

V 書評

堀内孜 編著『公教育経営の展開』 ー東京書籍, 2011年ー

静岡大学 武井 敦史

はじめに

本書は編著者である堀内孜氏が京都教育大学を退任するのを機に、氏が長年鍵概念として使ってきた「公教育経営」を基軸に据え、公教育経営全般の課題について、京都教育大学で学んだ研究者、教育実践者を執筆者として刊行されたものである。全体の構成を見ると第Ⅰ部「公教育経営の機能と構造」、第Ⅱ部「公教育経営の機軸」、第Ⅲ部「公教育経営の理論的諸問題」、第Ⅳ部「公教育経営の実践的諸問題」の4部から成り、第Ⅰ部が編者による公教育経営の総論、第Ⅱ部は中堅研究者による公教育経営に関する基本的課題の整理、第Ⅲ部は若手の研究者による公教育経営に関する理論的課題の提起、第Ⅳ部は学校現場の実践的諸問題を公教育経営との関連で論じた内容で構成されている。

さて、本書のような著者が多数となる編纂書は書評が難しい。17名にわたる執筆者それぞれの主張にコメントしていくことは可能ではあるが、限られた紙数でこれを行えば、各章にかけられる議論の量はわずかになり、議論の深まりは期待できない。本書全体を首尾一貫した主張と捉えて各章の議論の矛盾や断絶を指摘することは容易だが、もともとお互いの議論を摺り合わせたり、一定の結論を求めたりする努力はしていないだろうから、そのような試みをしたとしても多い検討とはならないであろう。

そこで本稿では、第Ⅰ部以外は評者の判断から各部の中から1本の印象的であった論考を抽出し、検討することとしたい。ここで言う「印象的」とは、その主張や事実認識が論として優れているか否かではなく、公教育経営論の今後の展開を議論していく際のおもしろさを評者が感じられた程度に関する主観的な規準である。その意味では本稿は評者からのさらなる議論へのラブコールと受け取ってもらえれば幸いである。

本稿で検討対象として取り上げるのは、堀内孜氏による第Ⅰ部「公教育経営の機能と構造」の6つの章、榊原禎宏氏による第Ⅱ部第3章「公教育経営における教職員のひと専門性」、田中真秀氏による第Ⅲ部第2章「公教育における国家関与」、長谷川雅也氏による第Ⅳ部第8章「学校と教育産業の対立・協調・連携」である。以下これらのそれぞれについて簡単に要約し、論点を提起したい。

1. 第I部 公教育経営の機能と構造

第I部前半部は本書の課題設定と筆者のこれまでの研究的基盤の要約的説明である。第1章では、日本の社会の変容に伴い、「新たな公」体制、「市民社会」への転換により、それを担う新たな「公教育」のシステムを経営する新たな「公教育経営」論の展開という本書の課題設定がされている。

第2章は概念の整理であり、公教育に関する政治過程、行政過程、経営過程を経て教育過程に繋がる全体枠組みとしての「公教育（システム）経営」の概念が説明されている。

第3章では日本の公教育経営の展開が歴史的に整理されている。明治以降の近代化の過程の中で国家が社会と個人の価値規範を一元的に意思決定することで急速に近代化に貢献した。戦後の復興期から高度経済成長期に移行するに際し、地教行法体制が確立されて国民主権者性が制約される中で教育が拡充されると共に、さまざまな「学校教育の病理問題」が生み出されてきた。こうした課題を孕みながらも到達した社会の成熟と豊かさの中で1980年代の臨教審を1つの契機として「国家と国民」の関係が変容し公教育の枠組み自体も再検討されようとしていることを筆者は指摘している。

第4章からは前章までの議論を踏まえ、今後に向けた課題提起や提案をより多く含む内容となっている。第4章では公教育経営の同心円構造を踏まえ、現行制度下においても政治への参加を通して、形式的には国民の教育意思の反映は形式的には担保されているものの、その過程が可視化されていないため、実質的には形骸化しており、新たな参加のしくみが模索される必要があるとしている。そしてより具体的には公教育経営過程における機能変容として次の5点が指摘されている。すなわち1) 教育意思の実現システム、2) 教育意思の政策化・制度過程、3) 立法と行政の関係、4) 行政機関相互の関係、そして5) 行政（機関）と学校（経営）における変容が求められるとしている。

第5章では公教育経営の構造転換の問題が論じられている。まず、かつてのイデオロギー対立を前提とした図式が解消し、ステークホルダーが多様化する中での政策立案システムの必要、および地方分権化の流れの中で中央・地方の教育行政システムと学校経営構造を一体的に改革する必要が述べられている。さらに、公教育のサービス給付が学校によってなされ、かつその内容の多くが教員に委ねられているという構造を前提とするとき、「豊かさ」と「成熟」に特徴づけられる社会変容の中で、公教育システムの形式論理的な正当性の担保から、学校の自律性確立へとニーズが変化してきていることを踏まえ、個々の学校の自律性の担保が、教育委員会の関与縮減、個々の学校の組織経営能力の向上、公共性の保障という3つの必要条件を持って実現されると主張されている。

第6章では、国民国家という枠組みが変容してきたことを再確認し、現在の公教育を「世界市民」としての「国民」を实体とする「公権力」による新たな「公教育」に転換されることが求められていると結論づけられている。

さて、筆者の主張についてその展開に沿って妥当性を検討していくことはできるが、それでは芸がないので、今回は逆側から考えて見たい。教育委員会の関与が縮減され、保護者の意見がよりダイレクトに学校に反映されるようになり、学校が保護者の声を直接受けてより自律的に経営できるようになったとして、現在に比べて我々市民にとってどんな良いことが起こるだろうか。保護者は自分たちの民意がより反映された学校となったと喜ぶであろうか。教師は自律性を活用して教育に工夫を凝らし、目の前の子どものニーズに合わせた教育ができるようになるだろうか。校長は裁量権を行使できるようになったとやる気をみなぎらせ、経営に工夫を凝らすようになるだろうか。

残念ながらあまりそうはならないのではないかと評者は感じてしまう。自治体の首長部局に学校裁量権の多くが移管されたとしても、保護者にとってみればそれらが依然雲の上の存在であることに変わりはない。より良い学校教育を保護者が要望するのは当然だが、特に強い「民意」を持っている保護者はきつとごく少数だ。自治体に自分の主張を反映させようと骨を折るより、自分の子どもの所属する学級程度の集団規模をターゲットに働きかけた方がよほどリアリティがあるだろう。教員についても、ただでさえ忙しい学校の日常に経営の負担もかかってくるとなれば、自然に及び腰になるということは、かつての国立大学の独法化の際の大学教員の反応を思い出すなら想像に難くはない。校長については、現在ですら学校の自律性をもてあまし、教育委員会の指導助言を希望する声の方が裁量と責任を望む声より多いのではないかと？

それでも自律性が向上する結果、各地域・学校に最適な教育や学校運営のあり方が実現できることにより経営効率が上がるとすれば、それはそれで説得力があるが、単に費用対効果だけ見るとスケールメリットを生かせる現在の護送船団方式の方が効率がよい可能性もある。

ただし筆者の主張するように、かつての国民国家という枠組みが「豊かさ」と「成熟」とに特徴づけられる社会へと変容してきたとするならば、公教育においても国家の関与を相対的に縮小し、より受益者に近い位置で意思形成・決定がなされるべきである点では論理一貫性は保たれている。ではどこで感覚のズレは生じたのか。評者は現在の日本社会の位相を「豊かさ」と「成熟」に特徴づけられるとした、そもその条件設定に無理があるのではないだろうかと考えている。現在の日本社会の「豊かさ」を絶対的貧困という観点から見ると、紛れもなく先進国の中でも類い希なる「豊か」な国であるが、相対的な貧困は拡大しつつある⁴。このところ日本の国民一人あたりの名目GDPは世界で15～20位あたりを前後⁵しているが、これが1980年代までのように上昇しつつある中での順位であるのと、かつての3位から衰退し、抜かれつつある中での順位であるのでは、心理的な意味合いとしては決定的な違いがある。他から追われるものにとって、関心が向くのはモノの過不足ではなく相対的な位置関係だ。

してみると生活者の感覚としては「豊かさ」といってもそれを失うことへの焦りを背後に感じつつある豊かさであり、「成熟」というよりはむしろ「老い」とよんだほうがよりリアリティに近いように評者は感じる。ネット右翼が蔓延ったり、昭和レトロが流行ったりするのは、社会が老

いを自覚し、過去への郷愁を感じているからではないか？そして、(あくまでも一般論だが) 老いを自覚して焦っている者にとって主要な関心となるのは「挑戦」よりも「安心」であり、「自由」よりも「保護」を求めるといふことなのではないのだろうか。

さて、日本の「豊か」さと「成熟」が、評者の指摘するような内実を持つものとしたら、自律性はいらぬということになるのか？これは評者の私見になるが、それでも総体としての教育行政の分権化・学校の自律性向上の動きは間違っていないと思う。ただしそれは、国民社会が成熟し安定したからではなく、成長のピークを過ぎた社会の中で、生活の活力と人生の生き甲斐を保っていくためには、成熟社会の憂鬱に対抗するべく、より小さな規模で社会の若返りや希望の自己生産を賭けたゲリラ戦を展開していくより他ないからである。

もともと、マスコミが連日のように社会システムの疲弊や破綻を喧伝する中で、「豊かさ」と「成熟」を軸に議論を展開するからには、この点について筆者なりの説明の論理は持っているに違いない。筆者の考えを聞いて見たいところである。

2. 第Ⅱ部第3章 公教育経営における教員の位置と教職の専門性

本章は公教育経営の中でもコアとなる人の問題、とりわけ教職員の専門性について論じたものである。本章では各節を通して一貫した主張を展開するというよりも、各節それぞれで問題提起を行い、全体として教職の専門性に関する論点を浮き彫りにする構成となっている。

第1節「公教育経営における教員・教師」では、教員という人的資源と職務の内容それぞれについて、その特徴をまとめている。

まず人的資源の特徴として次の3点が指摘されている。第一に教職は職務遂行の不可測性が高く状況依存性であるため、職務の細部まで管理することが難しく成果があいまいなこと、第二に子どもをはじめ保護者や地域住民など、ビジョンが共有できるとはかぎらない相手とのコミュニケーションを基礎として業務が成立しているため自己完結的に事業の遂行をできないこと、第三に、これらのあいまいさや状況依存性が組織活動の制約を作り出す反面、教育に創発性を作り出し、より高い効果を上げるための要素ともなっていることである。このため、計画的・組織的な教育機関たる学校スタッフの一員であると同時に、その都度の対処行動を求められるという意味で職人的でもあるという二面性を持っている。

また、教員の職務遂行の内実は次の三つの点から特徴づけられている。第一に動機づけることも含めて、子どもに何かを「させる」性格が強いこと、第二に教育の職務が認知的操作のみならず、感情労働といふ情緒的な側面を持っていること、第三に教育実践における意思決定が、教員の経験則や直感、満足等にしばしば依拠していることである。

第2節では「教員の専門性と学校像」について、とりわけ現在議論されている教員養成の高度化とそれに関連する課題について論じられている。まず教員養成の高度化の経緯について論じられている。1940年代の教育刷新委員会の議論、1966年のILO/ユネスコによる「教員の地位に

関する勧告」、1970年代の教師教育の大学院への昇格、1988年の専修免許状の制度化、1989年の初任者研修の制度化、2003年の10年経験者研修の制度化、2008年の専門職大学院の創設、2009年からの教員免許状更新制度の導入を経て2010年の教員の専門性と免許制度再検討の動きに至った経緯を跡づけ、教員の専門性保障のための制度化の進行と共に、教員の専門性についての論点が、その定義論から専門職業人としての資質能力の担保へと移行してきたことを説明している。

一方でこうした教職の高度化について、3つの視点から課題提起がなされている。1つは教職のアンチテーゼと位置づけられる「学び」論からの批判である。すなわち、教育とはすぐれて状況対応的なフィールドにおける一回的な相互行為であり、したがって教師資質の側のみから、学びの成立を論じることはできないというものだ。2つ目に学校の協働体制からの問題提起であり、多様な学校のステークホルダーや支援スタッフといった人々が教員の専門性と、どのように整合的な関係を築き学校の自律性を構築しうるのか、という課題である。3つ目に学校の組織のあり方についてであり、学校組織は「中心-周辺型」ともいべき同心円関係として捉える必要性があり、「小さな力を大きく合わせる」より、「それぞれの力が大きくなるような関係を強める」ことを通して、学校の力を高めていく必要性が指摘されている。

第3節では「近未来の教職像」について今後数十年程度を見通して、2.2万人から3.3万人の教員需要が見込まれる中、国立の教員養成系大学・学部の実員は1万人強しかいないため、量的保障の観点から要求される養成内容と、現在議論されている「高度化」とのすりあわせが必要となるとしている。また、ドイツの例を挙げ、とりわけパートタイム労働を担保するシステムの構築を通して、教職員の労働環境が再設計される必要が主張されている。

さて、上述のように本章は各節それぞれの独立性が強いので、本章で筆者の主要な基軸に限定して論じることとする。それは、学校における教職の不可測性、即興性という側面と計画性、合目的性の側面の両面を、教師の専門職像としてどのように位置づけるかという問題である。この問題は議論の土俵こそ異なるが、古くから教育（経営）学のテーマであった問題であり、工学的アプローチと羅生門的アプローチの対比、コア・カリキュラムと系統学習の相克、学校組織論における単層重層構造論争など、時と場を変えては教育論議の中に繰り返し登場してきた。

そしてこの問題はどれも決着がつきそうにない。例えば、教科の知識はあっても生徒の言動にうまく対応できず授業や学級経営に困難を抱えている教員について、教育を技術的に捉えるからアドリブが効かなくなってしまうのだ、と見るのか、それともアドリブが効かない欠点を知識や技術でカバーしている、と見るのかは多分に解釈の問題だ。

ただ、この問題が教職を考えるのに根幹的な問いであり、この点を真剣に議論することが重要であることに評者も同感だが、「それはそれ」として、施策論議においては「高度化」路線が一直線に志向されるであろう。というのも、第Ⅱ部第1章で水本氏が論じているとおり、教員養成の高度化の問題は教職の内容の問題であると同時に教職の正当性をめぐるポリティクスの問題であるからであり、教職の専門性の高さに関するエビデンスが求められる今日、専門性をより高度な

ものとして位置づけることは、教育関係者共通の利益に合致するというものではないだろうか。事実、全国で様々な教職のスタンダードや学校管理職のスタンダードが作成されつつあり、教員養成が修士レベル化されようとしているが、(内心どのように考えているかは別として)この方向自体に組織的に反対しようとする動きは、「学びの共同体」論者達も含め評者は知らない。

してみると、問題は教職の中身やその養成について論じる資質・内容論と、これを対外的に正当化して教育環境を保障するための説明論、これら双方を支える勤務条件や養成システム等の制度論を、一旦区別した上で再整理し、相互矛盾を内包しつつも関連し合う全体構造として統合的に議論の対象とするという点にあるのではないのだろうか。本章ではこれらが並置されるにとどまっているが、今後この点が筆者によってどのように展開されることになるのか楽しみである。

3. 第Ⅲ部第2章 田中真秀「公教育経営における国家関与」

本章は日本の公教育における国家関与という古くて新しい問題を今日的な視点から再論したものである。筆者は「国民の成熟化」によって国家の教育関与に転換が生じてきたという議論を前提に、義務教育費国庫負担制度を介した国家の公教育関与の是非、公教育経営における国家関与の転換課題を論じている。

筆者によれば、まず、1950年ごろまでは公的に管理・統制される教育が公教育の意味するものであったが、1970年頃から国家としての教育と、個人としての教育にズレが生じ、1990年代には国民社会自体が成熟化して基準性や規範性自体が変化し、2000年代には地方分権化によって、現在の公教育における国家関与の意識は薄らいでいるとしている。次に義務教育費国庫負担制度についてふれ、教育の内容・水準を確保する責任からその堅持を主張する中央教育審議会の議論と、ナショナルミニマムはすでに達成されており、個々人のニーズに合わせた教育がなされる必要から国の関与は必要ない(減らすべき)との議論との間で義務教育費国庫負担制度が議論されたことを述べている。

これらの上で、国家が公教育に積極的に関与することの問題点として、1) ナショナルミニマムの担保や国民形成の機能が保たれる反面、教育の画一化が危惧されること、2) 教育を公共財として捉えるか準公共財として捉えるかで国家関与の程度が左右されること、3) 国の公教育への責任の観点からすると、必要条件を満たせば関与は必要ないということ、4) 画一的な教育の必要性は現在薄れており個々人に合わせた教育のニーズが高まっていること、の4つの問題を提起している。

してみると、本章の主張のコアの部分は、本誌の読者の多くが繰り返し接してきたであろう議論とほぼ相似形をなしている。ここでは表現・用語の問題や論旨のブレをあえて看過して、本章の基本となるモチーフについて問題提起をしてみたい。

第一に地方分権化といわゆるローカルオプティマムの問題が符号で等値されていることである。この点、都道府県に国の権限が移行されることが、地域の住民に最適な教育を提供することにそ

のまま繋がるのか評者は疑問である。当面の地方分権化により公教育の意思形成主体としてまずクローズアップしてくるのは、都道府県と政令指定都市の首長部局であろうが、現在どの教育委員会も議会对応に苦慮しているのが学力テストの結果や問題行動や不登校児童生徒数など全国共通の課題に関する相対的位置で、これらは全国共通のメルクマールで考えられる課題である。たとえ地方分権化がより積極的に行われたとしても、各自治体の教育行政の指向性に多様性がなければ、せいぜい社会科の教材に地域特性を反映させる程度で、地域に応じた教育は期待できないのではないかと。この点むしろ小回りがきくと期待されるのは教育委員会だが、こちらは地方分権化によって逆に独自性が発揮できなくなる可能性が強い。また、本章では国が教育へ関与することにより「47都道府県がすべて同じ画一的な教育を提供することへの懸念」が繰り返し指摘されているが、公教育の地方分権化に歯止めがかけられていたこれまでも、すべての都道府県で同じ画一的な教育が提供されてきたわけではなく、今後もまず心配はいらない。

第二にこれと関連して、国民国家の国民形成という課題と、国による教育統制とのカップリングが今日においても成り立つかという問題もある。例えば過日の大阪市長選挙で当選した橋本氏の主張は、公教育制度論としては教育委員会制度を核とした知事の権力が及ばない中央集権的な教育行政制度への批判であったが、公教育の内容論としては日の丸君が代などの国民形成が学校で十分に機能していないことへの批判であった。このような場合、筆者の視座からはこの事態がどのように分析され、評価されることになるのであろうか？聞いてみたいところである。

4. 第IV部第8章 学校と教育産業の対立・協調・連携

本章は公教育が変化していく中で、学校と教育産業の関係はどうあるべきか、学校と教育産業が連携していく上での問題点は何かを、教育産業の特質、変遷、現状を見ることによって考え要するものである。営利を求める教育産業は本書の主題とする公教育経営という視点からは常にその枠外に位置づけられ、議論からははずされ、ともすると悪者扱いされることもあったが、いわゆる「新しい公共」が模索される中で、その位置づけはどのように見直されることになるのか、興味深い課題であると考えたのが本章を取り上げた理由である。

本章では、まず学習塾について定義づけた上で、教育産業の変遷を追い、1960年代以前の黎明期、1960年代の第一次学習塾ブーム、1970年代の拡大期、1980年代の拡大・波乱期、1990年代の多様化と生き残り模索期（命名は評者によるもの）とに分けて跡づけた上で、教育産業の現状と発展した要因を説明している。

筆者はこうした議論を踏まえ、学校と教育産業連携の課題と展望について、学校を補完するかたちで発展してきた教育産業の役割も一定の評価を受けるようになってきた一方で、教育の機会均等や公共施設の営利目的使用等の観点から反対論も根強い現状を指摘した上で次の4点について提案している：①学校は公民教育（市民教育）の専門機関として、公共性により特化すべき、②教育の多くの部分を私事性に委ね学校はコーディネート機能を強化する、③学校教育の周縁的

教育機会をバウチャー化する、④入試を改革し多面的な評価を可能にする。

筆者の構想自体をナショナルレベルで直ちに実現することが現実的でないことは、かつて経済同友会によって提案された「合校」や教育再生会議で取り上げられたバウチャー制のその後の経緯を見ればほぼ明らかであろうが、本論で主題としている学校と教育産業との連携と機能分担のあり方の見直しという基本的なモチーフ自体は、今日ますます重要になりつつあると言えよう。というのも、近年関心を集めている「新しい公共」の議論の中では学校・家庭・地域の連携が主に取り上げられるが、総じて言えば、家庭の教育力も（旧来型の）地域の教育力も疲弊しつつある。また、その隙間を補うべく学校は機能拡大をしてきたが、教員の職務実態に関する各種調査や精神性疾患による休職者数の推移などから推測すると、その努力もそろそろ限界に近づきつつあることが窺われる^{iv}。こうした中で教育産業やNPOは長引く不況による家庭の教育投資の停滞や少子化の影響もあり、公教育の一部を引き受けられる余力を相当に残している。

もちろん公教育の再編にあたり、検討されるべき課題はいくつもある。まず、公務員の職務規程や公共施設の使用規程などの問題は正論ではあるが、みみっちい話だ（といたら怒る御仁はたくさんいるだろうが）。次に、教育格差の問題は確かに深刻だが、どれほど学校が頑張っても学校外の教育機会は家庭の経済状況に応じて増減するのだから、私教育に対する個人投資を禁止しないかぎり格差は必ず存在する。問題はその格差の程度が一定の範囲内に収まっているかどうかであるが、評者は日本の公教育はかなり善戦していると見ている^v。最もやっかいな課題は公教育資源、とりわけ公的財源の配分について、社会的合意を得る道筋がつけられるかどうかである。現在の公教育システムが、財源と制度設計両面から行き詰まりを見せていることを念頭に置くとき、この点でうまくブレークスルーがおこなわれれば、公教育のしくみ全体を再設計できる可能性は大きい。今後の議論の深まりが期待される。

ⁱ ややデータは古いが「十分な所得がないために生活必需品を買うことができなかった回答者の割合」では食料、医療、被服のいずれの項目でも、調査対象となった11カ国中で最も低い。労働政策研究研修機構『データブック国際労働比較 2011』p.262（出所 The Pew Global Attitudes Project, *What the World Thinks in 2002*）

ⁱⁱ 平成22年国民生活基礎調査の概況によれば16%が貧困層に区分される。

ⁱⁱⁱ IMF - World Economic Outlook, 2011（データは2010のもの）

^{iv} 武井敦史「学校と保護者の協力関係を鳥瞰する」兵庫教育大学学校経営研究会『現代学校経営研究』第19号, 2007.01, pp.1-8

^v 武井敦史「格差社会と公教育」小島弘道編著『時代の転換と学校経営改革 学校のガバナンスとマネジメント』学文社, 2007, pp.94-104,