

IV、「日本型NPM」とその東京版 —— 展開の渦中から考える

久富 善之

1、「東京の教育」というテーマに4年越しに取り組んで —— 「新公共管理（NPM）」への着目

日本教育学会・東京地区が「東京の教育」というテーマの地区研究に取り組んで4年目になった。東京地区研究が「東京の教育」では、字面で見るとあまりにも平凡なテーマ表現になっているが、こうなったのには理由がある。それは、1990年代の末から2000年代にかけて、「教員人事考課」の点でも、「父母の公立学校選択制」の点でも、また「公立高校の統廃合と再編成」の面でも（それらは大きく見れば全国に徐々に広がりつつある新動向ではあるのだが）、なぜか東京地区でことがらが突出するかのよう急激かつ強行的に展開・進行していること、「これはいったい何なのか」を明らかにしたいという共通の課題意識があったからである。

この研究に遅れて1年目後半からメンバーとして参加した筆者は、2年目から始まった「日野市における〈選べる学校制度〉の展開」に関する調査研究チームに加わった。その期間に、各グループ間の研究交流会や地区全体研究会に出席して学ぶ機会を得たことで、とりわけ4年目になってから自分の中に煮詰まってくるものを感じて来た。と言うのは、この「東京の教育」は単に石原都政（政治的には反動的にもかかわらず、その「直截な物言い」のせいなのか、「対米・対政府・対企業の点で東京の立場を主張する姿勢」などのせいなのか、人気だけはかなりある）の一時的な政治的ファッションによって起こされているものではなく、新しい公共諸機関・諸領域の管理方式（新公共管理：new public management / ふつう頭文字を取って〈NPM〉と呼ばれている）の、ある種「日本型」とでも呼ぶべき新しいやり方の現われの一つであって、それが「東京」＝「世界的なグローバル・シティの一つ」という社会的条件の下で、まさに「日本型NPMの東京版」として姿を現しているのではないかと考えるようになったのである。そして、

- イ) この東京版は、「教員人事考課をはじめとする教員管理・学校管理」と「公立高等学校の統廃合・再編成」という、いわば東京都教育官僚機構の「直轄地」（この表現があまり適切でないことを許されたい）領域において典型的に、その「東京版」らしさを展開し、
- ロ) 公立小・中学校の「父母による選択制」や「特色ある学校づくり」「父母・地域との連携」など、区・市・町・村の教育官僚機構に「分轄地」として委譲されているいくつかの具体面では、それらはまたそれぞれの地域の社会的・人的条件を背景に各々個性的な展開が、東京版に重なる形で「品川バージョン」「足立バージョン」「日野バージョン」「国立バージョン」などとして進行している、

という全体イメージを持つようになった⁽¹⁾。

だから、本報告書の目次「IV」は全体のまとめに位置しているが、それは研究グループ全体による「まとめのための議論」を踏まえたものではなく、各グループ報告の原稿・最終版を読む余裕さえなく（それらの中間的報告はどれも聞いているが）筆者の個人責任で、上に述べたような観点からの若干の考察を述べたのもであることを、お断りしておきたい（そのようなスペースが、浅学の筆者に与えられたことに感謝と責任を感じつつ）。

2、「新公共管理（NPM）」が、地方自治体行財政管理から、医療・福祉・教育領域の専門機関管理に及んでくる

「新公共管理（NPM: new public management）」と呼ばれる公共諸機関・諸領域を管理・運営する新方式は、雑誌『教育』の本年五月号・平塚論文⁽²⁾によれば、「主として八〇年代半ば以降のアングロサクソン系諸国で形

成されてきた行政運営理論の一つで、民間企業におけるマネジメント手法の公共部門への導入を主軸とする考え方である」とされている。ここで平塚論文は、このマネジメントに必要な具体的構成要素として「①業績・評価による統制、②市場メカニズムの活用、③顧客主義への転換、④ヒエラルヒーの簡素化」の4点を、またマネジメントに不可欠の具体的手法として「①戦略(化)、②内部管理、③外部マネジメント」の3点を、いずれも白川一郎の『NPMによる自治体改革』から引用している。この本を含めてこの2～3年の間に、NPMに関する日本人著作が5点ほど発行されている⁽³⁾ようだが、いずれもNPMについていろんな理解(どこまでをNPMと呼ぶか、など)があり、またNPMの中にいくつかの潮流や類型があることを指摘している。たとえば白川&富士通総研では、市場化・民営化の強い「英国・ニュージーランド型」と、分権化の強い「北欧型」とが区別されているし、(前注3の)山本や近江では、欧州社会民主主義政権の唱える「第3の道」(新自由主義でも福祉国家でもない)が、住民参加による顧客主義を強調した「NPMの新展開」と区別され評価されている。いずれにせよ平塚論文が引用した特徴(マネジメントの構成要素4点と具体的手法3点の計7点は、それら全体のおおよそを表現している。

しかしこれら日本人著作はいずれも、NPMの中心課題を地方自治体の財政スリム化圧力を背景とする地方自治体行政評価・財政運営の新模式と理解し、それを日本の地方自治体の管理・運営にどう効果的に適用するかという課題意識が貫かれている。平塚論文もまた、そういうNPM型自治体管理の中で、市民によるNPO活動が位置づけることがはらんでいる課題と問題性を議論している。だからたとえば山本著では、「専門家と依頼人」の関係にある医療の領域に、行政評価の定量的成果管理を適用すること自体が難しく、また専門職固有の行動規範を考えると専門家のモチベーションを低めるという問題があつて、その点でも難しいことが指摘されている(同書、p.16、pp.24~25)。

このNPMモデル(顧客第一主義とマネジメント主義への転換)が、1990年代に入ってから医療・福祉・教育領域の(地方自治体立と国立とを問わない)病院・福祉施設・学校などの公的サービス諸機関に適用され、そうした公的諸機関の新しい管理方式(利用者主権への転換と施設運営へのマネジメント導入)として強力に展開するようになったのには、もちろんそういう機関の存在への自治体財政負担のスリム化圧力もあるが、筆者の観察では、上述の山本の心配を突破する、さらに二つの背景圧力があつたと思う。

一点は「官僚統制(bureaucratic control)」への批判である。つまり、官僚機構による細かい規制がこうした第一線サービス機関の効率的な働きを阻害していることへの批判が高まり、だからそれを「サービス現場での管理」(学校について言えば、英国その他ではLMS [local management of school]、米国ではSBM [school based management])という形で、医療・福祉・教育サービスが行なわれている現場に管理権限を降ろし、そこで経営体としてマネージするという、分権・権限委譲を末端現場にまで徹底する方向である。

もう一点は「専門家による支配(professionalism)」への批判である。どこでもそうした専門家による不祥事が相次ぎ、「サービスの内容は、専門家の自治に任せておくのが最良」という「professionalism」という信頼方式は、専門家たちに都合の良い(=利用者サービスには必ずしもつながらない)身勝手に信頼できないあり方、と批判にさらされ、それを「消費者主権=利用者第一主義」へと転換すること、そのために専門サービス機関にも効率的マネジメントを導入する、利用者の参加・選択(擬似市場)を導入する、などが次々に行なわれた。

これら2点は、これまでモノ・カネ、ヒトの数の管理は官僚機構が、ヒトが行なう仕事内容は専門家集団が、という形である種の「内・外区別」が行なわれてきたところを、<分権・権限委譲と利用者主権との徹底>によって第一線の専門サービス機関も経営体として効率的にマネージする方式に転換することを可能にした。つまりあのNPMモデルがここでは、①分権・権限委譲・現場主義、②利用者第一主義・サービス精神の徹底・利用者の選択と経営参加、③経営主義・経営体としての戦略化・サービス機関同士の競争=擬似市場化の導入、といったモードでもって「専門機関・専門職」の壁を突破して、これら諸機関の専門家とその仕事内容を含む管理の新材

式として（たとえば英国では90年代に入って急速に）浸透してくることになったのである。

3、「日本型NPM」の独特の特徴とその東京版

ここで筆者が「日本型NPM」と呼ぶのは、白川本がその副題で「日本型ニューパブリックマネジメント」と呼ぶような地方自治体の行財政管理一般のことではない。むしろ上で述べた、医療・福祉・教育領域での公的諸機関の効率的な管理方式、その新モードとしてのNPM、とりわけ我々が調査・検討対象とした教育機関の代表的存在・学校に日本でも強力に導入されているNPM方式を念頭に置いている。

たとえば森内閣時代のあの教育改革国民会議『教育を変える17の提案』（2000. 12. 22 報告）の中では、その17項目を括る4大項目の一つが「新しい時代に新しい学校づくりを」であり、そこに「教師の意欲や努力が報われ評価される体制をつくる」、「地域の信頼に応える学校づくりを進める」、「学校や教育委員会に組織マネジメントの発想を取り入れる」などの五つの「提案」がなっていた。またそれを受けて出された文部科学省『21世紀教育新生プラン（レインボープラン）』（2001. 1. 15. ）では、その「7重点戦略」の中の「4」と「5」が「父母や地域に信頼される学校づくりを行ないます」、「教える『プロ』としての教師を育成します」となっている。さらに同じ文部科学省の『平成13年度文部科学白書』（2002. 1. 18. ）は、その「教育改革の視点」の3項目中の一つでやはり「新しい時代に新しい学校づくりを」を挙げている。

これらを通読してほとんど同工異曲の内容について、そこで打ち出されている共通コンセプトを列挙すると、「学校の父母・地域への公開・説明責任」、「校長の権限強化」、「学校経営の効率化」、「学校の自己評価・外部評価」、「特色ある学校づくり（スーパー・サイエンス・スクール指定などはその先端形態）」、「優秀教員評価・処遇」、「指導力不足教員の排除」、「教員の社会体験研修」、「教員雇用の多様化（免許を持たない民間人の校長・教諭への登用）」などなどである。つまり、国家政策として教員管理・学校管理のあり方の組み替えを積極的に進めようという方向が、「新しい信頼される学校づくり」の名で打ち出されている。

東京都の教育施策の場合、こうした国家政策に先行ないし並行して、管理職の人事考課、管理職選考制度変更、一般教員の人事考課、指導力不足教員への特別研修制度、職員会議の補助機関化、「主幹」職の学校導入、学校運営連絡協議会の制度化、高校の学区制撤廃、進学重点高校指定、学校経営計画（スクールプラン）の目標数値化、などなどのより具体的な施策がどのように次々と推進・強行されたかは、本報告書の「教員評価」チームの報告に詳しく見る通りである。

筆者がここでとりわけ注目するのは、先に見た英語圏を中心に広がるNPM、またその医療・福祉・教育の公的専門サービス諸機関での姿に比べた場合の「日本型」の特徴である。もちろん、すでに述べたようにNPMにはいろんな潮流・類型があつて、特にこれが原型と言えるものがあるわけではないが、前節の末尾でまとめたように公的専門機関の管理方式としては、「①分権・権限委譲・現場主義、②利用者第一主義・サービス精神の徹底・利用者の選択と経営参加、③経営主義・経営体としての戦略化・サービス機関同士の競争=擬似市場化の導入」といった点におおまかな共通の指向と特徴を見出すことができる。だとすれば、上の国家教育政策文書に見る「日本でのNPM」は、(イ) 官僚統制に批判と反省がないこと、(ロ) 学校現場への本格的権限委譲がないこと、(ハ) 利用者の本格的参加がないこと、などの特徴を持った「日本型」だと言わねばならない。もちろん世界中にそれぞれやや異なる面を含んだ「〇〇〇型」があつてかまわないし、現に存在するわけだが、この「日本型」にはNPMが本来目指すものにも事実上逆行する極めて歪んだ特徴が生じるのではないかと、というのが筆者の心配である。

そして、この報告書にまとめた調査を通じて、「日本型NPM」の先行・突出形態としての「東京版」を見るこ

とで、上の心配は現実のものとなっている。つまり（イ）（ロ）（ハ）の三つの「ない」がもたらしたものの、それは「現場主義」「効率化」とは反対の「教育官僚機構による教員・学校への統制の強化と非効率の増大」である。たとえば、「professionalism（専門職の支配）」批判（教師や学校への社会的な批判や不信）を背景とした新学校管理方式は、学校現場で長年かかって教師たちが工夫して作り出してきた学校教育らしい慣行（職員会議による専門職自治や、授業時間数の調整、労働時間と研修・休暇の取り方、などの慣行）を「学校と教師たちのだらしなさ」を象徴するものとして攻撃・排除し、校長権限の強化を介在させながら官僚機構の統制が学校内部により深く及ぶ形を生み出している。つまり、学校への本格的分権・権限委譲がないところでの「校長権限強化」は（乾彰夫のよく使う表現を借りれば）「校長＝支店長を集めて、教育委員会＝本社営業担当部長が営業成績向上にハッパをかける」という姿を生み出し、「個別学校毎の自律的な運営」（それがNPMの目標なのだが）は、専門職自治時代に一定は程度存在したのものまで剥奪されて、かえって学校の自律性が低下しているのである。またたとえば、利用者尊重の一環としての利用者への説明責任（accountability）と称して、学校現場には今まで以上に膨大な「報告文書作成」が上から求められており、官僚主義の悪弊の典型とされる「繁文縟礼」が事実上氾濫し、「学校経営の効率化」（それがNPMの目標）どころか、非効率・混乱と多忙化とに苦しめられている。だから、現場に分権・委譲化されたのは「責任」だけであって、それをまさに現場の自分たちが工夫して効率的に達成して行くのに必要な権限はなく、官僚機構の方が「責任」を下に押し付けて、自分は免れた分だけいっそう権限を強める結果になっている。

だから<三つの「ない」（官僚統制批判、本格的権限委譲、利用者〔父母〕参加、がない）>を特徴とする「日本型NPM」は結局、（これまでも日本教育の統制と画一化の元凶になって来て、今こそ最も批判されるべき）官僚機構が、社会にある学校・教師批判を追い風にして、自分たちは「透明（＝公正）な存在」であるかのように批判をかわし、NPM手法の中にあるいくつかの「統制権限をいっそう強める口実になり得るもの」をつまみ食いしつつ、教師管理・学校管理のより強化された形を確立しようという動向であると言えることができるだろう。

これがまた、本報告書の「学校選択」チームと「国立調査」チームとの調査した、公立小・中学校の「父母による選択制」や「特色ある学校づくり」「父母・地域との連携」、あるいは「事件」をきっかけに強行された教育「正常化」の動きの中では、各地域の社会的条件や人事配置を背景にそれぞれかなり個性的な展開が、上の東京版に重なって「品川バージョン」や「日野バージョン」、さらに「国立バージョン」などとして進行していると考えられる。それはやはりNPMの「①分権・権限委譲・現場主義、②利用者第一主義・サービス精神の徹底・利用者の選択と経営参加、③経営主義・経営体としての戦略化・サービス機関同士の競争＝擬似市場化の導入」を押し上げてきた背景の流れには乗りながら、たとえば品川では「利用者の選択＝擬似市場の導入」が、「現場主義の経営」としての「特色ある学校づくり」と重なって強調され、また学校経営に対する自己評価・外部評価が続けて導入されている、といった具合である。この場合も「日本型NPM」の特徴である<三つの「ない」（官僚統制批判、本格的権限委譲、利用者〔父母〕参加、がない）>は、決して克服されているわけではない。「学校の特色」は父母参加も含んで現場で自律的に考え工夫されたものではなく、逆に教育官僚機構が決めて割り当て学校に押し付ける形になっている。

4、「日本型NPM」流の教員管理・学校管理への「オルタナティブ」を考える

学校制度は端的に言って教育にかかわる諸要素（モノ、カネ、ヒト、知識・価値、行動・規範）の集中的な組織体である。学校という場に組織されている諸要素はたとえば、

- ・校地、校舎、施設・設備・備品、教材・教具、他

- ・公費(義務教育費国庫負担法、私学振興助成法、他)、私費(授業料、教材費、給食費、他)
- ・児童・生徒、教師、養護教諭、事務・用務職、PTA、同窓会、学校評議員、他
- ・学校知識(教育目標、教育目標の具体化としての教科・カリキュラム、教育評価規準)
- ・学校の時間・行動・規範の秩序(授業、休み時間、時間割、スケジュール、校則、他)
- ・試験、卒業資格、学歴・学校歴、進路(進学・就職)実績、活動実績、評判

などを思い浮かべることができる。そして「改革」や「学校づくり」と称する以上、それが「民主的」であれ「新自由主義的」であれ、学校制度に集中的に組織されているこれら諸要素を、何らかの形で再組織することによって「(個別諸要素とそれらのつながりとを)より活性化しよう」とする営みであることは共通しているだろう。

だから、「日本型NPM」は、教師不信と学校不信とを「追い風」にするばかりで、決してそれを解決するような「学校の本当の活性化」をもたらしてないとしても、そしてまたそれが現実にもたらしているものは確かに、以前よりもずっとひどい管理・抑圧体制であるとしても、

<注記>

(1) そういう立場から本年すでに執筆したものとして、久富「日本型『学校選択制』は公教育になにをもたらすのか」(『世界』2002年6月)、久富「教科研戦後史の中の“学校づくり”」(『教育』2002年9月)がある。本稿の内容に後者との重なりが一部ある点を、ことからの性格上ご容赦願いたい。

(2) 平塚眞樹「市民社会の現在と教育の公共性」、『教育』2002年5月。

(3) 白川一郎&富士通総研編著『NMPによる自治体改革 — 日本型ニューパブリックマネジメントの展開』経済産業調査会、2001年／山本清『自治体経営と政策評価 — 消極的顧客主義を超えるNPMを』公人の友社、2000年／大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社、1999年／近江幸治『New Public Management から「第三の道」』成文堂、2002年／『地方財政改革 — ニューパブリックマネジメント手法の適用』有斐閣。

(4) この論点で、英国の教育社会学者B・バーンステインが「英国流NPM」改革を眼の前にして、彼独自の学校組織類型論を用いて、学校の集中管理(日本で言えば「校長の権限強化」)が「人的組織を競争的な個々人の集合体にしてしまい」、組織の内的な協働・活性を前以上に弱めてしまうことがあると指摘して、改革のイニシアティブが「上からなのか・下からなのかが決定的に重要だ」と述べていた点が想起される(バジル・バーンステイン『〈教育〉の社会学理論』(法政大学出版局、2000年)の本文 pp.47~49 とそれに対応する「注1」)。

(六八頁)とを参照。

(3) 渡辺治『「豊かな社会」日本の構造』労働旬報社、一九九〇年。