

アメリカ合衆国における 大都市学校政治の特質と課題

—シカゴ学校改革（1988年）の決定過程を中心として—

Problems Facing Urban School Politics in the United States

—Decision-Making Process of Chicago School Reform (1988) —

小松茂久

問題の所在

1980年代半ば以降、全米規模で教育改革が主唱されてきており、その理論的動向や改革の成果の検証に関しておびただしい数の研究が行われ、研究書や論文が多数刊行されている。それらの中でも、特に80年代末から改革の動向として注目されるようになったのが、教育および学校の「抜本的再建 (restructuring)」(以下では「リストラクチャリング」と表記する)である。教育の構造を根本的に再建することを目指すこの動向は、都市部・農村部を問わず広範な支持を得ながら、そして内容的な多様性を伴いながら進展しており、その成果は、今後の合衆国の教育の行方を占う重要な試金石になりつつある。

リストラクチャリングの中でも教育行政や学校経営の改革に関連した改革動向の一つとして、教育行政権限を下位方向に、つまり学校レベルに移行し、「学校を基盤とした経営 (School-Based Management)」(以下では「SBM」と略記する)を導入しようとする動きがある。この方式は、実際に1980年代の末以降、特に都市学区で試みられるようになってきた。

たとえば、シカゴでは1988年に、マイアミ州のデード・カウンティでは1987-88年度に、ロスアンゼルスでは1989年にそれぞれ中央教育行政当局が保持していた教育行政権限を、学校レベルに移行させる改革を実施している。権限を下位方向に分散させる改革の主要な目的は、都市において高度に集権化し大規模となっていた組織のもたらす弊害を克服することであった。その組織的特徴は教育官僚制と呼ばれ、この大規模官僚制を改編することにリストラクチャリングの狙いがあった。

大都市の大規模官僚制の改革はその必要性がかねてより指摘されていたにもかかわらず

ず、遅々として進展を見なかった。また学区の規模が大規模になればなるほど改革への社会的要求が高まっていた。そしてようやく1980年代末に至って改革が行われ始めた。しかしながら、教育行政権限を分散させる分権化改革といっても、改革の結果は多様にならざるを得なかった。その多様性をもたらすものは何であるのかを明らかにすることが研究課題とならなければならない。

合衆国で進展しつつある SBM をどのように評価するのかについては、わが国における教育行政研究者も関心を集め、実際にいくつかの研究が試みられている。¹⁾ これらの諸研究では SBM の導入の背景および目的や、SBM の具体的な内容や事例の紹介に焦点を当てており、この意味では合衆国の教育行政や学校経営の研究と実践の現代的動向を探るうえで有益である。しかしながら、SBM の導入は全米で一律的に実施されようとしているわけではないし、各学区の状況によってその具体的な現れ方も異なっている。

P・ホールステッター (Priscilla Wohlstetter) らは、教育改革の過程や改革結果の内容の相違は、学区の政治的特質によってもたらされるとの仮説のもとに調査研究を行った。その結果、分権化政策は学区の政治的様態に強く影響されていることを明らかにした。デッド・カウンティやロスアンジェルスでは、学区内の権力バランスの中で、経験豊かな非常に効果的・調和的なリーダーとしてみなされる学区内部のアクターが、改革の成否を握る鍵的存在となっていたと述べている。²⁾ ところがシカゴでは、学区内部のリーダーの資質と指導性に依存するのは異なるパターンで、すなわち、シカゴを含むイリノイ州の州議会によって、強制的に学校に権限を付与する改革が実施されたのである。シカゴ学区が危機的状況に陥った要因は、内部のアクターの貧弱なリーダーシップが原因であるとみなされたのである。学区外部のアクターの力が増すにつれて、州議会は産業界や市民団体、地域団体の支持を得ながら、立法化を通じて分権化改革を命じる機会を獲得したとされる。³⁾ そして、結論として、教育の改善に関心を持つ政策形成者は、学区の政治状況を正確に把握しながら改革を開始すべきであるとしている。なぜならば、改革の努力を開始する前にすでに学区の政治状況によって、その帰趨がある程度方向付けられているからであると述べている。⁴⁾

ホールステッターらの調査では、シカゴの改革過程に触れているものの、きわめて不十分にしか述べられていないし、学校政治の特色についても限定的な叙述にとどまっている。シカゴの1988年の学校改革は多くの論者によって、アメリカ教育行政史の中でもきわめて急進的で影響力をもつ改革であると評価されており、その改革過程を分析することは、合衆国における大都市の教育および教育行政の抱える問題点の解明にとって重要であると考えられる。⁵⁾

本稿はこれらの問題意識を背景としながら、シカゴの教育改革過程における政治的特質に焦点を当てることによって、合衆国の大都市における教育行政および学校政治の現代的

特質の一端を明らかにすることを目的としている。

第1章 1980年代半ばにおけるシカゴの学校と教育行政

第1節 生徒数と人種構成の変動

1988年のシカゴ学校改革法によって教育改革が行われた背景を探るために、まず、改革以前の公立学校生徒のデモグラフィックな変動について簡単に見ておこう。

1987年秋の調査によれば、シカゴの公立の初等・中等学校在籍生徒数は約42万名であり、ニューヨーク市学区の約94万名、ロスアンジェルス学区の約59万名に次いで、合衆国第三の規模を有している。⁶⁾ 公立初等・中等学校生徒数の増減の全米的趨勢にもれず、シカゴにおいても、1970年前後に生徒数のピークを迎え、その後の10数年間に急減している。市教育委員会統計によれば、1968年に58万5千名のピークに達していたのが、⁷⁾ 1988-89年度には約41万名となり、⁸⁾ この約20年の間におよそ30パーセントの生徒数の急減を経験している。

なお、1988-89年度現在での公立学校システムの599校の種別についてみると、472校は幼稚園から第8学年までを含む初等学校であり、29校がミドルスクール、66校がハイスクールであり、残る32校はその他の学校として分類されている。⁹⁾

公立学校システムは、この間にただ単に生徒数の急減を見たというだけではなく、生徒の構成に著しい変化をもたらされた。すなわち、生徒の人種構成が急変したのである。シカゴは伝統的に黒人生徒の占める割合が全米でも高いほうであるが、1970年以降の黒人生徒数の比率は、60パーセント前後を占め続けていてあまり変化はみられない。しかしながら、1971年に全生徒数のおよそ40パーセント近くを占めていた白人生徒が、1985年には15パーセント弱にまで急減し、かわって、1971年に10パーセントほどであったヒスパニック生徒が、20数パーセントを占めるようになったのである。ヒスパニック生徒ほどではないが、アジア系生徒数も漸増して1985年には2.8パーセントを占めるようになってい¹⁰⁾る。

このような学校システムの人種構成の変化は、当然のことながら個別の学校の人種上のバランスに著しい変動をもたらすことになる。生徒数全体の急減が続いているにもかかわらず、すべての生徒が黒人で占められる初等学校は、全初等学校数の中で一貫して60パーセントを占め続けている。そして白人生徒の減少によって、たとえば、過半数が白人で占められる初等学校数は1980-81年度で67.5パーセントであったのに、1988-89年度には28.5パーセントに急減したり、同じくハイスクールの場合では77.3パーセントから6.9パーセントに急減している。¹¹⁾ こういった学校別にみた生徒の人種構成の変化は、人種分離学校の廃止の要求を高め、教育当局にその実施を強く迫ることにつながるのである。

ちなみに、教員の人種構成をみると、1986-87年度現在で、黒人教員と白人教員がそれぞれ50パーセント弱であり、ヒスパニック教員は5.6パーセントとなっていて、¹²⁾ 生徒数にくらべてヒスパニック教員の割合が低くなっている。

公立学校における人種構成の変動の要因は後に検討するが、いずれにしても、実態としての人種構成の変動がシカゴの学校政治全体に影響を及ぼすこととなるのである。

第2節 教育行政組織と教育政策課題

改革前の教育行政組織について、D・R・ムーア (Donald R. Moore) によるシカゴの概略の紹介に即して簡単に素描しておこう。¹³⁾ その所在する通りの名称である「パーシング・ロード」とも呼ばれる市教育委員会および事務局は、公立学校の管理責任を負っている。教育委員会は市長の任命による11名の委員で構成されており、市長は教育委員のポストがあいた場合には、市民で構成される審査委員会の提出した3名の候補者名簿の中から新委員を任命していた。

教育委員会はジェネラル・スーパーインテンドントと呼ばれる教育長の任命権を有している。シカゴ学区は1970年から1985年まで市内を20の教育行政区に分割し、各下位学区には学区教育長を配置していた。この下位学区教育長には実質的な行政裁量権が付与されておらず、上意下達式の教育官僚制の一部としての機能を果たしていたにすぎない。

1960年代末に、父母や市民の教育行政への参加要求に対応して、構成メンバーの過半数を父母が占める「学校諮問協議会 (Local School Advisory Councils)」と「学区諮問協議会 (District Advisory Councils)」を設置したが、これらの協議会の意思は無視されるか、中央委員会にとって都合よく利用されていたと指摘されている。

具体的にみると、これらの協議会に付与されていたのは諮問権であり、協議会による諮問が教育行政官の見解と一致しない場合には、たいてい無視されることとなった。与えられていた唯一の権限として、学校の校長候補者にインタビューし協議会の意思を勧告することがあった。しかしながら、下位学区教育長は本命視されていた校長候補者に多くの情報を与えるとともに、他の応募者に辞退を勧めたり、父母の入手できる情報を制約したり、自らに都合のよい候補者を推薦するように父母に圧力をかけたりなどの手段を通じて、校長選考過程を操作していた。¹⁴⁾

また、後にも詳しく触れるが、1985年に制定された州法で父母参加のルートが確保されたが、その実効性は疑わしいものであった。¹⁵⁾ つまり、1985年に都市学校改善法 (Urban School Improvement Act) が制定され、各学校には「学校改善協議会 (Local School Improvement Councils)」を設置し、父母がこの協議会のメンバーとして3年間の学校改善計画を開発する権限が与えられたものの、自由裁量的に学校計画を策定することはできなかった。さらに、同法により市内の20の下位学区に「下位学区教育諮問協議会 (Subdis-

strict Education Advisory Council)」が設置され、父母はこの協議会の構成員の70パーセントを占めていたが、本質的にはこの協議会も諮問的な機能を果たすのみであり、父母参加の観点からの効果性は疑わしかった。また、市の中央レベルでも「都市学校改善委員会 (Urban School Improvement Committee)」が設置され、学校関係者と父母や地域住民との意思の疎通や父母参加を意図していたが、やはり教育委員会に対する単なる諮問的な役割を果たしたにすぎない。

すでにみたように、全公立学校生徒数に占める白人生徒の割合の急激な低下は、白人の郊外脱出を背景としている。¹⁶⁾ 白人の郊外脱出が結果的にはマイノリティー生徒の比率を高め、教育政策を複雑にしている。市内の人種的なバランスに変化が生じたのと同様に、政治的なバランスにも変化が生じてきた。典型的には人種分離学校廃止問題にこのことが端的に現れている。貧困地域が広域化し、白人と黒人との混住地域が増大し、学校教育問題の中でも特に人種分離学校の廃止をめぐる人種間の緊張が高まっていた。¹⁷⁾ 豊かな国であると同時に多くの貧困層も抱える合衆国は、1980年代においても景気の低迷がつづき、この貧困のしわ寄せはことに大都市の黒人層をいっそう厳しい試練に直面させることとなった。¹⁸⁾ 失業を回避したり、よりよい仕事を獲得するためには適切な教育を受けることが必要であり、人種的に分離された学校での差別的な教育を拒否し、人種的に統合された学校で教育を受けたいとする要求となって現れたのである。

シカゴの学校は人種分離学校の廃止に関する連邦裁判所による合意命令 (consent degree) のもとで運営されていたために、大多数が黒人で構成される学校はあっても、ほとんどが白人で構成されるような学校は既に存在しなかった。しかしながら、マイノリティーの大多数は人種分離学校の廃止政策の不徹底を批判し、完全な廃止を要求し続けていた。¹⁹⁾ つまり、人種分離学校廃止問題は当時の教育政策上もっとも緊急を要するとともに、解決が困難な課題であり続けたのである。

約15年間にわたって市民権運動団体は市を相手取った人種分離学校廃止訴訟を計画していたが、コストの問題から訴訟の提起にまで踏み切れなかった。しかし1980年に合衆国法務省が人種分離学校廃止に関する集団訴訟について検討を開始したために、学校当局は自発的な生徒の転校により人種分離学校廃止を促進することを意図した、マグネット・スクール計画を拡大することによって対処しようとした。²⁰⁾ しかしながら、マグネット・スクールの導入や拡大が人種分離学校廃止の根本的な解決策となることはできず、この問題は円滑な教育行政運営にとっての桎梏となっていたのである。いずれにしても、人種分離学校の実体的な廃止措置を市当局が何年にもわたって怠ってきたことに変わりはない。

これら黒人側の要求が極度に高まったのが、1983年に行われた市長選挙であった。住民の構成上の変化を背景として、シカゴの歴史始まって以来初の黒人市長である H・ワシントン (Harold Washington) が当選し、彼は積極的にアファーマティブ・アクション政策

を取り入れ、市の教育行政職に黒人を数多く採用していった。しかしながら、このような事態の推移は、以下で触れる市の財政危機ともあいまって、市の人事政策への批判を引き起こすこととなった。市の教育官僚制批判は同時に新たに市の官僚となった黒人批判をも随伴することとなったのである。²¹⁾ このことは、黒人中産階級の学校改革への姿勢に特異な様相を帯びさせた。市の教育官僚組織の中で人数的にも一定の比率を占めるようになった黒人中産階級は、後にも触れるように学校改革に対して一定の距離をおいた態度を示すとともに、改革過程における政治地図を複雑化する要因にもなったのである。

教育政策上の課題としてぜひ触れておかなければならないのは、財政危機の問題である。このことはたとえば、1979-1980年度の会計年度で、すでに州からの財政援助を受けていたものの、教員給与の遅配が生じていたことから分かる。²²⁾ 財政危機の要因はいくつかあるが、特に1970年代に「シカゴ教員組合 (Chicago Teachers Union)」がしだいに強固な組織になり戦闘性を増すにつれ、教員の給与やその他の労働条件の向上を目的としてストライキを構え、結局財政的な裏付けを欠いたまま賃上げが行われ、市の財政赤字を招くことになったと指摘されている。²³⁾

教育行政および教育政策の特徴として是非指摘しておかなければならないのは、市長部局と教育当局との関係である。シカゴは伝統的に教育行政と市政府を統制している民主党の政治組織とが密接につながっている。このことは、今世紀のはじめから1980年代まで続いており、いわばシカゴの政治的伝統にもなっている。²⁴⁾ 特に1960年代の R・デリー (Richard J. Daley) 市政の時代以降におよそ2万名の授業を担当しない教育職員が市教育委員会に雇用されており、これらの採用の決定を教育委員会は唯唯諾諾と承認していた。

1960年代を通じての学校システムの権力者は、教育長の B・ウィリス (Benjamin Willis) であった。ウィリスと教育委員会事務局は教育委員会にイニシアティブを握らせるようなことはなかった。²⁵⁾ このことは、シカゴが全米で最も人種的に分離された大都市学区であるとの非難に直面しても、ウィリス教育長は近隣学校を維持する政策を採り続けたことからわかる。つまり、居住地域自体が人種的に分離しているために、近隣学校を維持することは、結果的には黒人学校と白人学校との存続を認めることとなったのである。このような、ウィリス教育長の教育政策に対して強力な市民運動が起こり、結局1966年に辞職することとなった。

その後1981年までに2名の教育長が着任するが、伝統的な教育政治は改革されることはなかった。この2名の教育長は市教育官僚の出身であり、人事や各種契約に実質的な影響力を及ぼした。教育委員会についてみれば、デリー市長の後任の市長は、伝統的教育政治を改革しようとする志向をもついく人かの教育委員を任命したものの、任命権が市長にある以上、結局は市長の意向に忠実な委員が教育委員会の多数派を占めることに変わりはない。²⁶⁾

第2章 学校改革への胎動

第1節 1980年代半ばのイリノイ州教育改革の動向

イリノイ州の教育行政は、他州と比較すれば、地方学区の自律性を尊重し、州内の個別の学区の運営にはできるだけ関与しない伝統を有している。この結果、今世紀初頭以来の全米的な学区統合政策の強行実施にもかかわらず、²⁷⁾ イリノイ州ではいまだ小規模学区が多数存在している。

州は学校法の中でもシカゴを対象としたイリノイ州学校規定 (Illinois School Code) の第34条を根拠として、シカゴに配分される教育費総額に関してのみに教育責任を限定しており、教育内容や具体的な条件整備に関しては、事実上、シカゴの市長、教育委員会、教員組合の意思に委ねていた。したがって、バイリンガル教育や障害児教育などの分野に関して、州全域での統一的な政策が必要であると考えられたにもかかわらず、州教育当局は州法を盾に体系的に教育計画を策定することに歴史的に失敗してきた、との非難を呼び起こすこととなる。²⁸⁾

このような州の基本的姿勢であったが、1980年代前半からの教育改革の波は全米を被い、イリノイ州がイニシアティブを握って教育改革のための諸政策が導入されることとなった。1983年に公表された『危機に立つ国家 (A Nation at Risk)』をうけて、イリノイ州議会は1985年に州学校改革法 (P. A. 84-126) を制定した。内容的には、幼児教育、学校中退対策、初等教育での読書力向上策の3つの領域で改革を実施しようとするものであった。この法案に成立に関わったのは、州議会の文教委員会、知事部局、イリノイ州教育委員会、市民団体・産業界の連合組織、シカゴ教員組合であった。²⁹⁾ この法案は、毎年学区から学力の実態に関する「報告カード (report card)」の提出を義務づけることと、他の都市で既に行われていた教員の職務遂行に関する同僚による評価と、教員の資質を矯正するプログラム計画を含む教員のアカウントビリティーの評価を内容としていた。報告カードとは、州内全域の学区の ACT や SAT の成績とともに、第3・6・8・11学年の学業成績を調査したものである。³⁰⁾

州内の学区が一斉に同一のテストを実施するのではなく、7・8種類のテストを用いるために、正確に学力を測定したことはないとの批判にもかかわらず、州はテストを強行した。学力を4段階に分けて、それぞれの学校や学年がどこに位置しているかを報告カードに記入することになっていた。報告カードには学力の他に、通学率や卒業率やカレッジ入学テストの得点も記入することとなっていた。これらの調査結果は広くメディアによって流布され、そしてシカゴにおいても主要日刊紙に各校や各学年の成績の平均点のリストが掲載された。報告カードの記載内容がメディアを通じて広く知れわたった結果、たとえば、シカゴの64のハイスクールのうち33校が4段階に分けた成績グループで最下位に

含まれており、当時の教育省のベネット長官によって、「全米で最低」との非難を浴びる根拠となったのである。³¹⁾

その他の州レベルでの教育改革としては³²⁾、イリノイ州での教員や教育行政官の資格認定基準を引き上げたり、教員養成課程を持つ大学に対して学生の読解力、数学、言語能力の試験を義務づけたり、教育行政官の有資格者は5年毎に試験を受けて再資格認定されるようにしたり、1年間の矯正期間を経ても教授能力に疑問のある教員が解雇されるようになったり、教育関係者のための研修の充実やマイノリティー学生への奨学金の充実や、教員に対して教科教育に関する再教育の機会を与えたりすることが行われた。

第2節 学校を基盤とした教育経営への着目

1985年の春に州議会を通過した法律、つまり、上述の州全域にわたる教育改革の一部として、シカゴのみを対象としているイリノイ州学校規定第34条の改正案が通過した。この法律は都市学校改善法（Urban School Improvement Act, P. A. 84-794）と呼ばれ、特に市教育財政の改革を眼目としていた。すでに触れたように、市財政は破綻の危機に直面しており、公債の発行による赤字の補填や、1980年に設置されていた州学校財政監視局（School Finance Authority）による個別学校の財政手続きの監視の強化などの、州議会による財政再建の努力が行われるとともに、シカゴでは教育委員や教育長の更迭が行われた。すでに州学校財政監視局は均衡財政にするために年次毎に緊縮財政を指示していた。具体的には、財政が不均衡の場合には新設校を認めないなどの方策を採ったために、1980年代はじめには累積していた赤字の解消に貢献した、³³⁾と肯定的に評価されるものの、他方では、州議会主導で制定された都市学校改善法や州教育当局は、財政運営への一層の監視の強化以外には構造的で計画的な改革策は採らなかった、³⁴⁾とも評価されている。

また都市学校改善法は、すべての学校に学校改善計画を策定するために「学校改善協議会」（Local School Improvement Council）の設置を義務づけた。この協議会には各学校で自由裁量的に処理することのできる支出の拒否権と、予算執行に関する聴聞権が付与された。もし協議会が学校財政運営に関して拒否権を行使したら、学校はこれらの要求に即して財政支出を可能な限り変更しなければならない。この結果、たとえば、1986年の春に第1回目のヒアリングが行われたときに、60以上の学校で拒否権が行使された。³⁵⁾

さらに都市学校改善法には教職員の資質向上策と校長の権限の拡大をも含んでいた。³⁶⁾教職員の資質向上策についてみると、教員の専門的スキルや実践力の向上、職務の遂行を促進する専門職的雰囲気の開発、専門職者としての教員の資質向上、学校における教員の権限の拡大をめざしていた。しかしながら、これらは努力規定であり、包括的な教員の能力開発のための命令規定ではなかった。また校長は学校改善計画の開発と実施の権限を有し、教職員資質向上計画の策定過程に積極的に参加すべきであると規定しており、いわば単な

る学校の管理者から教授リーダーに脱皮させるようとの意図が込められていた。

これらのイリノイ州主導による教育改革は、当然のことながら、シカゴの教育とも重要な関連を持つ。1985年の州改革法によるシカゴの改革の実施状況をみると、教育に関心を持つ代表的な市民団体である「シカゴ・パネル (Chicago Panel on Public School Policy and Finance)」の評価によれば、シカゴ教育当局は州議会による立法的な改革さえも忌避しようとしている、と鋭く批判されている。³⁷⁾

すでに触れたように、1985年法は学校財政に関する聴聞権と、学校改善計画の領域に新たな動きをもたらしたのであるが、同時に、父母や地域住民が学校改善への関心を高める契機となった点も特筆に値する。そのための媒体役を果たしたのが、シカゴ・パネルをはじめとした各種の市民運動団体であった。シカゴにおいては子どもを学校に通学させていた父母の組織と地域住民の組織は伝統を有しており、1960年代以降は公立学校問題に積極的にかかわっていた。1960年代の前半の公立学校問題の焦点は人種分離学校廃止問題であり、60年代末と70年代はじめにかけては、学校を父母や住民が直接に統制しようとするコミュニティ・コントロール運動が焦点となっていた。しかしながら、1970年代半ば以降からおよそ10年間はシカゴでは教育に関わる市民運動は低調であり、1970年代に作成された多様な人種分離学校廃止計画の実施にいく人かの人々がかかわっていたものの、これらの人々や団体は市民運動団体としては小規模であった。³⁸⁾

1985年法の制定と前後して、いくつかの教育に関心を持つ市民運動団体の動きが活発化してくるようになった。³⁹⁾たとえば、シカゴ・パネルと並んで有力な市民運動団体である「デザインズ・フォー・チェンジ (Designs for Change)」は効果的の学校研究を基盤とした「学校監視」(School-Watch)プログラムを開始し、都心部の学校の多くの父母を組織し研修を開始した。シカゴ・パネルはすでに数年にわたって父母集団に対して学校財政に関する研修を行っていたのであるが、1985年以降、シカゴ地域 PTA と共催で市内全域にわたる45回のワークショップを開催し、3000名以上の新たに創設された学校改善協議会の委員に対して、学校での意思決定と財政に関して権利があることを訴えた。「シカゴ都市同盟 (Chicago Urban League)」や「近隣連合組織 (United Neighborhood Organization)」(4つのヒスパニック住民団体の連合組織、以下では「UNO」と略記する)などの地域住民団体は教育問題に関して関心を高め、研修のために市域内の専門家の支援を要請していた。「アスピラ (Aspira)」や「ユース・サービス・ネットワーク (Network for Youth Services)」などの市の北西部に居住するヒスパニック集団は、トーチライト・パレードやロビー活動を通じて、中退問題への社会的関心の高まりを求め、これらの運動は市のヒスパニック住民地域における中退予防のための州議会レベルでの議論や法制化を勝ち取る成果を生み出した。さらに篤志家は公立学校に関連した研修や組織化や調査に資金の提供を惜しまないようになった。

いずれにしても、1985年法はシカゴ学校改革に弾みをつけたことになる。つまり、学校当局は都市学校改善法の実施に失敗あるいは実施を忌避したとの厳しい評価がある一方で、すくなくともこの法律をめぐる議論は州議会で行われたわけであり、その際に学校改善研究の成果についての議論や、SBMの動向などに関して議論が行われたと考えられ、主要な人か州議会議員は、学校を基盤とした意思決定による教育の改善という理念および政策動向に注目せざるを得なかったのである。また、実効性は疑われているが、父母参加のための組織が作られたことは1988年法との関連で重要な意味を持つ。さらに、1985年法に含まれていた教職員資質向上策は、学校レベルでの専門職者の権限の増大を意図しており、シカゴ教育行政システム内部での権限関係の変動をいくぶんかもたらしたのである。つまり、システムのトップから学校レベルに権限の移行がわずかではあるがもたらされるようになった。このような教育改革への胎動を経過して、1988年改革に向けて改革の勢いは一気にその力を増すようになるのである。

第3節 1980年代前半の市教育行政の動向

1981年に新教育長のR・ローブ(Ruth Love)が着任した。彼女はシカゴでの最初のマイノリティーの教育長であるとともに、シカゴ教育官僚の生え抜きではなく、外部からの着任であったことや、産業界のリーダーやメディアの支持を得ていたことから、シカゴ学校官僚制の病理を打破できるのではないかと期待が大きかった。しかしながら、ローブの意図はともかく、結果的には失望が残っただけであり、この失望感が徹底的なシカゴ改革の誘引ともなったのである。以下では、1988年改革をもたらす下地を作った1980年代前半の市教育行政改革について検討しよう。

ローブのシカゴ学校改革の内容と方法を要約すれば、以下の3点にまとめることができる。⁴⁰⁾ ローブ教育長の教育政策の特徴の第1点目として、人種分離学校廃止問題への取り組みが上げられる。すでに訴訟問題となっていた人種分離学校を、マグネット・スクールの創設を通じて自発的に解消させることや、マイノリティー生徒の白人学校への自発的なバス通学を促す和解案を提示したりすることであった。

第2点目は、「シカゴ完全習得学習(Chicago mastery learning)」と呼ばれる市全域にわたるカリキュラムを実施することであった。完全習得学習は基礎学力の向上方策として全米の多くの学校で注目を集めていたものであるが、読解や数学などの授業において基礎的学力を数百の下位学力に細分化し、これらの細分化された下位技能(subskills)の中から生徒が選択することを特徴としている。この指導方法は生徒の基礎学力を保障するために最適であり、教員の教授能力の不備を補うのにもふさわしい方法であるとして、一部の教育学者の支持を得ていたが、他方で、教師による授業の創造や工夫の意欲を低くし、生徒の筆記力を低下させ、生徒はすぐに飽きてしまい、なによりもこの方法の効果性について

て確証がないために批判されてもいた。事実、完全習得学習を導入したハイスクール生徒の学業成績を見ると、読解力の改善はみられなかった。この指導方法への教育研究団体や教員や学問的観点からの批判もあり、結局、ロープ教育長が1985年に辞職して以後、この方法は用いられなくなった。

第3点目は、おもにハイスクールを中心としたものであるが、「ハイスクール・ルネッサンス」と呼ばれる包括的な改革である。具体的には、ハイスクール入学基準の引き上げや卒業要件の中の必修科目の追加や、低学力生徒のための補習的な非単位科目の履修やその他多くの改革を含むものであった。この改革を実施する第一段階として、1984年の夏に教育委員会は新たにいくつかの履修科目の追加を行っただけで、結局、ルネッサンス計画の一部を実施したにとどまったし、低学力生徒のための教育計画への追加的な資金配分は行わなかったことからわかるように、プログラムを実施するための真剣な努力を怠っていた。

以上のように、学校システム外部から新教育長を迎えての根本的な学校改革努力が試みられたものの、生徒の学力を向上させるための新たな実践を展開することに失敗した。この時期の教育改革はマグネット・スクールの広がりや、一部の人種統合校の実現以外には、ほとんどみるべき成果をもたらさないまま、ロープ教育長は1期のみで辞職することとなった。

ロープ教育長辞職の背景には、教育長と市長と教育委員との間での対立関係があった。⁴¹⁾ ロープ教育長の在職中の1983年に、最初の黒人であるワシントンが市長に選出されている。既に触れたように、市長は教育委員の任命権を保持しており、市長の意向が教育委員の構成に影響を与え、最終的には教育長の身分にも影響を与える。ワシントン市長は学校改善のための政策実施を期待されるとともに、前任者たちがそうであったような教育行政における職や契約への干渉を行わないことも期待されていた。

市長の教育改革への着手は、市民によって推薦される教育委員候補者の中から望ましい委員を任命することであり、新市長に任命された教育委員の何名かは強力なリーダーシップを発揮しようとし、結果的に、広範な意思決定権を有すると自らみなしていたロープ教育長と教育委員会の対立を招くこととなった。そして教育委員会によって彼女の契約更改が拒否されることとなった。その後、教育委員の多数派は教育長として、シカゴ教育官僚出身の M・ビード (Manford Byrd) を任命した。ビード教育長の最初の2年の任期の間には、彼は特に目だった改革を実施していない。ムーアによれば、もしシステム内部から教育行政に「習熟した」人物が行政官のトップの地位に据えられたならば、教育の質は現行の学校システム構造の内部だけで改善することができるとの考えをビード教育長は持っていたからであるとしている。

以上のように、1980年代の市教育行政はいわば教育行政システムのアウトサイダーとい

ンサイダーの教育長を迎えて、教育改革要求の渦中で行政運営を行ったのである。一人は意欲的に改革を実施しようとしたものの、学校政治に翻弄されて、そのリーダーシップを有効に発揮することができないまま去り、もう一人はことなかれ主義的な姿勢で職務を遂行していたのである。当然のことながら両者の任期中には見るべき改革の成果を上げることができなかったとともに、改革を志向する人々や団体の欲求不満をつのらせ、改革要求の嵐がいつそう強まったのである。

第4節 教育改革と市民運動

シカゴは伝統的に住宅、経済開発、教育といった分野の問題で、近隣を基盤としたり市全域を基盤とした市民運動が積極的に展開されてきているといわれる。⁴²⁾ ムーアの紹介している代表的な教育関係団体は以下の通りである。伝統的な団体としては1930年代に創設された「市民学校委員会 (Citizens School Committee)」がある。⁴³⁾ この委員会は市の政治からの教育委員会の独立性を一貫して要求し続けていた。1980年代には、2つの代表的な市全域を基盤とする市民運動団体が学校システムのいくつかの重要な側面を意欲的に監視し、多様な教育改革案を提出していた。2つの団体とは、すでに触れているシカゴ・パネルとデザインズ・フォー・チェンジである。シカゴ・パネルは教育に関心を持つ運動団体の連合組織であり、学校システムの財政を調査監視するとともに、ハイスクールの中退率やハイスクール組織や授業の質といった問題を分析し、繰り返し改革案を提出していた。デザインズ・フォー・チェンジは父母と学生・生徒を主体として組織されており、都市学校改革を全米的に調査研究し、低収入・マイノリティー父母を組織し、学校レベルでの改善を求め、読解力の向上、中退率、障害児教育などを調査研究し、それに関連したシステム全域にわたる教育政策の変更を求めている。

デザインズ・フォー・チェンジの業績として、黒人とヒスパニックにたいして学校は根本的な失敗をしていることを調査によって明らかにし、市全域にわたる父母組織である「シカゴ学校ウォッチ (Chicago Schoolwatch)」の創設を促した。1983年以来、シカゴ学校ウォッチは市内の20の学区のうちの6学区で「すべての子どもたちは読むことができるようになる (All Our Kids Can Learn to Read)」と題した教育プログラムを開発し、効果的の学校研究と新たな評価方法を基にしたカリキュラムの採用を要求していた。シカゴ学校ウォッチによるキャンペーンを通じて、父母集団は学校を評価する指標を開発し、学校のもつ弱点と利点について調べ、学校改善計画を開発し、学校当局者に対して学校、学区、大都市域レベルでの必要な政策変更を求めていった。⁴⁴⁾ また、1985年にデザインズ・フォー・チェンジが発行した『ザ・ボトム・ライン』は、⁴⁵⁾ たとえば、18校のハイスクールに入学した6700名の生徒のうち4.5%にあたる300名だけが、全米的な第12学年の読解力テストの平均以上に到達して卒業しただけであることを明らかにした。この結果がメディアによ

って流され、トップ教育行政官が確信しているのとは裏腹に、学校システムはいっこうに改善されていないということを白日の下に曝した。⁴⁶⁾ また、さきに触れた、シカゴ完全習得学習の中止にも影響している。つまり、『ザ・ボトム・ライン』によって、シカゴの極端に高いハイスクールの中退率と都心部ハイスクールの卒業時の低い読解力水準が明らかにされ、このことがシカゴ教育委員会と教育長に対してシステム全体にわたる読解力の教授が十分に構造化されていないようなこの授業方法を廃止するように促した。⁴⁷⁾

また、デザインズ・フォー・チェンジの活動は市長選挙や市政や州の教育政策にも影響を及ぼしているとされる。⁴⁸⁾ 『ザ・ボトム・ライン』がシカゴでは教育的に何が必要であるのかについて明らかにしたために、ワシントン市長の選挙キャンペーンにもこの点を取り入れられ、市長の選挙公約の中の教育分野の作成にデザインズ・フォー・チェンジのスタッフが加わり、市長に当選後も市長はデザインズ・フォー・チェンジの意見を常に支持し続けた。さらには州レベルで教育関係市民団体と青少年団体活動集団を糾合した「イリノイ公正学校連盟 (Illinois Fair Schools Coalition)」の組織化に重要な役割をはたし、十分な教育サービスを受けることのできない生徒に対する学校教育を改善するために、州による立法化と政策変更を要求し、この努力は都市学校改善法の内容的な基軸として結実した。

1988年改革以前のシカゴの市政や教育政治の変動として、ヒスパニックの影響力の増大を上げることができる。⁴⁹⁾ すなわち、1980年から85年にかけて、ヒスパニックの市議会議員、教育委員、教育行政官、校長、教員が増大するとともに、ヒスパニックの父母や地域住民はバイリンガル教育を強化することや、大多数がヒスパニック生徒で占められる学校での過大学級を解消することや、ハイスクール中退者の正確な統計を公表することや、ヒスパニックの言語や文化を理解する校長の任命などを熱心に要求していた。

上述の教育改革への流れに弾みをつけるのに影響力を持った市民団体の他にも、いくつかの積極的に活動していた市民運動団体がある。これらの市民団体の主張や改革戦略は、地域レベルで開催されていた教育改革に関するフォーラムでの主張に端的に読みとることができる。⁵⁰⁾ これらの主張を要約すれば次のようになる。

各種の市民団体の主張は決して一枚岩ではなくそれらの間にはニュアンスの相違を読みとることができる。たとえば、ヒスパニック住民は教育改革の優先事項として、過密教室の解消を訴えていたし、黒人住民にとっては学校施設の貧困と黒人生徒への尊厳の不徹底への不満が強かったし、マグネット・スクールに子どもを通学させている父母にとっては、シカゴに配分される州教育費の不足が不満の種であった。しかしながら、全般的には教育費の圧倒的不足と、意思決定における父母住民の発言権を制約している学校統治構造への不満が強かった。そして、教育行政権限の学校レベルの分散が必要であるとの共通認識があった。学校レベルへの権限の分散、すなわち、父母住民は学校の直接的な統制を強く求

めていた。

とりわけこのことは、最下層の黒人やヒスパニックにとって最も緊急なテーマであった。こういった人々は、たとえば、父母が学校の意思決定権をもつこと、つまり、教員の人事権、とくに教授能力の劣る教員の解雇や異動の権限を得たり、学校の歳入と歳出について校長と共同して意思決定したり、彼らの言語や文化を教職員が尊敬し、カリキュラムにも反映されることといった教育行政改革を志向していた。経済的に不利な立場におかれた人々や、マイノリティー住民は繰り返し行われていた教員のストを、自らの給与の上昇のみに関心を持ち、子どもの文化や教育に鈍感で、特定の家庭の学校への関与を制限しているとして鋭い批判を浴びせていた。このような教員批判と同時に、官僚は膨張し、廃敗し、非応答的であるとして市の教育官僚批判も展開していた。さらには、州議会の南部選出の議員への批判も鋭かった。

マグネット・スクールや私立の宗派立学校に通学させている中流階級の父母もシカゴの学校改革に関して、いくつかのフォーラムを開催しており、社会経済的に低位に置かれている住民の教育改革要求と重なり合う部分もあった。そこではカリキュラムや学級・学校規模、教科書採択、規律、制服、通学区域、財政、人事などの分野において、父母、教育委員会、教員、校長、産業界、地域住民などの間でのパートナーシップを重視していた。彼らの多くは、マグネット・スクールやカトリック学校での運営手続きに積極的に参加し、いわばパートナーシップを基盤とした学校運営方式に習熟しており、この方式を公立学校にも適用すべきであると主張していたのである。

いずれにしても、社会経済的な階層に関わりなく共通して求めた改革とは、教育管理上の非効率性の改善であった。学校システムのトップに位置している教育委員会、教育長、中央教育行政官僚、シカゴ教員組合、教育委員会の事務局を構成する中間管理職などの有している権限を削減し、学校レベルに移行させることが各種フォーラムでの共通のテーマとなっていたのである。

第5節 教員組合および産業界等の教育改革への対応

シカゴの教育や学校を改革しようとする市民団体の動きと一定の距離を保ったり、あるいはこれらの動きと歩調を合わせて改革を推進しようとするさまざまな組織や団体がある。ここではシカゴ教員組合、産業界、財団、メディアの動向について見てみよう。

シカゴの教育史をひもとけば主要なアクターとして必ず登場してくるのがシカゴ教員組合であり、シカゴの教育史あるいは教育政治史において重要な役回りを演じ続けてきている。⁵¹⁾シカゴ教員組合は学校改革に対していかなる姿勢を示したのであろうか。カットによれば、教員は改革に対して懐疑的で用心しており、このことは教員の本能から発しているのであると評価する。なぜならば、教員は改革に対してたいてい曖昧な役割を果たして

きているからであるとする。⁵²⁾つまり、曖昧な役割とは、改革の帰趨が個々の教員および教員団体に対していかなる影響をもたらすかについての見極めが困難であるからであろう。たとえば、改革によって教員組合と教育委員会との間での長年の団体交渉で勝ち取ってきた既得権が侵害されたりすることを恐れるからである。とりわけ、1980年代以降、教育官僚制と並んで教員組合はシカゴにおける教育批判の矢面に立たされており、改革論議の中で消極的にならざるを得なかった。教育改革を推進しようとしている市民運動団体の一部の見方では、シカゴの学校の直面する問題は教員組合の行動によってもたらされているからであるといった評価もされている。⁵³⁾しかしながら、ヘスによれば、シカゴの学校改革が学校を基盤とした管理への改革の方向性を目指していたために、教員組合は改革に消極的であったのではなく、すでにシカゴのとりわけ都市の社会問題に関心を持つ代表的な企業が集まって結成された団体である「シカゴ・ユナイテッド (Chicago United)」とともに1987年の6月に開催した教育会議では、インディアナ州ハモンドやデード・カウンティにおける共同的意思決定方式、すなわち SBM に賛意を表明しており、ここでの改革提案は教員組合の発行した改革案文書に盛り込まれていた。したがって、学校改革においては、SBM を導入することによる専門職者による共同的意思決定を望んだのであり、シカゴ教員組合が学校改革に反対したことを暗示するのはアンフェアであると述べている。⁵⁴⁾

SBM は論者によってニュアンスの違いはあるが、教育に関する意思決定権を学校レベルに移行させ、そして学校内では教職員の専門性を高めることが共通した含意であるといっていよい。そうであるならば、プロフェッショナルとしての教員の地位の向上を伴うことになる。シカゴの改革過程において、教員組合は専門職者としてその権限や責務を明確にするとともに、これらを強化する方向に作用する SBM には賛意を表したものと解することができる。と同時に、学校改革の趨勢として父母の意思決定への積極的参加が強く主張されるにしたがい、具体的には過半数が父母で占められる学校管理機関の設置案が提出されるにおよんで、専門職による学校運営とはいわば対極にある素人主導による意思決定機構の創設が日程に上りつつあるときに、やはり教員団体は二の足を踏まざるを得なかったのである。

「産業界が顧客へのよりよいサービスや、わかりやすい経営や、最大の能率や、今日の市場における競争に打ち勝つことのできるように質を高めることなど、最大限の努力を払っているのとまさに同じように、学校もまた自己革新のために努力しなければならない」。⁵⁵⁾これはシカゴの代表的な企業であるイリノイ・ベルの会長の表現である。産業界は自らの経営努力になぞらえて、学校改革を捉えており、シカゴの学校改革に対する産業界の見解の集約でもあるといっていよい。

すでに1988年改革以前から産業界は学校問題に対して強い関心を寄せていた。たとえば、

1981年にはさきに触れた産業界団体であるシカゴ・ユナイテッドは学校システムに関する大規模な調査を実施している。この調査は産業界や市民のリーダー、教育委員、学校関係者を含む「教育に関するシカゴ・ユナイテッド特別調査委員会（Chicago United Special Task Force on Education）」によって実施され、調査報告書には視聴覚機器の修繕から生徒の怠業にまでわたる広範囲な主題に関する235の勧告が含まれていた。この報告書は大規模で構造的な学校システムの変革を求めたものではないが、リーダーシップ、教職員人事、権限の配分、運営手続きなどを改善することによって、シカゴの学校をより望ましいものに変えることができるとしている。そして産業界は教育委員会から報告書に盛られている改革を実施する責任を有する部局を新設する言質を取った。⁵⁶⁾

このような産業界の教育改革への関心の高まりの源泉はどこにあるのであろうか。カットは、現在および来世紀における有能な労働力の確保に産業界が強い関心を抱いているからであるとする。また、現在進行中の企業の再編、すなわち、教育の分野とは対照的に、企業はすでに組織内部での過度の集権化と官僚制化に歯止めをかけてきており、企業を現代の社会的要請に即して柔軟性をもたせるために、労働者の経営参加を部分的に保証していた。要するに、産業界は脱産業主義的な世界をめざした再編を進行させていたのであるとする。⁵⁷⁾ このように、産業界全体や企業家にとって、教育改革の主張に見られる官僚制・集権化批判と、企業がすでに着手していた再編と共鳴する部分があったのである。

官僚制や集権化への批判と、利潤を確保するための産業界における支配的な思潮としての権限の分権化の方向は、SBM 論に含まれる分権化の提案と当然のことながら重なり合う。具体的には企業経営において組織の中間的なスタッフを削減し労働者の経営参加を求める動向が、教育改革論における官僚制の弊害の打破および父母・地域住民の意思決定への参加という方向性と重なり合うのである。

ヘスも同様の観点から次のような見方をしている。⁵⁸⁾ 組織のさまざまな部分を構成する人々が協働的に事業を推進する QC サークルが合衆国において高く評価されており、各種調査でも労働者の経営参加によって労働者が自らの職務にプライドを持つようになることが実証されている。そして学校レベルでの問題解決にも、父母・教員・住民・校長が協働的に問題解決にあたることが教育行政の望ましい姿であると産業界は考えたとしている。

財団の教育改革への姿勢について見てみよう。シカゴは市民団体による研究や組織化を積極的に支援する革新的で先見の明のある数多くの財団や企業があるきわめて幸運な都市であると評価されている。⁵⁹⁾ これらの財団は多様なレベルでの社会問題に関心を持ち、その解決に積極的にかかわる運動や組織に財政的支援を惜しまなかった。学校改革に関しても当然のことながら、財政的支援のみならず人的にも支援を続けたのである。合衆国におけるフィランソロフィーの伝統がシカゴの学校改革に大きな影響を及ぼしたと見ることが

できる。⁶⁰⁾

メディアも財団と同様に教育改革の実現に向けて強い影響力を持った。たとえば、シカゴ・パネルが中退者の追跡調査を公表し、ハイスクールの生徒は映像学習ホールを使うことによって、毎日の授業時間を体系的にごまかされていることを明らかにしたときに、日刊紙がこのことを第一面で報じ、テレビ局も夕方のニュースで報道した。教育委員会の委員長は実態の調査に同意したが、教育長はこの報告が公立学校を「破壊」するものであるとして批判した。シカゴの有力な日刊紙であるシカゴ・トリビューンとシカゴ・サン・タイムズは編集者による厳しい教育長非難で応酬し、のちに、教育長のこういった対応は学校システムの抱える病理を示していると両紙とも問題提起した。この編集者による非難の後に、シカゴ・トリビューンは1週間に2・3日の割合で掲載される学校システム問題を1年間にわたって検証する特集を組んだ。⁶¹⁾

ここで、1987年夏頃までの政治的布置状況が学校改革に有利に作用しつつあることを、M・オコネル (Mary O'Connell) に従っていくつかの事象をもとに要約しておこう。⁶²⁾ 第一に、すでに公立学校の抱える諸問題についての論評や処方箋が作成され、多くの人がこれらを目にすることができる形で公刊されていたことがあげられる。ベネット教育長官がシカゴの教育を「全米で最低」と評したときには、多くの市民が知っていたことを、長官が声を大にして発言したまでであった。第二に、いくつかの場所で、公立学校の状況を変革するために、何が実施されなければならないのかについての概略が明らかにされつつあった。すなわち、中央教育行政の権限を削減して、個別の学校レベルに権限と責任を付与するという考えである。第三に、既にシカゴは学校の問題をめぐって人々を組織化する歴史を有していた。たとえば「シカゴ応答的教育連合 (Chicagoans United to Responsive Education coalition)」(以下では「CURE」と略記する)や、子どもの非行や中退の予防を主目的にした団体などの強力なネットワークを生み出すことのできる、学校問題を検討するための組織づくりの歴史があったが、これらのネットワークにかかわっていない諸集団は欲求不満を募らせたままであり、学校問題の解決に取り組むための新たな方法を求めている。第四に、公式に発言を保証される場所として、次章で詳しく触れる、教育サミットがあった。第五に、学校に関心のある多くの人々は、教育行政のトップが改革のために努力してくれるということについて非常に懐疑的であった。産業界の指導層は教育当局とともに何年も学校改革の努力を積み重ねてきたのであるが、裏切られ続けてきたために怒りを露にしていた。また、州議会は1985年の改革法が実施段階で骨抜きにされていたことに対して怒っていたのである。

以上のように、シカゴの教育を取り巻く社会的・政治的環境は改革に向けて機運が熟してきていたのである。そして1980年代の後半に入って急速に改革の戦略と具体的内容とが練り上げられていったのである。

第3章 シカゴ学校改革案の提起

第1節 教員ストとその影響

1987年9月、シカゴ教員組合は教育委員会との間での新たな労働協約締結交渉が決裂してストに突入した。教育委員会の側は財政状況の悪化を理由として、給与の上昇は不可能であることを説明したものの、教員組合との間で妥結できなかった。このストライキは19日間続いた。このような長期ストは過去18年間のうち9度目であった。

この教員ストが学校改革への弾みになったことは疑いない。たとえば、この「苦々しい」経験は1960年代以降に低調であったシカゴの教育をめぐる父母と地域住民の活動を刺激する触媒の作用を果たしたと評価されている。⁶³⁾

また、オコネルによれば、教員ストは市民の中にあった不満を実際の行動に移らせる重要な出来事であったとみなされている。教員ストを引き起こす要因となった教育制度の主要な当事者である教育委員会と組合という、すでに政治的信頼を喪失していたアクターがさらなるダメージを受け、市内の父母の草の根的な組織を刺激し、市民の不満が政治的行動に転化する非常に大きな機会となったのである。⁶⁴⁾

また、教員ストをめぐる改革の成否を握る主要なアクターがいずれも登場している。主要なアクターとは市長、教育長、教育委員長、教員組合委員長である。そしてこれらのアクターの共通点としていずれも黒人であった。ストによって子どもの教育の質を高めることにならず、ストにかかわった当事者に対する風当たりが強くなった。当事者はいずれも黒人であり、特に黒人社会の中で中産階級を代表するポストについていることを考え合わせると、学校改革を推進しようとしている人々は、黒人を主要な構成要素とするシカゴ教育界のいわばエスタブリッシュメントに対して批判をいっそう強めたのである。

雇用や教育などの面における女性や少数民族への積極的な優遇政策であるアフーマティブ・アクション政策によって、シカゴの教育官僚には黒人が多く雇用されていた。シカゴの学校批判は教育官僚批判を中心として展開してきており、学校改革を主張する人々の意図にかかわらず、官僚批判はアフーマティブ・アクションによって採用された黒人層への批判とならざるを得ない。むしろ、学校を批判する側の中には黒人の住民団体も含まれていた。⁶⁵⁾ したがって、教員ストやその波及効果をめぐる論争のみならず、学校改革をめぐる論争は、白人内部でのそして黒人内部での社会階層の分化や、さらには、ヒスパニックとの関係をも考慮に含めれば、カツのいうところの、「人種政治」(politics of race)の様相を呈していたとみなすことができる。⁶⁶⁾ すなわち、カツは、人種・民族集団は常に学校を資源、報酬、社会的認知を求めて競合する「戦場」(contested terrain)であると考えてきたと論じている。

このことはまさに教員ストをめぐる人々や組織の動きを、単に教員組合と教育委員会と

の間の紛争であるとみなしたり、黒人と白人との人種的対立であるとみなすだけでは、シカゴの改革過程を捉えるのに不十分であることを示唆している。教員ストのみならず教育行政改革の過程を複雑で錯綜とした政治紛争として捉えることで、その特質や課題が明瞭に浮き彫りにされるのである。⁶⁷⁾

第2節 学校改革案をめぐる市民団体の動向

1986年の秋にワシントン市長の提唱で、「学習－所得の連関 (learn-earn connection)」を主題として、産業界、市民団体、大学教授等の学識経験者、教員組合、教育委員会の代表約40名から構成される教育サミットが召集された。具体的な検討課題に取り上げられたのは、シカゴ公立学校卒業生の質の向上と公立ハイスクール卒業生への職の確保であった。サミットは6つの専門委員会に分かれて審議を行ない、学校改善、卒業生の職場の確保、成人の識字率の向上方策などについての報告書を提出した。⁶⁸⁾

このような市長の提唱による教育サミットが開催された背景には、元市長の S・アリンスキー (Saul Alinsky) が努力して組織した地域住民団体という強固な地盤があり、この豊かな遺産を引き継いで当選したワシントン市長は、民主党政治マシーンに依存することなく、それから一定の独立性を保つことができたカリスマ的な市長であったために、⁶⁹⁾ 強力なリーダーシップを発揮することができたことも忘れてはならない。

1987年の教育サミットの2年目の焦点は、学校のリストラクチャリングに移っていた。教員組合によるストライキの結果、教員組合も教育委員会もすでに政治的信頼感を喪失していた。議論の方向性を主導したのは、市長の任命によって結成された「父母-コミュニティ協議会 (Parents Community Council)」(以下では「PCC」と略記する)や市民団体や産業界になっていたとみなされている。⁷⁰⁾ 前年に専門委員会が提出した報告書によって明示された改革内容を盛り込んだ仮の合意を、1987年の3月には採択するに至った。この仮合意文書には、幼児教育やその他の矯正的教育計画の拡大、各学校に協議会を設置すること、教員の専門職化を促進する方策を検討することなどが含まれていた。この1カ月後には、学校協議会の権限を強化し、学校官僚制の規模を縮小し、不利な状況におかれた子ども達が集中している学校への教育資金の再配分などのいくつかの修正が施された。

教育サミットでは一枚岩的な合意に到達したわけではないが、このサミットで一定の共通理解、具体的にはサミットとしての声明が1988年4月に発表され、この声明の内容が州議会での審議の帰趨を制するとともに、成立した1988年法の内容に多大の影響を及ぼした。しかしながら、この修正案に対しては行政官や校長団体の拒否反応を引き起こし、結局、修正案の取扱いをめぐって1987年の夏には膠着状態に陥った。

19日間にわたる教員ストの最中に、改革に向けた市民運動団体の動きが活発化するとともに、組織化も急速に進展し、いくつかの新たな組織が創り出された。⁷¹⁾

シカゴのノースサイド地区で数百名の会員を擁する「応答的教育のための父母連合 (Parents United for Responsive Education)」(以下では「PURE」と略記する)は教員ストの際に市庁舎を取り囲み、市長に対してストライキ解決への積極的関与を要求している。⁷²⁾ また都心部では「教育改革のための市民連合」がストの最中に3000名の生徒を集めて「フリーダム・スクール」を開講し、学校改革運動への多様な社会サービス機関の参加を促した。サウスサイドの湖岸地域にあるハイド・パーク地区のリベラル志向の住民とノースサイドのマグネット・スクールに通学させている父母との連合組織が、最終的には州議会での改革法に取り込まれることになる3つの改革案の1つを案としてまとめていた。

教員組合のストを契機として新たに組織化された団体の改革要求の高まりに対応して、ストが終息してから1週間後の10月11日に市長は教育改革に関する大規模な会議を主催した。会議に結集した1000名の市民はシカゴの公立学校の改革過程における彼らの発言権を要求した。これに応じて市長は、その後再度開催された教育サミット(通常「教育サミットⅡ」と呼ばれる)の一部になるのであるが、1987年10月に54名で構成されるPCCを組織した。このPCCの結成により、都心部の父母や地域住民組織はサミットでの審議過程での発言権を確保することができるようになった。このことに関してヘスは、伝統的に黒人やヒスパニックが意見を表明しようとする際には、それぞれの居住地における人種・民族集団のリーダーを通してしか表明できなかったのに比べて、直接的に参加できる道が開かれたと評価している。

既にみたように、教員ストは実質的な成果をもたらすことなく終結した。その結果、ストは教員組合から脱退する教員を生み出しただけでなく、学校や教育行政への父母のフラストレーションを高める作用もした。市長はこのような学校改革への市民的な基盤を組織化してPCCを結成したのである。PCCは結成後10回におよぶ教育改革に関するフォーラムを開催し、このフォーラムで行われた宣言をもとにして改革案を練り上げていった。

以上見てきたように、教員ストの終結した1987年の10月から「サミットⅡ」で白熱した議論が展開されていた1988年の5月までの間は、1988年法の成立後も積極的活動を続けている市民運動団体が出そろい、これらの市民運動団体を筆頭として、改革過程における諸アクターがエネルギーを最大限に注いで学校再建に取り組んでいた時期でもある。オコネルによれば特にこの時期には二つの基本的な活動の流れがみられるとしている。⁷⁸⁾

一つは公式のルートを通じた公的過程(public process)であり、教育サミットを中心として特にその中に新たに加わった下位集団であるPCCを中心とした改革の流れである。もう一つはCURE連合やその他の市民団体(教育改革のための市民連合、UNOなど)や、産業界代表が協力して共通の課題の下に立法化の活動を行って、組織的に戦略を練り、協力関係を構築し、ロビー活動を行う流れである。これらの両方向性とも重要な役

割を演じており、特にサミットでの審議過程は巨大な民衆のエネルギーを学校の再建に方向づける作用を果たし、サミットが市の弱体なリーダーシップによって膠着状態になったときには、これらの改革志向の諸団体は膠着状態の中で重要な位置を占めるようになったのである。

教育サミットにおける改革内容に関する諸アクター間での一定の合意内容が、1988年法の内容と密接にかかわることを明らかにするために、1988年改革以前の学校法の規定とサミットでの合意と1988年法とをK・K・ウォン（Kenneth K. Wong）らによる整理にしたがって比較してみると次のようになる。⁷⁴⁾

各学校に設置される学校協議会についてみると、既に触れたように学校改善法の規定によって各学校に設置されていた学校改善協議会は諮問的なものであったのが、サミット合意では公選の父母代表6名を含む11名で構成されることとなり、1988年法もこれと同一内容である。

教員については、改革以前の学校法では身分保証条項があり教員の研修は自主的なものであったのが、サミット合意では身分保証条項はそのまま、学校協議会に教職員の研修計画の承認権を付与し、1988年法もこれになった。

校長は従前の学校法では身分保証条項があり、教授上のリーダーシップを行使することが規定されていたが、サミットでは身分保証条項が削除され、学校協議会に5年毎の契約更改の承認権を付与し、学校管理への権限を強化した。そして1988年法では最終的に任期が3年に短縮された以外は、サミットと同様の内容であった。

教育行政組織の頂上部には市長任命による11名で構成される教育委員会があり、学校レベルでの改革を支援することになっており、サミットでも1988年法でも変更はなかった。さらに、教育行政の外部からの監督機関については、改革以前では州学校財政監視局が置かれており、市長任命の3名と知事任命の4名の委員で構成されて、財政支出に関する監督権を有していたが、サミットでもこの機関は踏襲され、1988年法ではこの機関の機能を強化し担当者の任命方法も若干手直した。

かくして、学校改革要求の社会的広がりに対応して、市長任命によるPCCが結成され、これによって、教育サミットを舞台としていわばフォーマルなルートが確保されるとともに、インフォーマルな各種の市民運動団体や住民団体や産業界による改革への圧力が強まり、教育サミットでの審議の方向性を主導していったのである。他方では批判および改革の対象となった教育官僚組織や市教育委員会や教員組合は、対照的にきわめて守勢的な立場に立たざるを得なかったのである。

第3節 学校改革案をめぐる産業界とメディアの役割

学校改革の方針を方向づけるのに、市民運動団体とならんで産業界は非常に重要な役割

を果たしたとあってよい。特に教育サミットの審議過程で市民運動団体と共同歩調をとるようになり、改革への流れや改革の具体的内容が煮詰まっていったのである。

すなわち、教員のストライキ後に再開された教育サミットでは、産業界のリーダーはより積極的に教育改革に関わる姿勢を見せるようになったとされる。⁷⁵⁾ 具体的には、教育行政関係者や教員組合などの学校関係者とは一定の距離を置く態度を示すとともに、父母や市民教育活動家と同一の態度を取るようになったのである。とうてい承服できそうにない合意に従わせるための投票権をこれらの市民団体や産業界は持っているということを、教員組合や学校関係者は悟らされたのである。このような強力な政治的圧力の下で、教育委員会もシカゴ教員組合も消極的ながらサミットの合意文書に署名することとなった。

また、たとえば、サミットの審議過程において、学校改革に対する産業界や商業界の意向を反映させるために、8つの主要な産業界の組織の連合体である「シカゴ・パートナーシップ (Chicago Partnership)」が組織され、この組織によってサミットに提出された勧告案は、学校レベルでの統治や、中央教育行政組織の削減や、学校選択の実施をせまるものであった。その他の産業界のリーダーによる提案としては、教職員の専門職化の推進もあった。さらに、学校システムが改革をどの程度実施しているのかを監督する権限を持つ強力な機関の創設も提案していた。⁷⁶⁾

既に触れたように、シカゴ・ユナイテッドは1981年に大規模な調査を実施していたのであるが、その調査に基づいた勧告案がどの程度実施されているのかを評価するコンサルタントを雇い、評価報告書が1987年7月に刊行された。それによると、学校システムの改革に関して1981年に勧告したうちのおよそ半分は実施されているが、生徒の学習の改善を図ることに焦点を当てた最も重要な勧告は今だ実施されていない、と断定している。⁷⁷⁾ さらにこの報告書では、重要な構造的変革をすることなく生徒の学力改善は可能かどうかについて検討した。その結果、集権的システムのもとでは改善が不可能であり、たとえば、公選の学校協議会が校長の人事権や学校予算編成権やカリキュラム編成権を有するような、学校を基盤とした自律的運営に委ねるべきであると、結論づけている。また報告書は、主要なシカゴの企業で取り入れている内部的なリストラクチャリングを、学校のリストラクチャリングにも取り入れるべきであるとしている。具体的には中間管理層を削減し、重要な意思決定の責任を個別の商店や工場や事業所に委譲することで、顧客に対してより応答的になることが必要であるとしている。この報告書の刊行以後、シカゴ・ユナイテッドは学校システムに対してだけでなく、父母やコミュニティー集団に対しても勧告案への積極的な関与を求めていったのである。

こうした産業界の学校改革をめざしての活発な動きは、学校リストラクチャリングのためのキャンペーンに活用されるとともに、改革の牽引車的な機能を果たしたのである。

これら産業界からの改革案や各種市民運動団体からの改革案が数多く提出され、サミッ

トでの議論は熟してくるのであるが、1988年の3月にサミットでの議論で共通の合意に到達することができるようにするため、定期的な会合を持つようになり、この緩やかな連合体は「よりよいシカゴの学校のための連合（Alliance for Better Chicago Schools）」（以下では「ABCS 連合」と略記する）と呼ばれるようになった。そして州議会での抜本的な改革を内容とする学校法の通過の際に最強の圧力団体として成功を治めるのである。⁷⁸⁾

このような具体的な改革案がいくつか出揃ってきた段階においても、メディアは改革を助長する作用を果たした。たとえば、1987年の6月30日のシカゴ・ユナイテッドとシカゴ教員組合との合同会議の後に、2つの有力日刊紙とテレビ局は学校システムを根本的に改革しようとしている他の大都市の取材結果を報道した。これらの都市はボストン、ロチェスター、ピッツバーグ、デード・カウnty、ハモンドなどである。これらの都市における改革努力に関する報道によって、教育サミットによる審議のみならず、州議会における法案審議過程での改革の理論的・実態的な根拠を提供するとともに、既に提出されていた改革提案への信頼感を高めることにもなった。改革派の提出していた改革案はそれまで「急進的」であると考えられていたが、これらのメディアによる他都市の改革動向の紹介によって、もはや「極端」な改革であるとは思われなくなった。⁷⁹⁾

第4章 州議会での学校改革法成立過程

第1節 州議会の全般的情勢

シカゴの学校改革法案が審議されることになる1988年春の州議会の情勢について、オコネルを引いておこう。⁸⁰⁾ 州議会の当時の情勢はオコネルが述べているように、シカゴ改革の立法化に影響を及ぼしたというだけでなく、市民運動が内包する学校改革の目的の表の面と裏の面とを明らかにしており、結局は、シカゴ学校改革の背景および、その有する問題点を余すところなく伝えていると考えられるからである。

オコネルによれば、当時の州議会の特徴のまず第一点として、州知事 J・トンプソン (James Thompson) と下院議長 M・マディガン (Michael Madigan) との間で、州の所得税率の引き上げをめぐる厳しい対立があったことである。知事は共和党で議長は民主党という対立もあり、州の財政支出の均衡化をめぐる激しく争っていた。したがって、たとえ学校改革が提案されたとしても、厳しい財政事情の下では均衡財政が優先し、コストのかからない学校改革が求められたのである。カリキュラムを改訂したり、新しい教材を導入したり、学級規模を縮小したり、教員の教授能力を改善したりするような、すなわちコストの増大をもたらす改革よりは、コストのかからない、学校の「統治」面での改革に州議会は焦点を当てる傾向があったのである。

第二点目として、すでに州議会でもシカゴ学校改革に関していくつかの法案が審議されて

いたのであるが、その中にニューヨーク市の教育行政の分権化をモデルとした、小規模学区への学校システムの分権化も含まれていた。この案は大規模な学区であるシカゴの改革について審議することに疲れを見せていた共和党議員や、シカゴの郊外に居住している議員や、イリノイ州南部の農村地域出身の議員にとって魅力的であった。しかしながら、オコネルによれば、この分権化を支持する真の理由は、学校改革とは一定の距離を保ちながらも、シカゴの学校に強力な影響を及ぼしている教員組合主導の学校政治を、何とか改革しなければならないと州議会議員が一致して考えたからである。

「全米教育協会 (National Education Association)」のイリノイ支部である「イリノイ教育協会 (Illinois Education Association)」は、シカゴ学区の分権化をシカゴ教員組合による支配にクサビを打ち込むことのできる戦略であると考えたのである。なぜなら、かつてシカゴを20の下位学区に分割したときに、シカゴ教員組合の代表とともにイリノイ教育協会からの教員代表を送り込むことに成功しており、このことは、シカゴのすべて学校にイリノイ教育協会を組織するという骨の折れる作業よりもずっと容易であったのである。イリノイ教育協会は州の南部出身の議員にかなりの影響力を持ち、分権化政策を熱心に推進したのである。

第三の特徴として、州議会で緊急に処理しなければならない問題が当時はあまりなかったことがあげられる。シカゴの学校改革問題が審議事項となったときに、都市学校を再建するための議論に費やすことのできる十分な時間的余裕を確保できたのである。

以上のように、州の財政事情により新たな教育費支出を伴わない改革が模索されており、学校の統治構造の改革を中心とした学校の再建が求められるようになっていたことと、さらに、統治構造の改革の主要目的がシカゴ教員組合の政治的影響力の削減・弱体化であったことがわかる。換言すれば、支出増を伴う教育の条件整備を中心とした学校改革よりも、支出増を伴わない教育行政機構の再編と学校政治の改革に突き進まざるを得なかった客観的な状況が生じていたのであり、このことはまた学校リストラクチャリングという時代的要請ともマッチしたのである。学校改革を推進しようとしていた人々や団体の熱意や意欲は強かったことも事実であるが、他面で意思決定構造のすなわち既存の権力構造にクサビを打ち込むことも改革の目標となっていたのである。

第2節 州議会への学校改革法の上程と審議の過程

教育サミットで検討された学校改革の提案は、その改革の具体的方法論として、州法によって実施に移される形をとるのか、シカゴ市の教育委員会によって実施に移されるのかの問題が表面化してきた。

CURE の見解によれば、市民運動団体の意向として、従来のように新たな政策を実施しようとしても、学校システムはその導入にことごとく失敗してきている教訓から、州法

を通じて改革案を実施に移すことを決定したとしている。⁸¹⁾ 事実、CURE は既にサミットが召集されるよりも以前に州議会議員にロビーイングを開始していた。特にイリノイ州南部出身の州議会議員に対して、州の財政を健全化するためにはシカゴの教育への浪費をやめさせ、学校システムの徹底的な改革が必要であると訴えていたと CURE は主張している。さらに CURE の見解にしたがえば、州法の学校法の中にシカゴのみを対象とした条項があったために、州議会によって根本的なシカゴ改革を実行するほうが都合がよいと判断されたのである。事実、CURE は独自の改革案を1988年の2月と4月に作成している。

同じ市民運動団体である ABCS 連合は、教育サミットの開催中に独自の改革法案を作成し、最終的にはサミット声明として1988年の4月に公表していた。⁸²⁾ この改革案の中には、たとえば幼児教育の拡大や、学級規模の縮小や、教員の職能級制もあった。市長部局でもサミットでの審議を踏まえて法案を作成したが、この法案にはサミットでの合意事項の中で重要なものは含まれず、サミットは全会一致でこの改革法案を否決した。この時点でサミットへの信頼性が失墜し、焦点は州議会での改革の実施に移ったとされる。

作成された多様な改革案をもとに、それらを調整しながら、いくどとなく党派を問わず州議会議員へのロビーイング活動が展開された。⁸³⁾ 具体的には、何百名あるいは何千名にもなった州議会へのデモ行進や、毎週50名から150名の父母が州都のスプリングフィールドへのバスキャラバン隊を組織したり、数多くの署名を集めた署名活動が行われたり、州議会議員の地盤への電話での依頼および訪問活動なども盛んに行われたのである。このような、草の根的なロビーイングや PR は産業界が資金を提供して、市民運動団体が依頼した著名なロビイストや PR 企画会社が積極的に活動を展開したために、州議会議員に対して効果的であったとされる。

単にこれらのエージェントを雇って活動させるだけではなく、産業界自身もロビー活動を展開している。シカゴの大企業（アモコ・コーポレーション、ヘレン・カーティス、ファースト・ナショナル銀行、ハリス銀行など）の社長や会長は学校改革法案の制定のために、個人的に州都にロビー活動のために足を運んでもいた。⁸⁴⁾ そして、ムーアは、これらのロビーイング活動の際に、シカゴ学校当局とシカゴ教員組合から意見を聴取することもなく、これらが参加することもなかったために、この活動は非常に助けられたと評している。なぜならば、両者への信頼感はストによって決定的なダメージを受けていたからであるとしている。⁸⁵⁾

州議会の幹部と知事は下院と上院の多数派の幹部や、マイノリティー集団の幹部との間での水面下の交渉で、1988年の通常議会の会期末となる6月30日まで重要な案件の処理を引き延ばし、最終日に法案を一括処理するをもくろんでいた。6月の末に議会内で強い影響力を持つ下院議長のマディガンは学校改革法案を作成するために、上院の委員会である初等中等教育委員会の委員長や、州議会のおもだったメンバーや、多様な市民団体や

シカゴ学校当局の代表や教員組合の代表を召集した。この議長の事務所での26時間におよぶ討議において、議会への提出法案が綿密に検討された。⁸⁶⁾

この法案の作成と平行して、州議会の共和党と民主党の幹部は知事と最終日に議会に上程するかどうかについての調整を行なった。この間に、共和党および知事から法案の修正意見が出されたが、結局民主党案として議会の最終日に上程され、上院では31対24、下院では68対37の民主・共和両党所属の議員数と同じに票が割れたものの、1988年7月2日に上院法1839 (Senate Bill 1839、以下では「S. B. 1839」と略記する)、いわゆるシカゴ学校改革法として成立した。

州議会における審議での意見の対立の事例として、たとえば、S. B. 1839は上院の初等中等教育委員会が民主党案として、委員会および上院を通過したのであるが、下院で民主党は教員組合と密接な関係を持つ黒人州議会議員団 (Legislative Black Caucus) および学校改革支持派との調整に手間取っている。

共和党は法案に反対している。同党の主張は教育改革論でのいわば改革の急進論を展開したといってもよい。すなわち、共和党の主張としては、父母の学校選択権の規定の不十分性、学区の中央教育委員会の権限の一層の削減、校長への一層の自由裁量権の付与、従来よりの教育委員会と教員組合との交渉を形骸化させることをねらった、学校と教員との間で契約締結権を認めることなどであった。⁸⁷⁾ これらの共和党側の主張は、現代の教育改革論の中でかなりの支持を集めている学校官僚制批判と一体となった学校選択論と表裏一体のものであった。⁸⁸⁾

このように法案の成立に至るまでの調整に時間がかかり、結局法案は通常会期をすぎて成立したことと、この法案が60パーセント以上の多数で可決されなかったことで、州憲法の規定に基づきこの法律の施行は1989年の7月1日まで延期された。

シカゴ学校改革法が議会を通過したあとに、学校改革の実施を監督する機関についての議論が高まった。知事は S. B. 1839に規定されていた州学校改革局 (School Reform Authority) のメンバーの知事の任命権を強化することを強く求めた。この背景には州の南部の白人州議会議員とシカゴ選出の黒人州議会議員の対立もあったとされる。⁸⁹⁾

この州学校改革局に対する知事の任命権の強化のほかに、生徒数の減少によって300名ほどの余剰教員が発生し、その際に教員の解雇は年功制にとらわれないやり方で実施することなどを盛り込んだ、州知事による法案の修正を求める拒否権が行使された。この拒否権行使によって、知事の側と州議会とで検討が重ねられた。

結局、州学校改革局の設置は見送られ、従来よりあった州の学校財政監視局 (School Finance Authority) の権限である財政監督権に加えて、シカゴ市教育委員会の改革の実施状況を監督する権限を付与することで妥協が図られたり、校長の契約任期が1年延長されて4年になったり、余剰教員の救済策が盛り込まれたりしただけで、大幅な修正は施さ

れなかった。そしてこの修正案は1988年の12月2日に S. B. 1840として、上院では56対1で、下院では98対8の圧倒的多数で議決され、12日に知事の署名を得て成立し、施行日は翌年5月15日となった。

以上のように、シカゴ学校改革法が州議会に上程される以前から、学校改革推進派によって積極的に法案の成立への働きかけが行われていた。当時の州議会内での審議案件や政党間の対立といった要因から、改革案は円滑に成立することができなかった。州レベルでの民主党と共和党との対立、議会と知事との対立などの錯綜とした政治過程を経て法案が成立するのであるが、その間には幾多の秘密会や駆け引きが行われたのである。最終段階においても知事の拒否権行使に直面し、若干の修正を余儀なくされた。このように複雑な政治過程をたどってシカゴ学校改革法は成立したのである。

結 語

以上のように、特に1980年代以降のシカゴの学校をめぐる状況の変化と、学校改革の必要性が提起され、具体的な改革案が作成され、そして州議会で法律として通過するまでの過程を詳細に見てきたのであるが、これらの改革過程を検討する中で浮き彫りにされてきたシカゴの教育行政および教育政治の特色についてまとめてみよう。

まず、シカゴは市民運動団体の長い伝統を有していたことが指摘できる。1960年代以降に市民権運動の高揚を背景として、シカゴのみならず全米的に連綿と続いてきている白人と黒人との人種分離学校廃止運動をはじめとして、教育以外の分野でも、たとえば、住宅政策、都市の再開発などでも市民運動が活発であった。このような、いわば政治文化があったからこそ、低学力、ハイスクール中退などの問題が急を要する課題として市民に白日の下に曝されると、それへの解決を目指した市民運動が急速に盛り上がっていったのである。

さまざまな都市の課題を解決するための市民団体のなかでも、教育に利害を有する人々のみならず、その他の人々をも広範に組織して運動へと駆り立てる、戦略に長けた教育関係の市民運動団体が存在し、これらの団体は改革過程で重要な働きをしている。こういった団体は、学校改革への理論的基盤を提供するのみならず、実践的にも改革を主導していった。その際にシカゴはアカデミズムの方面での人材が豊かであったことも幸いし、教育に関心を持つ大学所属の研究者のみならず、その他の専門職者の協力を得ることができた。これらの人々は積極的に団体の活動に加わり、父母組織や地域住民組織を糾合し、新たな組織づくりに努力するとともに、改革の方向性を指し示すこととなった。

市民運動団体の戦略のなかでも、産業界を改革勢力の戦列に加えたことは、改革に弾みをつけるのに決定的な戦略であった。産業界は独自の利害からシカゴの教育に関心を持っ

ていたのであるが、市民運動団体と利害が一致した時点で、その勢力は強大化することとなった。産業界は市民運動団体への財政的支援を惜しまなかったのみならず、自らも積極的に改革方策を模索していった。シカゴは全米で第三の規模を誇る大都市であり、市内の有力企業は同時に全米でも有力な企業であることが多い。これらの企業団体が一致団結して教育改革に取り組むことによって、市当局や教育当局も学校システムの微調整のみで事態の解決を糊塗することはできなかった。また、産業界のみではなく、財団やメディアも改革を側面から支援していた。これらのいわば学校システムの外部からの圧力の高まりが最高点に達したのが州議会での審議過程であった。

シカゴは合衆国の都市の歴史のなかでも、政党政治と市政とが密接につながっている典型的な都市であるとして描かれる場合が多い。しかしながら、改革過程で重要なアクターを演じたワシントン市長は、政党政治から一定の距離を保ち、イニシアティブを発揮できる好運に恵まれていた。改革の途上で急死する不運もあったが、市長のカリスマ性ともあいまって、そして市教育行政が制度的に市政府から独立して運営されることが困難となっていることもあり、市長のリーダーシップが改革の帰趨を制することとなったのである。

すでに何度か触れてきたように、改革過程は人種政治としての側面を持っている。改革過程における主要アクター、すなわち、市長、教育委員長、教育長、教員組合委員長のいずれも黒人であった。ところが、学校改革に対して、市長を除けばこれら重要なポストについている黒人層は改革されるべき対象としての組織に所属している。黒人のなかでもこれらの層とは無縁で、なおかつ教育改革を熱心に要求していた人々が多数いた。したがって、公立学校在籍者数としては多数派を占める黒人層の中の圧倒的部分と、公立学校システム内のエスタブリッシュメントとしての黒人層との間に、改革の方向性をめぐり溝があったのである。市民運動団体はこの溝について成功を取めたと考えられる。さらにシカゴの政治勢力のなかでは新興勢力であるヒスパニックが、一貫して改革派の側についていたことも、改革の成否を握ったといえる。

注

- 1) たとえば、本多正人「アメリカにおける School-Based Management についての一考察」日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報・19「教育の国際化」の今日的課題』教育開発研究所1993年、高野良一「現代アメリカ SBM 研究序説」『法政大学文学部紀要』第37号1992年、浜田博文「現代アメリカ公教育経営における“School-Based Management”論に関する一考察」『鳴門教育大学研究紀要（教育科学編）』第7巻1992年、中留武昭『『学校再建』をめざす——90年代アメリカ学校経営の展望 スクール・ベースド・マネジメントの活性化——』『学校経営』1992年等がある。

- 2) Priscilla Wohlstetter and Karen McCurdy, "The Link between School Decentralization and School Politics", *Urban Education*, Vol. 25, No. 4, 1991, pp. 405-411
- 3) *ibid.*, pp. 397-405
- 4) *ibid.*, p. 412
- 5) シカゴ学校改革についてのわが国の研究には、とくに学校参加および学校選択の理論を中心に論じている黒崎勲「シカゴ学校改革法の運動と理論」『人文学報（教育学）』第29号1994年刊行予定がある。また、合衆国の大都市の教育行政の改革課題とシカゴ改革との関連、および、シカゴ学校改革の内容とその評価については、拙稿「現代アメリカ大都市教育行政の改革課題——シカゴ学校改革を事例として——」金子照基編『現代公教育の構造と課題』学文社1994年刊行予定を参照されたい。
- 6) National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics*, U. S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement, 1989, p. 92
- 7) G. Alfred Hess, Jr., *School Restructuring: Chicago Style*, Corwin Press, Inc., 1991, p. 60
- 8) John Sietsema, *Characteristics of the 100 Largest Public Elementary and Secondary School Districts in the United States: 1988-89. Survey Report.*, National Center for Education Statistics, 1991, (ED 335 387), p. 13
- 9) *ibid.*, p. 23
- 10) Donald R. Moore, "Voice and Choice in Chicago", William H. Clune and John F. Witte (Eds.), *Choice and Control in American Education, Volume 2*, The Falmer Press, 1990, pp. 154-155, なお、1980-86年度の間の人種別の生徒数の増減の比率は、白人と黒人がそれぞれ26.6パーセント、3.4パーセント減少しているのに対して、ヒスパニック系とアジア系がそれぞれ17.7パーセント、23.2パーセントもの増加を示している。The Council of the Great City Schools, *The Condition of Education in the Great City Schools: A Statistical Profile 1980-1986*, 1986 (ED 277 773), p. 8
- 11) John Q. Easton, *The Changing Racial Enrollement Patterns in Chicago's Schools*, Chicago Panel on Public School Policy and Finance, 1990, p. 6
- 12) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 154
- 13) *ibid.*, pp. 155-156
- 14) *ibid.*, pp. 195-196
- 15) Kenneth K. Wong and Sharon G. Rollow, "A Case Study of the Recent Chicago School Reform Part I: The Mobilization Phase", *Administrator's Notebook*, Vol. 34, No. 5, 1990
- 16) 既に触れたように、白人生徒の公立学校在籍生徒数に占める比率が急激に低下しており、この要因として、白人の私立学校通学者の増加が推測できる。しかしながら、1976-77年度から1987-88年度までの私立学校在学者の生徒数も18パーセント減少しており、白人生徒の急減は、市全域での人口がほぼ横ばいであることを考え合わせると、郊外脱出が主因であると考えられる。なお、1987-88年度の私立の初等中等学校在籍生徒数は12万5千名であり、市域における初等中等教育該当年齢のおよそ5人に1人が私学に在籍している。Institute of Urban Life, *Chicago's Private Elementary and Secondary Schools: Enrollement Trends*, 1990 (ED 319 823), p. 9
- 17) Michael B. Katz, "Chicago School Reform as History", *Teachers College Records*, Vol. 94, No. 1, 1992, p. 63 (邦訳「歴史としてのシカゴ学校改革」森田尚人他編『教育学年報2 学校=規範と文化』世織書房1993年所収)
- 18) たとえば、1980年の貧困率、つまり貧困ライン以下の家庭の生徒の人数はシカゴでは約18万名

- にもものぼっていた。The Council of the Great City Schools, *op. cit.*, p. 15
- 19) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 60
 - 20) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 156
 - 21) Michael B. Katz, *op. cit.*, pp. 63-64
 - 22) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 60
 - 23) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 157
 - 24) 今世紀初頭以降の学校政治の特徴、特に教育政治と民主党のマシン政治との関係については、Julia Wrigley, *Class Politics and Public Schools: Chicago 1900-1950*, Rutgers University Press, 1982, や Paul E. Peterson, *School Politics: Chicago Style*, The University of Chicago Press, 1976が詳しい。
 - 25) 1950年代から60年代のデリー市政と教育行政との関連についてし、Larry Cuban, *Urban School Chiefs under Fire*, The University of Chicago Press, 1976, Chapter 1 に詳述されている。
 - 26) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 157
 - 27) 今世紀初頭以来の合衆国の学区統合・学校統合の経緯については、拙稿「アメリカ合衆国における学校規模・学区規模に関する考察——学校統合・学区統合の歴史的展開過程に即して——」『大阪大学人間科学部紀要』第15巻1989年を参照されたい。
 - 28) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 160
 - 29) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 60
 - 30) *ibid.*, p. 66
 - 31) ベネット長官の発言の根拠やその影響については、長官自身による著作、William J. Bennett, *The De-Valuing of America: The Fight for Our Culture and Our Children*, Summit Books, 1992 の中で触れられている。
 - 32) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, pp. 89-90
 - 33) *ibid.*, pp. 114-115
 - 34) Donald R. Moore, *op. cit.*, pp. 157-158
 - 35) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 61
 - 36) Kenneth K. Wong and Sharon G. Rollow, *op. cit.*,
 - 37) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 65, Chirstiana Warden, Diana Lauber and G. Alfred Hess, Jr., *1987-1988 Assessment of School Site Budgeting Practices of the Chicago Public Schools*, Chicago Panel on Public School Policy and Finance, 1988 また、同じくシカゴ・パネルによる教育財政分析によれば、官僚制は相変わらず肥大し続けており、各学校に使われる教育資源は削減され続けている。たとえば、州の補償教育資金のうち4千2百万ドルが中央教育行政官の地位を守るために流用されていることが明らかにされている。
 - 38) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 65
 - 39) *ibid.*, p. 68
 - 40) ローブ教育長時代の改革の内容と方法は、Donald R. Moore, *op. cit.*, pp. 158-159 に要領よくまとめられており、本文ではこれを参照した。
 - 41) *ibid.*, p. 159
 - 42) *ibid.*, p. 160-161
 - 43) 市民学校委員会の創設と活動内容については、Paul E. Peterson, *op. cit.*, p. 21 を参照。
 - 44) Ann Bastin, Norm Fruchter, Marilyn Gittell, Colin Greer and Kenneth Haskins, *Choosing*

Equality: The Case for Democratic Schooling, Temple University Press, 1985, p. 169

- 45) *Designs for Change, The Bottom Line: Chicago's Failing Schools and How to Save Them, Schoolwatch Research Report No. 1*, 1985 (ED 297, 421)
- 46) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 161
- 47) Ann Bastin et al., *op. cit.*, p. 170
- 48) *ibid.*, p. 170
- 49) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 159
- 50) フォーラムでの市民団体の主張については、Kenneth K. Wong and Sharon G. Rollow, *op. cit.* を参照した。
- 51) シカゴ教育史におけるシカゴ教員組合の動向に関しては、Julia Wrigley, *op. cit.* や David John Hogan, *Class and Reform: School and Society in Chicago*, University of Pennsylvania Press, 1985 などが詳しい。
- 52) Michael B. Katz, *op. cit.*, p. 59
- 53) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 70
- 54) *ibid.*, p. 71
- 55) Richard H. Brown, "Chicago School Reform: A View from the Corporate Community", *Illinois Schools Journal*, Vol. 71, No. 2, 1992, p. 9
- 56) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 161
- 57) Michael B. Katz, *op. cit.*, p. 67
- 58) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 103
- 59) *ibid.*, p. 72
- 60) 財団の改革過程への関与について詳しくは、William S. McKersie, "Philanthropy's Paradox: Chicago School Reform," *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 15, No. 2, 1993 を参照。
- 61) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, pp. 61-62
- 62) Mary O'Connell, *School Reform, Chicago Style: How Citizens Organized to Change Public Policy*, The Center for Neighborhood Technology, p. 10
- 63) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 165. ムーアが「苦々しい」と評しているのは、組合側は4パーセントの昇給を勝ち取ったものの、結局1カ月分の給与を失っていることと、学校が再開された後にも教育改革の機運が継続したのみならず、よりいっそう改革への市民の意欲を高め、シカゴ教員組合批判のトーンも高まったことを指している。
- 64) Mary O'Connell, *op. cit.*, p. 11
- 65) たとえば、CURE はこの教員のストを契機に黒人やヒスパニックをルーツに持つ団体のいくつかとの連携を強めている。これらの団体とは「ニュー・ホライズン・センター」(Centers for New Horizons)、「ニア・ノース開発組合」(Near North Development Corporation)、「教育改革のための市民連合」(People's Coalition for Educational Reform) である。
- 66) Michael B. Katz, *op. cit.*, pp. 62-63
- 67) たとえば、次のような葛藤場面を紹介すれば「人種政治」の複雑さが理解できよう。1987年にワシントン市長は急死した。後任市長にはおもに白人政治家によって支持された黒人市議会議員 E・ソーヤー (Eugene Sawyer) が選出されたことにより、それまでワシントン市長の存在によって黒人とヒスパニックとの間の連携関係が保たれていたが、これを契機に連携関係は崩壊

することとなった。市民運動団体は新市長を支持せずに、前市長の教育政策の継続を方針としたために、既存の黒人リーダーシップと反目することになった。G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 69. 要するに、市長の交替という変動によって、人種や民族間の改革を目指した連携関係に溝が生じ、政治勢力図に変化がもたらされたのである。

- 68) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 61
- 69) Michael B. Katz, *op. cit.*, p. 62
- 70) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 63, なお PCC のメンバーの構成をみると、父母・コミュニティ住民代表が約44パーセント、産業界からの代表が22パーセント、教育関係者が18.5パーセント、労働界からが5.5パーセント、聖職者が3.7パーセントであった。Kenneth K. Wong and Sharon G. Rollow, *op. cit.*,
- 71) 本文の以下の市民団体の動向については、G. Alfred Hess, Jr., *ibid.*, pp. 68-69 を参照した。
- 72) PURE のニュース・レターにおいても、教員ストを中止させるための一連の行動の渦中に結成されたとしている。Parents United for Responsive Education, “PURE HISTORY”
- 73) Mary O’Connell, *op. cit.*, p. 11
- 74) Kenneth K. Wong and Sharon G. Rollow, “A Case Study of the Recent Chicago School Reform Part II: Conflict and Compromise in the Final Legislative Phase”, *Administrator’s Notebook*, Vol. 34, No. 6, 1990, 以下では Kenneth K. Wong and Sharon G. Rollow, Part II とする。
- 75) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 70
- 76) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 167
- 77) *ibid.*, pp. 164-165
- 78) *ibid.*, p. 167
- 79) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 72
- 80) Mary O’Connell, *op. cit.*, p. 19
- 81) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 167
- 82) *ibid.*, p. 168
- 83) これらのロビーイング活動についても、*ibid.*, p. 169 に詳述されている。
- 84) G. Alfred Hess, Jr., *op. cit.*, p. 70
- 85) Donald R. Moore, *op. cit.*, p. 169
- 86) *ibid.*, p. 170, Mary O’Connell, *op. cit.*, p. 20
- 87) Kenneth K. Wong and Sharon G. Rollow, Part II, *op. cit.*,
- 88) 学校選択論について詳しくは、John E. Chubb and Terry M. Moe, *Politics, Markets, and America’s Schools*, The Brookings Institution, 1990. わが国においても合衆国における学校選択論の理論的研究が進められつつある。たとえば、神山正弘「教育の民主的統制と市場原理的統制——スクール・オブ・チョイスの教育行政論——」日本教育行政学会編、前掲書、黒崎勲「学校選択の理論」『人文学報（教育学）』第28号1993年などを参照。
- 89) Kenneth K. Wong and Sharon G. Rollow, Part II, *op. cit.*,

(本稿は平成4年度相愛大学特別研究助成にもとづく研究成果の一部である)