

米国カリフォルニア州教科書行政の歴史的変容 (第二報)

—1912年無償教科書法の成立事情—

古賀 一博

【I】 はじめに

本研究は、米国の州集権的諸州における教科書行政の発展過程及び具体的態様解明を目指す研究の一環として、先ずかかる州集権的色彩の強いタイプの一つであるカリフォルニア州を事例的視点から取りあげ、同州教科書制度の歴史的変容過程並びにその背景を追うとともに、同制度のねらいと意義さらには内包する課題等を明らかにすることによって、米国州集権的諸州における教科書行政の歴史的発展過程と具体的態様の特徴及び類型化の手掛かりを探ることを目的としている。

本論稿は、上述研究目的にそった研究成果の第二報¹⁾であり、特に1912年無償教科書法の成立事情と同法のねらい、さらには同法の意義と問題点について論及しようとするものである。

【II】 カリフォルニア州無償教科書法成立以前の社会的及び教育的状況

(1) 無償公教育制度をめぐる状況

カリフォルニア州における無償公教育制度の導入に関する考えは、州創設当初の1850年代においてすでに存在はしていた。例えば、1851年サンフランシスコの週刊新聞The Pacificにおいては「我々は我々が呼吸する空気と同じように地域社会の全ての階層に無償の学校を保障することを強く希望するものである。」²⁾との主張を看取することができる。

ところが、これらの主張とは裏はらに現実のカリフォルニア州公教育制度は全くのところ立ち遅れた状態であったと言わざるを得なかった。当時の州議会の文教委員会のメンバーですら「子供に教育を受けさせようとするカリフォルニア州民は、州学校基金が公立学校設置のために獲得されるまでは、個人的資金と地方自治体の規則によって学校を設置、維持するであろう。」³⁾と本気で考えていたとさえいわれるし、後の州教育長J. Swettも、州公教育制度に関する法規定中には「まだ運用しづらく、不完全な部分も多く、とりわけ州学校基金の確立に関する部分はそうであった。」⁴⁾と指摘している。前述の新聞The Pacificもこれら関係法の不備を指摘しつつ、早急に州税が公立学校制度の確立と維持のために徴収されるべきこと⁵⁾を主張している。

このように、当時のカリフォルニア州における公教育制度の実情は、不完全ながら州法上の規定はあったものの、財源的基盤の著しく欠如した状況であり、無償公教育制度の実施にはほど遠い状態であったとみるべきであろう。従って、当時のカリフォルニア州の親たちは子どもの教科書を始めとする様々な教材、教具を購入準備するとともに地方レベルで定められる授業料をも支払って子供を就学させていたのである。さらに、それら公立学校に勤務する教員の俸給の一部は、就学児童の親が支弁するRate Bill によってまかなわれてさえた。例えば、Swett の報告によると、1865年、San Bernardino でインタビューした2人の男性教員は、公金から月25ドルを支

給されるとともに、「おそらくRate Bill によって月15ドルの収入を得ていた。」⁶⁾との記録もある。

しかし、このような状況も、1860年代後半に入ると、Swett州教育長ら教育関係の社会的指導者層の精力的努力が功を奏し、ようやくRate Bill が撤廃（1866年）され、公費のみで維持される学校制度が確立されたことにより、実態としての無償公教育制度（授業料不徴収という意味での）が出現することとなった。ところが、Lufkinによると、「1800年代、多くのカリフォルニア州民は、我が子をその教育のために国内の優れた学校が所在する他の地域や外国にまでも送り出していた。そうすることが相応しくないと考える親たちは替わりに州内各地方の私立学校へ就学させていた。結果、1850年代サンフランシスコには多くの私立及び宗派立学校が存在することとなり、公立学校は貧乏人のための慈善学校として見下されていた。」⁷⁾という指摘もあるように、かかる公立学校制度は、当初その授業料不徴収という形態が当時の一般州民には正当に評価され得ず、結果としてマイナス・イメージ、すなわち「貧乏人のための慈善学校」というレッテルを張られていたのである。

（2）無償教科書法成立への胎動

上述のような状況に対して、州教育長を始めとする教育関係者たちは無償公教育制度への従来のイメージを改善せしめるとともに、同制度の範囲をさらに拡張しようとする動きを積極的に展開していった。そして、1878年の新憲法制定会議の際、その議席数の三分の一を獲得するに至った労働者党（Workingmen's Party）の政治綱領の中に州費用による無償教科書制度の要求を盛り込むことに成功したのである。⁸⁾

もともと、この労働者党は、南北戦争とその後の経済恐慌に起因した社会不安と政治的不正に対する州内農民、労働者、個人経営の企業主たちをその支持母体とし、従来の不正に充ちた州政治を立て直すことを目指して結成されたものであった。

しかしながら、1879年に成立した新憲法条項規定中には、州費用による無償教科書制度に関する規定は含まれるには至らず、教科書の採択が州採択制から郡採択制へと移行され、教科書関係業務そのものが郡の所轄事項となったため、州内において無償教科書制度に関する論議がこの頃より活発に展開され始めることとなった。

一般に、無償教科書制度の導入を推進しようとする人々は、その理由として、およそ次のような理由を掲げていた。

- ① 無償公教育制度が実施されている現在において、教科書のみが有償でなければならない合理的理由が何等存在しない。
- ② 無償教科書の供給は親の経済的理由によって生じるテキスト購入の遅延をなくし、学期開始を円滑にし得る。
- ③ 全ての子供に対して無償教科書が供給されるとき、経済的貧窮家庭の子も親も慈善的哀れみから解放される。
- ④ 無償教科書制度は教科書の統一性への要求を緩和するとともに、教育上必要な教科書の変更を円滑に実施し得る。
- ⑤ 教科書の価格は、個人よりも公的機関による一括購入の方がはるかに安価であり、また無償教科書は完全に使い果されるまで使用されるために、従来の個人購入よりも結果として経済的効率が高い。

⑥ 無償教科書制度は、就学率を向上させる。特に、退学率の高い傾向にある上級学年についてあてはまる。⁹⁾

これに対して、無償教科書制度の実施に反対の立場に立つ人々は、およそ次のような理由を掲げていた。

① 無償教科書は多くの場合貸与形態をとるが、年を追う度によごれ、美しくなくなるばかりか、非衛生的で病原菌の媒介体となる。

② 無償教科書制度は学校目的に対する州民の税負担を増加させ、公教育制度そのものに対する大規模な反対を起すことになる。

③ 貸与形態をとる無償教科書制度の下では、休暇期間中の教科書使用ができない。

④ 個人の所有でないために、健全な所有感を持ち得ない。

⑤ 無償教科書の提供と管理は、すでに多くの負担を負っている教師に対し付加的負担を増加させ、教授効率を低下させる。

⑥ 無償教科書制度は、州民が不必要に州に依存することを促進する。無差別の慈善には何の根拠もなく、無償教科書を認めれば、無償の衣服、食料まで認めなければならなくなる。¹⁰⁾

州内における無償教科書制度導入の推進派の旗手、E.S.Carr 州教育長は、1879年新憲法によって教科書業務が郡の所轄事項に編入されたため、無償化の問題を地方レベルの裁量で解決すべきこととしつつも、「1877年時点において、New Jerseyではすでに30年間、New York Cityでは40年間、その他東部の多くの都市では5から10年間無償教科書が提供されている」等のデータを示して、熱心に地方費用による同制度の実施を働きかけた。¹¹⁾

しかし、その後、無償教科書制度の導入に関する動きは、1879年新憲法規定による教科書の郡採択制の実施に伴う地方教育行政当局や出版業者の不正、不当行為問題、さらには、それらの問題解決にむけた統一教科書の州採択制の復活や州刊行制度の導入に関する論議にしばらくの間かき消された感があった。

ところが、1884年の憲法修正によって、教科書の州採択制が復活するとともに州刊行制度も新たに導入されると、再び無償教科書制度をめぐる論議が活発化するようになってくる。新州教育長I.G.Hoitt は、1884年の憲法修正に伴い、州の教科書行政が以前にも増して強化されたことにより、前教育長Carrの意見をさらに進めて何等かの州立法措置によって無償教科書制度を成立させるとする積極的見解を展開している。彼は、州教育長に就任すると同時に、市及び郡教育長らと密接に協力し合いながら、1889年州定例議会において「地方レベルに無償教科書の提供を認める許可法」の審議にまでこぎつけた。しかし、同法案は下院の大多数、上院の満場一致の承認にもかかわらず、保守的財政政策を支持する州知事の拒否権発動によって成立するには至らなかった。¹²⁾

州教育行政関係者らの無償教科書制度支持の理由は、表面的には前述の各賛成理由（④を除く）によるものもあったが、実は看過できない重要な別の理由も存在していたように思われる。すなわち、それは「復活されたばかりの州統一教科書採択制度及び新規導入された同刊行制度に対し当時まだ根強く存在していた反対勢力封じこめのための補強的戦略の意味」が多分に存在していたのではないだろうか。というのは、1884年憲法修正によって出現した新たな州教科書採択及び刊行制度は、「教科書費用のコスト・ダウン」と「出版業者と教育行政関係者及び教師との教科書採択をめぐる不正防止」を最大のねらいとしていたが、施行当初の教科書刊行制度は予想して

いたほどのコスト・ダウンを達成できず、むしろ一般の出版業者製の教科書の方が安価でかつ魅力的であるとの批判もあがるほどであった。¹³⁾ また、「不正防止」に関しても、当時の州教科書は州印刷局において刊行され、一般の商業的販路を通して原価で販売されることにはなっていたが、地方によっては郡域は地方学区当局者と出版業者との不正取引のため州教育委員会が定めた原価以上の価格で販売されていたようであり、Hoitt 教育長は州教育委員会が定めた価格より高い価格で販売されることを違法とする法令の制定を勧告するほどであったという。¹⁴⁾

そこで、Hoitt 州教育長は、これらの状況を根拠とした州教科書採択及び刊行制度反対論に対して「何等かの立法措置によって教科書から利益を得ようとする人々から大衆を守る」最善の方策として無償教科書制度の導入を積極的に展開することにより、上述反対意見を押しさえこむとともに発足したばかりの州統一教科書採択及び刊行制度を側面から補強しようとしたのである。確かに、無償教科書制度が実施されれば、先に成立した州統一教科書採択及び刊行制度とともに、カリフォルニア州教科書制度は、州によって採択された教科書が、州機関において刊行され、かつ無償で州内の児童へ提供されるため、親の負担経費削減のみならず、出版業者と教育行政当局者との不正防止にも強力な武器となり、新しい州教科書制度に対する反対意見を押しさえこむ有効な手段であったと考えられる。

【Ⅲ】 カリフォルニア州無償教科書法成立期の社会的及び教育的状況

今世紀初頭までのカリフォルニア州における最大の政治的影響力は、南北戦争以降、連邦の積極的助成と土地付与さらには州の大規模な援助金を受けて急成長してきた南太平洋鉄道会社を始めとする一部大企業を中心とした保守的事業者層がにぎっていた。例えば、J.W.Caughey はその状況を次のように述べている。「鉄道は最大の土地所有者であると同時に最大の労働雇用者であった。そのオーナーは州内で最も金持ちであり、その政治に対する影響力は絶大であった。運送価格の意図的操作で州内のたいていの商人、工場主、農場主を生かすことも殺すこともできた」¹⁵⁾

しかし、このような状況も、1910年前後から社会改革的立法化の時代をむかえ、大きく変化していく。例えば、1905年、サンフランシスコの弁護士W.H.Langdon（前市教育長）の市政腐敗根絶のための改革的働きや進歩的改革論者H.Johnsonの州知事への当選は、その端緒であり、上述大企業の政治的影響力の衰えを示すものであった。この進歩的社会改革の趨勢は、その後の自由労働法（Liberal Labor Law）の制定、不当商行為に対する政治的コントロール、州政府機構の改変、さらには公立学校生徒に対する無償教科書の提供を含む数多くの人道主義的、社会福祉的関係立法の制定を引出すことに成功していった。¹⁶⁾

教科書事項に関しては、1884年の憲法修正によって出現した州統一教科書採択及び刊行制度は、先にも述べたように「教科書作成費用の軽減と関係者の不正防止」をその眼目としていたが、その後1890年代に入ると「教科書内容の質的問題」、すなわち一般の出版業者製の教科書に比べて内容的に劣っていることが大きな問題として浮上していた。つまり、教科書の作成費用を軽減しようとするれば、どうしても採択期間を長期にせざるを得ず、また内容的にもレベルの高い執筆者や編集者を配しての質の保障を確保し得なかったのである。¹⁷⁾

しかし、この「質的問題」に関しても、一般の出版業者の版權を購入して州印刷局で刊行することを認める1903年法の制定によって、以前に比べ相対的ではあるが、ある程度の質の確保を達

成することが可能となった。

そこで、これら二つの要因、すなわち政治改革的時流と教科書問題（教科書内容のある程度の質の確保）の一応のめどが合いまって、州教育行政関係者の長年の目標であった無償教科書制度に関する法案（Shanhan Amendment）が州議会へ上程されることとなった。1911年会期間中の成立は成らなかったが、1912年、上程修正案を州民投票によって議決する動議が州議会を通過し、同年9月、州民投票によって、同法案は承認、成立したのである。

成立した1912年無償教科書法規定は、以下のように規定されていた。

「州議会は、州教育委員会の任命または選挙に関する規定を設けなければならない。上述委員会は、州内全日制及び夜間制初等学校において使用される一連の統一教科書を編集あるいは編集させ、同教科書を採択するとともに提供しなければならない。州教育委員会は採択されたかかる教科書を州印刷局において同局長に印刷、出版されなければならない。かかる教科書が印刷、出版される場合、同教科書は州議会が規定する条件の下、州内全日制及び夜間制初等学校に就学する全児童へ、如何なる費用も課されず州の無償措置において供給、配布されなければならない。採択された教科書は、上述児童に新しい教科書が必要または要求されようとも、如何なる変更もなく四年間を下回ることなく使用されなければならない。上述委員会は法によって規定されるその他の義務を履行しなければならない」

（Section 7, Article IX, The California Constitution, 1912）

上記の規定内容からも明らかなように、1912年法は、州議会に対して教科書業務に最終的責任を有する州教育委員会メンバーを選出するように規定していたが、当初この選出が、1912年の11月から1913年の9月までの間、なされなかった。そのため、無償教科書制度の運用は、ほぼ一年間州教育委員会不在のままで州教育長以下事務局スタッフの手で行われなければならなかった。州法務長官は、「教科書採択の責任を課された法的組織を一時的に廃止し、州教育長の手に教科書関係の全事項を委ねることによって、同修正案（1912年法一筆者）の即効的効果をねらった」¹⁸と述べているが、このような障害にもかかわらず、州教育長以下、関係スタッフの献身的努力により、無償教科書の供給は比較的速やかに実施された。1907年から1918年まで州教育長を務めたHyattは、この状況を以下のように述べている。

「州教育長は、基金も先例も前もった計画もない状態で、速やかに遠く待ちのぞんでいた学校及び子供たちに数多くの無償教科書を供給するという、これまでだれも行ったことのない最も大きく複雑、困難な事業に直面した。しかし、彼は可能なかぎりの力でその業務遂行にあたった。州印刷官は、彼の施設をして昼夜を問わず全能力をあげて印刷を進めた。州議会もいくらかの緊急支出金を支出した。……（中略）……教科書は貨車一杯に積まれて、州内すみずみ、オレゴンからメキシコまでの全ての砂漠、山地、平原まで運ばれた」¹⁹

このように、1912年法制定直後の障害にもかかわらず、出現したばかりのカリフォルニア州無償教科書制度は、当初、州教育行政関係者の大きな努力によって、運用、遂行されたのである。

【IV】 カリフォルニア州無償教科書法の意義と問題点

以上、カリフォルニア州教科書行政史上における無償教科書法の成立事情を中心として素描してきたが、同州において成立した無償教科書法の意義、さらには残された問題点は、およそ以下のように集約できると考えられる。

先ず、1912年法によって成立した無償教科書制度は、カリフォルニア州公教育制度上、州教育行政関係者の長年の目標であったが、1866年にRate Billが廃止されて以来、46年の長期間を必要とした。しかし、関係者の多大な努力により成立した同制度は授業料不徴収という意味における従来の無償公教育制度の範囲を大幅に拡大することによって、正当な意味における無償公教育制度をカリフォルニア州において初めて実現することに成功したといえる。このことは、とりもなおさず、カリフォルニア州学校教育における実質的機會均等、とりわけ経済的に恵まれない家庭の児童のそれを大きく保障することにつながるものであり、その意味における意義は極めて大きいと考えられる。

第二に、同制度は、「復活されたばかりの州統一教科書採択制度及び新規導入された同刊行制度に対し当時まだ根強く存在していた反対意見を押しさえこむことをも、そのねらいとしていたのではないか」という点は先にも述べたが、換言すれば、そのことは州統一教科書採択・刊行制度維持存続のための補強的戦略ととらえることも可能と考えられる。州統一教科書採択・刊行制度は、州内全域に一定の教育水準を平等に保障するという公的機関の責任履行的機能を有すると同時に、それは必然的に州の意図する統一的教育内容を州内全域に要求しうる管理統制的機能をも持つことを意味するものであるが、とすれば、無償教科書制度はかかる州教育内容行政のバック・アップ機能を果す上で重要な役割をもつものであり、その意義は同州教科書制度の運用上極めて大きいといえることができる。

次に、問題点であるが、先にも述べたように、もともと州統一教科書採択及び刊行制度は、「教科書作成費用の軽減」及び「出版業者と教育行政関係者との不正防止」をそのねらいとしていたために、どうしてもその採択期間が長期とならざるを得なかった。そのため、最新の学問的成果やデータが教科書内容に反映できず、最良の教育を提供できないという批判は根強かった。この主張は、中等教育レベルにおいて特に顕著であり、中等教育部長（Commissioner of Secondary Education）W.C.WoodやNEAなどの精力的な反対運動は、州統一教科書採択及び刊行制度の中等教育レベルへの拡張を阻んでいた²⁰。結果として、州統一教科書採択及び刊行制度は、初等教育レベルのみに限定されたものであり、中等教育レベルは規定の対象とされていなかったのである。

従って、前節において引用した1912年法規定からも明らかのように、カリフォルニア州無償教科書制度は、上述州統一教科書採択及び刊行制度とタイアップして規定されるとともに、同制度の補強的役割を担うことが意図されていた以上、中等教育レベルの教科書は当然ながら無償化の規定対象とはなり得なかった。そのため、中等教育レベルの教科書は、度重なる不必要な変更と購入をめぐる不正行為が以前続くこととなり²⁰、カリフォルニア州中等教育における機会均等の進展にも大きな障害となったのである。

《注》

- 1) 本論稿は、拙稿「米国カリフォルニア州統一教科書採択・刊行制度の歴史の変容（第一報）」『教育行政学研究』第8号（1986）西日本教育行政学会編pp.41-59.の続報にあたる。上記論稿も合わせて参照していただければ、幸甚である。
- 2) R.Furlong; "State Publication of Textbooks," in Superintendent of Public Instruction, *22nd Biennial Report*, 1905-06, p.70.
- 3) W.W.Ferrier; *Ninety Years of Education in California*, 1846-1936, (Sather Gate Book Shop, 1937) , p.3.
- 4) J.Swett; "Historical Sketch of the Public School System," State Superintendent of Public Instruction, *First Biennial Report*, 1864-1865, (The Department of Education, 1865) , p.244.
- 5) W.W.Ferrier; *op. cit.*, p.5.
- 6) *Ibid*, p.46.
- 7) Superintendent of Public Instruction; *21st Biennial Report*, 1903-04, pp.105-106.
- 8) 同党成立の背景に関しては、前掲拙稿論文pp.46-47を参照されたい。なお、同党の教育関係分野における綱領は、①14歳以下の子供に対する世俗的義務教育の確立、②貧困家庭の子供に対する特別助成金の交付、③労働の重要性に関する週一回の講義、④州費用による無償教科書の提供、⑤同教科書の郡及び地方学区による採択と州刊行、⑥公教育の大学までの拡張、⑦州教育長職の俸給増加及び教育的諸資格の付与等であった。
- 9) C.J.Tidwell; *State Control of Textbook*, (Bureau of Publications, Teacher's College, Columbia University, No.299, 1928) , pp.44-47.
- 10) *Ibid.*, pp.47-49.
- 11) Superintendent of Public Instruction; *7th Biennial Report*, 1876-77, p.8. なお、米国全体における無償教科書の歴史は、さらに古く「フィラデルフィアでは1818年、ニューハンプシャーでは1827年、ジャージーシティでは1830年にそれぞれ無償教科書の提供を行っていた」とカバリーは報告している。
E.P.Cubberley; *Public Education in the United States*, (Boston:Houghton Mifflin, 1927) , pp.205-206.
- 12) Superintendent of Public Instruction; *op. cit.*, p.30.
- 13) この点に関しては、前掲拙稿論文p.52-53に詳しい論及がある。
- 14) J.A.Lufkin; *A History of the California State Textbook Adoption Program*, (The Ed.D. of University of California, Berkeley, 1968) , p.67.
- 15) J.W.Caughey; *California*, (Prentice-Hall, Inc., 1940) , p.447.
- 16) R.G.Cleland; *California in Our Time* (New York:Alfred A. Knopf Co., 1947) , pp.9-43.
- 17) 前掲拙稿論文 pp.52-54.
- 18) "Report of Textbook Committee," *First Biennial Report, State Board of Education, 1913-14*, pp.17-23.

- 19) E.Hyatt; *History of the California Textbook Plan*, (Sacramento:State Printing Office, 1915), p.10.
- 20) J.A.Lufkin; *op. cit.*, p.81.
- 21) *Ibid.*

[なお、本論稿は昭和63年度文部省科学研究費補助金（一般研究C）による研究成果の一部である。]

<SUMMARY>

The Historical Change of California State Textbook Administration in the United States (second report)

— Circumstances up to the enactment of the free textbook law in 1912 —

Kazuhiro Koga

In our country, studies of American textbook administration have mainly laid stress on the level-comparison of specified matters in each state, or on clearing up fundamental legal issues in the educational cases concerned. However, we have not made an earnest historical study of the expansive process of textbook administration in each state of America.

Therefore, this paper, part of the above-mentioned historical study, attempts to clarify circumstances up to the enactment of the free textbook law in 1912, to consider the aims and significance of the establishment of the law, with particular reference to the expansive process of California state textbook administration.

This paper consists of the following sections :

- I Introduction
- II The social and educational situation before the enactment of the free textbook law in California State
- III The social and educational situation at the time of the enactment of the free textbook law in California State
- IV The significance and problems of the free textbook law in California State

The enactment of the free textbook law was one of the earnest wishes of people concerned with educational administration in California State. It had taken forty-six years to abolish rate bills in 1866. However, the law, ultimately established with great effort by the people concerned, expanded the extent of the free public educational system. And the enactment of the law could mean a guarantee of equal opportunities in education in public elementary school, particularly those of indigent pupils in California.

The free textbook law in 1912 was enacted with provisions on the state uniform textbook adoption and printing system. It seemed that the enactment of the free textbook law meant a reinforcement strategy for the continuance of the above mentioned system. That is to say, the enforcement of the free textbook law strengthened the following two functions of California state uniform textbook administration ; 1) the responsible function of guaranteeing a certain equal quality in public education to all pupils in the state, 2) the control function of requiring all pupils in the state to follow a uniform curriculum decided by the state.

高松短期大学研究紀要

第 19 号

平成元年 1 月 31 日 印刷

平成元年 1 月 31 日 発行

編集発行 高松短期大学

〒761-01 高松市春日町960

TEL (0878) 41-3255

FAX (0878) 41-7158

印刷 高東印刷株式会社

高松市東山崎町596番地