

# 最終講義：教育の平等保障

大桃 敏行

## 目次

はじめに

0. 教育の平等保障
  1. アメリカの教育の歴史へ
    - 1-1. 東北大学での研究
    - 1-2. アメリカ教育政治学への関心
    - 1-3. アメリカの教育の歴史へ
  2. 自治と教育の平等保障における国家の役割
    - 2-1. トマス・ジェファソン
    - 2-2. ヘンリー・ブレア
    - 2-3. 教育の平等保障と地域住民自治の要請
  3. 教育行政の専門化の要請と参加・選択の自由
    - 3-1. 誰がどのように教育を保障するのか
    - 3-2. どのような教育を保障するのか
    - 3-3. 教育行政学と教育行政史の研究
  4. 教育の平等原理の探求と分権・規制改革の批判的検討
    - 4-1. ケネス・ハウの教育機会の平等の三つの解釈
    - 4-2. アクターの多様化と連携、行政と住民の関係の変容
    - 4-3. 分権改革の批判的検討
    - 4-4. 規制改革の批判的検討
  5. ガバナンス論への注目
    - 5-1. ガバナンス改革のとらえ方
    - 5-2. NPM (new public management) と新自由主義
    - 5-3. 訪問調査
  6. ガバナンス改革と教育の平等保障
    - 6-1. NPM 型管理手法と保障すべき教育との関係
    - 6-2. ガバナンス改革と共通の教育の平等保障
    - 6-3. ガバナンス改革と新たな教育機会の創出の契機
  7. まとめ
- 質疑応答

## はじめに

最終講義に入る前に、3点お話ししたいと思います。同じコースの勝野正章先生、村上祐介先生から最終講義を提案されたとき、最初は少し抵抗したのですが、無駄な抵抗になると思い、お受けしました。そのときに勝野先生、村上先生から、私は東京大学に来て7年半になりますが、その前は東北大学に20年以上いたので、東北大学を含めた形での最終講義にしてはどうかという提案をいただきました。私にとってとてもうれしい提案でした。そういうこともあり、東北大学の皆さんにも声を掛けさせていただきました。あまり多く声を掛けると、呼ばれたから行かなければいけないということで迷惑を掛けるので、本当に私に近いところにお声掛けさせていただき、実際多くの方に来ていただいています。東北大学関係で一番遠くから来ていただいたのは、沖縄からの背戸博史さんと柴田聡史さんでしょうか。

2点目は、今日が3月3日ということです。3月3日は桃の節句で、大桃の節句だからだろうと思っている方が多いと思うのですが、実はそれだけではありません。私は4月の初めの生まれです。私は田舎の生まれで、桃の節句が1カ月遅れになるのです。3月はまだ雪が相当多いので、自分の誕生日のころにお雛様が飾ってありました。もちろん今のようなきれいなお雛様ではなく、田舎の農家なので、古いひなびたお雛様でした。ですの、どうも私の誕生日と雛祭りがかぶっていて、それ以来3月3日というのは思い入れがあって、今日の履歴・著作目録の奥付に3月3日という日付を書けたのを、ひそかに喜んでいます。

3点目に、今日は非常に多様な分野の方に来ていただいています。教育行政だけでなく、教育行政からかなり遠いような方もお越しです。基本は教育行政の話で、できるだけ簡単に分かりやすく話そうと思っていますが、専門用語等が出てくるかと思えます。それから、皆さんの封筒に入っているレジユメを見ると文字ばかりで、もう寝る気満々みたいな方が多くいらっしゃるかもしれませんが、それはそれでいいですので、自分の関心に引っ掛かりそうなところだけつかんでいただければと思います。

## 0. 教育の平等保障

最終講義のタイトルは「教育の平等保障」です(図表1)。私が歩いてきた道をたどりながら、教育の平等保障について皆さんと一緒に考えていければと思います。教育の平等保障ということに分けて考えると、ポイントになるのは、1点目は、どのような「教育」の平等の保障なのか、教育をどうとらえるかということです(図表2)。2点目は、教育の「平等」の保障とは何かということです。3点目は、教育の平等を誰が誰にどのように「保障」するのかということです。この3点を踏まえながら、今日の話を進めていきます。

図表3は私の田舎の湯之谷村の写真です。これは何月だと思えますか。これは父が亡くなった1周忌の、2005年4月初めごろの写真です。お寺があって、鳥居があって、その奥に「となりのトトロ」に出てくるような神社があります。墓が全部雪に埋まっています。1周忌の墓参りができないという状況でした。非常に雪が深いところです。これは春が来て、青空が出ているところなのですが、1月、2月は晴れる日がほとんどありません。いつも雪が降っているわけではないのですが、雪が降らなくてもほとんどどんより曇っているような、まさに無彩色の世界です。

## 教育の平等保障

それがその次につながるのですが、しばらく前にNHKで「プロジェクトX」という番組がありました(図表4)。中島みゆきの「地上の星」が主題歌です。そのなかで、コシヒカリの話がありました。コシヒカリの開発に当たった國武正彦さんがこんな歌を詠んでいます。「木枯らしが 吹けば色なき 越の国 せめて光れや 稲コシヒカリ」。この開発に託された願いというのでしょうか。

魚沼産のコシヒカリは皆さん名前を聞いたことがあると思うのですが、魚沼地方を舞台に開発が行われることになります。私は湯之谷村の出身ですが、当時魚沼は三つに分かれていて、私は北魚沼の出身です。住所は北魚沼郡湯之谷村大字木山沢新田というところで、北に魚が住む沼の郡があつて、湯が湧く谷の村があつて、そこに木と山と沢の新田があるという、人工がほとんど入らない、自然ばかりの住所のところが私の田舎です。

昨日の夜、あらためて見たら、「プロジェクトX」のなかで、魚沼地方の地図の紹介とともにこんなことが書かれていました。「福島、群馬、長野の三県に接し、越後山脈と魚沼丘陵に挟まれながら南北に広がる、新潟県魚沼地方。かつて魚沼地方は、日本で最も貧しい農村の一つといわれた」と。やはり、貧乏だったらしいところですよ。

コシヒカリが開発されたのが1956年で、私が生まれた2年後になります。私はコシヒカリ農家で育ったのですが、たくさん田んぼがある大きな農家ではなく、小さな農家です。私は4人兄弟の末っ子で、姉、姉、兄、私で、私のところは4歳飛んでいるのです。姉と兄が割と早く家を出て行って、私だけ残って父親と農作業を随分やった記憶があります。私は田んぼが大好きで、手伝いをして、特に秋だと稲刈りをして、稲をハッテに干して、明るいうちは外でやって、帰ってくると家の中で脱穀といって、稲からモミを取る作業をしました。そして寝て、次の日また学校へ行く。収穫の時期や田植えの時期はそのような生活が多かったです。私が高

最終講義  
(2017.3.3)

## 教育の平等保障

教育学研究科  
大桃 敏行

図表1

### 0. 教育の平等保障

- どのような「教育」の平等の保障なのか。
- 教育の「平等」の保障とはどういうことか。
- 教育の平等を誰が誰にどのように「保障」するのか。

図表2



図表3

「木枯らしが 吹けば色なき 越の国  
せめて光れや 稲コシヒカリ」  
(國武正彦)

NHK「プロジェクトX」制作班(2001)  
『プロジェクトX 挑戦者たち 5  
そして、風が吹いた』83頁

図表4

校3年生のとき、うちの家でそれまでで一番収穫が多く、父親とともに喜んだ記憶があります。

そういった田舎の農家の出なのですが、それを今日の話とつなげていくと、なぜ私が教育学を選んだのかというのは、今でもなかなか理由付けが難しいですし、今からさかのぼった過去はどうも今が投影されて、必ずしも正確な実証にはならないのですが、おそらく学校の先生以外のモデルがほとんど身近になかったことが理由の一つにあげられます。もちろん無医村ですから、医者はずの町まで行かなければいけない、弁護士なんて見たことがない、商社マンで何？というところでした。他の職業モデルがなくて、でも学校はあって教育はあり、教育が自分に近いところだったのではないかと考えています。

そして、私が出た田舎の地域の学校でも、高校3年生くらいになると、友人のなかで学校の勉強よりもむしろ受験勉強を始める子がいて、「学校教育って何だろう？」と何となく疑問に思いはじめたことが当時ありました。そういったことが重なって、なおかつ教育学というものがあるらしいということを知ったのもきっかけになり、それから他のいろいろな要因もあったように思います。そういったなかで大学に入って、ここからが始まりです。

## 1. アメリカの教育の歴史へ

### 1-1. 東北大学での研究

私は東北大学の教育学部に入りました。教育学をしようと考えたので、教育学部のなかで一番教育学らしいところとなると、私の偏見があるのだと思うのですが、教育行政学・学校管理・教育内容研究室でした。それぞれのコースが教育学をやっていたと思うのですが、私から見るとこのコースが一番教育学らしかったので、ここに進みました。しかし、私は教育学にまったくファイトが湧かなくなったというのが実際です。当時は国民の教育権と国家の教育権の対立が非常に厳しい時代でした。旭川学力テスト判決が1976年、私が大学4年生のときに生まれました。どうも二項対立的な枠組みが皮膚感覚的に合わないところがあり、そのフレームがとても嫌でした(図表5)。田舎者で、当時新潟は裏日本と呼ばれていて、そうするとアンチ中央、アンチ表日本、ローカル支持のように思われがちなのですが、決してそんなことはなかったです。逆に都会の人が「地域、ローカル」などと言うと、「あんたたち本当に分かるの？」というところがあって、そういうこともあってなかなか対立の構図に踏み込めなかったというのが実際で、うじうじしていました。

そういったなかで今思い出すと、やはり東北大学に進んでよかったと思っています。圧倒的な歴史研究、外国研究の蓄積がありました。その時代時代のイデオロギーの対立を超えたところで学べたのはよかったと思います。本日は水原克敏先生がいらっしやっていますが、私たちの年代は「目指せ水原さん」というところがあって、リーダー格でした。ちなみに、昨夜水原さんの出版された博論を調べたところ、988ページありました。原稿用紙ではなく、本になって988ページです。索引が34ページ付いていて、両方合わせると1000ページを超えます。水原先生はこれだけではなく、同じような本を3冊出されており、いわゆる東北大学の歴史実証主義を引く方です。前に中島太郎という先生がいらっしやって、昨日村上先生のところ打ち合わせに行ったら、村上先生は中島先生の本をお持ちでした。1冊で3冊分ぐらい場所を取るような厚い本です。そういった歴史研究、いわゆる実証主義の蓄積はとてもよかったと思っています。私が付いた

### 1. アメリカの教育の歴史へー1

- 二項対立的枠組みになじめず  
国民の教育権vs.国家の教育権
- 東北大学教育行政学・学校管理・教育内容研究室  
歴史研究・外国研究の蓄積
- アメリカの教育へ、そしてその歴史へ

図表5

## 教育の平等保障

のが木村力雄先生というアメリカがご専門の先生だったこともあって、私はアメリカ研究あるいはその歴史に向かうこととなります。

### 1-2. アメリカ教育政治学への関心

当時アメリカは教育政治学が興隆してきた時期でした（図表 6）。この教育政治学を中心的に担ったのがシラキュース大学です。これを日本で取り入れたのが九州大学でした。中島直忠先生が以前東北大学にいらっしやったこともあって九州大学と東北大学の交流があり、そのときに中島先生から「米国初等中等教育法（1965 年）の制定をめぐる教育政治学的研究について」という論文を頂戴しました。そのコピーをまだ持っています。そして、教育政治学に惹かれていくこととなります。

九州大学でアメリカ教育政治学を継いでいくのが堀和郎先生です。彼の博論がしばらく後になりますが『アメリカ現代教育行政学研究』という本として出版され、その第 3 章が「教育政治学としてのアメリカ現代教育行政学の形成」というタイトルです。当時の教育政治学は、今で言うと政策過程論のようなもので、政策をシステムとしてとらえ、どういったインプットがあり、障害をどんな形で克服するとアウトプットが出るかということを実証的に記述していくというやり方でした。これはある意味でイデオロギー対立を超えて進めるものであって、そういったものに惹かれてやっていたところがあります。堀先生の後、広島大学の河野和清先生が同じようにアメリカ教育行政学とアメリカ教育政治学の研究を引き継がれ、河野先生はもっと価値規範論の方に傾斜していくという形で、日本のアメリカ教育行政学研究が進むこととなります。

私は卒論で初等中等教育法を扱い、これが私の研究の出発点となります。ある程度うまくまとめられたと思っっているのですが、やっているという実感が湧きませんでした。これでいいのか、もう少し私も価値や規範を問えないかと考え、東北大学にならって歴史研究に入ります。それがその次となります。

### 1-3. アメリカの教育の歴史へ

アメリカでは連邦政府が教育について明確な権限を持っていないので、連邦の教育への関わりは後になるのですが、初等中等教育法は教育の平等保障に向けて連邦政府が最初に大がかりな財政援助を定めた法律です。それから 100 年ぐらいいさかのぼった南北戦争後、解放された黒人への教育保障なども関わって、連邦政府が積極的に教育保障に当たらなければいけないという議論が連邦議会レベルでありました（図表 7）。1867 年に連邦教育省が創設されました。これはすぐに連邦教育局に格下げになります。1870 年のホーア法案はアメリカでは非常に珍しい、連邦政府がきちんとした国民教育制度を設置しなければいけないという構想でした。基本的には州による制度形成を前提としますが、州の制度を連邦が審査して不適格と見なした場合は、連邦権力が入って公教育制度をつくって、解放された黒人に教育機会を保障するという集権的なモデルです。フィリング・ザ・ギャップといい、州の制度を前提としてギャップを埋めるというものです。

同じ 1870 年にイギリスでフォスター法が成立しています。これはボランタリズムを原則として、それが不在なところに国家が入って、学校制度をつくるというものです。実際にホーアはイギリスに行っただかどうかは分かりませんが、同じ時期にイギリスに行っています。

それが駄目でその後にパース法案、バーンサイド法案が出てきました。アメリカの場合は連

1. アメリカの教育の歴史へー2
<ul style="list-style-type: none"> <li>• アメリカ教育政治学への関心</li> <li>アメリカ教育政治学の興隆と日本における受容</li> <li>シラキュース大学→九州大学</li> <li>中島直忠(1970)「米国初等中等教育法(1965年)の制定をめぐる教育政治学的研究について」→堀和郎(1983)</li> <li>『アメリカ現代教育行政学研究』(第3章 教育政治学としてのアメリカ現代教育行政学の形成)</li> <li>• 卒論:「米国初等中等教育法(1965)の研究」</li> </ul>

図表 6

邦政府が土地を持っている関係で、それが教育の援助のために使われてきました。モリル法は聞いたことがあるかと思いますが、モリル法はまさに land-grant college (土地交付大学) です。同じような形で公教育を援助しようとしたけれどうまくいかない。そういったなかで1881年にブレア法案が出てきました。もっと国庫補助できちんと教育の平等に当たらなければいけないという法案です。ほとんど成立しかかっているのに、最終的には駄目になっていく。このプロセスを解き明かすことが私の課題になっていきます。

ここで専門的な話になります。アメリカの場合、連邦政府は合衆国憲法により与えられた権限、委任された権限だけを行使できると憲法に定められています。合衆国に委任されず各州に禁止されていないものは、各州あるいはその人民が留保するというのが、合衆国憲法の規定です。連邦への委任権限と州の留保権限に分ける、合衆国憲法は教育について明示的規定を欠いている、そうすると連邦政府は教育に対して明示的権限を持っていないということになります。教育は州の留保権限の一つで、各州で制度が形成されるということになる、それだけだここで話が終わりになってしまうのですが、憲法の拡張解釈というものがあり、連邦政府は例えば一般の福祉のために課税する権限を持っています。一般の福祉のために課税する権限があるということは、お金だけ集めてそのまま金庫に蓄えていてもしょうがないので、それを支出する権限が黙示されるという理論ができています。教育の普及なくして一般の福祉の促進はないと考えると、教育のために連邦政府がお金を出せるという議論がそこから生まれてきます。例えば、一般の福祉のための課税権限を拡張解釈して、ここから教育への国庫補助の論理を導こうという議論があります。でも、そんなことをしたら連邦政府がどんどん大きくなっていくことが危惧されます。では合衆国憲法の制定に携わった「建国の父祖」はどのように考えたのか気がなります。これが連邦議会で大変議論になりました。

そのときにラルフ・ケッチャムの『アメリカ建国の思想』という本に出会って、これが私にとって非常に大きかったです。東京大学に来て、『東大教師が新入生にすすめる本』で最初にあげたのがこの本です。国家観を人間観、職業観と合わせてみていくところが非常に面白かったです。ケッチャム先生は、フルブライトで日本にいらっしゃっていて、その教え子、津田塾大学や日本女子大学の人たちが、その後ケッチャム先生の下へ留学していきます。ケッチャム先生は政治思想史の専門家なのですが、偶然にも先のシラキュース大学です。そこへ留学した人たちが帰ってきて翻訳したのが『アメリカ建国の思想』です。その翻訳者のなかには、津田塾大学前学長の飯野正子さんがいます。私も幸いにもケッチャム先生の下で勉強する機会を得ましたが、教師としても素晴らしい先生です。一昨年、みんなでケッチャム先生を呼ぼうということで、飯野さんや島田法子さんなど、当時の人たちがみんな集まって、私も加わってとても楽しい会を設けました。この本に出会ったのが非常に大きくて、南北戦争後からもう100年私の勉強がさかのぼることになります。

## 2. 自治と教育の平等保障における国家の役割

### 2-1. トマス・ジェファソン

次は建国期の話になります。ケッチャム先生の本のなかには建国の人たちのいろいろな議論が出てくるのですが、独立期のなかで、私が惹かれたのはトマス・ジェファソンとアレクサンダー・ハミルトンの論争です。

### 1. アメリカの教育の歴史へー3

- 南北戦争後の連邦議会における教育への連邦関与をめぐる論議へ
- 連邦教育省の創設(1867年)→ホーア法案(1870年)→パース法案(1872年)/バーンサイド法案(1879年)→ブレア法案(1881年~1890年)
- 連邦権限に関する解釈と建国の思想
- 連邦への委任権限と州の留保権限。合衆国憲法:教育について明示的規定を欠く→連邦:教育について明示的権限を持たず→教育:州の権限事項の一つ。一般の福祉のための課税権限等をどう解釈するか(黙示的権限をどう解釈するか)→拡張解釈vs.厳格解釈→「建国の父祖」はアメリカ合衆国という国をどう構想したのか
- ラルフ・ケッチャム(佳知訳監修)(1976)『アメリカ建国の思想』との出会い

図表7

## 教育の平等保障

これは非常に異なる国家観を示しています。なかでも私はジェファソンに惹かれていくこととなります(図表8)。ジェファソンは「独立宣言」を起草したことで知られています。「私たちは次の真実を自明のものとする。すべての人は平等につくられていること、造物主から不可侵の権利を与えられていること、そのなかに生命、自由、幸福の追求の権利があること」という有名な文章です。原文はところどころ大文字になっています。当時の英語の文章は名詞の先頭が大文字になることがあり、必ずしも一貫性がなく、こういった使われ方をしています。この文章は今、例えば日本国憲法では第13条で「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」という形で具体化されています。

ジェファソンは「独立宣言」において、人間の尊厳の平等、権利の平等をうたうのですが、人間の徳性や才能は必ずしも平等ではないと言います。私たち人間のなかには徳と才能に恵まれている人があって、それは造物主、いわゆる自然が私たちの社会の指導のために与えた

とても大事なものののだという言い方をします。それは自然の貴族制(natural aristocracy)、徳と才能(virtue and talents)にもとづくものであると言っています。talentsが前に行かず、virtueが最初に来ているところも大事だと思います。その一方で、代人間がつくってきた人為の貴族制(artificial aristocracy)があり、それは富と出生(wealth and birth)に依拠すると言っています。これは偽の貴族制なので、何としても廃止しなければいけない、その一方で自然の貴族を選抜していくというのが彼の課題になります。

しかし、ジェファソンはその一方で、どんな政府でも支配者にだけ委ねられた場合は必ず墮落するという言い方をしています。したがって、一般の人々がきちんとした知識、自治能力を持っていかなければいけないというのが彼の主張です。そしてジェファソンは、ヨーロッパのような複線型の学校制度ではなく、機会が広く開かれみんなが学べるなかで、自然の貴族を選抜するための競争原理が入る単線型の学校制度を構想します。これが戦後日本に入ってくることとなります。

ジェファソンはこういった教育制度の普及をうたいながら、『バージニア州覚書』のなかで、アメリカン・インディアンは、社会が大きくなると自分たちを小さな社会に分けてそこで生活している、なおかつ彼らのなかには法律や罰則があまりない、彼らを統制しているのは道徳的感覚であって、それでやっているのだ、と記しています。図表9はその後にきている文章で、私は授業でも取り上げてきました。「this species of coercion」、coercionというのは強制です。「こういった強制力は不完全に見えるかもしれないが、犯罪は彼らの間では非常にまれである」という言い方をしています。「savage」という言葉は今では野蛮や未開という意味を持ちますが、当時は必ずしもネガティブな意味はなかったのではと思っています。「among the savage Americans」というのは、アメリカン・インディアンです。彼らの間でまったく法律がない場合と、「civilized Europeans」、文明化されたヨーロッパ人の間でたくさん法律がある場合、どちらの人間がより悪いことを行うだろうかと問われた場合、「one who has seen both conditions」、この「one」はおそらくジェファソン自身を表しているのではないかと思っています。

**2. 自治と教育の平等保障における国家の役割—1**

- 「独立宣言」(1776年)
  - “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.”
- トマス・ジェファソン (to John Adams, 1813)
  - 人為の貴族制: 富と出生 (wealth and birth)
  - 自然の貴族制: 徳と才能 (virtue and talents)
- 自然の貴族の選抜・育成、個々の自治能力の育成  
→ 単線型学校制度構想

図表8

**2. 自治と教育の平等保障における国家の役割—2**

- 「バージニア州覚書 (Notes on the State of Virginia)」(1781年)
  - “Imperfect as this species of coercion may seem, crimes are very rare among them; insomuch that were it made a question, whether no law, as among the savage Americans, or too much law, as among the civilized Europeans, submits man to the greatest evil, one who has seen both conditions of existence would pronounce it to be the last; and that the sheep are happier of themselves, than under care of the wolves. It will be said, the great societies cannot exist without government. The Savages, therefore, break them into small ones.” (Koch & Peden 1944: 221)
- ジェファソン: 学校制度構築の必要性と強き中央政府批判

図表9

す。ジェファソンはアメリカの状況も分かりますし、フランス大使を長く務めていたからです。その両方を見てきた人であれば、それは後者だと答えるであろうということです。つまり、法律がたくさんあるヨーロッパの方が犯罪が生まれるということです。

その次に線を引きましたが、「the sheep are happier of themselves, than under care of the wolves (ヒツジはオオカミの保護の下にあるよりも、自分たちでいる方が幸せである)」という言い方をしています。社会が大きくなると政府なしではやっていけなくなる、だからインディアンは、自分たちを小さな社会、共同体に分けて生活しているのだという文章です。これは強き中央政府への明確な批判です。ジェファソンはずっと強き中央政府を批判していきます。一方で教育の普及の必要性を言い、他方で強き中央政府を批判すると、本当に教育の制度など組めるのかという疑問がそこで生まれてきます。このいわゆる Jeffersonian Republicanism に内在する課題が、先ほどの19世紀後半の議論のなかで出てくることになります。

## 2-2. ヘンリー・ブレア

平等のための国家の介入を説いたのが、先ほどのブレア法案の提出者、ヘンリー・ブレア（ニューハンプシャー州、共和党）です（図表10）。彼は南北戦争後の状況のなかで、公教育による自由な市民の育成を説きます。個々人は主権者として権利を持つとともに、自分自身の運命の形成者になっていく、そのためには公正な機会が提供されなければならないという言い方をしています。「It」は彼が連邦議会に対して出した法案です。uniform and homogeneous はいろいろ議論があるところで、後で取り上げますが、「それは私たちに uniform and homogeneous American citizenship（アメリカの市民性）を与える。すべての人は人生の競争においてフェアなチャンスを持てるように、共通のレベルまで高められなければならない。そのために国家が入るのだ」という言い方をしています。この考え方はその後の連邦教育法に引き継がれていくことになります。

## 2-3. 教育の平等保障と地域住民自治の要請

1994年、クリントン政権期に「アメリカ学校改善法」が制定されました。そこにも「a high-quality education for all individuals and a fair and equal opportunity to obtain that education are a societal good, are a moral imperative...」という言い方が出てきます。それから、2002年の評判の悪い「No Child Left Behind法」では、「全ての子どもたちはハイクオリティ・エデュケーションを獲得するために、公正でイコールでシグニフィカントな機会を与えられなければならない。そしてすべての人が少なくともプロフィシェンシーのレベルまで到達できるような機会が与えられなければならない」ということが言われています（図表11）。

特に「No Child Left Behind法」の場合は、ハイ・パフォーマンスの子どもとロー・パフォーマンスの子どもの間のギャップを埋める、マイノリティとノンマイノリティの間のアチーブメントのギャップを埋めることが目的として出されています。この平等保障が、連邦政府の政策の中心的な課題として現在まで続いて来ていると思っています。

その一方で、先ほど成立しなかった法案を紹介しましたが、なぜ成立しなかったのかということが、私の当時の研究課題でした（図表12）。憲法の厳格解釈をすると、教育はやはり連邦よりも州の自治になります。でもその州の自治を支えているものは何かを考えると、やはり教育の地方自治の議論になります。より見ていくと、教育の地方自治のなかに具体化される親の

**2. 自治と教育の平等保障における国家の役割—3**

- ヘンリー・ブレア(NH 共和党):公教育制度による自由な市民の育成。個々人:「主権者」+「自分自身の運命の形成者」→「公正な機会」の保障。  
 “It undertakes to give us uniform and homogeneous American citizenship; that all shall be elevated to one common level in order that each may have a fair chance in the race of life.”  
 (U. S. Congressional Record, 50:1, p. 1219, February 15, 1888)
- 「アメリカ学校改善法(Improving America’s School Act, 1994)」  
 “The Congress declares it to be the policy of the United States that a high-quality education for all individuals and a fair and equal opportunity to obtain that education are a societal good, are a moral imperative, and improve the life of every individual...”(SEC. 1001)

図表10



## 教育の平等保障

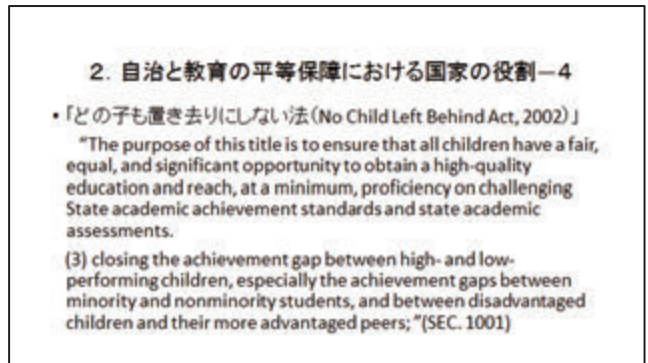
教育の自由ということが見えてきます。図表に当時の議論をまとめておきました。学校統治の意思決定への地域住民の直接参加が求められる。アメリカはタウンミーティングの伝統、学区集会の伝統がありました。親と教師の間の官僚制的介入機構を否定していく。教育の自治の根幹としての自助というものを言っている。さらには小さな地域共同体では、個人の利害と地域共同体の利害は対立しないということが言われている。そういった参加と自助の原則にもとづく地方分権的な教育制度こそ、アメリカ的な制度でいいのだという確信です。

この点を表しているのが、図表 13 のジョセフ・ホーリー（コネティカット州、共和党）の連邦議会での発言です。ブレア法案審議の最後のころ、1888年のものです。当時のアメリカの公立学校はコモンスクールといわれていました。「コモンスクールを運営する最善の人々は、州、カウンティ、タウン、学区それぞれ自身の人々である。地方政府の他の事項と同じように、時には失敗や誤りがあるかもしれない。しかし、中央統制の悪というものは、長い目で見ればはるかに深刻なのだ。教育というのは非常に活発な関心が必要で、もし人々が教育を実施するのに必要な願い、熱意、自助の精神を育むことができなければ、地方自治というものは失敗する」。まさに分権を良いものとする、先ほどの「ヒツジはオオカミの保護の下にあるよりも、自分たちでいる方が幸せである」という表現に通じるものです。ブレアの場合は国家が入っていて、公教育制度を構築して、それによって自由な市民を育てるといふ、まさに国家による自由の論理であるのに対して、ここでは国家支配からの自由であり、それは地方自治であり、地方自治に具体化される親の教育の自由という形で示されることとなります。

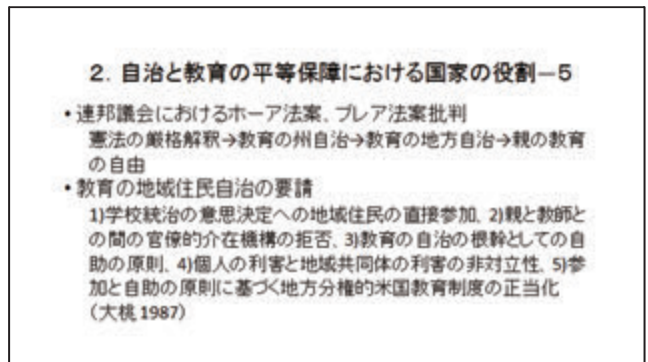
### 3. 教育行政の専門化の要請と参加・選択の自由

#### 3-1. 誰がどのように教育を保障するのか

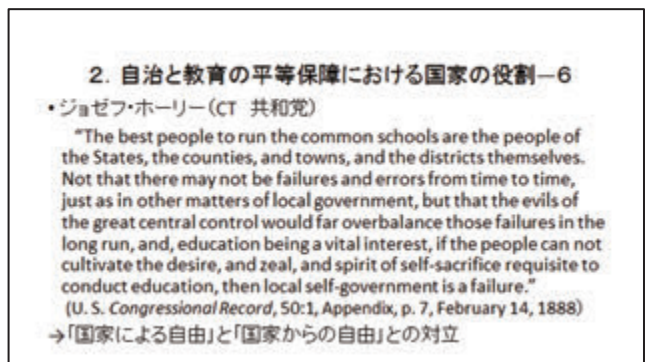
これで連邦と州、地方自治、親の教育の自由と三つつながったから、そろそろ博士論文をまとめようかと思ったのが、1987年ころです。しかし、世の中はそんなに甘くはありませんでした。最初に述べました誰がどのように教育を保障するのかを見ていくと、教育の地域住民統制自体に強い批判が出ていることに気づきます（図表 14）。これがいわゆる民主統制と専門性のぶつかり合いの議論です。当時の議論を見ていくと、これも非常



図表 11



図表 12



図表 13

に面白いです。明確に内的事項、外的事項という言葉が当時の議論で使われていました。内外事項区分論は、日本の戦後の論争では、大雑把に言うと、内的事項と外的事項を区分して、行政の方を外的事項に限定し、教育の内容は教師たちが持つという理論でした。それが国民の教育権論を支えることになります。ところがアメリカの教育委員会制度の歴史を見ると、かなり異なる形で、内外事項区分論が示されていました。教育委員会の委員と教育の専門家の間を分ける議論としてです。教育委員は住民の代表なので、税金が絡む外的事項は素人の教育委員が決めていいけれども、教育の内容面は私たち教育の専門家に任せてもらいたいというのが、当時のアメリカでの内外事項区分論でした。

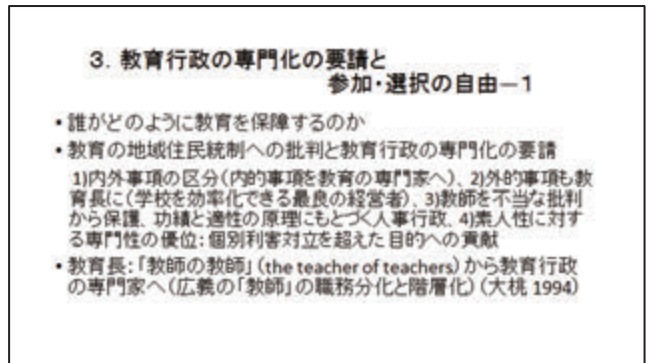
そういったなかで、外的事項も委員に任せておくとうまくないという議論も出てきます。選挙があるから選挙で投票してもらうために、自分たちの近くに学校を持つてくるなど、非常にいいかげんなことをする。外的事項も教育のプロに、つまり教育長に任せてもらいたいという主張が出てきます。そういった形で教育長に任せれば、情実人事あるいは不当な圧力から教師が解放され、功績と適性の原理にもとづく人事が進められる、そうすると教師の専門性も高まるということが言われました。どうしても個別利害にこだわる素人性に対する専門性の優位、個別利害を超えた目的への貢献が求められるという形になります。

教育長は当初は自分たちを「the teacher of teachers」と呼んでいました。これは戦後の米国教育使節団報告書に示された教育行政の専門職像に非常につながるところがあると思います。実際、「the teacher of teachers」という表現では教師というのは一つの括りだったのですが、そのなかでだんだんと職務分化が進んで、教育長と教師が分かれていき、官僚制ができていきます。

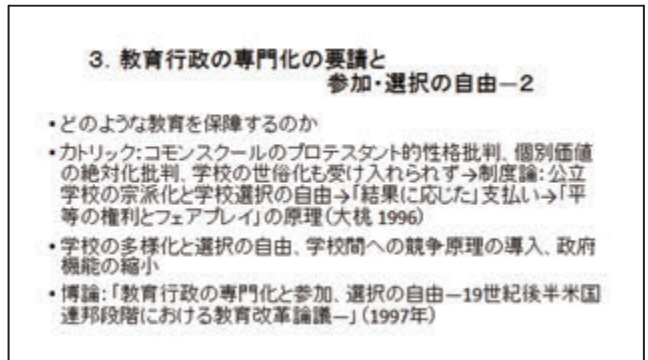
### 3-2. どのような教育を保障するのか

そうすると、先ほどの連邦・州・地方という縦の軸と、民主統制と専門性の横の軸がそろったので、そろそろ博士論文をまとめようと思ったのが1994年ですが、でも待てよということがまた出てきました(図表15)。最初に述べたように、どのような教育を保障するのか、ここがないと教育の平等保障の議論が収まりませんでした。この点について、コモンスクールの強く批判したのがカトリックです。「コモンスクールは決してみんなにコモン(共通)ではない。コモンスクールの教師のほとんどがプロテスタント、教材もプロテスタント的で、そんなところにカトリックの子どもは通わせられない」とされました。

コモンスクールのプロテスタント的性格を批判し、プロテスタントの個別価値を絶対化してはいけないのだと主張したのです。当時の福音主義派を批判して、次のように言っています。アトラスというのは天空を背負っているギリシャ神話に出てくる神ですが、「自分たちが世界を担うアトラスであり、すべての人々の問題を引き受け、秩序ある状態に置くことを任されていると夢想しているが、隣人が自分たちと同じようによき権利を、



図表 14



図表 15

## 教育の平等保障

おそらく同じように誠実で啓発された意図を、同じように多くの真の知恵や実際の英知を持っていることを忘れてはならない。カトリックは、さらに学校の世俗化も受け入れられないということも述べています。カトリックの主張は、公立学校を宗派化していき、それぞれの子どもや親に学校選択の自由を認めようというものでした。そして、結果に応じた支払いをすることこそ、平等な権利とフェアプレイの原理であるという言い方をしています。今流に言うところ、学校の多様化と選択の自由、それによる学校間への競争原理の導入の要請であり、その場合に政府の役割は非常に小さくなります。どれぐらい成果を上げているかに対して、お金を出せばいいということになります。

これで縦、横、内容が揃ったので、いくら何でもそろそろまとめなければいけないというのが1997年で、「教育行政の専門化と参加、選択の自由—19世紀後半米国連邦段階における教育改革論議—」という博論を書きました。副題が長くて、副題がないといつものかよく分からない、まさに現代の改革を論じているようなタイトルになりました。なぜ私が歴史研究をやっているのかということとつなげていかなければいけないという思いが自分のなかにあって、こういったタイトルになっています。博論のときは「参加、選択」だったのですが、本にして出版するときは「、」だと座わりが悪いので「・」になったといういきさつもあります。

## 3-3. 教育行政学と教育行政史の研究

ちょうどそのころ、なぜ自分は教育行政の歴史を研究しているのか、教育行政史研究と現代の改革をどうつなげていくのかについてとらえておかなければいけないという思いがあり、東北大学で教育行政学を担当していたので、他からもそれを問われているという思いもありました。そういったときに一つの参考になったのが、マイケル・カツの歴史のなかに代替モデルを見つけていくというやり方です(図表16)。カツは19世紀のアメリカには四つのモデル(父権的任意制、民主的地方分権制、企業的任意制、初期官僚制)があると指摘していました。民主的地方分権制は私が今日述べてきた参加と自助の民主統制で、初期官僚制は教育長たちが中心になってやっていく制度モデルです。細かな説明は省きますが、こういったモデルを提示していました。

そのころ、1995年に、日本教育学会で「教育学の最前線」というシンポジウムが組まれました。教育思想、哲学の分野から京都大学の矢野智司さんが、教育社会学の分野から当時の東京大学の広田照幸さんが呼ばれて、教育行政学は東北大学の私ということになりました。そうすると東京大学、京都大学、東北大学でバランスも良かったのかもしれない。本日もいらしている中村雅子さんが司会をされました。自分としては田舎者が出ていって、緊張いっぱいであまくしゃべれなかったという後悔がたくさん残るシンポジウムでした。

そこで私はこんなことを言っています(図表17)。「教育行政史研究が過去における教育統治構造形成のメカニズムの解明にとどまらず、今日の改革論議と積極的な関係を結んでいくに

**3. 教育行政の専門化の要請と  
参加・選択の自由—3**

- ・教育行政学の研究と教育行政史の研究  
歴史研究と制度選択肢の掘り起こし  
マイケル・カツ(藤田・早川・伊藤訳)(1989)『階級・官僚制と学校』  
19世紀前半のアメリカ:4つの組織モデルの競合  
父権的任意制(paternalistic voluntarism)／民主的地方分権制(democratic localism)／企業的任意制(corporative voluntarism)／初期官僚制(incipient bureaucracy)

図表 16

**3. 教育行政の専門化の要請と  
参加・選択の自由—4**

- ・「教育学の最前線」(日本教育学会シンポジウム)  
「教育行政史研究が過去における教育統治構造形成のメカニズムの解明にとどまらず、今日の改革論議と積極的な関係を結んでいくには、如何なる方法が可能なのか。報告者は、後に支配的となる制度モデルに対して提起された代替モデルの掘り起こしに求めたい。」「歴史研究が即効的解答を提示し得るとは考えていないが、少なくとも今日の改革論議が福祉国家化され、行政国家化された国家体制における公教育の枠組み自体を問うものであるなら、その公教育の意味を福祉国家化、行政国家化の過程に即して問い直すことが必要であり、それは遂に支配的となる制度モデルを単に批判的に切り刻むだけでなく、その代替モデルとの相互吟味が必要と考えるのである。」(大槻 1995: 85, 87)

図表 17

は、如何なる方法が可能なのか。報告者は、後に支配的となる制度モデルに対して提起された代替モデルの掘り起こしに求めたい。先ほどのカツのモデルです。「歴史研究が即効的解答を提示し得るとは考えていないが、少なくとも今日の改革論議が福祉国家化され、行政国家化された国家体制における公教育の枠組み自体を問うものであるなら、その公教育の意味を福祉国家化、行政国家化の過程に即して問い直すことが必要であり、それは後に支配的になる制度モデルを単に批判的に切り刻むだけでなく、その代替モデルとの相互吟味が必要と考えるのである」。

当時はいわゆるポストモダンがはやっていて、「学校を良きものとしてとらえるの？」というような議論がたくさんありました。私はこのような議論になかなか与することができず、福祉国家型の制度を批判するのであれば、福祉国家化の過程でつくられた公教育を、その代替モデルとの相互吟味のなかで見直さなければいけないということを考えていました。今から振り返ると、これがその後の私の研究をかなり方向付けることになったように思っています。



図表 18

#### 4. 教育の平等原理の探求と分権・規制改革の批判的検討

##### 4-1. ケネス・ハウの教育機会の平等の三つの解釈

博士論文を書いた後で次に何をしようかというときに、やはり平等の権利についてもっと突き詰めて考えたいと思ったのが、その次の作業につながっていきます。中村雅子さんと一緒に『教育の平等と正義』の翻訳に取り組みました(図表 18)。原著はケネス・ハウの *Understanding Equal Educational Opportunity: Social Justice, Democracy, and Schooling* です。原著が出されたのが 1997 年で私がちょうど博論を仕上げたときです。1999 年に北海道大学で教育史学会があったときに、私が中村さんに声を掛けました。実は中村さんも卒論が初等中等教育法です。

中村さんはそこから黒人の教育の歴史の方に行って、私は連邦教育政策の歴史の方に行きました。私は連邦の政策について書いてきて、中村さんは平等に関して論文を書かれてきているので、中村さんと組んでこれを翻訳しようということになりました。ところがこの本が面倒くさいのです。内容は難しいし、英文は分かりにくいし、大変時間がかかる、これは困ったということで、当時大学院生だった後藤武俊さんにも加わってもらいました。最初は少しお金があって、どこかに泊まってやったこともあったのですが、最後は貧乏になってファーストフードのお店などでやっていました。朝から夕方まで少しずつ注文しながら粘って翻訳しました。そうやってようやく完成したのが 2004 年です。翻訳書をコロラド大学ボルダー校にいる著者のハウ先生に持っていきました。

ケネス・ハウの翻訳を行いながら、ここで私は大きなヒントを得たと思っています(図表 19)。ハウは教育機会の平等の三つの解釈を提起しています。これは東北大学でも東京大学でも授業で私がいつも取り上げている解釈です。一つ目が形式論的解釈、制度上の形式的障害の除去としてとらえるものです。二つ目が補償論的解釈、個々人の不利な状況の除去ないしは軽減を求めるものです。これは特定の価値を前提とすると、それにもとづく補償は同化の契機を持つことにもなります。例えばアメリカで、白人の中産階級の男の文化を前提として、そこから補償教育を行おうとすれば、そこに同化の機能が入ってくることになります。とすると、どのよ

## 教育の平等保障

うな教育の機会を提供するのか、その内容の決定過程における協議への参加を、教育機会の平等概念のなかに織り込まなければいけないという主張が生まれます。それが三つ目の参加論的解釈です。

これを日本の文脈に即して見ていくと、改正後の教育基本法第4条第1項、「すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない」がまさにハウの言う形式論的解釈の典型的な例だと思っています（図表20）。制度上の形式的障害を除去する。第1項のなかに、「その能力に応じた」を措いておくと、信条は思想、信教の自由と関わるので異なりますが、人種も性別も社会的身分も経済的地位も門地も、特に子どもにおいては本人の責任に帰せられないものです。私が授業で言うように、私は人種は黄色人種、性別は男、社会的身分は新潟県の農家の生まれになります

<p>4. 教育の平等原理の探求と 分権・規制改革の批判的検討-1</p> <p>・ケネス・ハウの教育機会の平等の三つの解釈</p> <p>①形式論的解釈: 制度上の形式的障害の除去としてとらえるもの</p> <p>②補償論的解釈: 個々人の不利な状況の除去なしは軽減を求めるもの/ 特定の価値を前提、それに基づく補償→同化の契機</p> <p>③参加論的解釈: どのような教育の機会を提供するのか、その決定過程における協議への参加を、教育機会の平等概念のなかに織り込むとするもの (ハウ、大橋・中村・後藤訳 2004)</p>
--

図表 19

<p>4. 教育の平等原理の探求と 分権・規制改革の批判的検討-2</p> <p>・教育基本法第4条: 教育の機会均等</p> <p>第1項 「すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない。人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。」</p> <p>→本人の責任に帰せられない要因による差別の禁止</p>
---

図表 20

が、どれも自分が責任を持って選んできたものではありません。そういったもので人を差別しないというのが原則で、形式的な障害を除こうとするものです。当たり前のように思いますが、これにはものすごく歴史があります。人種や性などによる差別がどれだけあったかということです。

教育基本法は改正後に第2項で、障害を持つ人への支援が規定され、第3項は前からあるのですが、経済的に厳しい人への就学のための支援が規定されています。これはハウの補償論的解釈に近いと思います。

三番目の参加論的解釈ですが、アメリカのような多文化のところではその議論が見えやすいけれども、日本の文脈で参加論的解釈をどうしようかということが、次の私の課題になっていきました。そこでまた少し時間がかかることになります。

#### 4-2. アクターの多様化と連携、行政と住民の関係の変容

そういったなかで私の一つの手がかりになったのが、東北大学での共同研究への参加でした（図表 21）。東北大学の教育行政研究室はずっと共同研究を組んでいて、最初は小規模教育委員会からスタートしました。水原さんと一緒に車を飛ばしながらあちこち回ったのを今でもとても懐かしく覚えています。発想は単純で、小規模に取り組んだら次は大規模だと言うことで、大都市の教育委員会も回りました。

その後、生涯学習行政の研究に移っていきます。生涯学習の最初の方は水原さんもご一緒だったと思います。後半は背戸さんとあちこち回って、おそらく栃木の鹿沼に行ったあたりで、このように書いています。「住民が時には『教える』側に時には『学ぶ』側にまわり、さらには『教える』側と『学ぶ』側との関係設定にも関わるという仕組みは、行政が開設講座のテーマや講師の選定を通じて学習の機会を供給し住民がそれを利用するという、行政＝学習機会の供給者、住民＝その需要者とする二元的区分の修正を迫るものであり、住民自身が学習機会の企画・供給という重要な公的役務の担い手となることを示している」。こういったアクターの多様化

と連携、行政と住民との関係の変化について生涯学習を素材にして見ていきました。

少し後になりますが、その成果と一緒に回っていた友人たちとまとめたのが、『生涯学習多様化する自治体施策』です(図表22)。今日来ていただいている方々の多くがこの本のなかで書いています。

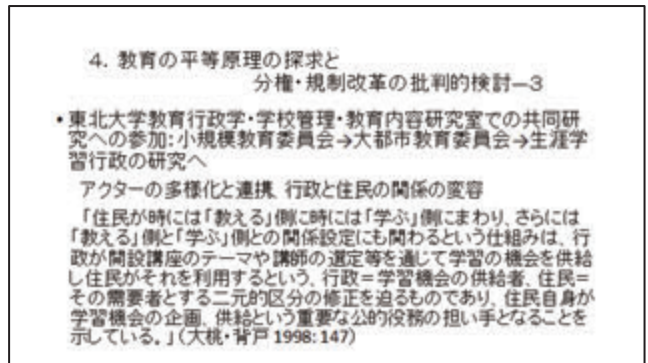
#### 4-3. 分権改革の批判的検討

生涯学習では既存の供給システムの変容を面白いと思っていたのですが、私はなかなか学校教育でそれを認められないところがありました。それが分権改革、規制改革の批判的な検討という形で現れてきます(図表23)。私は2000年に、公教育概念が変わってくるとして、それは「国会における代表性を根拠にした意思決定システム、実質的には行政権の優位の下での行政の専門性に依拠した公教育から、一方で地方段階での代表性に、他方で地域住民の参加や地域住民の要求に対する応答性に重きを置く公教育への転換」であると書きました。

簡単に言うと、日本国憲法は三権を分けていますが、国会が国権の最高機関であると定めています。いわゆる立法国家の考えになりますが、実際には行政が広範な権限を持っていて、国会に出される法律の原案はほとんど行政がつくります。国会で通った法律を施行していくために、行政は例えば学校教育法については、学校教育法施行令、施行規則などを定め、さらには学習指導要領なるものを示し、実質的な権限を持ちます。ですからこのように指摘しました。

そういった分析をする一方で、分権改革に対してはかなり批判的な書き方をしています。例えば、意思決定の主体(大人)とサービスの受け手(子ども)の相違です。これは私の授業に付き合っただけの人は何度も聞かされています。地方レベルに意思決定が分権化されても、意思決定に関わるのは大人たちなのです。子どもは意思決定の結果だけを受けざるを得ない。当時は自己決定、自己責任の地方自治論がいわれられていて、自分たちで頑張っただけで駄目だったら仕方がない、ということになります。その場合、大人たちはまちを捨てて出ていくことができますが、子どもたちはそうはいかない。とすると、教育の場合は一般の行政の分権化と違って、意思決定の主体とサービスの受け手が違うということをしきりと踏まえなければいけない。したがって、分権化のなかで過度の不平等が生まれてはいけないと書いています。

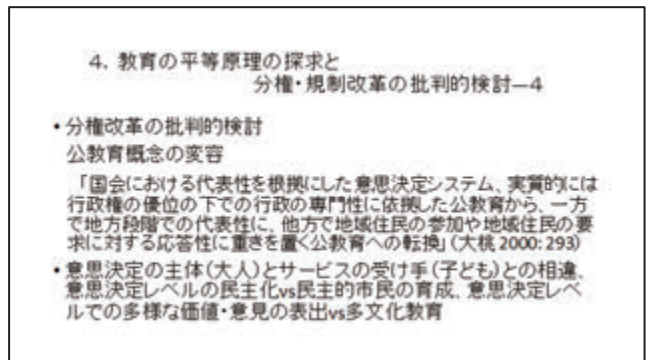
そして、意思決定レベルの民主化と民主的市民の育成との違いについても指摘しました。学校への参加は民



図表22



図表23

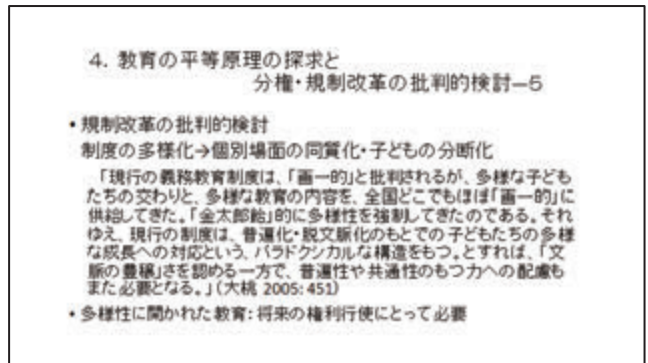


図表24

## 教育の平等保障

主義の原理としては大事だけれども、学校に親や住民が参加していく、それは大人の参加であって、民主的な参加能力を備えた次世代の育成とは違うのだということです。

さらには、参加によって意思決定レベルで多様な価値や意見が出される公共的な空間ができること、そのことは素晴らしいことだろうが、それと多様性の教育とは違うということも書いています。地方レベルの意思決定で、むしろ特定の価値が選ばれて、その教え込みがなされれば、それこそ多様な価値に開かれた教育にはならない。むしろ多文化教育は、中央集権的に国家が進めた方が効果的に達成される場合もあり得ると指摘していました。



図表 24

## 4-4. 規制改革の批判的検討

同じように規制改革についてもかなり批判的なことを書いています(図表 24)。規制を弱めて制度を多様化する、それで多様なニーズに応えていくことがいいことだと言われていましたが、制度を多様化すると個別場面は同質化していくのを考えておくことが、とても大事だと思っています。私が授業でよく用いる例が野球です。例えば、巨人ファンのニーズに応える学校、阪神ファンのニーズに応える学校、広島ファンのニーズに応える学校をつくると、それは個別のニーズに対応します。私であれば阪神ファンのニーズに応える学校に子どもを通わせて、子どもは「六甲おろし」を歌って、毎日楽しい生活を送ります。それはそれでいいのですが、それはその仲間内だけの話で、他の人と接するところがなくなっていくことになります。つまり、制度の多様化は個別場面の同質化を導き、そこに子どもの分断化が生じるということです。

私は力を入れてこのように書いています。「現行の義務教育制度は、『画一的』と批判されるが、多様な子どもたちの交わりと、多様な教育の内容を、全国どこでもほぼ『画一的』に供給してきた。『金太郎飴』的に多様性を強制してきたのである。それゆえ、現行の制度は、普遍化・脱文脈化のもとでの子どもたちの多様な成長への対応という、パラドキシカルな構造をもつ。とすれば、『文脈の豊穡さ』を認める一方で、普遍性や共通性のもつ力への配慮もまた必要となる」。

おそらく東京はもうかなり多様化が進んでいて、この図式があてはまらないところがありますが、やはりかなりの地方がこうだったのではないかと思います。もちろん学校選択のない時代です。義務教育制度は画一的と批判されるけれども、そこには選択がないので、多様な子どもたちがいます。勉強ができる子もいれば、足の速い子もいれば、歌のうまい子もいます。それから多様な教育内容があります。国語、算数、理科、社会、外国語、保健体育、技術・家庭、音楽、美術。こんなに多くの教科を強制的に混ぜ合わせるというのはなかなかできません。まさに多様な教育の内容を全国どこでもほぼ画一的に供給してきました。まさに金太郎飴的に多様性を強制してきたのではないかと思います。もっと個人の文脈に近いところに教育を戻さなければいけない、私はその主張は十分認めますし、そういった個々の文脈の持つ豊かさもちろんあるのだけれども、やはり共通で普遍的であることが持つ多様性に対応する力は大事だということを書いていました。そうすると「大桃はいつまでたっても離陸できないね」という批判を浴びることになります。はてどうしたものか、と思い始めます。

## 5. ガバナンス論への注目

### 5-1. ガバナンス改革のとりえ方

そこで私が注目したのが、ガバナンス論でした（図表 25）。ガバナンスの問題をきちんと考えていこうという事です。ガバナンスという言葉は非常に多義的です。当時、「ガバメントからガバナンスへ」ということが標語として言われました。これは、ガバメントが公共財の供給をもっぱら担ってきた体制から、多様なアクターによるガバナンスへということです。もちろん「ガバメントからガバナンスへ」といっても、政府の役割が全部なくなるというのはおおよそ考えにくいです。政府の役割を残しながらも、他のアクターも加わって、多様なアクターによる社会のかじ取りや公共サービスの供給に移っていくことの要求だととらえていました。私は2004年や2009年の論文でそのようなことを書いています。その後も私はガバナンスを広義にとらえて、「民間アクターとの関係を含めた統治構造の改革」をガバナンス改革と位置づけてきました。

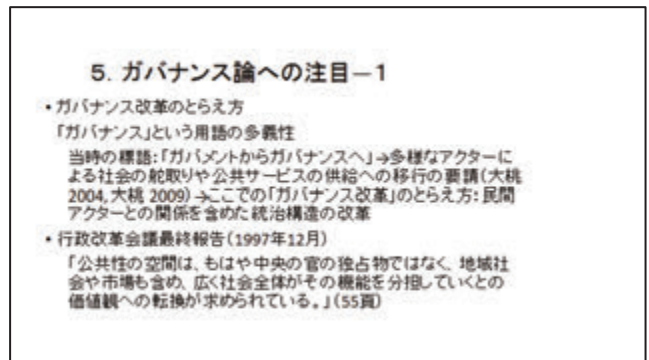
1997年、行政改革会議の最終報告が出ました。これは2001年の省庁再編につながっていく報告です。この報告には非常に有名な一節があります。「公共性の空間は、もはや中央の官の独占物ではなく、地域社会や市場も含め、広く社会全体がその機能を分担していくとの価値観への転換が求められている」。その後の改革をまさに示唆するものです。公共性の空間は、もはや中央の官の独占物ではない、地域社会や市場も含めてということになるので、地域社会ということで国から地方へという地方分権、市場ということで官から民へという流れが生まれてくることとなります。広く社会全体がその機能を分担していくという価値観への転換が必要だということが示されました。

### 5-2. NPM (new public management) と新自由主義

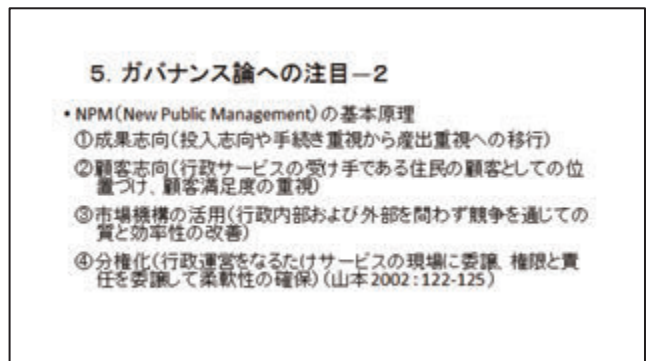
そういったガバナンス改革のなかで中心になったのがNPM (new public management) 型の改革です（図表 26）。NPMの基本原理として、私は東京大学の山本清先生の定義をずっと使わせていただいています。山本先生は4点にまとめられています。1点目が成果志向です。投入や手続き志向から産出重視への移行です。2点目が顧客志向です。行政サービスの受け手である住民の顧客としての位置づけ、住民の満足度を重視します。3点目が市場機構の活用です。行政内部および外部を問わず競争を通じて質と効率性を改善するというものです。4点目が分権化です。行政運営をなるべくサービスの現場に委譲し、権限と責任を委譲して柔軟性を確保します。

この山本先生の定義が2002年で、政府では小泉政権がスタートしたころです。「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」が2001年に出されます（図表 27）。

「骨太の方針」の第一弾といわれているものです。このなかで「新たな行政手法として、ニュ



図表 25



図表 26



一パブリックマネジメントが世界的に大きな流れ」になっている。「これは、公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方」であり、日本でもこの新しい行政手法を活かしていこうとされました。

この「基本方針」では、NPMは「①徹底的した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離」という概念にもとづいていると説明されています。先ほどの山本先生の定義とほとんど重なっています。③の代表的なものが独立行政法人です。独立行政法人をつかって政策と執行を分けようということです。その流れのなかで、国立大学も法人化しようということになりました。国立大学を独立行政法人化するのにはあまりにもひどいということで、国立大学は国立大学の別の法人をつくることになりました。高等教育をなさっている方はまさにご専門のところになります。

国立大学法人という仕組みができましたが、独立行政法人の通則法が国立大学法人にもかなり準用されることになりました。中期目標・中期計画、評価が国立大学法人にも導入されて、皆さんそれぞれの勤務校で、誰が読むのだろうと思うような、分厚い中期目標・中期計画や報告書を作らなければいけないことになっています。

この小泉政権期の改革は、新自由主義改革あるいは新自由主義的改革と言われて、随分批判されることになります(図表 28)。実は、私はこの批判にもなじめなかったのです。大学に入ったところに、国民の教育権論と国家の教育権論という二項対立的な区分がどうも駄目だったのと同じように、新自由主義や新自由主義的改革という形で批判していくのも、どうも私は駄目なところがありました。おらくそういうことはないのだと思うのですが、極端な言い方をすると、自分が批判したいものを全部新自由主義という言葉のなかに入れてしまって、それでその改革を批判していく。だったら批判するのは当たり前だとさえ思うところがありました。私は新自由主義的教育改革批判あるいは新自由主義教育改革批判という言い方がとても嫌でした。

2014年、教育史学会で、「教育史は現実の諸実践にどう影響をもちうるか—教育史研究のレリバンスを問う—」というシンポジウムがありました。小国喜弘先生が確か司会をされていて、その節はお世話になりました。私はこんなことを言っています。「まず、ある時代の政策を特定のイデオロギイで括ってしまうと、多くのものを見落とす危険性がある」「アメリカの歴史において革新主義期と呼ばれた時代は、前述のように『革新性』に収まらない奥行きがあり、その理解において改革の肯定的評価やその批判を含めて多様な解釈が出され、それが同期の多角的な理解を可能にし、教育改革についてもその理解を豊かにしてきた。同じように、現代の教育政策もより広い文脈に位置づけ直していくことが必要であろう。もとより教育政策の批判的吟味は必要であるが、政策は多様な理念の交差のなかで生成されることが多く、特定のイデオロギイで括ってしまうと政策研究の可能性を狭めてしまうことになりかねない」。

### 5. ガバナンス論への注目—3

「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(2001年)

「新たな行政手法として、ニューパブリックマネジメントが世界的に大きな流れ」→「これは、公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方」

- ①徹底した競争原理の導入
- ②業績／成果による評価
- ③政策の企画立案と実施執行の分離(29頁)

図表 27

### 5. ガバナンス論への注目—4

・「新自由主義」「新自由主義的」改革批判にみじめず

「まず、ある時代の政策を特定のイデオロギイで括ってしまうと、多くのものを見落とす危険性がある。」「アメリカの歴史において革新主義期と呼ばれた時代は、前述のように『革新性』に収まらない奥行きがあり、その理解において改革の肯定的評価やその批判を含めて多様な解釈が出され、それが同期の多角的な理解を可能にし、教育改革についてもその理解を豊かにしてきた。同じように、現代の教育政策もより広い文脈に位置づけ直していくことが必要であろう。もとより教育政策の批判的吟味は必要であるが、政策は多様な理念の交差のなかで生成されることが多く、特定のイデオロギイで括ってしまうと政策研究の可能性を狭めてしまうことになりかねない。」「(大槻2015b:113)

図表 28

革新主義期とは、私が先ほど取り上げた、アメリカでちょうど教育官僚制ができて専門化が進んだ時代です。アメリカでは当時はプログレッシブ (革新的な) 時代といわれていました。いろいろな学派が当時の歴史研究を行うことによって、いろいろ解釈が生まれて、それが革新主義期の歴史解釈を非常に豊かにしてきました。そのことを述べた後で、以上の引用部分が続きます。

博士論文の執筆のころのところで、後にメジャーになる政策を単に批判的に吟味するので

はなく、他の選択肢との相互吟味にかけなければいけないということを、述べました。同じように現代の政策も新自由主義で括って批判するのではなく、どういった他の選択肢があり得るのかを見ていきたいと思ったのです。

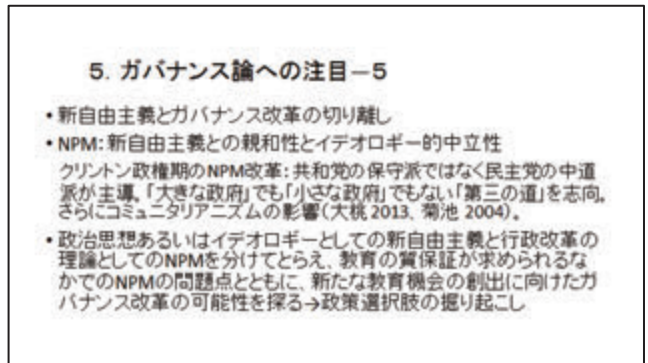
そういったなかで私がやろうとしたのは、新自由主義とガバナンス改革の切り離しです (図表 29)。もちろん新自由主義をどうとらえるかというのは非常に難しいのですが、福祉国家型の大きな政府を批判し、市場の役割や個人の人々の自由な活動を重視するものを新自由主義とすれば、NPM 改革自体が福祉国家政策のなかで肥大化した行政機構の改革から生まれてきた理論なので、新自由主義と NPM の間には非常に親和性があるということは確かです。しかし、そこは単純につなげてはいけないのではないかと思います。

アメリカ研究者のなかでも、NPM というのは、イデオロギー的に中立で、だからこそ世界的にこれだけ普及する力があつたという言い方がなされています。実際にアメリカの連邦レベルで NPM 改革が進行するのは、1990 年代のクリントン政権です。クリントン政権を支えたのは、小さな政府を志向する共和党の保守派や、国家の役割を最小化して市場に任せることを志向する極端なリバタリアンではなく、民主党の中道派でした。彼らが求めたのは、大きな政府でも小さな政府でもない、第三の道 (サードウェイ) でした。これがイギリスのブレアにも引き継がれていきます。そうすると、新自由主義とクリントン政権の NPM 改革が直線的につながりません。クリントンはどうもコミュニタリアンの影響も相当強いということを見ると、政策というものは思想の交差の中で取り扱わなければいけないと思いました。そんなことを 2013 年の教育政策学会の紀要に書きました。クリントン政権へのコミュニタリアニズムの影響については、菊池理夫さんをはじめいろいろな指摘があるところです。

私がやろうとしたのは、政治思想あるいはイデオロギーとしての新自由主義と、行政改革の理論としての NPM を分けてとらえ、教育の質保証が求められるなかでの NPM の問題点とともに、新たな教育機会の創出に向けたガバナンス改革の可能性を探ることです。それはまさに政策選択肢を掘り起こしていくということで、私が歴史でやろうとしたことを現代のなかでやっていきたいということです。こう思いはじめたのは、皆さんとあちこちを回りながら、いろいろな取り組みに出会ったことが大きかったと思います。

### 5-3. 訪問調査

東京大学に移ってきて、2011 年に小玉重夫先生を代表とするイノベーション科研がスタートしました。私たちの研究室で当時の院生の皆さんに声を掛けて、教育課程特例校を回って、地方レベルでのカリキュラム改革を見ていくことにしました。熊本県の産山村は小さな村で、小学校 1 校、中学校 1 校でした。産山村の教育課程特例校は非常に面白い実践を行っていて、その一つが「ヒゴタイイングリッシュ」といい、タイの国と交流しつつ英語を学んでいました。ヒゴは肥後の国、タイはタイで、村花であるヒゴタイとも掛けています。「うぶ



図表 29

## 教育の平等保障

やま学」という地域の素材を使った学びも行っていました。南足柄では「まさカレー」というカレーライスを開発していましたが、南足柄の道徳の独自教科「きらり」も興味深い実践でした。

そのようにあちこちを回ってまとめたのが図表 30 の本です。私はこの表紙をとて気に入っています。私たちが考えたのではなく本屋さんのデザインから選んだものですが、長い矢印が伸びているのは私たちが訪問したところです。青森の三戸、世田谷、南足柄、諏訪、高岡、金沢、産山、宇土です。この表紙は地方レベルの改革が国を持ち上げているような感じがします。そういう



図表 30

いった地方レベルのいろいろな実践を見ていくのは楽しいことです。

先週は、山形県の東根市さくらんぼタントクルセンターに行ってきました。「タントクル」というのは、たくさん人が来るという意味とスペイン語を掛け合わせた言葉のようです。タントクルセンターのなかにある「けやきホール」は、東根市は雪が深くて寒いところなので、冬でも自由に遊べるようにとつくられた大きな空間です。センターのなかにある子育て健康課は行政の出先機関です。けやきホールや子育て支援センターはNPOが持っている形になります。親が子どもを連れてきて遊ばせて、なおかつそこが子育て相談の場にもなっています。それをNPOがマネージしているというところです。ここの保育所は企業経営になっていて、診療所も入っています。

子育て相談は、役所にあるとなかなか行きにくい場合があります。それを、子どもを遊ばせながら一緒にそこで子育ての相談をする、なおかつそれをNPOが運営していく。もちろんそこには資格を持った人が入っています。住民に近いところで子育て支援ができています。私は心理学の専門家ではありませんが、多様なアクターが絡みながら、新しい公共サービスが生まれてくるような空間が作り出されていました。

もう一つのヒントはアメリカの調査からです。アメリカはこここのところずっと吉良直さんと一緒に回っていて、5~6回一緒に行きました。もともとアメリカの連邦教育政策を調べることが目的で、マーシャル・スミスという、90年代にクリントン政権で次官を務めて、当時はスタンフォード大学にいた方のインタビューにも行きました。

連邦政策の研究だけでなく、実際に学校も見てみようということで、学校も回りました。ボストンの近くにあるブルックライン高校はSchool Within A School（学校内学校）というものを設けています。アメリカには規模の大きな高校があり、この高校では学校内に学校を設けて、その学校内学校では子どもたちに多くの自治を認めています。School Without Walls という「塀のない学校」にも行きました。フィラデルフィアのSWWが有名ですが、私たちが訪問したのはワシントンD.C.の学校で、市自体を学校と見なして、市のいろいろな素材を使って学びます。ここもマイノリティが多いところで、でもどちらかというとエリート層が多い学校です。各国とつながりながら、ワシントンD.C.全体をキャンパスに見立てて、探究的な学習をやりつつ世界展開している学校で、これも興味深い実践でした。

キャピタルシティ・チャータースクールにも行きました。アメリカのチャータースクールは民間の営利企業が入ってきて、市場化を進めるものだと大変批判がなされていますが、必ずしもそういったものばかりではありません。チャータースクール自体はアメリカ全土で5~6%です。ワシントンD.C.は非常に多くて45%ぐらいがチャータースクールに通っています。キャピタルシティ・チャータースクールというのは、保護者と教師がつくったものです。私たちが行ったのは黒人などを中心としたマイノリティが多い学校でした。あちこちに

出掛けて、探究的な学習をするカリキュラムが組まれています。ここの学校は全国組織と組んでいる部分があります。そのなかの一つがエッセンシャル・スクール連盟です。規制緩和のなかで、アメリカの伝統がうまく活かされていると私には見えました。見ていくと面白そうなものがあるということ、日本やアメリカのあちこちを訪問しながら思いました。

## 6. ガバナンス改革と教育の平等保障

### 6-1. NPM 型管理手法と保障すべき教育との関係

最後の章で、もう一度ガバナンス改革の関係で教育の平等保障を考えてみます(図表 31)。教育の平等保障という場合、どのような教育を保障するかということがまず問題になります。京都大学の松下佳代さんは、「<新しい能力>概念」は、「1980年代以降、特に90年代に入ってから、多くの経済先進国で共通して教育目標に掲げられるようになった能力に関する諸概念」だと言っています。その共通する特徴は、

「①認知的な能力から人格の深部にまでおよぶ人間の全体的な能力を含んでいること、②そうした能力を教育目標や評価対象として位置づけていること」ということです。実際に1990年代の中教審答申で示された「生きる力」も、人間力戦略研究会で出された「人間力」も、OECDの「キー・コンピテンシー」も非常に広い概念です。

そういったなかで教育保障とNPM改革の問題を考えていくことになります(図表 32)。まずはNPM型の管理手法と、保障すべき教育との関係がどうなのかということがポイントになります。旧来の知識蓄積型の学力観は、私は案外NPMの管理手法と合う面があるように感じます。知識蓄積型で、これだけ覚えるという目標を立てて、いつまでにどれだけ達成したかを見るのは、目的成果管理と非常に整合性を持ちます。ところが、質の高い教育(知識の活用能力、課題発見・解決能力の育成)の保障、あるいは広い能力(他者とのコミュニケーション能力、自分を支える力)の育成となると、ここには個別性や偶然性が出てくることになり、教師の専門的な判断が非常に必要になってきます。これはNPMの管理手法、目標管理型に合わないところがあります。これはまさに勝野正章先生がおっしゃっていることです。

あわせて、こういった広い能力概念に立った場合に大事なことは、評価が人間の内面のどこまで及ぶべきかということです。人間の多様な資質や能力のなかで、何を評価し、何を評価しないのか、評価した能力のなかでどれを選抜システムとつなげていくのかということでもあります。特に今のように成果重視で、そのために測れるものはどんどん数値化していくとなると、予算獲得がまず目標に掲げられて、予算獲得のためにできるだけ数値化する評価が全面展開されるような政策になると、非常に危ないです。したがって、まずはここをきちんと押さえることが大事だと思っています。

### 6. ガバナンス改革と教育の平等保障-1

- 教育の平等保障  
→問われるべきもの:どのような教育を保障するのか
- 松下佳代:「<新しい能力>概念」=「1980年代以降、特に90年代に入ってから、多くの経済先進国で共通して教育目標に掲げられるようになった能力に関する諸概念」。その共通する特徴「①認知的な能力から人格の深部にまでおよぶ人間の全体的な能力を含んでいること、②そうした能力を教育目標や評価対象として位置づけていること」(松下 2010: 2-3)

図表 31

### 6. ガバナンス改革と教育の平等保障-2

- NPM型管理手法と保障すべき教育との関係
- 知識蓄積型の学力観→NPMの管理手法(目的・成果管理)との整合性の契機
- 質の高い教育、広い能力把握とNPMの管理手法の不整合:質の高い教育(知識の活用能力、課題発見・解決能力等の育成)の保障、広い能力(他者とのコミュニケーション能力、自己を支える力等)の育成→個別性・偶然性→教師の専門的判断の必要性
- 広い能力把握→評価は人間の内面のどこまで及ぶべきかという根源的問いの留保

図表 32

## 6-2. ガバナンス改革と共通の教育の平等保障

2番目のポイントは、ガバナンス改革と共通の教育の平等保障です(図表33)。共通教育、例えば各教科の教育はどうしても平等性が重要だと思っています。これを一条校の枠に閉じて議論することが非常に難しくなっています。公共アクターが「公共性の空間」を独占しない限り、教育の平等保障と学習塾などの「有償の教育機会」との関係は問わざるを得ないことになります。教育研究者は塾などが嫌いな人が多くて、そこに公費投入などと言うと反対する人が多いと思います。今日私がこんなことを話すと、「やはり大桃は新自由主義者だ」と怒られそうです。しかし、ここのところをきちんと見定めていかなければいけないのではないかと思います。政策的にそういった有償の教育機会を全部つぶして、公がすべて共通の教育を保障できるのだったらOKですが、そういったことは政策的にはまずできません。とすれば、一步踏み込んで、有償の教育機会、つまり学習塾などを含めたところに踏み込まざるを得ないのではないかと思います。

貞広齋子先生は、子どもの教育の外延が広がってきて、学習塾などで提供される教育サービスも子どもが育つ場として機能していると述べています。確かに学習塾は単に受験のための競争だけでなく、子どもの居場所にもなっているし、子どもの基礎力を補うことにも相当寄与しています。そこで、有償の教育機会は親の経済力によるのはもちろんだが、地域的な差もある、公共政策規範の議論のなかにこういったことを入れていかなければいけないと、貞広先生は書かれています。貞広先生の言葉を引くと、まさに「教育と福祉の今日的再定位」が必要だということです。東京都で塾のお金を公的に支援することが始まりました。福祉の部門です。これも福祉の現場から上がってきて、それを都が認めた形になっています。そういったことが全国で進められるようになっています。福祉の領域でむしろそれが進められてきて、教育との連携はなかなか弱いところがあります。もちろん少なくともある程度所得制限などを課さなければいけないと考えていますが、こういった点をきちんと踏まえて議論していかなければなりません。

同じようなことを教育財政学の末富芳先生もおっしゃっています(図表34)。末富先生の文章をそのまま引用しました。「財政的には一律に児童生徒に同じ資源配分を行う形式的平等ではなく、一定の成果を保障していくために児童生徒およびその家庭の多様性(特別支援教育、貧困層、言語的マイノリティ等)を考慮し、それぞれの学習ニーズに応じた教育サービスを行うための個別のファンディングが不可欠」。末富先生も有償の教育機会をここに含めていますが、「学校外の学習機会やフリースクール等へのファンディングの在り方について、教育財政システムの中への位置づけを具体的に検討していく段階に至っている」。私もここは同意するところです。一条校の枠を越えた、補償論的解釈にもとづく教育機会の実質的な平等化が必要だと考えています。このあたりになると違うと思っている人が多くいるので、もしそういうことがあれば後で意見を出してもらいたいと思います。これが2番目です。

**6. ガバナンス改革と教育の平等保障—3**

- ガバナンス改革と共通の教育の平等保障
- 教育の平等保障→共通の教育(例:各教科の教育)の保障→「一条校」の枠に関して議論することの困難さ→公共アクターが「公共性の空間」を独占しない限り、教育の平等保障と学習塾などの「有償の教育機会」との関係は問わざるを得ない→多様なアクターの活動のなかに共通の教育の保障をどうえ直す
- 子どもの教育:外延の拡がり→「学習塾などで提供される教育サービスも子どもが育つ場として機能」、「有償の教育機会」:親の経済力による差異と地域的差異→公共政策規範の議論の必要性→「教育と福祉の今日的再定位」に関わる課題(貞広 2013:41-42, 51-53.)

図表 33

**6. ガバナンス改革と教育の平等保障—4**

- 「財政的には一律に児童生徒に同じ資源配分を行う形式的平等ではなく、一定の成果を保障していくために児童生徒およびその家庭の多様性(特別支援教育、貧困層、言語的マイノリティ等)を考慮し、それぞれの学習ニーズに応じた教育サービスを行うための個別のファンディングが不可欠」→「学校外の学習機会やフリースクール等へのファンディングの在り方について、教育財政システムの中への位置づけを具体的に検討していく段階に至っている」(末富 2012: 159, 162)

↓

「一条校」の枠を越えた、補償論的解釈にもとづく教育機会の実質的平等化

図表 34

### 6-3. ガバナンス改革と新たな教育機会の創出の契機

3番目のポイントは、ガバナンス改革と新たな教育機会の創出の契機です(図表35)。ガバナンス改革はアクターの多様化をもたらし、なおかつアクター間の関係の流動化をもたらしています。教育の領域においても、学校と他の諸機関・組織との新たな連携による多様な取り組みが生まれてきています。先ほど私がいろいろ紹介したとおりです。より豊かな学び、質の高い教育の可能性を開いていく契機があるのではないかと思います。

共通性はどうしても大事で、共通の教育の平等の保障は必要なのですが、なかなか共通で抽象的な学びの意義が見いだせない人が多くなっています。あるいはそこからの離脱が出てくると、自らの生活の文脈に即した、多様な関係性に開かれた教育が必要になってきます。多様な主体が参加する地方レベルでのカリキュラム開発については、押田貴久さんたちと一緒に行った教員に対する調査で、子どもの表現力や個性や友人との協力などで肯定的な評価が示されていました。どうも地方レベルでのカリキュラム開発や学校レベルでの独自の実践が地域とつながると、定式化された知識の獲得とは異なる学びが生まれているらしいと感じました。

そうすると、ナショナル・カリキュラムとローカル・カリキュラムとの関係を見ていかなければいけません(図表36)。ナショナル・カリキュラムにある共通の教育の平等はやはり譲れないので、きちんと保障する一方で、ローカル・カリキュラムで個性が豊かなものをつくっていく必要があると考えています。それは地方発のカリキュラム開発、あるいは教育委員会レベルでない学校独自の実践でもいいかと思います。参加論的な解釈にもとづく多様な教育機会の創出とその保障は、多様な関係性に開かれた教育だとすると、それは認知的な能力だけでなく非認知的な能力の育成にも有効なのではないか、それに参加することによって自分の居場所ができてくる、あるいは自分を支える力が生まれてくる、ある人とコミュニケーションが取れるようになってくるのではないか、非認知的な力が付いてくると、認知的な学力ともつながってくるのではないかと思います。

その例として、私たちのメンバーである武井哲郎さんが長野の諏訪の例をまとめました(図表37)。高岡は漆器や銅器などの伝統工芸で有名で、伝統工芸の職人が学校に入ってカリキュラム開発を行っており、教師と職人と生徒と一緒にやっていくという非常に魅力的なところです。諏訪はそれをモデルにしつつ、物を作る

#### 6. ガバナンス改革と教育の平等保障-5

- ・ガバナンス改革と新たな教育の機会の創出の契機
- ・アクターの多様化とアクター間の関係の流動化→教育の領域においても学校と他の諸機関・組織との新たな連携による多様な取り組み→より豊かな学び、質の高い教育の可能性を開く契機
- ・共通で抽象的な学びへの意義づけの喪失、あるいはそこからの離脱→自らの生活の文脈に即した多様な関係性に開かれた教育
- ・地方段階でのカリキュラム開発→教員の意識:表現力の向上、個性の伸長、友人との協力などで肯定的評価(大桃 2015a, 大桃・押田 2014)→定式化された知識の獲得とは異なる学びの創出の可能性

図表 35

#### 6. ガバナンス改革と教育の平等保障-6

- ・ナショナル・カリキュラムとローカル・カリキュラムの関係構造
- ・ナショナル・カリキュラム(共通の教育)の平等性とローカル・カリキュラムの個別性
- 地方発のカリキュラム開発と学校独自の実践:参加論的解釈(もとづく多様な教育機会の創出とその保障→多様な関係性に開かれた教育→認知的能力だけでなく非認知的能力の育成に有効?→非認知的能力と認知的能力の相関性の分析
- ・ローカル・カリキュラム
- 自治体間の参照と独自開発による普及(例:高岡市→諏訪市)→情報の蓄積と流通の必要性

図表 36



図表 37

## 教育の平等保障

いうことをやるのですが、別の道を行くのです。諏訪は精密機械工業で有名なのですが、精密機械だけではなく、物を作るのであれば何でもいい、でも相手の立場に立って物を作ることを考えましょうというのが諏訪です。高岡は「ものづくり・デザイン課」という特別な教科をつくって、教育課程特例でやっています。諏訪は「相手意識に立つものづくり科」をつくっています。このプロセスを武井さんがまとめています。押田さんと私の編著の本のなかに出てきます。

「だれに対して何を作るか考える」「相手の要望を知る」「いろいろアイデアを出す」「考えたことをまとめる」「まとめにそって作る」、自分たちが店を開いて「作ったものを発表・販売する」。このプロセスのなかに職人さんが入ったり、地域の人が入ったり、そのプロセス自体が多様な関係性のなかに開かれていくということです。これはただの勉強とは違い、子ども自身が自分を発揮でき、居場所にもなり、自分を支えることにもなり、他者とのコミュニケーションになっていく。いわゆる非認知的な力が付いていくと、そのことがまた認知的な学力の向上につながり得るのではないかと思います。

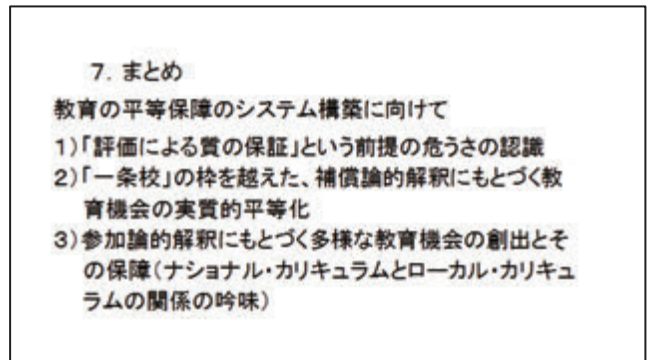
したがって、地方発のカリキュラム開発、学校独自の実践、参加論的解釈にもとづく多様な教育の機会をつくっていく、多様な関係性に開かれた教育をつくっていくということをもっと進めていく。これは文部科学省が上から下ろすのではなく、行政学で言うところの相互参照にあたりますが、お互いに参照しながらそれをまるごとコピー&ペーストするのではなく、自分たちの課題に合うような形で変えていく。その実践が積もっていったら面白いと考えています。

## 7. まとめ

私が教育の平等保障のシステム構築に向けて重要だと考えていることは、1点目は「評価による質の保証」という前提の危うさをみんなで認識することです(図表38)。この点について、一つは、目標管理型の仕組み自体が、広い能力概念にもとづく教育とは合わない部分があるということです。もう一つは、評価が人間の内面のどこまで及び得るのかをきちんと考えようということです。

2点目は、「一条校」の枠を越えた、補償論的解釈にもとづく教育機会の実質的平等化です。共通教育のところは、これが必要だと思っています。

3点目は、参加論的解釈にもとづく多様な教育機会の創出とその保障です。この点について、地方レベルでのローカル・カリキュラムと国レベルでのナショナル・カリキュラムの関係について、吟味していかなければなりません。これは教育行政学の私では無理なので、学習論、能力論、心理学を専門とする方をお願いしたいです。地方レベルのカリキュラム開発の中身がナショナル・カリキュラムの成績にどのようにつながっていくのか、教育行政学という領域を超えて、教育学がいろいろと協働しながらやっていければと考えています。



図表 38

## 質疑応答

(村上) いろいろなテーマでお話が展開されて、とても幅広いという印象を受けました。少し大きな話ですが、これまでの研究を踏まえての教育学や教育行政学の研究課題、あるいは大桃先生ご自身がこれから研究課題として考えていきたいことは何ですか。

もう一つは、表裏の関係になるのでどちらかお答えいただければいいかと思うのですが、教育行政学とは何か、その本質とは何か、こういう学問分野であるということについて、これまでの研究の経験や成果を通して何かお感じになることはありますか。

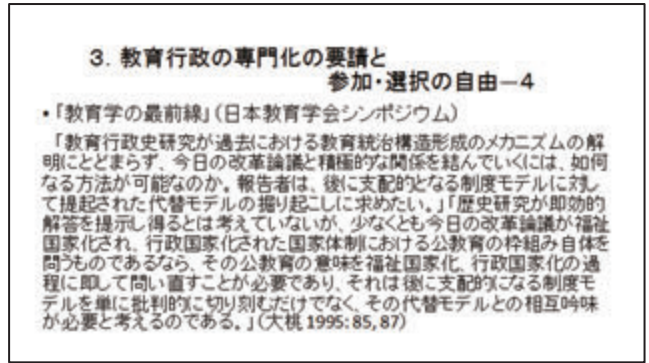
(大桃) 難しいです。教育学自体が、教育という事象があつての領域学なので、それに対するアプローチの手法は、社会学、歴史学、行政学などいろいろあります。教育行政学は行政学の手法ですが、そこには歴史学的な手法も入っていると思います。行政学の原理を学びつつ、行政学一般では解消しにくいようなところは私は目指そうと思ってきました。

例えば、地方分権、住民参加は行政学の視点からするとOKとの意見があると思います。参加民主主義を具体化していくことにつながります。しかし、基本的には、図表1にある「行政国家化」という言葉は、行政学の表現として使っていますが、教育行政学となると一般行政学とは違う側面も示していかなければいけないと思っています。例えば、先ほどの意思決定の主体とサービスの受け手の違い、そこから平等をどう考えるかということがあります。意思決定主体である大人の参加と、子どもをどう育てるかは区切って考えなければいけないと思っています。学校も民主主義社会のなかの一つの機関なので、参加が拡大するというのはいいことだとしても、そのこと自体は民主的な将来の市民を育てることとは異なるし、大人たちが決めることの結果を子どもたちが受けざるを得ないので、地方分権や参加の論理だけでは解消できないということを、教育行政学が示していかなければならないと思います。とすると、それぞれのディシプリンに依拠しながら、教育固有の問題もあわせて考えていくというところがあると思っています。私はそういうスタンスを取ってきました。

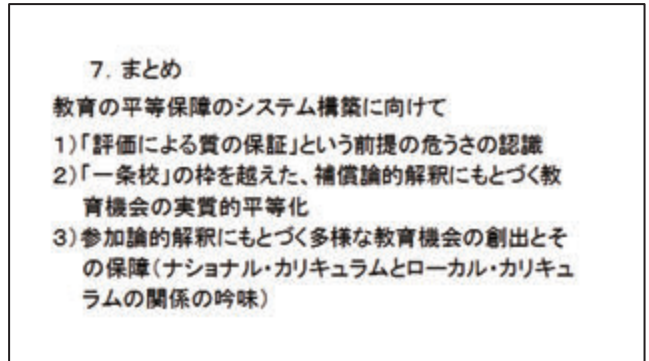
私よりも前の世代はもっと教育行政学の固有性を主張するところがあつて、私はなかなかそこまで行けなかったのですが、完全な行政学の理念までも行けなくて、行政学の理論を踏まえつつ、教育行政の課題は何かを考えていこうとしました。

その一方で、行政学自体が方法的に一つではありません。より価値に関わる研究があるし、実証分析もあります。行政学者が指摘されているように、他の多くの社会科学と同じように行政学でも実証研究とともに規範研究が重要であり、行政学のなかでも規範論的な研究をなされている人は多いですし、そこは思想的なもの、歴史学的なものとの接点があるので、行政学自体が多様性があります。とすると教育行政学もいろいろなアプローチを入れていっていいのではないかと思います。

今、私の関心があるのは、まとめてお話しした三つです(図表2)。1)、2)、3)について、あちこち回りながら



図表 1



図表 2



## 教育の平等保障

もう少し事例で集めていく。今幾つかの地域に関わっています。小規模特認校の学校選択制と住民参加を一緒に入れながらローカル・カリキュラムを組もうというところがあります。先ほど言ったローカル・カリキュラムとナショナル・カリキュラムのようなものが、一つのモデルとしてどんな形で展開していくのがとても楽しみです。そういった事例を幾つか拾い集めて体系化できればと思っています。

(後藤) 東北大学の後藤です。今日は久々に先生の講義を受けることができ、自分の今後の研究にヒントもいただいて、とても感謝しています。先生の最初の著書には、「参加・選択の自由」というキーワードが入っています。その後「参加」というキーワードがずっとメインのモチーフとしてあったと思いますが、もう一方の「選択」のモチーフを、今先生はどのように受け止めているかをあえてお伺いしたいです。チャータースクールは、心ある親たちがつくったチャータースクールも幾つかある一方で、フランチャイズ型のチャータースクールも非常にたくさん増えています。その旗を振っているゲイツ財団などが教育政策の形成に関与するようになり、ある意味ではブッシュ、オバマを通じて、一貫してチャータースクールが推進されてきました。

そのようななかで、「選択」というものをどのように受け止めたらいいいのか。私自身も学校選択の研究をしていて、通常の学校になじめない子の別の選択肢は必要ではないかと思う一方で、「さあ一斉に選べ」のような学校選択制はおかしいのではないかと思ったりします。いろいろなとらえ方があると思うのですが、先生のなかでは現在、選択というモチーフがどう位置付いていますか。

(大桃) これも難しいですね。私は個別の事例ごとの解釈になるのではないかと思います。4年生の河北有紀子さんは学校選択について卒論を書きました。学校選択制を廃止しようとしているところを取り上げています。また、参加も選択も入れている自治体も取り上げています。対象の自治体を私も河北さんと一緒に訪問しました。いわゆる市場型の選択は実はそんなに動いていなくて、市全域で自由に選んでいいという場合も、学区の組み方などを見ると、むしろそれの方が合理性のあるところがあって、一律に言えません。選択制でも、私は小規模特認校の場合は推しています。小規模特認校というのは、学校選択は基本的に認めないけれど、郊外などの小さな学校だけは特別に選んでいいという仕組みです。札幌市が早く始めました。札幌市は大都市ですが、郊外は結構人口減のところがあって、郊外の学校を統廃合でなくすのではなく、その学校だけ選べるようにしました。そうすると、アウトドア派かどうかはわかりませんが、小規模で自然環境を重視する親たちが子どもを通わせるのです。札幌市の場合は、小規模特認校が確か小学校4校、中学校1校あって、9割以上が他学区から来ています。子どもたちが特定の理念の下に集まってきて、地域に学校が残ります。同じことを東京近辺でも、埼玉県飯能市でもやっていますし、その仕組みを入れようとしているところもあります。そういう小規模特認校は非常に面白いと思っています。

アメリカの例で言うと、確かにフランチャイズ型のチャータースクールは、選択は利きますが市場の統制と国家の統制の両方が絡んでいるようなところがあります。これも自分の論文で書いているのですが、営利企業が入った場合も、経営を継続して認めてもらわなければならないので、州が定めたスタンダードに合わせてやっていないといけません。その一方で、ハンバーガー屋さんなどと同じように、ある程度規格化された会社の製品が下りてくるので、会社による規格化があり、なおかつ州の基準による統制が入るといった、非常にきゅうくつな例もあるのではないかと思います。

その一方で、ワシントンD.C.は44~45%がチャータースクールに通っています。チャータースクールの場合には自由に選べて、競争的資金があって成績の良い子を集めていると思われることがありますが、そういった例はそれほど多くないのではないかと思いますし、D.C.でも定員を超えた場合はくじ引きになっています。抽選でやるような形で選択が行われています。チャータースクールにはいろいろ面白い実践があるので、それはそれでいいのかなと思っています。

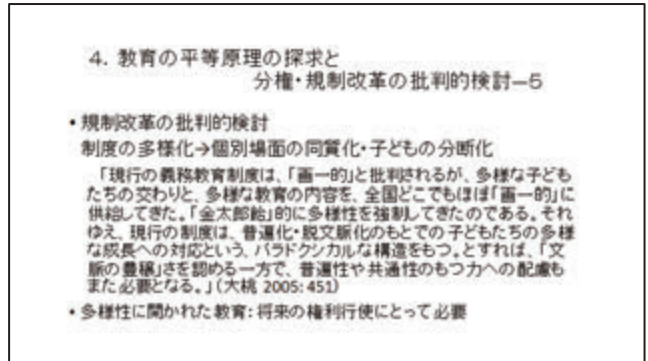
それぞれ個別にきちんと見ていかなければいけないのですが、大きな前提として、私は普遍性や共通性の持つ力が必要であって、それは多様性に関われた教育だとお話しました(図表3)。つまり、制度が多様化して、個別場面が同質化し、特定の価値による実践となると、子どもの将来の選択をかなり狭めてしまいます。やはり教育というのは、子どもの将来の権利行使にとって広く開かれていなければいけない、だから小さいころの教育は多様性に関われていなければいけないのだということです。当時はそのように考えていました。

今、修士課程2年生の宮口誠矢さんがホームスクールの研究をしています。アメリカのリベラリズムでは、多様性に関われている、そのこと自体を良きものとする考え方があります。そこでは多様な良き生というものを認めて、それを選んでいくということになるのですが、個々人がそれを求めていくこと自体が本当に幸せかというのは、難しいところがあります。これは19世紀のカトリックとプロテスタントの議論にもつながるのだと思うのですが、むしろ共同体的な価値に寄り添いながら、多様性に必ずしも開かれていない幸福の追求の仕方があるのではないかという議論もあります。そうすると、学校選択と制度の多様化、多様な要求への対応というのも、欧米のリベラリズムをどうとらえるのかということにもう一回戻るのでないかという感じがしています。私はやはり将来の権利行使にとって必要な多様性に関われた教育は保持していくべきだという考えが強いのですが、必ずしもこれだけでいいのかというのは最近思うところでもあります。

そうすると後藤さんの問いに対しては、一般論としては個別にきちんと事例を見ていかなければいけないというのが、選択を考える際のポイントだと思うのですが、制度が多様化していったら選択の自由を認めると、場面場面が同質化していき、多様性が狭まっていきます。そのことを良しとするのか、駄目とするのかは、大きな議論が出るものと思います。阪神ファンだけが集まって、「六甲おろし」を歌って楽しむ。なぜそれが悪いのかという議論を否定するのは結構難しいです。そうすると、共同体的な価値に寄り添っていくのか、リベラリズムでいくのか、どうなのかというのは思想の問題になるので、行政学を越えるかもしれません。本当にこのところは選択の問題を考えていく上で大事な課題だと思うところなんです。

(水原) 早稲田大学の水原と申します。聞いていて、教育の平等保障、教育機会の実質的平等化は本当に必要なのか、その問題が証明されないと分からないところに行くと思っていました。特に早稲田大学や東京大学で教えると、学歴主義は大変平等で機会均等で素晴らしいと答える学生が多いのですが、大桃さんの提案する実質的平等化を図るときに、太っている人はご飯を2杯食べる、やせている人はご飯を1杯食べる、これは平等です、いいではありませんかということを目指しているのか、何を目標しているのかということが問題です。平等保障というよりも、公教育は共通のものを保障する、あるいは最底限のものを保障するだけにするならば、それ以上は個々に応じてさまざまな対応が出てくる、そうすると差がつく。そこでどういう手を打つかということに、社会が不安定であるときに危ないから、不安定要因を除く程度に底上げをする、格差を減らす、その程度だと本当の平等かどうか。その点に関してどうお考えですか。

(大桃) それはまさに今日のハウの議論で、平等をどうとらえるかということと関わると思うのです。最初の形式的な平等はやはり譲ってはいけないところだと思います。教育基本法の、人種、信条、性別、社会的



図表3

## 教育の平等保障

身分、経済的地位といったもので教育上差別されない機会が等しく保障されるべきだ、ここは絶対譲ってはいけないものだと思います(図表4)。特に共通教育のところでは大きな差別が出てはいけない。誰に何と言われようと、平等は守らなければいけないということになるかと思えます。

どのような教育の平等かということがここに関わってきて、今度は③のいかなる内容を保障していくのかということになります。今は能力主義ということを言いますが、今のカリキュラム

を決めている人たちは、今のカリキュラムに合うような人たちなのです。とすると、参加論的解釈で、どのような教育の機会を提供するのか、その意思決定に参加の要素を組み込んでいかないと平等は成り立たないということになってきます。水原さんがおっしゃったように、みんなが共通でということとは違うところが出てくるのではないかと思います。私はそれがハウの議論だと思っています。

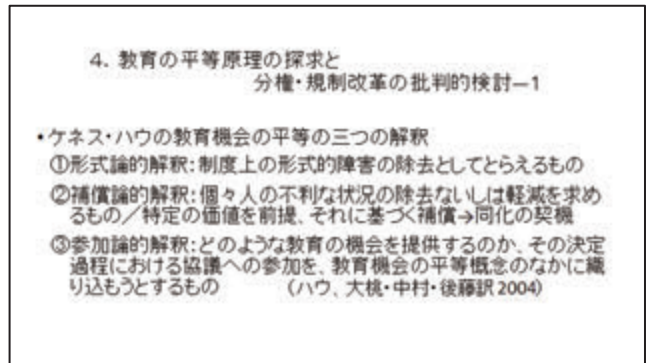
ももとはそうだと思うのですが、それを解釈していくと、地方でもやれることがでてくるのではないかと思います。そこは個別性がある、必ずしも平等ではなくてもいいのではないかと私は思っています。③はそうですが、①は絶対に譲れないところです。②の障害がある子どもたち、経済的に厳しい家庭の子どもたちに対してできるだけ手厚くという補償論的ところは、国家の予算が許す限りやっていかなくてはならないと思っています。

(水原) それは国家体制の在り方そのもの、どういう原理で国をつくっていくかという問題の方が大きいのではないのでしょうか。

(大桃) そのとおりだと思います。こういった機会があって、そこで次の社会を支える人を育てていく、あるいはそこで中核になっていく人を育てていくということになると、機会の提供の仕方が国家の在りようを決めていくことになるのではないかと思います。

## 参考文献

- 大桃敏行(1987)「南北戦争後米国連邦教育法案と教育の地方自治」東北大学教育学部教育行政学・学校管理・教育内容研究室『研究集録』第18号。
- 大桃敏行(1994)「19世紀後半の米国における教育行政の専門化の要請と教職の専門職性」日本教育学会『教育学研究』第61巻第4号。
- 大桃敏行(1995)「米国教育行政史研究と教育改革論議」東京都立大学教育学研究室『戦後50年と教育学』。
- 大桃敏行(1996)「コモンスクールの拡充と宗教的多様性—南北戦争後連邦教育法案制定論議—」中村雅子(研究代表者)『アメリカ多元文化社会における国民統合と教育に関する史的研究』(科学研究費補助金研究成果報告書)。
- 大桃敏行・背戸博史(1998)「生涯学習推進体制における住民意向の反映と行政の責任—地方公共団体の実態調査を通じて—」日本教育制度学会『教育制度学研究』第5号。



図表4

- 大桃敏行 (2000) 『教育行政の専門化と参加・選択の自由—19 世紀後半米国連邦段階における教育改革論議—』 風間書房。
- 大桃敏行 (2000) 「地方分権の推進と公教育概念の変容」 日本教育学会 『教育学研究』 第 67 巻第 3 号。
- 大桃敏行 (2004) 「教育のガバナンス改革と新たな統制システム」 日本教育行政学会 『日本教育行政学会年報』 第 30 号。
- 大桃敏行 (2005) 「地方分権改革と義務教育—危機と多様性保障の前提—」 日本教育学会 『教育学研究』 第 72 巻第 4 号。
- 大桃敏行 (2009) 「学校と大学のガバナンス改革について考えるにあたって」 日本教育行政学会研究推進委員会編 『学校と大学のガバナンス改革』 教育開発研究所。
- 大桃敏行 (2013) 「教育のガバナンス改革と NPM と新自由主義—米国連邦教育政策の事例分析—」 日本教育政策学会 『日本教育政策学会年報』 第 20 号。
- 大桃敏行・押田貴久編著 (2014) 『教育現場に革新をもたらす自治体発カリキュラム改革』 学事出版。
- 大桃敏行 (2015a) 「地方発のカリキュラム改革の可能性と課題」 東京大学教育学部カリキュラム・イノベーション研究会編 『カリキュラム・イノベーション 新しい学びの創造へ向けて』 東京大学出版会。
- 大桃敏行 (2015b) 「教育史研究と現代教育政策分析の視点」 教育史学会 『日本の教育史学』 第 58 集。
- 大桃敏行 (2016) 「ガバナンス改革と教育の質保証」 小玉重夫編著 『学校のポリティクス』 岩波書店。
- 菊池理夫 (2004) 『現代のコミュニタリアニズムと「第三の道」』 風行社。
- 行政改革会議 (1997) 「最終報告」 行政改革会議事務局 O B 会編 『21 世紀の日本の行政—行政改革会議活動記録—』 行政管理研究センター。
- 経済財政諮問会議 (2001) 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」。
- 貞広齋子 (2013) 「学校外補習学習費の私的負担傾向からみた教育戦略と地域特性—教育費の公私のゆらぎを巡って—」 『日本教育政策学会年報』 第 20 号。
- 末富芳 (2012) 「義務教育の基盤としての教育財政制度改革」 日本教育学会 『教育学研究』 第 79 巻第 2 号。
- 中島直忠 (1970) 「米国初等中等教育法 (1965 年) の制定をめぐる教育政治学的研究について」 『九州大学教育学部紀要 (教育学部門)』 第 16 集。
- 堀和郎 (1983) 『アメリカ現代教育行政学研究』 九州大学出版会。
- 松下佳代 (2010) 「〈新しい能力〉概念と教育—その背景と系譜」 松下佳代編著 『〈新しい能力〉は教育を変えるか—学力・リテラシー・コンピテンシー—』 ミネルヴァ書房。
- 山本清 (2002) 「21 世紀のガバナンス」 宮川公男・山本清編著 『パブリック・ガバナンス—改革と戦略—』 日本経済評論社。
- マイケル・カツ (藤田英典・早川操・伊藤彰浩訳) (1989) 『階級・官僚制と学校—アメリカ教育社会史入門—』 有信堂高文社。
- ラルフ・ケッチャム (佳知晃子訳監修) (1976) 『アメリカ建国の思想—植民地から共和国へ』 時事通信社。
- ケネス・ハウ (大桃敏行・中村雅子・後藤武俊訳) (2004) 『教育の平等と正義』 東信堂。
- Adrienne Koch and William Peden, eds. (1944) *The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson*, Random House.