

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 2 日現在

機関番号：33917

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25381100

研究課題名(和文) 英国における教育ガバナンス改革と政治

研究課題名(英文) Education Governance and Politics in England

研究代表者

清田 夏代 (SEIDA, Natsuyo)

南山大学・人文学部・教授

研究者番号：70444940

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は英国における近年の教育改革において、学校ガバナンスの主体として強調されているものは何かについて探求することを目的とするものであった。3年間の研究を通じ、各学校が有する学校運営上の自律性の拡大、成果の評価、競争を通じて教育の質を向上させようとするメカニズムでは、学校制度全体の改革を実現することはできないということが明らかになった。最近、事実上の学校統制主体と目することができるOfstedは、元来学校を査察し評価を行う機関であったが、それは今や学校運営の質の改善プロセスにまで介入するようになっている。それは元来、地方教育行政が担っていたものであり、その復権のあり方を議論する必要がある。

研究成果の概要(英文)：This research has been done for identifying the main actor who controls governance of schools. Through the three years of research, we could make it clear that methods like giving more autonomy to each school, assessment of school performance or competitions between schools could not make success in whole reform of schooling system. These days, existence of ofsted gets outstanding more and more in the school governance. Though it started as a office for just inspections and assessment of schools, it is intermediating into the process of improvement of schools. Such responsibilities used to be taken on by LEAs. Even now, intermediate bodies above schools like LEAs would be essential for improvement of education system. We have to discuss how LEAs could be restored. Such discussion would suggest the importance of restorations of school boards system in Japan.

研究分野：教育行政学

キーワード：学校ガバナンス Ofsted 学校教育 教員養成 学校査察

1. 研究開始当初の背景

英国では 1980 年代に大規模な教育改革が行われ、その影響は公教育制度全般に及んだ。特に教育行政制度においては、大胆な変更がなされた。その改革では、学校の予算や人事を含む学校管理の権限を大きく削減するものであった。地方教育当局 (LEA) は 20 世紀にわたり学校教育を管理統制する責任主体であったが、公教育制度に対するその影響は、サッチャー政権にとっては排除の対象となった。こうした考えに基づき、公教育に対する LEA の管理監督上の権限とその影響力を減ずるような改革が展開されることとなり、一方で学校の裁量権の拡大が強調されることとなった。自律的学校運営 (LMS) と呼ばれる学校運営手法が導入され、以後、予算や人事を含む学校運営のイニシアティブは個々の学校に委ねられることとなった。

こうした改革において、最も強調されたのは「親」であった。学校選択制度が導入され、親は子の通うべき学校を選択する権限を与えられることになった。また、各学校に学校評議会 (school governing body) の設置が義務付けられ、それによって学校運営が行われることになった。サッチャーによる改革により、学校ガバナンスの主体や方法が一転することとなったのである。

サッチャーによる新自由主義的改革は、強い批判の対象となってきた。公教育領域においては、「教育は本質的に市場になじまない」として、教育政策としての理念的正当性を問われ、また階層論の視点からは、教育を通じて弱者をますます不利ならしめるものであるとして、強い批判の対象となってきた。一方で学校評議会制度については、必ずしもこうした文脈で強く批判されてきたわけではない。導入以来 20 年以上が経過した現在、個々の学校が教育ガバナンスの主体となることの可能性と課題が改めて検証される必要があったのである。

2. 研究の目的

日本においても、地教行法改正以来、学校運営協議会の設置とそれによる学校運営はますます一般化してきているが、こうした学校ガバナンスの改革は、英国の学校評議会制度がモデルとなったとみなされている。日本においても、学校運営協議会によって運営される「コミュニティ・スクール」は、学校教育行政における規制緩和という新自由主義的文脈において構想されたものであったが、様々な段階を経て実際に導入されたものは、教育委員会の承認・管轄に置かれるものであった。英国では、学校の自律性の増大は、学校ガバナンスにおける地方教育行政の後退、すなわち LEA の権限の削減を伴ったが、日本においては必ずしもそうではない。しかし、一方で、日本における近年の政治的混乱は、教育委員会制度に対する重要な改革を提唱するものとなっている。こうした動きの中、

本研究においては、英国の地方教育行政及び学校ガバナンス改革について再検証し、日本が進むべき道を模索することを試みる。また、政治と教育が分離していない英国の教育政策について、特にサッチャー改革以降の 30 年を再検証し、政治が教育を動かすことの意味と影響を明らかにする。

3. 研究の方法

本研究は、初等中等教育改革を中心としつつ、就学前教育と高等・継続教育領域を含めた英国の教育ガバナンス改革を政権との関係で概括し、さらに、政策全体の理念と実際の運用について明らかにした上で、研究課題と枠組みを示す。で明らかにした研究課題について、英国で研究調査・資料収集を行う。研究代表者及び研究分担者がそれぞれについて行った調査研究の成果を共有し、英国の教育ガバナンス改革の全体像を明らかにする。これらの研究上の課題は、英国の教育ガバナンスを主題とする文書、研究文献、資料の精査、さらに英国の学校関係者 (教職員、学校評議員など)、地方当局関係者、政府関係者を対象にした実地調査、研究者との研究交流を通じて解明されることが予定されていた。

4. 研究成果

(1) 地方当局の役割に関する研究

本研究は、英国における教育ガバナンスに関する継続的研究の一部を構成するものとして、同テーマをさらに深めることを目的とするものである。英国における地方教育行政において LMS が一般化されていく中、現在地方当局 (旧 LEA) の役割はますます限定的なものとなっていった。一方、学校と学校評議会の権限はますます拡大されるようになっている。現在、英国の学校評議会は親代表委員、教職員代表委員、LEA 委員、コミュニティ代表委員などのメンバーによって構成されている。これら学校評議員に対しては、学校評議会制度の理念と目的、期待される役割、獲得されるべき知見やスキルについて、任意の訓練機会が提供されている。この訓練機会については基本的には地方当局が調達するものとされており、研究当初は、こうした訓練機会の提供を地方当局の新たな機能として評価することができるのではないかという仮説を立てていたが、政府は訓練の提供に関して民間団体の参入を奨励しており、この領域においても地方当局の存在感は必ずしも高まってはいないことが明らかになっている。現政権は「親の選択権」「学校の裁量権」は再び強調されるようになっている。一方で、地方当局の役割が再認識されることはなく、各学校に対するその影響力はいつそう弱体化し、各学校の自律性、学校教育領域における民間の影響力は強まっているのが現状である。

(2) アカデミーの急増

2010年の政権復帰後、キャメロン政権はアカデミーを増加させる政策を展開してきた。『アカデミー年次報告書 2013/14』（教育省 2015）によれば、4年前にはトータルで203校であったアカデミーは、翌年には801校、2014年7月時点で3,980校と、急激な勢いで増加していることが示されている（新設校と転換校の両方を含む）。内訳は小学校2018校、中等学校1826校、その他136校となっている。さらに、2015年6月の段階では、アカデミーの総数は4676校となり、現在、すでに英国の中等学校の半数以上がアカデミー化している。また、公設民営の新しい学校制度であるフリースクールも、同じ時期に400校を超え、地方当局の管理統制を受けない学校が、現政権下で急増し、一般的な学校になりつつあることが見て取れる。こうしたアカデミー拡大政策によせる政府の意図は、「アカデミーを地方当局の監督下から外すことで、学校はより効果的、革新的に運営される」というものである。アカデミーが有する自律性とは、カリキュラムの計画、開校日や学期の長さに関するものである。学校運営上の意思決定と財政責任については、アカデミーは管財人と学校評議会、公立学校は学校評議会（及び地方当局）が負うものと、公的なガイドラインで但し書が付記されている。しかし実際には地方当局代表は各学校評議会につき1名程度に過ぎず、公立学校の学校評議会においても地方当局委員の影響力は必ずしも大きくはない。これらの事実を鑑みるならば、地方当局が監督する公立学校がアカデミーよりも自律的でないというのは、彼らがナショナルカリキュラムと全国教員給与規定に従う必要があるという点のみにおいてであることができる。また、一般の公立学校に学校評議会制度を導入したこと自体が、各学校の学校運営上の裁量権を拡大することを目的とするものであった。政府はアカデミーにより大きな裁量権を与えることで学校改善を可能にするという考えに基づき、著しく急速なペースで学校のアカデミー化を進めてきたが、それは必ずしも説得力のある議論ではないということが明らかになった。

(3) 学校査察機関の影響力の強まり

上記のように、学校評議会は英国の学校の自律的運営の主体とされてきた。学校は運営上の自律性を享受するが、その結果は英国における学校査察機関である教育水準局（Ofsted）による査察・評価・結果の公表によって、学校運営の説明責任が果たされるというのが、現在の英国の学校教育の基本的な枠組みである。Ofstedは1992年保守党政権下で組織され、2007年に「教育水準・子どもサービス・スキル局」として、その管轄するサービス内容はさらに拡大されてきた。こうした経緯を見るならば、保守党政権下で疎外され権限を奪われ、政権交代後も復権されなかった地方当局とは対照的である。

2015年2月、英国での調査研究において、Ofstedの査察官に聞き取り調査を行った。その調査によって明らかになったのは、何段階かの改革を経て、現在Ofstedは学校査察だけではなく、乳幼児に対するサービスの登録及び査察、成人の学習、社会ケアに対する査察などを含めて、社会福祉に関連する施設やサービスに対する幅広い査察評価を担うようになってきている。

2014年の年次報告書では、学校教育領域においては全国の学校の30%が査察されている。また独立学校や教員養成機関、高等教育や継続教育、民間の学習提供機関やカレッジ、成人及びコミュニティのための学習提供機関、さらに刑務所（受刑者に対する教育訓練の状況について）にまで査察がなされるようになっており、その影響力の大きさが窺い知れる。

近年、このOfstedの首席査察官によって、学校評議会制度の機能不全が告発され、その見直しを迫る議論が開始された。特に問題にされているのは、いわゆる課題集中地域での学校改善が必ずしもうまくいっていないということであり、そのことの要因として学校評議会の機能不全という問題があるというのである。課題集中地域で学校評議会がうまく機能しない原因は、親評議員や地域代表の評議員のなり手が少ないということである。しかしこうした問題は、この制度の導入時点から指摘されていた問題であり、導入から30年経った現在、新たに生じた問題というわけではない。とするならば、学校評議会の導入による学校の自律性の拡大では、自己改革の契機を内在する学校教育制度の構築はできなかったと結論付けなければならない。

近年、Ofstedの権限についての規定が書き直され、査察の対象がいっそう拡大した。また、首席はうまくいっていない学校評議会や親などについて厳しい発言を繰り返している。そのことは、Ofstedこそが英国の学校改善の主たる担い手であるという自意識を表すものと見ることもできる。

2007年以降のOfstedの権限の急速な拡大によって、Ofstedの機能は単なる質のチェックと保証を行う以上のものになっており、自らが基準を作り質を統制するレベルに達しているのではないかという仮説を立てた。その仮説に基づき、Ofstedの査察官に聞き取り調査を行った結果、「Ofstedの仕事はサッカーのレフェリーのようなもの。好かれる仕事ではないが、いないと試合は成り立たず、良い仕事をすれば良い試合になる」という回答を得た。Ofstedの査察官の自意識はこのようなものであると見ることもできる。しかし、自意識と実際は必ずしも一致しない。現実には、Ofstedの役割はレフェリーの役割を超越するものとなっていると言えるのではないか。このテーマについては、引き続き研究の対象とする。

(4) アカデミーチェーンの台頭

学校とガバナンス、Ofstedによる査察をめぐる研究を進める中で、近年、Ofstedが厳しい批判の対象としているのが、アカデミーチェーンである。アカデミーチェーンとは、一つのスポンサーによって複数のアカデミーが運営されている状態を指す。スポンサー付きのアカデミーチェーンが開業したのは2002年であるが、アカデミーチェーンの数はその後増加し、2008年には40のアカデミースポンサーが複数のアカデミーを運営していた。さらに2010年以降、その規模はますます拡大している。

2014年、アカデミーチェーンに対し、Ofstedが査察を開始した。その結果、大きなアカデミーの運営する学校の多くが失敗していることが公表された。しかしOfstedにはアカデミーチェーンの運営本体に対する査察を行う権限がなく、こうした学校運営主体に対するOfstedの危機意識は高まりつつある。

(5)学校ベースの教員養成

現在、英国で展開されている学校ベースの教員養成が強調と教員養成における大学の役割の減退について、その背景と展開について明らかにしつつ、教職が基本的にプロフェッションかクラフトかということについて、理念的葛藤が存在することを課題とする。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 2 件)

山崎智子, イギリスにおける教師教育改革の一側面-ある"Teaching School"の実践から-, 福井大学『教師教育研究』第8巻, 2015, 161-166。

山崎智子, イギリスにおける「学校ベース」の教員養成政策の動向と課題, 福井大学『教師教育研究』, 査読なし, 第7巻, 2014, 185-192。

〔学会発表〕(計 7 件)

清田夏代, 英国における新たな学校ガバナンスの台頭と課題-Ofsted とアカデミー・チェーンの葛藤に注目して-, 日本教育行政学会第50回大会, 名古屋大学, 2015年10月10日。

山崎智子, The Perspective of Japanese Teacher Education Policy: The meaning of "school-based" program, Annual JUSTEC Conference paper presentation, Japan-U.S. Teacher Education Consortium. (国際学会), University of Florida, USA, 2015年7月15日。

山崎智子, 英国の教員養成改革における「高度化」と「専門職化」についての一考察, 日本教育行政学会第49回大会, 東京学芸大学, 2014年10月11日。

清田夏代, 英国の学校評議改革の動向-

学校ガバナンスと査察・評価-, 日本教育行政学会第49回大会, 東京学芸大学, 2014年10月11日。

石黒万里子, The Privatisation of school leadership? Recent trends in school governance of pre-school education in Japan, University of Leicester (UK), School of Education, Food for Thought seminar, University of Leicester, UK, 2014年3月14日。

清田夏代, 英国における地方教育行政と学校ガバナンス(その2)-新たな学校ガバナンスにおける教育委員会の役割と意義-, 日本教育行政学会第48回大会, 京都大学, 2013年10月12日。

石黒万里子, 初等教育との接続にかかわって, 日英教育学会第22回大会シンポジウム「就学前の子どもに対する政策について」, 兵庫大学, 2013年8月31日。

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
出願年月日:
国内外の別:

取得状況(計 0 件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
取得年月日:
国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

清田夏代 (SEIDA, Natsuyo)
南山大学・人文学部・教授
研究者番号: 70444940

(2)研究分担者

石黒万里子 (ISHIGURO, Mariko)
東京成徳大学・子ども学部・准教授
研究者番号: 90510595

山崎智子 (YAMAZAKI, Tomoko)
福井大学・教職大学院・講師

研究者番号：20636550