

コミュニティ・スクールの政策形成過程に関する研究

椿 優子

1. 問題の所在

1971年のドルショック、1973年の石油ショック等を契機に、日本経済は高度成長から低成長へ社会経済構造が変化した。社会経済状況の変化は、教育に対する国の財政支出のあり方を問う契機となった。1981年臨時行政調査会が発足し、公的部門の抜本的見直しが行われ、公教育分野における公費削減と受益者負担主義の推進が謳われた¹⁾。

また、核家族化や都市化の進展を背景とし、社会連帯意識が喪失、家庭の教育力が低下し、第二次ベビーブームによる過大規模校が増加、受験競争が低年齢化する等の児童生徒の環境が悪化を始め、学習不振児や学力格差を背景に、不登校、校内暴力、いじめ等の学校問題が頻発した。このような背景から、1984年に臨時教育審議会（臨教審）が設置された²⁾。臨時教育審議会の教育改革の基本的考え方は、「個性重視の原則」、「生涯学習体系への移行」、「国際化、情報化等変化への対応」の3つに集約され、行政が変化に柔軟に対応することを要請した。

1990年代後半から国の政策課題とした分権改革と学校5日制³⁾によって、地域・保護者の学校参加が議論された。学校5日制と新学習指導要領の実施に伴い、学校・家庭・地域の役割の見直しと三者の連携・協力が強く唱えられた⁴⁾。この議論から、1998年の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」で、学校評議員の創設を提言し、2000年1月学校教育法施行規則の改正により、学校評議員制度が導入され、同年4月より実施されている。学校参加の仕組みが誕生したことになる。学校評議員制度については、その性格が曖昧であるという批判があったことから、さらに、2004年地方教育行政法が改正され、学校運営協議会（コミュニティ・スクール）が創設された。新しいタイプの教育課程改革の動向として、構造改革特別区域（「教育特区」）⁵⁾や、「学習指導要領等によらない教育課程編成を認める制度等」⁶⁾として、現行の研究開発学校制度とは別に取り組みされている。この2つの新しいタイプの教育課程改革は、直接的には学習指導要領や教育課程政策には反映される性格のものではないが、教育課程研究の課題として、教育課程と教育行政の関係が顕在化しつつある。

このように新自由主義の改革が段階を経て展開している教育の現状から、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）がどのような過程を経て、導入されることになったのか。本稿ではこの問いに対し、「政策ネットワーク」という枠組みから説明を行っていく。

まず、コミュニティ・スクールが実現した要因を政策ネットワークという観点から因果的に説明し、政策転換に至った要因を探る。コミュニティ・スクール構想が提案された教育改革国民会議前後の教育政策過程を比較することによって、政策転換が実現したことによる因果的説明を加える。文部科学省における政策過程ということから、教育改革国民会議前後での政策ネットワークの種類の違いが抽出さ

れる。本稿は、先行研究の問題点を指摘した上で、本研究の依拠する分析の枠組みを説明し、教育改革国民会議前後の政策過程をそれぞれ叙述する。最後に、政策過程の比較を行った上で、結論を述べる。

2. 分析の枠組み

2.1. 仮説の検討

教育行政や教育制度の研究において小川（2002）は、多くは「法制度の創設目的とその法制度の成立過程、法制度の仕組みの説明・解釈等を扱う」「『静態的』『法解釈学的』な法制度研究であった」とし、政策の立案・決定に対して、「アクター論＝多元主義的な政策過程研究が、まったく無関係に行われてきた」と指摘する⁷⁾。しかし、本来は、法制度と政策過程は密接に関わり合っているものであることから、法制度と政策過程の構造と特質を明らかにする実証的な研究が求められる。だが、教育政策や教育行政を対象にした研究は、上記のような視点・方法による実証的な研究は少ない⁸⁾。本研究の依拠する政策ネットワーク論を用いた教育政策過程研究は、韓（2005）が行っているが、政策ネットワーク分析は、分析結果を一般化することができないため、韓がネットワーク分析の対象とした韓国の高校とは異なる。また、政策ネットワークの仮説に対する対抗仮説として、相互的に排他的ではないものの、①多元主義、②国家論、③新制度論、④アイディアといった観点から想定される説明を検討する。

第一の多元主義⁹⁾の観点からは、「社会は多種多様な利益団体から構成されており、公共政策はそれらの団体の間での対立、競争、そして調整の中から生まれる」という説明が想定される。現在、いじめ、不登校などの問題から学校に適應できない児童・生徒が増加している。また、保護者は児童・生徒の学力に不安を抱き、学習塾、補習校等の学校外教育の教育費が増加している。保護者等は、学校経営を多様化し、民間の知識を獲得し、受益者の利益を拡大するため、学校に市場化を要求したとして説明される。

しかし、実際には、義務教育段階の保護者は、市場化は望んではないことが指摘される。2004年4月のベネッセ未来教育センターと朝日新聞社共同調査による「学校教育に対する保護者の意識調査」における「教育をめぐる意見」において、①教育内容の決定については、「国が定めたほうがいい」が69.4%（「どちらかといえば」を含む、以下同様）なのに対して、「都道府県や市区町村が決めたほうがいい」は28.0%である。②学校間の競争については、競争によって「教育はよくなる」と考える保護者が31.1%に対して、「教育は悪くなる」と考える保護者は66.0%である。さらに、③教科書のレベルについては、「基礎的な内容に重点を」と望む保護者が77.7%であるのに対して、「高いレベルの内容も盛り込んで」ほしいと望んでいる比率は20.2%である。こうした結果から、「保護者の多くは急激な地方分権化、学校間の過度の競争、教科書のレベルの高度化といった改革は望んでいないことがわかる」¹⁰⁾。また、文部科学省によると、実態として保護者の学校選択の判断基準が、「必ずしも各学校の教育活動の特色や教育方針に依拠しておらず、友人関係や学校の立地条件、生徒指導上の問題があるかどうか、などが優先してしまいがちであるという」¹¹⁾。

第二の国家論¹²⁾の観点からは、文部科学省の自律性から、「文部科学省が競争を望んだ」という説明が想定される。学校経営の競争力の強化等の観点から、文部科学省は「特色ある学校」「開かれた学校」を目指し、規制緩和へとつながったと説明される。

しかし、実際には文部科学省は自由競争を望んでいなかったことが指摘される。例えば、構造改革特区の第1次募集に対する提案に学校経営に株式会社の参入を求めるものも含まれていたが、公共性の確保、安定的・継続的な学校教育提供等の保障という点から、認めないという方針を示している¹³⁾。また、学校運営協議会は、校長や教職員の人事について任命権者を有する教育委員会に対して意見を述べ、教育委員会はその意見を尊重して人事を行う¹⁴⁾とし、学校運営協議会の意見に対しては慎重に対応していく姿勢を示している。

第三の新制度論¹⁵⁾のアプローチから、「参加の制度」という点からは、「新しい政策決定の場が設定され、新しいアクターが参加し自由化が促進された」という説明が想定される。教育改革国民会議という教育改革について幅広い検討を行うための首相の私的諮問機関が設置され、自由化が促進されたとして説明される。

しかし、実際には新しい政策決定の場は十分な力は有していなかったことが指摘される。確かに、教育改革国民会議は一定の役割を果たし、総合規制改革会議の求める新しいタイプの学校（株式会社や民間による義務教育諸学校設立）は構造改革特別区域（教育特区）において実現が可能となった。だが、黒崎（2004a）が指摘するように、総合規制改革会議の政策文脈においては、市場原理、選択の理念による新しいタイプの公立学校と把握され、構想の提唱者においては、選択制度とは異質な住民参加の原理による新しいタイプの公立学校として提言されたことから、教育改革国民会議の制度的位置づけだけで自由化を説明することはできない。

さらに、「経路依存性」¹⁶⁾という点から、「歴史的な経路によって特定の仕組みや制度の発展が、現在において制約を受け、自由化が促進された」という説明が想定される。保護者の学校教育に対する要請において、学校の自由化が促進されたとして説明できる。

しかし、保護者の要請が多いわけではなかったことが指摘される。例えば、前掲の「学校教育に対する保護者の意識調査」では、学校への協力において、PTAの役員や学習や課外活動の指導、学校運営への参加などについて、実際に学校から頼まれたら協力するかどうかを聞いたところ、「PTAの役員」は31.1%であったが、コミュニティ・スクールの趣旨とする一定の権限と責任を持って学校運営に参加するような質問項目の学校の教育方針や目標を決める委員会への参加は15.6%、学校の活動を評価する委員会への参加は13.3%といずれも1割台にとどまっている¹⁷⁾。このように、保護者の学校教育に対する要請において、学校の自由化が促進されたとして説明することはできない。

第四のアイデア¹⁸⁾の政治の観点からは、「コミュニティ・スクールという『アイデア』が、関係アクターの間で広く共有されることにより、制度や政策の形成・変化が生じた」という説明が想定される。英国のLMS（Local Management of Schools）と米国のチャータースクールの実施例が規制緩和のアイデアとして有効であると説明される。

文部科学省は2000年度から新しい研究開発学校を研究していこうとして認める方針を示したが、新しい研究開発学校は「公募型」とはいうものの教育委員会および既存の学校からのみ応募することが可能になっているため、チャータースクールの開設に道を開くことにはなっていない。また、実際には規制緩和のアイデアを全国的な展開ははじめから考えられていなかった。公立学校の質の向上において、成果の波及効果には期待しているが、「学校運営協議会」は「学校評議員」と同じく必置の機関ではなく、教育委員会の判断で任意に置かれるものである。想定される学校としては、参議院文教委員会での質疑において文部科学大臣が「都道府県ごとに少なくとも1校」と答えているように、

多くはない¹⁹⁾。そして、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部を改正しただけでは、自由化を説明することはできない。

2.2. 「政策ネットワーク」論

2.2.1. 「政策ネットワーク」という分析視角

前節での検討から、これらの「利益」、「制度」及び「アイデア」に基づいた分析視角では本事例の「問い」を説明することは困難であり、新しい分析視角の設定が求められる。本稿では、コミュニティ・スクール構想が示された2000年の教育改革国民会議の前後の政策形成過程を比較することにより、コミュニティ・スクール構想が実現した原因に因果的説明を加えようとするものである。そのため、本稿では「政策ネットワーク」に注目する。

政策ネットワークとは、「公私のアクターが織りなす相互依存のネットワークに着目し、その中で彼らの共同により展開される政策およびその作成・決定・プロセスを考察しようとするものである」²⁰⁾。政策ネットワークは、論者によって異なり多様であるが、カツツェンシュタイン、レナーテ・マインツ、ローズによって議論が深められ、その研究動向が真淵勝²¹⁾、新川敏光²²⁾などによって紹介されている。

政策ネットワーク論について、新川（2005）は「マクロな権力関係のみから、個別具体的な政策過程が説明できないことはいうまでもない」としながらも、政策レベルでのネットワークが多様であることによって、マクロ・レベルでの支配的な権力関係を否定するのは急ぎ過ぎだと指摘する²³⁾。また、原田（1996）はマインツが示してきた政策ネットワーク論に対し、「事実描写の精緻な積み重ねに徹することによって」、「バックボーンをなす現代社会観を提示することに成功している」と述べ²⁴⁾、中村（1997）は、「機能的には拡大しているが構造的には制約されている行政の姿が示され」²⁵⁾、「政策ネットワークは公的組織における政策形成過程を説明するのに極めて有用な分析枠組みである」²⁶⁾と述べている。

教育政策の領域では、市川（1975）²⁷⁾や青井（1983）²⁸⁾の日本の政治学の研究と方法をふまえた教育政策過程の研究や、レオナルド・J・ショッパ（Leonard James Schoppa）（1991=2005）が日本の教育政策過程を動的にとらえた上で、教育政策の成功と失敗の要因を教育政策をめぐる対立・紛争の性質を基準的に説明可能な形に類型化しようと試みた²⁹⁾。しかし、ショッパが対象とした1970年代から1980年代という時期と、1990年代以降の教育政策をめぐる環境は、大きく変容していることから、従来の教育政策過程を実際にどのように変えてきているのか、それらの変化は教育政策の内容にどのような影響を及ぼしているのかを検証していく教育政策過程研究が進められなければならない。

2.2.2. 政策ネットワーク分析の枠組み

メゾ・レベルの分析の代表的な理論の新川（2005）の政策ネットワーク論に依拠し、ネットワーク類型を定める。

新川（2005）はケニスとシュナイダーにならい、政策ネットワークを「政策決定、計画策定・遂行が公私のアクター間に広く分担されている、もしくは分散している状況での政治的資源動員のメカニズム」と定義している³⁰⁾。そして、公私（国家—社会）の関係に着目し、2つの基準に沿って分類した（図1）。第一の基準は、ネットワークを構成する国家内の所与の機関と社会的勢力との相互依存

性の強弱であり、第二の基準は、ネットワークの閾値の高低である。

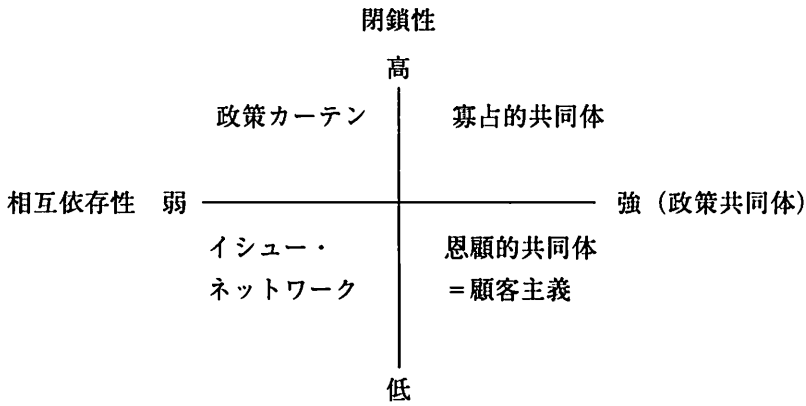


図1 政策ネットワークの類型 (新川1992 : p.15、2005 : p.264) ³¹⁾

国家と社会の相互依存性が強い場合、関係は安定的になり、信頼関係が生まれる。「信頼関係・相互期待に基づく恒常的なネットワークは政策共同体と呼ばれる」³²⁾。相互依存性が低い場合、国家の自立性は高いと考えられ、政策カーテンとイシュー・ネットワークの特徴をもつ政策ネットワークが存在する。政策共同体のなかで社会的利益が中央集権化されて集団数が極めて限定的な場合を、寡占的共同体と呼び、社会的利益の集約度が低く、主要な利益集団全てが政策アリーナに参入し、各関係の政府機関と強い相互依存関係を結ぶ場合に、そこで成立する政策共同体を恩願的共同体 (=顧客主義) と呼ぶ (新川 2005 : p.265)。

政策カーテン相互依存性の強さでは、寡占的共同体、恩願的共同体 (=顧客主義)、イシュー・ネットワーク、政策カーテンの順になる。また、政策カーテンと寡占的共同体では、「政策カーテンが最も閉鎖性が高い」(新川 2005 : p.266) とされていることから閉鎖性の高い順では、政策カーテン、寡占的共同体、恩願的共同体 (=顧客主義)、イシュー・ネットワークとなる。

本稿では、以上のような新川の政策ネットワーク類型論に則り、分析を行う。

3. 従来の諸アクターとその結びつき

教育政策決定に関わる主要なアクターには、内閣、政権与党、与党文教族、野党、文部省 (現文部科学省) がある。

内閣は行政権を有している (65条) ことから、教育政策の決定には内閣が最も大きな影響力をもっているはずであった。しかし、政権与党の自民党と党から選出・組織される内閣との間には、予め与党内で合意するルールがあり、その機関が政務調査会と総務会であった。政務調査会は「各行政分野ごとの政策や法案、予算案を審議する機関」(文部科学省に対応しては文部科学部会) であり、総務会は「党の最高決定機関で国会に提出する法案・予算案等の最終的承認を行う機関」³³⁾ であり、政務調査会 (文部科学部会) で審議し、まとめ、総務会で承認された。政務調査会の文部科学部会に属し、文教・科学等に熱心な議員は文教族と呼ばれた (小川 2008)。

ショッパ (1991=2005) によると、文教族は1970年代に自民党内部に誕生した³⁴⁾。ショッパの研究

対象とした1970年から80年代においては、従来の教育政策決定は、自民党長期政権の下で「現行制度を維持していくことを重視」³⁵⁾する自民党文教族と文部官僚を軸に、教育下位政府の内部で行われてきた。自民党は、「教育システムにおける日教組の力を減らそうとしてきた」が、それ以外の多くの問題（教育予算、文部省規制、自由市場競争等）で意見が分かれていた。1970年代前半までは、「教育における日教組の影響を弱めることだけに関心があり」、それ以外のことは文部省に任せていた。しかし、1980年代までに、文教族は、教育分野での専門性を確立しながら、「現行制度がうまく機能していくことが、自らの政治的足場を築いていくことになると考え新規事業の拡充」を目指した。他方で、「財源節約と文部省の規制の緩和を目標とした党の指導者は、中曽根の下で予算削減と急進的な『自由化』を追求」する党内の二つの勢力が大きな発言力を得ようと活動した（ショッパ 1991=2005：pp.57-63）。

加えて、さまざまな領域に関わる利益団体が教育政策形成過程に関心を持ち、その結果に影響を及ぼそうとした。その団体は、「財界、教育長会議、その他の教育行政官の全国的組織、教職員組合、大学の教官、職員のさまざまな集団」³⁶⁾である。財界（特に経済同友会）は、「『保守陣営』内で最も改革を指向する勢力」であった。他方、教育行政官の諸団体は、「文部省が規制的な統制を維持するよう主張しすべての重要な改革案に反対した」。これら二つの団体は改革に対する姿勢では異なっていたが、「財界は、自民党との密接な関係」、「教育行政官は、文部省の幹部官僚との共生的関係」にあり、「二つの団体は、改革に対する姿勢は異なるが、『保守陣営』の中に完全に統合された『体制派』メンバーである」とショッパ（1991=2005）は指摘している³⁷⁾。

さらに、財界や地方教育行政官のような「体制派利益集団」は、政策決定に対する発言権を享受する特別な立場にあるのに対し、「反対派利益集団」は実質的に政府の決定に影響を及ぼしていく公式の手段を持ち合わせてなかった。ショッパ（1991=2005）はこの利益団体の例として日本教職員組合（日教組）に焦点をあてた。反対派の公式の直接的な影響力は非常に制約されていたが、ショッパ（1991=2005）は「反対派が間接的で非公式ではあるが大きな影響力をもっていることを明らかに」している。それは、「自民党と文部省がある改革が必要であると一致した場合には、反対派にはそれを阻止する力はない」としながらも、「改革について文部省と自民党が合意できないようにすることで、反対派は、時には、政府主導の最も論争的な改革を阻止することができるのである」³⁸⁾と述べた。1990年以降、日本教職員組合（日教組）は、それまでの文部省や教育委員会への対決・反対・抵抗という政策反対闘争を改め、「参加・提言・改革」路線へと転換している。さらに、1993年に設置した「21世紀ビジョン委員会」の提案を受けて、1995年の定期大会では文部省との間で「社会的パートナーシップ」をめざすことを、運動方針として正式に決定した。それ以後、教育政策の実施に協調的に関与するようになっていく（堀内 2001：pp.88-89）。

ショッパ（1991=2005）は、日本の教育改革の成功は、教育下位政府を外部勢力が打ち負かすかどうかにかかっていたが、自民党執行部や内閣を含めた外部勢力は、「教育下位政府による閉じられた政策決定の構造を壊していく力を得るために教育改革を支える教育下位『外部』の支持を確保できなかった」³⁹⁾結果、多くの教育の改革は失敗に終わってきたと結論づけている。

4. コミュニティ・スクールの政策形成過程

4.1. 規制緩和（チャータースクール）への注目

1997年10月、文部省の学習指導要領から離れて、子どもと教師と保護者とその子にあった学習を組み立てられる公教育の場を作ろうと、チャータースクール設立活動を行う「湘南に新しい公立学校を創り出す会（創る会）」が発足した⁴⁰⁾。「創り出す会」は月1回の定例会や署名活動を行い、広報活動を開始した。創り出す会の田中さつき（日本型チャータースクール推進センター代表）等は、大沼安史主催の学習会で安岡興治自民党議員の関係者と同席したことをきっかけに、後日、自民民主党教育改革実施本部チャータースクール構想等研究グループの研究會に招かれている（黒崎 2004c：p.95）。

1998年3月に、自民党の教育改革実施本部に保岡興治衆院議員を中心とするチャータースクール構想等研究グループが発足した⁴¹⁾。この頃の動きを朝日新聞では「チャータースクールについては、「創り出す会」の活動に刺激され、文部省や自民党、民主党などが研究を始めている」と掲載している⁴²⁾。そして、1999年8月11日の朝日新聞では、「文部省は、学習指導要領の制約から離れて、教育委員会や現場の教員らの発想を活かし独自の授業を進める学校を実験的に認める方針を固めた」と報じた。さらに、自民党の検討チーム（座長・保岡興治衆院議員）と「協議をした結果、文部省は、『教育の規制緩和の一つとして、実験的に導入してもよい』という結果に達した」と文部省の動向を報じている。

また、民主党におけるコミュニティ・スクール構想の検討も、教育改革国民會議第二分科会の中間報告が出された直後から始まった（黒崎 2004b：p. 3）。責任者となった加藤公一衆議院の構想案は、「クオリティの高い義務教育を真に平等に保障する」⁴³⁾というものであり、授業料の無償を明確にし、独立行政法人としてコミュニティ・スクール法人を認可し、学校の設立を認めようとするものであった。「加藤構想案が義務教育のクオリティを高めるために学校間の競争、市場原理の活用を念頭においたものであることを示すものとして重要である」と黒崎は指摘し、この点で、加藤構想案は「チャータースクールに系譜するものとい」う⁴⁴⁾。加藤議員の構想案は教育課程の基準について学習指導要領に準ずるものとするを認めているが、これを小学校あるいは中学校に相当する修業年限を通した総枠において準拠するに止め、学年ごとの規定については準ずる必要を認めないとするものである。これに対して、湘南に新しい公立学校を作り出す会の志向は、明らかにより明確に学習指導要領の準拠性を否定するものであったことから、湘南に新しい公立学校を創り出す会の日本型チャータースクールとは大きな違いを持つものであった。（黒崎 2004c：pp.68-69）。

さらに他方で、金田誠一議員によるチャータースクールの構想が民主党の議員立法の活動による新しい公立学校導入における提案の別の試みがある⁴⁵⁾。2000年9月に衆議院文教委員会の米国視察団がミネソタ州の「シティーアカデミー（チャータースクール第一号）」を訪れている。金田誠一衆議院議員らは、同年10月15日に、「創る会」と文部省との円卓会議を実現させたり、米国視察に参加した藤村修衆院議員が同年10月25日に、民主党文教部会で報告を行ったりした⁴⁶⁾。日本型チャータースクール法案の立案過程は金田議員と法制局の担当者（加藤議員の構想案の立案に関与したメンバーと同じ）の協議に湘南グループメンバーを交えて、2001年9月19日から2002年4月26日までの間に9回行われ⁴⁷⁾、2002年4月25日に最終案をまとめた。そこでの定義は、「日本型チャータースクール（公設学校）を『市町村が設置する学校教育法の規定によらない学校』とし、設置者は市町村、管理運営主体は市町村に指定された学校法人やNPO法人（公設学校管理法人）としている」⁴⁸⁾と朝日新聞は日

本型チャータースクールの動向を報じている。

その後、民主党のコミュニティ・スクールについての検討は2002年の衆議院議員選挙を境に大きく展開する。金子郁容とともにコミュニティ・スクール構想を提唱した鈴木寛が東京地方区から民主党の参議院議員として選出されたからである（黒崎 2004c : p.70）。

4.2. 新しいタイプの公立学校づくり

新しいタイプの公立学校づくりを目指す動きがあるなかで、自民、自由、公明三党の連立政権発足の合意に盛り込まれた教育改革国民会議⁴⁹⁾が2000年3月内閣総理大臣のもとに発足した。首相直属の機関が教育改革に取り組むのは、中曽根内閣の臨時教育審議会以来であった。教育改革国民会議は「学校制度、学術研究体制を含めた教育の基本問題を幅広く検討し、教育の規制緩和のための法整備などの教育改革を進める」ねらいで打ち出され⁵⁰⁾、委員26名の人選が、強力な政治主導で行われたことを朝日新聞は報じた⁵¹⁾。

この教育改革国民会議は、新川の提示する「政策カーテン」というこれまで社会的アクターにとって、政策へのアクセスが完全に遮断された状態である鉄のカーテンが開かれることになったと想定できる。委員であった金子郁容は、「せっかくの国民会議なので、何かが変わりそうだというメッセージを発信したいと思っている」と話している⁵²⁾。このことから、社会的アクターは、意識的に制限された数の参加者、領域・専門に関する集団の関係性はあると想定されるが、ネットワーク構造に変化が見られることとなった。

第二分科会で提案したコミュニティ・スクール構想は、「新しい枠組みを示唆する新しいアイデアを含むもの」であった（金子他 2000 : p.198）。金子（2000）は「コミュニティ・スクール構想」における、コミュニティという言葉について、二つの意味に触れている。一つは、「居住する物理的空間を同じくする人たちの集まり」であり、もう一つは「ビジョン、価値観、関心などを共有する人たちの集まり」とする。前者を「ローカル・コミュニティ」、後者を「テーマ・コミュニティ」と呼び、その共通点を「ルール」であり「共同意識」であると述べる。金子（2000）の提案するコミュニティ・スクールは、単に行政区や学区が同じだからというのではなく、「同じ生活空間とそれなりの歴史と資源を共有しながら、教育についての考え方やビジョンを共有し、それぞれの人が自分の役割に応じた貢献をすることで成立する学校」がイメージされていた（金子他 2000 : pp.157-161）。そして、2000年12月、教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—において、新しいタイプの学校（“コミュニティ・スクール”等）の設置を促進するが提言された⁵³⁾。

黒崎（2004c）はこのコミュニティ・スクールの構想に対して、臨時教育審議会以来の政策の主流となっている市場原理の導入という装いをもちながら、1948年の教育委員会法の内容が含まれていたと指摘している。「『部分集合』として重なり合う規制緩和の理念とコミュニティ・ソリューションの理念の曖昧な連携・確執の中で、その具体的内容を形成されつつあると述べた」（黒崎 2004c : p.51）。

4.3. 内閣の機能強化

政権与党の族議員と中央省庁各省（官僚）との強い結びつきを基盤に形成されてきた縦割り行政を変えようと、政治＝内閣主導による政策決定を唱えて取り組まれたのが、1990年代以降の政治改革、内閣制度改革（内閣法1999年改正）と2001年中央省庁再編の取り組みであった（小川 2010 : p.32）。

この中央省庁再編に伴い、それまでの文部省は、科学技術庁と統合して新たに文部科学省となり、部局や審議会の整理・合理化が図られた。それと同時に地方教育制度の見直しが図られたことで、文部科学省の役割は重点化され、政策官庁としての機能が強化された（教育制度研究会編 2007）。一方で、その再編改革により、政府内部における政策決定の主導権が内閣に移ったことにより、内閣の機能が強化されることとなった。それは、第一に、内閣法の改正によって、内閣総理大臣は「内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」ことが明記された（内閣法第4条）。第二に、内閣官房が強化され、自ら企画立案する機能が与えられた（内閣法第12条）。そして第三に、内閣府の新設があり、従来の総理府が他の省庁と同格の地位にあったのに対し、内閣府は他省庁よりも上位の行政機関としての性格を持つようになったのである（高橋 2002：pp.59-60）。そして、教育政策決定過程と政策内容の変化に直接的な影響を及ぼしたのが、内閣府に設けられた合議制機関（経済財政諮問会議、規制改革・民間開放推進会議、地方分権改革推進会議等）であった。この内閣府の創設は、従来の各省庁縦割りの政策決定を変え内閣の下に統一した迅速な政策決定を行うことを目的とした。内閣府の中に設けられた経済財政諮問会議、規制改革・民間開放推進会議、地方分権改革推進会議等が、政府の構造改革の一環として教育行財政改革の課題を取り上げたことから、それら各会議から提出される教育政策方針は、即、内閣決定とされ文部科学省はそれら政策方針に否応なしに対応を迫られることになった。こうした新しい内閣からのトップダウンの政策決定構造は、内閣府各機関への中央省庁からの参加メンバーが、財務省、総務省、経済産業省が占めたことで、文部科学省より、それらの発言権や影響力が増大し中央省庁間のパワーバランスを大きく変化させた。その結果、従来の教育業界内の「閉じられた」教育政策決定過程において政策調整の主導権を思いどおりにしてきた文部科学省の権限が大きく後退することとなった（小川 2010：pp.33-34）。

同じ年の2001年1月、文部科学省は「21世紀教育新生プラン（レインボー・プラン）」において、新しいタイプの学校、コミュニティ・スクールの可能性を検討し始めた⁵⁴⁾。同年4月、規制改革と民間開放を推進する委員として、内閣府に総合規制改革会議が設置された（内閣府本府組織令第40条の2）。その期間は3年間の2004年3月までであった。このことは、総合規制改革会議の提言は、「規制改革推進3か年計画」などの形で閣議決定されると、関係省庁の合意がなくても政府の政策となったのである。同年12月11日に、政府の総合規制改革会議⁵⁵⁾（宮内義彦議長）は2001年度の最終提言「規制改革の推進に関する第1次答申」を小泉首相に提出し、教育分野への踏み込んだ提言を行った⁵⁶⁾。この答申は、「地域の特性やニーズに機動的に対応し、一層特色ある教育活動を促すためには、公立学校全体を一律に競争的環境下に置くというよりも、地域との連携、裁量権の拡大と教育成果等に対する厳格なアカウンタビリティを併せ持つ、新たなタイプの公立学校『コミュニティ・スクール（仮称）』の導入が有効である」と述べて、「保護者を始めとする地域住民にとって選択肢の多様化のみならず、伝統的な公立学校との共存状態を作り出すことにより、健全な緊張感のもと、それぞれの学校間における切磋琢磨を生み出し、結果的に学区全体の公立学校の底上げにつながることを期待される」⁵⁷⁾と意義づけている。そして、そのための法制度整備について2003度中に措置することを求めた⁵⁸⁾。これはそのまま閣議決定とされた（黒崎 2004c：p.148）。

このように、中央省庁再編は、内閣府が他省庁よりも上位の行政機関としての性格を持つようになったことにより、この内閣府に設置された総合規制改革会議は、教育分野へ踏み込んだ提言をしていった。これは、新川の提示する「政策カーテン」の組織的観点から、官僚的政策決定モデルである

上位下達的な政策階統制の国家レベル（中央の教育行政組織）に変化をもたらしたと想定される。

5. 新しいタイプの公立学校導入のための法制度整備

5.1. 「規制改革推進3か年計画（改定）」

2002年3月、閣議決定において、「規制改革推進3か年計画（改定）」でコミュニティ・スクール導入のための法制度整備に向けた実践研究の推進が決定された⁶⁹⁾。これを受け、新しいタイプの公立学校（コミュニティ・スクール）について、その可能性や課題等について検討するため、2002年4月から「新しいタイプの学校運営のあり方に関する実践研究」事業を実施した。実践研究は学校の管理運営の在り方に焦点が置かれ、7地域9校を実践研究指定校とした。その研究期間は3年間であった⁶⁹⁾。既存の学校が申請の主体であったため、都道府県教育委員会等を通じて応募するという形式が「湘南に新しい公立学校を作り出す会の関係者には研究開発の申請を出す機会が与えられなかった」（黒崎2004：pp.21-22）。

2002年9月20日、政府の構造改革特区推進本部は、特定地域から規制緩和を導入していく構造改革特区の基本方針を決めた⁶⁹⁾。翌日の朝日新聞では文部科学省が特区導入に慎重であることを踏まえ、「どの地域を特区にするかは内閣が一元的に行う」ことを報じている⁶⁹⁾。そして、同年9月25日、政府の構造改革特区推進本部は、全国の自治体などが提案した特区構想に対する各省庁の回答を公表した⁶⁹⁾ ⁶⁹⁾。教育分野では、44件の提案があったが、文部科学省の回答からは特区導入に前向きな回答は少なく、反対が根強かった。提案に対する文部科学省の考え方は8割近くに難色を示したが、小野元之事務次官が「（構想へ）消極的だと報じられるが、特区の趣旨を踏まえつつ支援したい」と述べ、「規制緩和への『抵抗勢力』と分類されることに反発した」と朝日新聞は報じている⁶⁹⁾。2002年11月「構造改革特区第2次提案」⁶⁹⁾において、地方公共団体等がコミュニティ・スクールの制度化について提案した。2002年12月には総合規制改革会議により「規制改革の推進に関する第2次答申」⁶⁹⁾でコミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進が提言された。

新しいタイプの公立学校が導入のための法制度整備においては、政府の構造改革特区推進本部は、規制緩和を導入していく方針を提言、決定していったが、文部科学省側は特区導入に反対が根強く、慎重な姿勢が見られた。新川の提示するネットワーク構造の国家レベル（中央の教育行政組織）内での政策階統制の変化が、法制度整備に影響を与えたと想定される。

5.2. 「規制改革推進3か年計画（再改定）」

2003年3月、閣議決定において、「規制改革推進3か年計画（再改定）」ではコミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進が決定され、法令上の規定を設けることが検討された⁶⁹⁾。これを受け、2003年5月、遠山文部科学相が中央教育審議会へ「今後の初等中等教育改革の推進方策について」諮問した⁶⁹⁾。その諮問では、学校の管理運営のあり方について、株式会社等による学校設置、公立学校の民間委託、地域が学校運営などに参画する「コミュニティ・スクール」の導入など様々な指摘がなされていることから、指摘も含め、公教育としての学校の教育活動の確実な実施と充実を図る観点から、新しい時代にふさわしい管理運営のあり方が検討された。さらに、同年6月に「構造改革特区第3次提案」⁷⁰⁾、同年11月に「構造改革特区第4次提案」⁷¹⁾が出され、地方公共団体、民間事業者よりコミュニティ・スクール（公設民営型学校）の設置が提案された。

2003年12月5日、中央教育審議会は「地域運営学校」（仮称）の創設に向けた制度の素案をまとめた。この素案について黒崎（2004c）は、チャータースクールの方向を閉ざし、コミュニティ・スクールを従来の文部科学省のイニシアチブによる改革の範囲内に止めようとする構想そのものであったと述べている（黒崎 2004c：p.53）。2003年12月16日には、中央教育審議会（烏居泰彦会長）から「今後の学校の管理運営の在り方について」の中間報告がまとめられ、河村文部科学相に提出された⁷⁹⁾。中間報告では「地域運営学校」の仕組みや、公立学校の運営を包括的に民間委託する場合の条件などが明示され、学校の管理運営形態の弾力化を打ち出した。地域運営学校の主な対象を小中学校とし、学校を設置する市町村の教育委員会が個別に指定する。保護者や地域住民と校長、教職員らが委員となる「学校運営協議会」が、校長と責任を共有して教育方針を承認したり、校長、教職員の人事に関与したりできるようにした。これは政府が進める「コミュニティ・スクール」設置構想の具体化であった。それを受け、文部科学省は2002年度から全国のモデル校9校で進めている研究の成果も踏まえて制度づくりに入った。

同年12月22日、政府の総合規制改革会議（宮内義彦議長）は、最終答申を小泉首相に提出した。「規制改革の推進に関する第3次答申」⁷⁹⁾では、コミュニティ・スクールの法制化について提言がなされた。

このように、規制改革推進3か年計画（再改定）は、開議決定において、制度整備の推進が決定されたことから、変化した国家レベル（中央の教育行政組織）での上意下達的な政策階統制の下に進められたと想定される。また、地域運営学校の対象として主に小中学校を想定し、保護者や地域住民の意向を受けて、学校を設置する市町村の教育委員会が個別に指定する仕組みを提案した。このことから、多くの社会集団が政策領域に参入するような新川の提示するネットワーク環境の境界が不鮮明になりがちな「イシュー・ネットワーク」は避けたと想定される。そして、閉鎖性という点では、政策カーテンとイシュー・ネットワークの中間に位置する政策共同体の提案がなされたと想定される。しかし、政策カーテンの場合のように完全に社会的アクターの政策アクセスが遮断されているわけではないが、文部科学省の強い抵抗により、社会的アクターの参加者を最小限に止めたと想定される。

5.3. コミュニティ・スクールの具体化

翌年の2004年3月4日、公立学校の管理や運営のあり方を検討していた中央教育審議会（烏居泰彦会長）は、保護者や地域の住民が一定の権限と責任を持って運営に参加する「地域運営学校」を創設するよう河村文部科学大臣に答申した⁷⁹⁾。答申では、現在の公立学校に対して「画一的で柔軟性や多様性に乏しく、閉鎖性が強くて地域社会との連携を欠きがち」という批判があると指摘し、公立学校全体の活性化を図るための具体策として、二つの新しい学校の形態を示した。その一つが、地域運営学校である。地域運営学校は、「コミュニティ・スクール」の具体化である。この「コミュニティ・スクール」は、中央教育審議会の検討の結果においては、教育改革国民会議や政府の総合規制改革会議などの外部が望んだ規制緩和に比べると、抑制的な内容になっている。例えば、地域運営学校では、住民参加の学校運営協議会がすべての運営の権限を持つわけではない。教職員の人事など主要な権限は従来通り教育委員会や校長にとどめている点である。しかし、答申は「公の性質を持つ学校は、国民に一定水準の教育を安定的・継続的に保障することが必要」と強調し、学校教育制度の根幹にかかわる改革に慎重な姿勢を取ることに理解を求めた。

また、同じ日に、河村文部科学大臣は、教育委員会制度の今後の在り方を中央教育審議会に諮問し、地方分権や市町村合併が進む現状に見合う制度の見直しを検討するように求めた⁷⁵⁾。そして、教育委員会の意義を「地域のニーズに応じた行政を主体的に実行していくことが一層期待されている」と説明した。その上で、学校が自主性を高めるため、教育委員会との関係をどうつくっていくかなどの審議項目を掲げた。

2004年3月12日、政府は、保護者や地域の住民が一定の権限と責任を持って公立学校の運営に参加できる「地域運営学校」をつくるための地方教育行政法改革案をまとめ⁷⁶⁾、第159回国会に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法案」を提出した。その理由を、「公立学校の管理運営の改善を図るため、教育委員会が、その指定する学校の運営に関して協議する機関として、地域の住民、保護者等が学校運営に参画する学校運営協議会を設置することができるようにする必要がある」としている⁷⁷⁾。同年3月19日には、政府が閣議決定する「規制改革・民間開放推進3か年計画」⁷⁸⁾が明らかになった。そして、2004年3月、内閣は地方教育行政法の改革案をまとめ⁷⁹⁾、規制改革・民間開放推進3か年計画の閣議決定において、コミュニティ・スクールの法制化が決定された⁸⁰⁾。

このように、政府の総合規制改革会議などの外部が望んだ規制緩和に比べると、行政組織の権限を一部譲っただけの抑制的な内容になっているが、新川の提示する政策カーテンのネットワークを信頼関係・相互期待に基づく恒常的なネットワークの政策共同体へとネットワーク構造が変化すると想定される。

5.4. 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」改正

2004年6月、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が改正され（同年9月に施行）、「第47条の5 教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その所管に属する学校のうちその指定する学校（以下この条において「指定学校」という。）の運営に関して協議する機関として、当該指定学校ごとに、学校運営協議会を置くことができる。」との条文が追加された⁸¹⁾。これにより、新しいタイプの公立学校とは、教育委員会の判断により、合議制の機関である学校運営協議会を設置する学校ということになった。この改正によって、学校運営協議会を通じて、保護者や地域住民が一定の権限を持って学校運営に参画することが可能となった。この制度は保護者、地域住民等が、教育委員会、校長と責任を分かち合い⁸²⁾ながら、学校運営に携わっていくことで、地域に開かれ、支えられる学校づくりを実現することを目指し、2005年度から制度が導入されることとなった⁸³⁾。

コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）は、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）の設置決定（政策決定過程）の段階を経て、政策実施過程へと段階を移行することになる。

6. まとめ

わが国の教育において、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）がどのような過程を経て、導入されることとなったのか。本稿の目的は、この問いに対して、「政策ネットワーク」の観点から説明することであった。

コミュニティ・スクールの政策形成過程においては、様々な教育問題が指摘される中で「湘南に新しい公立学校を創り出す会（創る会）」の活動が新しいタイプの公立学校づくりへ視線を向けさせた。そして、2000年3月に、教育改革国民会議が内閣総理大臣のもとに発足し、委員は強力な政治主導で

選ばれた。その委員であった金子郁容により、コミュニティ・スクール構想が提案されたことで、新川の提示する従来の「政策カーテン」のネットワークに変化をもたらせることになった。翌年の2001年には、中央省庁が再編され、内閣の機能が強化されることになった。このことは、新川の提示する「政策カーテン」の国家レベル（中央の教育行政組織）において変化を生じさせたことになる。さらに、総合規制改革会議は、教育分野へ踏み込んだ提言を始め、「政策カーテン」ネットワークの変容を迫った。

法制度整備の過程において、総合規制改革会議は、教育分野への規制緩和を導入していく基本方針を決めていくが、文部科学省は、構造改革特別区域の導入には慎重な姿勢を示していた。ここに、従来の政策の立案・決定に対する文部省対日本教職員組合のような、中央教育行政組織対民間組織の対立とは異なる、中央教育行政組織内における対立という国家レベルのネットワークの変容が見られる。さらに、学校運営協議会が制度化されたことにより、保護者や地域住民という新しい社会的アクターが加わるようになった。

事例研究の結果から、「問い」への説明と同時に、本稿の分析結果からいくつかの知見が得られる。コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）ネットワークは中央の教育行政組織や地方の教育行政組織という限られたアクターの閉じられたネットワークから、アクターの資源依存関係を前提とした開かれたネットワークへと変容をしつつある。そして、中央教育行政組織対民間組織の対立から、中央教育行政組織内における対立というネットワークの変容が国家レベルにおいて見られた。

本事例の分析結果に示されたように、政策が決定されるまでの影響力が大きいのは、情報や資源を豊かに共有する中央の教育行政組織であることは間違いない。しかし、政策ネットワークの他のアクターによる働きかけが、国家レベルに影響を与えるのかということについて、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）導入に当たっては、以下のような示唆が得られた。政策形成過程において、政策が決定されるまで情報等を得ることが難しいなか、民間団体や議員などのアクターは積極的な活動を行っていた。しかしそれが、強力な影響力となったとまでは言えない。また、中央の教育行政組織において議論がなされ、諸アクターの動きは教育分野の株式会社の参入については活発であったが、それに比べるとコミュニティ・スクールについてはそれほど活発な議論はなされていない。それは、黒崎（2004c）が指摘するように、コミュニティ・スクール構想そのものの変容もみられた。今後、学校運営協議会を通して、地方の教育行政組織、校長、保護者、地域住民等が参加可能な諸アクターとなり、構成メンバーのネットワークの変容が、日本の教育の変容へとつながることも（本事例限定ではあるものの）示唆される。教育に市場原理を早期に導入した英国、米国では、政策決定の場が「閉鎖的な」政策決定の場から新しい場へと移行され、多様な関係者がそこに多く関与することとなっている。わが国においてもコミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）の導入により、その指定校において、限定的な権限であるが、同様の変化が生じている。コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）という新しい政策決定の場が設置され、学校運営を指向する関係者が多く関係することが可能になり、それが変化の推進力となる方向性が示唆される。

ただし、これらの知見は単一事例から得られたものであり、今後多様な政策領域での事例や国家間比較を通じた検討が必要になる。

- 1) 1984年の「臨時教育審議会設置法案」に基づき設置された内閣総理大臣の私的諮問機関であり、中曽根康弘首相の主導で、政府全体として長期的な観点から広く教育問題を議論した。運営に当たっては、第一部会は「二十一世紀を展望した教育の在り方」、第二部会は「社会の教育諸機能の活性化」、第三部会は「初等中等教育の改革」、第四部会は「高等教育の改革」を議論する4つの部会が設けられ、4次にわたって答申が出された。
- 2) 臨時行政調査会 最終答申「行政改革に関する第5次答申」1983年。
- 3) 学校週5日制は、平成4年9月から月1回、平成7年4月から月2回という形で段階的に実施してきた。平成14年度から完全学校週5日制を実施している。
- 4) 中央教育審議会「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について 中央教育審議会 第一次答申」平成8年7月19日。
- 5) 「教育特区」の中で、研究開発学校が設置され、「英語・外国語教育」「IT(情報技術)」関係と、「不登校児童・生徒」の学校・居場所づくり等に取り組んでいる。近年は文部科学省管轄の研究開発学校よりも大胆な取り組みも見られる。
- 6) 従来の研究開発学校のほかに取り組まれている。この事例としては、スーパー・サイエンス・ハイスクール、スーパー・イングリッシュ・ランゲージ・ハイスクール、コミュニティ・スクール(いずれも2003年度創設)、目指せスペシャリスト(2003年度創設)等がある。
- 7) 小川(2002) p.117。
- 8) 例えば、白石(1995)は、政治学の行動論の手法を用い、地方政府への意識調査を中心に、地方の自律的政策形成を実証した。また、荻原克男(1996)は教育行政の中央地方関係を分析し、制度のレベルでは、教育行政は分権的であるが、実態では画一化・企画化を可能にしている要因を、文部行政機構の縦割りと文部省の指導助言であることを明らかにした。また、青木(2004)は、政府間関係を財源調達の柔軟性、自律性があり、政府間を通じた融合関係、相互依存関係が成立していることを明らかにした。
- 9) Dahl, Robert, 1961, *Who Governs?*, Yale University Press.
アメリカのニューヘブーン市の政治過程を実証的に明らかにしている。
- 10) ベネッセ未来教育センター・朝日新聞社共同調査「学校教育に対する保護者の意識調査」2004年4月。
- 11) 文部科学省 小・中学校の設置・運営の在り方等に関する作業部会(第12回) 配付資料4 学校選択制に関する主な意見等の整理 平成21年3月27日。
- 12) Hecl, Hugh, 1974, *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, Yale University Press.
イギリスとスウェーデンの社会政策の政策過程の比較分析を行っている。
- 13) 構造改革特区推進室「構造改革特区の提案に対する各省庁からの回答」平成14年9月25日。
- 14) 中央教育審議会「今後の学校の管理経営の在り方について(答申)」平成16年3月4日。
- 15) March, James G. and Johan P. Olsen, 1984, *The new institutionalism : Organization Factors in political life*, *American Political Science Review*, vol.78, pp.734-749.
March, James G. and Johan P. Olsen, 1989, *Rediscovering Institution*, Free Press 遠田雄志訳(1994)「やわらかな制度—あいまい理論からの提言」日刊工業新聞社 制度の重要性を主張している。
- 16) 河野勝(2002)「制度」(社会科学の理論とモデル12) 東京大学出版会。
- 17) ベネッセ未来教育センター・朝日新聞社共同調査「学校教育に対する保護者の意識調査」2004年4月。
- 18) 秋吉貴雄(2007)「公共政策の変容と政策科学—日米航空輸送産業における2つの規制改革」有斐閣。
日本の航空輸送産業におけるアイデアの制度化による影響を指摘している。
- 19) 堀内(2004) p.15。

- 20) 原田 (1998) p.24。
- 21) 眞淵勝 (1991) 「カツェンシュタインの行政理論—行政研究の外延」『阪大法学』第160・161号 pp.599-616。
- 22) 新川敏光 (1992) 「政策ネットワーク論の射程」『季刊行政管理研究』第59号 pp.12-19。
- 23) 新川 (2005) p.262。
- 24) 原田 (1996) pp.136-150。
- 25) 中村 (1997) p.25。
- 26) 中村 (1997) p.26。
- 27) 市川昭午編著 (1975) 『戦後日本の教育政策』第一法規。
- 28) 青井和夫・新堀通也 (1983) 『日本教育の力学』東信堂。
- 29) レオナルド・J ショッパ (2005) 小川正人監訳 『日本の教育政策過程—1970～80年代教育改革の政治システム—』三省堂。
- 30) 新川 (2005) p.264。
- 31) 類型化の依存性が強く、閉鎖性が低い (図1右半分) は、1992年は、顧客主義となっているが、2005年には恩顧的共同体となっている。
- 32) 新川 (2005) p.265。
- 33) 小川 (2008) p.29。
- 34) ショッパ (1991) / 小川 (2005) pp.57-63。
- 35) ショッパ (1991) / 小川 (2005) p.100。
- 36) ショッパ (1991) / 小川 (2005) p.101。
- 37) ショッパ (1991) / 小川 (2005) p.134。
- 38) ショッパ (1991) / 小川 (2005) pp.156-157。
- 39) ショッパ (1991) / 小川 (2005) p.161。
- 40) 「湘南に新しい公立学校を創り出す会」は2000年6月にNPO法人になった。
- 41) 黒崎 (2004c) p.14。
- 42) 「子どもが主役の公立学校作ろうよ 藤沢の市民団体初シンポ／神奈川」『朝日新聞』1999年5月17日。
- 43) 黒崎 (2004b) p.6。
- 44) 黒崎 (2004c) p.65。
- 45) 黒崎 (2004c) p.78。
- 46) 「学校を手づくりで 米国生まれの新しい公教育、日本でも実験」『朝日新聞』2000年11月6日 (週刊) p.44。
- 47) 黒崎 (2004c) pp.80-81。
- 48) 「『公設民営学校』へ法案 藤沢のNPO、あす発表／神奈川」『朝日新聞』2002年5月4日 p.22。
- 49) 教育改革担当の首相補佐官であった町村信孝元文相が強く推薦し、座長は江崎玲於奈 (芝浦工業大学学長) となった (『朝日新聞』2000年3月9日)。事務局は内閣内政審議室の担当室であり、事務局役には町村信孝元文相、文部省から出向した銭谷真美室長以下14人であり、文部省、厚生省などの官僚のほか、日本経営者団体連盟やPHP総合研究所からもスタッフを起用した。委員は、浅利慶太 (劇団四季代表)、石原多賀子 (金沢市教育長)、今井佐知子 (社団法人日本PTA全国協議会会長)、上島一泰 (社団法人日本青年会議所会頭)、牛尾治朗 (ウシオ電機会長)、大宅映子 (ジャーナリスト)、梶田毅一 (京都ノートルダム女子大学学長)、勝田吉太郎 (鈴鹿国際大学学長・京都大学名誉教授)、金子郁容 (慶応義塾幼稚舎長)、河合隼雄 (国際日本文化研究センター所長)、河上亮一 (川崎市立城

南中学校教諭)、木村孟(大学評価・学位授与機構長)、草野忠義(連合副会長)、グレゴリー・クラーク(多摩大学学長)、黒田玲子(東京大学教授)、河野俊二(東京海上火災保険株式会社取締役会長)、曾野綾子(日本財団会長・作家)、田中成明(京都大学教授)、田村哲夫(学校法人渋谷教育学園理事長)、沈壽官(薩摩焼宗家第十四代)、浜田広(リコー会長)、藤田英典(東京大学教育学部長)、森隆夫(お茶の水女子大名誉教授)、山折哲雄(京都造形芸術大学大学院教授)、山下泰裕(東海大学教授)である。

- 50) 「教育改革へ国民会議 自公幹事長、連立協議大詰め」『朝日新聞』1999年9月29日 p.1。
- 51) 「『改憲へ弾み』狙いか 教育基本法改定論の源流」『朝日新聞』2001年5月3日 p.29。
- 52) 「教育は『道徳』だけでなく 金子郁容氏(続投 森政権に注文)」『朝日新聞』2000年7月28日 p.4。
- 53) 教育改革国民会議「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」平成12年12月22日。
- 54) 文部科学省「21世紀教育新生プラン」平成13年1月25日。
- 55) 議長は、宮内義彦(オリックス株式会社代表取締役会長兼グループCEO)、議長代理は、飯田亮(セコム株式会社取締役最高顧問)、委員は、生田正治(株式会社商船三井代表取締役兼会長執行役員)、奥谷禮子(株式会社ザ・アール代表取締役社長)、神田秀樹(東京大学大学院法学政治学研究科教授)、河野栄子(株式会社リクルート代表取締役社長)、佐々木かをり(株式会社イー・ウーマン代表取締役社長)、鈴木良男(株式会社旭リサーチセンター代表取締役社長)、清家篤(慶応義塾大学商学部教授)、高原慶一郎(ユニ・チャーム株式会社代表取締役会長)、八田達夫(東京大学空間情報科学研究センター教授)、村山利栄(ゴールドマン・サックス証券会社調査部マネージング・ディレクター)、森稔(森ビル株式会社代表取締役社長)、八代尚宏(社団法人日本経済研究センター理事長)、米澤明彦(東京大学大学院情報学環教授)は教育ワーキング・グループ(WG)の主査であり、その教育WGの専門員は、池本美香(株式会社日本総合研究所調査部環境・高齢社会研究センター主任研究員)、金子郁容(慶応義塾幼稚舎長)、西尾茂文(東京大学教授生産技術研究所副所長)、葉養正明(東京芸術大学教育学部教授)、森広芳照(京都大学大学院情報学研究科教授)である。
- 56) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」平成13年12月11日。
- 57) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」平成13年12月11日。
- 58) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」平成13年12月11日。
- 59) 総合規制改革会議 閣議決定「規制改革推進3か年計画(改定)」平成14年3月29日。
- 60) 文部科学省ホームページ「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究について」http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/school/detail/1311356.htm (アクセス日:2011.3.1)。
- 61) 構造改革特区推進本部決定「構造改革特区推進のための基本方針」平成14年9月20日。
- 62) 「内閣の主導で構造改革特区を導入 推進本部が基本方針」『朝日新聞』2002年9月21日 p.4。
- 63) 構造改革特区推進室「構造改革特区の提案に対する各省庁からの回答等」平成14年9月25日。
- 64) 「改革特区、省庁の賛成1割 自治体案の回答を公表」『朝日新聞』2002年9月26日 p.4。
- 65) 「教育特区、アイデア続々 地域で濃淡(競争・加速 転機の教育)」『朝日新聞』2002年10月6日 p.8。
- 66) 構造改革特区推進室「構造改革特区の第2次提案について」平成15年1月20日。
- 67) 総合規制改革会議「規制改革推進に関する第2次答申—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—」平成14年12月12日。
- 68) 総合規制改革会議 閣議決定「規制改革推進3か年計画(再改定)」平成15年3月28日。
- 69) 中央教育審議会 文部科学大臣(遠山敦子)諮問「義務教育に係る諸制度の在り方について(初等中等教育分科会の審議のまとめ)」15文科初第251号 平成15年5月15日。

- 70) 構造改革特別区域推進本部 「構造改革特別区の第3次提案に対する政府の対応方針」平成15年9月12日。
- 71) 構造改革特別区域推進本部 「構造改革特別区の第4次提案に対する政府の対応方針」平成16年2月20日。
- 72) 中央教育審議会「今後の学校の管理運営の在り方について（中間報告）」2003年12月16日。
- 73) 総合規制改革会議 「規制改革の推進に関する第3次答申—活力ある日本の創造に向けて—」平成15年12月22日。
- 74) 中央教育審議会「今後の管理運営の在り方について（答申）」資料1-2 平成16年3月4日。
- 75) 中央教育審議会「地方分権時代における教育委員会の在り方について」15文科初第1109号 平成16年3月4日。
- 76) 「地域運営学校設立関連の改正法案、きょう閣議決定」『朝日新聞』2004年3月12日 p.2。
- 77) 文部科学省 「第159回国会における文部科学省提出法律案」平成16年3月12日。
- 78) 総合規制改革会議 閣議決定 「規制改革・民間開放推進3か年計画」平成16年3月19日。
- 79) 文部科学省「第159回国会における文部科学省提出法案」平成16年3月12日。
- 80) 閣議決定「規制改革・民間開放推進3か年計画」平成16年3月19日。
- 81) 文部科学省 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室「コミュニティ・スクール設置の手引き」平成18年1月。
- 82) 文部科学省 「コミュニティ・スクール事例集」平成20年3月。
- 83) 「地域運営学校創設へ改正法成立」『朝日新聞』2004年6月3日 p.37。

参考文献

- 青木栄一（2004），『教育行政の政府間関係』多賀出版。
- 市川昭午編著（1975），『戦後日本の教育政策』第一法規。
- 磯田勝（2006），『新しい教育行政—自立と共生の社会をめざして—』ぎょうせい。
- 磯田勝（2006），「学校運営協議会による地域運営学校の取組と今後の課題」『月刊自治研』第48巻通巻560巻，pp.54-59。
- 猪口孝・岩井奉信（1988），『「族議員」の研究』日本経済新聞社。
- 小川正人（2002），「教育行政研究における教育政策過程研究レビューと課題設定」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第21号，pp.117-125。
- 小川正人（2005），「監訳者あとがき—本書の意義と日本の教育政策過程研究の課題—」レオナルド・J・ショッパ著・小川正人監訳（2005）『日本の教育政策過程—1970～80年代教育改革の政治システム—』pp.201-215。Education Reform in Japan (1991) Leonard James Schoppa。
- 小川正人（2007），「教育政策決定の過程＝構造の変化と教育改革」『季刊家計経済研究』No.73，pp.42-49。
- 小川正人（2010），『現代の教育改革と教育行政』放送大学教育振興会。
- 小川正人・勝野正章（2008），『新訂教育経営論』放送大学教育振興会 pp.27-38。
- 荻原克男（1996），『戦後日本の教育行政構造—その形成過程—』勁草書房。
- 加藤寛（2002），「教育改革」『加藤寛・行財政改革への証言』東洋経済新報社 pp.109-160。
- 金子郁容・鈴木寛・渋谷恭子著（2000），『コミュニティ・スクール構想』岩波書店。
- 黒崎勲（2004a），「コミュニティスクールの立案過程と新しい学校のガバナンス（学校のガバナンスとマネジメントに関する総合的研究）」『教育学研究』第71巻第1号，pp.53-57。
- 黒崎勲（2004b），「コミュニティスクール／チャータースクール法制立案過程の研究」『人文学報 教育

- 学 (39) No.348, pp.1-41。
- 黒崎勲 (2004c), 「新しいタイプの公立学校—コミュニティ・スクール立案過程と選択による学校改革—」 同時代社。
- 木原佳奈子 (1995), 「政策ネットワーク分析の枠組み」『アドミニストレーション』第2巻第3号, pp. 1-37。
- 坂口緑 (2000), 「教育の『公共性』をめぐる—考察」『ボランティア学研究』増刊号, pp.17-36。
- 坂口緑 (2001), 「日本版『コミュニティ・スクール』の陥穽」『創文』No.433, pp.10-13。
- 坂本秀夫 (1988), 『PTAの研究』三一書房。
- 佐藤学 (2006), 「第11章 教育改革と教師の未来」『新しい時代の教職入門』pp.221-235。
- 白石裕編著 (1995), 『地方政府における教育政策形成・実施過程の総合的研究』多賀出版。
- 新川敏光 (1992), 「政策ネットワークの論の射程」『季刊 行政管理研究』59号, pp.12-19。
- 新川敏光 (2005), 『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。
- 中村祐司 (1995), 「行政における『政策ネットワーク』についての一考察—政策ネットワークの枠組みモデル構築の試み—」『宇都宮大学教育学部紀要』第1部45 (1), pp.25-40。
- 中村祐司 (1997), 「行政サービスの市場化論と政策ネットワーク論」『宇都宮大学国際学部研究論集』4, pp.10-32。
- 中村祐司 (1998), 「イギリス文化行政をめぐる政策ネットワークの研究—博物館・図書館・スポーツ行政をめぐる政策、制度、管理—」『行政と責任 (年報行政研究33)』ぎょうせい, pp.153-170。
- 原田久 (1996), 「転換期における政策過程分析—マインツ行政社会学の『成熟期』—・補遺」『アドミニストレーション』第3巻2号, pp.136-150。
- 原田久 (1998), 「政策・制度・管理—政策ネットワーク論の複眼的考察—」『季刊行政管理研究』81号, pp.23-30。
- 稗田健志 (2005), 「政策ネットワークと社会福祉改革—介護保険法と改正児童福祉法の比較立法過程研究—」『大原社会問題研究所雑誌』No.555, pp.36-51。
- 藤田健一 (2004), 「学校教育の民営化の論点と展望—英国を手掛かりとして—」『レファレンス』, pp.74-86。
- 堀雅晴 (2000), 「世紀転換期の現代行政学—現代アメリカ行政学の自画像をてがかりに—」『立命館法学』2000年3・4号 (271・272号) 下巻, pp.833-873。
- 堀内孜 (2004), 「学校運営協議会の制度設計と地域運営学校の経営構造」『季刊教育法』No.142, pp.13-18。
- 韓相俊 (2003), 「教育政策過程研究における『政策ネットワーク』論の可能性: 政策ネットワークモデルの検討」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第23号, pp.37-49。
- 韓相俊 (2005), 「韓国地方教育行政システムの整備と教育政策過程—私学政策ネットワークのアクター間関係分析—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第24号, pp.33-47。
- 真淵勝 (1991), 「カツェンシュタインの行政理論—行政研究の外延」『阪大法学』第160・161号, pp.599-616。
- 三石初雄・西岡加奈恵 (2009), 「第3章 教育課程開発の新しい動き」田中耕治・水原克敏・三石初雄・西岡加奈恵著『新しい時代の教育課程 [改訂版]』有斐閣, pp.107-140。
- 文部科学省 『コミュニティ・スクール事例集』平成20年3月。
- 横山宏 (2004), 「第一章 原理 第四節 PTAが教育行政に及ぼした影響」PTA史研究会編者 (2004), 『日本PTA史』日本図書センター, pp.95-112。

レオナルド・J・ショッパ著・小川正人監訳（2005）, 『日本の教育政策過程—1970～80年代教育改革の政治システム—』三省堂。

A study of the policy formation process of Community School

TSUBAKI Yuko

Affected by the dilapidation of the education today, reforms of the neoliberalism are advancing. This study focused on Community School, which is the School Management council system as an administrative reform. The aim of this study is to explain within the framework of the policy network theory how the system of Community School was introduced to the educational policy.

In March, 2000, a new idea of "community school vision" was proposed by the National Commission on Educational Reform. Under the influence of the Central Government Reform in 2001, the deregulation in the field of education was promoted. In the process of the policy formation of Community School, the establishment of new places for discussion, the appearance of new actors and promotion of deregulation transformed the conventional actors' network.