

「地方分権」状況下における教育行政学の理論枠組み —品川区の教育改革が提起する課題—

澤里 翼

A Theoretical Framework for Studies on Educational Administration at the Time of Decentralization: An Analysis of Educational Reform in Shinagawa

Tsubasa SAWASATO

“Plan 21”, educational reforms in Shinagawa, arose some difficulties for educational studies. First, its school choice policy, which came to be initiated by the educational board, had been proposed by political intention to cope with the declining birthrate and the urban problem. Second, it enables more actors like parents, community residents, school leaders, and local authorities to participate in educational decision-making in different ways. Third, educational board comes to maintain the quality of educational content.

One of the clues to overcome these difficulties is the concept of “good”. Although education tends to be regarded as a public good, it satisfies no conditions of public goods in economic usage. Public economists call such a good as has externality, if not nonrivalness or nonexcludability, “merit good”.

In Shinagawa public educational distribution is said to be well administered by its educational board. It seems to moderate the competition for merits on one hand, and to guarantee them for all children in the word on the other. These are essential functions of the educational administration on the distribution of education.

However, the theoretical framework implies that an educational board is not the only organ to adjust the distribution. It works in collaboration with other organizations, and may change into alternative systems.

目次

I	教育の公共性への問いかけ	I	公益財配分の保障
II	品川区の教育改革	J	教育委員会制度
A	改革の課題	V	教育行政学の新たな展開に向けて
B	改革の背景	I	教育の公共性への問いかけ
C	品川区の教育改革が提起する課題		1990年代後半から進められた教育行政における規制緩和と地方分権の推進は、教育行政における自治体の政策選択の幅を飛躍的に拡大した。なかでも学校選択制の導入は、教育をめぐるさまざまな決定のうち、何を市民の自由な選択にゆだね、何をどのような公的機関によって保障するべきかという問題を浮き彫りにしている。こうした状況は政策決定の場面で教育の公共性が問われるということであり、教育行政学におい
III	「財」としての教育		
D	経済学における「教育」		
E	教育学における「財」		
F	教育の生み出す「価値」		
G	《価値財としての教育》の類型化		
IV	品川区における学校選択制と教育内容の変化		
H	地位財配分の調整		

ても、教育制度保障のための法解釈とともに、制度設計を視野に入れた理論の構築が求められている。

そこで、本稿では、全国で初めて公立小・中学校の学校選択制を導入した品川区の事例の分析から、多様な公教育制度のあり方を包括的に理解するための理論的な枠組みを提案する。前半では品川区の教育改革について概観し教育委員会による主導性を示した上で、その影響の分析に必要と思われる理論的枠組みの持つべき条件を析出し、後半では、そうした条件を満たしうる理論的枠組みを提案した上で、再び品川区の教育改革についての考察を行う。

II 品川区の教育改革

品川区では、1999年8月「品川の教育改革『プラン21』」が発表されて以来、教育委員会主導のラディカルな教育改革が進められてきた。「プラン21」のコンセプトとして挙げられているのは、①社会の変化に対応し、品川区の公立学校の質を向上させる教育改革、②品川区の「第三次長期基本計画」に位置づけ、段階的に推進、③学校、家庭、地域社会との連携を充実する教育を推進、④学校の主体性や自律性の発揮と教育委員会のサポート、とされているが、具体的には2000年4月の入学者より実施された、区立小学校の通学区域のブロック化を柱に、2002年度からの外部評価を含む学校評価や学力定着度調査等により、学校に経営の視点を導入することで学校の特色化・活性化を図るものである。

現在、品川区では「学校選択制」によって、子どもを小学校に入学させる予定の保護者は、区全体を4つに分けられたブロック内の学校（ただし、小中一貫校ではブロック外からも可）から、通学区域外の学校を希望することができる。希望者が定員を大幅に超える場合は通学区域外の希望者を対象に抽選が行われ、抽選にもれた場合には「補欠」となり入学辞退や転出などがあった場合には優先的に入学、転入が可能となる。

品川区教育委員会は、学校の特色をメニュー化することで、各校の特色化を推進している。教育委員会の提示したモデルは、当初、○個別学習推進校、○教科担任制推進校、○国際理解教育推進校、○小中連携教育推進校、○公開授業推進校（中学校）、○合同部活動拠点校（中学校）の6つであったが、現在ではさらに福祉教育、情報教育などが加えられている。特色の選

択については校長がイニシアチブをとり、教育委員会とは名乗りをあげた学校に対して実現のための支援を行っている。

他方では、区教育委員会は、各学校間に生まれる格差を是正する役割を果たしている。具体的には、全校へのエアコン設置や改築など設備面の充実に加え、学級数が減った分の教員を減らさずに維持することなどの教員の数や配置における配慮、さらに特区申請により2006年度から全小・中学校に、「市民科」の設置や「4-3-2制」を特徴とする小中一貫カリキュラムを導入している¹。

A 改革の課題

品川区の教育改革についてはすでに多くの調査、検討がなされている。改革の特徴を捉えるために、まずは、度々指摘される一連の改革における課題や問題点について整理しておきたい。

第一に、教員の人事についての問題である。学校改革をするうえで大きな障壁のひとつとなるのは、校長や教員の短い在任期間と、教員の流出ではなかろうか。これに対し教育長は「理想で言えば、私は今の品川の教員、千人くらいですが、フリーズしてほしい²」と発言し、校長の在任期間の延長や教員人事の内申権の強化を都に対して要求していくと述べている。

第二に、学校間の格差・序列の問題である。実際、児童・生徒の集中する「集中校」と、逆に他の学校への流出の激しい「流出校」の存在³が指摘されている。学力面での差は選択制が実施された学年における到達度調査がまだ行われていないため明らかになっていないが、入学時点での選抜は行われていないものの、ある程度の学力差は生じてくることが予想される。ただ、そのことがただちに「格差」を意味するわけではない。品川区の「学校選択制」の場合、児童生徒一人当たりの教育費は少人数校のほうが大きくなるうえ、前述のように教育委員会による様々な配慮がなされているからである。

最後に、品川区の教育改革が新自由主義的イデオロギーによるものであるとの批判⁴を挙げておく。言うまでもなく、学校選択制の成否は、教育に関わる様々なアクターの、健全な判断と努力に依存する。したがって「競争をすればよくなる」あるいは逆に「学校選択は学校を序列化する」などというナイーブな判断は極力避けるべきである。こうした判断は、

他のアクターに対する極端に楽観的な見方や不信感を含んでおり、制度の持つ長所を伸ばし短所を補うための知恵や工夫の存在をアプリオリに否定してしまう。

以上のような問題点の提起は数多くなされており、学校選択制という政策の決定段階においても予測不可能なものではなかろう。実際に品川区では早い段階から様々な対応策がとられていた。橋本洋治が指摘するように、学校選択制度の導入が、国レベルの施策を契機としつつも各自治体の裁量に委ねられていた³とすれば、品川区はある程度リスクを覚悟した上で、同制度の実施に踏み切った、と考えるのが自然である。したがって学校選択制全体に対する評価を下すためには、品川区が学校選択制を導入するに至る過程についてのより深い考察が必要である。

B 改革の背景

では「プラン21」策定の背景とはどのようなものだったのだろうか。まず指摘されるのは、品川区の「プラン21」が、少なくとも直接的には、予算削減という意味での合理化の手段ではなかったということである。実際に、品川区教育長は区内の小・中学校の統廃合がないことを断言し、数年の教育関係の予算についても削減どころか微増の傾向にある。また「学校規模の再編成」についても90年代後半には議論の俎上に上っていた⁴が、学校選択制の検討以後においては触れられていない⁵。「プラン21」策定の背景を知るには、1996年にはじめて通学区域の自由化が検討されたとされる、「品川区第三次長期基本計画」の準備段階に遡って検討する必要がある。

「品川区第三次長期基本計画」は、品川区のまちづくりの方向を定めるものであるが、この計画の重要な柱のひとつに少子・高齢化への対応があった。高齢化はもちろんのこと、品川区においては合計特殊出生率が都や国の平均を下回るなど少子化は深刻であり、区全体としては人を惹きこむための魅力的な街づくりと人口増に伴う都市問題への対応が必要とされた⁶。一方で、当時は駅前の大規模なマンション建設の計画期であり、昭和40年代から続いた人口減少がようやく増加に転じるという転換点にあり、人口増の見込まれる地区とそうでない地区とが混在していた。つまり、「品川区第三次長期基本計画」は、少子・高齢化と都市問題という一見矛盾した二つの

課題を背負っていたのである。明らかにはされていないものの、こうした議論のなかで生まれてきた「学校選択制」も同じ課題を背負わされたと見てよいだろう。

そもそも高度経済成長期に急激に開発の進んだ品川区では、学区制は少なくとも2つの困難を抱えていた。ひとつは、それぞれの学区が小さいにもかかわらず、小学校の学区が三つの中学校に分断されることもあるなど複雑であったこと⁷であり、もうひとつは、少子化と私立学校志向により一校あたりの学齢児童数が小学校で一学年50人程度、中学校で110人程度と、適正規模に達する見込みがないことである。このうえ、もしマンション建設によって児童数が局地的に増加すれば、新たに学校を設置せざるをえず、学区がさらに細分化されるだけでなく、新たな学校建設に伴う財政的な負担や学区の再編成・統廃合をめぐる様々なリスクに直面してしまう。学校選択制はこうした学区をめぐる様々な問題を少なくとも緩和させる効果をもっていたのである。

以上のような事実関係から、少なくとも提案の当初においては、政治的な思惑を多分に含む学校選択制の導入を教育委員会が主導しえた理由も明らかになってくる。前述のように、少子化は学校教育の質の改善を要求しており、都市においては機能しにくいコミュニティとしての学区は、学校を中心として再編成される必要があった。また、品川のような都市においては、エリート公立校を持つことよりも困難校を作らないことの方が重要であって、各校に適切な数の児童生徒が通うことが望まれた。そこに、社会増とそれに応じたまちづくり政策の転換という契機が生まれ、そのなかで「学校選択制」が提案されている。教育委員会に各学校を一元的な尺度によらず特色化し全校の底上げを図ることが期待されるようになった背景には、学校選択制をめぐる政治的思惑と、質のよい学校教育を安定的に供給する責任をもつ教育委員会の役割との調和的な関係が浮かび上がってくるのである。

C 品川区の教育改革が提起する課題

以上のような品川区教育改革の分析から、以下の3つの課題が指摘される。

第一に、社会的、経済的、政治的状況への配慮である。求められる教育制度のあり方は、その地域または

団体のおかれた状況に依存する。品川区の事例では、比較的余裕のある財政状況のもとで、私立学校への「退出」や過密や社会移動などの都市問題で悪化しがちな教育環境の改善が目指されたのであって、このような改革のあり方をそのまま他の自治体や国レベルにまで広げることにはできない。したがって、教育行政を考える上での理論的な枠組みを考えるうえでは、教育学における論理を中心としつつも、一定程度、他の社会科学の論理との共有可能性があることが望ましい。

第二に、教師、学校、教育委員会、自治体、国、といった様々な段階の持つ役割を統一的に理解し、比較することである。すでに見てきたように、品川区の教育改革では、従来の教育制度保障の枠組みを超えて、区教育委員会が推進する教育、さらに各校が独自に行う教育、という新たな次元が生まれている。こうした状況は品川区に限らず、学校運営協議会や外部評価制度の導入など、学校をめぐる各アクターの果たす役割は複雑化してきている。本稿の冒頭でも述べたように、多様性の中で、どういった教育を誰がどのように保障していくか、が問い直されているのである。

第三に、教育内容への着目である。学校選択制の導入による学校教育の多様化の容認は、教育内容についても、選択という自由を認めたいうえで平等をいかに担保するのかという課題をつきつけている。品川区の事例では、学習指導要領によって全国の学校に保障される教育内容と、各校が自校の特色として独自に行う教育との間に、区内全校で実施される小中一貫カリキュラムが置かれることとなった。これは、公的機関による教育の内容保障というひとつの可能性を提示しているが、それによって全ての人が自らの望む教育を受けられるというものにはなりえない。こうした問題は、典型的には「排除」の問題と呼ばれるものであり、近年の教育改革をめぐる議論においては、公教育制度そのものからの「排除」だけでなく、小学校段階での英語教育や情報教育を含む総合学習、自治体と株式会社との契約によって提供されるキャリア教育、予備校等との連携で進められる受験指導など、特定の教育内容からの「排除」が問題視されるのである。

Ⅲ 「財」としての教育

そこで注目されているのが、教育行政学及び教育社会学においても登場し始めた「財 (goods)」という概

念、とくに「市場の失敗」を招き、政府が必要である根拠とされる「公共財 (public goods)」という概念である。

一般に、公共財は「非競合性 (共同消費性)」と「非排除性」によって定義される。「非競合性」は、誰かが消費したその財を他者も消費するという性質のことであり、「非排除性」は、費用を負担しない者を排除しえない、という性質のことである。公共財のこうした性質はいわゆる「ただ乗り」問題を発生させるため、その配分はふつう、市場による料金の徴収ではなく、政府による税金の徴収によって賄われる。

教育学における議論としては、卯月由佳の《公共財としての教育》という概念が注目される。卯月は、《私的財としての教育》の分配における社会集団を単位とした不平等だけでなく《公共財としての教育》の分配における個人を単位とした「排除」の問題を教育社会学の射程に含めるべきだとしている¹⁰。これは、教育、特に学校教育を「公共財」として捉えなおすことで、政府の責任を明確にしようという試みであろう。もし、教育が「公共財」であるなら、教育の公的配分は正当化され、「排除」の解決は政府の責任でなされるべきもの¹¹となるからである。

D 経済学における「教育」

ところが、経済学においては伝統的に、教育サービスは厳密な意味での「公共財」ではなく、市場によっても配分可能な「準公共財」あるいは端的に「私的財」であるとされている。なぜなら、学校教育ですら、費用を負担しない者を排除することが可能なため「非排除性」を持たず、さらに、学校・教室などの規模に限りがあるために共同での消費に限界があるため「非競合性」も限定的なためである。よって、教育を「公共財」として論じることには、語の定義上、難しいのである。

教育サービスにおける政府の役割を論じるうえでは、むしろ最近の財政学や公共経済学における「価値財 (merit goods)」という概念を用いる方が適切である。「価値財」は、公共財でないにもかかわらず外部性 (利他性) が高いために政府が温情主義的に供給する財であり、経済学的な分析がほとんどされてこなかったものである。

価値財が公的に支給される理由は、外部便益を持つ財の配分における市場の失敗により説明される。図1のように、供給にかかる費用 (限界費用) が公的に配

分した場合と私的に配分した場合で同じであるならば、利用者だけの費用負担による需要（私的限界便益）曲線との均衡Pよりも、社会全体での費用負担での需要（社会的限界便益）曲線との均衡Sの方が、より多くの財を配分しうる。すなわち、市場による均衡点Pにおいては、便益に見合った分の需要が達成されないこと、つまり、厚生損失が生じてしまう。同様に、負の外部性を持つ財を「非価値財 (demerit goods)」と呼び、供給量を抑えるための政府の介入が正当化される。

財・サービスの直接の利用者以外にも利益をもたらす財を示す「価値財」という概念は、教育学においても有用であろう。ここで用いられている「価値」は、一般的な財の生み出す「便益」にあたるものと考えられ、教育学においてすでに多くの議論の蓄積のある「徳」や「善」といった概念の分析の鍵となるものと思われる。そこで、本稿では、「価値財としての教育」という概念を用いて、「価値」を生み出す「財」として教育を捉えなおしてみたい。

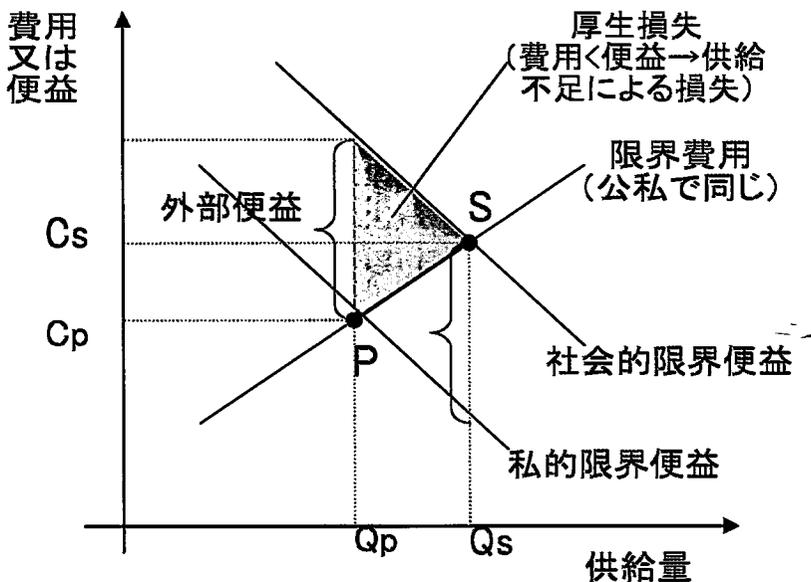
E 教育学における「財」

しかし、近年の教育学における財概念の用法は、教育学における教育についての知見と財概念との齟齬を反映している。

末富芳は近年の教育改革によって公立学校が「排除性」を持つ、すなわち「クラブ財」化するとし¹²、その論拠のひとつとして、受動的なメンバーが学校選択制によって希望する学校の教育サービスを受けられないこと、また参加の強調によってそうしたメンバーの嗜好が排除されることを挙げている。しかし、公立学校は、自治体単位で設置し他の学区からの利用を制限しているという点では、分権改革以前から「排除性」を持つ「クラブ財（地方公共財）」であり、この点を理由として公立学校が教育改革によって「クラブ財」化するとは言いがたい。むしろ言わんとしているのは、卯月と同様、特定の教育サービスからの「排除」の問題であろうと思われる。

一方、藤田英典は、「学校という商品」が商品としての価値が制度に依存している「制度財」であると指摘している。それによれば、「制度財」である学校に対する評価は、同一の教育制度や資格制度の中に位置づけられたものの中での相対評価によって行われる。続けて藤田は、「学校という商品が集合財であり、しかも、入学時点では半製品でしかないという事実」¹³を指摘する。学校が入学時点で半製品であるのは、「学校教育という商品」への評価がそこでの生徒・教師らの共同の営みによって数年にわたって形

図表1 価値財の配分における社会的費用負担の優位性



成されるためであり、集合財であるのは「個々の生徒の個別的な活動成果でなくその総体で」¹⁴ 評価されるためである。ここから藤田は、「学校の商品価値は個々の学校の教育方針や教育プログラムによって左右され評価されるだけでなく、そこに入学・在籍する生徒によっても左右され評価される」と結論付け、学校選択制による序列化を説明している。

ここから、2つの共通点を指摘することができる。ひとつは、「学校選択制」における「排除」あるいは「序列」を、全ての人々が「学校教育」を受けられるか否かだけでなく、望んだ教育内容やそれに伴う資格を得られるか否かという点を問題視していることである。評価する人々の選好によって、財としての教育はその質だけでなく内容を変化させる。ここから、財としての教育が生み出す「価値」は、金銭的な価値に置き換えて評価される「便益」とは異なり、多面的で複雑であるといえることができる。

もうひとつは、「学校」が「学校教育」と混同して用いられている点である。これは、教育サービスの受け手となるべき人が、教育を「財（サービス）」、教育サービスがもたらす利益を「便益」とし、学校はそれを提供する場に過ぎない、という明確な区別は、必ずしも教育の現実を反映していないことによる。人々の関わりによる各学校に固有の体験の総体つまり「集合財」として「学校教育という商品」を評価する場合には、「学校教育」の選択は「学校」の選択そのものとなり、「排除性」は拭いようもないものとなる一方で、序列化には範囲・数のうえで限界がある。しかし、評価すべき学校の数が一定以上ならば、学校は「制度財」として、つまり、資格、学歴、数値化可能ないわゆる「学力」など、ほぼ学校が共通して生み出すと考えられる価値のうち、比較可能なものによって評価されるのである。

F 教育の生み出す「価値」

《価値財としての教育》が数値化されえない多様な「価値」を生み出す財であるとして、その多様さとはいかなるものであろうか。

例えば、ナンシー・フレイザーは、教育を、食物や安全とともに、人が生きるうえで最低限必要な資源に数えている¹⁵。この場合に想定されているのは、識字や公衆衛生に関する知識、基本的な社会規範や道徳などといった、「共通善」、すなわち、数値化されにくい

外部便益である「公益」を生むものとしての教育である。また、この反面として、差別や偏見を含んだ意識や、社会への攻撃性、誤った認識などが形成される場合もあり、これらを「反公益」と呼ぶことにする。個人の属性としては、前者を「徳」、後者を「悪徳」と呼ぶことが一般的であるように思われる。

一方、宮寺晃夫によれば、「教育という財は、それ自体が配分される財であるばかりでなく、他の財を配分していく財でもある」のであり、「それゆえ、教育の配分は、将来の社会全体の財のあり方を見通した上で考えられていかなければならない¹⁶」という。さらに教育は、「与る者が増加すればするほど価値が通減する『地位財』でもあり」その配分には「プライオリティーに関わる問題」がついて回る¹⁷のだという。同様の思想は、ハルゼーらのイギリスの学者たちが学歴を「地位財」とであると主張し、その希少性に教育問題を見出している¹⁸点と共通している。ここで言われる「教育」においてイメージされているのは、典型的には学歴や資格そのものであり、また医師、弁護士、教師、といった専門職養成のための教育、より広くは高等教育である。こうした教育は、個人に対して他者に卓越した「能力」を付与し、他の職業に対しての相対的な威信である「地位」を生み出している。「地位」は競合性を持つため、「地位財」としての教育は、往々にして同時に、個人に「無能である」とか「異常である」といったレッテルをはり、「スティグマ¹⁹」として定着させる「反地位財」としての教育ともなりうるのである。

G 《価値財としての教育》の類型化

以上から、外部性（利他性）と競合性（価値通減性）という2つの基準によって、図表2のように、《価値財としての教育》の理念型を示すことができる。念のため付記するが、ここでの分類は、現実に行われている教育に先立って存在するわけではなく、理論的、便宜的に定めたものに過ぎないため、教育において配分されているものの全てをいずれかに分類できる、という類のものではない。また、ここでの枠付けは非常に弱いものであるが、これまでも述べてきたように、その弱さ自体が教育という財の特徴を示している。

各項目での財の名称は、教育によって社会での合意が形成される価値の内容を示している。また、括弧内には、それと同時に個人の属性において価値とされる

ものを示した。例えば、競争性が低く外部性が高い公益財では「公益」すなわち「我々の社会のすべての人にとってよきものとは何か」という問題への合意を形成する一方、その教育を受けた個人は「徳」が身についたとされる。他方、競争性と外部性がともに高い地位財は、社会に対して「地位」すなわち「個人のもつ善きもののうちなにが上位に置かれるか」という問題に対する合意を生み出すと同時に、個人には「能力」を与えるものとも言えよう。消費財は社会に対して価値を生み出さずに消費され、個人に「効用」を発生させる。消費財よりもさらに競争性の低いものは「非財」であり、利用者本人にもほとんど効果を生まない。

教育という財の外部性と競争性の高低は、教育政策や教育制度のあり方とも関わる。すなわち、正の外部性は教育に対する公的支出による促進、負の外部性は抑制のインセンティブとなるのに対して、競争性の高さは、そのための合意形成の難しさの指標となる。

したがって、社会経済的な背景のみを異にする人々の間の一元的な民主主義システムをもつ社会においては、より公益財／反公益財としての教育の促進／抑制に対する公的支出のインセンティブが高く、そのための合意形成が容易である。公益財によって個人間の社会経済的な差異が是正され、価値の配分に対する一定の合意がある場合にのみ、競争性の高い地位財に対しても公的支出が可能となる。地位財の配分は、ふたたび個人間の社会経済的な差異を拡大し、地位財の配分を困難にさせるという循環が生じるはずである。

しかし、現実には、教育政策を担いよう民主主義的諸機関（国・自治体等）やそれと何らかの関わりを持つ諸制度（学校・教育委員会等）は、それぞれの立場

から外部性や競争性を評価するために、この循環のしくみはより複雑なものとなる。したがって、どの機関がなについて決定権を持つかによって、また、そこでの決定が、公教育の受け手である子どもや直接の担い手である教師の判断と一致するかしらないか、によって、実際に生み出される教育の効果は大きく異なってくる。

IV 品川区における学校選択制と教育内容の変化

以上のような理論的な枠組みを用いて、再び品川区における教育改革について考えてみたい。本稿の前半で述べたように、学校選択制の導入は、学校において教えられるべき内容を定めるアクターを、地方行政や保護者にまで広げた。公教育が多様化するなかで、黒崎が「抑制と均衡の原理」の調整役を果たしたと評価する品川区教育委員会の働きから、教育の配分において行政機関が担うべき役割とその問題点が浮かび上がってくる。

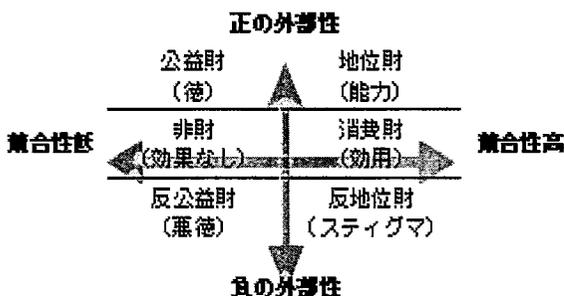
H 地位財配分の調整

一方には、特色のメニュー化に代表される、地位財配分の調整がある。

地位財の競争性を高めるものとしては主に2つの要因を指摘できる。一つは、その配分にコストがかかることである。例えば医療技術は、希望する人全てに伝達可能であれば「公益財」とすることも可能だろうが、施設や教える側の人材確保等の問題から競争性が高くなっている。もう一つは、宮寺も指摘しているように、財の価値の通減性が挙げられる。学歴や資格は、それらが希少であるという事実によって信頼性を担保しており、すべての人が入手できたのでは価値のないものとなる。こうした2つの要因は、医師、弁護士、教師、といった専門職養成の教育に典型的に見られ、将来の収入や職業的達成の魅力と結びつくことによって、受容側にとっても金銭的・精神的に高コストとなる教育を受けるためのインセンティブとなっている。

したがって、地位財の配分における問題が深刻化するのには、特定の教育内容に人々の選好が集中して混雑現象が発生する場合とも言えよう。品川区においては、学校の特色をメニュー化することによって、地位財の希少性によって生じる混雑問題を緩和させているものと思われる。

図表2 《価値財としての教育》の類型



I 公益財配分の保障

また、他方には、小中一貫カリキュラムの設置に見られる、公益財の配分の保障がある。

一般に公益財は、公立学校制度が普及している場合には、合意形成や配分が比較的容易であり、民主主義的機関によって強制的な配分が容認されることも多い。しかし、それは教育の供給側が、例えば国レベルでの民主的合意といった、特定の文脈での外部価値を代表している場合にも、教育の受け手の側に必要以上の利他性を求めてしまう可能性、またそこで、専門職としての教師が緩衝材としての役割を果たす可能性を示唆している。こうした事情から、文化的社会的背景を異にするマイノリティの教育や、平和や環境への配慮といった国際的な文脈で必要とされる価値伝達において、メタレベルで教師が中心的な役割を果たしている、あるいは果たさざるを得ない、ということもわがわがわ。

自治体レベルでの公益財の配分は、より広い文脈での配分に比べ、合意を得ることが容易であり、地域の実情に合わせてより踏み込んだ教育内容を配分することができる。品川区の小中一貫カリキュラムにおいては、他者とのコミュニケーション能力など都市の市民生活に対応した市民科の設置は、その典型的な例であると言えよう。さらに、特色として人気のあった小学校での英語教育については、小中一貫カリキュラムにより全校で実施されることとなり、いわば「地位財の公益財化」といった現象も生じている。逆に千代田区では全校で実施されている株式会社による小中学校でのキャリア教育の実践が、品川区では一校でしか実施されていない²⁰など、財の配分における自治体間の対応の違いは拡大している。

J 教育委員会制度

以上に上げた二点は、「学校選択制」によって生じる過剰な競争を抑制するために教育委員会がとってきた政策の、少なくとも理論的な可能性を示している。首長部局が主導したとされる他の多くの「学校選択制」導入においてこうした政策が取られていないことを鑑みるならば、品川区の教育改革は、さまざまな社会的、経済的、政治的背景によって、教育委員会が主導権を握りえたという意味で「学校選択制」の好例であるといえる。

しかし、このことは「学校選択制」が必ずしも教育の配分における効率性を向上させる制度となることを示すわけではなく、また仮に自治体レベルの教育水準が向上したとしても日本の公立学校制度全体の成功を意味するわけではない。こうした取り組みが品川区と他の自治体、とくに財政的に余裕のない自治体との差異を生み出していくことは言うまでもなく、これが好ましくないとするならば、この差異を調整しうるのは、より広い範囲での人々の合意を背景とする諸機関に他ならない。つまり、多様性と共通性をめぐる調整のしくみは、学校、学校運営協議会、教育委員会、文部科学省等がそれぞれにその特徴や問題点を持ちながら一体となって担っているのである。

このことは同時に、理論のうえでは、「抑制と均衡の原理」に基づく「学校選択制」を担いようとするシステムも教育委員会制度に限らないということでもある。公選制を廃し専門性を重視してきたとされる日本の教育委員会制度は、委員の意識も個人ごと地域ごとに異なっており、教育委員会が財の配分における唯一の調整役となるべき必然性はないからである。必要な情報の集約、財政面での基盤、適切な規模、権限と正当性等、いくつかの条件が明らかになれば、オルタナティブな制度の構想も不可能ではないだろう。

K 教育行政学の新たな展開に向けて

以上、本稿では、教育という財の競合性と外部性に着目して、品川区の教育改革を分析し、多様な教育行政のありかたを統一的に理解するための理論的枠組みの提示に挑んだ。

もし、教育行政に、個人が正しい判断をする確率が $1/2$ 以上ならばより大きな集団での決定がより正しい判断を生む、というコンドルセの定理が適用できるならば、より大きな集団での決定によって、《価値財としての教育》のもたらす外部便益を最大化することが可能なはずである。ところが、現実には、民主主義的決定において教育は重要な一分野に過ぎず、教育について人々の持つ情報は非対称で、しかも、追求される価値は多元的である。そのため、教育という財は、決定の規模よりも、情報や価値に対する認識の共有によって、より洗練された配分のありように近づくことができる。こうした意味でも、教育行政の場は「民主主義的学校」にふさわしいと言いうことができるかもしれない。

しかし、もちろん、より小さなコミュニティでの意思決定がいつもよい結果をもたらすとは限らない。小さなコミュニティの外側にあるより大きなコミュニティは小さな集団間の差異を抱えることとなり、マイノリティはより疎外されるかもしれない。教師は配分ルールが細目化されることによってより多くの項目についての調整を強いられる。そして、そうした問題への対応は、主として、より大きなコミュニティの諸制度によって行われるだろう。

したがって、あるべき教育行政の姿は一元的なものでも固定的なものでもないはずである。例えば、初等教育から高等教育にいたる学校制度をいかに編成するか、教員人事をどう組織するか、市場的な選択と民主主義的決定をどう組み合わせ、教師はそこでどんな役割を担うべきかといった問題は、社会における教育の配分全体を見渡した上で個々の状況に応じてそのありようが吟味されなければならない。しかもこうした教育の配分のあり方に関わる様々な制度やしきみは、地位と公益とをめぐって揺れ動く、人々の価値観という土台のもとに築かれている。このことは、教育の現状に対する実証的な研究のうえに、それを判断するための規範的な理論が必要とされているということでもあろう。教育行政学に課された課題は大きい。

<註>

- 1) 品川区教育委員会『品川区小中一貫教育要領』講談社、2005、2頁
- 2) 黒崎 勲『新しいタイプの公立学校』同時代社、2004、110頁
- 3) 廣田 健；深見 匡「『学校選択』の検証2)東京都品川区における学校選択制の展開—「ブロック化」初年度における動向を中心に」『民主教育研究所年報』2001、315-338頁、をはじめとして、近年では、嶺井 正也 中川 登志男『選ばれる学校・選ばれない学校—公立小・中学校の学校選択制は今』八月書館、2005、同『学校選択と教育バウチャー—教育格差と公立小・中学校の行方』八月書館、2007で学校間の児童生徒数の不均衡が指摘されている。
- 4) たとえば山本由美「学校選択、学力テスト、教育特区が公教育を破壊する」『世界』岩波書店、2004
- 5) 橋本洋治「学校選択制度の導入過程に関する調査研究」『教育行政学会年報』30号、2004、169頁
- 6) 『第二次長期基本計画改定』品川区1996
- 7) 『第三次長期基本計画』品川区2001
- 8) 『品川区住宅マスタープラン』品川区、2001
- 9) 『品川の教育改革 プラン21 第4版』品川区教育委員会、2004 通学区域マップより
- 10) 卯月由佳「《教育機会の平等》の再検討と《公共財としての教育》の可能性—公立学校からの退出を事例として—」『教育社会学研究』第74集、2004、182頁
- 11) ラバリー著 荒川訳「脱出不能」『変動社会のなかの教育・知識・権力』新曜社、2000、135頁
- 12) 末富 芳「クラブ財化する公立学校とメンバーシップ問題—分権的教育改革における受動的メンバーの位置づけ—」『教育行政学年報』31号、137頁、2005
- 13) 藤田英典「擬似市場的な教育制度構想の特徴と問題点」『教育社会学研究』第72集、2003
- 14) 藤田 Ibid.
- 15) ナンシー・フレイザー『中断された正義—「ポスト社会主義的」条件をめぐる批判的省察』御茶ノ水書房、2003年、6頁
- 16) 宮寺晃夫「『規制緩和』後の国家／市場と教育—配分主体の特定化をめぐる—」『教育学研究』第71巻第2号、2004年
- 17) 宮寺 Ibid.
- 18) ハルゼーら編 住田ら訳『教育社会学—第三のソリューション』九州大学出版会、2005
- 19) ゴフマン著 石黒 毅 訳『ステイグマの社会学—烙印を押されたアイデンティティ』せりか書房；改訂版2001による。ここでは、社会に十分に受け入れられる資格を与えられない者の状況が関係論的に分析されている。
- 20) 株式会社ウィルシード社員からの聞き取り調査 (2006/2/22)