



Title	アメリカ都市部における学校改革の政治学 : 「市民能力と都市教育プロジェクト」の紹介を中心として
Author(s)	河田, 潤一
Citation	阪大法学. 2002, 52(3,4), p. 59-76
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/54771">https://doi.org/10.18910/54771</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

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

The University of Osaka

## アメリカ都市部における学校改革の政治学

——「市民能力と都市教育プロジェクト」の紹介を中心として——

河 田 潤 一

一 進歩あるいは後退——アメリカ都市部における学校改革の展開——

グンナー・ミュルダール (Gunnar Myrdal) は、一九四四年に出版された古典的大作である『アメリカのジレンマ』<sup>(1)</sup>において、アメリカ合衆国の長きにわたる黒人に対する徹底した差別的処遇は、人類の平等についてのアメリカ的信条告白の全面否定であり、アメリカ最大の恥である、とその人種差別の実態を告発した。カーネギー財団の後援のもと、当時の指導的な社会・人文科学の研究者と膨大なスタッフの手で黒人に関する包括的な研究が行われ、『アメリカのジレンマ』に比する大作が、*The Negro in American Life Series* として複数公刊された。そのなかの一冊、リチャード・スターナー (Richard Stemer) の『黒人の分け前』<sup>(2)</sup> (一九四三年) は、一九四〇年の国勢調査をベースに所得、消費、住宅、公的扶助等、社会生活全般における黒人の不利な立場を白人のそれとの比較によって、余すところなく描き出した。

『アメリカのジレンマ』出版から四十五年後、『黒人の分け前』に相当する、包括的な黒人研究、『共通の運命』<sup>(3)</sup>

(一九八九年)が出版された。この間、黒人をめぐる政治は、ブラウン判決、公民権運動、連邦公民権法・投票権法の成立、黒人公職者の増加<sup>(4)</sup>と着実にその地歩を向上させてきた。だが、『共通の運命』が診断したように、「個々の諸問題には、確かに進歩の跡を発見できたが、依然としてアメリカ人は、大半の黒人が大きな不平等のもと市民生活の主流から隔離されている、という未完の国民的課題に直面している。アメリカのジレンマは未だに解決されていないのである」<sup>(5)</sup>。特に大都市中心部では、家族の解体、職なし状態、ドラッグの蔓延、暴力等、出口なしの事態が進行している。アルフォンソ・ピンクニー (Alphonso Pinkney) の著作の表題を借りれば、『黒人進歩の神話』<sup>(6)</sup>と形容されよう。貧富の差はますます拡大し、中心都市には最貧困階級 (アンダークラス)<sup>(7)</sup>が滞留し、その反射現象として白人の郊外脱出が頻繁に起こり、周縁都市 (エッジシティ) と都市中心部から郊外への放射的空間が「政治化」されることとなった。<sup>(8)</sup>

人種あるいは階級がもたらす社会的・経済的不平等は、アメリカ合衆国では常に公教育のあり方との関連で議論されてきた。資本主義と民主主義という価値を前提に、個人主義とビジネスに主導されるアメリカ文化のコンテクストにおいては、教育は豊かさと民主主義の原動力であり、個人を社会的上昇に誘う「偉大な平等推進マシーン (great equalizer)」と位置づけられてきたからである。「豊かさ」と「民主主義」の果実を多く享受してきた白人にとっては、こうした教育あるいは学校が持つ理念や意味は自明のものであった。だが、黒人を始めとするマイノリティにとっては、その理念と実態の乖離は余りにも甚だしいものと認識されてきた。<sup>(9)</sup>

一九五四年のブラウン判決以降、約二〇年間の公教育改革の標語は、公平 (equity) であった。統合教育、補償教育、無選抜入学制、クーポン制など種々のアイデア、改革案が提起され、実施された。一九八〇年代に入ると、五〇年代までの専門職主義に結実する能率 (efficiency) とは違って、経済的な効率 (efficiency) が重視されるよう

になる。全国的なレベルで「基礎学力重視 (Back to Basics)」プログラムが喧伝され、一九八一年には教育卓越ネットワーク (Educational Excellence Network) が設立された。学校は、統合教育や多文化主義教育の場ではなく、勉学をする場所である、というわけである。アメリカ経済の衰退と財政難が進行するなか、一九八三年には、レーガン大統領の「教育の卓越性に関する全国審議会」の報告書として、学業の卓越性と国際経済競争力を主張する『危機に立つ国家』<sup>10)</sup> が出版され、優秀な (excellence) や質 (quality) が教育改革の中心概念となった。

連邦から州への権限の委譲、民営化・自由化と効率重視の新保守主義の時代が、教育の世界も襲ったのである。八〇年代以降の学校改革は、次の二つを政策特徴として持つものであった。(1) プログラム改革——カリキュラム、教育方法、専門性開発、学校行事一覧等の刷新・改善、(2) 制度改革——教育の市場化 (例えば、バウチャー制度、チャータースクール)、意思決定責任の公的セクター内での水平的委譲 (例えば、教育委員会から市長へ)、公的セクター内部での権限の分権化 (例えば、学校を基礎とする意思決定)、説明責任と権限の集権化 (例えば、実績不良学区・学校に対する州による接収といった脅しを背景にした教育課程基準の州による編成)<sup>12)</sup>。

一九六〇年代、都市部の急進的な教育活動家は、黒人の自尊心の強化、自己決定権の拡充を、学校の地域統制、父母の教育過程への参加、バス通学制度等によって促進しようとした。それに連動するかたちで、教師、教育関係者に黒人が多く進出した。だが、このことが、白人の郊外脱出、都市残留組白人の私立学校への脱出を生み、その結果、都市中心部には、教育に手を焼き、経費だけがかさむ黒人学区が放り出されることとなった。生徒と教育関係者の両レベルで「黒人」機関化を強めた中心都市の学校は、パフォーマンスを回復させることもなく、貧相な施設・教師、低迷する学業成績、高い中退率、学校暴力等に呻吟するようになった。黒人の親が子どもに一般的に期待する基礎的職業技能、労働準備、規律の習得でさえ、経済的効率を重視する連邦政府の前では、最低水準を満足

することさえ覚束なかった。

このように、学校改革の多くは、黒人・マイノリティ学区にある公立学校のパフォーマンスのむしろ悪化をもたらしたのである。その原因には、学校経営の不手際、カリキュラムの不適切性、改革抵抗勢力としての頑迷な教育専門職主義、あるいは父母の学校活動への無関心が指摘されよう。では、学校内ミクロ政治の民主化、学校関係者・父母のエンパワーメントで改革は進むのであろうか。筆者は、そのみでは不十分だと考える。<sup>(15)</sup> 統合教育、多文化主義教育、教育の市場化の果てに惨憺たる光景を露わにした都市部公立学校は、地域社会全体、都市経済の状態に鋭く規定されるがゆえに、公立学校の改革という地域社会にとって公共的なアジェンダに集合的に取り組み、設定された課題を実現させる「政治」こそが、住民との関連で改めて問われなければならないと考えるからである。

ジャン・アニヨンが言うように、「都市の経済・政治システムが、都市住民にとってより民主的で生産的なものに変わらない限り、教育改革家が都市部の学校のなかに長続きする教育上の変化を有効につむぎ出す機会はほとんどない」<sup>(16)</sup>と言えるであろう。

本稿は、こうした認識を共有し、全米十一都市の学校改革の実相を比較するなかで、実りある持続的な学校改革を模索しているクラレンス・ストーン(メリーランド大学)を代表とする「市民能力と都市教育プロジェクト(Civic Capacity and Urban Education Project)」「以下、CCUEPと略記」<sup>(17)</sup>の紹介を中心に、アメリカ都市部の学校改革をめぐる政治過程を検討し、その課題と展望を探ろうとするものである。

(一) Gunnar Myrdal, *An American Dilemma: The Negro Problem and American Democracy*, New York: Harper and Brothers, 1944.

(二) Richard Sterner, *The Negro's Share: A Study of Income, Consumption, Housing and Public Assistance*, New York: Harper

and Brothers, 1943.

(c) Gerald David Jaynes and Robin M. Williams, Jr. (eds.), *A Common Destiny: Blacks and American Society*, Washington, DC: National Academy Press, 1989.

(4) 一九七〇代半ば以後の黒人公職者の進出には目を見張るものがあった。市長に限って言えば、アトランタ市長メイナード・ジャクソン (Maynard Jackson) / ヒューストン市長コールマン・ヤング (Coleman Young) / フィラデルフィア市長サイルソン・グッド (Wilson Goode) / ロサンゼルス市長トム・ブラッドレー (Tom Bradley) / シカゴ市長ハロルド・ロビンソン (Harold Washington) / クリーブランド市長マイケル・ホワイト (Michael White) 等の名が挙がる。また行政・統治機構への進出も著しい。黒人公選公職者は、二〇〇〇年には九〇四〇名を数え、二〇年前 (一四六九名) の約六倍となった (Joint Center for Political and Economic Studies, *Black Elected Officials: A Statistical Summary*, 2000, Washington, DC: JCPES, 2002)。また、戦後間もなく一九四七年の数は六千名ほどだった (Jessie Parkhurst Guzman, *Negro Yearbook*, Tuskegee, AL: Tuskegee Institute, 1947)。

(5) Jaynes and Williams (eds.), *A Common Destiny*, op. cit., p. 4.

(6) Alphonso Pinkney, *The Myth of Black Progress*, New York: Cambridge University Press, 1984.

(7) アンダークラスに関する最も重要な文献には、辛うじてこの邦訳がある。以下参照。William Julius Wilson, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. 青木秀男監訳『アメリカのアンダークラス——本当に不利な立場に置かれた人々』明石書店、一九九九年。William Julius Wilson, *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, New York: Alfred A. Knopf, 1996. 川島正樹・竹本友子訳『アメリカ大都市の貧困と差別——仕事がなくなると』明石書店、一九九九年。Thomas J. Sugrue, *The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996. 川島正樹訳『アメリカの都市危機と「アンダークラス」——自動車都市ヒューストンの戦後史』明石書店、二〇〇二年。また、以下の文献にも目を通らねば。Douglas S. Massey and Nancy A. Denton, *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993. Herbert J. Gans, *The War against the Poor: The Underclass and Antipoverty Policy*, New York: Basic Books, 1995; Michael B. Katz, *The Price of Citizenship: Redefining the American Welfare*

State, New York: Henry Holt and Company, 2001.

- (8) Susan Bickford, "Constructing Inequality: City Spaces and the Architecture of Citizenship," *Political Theory*, Vol. 28, No. 3, June 2000, pp. 355-376. 池田和央訳「不平等の建設——都市空間と市民の構築」『思想』九三二号（二〇〇一年十一月）四—三二頁。

- (9) Robert A. Dentler, "School Desegregation since Gunnar Myrdal's *American Dilemma*," in Charles V. Willie, Antoine M. Garibaldi, and Wornie L. Reed (eds.), *The Education of African-Americans*, New York: Auburn House, 1991, pp. 27-50.

- (10) National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*, Washington, DC: GPO, 1983. 橋爪貞雄訳「危機に立つ国家」橋爪貞雄『危機に立つ国家——日本教育への挑戦』黎明書房、一九八四年、二二—八三頁。同書出版直後の州の取り組みについての概要は、National Commission on Excellence in Education, *Meeting the Challenge of A Nation at Risk*, Cambridge, MA: USA Research, 1984 から得られる。また、『危機に立つ国家』の政策的含意を広範囲な視座から分析した論文集として、Philip G. Altbach, Gail P. Kelly, and Lois Weis (eds.), *Excellence in Education: Perspectives on Policy and Practice*, Buffalo, NY: Prometheus Books, 1985 がある。同書が、今日からしてもなお重要な示唆に富む論文を数多く含む。

- (11) 一九八〇年代以降の改革の流れをCUEPのジョン・ポーツらによって概観しておこう。第一波（八〇年代初期）は、知事主導の州レベルの改革である。教育課程基準、他の学業要件の向上を目指し、具体的には、教師の給料アップ、教員資格の厳格化、統一テストの増加、卒業要件の厳格化、小規模学級等を取り入れた。しかし、学習内容、教授方法、学校統治は従前のままであった。第二波（八〇年代中期—後期）は、地域主導による教室内改革で、重点が基礎技能の学習から高度思考技能へと移行。意思決定権を持つ教育専門職集団としての教師が期待される。第三波（九〇年代以降）は、学校の意思決定機構を変え、学区の諸アクターをエンパワーする再構築（restructuring）モデル。中央集権の学区の分権化を進め、親を生徒の学習協力者、教師を学習指導者、校長を学習促進者、教育長を権限付与者と位置つけた。第四波は、パウチャー制度等の民営化の波である（John Portz, Lana Stein, and Robin R. Jones, *City Schools and City Politics: Institutions and Leadership in Pittsburgh, Boston, and St. Louis*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1999, p. 13）。この辺りの事情については、周到なフィールド調査をベースに八〇年代以降の分権化政策と教育自治を鋭く分析

- した。坪井由美『アメリカ都市教育委員会制度の改革』（勁草書房、一九九八年）によって多くを知る事ができる。
- (15) Clarence N. Stone, Jeffrey R. Hemig, Bryan D. Jones, and Carol Pierannunzi, *Building Civic Capacity: The Politics of Reforming Urban Schools*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2001, pp. 141-143. 中巻オットマンの批評と「CDD」のシエフリー・クニタの著作「*Rethinking School Choice: Limits of the Market Metaphor*」, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994 を参照せよ。
- (16) ウィルバー・リッチの言う「公立学校のカルテル化」を形成する。デトロイト、ゲリー、ニューワークの学校政治を検討した彼は、「学校パイが多くの家族を扶養している。そしてそのパイを薄切りにして食べるのが、地方経済に与える一大事である」（Wilbur C. Rich, *Black Mayors and School Politics: The Failure of Reform in Detroit, Gary, and Newark*, New York: Garland Publishing, Inc., 1996, p. 5）を要旨に要領をつとめる。
- (17) Mark Schneider et al., "Shopping for School in the Land of the Blind: The One-Eyed Parent May be Enough," paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 10-12, 1997.
- (18) 市内シトロ政治の権力関係の次元を知りたい。Betty Male, "The Micropolitics of Education: Mapping the Multiple Dimensions of Power Relations in School Politics," in Jay D. Scribner and Donald H. Layton (eds.), *The Study of Educational Politics*, London: The Falmer Press, 1995, pp. 147-167 を参照。著者は「このシトロの改革の重要性を伝達する必要がある。市内」である。学校関係者区別の改革に「Joseph Blase and Gary Anderson, *The Micropolitics of Educational Leadership: From Control to Empowerment*, New York: Teachers College Press, 1995 を参照せよ。
- (19) Jean Anyon, *Ghetto Schooling: A Political Economy of Urban Educational Reform*, New York: Teachers College Press, 1997, p. 13.
- (20) 十一都市とは、アトランタ、ボルチモア、ボストン、デンバー、デトロイト、ヒューストン、ロサンゼルス、ピッツバーグ、セントルイス、サンフランシスコ、ワシントンである。これまでに公刊されたCDEPの研究結果は次の五点である。Clarence N. Stone (ed.), *Changing Urban Education*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1998; Jeffrey R. Hemig, Richard C. Hula, Marion Orr, and Desiree S. Pedescaux, *The Color of School Reform: Race Politics and the Challenge of Urban Education*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999; Marion Orr, *Black Social Capital: The Politics of*



*School Reform in Baltimore, 1987-1998*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1999; John Portz, Lana Stein, and Robin R. Jones, *City Schools and City Politics: Institutions and Leadership in Pittsburgh, Boston, and St. Louis*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1999; Clarence N. Stone, Jeffrey R. Heng, Bryan D. Jones, and Carol Pierannunzi, *Building Civic Capacity: The Politics of Reforming Urban Schools*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2001.

## 二 市民能力と学校改革

アメリカ中心都市は、その問題の多さも手伝って、継続して様々なレベルの学校改革を進めてきた。だが、再配分的性格を有する学校改革は、市街地開発やインフラ整備に比して、その実効ある実施が著しく困難であった。教育の効用に特徴的な一般的 (effise) 性格は、特に中心都市にあっては容易に人種や階級問題にリンクしやすく、その分、学校改革は否応なく紛争性を帯びることが多かった。

学校改革の成功の条件を探るためにも、その困難さの原因を認識しておくことは重要である。

その原因の一つに、CCUEPのストーンらは、学校政治に特徴的な高反響性 (high-reverberation) を指摘する。高反響的システムは、「動員される利害関係者の頻繁な入替え、多様な次元で強く感情的に競合する価値観や信念体系、教育関係者 (専門的供給者) と親 (消費者) の相互に抜き差しならない利害<sup>(1)</sup>」を特徴とし、他の改革ほどには新たな均衡解を見出しにくい。ストーンらは、この高反響性の創起要因として、次の四点を重視する。(1) 教育・学校・社会科は、「文化戦争」的価値対立をまともにも受ける。(2) 教育関係者は、地域社会に大きな利害と政治的・社会的・経済的力を有する。(3) 教育への親の関りは強い情緒性を帯びる。(4) 学校システムの声価は居住地選択・都市イメージに影響を持ち、ビジネス・投資サイトとしてのコミュニティの価値に影響を及ぼす<sup>(2)</sup>。

二つ目の要因として教育政策アリーナの超多元主義的性格 (Hyper-pluralism) がしばしば指摘されてきた。公選職者は、再選を狙い短期的・顕在的な成果を追及する。教育専門職は、自己の利益に脅威となる改革に抵抗する。管理職、一般教師、組合員、学校活動家は、各集団成員に収入・地位・役職を配分すべく、学校改革を統制しようとする。財界・企業リーダーは、教育を主に経済効率から捉え、労働力供給源、職業準備場、あるいは犯罪抑止の視点から学校改革に興味を示す。ヘニグらは、こうした超多元主義的性格が、学校改革に必要な幅広い連合を生み出しにくくしている、と指摘する。<sup>(3)</sup>

高反響性と多元主義の結合した「断片化した超多元主義」の性格を強く持つ都市部の学校改革は、改革理念の高適さや有能な改革リーダー、あるいは世論の後押しによってだけでは困難である。分極的性格を緩和し、広範かつ持続可能な支持連合を<sup>(4)</sup>基底諸集団間に構築し、コミュニティ・ベースで政治的・社会的資源を動員しうる政治、あるいは政治的指導性が模索されなければならない。

ヘニグらは、一九九〇年までに地方権力を黒人が掌握した四つの黒人都市、アトランタ、ボルチモア、デトロイト、ワシントンにおける学校改革を比較検討した。その結果、(1)地方権力構造を掌握しているのは依然として白人資本であり、(2)黒人公職者の多数輩出 (Black empowerment)、黒人への権力移行だけでは実効ある改革は不可能である、との認識を示した。<sup>(5)</sup>黒人都市の「黒人性」が、白人の郊外脱出、都市残留白人の私立学校への脱出を加速し、中心都市には、問題山積の貧しい黒人・マイノリティ学区が取り残されたのである。

こうした現状認識から、都市部の学校改革に必要なのは、改革を支持・持続させるために、基底諸集団の対立し合う利害や要求を調整しつつ諸集団を粘り強く束ねる力能であり、単なる公式権力の人種間移動ではない、という認識が出てくる。一九七〇年代、八〇年代に都市政治研究は、五〇年代のCPS論争を批判的に継承し、都市の

権力構造分析から経済開発に取り組む諸勢力の連合の研究へと移った。都市は、ポール・ピーターソン (Paul E. Peterson) の古典的著作の表題を使えば、『都市の制約』<sup>(6)</sup>のなかに「成長マシーン」化する以外に存続の道はなく、その目標で結合する政治家、官僚、民間デベロッパ、不動産業、投資家とそれへの対抗勢力の拮抗として理解されるようになった。

都市部の学校改革も、政治経済学的に見ればこうした『都市の制約』のなかであって、上記の断片化した超多元主義に楔を打ち込み、基底諸集団間の連合に関心を移さざるをえなくなった。CCUEPは、このような連合立ち上げの磁場をレジーム (regime) と呼んだ。彼らが言うレジームとは、「政府当局の公式の作用を取り巻き、補完する非公式のアレンジメント」<sup>(7)</sup>と定義される。学校改革が掲げる目標、目標達成のために動員できる資源の量と質は、公式・非公式の権力編成、すなわちレジームに左右され、それに縛られざるをえない。

「重大な決定作成に絶えず寄り集まる中核集団——典型的には一群のインサイダー——によって束ねられる」<sup>(8)</sup>レジームにとっての中心的な要素は、共有目標を達成する能力である。この能力は、「レジームの構成員にとっては、コントロールよりは生産のモデルとなる。資源を単に統制するのではなく、それを使って結果を生むことが決定的に重要となる」<sup>(9)</sup>。レジーム構成員にとっての重要な作業は、「行動する能力を獲得し、その能力にヒューズを取り付けることになる」<sup>(10)</sup>。CCUEPは、こうした能力を市民能力 (civic capacity) と呼ぶ。市民能力は、目標を集合的に設定し、それらを効率的に追及し、それを実現するための政治的指導力の行使と政治的技術の習得を生み出す。市民能力は、学校改革をデザインし、実行に移す集合的能力を潜在させているコミュニティの諸アクターを結集する能力を意味する。

ストーンらは、学校改革をデザインし、実行に移す潜在能力を秘めるコミュニティの基底諸集団を結集する「市

民能力」の政治を、「学校を包摂する政治生活を再構築する包括的アプローチ<sup>11)</sup>と見、強い期待を寄せる。市民能力は、諸制度・諸社会経済部門を交差する「市民的」な連合と、政策・プログラムを実施する制度的な「能力」から成る。市民的な連合は、コミュニティの様々なセクター（政府、ビジネス、教育、その他）からの主要アクターを結び付けることによってガヴァナンス水準で動く。また制度的な能力は、これらの目標を達成するために必要な権限や資源を確立するためにプログラム水準で働くのである。<sup>12)</sup>

だが、ポーツらは、再開発領域では成功する市民能力の建設も、学校改革では改革の効用が集団によって大きく食い違うために難しいと指摘している。<sup>13)</sup> 人間的な開発を目指す教育は、集合的福祉や長期的な効用にコミットしており、その促進には物質的な選択的刺激よりも市民性(civic-mindedness)が必要である。市民性は、コミュニティ内の諸個人を集合目的に向けて協働させようとする重要な要素であり、学校改革を支持する鍵となる制度の創出に大きな影響を与える。例えば、情実政治の伝統と人種隔離・分裂の強い伝統をもつボルチモアでは学校改革という脱物質的で幅広い合意を前提とする改革は、たとえ黒人中産層が経済的・職業的に進出してもほとんどうまく行かなかった、というCCUEPのマリオン・オアーの報告がある。<sup>14)</sup> 市民性は、有力勢力者間の「頂上会談」的なもので形成されるわけでもない。オープンな協力と集合的積極参加が、民主的な学校改革の制度化に役立つ市民性を涵養するのである。

黒人性は、市民能力の発展を阻害する相互不信を政治アーリーナに持ち込みやすい。<sup>15)</sup> だが、こうした人種的要素も、「制度と指導性のプリズムを通して」<sup>16)</sup> 軽減されうる。ポーツらのセントルイス、ピッツバーグ、ボストンの比較研究によれば、セントルイスは、長期間の強制バス通学制度によって政治空間が人種化され、市民能力は脆弱で、広範な支持基盤に基づく学校改革は困難であった。これに対してピッツバーグは、強い市長の指導力のもと、教育専

門職主義の伝統と人種対立を凌いで生まれた市民組織を基盤に改革が進んだ。ポストンではトーマス・メニノ(Thomas Menino)市長が、教育委員会委員を任命する権利を市長自らに付与する、制度改革を行った。その結果、市長が公立学校に関する財政・政治面での説明責任を引き受け、それを媒介として市民能力は高まり、黒人・マイノリティ子弟が公立学校生の八〇%を占める九〇年代にあって、一定の成果を学校改革において上げた、とポーツらは報告する。

この三都市の比較研究は、市民能力の創出・維持・強化にとって、いかに制度と指導性が重要であるかを物語っている。公式・非公式の制度、レジームが、学校改革への参加者を(脱)エンパワーする都市の持続的な文脈を形作るのである。制度は、改革をめぐる自発的結社、基底諸集団を交差するネットワークが取り得る集合的活動の経験的内容を規定する。また、指導者は、学校改革の抱える課題、達成すべき目標、挑戦の処方を明確にし、定式化し、様々な利害関心を異にするアクターに訴求し、幅広い改革連合を構築するという重要な役割を持つ。市民能力を通じてのレジーム形成の行方は、こうした制度と指導性の相互作用のあり方に大きく規定される、と理解されよう。

では、指導性とは具体的に何か。ポーツらによれば、教育部門と都市部門の指導性こそが都市部の学校改革にとって重要である、という<sup>17)</sup>。前者では、教育長の指導性に彼らは注目する。教育長は、改革の推進者と同時に抵抗者でもある教員組合、学区への政治的・財政的支援を行う地方政府、また公選職者を含む教育委員会を敵・味方しつつ、学校経営(人事・財政・組織)を行い、学外アクター(企業リーダー、コミュニティ活動家、PTA等)と「政治」を行う地位にある。後者の都市リーダーは、コミュニティ大のビジョンやアジェンダを定式化し、その実現を図るために広範な連合を発達・維持しなければならない。彼らは、政治を刷新する「都市における建築家であると同時に、市の主要な制度を創出・再創出するための触媒<sup>18)</sup>」と位置づけられる。

彼ら両部門の指導者が、市民能力を増進する上で最大の課題は、ビジネスとの連合をいかに構築し、その維持を図るかである。

学校改革における官民協力 (partnership) のパートナーとしてのビジネスに対する期待は、一九八三年の『危機に立つ国家』の出版を契機にして一挙に膨れ上がり、その数は同年の四万から五年後の八八年には十四万件を数えるまでに増えた。<sup>(19)</sup> 公教育への財政的支援を厭わない背景に、中心都市の公立学校から強い「退出」誘因を持つビジネス階級も、荒廃する学校による都市イメージのダウンがもたらす企業逃避を食い止めたいとの合理的な計算があったことは間違いない。<sup>(20)</sup> このようにビジネスに対して露骨な官民協力拒否を回避させるメカニズムが働く。

では、黒人指導者側はこの点どうであろうか。黒人都市では、白人が依然としてビジネスの主要ポストを牛耳っているが、教育は多数派の黒人によって主導される。この点、教育官僚制、教育公職者の充員に白人の協力は決して重要ではないかもしれない。だが教育をめぐる統治連合は、白人、ビジネス、企業の協力なくしては困難である。<sup>(21)</sup> 黒人指導者は、官民協力をコミットすることによって草の根活動家からエリート主義者の烙印を押されることを恐れると同時に、ビジネスの経済的保守主義への不信も根強いものがある。<sup>(22)</sup> だが、統治連合の観点からは、ビジネスを予算支援、現物支援の主要源泉以上に、統治連合の重要なパートナーと見ざるをえないのである。白人ビジネス階級と黒人指導者は、『都市の制約』のなかで、人種の亀裂モデルの二元対立を超えて、抜き差しならない「成長マシン」に向けて共有せざるをえない利害状況が、「官と民に現実的で重要な接点を与えるのである」。<sup>(23)</sup>

(1) Stone et al., *Building Civic Capacity*, op. cit., p. 50.

(2) *Ibid.*, pp. 50-51.

- (3) Heng et al., *The Color of School Reform*, *op. cit.*, pp. 275-276.
- (4) シェリー・ワッツは、連合を、各基礎集団の特殊利益達成の手段としての諸集団間の連合である分節的連合 (dis-jointed coalition) とし、諸集団が共通の争点アジェンダを支持するがゆえに結集する核共有連合 (shared core coalition) と区別する。ワッツの連合は、後者の意味で使用。ジョージアの使用方法を同じくする。Cf. Jerry Gafio Watts, "Blacks and Coalition Politics: A Theoretical Reconceptualization," in Wilbur C. Rich (ed.), *The Politics of Minority Coalitions: Race, Ethnicity, and Shared Uncertainties*, Westport, CT: Praeger, 1996, pp. 41-45.
- (5) Heng et al., *The Color of School Reform*, *op. cit.*, p. 56.
- (6) Paul E. Peterson, *City Limits*, Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- (7) Clarence N. Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1989, p. 3.
- (8) *Ibid.*, p. 5.
- (9) Portz et al., *City Schools and City Politics*, *op. cit.*, p. 9.
- (10) Stone, *Regime Politics*, *op. cit.*, p. 229.
- (11) Stone et al., *Building Civic Capacity*, *op. cit.*, p. 52.
- (12) Portz et al., *City Schools and City Politics*, *op. cit.*, p. 19.
- (13) Portz et al., *ibid.*, p. 22. ニーニン・フォーマンは、特有の制度枠組みと根底に流れる政治文化によって区別される活動の諸領域を「アリーナ (arena)」と呼び、教育アリーナは、開発アリーナと違って、効用が間接的、集合的だと言ふ (Barbara Fernan, *Challenging the Growth Machine: Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1996, pp. 4-5.)。
- (14) Marion Orr, *Black Social Capital: The Politics of School Reform in Baltimore, 1987-1998*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1999, pp. 190-192.
- (15) Stone et al., *Building Civic Capacity*, *op. cit.*, p. 154.
- (16) Portz et al., *City Schools and City Politics*, *op. cit.*, p. 137.

- (17) *Ibid.*, pp. 33-37.
- (18) *Ibid.*, p. 37.
- (19) Heng et al., *The Color of School Reform*, *op. cit.*, p. 213. #14' Marsha Levine and Roberta Trachtman (eds.), *American Business and the Public School: Case Studies of Corporate Involvement in Public Education*, New York: Teachers College, 1988 には、ハネヴェル社、ハーガーキミング等の具体的な官民協力が描かれていて興味深い。
- (20) Cf., Carol Axtell Ray and Rosalyn Arlin Mickelson, "Business Leaders and the Politics of School Reform," in Douglas E. Mitchell and Margaret E. Goertz (eds.), *Education Politics for the New Century*, Basingstoke, Hampshire: The Falmer Press, 1990, pp. 119-135.
- (21) Heng et al., *The Color of School Reform*, *op. cit.*, p. 243. 行った黒人都市レジームの特質の理解については、アドルフ・フリードの次の文献は欠かすことができない。Adolph Reed, Jr., "The Black Urban Regime: Structural Origins and Constraints," in Michael Peter Smith (ed.), *Power, Community and the City*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1988, pp. 138-189.
- (22) Heng et al., *The Color of School Reform*, *ibid.*, pp. 245-246.
- (23) *Ibid.*, p. 212.

### 三 都市部学校改革の政治学——社会資本、エンパワーメント、市民能力——

ミュルダールによれば、「黒人の隔離された結社は、黒人がより広いアメリカで成功するには役立たなかった」<sup>(1)</sup> とはいえ、黒人は白人以上に参加者 (joiners) であった。彼らの多くは、黒人教会、近隣集団等様々な自発的結社の一員であった。黒人への歴史的差別への反発から、黒人社会資本 (Black social capital) には強いものが蓄積されている。<sup>(2)</sup>

では、強い黒人社会資本は、学校改革を推進するコミュニティの大連合を結集することに成功できたのであろう



か。私たちは、両者の間に自動的なリンクは容易には発見できない。黒人公職者・活動家が改革を進めようとするれば、そこに発生するコストを直接に感じる教師、親、近隣といった利害関係者の抵抗に遭遇する。黒人指導者は、社会資本を市民能力へと容易に弁証できない。幅広で、信頼しうる容易く動員できるコミュニティと父母ベースの運動を構築できないのである。

学校改革へのコミュニティ動員は、「散発的、狭い範囲、予測不可能、短命」<sup>(3)</sup>であるとヘニグらは言う。その要因は、ヘニグらによれば、教育の階級・階層分化性にあると言う。具体的に言えば、それは次のような現象となつて現れる。(1)黒人の教育関係者と一般生徒の親との対立——黒人コミュニティ内部の階級的亀裂が、低SESの親の高SESの教育関係者への不信、後者の前者のエンパワー的な参加への反発を招く。(2)「退出」オプシオンとしての郊外化——黒人中産層の郊外「退出」が政治的「告発(voice)」の機会と可能性を殺ぐ。(3)黒人にとつてのシステム内退出オプシオン——白人中産層を中心とする学校の個別的改善によって白・黒中産層による学校のシステム改善への取組みを難しくし、個別改革がなされた学校に学区外から調子者の黒人中産層などが入学する<sup>(4)</sup>。

一九七〇年代後半以降、多くの大都市で黒人指導層は学校政策を策定する権力を持つに至った。だが、今見たように、学校改革においては、人種が学校改革にとつてのコミュニティな基盤には容易にはならない。白黒改革連合に反対する黒人は、闘争線の人種よりは階級に置こうとするのである。

強い社会資本の存在が学校改革にプラスに働くという研究は、シカゴ大学の社会学者、ジェームズ・コールマン(James S. Coleman)、『イェール大学児童研究センターのジェームズ・コマー (James P. Comer) の研究など数多<sup>(5)</sup>』。小集団、ネットワーク、親密圏の互酬性規範・信頼が、特定の学校の制度パフォーマンスには良好な影響を及ぼすというわけである。社会資本は、学校改革にとつての学校内要素とコミュニティからの支持の調達を説明する

ことはできよう。しかしながら、学校改革という都市全体の集合問題の解決への諸集団の行動化と認知動員は射程の外となる。強い社会資本が、公的アリーナの活動、ガヴァナンスの制度に自動的に結合するわけでもないし、諸集団間の連合構築活動に直結する市民能力を生み出すわけでもない。社会資本と違って市民能力は、「公共政策を変更しようとする集合的企図を行ったり、協力を通じて行動する公的セクターの力を高めるために集合活動を行う問題」<sup>(6)</sup>に焦点を当てるのである。

中心都市の学校問題に応答する場合、社会資本の制度的表現である「近隣集団、自発的結社、宗教組織、労組、ビジネスグループ、その他の非公式な結社も重要ではあるが、それにもまして政府諸制度・アクターは重要である」<sup>(7)</sup>と「黒人社会資本」の著者、オアーは言う。繰り返しになるが、社会資本を公式の政治制度に繋ぎ、それを通じて学校改革の力をつむぎ出すことが重要なのである。社会資本を政治過程において、権力とガヴァナンスの公式制度いかに結合するか。言い換えれば、行動ネットワークの意識的な立ち上げと諸利害関係者が直面する問題の実現可能な権力とガヴァナンス水準での解決に開かれた合意形成が、学校改革では重要となるのである。

現代アメリカの都市部の教育ガヴァナンスは断片化され、公立学校には黒人、マイノリティ、貧困者が集中する。教師は、彼らの背景にある家族やコミュニティが有する文化資本を容易に統制することはできない。また、学校が「コミュニティの就職機関」となり、教育関係者のカルテル化が学校改革の阻害者になりえることも既に指摘した通りである。

再度確認にしておこう。都市部、特に中心都市における学校改革で問われるのは、閉じられた黒人性を内破し、対立を厭わず改革を継続的に様々なアクターと連合して行く能力、CUEPの用語で言えば市民能力を都市に広く根づかせることである。市民能力の強化による問題の集合的解決への行動化と協力・連合の制度化を深めなければ

はならないのである。内向しやすい社会資本と白人・企業権力に擦り寄る黒人（政治）に墮ししやすい政治的エンパワメントを緊張感を持って架橋するのが市民能力と言えよう。

- (1) Orr, *Black Social Capital*, *op. cit.*; Robert D. Putnam, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Affairs," *The American Prospect*, No. 13, Spring 1993, p. 6.
- (2) Myrdal, *op. cit.*, p. 952.
- (3) Heng et al., *The Color of School Reform*, *op. cit.*, p. 207.
- (4) *Ibid.*, pp. 189-207.
- (5) コールマンらの大規模な調査は、私立学校の成功の要因は学校活動への親やコミュニティの積極的な参加に求めようとしていることだ (James S. Coleman and Thomas Hoffer, *Public and Private High Schools: The Impact of Communities*, New York: Basic Books, 1987)。またローマーは、教育プロセスに親やそれ以外の人々を意識的に巻き込むことによって学校教育が改善されること (James P. Comer, *Black Child Care: How to Bring Up a Healthy Black Child in America*, New York: Simon and Schuster, 1975; James P. Comer, *School Power: Implications of an Intervention Project*, New York: The Free Press, 1980; James P. Comer, *Waiting for a Miracle: Why Schools Can't Solve Our Problems and How We Can*, New York: Plume, 1997)。最近では「社会資本」概念を使った同種の研究も目立つ。例として Bruce Fuller and Emily Hannum (eds.), *Schooling and Social Capital in Diverse Cultures*, Oxford: Elsevier Science Ltd, 2002 などがある。
- (6) Stone et al., *Building Civic Capacity*, *op. cit.*, p. 5.
- (7) Orr, *Black Social Capital*, *op. cit.*, pp. 187-188.
- (8) Cf. James Jennings, *The Politics of Black Empowerment: The Transformation of Black Activism in Urban America*, Detroit, MI: Wayne State University Press, 1992. 拙訳『ブラック・エンパワメントの政治——アメリカ都市部における黒人行動主義の変容』ミネルヴァ書房、一九九八年。