

学校教育制度の比較社会学

山内 乾史

[抄 録]

本稿の目的は、比較社会学の観点から学校教育制度を類型化し、各類型の特徴を叙述することにある。いじめ問題への対処の仕方においても、あるいはそれ以外の様々な問題への対処の仕方においても、学校教育制度の類型によって差異が存在する。ここでは意思決定の主体が学校現場に遠いか近いかによって、①中央集権主義、②地域主権主義、③学校主権主義に分類する。中央集権主義においては、教育を所管する中央省庁の統制により学校間格差は抑制されるが、ともすれば画一的になりがちである。地域主権主義では、教育を所管する教育委員会等の統制により地域内では学校間格差は抑制されるが、地域間では格差が大きくなりがちである。しかし、逆に言えば、地域内では画一的になりがちであるものの、地域間では多様化する傾向がみられる。学校主権主義では、学校現場に意思決定の大きな権限が与えられるために、学校が多様化し、学校間格差も極大化する傾向がみられる。

キーワード：学校教育制度、国際比較、中央集権主義、地域主権主義、学校主権主義

はじめに

本稿の目的は、比較社会学の観点から学校教育制度を類型化し、各類型の特徴を叙述することにある。学校教育制度の類型を、意思決定の主体と現場との距離を中心に①中央集権主義、②地域主権主義、③学校主権主義と分ける。各論に入る前に国家ごとの人口と国土面積の広さがこの三類型をどのように関係するのかを検討しよう。

国連人口基金 (UNFPA) が公表した 2022 年版の『世界人口白書』によると、独立国家のうち人口の多い上位 15 か国は表 1 のとおりである。地球の全人口は 79.54 億で 14 か国が 1 億人を超える人口を擁しており、日本は 11 位である。中国とインドの 2 か国が突出しており、中国は 3 位アメリカの 4.3 倍、日本の 11.5 倍、インドはアメリカの 4.2 倍、日本の 11.2 倍である。上位 15 か国で 51 億強の人口を有し、地球の全人口の 64.6% を占めることになる。

また、人口が 16 位以下のため表 1 に掲載されていないけれども、国土面積の広さで上位

15 か国に入る国は表 2 のとおりである。ここで言う国土面積（「面積」と表示）とは陸域 + 水域の総面積の順位である。ただし、具体的な数値については、係争地をどう扱うかなどをめぐって統計資料による差異が大きいため、順位のみを掲載した。コンゴを除く 8 か国では人口は 5000 万人以下である。ロシアが突出しており、2 位カナダの 1.7 倍、日本の 45.2 倍である。また、6 位オーストラリアは 7 位インドの 2.4 倍の面積を有し、6 位以上と 7 位以下の間に大きな断層がある。ちなみにオーストラリアは日本の 20.5 倍、インドは日本の 8.7 倍の国土面積を擁する。日本は、バングラデシュ、フィリピン、ベトナムと並んで、国土面積がさほど広くはないのに、多くの人口を抱えている国家である。

表 1 人口の多い上位 15 か国

国名	人口		面積
	人口	順位	順位
中国	14.49億	1	4
インド	14.01億	2	7
アメリカ	3.35億	3	3
インドネシア	2.79億	4	14
パキスタン	2.30億	5	35
ナイジェリア	2.17億	6	31
ブラジル	2.15億	7	5
バングラデシュ	1.68億	8	93
ロシア	1.46億	9	1
メキシコ	1.32億	10	13
日本	1.26億	11	61
エチオピア	1.21億	12	26
フィリピン	1.13億	13	72
エジプト	1.06億	14	29
ベトナム	0.99億	15	65

（出典）UNFPA（2022）『世界人口白書（State of world Population 2022）』および国連の公表値をもとに筆者作成。

人口が多くなる、あるいは国土面積が広くなるということは、当然人口構成の多様化につながる。具体的には、民族的多様化、言語的多様化、宗教的多様化、文化的多様化などである。もちろん、人口が少ない、あるいは国土面積が狭いということが単純に人口構成の多様化をもたらさないということでは必ずしもなく、逆もそうである。ただ、一般論として述べているにすぎない。

学校教育は社会制度の一つであるから、社会における人口構成の多様化を反映して、学校教育の多様化も進行するし、中央集権的な体制ではこの多様化に十分に対応できず、多くの場合、地域の教育のことは地域に任せるといふ地方分権的な体制で対応するのが望ましいということになる。

もちろん、これは単純に「国家の終焉」などということではない。国際社会における窓口として、国家が変わるアクターは少数の例外（例えば広域の地域共同体）を除いてまだ登場していない。かつてほどの圧倒的な優越性はないにせよ、国家の重要性はそれほど損なわれているわけではない。ただ、一方では、先述の広域の（=超国家的な）地域（regional）共同体（EU, ASEAN 等）が登場し、他方では国家内の下位集団である各地域（local）共同体が「地方の時代」との掛け声のもとにプレゼンスを高めているのも事実である。

表 2 国土面積の広い上位 15 か国に入る国で人口が 16 位以下の国

国名	人口		面積
	人口	順位	順位
カナダ	0.38億	38	2
オーストラリア	0.26億	54	6
アルゼンチン	0.46億	32	8
カザフスタン	0.19億	64	9
アルジェリア	0.45億	34	10
コンゴ	0.95億	16	11
サウジアラビア	0.36億	41	12
スーダン	0.46億	32	15

(出典) 表 1 に同じ。

1. 学校教育制度の三類型

一般論として、地方分権化が進みやすい分野と進みにくい分野、あるいは進められない分野があると言われる。前者の代表例が教育と福祉の分野であり、後者の代表例が外交と軍事の分野である。20 世紀の末から、開発途上国を中心に「地方分権化」が世界の行政改革のトレンドになる。国際的に民主的な国家運営の手法として推奨されたからである。ただし、地方分権化にも諸形態がある。教育の領域に限定して述べると、中央集権主義を含めて少なくとも 3 形態を区別しなければならないと考える。すなわち、中央集権主義、地域主権主義、学校主権主義である。

(1) 中央集権主義

この類型の代表的な国家は表1に既出のインドネシア、日本に加えて、トルコ、フランス、シンガポールなどである。ポーランドやペルーも中央集権主義の傾向の強い国家として語られることが多い。またインドネシア、タイや韓国も近年地方分権化が進んでいるけれども、まだ官僚による統制の風潮が強く残っている。さらに社会主義国家（ないしは社会主義を経験した国家の一部も）、あるいは全体主義国家では民主主義的中央集権制（=民主集中制）が敷かれていることが多い。例えば、中国やベトナム、北朝鮮、キューバ、ラオスは民主集中制の典型的な国家に数えられる。中国とベトナム、北朝鮮、ラオスにおいては憲法で民主集中制の原則が謳われている。また、広大な国土を要するロシアもプーチン大統領の下で中央集権化を強めていると考えられる。州知事等の首長が直接選挙で選ばれる体制から大統領による任命制に変わったのはその証左である。

広大な国土を擁する場合、自治区を設けて一定の自治を認めることを通じて、民族の多様なニーズにこたえるという手法が存在する。例えば中国には公式に56の民族が存在する。つまり、漢民族を除く55の少数民族が存在するということである。そしていくつかの自治区が存在する。チベット自治区、新疆ウイグル自治区、内モンゴル自治区、広西チワン族自治区、寧夏回族自治区がそれに相当する。また自治区ではなく、より下位領域の自治州、自治県、自治郷も存在する。少数民族の一つである朝鮮族の自治州である延辺朝鮮族自治州がその例である。当然、これらはクルド人自治区やパレスチナ自治区のような独立国家に準ずる扱いを受けるものではなく、一定の範囲で民族自治を認められる行政区分に過ぎない。これらの自治区では言語教育をはじめ少数民族への一定の配慮がみられる。

表3 中央集権主義的な傾向の強い国家

国名	人口		面積
	人口	順位	順位
中国	既出		
インドネシア			
ロシア			
日本			
ベトナム			
トルコ	0.86億	18	36
タイ	0.70億	20	50
フランス	0.66億	22	48
韓国	0.51億	29	107
ポーランド	0.38億	40	69
ペルー	0.34億	44	19
北朝鮮	0.26億	56	97
キューバ	0.11億	83	104
ラオス	0.08億	104	82
シンガポール	0.06億	113	180

(出典) 表1に同じ。

教育の領域に限定して中央集権主義の特徴を述べるならば、中央政府の教育を担当する省庁（日本の場合であれば文部科学省）の権限が強い。議論はあろうが、日本もこのタイプに当てはまると考えられる。とくに安倍晋三政権以降においては「官邸主導の政治」を目指し、中央集権化が進行したとの指摘が多くみられる。

(2) 地域主権主義

ドイツ文化論を専門とする藤野一夫を中心とした編者による『地域主権の国 ドイツの文化政策—人格の自由な発展と地方創生のために—』（美学出版, 2017年）という共編著書がある。まさにドイツは典型的な地域主権主義の国家である。日本においても、かつて鳩山由紀夫内閣の時に「地域主権国家」をめざすという政策が掲げられ、今日の岸田文雄内閣による「地域主権改革」につながっている。

表4 地域主権主義的な傾向の強い国家

国名	人口		面積
	人口	順位	順位
アメリカ	既出		
カナダ			
オーストラリア			
ドイツ	0.84億	19	62
スイス	0.09億	99	132

(出典) 表1に同じ。

ただ、本稿で言う地域主権主義については、単なる地方分権化という広い意味ではない。もう少し限定された意味で「地域主権主義」を定義しておきたい。つまり、地方政府を中央政府と比較して、中央集権主義とは逆に、地方政府（日本の場合であれば教育委員会）の権限が強いケースがこれに当てはまる。ドイツのように州、すなわち「地域」が固有の主権を持つ国家がこの典型的なケースである。

地域主権主義的な国家の典型的な例としては、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ドイツ、スイスなどがあげられる。いずれも政治学で言うところの連邦制国家である。ちなみに、アメリカの場合には、アラスカ州、カリフォルニア州、モンタナ州、テキサス州の4州が日本以上の面積を有する。カナダも10州中7州、3準州のすべてが日本以上の面積を有する。オーストラリアも6州中4州、準州1州が日本以上の面積を有する。地域と言っても、日本で言う都道府県などの単位ではないのである。

地域主権主義の場合、中央集権主義とは国家観が異なり、大きな権限を有する広域自治体の緩やかな連合体が国家であるということになる。アメリカやドイツの一つ一つの州はかなり強い権限と大きな財源を有している。州ごとに教育政策も大きく異なる。日本では「道州制」をめぐる議論が展開されたが、これが地域主権主義の体制に相当すると考えられる。注意すべきことは、当該地域内ではかなり中央集権的な政策がとられることになる点である。

(3) 学校主権主義

これは相対的に学校現場が中央政府や地方政府よりも大きな権限を持つタイプである。このタイプに分類される国家は少ないが、ニュージーランドとイギリスをあげることができる。ニュージーランドは1989年教育法によって教育委員会制度を廃止した。そのため、学校現場の権限が非常に大きくなっている。

表5 学校主権主義的な傾向の強い国家

国名	人口		面積
	人口	順位	順位
イギリス	0.69億	21	78
ニュージーランド	0.05億	125	75

(出典) 表1に同じ。

またイギリスは王室を擁すること、大陸のすぐ傍にある島国であることなど、日本との共通点の多い国家である。しかし、イングランド、ウエールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの部分は、日本における北海道、本州、四国、九州の4つの部分とはかなり異なり、それぞれが独立した王国としての歴史を積み上げていた。

周知のとおりスコットランドでは2014年に独立をめぐる住民投票が行われ、2023年に二度目の住民投票が予定されている。スコットランドはイギリスの単なる一地域ではなく、独自の内政権を有し、エディンバラのスコットランド議会に一院制の立法府を有する。ウエールズもカーディフにウエールズ議会を有する。北アイルランドはベルファストに北アイルランド政府を有している。これらの3地域はかなりの権限移譲を受けた上で、内政に関する様々な決定権を有している。

また、イギリスではサッチャー政権下の1988年教育法に基づきナショナル・カリキュラムとナショナル・テストが導入されたが、これは中央政府の統制力を強めたというよりもむしろ、地方教育当局（LEA=Local Education Authority）の統制力を弱めて学校現場の権限と責任を強める方向に働いたと考えられている。

他方、ニュージーランドでは先述のように1989年教育法によって教育委員会制度が廃止され、学校理事会が設置された。また外部の学校評価機構もあわせて設置された。これもイギリス同様に地方政府・教育委員会の統制を排し、学校現場の自律性を高める改革であると思われることができる。

なお、イギリスやニュージーランドには日本のように定められた教科書はない。そもそも、学習指導要領や教科書とは、中央政府や地方政府による学校現場に対する規制、統制であると思われるのである。学校主権主義ではこれらの規制、統制が排されているのである。

2. 学校教育制度の各類型の特徴

さて、これら三つのタイプのいずれであるかによって、学校教育のあり方は大きく変化する。一般論として、仮に表6のようにまとめておく。

学校間格差を小さくしようと考えるならば、中央集権主義は効果的な制度である。つまり、

形式的な機会の平等を図るうえでは効果的な制度である。中央政府はリソースの豊かなところからリソースを吸い上げ、それを乏しいところに配分することが可能であり、この再配分の仕組みによって学校間格差、地域間格差を意図的に抑えることが可能である。しかし、中央政府のコントロールが効けば効くほど、学校が個性を失い、画一化する傾向もみられることになる。また、首都や大都市部の状況は学校づくりに反映されても、個々の地方の事情はなかなか反映されにくくなる。国土面積が拡大し、人口が多様化すればするほどこの問題は大きくなってくる。

表6 三つのタイプの比較

	中央政府の権力	地方政府の権力	学校現場の権力	全国レベルの学校格差	地域レベルの学校格差
中央集権主義	大	中	小	小	小
地域主権主義	中	大	小	中	大
学校主権主義	小	小	大	大	大

（出典）筆者作成。

地域主権主義は地域の事情を反映するための仕組みではあるが、地域内では中央集権化が進んでいるため、学校間格差は当該地域内では小さくなるけれども、地域間では大きくなる。地域と言っても、先述のように、日本の国土面積を超える州も含むわけであり、例えばアメリカのアラスカ州は日本の国土面積の4.02倍、テキサス州は1.84倍である。したがって、中央集権主義の国家同様に、地域主権主義においても、広域自治体である地域の隅々に至るまで、その事情を反映した学校づくりを実行することは難しいケースもあり得る。したがって、地域内での標準化、画一化、地域間での多様化、個性化、格差拡大が進行しやすい類型ということになる。

学校主権主義は学校現場、ことに校長、あるいは学校理事会に絶大な権限が与えられる仕組みである。この場合、学校ごとにより異なる学校づくりが可能になる。そのため、学校現場に一定の能力があれば、地域の実情に合った学校づくりが可能になり、中央集権主義、地域主権主義にみられる問題は解消する可能性がある。その代わりに、全国レベルだけではなく同一地域内でも学校間格差は極大化することになる。

もう少し意思決定の仕組みについて考察しておこう。

中央集権主義の場合には、中央政府（多くは教育を担当する省庁）のもとに審議会が設置される。日本の場合であれば文部科学省に中央教育審議会が設置されている。これは常置の審議会である。これとは別に、首相の諮問機関として常置ではない、つまり、臨時の審議会が設置されることがある。中曽根康弘政権下の臨時教育審議会はその最たる例である。近年では、第二次安倍晋三内閣における教育再生実行会議、現在の岸田文雄内閣における教育未来創造会議がそれにあたる。いずれにせよ、現場を離れたところで教育をめぐる様々な問題

が議論されるのである。中央集権主義であれば中央政府の教育を所管する省庁、地域主権主義であれば地方政府の教育委員会が中心となって、対応を考えるのである。

教育の世界においては絶えずなにかの問題が発生している。常置の審議会はそれらの問題に対応するために設置されているのではあるが、省庁に設置されているために法令、省令等の既存の法制を大きく踏み出すことなく問題に取り組む傾向がある。しかし、場合によっては、既存の法制それ自体を変更する必要が生じることもあろう。臨時に設置される首相の諮問機関はしばしば既存法制の大胆な改廃に踏み出している。そのことと関係するのだが、常置審議会には教育関係者が多く含まれるのに対して、臨時審議会には教育関係者の関与が抑制される傾向にある。

常置にせよ臨時にせよ、偏りがあるとはいえ、審議会の委員にはそれぞれの領域で大きな成果を上げた人物が任命されるのであるから、一定の有効性を持つ議論がなされ、答申が出される。しかし、国土の隅々に至るまで、多様な学校の事情を理解し、それに合った改革案を出すには委員の数も質も限定されすぎている。中央から遠く離れた地方の教育事情をよく理解しないまま、中央の教育事情のアナロジーで地方の教育事情を捉えがちであるという問題はしばしば指摘される場所である。

原則として、意思決定者と子どもたちとの距離が近くなれば、意思決定者は子どもたちの抱える問題をより**現実論的**に認識できるであろう。そして実態に合った、より現実的な方策(理想論ではなく)を講じることもできるであろう。学校主権主義では、子どもたちとの距離が近いところに大きな力を持った意思決定者(学校、校長)がいることになる。教育には現場があり、そこにはリアルな問題があり、リアルな解決策が求められているわけであるから、一般論としては、学校主権主義は、この点で望ましいと言えよう。

しかし、問題も起こり得る。現場が現実論的な方策を講じる必要があるという理由で、現場に大きな権限を与えると、素晴らしい改革ができるだろうという考え方には、原則論としては間違っていないが、陥穽もある。「素晴らしい改革ができるだろう」という考え方が成り立つのは、「現場が有能であれば」という条件のもとにおいてである。

すなわち、こういうことである。有能な現場が、中央政府や地方政府の統制を受けずに一その能力をいかんなく発揮して一対応できるならば最善の対応を期待できる。しかし、数ある現場の校長や教員がすべて有能であるとは限らない。能力・資質を欠く人に大きな権限を与えると、組織に取り返しのつかないダメージを与えることになりかねない。もし、地域主権主義であれば地域レベルで、地方政府が現場をコントロールし、校長・教員の能力・資質の差異により生じる学校間格差を抑制するだろう。中央集権主義であれば全国レベルで、中央政府が現場をコントロールし、学校間格差を抑制するだろう。すなわち、能力・資質を欠く校長・教員がいたとしても、それを補う仕組みがあるというわけである。ところが、学校主権主義では、校長・教員の能力・資質の差が、カムフラージュされることなくダイレクト

に表れるのである。

例えばイギリスでは1998年に学校水準体制法が成立し、公立学校においてHome School Agreementを各家庭と学校の間で交わすことになっている。このAgreementは基本的な生活習慣から学習スタイルまで様々な事項について家庭と学校とが合意するものであり、この合意内容に基づいて学校での学習が展開される。

イギリスは学校主権主義の典型的な国家である。しかし中央政府や地方政府も何もしないわけではなく、すべての公立学校においてAgreementを成立させることを求める。しかし、中央集権主義、地域主権主義の国家と異なるところは、「Agreement」を成立させることを求めるだけで、その具体的な中身については現場に委ねるのである。したがって、校長が有能であれば、地域の教育NPOや住民を巻き込む形で、リーダーシップをとって見事なAgreementを成立させ、教職員、保護者、生徒にそれを守らせることもできるであろう。しかし、校長が能力・資質を欠いていれば、質の低いAgreementになり、また教職員、保護者、生徒にそれを十分に守らせることもできないかもしれない。

家庭と学校との間でどのようなAgreementを交わすことが必要かについては、学校現場から離れた中央政府や地方政府よりも学校現場の方がより適切な判断をできるはずだという前提に基づく制度であるが、現場が一定の能力・資質を有する場合にのみこの前提は成立する。

別の例をあげよう。イギリスでは1990年代にいじめ問題が社会問題化した。その結果1998年にいじめ問題への対応策を各学校で講じることとなった。これについても中央政府や地方政府は何もしないわけではなく、対応策を作成することを現場に求めるのである。ただし、具体的な対応策の中身は現場に任せるということになるのである。

イギリスのいじめ問題には人種問題が絡む場合が多くみられる。古くからあるアングロ＝サクソン系とケルト系の対立の問題、ユダヤ人の問題に加えて、南アジア系の人々の問題、カリブ海系・アフリカ系の人々の問題など多様である。あるいは宗教問題が絡む場合も多くみられる。イスラム教、ユダヤ教、シーク教などの信者は多く、軋轢も頻発している。これらの諸問題のうちどのような問題がどの程度発生するのかによって、当該学校が必要とする対応策は異なるであろう。そしてこのことについて最も的確な判断が可能なのは現場である、という判断が学校主権主義には込められている。しかし、上述のように、現場が一定の能力・資質を有する場合にのみこの前提は成立する。

また、転校に関しても、中央集権主義では中央政府が統制しているため、全国レベルで転校がスムーズにできるようになっているであろうが、地域主権主義では地域レベルでスムーズな転校が保証されても、地域間では保証されないであろう。学校主権主義のもとでは各学校の個性が強く、中央集権主義のようにスムーズにいかないだろう。

イメージで述べるならば、中央集権主義や地域主権主義の社会における校長は、自身の上部に司令塔を抱える、巨大組織の中間管理職的なものであり「現場のトップ」であるのに対し、

学校主権主義の社会における校長は自らが司令塔となって切り盛りする中小企業の「ワンマン経営者」である。経営を行うと同時に、現場に出て同僚と汗を流すのである。もちろん、中央集権主義や地域主権主義の社会における学校においても、校長がどのような人物であるのかによって、校風が大きく異なるのはもちろんである。しかし、学校主権主義の社会ではどの校長が着任するかによって全く異なる学校になる。校長の権力は絶大であるからだ。その権力の根底には予算と人事の権限がある。

葛西(2011)によれば、「校長のほとんど全般にわたる(学校経営への：山内注)関与が想定され、理事会には校長から独立しての単独での判断は、…(中略)…法制度上は想定されていない」ということであり、予算案の作成、予算の執行、教職員の配置計画など広範囲に校長の権限が認められている。学校主権主義社会における校長の権力の大きさの基礎は、予算と人事を握っていることにあるのだ。

以上の概観を経て理解できることは、この三つの学校教育制度のうち、どの類型を取るのが望ましいかは、その国家の政治体制、人口の多様性や、国土面積の広さに依存するところが大きいことである。

おわりに

最後にまとめとして一言述べておく。評論家の立花隆は『日本共産党の研究(上)』(1978)において、「聖人君子が権力の座につけば極楽になるが、悪人が権力を取れば地獄になるという政治システムがあるとすれば(実際、独裁制ならそうなるのだが)、それは政治システムとして悪いシステムである。良い政治システムはその運営者の人格と離れて政治悪が生じないように制度的に保証されたシステムでなければならない。これは人類が数千年にわたる政治史の中で学んだ、政治に関する最も基本的な格率ではなかったろうか」と述べた。政治システムのアナロジーで学校教育の在り方を安易に論じるのは慎まねばならないだろうが、立花の考え方を敷衍すると、学校教育制度に関しては中央集権主義や地域主権主義のような体制が望ましいということになるのであろう。

しかし、他方には、一定の期間、リーダーの人間に大きな権限を与えて、存分に腕を振らせて、その成果を見て再任するかどうかを判断するという考え方もある。この場合、リーダーの人間が大きな権限を有するのであるから、暴走しないように、やはり大きな権限を有する監視機関を設けることになる。アメリカ政治においては大統領に対する議会、イギリス政治においては政府に対する政権担当可能な野党、学校主権主義社会の学校長においては学校理事会ということになる。この大きな権限を有するリーダーと監視機関、両者の緊張関係の中で、よいガバナンス、マネジメントが実現するという考え方もあるのであって、学校主権主義はそれを体現するものであろう。

このように考えてくると、各国の学校教育制度の在り方の差異は、各国の国家・社会観、リーダー観、人間観によるのであり、表層的な問題ではないのだということになる。良い悪いは別として、歴史や伝統を踏まえた国家・社会観、リーダー観、人間観に裏打ちされた社会制度として学校教育制度は捉えられるべきなのであり、より深い比較社会的考察が求められているのである。

【参考文献】

- 葛西耕介（2011）「イギリスの学校経営における学校理事会の機能と役割」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第51号，pp.397-407
- 立花隆（1978）『日本共産党の研究（上）』講談社
- 藤野一夫他編（2017）『地域主権の国 ドイツの文化政策—人格の自由な発展と地方創生のために—』美学出版
- 山内乾史（2013）「ガバナンスと教育計画—地域の再編と教育行政—」石戸教嗣編『新版 教育社会学を学ぶ人のために』世界思想社，pp.93-118

（やまのうち けんし 教育学科）

2022年11月15日受理