

米国公教育におけるコミュニティ・ コントロール運動の展開と帰結

— ニューヨーク市の実験学区を中心に —

九州大学大学院 岩 永 定

Abstract

The Development and Consequence of the Community
Control Movement in the American Public Education.

— on the Demonstration District in New York City —

Sadamu IWANAGA, Graduate School, Kyushū University

It is sure that educational failures inevitably results to reform movements for new educational systems. In the United State, the decade of the 1960s was the period that such movements had actively developed. These movements, beyond mere opposition, have grown to demand the conversion of the actor in educational policy-making. To say, voices demanding inhabitants' self-government in education rapidly expanded. A typical example is the Community Control Movement in New York City.

But nowadays, the theory of educational administration has not been constructed well to cope with these situations.

This paper, based on the above-mentioned perspectives, attempts to clear up the following points.

- (1) What was Community Control of schools?
- (2) What was the actual reform in New York City, decentralization policy or Community Control?
- (3) What problems did Community Control Movement pose to the American Public Education?

I はじめに

1960年代の高度経済成長政策・人的能力開発論にもとづいた教育政策の歪みに直面して、日本の各地で地域教育運動が活発に展開されてきたことは周知の事実である。そしてそれらの運動が単なる異議申し立てにとどまらず、政策作成主体の転換、すなわち教育の住民自治要求にまで高まってきているのが現在の特徴であろう。このように地域教育運動が発展し、教育における住民自治の主張が拡がるにつれて、現実の学校における教育諸施策の決定をめぐる、地域住民・父母と教師集団や行政者との間に葛藤が生じることは充分予測しうることであるし、今日では教育政策の立案・決定・執行過程において、地域住民・父母はどう位置づくのか、教育の専門職としての教師集団および行政者との関係はどう考えればよいのかが問われている。しかし、〈教育における住民自治論〉は現在の教育運動の質的發展に充分こたえうるほどに構築されているとはいいがたいし、むしろ研究の主流は〈教育における学校自治論〉にあるのが現状である⁽¹⁾。

こうした問題意識を持ちつつ、また〈教育における住民自治論〉の確立を目標としつつ、本論文では米国における教育の住民自治の試みともいえる学校のコミュニティ・コントロール運動について、まず

その実態を明らかにする。そして、地域住民・父母が教育政策策定過程に関与する際にいかなる問題が生じているのか、学校のコミュニティ・コントロール運動は米国公教育に対していかなる問題提起をなしたのかを考察する。

II 実験学区の設置とその実施過程

1960年代の米国公教育は、(1)都市における学校教育の改善、(2)教育における「事実としての人種差別」の撤廃、という2つの基本目標を有していた⁽²⁾。そのために補償教育政策・統合教育政策が実施されるが、ニューヨーク市やデトロイト市ではこの両政策の有効性の乏しさを前に、60年代後半に学校のコミュニティ・コントロール運動が展開されることになる⁽³⁾。これは今まで教育委員会に集中していた教育行政に関する権限（人事・予算・カリキュラム編成など）を、地域住民・父母が参加した学校管理委員会に再配分するというかなりラディカルな改革運動であった。この運動の先駆的役割を果たしたのが、ニューヨーク市における3つの実験学区である。

ニューヨーク市教育委員会は、1967年7月にフォード財団の資金援助のもとに、①Intermediate School 201（以下 I.S. 201 と略す）②Ocean Hill-Brownsville ③Two Bridges という3つの実験学区の設置を決定した。これは市教委が、「学校管理の地方分権化を進める方法を実験的に試行するために」実施したものであるが、その実験学区設置の起爆剤としての役割を果たしたのが I.S. 201 問題である⁽⁴⁾。同市は1950年代末からの大都市化現象の中で、黒人の都市流入がインパクトとなって就学人口の増加が顕著になっている。とりわけ I.S. 201 が位置するハーレム地域では、就学生徒の過密状況に直面し、中等学校の建設が必要となっていたが、そのまま建てられれば人種分離学校となるために地元住民の反対運動によって凍結状況になっていた。結局 I.S. 201 は65年に建設されているが、この時は4-4-4制を主張したアレン報告書を受けて、中等学校ではなく中間学校 (Intermediate School) として建設されている。そして地元住民の予想通り I.S. 201 は人種分離学校になるのである。

こうした状況を打開するために、イーストハーレム地域の父母・住民は特設父母協議会 (Ad Hoc Parents Council) を結成している。そして I.S. 201 は何ら問題を解決しないまま、66年9月に開校されようとしたために協議会は学校ボイコット運動の準備を進めるのである。この時点における論点は、①学校—地域委員会 (School Community Committee) の設置とその性格、② I.S. 201 の校長選任の問題 ③カリキュラムおよび評価基準の開発への父母・住民の参加、の3点である⁽⁵⁾。だが、これらについて合意をみないまま市教委がユダヤ系白人の校長を任命し、開校を強行したためにボイコット運動が展開されることになる。この強行的開校に対して、市の教員組合 (UFT) や管理職連合協議会 (CSA) が市教委を支持し、特設父母協議会とそれを支持する人種平等会議 (CORE) や学生非暴力調整委員会 (SNCC) と対立するのである。

こうした混乱状況を打開するために、分権化の志向をもっていたリンゼイ市長やフォード財団のてこ入れもあり、市教委は先に述べた3つの実験学区の設置にふみきるのである。しかしここで注意しておく必要があるのは、市教委は実験学区を分権化の試みとしてとらえているのに対して、特設父母協議会はコミュニティ・コントロールの実践としてとらえていることである。すなわち、ニューヨーク市における実験学区には、その出発点から市教委・教員組合・地域諸団体の間に相違、葛藤があり、のちにみるような問題状況を惹起させる要因が内包されていたといえよう。

では次に実験学区の実施過程について、ブルックリン地区の Ocean Hill-Brownsville 学区に焦点をあててみてみよう⁽⁶⁾。

1967年7月にスタートした実験学区は、8月に学校管理委員会 (Governing Board) の選挙を実施している。約4,000人の有権者のうち1,049人が投票して、まず7人の父母代表が選出され、この7人が5人の地域代表を任命し、校長代表2人、教員代表4人、コンサルタントとしての大学教授1人を加えて、総計19人で学校管理委員会は構成されている。そして地区行政官 (Unit Administrator) にはR. マッコイが選ばれている。だが、この学校管理委員会の権限をいかに規定するのかという点で、地域諸団体、UFT、市教委の間で大きなくちがいが生じてくるのである。それは、各々の集団の実験学区設置に対する動機や目的に相違があったためである。

ところで、この学校管理委員会を中心とした学校のコミュニティ・コントロール運動は、最初から大きな困難に直面することになる。それは第一には、改革的姿勢をもち、少数者集団とりわけ黒人の子供の学習能力を信頼し、実験学区に誠意をもって参加するような校長・教師が、なかなか見出せなかったこと、また第二には、UFTやCSAの非協力的態度であった⁽⁷⁾。

最初の困難が9月の新学期から生じている。すなわち、UFTが給与改善、小規模学級の実現、補償教育の一つであるMESプログラムの拡大、問題児に対する統制力の強化などを要求して、ストライキを打ったからである。学校管理委員会は、UFTのストライキは実験学区の将来に脅威を与えるものとして、学校の自主開校を決定し対立している。この対立は、UFTが教員の学区外への転出戦術をとることによって一層深刻化することになる。67年の新学期から、550人の教員の5分の1、21人の教頭のうち17人までが、相ついで転出するという事態にまで進展するのである。他方学校内では、学校管理委員会によって任命された校長・教員と、UFT組合員教師との対立も表面化してくる。

このUFT、CSAの非協力的態度に直面して、学校管理委員会は68年5月に、自分達の実験学区に公然と反対の行動をとり混乱をもたらしたとして、校長1人、教頭5人、教員13人の強制転出を通告するのである。かかるラディカルな行動の背景には、学校管理委員会の人事権を核としたコミュニティ・コントロール要求に対して市教委の反対が強かったこと、それに出発点で行動をともにしたUFTとの対立の激化、校長・教員代表の学校管理委員会からの離脱、フォード財団による補助金更新の拒否的態度など、学校管理委員会が四面楚歌の状況に追い込まれていたという事情がある。

だが、この強制転出通告こそ、実験学区の存続に関わるような重大性を含んでいたのである。なぜなら、この事態を重くみたUFTが、3ヶ月にもおよぶ前代未聞の長期ストライキで対抗したからである。この長期ストライキは市教委とUFTとの協定をもって終結するが、その協定は強制転出通告の無効を確認し、学校管理委員会の人事権を否定している。この協定によって、実験学区はなし崩し的に無力化させられてしまうのである。

Ⅲ コミュニティ・コントロール運動の具体的要求

では、学校のコミュニティ・コントロール運動の具体的要求は何だったのかについて、1968年3月に提出された3つの実験学区間の合意文書⁽⁸⁾をもとにしてみよう。

合意文書の第1項では、実験学区の設置について、第2項では学校管理委員会について規定している。この第2項は学校のコミュニティ・コントロールの核心にあたる部分なので、少し詳しく述べることに

する。

第2項の1節では、学校管理委員会の選挙と委員会構成について述べ、現在の実験学区の学校管理委員会をそのまま認めることを求めている。

第2節では、学校管理委員会の一般的機能について規定している。「学校管理委員会は、実験的プロジェクトのもとで、コミュニティ内の公立学校の子供の教育に対して責任を有する機関」として認識され、また「委員会はコミュニティの父母・住民に責任を負い……その機能を発揮するために適切であると思われる規則を採択することができる」としている。

第3節では、「教育上の機能」として、「a. 学校管理委員会は、所轄の学校で教授されるべきカリキュラムおよびプログラムを作成することができる。b. 学校管理委員会は、学校で使用されるべき教科書を選択し、直接購入することができる。c. 学校管理委員会は、学校内での教授方法その他の教育諸政策に対する管理権を行使することができる」と規定している。

4節は人事に関する項目で、a～hまで8項目にわたっているが、それらは次のようにまとめることができよう。すなわち、これまで市教委および教育長によってなされてきた教員や校長の任命に関する全権は、学校管理委員会に属すること、また学校管理委員会によって設定された達成基準を満たさない教師や校長の転出・罷免に関する権限は当該委員会に属すること、また学校管理委員会は教員・校長代表との団体交渉権をもつなどである。

5節は財政権限に関する項目で、4項目にわたっている。a. 市教委は、毎年実験学区の機能を果すのに必要な金額の予算を学校管理委員会に分配すること、b. 分配された資金の使用権限は学校管理委員会に属すること、c. 市教委からの分配資金を補うために、直接州・連邦政府および個人の資金提供を受けられること、などを規定している。

6節は契約権に関するものである。学校管理委員会は、州法による市教委への権限の委譲と同様、教科書・設備品のような教材の契約、学校の維持・建設の契約に関して権限を有すること、が規定してある。

こうした第2項(1節から6節まで)における学校管理委員会の権限規定と同時に、第3項では地区行政官の権限と責任について、第5項では実験学区の有効性の評価についてその評価基準と評価年度を規定している。これによると、評価基準は学校管理委員会と市教委が合意のうえ独立の機関に委託することが、そして評価年度は1971年と73年の2回が予定されている。

これまでみてきたように、実験学区間の合意文書が主張していたものは、カリキュラム・人事・財政に関する完全な管理権の要求であったといえよう。I.S. 201の指導的立場にあったD.スペンサーは、「われわれの唯一受け入れ可能な法律は、各々の学区に総括的予算権・人事権・学用品購入権、委員選出の民主的手続き、を保障するようなものでなければならない⁽⁹⁾。」と主張している。自らの住む地域社会の学校は自らの手で管理するという学校のコミュニティ・コントロール運動の理念は、実験学区の実施過程のなかで、以上みてきたような具体的要求となってくるのである。しかし、この実験学区は彼らが評価年度として予定していた1970年代にはいる前に、実を結ぶことなく廃止されるのである。

では、現実の教育政策はニューヨーク市においてどのように展開するのか、実験学区を「分権化の方法の試み」としてとらえていた行政側の分権化政策の模索を次に考察しよう。

Ⅳ ニューヨーク市の分権化政策の動向

—バンディ報告から1969年法まで—

ニューヨーク市は、1961年の制度改革によって「二元的教育管理体制⁽¹⁰⁾」を確立していた。すなわち、市の教育委員会制度は中央に市教育委員会、全市に30の地域学校委員会 (Local School Board) が設置されていた。だがこれらの地域学校委員会の機能は諮問に应ずるのみで、その委員も市教委が任命するというもので、実際には教育長を頂点とする集権化・官僚制化が進行していたのである⁽¹¹⁾。変化する顧客の要求に应えるという点では、過度に集権化した官僚制の病理構造をもった公立学校体系は硬直性を露呈する。したがって、60年代の後半には教育行政の分権化を推進することが強く要請されることになるのである。

この分権化に対して主導権を發揮したのはリンゼイ市長であった⁽¹²⁾。彼は67年4月にバンディ委員会の設置を指示し、分権化の具体案を諮問している。同年9月にバンディ報告 (Reconnection for Learning: A Community School System for New York City) が提出される。この報告書では、「市民の変化する要求や願望に密接に関連した教育政策の開発において、地域住民の自覚と参加を高めるために⁽¹³⁾」「ニューヨーク市の公立学校は、かなり自律性を有した学区の連合と中央の教育機関から構成されるコミュニティ・スクール体系に再編成されねばならない⁽¹⁴⁾」と提言している。そして具体案として、学区数とその規模に関しては、十分な教育サービスを提供できるほどに大きく、かつコミュニティの要求や多様性に対して行政が柔軟であり十分対応できるほどに小さくしなければならないとして、学区数は30~60の間、生徒数は12,000人~40,000人の範囲としている⁽¹⁵⁾。また、地域教育委員会 (Community School Board) は「公立学校を効果的に運営するために必要な全ての権限——カリキュラム政策・予算編成と支出、教職員の任命、通学区および生徒の割り当て、教科書の決定などを含む——をもたねばならない⁽¹⁶⁾」というものである。

このバンディ報告に対する賛否両論が表明され議論されるなかで、1969年地域分権法の骨格が形成されていくのである。その条項を吟味してみると次の7点に整理することができる⁽¹⁷⁾。

- (1) 現行の教育委員会は廃止され、各区長 (Borough Presidents) によって任命された有給の5人の委員で構成される臨時教育委員会 (Interim Board of Education) を設置する。この委員会は、1年後に各区で選出される5人と市長によって任命される2人、計7人で構成される正規の教育委員会によって代えられる。
- (2) 臨時教育委員会は全市を30~33の学区に分割する権限を有する。各学区は平均2万人の生徒をもつようにされ、3つの実験学区は正規の学区としては排除される。
- (3) 地域教育委員会の選挙は、1970年に比例代表制によって実施される。
- (4) 教育委員会は教育長のかわりに教育長官 (Chancellor) を任命できる。教育長官は、法律・条例・規則および市教委の指示に应じない地域教育委員会やそのメンバーを停職にし、排除することができる。
- (5) 地域教育委員会は、高等教育に関する事項や教育長官・市教委の権限に属することを除き、学区内の教育全体について運営権を有する。
- (6) 校長および教員の資格試験を実施し、有資格者リストを作成する教員選考委員会 (Board of Exminer) は存続する。ただし、市の実施する読解力試験において、生徒の成績が全体の下位45%グループに該当する学校の教員については、上記以外の全米教員有資格試験の合格者から採用することができる。

(7) 高等学校の管理・運営権は、地域教育委員会の管轄に移されるまでは、市の教育長官に与えられる。

この地域分権法は、コミュニティ・スクール体系という骨組に関してはバンディ報告を踏襲しているにもかかわらず、その内実においては「地方分権化の支持者やバンディ報告の提唱者さえ満足しうるものではなかった⁽¹⁹⁾」のである。分権化政策の重要なメルクマールは、地域教育委員会の自律性がどの程度保障されているのかということであるが、69年法では地域教育委員会が自由に動けないような安全装置と制限が加えられていたといえよう。

この69年法にもとづいた地域教育委員の選挙が翌年実施されているが、その結果は次のとおりである⁽¹⁹⁾。

白人……201人(72%) 黒人……47人(17%) プェルト・リコ人……30人(11%)
東洋人……1人(0.4%)

この時の生徒の構成比が、白人40%、黒人34%、プェルト・リコ人25%であるから、この点からみれば選挙結果には明らかに人種上の偏向がある。また各委員の所属団体の特性からみれば、公民権運動組織代表が10%であるのに対して、UFT・CSA代表が37%を占めている。その傾向は1973年の第2回選挙で更に強まり、UFTの候補者がほとんどの地域教育委員会を支配することになるのである⁽²⁰⁾。

V コミュニティ・コントロール運動の意義

米国における1960年代の教育改革では、「分権化」と「コミュニティ・コントロール」という2つの概念が主導的役割を果たしている。そして米国の現実の改革過程では、後者が排除され、前者も稀釈されていった過程であったといえよう。すなわち、「管理組織の基礎単位に住民代表の機関を位置づけ、その機関に自律性と権限をもたせることによって、組織機能を地域社会志向に変革すること⁽²¹⁾」をめざす「コミュニティ・コントロール」概念は、現存する官僚制機構それ自体をつき崩すという方向性をもっていたために強く排斥されるのである。他方、「官僚制組織の原理を温存したままで、組織内部での権限の下部職位への委譲⁽²²⁾」を主とした行政的変革である「分権化」概念も、ニューヨーク市の教育行政制度の改変原理として主張されつづけてきたにもかかわらず、1961年の制度改革、69年の地域分権法においても、「分権化」の内実が骨抜きにされているのである。

結局、D.ロジャーズが指摘しているように⁽²³⁾教育長を頂点とする官僚制構造と各団体(市教委、UFT、CSAなど)がパワー・ブロックを形成しているニューヨーク市においては、既存の教育政治体系とは異なる論理をもつ学校のコミュニティ・コントロールをビルト・インしようとしても、強い排斥作用が働くメカニズムが存在するというのである。このため、新しい政策が決定されても、「殆んど抵抗に遭遇して骨抜きになるか机上のプランとして放置されるかして、実質的革新は生じない⁽²⁴⁾」のである。

このように、ニューヨーク市においては学校のコミュニティ・コントロール運動は、きわめて短期間のうちに衰退することになるが、この運動が米国公教育に対してなした問題提起は依然として重要である。すなわち、現在の硬直した米国公教育体系の変革を進めるためには、理論的にも実践的にも、教育政策の形成・決定・執行過程における地域住民・父母、教師集団、市教委・教育長を中心とする行政者、この3者の役割・権限関係を明確にし、確立していくことが不可欠であることを示唆している点である。

具体的には、分権化政策のもとで主張されている「参加」概念の吟味がなされていることである。分権化政策における「参加」とは、地域教育委員という代表者を通じての参加、つまり「間接参加」であり、地域住民は一旦選挙によって委員を選出してしまえば容易に非参加者へと滑り落ちてしまうのであ

る。学校のコミュニティ・コントロール運動は、その「参加」の間接性を批判し、地域住民が教育政策に関して実質的権限を有する「コントロール」という概念を提出するのである。

また、学校のコミュニティ・コントロール運動は、これまで支配的であった専門職至上主義にもとづく発想を転換させる作用をなしたことである。制度を再編する場合、教育体系内の意思決定構造・過程をどのようなものとするのが中心問題となるが、これまでのニューヨーク市においては、教育政策決定の法律上の参加者 (legal participants) として行政者が、また学校の管理・運営の参加者として教育専門家が位置づけられていた。地域住民・父母は潜在的参加者 (potential participants) としては位置づけられても、教育に関する専門的知識の欠如を理由に、教育政策決定過程および個々の学校の管理・運営からは排除されていたのである。

しかし学校のコミュニティ・コントロール運動は、はたして「教育専門家だけが教育システムの唯一の正統な管理者 (legitimate manager) ⁽²⁵⁾」なのであるか、と問いを發するのである。それは、彼ら地域住民が、60年代の都市公教育の劣悪な状況、対応策としての補償教育政策の失敗と総合教育政策の展望のなさという否定的状況に、教育専門家の「専門性」の欠如をみてとったからに他ならない。彼らは教育専門家の自律性を否定しているのではなく、自律性の根拠である「専門性」を証明することを求めたのである。

この点に関して、L. J. ファインが注目すべきことを述べている。彼は「専門職主義と参加」の関係について論じ、そのなかで「教育は専門家の仕事であり、その管理は専門家の手に任せられるべきであるという観念が広がっていたが、今日では、教育者は技術における専門家であって、教育目標の定義については公衆が責任をもつという考え方が広がってきていること ⁽²⁶⁾」を指摘する。(ただし、彼は技術と目標の境界を設定することの困難さをあげ、専門性と参加の間の緊張は容易には解決されないだろうと述べている。)

このように、教育問題を取り扱うのは専門家の仕事であるとする専門職至上主義の発想にメスを入れたところに、学校のコミュニティ・コントロール運動の大きな意義があったのである。

〔注〕

- (1) 藤岡貞彦 1975 教育における住民自治 季刊教育法 №16 PP. 4～12.

その中で彼は、教育法学の課題として、父母住民と教師の教育権の関係、教育における「学校自治」と「住民自治」の関係を、動態にそくして教育法社会学的に解明することをあげている。

- (2) M. Katz, 1972, *Class, Bureaucracy, And Schools*. F. A. Praeger, p. 126.

- (3) この学校のコミュニティ・コントロール運動の成立背景については、拙稿「米国公教育におけるコミュニティ・コントロール運動の成立背景」九州教育学会研究紀要 第7巻 1979 を参照していただければ幸いである。

- (4) M. Gittell, 1971, *The Decentralization-Community Control Controversy in J. Bellush (ed.) Race and Politics in New York City*. F.A. Praeger, p. 146.

- (5) D. Ravitch, 1973, *The Great School Wars*. Basic Books, pp. 300～302.

- (6) ここは以下のような文献を参考にしている。

①(5)の D. Ravitch の著作 ② J.M. Cronin, 1973, *The Control of Urban Schools*. The Free Press ③ M. Gittell, 1969, *The Politics of Education*. F.A. Praeger ④ M. Gittell, 1969, *Confrontation at Ocean Hill*

Brownsville. F.A. Praeger.

- (7) G.R. La Noue, 1973, *The Politics of School Decentralization*. Lexington Books p. 170.
- (8) この合意文書 (Draft Guidelines for a Demonstration Project) は、注(6)の④の文献で紹介してある。
- (9) D. Ravitch op. cit., p. 348. これは I.S: 201 の学校管理委員会委員長であったD.スペンサーの州議会に対する手紙の一文である。
- (10) 金子照基 1979 米国の教育委員会制度の再編の動向 ジュリスト No.684 P. 44.
- (11) M. Zimet, 1973, *Decentralization and School Effectiveness*. Theachers College Press. p. 5.
- (12) リンゼイ市長の行政改革に対する姿勢については、西尾勝 1975 権力と参加 早稲田大学出版会 P P. 311 ~ 339 に論述がある。
- (13) Mayor's Advisory Panel on Decentralization of the New York City Schools. 1969 Reconnection for Learning. F.A. Praeger p. XIII.
- (14) Ibid, p. IX.
- (15) Ibid, p. 16.
- (16) Ibid, p. 22.
- (17) Mckinney's Consolidated Laws of New York Annotated Book 16 "New York Education Law Section 2590" West Publishing Co. 1970.
M. Zimet, op. cit., pp. 30 ~ 35.
- (18) M. Gittell, M. Fantini, 1970, *Community Control and Urban Schools*. F.A. Praeger, pp. 127 ~ 138.
- (19) G.R. La Noue, 1973, op. cit., pp. 189 ~ 195.
- (20) D. Ravitch, 1973, op. cit., p. 389.
- (21) 金子照基 1979 前掲論文 P. 45.
- (22) 同上 P.45 なおこのように「分権化」と「コミュニティ・コントロール」を区別してとらえているものとしては、M. Zimet, L.J. Fein, J.M. Croninなどがいる。
- (23) D. Rogers, 1968, 110 Livingston Street. N.Y. Random House, pp. 397 ~ 413.
- (24) 堀和郎 1972 米国教育政治学の成立とその理論的構成 教育学研究 第39巻第3号 P.41
- (25) 堀和郎 1972 コミュニティ・コントロールに関する一考察 九州教育学会研究紀要 第1巻 P. 106.
- (26) L.J. Fein, 1971, *The Ecology of the Public Schools*. Pegasus, pp. 58 ~ 76.