

教育行政分権化と民衆統制

— Bronx Park Community Project (New York City) を中心に —

藤本 典裕

目 次

- I はじめに
- II Bronx Park Community
- III Bronx Park Community Project の展開
 - (1) コミュニティ調査
 - (2) Unmet Needs Conference
 - (3) Advisory Councils
 - (4) Bronx Park Community Project Charter
 - (5) Study Group
 - (6) Community Group
 - (7) Bronx Park Community Institute
- IV 教育委員会の設立
 - (1) 教育委員選挙の準備過程
 - (2) 選挙人の選出
 - (3) 教育委員の選出
 - (4) 教育委員会の活動
 - (5) 教育委員会の権限・義務とその限界
- V Bronx Park Community Project の意義と限界
 - (1) 教育行政の分権化
 - (2) 教育委員会の機能

I はじめに

Who controls our Schools? 学校を支配しているのは誰か。植民以来、居住地を単位に地域住民の手によって学校を準備し、その運営を行うという伝統を培ってきたアメリカにおいては、学校を支配するのは地域社会、その住民であり、そこで想定される学校は、言葉の古い用法に言う地域社会学校 (community school) であった。従って、「学校を支配しているのは誰か」という問題は、一般住民の現実的な生活の場面においてはもちろん、教育研究、教育行政研究の場面においても、自覚的な検討の対象とされることはなかった。アメリカにおいてこの点が問題として自覚されるのは19世紀半ば以降のことである。この時期は、教育長職が州法レベルで確立し、教育委員会制度が現行制度の原型をととのえる時期でもあった。以後、地域の学校は、行政の専門家たる教育長以

下の行政職員、教育の専門家たる教師と、彼らの援助を得て、学校にかかわる諸事項について決定を行う素人住民という三者の緊張関係の渦中に位置することとなる。しかし、教員が、教員組合という形態をとって、教育行政の場面に特定の位置づけを獲得するのは、1960年代以降のことである。従って、19世紀半ば以降20世紀半ばまでの約1世紀間は、教育委員会を舞台とする教育長と地域住民 (教育委員) との、教育行政をめぐる戦いの時代であった。この間に人口は増加し、学齢児童・生徒数も増加した。これに伴って学校数も増大し、ひとつの教育委員会が所管する事務は激増し複雑化する。教育委員数や教育行政職員数も増加するが、行政効率の低下が指摘されるに至って、教育行政の広域化・集権化、教育長権限の拡大によって、逆にその数は減少して今世紀を迎える。特に行政の効率化が追求された1920年代においてこの傾向は著しい。

教育長への権限の集中は、教育長と教育委員との戦いにおける強力な一撃であった。教育委員公選制を基礎とする教育行政の素人統制理念は、行政事務の専門化と複雑化によってその実効薄いものとなっている、という指摘は古くから行われている。最近の調査でも、教育委員会での決議案件のほとんどが、教育長をはじめとする行政職員の手によるものであることがわかる。⁽¹⁾ さらに教育委員の意志決定が教育長の見解に大きく左右されていることも指摘され、⁽²⁾ 教育委員会を実質的に支配しているのはもはや素人住民ではないことがわかる。また、古くはカウンツが、教育委員に選出される人物が専門職や管理職を中心としており、地域住民の社会的構成を正確あるいは正當に反映していないことを指摘している。⁽³⁾ 民衆統制 (popular control) 理念が、地域住民の教育要求・教育意思を公正に反映し、これに従って教育行政が執行されることを意味するものであるとすれば、カウンツらによるこれらの指摘は、教育行政の民衆統制理念・素人統制理念がともに空洞化していることを、調査データを基礎として明らかにしたものと言えよう。

教育委員数の減少と教育長への行政権限の集中に端的に示される教育行政の集権化傾向は、住民サイドに行政からの疎外感を生み、民衆統制理念の空洞化への批判を

高める。教育行政を住民に近いところにおくことと行政能率の確保とのあいだの矛盾をいかに解くのが問題とされることとなる。民衆統制の実現は必ずしも教育行政の分権化を前提とはしないが、民衆の自主的決定手続きの有効に機能しうる範囲は自ずと限定されよう。1960年代に入り、特に大都市を中心として展開する教育行政の分権化を求める動きも、教育行政からの疎外状況の克服、民衆統制理念の現実化をめざすものであったと言える。⁽⁴⁾

日本における教育委員会制度の歴史は、戦後改革期、具体的には教育委員会法の制定・実施にはじまる。一般行政への従属傾向が強く、中央集権的に運営されていた戦前教育行政への批判・反省にたつ戦後教育行政は、地方分権、一般行政からの独立、民衆統制を原則として構想される。内務省の影響を逃れ、文部省の集権的権力をも逃れた教育行政権は地方の住民の手にゆだねられる。そしてそれを具体的に担うものとして構想されたのが教育委員会であった。教育委員会は地域住民の手により、その意思に従って運営されるが、より注目すべきことは、同委員会が意志決定機関であると同時に執行機関でもありとされていた点である。地方の教育行政は、教育委員会を柱に、まったく地方的に運営される可能性が与えられたのであった。

ところで日本の教育委員会制度はアメリカのそれをモデルとしている。日本で構想された民衆統制も同様であるが、アメリカの教育委員会が民衆統制理念を現実化しえていなかったことは先に述べた通りである。ここに民衆統制理念の第1の屈折がある。従って、アメリカで実施されている制度をそのまま日本に移しかえても、民衆統制理念の具体化は困難であったと言える。しかるに日本の教育委員会は、教育長職の位置づけ⁽⁵⁾、素人統制理念の相違⁽⁶⁾、旧来の「お上」行政観の残存などにより、アメリカのそれとは異なるものとして登場する結果、制度が本来めざしていたところを実現することは極めて困難となった。ここに第2の屈折が存在する。2つの屈折をくぐった民衆統制理念の具体化たる教育委員会制度は、その後数年を経過したのみで改悪され、限定的ではあったにせよ、戦後改革のめざした民衆統制は実現の可能性を摘みとられることとなる。

ところで、日本における教育行政の民衆統制理念、その具体化の方策としての教育委員会は、その誕生の時から二重の屈折を経験したものであったが、教育内容への中央集権的介入を厳しく反省し、教育行政の役割を教育の外的事項(条件整備)に限定する教育行政観が、民衆統制理念に第3の屈折を強いることとなった。宗像誠也が民衆統制をひとまずおいて、教育権論を教師を中心に

すえて構築することに専念したことは周知のことである。⁽⁷⁾ 宗像にこの転換を迫ったものは、実現した教育委員会の貧弱さ、住民の無力さであった。この現実直面した彼は、「遅れた」住民を「進んだ」教師がリードするという図式をたてることとなった。

かつて宗像は次のように述べた。「教育内容には行政権の統制が及ばない(中略)とすることこそ、条件整備の教育行政観の本質である」と。そして「このことをさして、教育の自由ということができよう」と。⁽⁸⁾ さらに宗像は、「教育が教師の責任において」「文化・真理の代理者である」教師の責任において行われるものと述べる。⁽⁹⁾ 教育行政は、この教育の実現をはかるべき条件整備の任を負い、教育委員会に付託され、地域住民の統制に服する。ところで、「私は、私の子どもの価値観を、文部省という役所に、告示でどうでもおきめ下さいと、おまかせする約束をしたおぼえはない」⁽¹⁰⁾ として、教育の内的事項への教育行政権の介入を否定した宗像は、こうした事項について、真理の代理者たる教師に白紙委任したのであろうか。しかし、この問いに対する答のいかんによらず、教育の内的事項は教育行政権としての教育委員会の活動になじまず、従ってそこに具体化されるはずの民衆統制には服さない、という構造はかわらない。

Who controls our Schools? というはじめの問いにもどろう。前述の宗像に代表されるように、内外事項区分論にたつ教育委員会論によれば、学校の支配は、教育の外的事項については、教育委員会を通じて、父母・住民によって(民衆統制)、内的事項については、その方法は定かではないが、教師と父母との関係において行われる、と答えざるをえない。ここに、いわば、学校支配の二重構造⁽¹¹⁾ が生まれるのである。しかしこの二重構造は、本来教育行政の民衆統制、教育の住民自治として主張されてきたものであると言えるであろうか。学校をコントロールし、教育をコントロールすることは、内外の別なく住民の意思によって教育の全体にわたってコントロールすることではなかったのだろうか。教師、教育長など専門家と言われる人々は、こうした基本的な構図の中に、それぞれの位置を与えられるものでなければならぬであろう。学校をコントロールすることは、学校という容器を準備することのみではなく、その内容・内実をも充実させる責任を負うということであろう。

次に何故「学校」であるのかを問わねばならない。それは「教育」という言葉の含意を問うことでもある。教育の民衆統制は学校の民衆統制を含んで存在するが、両者はイコールではない。地域社会と学校・教育との関係を問題にすることは、子どもの全生活、住民の全生活を問題にすることであり、地方自治の意味を問うことでも

ある。学校はその中に有機的に位置づくことで、その固有の意味を果たすことが可能となるのであり、その逆ではない。こうした広義の教育の住民自治・民衆統制を念頭におくならば、教育行政の機能、そしてその具体化である教育委員会の活動は極めて広範で総合的なものとならざるをえない。

以上述べてきたことから、はじめの問いが不充分あるいは不適切であることは明らかであろう。そこで次のように問い直すこととしたい。Who makes the decisions on educational matters?そして、Who exercises them? 誰が教育に関する決定を行い、誰がそれを執行するのか、と。

本稿はこうした問いへの解答を探る手がかりとして Bronx Park Community Project に着目する。その内容は後にゆずるが、このProjectは、大都市教育委員会の管轄地域内に、自らの意志決定機関として教育委員会 (school committee) を設ける運動であった。しかもそれは学校教育にとらわれない、いわば地域住民の全生活改善運動であり、内外の区別なくコミュニティ内の教育を自らの手で作りあげようとする運動であった。民衆統制の実現を求めると同時に、それを可能とするユニットを呈示するものとしても注目できよう。Projectのスタートに重要な役割を果たしたのは、Public Education Association of New York City⁽¹²⁾という市民組織、Teachers College、そしてNew York City Board of Education (Jansen, W. 教育長)であった。さらに、Metropolitan School Study Councilなどによる大都市教育行政に関するさまざまな調査・研究により、市単位での集権化とその弊害が指摘されていたことも注目に値する。以下、このProjectの展開過程を概観し、その意義と限界を検討することとしたい。

II Bronx Park Community

Bronx Park Community Projectは、1949年2月から1952年1月までの約3年間にわたるProjectであったが、その内容をみる前にまずBronx Park Community自身について簡単にみておかなければならない。

Bronxはニューヨーク市の北部に位置する、5行政区 (borough) のひとつである。⁽¹³⁾ Bronx Park CommunityはBronxの中央、東よりの一面を占める約4平方マイル (10平方キロメートル)のコミュニティである。Project実施当時の人口は約14万1000人であるが、1940年の人口は約9万6000人で、10年間で約1.5倍に増加した人口増加地域である。コミュニティ内はさらにいくつかの地域に分割されるが、これは後に述べる。居住者の多くは小規模な住宅あるいはアパートで生活しており、

コミュニティ内に企業、工場などがほとんどないため、コミュニティ外に職を求める者がほとんどである。

コミュニティをさらに細かく分割するとおよそ8つの地域になる。以下、それぞれをごく簡単に紹介する。

① Westchester Square

コミュニティ内で最古の地域。この地域への入植は約300年前とも言われている。古くから流通の中心地で商業が盛んであったが、現在は、近年になって設立された小規模な工場が存在するのみで、新しい住宅建設の計画もない。

② Parkchester

1940年以降に計画的に建設された「都市の中の都市 (the City within a City)」である。Metropolitan Life Insurance Companyにより建設されたアパートが約1万2000戸、居住者は約4万人にのぼる。専門職や公務員、ホワイトカラー労働者がその中心を占めている。Parkchesterには公立学校2校の他に宗派立学校も2校存在するが、いずれも生徒数の超過に悩んでいる。

③ Van Nest

数世代にわたって居住している人々が多い比較的古い地域。二世帯住宅 (two-family house) が多く、アパートもある。地域内に企業もいくつか存在するが、いずれも小規模なものである。

④ Pelham Parkway

最も古いアパート地域で人口密集地である。小規模企業が多数存在しているが、この地域に定住する意志のある者は少ない。祖父母の代にアメリカへ移住した者が多いが、ほとんどはハイスクール以上の学歴をもち、子どもの教育への関心も高い。⁽¹⁴⁾ 人口の増加傾向が著しく、学校などの教育施設をはじめ、住宅その他の諸施設の提供も遅れがちである。

⑤ Bronx-Pelham Parkway

多くのアパートが存在するが、新しい建物の多くは公的な住宅計画によるものである。この地域はほとんど全域がひとつの公立学校区であるが、学校をコミュニティ・センターとして認識する傾向は低かった。しかし、Projectの進展とともに活動の中心となった。

⑥ Morris Park

コミュニティのほぼ中心に位置する。二世帯住宅がほとんどを占める。

その他、⑦ 持家が急増しているP. S. 97学区、⑧ Bronx Heightsを中心に高級住宅が多いP. S. 108学区がある。

以上、Bronx Park Communityを簡単に紹介したが、次にコミュニティ内の学校について、これもごく簡単に紹介する。

コミュニティ内には10校の公立初等学校と1校のハイスクール(Christopher Columbus High School)が存在している。またジュニア・ハイスクール1校が建設中である。

10校の初等学校はすべて、父母会(parents' association)あるいは母親会(mothers' association)をもっており、200名から2000名までさまざまな規模で活動が行われている。会の多くは連合父母会(United Parents Associations of New York City)に加盟し、特に市レベルの活動に積極的に参加する。各学校においても、ニュースの発行や図書購入のための資金集めなど、幅広い活動を行っている。父母会の他にコミュニティ規模(community-wide)の組織はさまざまに存在するが、学校に対する関心は一般に低く、教育に関する事項は学校と父母会のみに関心事とされる傾向が強かった。さらに、コミュニティ内の各組織の活動も、政策決定に直接的に関与することはほとんどなく、その可能性を自覚している人々も少なかった。しかし1947年に教育次長(assistant superintendent)に就任したロータン(Joseph O. Loretan)は、教育にかかわる事項に最も強い関心を持ち、最も深くそれを理解しているのは当該地域の住民であるとして、父母会をはじめとする地域諸組織に関心を示し、その拡充をはかった。また、1948年以降Christopher Columbus High Schoolの学校長を務めるウィルソン(Martin L. Wilson)も父母会の活動を奨励した⁽¹⁵⁾。父母会、地域組織の奨励は、地域住民の関心を、教育を中心に、しかし教育に限定されることなく刺激し、Projectの進展に大きく寄与したと考えられる。またそのことは、各地域にすでに存在していた、小規模ではあるが活発に活動を行っていたグループをも刺激し、コミュニティ内の住民の、自覚的に自らの生活を見直し、その改善をはかろうとする動きを高めることにもなった。では次にこのProjectの展開を追いながら、そのめざしたところ、成果などを整理する。

III Bronx Park Community Project の展開

Bronx Park Community Project は大きく4つの段階に分けて整理できる。即ち、(1)コミュニティ内の諸種の資源⁽¹⁶⁾や関心、要求を調査し、(2)Advisory Councilsを設置し、(3)さらに両Advisory Councilのjoint committeeを中心に、“Code for the Bronx Park Community School District”⁽¹⁷⁾を作成、(4)このCodeに従ってコミュニティ教育委員会(school committee)⁽¹⁸⁾の委員を公選する⁽¹⁹⁾という4段階である⁽²⁰⁾。本稿もこの4段階にほぼ沿うかたちで以下の論述を進める。

(1) コミュニティ調査

Projectはコミュニティを知ることからはじまる。それは、Projectのめざすべき目標の設定に不可欠であるばかりではなく、Projectの推進力の所在を明らかにし、あるいはそれを醸成するためにも必要なステップであった。

Bronx Park Communityは、比較的高学歴をもち、専門的職業に従事する人々を多くその構成員に含んでおり、小規模ながら自分の家を所有する者も比較的多い。大都市内のコミュニティとしてはほぼ平均的と言えよう。コミュニティ内には、地方新聞、学校新聞、父母会の通信など、学校と父母・住民とのあいだのコミュニケーション手段は発達している。しかし、先述のように、学校にかかわる諸事項については専ら父母が父母会を通じて参加するにとどまり、一般住民の学校参加はほとんどみられなかった。この段階では、少なくとも学校に関する限り、父母と一般住民とのあいだに関心のギャップが存在したと言えよう。しかし、コミュニティに配置されている教育次長には、ニューヨーク市教育委員会の認可を受けずに、学校教育にかかわる事項に変更を加える大幅な権限が留保されている。従って、父母に限定されず、コミュニティ住民が学校に対する関心を深め、より積極的に教育活動に参加する余地を残していることは、学校教育をコミュニティ住民により近いものとする可能性を十分に残すものと言える。Metropolitan School Study Councilの調査によっても、コミュニティ住民が学校に対して、潜在的には関心を持ち、その改善を望んでいるにもかかわらず、そうした関心や要求を組織的に表明していないことがわかる⁽²¹⁾。また、コミュニティ内の約200の組織について行った調査によっても、学校が一般には高い評価を受けていることは確認されたものの、住民の関心が積極的なかたちで表明されることはほとんどないことがわかる。

ところで、コミュニティ内の教育活動が学校教育に限定されないことは当然である。従って、住民の教育要求、教育への関心を知る作業は、学校という枠にとらわれず、広範に行われねばならない。しかしProjectの初期においては、こうした必要は自覚されながらも、住民の教育関心が比較的明瞭に示される学校が中心のとり扱われることとなり、これを徐々に拡大するかたちでコミュニティの教育活動全体に迫ることになる。

Projectは、住民の教育関心・教育要求を知るための手段として“Unmet Needs Conference”⁽²²⁾方式(以下UNCと略記)を選択した。これにより、学校区や居住区にとらわれず、コミュニティ全体(cross section)の関心を知ることができると判断したためである。また

この手法は、提出される関心を教育に限定しないため、地域住民の生活要求から、その一部として教育要求をとらえ、これに迫ることが可能であった。先述の「学校中心」路線もここから導き出されたものであり、学校を出発点とする全生活要求の聴取がはかられたのであった。

UNCの実施に向けて、各学校区のリーダー、学校長、教師、教育次長、Projectのスタッフからなる準備委員会が組織された。委員会はUNCの目的、運営、日程などを論議するとともに、住民への宣伝も活発に行った。また、コミュニティ内各組織のリーダーに手紙を送付して、UNCの趣旨を説明、参加を要請した。さらにUNC当日の議論のまとめ役(discussion leader)に選任された人々を集めて、UNC実施について最終的な打ち合わせが行われた。これがUNC実施の1週間前である。また、これ以前、UNC2週間前には、父母、教師をはじめ、コミュニティ内の人々にUNCへの招待状が送付されている。

(2) Unmet Needs Conference

(1949年11月21日)

UNCは、主催者によるあいさつ、グループ討論、討論のまとめ、というプログラムで行われる。まず主催者から、UNCの目的、実施の方法について説明がなされる。この時、UNCにおける議論が後のProjectに反映され、参加者の要求が十分に生かされること、また逆に住民の参加がProjectの成功のためには不可欠であることが強調された。

全体会の後、参加者は10名程度のグループに分けられる。このグループ分けはカードを用いての無作為方式で行われるが、グループで参加した人々はそれぞれ別のグループに配置された。各グループのリーダーによる簡単なあいさつと説明の後、参加者全員にカードが配布される。参加者はこのカードに、学校に対する要求を記入する。カード1枚につき1項目、無記名方式である。記入されたカードは集められ、これをもとに全員で討論が行われる。参加者は全員発言を求められる。全項目についての議論を終えると、これをふまえて再度カードへの記入が行われ、これを回収してUNCは終了する。UNCはできる限り多くの人々の要求をかたよることなく抽出することを目的とする。以上の方法もこの目的の達成を最優先して考案されたものであった。

回収されたカードは係員によって分類・整理された。以下、その結果を概説する。

まず参加者は約2000人、提出された要求事項は3000件を越えた。事項の重複も多いため、実際に提出されたカード数はこれをはるかに上回った。

表明された要求、問題点を整理すると次のようになる。

- ① 学校教育の充実(参加者の約50%が要望)
 - (i) 子どもの精神的な健康への配慮を求めるもの
 - (ii) 学校医、看護婦の配置を求めるもの
 - (iii) より広範な教育内容の整備を求めるもの
 - (iv) 教師の資質の向上、待遇の改善を求めるもの
- ② 施設・設備の充実(25%)
 - (i) 通学機関の充実を求めるもの
 - (ii) 子どもの保護施設の充実を求めるもの
 - (iii) 公園、遊び場の拡大を求めるもの
- ③ 教育計画への理解の深化(25%)
 - (i) 住民の学校参加の拡充を求めるもの
 - (ii) 学校における子どもの生活をよりよく知ることを求めるもの
 - (iii) 学校は基礎学力を保障していないと批判するもの(進歩主義教育への批判を含む)

以上、簡単に整理してみたが、もちろんこれで住民の要求が尽くされているわけではない。しかし次の点は指摘できよう。コミュニティ住民は、学校に対する強い関心を、潜在的にせよ、もっていること。一般住民も、校舎などの外的な施設・設備に限定されず、教育内容に直接かかわる事項についても高い関心を示し、要求ももっていること。そして最後に、提出された要求は広範にわたり、コミュニティのみでの解決になじまない、あるいはそれが不可能と思われるものも多数含まれていたこと。従って、さまざまなレベルでの対応が検討される必要性をさし示していたこと、などである。

(3) Advisory Councils

コミュニティ内の教育に関してはコミュニティが問題を設定し、できる限りコミュニティがこれを解決するというのがProjectの基本理念であった。そのためProjectのスタッフは、常任の職員を含みながら、基本的・総合的なプランは素人の委員会によって作成される編成がなされた。この素人の委員会がAdvisory Council(以下ACと略記)である。

Project実施当時、Bronxの教育制度は、初等学校とジュニア・ハイスクールを統轄する教育次長と、ハイスクールを統轄する学校長の2系統で運営されていた。Projectもこれを踏襲し、それぞれと協働してプランの作成にあたるACを設置した。そのためACは、積極的な参加意志をもつ住民を組織し、加えて住民、行政官、教師、Projectスタッフなどとの連絡をはかりつつ、彼らの見解の反映をはかることをその職務とする。これは学校とコミュニティの関係を密なものとし、もって地域住民の潜在的にもっている力を有効に活かし、学校を地

域の要求に適切に応えうるものとするための方策であった。ACはニューヨーク市教育委員会に対して、独立の教育委員会と同等の関係を保持するものとされた。

ところでこのProjectの目的は、コミュニティの教育をコミュニティを単位として考えようとするところにあったから、設置された2つのACが個々バラバラに機能することはProjectの望むところではない。そこで、両者の連絡・調整をはかり、コミュニティ単位の思考を可能とするための方策がとられることとなる。たとえば、2つのACの代表が出席する合同会議(joint session)が開催され、同様の会議が学校当局者とProjectスタッフのあいだでももたれた。また両ACを代表する教育次長とハイスクールの学校長は、公式・非公式を問わず、しばしば会談を行い、両ACの関係の緊密化をはかった。

こうしたProjectサイドの動きに応えるかたちで、初等学校サイドでもProjectとの連絡・調整をはかる委員会が設置された。これがStaff Steering Committee(以下SSCと略記)である。SSCのメンバーは、初等学校教員10名(各学校から1名ずつ)、学校長10名(全初等学校長)の計20名で、月1回会合をもつ。SSCの設置により学校間の連絡が緊密に行われ、共同体づくりが前進するものとされた。また、各学校での教育実践の交流や他地域からの情報の提供など、学校内の教育活動に直接的に寄与するという側面もSSCの活動に対する支持を獲得するひとつの要因となった。SSCには多くの小委員会も設けられ、多くの教師の参加を得た。このことは逆にSSCメンバーの認識を深め、Projectへの参加意欲を高めることにもなった。

ACについてももう少しみておこう。まずその構成である。初等学校ACは、父母会の代表5名、地方教育委員会の委員2名、第1回から第3回までのUNCの議長、その他コミュニティの住民、の計12名で構成され、コミュニティ全域からの参加に心がけられている。ハイスクールACも同様の構成で、メンバーは7名であった。この2つのACが合同会議を開催したことは先述したが、その内容は、学校教育の内容に深くかかわるもの(カリキュラム、教師の配置など)、教育行政にかかわるもの(規則の制定など)、広くコミュニティの全生活にかかわるもの(道路の照明、遊び場、血液銀行、道路の舗装など)、と狭義の教育にとらわれない多彩なものであった。ACの会議方法などの詳細についてはここでは扱えないが、多くの問題をできる限りコミュニティのレベルで解決しようとする態度は堅持された。この結果、学校当局と父母・住民、さらに行政担当者が同席し、同等の立場で議論する場が確保され、教育行政への参加意欲が刺激され、その手段も確保された。このことがACの、

ひいてはProjectの大きな成果のひとつであった。⁽²³⁾

(4) Bronx Park Community Project Charter⁽²⁴⁾

1950年10月19日付のこのCharterがProjectの初期段階の最大の成果であり、後の展開の基礎となった。ここでこのCharterを概観しておく。Charter原案はProjectのスタッフと教育当局者によって作成されたが、その後、学校長、教師、住民によってチェックされ、必要な修正を加えられ、再提出された後、制定された。内容は多岐にわたるが、コミュニティの教育に関係・関心をもつすべての人々の合意事項を文書化したものと言えよう。

Projectは、教育当局、教師、父母、そして一般住民のすべてが参加するものであり、彼らの協力・共同を可能ならしめる手段を提供するものである、とCharterは述べる。その背景には、都市の大規模化によって地域住民と学校との関係を有効に保つことが困難となっていることへの危惧が存在した。つづいて、地域住民による委員会の設立、ACの設置とその任務などについて述べられるが、Charterの基本的姿勢は、コミュニティの全構成員による活動を強調し、広範な合意のもとにこれを進めること、さらに学校に関しては、特に父母の意思を尊重するというものであった。父母・住民の意思とは疎遠に、行政当局の主導で行われてきた教育行政への批判が読みとれる文言であろう。Charterは、しかし、重要事項についてその後行われる活動の暫定的な基礎であったから、Projectの進展とともに、その参加者の意思により修正されることには何らかの障害も存在せず、結局、前述のCodeとして結実することとなった。

(5) Study Group

Bronx Park Community Projectは、その当初から、コミュニティ全体の教育要求を探り、コミュニティの力でその実現をはかるという方針を堅持してきた。このためにUNCやACなどの手法がとられたことはすでに述べた。さらに、このUNCをうけ、そこに表明されたさまざまな問題を検討するために多くのStudy Group(以下SGと略記)が設けられ、活動を開始した。

SGは最少10名から12名のメンバーをもって構成される。メンバーの中心は一般住民であるが、数名の教師を含むことが多い。また、メンバーとしては参加していないその他の教師⁽²⁵⁾や、行政部局の職員などもこのSGに多くの助言を与え、その活動を援助した。SGの数は15を越え、参加者も300名を越えた。各グループによって異なるが、年2回から12回の会合を開き、学校と家庭

の関係、カリキュラム、学校の施設など、広範なテーマをとり上げて議論した。SGはProject期間を通じて機能し、Project当初とられていた、各学校を対象とするアプローチ(school-by-school approach)を省略し、SGを通じて直接コミュニティの全構成員の要求を汲みとり、逆に情報を提供できるまでに成長した。SGの成長は、そのメンバーが独自に所属するコミュニティ内外の各種組織・団体を、間接的ではあるにせよ、教育を媒介として組織し、コミュニティ全域を覆うネットワークづくりに貢献した、と言えよう。

(6) Community Group

コミュニティ内には、教育に関係あるものに限らず、さまざまなグループが多数存在し活動している。コミュニティ住民の意識・要求を正確に把握することがProjectの成功にとって不可欠の課題であったが、こうしたグループの活動を有効に活かすことは、その目的の達成に大きなプラスとなる。逆にこれに失敗する時に被るマイナスははかり知れない。

Projectもこの点をないがしろにせず、その当初から各グループとの協力体制の樹立を目的とする特別委員会を設けてこれに対処した。同委員会は、父母会の代表と各グループの代表との会談、各グループが利用できる教育施設・設備のリストの作成などを提案し、協力を求めた。こうした提案は前述のSSCや学区カリキュラム委員会(District Curriculum Committee, 父母と教師で構成)によって実施に移された。またACは、当面、教育問題に直接関係するグループに対象を限定して対処する方針で臨んだ。Project 3年目には10以上のグループが初等学校ACに代表を送って協働した。そこで討議されたのは、血液銀行の設立と野球のリトル・リーグの開催であった。およそ学校教育に直接かかわるとは思われない内容であるが、逆にここから、Projectの用いる「教育」という言葉の含意、あるいは、コミュニティへの奉仕が学校への奉仕につながるという、教育問題に対する発想の逆転をみてとることができよう。

(7) Bronx Park Community Institute

Projectの基本的発想とその展開を簡単にみてきたが、そうした活動を象徴するものがBronx Park Community Institute(以下Instituteと略記)であった。Instituteは、直接的にはUNCの成果として1950年11月1日に誕生したコミュニティ内の各種活動のセンターである。各グループは自由にInstituteを利用することができる。Instituteは専属の職員をおいているが、そこで展開される活動は、一般住民を中心に、教師、行政職

員などの協力を得て実施される。活動の内容も、学校教育の内容に深くかかわるものから、住民のための文化行事や市民講座、より広範な奉仕活動などに至るまで多彩である。さらに、活動を住民の要求・関心によりよく応えるものとすべく、4000通にのぼるアンケート調査が実施され、Instituteのニュースも発行されている。こうしたInstituteの存在は、コミュニティ・カレッジ(community college)への発展を予想させるものとも言えよう。

さて、以上Bronx Park Community Projectの展開を概観してきた。Projectは1952年1月をもって終了するが、この段階で活動の継続と拡大が確認され、Codeの制定、教育委員会(school committee)の設立へと発展する。次章では、Project終了後の展開を、教育委員会の設立、特にその委員の選挙に焦点をあてながら、Codeの内容にも随時ふれて、整理する。

IV 教育委員会の設立

教育をはじめコミュニティ内のさまざまな事からに関する住民の関心を高め、自らの手によってこれに対応する可能性を強く示してProjectは終了した。しかしACを中心とする活動は継続され、新しい段階を迎えた活動の基礎として“Code for the Bronx Park Community School District”原案が、ニューヨーク市教育長ジャンソン(Jansen, W.)によって提出された。Codeは教育委員会の設立を中心とするものであり、それはProjectによる計画案を実行に移すためのステージであったから、以後の活動は当然この教育委員会をめぐる展開する。その際ACの果たした役割は大きく、教育次長ロータンの存在も重要であった。

(1) 教育委員選挙の準備過程

教育委員会委員の選挙が実施されるまでに、その準備、方法の議論などのため、多くの会合が開催された。ここでは、それらのうち特に重要と思われる2つの会合を紹介する。

まず第1は、選挙の実施に向けてキーとなる人物約50名による会合である。参加者は、初等学校AC、教育次長とそのスタッフ、父母会の長、Projectに設けられたさまざまな委員会の長、学校長、SSC、その他コミュニティ住民、であった。議題の第1は提出されているCode原案の検討であった。また、Codeの検討をこの後は小グループにまかせることが合意され、そのためのグループ・リーダーが選出された。リーダーには教育に直接かかわる人物と一般住民の両者が選出された。結局この会合の席上ではCodeに関する正式な見解は示されな

った。

第2の会合は、第1の会合の出席者に地域住民の多数を交え、約300名の参加者を得て開催された。席上、教育長ジャンスンによってCode原案が正式に提案された。原案は小グループによる討論に付託され、その結果を尊重して選挙の計画が決定された。また、会合では、参加者の所属している組織や参加している地域活動について、質問紙による調査が行われた。この結果を参考に小委員会が組織され、以後の選挙準備はこの小委員会を軸として展開された。⁽²⁶⁾

ここに紹介したものの他、小委員会と住民との会合、教育次長スタッフとのそれなど、公式・非公式を問わず、数多くの会合が選挙当日まで継続的に行われた。

(2) 選挙人の選出

教育委員会委員は選挙人制度による二段階の公選制によって選出される。この選挙人は学校区代表(School Area Representative, 以下SARと略記)と呼ばれる。このSARは申請(petition)によってSAR候補者となるが、候補者となるための条件は次の3点である。

- ① 30日以上コミュニティに居住していること
- ② 合衆国選挙民としての資格を有していること⁽²⁷⁾
- ③ コミュニティ住民の50以上の署名を集めること

SARはLimited Town Meeting(以下LTMと略記)を構成し、このLTMが教育委員を選出することになる。

SARの選出については以下の方法がとられた。まずSARの人数は、幼稚園から第6学年までの子ども100名につき1名とされ、各学校区ごとに選出されることとされた。従って学校区ごとにSARの数は異なり、5名から20名をかぞえる学校区もあった。選出は各学校区で行われるが、その規則・方法は統一されている。この規則の制定のために委員会が設けられるが、ここには全初等学校の父母会の代表が参加した。委員会で検討された規則案は初等学校ACに提出され、その承認を得た。これにより、各学校区に選挙管理委員会(election board)が設置され、選挙事務は以後この管理委員会によって執行された。同委員会の構成メンバーは、学校長、父母会長、かつての父母会員、一般住民であるが、学校長の参加は父母会からの要求によるものであった。これは、学校長は特定利害に偏らない(non-partisan)、誰もが認める(accepted)コミュニティの一員である、との学校長観に支えられたものである。

さてSARの選出が公示されると、これに対する反応は予想をはるかに越えるものとなった。⁽²⁸⁾ 候補者による戸別訪問が活発に行われ、コミュニティ内のメディアはこぞって選挙人選挙の公告を支援した。結局、候補者は

149名をかぞえ、集まった署名数も7500を越えた。候補者が決定すると、管理委員会は彼らの履歴、コミュニティ内での活動などを冊子にして各学校区に配布した。さらに地方紙も候補者名簿を掲載して候補者に関する情報の提供を援けた。管理委員会は同時に、数名の父母を選んで署名の有効性のチェックを行わせ、選出の公正を期した。父母会も独自に候補者との会見の場を設け、一般住民も多くこれに参加して、選挙への関心の高さを示した。

選挙人の選出は1952年4月2日に行われ、108名のSARが選出された。投票数は4348で決して多いとは言えない。しかし、学齢児をもたない住民の投票数が1145をかぞえ、一般住民の教育に対する関心がSAR選挙によって喚起されたことが読みとれる。また、父母の投票数も、PTA選挙におけるそれを上回る場合が多く、ここからも関心の高まりをみてとることができよう。⁽²⁹⁾
(末尾の表を参照)

(3) 教育委員の選出

1952年5月7日、選出された108名のSARはLTMを開催した。席上、教育委員候補者36名が推薦を受け、後日の選挙を待つこととなった。同時にLTMは選挙実施の計画案をまとめ、これを検討する規則作成委員会(rules committee)を任命した。同委員会は、教育次長およびそのスタッフとの協議を進めつつ、選挙の実施規則および方法を決定した。決定された規則は各SARに送付され、その理解と徹底がはかられた。また規則作成委員会は、委員候補者の履歴などを冊子として全SARに無料配布している。さらに地方紙もこれを掲載して情報の提供に協力したことは、前述のSAR選挙の場合と同様である。

1952年6月4日、LTMが開催され、教育委員9名が最終的に選出された。選出は過半数当選方式(majority vote)で行われた。9名の委員は3名ずつに分けられ、それぞれ任期1年、2年、3年とされた。これは、委員の任期をオーバーラップさせ、1年毎にその3分の1を改選することによって、住民の要求を迅速に反映するとともに、委員会活動の連続性をも確保する、というCodeの規定によるものであった。

6月4日のLTMに先立って、SARおよび教育次長から、教育委員会の対処・検討すべき問題のリストを提出することが決定されていた。このリストが同日のLTMに提出され、今後教育委員会の取り組むべき事項のいくつかが選択された。内容は次の通りである。

- ① 家庭と学校との関係について(36名)
- ② 生徒の成長・発達記録と家庭への報告について

(21名)

- ③ 各学校レベル間の連絡について(20名)
- ④ テストおよび評価について(20名)
- ⑤ カリキュラムおよびその開発について(19名)

各項目末の数字はそれを選択したSARの数であるが、これをみる限り、多くは学校教育と家庭との関係を基礎に、教育の内容に深くかかわる施策を望んでいることがわかる。LTMは、こうした問題を検討するための研究グループを組織することを決定、各グループは活動を開始した。

(4) 教育委員会の活動

6月4日のLTMによって教育委員会は実質的に活動を開始した。10月28日のLTMでは、検討を続けていた各研究グループからの報告がなされた。さらにSARによってすでに設置され、活動を続けていた、さまざまな委員会からの報告も行われた。現在検討中とされた事項は次の通りである。

- ① コミュニティ・オーケストラ
- ② Bronx Park Community Institute
- ③ 生徒代表(Student Representatives)
- ④ 自然遊歩道(Nature Trails)
- ⑤ コミュニティ内資源(Community Resources)⁽³⁰⁾
- ⑥ コミュニティ血液銀行
- ⑦ ガイダンス調査(Guidance Survey)
- ⑧ リトル・リーグ(Bronx-Chester Little League)

LTMはさらに新しく6つの委員会を設け、未検討のまま残されている問題に対処することを決定した。この未検討課題は以下の6点である。

- ① 文化的要求とコミュニティ内資源(Cultural Needs and Community Resources)
- ② 建築とその保全(Building and Maintenance)
- ③ 家庭・学校・コミュニティの関係(Home-School-Community Relationships)
- ④ レジャー、レクリエーション(Leisure and Recreational Needs)
- ⑤ カリキュラムおよび教材(Curriculum and Materials of Instruction)
- ⑥ 学校組織および教育方法(School Organization and Methods of Instruction)

以上みるように、教育委員会に期待され、あるいは教育委員自身がその職務とする事項は非常に多彩である。それらはコミュニティ住民の生活の全領域にかかわり、生活の中に教育の位置を見出そうとする発想を示唆するものとなっている。

教育委員会は、以後こうした課題をかかえて活動する

こととなるが、その生命は短く、結局はニューヨーク市の教育制度に併呑されることとなった。これは教育委員会の法的地位の問題、実質的な権限の問題によるものと考えられるが、次章ではこの点をCodeの規定にふれて検討することとする。

(5) 教育委員会の権限・義務とその限界

前述のCodeは、その第1章でコミュニティの確定を行い、第2章で教育委員の選出方法、委員会の組織について規定した後、第3章では実際の運営について、第4章で委員会の権限と責務を規定する。また第5章では教育次長およびハイスクールの学校長の責務について述べられている。ここではCodeの第3章、第4章に着目する。⁽³¹⁾

まず第3章をみる。教育委員会は委員会全体として活動し、委員個人の責任が追求されることはない(第1条)。この規定は既存の教育委員会に共通する規定であり、特に問題とはされない。教育委員の自由な発言を保障し、委員会活動の活発化をはかるための規定であると言えよう。また、委員個人には何らの権限も付与されていない。このことは、合議制をとり、公正な民意の反映を旨とする教育委員会の性格から当然と言えよう。学区内の全初等学校は教育次長の直接的な管轄の下におかれ、ハイスクールはその学校長の管轄下におかれる(第2条)。学校の運営をまかされた教育次長および学校長は、その職務のうち、当該学区にかかわる事項について、教育委員会に対し、月に1度の報告を義務づけられる(第3条)。教育委員会と他の機関との関係は第4条に規定されている。教育委員会は、学区に対して、教育次長、学校長とともに助言機関として機能する(第1項)。また、市全域にわたる問題については、委員会は何らの決定権ももたない(第2項)。コミュニティレベルの事項について研究し勧告を行うことは承認され、奨励される(第3項)。さらに市レベルの事項についても、教育長はコミュニティ教育委員会と協議すべきことが規定されている(第2項)。しかし、後述の第4章によってより明らかとなるように、教育委員会に認められる活動領域は、地域レベルの、しかも助言的機能に限定されている。地域レベルで自主的に徴収した財源の利用も認められてはいるが、これも市教育委員会で実施されている手続きに従って行われるべきこととされた上、合意が得られない場合には市教育長の裁断にゆだねられることとされている(第6項)。教育委員会は、独自の財源の獲得についても、市当局による制限を受けていると言えよう。

次に第4章をみる。その第1条は教育委員会の権限を一般的に規定するものであるが、ここでも前述の助言機

能への限定がくり返されている。また、教育関係諸事項は、そのほとんどが、ニューヨーク市の慣例と同様、教育次長および学校長の裁量にゆだねられることも再び明記される。委員会の権限と義務は、この根本的な制限を受けた後、第2条に規定される。いわく、LTMへの年次報告、住民への年次報告、年1度の公開会議(public meeting)の開催、施設利用等についての承認と住民への公示。

第3章、第4章を通じて、教育委員会が現実に行使しうる権限は、その期待された性格・機能に比して、極めて制限されたものであったことがわかる。これは、Project自体が、市の教育政策にかかわる法的責任は市教育委員会と教育長にある(Charter第3項)ことを前提とし、現行法の規定内で完結するものとしてスタートしたことから生じる当然の帰結であったとも言えよう。また、はじめに述べたように、Projectの火つけ役に市教育委員会、教育長が含まれていたことから、教育長への権限集中による民衆統制理念の空洞化という問題への着目が困難となり、Projectの目的が、市単位の集権化への批判としての、分権化に限定される結果となったことも否定しえない。しかし、こうした限界の存在を認めつつ、Projectのおかれた歴史的状況をふまえてみた時、Projectの掲げた目標は相当程度に達成され、その意義も大きいものであったと言えよう。本稿は次章でこの点を整理してまとめたい。

V Bronx Park Community Projectの意義と限界

「学校とコミュニティとの協力関係をつくり」「こうした関係がコミュニティ生活の一部となるようにする。」⁽³²⁾これがProjectの目的であった。そのためには、学校の改善はもちろん、コミュニティ自体の改革も不可欠であり、これらを達成するための手段が必要とされた。Projectは、コミュニティの住民がその学校と協同して活動する場を提供する、教育行政関係者、教師、父母、子ども、住民のすべてが参加する実験であった。それは、端的に言って、有名無実化した教育行政の民衆統制、教育の住民自治を実質あるものとすることを求める動きであった。しかし同時に、市教育委員会の権限を、一部分コミュニティ単位の委譲することによって、市の教育政策に対する市民の不満を解消し、その支持を獲得するという政策的意図に合致するものであった点も否定しえない。このことは、「市中央教育官僚体制は基本的に温存され、地区教委は決定権限をほとんど有していなかったこと」⁽³³⁾に象徴的に表現されている。Projectの理念が十分に実現されるには至らず、短命に終わった原因の第

1もここにあると考えられるが、本稿はこの点を自覚しつつ、(1)教育行政の分権化、(2)教育委員会の機能、の2つの側面からこのProjectの特徴を検討し、その意義と限界を考察する。

(1) 教育行政の分権化

教育行政の分権化が問題とされるのは、その集権化が進行するからである。しかし集権化の進行はただちに問題を提起しない。ではこの時期に教育行政の集権化が問題とされ、分権化が求められたのは何故か。

アメリカにおける教育行政制度の歴史をたどるとおおよそ以下ようになる。まず植民初期から19世紀半ば、教育長職が確立し、教育委員会が現行の形態をほぼ整えるまでの時期である。この間、州の教育法が制定され、州単位の教育行政が構想されるが、現実には州以下の地方単位が教育行政の単位であった。人口の増大、学校の増加に伴って教育行政事務は複雑化、多様化、専門化する。これに対処し、効率的な行政執行を行うことが教育長に求められ、以後、教育長をはじめとする教育行政職員の役割は拡大の一途をたどる。これに先立つ、教育委員会の肥大化による行政能率の低下も教育長への権限集中を促した。こうした状況は教育委員会の規模の縮小と上位機関への集権化を生み出す。集権化は教育長権限の拡大を助長し、これら2つの要因は相互に進行する。このことは1920年代のいわゆる「効率化の時代」において顕著であった。

さて、こうした教育行政の集権化は、アメリカ教育が歴史的に培ってきた、教育行政の民衆統制、教育の住民自治という原則をおびやかす。「組織の拡大は、高位の行政官への権限の集中をもたらし」「住民に責任を負わない行政権力」を生む。⁽³⁴⁾人口が集中する大都市においてこの傾向は著しく、「学校制度が住民から遊離した」⁽³⁵⁾存在となる。その結果、住民が自らの地域の教育について十分な情報を得ることが困難となり、教育を自らの意思に沿うものとして組織することができなくなる。こうした状況に、教育行政の腐敗、教師の情実人事などの問題が加わって、教育行政改革を求める動きが活発化する。その際、最も強く意識されたのが教育行政の民衆統制理念の実質化であった。

ところで民衆統制の実質化と言ってもその手段は多様に構想される。またその際、教育行政の分権化は必須の要件ではないであろう。つまり、たとえば市単位を例にとれば、市レベルの集権の行政機構を変えずに、住民のそこへの参加を保障し、さらに進んで住民による意志決定、行政執行を行うことも可能である。もちろん、市をさらにいくつかの単位に分割(分権化)した上で、これ

らのことを検討することもできる。また逆に、分割された単位毎に官僚的で住民から遊離した教育行政が現出することも同様に予想される。Projectは、コミュニティ単位への分権化を選択して、この問題への一応の解答を示した。このことは、教育行政を住民自らの手で行う単位としてコミュニティが選択されたことを意味しているとも言えよう。公選制教育委員会を設置し、住民の要求をくまなく知った上で、教育政策を立案し、実施することは、市のレベルでは不十分あるいは不可能であると判断されたのである。

Projectは分権化を選択したと述べた。しかしその分権化は法的根拠をもたない不十分なものであったことも先述の通りである。法的には現行の市教育行政の枠を崩すことなく、その認める範囲内での活動にとどまったため、Projectの生んだ教育委員会はごく限られた範囲の権限をもつにとどまった。従って、教育行政分権化という側面から、特に法的権限に着目して、このProjectは失敗に終わったと評価することができよう。⁽³⁶⁾しかしProjectが地域住民に与えた影響は、法的側面にとらわれずにみた時、大きなものであったと言えよう。教育次長ロータンのアシスタント、ライリー(Reilly, C.)がこの点を整理しているのでそれをきこう。彼女によると、Projectの成果は、「より多くの一般住民が参加したこと、子どもと親の関係がより親密になったこと、父母会がその活動の視野を拡大したこと、教育に対する住民の関心が持続的なものとなったこと、父母・教師・住民のあいだの障壁がとり除かれたこと、カリキュラムがより活性化され、地域の要求に応じるものとなったこと、専門家と素人が協働し、お互いの力量と重要性を認めあったこと、男性の参加者が増加したこと、教師・学校長が地域に対する理解を深めたこと、さまざまな社会的・経済的背景をもつ人々が参加したこと、目的が価値あるもので、活動の結果・成果が明らかとなれば、人々はよるこんで参加するものであることが証明されたこと」などであった。⁽³⁷⁾

Projectは、教育行政の民衆統制の実現をめざす、分権化要求の一形態であると述べた。しかし分権化要求には、住民の側から、行政の側から、の2つの面があることも述べた。住民の生活実態から遊離した教育行政を批判し、コミュニティを単位とする教育行政、その民衆統制の実現をはかることは、市レベルに集中し、複雑化・多様化して能率の低下を生む行政機能を、その権限は中央に残したまま、地域に分担させるという効率化要求に合致する側面をもつ。また、財政など分権化に必ずしもなじまない側面も教育はあわせもっている。従って、単純に分権か集権かを問うことに意味は見出しえない。ど

の機能をどのレベルにまかせ、どのようなかたちで住民がこれを統制するのかが問われなければならない。⁽³⁸⁾行政効率に発する分権化要求についてProjectは楽観的である。しかし少なくとも教育内容およびその編成について、コミュニティを単位としてこれにあたるという意識を生み、その実現可能性を示したという点で、Projectの果たした役割は大きい。

またProjectは法的根拠を伴わない、いわば機能的分権化(functional decentralization)にとどまるものではあったが、そこに示されたものはコミュニティレベルの教育へのより直接的な住民の参加の可能性であり、教育行政の民衆統制を分権的手法によって実現しようとする運動の萌芽であった。⁽³⁹⁾それは1960年代半ば以降、分権化法の制定、コミュニティ・コントロール運動という2つの方向へ発展する萌芽であった。⁽⁴⁰⁾市レベルの教育政策決定は存続させ、行政権限を地域の教育委員会に委譲するかたちをとる分権化法に対し、コミュニティ・コントロールは立法(政策決定・意志決定)機能、行政(執行)機能をともにコミュニティにおく。本稿が対象としたProjectは、市教育委員会の権限を修正しようとするのではなく、その範囲内での分権化を求めた点で前者の、しかし教育内容の編成などをコミュニティを単位に行った点、しかもその内容が狭く学校教育に限定されず、地域における教育的活動の全域にわたるものであった点で後者の、それぞれがめざしたところを未分化な状態で内包していたものと言えよう。

(2) 教育委員会の機能

本稿がBronx Park Community Projectに着目する第2の視点は、それが呈示した教育委員会像であり、そこに展開されている「教育」の意味である。

Projectによって設立された教育委員会に期待された機能はいかなるものであり、それが実際に行った活動はいかなるものであったかはすでに述べた。そこで明らかにされたように、教育委員会の行うべき活動は、学校の建築などのいわゆる外的事項、カリキュラムなどのいわゆる内的事項の双方を含むものと理解され、そのようなものとして実施されていた。教師が教員組合というかたちで教育行政の場面に特定の位置を占めるに至っていなかったという事情もあって、教育行政において専門家とされるのは行政の専門家たる教育長以下の行政職員であった。従って、素人たる教育委員(会)が統制すべき事務について、専門家教師対素人住民という図式は成立しない。教師の教育活動における自立性は、住民による統制に服するかたちで保障される。

教師の立場を患者に対する医師の立場になぞらえて説

明する論者がいる。⁽⁴¹⁾ 患者は医師を選ぶことができる。学区制をとる義務教育法制下では、子ども・父母が教師を選ぶことは現実的には不可能に近い。しかし、教育政策の立案に参加し、通学する学校を選択するかたちで間接的な選択を行っているとも言える。また、患者が医師に最良の治療を求めるように、子ども・父母は教師が最良の教育を行うことを求める。さらに、医師全体の専門的力量的向上を求める願いは教師へのそれに通ずる。医師も教師もその判断を患者や生徒に強いることはできない。彼らは専門的知識・技能の独占者であってはならないからである。それらは患者、生徒の最大の幸福のため、彼らの要求を最大限に尊重して活用されるのでなければならない。しかしこのことは、医師・教師が単なる技術者となることを求めるものではない。彼らの専門的知識・技能は、患者・生徒への最良の助言となり、患者・生徒自身の要求・見解とあいまって活かされねばならない。教育（行政）の中に占める教師の位置は、独善的で排他的な「専門家」ではなく、専門的職務を自立的に行う最良の「助言者」でなければならない。教育委員会は、こうした教師の活動をその統制の下に位置づけ、内外事項の別を問わない、地域内の全教育事項をその活動の対象とするのである。⁽⁴²⁾

Projectの教育委員会の活動でもう1点注目すべきは、その活動の領域が通常の「教育」の領域をはるかに越えている点である。たとえば、赤十字と共同しての血液銀行の設置やコミュニティ内のさまざまな生活要求の調査などは、学校教育の枠を大きく越え、教育の枠をも越えた、地域住民の生活改善運動とも言えるものであった。逆に言えば、教育は、そしてその一部である学校教育は、コミュニティの生活の一部として位置づき、その限りでProjectにとって意味あるものと意識されていたのである。このような広範な事がらが教育委員会の機能として期待されたことの理由を本稿は問わない。むしろ、それを教育委員会と呼ぶか否かにかかわらず、教育は全生活の一部に不可分なものとして位置づく時にのみ意味あるものとなるとされていたことに着目したい。しかしそれでも、教育委員会が、分権化された教育行政権を担い、内外の区分を越えた民衆統制を実現すべく構想・実現されたことは、これまでの教育委員会像に一定の修正を迫るものであろう。Projectの提起した教育委員会像と、そこでの広範な「教育」活動と住民によるその統制は、大都市に顕著な教育行政の集権化と住民からの遊離を阻止・改善しようとする教育運動であった。その意味では、Projectの進展によって地域住民がコミュニティに対する自覚を高め、コミュニティを単位とする生活の改善（その中には当然教育も含まれる）の可能性を追求しは

じめたことも、Project自身がひとつの教育であったことを示すものとして注目に値する。⁽⁴³⁾ つまりProjectは、教育を主たる対象にすえながら、地方分権と住民自治の意味、その実現の方途と可能性を探る住民運動であった。それは、地域住民の参加にはじまる地方自治の試行であったとも言えよう。教育における分権化の試みは、他の公共的サービスの諸領域に、住民自治を基礎とする、調和のとれた協力関係を生み出すひとつの重要な源流として、その存在を主張するに足る試みであった。

注

1. Davies, D. (ed.) "Communities and their Schools" McGraw-Hill Book Company 1981, p.46
2. Ibid. p.47
3. Counts, G.S. "The Social Composition of Boards of Education" University of Chicago, 1927, なお訳書『地域社会と教育 — 教育委員会の社会的構成 —』中谷彰他訳, 明治図書, 1981を参照。
4. アメリカの教育行政史を教育委員会制度に着目して叙述したものは数多いが、さしあたり次のものを参照。Cronin, J.M. "The Control of Urban Schools — Perspective on the Power of Educational Reformers" The Free Press. 1973, Callahan, R.E. 'The American Board of Education, 1789-1960' in Cistone, P.J. (ed.) "Understanding School Boards" D.C. Heath and Company. 1975. 特に1920年代の「効率化の時代」については, Callahan, R.E. "Education and the Cult of Efficiency" The University of Chicago Press. 1962を参照。
5. 教育長の専門職としての確立の有無に着目し, 教育委員会制度の日米比較を試みていたものとして次のものを参照。兵頭泰三「教育委員会制度 — 日本とアメリカ」『都市問題研究』第7巻第3号, 1955.3. 兵頭は, アメリカにおける行政委員会制度再編の動きの中にあって教育委員会の存続を可能ならしめた要因の最も重要なものとして, 教育長職の専門職としての発展をあげる。教育長が「教育委員会制度の擁護と防衛」を基本的立場とする「執行長官 (chief executive)」として存在しているところに日米の最大の差異があるとする兵頭の指摘には注目しなければならない(同論文 p.89)。また教育長の専門職化に比してアメリカの教員のそれが遅れていることを指摘した兵頭は, 日本における教員組合の確立に着目し, 「組合と政府が対立するとき, 教育委員会制度は混迷におちいらざるを

えない」(同 p.94)と述べる。この点も素人統制理念とかかわって検討を要するであろう。しかしここでは、教育長に関する兵頭の指摘が、委員会内における教育長と教育委員との権限関係に対する検討を欠き、両者の調和的關係を前提としてのみ首肯しうる主張となっている点を指摘しておきたい。「教育委員会制度の擁護と防衛」が、教育長への権限の集中、民衆統制理念の空洞化を招いたことはつとに指摘されているところだからである。

五十嵐頭も、教育委員会法案の国会提出以前に、すでに教育長職について検討することの重要性を指摘していた。①「教育委員会制度の成立と問題」『教育』世界評論社、1948.5 ②「アメリカの教育委員会—制度がなす意義について」『教育』世界評論社、1948.6 五十嵐は、「教育長の選定は教育委員会の最も重要な働き」(①p.63)であり、「実に教育長の選定こそ教育委員会の成否の鍵となっている」(②p.20)と、教育長職のもつ意味の多大であることを述べている。しかし同時に「教育委員会の最大の任務は…信頼の出来る教育長を選び、万事これにまかせる事である」(②p.20 傍点引用者)とも述べており、やはり委員会内における教育長と教育委員の権限関係を予定調和的にとらえる傾向がみられ、この点注意を要する。

6. 素人統制(layman control)の理解については、これを教育長(行政の専門家)、教師(教育の専門家)のいずれに対応するものとみるかによって相違が存在すると思われる。日本においては、教育委員会法案の審議過程において、前者については、教育委員会と教育長のあいだに「制度の上では上下の関係をはっきり」とつけることで一応の解決をみ、①問題は現職教師の教育委員被選挙権問題として後者に集中的にあらわれた。②つまり、素人住民に対して専門家教師が対置されることになったわけであるが、これは組合組織の強力であった日本に特殊な傾向である。宗像誠也は、現職教師の被選挙権を否定する理由として、教員組合勢力による教育委員会の占領への危惧をあげる。その上で宗像は、教師は「自らは教育委員となることなくして、しかも教育者の意見が教育政策に反映させられる」方策を講ずべきことを主張する。③教育委員会法案の修正(教師の被選挙権の承認)について宗像は明確な見解を示していないが、いずれにせよ、教師が専門家として教育行政機関たる教育委員会の構成メンバーから、さらに言えば民衆統制の主体から排除されていた点に注意しなければならない。ところで、アメリカにおいて専門家として措定されるのは教育長であるから、

いわゆる素人統制は民衆統制(popular control)とほぼ同義であり、委員会内の権限関係に注目する場合には、教育長を意識して「素人」住民による統制が強調されて用いられるものと考えられる。ここに日米の相違が存在する。

- ①『第二回国会衆議院文教委員会議録』第22号 p.13 辻田委員の発言
- ②同16号 p.5 伊藤委員、p.6 久保委員の発言、『第二回国会衆議院文教委員会公聴会議録』第1号 p.4 江口委員の発言など
- ③『宗像誠也教育学著作集』第3巻、青木書店、1975、pp.19-21

7. この点について黒崎勲は次のように述べている。「宗像の教育委員会論から教育権論への展開は教育委員会論の断念であり、したがって、教育権論の生成は教育委員会論とは異質の、新しい枠組の登場を意味していた。」「教育委員会論と教育権論」『東京大学教育学部紀要』第17巻、1977年、p.100
8. 宗像誠也『教育と教育政策』岩波書店、1961 pp.81-82
9. 同上、p.104
10. 同上、p.46
11. ここで言う二重構造は、内外区分論によるいわば教育行政と教育との区分をさしている。アメリカの教育委員会制度の歴史をみる時、問題はむしろ教育長と教育委員(地域住民)との関係、教育長への権限集中にあるとされる。教育委員会の所管事務を内外に二分することは、少なくとも1950年代までのアメリカでは問題とされていなかった。戦後日本においては、逆にこの点が注目され、教育委員会(教育行政)の役割は外的事項としての条件整備に限定される。このことは教員組合組織の強力であった日本に特徴的な現象であると言えよう。アメリカにおいて教員組合活動が活発化する1960年代以降、教育行政における教師の独自の位置づけが問題とされていることも、このことを示すものである。ただしそのことがアメリカにおいて培われてきた民衆統制理念に修正を迫るものであるか否かについては即断は許されない。また、教育行政による教育内容への不当な支配が問題とされる日本において、単純に内外の区別ない民衆統制を主張することは慎まねばならないであろう。しかし、教育する者とされる者の究極的合一が求められるとすれば、民衆統制の及ぶべき範囲についての検討があらためて必要となる。
12. Public Education Association of New York Cityは1895年10月に設立された。これは、ボス支配

- を排し、市民によるよりよい選挙をこれに替えるという、前年の地方政府改革の成果であった。PEAはその後ニューヨークの教育のさまざまな分野にわたって調査・研究を重ねた。本稿のとり上げたBronx Park Community Project もそのひとつである。詳しくは、Cohen, S. "Progressives and Urban School Reform: The Public Education Association of New York City, 1895-1954" Teachers College, 1964. を参照
13. 5行政区は、Bronx, Brooklyn, Manhattan, Richmond, Queens.
 14. P.S.105 の父母会には、ほぼ100パーセント、約1600名の父母が参加していた。
 15. ニューヨーク市教育長ジャンスンも1950年に公式見解を発表して父母会の役割を強調している。しかし当時の父母会の現実には満足すべきものではなかったことも同時に指摘されている。Jansen, W. 'Parents Associations and the Schools' April 24, 1950, p.4. Zimet, M. "Decentralization and School Effectiveness - A Case Study of the 1969 Decentralization Law in New York City" Teachers College Press, 1973, p.75 を参照。
 16. resources. ここでは物的・人的資源、財源などを広く含めて資源と言う。
 17. この"Code"の作成がProjectの中心であり、逆に以後の運動は"Code"の具体化として進行した。詳細は後述。
 18. ニューヨーク市教育委員会(New York City Board of Education)と区別。以下断らない限り、教育委員会はこのコミュニティ教育委員会を意味する。
 19. 厳密には選挙人制による間接公選。詳細は後述するが、本稿は委員の選出方法に重点をおかず、その選出単位、委員会の設置単位の問題に着目する。
 20. 第5段階として教育委員会の活動をあげ、父母、住民、教師、行政担当者のあいだの見解の異同などに論及せねばならないが、本稿で詳しく扱うことはできなかった。
 21. Polley, J.W., Loretan, J.O., Blitzer, C.F. "Community Action for Education - The Story of the Bronx Park Community of New York City" Teachers College, 1953, p.16
 22. UNCは、ある特定の方法で組織され、広範な人々からその考え、不満、疑問などを体系的に聴取することを目的とした会合である。MSSCがその先駆者である。
 23. ハンプリーズ(Humphreys, E., SSC議長)の1950年度報告。Polley, Loretan, Blitzer, op.cit. p.27
 24. "Bronx Park Community Project Charter" October 19, 1950, Ibid. pp.88-90
 25. 数名の教師が相談役(teacher consultant)としてSGに参加することがある。彼らはグループのリーダーとなることはないが、議長を務める、文献や情報を集める、SGの活動と学校の活動との調整をはかるなど重要な役割を果たした。有給の者もいたが、その場合にはProjectと市教育委員会がこれを負担した。
 26. たとえばpublicity, posters, public relations など。
 27. 21歳以上の合衆国市民であること。
 28. Polley, Loretan, Blitzer. op.cit. p.79
 29. 父母を含めた住民の教育に対する関心の高まりは、教師の態度にも大きな影響を与えた。「秘そかに住民の学校教育への参加能力とその関心に疑いを抱いていた多くの教師たちは、自らの考えが誤っていたことに驚き、またそのことを喜んだ。」Schechter, D.S. 'A Community Begins to Live' "The Nation's Schools" vol.50 no.4, Oct. 1952, pp.44-45
 30. 調査された資源はタレント・ファイル(Talent File)に記入されて整理される。これにより学校の生徒・教師がコミュニティをよりよく知り、それが学校にいかに関与しているかを知る一方、コミュニティ住民も学校の活動を知る機会を与えられる。学校と地域との関係を密にするひとつの手段であった。Bronx Park Communityのものは入手できなかったが、次のものを参考とした。"Developing Resource Files for Introduction to Business" The University of the State of New York, 1966
 31. "Code"全文はPolley, Loretan, Blitzer, op.cit. pp.91-99を参照。
 32. "Charter"第1項。Ibid. p.89
 33. 坪井由実「教育委員会の比較研究」日本教育法学会編講座教育法6『教育の地方自治』総合労働研究所、1981、所収、pp.193-194。なお坪井はこの点を含めて、①白人有産知識層を中心とした教委制度改革、②AFT傘下の教員組合の教委との団体協約の締結、③補助金行政を通じての連邦・州政府の影響力の拡大、の3点を1960年代の特徴としている。本稿は、Projectを、坪井の掲げる第1点の先行形態であり、1960年代後半の分権化法、コミュニティ・コントロール運動につながるものととらえる。坪井は別の論文でも同様のことを地域教育委員会制度の限界として整理している。しかし基本的にはこの制度は「アメリカ教育委員会制度発達史上実に画期的といわねばならな

- い」と評価され、「あらゆる階層の地域住民の教育行政への参加が制度的に保障されたこと」がその理由にあげられている。ここでも同制度が1970年代に確立されたことと述べられている点は先の論文と同様である。坪井由実「現代アメリカ都市教育委員会制度論—地域教育委員会制度の歴史的意義—」『教育論叢』名古屋大学大学院教育学研究科教育学専攻、第20号、1976年度、pp.43-52
34. Polley, J.W. 'More Public Responsibility for City and Suburban Schools' "The Nation's Schools" vol.61, no.6, June, 1958 p.47
35. Polley, J.W. 'Community Approach to Educational Problems of Great Cities' "Teachers College Record" vol.55, 1953.12, p.153
36. 特に財政問題など、コミュニティ単位での解決が不可能と思われる問題に関して、上位機関との関係を問うという視点が欠けていたことが指摘されよう。当時の大都市における教育財政の実態については、'Financing MSSC Schools, 1950-51' "Teachers College Record" vol.52, 1950.12を参照。
37. Polley, Loretan, Blitzer. op.cit. pp.85-86
38. 「十全なる市民の参加と制度の最効率化という2つの目的を達成するための唯一最良の規模あるいは形態を決定することはできないし」「民主主義の諸目的は競合し、これらを同時に満たす単位は存在しない。」従って「新しい民主主義理論は、さまざまなタイプの民主的な単位の中で、専門家も含めた市民とそのリーダーの権限、義務、特性を確定し」「政治における民主的基準、適切な単位への分割、分割された単位のもつ特性、その差異などを十分に考慮して、各単位ごとの政治的性格の改善、各単位間の関係の適性化をはからねばならない」との指摘は重要である。Dahl, R.A. & Tufte, E.R. "Size and Democracy" Stanford University Press. 1973 pp.137-142 また、地域間の教育条件格差、教育の結果の不平等が指摘され、これに対処し、教育における平等の達成を主唱して集権化が進行することを考えれば、分権化と教育機能の共同実践との関係を問うことの重要性が改めて認識されよう。
39. Mayor's Advisory Panel on Decentralization of the New York City Schools "Reconnection for Learning —A Community School System for New York City" (Bundy Report) Praeger, 1969, p.11, p.91
40. "The Encyclopedia of Education" Deighton, L.C.(ed.) Macmillan, 1971, vol.3 'Decentralization' の項, pp.12-13. この項の執筆は La Noue, G.R. & Smith, B.L.R.
41. Hamlin, H.M. "Citizens' Committees in the Public Schools" Interstate Printing Co. 1952, pp.11-12, pp.69-70
42. こうした関係について宗像誠也は次のように述べている。「命令者は素人市民であり、逆に教育行政家が素人市民に命令するのではない。教育行政者の命令は教育専門家、職業として教育に従事する者に対して下されるが、彼の命令を権威あらしめるのは一般公衆、素人市民の教育せんとする意志に外ならない。」『宗像誠也教育学著作集』第3巻、青木書店、1975、p.5
43. Projectが学校教育に直接的に与えた影響もある。SSCはProjectを題材とした教材を作成し、コミュニティ内の全初等学校がこれを利用している。また各学校にはLimited Town Meeting of Studentsが設置され、UNCなどProjectの手法を用いた生徒の自治的活動が活発に行われた。コミュニティの現実問題を取り入れたカリキュラムの作成・実施については、これを「支配層による地域教育計画論であり、全生涯にわたって国民の行動を管理しようとする国民生涯管理政策」とみる見解もある(坪井由実、前掲『教育論叢』p.50)。ただし、坪井の検討対象とされているものが1960年代のものであること、さらにプログラムの内容についての記述が本稿、坪井論文ともに十分ではないことから、ここでこの点についての判断を行うことは差し控えたい。
- 本稿の執筆にあたり、本学教育学部図書館の原さんにお世話になりました。ここに記してお礼申し上げます。

Analysis of Bronx Park Community Election Results

School	Analysis of Vote				Comparison with PTA Records		
	Total Vote	Parent Vote	Non-Parent Vote	PTA Membership	Av. Attendance at Monthly PTA Meetings	Votes Cast at PTA Elections	
						1951	1950
12	123	108	15	65	30-35	50	40-50
34	240	161	79	385	50-60	41	43
83	146	119	27	400	29	35	48
89*	729	471	258	877	150	100	268
96+	292	157	135	560	200	260	325
97‡	91	79	12	352	125	116	100
102	747	592	155	1140	100	131	130
105	916	730	186	1465	200	325	300
106	881	669	212	1100	275	275	235
108	176	110	66	280	35	45	40

* Several hundred not permitted to vote-lived outside Bronx Park community.

+ One-third not permitted to vote-lived outside Bronx Park community.

‡ No contested vote: 7 candidates-7 representatives.

Source: Polley, Loretan, Blitzler. "Community Action for Education — The Story of the Bronx Park Community of New York City" Teachers College, 1953. p.82.

The Chart of Bronx Park Community Project

