

イギリス教育改革における「葛藤」

—— 92年『教育白書』(Education White Paper)に対する反応 ——

加藤 潤

Conflict in British Educational Reform : Various Reactions to the 1992 *Education White Paper*

Jun KATO

「このまま改革が無修正で進行していけば、学校システムのイメージは、フランスの社会学者、P.ブルデューが批判するように、既存の社会階層を反映し、再生産を結果的に永続化させるものになるだろう。しかしながら、どんなに周到に計画を立てたとしても、現実の結果はしばしば予期せざるものになることがあるのである」(Simon.B (1991), p.554)

はじめに

イギリスでは、1980年代後半から90年代にかけて、第二次大戦後最大ともいわれる教育改革が進行している。しかしながら、改革の進捗状況は必ずしも順調というわけではない。過去のイギリス教育史が物語っているように、今回の改革もまた、ミドルクラス対ワーキングクラス、保守党対労働党、中央政府对地方行政、さらにはそれらの利害を背景とした様々な圧力団体、専門職集団をも含めた葛藤に直面している。しかし、逆説的にいえば、その葛藤を動因としながら変革を模索しているともいえるのである。

では、現行改革はいかなる社会状況に端を発し、いかなる内容と特徴をもったものなのだろうか？本論ではまずその点について触れたのち、改革をめぐる葛藤状況を、全国レベルと地方レベルに分けて分析していきたい。

この改革を短期的にみれば、1988年、サッチャー政権下で成立した教育改革法 (Education Reform Act) によって導入された教育の「市場化」(privatisation)に特徴づけられるといえる。具体的にいえば、60年代から70年代にかけて保守・労働両党の連立的合意 (bipartisan political consensus¹⁾) に基づいて実現したコンプリヘンシブ・システムからの転換であるといえる。すなわち、[すべての若者に中等教育を] という、戦前戦後を通じてイギリス教育政策の大前提であった、教育機会均等化という教育イデオロギーの転換である。そして平等主義に替わって登場したのが、学校選択の自由と多様化を標榜する市場主義であった。David (1992)はこの変化を、メリットクラシー (meritocracy: 業績原理) からペアレントクラシー (parentocracy: 親の選択原理) への原理転換であると評している²⁾。だが、こうしたイデオロギー転換を生み出した背景には、もろもろの社会集団間の葛藤もしくは合意があった。すなわち、戦後の平等化路線といえども先験的な価値として追求されたわけではなく、様々な政治集団、利益集団やそれらを正当化する言説が、時には妥協し、時には対立しながら大きな社会潮流を形成してきたという事実を忘れてはならない。この間のイデオロギー転換の背景については次節で整理することにする。

さて、79年保守党が政権をとると、サッチャー首相は1973年の保守党大会でもすでに表明していた「教育の市場化」を進める政策をうちだした³⁾。市場化を進めるにはまず、コンプリヘンシブシステムの担い手である地方教育局 (LEAs: Local Education Authorities) による学校運営の独占を解体しなければならない。80年代の教育政策はまさにこのLEA解体、そしてそれにかわる市場主義的教育イデオロギーの浸透と新たな学校形態を具体化していく作業に他ならず、それを集約しているのが88年教育改革法の中身だった。さらに、92年夏にだされた『教育白書－選択と多様性－』⁴⁾ (Education White Paper-choice and diversity : 以下では92年白書と略す) では、それまではかばかしくなかった改革の進捗に拍車をかけるべく、かなり強行な改革促進策が打ち出された。

これをめぐっては、教師、地域住民、教員組合などが世論を通じて様々な反応を示した。こうした、政策実行とその受容者との相互作用こそが、イギリス教育システムを特徴づける構造なのである。本論は、現行の教育改革をめぐるこの葛藤の断面を、この92年白書に対する地方の反応と政府の対応を整理することで明らかにしようとするものである。

1、88年教育改革法から92年『教育白書』へー内容とその背景要因ー

80年代保守政権の教育政策の総仕上げともいえる88年教育改革法は、かつて教育大臣時代 (1970-74) サッチャーが試みて失敗したコンプリヘンシブシステム撤廃を一気に推し進めるための法制化措置であった。

この改革法の基調となっている思想とは、教育という営み、そして学校という場をこれまでのような秘密の園 (secret garden) から外に出し、他の生産現場と同じような市場原理に任せるというものである。さらに市場とのアナログカルな表現をゆるされるなら、教育界における市場整備、品質管理、市場調査、設備投資を行なうことにより、生産効率 (教育効率)、品質 (教育水準) とともに上げようというものである。改革の具体的内容はそれに対応した以下のようなものだった⁵⁾。

- 1) 学校を自主的にLEAから離脱 (オプティンガウト: opting out) させ、政府直接助成校 (grant maintained school: 通称GM校) へと移行させることと学区制の廃止 (open enrolment)。

【自由市場の創設】

- 2) 全国統一カリキュラム (national curriculum) の制定と学習段階 (key stage) ごとの評価テストによる教育到達度の基準化。【品質管理】

- 3) 自主的学校運営 (LMS: local management of school) の原則と学校予算の配分方式の基準化 (funding formula)、学校理事会 (governor) の権限増大。【学校経営の自己責任】

- 4) 各中等学校のGCSE試験結果および、初等、中等学校で実施予定の評価テストの公表 (national league table)。【情報公開】

- 5) プライベートセクターによる学校援助、設立の促進 (シティ工科カレッジ (CTC: City Technology College))。【ベンチャービジネス】

前節でも触れたように、これらの具体的施策には、いくつかの目的もしくは価値が含まれている。P. Woods (1990) はこの改革を支えている背景要因を、経済的要因、イデオロギー的要因、人口動態的要因の三つに分類している⁶⁾。まず、経済的要因とは、60年代から停滞しているイギリス経済を活性化するため、初等、中等学校における教育水準を高めるといふ、いわば、50年代の教育投資論 (もしくは、マンパワー論) の再興といえる。ナショナルカリキュラムにお

ける理科系科目重視、知識中心主義、C T Cによる産学協同体制作りは、この要因を受けたものであるといえる。しかも、教育投資に費やす財源は限られている。政府は財政緊縮という課題を抱えていることから、教育を市場化することは効率的財政分配を可能にし、ひいては小さな政府へと転換をはかることにつながるのである。次に、イデオロギー的要因は、一面では伝統的な保守―労働の政策公約(manifesto)の違いからくる政治的要因といえる。しかしながら、保守党のアドバイザー的存在であったヒルゲイトグループ(Hillgate Group)や経済政策研究所(Institute of Economic Affairs)、新保守主義者(new-conservatives)やハイエク主義経済学者(Hayekian)など影響力のある知識人の言説が影響を及ぼしていることも事実である。いうまでもなく、彼らの言説は特定階層の親や財界のニーズを担っている。最後に、人口動態的要因とは、60年代に爆発的増加をみた学齢人口(戦後ベビーブームの影響)が70年代半ば減少に転じ、コンプリヘンシブ化推進の論拠となっていた中等教育の機会拡大が量的な点でいえば飽和状態になってきたことである。したがって、L E Aそして教師集団の政策交渉力は低下しはじめ、代わって、資源の効率的活用、アカウントビリティの追求が説得力をもちはじめた。地域によってはコンプリヘンシブスクールに空きができ、それが、資源の無駄使い、L E Aの教育独占(monopoly)との批判を招き、またその批判が正当化される土壌が形成されていったのである。

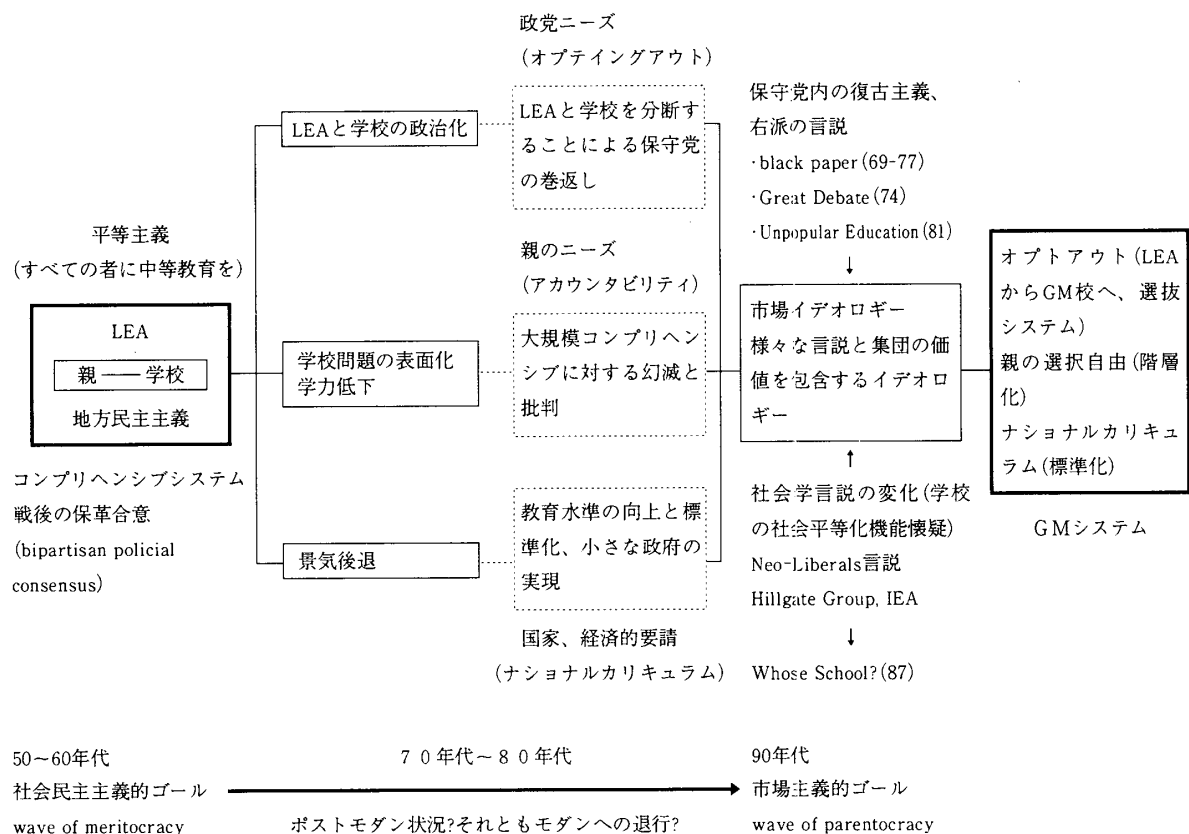


図1 平等イデオロギーから市場イデオロギーへの変化

図1は戦後の教育イデオロギー変化を、コンプリヘンシブシステムから市場主義的システムへの変化に焦点を合わせて構図化したものである。ここで注意しなければならないのは、繰り返しになるが、戦後のコンプリヘンシブシステム構築は、1944年教育法以来、保革共通の目標であったという事実である。その意味では、60年代後半までの教育をめぐる政治的葛藤は、平等主義という大きなイデオロギーを共有したうえでの弁証法的相互作用であったといえる。両者のイデオロギー対立が深まるのは、むしろコンプリヘンシブシステムがほぼ完成した70年代だといえる。

この間、教育現場では二つの問題が起きていた。ひとつは、LEAが教員組合や労働党と強い結びつきをもち、次第に政治化していったことである。そのことは、保守党の危機感をつのらせることになった。平等主義という価値は共有したものの、地方教育を政治化したLEAが独占することは保守党にとっては許容しがたいものだった。そしてもうひとつの問題は、学校内部における教育問題と水準の低下である。大規模コンプリヘンシブ校においてみられた、不登校(truancy)やいじめ(bullying)といった教育問題だけでなく、普通の生徒の親たちからも、教師の子供中心主義的教育(進歩主義的教育)に対して疑問の声が投げかけられたのだった。ロンドン市内の小学校で起きた、いわゆるティンデイル事件(Tyndale Affair)は象徴的な出来事だった⁷⁾。教師の進歩主義的教育をめぐる親の反発が激化したこの事件の底流にあったのは、子供の基礎学力が低下していくことへの危惧であり、多くの学校が抱えていた問題なのだった。これら二つの問題は、前者はオプティミシングアウト政策へ、後者は教師のアカウンタビリティ追求という、まさに88年以降の教育改革内容へとつながっている。

ところで、マクロ的にみると、もうひとつの背景要因が明らかになる。この間政府は慢性的な景気停滞に悩んでいた。ドイツや日本とくらべてはるかに低い成長率と労働者の生産性を向上させるためには、なんとしても教育をてこにしなければならない。ここに、ナショナルカリキュラム設定の基本的なねらいがあったのである。しかも、のちの改革では、効率の悪い(生徒の集まらない)学校に対しては閉校勧告ができるようにさえなっている。政府の財政再建と規模縮小がここで教育政策にリンクしていることは明らかだろう。

以上みてきたように、70年代の三つの社会問題は88年教育改革法の内容に直結するが、実際にはその間の政治的プロセスは単純ではない。本論ではその解明をめざしてはいないので、これ以上立ち入らないが、保守党内右派の言説と経済学、社会学の言説については触れておく必要がある。政権政党の政策(White Paper)への批判書であるブラック・ペーパー(Black Paper)は有名であるが、なかでも保守党右派と財界人で構成されたヒルゲイトグループは法制化にむけて大きい影響力をもっていたといわれる。彼らが87年に発表した『誰の学校か?』(Whose School?)では、LEAの地方コントロール排除がうたわれている。本論で着目したいのは、彼らの政治的方策ではなく、彼らが自らの主張を正当化するために使った市場主義イデオロギーである⁸⁾。言説としてハイエク主義者や消費者主義を標榜してはいるものの、それらはとりたてて新しい言説ではない。むしろ、平等主義というイデオロギーが退潮していくのに相対して、個人選択の自由という古い言説が台頭してきたといった方が正確だろう。平等主義に対する懐疑論は、社会学の領域でも現われていた。すなわち、教育におけるメリットクラティックな原理の陰で、実は学校は階層再生産装置として潜在的に機能しているというネオマルキスト論や文化的再生産論がそれである。こうした言説状況の変化はイギリスだけでなく、多くの先進国で同時進行していたものである。

いずれにせよ、こうした様々な変化やニーズは、88年以降の本格的な改革に一気に注入され

ていく。ただし、前述のように改革は政府によるトップダウンの政策ではなく、学校の運営を自己責任に委ね、GM校への移行を親、理事会、教師による投票 (ballot) によって自由選択させるという形をとったことに特徴がある。したがって、かつて労働党が政権をとった時、法令 10/65 (circular 10/65) によって、全国 163 の LEA に対して一年以内にコンプリヘンシブ校への移行実施計画書を提出する義務を規定したことを考えると、今回は改革の駆動方式が異なっている。つまり、今回の教育改革では、新たな学校イメージ (GM校) と教育イデオロギー (市場原理) は提出されたが、そのシステムへの移行の鍵は、教育の当事者 (学校と親) に委ねられ、政府はオプティンガウト促進の環境作りをする立場になったのである。もっといえば、政府と学校、教師、親の双方が市場原理のなかに包含されていったということである。ただし、この教育改革を免れている少数の特権的教育機関があることを忘れてはならない。インデペンデント校 (independent school) と呼ばれる私立学校はパブリックスクールが中心であるが、これらはナショナルカリキュラムの枠外にあり、独自の教育を行なっている。中等教育のわずか 7 % を占めるにすぎないこれらの学校は、オックス・ブリッジ入学生の半数を送り込んでいる。なにゆえ、この特権的教育機関が埒外に置かれるのかは、文化的風土、政治的影響力の問題を含むので、本論では扱わない (竹内、1993 参照)。

ところで、当初、サッチャー政権は、すべてのコンプリヘンシブスクールがオプティンガウトし GM 校になると考えていた。すなわち、親の間には、学校を選択したいというニーズが、コンプリヘンシブスクールへの批判と共に強く存在しているという前提に立っていたのであった。改革全体についても、サッチャー政権は、教育の市場化と質向上をもとめる国民的な合意があると仮定していた。サッチャー政権の教育大臣で 88 年教育改革法成立の立役者ともいえるケネス・ベーカー (Kenneth Baker) は 87 年 4 月、下院における教育委員会で、ナショナルカリキュラム導入について答弁し、そこで、この計画が党派政策の押しつけではなく、国民的な合意を得たニーズであると言っている⁹⁾。にもかかわらず、オプティンガウトは遅々として進まなかった。ここにはひとつのズレが生じていると考えられる。つまり、サッチャー政権が主張していた教育の市場化、学校のアカウンタビリティ追求という価値の流れは、アメリカにおける市場主義的アプローチをはじめとする世界的な価値環境変化に呼応したものであることは明らかであるが¹⁰⁾、それに即応して国内の地方教育環境が変化するわけではなかった。つまり、新たなイデオロギーの受け入れ素地が醸成されていないまま、92 年白書は出されたといえる。呼び水としてのオプティンガウトがいつこうに進まなかった原因は、このズレにあったと考えられるが、この点については、教育改革に対する地方、専門職集団の反応として後に議論する。

では、いったいどれくらいの学校がオプティンガウトし GM 校へと移行していったのだろうか。1992 年 7 月時点で、全国には約 25000 校の初等、中等学校が 117 の地方教育局 (LEA) 管轄内にあったが、GM 校に移行もしくは移行認可を得た学校、またはオプティンガウトについての賛否を決める投票 (ballot) を行なった学校の数、次頁、表 1 のとおりである。

すなわち、25000 校の初等中等学校のうち、GM 校は認可途中を含めてもわずか 286 校 (9%) にすぎない。このズレを埋めるべく、教育省は 92 年 7 月、ジョン・パッテン (John Patten) 大臣自らが執筆したといわれる『教育白書』を発表した。同書はタイトルに「選択と多様性」 (choice and diversity) を掲げ、メージャー首相による前文では、質向上、多様性、親の選択拡大、学校の自律性とアカウンタビリティの 5 つの概念が骨子として示されている。だが、改革のねらいには、コンプリヘンシブスクールをいかにして LEA から離脱させるかという政治的意図

が多分に含まれていることは、白書で示された次のような方策に表れている。

表1 92年時点でのオプティンアウト数

投票実施校数	5 5 8
G M校可決	4 3 4
G M校否決	1 2 4
G M校移済み	2 1 9
G M校認可済み	6 7

出典：M.Rogers, *Opting Out - Choice and Future of Schools*, Lawrence & Wishart, 1992, p. 149.

注：本表には載っていないが、GM校認可済みの67校の内訳をみると、保守党がコントロールするLEA管区が50校と圧倒的に多く、労働党のコントロール下ではわずか4校であることは注目しておかなければならない。

まず、LEAが管轄する教育行政区内において、GM校の比率が全体の10%をこえた場合、その区域内における学校用地の配分（すなわち、どこに学校を新設するか）はLEAのみでなく、新たに政府機関として設けられる教育予算局（FA: funding agency）との共同作業によって行なわれることになる。さらに、GM校比率が75%をこえると、学校教育の行政責任は自動的にLEAを離れ、FAと各学校の理事会（governing body）とに委ねられることになる。すなわち、事実上、オプティンアウトを余儀なくされるのである。

また、オプティンアウトを容易にするために、オプティンアウト申請の手続きを簡素化するとともに、小規模な初等学校では複数の学校が群を組んでオプティンアウトを申請することが可能になり、さらには、親、民間団体(voluntary group)によるGM校設立もできる。

一方、88年教育改革法で設けられたナショナルカリキュラムについては、10段階に分かれたレベルを4つの段階(key stage)にわけ、それぞれのステージで評価テストをおこなうことが計画されていた。91年には7才の生徒に対して実施されたが、これは教育現場の受け入れが不十分であったため、限定的に行なわれたにすぎなかった。白書では、ナショナルカリキュラムの評価テスト実施機関として「学校カリキュラム・評価局」(School Curriculum and Assessment Authority)を設置することが盛り込まれており、評価テストは93年には11才、94年には14才へと順次実施される予定になっていた。

一方、個々の学校に対しては、4年毎に視学官による学校視察が行なわれ、教育大臣に調査報告が提出される。この評価によって学校予算が傾斜配分されることになる。さらに、教育、経営に問題を抱える学校(at risk school)には政府調査団が派遣され、調査結果によっては閉校し、GM校として再生を計ることが勧告されることになる。

以上、オプティンアウトとナショナルカリキュラムに限定して、教育白書の内容に注目してきたが、こうした性急なオプティンアウト促進策に対して、労働党、教育関係者たちはどのように反応したのだろうか、その点を次節で追ってみたい。

2、92年『教育白書』への反応－全国世論と地方世論－

ここでは、92年白書に対する地域住民、学校の反応を、全国レベルと地域レベルの二種類の新聞記事を使って、1992年7月から93年6月の1年間にわたって追うという単純な方法を使った¹¹⁾。対象とする地域はイングランド東部(East Anglia)のケンブリッジ市周辺である。なお、以下の記述で引用する記事は、紙名/日/月/年の順で表記する。

(1) 全国レベルの反応ー利益集団の危機感と学校の戸惑いー

戦後をかけて構築し、1970年代にほぼ完成したコンプリヘンシブシステムを、もう一度解体するという教育改革の流れにたいして、労働党、教育現場から強い反発が起きるのは当然予想された。まず、白書発表翌日から、クオリティー紙は各方面の反応を掲載した。まず、労働党の教育担当者は「政府は親のニーズや権利より、政治構造や財政コントロールのことに目がいつている。結果的に、教師や教材には1ペニーの金も出さず、国家公務員を増員させるだけだ」と、手厳しく批判した(TIMES/29/7/92)。また、全国校長会代表も、「教育に対する財政支出の増加が何ら表明されていない」と、予算投入なき教育改革に不満をもらしている(同前)。LEAの出資で運営され、オプティンガウトに関する情報を収集、提供している地方教育情報機関(local education information)は、「白書には、親のオプティンガウトに対する無関心を翻すほどの魅力的な材料は盛り込まれていない」と、政府主導の教育改革と親の意識とのズレを指摘している(同前)。この点に関して、中等学校長はどのように考えているのだろうか。すでに理事会でオプティンガウトを議論し、静観を決めたNorthamptonshireのある校長はこういつている。

「すべての学校がGM校になれるわけではない。というのは、一部の底辺校(sink school)はGM校に入学できない生徒を受け入れるために必要なのだ」(INDEPENDENT, 29/7/92)

彼もまた、GM校が底辺層の生徒切り捨てにつながることを懸念している。いずれにせよ、全国PTA代表のいうように「GM校への移行はあくまで学校と親の選択に任せるべきだ。しかし、現行の改革は選択の余地も与えずに急速な移行を強行しようとするものだ。学校教育になんら財政的援助を与えず、いきなりラディカルな改革を実行する官庁が他にあるだろうか」という戸惑いが、現場の実感のようである(TIMES/29/7/92)。

さて、その後の動きを追ってみると、白書をめぐる全国レベルの論争は、教育省対教員組合という構図が次第に明らかになってくる。表2は92年7月から93年6月までの動きを全国と地方にわけて対比的に整理したものであるが、これをみると葛藤はいくつかの段階を経て展開していくことがわかる。まず、7月から12月までは、白書の内容そのものをめぐって労働党や教員組合(NUT: National Union of Teachers)からの、拒否反応ともいえる反対論が展開される。NUTは白書発表直後、その内容についての批判を冊子として出しているが、そこでは、「白書は学校のほんとうのニーズに答えていない・・・また、現在の教育サービスに対する攻撃であり、1944年法を基礎に構築した教育システムを解体し、調和と計画は競争とプライバタイゼーションに置き換えられる」と全面批判を展開している¹²⁾。そこでは、88年教育法以来の保守党の文教政策そのものに対する批判は展開されているものの、具体的に白書の問題点を論拠を立てて指摘するという焦点化は行なわれていない。しかしながら、12月以降、次第に争点(issue)が絞り込まれてくる。すなわち、政府が翌年(93年)夏に予定している習熟度評価テストの概要が発表されるやいなや、白書への批判は、教育の市場化についての是非という価値論から、教師のペーパーワークを増大させるテスト実施阻止という利害葛藤へと質的に転換していく。そこでとられたのは、テストボイコットという労働争議の常套手段であった。それに対して、たとえばWandsworth市議会はボイコット禁止命令を裁判所に申請している。実はこの市議会の反応こそが、親たちの声を反映しているのである。つまり、教員組合と親はかならずしも同じ価値観を共有したうえで政府に反対しているのではなく、親はまた別の論理でコンプリヘンシブ校解体に反対しているのである。そのことは、地方の動向で触れることにする。

さて、教育大臣パッテンは、このボイコット計画に対して、3月から4月にかけて、ナショナルカリキュラムを見なおすという提案をして懐柔策に出たが、NUTの拒否にあい、双方の

表2 92年教育白書に対する対応—全国レベルと地方レベル—

葛藤段階	全国（政府・教員組合等）	地方（ケンブリッジ州周辺）	葛藤段階
情報の混乱と無関心、	7月・教育白書－CHOICE AND DIVERSITY－発表 8月・GCSE結果発表、昨年より成績ダウン 9月・政府はGCSE成績を根拠に改革促進を主張 10月・	・オプトアウト投票説明会に親たちの出席率低い(無関心)	無関心と違和感
ISSUEの焦点化	11月・オプトアウトの現状、3900校中380校 教育省オプトアウト促進策(手続き簡素化、FA創設等、白書の内容を実施表明) ・労働党は非難「選抜と拒否を望むもの」 ・来夏実施予定の評価テスト概要提示	・インピントン村コンプリヘンシブでバロット、74%の反対でLEA残留 ・コンバートン村コンプリヘンシブ校、65%の賛成でオプトアウト決議 ・バーミンガム5グラマーがオプトアウト決定、過去における市当局と学校との確執の結果	学校分化の表面化(事例資料参照)
ISSUEをめぐる対立・論争と具体的行動目標の設定	12月・ 93年 1月・英語教師、夏のテスト内容批判(あまりに性急、準備時間不足) 2月・NUT組員調査で14才英語テストボイコット支持者多数対立表面化(教師の主張：受験、採点、評価は教師が判断すべき政府の主張：教師の評価能力は不十分) 3月・NUWT、88%賛成でボイコット支持 4月・Wandsworth市議会、ボイコット禁止命令を裁判所に申請、却下理由：テストによる勤務条件の悪化は団体交渉の材料になる。 ・パットン氏、ナショナルカリキュラム再考を申し出、懐柔策組合拒否、あくまでボイコット ・穏健派の組合ATLも年次大会でボイコット支持 ・NUTブライトン大会でボイコット支持 パットン批判 ・パットン氏の手法はサッチャー時代の攻撃的戦法で、時代遅れ ・リターンしかパットン氏が政策失敗から逃れる道はない ・組合の主張は、テストそのものではなく、教師の週労働時間数増加と性急な官僚主導の政策実行プロセス	・国会通過中の教育法(Education Bill)に対する反対ロビーをNUT(教員組合)ケンブリッジ支部が開始 ・学校側のオプトアウトへの動きに対して住民が不安(情報不足に不満) ・市内中等学校長、テスト反対をほのめかす(準備期間不足、テスト結果学校別公表に危惧) ・ハンチントンのコンプリヘンシブでオプトアウト決定(44校中15番目) ・NASUTW、ケンブリッジ州内1200人組員がテスト拒否表明(テストは官僚制の悪夢と批判) ・市内の親たちがオプトアウト阻止の運動開始。地方の民主的コントロールを守ろう。かつてのグラマースクール復活への危惧、オプトアウトはコンプリヘンシブシステムを破壊する ・NASUWTケンブリッジ支部、ボイコット支持 ・NUTケンブリッジ支部、ボイコット支持 中等学校校長会会長はボイコットによってテストは実質的不可能と判断	全国レベルの反対運動への同調
焦点の転換と新たな集団の動員	5月・試験評価委員(SEAC)政府政策に不満、2人辞任 意識調査をめぐる論争 ・ケネスベーカーのアドバイザー、パットン氏を支持教師の閉鎖的ボイコットの批判 ・組合ボイコットに対する親の意識調査結果51%支持、27%不支持 ・来年のテストを数学、英語、科学のみにする約束 教師側のボイコット意志は変化なし ・政府独自に親の意識調査37%がテストに反対	・ケンブリッジ、St. Matthew小学校で集会、親の90%がボイコット支持 ・3小学校で理事が7才テスト結果を政府には提出しないことを表明	葛藤の常態化
葛藤の常態化と国家システムの拡大	6月・政府、英語テストサンプル親に提示、親の判断を期待 ・60万人の14才の大半がボイコット、一部で実施11+以来の公的試験の実施 ・英語に続いて、数学実施。しかし、スコアは教師によって採点、結果は政府に提出されない予定、英語はまだ完全拒否状態		

出典：表作成に使用した記事は、全国紙は、*Times*, *Independent*, *Guardian*, *Times Educational Supplement*の各紙であり、地方紙については、*Cambridge Town Crier*, *Cambridge Evening News*の各紙である。

注: NASUWT: National Association of Schoolmasters and Union of Women Teachers.

NUWT: National Union of Women Teachers.

SEAC: School Examination and Assessment Council.

妥協はとおのいた。5月から6月にかけての新しい動きとしては、政府と組合の両方が親たちの支持を獲得しようと、様々な意識調査結果の引用合戦が展開されたことである。つまり、親という教育の受容者の支持を獲得しなければ、政府も組合も自らの立場を正当化できないという、消費者主義に双方が支配されているということである。その意味でいえば、すでに教育におけるペアレントクラシーは浸透しつつあるといえるのかもしれない。

そうして、93年6月、一部の学校でボイコットが実施され、同時に別の地域ではイレブン・プラス試験廃止以来はじめての公的試験が実施されるという、いわば葛藤状態がそのまま学校現場に表れる状況が生まれたのである。

この一年の反応をおしなべてみれば、教育改革の内容は、教育の現実や教師の労働条件を無視した政党の論理（イデオロギーと表現される場合が多い）による押しつけであるとの批判であるが、注目したいのは、労働党や教員組合に比して親や学校が無関心または戸惑っているというズレの問題である。それというのも、この改革を正当化する論理は、親による学校選択の自由を保障するという市場原理であるから、もしすべての親や学校理事会がオプティングアウトにならメリットを見いださないのなら、この改革の正当性は一気に崩れることになるからである。

だが、かつてコンプリヘンシブ校において、進歩主義的教育を標榜する教師たちは「子供が求めなければ読み書きや数え方さえも教えない」¹³⁾として、親の不満を募らせ、それが、コンプリヘンシブ・システム解体への流れをつくったひとつの要因だといわれてきたにもかかわらず、親や地域住民は本当に無関心なのだろうか。それとも、逆にコンプリヘンシブ校を守ろうという明確な反対意識をもっているのだろうか。その疑問を明らかにしなければならない。そのために、もう少しミクロな世論を概観してみることにする。

(2) 地域レベルの反応ーケンブリッジ市周辺の動きー

いま一度、表2の右欄をみていただきたい。ここでは、全国レベルでみられた政府対NUTの葛藤とは異なる、いってみれば地方の特性ともいえるべき反応が起きていることがわかる。地方の学校や親は92年白書が発表されたからといってことさら大きな動きを示しているわけではない。地方学校や親にとってみれば、88年以来のオプティングアウト政策にどう対処していったらよいのかが継続的な問題であった。たしかに、世論で指摘されていたように、全体的にみれば親の積極的なオプティングアウトに向けての運動は少なかった。その意味では無関心と一般化することもできるかもしれない。事実、ケンブリッジ市内最大の中等学校でも、92年夏、オプティングアウト投票についての説明会を開いたところ、約1000人の親のうち125人、全教員の35%しか参加しなかったことに、理事たちは驚きを表している(Cambridge Evening News, 22/7/92)。実際、親の代表である理事にしても、これまではクリスマスなどの行事で活躍する程度の役割だったことは事実である(Mason & Ramsay, 1992)。

しかしながら、ケンブリッジ市周辺のコンプリヘンシブ校では10月から11月にかけてすでに個々の学校が異なる対応を示している。つまり、一方でLEA（地方教育局）残留を決定した学校があるかと思えば（インピントン村）、他方ではオプティングアウトが決定されている学校もある（コンバートン村）。実は、この違いは二つの学校の過去が説明してくれる。前者は地元出身者の多い典型的なコンプリヘンシブ校であるが、後者はグラマースクール系の進学校であり、実質的な大学入学試験であるAレベル試験の合格率も全国トップレベルである。この現象は、教育改革によって導入された市場原理という新しい価値からもっとも利益を得るのは、

かつてグラマースクールを選択していた階層の親だということを物語っている。つまり、親の選択原理(parentocracy)が導入された場合、その選択権を真っ先に行行使するのはそれまでLEAによって選択を制限されていた富裕階層なのである。一方では地元の学校として支持されてきた新しいコンプリヘンシブ校があり、そうした地域ではLEAとのパートナーシップが強いのである。

ケンブリッジ市周辺ではその後、NUTの方針を受けてテストボイコットが決定されるが、その間にもオプティンアウトする学校は生まれており(ハンチントン市)、状況としては「棲み分け」の進行というのが妥当だろう。こうした状況を棲み分けとみるか、学校の再階層化とみるかは別としても、少なくとも学校選択に分化が起きていることは、S.Ball(1992)のロンドン市内におけるコンプリヘンシブ校での実証研究をみても事実だといえよう¹⁴⁾。市場原理とはそうした棲み分けと淘汰を繰り返しながら、戦後の地方民主主義を侵食していく可能性があることが、この地方動向の概観からもわかる。

以上、全国と地方の動向を対比的に概観することで、白書に対する反応に微妙なズレがあることがわかった。このことを、表2の両端に「葛藤段階」として整理してみた。全国レベルの論争が典型的な保守政権VS労働組合(NUTほか)の二元的対立であるのに対して、地方では地域特性や学校特性が教育改革への感応性を多様なものにしているのである。その感応性とは具体的にいえば、親の学校選択にむけての行動である。つまり、ウォールド(1993)の言葉をかりれば、「いったん人気のある学校が子ども達を選抜することを許されると、バスに乗るために秩序正しく列をつくって並ぶことはなくなって、私経営の医療の場合のように、富裕な親が自分の子どもにその列の第一等の場所を確保する」¹⁵⁾状況が再び生まれることが予想されるのである。しかも、市場原理はこれまでのイギリス教育政策のように、政権交替によって排除されるイデオロギーではない。なぜなら、選択は自己責任においてなされるという前提に立てば、あらゆる格差は自らの選択の結果として正当化されることになるからである¹⁶⁾。したがって、LEAが労働党のイデオロギーに染まっているという保守からの批判は、市場原理が導入されたとともに成立しなくなるはずである。というのは、ペアレントクラシーとは、教育の場を非政治化し、消費主義によって市場化することに他ならないからである。その意味では、今回の教育改革は戦後の教育政策における二元的葛藤構造(Tory vs Labour)を根本からくつがえすことになるだろう¹⁷⁾。どうやら、教育をめぐる政治的葛藤場面から、これまでのような二元的図式が希薄になりつつある状況が生まれる可能性がある。

3、結びにかえて—教育システム比較の二元論の終焉—

これまで、92年教育白書をめぐる様々な反応を追跡してきたが、この改革の大きな枠組みとなっている教育価値の転換、すなわち、平等原理から市場原理への変化は、イギリス教育システムの構造変化となりうるのだろうか。すくなくとも、これまでのように教育が政治的争点として揺れてきた状況が変化しつつあることは確かである。それがただちにイギリス教育の中央集権化であるとか、脱イデオロギー化や世界規模の文化システム(world culture system: Meyer & Hannan, 1979)の浸透であるといった結論を出すのは早計といわなければならないだろう。たしかに、これまでのような教育行政に偏った歴史的記述が構造的な説明をしてくれないことには不満が残るが、他方では教育システムについての類型論や二分法的な国際比較が、理論系譜のなかに閉じていることも事実である。そうした反省をもとに、ここでは、教育システムの

歴史社会学的類型を行なったマーガレット・アーチャーのアイデアを、本論で検証したような、教育政策をめぐる短期的な反応に照合することで批判的に検討してみたい。

アーチャーの立場は、従来の機能主義的説明は葛藤を見落としているし、かといってマルクス主義的説明は経済的決定主義(economic determinism)に陥っている点で不満がのこるというものである(Archer, 1984)。どちらのアプローチも、国による教育システムの差異は説明されないという¹⁸⁾。そこで彼女が採用するのは、特定の変数で教育拡大を説明せず、そのときどきの歴史社会状況において利益集団間の葛藤の「在り方」(戦略)が教育システムの構造を決定するというウェーバー理論である。アーチャーの最もクリアな分析はイギリスとフランスの教育システムの歴史的比較だろう。すなわち、両者とも近代においては、私的教育営為(voluntary system)と国家システム(state system)の対立が明確になるが、イギリスの場合はジェントリー層を中心にパブリックスクールを形成し、国家システムに組み込まれない代替的教育(substitution)ができあがり、他方、フランスでは国家が強い法的規制(restriction)によって教会教育やエリート養成を国家システムに統合した点に違いが生まれたというのである。しかしながら、途中の葛藤における背景集団や政治的相互作用のパターンの相違にもかかわらず、最終的には「予期せざる結果」として国家教育システム(state education system)が生まれるという、やはりウェーバーの論法を使っている。

彼女のいう、教育システムの形態形成(morphogenesis)では国家教育システムが成立するまでの時間軸が重要になる(Archer, 1982)。つまり、代替的教育によって国家と棲み分けを行なったイギリスでは、国家教育システムの整備はフランスよりはるかに遅れることになったのである。

では、現在進行中のイギリス教育改革をアーチャー理論に照らした場合、なんらかの段階に妥当するだろうか、さらに、この改革が彼女のいう形態の転換期にあたるのだろうか、それら諸点について若干の検討を付け加えておきたい。まず、次の二点が仮説的にいえるだろう。

- (1) 19世紀末から20世紀にかけてのイギリス教育において、公教育と私学の棲み分け(substitution)が、結果的に国家教育システムの成立を遅らせたという仮説は論理的にみて矛盾はない。
- (2) 88年教育法以降の改革(プライバタイゼーション)は歴史的にみれば初めての国家教育システムの成立過程ともいえる。したがって、コンプリヘンシブシステムからGMシステムへの移行は、政権担当政党の交替による要因より、包括的な教育システムへの精緻化(structural elaboration)への変化という、葛藤の「予期せざる結果」が生んだと考えるのは妥当だろう。

本論では(1)を検討するだけの材料はない。92年教育白書への反応を短期的に追跡することで解ったのは、教育改革をめぐる、政党や階層という区分けのみならず、地方状況や親のニーズといった多様な視点から議論が共有されているという、(2)に関する実態状況であった。さらに地域レベルでみると、学校の分化がうまれ、コンプリヘンシブシステムから個別化していくきざしがみえた。つまり、地方民主主義というLEAの枠を外れた教育市場は再び差異化をはじめていのである。その市場を制御する機能をはたすのがナショナルカリキュラムという統一規格であるが、そこには国家や政党は登場してこない。レッセフェール市場にはルールは存在するが、なんらかのイデオロギーが作用しなければ、公正といった価値は退潮していき、むしろ、階層化が正当化されることは、論理的に引き出される結論である。そうなれば、アーチャーが排除した経済的決定論、文化的再生産論、さらには古典的なマンパワー論などのほうが、より実態的に教育を説明する状況が生まれつつあるといえるのではないだろうか。たとえ

ば、国家的教育システムについても、19世紀以来イギリスは大陸に遅れをとっているという後進意識を根強くもっていた¹⁹⁾。それに加えて深刻な不況に業を煮やす政財界が、教育投資論を再興させようとした、そのように改革を評価すれば説明に矛盾はない。さらに、国際比較についていえば、教育が市場原理で動く限りにおいては、一国の内部葛藤状況より、世界的に画一化するというのが、市場原理の帰結ではないだろうか。S. ボールが使った「アダムスミスがディズニーランドに出会った」²⁰⁾という比喻は、アメリカニズムへの揶揄を含んでいるとしても、市場がきわめて脱文化化したニュートラルな状況に移行しつつあることを表している。もちろん、ニュートラルであるがゆえに、その場は様々な利害に利用されるのである。これがポストモダンの状況なのか、それともモダンの状況の延長なのかは分析的概念のうえでの議論だが、実態としては、教育システムは国家や政党のイデオロギーを希薄にしつつ、市場を形成しつつある。今後、この教育市場が民主主義的な平等原理や社会の公共性とどのように共存しうるのか、またはそれらに抵触するのかについての検討をすすめるなければならないだろう²¹⁾。

【注 解】

- 1) David.M., "Parents and the State: how has social research informed education reforms?", Arnot.M & Barton.L (edited), *Voicing Concerns: sociological perspectives on contemporary education reforms*, Triangle Books, 1992, p.2.
- 2) Ibid., pp.10-15.
- 3) Lawton.D, *Education and Politics in 1990*, Falmer, 1992, p.37. Lawton によれば、サッチャーは同大会で教育水準の向上のためには親の学校選択が重要であることを公式に表明した。
- 4) Written by DEF (Department for Education), *Choice and Diversity - A new framework for schools*, HMSO, London, 1992. イギリスの教育白書の性質がわが国のそれと異なることは特記しておきたい。なぜなら、それは単なる年次報告といったものではなく、その内容はすぐに法案化され、政策実行されるべきものとして、つよい勧告能力をもっているからである。いわば、わが国の教育審議会答申に近いものと位置付けるのが妥当だろう。
- 5) 88年教育改革法の内容については、Leonard.M., *The 1988 Education Act: A Tactical Guide for Schools*, Blackwell, 1988が簡便である。
- 6) ピーター・ウッズ来日講演集『イギリスの教育改革と教育社会学』名古屋大学教育学部教育社会学研究室刊行、1990年、pp.4-5。
- 7) Simon.B., *Education and the Social Order 1940-1990*, Lawrence & Wishart, 1991, pp.444-445.
- 8) ジェフリー・ウォールド著、岩橋法雄訳『現代イギリス教育とプライヴァタイゼーション』法律文化社、1993年、pp.196-99参照。
- 9) Simon, op. cit., p.532.
- 10) マイケル・W・アップル、ジェフ・ウィッティ、長尾彰夫共著『カリキュラム・ポリティックス』東信堂、1993年、p.75.
- 11) イギリスのクオリティーペーパー (High Quality Paper) の資料性については、教育史家、Simon (1991) の記述がこれに依っていることから、かなり質の高いものと考えられる。なお、各紙には立場の違いが多少あることは注意されたい。*Times* が比較的保守的な伝統紙であるのに対して *Guardian* はどちらかといえば労働党寄りである。74年、不偏不党を社是として新しく発刊された *Independent* は知識人には人気のある中道紙といえる。
- 12) *White Paper: A Commentary by the National Union of Teachers*, 1992, preface 参照。同冊子は非売品として組合員、職場に配布されたものである。
- 13) Cox.B., *The Great Betrayal*, Chapmans, 1992, p.220.

- 14) 日英教育フォーラム(1994年8月28日：国立教育研究所)における Stephen Ball の講演資料。彼はロンドン市内の中等学校で親の学校選択の階層差と市場原理との関係についての実証研究を進めているが、選択の自由が保障された場合、学校についての情報収集などの選択能力と特権をもった親(skilled & privilege)が有利になり、次に選択能力はもつが特権階級ではない親(skilled but not privilege)が資源を活用し、最後に選択とは無縁の親(disconnected)が不利な立場に追い込まれることが検証されつつある。なお、ボールのプロジェクトの成果の一部は、スティーブン・J・ボール著、深見匡訳「岐路に立つ親たち－イギリスにおける親の公立学校と私立学校の選択：象徴的商品交換経済のなかでの行動」『教育学年報5』世織書房、1996年、所収、として発表されている。
- 15) ジェフリー・ウォールド、前掲書、pp.176-177.
- 16) 自己責任のロジックが格差の正当化に使われ、結果的に公共性の侵食につながることへの懸念は、藤田英典「教育の公共性と共同性」『教育学年報2』世織書房、1993年、所収、のなかで詳細に検討されている。
- 17) 本稿では触れないが、その後の動きをみると、ボイコットによる対立を続けながら、学校分化は確実に進行しているし、97年政権獲得した労働党は88年教育法を復古に帰すことは宣言していない。公共事業の民営化についてもブレア首相は不可避と考えている。つまり、教育の市場主義的イデオロギーは労働党政権によっても排除されない可能性が高いということになる。
- 18) Archer の方法論については、Green.A., *Education and State Formation: The Rise of Education Systems in England, France and the USA*, Macmillan, 1990, pp.67-75が簡潔にまとめてある。なお、Meyer 理論を含めた教育拡大理論にの系譜については、拙稿「教育拡大理論に関する一試考－明治中期の中等教育拡大を事例に－」名古屋大学教育学部紀要(教育学科)第33巻、1986年、所収を参照されたい。
- 19) Green. op. cit., p.9.
- 20) Ball.S.J., "Education Markets, Choice and Social Class: the market as a class strategy in the UK and the USA", *British Journal of Sociology of Education*, vol.14 (1) , 1993, p.5.
- 21) 実はこの問題はわが国の教育も直面しているのである。週休二日制、単位制、飛び級等、教育の私事化と選択の多様化は着実に進んでいる。その際、教育の自由化、市場化というかなりラディカルな変化が、十分な検討のないままに現状打開のためのカンフル剤として投与されようとしていることには注意が必要である。その点で、『教育学年報6』世織書房、1997年誌上で展開されている藤田と黒崎の論争はそれ自体が生産的であるといえよう(藤田英典「「教育における市場主義」批判：黒崎氏の反論に答えて」および黒崎勲「学校選択＝複合的概念：藤田論文に接して再考すること」を参照されたい)。

【参考文献目録】

- 1) Mason.H. & Ramsay.T., 1992; *A Parents' A-Z of Education*, Chambers.
- 2) Archer.S.M., 1982; *The Sociology of Educational Expansion: Take-off, Growth and Inflation in Educational Systems*, SAGE.
- 3) Archer.S.M., 1984; *Social Origins of Educational Systems(Univ. Edition)*, SAGE.
- 4) Meyer.J. & Hannan.M.(ed), 1979; *National Development and the World System*, Univ. of Chicago Press.
- 5) 竹内洋『パブリック・スクール－英国式受験とエリート』講談社、1993年。

[付記] 本論は文部省科学研究費(基盤研究(C)(2)) 課題番号：09610297 課題名：教育改革の比較社会学的研究－市場化がもたらすもの(日英を事例に)－の助成による研究成果の一部である。