

令和元年6月30日現在

機関番号：32618

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K04575

研究課題名(和文) 新たな学校ガバナンスにおける地方教育行政の位置づけと役割に関する日英比較研究

研究課題名(英文) Comparative research of the new position and roles of local education administration in school governance between Japan and UK

研究代表者

清田 夏代 (Seida, Natsuyo)

実践女子大学・生活科学部・教授

研究者番号：70444940

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究を通じ、近年の英国の地方教育行政機関の責任範囲が教育を中心とした社会福祉領域に及ぶようになっており、児童生徒を取り巻く様々な課題により効果的に取り組んでいること、また、その具体的な方法等を明らかにすることができた。最近では地域的な困難がロンドンよりも地方の都市に分散するようになっており、そうした地方都市における実践を具体的に調査できたことは重要である。また、長年改革の課題となってきたロンドン市内の困難集中地区の教育改革の実態を、関係者を通じて明らかにすることができたことは大きな成果である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

英国においては特定地域に集中している困難な状況を背景とする児童生徒の教育上の不利について、学校教育よりも広い福祉的な観点から取り組みを行うようになってきている。しかし、一方で学校教育制度はより自律的に運営されるようになっており、地方教育行政がそうした福祉的な対応と学校教育との制度的な関係を明らかにし、具体的にどのような連携協力の体制が有効であるのか、またその限界と課題の所在を明らかにすることは、児童生徒の社会的背景に起因する問題を学校で解決することが求められるようになってきている日本においても、大変示唆の大きいものである。

研究成果の概要(英文)：It could be clear that the range of responsibilities of local education administrations of England reaches to the field of social welfare for the children recently and that they address the problems of children effectively as well as the specific policies. It would be valuable that we could research the practices of provincial cities directly, where its social problems got harder recently. It is also a big outcome that we could make clear the real situation of educational reforms in one of the biggest problem concentrated area in London.

研究分野：教育行政学

キーワード：地方教育行政 教育再生 困難集中地域 イギリス 教育ガバナンス 地方当局

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

平成 16 年度に地教行法が改正されて以来、わが国においても学校の自律性が拡大される方向に進んできた。この取り組みが進められるにあたり、英国での学校運営方法も一つのモデルとして参考にされた経緯もあり、同国の制度についてより深く研究することでわが国の学校教育に重要な示唆が得られると考えられた。英国では 1980 年代から親や地域住民等から構成される学校評議会の設置が各学校に義務付けられ、それぞれの学校が財務管理や人事管理を含めて学校運営の重要事項について自律的決定権を行使できるようになった。こうした学校の自律的運営の導入の際、英国ではそれまで学校を管理統括していた地方教育行政の権限が縮小されたが、日本では教育委員会の管理のもとで学校の自律性が拡大されているという重要な違いがある。地方教育行政と学校ガバナンスという観点から見れば、この点是对比すべき重要なポイントである。また、日本でも教育委員会の形骸化が問題とされるようになったことから地教行法改正を伴う改革が行われ、地方自治体の首長が主宰する総合教育会議の設置が義務付けられた。このことは、日本でもますます学校教育ガバナンスが複数化かつ複雑化することを示唆するものである。

英国で学校の自律的運営制度が導入された時、特に強調されたのは「親」の選択権であった。親は学校評議員として学校運営に参画することができる。学校評議会は校長の採用や人事、また財務や日常的な学校運営の重要事項を決定することができ、こうした事項について親代表の評議員は学校に対する親の要求、意見を示すことができた。校長は学校評議会によって雇用が決定されるが、日常の学校運営、教職員人事においては校長のリーダーシップが発揮される。

学校評議会は英国の学校の自律的な運営の主体であるが、近年、学校評議会の実態と機能について見直しの必要性が論じられるようになってきた。それは学校査察の専門機関である Ofsted (学校水準局) の首席査察官マイケル・ウィルショウ氏による批判と提言によるものである。ウィルショウ氏は学校評議員が名誉職のようなものになっており、また学校についての十分な情報を持っておらず、学校改善に資するような発言や決定ができていないのが実態であると強い批判的主張を展開した。氏は学校評議員の仕事の有償化も視野に入れ、学校評議会をより有効に機能できるような改革が必要であると主張した。実際、この研究の予備的研究において学校評議会制度の機能には地域的なばらつきがあることが明らかにされているが、これは貧困格差問題の延長線上にあるものであった。貧困地域の教育改善が持続的に行われるためには、それに対応する政策が方法論として確立される必要がある。本研究は根本的にこうした問題関心に基づくものであり、個々の学校の個別の努力以上に、自治体全体として改革に取り組むことの必要性に眼を向けるものであった。また、英国の学校ガバナンスの主体のひとつとして、Ofsted の存在と機能を無視することはできない。2007 年の改組と制度改革を経て、その影響力はますます大きなものとなっている。Ofsted は英国の教育制度に極めて重要なインパクトを与える機関であり、「自律的に運営される」学校においてもその査察の統制力は無視し得ない。研究の開始段階では Ofsted についての詳細な研究は多くはなく、その可能性と問題点を明らかにすることが必要であると考えられた。

2. 研究の目的

上記のような状況を背景として、本研究は学校評議会、Ofsted、また学校リーダーシップ等、英国の学校ガバナンス改革の主体とみなされる組織や個人、またその取り組み等について成果と限界について明らかにし、日本の学校ガバナンスのあり方を検証すること、また、特に各学校を監督すべき組織の役割、機能、存在意義について実証的、理論的に考察することを目的とするものであった。

3. 研究の方法

本研究の第一段階として、予備的に行ってきた研究を改めて研究テーマに即して進めつつ、英国で展開されている学校教育を、特にその担い手に注目しながら包括的に整理し、調査研究で明らかにすべきことを明確化する。第二段階としてその課題について英国で調査を行う。調査の内容として、地方教育行政や政府の関係者、教師や親を含む学校関係者、学校プロバイダーや研究者などを含めた関係者に対する聞き取りを行ったり、資料の収集などを行う。調査対象としては、特に貧困地域における教育改善の取り組みを対象とする。ロンドンあるいは地方都市の貧困地域における教育改善の取り組みを研究対象とし、英国で展開されている教育改革の効果や問題点、課題を明らかにする。本研究のため、ロンドンの困難集中地域における教育改革についての研究を行ってきた広瀬裕子氏を研究分担者として、共同研究を行う。

4. 研究成果

(1) 英国の地方教育行政と自律的学校ガバナンス改革の動向

2010 年に政権復帰を果たした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の教育と成果が改善されるという主張が再度強調された。当時の教育相は学校の改善が困難な場合、その学校は地方当局の管理対象外のアカデミーとなり自律性を発揮する中で改善が図られるべきという考えを示していた。一方、この改革において地方当局は、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、弱みを持つ子どもを支援することによって社会正義を促進させること、改革に失敗している学校の改善に取り組むこと、これらに加えて学校選択制を一層強めることを「新しい役割」として担うとされていたが、実態としては彼らに改革の実際の役割を担わせようとするものではなかったといえる。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は

なっていたが、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ないものとして、あるいはむしろそれを阻害するものとして、依然として改革の周辺に置かれ続けていた。

しかし、研究分担者広瀬裕子氏の研究は、こうした評価とは異なる地方教育行政の可能性を示しており、それは注目に値するものであった。氏が研究対象とした、学区全体を対象とした教育改革の取り組みの成功事例は、地方教育行政機関が果たすべき役割像を改めて明確にするものであったからである。また、氏はアカデミー制度を加速させようとする当時の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位置と機能を再強調しようとするものである」と理解することが可能であると主張していた。こうした主張の可能性に注目しつつも、中央政府が地方当局の復権を意図した政策に踏み切るかどうかについては慎重に判断されなければならない。これまで政策文書では地方当局の存在と役割を意義づけながら、教育大臣の権限を強化し、相対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こともまた、事実であったからである。学校ガバナンス研究において、地方当局と学校の関係については助成期間終了後も引き続き研究対象とする予定である。

(2) 地方都市における総合的児童福祉政策の取り組み

広瀬裕子氏は、平成 28 年 9 月に英国教育省に赴き、失敗している地方自治体の再生支援等に関する状況について聞き取り調査を行うことを目的とした重要な実地調査を行なった。この調査を通じ、中央政府が失敗している地方自治体について漸次的に改革を行うという大規模な計画を立てていることが明らかになった。この調査の結果、この計画が具体的にどの自治体からどのような方法で進められていくのか、またその成果と課題等について検証していくことが研究課題の一つとして認識されたことは重要である。この調査を受け、平成 29 年 9 月、共同研究としてパーミンガム、あるいはパークシャーのスラウなど、いくつかの都市で既に開始されつつあった子どもトラストを訪問し、現状等について聞き取り調査を行なった。貧困家庭支援に対する支援方法や養子縁組支援などの実態、また、これらは学校とは異なる地方自治体の下位組織であるため、学校や地方当局との制度的な関係などについて知ることができた。

平成 30 年度に行われたロンドンでの調査研究の際、研究代表者（清田）はロンドン・スクール・オブ・エコノミクスで行われたシュア・スタート（乳幼児期から子どもを支援することを目的とした政策）の 20 年間の取り組みについて、そのプロセスと成果、今後の展望をテーマとしてシンポジウムに参加し、シュア・スタートとその延長線上にある子どもトラストの取り組みについて多くの知識を得ることができたが、これらの取り組みについても依然として貧困問題や人種・民族上の格差が存在しており、十分に必要な家庭に支援が行き届いていないという批判的な指摘が複数あった。今後、この問題については学校教育との連携を意識しつつ、より深く研究していきたい。

(3) 学校評議会改革の言説

近年の Ofsted は中立的査察機関としての立場を大きく超え、査察を通じて学校教育の質を事実上統制するような存在となっている。特に 2012 年から 2016 年まで首席査察官を務めたマイケル・ウィルショウ氏の影響力は無視できない。氏は、元々ロンドンの貧困地域の学校で、校長として学校改革を成功させた人物である。その功績がアカデミー政策の象徴的な成功事例として政府に注目され、Ofsted の首席に抜擢されるに至った。首席となってからも氏は学校教育の改革について様々な主張を展開し、影響を与えてきた。前述のようにウィルショウ氏は学校評議会改革についても重要な提言を行なっている。すなわち、各学校の低学力の問題への取り組みとして、学校ガバナンスにより注目していく必要があるということ、また、Ofsted はガバナンスとその効果に対してより焦点化した査察を行う必要があるということである。学校評議員は形骸化した名誉職ではなく、より実質的な機能を持たなければならない。こうした考えから、ウィルショウ氏は、学校評議員に対して十分な情報を与えるために学校データダッシュボードシステムを開始し、また、彼らを有償化することにより、無償のボランティアではなく、より大きな責任を持つ存在とする必要があることを主張した（実現はしていない）。ウィルショウ氏のこうした主張は政府でも検討されることとなり、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された。さらに、2015 年に「公立学校の学校評議会規程」が改定され、学校評議会についての見直しが進められることとなった。

本研究のプロセスで、ウィルショウ氏との面談が実現し、学校改革の手法、また Ofsted による学校査察と指導、それが英国の学校教育制度全体に及ぼす影響等について直接聞き取りすることができた。その成果は日本教育政策学会第 25 回大会の公開シンポジウム「グローバル改革モデルと教育の効果検証システム-英国 Ofsted の経験と日本の教育政策の路線-」（平成 30 年 7 月 7 日、専修大学）において広く共有された。そこでは全国の学校、また教育に関連するすべての機関に対する査察業務から得られた膨大な情報の収集、管理、分析を行う教育行政の「インテリジェンス機関」というべき機構としての Ousted に対する注目が中心的関心とされた。

(4) 学校ガバナンスの主体としての学校リーダーシップ

研究代表者は、ウィルショウ氏に対する聞き取り調査から特に氏の校長としての学校経営および学校改革の知見に関する研究課題を見出し、「学校のガバナンス」と実態と問題点を明らかにする研究を行った。

近年、英国の学校ガバナンスの全体、およびその諸主体は著しく変容してきた。学校教育は

教育機関というよりもむしろ、企業体のような存在と見なされるようになり、その運営方法も伝統的な学校運営とは異なるものとなりつつある。成功している学校がその手法を他の学校に指導、あるいは共有するケースも増加し、複数の学校を統括管理する「エグゼクティブ・ヘッドティーチャー」と呼ばれるタイプの校長も増えている。こうした校長たちの役割は多様で必ずしも明確な定義があるわけではないが、エグゼクティブ・ヘッドティーチャーは必ずしも教育活動の専門家ではなく、組織運営に特化されている場合もある。こうした、より教育的でない学校リーダーシップの増加を憂慮する見解もある。本研究の関心からも、学校ガバナンスにおける教育の専門性の後退は、問題を孕んでいるように思われる。学校ガバナンス研究の一環として、引き続きこの問題に注目していく予定である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計4件)

広瀬裕子, 英国 Ofsted の進化仮説: 教育行政のインテリジェンス機関へ—シンポジウム開催趣旨の背景モチーフとして—, 『日本教育政策学会年報』第26号, 査読なし, 2019。(2019年7月刊行予定)

清田夏代, 英国の学校ガバナンスにおけるリーダーシップ像の変容に関する一考察—教育改革と校長の専門性をめぐる試論—, 『実践女子大学教職課程年報』第2号, 査読あり, 2019, pp.25-35.

広瀬裕子, 自律的地方教育行政を維持するための強制介入支援政策—ロンドン・ハックニーの教育改革手法の子ども福祉領域への汎用化—, 『社会科学年報(専修大学社会科学研究所)』第53号, 査読なし, 2019, pp.165-183.

清田夏代, 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, 日英教育学会 『日英教育フォーラム』第21巻, 2017, 査読あり, pp.53-69.

〔学会発表〕(計2件)

広瀬裕子, 英国 Ofsted の進化仮説: 教育行政のインテリジェンス機関へ—中央政府の強制的介入支援政策との関連で—, 日本教育行政学会第53回大会自由研究発表, 静岡大学, 2018年10月13日。

清田夏代, 新自由主義的文脈における学校リーダーシップに関する一考察, 日英教育学会第27回大会自由研究発表, 実践女子大学, 2018年8月28日。

〔図書〕(計0件)

なし

〔産業財産権〕

○出願状況(計0件)

○取得状況(計0件)

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名: 広瀬 裕子

ローマ字氏名: HIROSE Hiroko

所属研究機関名: 専修大学

部局名: 文学部

職名: 教授

研究者番号(8桁): 40208880

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。