

I 特集

コミュニティ・スクールの現在と未来 —学校ガバナンス空間のグローバリゼーション—

筑波大学 佐藤 博志

1. 本論の目的

学校ガバナンスとは、アカウンタビリティを理念として、裁量が拡大した学校の経営とその成果をチェックする仕組みである¹。日本の公立学校は伝統的に、文部科学省・教育委員会による管理体制の末端に位置し、経営的な発想と行動が十分ではなかった。その負の側面として、場当たりの教育活動、前例踏襲主義、事なかれ主義などの問題が現れた。こうした事態を前に、私立学校志向、学校批判、教師批判が広まり、国レベルでは、2000年の「教育改革国民会議報告」が大きな問題提起を行った。同報告は「地域独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校（“コミュニティ・スクール”）を市町村が設置することの可能性を検討する。これは、市町村が校長を募集するとともに、有志による提案を市町村が審査して学校を設置するものである。校長はマネジメント・チームを任命し、教員採用権を持って学校経営を行う。学校経営とその成果のチェックは、市町村が学校ごとに設置する地域学校協議会が定期的に行う。」と述べている。同報告は、学校の裁量拡大と学校経営の成果のチェックに言及しており、学校ガバナンスに論及した政策文書の端緒に位置づけられる。

その後、2004年に、学校運営協議会を有するコミュニティ・スクールが制度化され、学校ガバナンスは具現化された。コミュニティ・スクールでは、校長は、教育委員会の方だけでなく、保護者や地域住民の目線を十分考慮して、学校組織を運営しなければならない。学校ガバナンスは、保護者や地域住民の経営参加を認めることを通して、アカウンタビリティを実現しようとしている。筆者は、裁量が大幅に拡大された学校のアカウンタビリティを「校長が、学校経営の結果について保護者・教育行政に説明し、納得が得られない場合、責任をとること」²と定義している。ガバナンスによって確保される責任が、アカウンタビリティである。

本論は、このような議論をふまえつつ、コミュニティ・スクールについて再検討することを試みる。すなわち、本論は、学校ガバナンス空間のグローバリゼーションを論じた上で、日本のコミュニティ・スクールの現在と未来について考察することを目的とする。ここで、学校ガバナンス空間のグローバリゼーションという概念を用いる理由を述べておきたい。

第一に、学校ガバナンス空間は、学校のアカウンタビリティをめぐる様々な影響要因を俯瞰した概念である。学校ガバナンスは共同統治システムとして制度化されている。具体的には、日本

の学校運営協議会やイギリスの学校理事会があげられる。これに対して、学校ガバナンス空間は、学校運営協議会や学校理事会だけでなく、多様な現象を広く包摂した概念である。多様な現象とは、PISAなどの国際学力テスト、学校評価、世論や産業界の意見（学校への期待・要請）等を意味する。学校ガバナンス空間は、可能な範囲で、学校経営とアカウンタビリティを広くとらえようとする概念である。逆に言えば、学校がガバナンス空間に取り込まれていく様態に注目する概念でもある。本論では、学校ガバナンス空間という概念を用いることによって、広い視野からコミュニティ・スクールについて考えてみたい。

第二に、グローバリゼーションの意味について述べる。今日、グローバリゼーションは学校教育においても進んでいる。各国の政府は、教育を通して知識基盤社会における優越的な位置を築こうとしており、同時に、深刻化する経済的・文化的格差を縮小しようとしている。教育の政治化がそれに拍車をかけている。多くのOECD加盟国では、第三者評価制度の導入または模索、学力テストの導入、学校裁量の拡大、コミュニティ・スクールのような新たな学校経営システムの導入、スクールリーダー教育の推進、乳幼児教育の拡充という共通の現象が起こっている。学校教育におけるグローバル化は、学校ガバナンス空間に関わる現象が多い。本論は、学校ガバナンス空間のグローバリゼーションという動向をふまえて、日本のコミュニティ・スクールの現在と未来について考えるものである。

2. 学校ガバナンス空間のグローバリゼーション

特に先進諸国を見れば、学校ガバナンス空間は、ここ20年の間に生成・展開してきた。近年、学校ガバナンス空間は学校への覇権を握ってきたとさえ言える。新自由主義の登場によって、「大きな政府」「中央集権的管理」「画一性・平等性」が否定され、「小さな政府」「規制緩和」「特色化・効率化」が叫ばれた。だが、20年経過して、学校は自由になるどころか、学校ガバナンス空間の新たな統制を受けることになったのである。今日に至る経緯を振り返ってみたい。

第一の波は、1990年頃を起点とする学校裁量の拡大、学校ガバナンス機構の設置、学校評価システムの設立である。1988年にイギリスで学校のローカル・マネジメント(Local Management of Schools)が導入された。以後、アメリカの学校に基礎をおいた経営(School-based Management)、オーストラリア・ニュージーランドの自律的学校経営(Self-Managing Schools)が導入されていた。裁量が拡大した学校における経営方針の決定過程には、保護者代表、地域住民代表等の参加が認められ、法制上の根拠を伴う学校ガバナンスが発生した。

イギリスの学校理事会(School Governing Body)、アメリカの学校諮問委員会(School Advisory Council)、オーストラリアの学校審議会(School Council)、ニュージーランドの学校理事会(Board of Trustees)は、教育専門家と学校関係者をメンバーとした学校ガバナンス機構である。この波は韓国やタイへと向かい、日本にも来た。2004年の中央教育審議会答申「今後の学校の管理運営の在り方について」は、既存の公立学校が国民の期待に十分応えられていないと批判している。そ

して、公立学校の管理運営全体の活性化を図る必要性があり、「設置者管理主義」及び「設置者負担主義」を維持しつつも、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校を提案した。そして、この答申に基づいてコミュニティ・スクールは制度化された。周知のように、学校運営協議会はイギリスの学校理事会をモデルに制度設計されたのである。

第二の波は、2000年代以降の学校成果への過剰な注目である。これは新自由主義を背景としており、PISA や TIMSS が結果的に誘導したものである。この動きに先行したイギリスでは、1988年以降、ナショナル・カリキュラム、学力テスト、OFSTED による第三者評価、リーグ・テーブル、学校選択をセットにして学校の成果測定が厳格化されてきた。PISA は事実上の国際リーグ・テーブルになっている。日本やドイツでは、PISA の成績が期待ほどには振るわなかったため、PISA ショックが起こった。そして、マスコミ報道を媒介として、学校を改革する必要性が主張された。本当の問題点は、学校の条件整備不足、入試制度、家庭の経済的文化的格差の拡大等であるにもかかわらず、教師がスケープゴートにされたのである。今後、PISA は国際リーグ・テーブルとして、政治主導の学力向上施策を世界中にもたらすだろう。

今や、PISA、全国学力テスト、自治体の学力テストは、文字通り、学校と教師をガバナンスしている。さらに、学力テストが学校経営計画と学校評価と連動するかたちで、学校ガバナンス空間を成立させている。このほか、教員評価や保護者のクレームも教師に影響を与えている。管理職や教師は至る所でガバナンスされていると言ってもよいだろう。その結果、イギリス、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドでは、学校へのプレッシャーがあまりにも強くなり、将来の校長不足が懸念され、一部の地域では校長不足がすでに問題となっている³。この動向は、学校ガバナンス空間がグローバルに成立していることの表れである。

3. ソーシャル・キャピタルの展開と課題

今日、インターネットを經由して様々な情報が世界中で共有されるようになった。その結果、学校ガバナンス空間が厳格化されるとは、15年前には、ほとんどの人は予想しなかったであろう。例えば、オーストラリアでは、2010年1月から、全国のすべての学校の総合的なデータがウェブ上で公表されるようになった。オーストラリア・カリキュラム評価機構(Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority: ACARA)が運営するウェブサイト「私の学校」(My School)⁴を見れば、世界中のどこにいても、各学校の詳細なデータを知り、学校間の比較さえできる。つい最近まで、オーストラリアの州レベルの教育行政はリーグ・テーブルを警戒し回避してきたが⁵、2009年以降、連邦政府、とくにケビン・ラッド首相とジュリア・ギラード教育大臣・副首相の主導により状況は一変してしまった。日本では事態はそこまで深刻化していないが、インターネットは学校ガバナンス空間の成立に一役かっているのである。

政治主導の教育改革だけではなく、情報化の進展すらも、学校ガバナンス空間を強化している。今後、学校も教師も追い込まれていくだけなのだろうか。活路はないのだろうか。こうした問題

意識から、スクールリーダーのリーダーシップに期待する言説が増えている。ここで、スクールリーダーのための認識枠組として、ソーシャル・キャピタル(Social Capital)が注目されるようになってきた。ソーシャル・キャピタルとは「ネットワーク(社会的なつながり)、互酬性の規範、信頼といった社会組織の特徴で、人々の協力関係を促進し、社会を円滑に機能させるもの」⁶と定義されている。イギリス、オーストラリア、日本の文献を見ると、ソーシャル・キャピタルこそが学校再生の方途であるという議論が盛んにおこなわれている。

ブライアン・コールドウェル(Brian Caldwell)とジェシカ・ハリス(Jessica Harris)は、学校変革におけるキャピタルの重要性を論じている。学校変革のためには、インテレクチャル・キャピタル(Intellectual Capital)、ソーシャル・キャピタル、スピリチュアル・キャピタル(Spiritual Capital)、ファイナンシャル・キャピタル(Financial Capital)の4つのキャピタルが必要であると述べている⁷。インテレクチャル・キャピタルは教師や学校関係者の知と技を意味する。ソーシャル・キャピタルは学校と個人・組織・機関の連携とネットワークを意味する。スピリチュアル・キャピタルは道徳的目的の強さ、生活と学習に関する価値観と態度の共有を意味する。ファイナンシャル・キャピタルは学校を支える資金を意味する。そして、これら4つのキャピタルを統合するためにガバナンスが必要と指摘している。「ガバナンスは、学校がインテレクチャル、ソーシャル、スピリチュアル・キャピタルを構築し、学校の目的を達成するためにこれらのキャピタルを統合するプロセスである。」⁸つまり、ガバナンスは、アカウントビリティと関連しているが、キャピタルともつながっているのである。学校ガバナンス空間の強化に伴って、ソーシャル・キャピタル論議が活発になったことは偶然ではないだろう。

日本でも、藤田英典がソーシャル・キャピタルの活用が学校の再生につながると述べている⁹。また、金子郁容も「コミュニティ・スクールができて、うまくゆく地域とそうでない地域ができることになるだろう。しかし、どんな地域でも、協力して汗を流す過程で、地域コミュニティのソーシャル・キャピタルを高めながら、いい学校を作ってゆくというプロセスを始めることが可能になったのである。」¹⁰と述べている。ソーシャル・キャピタルの向上によって、学校が良くなっていくという立論は、きわめて明快である。しかし、ソーシャル・キャピタルによって学校の課題は本当に解決されるのだろうか。

第一に、ソーシャル・キャピタルの活用は、教師の意識と行動を自動的に変えるものではない。オーストラリア・ビクトリア州では、ブロードメドウ学校再生プロジェクト(Broadmeadows Schools Regeneration Project)を実施している¹¹。ブロードメドウは社会的・経済的に不利な地域(disadvantaged area)である。このプロジェクトは、地方教育行政の主導によって、学校統廃合・再編、校舎の新築事業、管理職の交代、カリキュラム改革を断行し、学校と地域社会の再生を意図している。だが、2009年に筆者が現地で調査したところ、各学校の教師文化を変革する局面において、様々な困難を抱えているようである。このプロジェクトのように大規模にソーシャル・キャピタルを活用しても、教師の意識と行動、究極的には文化において課題が残るのである。

第二に、ソーシャル・キャピタルの低い地域の学校をどのように改革するかという問題がある。イギリスでは、「多くの学校が親の協力を得るのに悪戦苦闘しており、ときには親たちの足を学校に向けさせることさえひと苦労なのだ。政府は親と学校の間を改善するために『家庭-学校契約』の取り組みを導入したが、いままでのところ、その試みは目に見えるほどの成功を収めていない。」¹²とされている。これは日本にも共通する現象だろう。金子も「ソーシャル・キャピタルの高い地域では、いい教育ができるであろう。逆に、ソーシャル・キャピタルを高めることは、教育の本来的な目的に沿ったものである。」¹³と述べているのである。最近の経済不況の影響によって、ソーシャル・キャピタルが低い地域が増加し、困難な学校が増加・固定化した場合、この問題はより深刻化するだろう。

第三に、ソーシャル・キャピタルの活用方法次第では、教師の専門性が低下する可能性がある。杉並区立和田中学校の「よのなか」科や地域本部の取り組みは話題を集めた。だが、荻谷らは次のような指摘をしている。「藤原校長の取り組みが、実際に教師のインセンティブを高め、その専門的力量的向上に資したのかを十分に判断する根拠はここにはない。(中略)教師の側でもこうした動きに呼応して、自らの実践や教育観を変えていくケースも見られた。しかし、このような戦略が、教師集団の内部に『火をつけ』、教師自らが改革を主導するような動きは、和田中では主要な動きにならなかった。」¹⁴「たしかに、地域と学校を結びつける社会関係資本をフル活用して、子どもたちの学習資源を増やしていくことは、教育財政の拡大が難しい時代にあっては、現実的な教育改革プランの一つとなりうるのだろう。しかし、教師の専門性が尊重される代わりに、そのことに教師集団が安住し、専門性を高める方向に動かない場合には、かえって教師の教育力が育っていかない(むしろ衰退していく)可能性もある。」¹⁵したがって、ソーシャル・キャピタルと教師の専門性の関係が検討されなければならない。

実は、地域連携のようにソーシャル・キャピタルの文脈で語られる言葉は、日本の優れた教師たちが試みてきたことである。だが、実践において、教師が思想的に対立して目標を共有できない、努力しても地域から協力が得られない、教師の専門性の自己成長という実感が得られなかったため改革が持続しないなどの問題が起こってきた。そのため、学校改革が進まなかったのである。さらに、教師の知識・柔軟性・創造性が十分かどうか、研修の時間と機会が確保されているかという問題もある。これらの点をクリアできないと、ソーシャル・キャピタル論は机上の空論となり、コミュニティ・スクールは教育実践の実質的変化を後押しできない。

4. コミュニティ・スクールの現在

2004年3月、文部科学省は「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案」を第159回国会に提出した。その目的は「公立学校の管理運営の改善を図るため、教育委員会が、その指定する学校の運営に関して協議する機関として、地域の住民、保護者等が学校運営に参画する学校運営協議会を設置できるようにするため」である。同法は、第47条の5に学校運

営協議会が新設されており、2004年6月9日公布、同年9月9日施行された。

コミュニティ・スクールの制度は、学校運営協議会の設置によって、公立学校の管理運営を活性化し、改善することを意図していた。文部科学省がコミュニティ・スクールを推進していることもあって、2009年4月1日時点で、478校が指定されている¹⁶。2005年は17の指定であり、以後、2006年、53校、2007年、197校、2008年、346校（いずれも4月1日時点）と毎年、増加してきている。478校のコミュニティ・スクールは学校種で分けると、幼稚園22園、小学校334校、中学校114校、高等学校3校、特別支援学校5校である。指定が多い自治体は、京都市（142校）、出雲市（49校）、岡山市（48校）、世田谷区（35校）、三鷹市（22校）である。

岡山市の場合、K中学校の成功例が有名である。同校の場合、生徒指導の困難な状況に対する危機意識を教職員が共有し、校長のリーダーシップの下、1998年度以降、地域住民との連携を進めてきた経緯がある¹⁷。同校は1999年度から、K中学校区の6校園（幼稚園・保育園、小学校、中学校）の連携体制づくりを開始した。2002年度から文部科学省「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」の指定を受け、2005年からはコミュニティ・スクールの指定を受けた。つまり、コミュニティ・スクールの指定を契機に学校改革がスタートしたわけではない。同校は指定を受ける前に、学校・家庭・地域の連携、つまりソーシャル・キャピタルの活用を進めて、教育的成果をあげてきた。そして、蓄積した実践を制度化するために、コミュニティ・スクールの制度を活用したのである。

岡山市教育委員会は、コミュニティ・スクールを、中学校区単位の連絡協議会（保、幼、小、中）を中核としたものと位置づけ、その数を増加している。2010年度からは、一層、コミュニティ・スクールを増加させようとしている。それは、K中学校のような成功例を広めたいからである。当然、新しく指定を受ける学校の教師はK中学校を訪問し、実践方法を学ぼうとする。だが、大抵の教師は「うちの学校とは経緯と意識が違う」という感想を持つようである。これでは、コミュニティ・スクールを導入しても、保護者代表・地域住民代表との情報共有は図れるだろうが、子どもの発達の助成の観点から効果をあげられるとは限らない。例えば、生徒指導上の課題が解決されるわけではない。むしろ、必要なことは、教職員の課題の共有であり、チームで子どもの指導にあたることである。まず、このようなオーソドックスな方略を確実に実践し、次に、その応用を図る手段として地域連携やソーシャル・キャピタル論の活用が模索されるべきであろう。

コミュニティ・スクールの指定は一つの手段であって目的ではない。各学校は、学校経営の戦略を明確化し、学校・家庭・地域の連携と同僚性の構築を進めることが必要である。そして、各学校はコミュニティ・スクールの制度を有効活用できる見通しが持った時点で、指定を受けるべきである。もちろん、コミュニティ・スクールの指定を受けてから連携と同僚性の構築を進める手順もあるかもしれない。ただし、その場合、校長・教頭・ミドルのコンピテンシーが相当に高くなければ、組織再編のレベルにとどまってしまう、コミュニティ・スクールの指定を教育成果に結びつけることは難しいだろう。ここでも教師の専門性と文化のレベルが問われるのである。

5. コミュニティ・スクールの未来

国際リーグ・テーブルとしてのPISAを指摘するまでもなく、学校ガバナンス空間はグローバルに展開している。そして、厳格化する学校ガバナンス空間の中で、ソーシャル・キャピタルが学校変革の鍵として、グローバルに注目を集めている。しかし、ソーシャル・キャピタルは決して万能ではなく、限界を抱えている。こうした動向の中、日本でも、コミュニティ・スクールが制度化された。だが、教育の市場化が進み、一方で、社会的・経済的格差が拡大し、学校組織、教師の実践、子どもの発達に影響を与え始めている。現在、民主党政権はコミュニティ・スクールの拡大、学校理事会制度の導入を教育政策として掲げている。日本のコミュニティ・スクールは、学校ガバナンス空間のグローバリゼーションの潮流に見事にのっている。学校ガバナンス空間のグローバルな動向をふまえて、コミュニティ・スクールの未来を考えてみたい。

第一に、コミュニティ・スクールを政策的に推進することによって、日本の実践課題が、諸外国と類似してくるだろう。コミュニティ・スクールは、学校運営協議会を一つの場として、アカウンタビリティを管理職に要請している。さらに、知識基盤社会・情報技術社会の進展を背景として、経済界や保護者から学校教育への期待が一層強まる。PISAの結果次第で政府や教育界は改革を迫られるだろう。社会的・経済的格差の拡大を背景として、格差の縮小に貢献することが学校教育に要請されるだろう。このように学校ガバナンス空間は一層展開し、日本の学校経営も一層複雑化・高度化する。いずれ、イギリス、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドのように、管理職不足が起こる可能性は否定できない。やがて、自律的学校経営の根幹である管理職が空洞化し、学校経営の実践は危機に立たされるかもしれない。

第二に、コミュニティ・スクールは、学校運営協議会における教育行政・管理職・教師・学校関係者、地域社会、学校ボランティアの考え方の差異を顕在化させるだろう。学校によっては、思想的対立を露呈することもあるだろう。また、一見対立がないようであっても、各教師のアイデンティティの次元で「本当は自分の考えは違うのに」あるいは「仕事の“やらされ感”を感じる」というストレスが生じる可能性がある。このような考え方の対立やストレスには、研究者の理論（教師のための研究的・実践的パッケージ）、民間教育サークル、教員組合が影響する場合もある。さらに、教育行政職員や教育界の既得権も介在している。これらも学校ガバナンス空間を構成している。学校は必然的に学校ガバナンス空間に存立するわけだが、そこにおける人々の様々な対立・葛藤・調整・妥協あるいは抑圧の局面が学校組織のポリティクスである¹⁸。コミュニティ・スクールでは、それが一層顕在化するだろう。

第三に、コミュニティ・スクールの増加によって、荻谷剛彦が指摘したように¹⁹、教師の専門性の在り方がこれまで以上に問われるだろう。ジェフ・ウィッティとエマ・ウイズビーは、教育専門家の未来を論じる中で、「民主主義的な専門職性」²⁰、すなわち「専門職の仕事を脱神秘化し、教師と、生徒・父母・コミュニティ構成員などのこれまで（学校の意思決定から）排除され、従

来は専門職や国家によって（教育に関する）自分たちの意思決定を代行されてきた諸構成員との間の協調を構築しようとする」²¹ことを提案している。だが、そのような新しい専門職性を実現するためには、コミュニティ・スクールの制度化やソーシャル・キャピタル論だけでは十分でない。むしろ、専門職としての教師のアイデンティティと職能成長をサポートする観点から、学校ガバナンス空間を適切なものに変えていく必要がある。そのような問題意識から出発した教育改革ならば教育実践の質の向上に寄与できるだろう。

<注>

- 1 拙論「学校ガバナンスの理念と課題」小島弘道編『時代の転換と学校経営改革』学文社、2007年、189-190頁。
- 2 拙著『オーストラリア学校経営改革の研究—自律的学校経営とアカウントビリティ』東信堂、2009年、9頁。
- 3 Australian Council for Educational Research, *Conference Proceedings, Research Conference 2007*, Australian Council for Educational Research, 2007.
- 4 オーストラリア・カリキュラム評価機構のホームページより引用。
<http://www.myschool.edu.au/> (2010年2月1日アクセス)
- 5 拙著、前掲書、154-158頁。
- 6 日本総研のホームページより引用。<http://www.jri.co.jp/consul/theme/sc/index.html> (2009年7月10日アクセス)
- 7 Caldwell, B. and Harris, J., *Why not the best schools?*, ACER Press, 2008, p.10.
- 8 *Ibid.* p.10.
- 9 藤田英典「子どもの生活環境・教育機会の劣化・格差化と国家・社会の責任」『日本教育学会第68回大会発表要旨集録』2009年、78-79頁。
- 10 金子郁容「ローマへの道—ソーシャル・キャピタルと教育政策」『国際交通安全学会誌』第30巻、第1号、2005年、70頁。
- 11 詳細はビクトリア州教育省の同プロジェクトに関するホームページを参照。
<http://www.ourbroadmeadows.vic.edu.au/> (2010年2月1日アクセス)
- 12 ウェンディ・ウオラス（藤本卓訳）『あきらめない教師たちのリアル—ロンドン都心裏、公立小学校の日々』太郎次郎社エディタス、2009年、72頁。
- 13 金子郁容、前掲論文、69頁。
- 14 荻谷剛彦ほか『検証：地方分権化時代の教育改革、杉並区立「和田中」の学校改革』岩波書店、2008年、80頁。
- 15 同上書、86頁。
- 16 文部科学省のホームページを参照。
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/21/06/1279651.htm (2009年7月10日アクセス)
- 17 ベネッセのホームページを参照。
http://benesse.jp/berd/center/open/chu/view21/2007/09/c03shido_02.html (2009年7月20日アクセス)
- 18 水本徳明「学校空間のミクロ・ポリティクス」『日本教育行政学会年報』第35号、2009年、63頁。

¹⁹ 荻谷剛彦ほか，同上書，80頁，86頁。

²⁰ ジェフ・ウイッティ，エマ・ウイズビー「近年の教育改革を超えて－民主主義的な専門職性に向けて－」久富善之編著『教師の専門性とアイデンティティ』勁草書房，2008年，204頁。

²¹ 同上論文，204－205頁。