

平成30年6月25日現在

機関番号：34429

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26381160

研究課題名(和文) NPM型教育行政改革における市民の位置づけに関する研究

研究課題名(英文) Citizens in NPM-led educational administration reform

研究代表者

中村 浩子(Nakamura, Hiroko)

大阪国際大学・国際教養学部・教授

研究者番号：00441113

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、ニュージーランドのニュー・パブリック・マネジメント型教育行政改革を事例に、改革における市民の位置づけについて実証的に検討した。結果、改革実現においては先住民の自決運動が大きな役割を果たしたこと、また結果責任を強く求められる新たなニュージーランド版チャーター・スクールは市民の学校運営参加が必須とされていないものの、先住民や移民の教育向上や文化承認の機会として評価するマイノリティ市民もいること、しかし制度自体はその正統性が民主的に担保されているとは言い難いことなどを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：In this research, the education reform in New Zealand based on the new public management was evaluated in relation to minority citizens. The research found how the self-determination movement by the indigenous people played a key role in the process, and how the newly implemented charter schools were viewed by some minority citizens as schools that are to be accountable to indigenous and migrant children, and that could offer recognition of their cultures, although the legitimacy of the very institution is not assured democratically.

研究分野：教育社会学、比較教育学

キーワード：ニュー・パブリック・マネジメント 教育行政改革 マイノリティ 先住民 移民 チャーター・スクール ニュージーランド

1. 研究開始当初の背景

行政改革の一モデルとされるニュー・パブリック・マネジメント(以下、NPM と略)は、民間企業的手法を公共部門に採用しようというマネジリアリズムと、政治や統治機構を経済学的に分析しようとする新制度派経済学の系譜とを含んでいるとされる。

このモデルを世界で最も忠実に採用し「明日の学校」改革と呼ばれる教育行財政改革を実施した国として、ニュージーランドは広く知られる。

しかし実際のところ「明日の学校」改革は、複数の思想的・政治的潮流のせめぎ合いの中で具体化されたものである。それら諸潮流については、同国内の教育学者によって一定程度整理されてきた。しかしその大半がせめぎ合いの渦中で後退を余儀なくされた左派の側に立つことから、改革を牽引した思潮の批判に終始し、NZ でなぜ、またいかなる条件の下にかくも徹底的な改革が世界に先駆けて達成可能だったかは未整理のままだった。

加えて同国先住民マオリにより創設された先住民学校が公立学校化されたことは、「明日の学校」改革における顕著な変化と言えるが、マオリの教育向上を求める運動が改革に与えた影響は、改革をめぐる諸立場の整理では無視されることが一般的であった。

市場統治型の改革による先住民や移民とヨーロッパ系との間の教育格差拡大が懸念されつつも、他方で、言語と文化の復興及び継承を目指す先住民学校を創設・運営する権利を手に入れたマイノリティ市民の視点に立った改革の多義性については、十分な考察がなされていなかった。

2. 研究の目的

本研究では市場を中核に据えるニュージーランドの教育行政システムの事例を中心に、NPM 型教育行政改革における市民の位置付けについて、特にマイノリティ市民に焦点を置きつつ、改革理念、現実における市民と学校の関係性、それらの背景をなす教育や政治に関する思想的・制度的伝統に着目しながら、実証的に検討することを目的とした。

3. 研究の方法

(1) 政策文書及び政府報告書の分析

ニュージーランドの NPM 型教育行政改革の改革構想におけるマイノリティ市民の位置付けについて検討すべく、1980 年代以降に教育省及びマオリ開発省より発表された政策文書及び政府報告書のうち、教育行政改革もしくは先住民・移民の教育に関連するものについて分析を行った。

(2) 学校訪問調査及び学校長インタビュー調査

マイノリティ市民である先住民及び移民にとっての改革の意義を検討すべく、ニュージーランドにおける三つのタイプの学校種を対象に訪問調査と学校長インタビュー調査を行った。

一つは、先住民マオリの言語と文化の復興を目指す民族自決運動の文脈で創設され、NPM 型教育改革において公立学校化した先住民学校である(全国統一の教育方針テ・アホ・マトゥアに順ずるクラ・カウパバ・マオリと、ローカルな部族共同体を基盤とするクラ・ア・イウィの2種を含む)。

二つ目は、研究期間中に導入されたニュージーランド版チャーター・スクール、パートナーシップ・スクール/クラ・ホウルアである。同学校制度は、同国 NPM 型教育行政システムの大前提の一つとされてきた市民による学校運営参加の構造を有しない学校種である。

三つ目は、社会的経済的水準が低い地域として知られる、先住民及び移民の集住地域における一般公立学校のうち、近隣の先住民学校やパートナーシップ・スクール/クラ・ホウルアと入学者獲得において競合する立場にある学校である。

(3) 政府機関及び教員組合聞き取り調査

教育省、教育大臣諮問機関「パートナーシップ・スクール/クラ・ホウルア認可委員会」、中等段階教員組合への聞き取り調査を行った。

(4) 教育改革及び先住民/移民教育関連研究者への聞き取り及びディスカッション

ニュージーランド国内において NPM 型教育行政改革を批判的に検討してきた研究者や、先住民の教育、移民の教育を専門に研究活動を行っている研究者への聞き取り及びディスカッションを行った。

4. 研究成果

本研究の成果は、主に以下の2点である。

(1) NPM 型教育行政改革実現における先住民自決運動の再評価

ニュージーランドにおける NPM 型教育行政改革「明日の学校」を牽引した改革理念は、従来、新制度派経済学に依拠しつつ財務省が作成した『政府の運営』(1987 年)に見出されてきた。しかし国家統制を縮小させ市民との「パートナーシップ」を基盤とする新たな学校運営は、同文書の数ヶ月前に旧教育省により発表され、左派の改革構想を体現しているとされる『カリキュラムの再検討』においても求められた点だった。

『政府の運営』発表以後、改革は左派の改革構想とは似て非なる方向性の下に実施されたがゆえ、財務省に乗っ取られたかの如く批判されてきた。しかしその方向性が左派の

側からしていかに間違っていようと、「コミュニティとの生き生きとしたパートナーシップ」を唱えた左派の改革構想は、市場秩序に耐えうる市民の育成を唱えた新制度派経済学の論理との「妥協」のもと生き続け、結果として「明日の学校」改革の下地をなしたとすることができる。換言すれば、改革を準備したのは左派の側であった。

1990年代に入り、政策策定と執行の役割分離を求めるマネジリアリズムの思考が、国民党権下で設置された「教育改革実施過程評価委員会」による『今日の学校』(1990年)で唱えられたことで、NPMモデルを構成する新制度派経済学とマネジリアリズムの両輪が出揃うことになった。加えて財界の意向を受け、英国サッチャー政権下教育・科学相の元特別顧問による『NZの学校』(1990年)に顕著なニュー・ライトの思潮が両輪を後押しする中、左派が重視する「民主的統制」は後退を余儀なくされ、NPMモデルの改革が貫徹されていった。

更にNPM改革の論理を正当化する役割を果たしたのが、ニュージーランド植民地化を起源とする先住民マオリの権利回復運動、とりわけ先住民学校の開設運動だった。改革を推進する側にとって、民族自決を掲げる先住民は、国家から権限を委譲する学校運営主体として象徴的に好都合な存在であった。

以上のように本研究では、ニュージーランドのNPM型改革を実現に至らしめた五つの潮流を見出し、次のように説明した。即ち改革は、左派が準備した改革構想を土台に、民族自決運動を取り込みつつ新制度派経済学の論理が導入され、その後マネジリアリズムとの両輪がニュー・ライトの後押しのもと貫かれる形で成立した。

(2)ニュージーランド版チャーター・スクールのマイノリティ市民にとっての意義と課題

研究期間中にニュージーランドでは、新たな学校タイプとして「パートナーシップ・スクール/クラ・ハウルア(以下、PSKH)」が導入された。出資者と中央政府との間に交わされる契約のもと公的資金の配分を受け設立・運営されるPSKHは、保護者による選択を前提に民間組織により運営され、その公立学校としての存続は契約に基づく成果の評価に負う。こうして結果責任を強く求められる点においてPSKHはNPM的要素に富んだ学校制度である一方で、同国の一般公立学校とは対象的に市民及び保護者から構成される学校理事会は必置とされていない。そのため本研究のテーマを追求する中で示唆に富む事例と考え、調査を進めた。

調査の結果、主として以下の3点が明らかになった。第一に、先住民学校及びPSKH校にとっては、多数のマオリ系が学業不振を余儀なくされているという歴然とした「結果」に対して既存のメインストリームの学校は

責任をとっておらず、その意味でアカウンタビリティを欠くものと映っている。結果責任を強く求められるPSKHは一方では、マオリ系が学力のみならず職業上も卓越性を手にする機会を提供する可能性を秘めたものとして認識されている。

また同学校制度の導入は、戦後移民の最大多数を構成するパシフィカ系の人々にとっても、自分たちの文化や価値観に基づく正規の学校が誕生する道が開かれたことを意味している。ドロップアウトや停学処分等による学校離籍率はマオリ系とパシフィカ系に高く、そのため同国ではこうした生徒たちに「あてがう」ものとして「オルタナティブ教育プログラム」が公費により制度化されてきた。しかしそれはあくまで学校教育の外にとどまる「プログラム」に過ぎず、そこへの所属は時にスティグマを伴っていた。

他方で同国の教員組合は、PSKH制度に対して激しい反対運動を展開してきた。その理由は、与党国民党が選挙運動中には言及せず制度を導入したこと、PSKHは選挙を経た保護者代表を含む学校理事会を持たないこと、公的資金の配分を受けながら情報公開義務が限定的なことに集約される。これらは全て、PSKH制度の民主主義的吟味の機会を制限し説明責任という意味でアカウンタビリティを低下させている点は否めない。同制度の正統性が民主主義的に確保されなければ、公教育制度全体への信頼を損ね、社会統合の源泉としての公教育の機能も低め兼ねないと言える。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 2件)

中村浩子、「ニュージーランドにおけるチャーター・スクールと社会統合：マオリ系とパシフィカ系に着目して」、『比較教育学研究』56、pp. 113-135、2018【査読有】

中村浩子、「ニュー・パブリック・マネジメント型教育改革の成立条件：ニュージーランド「明日の学校」改革における五つの潮流」、『比較教育学研究』52、pp. 113-135、2016【査読有】

〔学会発表〕(計 1件)

中村浩子、「ニュージーランド：メインストリーム以外の学校を中心に」、大会シンポジウム(オセアニア諸国における学校組織を考える)「チーム学校」としての学校組織体制の在り方に関する比較研究—英・豪・NZの事例から、オセアニア教育学会第20回大会(四天王寺大学)、2016

〔図書〕(計 1件)

中村浩子、「コミュニティ・スクール(学校運営協議会)制度の思想的基盤」、異文化コミュニケーション研究編集委員会編、『異文化コミュニケーション研究』9、大阪国際大学国際教養学部・国際コミュニケーション学部、2016年、pp.93-111

中村浩子、「住民マオリの言語・文化と教育運動」、佐島隆、佐藤史郎、岩崎真哉、村田隆志編『国際学入門：言語・文化・地域から考える』、法律文化社、2015、pp.58-62

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

取得状況(計 0件)

〔その他〕

高橋望、植田みどり、木村裕、中村浩子、「「チーム学校」としての学校組織体制の在り方に関する比較研究 英・豪・NZの事例から」、『オセアニア教育研究』23、pp. 11-22、2017

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中村 浩子 (NAKAMURA, Hiroko)
大阪国際大学・国際教養学部・教授
研究者番号：00441113

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし

(4) 研究協力者

なし