

# 英国における自律的学校ガバナンスと 地方教育行政をめぐる改革の動向

—— 地方当局の役割と意義に関する一考察 ——

清田 夏代  
(実践女子大学)

## はじめに

英国においては、特に1980年代の改革以降、学校教育ガバナンスに関わる改革が多角的、総合的に進められてきた。親の権利の強調と学校評議会 (school governing body) による学校運営は、新自由主義の文脈において、地方教育行政機関である地方教育当局 (Local Education Authority: LEA) によるそれまでの学校管理運営を終焉させる意図で導入されたものであった。それゆえ、個々の学校の自律的な運営はLEAによる管理の排除を伴って進められてきた。導入から30年、ごく最近まで、英国の学校教育は、学校教育に関わる基本的な部分は自律的に運営されるべきであり、それが同時に学校改善を可能にするものであるという前提で進められてきた。しかし、果たして親と学校評議会による学校単位での教育改革は成功してきたのであろうか。また、こうした教育制度は公教育としての理論的正当性もちうるのか。本稿は地方教育行政を媒介しない新自由主義的学校ガバナンスの是非について政策を概観しつつ理論的に検証し、また、地方当局をめぐる近年生じている新しい動きについて考察を試みようとするものである。

## 1. 改革の経緯と先行研究

### (1) 学校教育における親の権限の拡大

1980年代、英国のサッチャー政権は、公教育制度全般を変革する大規模な教育制度改革を行った。それは、それまで地方教育当局 (LEA)<sup>1</sup>によって地域ごとに管理運営されていた学校教育の体制を一変させ、それぞれの学校が自律的に運営を行うガバナンス方式を採用するものであった。それまでLEAが担ってきた予算、人事などについての監督権限が削減され、それらの権限は各学校の裁量で運用されるようになった。LEAに代わり、それらについての決定を担うために導入されたのは、各学校に学校運営評議会が設置され、それがそれぞれの学校を運営するという制度であった。この学校評議会には、教職員やLEAの代表だけでなく、親やコミュニティの代表などが含まれていた。その権限は非常に強く規定されており、そのなかには校長人事の決定権なども含まれている。

このときの学校制度改革においてもっとも強調されたのは、「親」であった。親は、わが子の

通うべき学校を選択する権利を与えられると同時に、彼らの代表を学校評議員として選出することができるようになり、それによって学校運営に参画する権限を得ることになった。学校選択がサッチャーによる公共改革全般に共通する新自由主義的改革の公教育版であったということはいうまでもない。一方で、親を含む幅広いステイクホルダーらの参画による学校運営もまた、新自由主義的な政策文脈のなかで展開されたものである。それは、民間活力あるいは経営手法を公共ガバナンスへと応用する方法を、専門家による排他的運営がなされてきた学校教育の分野にも適用しようとするものであった。

サッチャーによる学校改革では、第一に学校教育の領域に市場原理を導入することが強い批判の対象となってきた。一方で、親を含む幅広いステイクホルダーらの参画による学校運営もまた、新自由主義改革の重要な一角をなすものであった。佐貫浩は、著書のなかで学校評議会の成立のプロセスについて説明しているが、同氏によると学校評議会のような組織自体はサッチャー改革以前から存在しており、1960年代から70年代にかけても、多くのLEAが親を学校評議会に加えることを奨励した時期がある。また、1974年に、ラディカルな児童中心主義を実践する公立学校に対し、在籍する児童の親たちが抗議活動を行った「ウィリアム・ティンダール校事件」は、学校に対する親の発言権のあり方を大いに見直させるものとなった。この事件をきっかけに、労働党政権下で<sup>2</sup>、「私たちの学校の新しいパートナーシップ (*New Partnership for Our School*)」という報告書(通称テイラー報告)が出されたが、これは学校ガバナンスに対する親の参加のあり方と制度構想、また地方教育行政と学校の関係に関わるものであり、親の権限を拡大し、LEAの学校管理権限を縮小する内容が盛り込まれた保守党政権下の1980年教育法にも重要な影響を与えたと見なされている。さらに、1986年教育法で学校評議会に対するLEAの影響力がますます減じられ、1988年教育改革法で、各学校が親、教師、校長、LEA、地域の代表者から構成される学校評議会によって運営されるという、今日一般的なものとなっている学校運営の形が完成した(佐貫 2002, pp.70-71)。1988年教育改革法は、学校評議会に学校財政、カリキュラム、人事、建物の管理、生徒指導、学校計画などに関する強力な権限を与えることによって、学校評議会に改革の主導権を与えようとするものであった(佐貫 2002, p.79)。この制度によって、公営学校が大きな財政上の自由をもつことになる。一方で学校予算の重要な部分は獲得した生徒数によって決定されることも規定され(佐貫 2002, p.24)、学校が自律的な運営の結果責任をも自ら負うことが定められた。LEAからの学校の離脱と学校裁量権の拡大は、親の学校選択を機能させる装置の一部として制度化された。

1997年の政権交代後、ブレア労働党政権は、親を「消費者」と位置づける保守党のやり方を批判し、自らの政策については親と学校との間の緊密なパートナーシップを重視するものであると強調している(望田 1996, p.286)。彼らは親を「学校と協力して子どもの教育に携わるアクティブなパートナー」とみなし、そのために親の権利を明確に保障する必要があると主張した(望田 1996, pp.286-287)。労働党は保守党の「親重視」の政策と自らのそれは根本的な理念が異なっていると主張したが、しかしそれは、実際の教育制度上の運用とそれがもたらす効果においては、必ずしも重要な差異をもたらすものではない。労働党の政策は、パートナーとしての親のために「家庭・学校契約」を提唱するなど、新しい部分もあったが(望田 1996, p.287)、基本的には保守

党の新自由主義的な改革路線を継承したとみなされている。教育ガバナンスについては、保守党が導入した国庫補助金学校（grant-maintained school: GMS）を廃止しつつ、一方で後年、アカデミー制度を導入させ、前者と同様、国から直接運営資金を助成され、地方教育行政の管理監督下には置かれない学校を増加させた。また、親を学校教育の「消費者」と位置づけることを批判しつつも、学校選択制についてはこれを廃止することはなかったのである。

## （2）学校参加と学校選択の理論

前項で概括したように、1980年代以降、英国の学校教育においては歴代の政権を通じて親の選択権、学校の自律性を強調した改革がなされてきた。前述のように望田は、英国の学校教育で進められてきた一連の親の学校選択／学校参加制度改革について、保守党と労働党の政策上の強調点の相違のうち、前者を新自由主義的競争主義的なものと評価したが、意図的な強調点の違いが必ずしもそのまま現象面での相違を表すものではない。労働党の政策が正当化できるものであれば、保守党の導入した学校選択と学校参加の制度もまた、サッチャー自身の政治的な思惑の是非とは関係なく、教育理論上、正当化されるべきものとなる。ここで評価されるべきは、制度の背景にあるイデオロギーや思惑ではなく、制度構造とその利点／限界であるからである。

学校運営における学校の自律性、そして親の考えの実現の装置として導入されたものが学校評議会である。1980年代の改革以来、英国の全学校に学校評議会が設置され、それが学校運営上の重要な権限を握ってきた。佐貫は、学校評議会が二つの側面を有していると述べる。すなわち、第一に、「今日の教育矛盾に対して、校長を中心に、親と学校と地域が共同して、かなり強い私立学校並の教育の自由の下、成績向上と非行や問題行動に取り組むことを可能にしているという面」、第二に、その学校評議会が「生き延びるための成績向上と効率的な学校経営に競争的に組み込まれつつある面」である（佐貫 2002, p.81）。この指摘は、学校選択が学校に対して大いに圧力的な存在である一方で、学校選択制度が、学校が自らを自律的に改革していく権限を承認するものとなっていることを、図らずも示している。

学校ガバナンスにおける親の位置づけ、役割に関する改革については、早い時期からアメリカでいくつか顕著な試みがなされていた。それらは、アメリカの学校が目指して来た「唯一最良の制度（the one best system）」という理念と、それに基づく制度構築が、教育行政と学校を官僚主義的膠着状態に陥らせ、両者ともに自己改革していく契機を持たない存在としてしまった状況を打開することを目的とする諸改革とみることができる。これらを分析し、主に学校選択の原理と方法を学校改善に利用しようとしたものと、親や地域住民を学校運営に参画させることを改革手段としたものとの二つのタイプに分け、それぞれの意義、成果、限界について研究したのが黒崎勲である。

黒崎は、アメリカの70年代に試みられたいくつかの顕著な学校改革を検証し、特に学校選択制度の導入により改革が行われたものと、親や地域住民が学校運営に参画することにより学校教育を改善していこうとするものの、それぞれのケースについて分析を行っている。黒崎は、学校参加型の学校改革について、その最大の問題は学校の民主主義的管理という要求が結果的に再び官僚主義的管理を生み出してしまうことであると述べている（黒崎 1994, p.45）。学校の民主主義

的管理への要求が本来的には公立学校セクターの官僚主義の打開を求めるものであったにもかかわらず、その進展の先にあるものは官僚主義的管理への帰結となるメカニズムを、黒崎は明らかにしたのである。黒崎は、学校参加が孕むこうした矛盾の突破口になりうるのが学校選択であると主張した。多くの学校選択の擁護者にとって、その利点とは、それが親の教育要求に対する民主主義的回答たりうるという点におかれている。しかし、黒崎にとってより重要な観点は、それが親や地域住民——素人 (layman) ——の学校運営への関与 (口出し) から、教師——専門家——の教育実践上の裁量、自律性を守る装置となりうることであった。その意味で、黒崎の理論は、教育実践においては「素人考え」よりも「専門家の知見」を上におくものであった。「われわれは教育の多様化を多様な教育理念による教職員の教育活動の自由を保障することとして理解すべき」(黒崎 1994, p.85) と主張する黒崎にとって、学校改革の評価の要点は、教師が専門的スキルを十全に発揮できるような制度体系をいかにして保障しうるかということであった。教育の非専門家がステイクホルダーとして学校運営に参画する割合がいかに増えようとも、学校がよりよく機能し、その目的を果たすためには、教育の専門家としての教師の自律性が保障されなければならない。親や地域住民の要求に民主主義的に対応することもまた、教師の専門性の一部であるとみなされるようになってきてはいても、教師の教育方針と親の考えが対立するような究極的な場面において、前者——専門家——が後者——素人——に屈することを余儀なくされるのであれば、彼らが教育実践上の自由を有していることにはならず、専門的知見や信念に基づいた実践は不成功に終わらざるを得ない。前述したウィリアム・ティンダール校事件はまさに、親が教育方針に同意できない学校から、別の学校に転校する自由を持たないことから生じた出来事である。加えて、当時の英国の学校では、親が学校運営に参画する制度も確立されていなかったため、親が自らの意見を表明するために抗議行動を起こし、しかし、学校側は自分たちの実践の正しさを主張し、親たちの要求を拒んだことによって生じた混乱であった。このように、学校の教育実践と親の考えが衝突するような究極の場面において、親の方が退出し他の場を見いだすことができるならば、教師の考えは屈服させられることなく、それを求める親・生徒のために実践を継続することができるというのが、黒崎の要点である。

こうして、学校参加のみを強調する改革はいずれ行き詰まる、というのが黒崎の主張である。黒崎は、シーリー (David Seely) に依拠し、「親が学校の活動に直接意見を述べること (ボイス)」と「学校を選択すること (チョイス)」の二つが学校のアカウントビリティを問う方法なのであり、しかし、「それは二つの方法なのであって、どちらかがより価値的に優れているということではない」(黒崎 1994, p.77) と述べる。持続的な学校改革のためには、学校参加と学校選択の制度は互いに補完し合いながら機能しなければならない。こうして、黒崎は、アメリカの諸改革の分析から「パートナーシップによる学校づくり」が学校参加と学校選択の両方の要素を必要とするものであることを主張した (黒崎 1994, p.77)。このことは必ずしも学校教育のみに妥当するものではない。ヴィクター・ペストフは、社会福祉の文脈において、「退出と発言は、かならずしも相互に排除する選択肢ではなかったはず」であると述べ、「消費者主権 (退出) はしばしば消費者参加 (発言) によって補完される必要がある」と主張している (Pestoff 1998=2000, p.117)。さらに、「消費者はもはやモノとサービスの受動的な受け手ではない。むしろ市場における共同

の過程における積極的で情報知識をもった参加者である。会社の役割はモノやサービスの提供に限定されない。…企業は、その顧客がすでに持っている知識と資源を補完する…」(Pestoff 1998=2000, p.119)として、市場的關係のなかにおいても、モノやサービスの提供者と消費者の間にパートナーシップの關係が存在することを示唆している。こうしたことは、親と教師が長期的継続的に関わる教育供給の場——学校——では、一層起こりうることにみえる。黒崎の理論に基づくならば、第1項で概括したような英国の学校教育ガバナンス改革は、理論的にも正当性、合理性を有することになる。この点については、以下の節／項で、さらに掘り下げる必要がある。

### (3) 研究の目的

前項では、学校参加は学校選択に補完される時のみ効果的に民主的に運営されると主張する理論についてみてきた。市場的關係におかれていても／おかれることによって、専門家がその専門性を自律的に発揮することを妨げることなく、消費者は選択を通じて必要なサービスを享受し、また、消費者は参加と選択の権利を通じて、専門家に対して発言したり、サービスを受けないことを選択する自由を有する、また、消費者と供給者の間に一種のパートナーシップが形成されるという考えは、理論的にも経験的にも完全に否定できるものではない。しかし、学校参加と学校選択の両立が親と学校／教師の両者を満足させるものであっても、それによってその公教育理論上の正当性が認められるわけではない。そもそも、公教育の理論は、供給者と消費者、すなわち学校と親の關係のみでは完結しない。それが「公教育」として公的資金を投じられる領域である以上、中央の教育行政は資源配分のアクターとして必ず関わってくるはずであるし、さらに「公共性」の問題が絡んでくるからである。問題は、公共性の担保という課題に関して、地方教育行政の役割は終焉しているのか否かということである。本研究の出発点はこの点にある。本研究の目的は、地域的なまとまりを持つ複数の公立学校を包括的に管掌する教育行政組織に拠らず学校のみで行われる改革の成功の可能性と、そしてそうした改革の「公教育」としての理論的な正当性を問うことである。そのため、次節以下、課題に関連する先行研究、英国の政策文書、報道記事等を中心に分析を行う。

## 2. 英国における自律的学校ガバナンス改革の諸相

### (1) アカデミー化の奨励

1980年代から90年代にかけ、保守党政権は国から直接予算を受け取り、自律的に運営される学校制度を導入し、一方で、一般の公立学校も地方教育行政による管理運営から離脱することを選択できるようにしてきた。その後、労働党政権は、保守党政権下で推進されたこれらの制度を一部廃止あるいは改革し、その後公立学校の枠組みのなかで、特に貧困地域を対象として、地方教育行政の管理監督を受けない学校制度であるシティ・アカデミーを設立した。このシティ・アカデミーの設立を議会で議論した際には、保守党政権のGMSとどう違うのかということについて、保守党側から厳しい質問がなされたことから<sup>3</sup>、国から直接助成され、地方教育行政の影

響下には置かれぬなど、構造的に共通点の多いものであったことがわかる。その後、シティ・アカデミーは「アカデミー」と名称を変え、地方にも拡大されていくことになった。

キャメロン保守党政権発足当初の教育白書『教えることの大切さ (*The Importance of Teaching*)』において、最も強調されていたものは、「新しい学校制度」としてのアカデミーであった。保守党政権は、アカデミー推進政策を前労働党政権から継承しつつ、「学校制度のよりよい、さらなる多様性を創出するため、アカデミーやフリースクールの数を増加させる」<sup>4</sup>とし、この制度をさらに修正・拡大する方針を示していた。そこでは、他国より立ち遅れている英国の教育水準をこれ以上悪化させないために、早急な学校制度改革が必要であるという課題意識が述べられると同時に、英国の教育制度が社会的に不利な地域に成績の悪い学校（あるいは生徒）を集中させてしまうような、不平等なものであるという問題に言及されている。そして、カリキュラムや予算、人事に関するさらなる自由を校長や教師に与えることで、教育の質を改善し、成績の格差を減じることができると主張し、さらには親や教師、慈善団体がコミュニティのニーズに応える学校を設立していくことによって、水準を高めることにつながると考えられている。これが、アカデミーとフリースクールの一層の推進の背景となる考えとして示されているものである。ここでは、学校評議会や地方当局などを含む教育ガバナンス改革については特に述べられていない。学校に運営上の自由を与えることによって、上記したような諸問題の解決が導かれるとの考えであらう。

同様に、白書では、学校改善策として、学校が自分たち自身で改善していくことができるように保障すること、学校間の学びあいを促進させることが挙げられている。一方で、「成績の悪い学校」については、直ちにその改善に介入すべきことが主張されている。例えば、校長経験者を、学校の主導的助言者として任命したり、学校改善計画を実施するなどの方法が示されているが、最低水準をクリアできていないようなより深刻な場合については、さらに強力な介入がなされるべきことが示唆されている。しかし、この「介入」は、学校運営のあり方について、政府や地方教育行政機関主導の改善の取り組みが行われることを意味するのではない。この場合の介入は、運営に失敗している非アカデミー学校をアカデミー化し、強力なスポンサーや優れた学校をパートナーとするということである (DfE 2010, 7.16-18)。既にアカデミーやフリースクールとなっているものについても、もし最低水準を下回ったならば、同じような介入が行われ、スポンサーが変更されるなどの対策が講じられるのである (DfE 2010, 7.19)。そこからは、あくまでも、「学校に自律性を与えること」によってのみ学校教育の改善が図られるという姿勢がうかがえよう。

アカデミーに関する2013-2014年の事業報告書では、2014年7月末の段階で、英国全土の小中学校で合計3,980校の学校がアカデミーとして運営されていることが示されている。これは、中等学校では全体の55%、小学校では全体の12%という率である (DfE 2015, p.12)。一連のアカデミー推進策に加え、2011年にはさらに「フリースクール」が制度化された。それは公設民営型の学校制度で、教員や親、企業を含めた有志団体が起案、申請し、設立が認可されるものである。導入2年後の2013年には、174校が開校し、2016年9月時点では425校に達していた<sup>5</sup>。2020年までの事業計画でも、これらのアカデミーとフリースクールを一層拡大していく方針が示されており、さらに2022年までにはすべての学校をアカデミーにするための法律の作成が進められていた。

こうした学校教育制度の導入・奨励を学校ガバナンスの権限配分という側面からみるならば、いずれも学校の裁量権を拡大し、地方当局の関与を減少させようとする意図と方向性を持つものであった。既存の学校をアカデミー化したり、有志によるアカデミーやフリースクールの設立を奨励し、学校教育の主流へと転換させていこうとすることは、学校に対する地方当局の影響力をさらに弱め、学校の自律的な管理運営はますます広がるということの意味していた。また、学校の設立主体の多様化は、学校教育制度における学校の自由をこれまで以上に促進させようとするものであった。

しかし、キャメロン政権下の2016年5月、当時の教育相ニッキー・モーガンによって、2016年白書『すべての場所に教育上の優秀性を (*Educational Excellence Everywhere*)』での方針にしたがってすべての学校をアカデミー化するという計画は、一旦撤回されることが発表された<sup>6</sup>。その後6月の国民投票の結果を受け、7月にキャメロン政権は解散、新たにメイ政権が誕生し、9月に教育大臣も交代したが、10月にはすべての学校をアカデミーにするための法案が公式に撤回されるなど<sup>7</sup>、アカデミー奨励の風向きは多少変化しているように思われる。そのことは地方当局のあり方についてどのような示唆を行っているであろうか。その内容や新しい方針で描かれている学校ガバナンスの枠組みがどのようなものであるのか、詳細に検討する必要がある。

## (2) 学校評議会への注目

現在英国で展開されている学校ガバナンスの方式——学校選択と親による学校参加の併用——へと大きく舵を切って以来、「親」、そして彼らのボイスを表明する媒体としての学校評議会は、学校ガバナンスの鍵であり続けてきた。政治的な観点からは、学校評議会の設置とそれによる学校の自律的運営は、地方教育行政による管理運営に対抗し、その存在意義を失わせしめるものであった。LEA / 地方当局に対する態度は政権によって多少の違いはあるものの、80年代から現在にいたるすべての政権において、彼らの学校管理監督権限が積極的に回復される契機はほとんどなかったといえる。学校評議会には学校予算や人事、カリキュラムを含む学校運営について、校長を公募、選抜し、決定するという学校にとって何よりも重要なことを決定する権限が与えられてきた。学校改革における「親」の権限の強化は、地方当局のそれを相対的に縮小するものであった。そうした改革も開始から30年が経過した近年、学校評議会の状態や機能について、これを見直すべきとの批判的見解が、学校水準局 (Ofsted)<sup>8</sup>より示された。また、英国議会の教育委員会も、学校評議会について調査を行い、改革提言を行うなど、学校評議会のあり方を再検討する動きが生じている。

前述の2010年教育白書では、教育改革のキーワードとして、主に校長や教員、カリキュラムに強調点が置かれ、学校評議会への言及は多くはない。その中で、学校のアカウンタビリティのあり方に関わって、「学校にアカウンタビリティを果たさせるために、学校評議会が地方コミュニティのスキルを活用すること」などについて若干の言及がなされている。ここでは学校評議会は、「私たちの教育制度における影のヒーロー」と言及されている。曰く「彼らはこの国における最大のボランティア勢力の一つであり、学校改善を促進するために、そして校長や教員を支援するために、空き時間で活動している」。それにもかかわらず「現在、彼らはそれらに値する承

認、支援、注目を受けていない」。政府はこうした状況を是正するとして、学校評議会協会の改革を示唆している (DfE 2010, 6.28)。白書ではさらに、学校評議会が学校改善のために校長や上級リーダーたちを効果的に支援するための情報や訓練を与えられていない場合が時々あるとして、学校評議会協会などの団体とともに、こうした状況の改善を図る旨が示されている (DfE 2010, 6.29)。そこでは、「もっとも成功している学校評議会のあり方をモデルケースとする改革の方針が示されている。「もっとも成功している学校」とされる学校の多くは、「親やビジネスマン、地方政府やボランティア部門の人々のようなコミュニティに根ざす人材による小さな学校評議会を有している。正しいスキルを持つ小さな学校評議会はより決断力があり、校長を支援し、高い水準を維持することに貢献することができる」。そうした学校評議会を普及させるため、「すべての学校が、主としてスキルを重視した小さな学校評議会を持つことができる」ようにし、「すべての学校が、もし彼らがそれを選択するならば、最低2人の親評議員を確保しつつ、より柔軟性のある学校ガバナンスのモデルを適用することができるようにする」ための法改正が計画された (DfE 2010, 6.30)。実際に2011年教育法では、2002年教育法で規定されたイングランドの学校評議会の構成員の要件が変更され、新たに加えられた校長の他、親、教職員、地方当局の評議員、さらに、校種によってファウンデーション (あるいはパートナーシップ) の評議員等によって構成されることが規定された。

白書の表現からもわかるように、学校評議会についてはいくつか改善点は示されながらも、ボランティアな組織であることも考慮され、基本的には好意的に扱われている。しかし、近年、学校評議会のあり方を厳しく問い直そうとする動きが生じている。そのきっかけは、Ofstedの首席査察官であったサー・マイケル・ウィルショウ (任期 2012-2016) が、議会の超党派委員会に対して行った発言である。そこでは、学校ガバナンスそのものにもっと焦点が当てられるべきことが主張された。ウィルショウは、困難集中地区であるモスポーン・コミュニティ・アカデミーの改革を成功させた校長として注目され、2012年1月にOfstedの首席査察官に抜擢された人物である。同年1月29日の報道で、ウィルショウは学校における低学力の問題に取り組む必要を強調しつつ、「ガバナンスのあり方 (arrangement) にもっと時間を割くべき」であると主張していた。「学校の業績が貧しい、あるいはよくない場合、それは単に学校の指導者や、指導者のチームの問題なのではなく、学校評議員が彼らにどのように説明させているのかという問題である」として、彼が主張する新たな査察計画は、ガバナンス、そしてガバナンスの効果に対して、それまでよりも焦点を当てていくと述べられ、さらに学校評議員の質を上げるためにこれを有償化すべきことを主張した<sup>9</sup>。その主張は、翌年2月27日にも繰り返されている。ウィルショウはおおよそ30万人の学校評議員に情報を与えるために、オンライン報告書のシステム (学校データダッシュボード) を開始した。その背景として、彼が「情報を与えられていない」、そして「良い決定を行うことができない」学校評議員に対して強い問題意識を持っていることが示されている。彼は役割を果たしていない学校評議員を、「裁判に臨んで自分自身の役割を理解できていない陪審員」となぞらえている。このダッシュボードによって、学校評議員が彼らの関わる学校の強みと弱みを知ることが期待されている。また、学校評議員の大部分が無償のボランティアであることに対し、ここでもウィルショウは一部の学校評議員だけでも謝金が支払われるべきであるという



見解を示している<sup>10</sup>。

こうして、学校評議会改革の是非が議論の俎上に上り、庶民院教育委員会でも学校評議会についての詳細な調査研究が開始した。さらに2015年に「公立学校の学校評議会規定」が改定され、学校評議会についての見直しが進められるようになった。このことは、地方教育当局にとってどのような含意をもつのか。次項で検討する。

### (3) 学校評議会改革における地方当局の役割

前項で示したように、学校評議会が必ずしも本来の機能を果たすことができていないことに対する厳しい指摘がなされ、改革が迫られていることは、「学校に自律性を与えることによって、学校の問題は解決しうる」という英国政府の主張が必ずしも正しいものではなかったということを示している。しかし、同時にそれが示しているものは、学校評議会こそが鍵であり、それによる学校のローカルな運営の次元を焦点化することによって学校教育の改善が図られるということ、依然として前提としているということである。そうした改革の全体像の中で、地方当局はどのように位置づけられているのであろうか。

少なくともキャメロン政権末期まで、保守党政権の教育改革では学校の自律的な管理運営によって個々の学校教育が改善されると主張されていた。そうした枠組みの中で、地方当局は、親や家族のために幅広い教育上の選択肢、高水準の学校教育、公正な入学制度、弱みを持つ子どもたちを支援しつつ社会正義を促進させること、改革に失敗している学校に挑戦することなどに取り組みながら、学校選択制を強めることについて「新しい役割」を担うとされていた (DfE 2010, 56)。

しかし、2011年教育法案の審議過程に目を向けるならば、当時のマイケル・ゴヴ教育相は、学校の失敗に断固として取り組むことを主張しつつ、学校の水準が低下している場合は前述のように、その学校をアカデミー化するように介入する権限を発動するつもりであることを示した。この発言に鑑みるならば、地方当局に対する白書内の言及は、必ずしも彼らに改革の実際的な役割を担わせるものではない。保守党政権でも困難集中地域に在する「失敗している学校」の改革を教育政策の重要な課題の一つとしているが、それはウィルショウの校長としての学校改革をモデルとするようなものであった。2011年教育法案の審議では、教育相は、同校が地方当局の統制にはおかれず、校長と学校とで改善の取り組みを行ったことを成功の要因として強調している。そして、当時のウィルショウ校長が、ロンドンの最も貧しい地域の出身者であるモスボーン校の生徒のうちの10名を、その年にケンブリッジ大学に進学させていることを高く評価している (Hansard 2011, clm.178)。こうした学校を改革モデルとする2011年教育法案において、地方当局の役割は、到底実質的なものとされるはずはなかった。そのことは、労働党のアンディ・バーナム議員の発言——「私たちは校長の自律性を支援する。しかし、この法案は、地方当局の役割を、校長が不快に感じるほどに剥ぎ取ろうとしている。ASCL (学校及びカレッジのリーダーの協会) も、地方当局と学校の接点があまりにも少ないことを危惧している」 (Hansard 2011, clm.194)——によっても、示されている。

総括するならば、学校ガバナンスの見直しにおいてはこれまで以上に学校評議会の役割や機能が問題にされるようになってはいたが、地方当局については学校の自律的な改革には影響を与え

得ないものとして、場合によっては（いつものように）それを阻害するものとして、この時点では蚊帳の外に置かれるべきことが示唆されていたのである。

### 3. 教育改革における地方当局の復権はありうるのか

#### (1) 新自由主義と公教育の「公共性」、残り続ける問題

第1節で概括した黒崎の理論に基づくならば、現行の英国の公教育において制度化されている学校選択と学校参加についても、問題はそれらの基本理念が新自由主義的であるか民主主義であるかということではなく、それらによって専門家がその知見とスキルを自律的に発揮できるかどうかということが、重要なポイントとなる。しかし、教育行政学的観点からは、もうひとつ重要な点について考察されなければならない。すなわち、地方教育行政の統制から離脱したより自律的な公立学校において、いかにして公共性が担保されるのか、という問題である。例えば、学校ガバナンスに直接関わる学校評議員の研修を地方教育当局が全面的に提供するならば、たとえこれまでとは異なるものであっても、地方行政と学校との間に公共と自律的運営の間をつなぐ何らかの重要な関係が新たに構築されるはずであるから、そこを公共性保障の場とすることもできよう。しかし、保守党政権が推進してきたように、民間による学校評議員研修がますます拡大していくならば、学校教育の公共性の根拠は一層失われていくことになるだろう。

教育の公共性問題は、いうまでもなく学校選択に関する黒崎の研究の重要な命題であった。黒崎は、それが学校選択の最大の難問になると述べている（黒崎 1994, p.90）。この問題に対し、黒崎は公共性の理念そのものの転換の必要性を論じ、市場原理がもたらす社会の公共秩序の正当性、公共性を支持した（黒崎 1994, p.91）。もちろん、階層性と多様性によって特徴づけられる現代社会において、市場原理による秩序の形成によって公共性が実現すると考えるのは楽観的であること、学校選択の結果が階層的分裂をもたらす可能性があることについても言及されている（黒崎 1994, p.92）。こうした問いに対し、黒崎は特別に困難を抱える地域で成功をおさめていたペース・アカデミー（ニューヨーク市）の事例を示しつつ、学校選択の理念の制度化が教育専門家と親との関係を根本的に変更させたことによって、その成功がもたらされたと説明し、困難を抱える地域においても、学校選択の方法論が教育改革を成功せしめる可能性があることを示した（黒崎 1994, p.130）。確かに公的に学校選択を活用した教育制度設計のなかで困難を抱える地域の学校が成功することができるならば、学校選択のメカニズムが公共的な利益に資するものとみなすことは可能であろう。しかし、限られた成功事例が、市場的關係だけで公共性を担保できることの根拠となりうるのか、依然として疑問が残るのである。

1980年代以降、学校選択と学校参加が両輪となるような学校運営が進められてきた英国であるが、現在もなお問題として残されているのは、貧困地域の学校での教育水準の改善の困難さである。英国でも、教育意識が高く経済的にも豊かな階層の親は、子どもを私立学校に通わせる。優れた公立学校も多々存在しているが、それらは往々にして「富裕な地域」に所在することが多く、定員を超える応募者があるような学校では、自宅からの通学距離が選抜の重要な条件となるため、富裕な親はしばしば子どものために居住区を変える。いわゆる「リッチ・フライト」が常

態化しているのである。一方、都市の中心部や地方の工業都市などに見られる困難集中地域の学校には、経済的に困難であったり、教育意識が必ずしも高くない家庭の子どもたちが通うことになる。これらの学校でも学校評議会の設置が義務づけられ、親たちは学校運営に参画しなければならないのであるが、上記したようなプロセスで生じる親の二極化の結果として、これらの学校で学校評議員のなり手がいないという問題が生じている。佐貫も、学校評議員の仕事が基本的に無給であり、必ずしも楽なものではないこと、そのためになかなか立候補者がいないという実情を紹介している（佐貫 2002, p.77）。これは一般の学校について述べられていることであるが、困難集中地域の学校が、より難しい状況におかれていることはいうまでもない。親、教師、あるいは地域住民など、学校あるいは地域の教育現状に高い関心を寄せ、積極的に関与することに重要な意義を見出す人々がたまたま居合わせるならば、困難集中地域に所在する学校であっても、改善の可能性はある。「効果的な学校」研究は、まさにそうした事例を対象とし、不利な環境に置かれた学校が成功するための条件を特定し、偶発的な成功を一般化に結びつけようとする重要な試みである。しかし、学校教育の改善を、偶発性に依存させるような改革は意味がない。人々の行動選択の結果としてもたらされるものを「公共的」とであると定義し、それによって生じる結果は公共的なものであると結論することは理論的には可能であるかもしれないが、問われているのは現実の教育改革の有効性であり、理論問題ではない。市場原理は、投資に見合った結果が得られない場所では厳しいものとなる。この問題について、教育省学校ガバナンス局の担当者は、地域住民の研修によって親の人材不足を補おうとの考えを示していた<sup>11</sup>。しかし、自分の子どもが通っているわけでもない、成功していない学校の評議員に、自発的になりたがる人材がどれほど存在するのか。取り残される地域の取り残される学校が、市場原理のメカニズムのなかで自然的に改善される可能性は、ほとんどゼロに近いと言わざるを得ないのである。

## (2) 地域単位での教育改革の可能性と地方教育行政の役割

近年、広瀬裕子が研究と分析の対象としているロンドンのハックニー地区における教育改革は、地方当局の役割と存在意義を再定義する可能性を示唆する重要な事例である。ロンドン東部の歴史的に貧しい地域に位置し、その地区の学校全体が成績改善の見込みのなさ、生徒の素行の悪さ、教員採用の難しさという問題を抱えていた（広瀬 2014）。そうした状況を打開すべく地方当局の業務が民間委託されることになったが、当初契約を結んだノード・アングリア社との契約は複数の理由から2002年に終了し、その後、民間の非営利団体のラーニング・トラストが、2002年から2012年にわたり、ハックニー区全体の教育サービスの運営を請け負うこととなった（広瀬 2014; 大村 2008）。

久保木匡介は、親の選択、LEAからの離脱を含む一連の政策が、教育制度内の不平等を増加させる結果をもたらしたと述べている（久保木 1993, pp.131-132）。しかし、ハックニー地区の改革についていうならば、これらの条件下においても、改革を成功させることができた顕著な事例であるということができるだろう。ただ、同区の改革が、それらの条件によってのみ成功したと考えるのは早計であろう。

広瀬は、10年間でハックニー区の教育成果を劇的に改善せしめたラーニング・トラストの最

高責任者であったアラン・ウッドの考えについて、地方当局の役割、教員の資質向上策、政策が依拠する価値指針という注目すべき3つのポイントについて述べている（広瀬 2016, p.2）。本稿の主題に関係するものとしては、第一に上げられている地方当局の役割である。すなわち、アカデミーを加速させようとするキャメロン首相の方針は必ずしも地方当局の役割を減じることを意味するものではなく、（国家と学校の）「媒介層」としての地方当局の新たな役割を想定するものであると指摘が重要である（広瀬 2016, p.2）。それは、「学校が自律的に運営することを基本にしながら、学校を、抱える問題の程度に応じてランク付けし、問題の深刻度に応じた支援をLA（地方当局——筆者注）が提供するという制度」であると説明されている（広瀬 2016, p.2）<sup>12</sup>。

とはいえ、現段階で、英国政府が学校教育改革における地方当局の役割を再定義し、積極的にこれを活用していく方向に進んでいくと断じることについては、慎重さが必要であると考えられる。というのも、これまでも政策文書では地方当局の存在と役割を意義づける文言を用いつつ（例えば、第2節第3項でも示したように）、同時に、例えば教育大臣の介入権限を強化するなどの措置を講じ、相対的かつ実質的に地方当局の学校ガバナンス上の権限を縮小させる方向に進んできたのは事実だからである。また、ハックニー区は、半数近くにも及ぶ生徒たちが中等学校進学段階でハックニー区外に流出するという問題を抱えており、ウッドはこの問題に取り組むために良質な中等学校の供給に取り組むという方針を述べていた（大村 2008, p.51）。そして、ラーニング・トラストの改革が、中等学校進学時の他の学区への流出を減じることに成功したということは、地域住民にも認識されている<sup>13</sup>。しかし、この時、「良質な中等学校」として導入され、多くの生徒（あるいは親）を同区にとどめたのは、前項でも言及したウィルショウのモスポーン校を含むアカデミーであった。これらのアカデミーが地方当局の管理下に置かれず自律的に運営されることによって学校改善が成し遂げられるモデルとして、全校アカデミー化という政府の以前の方針の根拠とされたことを思い起こすならば、地方当局と自律的に運営される学校との関係がどのように変更されていくのかということについても、注目していく必要がある。また、2012年のロンドン・オリンピックに向けて2005年頃から開始されたハックニーを含むロンドン東部の再開発が同地区に対して与えた影響についても、視野に入れる必要がある。

検証すべき幾つかのポイントはありますが、それにもかかわらず、当該学区の教育改革を主導したウッドが、地方当局が果たすべき役割に対して確固とした理念を持ち、改革を進めてきたことは重要である。広瀬は、ラーニング・トラストが個々の学校だけではなく、区の行政組織の再生を意図的に進めてきたことを指摘している（広瀬 2014, p.39）。そのことについてウッドは、「このシステムのなかでは、ラーニング・トラスト、あるいはすべての地方当局の役割は、徐々に「中間組織（mediating layer）」となることであった」（広瀬 2016, p.33）、「その役割とは、しばしば政府と学校との緩衝材として記述される」（広瀬 2016, p.33）と明確に発言している。このことは、そのすぐれた改革は本来地方当局が担うべきこと、また担いうることを氏が確信しながら改革を行ってきたことを示している。ハックニー区の改革の成功は、「親の選択、LEAからの離脱を含む一連の政策」によるものではなく、地区全体を概観しバランスするような改革方針によってもたらされたものといえるのではないだろうか。ウィルショウが校長を務めた2005年から2012年のモスポーン校もまた、ハックニー区全体の教育改革の枠組みのなかで運営されていた学校でも

ある。それにもかかわらず、ウィルショウとモスポーン校の成功については、地域全体の改革の文脈からは切り離され、アカデミー推進の旗印として自律的な運営の側面のみが意図的に強調されている様子が、前出の議会での審議過程では透けてみえていた。何れにしても、広瀬が示しているように、地方当局の意義や役割についての認識が今後転換されていくのか、そしてそれがより広く共有されていくかどうか、また、地方当局に関わる具体的かつ積極的な改革が実施されるかどうか、今後注視していく必要がある。

### おわりに代えて——新政権の学校教育改革方針と今後の課題

2016年10月、ジャスティン・グリーニング教育相は、すべての学校がアカデミーの地位がもたらす自由と自律性を享受すべきであるとしながらも、それへの転換は自主的なものであるべきこと、その目的（すべての学校をアカデミー化するという）のための法改正は行わないという新たな方針を述べ、キャメロン政権下で開始された全校アカデミー化のための法案を公式に取り下げた<sup>14</sup>。この宣言のなかで、9月に口頭で議会に報告された緑書『すべての者のために働く学校 (*School that work for Everyone*)』による今後の方針についての諮問とその検討は継続していることも言及されている。この緑書では、独立セクターの学校や大学による公営学校の支援、選別的な学校や信仰学校の拡大などについての提案がなされているが、なかでも「選別的な学校」、すなわち「グラマースクール」の拡大をめぐる議論が衆目を集めている。緑書は1998年教育水準及び枠組み法によって新たにグラマースクールを設立することが禁じられてきたが、グラマースクールは優れた教育を提供してきた学校種の一形態であり、自分たちにはこうした優れた学校が必要であると述べる (DfE 2016, c1m.9)。こうした展開は、地方当局にはどのような含意を有するのであろうか。また、2016年11月30日に公表された「学校改革のための新たな財政的支援」<sup>15</sup>でも、維持学校への支援に伴い、地方当局にも財政支援が行われることが示された。全校アカデミー化が撤回されたこと、グラマースクールが基本的に地方当局管轄下の学校であることに鑑みるならば、ここに地方当局の復権の可能性を見ることも可能かもしれない。

しかし、これについてもより慎重な見方が必要であろう。今後、研究を進めていくための仮説にとどまるが、現政権の強調点がグラマースクールの教育を高く評価しそれを拡大しようとしていることにおかれているならば、必ずしも地方当局の意義と機能を再評価しこれを十全に活用する方向に向かうものではない可能性もある。また、現在グラマースクールが残存している地方当局は限られているが、それは1944年教育法以来の三分岐制中等教育制度を維持した当局であり、改めて確認するまでもなくそれは保守党寄りの地方当局ということになる。グラマースクールの拡大という方針自体がどのように進展していくのか未知であるが、そうした改革において地方当局がどのように位置付けられていくのかということについても、複雑な政治問題も含めて検証していく必要がある。今後の課題としたい。

- 1 地方教育行政機関である地方教育当局 (Local Education Authority : LEA) は、20 世紀初頭に制度化され、管掌下の学校を管理統括してきたが、1980 年代以降その権限は縮小され、2005 年には、正式名称を「地方当局」とするようになった。本稿においては、時期によって、LEA、地方当局、併記を使い分けている。
- 2 ウィリアム・ティンダール校事件は 1974 年から 1975 年にかけて生じ、テイラー報告は 1977 年に刊行された。
- 3 保守党メジャー政権下でも、スポンサー立 GMS として、似通った学校制度が導入されたが、労働党政権下で一旦廃止された。
- 4 英国政府 HP (22 Apr 2013) 〈<https://www.gov.uk/>〉。
- 5 House of Commons, Briefing Paper (No. 7033) 'Free School Statistics' December 2016.
- 6 BBC 'Government climbdown over forced academies plan in England' (6 May 2016) 〈<http://www.bbc.com/news/education-36227570>〉, the Guardian 'Government drops plan to make all schools in England academies' (Friday 6 May 2016 17:53 BST) 〈<https://www.theguardian.com/education/2016/may/06/government-backs-down-over-plan-to-make-all-schools-academies>〉.
- 7 BBC 'Government formally drops academies legislation' (27 October 2016) 〈<http://www.bbc.com/news/education-37791282>〉.
- 8 メジャー政権下の 1992 年教育法により、教育水準局 (Office for Standards in Education) として導入された。2007 年に改組され、現在の正式名称は、Office for Standards in Education, Children's Services and Skills である。
- 9 BBC 'Pay school governors—Ofsted chief Sir Michael Wilshaw' (29 Feb 2013) 〈<http://www.bbc.com/news/education-17204548>〉.
- 10 BBC 'Ofsted Chief Sir Michael Wilshaw wants paid governors' (27 Feb 2013) 〈<http://www.bbc.com/news/education-21593576>〉. 全国学校評議会協会 (NGA) はこの主張——学校評議員に対する謝金の有効性——に対して批判的な見解を示し、謝金に係る費用はむしろ彼らに対する訓練などに費やされるべきであることを主張している。
- 11 2012 年 9 月 6 日に教育省ロンドンオフィスで聞き取りを行った。
- 12 広瀬文献 (2016) におけるウッズの講演部分 (pp.12-13) 及び講演後の質疑応答の部分 (p.18) においても、「媒介層」としての地方当局の役割について説明されている。
- 13 2015 年 2 月 25 日、Ofsted ロンドン支局において、Ofsted の専従職員兼査察官であったステイブン・スタンリー氏に対する聞き取りを行った際、本題についての聞き取り以外の会話の中で、氏がハックニー区在住であること、ラーニング・トラストによる改革と重なる時期に、ハックニーの中等学校にとどまる生徒の数が劇的に増加したことを、自身の 5 つ違いの二人の子育て経験に基づいて述べていた。
- 14 英国議会 HP 〈Technical and Further Education: Written statement - HLWS224〉 (27 Oct 2016)。
- 15 英国政府 HP 〈New funding for school improvement〉 (30 Nov 2016)。

## 【引用文献】

- Department for Education (2016), *Schools that work for everyone* — *Government consultation*, Launch date 12 Sep 2016, Respond by 12 Dec 2016.
- Department for Education (2015), *Academies annual report* — *Academic year: 2013 to 2014*.
- Department for Education (2010), *The School White Paper* — *The Importance of Teaching*.
- Hansard (8, Feb 2011) : 2011年教育法案庶民院第二読会議事録。
- Pestoff, Victor A. (1998=2000), *Beyond the Market and State: Social enterprises and civil democracy in a welfare society*. (ペストフ、ビクター (1998) 『福祉社会と市民民主主義——協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社)
- 大村和正 (2008) 「ロンドンのハックニーの教育における民間セクターの役割——ブレア政権下の教育政策の地域事例研究」神戸大学国際文化学会編『国際文化学』第19号 (2008年9月30日発行)、pp.43-55。
- 久保木匡介 (2008) 『イギリスにおけるNPM教育改革の展開』(佐貫浩・世取山洋介編著『自由主義教育改革——その理論・実態と対抗軸』大月書店。
- 黒崎勲 (1994) 『学校選択と学校参加——アメリカ教育改革の実験に学ぶ』東京大学出版会。
- 佐貫浩 (2002) 『イギリスの教育改革と日本』高文研。
- 広瀬裕子 (2016) 「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」『専修大学社会科学区研究所月報』(2016年3月20日発行)、pp.1-36。
- 広瀬裕子 (2014) 「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」『日本教育政策学会年報』第21号、pp.25-46。
- 望田研吾 (1996) 『現代イギリスの中等教育改革の研究』九州大学出版会。

[Abstract]

## A Trend of the Reformation with Local Governance of Schools and Local Education Administrations

— On roles and a reason of existence of Local Authorities —

**Natsuyo SEIDA**

Jissen Women's University

From 1980s, the government of England has addressed the reform of its schooling system, especially with many sides of school governance. They put emphasis on the rights of parents to schools that their children go to, including the right to choose and take part in its decision making. For ensuring the latter right, they made each schools to have a school governing body to run itself. On the other hand, the roles of local (Education) authorities to manage and control schools within each area has been reduced under successive governments. The purpose of this paper is to pose a question on and examine the correctness of such local governance of schools in the theory, the political discourse and the actual policies, using some studies and investigation of the same framework, political documentation of Education of England or articles by press.

There are two important policies in reform of school governance; enhance of academies and school governing bodies which was already referred. An academy is a kind of schools, which is not put under the control of local authorities, therefore is ensured that they can get autonomy with its management and self-improvement. Governments have considered that by making all schools in England academies would be an effective mean to make performance of whole schooling increased. Academies also have to have their own governing bodies. Governing Bodies have to be made-up with parent governors, staff governors, governors from communities or parishes, local enterprises and from local authorities. The school governing bodies would be an engine of the improvement of schools, regardless of academies or maintained schools under local authorities. They got strong power to appoint its head teacher, to decide its budget and daily management and so on. But recently, Sir. Michael Wishaw appealed that school governing bodies must be reformed to fulfill its roles. He complained that many of school governors have remain to be mere figurehead. His opinion affected the parliament to review the system.

In such discourse of the reform of educational governance, where are the local authorities put? Checking the political arguments, we have found the place of them very small. But very recently, a very important example which suggests a local authority could take a responsibility



to produce improvement of schools of a whole area, which came from Hackney area of eastern part of London, which had been known as a poorest area. There, a non-profit organization – The Leaning Trust – made a reform of education system a success. Though there are some points to examine the reasons of success, the idea of CEO of the body can suggest much for the role and *raison d'être* of local authorities, to say, one of important roles of them would be 'mediating layer' between each school and the State. It is the role that local education authorities of old times had been played and local authorities from now on have to play again.

There are some signs of change of policies with local authorities, we have to watch it carefully.