

論 文

イギリス連立政権下の学校制度改革と地方教育行政への影響
—地方当局へのインタビュー調査の結果から—

青木研作

(西九州大学子ども学部心理カウンセリング学部)

(平成27年1月13日受理)

**Study on the reform of school system and its influence on
local administration under the coalition government in England:
Based on the interview research to the local authorities**

Kensaku AOKI

(Department of Psychological Counseling)

(Accepted January 13, 2015)

Abstract

In England, the coalition government which has come to power since May 2010, implemented the reform of school system to enhance autonomy of schools. This article considers how local authorities are affected by this reform based on the interview with the officers of local authority conducted in March 2014. In the result, this article clarifies as follows: first, the expansion of academies and free schools may affect local authorities which have taken the role of appropriately managing school places. Second, the function of school improvement by local authorities is getting weaker through the coalition government's policy of financial retrenchment.

Key words : England イギリス
Coalition government 連立政権
Local authority 地方当局
Academy アカデミー
Neo-liberalism 新自由主義

はじめに

多くの先進国では、1980年代以降、新自由主義の影響により、規制緩和や民営化を推し進める行政改革が行われている。教育分野においてもこうした改革の影響は及び、その一環として、地方教育行政機関が有する学校に対する権限や当該地域の学校教育に対する関与の在り方が争点となってきた。日本においても、例えば、1998年の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」において、学校に対する教育委員会の関与が必要以上に強すぎ、学校の主体的活動を制約しているとして、学校の自主性・自律性を確立し、自らの判断で学校づくりに取り組むことができるように、人事や予算、教育課程の編成に関する学校の裁量権限を拡大するなどの学校及び教育行政に関する制度とその運用を見直すことが提言された。また、2004年に法制化された学校運営協議会制度や近年の公設民営学校をめぐる議論なども、教育委員会の学校に対する管理権を弱め、学校の自立・自律化を図る試みととらえることができよう¹。

世界に先駆けて新自由主義的な教育政策を導入し、学校制度改革を進めてきたイギリスにおいても、学校の自立・自律化をめぐる地方教育行政機関の在り方が争点となっている。イギリスでは、地方教育行政を担う機関として1902年教育法（Balfour Education Act）によって設置された地方当局（Local Authority）²が学校に対して包括的な支配・決定権を有していたが、保守党政権下で成立した「1988年教育改革法（The Education Reform Act1988）」により、学校現場への権限移譲の促進を目的とする学校の自律的経営（Local Management of Schools）³の導入や、地方当局の統制から離脱して中央政府から直接資金供給を受けるGMスクール（Grant-maintained school）の創設が行われ、地方当局の学校に対する権限は縮小した。その後、1997年に発足した労働党政権は、GMスクールを廃止し、学校が自律的に学校改善を行う際に地方当局が果たす役割を重視する政策を打ち出し、地方当局の復権を図った。しかし、2010年5月に誕生した保守党と自由民主党の連立政権は、学校が直接資金を享受し、中央や地方の行政から独立しているアカデミーの運営形態をすべての学校に適用すべきだと考えており、政権に就いてから100日も経たないうちに、初等学校や特別支援学校も含め、より多くの学校がアカデ

ミーになることを可能にするアカデミー法を成立させた。また、連立政権は、地方当局の支援なしに新しい公費維持学校を創ることが事実上不可能である状態を批判し、教師、慈善団体、親グループ、宗教団体などに対してフリー・スクールを設置する機会を与えた。このフリー・スクールはアカデミーと同様の自由や自律性を有する公費維持学校である。2014年1月時点で、3827校のアカデミー（フリー・スクールを含む）において240万人以上の児童生徒が学んでおり、これはイギリスの全児童生徒数の約30%にあたる⁴。中等学校に関していえば、イギリスの公費維持学校の57%はアカデミー（フリー・スクールを含む）である。前労働党政権下においてアカデミーは203校であったのに対し、劇的に増加していることが分かる。このように1980年代以降、学校の自立・自律化を基本的な方向性としながら、地方当局と学校との権限関係が模索されてきたが、現在の連立政権下では地方当局から学校現場への大幅な権限移譲を目的とした学校制度改革が進行しているのである。

こうした連立政権の学校制度改革に注目した研究としては、学校評価を中心とした説明責任システムの改革の観点からアカデミー化について検討した久保木匡介による研究⁵、アカデミー政策の一環であるフリー・スクールの法的基盤や設立手続きを明らかにした望田研吾による研究⁶などがある。本研究では、地方当局がこの連立政権の学校制度改革をどのようにみているのかに注目をする。本稿の構成として、まず、2010年11月に連立政権が教育政策の基本的なスタンスと中心的な内容をまとめた教育白書「教育力の重要性（Importance of Teaching）」（以下「2010年教育白書」と表記）で示した地方当局の役割について説明する。次に、2014年3月に実施した地方当局の教育行政担当者へのインタビュー結果に基づき、地方当局のアカデミーならびにフリー・スクールに対する見解と対応、そして、学校に対する地方当局の役割をまとめる。以上のことから、連立政権の学校制度改革が与える地方教育行政への影響について考察する。

なお、本稿におけるイギリスとはイングランドのことを指す。

1. 「2010年教育白書」で示された 地方当局の役割

「2010年教育白書」では冒頭において、2006年のPISAの結果が大きく順位を下げるものであったことが述べられており⁷、上位の国に追いつき、「ワールドクラス」の学校を有するために、次の三つの教訓を挙げている。第一に、教員の質が最も重要であること、第二に、学校現場に可能な限り権限を移譲するとともに高水準の説明責任を確保すること、第三に、貧富の差による教育格差を縮減することである。地方教育行政への影響については、主に第二の教訓に基づいて実施される政策が関連している。

第二の教訓において、連立政権は、学校が自律的に運営されることこそが質の高い学校制度を構築するために大切であると考えている。なぜならば、質の高い教師が明確な基準に基づいて運営する学校において、学校段階での意思決定が増えれば、それだけ子どもたちや若者たちに対して最良の選択ができる専門家によって多くの決定が行われるようになることを意味するからである。「2010年教育白書」では、アメリカのチャーター・スクールやスウェーデンのフリー・スクール、そしてイギリスでもシティー・テクノロジー・カレッジやアカデミーといった自律的な運営を行うことのできる学校が良い成績を収めていることが紹介されている。しかしながら、イギリスにおける自律的な学校運営に基づく学校制度への改革は未だ不十分であり、学校の自律性や自由を拡張することには大きな余地があると連立政権は考えており、こうした文脈の中でアカデミーやフリー・スクールの拡大が目指されている。

さて、「2010年教育白書」において地方当局の役割がどのように論じられているかについて、以下確認する。まず連立政権は、自律的な学校制度における地方当局の役割について、あらゆる家族にとって学校制度が機能することを保障することであり、そして自らの地域の住民に対して、すべての学校が最善を尽くすよう働きかけることであると考えており、「地方当局は親や家庭、不利な立場に置かれている子どもや教育上の優秀性の擁護者(champion)としての戦略的な役割を有する」⁸と述べている。そして、地方当局の主要な役割について以下の5つを挙げている。

第一に、アカデミーやフリー・スクールの奨励である。このことは人口が増加し学席(school place)

が不足している地域においてだけでなく、学席が不足していない地域においても重要であり、地方当局が余剰学席を削減するのではなく良質の学席を十分供給するためにアカデミーやフリー・スクールを活用することを連立政権は望んでいる。また、地方当局には成績不振の学校をアカデミーに移行させるためのスポンサーを見つける役割や、共に学校改善に取り組むという役割が期待されている。

第二に、学校への公平な教育機会の確保(fair access)の保障である。学校への公平な教育機会の確保を保障する規定としてはアドミッション・コードが設けられているが、従来この運用については地方当局が主要な役割を演じてきた。今後もこの役割を地方当局が引き続き担うことを連立政権は確認している。

第三に、地方当局がもつ権限の活用である。地方当局は懸念を生じさせている学校への対応策を講じること、そして複数の学校にまたがる問題に取り組むことを今後も期待されている⁹。ただし、地方当局はアカデミーとフリー・スクールに対しては直接介入する権限を持たないため、地方当局がアカデミーとフリー・スクールに対して著しい懸念を抱き、地元の行動では十分に対応できないと判断した場合、教育水準局(Office for Standard in Education, Ofsted)に依頼し、査察が必要かどうかの判断は教育水準局が行う。また、最後の手段としては、教育大臣に現状を訴えることができるとされている。

第四に、不利な立場に置かれている(vulnerable)生徒の支援である。地方当局は不利な立場に置かれている生徒が良質の教育にアクセスできることを保障する役割とそれに関する資金提供の責任を従来から有しているが、この役割や責任については今後も持ち続け、さらにこうした子どもの支援を発展させるための地方当局の裁量を拡大したいと連立政権は考えている。

第五に、成功した学校改善戦略の共有化である。地方当局は学校を改善する際どのようなアプローチを採用するかを決める自由をもつが、連立政権は学校から学校への支援が多く地方当局の戦略の中心になると予想している¹⁰。

以上の5つが地方当局の主要な役割として挙げられているが、アカデミーやフリー・スクールの奨励は、地方当局が改善への直接的な介入のできない学校を増やすことであり、また、地方当局が学校改善戦略を進める上で中心的な役割を担っていた学校改

善パートナー（School Improvement Partners, SIPs）については予算停止となり、地方当局の判断により実施するとされた¹¹。こうした状況において、地方当局は自らの管轄地域の学校に対してどのような関わり方をしているのかについて、次節以降インタビュー調査の結果に基づき検討する。

2. 地方当局関係者へのインタビュー調査

2014年3月にロンドンにある8つの地方当局においてインタビュー調査を実施した。調査内容は経歴、仕事の内容、所属機関の概要、地元の学校との関係、連立政権の教育政策の影響などである。以下では、調査対象、アカデミーならびにフリー・スクールについての見解・対応、学校に対する地方当局の役割

に関する回答をまとめる。

2-1. 調査対象の地方当局ならびに回答者

インタビューを実施した地方当局と回答者の概要は以下の表1の通りである。

2-2. アカデミーならびにフリー・スクールについての見解・対応

調査対象の地方当局のアカデミーならびにフリー・スクールに対する見解・対応について、インタビュー調査の結果を以下にまとめる。なお、下記の表2は2012年時点の各地方当局の初等学校と中等学校の数であり、中等学校については学校タイプの内訳を記した。アルファベット表記はそれぞれ、Co：コミュニティ・スクール、VA：有志立援助学

表1. 地方当局の人口と回答者の職位・経歴

	地方当局	人口	回答者	職位	経歴
①	ウェストミンスター	219,400	アンドリュー・クリステイ	Tri-Borough Executive Director of Children's Services	バックグラウンドはソーシャル・ワーカー。現在、3つのカウンシルのチルドレン・サービス局長（就任して1年半ほど）。その前はハマースミス&フラムのチルドレン・サービス局長（2006年に任命）。
②	ケンジントン&チェルシー	158,700			
③	ハマースミス&フラム	182,500			
④	ランベス	303,100	キャシー・トウイスト	Director, Education, Learning and Skills, Lambeth Council	教師としてキャリアをスタート。約10年間の教師生活を経て、3つの地方当局に勤務。教育アドバイザー、教育インスペクター、そしてさまざまな戦略開発を担当。特にカリキュラム分野。その後、スクール・インブループメントを6年間率い、現在の職に就いて6ヶ月。
⑤	サザーク	288,300	ダレン・コフラン	Head of Secondary and Further Education, Employment and Inclusion	デザイン・アンド・テクノロジーの教員として13年間勤務。2000年ごろに、労働党政権時に存在したシティー・ラーニング・センターに異動。場所はタワー・ハムレット。Eラーニングの責任者。2007年にサザークに異動し、14～19歳の教育を担当。現在、中等教育と継続教育、雇用、インクルージョンを監督（就任して約1年）。
⑥	ハックニー	246,300	トリシア・オコルフ	Education Director / Head of Hackney Learning Trust	元教師。1992年にいわゆるイングリッシュ・コーディネーターというミドル・リーダー教員としてハックニーへ。その後校長まで昇進した。2004年に主席初等学校アドバイザーとしてカウンシルに入り、初等学校改善などに携わった。2005年に教育副局長、2012年から現在の職。
⑦	バーキング&デゲナム	185,900	ジェーン・ハーグリーブス	Divisional Director for Education	元中等学校英語教師。1991年からバーキング・アンド・デゲナムで働き、最初は英語のアドバイザー・ティーチャー。2年後に英語のジェネラル・インスペクター。1999年に教養文化局長（芸術と図書館を有する部局）。2004年にスクール・インブループメントの長。2011年から現在の職。スタンダード、アチーブメント、アドミッション、学校財産、アダルト・ラーニングを担当。
⑧	ニューアム	308,000	ジョン・キング	Consultant 0-19 Achievement Partner for the London Borough of Newham	中等学校で20年間校長として勤務。最後の6年間は executive head teacher として3つの学校を管理。2011年に退職。校長時代、SSAT (Specialist Schools and Academies Trust) と Head Teachers Reference Group (教育大臣にアドバイスをする団体) の仕事も兼務。現在、ニューアムのスクール・インブループメントの責任者になり、週3日の非常勤職として勤務。勤務してから1年。また、週2日 National College for Teaching and Learning でも勤務。SSAT の仕事も継続。

表2. 各地方当局の学校数

		初等	中等	公費維持学校								
				Co	VA	VC	Fo	AC	AS	Fr	Sp	In
①	ウェストミンスター	70	37	0	2	0	0	5	4	0	6	20
②	ケンジントン&チェルシー	61	28	1	3	0	0	1	1	0	3	19
③	ハマースミス&フラム	57	28	1	0	0	3	5	2	1	6	10
④	ランベス	76	22	2	4	1	1	3	3	1	4	3
⑤	サザーク	87	33	0	5	0	0	5	10	1	5	7
⑥	ハックニー	87	37	2	5	0	0	1	5	2	5	17
⑦	バーキング&デゲナム	47	14	7	1	1	1	0	0	1	2	1
⑧	ニューアム	80	31	10	2	0	1	2	2	2	4	8

校, VC:有志立管理学校, Fo:ファウンデーション・スクール, AC:コンバート・アカデミー, AS:スポンサー・アカデミー, Fr:フリー・スクール, Sp:特別支援学校, In:独立学校である¹²。各学校タイプの特徴については注12を参照のこと。

調査した8つの地方当局の中等学校におけるアカデミーならびにフリー・スクールの状況としては、まず、①ウェストミンスター、③ハマースミス&フラム、⑤サザークにコミュニティ・スクールや有志立学校が少なくアカデミーが多いという状況がみられる。また、この3つの地方当局ではコンバート・アカデミーも多く、2010年の連立政権誕生後にアカデミーに移行した学校が多い地方当局である。一方で、⑦バーキング&デゲナムや⑧ニューアムはコミュニティ・スクールの数が多くなっている。②ケンジントン&チェルシー、④ランベス、⑥ハックニーについては、アカデミーならびにフリー・スクールと他の学校の割合は同程度である。ただし、②ケンジントン&チェルシーは富裕層が多く住んでおり、独立学校の割合が高いという特徴がある(中等独立学校に通う生徒は全国平均で10%程度であるが、ケンジントン&チェルシーでは50%を超える)。

では、連立政権が求めるアカデミーやフリー・スクールの奨励に対して、インタビューで語られた地方当局の対応や見解についてまとめる。まず、アカデミーの割合の多い地方当局の対応や見解である。①ウェストミンスター、②ケンジントン&チェルシー、③ハマースミス&フラムのアンドリュー氏によれば「基本的に私たちは保守党のカウンシルなので、政府が私たちに望むことと私たちが行う事は一致します」とのことである。その例として、フラムのコミュニティ・スクールが教育水準局の査察で失敗校とされたため、地方当局は学校評議員を解任し

て暫定的な執行委員会を設置するとともに、この学校の経営を引き継ぐアカデミーのスポンサーを教育省と協力して探しており、3~4のアカデミー・チェーンと接触しているとの話があった。また、ケンジントンに新しい中等アカデミーが2014年9月に開校する予定であるが、その学校はアカデミーのスポンサーと地方当局が資金を出し、計画段階から協力しながら開校に向けての準備を進めているとの話もあった。こうしたことからアカデミーについては肯定的な見解をもっていることが分かるが、コンバート・アカデミーについては少し心配しているとのことである。その理由としては、スポンサー・アカデミーの多くはアカデミー・チェーンに所属しており、適切な経営支援を受けることが可能であるが、コンバート・アカデミーは地方当局にもアカデミー・チェーンにも属さないため、経営支援の資源に乏しい学校であり、良い校長、良い学校評議会がある間は問題ないが、何らかの理由でそれらがうまく機能しなくなった時、どう立て直すかについて困難を抱える可能性があるからである。また、フリー・スクールもこの3つの地方当局において増加する傾向にあるとのことであったが、フリー・スクールについては評価していない様子であった。その理由は、地方当局の関知しない所で、保護者などの団体が勝手に申請して作ってしまう学校だからとのことである。「私たちが学席は十分足りていますと回答したとしても、マイケル・ゴブ教育大臣は学校開設を認めてしまうからね」とアンドリュー氏は話していた。

次に、依然としてコミュニティ・スクールの多い地方当局の対応や見解である。⑦バーキング&デゲナムではフリー・スクールが1校だけである。その理由として、ハーグリーブス氏は「どんな学校もアカデミーになることを選択できます。(そうしない

のは) 学校が地方当局の学校ファミリーの一部として機能することに価値を見出しているからだとは私と考えています」と述べている。そして、中等フリー・スクールができたことについては、次のように説明している。まず、前労働党政権下の「将来のための学校建設 (Building Schools of the Future)」プログラムで新しい中等学校を作る予定だったが、連立政権によってそのプログラムが廃止されたために、学校建設資金の5千万ポンドが用意できなくなった。そのため中央政府に掛け合ったところ、フリー・スクールの設置を条件に資金提供が認められた。したがって、フリー・スクールができたのはお金が理由である。しかし、私たちは土地を所有し、学校運営計画も有し、そして信頼できる団体(地元の3人の校長を中心に設立した団体)に学校経営を任せることができたので、このフリー・スクールについてはとても満足しているとのことである。また、最近、コミュニティ・スクールの一つがアカデミーに移行することを決定したとのこと、これについては地方当局として望んでいることではなかったが、地方当局とその学校との関係は強固であり、その学校は今後も私たちの学校ファミリーの一部であることを望んでいるとのことである。また、⑧ニューアムもコミュニティ・スクールの多い地方当局であり、キング氏によれば「ニューアムでは、政策的に反アカデミーで、反フリー・スクールなので、アカデミーが出来ることを望んでいません」とのことである。しかし、中等アカデミーが4校、中等フリー・スクールが2校あることについては、「現在の政府は新しく作られる学校はすべてアカデミーでなければなりません。地方当局が所有することはありません。地方当局は学校を新しく作ることはできないのです。地方当局には何の選択肢もありません。何の相談もなく、中央政府によって決定されます」と述べている。

最後に、アカデミーならびにフリー・スクールと他の学校の割合が同程度の地方当局の対応や見解として⑥ハックニーを紹介する。オコルワ氏によれば「アカデミーを増やすという現在の連立政権の政策は好きではありません」とのことである。そして、ハックニーのアカデミーの状況については次のように説明している。ハックニーにあるスポンサー・アカデミーは全て前労働党政権下のアカデミー・プログラムで設置されたものである。これはかつてハックニーが教育困難地域であったため、学校再生のため

めに政府の援助が必要であったからであり、現在の連立政権になってから増えたのはアカデミー1校とフリー・スクール2校だけである。また、アカデミーもフリー・スクールも地方当局から教育サービスを購入し、校長会にも参加しているため、地方当局とそうした学校が協働できる関係にあることを示していると述べている。

2-3. 学校に対する地方当局の役割

インタビュー調査を行った8つの地方当局全てで、中等学校におけるアカデミーあるいはフリー・スクールの拡大がみられたことから、連立政権の政策は着実に進んでいることがうかがえる。こうした状況下において、地方当局が学校に対して担っている役割について、インタビューの結果から以下まとめる。

まず、アカデミーの割合の多い地方当局のインタビュー結果である。⑤サザークのコフラン氏は、不利な立場に置かれている生徒への支援、キャリア教育などの教育サービスの提供、サザーク中等学校校長会(Southwark Association of Secondary Heads, SASH)の会議への出席、生徒の転校管理(manage moves: 退学後の受け入れ先確保)、公平な教育機会の確保などを挙げた。これらの役割を通じて、「私たちは学校との大きな利害はもはやもたないが、より協力するようになっている」と述べていた。また、①ウェストミンスター、②ケンジントン&チェルシー、③ハマースミス&フラムのアンドリュース氏は3つの地方当局で約1,200人が働いており、教育分野で働いているのは100人でそのうちの多くは特別支援教育のスタッフであると述べている。したがって、特別支援教育のサービスは全ての学校に提供しており、不登校に対するサービスを含む教育福祉サービス(Education Welfare Service)も全ての学校に提供しているとのことである。また、アンドリュース氏が強調していたのは十分な学席の確保に対する責任である。その例として、現在、大規模な住宅地開発事業がケンジントンで進んでおり、将来的に学席の不足が見込まれるため、開発業者と一緒に新しい学校を建設中であることを挙げていた。アンドリュース氏に地方当局の権限は弱体化していると思うか尋ねたところ、「中央政府はカウンスルから教育の責任を取り上げようとしており、私たちの責任を減らされていると言う人もいるが、私たちは特別支援教育の分野では関わりを増やしている。私たち

はコミュニティのために計画する責任を依然として有しており、適切な学校が存在することを保障するための役割を依然として有している。もしもアカデミーが失敗していると思ったら、我々が行動を起こすことを止めることはできない。たとえ直接的にではなくても、我々は国家機関である教育財政局（Education Funding Agency）にプレッシャーをかけ、何らかの対処を求めるだろう。私は役割が変化したのだと思う」との答えであった。

次に、アカデミーならびにフリー・スクールと他の学校の割合が同程度の地方当局のインタビュー結果である。⑥ハックニーのオコルワ氏は、学校改善サービス、学校評議会を支援するガバナンス・サービス、ICTや成人学習、学校の設置や十分な学席確保の計画、SEN、公平な教育機会の確保などを挙げていた。また、④ランベスのトゥイスト氏もさまざまな役割を挙げていたが、強調したのは学校改善サービスであった。教育アドバイザーのチームがあり、各アドバイザーは学校の上級幹部チーム（senior leadership team）と少なくとも年に3回は会い、教育上の達成状況、ガバナンス、財政、安全、採用などについて支援や改善要求を行う。これはアカデミーやフリー・スクールなどに対しても行っているとのことであった。もちろん、学校アドバイザーの支援や改善要求に対してアカデミーやフリー・スクールは従う必要はないが、もしも問題を抱えているにもかかわらず、地方当局からの要求に応えないのであれば、教育水準局や教育省に対処を求めることになるだろうとのことである。しかし、地方当局による学校改善サービスに対して連立政権が予算停止を行うなどの影響により、英語や数学のような教科の専門家を雇うことはできなくなり、かつてのように充実した支援を行うことができなくなっているとも語っていた。

最後に、依然としてコミュニティ・スクールの多い地方当局のインタビュー結果である。⑦パーキング&デゲナムのハーグリーブス氏も学校改善、SEN、成人学習などを挙げていた。やはりここでも連立政権による財政削減の話題があり、ハーグリーブス氏の担当している教育部門の予算は5年前に800万ポンドだったものが、現在は130万ポンドになっているとのことであった。ただし、地方当局への予算が減らされている分、各学校への予算は増えており、各学校の裁量でさまざまなサービスを購入する余地が広がっているとの説明であった。なお、その他の

役割として教師の採用を挙げていた。基本的に採用については各学校が経費を支出することになっているが、地方当局も新任の教師の採用を手伝い、例えば大学の採用フェアに行き、教職キャリアをスタートさせたいと考える人のリストを作ったり、面接を設定したりするとのことである。また、⑧ニューアムのキング氏も深刻な財政削減が、地方当局に対して、自らが提供しなければならないサービスとしなければならないわけではないサービスを見分けるよう迫っていると語っていた。つまり、地方当局にとって良いサービスであっても、それが法的に要求されるものでなければ、提供を控えるということになるのであり、その一つが学校改善サービスとのことであった。2年前に30人いた学校改善チームの職員が現在は5人である。そして、キング氏の仕事で増えているのは、ティーチング・スクール¹³への支援とのことであった。

3. 考察～地方教育行政への影響～

本稿では、アカデミーならびにフリー・スクールの拡大、そして地方当局の学校に対する役割についてのインタビュー結果をまとめてきた。最後に、これらのインタビュー結果から、連立政権の学校制度改革が地方教育行政にどのような影響を与えているか、あるいは与える可能性があるかを検討する。

まず、拡大しているアカデミーやフリー・スクールというのは、地方当局の意向に関係なく設立できる学校であり、地方当局がこれまで担ってきた適切な学席数を管理するという役割に影響を与える可能性が指摘できる。今回のインタビュー調査では、いくつかの地方当局がアカデミーやフリー・スクールの設立に上手に関与しながら、適切な学席数の確保を成し遂げている事例がみられた。このように、地方当局がイニシアティブをとり戦略的にアカデミーやフリー・スクールの設立に関与するのであれば、適切な学席数の管理というこれまで担ってきた役割に影響はないといえる。しかし、制度的には、学校を作りた人が申請することにより、教育省の認可だけで学校を設立できる。また、学校の設立に対する連立政権の考えが、多様な学校プロバイダーを教育市場に参入させ、競争させることにより、良質の学席を十分に確保するという市場原理に基づいているのであれば、地方当局が適切な学席数を管理する責任を持ち続けることは困難になることが予想され

る。

次に、地方当局の学校に対する役割については、公平な教育機会の確保、特別支援教育、その他さまざまなサービスを引き続き行っていることが確認できた。しかし、財政削減の影響は非常に大きい。インタビュー調査では多くの地方当局において学校改善サービスは維持されていたが、その規模は縮小傾向にある。学校自らが改善能力を身に付けるという連立政権が求める方向は、地方当局が行ってきた学校改善サービスに大きな影響を及ぼしている。

以上のように、連立政権の学校制度改革が地方教育行政に与える影響の一端を検討してきた。特に、学校改善の分野においては、学校設立における市場原理の強化と、学校への改善能力の付与の結果、地方当局が介入する余地は縮小し、これまでの役割の見直しを迫られているという現状がある。一方で、インタビュー調査で聞き取りを行った地方当局からは、学校改善の分野にも積極的に関与しようとしている様子がうかがえた。中央政府の政策がどうかにかかわらず、地方当局は自らが管轄する地域に住む子どもたちの教育のすべてに対して責任を有しているという姿勢であった。また、⑧ニューアムのキング氏がティーチング・スクールの校長たちの支援に入るようになって、改めて地方当局が専門的な教育支援機能を有していることを実感したと述べていたのは印象に残った。管轄地域に暮らす子どもの成長に対して地方当局が有する責任は、学校教育に対する地方当局の広範な関心を惹起し続けるであろう。また、学校間ネットワークのハブ的機能を含むこれまで地方当局が蓄積してきた教育支援に関わる専門性は、学校にとって利用価値の高いものである。学校の自立・自律化が強力に推進される中で、地方当局と学校の両者にとって望ましい関係を構築するための条件とは何か。今後の課題としたい。

注

¹ ただし、新自由主義的な教育政策の方向性が示されても、実際には学校の自主性・自律性の拡大は見られていないことが指摘されている。例えば、1998年答申後に全国調査を行った河野は、「学校の自主性・自律性の確立へ向けた学校管理規則の抜本的な見直しはほとんど行われていない」と述べ、「わが国の学校は、現行の教育委員会制度を前提としたうえで、きわめて制約された枠内で

の学校の自主性・自律性の確立を模索しているといえる」と論じている（河野和清「地方分権化時代における市町村教育委員会と学校」『日本教育行政学会年報』第29号、2003年、4・15頁）。また、新自由主義との関係で学校運営協議会制度を検討した岩永も、学校運営協議会制度の特徴が当初想定された学校の自主性・自律性を強調するチャーター型や説明責任型ではなく、実際には地域が「学校の応援団」としての役割を引き受ける学校支援型へと変質したと論じている（岩永定「分権改革下におけるコミュニティ・スクール特徴の変容」『日本教育行政学会年報』第37号、2011年、38-54頁）。

- ² 2005年以前は地方教育当局（Local Education Authority, LEA）と呼ばれていたものであるが、本稿では便宜上、どの時期についても「地方当局」と呼ぶ。
- ³ 地方当局の直接的な財政管理から外れ、財政管理は校長と学校評議会が行い、学校を経営する制度。
- ⁴ Department for Education, 'Schools, pupils and their characteristics: January 2014'
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335176/2014_SPC_SFR_Text_v101.pdf (2015.01.02)
- ⁵ 久保木匡介「イギリスにおけるキャメロン連立政権下の教育改革の動向—「民営化」政策と学校査察改革との関係を中心に—」『長野大学紀要』第34巻第3号、2013年。
- ⁶ 望田研吾「イギリス連立政権のフリー・スクール政策の展開」『中村学園大学・中村学園大学短期大学部研究紀要』第44号、2012年。
- ⁷ 2000年に比べて2006年のPISA調査では、科学が4位から14位、リテラシーが7位から17位、数学が8位から24位へと順位を下げている（Department for Education, "The Importance of Teaching - The Schools White Paper 2010", p.3.）。
- ⁸ Department for Education, opt., p. 61.
- ⁹ 学校については子ども担当議員（Lead Member for Children）と子どもサービス局長（Director of Children's Services）が重要な役割を担っているが、他の議員（councillors）も、特定の懸案を取り上げたり、校長や理事を招聘して調査委員会を立ち上げるなどの調査権限を通じて、貢献することができるとされている（ibid., p. 64）。
- ¹⁰ 例えば、地方当局の多くは全国教育指導者組織

(National Leaders of Education) を積極的に活用し、改善を支援するフェデレーションに加入することを奨励したいと考えているとされる (ibid., p. 65.)。

¹¹ 植田みどり「地方教育行政における指導行政の在り方—イギリスのSIPs (School Improvement Partners) を通して—」『日本教育行政学会年報』第39号, 教育開発研究所, 91頁。

¹² 学校タイプの概要

公費維持学校：公営学校の多くは地方当局によって維持される。全ての公費維持学校はナショナル・カリキュラム, 支払条件, 地方当局による監督に従う。

- ・コミュニティ・スクール：地方当局によって運営。地方当局が職員を雇い, 土地と建物を所有し, 入学に関する取り決めを行う。
- ・有志立援助学校：宗教系学校がほとんど。学校評議会がスタッフを雇用し, 入学基準を設定する。土地と建物は慈善団体あるいは学校評議会が所有。
- ・有志立管理学校：有志立援助学校に似ているが, 地方当局が経営。地方当局が職員を雇用し, 入学に関する取り決めを行うが, 土地と建物は慈善団体あるいは宗教団体が所有。
- ・ファウンデーション・スクール：学校評議会によって経営。学校評議会が職員を雇用し, 入学基準を設定する。土地と建物は慈善団体や学校評議会によって所有される。

アカデミー：スポンサー・アカデミー, コンバート・アカデミー, フリー・スクールはすべて同じ法的地位を持つ。これらはすべて「アカデミー」であり, 国からの資金提供を受け, 国が定める一定の要求を満たした独立学校であることを意味する。

- ・スポンサー・アカデミー：通常, 成績の振るわない既存の公営学校が新しいプロバイダーに与えられる。大学, 継続教育カレッジ, 教育慈善団体, 実業家などによって設立される。プロバイダーは慈善団体の形式でなくてはならず, 儲けてはいけない。政府と契約を結び経営を行い, 地方当局からは自由。
- ・コンバート・アカデミー：既存の成績の良い学校であり, 独立と自律を得るために地方当局から離脱。学校評議会が政府と契約を結び, 地方当局から独立。

・フリー・スクール：新しい公営学校。教師, 保護者, 既存の教育慈善団体, 大学, コミュニティ・グループなどによって設立。学校への保護者のニーズが必要。慈善団体の形式でなければならず, 儲けてはいけない。政府と契約を結び, 地方当局からは独立。

New Schools Network, 'Comparison of Different School Types',

<http://www.newschoolsnetwork.org/sites/default/files/files/pdf/Differences%20across%20school%20types.pdf> (2014. 07. 12)

¹³ ティーチング・スクールは outstanding の学校であり, 新米教員やベテラン教員に対して質の高い研修を提供することで他の学校と共に働く。この学校は自己改善や持続性を発展させることによって水準を上げる中心的な役割を学校に与えるための政府の計画の一部である。2016年3月までに, 私たちの目標はティーチング, リーダーシップ, 生徒の達成の質に重要な改善を行う600のティーチング・スクールのネットワークをもつことである (GOV. UK, 'Teaching schools: a guide for potential applicants', <https://www.gov.uk/teaching-schools-a-guide-for-potential-applicants> (2014. 07. 12)

<付記>

本稿は, 平成25~27年度科学研究費補助金・若手研究(B)「連立政権による現代イギリス中等学校制度改革の影響についての実証的研究」(研究代表・青木研作)の研究成果の一部である。