

公共サービスの「ガバナンス」と 新自由主義的統治

——2010年代イギリスの教育改革から——

久保木 匡介*

目 次

序

1. 「ガバナンス」の構造的制約要因
2. イギリス教育行政に見る公共サービスの「ガバナンス」化：
学校間連携と「ネットワーク」による教育の「自己改善」
3. 考 察——「ガバナンス」と新自由主義統治

結 語

序

本稿の課題は、2010年代のイギリス（イングランド）における教育改革の検討を通じ、公共サービスの「ガバナンス」化と新自由主義的統治の関係を明らかにすることである。

20世紀末より、政治学・行政学をはじめ広範な社会科学においてガバナンス論が隆盛を極めてから久しい。後述するように、ガバナンス論は政府を中心とする公共サービスのシステムが分権化あるいは多様化する現実をとらえる認識枠組みである一方、「ガバメントからガバナンスへ」というスローガンに象徴されるように、政府や公共サービス供給システムのあるべき姿、すなわち規範論として語られてきたという面を持つ。そこでは、

* くほき・きょうすけ 長野大学環境ツーリズム学部教授

従来の国家主導・行政主導の公共サービスに対して、多様な主体の参加、協働、自治、相互の交渉と対話などを特徴とする新たな公共サービスのあり方が提起されてきた。

他方で、「ガバナンス」化と呼ばれる一連の改革を、いわゆる新自由主義行政改革との関係でどう把握するのかについては、当初から議論の対象となってきた。特に、「ガバナンス」と新自由主義行政改革の原理である新公共管理（New Public Management=NPM）との関係をどうとらえるのかについては、明確な整理がなされていない。1990年代以降のNPM型の行政改革や公共サービス改革については、これを広義の「ガバナンス」改革の一つと考える見解もある。他方では、NPMが分権化や民営化によって集権的な官僚主義的サービス供給システムを解体し、「ガバナンス」改革の前提を築いたとする見解もある。さらに、イギリスにおけるサッチャー保守党政権からブレア労働党政権への移行を念頭に、前者が進めたNPMによって生じた弊害を、後者が「ガバナンス」改革によって克服しようとしたとする見解もある。

明らかなのは、NPMに代表される新自由主義行政改革と「ガバナンス」改革には、一定の連続性が認められることである。例えば、集権的な行政サービスと官僚制を否定し、権限移譲と分権化、民間部門の活用を推進することなどである。他方では、NPMと「ガバナンス」論の提起する規範との間には、重視する価値や方法において相違がある。例えば前者は競争、市場、効率性を重視し、後者は参加・協働・自治・相互交渉等を重視することなどである（新川 2011：41-42、外川 2011：57-59）。

筆者は、「ガバナンス」論の重視する規範的価値には共感するものの、現実の認識において、それに適合する改革を断片的に取り出して称揚する見解には否定的である。後述するように、現代国家における公共サービスを中心とする「ガバナンス」化は、新自由主義的統治を社会に浸透させ埋め込む手段として起動されてきており、それが当の「ガバナンス」論が主張する規範の実現を制約してきたと考えるからである。したがって、協働

や参加などの価値を重視するからこそ、それが簡単には実現しえないほどに新自由主義的統治が広く深く浸透した現実を正確に分析し直視すべきであると考ええる。

本稿では、以上のような問題意識から、2010年代イギリスの教育改革を主な分析対象に、パートナーシップや協働を掲げた新たな取り組みが、それまで支配的であったNPM型「ガバナンス」改革との関係でどのように展開したのかを検討する。その検討をふまえ、世紀転換期の「ガバナンス」ブームから20年近くが経過した今、公共サービスの「ガバナンス」化の実態を改めて新自由主義的統治との関係でとらえ、その到達と限界を具体的に把握することの必要性を論じてみたい。

1. 「ガバナンス」の構造的制約要因

次に、「ガバナンス」の背景とその概念を概観し、それが持つ構造的制約について検討しよう。

行政の「ガバナンス」化とガバナンス論の背景

1970年代以降に福祉国家の危機が叫ばれ、行政改革が多くの資本主義諸国で進行する中、1990年代後半からは行政の「ガバナンス」化といわれる状況認識が拡大した。同時に「ガバナンス」をあるべき理念として規範的にとらえる考え方も急速に拡大した。

これらの議論の背景に共通にあったのは、第一に、政府の統治能力に対する懐疑、あるいはその機能不全の認識である。これは福祉国家の財政危機に加え、ポスト・フォーディズムと呼ばれる経済のグローバル化に対して、従来の国民国家が対応できていないという認識である。ピエールとピーターズはこれを「国家の失敗」と表現している(Pierre and Peters 2000: 12)。

そして第二に、この認識に基づき1980-90年代に新自由主義の影響を強く受けた行政改革、すなわちNPMが各国において進行した。この行政改

革は、顧客志向・市場志向の行政組織改革から、公営企業の民営化や公共サービスのアウトソーシング、あるいはイギリスにおける省庁現業部門のエージェンシー化に至るまで、様々な形態をとった。これにより、従来は国家および自治体の行政部門によってもっぱら提供されてきた公共サービスが、民間事業者をはじめ多様な主体によって担われることになった。それにより、公共サービスの公共性を担保する方法や政治的アカウンタビリティが新たな問題として指摘されるようになった。

さらに第三には、一方ではヨーロッパにおけるヨーロッパ連合（EU）の設立、他方ではイギリスにおけるスコットランドやウエールズなど地方政府への権限移譲など、「国家の空洞化」と呼ばれる事態も進行した（Rhodes 1997：53-54）。国家の機能が現実空洞化したのかどうかはともかく、「国民国家の政府体系の再編」（今村 2004：28）と呼ばれる事態が各国で進行したことである。

新自由主義に基づく行政改革としての NPM

「ガバナンス」論の前提であり「ガバナンス」の一形態でもある NPM について簡単に述べておこう。NPM は新自由主義の産物である。ここでは新自由主義を、さしあたり「経済のグローバル化と知識基盤型社会に対応するため、福祉国家型システムを批判し、市場原理を軸に国家と経済社会を改革する原理と運動」と定義する。NPM はそれを公共サービスや公共サービスを提供する組織の改革において具体化し実践する改革原理であり、イデオロギーであり、ある種の運動であった（久保木 2007, 2019）。それは、サッチャー政権からメージャー政権に至るイギリスや小泉政権期における日本のように統治者によるリーダーシップのもとに推進されることもあれば、1990年代のアメリカの各州や2000年代後半の大阪府市のように、地方自治体における改革運動として普及することもあった。

NPM が普及あるいは推進した価値や手法は、当初は従来の行政組織や公共サービスの「破壊」の論理としてドラスティックな改革として注目された。しかし、改革の進行の中で「行政改革」そのものが政府や自治体の

職務の一領域として常態化する中で、これらの価値や手法の多くは行政組織あるいは公共サービスの中に「定着」することとなった。その理由は、NPM がある領域においては市場原理型の公共サービスを想像することに成功したが、そうでない多くの領域では、一全として従来の行政組織や公共サービスの提供が続いていたからであり、それに対する恒常的な改革システムとして定着することとなったのである¹⁾。

このような NPM による改革の結果、国家行政組織の減量化、分節化、民間化などが進行し、「ガバナンス」化という認識や「ガバナンス」論が興隆する素地が形成されたのである（新川 2011：41，宮川 2004：8）。

「ガバナンス」概念の位相

上記の背景によって普及した「ガバナンス」という概念は、理論的には三つに分けられると考える²⁾。

一つは、現状認識としての「ガバナンス」である。これまで政府・行政組織によって一元的に決定・執行されていたサービスが自治体に権限委譲されたり、民間事業者・NPO・コミュニティ・住民など多様なアクターによって担われたりする変化をさし、行政の「ガバナンス」化などと呼ぶ場合がこれにあたる。換言すれば、現状認識としての「ガバナンス」は、公共サービスの構造やプロセスが、マルチレベル化（多層化）シクロス・セクター化（多部門化）した現実をとらえた概念である。

二つには、上記の変化を受け、政府活動を分析する際に分析概念として「ガバナンス」を用いる場合である。従来の政策過程や公共サービスの研究では、政府を主体として法律や予算などの政策を中心に分析が行われて

1) もちろん NPM の「定着」の度合いも国や地域によって異なる。久保木（2019）で述べたように、イギリスの中でもイングランドは、NPM を含む新自由主義改革が、準市場化や事後統制システムの整備という点で徹底して行われ現在まで定着しているのがその特徴である。逆にスコットランドやウェールズは、世紀転換期には NPM 路線を転換している。

2) ただし多くの論者における「ガバナンス論」は、三つの類型が混在していると考えられる。

きた。しかし「ガバナンス」化の時代にあつては、政府を含む多様な主体の動きや相互関係を中央政府レベルから地方政府レベルまでを視野に入れて分析する必要が生じる。換言すれば、分析概念としての「ガバナンス」は、政府活動をマルチレベルにおいてセクターの異なる主体の相互作用として分析し、「統治システムの構造とプロセスの発現パターン」を明らかにする概念となる（宮川 2004：16）。したがって、「ガバナンス」を何らかの規範認識とは切り離して、中立的に統治やそれにかかわる主体間の動きを観察する概念として用いることは可能である。ルールのパターンを説明する概念、もしくはルールと集合行為の条件の創出や設定、適用にかかわる概念（永田 2011：39）、という「ガバナンス」の捉え方は、これに該当する。

三つには、規範的概念としての「ガバナンス」である。ガバナンスが「ガバナンス論」として議論される場合には、それが規範的な認識をもって行われることが多い。中邨（2004）は、多くのガバナンス研究が政治や行政を客観的な視点から観察していることに対し、「ガバナンス」を規範概念として捉えることを主張した。中邨によれば「ガバナンス」は、社会運営の透明性の高さ、説明責任の確保、参加の重視、市民間の公平性確保によって、「民主主義と同じ概念」として捉えることができるという（中邨 2004）。新川（2011）は、「新しいガバナンス」論の特徴として、担い手における多元性、担い手の関係における協力的水平関係、行動様式における自主性・自発性、統治の原理における市民自治、統治の手法におけるネットワークや協働を挙げている。これは「ガバナンス」が分析概念にとどまらず、規範的な概念であることを示している。

国家の統治能力への不信と福祉国家の危機を背景に進んだ一連の市場志向型の改革は、結果として一方では国家行政組織による直接的な権限行使やサービス提供の領域を縮減し、民間部門や地方政府など多様な主体によるサービス供給をもたらした。他方で、顧客志向や消費者志向に基づく公共サービスの質の評価とそれに基づく行政改革が進行した。「ガバナンス」

論は、これらの変化を、公共サービスにおける新たな形態の参加、協働、パートナーシップの生成ととらえ、一連の変化にそのような価値を積極的に見出すのである。

様々な「ガバナンス」の議論の中でも、その中核に位置づけられる「ネットワーク・ガバナンス」論も、分析概念としての「ガバナンス」論と規範概念としての「ガバナンス」論が組み合わさったアプローチと考えられる。行政学のみならず社会科学における「ガバナンス」論の基礎となる理論を提示したローズによれば、用語としてのガバナンスは以下の六つがあった。①最小国家としてのガバナンス、②コーポレート・ガバナンス、③NPMとしてのガバナンス、④「グッドガバナンス」としてのガバナンス、⑤社会サイバネティクス・システムとしてのガバナンス、⑥自己組織化システムとしてのガバナンス。ローズの指摘のように、規範的「ガバナンス」論の中にもNPMをそのままガバナンスに置き換えて論じるものもある。それに対してローズ自身は、⑥を重視しガバナンスの定義を「相互依存、資源交換、ゲームのルール、国家からの高い自律性を特徴とする自己組織的な組織間ネットワーク」としている(Rhodes 1997: 15)³⁾。

マルクス主義国家論の立場から「ガバナンス」化を分析したジェソップは、国家の失敗や市場の失敗に対応して生まれた「ガバナンス」の特徴を「ヘテラルキー」という独特の言葉で表現したが、「ヘテラルキー」の本質はネットワークによる統御である(ジェソップ 2005: 323-326)。

これらの「ガバナンス」論の最大公約数的な特徴は、次のようになる。第一に、公共サービスにおける政府の役割の相対化である。第二に、NPMによる変化を前提としつつ、過度な効率志向や競争志向、数値目標の自己目的化、公平性や民主性の喪失などNPMの欠陥を乗り越えようとする姿勢である。第三に、政府以外のアクターの自律性、参加、協働の重

3) ここから、ローズの議論はネットワーク・ガバナンス論と呼ばれ、ガバナンス論の中ではピーターズらの国家中心アプローチに対して、社会中心アプローチに属するものと整理される(新谷 2007: 11-12)。

視である。第四に、諸アクターによるネットワークあるいはパートナーシップの運営（舵取り）の重視である。

「ガバナンスの失敗」と新自由主義的統治

冒頭で述べたように、「ガバナンス」化の現実における新自由主義的統治の影響を検討しようとする本稿の立場からすれば、ジェソップが提起した「ガバナンスの失敗」への視座は重要である（ジェソップ 2005：334-335）。ジェソップは、パートナーシップや自己調整などのネットワークが、市場の失敗に代わる手段として注目されるようになったことを是認する一方で、ネットワークによる相互調整が行われるようになったことは失敗を排除するわけではないと指摘する。

ジェソップは「ガバナンスの失敗」を、各主体の意見対立によって「目的を再定義しえないこと」と捉える（ジェソップ 2005：335）。筆者は、「ガバナンスの失敗」の基準は、次の三つであると考ええる。一つは、「ガバナンス」の形成によってめざした問題の解決がなされない場合である。二つには、規範的ガバナンス論が重視する、協働や参加、民主主義などの価値が実現されない場合である。三つには、「ガバナンス」による取り組みを通じて従来の政府中心の公共サービスのパフォーマンスの水準が達成されない場合である（新川 2004：37）。

筆者がより関心を持つのは、「ガバナンスの失敗」という結果よりも、それをもたらした「ガバナンス」に対する制約要因である。ジェソップは「ネットワークが市場とヒエラルキーに完全に替わり、複雑な相互依存関係の調整様式になりえない」ことの原因について注目する（ジェソップ 2005：336）。そして、ガバナンスの中心的な調整様式であるネットワークが市場やヒエラルキーに替わりえない要因として以下を挙げる。①資本主義自身の本質的な矛盾。市場と国家の矛盾のバランスが崩れたからと言って、ガバナンスが市場の失敗を補完できるわけではない。②「ガバナンス」は現実には国家システムの一部に組み込まれ、国家と連動して作動すること。③「ガバナンス」を構成する主体およびその関係性が対象を管

理できる統治能力や調整、コミュニケーションには限界があるということ (ジェソップ 2005: 336-339)。新川もまた、ジェソップの議論を受け、ガバナンスの失敗の要因を指摘するが、ここでも根本的な問題として、市場と国家の調整の失敗と、その矛盾が表面化しやすい領域としてのパートナーシップ領域の存在を指摘している (新川 2004: 38-39)⁴⁾。

したがって、ここで確認されるべきは、規範であろうと分析概念であろうと、「ガバナンス」の軸として論じられるネットワークは、常に現代国家やそれに対応する資本主義経済と連動しており、それらに宿命づけられた構造的な「失敗」からの制約を受けているということである。3で述べるように、筆者はNPMに典型的な新自由主義型の行政改革が創出した統治のありようこそが、この制約の本質ではないかと考えている。したがって、NPMを所与としつつそれを補完する「ガバナンス」論、あるいはNPMが進めた組織改編に依拠しながら協働、参加、自治などの価値をめざそうとする規範的「ガバナンス」論のアプローチには根本的な限界があると考えている⁵⁾。ネットワーク・ガバナンスに代表されるガバナンス論は、NPMによる国家・公共サービスの再編を前提とし、その弊害を乗り越えることを提唱するが、他方ではそれらの改革を前提とするがゆえにそれらの構造的制約から逃れられないのである⁶⁾。本稿では以上の「ガバナンスの失敗」にかかる議論を念頭に置きつつ、特に、NPMとそれがも

4) 新川が指摘する、パートナーシップやその組織による住民やNPOの自治の侵害や、形式的に対等とみられるパートナーシップにもヒエラルキーが現れるといった「ガバナンスの失敗」も、この根本問題との関係で論じられる必要がある。

5) NPMによって形成されたネットワークとネットワーク・ガバナンス論が重視するガバナンスとの区別の必要性を論じた研究として外川(2011)がある。NPM型ネットワークとは、NPMが主張する「舵取りと漕ぎ手の分離」に従って分離された組織と組織の垂直的な関係性を基礎にしたものである。それに対して、ネットワーク型ガバナンスでは、相互依存するもののそれぞれが自律的であるアクターが、交渉を通じて相互作用を行うことを特徴とするのであり、その意味で水平的な関係性を基礎にしている。

6) 外川は、ローズがとったNPMに対する「あいまいな態度」を指摘している(外川2011: 53)。これは態度というよりネットワーク・ガバナンス論の本質的な制約と考えられる。

たらず新自由主義的統治が、「ガバナンス」におけるネットワークや諸規範にどのような構造的制約を課しているかという問題意識をもって、イギリスの教育行政における「ガバナンス」化の展開を検討してみたい。

2. イギリス教育行政に見る公共サービスの「ガバナンス」化： 学校間連携と「ネットワーク」による教育の「自己改善」

(1) 検討の視角

本節では、これまでの考察、すなわち現代国家における公共サービスの「ガバナンス」化と呼ばれる事態の論点について、具体的な事例に即してその現れ方を確認しながら検討する。検討対象は、筆者がこれまでも分析対象としてきた現代イギリス（イングランド）における教育改革である。

筆者はすでに、サッチャー政権第三期からキャメロン連立政権期までの教育改革について詳細な分析を行っている（久保木 2019）。ここでは、主に保守党政権が主導した2010年代の教育改革に限定し、以下の視点に基づく概括的な検討を行う。

第一に、「ガバナンス」改革を主導した時々の政権の政策方針や公共サービス改革のビジョンである。これは、1990年代からの改革が打倒の対象とした福祉国家型のサービス供給体制からの変化とそのベクトルを問う視点であり、NPM型「ガバナンス」改革の影響とその変化を検討する論点でもある。第二に、「ガバナンス」改革における、国家、地方自治体および民間事業者という各主体の教育サービス供給への関わり方の変化を問う視点である。第三に、変容する教育「ガバナンス」において、どのような調整様式が支配的であるかを問う視点である。ここでは、「ヒエラルキー」、「市場」、「ネットワーク」という調整様式がそれぞれどのように現れ、どのように関連しているのかを検討する。調整様式とは、政策主体の活動の調整や方向づけ、資源の配分とそのルールを設定を表現するものである（永田 2011：40-42）。もちろん、第二の論点の主体間の関係変化と、

第三の論点のガバナンスにおける支配的な調整様式は密接な関係にある。

個々の調整様式について、簡潔に説明しよう。「ヒエラルキー」は、権威や権限を持つ主体が、それに基づく命令という手段に基づいてルールや秩序の順守を求めていく調整様式である。主体間の関係性の特徴は「従属」であり、調整のベクトルは垂直方向となる。「市場」は、各主体が競争に媒介された財とサービスの交換を通じ自己の目的を達成することで、ルールや秩序を形成する調整様式である。主体間の関係性の特徴は「競争」であり、調整のベクトルは状況依存적である。「ネットワーク」は、主体同士が相互に依存し、協調しなければ目的を達成できない状態にある場合に成立する。主体同士は信頼に基づく交渉によって資源を交換し、ルールや秩序を形成する。主体間の関係性の特徴は「相互的」であり、調整のベクトルは水平的かつ双方向である(山本・村上・森 2004: 72, 永田 2011: 41)。

(2) 前史：1990—2000年代の教育ガバナンス

1) 保守党政権期

戦後イギリスにおける公教育は、「地方で運営される国のシステム」という表現に見られるように、地方自治体の教育部門(地方教育当局)とそれが所管する公立学校の強力なパートナーシップによって提供されていた。筆者はこれを教育分野における地域政策共同体と呼んでいるが、カリキュラムの決定、日常的な助言支援や条件整備から評価に至るまで、この地域政策共同体の内部で行われてきた。したがって、戦後福祉国家の時代に構築された教育ガバナンスにおける調整様式は、地域ごとに形成された地方教育当局を中心とする緩やかな「ヒエラルキー」と閉鎖的な「ネットワーク」であったといえよう。1970年代以降、イギリスの経済停滞の一因として学校教育が批判の対象となったのち、この地方教育当局を軸とする地域政策共同体は、教員組合と並んで新自由主義勢力にとって打倒の対象となったのである。

第一の論点、「ガバナンス」改革の方針や公共サービス改革のビジョンについて。サッチャー政権からメージャー政権に至る保守党政権では、戦後福祉国家における教育サービスの供給システムの抜本的な改革が進められた。この改革を原理として主導したのはNPMであり、それは公共部門全体の改革と軌を一にしていた（久保木 2007, 久保木 2019：第2章）。NPMに基づく教育改革の第一の柱は、公教育サービスにおける競争的準市場の形成であった。これは、学校選択制、生徒一人当たり予算、学校理事会への権限移譲（LMS）、学校体系の多様化によって整備された。また、ナショナル・カリキュラムの導入に伴う全国学力テストの実施と学校別結果公表が、準市場の性格を競争的なものとした。教育改革の第二の柱は、教育水準局による学校査察という新たな事後統制システムの導入である。厳格な数値による評価、学校の格付けとその結果公表、廃校措置などのサンクションが、従来の地方視学による助言的評価に代わるものとして導入された。

第二の論点、教育サービスにかかるアクター間の関係性について。まず、国家の教育サービスにかかる関与の度合いは強まった。教育内容について、ナショナル・カリキュラムとそれに基づく全国学力テストが実施された。また、教育水準局という査察機関によって、すべての学校が学校査察（評価）という事後統制を受けることとなった。これらを通じ、国家が地方教育当局の頭越しに直接に学校に関与するようになったことも特徴である。逆に、従来の教育サービスの中心的管理者であった地方教育当局は、国庫補助学校の離脱、学校への運営権限の委譲などを通じ相対的に弱体化が図られた。ただし1990年代には多くの公立学校は引き続き地方教育当局の管轄下にあり、今日からすればこの弱体化は限定的なものであった。直接的な教育サービス供給主体である学校は、分権化（LMS）により権限と責任が増した。民間事業者の参入については、CTCなどで一部関与できる制度が導入されたが、その数は限定的であった。

第三の論点、ガバナンスにおける調整様式について。上記をふまえる

と、この時期の支配的な調整モードは、「ヒエラルキー」と「市場」ということになる。戦後福祉国家体制の下での教育サービスが地域政策共同体を中心に行われてきたことに対し、1980年代以降の保守党政権の改革は、それを批判し、教育内容にかかる関与、テストを通じた学校間競争への関与、事後統制を通じた関与を新たに行うようになった。ここには明確に、中央政府から学校に向う垂直方向のベクトルが認められる。ただし、この関与は、法令や組織の権限に基づくものよりも権限委譲と目標管理、競争の内容や条件、各学校のパフォーマンスの結果にもとづくものであった。したがって、この調整様式は、従来の官僚制型「ヒエラルキー」による調整に対しNPM型「ヒエラルキー」による調整ということができよう。

もう一つ新たに生み出された調整様式は、「市場」である。新たに創出された教育の準市場において、サービスの供給主体である学校は、入学する生徒や予算をめくりテスト結果などの教育パフォーマンスについて競い合う関係性が新たに導入された。重要な点は、この市場における競争は、国家が定めた教育内容や教育パフォーマンスで達成されるべき基準について行われており、競争が強まるほどに国家の目標や基準への統合のベクトルも強まる、すなわち「市場」という調整様式が強まるほど「ヒエラルキー」という様式も強化されるという関係にあったということである。他方で、旧来の地域政策共同体における地方教育当局と学校間の連携関係は一部を除き各地で維持されており、教育にかかる助言や支援については、地域ごとに「ネットワーク」という様式が存在し続けた。

2) 労働党政権期

次に1997年のブレア政権から2010年までのブラウン政権までの、労働党政権期における教育「ガバナンス」の特徴について検討しよう。

第一に「ガバナンス」改革の方針や公共サービス改革のビジョンについて。労働党政権は、保守党政権のNPM型改革を批判し、「連携政府」や「パートナーシップ」「コミュニティ」の重視を掲げた(新谷 2007)。他方

で、保守党政権期の NPM 型改革によってもたらされた準市場、学力テスト、教育水準局査察などによる教育サービスの供給体制は維持された。さらにブレア政権は、教育パフォーマンスについての国家目標を具体的に掲げ、教育パフォーマンスの集権的な向上政策を推進した。その過程で、低パフォーマンス校の廃止や公設民営校への転換なども行われた。他方で、保守党政権が地方教育当局を中心とした地域政策共同体を敵視し弱体化をめざしたのに対し、労働党政権は自らの支持基盤でもある地方教育当局（2005年より地方当局）を教育「ガバナンス」の中に積極的に位置づけた。しかし、それは福祉国家時代の地域政策共同体への単なる回帰ではなく、地方当局を教育水準局査察の対象としたように、NPM 型を骨格に持つ新たな教育「ガバナンス」の構成要素に位置づけなおすものであった。同時に、労働党政権は社会的包摂政策の一環としてコミュニティ政策を重視した。その中で、教育政策と福祉政策を接続し、地域の主体間のパートナーシップによって子どもにかかわる教育と福祉の条件改善をめざす動きも具体化した。

第二に主体間の関係性について。労働党政権期には、直前の保守党政権期と比べても国家の公教育に関する関与は強まった。ブレア政権が教育パフォーマンスの向上を政権公約として追求し、義務教育の各段階における教育パフォーマンスの政府目標の達成が追求された。そして地方（教育）当局もまた、各学校が教育パフォーマンスの向上の取り組みを管理する責任を負うこととなった。そのことを端的に示すのが、地方（教育）当局を教育水準局査察の対象とすることであった。

民間事業者やコミュニティの主体との関係では、限定的ではあるが変化があった。一つは、教育困難校を限定的に公設民営学校（シティ・アカデミー）とし、民間事業者を学校運営に参加させたことである。もう一つは、パートナーシップによる教育改善の取り組みを展開したことである。例えば、教育アクションゾーン（EAZ）では公教育部門と民間事業者が、学校改善パートナーでは、各学校と教育専門家が新たにパートナーシップ

を形成している。

第三に、以上をふまえ労働党政権期のガバナンスの調整様式を整理する。保守党政権期に形成された NPM 型「ヒエラルキー」+「市場」という調整様式は維持・強化された。前述の通り国家が教育目標を明示して各学校に追求させたことにより、垂直方向の調整ベクトルは強まった。さらに NPM 型「ヒエラルキー」の中に地方当局が組み込まれることにより、教育パフォーマンスの事後統制システムは重層化した。他方で、いくつかの取り組みにより導入されたパートナーシップは、準市場におけるサービス供給主体たる学校の改善能力を強化する役割を果たした(久保木 2019:160)。

総じて1990-2000年代のイギリスにおける「教育ガバナンスは」、その調整様式において、国家による事前・事後の関与・統制に見られるように「ヒエラルキー」を軸として展開しつつ、各地域社会においては準市場化政策による競争が創出されたことにより「市場」が作用していた。重要なことは、この市場によって生み出される教育パフォーマンスの向上競争は、教育水準局査察と密接に連動しており、その意味でガバナンスにおける「市場」と「ヒエラルキー」は連動していたということである。

一方、「ネットワーク」については、従来の地方当局を軸とする地域政策共同体が動揺しながらも多くの地域で維持される一方、労働党政権が導入したコミュニティ再生や学校間連携のためのネットワークは限定的なものにとどまった。

では、このような教育「ガバナンス」とその特質は、2010年代の保守党政権下でどのように変化したのであろうか。

(3) 2010年代保守党政権期における教育サービスの「ガバナンス」化の検討

1) 概観⁷⁾

2010年教育白書に基づく教育改革

2010年代の教育改革は、2010-2015年までの保守自民連立政権、2015年以降の保守単独政権によって担われた。この間、キャメロン、メイ、およ

び現在のジョンソンが首相を務めている。2010年代の教育改革の骨格は、2010年教育白書によって示された（久保木 2013, 久保木 2019 : 215-217）。同白書は、労働党政権期における公教育のパフォーマンスの凋落を批判しつつ、教員の質の改革、権限の現場への委譲、教育格差の縮減を掲げた。

これを具体化するために保守党政権が取り組んできたのが、第一に、公教育における公設民営学校「アカデミー」の導入であった。現在、イングランドにおける公設民営学校は、「アカデミー」の一形態でもある「フリースクール」も合わせると9628校に上り、公立学校全体の44.6%を占める（教育省のウェブサイト、2021年7月）。

第二に、これらの公設民営学校の多くは、地方当局の管轄から外れ、急速に拡大したマルチ・アカデミー・トラスト（MAT）という学校運営の事業体によって運営されるようになった。MATの運営には、民間事業者、宗教団体、大学など様々な主体が参入しており、公設民営学校の多くは、その強い影響下で公教育サービスが提供されるようになった。

第三に、各地域における公立学校の管理系統の複線化である。すなわち、約55%の公立学校は、従来通り地方当局の管理下に置かれている。他方で、公設民営学校は中央政府から直接財政支出を受けて運営されるが、それらを地域で管理・支援するための政府機関として、2014年に全国学校コミッショナー（Regional Schools Commissioners = RSCs）が8つの地域に置かれた。したがって、地域の公立学校の管理は、二つの分裂したシステムによって運営されることとなった（久保木 2021 : 92-93）。

第四に、公設民営化と並ぶ教育改革の手段として、「自己改善型（self-improving）」の学校や学校ネットワークの創出が追求された。具体的には、教育改善のための学校間連携を奨励し、学校間で優良校が困難校を支援する「ティーチング・スクール（Teaching School = TS）」や、他校の教員を支援する「ローカル・リーダー」の仕組みが導入された。

7) 本節の記述は、久保木（2021 : 13-14）と重複する部分がある。

学校間連携による教育改善の強化

ここで第四の点を補足しておこう。なぜなら、パートナーシップに基づく学校間連携の強調は、これまでの教育「ガバナンス」改革では支配的とならなかった調整様式である「ネットワーク」の重視を意味するからである。教育改善を学校間の連携によって進める取り組みは、すでに労働党政権期から行われていた。労働党政権期には、地方当局による学校への支援サービスを強化しつつ、主に地域を基盤とした学校間の共同的な取り組みが展開された(植田 2013, 植田 2020:13)。これに対し、2010年以降の保守党政権期には、一方では地方当局から離脱する公設民営学校を急増させつつ、他方では学校間の連携を教育改革の柱とする政策が採用されたのである。

ティーチング・スクール (TS) とは、政府によって公認された優秀な学校のことであり、「システム・リーダー」として他校の教育改善について助言・支援する役割を担う。前述のとおり2010年教育白書で導入され、現在ではイングランド全体で800以上の TS が存在するという。この TS の下で組織される、学校改善のための複数校および関係機関の連携を、ティーチング・スクール連合 (Teaching School Alliance = TSA) という。

この新たな学校間連携制度の背景には、「自己改善型学校システム」についての理論がある。これは、「単体の学校を経営体ととらえるのではなく、複数の学校で構成される学校群を一つのシステムとして捉え、優れた学校及び学校管理職がその学校群全体の学校改善を先導し、責任を担う構造を構築し、学校群の改善に取り組むこと、そして学校間の相互支援機能により学校間の自己改善能力を高め、各学校が自己改善型の学校となることを目指す仕組み」(植田 2020:13) とされる⁸⁾。

先述した通り、現在イングランドでは国から直接に補助を受ける公設民営学校が急速に拡大している。したがって上記の TSA も従来からの地方

8) 植田も指摘するように、この自己改善型学校システムの理論をまとめ政府に提言したのが教育研究者ハーグリーブスの一連の報告である (Hargreaves 2010, 2012)。

当局の下に置かれる公立学校同士が連携するものもあれば、公設民営学校が連携するものもある（青木 2018, 2019）。後者については、地方当局は学校間連携には直接関与せず、複数の公設民営学校を運営する MAT が関与するケースが増えてきている。

また、TSA における学校間連携で特徴的なのは、TS の提供するサービスを他の学校が購入する仕組みとなっていることである（植田 2020：17-18）。

2016年教育白書——全校公設民営化と学校間連携による教育

2010年代後半、保守党政権の教育改革を方向づけたのが2016年教育白書であった（DfE 2016, 久保木 2021）。同白書は、2010年以降の公設民営学校の拡大や自己改善型学校システムを基礎とする教育改革の成果を強調しつつ、今後の目標を「優秀な教育をあらゆる地域で達成すること」と述べた。そして自己改善型学校システムを「学校主導システム（school-led system）」と呼び変え、各学校が自律して教育改革を進められるよう、すべての地域における学校間連携を進め、学校間パートナーシップを主体とする教育の能力開発、教育条件整備、相互支援の取り組みを全国に普及する戦略を採用したのである（青木 2019）。

2016年教育白書の示した教育改革の特徴は、第一に、すべての公立学校の公設民営化を提起したことである。すでに2010年代半ばには、中学校の約55%、小学校の約9%が公設民営化されていたが、同白書は「アカデミー化政策を次のフェーズに進める」として、2020年までにすべての学校を「アカデミー」化することを掲げた。これは2016年の「教育と適応法（Education and Adopt Act）」に基づき具体化された。ただし全校の「アカデミー」化は保守党内部からも批判があり、頓挫をしている。

第二に、公設民営学校を運営する MAT に地方当局が担ってきた各学校の管理運営を担わせることである。公設民営学校の拡大政策の中で急増した MAT は、地方当局の管理から離脱した各学校の教育内容や教育条件整備に大きな影響力を持つようになった。保守党政権は、民間も含む事

業体である MAT について、「各アカデミー校をグループ内で結び付ける唯一の制度であり、弱い学校の改善を強い学校がサポートする最適な公式の制度」と位置づけたのである (DfE 2016 : para. 4.22)。

第三に、政府主導で各地に学校間連携を展開し、低いパフォーマンスの学校や MAT を支援し、自己改善型学校システムを強化することである。これを直接に担うのは、2014年に設立された RSCs であるが、注目すべきは、学校主導システムを担う学校間連携の柱に「ティーチング・スクール」となると MAT を位置づけたことである。RSCs は各地域の公設民営学校を管理する新たな中央政府の機関であるが、白書では、RSCs の仲介によって成功した MAT が困難を抱える MAT の学校を引き受けたり、新たな MAT を創設したりすることが提唱された。そして前述した学校間連携を通じた全国的な学校改善の取り組みを担う主体として、ティーチング・スクールと並んで MAT が位置づけられたのである。

総じて、2016年教育白書に基づく教育改革は、公設民営化に基づく準市場の強化をかつてない規模で進めながら、同時に国や地方当局の行政的な関与ではなく、学校間連携というパートナーシップを基礎にあくまで学校あるいは学校ネットワークの自律性に依拠して改善を図る、という戦略を採用しているといえよう。

競争的準市場の強化と学校間連携の拡大をめぐる議論

では、このような準市場の強化と学校間連携のパートナーシップの拡大という戦略は、どのように評価されているか。これにつき、2010年代のイギリス議会下院教育委員会の各種報告書における指摘を紹介しよう (HCEC 2013, HCEC 2017, 久保木 2021)。

第一に、教育改善に結びつく学校間連携の条件についてである。2013年の議会報告書では、競争と協働の関係、学校の自律性と具体的なニーズに沿った連携、学校同士の地理的一体性の必要性などが提言された。このうち、競争と協働について、これまでの NPM 型改革の中で強化されてきた教育の準市場が公設民営化政策でさらに強化される中で、競争的準市場が

教育アクター間の連携を掘り崩す危険性が指摘されていたことは、保守党政権の教育改革の戦略の根本を問うものとして注目すべきである。

第二に、2017年議会報告書では、実際には政府が進めた急激な公設民営学校の拡大政策の中で、広範な地域をまたぐ MAT が誕生し、MAT によっては学校間連携に必要な地理的一体性が失われている危険性があることが指摘された（HCEC 2017：para. 54）。

第三に、上記の点とも関わるが、MAT による学校間連携の推進の到達と限界についてである。これは、各学校の学校間連携ネットワークへの包摂と排除と言い換えてもよい。2017年議会報告書では、教育パフォーマンスの改善に成功している MAT について、トラスト内での教員の能力開発や学校間の経験や資源の共有、限定された地域での連携などの条件を分析している。他方で、無視できない数の MAT が「改善に失敗し、リーグテーブルの底辺に沈んでいる」ことが報告されている。さらに、教育改革に成果の上がない低パフォーマンスの公設民営学校の多くが、連携すべき MAT への再仲介に失敗していることが指摘されている（HCEC 2017：para. 97-103）。

以上の指摘は、保守党政権の教育改革の戦略、すなわち公設民営化による競争的準市場の強化と学校間連携による自律的学校改善という戦略が、当初の目的である教育格差の改善について、必ずしも目に見える成果を出せていないことを裏づけている。特に MAT の急拡大が教育パフォーマンスの改善に貢献したかどうかについては、成功もあれば失敗もあるという「複雑な構図」（ibid., para. 96）という認識が示されている。多くの教育困難校が転換したスポンサー型アカデミーでは、公設民営化後も教育改革に成果が上がらず MAT の間でも格差が固定的になっている状況も報告されている（Sutton Trust 2018）。

2) 2010年代保守党政権の教育「ガバナンス」の特徴

以上をふまえ、2010年代保守党政権期の教育「ガバナンス」の特徴を検

討しよう。

「大きな社会」と「地方主義」に基づく権限委譲

第一の論点、「ガバナンス」改革の方針や公共サービス改革のビジョンについて。まず言説のレベルでは、2010年総選挙の保守党マニフェストにみられるように、労働党政権の公共サービス改革を「大きな政府」アプローチと捉え、その集権性や公的財政の膨張を批判した⁹⁾。すなわち、政府によるトップダウンの介入や官僚的な統制に信頼を置くのをやめ、社会の責任と地域の主体による公共的課題の解決をめざす、「大きな社会 (Big Society)」と「地域主義 (Localism)」が提唱されたのである (久保木 2019: 211-212)。したがって、1980年代と同様の官僚制批判が行われる一方、社会や地域への「権限移譲」や「分権化」の意義が強調された。重要なことは、保守党政権は、教育分野における公設民営学校の拡大政策についても、単純な民営化論や市場万能論ではなく、社会と地域への権限移譲という文脈でそれが推進されたことである。すなわち、地域公立学校の「アカデミー」化とは、地方当局を中心とする官僚的な教育サービス供給を打破し、学校への権限移譲とエンパワーを行う言説のもとに進められたのである¹⁰⁾。

次に、現実の改革で観察されたのは、第一に、1980年代以降様々な改革にさらされながらも維持されてきた地方当局を中心とする教育の地域政策共同体の大規模な空洞化の進行である。実現に至らなかったとはいえ、すべての公立学校を公設民営化するという政策は、地方当局による公立学校の管理や助言支援という戦後の教育行政体制の全面解体を企図するものであった。第二に、2010年教育白書における自己改善型学校システムや、2016年教育白書における MAT を含めた学校主導システムは、新たな学

9) 参照, Conservative Party (2010)。この背景には、2008年以降の世界不況を背景にした緊縮財政への転換があった。

10) したがって学校間連携によって学校間パートナーシップが自律的に教育改善を進める「自己改善型学校システム」も、「アカデミー」化と同様に「大きな社会」と「地方主義」という言説によって導かれている。

校間連携によって従来の地域政策共同体の機能を代替することを企図したものであった。2010年代保守党政権は、1980年代以降、教育におけるパートナーシップの役割を最も重視したといえよう。

第三に、1990年代に確立した NPM 型「ガバナンス」の再強化である。「公設民営学校」を公教育に全面展開させること、地域における公教育の管理者に MAT を位置づけることなどは、教育の準市場における競争性を強化するものであった。他方で、教育水準局の査察の厳格化に見られるように事後評価によるアカウントビリティの支配は維持強化された。

国家主導による民間事業者の参入と学校間連携の重視と地方当局の役割縮小

次に第二の論点である、教育「ガバナンス」における主体間の関係について。2010年代保守党政権期において公設民営化や自己改善型学校システムなどの「ガバナンス」改革を進めたのは、教育省、すなわち中央政府であった。まず、公設民営化された学校の所管は教育省に移った。また、公設民営校への財政支出を担当する財政庁（Education Funding Agency）が設立された。さらに先述の通り、各地域で「アカデミー」や MAT の創出、再編、改善を管理し教育大臣をサポートする機関として RSCs が設立された。したがって多くの公立学校や教育の事業主体が国家の直接管理の下に置かれるようになったのであり、「大きな社会」「地方主義」という言説とは裏腹に、教育改革は国家主導で推進されたのである。

公立学校の公設民営化が進むにつれ、地方当局はその管理権限の対象範囲を縮小させることとなった。とはいえ、2016年の時点でも16000もの地域公立学校が地方当局の下に存在し、その下で480万人以上の子どもが学んでいる。また、公設民営化が進行した地域においても、教育困難校への支援や特別支援ニーズを有する子どもや家庭への支援について、地方当局が役割を果たすべきとの認識も公に示されており（HCEC 2017）、地方当局の役割が一直線に縮小しているとも言えない状況が続いている。

地方当局の影響力の縮小と逆に、2010年以降の教育「ガバナンス」において、新たに誕生し影響力を増したのが、TSA や MAT など学校間連携

のパートナーシップである。TSA は2018年には655、ほとんどの地方当局エリアにおいて組織されるまで拡大している（青木 2019：51）。教育改善の主体としてのパートナーシップは、学校種別を超えて各地域に広がったといえよう。特に MAT は、2016年教育白書において「ティーチング・スクール」と並ぶ学校間連携のパートナーシップと位置づけられるなど、2010年代後半には完全に地域における教育改善の主体としての役割を期待されるようになった。それは MAT が傘下に多数の学校を抱え、その教育内容や学校運営に支配的な影響力を行使するようになったからでもある。

他方で、MAT と個々の学校の関係については、2015年議会報告書では、MAT 内部の意思決定権限は個々の学校理事会を超えて「集権化」されているとの指摘があった（HCEC 2015：para. 151）。個々の学校の自己改善能力の向上を目指して進められた公設民営学校の拡大は、MAT のもとに個々の学校の自律的な決定が集約される事態も引き起こしたのである。もともと1990年代に確立した NPM 型「ガバナンス」は、個々の学校を教育サービスの供給主体として準市場に位置づけ、競争と事後評価の下でパフォーマンスの向上を進めることを企図していた。しかし、MAT のもとに個々の学校が集約される状況下で、どのように個々の学校の教育の質を評価し保証するのが大きな論点となっている。

2010年代教育「ガバナンス」の調整様式：「NPM 型」と「ネットワーク」の相克

以上をふまえ、第三の論点である教育「ガバナンス」の調整様式を検討してみよう。まず1990年代および2000年代と継続してきた NPM 型「ガバナンス」における「ヒエラルキー」と「市場」という支配的な調整様式はどのように変化したか。

言説のレベルで見れば、2010年教育白書、あるいはその背景にある2010年保守党マニフェストでは、国家官僚制や行政主導のサービス提供の弊害を批判し、「大きな社会」や「地方主義」によって社会の多様なアクターが自立して地域の公共サービスを担うことを求めた。これは官僚制による

「ヒエラルキー」の否定である。そして自己改善型学校システムに見られるように、サービス供給主体である学校の自立性とその連携、さらにそれらの高度なアカウントビリティ、専門職への信頼を強調した。したがってここでは「ネットワーク」の調整様式が想定されていた¹¹⁾。

では、実際の「ガバナンス」改革において現れた調整様式はどうであったか。

すでに久保木（2019）でも詳述したように、20年以上にわたって継続されてきた NPM 型「ガバナンス」は保守党政権下でも維持・強化されたのであり、国家による教育パフォーマンスの向上政策や教育水準局査察による事後統制を通じた、国家から学校へ向かう垂直的なベクトル、すなわち「ヒエラルキー」は継続した。これに加えて、新たに垂直方向への調整様式を生んだのは、政権が主導した公設民営学校の全面展開という戦略であった。特に、低パフォーマンスの学校や教育困難校を強制的に転換する措置は、政府による強力なトップダウンによって推進された。8つの地域における RSCs の設置は、政府のトップダウンによる公設民営化の推進と教育パフォーマンスの改善の管理を進める、新たな「ヒエラルキー」型の調整様式をもたらしたといえよう。

同時に留意すべきは、これらの「ヒエラルキー」の調整様式は、これまでの NPM 型「ガバナンス」と同様に、もうひとつの調整様式である「市場」と密接に結びついているということである。2010年教育白書のように、PISA のような国際学力テストの順位を意識した教育パフォーマンスの向上政策は必然的に、ナショナルテストのスコアをめぐる学校間競争を苛烈化するものであった。強制的な公設民営化の推進は、低パフォーマンス校へのサンクションとして機能する一方、高いパフォーマンスを理由に

11) それが最も現れているのは2010年教育白書の第7章「学校改善」である。学校に自己改善の責任を負わせるとともに、改善を「お互いに学びあう」こと、「TA のネットワークが改善を支援すること」、「困難を抱える子どもの学力向上のために協働すること」のように、連携、協働、相互関係などに関する規範を含むスローガンが強調されている（DfE 2010: 74-76）。

「アカデミー」に転換した学校も含め公設民営化後も多くの学校が競争圧力にさらされている。垂直方向に向かう調整のベクトルと供給主体同士が水平的に競い合うベクトルは相互に補完しあいながら機能している（久保木 2019：249-251）。

次に、保守党政権が重視してきた学校間連携による教育改善の取り組みは、「ガバナンス」の調整様式にどのような変化をもたらしたか。特に、言説のレベルでは「ネットワーク」を志向していたこの取り組みは、上記の「ヒエラルキー」と「市場」による調整様式の中でどのように作用したのか。

地域のコミュニティ・スクールによる TSA の実態を分析した青木 (2019) によれば、地域の TS はその支援能力に応じて校長の訪問や SLE の定期的な派遣などを、「自律的」に行っているという（青木 2019：57）。2010年代半ばまでにはこのような取り組みが各地で進められ、学校間の協働に基づく様々な教育活動の改善が進められたことは政府の報告書でも確認されている（Gu et al., 2015）。したがって、2010年代に各地域での学校教育や学校の運営の改善に、「ネットワーク」という調整様式が作用したことは事実であろう。

他方で、言説レベルで規範的に述べられたような「ネットワーク」が、現実の改革における調整様式として支配的になったとは言えないようである。

そもそもこの学校間連携の仕組みは、「イギリスの競争的な学校制度の中でティーチング・スクールがどの程度学校支援に力を入れて取り組むかは余力次第」（青木 2019：57）という制約を前提としたものである。自己改善型学校システムは、NPM 型「ガバナンス」の支配的な調整様式の中で、各主体にプラスアルファの自己努力を要請するものであった。

さらに「自己改善型学校システム」の調整様式を批判的に検討したグリニーらによれば、「ネットワーク」を規範にしていると思われる TSA の実態は、以下の 3 類型に区分できるという（Greany and Higham 2018）。

- ① 包摂的だがヒエラルキー的なネットワーク。ネットワークの内部で主導的な位置を占める学校とそうでない学校の間で非対称的な関係性が形成される。
- ② 排他的で内部にのみ平等なネットワーク。地域の学校のうち高いパフォーマンスの学校のみで相互の助言支援を行い、低パフォーマンスの学校は排除される。
- ③ 市場化されたサービス供給者のネットワーク。高いパフォーマンスの学校は、協働的な関係の情勢より、「顧客」の学校に短期の支援サービスを「売る」ことに注力している。

上記のように、TSA というネットワーク形式の連携の中で「ヒエラルキー」や「市場」の調整様式が作動する背景には、次のような事情がある。一つには、ティーチング・スクールの制度は指名された「優秀校」に対し短期に教育改革の成果を求めるものであることである。このような学校間連携においては、学校間でも一方から他方への指導や評価という関係性、あるいは改善が困難な学校に対する排除の傾向が生まれやすい。もう一つには、同制度では多くの支援サービスは学校間で契約を結んで購入されるようになっている（植田 2020：18）。地方当局の支援サービスの縮小に伴い、地域では学校改善サービスの市場が拡大しており、個別の学校が保有する優れた教育実践の経験や知識は、協働や参加の中で共有されるよりも商品化されつつあるという（Greany and Higham 2018：14）¹²⁾。

さらにグリーンーらは、TSA と並んで学校間連携の主体として位置づけられている MAT に対しても、そこに「ネットワーク」の調整様式を見ることに批判的である（ibid., 15）。そもそも MAT は、パートナーシップの一形態と言及されることも多いが、法的には単一の事業体である。ここでは各学校に権限が委譲されている形式をとっているが、実際にはトラ

12) このような事情に加え、TSA への財政支出が縮小されてきたことにより、近年では TSA が MAT を創設するケースも増えてきているという（Greany and Higham 2018：83-84）。

ストの委員会の影響力によって学校理事会では自律的な意思決定ができない状況が指摘されていた (HCEC 2015 : para. 22)。もともとは水平的な学校間関係を志向したはずの MAT は、RSCs という国家機関の要請を受ける形で、企業のかつ官僚主義的および規格化されたアプローチを採用していくことになったという。

(4) 小 括

本節では、2010年代の保守党政権期における教育「ガバナンス」をめぐる諸改革を概観し、そこで現出した調整様式について検討を進めてきた。保守党政権は20年以上にわたって継続してきた NPM 型「ガバナンス」を公設民営学校の拡大政策を中心に強化するとともに、学校同士のパートナーシップによる新たな教育改善の主体を全国で形成する新たな取り組みに着手した。そこでは従来の「ヒエラルキー」と「市場」という調整様式とは異なる、「ネットワーク」による調整様式、すなわち自律的な学校同士の助言や資源の交換による相互支援が想定されていた。しかし現実には、学校間の連携は、競争的な準市場とそれを基礎とした国家の統制システムの制約の中で形成され展開してきた。形成された学校同士のパートナーシップの関係性には、純粋な「ネットワーク」だけではなく、ネットワークという形式の中に学校間格差を前提とした「ヒエラルキー」や「市場」が再生産される事態も生まれたのである。

3. 考 察——「ガバナンス」と新自由主義統治

本稿のまとめとして、20世紀末から21世紀にかけて各国に現れた「ガバナンス」あるいは「ガバナンス」改革と新自由主義的統治との関係を考察する。

イギリスの2010年代教育改革をどう見るか

現代イギリスの教育改革を多様な民間事業者のネットワークの広がり

注目して考察したボールらは、一連の改革を通じて登場したのは、「ネットワークと官僚制と市場の新たなハイブリッドの形態」と捉えた（Ball and Junemann 2012 : 133）。同時にこれらの事態は、「政府なき統治」などではなく、「民営化された国家」による統治への挑戦と捉えられた。ジェソップによれば、グローバル経済と知識基盤型社会への適応を迫られた国家は、「有力な非政府型のパートナーやステークホルダーからの知識や権力資源を動員することにより」目的を達成する能力を獲得しようとする（ジェソップ 2005 : 283）。

したがって重要なことは、一つには、「ガバナンス論」において「ガバメントからガバナンスへ」とナイーブに語られていた事態は、国家による目的遂行の形態の変化と捉えられることである。もう一つは、「ガバナンス」化あるいは「ガバナンス」改革の進行によってもたらされる調整様式の変化は、「ヒエラルキーからネットワークへ」という単線的なものではなく、三つの様式の混合形態として把握されるべきである、ということである。したがって、規範的なガバナンス論が主張する協働、信頼、相互交渉を規範とする「ネットワーク」とは別に、実際の改革の中で現出したネットワークは、官僚制（ヒエラルキー）や市場からどのような影響や政策を受けながら作用しているのか、あらためて問われることになる。

「ガバナンス」改革における「ネットワーク」という調整様式の位置

前章で述べたとおり、サッチャー政権以降のイギリスの教育における「ガバナンス」改革は、1990年代のNPM型改革を「原型」としながら2010年代まで継続してきた。労働党政権下では社会的包摂政策やコミュニティ政策と教育政策が接続する領域でパートナーシップが奨励され、学校間連携による学校改善の取り組みも行われたが、新たな国家の関与の増大と準市場の強化により、調整様式としては、「ヒエラルキー」と「市場」がむしろ強化された。2010年以降の保守党政権では、学校改善のための学校間パートナーシップは高い位置づけを与えられ、学校の自律的な「ネットワーク」が新たな調整様式として拡大することが想定された。しかし、

現実には公設民営学校を運営する MAT による影響力の拡大の中で、市場競争の圧力が再び増大するとともに、MAT を含む学校間連携も競争圧力や学校間格差による影響を強く受け、自律的な学校間連携の形成に様々な制約が生じている状況がうかがえる。

新自由主義的統治と「ガバナンス」

ではなぜ、「ネットワーク」を基調とするパートナーシップは、規範的な「ガバナンス論」の期待とは裏腹に、現代の「ガバナンス」改革において主導的な調整様式とならないのか。

筆者は、20世紀末以降の「ガバナンス」化という現象を、新自由主義的統治との関係でとらえる視点が重要であると考え。新自由主義的統治におけるガバナンスの位置を明確に提示したのは、ブラウン(Brown, W.)である(ブラウン 2017)。ブラウンは、フォーコーの議論に依拠しつつ、新自由主義を人間の理性に対する規範的な命令と捉える。この命令は、統治にかかわる合理性の名のもとに、経済的価値を人間のすべての次元に拡大する。経済的価値にとらわれた人間はホモ・エコノミクスと呼ばれるが、現代の新自由主義は、人をあらゆる場所でホモ・エコノミクスでしかありえないと想定する。そして新自由主義が想定するホモ・エコノミクスは、人的資本として自身の競争優位を強化し、その価値を挙証しようとする。

新自由主義にとって、「ガバナンス」を起動させることは決定的に重要となる。なぜなら、「ガバナンス」は「政治的なものを経営や行政の分野として再概念化し、公共の領域を『異なる勢力や集団が自らのプログラムを作動可能にするための戦略、技術、手続きの領域』として再概念化する」からである(ブラウン 2017: 142)。例えば、異部門間の対立や緊張をパートナーシップに、指令や強制をネットワークにおける説得と交渉に、あるいはベンチマークと査察を通じた自己改善やイノベーションに置き換えることがそれにあたる。「ガバナンス」の概念は、国家、ビジネス、非営利、NGO 諸活動の区別を溶解させ、あらゆるものをビジネスモデルの評価基準に適合的にする。その典型が NPM である。

「ガバナンス」を通じた脱政治化

新自由主義的統治の手段としての「ガバナンス」が、教育という公共サービスにもたらすものは次の二つである。一つは脱政治化（再政治化）であり、もう一つは責任化と道徳化である（仲田 2020：17-18）。

ブラウンによれば、「ガバナンス」化によって進行する権限委譲や官民の連携により、これまで政治のフィールドで行われてきた公共サービスの目的や資源配分をめぐる「闘争」は、所与の目標や制約された資源を当然のこととして受け取るローカルな行政の実践へと変容する。包摂や参加・協働は、既定の技術と成果指標によって所与の目的を追求・達成するためにのみ作用する。仲田康一は、この協働は、「議論なき協働」と呼ばれるように、価値や意見の相違をめぐる議論や交渉を含まない、政治なき協働であると述べる（仲田 2020：18）。したがって新自由主義的統治によって起動された「ガバナンス」は、「民主主義を、政治や経済からはっきり区別されるか、あるいは切り離されるものとして、根本的に再概念化する。つまり、民主主義は純粋に手続的なものとなり、それに統治の形態としての実質や意味を与えるような権力とは分離させられる」のである（ブラウン 2017：144）。これが、「ガバナンス」化を通じた公共サービスにおける脱政治化である。「ガバナンス」化の契機となる「国家の市場化」によって、政治的主体としての市民が公共サービスの「顧客」化し、顧客すなわち消費者としてのみサービス供給者と対峙するようになることが、公共サービスをめぐる政治からの排除に結びつくことは、すでに1990年代のガバナンス研究において指摘されていた¹³⁾。

13) ガバナンス研究をけん引したピエールは1995年の時点で次のように指摘している。「しかし、「国家の市場化」は国家の脱政治化をも意味している。公共サービスの伝統的モデルは、市民が政策形成者を經由して公共サービス提供者に至るコミュニケーションチャンネルを通じて財を生み出す一方、顧客主導モデルは、直接的に市民／顧客からサービス提供者に向けて開かれたチャンネルを開こうと企図する。モンティン（1995）によれば、このモデルは「政治なき民主主義」と表現される。少なくとも理論上は、伝統的な政治的チャンネルを經由せずに、そしてサービス提供者にパフォーマンスの改善を求めると想

「ガバナンス」を通じた責任化と「道徳政治」

同時に、「ガバナンス」による「脱政治化」は、公共サービスに従事する個々の組織、そしてその構成員である個人に責任を委譲し、責任を負わせるプロセスでもある。すなわち、「ガバナンス」は、「責任を負う単位や個人を孤立した企業家に変えることによって、権威、意思決定、政策の実行と行為の規範を委譲することによって、作動」し、「個人やそのほかの単位に自己責任を課す一方で、彼らを全体の権力とプロジェクトに捕縛しておく」ものである。

換言すれば、新自由主義的統治としての「ガバナンス」のもとで進められる権限委譲は、「規模の大きな問題を、パイプラインで単位組織や個人に送るプロセス」であり、「成果に対して個人やそのほかの小単位に自己責任を課」すことに他ならない(仲田 2020: 18)。

この責任は、ガバナンスが生み出す新たな「道徳」によって権限委譲された組織やその構成員に共有される。「ガバナンス」は、国家や市場による新たな統制を通じ、組織や構成員に経済的合理性に沿った自己規制を求める。責任という名で呼ばれ、求められる指標や技術に従って経済的合理性を達成するという「道徳」こそが、国家の直接的な統治に代わる自己統治や相互統治の中心をなす¹⁴⁾。ブラウンの言葉を借りれば、「責任化」された主体は「外的な道徳的命令によって」統治されるのである(ブラウン 2017: 149)。そして、イギリスの教育におけるガバナンス化の主たる担い手に成長しつつある社会的企業とそれが形成するネットワークを分析したボールらは、新たなネットワーク・ガバナンスこそがこの「道徳政治」のフィールドとなっていることを指摘する(Ball and Junemann 2012: 135-136)。

↘定されている選出代表を経由せずに、市民/顧客がサービス供給者にシグナルを送ることが可能になる」(Pierre 1995: 67)。新谷(2007)もこの点を指摘する。

14) アカデミー化された地域公立学校における「道徳政治」の実態について、クルツ(2020)の第四章他を参照されたい。

これら権限委譲された責任の道德化による「道德政治」こそ、2010年代イギリスの教育「ガバナンス」改革を支配してきたものではなかったか。筆者はこれまでの研究で、NPM型の行政統制における要諦として、学校や教員における「自己規制メカニズム」の重要性を指摘してきた（久保木2019：33-34）。「道德政治」とは、この自己規制メカニズムを表現したものに他ならない。そして「道德政治」は、いまや各学校だけでなく、教育改善の責任を負うこととなった学校間連携やMATによって引き受けられることとなったと考えられる。

TSAなど学校間連携のパートナーシップやMATは、言説上は自律的な主体のネットワークとみなされてきた。しかし、これまでの議論に基づけば、これらの多くは新自由主義的統治が求める経済的合理性の規範、すなわち国家の求める教育パフォーマンス、学校間の競争、評価指標を内在化したネットワークと考えられるのではないか。したがって、NPM型「ガバナンス」を基礎にした「ヒエラルキー」と「市場」という支配的調整様式に対しては、それと異なる調整様式が現れたのではなく、それらを引き受けながら補完する様式として「ネットワーク」が駆使されたと考えられるほうが妥当ではないかと思われる。

結 語

規範的な「ガバナンス」論は、新自由主義に基づく政府の権限委譲やアウトソーシングによる公共サービスの担い手の多様化を、参加と民主主義の発展の可能性と捉えた。しかし本稿の考察をふまれば、それらの変化は、政治が「経営」や「行政」に置き換えられ、新自由主義的な統治合理性にかなう形式に置き換えられた事態であったということになる。

2010年代イギリスにおいて展開したMATやTSAの実態の分析と総括的評価は今後の研究の蓄積を待つ必要がある。その際には、NPM型「ガバナンス」の築いた土台の上に展開された協働・参加による学校間連携の

限界を、批判的にとらえる視点が不可欠であろう。教育サービスを担う教員、学校、そして学校間のパートナーシップの自律性が、新自由主義的統治によって構造的に制約されているからである。NPM を乗り越える民主的な「ガバナンス」改革は、NPM の権限移譲や主体の多様化を梃子にして進めるのではなく、NPM を含む新自由主義的「ガバナンス」改革がもたらした垂直性、市場競争性、および脱政治化・自己責任化の論理を徹底して批判するところから出発しなければならない。

【参考文献】

- ・今村都南雄 (2004) 「2章 地方分権改革と都市ガバナンス」武智秀之編『都市政府とガバナンス』中央大学出版部。
- ・青木研作 (2018) 「イギリスにおける学校主導の学校支援に関する政策と実態——ティーチング・スクールへの調査を通じて——」『東京成徳大学子ども学部紀要』第8号。
- ・青木研作 (2019) 「イギリス保守党政権下のティーチング・スクールによる学校支援：コミュニティ・スクールへの調査を通じて」『東京成徳大学子ども学部紀要』第9号。
- ・植田みどり (2013) 「地方教育行政における指導行政の在り方——イギリスのSIPs (School Improvement Partners) を通じて——」『日本教育行政学会年報』No. 39。
- ・植田みどり (2020) 「イギリスにおける優秀な取組を活用した教育支援サービスの展開：国内及び国外への取組に着目して」『学校経営研究』45巻。
- ・久保木匡介 (2007) 「第2章 NPM から公共経営へ」縣公一郎・藤井浩司編『コレク行政学』成文堂。
- ・久保木匡介 (2013) 「イギリスにおけるキャメロン連立政権下の教育改革の動向——「民営化」政策と学校査察改革との関係を中心に——」『長野大学紀要』34巻5号。
- ・久保木匡介 (2019) 『現代イギリス教育改革と学校評価の研究 新自由主義国家における行政統制の分析』花伝社。
- ・久保木匡介 (2021) 「イギリスにおける2010年代の教育ガバナンスの変容：マルチ・アカデミー・トラストの増大と学校教育の統制構造」『長野大学紀要』

第43巻2号。

- ・クルツ, クリステイ (仲田康一監訳, 2020), 『学力工場の社会学 英国の新自由主義的教育改革による不平等の再生産』明石書店。
- ・佐々木隆治 (2016) 「新自由主義をいかに批判すべきか フーコーの統治正論をめぐって」平子友長ほか編『危機に対峙する思考』梓出版社。
- ・佐貫浩 (2019) 「書評ウエンディ・ブラウン著『いかにして民主主義は失われていくのか——新自由主義の見えざる攻撃』』『日本教育政策学会年報』第26号。
- ・ジェソップ, ボブ (中谷義和監訳, 2005) 『資本主義国家の未来』御茶の水書房。
- ・新谷浩史 (2007) 「第1章 ガバナンスと連携政府」縣公一郎・藤井浩司編『コレク行政学』成文堂。
- ・外川伸一 (2011) 「ネットワーク型ガバナンスとネットワーク形態のNPM: 病院PFIをケース・スタディとして」『社会科学研究』(山梨学院大学) 31巻。
- ・仲田康一 (2020) 「NPM改革下におけるコミュニティ・スクールの行方——脱政治化・責任化の中で——」『教育学研究』第87巻第4号。
- ・永田祐 (2011) 『ローカル・ガバナンスと参加 イギリスにおける市民主体の地域再生』中央法規。
- ・新川達郎 (2004) 「パートナーシップの失敗——ガバナンス論の展開可能性」日本行政学会編『年報行政研究39 ガバナンス論と行政学』ぎょうせい。
- ・新川達郎 (2011) 「公的ガバナンス論の展開と課題」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在 国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房。
- ・ブラウン, ウエンディ (中井亜佐子訳, 2017) 『いかにして民主主義は失われていくのか——新自由主義の見えざる攻撃』みすず書房。
- ・中邨章 (2004) 「行政, 行政学と「ガバナンス」の三形態」『年報行政学 ガバナンスと行政学』ぎょうせい。
- ・宮川公男 (2004) 「第1章 今なぜガバナンスの改革が求められているのか」宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社。
- ・山本隆, 村上真, 森裕亮 (2004) 「ローカルガバナンスと新たな公共性(上)」同志社大学人文科学研究所『社会科学』73号。
- ・Ball, S. and Junemann, C. (2012), *Network, New Governance and Education*, Policy Press.

- Conservative Party (2010), *Invitation to Join the Government of Britain: The Conservative Manifesto 2010*.
- Department for Education (2010), *The Importance of Teaching*, Cm7980.
- Department for Education (2016), *Educational Excellence Everywhere*, Cm9230.
- Greany, T. and Higham, R. (2018), *Hierarchy, Markets and Networks: analysing the 'self-improving school-led system' agenda in England and the implication for schools*, UCL Institute of Education Press.
- Gu, Q. et. al., (2015), *Teaching Schools Evaluation: Final Report*, National College for Teaching and Leadership.
- Hargreaves, D. (2010), *Creating a self-improving school system*, National College for Leadership of Schools and Children's Services.
- Hargreaves, D. (2012), *A self-improving school system: towards a maturity*, National College for Leadership of Schools and Children's Services.
- House of Commons Education Committee (HCEC) (2013), *School partnership and Collaboration: Fourth Report of Session 2013-14*, HC269, TSO.
- House of Commons Education Committee (HCEC) (2015), *Academy and Free Schools: Fourth Report of Session 2014-15*, HC258, TSO.
- House of Commons Education Committee (HCEC) (2017), *Multi-Academy Trust: Seventh Report of Session 2016-2017*, HC204, TSO.
- Pierre, J. (1995), *The Marketization of the State: Citizens, Customers, and the Emergence of the Public Market*, Peters, G and Savoie, D.J. eds., *Governance in a Changing Environment*, McGill-Queen's University Press.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.
- Sutton Trust (2018), *Chain Effect 2018: The impact of academy chains on low-income pupils*.