

現代イギリスにおける教育行政改革の論理

——1970年代の動向に注目して——

筑波大学大学院 水本徳明

I 本稿の課題

周知のように、戦後イギリスの教育行政は、教育の機会均等を目ざして展開されてきた。しかもそれは、中等教育の再編、高等教育の拡大に象徴されるように、教育機会の量的拡大という形をとってきたのである。しかし、教育機会の増大は、①それがイギリス社会の経済発展につながらなかった。②全体としての教育機会は増大したものの、そこにおける相対的な階級差は解消されなかった、という意味で社会と個人に必ずしも満足をもたらさず、教育政策に関するコンセンサスを崩壊させる結果となったのである⁽¹⁾。

従来の教育政策のこのような矛盾が明らかとなるなかで、イギリス教育行政は、1970年代に入り一つの転換点にさしかかったといえよう。その転換とは、内容的には量的拡大の行政から質的充実の行政への転換であり、組織的には、新しいパートナーシップの形成である。すなわち、従来の教育行政が、中央による政策の枠組設定と地方での具体化、及び行政による条件整備と学校による教育内容・方法の自律的決定という原則に基づいたパートナーシップを形成してきたのに対し、70年代においては、行政が学校教育に対する社会的要求をくみ上げ、教育内容にまで積極的に関与しようとする姿勢が強まってきたのである。

以上のような観点から、本稿では、70年代のイギリス教育行政改革の動向として、1974年の地方自治制度改革、1977年のテイラー・レポート、及び同年政府が公表したグリーン・ペーパー『学校における教育』をとりあげる。そして、そこにおいて教育行政が直面した社会的課題がいかなるものであり、それをどのような論理によって克服しようとしたのかを明らかにしたいと考える。

II 地方自治制度改革と教育行政

(1) 地方自治制度改革

イギリス教育行政の特質とされるパートナーシップを、地方自治制度における中央—地方の明確な横割的権限分担関係を基盤とするものと捉えるならば、地方自治制度改革は教育行政にとって重要な意味をもつといわざるを得ない。とくに、1944年教育法体制の特質を「教育制度が地

地方的に管理され、その国家的事業性が成立するということ」⁽²⁾にみとるならば、その「地方的管理」の改革は、教育行政にとって、本質的な意味をもつといえよう。そこでまず、1974年地方自治制度からみていくこととしたい。

イギリスの地方自治制度は、基本的には19世紀以来変更されることなく受け継がれてきた。その意味で、古い体質をもっていたといえよう。その地方自治制度の生み出してきた問題を、後藤一郎氏は、5点にわたり指摘している。すなわち、区域問題、大ロンドン問題、大都市圏における過密人口問題、政党化問題、行政効率化問題である⁽³⁾。これらの問題の中で、1974年地方自治制度改革は、主に区域問題、行政効率化問題への対応であったといえよう。

より具体的に見た場合、改革前の制度は、人口、課税可能額、職員数および面積の不均衡、ノン・カウンティ・バラとカウンティの対立という問題の他に、地方団体の規模が小さすぎ、広域行政の要求に十分沿い得ないという根本的な欠陥をもっていたのである⁽⁴⁾。「イングランドの地方政府に関する王立委員会」の報告書は、「サーヴィスを有効に提供するには、有能な職員と必要な財政的、物質的資源を幅広く獲得するに足る人口を、当局はもっていなければならない」と述べ、行政規模の拡大を論じている⁽⁵⁾。つまり、区域問題の基本は、地方政府の行財政能力の低さにあったといえよう。

次に、行政効率化問題とは、言い換えれば地方政府内部機構問題である。従来イギリスの地方行政は、地方行政機能ごとに議会に委員会を設け、それに対応して事務局を置くという方式がとられてきた。この制度は、地方議員が行政の細部にまで関わるができるという利点をもちながらも、各委員会間の割拠性が生じ、行政全体の調整・統合が困難であるという欠陥をもっていたのである⁽⁶⁾。そこから、地方行政の非効率という問題を生み出していたといえよう。

このように、地方自治制度改革を必然化させた制度的要因は、地方政府の行財政能力の低さと、その内部機構の非効率にあった。このことは、さらにその背景を考えると、イギリスの社会における行政需要の増大に、伝統的な制度がもはや適応しきれなくなったことを意味しているといえてよいであろう。増加した行政課題を効率的に処理する必要から、地方自治制度改革が求められるのである。

このような背景から、地方行政規模の広域化と地方政府内部機構の再編を支柱として、地方自治制度改革が実施された。ここでその詳細を論ずる余裕はないが、後者について若干の説明を加えたい⁽⁷⁾。

地方政府内部機構の改革は、所謂ベインズ・レポート『所しい地方当局：その管理と組織』の勧告にそって進められたが、それは統合方法(corporate approach)の導入であった。すなわち、委員会および事務局を整理・統合し、委員会組織には「政策・財源委員会」を、事務局組織には、「チーフ・エグゼクティブ」と「主要局長管理チーム」を新設し、行政諸機能を調整・統合する役割を負わせることにしたのである⁽⁸⁾。そこでは、地方行政の全体的な計画化と効率化が図られたといえてよいであろう。

(2) 地方教育行政の効率化

では、このような地方自治制度改革の中で地方教育行政制度は、どのように変化したであろうか。

まず、地方教育行政規模の広域化が指摘されなくてはならない。改革により、地方教育当局数は145から96へと減少し、改革前に人口10万人以下の地方教育当局が32存在したのに対し、改革後はなくなったのである⁽⁹⁾。

次に、地方執行部 (divisional executive) と除外地区 (excepted district) が廃止されたことである。これらは、一つの地方団体内の一定の地域に対し、主に初等、中等教育に関する機能を果たしてきた機関であるが、地方教育当局との権限関係などの面から、以前から存在意義が疑われていたのである⁽¹⁰⁾。

さらに、教育委員会が「政策・財源委員会」の下に位置づけられ、他の委員会との調整・統合が強化されたことは、統合方法の導入による地方教育行政への影響として重要であろう。

ところで、これらの改革は、地方教育行政における地方教育当局の行財政能力の強化、その計画化、そこにおける権限関係の明確化を意味している。地方自治制度改革においてそれらが意図されていたことは、先の王立委員会に対する教育科学省の「証言」からも明らかである。

すなわち、そこでは地方教育行政に対し、①教育段階の連続性を確保し多様なコースを提供すること、②教育職員、指導主事などの特別職員、関連サービスの職員に有能な人材を確保すること、③職員、教師の自由裁量範囲を拡大しつつ重要事項に対する地方教育当局の把握を強化すること、④他のサービスとの相互関係を強化すること、等の必要性が説かれているのである⁽¹¹⁾。

さて、以上の改革は、教育行政に対しどのような意味をもつであろうか。藤田弘之氏は、統合方法の導入について、それが生み出す「逆機能の克服が、この方法の理念を生かす方途として、今後検討されねばならない問題だから」という理由から、逆機能の面から教育行政への影響を捉えているが⁽¹²⁾、まずはその積極的意義、いわば順機能の面を明らかにしておくことが必要であろう。

統合方法についていえば、教育行政が他の関連サービスとのつながりを強化し、その中で予算が有効に使われることが指摘されなくてはならない。統合方法支持者の主張はこの点にあるのである⁽¹³⁾。

また、改革により教育行政における地方教育当局の立場が強化されることも確かである。王立委員会の報告書は、「地方教育当局は、教育の量ばかりでなくその質に対し責任を負っている」と述べ、地方教育当局が人材と資金の有効な利用により、教育の発展を刺激し、方向づけることを求めている⁽¹⁴⁾。つまり、改革においては、地方教育当局の行財政能力の強化、地方行政の計画化により、地方教育当局の積極的関与の下での教育の発展が望まれていたのである。

確かに、このような改革は種々の問題点をもっている。地方行政の官僚制化、地方行政におけ

る教育行政の立場の低下、学校自治浸害の恐れなどである⁽¹⁵⁾。

確かにこれらは問題ではあるが、それを問題として指摘することの意味は少ないといえよう。なぜなら、より重要なことは、このような問題点を孕みながらも、教育行政を包み込む形で地方自治制度改革が行われなくてはならなかったことの意味を探り、その状況の中で教育行政がどのように変容しようとしているかを明らかにすることだからである。そうして初めて、イギリス教育行政の直面する根本的な課題状況が明らかになるのではあるまいか。

地方教育当局の積極的関与の下での教育行政の効率化こそ、地方自治制度改革が教育行政に対してもつ意味としておさえられなくてはならないのである。

III 参加の制度化への動向

(1) テイラー・レポートの背景

行政の効率化とともに、イギリスの教育行政における現代的な特徴を示すものが、参加の制度化への動きである。ただ、従来教育行政への参加の制度がなかったわけではなく、たとえば、教育委員会の互選委員制度などはその役割を果たしてきた。しかし、そのような伝統的な制度は、行政需要が増大する今日的な社会状況の中で十分対応し切れなくなったと考えられる。そこで、教育行政への参加を改めて検討したのが、テイラー・レポート⁽¹⁶⁾である。

テイラー委員会は、1975年に学校理事会制度を検討することを課題に設立されたが、その背景には三つの要因が認められる。

第一は、先に取り上げた地方自治制度改革である。すなわち、改革によって、①地方教育行政規模が広域化され、学校レベルでの意思決定への参加要求が生じた、②一地方団体内での地域差が生じ、時代に適合した統一的制度が必要となった、③「統合管理(corporate management)」導入により、教育に適切な考慮を配う手段が必要となったのである。

第二は、中等教育の再編成すなわちコンプリヘンシヴ化である。それによって、学校教育に対する社会的関心が高まったのである。

第三は、社会における参加要求の高まりである。1960年代以降、教育に係る利益集団がいくつか結成され、それが発言の場として理事会再編を要求したのである⁽¹⁷⁾。

これら三要因のうち、最も重要なのは、最後の参加要求の高まりである。テイラー委員会の設立は、「広範な消費者運動の一部として、教育への素人参加に対する関心が明らかに高まっていることへの対応であった」⁽¹⁸⁾といえる。

このことは、逆に言えば従来の制度の欠陥が現われてきたことを意味している。学校理事会は、

官僚制的な行政構造の中で最小限の役割しか果たしていない、あるいは、それが政治的取引の手段となっているなどの問題が指摘されている⁽¹⁹⁾。また、先に触れた教育委員会の互選委員制度⁽²⁰⁾も、政治的後援の手段となっているという問題が指摘されている。すなわち、それは政党支持者に対する報酬となっているというのである⁽²¹⁾。

このように、テイラー・レポートの背景となった社会的基盤は、教育行政に対する素人参加、それもとくに親の参加要求の高まりであった。しかし、テイラー委員会の直面した状況はさらに複雑であった。教師もまた、学校理事会への参加を要求したからである。

イギリスにおいては、伝統的に学校経営に対する校長の権限が非常に大きいことは周知の事実である。いわば、学校は地方教育当局と校長とによって動かされてきたのであり、そこでは素人の関与も少ないと同時に、一般教師も十分に関与することができなかつたといえよう。そこから、教師の参加要求も高まることとなったと思われるのである。

したがって、テイラー委員会の直面した状況は、複雑で自己矛盾的なものであった。なぜなら、そこでの参加要求は、素人による管理という側面と同時に、専門家による管理という側面を合わせもっていたからである⁽²²⁾。従来の伝統的な制度に対する不満に基づいた、しかも複雑な要因をもった参加要求の高まりという現代的状況を、テイラー委員会は、どのような手段と論理により超克しようとしたのであろうか。

(2) テイラー委員会の勧告とその意味

まず、テイラー・レポートにおいて学校理事会がどのように位置づけられているかを見ていくこととしよう。レポートでは、地方教育当局、理事会、校長と教職員という三者の権限を次のように整理している。

地方教育当局は、一般的政策と一般的方向性を規定する権限をもち、適当だと考えれば、学校⁽²³⁾の法的義務の遂行に影響を与えるいかなる事項に関しても、最終的権限をもたなくてはならない。そして、地方教育当局の拒否機能の下で、理事会は、特定の学校がどのような方向で組織され運営されるかを決定する位置にある。さらに、日常的な決定は、校長と教職員により行われなくてはならないのである。

このように三者の権限関係を整理した上で、理事会は、地方教育当局と校長とを結ぶ直線的な権限系列の上に置かれ、各学校毎に一つの理事会が設置されるべきであるとするのである⁽²⁴⁾。

次に、新しい理事会の構成であるが、それは、地方教育当局、教職員、親（適当なところでは生徒を含む）、地域社会という4者の同数の代表者によって構成される。これは、①各集団は学校の繁栄への共通の関心に基づきパートナーシップを確立し得る、②どの一つの集団も支配的役

割を果たすべきではない、③各成員は議論の対象となるいかなる事項に関しても発言し得る、という原則に基づいているのである⁽²⁵⁾。

では、この新しい理事会はどのような役割を果たすのであろうか。カリキュラムの編成に関してそれをみていくこととするが、それは4つの段階に区分されている。

まず第一は、学校目標の設定である。理事会は、地方教育当局の一般の見解や校長、教職員の草案に基づきつつ、独自の目標を設定する。

第二は、目標を実践化するために、より具体的な目標を設定し、学校を組織し、目標達成の方策を開発することである。校長や教職員あるいは親、地域社会の要求をとり込みつつ、地方教育当局の一般的政策の枠内で、目標達成の方策を明らかにするのである。

第三は、提供される教育を継続的に検討し、目標達成への進歩を適宜評価することである。学校と外部の情報交換を行いつつ、授業の視察や指導主事の援助等により学校の諸活動の評価を行うのである。

第四は、これらの発展を促進する措置を決定し、実行することである⁽²⁶⁾。

このように、新しい理事会は教育内容・方法の面に関しても大きな役割を果たすことが期待されているのであるが、その前提となっているのは、①学校は社会的機関であり、その要求を反映し、支持を受けることを必要とする、②学校の活動は全体として一体であり、区分することはできない、という考え方である。

これらの点に関し、レポートは、今日学校教育の目的が拡大したことを、教育科学省の見解を引用して述べている。そこでは、学校教育の目的として、知識、技術の獲得の他に、複雑化した職業に就くための実践力の養成、個人を社会の一員として確立すること、子どもの経済的、肉体的ハンディキャップを補うこと、等の学校の社会的役割が挙げられている。そこから、学校は社会自体が従っている全ての力に従い、また、今まで教師の固有の権限とされてきた教授的側面と、それ以外の経営的、社会的、政策的側面の区別が無意味になったというのである⁽²⁷⁾。

さて、以上でテイラー・レポートの概要を述べてきたが、前節で述べた社会的背景を考え合わせれば、その意味は明らかであろう。すなわち、テイラー委員会は、学校教育の社会的役割を強調することにより、社会や行政との関係における自律性を強調する従来の学校観を打破し、社会の諸要求を学校教育に反映させるための教育行政への参加方式を提案したのである。

先の素人による管理か専門家（教師）による管理かということに関しても、前者をより強調しているといえよう。教育内容・方法の面に対しても、行政を含めた学校外の諸力が関与することを提案したことの意味は大きい。もちろん、イギリスにおいても、現実の学校教育に社会的な影響力が及んでいたことはいうまでもない。しかし、それを明確な制度的形態として表明したこと

は注目されるべきであろう。

IV グリーン・ペーパー『学校における教育』

(1) 教育をとり囲む社会的背景

テイラーレポートが提出された1977年、労働党政府は『学校における教育』というグリーン・ペーパーを公表した。これは、1976年11月から77年3月にわたって開催された教育に関する大討論会（Great Debate）の成果を受けて、政府の今後の学校教育政策の方向性を示したものである⁽²⁸⁾。

このグリーン・ペーパーは、序言を初め、「背景」「教育課程」「水準と評価」「学校間の移動」「小集団の特別な要求」「教師」「学校と労働生活」「学校と地域社会」の各章、及び「結論」「提案と勧告」から成る。ここでは、前章からの考察から、近年のイギリスにおいては社会と学校教育の質との関係が重要な問題となってきたと考えられるので、まず教育をとり囲む社会的背景をグリーンペーパーがどう捉えているのかを明らかにし、その後、「教育課程」「学校と地域社会」の内容をみていきたいと思う。

グリーンペーパーは、まず、教育水準の低さ、教育課程における基礎技能の軽視、教師の能力の低さなど教育に対する社会的批判をとり上げ、そして、これらの基盤にあるのは「工業と商業の効率性を通じて、非常に競争的な社会で経済的に生き残ろうというイギリスの基本的要求に、教育制度が一致していないという考えである」としている。これらの批判には的はずれなものもあるが、「教育は、他の公的サービスと同様、それが奉仕し、それに資金を与える社会に対し責任があり、したがって、これらの批判は傾聴されなくてはならない」のである⁽²⁹⁾。

そして、児童・生徒数が頂点に達し、中等学校の再編が進展した結果、学校体系の再編と児童・生徒数の増加に関心を払う時期は終わりを告げ、今や教育の転換点に立っているとするのである⁽³⁰⁾。

一方、社会も変化し、今やイギリスは帝国の中心ではなく、「国家の経済的繁栄は自分自身の努力にかかっており、生活水準は海外に対し商品とサービスを売る能力に直接に関係している。」また、今のイギリスは「多人種的、多文化的国家であり、伝統的社会形式が崩壊する国家である。」そして、教育制度はこのような変化に適応し、教育課程は新しい要求を反映し、学校は平等な教育機会を提供しなければならないのである⁽³¹⁾。

さらに、資源の問題においては、次の2点の危険性が回避されなくてはならない。第一は、経済的抑制の要求とその結果を無視する危険性、第二は、抑制による困難性のゆえにいかなる改革

も不可能であるとする危険性である。「教育と社会的サーヴィスが将来利用する資源の全体は、産業計画（ Industrial Strategy ）の成功に大きく頼っている」のであり、「教育を含む政府の政策全体が、製造業の生産の向上と国益（ national wealth ）の増大に寄与することは、非常に重要である。」そして、「将来に対しどのように提案をするにしても、資源の抑制ということを中心に留めておかななくてはならない」というのである⁽³²⁾。

以上のように、教育をとり囲む背景を述べた後、グリーン・ペーパーは、今日の学校教育の目的として、次の8点を挙げている⁽³³⁾。

- ①子どもが生き生きとした、探究的な精神を発達させるのを援助すること。
 - ②道徳的価値、他人、自己に対する尊敬と他の人種、宗教、生活様式に対する寛容を注入すること。
 - ③われわれが生きている世界と、国家間の相互依存を子どもが理解するよう援助すること。
 - ④読み書き話するために言葉を有効に使うよう子どもを援助すること。
 - ⑤国家がいかにして収入を得、その生活水準を維持しているかを正しく評価し、その過程で、工業と商業の本質的役割を正しく尊重するよう、子どもを援助すること。
 - ⑥数学的、科学的、技術的基礎を提供し、少年少女が急速に変化する労働の世界で求められる重要な技術を学べるようにすること。
 - ⑦芸術、科学、宗教、及びより正当な社会秩序の追求における人間の業績と向上心を子どもに教えること。
 - ⑧社会的、環境的不利により学習能力を阻害されている子どもの発達を援助し促進すること。
- これをみれば、先のテイラー・レポートにおけると同様、学校教育の目的が幅広く捉えられ、社会背景に対する認識と関わって、学校の社会的役割が強調されているといつてよいであろう。

(2) 「教育課程」と「学校と地域社会」

次に、教育課程の問題についてみていこう。

グリーン・ペーパーは、この領域における過去の発展を、初等教育における教育課程の幅の拡大と児童中心の方法の発展、及び中等教育のコンプリヘンシヴ化による教育機会の増大と教育課程の多様化として捉えている。

しかし、それは必ずしも満足の結果をもたらさしなかった。まず、初等教育においては、読み書き算といった基礎的技術の習得が不十分であるという問題が生じた。そこから、「児童中心的な諸発展の真の利益を損うことなく、厳密さを回復するために、」次のことが必要となる。すなわち、①教師が子どもの進歩を正しく把握すること、②子どもの成績のレベルを明確にすること、

③連続する学校や学級の教師が教育内容について合意を形成すること、④国家全体の子どもに共通する教育的要求を教育課程に反映させること、⑤読み書き算によって教育課程の核（core）の部分が形成されること、である⁽³⁴⁾。

また、中等教育においても同様に、教育内容の選択の自由が拡大した結果、現代社会の要請する基礎技能を堅実に習得することが難しくなった。したがって、今や全ての学校に共通する教育課程の核となる部分を探究する必要がある。しかもそれは、動機づけの点からいっても、将来の労働生活に関連したものであるべきである、というのである⁽³⁵⁾。

このように、全ての学校に共通する教育課程の核となる部分を探究することが課題とされているのであるが、ではそのためにどのような方策が求められるのであろうか。

まず、大臣はこの問題について教育サービスのパートナーたちと広い合意を確立することを追求する。そして、「地方教育当局は、地方の実情を考慮し、地方の利益と協議し、学校協議会や他の教育課程調査開発機関の仕事を参考にしながら、自らの地域における教育課程とその発展を調整しなくてはならない。このようにして、個々の学校とその教師の適度な専門的自由が、最も有利に発揮されうるのである。」と述べている。さらに、そのために、大臣が関係者と協議した後、地方教育当局が各地域に対する調査を行い、大臣がそれを分析し、調査結果と大臣が行う助言の性格について協議する、という手順を提案しているのである⁽³⁶⁾。

このように、グリーン・ペーパーは教育課程の改善に対する行政機関の積極的関与を提案しているが、このような方向は、教育課程行政における行政機関の関与の積極化というイギリスにおける一連の動向の中に位置づくものである⁽³⁷⁾。それを確認した上で、次に、学校と地域社会の連携の問題についてみていこう。

このグリーン・ペーパーはテイラー・レポート公表の前に出されたものであるが、教育行政への参加に対する認識は、テイラー・レポートと一致しているといつてよいであろう。そこでは、次のように述べている。

「学校が地域社会に対し開かれている必要性が高まってきた。親、工業界、商業界は教育制度と個々の学校が何をしようとしているのかを知っているべきである。同様に、学校内においては、地域社会、国家全体の要求、近代的工業社会の労働、民主主義に参加する個人の役割に対する十分な認識がなくてはならない。」⁽³⁸⁾

そして、特に親には、学校の諸活動についての情報を得る権利があり、親は学校に対し意見を述べ、学校はそれをよろこんで受け入れるべきである、としているのである⁽³⁹⁾。

以上、グリーン・ペーパーの内容を概観してきた。それは、現代的な社会状況に対応した学校教育の質的改善を意図しているといえようが、その点ここでは深く立ち入らない。次章において、

よりトータルな視点から、グリーン・ペーパーの内容の意義を考察したい。

V 教育行政改革の背景と論理

さて、以上において1970年代における教育行政の改革に関わる動向を、地方自治制度改革、テイラー・レポート、グリーン・ペーパーによってみてきたが、各章でそれら個々の意義については、簡単にか触れてこなかった。それは、個々に関する研究がすでになされている⁽⁴⁰⁾という理由にもよるが、基本的には次のような理由によるのである。すなわち、これらを個々別々に論ずるのではなく、70年代における一連の改革の動きとしてトータルに捉えてこそ、現代国家イギリスにおける教育行政改革の構造と課題をより本質的に把握することができる、と考えるからである。

したがってここでは、まず一連の動向の特徴を述べる。そして次に、その動向を通じて今日のイギリス教育行政が直面する社会的課題状況を明らかにし、70年代における教育行政改革の意義を解明したいと考える。

地方自治制度改革、テイラー・レポート、グリーン・ペーパーを別個にとりあげ詳細に論じるならば、各々について数多くの特徴を指摘することが可能であろう。しかし、それらを総体として捉えた場合、基本的な特徴として次の二点を挙げれば十分であろう。すなわち、①教育行政の効率化と、②教育行政への参加の制度化、である。

まず、教育行政の効率化は二つの側面をもっている。一つは、財政的効率化とも呼ぶべきものであり、それは地方自治制度改革に端的に現われていた。つまり、地方政府の行財政能力を高め、地方行政を計画化することによって、一定の財政的制約の中で行政施策の効果を高める。その中で、地方政府の経常支出の約40%を占める教育行政は、改革の重要なポイントとなったのである。

教育行政効率化の第二の側面は、教育的効率化とも呼ぶべきものである。そこでは、学校教育に対する社会的要求を集約し、教育内容として現実の学校教育でいかに実現するかが問題にされる。そのために、国家レベルでは国家の積極的関与によって教育課程の核となる部分を形成することが求められ(グリーン・ペーパー)、地域レベルでは、学校理事会が教育内容・方法の領域にまで権限をもつことが提案されるのである(テイラー・レポート)。

もちろん、効率化のこの二側面は、けっして個々独立なものではない。それは、上の教育的効率化が、学校に資金を与えそれを維持している社会に対する学校の責任、という形で提起されていることからわかる。言い換えるならば、第一の側面は、社会に対する教育行政のアカウント

ビリティを行政活動の過程において表現したものであり、第二の側面はそのアカウントビリティを行政活動の効果において表現した（表現しようとしたという方が適切であるが）ものである。財政的インプットと、それを受けた活動によって生み出されるアウトプットとの関係を把握し難い教育活動の場合、この二側面を合わせもって初めて、行政の効率化が（それでも当然限界はあるが）可能になるのだと考えられよう。

次に、学校理事会の再編による教育行政への参加の制度化であるが、これも上記の二側面に対応して二重の意味をもっている。しかも、第二の側面すなわち教育的効率化に関しては、それを促進する性格をもつのに対し、第一の財政的効率化に関しては、それに逆行する性格をもっているのである。つまり、学校理事会の再編・強化は、①社会の要求を学校教育に反映させる、②地方レベルでの行政の計画化に対し、個々の地域や学校の特殊性を保持する、という二重の意味をもつのである。後者を言い換えるならば、拡大した行政機構の活動を、行政サービスの顧客が直接的にチェックする役割といえるのであろう。この点では、小論では取り上げなかったが、地方自治制度改革の際に設けられたオムブズマン制度と同じ役割をもっているといえよう。そして、これらは確かに財政的効率化に逆行する性格をもつのであるが、しかし同時に、財政的効率化を前提として初めて必要とされ、意味をもってくるのである。

さて、70年代の動向の特徴を、学校をとりまく社会あるいは行政の観点から捉えてきたが、それを教師の側からみた場合、どのような意味をもっているのだろうか。

教育行政の効率化といい、参加の制度化といい、どちらにも共通することは、教師の教育活動に対する外部からの影響力を強化することである。教師は教育活動における自由を一定程度制限されるのであり、実際にそのことからNUTはテイラー・レポートに反発している。しかし、興味深いことは、ここで扱った諸改革の構想においては、社会、行政、教師が非常に調和的に捉えられていることである。社会や行政と相互交流し、役割分担することで、教師はその専門性を有効に発揮できるといってよいであろう。学校が社会や行政に対し比較的大きな自律性を認められてきたイギリスの伝統を考えれば、一連の改革が新しいパートナーシップの形成として打ち出されたことの意味が、ここに見出されるのである。そして、新しいパートナーシップの形成を背後から理論的に支えるのが、社会に対する学校のアカウントビリティの追求であるといえよう。

ところで、それではなぜ70年代において新しいパートナーシップの形成が求められたのか。グリーン・ペーパーは、教育行政が直面した社会的課題状況を端的に示しているといえよう。すなわち、イギリス社会の経済的危機とその内部における対立の克服である。イギリス経済は、「イギリス病」という言葉に象徴される深刻な不況の中で永く停滞したままである。しかも、グリーン・ペーパーのいう多文化的多人種的状况に加え、テイラー・レポートの背景となった消費者運

動、さらには労使対立というように、不況の進展の中で社会的内部の不満・対立は激化してきた。

この社会問題を教育の場で国家の積極的関与によって解決しようとするところに、先の二重の意味での教育行政の効率化が求められるのであり、その補完あるいはチェック機能として、父母・住民の参加が図られるのである。このように考えれば、先に教育行政の教育的効率化と呼んだものは、経済危機克服のための労働力形成を基調としているといえよう。すなわち、グリーン・ペーパーの内容にみられるように、労働生活に役立つ基礎的能力の開発が今日の学校教育の中心的課題なのであり、その点に学校あるいは教育行政のアカウントビリティの核があるのである。この労働力形成を核としつつ、父母・住民等の要求をくみ上げ、しかもそれを限られた財源の中で効率的に実現しようとするところに、70年代における一連の動向の意義が存するのである。

さて、以上において、地方自治制度改革、テイラー・レポート、グリーン・ペーパーに示された一連の教育行政改革の動向がもつ意味を探ってきた。確かに、そこにはイギリス教育行政のもつ特殊性が反映されていた。たとえば、19世紀に確立した地方制度や地方政府機構を、ほとんどそのまま現代に受け継いだために、地方自治制度改革の必要性は高まったのである。

しかし、行政の効率化、参加の制度化は、今日多くの先進諸国に共通する動向であり、わが国においても重要な課題の一つであるといつてよいであろう。成長期の終焉とその後の経済的停滞、資源不足からする節約の必要性、社会の行政需要の増大、教育の量的拡大の終了とそこで生み出された矛盾の克服。教育行政をとりまくこれらの社会的課題は、程度の差こそあれ、今日の先進諸国に共通するものといえよう。その意味で、本稿で扱ったイギリスの動向は、現代国家における教育行政の一つの具体例を示していると考えられるのである。

注

- (1) Kogan, Maurice, *The Politics of Educational Change*, 1978, Fontana, PP. 23 - 48
- (2) 神田 修, 「イギリスの教育法と教育政策」立正大学論叢 53, 1975
- (3) 後藤一郎, 『イギリス地方自治制度論』1972, 敬文堂
- (4) 同書 PP. 206 - 214
- (5) *The Report of the Royal Commission on Local Government in England*, vol. 1, Cmnd 4040 1969, HMSO., P.68(以下, Maud Report)
- (6) 高橋 誠, 『現代イギリス地方行財政論』1978, 有斐閣, P. 111
- (7) 改革の全体的概要については、高橋上掲書を参照

- (8) The New Local Authorities ; management and structure (Bains Report), 1972, HMSO. PP. 20 - 61
- (9) Regan, D. E., Local Government and Education, 2nd ed. 1979, George Allen, PP. 21 - 23, 227
- (10) ibid. P. 20
- (11) Written Evidence of the Department of Education and Science, 1967, HMSO.
- (12) 藤田弘之, 「公教育経営と地方教育行政」 日本教育行政学会年報 3, 1977
- (13) Regan, op. cit., PP. 207 - 208
- (14) Maud Report PP. 18 - 19
- (15) Regan, op. cit., P. 207,
藤田弘之 上掲論文
- (16) Department of Education and Science, Welsh Office, A New Partnership for Our Schools, 1977, HMSO. (以下 Taylor Report)
なお、これについては次の研究がある。
藤田弘之, 「イギリスにおける学校管理制度の改革」日本教育経営学会紀要第 20号, 1978
- (17) Taylor Report P. 9
- (18) Maclure, J. S. Educational Documents England and Wales 1816 to the present day, 1979 Methuen, P. 384
- (19) 徳村 丞, 「英国地方教育経営の研究(2)」 日本教育経営学会紀要第 15号 1973
- (20) 教育委員会のメンバーに地方議員以外の学識経験者等を加える制度である。
- (21) Regan, op. cit. P. 26
- (22) ibid. PP. 70 - 71
- (23) テイラー・レポートが対象とするのは、地方教育当局により設立あるいは維持される学校 (maintained school) である。
- (24) Taylor Report, PP. 15 - 18
- (25) ibid. PP. 23 - 24
- (26) ibid. PP. 52 - 60
- (27) ibid. PP. 49 - 52
- (28) 藤田弘之, 「イギリスにおける教育課程行政」 日本教育行政学会年報 4 1978
- (29) Department of Education and Science, Education in Schools;

A Consultative Document, 1977, HMSO. P. 2 (以下 Green Paper)

(30) *ibid.*, P. 3

(31) *ibid.*, PP. 3 - 4

(32) *ibid.*, P. 6

(33) *ibid.*, PP. 6 - 7

(34) *ibid.*, PP. 8 - 9

(35) *ibid.*, P. 11

(36) *ibid.*, PP. 12 - 13

(37) 藤田弘之 前掲論文(28に同じ)

(38) Green Paper, P. 37

(39) *ibid.*, P. 38

(40) 藤田弘之, 「英国地方行政改革と教育行政の再編成」『教育学研究紀要』(中四国教育学会)

No 20, 1975

その他, 上の (12), (16), (28) 参照