

テキサス州教育法の研究 1

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 田邊, 俊治 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/615

テキサス州教育法の研究(1)

田邊俊治

はじめに

アメリカ合衆国の南部に位置するテキサス州では、1995年3月、州議会において上院1号法案(Senate Bill 1)が成立し、テキサス州教育法(Texas Education Code)の大幅な改正をみた。この1995年州教育法は、とくに、初等中等教育を中心とする規定部分に関して旧法を全面的に再編・改正するものであった。旧法の規定内容の相当部分を改正すると同時に、旧法の構成自体を刷新し再編纂に踏み込んだ州教育法として画期的である。

アメリカのすべての州にあって、ほぼ例外なく全州規模での教育改革に着手し始めた1980年代前半には、州教育法の大規模な改正もそう珍しいことではなかった⁽¹⁾。しかし、すでに1980年代後半に折り返す時点で、それまでの高揚してきた教育改革動向はその後も引き続いていくのか、あるいは終息にむかうのか、といった議論が交わされるほどに変化の兆しをみせ始めており、ましてや包括的な改革法制定の手法は終焉したとあってよいともいわれていた⁽²⁾。もとより、改革課題の法制度化の試みは内容を異にしながらも絶え間なく引き続いており、この意味ではその後ろ法改正が連続的に展開してきたことはいうまでもない。しかしながら、教育法の部分的な改正や追加という形をとることはあっても、全面的な再編・改正に踏み切ることはきわめて異例のことであったとあってよい⁽³⁾。

本研究では、このように教育改革課題を法制

度へとダイナミックに連動させ続けているテキサス州を対象にして、アメリカで進行する教育改革の展開過程や内容、さらにその構想するところについて州教育法の変遷動向を糸口にして考察しようとする。もっとも教育改革課題と立法との間には一定の距離があることはいうまでもない。教育改革課題と目されることすべてが法案化へと連動するものではないし、立法過程には固有の政治力学が働いている。さらには議会で成立した法案も州知事の拒否権によって成立しない場合もある。しかし逆に、法制度に映しだされた教育改革課題の内容ならびにその全体構図は基本的(最大公約数的)な政策スタンスとして認識できるものといつてよからう。アメリカ全体の教育改革の潮流、そしてさまざまな政策課題ごとの改革動向、さらにこれらに加えて州レベルでの改革構図の全体像を把握していくことは、現代アメリカ教育改革動向を立体的に構成していくための不可欠な視点であるといえる。

教育改革の課題はさまざまな形で構想され、なかでも基本的な政策課題については法案として審議に付され、その結果が法制度(制定法)の変遷を形づくってきた。いわば、法制度に依拠する教育改革(Law-Based Education Reform)と呼びうる側面である。社会の選好に対する応答性(responsiveness)を基礎とし、社会的合意の形成や獲得を立法行為によって表現しようとするのが立法機関としての議会に他ならず、そこからの産出の集積として法制度を構

成してきた、その軌跡である。比較政治学の視点からみた場合、とりわけ、アメリカは社会的要求をすべて法律に変換してゆく能力を有する「変換議会」(transformative legislatures)であることを特徴とする代表的な国家であり⁽⁴⁾、テキサス州にあってもこの特徴を基本的に堅持しているとみてさしつかえない。

しかし、第一に行政単位としての州レベルに、第二に行政内容としての教育領域に、すなわち「州レベルの教育法制度領域」に視点を据えてみていこうとするときに、このような特徴を基本的に保有するということと、それが現実に相応の意味をもつということとの間には微妙なズレが生じてきたことに注目しなければならない。それは、第一に、州都から発信される多彩にわたり、なかには細々し過ぎると思えるほどの法制定条項が今世紀転換期時点から少なからず存在するにもかかわらず、それらの事実上のインパクトは弱いものでしかなく、検証される機会も少なかった、という指摘からうかがい知ることができる⁽⁵⁾。第二に、裁判所判決による判例法が重みをもった第一次的法源としての地位を有することもあって、アメリカ教育法研究は判例研究に傾斜することが多く、制定法(成文法)に着眼する研究が比較的少ないといった研究状況を挙げてみる⁽⁶⁾ことができる。

「州レベルの教育法制度」は、州全体の教育状況をふまえて、どのような教育事項に関して州が厳命し、承認し、助長していくのか、逆に関与しない教育事項にはどのようなものがあるのか、などについて言明するものである。そうでありながら、結果的に祭り上げられるばかりの存在であったような印象が深い。本稿では、州教育法が州教育制度構成の要について言及するものでありながら、指摘したような微妙なズレを生じさせるようにどのようにしてなったのか、その生成の契機について州レベルの教育行政機構ならびに州教育法の構成様式の両側面の実態のなかに探ってみていくことを課題とする。なお、本稿での論及はアメリカ各州を通じ

る一般的事情を映すと同時に、テキサス州教育法を対象とする一連の考察との関係からテキサス州固有の事情を一層加味している⁽⁷⁾。

1. 形式論理的要件としての州教育法

— 二重の意味において —

「州レベル」と「教育領域」との結びつきはアメリカ公教育制度形成のかなり早い段階に源をもつが、それは常に実質的な結びつきをもつ関係では必ずしもなかった。連邦、州、地方学区の教育行政関係構図のなかで、州教育法の役割は多様な地域特性のうえに成り立つ地方学区レベルでの教育行政機能を整序するというよりもその多様性や多面性を背景とする創意性や自発性を損なわないようにするという面を多分に有しており、この意味で公教育制度上必要となる形式論理的な要件を抑制的に配置するところに基調があったといつてよい。

ここで形式論理的ということには二重の意味を含んでいる。一つには、教育行政をめぐる地方分権型の関係構図を描く、州レベルの憲法上の責務と地方学区レベルの事実上の責務を架橋するという意味においてであり、州教育制度の少なくとも必要最小限の形式目標上の配置を表明するということである。いわば、実質と対比される形式という意味である。二つには、州教育法の集積された体系自体が未整備であり、内容以前に実用面での配慮を欠いた全体形式という意味においてである。つまり、実用と対比される形式という意味である。このような二重の形式論理上の意味合いをもってきたということが⁽⁸⁾、州教育制度形成の要に位置しながら、政策上の実効性や研究上の対象性という点で微妙なズレを生じさせた州教育法のこれまでの位置を規定してきたのではないかと推察する。ここでは、まず教育行政関係構図について、ついで州教育法体系について、順次取り上げて考察していくこととする。

1. 連邦, 州, 地方学区の教育行政関係構図

アメリカは、州を構成単位とする連邦制国家である。この連邦制度の下で、教育領域は州の専管事項とみなされている（合衆国憲法修正第10条⁽⁹⁾）。それぞれの州は州憲法を制定し、そこにおいて州が教育制度構成に関する絶対的権限（plenary power）を有する旨の教育条項をおおむね規定しており、これが州教育制度形成の起点となっている。憲法上、教育は州の権能であり、統治機能（governmental function）に属し、州の管理事項であることを明示的ないし黙示的に設定しているのである⁽¹⁰⁾。

テキサスは1836年にメキシコから独立し、1845年に28番目の州として合衆国に加盟した。州憲法の制定はこの合衆国加盟の年度から数次にわたる改正を経て、1876年憲法と称する現行憲法の制定に至った。このテキサス州憲法においても、次のように規定し、州の基本的な責務を明示している。

「知識の一般的普及は州民の自由と権利の保持のために必須であるので、公立無償学校の効率的な制度を財政保障し維持するための適切な規定を制定することは州議会の責務でなければならない。」（第7編第1条）

この州憲法制定の年次は他州と比べてもそれほど遅いというわけではない。しかし、憲法で州議会に託された公教育制度の骨格をどのように構築するのかという点をめぐる教育法の制定は初期の独立共和国期の1840年学校法（School Law）の制定以降、二転三転し、1885年のハイスクール認可（アクレディテーション）制度、1897年の統一教科書制度などの法制定を順次みたものの、結局、義務就学法は州憲法制定のおよそ半世紀後の1915年に至るまで制定されず、最も早かったマサチューセッツ州（1852年）からはるかに遅れており、アメリカ50州のなかでも比較的遅く43州目（4州が同時期）であったことには注目してよい⁽¹¹⁾。この間の模索過程のなかで教育管理をめぐる地方レベルの自由裁量の範囲ならびに度合いを拡大する志向が定着し、そ

の地方教育行政単位としてアカデミーを前身とするハイスクールをもつ独立地方学区（independent school district）が創設されるようになっていく⁽¹²⁾。

教育管理を州の権能（state function）とする認識は、一方では、連邦との関係において直接的にはそれを州の優先的な領域とする絶大な効果を発揮した⁽¹³⁾。しかし他方で、州内の地方学区との関係において地方自治（localism）を重視し州は後景に退く関係を濃厚にした。すなわち、州は大綱的な枠組みを設定するものの、学校運営に際しての特定の指示に結びつくような深入りは回避し⁽¹⁴⁾、重要な意思決定権限⁽¹⁵⁾あるいは日常卑近の事柄に関する規則制定権限⁽¹⁶⁾を地方学区に委ねるといった仕組みをとったのであった。それは、とかく個別事情を捨象しがちな政治的中心地である州都からの操作的な支配を忌避し、実質的な決定に関しては生活拠点に近接した場で行うことを選好するアメリカ的政治信条の反映と目されてきた⁽¹⁷⁾。このため、州教育法の主眼は、事実上、地方学区レベルの教育運営が展開できるような、あるいはそれが損なわれないような要件を配置するところに向かうようになる。州の教育管理をめぐる州外関係（州レベルの法形式上の教育責任の対外的な表明）と州内関係（地方の多面的な展開に依拠する州内体制の方向。州レベルの実質的な空洞化ないし極小化現象）の重層的関係を架橋していくところに州教育法の主要な役割があったとみてとることができる。

州教育法に表現される連邦・州・地方それぞれの教育行政関係はさまざまな軌跡をこれまで描いてきた。州レベルの教育行政に焦点をあててその軌跡を描いてみると、それはどのようなものであったのであろうか。州教育法の執行管理と州教育行政活動は不可分の関係にあるとすれば、州教育行政活動の変遷を通して州教育法の役割をうらづけてみることができよう。そこで、州レベルの教育行政活動の変遷について考察するロー（Roe, William H.）とネゼヴィッチ

(Knezevich, Stephen J.) の分析に注目してみよう。

まず、ローの分析によれば、州教育行政活動について次のような四つの時期に概括区分している⁽¹⁸⁾。

第Ⅰ期(1812-1890)。奨励および統計調査活動段階(advisory, statistical, and exhortatory)。公教育制度の形成期であり、傑出した州教育長を輩出した州では、彼らのダイナミックなリーダーシップの発揮をみた。

第Ⅱ期(1890-1932)。規則制定活動段階(regulatory)。とくに義務教育制度の要件を確立する州の役割が定着した。地方の学校運営組織(学区)が安定してくると同時に、学区相互の格差も顕在化するようになり、基礎的要件の設定や障害児学校、職業学校、教員養成機関への対応が課題となる。

第Ⅲ期(1932-1953)。サービス提供および助成活動段階(service and support)。学区格差是正のための学区統合の推進や財政補助の拡大を中心とするリーダーシップ機能発揮の期待が高まる。

第Ⅳ期(1953-1970)。パートナーシップ活動段階(partnership)。連邦政府の影響が増大し、連邦と州の連携を強化するようになる。社会変動の波に直面する地方学区の求めに応じた支援能力を州は単独では発揮することができず、連邦補助政策を活用し支えとしながら州組織を充実していく方向をとる。

以上のようなローの指摘によれば、州の教育行政活動の中心が唱道的活動(第Ⅰ期)から制度の骨格を構築する段階に移り(第Ⅱ期)、次第に枝葉を広げていくように活動が活発化していく(第Ⅲ期、第Ⅳ期)、一連の直線的拡大の流れとして把握できることを示している⁽¹⁹⁾。

次に、同じく時期区分について考察しているネゼヴィッチの分析を取り上げてみよう。

第Ⅰ期(今世紀転換期1900年あたりまで)。統計調査活動段階。公教育関係の統計を収集し、編纂し、公表する。各種の所定の書式をもとに、

隔年毎に公教育報告書を提出する。地方学区訪問や実地調査をするよりも統計業務に大半の時間を費やす。表1にみるように、1900年時点で州教育局のスタッフ総数がアメリカ全州でわずか177名に過ぎず、この数には47名の州教育長官を含んでいる。

第Ⅱ期(1900年から1930年あたりまで)。監察活動段階。公立学校運営にかかわる州基準の制定に着手し始め、その履行如何についての監察活動を州教育行政活動の主軸に据えようとして、一定程度の専門的知見を備えたスタッフ、とくに視学官(inspector, supervisor)を配備するようになる。これらのスタッフは地方学区を訪問し、学習内容、施設設備、財務などの州教育基準にてらしてみた適合如何を監視することを職務とするものである。このような州基準の遵守についての監察活動の展開によって、次第に州の地方に対する関係は専門的同僚(professional peer)あるいは教育パートナーというよりも統制者(enforcer of regulations)としての見方が強まってくる。1930年時点で州教育局のスタッフ数はその中位数でみると28名に増えており、第Ⅰ期に比べて総数はおよそ10倍にまで拡大してきた⁽²⁰⁾。

第Ⅲ期(1930年から1950年あたりまで)。リーダーシップ活動段階。多様な地方学区に対して、州からの統制や監察によって公平な教育機会の達成をはかることは容易ではなく、むしろリーダーシップを発揮したり、奨励や支援をすることを重視する方向を強めるようになる。地方学区行政上の専門的教育知識や運営能力の獲得を促すという方向を取り、州教育局に教育スペシャリストや専門コンサルタントといった新しいタイプのスタッフを配置し、支援活動を充実しようとする体制を整え始める。州教育局のスタッフ数は1950年時点では、その中位数は126名、平均では200名に達しており、その増加のペースは著しい。

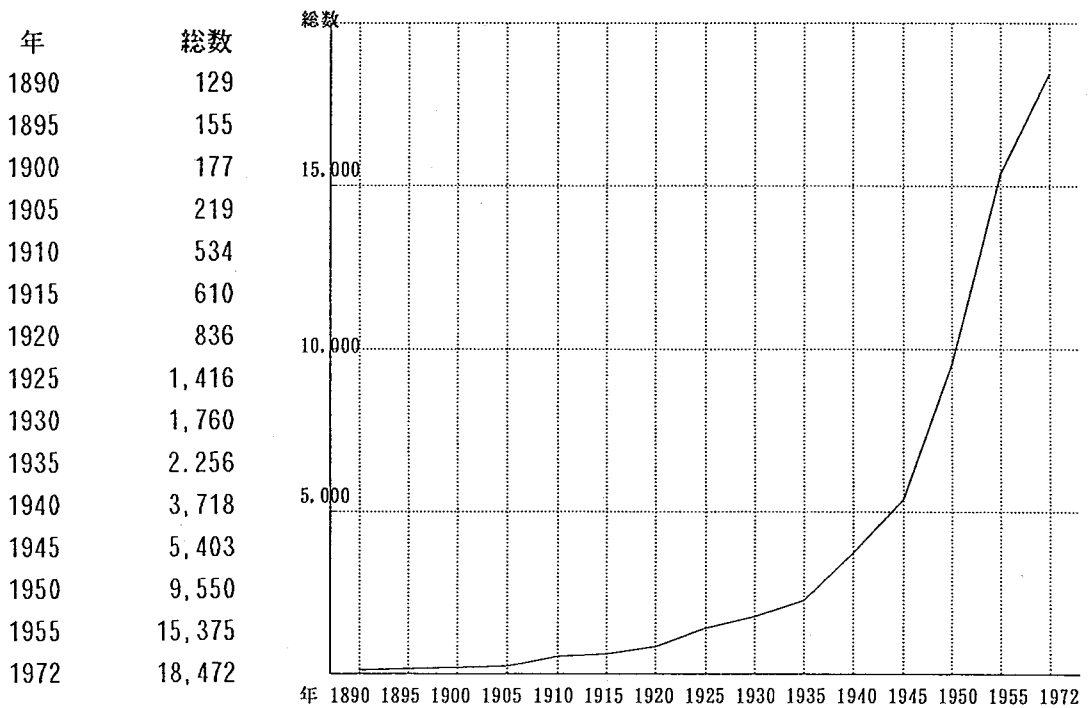
第Ⅳ期(1950年から1970年代)。パートナーシップ活動段階[その初期段階]。前の第Ⅲ期の

延長上にあり、地方学区・州・連邦の各教育行政レベルの緊密な連携がすすむ。連邦政府による財政援助事業(職業教育、初等中等教育全般、公民権関連)が飛躍的に拡大し、これが州教育局のスタッフ拡充や活動に対する支援強化に結びついていく。これまで相応の支援体制を十分とれなかった州当局であるが、この段階においてようやく必要と考えられる最小限のスタッフ数を擁し、専門的な要請に応えられるような力量あるスタッフを備えることができるようになった。

ネゼヴィッチの区分は、先にみたローの区分と時期設定の面でほぼ重なっており、1970年代までの変遷という点においては、州教育行政活動の展開を四つの時期に特徴づけてみるのが定説であるとみてさしつかえあるまい。けれど

も、これらの各段階の歩みを総じてどのように把握するのかという点をめぐっては、ローに比べてネゼヴィッチの視点は複眼的である。表1ならびに図1に示す州教育局スタッフの推移に着目すれば、確かに活動量の拡大を想起させるような一貫した直線的拡大動向にある。しかしながらその内実においては、地方と州の緊張確執関係、さらには州と連邦の支援連携関係など、多様な様相を描きうることをネゼヴィッチの分析では示唆している。州の教育責任の形式的段階から実質化への胎動とそれに伴う地方当事者との葛藤や摩擦、州の教育責任実質化への歩みを奨励し支援する連邦プログラムの活発化、といった連邦・州・地方の教育行政関係の一筋縄でない絡まり、すなわち単線的ではない展開過程を想起させられる。

表1. および図1. 州教育局のスタッフ総数の推移 (1890-1972)



[出典] Stephen J. Knezevich, *Administration of Public Education*, 4th ed., Harper & Row Publishers, 1984, p. 216. より作成。

またローおよびネゼヴィッチの指摘において共通しているように、州教育法は州基準の制定を主要な内容とするものとして、ローが規則制定活動段階、ネゼヴィッチが監察活動段階と称し、いずれも第II期に位置づける時期(おおむね世紀転換期から大恐慌発生期にかけての時期)に、教育制度樹立のために必ず備えなければならぬ最小限の事項に関する達成基準について規定することから始まっている。しかし、ときはまだ教育制度の基礎的条件の整備段階であり、同時に教育行政機構そのものの基礎的整備段階でもあった。

この間の教育行政機構の実状について、テキサス州レベルに焦点をあててみよう。

州教育行政の執行責任者としての州教育長職(Superintendent of Public Instruction, 1951年以降, State Commissioner of Education)を選任することはテキサス州の場合、記録によれば1866年に始まる。しかしながら歴代の州教育長の在任期間は総じて短く、とくに1884年からは選挙による選任方法をとるようになったこともあって、2年任期の教育長職を三期以上連続する者は極めて稀であった⁽²¹⁾。

また州教育行政を執行する州教育局(State Department of Education)ではその業務に対応する部局機構を持つようになるのは1916年以降のことである。それまでのスタッフは筆頭書記官(chief clerk)、教員免許担当官、統計担当官、通信担当官、経理担当官、速記官、そして用務員から成り、これらのスタッフが600頁の隔年報告書、州教育法の冊子、教科書一覧表、予算配分書、公立学校職員ガイド、州学習指導要領(86頁。二万部を各教師に届ける)などを作成する膨大な業務を担っていた⁽²²⁾。このような状況から、29名の専門スタッフを擁し、9部局からなる州教育局へと機構改革を行ったのが1916年のことである。それは前年1915年の義務就学法および農村学区助成法の成立に伴う州教育行政のモデル・チェンジに由来する。とはいえ、義務就学法は当初、年間60日の就学を義務

とする規定であり、教育調査を始めた1925年時点でみても6か月未満の就学者は白人の3分の1、白人以外では70%にまで及んでおり、さらに多数の過齡就学者の存在などが明らかとなっており、教育行財政を含む教育制度要件全般にかかわる基礎的な整備そのものが引き続き課題となり続けていた。

こうしてみると、州の教育責任に対応するパワフルな州権力執行の実態はその組織体制(スタッフや予算)という面からみて稀薄であるし、州教育法で規定する州基準そのものもおおむね端緒的であり漸進的達成目標であったといえよう。そこには激しい反対や抵抗を伴い、その実現が懸念されるような性質の基準は稀であり、州教育法はいうならば今世紀前半期までは教育専門家主導の政策形成(low conflict politics)の影響から免れるものではなかったということができよう⁽²³⁾。

州教育法をその性質上、(1) 強要型(mandatory laws)、(2) 許容型(permissive laws)の二つのタイプに区分してみた場合⁽²⁴⁾、後者のような中長期的な指針に基づく制度整備の多様な取り組みの許容や、さまざまな奨励振興策を呼び水とするその助成条件の設定についてはともかく、前者のような基準遵守型の場合にあってもそれが漸進的達成目標基準であったりその水位が低いかぎりは、州基準としていかに多彩かつ細々しい規定を網羅していようが、存在することに意味を持つばかりの形式的規定にすぎず、その日常的な必要度は必ずしも高いものとはいえず、したがってそのインパクトも弱いものであらざるをえなかったといえよう。さらに、ここでいう日常的な必要度を高めることに応じにくい、もう一つの要因として州教育法の構成様式そのものをあげることができる。つぎにこの点について取り上げてみる。

2. 形成途上の州教育法体系

州教育法は、連邦・州・地方学区の重層的な教育行政関係を前提とし、州と地方の教育関係

構図を架橋するものであり、この点での州教育法の役割について州教育行政の変遷をたどるなかで探ろうとしてきた。このような州教育法の生成の契機と働きに続いて、次に生成された州教育法の構成上の問題に目を転じてみよう。ここでは、州教育法研究への視点の不在のいま一つの要因として、州教育法の体系的構成や表現形式そのものが多くの問題を内包してきたことについて指摘していくこととする。すなわち、必要に応じて日常的な参照に伝えられるようにする体系的構成の発想にえてして十分な配慮を欠くことがなかったのかどうか、また参照することをことさら困難にする一種の迷宮のような公文書の趣を呈してきた面がなかったのかどうかということについてである。

(1) 全米教育協会の州教育法改善提言

アメリカ最大の教育専門職団体である全米教育協会 (National Education Association) の研究部局 (Research Division) は、1950年代初頭に州教育法を研究テーマに取り上げて調査検討し、1954年にその基本的な改善課題を整理した最終成果を協会の発行する研究機関誌で報告し、そこで法典の統一化を提起している。州教育法の研究を研究テーマに設定した理由について、当時のカー (Carr, William G.) 全米教育協会事務局長 (Executive Secretary) は報告書の前言において次のように指摘している。すなわち州教育法の現状を鑑みると、「多様なパターンにあふれ、少し立ち入ってみると、論理整合的な標題によって体系化されておらず、十分な索引機能を備えておらず、不必要な重複や多義的な用例に満ちており、なかには州法典全体の関連規定との相互参照検索の機能に欠けているものもあり」、しかもそれは、一部の特定の州や地域にとどまらず、あまねくすべての州にかかわる基本的な軽視できない問題であることを強調している⁽²⁵⁾。そこで、多様な実状そのものを問題視するということではもとよりないものの、州教育法の実用性ならびに整合性といった

面からの基本的な問題点を明示し、それらの改善方策を提示するための取り組みに着手したのであった。分析検討に際しては当該協会メンバーばかりでなく、教育行政関係者、州法制編纂担当者、法曹関係者、大学研究者、法律出版関係者など、全国からの幅広い関係者多数にわたる協力を得てすすめられ、検討を重ねた結果、州教育法制定上の基本的原理についてまとめ、この原理に基づく法典の吟味点検を勧告するに至ったのであった。

検討作業のなかでは、調査時点で入手し得るすべての州の制定する州教育法を収集し、詳細に分析している⁽²⁶⁾。膨大な実証的な検討作業の結果、次にみるような、きわめて基本的な法構成上のノウハウの改善を提言したのであった。言い換えれば、提言されているような基本的なノウハウさえも未だに十分整っていない生成途上段階にある州教育法が少なくなかったことを暗示している。

報告書によれば、次に列挙するような8項目にわたる州教育法構成に関する具体的な改善課題を提起している⁽²⁷⁾。

- ①. 規定項目の分類体系は論理的でなければならない。
- ②. 規定項目を分類するときには見出しが必要であるし、一つのタイトル (すなわち教育法—引用者注) のもとではおおむね四段階の分類区分が用いられるようにする。
- ③. タイトルの中の主要な主題に関しては同質の重みをもつように設定すべきである。
- ④. 条項番号は同一性の確認、正確な検索、条項の追加の可能性などに考慮して割り付けるようにする。
- ⑤. 条項の編纂に際しては最新の改正についても対応できるよう配慮するものでなければならない。
- ⑥. 条項構成目次 (frontal analyses) を置くようにするものの、節度のある範囲で示すようにすべきである。
- ⑦. 参照事項についての利便をはかるのが望

ましいものの、連続的な条項の流れに沿った把握という面で妨げとならないように工夫すべきである。

⑧. 利用のしやすい索引が不可欠である。

以上の8項目の改善課題は、①②③の3項目が教育法に盛り込む規定内容をどのように区分・分類するのかという全体の構成原理にかかわること、つぎの④⑤の2項目が分類した規定内容にどのような条項番号表示が望ましいかという表示原理にかかわること、⑥⑦⑧の3項目が付随的な利便性にかかわる留意点について、それぞれ言及するものである。これらはもとより教育法のみに限定されない一般的な法典構成上の原則である。

(2) テキサス州教育法の場合

それでは、全米教育協会研究部会の調査時点でのテキサス州教育法はどのような状況にあったのだろうか。調査報告で示されている現況概要を参考にしてみよう⁽²⁸⁾。

調査時点でのテキサス州教育法(1953年追録版をもつ1951年ウェスト社発行版を用いている)は、テキサス州法令集全22巻で規定する全131編のなかの8巻目第49編(Title 49)に位置し、この州教育法は全22章から構成されており、また州教育法の該当条項番号の範囲は第2584条から第2922-11条までである。

州教育法の該当条項番号の範囲は意外な番号で始まりかつ終わっておりいささか奇異にうつるが、これは、憲法に基づき制定される州法典が全体に及ぶ通し条項番号を用いているということによる。これは改善提言でも指摘されているように、条項の検出、さらには条項の新規設定や条項削除などによる条項配置とその番号表示を大変困難なものとし、条項検索を一種のパズルのようにしてしまう要因となる。

さらに州教育法構成について、章にあってはさらに小項目に区分する方法がとられているが、区分番号はふってあるものの標題を示していないところがある、などといった問題が指摘

されている⁽²⁹⁾。

ここで調査対象となっているのは1925年制定の州教育法の最新改定版であると推定されるが、その後、テキサス州ではこの1925年編纂の旧法を全面的に改めた1969年教育法を制定している⁽³⁰⁾。新法制定は1963年に州議会に委嘱された編纂委員会による州法典全体の全面的な改正編纂作業の一環として完遂されたものである。全米教育協会の提言はこの1969年教育法の編纂に先行する時点での問題状況を指摘し、その改善を広く喚起するものであった点で、すでに州法典編纂作業の出発点において共有されていた改善課題であったと思われる。さきの提言は全州の州教育長ならびに大学関係者に送付されており、少なからぬ反響があったこと、また提言をまとめる時点でも少なからぬ州が改正編纂プロジェクトに着手し始めていたこと、テキサス州にあっても1961年には2年後に開始される改正編纂作業に先だって州教育法の改正編纂が法案として州議会に上程されていること⁽³¹⁾、さらにはテキサス州法典編纂委員会の委員長による次のような言及にもはっきりと意識されていることから、かなり明白な共有課題であったといえる。

テキサス州法典編纂委員長の言うところによれば、「(州議会の要請は)テキサス州制定法を明快かつ平明にし、さらに全般に利用しやすく、理解しやすく、より役立つようにするということである。」これを受けて「(編纂委員会では法案について)法の実体的な内容を分析し、論理的な配列の工夫をし、言外の重複、憲法違反、無効規定をなくし、最大限に実際に即した範囲まで現代用語で表記し、今後の条項規定の追加に対応できるような統一的な条項番号表示の形式と構成を採用している」と、編纂過程での基本的な留意点について述べている⁽³²⁾。

(3) 1969年テキサス州教育法

— 包括型から領域分立型への

州法構成の転換 —

では、さきの提言による改善事項がどのように1969年教育法の編纂に結実していったのか、この点について言及しながら、同時に編纂以前の州教育法の実状の一端についても探ってみよう。

1969年制定の州教育法の趣旨について、いくつかの特定かつ特別な法条項（とくに高等教育に関する部分）⁽³³⁾については変化させずに存続させているものの、従前の教育法を一新したことを、まず冒頭で述べている⁽³⁴⁾。このような新編纂の州教育法について、その表現形式に焦点をあてながら旧法と対比してみると⁽³⁵⁾、第一に、全体構成上の構成原理への対応がはかられた。すなわち教育法構成の内部分類表示に「編（タイトル）」表示形式を大区分として使用している。改正前には州法典全体のなかでの領域分類表示に、すなわち州制定法のなかでの教育法そのものの分類（第49編：タイトル49）にそれを使用していた。第二に、州法典全体の通し番号表示を改め、それぞれの領域分類ごとの独立分類表示様式をとるようになった。このようにして州制定法の各領域ごとの独立性を強め、州法典全体の規定増大傾向に備え対応する方向に歩を進めるかのように、表現形式を一変している。この意味で、それまでの包括型の州法構成から領域分立型の州法構成への方向転換が図られ、それは1969年教育法を含む州法典改正編纂の立法過程を通じて達成されたとみることができ。

ここで挙げた二つの点について順次取り上げてみてみよう。

a. 全体構成原理への対応

まず提言の最初の三項目にかかわる全体構成原理にかかわる対応である。全米教育協会の州教育法改善提言のなかでは、論理整合的な条項構成上の基本的原理について言及する一方で、州教育法の内容構成についてのモデル案も提示している。つぎのような章構成の例示がその骨子である⁽³⁶⁾。

- 第1章 総則
- 第2章 行政機関
- 第3章 学区組織
- 第4章 財政
- 第5章 財産
- 第6章 教職員
- 第7章 児童生徒
- 第8章 通学
- 第9章 教育内容
- 第10章 高等教育機関
- 第11章 特別法上の学校
- 第12章 私立学校

ここで示されている構成モデルは数次に及ぶ試案の入念な検討を経て作成されているものの、とくにこのような構成モデルを示すに至った経緯や章編成の順序の趣旨などについて述べる部分はない。とはいえ、州教育法を構成する必須領域を列挙しており、想定される構成モデルとしてまさしくシンプルかつ典型的内容である。各州の制定法はそれぞれの実状を加味して、複雑な内容構成になることは自然の成り行きであるものの、構成上考慮すべき重要な領域について言及しており、まさしく一つの典型的な州（a typical state）にあつての構成例として工夫されているといつてよい⁽³⁷⁾。このモデル案と対比する意味で、1969年編纂のテキサス州教育法における構成を次に列挙してみよう⁽³⁸⁾。

- 第1編 総則
 - 第1章 標題、構成、目的
 - 第2章 総則
 - 第3章 教員退職制度
 - 第4章 罰則
- 第2編 公立学校
 - 第11章 州教育局
 - 第12章 教科書
 - 第13章 教員
 - 第14章 教育調査

- 第15章 州公立学校助成
- 第16章 基準学校プログラム
- 第17章 郡教育行政
- 第18章 郡の衡平基金ないし衡平税
- 第19章 学区の設置, 統合, 廃止
- 第20章 学区基金
- 第21章 学区に関する総則
- 第22章 普通学区
- 第23章 独立学区
- 第24章 都市学区
- 第25章 農村学区
- 第26章 障害者リハビリテーション区域
- 第27章 郡産業訓練学区
- 第28章 郡職業学区と税
- 第29章 矯正局管轄学校⁽³⁹⁾
- 第30章 障害者のリハビリテーション⁽⁴⁰⁾
- 第31章 1969年技術・職業教育法⁽⁴¹⁾
- 第32章 財産立学校法⁽⁴²⁾
- 第3編 高等教育(章構成, 省略)
- 第4編 協定(章構成, 省略)

前述の全米教育協会によるモデル案と比べてみると、当然ながら必ずしも相似的に対応するものではないが、モデル案のなかの「行政機関」、「学区組織」、「財政」、「財産」といった教育行財政制度に関する章構成は、テキサス州教育法のなかでは州固有の中央-地方関係に対応して複数の章に分化した構成をとっている。同様に、「教職員」に該当する章が第3章と第13章に、「特別法上の学校」に該当する章が第26章、第29章、第30章にそれぞれまたがって含まれている。逆に、「児童生徒」、「学習内容」は12の小構成から成る第21章の一部に、また「通学」は10の小構成から成る第16章の一部にそれぞれ組み込まれている。さらに「高等教育機関」に関しては独立した大区分の「編(タイトル)」として構成されており、大きな比重がおかれている。なお、「私立学校」については、その後の経緯を

みてもテキサス州はこれまでのところ伝統的に規定をおかない傾向にある⁽⁴³⁾。総じてテキサス州教育法の章構成に関しては細分に過ぎ、このため繁雑といった印象が否めない。第3編(第51章から第135章)および第4編(第160章と第161章)を加えれば、一層その感は深まる。とはいえ、「教科書」、「教育調査」、「基準学校プログラム」などの章を独立した章として構成することも、州としての一つのポリシーである⁽⁴⁴⁾。新編纂で一新を期したわりにはいまだに全体的な繁雑さの感は払拭されたとはいいがたいが、しかしながら1969年編纂では全体構成の編成様式上の大きな改正をみた。それはさきの改善提言②に対応する分類区分、すなわち「編(title)」-「章(chapter)」-「準章(subchapter)」-「条項(section)」といった四段階の分類区分を導入した点である。旧編纂では「章(chapter)」-「条項(article)」と二段階区分によっていた点の改善である。州教育法条項は一定不動のものではないし、ときには削除条項が出てくる一方で、新設条項も付け加わる。このような条項改廃による変動は前者の場合も少なくないが、圧倒的に後者の場合が多い。この条項変動に対応する工夫が必要であり、全体構成上の工夫として適切な段階分類区分を採用することはその対応策の一つである。段階的な区分を活用することによって区分ごとの編成に柔軟性の余地が生じるためである。たとえば上記の1969年州教育法で見ると、第1編最後の第4章と、つぎの第2編最初の第11章との間には条項変動に対応し得る章番号設定の余白が残されており、工夫の跡がある。この点は、つぎに述べる表示原理への対応にもつながっていく。

b. 表示原理への対応

条項変動への対応策のもう一つの工夫が、条項番号をどのように設定するのかという表示原理に求められる。

条項構成は歴年の改正の蓄積によっておのずと複雑きわまりない姿を表しがちになり、表2

で示す改正前のテキサス州教育法第2922条の場合にはその際たる一例といえる。これをみると、条項番号の順序性にはどのような原則があり、同一条項番号にはたして同一標題で括れるような内容上の一貫性があるのか、といった点など少

なくない問題点を露呈している。この第2922条に含まれる部分は、新編纂後には農村学区 (rural school district)、教師退職制度、基準学校プログラムなどの各章に再構成されており、旧法にあっては内容を考慮した一貫性の原

表2. 改正前のテキサス州教育法第2922条一覧

2922a	2922-1g	2922-4.01	2922-15
2922aa	2922-1h	2922-4.02	2922-15a
2922b	2922-1i	2922-4.03	2922-16
2922c	2922-1j	2922-4.04	2922-16a
2922d	2922-1k	2922-4.05	2922-16b
2922e	2922-1.01	2922-4.06	2922-16c
2922f	2922-1.02	2922-4.07	2922-16d
2922g	2922-1.03	2922-4.08	2922-16e
2922h	2922-1.04	2922-4.09	2922-16f
2922i	2922-1.05	2922-4.10	2922-17
2922j	2922-1.06	2922-4.11	2922-18
2922k	2922-1.07	2922-11	2922-19
2922l	2922-2.01	2922-11a	2922-20
29221(1)	2922-2.02	2922-11b	2922-21
29221(4)	2922-2.03	2922-11c	2922-21a
29221(5)	2922-2.04	2922-12	2922-21b
29221(6)	2922-2.05	2922-13	2922-22
29221(7)	2922-2.06	2922-13a	2922-23
2922zz-1	2922-3.01	2922-13b	2922-24
2922-1	2922-3.02	2922-13c	2922-25a
2922-1a	2922-3.03	2922-13d	2922-26
2922-1b	2922-3.04	2922-14	2922-27
2922-1c	2922-3.05	2922-14a	2922-28
2922-1d	2922-3.06	2922-14b	
2922-1e	2922-3.07	2922-14c	
2922-1f	2922-3.08	2922-14d	

則より、いかにも苦肉の策の帰結といったニュアンスを濃厚にしているといわざるをえない。少なくとも実用性の便宜には適していないといっても過言でないように映る。

この点で、1969年に改正し再編纂した州教育法では、少なくともアップトゥデートな構成形式へと刷新していったことをうかがわせる。ここではさきの改善提言④に対応する条項番号表示形式として十進分類法(decimal system)が導入されている。表3をみれば新旧表示形式の相違が一目瞭然といえよう。ちなみに、新法で表示する「23」は第23章の略記であり、独立学区(independent school districts)について規定する章である。例示した部分はこの章の準章(subchapter)G「奨励助成制度(Incentive Aid Payments)」について規定する箇所である。新法では旧法上のみるからに繁雑な条項表示を拭い去ろうとするものであったことがうかがい知れよう。

条項表示は編纂の時点では連続的であり美的であるが、時を経るごとに条項改廃によって廃止番号による虫食い状況や、補足・追加条項による番号新設の必要が生じてくる。これらを整合的に解決する妙案は見出だしにくく、提言においても唯一最良の方策が提起されているわけではない。しかしながら、全体の構成原理を工夫して構築し、そのうえで表示原理を重ねていけば内容上の均衡はそうそう容易に瓦解しない

表3. 新旧表示形式の対比

[旧法]	[新法]
2815-3§ 1	23. 991
2815-3§ 1 A	23. 992
2815-3§ 1 B	23. 993
2815-3§ 1 C	23. 994
2815-3§ 1 D	23. 995
2815-3§ 1 a	23. 996
2815-3§ 2	23. 997
2815-3§ 2 a	23. 998

ようになる。予測しにくい改廃事項の頻発による構成上の混乱を一定程度吸収するような柔軟性をもち、内容上の著しい不均衡を理由とする編纂作業の必要性を一定程度食い止めることができるようになるのである。

3. 小括

アメリカ公教育制度運営上、「州レベル」の「教育法」にどのように向き合うのか、という点をめぐってはこれまで多分に疎遠かつ敬遠的なまなざしが一般的であったといわれる。それは、一方で州憲法で規定する絶対的要請を前提としながらも、他方で州レベルの実際の機能への視点は多分に二義的副次的なものとする、州教育行政のアンバランスな関係や働きを描き出している。どのようにしてそうなったのか、どのような実態がそれを映し出しているのか、その生成の契機および展開にかかわる主として二つの点に着目して以上の行論では論及しようとしてきた。

第一には、州教育行政機構を担う陣容、さらには行論では触れなかったが、その活動を根拠づける予算面などから、州教育行政は抑制的かつ形式的責任体制への傾斜より他に選択しがたかったという点である。予算面について、とくにテキサス州の場合、州の教育行政スタッフを少なからぬ形で支えていったのが、当初、公益財団による複数の基金であって、次第にそれは連邦政府プログラムに移行していったとされる⁽⁴⁵⁾。いずれにしても地方との対立的契機を含む州レベルのパワフルな政策機能の発揮というより、州教育行政機構外の支援を不可欠とするはなはだ無力な後見人であり、十分な体制が整うようになるまでには長い年月を要してきた。

第二に、教育法そのものが積年にわたって抱えてきた基本的な問題点も軽視できない。州教育法の構成様式に関する点である。迷宮に誘われるような構成様式をもつ文書は趣味的な利用者の期待に応えるものではあっても、一般的かつ日常的な利用者の便宜には適さない。どうい

うことが、どこに規定されているのか、探し求める箇所に辿り着くためには可能な限り明快な羅針盤がなければならない。この意味で、全美教育協会の研究成果は警鐘を鳴らしたその時点での先駆的な研究であり⁽⁴⁶⁾、その後の法典編纂に際して基本的な指針を与えるものであったといえる。

[註]

- (1) The American School Board Journalの1986年調査によれば、50州のうち12州が1983年以降に包括的な教育改革法を制定し、さらに5州がやや規模は小さいが重要性においては劣らない制定法を成立させてきたという。テキサス州はこの前者に該当する(今村令子『教育は「国家」と救えるか——質・均等・選択の自由』東信堂、1987年、170-171頁、参照)。
- (2) Chris Pipho, "States Move Reform Closer to Reality," *Phi Delta Kappan*, December, 1986, K8.
- (3) Kentucky州で1990年に制定された教育改革法(Kentucky Education Reform Act: KERA)の場合にも、ここでいう異例の一つに相当しよう。それは州教育制度の全面的な刷新に踏み切るもので「最もラディカルな包括的改革法」であると評されている。(Fenwick W. English, "Foreword," in Betty E. Steffy, *The Kentucky Education Reform: Lessons for America*, Technomic Publishing Co., 1993, xi.)
- (4) 変換議会とは、「どんな問題であれ立法化される問題を定式化し、法律に変換するために独立した能力を頻繁に発揮する議会」であるという。岩井奉信『立法過程』東京大学出版会、1991年、7頁。
- (5) Frederick M. Wirt, "What State Laws Say About Local Control," *Phi Delta Kappan*, April 1978, p. 517, 520.
- (6) 例えば、Frank R. Kemerer, *The Educator's Guide to Texas School Law*, University of Texas Press.の1986年版および1995年版を一例としてみても、制定法への言及はきわめて少なく、判例への言及がほとんどである。ただし後者の版にあっては1995年州教育法の成立の影響も受けて、制定法への言及が前者に比べれば増えてきている。
- (7) なお、ここで「テキサス州教育法」という場合、州議会の議を経て成立する教育制度に固有の制定法である"Texas Education Code"を指しているものと
- する。
- (8) このような二重の形式論理上の意味合いをもった州教育法は、テキサス州の場合、公教育制度形成期からおおむね1960年代まで継続してきたとみてよからう。
- (9) もとより、連邦政府は1867年以降、教育担当部局を組織しており、主として一般福祉条項(合衆国憲法1条8節1項)などを根拠に、間接的ながら教育政策形成にかかわり、少なからぬ教育法の制定を重ねてきた。現在進行中の教育改革の重要起点となった『危機に立つ国家』(A Nation at Risk)の報告書がもたらした影響に象徴されるように、全国的な観点に立つ教育政策の理念形成や方向づけに大きな役割を果たしている。拙書『現代アメリカ教育改革における地方学区の動向に関する研究』科研費研究成果報告書、1994年。Diane Massell and Susan Fuhrman, *Ten Years of State Education Reform, 1983-1993: Overview with Four Case Studies*, Consortium for Policy Research in Education, 1994.
- (10) Grover H. Baldwin, *School Site Management and School Restructuring*, National Organization on Legal Problems of Education, 1993, p.11.
- (11) John G. Richardson, "The American States and the Age of School System," *American Journal of Education*, August 1984, p. 476.
- (12) E. D. Yoes, Jr., "Texas," in Jim B. Pearson and Edgar Fuller, eds., *Education in the States: Historical Development and Outlook*, National Education Association of the United States, 1969, p. 1203.
- (13) *City of Louisville v. Commonwealth*, 121 S.W. 411 (1909).
- (14) Grover H. Baldwin, *op. cit.*, p. 12.
- (15) Michael W. Kirst, "Who Should Control the Schools? Reassessing Current Policies," in Thomas J. Sergiovanni and John H. Moore, eds., *Schooling for Tomorrow: Directing Reforms to Issues That Count*, Allyn and Bacon, 1989, p. 64.
- (16) Richard D. Gatti and Daniel J. Gatti, *New Encyclopedic Dictionary of School Law*, Parker Publishing Company, 1983, pp. 314-317.
- (17) Michael W. Kirst, *op. cit.*, p. 64.
- (18) William H. Roe, "State Departments of Education: Role and Function," in Lee C. Deighton (editor-in-chief), *The Encyclopedia of Education*,

- Vol. 8, The Macmillan Company, 1971, pp. 396-398.
- (19) ただし、ここで明瞭に設定している時期の範囲を画する年次がどのような出来事に基づくのかという点については言及しておらず、気になるところである。
- (20) 州スタッフ拡大の背景には職業教育振興を目的とする1917年連邦制定のスミス・ヒューズ法 (Smith-Hughes Act) の成立の影響が大きい。
- (21) E. D. Yoes, Jr., *op. cit.*, p. 1206, 1219.
- (22) *Ibid.*, p. 1204.
- (23) このような政策形成スタイルは1960年代まで続いたという。See, Frederick M. Wirt and Michael W. Kirst, *The Politics of Education: Schools in Conflict*, 2nd Edition, McCutchan Publishing Co., 1989, p. 290.
- (24) Allan C. Ornstein and Daniel U. Levine, *Foundations of Education*, 4th Edition, Houghton Mifflin Company, 1989, p. 260.
- (25) "The Codification of School Laws," *National Education Association Research Bulletin*, 32-1, February 1954, p. 4.
- (26) アラスカ州ならびにハワイ州は1959年に州として合衆国に加盟したが、この調査では準州としてのこれら2地域の教育法を取り上げ検討している。
- (27) *NEA Research Bulletin, op. cit.*, pp. 8-20.
- (28) *Ibid.*, p. 22, 26, 29.
- (29) *Ibid.*, p. 29.
- (30) 新法編纂作業は1971年制定法にまで及んでいるが、とくに初等中等教育関係の主要な部分は1969年時点で制定されているため、ここでは便宜上、1969年教育法と呼ぶこととする。
- (31) *Vernon's Texas Codes Annotated, Education Code 2*, West Publishing Co., 1972, p. 406.
- (32) *Ibid.*, p. 405.
- (33) ここでいう高等教育に関してはつづく1971年教育法で全面的に刷新した。
- (34) *Vernon's Texas Codes Annotated, Education Code 1*, West Publishing Co., 1972, p. XXXII.
- (35) *Ibid.*, p. VIII-XXIX, 1-3.
- (36) *NEA Research Bulletin, op. cit.*, p. 35. 構成モデルとしては、さらにここに列挙した章構成の内部構成にまで及ぶモデル案を示しており、興味深いがここでは割愛する (See, *op. cit.*, pp. 36-42).
- (37) 一律化を求めるものではないことを再三明言している。 *op. cit.*, p. 43.
- (38) ここではウェスト社の1972年版に基づいている。
- (39) 1971年に教育法に追加。
- (40) 1971年に教育法に追加。
- (41) 1971年に教育法に追加。
- (42) 営利を目的とすることも可能な、民間企業の運営する私立学校の一形態であるプロプライエタリースクール (proprietary school)。1971年に内容を改めると同時に、教育法に追加。
- (43) 私立学校の一つの特殊形態である第32章が1971年に成立したものの、通常の私立学校についての規定は、はるかに後の1993年改正法にあって始めてわずか2条項の規定を新設した。しかしそれも、1995年改正法で再び削除された。
- (44) なお、冒頭で述べた1995年州教育法による最新の編纂では、この点での構成について一層の改善をはかっており、次稿にて取り上げる予定である。
- (44) E. D. Yoes, Jr., "Texas," in Jim B. Pearson and Edgar Fuller, eds., *Education in the States: Historical Development and Outlook*, National Education Association of the United States, 1969, pp. 1208-1209, 1214.
- (44) *NEA Research Bulletin, op. cit.*, p. 45.