

教育政策の形成

—バトラー法の場合—

兵 頭 泰 三

ま え が き

I 教育の機会均等

II 政策内容の具体的問題点

III バトラー法の形成過程

- (1) 議会における教育法案の審議
- (2) グリーン・ブックの手續面における意義
- (3) グリーン・ブックの内容面における意義
- (4) 教育再建白書
- (5) バトラーとチュター・イード
- (6) パブリック・スクール問題の経緯

あ と が き

ま え が き

本稿では、教育政策の形成という観点からイギリスのバトラー法（Butler Act）すなわち1944年教育法の成立を取りあげてみたい。ここでいう教育政策は、ひろく立法府をも含めた広義の政府によって採用される教育方針あるいは教育計画の謂いであり、教育政策に限らずおよそこういう政策は「慎重に採用され、種々の領域で首尾一貫的に表現され、然るべき期間継続的に追求される」べきものとされる。¹⁾ 従って政策の形成は、統治のあらゆる段階を通じて見られるわけであるが、しかし段階を異にするにつれて形成される政策のかたちは異なってくる。すなわち、それは最高段階における一般的な政策に始まり、段階を下降するにつれてそれが特殊・具体化されてゆくのが普通である。この最高段階における政策を、グラッデンは General Policy あるいは Political Policy とよび、議院内閣制のイギリスでは、それは国民の選挙に基いて「政権を掌握した政党の政策であり、議会と政府において実現に着手されるところの政策である」とややおおまかに述べている。²⁾ バトラー法は(1)この最高段階における政策に属し（もっともそれはチャーチルの連立政権のもとで「議会休戦」的雰囲気において制定されたのであったが—）

1) Sigmund Neumann ed., "Modern Political Parties—Approaches to Comparative Politics" p. 9, 渡辺一訳「政党—比較政治的研究」12頁。

2) E. N. Gladden, "The Essentials of Public Administration", 1953, p. 63.

しかも(2)イギリスの「歴史上はじめて包括的な教育制度を計画した」ものであり、かつ、その後の若干の改正にも拘わらずバトラー法の基本原則や構造には影響がなく、同法は依然としてイギリス教育制度の主要な指針であるという意味で枢要性を有している。³⁾もとより、ひろく教育政策という場合には、教育領域にかかわる特定の法律とか規則よりはむしろ広い観念であり、それらの法律や規則などが相寄って一つの政策を構成するとも言えるのであるが、本稿で特にバトラー法を中心に取りあげるのは、以上二つの理由に基づいている。

さて、政策の形成はいちおう二つの面からこれに近接することができる。⁴⁾一つは、いかにして政策が形成され、決定に達したかという政策形成の過程あるいは手続面；他の一つはいかなる政策が形成され、決定されたかという政策形成の内容面である。しかし、この二つは相互に結びあい作用しあっていること言うまでもない。政策形成は、決定権をもつ政府、影響力を行使する個人や集団のかっとう、妥協、調整、決断の過程であり、それらの機関や集団は追求すべき目的や利益を持ち、目的や利益はいかにあるべきかの価値やいかにあるかについての信念と結びつけて主張されるのであるから。従って、二つのアスペクトを区別するのは、分析上のいちおうの便宜にすぎず、その際にも両者の関連性がつねに留意されねばならない。先ず視角のみをこのように設定しておいて、以下バトラー法の成立を見ることにするが、本稿の意図は、さしあたり事例研究の域を出るものでないことを予め断っておく。

Ⅰ 教育の機会均等

(1) 政策内容面からいって、バトラー法の形成を促がしたのは教育の機会均等の原理であった。そして、後述のように法形成をめぐる政治のかっとうは、ほぼこの原理の枠のなかで行なわれたといつてよい。では何がゆえに機会均等がいわば関の声となって教育の再建を推進したのか。

周知のように、バトラー法が制定されたのは第二次大戦の末期、1944年8月3日である。しかし、大戦が勃発した翌年の1940年末までにはすでに、戦後のイギリス教育に新しい秩序がもたらされねばならぬという言論が、多くは漠然とした熱望の形ではあったが主張され、1941年に入るとそれが急速に醸酵して実践的な政治の課題と化してゆく。⁵⁾いうまでもなく、戦争の遂行は、社会階級のいかに問わず、同胞感、一体感をもちあげて、国民的努力を結集することを緊要ならしめる。このために、例えばアトリー副首相のラジオ放送が、「われわれは戦後の新しい秩序のために闘いつつあるのだ」との保証で終わるのを常例としたように、政治家によって掲げられ、

3) The Report of the Ministry of Educ., "Education 1900—1950", 1951, p. 9.

4) cf. S. H. Beer, "The Analysis of Political Systems", in Beer & Ulam ed., "Patterns of Government—The Major Political Systems of Europe", 1958, p. 7.

5) H. C. Dent, "Education in Transition : Sociological Study of the Impact of War on English Education, 1939—1944", 1948, 5th ed., p. 163. デントはこの書の中で、教育改革をめぐる著書や論説の主要なものを挙げて、精粗さまざまであるがそれぞれ内容を抜萃して示している。本章でもこれを多く利用した。

6) cf. "The Next Generation", *The New Statesman and Nation*, 1940. 10. 26.

一般にも流布し始めた戦後の新しい秩序とか新しい社会という言葉ないしヴィジョンが、教育改革論議をも触発せしめたと見ることができよう。それは、次のような形で展開する。いま、共に闘っている「われわれ」が、なおチスレリー以来の二つの国民であり、その大きな根源をなす教育制度、すなわち、富裕な階級の子弟が貧困な階級の子弟よりもヨリ大きな利益を得るような教育制度がもし存続してゆくなら、それは「国民のスピリットといまや調和しないであろう」(労働党アーサー・グリーンウッド議員)⁷⁾。こういう見地からイギリスにおける教育機会の実質的不平等に対して攻撃の矢が及びせかけられる。例えば「イギリスの教育ほど階級の区別を公然と示しているものはない。イギリスの教育は、特権と不平等を宗教と解し」、もって「社会における相違を維持し擁護するのである」(フランシス・ウィリアムズ)⁸⁾。「われわれが原理として教育の機会均等を承認してからいまや40年ちかくにもなる。もしこの原理が実践に移され……児童がかれらの父母の貧困ゆえに教育の機会を拒まれていないのだつたら、社会構造全体が違ったものになっていたかも知れないのだ」(労働者教育協会書記長アーネスト・グリーン)⁹⁾。

こうした引用が示唆するように、教育改革論者たち——その多くは、労働党(とくに左派)や労働関係諸団体に所属または関係する人たち、言論界、教育界の進歩派から成っていた——は、既存の社会秩序の階級性と教育機会の不均等とを相互関連において把握し、しかも、社会秩序の単なる反映としての教育というよりも、既存の社会秩序の大きな根源としての教育という面を強調することによって、機会均等を中核原理とする教育改革の必要を主張する。こうした理論の一例として、法曹ヴィッカーズ(Geoffrey Vickers)¹⁰⁾の論説をあげることができよう。これは、いち早く1940年初頭に書かれ、デントによれば、多くの教育改革論者たちに承認されたのみならず、かれらの思考に支配的影響力を与えたものであった。

(2) ヴィッカーズはいう。政治家も一般人もともに口に始めている新しい社会なるものは、おのずからにして来たるものではなく創り出されねばならぬものだ。その過程において教育は二重の役割を果たす。すなわち(i)教育はある意味では社会の反映である。教育で現に行なわれていることは、こんにちの社会のありかたとその限界を反映しているし、教育で企てられつつあることは、明日の社会の前ぶれとなる。その意味で教育は「活動する社会哲学」(social philosophy in action)なのである。この点にかんがみると、新しい社会が階級社会でなくて「みんなの社会」(common society)たるべきであり、そこで個々人の自由を見出してゆくべきならば、現在

7) *Times Educational Supplement*, (以下, *TES*と略す), 1944. 1. 21. p. 41, cf. *The New Statesman and Nation*, 1941. 7. 26, p. 90. 階級の特権から解放された教育制度の必要は、もちろん、戦争における総力結集の質的向上(科学的・技術的知識の拡大)の要請からも出てくる。この点を指摘したものはむしろ少ないが、一例としてイギリス共産党の教育再建に関する覚書“Britain's Schools”, See *TES*, 1943. 1. 2.

8) Francis Williams, “Democracy's Last Battle” (1941), cited in Dent, op. cit., pp. 176—177.

9) Ernest Green, “Education for a New Society” (1942), cited in Dent, op. cit., pp. 182—183.

10) “Educating for a Free Society,” *Supplement to the Christian News-Letter*, 1940. 1. 31. Dent, op. cit., p. 169 以下による。

の人々は真理に対してもっと敏感になり、現状にもっと通じて聡明であり、もっと独立心と勇気を持たねばならない。なかんずく何が大事かについての肝要な点で共通の信念をもつことが必要である。ところが現在それが欠けているために、みんなの社会、自由な社会の形成が困難なのだ。そこで、この困難を打開するために、(iv)教育においてまず、「みんなの社会」を形成する要件をば確立することが考えられる。すなわち、社会変革の一部としての教育改革というよりはむしろ、社会変革への突破口としての意義をヴィッカーズは教育改革に与えるのである。そうなれば、教育はいかなる社会活動にもまして、こんにちの理想の形成と明日の共同社会の創造とに中心的な役割を果たす責任を負うことになるだろう。

こういう観点から、ヴィッカーズは教育改革の問題点を指摘する。まず、パブリック・スクールの問題。パブリック・スクールは依然として「富者の領分」であり、しかもその出身者は他の者よりも「社会的にも経済的にもよいチャンスを獲ている」からである。次に、教育期間の延長の問題。「教育の機会均等は、年少少女の85%が14才にして全日を賃銀労働に捧げる生活に入るかぎり、依然として幻影にすぎぬであろう」からである。そしてさらに、教育目的の深化、換言すれば、単に階級の教育ではなく国民の教育を鼓吹するに適した教育哲学の発展の必要を説いたのである。¹¹⁾

ヴィッカーズの脳裏にある「新しい社会」像は、“common society”とか“Free Society”とかいう言葉で漠然とした方向が示されているにすぎないにせよ、彼の理解する既存の社会秩序に対置されるものであった。それは高度に階層化して経済的なカテゴリー——そのうちのいくつかは、ヒンズーのカストのように固定している——に分たれた秩序であり、この秩序において権力は、産業のブルトクラシーに存する。その唯一の敵対者は、「労働者の党」であるが、これは支配階級の設定する基調を常に受け容れ、ただその代価を少しでも高くかせごうとすることに久しく甘んじてきた。彼によればこのような状態こそは「根本的な造り直し」(radical re-shaping)を必要とするところのものであった。そうだとすると、教育の改革によって、果たしてどの程度そういう社会変革を主導することができるのかという基本的な疑問が当然、提起される。

また、それとともに、総じて教育改革論者の社会変革論はおおまかであり、かつ多様であることも指摘しておく必要があろう。合言葉のように用いられることが稀でない「階級なき社会」(classless society)という言葉は、イギリスでは、生産関係を本質とするマルクス主義的「階級」概念に基づいて主張されることはもとよりきわめて少ないにしても、社会化、福祉国家の実現といった経済的秩序の何らかの改革を志向して説かれるものから、単に社会範囲ないし社会集団間の優劣の意識ないし態度(例えば「清掃夫のようなマナー」といった式の言葉にあら

11) 国民(ピープル)の教育を、“Education for the People”(1941)の著者 F. H. Spencer (ロンドン県参事会担当主席視学官)は高尚な民族(noble race)を創り出す教育として把握している。彼によれば、民衆教育(popular education)はこれまで支配階級その他多くの人たちにとって、高尚な民族を創り出すための手段として考えられたことはなかった。それは慈善に始まり、文盲デモクラシーの危険を防ぎ、私有財産と既存の社会秩序とへの尊敬を教えるためであり、拡大する商工業の需要に応ずるためのものに過ぎなかった。Dent, op. cit., p. 178.

わされているような——)の除去に關説して主張されるものに至るまで多様であり¹²⁾、そして教育改革論者は、必ずしも自己の社会変革像を明確に提示しないからである。ともあれ、ここではむしろ、教育改革論に対する抵抗の理論、上述のヴィッカーズの理論とは対極的なエリオットの理論を次に示しておかなければならない。¹³⁾

(3) T. S. エリオットは、教育の機会均等を原理的に否定する。彼によれば、教育の機会均等とは「教育におけるジャコバン主義」(E・パーク)の謂いであり、これは国民の全部を平等の個人と考えて、あらゆる個人が何の特権もハンディキャップもなくして出発する社会を意味せざるをえないのであった。「あらゆる人間をその持ち前の能力に応じて動的に選び出すような教育制度を建てようとする理想は實際上実現不可能」であるが、それをもしわれわれの主要目的とするならば、階級の代わりに「脳髓のエリート、いな目先のきく利口者」を置き換えることによって、社会の組織を破壊するであろう。教育とは階級を保存し、エリートを選択するに役立つものでなければならないのである。かくてエリオットは、過去におけるパブリック・スクールならびにその生徒の優秀性を賛美し、また教育年限の延長については、あらゆる人間が何年間かの教育を受けねばならぬという前提を誰も怪しまなくなっていることの中に、すでに教育が抽象的現象と化している事実を看取する。¹⁴⁾ エリオットによれば、教育の機会均等や義務教育年限の延長が要求されている社会は、家庭というものがさして尊敬されなくなり(——「教育の機会均等は両親の指導と責任とが国家の手中に移動するに至って始めて完全に実現しうる理想である」)、社会秩序を支えてきた階級の崩壊作用がすでに相当程度に進行していることを示すものにはかならない。かくして、知恵を獲得する一つの手段としての教育がいまや不当に拡大され、「万人のための教育」こそが救済手段であるといった教育改革論者の主張があらわれる。ここでは教育の範囲は、もはや個人を社会において、あるいは社会のために訓練するというよりは、社会自身を訓練するというはるかに大きなものであり、しかもエリオットによれば、改革論者たちは、社会を訓練するためのなんら承認された基本的原理を持たないのであった。¹⁵⁾

以上要するに改革論者たちが、教育を社会変革実現への過程として取り上げ、機会均等の原理を

- 12) cf. S. I. Benn & R. S. Peters, "Social Principles and the Democratic State", 1959, p. 121.
- 13) T. S. Eliot, "Notes towards the Definition of Culture," 1949. 深瀬基寛訳「文化とは何か」(昭26)。原書は出版に先立つ5、6年前から書き始められており、特に第6章は教育と文化についての覚書であって、教育改革の問題点にふれているところが多い。以下の記述は、上の邦訳により、本稿の論述に關連する論点をまとめたものである。
- 14) 上掲訳書、152—156頁。パブリック・スクールの優秀性をつくり上げた諸条件は、決して「機会の均等なんかで」招来されたものでなく、また単なる特権によって招来されたものでもない。それは「特権と均等との奇しき結合」によって実現されたとする。エリオットのいう特権と結合した「均等」の意味は、パブリック・スクールの内部においては、個人的能力と成績以外のあらゆる点で機会が平等であることを指すのであろう。cf. George Snow, "The Public School in the New Age", 1959, p. 19.
- 15) すなわち、それは人々が自己の果たすべく要請された職能——この職能の区分が階級というものの発展を促がすのであるが——に必要な教育を受けていた社会とは顕著な対照をなすとエリオットは考える。上掲訳書、42頁以下、161頁。
- 16) 上掲訳書、157—162頁。Supplement to the Christian News-Letter, No. 20, 1940. 3. 13, cited in Dent, op. cit., p. 174.

その基礎にすえるに對して、エリオットは「誰彼の見さかいもなく、ともかくも教育第一という決河の勢」が伝統ある「千年の建造物を惜し気もなく破壊」していることを警告する。¹⁷⁾ エリオットにとっては、新しい社会秩序への前進は、古きよき社会秩序の頽化にはかなならなかったのである。しかしながら、エリオットがいかに教育改革論者の平等主義的理想をきめつけても、現実にイギリス社会が、技術的・經濟的变化に對應する必要や、生活水準引上げの手段として教育を利用しようとする広汎な父兄の希望などにも支えられつつ、教育機會の均等化を指向する道程を遅々とはあるが歩んできた事實は否定できない。したがって、エリオットの上述の姿勢は「抵抗しつつわれら死なん」¹⁸⁾の姿勢であり、バトラー法の形成に参与した諸勢力、諸集團の間では機會均等原理の真向からの否定は現われなかったといつてよい。政府の教育再建白書も、英國教員組合書記長も、カンタベリー大司教も、教育の機會均等をうたいこそすれ、否認はしなかったのである。

(4) ということは、だからといって、教育改革論者たちのプログラムが十全に實現されたことを意味するものではない。これについては、多くの教育改革論者によって最も激しく攻撃され、最も徹底的な改革が要望されたパブリック・スクールの問題が、結果としては極めて微温的な改良にとどまったという事實を指摘しておけば、ここでは足りるであろう。なぜそうならざるを得なかったかの経緯についてはバトラー法形成の過程面を追うことによって明らかにされねばならないが、ここでは、それとの関連で、教育の機會均等の原理が内包する問題点についてふれておこう。それは教育の機會均等とはどういうものであるかの信念において、すべての個人なり集團なりが同一ではないという、リーバーマンの提出した問題に連なるものである。¹⁹⁾

いま、教育の機會均等が法的意味においてではなく實質的な意味でどう受け取られているかを考えるとき、リーバーマン式に言っておよそ二つに大別できる。ひとつは、(i) 甲と乙との間に均等が存するのは、甲と乙とが自己の教育目標を選定し追求するについて、本人の潜在能力 (capacities) 以外に、他を超える利点——人種、信条、性別、社会的・經濟的地位等によるいかなる利点をも与えられぬ条件下にある場合だとする考え方である。英國教員組合 (National Union of Teachers) は、これらの利点のうちに、「父兄の事情 (parental circumstances)²⁰⁾ や居住の場所といった偶然事」によるそれを挙げる。しかし、例えば社会的環境や家庭の良否から生ずる不平等までも徹底して排除しようとするれば、そういう完全な機會均等はけだし不可能であろう。したがって、ある人間に他を超える利点を与える条件の範圍を、どの程度に認識するかが問題となってくるであろう。これに對し、もっと普通の受け取りかたは、(ii) 甲と乙とが自己

17) 上掲訳書、166頁。

18) 上掲訳書、198頁の訳者あとがき参照。

19) Myron Lieberman, "Equality of Educational Opportunity" in *Harvard Educational Review*, Vol. 29, No. 3, 1959, pp. 182—183.

20) "Educational Reconstruction; A Report of Proposals by the Executive of the National Union of Teachers", (1942), cited in Dent, op. cit., p. 207.

の教育目標を選定し追求するについて他を超える利点を有することが、なんらか他の重要な諸価値を危殆にすることなしには除去されえない場合、甲と乙との間には教育の機会均等が存するものとする立場である。しかるに「他の重要な諸価値」(もとより、自己利益や既存利益を正当化するために掲げられるものを含めて——)は、人により集団により異なるし、その諸価値が危殆に瀕しているとの判断もまた同一ではありえない。かくして、ひとしく「教育の機会均等」がうたわれても、その機会均等によって特徴づけられる事態のイメージは、例えば政府、英国教員組合、宗教団体等々の間で相違せざるをえないのであった。一例として、宗教団体は、つとに1940年末、カンタベリー大司教、ウエストミンスター枢機卿、非国教派教会会議議長、ヨーク大司教署名の「平和の基礎」なる文書において、富や所有の極端な不平等は廃されるべきこと；すべて児童は人種や階級にかかわらず、教育上の機会均等を保証されるべきこと；をうたっていた。(それと並んで、社会の単位としての家庭の擁護を挙げることを忘れてはいない)。ところで具体的な政策の争われる局面で、機会均等の見地から二元統制(後述Ⅱの(3)が批判されるに至ると、宗教団体側(とくに英国国教会)は国民に「キリスト教教育のための十字軍」を呼びかけ、「教会の学校を引き渡すな」(No Surrender of Church's Schools!)と叫んだのであった。²¹⁾

要するに、教育の機会均等を推進原理としたバトラー法の形成においては、具体的にどの領域でどの程度の均等を実現するかが争われることになるのであった。それでは均等の領域と程度は、どのようにして決定されていったのか。章を改めてバトラー法の形成過程を見なければならないが、それに先立って、政策形成が争われた具体的な主要問題を次に説明しておくことにしよう。

Ⅱ 政策内容の具体的問題点

(1) 複線型の問題。バトラー法形成の時点におけるイギリスの初等中等教育を大別すれば、(i)パブリック・スクールの系統；(ii)グラマー・スクール(古典中学校あるいは単に中学校)の系統；(iii)小学校(elementary school)の系統；(iv)技術教育の系統となろう。しかも、これらがおおまかに云って、水平にでなく垂直に切り離されていたところに、機会均等の見地から問題が生ずる。予備学校(preparatory school)の哨兵線に護られて他の三系統から分離している「特権の城」パブリック・スクールはもとより、国の一般教育制度を構成する三系統の垂直的な学校区分もまた、社会的・経済的相違を反映していた。小学校系統は万人にとっての基礎的な学校ではなく、またこの系統に包含される児童の大多数にとっては、これが教育のすべてであった。児童は11才で試験を受けるが、そのほぼ9.5%にすぎぬ者が中学校に進学し得るにとどまり、その他の者は、(ふつう13才で下級技術学校 junior technical schoolに入る僅かの例外を除けば)、(i)11才を超える上級生徒のための上級学校(senior school；中央学校 central school もこの類)か、あるいは(ii)それまで就学していた全年令学校(all-age school)の上

21) Dent, op. cit., pp. 188, 189, 195.

級学年かで、全日制教育を継続せざるを得ない。両者はいずれも小学校系統に属する。中学校といえはグラマー・スクールであり父兄や大衆の目からすれば、パブリック・スクール以外ではこれのみが中学校としての威信をもつ。²²⁾ところでこの中学校の席は、すべて最も有能な入学志願者によって占められたわけではない。というのは、授業料の問題が存するからである。教育院規則は、年度入学者の25%は、所定の授業料を納付する能力にかかわらず入学せしめねばならぬことを要求するにとどまる。この25%という数字を超えることは稀でないにせよ、多くの児童が父兄に授業料納付能力あればこそ中等教育の恩恵を受け得るのだという事実は依然として動かない。このことは父兄にその力はないが、能力においてもっと優れている児童を閉め出していることになる。²³⁾以上のほかに、技術教育の系統があるが、これは下級技術学校から技術カレッジに至るさまざまな施設で行なわれるもので、第二次大戦直前、就学者は同年令層の2%を超えず、その地位は小学校系統には優るが、グラマー・スクール系統には明らかに劣っていた。²⁴⁾

従って、こういう垂直的な学校区分を、年令に基く水平的なものに置きかえ、万人に中等教育を与えることが、教育改革の課題となってくる。これは、観念としてしは、特に新しいものでなく、すでに19世紀末、労働組合会議(Trade Union Congress)は、学校年令を16才まで引上げ、すべての労働者の子弟の手の届くところへ中等教育をおくような国の財政的配慮を要求したが、新しく結成された労働党また同様の要求を掲げ、第一次大戦後同党は、万人のための普通義務中等教育の主張を大胆に打ち出したのであった。党員でもあるトーナー(R. H. Tawney)が書いた「万人に中等教育を」"Secondary Education For All"(1922年)は、労働党教育政策の目標だったのである。労働運動の側に限らず、自由党議員ホワイトハウスは、つとに1913年、社会のシステムを異にするに応じて教育のシステムもまた異なる状態を不可としたし、タイムズ教育版は1915年10月5日の論説で、英国教員組合が万人のための中等教育政策を勇敢に採用するよう呼びかけてもいた。²⁵⁾

ところで上述のトーナーの訴えは、マーガレット・コール(Margaret Cole)によれば、権利を奪われた者に対する正義の叫びではあったが、どのような中等教育をどういう目的に対してかは、なお具体的に問われていないのであった。それにしても、これは保守党が中等教育を「必然に選抜」によるべきものとしたのとは、対照的である。²⁶⁾かかるかっとうを背景に、国の一般教

22) このグラマー・スクールは、1902年に始めて地方教育当局に中等教育を提供または補助する権限が与えられて以来、急激な発展を遂げた。すなわち、1904年には生徒数86,000であったものが、ハドー報告書の出された前年(1925年)には334,194、さらに教育再建白書(1943年)の当時には514,000となり、このうち半数を優に超える者が、地方教育当局の設置する学校に就学していた。

23) 前注とともに Board of Education, "Educational Reconstruction" (以下 Edu. Rec. と略す), 1943, paras. 17, 20. 授業料収入は、中学校教育費の一部(平均約1/3)をまかなうにすぎぬから、見方によっては、父兄は教育費の1/3を負担することによって中学校の席をあがなうとも言える。

24) Edu. Rec., paras. 28—30.

25) Olive Banks, "Parity and Prestige in English Secondary Education", 1955, pp. 116—118.

26) R. H. Crossman ed., "New Fabian Essays", 社会思想研究会訳「社会改革の新構想—新フェビアン論集」昭29, 144頁; D. V. Glass, "Education", in M. Ginsberg ed., "Law and Opinion in England in the 20th Century", 1959, p. 336ff.; Banks, op.cit., p. 124.

育制度の領域で、漸進的な構想を具体的に打ち出していったのは、教育院の諮問委員会（The Consultative Committee）に他ならない。諮問委員会は、大学その他教育関係団体の見解を代表する資格のある者が²⁷⁾を²⁸⁾下らぬように構成され、教育界の意向を反映する仕組になっていた。この委員会が出した報告書中、委員長名を冠して呼ばれるハドー報告書（Hadow Report）とスペンス報告書（Spens Report）がいま特に重要である。

労働党政権下における1926年のハドー報告書は、国民の10%に制限されている「中等」教育に代えて、11才から、できれば15才までの児童すべてに何らかの形で初等後の教育（post-primary education）を提供すべきことを説いた。かくて第一段階の初等教育と第二段階の中等教育とが11才で区分され、この第二段階においては、多様な教育形態は存しても、それは可能な限り「一個の全体」（a single whole）とみなさるべきものとされた。²⁸⁾この「一個の全体」のなかで、グラマー・スクールとモダン・スクールとが分類され、後者は少なくとも4年課程の選抜制および非選抜制の学校（既存の中央学校に当たる）を含んでいた。さらに1938年のスペンス報告書はこの二系統に技術教育の系統を組み入れて、グラマー、モダン、技術の三種の学校が同等の地位を持つ「万人のための中等教育」を狙う構想を示したのである。もっとも、これらの構想が、既存のグラマー・スクールを拡張し多様化する方向ではなくて、従来の沿革の上に立って、異なる種類の学校を発展させてゆく方向をとっていたことは注目されねばならない。²⁹⁾

(2) 義務教育年令の問題。教育院は、諮問委員会の報告書をつねに歓迎するとは限らなかったが、ハドー報告書に対しては、それが上級学校における4年課程を可能にするものと見て、積極的な反応を示した。かくて義務教育年令（全日制学校教育の卒業年令）の14才から15才への引上げが立法化の日程にのぼされる。すでに1918年教育法（1921年教育法で再制定）で、例外なく14才までに引き上げられていたが、1936年教育法は、さらにこれを、1939年9月1日を期し、15才に引き上げる旨定めた。但し「有益な雇用」（beneficial employment）に就いている児童を除外する骨抜き規定を、それは伴っていたのである。³⁰⁾ところで、当の1939年9月1日は、ドイツ軍がポーランド進撃を開始した日、すなわち第二次世界大戦勃発のまさに2日前に当たる。この日、ロンドンその他大都市からの学童疎開が始まり、実施は停止されざるを得なかったのである。³¹⁾

27) 1920年に任命された委員について見ると、小学校の代表1名、中学校4名、技術教育2名、成人教育2名、教員養成カレッジ3名、大学3名、地方教育当局2名、その他4名；計21名となっている。J. Graves, "The Use of Advisory Bodies by the Board of Education" in R. V. Vernon & N. Mansergh ed., "Advisory Bodies: A Study of Their Uses in Relation to Central Government, 1919—1939", 1940, p. 187.

28) Graves, op. cit., p. 189.

29) Banks, op. cit., pp. 244—245. 英国教員組合は、両報告書を歓迎しながらも、スペンス報告書が三本建て制度を固く執って、複合課程の中学校（multilateral school）を一般に認めないことに不満を示した。A. Tropp, "The School Teachers: The Growth of the Teaching Profession in England and Wales from 1800 to the present day", 1957, pp. 235—236.

30) 英国教員組合は教育委員会協会と結んでこの免除条項を除去しようと努めたが、成功しなかった。Tropp, op. cit., pp. 233—234.

31) Graves, op. cit., pp. 188—191; Board of Education, "Education in 1947", Chap. II, paras. 10—13.

(3) 二元統制の問題。上述の動きは、機会均等の見地からすれば、決してじゅうぶんなものと言えないであろうが、この程度の措置をとるにも困難な障害が存していた。その最たるものは、二元統制 (Dual Control) であった。二元統制とは、公教育制度の内部に有志団体立学校 (voluntary or non-provided schools) が存在し、ために公教育の統制が地方当局と有志立学校の理事者とに分割されている事態を指す。³²⁾ 歴史的に言えば、大衆教育の担い手としてまず登場したのは宗教団体と結びついた有志団体であって、1902年当時、有志団体の学校は数においてはなお当局立の3倍近く(14,275校)に上っていたが、すでに財政上の困難に当面していた。そこで1902年教育法は、これら学校の維持費全額を、修繕費や建物の改善費を除き、地方教育当局の責任とした。地方教育当局は有志立学校教員の俸給を支給し(任命権は理事者の手に残される)、宗教教育以外の教育を規制する。しかし有志立学校の組織上の変更、例えば、全年令学校を下級学校と上級学校とに再組織するについては、一般的権限をもたないのである。このような形で1902年法に保障された二元制度は、しかし、教育上の進歩への障害と見られるに至り、とくに、1926年のハドー報告書の線に沿う再組織の進展とともにそれは深刻となった。有志団体は、上級学校や上級部 (senior department) の設置に應ずるだけの財源に乏しかったからである。そこで1936年教育法は、上級児童のための有志立学校建設費の50～75%を地方教育当局が補助することができる(その代わり教員の任命権は地方教育当局に移る)旨を定めたが、当局がこれを拒んだり、有志立学校が協力を拒んだりして大した実効はなく、地方当局立と有志立との学校差はいよいよ甚しいものとなった。³³⁾ 第一に大部分の有志立学校(92%近く)の校舎は1902年あるいはそれ以前の建設にかかり、教育上、保健上大きなそん色があること。第二に、地方当局立学校に就学する児童の62%は、上級学校か上級部に組織されているに對し、有志団体立ではこれが16%にすぎないこと。かく見れば、有志立学校の児童は地方当局立学校の児童が享受する利点に浴していないことは明瞭であろう。のみならず、中等教育の三型態を同等な水準におこうとする政策の推進上、二元統制は大きな障害となるのである。

この二元統制に対する反対勢力の最たるものは、英国教員組合であった。組合は、聖職者による統制のいかなる増大にも、また教員に宗教上の審査を課そうとするいかなる企図にも、反対して闘ってきた。書記長マNDER (Sir Frederic Mander) が1942年初頭に書いたように、組合の目標は、「地方教育当局が、地域内のすべての学校とその教職員とを総括的に統制できるような国の教育制度」を樹立するにあったのである。³⁴⁾

32) この項の記述は主として Edu. Rec., para. 43ff. による。

33) N. Hans, "Comparative Education", 1949, p.259. なお, Edu. Rec., para. 48はいう。1938年3月末現在で、

	(学校数)	(平均在籍数)
有志立学校……………	10,553	1,374,000
地方当局(参事会)立学校……………	10,363	3,151,000

となっており、有志立は校数においてやや多いが、在籍数において1/3にすぎない。従って有志立は村落地域に多いことを考慮に入れても、はるかに小規模であるということになり、組織および管理においても非効率をまねがれまいと。

34) cf. Tropp, op. cit., pp. 231—235.

さて、問題点はさらに追加できようが、主要な係争領域という意味でむしろ行政上の次の問題を付け加えておかねばならない。

(4) 地方教育行政単位の問題。1902年教育法は、小学校とそれ以上の教育 (higher education) とに別個の地方教育当局を指定していた。後者すなわちグラマー・スクールや技術学校系統のための当局 (第2部当局) は、特別市 (County Boroughs) および県 (Counties) の参事会であったが、小学校系統のための当局 (第3部当局) としては、市 (Non-County Boroughs ; 但し1901年国勢調査で人口1万以上のもの) および町 (Urban Districts ; 但し同調査で人口2万以上のもの) も、単位として認められていた。このように県の内部で、教育系統が異なるにつれて、教育当局もまた異なる事態が生ずることは、初等中等教育の再編成を図ろうとすれば、問題とならざるを得ない。例えば、もし既述の中等教育の三本建てを採るとした場合、モダン・スクールは第3部当局が、グラマー・スクールと技術学校は第2部当局が管轄して果たして是かとい³⁵⁾った形で具体的に問われてくることになろう。

最後に、機会均等を徹底する見地から教育改革を考える場合、最も論争的で最も困難な下記の問題が残っている。

(5) パブリック・スクール問題。パブリック・スクールの意味は必らずしも一義的でない。(i)後述(Ⅲ(6))のフレミング委員会は、最も広く、校長会議(Headmasters' Conference)または1941年に結成された理事会協会(Governing Bodies' Association)に代表を送っている学校を指すものとしたが、この定義に従えば、まったく公費補助を受けぬ独立学校(independent schools)のうち89校のみならず、教育院からの直接補助または地方教育当局の援助を受けるグラマー・スクールのうち96校が含まれることになる。つまり、半数以上が何らかの形の公費の補助をうけており、また約半数は、通学制学校(Day Schools)または通学制を主体とする学校である。国の一般教育制度から明確に区別されるものとしてのパブリック・スクール概念は混乱するに至っているといつてよい。けれども、ふつう人々がパブリック・スクールについて語る時には、(ii)全寮制学校(Boarding Schools)、とくに独立全寮制学校を意味し、(iii)さらに狭く(ii)のうちでもとくにイートン(Eaton)とかハロウ(Harrow)とかの少数の高名なパブリック・スクールを指している。³⁶⁾換言すれば、パブリック・スクールの群は同心円を描いて存在し、最も内円を構成するのは古くから名声の高い、そして以前ほどではないがなほ排他性の強い(iii)の群であり、そして最も外側に歴史において誇るものはなくとも、専ら教育上の成果(大学進学率等に示される)により、校長会議に加入を許されてパブリック・スクールという名誉の

35) Edu. Rec., paras. 111—113.

36) Board of Education, "The Public Schools and the General Educational System; Report of the Committee on Public Schools appointed by the President of the Board in July 1942", 1944, para. 1 ; H. G. Stead, "The Education of a Community", 1942, p. 11 ; N. Hans, op. cit., p. 263ff. ; TES, 1943. 9. 18, p. 443. なお、校長会議、理事会協会については、cf. Dent, "The Educational System of England and Wales", 1961, p. 153ff,

称号を獲得しえた多くは通学制の学校群が存在する。³⁷⁾従って狭義の、つまり中核を構成するパブリック・スクールになればなるほど、教育の機会均等の立場からは非難的となったのである。非難は、第一にパブリック・スクールが「特権の城」(Citadels of Privilege)であるという事実、すなわちこれらの学校の出身者が「国家の枢要な地位の大部分に対していわば先取特権をもっている」³⁸⁾ということに向けられる。官界、軍部、教会、司法関係の上層部は、おおむね全寮制パブリック・スクールの出身者で占められており、極端な例をあげれば、「この戦争前に外務省に入った人間の80%はイートン出身者であった」。³⁹⁾さらに、保守党および上院議員の大部分も、全寮制パブリック・スクール出身であり、歴代の保守党内閣がこれらのオールド・ボーイズで充満していたことは周知のところである。⁴⁰⁾フレミング委員会最終報告書が示すように、13才にして全寮制パブリック・スクールへ入学する生徒は、50万を超える同年令者中、わずか9,000人程度にすぎないとすれば、その特権的地位はますます顕著である。⁴¹⁾第二に、この特権の城への近接が、高額な寮費(boarding fees)を支払う能力にかかっているということに非難が向けられる。イートン、ハロウのような名門校になれば、その年額は給与の低い職業の労働者一年分の賃金総額に相当する。⁴²⁾しかも、パブリック・スクールへの殆んど唯一の通路をなす予備学校をも考慮に入れるとすれば、ヴィッカーズのいうように、全寮制パブリック・スクールは「富者の領分」といい得るし、それ故に、彼は「社会正義からするも国家利益からするも、パブリック・スクールは万人の近づき得るものになければならない」と書いたのであった。⁴³⁾しかしこの方向で最も徹底した考え方は、パブリック・スクールの息の根をとめること、すなわちこの制度の全面的廃止であろう。これをはっきり主張した社会勢力として、労働者教育協会や労働組合会議があげられる。前者はいう。何らかの民主主義的な要素を入れることによって、この制度の中核を保持しようとする試みは、この制度が喚び起こした不信と疑惑を鎮めるよりは強めるであろう。全寮制パブリック・スクールは、これを転じて、ジュニア・カレッジか補習学校か成人教育センターとすべきであると。後者もいう。全寮制パブリック・スクールはこれを完全に国の教育制度内に吸収しなければならない。なぜなら、これらの学校に就学していることは、現在特別の社会的意味をもっており、特権をもたらしものとなっている；これに終止符を打たねばならぬからであると。

これに対して、パブリック・スクールの一般教育制度への強制的吸収は主張しないが、公金をもってこれを支持するのは止めるべきだとする考え方がある。例えば、ロンドン県参事会(L.C.

37) Dent, *ibid.*, pp. 156—157.

38) Dent, "Education in Transition", p. 214.

39) J. Harvey & K. Hood, "The British State", 1958, 北西允訳「イギリスの国家構造」(昭30) 97頁以下参照；TES, 1943. 7. 30. の議会記事。

40) H. Finer, "The Major Governments of Modern Europe", 1960, p. 35 ; Banks, *op. cit.*, pp. 224—225.

41) Board of Education, *op. cit.*, para. 3.

42) 上掲「イギリスの国家構造」邦訳99頁。主要パブリック・スクールの寮費等について、R. Lewis & A. Maude, "The English Middle Classes", *Pelican Book*, 1953, p. 189 の表を参照。

43) Dent, *op. cit.*, p. 171. なお本文の以下の記述は、Banks, *op. cit.*, pp. 228—9 に基く。

C.)は、パブリック・スクールの階級性を非難しつつ、しかし、社会的条件の変化に伴い、パブリック・スクールは衰亡の運命にあると考える。従って、この際公費の補助という不徹底な方策を採らないで、逆に孤立させてその衰亡を俟とうする。以上二つの考え方はともにパブリック・スクールに対する敵意に立って積極、消極、二様の方策を提出しているが、他方これらに対し、中間の途すなわち独立パブリック・スクールを漸進的に一般教育制度内に移行させる考え方も有力に存在した。中等学校教員とくに中学校長協会に代表されるもので、その手段としては教育院からの直接補助制度のむしろ拡充が考えられることになる。

さて保守党はこのパブリック・スクール問題について次の態度を示していた。すなわち同党の戦後問題中央委員会教育分科会は1941年に、パブリック・スクールおよび予備学校が、タレントの教育やリーダーシップの発展について国家に多大の貢献をしてきたこと；この貢献は、これらの学校がもし独立性を喪って国の一般教育制度の単なる部分と化するなら、危険にさらされるであろうこと；を強調したのである。⁴⁴⁾(他方、労働党が示した含みのある態度については次章の(6)で述べる)。

以上に見てきたところから知られることは、万人のための中等教育という、20世紀初頭には漠然としたものに過ぎなかった理想が、実現を求めて胎動をすでに開始していたこと；それはパブリック・スクールの域界にも漸く及ぼうとしていたこと；一般教育制度の領域では、若干の漸進的な提案や実践が既になにほどこか進行しつつあったこと；しかしそれすらも既存の教育行政機構を以てしては円滑に進めがなくなっていたことなどである。そして、教育を機会均等化の方向へと推進してきた勢力としては、(i)労働党およびこれに結びついた諸団体、(ii)英国教員組合、さらにまた(iii)諮問委員会に具現された教育界の力をもあげることができるであろう。これらによって用意された教育改革あるいは改良の底流が、第二次大戦中の環境的な要因に促がされ、バトラー法の形成へと奔騰してゆくのである。この奔流に乗って、1941年6月28日のタイムズ教育版は、きわめて徹底した形で問題を提起していた。すなわち「改革の基礎」と題するその論説は、機会均等概念の基礎を、公民権が21才で始まることにおく。その年令までの者はすべて国家の被後見者であり、後見の状態にあるものと見なさるべきである。そしてこの期間は各人の能力に従って——それ以外の考慮によって差別されることなく——生得の力を発展させる機会を最大限に与えるべくあらゆる努力を惜しんではならない。かくてのみ、われわれは「高尚な民族」¹¹⁾を生み出す希望がもてるのだと。

Ⅲ バトラー法の形成過程

(1)バトラーとチュター・イード。バトラー法は、チャーチルが指導した戦時連立内閣のもとで制定された。英国教員組合の委員長ロナルド・グールドの言をかれば、「戦時の連立内閣のみが、

44) Dent, op. cit., p. 186.

教育改革の提案を生み出すことができたのである」⁴⁵⁾。連立内閣には、労働党からもアトリー国庫
 尚書兼副首相、グリーンウッド無任所相（1940—42年在任）のほか、アーネスト・ベヴィン、ハ
 ーバート・モリソン、ヒュー・ドールトンなどの党有力者が入閣している。⁴⁶⁾この強力な内閣の
 もとで、教育院総裁（President of the Board of Education）として教育改革問題を主導し
 たのは、保守党のバトラー（Richard Austen Butler）であり、政務次官としてこれと強力なコ
 ンビネーションを形成したのは、戦後に労働党内閣の内務大臣となるチュター・イード（Chuter
 Ede）であった。（バトラーが、のち1946年、保守党の調査部議長となり、党の脱皮を行なった
 いわゆる進歩派の指導的人物であったこと、そして現在マクミラン内閣の副首相であることは断
 わるまでもないであろう）。この二人がそれぞれ、イギリス教育の二つの主要な系統を代表して
 いることをイード自身は次のように強調する。「私の尊敬すべき友人バトラーは、パブリック・
 スクールから大学に通ずる伝統を代表し、他方、私は他の伝統すなわち小学校から中学校を経て
 大学に至る伝統の出である」と。W. O. L. スミスは、この点に、二人のコンビネーションが強
 力だった理由の一つがあるとしているが、むしろ興味あるのは、この二人が手がけた教育改革問
 題が、⁴⁷⁾どういう性格のものに落ちついたかということであろう。

バトラー法はその成立までに次のような経過をたどっている。

-
- | | |
|----------|---------------------------------------|
| 1941年前半 | 教育院グリーン・ブック作成。 |
| 1941・7月 | バトラー、教育院総裁に就任。 |
| 1941・10月 | グリーン・ブックの主要項目や問題点公表。 |
| 1942・7月 | 教育院総裁により、フレミング委員会任命。 |
| 1943・7月 | 教育白書、議会に提出。 |
| 1943・12月 | 教育法案、議会に提出。 |
| 1944・5月 | 法案、下院通過。 |
| 1944・7月 | 法案、上院通過。上院の法案修正に対する下院の再修正を上院承認（8月1日）。 |
| 1944・7月 | フレミング委員会、最終報告書公表（26日）。 |
| 1944・8月 | 王の裁可を受け、1944年教育法制定さる（3日）。 |
-

(2) グリーン・ブックの手續面における意義。上表の示すように、バトラーが教育院総裁に就任
 したのは1941年7月であったが、既にその以前1940—41年の冬に教育院の官僚レベルで教育政策

45) TES, 1943. 12. 25, p. 628.

46) 中村英勝「イギリス議会史」, 昭34, 194頁。

47) イードの言葉は、下院における法案の第三読会の動議提出に当たって述べられたものである。TES, 1944.
 5. 13, p. 234. cf. W. O. Lester Smith, "Education in Great Britain", 3rd ed., 1958, p.
 123. ちなみに学歴について付記すれば、両者はともにケムブリッジ大学（バトラーはPembroke Collge,
 イードは Christ's College）出；バトラーの出身パブリック・スクールは Marlborough；R. O.
 Berdahl, "British Universities and the State", 1959, Appendix VI による。

の全領域が検討され、その結果は、グリーン・ブック (Green Book) として知られる公表禁止 (confidential) のパンフレットにまとめられていた。パトラーは述べている。「教育院総裁になったとき、私はそこに教育の改革を可能にさせる信念を見出し、そしてイングランドおよびウェールズの教育に関する法律を改める以外に今や採るべき道はないと感ずるに至った」⁴⁸⁾と。さてこのグリーン・ブックは、手続面でも、また内容面でも重大な含意を有っている。まず手続面における意義を見ておく。

下院の質問で明らかにされたところでは、グリーン・ブックの配付先は次の通りであった。すなわち、(i)教育委員会協会 (AEC)、県参事会協会、都市協会、ロンドン県参事会、教育長協会 (Association of Directors and Secretaries for Education)、第3部当局教育委員会連合等の地方団体ならびに地方教育行政当事者の団体；(ii)英国教員組合、男子中学校長協会、女子中学校長協会、男子中学校教員協会、女子中学校教員協会、校長会議、技術教育機関校長協会、技術教育機関教員組合、全国フレイベル協会、その他教員養成カレッジ、大学等の学校ならびに教員組織；(iii)国民協会 (National Society)、カソリック教育協会、全国非国教派協会、英国および海外学校協会等の有志団体 (宗教団体)；(iv)その他、労働者教育協会 (W. E. A.) や労働組合会議等、計29団体⁴⁹⁾。このグリーン・ブックを基礎として、これら団体の執行部や幹部と、教育院上級官僚との予備的な話し合いを非公式に行なおうというのであり、就任早々のパトラーの承認をえてこれは実施された。教育院側の記述によれば、この話し合いの結果から「将来の立法政策の輪廓が浮かび出て来た」⁵⁰⁾のである。

以上のことは、政策形成にあたって政府との協働関係に立つ集団の枠が定められ、政府の原案を中心にこれら団体との折衝、協議を行なう方式が採用されたことを意味する。もっとも、この方式は議会内外での反撥を買わなかったわけではなく、一貫して公表を拒否してきたパトラーも、同年10月23日には、グリーン・ブックの提起した主要な項目や問題点だけのリストを公にするに至ったが、上述の協働方式そのものは堅持され推進されていった。のち、パトラー法案が下院第三読会を通過した際の終結演説 (concluding statement) で、パトラーは、「自分と自分のチーム」が成功した原因として、次のように述べている。第一に、議会の審議にゆだねる前に改革をねり上げるじゅうぶんな機会をもったこと；第二に、そもそもの最初から改革をできるだけ総合的なものにしようと決意したこと、なぜなら「人の集めるイラクサが多ければ多いほど、イラクサは互に刺しあって、人を刺すことが少ないものだから」⁵¹⁾。これは、改革内容じたいの総合性について語っているのではあるが、その改革内容をめぐってかっとうし牽制しあった上記諸集団をイラクサになぞらえることができるような表現でもあると言えよう。それはとにかく、重要なことは、

48) "Educ., 1900—1950", chap. 1, para. 32; TES, 1944. 5. 20, p. 246.

49) Dent, op. cit., p. 204, footnote 1.

50) "Educ., 1900—1950", ibid.

51) Dent, op. cit., p. 205.

52) TES, ibid.

上述の協働方式が政治の安定性に対して持つ客観的な意義であろう。エクステインの指摘するように、政府との協働は、協働の枠内に招じ入れられた集団が自己の政治的目標を貫徹しうること**を**必ずしも保証するものではないが、他面それらの目標の挫折の程度を制限し、自己にとって望ましくない政策の範囲を限定し得ることにはなるであろう。そして、これら諸集団の矛盾衝突する見解や態度が円滑に統合され調整されてゆく効率性の高さこそが、イギリス政治体制の安定に与かって力あるところのものなのであった。

こういう協働関係が成立する条件としては、第一に政府の側で重要な諸集団を選定すること、および選定された集団が自己の政治的目標の達成は絶体に不可能との理由から、体制に離反するに至らしめぬよう配慮することであるといつてよい。⁵³⁾そしてパトラーの手腕が最も発揮されたのも、この面においてであった。グリーン・ブックは、それを受け取った団体や機関からの反響をよんだが、パトラーとイードはこれらの反響をじゅうぶん考慮し、あるいは代表団と面接し、あるいはまた国内を旅行した。この代表団との協議において彼の示した「忍耐と公正」に対しては、おおむね賞讃の辭が捧げられたのであった。一例としてカンタベリー大司教の言をかかげておく。「パトラー氏の態度ほど、礼儀正しく、友好的で、物わかりのよいものはまたとなく、また彼が打ち出した諸利益間の均衡⁵⁴⁾は、全部が全部賛成というわけではないが、大体において公正な均衡である」。

協働方式が成功するための第二の条件としては、諸集団の指導層の側においても、基本線での一致 (broad consensus) をもたらすための妥協的態度と、それを下部に納得させるリーダーシップが必要であろう。この点で、物わかりのよさを発揮したのは何もパトラー氏だけではなく、主要集団側もまた、次節で述べるように、政府の努力に応えるような大筋での妥協を示したのである。

さて、手続面におけるこうした協働方式の採用が、パトラー法の内容面に反映したことはいうまでもないであろう。タイムズの評語をかれば、パトラー法はまこと「妥協の傑作」となったのである。⁵⁵⁾しかし、それ以前に、そもそも協働方式の基礎を提供した政府原案の性格を、ひいては教育改革の内容面に対して政府がどのような方向づけを行なったかを見ておかねばならない。

(3) グリーン・ブックの内容面における意義。前々章の末尾で述べたように、パトラー法の形成における重要な問題は、具体的にどの領域でどの程度の教育機会の均等を実現するかにあった。したがって、そこでは均等の領域と程度を規定する方法が問題であった。その場合、二つの方向が考えられる。一つは、社会的・経済的不平等に注目して、これの教育機会への反映を切断するという見地から教育改革の内容と優先順位を規定することであり、他は過去から緩慢に漸進してきた均等への動きや実績に立って、その延長上に改良すべき問題点を設定することである。教育

53) H. H. Eckstein, "The British Political System" in Beer & Ulam ed., op. cit., pp. 200, 205, 206.

54) TES, 1943. 8. 11, p. 378.

55) cf, "Warm Welcome from the Press", in TES, 1943. 12. 25, p. 618.

改革論者の主張したのは前者であり、政府が採用した方法は後者であった。この相違を最も明瞭に示すものは、パブリック・スクール問題であるが、これは手続的にも特別の方法が採られたので最後に見ることにして、グリーン・ブックの内容面を検討してみよう。公にされたグリーン・ブックの主要な項目や問題点のリストは次のようなものであった。

(i) 学校卒業年令の引上げ。1936年教育法のように、14才後の「有益な雇用」に就いている者を除外すべきか？

(ii) 学校教育の規定を改める必要。全日制教育の適切な区切りは11才までを初等、それ以後を中等とすべきか？

(iii) 上のように規定を改めるとすると、次の問題が起こる。(a) 小学(すなわち初等)教育のために別個の地方教育当局を設けておいてよいか？(b) 中等教育の提供を、現在のように〔地方教育当局の〕権利とせず、義務とする必要があるか？(c) 中等段階の学校はすべて一つの規則法典(Code of Regulations)のもとで行政されるべきか？ また無償とすべきか？

(xi) 教育の機会均等と健全かつ⁵⁶⁾経済的な組織との確保のため、改革される制度に二元制度をどのように適応させ得るかの問題。

説明するまでもなく、これは義務教育年限延長のように既にいったん法律の制定までこぎつながら実施をみるに至らなかった問題、ハドレー報告書やスペンス報告書の勧告に含まれながら実現されていない課題の列举にすぎない。こういう態度は教育改革論者からは批判されることになる。例えば、デントは、教育改革論議における高次の哲学的思考が、行政部(教育院)による政策形成という段階に移るや、たちまちにしてレベルの低い、質においても異なる政治的思考にとって代わられたことを攻撃する。それは、「進歩と創造」的なものから「過去の要約と改良」的なものへの墮落なのであった。教育院が教育改革のプランニングを主導すること自体は誤りではないが、主導のとり方は誤っていた。戦後の教育改革というごとき問題については、過去の文脈からする改革は未来の必要を充たすためには不適当なのだ。要するに、教育院の主導が、教育を望ましい社会への発展の手段と見なさず、したがって教育の機会均等において不徹底なものになったことをデントは責めているのである。⁵⁷⁾このことは、視点を変えて、政治の立場から検討してみる必要があろう。

政治を技術としての側面から見た場合、それは要するに「実現可能なものをめざす技能」(art of the practicable)であり、したがって政策形成を主導する者の任務は、何が実現可能であるかを知ることである。⁵⁸⁾このことは、こと改めていうまでもなく、パトラー自身も、目的より手段をはるかに身近く考えて実現可能性を事とするのが政治家の「職業病」だと認めてい

56) Dent, op. cit., pp. 205—206.

57) Dent, op. cit., pp. 201—202.

58) Gladden, op. cit., p. 66.

る。それにも拘わらず、とバトラーは言う。「教育においては、政治家は国民の懐中や胃袋などでなく、いかに間接的にせよ国民の知能や魂を扱うがゆえに、自己の抱く信念、疑念を宣べる責務がこれほど大きい政治の領域は他に存しない」。⁵⁹⁾とすれば、政治家バトラーの教育改革に対する基本的姿勢が問題であろう。彼は、教育改革をもって社会変革の突破口たらしめようとするごとき考え方にはもとより否定的である。このことは、のち法案が第二読会にかかったときの演説から読みとることができよう。いわく、「教育制度はそれのみで以て国の将来の構造全体を形づくり得るものではない。……この法案は国家政策自体の自然 (natural) な成長と発展ができるような新しい枠組を設ける」ものであり、法案のねらいは、ヨリよい市民を形成するという「控え目な」(modest) ものなのであった。⁶⁰⁾他方、イードはといえば、教育再建白書が下院で承認された際、1902年教育法の当時を回顧して「漸進の不可避性というよりもむしろ不可避なことの漸進性 (gradualness of inevitability)」——教育改革論者の見地からすれば、どちらにしても大した相違ではない!——について感慨深げに語っているのである。⁶¹⁾イードを教育院政務次官に送った労働党は如何。教育再建白書の出される数ヶ月前 (1943年2月25日)、同党全国執行委員会の代表団は、バトラーとイードに教育再建提案を提示したが、タイムズ教育版はこれを次のように論評した。すなわち、労働党も他の諸団体よろしく、根本問題を回避し、これまでに実施されていなければならぬ多くの問題点を要約するにとどめていること；よい着想もあるがそれらは関連性を欠いたまま並べられており、あるものは明らかに意見の相違のため粗雑に扱われ、あるものは一致点に達せずして省かれたこと；⁶²⁾まだしも保守党の方が勇気をもって事態に直面し正直な答を出していることなどである。鞭撻の意をこめての論難であったが、しかし、ナチュラな発展をめざして、不可避なことを漸進せしめる政治的路線はかくのごとくにして敷かれ、同時に協働方式の装置またこの路線に沿い実現可能性を模索して回転したのである。——もし行政官や教員の代表たちが原理的なものに従っていたら、戦時中の教育改革運動の物語はもっと違う幸福なものになっていたろうとデントに言わせ、「間違った戦いをやっている」と H. G. ステッドを敷かせながら——。⁶³⁾

ともあれ、協働方式において攻勢的地位の先頭に立ったのは英国教員組合であり、守勢的立場に立ったのは当然第3部当局や二元制度の担い手たる宗教団体であった。その英国教員組合では、1941年5月、書記長マンダーが、教育制度の基礎として機会均等の確立を叫び、二元制度と第3部当局との行政からの退場を主張したが、グリーン・ブックが出るや、次のような基本態度を打ち出した。すなわち、英■教員組合は、二元制度の完全な廃止を求めるが、もし万人のための中

59) R. A. Butler, "Education: The View of a Conservative" in *The Yearbook of Education*, 1952, p. 30.

60) *TES*, 1944. 1. 22, p. 37.

61) *TES*, 1943, 8. 7, p. 377.

62) *TES*, 1943. 3. 6, p. 115; 提案の内容は同 p. 114.

63) Dent, op. cit., pp. 167, 202.

等教育を含む大規模な教育改革が行なわれるなら、そしてそのときにのみ、二元制度について妥協するに吝かでない。(もっとも1942年4月の年次大会では、教会の権利を余りに多く許容した執行部報告書の弱腰に対して非難決議が提出され、しかもこの決議案は56,302対68,694の必ずしも大きくない差で敗れていることを注目しておくべきであろう⁶⁴⁾)。他方、宗教団体の側はどうであったか。前々章の(4)に既述した「教会の学校を引き渡すな」というキリスト教教育の十字軍(デントに言わせれば既存利益の十字軍)は、当初まったく妥協を許さぬ底のものに見えたが、1942年6月、宗教団体の中核である国民協会(■教派)は、二元制度に対して行政からも教職からも重大な反対が行なわれている事実にかんがみ妥協の態度を示す中間報告書を作成、同年11月の教会会議(Church Assembly)にこれを提出した。国民協会の結論としては、有志立学校の理事者が、施設の修繕・変更・改善等に関する法上の義務を果たし得ぬ場合、地方教育当局がこれを行なうとともに、宗派教育に必要な限度以外では、当局が教員の任命権をもつことも止むをえないというのであった。反対者は決然立って抗議したが、カンタベリー大司教の介入が論争に決着を与えた。彼は学校の施設水準の引上げについての困難を訴え、上述の妥協政策は、十字軍の熱情を喚起するとは思えないが、「現在われわれの見る状況に対する賢明なアジャストメントだと信ずる」と述べたのである⁶⁵⁾。報告書は承認された。

協働方式においてバトラーが最も重視して努力を傾けた二団体のこうした大筋での妥協的態度は、確かに政策の結晶化を大きく促進するものであった。むしろ、これで問題は解決されたわけではなく、他の諸団体もそれぞれ政府に対して政治的圧力をかけていた。英国教員組合は、こうした圧力を「破砕する」について、バトラーに完全な支持を提供すると宣言する一方、みずからも彼の決断を迫って法案を提出するよう圧力をかけ始めた。しかし、政府は法案を出さずに、「教育の再建」(Educational Reconstruction)と題する白書を議会に提出したのである⁶⁶⁾。

(4)教育再建白書。白書が下院に提出されたのは、1943年7月16日であった。バトラーはいう。「下院は、政府がここ2年間、地方教育当局、教職、教会その他の諸利益の代表と教育の全領域にわたる話し合いをしてきたのを知っているであろう。その話し合いの結果……改革さるべき線についての広汎な一致が明らかになった。今や政府が議会に提案を行なうべき時がきた。立法化の段階に達する前に白書の規定するプランを考察する十分な機会を与えることが政府の望むところで

64) Tropp, op. cit., pp. 236—239.

65) Dent, op. cit., pp. 196—197.

66) 英国教員組合を重視することに対して、男子中学校長協会の代弁議員が下院で不満を表明したのに対し、バトラーは次のように答えた。「英国教員組合は教員の圧倒的多数を代表している。かかる主要な組織に即する(adhere)のが常識的な考えであろう……異なった[教員]組織は、これと協働すべきである」。TES, 1944. 5. 13, p. 234; また国教会を重視した政府の態度は次のA. ベヴァンの攻撃からもうかがえる。彼は一学校地域(single-school areas)問題に関してではあるが、「政府は国教会の了解のみを得て、他の宗教団体の了解を得ていない」と責めるとともに、「法案から一番うまい汁を吸ったのは国教会だ」ときめつけたのである。TES, 1944. 3. 4, p. 114.

67) 例えば、ローマン・カソリックと高教会派は、教員の任命についてスコットランド方式——地方当局が有志立学校教員を任命するに当たって、その教員の資格に相応該教派を満足せしめねばならぬという方式——の採用を主張し、また第3部当局側は教育行政単位の変更を、地方政府単位の全般的再検討後に引き延ばそうと図っていた。

68) 前注とともに、Tropp, op. cit., pp. 240—241.

ある」⁶⁹⁾。

白書は冒頭に「この国の運命は国民の教育にかかる」とのデズレリーの言葉を掲げ、まず政府の教育改革の推進目的をうたう。それは、「児童にヨリ幸福な児童期とヨリよき人生の出発を保証すること；万人に対して、かれらが持って生まれた多様な才能 (talents) を発展させ、かくすることによってかれらがその市民であるところの国の遺産を豊かにする手段を提供すること」である。この「新しい教育の機会均等」は、均等とともに多様性が要求される。それは才能の多様性に応ずるものであり、したがって教育制度内部における社会的統一 (social unity) を害なうものであってはならない。教育制度内部の社会的統一は、「現在よりももっと緊密に結合された社会への道を開くに至るだろうし、また課せられた仕事に前向きに向かう力をわれわれに与えるであろう」⁷⁰⁾。

こういう目的で、政府は■の教育事業を改鑄する提案を行なうのである。その最も重要な狙いは、小学校系統とそれ以上の教育系統 (higher education) とのあの二本建てのパラレルな制度にかえて、継続的な段階から成る統一的な公教育制度を樹立するにあった。5才から学校卒業年令までの時期は11才をもって初等教育段階と中等教育段階との二段階に分かれ、後者について⁷¹⁾は、形態は異にしてもその地位において同等な中等教育が、すべての児童に提供される。とするならば、グラマー・スクールの最低卒業年令に合わせて学校卒業年令を16才としなければならない。白書は1936年法の「有益な雇用」に対するあの骨抜き規定を除去して、学校卒業年令を例外なく15才に引き上げ、実施可能になれば16才に引き上げることを法律中に規定するものとした。⁷²⁾さらに、中等教育の提供を地方教育当局の義務とすること；すべての形態の中等教育は一つの規則法典で規定すること；授業料の廃止は、地方教育当局がその維持に責任をもつすべての中等学校にまで拡張されること（地方教育当局の維持する中等学校がすべて一つの制度に総括される以上、⁷³⁾授業料の徴収を続ける理由は消失するからである）；を提案している。

二元制度は維持された。地方教育当局の維持する学校 (Maintained Schools) は、県や特別市が設置する学校と有志立学校とに分かれ、後者はさらに三つに分類される。(i) 補助学校 (Aided Schools)：初等、中等をとわず、その理事者が必要な変更、改善、外部の修繕の経費の半額を負担する意思と能力があれば、■庫から残り半額の直接補助をえて、従前通り教員の任免権と宗派的宗教教育の自由を原則としてもつことができる。(ii) 管理学校 (Controlled Schools)：

69) TES, 1943. 7. 24, p. 354.

70) Edu. Rec., para. 1.

71) Edu. Rec., para. 2. さらに18才までの定時制義務教育がこれに続くことになる。Edu. Rec., para. 3, 68.

72) Edu. Rec., para. 22 なお, para. 126 は、白書の提案する主要な改革を、(A)立法を要するものと(B)行政的行為で行なえるものとに分けて要約している。バトラー法案は (A)の事項を（若干の修正や付加を伴って）すべて含んでいた。

73) Edu. Rec., para. 34. 授業料の廃止は、地方教育当局の補助するグラマー・スクールにも及び、直接補助学校のみが暫定的措置として授業料を廃止しない。これはイードが下院の白書審議で言明したところである (TES, 1943. 7. 31, p. 366) が、この言明が後述のフレミング委員会の中間報告に先立って行なわれた点、注■を要する。

上述の経費半額負担の意思と能力がない有志立学校は、地方教育当局が財政上の責任をすべて負担する一方、原則として教員の任免権をもつことになる。この種の学校では宗派的宗教教育の自由は制限され、協定宗教教授要目 (agreed syllabus) によって宗教教育が行なわれる。(4) 地方協定学校 (Local Agreement Schools——バトラー法では特別協定学校 Special Agreement Schools)：既述の 1936 年教育法によって上級児童 (つまり中等教育) のための有志立学校建設費の 50~75% 補助の協定を結んだ地方教育当局は、状況の必要に応じてその協定を復活させることができる。これが地方協定学校 (特別協定学校) であり、教員の任免権は原則として地方教育当局にあり、宗教教育は協定に従い、そして理事者の統制の下におかれる。⁷⁴⁾

かくて二元制度の問題は、バトラーの言をかれば、「公の補助の増大は公の統制の増大を伴うべきだとする伝統的政策」⁷⁵⁾を適用し、かつ選択の余地を与える方式を採ることにより、一応解決に達したのである。

最後に、既存の地方教育行政組織を新しい制度にどう適応させるか。白書は第 3 部当局を廃止し、県と特別市の参事会を教育のための唯一の地方当局とした。但し、教育事項における地方の利益を保持し促進させるために、県の地域内に地区教育委員会 (district education committees) を設け、その地区の教育上の必要の検討と県教育委員会への勧告、その他 県教育委員会からの若干の委任事項を行なわせることにしたのである。⁷⁶⁾

白書を承認する動議は、タイムズ教育版もいうように「議会では減多にならないような、そして以前教育が討論されたときには決してなかったような賛成のコーラスが聞かれ、このコーラスが一人の反対者の声で破られたことはまずなかった」⁷⁷⁾という雰囲気のもとで、下院では 7 月 30 日に、上院では 8 月 5 日に、可決された。無論このことは政府側を欣ばせたが、それはとにかく、ここでは白書の規定する機会均等について検討しておかねばならない。白書は「新しい教育の機会均等」を掲げる。すなわち、教育機会は均等であるとともに多様でなければならない。しかしその多様性は第一に才能の多様性に応ずるものでなくてはならず、第二に教育制度内部の社会的統一を害なうものであってはならない。ところで白書が具体的に示した教育型態や教育制度の多様性がすべてこれら二つの条件を満たすものであったとはいい難いであろう。後年、バトラーの書いた教育改革の説明では、この多様性の原理は上述の条件ぬきで用いられている。例えば、あのパブリック・スクール問題と関連する独立学校に対して、白書が視察・登録制を導入するにとどめたのは、多様性の原理が国家の教育独占を排するからであり、有志立学校にきわめて寛大で選択的な援助方式を採用したのも、単一の教育型態を避けたいとの意向を示すものなのである。⁷⁸⁾しかし、

74) Edu. Rec., paras. 55, 56.

75) TES, 1944. 1. 22, p. 39 ; 5. 20, p. 246.

76) Edu. Rec., para. 118.

77) TES, 1943. 8. 7, p. 379.

78) Butler, op. cit., p. 33.

バトラーのこの多様性は均等の文脈を離れた別物にすぎない。多様性は、「自由」に連なるものであろうが、ここではその自由は、多様な才能を最大限に伸長せしめる児童の自由を意味してはいないからである。

白書は教育制度内部の社会的統一が「現在よりももっと緊密に結合された社会への道を開く」であろうと期待する。教育制度内部の社会的統一をいうならば、社会的相違の重要な根源（単純な富よりもヨリ重要でさえある）とされたパブリック・スクールが最も問題であらねばならない。タイムズ教育版の伝えるところによれば、下院での白書審議第一日目の一貫した基調も「特権の城は果たして取り去られたか」にあった。⁷⁹⁾ 白書は教育の国家独占を排し、独立学校に対する登録・視察制の導入を提唱することによって政府の基本線を示唆するにとどまっている。それでは、パブリック・スクール問題は具体的にどのような形で処理されたのであるか。その経緯を追う前に教育法案について見ておくのが順序である。

(5)議会における教育法案の審議。教育白書を最も歓迎したのは英国教員組合であった。機関紙スクールマスターは8月12日にこう書いた。「もし戦いが避けられないなら、白書の巖のまわりで戦わしめよ」。そして10月13日には、「われらは法案を欲する」というスローガンのもとに教職を結集すべく特別全国大会が開かれた。委員長グールドは戦闘演説でこう述べている。「われわれは戦争の終結までに法律を制定させねばならない。然らざれば改革は無限に引き延ばされるであろう」。席上グールドはバトラーからのメッセージ——教育改革の緊要性について世論をリードするこの運動を歓迎する旨のメッセージを読みあげた。⁸¹⁾ そのバトラーは他方、守勢側の反応にも周到な注意を払っていた。例えば、白書の地区教育委員会という処方箋に対する、第3部当局や教育委員会協会の不満あるいは不安に対しては、法案で配慮する旨を仄めかしていたのである。⁸²⁾

「イングランドおよびウェールズにおける教育に関する法律を改正するための」教育法案が、ついに下院に提出されたのは、1943年12月15日であった。すでに11月下旬に、副首相アトリーは「再建の会期」とよばれる当議会の立法計画概要を述べた演説でこの法案にも言及していた。「もしわれわれが些細な相違点を争うのに余りに時を費やすなら、われわれは大筋を失うことになるかも知れない。一部の人々が最良であると考えることが、すべての人々が良しとすることの敵であるという危険はつねに存在する」。そして彼は、教育法案を含む諸法案の審議が時宜を失せず実際の・建設的精神で行なわれることを要請したのである。⁸³⁾

79) *TES*, 1943. 7. 31, p. 361.

80) 白書の提案する独立学校の視察および登録制度（のちのバトラー法第3編に当たる）は、人的・物的施設の不適切、非効率の矯正が目的である。ことわるまでもないであろうが独立学校がすべてパブリック・スクールであるのではない。

81) *Tropp*, op. cit., p. 241; *TES*, 1943. 11. 6, p. 534.

82) *TES*, 1943. 8. 7, p. 375; 9. 25, p. 462; 10. 23, p. 510; 10. 30, p. 522. 例えばバトラーは、「中等教育制度を組織できるだけの規模をもつ第3部当局が、中等教育について責任を何らもつべきでないという理由は存しない」と強調していた。

83) *TES*, 1943. 11. 27, p. 570.

さて、下院に提出されて形式的に第一読会を終えた法案が、翌年1月19日、20日の第二読会から委員会段階、報告段階、第三読会、上院送付……という所定のコースを経て、8月3日の王の裁可により、正式に1944年教育法として成立するまでの経過を追ういとまもないし、またその必要もないであろう。ここでは、法案の議会審議について、重要と思われる若干の点を以下に摘記しておくにとどめる。

第一に、議会の審議は、二、三の場合を除き、「親和、寛容、協働の雰囲気の中に」進行したこと；法案の内容についても広汎な支持が与えられたこと；政府も、戦略でなく戦術段階の修正はこれを受け容れるに吝かでなかったこと；があげられる。かくて、実質的に最も重要な下院の委員会段階を終了したとき（4月5日）には、法案の成立はもはや確実と見られるに至っており、第三読会の最終討論（5月12日）では、下院のあらゆる陣営からの手ばなしの賛辞が教育院総裁と政務次官の「耳朵を紅く」せしめたのであった。⁸⁴⁾

第二。法案自体、白書の線からすれば既存利益に対する妥協を含んでいたが、法案の通過を容易にするため、さらに若干の譲歩が行なわれたこと。(i)地方教育当局を県および特別市の参事会に限る建前は堅持されたが、白書の地区教育委員会の構想は、法案では地区執行部 (divisional executive) となり、この地区執行部は地方教育当局（但し県のみ）の作成する地区行政計画のもとで初等・中等教育に関する職務を執行する。さらに市または町の参事会は文部大臣（旧教育院総裁）に申し出て除外地区 (excepted district) の指定を受け、県教育当局の地区行政計画から離れて独自の地区行政計画（但し県教育当局との協議を要する）を作成することができるのである。要するに旧第3部当局の県に対する相対的独立性をできるだけ認めようとするものであったが、政府側は議会ですらに譲歩し、結局この除外地区の指定は、1939年に人口6万人以上、またはその地区の公立小学校在籍者数7,000人以上ある場合には必ず行なわれることとなった⁸⁵⁾（パトラー法第1施行規則第3編に当たる）。また、(ii)有志立学校（管理学校を除く）に対する50%補助は、すでに法案で変更、改善、外部の修繕のみならず新しい敷地へ移転する場合の建築費にまで上げられていた（パトラー法第103条に当たる。以下同様）が、政府側は議会においてさらに学校施設に関する創設費について文部大臣が貸付を行ない得ることにした⁸⁶⁾（同法第105条）。(iii)教職に関しても、政府は、県立学校、有志立学校を問わずその教職員が信教上の理由により、または宗教礼拝に参加もしくは不参加の故をもって、その資格を奪われてはならぬ旨の修正動議を受け容れたのであった⁸⁷⁾（同法第30条）。⁸⁸⁾ 以上は二、三の顕著な例であるが、既存利益を代弁する

84) *TES*, 1944. 4. 8, p. 175 ; 5. 20, p. 241 ; 上院について 6. 10, p. 282.

85) *TES*, 1944. 4. 8, p. 174. ; Dent, op. cit., p. 233.

86) *TES*, *ibid.* ; Dent, "Education Act, 1944", 1955 (5th ed.) pp. 73—74.

87) *TES*, 1944. 3. 25, p. 150.

88) こうした若干の譲歩が行なわれるとともに、文部大臣の統制権を強化する規定（法第68条）もまた挿入されたことが見落されてはならない。これによれば、文部大臣は地方教育当局が義務の履行に関して不当な行為をしていることまたはしようとしていることを認める場合には、地方教育当局または学校理事会に裁量権が与えられている場合でも必要と認める指令を与えることができるのである。共同研究「教育における集権・分権の問題(1)」中の拙稿「イギリス」、教育学研究第27巻第1号、48頁参照。

議員が、法案の枠の中で少しでも利点を獲得しようとする動きも相当に目につく。しかし、機会均等の見地から重要なのは、むしろ次の問題であろう。

第三、義務教育年限の延長問題。第一で述べた議会の善意と承認の一般的空気を「いささか曇らせるもの」として政府側も気にした問題であった。法案では15才への引上げは1945年4月1日からと明記された（法第119条）が、16才への引上げの時期は文部大臣の判断に委ねられていた（法第35条）。そこで下院の委員会段階で保守党のカザレット・キア（Cazalet Keir）は時期を確定するための修正動議を提出した。この種の問題は、熱意が判断を圧すれば実行不可能な期日が主張されることになり、他方慎重を旨とすれば不必要な遅滞が結果する。そこで彼女は、15才への引上げ後12ヶ月という頗る早い期日を指定し、その後3年を超えぬ期間内は事情に応じて1年毎に延期が認められることにしたのであった。この修正動議は、グリーンウッドや英国教員組合を代表するコップ（W. G. Cove）の同調を得たが、バトラーは人的・物的困難をあげて反対し、結局137対172で否決された（3月21日）。「中央部隊を16才の線まで前進させるために、予備軍をすべてこの部門に投入するのは、教育においてもよい戦略とは言えぬ」というバトラーの論法が、「15才卒業学校と最低卒業年令16才のグラマー・スクールという二つの教育型態」の長期固定化を憂えるグリーンウッドの主張を押しきったのである。⁸⁹⁾

第四に、上述のことがあって1週間後（3月28日）の同じ下院の委員会段階で、政府が採決（division）に敗れ、内閣総理大臣が乗り出すの止むなきに至った事件、すなわち議会審議中のいわゆる「唯一の危機」について述べておかねばならぬ。これは偶発事ではなく、この時期に議会に淀んでいた不満とフラストレーションの現われと解されているからである。小さな譲歩は示しても戦略的な点で確乎譲らぬ政府の態度は、多くの議員に、たとえ採決に持ち込み得ても成功の見込みはないとの印象を与えていた。（時としてこういう政府の態度の背後に、議会に先立ち議会の外で進められたあの協働方式の成果をば、無にしたくない意図が推測される場合には、議員の不満がさらに倍加されることになる。例えば A. ベヴェンは言う。「われわれは政府が取り返しのつかぬ程に言質を与えてしまった事柄について、長い不毛の論議を重ねて時間を徒費しつつある」）。

たとえ議会休戦的雰囲気にあるとはいえ、こうして蓄積された不満は、議会の権威（換言すれば国内問題に係る事項について議会が政府に不同意を示す正当な自由）の感情を議員の胸に喚び起こし始めていた。そこへ高度に論争的な同一労働同一賃金の問題——この原則の公務員への適用を過去2度にわたって下院が逡巡し、しかもどの政府も言質を与えていない問題——が入ってきたのである。カザレット・キアはバーナム委員会（Burnham Committee）に関する法案第82条を修正して、文部大臣が地方教育当局の提出する教員給与表を承認するに当たっては、性別に

89) *TES*, 1944. 3. 25, pp. 150—151; 5. 20, p. 246; 6. 10, p. 282. バトラーは人的・物的困難を次のように述べる。「15才へ引上げるためには、391,000の席が新たに必要であり、16才へ引上げるとすると、さらに406,000が必要となる。ほぼ150,000の学校が戦争で失われ、再建を要する小学校、幼児学校の数は巨大である。……法案での最も重要な改革の一つである学級規模の制限（30人）を実施するのみに40,000～50,000の教員を要するのである」と。

基く差別を許してはならぬものとする旨の動議を提出した。バトラーは、(i)それでは地方教育当局代表と教員代表とで給与表の作成を協議するバーナム委員会の独立性に、文部大臣が干渉することになり、さらに(ii)一部省の一法案一項目の修正で、政府全体に波及する男女の同一給与の問題を決定づけることになる（Q. ホッグ議員によれば「それこそが修正の意図」である。）として反対した。採決の結果は117対116で動議は可決されたのである。政府は強硬手段に出た。すなわち翌29日チャーチル首相は対抗措置を次のように宣言する。まず、修正された法案第82条を全文削除する動議を次の会議日に提出し、さらに報告段階でもとの（つまり修正前の）法案第82条（バトラー法第89条に当たる）を再び挿入する動議を提出する。そして、この両動議とも政府に対する信任投票と見なすと。修正を推進した側に、法案全体を葬る決意も政府不信任の意図もなかったこと論を俟たぬから、チャーチルの思い通りに事は運んだが、政府側の勝利は単に手続上のそれに止まらなかった。グリーンウッドは下院における労働党のリーダーとして卒直に次の二点を認めたのである（3月30日）。第一に、教育法案が法案に無関係な⁹¹⁾のために利用されたこと；第二に、バトラーの責任でない責任を彼に課そうとすることにより、バトラーに対し公正を欠いたこと。かくて、爾後の議会審議はヨリ平穩迅速に進み、既述のように下院第三読会の終了時、バトラーとイードの耳朶が紅潮するほどの賛辞が各陣営から浴びせられたのであった。⁹⁰⁾

以上が法案の議会審議で注目される諸点である。内容的に言えば、グリーン・ブック→協働方式→白書→法案と固められていった妥協と均衡の構造を要するに少しく手直ししたに過ぎない。そこで最後に、「これほど激烈で和解しにくい国内問題はない」と言われたあのパブリック・スクールの問題がどのように処理されたか、節を改めてこれを見なければならぬ。⁹¹⁾

(6) パブリック・スクール問題の経緯。パブリック・スクール問題について、政府の採用した手続はこうであった。すなわち、1942年7月、バトラーは、校長会議自体の要請に基いてフレミング（Lord Fleming；スコットランド法律カレッジ評議員）を委員長とし、教育界を主体とする委員会を任命したのである。委員会の主要任務は、「パブリック・スクールと国の一般的教育制度とをもっと密接に結びつける方法を考える」にあった。^{91a)}これは、パブリック・スクール問題を論議する公的な主要舞台がここへ設定されたことを意味する。そしてバトラーは、同年11月に、緊急事項として、まず補助金援助を受けている中等学校の授業料廢止問題に関して報告書を提出するよう要請したのである。これは、義務・無償制の中等教育への布石として「緊急」であったが、同時にこのことは、独立全寮制学校問題の考察が切り離されてあと廻しになったことでもあった。委員会は、50を超える諸団体、170名近くにのぼる個人から、口頭により文書によりあるいはその双方によって証言を求め、検討を行なった。⁹²⁾そして1943年8月27日に「補助金援助を受

90) この項の記述は以下による。TES, 1944. 4. 1, pp. 162, 163; cf. 3. 26, p. 102; "Educ. 1900-1950", p. 9, para. 32; Dent, "Educ. in Transition", p. 237; cf. Herbert Morrison, "Govt. and Parliament", 2nd ed., 1959, p. 164. 91) TES, 1944. 7. 29, p. 367.

91a) フレミング最終報告書 (para. 170(a)) は言う。"association" (結びつき) という語はアイマイであり、両者の並存から、一般教育制度への殆んど完全な吸収に至るまでの巾を語感として持っている。

92) Ⅱの(5)で紹介したパブリック・スクール問題についての労働者教育協会、労働組合会議、ロンドン県参事会、中学校長協会等の意見は、この委員会に提示されたものである。

ける中等学校の授業料廃止」と題する中間報告書を、1944年7月26日に「パブリック・スクールと一般教育制度」と題する最終報告書を出したのである。前者の日付は、教育白書の議会審議が終わって20日以上経ていることを示し、後者の日付は、教育法案の審議が実質上終わった段階、詳しく言えば下院の最終段階（すなわち下院が上院の法案修正を審議した日）の前日に当たることを示す。従ってすくなくとも結果的には、パブリック・スクール問題は、バトラー法形成の本舞台からいわば隔離されて進行したといえることができる。教育白書でも、法案の審議段階でも、政府は終始報告書待ちの態度をとった。⁹³⁾ こういう態度に対しては、下院における第二読会で労働党のパーカー議員が党を代表して法案歓迎の意を述べた際、しかしそれとともに「いわゆるパブリック・スクールの地位の検討が一方的にフレミング委員会の将来の報告書に残されたのは遺憾である」と不満の意を表明したのであった。⁹⁴⁾

さて、そのフレミング最終報告書は、³⁶⁾パブリック・スクールの将来について、どのような展望と解決策を提示したか。

報告書は、機会均等を「究極の目標」として確認する（para. 171）。けれども、パブリック・スクール即時廃止論には与みしない。「パブリック・スクールの他目的への転用は、ある種、ある程度の強制なくして行なえず、それは世論の反対を招くとわれわれは考える」（para. 7）。またパブリック・スクールをすべて地方教育当局の統制下におく主張は、上述の強制の問題がある他に、学校の大部分が全国および海外の生徒を収容している事情に適合しない（para. 8）。さらにまたパブリック・スクールに公費補助を与えぬ孤立化構想も斥けられる。何故なら、特色あるパブリック・スクールを一般教育制度に合体させ、かつは学校の世界での社会的亀裂を埋める「ユニークな機会」を、それはみすみす捨てることになるからである（para. 6）。かくて委員会の立場は今や明らかであろう。要するに、それはすべてのパブリック・スクールが教育水準をぎせいにせず、また学校管理、教育課程、宗教および一般教育方針等につき正当な自由を侵されずに、一般教育制度と自発的に結びつき得よう配慮することである（para. 12）。すでに、バトラー法案では地方教育当局が「発展計画」を作成して地域内における新制度の初等学校や中等学校の確保を図ることになっており、県立学校や有志立学校の授業料は廃止される。従って以上の領域外で問題となるのは、特色ある通学制パブリック・スクール（その大部分が直接補助学校）と全寮制パブリック・スクール（その大部分が独立学校）である（paras. 168, 169）。大部分の通学制学校と少数の全寮制学校は、多年、補助金制度になじんでいるが、大部分の全寮制学校はその経験がない（para. 170a）。そこで報告書は、前者に対して計画A（Scheme A）を、後者に対して計画Bを用意する。計画Aは従来の直接補助制度を拡充強化するとともに、授業料を全廃もしくは父兄の収入に応じて減免する措置を大巾に導入することにより均等化を進めようとするもの

93) Edu. Rec., para. 8 ; TES, 1944. I. 22. (バトラーの下院第二読会における演説)。但し注73参照。

94) TES, 1944. I. 22, p. 39.

であり (paras. 173, 177ff.) , 計画Bは従来若干の通学制パブリック・スクールで行なわれていた地方教育当局の委託生制度を、これまでこの種制度のなかった全寮制パブリック・スクールに及ぼそうとするものである (paras. 175, 178ff.) 。一定の条件のもとで上記二つの計画に自発的に参加する学校は協力学校 (associated schools) と呼ばれるが (para. 172) , 将来この協力学校なる範ちゅうが教育法案の規定する県立学校および有志立学校と並んで国の一般教育制度のなかにその座を占めるようにすることが狙いであった。⁹⁵⁾ 既に本章の(1)で見たようにイードは、バトラーと彼とがそれぞれイギリス教育の二つの系統を代表していることを述べたが、それは「二つの教育制度が双方からの善意で事に当たれば、過去におけるよりも遙かにうまく互に組み合わさり、理解しあう機会を有する」ものになることを強調するためだったのである。⁴⁷⁾ そして、フレミング最終報告書はまさにこの漸進路線に應ずるものとして現われたといえよう。もちろん、イードの言は、教育院政務次官としてのそれである。そこで労働党の立場について簡単にふれておく。

さらに、パーカー議員がパブリック・スクール問題について政府に不満の意を表明した際、国はすべてを包括した教育制度 (national all-inclusive system of education) を有すべきだと付言した。これは、労働党全国執行委員会の教育再建提案 (本章(3)) にいう「民主主義的基本方針」すなわち、学校年令の児童、生徒はすべて国の提供する学校に就学すべきものとする原則の確認であろう。しかし、上記提案は、その具体的細目において、せいぜい直接補助学校の地方教育制度への編入を主張するにとどまり、独立制パブリック・スクールについては、それが一般教育制度に同化し (assimilate) うる方策を慎重に検討することという含みの多い表現にとどめていたのである。⁹⁶⁾ C. A. R. クロスランドは、なぜソシアリストたちが、独立制パブリック・スクールの「歴然とした不公正について無関心」だったのかと責めているが、もっと端的に N. ハンスの次の言葉を引用すべきであろうか。「政府は、ソシアリストの政府でさえも、パブリック・スクールの独立性に干渉することを嫌がる」⁹⁷⁾ と。かくて、パブリック・スクールの中核は無傷のままで残され、労働党政権のもとで直接補助学校数の減少には相当程度成功したものの、フレミング構想は失敗に近い成果しか見ないことになるのであった。⁹⁸⁾

あ と が き

(1)バトラー法は、学校卒業年令を引きあげ、初等段階以後の教育を改鑄する(第7条)ことによ

95) 両者の相違のかなめは、県立学校と有志立学校がその運営費を公の基金に依存するに對し、協力学校においては授業料の欠損を補うために公の基金が支出されるという点に存する (para. 176)。

96) TES, 1943. 3. 6, p. 114.

97) C. A. R. Crosland, "Future of Socialism", 1956, 関嘉彦監訳「福祉国家の将来 2」, 1961, 19頁。なお、クロスランドが労働党議員になったのは1950年である。

98) N. Hans, op. cit., p. 166.

99) バンクスはその原因を(1)労働階級 (例えば T. U. C.) のイデオロギー上の敵意, (2)計画実施に要する地方教育当局の財政上の負担が大ききこと, (3)選抜上の困難, (4)代々、独立学校を利用してきた家庭は別として、父兄の関心の欠如等に歸している。詳しくは, Banks, op. cit., pp. 233-237.

り、機会均等へ向って歩を進めたものであった。法案当時「妥協の傑作」と評したタイムズは、同時にそれが、(i)教育の前進の具体化として、また(ii)政府による社会改革計画の最初の偉大な分割払として、最も厳しい吟味に耐え得るものであると賞揚した。⁵⁵⁾ 評価の対立はもちろん存在する。(i)に対し、バトラー法は、なるほど教育制度を従前よりも開放的ならしめはしたが、いかなる重要な意味においても制度を変革したものではないとエクステインは断じ、イギリスの学校制度は依然として最も分裂したもの、最も不公正なものであり、機会の均等を拒否しているとクロスランドは歎ずる。¹⁰⁰⁾ しかし、こういう対立に今あらためて立ち戻る必要はあるまい。吟味を要するのは(ii)の点に関してである。社会改革計画の一環として1942年11月に議会に提出され、現在のイギリス社会保障制度の基礎を置いたビヴァリッジ報告の立場は次のごとくであった。およそ改革案は過去の経験を生かすべきではあるが、経験がもたらした局所的な利害関係に囚われてはならぬこと；世界史における革命的な瞬間は弥縫策で固塗せずに「革命」を行なうべきであること。¹⁰¹⁾ これに比すれば、バトラー法形成の基本的態度はすこぶる用心深いものであったと言える。そしてバトラーは、社会保障計画の基本原理解である「祝福された＜普遍性＞universality」の原理でもって彼の教育改革計画を一貫させることを拒んだのである。¹⁰²⁾ さらに付言すれば1945年の労働党政権の綱領——社会保障制度の完成、重要産業の国有化等を盛ったあの大々の綱領もまた、こと教育については無策であった。この事実の意味をたずねて、エクステインは、おそらくそれは、労働党が「慎重な革命」(Cautious Revolution)をイギリス社会体制の最も深い根源にまで持ち込むだけの覚悟がなかったからではないかと疑うのである。¹⁰³⁾ このアメリカの政治学者は、あたかも教育改革論者のごとく語っているわけであるが、次のことは指摘できるであろう。すなわち、イギリスの政治は、社会改革諸領域のうち、教育をきわめて用心深く、慎重な歩調で漸進せしめたとのみならず、この文脈において人は、バトラー法が有志立学校のみならず地方教育当局立学校においても、宗教教育と朝の集団礼拝を義務づけたこと(第25条)を付け加えるかも知れない。これは従来、義務的ではなかったものであり、労働党のコウプ議員が皮肉ったように、現世紀の世俗主義(secularism)に対する挑戦という意味で「革命的」だったのである。¹⁰⁴⁾

(2)教育改革におけるこの慎重さを賞揚するか否かは別として、バトラー法をかく結晶せしめたものが、手続的に見て、政府が共感または「物分かりのよさ」をもって首導したあの協働方式と、バトラー、イードのコンビネーションによる法案操縦の巧みさ——一言でいえばイギリス統治術の精華！——にあったことは明らかであろう。かくて、バトラー法は「秩序と自由の間、

100) Eckstein, op. cit., p. 177 ; クロスランド, 上掲訳書, 15頁。

101) 清水金二郎「社会保障制度」(全訂版)昭31, 12, 13頁。

102) 法案の下院通過に当たってのバトラーの終結演説。TES, 1944. 5. 20, p. 246.

103) Eckstein, *ibid.*

104) TES, 1944. 5. 20, p. 246 (下院第三読会での発言)。委員会段階でコウプは宗教が反動的な社会政策(social policy)を是とするために用いられつつあると攻撃していた。TES, 1944. 3. 18, p. 140. なお, cf. F. W. Garforth, "Educ. and Social Purpose", 1962, p. 99ff,

地方の創意と国家の指導・監督との間、有志立団体と国家との間、学校の私的生活とその地区の公的生活との間、手技と知能との間、持ち前の能力に比較的すぐれた者と劣った者との間に創り出そうと試みた "synthesis" として立ち現われたのであった。¹⁰⁵⁾

(3)教育の改革によって既存の社会秩序を変革しようとした教育改革論者の企図は、かくてパトラー法に実のらなかった。1955年の時点で、O. バンクスは次のように結論している。過去50年間イギリスの、特に中等教育において、社会的および職業上の上下関係が支配的な役割を果たしたこと；そして中等教育内部の発展は社会構造の変化を待たねばならなかったこと。さらに D. V. グラスによれば、現在(1959年)の中等教育および大学教育は、労働階級でなくミドル・クラスの地位の保持・改善の志向を依然として強く反映しているのであった。社会学者の調査に基づくこれらの論断は、パトラー法以後の時期をも含めてなされている。そこで次にパトラー法の実施過程が検討されねばならない。「人々を分裂させる小事よりは、人々を団結させる大事について考えさせる」⁴⁵⁾戦争は、パトラー法を生み出したが、同法の実施過程における財政上の困難もまた戦争に大きく起因する。加うるに戦時中のヴィジョンとエネルギーはそのままの質と量で戦後に持続しない。(i)学校卒業年令の15才への延長の実施がようやくして1947年4月1日；独立学校の登録制の実施は1957年9月30日。そして1959年にクラウザー報告が学校卒業年令の16才への引上げを1965～9年の時期に実施し、しかるのち18才までの定時制義務教育(カウンティ・カレッジ)制度の実施を行なうべきことを勧告する。¹⁰⁷⁾(ii)パトラー法は中等教育の型態について規定せず、これを地方教育当局の決定に委ねたが、例の三本建て制度は文部省の意図でもあったし、実践もまた大部分これを採用した。かくて "For every child a chance in life" を "For my child a better job in life" として理解するミドル・クラスの父兄にとって、グラマー・スクールの席を獲得すべき11才試験の日は運命の日であり、さらにパブリック・スクール教育が最高の投資とみなされる。¹⁰⁸⁾他方(iii)政治の世界では三本建て制度を公式の政策とし、但しモダン・スクールが不快な差別だてを受けぬ程度にこれを改善すると約する保守党と、三本建て制度は既存の階級間の差別を強めることになるとして非難し、政権につけば直ちに総合制学校(comprehensive schools)の原理をすべての中等学校に拡張するよう奨励すると約束する労働党との対立が深まってゆくのである。¹⁰⁹⁾さらに(iv)フレミング計画の実現過程における不首尾等々。教育再建白書がうたった「現在よりももっと緊密に結合された社会への道を開く」ような「教育制度内部における社会的統一」の目標は、イギリスにおいても険しいものごとくである。

(本稿は昭和36年度文部省科学研究費交付金による各個研究「イギリスにおける教育政策の形成」の一部をなすものである)

105) 第二就会におけるパトラーの演説, *TES*, 1944. 1.22 による。cf. Smith op. cit., pp. 122—124.

106) Banks, op. cit., p. 239; Glass, op. cit., pp. 344—345.

107) Ministry of Education, "15 to 18", 1959, Vol. 1, paras. 673, 674.

108) Garforth, op. cit., p. 117; cf. Dent, op. cit., p. 169; Glass, op. cit., p. 338.

109) この問題については、とくに Jean B. Quandt, "Political Philosophy and Educational Debate in England" in *International Review of Education*, Vol. VI, 1960, p. 91ff. 参照,