

平成 30 年 6 月 15 日現在

機関番号：32634

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K04314

研究課題名(和文) 私的領域を大規模に介入させた教育制度改革の成功事例に関する検証的研究

研究課題名(英文) Evaluative study on a successful case of educational reform with large-scale commitment of private sector

研究代表者

広瀬 裕子 (HIROSE, HIROKO)

専修大学・文学部・教授

研究者番号：40208880

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、私的セクターを大規模に介入させた教育再生の成功要因を明らかにするとともに、理論的考察を行った。検証対象はイギリス・ロンドンのハックニー区の改革である。同改革では、区の自力再生が困難となった段階で中央政府が介入し、私的セクター(TLT)に教育業務すべてを強制移管した。TLTは顕著な改革成果を上げた後、教育を区に戻した。

本研究では、改革の経緯と背景を、国家介入を可能にした法整備に注目して明らかにしつつ、TLTのCEの協力を得てそれまで不明であった改革の実像を明らかにした。そして、この改革経緯を、平時の制度内での修復が不可能になった場合の有事の教育ガバナンス改革と把握した。

研究成果の概要(英文)： This research clarified the background, details and success factors of the educational reform case that utilized the private sector on a large scale and made a theoretical consideration. The case to be examined was that of the Borough of Hackney in London. The education in Hackney was fallen into a serious situation with difficult factors. When the Council failed to tackle the case on their own, the Government intervened and forced their entire services to be transferred to a private sector, the Learning Trust (TLT). The education in Hackney was improved significantly by TLT and returned to the Council.

In this research, the reform background was clarified mainly focusing on the legal process that enabled the central government to intervene into LEAs. With cooperation of the CE of TLT, who led the reform strategies, the practical details were also clarified. This research interprets this whole process as an education governance reform in an emergency.

研究分野：教育学

キーワード：ガバナンス 私的セクター NPM ハックニー 介入 ラーニング・トラスト 教育制度改革 改革の有事の形態

1. 研究開始当初の背景

公立学校や行政組織などの公権力領域に私的セクターを関与させる NPM 手法は、財政危機を背景に広く採用されるものの、効果や妥当性については批判的な見解も少なくない。一方、日常的制度運営に留まらずに、行き詰まった制度を改革する手法として私的セクターをむしろ大規模に関与させる構想が 1990 年代後半の英国に登場して顕著な成果を見せた。ロンドンのハックニー区の非営利私企業ラーニング・トラスト(The Learning Trust: TLT)による改革である。

ハックニー区は、ロンドンの東部に位置する貧困度の高い地区であり、貧困のみならず治安の悪さについても知られている。人口は約 25 万人、地区を構成するエスニシティはきわめて多様であり、初等学校で話される言語は 100 種類を越えるといわれる。人口割合としては英国系白人 36%、他の白人 1%、黒人 22%、インドアジア系 7%、混合 6%、中国系その他のアジア系 3%である (UK Census 2011 から計算)。

区内の学校数は、2013 年現在で、初等学校 55 校、子どもセンター 23 箇所、中等学校 7 校、アカデミー 5 校、特別支援学校 4 校、学校外教育施設(Pupil referral Unit) 2 箇所である。

ハックニー区の改革の大枠や成果の概要については少しずつ明らかにされてきている(広瀬 2014)。中央政府の介入により、ハックニー・カウンシルと TLT とは 10 年間の業務移転契約を結び、この契約期間に TLT は顕著な改革成果を上げた。この成功には、1、オーダーメイド・プラン、2、資金、3、人材の確保が大きく寄与している。

オーダーメイド・プランについては、非営利の独立組織(TLT)を区内に設置するという改革手法それ自体が、ハックニー区の実情に見合う手法として試行錯誤を経て構想されたものである。また、TLT の業務が地域特性

から乖離しないように運営方針は地域の関係者が関与する取締役会によって決定されるなどの工夫がなされた。資金に関しては、中央政府のモデル事業としてこの改革が遂行されたことで、契約期間中は中央政府から安定した資金援助がなされた。また、人材に関しては、中央政府の鳴り物入りの新形態プロジェクトであったことで、区の内外から志を持つ有能な人材が集まった。結集した人々の士気は極めて高く、こうした職場環境は、地元で長年活動してきた区内の有能な人材の活躍も可能とした。

改革概要と成果が明らかにされてくる一方で、しかし、実際に、そして具体的に TLT 内部においてどのように改革作業が進められたかの詳細は不明であった。

2. 研究の目的

本研究は、私的領域(=TLT)を大規模に強制投入する手法によって困難地域の教育行政再生を果たしたハックニー区改革の実態を、経緯のみならず改革の実際に踏み込んで明らかにすることを目的としている。さらに、同手法を一般的手法へと応用しうる可能性の存否を特定するとともに、同改革の性格を整合的に説明する公共把握の再検討と公私理論の再構成をも試みた。

3. 研究の方法

TLT の改革業務の実質的な主導者であった TLT の CE である Alan Wood OBE を研究協力者に得て、区の教育再生事業に関する実態調査、資料情報収集、ヒアリング調査を行った。また、Wood を日本に招聘して公開研究会を実施し、国内の他の研究者と知見を共有した。(Wood は、ハックニー区での改革成功により 2012 年に叙勲を受け、その後ハックニー方式を導入した Doncaster や Birmingham などの教育改革にも評価官として関わっている。)

4. 研究成果

ハックニー区の教育再生は、典型的な困難

地域において破綻した教育行政を再生するプロジェクトである。同改革の改革手法の特徴は、区による自力再生が不可能になった段階で、中央政府が法的根拠を担保するための立法措置を並行させながら当該地域に介入し、区の業務を民間組織(=TLT)に包括的に移管させるというラディカルな手法を採ったところにある。ハックニー区にあってはこの手法は顕著に効果を上げた。公共的な業務を民間セクターに強制的・包括的に移管させる手法を「ハックニー手法」と呼ぶならば、中央政府はハックニー区での成功を確認した後で「ハックニー手法」を他の困難地域の業務再生手法として汎用化し始めている。

本研究では、この改革の全体像を、改革に並行した立法、すなわち「学校教育の水準と枠組に関する 1998 年法(School Standards and Framework Act 1998)」(以下「枠組み法」)と、「1999 年地方自治体法(1999 Local Government Act)」の制定過程に注目しながら明らかにしつつ、TLT が行った改革の詳細を Wood の協力により明らかにした。そして、この改革を有事の教育ガバナンス改革と名付けて分析した。

以下、本研究の成果を、ハックニー区改革に並行する立法措置、ハックニー区改革の詳細、「ハックニー手法」の汎用化の 3 点についてまとめる。

(1) ハックニー区改革に並行する立法措置

中央政府に地方教育行政(LEA)への介入権限を認める立法は、それまででない「歴史的に重大な意味を持つ」法として注目されたにもかかわらず、実のところ「大きな反対もなく議会を通過」(LGC紙 1998.7.29)している。

介入権限の導入準備は、1997 年の労働党政権発足と同時に始められていた。失敗に対する不寛容の姿勢は、白書『学校教育の卓越性(Excellence in Schools)』(1997.7)において早々と明言され、白書の方針を具体化した

「枠組み法」と、翌年の「1999 年地方自治体法」の制定という 2 段階の立法措置で、介入権限は制度として整えられた形である。

「枠組み法」は、地域の学校の教育水準を向上させることを LEA の責務とし(第 5 条)、その責務を果たすために LEA に学校に介入する権限を付与するとともに(第 14 条)、中央政府、具体的には閣僚大臣である国務大臣(The Secretary of State)に LEA に介する権限を付与した(第 8 条)。「1999 年地方自治体法」は、その第 15 条で、地方行政の全領域を想定して LEA に対する国務大臣の介入権を定めた。

中央政府による介入権限導入の是非がもつばら議論されたのは「枠組み法」第 8 条をめぐる議論においてである。議論においては、権限付与そのものについて野党からも実質的な反対がなく、答弁する政府としてもこれが教育改善に有効な手段だという点を強調して応じるに尽きている。国務大臣の介入権限行使が、特定の失敗した地方教育と教育行政の再生のための窮余の策であるということが、与野党ともに了解されていたからである。特定地域すなわちハックニー区の教育問題が、それほどに巨大だったということでもある。

成立した第 8 条は、即座にハックニー区に適用され、区の教育事業の中の学校改革業務とエスニック・マイノリティ支援業務が入札にかけられ、営利私企業であるノード・アングリア(Nord Anglia)に 3 年契約で移管される。翌年 1999 年に政府は、教育以外にも介入を可とする 1999 年地方行政法を成立させ、その介入条項を、ノード・アングリアの 3 年契約が終了した 2002 年のハックニー区に第 1 号として適用した。それにより、区の教育事業全てが入札にかけられて、区内に新たに設立された非営利の私企業である TLT に移管された。

(2) ハックニー区改革の詳細

ハックニー区の TLT による改革実務を CE として率いた A. Wood からの情報提供を元に整理すると、TLT による改革が成功した理由は次のような 6 つで理解することができる。

① 達成したいことを明確に提示した

親が自分の子どもを行かせたいと思うような学校にする、ということをミッションとし、「子どもの成績 (outcome) を向上させるのに何が良いことか What is right to improve pupil outcomes?」を合言葉にして物事を判断した。

(a) このビジョンをもとにした 7 つの目標設定

- ・毎年キーステージごとのテストで、また、全国と地域の他の学校との水準比較をすることで、子どもたちの成績を向上させる
- ・就学前教育の質を向上させる、高度の教育と学習、人生の可能性のあるスタートができるように
- ・教育に関与することを奨励する、貧困や障害が可能性を削がないように
- ・インフラ整備への投資 高度な教育にとって不可欠
- ・教育に適切に投資するための財政的自由を最大限確保する、追加財源確保も優先的に行う
- ・TLT で働く専門職の専門職力量の向上に投資し、優秀な人材を確保する
- ・全関係者ステークホルダーと綿密に協議して、教育において TLT の意見が全体をリードできるようにする

(b) TLT の姿勢を明確にする

擁護する姿勢 Advocacy

共同性、代表性、説得

リーダーシップを発揮 Leadership

ビジョン、専門性、質

透明性を持つ Transparency

説明責任、支援的、関与する

創造性を持つ Creativity

革新、主導性、士気

コミュニケーションを重視する

Communication

相談、応答、委託

明確な価値観を持つ Values

包摂、多様性、平等

(c) TLT 内の意思統一の形成: TLT のリーダーたちに求めることを明示した

・ビジョン、価値、目的を明確に

組織再編 役割、責任、

・子どもの福祉、教育、達成について共通

価値をもつ

・授業の質の向上

・学校間に新しい関係を作る

(d) TLT 発足して優先的に行った作業

・恒常的な Senior Management Team をつくる

・有能な教員を呼び込む採用計画

・LEA と親、校長、学校理事会その他の関係団体との意思疎通を改善する

・中等学校の改善戦略を立てる

② 目標達成に十分な時間と安定性を確保した

TLT 設置時に組織構想を丁寧に行ない、非営利民間企業という形態にした。(ハックニー区の場合、名前の Trust は単なる名称)

・10 年の契約企画の確保

・Council の政治的介入の排除

・Council との契約 限定された中心項目

に焦点を当てた内容にする。例えば、学校と子どものパフォーマンスに焦点を当てて 28 項目に絞る

・何層もの官僚機構を継続的に簡素化

・予算の有効使用 学校改善、専門職開発、資本投資が可能になる。教育予算は中央政府からカウンシルを通過して全額が TLT に下り

る形の契約内容にした。

- ・著名な人材を得た

例 Mike Tomlinson(前 Ofsted 長官)が議長になる。

- ・地域代表の性格が強い取締役会が次第に機能を強化して TLT を支えた

③ 第1級のリーダー的人材を学校およびTLT内に確保した

CE や議長の他、事務部門および教育部門の担当者として。

- ・第1級の教員の採用と教員研修に資金投入

- ・教員の採用と教員研修制度の整備

・士気が高く、有能で下位の子どもたちを向上させようという思いのある教師へ

- ・教員研修 資質向上

- ・修士号取得支援 年に30人

・専門職研修センター設立 Tomlinson Centre

- ・独自の評価システム (これがハックニーの教育を向上させた原動力)

④ 難しい決定を回避せずに行なった

(a) 学校閉鎖

・2校の閉鎖を決定。緻密な閉鎖計画を立てて遂行する。

・閉鎖と並行して安定性を確保できる新しい校長を雇用

・子ども教育向上は中断させずにすすめる

・子どもたち全員を区内の学校にきちんと転校させる

(b) 人事

業績の上げられない校長の解雇

改革時期の前半2002-2007年に、20人以上の校長が結果的に退職した。「TLTに疑義が持たれたこともあったが関係が壊れることはなかった」(Wood)

⑤ 継続的に革新を続け、しかも対応能力を維持した

TLTによる改革は、中央政府による新しい教育改革手法の実験的試みという特殊事情の中での改革であり、これが改革のエネルギー源でもある。国全体が公的資金支出を減少させる時期であり、一方で各学校の自律性が拡大される政策にも晒されていた。TLTの実験的改革という性格は、度重なる国政の変更にむしろ積極的に対応し続ける姿勢となり、そうした国の政策を補助金獲得に最大限活用した。

⑥ 経済的貧困を学力不信の言い訳にしなかった

そもそもハックニー区の改革は、地域の全般的貧困状況を背景にしたところで行なわざるをえなかった改革である。TLTがもたらした改革成果は、経済的貧困地域であることが必ずしも意欲が低い地域であること、あり続けることを意味せず、貧困家庭の親と子どもが可能性を実現できないということではないことをも示している。

(3) 「ハックニー手法」の汎用化

ハックニー区で大きな成果を上げたTLTの強制導入というラディカルな改革手法は、単に民が官に取って代わることの効果を示すものとして把握するのみでは核心を突かない。教育行政組織が自らの機能不全を自力再生できない有事に際して選択された、民による教育行政の包括的再生プロジェクト、すなわち教育行政機能を遂行する主体のデフォルトを官に置き続けるために採用された、教育ガバナンスの有事的メンテナンスの形態であると理解した方が実態に合っている。TLTの強制投入方式はハックニー区の有事状況にこそ効果を発するようにプランされたオーダー・メイドされたまさに「ハックニー手法」であった。

しかし、事態はさらに先に進み始めている。教育省(DfE)は、ハックニー区での TLT の顕著な成功を確認した上で、「ハックニー手法」を他の失敗認定されている地域の改革に適用を始めた。中央政府に地方教育行政への介入権限を認めた2つの法は一般法として成立しており、形式的には他の地域への適用も可能である。Birmingham と Doncaster、Slough などで導入が始まっている。

介入方式が「極端で特殊な」手法ではなく LEA 再生の基本手法にされ始めたということであり、LEA 再生に関する新しい政策段階に移ったと理解される。しかし、「ハックニー方式」を汎用化するにあたっては、汎用化する要素の切り分けは不可避な課題である。

引用文献

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」『教育ガバナンスの形態』日本教育政策学会年報第 21 号。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 5 件)

① 広瀬裕子「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』査読なし、No. 41、2015、p. 19-36。

② 広瀬裕子「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、査読なし、No.633, p.1-36。

[http://www.senshu-u.ac.jp/~off1009/PDF/1](http://www.senshu-u.ac.jp/~off1009/PDF/160320-geppo633/smr633-hirose.pdf)

[60320-geppo633/smr633-hirose.pdf](http://www.senshu-u.ac.jp/~off1009/PDF/160320-geppo633/smr633-hirose.pdf)

③ 広瀬裕子「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—」(大会公開企画)『日英教育フォーラム』査読なし、第 20 号、p.7-9。

④ 広瀬裕子「教育再生を軸にした地域再生—ロンドン・オリンピックのホスト地ハックニー区の改革—」専修大学社会科学研究所月報、査読なし、No.657、p.1-28。

<http://www.senshu-u.ac.jp/~off1009/PDF/180320-geppo657/smr657-hirose.pdf>

⑤ 広瀬裕子、荒井英治郎「教育政策研究の展開と今後の方向性—学会四半世紀の研究動向を踏まえて—」『日本教育政策学会年報』査読なし、第 25 号、2018(予定)。

〔学会発表〕(計 3 件)

① 広瀬裕子「失敗した教育への政治介入と法改正—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」日本教育政策学会、2015。

② 広瀬裕子「失敗自治体の教育再生—ロンドン・ハックニー区の教育改革手法—」日本教育行政学会、2015。

③ 広瀬裕子「中央政府の介入方式による教育改善支援政策—イングランドの近年の動向を踏まえて—」日本教育行政学会、2017。

〔図書〕(計 1 件)

① 小玉重夫、藤田英典、青木栄一、大桃敏行、志水宏吉、小国喜弘、菊池栄治、小山静子、木村涼子、村上祐介、広瀬裕子、荻谷剛彦『教育変革への展望 第 6 巻 学校のポリティクス』全 334 ページ、p.282-301 担当、2016、岩波書店。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

広瀬 裕子 (HIROSE, Hiroko)

専修大学・文学部・教授

研究者番号：40208880

(2) 研究協力者

Alan Wood, Chief Executive, The Hackney Learning Trust (2015. 12. 31 退任)