

【第24回大会公開企画】

解説＝権限剥奪・民営化された地方教育当局

—— ロンドン・ハックニー区のラーニング・トラストによる教育改革 ——

広瀬裕子

(専修大学)

ロンドンのハックニー区で、民間組織ハックニー・ラーニング・トラスト (The Hackney Learning Trust) による教育再生事業が行われた。民間組織が教育を改革するという手法には賛否あるとしても、2002年から10年契約で行われたこの事業は顕著な成果を残している。第24回大会では、改革の実務をリードしたウッド (Alan Wood) を招いて、改革の全体像を明らかにするための講演会およびシンポジウムを行った。シンポジストには会員外から木岡一明 (名城大学)、山下晃一 (神戸大学) も加わっている。ここに収録したのは、ウッドの講演の基調ペーパー 'The Learning Trust: A Model for School Improvement'、第1部ウッドの講演の英文と日本語訳、第2部シンポジウムのウッドの講演の英文と日本語訳、シンポジスト木岡と山下のペーパー、そして質疑の記録である。

ハックニー区では長年にわたる貧困や多民族問題、更には政治的混乱を背景にして教育および教育行政が崩壊状態に陥った。様々な改善策がとられたものの効果がなく、1990年代末には中央政府に失敗認定されて教育行政組織 (LEA) が閉鎖された。教育に関する全権限は、民間組織ハックニー・ラーニング・トラストが2002年から10年契約で包括的に奪取することになった。民間組織が行政業務の全権を奪取するという前代未聞のこの方法は、ハックニー区の自前の教育改革に万策尽きたところで遂行された中央政府主導の改革プロジェクトでもある。時の労働党中央政府は、区から権限を剥奪するための立法も並行させている。すなわち「学校の水準と枠組みに関する1998年法 (1998 School Standards and Framework Act)」と「1999年地方自治体法 (1999 Local Government Act)」の制定である。前者の適用によって、営利私企業ノード・アングリア (Nord Anglia) が1998年から3年契約で学校改善業務とエスニック・マイノリティー支援業務を奪取し、後者の適用によって非営利私企業ラーニング・トラスト (The Learning Trust: TLT) が2002年から10年契約で区の全教育についての権限を奪取した。TLTをCEとして率いたのがウッドである。

TLTの下で区の教育は劇的に改善され、子どもたちの学力も向上していった。並行して教育以外の領域の改善も進められた。区は、初めての公選区長の下で、教育という重荷を降ろしたカウンシル (区行政) 全体の健全化を進めた。この地に折から誘致された2012年ロンドン・オリンピックも、地域改善に巧みに利用された。誘致で可能となった多額の資金によって産業廃棄物などで汚染されて人が住めなくなっていた土壌が改良され、選手村建設は公営住宅整備への転用を

念頭に進められるなどコミュニティ環境は飛躍的に整備された。TLTの契約が終了した2012年には、こうして体力を回復したカウンシルに教育は返還された。それに伴い民間組織としてのTLTは閉鎖されたが、TLTに蓄積された卓越した教育経営ノウハウを保持するために、カウンシルはTLTを地方当局内部の一部門に位置づけ直し、TLTはほぼ従前の組織形態を維持しながら引き続き教育業務を担当することになる。公私ハイブリッド型の教育行政組織への組替えといっってよい。カウンシルの屈辱の象徴だったTLTが、反転してカウンシルの自慢すべきセクションになったという、10年の変化は大きい。

ハックニー区改革で注目すべきポイントは2つある。第1は、教育行政の業務が民間組織に包括的に奪取されたその改革形態であり、もう1つは、この改革が中央政府の非常に強い介入によって始まった点である。第1に関しては、この事例は、民をドラスティックに導入した改革の成功事例であるといっってよい。ハックニー区の改革を劇的に進展させた民による包括的奪取という稀有な形態は、ハックニー改革に特化して周到にカスタム・メードされた戦略的なものだ。その特殊性ゆえに確保できた資金もあれば、確保できた有能な人材もいた。適切な構想が確保されれば、民は公的サービス業務において官を凌駕しうることをこの事例は示している。と同時にこの事例を、そのまま他のケースに適用しうるものではないということもこのケースから汲むべき知見である。この事例から得られる他の地域への示唆はあるとしても、汎用性のある要素は丁寧に精査される必要がある。第2の行政介入については、ポイントは、従来は是とされなかった行政介入、この場合は中央政府による介入が、事態を泥沼から抜け出すための緊急ツールになったということだ。ただし、行政介入の是非それ自体に関しては相反するメッセージをこのケースは持っている。TLTがカウンシルの行政介入を一切排除したことで、有効な改革を遂行しえた一方で、TLTの誕生それ自体が中央政府の強力な行政介入によってようやく実現したからである。

上記2点を内包するTLTによるハックニー区改革は、経常的な教育行政が既存の制度内の修復機能を駆使しても立ち行かなくなった場合の改革、すなわち有事における教育ガバナンス改革のモデルだといっってよい。経常制度が他の地区で機能しているのであれば全面的な制度改革をする必要はなく、破綻地区に限定して個別に再生対応をすれば足りる。が、破綻地区では経常組織が機能しないのであるから組織を再起させるには非経常的ツールが導入されなければならない。そのツールは状況に応じてカスタム・メードされる必要があり、ハックニー区のケースでは中央政府の強力な介入と私的組織による公的サービスの包括的奪取というのがそれであった。カンフル剤になる非経常的ツールは、適切に用意されたものを適切な範囲に適用するの毒でなければ毒にもなる劇薬であることはいっまでもない。

ハックニー区の改革では上記した2つの非経常的ツールが有効に機能したわけだが、実際の改革作業で何がどのように行われたのかの詳細はブラックボックスであった。ウッドを招聘して行った今回の企画によってかなりの部分が明らかになったといっってよい。すなわち、TLTが地域に強力なネットワーク基盤を持った高度な専門家集団であったこと、明確なミッションの下に建てられた諸策がブレずに迅速かつ柔軟に進められたことなどが明らかにされた。とりわけ、困難地区の教育改革の鍵は資金の「獲得」ではなくその「使い方」であるというウッドの言葉は印象的であった。貧困地区ゆえに従前から多額な教育予算を受けながらも成果を上げていなかった改

革前に対するウッドなりの痛烈な総括がここにある。

なお、TLTによるハックニー区の教育改革の概要については以下の拙稿を参照されたい。「教育ガバナンス改革の有事形態：ロンドン・ハックニー区に見られた私企業によるテイク・オーバー（乗っ取り）型教育改革」（『教育ガバナンスの形態』日本教育政策学会年報第21号、2014）、「政治主導改革の可能性：イギリスにおける「学校教育の水準と枠組みに関する1998年法」導入を題材に」（『日本教育行政学会年報41号』2015）。また、この企画に続く9月7日に国立教育政策研究所で行った学校改善に特化したウッドの講演は、「イギリスの教育改革における学力向上政策と地方教育行政による改革実践——ハックニー改革を率いたアラン・ウッド講演をもとに」（専修大学社会科学研究所月報No.633）に収録した。

【付記】

本企画は、広瀬裕子科研（基盤C 15 K 04314）および専修大学社会科学研究所と共催で開催し、日本教育政策学会、日本教育制度学会、日本教育経営学会の協賛を得、日本教育行政学会の案内掲載協力を得た。