校吸収、社会生活の拡大に伴う教育需要の増大、選良主義教育を主張するジェファソンニヤンの教育哲学に対する一般人教育とそのレベル向上を強調するジャクソニヤン教育哲学の勝利等による学校の機能拡大は先の改革を一層意義づけるものであった。しかし、資本主義に必然的な階級対立は社会の有機的機関としての学校にも投影されざるを得なかった。本世紀初頭の35年間企業階級はさしたる抵抗を受けることなくともかく地域社会の諸政策を支配することが可能であった。ところが、1930年を回る経済恐慌、団体協約を法定した1935年のワグナー法を転機に労働組合が一個の政治的・社会的勢力として抬頭し、教育における差別的待遇に事毎に反対して資本家階級と教育の場においても対立するに至った。社会的制度体である学校は同時に潜在的に最有力な宣伝機関の一つでもあることから学校を回って両者を中心とする争いが激化することは当然で、いつの時期をとっても

カリキュラムは学校内外における勢力争いの落し子だといわれている。いまここで、両階級の教育についての価値志向 (value orientation) をフォームとミラーによって要約すると、⁽⁵⁾ 企業家階級は、その価値志向として、(1) 低課税率による効率的な教育行政、(2) アメリカ自由企業制度を積極的に裏付けし、地域社会・国家に対する企業の貢献を教える教師、(3) 自己の子弟を企業・プロフェッショナル・ホワイトカラーの職業に備えさせる最高級のアカデミック教育の提供、(4) 将来の工場・事務労働者に適応した職業教育の保証、(5) 遵法的で礼義ある勤勉な青少年の躰等を要求する。とくに最近では従業員に対する HOBSO 教育 —— How Our Business System Operates —— の必要性が叫ばれ、教育に対する企業家階級の強い関心の程と価値志向現実化への努力をそこに認めることができる。一方労働者階級は経済的に私立学校やカレッジ進学が困難であることから公立学校へ殊のほか強い関心を寄せ、次の要求を掲げる。すなわち(1) 教育の必要に応じた学校予算、教育才入増加の主財源として累進所得税と企業資産税との採用、および連邦教育補助金制度の支持、(2) 大学に進学しない労働者子弟に対する高級の職業教育、(3) 労働の尊厳と労働組合の業績と成果の教授、(4) 団体協約権がある教師、職員の組合結成、(5) 労働者子弟に対する職業階梯上昇の十分な機会提供、(6) 学校による青少年統制と非行防止、以上の6綱目である。

ところでこうした相互に相反する教育への要望が、教育にどう投影されるかは地方教育行政に大きな決定権をもつ教育委員会に果してどちらが橋頭堡を築きうるかまた地域社会の政策決定にどの程度参加しているかによって左右されるとみてよい。この意味においてまづ教育委員会の構成が問題とならざるをえない。いまこの問題を各調査報告について検討すると、⁽⁶⁾ 1927年全国を対象にしたカウンツは教育委員の75%を企業家、専門的職業家、支配人等で占めるのに対して、人口の大半を占め将来を代表し、明日の文明を形成する労働者階級はわずか3%にすぎないことを実証し、民意を代表する筈の教育委員会は支配階級の代表者によって占められ、そのこと

から委員会の性格は保守的で、変化を認めない現状肯定主義に色付けられていると結論している。その後1937年、教育機関誌である「学校と社会」による104市の967教育委員調査、1937年、ルーデマンによるサウスダコタ州における300名の教育委員調査、カリフォルニア州の209高校学区の205教育委員を調べたスネルの報告は、いずれも労働者階級出身の委員はわずかに4%、3%、6%を占めるにすぎないのに対比して教育委員の大半(70%、70%、73%)は企業家、銀行人、専門的職業従事者等から構成されている事実を指摘している。最近(1956年)イリノイ州を調査したコーグランもすくなくとも委員会構成の面についてその66%が企業家、経営者、専門的職業家から成り労働者出身はわずかに6%にすぎないことを報告しており、こんにちにおいても1930年代の教育委員会構成のそれと大差ないことが知られる。⁽⁷⁾ステフェンソンが「教育委員は階層構造の中層から徴収され、学校は下層の文化よりもむしろ上・中層のそれを反映している」⁽⁸⁾といい、ブラウンは更に一層明快に「教育制度は時と処を問わず、支配階級の価値を反映している」⁽⁹⁾と断定するのにもかかわらずこうした実態を背景にしてであった。もちろん、教育委員のすべてが保守的で委員会を階級支配の場とすると直ちに断定することは不可能で61の調査報告を検討し、委員会構成に関してカウンツと同様の結論に達したチャーターズもそれを裏付ける資料自体が不正確でかつ乏しいことを指摘し、⁽¹⁰⁾キャンプベル、アーネット、コーグランはカウンツと逆の事実、つまりプロフェッショナルズは比較的進歩的であり、委員の投票も必ずしも階層的利害の線に沿うものでないことを実証している。⁽¹¹⁾たしかにチャーターズがいう通り、人間行動を単一の要素によって説明し尽くすことは困難であり、後述する教育長、教師集団の影響を無視することも出来ない。しかし、教育委員の行動が階層構造に強く規制され、その政策決定が権力構造に大きく影響されることは否定できない事実であり、最近の地域社会調査の実証する処でもある。例えば、ホーリングスヘッドの調査した1941年度におけるエルムタウンの教育委員会は、製粉工場の支配人、工場所有者で第一ナショナル銀行支配人会議の

議長、医者、農場所有者でファーム・ビューローのスポークスマンである農場資金貸与協会の秘書、小売店主、指導的な支配人——その妻はカウンティにおける指折りの大地主の一人である——から構成されており、ホールディングスヘッドの表現に従えば「いずれも資産家と企業家の多様な利益を代表するにすぎない」⁽¹²⁾。しかも彼等の特権擁護は強く、教育委員空席の場合、委員長は秘かに委員会、ロータリークラブの友人と相談して候補者を定め、当人の承諾を得た後立候補者名簿に登録の手続きをとるが、その間委員空席・選挙の施行について、立候補届出締切期日がきれる迄告示を差控え、バグル紙が立候補締切期限が過ぎ、かくかくの人物が立候補し、X氏が再度委員長に推されたというニュースを流すのが通例である。そしてこのバグル紙が投票場所・立候補者氏名について法律上必要な公示をした後はじめて選挙に関する補足的な公示が行われ選挙日に少数の投票人がこのつまみ上げられた候補者に投票する。従って一般の関心も稀薄で、1940年の投票数はわずか132票にすぎず、しかもそれが41年114票、42年84票と漸次減少している。「こうした綿密な候補者選定統制方式によって20年以上の長年月に互って市民の5分の4から8分の4を占める階層に対して、少数の資産家・企業家は自分達の政治的、経済的、社会的、教育的利益を代表する保守的人物を選んで来た」⁽¹³⁾。ウォーナーの言葉をかりて多少敷衍すると「この綿密な教育委員選挙方式によって、自分達の階層、とくにその経済的利益、権力、 prestigeの保持に責任をもつビジネスマン、プロフェッショナルズを委員に選んで来た。彼等がとった政策は自己の階層の利害を反映するもので、下の中層に入る小企業家やプロフェッショナルズのそれはそれ程政策に投影されなかった。教育委員としての役職と児童数の5分の4近くをしめる階層の子弟教育との間の関係は、委員はもちろん彼等が代表する階層の人々によって考えてもみられなかった」⁽¹⁴⁾のである。このような教育委員会の政策が保守的傾向を示すのは当然であって、できるだけ経済的に学校を運営し地域社会を支配する保守的な政治経済的、宗教道徳的教義を学校はもちろん私生活においても教師が遵守

するよう監督することを主な目的としたといわれる。過去・現在の教育委員は、もし大した費用もかからないですむなら中西部のアメリカ小都市において伝統的によとされるすべてを行政・教授面に投影しなければならないと信じ切っているのである。同様の帰結は、カルフォルニア州の一地域社会を調べたゴールドハンマーのそれにもみられる。すなわち「教育委員には任期満了の委員が再選されるのが通例であって、その意味において委員会は自己永続的な集団である。この理由は一般人の委員会の政策に対する無関心、候補者が支配的な権力階級に受入れられていること、およびこの権力階級がそれに対する挑発を自己の権威に服させるだけの実力を具えていることによる。従って委員各自が自分達は地域社会のどの集団とも紐付関係がなく、地域社会全体を代表するものであると信じ公言してはいるものの、彼等の当選は推薦団体による集団行動の賜であり、彼等を推すことによって特定目的の実現を期待する、フォーマルあるいはインフォーマルな集団によってつまみ上げられたものである。従って彼等は地域社会の一断面を代表するにすぎず、地域社会全体を念頭におくといってもそれは不可能といわざるを得ない。ただし地域社会が多様な時には相反する利益を目的とする諸集団から構成されているからである」⁽¹⁵⁾。説明は省略するがフォスケット、コーバリーも同様の事実を報告している⁽¹⁶⁾。少数事例で以て一般化することは避けなければならないが、「幸いにも、アメリカにおいて職業集団は自己永続的でない。今日の企業・専門的職業階級は昨日労働者であった両親の子弟である。人生で成功した人の子供も父親とは異った職業につくこともできる。従って職業集団が他集団の社会理想を常に支配し続けるというのは単なる想像にすぎない」⁽¹⁷⁾というエンゲルハートの言葉は余りに楽天的で「社会階梯が空転する踏車と化した」といわれる現在に妥当するものでない。むしろ「特権的な経済集団出身の教育委員は教育需要に関する進んだ考え方を委員会に開陣することもありうるが、地域社会の各構成分子の経験と教育需要を代表できないこともありうる。この企業家・専門職業家統制がリーズの次の批判、すなわち「今日の政治・社会

・経済生活において重要な労働組合、消費者協同組合が公立学校で殆ど教えられていない。協同組合運動について教授する州は僅か一州にすぎず、労働組合について体系的な教授を行っている州はまだきかない”という批判と決して無関係であるまい⁽¹⁸⁾とするミラーとフォームの主張が事態の正鵠を射たものであるとしてももはや不当であるまい。

ところで、上記した構成をとる委員会自体も亦地域社会の構力構造——地域社会問題・計画をめぐる人々および諸組織間の勢力関係のネットワークを意味する——に強く規制されていることは注目されねばならない。多少の敷衍を試みると教育行政制度は地方自治体・教会等を含む地域社会の制度的複合体の一部であって、制度体間の権力配置によって規制されている。地域によっていずれの制度体が支配的であるかは異なるものの、アメリカ社会一般の権力構造を反映して、総じて経済制度がドミナントであるといわれる。もちろん、教育行政問題が日常の事務処理等の制度体内部における問題に限られる場合、主として委員会のみ責任において政策が決定され遂行されるが、もしその政策が地域社会全体と関係しそれに影響を及ぼすとき、これと利害関係がある各種組織、特殊利益擁護集団、インフォーマルグループの干渉が加わり、政策形成と計画作成に関する新たな権力配置を要求する。それと同時にトップレベルの有力者——これ迄地域社会のため尽力し、地域社会の組織化と政策形成、あるいは所属団体の指導等に卓越した能力を発揮して来た——が地域社会の意志決定者として参加する。その際教育行政制度は公的機関であり、教育長、教師が公的な被傭人であることから、権力配置の政治過程に公然と参加することができず、いわゆる舞台裏での活動が許されるにすぎない。しかも教育行政政策は地域社会全体と大いに関係する分野であるだけに、それだけ権力構造に規制されるところが大きく、従って、トップレベル有力者の所属階層、支配的な組織団体、特殊利益擁護集団の性格によって行政政策も大きく左右されざるを得ない。

この点に関して、ハンター、ミラー、フォーム等の社会学者による権力

構造の研究は示唆するところが極めて多い。第1表に明らかな通り、大都市

第1表 所属制度体別 T I, K I

制度体所属	パシフィック市 (44名)	イングリッシュ市 (32名)	サウザン市 (40名)
ビジネス	33% (8)	34% (3)	58% (9)
労働	14	19 (2)	5
教育	10 (1)	9 (2)	5
政府	17 (1)	9 (1)	5 (1)
独立的専門職業	12 (1)	13 (1)	15 (2)
宗教	7 (1)	9 (1)	—
社会	—	7	12
社会福祉 文化リーダー	7	— (2)	—
	100 (12)	100 (2)	100 (12)

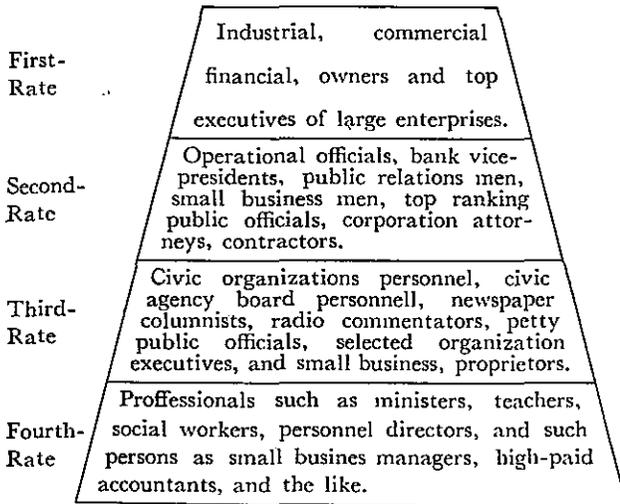
(註) %数はT I, ()はK I数を示す。(Form, W. H. and Miller, D. C.; Industry, Labor and Community 1960 pp. 592—593)

における政策決定者(decision maker)であるトップインフルーエンシャルズ(T I)および彼等の中核リーダーであるキーインフルーエンシャルズ(K I)はいづれも企業家が多く、殊にサウザン市・パシフィック市ではK Iの75%, 67%を企業家が占めている。これに対して英国のイングリッシュ市のばあい企業の地位が法律・医学・大学のそれより低いという価値体系、および公共団体である市会の地位が高く、地域問題処理の主導権をとり、組織集団の政治的干渉を悪趣味とする社会事情を反映して、労働党のリーダーを筆頭として学長・ビショップ等の制度体代表が中心になってK Iを構成し、企業家は僅か25%にすぎない。ところが、アメリカ大都市では企業家の社会的地位が高く、しかも他方では市会の権威が低く、組織集団が地域社会問題処理の主導権を把握していることが企業家による地域社会の権力支配をドミナントなものとしているのである。中都市の場合、大都市程ではないが、やはり企業家を中心とするK I構成——12名中5名が企業家である——をとり、自治体役員が多いK I構成——ビジネス5名を1名上廻る——をとるメキシコの一都市と顕著な対照をなしている。⁽¹⁹⁾

もちろん、少数の事例で早急に一般化することは困難であり、これに対

する反証もあり、それ自体に方法論上の問題もあるが、それはともかくとしてこうした企業家を中心とするT I・K I構成がそのまま地域社会における権力構造のプロフィールであるとすることはできない。こうした意志決定者の団結の程度、あるいはトップグループ構成要素の組合せの在り方、また彼等がどの程度地域社会の権力配置を支配しているかによって権力階級も異らざるを得ないからである。少数のK Iの団結が強く、排他的エリートタイプと呼ぶべきリンド夫妻調査によるミドルタウンはその最右翼に属する。ここではX家の兄弟5人が少数のエリートタイプを構成し、ビジネスクラスが必要とする政治屋とくに市長——それとても彼等の要求に従順であり、市長のビジネスに対する関係は鼠の猫に対するそれだといわれる——を例外にして町の支配を恣にしている。「私は失業するとX工場に行く。金が必要になるとX銀行に行く。嫌われればそれでお仕舞いだ。私の子供はXカレッジに行く。私はX区画地の地所・住宅を求める。私の妻はダウントウンへでかけXデパートで衣類を買う。私の犬が行方不明になるとX獣欄に入れられる。私はXミルクを買い、Xビールを飲む。X政党に投票し、X施療院から補助を受ける。私の息子はXの Y.M.C.A., 娘はXの Y.W.C.A. に行き、私は X 寄附の教会で神の聲に接する。もし私がメーソンであったらXのメーソン寺院へ行く。そして金持ちになったらX空港から旅行に出かける⁽²⁰⁾」。恐らく多少の誇張はあるが、リンド夫妻はミドルタウンのビジネスクラスが市を動かし、この企業家支配の中核であるX家を説明する劈頭にこの一市民の言葉を掲げている。このように各制度体をあまねく支配するX家は教育をもその勢力下におき、X家の一人が教育委員長、その弁護士が学校の弁護士である。ローカルカレッジは州の制度体であるにも拘らず、X家が重要政策はもちろん些細な事に迄統制を加え、教師や学生の口から、それも前者は気を配りながらそして後者は公然とであるが大学の急進主義に対するX氏の圧力について聞くことができる。パートランドラッセルの「結婚と道徳」、ドバッソーの「1919年」が大学の書棚からはざされたのもX家のもののさしがねによるといわれる。また学生会

による講演者の招聘リストもX家による検閲を受け、進歩的な学生は就職の推薦状はなかなか貰えないと公々然といわれてもいる。つまりカレッジは、州の度々体であるにも拘らずX家によって余りに注意深く監視され、その勢力と影響に余りに大きく依存していることからどうしてもX家の強調する知的・政治的な好みに沿わざるを得ないのである。そして、その原因としてX家が100万ドルをカレッジに寄付したこととその弟が大学の理事長であることとをリンド夫妻はあげている。



(Hunter, F.; Community Power Structure, 1953, p. 109)

第1図 政策決定者をトップグループとする階層的階統構造

このミドルタウンは排他的な少数のビジネスエリートによる権力支配の典例であるが、先に、サウザンシティとして挙げた人口33万を数えるアメリカ南東部における経済・交通・学術の中心地であるリィジョナルシティの場合、いわゆる貴族ともいうビジネス特権階級が世襲化した南部特有の歴史的伝統を反映して、ビジネスクラスが市の支配をかなり恣のままにしている点ミドルタウンと同様である。しかしトップリーダー40名中17名が他階層の出身であり、その中核的キィーリーダー20名——うち13名

が金融、商事会社、製造業出身である——の結合が比較的弱く、地域でいう「クラウド的」つまり流動的な派閥であるが、独裁的でも寡頭的でもないことからミラーのいう成層的ピラミッド型権力構造に入る（第1図参照）。リーダーはある程度派閥的であるが、経済的利害を共通にすることから派閥争いがなく、むしろキーリーダーの場合、政策決定の場やインフォーマルな会合で顔馴染であることからかなり強い接触を保ち、政策決定委員会を通してその利益擁護をはかっている。詳しくいうと、地域社会全般に関連する問題に関して政策形成委員会が構成され、その下準備が終り、愈々最終決定の段階に入ると幾人かのキーリーダーが参加して決定権を行使し政策を決定する。そしてこの決定を具体化する段取りになると委員会を拡大して、この問題に関係する各制度体の代表——ハンターのいう第三・第四レベルの代表——をトップリーダーが委員長である各運営委員会に組入れて政策を執行する。此の間リーダーとくにキーリーダーは表面に顔を出さず、舞台裏で面策して自己の利益を政策に盛りこみ、それを以てコミュニティの決定とするのである。従って各制度体、各種団体のリーダーは殆ど政策決定に関する発言権がなく政策遂行の責任が与えられるに止まる。ただ、ビジネスクラスの利益に忠実な各制度体代表に地域社会にとってそれ程重要でない当該制度体内の政策決定権が委ねられるにすぎない。ことに市の公的機関に働くプロフェッショナルズは地域社会全体の利益に奉仕しなくてはならないという職業倫理や事実上奉仕すべきだという使命感よりも権力階級の決定に口を挟んで自分の地位を危くする危険に身を曝す必要はない。むしろそれが得策だという事実上身を屈している。ビジネスクラスの権力機構を通じた決定への服従が慣習化され日常化されているリージョナル市で、プロフェッショナルな観点からの提案も権力階級に利益しない限り実行される筈がなく、それを押し切ったところまでせいぜい利敵行為とみなされ、支配者層の警告・威嚇・時には力の行使によって押えつけられ、所詮は市民の支持を失って失職するのが落ちといわれる。「リーダーは決定し、プロフェッショナ

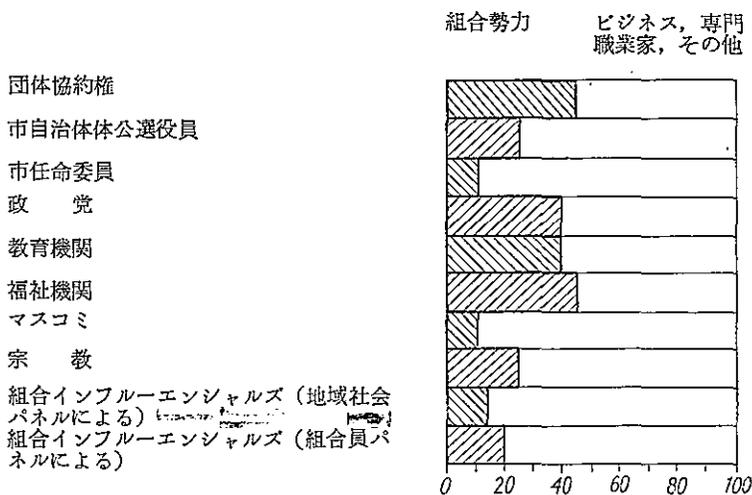
ルは執行する」、 「分割して支配する」の原則がここでは鉄則である。教育行政についても教育委員会は政策決定の場から排除され、無力化されているだけでなく、委員長も権力構造の底辺部に位置するにすぎない。ましてやこうした非力な委員会に備われたプロフェッショナルである教師も政治的に全く無力であってその提案するところが価値あるものであったにしてももし現在の権力のバランスに反するものであれば権力者の手元に届く前にもみつぶぎされてしまうといわれる。要するに、リージョナル市では「権力階層のトップグループは主として他と隔離された企業家出身の政策決定者から構成され、問題に応じて機能的な分化を示すが、地域社会内外のコミュニティ問題は実質的にこのグループの人達が決定している。もちろんこの権力構造の欠陥についてとやかくいうものはあるが深くとがめるものもなく、結局、共通の関心・相互義務・財力・慣習・時には強制と力づくめによってこの構造は維持されている」⁽²²⁾のである。

本社の首脳によって、支社のある地域社会が牛耳られている人口20万を数える南部のビッグタウンも或る程度この範疇⁽²³⁾に入る。急速に膨脹した都市であるため、各種利益擁護集団の利害調整が難しく、いわゆる「権力の真空状態」——その意味では純然たる成層的ピラミッド型をとらない——のなかで、会社側は「誰もが住みよい場所」というキャッチフレーズで会社の政策と方針を充分のみこんだ支社の最高幹部を地域社会計画とその監督に当る重要委員会に送りこんでいる。しかしその実、地域社会参加の目的とする処は、低い課税率、好ましい労使関係、企業拡充に伴う必要施設とサービスの確保にある。また最近流行のパブリックリレーションズ、すなわち会社の太っ腹と寛容性を一般民衆のイメージに滲透せしめてそれを労使問題のキャンペーンに利用し、寄付行為、市民生活のため最高幹部が負う重い負担やリースマンのいう「派手な会社の消費」によって会社の利他主義を地方のマスコミに乗せようとする魂胆であるといわれる。ペレグリンとコーテスの言葉で要約すると「この参与は……会社の利益促進、企業向きの保守的イデオロギー保持を目的とする市民生活統制にある」⁽²⁴⁾。そしてこう

した目的のため各会社の最高幹部は、別に集团的結合をとってはいないもののインフォーマルな接触を通して相互の利益を擁護し、委員会においても、常に本社の指令を受け、突発的に裁決が求められた場合、休会を求めて本社の指令を仰ぎ、それが遅れるときには更に再び散会を求めるといったふうに委員会を牛耳り、その目的の実現につとめている。しかも最高幹部は保守的イデオロギーの促進にも大いに尽力しており進歩的な意見の持主は当初から委員に入れられないだけでなく、彼等の意見に反対するものは馬鹿でものごとに通じない革命的思想の持主だとされ、反対者は単に自分の社会的価値観についてだけでなく、知性や愛国心迄も弁護せざるを得ない窮地に追込まれる。従って福祉国家的な計画にファンドが振当てられでもしよものなら、その提案は大いに問題があり、提案者は変り者だやれ革命家だときめつけられ、やがて委員会から閉出されてしまうといわれる。

リジョナル市にしろ、ビッグタウンにしろいずれも南部の都市であって南部特有のパターンリズムを反映していることを考慮に入れる必要がある。またダールをリーダーとするエール学派によるハンターの権力概念、リーダーを決定するレピュテーション法の曖昧性、ビジネス支配の一方的強調とサブリーダーの役割軽視、事実の解釈を色付けるイデオロギー性等の批判にはそれ自体にまつわるイデオロギー性は避け難いが、傾聴すべき面が多い。⁽²⁵⁾しかし中西部の人口6万のセントラル市、同じ中西部にある人口50万の一都市や、山間部のバレー市に関する調査も⁽²⁶⁾トップレベルの企業家を中心とした経済的有力者の権力支配を帰結し、これが決して例外現象でないことを裏書している。もちろんこの権力構造をアメリカ一般に適用することは不可能であり、ことに最近では、(1) 諸企業間の利害の異質化と対立、(2) 新たな権力階級とくに自治体役員と労働者階級の出現、(3) 地域社会内における各制度体の規模拡大に伴う自律性の主張により企業家をトップレベルとする成層の権威構造が揺ぎつつある。例えば、人口12万を数えるミシガン州の首都でありオート (auto) シティであるランシング市、メトロポリスである人口46万5千のパシフィック市がそうで

第2図 地域社会権力配置、勢力構造上の推定労組勢力



(Form, W. H. and Miller, D. C.; Industry, Labor, and Community, 1960, p. 668)

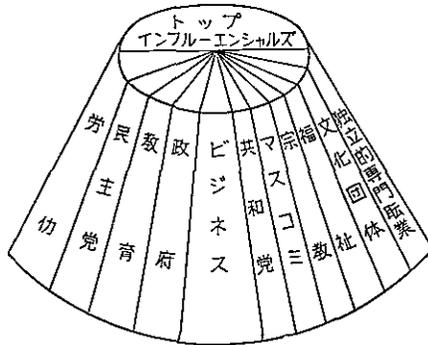
(27)
 ある。ランシングでは1937年迄の労働組合は全く無力であった。ところが1937年の労働協約権獲得を契機に勢力を抬頭し、1947年合衆国オート労働組合の政策転換と歩調を揃えて、組合リーダーがワイシャツ、やさしい言葉に代表される上・中層向きの作業法 (modus operandi) によって地域社会への勢力滲透を計った。この結果、資金の40%を調達する共同募金制度では理事会の6分の1、組合加盟委員会の3分の1の席を占め、さらに共同募金運動労使部門の議長、2職員を組合から送り、ともかく福祉機関に資産家・経営者代表を上廻る数——総数の5分の2——を占めるに至った。1927年1名の代表も送ることができず、1933年はじめて代表が委員になったの対比して長足の進歩といえる。政党活動においても民主党の市長と国会議員を当選させることができた。しかし、市公選職については組合を含む労働者階級から26%、行政委員会に18%の代表を送るにすぎず、地域問題に関する組合の見解は10中の9迄マスコミ機関から反対され、その他に関しても第2図に知られる通りその勢力は伸び悩みの

状態にある。地域社会の意志決定者であるT I, K Iの場合も40名中に2名の組合リーダーが入るのみで、彼等が予想した7名をかなり下廻っている。これに対して組合に好意的ないし中立的な3名の牧師と1名の保険代理人以外のT Iはすべて企業家、共和党员で、労働組合の勢力が伸長したといっても依然ビジネス支配が顕著である。ここで当面の課題である教育行政についてみると、福祉部門への組合進出と並んで比較的組合の勢力が伸びており、第二次大戦後急速に発展した成人教育分野では教養・実技課目の外に労組が要求したコースの殆どが開講され、主として組合員向けの講座担当の講師にも手当が出され、毎年教育行政官と組合リーダーは会食を共にして相互に関係する問題を討議する程である。1937年教育行政官が労組のストライクに反対したのと比べると驚く程の発展といえる。これに次ぐのが合同実技計画委員会——職業教育、商業界就職予定者に対する特別教育を監督する——でこれに労資双方から同数の代表を出している。しかし、委員の取捨選択は経営者側の自由であり、その成績報告の責任者もフォーマンに限られていて労組の力はそれ程強くない。教育委員会も略これと同様で、1935年以降2人の組合代表が当選したにすぎず、技術・事務労働出身者を合せても全体の僅か14%に止まり、10分の6を資産家、支配人、公吏で占めている。1950年労組は組合代表を立てることを断念して労働者に好意的な候補者を支持する立場をとり、3名の支持者を当選させることができた。この方針は最近選挙戦が激甚となったことや、資産家は10人中9人迄が当選するのに対してプロフェッショナルズは10人に対して6人の割でしか当選できないことから労組の支持を得る必要がある、そのことが労組に幸いして専門職業家・公吏、自営企業主である教育委員の同調をうるようになった。だが、委員の3分の2以上は最高級の所得者であり、労働者居住地域周辺に住むものは委員の5分の1を下廻り、わずかに委員の5分の1程度が労働者階級の教育需要に敏感であるにすぎない。それに労働者に同調的な専門職業家、公吏にしても、予算が逼迫するとステイタスグループの側につくといわれる。要する

に労働者の勢力が比較的伸長した教育行政分野でも、その滲透力は3割5分程度にすぎない訳である。

パシフィック市の場合、このランシングよりもビジネスクラスの権力支持は相当崩壊している。第1表にも明らかな通り、T I, K Iを占めるビジネス層の比率は67%, 33%で南部のサウザン市より低く、ことにT Iについては市長・学長・ビショップ等の制度体代表が参加して、もはやビジネスマンが地域の権力配置を勝手に動かすことが難しくなり、各制度体の自律性が上がったことを物語っている。このことが具体化したのが「働くことの権利」に関する法案上程を回る労使を中心とするキャンペーンであった。労組によるストライクの危機に直面した資本家側はそれに対応して先の法案提出権を獲得しようとしてパシフィック市では1954年業務研究協会、小企業体所有者・マネージャー・専門職業家を傘下に吸合した「働くことの権利」委員会を組織したが、経営者内部には現状維持を望む声もあって団結がとれず、裏面では先の団体に財政的援助をし乍らも直接反対を公然と表面するものもなく戦線統一が不可能であった。ところが、労組はカソリック教会——信徒に労働者が多い——民主党と協力してこれに当

- ・ ることが出来た。その上T I全体をビジネスマンが統一できず、自らも反対を表明できなかったのに対比してT Iに入る法律家・政党人・牧師等が反対運動を積極的に展開したことも有利に作用して、投票の結果は反対派67%, 支持派33%と判明して経営者側は敗北を喫したのである。このようにパシフィック市ではもはやビジネスマンの一方的な権力支配は不可能となり、先に挙げたイングリッシュ市にみられる円錐型・鐘形型(cone or ring type)の権力構造に類似しつつあるのである(第3図)。この類型の都市では、権力の座がピラミッドの頂点になく、地域社会の意志決定の中心点が散在しており、しかもそれぞれの中心点を頂点とする独自の構成がみられ、各制度体の自律性が目立ち、それぞれがかなり独自の意志決定者として作用している。またリーダーは状況に応じて色々の役割を担い、ある時は意志決定者として積極的に働き、ある時は消極的・中立的立場に立ち、



第3図 円錐・鐘形構造

(Form, W. H. and Miller, D. C.; *Industry, Labor, And Community*, 1960, p. 541)

時には意志決定の場から完全に身をひいたりする。つまり地域問題に応じて種々のリーダーが参加する点に特徴がある。

例えばオハイオ州にある人口5万の鋼鉄製造都市であるローレイン市はその例で工場・銀行・公益施設のマネージャー、地元大企業の所有者、上級の専門職業家をトップに小売店主、ホワイトカラー、下級のプロフェッショナルから成る中流、労働者を中心とする下層という階層構造をとっているが、1937年以降における労働組合の抬頭によって上流階級の権力支配が覆されるに至っている。⁽²⁸⁾ CIOはカソリックでありヨーロッパからの移住者であり、かつ民主党でもある下層階級に労働者として訴えることによって、これ迄浮動票の存在として階級的一体化を妨げて来たナショナルティグループの統一に成功して結束を固め、民主党を支持して選挙に勝利を収め、それと併せて教育行政と共同募金制度の支配権を奪取した。ことに自治体行政と教育行政とはもはや経営者側の手のとどかない二焦点となり1937年以降、経営者階級は政治的支配権を労働者階級に譲ることになったといわれる。こうして権力とリーダーシップが分散され、労組の代表が募金制度や特別市民評議会の代表に選ばれ、そのうちの幾人かはトップインフルーエンシャルズに選ばれるに至ったし、下層の人々の社会的地位を昂め

る機会が倍增することにもなった。これと並行して地域社会の階層構造も平板化され、労働者グループも合法的な意志決定集団として容認されるに至ったのである。しかし乍ら、その反面経営者側は財務統制権を握っていることから重要な地域問題に関する最終決定権を握っており、それが、究極のところ“ビジネスに志向した文化のなかで彼等が占める地位のプレステイジに基づいている”といわれ、そのため組合も地域問題について自己の一方的見解を強要できない立場にある。例えば、労組の押す教育委員はその利害代表というよりもむしろ教育的観点から支持されたものだといわれる。

また人口2万を数える中西部の工業都市シボラもこの部類に入り双分的(bifurcate)権力構造をとるといわれる。⁽²⁹⁾1820年から1900年にかけて12名から21名の経済的ドミナントが公職の5分の4以上を占め、かつ市長等の首長職の5割ないし4割がこの層からでており、シボラを支配する経済的有力者はすべて地元人で市の経済施設一切を所有し、相互の間に強い紐帯があったという経済的生活の特質を如実に反映していた。ところが1900年ごとに30年以降地元にはない大製造工場の下請けである地元資本所有の工場、大企業のランチ工場が多数シボラに設置されたことや経済的有力者間の結付きが切れたことから経済的有力者の数が増えた反面、この層からの地域社会における公職就任者数が減少してその比率は30%以下となり、この層からの市長等の要職就任者も2割以下、商工会加入者平均数も大幅に減り、地域社会への参与を自らにとってもまた会社にとっても危険な投資だと感じるに至っている。この結果、現在のシボラにおける有力者は3名の工場幹部、商人・教育者・商工会役員のプロフェッショナル・企業家がそれぞれ2名と卸売商・セールスマン・不動産保険屋・弁護士・牧師・前小工場所有者、銀行員から構成され、こうした有力者の過去の経歴は、その89%が各種団体のヘッドであり、61%がシボラで最も有力な5団体の会長、そして89%が自治体役員——例えば3名が市長、6名が議員、3名が教育委員、9名が各種委員会委員である——ということになる。従って、「多数のリーダーがビジネスマンだといえるが、それにしても彼等をトッ

プレレベルのビジネスマン、経済的有力者とみることはできない。それと同時にその殆どがかつて公職保持者であったとはいえるが、現在彼等が市民・政治生活上の公的リーダーであるともいえない⁽³⁰⁾。つまり双分的な権力構造をとるに至っているのである。

ロッシイが調査したオハイオ州のザーンズビルも大企業の最高幹部が地元社会の政治に巻き込まれることを避けておりシボラ同様この円錐型⁽³¹⁾に入る。エガールの調べたオレゴン州にあるスモールタウンも学校、福祉、地方政治について相談にのるリーダー 38名の職業構成が上層の専門職業家・ビジネスや農場経営者・資産家・公職役員であり、その82%がそれぞれの一分野に関する相談役であって3分野全体に及ぶ相談役はわずか6%にすぎないことや相談役のうち最もアクティブなもの20名の約半数が公務員であることからしてこの円錐型に入るかとみられる。もちろんこうした円錐型に対してリーダーの数が限られず、問題のタイプと重要性に応じてトップリーダーが変り、彼等自体も亦独自の恒久的な権威をもたないアンシェイションの代表にすぎない「純デモクラティック」な例が新設計画都市であるメリーランド州のグリーンベルト市郊外にみられる⁽³²⁾。経済的、政治的エリートが都市再発展、政治的リーダー指名、公教育問題解決に多数参加するものの、意志決定決定参加の在り方は多種多様であり、かつ領域全体に関係するものもかなり少ないことから、(1) リーダー確認の方法、(2) 権力構造を反覆的な相互作用のパターンとしてピラミッド的に把握する立場、(3) 経済的エリートとポリティカエリートの緊密な相即関係を主張する権力構造論を批判するボルズビのニューヘブンをこの範疇に入れてよいであろう⁽³⁴⁾。また一定の権力構造や地域社会全体に責任を負うリーダーがなく、そのため地域問題を回る各リーダーの自己目的追求のゲームのなかから自ずと協力体制が生れ政策が決定されるボストンメトロポリタン地域の例もあってかなり権力構造は多彩である⁽³⁵⁾。

ところで、こうした円錐型構造ないしはそれに類する地域社会における教育行政問題であるが、T IやK Iに教育関係者が少いこともあって教育

行政部門がそれ程独立した地位を確保し、独立的立場を確立しているとはみられない。さきにローレイン市については検討したので省くとして、ニューイングランド市についてみると、⁽³⁷⁾教育行政問題について行政当事者が政策形成を仰ぐリーダー42名は現在校舎位置決定について2グループ、パブリックハウス問題を回って3グループに分れ、この3集団はいずれも社会的格付けが上位3位迄のリーダーによって主率されている。またこの両問題に関する上位5人のリーダーもいずれも社会的格付け上位5位迄と同一人物だといわれ、高収入、ミルタウン銀行関係者、ロータリークラブのメンバー、専門的職業家といった特徴をそなえており、教育にかなり強い発言権をもち、その影響力は無視できないともいわれている。ところが教育委員はこの2問題の相談役として全く低い評価しか受けず、委員以外のものから意見の参考人として選ばれたものは一人もない。ただ地元人でミルタウン銀行評議委員である教育長が教育関係者のなかから選ばれた一名にすぎない。つまり教育行政はそれ以外の勢力に強く規制されている訳である。テネシ州のカウンティ調査で——その意味で都市のそれと同一視できないが——銀行・法律家団体、宗教団体、ビジネス・専門職業家団体、3共同体地域のリーダーシステム、州政治団体の5つの権力集団はそれぞれ共通の利害関心を通して強い集団結合をもち、相互の間に対立はあるもののカウンティコート、あるいは委員とのパーソナルな関係を通して直接・間接に教育行政に権力を行使している。しかもこうした権力集団のリーダー・フォロワーの関係は上意下達の一方的関係で、地域教育問題への民衆参加を阻む一大因子となり民衆と学校との社会的距離を拡大しているといわれる。この結果「こうした力と権力による統制の網の目のなかに置かれた教育計画は問題に応じて権力の配置が異なり特定集団が恒久的に権力の座にないことから、カウンティ全体の教育教画の基調が確定できないで政策は権力配置の如何によって絶えず変転せざるを得ない」のである。⁽³⁸⁾

さて、以上、教育委員会の構成がビジネス階級中心の構成をとり、ついで

この教育委員会が地域社会の権力構造に規制され、地域によりかなりの偏差があるもののビジネスクラスの権力に大なれ小なり規制されており、権力を回る相剋のなかにおかれた教育政策がそうした相剋と妥協の落し子ともみられることを検討して来た。この意味においてビジネスを中心とする権力の二重規制下にある地方教育行政が、ミラーの描くビジネスが支配する地域社会の次の特徴に多少とも色付けられているとみることができよう。すなわち、(1) 教育政策は自由企業制度を是認し、教師のそれへの忠誠に関心を払わねばならない。(2) 教育費の財源を一般資産税に求める場合、常時圧力を加えて教育費の削減を目論み、州教育費補助政策を求める。(3) カリキュラムを絶えず検討し将来の経営者、職業専門家養成に適応したカリキュラムおよび地方産業に必要なカリキュラム計画、(4) 能力別学級制の奨励、無用の装飾をさけた教科書中心政策と形式主義的教育を重視する。(5) ビジネスクラス外の教育委員はその利害が異なることからビジネス代表に比較して統一性がなく、(6) そのため専門家としての教育者はビジネス外の利益を代表し第二の権力集団とならざるを得ない。(7) 労働者はその代表をより多く委員会におくり政策形成に大きな発言権を確保することを要求する。(8) 一般とPTAの利益を代表する婦人は非技術的な教科および広汎なカリキュラムにより関心を払わざるを得ない。⁽³⁹⁾

改めて断る迄もなく、こうした特徴が地方教育行政を一色に塗りつぶしている訳でなく、ともかくビジネスクラスを一方の旗頭に、弱体ではあるが労組やプロフェッショナルワーカー、セクト等がそれに絡んだ権力配置の渦中におかれているのが実態である。⁽⁴⁰⁾ 「大都市では学校計画を一方にあるいは他方に動かそうとする動きが認められない日は殆どない。日々の連続がそうである。教育委員会が一寸した声明を出すことはあろう。だがもっと重要な政策は現代社会を構成する組織的で閉鎖的な諸マイノリティーの激突による落し子である。社会は教育計画を自分の方向になんとか向けようとするセクト、政党、階級に分裂している。こうした相対立する諸エレメントの真只中に学校は投込まれている」⁽⁴¹⁾ というカッ

ツの言葉はもはや決して誇張した表現ではない。しかもこうした運命の渦中にある学校が、機会均等の場としての役割、各階級のメルテングスポットとしての意義を喪失して、社会的淘汰の機関、上層子弟支配の場と化したのも必然的なプロセスであって、ホーリングスヘッド、ウォーナー、デーヴィス、マリガン、ハンド等の実証するところである。このことは教育の民意代表性喪失と相まって、デモクラシーに奉仕し、その城塞でなければならぬ教育、ひいてはアメリカ民主主義にとって一つの危機である⁽⁴²⁾とみなければならない。機会均等のモットーは市民の特権、シンボルであり、教育は何人であるかを問わず、才能あるものに門戸を開き、階級的偏見から人々を解放してデモクラシーに必須な市民精神と技能を養成し、社会的統一を推進することを使命とするからである。⁽⁴³⁾ここにおいて教育行政のデモクラシーを教育委員の民意代表性に求め、教師集団を被僱者として一方的な従属の立場におく既存の行政構造を無条件の前提とする再編成は大きな問題に当面せざるを得ない。

ニューロンは、アメリカの教育行政制度における直接的な民衆統制と階層化を阻む平準器としての教育の役割とがヨーロッパに類例のない特徴であることを認めるが、権力階級の教育介入、プレッシャーグループの干渉がみられる点においてヨーロッパと同巧異曲であるとした後、資本主義に由来する階級対立、利害相剋のなかで民意、世論とは何であるかを問題にして次のようにいう。「民意とは政治を動かす神秘的な形のない精神でなく、耳にし、眼にすることができるものである。民意・世論とは個人の性格を形成し、世論を作り上げる力そのものである。民意はメンバーを支配し、あわよくば社会一般をも揺り動かそうとする権力集団の動きを知ってはじめて理解できる。ここでは民の声は神の声だというアメリカの伝統に根付いた民衆の信念はもはや真実とはいえない。権力集団がプロパガンダによって自己の利益を民意とすりかえたからである」⁽⁴⁴⁾。こう指摘した後、権力集団が教育行政を恣にした事例と教育委員会が上層階級から成る事実をあげ、これらが自己の階級利害が危機に当面したとき果して中立的

立場を終始維持できるかを疑問視して、教育委員の比例代表性を唱え、フロンティアが終滅した現在かつての素人支配をその儘無条件的に保持することは時代誤錯であり、大幅の権限を教職団体に移譲する必要性を強調する。「各種の利害が蠢動し、上層階級の教育行政支配が著しい今日の状況下に大勢順応・機会便上主義的な行政は民衆一般の利益、デモクラシーの利益を犠牲にして利己目的を追求する権力集団の立場を容認することに外ならないからである。教育の目的が社会と社会問題に関する正しい理解を青少年に与えることにあり、またアメリカが近い将来自らの運命を決定しなければならない瀬戸際にあることを考えるとき、教育政策は充分の熟慮を重ねた社会教育哲学、社会原理に基づかねばならない⁽⁴⁵⁾」。ところが「従来の行政理論は無原則・無方向の民衆統制と教育長を頂点に職能団体を底辺として構成されたプロフェッショナルリーダーシップの体制を前提とするものである。従ってこうした前提が崩れ去っている現代アメリカ社会において、かつてそれが公教育成立期に果たした役割とは逆に現状肯定に傾き、教育内部に支配の系列を強めるよう機能している。従って現代アメリカ社会において教育の民衆統制を正しく押しすすめ教師の自由を護るためには教育行政における伝統的思惟様式をアメリカ社会の現実と発展の方向に即して再吟味する必要がある⁽⁴⁶⁾」。けだし「この国における教育行政思惟の伝統的様式は、こうした社会的前提の故にその基本的視点は主として教育行政における経営に置かれていたからである。そうしたことから、教育行政の技術——狭義の運営の仕方——を重視する余り、教育行政を支え、これを方向づけている社会・経済的意味と原理・目標をおろそかにする結果を生んだのである。教育行政の運営をいかにするかを強調するの余り、なぜわれわれが、教育行政を行わなければならないかの問題を軽んじる結果に落込んだのである。それはもともと産業企業体の科学的管理方式を教育に応用したものであり、事務あるいは機械的効率を理論構成の主要概念とするもので、それ故にその前提にある既存の社会秩序に疑問を挟むことをしなかったのである⁽⁴⁷⁾」。民主主義を無条件の前提とし、それと行政能率との

調和を求める再編成の根拠が失われ、改めて民主主義を基盤とする新たな再編成が問題とならざるを得ない。それでは社会教育哲学と原理に基づく教育政策とはなにか。暫らくニューロンについて聞くことにしよう。⁽⁴⁸⁾

青少年教育にとって学校は極めて重要なことはいふ迄もないが、教育は全社会生活の函数だといわれる如く、学校外の環境によって青少年が教育されることも大きい。例えば住宅問題である。非衛生的で密集したスラム街や貧弱な家屋が児童にとって保健上、教育上好ましくないことは一般の等しく認めるところであって青少年の福祉と教育に関心を寄せるものの放置できるところでない。従って教師は単に学校に関してだけでなく、社会制度・社会慣行等が教育に及ぼす影響についても一般に勧告する義務がある。しかし住宅問題は本質的にみて経済問題であってその解決は経済制度にまつわる基本的欠陥の根絶をまっしてはじめて可能である。このように教育政策は社会政策と結付いており、それを切り離して考えることは困難である。教育行政が当面する問題は、広い意味において政治的・社会的なものであって、機械的・技術的なもの狭い意味における教育学的なものでない。教育行政は広い意味において本質的に政治の一分枝である。教育行政がこのようなものだとすると、直接教育行政を担当するプロフェッショナルズである教師集団は、市民として教師としての二重の責務に立脚し、社会の最も有力な機能集団としてアメリカ国民の運命を決定する政策形成に進んで参加しなければならない。そして教育は社会政策との関連において充分行われるとの自覚に基づいて自己の教育政策はもちろんアメリカの伝統、動力を研究して社会的教育政策を打樹てる必要がある。ところが現実の教師集団はかつての公教育確立期における教育者がホレイスマン、パーカーを始めとしていずれも自由主義的社会改良家であったのと比較して保守的である。教育指導者が社会政策形成に対して教職員が担う役割を現解していないこともあって教職員は重大な市民的責任に無関心である。指導者も亦、その努力を学校財政・運営等の直接的なものに傾注して、教育の政治

社会的過程との密接な連関を理解せず、危機に直面したアメリカ人に提供すべき教育を一体学校が与えているかどうかを反省しようとしていない。つまり彼等は学校の効率向上、教育の技術的・機械的側面にのみ大きな関心を持っている。ニューロンは1930年代の恐慌により「機会均等」というアメリカの夢が消え、教育の機会均等が経済における機会均等を保証するとの信念が一場の夢と化した危機のなかで新しい方向をニューディールの集産主義に求めて上記の如く主張したのである。

ところが、彼が大きな期待を寄せ、新しい教育行政の担当を託した教職員集団はこんにちにおいても30年前のそれと略同じ状態に置かれているといわざるを得ない。単的にいってプロフェッショナルリズムの立場から教育を擁護しなくてはならない彼等も、決して階層的制約から自由でなくむしろ被備者であることから権力支配に強く束縛されているからである。教育長については検討済みであり、ここでは教師を中心に問題を進めると、その社会的地位は一般的にいって中層、ウォーナーの定義によると下の中層⁽⁴⁹⁾に属する。ブロークオーバーの認める通り、教師の社会的地位の一般化はナショナルなレベル、地域社会レベルでの地位にずれがあり、また不当に高く教師職を評価する傾向もあってかなり困難ではあるが、いまウォーナー⁽⁵⁰⁾によると、東部・南部の教師は下の中層出身が多く、現在上の中層に入っており、中西部・西部のばあい、教師の多くが下の上層出身で教師となること⁽⁵¹⁾によって下の中層の地位を取得している。三都市の研究にすぎないが、他の調査も教師には下の上層出身者が多く、教師となって1ないし2段階上の社会的地位を得ようとするモービルな集団であることを帰結している⁽⁵²⁾。そして教職に入る動機が天職という社会奉仕の観点よりもむしろ階層上昇の足場確保にあるともいわれる。社会的昇進と社会奉仕とは相反するものでないし、またそのことがアメリカで歓迎される価値観であることから決して排斥されるべきものでない。しかしモービルな人々の志向が、その求めんとする階層の価値観や慣習に志向することは一般で、人の子である教師自身もこの一般法則から自由でないことは注目する必要がある。

事実、教師が中流階級の価値を必要以上に強調する結果下層の児童が公正な処遇を受けることができない事例がかなり報告されている。例えばエルムタウンの教師は上層の子弟を万事につけて依怙鼠眞し、恐らく下層の子弟が仕出 かしでもしたら 厳罰したであろう 過失も上層の子弟だと寛大な処置で済まし、能力のない子弟でも上層だとカレッジ進学を奨めるが、下層の子弟にはよしんば才能があっても進学 コースをとることを断念せしめ、そうしたことから教場はもちろん課外活動迄 もが上層子弟の独壇場であるという事態が生れている。⁽⁵³⁾ 単にこれがエルムタウンに限られる例外現象ならまだしもかなり 普遍的で事実であって、教師が教職に入った動機 や生ひ立ちを卒直に認めようとしないことにその原因が求められている。つまり教師自身が学校を階層支配の場として教育の基本目標を否定しているのである。さらに教師の移動的性格がその地位を著しく不安定にしていることも注目して置く必要がある。彼等は自分が離脱しようとしている階層のメンバーとしてか、あるいは新たに所属しようとする階層のメンバーとして扱われるかに対して不安定であり、かつ地位に対して必要以上に敏感とならざるを得ないからである。もちろん教育の不安定性をあげて階層の移動性のみを求めることは避けなければならない。行政組織の最下底に置かれ、その地位が第三者に規制されてプロフェッショナリズムに必須条件である他人の行動を規制する権威と自らの行動を律する自律性を教師が欠いていることも大いに関係している。その意味から教師の地域社会参加と地域社会の生活態度への適応を説く人間関係論は或る程度教師の自律性を損うものとみなければならない。またここ30年、多少改善されたとはいうものの教師の経済生活が、他のホワイトカラークラスの改善向上に劣ることも、その移動性とかかわり、とり分け経済力が 階層決定の主要因子である アメリカにおいて「忍耐強く義務を尽せばやがて報われよう」⁽⁵⁴⁾の理想社会を前提とする理想哲学を抱き、教師組合加入をプロフェッショナリズムの低下に外ならないとして加入を潔しとしない態度が逆に教師をみじめな境遇に落とし、デトロイト地区における8%の教師が報告す

る通り、夏期休暇中給仕、バーテンダー、家政婦・農場労働者等のアルバイトに従事しなくてはならないような状況に追込んでいるのである。⁽⁵⁵⁾ またこうした教師の階層性に由来する地位の不安定性が他に対して自己を主張し教育を擁護するプロフェッショナルイズムの確立をスタンレーのいう次の諸要因と共に阻んでいる。すなわち、(1)教育の改善は知識の習得よりも技術の習得にあるとする同職者間のメンタリティ、(2)教授を学校卒業後定職につく迄の孔填とするやり方、(4)低給料、(5)プロフェッショナルスタンダードの低質性、(6)教師職の分化からくる教師職員の一体化阻止、(7)教育が相反する利害相剋のなかで行われていること、(7)教育の自由に対する制約、(8)教職員組合の欠除、⁽⁵⁶⁾とである。

それでは行政組織再編成の意図した行政過程の民主化がどの程度この問題解決に貢献したであろうか。リーバーマンの見解に従うと、⁽⁵⁷⁾教育行政制度における教育委員会の権限を不問に付して人間関係改善に最後の手段を求める再編成は決して問題を充実に解決するものとは認められない。教育行政制度の権力構造が教師の専門的地位と矛盾することは行政権限と責任に関する最近の行政理論に明らかである。学校運営の責任が教育長にあることはいうをまたないが、それに責任をもつ限り当然教師の行動を統制する権限が与えられねばならない。しかし教育長の過度の行政的統制に服することは教師の専門的地位に矛盾する。もしサービスの実質に対する第一義的な責任が教育長にあるとすると教師の児童に対する直接的な責任が失われるからである。医師や法律家は依頼者に直接責任を負う。この責任を教育長に委ねることは専門的判断を教師から奪い、その地位をプロフェッショナルズから補助人に貶位することを意味する。単的にいってこの問題の解決は、教育長行政職員の権限を改めるか、それとも教育専門職としての教師の地位を放棄するかの何れかである。従って教師に対する行政権の縮減を問題とすることなく教育長をボスから教師集団の協力者に変質せしめ、そのことによって事態収容をはかる再編成は皮相的なものにすぎない。その目的とするところは、教師を統制する権限の縮減ではなく、その権限

を公然と行使することを改めることである。別の言葉でいうと、権威主義を育てあげた行政構造はそのままにして権威主義のメンタリティを改善することに目的が置かれているのである。最近の行政理論は、教育長は権力に依存すべきでなく、その勧告や指導を教師に進んで受入れしめるすぐれたリーダーでなければならない。そのため権力と強制に代えて協力やチームワークの手段を用いる必要があるという。しかし直接的命令がなく協力的な言葉があるということは権力が行使されなかったことを証明することにはならない。教育長が協力的で命令しない場合においても彼の見解はその権力的地位のため受け入れられる場合が多々ある。教育長には強制的と思えない行為も教師にとって強制的だととれるケースもあるからである。またいかに教育長が協力的態度をとろうとしても、彼が占める地位に対する教師以外の者の期待は、教育長をして巧に洗練された強制をむき出しにして教師に押付けさせる。例えば教師に不満を持つ教育委員、父兄が彼等に統制権をもつ教育長に要望を突き付けるのは自然の論理であり、父兄の被備者である教育長が教師に強制的な態度で臨んでも不自然ではない。さらにヒューマンリレーションズを強調する行政の民主化は教師の自律性確保を阻止する障害にもなる。強制が洗練されればされるだけ、教育長が協力と政策参与を説けばとくだけ、人間関係論は教師の専門職化を阻む行政構造の矛盾を蔽うヴェールとなるからである。協力と政策参与は本来機能と権限の分担が明らかなきはじめて意義をもつ。従って教育長と教師の間の善意と協力とによって現在の行政組織を不問にしようとする努力は教師の専門職化を阻む組織の欠陥を糊塗しようとする最後のあがきとみることができよう。人間関係改善に再編成の方向を求める行政過程の民主化論にはそうした矛盾が胚胎しており、その究極原因は、民意を代表する教育委員会・専門的行政を代表する教育長・行政組織の最下底に置かれた教師という現在の行政機構を無条件の前提とすることに求められよう。そしてこのことがニューロンをして新教育政策の担当者とせしめ、リバーマンをして現代アメリカ教育問題解決の鍵であるといわしめた教師

の専門職化と自律性を阻止する一つの障壁となっているのである。それでは、こうした障害を排除し将来のアメリカ教育を運営する行政組織・並びにそれを運営する教師の自律性はどうか問題である。ここでは、この問題に関する両者の提案をあげて本稿のしめくりとすることにした。

教師は市民として教師としての二重の責務からアメリカの再建計画に進んで参画し、社会的教育政策を形成しなければならないことは既述したが、ニューロンはこの目的を達成するに際して次の3条件が満たされなければならないとする。まづ第一に教育は社会政策に基づいて科学的に計画されねばならないことから単に自己の教授法だけでなく、アメリカの伝統・将来の動向を分析してその成果に立つ社会的教育政策を形成し、教育に最終決定権をもつ民衆一般・社会学者・社会哲学者・教育行政官とこれを討議して決定しなければならない。この際、社会問題に関する無行動は一種の行動であることを自覚し、この責任を積極的に担当することが極めて大切である。第二に社会的教育政策形成に参加する教師は焦眉の解決を要する社会問題・歴史・社会過程について現在以上の知識を持つことが必要である。それにはリーダーがこのような教育基本問題の研究を教師に奨励し、教育諸団体も亦、真摯にこれを取あげることが大切である。またこれ迄教育の機械的側面を強調し、教授方法を中心として教育目的・教育基本問題を無視した教員養成機関、高等教育機関もその欠陥を反省する必要がある。最後に専門職としての教師はアメリカ生活にその影響力を滲透せしむるため、組織されなければならないとする。そして彼は教員組織に大きな期待を寄せて大略以下の如き所説を展開して教師団体の強化を提案する。

教師が階級なき社会を熱望するにも拘らず、社会は相対立する階級に分裂し、職業の分化に伴い多数の特殊利益擁護集団、権力集団が成立した。こうした舞台のなかで教師集団が有力となるには自らも権力集団の一つとして武装することが不可欠である。主義が正しく、公共の利益のため組織されるのであればそのこと自体は決して排斥されるべきことでない。その勢

力をアメリカ生活に滲透させるにはどうしても組織化が必要であって、そうでなければ、アメリカを動かす諸勢力によって無視され、押しのけられるだけである。公教育確立期に教師団体が設立されたのがこの歴史的事実であり、最近 N. E. A. が連邦教育費補助政策と連邦教育局設置を勧告したのもその一証左である。しかし、職能団体である教師集団が、利益擁護集団間の抗争に加わり権力を行使するということは、プロパガンダの手段に訴え民衆を搾取することと同一であってはならないし、またその権力を勝手なものに行使し、公共の福祉以外のものに迄それを振回してよいというでもない。プロパガンダの利用は教育の目的に反し、教育の目標を破壊することに外ならない。教師にはそれ以上の手段が与えられている。民衆にとって子弟の福祉と教育程関心を惹くものはない。教育の機会均等と政治的自由の城塞としての教育の理想程 アメリカの 伝統に根付いた理想はない。また教師程民衆と深く接触できる集団はない。教師にはプロパガンダに勝るそうした便宜が与えられているのである。従って教師集団は公共の福祉を大義名分とし、その旗印のもとに行動すべきであって、給料改善、身分保証獲得の場合においても常に民衆と共にあることを忘れず、いかなる人も基本的生存権を欠いてならないとの主張のもとに行動しなくてはならない。また教育はコモンマンの福祉と関係することが大きいだけに従来“もてるもの”のみに訴へて来た近視眼的アピールを反省して“持たざるもの”にも広く訴える必要がある。ことに社会的正義・経済的平等の立場に立つ限りにおいて恵まれざるものとの共感、利害が一致することからそうした階層との連繋を強めることは必至であり、それを認めない教師団体は無益であるというよりもむしろ有害である。ただユニオン主義が余りに強い労働組合加入は避ける方が得策である。むしろ公共の福祉のため自由に動ける立場に立ち、必要に応じて協力体制をとることの方が現下の段階では賢明である。なお教師団体は現在全教職員の20%を加盟者とする N. E. A.、アメリカ労働者連盟 (A. F. L.) の傘下に入り、教授の自由、給料改善、教授の身分保証、教師宣誓等で成果を挙げた A. F. T.

(American Federation of Teachers), 教授活動を中心とする進歩主義協会(Progressive Education Association)を筆頭に各州教育団体があるが、A.F.T. が労組に加入している実情や主義関心が異っていることもあってN.E.A. との統合が望まれるにも拘らず、現下の段階では無理である。ただ各種教育関係者を含む N. E. A. が、各州教育団体を吸収すると同時に幼稚園から大学に至る教職関係者を包括するイニシアチブをとり、最高度の教育的ステイツスマンとなって前向きの教育理論を展開して文字通りの全国的組織となることが望ましい。およそ以上の如き主張を述べた後、在るべき教師団体の指導原理として次の10ヶ条を掲げる。

(1) 教師組織はプロフェッションに与えられた社会的・教育的責務を遂行する上に不可欠である。

(2) 教師組織は教育を広義で真の意味における社会的諸関係との関連において研究するよう教師を激励しなくてはならない。

(3) 教師団体はアメリカの学校すべてを民主主義のための学校、児童・青少年・大人が現代デモクラシーの問題を現実的に研究できる学校、民主主義原理を体現した学校とする義務がある。

(4) 教師の組織化は教育機会均等化の理想実現に努力すべきものである。

(5) 教師組織は教員養成機関——師範学校、教育学部——の強化に尽力する必要がある。

(6) 職能団体組織は反民主的動き、市民としての自由を圧迫し、教授の自由、教師の市民としての権利に介入しようとする企図に対して断乎抵抗しなくてはならない。

(7) 教師団体は特権階級、反動勢力に対抗する民主主義を守る戦いにおいてアメリカのマスと共に断乎として立ちあがらねばならない。

(8) 従って教師の社会的政治的教育は将来教師団体の重要な一つの機能となることは疑いない。

(9) 職能集団はアメリカ全国民の利害のため一切をあげて民主主義理想

実現のため組織団体と協同しなくてはならない。このことは労働組合、農民団体との協力を必要とするであろう。

(10)教師集団は、教育の技術的な側面をもより一尽研究することが不可欠であるが、教師の利益が公共の利益である場合その利益に対して関心を⁽⁵⁸⁾払わなければならない。

以上がニューロンの提案である。1930年代のかつてない恐慌に直面し、順調に成長して来た教育が経済の名のもとに素人の手で既往に振戻され、教科の削減、教師の解雇が常体化した危機状況のなかで、危機妥開を教師団体に期待し、新しい教育の方向をニューディールの集産主義に求める理想がそこに具体化されているのである。進歩主義教育協会の左派に入るチャンピオンとしてもたざるものに深い人道主義的共感を示しつつこれ迄教育の機械的、技術的側面のみ注目して現状肯定主義に傾いた教育行政に一つの新しい方向を示したものである。しかしニューディールに集産主義をみる理想が一つの夢にすぎなかったことが、この提案をして現実と乖離せしむることとなったことも否定できない事実であった。N.E.A.に寄せた大きな期待がそれで、彼自らが否定した行政職員のN.E.A.支配が今日では厳たる事実となったからである。

このニューロンに対して、同じく教員組合の強化を意図するリーバーマンは、教育を専門職であるとしてこの専門的自律性の確保にアメリカ教育の支柱を⁽⁵⁹⁾求める観点に立つ。教育が専門職である限り、教師は他の専門職業家同様社会に本質的でそれに独自の一定サービスの提供に当って長期間の専門的教育に基づく知識と判断を自由に行使してそれを履行し、この行為と判断に対して十分な責任を負わなければならない。恰も人の生命をあずかる医師が、素人からの処方要求を受入れず、自己の診断と処方を行い、その診断と処方に対して自動車を点検し、修理する工具以上に大きな責任を負うのと教師は同様である。この意味において、また教師に与えられた権威がその知的エキスパートネスに基づくことから、他の権威からの侵犯に対して自らの自律性を擁護し、知的権威を高める自治的組織団体の

存在と職業倫理綱領を必要とする。ところが、現実の教師の場合どうか、必ずしも理想通りだとはいえ、他の専門職業家に比較して数段階専門職化が遅れていることを認めざるを得ない。教員免許証交付委員会がその著しい例である。専門的資格基準の高さが専門的権威を昂める最も重要な要因であることはいう迄もない。従ってその専門的基準が当該専門家によって決定されなければならないのは当然で、素人がそれに嘴を入れることは論外である。それにも拘らず、教育免許証交付委員会の場合、大半が素人から構成せられており、教育専門家の委員会への代表性は、専門職とは目されない理容・美容師のそれよりも低く、最低の比率を示している。因みにその大半が専門家である州はわずか5州にすぎない。また委員選定法についても、専門職団体が免許証交付委員を選ぶか、当該専門家団体作成の資格者リストのなかから委員を任命するかのいずれかが普通であるが、教師にはそのいずれもが殆ど閉されている。教育委員会についても同様のことがいわれる。州政府評議会の1949年調査によると、2州が教育専門家の教育委員からの排除を法文化しており、評議会はそれが州教育委員会の性格と機能に関する一般的見解と符合するものであるとしている。1951年には一層このことが一般的となり、10州がこれを明文化し、他の州でも教育以外の職域代表を委員にすることを法に規定して委員会のレイマン化を促進し、ひいては教育専門家のプロフェッショナリズム確立を阻害している。教師の忠誠宣誓 (loyalty) についても、詳説は省くが略同様であって、これに向けられた反対は一般に内容・語義の曖昧性、破壊的教師ふるい分けの不明性等に対してであって、それをレイマンによる本来のプロフェッショナルな分野への干渉だとする反対は皆無といっても過言ではない。

当面の課題である地方教育行政に関係するところが大きいカリキュラムについて多少詳しく検討すると、教科書、教材の選定は明らかに専門的事項である。ただし教科書のレベル、トピックの選択とそれにさかれたスペース、教科書内容の学年間重複、教科書のスタイルと体裁等は児童の能

力・興味・教育経験に関する相当の知識、さらには教育計画、教科書以外の資料の利用可能性についての知識を前提とするからである。これらが一般常識の到底及びうる処でなく、これらに関する健全な判断は専門的訓練と経験を大いに必要とする。ところが問題を州段階に限ってみても、1950年教科書採択権が16州の教育委員会に与えられており、そのうち2州の委員会が主として教育専門家によって構成されているにすぎない。それとても教育専門家の選定は教師の手に委ねられていないのである。他の州でも教育専門家が統制できない機関によって教科書が採択されている。以上は法律上の問題であって事実はもっと厳しいことを認める必要がある。教育委員会が、専門家の勧告を尊重するとはいってもそれが現実化されているとはいえないし、教師に選出権のない委員や諮問委員がどの程度専門的意見を委員会に投影できるかは疑問であり、他の専門職において既にこのことは検証済みである。教科目や教科課程の決定の場合、教科の決定を教育の目的決定と同一視する誤った通念から教育目的達成の手段とされる教材・教科書のそれよりもレイマンによるプロフェッショナリズムの侵犯が一層著しい。すなわち、1949年度において、教科目の採択権が31州の教育委員会の手にとられ、1954年度の中等教育課程について600近い教育課程が法に規定されているのである。これが教育の専門職化をいかに阻むものかをアーカンサス州を例に検討すると、合衆国の理解・祖国愛・アメリカ統治原理への献身を目的として、初等学年の総てにアメリカ史を教授し、その間の一年間アーカンサス州史を週一時間代行せしむることを法文化しているが、児童成長の研究成果によると歴史概念を充分理解できない児童にアメリカ史を教授しても無益であり、初級学年でアメリカ統治原理の目的に相応した教授はアメリカ史よりもむしろ言論の自由、すべてのものの機会均等を教えた方が教育上効果的である。ここにおいて、州立法部と現場の教師のいずれが、アメリカ統治原理の教授開始学年、その資料、必要時間を決定できるかに関する解答は自ら明らかで、訓練と経験を經、児童を正しく理解でき、必要資料を整えることのできる教師であることは無論

であり、州立法部のカリキュラムに関する詳細な立法的統制は教師の専門的自律性を侵犯する以外のなにものでもない。ことにカリキュラム改訂は継続過程であるといわれる程環境の変化、新知識の発見と共に絶えず改訂を要するものであって、それを立法当時の社会状況、知識水準に止めることの不合理性はいう迄もない。

とくにこうした矛盾は一般的にいつてカリキュラム決定権が教育委員会にある地域レベルに顕著である。教育委員会に最終決定権があることから、科学的根拠に立つ専門的勧告も委員会の採択がない限り日の目をみる事ができないからである。単独科目としてのスペリング教育は15分から30分迄が最も教育上効果的で、それ以上しても効果があがらず、それよりも他学科と併行して教授した方が得策であることは1900年前後に実証され、このことが度々提案されたが、素人である委員会に握り潰され、こんにちにおいても実施されていない学校がある歴史的事実がこのことを実証している。このように教授目的達成に必要な教授手段を専門家がいちいち素人に申開きしなくてはならないのは非効率的であることは勿論として全くナンセンスである。児童に正しく正確に書けるよう教授すること自体に問題があるというのなら話は別であるが、それに問題がない限り、目的達成に必要な手段を新しい科学的成果の上に乗って評価するのは教師の責務であって、それを素人に期待しても無駄なことは常識である。ところが現実においては、専門的に正しい提案も、委員会におもねなくてはならない教師の立場から、教師によって積極的に主張されず、それが政治的に得策だとされるのが実情である。もちろんそれを克服しかつ過度のプロフェッショナルリズムを防ぐ方法として教師を含むカリキュラム改訂委員会設置が叫ばれ、それが利用されるに至っているが、それとても非効率的で不公正だという批難は免れない。委員会のイニシアチブをとる教師の見解が結局委員会提案の骨子として採択されるのが例であるが、もしそうでなければ教師は自己の専門性が損われたと感じるであろうし、委員が始終教師の提案を受入れるとすると、いつかは自分達が教師の隠れ蓑として利用されていると

感じるに相違ないからである。専門的事項の決定に民意代表性を口実として一般市民を委員に入れたところで満足な解答ができる筈がなく、専門的事項は専門家に委せた方が一般の利益となるといわざるを得ないのである。

以上カリキュラムを中心に教師の専門的自律性の確保については教育改善が阻まれていることを検討して来たが、要するに民主社会におけるエキスパートの役割が正しく認識されていないことにその原因を求めることができる。原因の第一として、公教育が専門家が必要としなかった時期に確立され、この前世紀の行政制度を教師が無批判的に継承し、地域社会がその権限を正しく行使しているかに関心を寄せたものの、その合理性について疑問を抱かなかったことがあげられる。つまり教師の専門的自律性は教師から奪い取られたものでなく、自ら放棄したものである。N. E. A.

A. A. S. A. の勧告・提案が教育委員会のレイマン化を強く強調しているのがその例である。第二に教育長の地位の不安定性が、かれをしてその地位保全のため専門的観点よりむしろ政治的立場に立たしめ、教師の教科選定を破壊的だとする委員会の圧力に屈して教師に当該教科書使用を禁ずることに知られる通り、教師の地位不安定性と相並んで教師の専門的自律性を阻止したことが挙げられる。第三の原因は、教育は公的プロフェッションで教師は公的機関の被備者であることから、本来はその故にこそつまり公益のため専門家組織が形成され、雇傭目的である専門的知識を活用するため教師の自律性保証を必要とするものであるが、このことが認識されないので、広く民意を代表するレイマンによって統制さるべきだという誤った一般的通念に求められる。第四に専門的自律性を以て教師の私的利益追求の隠れ蓑だとする批判と教育科学の後進性が指摘され、最後に教育行政学がパブリックリレーションズを余りに重要視して専門的能力を貶位する嫌いがあることや大学・高等教育機関の専門的自律性を強調し乍らも初等・中等教育段階のそれを軽視したことが挙げられる。それではこうした専門的自律性を阻む要因を排除して、どのようにして実現するかであるが、リ

パーマンはそれを、教育の地方統制改革、教師組織の改編・強化とそれに応じる雇傭者——被傭者関係の改善、教師養成機関の再組織に求める。ここでは当面の課題に大きく関係する教育の地方統制の変革と教師組織の改編・強化に関するかれの提案を素描的に辿って置くことにしたい。⁽⁶¹⁾

まづ、教育の地方統制であるが、彼によると「それは死におくれた無用の長物であって、実際には政策形成機能よりもむしろ儀礼的機能を営む教育統制制度に道を譲らなければならない。観念的のいうと教育の地方統制はもはや一個の死体であって、それを正しく処理する方法は検屍して速かに葬ることである」⁽⁶²⁾。けだし、人口の移動性と相互依存性とが、地域社会は子弟教育に大きな権限をもたねばならないとする観念を根底から揺がし、国家の生存が地方の拒否権で拒みきれない教育政策と教育計画を要請するに至り、教育の地方統制が民主社会の基本原則と実際に調和しないばかりか、現在のアメリカ教育を特徴づける愚鈍な地域閉塞主義の主要因となったからである。激しい人口の移動は単に教育の責任は地方や州に帰せしめられるべきものでなく、各州間の責任、ひいては連邦の責任だとする新事態を発生せしめたが、それと併せて子供の教育は両親の社会的地位、地域社会・州の経済力によって決定さるべきものでもなく、教育の機会均等はアメリカ国民一般の責任であり、かつそのことに一國の成否がかかっているとの認識が昂まり、連邦政府が舞台の表面に登場することとなったのである。ことにリトルロック事件・ソビエトの宇宙征服等はこの問題解決を焦眉のそれとし、これ迄連邦教育補助政策を否定し続けて来た議員によってそれが提案されるに至っている。ところでこの教育の地方統制否定に対しては、それ以外のすべてを全体主義的とみる一般的風潮からして大いに異論のある処であろう。しかし、全体主義的の制度を以て自由な討議にたええない一方的観点を擁護する教育政策に基づくとみなすと、地方教育統制に大幅な権限をもつ教育委員会を独占した権力集団が、自己の観点を擁護する教育政策を立て、それをさえぎる勢力のないことから比較的容易にこの一方的な教育政策を実現している多数の学校が存在する。そ

の意味において教育の地方統制が全体主義国家におけると同一の全体主義の学校を招来しているといっても過言ではないし、また不可思議ではない。もはやアメリカの各学校が多種多様な教説を施しているとしても、「この多様性にアメリカ教育の自由をみることはできない。反民主的学校の多様性は自由やデモクラシーを保証するものでないからである」⁽⁶³⁾。そこに形式的な法律上の民主主義はあるにしても、真理を重んじる教育上の民主主義は存在しないからである。ここにおいて教育上の民主主義を確立するべく、教育を地方統制という神話から解放しなくてはならない。すなわち、教育の地方統制はアメリカ民主主義を培った権力分散と一致する不滅の真理であるとなす金科玉条的なドグマ、公立学校には公共の関心が投影されているとする無条件的な信奉、教育の地方統制は多様な実験を保証し、中央集権はそれを不可能とする誤れる観念から教育を解放する必要があるのである。そしてこの神話からの解放と併せて中央集権化が不可避免的であり、それに伴う連邦への過度の権限集中に対処する手段は、資本主義が高度化し専門分化が急速に進転したこんにちでは地方行政単位間の権限再配分もさること乍ら、むしろ専門職業家組織の強化にあることを認識し、これを中心とする地方教育行政制度の再編成を遂行しなければならない。大略以上の如くリーバーマンは述べこの再編成を次のように提案する。⁽⁶⁴⁾

（1）素人による教育の地方統制は教育の周辺の・儀礼的側面に限定されなければならない。しかし父兄・生徒の基本的選択権（例えば進学課程・職業課程のいずれを選択するかに関する）は注意深く保護することが必要である。

（2）素人は通常非教育団体にあつて最も大きな貢献をすることができる。かれらは組織団体のメンバーとして、児童の教育・福祉に必要なにもかかわらず、自己の利益を押し進めるため、特別休暇、コンテスト、諸活動によって学校を利用しようとする試みに反対して学校計画の廉潔性を護ることに協力できる。

(3) 教育問題に最も積極的な父兄は一般に上層階級に入り、恵まれない層に不公正な政策をとり勝ちである事実を照して、市民は学習能力のある児童があらゆる教材、活動を一人残らず自由に利用できるよう学校予算を支持しなくてはならない。理窟の上では誰にも参加が認められているが、実際には貧困家庭の児童が参加できない学校活動は、参加を阻む社会・経済的階級要因が除去されない限り取り止むべきである。

(4) レイマンは児童、学校問題に関係する父兄の行動を教師がもっと統制できるよう権威を与えることが必要である。子弟に関係する学校問題を話し合おうという学校当局の父兄への呼びかけはいままでのように簡単に無視されてよいものであってはならない。

(5) 市民は教師組織——もしそれが行政職員の支配に対して適切な対策をこうじている場合であるが——と進んで雇傭条件を交渉しようとする教育委員会を支持しなくてはならない。

(6) 教育委員会は教育長とは5年期前後の契約を結ぶべきである。短期契約で備われた教育長は政治的生垣を作るのに忙しくて効果的なリーダーシップをとる暇がないし、問題がプロフェッショナルなものであるにも拘らず、それを一般の討議に委ねてしまうからである。

(7) 市民参加は教師と同じく定期的にまた批判的に評価される必要がある。毎年教育長は市民参加の記録を公表することが望ましい。こうした参加の殆どは成績が芳しくなかったシーズン後における運動コーチの首切りとか、……スクールバスをもっと近くに止めるとか、……といった類のプレッシャー等が大部分であるからである。市民は学校がいかに非効率的であるかを過少評価する傾向があり、彼等の参加とそれの学校計画への影響は低効率の結果というよりもむしろ原因となっている。

(8) 公教育市民委員会、PTA委員会・教育委員会・公教育改善に関心をよせる個人・グループは生徒の成績を教師と共に組織的に評価し成績向上に何が必要かを診断し、かつその手段を支持する必要がある。

(9) 教師への敬意は年中行事的な教師謝恩の日といった形でなくむしろ

る適当な契約条件の支持に表わされねばならない。

(10) 市民は彼等の子弟の教育的進歩をなにごち妨げ、なにごち助長したかの目録を作成すべきである。

(11) 市民は参加という言葉が教育における意思疎通を難しくする曖昧な言葉の最たるものの一つであることを理解すべきである。公教育における父兄、一般、教師との間における権威の明確な区別に誰もが関心をもっている。しかし大切なことは専門家と素人との間の完全な分業というよりもむしろ、その区別が誰にも理解できるということである。

(12) 公選職員選挙に関するルールは明瞭であって、短期的でさして重要ではないが比較的早急な解決を要する問題の場合、地方教育委員の選挙に力を入れ、長期的で重要な改善を要する問題は教育に理解があり、かつ地方行為の内容と限界に関して権力をもった議員、行政職員の選挙に集中する。

(13) 公教育分野に活躍する素人は公教育の最大悪は教師の世論に対する抵抗よりもそれへの黙従性に由来することを銘記すべきである。

以上が教育の地方統制に関するリーバーマンの提案である。教育の地方統制は公教育に関する草の根主義に立つアメリカの政治的伝統である。それは加速度的に進展する中央集権化のなかで官僚性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もあり、アメリカ人にとって全力を賭して保持しなくてはならないものとされる。それを教育の周辺の儀礼的な役割に貶位しようとするこの提案はアメリカの伝統に対する大なる挑戦状といえることができる。もちろん、彼自身も主張する通り専門的自律性は決して民衆は呪われてあれとする立場に立つものではなく、自己の専門領域においても一般の批判に耳を傾け、自己以外の領域についても自己の所見を述べるべき性質のものではある。しかし現行の行政制度をそれが行政問題自体の根源であるにも拘らず不問に付して、その枠内で再編成を実施しようとした従来の再編成に対して、この提案が現行教育基本法に手をつけ、すくなくともその改正を要求する点において極めて挑戦的であ

ることは否定されない。しかも彼はこの提案が決して現実離れのしたものでなく、「運輸・通信・労使関係・産業・財政政策等に関して全国的政策がとられているのに教育のみが独り地方分権的であることは不可能であって、生活の必要から生れた圧力と現代社会とがこの矛盾をそのまま放置しておくことはあり得ない」との認識⁽⁶⁵⁾に立ち、それは早晩実現されなければならない提案であると主張するのである。

ところでこうした提案の実現を個々の教師の殉教的精神に求めることは許されないし、そのみでは不可能である。教育を動かすものが権力である限り、教師の求める専門的自律性確立に対してそれが中立的であることはありえない。「中立的な教師はかれらの理想実現に反対する権力集団にとって勝利を意味する」⁽⁶⁶⁾。そのため彼等自身自ら武装して権力を獲得する必要がある。「被傭者の利益は雇傭者から与えられるものでなく、自らによってかちとられるべきものである」⁽⁶⁷⁾。それなくして専門的サービスに対するかれらの理想と能力が充分発揚されないからである。そしてこの権力確保の手段としてとられ、強調されるのが教師組織の強化でリーパーマンはそれに大きな期待をよせるのである。

ところが、現実の教師組織は、全国的な檜舞台でなんの役割も演ぜず、おかしな印象を受ける程度のものにすぎない。公共の利益・教師の合理的な職業上の理想を擁護できない程無益であることは正しく国家的悲劇であり、そのことはメデイソンアベニュー、組合ボス、その他が振回わず過度な権力行使以上に吾々の民主的制度体にとって危険でさえある。組織が弱体であれば教師は権力を持つことが不可能であり、かれらに権力がなければ、公教育を弱体化し腐敗せしむる他の権力が行使されるからである。世界最大の組織であると自負し、現在60万のメンバーを数えるNEAにしたところで、専門職に必須な専門的水準の向上に資することなく逆に水準低下に貢献しており、その職業的倫理綱領もなんらの強制力がないばかりか、そこには専門的自律性確保にマイナスする条項さえある。また教師の生活改善、いわゆる福祉問題についても努力は認めるものここ30年さし

たる改善・向上の事実が認められず、ただ専門的職業に周辺の側面に有益な貢献——それとても実行力に欠ける——をしたにすぎない。ことにNEAが教育長を中核として創設された歴史が物語るごとく、現在においても行政職員の支配力が強く、教師のそれというよりもむしろ行政職員のそれであることがこれと決して無縁でないことは注目されねばならない。1919年、教師の福祉問題は反専門職業的で組織の品位を下げるとするNEA政策にあきたらず、福祉を目的に結成されたAFTは1930年代の教師の臍首に敢然と戦い、あるいは団体協約を推進したことに知られる通り確かにその歴史を通してこの目的達成に貢献して来たし、現在もそうであって原理のためには組織の壊滅もあえて恐れないとさえいわれる。この点「NEAの近視眼点な専門家が団体協約に手をよごしてはならない」⁽⁶⁸⁾としたことと対比してAFTは福祉問題に極めて積極的であり、そのことによって専門的自律性を経済面から補強したことも認める必要がある。しかしAFTも亦専門的自律性を高める教員資格についての職業統制を閉却しており、他の専門的職業団体がとった政策を吸収するには余りにも近視眼的であった。ことにAFTの労組加入は、全労働者のAFT教育政策の支持を受け、弱体な教師組織を強力な労組で以て補強することを主な狙いとするものであった。しかし加入前にも労組の教員支持は強力であったし、かつAFL非加入労組によるAFT支持がこんにちもみられことから、労組加入が教師組合支持の絶対条件であるかに問題があり、教組が他の助力をうることなく自立体制を整えることが要請される現下の状況においてそれがマイナスの作用をしていることは否定されない。すなわち自らをブルーカラー層としホワイトカラーと同一視することを嫌う教師、労組と関係する政策あるいは私企業組織団体のとる政策は、公的な専門職業団体にふさわしくないとする通念が誤れるものであるにしろ一般化している現在、AFTの労組加入は組合の拡充・強化を阻む最大の障害となり、現在55,000メンバーしか数えないのも、NEAの強制加入政策の影響を無視することはできないにしてもそれと大いに関係しているのである。以上がア

メリカの教師組織の状況であっていずれにも大きな欠点があり、これらの欠陥を克服する新たな組織が要求されるが、それは、NEAにみられた行政職員の支配から解放され、かつAFTにおける組合加入とは別箇の、そしていずれかの一方向的吸収とは違った、いわゆる両者を併合した新しい強力な組織でなければならない。それと同時に新しい時代の教育に即応する政策、すなわち、団体協約および教職員資格基準に対する教師の権限を積極的に推進し、教育の地方統制というこの国特有の慣行を新たな角度からとりあげ、公立学校における人種差別撤廃等の原理を守る堅塁となり、教育テレビ、新たな人事行政等の導入に積極的な政策をとる組織でなくてはならない。そうしたことをリーバーマンは述べた後、これに即応する教師組織は次の如きでなければならないとする。⁽⁶⁹⁾

(1) 教師組織の首長の地位はその他の教育上の首長の地位、産業、専門職業、政府サービス部門の最高幹部のそれに匹敵する魅力あるものとされ、少なくとも年間5万ドルが支払われる必要がある。

(2) 教師は年間少くとも100ドルの組合費を支払い、うち40ドルをそれぞれ全国、州組織に振当てるのが望ましい。

(3) すくなくとも教師組織は2000教師に対して1名の専任代表をおくべきである。全国・州組織はこれら代表に対して最低基準の専門的・雇傭基準を設定し、地方組織が恒久的にそうした代表を雇入れる際進んで援助することが必要である。

(4) 労働組合加入廃止と新組織における教育行政職員の支配を阻む適切な組織的保証を条件としてNEAとAFTは合併すべきである。

(5) 教師の専門分野別に分れた組織を設けてもよいが、雇傭者被傭者問題について同一部門の教師を代表する組織は一個でなければならない。

(6) 組合費はチェックオフ方式によって徴集されるべきである。

(7) 包括的な教師組織のメンバー加入は命令的であることが望ましい。そのための一つの方法は組織が行政職員の高給料支持者となることで、その返礼として彼等はチェックオフ方式を制度化し、教師組織の強化

にできるだけのことをするに相違ないからである。こうした報償は行政職員の組織支配を意味するものでなく相互援助・相互信頼に基づく自然的同盟ともいうべきものである。保険、信用制度等のあらゆる努力を通してメンバーを組織に引きつけるようにすることも必要である。

（8）教師組織はある程度夫々の教師資格別の人事構成をとる必要がある。共通の訓練を受けずまた訓練期間に違いのあるメンバーを一纏にすることはならない。

（9）教育長、最高行政幹部級は雇傭契約に当って教師を代表する組織に入れてはならない。

（10）教師組織は全国的な職業倫理綱領を作成し、それを履行する義務がある。

それではこうした提案に則る教師組織のとるべき新政策はどうでなければならないか。改めていう迄もなく教師の専門的自律性確保と教師の福祉改善とに新政策が志向すべきものであることは当然である。もはや余白も尽き、概括的にいう外はないが、教師の福祉改善については、従来の最低給料基準法はその法定化に多大の時間と労力を要するにも拘らず、事態に速かに敏応できず、折角法定化に成功しても、最低基準はすでに実質的でなくなっており、再び新たな法定化に努力しなくてはならないことから、むしろその努力を放棄して団体協約権の獲得に尽力すべきである。現在教師は州レベルでは専門資格基準に対する統制権がなく、地域レベルでは団体協約権をもたず、最弱の教師集団といわれ、ことに地域レベルでは雇傭者が一人しかいないことから最も不利な契約条件におかれている。それが地方教育行政制度における団体協約権が認められると、逆の力関係、すなわち多数の雇傭者に対する一個の教師組織となり、必要給料の支払を拒む地域社会に教師派遣を拒否する圧力となって、教師の雇傭条件改善が可能となるからである。その際教師資格、教職加入に対する統制権を欠く団体協約は片手落ちで、雇傭者側は教員資格を下げたそれに対応しようとすることから、組織は強い職業統制権を把握しなくてはならない。この団体協約

権と職業統制権によって教師の自律性が昂まり、協約に当たっても、学校運営にさしたる支障もなく充分教師の権利と品位を保つことができる不公平処理手続、また教育委員会の一方的な契約改訂を拒み宗教・民族等とは無関係な教師採用と昇進等が可能になるのである。⁽⁷⁰⁾

教育改善についても従来の地域社会毎（community by community）の改善策は、地方教育改革を地方教育委員会の権限であるとする前提に立つものであるが、その前提はあく迄法律上のそれであって、現実において重要な改革を遂行するには余りに資力が乏しくかつ問題一例えば教師不足一によっては全く無能力であって、それを金科玉条とすることは改める必要がある。問題領域が拡大した現在、視野を州・国家的レベルに迄拡げてこのレベルでの教育改善に力を注ぐべきである。その意味においてもはや地方教育委員選挙に第一義的重要性をおくことは誤りで、それよりも州知事、州議員、大統領、連邦議員選挙に当たって教育に関心を持った候補者を支持することが大切である。けだし教育に関心がある州知事の方が何百の地方教育委員より重要であるといってももはや過言ではないからである。また教育改善をパブリックリレーションズに求めようとする政策を改め、むしろ、教育委員会・公選職員に対する組織の圧力に新しい政策の方向を求めなければならない。一般民衆の教育啓蒙いわゆるパブリックリレーションズは一般の承認がない限り教育の改善がないとの立場に立ち、世論の変化にガイカー計算器みたいに応じることに外ならず、それでは専門的自律性の確立、専門的立場に立つ教育改革は不可能とならざるを得ない。何回映画会を催し、どれだけ小冊子を配り、繰返し会合をもとうとも、所詮こうした散弾的改革法は世論に先行し、またそれに反対してでも政策を形成する決定権をもつ個人・機関への間断ない圧力に取ってかわることはできない。教師はその健全な専門的勧告に反対することは政治的悲劇を招くことに外ならないことを投票によって政治家に示し、教授の自由侵犯に対してはサービス提供を差控えることによってその重要性を一般に啓蒙する必要がある。要するに、新らしい教師組織のとるべき方向は、(1) 地域社会

毎の教育改善策を必要以上に強調せず、州・国家段階での改善により一層の努力を注ぐこと。(2) 教師は現在のPTA活動に典型化された一般啓蒙よりもむしろ教育委員会、公選職員への組織の圧力に依存すること。(3) 州・全国教師組織は地域レベルにおける教師と教育委員会との交渉に好結果をもたらすよう組織的に利用されること。(4) 教職加入と団体協約に関する専門的統制に組織における第一義的優先権を与え、最低給与基準法は廃止されること。(5) 教師の専門的自律性を有形・無形に弱体化する政策は万難を排して避けること。の5原則に立脚しなくてはならない。⁽⁷¹⁾ そうした政策を一種の圧力団体として教師組織は遂行し、専門的自律性を確保してアメリカ教育を支える義務があるのである。その際「教師も被傭者の利益は雇傭者から自由に与えられるものでなく、かちとられるべきものであるとの前提に立ち、その正当なる要求達成の積極的行動に当って教育委員会、州立法部、個々の市民の苦しい叫びに攪乱されないだけの心構えをもつことが必要である」。⁽⁷²⁾ このことは教師を政治的動物に変質せしむることであるが、従来教師のする仕事は政治的思惑に支配されているながら、教師自身は非政治的動物であったパラドックスを、教師を政治的動物に変質せしめて、その仕事を政治的なものから専門的なそれに基づけるよう改めることに外ならない。政治的権力のない教師では職務の廉潔性は保持できないからである。以上がリーバーマンの教師組織のとるべき方向に関する所説であるが、かれはこれを以て決して実現不可能な提案とはみず、他領域では既に実現済みであって、教育分野でも早晩実現されるべきものとし、「ユートピアズムは避ける必要はあるが、だからといって一般に将来の現実に照らして判断されるべき将来の在り方を現在で以て予想する誤りを避け、そうした誤りからくる非現実的な保守主義に堕しないようにしなければならない」⁽⁷³⁾ という。ただそれはフロンティアであるだけに、「地理的辺境を開拓したと同じ豊かな開拓者と、公教育の問題と潜在力を理解したリーダーが必要であり、こうしたリーダーがアメリカの公教育制度が将来の人間社会への大きな貢献となるような教育改革を齎すことを確信する」⁽⁷⁴⁾ と

して提案を結ぶのである。この提案が挑戦的であるだけ異論も多く、ユニークであるだけ未解決の問題を残しているが、ともかく従来不問に付された未解決の領域に斧を入れ、アメリカ教育行政制度に関する一つの方向を探り当てそれを示唆したかれの提案は高く評価さるべきであり、かつこの提案こそ正しくかれのフロンティアスピリットの発現であったことをリーバーマンの末尾の文章に附してこの稿を終ることにしよう。

(註)

- (1) Reeder, W. G.; *The Fundamental of Public School Administration*, 1951. p. 6
- (2) National Education Association; *Democracy in School Administration*, 1949. pp.2—3
- (3) Moehlman, A.; *School Administration*, 1951 p.335
- (4) 持田栄一・「国民教育の教育行政理論」, 思想 No. 411. (Sept., 1958) p.23
- (5) Form, W. H. and Miller, D. C.; *Industry, Labor, and Community*, 1960, pp.244—245
- (6) *Ibid.*; p.249
- (7) Caughran, R. W.; "The School Board Member Today" (*Education in Society: Readings*, (ed. by Meltzer, B. N., et al., 1958) pp.175—180
- (8) Stephenson, R.; "Education and Stratification", *Journal of Educational Sociology*, 25—1, 1957 p. 37
- (9) Brown, F. J.; *Educational Sociology*, 1947
- (10) Charters, W. W. Jr.; "Social Class Analysis and the Control of Public Education", *Harvard Educational Review*, Special Issue, Part II (Fall, 1953), pp.271—272
- (11) *Ibid.*
- (12) Hollingshead, A. B.; *Elmtowns Youth*, 1949 p.124
- (13) *Ibid.*; p.123—124
- (14) Warner, W. L. and Associates; *Democracy in Johnesville*, 1941, pp. 194—195
- (15) Goldhammer, K.; "Community Power Structure and School Board Membership", *American School Board Journal*, Vol. 130 (March, 1955) pp. 23—25

- (16) Griffiths, D. E. and Iannaccone, L.; "Administrative Theory, Relationships; and Preparation", *Review of Educational Research*, XXVIII-4 (Oct., 1958), pp. 346—348
- (17) Engelhardt, F.; *Public School Organization and Administration*, 1931, p. 69
- (18) Form, W. H. and Miller, D. C.; *op. cit.*, pp.250—251.
- (19) *Ibid.*, pp.589—611, pp.553—571.
- Miller, D. C.; *Industry and Community Power Structure: A Comparative Study of an American and an English City*, *American Sociological Review*, (Feb., 1958)pp.9—15
- Form, W. H. and D'Antonio, W. V.; "Integration and Cleavage Among Community Influentials in two Border Cities", *American Sociological Review*, 24—6, (Dec., 1959) pp. 804—814
- (20) Lynd, R. S. and Lynd, H. M.; *Middletown in Transition; A Study in Cultural Conflicts*, 1937. p. 74
- (21) Hunter, F.; *Community Power Structure: A Study of Decision Making*, 1953
- (22) *Ibid.*, pp. 113
- (23) Pellegrin, R. J. and Coates, C. H.; "Absentee-owned Corporations and Community Power Structure", *American Journal of Sociology*, LXI-5 (Mar., 1956) pp. 413—419
- (24) *Ibid.*, p. 415
- (25) Dahl, R. A.; "The Concept of Power", *Behavioral Science*, 2(July, 1957) p. 208. Kaufman, H. and Johnes, H.; "The Mystery of Power", *Public Administration Review*, 14—3 (Summer, 1954), pp. 205—212.
- Wolfinger, R. E.; "Reputation and Reality in the Study of Community Power", *American Sociological Review*, 25—5 (Oct., 1960) pp. 636—644.
- ポルズビーについては註(34)を参照。なおその他に reputation による接近法に対して、権力構造の地域社会への影響力、権力構造により規制される意志決定問題のプロポーシヨンの内容、権力行使の様式等に問題があるとするものにロッシイがある。Rossi, P. H.; "Community Decision Making", *Administrative Science Quarterly* (Mar., 1957) pp. 430—431
- (26) Mills, C. W.; "Middle Classes in Middle-Sized Cities" (in *Sociological Analysis*, ed. by Wilson, L. and Kolb, W. L.) 1949, pp. 443—453
- Agger, R. E. and Goldrich, L.; "Power Structures and Partisanship",

- American Sociological Review, 23 —4 (Aug., 1958) pp. 383—392.
- Belknap, G. and Smuckler, R.; "Political Power Relations in a Midwest City", *Public Opinion Quarterly*, XX-1 (Spring, 1956), pp. 73—81
- (27) Form, W. H. and Miller, D. C.; *op. cit.*, pp. 575—586, pp. 667—677 pp. 660—665
- (28) McKee, J. B.; "Status and Power in the Industrial Community; A Comment on Drucker's Thesis", *The American Journal of Sociology*, LVIII-4 (Jan., 1953) pp. 364—370. McKee, J. B.; *Organized Labor and Community Decision Making*, 1953. Form, W. H. and Miller, D. C.; *op. cit.*, pp. 485—488
- (29) Schulze, R. O.; "The Role of Economic Dominants in Community Power Structure", *American Sociological Review*, 23—1, (Feb., 1958) pp. 3—9
- Schulze, R. O., and Blumberg, L. U.; "The Determination of Local Power Elites", *American Journal of Sociology*, 63—3 (Nov., 1957), pp. 290—296
- (30) Schulze, R. O. and Blumberg, L. U.; *op. cit.*, p. 295
- (31) Form, W. H. and Miller, D. C.; *op. cit.*, p. 484—485
- (32) Agger, R. E.; "Power Attributions in the Local Community; Theoretical and Research Considerations", *Social Forces*, 34—4 (May, 1956) pp. 322—331
- (33) Form, W. H. and Miller, D. C.; *op. cit.*, p. 445
- (34) Polsby, N. W.; "The Sociology of Community Power: A Reassessment", *Social Forces*, 37—3 (Mar., 1959), pp. 232—236. "Three Problems in the Analysis of Community Power", *American Sociological Review* 24—6 (Dec., 1959) pp. 796—801
- (35) Long, N. E.; "The Local Community as an Ecology of Games", *The American Journal of Sociology* LXIV-3 (Nov., 1958), pp. 251—261
- (36) Agger, R. E. and Ostrom, V.; "The Political Structure of a Small Community", *Public Opinion Quarterly*, XX (Spring, 1956), pp. 81—89
- Fanelli, A. A.; "A Typology of Community Leadership Based on Influence within the Leader subsystem", *Social Forces*, XXXIV (May, 1956), pp. 332—338
- Haer, J. L., "Social Stratification in Relation to Attitude toward Sources of Power in a Community", *Social Forces* XXXV (Dec., 1956) pp. 137—1

- (37) Campbell, R. F.; "Situational Factors in Educational Administration", (Administrative Behavior in Education, ed. by Campbell, R. F. and Gregg, R. T., 1957) pp. 242—243
- (38) Ibid., pp. 241—242
- (39) Form, W. H. and Miller, D. C.; op. cit., pp. 247—248
- (40) Association For Supervision And Curriculum Development; Forces Affecting American Education: 1953 Yearbook, 1953, pp. 43—86, pp. 175—205
- (41) Form, W. H. and Miller, D. C.; op. cit., p. 271
- (42) Stanley, W. O., et al.: Social Foundations of Education, 1956 pp. 234—268
- (43) Warner, W.L., Havighurst, R. J. and Loeb, M.; Who Shall Be Educated?, 1944, Chapter XI, pp. 141—172
- (44) Newlon, J. H.; "Public Opinion and Education", "The Teaching Profession and Social Policy" (Social Change and Education. 13th Yearbook by Dept. of Superintendence of N.E.A., 1935) pp. 140—150, pp. 151—163. Education for Democracy in Our Time, 1939
- (45) Newlon, J. H.; "Public Opinion and Education" (Social Change and Education; 1935) p. 146. p.150
- (46) 持田栄一, 前掲論文, p. 23—24
- (47) Ibid., p. 23—24
- (48) Newlon, J. H.; "The Teaching Profession and Social Policy", (Social Change and Education, 1935) pp. 151—163
- (49) Warner, W. L., Havighurst, R. J. and Loeb, M.; op. cit., pp. 98-109
- (50) Brookover, W. B.; "Teachers and the Stratification of American Society", The Harvard Educational Review, XXIII-4 (Fall, 1953), pp. 257—267
- (51) Warner, W. L., Havighurst, R. J. and Loeb, M.; op. cit., pp. 98-109
- (52) Elsbree, W. S.; The American Teachers, 1939 p. 555
- (53) Hollingshead, A. B.; op. cit. pp. 163—203
- (54) Lieberman, L.; Education as a Profession, 1956, p. 470
- (55) Ibid, p. 470
- (56) Stanley, W. O., et al.; op. cit. pp. 591-593
- (57) Lieberman, L.; op. cit. pp. 484-491

- (58) Newlon, J. H.; Education for Democracy in Our Time, 1939 pp. 1
99-201.
- (59) Lieberman, L.: The Future of Public Education, 1960
Lieberman, L.; Education as a Profession, 1956
- (60) Lieberman, L.; Education as a Profession, 1956 pp. 104--123
- (61) Lieberman, L.; The Future of Public Education, 1956
- (62) Ibid.; p. 34
- (63) Ibid.; p. 39
- (64) Ibid.; p. 281--283
- (65) Ibid.; p. 287
- (66) Ibid.; p. 274
- (67) Ibid.; p. 274
- (68) Ibid.; p. 194
- (69) Ibid.; pp. 273--274
- (70) Ibid.; p. 275--276
- (71) Ibid.; p. 274--275
- (72) Ibid., p. 274--275
- (73) Ibid, p. 287
- (74) Ibid, p.288

The Reorganization of Local Public School Administration in U. S. (2)

By Shoji Yonemura

This is the second part of a report on the Reorganization of Local Public School Administration in U. S. The first one, which was contributed to the Journal of Social Science (June, 1960), discussed the centralizing tendencies of education in the state and federal agencies to strengthen the local control of education through cooperative federalism on the three levels of government and the reorganization of the local administrative unit to facilitate the providing of the needed services. It was also pointed out that reorganization as well as centralization were based upon the principles at once of democracy and efficiency.

In the second part of the report attention is paid to the reorganization of the administrative organization and the teachers' organization in connection with local politics.

As for the administrative reorganization, analysis is made on this historical development of modern school boards and their superintendency. Through this analysis it is made evident that the school board organization is an expedient, unique in nature and efficient to advance the educational needs of the local community while there remain unsolved problems about (1) the board-superintendent relationship and (2) the authoritarian type of line- and staff-organization based on the scalar principle, which make superintendency uneasy, anxious profession.

As the countermeasures to the first problems, state legislation forbidding the malpractices by board members in such areas as personnel and business patronage, ground rules concerning the rights and duties of the board and the superintendent, the improvement of the superintendent's educational leadership, etc., are proposed. As the measures to be taken on the second problems, the functional organization which uses a simplified line-and-staff form, with line

representing a primary basis for the distribution of function and the staff representing services to facilitate the performance of functions is recommended. Organizational efficiency is enhanced by putting these recommendations into practice. The rapid growth of modern capitalism, however, makes relatively ineffective the barriers which the state has set up to protect the agencies of public education from the impact of social forces. For, society is divided into sections and classes which must, by some means, formulate an educational program.

In the last chapter of the teachers' organization, through investigation of the composition of the school board and the community power structure, it is made clear that school boards in most communities are largely composed of members from business and professional groups and that American public school system supports if not absolutely but to a considerable extent the values of the dominant class of their constituent communities. Thus there emerges a growing tendency to put emphasis upon the importance of teachers' organization in public education. By way of conclusion on teachers' organization, the recommendations of J. Newlon who points out emphatically the closely tied relation of educational policies with the social policy and that of L. Lieberman on the standpoint of professional autonomy are cited.