

## 教育改革を取り巻くスケープ概念 (scapes)

—— ニュージーランドにおける1988年教育改革 (*Tomorrow's Schools*) を  
めぐる比較教育分析 ——

加 藤 潤

### はじめに—不規則性を増す教育変動—

ある社会で教育改革が起きる時、それはどのような社会状況で、何のためになされ、どのような結果をもたらすのだろうか。これは長い間、教育学とりわけ教育社会学の領域で大きなテーマとなってきた。教育改革を教育変動と置き換えれば、このテーマは社会学や経済学における近代化理論の枠組みの中で説明される。つまり、近代化の中で教育拡大の果たす機能とは何かという命題である。

本稿はこのテーマにアプローチするために、理論枠組みと事例分析という二つのレベルで議論していく。まず、古くからある教育拡大理論と近代化理論の系譜を概観することから始めたい(加藤、1986参照)。現在、世界の社会変動は、かつての近代化理論が仮定したように収れん (convergence) するより、むしろ多様な変化 (variability) を見せている。このような世界の文化的同質化と流動化を包括的に説明する理論枠組みとして、本論では文化人類学者の Appadurai (1990) が提出した5つのスケープ概念 (scapes) を使ってみたい。彼は、ideoscapes (イデオロギー風景)、ethnoscapes (人種的風景)、mediascapes (メディア風景)、finanscapes (金融風景)、technoscapes (テクノロジー風景) の5つが、グローバリゼーションの中で、それぞれが分離されて各国社会に浸透し、人々が抱く世界イメージを変化させているという。したがって、国民国家の政体とは別に、新しい世界イメージが進化していることになる。たとえば、移民やインターネットは、国家を超えて相互に人と情報を往還させ、近代化は西欧化だけではなく、逆に、たとえばアメリカが Japanization (日本化) や Indonesianization (インドネシア化) の影響をうけていく。もちろん、伝統的な社会因習が、映画、ネット環境によって西欧化した価値観と葛藤を起こすこともある(インドにおける婚姻制度変化: Appadurai, Ibid.)。

世界という概念は、彼の提示した「想像された世界」(imagined world) によって複数化、多様化され、もはや単一の西欧モデルを共有できる状況は存在しないのである。ある意味で

は、Appadurai の手法は、進化論的近代化理論に主観的イメージという文化人類学的手法を取り入れたものともいえる。その点で、彼の方法論はマクロ理論とミクロ的地誌のダイナミックな相互作用をスケープ概念 (scapes) で横断していると評価できる。だからこそ、このスケープ概念が長い間、テクノロジー、メディアを含む、ダイナミックな世界的社会変動を説明する枠組みとして利用されてきたのである。

そこで、本稿では一つの事例分析として、ニュージーランドにおける1988年の教育改革を取り上げ、この改革がどのようなスケープ構造の中で生まれ、どのような結果をもたらしたのかを分析する。この事例的分析の目的は二つある。ひとつには Appadurai が提唱した5つのスケープ概念が教育改革分析に有効かどうかを検討することである。教育改革という国家政策の背後で、様々なイデオロギー、メディア、経済などが独立して (disjunctured) 影響していく過程を構造的に明らかにしたいのである。

そして、もう一つの目的は、ニュージーランドの教育改革とほぼ同時期、臨時教育審議会最終報告 (1988年) を端緒に、市場主義教育へと舵を切ったといわれる我が国の教育改革、さらに、同時期イギリスで進められた教育のプライバタイゼーションといった現象を再検討することである。いいかえれば、この時期、なぜ同時発生的に市場原理イデオロギー (ネオ・リベラリズム) 路線の改革が世界で進められていったのか、それはネオ・リベラリズムという政治イデオロギーの作用のみで起きたのか、それらを明らかにすることである。

これらの作業は、ひいては、今後の教育改革をグローバリゼーションにおける多様な影響要因の中で議論する礎石になると考える。まず、次章では、近代化理論の系譜を今一度俯瞰しておきたい。

## 第1章 教育改革はなぜ起きるのかー近代化理論からスケープ概念への系譜ー

ここでは、教育改革という現象を、教育変動 (または教育拡大) の一つとみなすことにしよう。教育拡大または教育変動が何によって引き起こされるのかについての理論研究は枚挙にいとまない。かつて、近代化理論との関連で教育拡大理論を整理した加藤 (1986) によれば、制度 (institution) としての教育変化を説明する枠組みは大きく二つに分けられる。

- 1) 機能理論的説明 (functional theory)
- 2) 葛藤理論的説明 (conflict theory)

単純化してみると、まず、機能理論的説明によれば、社会経済の高度技術需要に伴って人材養成としての教育の内容変化と量的拡大が起きる。その際、教育受容者としての個人は、学歴 (educational credential) を自らの上昇移動 (upward mobility) に使うことができる

(Dore, 1976)。つまり、社会的人材養成というプル要因と個人の教育欲求 (educational aspiration = プッシュ要因) の双方がドライブとなって教育拡大が起きるというのである。いうまでもなく、機能理論がもつ近代化イメージは、社会進化論 (social evolution theory) から続くリニアな社会発展にはかならない。たとえば、心理的側面からみた近代化理論 (Inkels & Smith, 1974)、または技術的需要からみたマンパワー論 (Schultz, 1961) や経済的離陸論 (take-off theory: Rostow, 1961) などは、西欧をモデルとする近代化直線の上を各社会が異なる段階で後追いついていく前提に立っている。ただ、機能主義的説明ではマクロかつ長期のトレンドを説明することはできるが、各国間の格差、一国内のミクロな集団関係を捨象しているという弱点も持っている。

一方、葛藤理論による説明では、必ずしも社会は直線的に教育拡大していくわけではない。教育は特定の階層や職業集団によって利用され、その再生産と既得権維持に使われるからである (Collins, 1979)。つまり、機能主義的な楽観的社会発展論に対して、社会制度としての教育は、平等化、民主化の担い手ではなく、むしろ、支配階層の既得権維持と再生産の装置として作用していることになる (Bourdieu, 1977. Katz, 1987.)。葛藤理論では、もう一つ、国家、集団、個人の関係が重要な変数になる。Archer (1982, 1984) は教育変動のプロセスに注目し、教育において私的行為者 (private actors: 個人) と公的行為者 (corporate actors: 国家、教会) が様々な組み合わせで葛藤を繰り返し、その結果として予期せざる教育拡大が生まれるという。イギリスとフランスの比較教育システム分析から、彼女は、教育変動が一様な拡大ではなく形態形成 (morphogenesis) であると主張する (Archer, Ibid)。

葛藤理論の中でも注目したいのは、1980年代、新たなマクロ的枠組みとして生まれた「世界システム理論」(world-system theory) である。それというのも、機能主義的説明では、近代化モデルという「規範」に向けて発展段階的な道程をたどるという前提があったが、実際には南北問題のような経済的不均衡関が先鋭になってきたからである。世界システム理論嚆矢とされる Wallerstein (1974) は、近代化を世界的資本主義システムの形成過程として説明する。つまり、グローバリゼーションというマクロ視点から見れば、一国内での階層構造が国際的階層構造に置き換えられていると説明するのである。国際間での従属構造を指摘する理論 (dependency theory) は、マルクス主義的伝統のなかで、時にイデオロギー化し、時に政治的言説となる傾向さえあった (Amin, 1980)。

この世界システム理論を、資本主義システムではなく、世界的な文化的規範 (cultural norm) という側面から捉え、近代の教育変動を説明したのが Meyer 等 (1980, 1997, 2000) の世界文化理論 (world-culture theory) だった。彼等によれば、国家は自律的な政体では

なく、世界政体 (world polity) のひとつであり、政治家や個人はその世界的制度環境 (institutional environment) に強制されているのである (Ginsburg, 1990, p. 483)。国家は土着の文化をもちながら、世界の近代的文化脈絡 (cultural milieu) の中で、環境問題、女性の社会的地位向上などを政策目標として追及することになる (isomorphism)。なぜなら、世界文化システムの中では、「国家的教育制度は完全に自律的 (autonomous) ではなく、国家を超えた文化が影響を及ぼしている」からである (Ibid. p.482)。

世界文化理論の有効性は二つあると考えられる。

- 1) 従来の世界システム理論で重視された経済的要因 (資本主義システムの浸透) ではなく、文化的規範が教育変動に大きく影響していると考えた。これは、教育が経済変数に従属しているだけでなく、世界政体の中ではある程度自律的に変動していくことを示したものである。
- 2) 教育の自律性は国家・文化や教育学的価値に内在するものではなく、むしろ、世界文化のイデオロギーに規定されているという仮定は、国際協力・援助関係の下で行われる多くの国々の教育改革をより現実的に説明してくれる。

しかしながら、世界文化理論 (世界政体論) には弱点もある。つまり、世界的文化規範が各国のローカルな文化や政治的力学にストレートに浸透していくかどうかについての、地誌学的検証が欠落している点である。いいかえれば、教育システムの文化的収れんはある程度説明してくれるが、ローカルな不規則性 (irregularity) を一つの概念 (world polity) で説明するには無理があるということである。

そこで本論では、冒頭で紹介した、Appadurai (1990) のスケープ概念が有効だと考える。彼の指摘によれば、複雑化かつ不確定になっている世界の経済文化状況を理解するには、既存の中心一周辺理論 (core-periphery theory) や世界資本主義論ではなく、経済、文化、政治を切り離して「風景」(scapes) の中に入れ、その中での影響構造を見る必要があるという。ただ、Appadurai は、Meyer 等とは異なり教育システムに焦点を当ててはいない。だが、教育システムは本質的に経済 (人材養成)、財政 (予算配分、援助)、技術 (情報化、カリキュラム)、イデオロギー (政策言説)、民族文化 (エスニシティ) と不可分である。その意味でいえば、5つのscapesが教育改革における個別の現実をよりよく説明してくれると考えるのは妥当である。本論ではとりわけ、1980年代、世界の先進各国で進められたネオ・リベラリズム (neo-liberalism) イデオロギーに基づく教育改革を対象にすることから、5つの位相の中でも市場原理というイデオスケープ (ideoscape) を注視しながら進めていきたい。

ただ、Appadurai 自身が述べているように、スケープ概念は仮説的な分析概念であることから、各国の教育改革の背景要因とその浸透過程を分析するには、さらに個別の社会環境の

中での相互行為に光を当てる必要がある (Appadurai, 1990. p. 295)。また、世界文化理論をリードしてきた Meyer 等スタンフォード学派たちも、その後、多くの事例研究から、むしろエスノグラフィックなアプローチで、世界の教育改革を説明しようと試みている (Ramirez, 2003)。この両者を折衷する方法論が、現代の比較教育改革分析には最も有効だと考えられる。すでに、その試みは出始めている。たとえば、Verger 等は、複雑化する世界の教育改革を説明するために二つのマクロアプローチを提示している (Verger et al. 2012. pp.11-15)。

- 1) World Society Theory approach: Meyer 等の世界文化理論の枠組みである。繰り返せば、国家が近代的教育モデル (普遍無償教育、機会均等、教師専門職化) を進める過程で、カリキュラム、評価法等が世界的に標準化されるという仮説である。
- 2) International Political Economy approach: 教育改革の動因を、文化、教育イデオロギーよりむしろ経済的要因に置くものである。したがって、経済的資本としての知識、教育が重視され、世界的経済競争のなかで労働者の質と効率を高めるための教育改革が求められる。ここでは、公正 (equity) は後退し、教育の市場化が進む。

とりわけ 2) のように、グローバルな経済競争の中での教育改革という視点は、現在、最も現実的な説明となるだろう。Carnoy (1999) は教育改革へのグローバリゼーションの影響として、① Competitiveness-driven reforms、② Finance-driven reforms、③ Equity-driven reforms の三つを挙げているが、いうまでもなく、①、②は経済的動因である。つまり、①はマンパワー論に他ならない。②は経済的に公的部門を削減して国家の規制緩和を進める市場化の中で、教育のプライバタイゼーションを進めようという潮流である。③のみが世界文化理論で付与されてきた啓蒙的な教育的価値であるが、政治課題としての公正、平等政策は、市場主義の下では至上命令 (imperative) ではなくなっているという。

本論では、これら近年の先行研究とほぼ同じ視点に立って、Appadurai のみならず、伝統的な葛藤理論、さらに世界文化理論も援用しながら、教育改革がなぜある時期に世界同時発生的に起き、それが何をもたらしたのかを分析していきたい。

以下の章では、ニュージーランドの教育制度整備の歴史的過程を概観した後、1980年代終わりに行われた教育行政の大転換の背景要因を追っていく。その中で、きわめて似通った改革を同時期に行おうとした我が国の臨時教育審議会やイギリス教育の市場化 (privatisation) を参照しながら、両者の共通性と不規則性についても若干の検討を加えたい。

## 第2章 1988年教育改革までとその後

### 第1節 ニュージーランドにおける公教育発達小史

まず、ニュージーランドの公教育発達史を整理しておこう。いうまでもなく、88年のドラスティックな改革は、過去の文教政策と無縁ではないからである。

そもそも、ニュージーランドはイギリスに統治されながらも、自治政府をもつ連邦の一つ (commonwealth) として発展してきた。歴史的には、中央政府による教育法が整備されるのは1877年のことである。

この間、18世紀末から始まった入植 (settlement) 時代から教育法制定 (1877年) 以降の国家教育システム発達には、三つの段階に分けることができる。

- 1) 私的営為による教育 (18世紀後半~1852) : ①宣教師 (missionaries) によるマオリ住民 (Maori) とその他の諸島移民 (Pasifika) の布教活動としての教育。②個人、慈善団体、教会による入植者白人教育 (private educational enterprise) (Stephenson, 2009. p. 5)。
- 2) 地方政治による教育 (1852-1877) : 1852年憲法制定 (*The Constitution Act*) によりプロビンス (province) と言われる地方自治区を制定し、それぞれが地方行政システムを持つ半連邦制 (quasi-federal system) での教育。
- 3) 中央政府による教育 (1877-) : 1877年教育法 (*The Education Act*) を制定し、政府による教育システムの構築開始。

このように、1870年代、ニュージーランドは国家として自立するために、行政、財政システムの中央集権化を進めた。財政的に裕福な地方 (Otago, Canterbury, Nelson) は中央集権化に反発したが、結局、1875年にはプロビンス制が廃止された。ここから本格的な教育の中央集権化が始まる。1877年教育法は、政府が教育行政、財政、規定のすべてを統括することをうたった法律である。政府は文部省 (Department of Education)、12の地方教育委員会 (district education boards)、地方学校委員会 (local school committees) という3つの行政部門を置いた。しかしながら、当初、プロビンスの力が強く、文部省は予算配分を担当するにとどまり、実質的な教育行政は、2つの地方行政局が取り仕切っていた (Ibid. p.8)。とはいえ、国は初等無償教育を提供し、次第に教育を通じての国民統合を果たしていく。

20世紀に入ってからは公立中等教育の整備が進んだが、一方では初期入植者が作ったイギリスのパブリックスクール型学校も存在していた。1903年教育法 (Education Act) はすべての子供に中等教育を受けさせる機会 (equal access) を提供したが、実態は、試験結果によって職業中等学校と普通学校に分配されるトラッキングシステムだった。

20世紀前半の最大の改革は1930年代後半、労働党政権の教育大臣を務め、1940年からは首

相となったフレーザー (Peter Fraser) によるものだった。労働党内閣で彼が行った教育改革は、教育のパラダイム転換ともいえる革新的なものだった。それらを集約すると、以下の2つが挙げられる。

- 1) 受動的な同調主義 (conformism) から生徒中心主義 (student-centred) への転換 (進歩主義的教育運動の影響)。
- 2) 学力試験廃止 (1936年) = 総合制中等学校 (comprehensive schools) と共通カリキュラム (core curriculum) への布石。

1944年に出されたトーマス報告 (Thomas Report) は、すべての生徒が共通カリキュラムを受けることで一定の学力を獲得し、かつ、ニュージーランド人 (New Zealander) としてのアイデンティティを身に付けることを勧告している。また、義務教育修了を15歳に引き上げ、新たな学力試験を中等学校4年修了時に課すことになった。

こうして、第二次大戦後の教育システムの大枠が固まっていったのである。すなわち、進歩主義的教育の薫陶を受けたといわれるフレーザー改革で盛り込まれた「生徒中心主義教育」は、戦前戦後を通じた教育目標となっていくといえる (Mutch, 2012)。この路線は戦後長く一党体制を保った保守内閣 (National Party) でも続けられた。ただ、教育システムの中央集権体制が変化する兆しはなかった。1962年のクーリエ答申 (The Currie Report) でも、教育目標は機会均等にあり、そのために引き続き国家が統括すべきだとされた。

しかしながら、1970年代になると、ニュージーランド社会をゆるがす、いくつかの社会環境変化が起きた。それが88年教育改革の引き金となり、戦前戦後を通じて定着してきた福祉国家型教育目標が大きく変容していくのである。その点を次節で説明しておきたい。

## 第2節 ピコット報告 (Picot Report) を取り巻く80年代の社会環境

様々な社会問題と緊縮財政に直面した時、政府は何らかの改革を強いられる。なぜなら、政府の正当性を維持するためには、ある言説によって社会変革に動き出す姿勢を見せなければならぬからだ。教育改革の必要性について、Ginsburg (1990, p. 475) は Campbell (1982) を引用してこういう。

「教育改革は「偽薬」 (placebo) といえる。すなわち、政府が社会問題に関心を持っており、それに共感する意志を見せるための象徴的ポーズ (symbolic gesture) である。…中略…教育への政治関心は、実際に経済的、政治的、文化的問題から派生する不安と葛藤をそらす作用をする」

したがって、教育改革で求められた目標が、実際には意図せざる結果につながることを考慮しなければいけない (Ginsburg, 1990, p.476)。

このことはそのままニュージーランドの70-80年代に当てはまる。つまり、戦後の社会統合危機と経済的衰退が1988年改革の背景となったのである。この点について、Openshaw (2014) は、戦後教育の中で88年改革が生まれた背景を4点指摘している。

- 1) 1877年以来すべての権限が中央省庁に集中してきた体制への一貫した批判（中央集権批判）。
- 2) 平等主義（comprehensivism）と進歩主義（progressivism）が基礎学力低下を招いているという批判（教育のアカウンタビリティ要求）。
- 3) 経済停滞による財政不足（教育行政のリストラと学校の民営化（privatisation）要求）。
- 4) マオリ差別問題解決の必要性（社会統合・文化的危機）。

これらの要因について若干補足しておきたい。まず、1) は1877年教育法成立以来、常に批判されていた官僚制の弊害問題である。とりわけ70年代、のちに触れる社会運動の興隆もあり、教育の権限を分権化（devolution）する要求が高まった。80年の世論調査では、政府主導の教育がきちんと機能していると回答したのは25%に満たないという結果も出されている（Openshaw, 2014. p.1.）。次に、2) では、教育価値のパラダイムシフトが問題になる。すなわち、階層に関係なくすべての者に中等教育を受けさせようというコンプリヘンシブ教育が、学校選択の自由と成果主義を求める市場化イデオロギーに凌駕されていったのである。さらに、少数教育と自発的学習を求める進歩主義的教育は、均質かつ効率的な人材養成を要求する工場モデルの学校教育とは相いれないのである。じつは、70年代、平等主義と進歩主義への批判は欧米で吹き荒れている。イギリスでは基礎学力低下から、親が学校を糾弾する運動が起き（1974年、William Tyndale Affair）、アメリカでは「基礎に戻れ」（Back to the basics）が叫ばれていたのだった。それら教育をめぐる言説は、3) の背景となっている社会全体のパラダイム転換の表現型だった。つまり、公共部門を民営化し、選択の自由を拡大することで、効率性と消費者の満足を高めようとするレッセフェール市場イデオロギーが、政府政策を通じて教育にアカウンタビリティを求めてきたのである。この流れに拍車をかけたのが経済不況だった。60年代後半、ニュージーランドドル急落によって経済不況に陥ったのに追い打ちをかけるように、73年のオイルショックが起きた。同じ年、イギリスはEUに加盟し、ニュージーランドは最大の輸出国を失った。これによって、公共支出削減への圧力が強くなった。その後、80年代以降も続く緊縮財政政策（austerity measures）が、教育の公正に効率を優先させる言説環境を作っていった。中村（2008, 2016）は、この言説空間が年代で変化すると指摘している。すなわち、80年代には「新保守主義（new right）」、90年代以降には「新自由主義（new liberalism）」、そして2000年代には「NPM（new public management）」と変遷しているという（中村、2008. p. 147.）。



ただ、ニュージーランドの場合、こうした経済状況や世界的な教育パラダイム見直しの動きと同時に、固有の歴史民族問題があった。それが、4) のマオリ問題である。これに関しては補足説明に紙幅を割いておく。

マオリ問題 (Maori Issue) は、ニュージーランド建国以来、現在もまだ続く課題である。18世紀、イギリス人入植以前から居住していたマオリ族の土地、海岸線、水利権は、1840年、Hobson 総督が起稿したワイタング条約 (The Treaty of Waitangi) によってイギリス (Crown) に接収された。ただ、性急に締結を強いられた条約文の解釈と手続きを巡っては両者が齟齬が大きく、その後、1850年代には、マオリ族とイギリスとの間で内戦まで繰り広げられた。最終的にはイギリスが制圧し、植民地化が完成した。その後長く、マオリ族は社会的差別 (institutional racism) と貧困 (socio-economic deprivation) に甘んじてきた。

しかし、1960年代から70年代、世界を席卷したマイノリティ復権運動の高まりから、不満が一斉に噴出した。マオリ文化と失われた土地の復権を求めるプロテスト運動 (Maori Resurgence) はオークランド市内で熾烈化していった。同時に、教育においても、1867年の Native School Act 以来、公教育に組み込まれてこなかったマオリ族教育に対して批判が投げかけられた。この歴史的な人種差別問題に対して、政府が解決の道筋を提示しなければ、社会の不安定性は沸点に達する状況にあった。というのも、当時、ベトナム反戦、フェミニズム運動など、政府の糾弾、反エスタブリッシュメント運動など、草の根運動の盛り上がりがあり、マオリ問題はそれらと共振していたからだった。

これら4つの個別的状況を包含する形で生まれたのが、88年教育改革だったといっても過言ではない。次章では、この改革の下になったピコット報告書 (Picot Report) が生まれた背景とその提言内容について Openshaw (2014) をもとに検討し、さらに、その後の結果がネオ・リベラリズムともリベラリズムともいえない、きわめてローカルな教育実態を生んでいることを指摘していきたい。

### 第3章 ピコット報告から *Tomorrow's Schools* 改革へ

1987年7月、第二次労働党内閣首相デビット・ロンギ (David Lange) は文部大臣を兼務し、教育改革のためのタスクフォースを組織した。この委員会の議長が最終報告に冠されるブライアン・ピコット (Brian Picot) である。ピコットは企業代表を務めた後、ニュージーランド国家開発計画会議委員、オークランド大学評議員を務め、労働党、官僚からも信頼の厚い人物であった。ピコット委員会については、当時、公的部門を民営化しようというネオ・リベラリズムの台頭期にあり、財務省からも教育の市場化への圧力がかかっていたという見方

が根強い。しかしながら、Openshaw は、同委員会は初期の段階から「教育の分権化」(educational devolution) を目指していたという (Openshaw, 2014, p. 2)。

同委員会の議論では、分権化によって学校の乗っ取り (hijacking) が起きるのではないかという懸念が出され、文部省は教育水準、カリキュラムガイドライン、施設設備管轄等に関するべきだと結論づけた。さらに8月17日の会議では、先の財務省報告 (Treasury Briefing) 2冊のうち、第2巻がすべて教育改革に言及していることが話題になった。財務省報告の内容は、以下の2点に集約される。

- 1) ニュージーランドの教育システムがほとんど消費者の選択を認めていない。
- 2) マオリ生徒に対する差別が深刻であり、彼らの地位向上に教育は寄与していない。

1) については、教育に市場原理を導入しようとした各国が使った言説である。例えばイギリスの教育改革では、Hillgate Group と呼ばれる自由市場を信奉するハイク派経済学者が大きな影響を与えていた (加藤, 1998年参照)。いってみれば、ピコット報告の背景として、ネオ・リベラリズムという ideoscape が一つの影響ルートとして存在していたのは明らかである。

しかし、2) については、若干異なる社会環境が影響している。つまり、改革を正当化するため、ethnoscape といえるマオリ問題を出して、その社会病理の原因を中央集権的システムに求めているのである。マオリ格差問題解決が社会的公正 (equity) の実現と等価だとすれば、財務省報告の一部は効率と同時に公正 (平等) を目指していたことになる。この矛盾にこそ、Appadurai のいう切り離された (disjunctured) スケープ概念の多様な影響構図があるのではないだろうか。

こうして、同委員会は翌8月、*Administering for Excellence* と題する最終勧告を提出した (Ministry of Education, 1988a、一般に「Picot Report」と呼ばれる)。これが1877年教育法から続いた教育システムを過激ともいえる方法で転換させることになる。最終勧告をそのまま政策実行に移すために首相ランゲの名前で出されたのが *Tomorrow's Schools* である (Ministry of Education, 1988b)。翌89年、教育改革のための教育法 (Education Act) が公布された (以後、内容と年を統一するため *Tomorrow's Schools* 改革と表記する)。

この中に示されている改革の骨子は一点に集約される。つまり、従来の、文部省 (Department of Education) → 地方教育局 (local education boards) → 学校 (institutions) という中央集権的システムから、中間の地方教育局を廃止したのである。Department of Education は、これまで持っていた地方局 (regional offices) を廃止し、行政規模を大幅に縮小して Ministry of Education と改称された。

これに伴って、当然、文部省と学校との行政関係も消滅する。こうして、学校は一つの自

立した経営組織 (self-managing institutions) になるのである。もちろん公教育であるから財政的には生徒数に応じた予算が配分される。従来のシステムでは学校による裁量予算 (institution discretion) は文教予算全体の1.9%に過ぎなかったが、改革後には94.5%になり、文部省の学校経営関与がほぼなくなる。学校の教育方針、教員採用、生徒の入学選抜などに関する意思決定は学校理事会 (Board of Trustees: 以下、BoT とする) にゆだねることになる。BoT は選挙で選ばれた5人の地域住民、校長、教員代表の7人で通常構成される。BoT は学校憲章 (School Charter) と呼ばれる学校経営方針案の作成に責任をもつ。学校憲章は、抽象的な学校目標やモットーだけでなく、政府のナショナルカリキュラム (学習指導要領) や生徒の学力水準を基に3か年目標を立て、詳細な到達目標 (benchmark) を提出する。この作業はかなり専門的な知識を要することから、校長はBoTの取りまとめと学校憲章づくりにかなりのエネルギーを投入しなければならない。これが先進国でも最も早い時期に誕生したといわれる、公立での自主経営型学校 (self-managing schools) である。この大胆な行政改革はその後、矛盾を孕みながら進行していくことになる。

最後に、もう一度改革の柱を2点確認しておきたい。

- 1) 政府は教育システムのリストラ (効率化) を達成するために、一見すると教育コントロールを失うかにみえる学校の自立化を断行した。
- 2) マオリの社会的差別問題を解決するため、財政的には負担の大きい二文化政策 (bi-culturalism)、社会公正政策を推進せざるを得なかった。

翌90年、*Tomorrow's Schools* がまさに実行段階に移ろうという時、労働党は政権を失い、保守党である国民党 (National Party) が政権の座に就いた。だが、国民党は *Tomorrow's Schools* 改革をそのまま踏襲した。かつて、イギリスの労働党が政権を取った時 (1965年)、即座に3分岐システムを廃棄し、総合制中等学校を創設したのとは全く異なる流れがあった。そこには、政治イデオロギーを中和するほど ethnoscape が強い影響を与えていたと考えられる。

続く90年代、世界的な公的部門市場化の中で国民党は改革を粛々と実行していった。その過程で、*Tomorrow's Schools* 改革は当初の目的とは異なる方向に進んでいく。その後の30年が示す教育改革の結果は、世界的な ideoscape が一国の様々なスケープに浸透していく過程で原形を失い、改革の結果が新たな教育問題を次々に生み出していく事実をよく表している。M. Archer (Ibid) のいう、葛藤を通じて生まれる「予期せざる結果」が、この改革にはよく当てはまるといえる。

だとすると、*Tomorrow's Schools* 改革は、その後、ニュージーランドの学校教育にどのような変容をもたらしたのだろうか。その点について、改革当初、5年後、20年を定点観測

した Wylie (1989, 1994, 2009) をもとにして、明らかにしていこう。

#### 第4章 *Tomorrow's Schools* 改革とは何だったのか—学校現場の受け止め—

Wylie は、この過激な改革が実行された当初、その後どんな変化が起きるかを追跡調査することを思い立ち、まず初年度の調査を開始した (Wylie, 1989)。彼女が注目したのは、89年以前からある程度の学校経営母体 (boards of governors) を持っていた中等学校 (high school) よりはるかに大きな影響を受けると思われた全国の初等 (primary)、前期中等 (intermediate) 学校だった。翌年、彼女は、BoT、校長、教師、親を調査した結果を、第一次報告として発表している。そこには、改革に距離をおく現場の姿が浮き彫りにされている。

まず、新しく創設された BoT はどうだろう。334人の理事に対して、*Tomorrow's School's* 改革で最も変化したのは何かと問いかけたところ、一位に上がったのは、「予算配分が不十分だ」という点だった (29%: N=247)。自由筆記では、「改革の全体方向は支持するが、背後に財政カットの意図が感じられる」という意見も出されている (Ibid. p.28.)。予算に関する不満は、5年後の報告でも表明されている。つまり、緊縮財政下で全体予算が削減されるなかで、BoT はビジネス界に資金提供を求める活動を強いられていたのだった (Wylie, 1994)。また、親の BoT への参加意欲が低く、BoT 選挙に立候補するのをためらっていると印象を述べている (Ibid. p.27.)。その理由は、「BoT の仕事はかなり献身的なかわり (commitment) と責任 (responsibility) を伴う」からである (op. cit.)。この傾向は5年後の調査でも全く変化していない (Wylie, 1994)。

次に親への調査結果を見てみよう。ここでもまた、*Tomorrow's Schools* 以降で、親と教師の関係に変化が起きたかという質問に対しては、43% が否定的であり、変化があったと答えたのは29%である。残りの29% は分からないと答えている (N=182)。じつは、親の戸惑いの具体的中身は、「親の負担が増加したこと」であった (Ibid. p.39.)。さらに、自由筆記の中で肯定的な意見として注目されるのは、マオリの親のものである。

「マオリの親として、二文化教育 (bi-cultural education) が重視されている点は素晴らしいアイデアだと思う」 (Ibid. p.40.)

先に述べた、社会公正 (equity) と経済効率主義が同居した改革の多重的な側面が親の受け止め方に反映されている。また、市場原理型改革への懸念は、すでにこの時点で親から表明されている。それが次の意見である。

「*Tomorrow's Schools* 改革は、個々の学校を孤立化させ (more insular)、貧富の格差 (haves

and have-nots) は将来拡大するだろう」(op. cit.)

学校が自主経営を担うことの副作用として学校間の格差が広がることは、競争原理から見れば品質向上へのメカニズムだが、他方では学校が分断されていく懸念を表明したものだろう。

では、自主的学校経営のかじ取りを任された校長はどうだろう。調査は改革以降の変化について5つの質問をしている。ここでは興味深い結果が見られるので、表1に示しておく(Ibid. p.58.)。

表1 学校に起きた変化に対する校長の見方 (N=174、%)

	無し	少し	大いに
1) 校長職の満足度変化	11	29	54
2) 教員の教育内容変化	22	67	10
3) 教員の教え方の変化	26	57	16
4) 校長と親の関係変化	36	44	20
5) 校長と教員関係変化	40	45	15

BoTや親と同じように、学校現場での変化が少ないとみる2)～5)の質問と比較して、1)のみで「大いに」変化したという見方が出ている。これは、自主的経営 (self-managing) という権限移譲によって、地方教育委員会や政府からも自立した校長が、経営者トップになった感覚を持った結果だろう。それ以外の教育的営みについては、「すでに以前からやっていることだ」と冷淡な意見が多い (op. cit. 自由筆記より)。

さらに、大いに変化したという校長職の満足度だが、自由筆記では、ここでもまた異なる現場の印象が吐露されている。まず大きいのが予算請求、獲得の作業を校長が中心となるBoTがやらなければいけない点への懸念である。緊縮財政のあおりを受けて、学校は公的予算だけでなく親や地域から資金集め (fund raising) を強いられたのである (Ibid. p.64.)。

もう一つの懸念は、BoTを通じて親の意見が強くなることに対するものだった。「心配するのは、教師たちが、子供たちに必要とすることを教えるのではなく、親が望むことだけを教えるようになり、教育を狭隘なものにするのではないかということである」(Ibid. p.58.)

のちに広がるペアレントクラシー (parentcracy) を予感しての感想だと考えられる。換言すれば、学校が親や地域に従属的になっていく消費者主義が、この改革を通じて一気に注入されることへの懸念だともいえる。

では文部省からは自立したのかといえば、それもまた別の様相を見せている。BoTに義

務付けられた「学校憲章」(School Charter)は最も大きな仕事の一つだが、その内容はといえば、ほとんどが政府のガイドラインに沿ったのものであり (Ibid. p.59)、提出後に修正を求められることもあるのである。さらに、生徒学力にあまり変化の見られない学校については、最終的に政府がBoTを解散させることもできる。つまり、学校が自立的になったのではなく、アカウントビリティのみを引き受け、結果評価についての政府のコントロールが強化されていったのである。

最後に、教育現場にいる教師はどのように受け止めたのだろうか。ここでは10の質問を複数回答で答えているが、結果として大きな数値を示した上位の5つを紹介したい。

表2 教師の改革に対する見方 (N=414、%)

1) あまりに性急な改革	29
2) 予算配分が不十分	27
3) 情報が混乱している	23
4) 過剰なプレッシャー	17
5) 人事任命の適切性不安	13

表2では否定的な回答が多数を占めている。上位5つには出てこないが、「肯定的」な回答をしたのはわずか5%だった (Ibid. p.89)。自由筆記では、1) ペーパーワークの増大、2) 親の非現実的な期待、3) BoTによる教員採用、罷免、が懸念されている。この点について、5年後の調査では、教師が明確に仕事負担の増大を表明している (Wylie, 1994)。

この調査からいえるのは、学校関係者は *Tomorrow's Schools* 改革に距離を置いており、5年後でもさして大きな変化は見られないことである。むしろ、財政的負担、仕事負担の増大への懸念の方が大きい。

Wylieはその後も定点観測を行い、20年を経た2009年、総括的評価報告をまとめている (Wylie, 2009)。そこでは、ニュージーランドが現在抱えている教育課題がほぼ浮き彫りになっていることから、少し引用してみたい。彼女は先に紹介したような定期的意識調査結果も考慮した上で、改革後の20年を二つの段階に分けている。

- 1) 学校と文部省、地域と文部省、各学校間のすべてが切り離され、互いにコミュニケーションルートを失った時期。
- 2) 国家的教育評価システム、カリキュラム開発機関が整備され、同時に各学校間での連携協力体制 (trust and collaboration) が生まれ始めた時期。

89年の改革によって突然、自主経営的機関として独立させられた学校は、どこからのサポートも得られず、それぞれの学校がいわば競争相手として再定義された時期が1) だったとい

える。各学校のアカウントビリティを評価する政府機関（評価監査局：Review and Audit Agency、のちに Educational Review Office）は文部省と連携しておらず、ただ、2年に一度の評価を行い、問題学校へは再調査さらにはBoT解散命令を出すという作業を官僚的に行ったに過ぎない。

2000年前後から2)の段階への移行が始まり、各学校がトラストを組み、協力関係をつくりはじめた。それに先立って、95年には政府も学校支援プロジェクトを開始している。その時点では、学校長、BoTの側も文部省との連携を望んでいたが、あまりに連携が進めば自主経営学校としての存立が侵される懸念もあり、両者は距離をもったまま、評価と監査のみが定期的に行われる状態が続いた (Wylie, 2009, p.22.)。

暗中模索の中で、学校は情報と協力を求めて、教員組合、校長会、NZSTA (New Zealand School Trustees' Association: 全国学校理事会協会) などと連携していった (Ibid. p.14.)。一方、政府は、2002年、学力到達度 (NCEA: National Certificate of Educational Achievement) を設け、アカウントビリティの指標化を始めた。結果的に、当初、目標を共有していたかにみえた改革は、学校対文部省という対立構図に戻ってしまったといわざるを得ない。

この第二段階では、*Tomorrow's Schools* 改革を進めた当初の市場イデオロギーが、みごとに教育風土の中で変容し、むしろ、改革前に近づくかのような実態が生まれている。すでに、改革のイデオロギーは解体され、教育を取り巻く様々な *scapes* の中に吸収されていったと考えてよい。そのことを示す別の視点からの改革評価は、中等教育教員組合 (Post-Primary Teachers' Association) の年次報告書が語っている。改革20年後の2008年の年次大会 (Annual Conference, in Wellington) での報告書は、「過去の改革は間違っていたのか？」 (*Tomorrow's Schools: Yesterday's Mistake?*) と題する過激なものだった (PPTA, 2008.)。じつは、改革当初、教員組合は改革の理念である学校の自由度拡大、予算裁量、住民参加などには賛成していた。しかし、20年後、PPTAの改革批判はうって変わっている。批判は3つに集約されるだろう。

- 1) 改革は市場原理イデオロギーの注入にはかならず、当初の理念は失われた。
- 2) 改革は生徒の学力向上につながらなかった。むしろ、学区制緩和で地域間格差が進んでいる。
- 3) それらの失敗は学校の責任にされ、文部省のコントロールはより強くなっている。

かつて官僚的教育行政を批判してきた教員組合は、分権化改革が実際には財政削減と異なるタイプの中央集権化だと批判しているのである。報告書の提言では、学校を独立して運営するより、地域ネットワークの中で運営するモデルの方がビジネスモデルとしてもすぐれて

いと主張する (Ibid. p.11.)。だとすると、88年改革とは全くの浪費だということになる。

しかしながら、第1章で論じたように、一つの改革をそれが浸透する過程で様々な scapes による解釈が加えられ、変容していく過程としてみると、*Tomorrow's Schools* 改革を進めたイデオロギーがネオ・リベラリズムだとしても、そこから生まれた結果は全く異なる。いわばこの国独特の教育風景を生み出したと評価するのが正当だろう。その点を検討するために、次章では今一度、Appadurai のスケープ概念を援用して整理したい。

## 第5章 教育改革のイデオロギーとスケープ—ネオ・リベラリズムは幻想か

ここまで、ニュージーランドにおけるドラステックな教育改革の背景を整理してきたが、改革から30年を経た今、果たして PPTA (Ibid.) や研究者等 (Sullivan, 1993. Apple, 2005. Alcorn, 2014. Angus, 2015.) がいうように、ネオ・リベラリズムが公共性の高い教育の場に持ち込まれ、政治的に商品化されたという単純な一方向構図が成立するのだろうか。そもそもネオ・リベラリズムというイデオロギーでさえ、その中身は新保守 (new conservative/right) であったり古典的なケインズ理論であったりする。つまり、一国の教育改革を説明する際、外部から異質なイデオロギーが注入され、それが政治を動かした結果として教育改革が生まれるという図式ではなく、教育と政治をめぐる行為者 (actors) たちが複数の世界像 (imagined worlds) を持ち、それらが葛藤する過程で新たな教育システムと教育的価値が生まれると考えた方がより説明力がある。その意味で、Appadurai のいう5つの scapes を、時代と国の状況に応じて当てはめていく試みが必要だと考えられる。ネオ・リベラリズムを道徳的命令 (moral imperative) のように客観視し、それがすべての社会変動のドライブであるかのように考えるのは、かつてのリニアな社会発展モデルで説明する近代化理論に似ているともいえる。一方、scapes 概念は、我々が不規則 (irregular) かつ移ろいやすい (variable) 世界イメージの中にいることを指摘している。

そこで、これまで示してきた *Tomorrow's Schools* 改革の背景要因を、あえて重複させながら今一度 scapes 概念の中に入れて整理してみたい。

Powell 等の指摘によれば、Appadurai が提起した「イメージされた世界」(imagined world) は、デュルケムのいう集合表象 (collective representation) であり、客観的な社会事実として作用する (Powell, J. & Steel, R. 2011. p.76.)。つまり、一つの世界イメージは、様々な scapes の中で解釈され、葛藤を繰り返し、結果として複雑に分断された世界状況を形成する力をもっているのである。それが世界の現実だということになる。そこでは、すでに国民国家は国境をもって一国にとどまることはできない。mediascape は国境を越えて国家の



中に別の世界イメージを注入し、ethnoscape は人そのものを流入させ、移民たちは国境をまたいで文化アイデンティティを持続ける。逆に、グローバルな finanscape は多国籍企業を拡大し、企業はサブカルチャーを輸出する (Japanization、Disneyfication)。これによって、国家は常に国民の多数性と同質性 (majoritarianism and homogenization) の危機に直面する (Appadurai, Ibid. p. 307.)。その過程で、国家の役割はよりデリケートになってきているという (op. cit.)。いいかえれば、国家はかつてのように国民統合を主導する役割から、国内外を問わず入り乱れる scapes を調整・規制する役割へと変化しているということである。さらにいえば、分離された scapes が不規則的 (irregular) に離合を繰り返していくのが、我々が直面しているグローバリゼーションなのである。Appadurai はこうした分離性をマルクスの疎外 (alienation) で説明する。つまり、生産者は生産のフェティシズムに陥り、消費とは分離していく傾向にあるという (Ibid. p.307.)。

ある意味では、社会構造が scapes の離合集散によって解体され、国家でさえ一つの政策

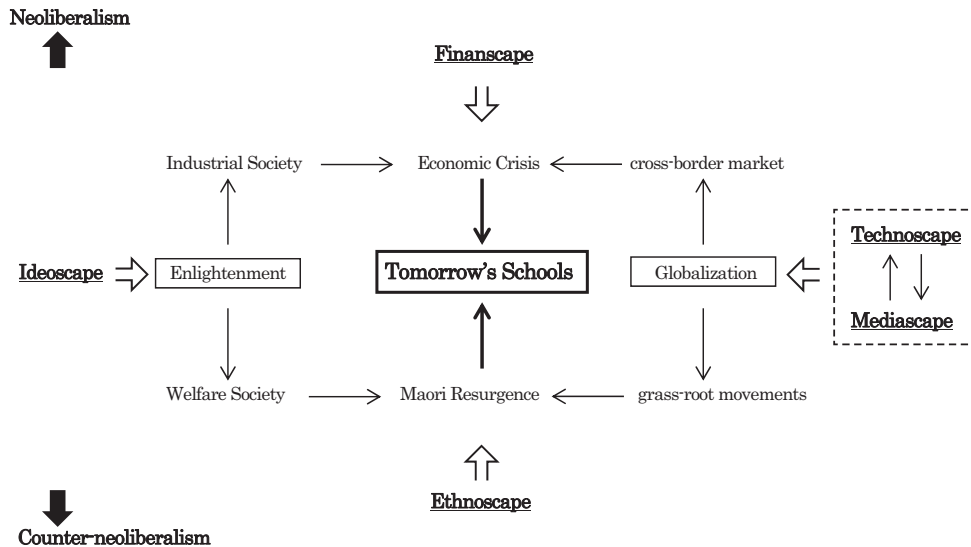


図1 Tomorrow's Schools に影響を与えたスケープ (scapes)

を予測可能な形で遂行することができなくなっている。だとすると、本論であつかった *Tomorrow's Schools* 改革は、政府の政策遂行というより、むしろ、ネオ・リベラリズムという一つの ideoscape が様々な scapes の中で変容していくプロセスとして整理したほうが正確ではないだろうか。そこで、一つの試みとして、図1のような scapes の関係図を示してみたい（以下、参照のため、本文中の scapes に下線を付ける）。

Appadurai (1990) によれば、歴史的に世界に拡散してきた ideoscape の起源は啓蒙思想 (Enlightenment) だという。啓蒙思想のなかには、自由 (freedom)、権利 (rights)、福祉 (welfare)、統治 (sovereignty) などといった用語 (terms) があり、これらを包含するのが民主主義 (Democracy) という主概念 (master term) だという。それらが近代の思想風景を形成しているのである。Anderson (1983) がいうように、宗教的共同体と王国の衰退に伴って、啓蒙思想が近代的国民国家のイメージ形成を担ってきたのである。この前提に立つて、あらためて *Tomorrow's Schools* 改革を取り巻く scapes を概観してみると、いくつかの特徴が明らかになってくる。

まず、ニュージーランドにおいては、歴史的に形成された ethnoscape が *Tomorrow's Schools* 改革の際、啓蒙思想と合流して影響力をもったと考えられる。改革を法制化した1989年教育法でも、マオリ教育に配慮することが義務付けられ、のちに、マオリ語で教える初等中等学校 (Maori Medium Schools) が設置されている。一般学校でも、BoT が政府に提出する学校憲章 (School Charters) にはマオリへの配慮が盛り込まなければいけない。この ethnoscape は次第に民族問題から社会経済的貧困と低学力の相関問題へと拡大していき、教育的価値の中心に公正 (equity) が据えられていく。中村 (2008, 2016) は、こうしたエスニック・マイノリティへの配慮は、市場原理の急激な導入の弊害を是正するための副産物だと指摘している。ただ、先にも見たように、ニュージーランドにおける公正 (equity) へのコミットメントは、ワイタング条約以来の歴史的課題といった側面がかなり強い。

この点で Mutch (2012) は、ニュージーランドにおける進歩主義的教育の興隆と衰退について興味深い分析を行っている。つまり、1930年代、フレーザー内閣の支持によって隆盛を迎えた進歩主義的教育は60年代になると様々な批判に晒され、*Tomorrow's Schools* 改革によって後退したかに見えたが、じつは、学校現場では、いまだに生徒中心主義教育が教師のよりどころになっているという (Mutch, Ibid. p.99.)。それは、19世紀から続く、マオリ教育を含めた平等主義的文化が伝統として流れているからだという。

その点で仮説的にいえるのは、*Tomorrow's Schools* 改革でマオリの教育機会保障が強調され、そのことが結果として進歩主義的教育という ideoscape を改革から排除しなかったのではないかということである (Ministry of Education, *Tomorrow's Schools*. p.26.)。一般化

していえば、ethnoscape が生み出した公正 (equity) へのコミットメントが、市場原理と競合する平等主義を、改革後の教育システム内に温存したと考えるのは、あながちリアリティを欠いているとはいえないということである。

一方、同じ啓蒙思想から生まれた産業社会と国民国家は、グローバル経済の中で生き残るため、学校教育に競争原理を導入し、学校のアカウンタビリティ向上を推し進める必要があった。この ideoscape から見れば、世界各国で進んでいた教育の市場化 (privatisation) またはマネージメント化 (manegerisation) を取り入れたのが *Tomorrow's Schools* 改革であった。一般にネオ・リベラリズムと呼ばれる市場主義は、啓蒙思想から生まれた自由主義的価値が、政治言説や経済言説を拡大させるレトリックとして使われた。さらにポリティカルな対立の中で対抗言説としての反市場主義、反グローバリズムといった政治運動を展開させていった。ideoscape とは、それらの対抗イデオロギーも含んだ世界イメージと理解するのが妥当だろう。

さらに、80年代には特殊な finanscape が作用していた。それが世界同時経済危機である。国際金融市場の中で、73年のオイルショック以降、景気停滞に陥っていた先進諸国の経済状況は、輸出中心のニュージーランド経済を悪化させ、緊縮財政 (austerity measures) は喫緊の課題だった。つまり、それを教育改革に置き換えてみれば、分権化の背景には、地方教育行政をリストラし、その分の行政システムコストを削減するという効率主義が隠れていたのである。また、学校へのアカウンタビリティ要求は、消費者としての親への説明責任であると共に、政府に対しての学力水準向上責任でもあった。学校は基準と達成目標という、従来の行政機構とは別のニュートラルな量的指標によってコントロールされるようになったのである。

最後に、図1の中に示されている mediascape と technoscape について説明を加えておきたい。単純化すれば、70年代のマオリ復権運動 (Maori Resurgence) は、反戦反核運動、フェミニズム、公民権運動といった世界的な市民運動がメディアによって媒介され、共有イメージを形成したことでエネルギーを得たと考えられる。つまり、市民運動レベルでは、メディアを通じて「地球市民 (global citizen)」ともいうべき世界観 (imagined world) が形成されたのである。同じように高度にネットワーク化された金融市場テクノロジーは、世界同時経済不況を生む素地になっていった。メディア、テクノロジー、ファイナンスは、そのグローバルな拡大と高度情報化によって、次々に国境をこえた風景 (scapes) を生み出し、「国家政策を規定し、時には国家の同質性を脅かすのである」(Appadurai, Ibid. p.307.)。

すくなくとも、ここからいえることは、教育改革にネオ・リベラリズムが注入され、その結果、学校教育が市場化し、教師のモラルが荒廃したとする対抗的言説 (Sullivan, 1993)

は成り立たないということである。むしろ、単純化を離れ、scapes という曖昧な用語を使うことで、啓蒙思想から生まれた価値概念が様々に分離し、80年代のメディア、テクノロジー環境の中で、一つの教育改革を生み出したダイナミズムが俯瞰できるのではないだろうか。その改革さえも、ethnoscape の中で、政治イデオロギーとは全く別の結果を生み出しているのである。

ただ、*Tomorrow's Schools* 改革で検討した *scapes* 構図は、様々な国、社会での教育改革の具体的な比較分析を待たなければ、その有効性は実質化されない。そこで、残された課題への布石として、80年代後半に同様に実行された日本とイギリスの教育改革について、若干の比較検討を試みておきたい。

## 終章—教育改革の isomorphism と irregularity —

今、世界の教育改革は、国際的な異種同形 (isomorphism) の方向と、国個別の風景 (scapes) の間で不規則 (irregular) な振れを見せている。それは、多文化を抱える発展途上国に限らず、88年改革から30年を経た先進国を振り返ってみても同じことがいえる。80年代後半、先進各国はこぞって教育の市場化に乗り出したが、30年を経た今、世界の教育システムは同質化しているとはいえない。その点を88年に立ち返ってみよう。

*Tomorrow's Schools* 改革以前、すでにイギリスでは教育のプライバタイゼーションが起きていた。具体的にいえば、イギリス政府はサッチャー改革の一環として、学校教育を地方教育局 (LEAs: local education authorities) から切り離す政策に着手していた。1988年教育改革法 (Education Reform Act) は Local Management of Schools (LMS) を宣言し、学校財政、運用責任を個々の学校に移管した。90年代に入ると、教育白書 (Education White Paper) で「選択と多様性」(Choice and Diversity) (1992年) をうたい、それまで定着していた公立総合制中等学校 (comprehensive schools) を、親の投票 (ballot) によって地方教育局から離脱 (opt-out) できるようにした。離脱した後は、政府の直轄校 (GM校: grant-maintained schools) になるのである。ただ、実際には住民投票は進まず、離脱した学校は少なかった。教育の市場化政策は、続く労働党政権でも変更されることなく続き、現在、地方教育局はほぼ解体され、実権のない学校サポート機関となっている (加藤、1998、2011、2015参照)。

翻って、我が国に目をやると、それに先立つ1987年、中曽根内閣で発足した臨時教育審議会が4度目の最終報告を提出している。4つの報告の骨子は、1) 個性重視 (自由化、弾力化)、2) 生涯学習推進 (地域の教育機能強化)、3) 変化への対応 (国際化、情報化) であっ

た（文部科学省『教育白書』平成13年度、第1部、序章、第4節1）。これを政策化するために必要とされた法案12のうち10法案は国会承認されている。その意味では、その後の教育の流れを方向づける実質的教育改革だったといえる。

具体的に出てきた政策は、確かにネオ・リベラリズム用語が盛り込まれている。大学入学資格弾力化、設置基準大綱化、初任者教員研修制度、教育のIT化、教育の多様化、生涯化等が実行されていった。しかしながら、これらは、臨教審委員がネオ・ベラリズム信奉者にリードされたというより、むしろ、かつての四六答申（1971年）から続く、多様化路線を引き継いだといえないだろうか（加藤、1997および2010参照）。グローバリゼーションの中で、国際競争への対応の萌芽は明らかに見えてきているが、結果的に、イギリスやニュージーランドのような教育システム改革（分権化）は起きなかったといわざるを得ない。現に、議会提出した12法案のうち地方教育行政改革に関連するのは、教育長の身分に関する1法案のみであり、しかも、審議未了・廃案になっている（文部科学省『我が国の文教政策』平成2年度、第2部、第1章、第2節2）。

さらにさかのぼってみれば、教育システムの分権化は、かつて1946年アメリカ教育使節団報告に盛り込まれたものの実現しなかったのである。同報告では、「民主主義的教育目的のために、学校管理は現在の如く高度に中央集権されるよりも、寧ろ広く地方分権化されるべきである」とされている（日本文版より）。さらに、原文を直訳すれば、「人々の教育参加を促すために、学校行政は中央と切り離されるべきである」と勧告している。この時すでに、先に *Tomorrow's Schools* 改革で出された学校経営への住民参加も、文教行政の分権化も盛り込まれているといえる。報告書の基礎になっている占領軍 CIE（民間情報教育局）の教育改革理念は、同年設置された「教育刷新委員会」に引き継がれ、全く同様の建議がなされている。ところが、このリベラルな改革案は、我が国の *scapes* の中で変容していき、中央集権システムは崩れていない。

この歴史的過程をみれば、40年後の臨教審答申改革が、アメリカ発のネオ・リベラリズム注入によって我が国の教育風土を転換させたという構図はリアリティを欠いているといわざるを得ない。だとすれば、国内外の *scapes* が葛藤する過程で、各国の教育システムは不規則な形態形成を遂げていくと理解すべきだろう。

## おわりにかえて—残された課題—

教育改革はどのようにして起きるのか、この課題にアプローチするために、本論では伝統的な近代化論に加えて、収れん性よりむしろ不規則性に焦点を当てた Appadurai の *scapes*

概念を使い、ニュージーランドを中心として若干の比較教育分析を試みた。それというのも、これまで、我が国だけを取り上げてみても、教育システム変遷については、歴史的叙述または政治経済言説との関係分析にとどまっていたからである。グローバルな国家関係の中に、政治イデオロギー以外の多様な *scapes* を説明変数として位置づける作業は皆無といってよい。一方で、教育の国際比較では、学力テスト（PISA）や対 GNP 教育支出、就学率といった統計データで標準化された序列化が進み、その数値が政治言説の正当化に使われている。

しかしながら、もし、今後の教育改革議論が国内の政治言説と国際序列評価のみで規範化されてしまえば、政治主導の強引な教育改革、教育援助だけが進むだけだろう。それがゆえに、Appadurai のいう「想像された世界（*imagined world*）」の実態を、多様な *scapes* の中に据えて、固有の社会風土と世界的イデオロギーのダイナミックな相互作用を理解する必要があるのではないだろうか。この点に、本論が投げかける方法論的価値を見出すとともに、今後の事例研究集積があらたな教育改革議論へと導いてくれると考えたい。

グローバルな社会環境は、いっそう不規則性を増していき、教育改革はどのような価値を理想型とすべきかという啓蒙思想以来の前提は崩れつつある。いいかえれば、教育改革の着地点についてのユートピア的合意が失われ、アノミー的なディストピア状況が深まっているともいえる。本論がそうした混迷状況から教育改革議論を前進させる端緒となることを期待したい。

Abstract

## Educational Reforms in the Global ‘scapes’

– A comparative analysis of “*Tomorrow’s Schools*” reform in New Zealand –

*Jun* KATO

(Aichi University, Japan)

This paper discusses that educational reforms explained in the context of modernisation theories such as world-culture theory or neoliberalism ideology are not enough to interpret the holistic reality in which those reforms happened and will happen. By using the concept termed ‘scapes’ presented by Appadurai (1990), we found that educational reforms were not driven by worldwide ideology nor indigenous culture, but by disjunctured social and historical aspects. For further elaboration, we compared two different educational reforms happened in 1988 simultaneously, one in New Zealand (so called *Tomorrow’s Schools*) and another in Japan (*Rinkyosin-Toshin*). Findings derived from this comparison suggest that those reforms including UK privatisation couldn’t stem from a single political ideology such as neoliberalism. Neoliberalism should be interpreted as a tool for discourse manipulation rather than a take-it-for-granted wild card. In globalization our educational system is becoming more irregular as Appadurai pointed out rather than isomorphic which world-culture theory once described. We finally expect that the accumulation of this kind of comparative analysis would imply that future discussion on feasible educational reforms should be done in the milieu of variable ‘scapes’ not through political ideology alone.

### ***Acknowledgement***

As is always the case, every academic paper should not be credited to one single author but to all of those people who provided new ideas and criticisms which finally led the paper to come out. I sincerely express my gratitude to Carol Mutch (Head of CRISTIE: Critical Studies in Education, Faculty of Education, University of Auckland) for her hosting my sabbatical leave and giving me many ideas including Appadurai’s ‘scapes’. My gratitude

is also to Saville Kushner (professor of CRISTIE) who has kept stirring my brain all through my writing with his encyclopedic knowledge. My initial idea of comparative study between two countries came from Ritesh Shah (Senior lecturer of CRISTIE). His academic paper left in my room is one of the catalysts which brought me to *Tomorrow's Schools*. Those experiences including daily life encouraged me to finish this paper. That is why the final appreciation should go to all of the staff in CRISTIE and graduate students who welcomed me to get into conversation anytime.

\*Corresponding author. Email: kato@aichi-u.ac.jp

### 参考文献目録

#### 《欧文》

- Alcorn, N. (2014). Teacher education in New Zealand 1974-2014. *Journal of Education for Teaching*, Vol. 40, No. 5, Routledge. pp.447-460.
- Amin, S. (1980) *Class and Nation: Historically and in the Current Crisis*, Monthly Review.
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso.
- Angus, L. (2015). School choice: neoliberal education policy and imagined futures, *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 36, No. 3. pp.395-413.
- Appadurai, A. (1990). Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy, *Theory, Culture & Society*, No. 7. SAGE. pp.295-310.
- Apple, M. (2005). Doing things the 'right' way: legitimating educational inequalities in conservative times, *Educational Review*, Vol. 57, No. 3. pp.271-293.
- Archer, M. (1982). *The Sociology of Educational Expansion*. SAGE.
- Archer, M. (1984). *Social Origin of Educational Systems* (University Edition), SAGE.
- Bourdieu, P. & Passeron, C. (1977). *Reproduction in Education, Society and Culture*. SAGE.
- Cambell, D. (1982). Experiment as Arguments. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 3. pp.327-337.
- Carnoy, M. (1999). Globalization and educational reform: what planners need to know, UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Carnoy, M. and Rhoten, D. (2002). The Meaning of Globalization for Educational Change, *Comparative and International Education*, University of Chicago Press. pp.1-9.
- Collins, R. (1979). *The Credential Society: An historical sociology of education and stratification*. Academic Press.
- Dore, R. (1976). *The Diploma Disease: Educational Qualification and Development*. Univ. of California Press.
- Ginsburg, M. B., Cooper, S., Raghu, R. and Zegarra, H. (1990). National and World-System Explanation of Educational Reform. *Comparative Education Review*, Vol. 34, No. 4. pp.474-499.
- Inkels, A. & Smith, D. (1974). *Becoming Modern: Individual change in six developing countries*. Harvard Univ. Press.
- Katz, M. (1987). *Reconstruction American Education*. Harvard Univ. Press.
- Meyer, J., Ramirez, F. (1980). *Comparative Education: The Social Construction of the Modern World*



- System, *Annual Review of Sociology*, Vol. 29, No. 2. pp.369-397.
- Meyer, J., Boli, J., Ramirez, F. (1997). World society and the nation-state. *American Journal of Sociology*, No. 1. pp.144-181.
- Meyer, J. and Ramirez, F. (2000). The world institutionalization of education. In *Discourse formation in comparative education*. edited by Shriewer. Peter Lang. pp.111-132.
- Ministry of Education. (1988). *Administering for Excellence: Report of the Taskforce to Review Educational Administration*. Wellington. Government Printer.
- Ministry of Education. (1988). *Tomorrow's Schools*. Wellington. Government Printer.
- Mutch, C. (2013). Progressive education in New Zealand: A revered past, a contested present and an uncertain future. *International Journal of Progressive Education*, Vol. 9, No. 2. pp.98-116.
- Openshaw, R. (2014). Picot Report/Tomorrow's Schools. *Dictionary of Educational History in Australia and New Zealand*. ( Available <http://dehanz.net.au>)
- Powell, J. & Steel. R. (2011). Revisiting Appadurai: Globalizing Scapes in a Global World-the Pervasiveness of Economic and Cultural Power. *International Journal of Innovative Interdisciplinary Research*, Issue 1. pp.74-80.
- PPTA. *Tomorrow's Schools: Yesterday's Mistake?*. A paper to the PPTA Annual Conference in 2008, Wellington.
- Ramirez, F. (2003). Toward a Cultural Anthropology of the World, Edited by Kathryn, M., Anderson-Levitt. *Local Meanings, Global Schooling, Anthropology and World Cultural Theory*. Palgrave Macmillan. pp.239-254.
- Rostow, W. W. (1961). *The Stage of Economic Growth*. Cambridge Univ. Press.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, Vol. 51. pp.1-17.
- Stephenson, M. (2009). Thinking historically: Maori and settler education, Edited by Rata, E., & Sullivan, R. *Introduction to the History of New Zealand Education*, Pearson Australia. pp.1-15.
- Sullivan, K. (1993). The Myth of Partnership: Educational Reform and Teacher Disempowerment. *New Zealand annual Review of Education*, No. 2. pp.151-165.
- Verger, A., Novelli, M. and Altinyelken, K. H. (ed) (2012). *Global Education Policy and International Development-New Agendas, Issues and Politics*. Bloomsbury.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System* (2 volumes). Academic Press.
- Verger, A., Novelli, M. and Altinyelken, K. H. (ed) (2012). *Global Education Policy and International Development-New Agendas, Issues and Politics*. Bloomsbury.
- Wylie, C. (1989). *The Impact of Tomorrow's Schools in Primary Schools and Intermediates: 1989 Survey Report*. Wellington. NZCER (New Zealand Council for Educational research).
- Wylie, C. (1994). *Self-Managing Schools in New Zealand: The Fifth Year*. NZCER.
- Wylie, C. (2009). *Tomorrow's Schools after 20 years: can a system of self-managing schools live up to its initial aims ?*. NZCER.

《邦文・邦訳》

- エマニュエル・ウォーラステイン著、川北稔訳『近代世界システム—農業資本主義と「ヨーロッパ世界の経済」の成立』岩波書店、1991年。
- ピエール・ブルデュー、クロード・パスロン著、宮島喬訳『再生産（教育・社会・文化）』藤原書店、1991年。
- ベネディクト・アンダーソン著、白石隆、白石さや訳『想像の共同体—ナショナリズムの起源と流行—』NTT出版、1997年。
- マイケル・B・カッツ著、藤田英典、伊藤彰浩、早川操訳『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、1989年。

- 加藤潤「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号、1986年、171-188頁。
- 加藤潤「教育は多様でなければならない－平等原理から市場原原理へ－」今津孝次郎、樋田大二郎編著『教育言説をどう読むか』新曜社、1997年、47-54頁。
- 加藤潤「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－」『名古屋女子大学紀要』（人文・社会編）、第44号、1998年、115-127頁。
- 加藤潤「教育は市場である」今津孝次郎、樋田大二郎編著『続教育言説をどう読むか』新曜社、2010年、59-95頁。
- 加藤潤「教育における市場性と公共性に関する考察－市場原理は多様なアイデンティティを実現するか？－」『名古屋外国語大学外国語学部紀要』第40号、2011年、45-66頁。
- 加藤潤「学校選択制についての一考察－イギリスの free school が意味するもの－」『文学論叢』第151輯、愛知大学文学会、2015年、140-158頁。
- 中村浩子「学校選択の自由とオルタナティブ教育－ニュージーランドの『特色ある学校』と『オルタナティブ教育』－」日本比較教育学会編『比較教育学研究37』2008年、133-154頁。
- 中村浩子「ニュー・パブリック・マネジメント型教育改革の条件－ニュージーランドの『明日への学校』改革における五つの潮流－」日本比較教育学会編、『比較教育学研究52』、2016年、113-137頁。
- 付記：本稿は、愛知大学海外研修制度、および、文部科学省科学研究費、基盤研究（C）課題番号：25381155（研究代表者、今津孝次郎）による研究成果の一部である。