



Title	アメリカ合衆国における学校規模・学区規模に関する考察：学校統合・学区統合政策の歴史的展開過程に即して
Author(s)	小松, 茂久
Citation	大阪大学人間科学部紀要. 1989, 15, p. 255-283
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/5583
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

アメリカ合衆国における学校規模・学区規模に関する考察

—学校統合・学区統合政策の歴史的展開過程に即して—

小 松 茂 久

1. 問題の所在
2. 農村部における教育課題と学校統合・学区統合の歴史的展開
 - (1) コモンスクール運動の時代における学区の規模論
 - (2) 19世紀後半における学校・学区規模論と統合政策の着手
 - (3) 世紀転換期における統合政策の実施
 - (4) 20世紀前半における学校・学区の統合政策の受容
 - (5) 1950年代以降の学校・学区統合の実践
3. 学校・学区の規模と統合政策の理論的基盤
 - (1) 都市モデルの導入としての農村部における教育改革
 - (2) 州による教育統制の強化
4. 結語

アメリカ合衆国における学校規模・学区規模に関する考察 —学校統合・学区統合政策の歴史的展開過程に即して—

1. 問題の所在

教育効果に影響を及ぼす要因の中で在籍生徒数を指標とした学校の規模は常に重要な位置を占めている。もっともどの程度まで教育の効果性、たとえば、生徒の身体的精神的発達に影響をあたえているのかについては、先行研究における「最適規模」の幅の広さを見てもわかるように、理論的実証的な研究が不足しており、一義的に説明できるまでにはいたっていない。あるいは、一義的な説明や理解が不可能なほどにさまざまな要因が複雑に絡み合っており、学校教育の効果性におよぼす一要因として学校規模を腑分けすること自体に研究上多くの障害が立ちはだかっているともしえよう。また、規模と教育効果のみならず、「規模の経済性」を学校組織に適用した研究も行われているものの、その研究成果がどこまで普遍的な妥当性をもつのかについては未だ定かではない⁽¹⁾。

わが国において、都市部での過大規模および学級規模は批判的となってきており、40人学級化問題等とかかわって学校・学級の規模の縮小問題が過去幾年にもわたって論点となっている。アメリカ合衆国においても、都市部、農村部に限らず学校規模に関する研究は従来さまざまな観点から検討されてきているものの、「最適学校規模」に関して合意があるわけではない。学校規模問題が議論の俎上に載せられる時に、合衆国においては農村部の小規模校が問題とされる場合が多いように思われる。すなわち、学校規模問題が浮上してくるのは、農村部における小規模学校の教育条件改善策の一環としての学校規模の「適正化」問題についての議論の中においてである。そして、「適正化」のための解決策として学校統合政策が重要な意味を持ってきている。

学区⁽²⁾規模論についても学校規模論と同様の傾向がある。すなわち、学区の「最適規模」に関してわが国も合衆国も社会的な合意があるわけではない⁽³⁾。これは、地理的条件や行政的条件や財政的条件が多様であり、一律に「最適」学区規模を論じることができず、また、画一的に最適規模を設定したとしても硬直的な教育行政運営に陥る危険性を常にはらんでいる。

このように現実的な行政運営や研究上の制約条件があるにもかかわらず、合衆国においては今日まで学区規模について幾多の論争が行われてきている。これらの論争を内容的に見ると、学区規模と生徒の教育効果との関連についてのものもあるがそれはわずかであり、むしろ、教育行財政における能率性と学区規模との関連性についての研究が多い。たとえば生徒

一人当りの教育費の学区規模別比較などは典型的な研究テーマとなっている。

合衆国の学校規模問題についてのわが国の関心は、たとえば著名なバーカー (Barker, Roger G), ガンプ (Gump, Paul V.)による調査研究が邦訳 (Barker & Gump) されたように、必ずしも低いわけではない。ただし多くはわが国の学校規模の過大性を裏付けることを目的として、あるいは逆に、わが国の学校規模は全国平均からみればさらに国際比較をすれば必ずしも過大でないことの証左として、合衆国の教員一人当りの生徒数や平均学校規模を紹介している場合が多いように見受けられる。

学区規模については、わが国では特に市町村教育委員会設置の時期と前後する1950年代において教育行政単位問題として議論され、その際に合衆国の学区制度の実態についていくつか紹介された⁽⁴⁾。その後の合衆国の学区制度についての代表的な研究としては、永岡氏による合衆国の地方教育行政についての一連の業績がある⁽⁵⁾。

このような従来わが国における合衆国の学校規模や学区規模研究を要約すると、学校規模論についてはおもに数量的な比較研究に比重がかかっている。学区規模論については、学区制度の紹介とその歴史的な展開過程の素描や学区再編についての研究が主要なテーマとなっている。したがって、学校規模の実態分析や学区規模の歴史的変遷についての言及はあっても、学校および学区の規模の拡大をもたらした要因を実証的にまた理論的背景にまで分け入った研究は乏しいといわねばならない。その結果、学校統合や学区統合によって学校の経営管理が合理化され、教育行政の規模が適正化し、必然的に教育条件の改善や財政的効率化がもたらされ、最終的には合衆国の公教育の質的向上が図られたとする見方が支配的であったように思われる。

このことはもちろん、合衆国における少なくとも1960年代までの研究動向を反映している。しかしながら、70年代以降、合衆国では農村部での学校教育、とりわけ、小規模校、小規模学区についての歴史的な研究が進展し、農村部学校の質の見直しが進められている。そこでは、学校統合、学区統合を中核的内容とした教育改革を担った主体や、教育改革理念の背景について積極的に研究が進められ、従来の「規模が大きくなればなるほどよい教育が可能となる (bigger is better)」とする命題がどのような過程を経て社会的に認知されるようになり、そして統合政策として結実したのが明らかにされつつある。

教育政策の実態や課題を明らかにするためには、誰がどのような現状分析を試みて、そして、多くの場合は複数考えられる選択肢の中からなぜ特定の政策を選択することになったのかを究明することは必要不可欠である。決定された教育政策の遂行の成否を握る要因の一つとして政策策定主体の正統性や政策実施の理論的根拠の明快性があることはいうまでもない。このことの認識を欠いたままでは教育政策の成果を評価したりすることはできない。学校統合政策や学区統合政策についても同様のことがあてはまる。

本稿は、合衆国の農村部を対象として、学校規模や学区規模についての主張が学校統合および学区統合の政策に結実するまでの過程において、いかなる主体が規模の問題にコミットし、どのような方向性で規模問題を処理しようとしていたのかを歴史的に明らかにすることにより、規模の問題と統合政策の間の理論的特質について考察することを目的としている。

2. 農村部における教育課題と学校統合・学区統合の歴史的展開

合衆国においては農村部の教育行政課題が議論される際には、小規模な学校や学区の規模を統合によって拡大することが常に議論の中心的な位置を占めてきたとよい。そこで、歴史的には何を根拠として統合による規模の拡大がはかられてきたのかが明らかにされなければならない。

以下では、1840年から1970年までの農村教育の変容過程を詳細に分析しているローゼンフェルドら (Rosenfeld & Sher) による時期区分に即して、農村教育問題、すなわち、統合による学校と学区の規模の拡大化過程について検討してみたい。ローゼンフェルドらの研究は、またこの論文の収録されているシャー編の書物 (Sher(1977)) は「合衆国の農村教育に特有な諸課題に関する研究者集団の新世代の到来を告げるものである」(DeYoung, p129)と評されていることから、特に彼らの世紀転換期以降についての研究成果を参照しながら本論を展開することにしたい。

(1) コモンズクール運動の時代における学区の規模論

19世紀中葉は合衆国教育史上コモンズクール運動の時代と呼ばれている。コモンズクールとは1850年代までにおもに北東部諸州を中心として行われていた公教育制度であり、無償性、義務性、世俗性と州政府による教育組織・教育内容の統制を特徴とした学校である。コモンズスクールを全米各地にあまねく普及させようとする主張がこの時期に特に強まったのである。

とりわけ、コモンズクール運動の主導者にとって「コモンズスクール」とは社会を創造するための制度であり、次世代の態度や忠誠心や信念体系を涵養し、そして共通の型に「市民を形成する」ために最も有効な手段であると考えられていた。そして、この意欲的な計画は信念とか地方性とか伝統といった多くの父母が抱懐しているあらゆるサブカルチャーのいずれよりも優勢な「共通文化」に忠誠を誓っているエリートによって促進されたのである (Glenn, Jr., p.236)。

マサチューセッツ州の初代教育長マン (Mann, Horace)、コネチカット州やロードアイランド州の教育長や連邦教育局の長官を歴任したバーナード (Barnard, Henry)、ピエス (Pierce, John) 等がコモンズスクール運動の指導者として著名であり、彼らはコモンズク

ルを普及させる運動を十字軍と呼んでいる。

多くの州のコモンスクール運動の指導者は密接に連絡を取り合っており、社会的地位のある人々の支持を取り付けようと努力し、教育改革者の考案した最新の教育革新を模倣し、それらの考えを民衆に広めるためにさまざまな手段を工夫した。革新的で主導的な改革主張者にはニューイングランド地方出身者が多かったが、中部大西洋側諸州や中西部諸州も同時にコモンスクール開設計画を進めていたため、コモンスクール改革の方途は全米的に驚くほどの類似した傾向を有していた。南部では、無償学校教育をはじめとして、施設の改善、教員養成の改善、授業日数の延長等をも含めた学校改革の主張がみられた。1840年代において南部の改革派はマンやバーナードやその他の改革派の指導者らの援助を受けながら、また、ヨーロッパの教育に関するレポートを発表したり自分たちで教育会議を計画し開催して、州議会にコモンスクール設立を働きかけた (Kaestle, p.105)。

このようなコモンスクール運動を必要とした背景には一体どのような教育状況があったのであろうか。1840年代、50年代の州の学校報告は地方の学校の状況について繰り返し不満を述べていた。具体的には、短期間の授業開設、不規則な学校通学、劣悪な施設、見通しのない貧弱なディストリクトによる学校統制、貧困な教員の質、不十分な指導体制、統一性の欠如、冷淡な父母の支持等が主な不満であった (Kaestle, p.106)。

小さな赤いペンキの塗られた農村部の校舎は一般民衆の教育に関する意識の中では神聖なものであった。しかしながら、この農村部の教育についての牧歌的なバラ色の考え方があったにもかかわらず、早くも19世紀半ばに始まった専門家による学校教育といった考え方が現れてきたときに、教育関係者は農村部で行われていた教育に対して否定的な見解を持っていた。教育関係者による農村部の学校教育批判は、一方で、集権化された標準的な教育への志向からもたらされたものであるとともに、他方で、農村学校においては欠落していた、能率性と大規模で専門分化した洗練された制度への賛美に起因していた。

マンによる1840年代におけるマサチューセッツ教育への批判的見解は地方統制を遂行しているディストリクトシステムに向けられていた。マンとその後継者は小規模農村学校の不十分な施設と質の低い教員を嘆くとともに、マサチューセッツ州全体のディストリクトシステムを廃止して学校統制主体をタウンレベルに移行させるために長年にわたって努力を重ねたのである (Kaestle & Vinovskis, p.100)。

このように、コモンスクールの設立、就学率の向上、授業日数の増加とならんで、教育改革論者の改革目標はディストリクト制度を廃止することであった。すなわち、教育費支出、教員養成、学校組織は小規模な地方教育行政システムの伝統を変革することなくして改善されることはないと言改革論者は信じていた。ところが実際には、ディストリクトによる学校の統制は擁護論者が主張するほどには長期にわたる強固な歴史を持つものではなかった。つま

り、ニューイングランド地方での学校の統制形態は住民がタウンの辺境部に拡散して、近隣コミュニティが独自に学校を設立せざるを得なくなった18世紀に一時的にタウンから小規模ディストリクトに統制権を委ねたに過ぎなかった。このような分権化の過程はフロンティア諸州でも繰り返されていた。たとえば、ミシガン州ではコモンスクールの公的な統制権は1817年から1827年までの間に州当局にあり、ディストリクトへの統制権の付与は1827年に法制化されたにすぎない。ウィスコンシンは州として連邦に加盟したときに、学校統制権をディストリクトとタウンと州に分割していたが、1849年の学校法で多くの権限をディストリクトに移譲していた。

したがって、特に新たに連邦に加盟した諸州ではディストリクトシステムは必ずしも長い伝統に培われていたわけではないが、この教育行政システムは地方学区住民にとっては一般的なシステムとして認知されていた。しかしながら、州当局者や教育について論陣を張る人々や州議会での学校建設促進論者は広域的な教育行政単位や上意下達式の指揮監督を支持した。集権的教育行政システムに移行させようとする運動は次の3方針に即して推進された。すなわち、ディストリクトを廃止して広域的なタウンが州の規制の範囲内で専権的に教育行政権限を行使するタウンシステムに統合すること。州による指揮監督と規制のための機構を整備すること、学校のディストリクトによる恣意的な統制から公的統制への移行を促進すること、である。かくして、ディストリクトによる学校統制方式に対する批判が1840年代と50年代の州の学校報告の主要テーマとなっていたのである。

州の学校報告の中で具体的には次のことが指摘されていた。小規模なディストリクトによる統制は教員の選考委員会が無力であるために能力のない教員を採用することになる。また、小規模ディストリクト住民は課税自体に抵抗し、ないしは、教育革新や健全な教育専門家による実践に対して無関心であるために、授業開設日数が少なく校舎は荒れ果て設備は貧弱になっている。また、ディストリクト間の資産が不均衡であり、学校税に対する意識が多様であるためにコモンスクールの施設の不平等が固定化することとなる。したがって、統合は学校教育費を引き上げるとともに学校間・学区間の格差を平準化することになる、と主張している (Kaestle, p.112)。

以上のように、コモンスクールを設立維持するためには教育行政単位を広域化することが必要であるとの主張とともに、州が教育行政において主導的な役割を果たさなければならぬと主張された。州の教育権限の強化とは具体的には州教育長を代表とする教育行政担当部局の設置とそれへの権限の集中である。

このような、ディストリクト制度への強力な批判や教育に関する州当局の権限の強化が強く訴えられたにもかかわらず、実際には学区統合はあまり行われていなかった。学区を廃止してより広域のタウンに教育行政権を委ねるべきであるとの当時の主張や教育行政における

意思決定を有識者に委ねるべきであるとの主張は、デモクラットとホイッグの両政治的立場の衝突に如実に反映されているように、必ずしも実効可能性を伴ったものではなかった。すなわち、ホイッグのマンらの主張する州権の強化という方向性は当時のジャクソニアン・デモクラシーの影響もあり州教育委員会の設置でさえも住民による地方統制の原則を脅かすものとして考えたデモクラット側による地方自治権の主張を理論的にも克服する必要があったのである。

ただし、西漸運動によって、あらたに人々が移住していった地域においてはニューイングランド諸州ほどコミュニティへの根強い伝統やコミュニティの安定性がなかったために行政単位としてのカウンティを基盤として政府活動が行われ、学校統制システムもカウンティの境界と一致して組織されるようになった。このことは南部諸州においても同様であり、農村部における一般行政の組織は学校が組織され管理され統制される仕方についての一つの主要な決定要素となった (Rosenfeld & Sher, p.15)。

このように、政治的な確執もあり教育政策として特に学区統合が実施されることは少なかったといってもよいが、理想的学校管理形態として提示されたモンスクールの改革者の指針は、地方学区による学校の統制ではなく、州を主体として統制することの重要性や、小規模学区の非効果性や非効率性といった考え方を全米に普及させることには寄与したのである。

(2) 19世紀後半における学校・学区規模論と統合問題

19世紀末は学区の統合、すなわち、ディストリクトの統合によってディストリクト制度を廃止しタウンに教育行政権を委ねる政策が現実的に実施されはじめた時期である。統合論者はこの時代になると自らの権力、権威、統制を強化することになる専門職主義を地方自治擁護論者に遠慮することなく訴えることができるほどにその支持基盤を強固なものにしていた。この動向をニューイングランド地方と東部、中西部諸州に即してみていくと次のようになる (Rosenfeld & Sher, pp.19-20)。

ニューイングランド地方ではディストリクトシステムとタウンシステムの並存状況が続いていたが、1882年にマサチューセッツ州でディストリクトシステムが廃止され地方教育行政システムがタウンに一元化された。同様に、ニューハンプシャー州では1885年にタウンシステムが創設され、1892年にはタウンに教育行政権限を移譲した。バーモント州でも同年にタウンが必置になった。メイン州でも1893年に先例にならって、タウンに教育行政権を委ねた。ロードアイランドやコネティカット州ではあえて行政上の再編をしなくとも学校統合が可能なまでに都市化していたため、タウンシステムと境界的に一致するディストリクトシステムが存続した。

ニュージャージー州、ペンシルバニア州、オハイオ州、インディアナ州等のニューイングラ

ンド地方以外の東部諸州や中西部諸州でもニューイングランド諸州にならって、タウンシステムないしタウンシップシステムを採用したり、採用を働きかける法案を可決するように圧力がかかっていた。

このように、諸州ではタウンシステムの採用という、ディストリクト統合を促す要因が存在していたものの、この時期におけるタウンシステムへの移行は任意である場合が多かった⁽⁶⁾。教育関係者は農村部住民が集権化を受け入れ自発的に学校統制を放棄することを期待したが、このようなソフトなアプローチに対して農村部住民は屈することなく、むしろ、ディストリクト統合に対しては一致団結して抵抗していた。

歴史研究に利用できる多くの文書は統合のもたらす利益を享受する教育関係者や政治家によって記されているために、農村部住民の抵抗の根拠を文書資料によって明らかにすることは困難であるが、抵抗の根拠として推測できるのは、教育費の上昇、土地価格の下落、学校の位置についての不満等であった (Rosenfeld & Sher, p.17)。ここで注目されなければならないのは、学校やディストリクトの統合反対の根拠が教育的な動機ではなく、むしろ、土地価格の低下や統合に伴う教育費支出の増加に懸念を示しているように、経済的な動機から発していることである (Rosenfeld & Sher, p.17)。

農村部における学校統合や学区統合を強力に推進することに決定的な影響を与えることになったのは、全米教育協会 (National Education Association) が1890年代に組織した「農村学校に関する12人委員会」である。同委員会の報告の中では、学校の統合、生徒の通学手段の確保、カウンティの教育長による専門的な観点からの指揮監督、学校と政治との分離、専門的な訓練を受けた教員の配置、カリキュラムと日々の生活との連結といった農村学校の改善策について有力な専門職者間で合意ができていた。すなわち、教育専門職者によって計画された一つの最善のシステム (one best system) の形態のもとで、農村学校は生徒に健全な価値と職業技術を必ずや教えることができる、そしてそうすることによって、専門職者のリーダーシップのもとで標準化された近代化されたコミュニティにすることができると考えられた (Tyack(1974), p.23)、のである。

この時代においても、中西部や西部の領地に人々が移住し、たいてい1校のみを有する何千ものディストリクトが組織された。州の教育当局者や教育専門職者は特に師範学校教育学者は小規模ディストリクトは非効率的でありコスト的に倍かかることを主張しており、このような、統合に向けた動因があったにもかかわらず、地方学区は可能な限り自治的な学校運営を望んでしばしば統合に抵抗した。

以上のように、19世紀全体を通じて小規模学区を統合しようとする動きは非常にゆっくりとした歩みであった。統合が全米的な趨勢として実施されるようになるのは20世紀にはいつからである。20世紀にはいつて統合に影響を及ぼした要因として、都市化・産業化の進展

により農村家族が減少し1教室の近隣学校を維持することが困難になってきたこと、通学手段や通学路の改善により広域的な統合校への通学が容易になったこと、若干の州で大規模な補助金の形態をとった財政的な誘導策が導入されたこと等である (Guttek, p.104)。

(3) 世紀転換期における統合政策の実施

世紀転換期になると、学校および学区の統合を促進させるために州によってさまざまな施策が実施されるようになってきた。それらの施策の中で重要なものは、すでに述べたように、生徒の統合校への遠距離通学を可能にするための通学手段の整備を規則化した法律が州議会会で可決されるようになったことと、統合を促進するために統合校の建設費や経常費への補助金額を引き上げるといった財政誘導策が採用されたことである。

生徒の通学手段の確保に関連した規則の制定についてみると、マサチューセッツ州は早くも1869年に生徒通学法を制定し、1894年までにはニューイングランド諸州全部とフロリダ州が、1894年から1919年の間にはそのほかの全米の州が生徒通学関連法を制定していた。当時における生徒の通学手段としては幌馬車、乗合馬車、馬の引くそり、蒸気エンジンの車、初期型の自動車であった (Rosenfeld & Sher, p27)。

学校や学区の統合促進のための財政誘導策として、たとえば、オクラホマ州、アラバマ州、ノースカロライナ州、ウィスコンシン州、テネシー州は学校統合と学年別に学級が組織される学年制学校 (graded school) の設置を促進させるために学校施設への援助を行った。アラバマ州は1917年に「農村学校法 (Rural School Act)」を改正して大規模校舎や校地に州からの補助金の交付が有利となるようにしたり、ウィスコンシン州でもこれと同様の方式の補助を行っている。オクラホマ州の1911年法では組合立学校や学年制学校や統合校の建設費への半額補助を規定している。アイオワ州、ネブラスカ州、サウスダコタ州、ウェストバージニア州、デラウェア州、テネシー州、テキサス州などは統合校に直接に補助金を支出し、特に、アイオワ州では1913年に2教室を上回る教室を有する全ての学校に補助を行い1917年までに226件の統合が行われた。ネブラスカ州では1915年の統合学校法にもとづいて学校規模とカリキュラムの多様性に比例配分した州補助金を支出している (Rosenfeld & Sher, p28)。

以上のように、農村部諸州に限らず都市化しつつある北東部諸州においても安全な生徒の通学を保証するためや、一定規模校への財政誘導策を導入したために学校統合が推進されていったのである。もちろん、因果関係からみれば、学校統合を促進することを狙いとして、これらの施策が実施されたともみなすことができる。

世紀転換期における学校統合、学区統合の動向は歴史的、社会経済的な相違によって、また一般行政制度の相違に基づいて州ごとに様相を異にしている。こういった相違を地域別に

分けてみると以下のようなになる (Rosenfeld & Sher, pp.30-31)。

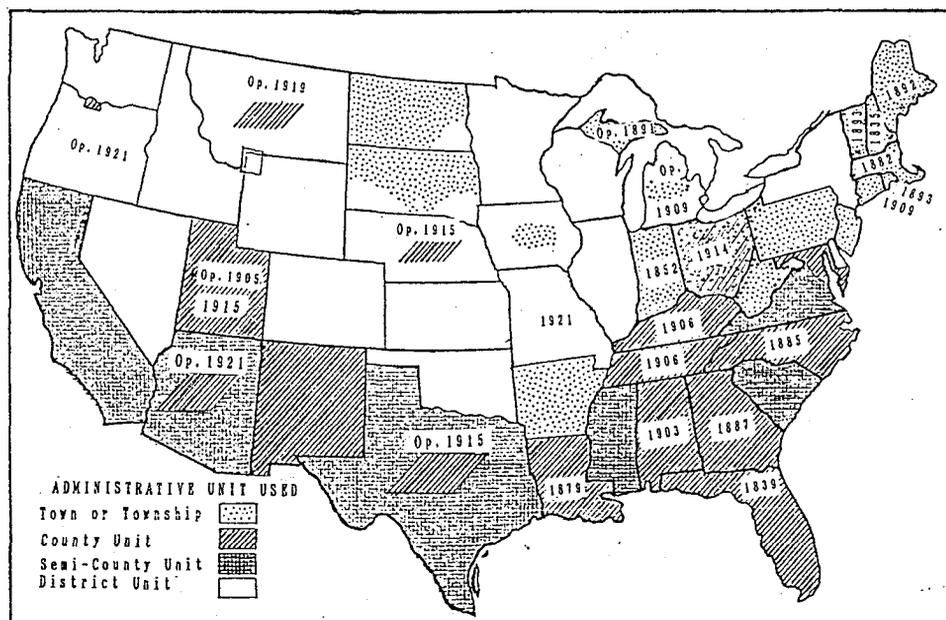
南部諸州についてみると、従来から南部では伝統的に学校の管理に関してはカウンティの教育行政官が広範な教育行政権限を有しており、世紀転換期に至ってカウンティの教育委員会が任意にカウンティ内をディストリクトに分割することができるようにした。学校統合の動きはあったものの、住民の居住地がその他の地域と比較して疎らであったこともあり、単教員単教室学校はこの時期においてははまだ多く存在していた。

西部諸州においては学校統合よりもむしろ教育行政単位の広域化が主要な課題となっていた。ユタ州やニューメキシコ州にみられるように学校統合は強力な反対に直面して進展することはなかったが、それぞれ1915年、1917年にディストリクトシステムからカウンティシステムへの移行を完遂している。

中西部諸州についてみると、他の地域と比較して統合への歩みはより緩やかであり、散発的に行われていた。ミネソタ州やカンザス州は州議会で学校統合関連法が制定されたもののコミュニティを説得することができずに事実上ほとんど実施されていなかったり、学校統合関連法の制定自体が暗礁に乗り上げたウィスコンシン州の例もある。インディアナ州は1889年に生徒通学関連法や州教育長の強力なリーダーシップのもとに急速に統合が実施された州であり、1906年から1920年の間に統合学校は361から1,040校に急増している。アイオワ州ではディストリクト統合が紆余曲折を経た典型的な州である。1858年にディストリクトシステムからタウンシップシステムに移行してディストリクト数が3,500から900に急減したものの、1872年には再度タウンシップを分割するように州議会に圧力がかかり、再分割が決定し、1889年までには9,000ディストリクトがあった。さらに1906年に州議会によって統合方針が確定されたもののその後の7年間に18統合学区が創設されたのみであり、1913年に統合誘導策として州補助金の交付の決定をみて1920年までに430の統合学区が誕生している。

北東部諸州では南部や西部と異なりカウンティは教育行政単位としては重要なものではなく、タウンが教育行政単位として広範に承認されていた。また、すでに世紀転換期においてはディストリクトシステムからタウンシステムへの移行はあらかじめ済ませていた。特に北部ニューイングランドでは統合するには居住地が点在しすぎていることや、南部ニューイングランドでは都市化が進展し既にディストリクト統合が広範に行われ、統合論者は成果に満足していた。そこでニューイングランド諸州での教育行政課題は広域的な教育行政の集権的な管理、ハイスクールの創設、専門的指導体制の確立、州教育局の再編に絞られていた。以上の各州における学区再編の1922年時点での結果をまとめると下図のようなになる。

図1 合衆国で採用されている学区の類型 (1922年)



出所) Cubberley, (1922) p. 179

注) 年代はディストリクトシステムが廃止された年である。Op. の記号のある州は州内でそれぞれの種類の学区を選択することも認められている。

以上のように地域的なばらつきはあるものの世紀転換期においては学校および学区の統合が強力に推進されたのである。こういった統合の推進役を担ったのはこの時期においても教育関係者であった。とりわけ、州の教育行政当局が主導的役割を演じたのはいうまでもないが、それに理論的基盤を与えたのが当時の教育行政学研究者であった。1900年には学問上の専門領域として認知されることがほとんどなかった分野である学校行政 (school administration) を学問的専門分野として確立した小規模な研究者集団の中でも指導的立場にあったカバレー (Cubberley, Ellwood P.) は教育行政学の確立に貢献したのみならず、積極的に教育改革を唱えてもいた (Tyack & Hansot, p.121)。特に、彼の農村教育改革に及ぼした影響は大きい。

カバレーの主著の中に農村教育をテーマとしたものが2冊あり、『農村教育の改善』は農村部の教育改革の課題をきわめてコンパクトにまとめている。それによると、農村部の教育の問題点として指摘されているのは、農村学校では利益や理想が欠如している、孤立して多数の人々からのみもたらされる熱意がないために苦悩している、能率化が可能の中でほんの一部分で実現しているだけである、学校の所在地はたいてい魅力のない所であり、

校舎はみすぼらしく不衛生である、適切な教授・学習に必要なものは欠けており、ほんのわずかな教育内容が教授され学習されているだけであり職業的な目的ももたない、教員の質は低く給料も安い、教員への指導助言も全く不十分であり名ばかりの場合が多い、生徒数はたいてい少なく、出席も不規則で学校による指導も弱い、子どもは同じ地域から通学しており学校に対して格別の関心を持たない (Cubberley, (1912), pp.13-14)。

カバレーはこのように農村学校の現状分析をしたあとに、めざすべき改革方策を3点—教育財政、学校組織・教育行政組織、指導体制—に絞って提案している。これらの改革提案を要約すると、教育費を確保するために財政基盤を現行のディストリクトではなくカウンティないしは州を単位にすべきである。農村の学校組織や学区組織の再編については管轄区域を広域化して経済的能率的な教育行政を行う必要がある、としている。すなわち学区タイプとしてディストリクトシステム、タウン（タウンシップ）システム、カウンティシステムの3形態を対比して、ディストリクトシステムを批判するとともに、カウンティシステムを推奨している。また、ディストリクトシステムが存続する限り教育的弊害の多い小規模校も存続するのでできるだけ速やかにディストリクトを廃止するように提案している。指導体制については、農村学校への密接で十分な専門的指導の必要性を主張している。

カバレーに限らずその他の論者が農村部の学校の状況を批判的に考察する場合において、また、ディストリクトシステムの廃止を訴える場合において常に対照しているのは都市の学校であり学区であった。すなわち、都市部の学校および学区は産業化や都市化、移民の流入などの社会変動にもかかわらず能率的に運営されており、その理由として学校経営においても、教育行政においても大規模な組織になっているからであるとしている。

農村教育の改革論者によるこのような論の展開を可能としたものに、当時盛んに行われていた学校調査がある。調査結果が彼ら改革論者の主張を支えていたことも見逃せない。特に今世紀の20年代30年代には学校調査を踏まえて農村教育の遅れを示す事実が体系的に収集され広範に公表された。教育専門職者はカウンティを単位とする教育行政単位の優越性を認め非能率的なタウン学校やディストリクト学校への愛着を捨て、タウンやディストリクトによる学校の統制をやめるべきであると主張したのである (Madison, p.183)。すなわち、コモンスクール運動の時代や前世紀末に採用されたような理念のみにもとづいて改革を訴える戦略と異なり、農村部の教育改革に一定の「教育的」科学性を加味して自らの主張に説得力をもたせることもこの当時より採用された戦略である。

(4) 20世紀前半における学校・学区の統合政策の受容

世紀転換期に急速に実施された学校統合や学区統合は既に全米的な政策として承認されようとしていた。ある農村部教育の研究者が1919年に述べたところによると、「学校統合の実

験の段階は終わったといってよい。統合運動は今日、良き国家的政策として承認されるようになってきている」(Rosenfeld & Sher,p.35)。

このように、学校や学区の統合がもはや正統的な政策として承認されるようになると各州当局は単教員学校の存続を疑問視するようになり、付和雷同して統合政策を実施していくことになる。

たとえば、マサチューセッツ州では1919年段階では統合校は単教員学校の半分に満たなかったのであるが1944年までには96%が統合校になっている。また、この時期においても学校統合の地域間格差は顕著であり、たとえば1919-29年の間に単教員学校の減少率が高いのはカウティシステムを採用している南部(37%減)や西部(32%減)の諸州であり、中西部や東部のディストリクトシステムを採用している比率が高く教育への住民統制の意識の高い諸州ではこの間にそれぞれ全単教員学校の17%,23%が統合されたにすぎない(Rosenfeld & Sher,p.35)。

全米教育協会は1940年代半ばに大規模な学校および学区の統計調査と数州の事例調査を行っており、それらにもとづいて、学校と学区の最適規模に関する勧告を行った。学校規模に関する勧告は次の3点に要約されている。

1. 幼稚園と第1学年から第6学年までの学校では少なくとも7名の教員と175名の生徒が必要であり、12名以上の教員と300名以上の生徒を擁する学校はさらに望ましい。
2. ジュニアハイスクールとセニアハイスクールの生徒数は300名以上、1学年75名以上、教員12名以上が必要である。
3. 12年間にわたる教育機会を提供するために組織された学校の生徒数は200名教員10名を下回らない。

NEAによれば、上記の基準は人口の疎らな地域においても厳密に適用すべきものではなく、通学時間の上限をも定めている。それによると、初等学校生徒の片道通学時間は45分を超えないこと、ハイスクール生徒は1時間を超えないこと、徒歩通学の場合、初等学校生徒の片道通学距離は1.5マイル、ハイスクール生徒は2マイルを超えないこと(NEA,pp.81-82),とされている。

学区規模については、学校規模と比較してより弾力的な最適基準を設けているとともに、やや抽象的な勧告内容となっている。

1. 教育行政単位は教育要求が存在し近い将来においても教育要求の起こることが期待でき、これらの教育要求が合理的な費用で効果的に満たされるために十分な生徒数を擁していなくてはならない。
2. 高度な教育上の指導性が非常に有益に活用できるために十分な規模が必要である。
3. 学校への支持や学校の統制に効果的に参加し、学校での諸活動を共有することができ

るような小規模性と社会組織形態が必要である。

この勧告では学区規模のイメージをつかむことは困難であるが、具体的な生徒数をあげて学区規模について述べているところを見ると、学校通学についての指導、教授・学習についての指導、生徒の通学条件についての指導、学校図書館サービス、成人教育についての指導、体育指導等の専門的なサービスを提供するためには教育行政当局に在籍するスタッフとして30名から40名が必要であり、そしてこのようなスタッフを合理的な教育財政の範囲内で採用することのできる生徒数の規模は10,000名から12,000名であるとしている。これほどの生徒数を擁することのできない教育行政当局は専門行政官として採用される職員が上記の教育サービスのいくつかを兼担したり校長および教員がカリキュラムの特定の分野の指導主事をも担当することによって、生徒数が5,000名から6,000名でも一定の専門的な教育行政が可能である。さらに、教育長、看護職員、図書館司書それぞれ1名の最低限度の教育サービスでも生徒数が1,500名から1,800名必要であると述べている (NEA, pp.86-87)。

NEAといった有力な教育専門職団体の調査報告はそのもたらす影響がおおきいことはもちろんであるが、なによりも全国レベルを対象にした実証的な調査に基づいた学区研究であった点に特徴がある。NEAにかぎらずこの時期、特に1940年代半ばには学区規模についての、とりわけ学区再編に関する研究が多く行われている。それらの諸調査研究を総括する中で、リューザー(Reusser, Walter C.)らは学区再編の促進要因と阻害要因について次のように要約している。促進要因としては、効果的な教育計画は教育行政単位が十分な生徒数と財政基盤を持つときだけ可能になると多くの市民が認識するようになったこと、強力な教育行政上の指導と州の財政援助計画がより大きな教育行政単位の創設を促進したこと、州議会が方針を変更したために広域的な学区の形成が容易になったこと、あらゆる学校に適用される州の基準の設定等を指摘している。また、小規模校の不連続性、教員の不足、ハイスクールの授業料の徴収困難、職業教育への要求、学校の経済性への要求等をも促進要因としてあげている。

他方で阻害要因としては、不十分で厄介な学区関連法、ディストリクトへの極端な忠誠心、広域的な学区が形成されることによって一定の権利を放棄することへの恐れ、広域的な学区制度での学校税の増大への恐れ、学区の広域化はバス通学生徒数の増大をもたらす多くの学校が廃止されるとの誤解、指導性の欠如、広域学区は農村部のコミュニティを破壊し農村人口を減少させるとの恐れ、等である (Reusser & Wochner, pp.308-309)。

20世紀前半の世界的な経済恐慌の時期は、特に農村部の不況は深刻化し、教育費支出の抑制や能率的財政運営の要求がいつの時代にもまして強く叫ばれた時期であった。合衆国の教育行政史上統合による経費の節約がもっとも強く求められ、着実に統合が推進されていったのである。

(5) 1950年代以降の学校・学区統合の実践

第2次世界大戦後に至ると統合政策は農村部における教育「政策」から広範に行われている教育「実践」として承認されるようになり、さらに1960年までには統合は社会における改革志向集団のみによって主導される「改革」としてみなされるのではなく、教育専門職者のみならず合衆国社会の主流派によっても支持される教育的「標準」として見なされるようになってきた (Rosenfeld & Sher, pp.39-40)。

下図を参照すればわかるように、1945年以降10年毎に学区数が半減している。すなわち、1945年時点で約100,000あった学区が1955年には約55,000学区に、1965年には約27,000学区に、1975年には減少率が若干鈍ったものの16,000学区になりその後1980年代にはいって15,000代で推移している。したがって、学区制度史全体から見ると戦後の特に1950年代と60年代前半の学区の減少率はきわめて顕著であったことになる。

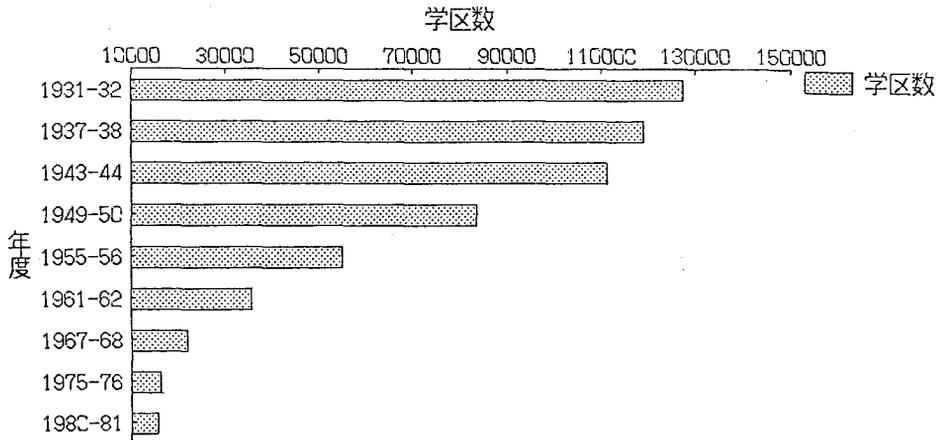


図2 学区数の変遷

出所) U. S. Department of Education, Center for Statistics, Digest of Education Statistics, 1987, p.70 より作成

戦後の学区統合の推移を示す事例として劇的な学区再編を経験したイリノイ州の事例を紹介したい。1943-44年度において同州内には11,998の学区があり、その中で9,700学区が単教員学区であった。1945年の学校法で州教育委員会とカウンティ教育委員会が学区再編計画を提出するように規定された。2年後には12学年制学校を設立するための実際的方法を規定している「コミュニティ単位学区法 (community-unit district law)」が制定され、そして1951-52年度には学区総数は3,413にまで急減した。同法の規定によると、コミュニティ単位学区に含まれないすべての人家の密集した隣接する地域は、その隣接地域全体で人口2,000

名を下回らず課税評価額が\$6,000,000を下回らないように新たな12学年制学校に組織できる (Hooker & Mueller, pp.17)。

1945年のイリノイ州の学校法については次のような肯定的評価が存在している (Mulford, p.58)。まず第1に、州議会が強制的に再編を命令するような方法とはまったく異なり、地方での民主的な自己決定の原則に基づいた方法であること。第2に、多すぎる小規模学校管理機関というやっかいな問題を解決するための新たな方法を示したといつてよいこと。第3に、従来は教育行政における分権の意義を重視し、再編によって教育行政に関する既得権を奪われる恐れを抱いていたために秩序だった再編を常に妨害していた農村部の指導者が非常に高い関心を示したこと、である。つまり、この法律の制定後には学区再編が地方の学区の特に農民のイニシャティブのもとに実施されようとしているとの見方がある。しかしながら、同州の学区再編は小規模学区への州補助金を操作することによって促進されたとの判断が妥当であろう。たとえば、第9学年から12学年までの平均生徒数が60名以下の学区が補助金を受け取ろうとするにはカウンティと州の教育長の特別な承認を必要とした (Hooker & Mueller, pp.17-18) のである。

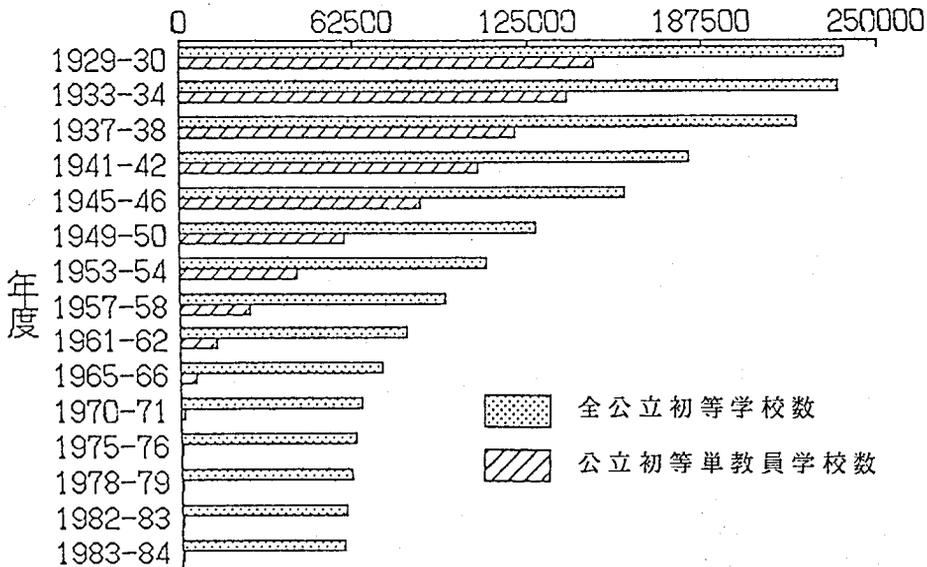


図3 公立初等学校数の変遷

出所) 図2に同じ

このようなイリノイ州の事例にかぎらず、その他の州においても州が主体的に財政政策を通じて小規模学区のとりわけ単教員学区および学校の統合を促進していたのである（図3参照）。もちろん、学校への地方統制の保持や学校税の引き上げ阻止およびコミュニティ生活の維持・発展などの論点をめぐって各地で統合推進派と阻止派との軋轢が生じている。そのために統合政策は全米的に教育的「標準」として認知されるようになってきたことは事実であっても、必ずしも円滑に行われたのではなく、紆余曲折を経て実施されたのである。地域的にみても統合の進捗状況は多様であった⁽⁷⁾。つまり、教育が州の機能であることから州ごとに基本的教育政策は樹立され実施されており、州の社会的、経済的、歴史的、政治的な相違にもとづいて統合政策の推進形態も異なったものになっており、全米的に均一に統合が行われたとの誤解は避けなければならない。

また、1958年に発表された『コナント報告』はおりからのスプートニクショックもあって、ハイスクールの規模の拡大に多大な貢献と影響力を及ぼした(Boyer, p.233, (邦訳261頁), Sher & Tompkins, p.58)。同報告ではハイスクールの改革のために21の具体的な勧告を行っているが、それらの改革の前提条件として卒業学年生徒数が100名以下の小規模校の削減を訴えている。コナント (Conant, James B.) によれば「この重要な改革(学区の再編によって小規模ハイスクールの数を激減させること)のほかには、わが国の公立ハイスクールを改善するために、アメリカ合衆国教育の基本的形態に徹底的な改革を加える必要はない」(Conant, p.40, 邦訳45-46頁)とまで断言している。

コナントの擁護する理想的な中等学校形態としての総合制ハイスクールは、コナント報告以前からもあったし、今日の合衆国の中等学校形態として典型的なものであり続けている。ところが、地域の生徒に対して同一の学校で個性に応じた教育を行う総合制ハイスクールの特色を生かすかめには、コナントは一定規模の生徒数と教育財政基盤が必要不可欠であると認識を示しており、60年代の統合にはこのような「理想的」中等学校の擁護・育成といった課題もあったのである。

3. 学校・学区の規模と統合政策の説明理論

前章では学校および学区の統合政策の歴史的展開過程についておもに統合の実態に焦点を当てながら検討してきた。統合政策が規模の拡大による効率的な学校経営や教育行政を目指したものであったことは今までの論述の中で指摘してきた通りである。すなわち、bigger is better 論を根拠として統合政策が行われてきたのである。そこで、統合政策の歴史的展開過程において培われてきた bigger is better 論はおもに何に準拠することによって正統的な論としての地位を占めてきたのかについて検討する必要がある。

ところで、合衆国の農村部教育の研究動向をレビューしたド・ヤング(De Young, Alan J.)によると従来の教育史は都市教育史に片寄る傾向があるものの、農村部が全く無視されていたわけではなく、今日の農村部教育の主要な研究関心は、次のような理由に基づいて喚起されてきている(DeYoung, pp.128-129),としている。その理由とは、たとえ都市化が進展しても全ての農村部学校や農村部に特有の教育課題が近い将来完全に消滅することはない点と、1970年代に農村地域の教育機会の平等性についての関心が重要な課題になったこと、すなわち、農村部のマイノリティや教育的に特別な配慮の必要性のある生徒の問題が都市をモデルとした教育サービスの配分では十分に解決できなかった点と、「効果的な学校教育(effective schooling)」への今日における全米的な関心の高まりによって、より大きな学校とより集権化された教職員配置は常に望ましいとする伝統的な考え方が批判され始めた点、農村部における経済発展に果たす学校の役割とその改善について再認識されるようになった点、である。

もちろん, bigger is better論の問い直しは上述の第3点目にかかわっており、この学校および学区の規模に関する命題が農村部の学校・教育研究の「新たな潮流(new wave)」(De Young, p.123)によって問い直されつつあるのである。新たな潮流による統合政策および規模の拡大を説明する理論をあえて分類すれば、たとえば農村教育の改革モデルとしての都市部の教育モデルの導入、州による教育統制の強化、企業資本主義イデオロギーの導入⁽⁸⁾などに分けられよう。もちろんこれらの説明理論は重複して論じられる場合が多いが、ここでは都市モデルの導入、州による教育統制の強化の2点に絞って検討してみたい。

(1) 都市モデルの導入としての農村部における教育改革

農村部の統合と規模の拡大をもたらした要因は都市モデルの導入であると捉える代表的な論者にダン(Dunne, Faith)がおり、合衆国のおよそ1世紀以上にもわたる農村部の教育改革のモデルを次の表のように対照的に描き出している。

表1 農村部学校の改革モデル

輸入と改善による改革モデル	コミュニティを基盤とした改革モデル
1. 平等は教育サービスの均等性によって判断される	1. 平等は多様な場所で多様な要求に均等に対応することによって判断される
2. 教育の質は要求された入力観点から判断される	2. 教育の質は要求された結果の観点から判断される
3. 将来への準備として他人や制度・政策や没人格性への対処の仕方学ぶことが求められる	3. 将来への準備としてコミュニティの持つ価値への認識を強固にし、コミュニティ生活の価値への高度な認識力が求められる
4. 教育上の統制において最適で最も中心になるのは専門家組織である	4. 教育上の統制において最適で最も中心的になるのはコミュニティである
5. 学校教育の最も重要な機能は諸個人の選択の範囲を拡大することである	5. 学校教育の最も重要な機能はコミュニティ生活を維持し向上させることである

かれは農村学校の改革を実施するための改革戦略および抵抗戦略は過去何年にもわたって変化してきたが、戦略の基底になる考え方を集約すると基本的な改革モデルと呼ぶことのできるものが浮かび上がってくる、と述べており、そのモデルが上表の両モデルである。

左の列の「輸入と改善による改革モデル」は都市部で開発され適用されてきたモデルであり、このモデルは一定の一貫したやり方で教育サービスが供給されれば、全ての子どもに有益となる単一の教育システムは存在するとの前提にたつ。したがって、教育機会の平等を実現するために全ての子どもに同一の（少なくとも可能な限り同一性に留意して）教育計画および教育施設や質的に同水準にある教員を準備することが必要となる。また、個人の選択の範囲を増大させることが教育の第一の機能であるために、教育の質は最大の教育機会を得られるような入力量（たとえば、最善の教育計画として広範で多様な教育課程や多くの有資格教員、多様な教育設備）によって判断される。

さらに、農村部の若者は農村とは異質な都市化社会に適応できるように準備されさえすれば、人生での選択の範囲を多く持つことができる、と考える。すなわち、もし都市部の労働市場における競争で成功を収めるためには、他人と競争するように訓練されねばならない。またもし都市部で幸せに暮らし労働するのであるならば、没人格的な環境で他人とつきあうことを学ぶ必要がある。つまり、都市部において市場価値のある能力をあらかじめ学校で学ぶ必要がある、との前提に立つ。生徒にこのような準備をさせるのが学校の第一の機能であるべきであり、学校はコミュニティとより大きな社会との掛橋として役立つべきである、と考える。

さらにこのモデルによれば、教育政策と教育実践の統制はコミュニティ成員ではなく専門家によって適切に行われるべきであり、専門家は学校に最低基準を維持するように圧力をかけるとともに、ある学校のある生徒が他の学校の他の生徒と同じ基本的な知識能力を持つことができるようになる。

以上みてきたように、このモデルが農村学校の改革に適用されると（一定の限界はあるが）大規模学校はよりよい学校であるとの考え方に導かれる。すなわち、大規模な生徒集団でなければ、異なった教育課程を学ぶための多様な教育計画を提供することは困難であり、また、広範な課税基盤がなければ、専門的な現代化された設備や高度な訓練を経た教員を雇うことはできない。生活の全てを知り尽くしている仲間集団の住むコミュニティを単位とした小規模な学校のままでは、若者を没人格的な都市化社会で競争できるように訓練することは不可能である。かくして、このモデルによれば教育改革は小規模校の統合や広域的なハイスクールや州内での広域行政単位の創設の観点に基づいて推進されるようになる。(Dunne, pp.328-9).

「コミュニティを基盤とした改革モデル」は教育の質を全米的な均等性を基準にして判断するのではなく、個々のコミュニティ内での多様な要求や必要性に平等に対応することによ

て判断し、各コミュニティが生徒の要求する学校教育を提供するときに平等は達成される。すなわち、理想的な学校教育システムは多様な種類の教育環境を提供しそれぞれの学校システムが個々のコミュニティに特有な必要性を充足することを主眼とする。

学校とコミュニティとの関係についてみると、コミュニティ成員は農村学校をコミュニティの心臓部であると見なしており、学校が心臓部としての機能を維持する能力を向上させることを望んでいる。そして、コミュニティの要求に応答的になるためであるならば、教育計画の多様性や立派な設備をいつでも犠牲にする用意がある。したがって、教育計画の多様性や設備等の入力に重きをおかないために、出力の観点から教育計画の質を評価し、期待されていた出力の評価は必然的に限られた方法で行われざるを得ない。

また、農村の子どもは不確定な未来に直面するであろうことは認識しているが、だからといって、都市環境に容易に適応するために学校で訓練されねばならないとは考えず、人生を切り開いていくためには農村コミュニティ生活で培った強靱性を頼りとする方を望む。また、教育統制の中心となるのはコミュニティ自身でありコミュニティのみが若者の発達に純粋で長期的な利害関係を持っている、と考える。

したがって、このモデルによると大規模性は教育の質と有意な関連があるとの考えを拒否し、伝統的な地方の価値、小規模性に固有の質、過去において小規模な農村経済のために役立った社会的なネットワークの形成等に基づきながら農村学校を改善することを望んでいる(Dunne, pp. 329-330)。

以上のダンによる農村部の学校の改革モデル、すなわち、改革戦略としての「輸入と改善による改革モデル」の実行の結果としての農村部の教育の変容という説明は、農村学校の改革の基本理念や改革の方途を歴史的に検証していく場合に有効な理論を提供していると思われる。同時に、このような両モデルを対照的に描くことによって、農村部の学校教育において保持されてはきたが、今日、消滅の危機にある価値の再検討あるいは再評価を迫っている。すなわち、社会構造の高度化や複雑化によって全米的な均等性が求められる必然性はあったが、地域毎に固有な教育課題を解決するために工夫されてきた地域に特有の教育過程をすべて否定すべきであるのか否かという問題を提起している。タイアック(Tyack, David B.)も述べているように、近代社会に参入するために、十分な訓練を生徒に施すことは、たとえそれが若者に人生での機会を解放することになったとしても、それは社会での生活スタイルの多様性を打ち消すことになる(Tyack, (1972)p.19), 危険性をはらんでいるのである。

また、教育機会の均等の観点から教育の質を測定する場合、測定の比較的容易な教育への入力を測定基準として用いることはある面ではやむを得ない。だが、入力が重視されすぎたために、逆に出力の測定が軽視されたことの問題点がある。とりわけ、出力としてすなわち教育目標としてコミュニティとのアイデンティの形成を掲げる「コミュニティを基盤とした

改革モデル」のめざすものがその良否の決断をする余地もなく否定されたことは、コミュニティの崩壊につながる可能性がある。

いずれにしても、改革推進者たちは農村学校を改革するための、また農村学校を「近代化」するための戦略として州の教育政策形成担当者、教育行政官等の支持を取り付けながら、農村学校を合衆国の都市(のちには郊外)の学校のひな型に作り替えることを目指したのである。この戦略は具体的には、都市部で開発し採用されていた教育基準、教育革新、学校施設、教科書、カリキュラムや、さらには都市で養成された教員を積極的に農村部に移入するとともに、教育政策として学校統合や学区統合を推進したのである。

(2) 州による教育統制の強化

教育が州に留保された機能であることについては異論はないものの、州政府と地方学区との間でどこまで教育行政の機能を分担するのかあるいは教育行政権限を分有するのかについては長い間論点となってきた。とりわけ、小規模校の教育条件の改善のために州教育委員会によって提示される最低基準と、農村部の地方教育委員会が独自に設定し住民からも支持されている基準との間に格差が生じている場合、財源に占める州補助金割合の高さからみて、不本意ながらも小規模校の存続が認められなくなることがある。また、コミュニティの歴史とともに歩んできた学校や学区が法的な制裁規定を含んだ強制的な学区統合法の制定によって、再編を余儀なくされることがある。

合衆国の教育行政は地方レベルへの教育行政権の委譲という分権的なシステムが採用されている、と一般的には認識されているものの現実には州統制と地方統制とが衝突する場合、学区は州の被造物であるとの原則によって学区の自律的な意志決定が犠牲にされることが多い。過去において統合問題をも含む教育統制権の所在の問題をめぐり州当局と地方学区との間で幾多の紛争を経験している⁽⁹⁾ものの、法制的な観点からみれば、学校や学区の存続は最終的には州の教育行政当局の裁量と州議会の決定に委ねられており、統合政策の歴史的展開過程の中では州による教育統制権がしだいに強化されてきたのである。

州の教育政策形成者に影響を及ぼしたのは、州権を強化することによって公教育の基準を全般的に引き上げるべきであるとの主張である。また、小規模な農村学校を維持しようとする考え方が、すなわち、子どもや青年の教育に対する関心と教育への父母の参加を相対的に高度なまま維持するために学校を父母の居住地から近接した位置におこうとする近隣学校の考え方(Knezevich, p179)が歴史的に時代錯誤なものであると認識されるようになってきたことも州の教育政策に影響を与えた。そして、州が主体的に教育政策を樹立し、産業構造の変動に即応した近代的で革新的な学校経営単位や教育行政単位の樹立が叫ばれるようになってきたのである。

このような州政府の主導による統合政策の趨勢にたいして地方学区住民は決して唯唯諾諾と応じていたのではない。たとえば、積極的に提訴して統合の回避を求めてもいた。20世紀全体を通じて学区統合および生徒の通学にかかわる訴訟は数多く提起されている。とりわけ、これらの訴訟件数の歴史的な推移を見ると1920-40年代と第二次世界大戦後数年がピークをなしている (Tyack, James & Benavot, pp.119-20)。これは学区統合件数のピークと符合している。

タイアックらは、統合をめぐる紛争はある面ではフォーマルな州の権限と地方での忠誠心および慣習との衝突によって引き起こされたものである、と述べている。つまり、衝突の当事者である州にとっては、学区は州によって作られたものであり州は州議会の承認を得たならば任意に学区の境界を変更できるとする基本原則は明確であり、なおかつ、学校財産は基本的には州に属している。他方で地方住民にとっては、定住を始めたときにはタウンやディストリクトは随意的な機関であったものの、一旦居住するとコミュニティは自分たちの象徴を持ち現実的な生活を営むようになる。住民のコミュニティへの忠誠心は強力であり、近接の学区と対抗することも多い。学校はたいいてい住民自らの手によって建設され、コミュニティの出身者が教育し、子どもに外部社会への精神的な窓口を与える (Tyack, James & Benavot, p121)。このようにして醸成されてきた学校とコミュニティとの紐帯は、統合が必然的にもたらすコミュニティの亀裂を回避するように作用するのである。

学校や学区の再編を望まない住民の意向と近代化された学校システムは統合と標準化と集権化を必要とすると主張する州当局や教育関係者との間での妥協的な産物として、19世紀末頃に州議会を通過した法は、一方で学校や学区の規模の拡大を促進しながらも、他方で、統合の決定過程における公聴会の開催や学区再編について住民投票や統合後の評価を義務づけたりする条項を加えることによって地方の意志を尊重する余地を残さざるをえなかった。

こういった地方の意志への配慮は行われたものの、今世紀にはいると学区統合関連法の制定や州の最低基準の設定等により、州政府の意図した学校規模の拡大や学区規模の拡大が積極的に行われたのである。

教育行政組織論の観点からの学区統合の課題について論じたストウラング (Strang, David) によれば、学区統合に伴う行政組織の規模の拡大によってフォーマルな組織構造が求められるようになる、と述べている、すなわち、ここで言うフォーマルな組織構造とはウェーバー学派の官僚制論にもとづいた、地位の階層化、専門的資格、機能分化、外部の政治的影響からの遮断であり、州全体の教育行政組織がサブシステムとしての学区の規模の拡大を通して、フォーマルな組織構造に作り替えられていったのである。

コミュニティと学区組織の関連についてみると、学区統合は連邦、州、地方レベルで権限が配分される3層構造自体を変革するものではないが、統合以前には2つ以上の組織に分散

していた機能や管轄が生徒、父母、学校、近隣からみた場合、統合によって組織上の権限は手の届かないものになっており、つまるところ集権化されたものになる点が指摘されている(Strang, pp.352-353)。

教育専門職者は州教育当局と一体となって学区統合を推進し、その際に教育専門職者は、小規模学区の持つ小規模性やインフォーマルな組織性や専門性の欠如等が財政的非効率性や教育的非効率性を生じさせると主張し、規模の拡大の産物である教育行政組織における特性としての官僚制化や集権化、さらに、教育行政の専門職化がもたらされ、今日に至るまで維持されつづけているのである。もちろん、教育行政組織にかぎらず、学校組織の特性としても官僚制化や集権化がもたらされたのである。

4. 結 語

学校規模や学区規模が論じられる際に、実証的な観点からの主張は学校調査運動があったように皆無であるとはいえないまでも、非常に限られたものであったことは事実であろう。実証的な裏付けを欠いたままであっても、統合政策は世紀転換期における「実験」の段階を経て、第2次世界大戦までには良き国家的な「政策」として承認されるようになり、そして戦後に至って、「政策」から「実践」へとその支持基盤を拡大し続けてきた。すなわち、歴史的にみるとbigger is better論として理論それ自体は特に教育専門職者によって間断なく支持されてきたのであるが、その理論が最終的には「実践」へと転化するところまで普遍性を持つようになったのである。

19世紀半ば以降、農村部では伝統的な教育管理方策としてディストリクト住民による直接的な統制が行われてきており、世紀転換期以降においては住民の提訴による統合反対の動きもあったが、教育財政上の予測される節約額や学年制学校の効果性、高度の専門的教育を受けた教員や教育行政官といった「客観的」条件を提示されることによって、農村部住民自身による学校統制の伝統を放棄せざるを得なくなってくるのである。量的にも質的にも高度な教育資源を提示されることによって、生徒の学習総量が増大しさらに生徒の将来的な成功の機会が拡大されるとする言説はきわめて説得力を持ったのである。

つまり、学校・学区の統合政策は政策の意思決定の正統性ないしは専門性に裏づけられた強力な説得力を持っていたために、統合反対の意志表示が学校への単純な愛着心や住民統制を継続することによる狭域利益の保護といった問題に矮小化されてしまい、農村部の小規模学校で行われてきた教育の価値や小規模コミュニティから構成される学区制度の持つ価値についての再検討の余地をなくしてしまってきたといえよう。

学校統合・学区統合への抵抗の根拠を歴史的に捕捉すると、父母・生徒と学校・学区との間の密接なつながりを切断し、また、学校の喪失はコミュニティの活力を失わせることになること、学区の拡大が学校税の税率を引き上げること、住民統制が希薄化・間接化すること等を中心とした行財政的な問題点をはらんでおり、これらの問題点を根拠として抵抗運動が起こってきた。子どもは統合によって如何なる影響を受けるのか、果たして教育的に小規模校はどのような点で不利であるのかについての実証的な研究成果を踏まえた議論はほとんどなかったのである。

今日の合衆国における農村教育研究のニューウェーブはまさに従来等閑視されていたこの点をついていると考えられる。つまり、統合政策が歴史的に内包しつつけている問題点や実証的な観点からの統合政策の効果性についての研究が深化し、bigger is better 的規模論に対して根本的な問い直しが始まっている。そうであるならば、われわれは従来の学校・学区規模論の持つ限界を正確に認識し、さらに厳密な規模論を新たに構築する必要に迫られるが、この課題の解明は他日を期したい。

〔注〕

- 1) 学校規模に関する調査研究は多いが、代表的な研究成果の一部として、Educational Research Service, Kenny, Holland・Baritelle & White, Cohn, Riew等がある。
- 2) 本稿においては、学区の概念の中での1学校の生徒の通学圏である通学区域としての学区の概念や、学校の管理運営の権限を付与された法人としての学区の概念ではなく、学校の設置区域すなわち教育行政単位としての学区の概念を用いている。わが国において合衆国における school district は通常「学区」と訳されている。しかしながら、「学区」は必ずしも district のみをさすのではなく、その他の、たとえば、town(township)やcounty も上述の「学区」の概念に含まれることから、本稿で用いる「学区」は合衆国における教育行政単位の呼称としての district や town(township) や county を含めた概念として用い、文脈上必要に応じて「学区」の下位概念としての district, town(township), county をそれぞれディストリクト、タウン(タウンシップ)、カウンティと記述する。
なお、中間学区 (intermediate unit of administration) も地方教育行政単位として重要な機能を果たしているが、本稿の検討対象には含めていない。中間学区の創設と発展過程については、高野良一「アメリカ広域地方教育行政組織の類型(その一)」および「(その二)」『大阪成蹊女子短期大学紀要』No.24, No.25, 1987年, 1988年参照。
- 3) 学校規模と同様に、学区規模についても調査研究は多く行われている。比較的新しい研究成果として、Butler & Monk, Webb, White & Tweeten等がある。
- 4) たとえば、深山正光「教育行政単位の問題」東京教育大学教育学研究室編「教育大学講座7教育行財政」金子書房1951年、吉本二郎「地方教育区の大きさを規定する重要な素因について」日本教育学会編『教育学論集教育方法・制度篇』目黒書店1951年、持田栄一「教育計画における区域の問題」『講座教育社会学』第VI巻東洋館出版社1956年などがある。
- 5) 永岡順「アメリカ合衆国の地方教育行政—教育区制度と地方教育委員会—」『国立教育研究所所報』第38号1957年、同「アメリカにおける地方学校区 (Local School District) の再組織の過程—アメリカ学校経営の史的展開に関する研究(1)—」『東京教育大学教育学部紀要』第19巻1973年、同「アメリカにおける地方学校区 (Local School District) の再組織の要因—アメリカ学校経営

- の史的展開に関する研究(2-1)『東京教育大学教育学部紀要』第22巻1976年
- 6) 学区の統合・再編やタウンシステムの採用に関連した州法には、強制力をともなう州政府による命令ではなく各地方学区の裁量に任されている任意な法律 (permissive legislation) と、地方学区は法律に明記された限度内で再編することは任意であり、再編の発議権は学区にあるが、一定の条件を満たせば、学区の再編を州が強制力を伴って命令することも可能である法律 (semipermissive legislation) と、強制力をともなう州が一方的に地方学区に再編を命令することのできる (mandatory legislation) とがある(Campbell・Cunningham・Nystand & Usdan,p.87)。
 - 7) たとえば、ストラング (Strang, David) は1940年から1980年までの学区統合の3パターンを紹介している (Strang,p.356)。第1のパターンは1938年時点で相対的に学区数が少なくその後も学区数にほとんど変動がなかった州でおよそ15州ある。たとえば、フロリダ州では67のカウンティと一致する67学区のまま推移している。第2のパターンはわずか5年間に半分以上の学区を削減した州であり12州ある。第3のパターンは1940年代と50年代、1950年代と60年代の20年間に徐々に学区を削減していった州であり20州ある。
 - 8) 農村部教育の「近代化」を支える企業資本主義イデオロギーの役割についてはSilver & DeYoung論文を参照。
 - 9) 代表的な学校統合紛争の事例研究としてPeshkinを参照。なお、フルー(Fuller,Wayne F.)は、中西部諸州を事例として教育専門職者と農村部住民との間の統合をめぐる紛争を理論的に整理している(Fuller,pp.233-9)。

引用文献

- Barker,Roger G.and Paul V.Gump,(1964),*Big School,Small School:High School Size and Student Behavior*,Stanford University Press,(邦訳、『大きな学校,小さな学校』安藤延男監訳,新曜社1982年)
- Boyer,Ernest L.,(1983),*High School:Report on Secondary Education in America*,Harper & Row,Publishers,(邦訳、『アメリカの教育改革』天城勲・中島章夫監訳,リクルート出版部1984年)
- Butler,Richard J. & D.H.Monk,(1985)“The Cost of Schooling in New York State: the Role of Scale and Efficiency in 1978-79” *The Journal of Human Resources*,Vol.20,No.3,
- Campbell,Roald F.,L.L.Cunningham,R.O.Nystrand,and M.D.Usdan.,(1985)*The Organization and Control of American Schools,Fifth Edition*, A Bell & Howell Company,
- Cohn,Elchanan,(1968),“Economies of Scale in Iowa High School Operations”,*The Journal of Human Resources* ,Vol.3, No4,
- Conant,James B.(1959)*The American High School Today:A First Report to Interested Citizens*,McGraw-Hill Book Company,Inc.,(邦訳、『コナント報告:こんにちのアメリカの高等学校』ミヤザキ・ヒロシ訳,民主教育協会1960年)
- Cubberley,Ellwood P.(1912),*The Improvement of Rural Schools*,Houghton Mifflin Company.
- Cubberley,Ellwood P.(1922),*Rural Life and Education:A Study of the Rural-School Problem as a Phase of the Rural-Life Problem*,Houghton Mifflin Company,
- DeYoung,Alan J,(1987)“The Status of American Rural Education Research:An Integrated Review and Commentary”,*Review of Educational Research*,Vol.57,No.2
- Dunne,Faith(1981)“Reform and Resistance:Rural School Improvement Projects in the United States,in Sher,J.P.,(ed.)*Rural Education in Urbanized Nations:Issues and*

- Innovations*, Westview Press,
- Educational Research Service(1971),*Size of Schools and School Districts.ERS Information Aid No.8*, Educational Research Service,(ED055 355)
- Glenn,Jr.,Charles Leslie, (1988),*The Myth of the Common School*, The University of Massachusetts Press,
- Fuller,Wayne F.(1982),*The Old Country School:The Story of Rural Education in the Middle West*, The University of Chicago Press.
- Gutek,Gerald L.(1986),*Education in the United States:An Historical Perspective*,Prentice-Hall,
- Holland,David,J.Baritelle & G.White,(1976)"School Consolidation in Sparsely Populated Rural Areas:A Case Study, *Educational Administration Quarterly*,Vol.12,No.1
- Hooker,Clifford,P.and Van D.Mueller,(1970),*The Relationship of School District Reorganization to State Aid Distribution Systems, Part 1*,*Patterns of School District Organization*,Educational Research and Development Council of the Twin Cities Metropolitan Area,Inc.,
- Kaestle,Carl F.and M.A.Vinovskis,(1980) *Education and Social Change in Nineteenth-Century Massachusetts*,Cambridge University Press,
- Kaestle,Carl F.,(1983)*Pillars of the Republic:Common Schools and American Society 1780-1860*,Hill and Wang,
- Kenny,Lawrence W.,(1982)"Economies of Scale in Schooling",*Economics of Education Review*, Vol.2,No.1
- Madison,James H.,(1984)"John D.Rockefeller's General Education Board and the Rural School Problem in the Midwest,1900-1930",*History of Education Quarterly*,Vol.24, No.2
- Monk,David H.,(1984)"The Conception of Size and the Internal Allocation of School District Resources" *Educational Administration Quarterly*,Vol.20, No.1
- Mulford,H.B(1946) "Marked Progress in Effort to Reorganize 12,000 Illinois Public School Districts",*The American School Board Journal*, 1946,February
- NEA(National Education Associations of the United States),(1948), *Your School District:Report of the National Commission on School District Reorganization*, NEA Department of Rural Education
- Peshkin,Alan,(1982) *The Imperfect Union:School Consolidation & Community Conflict*, The University of Chicago Press,
- Reusser,Walter C,and R.E.Wochner,,(1946),"District Reorganization",*Review of Educational Research*,Vol.14, No.4
- Riew,John,(1966)"Economies of Scale in High School Operation",*Review of Economics and Statistics*,Vol.48, No.3
- Rosenfeld,Stuart A & J.P.Sher(1977)"The Urbanization of Rural Schools 1840-1970",in Sher,J.P. (ed.),*Education In Rural America:A Reassessment of Conventional Wisdom*,Westview Press
- Sher,Jonathan P.and R.B.Thompkins,(1977)"Economy,Efficiency,and Equality : The Myths of Rural School and District Consolidation" in Sher J.P.(ed.) *Education in Rural America:A Reassessment of Conventional Wisdom*,Westview Press,
- Sher,Jonathan P.,(ed.)(1977)*Education In Rural America:A Reassessment of Conventional Wisdom*,Westview Press
- Silver,Roy and A.J.DeYoung,(1986)"The Ideology of Rural/Appalachian Education,

- 1895-1935: The Appalachian Education Problem as Part of the Appalachian Life Problem", *Educational Theory*, Vol. 36, No. 1
- Strang, David, (1987), "The Administrative Transformation of America Education: School District Consolidation 1938-1980" *Administrative Science Quarterly*, Vol. 32, No. 3
- Tyack, David B., (1972) "The Tribe and the Common School: Community Control in Rural Education", *American Quarterly* Vol. 24, No. 1
- Tyack, David B., (1974) *The One Best System*, Harvard University Press
- Tyack, David B. and E. Hansot, (1982) *Managers of Virtue: Public School Leadership in America, 1820-1980*, Basic Books, Inc.,
- Tyack, David B., T. James & A. Benavot, (1987), *Law and the Shaping of Public Education: 1785-1954*, The University of Wisconsin Press.
- Webb, L. Dean, (1979) "Fiscal Implications of School District Reorganization" *Journal of Education Finance*, Vol. 4, No. 2
- White, Fred & L. Tweeten, (1973) "Optimal School District Size Emphasizing Rural Areas", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 55, No. 1

SCHOOL AND DISTRICT SIZE IN THE U.S.: HISTORICAL PERSPECTIVE ON THE RURAL SCHOOL AND DISTRICT CONSOLIDATION

Shigehisa KOMATSU

The relationships between school enrollment size and efficiency are perpetual theme in the field of educational administration in the U.S.. The most influential view about size is the "bigger is better". The larger school and district contribute to the educational outcomes in the schooling and efficiency in educational administration. Recently, however, this view have been radically challenged by some rural education researchers. This paper will review and analyze the implications of this "bigger is better" doctrine through school and consolidation movement historically pursued in the rural America.

Mid 19th century, in the age of common school movement local schools were controlled by the numerous small school districts. School reformers like Horace Mann, Henry Barnard, other state officials and educators forced local citizens to abolish the district system based on the educational poverty and economical inefficiency. Latter half of the 19th century local communities gradually abolished district system and adopted town (township) system. At the turn of the century and following some decades, school and district consolidation had been the national standard policy. Educational leaders who were the new generation of professionalized educational administration made influential suggestions for consolidation policy. Mainly, through student transportation acts and state financial aids to local school districts incentive for consolidation, the number of consolidated schools and districts increased drastically. State officials and professional educators were the main actors to encourage consolidation. They introduced the efficiency principles into the educational administration. For efficient school and district operation, they thought that bigger units of operation were necessary.

Rural school reform was implemented according to the urban school reform model. In the course of consolidation, rural schools can or should imitate efficient urban schools. Then, values contained in the rural education have been relinquished.

State control power to the local schools have been reinforced through consolidation. Bigger administrative unit of education requires formal administrative organization. And state financial aid plan encouraged state school control. Formal organizational structures contributed to the formation of bureaucratized, professionalized, impersonalized and stratified educational administration structures both school and district organization.