

# NPM 改革下におけるコミュニティ・スクールの行方

—脱政治化・責任化の中で—

仲田 康一\*

本稿は学校運営協議会（CS）の展開に照射し、新公共経営（NPM）という潮流の中にこれを位置づけながら、日本におけるコミュニティ志向の参加型改革の政策分析を行う。具体的には、NPMの否定的側面を駆動させるメカニズムとされる脱政治化・責任化がCSの中でも見られ、それによって保護者・地域住民の体制内化が進んでいることを論じるとともに、これらの厳粛な認識とカウンターヘゲモニックな運用の必要性について論じる。

## 1. はじめに：NPM 教育改革の進行とその問題

2004年に法制化されたコミュニティ・スクール（地方教育行政の組織及び運営に関する法律47条の6に定める学校運営協議会を設置した学校；以下CSと略記することがある）の数は、2018年度には5,432校を数え（文部科学省，2018: 15）、その導入が努力義務化されるなど、コミュニティ志向の参加型改革が広く推進されている。この間の展開をどのように描き、どのように評価し、いかなる展望を描くか。これが本稿の課題である。

論述の前提を示す。まず、学校レベルで展開される様々な政策が、中央政府や地方政府発の他の政策が合流することの認識から始めたい。合流した政策の総体は、予期や期待をされない結果を含む「政策の全体的効果（policy ensembles）」とも言うべきものである（Ball *et al.*, 2012: 3）。CS等についても、それ単体で見るとはならず、むしろ近年の教育編成の大きな潮流の中に位置づけて、その機能を論じることが有効と考える。

本稿が特に意識するのは、新公共経営（New Public Management；以下NPM）という大きな潮流の中で、コミュニティ志向の参加型改革をどのように理解できるかという問題である。NPMは、端的に言えば、民間部門の経営手法を公共サービスに移入することであり、日本では、1990年代以降に観察され、2000年代に入ってから本格化した行政改革の原理である（大桃，2016）。大桃

が述べるように「骨太の方針2001」では「徹底した競争原理の導入」「業績／成果による評価」「政策の企画立案と実施執行の分離」をNPMの特徴とした。NPMは、行政全般の改革理論とされ、経営管理主義が行政的に制度化された。日本で言えば、公立学校への選択制、学力テスト、学校・教員評価やアカウンタビリティの要請、学校組織の階層化等がその具体例とされる。大桃が指摘する通り、NPMはイデオロギーとしての新自由主義と全く同一であるとは言えないものの、競争の重視や、小さな政府志向などの点で調和的関係にある。

CSは、それ自体、ガバメントからガバナンスへとと言われる公私領域の構造転換を象徴するものであり、その意味でNPMの典型例とも言える。そして何より上記のようにNPMが今日の政策基調をなしていることを踏まえれば、CSの政策分析においてNPMとの相互関係を分析することは不可欠であると言えよう。

さて、NPMという公共管理をめぐる改革理論に対しては、両義的な評価がある。水本は、NPMの教育編成様式について、規制緩和や分権化によって「単純に公権力の影響力が後退するのではない。公権力による影響力行使のメカニズムが変更されるのである」（水本，2017: 400）と端的に述べ、NPMの問題は行政改革の技術論の問題ではなく、政治的プロジェクトとしての権力様

\*なかた こういち 大東文化大学

キーワード：学校運営協議会／コミュニティ・スクール／新公共経営／脱政治化／責任化／イングランド

式の問題なのだと指摘する(同上)。

こうした権力作用に着目してNPM型改革を論じた研究には批判的な帰結を指摘するものが多く、筆者もこれに連なるものである。表面的には「分権的」なNPMには、成果の事後評価や、教育の質保証を求める過程で、「離れたところからの舵取り」と言いうる機能を含みこむようになる(Deem *et al.*, 1995)。概して数値化された成果を求めるその体制においては、所与とされた目標や、競合対象(他校・自治体)との比較でその偏差を明らかにする評価システムが取り入れられる。可視化された「成果」へのアカウントビリティの強弱は様々ありうるが、それが強くなるほど、教育活動の狭隘化や、教師の自律性の危機に結びつくことが指摘される(大桃, 2016)。また、日本では、PDCAサイクルが質保証の名のもとに各所に行き渡っている。同サイクルも日本のNPM型改革に特徴的なシステムであるが、「目標と取り組みの事前決定を前提とする」(勝野, 2016a: 224)過程管理の方法であり、計画通りであることを過剰に求める教育の硬直化が起りかねないこと(仲田, 2020)や、学力調査の点数向上といった形で、計画自体の大枠が所与とされるがゆえ、技術的裁量行使しきれないことが指摘されている(勝野, 2016d)。大桃は、こうしたことが、新しい能力観が求める教育の革新という時代的要請に逆行することへの懸念も示し、「NPM型管理手法の問題点」を指摘する(大桃, 2016: 117-118)。また、NPMが前提とする小さな政府論が、教育条件の切り下げに連なり、公教育の平等保障と葛藤を含むことも指摘できる。

ただ、このようなガバナンス改革の可能性について、否定的な側面以外の指摘もある。大桃は、多様なアクターの関与が可能になることの中で、格差拡大・固定化の阻止に向けた動きが見られることや、学習のイノベーションが生起しつつある可能性を指摘し、それを参加と協働を重視する「参加型ガバナンス」と論じている(大桃, 2016: 123)。CSを含めたコミュニティ志向型の参加型改革にそのような可能性を読み込むことは確かに理論的にはありうることであるが、問題は、その現実性である。

本稿では、このことを論じるために、脱政治化・責任化という概念に着目する。これらは、NPM改革の先進地である英国の教育研究におい

て近年注目される概念である。NPMのネガティブな側面を駆動させるメカニズムとして指摘される脱政治化・責任化の概念は、CS制度の導入時において参照された学校理事会の研究にも適用されている。本稿は、こうした動向に鑑み、脱政治化・責任化概念によって日本のCS政策を分析することを企図する。そのためまずは英国の研究を経由し(2章)、上記概念を用いて日本のCS政策の展開を分析した上で(3章)、その可能性と課題を論じる(4章)。

## 2. イングランドにおけるNPMの経験

### 2.1. 脱政治化と責任化

英国(イングランド)<sup>i</sup>では、NPM型改革が1980年代以降本格化してきた。新自由主義、新保守主義というイデオロギー的傾きの特徴づけられる同国の教育政策は、NPMを基本形式とし、「教育の実験や改革の製造所」(Ball, 2017: 3)とも言われる。様々な改革が進展する同国の政策分析で、近年広く指摘されつつあるのが、脱政治化と責任化という2つの概念である。

「脱政治化」(depoliticisation)については様々な定義がなされているが、「政治的・倫理的問題が教育や学校の議論から流れ去る」(Fielding & Moss, 2011: 21)プロセスのこと、別言すれば「予測不可能なことや計測不可能なものという『御しがたい』ものの消去を伴う、価値葛藤や対立という脅威の中立化」(Wilkins, 2017: 87)を指すとされる。要するに、教育の目的・内容・方法や、それらの編成の在り方に対する価値葛藤を捨象し、問題を技術的に解決されるものと定位する過程を意味する。

周知の通り、イングランドでは、サッチャー政権以降、市場主義的教育改革が本格化してきた。1988年の教育改革法(Education Reform Act)以降、学力テスト、そしてその前提としてのナショナル・カリキュラムを設定するとともに、学校選択制を導入し入学者数による予算配分を行った。このことで、学校は、小企業のように機能することが求められ、一部の学校では募集枠を超える応募がある一方、生徒数が減少する学校もあった。予算と入学者数を結びつけたことで、個々の生徒は財源を意味するようになり、公表されるテスト結果や、そのランキングは学校に大きなプレッシャーをかけるようになった(Kulz, 2017)。学力

調査の結果の持つ意味は極めて大きくなり、数値が教育の質を語る主要な用語となったことと裏腹に、教育の価値や目的をめぐる問いが見失われていると言われている (Biesta, 2010)。

脱政治化は、こうした、過剰な数値による統治に加え、葛藤の隠蔽と合意・協働の強調にも特徴づけられる。このことに関係するのが、「ガバナンス」に対してブラウンが行う分析である。新自由主義の影響を幅広く論じる彼女は、NPM をガバナンスの典型とする。「ガバナンス」概念は、表面的には民主主義的な参加や合意を称揚しているかに見えるものの、実際は疑似民主主義的であると。それは、「ソフトで、包摂的で、技術的な方向性」(Brown, 2015: 127) を取りながら、本来政治的な対立を含んでいたものを経営や行政の分野として再概念化し、所与の目的のための協働だけを重視するからだという。そこにおいて不在なのは「正義とその他の共通善についての熟慮、価値と目的をめぐる論争、権力をめぐる闘争、全体の善のための構想の追求」(同上: 127) であり、「資源の制限、及び与えられた目標を当然のこととして受け取るような地方の行政実践」(同上) しか許容されない。それゆえ、彼女は「ガバナンス」を反政治であり、「新自由主義の主要な行政形態」とするのである (同上: 122-123)。

議論なき協働だけが強調されることは、NPM の中で、経営層と教員層を峻別し (Ball, 1990)、校長のリーダーシップ強化を進める動きと呼応する。学校組織においてリーダーシップに対する教師の協働が求められているが、その協働は「それぞれの価値や意見の相違を認め合いながら主体的に展開する協働」(勝野, 2016b: 232) ではない。なぜならそれは、「管理経営の観点からみると計算不可能性を含んでおり、好ましいものではない」と捉えられるからであり、むしろ「個人の組織への一体化」(同上) としての協働に傾斜しがちである。最新のエスノグラフィでも、成果主義的な学校運営の中で、教育の目的や、社会経済的構造と教育の関係性などについての主要問題に言及することが、個々の教師の権限でなくなっていることが明らかにされている (Kulz, 2017)。

もちろん、脱政治化状況が政治的でないというわけではない。その状況は、「同時に、特定の教育のビジョンが実際には既定化されているという意味で再政治化されている」と言うべきである

(Ball, 2017: 164強調原著)。フィールディングらがピースタを踏まえて指摘するように、脱政治化は、今日の西欧諸国における政治的環境の帰結であり、それ自体「政治的なことにほかならない」(Fielding & Moss, 2011: 21)。NPM という特定の政治的プロジェクトが、それに対する問い直しを許さない言説や技術の配置によって自己運動を展開していることが脱政治化と呼ばれていることを確認したい。

他方、責任化 (responsibilisation) は、統治性の研究において発展した概念であり、「以前には他の者——たいていは政府機関——の義務であった、あるいは誰の責任とも捉えられていなかったタスクに対して、主体が個人的に責任を負うように変えられていくプロセス」(O'Malley, 2009: 276) を意味する。それは特に新自由主義的な政治的言説と関連性を有するとされる (同上)。ブラウンによれば、新自由主義の統治において形式的には権限移譲が進むが、それは「不況、金融資本恐慌、失業、環境問題、そして国家の財政危機など」の「規模の大きな問題」を、「パイプライン」で単位組織や個人に送るプロセスを伴い、結果として、構造的問題を問わず、成果に対して「個人やその他の小単位に自己責任を課す」ものである (Brown, 2015: 132)。その自己責任は、パイプラインの末端にある個人や組織に対する「道徳的な負荷」(同上: 134) として与えられる。

学校も責任化の作動領域である。前述のように、競争的環境下で自律的な運営を求められる各学校は、学力を中心とした経営責任を鋭く問われている。測定レジームは、学校効果研究や学校改善研究と手を携えて広がり、学校は、生徒の成績や達成状況の分散との因果関係の中で捉えられるようになった。データセットが生み出す「効果的実践」を描き出すことは、同時に「劣った実践」を体系的に生み出すものであった (Ball, 1990)。現実には社会経済的不平等があるにもかかわらず、「現場の力によって構造的な不平等を是正しうる度合い」が「誇張」され (Whitty, 2002 訳書: 18-9)、階級や人種の格差を論じる者は、それを「言い訳」に格差を容認する人種主義者・階級主義者だと言わんばかりの転倒した論理さえも生まれた (Kulz, 2017)。教師に十分に能力があれば教育において社会的文脈は関係なくなるだろうという間違った一般的通念 (Reay, 2006: 291) にも支えら

れて、学校や教師が成果に対する責任を強く問われる構造となっている。こうした中で、特定教科の偏重、テストのための学習など学習の狭隘化が進みかねないこと、そして専門職の自律性の後退が指摘されている (Gunter, 2018)。以上のように、NPM のネガティブな側面を、脱政治化・責任化が媒介しているのである。

## 2.2. 学校理事会やコミュニティをめぐる政策における脱政治化・責任化

このような脱政治化・責任化は、同国におけるコミュニティ志向の参加型改革においても進行している。

イングランドでは長らく学校理事会が存在し、日本の学校運営協議会制度の導入議論においても参考とされたことがある (金子ら, 2000)。学校理事会は、古くは象徴的な存在に過ぎなかったが、1970年代の参加民主主義志向の活性化論を経由して、1980年代のサッチャー改革に至る。そこでは、学校理事会のメンバーを親代表、教員代表、校長、LEA 代表等のメンバー比率に分け、学校側を少数派にとどめつつ、移譲された予算・教育課程等に関する権限を与えた (小松, 1988)。

その後、学校の評価や、学校類型の変化に応じて微調整がなされてきた同制度であるが、その機能や理念について、一定の研究蓄積が見られる。例えば、ディーンは「経営主義 (managerial)」・「ローカル化 (localising)」・「民主主義化 (democratising)」という3つの点においてその機能を捉えようとしている。「経営主義」は「学校の専門職員に対する仔細な点検、異議や疑いの提示、そして支援を通して、経営的効率性と効果を高める」ものであり、「ローカル化」は「外的な義務に影響しうるローカルな知識をもたらすものであり、“この地域でいかにうまく機能するか”との観点で外的な義務を実施する」ものである。これに対して、「民主主義化」は、「地域の人々の声が聞き入れられ、その願いが実現するフォーラム」として学校理事会を捉えるのである (Dean *et al.*, 2007: 12-13)。

この3つ目の「民主主義化」については、これまで周縁化された人々の声によってドミナントな学校制度の編成を変えていくことの志向が含まれている。Dean *et al.* (2007) が人種・階級的に多様な困難地域を対象とした文献であることもあり、

成果重視の潮流を前提に国の政策をローカルに微調整するだけでなく、その社会的な多様性を踏まえて、自ら教育の‘質’を定義し直すことを提起している点で、経営主義やローカル化の志向と一線を画している。学校理事会を「参加民主主義における全国規模の最大の実験」(Ranson, 2018: 168)と述べるランソンも、ロンドンのインナーシティの学校事例をもとに、「民主的な学校ガバナンス」の事例を論じているが、当該校では、当初は、学校理事がデータ分析結果を共有しながら、戦略的方向性やアクションプランの作成に従事し、そのことで学力テストの向上も見られた。しかし、次第に、保護者の学校理事は、黒人やアジア系住民が多い学校にもかかわらず、その文化を十分に反映しない教育内容であったことなどが問題とされるようになった。制度化されたレイシズムなどが自覚化され、それを克服するために学校理事会の権限が行使されるようになったことを、民主的な学校ガバナンスの達成点と述べている (Ranson, 2018)。このような志向性は、学校において追求されるべき価値や教えられるべき内容に関するラディカルな問い直し、そして真の意味での平等を重視する動きであると言え、コミュニティの多元性や個人の多元的関心を承認しながら、それらと成員資格、共同性、連帯の重要性に関する価値を調和させようとする「急進的コミュニタリアニズム」の構想に接続するものである (Little, 2002 訳書: 188)。

しかし、多数の研究が明らかにしているように、学校理事会は、そもそも白人・中流階級の代表参加が過大であることに加え、会議の進行や許容される話し方が特定の文化背景に偏っており、マイノリティを排除しがちであることが指摘される (Deem *et al.*, 1995)。それは、熟議民主主義に対する様々な警告、例えばある人々を意思決定の外部に留める「外的排除」、あるいは意思決定プロセスに包摂されていても、社会的地位・ジェンダー・文化等により参加の実質性を阻まれる「内的排除」(Young, 2000)といったものと通ずるものである。加えて、先述のディーンらが言うように、特定の人々 (例えば人種集団) の利害を代表することや、学校理事会内部に対立を起こすことを忌避する心性があること、そして、前提化された政府の政策を前に「ローカルな要求や願いを述べる真の自由はない」(Dean *et al.*, 2007: 49) 状況が

作られ、議論が学力問題などの国家的な政策に回収されがちであることが指摘されている。

こうした状況にさらなる影響を与えているのが、脱政治化と責任化を進める政策潮流である。

脱政治化の一例として、学校理事に対して「代表性」ではなく、様々な「スキル」を求める言説が強まっていることが挙げられる (Young, 2016: 167-170)。そこで言うスキルは、「ソフト」なもの (交渉、コミュニケーション、ネットワーク) から「ハード」なもの (財政、企画、データ分析、リスク管理) まで挙げられ、理事会に求められるジェネリックスキルとそのチェックリストが提案されている<sup>ii</sup>が、このようなスキルの強調は、逆に選出母体の代表としての民主主義的性格を弱めるものであることが指摘されている (Young, 2016)。

さらに、学校理事会の近年の研究によれば、「批判的な疑問を呈すること」は奨励されているものの、その内実としては、学校が提示する成果指標や、その導出における偽造を指摘すること等にとどまり、その参加が「予め規定された範囲の批判力 (prescribed criticality)」 (Young, 2016: 171) に封じ込められていることが明らかになっている。差異の調停や熟議の中で、集合的な交渉を行ったり、公的資源の共同管理を行っていくことについては「ラディカルで、リスクで、非現実的に過ぎる」 (Olmedo & Wilkins, 2019: 8) とみなされる。

他方、責任化について、財務と学力に焦点化された責任主体として学校理事会が構築され直されていることが指摘される (Wilkins, 2019)。英国教育省は、2013年に学校理事会に関する規定を「(a) 明確な学校のビジョン・理念・戦略的方向性を確実に設定すること、(b) 学校及び児童・生徒の教育成果に関する校長の説明責任を明確にすること、(c) 学校の財務状況を監視し、確実に効果的な財政運営を行うこと<sup>iii</sup>とした。このことは、先述した「スキル」重視の潮流と重なる。理事の代表性を反映していくというよりは、各種「スキル」を用いながら、効率的で効果的な経営体として学校を機能させることを、学校理事会の主要任務とする流れができてきているのである。

こうした中で、責任化の眼差しが地域や保護者に対して向けられることもある。「統治的コミュニティアニズム」という概念を示したローズは、

第三の道を標榜した新労働党政権の政策を分析しながら、そこにコミュニティを活性化しつつ、自己統治を促すことで行政コストを削減する統治の再編を見出した (Rose, 1999: 189)。これは、市民的義務や社会に対する道徳的なコミットメントを論じることで、国家から責任を免除する (Delanty, 2003 訳書: 122) とともに、家族や学校などのコミュニティに対する倫理的な負荷を人々に課す流れである。その一例として、ローズは、読み聞かせをする親の責務、定時に通学させる親の責務が政策的に論じられていることを挙げる (Rose, 1999)。ここにおいて、個人は「コミュニティの成員資格から生まれる責任を満たすことを求め」られ、他方、「道徳的に受け入れられる活動に誘導するよう人々を監視することが政府の戦略となる」 (Little, 2002 訳書: 197)。そこでのコミュニティは「支配的道徳にしたがって個人の活動を判断し、間違ったことを行う者を処罰するフォーラム」となるのである (同上: 253)。

こうした「道徳」的働きかけが作用する領域としての保護者-学校間関係をより詳細に分析したナウロツキは、保護者と学校の「パートナーシップ」という言説を検討し、それがテストで得点の高い特定層の保護者の振る舞いを他の保護者にも拡張する概念であることを指摘するとともに、成果主義が強まる学校では、「教師も保護者もが、教育の成果に対する説明責任を負う (あるいは互いに責め合う)」という意味での責任化が進んできていると指摘する (Nawrotzki, 2012: 78)。保護者には、学校の成果への協力が求められるだけでなく、子の教育達成に対する自己責任も求められる。保護者は、学校と「新自由主義あるいは市場的關係」を取り結ぶよう求められる一方で、「教育格差を構造的・経済的不平等の所産というより、文化的・道徳的欠損による」ものと捉える「規範化・責任化」に招かれている (Ball, 2017: 201)。かくして、コミュニティ志向型の参加型改革においても、対立やオルタナティブの存在可能性は配慮されないまま、成果への責任に各主体を動員するとともに、格差への自己責任を求めるといって、脱政治化・責任化の影響が強まっているのである。

以上、NPMにおける脱政治化・責任化概念の展開と、その学校理事会への影響について論じた。これを踏まえ、以下では、日本におけるCSの政

策展開を分析していく。

### 3. 日本におけるコミュニティ志向の参加型改革

#### 3.1. NPM 下での CS の制度化

日本におけるコミュニティ志向の参加型改革は、NPM の進展の中で制度化されていった。その典型が学校運営協議会である。コミュニティ・スクールを初めて提案した教育改革国民会議は「教育機関はぬるま湯につかっているではない」という発想のもと「新しい試みを促進し、起業家精神を持った人を学校教育に引き込む」ための制度としてこれを提案した（教育改革国民会議，2000）。総合規制改革会議（2001: 41）でも「保護者、地域の意向が反映され、独自性が確保されるような法制度整備」が提案された。これに対して文部科学省が模索した法制化の形式は、「新しいタイプの公立学校運営方式」の創設というもので、供給主体の多元化など当時存在していた「新しいタイプの公立学校」の諸構想を全面的に導入するものではなかった（黒崎，2004）。とはいえ、学校運営協議会は、①学校運営方針の承認、②学校運営に関する校長や教育委員会への意見申し出、③教職員任用に関する意見申し出という「3権限」を有することになり、学校運営における保護者・地域住民の法的権限を位置づける点でエポックメイキングなものであった。

だが、実質的に多くの学校で顕現したのは、「学校支援型」とでも言うべき CS の運用であった（岩永，2011）。3権限を行使して学校を監視すると言うよりは、授業や教育課程外の活動など、従前から地域と連携してなされてきた活動を取りまとめ、より組織的に行う「学校支援実行委員会」とでも言うべき機能が広まった（仲田，2018: 70）。このことについては、地域との関係の中で教育を営んできた日本の学校現場が、NPM 的な運用を緩和してきたと見ることもできるかもしれない。いずれにせよ文部科学省は、特定の型を押し付けるのではなく、3権限の空洞化した現場レベルでの運用を許容し、各地のいわゆる「好事例」の「横展開」を試みるに留まっていたことを確認したい。

1. の末尾で触れた大桃の指摘通り、このような参加型の取り組みの中で、平等の実現や、学びの革新に向けた取り組みがなされていることは一定程度は認められることである。子どもの貧困等の発

達課題に対する地域での人情的支援の進展（柏木，2020）、地域における独自教科設定等のカリキュラム改革（大桃・押田，2014）などはその一例である。だが、その可能性が一定の範囲に留まることにも留意しなければならない。以下、脱政治化・責任化の日本的展開を踏まえながらその限界を論じる。

#### 3.2. CS における脱政治性の維持と強化

まず脱政治化に関する観察である。そもそも日本では学校教育における政治の忌避が指摘され、学校の裁量自体が小さいことが指摘される。そうした中で、学校運営協議会に対しては、そこにおける民主的討議を通じたシティズンシップの向上や子どもの参加等を通じた教育の再政治化を期待する議論があった（小玉，2016）。だが、学校運営協議会をめぐる政策文書において、民主主義や民衆統制等が前面に来ることはほぼなかった。確かに、民主党政権下で「熟議」が CS を語る語彙に加えられ、熟議を通じた参加者の変容に着目したり、より多くの関係者が参加できる工夫が論じられたりしたことは注目に値するものだった<sup>iv</sup>。しかし、実証研究や政策分析からは、校長の学校運営への支援を前提化し、それを通じて、NPM 型管理の達成に資する範囲内に熟議の幅が縮減されつつあることが推察される。第1に、コミュニティの一体性が強調され、多元的な意見の存在可能性を隠蔽されかねないことが指摘される。筆者はかつて、学校運営協議会内部に社会属性に媒介された葛藤含みの政治（マイクロ・ポリティクス）があることを論じたが（仲田，2015a）、その存在を覆うような形で、文部科学省の CS パンフレットには「一体となって」「みんなで」「同じ目標に向かって」という言葉が多用されるようになった（仲田，2017a）。教育基本法第13条が、学校・家庭・地域住民について「教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力に努めるものとする」という努力義務を課していることがこれに関わっている。政府が示す概念図においては「地域全体で未来を担う子供たちの成長を支える仕組み」として、教育 NPO、社会教育関係団体、労働関係団体、福祉関係団体等地域の様々な組織、団体、個人が、学校と「目標を共有」し、学校を中心に編成される構造が示される（中央教育審議会，2015a：答申

のポイント)。

その第2は、「包摂と参加は確かに民主主義の重要な構成要素ではあるが、空疎なシニフィアン以上のものになるには、それらには変数と制約の設定を適度に統御できることと、基本的な価値と方向性を決定する能力とがともなわなくてはならない」(Brown, 2015: 128)との指摘に関わる。こうした中、地域が一体となって、学校や教育行政に協力するという結論を水路付けるような議論の磁場が構築され、熟議が「空疎なシニフィアン」になりかねない状況が生まれている。学校運営協議会に関する実証研究によれば、その議事において校長の積極性が突出し(仲田, 2015a: 82-3)、逆に校長による学校運営方針が修正意見等がないまま承認された学校が9割以上となっている(佐藤, 2016)。近年指定されたCSでは、指定の経緯が「どちらかと言えば教育委員会主導」のケースが8割を超え、その活動内容や組織体制を検討する上で校長が最も参考にしたものは「教育委員会の指導」であった(仲田, 2017b)。こうした状況を追認する形で、学校運営協議会の役割を学校運営への支援とする制度変更がなされた。2017年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正によって、学校運営協議会が、学校運営への必要な支援に関する協議を行うことが明示された(第47条の6の第1項)。以上の展開からは、教育行政-学校運営の示す方向性が前提となり、コミュニティの側からそれを相対化する契機が少しずつ狭められていることが分かるのである。

このような脱政治化の流れは、イングランドで見られたようなスキル化の流れとは異なる。また、確かに日本でも学校運営の諸側面を数値化することが求められる風潮は観察されるものの、学校運営協議会の委員に例えばデータハンドリングを要求するなどの事柄は見られない。だが、代表性や民主主義への顧慮の欠如は日英で共通している。その上で、学校運営への支援に保護者や地域住民との「熟議」の幅を狭め、脱政治性の維持強化が図られてきたこと、その背景にコミュニティの一体性の強調があったという日本の状況が指摘される。

こうして、保護者・地域住民は、学校のあり方に関する根本的な熟議ではなく、学校運営への支援に招かれる。改正された地方教育行政の組織及び運営に関する法律第47条6の第5項において、

保護者・地域住民が、学校運営方針やそれへの支援について「理解を深め」、連携・協力の「推進に資するため」、協議の結果について情報提供することが努力義務とされたように、学校運営の支援に対する関係者の巻き込みが求められるようになったことが、これを例証している。

### 3.3. CSを通じた学校・地域・保護者の責任化

さて、学校運営への支援に関わることは、単なる奨励を超え、責任であるとも語られている。この点に関わって、CSの制度改正を導いた中央教育審議会の答申からの以下の引用に注意を向けたい。

[学校運営協議会は]校長の作成する学校運営に関する基本的な方針の承認等を通じ、校長のビジョンを共有し賛同するとともに、地域が学校と一定の責任感・責任意識を分かち合い、共に行動する体制を構築するもの

(中央教育審議会, 2015a: 16)

この文言からは、校長の学校運営ビジョンをいったん承認したからには、ビジョンは「共有」「賛同」されたものとなり、その実現に向けて共に行動する「責任」が地域住民や保護者に発生するという構造を読み取ることができる。実際、文部科学省職員によるCSの解説本では、「学校運営協議会で出た結論はすべての関係者の代表が集まって合意されたことですから、その結論に沿って活動を行うことが求められます」(木村ら, 2019: 29)としている。この引用に対しては、高い社会階層と男性に偏ったジェンダーに特徴づけられる学校運営協議会委員を「すべての関係者の代表」と呼ぶことがそもそも適切とは言えないという問題点が指摘できる(仲田, 2015aを参照)。また、英語では選挙で選ばれた representatives が「代表」を意味し、推薦等に基づく任命職は appointees、何らかの組織を代理する者は delegates と呼ぶところ、これらを区別せず「代表」と呼ぶことで、本来存在していない民主的正統性が擬似的に構築されるという問題も指摘できる。しかし、このような問題にも関わらず、「みんなで合意したことだから」というロジックで人々を責任化していく言説的機能が、実質的にCSに期待されるようになってきていることを確認できるので

ある(広田, 2004も参照)。文科省職員らによる同書では「学校運営協議会は教育委員会が設置する公の組織」であることから、「教育委員会の下部組織」(木村ら2019: 27)とも述べられており、教育行政-学校運営という系に対する「支援」にCSの性格を一元化しつつ、地域・保護者の協力を調達する方向性が示されているのである。

ところで、ここで支援の対象とされる学校運営自体が、様々な国家的要請のもとにあることは抑えておくべきであろう。CSの制度改正を導いた中教審答申は、審議の背景として新指導要領の実施、カリキュラム・マネジメント、社会に開かれた教育課程、働き方改革、子どもの貧困、さらには「地方創生」「一億総活躍」という時の政権のスローガンをも審議の背景として列挙している。このように多くの課題を与えられる学校の過負荷について、文部科学副大臣(当時)は「地域と学校の連携・協働を一層推進させることで、(中略)地域住民等のサポートによる学校運営の改善が進むことで教職員の負担軽減にも効果が得られることを期待している」<sup>v</sup>とも発言しており、CSは間接的に学校の業務負担の軽減に貢献することも期待されている。学校運営改善の手段として地方教育委員会や学校が選択可能なメニューだったCSは、コミュニティでの人々の活動を活性化することで学校に課せられた国家的要請を実現するための必須の手段として、指導要領改訂等の諸政策とのパッケージで全国化が企図されるに至ったといえる。

さて、責任化の中でも、以下では保護者の責任化に着目し、それが、学力テストによる説明責任体制のもとで、CSに媒介されながら強められていることを論じる。

勝野(2016d)は、全国学力調査に基づいて、その「検証・改善サイクル」を確立させるために文部科学省が地方教育委員会に委託した事業を分析する中で、授業における指導の規格化や厳格化とともに、児童・生徒、保護者向けの啓発リーフレットによる家庭学習の強調が共通して含まれていることを指摘する。筆者が2017年度に当時のCSの校長に対して行った質問紙調査では<sup>vi</sup>、「学力向上のためにもっと保護者が協力すべきだ」(N=385)に対して「賛成」が30.4%、「どちらかと言えば賛成」が64.4%、「学力向上のための宿題の強化を行っている」(N=369)についても

「現在行っている」が68.0%、「今後行う予定である」が12.5%だった。各地の学力向上運動の中で、保護者の協力的関与が不可欠と認識され、学校主導の宿題増強がなされているが、成果主義に駆動された学校運営協議会が、学力向上を至上命題に、保護者による宿題丸付けを義務付ける例も報告されるなど(仲田, 2015a)、CSがNPM下での保護者の責任化を媒介していることが推察される。

保護者への責任化は、イデオロギー的に駆動されている側面もある。そもそも初めてCSを提言した教育改革国民会議(2000)は、「親が人生最初の教師であることを自覚するべきである」「甘えるな」「他人に迷惑をかけるな」「生かされて生きることを自覚せよ」を含む「しつけ3原則」などを提唱したことでも知られる。家庭教育の責任を強調する論調は、保護者の「第一義的責任」を明示し、生活習慣・自立心・心身の調和の取れた発達を家庭教育に求める教育基本法10条に結実する。「家族と子どもを矯正し、国家に貢献するべく仕向けたいという政治的な願望」(本田, 2017: 14)を背景に、「愛国心のみならず、『家庭教育』が非常に重要な柱の一つ」(山口, 2016: 179)とする保守的家庭教育改善運動の影響を受けながら成立したのがこの条文である。その後、同条に基づいて家庭教育の推進やその支援の名で、家庭教育に対する啓発型改革が広がるが、コミュニティ志向の参加型改革と親和的である。いわゆる「家庭教育支援」関係の予算事業は、CSと同じ「学校を核とした地域力強化プラン」などの予算事業に位置づけられていることがその証左である。広井(2020: 170)は、このような家庭の教育責任論に基づく「積極的な介入政策」は、家庭教育に関する「公的責任を軽減させる論理」と裏腹であると論じており、NPM改革が目指す小さな政府論と接合しながら、事態が進展している。

以上のようなプロセスを典型的に現実化させたのが、CSのモデルとして注目され、本誌71巻1号でも紹介された足立区立五反野小学校であろう。地域住民・保護者・教職員・教育委員会担当者が構成する「学校理事会」を学校の最高意思決定機関と位置づけ、学力向上などの強い要望を学校に寄せた。学校選択制や、独自の学力テスト、成績による予算の傾斜配分など、競争的な足立区の教育政策の一角にこの学校の取り組みがあった(児玉, 2019)。同校では、地域からボランティアを

迎えた多様な教育革新の試みもあったが、このような競争的環境の影響は大きく、「民意を取り入れた学校の経営」（足立区立五反野小学校，2004: 2）の旗のもと、基礎学力向上に向けて授業評価やドリル学習の実施が求められていった。当時、区立小学校の不正などにより、学力テストによる競争に対する議論が起こっていた足立区にあったが<sup>vi</sup>、同校は、測定による競争体制を問い直すのではなく、競争優位を目指しつつ、学校理事会からの要請として教師に対して一層の取組みを求める責任化を進めた。と同時に、同校の学校運営協議会は「共通の子育てに関する目標をもち、世代を超えて共有していくこと」（同上：23）を意図して、学力向上や学校運営に資する家庭教育への啓発——保護者に対する責任化——も進めた。

特筆すべきはその先である。児玉（2019）によれば、2009年に教育委員会から統廃合計画が出された折、同校もその計画に入っていた。統合相手校では反対署名などによる意思表示があった一方、同校についてはそのような動きは見られないまま、2013年に統廃合された。児玉（2019: 100）は、「地域と学校のあり方の根本が問われる学校統廃合という課題に直面して、最もその役割や力量が問われるはずの組織が何の役割も果たすことができない仕組みでは、行政の教育施策の翼賛組織以上の役割は期待できない」と同校の取り組みを総括する。その顕著な取り組みが注目された同校であるが、教育行政の大きな方針の範囲内においてしかその熟議の範囲が許容されなかったという意味における脱政治性が観察される。

#### 4. CSはNPMの問題性を緩和できるか

以上、学力テスト等による競争、あるいは財政効率化の論理といった体制に対してはそれを傷つけることなく維持しながら、校長による学校運営の支援を通じたドミナントな教育の体制の中で、保護者や地域住民が限定的な裁量行使や補完を行う方向に招かれている状況を、脱政治化・責任化の概念を通じて論じてきた。それは、現今のレジームの問い直しを遮断したまま、CSを通じて保護者や地域住民を体制内化（hegemonic incorporation）する機能を帯びて進行していると言える。

大桃が言う通り、参加型ガバナンスによってNPM型管理手法の問題点を緩和する可能性もあるが、CSが脱政治化・責任化の対象であること

もに、それを媒介しつつある状況からすると、その可能性は限定的であると言わざるを得ない。では、その上で、参加型ガバナンスの可能性を開花させるにはどうすればよいか。紙幅や能力の限界で十分な提起は行えないが、少なくとも以下のことは指摘できよう。

第1に、脱政治化への厳粛な認識と、それに対する距離感の自覚が必須である。まず、脱政治化をもたらしうるコミュニティの一体性論について、例えばイングランドでは階級的・人種的多様性の中での民主主義的統治という問題系が——解決はされたわけではないが——少なくとも自覚されてはいた。日本においても、まずは「外的排除」問題に即した社会属性の公正に配慮した運用が検討されなければならない。例えば、中高年男性・高い社会階層に位置づく者が多いという既存の問題に対応することが求められよう。それとともに、「内なる国際化」が進む日本にあって、地域における文化的多様性を適切に反映するCSの運用も必要であろう<sup>viii</sup>。このような異質性・多元性にかかれた意思決定への志向は、周縁化されがちな人々の視点によってドミナントな価値を相対化することをも含むが、これが適切に機能するためには、学校との「目的の共有」への志向に対して一定の距離を置くことが必要である。武井は、学校ボランティアの綿密な分析を踏まえ、周縁化されがちな子どもの「アドボカシー」が実現するためには、学校・家庭・地域の「三者が同質の価値を共有するに至ることを望ましい『連携』や『協働』と捉える」のではなく、「多様な価値や実践の共存をその原理として議論すべき」とする（武井，2017: 264-265）。「異質な価値」への顧慮は、学校運営の正当性論だけでなく、脱政治性の緩和という観点からも重要となるだろう。

加えて、教育行政-学校の系を中心に構成される一元的コミュニティ以外のコミュニティへの注目も必要になる。武井（2017）の検討対象は草の根のボランティア団体だったが、このように、学校運営協議会といった正規の意思決定ルートとは異なる、また、学校と必ずしも目的を共有するとは限らない諸コミュニティの活性化も重要である。勝野（2016c）は、フレイザーを引用しながら、「公的な参加形態」では劣位に置かれてしまう人々が安心して表現できる場の活性化と、そのネットワークにより、周縁化されがちな人々をエン

パワーする「多元的な公共圏」の構築を参加の実質化への方途として提起する。このような多元的なコミュニティの保証は、ドミナントな価値を相対化する足場になるとともに、人々を責任化に巻き込む一元的な水路付けを緩和するものとなるだろう。

第2に、NPM 型管理手法の問題点そのものを意識的に問題化するカウンターヘゲモニックな動きも模索されることが必要である。特に責任化を受け入れ、小さな政府を補完するだけでなく、教育要求の自覚化と積み上げに基づき、例えば学校運営協議会の「教育委員会への意見」機能を用いて条件整備を求める動きや、学力調査の運用等について意見を述べるような動きがあってもよい。COVID-19パンデミックの中で改めて学校の条件整備不足が指摘される中、CSがその補完に終わるのか、それとも活動の中で培われた人間的関係をもとに、責任化を反転させる方向に向かうのか。「コミュニティにおける他者との協働の経験が、市民的徳性を涵養し、より広範な政治的生活への関心と関与を動機づけるという展望」(齋藤, 2013: 21)において、CSの在り方を捉え直すことが必要であるように思われる。

付記 本稿は、JSPS 科研費17K14001の助成を受けた研究成果の一部である。

### 文献

- 足立区立五反野小学校 (2004) 『コミュニティ・スクールへの挑戦』文部科学省指定研究報告書
- Ball, S. J. (1990) Management as moral technology, in Ball ed. *Foucault and Education*, London: Routledge, pp.153-166.
- Ball, S. J. (2017) *The education debate (3<sup>rd</sup> edition)*, Bristol: Policy Press.
- Ball, S. J. et al. (2012) *How schools do policy*, London: Routledge.
- Biesta, G. (2010) *Good education in an age of measurement*, Boulder: Paradigm Publishers.
- Brown, W. (2015) *Undoing the demos*, Zone books
- 中央教育審議会 (2015a) 「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」
- 中央教育審議会 (2015b) 「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」
- Deem, R. et al. (1995) *Active citizenship and the governing of schools*, London: Open University Press
- Dean, C. et al. (2007) *Schools, governors and disadvantage in England*, Report for Joseph Rowntree Foundation
- Delanty, G. (2003) *Community*, London: Routledge, [=山之内靖・伊藤茂訳『コミュニティ』NTT出版、2006年]
- Fielding, M. & Moss, P. (2011) *Radical education and common school*, London: Routledge.
- Gunter, H. (2018) *The politics of public education*, Bristol: Policy Press.
- 広田照幸 (2004) 『教育』岩波書店
- 広井多鶴子 (2020) 「学校と家庭の教育責任の変容」大桃敏行ら編『日本型公教育の再検討』pp.153-178
- 本田由紀編 (2017) 『国家がなぜ家族に干渉するのか』青弓社
- 岩永定 (2011) 「分権改革下におけるコミュニティ・スクールの特徴の変容」『日本教育行政学会年報』37号、pp.38-54
- 金子郁容ら (2000) 『コミュニティ・スクール構想』岩波書店
- 柏木智子 (2020) 『子どもの貧困と「ケアする学校」づくり』明石書店
- 勝野正章 (2016a) 「学校評価と学校改善」小川正人・勝野正章編著『教育行政と学校経営』放送大学教育振興会
- 勝野正章 (2016b) 「教師の職務の公共性と専門家としての責任」佐藤学ら編『学びの専門科としての教師』岩波書店 pp.227-243.
- 勝野正章 (2016c) 「『参加型』学校づくりの課題」小島弘道ら著『学校づくりと学校経営』学文社 pp.156-170
- 勝野正章 (2016d) 「自治体教育政策が教育実践に及ぼす影響」『日本教育政策学会年報』(23) pp.95-103
- 木村直人ら (2019) 『未来の学校づくり：コミュニティ・スクール導入で「地域とともにある学校」へ』学事出版
- 小玉重夫 (2016) 『教育政治学を拓く』勁草書房
- 児玉洋介 (2019) 「足立の教育改革の中の『地域と学校』」『民主教育研究所年報』(19), pp.94-

- 100  
 小松郁夫 (1988) 「英国における学校理事会とその改革」『日本教育経営学会紀要』30, pp.138-154
- Kulz, C. (2017) *Factories for learning*, Manchester: Manchester University Press. [= 仲田康一監訳『学力工場の社会学』明石書店、2020年]
- 黒崎勲 (2004) 『新しいタイプの公立学校』同時代社
- 教育改革国民会議 (2000) 「教育を変える17の提案」
- Little, A. (2002) *The politics of community*, Edinburgh: Edinburgh University Press. [= 福士正博訳『コミュニティの政治学』日本経済評論社、2010年]
- 水本徳明 (2017) 「学習観の転換と経営管理主義の行方」『教育学研究』84(4), pp.398-409.
- 文部科学省 (2018) コミュニティ・スクール パンフレット
- 仲田康一 (2015a) 『コミュニティ・スクールのポリティクス』勁草書房
- 仲田康一 (2015b) 「英国における学校理事全国組織 (National Governors' Association) の活動と機能」日本教育行政学会第50回大会発表資料
- 仲田康一 (2017a) 「情報・価値基盤型政策としてのコミュニティ・スクール」『学校教育研究』(32) pp.2-15
- 仲田康一 (2017b) 「コミュニティ・スクール導入時における学校の検討と相互参照の動態」『大東文化大学紀要 社会科学』(55), pp.55-67
- 仲田康一 (2018) 「コミュニティ・スクールとチーム学校」『教育』(873) pp.69-75
- 仲田康一 (2020) 「教育にPDCA サイクルは馴染むか」『人間と教育』(106) pp.44-51
- Nawrotzki, K. D. (2012) Parent-school relations in England and the USA: Partnership, problematized, M. Richter & S. Andresen (eds.) *The politicization of parenthood*, New York: Springer, pp 69-83
- Olmedo, A. & Wilkins, A. (2016) Governing through parents, *Discourse*, 38(4), pp.573-589.
- O'Malley, P. (2009) Responsibilization, *SAGE Dictionary of Policing*, Los Angeles: SAGE, pp.276-278
- Ranson, S. (2018) *Education and democratic participation*, London: Routledge.
- Reay, D. (2006) The zombie stalking English schools, *British Journal of Educational Studies* 54(3), pp.288-307.
- Rose, N. (1999) *Powers of freedom*, Cambridge: Cambridge University Press
- 大桃敏行 (2016) 「ガバナンス改革と教育の質保証」佐藤学ら編『学校のポリティクス』岩波書店、pp.101-126
- 大桃敏行・押田貴久 (2014) 『教育現場に革新をもたらす自治体発カリキュラム改革』学事出版
- 齋藤純一 (2013) 「コミュニティ再生の両義性」伊豫谷登士翁ら編著『コミュニティを再考する』平凡社
- 佐藤晴雄 (2016) 『コミュニティ・スクール』エイデル研究所
- 総合規制改革会議 (2001) 「規制改革の推進に関する第1次答申」
- 武井哲郎 (2017) 『「開かれた学校」の功罪』明石書店
- Whitty, G. (2002) *Making sense of education policy*, SAGE [堀尾輝久・久富善之監訳『教育改革の社会学』東京大学出版会、2004年]
- Wilkins, A. (2017) *Modernising school governance*, London: Routledge.
- Wilkins, A. (2019) Technologies in rational self-management, in J. Allan *et al.* (eds.) *World Yearbook of Education 2020*, Oxford: Taylor and Francis, pp.99-111
- 山口智美 (2016) 「日本会議のターゲットの一つは憲法24条の改悪」成澤宗男編著『日本会議と神社本庁』金曜日, pp.172-182
- Young, I. (2000) *Inclusion and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Young, H. (2016) Asking the 'right' questions: the constitution of school governing bodies as apolitical, *Journal of Education Policy*, 31(2), pp.161-177.

## 注

- i 本稿ではイングランドを対象として論じる。
- ii 例えば全国学校理事協会 (National Governors' Association) は20のスキルを同定し、会員校にチェックリストやそれに基づく研修

- を提供している（仲田，2015b）。
- iii The School Governance (Roles, Procedures and Allowances) (England) Regulations 2013 6条(1)
  - iv 例えば、文部科学省の調査研究協力者会議「『熟議』に基づく教育政策形成の在り方に関する懇談会」で2010～11年になされた議論など。
  - v 第193回国会 参議院文教科学委員会会議録 第5号 p.12 (2017年3月23日)
  - vi 郵送法による。2014～16年度に指定されたCSのうち、義務教育段階の1,009校に発送し、403件の回収があった（回答者は校長）。
  - vii 毎日新聞2007年7月23日「競争原理が拍車足立・テスト不正」。
  - viii 民生委員や児童委員など、関連する行政委嘱の特別職地方公務員には、当該市区町村議会議員の選挙権を有する者として国籍条項が付されている（例えば民生委員法6条）。現在学校運営協議会委員についての国籍条項はないが、どのような運用がなされていくか注視を要する。

## The Intersection of Depoliticisation and Responsibilisation of Community School Policy under the NPM System

NAKATA Koichi (*Daito Bunka University*)

This paper conducts a policy analysis of community-oriented participating reforms in Japan, with a specific focus on the School Management Council system (hereafter SMC). SMC, legislated in 2004, is a statutory framework that enables parents and residents to participate in school management. The government has encouraged local school boards to roll out SMCs to build cooperative relationships among schools, parents, and residents, entitling 'schools with SMC' to be officially recognised as 'community schools'. Reflecting on relevant empirical researches, the paper discusses the workings of SMC and issues to be considered.

The analysis is premised on the assertion that the workings of school level reforms like SMCs are embedded in a wider policy trend, as several initiatives and programs converge at school level to form a 'policy ensemble'. This paper focuses in particular on the effect of New Public Management on SMCs. New Public Management (hereafter NPM) is an administrative system in which private-sector management methods are transferred to the public sector. While some argue that NPM enables educational innovation through the involvement of diverse actors, recent research has pointed out its more negative aspects. As NPM is necessarily associated with performance management, metrics and targets tend to be given undue importance, undermining professionalism and public schooling.

The next chapter points out the process of depoliticisation and responsabilisation reinforcing the negative effects of NPM, drawing upon experience in England. Depoliticisation of education involves the discourse of education being reduced to discussion of solutions for achieving predetermined ends, rather than objectives or values. Responsibilisation is a process whereby

people and institutions are rendered responsible for tasks which previously would not have been their duties. These processes have appeared in the changing nature of school governance in England, maintaining prescribed targets as unquestionable and incorporating teachers, parents, and residents into hegemonic discourse.

Next, the paper notes that SMC systems in Japan have also been subject to unfolding depoliticisation and responsabilisation. Under the amended statutory framework enforced in 2017, the function of SMCs is reduced primarily to supporting school management. Without a single mention of democracy, recent policy documents regarding SMCs have exhorted members of the community to cooperate with the school to achieve the school's goals. As schools have been required to operate within governmental parameters more tightly, these responsibilities tend to fall upon the community, holding parents and residents responsible for educational outcomes. This chapter also examines how this trend is associated with the ideological move to familialism which has disseminated the discourse of 'improper child rearing' and demanded more responsabilised parenting. It concludes that the workings of SMCs have been canalised into a hegemonic incorporation of parents and local residents, taking NPM for granted.

The last section examines how to fully utilise SMCs' potential, proposing counterhegemonic actions by SMCs in relation to both depoliticisation and responsabilisation in order to ameliorate the negative effects of the NPM system.

---

**Keywords:** School Management Council / Community Schools / New Public Management / Depoliticisation / Responsibilisation / England