The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	公教育の管理と住民参加 : ニューヨーク市の事例を中心に
Author(s)	金子, 照基
Citation	大阪大学人間科学部紀要. 1977, 3, p. 37-61
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/8414
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

公教育の管理と住民参加

—ニューヨーク市の事例を中心に—

金　子　照　基

公教育の管理と住民参加

―ニューヨーク市の事例を中心に―

1. 大都市化と公教育

人間の形成過程において，公的に組織された体系的教育制度としての公教育が直接・間接にはたしている役割は，ますます大きくなっている。なかんずく，公教育が組織的に整備拡充されてきた現代にあって，公教育は，単に個人としての人間形成に大きな意義をもっているのみでなく，国家社会のあり方と個々人のその後の社会生活に対して強い影響力を有しているため，公教育の組織化や管理のあり方が，社会的関心を一層強く集めるようになった。公教育は，具体的には主として学校を単位に組織化され，学校を通して機能を果しているので，その体系的な学校制度の管理組織を，いかなる地域を行政上の単位として，国家的統治体系との有機的な関係のなかで組織し，また再編するかは，公教育の成立期以後つねに問題にされてきたが，なかんずく地域社会の構造的変化が急激に進行している現代において重要な課題となっている[1)]。

アメリカ合衆国の学校管理機関は，一般に，教育委員会（Board of Education）である。それは改めて述べるまでもなく，すでに植民地時代にマサチューセッツその他の米国北東部地方において，地域社会の学校を住民自からが管理するために学務委員会（school committee）として創設され，その後の学校教育の専門的発展に対応して，一般的には19世紀末から20世紀初期にかけて教育行政の専門職である教育長（superintendent of schools）の職制を採用して現在の教育委員会制度へと発展してきた。その発展過程は，公教育に内在する諸条件と公教育をめぐる外在的諸条件との変化に，学校管理組織を対応させようとするものではあったが，なかんずく現代における「大都市化（metropolitanization）」にともなう公教育の基礎的諸条件の変化に十分に対応することはできず，またそれが故にも市民権運動（civil rights movement）の進展のなかで，公教育のあり方が改めて問い質され，公立学校の管理組織の再編が強く要請されるようになった。

けだし一般に指摘されているように，アメリカでは産業資本主義が確立された1870年代以後，「都市化（urbanization）」がすすみ，都市部に人口や経済的社会的活動（組織）が集中化したのであったが，とくに1950年代以後，中核都市からその周辺の郊外の地域社会への人口や社会的活動の分散化が一方で急速にすすむようになった。このような社会的現象は都市化と区別して「大都市化」と指称されているが，かかる社会構造の変化は，ニューヨーク市

においても典型的にあらわれている。たとえばニューヨーク市では，1970年から75年の期間に白人の同市からの流出は60万人以上になり，同市の人口構成における白人の比率は67％から62％へ減少し，逆に黒人は約3万人，他の少数民族は約20万人増加したが，ここで黒人の人口増加が比較的少なかったのは，黒人の中間階層の流出があったためと推察されている。[2)]

このような急激な人口構成の変動と経済活動の分散がすすんだため，ニューヨーク市は財政的需要の増大と財政危機に陥ったことは周知の事実に属するであろう。

大都市化が公教育に与えた重大な影響は，たんに財政上の問題を通してだけではない。たしかにニューヨーク市においては，この財政危機のため教育予算も削減の対象となり，たとえば公立学校教員全体の8％近くの約4.5万人の人員削減が行われ，それだけでも重大な影響であるには違いない。しかしさらに，比較的に高い収入と高学歴をもち，子どもの教育に深い関心をもつ人々とその子どものニューヨーク市からの流出と，比較的に低所得で低学歴の人々の同市への流入にともなう「恵まれなく不利な条件にある子ども」(the disadvantaged)の増加も，大都市の公教育に深刻な問題を投げかけている。なかんずく，かかる人口流動のなかで，公立学校での人種統合教育 (the integration of the schools) の政策は白人側の抵抗などもあって十分な成果を実質的にあげることができなくなっているのみでなく，社会の構造的変化にともなう新しい教育要求に，大都市教育行政の集権的官僚制組織のもとで公教育を十分に対応させることがますます困難になってきており，そのため，公教育のあり方がきびしく問われることにもなった。

ニューヨーク市において，1969年に教育行政を地方分権化し，地域住民の学校教育政策の形成過程への参加を拡大する政策が採用されてきたのは，上述のような大都市化にともなう社会の構造的変化に対応して，教育管理構造を改革することによって公教育のあり方を変革しようとする一つの実験的試みであったと考えられ，広く注目されてきている。

本稿では，上述のような観点から，ニューヨーク市の教育行政の分権化政策を歴史的に考察し，その政策の展開過程の分析をとおして，地域住民の公教育管理への参加の意義を明らかにするための一つの手がかりを探求しようとするものである。

2. 教育行政の分権制の理念と集権化

アメリカ合衆国憲法は，連邦議会・政府の権限として列挙した事項のなかに「教育」を含めなかったので，「教育」は州の機能とされ，一般に州憲法または州法によって規定された。したがって公教育組織は，その管理組織を含めて，各州によって非常に異っており，このことは，わが国などとは異った大きな特色の一つとなっている。近年，州の教育行政権は一般に強化される傾向にはあるが，伝統的には教育行政は，そのための特別行政区として州が創

設した学区（Schod District）内に居住する住民が州の設定した基本的教育政策にもとづいて学校を維持・管理するという教育の地方自治の建前のもとで行われてきた。かかる学区制は，少なくとも法制的には19世紀初期までには確立されていた。

マサチューセッツ州では，すでに1789年の法律により学区は区内の学校に対する自治権を与えられたが，さらに1800年と1827年の法律により，学区は，学校の設立・維持のための課税権をはじめ自治体としての権能を与えられ，学区の委員会は教科書の選定や教員の任命などの学校管理権を有することになった[3]。換言すれば，これらの法律により学区内住民は，自から学区内の学校を管理する権限がかなり大幅に認められた。このマサチューセッツ州の学区制は，その後のアメリカの地方分権的教育行政制度の原型となり，全国的に普及していった。もっとも，地方教育行政単位としての学区は，その成立の当初から一般地方行政単位との関係において複雑であった。マサチューセッツ植民地議会が1647年に学校の設置を命じたのはタウン（Town）であったが，その中心地に建てられた学校から遠距離の地域に居住する住民の希望により，ある一定地域に居住する住民が費用を負担して建てた新しい学校をもとに学区は成立した。したがって学区は，地域住民が自からの学校を設置し，住民自身が学校を運営管理するための団体的基盤であった。しかし，学校教育が地域住民により自主的に管理されるとき，地域間での学校教育における差異が大きくなった。1826年の法律は，タウンに学務委員会（school committee）を設置し，公立学校の一般的監督や教員免許状の認定などの職務を遂行することを規定したが，それは学区の権限を侵害するとして住民の強い反対を受け，翌年には上述のように学区の学校管理権をも認めたのであった。

ところで，ニューヨーク市においては，学区制の影響を受けながらも，大都市への急速な飛躍的な発展などの地域的特性もあって，学区制の成立過程はかなり異っていた。すなわちニューヨーク市が公立学校の設置に着手したのは1842年以後であり，それ以前には宗教団体や慈善団体が私立学校を組織し経営していた。したがってニューヨーク州が1795年に普通学校(common school)を奨励する目的で補助金を配布することを立法化したとき，ニューヨーク市では，その補助金を管理し教育関係団体に配布するために，教育行政官をはじめて任命することになった。1824年には市内各区(ward)から一名づつの10名の行政官(commissioner)が任命され，補助金の管理事務を担当した[4]。しかし公費補助の性格から，公費補助の対象になる教育事業の非宗派性と宗教団体の教育事業との関係などの問題をめぐって論争を招き，それを契機に公教育の組織化がすすめられることになった[5]。

1842年に各区は個々のタウンとして取扱われ，各区では 2 名の行政官と 2 名の視学官(inspector) そして 8 名の管理者（trustee）を公選し，各区選出の行政官により市の教育委員会（Board of Education）が構成され，各区では行政官と管理者をもって区の学務委員会（Schoob Board）が構成されることになった[6]。したがってニューヨーク市の公教育は，こ

れら2つの委員会を中心にして組織され，管理されることになった。

以上のようにニューヨーク市においては，州の教育補助金の管理・配分の仕事を契機にして教育管理組織が形成され，この管理組織の立案にもとづいて公立学校が設立されることになったのであり，この点でマサチューセッツ州などにおける住民の教育自治の理念にもとづく教育管理の組織化とは，異った成立事情にあったことが，まず注目される。しかも，またある意味ではそれだけに，教育管理権の市当局への集中化が急速にすすめられた。

1851年には教育資金は区の教育管理機関には配分されなくて，市教育委員会によって支出されるなど，市教育委員会の権限が拡大されると同時に，教育長の職制化もはかられた[7]。それは，急速なしかも地域的には不均衡な人口増加などにともなう教育行政事務の複雑化などに対応するためでもあったが，さらに教育行政事務の一元化をすすめる必要から，市長による教育管理権の完全な掌握も一度ならず試みられた。そして1869年には，5年前に7地区(district) 制に再編されて公選されていた21名の市の教育委員と視学官の任命権を市長が握ることによって，その意図は達成された。けだし市教育委員会が，区の学校の管理者とその管理者の推薦にもとづいて校長や副校長を任命することにして，間接的にはすべての教育管理組織を市長の影響下におき，住民の教育管理への参加は，法制的には否定された。その後，1896年には，区の管理者の職制が廃止され，市教育委員会は教育長の推薦にもとづいて校長や教員を任命する権限が与えられ，また市内を15の視察地区に分画して各地区に5名の視学官を市長が任命することにして[8]，市長の教育管理体制が，市域の統合拡大による行政組織の再編を直前にして，強化されたのであった。

1897年に，ニューヨーク市にブロックリン市(Brooklyn) とクイーンズ郡(Queens County) およびリッチモンド郡 (Richmond County) が併合され，旧市 (Manhattan と Bronx) を含めて5つの行政区 (Borough) に再編されたのにともない，公教育の新しい管理組織が必要であった。ニューヨーク市に統合された郡・市も各々教育委員会を設置していたので，旧市とブロックリン市の教育委員会は各行政区の学務委員会 (school board) として存続し，他の2行政区の学務委員会は新たに市長により任命された。各々の学務委員会は行政区教育長および2名の同次長 (associate superintendent) を任命し，新しく設置された中央教育委員会の基本的な教育政策にもとづいて，行政区内の教育行政を行うことになった。

中央教育委員会は，各行政区の学務委員会の委員長4名と，旧市の学務委員会が選んだ10名およびブロックリン学務委員会が選んだ5名の計19名によって構成され，市教育長その他の教育行政官や，教員選考委員会 (Board of Examiners) を任命し，事実上，教育財政権ももった。校長や教員の人事は，教員選考委員会が作成した有資格者リストにもとづき，行政区教育長の推薦により，行政区学務委員会により決定された。

以上のように，新しい大都市ニューヨークの公教育の管理組織が形成されたが，旧市郡を

基礎単位にした行政区には各々学務委員会が従前の制度を形式的には継承して設置されるなど，組織的にも市としての一体性が確立されていない点に問題があった。したがって行政区と中央教育委員会の関係を円滑にし，市全体としての教育行政を統一あるものとすることが当面の課題があった。1902年に行われた教育行政組織の改革は，そのような課題に対応しようとする性格のものであった。まず中央の市教育委員会は46名の委員構成に増員され，各行政区の人口に応じて市長によって任命された。教育委員会から任命された教育長1名と8名の教育次長(associate superintendent)は教育長会議 (board of superintendent)を構成した。[9] 他方，各行政区の学務委員会は廃止され，それに代って市を46の学区(school board distrct)に分割し，その各学区には「学校を住民の手元においておくために」[10]学務委員会が改めて設置されることになった。その委員7名のうち5名は行政区長が任命し，他の2名には区教育長と中央教育委員会の委員が職権上の委員となった。学務委員会の職務は，主として学校教育上の諸条件についての管理的かつ諮問的な仕事であった。

中央教育委員会は，教育行政権を強化され，ニューヨーク市としての教育水準を確保する課題を達成するために組織的に改編されたのではあったが，なお46名という大規模の委員会であり，しかも委員は無報酬であったので，教育行政の立法的機能のみでなく執行的機能まで能率的に遂行していく上で組織上の問題をもっていた。しかして19世紀末以後，科学的管理による能率の向上をめざした行政改革運動がひろく推進されており，行政の集権化と専門化および政治からの分離が強く要請されていた。かかる要請にこたえるための行政の組織的改革のモデルとされたのは，当時の経済界において急速に成長していた大規模な産業官僚制 (industrial bureaucracy) であった[11]。ニューヨーク市の教育管理構造も，そのような行政改革運動の洗礼を根本的に受けねばならなかった。

かくてニューヨーク市では，1917年に教育行政組織の重要な改革が行われ，教育委員会は46名から7名の委員構成に急減され，教育長は教育委員会の行政長官 (chief executive officer) としてその職務権限を拡大された。教育委員の任命権は従来通り市長にあり，その構成員が7名に減少されたため，各地域や宗教的団体の代表性などとの関係において，教育委員の人選を一層政治的性格の強いものにするとともに，一面ではそれを，市長の自由裁量権のもとにおいた。

こうして教育委員会は，それが伝統的に果してきた学校の具体的管理機能を，教育長を中心にした官僚制組織にゆだね，市の基本的教育政策の決定を主にした立法的機能のみを果すことになった。このような職能の分化は，学校の管理は，特定の集団の価値観から離れた専門的科学的方法にもとづくべきであるという考え方に立ち，地域の政治過程から学校を保護するという意義を有したのであった。しかしこの行政組織の再編は，能率性を高めるための合理的で集権的な管理システムを確立する方向ですすめられ，地域住民が自から学校を管理

するという伝統的な地方分権制の理念とは異った指向性をもち，教育委員や教育長等に対する人事権を市長が直接・間接に掌握することによって，教育行政の政治性を強化する可能性を高め，市長の公教育に対する不当な干渉への疑惑を深めるにさえ至った[12]。

1943年に市教育委員は7名から9名へ増員されたが，それは，法制的にはブロックリン行政区には1名，それ以外の4行政区には2名の委員を選出させるという地域代表制をとっていたが，実際には3つの主要な宗教団体（Catholic, Protestant, Jew）に平等に代表権を与えること以上の意義はもたなかった。もっとも，この委員会の規模の拡大は，宗教的かつ人種的な背景にもとづく教育的価値観の調整という点では重要な機能が期待できるものであった[13]。しかしそれは，市長の教育委員の任命権を通しての公教育への政治的干渉を防止する機能は何ら企図されていなく，その点での制度の改革が要請されていた。

1961年に州議会は教育委員の任命手続きを改正し，教育委員は，大学・市民組織・教育団体などの代表者からなる選考委員会によって作成された候補者リストのなかから市長が任命することになった。この改正は，たしかに教育委員の属性や社会的地位を改善し，ある種の社会集団には公教育への接近を一層可能にしたであろうが，市長に対する委員会の政治的責任（political accountability）を弱めた[14]。 またこの改正では，「現行の地域学務委員会制度の復活のために」5名の委員からなる54の学務委員会が9名の委員からなる25の学務委員会に改編され，その委員は，地域の選挙委員会の推薦にもとづいて市教育委員会が任命することにした[15]。

かくして市教育委員会は市長の政治的影響力からは一応分離され，またその翌年の法改正により財政的裁量権も一定範囲内で認められ，教育行政の市政からの独立性が強められた。しかし，教育委員は政治的「力量」を欠き，市教育委員会の役割は，大部分は相いれない圧力や利害の平衡を保ち，政策を発意することよりもむしろ調整する役割を担当し，もっとも重要で直接に権限として行使してきた教育長の選任も，官僚的圧力により組織内部の出身者を任命してきたと批判されている[16]。教育行政組織は，ニューヨーク市の公教育の組織的発展にともなって拡大し，校長等を含めた教育関係行政官は7,000人以上に達し，官僚制化と専門主義化を組織体として高めていた。

以上のようにニューヨーク市においては，一方でアメリカの伝統的な教育行政の地方分権主義にもとづく学務委員会を事実上，行政機関としての権能をほとんどもたない形態ではあれ，地域社会に存続させつつ，しかし全市域的な教育水準の維持と向上のための集権的な教育管理体制が専門的教育行政官としての教育長の職制を中心に形成された。このようにニューヨーク市の公教育の管理は，二元的教育管理体制として組織化されたのであったが，なかんずく市教育委員会のもとでの市教育官僚制の形成は，地区の学務委員会の権限を縮少し，地域住民の学校管理機関としての性格を事実上弱め，地域住民とくに都市下層民の教育要求

を教育行政に反映させることを組織的にもますます困難にしていたのであった。そして市教育体制そのものが過度に官僚制化されたもの（overbureaucratized）になり，それは，精力的で刷新的（innovative）な教師が，その状況を受けいれるか，教育専門職を放棄するかによって，ただあきらめざるを得ない程であるとさえ批判されてもいた[17]。他方，かかる市教育官僚制の底辺において，ある地区では「学校についての最も基礎的なデータを収集することが不可能」であると報告されるような学校管理秩序の困乱も起っていた[18]。大都市化という社会構造の急激な変化のなかで，ニューヨーク市は，教育管理組織をさらにいかに再編するかという重要なそして非常に困難な課題に内在的にも直面していたといえよう。

3. 住民参加の要求と The Bundy Report

ニューヨーク市の学校で黒人やプエルトリコ人の子どもが就学生徒数の85%以上をしめた学校の比率は，1960年には15%であったけれども，1968年には28%に増加した[19]。このような大都市化にともなう就学児童，生徒の人種的人口構成の急激な変化の傾向は，バス移送通学（busing）などによる人種統合教育の推進を一層困難にしていた。

周知のように，19世紀末に連邦最高裁の判決により確立された「分離はするが平等に」（seperate but equal）の原則にもとづき，白人学校・黒人学校による人種分離教育の制度が合法化されていたが，1954年に連邦最高裁判所はその判例にもとづく原則を破棄した。この判決を根拠にして市民権運動は「人種共学」の完全な制度化による人種統合教育の推進を一つの重要な運動目標とした。しかし人種的にまた階層的に特定居住地域を形成する傾向の強いアメリカの大都市において人種統合教育をおこなうためには，通学区の再編を行ったり，黒人等の子どもの比率の高い学校区と白人の子どもの比率の高い学校区との間でのバス移送通学による相互乗り入れにより，就学児童の人種的バランスをとることが必要であった。しかし，そのような人種統合教育政策には白人側の強い反対と抵抗や人口構成上の変化などがあり，人種統合教育を推進することには，大きな限界があった。そのような運動の限界を示し，またそれを克服する試みのための一つの契機になったのは，ニューヨーク市の第201番中学校（I.S.201）の新設開校問題であった。

第201番中学校は，その校舎の設計や教育プログラムにおいて新しい学校のモデルを示すものとして計画されたが，その位置はイーストハレームの黒人とプエルトリコ人の居住地区であったため，就学生徒の人種構成における偏向などの問題があった。近隣住区（neighborhood）の代表者は，はじめは学校設置場所の変更をもとめ，新しい中学校への白人生徒のバス移送通学を要求して人種統合教育の推進を要請した。しかしバス移送通学や通学区の極端な区画再編などの施策による人種統合教育政策の強行は，たんに白人の反対や抵抗を受

けたのみでなく，白人のニューヨーク市内から郊外への逃避をさらに促進し，ひいては市の財政基盤の低下さえ招きかねない問題さえも内包していた。そのような問題状況のなかで，教育委員会は，その学校区の川向こうに住む白人家庭10,000軒に新しい中学校への子どもの就学の勧誘を書面で行ったにすぎなかったため，白人の子どもは誰も入学を希望しなかった[20]。

第201番中学校の近隣住区の両親や地域住民組織の指導者は，学校の人種的統合を試みることの失敗をもとに，学校管理への直接参加を要求しはじめた。それは，学校を政治から隔離し，学校に関する重要な問題の決定は専門的知識にもとづいて教育専門職者によってなされるべきであるという歴史的に確立されてきた教育管理の理念への挑戦でもあった。換言すれば，人種統合教育の組織化の挫折は，その運動の指導者や親たちに，学校教育の質をゲットーの生徒のために改善する唯一の方法は，学校教育上の重要な問題の決定に地域住民が直接に参加すること，すなわち学校のコミュニティ管理（community control）にあると確信させることになった。

住民参加の概念は，連邦政府の「貧乏との戦い」(war on poverty) の政策として採用された一連の補助金事業にともなって漸次定着しつつあった。たとえば1964年の経済機会法 (Economic Opportunity Act) は，コミュニティ活動事業は「そのサーヴィスの対象となる地域社会の住民や集団の成員の最大限の可能な参加をえて企画され，実施されそして管理される」べきであることを規定した[21]。この活動事業は，貧乏とその原因を克服することを意図したものであり，その活動事業の企画・実施・管理の過程にその対象となる特定地域の住民代表の参加をもとめたのであった。したがってかかる住民参加は，現実には貧困者の参加であり，少数民族集団の参加としての性格をもって成立したのである。その限りにおいて，住民参加は市民参加とは異った歴史的背景のもとで展開したものであり，むしろ，現在の市民自治体制の弊害を市政から疎外された者の立場から社会的富と権力の再配分を要求する運動としての性格をもっていたことが注目される[22]。もっともかかる住民参加の運動は，地方自治に市民一般が積極的に参加して市民自治を確立させようとする市民参加の運動の理念と基本的に矛盾するものではなかった。したがって学校のコミュニティ管理の構想は，ゲットー地区の学校教育の荒廃を克服する方策として提起されたのではあったが，それを契機に，伝統的な教育の地方自治の理念にもとづいた大都市の集権的教育行政制度の改革が広くもとめられることになった。かかる動向のもとで，州議会は，1967年3月ニューヨーク市に対して，市長が翌年に学校管理制度を分権化するための改革案を州議会に提出することを条件に，特別教育補助金を交付することに同意した[23]。また同年7月に市教育委員会が学校管理の地方分権化をすすめる方法を実験的に試行するために指定した「実験学区 (Demonstration Districts)」—201番中学校区，オーシャン・ヒル＝ブラウンズヴイル (Ocean Hill-Brownville) ツウー・ブリッジス (Two Bridges) の3学区—に対して，フォード財団は，その実験的試

行のための資金援助を行った。

実験学区では，地域住民が教員組合その他の人々の援助を受けて，学区内の学校を管理する計画が作成され，管理委員会（governing board）が発足させられた。管理委員会は，たとえばオーシャン・ヒル学区では25名で構成され，学区内の小・中学校8校から父母および教師の代表が各1名づつ選出されるとともに，地域住民代表5名，校長代表2名，教員組合代表と大学代表各1名から構成された[24]。また管理委員会は，ニューヨーク市教育長および同州教育長官の監督のもとで，人事・カリキュラム・財政に関する権限をもち，学校の「自主管理」[25]を行うことになった。かかる実験学区制によるコミュニティ管理の試みは，1969年に州議会で州教育法が一部改正され，いわゆる「地域分権法（Decentralization Act）」が成立するとともに中止されたため，この短期間に終った実験的試みを正当に評価することは困難である。とくにオーシャン・ヒル管理委員会が13名の教師と6名の管理職の配置転換を決定したことは，それを市教育長も承認しなかったけれども，市の教員組合（United Federation of Teachers）および管理職者連合協議会（Council of Supervisory Association）の双方から不当人事であるとの強い批判を受け，市教員組合の反対闘争は全市域的な長期ストライキに発展し，その闘争は人種やイデオロギー上の問題も絡まって複雑な様相を示した。かかる事件が，教育の地方自治への実験的試みの成果にとってのみでなくその評価に対しても，非常に複雑な影響を与えているが，この実験的試みは，公教育管理における地域住民・両親と教育専門職や教員組合の権限関係をめぐる問題などを中心に，教育のコミュニティ管理における問題点と重要な教訓を提起している[25]。

ところでニューヨーク市長は，前述のように州議会の要請に応えて学校管理の地方分権化のための改革案を作成するために，1967年4月30日に諮問委員会（advisory panel）を創設し，その委員長にフォード財団の新会長の McGeorge Bundy を任命した。この委員会の委員の構成は人種的，また性別にも配慮されていたが，ニューヨーク市の教育体制側の代表者は含まれていなかった。しかも，学校管理の分権化のための組織再編の立案を州議会が，市教育委員会に対してではなく，市長に要請したことには，政治や一般行政と教育行政との関係，なかんずく教育行政の独立性を主張する伝統的立場からすれば，教育制度の原理にかかわる問題もあった。後には市教育委員会の諮問委員会への参加がもとめられたが，市教育委員長は最終的にはこの委員会の報告書に対するただ一人の反対者になった[27]。

諮問委員会は約6か月間，調査等を行った後，1967年11月9日に報告書 “Reconnection for Learning” を市長に提出したが，それは一般にバンディ報告書（Bundy Report）と呼ばれている[28]。この報告書は，その主題すなわち Reconnection for Learning が示唆しているように，「教育政策の展開における地域住民の自覚と参加（community awareness and participation）を高める」ために「ニューヨーク市の公立学校は，大幅な自律権をもつ学区の連

合体と中央教育機関とからなるコミュニティ学校制度 community school system に改組されるべきである」との基本方針のもとで，学校管理制度の地域分権化のための組織改革の構想などを明らかにし，15項目にわたっての具体的な勧告を行ったのである。この構想では，「すべての分野の教育サービスを提供するのに十分な大きな規模と，コミュニティの要求や多様性への行政的接近と柔軟性を促進するのに十分な小さな規模」という条件を満たすように，生徒数1万2千人から4万人の規模で30以上60以下のコミュニティ学区を創設することを勧告した。各学区は，その学区内のすべての普通の初等・中等教育機関の管理権をもち，その学区内の親と市長によって選任された地域学務委員会 (Community School Board) は，教員等の人事権や一定の配分された教育費支出の裁量権などが与えられるべきだとされた。他方，中央教育機関は主として特殊な教育機関の管理と人種統合教育や教育費の学区への配分など全市域的教育政策およびコミュニティ学区の要請に対する中央機関としてのサービス等に対する責任をもつものと構想された。そしてこの中央機関は，委員会と教育長により構成されるが，委員会の構成については，市長任命の三人制の常任委員会(Commission of three full-time members) と，地域学務委員会の推薦権も認める教育委員会の二案が並記されて提案された。

バンデイ報告書はニューヨーク市長リンゼイ (Lindsay, Jahn V.) や父母連合会(United Parents Association) などの支持を受けたが，教員組合 (U.F.T) などの強い反対も受け，それの提案に対しては多くの論点が提起された[29]。その論点の根底に伏在していたのは，ニューヨーク市の公教育の質的改善をはかる管理のあり方についての，教育政策の決定過程への地域住民の参加を積極的にもとめて組織化する方向と，教職の専門性と自律性を尊重して組織化する方向との基本的な考え方の対立であった。バンディ報告書は，行政機関としては形骸化されて諮問機関的性格のものとして存続していた学務委員会を，地域住民が教育政策の決定に参加し責任をとりうる学校管理機関として復権させることを，少なくとも結果的には，もとめていたといえよう。したがってこのバンデイ委員会の改革の構想は，一面では教育行政における市長の地位を高めるものではあったが，教育専門職官僚組織としての市の中央教育行政機関の権限を削減するものであった。その意味では，ニューヨーク市が大都市としての発展過程においてすすめてきた教育行政の集権化のための組織改革の方向を基本的に逆転させる性質をもつ提案でもあった。しかし，それまでニューヨーク市教育行政が全市域的な教育水準の維持と向上をもとめて組織改革を行ってきたことの意義は，市域的な公教育の実態からみてまったく解消されたわけではない。その意味においても，バンディ報告書には，コミュニティ管理のもとにある学校教育に，ニューヨーク市の公教育として共通な一体性をもたせるための教育行政の統合的機能をいかに組織化するかが，課題として残されていた。

またバンディ報告書は，コミュニティ学区を準自治体的性格をもつ教育行政の基礎単位にすることによって，連邦政府の指導のもとですすめられてきたバス移送通学制による人種統合教育政策の行きづまりを，公式に認めたことも注目される。けだし前述のように，人種的階層的に特定居住地域を形成する傾向が強い場合，特定地域を行政上の基礎的単位とした公立学校の自主的管理は，各学校での人種の統合を困難にするからである。たしかに現実の居住地パターンと現行の学校制度のもとでのバス移送通学制による人種統合教育政策には限界があり，そのための約10年間の努力の成果が十分に評価できないとすれば，公立学校の管理形態の変革による各々の特定地域での学校教育の質的改善をはかることが，大都市の教育課題を解決するための重要なポリシーとして提起せられねばならない根拠があった。この点に，バンディ報告書は単なる教育行政の地方分権化の提案以上の意義をもっていたといえるのではないであろうか。

リンゼイ市長は，次の三点を除いて，このバンディ報告書の提案にもとづいた改革案を，1968年1月，州の知事・議会・教育長官に提出した。その三点とは，(1)中央委員会の委員の選任手続は現行のとおりとし，(2)公立高等学校は中央委員会の管理権の下におき，(3)教員は中央委員会の行う地方資格試験（local qualifying exam.）の合格者から採用すること，であった[30]。ニューヨーク市教育行政の分権化改革案は，バンディ報告書やリンゼイ・プランのほかに教員組合その他からも州議会に提出されたので，州議会を中心に，教育過程への地域住民の参加と教職の専門的自律性とを公教育の管理構造のなかにいかに組織化するかの問題を論争の軸にして，地方分権化政策の推進派と現行体制志向派との間で，ニューヨーク市の教育行政の地方分権化法案の処理をめぐり激しい対立が続いた。その対立は，教育行政権の再配分をめぐる問題であり，具体的には，地域学務委員会にどの程度の権限を与えるかによって，教育政策の形成過程に影響力をもちうる社会階層の権力の大きさに変化が生じるだけに，深刻な問題であった。

たとえば，学区の規模について，バンディ報告書が30ないし60の学区に市を分区するように非常に幅をもった提案を行ったことは，その規模の大小がたんに教育サービスと行政的柔軟性というむしろ理論的な問題にかかわっているのみでなく，地域住民と教育専門職者や教師集団との教育をめぐる権力関係に深くかかわっていた。そうであるが故に，教員組合は学区の小規模化に非常に強く抵抗したのであった[31]。さらにまた学務委員の選出手続にも問題があった。一般的な選挙の有権者が一人一票を同じ比重でもつことの可否が，学務委員の選挙において問われねばならなかった根拠も論理的には完全に否認できないものがあった。それは，公立学校に子どもを就学させている親とそうでない親，なかんずく私立学校に子どもを進学させている親をも含めた一般地域住民とを，直接的には，公立小・中学校の基本的運営方針の決定過程に住民として同等の比重で参加させることへの疑念からである。そしてその

ような疑念の根底には，学区によっては，公立小・中学校に子どもを就学させている親の数が，そうでない親・住民よりも相当の差で絶対的に少ないということもありえたからである。この選挙資格上の問題は，付言するまでもなく，学務委員会の社会的性格を規定する重要な要因であったのである。

教育行政の地方分権化の改革案には，以上のように容易には解決できない問題点があった。州議会での長い論争の後，最後にニューヨーク州知事は7項目からなる一種の妥協案を提示し，1969年4月に「地域分権法」を成立せしめたのであった。それは，端的に表現すれば，バンディ報告書の教育改革構想を教育体制志向派の立場から再構成する方向で基本的にはまとめられており，1968年11月選挙での共和党の勝利を反映した性格を多分にもっていたといえよう[32]。

4. 教育行政組織の再編と The Fleischmann Report

1969年の「地域分権法」は，ニューヨーク市の教育管理構造を大きく変革した。まず教育行政単位としての学区は24学区から31学区へ再編されることになった。州議会は30以上で33以下の学区数への編成を指示したが，これはバンディ報告書が30以上60以下の学区編成を提案していたことを考えれば，学区の規模の縮小を最大限に抑えたことを意味している。30以上で33以下の学区数に分画された場合，1学区には平均して最低約2万人の小・中学校生徒数があり，各学区の全成人人口は平均約25万人であることを意味していた[33]。これらの学区は，「コミュニティとその学校に就学する生徒の共通でしかも特別の要求」を考慮にいれて区画されることが法的に要請されていたので，学区は実質的には，現存のコミュニティを分割させることなく人種的社会階層的分離を温存させるものでありえた[34]。31の各学区には，その学区内の公立小・中学校の管理機関としてコミュニティ学務委員会(Community school board) が設置され，その委員会は9名で構成され，学区内住民の選挙によって選ばれることになった。

コミュニティ学務委員会は，それまでの諮問機関的性格の強かった学務委員会とは異って，そのコミュニティの教育長をはじめ校長や教員の人事権，教科書の採択などの教育内容決定権，教育費支出予算の決定権など教育行政上の重要な領域にわたって学校管理権を不十分ながら与えられた。もっとも市の中央教育行政機関として教育委員会 (Board of Education) が設置され，それは事実上，従前からの委員会を制度的には継承したのではあったが，その権限は実質的には縮小された。しかしながら教育委員会は，市全体の教育水準の維持をはかるために基本的な教育政策を決定する権限をもち，コミュニティ学務委員会の学校管理権の行使は，その政策と矛盾しないことがもとめられた。したがって市教育委員会が決定する

「政策（policies）」は，コミュニティ学務委員会との権限関係を少なくとも法制的には規制する性質のものであるが，その「政策」というコトバの意味するものは概念的に明確性を欠いており，また設定される政策は他の行政領域と関連をもっているだけに，それら両委員会の教育行政権の具体的な展開過程において問題が提起される可能性もあった[35]。

コミュニティ学務委員会の財政上の権限はとくに限定されていた。すなわち市教育委員会が一定の手続のもとで児童・生徒数などにもとづく公式により配分した教育費を，各学区内においていかに配分するかについて自由裁量権は認められているが，その裁量権の行使には，市教育委員会の政策のみでなく法令等によってきびしく制限されている。しかも市教育委員会と教員組合との学級規模などの教育条件にかかわる団体交渉による「協定（agreements）」にもとづいて，教育費の配分金額の大部分が先決されることになっている[36]。したがってコミュニティ学務委員会の教育財政についての権限は，教育税を徴収する権限が与えられていなかったのみでなく，市教育委員会から一定の比率で配分された教育費もその学区内の地域的条件にもとづく教育政策の具体化のために自由に支出できる範囲は相当に限定されていた。その限りにおいて，コミュニティ学務委員会がたとえ形式的に大幅な学校管理権が与えられていたとしても，財政的な裏付けの弱い管理権として実質的にはかなり限定されたものにっていたといわねばならない。このことは，コミュニティ学務委員会が，学区内の社会的条件を配慮し，地域住民の教育要求を学校教育に直接に反映させるために，学校管理権を自主的に行使することを，市レベルでの「政策」にもとづいて制約していることを意味している。

前述のように，コミュニティ学務委員会は校長や教員等の人事権を与えられているが，その権限も実質的には制約されたものであった。たとえば学区の教育長は，州の資格必要条件に適合するものを任用しなければならず，校長その他の管理職者は市の教員選考委員会の行う試験に合格することによって登録された有資格者リストから採用されねばならなかった。その試験は，黒人やプエルトリコ系の多くの管理職志望者に対して伝統的に大きな障壁として機能していたので，ゲットーの学校の管理者としての適任者を任命するという点からは，改革以前のように上位3名の有資格者の中から任用しなければならないという条件はなくなったにしても，そのリストから採用しなければならなかったことは，コミュニティ学務委員会にとって一つの制約になっていた。また教員についても同じく教員採用試験に合格したものの中から市の教育長（chancellor）が採用して，各コミュニティ学区に配当する権限をもち，各学区では学区内の特定学校へ新任教員を任命する権限のみをもった。そして教員の移動についても一定の条件のもとで，その学区内の学校間でのみ各学区にその権限が認められたにすぎなかった。もっとも市の一斉読解力テストにおいて，成績の下位45％以下に生徒がいる学校では，「国家的教員選考試験（National Teacher Examinations）」など市の採用試験以外の合格者として登録されたリストから採用することができ，地域の実情に対応させる

配慮もなされた[37]。

以上のようにコミュニティ学務委員会の学校管理権は，重要な事項においてたしかに限定されていた。教員の人事についてみると，20世紀初期まで続いた教員人事における政治的ボス支配や情実を排除し，一定の教育水準を維持するためには合理的で客観的な人事の基準にもとづかねばならなかった。しかしその人事の基準が合理化されればされるほど学区の人事権は制約され，特定地域の社会的教育要求を充足させる柔軟性を欠除した教員人事にならざるを得ないであろう。このような矛盾を「地域分権法」も内在させていた。したがって，学校のコミュニティ管理を主張する立場からの不満は強く，たとえば「ブロンクス両親連合協会（United Bronx Parents Association)」などは，コミュニティ学務委員会の権限は弱く，選挙手続は非民主的で，学区の区画は不合理であるが故に，1969年の「地域分権法」は「不公平で不道徳的で逆行的法律」であるとしてそれの施行を拒否することを宣言さえしたのであった[38]。かかる不満は一部の地域では，第1回のコミュニティ学務委員の選挙をボイコットする運動にも発展した。

コミュニティ学務委員の最初の選挙は1970年3月19日（マンハッタン地区では4月）に行われた。それは，はじめは1月27日に予定されて準備がすすめられたが，上述のように「地域分権法」に対する不満が根強く存在し，しかも，選挙手続なども複雑であったから延期されたのである[39]。各学務委員会の委員定数は9名であったが，立候補者は1,051名であったので，各学区での競争率は1.2倍から9倍までで，その平均競争率は4倍弱であった。しかし〈第1図〉が示すように平均投票率は14%にとどまり，なかでも学校のコミュニティ管理の実験地区を含み，投票ボイコットの運動が強かった23番学区（Ocean Hill-Brownsville を含む地区）では4.9%，5番学区（I.S.201 校区を含む地区）では5.6%であったことが注目される。当選して新しく学務委員になった278名の人種的構成は，白人が201名で，全体の72%を占め，黒人は17%，スペイン系11%であった。この委員の人種的構成比率は，就学生徒数の人種的構成比率が各々，40%，34%，25%であったのと対比すれば，その委員の人種的構成比率には人種的偏向があることが指摘されねばならない。しかし他面では1970年の人口調査によれば，全市人口の人種的構成は同じく，64%，20%，13%そしてその他3%であったので，市全体の人種的人口構成を，委員の構成比率はむしろかなり正確に反映させていたともいえよう[40]。いずれにせよ，この選挙の結果は，公立学校の管理委員会としての委員構成のあり方について，一つの重要な問題を提起している。

代表的な学務委員のプロフィールは「その学区に約9年間居住し，私立学校に在学している2人の子どもをもち，中級の管理職で，ユダヤ教かカトリック教の信者の白人男性」として描かれているが，それは，実験学区の平均的管理委員が，「公立学校に子どもを在学させ，貧乏で労働者の背景をもつ高等学校卒の女性」であったのと比較してきわめて対照的であっ

〈第1図〉コミュニティ学務委員選挙の投票率と
各学区の生徒及び委員の人種的構成

学区	投票率	生徒の人種的構成 PR	B	W	O	委員の人種的構成 PR	B	W	O
Manhattan									
1	15%	71%	15%	9%	5%	3		6	
2	9	31	13	37	19		1	7	1
3	8.3	31	50	18	1	2	1	6	
4	9	65	33	2		4	2	3	
5	5.6	16	82	1	1	2	7		
6	12.9	38	36	25		1	1	7	
Bronx									
7	9.8	66	32	2		5	2	2	
8	13.5	42	30	28			1	8	
9	7.4	40	45	15		3	4	2	
10	15.6	22	21	57		1		8	
11	15.2	12	33	55			1	8	
12	7.2	57	38	5		2	1	6	
Brooklyn									
13	7.7	22	73	5		1	3	5	
14	17.3	63	27	10		2	1	6	
15	14.0	49	17	34				9	
16	8.0	31	60	9		2	5	2	
17	7.7	19	69	12			3	6	
18	17.4	7	31	62				9	
19	13.3	33	50	17			2	7	
20	18.9	10	11	79				9	
21	14.8	8	11	81				9	
22	17.8	2	9	89				9	
23	4.9	28	71	1		2	6	1	
Queens									
24	14.8	16	13	71				9	
25	19.3	4	9	87			1	8	
26	22.0	2	13	85				9	
27	16.3	4	28	67				9	
28	12.2	6	41	53			3	6	
29	16.6	4	57	39			2	7	
30	13.4	14	20	66				9	
Richmond									
31	18.2	3	8	87				9	
合　計						30	47	201	1
平　均（%）	14.0	25	34	40	1	11	17	72	0

PR : Puerto Rican, B : Black, W : White, O : Oriental

〈注〉The Fleischmann Report Vol. Ⅲ, P. 121より再掲

た[41]。そのような新しい学務委員の一般的な属性は，コミュニティ学務委員会の学校管理機関としての機能に一つの方向を与えたと考えられる。たとえば，それら31の学務委員会の大部分は，教育専門家や市の中央教育行政官の伝統的役割をすすんで受けいれて明らかに現状

志向的であり，二つの学務委員会のみが「変革機関（change agent)」としての性格をもつものと規定でき，この二つの学務委員会は，自己を教育政策の形成者とみ，専門職員の選考手続を変えたり，教育の質を改善する手段として新しいプログラムの開発を奨励していると報告されている[42]。

「地域分権法」にもとづいて行われた教育行政組織の再編は，上述の簡単な部分的考察からも明らかであるように，教育行政の地方分権化を推進するものではあったにちがいないが，学校のコミュニティ管理の組織化を要求する運動に十分に応えるものでなかった。コミュニティ学務委員会は，地域社会の教育条件とその住民の教育要求を学校教育に十分に反映させ，教育の質を改善するために，学区内公立学校の運営上の権限を十分にかつ明確に与えられていたとはいえないであろう。したがって，「学校運営上の意思決定における権能の配分に主要な変化はなかった。ニューヨーク市における教育政策は，中央での団体交渉による契約と協定のもとで，教員組合と管理者協会の教育専門職になお依存している。市教育委員会とその事務局は重要な権能を保持している」[43]と，実証的調査結果にもとづいて指摘されているように，教育行政の地方分権化政策にもとづく組織的変化の実態について改めて問い質される必要もあった。

たしかに「地域分権法」は，それの2・3年の施行経過にもとづいて容易に評価されうるものではない。しかし，教育管理体制の組織的再編の基本的方向は，公教育の質や条件が問われ，その改善が検討されるとき，つねに改めて問題にされねばならない性質のものであろう。以上のような意味において，フライシュマン委員会（Fleishmann Commission）が地方分権化の一層の推進を1972年に勧告したことは注目されるのである。

フライシュマン委員会は，1969年後期に，ニューヨーク州知事と州教育委員会（Board of Regent）との共同決定（joint action）により，ニューヨーク州の初等・中等教育の内容・費用・財政について包括的に検討し，それら教育の内容や条件の改善のための勧告を行うために設置された。それは，正式には，「初等・中等教育の内容・費用・財政に関するニューヨーク州委員会（The New York State Commission on the Quality, Cost, and Financing of Elementary and Secondary Education)」と呼ばれ，弁護士の M. Fleishmann を委員長に18名の委員で構成された。この委員会は，教育の内容・費用・財政についての具体的な検討の結果，それらは管理や組織の問題と深い関係にあるという観点から，これら二つの領域を含めた包括的な分析を行ない，いわゆる「フライシュマン報告書(The Fleishmann Report)」を提出し，いわばニューヨーク州教育改革の一つの青写真を提示した[43]。その改革構想の基本原理になったのは，平等・卓越性（excellence）・能率・柔軟性であった。

フライシュマン委員会の一つの結論は，教育制度にはより一層の対応性（responsiveness）と柔軟性が必要であるということであった。その観点から財政的には州の責任を強調し，そ

の面での集権化と同時に，政策形成における分権化をもとめ，とくに政策決定権が教育の基礎単位である地方の学校にもっと与えられるべきことが主張された。しかし報告書では，学校管理の根本的な組織の再編を提案することは現時点では有益でないとの判断から避けられたが，州内のすべての公立学校は「父母審議会（Parent Advisory Council)」を設けることを勧告し，それのもっとも重要な機能は校長の選考に参加することにあるとされた。けだし校長は，学校の管理責任者（school's chief executive officer）として実質的に一層の自治権（autonomy）と責任が与えられ，とくに学校の教職員の人事に裁量権が与えられるべきことが勧告されており，教育制度において生徒の学習にもっとも責任を負いうる個々の学校の自主性と同時にコミュニティとの深い関係が重視されたからである。

またその報告書では，学区数は一応現行の31学区を継承することにしたが，コミュニティの社会的特性や要求をその学務委員会の構成に反映させるため，それの選挙区を中学校の通学区にすることを提案するとともに，一般に州内の地方教育委員会が有しているすべての権限がコミュニティ学務委員会に与えられ，コミュニティ学区は中学校以下の学校教育事業（school programs）を管理し運営するすべての権限を州や連邦政府の教育基準の範囲内においてもつべきであることを勧告した。教育費は州から直接に学区に配分され，その歳出予算の作成権は学区にあると構想されたので，その学務委員会は，財政のみでなく，人事権などすべての学校管理権をもつ教育行政機関として性格づけられた。もっとも，それらの決定過程において，たとえば教員の選考においては校長に主要な発言権が与えられるなど，学校運営の自主性を尊重している点に基本的な特色があった。

以上の考察からも明らかなように，フライシュマン報告書は，1969年の「地域分権法」の理念をむしろ継承し，さらにその理念を拡充して具体的に構想しようとしたものであったといえよう。すなわち1969年の「地域分権法」も教育過程への住民参加の意義を認めながらも学区の規模を大きくし，しかもコミュニティ学務委員会の権限を実質的には強く制約するなど，教育管理への住民参加は事実上不徹底に終っていた。しかしフライシュマン報告書は，地域住民の教育過程への参加を個々の学校のレベルで制度的に保障し，かつ学校教育事業の自主的運営を基本方針にして教育行政権の分権化をすすめるべきことを提案したのである。たしかにフライシュマン報告書が指摘しているように，ニューヨーク市の公教育の管理組織を分権化することは，それ自体が目的でなく，また大都市がかかえている多くの教育問題を解決することを保障するものでもない。しかしそれは，集権的行政機構のもとでの問題解決よりも，一層有効な行政的対応を可能にするものでもあろう。そのような観点から，このフライシュマン報告書は，1969年の「地域分権法」は大都市の教育課題に対応できる管理構造への再編に着手したものであると評価し，それの一層根本的な再編のための青写真を，政治的にはそれの実現の可能性は弱いとしても，具体的に提示したものとして注目される。

5. 教育行政の分権化とコミュニティ管理

ニューヨーク市における1970年前後の教育行政の分権化の法制化とその要求や改革案等は，肥大化した集権的教育行政組織が社会的諸条件の急激な変化のなかで提起されてきた新しい教育要求への感受性や対応能力を有効に発揮できず，とくにゲットーでの「教育的失敗」が深まるなかで，組織的有効性を高めることをもとめるものであった。それは，主要にはゲットーの住民による学校の「自主的管理」の要求に触発されて具体化されてきたものであったが，彼らの要求する学校のコミュニティ管理の制度化の方向そのものを基本的に指向するものであったとはいえないであろう。もっとも学校のコミュニティ管理の運動は必ずしも統一された明確な共通の目標をもっているのではないが，典型的にはその運動は，そのコミュニティ出身の人々——父母・専門職者・教師・牧師さらにその地域に居住し教育に関心をもつ人々の代表者によって設立されたコミュニティ組織が，学校運営上の管理権をすべてもつべきことを主張するものであり，そのような管理構造の変革により学校の教育実践の質的改善をもとめていたからである。そこでは，伝統的に白人の権力構造に支配されてきた教育価値とは異なったところの，人種的マイノリティや低所得階層の生活に根ざす新しい教育価値を具現するための教育実践への変革を志向する学校管理組織の改革がもとめられるが故に，学校のコミュニティ管理の運動は政治的性格を基本的にもっていたことは否定できないであろう。

しかして「分権化の諸提案は，全市域的な委員会やその職員である中央行政機関によってのみ行使されうる権限の範囲を再検討しようとする意思から生ずる」[44]のであり，その限りにおいて分権化では，学校管理上の重要な領域についての決定権を原則として行政単位の下位組織における教育専門職または行政官に委譲し，せいぜい，その政策決定の形成過程において住民参加を可能にするための制度化をはかることもありうるであろう。上述のフライシュマン報告書は，そのような教育行政の分権化をもとめた一つの代表的な提案としての性格を強くもつものであったといえよう。

もともと教育委員会は，学校のコミュニティ管理の理念を歴史的原型として社会的に定着し発展してきたものであった。しかし前述のようにとくに19世紀後半以後，一般に教育組織の規模が拡大し教育実践が専門性を高める過程で，公教育の素人管理（layman control）から専門職管理への傾向を強め，管理機構の整備拡充にともなって一面では教育長職を中心にした教育官僚制を形成した。換言すれば，この過程は，公教育に対して「素人」化した地域住民の，そのコミュニティの教育政策に対する発言力が弱められ，公立学校の機能を次第にコミュニティから遊離させるとともに，さらに管理機構のみでなく全体としての教育組織の

官僚制化は，ますますコミュニティとその生徒に対する教育組織の感応性（sensitivity）を弱めていった。大都市化は，そのような二つの傾向を一層助長し，ことにゲットーにおいてかかる公教育組織の病理的機能が顕著に表面化したが故に，しかも人種統合教育を推進する可能性が現実になくなっていたので[45]，いわば逆説的に，学校のコミュニティ管理の運動を高揚させる基盤も深く培養されていたと考えられる。

したがって学校のコミュニティ管理の運動を以上のような文脈において理解するとき，その運動ではコミュニティ管理の組織化そのものを目的とするのではなく，それ故，公教育の素人管理の理念の単なる復権の主張ではないといえよう。しかも公教育に関して裁判所の下した判例や州の諸種の教育規程，さらに団体交渉による協定なども包摂した意味での，ニューヨーク市の現実の教育管理構造は，歴史的原理としてのコミュニティ管理の論理を容易に受け入れるものでないことは，前述のオーシャン・ヒル＝ブラウンズヴィルの実験学区における教員等の人事権をめぐる紛争の事例からみても明らかであろう。

換言すれば，学校のコミュニティ管理の運動は，コミュニティにある公立学校をそこの地域住民自からが直接に管理し，公教育にふたたび前世紀的な狭義の地域主義(provincialism)をよびもどすことをもとめているのではない。むしろそれは，社会経済的に低い階層の子どもも，普通の子どもと同じく潜在的能力をもっている人間として公立学校において教育されることを要求し，そのような人間性のある教育活動を行うように公立学校を方向づけるために学校の責任（school accoutability）を問い質していく手段として，公教育の管理への地域住民の参加をもとめてきたのであった。

しかしてコミュニティ管理の運動は，前述のように第201番中学校開校問題を直接の契機にしていたことからすれば，そのコミュニティとは具体的には学校の通学区域の意味をもっていたのであろう。しかし1969年の「地域分権法」は，人口20万ないし25万の規模の区域をコミュニティ学区と命名し，住民参加の区域としてのコミュニティの概念を一層不明確にしている。それ故，教育行政におけるコミュニティの概念が住民参加を可能にする市教育行政の下位単位としての学区の適性規模という観点を含めて，再検討を迫られているといえよう。

コミュニティ管理の運動が，その初期の実験的段階において運動の成果を急ぐあまりに，専門職としての教育管理者や教員組合と鋭どく対立的になったことは，その運動の推進のためにも問題を残すことになったが，この運動の究極の目的は決して政治的対立や分裂を生み出すことではなくて，公立学校のすべての学習者に対する教育能力を高め，コミュニティの教育要求との深いかかわりで教育専門職者が自己の職務遂行における責任を明確にすることにあった。その限りにおいて，コミュニティ管理の運動は，公教育の専門職管理を否定するのではなく，むしろ公教育における専門職主義（professionalism）を真に高めることをもとめていることに深く留意されねばならないであろう。何故ならこのことは，一面ではコミュ

ニティ管理と教育行政の分権化とは，前者が政治的性格を根底にもち後者は管理技術的次元にとどまるものではあっても，両者は基本的には対立し矛盾するものではないことを意味するからであり，また他面において，公教育管理への住民参加の範囲が専門職の自律性 (autonomy) との関係において改めて問題を提起しているからである。このような観点から，フライシュマン報告書の1969年の「地域分権法」体制への批判的分析にもとづく改革案が，今後，ニューヨーク市の教育管理構造のなかにいかに反映させられていくか，改めて注目されるのである。

---

1) この課題について，アメリカでは数多くの研究成界が報告されている。たとえば，Philip Meranto: School Politics in the Metropolis (Charles E. Merrill Publishing Co.) 1970 を参照。また，現代日本における事例研究の一部として，筆者と三上和夫は「都市化と地方教育行政の課題—大阪府堺市の事例を中心に—」<日本教育行政学会年報2『学校の自主性と公共性』教育開発研究所昭和51年所収>を報告している。
2) The New York Times 1976年4月25日。
3) Freeman Butts: A Cultural History of Western Education, 1955, p.313.
4) Carl H. Griffey: The History of Local School Control in the State of New York, (Teachers College Press 1936) AMS Press, 1972, p.107.
5) Carl F. Kaestle: The Evolution of an Urban School System, Harvard University Press, 1973, p.160.
6) Griffey, op. cit., p.108.
7) Ibid., p.109.
8) Ibid., p.p.109～112.
9) Ibid., p.115.
10) George R. LaNoue and Bruce L. R. Smith: The Politics of School Decentralization, D. C. Heath and Company, 1973, p.156.
11) Frederick M. Wirt and Michael W. Kirst: The Political Web of American Schools, Little, Brown and Company, 1972, p.7.
12) Marilyn Gittell: Professionalism and Public Participation in Educationanal Policy-Making: New York City, A Case Study, in M. Gittell & A.G. Hevesl ed., The Politics of Urban Education, Frederick A. Praeger, Inc., 1969, p.158.
13) Joseph M. Cronin: The Control of Urban Schools, The Free Press, 1973, p.153.
14) La Noue and Smith, Op.cit., p.157.
15) Ibid., p.165.
16) Gittell: Professionalism and Public Participation, p.p.161-162.
17) Meranto, Op. cit., p.159.
18) La Noue and Smith, Op.cit., p.159.
19) Mario Fantini, Marilyn Gittell, Richard Magat: Community Control and the Urban School, Preager Publishers, 1970, p.7.
20) La Noue and Smith, Op.cit., p.166.
21) 大森弥「現代行政における『住民参加』の展開」<渓内謙他編『現代行政と官僚制』上，東大出版，1974年>参照。
22) 西尾勝『権力と参加』東大出版，1975年，59-60頁。
23) Cronin, op.cit., p.185.
24) Marilyn Gittell: Local Control in Education, Preager Publishers, 1972, p.8
25) 西尾，前掲書68頁。
26) Gittell: Local Control in Education は，この実験的試みについての実証的分析を行っている。
27) La Noue and Smith, op.cit., p.176.
28) Mayor's Advisory Panel on Decentralization of the New York City Schools, Reconnection for

Learning: A Community School System for New York City <the Politics of Urban Education pp.261～276>.

29) Fantini, Gittell, Magat, op. cit., p.p.119-140 において，この論点が詳細に整理され，検討されている。

30) La Noue and Smith, op.cit., p.178.

31) 教員組合は，すでに 1967 年 12 月に，「地方学区教は，各学区内での人種統合の可能性を確保し，行政コストを節減するために，15（現行学区数は30）以下であるべきである」と主張していた <Miriam Wasserman: The School Fix, NYC, USA, A Clarion Book, 1971, p.189>.

32) Cronin, op.cit., p.194.

33) La Noue and Smith, op. cit., p.182.

34) The Fleischmann Report on the Quality, Cost, and Financing of Elementary and Secondary Education in New York State, Vol. Ⅲ, The Viking Press, 1973, p.118.

35) Ibid., p.p.106-107.

36) Ibid., p.110.

37) Ibid., p.p.113-114.

38) La Noue and Smith, op. cit., p.187.

39) たとえば，この学務委員選挙の有権者は，州の一般選挙規程による有権者と，学区内の公立小・中学校に就学する子どもをもち，投票日までに90日以上ニューヨーク市に在住していた21才以上の両親であったので，31学区での有権者名簿の整理や選挙についての宣伝や情報提供にも相当の準備期間が必要であったであろう。

40) La Noue and Smith, op. cit., p.188.

41) Marilyn Gittell: School Boards and School Policy, Preager Publishers, 1973, p.91.

42) Ibid., p.158,
なお，同書には，31のコミュニティ学務委員会を現状志向的委員会（status quo boards）と積極的委員会（active boards）および変革機関的委員会（change-agent boards）の三類型に分け，現状志向型が23，積極型が 6，変革機関型が 2 であると，参与観察（participants observation）による調査結果が整理されている（Ibid., p.105)。

43) Ibid., p.157.

44) Cronin, op. cit., p.187.

45) La Noue and Smith, op. cit., p.232.

46) Fantini, Gittell. Magat, op.cit., p.251.

GOVERNANCE OF THE PUBLIC EDUCATION AND PARTICIPATION OF THE AREA RESIDENTS
—A CASE STUDY OF NEW YORK CITY—

TERUMOTO KANEKO

This article aims at analyzing the process of decentralization of the New York City school system in recent years from the point of view of how the metropolitanization of American society has had a significant impact on the school governance structure.

The developmental process of the school governance in New York City was different from that of New England where the traditional idea of the local control of education was formed originally. And, with a rapid and sharp increase of population, the schoool governance structure in New York City became more and more centralized and over-bureaucratized, but its administrative function was alienated from the social conditions of communities and the demands of parents of the disadvantaged and was particularly in a state of disorder in the ghetto.

The metropolitanization which has continued at a noticeable pace in the post-war period has contributed to altering the environment of schools and has impeded the school integration by busing in the great cities as New York City. And the failure to achieve the integration of school education convinced leaders of the civil rights movement and parents of "educationally disadvantaged" of the necessity for gaining community control of the schools in order to improve the quality of education for ghetto students.

The Bundy panel — the mayor's advisory panel on decentralization of the city school system—proposed in 1967 for New York City a "Community School System, consisting of a federation of largely autonomous school districts and a central educational agency". But in this Bundy plan the question remains as to how to organize the integrating function of educational administration for maintaining the city-wide level as the public education of New York City.

The 1969 Decentralization Act has had a character that had been got one's idea in shape through reconstructing the recommendations for educational reform of the Bundy panel from a standpoint oriented to the school establishment. Therefore, the Decentralization Act did not effect a real and significant change in the distribution of power in school deccision-making.

Fleischmann Commission, which was established in 1969 to propose the recommendations for the reformation of school governance structure of New York State, urged

in its report that greater decision-making power be granted to the local school, and the institution for parents' participation in the educational process be organized in the local school system. The legislative trend to decentralize the educational administration of city public school and the community-control movement have aimed at improving the quality of school education for all students, and making accountable to community for what school professionals have done.