

# アメリカ合衆国における教育の地方統制と州関与の在り方 ——新自由主義的教育改革への批判的視座——

寺川史朗

## 目次

- はじめに
- 一 挑戦を受ける教育の地方統制
  - 二 州教育部門の役割と機能改革
  - 三 地方への働きかけに見られる「誘導と促進」  
おわりに

## はじめに

アメリカ合衆国では、伝統的に地方自治原理に基づいた教育統制が行われてきた。ところが、連邦政府が関与して実現しなければならぬ全米規模での課題がそれぞれの時代において生じ、その都度、連邦政府が教育への関与の度合いを強めていくことになる。共和制の維持と発展、土地開拓、南北戦争後の奴隷解放、大恐慌からの脱却とニューディール、科学技術振興、差別撤廃が、全米規模での課題の代表例である。

昨今の全米規模での課題として、新自由主義的改革を挙げることができるが、その推進とともに、連邦政府が教育の領域から撤退しようとするなかで、州と地方のいずれに教育の実質的統制権を委ねるべきか、また、両者の協働があり得るのであれば、いかなる協働形態が望ましいのか、論争点として浮上することになる。また、新自由主義的改革は、ある種「何でもあり」の色彩をもつため、今例示したような全米規模で取り組むべき課題に含まれる、特定の明確な「目標」を掲げることが難しい。そのような現況下では、教育が何を基軸とし、何を目標にしながら行われるべきかという点が判然としなくなる。本稿では、そのような状況に置かれた教育を、だれがいかに統制するべきかという問題意識を出発点に、教育の地方統制という伝統に拠りながら「誘導と促進」を行い、地方の学校や地方学区における民主的統制を活かそうとする州の試みを紹介し、新自由主義的改革の時代における日本の教育統制の在り方への批判的視座を提示する予定である。

## 一 挑戦を受ける教育の地方統制

タウンミーティングを起原とするアメリカの地方学区 (local school district) や当該学区に属する学校は、大人にとつても子どもにとつても、共和制を下支えする民主主義体験の場である。それゆえ、地方学区の存在を否定したり軽視したりすることは、少なくともアメリカ的保守主義の観点に立てば出てこない。しかし、地方学区は州が法律で創造したものであるとし、それゆえ、地方学区が政治的・経済的状况からみて有用でなくなった場合には、州法を改正することで廃止や改編の対象になることもあり得るといふ主張が、とくに一九八〇年代以降、強く展開されるようになってきた。<sup>(1)</sup>「地方学区が自明のように存在する法律上、憲法上の資格などまったくない」というのである。<sup>(2)</sup>さらに、教育の地方統制という伝統的な統制形態は現実に消滅しつつあり、地方統制から州統制へという流れのなかで、地方学区制度を基盤とした学校制度そのものが州の教育行政制度における下位組織に変容したとみるべきであろうとの指摘もある。<sup>(3)</sup>しかも、そのことを「憲法は常に要請していた」というのである。<sup>(4)</sup>この指摘に与するなら、地方に留保される権限は、州による規制や手続きを、各地方で実施しやすくするために修正したり、州による財政出動では不足する場合にその不足分を地方収入で補足したりすることに限定され、むしろ「単独の中央集権的官僚制こそふさわしい」ということになる。<sup>(5)</sup>このような主張の根底にあるのは、地方学区間の規模の不均等と、とりわけ零細学

区の貧弱性が、教育上の便益を図る上での障害となっていることへの懸念であろう。そして、この懸念が、地方学区を経由しない方式での、州による学校への直接的な統制を容認することへとつながっていくのである。

地方学区が留保してきたカリキュラム編成や教員の採用基準、生徒の入学・除籍要件といった、教育のいわば内的事項に関する諸権限を最小化したり、当該諸権限を完全に剥奪したりして、州に強大な自由裁量権を与えるという傾向は、州権限の拡大による「学校の自治」への脅威を意味する。<sup>(6)</sup>

それにしても、アメリカが伝統的に採用してきた教育の地方統制、すなわち、地方学区を基盤とした学校運営という統制方式は、地方学区の住民の参加を得た「学校の自治」を体現してきたはずである。<sup>(7)</sup>そうであるならば、その伝統的な統制方式を捨象してまで、州権限の拡大を目指そうとしてきたのは、なぜなのだろうか。

州の権限拡大について評価する、以下のような簡潔な言説がある。州の教育部門は、合衆国の教育政策や統治の歴史を通じて、もともと好奇心をそそのめると同時に、もつとも問題をはらんだはつきりとしてない統治機構の一つであり続けた。通説的な憲法理論によれば、州は、学校統治の目的を設定し、財源を拠出し、規則を制定する第一義的な責務を有している。しかし、現実を見ると、州は、その当初より、地方学校委員会 (local school boards) や、今述べたさまざまな責務を実際に遂行する州当局の担当者にかなり依存してきたと言える。それゆえ、学校教育は、法的には州による統制 (*de jure state control*) が、事

実上は地方による統制 (*de facto local control*) が及ぶという仕組みになっている。このような状況のもとで発展してきた州による統治と行政という伝統的な形態は、学校の組織的な活動をよりよいものにするために、最小限の州権限を用いて、最低限の基準に適合するような規制的監督権限を強調するものである。一方、体系的な教育改革の出現で、この伝統的な州の役割は、規制的監督権限や責任といったものから遠ざかるようになり、むしろ、学校や学校制度への建設的な支援と助成の方向へと変容してきている。そして、生徒の能力を伸ばすという、増加の一途をたどる要求を満たすように、新しい組織形態と新しい教育実践を導入しているのである。一九八〇年代初めから、州議会や州知事、州学校主席行政官は、地方の学校や学校制度に政策の実施を命ずることに於いて、より目に見える形での積極的な役割に従事するようになった。州の担当者は、この新しい時代の教育改革に、ときにははいやいやながら、ときには請負人のような立場で関わってきた。しかし、州の担当職員は、ほとんど例外なく、より積極的で目に見える「政治的な役者」にならざるを得なかった。教育改革のなかで、州に対して、より積極的で目に見える形での役割を求める圧力は、いくつかの例のなかから挙げると、例えば、ケンタッキー州の場合のように、裁判所から起こっている。さらに言えば、そのような圧力は、学校や生徒の学力についてのある種広く言われている不満に由来している。それゆえ、州の教育部門を改革しようという動きは、ますます積極的になり、ときには好ましくない政治状況のなかに見受けられるようになっていった。すなわち、州議会議員や州知事は、多くの場合四

年任期で選出されるため、決まって結果をほしがり、州や地方の担当者、組織的な諸問題を解決しようとする際、そこでわき起こる、時間と財源を必要とするさまざまな政治的要求を調整するのにかかりきりになるということである。そのような状況は、民主制度における避けられない副産物なのであろう。<sup>(8)</sup>

この言説からは、教育改革にあたり、州教育部門の改革、とくにその組織的な改革が必要であること、しかし、そこには政治的な要素が入り込み、好ましくない状況が見受けられること、それでもなお、州権限の強化を図る必要性があることがうかがえる。また、それとの関連で、教育の地方統制に疑義を抱く見解の多くが、教育行政単位の「こま切れ」状態が、学校を管理し運営していく上で非常に能率が悪く、一貫性を保つことができないという点や、地方間での教育制度の多様性が教育内容の質の不均衡を生んでいる点を挙げる。

一方、教育の地方統制が、学校に通う生徒や当該学校を抱える学区の住民の要求に即座に応じることが可能になるとの主張も、それなりの説得力を有しているだろう。地方学区は、当該学区に属する学校に対する影響力をもつとも直接的に及ぼすことができ、州や連邦による関与への緩衝材としての役割を担ってきた。さらに、教育行政の一般行政からの独立が求められ、政治的党派による支配が教育に及ばないようにするためにも、そのような支配構造にならないようにする必要があり、その必要性を満たすのに、あえて「こま切れ」を選択したものだとも考えられる。というのも、教育に限らず、一括支配のほうがか支配する側にとってみれば便利で都合が良いはずだからである。

一括支配の例として、ハワイ州が挙げられる。面積が比較的狭いという事情もあるが、ハワイ州は、教育の地方統制を採用しているとは言い難く、州全体で一個の学区のようなものを形成している。そして、公立学校の維持・監督等、諸種の決定は州レベルで行われている。教育行政の効率性や学校運営の能率性を高めるには地方学区の存在を否定したほうがよいという姿勢が、同州の例から見ることができただろう。同州がなぜこのような統制形態を採用したかという点については、推測の域を出るものではないが、今述べた面積の狭さに加え、連邦に加わった「一九五九年」という時代背景があるものと考えられる。その二年前の一九五七年、旧ソ連がスプートニクの打ち上げに成功し、アメリカは科学技術力の向上を図る一層の必要性に迫られた。実のところ、アメリカは、スプートニクの四か月後に、エクスポローラの打ち上げに成功したため、両者の宇宙開発力にそれほどの大きな差はなかったはずであるが、それにもかかわらず、米ソ冷戦構造のまっただ中であつたため、軍事利用を含む宇宙開発で遅れをとつたことを盛んに喧伝し、全米中の危機感をあおり、その危機感を推進力として科学技術力の向上を図ろうとしたのである。スプートニクの翌年、一九五八年には、国防教育法 (National Defense Education Act) が制定され、科学、数学、外国語を中心に、米ソ冷戦を勝ち抜くために必要な科目を強化することが、同法に盛り込まれた。同法では、その強化にあたり、州や地方に対し財政的な援助をすることが明記され、科学技術教育や職業訓練教育の促進、科学技術に関する基礎教育の強化、そのために有効な教育研究制度の確立が目的として掲げられていた。そのよ

うな時代に連邦に加入したハワイ州が、効率性や能率性の面で劣る、教育の地方統制を採用するはずなどなかつたと考えられよう。

そのような特殊な事情を持つハワイ州の場合を除くと、アメリカでは、やはり、地方学区を中心とした教育統制が行われることになる。緩衝材としての役割を果たす地方学区の特質という側面以外に、地方学区の役割を肯定的に評価する観点がある。それが、不十分な教育内容や教育条件を州や連邦が用意した場合に、地方学区がそれを上回るような教育内容や教育条件を用意するという観点である。この観点は、特にマイノリティへの教育上の配慮という場面で有用である。地方学区を緩衝材として位置づける見解は、州や連邦と地方学区とが衝突する、もしくは、緊張関係に陥る場合を想定しているが、今述べた観点は、州や連邦による教育への関与の結果、それが不十分であると判断された場合に、地方学区が独自にそれを補足するというものである。また、地方学区は独自に課税権限を持つことが多いため、課税の程度を案配しながら補足することも可能であろう。

しかしながら、上述のように、教育改革の拠点として州を位置づけ、州権限の拡大が図られようとしてきた（ここで言う「拡大」は、後述べるように、地方統制に対する干渉にならないような形態をとるものであり、理念的には、州権限の拡大による地方統制の縮減という、ありがちな帰結には必ずしもならない点に留意する必要がある）。そして、その州権限の拡大の必要性から、州教育部門の機能改革も行われてきたのである。また同時に、州には必要な規制権限に基づく役割が留保されるとしても、それは極力「小さな役割」にとどめるべきで

あるという考え方も根強く、小さいながらも必要な規制を行うという役割を留保しながら、その役割を、「規制と監視」(regulating and monitoring) から「誘導と促進」(leading and facilitating) へと変容させることを求めるような主張もあり、現に、そのような変容を確認することができる。つまり、州権限の拡大とは言っても、それは、露骨な権限拡大ではなく、むしろ地方統制を活かすような手法で権限の変容を目指すという様相を呈するものである。次章以降で、「誘導と促進」の実例を挙げ、その背景を探りたいと思う。

## 二 州教育部門の役割と機能改革

アメリカ合衆国憲法修正一〇条に基づき、教育に関する権限と責任は、州と人民に留保される。実際には、州議会が、教育に関する諸権限をめぐり、だれにどのような権限を付与するのかに関する決定権を有し、地方に移譲する権限と州に留保する権限を、立法を通じて決定する。<sup>133</sup> 例えば、地方は、公立学校の管理、運営を目的とした課税権限を有し、現に当該地方の住民に対し課税することになるが、地方で徴収された税収入は、いちど州の財源となる。また、地方学区に属する学校に任用された教職員は、当該学区で採用されたとしても、州によって雇用された者とされ、州の事務を遂行するという形式を備える。<sup>134</sup> 教育行政を担うのは、州教育長、州教育委員会、州教育行政官、その他州当局職員であるが、<sup>135</sup> 州教育委員会が一般的統制権を行使し、州の教

育政策を構想し、必要に応じて、立法提言や予算増額要求、州当局職員の指名などを行う。<sup>136</sup> 州当局は、州が管轄する学校で適用される最低限の基準を策定することや、何らかのハンディをもつ生徒のための学校や州立大学などの管理責任を負うこと、また、人事に関する責務や教育施設の設置基準の策定と承認、地方の学校に対して配分された財政援助に関する監督などを行う。<sup>137</sup>

このように見ると、州教育部門の役割は比較的明確であるようにも思われるが、それはあくまでも静態的な捉え方をした場合のことであり、動態的な捉え方をしようとした場合に、実のところ、州教育部門は、あまり世に知られない立場で、つかみどころのないものとして機能してきたようである。<sup>138</sup> というのも、ある個別の教育部門に関する運営を研究したものや、教育部門による戦略に関する統計的な報告書は存在したが、州教育部門が実際にどのような機能してきたか、また、州教育部門が学校や教室での教育実践にどのような影響を与えてきたか、といった点について研究した業績があまり現出していないからである。<sup>139</sup>

一九八〇年代の教育改革では、相互に関連性を有し、それゆえにだれにでも分かりやすい教育政策が構想されたわけでは必ずしもなかった。そこで、その失敗を教訓に、「一貫性のある教育政策」(coherent education policy)と、その一環としての「体系的な学校改革」(systemic school reform)に高い関心が集まっていた。そこで、多くの州は、知識と技術の教育や学習を強化することを計画したカリキュラムの枠組みや、学校評価、教員研修といった諸種の制度を発展させるのに躍起

になったのである。それらの改革は、すべての生徒が十分な知識と、より高いレベルの技術を意欲的に身につけるといふ目標をもった教育や学習の実践という、学校現場における「修繕」を促進したり支援したりするために計画されたものであると言えるだろう。

とはいえ、「一貫性のある教育政策」を策定することが可能だったのかどうか、また、その策定が可能だったとしても、策定された政策内容を實現できたのかどうか、という質問に答えなければならぬだろう。この点については、四一州の州教育部門が、地方学区における教育改革への取り組みについて、何らかの形で支援してきたと認識しているとの報告がある<sup>23</sup>。地方の教育改革力を構築する上で州教育部門に求められ、同部門が新たに重視した役割とは、促進、学習、共有、協働であり、これが、上でも述べた「規制と監視」(regulating and monitoring)から「誘導と促進」(leading and facilitating)への変容の形態である<sup>23</sup>。そして、このことから発見できるのは、教育改革における州教育部門の役割が、地方学区のような各地方における教育自治単位の民主的統制を軽視するのではなく、それをいかにして「促進」(これには、ある一定の方向への「誘導」という側面が含まれることに留意する必要があるだろう)するのかに重点が置かれていることであり、また、州と地方との適切な役割分担を行いながら「協働」していくという構造である。

「体系的な学校改革」は、一九八〇年代の教育改革で見受けられた諸種の欠点を分析した結果として提案されたものである。そこで言う欠点を物語る上で指摘されるのは、一九八〇年代の教育改革の契機と

なった二つの潮流である。

第一の潮流は「危機にある国家」(A Nation at Risk, 一九八三年)の発表を端緒とするものである。この発表以降、諸州は、生徒に対する試験や卒業要件といった諸種の基準を引き上げる努力を行ったが、比較的容易に導入できるそれらを指して「改革」と称してきたと言つてよい。ここでは、「複合的に入り組んだ新しい行政上の編成や、技術、発明、教師及び行政事務官からの新たな取り組み、また、より有利な立場にいる人からより不利な立場にいる人に対しての、財源や地位、権限の再配分や移動」といった機能的側面を重視した教育改革を避けたのである<sup>24</sup>。このことが現実を引き起こした問題として、例えば、多くの州が、生徒の学習到達度を高めることを目標に卒業要件を増やしたのであるが、それに見合うようにカリキュラムを適切化するという制度的な裏づけを行わなかった。また、そのようなカリキュラムの適切化や新たな履修コースが設定されたとしても、その新しいカリキュラムに沿って生徒を教育できるだけの知識と技能をもった教師がほとんどいなかった。しかも、そのような事態になることが事前に予測されたにもかかわらず、そこにいかなる留意も払われなかったのである<sup>25</sup>。さらに、諸州は、生徒に対して実施された試験の点数に基づき学校のランク付けを行ったが、その結果をふまえた次なる戦略をほとんど立てなかつた。例えば、生徒に思考力を身につけさせたり、知識を教えたりするような積極的な動きを見せようとする学校に対して、また、自らの教育について再考したり再構築したりする教師に対して、その是非はともかくとして、インセンティブを与えることがなかつたので

ある。すなわち、自らの力で意欲的に生きていくために必要な知識や能力を身につけるための教育や学習を行う必要性が広く認識されていたとしても、そのような教育や学習の実施に向けて努力する学校を支援するものでもなければ、助長するものでもなかったと言つてよい。

そのため、結局のところ、そのような教育改革が、教育や学習の「状態」に変化をもたらすことなく、生徒の成長に目を見張るような劇的な改善がもたらされたわけでもなかったとののである。

一九八〇年代の教育改革の第二の潮流は、学校の再生 (school restructuring) という必要性に基づくものである。学校の再生は、生徒の学習への期待、教育の実践、公立学校の組織および経営といった、それぞれにおける根本的な変革を必要とする。それらの再生は、地方における実践を重視するという立場に立ち、相互に近接する学校から学校へと波及するような、学校間での、また、地域の実情に見合った変革を必要としており、「よい学校」というものは、さまざま形態があつてよいとされる。その意味で、第一の潮流で見られたような「上から」の改革であるよりは、「下から」の改革であることのほうが望まれた。しかし、この再生への動きについては、成功例も複数存在するが、それらの成功例が広範に波及することはなく、しばしば短期間のものとして終焉する。その要因として、アメリカには当時一〇万を超える教育施設があり、学校から学校へと波及するような再生を行うという戦略を立てることが困難であつたことが挙げられる。再生されたある学校が、当該学区に属する別の学校の教育実践に何らの影響も与えないということもあり、学校間での連携が取れず、相互に分断され

た状態が続いていたのである。ひと握りの再生された学校の実践例が、一州内における全ての学校の改革につながるものがほとんどあり得なかつた点に、失敗の原因があつたと言つてよい。そこで、州の関心は、選別された学校において高品質な教育を促進することではなく、当該州内のすべての学校において高品質な教育を推進することに向けられるべきであるとの主張が出てくるようになる。それが、上で触れた「体系的な学校改革」(systemic school reform) である。

「体系的な学校改革」は、以下二点で、一九八〇年代の試みとは異なるものであるとされる。第一に、「体系的な学校改革」は、一つの系統立った制度として、教育制度を変革しようとするものである。すなわち、教育制度を構成する様々な政策、つまり、過去の支離滅裂とした教育改革が成し遂げなかつた諸政策を横断するような、一貫したものとして機能する。例えば、ある州が、カリキュラムの枠組みを発展させることを通じて、自らの力で意欲的に生きていくために必要な知識や能力を身につけるための教育や学習を実践しようとした場合、その達成度の測定方法や判定基準を設計し直す必要がある。また、教師の側も、生徒がそのような知識や技能を学ぶことができるような方法を修得し、そのために必要な準備をしなければならぬ。第二に、「体系的な学校改革」は、全ての生徒が今述べたような知識や能力を身につけることを目標としながら、教育や学習の内容や方法を改善していくものであるが、そのような努力をする学校に対する支援を明確にするものでもある。すなわち、これを実現するためには、学校や地方学区といった教育制度の末端組織が教育や学習の方法や内容を変革

するために支援を受け、また、活発化されなければならないことになる。<sup>80)</sup>

もつとも、上で述べたような学校改革は複合的なものであり、それに従事する州教育部門は、困難をはらんだ任務の実行に直面する。また、州は、全ての学校の全ての生徒の勉学達成度を改善するために、この複合的な学校改革に取り組んでいるのであるが、生徒の達成度を改善するには、教育や学習の中核となる過程、すなわち、教師の「ふるまい」の変化が求められるようになる。<sup>81)</sup>

では、教育制度の末端組織である学校や地方学区に対し、州はいかなる取り組みを試みているのであろうか。この点について章を改めて検討したい。

### 三 地方への働きかけに見られる「誘導と促進」

さまざまな要素が複合的に交わる学校改革の目標は、すべての生徒が自らの力で意欲的に生きていくために必要な知識や高い能力を身につけることができるような、教育や学習の方法や内容を再構成するという学校の努力を助長したり支援したりすることにある。この改革の提唱者は、同時に、州によって設定された諸種の目標を達成するためには、学校が最大限の柔軟性を与えられるべきであると述べている。そして、学校は、生徒がある能力段階に到達するまでの知識や技能を身につけるよう教育する過程よりも、生徒の到達度や達成度のほうに

むしろ責任を負うべきであると述べる。このような目標の立て方やアプローチの仕方は、伝統的な州教育部門のそれらとは明確に異なるものである。<sup>82)</sup> 州教育部門は、伝統的に、教育内容に関する最低限の水準を設け、諸種の規制を行ってきた。しかし、複合的な学校改革の下、州教育部門は、学校に対し、高いレベルでの到達地点にまで生徒を引き上げるよう、強力に押し進め、また、それを助長しようとしている。さらに、州教育部門は、それをすべての学校における目標にしようとする姿勢を示している。

このことは、州教育部門のスタッフや、個別の学校ごとに、技術的な支援を一層行うことを示しているように思われる。しかし、実際には、州教育部門のスタッフを大勢雇用することが難しく、同スタッフがすべての改革を担うのは現実的でない。そこで、州教育部門のスタッフにとっては、地方の学校や地方学区の中で改革を進めるために必要な能力の構築に焦点を当てる必要性が生じてくることになる。そのような能力構築戦略 (capacity-building strategies) には、教師が個別に取り組むのではなく全学校の総体として取り組むこと、より大きな学校群や教師集団で取り組むこと、学校や学区の中で教職員の訓練を行い、それが当該教職員の同僚の訓練につながるようになることが含まれる。<sup>83)</sup> 例えば、ケンタッキー州の場合、州教育省が能力向上のための多くの「段階」を設けているが、その第一段階として、「地区サービスセンター」(Regional Service Center) を八箇所設け、同センターが能力構築の責任を負う。また、データを収集したり、改革過程を促進するための計画を立てたりする手法を、学校が習得できるよう助長



する試みも行い、このために、「学校変革計画ガイドブック」(School Transformation Plan Guidebook)を作成し学校や地方学区に配布している。このガイドブックは、やや技術的なもので極めて詳細なもののように思われる側面を有するが、学校がデータに基づいた戦略的な計画に取り組むことを促進しようとする真摯な努力であると評価されている。<sup>83</sup>

別の例としてバーモント州を挙げると、人的資源や財政的資源が限られているため、同州教育省は、有能な実務担当者とのグループを結びつけるネットワークを構築することで、州や地方の能力を高めることに力を尽くしている。バーモント州教育省とバーモント大学によって招集された実務担当者やその他関係する市民が約一〇〇名集まり、「バーモント教育再生団」(Vermont Restructuring Corps)を組織している。<sup>84</sup>また、SDI (School Development Institute)と呼ばれる機関を、州内のほとんどすべての学校から三〇分もかからないところに設置しているが、SDIが重視するのは、チーム制の概念と、公正と協力の価値であり、これは、すべての利害関係者が学校における種の政策決定過程に関与することを確実に実施するということを意味している。ここで重要なのは、州による改革が、それは少なくともゆるやかなものにとどまるといふ点であり、<sup>85</sup>バーモント州の場合、州が直接的ではない方法で主導することにより、地方の改革を実現しようとしているのである。<sup>86</sup>

この例は、学校や地方学区を直接的に指揮監督するという統制方法ではなく、アメリカの伝統である教育の地方統制の原理を維持しながら

ら、州の関与により、いかに学校や地方学区を誘導・促進していくかという点に焦点が当てられているのだと考えることができる。

このように、州の関与を見ながらも、州が強力かつ直接的に関与することを控えているのは、なぜなのだろうか。おそらくそこには、地方学区を中心とした、教育の地方統制という伝統原理を重視していくべきであるとする理由のほか、以下に述べるような、教育に担わされた手段的機能、連邦政府による関与の在り方の変化、州や地方への期待といった、複合的な理由があるように思われる。

これは繰り返しになるが、州は、教育行政を担う末端の組織として地方学区を州法で創設することになり、<sup>87</sup>地方学区が政治的・経済的状況からみて有用でなくなった場合には、州議会が州法を改正することで、それらを廃止したり改編したりすることもあり得る。また、教育行政をより実効的なものとするための権限は州議会にあるというのが一般的な理解であり、州の権限と地方の権限をいかに配分するかは立法裁量に委ねられる。これが、教育への統制をめぐる、州と地方との関係を表す最も簡潔な説明である。州に教育に関する権限が排他的かつ絶対的に認められている以上、それが立法裁量に委ねられるという解釈は当然のものであろう。しかし、その立法裁量にも、正統性と正当性の観点からの限界があると言わなければならない。その限界の場面として、住民参加に基づく住民自治の軽視と、マイノリティや貧困層をはじめとする社会的・経済的弱者に対する配慮の欠如が挙げられる。前者については、州が地方学区を創設する以前の段階から、当該学区の住民が独自に学校を運営したり管理したりしてきたという歴史があ

り、州の判断で、その歴史的経緯を無視するような行為に及ぶこと、すなわち、当該地域住民の意思を確認しないまま、当該学区を廃止したり改編したりすることは、正統性の原理からみて許されないとすべきである。また、後者については、例えば、地方学区の統廃合により、学校の設置条件や教育内容が変化することもあり、その結果、社会的マイノリティ、特に人種的マイノリティにとつての教育・学習環境が劣悪化することも考えられ（外国語教育の場面で、現にそのような劣悪化が生じている）、そのような変化は、正当性の原理からみて許されないだろう。

アメリカには、連邦政府が「教育の機会均等」を全米中に浸透させるのに躍起になった時期がある。その時期における平等主義改革とも呼ぶべき教育改革では、州の意向は相対的に反映されなかった。というのも、「教育の機会均等」を阻害してきたのが、州それ自体だったからである。それゆえ、「教育の機会均等」を実現するのに最適な統治レベルは連邦政府であるとされ、その論拠となったのが、「Tollittによるような連邦政府主導論であった。Tollittは、「教育の機会均等」を求める国民の要望を満たすために必要であるならば、連邦の役割が維持され、復活され、補強されるべきであると主張し、その理由として、教育を受けた民衆は「我々にとつての最も素晴らしい財産」であるからだと述べる。さらに、Tollittは、一般福祉、通商、共同の防衛といった連邦政府に留保された絶対的権限にしたがい、連邦議会が当該諸権限の目的を達成するために「必要かつ適当な」(necessary and proper)教育関連法規を制定することができるという点、また、いわ

ゆる再建期修正条項が黙示的に示している意味内容や一九六〇年代の公民権運動を考慮したとき、連邦政府は平等取扱いを促進する法的義務を負っており、政治上、当該平等を確保しようとしてきたことは適切であったという点を強調し、連邦政府による教育への平等実現を通じた関与を肯定するのである<sup>88</sup>。

もつとも、「教育の機会均等」については一九六〇年代から実現に向けての法整備まで行われ、ほぼ一定の成果が出ている<sup>89</sup>。米ソ冷戦構造下で一九五〇年代後半以降進められた科学技術の振興も、一応ひと段落している。そこで、連邦政府が関与できる教育改革のテーマを探ったとき、科学技術振興や教育の機会均等といった、「大きな柱」となるべきテーマがほとんど残っていなかったのだろう。しかも、レーガン政権以降の新自由主義的改革は、教育についても新自由主義的に扱うことを含んでおり、新自由主義的改革を支える教育への連邦政府の姿勢は、事あるごとに強められてきた関与の縮減と教育領域からの撤退に象徴される<sup>90</sup>。このような状況下で期待されたのが州の役割であり、また、州としても、財源をかけずに、いかに効率よく、しかも、教育効果の上がる改革を行っていくべきかを検討しなければならなくなってきたはずである。そこで学校や地方学区の機能向上が求められるようになってきた。とはいえ、伝統的な地方統制原理を無視することはできず、それゆえに、州による地方への「誘導と促進」という方式が採用されたのだと考えることができる。しかし、一九八〇年代の教育改革で用いられた、個別の学校を焦点とする手法では、横断的な連携や全体的なレベルアップができなかったため、以降、「体系的な学校改革」

という観点が求められたのであろう。

ここで見られる、教育領域における州と地方の昨今の関係は、以下のように整理できる。すなわち、連邦政府が新自由主義的改革を推進する立場から教育領域から撤退し、必要最小限の役割しか演じなくなったために、州が本来的に有していた統制権限を行使する必要が生じる。しかし、その統制権限は、地方学区における住民による統制という伝統的な統制形態を阻害するようなものであつてはならないため、州権限の機能拡大を図りながら、地方統制を活用するというバランスの妙が求められるようになった。その微妙なバランスの上で、州による「誘導と促進」がなされ、それと同時に、地方統制につきものである学校間での教育水準のばらつきや、学校運営の効率性をめぐる差異が生じることを防ぐために、「体系的な学校改革」が遂行されたのである。

### おわりに

新自由主義的改革を推進するための手段として教育を位置づける場合、ある種「何でもあり」の色彩をもち、また別の側面から見れば「何もしない」のが新自由主義的改革であるため、教育に期待される役割など本来無くてもよいはずである。にもかかわらず、教育に期待される役割があるとすれば、それは、新自由主義的改革を支持するような内容の教育を行うことと、新自由主義的改革で用いられる支配手法と

同じ手法で生徒を支配することであろう。

しかしながら、教育の領域において、新自由主義的改革と同じ内容や手法を導入した場合、新自由主義的改革が個人相互間の分断を招くものであることから明らかなように、学校内や学校間での分断が生じることになる。すなわち、横断的な連携がとれなくなるという弊害である。そのような弊害が生じると、ある学校の再生が実現されたとしても、その効果が別の学校へ波及しなくなる。アメリカにおける一九八〇年代の教育改革の失敗はその点にあったのであり、その反省と教訓から、いかにして横断的な連携をとるのか、また、個人相互間の分断が生じがちな新自由主義的改革のなかに学校改革を組み込んだとしても、いかにして個人どうし（これには、教師対教師、教師対生徒、生徒対生徒、地域住民対教師、地域住民対生徒等の関係が考えられる）が連携をとりやすくするのか、という点に関心が集まったのである。ところが、アメリカの場合、地方統制という伝統原理が底流をなしているため、地方統制実現の場である地方学区とそこに属する学校をいかに活性化させるか、とくに教育内容と方法の両面について言えば、自らの力で意欲的に生きていくために必要な知識や能力を身につけるための教育や学習をいかにして行えばよいかという点を、データやガイドラインを示しながら地方学区の住民に検討させ、改善させたとしても、州による関与を最小限のものとするという姿勢が貫かれることで、「誘導と促進」が「上からの強制」に必ずしもならないという側面がある。

一方、同じように新自由主義的改革を実現するための手段として教

育を位置づける日本においても、「誘導と促進」という手法が用いられているが、アメリカのような地方統制の原理が伝統的に存在するという前提がないため、「誘導と促進」が「上からの強制」として機能しているように思われてならない。また、新自由主義的改革の影響とされる上記の分断現象への処方箋として「体系的な学校改革」を実現する際に用いられる「チーム」と「交流」の重視というアメリカの試みは、地方統制原理やそれ以前の「人民に留保される」権限の行使という思考が前提として存在するからこそ実質が伴う、すなわち、地方学区の住民が主体的に関与したり、教師間、学校間の連携が有機的に機能したりすることが可能になるのであり、教育の中央統制や、教育に関する権限が「人民に留保される」ことなどあり得ないという思考を前提とする日本において、同様のことが行われたとしても実質を伴うものとはなり得ない。「チーム」と「交流」の重視は、日本の場合、新自由主義的教育改革の欠点を取り繕うための、単なる弥縫策にすぎないと言ふべきであらう。

注

- (1) Elmore, Richard F., 'The Role of Local School Districts in Instructional Improvement', Fuhrman, Susan H. ed., *Designing Coherent Education Policy*, 1993, p. 102.
- (2) *Ibid.*
- (3) Doyle, Richard P., Chester E. Finn, Jr., *American Schools and the Future of Local Control*, 77 *The Public Interest* 77, 1984, pp. 90-91.
- (4) *Ibid.*

- (5) *Ibid.*
- (6) Elmore, op. cit., p. 99.
- (7) 日本で「学校の自治」とは何かが問われるとき、その主体の範囲がまず問題となる。最狭義では、学校に直接所属する教員のみという見方が可能であり、狭義ではそこに職員も含め、広義になるにつれて、児童・生徒、保護者、学区内の住民という順で加わることになる。保護者による参加には、「教育条例」から始まり「慣習法」化したPTAが存在するが、住民による参加には、学校評議員制度や学校運営協議会制度といった一九九〇年代後半以降の一連の学校改革に伴い法制化されたもの他に、「学校協議会」のような学校独自で事実上創設されたものもある。最広義では、「その他関係者」という漠然とした主体もあり、こままでくると、もはや「自治」の主体としての資格を有さないのではないかとさえ思われる。樋口陽一は、国民主権の現在のありようについて、「国民主権についていえば、『支持率デモクラシー』による『公論』の回収であり、『しろうと参加』と『専門家叩き』のポピュリズムによる権力分立の空洞化」を指摘しているが(樋口陽一「それでも『公共』としての国家を」、愛敬浩二他「対論 憲法を／憲法から ラディカルに考える」法律文化社、二〇〇八年、二二頁)、『しろうと参加』と『専門家叩き』の横行は、教育の現場でいっそう顕著である。専門家たる教師を叩く目的が専門家集団の解体と専門家間の分断にあることは明白で、とりわけ「その他関係者」という亡霊のような存在は、目に見えないがゆえに不気味さを感じさせ、専門家たる教師に萎縮効果をもたらすものである。「しろうと参加」の態様もさまざまであるが、教育は、おそらくすべての日本人が経験したものであり、「参加」しやすく、文句も言いやすい。専門家にとって難儀な意見も出てくるだろう。そのため、それらに対応しなければならぬ教師はさらに疲弊することになる。これが、裁判員制度や犯罪被害者参加制度に見られる司法への参加、「公」をみんなで担っていく行政への参加(実際には、参加できる分野と参加できない分野とを区別するのは行政側であり、国や地方公共団体が撤退しようとしている分野

- に、参加は限られる」とは性格を異にする点である。
- (8) Lusi, Susan F., *The Pole of State Departments of Education in Complex School Reform*, 1997, pp. ix-x. Foreword by Richard F. Elmore.
- (9) ハワイ州の選択については、拙稿「アメリカ連邦政府による『教育』への関与と地方自治原理」、『中央大学大学院研究年報—法学研究科篇』二六号、一九九七年、四三頁を参照。国防教育法については、同三九—四〇頁を参照。
- (10) ちなみに、ハワイ州と同じ一九五九年に連邦に加入したアラスカ州の場合、学校の管理、運営について、一定の範囲内のもは地方に委ねられているが、州による教育行政が地方学区に直接及び仕組みになっている。同上、四三頁を参照。
- (11) もっとも、課税率の制限や、課税額の査定については、州当局が行うことになっているため、課税率や課税額を地方が完全に自由に決めることができるわけではな。Goldstein, Stephen R., *Law and Public Education*, 1974, p. 11.
- (12) Lusi, op. cit., p. 2.
- (13) Doyle, op. cit., p. 89.
- (14) *Ibid.*, p. 44.
- (15) 教育委員について、日本のような「完全任命制」を採用する州は少数であり、「完全公選制」か、公選委員と職権委員 (Ex officio) の、または、任命委員と職権委員の「混成制」などが見られる。これについては、拙稿「教育の目的をめぐる憲法学的一考察—個人と国家の緊張関係と整合性—」『法学新報』一〇八巻三号、二〇〇一年、六〇〇頁を参照。
- (16) Goldstein, op. cit., pp. 10-11.
- (17) 主として、心身に障がいをもつ生徒を指すが、両親のいない生徒が不都合なく学校生活を送ることができるような配慮も含まれる。
- (18) Goldstein, op. cit.
- (19) Lusi, op. cit., p. 1.
- (20) *Ibid.*
- (21) *Ibid.*
- (22) *Ibid.*, p. 2.
- (23) *Ibid.*
- (24) *Ibid.*, p. 5. Originally quoted from Firestone, W. A., Fuhrman, S. H., Kirst, M. W., *The Progress of Reform: An Appraisal of State Education Initiatives*, 1989, p. 11.
- (25) Lusi, op. cit., p. 5.
- (26) *Ibid.*
- (27) *Ibid.*, pp. 5-6.
- (28) *Ibid.*, p. 6.
- (29) *Ibid.*
- (30) *Ibid.*, p. 10.
- (31) コロラド州「伝統的な州教育部門」の目標の立て方やアプローチの仕方とは、すべての学校に備えられるべき諸条件を整備したり、教育の内容や過程を規制することにより、それら諸条件の充足を実施したりすることを指す。 *Ibid.*, p. 21.
- (32) *Ibid.*, p. 21.
- (33) *Ibid.*, p. 66.
- (34) パーモント教育再生団のメンバーは、学校や地方学区を再生する支援活動を定期的に行うための研修を受けてきている。 *Ibid.*, p. 133.
- (35) *Ibid.*, p. 134.
- (36) *Ibid.*, p. 143.
- (37) 地方学区はさらに、「基礎学区」(basic unit) と、基礎学区と州の間に位置する組織としての「中間学区」(intermediate unit) に分けられる。基礎学区が末端の組織であり、歴史的には、経度や緯度、川、インディアンの居住跡、水路など、何らかの目印により境界が定められている。基礎学区はコモンスクーラ学区と同一である場合が多く、タウンやタウンシップを単位とするものも

ある。一方、中間学区は、カウンティが単位となるものが多く、基礎学区と異なり、教育委員会が設置されていない場合もある。Goldstein, op. cit.

(38) Tolett, Kenneth S., *The Propriety of the federal Role in Expanding Equal Educational Opportunity*, 52 *Harvard Educational Review* 431, 1982, p. 432.

(39) アメリカの学校における人種差別には、大きく分けて二つの場合がある。

ひとつは、学校間での差別 (between-school segregation) であり、いまひとつは、学校内での差別 (within-school segregation) である。そして、形式的差別の解消が見られる現在でも、とくに後者の場合、能力別カリキュラムの導入という形態で、実質的差別が行われている。Howe, Kenneth R., *Understanding Equal Educational Opportunity*, 1997, pp. 78-79.

(40) レーガン政権における連邦政府による教育への関与については、いわゆる新連邦主義 (neo-federalism) の観点から、他の領域に関しても同様であるが、例えば、連邦政府による教育領域への財政支援の削除など、一般的に縮小されることとなった。Levin, Henry M., *Federal Grants and Educational Equity*, 52 *Harvard Educational Review* 444, 1982, p. 456.

(41) アメリカでの新自由主義的教育改革は、日本を先取りするかのような形で問題を多くはらむものであり、本稿でのある種「好意的」な扱いが、それらの諸問題をすべて解消するものでないことは、言うまでもない。例えば本論で述べた、教育する過程よりも生徒の達成度や到達度のほうを重視することは、新自由主義的改革に見られる発想であり、それが目標 (数値目標) という教育の本質に相容れないものも含めての設定と、その目標に到達したかどうかに係る評価、到達しなかった場合の責任追及に帰結する。そのような問題点はひとまず措きながら、本稿は地方統制の肯定的側面を強調する立場に立っていることを注記したい。なお、アメリカにおける新自由主義的教育改革の問題点については、佐貫浩、世取山洋介『新自由主義教育改革—その理論・実態と対抗軸』(大月書店、二〇〇八年)の諸論稿が詳しく、とくに、世取山洋介「アメリカにおける新自由主義教育改革へのふたつの対抗軸」(同所収)が分

析する、「教育内容にかかわる学校・学区教育委員会の関係を、学校において働いている専門的能力を有する教師の集団に教育内容決定権を委ね、学区教育委員会には教師の専門的能力を向上させるための情報収集・分析という役割を委ね、両者の間を助言指導によって取り結ぼうとする」エルモア (Elmore) の議論は、「学校内における教師の共同と学区教育委員会の教育実践センター化」を指すものであり、新自由主義的教育改革のなかで結果責任を問われがちで、それゆえに身分保障が揺らぎがちな教師の立場を安定化させる方向で機能するものとなる。「内から外への教育改革」というエルモアの構想に、「外から内への」ベクトルをもつ新自由主義的教育改革への対抗概念を見る。世取山の指摘は、専門家集団としての教師集団への教育内容決定権の回帰を促すものであり、同時に、それへの支援・助長という条件整備の必要性をも訴えかけるものである。