

令和 5 年 6 月 26 日現在

機関番号：32634

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2022

課題番号：19K02569

研究課題名（和文）自律的教育経営を下支えする教育困難ケース支援に関する教育行政学的研究

研究課題名（英文）Educational policy research supporting failing cases to retrieve its independence and autonomy

研究代表者

広瀬 裕子（Hirose, Hiroko）

専修大学・人間科学部・教授

研究者番号：40208880

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,900,000円

研究成果の概要（和文）：学校あるいは地方教育行政機関などの教育経営組織が重篤な機能不全を起こした場合にどのような対応しうるか、あるいはすべきかに注目し、有事対応という観点から検討を行った。既出の事例として、有事対応のリーディングケースであるイギリスのロンドンのHackney自治区で実施された中央政府による強制的介入支援に注目した。当該事例に効果を上げたこの手法は、その後、他の困難ケースにも応用するべく汎用的体系化が進められた。本研究は、この政策の登場から汎用化までの経緯の詳細を確認し、理論的解釈を付した。

加えて、コロナ禍を未曾有の有事と把握し、そこにおける教育運営に注目して情報収集するとともに検討を加えた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

教育経営の重篤な機能不全あるいは有事の状況における対応についての具体的な対策方法と対策を講じる場合の留意点についての知見を得た。加えて、日本のコロナ禍での教育運営は「平時枠組み+特例通知」という対応パターンであったことを明らかとし、今後の対応策の検討に際して参照しうる知見を得た。

研究成果の概要（英文）：From the emergency response perspective, this study examined how we should manage in the event of a severe malfunction of an educational management body such as a school or a local educational administrative agency. As a previous example, this study focused on the government intervention implemented in the London Borough of Hackney, England, which is a leading case of emergency management. This method, which was effective in this case, was subsequently systematised into a general-purpose system to be applied to other challenging cases. This study confirms this policy-making process's details, providing a theoretical interpretation of the emergence.

研究分野：教育行政学

キーワード：自律性の機能不全 教育経営 介入支援政策 イギリス ハックニー 地方教育行政 Covid-19 持田 栄一

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、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

学校や自治体の教育制度運営の重篤な機能不全事例に対処する観点からの制度設計は、必ずしも十分だとはいえない状況があった。例えば日本でいえば、大津市の教育委員会がいじめ自殺問題の対応に重篤な機能不全を起こしたことが引き金となって、50 年以上に亘って維持されてきた教育委員会制度全体の大掛かりな見直し論議が誘発されたことは記憶に新しい。

イギリス (本研究ではイングランド) では、1990 年代末にロンドンの Hackney 自治区が、教育のみならず財政破綻や各種不正により自治体の行政そのものが麻痺する状態に陥った。区の自力再生に万策尽きた段階で中央政府が問題解決に乗り出し、中央政府の強制的介入支援という教育経営の自律性と相反する原理的要素を持つ手法の導入をもって対応した。結果、当該ケースの問題は顕著に解消した。この事例に蓄積されたノウハウは、他の困難ケースに応用するために汎用的なプログラムとして整備されつつあることが察知されていた(広瀬 2019)。

Hackney 自治区の教育再生に関する歴史的経緯、社会背景、関係者利害、法整備論議、実務手法など多角的な分析はすでに明らかにされているが、この改革手法の汎用化段階については学会発表がいくつかなされている(広瀬裕子 2017 など)もののまとまった論文はまだなかった。本研究は、この汎用化段階を含めて研究対象としている。

2. 研究の目的

本研究は、学校および自治体の教育制度運営の重篤な機能不全ケースへの主として政策対応の手法を、実態および可能性において明らかにするとともに、有事における教育ガバナンスという観点から理論的に検討することを目的としている。

3. 研究の方法

本研究は、研究目的を達成するために、イギリスに登場した事例に主なる検討対象を求めて実態調査と理論分析の 2 本立てで研究作業を行った。

(1) 方法 1 現地調査

- ・イギリスの事例に関して、イギリス教育省が発表する困難ケース支援に関する政策資料や対象選定と支援策選定の具体例に関する報告書などを収集し、中央政府の政策意図と方針を把握する。
- ・対象選定の基準に採用されている Ofsted 監査の結果で失敗認定されて既に支援が具体化している Birmingham、Slough、Doncaster、Sunderland、Sandwellなどを調査対象地とする。
- ・当該地域の Ofsted 監査結果を収集して内容を確認精査する。介入支援対象となった自治体のウェブサイトなどから、問題経緯、導入された支援プログラムと改善計画、それらの遂行状況などの情報を収集して経過を把握する。
- ・イギリス教育省の強制的介入支援政策担当者に聞き取り調査を行うと同時に、改革進行中の自治体を実地視察して情報を得る。
- ・さらに初発の重篤な困難ケースとして強制的介入支援によって教育再生に効果を上げた Hackney 自治区のフォローアップ調査を並行させる。

(2) 方法 2 理論的考察

研究代表者は、Hackney 自治区の改革事例分析からすでに「有事のガバナンス改革」という概念抽出を行なっている(広瀬 2014)。こうした理論作業の上で、本研究が題材としている教育

運営の困難ケースに対する国家による強制的介入支援を、自律性(自治)と国家介入の関係について、近代社会の政策として順当に説明できるかどうかを焦点化して検討する。その際、戦後の日本を代表する教育行政学者の一人である持田栄一が提起した近代公教育理解、すなわち「私事」としての教育秩序を国家が保障する体制という理論枠に説明の有用性を見ようとした。

4. 研究成果

以下の3つに関して成果が得られた。

- 1 イギリス、ロンドンの教育制度運営の重篤な機能不全事例に発した修復対応策が、その後一般的な改善的政策手法に汎用化されてきている過程と実態を明らかにした。
- 2 強制的介入支援手法について理論的検討を行い、近代社会の基本原則と整合性を持ちうる政策手法であることを説明した。
- 3 本研究から派生した課題として、コロナ禍という有事下での教育運営がどのように進んだかを主として日本を対象にして整理して考察した。

(1) 成果1 重篤事例修復手法の汎用化政策について

Hackney 自治区の教育再生プロジェクトは、1990年代後半からは労働党政府の厳格な政策方針の展開と並行して進められ、中央政府の介入に法的根拠を持たせる法整備も行われた(広瀬 2015)。すなわち「学校教育の水準と枠組みに関する 1998 年法 (School Standards and Framework Act 1998)」と翌年の「1999 年地方自治体法(Local Government Act 1999)」の制定である。両法ともに適用第 1 号は Hackney 自治区である。ハックニー改革の手法はこれらの法整備も含めて慎重にオーダーメイドされ、非営利民間組織ラーニング・トラスト(The Hackney Learning Trust)の設置とそこへの業務の全面移管という政策パッケージとして実施された。身動きが取れなくなっていた Hackney 自治区の問題修復は顕著に成果を上げることになる。(広瀬 2014、Wood 2016a、Wood 2016b)

重篤な有事のみならず日常的に発生するレベルの機能不全対応をも課題とした 2010 年からのキャメロン保守党政府は、教育・福祉両領域の地域による質格差を是正するボトムアップの手段として強制的介入支援手法を採用した。ハックニーの改革に蓄積された介入支援のノウハウは、新たに制定された「2016 年教育と養子縁組法 (Education and Adoption Act 2016)」を軸として任意の事例にも対応できるような汎用的政策プログラムとして再構成が進められることになる(広瀬 2019a)。

教育領域では、同法の制定を受けて『白書:あらゆるところに教育的な卓越性を』(DfE 2016a)が指針として出された。英国内の教育の質は格段に上がってきているとした上で、しかし十分な質が確保できていない地域や学校があるとして、そこへの対策に政策主眼が置かれた。加えて、機能不全ケースへの介入支援に特化した指針『失敗認定された学校、成果を上げられない学校、不安定な学校への介入支援』(DfE 2016b)も出された。重篤な段階に至る前の機能不全への支援も視野に入れ、「失敗認定された学校」、「成果を上げられない学校」に加えて、新たに比較的軽微な機能不全段階の学校が「状況が安定しない(Coasting)」という区分概念で把握された。

諸データや実務領域に踏み込んで強制的介入に関する指針文書が出されるに至るのもこの時期の特徴である。議会上院(庶民院 House of Commons)は、『地方政府への介入』(Sandford 2017)をまとめて「1999 年地方自治体法」の制定以来、同法の介入条項が適用されて強制的介入支援の対象となった全ての事例についての追跡整理を行なった。イギリス全体で対象となった地方当局は全 7 箇所、教育領域が対象とされたのは Hackney 自治区とハル市(Hull City Council)の 2 箇所であった。

強制的介入支援が「救済」を目的とするものであるとはいえ、中央政府が地方政府に強制的に介入するという、論争的で強硬な手法による政策手法の採用がイギリスで可能だったのは、介入段階を合意するメカニズムを確保しえたからである。その合意メカニズムを提供する役割を教育水準局(Ofsted) が担った。Ofsted は、当初から期待されている監査という役割にとどまらずに、困難事例を発掘して支援するという役割をしだいに強く持つようになっていく。

Ofsted は、助言的と理解されていた従来の勅任視学(HMI)に代わって 1992 年に設立された省庁から独立した政府監査機関であり、1998 年からは個別学校に加えて地方当局も、また 2001 年からは学校教育領域に加えて子ども福祉領域も監査対象としている。この Ofsted の監査評価の結果が、学校や地方当局などの教育運営機関が機能不全を起こしたと察知される場合に、強制的介入支援の対象にするかどうかを判断する根拠として使われるようになった経緯である。Ofsted の監査が悉皆的で、しかも社会的信頼を得ていることがそれを可能としている。悉皆をベースとしながら部分的に簡素化を組み込み、Ofsted の監査はメリハリのある形へと「進化」(広瀬 2019b、2020)している。

困難事例を発掘して支援する役割を Ofsted 監査の役割としたキャメロン保守党連立政権においては、学校のアカデミー化政策も中央政府の介入支援政策と連関させる類似の形で進められることになる。

なお、ハックニー改革に顕著に始まった Trust 導入による教育運営の手法は、学校経営においても地域の教育制度運営においても現在は主要な手法として急速な拡大をみせている。

(2) 成果 2 強制的介入支援の理論問題について

中央政府による強制的介入支援手法は、経緯をみる限りはアクターから自由を剥奪することは手段であって目的ではない。目的は自律性の修復に置かれている。アクターの自律性が中央政府の強制介入によって修復されたこうした出来事を、内面の自由を軸とする近代原則との位置関係でどのように理解すればよいのか。ハックニー事例をはじめとして国家介入によって主体の自律性がメンテナンスされた複数の事例がすでに登場していることを確認した現段階にあっては、これらを近代原則にとつての例外事例として捨てることは適当でなく、国家の介入を牽制する原則論との関係を包摂的整合的に把握することは考えてみなければならない。少なくとも近代教育における国家の位置づけを再考し、近代教育制度を構成する諸アクターの自律性の性格を再検討することは避けては通れない。

この点に関して研究代表者は、例えば、教育行政を近代公教育行政と捉えて論じた教育行政学者持田栄一が、近代化の経緯と近代国家の性格の中にパラドキシカルな要素を読み取り、近代公教育制度を「私事」としての教育秩序を国家が保障する制度であると定義づけている(持田 1979)ことに整合的把握を可能にする理論的可能性をみた。持田の把握によるならば、国家が私的領域をメンテナンスする有事のガバナンス改革は、近代公教育において国家に期待されている役割を、行政が手段を尽くして実直に果たした政策だったということになり、ハックニー改革の事例も含めて整合的な把握が可能になる。考察のために本研究が言及したのは持田栄一のほか、「古典近代」を抽出した堀尾輝久、公私二元論を論じた中山道子、国家論を論じた滝村隆一である。

ここでは論理の詳細は省くが、堀尾が確認した「古典近代」の原則は、持田が近代化事例の類型から導いたように歴史的に並行する法治国家としての近代国家の成立とセットで存在するものであり、「古典近代」の原則と国家の関係についていえば「古典近代」の原則それ自体を国家が保障する位置関係にあることを確認した。国家が自律的であるべき私的領域をメンテナンスすることは、一定の蓋然性をもってあり得るということである。しかもアクターが自律しない状

況は近代原則の変質あるいは修正によって出現するのでないことは、中山がロック解釈によって示すように、公私二元論がそもそも当初から想定していた要素が展開した結果であり、近代社会が成熟したことに伴って現象したのだということ、また、滝村が詳細に解釈してみせるように、国家が持つ社会を安定させる調整的作用はそれに諸個人を従わせるよそよそしい強制力を合わせ持つことによって維持される宿命にあることに鑑みると、問題なのは国家が介入することの暴力性の部分ではなく、服従が求められる調整的合意内容の当否にあるのだということを確認した(広瀬 2021)。強制的介入支援は「当」とされたものと理解されるということである。

(3) 成果 3 コロナ禍対応のポリティクスについて

コロナ禍により、本研究が当初予定していたイギリス現地調査の規模は縮小せざるを得なくなかった。代わって、新型コロナウイルス(Covid-19)の感染拡大という未曾有の有事下において、教育ガバナンスがどのように機能したのか、あるいは機能しなかったのかの実像把握を、教育行政の有事対応を研究対象とする本研究の派生的研究課題と位置づけて開始した。日本のコロナ対応の現場にいた校長、教育長、教育委員会関係者など地方教育行政に関わる人たち 7 人からのヒアリングを行い関係資料の収集も行った。また、イギリスの University of Nottingham から各国情報に詳しい研究者を招いた対面セミナーを 2023 年 2 月に開催して比較分析も試みた。以下、日本事例につき得られた知見のポイントを記す。

- ・ヒアリングを実施した時期、すなわち 2020 年晩秋から 2021 年夏にかけての時期は、すでに有事的山場が過ぎた時期で、一斉休校は終了し、学校再開の中で継続している危機対応や修復作業に加えてウィズ・コロナともいわれるニュー・ノーマルを視野に入れた教育運営が行なわれていた。

- ・首相の休校要請に始まる臨時休校は結果的に 3 ヶ月に及んだ。他領域に先駆けて教育領域に導入されたこのコロナ対策に対しては賛否があった。批判は、首相に要請発出の権限がない点と要請した休校が大規模であった点に集中している。マスコミ報道は概して批判の姿勢を強くしていたが、世論は必ずしも休校には批判的ではなかったようであり、子どもを感染から守る致し方のない対応として理解されている。ヒアリングにおいても、首相が休校要請を出す以前から休校を望む保護者の声が学校に届いていたことも語られている。大部分のヒアリング対象者はポジションに関わりなく、首相の休校要請がなかった場合でも感染者状況を見ながらなんらかの休校措置をどこかの時点でとったであろうと語っている。

- ・首相に休校要請を発出する権限があるかどうかについていえば、論ずべきポイントは権限の有無ではなく、未知のウィルス感染のパンデミックが予期されていた有事的状況での策としての是非適否のはずである。文部科学省が発出した複数の現実的な特例通知にも目を向ける必要がある。年度内に終えるべき授業内容が終わらない場合に次年度以降を見通した教育課程編成を許容する特例、子どもたちが教室に集合して通常の授業ができない場合でも子どもたちが自宅等において学ぶ形態をも許容する(=欠席扱いとしない)特例、通信制ではない大学においても単位認定に関する縛りをなくして全面的なオンライン授業を可能とする特例、また、教育実習や介護等体験の要件の緩和や更新講習の終了確認期限を延長する特例などである。

首相の休校要請のみにスポットライトが当てられ、教育領域の特例通知の根拠や内容の適否にはほとんど注目されなかった。ややバランスを欠いた世論が形成された印象がある。

- ・コロナ有事に際して、教育領域では、大掛かりな制度変更なしに特例通知を駆使する形、すなわち「平時枠組み+特例通知」という形で有事期の政策対応がなされた。この形についてはより詳細な検討が必要である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 広瀬裕子	4. 巻 694
2. 論文標題 「コロナ下」での一斉休校 その時があったのか (1) 東京都立中学校校長小澤雅人氏ヒアリング記録 その1	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 専修大学社会科学研究所月報	6. 最初と最後の頁 1-18
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.34360/00012302	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 広瀬裕子	4. 巻 700
2. 論文標題 「コロナ下」での一斉休校 その時があったのか (2) 東京都立中学校校長小澤雅人氏ヒアリング記録 その2	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 専修大学社会科学研究所月報	6. 最初と最後の頁 66-89
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 広瀬裕子	4. 巻 54
2. 論文標題 「自律的教育経営の機能不全問題と対応政策 英国政府の強制的介入支援及びOfstedの性格変容」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 専修大学社会科学研究所『社会科学年報』	6. 最初と最後の頁 163-177
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 1件/うち国際学会 1件）

1. 発表者名 広瀬裕子、荒井英治郎
2. 発表標題 「非常事態における教育ガバナンスの検証 コロナ禍対応のヒアリング調査から」
3. 学会等名 日本教育行政学会 第56回大会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 広瀬裕子
2. 発表標題 「東京大学系譜の教育行政学 理論枠研究アプローチ」
3. 学会等名 日本教育行政学会課題研究（招待講演）
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 HIROSE Hiroko
2. 発表標題 ‘Can nation states restore the autonomy of social actors?’ Presentation for the Symposium: Education and Democracy in an Age of Post-truth
3. 学会等名 World Education Research Association 2019: Focal Meeting in Tokyo（国際学会）
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 広瀬裕子	4. 発行年 2021年
2. 出版社 世織書房	5. 総ページ数 256
3. 書名 『カリキュラム・学校・統治の理論：ポストグローバル化時代の教育の枠組み』	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------

アイルランド	Maynooth University			
米国	Augsburg University			
英国	University of Nottingham			