

平等主義と教育

—「自立しなさい」を乗り越えて—

宮寺 晃夫

筑波学院大学情報コミュニケーション学部教授

飛びかう自立言説

人びとが親として子どもに望むのは、自分の未来を、一人でしっかり切り開いていってほしいということであろう。また、人びとが市民として親たちに求めるのは、人に頼らず、自力で家庭を営んでもらいたいということであろう。それでも、周囲の人の力を必要とする子どもはいくらでもいる。公的な扶助に頼らなければやっていけない親たちもたくさんいる。それを支えるのが、同じ時代を生きる人びとであり、社会というものである。「社会的（ソーシャル）」という言葉は、もともと、人が個人として背負いきれない問題を、人びとが、応分の力を出しあって解決していくこと、つまり「互惠的」ということを指していた。この意味では、たとえば若年者が正規雇用に就けない

のは、個人の努力不足の問題というより、「社会的」問題である。子育ても、こんにち、親個人の責任というより、人びとのつながりのなかで、責任を分かちあっていくべき「社会的」課題となってきた。

人と人とのつながりが、「社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）」という名の価値とみなされるようになった。しかしその一方、人びとは孤立して事に当たるとなり、コミュニティの行事にも参加しなくなった。そのため、コミュニティは活気を失い、文化的にも、政治的にも貧しくなってきた。そうしたアメリカの事情を、ロバート・パットナムの『孤独なボウリング』（柴内康文訳、柏書房、2006年）は克明に伝えている。

自分のことは自分でする、人に頼らず一人でするのがのぞましい、といわれればその通りである。その通りであっても、制度や財政の裏づけなしに、無責任に自立性が強調されると、支援を必要とする子どもと親はますます追いつめられる。「自立しなさい」という言説が飛びかうなかで、人びとの支えあいと、連帯の意識が失われているとすれば、それこそ社会は「非社会的」になってしまう。その兆候は、わたしたちの国でもみられる。

全中学生のうちの10万5千人、つまり34人に1人が不登校になっている（文部科学省『学校基本調査（速報）』2008年8月）。そういう現実がありながら、学校外で自立をうながす施設は、一部のフリースクールやフリースペースをのぞいて、まだ正規の制度

みやでら あきお

1942年生。東京教育大学大学院教育学研究科博士課程単位取得退学。博士（教育学）。筑波大学大学院人間総合科学研究科教授を経て現職。教育哲学会代表理事。著書に『現代イギリス教育哲学の展開—多面的社会への教育』（勁草書房、1997年）、『リベラリズムの教育哲学—多様性と選択』（勁草書房、2000年）、『教育の分配論—公正な能力開発とは何か』（勁草書房、2006年）、『日中教育学対話—教育学研究と教育改革の現状と課題』（共著、春風社、2008年）などがある。

とみなされていない。子どもが自立していく場は、いぜんとして学校しか用意されていないのが実状だ。そのため、学校への復帰策が、かえって不登校を長引かせるケースもふえている。

また、「ワーク・ライフ・バランス」が強調されているながら、子育てと就労の両立は個人の責任とされ、学童保育や育休を財政面で支援する政策は立ち遅れている。これも掛け声だけにおわっている。それはちょうど、「自立支援」が叫ばれながら、障害者への医療給付が本人の自己負担に切り替えられているのと似ている。自立することの大切さをうたう言説が、支えあいの「社会的」連帯意識の希薄化をまねいているのは、皮肉というほかない。

平等と自立

それだけに、教育のあるべき姿をのべるとき、わたしたちはもっと慎重であっていい。子どもと子どものあいだや、家族と家族のあいだには、所得水準のちがいや、養育環境、将来の見通しのちがいなど、さまざまな亀裂が走っている。それらに目配りしないと、当たり前のことをのべても、人の尊厳を傷つけ、社会から排除してしまうことがある。排除しているという意識もないままに。そのため、おおくの子どもと親たちは、「自分たちは見捨てられている」という孤立感を深め、自立への意欲が萎えてしまう。

子どもたちのあいだの学力格差が、たんに本人の努力しだいで決まるのではなく、もっと内面的な、努力への動機づけによって決まるという事実が明らかになって久しい（荻谷剛彦『階層化日本と教育危機—不平等再生産から意欲格差社会（インセンティブ・ディバイド）へ—』有信堂高文社、2001年）。その差を、さらにつきつめていけば、日頃の親子のふれあいで、努力することの意義をじゅうぶん感じ取れる子どもと、あまり感じ取れない子どもの差にいきつく。つまり、親たちが保有する文化資本の差である。子どもたちは、本人には責任のない親の階層差によって、内面の意欲にまで差をつけられ、大人世代の格差を受

け継がされてしまっている。世代を超えて格差は継承されていくとする「再生産理論」が、正しさを証明されてしまっているのだ。

まじめに努力する意義を、大人たちから奪っておきながら、「努力すれば報われる（努力しないから報われない）」という自己努力と自己責任を子どものうちから植えつけていく。そういう風潮に手を貸しているのが自立言説である。子どもを取り巻く現実は、一人ひとりでちがっている。個別の境遇から切り離して、自立言説を一律にのべていくから、子どもを追いつめてしまうのだ。教育のあるべき姿は、子どもと親が、どのような境遇にあっても、社会の平等な一員として尊重され、たがいに利益と負担をわかちあう方向で、つまり「互惠的」な方向で語られていく必要がある。平等に扱われてこそ、自立への意欲も芽生えてくるのである。

「格差をなくせ」でよいのか

日本が、いまだどれだけ平等な社会かどうかを表わす指標に、ジニ係数がある。公表された数値をみると、当初所得の係数は一貫して上がっているものの、社会保険料や税を差し引いた可処分所得の係数は、1998年を頂点に、一転して下がっている（厚生労働省『所得再分配調査』2005年、20頁）。再分配の結果として、階層間の格差は改善されているというのである。もちろん、これは貧困層へのパイの分配が大幅にふえたためというより、富裕層の所得が急速に落ち込み、パイそのものが小さくなったためである。格差の改善は、社会全体の貧困化によってもたらされた仮象で、物差しそのものが縮小した結果である。これをある経済学者は、「みんな仲良く貧乏に」なる社会だと表現している（小塩隆士「格差—その危惧すべき対象の正体は?」『経済セミナー』2008年5月号、26頁）。

景気が後退局面に入ったことを、政府もようやく認めた。このまま税収の伸びが見込めなくなると、再生産部門への財政投入はいちだんと切りつめら

れる。同じ再生産部門のなかでも、効率のよい領域に経費が集中していく。教育部門は、すでに政策転換の影響をまともに受けており、義務教育費について、2004年に総額裁量制が導入され、2006年には国庫の負担率が二分の一から三分の一に引き下げられた。その一方では、科学技術の開発にかかわる予算はふえている。高等教育にかかわる文教予算も、競争的獲得資金の比率を上げることによって、一部の有力大学に集中しやすくなっている。「下に厚く」どころか、「上に厚く」の路線が敷かれているのだ。

このように、社会全体の貧困化にたいする国家的戦略が先行しているとき、格差問題への取り組みも、あらたな局面を迎えている。「格差をなくせ」と繰り返すだけでは、「格差が大きくなっても、社会全体が豊かになればよい」という意見をはね返すのはむずかしい。そうした総量主義に対抗して、平等主義の政策を要求していくには、どうしたらよいであろうか。

とりえず警戒を要するのは、総量主義と平等主義が、安易な二律背反の関係に置かれられないようにすることだ。平等主義に重きを置きすぎると、社会全体の貧困化が進んでしまう、と総量主義者はしばしばいう。この見方が正しくないことを示すには、実証系の考察だけでは限界がある。どうしても、「どのような社会が公正な社会か」を問う規範系の考察にさかのぼる必要がある。

「能力に応じて」とは

そういうとき、能力開発としての教育は、平等主義の真価を問うテスト・ケースになるように思う。というのは、教育は、経済部門や福祉部門のように、財の移転やベーシック・インカム確保だけでは、不平等の解消が望めない部門だからだ。憲法は、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」(第26条)としている。ひとしく教育を受ける権利は、能力

に応じて保障される権利だとされており、この規定はいまも重い。解消しきれない不平等をふくみながら、教育はなされる。というより、教育は、個人の発達可能性のちがいや、生き方の選択の多様性など、要するに個人の個性と自由をふまえなければ、成り立たないのだ。

仮にAとBが所有する財のあいだに、100対50の差があるでしょう。AからBに財を移転して、両者の所有が75に近づくように再分配していけば、両者は平等な関係になるが、そういう移転が利かないのが能力という財である。出生時になされる能力の生得的な配分には調整の手立てがないし、どのような家庭に生れ落ちるかも、公平さが保たれない。そうした不平等を嘆くことはできても、批難することはできない。能力と境遇にまつわる幸運と不運の不平等は、人びとに生まれついており、人為で修正できないまま、教育がはじめられることになる。

『正義論』(矢島鈞次訳、紀伊国屋書店、1979年)の著者として名高いジョン・ロールズは、不平等であることが許されるのは、それが、社会のなかでもっとも不遇な人たちの幸せを増すときである、とした。これは、「格差原理」として知られている。この原理にしたがうと、仮にすべての人がまったく同じ境遇と同じ能力で生きている社会があるとしても、それはかならずしも「よくできた社会」とはいえない。だいいち、そういう社会では生産性が上がらず、そのため、不遇の人たちに回される財源が不足することになる。この限りでは、ロールズの「格差原理」は、総量主義と平等主義の二律背反を回避しているように思われる。人びとのあいだに、埋めあわせのできない不平等があっても、その差異を有効に活かせば、より公正な社会になると想定されている。そのさい前提にされるのが、人びとの「互恵的」な関係である。

ある人は、特別な才能を授かって生れる。また、恵まれた家庭環境に生れ落ちる人もいる。そういうことを、ロールズは「道徳的にみて恣意的」だとみなし、自分は特別な才能を授かったり、恵まれた環境に生れ落ちたりするのに値する人間だ、などとだれも

主張できないとした。心身に障害をもっていたり、不遇な環境のもとに生れ落ちたりした人についても、同様に、それらを当人だけの責任に帰するわけにはいかない。こうした個人に責任のない不平等にたいして、人びとはいったい何ができるであろうか。この点をめぐって、ロールズ以降の平等主義は議論を展開している。それは「運—平等主義」といわれる。

運—平等主義にはいくつかのヴァージョンがある。それらに共通するのは、人びとに不平等な格差をもたらす要因には、環境要因（どのような家庭に生まれ落ち、どのような階層のなかで育ったか）と、選択要因（どのような生き方を選び、どのような進路を採ったか）の二つがあると、どちらについても、多かれ少なかれ個人の力を超えた幸運と不運が関与している、とする考え方である。この考えにしたがえば、幸運の帰結として得られる財や便益に、個人は、すべて自己所有権を主張できるわけではない。そのなかには、人びとのあいだで公平に再分配されるべき部分がふくまれている。

教育の機会と結果

生れついての不平等を、教育機会の分配に反映させないようにする配慮は、これまでもなされてきた。とくに初等教育段階の教育についてはそうである。初等教育の分配は、「能力に応じて」というより、「必要に応じて」なされるのが原則で、ハンディをもつ子どもには、必要とするだけの手厚い教育が施されてきた。この原則は、20世紀の中頃以降には、「すべての子どもに中等教育を」というスローガンとともに、中等教育の段階にも当てはめられてきている。

ただし、平等に分配されるのは教育を受ける機会にとどまる。教育機会から、どれだけの厚生と便益を得るかという結果にまでは、平等な配慮がおよばない。これは配慮の不足というより、教育の限界、いや特質である。与えられた機会をみずからの厚生と便益にどこまで変換できるかは、人が保有する能力しだいである。その能力が均等に配分されていない

以上、また、公教育以前と、公教育以外になされる能力開発が、親の私的な権限に属している以上、同じ機会から得られる厚生と便益も、不平等なものにならざるを得ない。

さらに、教育の結果の判定は、教育が終了した時点だけでは下せない。教育が人に何をもたらすかは、学力試験などの即時的な評価だけで、判断できるものではないからだ。仮に、全員100点主義で教育をすすめたとしても、それだけでは、結果の平等を実現したことにならない。教育の結果は、人生の長いスパンで判断されなければならないし、学校的価値を超えて、さまざまな領域の価値にわたる多様な尺度を用意しなければ、評価として不完全であり、不公平である。

このように、教育の結果の見極めは、時間的にも、領域的にも固定が難しい。それだけに、結果を平等にそろえるのは不可能にちかい。到達度の観点を政策的に決めてしまうと、教育の論理を踏み外し、「教育」と呼ぶより、「操作」と呼ぶほうがふさわしくなってしまう。教育における個人の自由は、なによりも、教育の結果において確保されなければならない。

教育と希望

教育の機会は、能力開発のための資源であり、できるだけ平等に供給されるのがのぞましい。それを資源として、どのような厚生と便益が得られるかは個人の個性と自由にゆだねられる。人はそれぞれの人生設計のオーサー（著者）である。それゆえ、能力開発としての教育政策の土台にあるのは、資源—平等主義であって、厚生—平等主義ではない。

そうはいつても、機会という資源を提供するだけで、その使い方は個人の自由にゆだねるというのでは、問題の解決にはならない。むしろ、そこから問題がはじまるといったほうがいい。というのは、「個人の自由」といつても、自立性や自発性そのものが、幸運と不運の不平等な境遇のもとで成り立っており、だれもが、自分の将来を思い通りに描けるとは限

らないからだ。自分が何になりたいのか、何になることができるのかの人生設計に、選択肢がはじめから狭く限られている子どももたくさんいる。そういう子どもたちが選択した進路は、たとえそれが自発的に描かれた希望であっても、それを実現させるだけで、教育は責任を果たしたことにはならない。希望自体が「つくられた希望」だからである。

貧困が、子どもの希望をいかに限られた範囲に押しとどめているか。それをもっともよく示しているのは、児童養護施設で生活する子どもたちの事例である（浅井春夫他著『子どもの貧困』明石書店、2008年）。養護施設の子どもたちは、みずからの意思で、大学進学を希望しない。実現できない希望は、はじめから選択肢に入っていないのだ。だからこそ、希望の抱き方を広げ、いままで選択肢に入っていない項目にも可能性を開いていくこと、つまり「希望への教育」がなされなければならない。それは財政の裏づけなしには、いいかえれば人びとの「社会的」連帯意識なしには、実施できない教育である。

ノーベル賞をうけたインド人の経済学者アマルティア・センは、経済開発と能力開発の両面をふくめて、開発の目的は人の自由を広げることだといった（『自由と経済開発』石塚雅彦訳、日本経済新聞社、2000年）。人の自由は、たんに、自分の能力を自立的、自発的に使うようにうながすだけでは得られない。その人自身も気がついていない、潜在的な選択肢をふくめて、希望の描き方を豊かにしていくことが重要で、それが「開発」の真意である。こういう発想をセンは「ケイパビリティ・アプローチ」と呼んでいる。人びとのあいだに、平等に保障されなければならないのは、なによりもこの「潜在能力（ケイパビリティ）」一倫理学者の川本隆史氏はいみじくも、「生き方の

幅」と訳している一である。ケイパビリティ・アプローチは、人が自発的に選択する進路のほかに、人が選択すべきもっと豊かな生き方があるはずで、その可能性はだれにでも平等に開かれているとする。

セン自身は、すべての人に可能性として開かれている「生き方の幅」を、箇条書きのように示すことには慎重である。定番のリストを出すことによって、人の生き方の可能性を、閉じたものにしてしまわないように願うからだ。この点で、センは、同じケイパビリティ・アプローチを採るマーサ・ヌスバウムが、10項目にわたり、すべての人に平等に保障すべき普遍的な「生き方の幅」を示したのと対照的である（『女性と人間開発』池本幸生他訳、岩波書店、2005年）。セン、おとびヌスバウムの発想は、上でみたロールズのように、社会の共有財をどのように公正に分配するかという「分配論」よりも、いつそう内面的な問題に分け入り、人間の能力の開発から、公正な社会を展望するのである。

教育政策の立案に当たる者も、同様のスタンスを採ることが求められる。どのような境遇の子どもも、進路の選択のさい、生れと境遇の不平等のために、はじめから視野に入っていないような選択肢がないようにしていく責任が、政策立案者にはある。選択を可能にする財政的な基盤の整備もふくめて、人びとに、負担を共有させていく責任もある。「希望への教育」は、人びとのそうした「互恵的」関係なしには実現できない。すべての子どもに、希望をつなぐ教育を保障することは、「社会的」なるものが絶えることがないように、という希望をつなぐことでもある。子どもの教育は、親個人の責任というより、人びとの連帯意識をはぐくむ「社会的」課題なのだから。■

公教育の改革はどうあるべきか

—教育政策をめぐる政治的対立—

広田 照幸

日本大学文理学部教授

1 はじめに

本稿では、現代の公教育改革をめぐる対立軸について考えてみたい。「公教育の改革はどうあるべきか?」という問いに対して、われわれはどう答えたらよいのだろうか。「考えられる答えは一つではない」というのが私の答えである。もっと丁寧にいうと、「国家や社会について、どういう未来構想を持つかによって、ふさわしい答えは違ってくる、ということである。未来社会の構想をめぐる政治的対立は、必然的に、まったく異なる公教育改革のビジョンを描くことになる。本稿で整理してみたいのは、現代の政治的対立軸が、どのように公教育政策をめぐる対立の構図を形成しているのか、という点である。

2 ポスト冷戦期の教育政治

教育政策をめぐる政治的・社会的な葛藤におい

ひろた てるゆき

1959年生。東京大学大学院教育学研究科博士課程単位取得退学。博士(教育学)。専攻は教育社会学、教育史、社会史。南山大学講師・助教授、東京大学助教授・教授を経て、現職。

主要著書は、『陸軍将校の教育社会史』(世織書房)、『教育言説の歴史社会学』(名古屋大学出版会)、『思考のフロンティア 教育』(岩波書店)など。

ては、米ソ冷戦体制を反映した1970年代までの対立軸では、もはや読み解けないような事態が生じている。たとえば、旧来の対立図式から見ると「ねじれ」にしかみえない事態や、旧来の対立図式から見ると同じ陣営にあるはずの諸アクターが争っている、といった事態である。

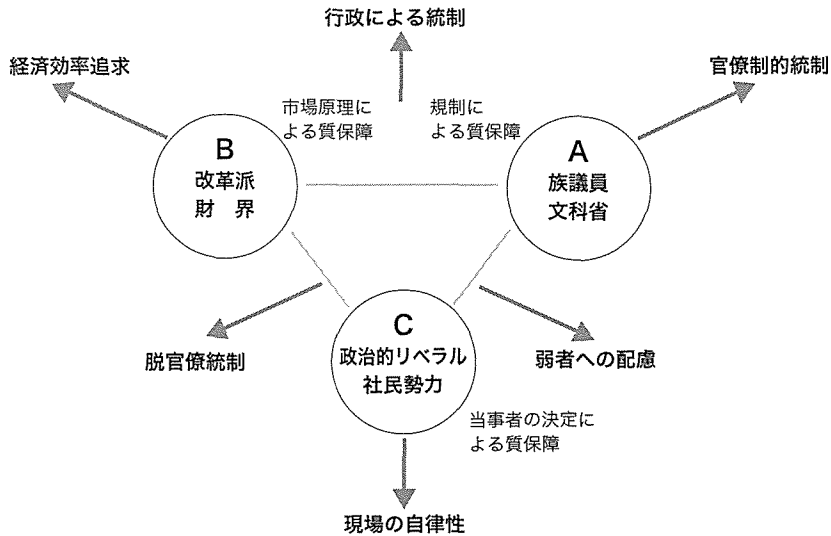
一見すると混乱しているかに見える、現代の教育政治を読み解くためには、1980年代以降における、よりトータルな政治レベルでの二つの動きを理解する必要がある。

一つは、1980年代以降、「大きな政府」か「小さな政府」という争点で、保守派が二つに分化してきた、という点である。国鉄の分割・民営化を推進した第二次臨時行政調査会など、「小さな政府」を志向する保守勢力、すなわち旧来の保守思想とはまったく異なる新自由主義的な勢力が台頭してきたのは、1980年代の中曽根政権のもとであった。

教育においても、1984年に設置された臨時教育審議会に送り込まれた中曽根ブレインたちが、公教育の自由化や民営化を強く主張し、文部省寄りの委員たちと激しい論争を展開した。「大きな政府」を志向する伝統的な保守派が官僚統制の強化や、道徳主義・ナショナリズムなどの教育の徹底を望んでいたのに対して、新自由主義的な中曽根ブレインたちは、市場原理による競争や民営化、規制の緩和・撤廃を主張した(大嶽1994)。

もう一つは、左翼の退潮である。冷戦の終結が大

図1 教育政治の三極モデル



きな影響を与えただけではなく、1992年頃からの政界再編や1993年の小選挙区制の導入は、左翼政党の分裂や議席数の減少に拍車をかけることになった。1990年代末以降のナショナリスティックな諸政策が進展し、教育においても、国旗・国歌法の成立（1999年）、教育基本法の改正（2006年）などが進められた。これらは、左右の勢力の均衡が崩れた結果として、伝統的な保守派が攻勢に出てきた事態として理解することができる。

左翼諸勢力は、影響力を以前よりは弱めつつも、社会主義から社会民主主義ないしは政治的リベラルのスタンスへの転身を図って、戦線の立て直しに努めてきた。彼らは、保守勢力が進める改革に反対・抵抗しつつ、新しいビジョンを模索してきている。

つまり、二つの保守勢力が改革の方向をめぐる路線対立をするようになるとともに、左翼勢力の社民化・リベラル化が進んできた、ということである。こうした政治的対立軸の変容が、そのまま公教育改革をめぐる現代の対立構図を作っている。

3 現在の対立構図

近年の公教育政策をめぐる対立構図は、図1のよ

うに整理できる。「教育政治の三極モデル」という名称を与えておきたい。

Aは旧来の保守派である。道徳やナショナリズムを強調する自民党文教族の議員や、急激な改革を嫌い自省の権限の拡大や予算の獲得を志向する文科省を位置づけることができる。彼らは、戦後数十年かけて作りあげてきた公教育の仕組みに対して、それなりに自信をもっており（ショッパ 2005）、2000年代初頭の小泉政権時代の教育改革案に対しては「抵抗勢力」として動いた。また、「小さな政府」路線による財政カットや規制の撤廃に強く抵抗している。教育でも、2004～05年の三位一体改革論議の中では、族議員や文科省は義務教育費国庫負担の廃止に強く抵抗したし、2008年の教育振興基本計画の策定にあたっては、教員の増員についての数値目標を書き込むよう熱心に動いた。

Bは「小さな政府」を志向する新自由主義的な改革派である。財政的なコストをかけないようにしながら教育の質を高めたいと考えている。そのための手法が、競争や評価を通した市場原理の活用である。小泉政権時代には、内閣府に設置された規制改革・民間開放推進会議などを足場にして、文科省の頭越しに、大胆な教育改革案を次々と打ち出した。構造

改革特区制度を利用した学校種別の多様化（株式会社立の学校、6・3制の弾力化など）や、学校選択制の全国への拡大とバウチャー制度の導入、学校評価や教員評価の推進、教育委員会制度の見直しなどを主張してきている。

Cは、政治的リベラル・社民勢力である。このグループはひとまとまりになりにくいけれども、彼らは総じて、教育への財政支出の増加を強く望んでいる。その一方で、教育内容や教育過程の統制に関しては、国家による統制をたえず警戒し、行政による規制や統制の縮小と分権化を求めている。すなわち、財政面では「大きな政府」志向でありつつ、規制・統制に関しては「小さな政府」を志向しているといえる。公教育の改善には十分な財政支出増による条件整備が必要であるとともに、行政による過剰な統制を排した教育現場の自律性の確保こそが、教育の質を高める最善の方法だと考えているのである。

4 複雑な対立

このように、現在の対立の構図を3つの極からなる政治的な葛藤としてとらえると、このかんの公教育改革をめぐる複雑な対立を、すっきりと整理することができる。

Aの勢力による、中央からの統制の維持・強化の動きに対しては、BもCも反対し、批判を加えることになる。「官僚制的統制 v.s 脱官僚統制」という対立軸である。たとえば、2007年前半のいわゆる「地教法」の改正をめぐる動きの中で、地方の教育委員会の運営に対して文科相が是正を勧告・指示できるという規定をめぐる対立がそうであった。Bの勢力の規制改革会議は「地方分権に逆行する」と強く批判し、Cの教員組合なども「文科省による現場統制が強まってしまう」と批判した。

Bの勢力は、「小さな政府」に向けて財政をカットし、市場原理を活用して「効率性」を確保しようとする。それは、経済的・社会的に弱い層にしわ寄せが生じるから、AやCの勢力は、「弱者の保護」を掲げ

て抵抗する。「経済効率の追求 v.s 弱者への配慮」という対立軸である。たとえば、上で挙げた2004～05年の義務教育費国庫負担問題は、官邸主導で三位一体改革を進めようとするBの勢力の動きに対して、AもCも強く批判した。義務教育費の国庫負担の廃止が、公教育の質に関して豊かな地域とそうでない地域の格差を生みだし、「地方切り捨て」になることが危惧されたからである。

Cの勢力は、教育の現場が行政当局の過剰な統制を受けないことを望むのだが、それに対してはAもBも不寛容である。「行政による統制 v.s 現場の自律性」という対立軸である。Aは旧来のやり方通り、規制や指導で現場の事前規制の部分を手放さないし、BはPDCAサイクルのような手法を使って、過程や結果を行政的に細かく統制しようとする。AとBは異なる手法であれ、教育現場における教員の裁量をできるだけ行政の監視下におくことを志向しているのである。

この「行政による統制 v.s 現場の自律性」という軸が焦点になる問題では、たとえば、日の丸・君が代問題のように、1980年代以前と同様の、保守と左翼とが真っ向から対立するような問題があるのだが、問題はそれだけでにはとどまらない。事前に決められた枠組みの中で、それなりに自律的な裁量で仕事をしていた個々の教員が、PDCAサイクルのような新たな手法が導入されてくることによって、設定された目標と評価とに強く縛られるようになってきたからである。柔軟な教育に必要な日常レベルでの自由裁量の範囲が小さくなっていくという、深刻な事態に直面しているのである。

なお、図1について、二つの点を補足しておかねばならない。

一つは、あくまでもこの整理は理想型にすぎず、たとえばイデオロギー的には道徳保守主義、制度改革論は新自由主義、という人もいる、ということである。ただし、たとえば教育再生会議の議論で厳しい意見の対立が見られたように、実際の改革案をめぐる論議の中では、2つの立場のかみ合わない部分が明らか

になってしまいがちである。

もう一つは、A～Cのどのグループも、それぞれ内部は一枚岩ではない、ということである。文教族と文科省の思惑の違いや、リベラル・社民勢力の中の諸潮流など、どのグループも多様な利害やイデオロギーのグループから構成されている。また、それぞれの勢力内部に、強硬派（原則派）と柔軟派（現実派）とが存在していることも見落とせない。強硬派の人の目からみると、他の二つの勢力は「交渉や妥協の余地のない敵」に映るし、柔軟派の人にとっては、係争点や状況次第で、他の勢力のいずれかを交渉や妥協の相手として考えることができる。必然的に、強硬派と柔軟派との間の対立も生じることになる。

5 リベラル・社民の可能性

考えてみると、A～Cのそれぞれは、めざしている社会構想の違いと関わった公教育観の違いと見ることができる。

Aは、高度成長期に保守政権のもとで作られた、行政権力が強く、同時に利益誘導型の再配分を行う政治システムにおける公教育像だということができる。いわば「日本的システム」の教育像である。都市と地方の格差には敏感だが、同時に、共同体的な社会像に基づく道徳やナショナリズムを教育の中に浸透させようとする志向性が強い。

Bは、英国や米国で進められたような新自由主義的な社会モデルに範をとる公教育像だということができる。そこでは、「多様化」という語によってエリート主義的な教育が正当化され、「サービスの受け手の尊重」という理念によって、市場原理的な競争が推奨される（佐貫・世取山編 2008）。そのシステムは、子どもたちの早期の分化や学力の大きな分散（ちらばり）を生むことになる（Green et.al. 2006）。

Cは、北欧の社会民主主義国家やドイツ・フランスなどのコーポラティズム国家における公教育像に近い立場だということができる。それは、大ざっぱにいうと、地方分権や政労使の合意形成を行いながら、

公教育をふくめた社会の資源や機会の平等な配分に力を入れる。同時に、下からの民主主義システムと民主主義的な主体を形成する公教育という循環を作り出そうとする構想である。そこでは、相対的に高い学力水準がすべての子どもに保証されることがめざされ、多元的な価値や文化を尊重しようとする。

周知の通り、日本では社会民主主義勢力が振るわず、代わりに保守勢力の一部が、疑似社民的な政策を実行に移してきた（大嶽 1994）。教育をめぐる政治においても、Cの立場は常に野党的な立場にとどまり、1980年代以降の教育改革をめぐる対立は、もっぱら保守派内部におけるAとBとの綱引きが、大きなウエイトを占めてきた。

しかしながら、長期的に考えると、Cの社会モデル—公教育モデルは、めざすべきオルターナティブとして存在し続けるだろうし、状況が変化していくと、有力なモデルにもなりうるであろう。実際、官僚主導・利益誘導型政治が厳しい批判を受ける中で、旧来の政治的枠組みは揺らいできているし、ここ10年ぐらい猛威を振るってきた新自由主義的な改革路線がいつまでも続いていくはずもないように思われる。Cの社会モデル—公教育モデルも原理的・現実的に多くの困難を抱えているのは確かだが、大事なことは、目の前の既得権の擁護や改革への抵抗に終始するのではなく、オルターナティブな社会構想と結びついた公教育モデルの具体化と練り上げの努力を欠かさないことが必要だということである。■

《参考文献》

- 大嶽秀夫 1994 『新自由主義的改革の時代』中央公論社。
- 佐貫浩・世取山洋介編 2008 『新自由主義教育改革』大月書店。
- 新川敏光 1999 『戦後日本政治と社会民主主義』法律文化社。
- ショッパ・L 2005 『日本の教育政策過程』小川正人監訳、三省堂。
- Green, A. et.al, Education, Equality and Social Cohesion, Palgrave MacMillan, 2006.

法人化後の国立大学の現状

成嶋 隆

新潟大学大学院実務法学研究科教授

はじめに

2004年4月1日、前年に成立した国立大学法人法の施行により、全国89の国立大学が一斉に法人化された。それから約4年半、いま国立大学は研究・教育・医療の深刻な危機に直面し、なかには存亡の瀬戸際に立たされている大学さえある。法人化は大学にどのような変容をもたらしたのか、その問題点は何か。これらにつき若干の考察を行いたい。

1 国立大学法人化の背景

一 「構造改革」における位置づけ

1990年代以降、「構造改革」という名の国家・社会構造の全般的な改革が進行しているが、教育改革は、そのなかで基幹的な部分を占める。それは、

「構造改革」が標榜する国家・社会に適合的な《国民》を創出するうえで、公教育が最も重要な役割を果たすからである。その教育改革において、高等教育改革は初等・中等教育改革に先行してきた経緯がある。

たとえば、現在の教育改革の起点となった「臨教審」改革（1983～1987年の臨時教育審議会の諸答申に基づく教育改革）は、高等教育と学術の分野から着手されている。「臨教審」改革の第1号は、大学審議会の設置に向けた学校教育法等の改正（1987年）であったし、これにより設置された大学審議会は「研究の高度化・個性化・多様化」「組織運営の活性化」「社会との連携の促進」「国際化の推進」などの課題で精力的な審議を行い、2001年に中教審の1分科会に編入されるまでの間に、15本の答申を行った。それらは、学校教育法・国立学校設置法・大学設置基準などの法令の改正により、1990年代前半までに法制化された。注意すべきは、この「臨教審」改革においてすでに、後の国立大学法人化の下準備ともいえるような改革がなされていたことである。大学教員の任期制の導入、民間資金の導入による寄附講座の開設、「自己点検・自己評価」システムの導入などである。

教育改革における高等教育部門の相対的重点化は、2006年12月の教育基本法の全面改正の経緯のなかにも確認しうる。たとえば、同法改正のきっかけとなった2003年3月の中教審答申『新し

なるしま たかし

1948年生。一橋大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。法学修士。専攻は憲法・教育法。一橋大学大学院を修了後、1978年、新潟大学法学部に赴任。現在、同大学大学院実務法学研究科教授。主要著書は『教科書裁判と憲法学』（共著・学陽書房）、『教育法学と子どもの人権』（共著・三省堂）、『なぜ変える？教育基本法』（共著・岩波書店）など。

い時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について』は、「21世紀を切り拓く心豊かでたくましい日本人の育成」という観点から必要とされる理念・原則として、「①信頼される学校教育の確立」の次に「②知の世紀をリードする大学改革の推進」を挙げている。その部分の解説はこうである。—「これからの知識社会における国境を越えた大競争の時代に、我が国が世界に伍して競争力を発揮するとともに、人類全体の発展に寄与していくためには、知の世紀をリードする創造性に富んだ多様な人材の育成が不可欠である。そのために大学・大学院は教育研究を通じて重要な役割を担うことが期待されており、その視点を明確にする。」

一読して明らかなように、この提言は、現在の教育改革（さらには構造改革全体）の《駆動因》ともいえる《メガ・コンペティション時代における国際競争力の強化》という命題に直結している。かかる国家戦略を遂行するうえで、公教育の最終部門である高等教育とそこにおける科学技術研究を、グローバルに展開する日本企業と、「国際社会において存在感を発揮」（答申第1章）しようとする日本国家が掌握・統制することが必須の課題となる。こうして、高等教育改革は国家戦略上極めて重要な意味を担うことになるのである。

今般の教育改革の背景には、「愛国心」「公共精神」「規範意識」などを強調する新国家主義（新保守主義）のイデオロギーと、新自由主義のイデオロギーとが介在している。後者は、表見的には公共部門からの国家の撤退（規制緩和）と市場原理の大幅な導入という特徴を有するが、評価システムを梃子とした新たな国家統制をもたらすという本質を併せ持っている。すなわち「新自由主義は、政府によるある特定の作用の供給およびそのための財政支出の義務付けに関わる民主的に設定された普遍的なルールを撤廃・緩和して、そのルールから政府を解放し、政府にそれが保有する貨幣の使用目的、配分量、配分方法および支給先の決定に関する自由裁量を与えること」と定義され、その本質は「政府の役

割の表見的な縮小にもかかわらず、貨幣保有の事実をバックとする政府のパワーの拡大に存在する」（世取山洋介「国立大学法人法（制）と『学問の自由』」日本教育法学会年報34号100-101頁）のである。以下にみるように、国立大学法人制度は、貨幣保有者である政府による巧妙な大学統制のシステムであるという点で、新自由主義教育改革の典型を示している。大学は公教育の最終段階に位置するから、その変容は公教育全体に波及することになる。

2 国立大学法人化の問題点

法人化の問題点は、①設置主体・費用負担に係る「間接主義」の導入、②「中期目標—中期計画」スキームによる大学統制、③トップダウン型の大学運営、④「教学」に対する「経営」の優位、⑤学外者の大幅な関与、⑥大学経営の《企業化》、⑦学長選考制度の非民主性、⑧教職員の身分の不安定化、⑨大学法制の《空洞化》《液状化》など多岐にわたる（成嶋隆「総論：国立大学法人法の全体的特徴とその解釈・運用・立法政策上の課題」平成19年度科学研究費補助金研究成果報告『大学法制の構造的変容の比較法的、法制史的、立法過程のおよび解釈論的研究』2008年3月2頁以下）。ここでは紙幅の制約上、上記②⑥および⑦について、現状等をも踏まえつつ考察したい。

（1）「中期目標—中期計画」スキームによる大学統制

国立大学法人法では、各大学における業務の「中期目標」を文科相が決定し、これに基づいて大学が策定する「中期計画」を文科相が認可することになっている。これら「中期目標」「中期計画」については、その達成度に関して以下のような評価が行われる。—まず、国立大学法人評価委員会が、独立行政法人大学評価・学位授与機構による業務実績評価結果を尊重しつつ各大学の業務実績の評価を行う。この評価結果は、総務省の政策評価・独

立行政法人評価委員会に通知され同時に公表もされる。「中期目標」期間の終了後、文科相は、当該法人の組織・業務の全般にわたる検討を行い、必要な措置を講ずる。そのなかには、運営費交付金の配分の変更や「組織・業務の改廃」なども含まれる。

以上のような「中期目標—中期計画」スキームは、国立大学における教育・研究活動の企画・立案機能が大きく文科省にシフトし、その分、大学の教育研究に関する自治権が縮減するという問題点を持つ。また、上述の業務実績評価がもたら「行革」の観点（たとえば「業務運営の効率化」「人件費の削減」など）からなされており、教育研究機関である大学の特性に配慮していない点や、「中期目標」期間が6年であるにもかかわらず、実際には4年間で業務実績評価が行われており、大学の特性に見合う中長期的な評価がなされていないという点も問題である。

（2）大学経営の《企業化》

国立大学法人の財務運営は、「企業会計原則」を採用することとされ、毎年度の利益・損失を翌年度に繰り越して整理すること、「中期目標」期間の終了時に積立金の残余があるときは、文科相の承認を得た限度で次期の業務に使用することができることとされている。国立大学の経常的支出に充てられる運営費交付金の配分基準は不透明であり、しかも先行独立行政法人同様、運営費交付金の年1%ずつの削減（「効率化係数」）がかかることになっているので、各国立大学法人は財務上の《自助努力》を迫られる。一方、独立行政法人通則法では原則として認められていない長期借入と債券発行が、国立大学法人には認められている。債券発行事務を銀行・信託会社に委託することもできるので、こうした債券管理会社の大学経営に対する介入も可能となる。問題は、こうした方法による資金調達には「専門的なノウハウ」や「国立大学法人の経営体としてのパフォーマンスの良好さ」が求められ、また償還のために長期にわたって収益を上げ続ける必要から「国立大学の経営は文字通りのビジネス」（田端博邦『国

立大学法人法案』批判』世界713号226頁）になるという点である。法人化後、国立大学の授業料が相次いで値上げされているという事情は、大学の《企業化》傾向と無縁ではない。

上述の運営費交付金に関する最近の動きとして看過できない問題がある。今年7月の閣議で、2009年度予算の枠組みとなる概算要求基準（シーリング）において、医師不足や環境対策、技術開発等の「重点化枠」に約3300億円を充てるため、国立大学・高専運営費交付金、私学助成費について、「骨太方針2006」で決定されたシーリング・マイナス1%枠（対前年度予算1%減額）をさらに拡大し、マイナス3%とすることが決定されたことである。この決定は重大な問題をはらむ。第1に、この閣議決定では運営費交付金が「政策的経費」として3%削減の対象とされているが、実質的には光熱水料費・事務費・人件費など大学の日常運営を支える「義務的経費」であり、これを削減することは大学運営の基盤を脆弱にする。第2に、3%削減により運営費交付金が大幅に減額されれば、単科大学や地方大学の存立そのものが脅かされる。法人化後、すでに合計602億円が減額されているが、この額は、一橋大学10校分に相当すると試算されている。第3に、運営費交付金の削減に伴い、各国立大学は科研費などの「競争的研究資金」や外部資金の調達により運営資金を確保しなければならない。すでに現場では、これらの資金を獲得するために研究テーマを変更したり、書類作成等の申請事務に忙殺されて日常業務に支障をきたすといった実態がみられる。ちなみに今年7月の経済財政諮問会議で、運営費交付金も競争的資金の獲得率に比例して配分すべきだという意見が出された。これに呼応するかのようように、各大学では科研費の申請率や採択率を教員の採用・昇進の条件とするといった方向も打ち出されている。

財政面での国立大学法人の窮状は、日本の高等教育政策の貧困を象徴する。最近、日本の教育機関に対する公財政支出の対GDP比が2004年から

0.1ポイント低下して3.4%となり、平均5.0%であるOECD加盟国中最下位であることが報じられた。高等教育についてみると、その公的支出は対GDP比0.5%と、これもOECD諸国のなかで最低水準となっている。

(3) 学長選考制度の非民主性

法人化以前、国立大学の学長選考は教（職）員の投票などにより行われていた。これに対して法人化後は、法人の経営協議会（構成員の過半数が学外者）および教育研究評議会より選出される同数の委員からなる「学長選考会議」が選考を行うこととなった。かつての教員による全学投票などの制度は一切排除されている。この仕組みは、学長選考に関して学外者の関与が強まり、反面、学長の地位が構成員の意思に基づく《民主的正統性》を獲得しえないことを意味する。学長は、大学という知的共同体における《同僚中の首席》であり、その選考は、一般の教員人事が教授団（faculty）構成員によるピア・レビューにより行われるのと同じ理由により、大学の全構成員の実質的な関与のもとに行われねばならない。法人化後の学長選考システムは、上記の理念に背馳するものといわねばならない。

ところで、法人化後の国立大学における学長選考をめぐるのは、各大学で法人職員の意思を学長選考の参考に供するという趣旨で設けられた参考投票ないし意向投票をめぐるトラブルの発生が報じられている。筆者の勤務する新潟大学を皮切りに、その後、滋賀医科大学、山形大学、高知大学などにも波及したのは、意向投票の投票結果が学長選考会議において無視されるという事態である。かかる事態は、大学の自治（とくに教員人事の自治）を内部から瓦解させる危険性を有する。最初に問題化した新潟大学では、このことが司法の場で争われることとなった。

この訴訟は、新潟大学の学長選考に関して2005年12月になされた、同大学学長選考会議の次期学長候補者の決定が意向投票の結果を無視した違法

なものであるとして、同大学の教員7名がその無効確認を求めて新潟地方裁判所に提訴したものである。本件訴訟に対する裁判所の対応は、1審・新潟地裁も2審・東京高裁も、学長選考会議のメンバーでも学長候補適任者でもない原告らには無効確認を求める資格（原告適格）がないとして、いわば訴えを《門前払い》するものであった。（原告らは上告に及んだが、2008年1月にこれを取り下げている。）

この訴訟で注目したいのは、被告・大学側の主張で、原告らが「従業員」であることを理由にその原告適格を否認している点である。いわく「原告ら大学教育職員は被告とは雇用関係にある従業員であり、国立大学法人法においては、学長選考会議の構成員ではなく学長候補者を直接に決定する権限、実体法上の権利を有せず、原告らには本件訴訟の原告適格は認められない。」

この論法は、大学という組織の特殊性やそれに基づく学問の自由・大学の自治についての理解を欠くものである。現代社会において研究教育者は他人の設置した研究教育機関において、まさにその被用者（従業員）としての地位において研究教育に従事している。その研究教育が専門的・自律的に行われるためには、研究教育機関の管理者が有する使用者としての権限（業務命令権・懲戒権・解雇権）から研究教育者を解放する必要が生ずる。大学などの研究教育機関において学問の自由とそれを支える大学の自治が保障されねばならないのはこのためである。そして、大学の自治の重要な一環として、学長を含む教員人事の自治権がある。まさに、国立大学法人の「従業員」であることこそ、彼ら／彼女らが大学の自治の担い手であること、したがってこれに反する事態に異議申立てを行うことのできる根拠となるのである。

なお、教育再生会議の昨年12月の第3次報告は、国立大学法人の学長選考における意向投票の廃止を提言した。また、東北大学はすでにこの制度を廃止している。大学の自治の崩壊は着実に進行しているといわねばならない。■

イギリスとフィンランドの 教育実験から何を学ぶか

福田 誠治

都留文科大学文学部教授

1. アングロサクソン・モデル、その始まり

1960年代にアメリカで実施された「教育の人間化」は、子どもの自発性重視、個性重視といいながら、深刻な学力低下、少年犯罪の激増、子どもの自殺率の増加につながったと批判する者がいた。ここに1960年代後半～1970年代初期にかけて起きてきたのが、基礎に戻れ運動である。運動の背後には、進化論拒否を掲げる宗教的原理派、人種平等論に抵抗する政治的な極右勢力があった。

「基礎に戻れ運動」の特徴は、①教育目標を教科の学習に狭く規定する。とりわけ、国語（英語）と数学を重視する、②国に画一的なカリキュラムを決めて教師の自主判断領域を狭める、③選別と競争を教育に利用する、④試験による管理を強める、というようなものであった。保守派の理念型教育がここにすでに現れている。

ふくた せいじ

1950年生。東京大学大学院教育学研究科博士課程修了。現在、都留文科大学文学部比較文化学科教授。著書に、『競争やめたら学力世界一』（朝日選書）、『格差をなくせば子どもの学力は伸びる』（亜記書房）、『競争しても学力行き止まり—イギリス教育の失敗とフィンランドの成功』（朝日選書）などがある。

政治の転換期の1983年、レーガン大統領のもとで『危機に立つ国家』が発表され、アメリカでは経済利益を優先しながら、教育の再編が始まった。この報告書は、「歴史は怠け者を甘えさせてくれない」「学ぶことに最低限の努力しかなかったら、その報酬もまた最低限でしかない」というような表現で、教育の本質は諸個人の競争であり、結果に対する責任もまた個人にあるという見解を示した。これは、人権としての教育という思想から大きく離れた見解である。

具体的な提案として、学校教育では、授業時間、年間授業日数、宿題を増やすこと。また、生活関連教科を削減して、数学、生物、化学、物理、地理といった教科を増やすこと。学校・大学は、もっと厳しい測定基準を用いること。「達成度標準テスト」、いわゆる国家スタンダードに基づく教科テストを実施すること。また、教師の給与と在職権（任期）を評価するためのより効果的な手段などの奨励など、後の新保守主義ならびに新自由主義の教育がこの報告書に出そろっていた。

2. アングロサクソン・モデル、その結果

ゆりかごから墓場までと呼ばれた福祉国家は、保守党も労働党も合意していた。この福祉を新自由主義の手法から切り捨てたのはサッチャーであるが、同時に歴史教育の見直しや、日本の学習指導要領に習って英国史上最初の国家カリキュラムを導入し、全

図 PISA2000 と PISA2006 との比較 (得点と順位)

読解力	数学的リテラシー	科学的リテラシー
日本 522(8) ↓ イギリス 523(7) ↓ 498(15) ↓ アメリカ 504(15) ↓ 495(18) ↓ ?	日本 557(1) ↓ イギリス 529(8) ↓ 523(10) ↓ アメリカ 493(19) ↓ 474(35)	日本 550(2) ↓ イギリス 532(4) ↓ 531(6) ↓ アメリカ 499(14) ↓ 489(29)

参加国は PISA2000 が 31、PISA2003 が 40、PISA2006 が 57。アメリカは、PISA2003 で 495 得点 (18 位) だが、PISA2006 ではテスト問題の組みかえに失敗して集計から除外され、成績は不明。

国的学習目標を設定したのは、国家主義の強化である。したがって、サッチャーに続く英国の教育改革、いわゆるサッチャー教育改革は新自由主義というべきではなく、新自由主義的手法を取り入れた保守主義、いわゆる新保守主義というべきだろう。

メジャー期になると、学校の説明責任として、1995年から全国学力テストを7、11、14歳の生徒を対象に実施し、1997年3月には11歳テストの結果公表が政府の手によって強行された。この学校別、地域別の成績順位表は、「リーグ・テーブル」と呼ばれ、以降、学校順位、教育局順位などが社会の注目の的となる。さらに、教育水準局 (オフステッド) による学校監査を強化し、学校別成績表 (パフォーマンス・テーブル) を導入し、学校査察官を派遣して学校の外部評価を行った。

この間に、英国の学校は一変してしまう。それまでは、現場の教師が創意・工夫を凝らして自由に地域の子どもたちの教育を担ってきた。しかし、全国画一の教科に分けられた詰め込み型の教育が支配するようになる。

1997年からのブレア政権になると、世間は変革を期待したが、教育に関してはサッチャー教育改革を踏襲し、むしろ成果主義をより徹底することになる。「読み書き・計算を重視」し、教育成果を単純化し

て数値管理を進め、学校の成績向上の数値目標化とともに国全体の学力向上の数値目標化を政府の政策ともした。

基礎学力向上戦略が動き出し、1998年からは、小学校で毎朝、算数の計算と国語 (英語) の読み書きの時間を一時間ずつ確保することになった。こうして、全国的に画一化した授業方法が推奨され、新公共管理 (NPM) はますます進むことになった。

成果主義の精緻なシステムは次のように完成された。「入口」の管理機構として「国家カリキュラム」を設定し、外部から教育目標・目標値が強制される。「出口」の評価機構として、「全国学力テスト」「リーグ・テーブル」「教育水準局 (学校査察、授業査察、個人別教員査察)」「親の学校選択」という仕掛けを作った。両者の中間にあたる作業過程のみ自由競争として、「学校目標値設定」を立てさせ、テストで点を取る授業を展開させ、教師にのみ説明責任を求めたのである。

だが、特筆されるべきは、労働党政権が教育の公的財源保障を拡充したことである。教育予算を増額し、1996年と2007年を比べると総額でほぼ倍増、生徒一人あたりでも倍増している。また、1997年と2007年を比べると、教員数は3万5000人増、小学校では30人学級を実現した。さらに、初任給は3

割増しとし、全額国庫負担にした。新たな試みとして補助教員を15万人増員し、特別なニーズのある生徒 (SEN) を対象に「特別支援教育」を展開した。「学習の遅れた子ども」を4、5人の小グループできめ細やかに指導をしたのである。

それでも、成果主義は学校格差を生み、ほぼ半数の子どもたちの学習意欲を喪失させ、都市部の「困難校」では教員不足が深刻化している。結果的に、学力はあまり向上しなかった。

成果主義教育の失敗は、国際学力調査PISAのデータでもはっきりしている (図参照)。

3. ヨーロッパのスタンス

OECD (経済協力開発機構) は、諸国際機関の中では教育分野で特異な活動を展開している。OECD は、マーシャルプラン受け入れのためのOEEC (欧州経済協力機構) をその前身とし、1961年に改組されてできあがった。したがって、今日なお25%というほど資金的には大きくアメリカに依存しているが、機構の目的はヨーロッパの経済復興に他ならない。そのために、アメリカの介入は時としてOECD側の抵抗に遭い、アメリカ的な市場自由主義は薄められ、教育の分野ではアメリカと大きな差異を作りだしてきた。

OECD内部には、「ヨーロッパ」派と「アングロサクソン」派の対立、社会民主主義イデオロギーと新自由主義との対立があるといわれている。前者の対立は、持続可能な市場活動か自由貿易と競争の徹底かという対立になる。後者の対立は、社会的な公正さか社会的効率のどちらにウェイトを置くかという論争に現れている。

1980から1990年代は、アメリカの財政的裏付けによって、OECDは、私営化 (民営化)、学校選択、教育内容の標準化、国際テストに向けた研究と政策形成を推進することになった。転機の始まりは、『危機に立つ国家』(1983年) だった。レーガン大統領は、冷戦構造を意識して、科学の成績を向上させようとした。そこで、合衆国政府、とりわけ教育省は、OECD

に国際教育指標事業を行うように提案した。そこでは、成果主義に基づく公共政策、いわゆる新公共管理 (NPM) への組み替えも意図されていた。

アメリカはOECDに対して、「国際到達度評価学会 (IEA)」と同様の活動を期待したが、OECDは、アメリカの言いなりにはならなかった。OECDは、新規に特別の専門家を採用し、教育指標事業の企画・実行に関する情報を集めた。またOECDは、World Bank、EU、UNESCOと共同歩調をとり、互いに合意をとりながら、慎重に行動を展開した。

たとえば、1990年代より、OECDは、教育の目的を経済成長から「健全な経済」に向けた人的資本の形成へと重点を移した。OECDによる社会資本の定義は、『諸国民の福利 (The Well-Being of Nations)』(2001年) に現れている。そこでは、人と人のつながり、協力関係が注目される。OECDは、2002年にイギリス政府統計局と協同して社会資本測定に関わる会議を開催している。アメリカで精神的に調査を実施きたパットナムの提案を検討し、マックゴー OECD教育局長は社会資本 (social capital) と福利 (well-being) に関する質問をPISAに含めることが望ましいと発言し、他のメンバーはそれに同意した。

引き続き2004年には、ダブリンにて、OECD教育閣僚会議が開催されたが、パットナムが基調提案を行い、社会結合 (social cohesion) の重要性を強調した。会議では、次のようなことが確認された。社会資本とは、社会的なネットワーク、信頼、相互依存のことであり、社会結合を広く支えるものである。教育は、市民教育を通して、また学校が地域のセンターとなることや、課外活動を通して、さらに教育研究所の活動を通して、社会資本や社会結合を支援することができる。移民や他の要因で増え続ける社会的多様性は、実際には社会を豊かにするものである。社会正義や公正さは、社会結合への前提条件である。学校は、結合力ある共通文化を創ることができる。教育の結果だけでなく、社会資本と社会結合もまた測定するような評価の枠組みは、OECDが援助できる本質で

ある、と説明されている。

これらの流れを受けて、マックゴー OECD 教育局長は、「人的資本を作り上げるだけでは不十分だ」「社会資本とは、グループ内あるいはグループ間で協同を促進するような規範、価値、理解を共有した相互ネットワークであり、結合力ある諸社会 (cohesive societies) を発展させ、維持するためにも不可欠のものだ」と、人的資本を社会的に稼働させる社会資本としてとらえ直している。

このように社会資本の強調が、「協力社会」へのシナリオとなって、OECD が寄って立つ新自由主義に彩りを添えている。さらにそのよって立つ世界観を、マックゴー OECD 教育局長は、「経済成長と自然環境の持続可能性とのバランスであり、社会結合 (cohesion) を伴う個人の成功、そして社会的不平等の削減である」と、『キー・コンピテンシー』(2003年)の前書きで述べている。

PISA にみられる「読解力」と呼ぶ「言語・情報リテラシー」の学力こそ、多文化・多言語・多民族の協力社会をめざして構想されたものといつてよい。

4. フィンランド・モデル

フィンランドの教育政策に変化が訪れるのは、1980年代後半のことである。1986年、ある委員会が行政機構の「脱中央集権化」について報告書をまとめたのである。すでに、OECD は教育における「構造改革」を提起していた。この方針に基づき、1980年代末におけるフィンランドの教育を OECD が調査し、学校と産業との連携を提起した。具体的には、「カリキュラムの個人化」と「産業に開かれた学校運営」である。

フィンランドにおいても、1980年代末になると、雇用者側組織、すなわち企業家連合 (TT) や自治体連合 (KT) が新自由主義的な発言を開始した。とりわけ、企業家連合は一連の教育改革パンフレットを発行し、その案は以下の4点にまとめられる。

第一に、「新公共管理 (NPM)」の諸原則を学校

教育制度にも適用することである。学校の経営決定権と運営責任は、国家教育委員会から地方自治体に移管されること。地方自治体は、学校に効率を求め、学校同士を競争させること。予算は、成果に応じて配分すること。これによって税金の無駄遣いが削減されるはずだ、と。

第二は、自由競争が教育の質を保障すると見なすことである。学校長は、教員を競争的に組織すること。学校の成績は、公的・社会的に調査され、公開されること。親は、学校選択権を持つこと、である。

第三は、授業に構成主義的学習理論を適用することである。教師の指導は、学習者の自律と発見的教授法に置き換わるべきであるとされた。

第四の原則は、企業家的技能を学校カリキュラムに含めることであつた。また、経済とつながりの深い数学と理科の授業内容を引き上げることが求められた。

さて、新自由主義の諸原則が提案され、1990年の国会は、大騒ぎになった。国会は、「新公共管理 (NPM)」の解釈を教育省に一任した。教育省は、すぐに新自由主義に則った行動計画を作成した。そして、教育組合などの反対運動の後、フィンランドではきわめてユニークな解決がはかられた。

第一の原則に対しては、規制緩和して中央管理を枠のガイドラインに転換したが、中間管理職を縮小し現場を厚くする方法をとった。また、教師を研究職と同じ扱いにして、成果主義を否定し、教員評価を廃止した。

第二の原則に対しては、学校選択制度を認めるものの、どの学校も充実して、どこでも学べるようにして、学校選択を無意味化した。勉強するかどうかは本人の問題であるとみなし、やる気になれば一人でも補習するなどの態勢をとった。

第三の原則は、純粋な新自由主義の真骨頂であろう。教育内容に対する国家統制を排除し、教育目的を国民形成から自立する個人への支援へと変えた。知識は、固定したものではなく、それ故に伝達されるものではない、一人ひとりが学び、構成していくものであるというわけである。教育界は、これを全面的に受

け入れ、教育方法を開発していった。考え抜く授業が尊重され、結果を暗記するのではなく、自ら学ぶ、学び続ける力が形成されていった。これが、教師の専門性を理論化し、OECDの国際学力調査PISAにおける「学力世界一」に結実しているのである。

第四の原則も、教育界は受け入れた。とりわけ、国語の学力を様々な情報を扱う言語力へと組み直した効果は、これまたPISA「読解力」の好成績に現れている。

ここで注目すべきことは、社会民主主義者の考えも及ばないほどに、個人のまったく自由な学びを新自由主義者は主張したことであろう。中央政府の権限を極力小さくし、しかもそれをガイドライン程度の性格にして、現場にほぼ全権限を委譲するという分権・規制緩和を実施したことである。一人ひとりの生徒の学び、教師の教育活動、国民の労働の質を高めることで、一人ひとりが判断し責任をとることがもつとも社会的に有効である、これが経済問題も解決すると見なしたわけである。

また、1998年の教育法改正に向けて、保守のオリベッカ・ヘイノネン教育相は、評価制度の導入を主張した。社会民主主義者は、学校の有効性を評価することは学校選別につながり、教育条件の困難な地域における学校の努力を損なうことになると主張した。就学前教育、親の自由な学校選択、教育福祉サービスをめぐって社会的な大論争が起きて、学校市場化を制限することで、地域の平等こそ学校制度の目的であるとの国民的合意が確認された。

フィンランドの教育は、次のように言い直すことが出来る。

まず、新自由主義は、規制緩和を求め、国家の教育管理権限を削減しようとした。その結果、権限と責任が専門分野ごとに厳格に分けられた。まず、政治は、利害調整して、教育費の確保に努める。こと教育に関しては政党による意見の違いはないといわれるほど、大筋の合意をするだけで教育内容には介入しない。行政は、国内の権利が平等に維持されるように条件整備に徹している。教育内容・方法に関する

行政は、教育省から一定自立した「国家教育委員会」と呼ぶ専門家集団が担うが、現場への情報提供に徹し、提案はガイドラインないし試案として扱われる。地方自治体は学校関係者と合意して、ほぼすべての管理権限と責任を持つ。フィンランドの地方自治は県のない一層式なので、平均して人口1万人くらいの自治体が何年生にどの教科を何時間教えるかということも決めていくのである。

授業では、子どもは自ら学ぶ存在で、教師はそれを支援する専門家となる。その専門性に基づいて、教育方法の選択はすべて教師に任される。そして、親は学校に協力する。

第二に、教員評価制度はない。一人ひとりの子どもが違うから、一人ひとりの教師の仕事もまた違うと解釈するわけであるが、教師は自己評価して日々研修に努める専門家と見なされているのである。その結果、中間管理職を極力抑えて、行政費用は低コストとなる。また、教師が授業の中で生徒を評価し、その評価が次の学習に生きてくるようにしているので、悉皆式で序列を付けるような全国学力テストは必要なく、この点でも低コストである。

逆に、第三に、家庭の経済的・文化的格差を何が何でも埋めていくという姿勢が見られ、教育条件は公的に保障されている。たとえば、図書館が人口比にして日本の6倍程度ある。小学校から大学院まで授業料は無料である。基礎教育期間（義務教育相当）は、鉛筆、ノート、消しゴムなど一切の教材費も無料で使用できる。高校までは給食も無料である。小学校の半数は複式学級というように地域に学校をなるべく残すようにしている。もし遠方の学校に通う場合には、通学費用は無料、宿舎代などが補助される。

このように、現場に自由と責任を与えているのが、フィンランド・モデルである。

一口に、新自由主義といっても、多様な様相を呈するものである。これまでの国民形成を目的とした義務教育、いわゆる国民教育はこのグローバルな時代には成り立たなくなっていることだけは確かなようである。■

教育と福祉国家 (1)

——能力創出の四つの世界——¹

ユッタ・アルメンディンガー (フンボルト大学社会学教授)

ステファン・ライブフリード (ブレーメン大学政治学教授)

訳 山本 卓 (法政大学非常勤講師)

アングロ・サクソン諸国において、教育政策は一般に「社会政策 social policy」——この語は社会保障や社会保険に限定されない広がりをもつ——の一環とみなされている。T・H・マーシャルの「シティズンシップと社会的階級」論文やベヴァリッジ改革において見られるように、社会政策と教育を一体視する見方は、第二次世界大戦直後に英国でおこなわれた福祉国家再構築の根幹をなしていた。当時、教育改革は「福祉国家」そのものの再構築でさえあった。マーシャルは1949年の古典的な講演と、〔それをもとにした〕1950年の「シティズンシップと社会的階級」論文において、社会保障改革よりも教育改革の方により多くの時間と紙幅を割いているのである²。アメリカ合衆国においても同様である。この国では教育セクターは高い水準で整備されており、「福祉国家の代用物」としてさえ機能している³。しかしドイツにおいては、その他の国々と同様に、教育と社会政策は領域区分という古めかしい封建的な観念によって依然分離されており、「社会改革」の概念は1955年以降、もっぱら年金改革にかんする 이슈を指すものとして流通している。教育改革は唯一1970年代に脚光を浴びたものの、〔その際も〕社会政策とは別の世界でおこなわれるものと受け取られた⁴。情報社会への移行を伴いつつ21世紀へ突入したこんにち、こうした19世紀的な布置は、アングロサクソン圏に対して大

きな競争上の優位を与えるものに転化する可能性がある。

本稿において私たちは、教育と社会政策はいかに互いに結びついているかについて論じ⁵、この分野における社会的な調査報告に寄与したい。本稿では、教育的貧困についての二つのあり得る定義——修学年数や取得学位にもとづく定義と、能力 (competences) にもとづく定義——を比較する。簡単な国際比較による能力の分布状況にも論及する。さらに、二つの分析的次元、すなわち、能力分化の大きさを対象とする次元と能力の絶対的水準を対象とする次元に注目することによって、能力創出における四つの世界を輪郭づける。最後に、その他のOECD加盟諸国での議論にとっても興味深いであろう、2000年のPISA〔OECDが実施する生徒の学習達成度に関する国際調査〕後のドイツにおける教育政策を概観する。付論では、国際的視野のもとで、能力創出にかんするドイツ国内の分類について論じる。

教育と社会政策

教育システムの欠陥は、ある場合には読み書きが出来ないこと、また多くの場合には、学校教育や職場訓練あるいは労働市場への参入を通じた通常形態の統合からの排除といった大きな社会問題を引き起

こす。学歴と労働市場での評価は密接に結びついており、教育セクターでの低い達成度は労働市場での脆弱な立場に帰結しやすい。人的資本の分布と教育にかんする諸資源の分布を、貧困にかんする全国的な調査報告という形で統合することは、重要度の高い政治的課題を提示することになるだろう。21世紀初頭のヨーロッパ政治および国内政治は、この課題と向き合わなければならないはずである。サービス、情報社会は、エリートだけでなく平均的市民の諸能力——彼／彼女の、創出し、まとめ上げる諸能力——によって成り立っているからである。さらに、この主題について論じることは、共通の富の行方を左右する政治の実質的な力について論じることを意味するであろう。

ヨーロッパ共同体に加入する諸国において、教育の領域と社会政策の領域を分離することは、概念的、経験的に国内レベルで混乱を引き起こす。もっとも、[そうした混乱に見舞われるであろう国々も]ヨーロッパ共同体のレベルではより望ましい実例と向き合わざるを得ない。統一ヨーロッパのレベルでは、教育と社会保障をともに(社会)政策の構成要素とみなすイングランドの伝統が採用されており、この二つの要素は概念的に切り離されていないからである。教育の領域と社会保障の領域ではともに、(再)分配にかかわる主題が一連の施策のなかの一つとして把握されている。そのため、(所得)分配にかかわる主題は、ライフコースの主題と同様に、予防の見地に当てはめられ、早期の取り組みの対象とみなすことも可能になる。そこでは、対応型の政策構造において多くみられる事後的かつ補償的な施策のパターン(このパターンの典型的事例は年金の比重が高い社会保障である)は回避されうる。

国内における社会政策の展開についてみられる多様なパターンは、マンフレッド・G・シュミットの研究を参照することによって特徴づけられる⁶。彼は、一般的にすでに起こったことに対応するだけの事後的な性格をもつ社会保障支出を、これから起こることにかかわる未来志向的な性格をもつ教育、研究政策と

対比させている。[その上で]ドイツは二つある選択肢の中から、いずれかを選択することを迫られるはずだと言う。ドイツとの対比で、アングロサクソン諸国は人的資源の開発にかなりの比重を置いており、ドイツで力を入れている社会保障政策よりも教育により多くの資源を投下している。他方で、北欧諸国は、社会保障と教育政策の双方に対して大規模な投資をおこなっている。ドイツはというと、ビュリダンのロバ7のように、二つの干し草の山のあいだで茫然と立ちどまっている。この状態はドイツを最も不利な立場へと追い込んでいる。それは教育への投資をこれまで通り低い水準にとどめたまま、抑制することの困難な社会保障費の伸びに直面することを意味するからである、と言うのである。

表1は、予防的、未来志向的な教育政策と、それとは対照的な事後的、補償的な社会政策の特徴を示している——ドイツにおいて事後的、補償的な社会政策を体現しているのは、ドイツ型福祉国家の制度的特質をあらわす年金保険である——。この対比は各国の社会事情を把握するうえで有意義であろう。

T・H・マーシャルによれば、教育政策は労働市場で評価される能力を伸張することを通じて、将来の市場動向に影響を与える。旧来型の(社会保障)政策による事後的な介入は、たとえば、第一次所得に対する課税や保険料の徴収を通じた二次的な分配がそうであるように、すでに市場で起こった事柄に対処するだけである。仮に生涯教育が現実のものとなれば、そうした仕組みが前提としている[予防的か補償的かという]区別は明確ではなくなるだろう。児童貧困の増加、およびそれに対応する社会政策の拡張もまた、事後的な対応を特徴とするドイツ型福祉国家(その性格は表1の項目2によってあらわされる)に、これまでとはまったく異なる展開をもたらし、現行の社会政策が有する、高齢者に高い比重を置く傾向を幾分か緩和することになるだろう。いずれせよ、教育指向型の社会政策そのものに焦点を当てることは、社会政策一般を、予防的かつ人的資本の向上に資するものにするという意味で生産的に再方向づけすること

表1 予防的教育政策と補償的社会政策の諸特徴

	1 予防的教育政策	2 補償的社会政策
ライフステージ	より若年指向	より老年指向
時間的志向性	未来志向的	事後的
形態	将来の市場動向の前提条件に影響を及ぼそうとする	すでに起こった市場の諸帰結に対応する
社会政策による典型的なアプローチ	将来的な果実（諸サービス）を得るための諸能力の創出	補償的な金銭の移転
地位との関係	地位の創出	地位の保全

出典: Allmendinger (1999), 若干の改変有り。

に寄与するはずである。

教育的貧困の計測

教育的貧困をどのように定義するか？ この問いへの答えは、ある国についての社会的な調査報告を実施するうえで決定的に重要である。教育的貧困を定義するために、たとえば、ホームレスを含む住宅不足や不健康、あるいは経済的貧困といった他の分野での研究を参照するべきかも知れない。〔教育的貧困をとらえようとする観点から〕個人が獲得した教育諸資源を数値化しようとするのであれば、純然たる最低水準としての絶対的貧困の水準について検討することから始めなくてはならない。〔その際〕読み書きする能力は適切な基準となり得るし、学位をひとつも得ていないことや職業教育を修了していないこと、あるいは能力開発が極めて低水準にとどまっていることに注目して計測することも可能である。教育資源にかかわる全項目を視野に入れた上で、分水嶺とみなす何らかの点を自動的に設定するような相対的な尺度を採用することも考えられる。そうすれば、たとえば、下位の五分位層ないし四分位層といった具合に、ある基準を下回る人々を教育的貧困層とみなすことが可能になる⁸。

加えて、教育資源の分布について国内的視点——たとえばドイツについての視点——と国際的視点は区別される。後者の国際的視点は、ドイツについてであれば、ドイツのケースをその他のEU加盟諸国のケースと比較する際に有効である。国内ではエリートの一部に属する人々が、国際的視点からすると、教育的貧困層に属することになるといった場合もあり得る。商品と労働——そして（教育）サービス——に頼る市場の国際統合が国内的な手法に頼ることをますます実りの少ないものにする中で、こうした視点の切り替えはますます重要性を増して行くだろう。国際的な相互依存が深まるに連れて、職業訓練にかんする資格の体系はかつてないほど急速に時代遅れなものになりつつある。極めて短期間のうちに——実のところ、これまでで最も短い期間に——「豊かさ」は「貧困」へと転化し得る。それについては、過去20年間における、新技術と資格体系の変化とのあいだの相互作用が示すとおりである。教育における「豊かさ」については、ここ数10年のあいだドイツでおこなわれて来ている議論を参照できる。ドイツの大学教育が主としてアメリカのそれと比較されるそこでの議論の結論というのは、ドイツの大学教育は全ての cohorts から以前より多くの学生を迎える方向で若干の拡張を遂げている一方で、より硬直的な体質に

表2 教育的貧困と教育諸資源の分布

	国内	国際
読み書き能力の欠如	1	3
読み書き能力の相対的不足	2	4
	諸能力の分布にかんする国内構造において占める位置	諸能力の分布にかんする国際構造において占める位置

出典:Allmendinger (1999) ,若干の改変有り。

なって来た、したがって、〔ドイツの大学は〕他国の事例にならって〔国際的な〕相互依存の深化に対処するように努めるべきだ、というものである。

以上で述べたような、組織ではなく個人に注目する視点は、表2で示すかたちで体系化できる。この枠組みを出発点とすれば、教育的な貧困と豊かさについての社会的な調査報告のための諸基準を確立する上での、幾つかの地平が開かれる。〔そうした諸基準を確立しようとする際〕社会的病理を診断するとともに、それにもとづいて教育、社会政策の歪みを修正し得るような政策を選択するのに適した尺度を採用することが望ましい。私たちはその見地から、学歴と能力という二つの地平に注目する。

学歴の観点からの教育的貧困の計測

まず、貧困の尺度として学歴の有無を取り上げ、表2を構成する四つのボックスの全てについて検討する⁹。ボックス1は、国内的文脈における絶対的貧困をあらわす。ここでは、読み書きする能力の欠如は、少なくとも標準的学校（「基幹学校修了証 Hauptschulabschluss」を発行し得る教育機関）の修業証書をもたないことにおきなおされる。その際、ドイツの社会扶助（連邦社会扶助「Bundessozialhilfegesetz」 BSHG）における扶助基準（Regelsatz）と同様、全ての者に対して義務として課されている行政的基準、すなわち、学校あるいは職業訓練を修業しなければなら

ないと定める義務教育法（その起源は19世紀初頭まで遡る）に準拠する。法律による就学規定は、法定の最低賃金（アングローサクソン諸国やオランダではその伝統があるもののドイツでは馴染みがうすい）や、社会扶助基礎所得（ドイツではBSHGに含まれる）と機能的に同じはたらきを有する。ドイツでは授業料は就学年数ではなく、学位／修業証書の取得に対して支払われるため、（学校の発行するものであれ、デュアルシステムのもとで発行されるものであれ）就学証書をもっていないことは「教育資源の不足状態」をあらわす確実に明白な指標となり得るのである。〔そして〕社会的な調査報告はこの社会的事実にもとづいて実施することができるだろう。ドイツにおいて、各段階の卒業年齢人口のおよそ10%が「無学歴」という意味での貧困の定義にあてはまり、その大半は他国からの移民家庭の子弟である¹⁰。社会的統合にかんする諸問題は親の世代から引き継がれているのであり、しかもその経路を断ち切る有効な方策が講じられない場合には、事態はいつそう深刻なものになる。

国内レベルにおけるもう一つの事項として、表2のボックス2に視点を転じよう。ここでの対象は、学歴が人口の平均ないし中央値を下回る全ての人々である。まずもって行われるべきは、たとえば平均や中央値以下の周辺グループといった、ある基準の上下に位置する領域を特定するための「中間点」を設定することである。〔そうすることによって〕社会集団ごとに異なる「中間点」を比較することも可能になる。そ

の際、すでに貧困調査の分野で確立されている常套手段に従うことにする。そうした手法は、ドイツの事例を考察するときにとりわけ有効である。ドイツではアングロサクソン圏とは対照的に、学問的教育は社会生活を送るうえでの知識や能力を養うための主要な回路としてみなされていない。また、ジョン・スミス（ヤーン・アルバイトスマン〔一般的な勤労者を指す表現と考えられる〕）に対する学位は「デュアルシステム」を通じた包括的かつ広範な職業教育組織によって付与される。政府の教育関連支出の比重も、そうした教育体系に対応したものになっている¹¹。ドイツでは、「仕事」ではなく「職業」あるいは専門性（‘Beruf’）が社会的統合における中心的な位置を占めている。これは国際的にみて、「ドイツ型教育モデル」の特徴である。それゆえ、ドイツにかんする社会的な調査報告では、中間点と底辺近くの諸集団のあいだに位置する人々において何が起きているかに特に注意をむける必要がある。ドイツにおける社会的統合の歴史的強みは、大学教育ではなくその部分を源泉としてきたからである。

つづいて、国際的視点から捉えられる教育的貧困にかかわるボックス3について論じる。ここに該当する国際比較研究の焦点は、読み書きする能力を欠いており、またそのために現代社会において不可欠な「最低限のつながり」を失った人々に置かれている¹²。ドイツでは50万から190万人が読み書きできないと推定されている¹³。このグループは「机上で描かれる社会」では、明らかに周縁に位置する。このグループはドイツでは人口の10%を占める学歴を有しない人々よりも規模的に少ないものの、「最下層 extremely poor」の中核をなしているがゆえに特別な注意を要する。最下層の生活についての研究が明らかにするところの諸困難の全ても、読み書きする能力の欠如に由来しているようだ¹⁴。

国際的な視点のもとで相対的貧困について比較することも可能である。これは表2のボックス4に該当する。そこでは、学歴は国家間でどのように分布しているかという問いを立てられる。また、学歴を幾つ

かの種類に区分した上で、〔それぞれについての〕分布の（不）平等さを調べることも出来る。特定の年齢コホートあるいは人口全体における下位と上位の学位の取得状況はどのように異なっているか？ といった具合にである。大部分の人々が教育的貧困線をわずかに上回っているような状態を「不安定な教育的貧困」と定義するならば、どの国がそれに該当するか？ 当該国には学歴の中流化、すなわち大衆教育が実際にも学歴の中間点を占める傾向は認められるか？ 当該国は、貧しい層と豊かな層からなる「分断された国民」によって特徴づけられる顕著な分裂国家であると言えるか？ こういった観点からの検討も可能であろう。相対的貧困についての国際比較研究では、各コホートはどのくらい長く、享受し得る範囲にある教育を受け続けられるかを明らかにする公式調査の実施も考えられ得る。

能力の観点からの教育的貧困の計測

15歳人口の能力についてのPISA（Programme for International Student Assessment）の調査によって、教育的貧困を能力の欠如という形で計測することも可能になった。OECDによると、PISAは現代社会において経済的、人格的に充実した生活を実現するために、また社会的、政治的な活動に積極的に参加するために必要とされる基本的な諸能力を数値化しようとしている。もっとも、PISAの調査に対する一般の関心は、学歴ではなく能力を数値化しようとする点というよりは国際比較にむけられて来た。

ドイツでは競争上の不利という観点から、教育問題は突如、大きな社会的主題となった。〔ある報告によれば〕「ドイツの子供たちの能力、知識、学校教育は、あたかもサッカーの（ドイツ）ナショナル・チームが再度、大混乱に陥ったかのような論調で扱われている」¹⁵。19世紀の中葉以来、ドイツの遅れてきた国民（‘verspätete Nation’）は国際的な序列づけにもとづいて、とりわけ（最初は）イギリス、（そのあとは現在に至るまで）アメリカといった他国に追いつき、肩を

並べる、あるいは追い越そうとすること（「ドイツ・モデル」）を通じて、自国についての認識を持つとする習慣を培ってきた¹⁶。ドイツ人はPISAの視点を通して自分たちを認識するため、読み書きする能力についてはフィンランドやカナダ、ニュージーランドによって、また算数の基礎学力については韓国によって国際的に出抜かれたことは気が休まらない事態なのである。

PISAは読解力や数学的、科学的なリテラシー、および科目横断的な諸能力の分布にかんする全ての領域を満遍なく視野に入れて調査している。ここでは、読解力についてのみ見ることとする。2000年のPISAでは読み書きする能力を最重要視し、これをその他の全ての調査項目を規定する、分析のかなめをなす媒介変数と位置づけた¹⁷。ここではPISAの定義にもとづいて、能力についての貧困と豊かさを指標化する。ドイツでは州間比較のために十分なデータを収集しようとしたため、PISAの試験結果は標本過剰である（一国についての標準的な標本数は1万であるのに対し、ドイツでは7万もの標本が集められた）。PISAは一度きりで終わるのではなく、OECD加盟諸国を対象とする、能力創出についての周期調査であるため、継続的に実施される。2000年のPISAはそうした調査の始まりに過ぎない。それゆえ、PISAは教育における貧困と豊かさについての継続的な国内調査をも可能にするものである。

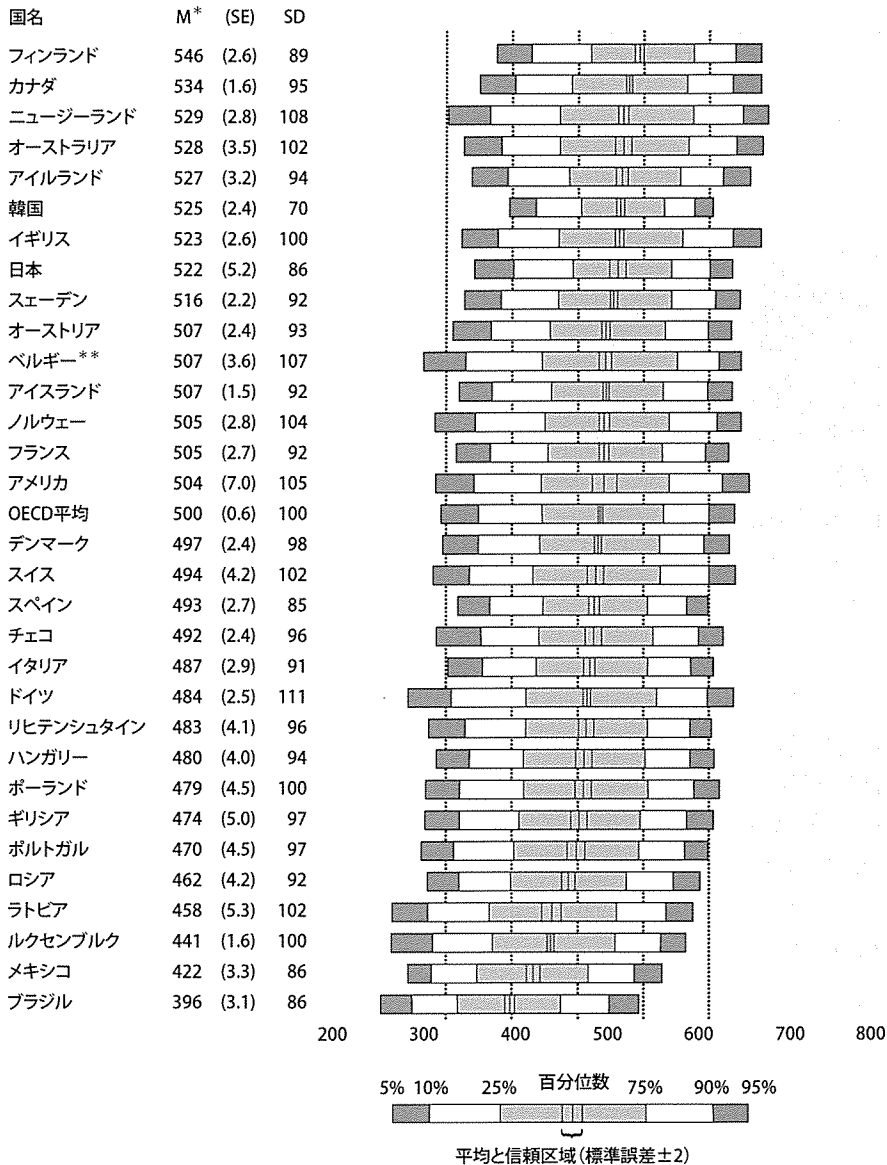
能力の観点からの教育的貧困についての調査では、以下のように教育的貧困を数値化する（図1参照）。

教育における絶対的貧困は、機能的な読解リテラシーの欠如をあらわす能力レベルI（5段階中）¹⁸の指標を使って定義する。「この基準に当てはまる児童は、しかしながら読み書きする能力を全く持たないというわけではない。そうした児童たちは最も基本的な読解力を有している。しかし、その能力は日常生活の実践的な文脈において問題なく物事を処理して行くうえでは充分ではない」¹⁹。このレベルIの条件を満たさない児童を教育的な貧困状態にある者と位置づける。国内のおよび国際的な、教育の絶対的貧困

は、OECD加盟諸国についてはこの方法にもとづいて定義することが出来る。もし、対象地域をグローバル大に広げようとするのであれば、単純な非識字率を貧困線として設定することになるだろう。OECD諸国を対象とする限り、表2でいう「読み書き能力」の指標は〔PISAの定義する〕「機能的な読解力」の指標に置き換えられる。相対的貧困についても、〔PISAが定義する〕五つの能力レベルを駆使することによって、〔絶対的貧困の場合と〕同様に確定できる。私たちの調査では、基本的能力についての一国内部の分布、州間の分布、およびそれぞれの底辺グループに注目する。また下位10%の集団は能力帯域のうちのどの位置まで達しているかを解明することを目指す。以下の部分では、異常値の影響をコントロールした修正データを用いる。〔そのうえで〕先述した視角のもとで、下位5～10%の集団の能力レベルについて検討する²⁰。

上述の定義を2000年のPISAに当てはめると、読解力についての絶対的貧困は、ドイツでは10パーセント、OECD平均では6%にのぼっている。数学と科学についての結果もこれと類似している。2000年のPISAは、能力水準がレベルIを下回っている、対象児童の10%を占めるドイツの〔絶対的〕教育的貧困層を「リスク集団」と名付けている。その3分の2は男子生徒であり、50%は中学校（‘Hauptschule’〔第二次教育前半の学校で、進学者は通常、職業専門学校へ進む〕）までしか通っていない。また、34%は障害をもつ児童のための学校（Sonderschule）に通っている。約半数は両親と同様にドイツで生まれ、家庭ではドイツ語で話している。3分の1以上（36%）はドイツ国外で生まれている。別の観点からみると、国内で生まれた児童は6%のみがレベルIに達していないのに対し、外国で生まれた児童の同比率は25%となっている²¹。非熟練労働者の家庭に生まれた児童における教育の絶対的貧困の比率は18%であるのに対し、「サービス産業従事者階級service classes」の上層ないし下層の家庭に生まれた児童における同比率は3%である²²。

図1 国際比較の観点からみた読解リテラシーに関する能力分布



* M=平均 SE=標準誤差 SD=標準偏差

** ベルギーのフランドル地域では、平均532 (SE=4.3, SD=96)、ワロン地域では、平均476 (SE=7.2, SD=111)

データ元/ドイツPISA (2001:106, グラフ2.11) .

グラフの英語表記は、教育と人間開発機構(ドイツ、ベルリン)のMax Planck氏による。Jürgen Baumert et al, 特に Susannah Goss (MPI Berlin)とFranz Lüninghake (ZeS)の協力に感謝する。

相対的な貧困に着目する観点から教育的貧困の布置についてみると、ドイツでは相対的な貧困〔が顕著な地域〕は絶対的な貧困〔が顕著な地域〕と重なり合っていることが分かる。相対的な貧困の基準点は絶対的な貧困の基準点よりも低い位置にあるた

め、相対的な貧困に当てはまる児童は同時に、絶対的な貧困に当てはまる児童でもあるという状況になっているのである(図1参照)。ドイツにおけるこうした貧困布置の特徴は、国際比較の観点に立つとますます明確に浮かび上がる。OECD平均では、〔読解力につ

いての] 分布上の下位集団は、わずかばかりの絶対的な教育貧困層しか含んでいないからである。

ドイツでは(能力についての)下位5%の児童は、試験における総得点が最大で284点となっている。これはレベルIの基準を満たすために必要な得点を51点も下回る水準である。〔PISA〕参加国中14ヶ国では、下位5%集団の最高得点はレベルIの水準を上回っている。したがって、それらの諸国では、下位5%集団は少なくともレベルIに含まれる要求項目には難なく応えられる。ドイツでは下位10%まで対象を広げてはじめて、レベルIの水準に達するが、その場合もレベルIの最低水準を満たすか満たさないかのボーダーライン上である²³。

能力についてのデータを用いることによって、〔教育的貧困と〕同様、教育的豊かさの指標もまた容易に設定することが出来る。豊かさの基準は〔五段階中で〕最高の能力レベルVをもとにして操作化できるし、また相対的豊かさの基準点は上位90～95%の集団に設定できる。ドイツでは、教育的富裕層について特異性が認められる(図1)。この層のなかの約8%は、かろうじてレベルVを達成している状態にある。さらに、ドイツにおける相対的な〔教育的〕富裕層の多くは、絶対的豊かさの基準には当てはまらない。ドイツでは、教育的貧困が顕著である一方で、教育的豊かさは平均的な水準でしかないのである。OECD比較の観点からすると、そのような状況は次のことを意味する。「能力についての下位集団を貧困から抜け出させることが出来ず、エリートを形成することも出来ない」²⁴。

(つづく)

《凡例》

- ・〔 〕の中は訳者による補足説明である。
- ・強調の傍点は原文ではイタリックである。
- ・人名表記は、参考文献表に記載されているものについては原文通りとし、その他は謝辞を除いてカタカナ表記とした。
- ・参考文献に挙げられている文献のうち、邦訳のあるもの

についてはそれを付記した。

- ・参考文献で示されるURLについては、翻訳の時点でいずれも閲覧できなかった。

《注》

- 1 初出は、*Journal of European Social Policy* 13 (1/2003) : 63-81.
- 2 Marshall 1964.
- 3 Heidenheimer 1981. [ただし] Wilensky (1975: 3-7)によると、教育はどちらかという補足的な役割を担っている。
- 4 1990年代中頃までのドイツでは、(物質的)貧困は存在しないものと考えられており、また、1998年まで「貧困」という語句を用いることは政治的作法に反すると考えられていたことも想起されておくべきであろう。
- 5 Room 2002、および、Finch 1984を参照。
- 6 Schmidt 1999.
- 7 これは、ドイツとフランスでことわざとなっている、フランスの哲学者ジャン・ピユリダン(1300-1360)の表現を暗示するものである。
- 8 Allmendinger 1999: 40.
- 9 以下での議論は、Allmendinger 1999に依拠している。
- 10 Allmendinger and Hinz 1998; Weißhuhn 2001.
- 11 Schmidt 2002 参照。
- 12 このグループは二つに分けられる。一つは、母国語で読み書きする能力を欠いているグループであり、もう一つは、母国語で読み書きする能力は有するものの、居住する海外の国の言語で読み書きすることの出来ないグループである。これら二種類の読み書き能力の欠如はともに、公式の教育制度からの排除と、成人教育や生涯教育のプログラムに手が届かないことに由来する。
- 13 Weißhuhn 2001: 47.
- 14 Idem.
- 15 Mönch 2001.
- 16 Tennstedt 1983. イギリスでみられたこれと同様のケースとして、Hennock 1987 参照。
- 17 読み書き能力についての定義については、ドイツ PISA, 2001: 69-137 参照。
- 18 複雑な構成をもつ能力レベルIの指標について詳しくは、German PISA (2001: 88-97) 参照。この指標についての大雑把な理解は、ひとつ上の段階に位置する能力レベルIIについての次のような説明との対比を通じて得られる。「能力の各レベルで基準とされる典型的な要求項目の設定の仕方

みると……レベルIIの要求項目は一般に最低水準とみなされているところのものであると結論づけられるだろう」(German PISA 2001: 98)。ここからレベルIは、最低限中の最低限とみなし得るような、さらに低い水準の、はっきりとそれと分かる水準の貧困を表していると言える。私たちの研究では、レベルIの基準を満たさないケースを特定するために採用された、次の三つの要求項目の統計データ〔プロフィール〕にのみ着目する。すなわち、情報処理——複数の、独立して、明示的に提示される情報を読み取ることが出来ない——、文章読解——文章の大意を全く把握できない——、省察と評価——文章のなかの情報と誰にでもアクセス可能な日常的な知識のあいだに少しの繋がりも見出せない——、である。

- 19 German PISA, 2001: 363.
20 現時点では、ドイツとその比較対象となる諸国における能力点数についての全ての分布データにア

クセスすることが出来ない。そのため、所得についての相対的貧困の調査におけるそれに対応するような、相対的な教育的貧困についてのスライディング・スケールを描き出すことは出来ない。

- 21 German PISA, 2001: 117f.
22 German PISA, 2001: 363.
23 German PISA, 2001: 108.
24 OECD 2001: 29.

《編注》

原文は以下のとおり。Allmendinger, J. & Leibfried, S. 'Education and the welfare state: the four worlds of competence production', in: Becker, F. et al. (eds.) : *Social Democracy and Education; the European Experience*. 本書は2007年に開催された教育問題をテーマにした欧州社会民主主義研究者フォーラムのまとめとして出版されたものである。

