

PDCAと地方、学校の主体性の確立

——平成17年義務教育改革の政策転換を視点に——

公教育経営概説を著した堀内孜は「国民一親の教育意思は形式的には政治過程、行政過程を通じて、個々の学校の教育過程に投入され、子どもの教育の実現として還元される構造を有している」と述べられているが、政治過程、行政過程は、「教育施策の策定」、「立法措置」、あるいは「上級機関の指導」となって、個々の学校の経営過程や教師による教育過程に関与している。〔図1〕

本稿は、平成17年（2005年）の義務教育の構造改革が小泉内閣の三位一体改革のもとに行われた義務教育費国庫負担制度の改革とともに、入口管理型から評価重視の出口管理型への政策転換が行われ「教育の質の向上」をめざした改革に着目し、PDCAと学校の主体性の確立について論究するものである。

キーワード NPM 義務教育費国庫負担金制度 一般財源化 総額裁量制 義務教育の構造改革
出口管理型 PISA 全国学力学習状況調査 地方格差

1 義務教育改革の背後にあったNPM

(1) 国の財政状況の悪化

平成17年当時の財政事情について、はじめに触れておく。

改革の根っこはどこにあったか。一言で言えば財政改革で、予算ベースで774兆円（地方は204兆円）にのぼる国・地方の長期債務残高、要するに借金をどうするのかということであった。平成9年度末債務残高は476兆円。わずか8年の間に約300兆円も借財は膨れあがった。このまま増え続けていったらどうなるか。ここに当時のわが国の行財政の課題があったのである。

当時の日本の債務残高、対GDP比151.2%はOECD加盟国の中でも群を抜いた数値であったけれども、債務超過にあったのは日本に限ったことではなかった。1970年代以降はOECDのほとんどの国で財政赤字が拡大して、政府債務が増大。1990年代には、いくつかの国で政府債務対GDP比は100%を超えるに至っていたのだ。

当時の財務省財務総合政策研究所研究部の主任研究官田中秀明らの研究グループは、その根源的な問題として、Poterba and von Hagen（1999）による財政赤字の政治経済的研究等を

引用しながら民主主義の調整能力に対する疑問が高まっていると述べていた。¹

「具体的には、税は『共有資源』（common property resource）であり、政治家にとっては税負担の直接の痛みがなく真のコストを認識しないので、関心の高いプログラムやプロジェクトの推進を図る。その結果財政赤字が拡大するわけである。」

要するに民主主義の下では財政赤字になるバイアスが働きやすいということなのである。

なぜ、わずか8年の間に300兆円にも及ぶ長期債務が増大していったのか。日本の債務増加はバブル崩壊後の景気低迷と深い関係にあった。政府与党は経済政策の失敗により参議院選での惨敗（1998年）を招くと不良債権解消と景気対策のための「プロジェクト」に予算をつぎ込んだ。それが、橋本内閣から小泉内閣に至る間に債務が増幅していった主因だったのである

（内田2006.3.13）²。

(2) NPM手法による財政改革

この財政改革に持ち込んだ手法がNPMであり、NPMとは「(1)徹底した競争原理の導入(2)業績／成果による評価(3)政策の企画立案と実

1 RIETI Discussion Paper Series 04-J-014 「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革」

経済産業研究所 田中秀明

2 拙稿 2005 No.48 NPMと教育改革 所内生涯学習講演会から

施執行の分離」により、行政の意識を、法令や予算の遵守に留まらず、より効率的で質の高い行政サービスの提供へと向かわせ、行政活動の透明性や説明責任を高め、国民の満足度を向上させることを目指すものであった。³ [図2]

世界では、1970年以降、オイルショックが契機となってOECD各国は経済成長が鈍化し、以降財政赤字が拡大していったが、この改革に着手したのは英国のサッチャーと米国のレーガンで、ニュージーランドがこれに続いた。サッチャーもレーガンもそして我が国では中曽根康弘も小泉純一郎も彼らと同様、新自由主義者で、新自由主義とNPMは同根だったのである。民間企業における経営理念や手法を導入して市場メカニズムを働かせること。具体的には、補助金の削減、規制緩和の経済構造改革で、肥大化・非効率化した政府部門を見直し、小さな政府を目指すというもので、このような行政運営改革を「ニュー・パブリック・マネジメント」(NPM)と呼んだのである。 [図3]

(3) NPMと教育改革

パブリックマネジメントの大きな流れは、端的に言えば「伝統的・行政管理型」から「市場メカニズム・マネジメント型」への変化と言える。これは、予算や人事などのインプットを事前に管理する仕組みから、省庁やプログラムの責任者にインプット(予算や人事)に関する裁量を与え、アウトプット・アウトカム(業績や成果)によって行政活動を統制しようとするもので、予算や人事で統制しようとする従来の行政管理システムでは、財政の肥大化に歯止がかからなかったという事情による。

義務教育の構造改革スケジュールのデザインには①国が目標設定と基盤整備(インプット)②市区町村、学校の権限と責任の拡大(プロセス)③国が教育の成果の検証(アウトカム)が明示されているが、ここに示されたインプットとアウトカムは国で、プロセスは市町や学校で

というサンドイッチ型の図式は見事なまでにNPMに一致する⁴。

2 義務教育費国庫負担制度の改革

(1) 三位一体の改革の下での義務教育費国庫負担制度の見直しの影響

先に述べたように、NPMとは民間企業における経営理念や手法を導入して市場メカニズムを働かせ、補助金の削減、規制緩和の経済構造改革であった。

義務教育の根幹になる教職員の給与費は、義務教育費全体の3/4を占めていて(中教審行財政部会)、それゆえに教職員の身分は設置者管下(市区町村職員)に置きながら、退職金、旅費を含む給与等職務遂行にかかる費用弁償は、国と都道府県がそれぞれ1/2を負担する(義務教育費国庫負担法)ことで、教育の機会均等を保障する構造になっていた。これに「国庫補助負担金、税源移譲を含む税源配分、地方交付税の在り方を一体的に見直して改革」という三位一体改革のメスが入ったのである。

義務教育費国庫負担分の税源移譲による一般財源化への検討は、都道府県の財政事情とも絡んで「本制度の存廃論議過程で義務教育における国の役割が改めて論議されたことは意味なることだった」と小川は評価する⁵。が、そこには「A:教育費を将来にわたり確実安定的に確保できるか(財源確保の確実性・予見可能性)と[B]教育の質の向上をもたらすものであるか(教育の質の向上)、地方や現場の自由を妨げるものではないか(地方の自由度の拡大)の論点が見出されたのだ(前出 小川)。教職員数全国約70万人。教職員給与約5兆円(国の平成18年度予算は1兆6763億円)。一般財源化によって、国は5兆円(国負担はその1/2)の呪縛から解放される。それが、一般財源化がもたらす国としての効果だ。

文科省は税源移譲し一般財源化した場合、財

3 経済財政諮問会議答申『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』(2001年)

4 「NPM」は2001年6月 小泉内閣の「骨太の方針第一弾」のなかに見られる。

5 新教育経営論 小川正人 勝野正章 p49

源不足が生じるのは 40 道県。不足が生じないのは東京、千葉、埼玉、神奈川、静岡、愛知、大阪の 7 都府県のみと試算し、一般財源化しても「教育の自由度の拡大はできない」「実現するのは教育費を減らす自由度だけ」と結論づけた。

見方を換えるなら、都道府県教育委員会の教育予算の拠り所は、他に流用できない義務教育費国庫負担分であり、これが義務教育の成立基盤であったのであるから、一般財源化は、地方分権改革とあいまって、国、都道府県、市区町村の間の「特例的しくみ」(前出 小川 p43) を揺るがすことになるし、義務教育費財源に不安定さを生むことになる。文科省も反対に回るのは当然であろう。

[参考 平成 28 年度静岡県教育予算 図 4・5]

(2) 教育の自由度 総額裁量制を視点に

ア 総額裁量制度の概要

平成 17 年 11 月末の政府与党合意によって「国庫負担の割合は 3 分の 1 とし、8,500 億円程度の削減及び税源移譲を確実に実施する」で義務教育費国庫負担制度の改革は決着を見た。改革の過程で一貫して一般財源化を求めている地方 6 団体の「地方の自由度を拡大し、自らの責任と判断で義務教育を運営する方法が地方分権の観点からも最も適切である」という主張に対して、文科省は、平成 16 年度(2004 年度)から実施されていた総額裁量制度によって、自由度が拡大し、「実現されている」と抗したのだった。

この制度は、都道府県ごとに配分される国庫負担金の総額の中で、都道府県が給与の種類・額や教職員数を自由に決定することができるという制度で、①給与水準を抑制して捻出した財源で教員数を増やして少人数学級を実施する。②教員の実績、能力に応じて増給する。③常勤教員に代えて非常勤講師を増やし、少人数指導を実施する、などの工夫ができるというものであった。都道府県の裁量権と自由度の拡大ができるということである。

イ 総額裁量制度と裁量の自由

総額裁量制度がどのように運用されたか。この実証研究を行ったのは、文部科学省の研究委託調査研究「教職員の配置に関する調査研究」を受けた小川正人(代表)、山下絢の共同研究であったが、その調査研究によれば、運用方法には大きく二つがあった。一つは加配定数と基礎定数の活用。二つは、給与抑制の活用である。

この小川らの調査結果の分析で筆者が目にしたのは、財政的に弱い自治体が、都道府県費用による自前の非常勤講師採用ではなく、総額裁量制の活用によって、非常勤講師の採用が可能になっていることが伺えるという指摘である。

このことは、例えば、中学校免許外解消のための非常勤講師、学力向上のための少人数指導、特別支援教育等に、自治体単独でニーズに応じた非常勤講師の配置が可能な財政豊かな自治体と財政的に不可能な自治体が存在していたことを意味している。また、この制度活用は「定数崩し」ともいわれている手法であるから、非常勤講師等を配置すれば、その分、配置されるべき正規の教員が減じられるということでもあった。

小川らは、総額裁量制により三つのグループが生まれていることを指摘している。

すなわち、総額裁量制による非常勤講師配置の少ない東京、京都、群馬などのグループ。総額裁量制によるものと都道府県費負担の比率がほぼ同数のグループ。そして大分、山口、岐阜などの総額裁量制による配置比率が高い道県である。要するにそれらは総額裁量制による非常勤講師配置数と正規教員配置数とは相関関係になるのだから、そこには、都道府県格差が自ずと生じたということである。

ウ 増幅する地方格差

この時期に行われた改革の中で看過できない別の改革があった。国立大学の独立行政法人化である。これにより、人事院が定めていた教育職俸給表が消えた。標準とする俸給表が消えたということである。それに代わるものが財務省と文科省の予算折衝の過程で作成され、それ

を基準に総額が決定する給料月額だったのである。そのことについて小川らは、国家財政の状況から総額自体の縮小のリスクを指摘しているが（前述したAに対する不安）、仮に財政状況が悪化し、総額予算が減少すれば、地方自治体の負担増を招くこととなり、財政の厳しい地方自治体を苦しめることになるということである。

同時に構造改革特区のみで可能となっていた市町村費負担教職員任用事業が全国に適用されることになった。特区規定が取り払われ、「教育上特に配慮が必要な事情がある場合には、県費負担教職員に加えて、市町村が自ら給与を負担することにより、市町村立小中学校などの教職員を任用することができる」になったのであるが、かと言って、それを活用できる自治体は限られており、ここにも地方間格差を生む土壌が生まれているのである。

そしてまた、経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006（いわゆる「骨太の方針 2006」）によって、人材確保法に基づく優遇措置は縮減され、メリハリを付けた教員給与体系の構築のもとに教職員の給与圧迫が行われた。これも総額縮小の意味を持っていた。

要するに、NPMに基づいた改革の根っこには、補助金の削減、規制緩和の経済構造改革で、肥大化・非効率化した政府部門を見直し、小さな政府を目指すというねらいがあるのであるから、「総額」自体が大きくなることはあり得ず、むしろ縮小していく可能性の方が高く、その結果、総額縮小によって、ますます富める地方と持たざる地方との格差が増大していく負のスパイラルの危険性を有することになったのである。

3 出口管理型手法への転換

義務教育の構造改革

(1) 義務教育構造改革の柱

平成 17 年（2005 年）10 月中教審が答申した「新しい時代の義務教育を創造する」では、Input（目標設定と）基盤整備と outcome（成果の検証）を国が責任をもって行い、国がナショナルスタンダードを確保し、その上に、学校の主体性と創意工夫によりローカル・オプティマ

ムを実現するという基本方向を示し、義務教育の質の保証・向上のための国家戦略として、次の4点が掲げたのであった。

- 1 教育の目標を明確にして結果を検証し、質を保証する。
- 2 教師に対する揺るぎない信頼を回復する。
- 3 地方・学校の主体性の確立と創意工夫で教育の質を高める。
- 4 確固とした教育条件を定める。

「資源に恵まれない我が国は、教育を通じて人材育成を充実することが何より重要である。国際的な大競争時代の今日、どの国においても義務教育の質の保証・向上が国家戦略の中核に据えられている。我が国においても、諸外国に遅れをとることなく、世界最高水準の教育を目指し、人材育成の基盤である義務教育の質の向上に国家戦略として取り組む必要がある。」（アンダーラインは筆者）この戦略の前書きである。

戦略 1 「教育の目標」を明確にする主語は国で、結果の検証も国である。結果の検証には、指標が必要で、それが今日の全国学力学習状況調査（以降「学学調査」と略記する）である。戦略 3 は、人事、予算、学級編制等において校長の裁量権の拡大だが、これも「学校や地方自治体の取組の成果を評価」する手だてとして「学校評価ガイドライン」の策定が行われ、「…努力義務とされている自己評価の実施とその公表」が義務化されるなど、入口管理型の教育行政手法を出口管理型へ転換していることが読み取れる。NPMの出口管理型手法である。

(2) PDCAは機能するか

ア 評価から改善へ

繰り返し述べてきたが、NPMは、業績や成果つまりは出口を強化して行政活動（教育活動）を統制していこうとするところに特徴がある。国の目標設定と基盤整備と成果の検証という枠組みの中で、学校の自主性、自律性を確立していくために導入されたのが、後に PDCA となって学校経営に定着していくことになる PDS で、実際は PDS というより SPD で、評価から改善

へと向かうところに意義があるのである。

p は c (s) によって統制され、新たな p へと向かう。これが PDCA サイクルであるが、これを経営の手法として獲得し、自らが PDCA サイクルを回して向上軌道に乗れるようになるところに、自主自律の確立を描いているのである。

どのような目標においてどのような手だてが講じられ、子どもたちはどのような状況にあるのかを把握すること、そして、その循環である。

イ 枠組の中での PDCA

「教育の目標を明確にして結果を検証し、質を保証する。」

この短いフレーズの中には、国がなすべきことが二つ込められている。「結果を検証し」は、「何をもって結果を検証するのか」という結果検証の手だての獲得である。それが一つ。学学調査が成果検証の指標になっていることは述べたとおりである。「質を保証する」の主旨は国だが、国が直接に地方や学校の質を保証できるわけがない。

学学調査は、その目的には「全国的な学力・学習状況の把握・分析」があるが、その把握・分析だけでは「質を保証する」には至らない。把握した状況の分析を、学習指導要領等の目標、内容改善に生かす、CからPへの道筋を作るとは重要だが、同時に条件整備などのアクションも必要になってくる。それだけでも不十分である。我が国の学力学習状況が国際的にどのレベルにあるのかを把握し、全体や過去との比較をしなければ、国際的な教育水準に比べた我が国の地位も分からない。ナショナルスタンダードを確保するという務めは果たせないということである。まだ、重要なことがある。いくら国が教育の目標を明確にし、結果を「検証し」と言っても、学校をはじめとする直接教育活動にたずさわっている組織や人の主体的な改善向上活動がなければ、質の保証には至らないということである。

国がナショナルスタンダードを確保していくためには、国としての検証改善サイクル(PDCA)

が必要であり、その大きな PDCA の中に、Process における各段階での検証改善 (PDCA) サイクルが好循環を果たしていかなければ、全体の質の向上は図れない。これが二つ目である。この二重の、三重の PDCA システムを筆者は枠組みの中の PDCA と呼んでいる。学校段階における PDCA は、国の PDCA に統制された PDCA であることを銘記しておいた方がよいであろう。

ウ 全国学力学習状況調査 悉皆であること outcome の装置として政策立案された学学調査は、その目的が「全国的な学力・学習状況の把握・分析」だけでなく「悉皆」にすることで「教育に関する継続的な検証改善サイクル」(= PDCA サイクル) を確立するところにあつたと京都大学の松下は分析している⁸。「地方教育委員会や学校に、自らの教育行政評価や学校評価を行わせるためのデータを与え」、学学調査は、「教育行政評価や学校評価に組み込まれる」ことになったとも松下は述べるが、このことは、評価が、各学校の「自己制御を通じた統制として機能する」ことになったということである。

一方、この数値結果が、地方自治体や学校の成果指標になることから、数値自体が、目標化し、マスコミの煽りも得て、各都道府県等の過剰な対応(本県でも過去問対策などを繰り返した)を招くことになったことも否めない。それは、この学学調査が悉皆で同一問題で行われるものであるから、比較の対象となり、全国的に、また同一自治体内での位置付けに与し競争原理が働くようになるからである。

4 全国学力学習状況調査と PISA

前述の松下は PISA がもたらせた影響について二つのレンズというフレーズを用いて①政策転換への直接的影響と②構造変化への間接的影響を指摘している。

我が国の教育施策に影響を与えたのは、2003年実施の PISA 調査結果であった。翌年公表された PISA 結果は、2000年調査に比し、科学 550 点 2 位は 548 点 2 位で変動はなかったものの、

8 PISA で教育の何が変わったか ~日本の場合~ 教育テスト研究センター CRET シンポジウム 2010.12 報告書

読解力で 522 点 8 位から 498 点 14 位、数学で 557 点 1 位から 534 点 10 位と大幅な下落を示した。これを受け、当時の中山文科大臣が「学力低下」を正式に認め、学力路線に舵を切った。それが松下の指摘する①政策転換への直接的影響だ。〔図 6〕

国は 2004 年 12 月に「PISA・TIMSS 対応」ワーキンググループを立ち上げ、大学の研究者、現場の教員等の協力も得ながら、「1 PISA 型『読解力』を上げていくための具体的な施策や指導の在り方についての課題分析」「2 文章の解釈や論述の力を高める指導や読書活動の推進方策等の検討」を行ってきたとし、「読解力向上プログラム」を公表した。⁹

この間、臨時の全国都道府県・指定都市指導主事会議を開催。結果の分析と改善の方向（中間まとめ）を示し、調査の結果を踏まえ、国際的に質の高い学力を目指すため、学習指導要領の見直し、全国学力調査の実施の検討、授業改善の徹底などの「学力向上の具体的な戦略」を進めてきたと述べているが、この全国学力調査が 2007 年に始まる全国学力学習状況調査なのである。

松下は、この学学調査が PISA 対策のためのものだったことをとらえて PISA が国の教育施策の成果指標になり、学学調査を悉皆でおこなうことにおいて目標システム導入の根拠となったとし、PISA の②構造変化への間接的影響を指摘するのである。

要するに、国の教育施策は PISA 結果を成果指標とし、自治体や学校は、PISA の構造や内容を踏まえた学学調査を成果指標として競争して向上をめざすという構図なのである。松下流に言えば、「PISA に飼い慣らされた」ということである。

〔付記〕

1 PISA 調査の意義について、2006 東京ブリフイングで端的に述べられている。OECD の HP では「Education GPS」とされている。(図 7)

2 新学習指導要領策定の過程で提示された「カリキュラムデザインのための概念と学力三要素の重なりイメージ図」は OECD Education2030 にある円図を和訳したものだった。(図 8)

2 政策転換に影響を与えたかについて松下は次のように述べている

…略… 2007 年度からは、PISA 型の特徴をもつ「B 問題」を含んだ「全国学力・学習状況調査」（以下、「全国学力調査」）が開始された。2007 年 8 月には、「活用」や※「思考力・判断力・表現力」の涵養を目標として掲げ、学校評価を義務づけた「学校教育法」が成立し、その下で 2008・2009 年に学習指導要領が改訂されたことによって、政策転換が完了した。これらの政策の中で、PISA リテラシーは「PISA 型『読解力』」「活用」「思考力・判断力・表現力」といった形で読みかえられ、そのような屈折を通して日本の教育現場に大きな影響を与えてきた（松下, 2007b）。

※ 学校教育法第 30 条第 2 項

5 改革の思潮イギリスの教育改革を例に

NPM は、周知の通り、1980 年以降に大きな流れとなった新自由主義・市場原理主義を根底に置く考え方である¹⁰。新自由主義の代表格であるサッチャーの教育改革のどこに問題点があったのかを追求することで、NPM 手法による問題点が明らかになるはずである。

サッチャーの教育改革は概ね次のようにまとめられる。

①日本の義務教育をモデルにナショナルカリキュラムを制定。全国一斉のナショナルアセスメントを実施

②そのアセスメントの結果や Inspector の視察報告までサッカーのリーグテーブルのようにして公表（徹底した情報公開）

9 なぜ、読解力プログラムであったかは、「数学的リテラシー」、「科学的リテラシー」、「問題解決能力」の得点については、いずれも一位の国とは統計上の差がなかったが、その一方で、「読解力」の得点については、OECD 平均程度まで低下している状況にあるなど、大きな課題が示されたと説明している

10 PHP 政策研究レポート VOL.6 No. 76

- ③学区の自由化を図り、保護者は公開された情報をもとに学校選択ができる。(学校選択の自由)
- ④各学校への予算配分は集まった生徒数に準じる。(現場主義)
- ⑤学校の運営主体は校長と学校理事会が担う。
- ⑥公教育費総額の約 82%を学校理事会と校長が実質的に管理

このサッチャーの教育改革は、市場原理を教育現場に導入したもので①③は平成 17 年(2005 年)以降の日本の教育改革と同様である。それを、どう評価するか

在英ジャーナリスト阿部菜穂子氏が「イギリスの学校から『胸を張る政府、現場の不满』と題して「教職研修’06. 2」にサッチャーのこの改革についてレポートしていた。そのレポートについて論じた拙稿を紹介する。

88’ の Action pro からの改革でナショナルテストで望生徒の割合は、’97 年までの英語 63%、算数 62%は’05 年にはそれぞれ 75%、73%に上昇。イギリス政府は、わが国の小学校教育は成功物語と胸を張るといのが、阿部氏がレポートにかかげた表題の前半の意味だ。しかしながら、実際には学力はそれほど上がっていない、細かく分析してみると半数近くが水準に達していないと The Times は手厳しい。ケンブリッジ大の調査では’98 年から’02 年のテスト内容が顕著に易しくなったと指摘。テスト自体が易しくなれば数値は上がる。加えて地方教育局からテストのブリーフィングを受けた教師はその内容に絞ってテスト対策をする。この直前の特訓で合格した子が余りに多いのではないかとも分析している(※筆者要約¹⁰)

サッチャーの教育改革の評価は二分している。しかしながら、その後のブレア政権は次のようなことばを発している。

「我々の課題は、すべての学校の水準を引き上げることにある。教育雇用省を政府の最重要機関とし、差別化ではなく、全体の水準の向上を

目指し、問題のある学校への対応を重視する」。

「すべての学校の水準を引き上げる」としたところに、競争原理を持ち込み差別化を図ったサッチャーの教育改革への批判がある。

NPMに基づく経営手法は、徹底した競争原理に基づくだけに優勝劣敗で負け組を作り、格差を招くのである。

筆者は、この阿部レポートを受けて、同じ拙稿で次のように論評している。

… 21 世紀型学力が非常に弱くなっている、とすれば教育の有り様を真摯に考える実践者から読み書き算に絞って数値で追い込むような強権的な学力対策に批判が出るのは当然で、それを「現場の不满」と表現したのだった。それは、そもそもがこの改革がサッチャーの「かつての教師に比べて能力が劣る教師やイデオロギー色の強い教師が多すぎる」という教師不信が根底にあって始まった改革であるところに現場の批判や不满が鬱積する要因がなかったかとも思うのである。同レポートでは 11 歳児テストで全国トップになったオックスフォード州のクレーム小のバーバラ・ジョーンズ校長のコメントを紹介している。

「TOPになったのは、政府の指導要領を無視した授業をしているからです。教師の経験と常識に基づいた授業をすれば子どもの学力はあがります。ナショナル・テストは何の意味もないので廃止すべきです。」(前掲)

サッチャーの教育改革は、新自由主義に基づき、徹底した競争原理を持ち込んだものであったが、そもそもが何をもって、競うのかということである。それは、教育の成果をどこに求めるかと同義である。競争原理は共有する物差しがあつて可能だが、イギリスの場合は、ナショナルアセスメントがその任を果たした。しかしながらその内容が教育の目的に適うものであつたかどうか。教育の目的は数値化できないはずである。

10 拙稿 語り続けて 2005.02.20 「イギリスの教育改革の現状に学ぶ」

6 学校が主体性を確立するには

平成 17 年の義務教育の構造改革以降の学校は NPM を基調とした出口（評価）管理型手法によって経営されてきている。業績や成果を見つめ、改善点を見だし、次なる目標設定に生かして向上に努める。それが、PDCA であるが、それは、成果指標を設定することで可能な経営スタイルである。

「教育の目標を明確にして結果を検証し、質を保証する。」という戦略は、国はその成果指標を PISA に置き、国際的なレベル向上をめざす一方、PISA 問題の構成や傾向に近似した、悉皆の学学調査を実施して、それに寄与させ、地方や学校の段階では、学学調査を学校評価システムに組み込むことで、地方や学校が自主的に改善向上をめざす PDCA サイクルを確立した経営体に改善する取組だったと言える

そういう意味では 2004 年の義務教育の構造改革以降、現在に至る学校経営は、PDCA サイクルが学校評価からランドデザインへの道筋に組み込まれ、ほぼ定着したと言ってもいい。量的確保政策から「質」確保政策への転換が実質完成したということである。

しかしながら、筆者は三つの課題を指摘したい。そもそもが、2004 年の義務教育の構造改革は、小泉内閣の三位一体改革が端緒となっている。行財政改革で、小さな政府を指向した改革であったから、教育にかかる財源が増加していくわけではない。隅々で NPM 手法に基づく改革が行われ、義務教育の構造改革も NPM 手法にもとづくものであったことは述べたとおりである。NPM は優勝劣敗を厭わないものであるから、そこには必ず格差が生まれる。PDCA を回したとしても、その対策を講じられる地方とそうでない地方が生まれるということである。サッチャー教育改革のどの部分をブレア政権は改善しようとしたかを明確にしておく必要がある。

二つは、PDCA に向かう意識の問題である。

昭和女子大の緩利誠は、次のような指摘をしている。

グローバルスタンダードを射程に入れた現在の教育改革は「危機」をあおり、「外圧」をかけることで各地域や各学校に学びの変革を求めようとしている。「不信」と「不満」を基調とする「三すくみの教育改革」（千々布,2005）のもと学校組織マネジメントは強化されてきた。結果的に「見えやすい学校の姿に注目が集まり、これまで学校を下支えしてきた「見えにくい学校文化」が失われつつあることは否定できない。¹¹

この危機や外圧が働く要因を「学学調査の思わしくない結果」としたらどうだろうか。

おそらく、問題認識→原因究明→現状分析→実行可能な解決策の検討→計画立案（対応策）という PDCA を働かせて改善に走るだろうが、改善は可能だろうか。そして、教師が積極的に動くだろうか。

緩利は、このような動きを「あらかじめ設定された基準と現状のギャップに焦点をあてて、それを問題だとして特定し、修繕や改善を図る方法論＝欠陥モデル、問題志向のギャップアプローチだとし、ポジティブアプローチを提案している。改善や向上は外圧によってなせるものではなく教職員の主体性に依るところが大きい。「組織運営とは未知の潜在力を信じること」。この緩利の言葉を受け止めたい。

三つは、行財政改革が国と都道府県段階にとどまっていて、学校段階に下りていないということである。

義務教育の構造改革戦略 3 では、人事、予算、学級編制等において校長の裁量権の拡大を謳い、「教育内容に関する学校の裁量を拡大するとともに、予算面で、学校の企画や提案に基づいた予算の配分や、用途を特定しない裁量的経費の措置など、学校裁量の拡大を更に進めることが必要である」と述べる。この記述は各校長の切

11 教師の至高体験から創発するカリキュラムデザインの方法

望するところであるが、この点での施策実現は進んでおらず、特色ある学校づくりの財源は、学校の自主財源に依るしかないのが実情である。

筆者は、学校運営費用を発生主義会計（企業会計）で算出したことがある。沼津市の静浦小中一貫学校が平成 26 年 4 月に開校した。この時明らかになった建設費をもとに算出したのである。建物の法定耐用年数 50 年で、減価償却費を算出。教職員給与は雇用者負担も含めて一人当たり 950 万円。これらを基礎に算出していくと年間学校運営経費は約 3 億 4 千 3 百万にのぼった。これに算定不能の教科書その他の国費分が上乗せられ、後援会等の自主財源をプラスする。すると、経費はイギリスの平均的なコンプリヘンシブ・スクールの全予算とほぼ同じということが分かった。¹²

イギリスの学校と静浦小中一貫学校との違いは、前者が予算の使途が校長、学校理事会に任せられているのに比し、静浦小中一貫学校では、校長にも殆どこの経費が認識されていない。それは、学校の教育計画とその財源が分離し、予算の統制を受けていないからである。

学校独自の教育活動しようと思えば、学校後援会等の自主財源に頼るしかない。

勝野は「現実に日本の公立学校で行われている予算事務は、このような意味での財務経営の機能を十分に果たすには至っていない。その原因として、学校における予算事務が自治体の予算事務に組み込まれており、学校に配当される金額の総額のみならず、消耗品費や図書購入費といった内訳の金額で教育委員会で決められた予算が学校に示め（令達）されていることがあげられる。このような「お仕着せ予算」方式と揶揄されることもある予算事務制度のもとでは、学校がどのような教育活動を進めていくかという計画に基づいて予算編成を行うことは難しい。もちろん、公立小中学校では授業料等の徴収によって独自に収入を得ることができないという、企業経営との根本的相違があることも見逃せない要因ではある（本多 2005）。」を引用しながら、「そう

した中でも予算に関わる学校裁量の拡大を図る自治体が分権化を掲げる国の政策動向（第 9 章）にも後押しされて現れていることが注目される。」と述べているが、学校経費も枠予算方式やフレーム予算等市区町村に学校の裁量を可能にする創意が見られるようになってきてはいる。それも、このような総枠方式の方が、予算削減の効果を発揮するという隠れたねらいも存在し、必ずしも学校経営に寄与しているとは限らないのである。それらは市区町村全体の予算枠内のことであり、学校の自主性や自律性を担保しようにも、財政事情が許さない状況にある地方が多数であることを忘れてはならないのである。

参考文献・参考資料

- 1 新教育経営論 小川正人 勝野正章
 - 2 公教育経営概説 堀内 孜
 - 3 RIETI Discussion Paper Series 04-J-014
「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革」
経済産業研究所 田中秀明
 - 4 経済財政諮問会議答申『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』（2001 年）
 - 5 PISA で教育の何が変わったか ～日本の場合～
教育テスト研究センター CRET シンポジウム
2010.12 報告書 京都大学 松下佳代
 - 6 PHP 政策研究レポート VOL.6 No. 76
 - 7 「変わりゆくイギリスの学校」志水宏吉 東洋館
本稿は本年度常葉大学大学院初等教育高度実践研究科における「教育経営構築論」の授業に基づいている。
また、筆者HP [hppt://uchidat.com](http://uchidat.com)
My report 「語り続けて」に掲載してある小論から多くを引いている
- 拙稿 200503.13 NPMと教育改革
所内生涯学習講演会から
- 拙稿 2005.02.20 「イギリスの教育改革の現状に学ぶ」