

「自由化」とアクティヴな主体

— 英国教育改革の中で問われたもの —

久 富 善 之

1 英国「教育改革時代」の一八年

英国で一八八年間続いた保守党政権に、総選挙での労働党大勝によって終止符が打たれた。「保守主義革命」とも呼ばれた一九七九年サッチャー政権成立に始まるこの一八年は「英国教育改革の時代」でもあった。主なものだけを年次的に拾ってみると、

八〇年 80 教育法（公立学校選択制導入、私立学校への「援助席」導入¹⁾、など）

八六年 86 教育法（公立学校理事会制、都市工科学学校創設、など）

八八年 88 教育改革法（学校予算・入学枠を地方教育委員会から個別学校に、政府直接補助学校「G

M スクール」創設、公立学校の学区自由化、ナショナル・カリキュラムとナショナル・テスト、など）

九二年 GNVQ（一般的職業資格制）導入

九三年 93 教育法（GM スクール拡大、コンプリヘン

シヴスクールに部分的選抜制導入、など）

九四年 ディアリング報告（ナショナル・カリキュラ

ムの見直し）

といったことがあった。右のような短い紹介では、経過に関しても制度の内容に関しても正確さを欠くけれども、既に適切な紹介もたくさんあるのでこれ以上立ち入らない。

この教育改革のなかで問われてきたものは、学力向上

やカリキュラム内容から、英国独特の資格(試験)制度の再編、それと連動する後期中等教育(Post-16)改革、さらに大学改革など、実に多岐にわたるのであるが、それらをここで検討することはいずれも筆者の手にあまる課題である。小論で筆者が注目するのは、公立小・中学校の通学区が自由化され(open enrolment)、父母・子どもの学校選択の対象として学校相互が競争すること、この一連の事態が問いかけた制度論的、実態的そして理論的な意味である。そして、同様の「自由化」が英国に十数年遅れる形で、本格的に取り沙汰されているのが今日の日本であるが、そこにはどのようなことがらの共通性と異質性があるのかを併せて考察する。

2 地方教育委員会の権限縮小と学校自治

および父母のアクセス権

その特徴を、新自由主義とも「新自由主義と新保守主義との合作」とも呼ばれてきた英国の公立小・中学校への選択制(choice)の導入は、単に孤立した一つの制度・方策なのではなく、いくつかの要素が組み合わせられた「総合戦略」とも言うべきものである。その第一に

重要な要素群は、LEA (Local Education Authority 地方教育委員会)の権限縮小と、それに対置される個別学校の自立的経営および父母の学校アクセス権の確立である。

じっさいに、88教育改革法によって、学校予算規模の八〇%は生徒数によって決まるようになり、またLEAごとの予算の八五%は個別学校に下ろされることとなった。また、入学者の定員枠の留保分についても、LEAの指示でなく学校ごとの裁量が許されることになり、LEAがそれまで握っていた学校財政と入学枠との運用に関する大きな権限は、個別学校に譲られる形となったのである。公立学校の方には、学校長・教職員代表に父母・地域代表も加わった学校理事会が必ず置かれ、一つひとつの学校がある種の経営体として自立した学校運営を行っていくことになった(LMS、Local Management of Schoolと呼ばれている)。父母には学校を選択するだけでなく、その選択判断に必要な学校情報を手に入れる権利が付与された。父母の学校へのアクセスの諸権利の全体は「父母憲章 (Parents' Charter)⁽³⁾」という形で明文化されている。学校側は、生徒たちのテスト成

(19) 「自由化」とアクティヴな主体

績を含む詳しい『学校報告』を父母に公表しなければならぬ。また、父母からの個別の質問にも応えていかなければならない(その意味で、accountability [応答・説明責任] が強調されている)。

これに加えて、学校理事会が提案し、直接父母投票で五〇%以上の賛成があれば、学校はLEAから離脱して、GM スクール (Grant Maintained School、政府直接補助学校) という地位を得る (opting out)。また、父母投票を提起しない場合、『学校報告』にその理由を書くことになっている。表1は、一九九五年の教育統計から、GM スクールの数を整理したものである。学校数で見ても、中等学校では一七・二%にまでなっており、学校数全体では三・九%、「独立学校 (Independent School)」という名の私立学校のおよそ半数に及ぶ、学校世界の一つの構成要素となっている。

このような改革方向は、LEA レベルで労働党系の強い地域が多いので、その権限を奪う政治的な狙いがあった、とも言われる。しかし、個別学校の自治と父母のアクセス権の確立は、父母・国民に広い支持を受けており、労働党政権になっても、この点は後戻りしないだろうと

表1 イングランドにおける GM スクールの数
—学校数全体の中で、1995 年—

	小学校 (Primary)	中等学校 (Secondary)	特殊学校 (Special)	合 計
LEA 立	18,141 校 97.8%	2,992 校 82.8%	1,216 校 94.1%	22,349 校
GM スクール	410 校 2.2%	622 校 17.2%	2 校 0.2%	1,043 校 3.9%
計	18,551 校 100.0%	3,614 校 100.0%	他 73 校 5.7%	特殊学校他 73 校
			1,291 校 100.0	独立学校 2,244 校 都市工科学校 15 校
				26,554 校 100.0%

も予測されている⁽⁴⁾。だからこれを「保守党による『教育の公共性』解体政策の強行」とだけ位置づけることはできない。

まず個別学校の自治と父母のアクセス権の確立は、明らかに教育制度における民主主義の重要な前進である。そこには、個別学校の自治を抑圧し、父母たちの直接的な学校関与を排除してきたこれまでの仕組み(ないし、その事実上の働き)、そうしたものである種のいきづまりがあり、それへの批判がある。その仕組みといきづまりとは、さまざま語られるが、端的に言えば、官僚統制の教育支配、学校の官僚制化、官僚と専門家と労働組合によるものごとの決定、父母・住民・少数者たちの決定過程からの事実上の排除である。そのことはまた、より広い歴史的な射程では、国民の諸要求を行政的な制度体として実現し、国民がその制度の利用者(クライエント)の位置に「客体化」されるような「ケインズ主義福祉国家」の制度形態、そのいきづまりと見直しとしても語られるものである⁽⁵⁾。

当面する教育問題の中心が低学力と学力向上であった英国⁽⁷⁾と、「いじめ」問題や暴力・非行から受験競争過

熱・不登校といったことが解決されるべき教育問題の中心と意識されている今日の日本とでは、状況はものろかなり違っている。しかし、父母・住民や、学校教育諸問題の「被害者」たちから、現在の学校のあり方に強い不信と批判がある点は同様である。奇妙なことは、日本ではこうした不信・批判が教育行政機構・教育官僚統制へ向かわないで、むしろ個々の学校・教師へと集中して行くかに見えることである。

日本において、教育の「自由化」をめぐる議論で「より徹底した民主主義(学校自治と父母権利確立)」を」という要素(英国での議論と改革がどうしても持たなければならなかった重要な要素)がネグレクトされて、平気でいるのは、このような構図の違いによると考える。それは権力側からの世論操作もあるが、行政・官僚機構が前に出る以前に、学校教師が父母・住民の前にある種の「使命宣言(mission statement)⁽⁸⁾」をしているということがある。そのような公式の宣言・約定がなされるというより、学校教師という存在がもつある文化性⁽⁹⁾が、有形・無形の使命受任の engagement(関係構成)となっていると考える。だからこの問題の前進には、日本

の学校と教師とが持つ文化の解明とそのつくりかえ求められていると思うのである。⁽¹⁰⁾

3 「市場化」と学校間競争の論理と帰結

学校選択自由化のもう一つの重要要素群として、「市場化」と学校間競争がある。それは、前項のような民主主義の前進にもかかわらず、英国の今次教育改革を手放して評価できないポイントでもある。というのは改革は、学校の自立的経営と父母のアクセス権を教育官僚統制に抗して進める方策として、教育サーヴィスの「市場化」策をとってきた。つまりそこでは、学校は「市場」で顧客を奪い合うためにそのサーヴィスの向上をはかり、父母は消費者として向上した多様なサーヴィスを選択・購入する自由を得る、ということになる。

父母が個々の学校の教育サーヴィスの質を知るためもある、ナショナル・カリキュラムとナショナル・テスト、それも含めた諸試験結果一覧(リーグ・テーブル)の公表が行われている。それは、経営体がまったく自由に競争する本物の「市場」ではなく、「準(疑似)市場(quasi-market)」つまり、財政は基本的に公費によっ

てまかなわれ、その費用をどれだけ獲得できるかが消費者の選択といくつかの公定の判定によって決まるようなものである。

このような国家的な統一基準をベースとした学校間の競争がいったい何をもたらすかについては、形は違いが日本のはうがずっと先に進んでいるように思う。図2は、筆者が昨年英国留学に際して、日本での学校間競争の論理をかの地の人々に説明し問題を議論するために作成したモデルである。⁽¹¹⁾ おおよそ日本の高等学校を念頭に置き、なお学校間競争の一般理論を考えるものである。

図1の四本の実線矢印は要因間の影響を示している。

〈1〉卒業生の進学・就職実績が、その学校の評判につながる。

〈2〉学校の評判が、受験の世界での学校ランクにつながる。

〈3〉受験上のランクが、入学生の「能力」につながる。

〈4〉入学生の「能力」が、卒業生の実績につながる。

学校側の教育的な努力が矢印〈4〉の途中で「卒業生の実績向上」を生み出せば、学校にとっては最良のシナ

図1 学校間競争の閉じた円環(どうどうめぐり)

A Vicious Circle of Competition Between Schools

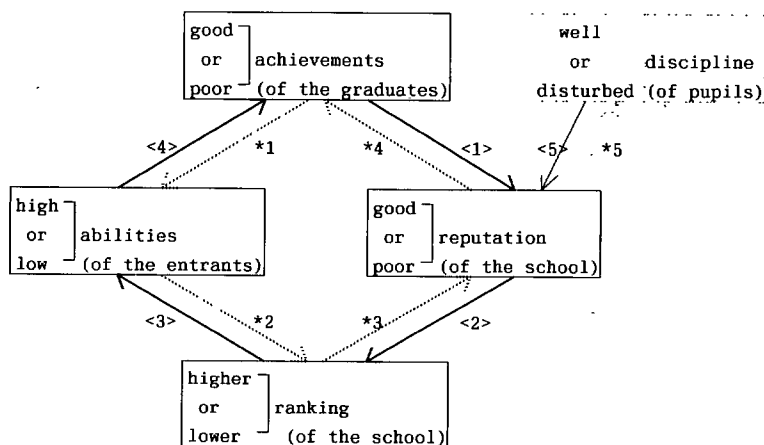
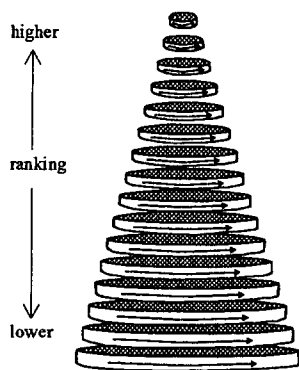


図2 学校間のランキングの円板の重なり

PILED AND ORDERED CIRCULAR BOARDS OF RANKING
AMONG SCHOOLS AND ITS VICIOUS CIRCULAR MOVEMENT



☆ The radius of the circle shows the number of schools at the rank.

リオである。しかし、予備校や塾が生徒の成績向上を専門産業としている日本では、学校のちょっとした努力や工夫くらいではそれは容易でない。だから、「卒業生の実績」のためには「能力ある入学生」を得ることが確実なのであるが、これは図の*1、*2、*3、*4と破線の矢印をたどって分かるように、結局どうどうめぐりなのである。だとすると、ある学校が図2のいずれかのランクにいるということは、その学校が内在的に何かより高い(低い)教育性を持っていることを意味しないことになる。何らかの歴史的な事情でたまたまあるランクに位置づいたということなのである。それからはその位置での「どうどうめぐり」が続くということになる。もちろんランクの上下移動が全く無いということではない。少しでも上に昇ろうとして競争する。長い間には変動もある。また図1の右肩に示したように、結果が見えやすく「見栄え」のする生徒の行動規律(discipline)の確立が、学校の評判を上げるための手段とされて、かなりの学校に「管理主義(control-oriented education)」が横行する一つの原因となっている。

日本とはいろんな条件が異なるけれども、英国の教育

社会学者たちのいくつかの調査で、「市場化」と学校間競争が現実には何をもたらしているかが明らかにされている⁽¹³⁾。

①、選択と学校の競争は、既存の学校の上下格差を強めている——約束された本物の多様化は進まず、学校が両極化している。評判の良い学校では、能力のある子どもが抜けて(cream-skimming)、生徒数不足となり、社会的に不利な子どもや障害児が集まる傾向にある。逆にGMスクールは障害児を少なくしか入れず、転校率は高く、ますます選別的になっている。

②、不利な家庭・階層の子どもはより不利に——学校選択の情報収集の点でも、学校当局との交渉の点でも、選択の広さの点でも、それらの能力の高い父母層が「選択」をより有利に活用している。逆にその能力の高くない、また選択の意思の強くない層が、結局不利な選択へと追い込まれている。父母の選択は、有利な者をより有利に、不利な者をより不利にする結果となっている。

③、学校自治は、市場に反応——学校に「能力ある、才能ある、意欲ある、協力的である、ミドルクラスの子ども」を求め、選抜したい、という傾向が強まっている。

学校長層ではLMSに賛成が多いが、彼等は教育よりも学校経営にエネルギーを注ぎ、学校要覧や、ユニフォームづくりなどに力を注ぐということがある。そこで、実際の教育、学習が向上したという傾向は見られない。現場教師層は改革に懐疑的な者が多く、またナショナル・テストでの成績を競わされる関係に過重な負担と、失望・疲労・燃え尽きなどが生じている。

日本とは歴史的にも社会的にも制度的にも違いが大きいので、一律の比較はできないのであるが、選択・市場・競争を導入しさえすれば、ものごとは公正に判定され、学校・教師は活性化し、教育サーヴィスは必要に応じて多様に展開し、画一性や官僚的性格が打破されて、自由な学校になっていく、といった手放しの「市場万能」論にだけは決して立てないのである。たとえば、たまたま出発点からして評判の良くなかった学校では、「責任が委譲されるとは、非難が集中すること」⁽¹³⁾になっ

てしまい、いっそう不利な条件のなかで、評判を上げるためのこれまでに上の(空しい?)自力救済努力を強いられることになるだろう。

4 自由とアクティヴな主体

子どもの成長と学校をめぐる日本の父母(また子ども自身も)の苦悩と願いは、かつてなかったほど深まっている。それらはどうすれば、日本の教育を改革し、教育制度に本物の民主主義を実現し、学校の内実を改善する、そのような力へとつなげて行けるものだろうか。このことは、これから二世紀へ向けて、日本の教育がいきづまり、変革への課題を突き出し続ける限り、問われていく重要問題である。小論は、その全体に答えるものではないが、官僚統制の学校管理・支配に替わる、民主主義がより実質となった「生徒・父母・住民と学校との関係」が打ち立てられるべきである、ということは言えると思う。

その際に、今日の日本で「公立小・中学校の選択の自由」の議論をもてあそんでいる者は、これまで長く日本

の学校教育界に（もう意識されなくらいに）根を張った構図に乗って「タカを括っている」けれども、やがて、父母の学校アクセス（選択を含む）の権利を本当に実現していくという課題は、実は「官」を「公」として押しつけてきた「国—自治体—学校—生徒・父母・住民」の日本的関係構成を根源的に破壊するほどの起動力のある問題提起であることを知るようになるであろう。それまでには、この関係構成の学校教師的遮蔽幕となっている「学校と教師」とに特徴的な文化⁽¹⁴⁾の解明と組み替えとが大衆的になされることと、「市場万能」ではない「人々の自由がアクティヴな主体性へとつながる」制度・組織形態とが民主運動のなかで発明されることとが求められている。

(1) 「援助席 (Assisted Places)」とは、特権的な私立学校に低所得家庭の学業優秀児の特別就学をはかる施策。

(2) フライアン・サイモン、堀尾輝久『現代の教育改革』エイデル研究所、一九八七年。

志水宏吉『変わりゆくイギリスの学校』東洋館出版社、一九九四年。

ジェフ・ウィッティ「イングランドとウェールズにおけ

る教育改革の動向」、アップル、ウィッティ、長尾彰夫著『カリキュラム・ポリティックス』東信堂、一九九四年。
細金恒男「九〇年代イギリスの青年と学校」『教育』一九九六年二月号。

その他。

(3) 一九九四年に教育省から発行された当年版『父母憲章』は二九ページのパンフレットで、「知る権利」に始まり、「どの学校に行けるか」「学校に入ってから」「悪い事態になったときには」といった順で、父母の権利がていねいに説明されている。

(4) たとえば前注2のウィッティ論文参照。

(5) G・ウィッティ「教育政策と教育社会学」(『教育と社会』研究) 7号、一九九七年) にこの問題をめぐる諸議論がある。

(6) Dale, R., *The State and Education Policy*, Open University, 1989.

(7) 前注2の志水著参照。また、保守党政権後期に一九九三年から3冊発行された『競争力 (Competitiveness)』という名の白書では、「イングランドとウェールズにおける教育と訓練の国家目標 (National Targets)」として、学力と資格との国民的向上が提起されている。

(8) 「ミッション・ステイトメント」は、英国教育改革の中で「アカウンタビリティ」と並んで強調されている。レン・パートン「教育をめぐる《政治》、市場化とインクルーシブ・エデュケーションを求める闘い」(『教育と

社会」研究』6号、一九九六年)を参照。

(9) 教師存在の文化性としての「教員文化」については、久富編著『日本の教員文化』多賀出版、一九九四年。

(10) 筆者自身の試みとして、「教師のバーンアウト(燃え尽き)と『自己犠牲』的教師像の今日的転換」、『一橋大学『社会学研究』三四号、一九九五年。

(11) Kudomi, Y., *The Competitive Education in Japan* (Part 3), *Hitsubashi Journal of Social Studies*, Vol. 27, No. 1, July 1995.

(12) 多数の調査が実施・報告されているが、それらをまとめて検討したものとして、

Whitty, G., *Creating Quasi-Markets in Education: A Review of Recent Research on Parental Choice and School Autonomy in Three Countries*, *Review of Research in Education*, 22, 1996.

本文中の①、②、③は、この論文中の英国関係の調査の部分から抜粋して整理した。

(13) 前注5のウィッティ論文より。

(14) 同右ウィッティ論文では、「アクティヴな民主的市民性」という表現が使われている。

(一橋大学教授)