

1990年代の教育改革における教職観の変容 ー北欧諸国における学校選択を事例にー

林 寛平*

1. はじめに

本稿は 1990 年代のスウェーデンをはじめとする北欧諸国の教育改革の分析を中心課題とする。特に、学校選択をめぐる二つのレジームを提起することによって、この時期の教育改革がもたらした学校現場への影響を検討する。

スウェーデンにおける 1990 年代以降の教育改革は、典型的な社会民主主義国家としての体制を維持しながら市場主義的改革を行ってきたという点で特有の意味を持っている。エスピアン・アンデルセンは 1990 年に発表した著書『福祉資本主義の三つの世界 比較福祉国家の理論と動態』（岡沢憲芙、宮本太郎訳）の中で、「デンマーク、ノルウェー、スウェーデンのように社会民主主義が政治的に支配的になったところでは、自由主義的な仕組みは解体され、高度な脱商品化効果を有した社会民主主義的福祉国家レジームによって置き換えられる。」¹として、これらの北欧諸国を福祉国家の社会民主主義的レジームの好例として提示した。しかし、少なくともスウェーデンの教育改革においては、地方自治法の改正と相次ぐ規制緩和によって教育費のバウチャー制の導入や学校選択の自由化がなされるなど、公教育の「脱商品化」²を覆す動きと捉えられる改革が 1990 年代以降次々に行われてきた。

興味深いことに、この時期の市場主義的な教育改革に前後して、スウェーデンでは学校選択(skolval)という単語が異なる 2 つの意味を有してきた。すなわち、1980 年代から主に社会民主党が用いてきた意味と、1990 年頃からブルジョア四党連合(穏健統一党、国民党、中央党、キリスト民主社会党)が用いてきた意味の 2 つである。³前者は学校内において、主に教科の選択肢を用意したり、様々なコースを設けたりすることによって教育の質的向上を目指そうとするものであり、社会民主主義に目立って親和的な傾向をもっている。また、後者は生徒が通学する学校を保護者に選択させることによって、教育を選択する権利を保障しようとするものであり、市場原理に親和的であることが多い。本稿で

* はやし かんぺい 東京大学大学院 教育学研究科 学校教育高度化専攻 博士課程

は、この 2 つをそれぞれ社会民主主義的学校選択と自由主義的学校選択と呼び分けることにする。1990 年代以降のスウェーデンにおける教育改革では、社会民主主義的学校選択が優位であった体制から自由主義的学校選択がより優位に影響する体制への転換がなされたといえる。本稿では、その転換によって学校教育がいかに変容したのかという点について、スウェーデンでの議論に関連する文献と政策文書を中心に分析を行う。

2. 教育費のバウチャー制の導入と学校選択

学校選択制度の導入には 1991 年の国政選挙による政権交代が転換点となっている。重福祉を批判し、「選択の自由(valfrihet)」⁴をスローガンに掲げて政権の座に着いたブルジョア連合は、地方自治法の改正、国庫補助金改革、学校監督庁の廃止と学校庁の創設を布石として、学校選択の自由化と私立学校の導入を行った。

地方自治法の改正という課題は、学校自治の確立という問題と関連して、1980 年代から受け継がれた国民の念願であった。⁵中央集権化されたそれまでの学校制度では、学級編成や教師の配置の決定を逐一レーン学校委員会⁶に報告しなければならなかった。教育法⁷と基礎学校法⁸の他に、細目を規定する学習指導要領とコースプラン⁹、最低授業時数を規定するタイムプラン¹⁰、さらに学校監督庁¹¹による細かな規則や視察制度が学校やコミューンの創造的な運営を縛っていた。また、財政面では、支出項目が限定された特定補助金が国庫補助金総額の約 85 パーセントを占め¹²、学校教育が上位機関からの委託業務のように扱われていた。

これらの管理システムは、教育を全国にくまなく普及し、すべての子どもたちに質の高い学校教育を提供するために作られたものであった。しかし、いまや完全就学と総合制化を達成し、量から質への構造改革が必要とされていた。

この当時の教育の質に関する議論には、主に 3 つの方向性が見られた。第一に私立学校の設置認可を求める保護者たちの要求である。学校庁の報告書では、この要求の背景には教師や生徒たちが同一の目標や志向を共有する学校はより効果的な学校運営が達成されるという考えがあったと述べられている。¹³何重もの規則や査察に縛られた公立学校の非効率性への絶望は、私立学校の創設という希望を際立たせたのであった。

第二には、学校に根ざした開発活動の理論的展開に影響を受けて、活動チームによる教師の協働や教科横断的な学習、プロジェクト型の学習、異学年集団による学習など、多様な教授・学習活動の導入によって学校教育を活性化させようとする要求であった。学校監督庁を含め、政府や教育学者たちはこれらの活動を強力に支援してきたが、学校自治を限定している自らの規則がそれらの導入の障壁になっていた。

第三に学校をより民主的に運営するために保護者と生徒の学校運営への影響力を強めたいとする要求であった。¹⁴これは、教育の質的向上を利害関係者の積極的な参画によって達成しようとする動きであった。

このように、学校自治を保障するための地方自治法の改正と諸規則の規制緩和は様々な立場からの支持を受けたものであった。

1991年6月に改正された新しい地方自治法¹⁵では、コミューンの決定権を大幅に拡大し、基礎学校の全責任を国とレーンからコミューンへと委譲した。また、コミューン内組織の自由化と裁量権の委任を認め、より柔軟な組織運営が可能になった。これにより、教育、福祉、文化など、住民の身近なサービスを集約的に行う地域委員会を設置することが可能になった。この変化によって、基礎学校、図書館、余暇施設、文化施設などの連携や融合がより効果的に行えるようになった。

さらに、基礎学校における学級編成や教師の配置の決定をレーン教育委員会に報告する必要がなくなり、レーンからの視察も廃止された。この変化によって、学校は自身の組織をより柔軟に決定できるようになり、特別教師の重点的な配置、異学年集団によるクラス編成、教師チームによるハウス制(Schools within school)の導入が可能になった。

地方自治法の改正とともに学校自治に大きな影響を与えたのは教育支出に充てられていた国庫補助金の改革であった。ブルジョア政権は1992年5月に国庫補助金を廃止する提議¹⁶を国会に提出し、学校運営費を含む12の特定補助金が廃止され、新しい一般補助金制度へと改変された。新しい一般補助金制度では、支出の範囲や項目を問わず、コミューンの収入の平準化、構造的差異の是正、人口減少に対する補助の3つの基準に配慮して基礎額が決定されることになった。この改革によって、各コミューンは優先項目に重点的に予算を配分したり、

予算決定の方法を変更したりすることができるようになった。

また、国庫補助金の一般目的化と同時に、地方所得税の算出方法が発生地主義(所得の発生地において課税)から居住地主義(納税者の居住地において課税)に改められた。この変更により、都市周辺のいわゆるベッドタウンの税収が増えた反面、事業所が集中し、昼間人口の多い中核的な都市部の税収が減るという影響が出た。

改正地方自治法によるコミューン内組織の自由化と裁量権の委任、そして国庫補助金改革による一般補助金化と居住地主義化は、教育費のバウチャー制の導入を可能にした。そして、教育費のバウチャー制の導入が市場原理に基づく学校選択の導入を可能にしたのである。

3. 自由主義的学校選択の苦悩

1990年代前半の構造改革とそれに伴う教育制度改革は教育現場での柔軟で創造的な活動を保障し、学校の自律的な教育活動を推進することを目指していた。1992年の国会におけるブルジョア連合の提案では、規制緩和が自由主義的な立場から動かされているという点を明確に見ることができる。

「学校の法的規則は今では最小になり、現場での最善の方法で学校を多様化したり、挑戦したりする多くの可能性が開かれた。保護者や生徒たちは学校を変えることに活発になるだろう。これらの変化は教育的な開発活動への参加を増加させる。」¹⁷

前節で概観したように、学校自治の拡大への期待と要求は社会民主党が政権にあった1980年代から継続的に起こっていたのであるが、そのための規制緩和が自由主義と結びついたとき、学校選択を意味する”skolval”は学校間競争を前提とした市場原理の土俵に載せられることになったのである。

このような自由主義的学校選択はスウェーデンの教育現場にどのような変化をもたらしたのだろうか。そして、学校教育の質的向上に貢献したのだろうか。総体的な印象から述べると、その問いへの答えは否定的にならざるを得ない。1990年代中ごろ以降のスウェーデンの教育議論を見ると、自由主義的学校選択がもたらした影響をある程度縁取ることができる。

第一には、教育支出の抑制と教師のリストラである。国庫補助金が一般目的

化されたことにより、コミュニケーションと学校内での予算枠組みはより柔軟に設定できるようになった。しかし、総枠での予算要求は、目的合理性を主張することによって削減に抵抗するということが困難になり、教育費の抑制を迫られる結果を導いた。1991年から1996年にかけて、コミュニケーションが学校教育に支出した教育費の合計は一割以上減少した。さらに、その教育費支出の内訳を見ると、主に外部機関に支払われる学校給食や建物の賃貸に係る経費が増加し、教育の質に直接影響する教材・設備・図書館と教員給与が減少した。¹⁸

特に大きく変化したのは、教員給与である。1991年から1996年にかけて教員給与を主とする教育費は19パーセント減少した。¹⁹教員給与の抑制は教師のリストラによって達成された。1992年から1996年にかけて、全生徒数は887325人から958972人へと約7万人増加しているにもかかわらず、全教師数は93708人から86898人へと約7千人減少している。これにより、生徒100人あたりの教師数は1992年に8.6人であったのに対し、1996年には7.7人まで減少した。²⁰生徒数が増加した上で教師数が抑制されたという事実は、教師一人当たりの授業時間数が増やされたということを示している。さらに、この間における教育を受けた教師の割合は92.1パーセントから91.0パーセントへと減少しており、²¹教師の質の低下を証明している。教師のリストラと質の低下はコミュニケーションの教育支出の抑制と大きく関わっていると考えられるが、もう一方で自由主義的学校選択が効率性の追求という名目によって低質で長時間労働を受け入れる教師の雇用を促進したという面も指摘できる。

第二には、コミュニティーとの協働を阻害する影響である。自由主義的学校選択は教育を「民営化」²²することによってサービスとしてみなし、「擬似市場」²³における選択と競争によって効率性を高めようとする側面がある。その特徴は買い手を売り手から分離し、買い手が売り手を選別するということであった。この特徴はコミュニティーと学校を明確に区別し、生徒や保護者の多様性へのニーズはコミュニティーから切り離された外部から調達しようとするものであった。綱引きをしながら、同時に握手を求めるのは不可能であるように、利害関係を争うように設定された2者に協働を求めることには構造的な困難がある。

学校とコミュニティーの関係の変化は、1994年に改訂された学習指導要領²⁴にも特徴的に現れている。改訂前の1980年の基礎学校学習指導要領では、学校

を「協働のためのセンター」²⁵と明確に定義し、「保護者、生徒、そして学校の職員は、就学前学校と余暇学校、さらには社会的機関と職業生活、組合、組織、文化機関との広い協働のための中心を自然に構成する。」²⁶「学校の指導を行う教師、生徒自治会の職員とその他の職員が、生徒と保護者とよく協働し、より良い活動環境のために働くべきである。」²⁷と定められていた。

一方、1994年の学習指導要領では、学校の基礎的価値を「それぞれの子どもが自身のユニークな個性を発見すること、責任ある自由の中で彼らの最善を与えられることを通して、社会生活に参加できることを奨励することである。」²⁸と定められ、「個々の養育」²⁹「個人の正義」³⁰が強調されている。

この2者の変化からは、学校の役割の重点がコミュニティ形成のための社会的性格から「個々の養育」のための個人的性格へと移されたことが明らかにされる。個人的性格に特徴付けられる新しい学校像とは、教育をサービスとみなし、個人の決定を優先するために学校が責任を持つという姿である。

第三に、利害関係者による影響力の増加に伴う閉塞感と競争原理による対立と不信の関係である。会計監査院が公表した1998年の調査報告書³¹では、教師や校長などの専門職、コミュニケーション、そして中央政府の3つのレベルでの現状を分析している。教師たちへのインタビューでは、仕事が日増しに多くなっていると感じられ、会議や新しい任務をこなすことで精一杯だという意見が聞かれた。教師たちが訴えるこの多忙感は、教育現場の閉塞感に大きく影響していた。会計監査院が行った調査の多くの事例で、教師たちからも、そして校長自身からも、校長が教育的活動の指導者として期待されているほどの機能を果たしていないという声が聞かれた。これは、校長の専門的資質が劣っているという問題としてよりも、仕事の忙しさ、すなわち時間の不足による問題であると分析されている。³²

教師や校長の多忙感と閉塞感は、学校自治の拡大に伴って、裁量権が校長に集中し、教育計画や成果報告、そして財政的な折衝など、コミュニケーションに対する管理業務の増加によってもたらされていた。特に、生徒数の確保が学校経営上の最重要課題となり、地域住民や地元政治家を含めた多くの利害関係者に対する折衝が授業改善や学校開発よりも直近した課題となった。

また、競争原理による学校選択では、近隣の学校と生徒の奪い合いが起こり、

たとえそれが顕在的な争いとして認識されなくとも、水面下に張り巡らされた緊張関係は教師や校長の教育活動に強く影響した。1998年の会計監査院の報告書でも、教師の現職教育の現場で対立と不信の関係が生まれているという大きな問題状況が指摘されている。³³

以上の三点の影響からも容易に想像できるように、自由主義的学校選択は学校教育の質的向上に今のところ寄与していない。基礎学校の卒業基準に到達しなかった生徒の数は毎年順調に増加しており、2003年の総数は1995年のそれの約2.4倍にあたる1404人にまで膨れ上がっている。³⁴

4. 学校選択の二つのレジーム

しかし、前節までに指摘してきた自由主義的学校選択への批判は、市場原理による必然ともいえる。ブルジョア連合は重福祉の経済非効率性への批判として市場原理を導入してきたのであり、1990年代前半の教育費抑制は自由主義的立場の目論見通りであった。また、学校とコミュニティーとの関係の変化と教育現場における競争的環境の生起も、それを弊害と見るか新しい局面と見るかは立場によって変わってくる。

これまでの批判の中で、自由主義的学校選択の内的批判となりえるのは、市場原理が学校教育の質的向上に寄与してこなかったという事実のみであろう。しかし、翻って社会民主主義的学校選択がその貢献を果たせるのかどうかという疑問には、現在までのところその回答を明証する術を持ち合わせていない。

そこで本稿が注視するのは、学校選択の二つのレジームが学校教育にどのように影響するのかという点と、その影響に対して学校や個人としての教師たちはどのように対処できるのかという点である。

学校選択の二つのレジームの違いは、社会民主主義的学校選択が学校の多様性を水平的に保障しようとするのに対し、自由主義的学校選択はそれを垂直的に保障しようとするという点に求められる。

ひとつの糸口として、教師の多忙化と惰性化という課題が挙げられる。しかし、教師の多忙化は両者において批判することが可能である。また、教師の惰性化という側面をみても、学校教育の全体的な質が低下していることを考えると、選択における自然淘汰という主張も霞がかってくる。つまり、これまでの

ところ、この2つのレジームは共に失敗しているのであり、更なる洗練かオルタナティブが出されない限り問題状況は打開されないように思われる。

学校とコミュニティーの関係をめぐる変化は教職感の変容に大きな影響を与え得ると考えられる。しかし、この問題に関してイデオロギー的対立を越えた議論を期待するのは非常に難しい。この問題に対するひとつの可能性としては、フィンランドのエスボー市が1990年代に経験した自由主義的学校選択制の実験的導入と、その後の社会民主主義的学校選択制への再帰という事例が挙げられる。エスボー市はフィンランド語を母語とする生徒とスウェーデン語を母語とする生徒が混在しており、スウェーデン語による教授への要求が顕在化していたという背景がある。³⁵そのため、この問題はセグレーションの体現としての側面も指摘できるが、教育の質的向上への志向が自由主義的学校選択を拒否したという視点からは非常に興味深い。

社会変革のうねりの中にあって、学校に求められる役割が変化し、教職の専門職性も論議の争点になっている。本発表では、学校選択という切り口から2つのレジームを同定することを試みたが、それによって未解決の課題がいくつか浮かんできた。これらの課題を踏まえ、ワークショップでの議論に期待するものである。

- 1 エスパイアン - アンデルセン(岡沢憲英、宮本太郎訳)、『福祉資本主義の三つの世界 比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房、2001、p.59。
- 2 上掲 1、pp. 39-61。
- 3 Skolverket, 2003, *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*, ss.29-40.
- 4 上掲 3。
- 5 Skolverket, 1998, *Samhällsekonomiska effekter av ökad valfrihet inom skolsektorn - En välfärdsteoretisk analys*, Dnr. 97:1408, ss.19-20.
- 6 läns skolnämnd
- 7 SFS 1985:1100, *Skollagen*.
- 8 SFS 1994:1194, *Grundskoleförordning*.
- 9 ”*Förordning om kursplaner i 1980 års läroplan för grundskolan*”.
- 10 ”*Förordning om timplaner och föreskrifter för timplaner i 1980 års läroplan för grundskolan*”.
- 11 Skolöverstyrelsen
- 12 藤岡純一、1997、『スウェーデンの生活者社会 地方自治と生活の権利』青木書店、pp.62-80。
- 13 上掲 5。
- 14 上掲 5。
- 15 SFS 1991:900, *Kommunallag*.
- 16 Prop. 1991/92:150, *Förslag till slutlig reglering av statbudgeten för budgetåret 1992/1993, m.m.*
- 17 Prop. 1992/93:220, *En ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*.
- 18 Skolverket, 2005, *Kostnader Kommunal nivå Jämförelsetal om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Del 2, 2005*, s.32.
- 19 上掲 18。
- 20 Skolverket, 1997, *Beskrivande data om barnomsorg, skola och vuxenutbildning 1997*. および学校庁ウェブサイト(<http://www.skolverket.se>)、中央統計局ウェブサイト(<http://www.scb.se>)参照。
- 21 上掲 20。
- 22 Levačić, Rosalind, 1995, *Local Management of Schools: Analysis and Practice*, Open University Press.
- 23 ジェフ・ウィッティ、サリー・パワー、デイビッド・ハルピン(熊田聰子訳)『教育における分権と選択 学校・国家・市場』、学文社、2000、p.9。
- 24 SKOLFS 1994:1, *Förordning om Läroplan för det obligatoriska skolväsendet*.
- 25 上掲 9。
- 26 上掲 9。
- 27 上掲 9。
- 28 上掲 24。
- 29 上掲 24。
- 30 上掲 24。
- 31 RRV 1998:26, 1998, *Lokal skolutveckling – statens roll och ansvar*, Riksrevisionsverket.
- 32 上掲 31、ss. 50-64。
- 33 上掲 31、ss. 120-170。
- 34 Skolverket, 2005, *Utbildningsresultat, Riksnivå Sveriges officiella statistik om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning Del 1, 2005*. および学校庁ウェブサイト(<http://www.skolverket.se>)参照。
- 35 エスボー市ウェブサイト(<http://www.esbo.fi>)参照。