

「アメリカ初等・中等教育におけるアカウンタ ビリティ (Accountability) の問題」

高 見 茂

The Problem of Accountability in American Elementary and Secondary Education

TAKAMI Shigeru

I はじめに

「もし、4機に1機の割合で飛行機が離着陸時に墜落するならば、人々は飛行することを拒否するだろう。もし、4台に1台の割合で自動車が発命的な事故の原因となる欠陥車ならば、デトロイトは明日にでも店仕舞をするだろう。われわれの学校—それは、飛行機や自動車よりも、もっと大切な生産物を産出しているが、どういう訳か4人に1人の落ちこぼれを産出している。」これは、アカウンタビリティの父と称せられる L. レッシンジャーの著書¹⁾の一節である。1960年代後半以降、アメリカではコールマン報告、ジェンクス報告、ランド・コーポレーション (Rand Corporation) の研究報告等によって、補償教育²⁾の成果への疑念、基礎学力の低下、非行、怠学等の諸矛盾が明らかにされた。その結果、1970年以降、親の不満、教育費に対する納税者の関心が高まり、学校教育の成果に対する責任を厳しく追求する世論が「アカウンタビリティの要請」という形で提起されるに至り、「アカウンタビリティの時代 (Age of Accountability)」³⁾が喧伝されはじめた。前掲のレッシンジャーの一節はそれを如実に物語っているといえよう。アカウンタビリティとは本来は、経営学ならびに会計学上の責任を意味する概念である。教育の文脈で使われる場合、諸家の定義には幾分相違する点も見られるが、共通項を抽出すれば、「教師、学校、行政当局は、納税者、地域住民の教育目標や期待に十分応答し⁴⁾、投下された公的教育費に見合う教育効果をあげる責任を負い⁵⁾、さらにその結果について説明 (弁明) する責任をも負うことである」と定義できよう。現代社会は、高度の都市文明に支えられており、多様な行政需要を喚起し、職能国家の出現をもたらした。こうした背景の下では、人びとが行政への依存心を強め行政の適正な運営、すなわち行政責任のあり方に多大の関心と期待を寄せるのは当然の帰結であろう。

本稿は、教育行政責任を確保するための様々な方法という問題を究極の関心としながら、1960年代後半以降提起されてきたアカウンタビリティ確保のための諸方式を検討しようとするものである。論述は以下の順序で行われる。まず、アカウンタビリティの要請が、社会におけるいかなる変化によるものなのかといった視点から把握し、責任追求の手段としての司法審査の限界を確認する。次いで、アカウンタビリティ確保の諸方式を、最初はそれを支える理論のレベルで、次に具体的な構想および制度のレベルで検討し、教育行政責任確保の手續に一定の方向性を見い出そうとするものである。

II アカウンタビリティ要請の諸契機および司法審査の限界

(1) 諸契機とその連関構造

M. D. ファンティニによれば、アカウンタビリティ要請の諸契機は少なくとも以下に掲げる四つのカテゴリーに分類される⁶⁾。そこで、彼の論に依拠しながら、アカウンタビリティ要請の背後にある中心的問題の性格を、筆者なりに簡単に素描してみよう。

①財政上の問題 インフレーションとそれに連鎖する財産税に直面する中で、さらなる教育への追加資金の投入が要求され、重税負担を強いられた市民が教育費に反感をもつようになった。

②教育の生産性 レッシンジャーによれば、1960年代から1970年代にかけて教育危機が進行する中で、特に都心部 (inner-city) においては、大量のドロップアウト、読み・書き・計算能力の遅滞が見られたという⁷⁾。50年前には、正式な就学を殆んど必要としない職業が、ドロップアウトを吸収したが、今やそういった種類の雇用機会は消滅し、ある程度の保障と経済的見通しのみならずやりがいのある職を得るには、正式な教育を受けたという証明が要求される⁸⁾。このような状況下では、市民は、自分達の支払った税金が最大限に還元されているかどうか、学校の指導と制度のあり方、教員資格は適切かどうかといったことに関心を高めてきた。

③教育上の意思決定への消費者の参加要求 教師、校長、教育行政官による教育管理をするに当っては、生徒や親の利益よりも専門職者である彼ら自身の利益に繋がる決定をしているのではないかという感情が、市民の間で高まり、そこで彼らは、地域社会が公立学校の内的事項の管理に積極的に参加しうる新しい管理システムを要求しはじめた。

④消費者の満足度 消費者運動の影響によって、消費者に対して質の良い教育を提供する問題が生じた。消費者は多様であるため、個々の生徒の特質、その文化的所属特性の十分な配慮、および従来の学校に見られた画一的な学習・教育過程の変革が、要求されはじめた。

留意されるべきことは、これらの諸契機は教育固有の内在的要因のみならず、外在的な社会経済的要因からも構成されており、そこには一定の連関構造が見られる点である。N. ベリーの政治変化に関する理論⁹⁾を援用しながら説明してみよう。今日の経済活動においては、活動能力の向上によって雇用機会が変化する一方、その能力の低下によって財政が逼迫し教育資源が稀少となる。その結果、教育活動に対して、最低限度の基礎的技能教育の完全な実施と教育の効率性の要求がなされる。ところが、教育活動内では、学力不振、消費者の満足度の低下および参加要求といった問題が内在している。かかる状況の中で、教育、経済両活動における諸条件と諸期待の間の懸隔が拡大することによって不満が生じ、アカウンタビリティの要請が触発されたと要約されよう。

(2) 司法審査の限界

1973年以降、アカウンタビリティの要請は、種々の権利侵害に対して直ちに司法審査を要求するという契約社会に特徴的な側面を呈しはじめた。すなわち、教師、学校、教育行政当局の怠慢 (=教育上の背任行為) による被害に対して、不法行為法の適用によって法的責任を追求し、金銭上の損害賠償を請求する風潮が高まった。この種の教育行政責任を問う裁判で、画期的な訴訟として広く知られるのは、1973年11月に提訴された P. W. ドゥーとサンフランシスコ統合学区間の係争¹⁰⁾である。裁判所は、①教育効果測定上の困難性、および子どもの発達をめぐる様々な

高見：「アメリカ初等・中等教育におけるアカウンタビリティ (Accountability) の問題」

要因の介在とこれら諸要因の連関の具体的確定が困難であること、②学校が多くの上社会的諸問題に対する責任を負わされている現状では、公立学校に起訴可能な「注意義務 (duty of care)」に対する責任を負わせることは、不満をもつ多くの生徒や親から不法行為責任の追求が頻出しかねない、との理由で原告の訴えを却けた¹¹⁾。1976年に提起された、ニューヨーク州ロングアイランドの高校卒業生による、教育上の背任行為に対する500万ドル賠償請求訴訟でも、裁判所は、当該訴訟を支持する判例のないことを理由に原告の訴えを却下した¹²⁾。またアイオワ州内の11校のコミュニティカレッジの学生による、質の悪い教師、劣悪な設備による被害に対する損害賠償請求訴訟においても、1977年3月、裁判所は学問的教育 (academic education) 分野から生ずる不満に怠慢の概念を適用することを拒否した¹³⁾。さらには、コネチカット州のブリッジンス (Bridgeport) 大学学生による授業料払い戻し訴訟においても、1977年6月、裁判所は教育給付と他の消費サービスとの相違を指摘し、何が教育的価値を構成するかについての判断を差控えた¹⁴⁾。

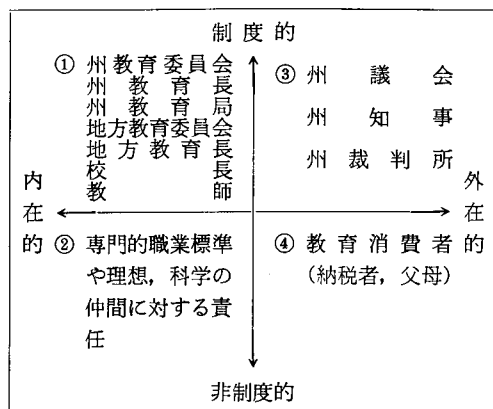
このように、司法審査によって、教育上の背任行為の結果生じた被害に対する法的責任を学校に負わせようとする企図は、現状ではいずれも失敗に終り、有効な手段であるとはいえない。また、たとえ訴えが認められ、金銭上の補償が得られたとしても、「教育はやり直しが効かない」ため被害に対する十分な救済とはなり難い。したがって、必然的に、教育を提供する教育行政制度全体の中での責任のあり方が問題となり、その中にアカウンタビリティ確保のための仕組みをいかにビルド・インするかということが、十分検討されるべきであろう。

Ⅲ 教育行政責任の枠組とアカウンタビリティ確保の理論

本章では上述した問題状況への関わり方の問題、つまりアカウンタビリティ確保の諸方式の背景となる基本的理論はどのようなものかについて述べよう。

(1) 教育行政責任の枠組

C. E. ギルバートによれば、責任 (responsibility) という言葉は12の諸価値¹⁵⁾から構成される複合概念として把握され、これらの諸価値のいずれを、またどのような組合せを相対的に強調するかによって、様々な責任論が成立する¹⁶⁾。その定義および分類の困難性を認めた上で、彼はそれらを整理統合する理論的枠組として内在的・制度的 (Internal Formal)、内在的・非制度的 (Internal Informal)、外在的・制度的 (External Formal)、外在的・非制度的 (External Informal) といった四つの責任を提示している¹⁷⁾。彼の整理枠組を適用すれば、州段階での教育行政に関わる責任は図のようになる。すなわち、①州教育行政機構内のタテの統制に基づく内在的・制度的統制 (責任)、②教師や教育行政官が、一定の自由裁量権に基づき、専門的職業標準や理想という職業倫理に対して責任を負うことによって確保される内在的・非制度的統制 (責任) (これは C. フリードリッヒが



的 (Internal Informal), 外在的・制度的 (External Formal), 外在的・非制度的 (External Informal) といった四つの責任を提示している¹⁷⁾。彼の整理枠組を適用すれば、州段階での教育行政に関わる責任は図のようになる。すなわち、①州教育行政機構内のタテの統制に基づく内在的・制度的統制 (責任)、②教師や教育行政官が、一定の自由裁量権に基づき、専門的職業標準や理想という職業倫理に対して責任を負うことによって確保される内在的・非制度的統制 (責任) (これは C. フリードリッヒが

H. ファイナーとの論争によって主張した機能的責任の立場である¹⁸⁾), ③州議会, 州知事, 州裁判所による外在的・制度的統制(責任), ④教育消費者による外在的・非制度的統制(責任), である。H. スピロによれば¹⁹⁾, 行政上の責任を確保する最善の方法としては, 基本的には, 制度尊重主義の立場と任務尊重主義の立場がある。教育上のアカウンタビリティの要請に対応して提起されている責任確保の方式は, 正にこの二つの志向線に沿っている。前者は結果基準アカウンタビリティに, 後者は専門職アカウンタビリティにそれぞれ符合する。そして前掲の整理枠組に照せば, 前者は①③の立場によって, 後者は②の立場によってそれぞれ④の立場に対する責任の確保を志向するものである。

(2) 結果基準アカウンタビリティ

ここでは, 二つの面, すなわち機構と理論の面で結果基準アカウンタビリティの特質を見ておこう。最初に第一の面から見ていこう。

結果基準アカウンタビリティは, アカウンタビリティの内容および基準ならびにそれが実施される手段および経路が, 外在的に事前に規定されている。すなわち, この立場では, 責任を X (主体) が Y (事項) について Z (客体) に対して説明可能であるという意味に解し, 説明をしなければならない機関ないし個人が外部に存在する²⁰⁾という他律性を特質とする。したがって教師および教育行政官が, 州教育行政機構を通じて政治部門—州議会に対して答責し, 州議会を経由することによって, 一般市民に対する最終的な教育行政責任が確保されることになる。

次に諸家の所論を通じて理論の面でみよう。J. ポーファンによれば, 授業が成功したかどうかは, 教育の結果, 生徒の学力が伸長したかどうかということに基づいて, 専ら判断されるべきであるとする²¹⁾。したがって, 生徒の学力が満足すべき伸長を示した場合にのみ授業方法は有効であり, かかる状況が見られなかった場合, 有効ではなかったと判断される。また, 教育のアカウンタビリティに多大な影響を及ぼしたレッシンジャーは, 現代のアメリカの教育制度を故障した機械にたとえ, 結果基準アカウンタビリティをその改修のための槌と考えている²²⁾。論点は二つ。

①彼はポーファン同様, 学校体系における重点を, 投入から産出へ, 教授過程から学習結果へと転換する。すなわち学校の質を評価する場合, 教師, 面積, 設備などの投入資源と教育の質とを等置することではなく, 教授過程を経由した生徒の学習内容としての結果こそが重要な基準となる。そしてその結果に関する「証明方式 (modes of proof)」として外部監査を導入し, 市民 (=教育消費者) に対する定期的報告をなす必要性を強調している²³⁾。

②また彼は, 組織上, 管理上, そして技術上の観点からすれば, 教育は近代化の遅れた家内工業であると指摘し, 企業経営上の管理技術を教育経営へ適用することによって, これらの問題解決が可能であることを強調する²⁴⁾。要約すればその論点は以下の二つ。

④研究開発資金の導入 企業は総予算の 3%~5%を研究開発費に充当するが, 学校予算の中にも新しいプログラムの実験のための予算を計上し, 学校改革を刺激する必要がある。

⑤授業方式への効率的教育技術の導入と教育成果 (パフォーマンス) 向上のための管理手段の確立 彼の論ずるところでは, これは, 教育工学 (Educational Engineering) ——様々の経営管理技術に支えられた技術能力および手段, ならびに教育専門職者の間で成功したと認められる教育実践を, 広く一般化するための手段——によって達成可能である。

高見：「アメリカ初等・中等教育におけるアカウンタビリティ（Accountability）の問題」

以上、結果基準アカウンタビリティの概念を、ポーファン、レッシンジャーの所論を通じて検討した。その理論的背景には、「人間をとりまく環境は操作可能であり、その範囲内で行動を統制しうる。」という B.F. スキンナーの行動主義的・機械主義的理論²⁵⁾、あるいは「学校のようなサービス組織は、市場経済の福利の食客たることをやめるべきである」と宣言し、効率的な学校運営のために企業の経営技術の導入を主張した P.F. ドラッカーの経営管理論²⁶⁾などが見うけられる。諸家の所論を勘案すれば、筆者なりに、以下のような結果基準アカウンタビリティを支える理論的特質が導き出されよう。

①学習は、教授過程を経由した生徒の学力の変化として把握され、さらに、それはテストによって測定され、変化を観察できるとする。（学習のテスト可能性の強調）

②パフォーマンスの科学的評価のための基準として、教育の内容・方法をも含む、行動目標あるいは達成基準目標を明確に設定する。したがって教育の重点は、パフォーマンスとして定義された産出へ移る。（測定可能な目標の強調と結果の重視）

③社会現象は、行動科学と技術によって改善可能であるという立場に立ち、教育上達成する必要があると思われることは、正確な教育方法やカリキュラムによって総て成就することができる。（社会改革の手段としての行動科学や技術の強調）

(3) 専門職アカウンタビリティ

次に、結果基準アカウンタビリティに対峙し、それに代替する責任確保のための方式として提起されている、専門職アカウンタビリティの理論を検討しよう。

専門職アカウンタビリティは、伝統的にはプロフェッションとして大学教授、医師、宗教家、法律専門職者等の場合に見られる責任形態である。また、それは初等・中等教育段階では、アメリカの教育思惟の根元となり、政治文化的要因となってきた、教育の非政治性神話に起因する専門職至上主義²⁷⁾とも深く結びついている。特に、1960年代後半以降、アカウンタビリティ要請の矢面に立たされた教師は、責任を負いうるだけの自律性を求めはじめた。その結果、専門職至上主義に支えられた教育長の決定権への参加を要求するに至り、結果基準アカウンタビリティに対抗する切札として NEA（全米教育協会）によって強く主張されはじめた。以下、専門職アカウンタビリティの特質を H. ソケットの所論²⁸⁾を中心に見よう。その論点是要約すれば以下の四つ。

①専門職アカウンタビリティは、生徒のパフォーマンスに体现された結果よりも、教師の職務遂行上の倫理を重視する。

②同アカウンタビリティは、一般市民のみならず、雇用主、他の専門職者等に対する責任確保の方式としても適用される。

③同アカウンタビリティの下では、教師は社会技術者ではなく、自律的な専門家と見なされる。

④生徒の到達度の測定は、専門職者を評価するものとしてではなく、専門職者による顧客（たとえば父母・雇用主）に対する情報提供であるという概念と置換される。

以上結果基準アカウンタビリティとの対比で特徴的なものは、①および③であろう。ソケットによれば、アカウンタビリティ要請の目的が教育の質を改善することであるならば、教育の結果よりも、教育のプロセス（教育活動、学習条件、学習機会等）に焦点をあてる必要がある。そして専門職者が専門職者としての良き標準を明確に提示することが可能ならば、それは一定のアカ

ウンタビリティを提供したことになる²⁹⁾。これらの標準は、殆んど総て業務遂行上の倫理ないしは行為規準 (code of conduct) から形成されている。したがって専門職アカウンタビリティの下では、専門職者と位置づけられた教師は、自己の責任ある行動選択を、階統制上の地位や権限ではなく、その専門職域を規律する客観的に確立された科学的標準に求めることになる³⁰⁾。その結果、この立場は、結果基準によって教師の報酬や制裁を配分する、上からの統制機能としての厳格な責任の追求とは、相容れないものとなる。では専門職者としての責任はどうして確保されるのか。専門職の業務遂行上の倫理ないし行為規準は、専門職者集団によって、特定の厳格な知的訓練とルールにしたがって開発・維持・発展される³¹⁾ものである。専門職者は、専門家になる訓練過程で専門的技能のみならず、専門家職業集団の諸価値をも身につけ、それを自己の意思決定の場に生かすのである。したがって、専門職者の責任が果されるのは、彼が目標価値について中立的 (goal neutrality) だからではなく、彼がどの様な専門職業集団と一体化しているかということから、彼の目標価値自体が予想可能³²⁾であり、また科学的技術的な「標準」から少しでも逸脱した場合、科学の仲間 (fellowship of science) ともいふべき同僚たちの厳しい批判にさらされる³³⁾からである。教師もその範疇から外れるものではない。

IV アカウンタビリティ確保の諸方式——その有効性と問題点

本章では、アカウンタビリティ確保の諸方式を、実際に採用され運営されている具体的な姿、あるいは理論の域を出て制度構想されている姿に焦点をあて、その有効性と問題点を検討しよう。

(1) 結果基準アカウンタビリティ志向の諸方式

(a) パフォーマンス・コントラクティング (Performance Contracting: P・C)

この方式は、軍事産業、宇宙工学などで適用されていた外部請負制度の教育への導入である。まず学区教育委員会と企業の間で、特定の教育目標（多くは読みと計算）を、特定の費用および期間内で達成する契約が締結される。教育委員会は、請負企業が満足すべき教育成果を達成した場合は、一定の報酬あるいは追加的支払いを与え、達成できなかった場合は、その分の返還を請求する³⁴⁾。P・Cの狙いは、学校体系内で制度改革を創り出し、投入を教育上の産出に結びつけ、アカウンタビリティを確保することにあつた³⁵⁾。ところで、P・Cに対しては、支持・批判とも種々の評価がなされている。ランド・コーポレーションの調査³⁶⁾では、①P・Cは教育改革の仲介者の役割を果し、教育研究開発に役立つ、②学校、企業、教師が生徒の学習に関するアカウンタビリティをますます重視する傾向を生じた、といった有効性が指摘されている。しかし、P・Cを教育に適用することは、あたかもパンドラの箱を開けた如く、一連の教育問題に関する論争の種をまくことになった³⁷⁾。その論点は三つ。

①測定上の問題 P・Cにおいては、結果測定にテストを利用するが、テスト自体に多くの問題点がある。J. A. メクレンバーガーと J. A. ウィルソンは、テストの得点は一見正確なデータのようなものであるが、教育以外の要因が介在するので実質的にそれは無意味な数字であると指摘する³⁸⁾。また、基礎的技能の習得以外の教育内容をすべて行動目標に変換し、到達度を測定するのは困難であるから、P・Cの適用範囲は限定される。

②法律上の問題 第1の問題は、学区教育委員会が、私企業と教育給付上の契約を締結する権限を有するかどうかという点である。州の出先機関としての地方教育行政機関には、ごく限ら

れた契約締結権限しか与えられておらず、その権限を超越するいかなる契約も、たとえ両者が合意したとしても無効となる。エール大学法学部の D. リンゲルは、学校はみずから任務を達成する義務を負っており、その達成のために外部との請負契約を締結することは、無効となる恐れがある³⁹⁾と指摘している。またインディアナ州の法務長官（Attorney General）T. センダックは、州教育局からの問合せに対し、P・C は違法であると明確に判断している⁴⁰⁾。第2に、たとえ学区に P・C 締結権限があったとしても、学校がその教育政策形成権を私企業へ委譲することは違法性を帯びる⁴¹⁾可能性がある。なぜなら、州は、ある種の教育形成機能を学校へ委譲しているが、私企業にそれを再委譲することは、立法権非委任原理⁴²⁾（no delegation of legislation power）に抵触することになるからである。

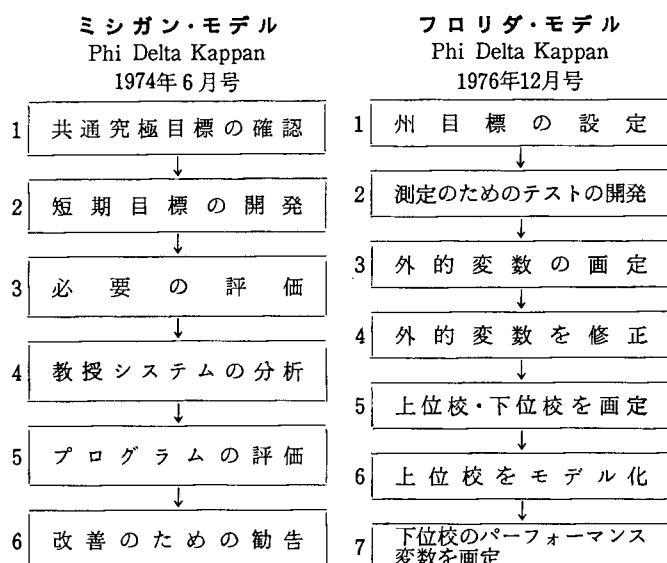
③経営管理上の問題 P・C は、学校内の教師と企業・行政当局との間で設定されるため、両者の間の不和・軋轢が生じ易い。AFT（アメリカ教員組合）の B. ブハーマンは、教師はP・C 導入に関わる新しい技術や教材について十分知らされておらず、準備教育も在職教育も十分受けていないと批判している⁴³⁾。さらには、D. ウィルソンも、教師が専門職団体を通して、P・C における意思決定過程に関与する必要を主張している⁴⁴⁾。現に、ガレー市における P・C は、教師のストライキによって失敗に帰した⁴⁵⁾。

(b)州段階でのアカウンタビリティ・システム

この方式は、州議会がアカウンタビリティ法を制定することによって、教育行政をして、アカウンタビリティ原理を適用せしめようとする場合の具体的な運用手続である。1974年6月当時、ほぼ40州でアカウンタビリティ法が制定され⁴⁶⁾、それに基づき各州独自のアカウンタビリティ・システムを計画ないしは実施していたが、先導的役割を果たしたのは、ミシガン州とフロリダ州である。その内容は図のようなステップからなる。どちらも事前に達成目標（読みと計算）が設定され、パフォーマンスがテストで測定される。そして到達目標やその結果は文書で一般に公表される。フロリダの場合はアカウンタビリティ法の規定により、一定の到達目標に達しない生徒

は、進級・卒業が差し止められ、再教育が実施される⁴⁷⁾。これは、P. W. ドゥー等によって教育行政責任を追求する裁判が提起される様な事態に対する予防的対応であり、1970年代後半から全米で急速に導入された基礎能力テスト（Minimum Competency Testing）の先駆となるものであった。州アカウンタビリティ・システムの有効性は、以下の四点。

①ミシガンの場合、共通究極目標設定のための公開討論の場を設け、フロリダの場合もでき



るだけ州全体の参加を保障し、州のアカウンタビリティ政策に一定の方向づけをする⁴⁸⁾。

②ミンガンの場合、短期目標設定に州内のあらゆる教育専門家の参加が保障されている⁴⁹⁾。

③結果について公表することは、結果について説明する責任を充足し、教育上の意思決定のためのデータを提供する。

④全体としては、技術革新および学校教育の変化を志向するものである⁵⁰⁾。

反面、P・C 同様パフォーマンス測定に関わる問題点も少なくない。すなわち、それは以下の通り⁵¹⁾。

①生徒の学力測定が、教師の技能を評価する公平かつ有効な方法であるという前提が問題とされるべきである。テストの結果には、教師の統制外の変数の影響があり、社会経済的階層による相違を示す指標といえても、学校教育の成果の良き指標とは必ずしもいえない。

②教育目標は、それ自体価値があると考えられていることによって決定されるのではなく、測定されうるかどうかで決定され、標準化された測定に服する教育目標のみが教えられる危惧がある。この点は、19世紀中葉、イギリスでクリミア戦争による財政危機を契機に教育に導入された、結果による支払 (payment by result) の失敗で歴史的に証明されている。

③適用分野についても限界がある。読みと計算や一定の社会的技能以外の、精神運動 (psychomotor) 分野や情緒分野では、行動レベルでの目標設定は不可能であるため適用範囲が限定される。

(2) NEA の制度構想

これは、市民からのアカウンタビリティ要請に対応して、専門職化運動を推進する NEA が、教師の自律性の達成を目指し、導入を主張したものである。NEA 会長 H. ベインは、現状では、教室の教師はアカウンタビリティを実施可能かつ正しいものにする要因に対して、殆んどあるいは全く統制力をもたないと述べ、専門職者として責任を引受けるために必要な法的権利を要求した。それは、少なくとも専門職集団への、以下のような権限委譲を前提としていた⁵²⁾。第1に、教育者の法的資格を、発行、停止、取消あるいは再発行する権限、第2に、総ての教育者に対する専門的な実践や倫理綱領の基準を設定し、管理する権限、第3に、教員養成機関に対する資格認定権限、第4に、教師に対する在職教育と継続教育を統制する権限、である。そしてこのような目標を達成するため、各州レベルで法的根拠のある独立の専門の実践委員会や審議会の設置を企図した。したがってこの構想は、専門職者自身およびその同僚 (= 科学の仲間) による自律的責任による責任の確保こそが教育の改善に繋がるという前提に立つ。

現代社会は、単に読み・書きないし特殊な社会的技能を訓練するだけの教育とは区別される、一般教育 (general education) を認める程に成熟している。かかる状況の中では、教師の自律性は特に肝要である。なぜなら、基礎的技能は、外在的に基準を示し、その成果の客観化が比較的容易であるが、一般教育は、一種の認識論と道德論の組合せ (a kind of epistemological and moral package) として実践されるからである⁵³⁾。この文脈に照せば、NEA の制度構想は、結果基準アカウンタビリティ志向の上述の諸方式の有効性には限界がある以上、基礎的技能分野以外の部分の責任を確保する手段としては、一応の意義が認められよう。

だが、W. セイヤーの指摘⁵⁴⁾の如く、専門職業化の有する弊害にも留意せねばならない。すなわち、専門職業化は、往々にして専門性の偏狭な独占意識に基づく組織保身のエゴイズムを誘発

し組織の外形的「存続 survival」を第一義的な組織目標に暗転させる可能性がある⁵⁵⁾。この場合には、自律的責任は変化を拒み、専門職者が陥り易い硬直性を遮蔽する恰好な論拠となり、むしろ最高度の専門知識の発揮による創造的な課題解決に対して逆作用を及ぼす⁵⁶⁾。現に、UFT (アメリカ教員組合ニューヨーク支部) 委員長 A. シャンカーは、アカウンタビリティを、親 (特に黒人) の希望する、より良い教育を提供するためのものとしてよりも、教師自身の既得権益を保護するためのものとして見ていたとされる⁵⁷⁾。また、専門職化運動自体に利私的な地位向上と自己防衛的方向性が内在し、内部官僚制を強める結果となったという証言⁵⁸⁾にも留意せねばならない。

(3) ヴァウチャー方式 (Voucher System: V・S)

この方式の理論的基礎は、約200年前の A. スミスの「諸国民の富」にまで遡ることができるが、現代的形態の V・S は、M. フリードマン、E.C. ウェスト、C. ジェンクスらによって提起された。周知の通り、その仕組みは、まずヴァウチャー発行機関 (州または地方教育委員会) が、学齢生徒の親に、一年間の公教育費と同等のヴァウチャーを与える。親は子どもを就学させようと思う学校一公立でも私立でもよいにそのヴァウチャーを提出する。次いで学校は、親から受け取ったヴァウチャーを発行機関に提出し、それに見合った現金を受け取り、当該年度の学校運営費に充当する。その狙いは、①学校教育に対する財政援助と管理とを分離することによって、財政制度の合理化を図ること、②学校選択の自由を認め、教育制度の中に古典的自由競争の原理を導入すること、にある。このシステムにおいては、親の側も学校と責任を分有することになり、その責任は「学校選択」の過程を通じて具現化される。

以下 V・S の有効性と問題点について検討しよう。J.M. レビンによれば、カリフォルニア州アラーム・ロックで実験された V・S は次のような結果を得た⁵⁹⁾。教育結果に関しては、実施2年目の測定では、V・S 参加者の91.6%が到達目標以上の学力を示した。また教師は、自分達の計画したプログラムは彼らのものであるという自負心を持ち、結果的にその成功に専門職者としてのプライドを持つようになった。したがってこの実践の限りでは、V・S は、結果基準アカウンタビリティ志向の諸方式ならびに専門職アカウンタビリティ志向の方式の問題点を回避する、第三の方式としての意義は認められよう。だが、問題点がないわけではない。V・S は、既に1958年ヴァージニア州で全州に実施されたが、宗派別・人種別の学校形態を強めて、州最高裁判所の黒人差別撤廃判決や州憲法に抵触する様相を呈し、1967年までには、この実験は失敗だったとの見方が一般化した⁶⁰⁾。こうした問題点が顕在化することは、現在の V・S 計画においても学校選択の自由を伴う以上、当然予想されよう。J.R. コインによれば、以下の問題点が指摘されている⁶¹⁾。V・S は、第1に、公立学校を他の学校に入れてもらえなかった子ども達を収容する「ゴミだめ (dumping grounds)」にする可能性がある。第2に、人種差別を助長する懸念がある。第3に、商業主義の風潮を招き、私立学校は、一時的流行や目新しさで親の目を眩惑させ、賢明な選択を妨げる。第4に、教区立学校を補助することになり、宗教と国家の分離という連邦憲法上の原理に反する。さらに、アメリカ公教育の根幹に触れる基本的問題提起も存する。すなわち、F. バッツは、現代アメリカ社会を覆っている個人優先主義を批判し、V・S 計画の私的選択の重視は、国民の基本的連帯にとって欠くべからざる共通の普通教育 (=公教育) を喪失する危険性がある、と指摘している⁶²⁾。

V 結 び

高度な科学技術に支えられた現代社会で、子ども達が将来、社会福祉の恩恵を蒙る者としてではなく、生産的役割を果たす市民たるには、最低限、読み・書き・計算を中心とする生存上の基礎的技能を身につけていることが必要とされる。かかる状況の中で、結果基準アカウンタビリティは、その限界を踏まえて正しく運用される場合、教育行政責任確保の方式として有効なものと評価できよう。だが今日では、基礎的技能のみならず、価値を含む一般教育も実施されている。ここでは、行動目標設定上の困難があり、結局専門職アカウンタビリティによって責任を確保せざるを得ない。だが、専門職業化に伴う弊害にも留意されねばならなかった。また V・S は、責任の分有というその新しい視点は評価されるが、行政における究極目標たる「公益」に照してみた場合、私益の総和が、必ずしも社会全体の利益に一致するとは限らないという問題点が内在していた。

では、行動目標設定の困難な部分の責任確保はいかになされるべきか。アカウンタビリティの要請は、教育に内在的な問題のみならず、社会経済的な問題にも起因する以上、多くの人々が、教育の問題に責任をもつことができなければならない。しかも、やり直しの効かない教育の性質上、事前の予防的措置が執られる必要があろう。そこでは、教育専門職者と素人市民（一教育消費者）の守備範囲を明確にすることによって責任を分有し、両者が協働意識に立つべきである。そしてその「役割期待」にしたがって最善を尽くすことが期待される。教育専門職者の守備範囲は、彼が独特の知識をもつ分野ないしは主題に限定される。そしてその権威の特質は、彼の分野ないし主題の知識の、現在の状況に関する権威ある情報提供を行うだけのものである⁶³⁾。他方素人市民は、教育サービスを一方的に消費するだけでなく、重要な教育上の共同事項の一部を自分も引き受けるということが、責任確保の過程における重要な部分となろう。そして専門職者の意見に対してどこまで信頼を置くか、どこまで利用するかといったことについて、正しい判断を下す能力を練磨することが不可欠となる。以上の点に鑑みれば、H. ダイヤー、R. J. ハビガーストらによって提唱されている Joint Accountability（共同責任）の概念は、この志向線に沿ったものであり注目に値すると筆者は考える。だが、教育専門職者と教育消費者の協働というだけで、必然的に公益が創出されるものではない。素人市民と教育専門職者の間の調整、市民間の利害調整、専門職者間の総合調整をどの様にするかの問題が依然として残っている。かかる状況に鑑みれば、1960年代末から学区レベルで導入され始め、事前の予防的措置や利害関係者間の調整を行うと期待される教育オンブズマンの機能・権限は、今後、十分検討される必要があろう。

筆者は、この課題の検討にとって必要な前提作業になる教育行政責任確保の手続について、本稿で一定の方向性を提示できたと考える。

註

- 1) L. Lessinger, "Accountability in Education: Every Kid a Winner", SRA, 1970, p. 3.
- 2) 文化剥奪による心理的な問題や貧困の悪循環を、経済的措置ではなく、教育という文化的側面で切断する目的で行われる教育。
- 3) L. Lessinger, "Accountability and Humanism"—C. D. Sabine (ed), Accountability, ATC, 1973, p. 6.
- 4) Lessinger, Sabine (ed), op. cit., p. 7.
- 5) M. D. Fantini, 宮地誠哉訳「父母と教師の衝突は避けられるか」学事出版, 1976年, p. 22.
- 6) M. D. Fantini, "Needed: Radical Reform of Schools To Make Accountability Work",—A. C. Ornstein

- (ed), *Accountability for Teachers and School Administrators*.
- 7) Lessinger, Sabine (ed), op. cit., p. 9.
 - 8) 全米教育協会編, 山本 正訳「よみがえる学校」サイマル出版会, 1976年, p. 59.
 - 9) N. Berry, 福寿幸男訳「政治システムの形態」東海大学出版会, 1973年, p. 91~p. 109.
 - 10) Phi Delta Kappan, March, 1973, p. 590.
 - 11) D. Schimmel et al (ed), "The Right of Parent in The Education of Their children," NCCE, 1977, p. 72~p. 73.
 - 12) N. Y. Times, Sep. 11, 1977.
 - 13) D. Schimmel, et al (ed), op. cit., p. 74.
 - 14) American Educator, Summer, 1977, p. 6.
 - 15) 詳しくは, C. E. Girbert, "The Framework of Administrative Responsibility", The Journal of Politics, Vol. 21, No. 3, 1959 p. 374~p. 378. 参照。
 - 16) 大森 弥「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ』参加」国家学会雑誌第83巻1・2, p. 30.
 - 17) 足立忠夫「行政学」日本評論社, 1971年, p. 219.
 - 18) C. ファイナーと H. フリードリッヒの論争については, 足立前掲書, p. 277~p. 281, 大森前掲論文, p. 24~p. 25 参照。
 - 19) H. Spiro, "Responsibility in Government", VNR, 1969, p. 83.
 - 20) 足立, 前掲書, p. 280.
 - 21) D. T. Martin, et al (ed), "Accountability in American Education", PBC, 1976, p. 13.
 - 22) D. T. Martin, et al (ed), op. cit., p. 62~p. 63.
 - 23) Lessinger, op. cit., p. 75~p. 88.
 - 24) Lessinger, op. cit., p. 23~p. 35, p. 41~p. 51.
 - 25) B. F. Skinner, "Science and Behavior", Macmillan, 1965.
 - 26) P. F. Drucker, "Management", H & R, 1974.
 - 27) 詳しくは, 堀 和郎「アメリカ公教育と政治文化」宮崎大学教育学部紀要社会科学40参照。
 - 28) H. Socket, "Accountability in the English Educational system," H & S, 1980, p. 19~p. 23.
 - 29) H. Socket, ibid.
 - 30)31) 大森, 前掲論文, p. 39.
 - 32) H. A. Simmon, et al (ed), "Public Administration" A. A. Knopf, 1961, p. 546~p. 547.
 - 33) 足立, 前掲書, p. 278.
 - 34) N. Estes, "Education Performance Contracting: The Dallas project", AASA, 1971, p. 16.
 - 35) Lessinger, op. cit., p. 17~p. 19., p. 35.
 - 36) 今村令子「米国における教育革新の一つの試み」内外教育, 昭和49年1月11日号。
 - 37) J. A. Mecklemburger & J. A. Wilson, "Learning C. O. D: Can the Schools Buy Success ?", A. C. Ornstein (ed), op. cit., p. 79.
 - 38) J. A. Mecklemburger & J. A. Wilson, A. C. Ornstein (ed), op. cit., p. 82.
 - 39) R. Martin & C. Blashke, "Contracting for Educational Reform" A. C. Ornstein (ed), op. cit., p. 89~p. 90.
 - 40) J. A. Mecklemburger & J. A. Wilson, A. C. Ornstein (ed), op. cit., p. 86.
 - 41) R. Martin & C. Blashke, A. C. Ornstein (ed), op. cit., p. 90.
 - 42) 立法部から委任された権限は再委任することはできないという原則。
 - 43) B. Bhaerman, "Response to Lessinger", AFT, 1970, p. 6.
 - 44) J. R. Forsherg, "Accountability and Performance Contracting", SSP, 1973, p. 194.
 - 45) 詳しくは, 今村前掲論文参照。
 - 47) Phi Delta Kappan, Dec., 1976, p. 324~p. 326.
 - 48)49)50) Phi Delta Kappan, June, 1974, p. 663.
 - 51) H. Socket, op. cit., p. 17~p. 18.
 - 52) Phi Delta Kappan, April, 1970, p. 133.

京 都 大 学 教 育 学 部 紀 要 XXVIII

- 53) C. Bailey, "The Autonomous Teacher," H. Socket, op. cit., p. 104~p. 107.
- 54) W. Sayre, "The Public Service—Its Future Status", 1959, p. 68.
- 55)56) 大森, 前掲論文, p. 47~48.
- 57) D. T. Martin, et al. (ed), op. cit., p. 68~p. 69.
- 58) 河上婦志子「教育専門職論の意義と限界」日本教育経営学会紀要第22号1980年, p. 93.
- 59) Phi Delta Kappan, Nov., 1974, p. 202~p. 204.
- 60)61) J. R. Coyne, "Slate and Hamster: The Voucher System", R. W. Hostrop, et al. (ed), op. cit., 1973, p. 177~p. 178.
- 62) 今村令子「教育バウチャー, カリフォルニア州の場合」高校教育展望1980年5月号p. 29.
- 63) 足立忠夫「現代の公共問題と市民」ぎょうせい, 昭和53年, p. 381~p. 382.

(本研究科博士後期課程)