

ローマへの道 - ソーシャル・キャピタルと教育政策

金子郁容*

Social Capital and Educational Policies

Ikuyo KANEKO*

* 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授 Professor, Graduate School of Media and Governance, Keio University 原稿受理 2004年6月22日
慶應義塾大学工学部卒業、スタンフォード大学Ph.D.。ウィスコンシン大学計算機学科学準教授、一橋大学商学部教授を経て94年より現職。研究の関心事は、ボランティアな組織原理とコミュニティ・ソリューション、および教育システムの改革。著書に『ボランティア経済の誕生』（共著、実業之日本）、『コミュニティ・ソリューション』（岩波書店）『学校評価』（共著、ちくま新書）などがある。

1. 関係性のインフラとしてのソーシャル・キャピタル

「ローマは一日にして成らず」と言う。道路、橋、水道など「ハードなインフラ」は、たしかに、おいそれとは「成らない」ものだ（塩野七生『すべての道はローマに通ず』によれば、ローマ街道とローマ水道は「結果的には国家八百年の計」）。医療・教育といった「ソフトなインフラ」も、社会システム全体として整備されるには長い期間が必要だ。それらの背景にある「文化」や「国民性」なども、一種の社会インフラであると考えられるが、これらは、さらに、長い歴史の産物である。

文化や国民性ほどは長い時間を要しない社会インフラ的な要素として、ここで、ソーシャル・キャピタルに注目しよう。ソーシャル・キャピタルとは、最近、地域再生やコミュニティ活性化などの文脈で、また、政治学、社会学、コミュニティ論、国際援助など多様な学問分野での議論において頻繁に言及されるようになってきた考え方である。相互信頼が成り立っているコミュニティや社会においては、自発的な協力が成立しやすいので、経済活動から社会活動にいたるまで、同じことをするにも、スムーズに効率よくできるだろう。そのような、コミュニティの「関係性のインフラ」がソーシャル・キャピタルである。

ここで注意したいのは、ソーシャル・キャピタルはインフォーマルな関係性をスムーズにするだけでなく、フォーマルな制度の執行についての取引コストを低減するという作用をもつということだ^{*1}。

つまり、相互信頼が成り立っているコミュニティにおいては、口約束が守られるというだけでなく、契約関係の履行や法律遵守も低コストで行われるということである。したがって、ソーシャル・キャピタルが高いコミュニティにおいては、同じ道路や橋も、それだけ有効に使われ、同じ教育制度や福祉制度も、よりよい効果をもたらすことが期待される。

ソーシャル・キャピタルは、比較的短期間 - 十年単位のタイムスパン - で形成される可能性がある。さらに、それは - 少なくとも - 一定程度は - 「操作可能」、つまり、政策的に誘導することが可能であるとされている^{*2}。つまり、ソーシャル・キャピタルは、政策的な考察の対象であり、また、国家的な投資の対象になりうるものである。塩野は、ローマ人の言語であるラテン語に、「インフラストラクチャー」という言葉そのものがなく、ローマ人は、インフラを「人間が人間らしい生活をおくるために必要な大事業」という意味合いを込めた表現で呼んでいたという。ソーシャル・キャピタルを高めようという試みは、まさに、その意味での社会的事業であるといえるかもしれない。

以下では、教育、とくに初等中等レベルの公立学

*1 Douglass North: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge Univ. Press, 1990
および、金子郁容「ソーシャル・キャピタルはコミュニティの「資本」となりうるか」（『ライブラリ関連社会科学シリーズ9 <資本> から人間の経済へ』丸山真人、内田隆三編、新世社、2004年に収録）参照。

*2 ソーシャル・キャピタルの操作可能性については、これまで、経済学者の間や国際協力の文脈で、いくらかの論争があった。佐藤寛（編）「援助と社会関係資本」アジア経済研究所、2001年を参照のこと。

校教育に焦点を当てる^{*3}。本稿の目的は、2005年4月からスタートすることになったコミュニティ・スクールと呼ばれる、地域コミュニティが運営する新しいタイプの公立学校について解説し、コミュニティ・スクールの促進することが、地域コミュニティのソーシャル・キャピタルを高める効果につながるという意味で、今後の教育政策の一つの重要な戦略分野になりえるということを指摘することである。

2. ソーシャル・キャピタル形成と教育

ソーシャル・キャピタルが地域コミュニティとの関連で語られる契機になった著書の中で、ロバート・パットナム^{*4}は、ソーシャル・キャピタルは、互酬性の社会規範やsocial engagement(コミットメントを伴う社会的ネットワーク活動)によってコミュニティにおける相互信頼性が作られることで形成されるということを示唆した。社会的ネットワーク活動やNPO・ボランティア活動とソーシャル・キャピタル形成が正の相関関係をもっていることは、その後、さまざまな研究者によって実証されている^{*5}。

現代社会における社会的ネットワーク活動によってもたらされるケースを中心に考えるなら、ソーシャル・キャピタルは、比較的短期間で形成される^{*6}。一つ例をあげよう。東京都町田市にある「ケアセンター成瀬」は、成功例として全国的によく知られているデイケアセンターである。町田市から無償

提供された土地に建設され、住民代表が中心となって運営されているこのセンター誕生の背景には、1970年代後半にその地区が宅地開発され、全国からみずしらずの人が移り住んできて以来の20数年にわたって蓄積されたソーシャル・キャピタルがある。ゴミ問題、PTA、手作りの祭、ラブホテル建設反対運動など、自発的で活発な社会的ネットワーク活動をともに推進し、成果をあげ、その「関係のメモリー」が豊かなソーシャル・キャピタルをもたらしたのである^{*7}。

それとは対照的な例として、リナックスをその代表とするオープンソース・ソフトウェアを開発する技術者のコミュニティがある。通常の商用ソフトと比べたとき、オープンソース・ソフトウェアは、ソースコードを無料で公開してしまう、つまり、「手の内をさらけ出してしまう」ことによる脆弱性をもつ。しかし、うまくゆくオープンソース・コミュニティにおいては、「弱さが強さに転換」される^{*7}ことで、強固なまとまりと、おどろくべきスピードと効率を生む。その背景には、10年から20年程度で形成されたと考えられる、いわゆるハッカーと呼ばれる、情報共有の「志」と、自ら率先して動くという「心意気」を重んじるコンピュータ技術者のコミュニティのソーシャル・キャピタルが存在すると思われる^{*8}。

地域コミュニティにとって、その地域にいい学校

* 3 日本の教育の発展にとって私学の果たす役割は重要であり、また、今後、私学を発展させることに社会的意義がある。しかし、本稿では、公立学校を主な対象として議論を進める。

* 4 Robert Putnam: Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy, Princeton Univ. Press, 1993

* 5 Peter Hall: "Social capital in Britain," B. J. Pol. 29, pp 417-461, D. Stolle and T. Rochon: Are All Associations Alike?, American Behavioral Scientist, Vol. 42, No. 1, Sept. 1998. 内閣府国民生活局市民活動促進課(委託先: 日本総合研究所)「ソーシャル・キャピタル: 豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」報告書、<http://www.npo-homepage.go.jp/report/h14/sc/honbun.html>などを参照のこと。

* 6 パットナムは、ソーシャル・キャピタルの形成について、脚注*4にある著書の前半で、サッカークラブへの所属や地域での政治談話など、社会的ネットワーク活動が重要であるとしながら、後半では、数千年単位の歴史的経路依存性が強く働くことを示唆している。経路依存性を重んじるなら、ソーシャル・キャピタルは、文化とか国民性などというコンセプトに近くなってくる。そうなれば、おのずと、その形成は、百年、千年単位のものとしてとられることになるだろう。

* 7 金子郁容『新版コミュニティ・ソリューション』岩波書店、2003年

* 8 いわゆる「ハッカー」文化と呼ばれるものは、1960年代のユニックスの開発から数えると二十数年、リチャード・ストールマンのGNUプロジェクト発足から十五年程度のタイムスパンで蓄積されてきたと考えられる。なお、元来、ハッカーとは、システムの破壊や不法侵入など人に迷惑や被害をかけることをおもしろがってやるクラッカーとは区別されるべきものである。

* 9 チャータースクールとは、親、教員、地域NPOなどが主体となって提案し、学区の教育委員会や州によって種々の規制適用の例外的除外が認められて(「チャーターによって」)成立する公立学校である。財政とカリキュラムの自律性、独立した人事権の行使機能などをもつ一方、一定期間内にチャーターで公約された成果を上げる責任が求められる。アメリカの公立学校の大改革とされているチャータースクールは、1991年にミネソタ州で設置が認められたのが最初であるが、2004年現在、全米で3,000ほど存在する。

があるかどうかということは、学齢期の子どもを持つか持たないかにかかわらず、多くの人が強い関心をもつことであろう。地域の人が力を合わせ、知恵を出し合って、みなでいい学校を創ろう、ないし、今ある学校をよくしようという活動は、パットナムがいうところのsocial engagementに他ならない。学校づくりのプロセスが サイクルがうまく回ればであるが 地域のソーシャル・キャピタルを高めることに大いに寄与することは想像に難くない。実際、そのことは、アメリカのチャータースクール運動^{*9}でよく指摘されており、また、チャータースクール以外についても、さまざまな研究者が実証的に示していることである^{*10}。

ソーシャル・キャピタルの高い地域では、いい教育ができるであろう。逆に、ソーシャル・キャピタルを高めることは、教育の本来の目的に沿ったものである。教育の目的が何かについては、結論あるところだ。しかし、社会性や相互協力のマインドを身につけ、よりよい社会を作るための知識や技能を習得してもらおうということについては、異論がなかる。つまり、地域や社会全体におけるソーシャル・キャピタルを高めることが、教育の本来の目的と同じ方向性をもつことは、多くが認めることであろう。したがって、教育政策として、地域コミュニティによる自発的な学校作りを促進・支援することは、今後の社会において、基本的な課題の一つになることは、明らかである。

しかし、これまでの日本の学校教育システムにおいては、それが現実的な課題には成り得なかった。それは、学校は「上から与えられるもの」であり、「自分たちで作る」ものではなかったからだ。しかし、ここにきて、新しい可能性が開けた。コミュニティ・スクールの登場である。

3. コミュニティ・スクールという選択肢

ローマでは、教育は親の役割であるという時代が長く続いたが、紀元前三世紀に入ってから、名門貴族や裕福な家が子弟の教育を家庭教師に託すようになった。少年期にガリア人家庭教師から学んだカエサルが独裁官に就任してはじめて帝国の基礎を築くための政策を打ち出したのが、医師と教員にはローマ市民権を与えるというものだったという。「アカデミア」や「ムセイオン」は国庫助成があったというが、初等中等教育については、教師に特典を与えるかわりに、適切な料金でいい教育をしてくれ、ということで、枠組みは作るが、あとは、「自由市場」で、というのがカエサル法の意図だったらしい。その後、キリスト教支配が大きくなると、教育制度の公営化、教材の制限、教師の管理などが進んだという。結果的に、教育の管理化が進んで、まもなくローマが滅びたことは、本稿の主旨からすると、いくらか示唆的である。

もちろん、現代社会における教育は、コーヒーや車を買うのとは違い、市場原理だけでうまくゆくものではない。必要水準の質を担保したり、機会均等を保証したりするなど、ある程度の行政の関与が必要であることは明白だ。しかし、行政にすっかり任せればいいのかということでは、けして、ない。また、全国一律、どこでも同じような学校があることがベストであるはずがない。とかく画一的だとされ、「上意下達」と言われる学校システムに、新しい選択肢を提供するのがコミュニティ・スクールだ。カエサルの大改革とは比べることはできないが、それでも、地域コミュニティが自分たちで学校を作ろうと思ひ、努力するならば、地域に「よい」学校ができるという可能性を作り出すコミュニティ・スクールの制度は、枠組みは用意するが、中身はそれぞれが決めてくれ

*10 C・フィンJr.、B・マンノ、G・バネリック(高野良一監訳)『チャータースクールの胎動』青木書店、2001年、Peter Hall: Social Capital in Britain, B>J> Pol., 29 pp. 417-461, Pedro Noguera: Transforming Urban Schools Through Investments in Social Capital, In Motion Magazine, <http://www.inmotionmagazine.com/pncap1.html>

*11 金子、鈴木、渋谷『コミュニティ・スクール構想』岩波書店、2000年。コミュニティ・スクールを可能にする法律の成立までの詳しい経過や最新情報については、VCOMホームページ、<http://www.vcom.or.jp>を参照のこと。

*12 改正地教法では、教職員の採用に関して、学校運営協議会が任命権者(都道府県教育委員会)に「意見を言う」ことができること、また、任命権者がその意見を「尊重する」ことを定めている。ここで、「尊重する」とは、合理的理由がないかぎり協議会の意見を採用し、もし、その意見が採用できない場合は、任命権者は協議会に対して説明責任を負うこととされている。学校運営協議会が行政組織の一部ではなく、住民参加によってアカウンタビリティが担保される機関であることを考えると、任命権者が人事について協議会の意向に沿わない場合に説明責任を有するということは、かなり重い責任である。

という発想に立っているという意味においては、ローマの教育制度に通じるものがあると言える。

コミュニティ・スクールの発想は、もともと、筆者が主宰したインターネット上の公開会議室での議論から生まれ、数名の仲間で「コミュニティ・スクール構想」として発表したものだ^{*11}。教育改革国民会議で筆者が提案し、2000年12月に出た最終報告書の「17の提案」の一つとなった。それ以来、政府の総合規制改革会議からの提案や中教審答申などを経て、2004年の通常国会で、地教行法の改正という形で法案が成立し、コミュニティ・スクール(らしきもの)が2005年4月からスタートすることが可能になった。新しい制度は、わたしたちが提案してきた構想と比べると、かなり限定的な改革案である(それで、上で「らしきもの」と言ったのである)。しかし、戦後の学校教育システムに新しい選択肢ができたことは、画期的なことである。

コミュニティ・スクールは、正式には、区市町村の教育委員会が学校を指定し、住民や保護者が参加する「学校運営協議会」を設置することで実現する。学校の運営は、基本的には、校長とこの協議会に任せられることになる。

コミュニティ・スクールでは、校長が、毎年、学校運営の基本計画を作成し、それを学校運営協議会に示し、協議会の承認を受けることになる。従来の公立学校と比べると、最も重要な違いは、協議会と学校が、教員人事について、実質的にかんがりの権限をもつということだ^{*12}。これまでの小中学校は、自治体が設置者で、その運営に当たっているはずが、人事権を都道府県教委に握られているという「ねじれ」現象がある。学校教育行政がいつも上を向いており、誰も当事者意識をもたないシステムになってしまっていることの根本的原因である。新しい制度は、その「ねじれ」を(かなりの程度)解消することが期待されているものだ。これまでのPTAや評議員と違って、学校運営協議会は、かなりの権限をもっている。地域コミュニティも、それだけ、重大な責任感をもって臨む事が要求されることになる。

このように、学校と協議会や地域コミュニティが

一緒になって、自発性を発揮しつつも、ある種の緊張関係をもちながら、「自分たちの学校を作ろう」と協力し、それぞれが努力するというプロセスがうまく回るなら、学校が活気づき、また、地域コミュニティのソーシャル・キャピタルも高まるであろう。

全国の公立学校をすべてコミュニティ・スクールにしようということではない。ニーズとアイデアとやる気のある地域のコミュニティと教育委員会が、「自分たちの学校を作ろう」と思えば、それができるようになったということだ。結果的には、コミュニティ・スクールができる地域とできない地域が出てくる。コミュニティ・スクールができて、うまくゆく地域とそうでない地域ができることになるだろう。しかし、どんな地域でも、学校と地域が協力して汗を流す過程で、地域コミュニティのソーシャル・キャピタルを高めながら、いい学校を作ってゆくというプロセスを始めることが可能になったのである。

これまでの教育行政は、比喩的にいえば、「あれをしる」「これはだめ」というばかりであった。それも、教職免許、学習指導要領、教科書検定に代表されるように、「入り口規制」がその基本だった。「開かれた学校」を促すということで、評議員制度や民間人校長登用などの施策も実施したが、各施策が細切れで、「小出し」であるため、これまでの学校教育システムの閉塞感を打ち破るような効果はあがっていない。たとえば、せっかく民間校長が登用されても、人事権もない予算も自由にできないということでは、経営手腕が発揮される余地が限られている。

コミュニティ・スクールは、これまでの政策の延長上にないことをもたらす可能性を秘めている。コミュニティ・スクールは、地域コミュニティにとって新しい学校の可能性を提供し、また、地域コミュニティのソーシャル・キャピタルを高める契機にある可能性がある。それと同時に、今後の教育政策にとっても、戦略的に重要な新しい選択肢を提供することになる。