

アメリカにおける教育政策論議

——コナントとリーバーマン——

兵 頭 泰 三

- I 政府機構と教員団体
- II コナントの提案
- III リーバーマンの提案 (1)
- IV リーバーマンの提案 (2)
- V 信頼の体系と責任

I

ここにいう政策論議とは、誰がどのようにして教育政策を形成・決定すべきかをめぐる政策論議をさす。公共政策としての教育政策は、ひろく立法部をもふく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として、概念的に規定することができる。したがって、政策の形成は、統治の各段階で見られるわけであるが、各段階で決定しうる政策の範囲は、一様ではない。立法部の法律よりも行政部の命令なり指導方針の方が実質的には重要な場合も多く、また地方段階に、大巾の政策機能がゆだねられていることも珍しくない。とにかく、こういう政府機構を通じて行なわれる政策の形成・決定に教員団体はどうかかわるべきか——これが本稿であつかう教育政策論議の焦点をなす。一般に、教員団体は種々の形で政策形成や決定にかかわり合う。それは他の集団や組織と同様、圧力集団として行動する。また、教員団体が、政府の正規の政策形成機構に組み入れられる場合もある（例えば、イギリスのバーナム委員会：Burnham Committee に見られるように）。さらに、政府の政策が欠如または不足する場合、教員団体のいわば私的な政策がこれを補充、補足することもある。

さて、冒頭にのべた意味での教育政策論議をアメリカについて見てゆく場合、M. リーバーマンと J. B. コナントの理論が注目値する。その理由を示す前に、アメリカにおける政府機構と教員団体の現状を見ておこう。

公教育政策形成の政府機構については、詳論の必要はないであろう。連邦憲法と州憲法の枠内で、教育についての究極的な権威の源泉が、州立法部にあること；ほとんどすべての州では、州教育委員会を設置し、これと緊密に協働する任命もしくは公選の教育長を有すること；州は、州内に地方分権の教育制度をしき、初等・中等教育に関して相当広汎な権限を学校区（地方教委）

略号 P. Myron Lieberman, "Education as a Profession," 1956.
F. Myron Lieberman, "The Future of Public Education", 1960.
T. J. B. Conant, "The Education of American Teachers", 1963.
S. J. B. Conant, "Shaping Educational Policy", 1964.

に委任していること；をここではあげておけば足りる¹⁾。

ところで、公立学校教員の組織活動は、教育財政上の要求について、連邦や州政府に、教員勤務についての正しい認識を求めて一般公衆に、給与や労働条件等に関して、地方教育委員会さらに州教委や州立法部に、向けられる。これら教員団体を、全国的規模で結集するものに、周知のごとく二つの重要な組織すなわち、全米教育協会 (National Education Association : NEA) とアメリカ教員連盟 (American Federation of Teachers : AFT) とが存在する。NEA の会員数は859,505人、そのほぼ95%は教員であり、他が校長や行政職員である。これに対し、AFT は、81,798人の教員から成る (数字は1963年5月現在)。公立学校教員1,511,251人 (1962年10月現在) の過半数は、二大組織のいずれかに所属しており、数の上では、AFT は、はるかに劣るが、教員の労働組合運動の中核をなすこと、都市部の教員を主体とし、シカゴ、ニューヨークのような大都市でとくに強力なことを考えれば、軽視できない²⁾。

ここで順序として NEA と AFT の共通点と相違点を、モンゼンとキャノンの研究に従って簡単にふれておく³⁾。二つの組織は次の点で共通する。

(1) 両者とも、圧力団体として連邦たると州、地方段階たるとを問わず、広汎に立法部へ働きかけ (lobbying) を行ない、自己の立場をさらに強力ならしめるため構成員の増大につとめていること。(2)両者とも地方教育委員会のあり方——その後見主義的な干渉や専断；また教育について適切な決定を行なう能力や、財政的能力に欠けること——に不信の念を表明していること。この不信は、1963年の連邦補助立法に際し、教委側が一般に反対の態度を見せたことによって、さらに激しいものとなった。(3)両者とも、教委の政策決定に関与する権利と必要があると確信していること。もっとも教委側 (全米教育委員会協会；NSBA) は、こういう教員の動きに対し、これを、法律によって規定された教委の権能に対する侵犯であり、かつ、public servant が public ruler となることを防ぐ民主主義的制度への脅威として抵抗する。(4)両者とも、公衆は教員を正当な敬意や地位、適切な給与を以て遇してはいないと思っていること。(5)両者とも、教員の能力評定とそれに基づく成績給 (merit pay) の適用に懐疑的であること。

ところで、二つの組織は NEA が「専門職 (profession) の組織」を強調する協会 (association) であるに対して、AFT は、AFL-CIO に加盟する労働組合 (union) という点で大きく相違する。この相違は、組織に行政官を包摂するか否かの相違となっても現われる。NEA はいう。教員団体から行政官を排除するのは、労働組合方式に他ならず、産業には適しているかも知れないが、専門職では採り入れるべきではない。行政官と教員とはむしろ協力が必要だから、同一の組織に包容されるべきであり、これによって摩擦の回避、意見の交換が容易となる。総じて組織

1) cf. S. pp. 16—17.

2) R. J. Monsen & M. W. Cannon, "The Makers of Public Policy : American Power Groups and their Ideologies," 1965, pp. 154, 156-157 ; F. p. 235. なお、最近5か年間の両団体の構成員の増大について後注④。

3) *ibid.*, p. 160 et seq.

労働との「提携」は、「一体化」を意味し、排他的な状況を生み出すが、教育は、社会の一部である組織労働のみならず、社会の全体を代表すべきものであると。他方 AFT は、行政官を入れれば、産業のいわゆる御用組合に堕し、被用者たる教員の声が留意されないおそれがあるだけでなく、行政を全体主義的な一方的決定に導くおそれがあるゆえに誤りである、また、行政官を組織に入れないからとて、それは、行政官との非協力を必ずしも意味しない；とする⁴⁾。

以上、本稿の論述に必要な限りで、アメリカの政府機構と教員団体についてごく簡単に述べた。コナントとリーバーマンはこういう現状に対し、それぞれ自己の改革構想を提示する。政府機構に着目し、州段階（さらに全国的段階）での政策機能の拡充を図るため、州教育行政機構の強化と州際委員会（全国的規模での教育政策のプランニングのための）の設置を唱えるのがコナントであり、教員団体に注目し、教職を「第一流の専門職」にたかめるべく⁵⁾、NEA と AFT の合同をはかるとともに、専門職にふさわしい政策機能をこれに与えようとするのが、リーバーマンである。以下、この視点から両者の理論を概観する。

II

コナントによれば、過去におけるアメリカの教育政策は、NEA の傘下に公式、非公式に結集する教育の既成支配集団（エスタブリッシュメント）、州教育当局、州立および私立のカレッジや大学、種々の連邦機関、の多少とも偶然的な相互作用によって形成されてきた。こういう事態は、1960年代の国家の必要に調和しない。政策形成にはなにほどこかの秩序が生み出されねばならぬのであって、それは来たるべき世代のためにもまた公私の金をもっと有効に使うためにも必要である。とくにハイスクールおよびそれ以下の段階にかかわる公教育政策で、これまでエスタブリッシュメントが果たしてきた役割の大きさは認めねばならぬが、いまや「時代は政策形成のニュー・ルックを求めている⁶⁾」。こういう観点からコナントは、AFT にはふれないで、もっぱら NEA ないしエスタブリッシュメントの問題性を論ずる。エスタブリッシュメントは、広義には、教育行政官の組織、州教育局職員、種々の現場教員、教育関係の大学教授、さらには教育委員会協会や PTA の執行部職員までもふくめたルーズな同盟というべきものを指し、これらは、時に争いつつも、しばしば協調する⁷⁾。しかし、その中核は NEA とアメリカ教育行政官協会 (AASA) であるといえる。AASA は教育行政官を会員とし、NEA の一部門にすぎないが、周知のように NEA 中の最も支配的な部門を構成する⁸⁾。両者は、共同で教育政策委員会 (Educational Policies Commission) を設置し、会議や出版物を通じてアメリカにおける公教育政策の形成を主導してきた。その際、理論やプログラムを提供した教育関係の教授たち (professors of education) の

4) cf. F. p. 172.

5) P. p. 481.

6) S. pp. 109, 26.

7) T. pp. 15-16.

8) NEA は、構成各部門 (departments) と密接に協働するが、部門の方は、しばしば自治的で、自己の会員を擁し、会費を徴集し、常勤職員をもち、企画を行なう。F. pp. 179-181; S. pp. 7, 16, 18.

過去の貢献は、これを認めねばならぬ。民主主義のたてとしての公立学校、よき市民となるための公民教育、社会的統一の効果を狙う総合制ハイスクール、個人差を認識して、ハイスクールの選択科目に実際的なコースを含ませることなどが、それであった⁹⁾。

NEA は、こういう理論とプログラムを、議会への圧力行使、州教育局の事実上の支配、あるいは政策論議の委員会等で教育長や校長が NEA の声を代弁することなどによって、州や地方当局の公教育政策に化せしめたのみならず、州当局の政策の欠如や不足を補充する役割をも果たしてきた。NEA は数州にわたる広域資格認定協議会 (regional accrediting associations) を通じて、ハイスクールや高等教育機関を認定し、劣悪な学校やカレッジを淘汰して、ある程度の秩序をとにかくもたらしることができたし、最近では、教員養成に当たるカレッジの認定を通じて免許要件や専門基準の領域でも重要な地位を占める方向をめざしつつある¹⁰⁾。

ところでコナントは、正規の政府機関外の、しかもエスタブリッシュメントの方針だけを反映する組織が、全国規模で教育政策を形成しようとするには、本節の始めに述べたごとく、批判的であり、かつ、そのことには限界があると考えた。現在、アメリカが当面する重要な教育問題のいかに多くが、エスタブリッシュメントの関心と能力の圏外にあるかを見よ。例えば、黒人の教育問題は、政治問題であり、NEA は決して真剣にとり組もうとしなかった¹¹⁾。また、第二次大戦後、教育改革の要請に応える教授法や教育課程の多くの改革にせよ、ハイスクールにおける大学単位の履習・取得計画 (advanced placement program : APP) にせよ、エスタブリッシュメントの外から導入され推進されている。こういう状況にもかかわらず、コナントが人口の多い16州でたしかめた州教育局の大きな欠陥は、おそらく一、二の例外を除いて、それがあまりにエスタブリッシュメントの一部になり過ぎていることであった。これらの州教育局は連邦段階の独立規制委員会に似て、顧客 (clientele) なかんずく教員団体の「すなおな道具」も同然であって、それ以外の諸勢力に対しては責任を負うことを欣ばぬ、もしくはそれができない憾みがある¹²⁾。

それならば NEA の影響力を全く排除すべきであるか？ それは理論的に賢明でなく、実際上も不可能である。コナントが主張するのは、州段階におけるプランニングの緊要性であり、そのためには、州教育行政機構の効率性を増大し、かつエスタブリッシュメントを構成する州教員組織や教育関係の教授だけでなく、それ以外の教授 (academic professors) や市民をも含めた種

9) 反面、教育改革を促したアメリカ教育の欠陥 (語学—英語と外国語、数学、理科の軽視、英才教育の不十分さ) についても、相当の責任が帰せられることになる。T. p. 6; F. Keppel, "The Necessary Revolution in American Education", 1966, p. 141. なお、コナントの脳裏には、「過去60年にわたって」の教育学部と他の諸学部とのあいだの不和という現象がつよく刻まれていることに留意。コナント「こども・おや・くに」(ミヤザキ・ヒロシ訳), 1962, p. 91; T. ch. 1.

10) 認定は、全国教員養成認定審議会 (NCATE)—法上の地位を有しないボランティアな組織—によって行なわれるが、この NCATE につよい影響力をもっているのは、NEA の教員養成専門基準委員会 (TEPS) なのである。Monsen & Cannon, op. cit., p. 162; T. pp. 16-18; cf. T. M. Stinnett & A. J. Huggett, "Professional Problems of Teachers", 1965, p. 485 et seq. なお、広域資格認定協議会については、S. pp. 28-29, T. p. 21.; 後注⑩参照。

11) 黒人の教育問題についてのコナント自身の対策は、S. p. 42 et seq. なお後注⑩参照。

12) S. pp. 26-27, 37, cf. Acknowledgment.

々の見解が統合されなければならない。州教育行政機構がこういう条件を充たすためにはまず(1)州立法部との関係が問題である。これは伝統と慣習によるところが甚だ大きい、例えば、ニューヨーク州民は、教育政策が「議事堂でのフットボール」にならぬことを期待するし、これに対してカリフォルニア州民は、主要な教育上の争論はすべて立法部が解決すべきだと信じている。コナントは前者に好感を寄せる。ところで(2)州教育行政組織の中枢となるべきものは、常勤の州教育長であり、第一級のエキスパートをもってこれに充て、その下によく組織された教育職員が必要である。教育長の官僚化を防ぐため、その任命権者は素人の委員会(州教委)とするが、委員を知事あるいは議会の任命とするか、公選とするかについては、コナントは立ち入らない。(3)この州教育行政組織が、教育改革を主導することが必要であって、そのためには強力な権限——なかならず教育課程の統制権をこれに与えなければならない¹³⁾。(4)ところでこういう機構が政策形成をめぐって具体的にどう動くべきか。コナントが範例にあげるニューヨーク州での教員免許要件改正の場合について、その手順を見ておこう。ここの州教育行政機関は、州立法部が13年の任期で選任する理事会(Board of Regents)と、理事会が任命する州教育長(Commissioner of Education)である。さて、(i)州立法部は免許要件の規制権をつとに理事会および教育長に委任していた。したがって、(ii)ソ連のスプートニク成功に衝撃を受けたアメリカで、公教育ひいてはエスタブリッシュメントへの厳しい批判がおこったとき、従来の免許状規則に対するこの州の批判者たちは、これを理事会と州教育長(教育局)の問題とした。(iii)州民の批判的ムードに留意していた州教育局は、そこで行動を始めた。初等・中等教員の養成に関心をもつ種々の集団の異なる多様な見解(特定の一集団の見解でなく)が、委員会、小委員会さらには文書を通じて提示され、教育局によって検討された。かくして(iv)最終的には、それは立法部でなく州教育行政機関が決定した一連の新しい規則となって結実したのである¹⁴⁾。コナントはこの手順を高く評価し、ニューヨーク州は現在のところ、すぐれた例外であるが、他の州もこれに倣うことを期待し、かつそれは可能であると考える。

コナントの考える強力な州教育行政機構を通じての政策形成は、大要以上のように把握できるであろう。こういう構想からすれば、全国的政策はどのように展開されるべきか。連邦議会は、財政上の補助によって、教育改革の推進を助けることはできても、思いきった連邦憲法の改正を行なわぬかぎり、合衆国全域に及ぶ教育政策を樹立する地位にはないのである。だが、nationalな教育政策はもてなくとも nationwideな教育政策を発展させる可能性はあるとして、コナントは、次のように提案する。50州(あるいは比較的人口の多い、すくなくとも15~20州)が、全国的教育政策のための州際委員会(an Interstate Commission for Planning a Nationwide Education

13) コナントはいう、州当局に教育課程の改変を命じうる権限を付与すること、換言すれば教育課程の厳格な州統制を確立せずして、現代の教育改革によい成果をあげることはできないと。S. p. 32.

14) S. pp. 31-38, 81, 82, 86-88. これに対してカリフォルニアでは、初等・中等教員の免許要件の立法化に際し、エスタブリッシュメント側と反対側とが、知事選挙もからんで、政治的に争うことになった。同州で、高等教育のすぐれたマスター・プランが法定されたのは、州立法部での行動前に、高等教育をめぐる異なる諸利益の指導者間に、大筋での見解の一致が見られたからに他ならない。S. pp. 90-98.

nal Policy : 以下州際委員会という)を設置する協約を結ぶべきである。この協約は、州際委員会の構成と運営方針を規定するもので、州が作成して連邦議会の承認をうるものとする。以下にコナントの構想を簡単に要約しておく¹⁵⁾。

(1)州際委は、各州の教育専門家でない著名な市民から成り、探求すべき項目を決定して、項目毎に専門調査班 (working parties) を任命する。

(2)専門調査班では、エキスパートの種々異なった見解が提示され、全員一致の報告書は期待すべきでない。ここでは、「事実を多く、スローガンは少なく」という方針で、州毎の相違を調査し、州によって異なる勧告案を作成することも大いにあり得る。

(3)専門調査班の報告書は、州際委で討議され、州立法部へコメントを付して送付される。これは、州立法部、州教委、州教育長への勧告をふくむが、もとより拘束力は有しない。

(4)専門調査班の数と調査項目については、試案として次のものが考えられる。(i)第13および第14学年 (ジュニア・カレッジ) の教育と、この教育が大学での専門教育や社会の技術者需要とどう関係するかの問題、(ii)ハイスクール卒業後ただちに就職する者のための教育、(iii)科学および技術、(iv)黒人の教育、(v)医学教育、(vi)マスター学位より上の学位基準の統一、(vii)高等教育施設のすべての分野で、調査と学問的探究を促進する問題。

これがコナントの州際委員会構想の概略である。実現への動きも、すでに始まっており、1965年秋には大部分の州知事が州際協約を結ぶことに同意したと伝えられ、教育における刷新案や新機軸の交換がうたわれている¹⁶⁾。ところで州際委は、州教育行政機構の強化の上に築かれるべきものであった。この面では、1965年初等中等教育法 (Elementary and Secondary Education Act of 1965, Public Law 89-10) が、州教育局における教育計画機能の拡充や地方に対する指導力の強化を促すため、連邦補助金を与えることを規定した (Title V) のが注目されよう。これに基づき、50州はすべて、その教育局強化プランを連邦教育局へ提出済みと伝えられる¹⁷⁾。

本節では、正規の政府機構による政策機能の強化を図る提案を、コナントについて見てきた。そこには、前連邦教育長官の警告すなわち、われわれは強大な教育団体 (コナントはエスタブリッシュメントとして言及した) による教育の全国支配の可能性を忘れてはならぬという警告¹⁸⁾に通ずるような警戒の念が、底流していたといってよい。そこで探究を進めるため、もう一つの提案、教員の組織をむしろ強化しようとするリーバーマンの提案を次に見なければならない。

III

コナントが、州教育行政機関を中枢として、州段階での政策形成の強化を考えた限りで、それは集権化をめざすといえるが、リーバーマンもまた集権化はなにほどこ必然であるとともに、い

15) S. p. 123 et seq.

16) *NEA Journal*, Sept. 1965, p. 4, Nov. 1965, p. 3

17) Keppel, op. cit., pp. 81, 193; *NEA Journal*, Apr. 1966, p. 3.

18) Sterling McMurrin のことば。Monsen & Cannon, op. cit., p. 153 による。

まやそれにもまして必要であると考え。アメリカの国家が生き残るためには、地方の拒否を許さぬ教育政策や教育計画を必要とするからであり、また国家の福利は、個人の才能が、社会的・経済的・人種的理由のみならず、地理的理由にも拘束されずにどの程度伸長されるかにかかっているからである。問題は集権化の態様であり、この点でリーバーマンとコナントは相違する。前者の場合にはエスタブリッシュメントによる教育の全国支配が怖れられ、正規の政府機構の強化が課題となったが、後者の場合には、連邦政府への過度の権力集中が警戒される。そしてこれを避けるためには、社会がはるかに同質的な農業社会であった当時妥当した権力の地理的分散に立ち戻るのではなく、現代にあってはむしろ強力な全国的職業組織の発展こそが必要とされる。政府の恣意的行為を阻止する要因は、商工業について見れば明らかなように、職業自治と使用者、被用者の全国組織の出現なのである¹⁹⁾。リーバーマンは、これを公教育にあてはめ、教員団体をこの方向にさらに徹底させようとするが、その際、教職を単なる職業でなく専門職（プロフェッション）として把握するのである。この点、「学校で教えるということ（schoolteaching）」が専門職であるかどうかの「要領をえぬ（pointless）議論に立ち入らない」とするコナントと対照的である²⁰⁾。

専門職は、次のような諸特徴の複合として定義される。(1)社会に対する独自の、明確な、かつ基本的なサービスであること。(2)それを果たすについて、知的技術が強調されること。(3)長期の特殊訓練を必要とすること。(4)従事する個人にも、職業集団全体にも広汎な自治が認められること。(5)従事する者は、専門職自治の範囲内で行なった判断や行為に対し、広汎な個人的責任をひき受けること。(6)職業集団に委ねられた社会へのサービスを組織し遂行するに当たっては、従事者個人の経済的利得よりは、与えるサービスに力点がおかれること。(7)従事する者を包括する自治組織が存すること。(8)倫理綱領を有し、綱領のあいまいな点や疑わしい点は、具体的事例に即して明確化され解釈されてきていること²¹⁾。

これは、専門職の特徴としてひろく承認されているものを、リーバーマンが整理したにすぎないが、問題はあるべき専門職の像から何を強調するかである。教職を卓越した専門職に高めようとするか、強調するのは、教職の自治に他ならない。特殊専門性を必要とする決定は、これを教職の自治に委ねることが、政府への集権を牽制するのみならず、ひろく公益にもかなうゆえんとされるのである。それでは、教職自治の具体的内容はなにか。リーバーマンによれば、大別して二つ、第一は教育内容に関する決定権であり、第二は、教職に就くに必要な専門訓練の基準

19) F. pp. 34, 36, 71-72.

20) S. p. 18.

21) P. pp. 1-6. ここにあげた専門職の定義については、NEA, Division of Field Service, "The Yardstick of a Profession", 1948, p. 8 や ILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告草案」(1965.5.) (第6項) も、これと大同小異である。なお、リーバーマンは教職は一つの専門職というより、初等教育とか授業領域別に分化した、数個の専門職の群としてとらえる必要もあるとしており、さらにチーム・ティーチングの導入による専門的階級制(professional hierarchy)にも関心を示している。詳しくは F. p. 90 et seq., pp. 273, 276.

をみずから設定すること (control over entry) である²²⁾。

(1)教職の決定に委ねられるべき教育内容事項には、教科ないし科目、教育課程、教科書その他の教材等があげられる²³⁾。ところで、何をいかに教えるかについての現在のきまり文句によると、「何を」を決定するのは公衆（あるいはそれを代表する政府機関）であり、「いかに」を決定するのが教員である。ただし、ここで念を押すべきは、公衆が決定する「何を」は、基本目的のセットであって、教科ないし科目のリストであってはならないことである。後者は、専門職としての教職の決定領域に属する。したがって教育目的を基本にとどめず細かく定めることによって、この専門職の決定領域が狭められないよう警戒が必要である。もっとも教育内容面の決定を、すべて専門職組織の全国段階で行なう必要はなく、あるものは、州段階、また地方段階で決定すれば足り、さらには個々の教員の権利として留保すべきものもあろう。ただ現状での問題点は、専門職の行なうべき多くの決定が、非専門的機関によって行なわれていることである。一定の教科ないし科目を（とくに一定の学年段階で）教えるように要求する州法のごときは、専門職自治への最も明白な侵害に属するとリーバーマンは考える²⁴⁾。

(2)専門職自治の第二の領域は、教職に就くに必要な基準の設定・統制である。リーバーマンはいう、教職にどういう人間を就かせるかについて、教員団体が統制すべきか否かを問うことは、教職が専門職か否かを問うことに他ならない。とするならば、(i)免許要件の決定は当然、専門職が行なうべきこととなろう。他の専門職においてはそうなっており、法定の州免許機関は、州専門職協会が指名または推薦する委員から構成される。ところが、教職については、教員免許要件に関する権限が、州立法部あるいは、州立法部の委任を受けた州教委、州教育長、教員養成機関のあいだに多様かつ分散的に配分されており、要件の内容についても寛厳さまざまである²⁵⁾。リーバーマンによれば、教員免許の要件は、州立法部が法律で定めるべきではなく、教員団体の意見に責任を負う機関に、その設定を委ねるべきである。教員養成機関は、その要件に付加することはできようが、何人も教職の設定する要件を満たさずして、教職に入ることは許されない²⁶⁾。

ところで免許要件のほか、(ii)他の専門職では、その従事者によって直接間接、統制される州委員会の試験が存し、養成機関の側では卒業生が試験に合格しうような教育課程を提供せざるをえない。リーバーマンはこれを教職に適用し、認定された教員養成機関を卒業して、現実に教職に就くまでに、試験制度を導入すべきことを主張する。狙いはこうである。教員養成機関の自己

22) F. pp. 71,72; P. p. 91.

23) 教科書その他の教材については、F. では格別ふれられていないが、cf. P. pp. 97-99.

24) F. pp. 62, 73-74; P. p. 100.

25) F. pp. 105, 102-103; cf. Stinnett & Huggett, op cit., p. 469.

26) P. p. 92. さらに、これらの州段階をこえて全国的な免許基準も必要なことをリーバーマンは認めている。F. p. 277. とところでここに示された構想は、コナントが T. において、州の要件規定を最小限にとどめつつも、むしろ教員養成機関に具体的な養成プログラムに関して大巾の自由を与えようとした構想と対照的である。なお、コナントは、前注⑩の NCATE についても、これに教育専門家以外の学者や市民を加えるとともに、その性格を教員養成機関や地教委への助言機関とすべきことを主張する。T. pp. 60, 69-70, 210,217.

利益は、しばしば水準を低くすることによって、他方、現場教員の自己利益は、通常、水準を高くすることによって、叶えられる；高い水準は、教職の威信のみならず、公共の利益にも叶うゆえんであり、したがって教職は、これまで怠慢にもカレッジや大学にゆだねてきた専門訓練をチェックする必要がある。上述の試験制度もその一つの方法なのであった²⁷⁾。

以上が、リーバーマンの専門職自治の具体的内容である。ここで次の反論が予想されよう。すなわち、大部分の教員は、大部分の医者とは違って、公務員であり、これに専門職自治を与えることは、「公けの決定」を「私的な集団」にゆだねることになるではないか……。しかし、リーバーマンによれば、このことは、現実には、「公けの決定」を、「最も適切にそれを行なえそうな公務員集団」にゆだねることに他ならない。むしろ現在見られるような「専門職に属すべき事項の、非専門的機関による統制」に抵抗することこそ、公務員の使用者たる公衆の利益にかなうゆえんである。そこでリーバーマンは、次のように反問する。現在の動向から推せば、二、三世代のうちに医者もまた大部分公務員となろうが、そのあかつきには、医学教育の非専門的統制が実現してもよいであろうか？²⁸⁾

IV

リーバーマンの「戦略理論」は、(i)上述のように専門職理論から、教職の自治をひき出し、他方で、(ii)労使関係の実践から団体交渉 (collective bargaining) 方式を借用することによって、構築されている。そこで(ii)の点について見ることにする。かれは、組合 (union) と結合するような政策は、専門職の協会 (association) には一切なじまないとする立場はとらない。とくに政策を論ずる場合、教職が専門職であるからというだけで、組合が採る政策は、教職では成功しえないとするのは、不合理な推論である²⁹⁾。給与や労働条件の根本的改善のためには、私企業に始まり、公務にも波及するに至った雇用関係の新しい枠組を、教職は発展させなければならない。その最も重要な目標をどこにおくか。リーバーマンは、最低給与立法を州議会に要請する効果の薄い戦術を切り替えて、団体交渉の確立を要求する。ここにいう団体交渉は、1947年労使関係法 (Labor Management Relations Act, 1947, sec. 8d) にいうそれと同義である。現在、大多数の州教委は、教員代表を法上、無視できるが、団体交渉となれば、教員の多数を擁する組織 (majority organizations) を認め、これと交渉する義務がある³⁰⁾。リーバーマンがとくに重視する

27) 詳しくは、F. pp. 105-107, 277-278.

28) F. pp. 68-70, 107. リーバーマンはいう。もちろん医学に比して教育科学の後進性は認められねばならぬが、それなればこそ、専門職外からの干渉を避けることが、至上命令となると。F. pp. 111-112.

29) F. p. 155.

30) (i)リーバーマンの予想によれば、この団体交渉は、交渉の内容に応じ、地方段階、州段階さらには連邦段階でも行なわれることになる。地方段階では教委が唯一の雇用者であるが、州段階では多くの雇用者としての州教員団体が存在することになり、力関係は逆転するか、すくなくとも逆転する可能性がある。(ii)団体交渉方式において、校長の地位をどう考えるべきか。校長を他の教員と同一に視るのは、おそらく誤りであろうが、しかし、校長の職務内容は、学校種別や規模により、また地域によって一様でなく、単に名称のみでもって、同一に把握することはできない。したがって、すくなくとも地方学校区段階の団体交渉では、教員団体の構成や枠組は、多様にならざるをえないであろう。そこでリーバーマンは、ことなる型の教員を代表する、ことなる組織のあることが望ましいと思われる場合には、各型の多数を擁する組織のみが教員を代表して交渉に当たるべきであるとの一般的提言を行なうにとどめている。F. pp. 154-163, 275. なお、教委と教員の間の主契約 (master contract) の内容については、F. p. 275 (2)に例示がある。

のは、団体交渉が教育長と教員との関係の明確化を促す効果をもつ点である。現在、教育長は慣行として教員とともに地方教育組織に加入し、そこで支配的立場を築いているが、団体交渉を導入すれば、管理側の代表としての教育長の排除が重要な課題となろう³¹⁾。

以上の構想を実現するために教員は、まず組織拠点の整備に着手しなければならない。このため NEA と AFT の合同が不可欠である。二つの競合する組織があれば、必要な建設に向かうよりは、相手をおとしめることに注意が払われ、教員の努力は分散するからである。

ただし、合同の基盤として、両者をわかち二つの基本的争点を、次の方向で解決しなければならない。第一に、NEA は、行政職員の会員を無制限に認める現状を改めること。リーバーマンによれば、教育行政官の NEA 支配は、1918年当時、教員組合化の動きに対抗して、教育長が NEA およびその傘下にある州や地方組織への加入を教員に強く求めたことに由来する。第一次大戦後の反労働運動的雰囲気の中かで、これは容易に行なわれ、この時以来 NEA の会員数は飛躍的に増大した。こういう「強制加入」は、現在でも多くの州で行なわれていると、リーバーマンは非難の意をこめて述べている³²⁾。

第二に、AFT の側では、現在の AFL-CIO 加盟を止めるべきである。理由としてあげられるのは次の点である。(i) AFT は、組織労働への加盟のために、「教職に就く基準の教員による統制」といった専門職原理を理解せず、これを無視してきたこと。(ii)加盟いかんにかかわらず、他の組合は、自己の判断に従って AFT の政策に対し支持あるいは反対すること。さらに(iii)加盟がたとえ AFT に資するところがあるとしても、それは他方、教員が感ずる危険のために、組織化への重大な障害となっていること。

かくて、リーバーマンは、NEA に関しては、団体交渉を行なう教員団体から、管理的行政職員を排除することを、AFT に対しては、AFL-CIO 加盟という拘束を脱することを促した上で、両者の合同を慫慂する³³⁾。

以上の論述から、リーバーマンが期待する教員団体の輪郭はほぼ明らかであろう。かれ自身に要約させれば、それは次のようなものである。(i)労働組合の連合体に加盟せず、(ii)行政官の支配から自由であるとともに、行政官へのかたくなで無用な敵意からも脱却しており、(iii)教職に就くに必要な基準の統制権や、教員の団体交渉権を精力的に主張し、(iv)教育の地方統制というようなこれまでの合言葉については、新しい見解をとり、(v)公教育における人種差別 (racial segregation) の解消といった原理上の問題には断乎たる支持の態度を持し、(vi)教育テレビや新しい教職員構成の導入³⁴⁾については追従するより主導する——こういう教員団体なのであった³⁴⁾。

31) F. pp. 171-172; Stinnett & Huggett, op. cit., p. 422.

32) F. pp. 230-232, 274, 179, 181-182.

33) F. pp. 193-195, 231. リーバーマンは、全国段階では行政官が専門職として NEA に加わっていることを当面否定しないし、また AFT に労働運動との提携は一切放棄せよと要求しているのではないと断わっているが、それにしてもかれの提案する解決方法は、NEA、AFT それぞれの基本的性格の変更にしかかわるだけに困難な要素をふくんでいる。F. pp. 232, 233.

34) F. p. 198. なお、黒人の教育問題に対する態度について、リーバーマンは NEA の優柔さと対照的な AFT の決然たる態度を高く評価する。F. pp. 235, 242, 243.

以上に見たリーバーマン理論は、ILO・ユネスコ共同の「教員の地位に関する勧告草案」と、次の基本点に関する限りで、あい照応する。すなわち、同草案もまた、教職を専門職（プロフェッション）と規定する（第6項）とともに、他方、給与と労働条件について教員の団体交渉権（rights of teachers to collective bargaining）を提唱したのである（第99～101項）³⁵⁾。もっとも草案にいう団体交渉権が、リーバーマンのそれと同義の強力なものかどうかは、明らかでないにせよ、草案前文が、教員に適用される結社の自由および団結権擁護条約（1948年）、団結権および団体交渉権条約（1949年）等に注目している趣旨に照らすとき、専門職としての教職に、労使関係における団体交渉方式を導入しようとしたことはほぼ疑いないと考える。

ところで、リーバーマン理論はなによりアメリカの問題状況に即して構想された。そのアメリカでは、リーバーマン（あるいはこの点では AFT も）の団体交渉方式は、NEA の「専門職の交渉」（professional negotiation）方式と対立的に理解される。もっとも、いずれも教員団体と教育委員会との文書協定に達することを狙いとする点では同じであり、また専門職交渉が行き詰まった際に、「専門職として行使する強制手段」（professional sanctions）も、その強いかたちでは、ストライキとほとんど変わらない³⁶⁾。すなわち、教育条件、労働条件が、不満足で耐えがたい場合、その条件が改められぬかぎり、次学年度の契約に署名を拒み、新学期の授業を行なえなくするのであって、これは、「ひき延ばされたストライキ」ともいいうるからである。NEA のこういう戦術には、次の配慮が強く働いていると見られる。すなわち、ホワイト・カラー獲得の突破口として、教員に注目し始めた AFL-CIO の強力な AFT 支援、それによる AFT の組織力の拡大といった事態に対処して、プロフェッショナリズムの衣は依然としてまといながら、しかも労働組合運動に出し抜かれまいとする配慮である³⁷⁾。かくして、リーバーマンが唱えた NEA と AFT の合同は、現時点においては実現すべくもない状況なのである。

V

教育政策の形成・決定をめぐる政府機構と教員団体との関係をどのように設定すべきか。こういう視点からコナントとリーバーマンの提案を見てきた。両者は、提案内容において相違するのみならず、現実認識や価値判断においても同じではない。しかも、あとから出たコナントの「教育政策の形成」は、リーバーマンの「公教育の将来」について一言もふれていないので、提案事項の一々について、彼此対照させて論評できるわけでもない。にもかかわらず、両者の提案の相違

35) 草案については、相良惟一教授による次の論文参照、『『教員の地位に関する勧告草案』について』、本紀要第12号所収。本稿では、1965年5月7日のいわば第一次案以後の曲折には立ち入らない。

36) これがストライキとことなる点は、(i)行政当局は、条件の改善に時間的余裕を与えられていること、また(ii)現在の契約は尊重され、契約期間中は、授業が行なわれることである。Monsen & Cannon, op. cit., pp. 158-160; Stinnett & Huggett, op. cit., p. 174.

37) Monsen & Cannon, *ibid.* 現在、AFT、NEA とも構成員を増大させる努力を強力行なっており、NEA 会長 Batchelder は、過去5年間に AFT は60,000人を、それに対して NEA は200,000人を獲得したと述べている。R. D. Batchelder, "Unionism vs. Professionalism in Teaching" in *NEA Journal*, Apr. 1966, p. 18.

が内包している政策理論上の問題は、重要であると考ええる。以下その点を探究することにした。

第一。コナントは州教育行政機構に注目し、その充実と州際委員会を構想し、リーバーマンは教員団体に注目してその再編成を構想する。これは単に着目点の相違以上の意味をもっており、枢要な教育政策を形成する上で、両者がどこにすぐれて信頼を託そうとするかの相違を根底にはらんでいる。もっとも、枢要な教育政策というとき、リーバーマンの場合には、専門職自治からひき出される政策領域が主であり、また給与や労働条件に関する政策面に、コナントは立ち入っていない。しかし、誰がどのようにして政策を形成・決定すべきかをめぐっての基本的立場の相違は明瞭であって、その点からいえば両者の提案は、それぞれ信頼を託そうとする州教育行政機関や教員団体が、現実に信頼に値するものとなるためには、なにがなされねばならぬかを示したものである。

第二。誰がどのようにして教育政策を……という場合の「どのようにして」、すなわち政策形成の過程面について、実体説（リーバーマン）と関係説（コナント）とでも名付けるべき相違が見られる。第一の問題とも関連するが、この点について述べておかねばならない^{37a)}。

コナントによれば、政策形成は協働関係として把握される。すなわち、州教育行政機関を中心として、教育関係の一部でなくすべての集団や、教育の非専門家が参与し協働する方式であって、これを起動させ、その成果を慎重に検討して決断をくださるのが、州教育行政機関のあるべき姿に他ならない。弱体な州教育行政機関では、この協働方式は不可能であり、教員団体やその同盟組織は圧力をそのときどきに州立法部へ向けることになる。そういう現況に代わって、長期のプランニングのための「活発でより合理的な意見交換」が、行政部段階に出現すべきなのであった。かくてエスタブリッシュメントに属する教員団体は、公共政策の形成から排除されない反面、この協働関係の一環を構成するにすぎぬものとして位置づけられる³⁸⁾。

リーバーマンも、協働方式の重要性は認めるが、ただ、協働や参与が、行政部による「いんぎんな強制や巧みな操作」(polite coercion and manipulation)と同義に堕することを警戒する。そうならないためには、権力(power)が必要である。現在、教員団体は、その努力にもかかわらず権力がなく、権力なきがゆえに、逆に権力は教員の上に加えられて公教育を弱化させ、腐敗させている³⁹⁾。こういう状態を脱するためには、(1)教職は、英国教員組合のように、「票を集めて」立法部に議員を送りこむ必要がある。教員のしごとは、政治的考慮によって支配されているのに、教職じたい、現在政治的実力に欠けるからである⁴⁰⁾。それとともに(2)専門職自治の必要が説かれ、単なる関係のなかに解消することのない実体——すなわち、教職の専門基準や教育内容事項の決定権——を教員団体は確保すべきだとされる。したがって、筆者がさきに用いた関係説

37a) 実体説、関係説の用語は、Carl J. Friedrich, "Der Verfassungsstaat der Neuzeit", 1953, SS. 22—25に示唆をえているが、概念は同一でない。

38) S. pp. 31, 36, 87, 88.

39) P. p. 487; F. p. 179.

40) F. p. 285; P. p. 490.

と実体説の語は、行政機関と教員団体の当為に注目しての命名法であることが明らかであろう。ともあれ、実体説の意味するところは重大である。なぜならそれは、政府機関に決定権が存在する権力構造に手をつけること、すなわち専門職事項の決定権を教員団体に移すことなのであるから――。

ここで ILO・ユネスコ勧告草案(1965年5月)に言及しておきたい。同草案は、既述のように教職を専門職として規定するが、基本的には関係説の立場をとっていると解される。すなわち、そこでは教育政策とその諸目標を明らかにするために、当該官庁、教員団体、労使諸団体、文化団体、学術調査機関のあいだの緊密な協力がかけられ(第11項 m)、また教員団体は、教育政策の決定に関与する一つの力として認められるべきことがうたわれる(第9項。参照第88項)。このほか関係説に属する規定は数多く見られるが、実体説的な規定としては、教員の教材に関する自由や教科書採択の自由(第73項)、生徒を評価する技術についての教員の自由(第78項)、学校当局による教育課程、教科書の規定権(第74項の反面解釈)等があげられよう。ただしいずれも教員団体に直接与えられてはいない^{40a)}。

第三。これまでコナントとリーバーマンの提案を、信頼のおき場所を異にする二つの体系として理解してきた。だが、信頼を託される機関や団体は、どのような形で公衆に責任を負うことになるのであろうか。これが最後の問題である。コナントもリーバーマンも、もとより公衆の支持の重要性を認める。コナントによれば、かつてエスタブリッシュメントが打ち出した政策は、総合制ハイスクール制度のように、当時の公衆の要望に合致したがゆえに、成功した。それが第二次大戦後、公衆のムードの変化には気づきながら、エスタブリッシュメントの姿勢は守勢的となり、公衆の要望に応ええなくなった。このことが、スプートニクを契機として、エスタブリッシュメント批判を誘発したのである。リーバーマンもまた公衆の支持が不可欠と説くが、その大きな関心は公衆の態度を変えるための働きかけにおかれる。例えば、集権化に対する公衆の情緒的な、またそれだけに根づよい反感は、彼の構想からすれば非能率的で有害でさえある。しかし公衆の態度は不変ではない。ユートピアニズムは避けられねばならないが、それと同様に現状をもって将来の公衆の態度を卜することもまた、非現実的な一種の保守主義に導く⁴¹⁾。

それでは、教員団体は公衆にどのように対すべきであるか。リーバーマンはいう。現在、公教育における最悪の欠陥は、教員が世論に抵抗するよりも、世論に黙従することによる方が大きいと。これを打破するには、教職が、公衆の尊敬し、かつ追従するような指導性を発揮すること、それができるような真の専門職に自己を高めることである⁴²⁾。

ここからうかがえるところでは、われわれは何を欲するかを公衆が教員団体に知らせることより、きみたちは何を必要とするかを教員団体が公衆に告げることの方がより重要である。したが

40a) 尤も、給与や労働条件に関する教員団体の団体交渉権や、勤務評定制度の採用、適用に際しての教員団体の同意権(第140項)を、決定権に準ずるものと考えれば、これらが教員団体の実体説的な規定に属するといえよう。

41) F. pp. 287, 229, 230.

42) F. pp. 283, 217.

ってここでの責任は、教員団体がみずからに課する道義的責任であり、その内容は、公衆への義務感、専門技術性確保への責任感であって、きびしい内部規律が必要とされよう⁴³⁾。教員団体の自己統制は、教職にいれる場合のみならず、教職から排除する場合にも及ぶべきものである⁴⁴⁾。

これに対して、州教育行政機構を通じての政策形成の場合には、形式的あるいは法上の責任体制が、まず問われよう。コナントが構想するのは、州立法部から広範囲の決定権を委ねられた独立性の極めて強い行政委員会である。従って、公選の場合は直接に、任命の場合は任命権者を通じて間接に、公衆に対しそれは責任を負うものであること；ただし特に任命の場合、行政委員会が「責任なき権力」を享受し、任命権者が「権力なき責任」を負わされるという例の非難が、主として任命権者の側から生ずるおそれもありうることなどについては、改めて指摘するまでもあるまい。むしろここで問題にしたいのは、この州教育行政機構に導入されるべき協働方式のもつ公益論上の意味である。実体説では、教員団体が専門職自治を確立し、指導性を発揮することが、教職のみならず公共の利益にかなうゆえんとされた。関係説にあっては、行政当局の設定する政策形成の場で、種々の団体が自己を主張し、行政当局がそれら競合する価値や利益の相剋を解決して、優先順位を確定する。ここでは公共の利益は、行政当局（具体的には教育の非専門家である市民委員と、その委員会が任免する専門家たる教育長）の英知に大きくかかわらしめられることになるのである⁴⁵⁾。

本稿であつかった二つの提案の相違が蔵している政策理論上の問題は、以上のごとくである。もとよりこれらの構想が、現実においてその意図どおり動くかどうかは、おのずから別個の問題である。教員団体が独善におちいらぬという保証もないし、公益の判断者たるべき州教育行政当局が、不当な圧力に服しないという保証もない。だいいち、二つの提案が、対立点をふくめて、現実はどう根を下ろすかは、なお多く今後の課題に属するのである。ただ、本稿に見たかぎりでは、今後の現実を大きく支配する要素として、(1)公衆の支持を確保しうるような長期プランニングがどのように展開されるか、(2)政策形成に、教育科学が、どの程度の発言権を確保するところまで発展するか、さらに (3)団体交渉にせよ専門職交渉（——モンゼンとキャンノンはこれを特殊な種類の“unionism”とさえ呼んでいる⁴⁶⁾）にせよ、活潑さを加えてきた教員団体の動きがどう進展するか、などをあげることができるであろう。

43) cf. H. Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government," in *Public Administration Review*, Vol. 1, No. 4, 1941, pp. 337, 342.

44) P. pp. 91-92.

45) cf. F. J. Sorauf, "The Public Interest Reconsidered", in *Journal of Politics*, No.4, Vol.19, Nov. 1957 p. 626 et seq.

46) Monsen & Cannon, op. cit., p. 158