

# 教育政策における学校改革パッケージ化の論理

—組織フィールドと制度ロジックに着目した制度論的考察—

同志社女子大学 水本 徳明

## 1. 学校改革パッケージ化という現象

本特集の諸論稿が示しているように、教育政策における学校改革パッケージ化と呼ぶべき現象が進展している。本稿では制度論的な視点からその現象がどのような論理を内在化しているのか、またそれはどのような背景のもとに要請されているのかについて考察する。その上で、それにかかわる実践的、研究的課題について検討する。その際まず留意しておかなければならないことは、ここで取り上げている現象は単にパッケージ化された知が学校改革として活用されているというだけではなく、それが教育政策として行われている、すなわち政治的プロジェクトであるという点である。その観点から学校改革パッケージの構造を整理したのが次の表である。

表 学校改革パッケージの特徴

政策	①パッケージの包括性 (広—中—狭)	②パッケージ内での諸要素の結合 (強—中—弱)	③パッケージと政府の学校改革政策との結合 (強—中—弱)	④開発・運営主体 (官、民、専、協) (注2)	⑤商業ベース (該当—非該当)	⑥競争性 (高—中—低)	⑦実施過程での政府の関与 (強—中—弱)	⑧脱文脈化 (G: グローバルな脱文脈化、D: 国内的な脱文脈化)	⑨再文脈化の可能性 (高—中—低)
AdvancED	中	中	中	民+専	該当	中	中	G	低
TSA	中	強	中	官+専+協	非該当	低	中	D	中
組織マネジメント研修	狭	弱	中	官+専	非該当	低	中	D	中
Partnership Schools for Liberia (注1)	広	強	強	民+専	該当	高	公式: 弱 非公式: 中	G	低

(注1) 林寛平「比較教育学における「政策移転」を再考する—Partnership Schools for Liberiaを事例に—」『教育学研究』第86巻第2号、2019年、213-223頁に基づいて特徴を捉えた。

(注2) 官は政府、民は企業などの営利組織、専は大学研究者などの専門職(団体)、協はNPOや宗教団体などの非営利組織を意味している。

学校改革パッケージの構造は9次元から分析することができる。表は、本特集で扱われている3事例に林(2019)で分析対象とされているPartnership Schools for Liberia(以下、PSL)を加えて、それぞれの構造的特徴をまとめたものである。林(2019)によると、PSLはリベリア政府が同国の公立小学校の運営を非国家の運営者に委託する政策である。以下に述べるように政策パッケージとして非常に特徴的なので、参照例としてここに含めた。

第一は、パッケージ化された施策の包括性、すなわち学校の改革や改善に関わる機能をどの程度包括しているかという次元である。PSL は学校運営を委託するので、最も包括的である。AdvancED は評価と改善のための諸ツールを、TSA は3つの活動をそれぞれ包括している。組織マネジメント研修はマネジメント論としてはある程度の広さを持っているが、直接の機能としては教職員のマネジメント能力の向上に限られており、包括性は狭い。

第二は、パッケージ内での諸要素の結合の強さである。パッケージの利用者側からすると、パッケージを構成する要素をつまみ食いできるかということである。PSL では学校運営自体を委託しているのでつまみ食いの可能性はなく、TSA では3つの活動を実施することが求められているので、諸要素の結合性は強い。AdvancED では一部のツールのみを利用することが可能なので諸要素の結合は中程度である。組織マネジメント研修では、例えば地方の教職員研修で部分的に扱うことが可能で、結合度は弱い。

第三は、パッケージと他の政策との結合度、すなわち政府の他の教育政策との関連性の強弱である。PSL は国内の幼稚園と小学校全体の民営化政策のプロセスに位置づけられているので、政府の学校改革政策との結合は強い。AdvancED の場合、アメリカ国内ではESSA 法との関連がある。TSA は、教育白書（2010年）における提言に基づき、自己改善型学校システムという政府の考え方の中に位置づけられている。組織マネジメント研修は、「学校の自主性・自律性の確立」を目指す政策展開（学校評価と教職員評価の制度化など）と関連づけられている。そのため、それぞれ中程度とした。

第四は、パッケージの開発・運営の主体である。AdvancED と PSL の主体は民間であるが、そこには大学研究者などの専門家が関わっている。組織マネジメント研修の開発・実施主体は中央、地方の政府であるが、その過程には組織マネジメントの専門家が関わっている。TSA では、その認証にティーチングスクール協会と教育大臣が関わるほか、地方当局、教区、大学などが構成員として想定されている。

第五は、地方政府や学校によるパッケージの導入が商業ベースで行われるかどうかである。AdvancED と PSL は商業ベースで取引され、TSA と組織マネジメント研修はそうではない。

第六は、パッケージの競争性、すなわち利用者側がそのパッケージの利用をどの程度選択できるかであり、機能的に等価なパッケージを提供する主体の多寡に規定されている。PSL では、学校運営を請け負う主体は複数あるので競争性は高い。AdvancED は、もともと果たしていた認証評価の機能に改善支援機能を付加して地域的な境界を超えた活動をするようになっており、競争的な市場を創り出している。TSA と組織マネジメント研修では競争性は低い。

第七は、学校改革の実施過程での政府の関与の強弱である。PSL では、実施過程そのものが民間の主体にゆだねられているので、公式には政府の関与は弱い。しかし、PSL の外部評価に関わる政府の介入が指摘されており、非公式には関与があるとみなされる。AdvancED は、州政府とパートナーシップ関係を構築し、公的なアカウンタビリティとして実施してきた学校の質保証に関

わる評価業務を AdvancED が請け負う、あるいは AdvancED によるコンサルテーションのもとで、州の制度改変を行うなどの事例州が一部ではあるが見られる。その意味では政府（州教育省）とのつながりは次第に強化されてきている。TSA と組織マネジメント研修は、一定の枠組みやモデルの下で実施過程が「連合」や地方政府に任されているので、政府の関与は中程度とした。

第八は、内容の脱文脈化の程度である。PSL と AdvancED はグローバルに脱文脈化され、TSA と組織マネジメント研修は国内的に脱文脈化されている。

第九は、再文脈化するパッケージの内容を地方や学校の特殊性に応じて改編する可能性である<sup>1</sup>。PSL と AdvancED ではその可能性が低い。TSA と組織マネジメント研修では、地方や学校の事情に応じてその内容を創り出したり改編したりする可能性があるため、再文脈化の可能性は中程度であると言える。

## 2. 学校改革パッケージ化の論理と背景

以上の整理を踏まえると、学校改革パッケージは何らかのノウ・ハウやツール、プログラムなどの知のパッケージであり、次の3点の特質を持っていると言える。第一に、パッケージ化されている知が大学の研究者などの専門家によって開発されていることを通じて、内容的な正当性と一般性(脱文脈化可能性)を担保されている。第二に、それが政府によって採用され、場合によってはその実施プロセスにおいても政府が関与することを通じて、手続き的な正統性を担保されている。第三に、それが(疑似)市場的な環境において取引されることを通じて利用する側(政府、学校など)の自由が担保されている。すなわち、学校改革パッケージに内在化されている論理は、専門性を通じた正当化・一般化、政府を通じた正統化、市場を通じた自由化の組み合わせである。

こうした学校改革パッケージ化が進展するのは、経済のグローバル化と政治におけるナショナリズムの台頭の下で教育が国家の強い関心事となるにもかかわらず、同時に新自由主義的な思潮の下で規制緩和と公的支出の抑制が求められ、経営管理主義的な手法が必要になるからである。日本の場合、中央教育審議会(2005)はその表明であった。「義務教育こそ、外交や防衛とともに国が担うべき最重要政策」とし、そのために、「国の責任によるインプット(目標設定とその実現のための基盤整備)を土台にして、プロセス(実施過程)は市町村や学校が担い、アウトカム(教育の結果)を国の責任で検証し、質を保証する教育システムへの転換」が目指された。学校改革パッケージは、目標実現のための基盤整備あるいは市町村や学校の権限と責任とされたプロセス(実施過程)に対する知識提供である(プロセスは規制しないことになっているので、規制的規則ではなく構造的規則の学習を通じた自主的な実践という形を採る)。情報技術や研究の進展は、政策移転を容易にもした。地方とりわけ教育委員会や学校では、質的量的に資源が不足する中で、政策推進の後ろ盾や政策実現の資源として、学校改革パッケージを呼び込む必然性があった<sup>2</sup>。場合によっては学校改革パッケージ自体が商品化され、経済的利益を目的に、民間によってあるいは政府がそれを積極的に推進する形で、グローバルな市場で取引される動向にある。

学校改革パッケージは、学校改革をめぐる新たな組織フィールドを形成しようとしている。組織フィールドとは、複数の組織が意味のシステムを共有し緊密に関わり合う共同体である(Wooten and Hoffman 2008)。Scott(2014:225-235)は組織フィールドの主な構成要素として、制度ロジック<sup>3</sup>、アクター、関係システム、組織フィールド境界を挙げている。学校改革パッケージを通じて形成される組織フィールドの制度ロジックは、先に述べた専門性を通じた正当化・一般化、政府を通じた正統化、市場を通じた自由化の組み合わせである。そこに参加するアクターは、政府や学校などの学校改革の直接の当事者に加えて、知識を開発する専門家や諸団体、市場を通じてそれを拡散する民間業者、さらには(TSAのように)教区などの諸団体に関わる。知識は非政府組織や企業、国際機関なども関わって開発、拡散され、「教育政策知識政体 (Education Policy Knowledgeable Polity)」(Gunter 2018:3)、「知識ネットワーク」(Gunter 2016 : 26-27)が形成されている<sup>4</sup>。政策は、法的な規制ではなく、定義の受け入れ、問題のフレーミング、物事の因果関係の学習、ツールの使用方法の習熟など知識獲得のかたちを採って実現される。

本特集の諸論稿で見てきたように、組み合わせられている制度ロジックのうち何が優勢であるか、だれがアクターとして参加し、だれが優勢であるかなど、学校改革パッケージによって形成される組織フィールドの実態には多様性がある。しかし、学校改革の動向が以上のような組織フィールドの形成に向かっていることは確かである。日本においても、教育方法(「主体的対話的で深い学び」)や「カリキュラム・マネジメント」まで組み込みこんだ新学習指導要領や、コミュニティ・スクール政策、「チーム学校」政策、教育政策における様々な「スタンダード」の開発など、先に表で示した学校改革パッケージとしての何らかの性質を持ち、上述のような組織フィールドの形成を促進してきたと言える。

### 3. 予想される帰結

学校改革パッケージは、学校改革に資する優れた知や実践についてより多くの学校が参照・活用することを可能にし、学校教育全体の質的向上を実現する可能性がある。例えば内山(2018:76)は、授業スタンダードについて「スタンダードの作成や活用の場面でローカル・ノレッジに基づく教員の裁量が発揮できるとともに、個人ではなく組織的に用いることによって一定の方向性の基に効果的に活用できる可能性」を示している。

また、学校改革パッケージは地方や学校での教育改革の連結や正統化の機能を果たす可能性がある。青木(2018:6-7)は、「「スタンダード」現象」が首長と教育委員会、あるいは都道府県と市町村の関係を変動させる「橋頭堡」になる可能性と、保護者や住民などからの学校に対する非難や圧力の回避装置となる可能性を指摘している。

他方で、学校改革パッケージは次のような逆機能や問題をもたらすことも予想される。

第一に、学校改革パッケージは、学校教育の平準化、規格化、硬直化をもたらす可能性がある。そのことは「スタンダード化」について「萎縮の連鎖」(坂田2018:86)、教育の「テンプレート

化」「偶然性や「規格外れ」を忌避するロジック」(仲田 2018 : 12-13) として指摘されている。関係者が国家のようにものを見、行動するようになるとも言われる (Gunter 2016:22)。

第二に、学校改革パッケージは政治を抑圧ないし隠蔽する。Gunter (2018 : 6-7) は、こうした事態を「脱政治化」と呼び、公教育への民主的な参加が危機にあるとする。学校改革パッケージでは政策があたかも研究的、技術的な知識として提示されるので、政策の目的に関する政治が初めから排除され、そこで何かが選択されているあるいは創造されていることが認識されにくい。

第三に、学校改革パッケージは責任論の偏りをもたらす。学校改革パッケージは研究的に正当性が担保されているかに見えるので開発側の責任が問われにくく、それを実施する側の責任が問われる。仲田 (2015 : 266) は、コミュニティ・スクール政策について「責任論のコミュニティへの封じ込め」あるいは「コミュニティ内に遮蔽された問責サイクルの駆動」を指摘している。山下 (2018 : 34) の言うように、「教育をめぐる価値意識、いわば教育文化が、たとえば自己責任論・自由競争論を容易に受容するような長期的変化を遂げている可能性もある。

第四に、教職の専門職性が否定される。安藤 (2016 : 32-33) が「チーム学校」政策について指摘するように、プロフェッション性の否定、非プロフェッション化が進行する。ただ、これは学校改革パッケージの機能というより、その前提であり、「教員の専門(職)性のある種の『公理』」としてきた、教育(学)界の方が再検討を迫られている(坂田 2018 : 86) という見解もある。

#### 4. 研究的、実践的な課題

以上のような問題が予想されるのはなぜか。それは、学校改革パッケージが内在化している制度ロジックに疑問があるからである。まず、パッケージ化されている知は専門的な検討を経て十分に正当性と一般性を担保されているのか。市場的(商業的)にあるいは官僚制的に、過度にそれが強調されているのではないだろうか<sup>5</sup>。また、政府による採用手続きを経た正統化は十分だろうか。これは民主主義の問題である。学校改革パッケージが形成する組織フィールドから排除されている主体はないのか。そして、市場は自由で組織フィールドに参加しているアクター間の関係に、とりわけ学校改革パッケージを開発し提供、運営する中央政府や企業とそれを利用する地方政府や学校の関係に力の不均衡はないのだろうか<sup>6</sup>。また、組織フィールドへの参入が自由化され、利用する側に対して十分なオルタナティブが提供されているのだろうか。以上のような疑問を背景に、今後の課題を指摘したい。

第一に、学校改革パッケージに示されたことが、示されたメカニズムで生じているのか、実際に何が起きているのかの研究が求められる。実践的にも、実際に学校で何が起きているのかを当事者が場合によっては研究者と協力しながら記述し認識する(学校改革パッケージの枠組みに落とし込むのではなく)こと、すなわちパッケージ化された知の検証が重要である。

第二に、価値や機能の選択という次元に立ち返ることが研究的にも、実践的にも重要である。それは学校改革を改めて政治としてとらえ直すことであるし、政府や行政の責任を問い直すこと

でもある。また、それは人をマニュアルに従って行動するものではなく、願望の主体として再確認することである<sup>7</sup>。学校改革パッケージが知識として開発されたものならば、知識の製造者責任を問うということでもある。研究的には、学校改革パッケージの政策過程（知識製作の過程）を社会的選択、意思決定の過程として分析することが課題である。

第三に、学校改革は偶発的であることを示し、オルタナティブを提示することである。学校改革パッケージとして示された構造ではなく、学校改革に必要な機能から出発し、それを実現する構造（機能的に等価な構造）を探索し、より望ましいと思われるものを選択していくことである。その中には、学校改革パッケージをローカルな文脈や条件に応じて作り変えたり、資源や信頼獲得のために利用したりすることも含まれよう。ジェニングス（2018：160）は、「問われるのは、生徒が学ぶ準備ができていて、教員が効果的であること、学習内容にやりがいがあること、資金レベルが適正であることを見極めるのに使われる主要な要因は何かという点である。」という。学校改革にとって重要な機能から出発するためには、すでに学習されてしまった構造（手続き）をアンラーンすることも必要である。

第四に、これからの専門職としての教職の在り方が検討されなければならない。近年の教職の専門職性に関する議論は、資質能力や専門性に関するものに偏り過ぎている。職としての自律性—倫理綱領、専門職基準及びそれらをつくり、維持する専門職団体—をどう日本社会で成り立たせるかを考えなければならない。学校改革パッケージの開発、実施過程において、教職の専門職性をどう位置付けるか（教職の専門職性をどのようなものとして構築するか）も実践的、研究的課題である（その試みとして例えば浜田他2018）。

第五に、以上のことを総合して、研究者のスタンスが問われなければならない。学校経営の研究者は実践へのコミットメント（政策形成や制度化も含めて）と、そこから身を引いての現実的分析・記述の二重性を引き受けなければならない。この両者が、PDCAやアクション・リサーチとして整合的に位置づくとは限らない。再帰性の高い時代には（そのことを自覚してしまったら）、確信犯的な意思決定をするしかない（水本2007）。否定される、あるいは自ら否定することを承知で意思決定することである。また、「一般性」や「有用性」にこだわるのではなく、一回性、固有性にこだわってそこで見えてくる意味を伝えるような研究の意義を再確認すべきである（水本他2019）。研究者には組織フィールドの中で制度ロジックを共有しつつも、そのこと自体を対象化する認識的なタフさが要請される。

## 引用文献

- 青木栄一「教育の政策共同体がスタンダードを求める背景を探る」『日本教育行政学会年報』第44号、2018年、2-8頁。
- 安藤知子「「チーム学校」政策論と学校の現実」『日本教師教育学会年報』第25号、2016年、26-34頁。
- Bonal, X. Global Education Policies and Taken-For-Granted Rationality: Do the Poor Respond

- to Policy Incentive in the Same Way? Saltman, K. J. and Means, A. J. eds. *The Wiley Handbook of Global Educational Reform*, John Wiley and Sons, 2019, pp.157-172.
- 中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」、2005年。
- Gunter, Helen M., *An Intellectual History of School Leadership Practice and Research*, Bloomsbery, 2016.
- Gunter, Helen M., *The Politics of Public Education: Reform Ideas and Issues*, Policy Press, 2018.
- 浜田博文・安藤知子・山下晃一・加藤崇英・大野裕己・高谷哲也・照屋翔大・朝倉雅史・高野貴大「新たな学校ガバナンスにおける「教育の専門性」の再定位—武雄市「官民一体型学校」とB市「コミュニティ・スクール」の事例分析—」『筑波大学教育学系論集』第42巻第2号、2018年、45-71頁。
- 橋本憲幸「国際教育開発論の思想課題と批判様式—文化帝国主義と新自由主義の理論的超克—」『教育学研究』第86巻第4号、2020年、461-471頁。
- 林寛平「比較教育学における「政策移転」を再考する—Partnership Schools for Liberiaを事例に—」『教育学研究』第86巻第2号、2019年、213-223頁。
- ジャック・ジュニングス、吉良直・大桃敏行・高橋哲訳『アメリカ教育改革のポリティクス 公正を求めた50年の闘い』東京大学出版会、2018年。
- 荻谷剛彦『追いついた近代消えた近代 戦後日本の自己像と教育』岩波書店、2019年。
- 水本徳明 2007「荻谷剛彦氏の問題提起に依えて：社会的再帰性の高まった社会における教育行政研究の課題」『日本教育行政学会年報』第33号、2007年、111-115頁。
- 水本徳明・畑中大路・臼井智美・柏木智子「教育経営の質的研究の展望」『京都教育大学大学院連合教職実践研究科年報』第8号、2019年、23-36頁。
- 仲田康一『コミュニティ・スクールのポリティクス 学校運営協議会における保護者の位置』勁草書房、2015年。
- 仲田康一「「スタンダード化」時代における教育統制レジーム—テンプレートによる統治・データによる統治—」『日本教育行政学会年報』第44号、2018年、9-26頁。
- 坂田仰「残された課題：スタンダードの向こう側」『日本教育行政学会年報』第44号、2018年、82-86頁。
- 佐藤俊樹『社会は情報化の夢を見る [新世紀版] ノイマンの夢・近代の欲望』河出書房新社、2010年。
- Scott, W. R., *Institutions and Organizations* 4th ed. Sage Publications, 2014.
- Thornton, P. and Ocasio, W., Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990, *American Journal of Sociology*, Vol.105, No. 3, 1999, pp.801-843.
- Thornton, P. and Ocasio, W., Institutional Logics, Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. and Suddaby, R. (eds.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage

Publications, 2008, pp.99-129.

内山絵美子「学校現場における授業スタンダードの普及―作成のプロセスと活用の実態に焦点を当てて―」『日本教育行政学会年報』第44号、2018年、62-81頁。

Wooten, M. and Hoffman, A. J., Organizational Fields: Past, Present and Future, Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. and Suddaby, R. (eds.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage Publications, 2008, pp.130-147.

山下晃一「教育行政における地方分権・規制改革の展開と課題」日本教育経営学会編『現代教育改革と教育経営（講座現代の教育経営1）』学文社、2018年、24-36頁。

## 注

- 1 林（2019）ではここで再文脈化と呼んでいることを「土着化」と呼んでいる。
- 2 青木（2018：2-3）は、「ストリートレベルの官僚制の考え方からみても、対人サービスの最前線にいる職員が対顧客戦略の一環として、顧客に対して画一的対応をすることはむしろ当然の現象である」。また、「モチベーション、能力、実際のパフォーマンスにばらつきがある集団としての教員を前提とした議論を展開するのが、本来は、制度設計の学問体系を目指す教育行政学のあるべき姿勢ではないか」という。独自に目的・目標を設定し、それを実現する知識を開発する地方や学校の能力が低いことが、学校改革パッケージが発展する条件となっている。
- 3 制度ロジックは、たとえば「物質的な実践、仮定、価値、信念、ルールの社会的に構築された歴史的パターンであり、それを通じて諸個人が彼らの物質的資産を生産及び再生産し、時間と空間を組織化し、社会的現実の意味を与える」と定義される（Thornton and Ocasio 1999:804）。制度ロジックは、組織行動の社会的、制度的文脈に注目するところに要点があるが、「制度的文脈は行動を規制するが、主体的行動や変化の機会を生み出すものでもある」とされる（Thornton and Ocasio 2008:102）。
- 4 Bonal（2019:157-158）は貧困の削減に向けた教育政策の現状について、そのネットワークが国際的なものになり、世界銀行を中心としつつも「ここ数年、国際機関、援助機関、グローバルNGO、私企業などを含む複雑な組織の組み合わせ」がみられるようになったことを指摘している。
- 5 荻谷（2019：292）は、日本の教育政策が体系的な実態把握＝エビデンスを欠く「エセ演繹型思考」によるものであり、うまくいかないときに教育現場に帰責されることを指摘している。
- 6 橋本（2020：463）は「日本型教育の海外展開」について、「これら「事業」関係者の説明からわかるのは、「日本型教育の海外展開」は、官庁、自治体、大学、企業、市民団体などの「官民協働」によって、教育に関する種々の制度や実践のなかから、成功した、または成功しつつあると見なされる要素を取捨選択してパッケージ化し、商品として海外に「輸出」することを「推進」、「促進」するものだけということである」とし、「教育の非対称性に国家間の非対称性が加わるという意味で、「日本型教育の海外展開」にも二重の非対称性が付着している」という。その上で、文化帝国主義批判及び新自由主義批判という観点から、それを批判的に検討している。
- 7 佐藤（2010：84-85）は、「技術を使う時、私たちはその技術の使い方を選択している。つまり、それは技術の問題ではなく、社会の側の問題、私たち自身の問題なのである。「技術がこうなるから社会がこう変わる」という言い方は、意識的にせよ無意識的にせよ、それを隠蔽してしまう。」という。