

Ⅲ 特別論文

イギリス地方教育行政改革の研究

一学校への経営支援における地方当局の機能を中心に

国立教育政策研究所 植田 みどり

1. 本研究の目的と問題の所在

本研究は、1990年代後半以降のイギリスにおける地方教育行政改革の動向を分析し、学校が自律的に効果的な学校経営を行うことを保障するための地方当局における学校への経営支援の機能について明らかにすることを目的としている。

イギリスでは、1902年教育法(Balfour Education Act)により現在の地方当局(Local Authority, LA)につながる地方教育行政組織として地方教育当局(Local Education Authority, LEA)が設置された。そして、1979年に発足した保守党政権下での教育改革を経て、地方教育当局の役割や機能は縮減される形で大きく変容した。その変容とは、全国共通教育課程(National Curriculum)や全国共通試験(National Test)の導入、教育水準監査院(Ofsted)の設置など中央教育行政機関の権限の強化と、自律的学校経営(Local Management of Schools, LMS)の導入や学校理事会(School Governing Body)の各校設置とその機能の拡充整備、国庫補助学校(Grant Maintained School)の導入など、学校現場への権限委譲という特徴を持っている。その結果として、地方教育当局の機能が縮減していった。

しかし1990年代に入り、教育成果の学校間格差や地域間格差等の課題がより明確に顕在化したために、地方教育当局の役割が再度注目され、1997年に発足した労働党政権では、地方教育当局の教育水準向上施策における学校への経営支援という機能を明確化した上で、その役割の復権と充実を図った。しかしこれは「1988年教育改革法(The Education Reform Act 1988)」以前の学校を統制するという地方教育当局の姿に戻すのではなく、学校の自律性を維持すること、そして、外部監査(Inspection)などの中央政府によるアカウントビリティの確保という仕組みを伴う復権であった。この点が、1990年代後半の特徴と言える。

イギリスの1990年代後半における教育改革では、「学校改善の主体は学校である」ということが前提とされ、学校自身が目標設定を行い、その目標を達成するための行動計画(action plan)を立て、実行し、その結果を自己評価して自己改善を行うという、いわゆるPDCAのマネジメントサイクルの導入と実施が求められていた。そしてこの学校改善を支援する地方教育当局の機能を復権する形で改革が進められた。一見、学校の自律性と地方教育当局の機能は対立するもののようにとらえられがちであるが、学校と地方教育当局が新たな良好な関係性を持ちながら教育改革

に取り組んでいるイギリスの実態を分析することは意義あるものとする。

これまでのイギリスの地方教育当局に関する先行研究では、中央政府との関係性の中での地方教育当局の機能について多く論じられてきた。例えば大田直子氏や清田夏代氏などは、中央政府と地方政府の行政組織構造を理解する概念として、パートナーシップ原理に基づいた地方教育当局の機能について論じている^①。しかし、学校の自律性との関係における地方教育当局の機能についてはほとんど論じられてきていない。また、イギリスにおける学校の自律性との関係における地方教育当局の変容に関する先行研究においては、1988年教育改革法において導入された自律的学校経営や国庫補助学校に関する政策分析や学校経営の実態分析などが中心で^②、地方教育当局の機能との関係で論じたものは少ない。

そこで本研究では、学校が自律的に効果的な学校経営を行い、教育水準向上を図っていくための地方教育行政組織の役割や機能を解明するために、1990年代後半から進められてきたイギリスの地方教育行政組織に関する政策分析を行い、学校と地方教育行政組織がどのような関係を持ち、その中で地方教育行政組織がどのような機能と役割を持ち、その役割や機能をどのように果たしてきたのかを考察する。

なお、本稿で言うイギリスとはイングランドを指す。

2. イギリスの地方教育行政改革に関する政策

(1) 地方教育行政機関としての地方当局

イギリスにおいて現在、地方教育行政を担う機関を「地方当局 (Local Authority, LA)」という。「2004年子ども法 (The Children Act 2004)」において、子ども関係の行政サービスを行う機関に、子どもや若者に対する教育及び社会サービスを一元化することが規定されたことを受けて、2005年に発表された教育白書『すべての者に高い水準のよりよい学校を (*Higher Standards, Better Schools for All*)』において、これまでの「地方教育当局」から「地方当局」に名称変更することが提言された (なお、本稿では便宜上、文書名を除き、以下「地方当局」に統一)。

地方当局は表1に示すように、規模や所管業務によって多様である。現在イギリスには、150カ所の地方当局がある。

地方当局が所管する学校教育に関わる業務は、名称により異なるが、概略的にまとめると第1に、学校教育に関わることである。これには、入学手続きや特別支援教育などに関する事項が含まれている。第2に、学校経営と人事に関わることである。これには、学校予算や教員の採用等に関する事項が含まれている。第3に、支援活動に関わることである。これには、給食や制服、交通保険、寄宿舎、健康管理などに関する事項が含まれている。

地方当局の業務内容は、概ね「1996年教育法 (The Education Act 1996)」及び「2006年教育と監査法 (The Education and Inspections Act 2006)」に規定されている。「2006年教育と監査法」により、地方当局による保護者の選択の機会を保障するための教育機会の多様性を保障す

ることや問題がある学校への介入権限の強化などが追加されている。ここでいう介入の権限とは、学校と地方当局が連携協定を結ぶこと、追加的な学校理事会の理事を任命すること、暫定的な意思決定機関（Executive Board）を設置すること、配分予算を停止すること、学校を閉鎖することなどである。

＜表1＞ イギリスの地方当局

| 名称 | 個数 | 所管業務 |
|-------------------------------|----|-----------------------------------|
| Outer London Borough | 20 | 警察、消防、交通以外の全自治体業務 |
| Inner London Borough | 12 | 警察、消防、交通以外の全自治体業務 |
| Corporation of London | 1 | 警察、消防、交通以外の全自治体業務 |
| Metropolitan District Council | 36 | 警察、消防、交通以外の全自治体業務 |
| Shire County | 35 | 教育、子ども成人の社会サービス、図書館、計画立案、交通、消防の業務 |
| Unitary Authority | 45 | 警察、消防、交通以外の全自治体業務 |
| The Isles of Scilly | 1 | 教育 |

2005年の地方当局への名称変更が行われたと同時期に、政府は『全ての子どもが大切（*Every Child Matters*）』の政策目標を掲げ、子どもが健康で安全に成長し、社会において精神的にも経済的にも安定した生活を送ることができるようにするために、子どもの成長に関わるすべての関係者が連携協力して行政サービスを提供することが重要であるとされた。その結果、就学前の子育てや保育との連携接続、義務教育修了後との円滑な接続などを重視した地方当局の組織改編が行われ、現在多くの地方当局が、保育や子育て支援なども含めた業務を管轄している。

（2）中央集権と規制緩和による地方教育行政改革

「1902年教育法」によって設置された地方当局は、当時、地域内における教育の一貫性や統合を図る上で重要な役割が期待されていた。そしてその役割は、時代と共に変容していった。最も大きな変容は「1988年教育改革法」によるものである。

「1988年教育改革法」において、「学校が自ら管理する責任を負う」として、自律的学校経営が導入され、さらに国庫補助学校が創設されるなど、学校の自律性を高め、同時に地方当局の役割の縮減を図る政策がとられた。国庫補助学校は、地方当局の管理監督下から離脱（opting out）し、国から直接運営資金を受けて学校経営を行う学校である。例えば、ロンドンのBromley地方当局のように区内の全ての中等学校が国庫補助学校になった自治体もあった。

望田研吾氏は、1980年代の地方当局改革を保護者の選択の権限と関連させ、保護者の選択権の拡大を阻害している存在としての地方当局の解体であったと指摘している⁽³⁾。またLoy Row氏は、教員という専門家の権限と影響力を弱めることをねらいとした脱専門家主義の側面があると指摘している⁽⁴⁾。

このような「1988年教育改革法」以降導入された様々な政策により、学校の自律性と限定された地方当局の役割という構造が構築された。しかし現実には、与えられた自律性を活用して学校経営に取り組み教育水準向上を果たした学校もあれば、向上できず取り残されていった学校も存在した。このような学校間格差、地域間格差は、イギリス全体の教育水準向上を妨げになっており、教育改革の課題となっていた。

例えば、1989年に会計検査院（Audit Commission）から発表された『失われた統治権、発見された役割：地方教育当局の将来（*Losing an Empire, Finding a Role: the LEA of the future*）』において、教育水準向上においては、中央政府、学校、保護者、地域住民の間でパートナーシップを構築することが重要であり、そのためには地方当局の役割も必要であるとして、次の4つの重要な機能を指摘した。第1に高い教育の質を保障するための支援的な戦略のビジョンを提示すること、第2に継続的な学校改善をする手段として活動すること、第3に公平性を保障すること、第4に学校、児童生徒、保護者、地域の関心のバランスをとり折り合いをつけることである。そして、この機能を果たすための役割として次の6点を掲げている。

- ・リーダー：ビジョンを示す
- ・提供者：意思決定のための情報提供をする
- ・パートナー：学校を支援する
- ・管理者：質の保障
- ・計画者：計画立案をする
- ・バンカー：財務の管理をする

1991年の『親憲章（*Parents Charter*）』において、すべての学校に試験結果の公表（performance table）と定期的な第三者による監査（inspection）を導入することが提言された。これを受けて、1992年に初のperformance table（中等学校版）が発表された。また、1992年に教育水準監査院が設置され、1993年から第三者の専門家による学校監査（School Inspection）が実施された。これらの結果から、試験結果に多様なばらつきや、学校経営上よい学校と悪い学校があるという学校間格差の実態が明らかとなり、成果の低い学校に対しては外部からの何らかの支援が必要であるということが政策課題となり、学校改善に対する地方当局の役割の重要性が認識されるようになった⁵⁾。

1996年に発表された教育白書『学校の自律的学校経営（*Self-Governing for Schools*）』において、「継続的な地方当局の役割を模索する」という方向性が示され、学校自身が自力で学校改善などが出来ず、他の機関が実施する方が効果的な場合においては、地方当局がサービスを提供すべきであるとして、学校が自校の教育水準を向上することに対して、様々な支援を行うという地方当局の役割を提言した⁶⁾。具体的にはアドバイスやコーディネートという機能が提示された。また、学校、地方当局、教育水準監査院、教育雇用省がパートナーシップを組んで教育水準向上に取り組むことも重要であるとされた。

「1996年教育法（The Education Act 1996）」の第13条に、学校に適切なサービスを提供するという地方当局の機能が規定され、また同法321条には特別支援教育に関する地方当局の機能が規定された。さらに、保守党から労働党への政権交代直前に出された「1997年教育法（The

Education Act 1997) 」においても、地方当局による支援の役割に関する文言が規定されている。

(3) パートナーシップによる地方教育行政改革

このような政府の動きがある一方で、当時第2党であった労働党では、すでにこの時期から政権奪回後の政策について具体的な検討がなされていた。1995年に発表された労働党の政策文書『多様性と卓越性 (*Diversity and Excellence*) 』において、各学校が教育水準の向上を図るための圧力 (pressure) と支援 (support) が地方当局の中核的な役割であり、各学校が学校改善に取り組む上での地方当局の役割を提言している。そしてその学校改善には、学校、保護者、教職員、大学、継続教育カレッジ、そしてボランティア組織の間のパートナーシップが必要であり、地方当局が、教職員や学校及び教育関係機関などの間を調整し、それらを支援することが必要であるとして、「学習ネットワークの創造」が地方当局の役割であるとしている⁷⁾。このように、学校改善を促進させ、教育水準向上を図るために、保守党は市場原理に基づく競争と選択という手法を取り入れたが、労働党では、パートナーシップを重視し、その要に地方当局を位置づける方向性を提示していると言える。

また、「地方当局による学校統制の概念は過去のものである。地方当局は学校を統制しない。統制は個々の学校が自ら行うものである。地方当局の役割は、学校がよい実践をすることを拡大すること、そして学校の弱点を明らかにしてそれを根絶することを支援することである」⁸⁾と地方当局の支援のあり方についても提示した。この当時の労働党は、保守党政権によって促進された自律的学校経営の政策は、日々の学校運営の現場での意思決定や予算執行がなされ効果な学校経営を実施する上での意義を認めていた。それを補完し促進させる意味で、地方当局による学校改善への支援という側面を加えることでさらなる学校経営の効果を高めることをねらっていたと考えられる。このような方針は、1997年5月に政権についたことにより具体的に政策として実行されることとなる。

労働党では、コミュニティ、パートナーシップ、社会的統合を政策の鍵概念として用い、多元性、アウトカム、到達度、機会均等を重視する政策理念を掲げた。そして教育においては、セーフティネットを構築し、教育水準向上に取り組むための政策立案を行った。そこで重視されたのが、新しい地方当局の役割である。

1997年7月に労働党は教育白書『学校の卓越性 (*Excellence in Schools*) 』を発表した。この中で、地方当局の役割は学校改善に積極的に取り組む学校を支援し、地域内全体における教育水準向上の責任者として機能することであるとされた。そして、コントロールするのではなくチャレンジすることが重要であるとして、具体的な機能として次の5点を指摘した。

- ・最新の全国共通試験の結果と教育水準監査院による学校監査結果を分析すること
- ・学校監査結果のデータと改善状況の比較分析を行うこと
- ・保護者や地域住民の興味関心を調査すること

- ・各学校の年次目標に同意すること
- ・各学校の改善計画と全国基準との整合性を確認すること

このような機能を果たす地方当局の戦略的な役割は、第1に学校とのパートナー関係を構築すること、第2に計画立案者となること、第3にチャレンジとサポートの実施主体となること、第4に新しい力を学校に付与する者になることであるとまとめられている。そして効果的な地方当局の在り方とは、学校が自己改善に取り組むことを刺激すること、問題がある場合に介入すること、学校が改善されている場合は干渉しないことであると提言されている。

1998年には、教育雇用省から教育白書『学習の時代：英国教育の復興（*The Learning Age : a renaissance for Britain*）』が発表され、改めて教育水準向上に対する地方当局の役割の重要性が提言されている。

これらを取りまとめる形で、「1998年教育水準と枠組み法（*The School Standard and Framework Act 1998*）」が制定され、学校での教育水準向上に対する地方当局の支援活動が法的な活動として位置づけられた。同法では、地方当局が教育提供に関する機能を有すると規定した1996年教育法第13条に「教育水準向上を目的とした実践をすることを請け負う」という規定を追記した形で条文が制定された。すなわち、地方当局がもつ教育提供に関する機能は教育水準向上を目的としたものであるということということが明示されたのである。

そして、この法的な役割を遂行するために、学校への経営支援の計画である「教育発展計画（*Education Development Plan*）」の作成が義務づけられた。また、1999年に入り、地方当局と学校との関係について規定した「地方当局と学校に関する行動綱領（*The Code of Practice on LEA-School Relations*）」、財政面での地方当局の役割を規定した「公平な資金配分（*Fair Funding*）」、地方当局への外部監査（*inspection*）について規定した「地方当局の監査に関するフレームワーク（*The LEA Framework for Inspection*）」が出され、労働党政権下での新しい地方当局の具体的な行動指針が示された。

その一方で、地方行政改革も進められていた。1998年に環境・交通・地方省（*Department of the Environment, Transport and the Regions, DETR*）が白書『現代化した地方自治体：市民との協働（*Modern Local Government : in touch with the People*）』を発表した。この中で、中央政府は、地方自治体が地域コミュニティと相談しながら課題に対応すること、問題解決への一貫性をもった方策を開発することという方針を示した。この白書において、地方自治体は、地域住民のニーズや優先事項を総合的に概観するのに最適な組織であり、その地域住民ニーズや優先事項を達成するために活動することが重要であると明記された。そして、地方自治体が経済的、社会的、環境的に改善されるようにし、地域住民や関係機関等とのパートナーシップを強化していく地方自治体の力を確固たるものにしていく義務を地方自治体に法的に課すことを中央政府は目指していることが提言された。そして、地方自治体が「コミュニティ・リーダーシップ」を持つことが重要であり、効果的なローカルパートナーシップを基盤とした自治体の戦略的な役割を成功

させる基本であるとしている。この方向性が地方自治体の「現代化 (modernising)」である。

1999年「地方自治体法 (Local Government Act 1999)」では、「ベストバリュー (best value)」という概念が提示された。「ベストバリュー」は、「現代化」した地方自治体の行政活動の質的保障と改善を図るための指標である。ここでは、継続的な改善により高い質と効果性のあるサービスの提供、効果的でアカウンタビリティのある利害関係者の関与と協議、期待された成果を達成するためのサービス提供の方法を考え使用する意思が評価される。

2000年に教育雇用省から『学校教育における地方教育当局の役割 (*The Role of the LEA in School Education*)』が発表され、学校改善に関わる専門的基準が発表された。そして優れたアドバイザーや監査官は、モニタリング、介入、チャレンジ、サポートの能力をバランスよく身につけていることが必要であるととりまとめた。1999年に発表された「公平な資源配分」と「現代化」という改革の理念と関連させ、今後の地方当局の改革の方向性として次の4点を指摘した。第1に、学校へのサービスをよりオープンにし、全ての学校が「ベストバリュー」なサービスを達成できるようにすること。第2に、複数の学校をグループ化して学校改善の責任を分配すること。第3に、他の地方当局、公的部門、民間部門、ボランティア部門とのパートナーシップに責任を分配する新しい方法を開発すること。第4に、学校改善に必須な全国的専門水準や必要条件の開発を支援することを提示した。

また2000年には『地方自治体財政の現代化 (*Modernising Local government Finance*)』を発表し、財務面における「現代化」した地方当局の機能を提示した。

2000年の「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」においては、地方自治体にコーディネイトの役割、経済的及び社会的な環境整備の機能、地域戦略の責任という新しい力を付与することが提示され、その力を発揮するために、学校改善を支援する多様な関係機関とのパートナーシップを構築することの重要性が明示された。

2004年、教育技能省が『教育技能省：子どもと学習者のための5カ年戦略 (*Department for Education and Skills : Five Year Strategy for Children and Learners*)』を発表し、教育改革における新しい戦力として、地方当局の「コミュニティ・リーダーシップ」が提言された。これは、1998年の環境・交通・地方省の白書において示された概念でもある。この5カ年戦略では、地方当局は直接的に地域住民に対してサービスを提供する存在ではなく、委託された

(commissioning) 教育サービスを提供する存在で有り、子ども財団 (Childrens' Trust) などの地域にある子どもや教育に関する関係機関とのパートナーシップを構築し、質的保障を仲介する (bordering) 存在になることが期待されると提言している。同時に同戦略では、学校の予算編成を単年度主義から3年間の包括的な予算編成にするなど財政面も含めて学校の自律性の強化の方針が示された。

「2006年教育と監査法 (Education and Inspection Act 2006)」では、地方当局も含めた多様なパートナーが学校改善に関与することについて規定している。

2007年に子ども・学校・家庭省 (Department for Child, School and Family, DCSF) が発表した『学校関係法令ガイダンス (Statutory Guidance on Schools Cursing Concern) 』では、地方当局の役割として次の点を指摘している。第1に、学校改善を支援し、学校改善パートナー (School Improvement Partners, SIPs) や教育水準監査院の評価によって教育水準向上へチャレンジする学校の成果をモニタリングする戦略的役割があること。第2に、学校への適切な支援パッケージを設計したり、依頼したり、仲介すること。第3に、学校の状況に基づいて支援活動を行うことである。

2008年6月には、子ども・学校・家庭省より「全国チャレンジ計画 (National Challenge Scheme)」が発表され、中央政府の課題がある学校への介入権限が強化された。その理由は、課題がある学校への介入は基本的には地方当局の権限であったが、それが十分に機能しておらず、課題解決に至っていない学校があることが学校監査の結果等から明らかとなったからである。こうした状況は、教育水準向上にとって深刻な問題であると認識され、直接に中央政府が介入する必要があると判断されたのである。

2010年5月に発足した、保守党と自民党による連立政権は、2010年に教育白書『教育の重要性 (The Importance of Teaching) 』を発表し、「学校改善への新しいアプローチ (New Approach to School Improvement)」という新しい学校改善の枠組みを提示した。具体的には、学校同士の相互支援や学校間連携による改善、地方当局の役割は自律的に改善に取り組む学校への支援とすること、成果の上がっていない学校への支援策 (School Improvement Plan) を地方当局が作成し教育省 (Department for Education, DfE) が承認することなどの仕組みを導入した。また、学校への経営支援という点では、学校改善パートナーを廃止し (中央からの予算執行を中止し、地方の判断での実施は可能)、新たな経営支援の枠組みとして、優秀な校長を核にした地域におけるネットワークを活用した枠組みの構築を目指している。すなわち、ピアサポートによる学校への経営支援の枠組みを重視しているのである。具体的には、第1に全国教育指導者制度 (National Leaders of Education, NLEs) の創設である。これは、優秀な校長 (outstanding headteachers) が彼らの技能と経験を活用して問題を抱えた学校の教職員と協働しながら学校改善に取り組む活動である。第2に地域教育指導者制度 (Local Leaders of Education, LLEs) の創設である。これは、各地域で成功している校長 (successful headteachers) が地域内の他校の校長と連携しながら児童生徒の学力向上などの改善に取り組むことである。これは地方当局や他の学校や教育関係機関と連携しながら進められる活動である。

(4) 地方当局の機能に関する4つの基本施策

1990年代後半以降の改革において示された地方当局の機能としては、学校改善を図る学校を支援し、全体の教育水準向上を図ることである。その機能に関わる4つの基本施策としては、「教育発展計画」、「地方当局と学校の関係に関する行動綱領」、「公平な資源配分」、「地方当局

の監査に関するフレームワーク」がある。こうした政策のそれぞれを相互に関連させながら地方当局が効果的に役割を果たすことが出来るような仕組みとなっている。

①教育発展計画

イギリスにおける地方当局による学校への経営支援の活動計画と言えるものが「教育発展計画」である⁽⁹⁾。この計画は、地方当局に作成義務がある。第1次の教育発展計画は1999年～2002年までの3カ年計画、第2次は2002年～2007年までの5カ年計画である。なお、2005年の地方当局の名称と機能の変更に伴い、「子どもと若者に関する計画 (Children and Young People's Plan)」という名称で新たに作成されている。

その目的は、第1に地方当局が全ての児童生徒の学力向上のために、学校や教育関係者と共に効果的な活動を実施するためである。第2に学校が地方当局や国が制定した目標を達成できるように、積極的に現実的な目標を設定するためである。第3に地方当局が学校、保護者、その他地域住民に対して、教育水準向上対策に関する公的責任を明示するためである。第4に地域内の学校の学校改善を支援する地方当局の活動成果を明示するためである。

「教育発展計画」は、地方当局関係者だけでなく、校長、学校理事会、教区関係者、地域住民などが協議に参加し、議論した上で、地方当局の責任において作成される。「教育発展計画」は計画内容と支援情報の2部構成となっており、計画内容については教育大臣による承認を受けなければならない。そして、地方当局の活動は教育水準監査院及び会計検査院により監査される。

「教育発展計画」の計画内容には、地域内の状況を分析し、設定された達成目標とその達成目標を達成するための行動計画が学校改善プログラムとしてまとめられる。学校改善プログラムでは、児童生徒の到達水準の向上、教授活動の質の向上、リーダーシップとマネジメントの質の向上の3つの枠組みから内容が作成され、それぞれに優先事項(5～8項目)が設定される。その優先事項ごとに具体的な活動内容が策定され、その活動ごとに目標、目的、活動日程、責任の所在、達成基準、観察と評価の項目が設定される。もう一方の支援情報では、計画内容の実施策とその実施の条件整備としての情報が記載される。例えば、地方当局の会計状況や予算、利用可能な資源、監査結果などである。

これは、地方当局の教育水準向上を図る学校を支援する活動において重要なものであり、地方当局がその活動に関与するための「ライセンス」のようなものである⁽¹⁰⁾。

②地方当局と学校の関係に関する行動綱領

これは、学校の水準向上を支援する地方当局の権限と責任についてまとめたものである。その中で重視されたことは、学校が挑戦的な学校改善のための目標設定をすることを支援することなど学校の自律性を重視した地方当局の役割という点である。具体的な地方当局の役割としては、次の5点が提示された。第1に目標設定のプロセスに関与すること、第2に効果的な調査研究や情報提供サービスを提供すること、第3に教員、校長、学校理事会、アドバイザーの研修をすること、第4に良い事例を見極め、普及すること、第5に学校と目標設定について協議し、同意す

ることである。

この中では、チャレンジとサポートという地方当局のアドバイザーとしての機能が定義され、これらの活動を通して、アドバイザーとしての責任を果たすことが期待されていたのである。

なお、これは2000年に改定された。改定では、地方当局の役割をより限定し、成功のための介入をより重視する方向が提示された。

③公平な資源配分

これは、自律的学校経営を改編し拡大させたもので、学校への予算配分における地方当局の責任を明示したものである。地方当局の役割は、学校改善、アクセス、特別支援教育、戦略的経営の4つの領域において、中央から配分される予算を学校が執行することを支援することとされた。

地方当局が役割を遂行する上での基本方針として、第1に学校教育の水準向上、第2に学校の自律的経営、第3に地方当局と学校のアカウントビリティ、第4に学校財務の透明性、第5に学校の広範な責任を果たす機会、第6に学校の新しいカテゴリー⁽¹⁾間の平等、第7に学校と地方当局のバリューフォーマネーということが明示された。そして、地方当局の持つ法的な責任として、次の6点を提示している。

- ・ 戦略的経営
- ・ 教育機会の保障
- ・ 学校改善
- ・ 学校へのサービス提供
- ・ 特別支援教育
- ・ 学校以外のサービス提供

④地方当局の監査に関するフレームワーク

地方当局には、計画的かつ効果的に学校への経営支援を充実させることに対する説明責任を果たすことが求められ、教育水準監査院による外部監査が実施された。地方当局への外部監査においては次の4つの側面がチェックされた。

- ・ 効果的で経済的に地方当局が運営されているか
 - ・ 管轄地域内の学校の教育の質やすべての児童生徒の学力が向上することによって高い水準を提供する方法に関する機能を効果的に示しているか
 - ・ 学校の児童生徒が傷つくことなく、民主主義を保障し、児童生徒を保護することに関与するその他の法的な組織を支援するという機能を効果的に示しているか
 - ・ 機会均等や「地方当局と学校の関係に関する行動綱領」を含めた法的義務を遵守しているか
- そして、効果的に学校への経営支援が機能しているかどうかを図る指標として次の8点が提示されている。

- ・ 学校改善に対する明確な戦略があること
- ・ 「教育発展計画」を通して学校へのコンサルテーションが出来ていること
- ・ 地方当局の優先事項を関連づけていること
- ・ 学校の活動にとって地方当局のモニタリングが有益であること
- ・ 課題を抱えている問題校への支援をすること

- ・児童生徒の成果に関するデータが用意され、ガイダンスに利用されていること
- ・良い実践を普及させていること
- ・優先事項を実行する能力があること

(5) 1990年代後半以降の地方当局の機能の特徴

1990年代後半の地方教育行政改革において地方当局に期待された機能としては、第1にサポートとプレッシャーである。これは様々な政策文書等において示された概念である。支援やアドバイスをするというサポートと、課題を抱えている学校への介入やさらなる挑戦を促すためのプレッシャーという2つの側面のバランスを取りながら活動することが地方当局の機能として重視されている。例えば、会計検査院は、『信頼の保持 (*Held in Trust*) 』(1999年)において、地方当局のサポートとチャレンジの調和が重要であると指摘した上で、サポートには助言機能(アドバイザーサービス)と監査機能(インスペクションサービス)の2側面があり、学校改善においては特に助言機能が重要であり、現実的な助言機能の内容を示すものとして「教育発展計画」の作成が重要であると指摘している⁽¹²⁾。

第2にモニタリングと評価である。学校のデータを収集し、教育的効果や、対費用効果、公平性などの視点から活動のプロセスを評価すること、学校間の比較をすること、学校と一緒に目標設定をすること、学校のニーズに基づく介入をするという視点から学校の状況を常にモニタリングし、評価した上で、どのような活動が必要かを考えることが地方当局には求められている⁽¹³⁾。そしてその評価基準は「ベストバリュー」という指標である。地方当局の活動における「ベストバリュー」は、「教育発展計画」と外部監査を用いて評価される。そして、公的なニーズと価値を満たすサービスか、よりよい他の事例から学んでいるかどうかなどの視点から判断される。

第3に計画立案である。学校の実情に応じた支援活動を行うために、どのような政策をどのような資源配分に基づいて行うのかというリソースマネジメントの視点から行うことが重要であるとされている⁽¹⁴⁾。そしてこの機能の中心が「教育発展計画」である。

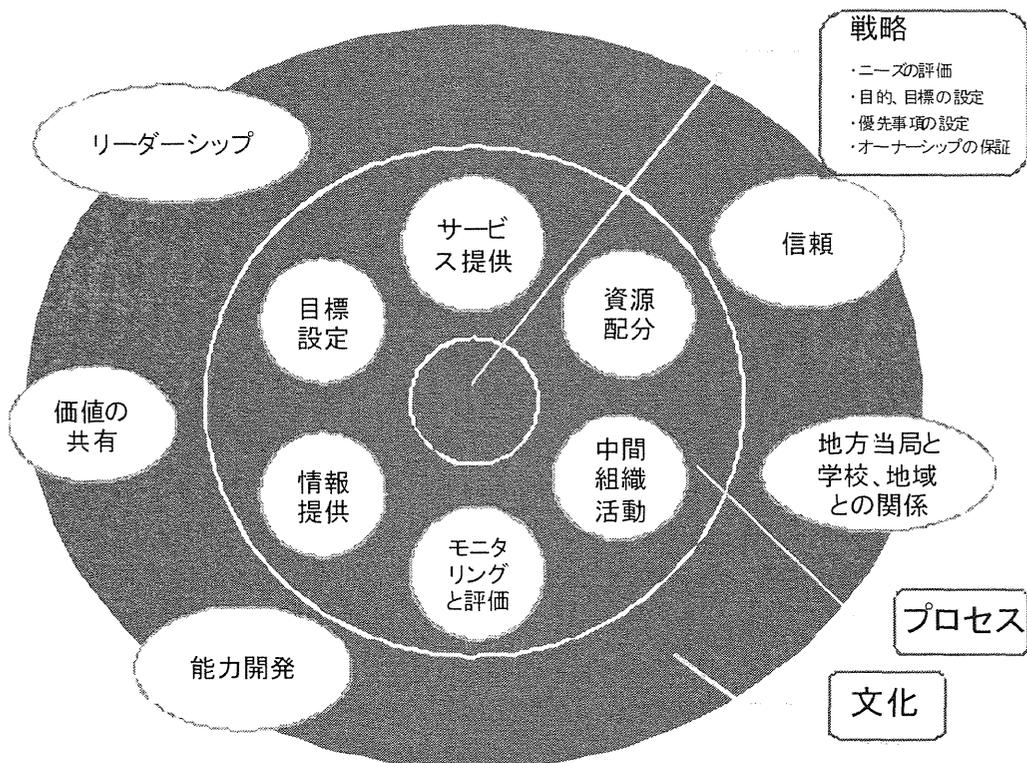
第4にコンサルティングと助言である。戦略的な視点を持ち、学校との高い信頼関係を持ちながらコンサルティングを行うことが重要である。そこで重視される姿勢が「チャレンジ」という姿勢である。そして効果的な学校への経営支援をするためには、コンサルティングや助言をする人が、学校改善を促進させる役割を遂行するための専門的なスキルを持つことが重要であると指摘されている⁽¹⁵⁾。そのスキルとは、「辛口の友人 (*critical friend*)」であり、専門的アドバイザーであり、監査官であり、協力者であり、変革者であり、チャレンジのためのメッセージの運搬者という要素を含むものとされている。

第5にファシリテーションである。これには、学校及び学校改善に関わる利害関係者との間のパートナーシップの構築が重要である。地方当局は、学校や関係機関との間において単なる「Head Office」ではなく、多様な役割が期待されており、関係者間のパートナーシップを構築すること

が期待されていると指摘されている⁽¹⁶⁾。また、効果的な学校への経営支援が行われている地方当局では、「学校改善の触媒」となっているという特徴も指摘されている⁽¹⁷⁾。

これらの機能を効果的に進めていくためには、優先事項の設定などの戦略と、サービス提供や評価などのマネジメントプロセスの一貫性を重視したプロセス、全てのスタッフが高いレベルでの業績達成を目指す文化の3つの側面が重要であるとされている(図1)⁽¹⁸⁾。すなわち、中核には管轄の地域内の学校のニーズに基づく、目的や目標、優先課題を明確にした上で、学校のオーナーシップを保障していくための戦略があることが重要である。その上で、サービス提供、資源配分、情報提供、モニタリング・評価などのプロセスがあり、そのプロセスをよりよくしていくために、信頼関係に基づいた地方当局と学校及び地域との関係、地方当局のリーダーシップ、職員の能力開発、価値観の共有といった文化が醸成されていることが重要なのである。

<図1>効果的な地方当局



<出典>Audit Commission, *Changing Partners*, 1998, p. 30 より作成

(6) 学校の自律性を保障する地方当局の役割

1990年代後半から進められてきた地方教育行政改革は、教育水準向上を図る学校の自律性を維持するための地方当局の機能の拡充整備という構図の中で進められてきたといえる。その中で、地方当局に期待されてきた役割としては、第1にパートナー、第2にアドバイザー、第3にリーダー、第4に中間組織、第5に辛口の友人の5点にまとめられると考える。

①パートナー

会計検査院は『変化するパートナー (*Changing Partners*) 』(1998年)において、それまでの地方当局の役割を学校との関係で検証し、次の3つのタイプに分類した。

- ・伝統的タイプ (traditionalist) : コントロールする地方当局と力のない学校
- ・ミニマリストタイプ (minimalist) : 自由放任主義な地方当局と力のある学校
- ・精神的支柱タイプ (enabling) : 反応する地方当局と力のある学校

「1988年教育改革法」以降は、学校の自律性との関係において、この3つのタイプがバランスよく備わっていることが重要であった。しかし1997年以降は、これに加えて、パートナーシップタイプ(実践的な地方当局と力のある学校とのパートナーシップ)の方向に向かっていき、地方当局は先取りして学校を力づけていくようなパートナーのような存在として学校との関係を構築することが重要であると指摘している⁽¹⁹⁾。

また、地方当局に求められるパートナーシップとは、単に学校との関係だけではなく、多様な学校改善に関わる利害関係者との間におけるパートナーシップも含むものである。これは、1998年の環境・交通・地方省の白書等において指摘された地方自治体の「コミュニティ・リーダーシップ」を発揮するために必要な「ローカルパートナーシップ」と呼ばれるものである⁽²⁰⁾。そこでは、地方当局を中核に位置づけ、関係者間の連携、調整を行い、地域内の課題解決に取り組むことが重要なのである。

しかし、地方当局の学校への関わりは、「自律性を持つ学校の活動が継続的であるように、(学校からの) 請求があった時に (on demand)、援助を提供するというものである。それ故に、パートナーシップは「幻想 (chimera)」であるとして、ナイジェル・ベネット氏とレズリー・アンダーソン氏は地方当局の限定された機能を指摘している⁽²¹⁾。

②アドバイザー

支援活動の中核を成す助言の機能を果たすのがアドバイザーである。アドバイザーの良し悪しが地域における学校への経営支援の成果にも影響を与える。教育雇用省は、『学校教育における地方教育当局の役割 (*The Role of the LEA in School Education*) 』(2000年)において、アドバイザーの役割の重要性を指摘した上で、優れたアドバイザー(及びインスペクター)は、モニタリング、介入、チャレンジ、サポートのバランスがよくできることと指摘している。

しかし、多くの地方当局が、問題がある学校を支援することに長けた専門家を有している訳ではない。そのため、問題がある学校を支援するための地方当局の担当者の能力開発が重要である。

例えば、2000-2001年の教育水準監査院の年次報告書でも、約半数の地方当局においてチャレンジする学校に対するアドバイザーの能力に問題があることと指摘されている⁽²²⁾。

このような問題に対応するために、教育雇用省は、1999年に省内の「教育水準向上ユニット (Standards and Effective Unit)」が3つの大学と連携して「バーチャル職員養成カレッジ (Virtual Staff College, VSC)」を創設し、地方当局のアドバイザーのトレーニングコースを提供し始めた。そして、バーチャル職員養成カレッジと全国教育アドバイザー、インスペクター、教育コンサルタント協会 (National Association to Educational Advisors, Inspectors and Education Consultants, NAEAIC) が協働でアドバイザーに必要なコンピテンシーを開発した。また、教育水準向上ユニットは「未来を保障された学校 (School Securing the Future)」(CD-Rom)を発行するなど様々な取り組みを行った。また、2006年以降は学校改善パートナーと称して、中央政府によって学校改善の専門家として認定されたアドバイザーが全学校に配置された(2010年廃止)。このようにイギリスでは、学校の経営支援を行い、学校を変革することを促進させるためのスキルや知識、技能を持った人材育成を行っている。

③リーダー

地方当局に求められるリーダーシップは、「コミュニティ・リーダーシップ」と言われるものである。これは、第1に地域の人々に最大限の学習機会を提供するための学習の場を創造すること、第2に重要な関係者とのパートナーシップを構築すること、第3に地域内の全ての人々が”ゆりかごから墓場まで”の質の高いサービスを楽しむような質管理を行うことである⁽²³⁾。

キャサリン・リリー氏は、地方当局の在り方について「あなたと共に行動する (Working with You)」というアプローチが重要であると指摘している⁽²⁴⁾。これは、推進力、熱意、信頼が専門的なリーダーシップによって継続的にある雰囲気の意味するものである。そして常に、「いかに継続的な改善と変化の危機感を持つか」「いかに同意された目標達成のためにどのような支援を関係づけるか」など、常に「いかに (How)」という問いを持つことが重要であるとしている。

④中間組織

地方当局は、対学校、対中央政府との関係において中間組織 (intermediate body) としての役割が期待されているのである。すなわち、教育水準向上の実施者は学校で有り、地方当局は問題がある場合に介入するという限定的な権限を持つに過ぎず、また一方で教育水準向上などの目標設定や活動方針等の意思決定においては中央政府が優先されるという構図になっており、その構図の中で中間に位置づけられているのである。

しかしこの中間組織としての地方当局が「架け橋 (buffer role)」⁽²⁵⁾としての役割を果たすことで、教育活動全体が円滑に機能するのである。『変化するパートナー』(会計検査院、1998年)において、目標設定、資源の保障、サービスの提供、モニタリングと評価と介入という4つの構造に加えて、これら4つを結ぶための情報提供と中間組織としての活動の2つのプロセスによって効果的な地方当局の活動が実現すると提言している⁽²⁶⁾。

⑤辛口の友人

2000年の全国教育研究所(National foundation for Educational Research, NFER)の調査報告書でも、学校改善を遂行するための専門家のスキルの1つとして「辛口の友人」があると指摘されている。ここでは、「辛口の友人」の機能について次のようにまとめられている。

- ・話を聞く、観察すること
- ・学校の文化、目標について学ぶこと
- ・肯定的な心遣い、学校や地域への思いやりを見せること
- ・課題の明確化を援助し、学校がよりよくなることを援助するための創造的な助言をすること
- ・根拠となる資源と専門的な知見を提供すること
- ・他の手段を探求することに協働的に取り組むこと
- ・教員同士や学校内でアイデアを共有することを含め、同僚性を高めること
- ・適切な学習、文化、リーダーシップに対する思いやりのある批判的な見方を提示すること
- ・学校に対して正直で、理解しやすく、柔軟性があり、個別的で、友好的で、根気よく、隠し立てをせず、責任感を持つこと

スー・スワフィールド氏は、「辛口の友人」としての地方当局の役割として校長が期待していることは、ポジティブな支援を行う、相互の信頼関係がある、価値とアイデアを共有する、共通のアジェンダを持つ、オープンなコミュニケーションができるということと指摘している⁽²⁷⁾。

3. 地方当局による学校への経営支援

これまでの政策文書や調査研究から、地方当局による学校への経営支援の活動に関する効果的な取り組みの特徴をまとめると、第1に重点化をして各学校の状況にあった支援活動を行うこと、第2にデータ分析に基づく支援活動を行うこと、第3に助言機能の充実を図ることと言える。

(1) 重点化による取り組み

ケンブリッジシャー地方当局(Cambridgeshire)においては、学校の状況を評価する指標(表2)を定め、学校の現状に応じたきめ細かで学校が必要としている支援を行う仕組みを整備している⁽²⁸⁾。カテゴリーは、「継続的自己改善能力がある(Self Sustaining)」「弱点がある(Vulnerable)」「力量不足(Underperforming)」に分類されている。各カテゴリーに指標があり、該当するところをチェックすることでその学校がどのカテゴリーに該当するかを判断し、学校への関与の度合い(学校への訪問回数など)を変更している。例えば、「継続的自己改善能力がある」の学校に対して地方当局は、年1回学校訪問を行い学校に対して助言を与える。しかしそれ以外に学校が助言や支援を求める場合は有料での提供となる。

(2) データ分析による取り組み

ダーラム市地方当局(Durham County Council)では、学校に関する様々なデータを分析し、学

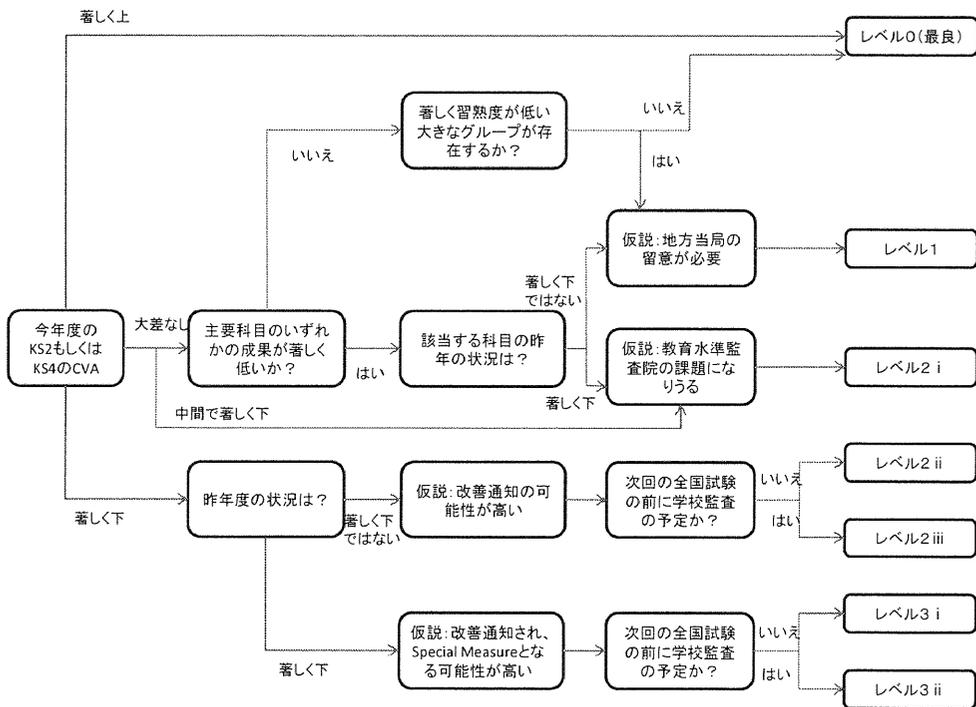
校にフィードバックし、各学校が自律的に学校改善を行うと共に、地方当局がそのデータ分析に基づいて明らかとなった問題や課題に応じて学校への経営支援を行っている。そのために「学校改善のためのモニタリングと介入プログラム (Programme of Monitoring and Intervention for Improvement)」(以下、MIIと略す)を導入している⁽²⁹⁾。その目的は、第1に成果の伸びや課題がマンネリ化しないようにするため、第2に教育水準監査院の監査によって課題が特定される前に、課題を早期発見するため、第3に教育水準監査院の監査によって課題が特定された場合は、効果的な支援を早急に提供し、早期改善を図るため、第4に各学校の進歩を出来るだけ早期に達成するためである。

<表2> ケンブリッジシャー地方当局における初等学校の評価カテゴリー

| カテゴリー | 指標 |
|--------------------------------|--|
| 継続的自己改善能力がある (Self Sustaining) | <ul style="list-style-type: none"> ・学校の活動の全てあるいは多くにおいて高い成果を上げている ・前回の教育水準監査院の報告書が全ての項目で少なくともGoodの評価である ・キーステージ2修了時の成績が継続的(3年間)に法的な達成水準を満たしていること、そして次年度の水準も少なくとも同じレベルであること ・前回の学校監査で指摘された改善点が学校の水準向上計画 (Plan to Raise Achievement, RAP) の中で示されていること ・学校改善能力が確保されていること ・他の学校への高い改善の影響があること |
| 弱点がある (Vulnerable) | <ul style="list-style-type: none"> ・読み、書き、算数の成績がキーステージ1で2C+が75%以下 ・成績のレベル4の割合が61~74% ・英語と算数の両方あるいはどちらかのレベル2ののびが全国平均(英語87%、算数86%)以下である ・次の事項に関する成果及び学校の改善能力が満足できる <ul style="list-style-type: none"> * 2つのレベルが平均以下の項目の次年度の予測水準 * キーステージ2の法的な達成水準よりは高いけれどキーステージ全体では水準以下の傾向がある * 学校全体及び教科間において教授学習の質に矛盾がある * 児童の成長を計る評価や追跡データの厳格な活用が不十分である * リーダーシップの重要な側面が満足である * モニタリングと評価のプロセスの厳格性と継続性が十分でない * 学校の状況の側面にもろさがある ・平均より上の基準を持ちながらもNCSLのカテゴリー3の支援を受けている学校は弱点のある学校のリストに掲載する。地方当局は継続的に学校の水準向上計画のみ学期ごとにその達成状況を評価する |
| 力量不足 (Underperforming) | <ul style="list-style-type: none"> ・教育水準監査院の監査結果が次のいずれかの学校 <ul style="list-style-type: none"> * Notice to improve / Required to improve * Special Measures ・成果が法的な達成水準より低いレベル4が60% ・成果が法的な達成水準以下あるいは上下変動する ・英語と算数の両方あるいはどちらかののびが全国平均(英語87%、算数86%)以下である <ul style="list-style-type: none"> * 法的な水準以下の項目の次年度の予測水準 * 学校全体及び教科間において教授学習の質に矛盾がある * 目標設定された支援の影響が満足できない * リーダーシップと経営が1つあるいは幾つかのレベルで不安定である * 学校の自己評価の能力が不安定である。その結果として、学校が要求される迅速な改善をするための十分な能力を持っていない。 |

MII では、学力達成度、学力定着度、教授学習の質及びリーダーシップと経営の3つの項目から診断が行われる。この中でも学力達成度が最優先の項目として設定されている。それぞれの項目について診断するためのチャートが整備され、学校の状況をレベル分けし、そのレベルに応じた経営支援を行っている。例えば、最優先の項目である学力達成度については図2に示すチャートでレベル分けされる。

<図2> ダラム市における学力達成度に関するチャート



<出典>Durham County Council, *Level Identification Tool Kit (2006)* より作成

3つの項目から総合的に学校の状況が診断され、課題の多少に応じて、5段階（その内、レベル2は3段階、レベル3は2段階さらに分類されている）に分類され、そのレベルに応じて表3にまとめるような地方当局からの経営支援の内容が決められている。

<表3> 地方当局による学校への経営支援の内容

| レベル | 内容 | 地方当局による主な学校経営支援の内容 | | | | | | | | | |
|-------------------|--|--------------------|--------|------------|----------|-------|---------------|---------|----------|-------|---------|
| | | 学校訪問 | | 改善活動への介入 | | | | 人的支援 | | 財政支援 | |
| | | 地方当局の訪問 | 専門家の訪問 | 学校改善チームの介入 | 補強チームの介入 | 戦略の導入 | 特定部分のコンサルティング | 管理職任命支援 | 経営陣の取り替え | 基金の活用 | 予算の差し戻し |
| Basic Entitlement | 高い目標達成度を示す学校 | ○ | | | | | | | | | |
| レベル1 | 全体的に目標達成度が高いが地方当局による課題提起がある学校 | ○ | | | | | | | | | |
| レベル2 | i レベル1のiの状況であるが、教育水準監査院による課題提起の可能性のある学校 | ○ | ○ | | | | △ | △ | △ | | |
| | ii 今年度は目標達成の度合いが低い学校 | ○ | ○ | ○ | | | △ | △ | △ | | |
| | iii レベル2のiiの状況であり、教育水準監査院も同じ評価をすると予想される学校 | ○ | ○ | ○ | | | △ | □ | △ | | |
| レベル3 | i レベル2のiiiの状況であり、指導力不足や経営力不足がその原因であると考えられる学校 | ○ | ○ | ○ | △ | △ | △ | △ | | △ | |
| | ii レベル3のiの状況であり、早急の改善が必要とされる学校 | ○ | ○ | ○ | △ | △ | □ | △ | | △ | |
| レベル4 | 重大な能力の欠如があり、特別な改善支援が必要な学校 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | △ | ○ | △ |

(注) ○：必須の支援項目 △：必要に応じた支援項目

□：コンサルテーションに加えて、緊急の取り組みの可能性のある項目

<出典>Durham County Council, *Level Identification Tool Kit (2006)* より作成

ダーラム市にはこのような支援を行うために、「教育水準維持向上担当チーム (Departmental Team for Standards and Improvement, DTSSI)」という担当チームが設置され、毎月単位で全ての学校の状況を診断し、「教育計画モニタリングデータベース (Education Plan Monitoring (EPM) Database)」を作成、更新し、関連する担当部署に対して情報提供を行っている。これは、教育水準監査院の監査報告書や表3に示すレベル及びその根拠、地方当局による学校への経営支援の内容とその結果など、学校の状況を判断するためのデータが集積されたデータベースである。また、「拡大マネジメントシステム (Extended Management System, EMS)」というデータベース (教育発展計画と関連した行動計画の進捗状況をモニタリングするためのモジュールを示したオンライン上のシステム) も整備され、多様な情報を分析し、蓄積し、それを関係者が共有できる仕組みをもっている。

また、レベル3や4になった学校に対しては状況を定期的かつ継続的に診断し、関与するために、「学校特定モニタリンググループ (School Specific Monitoring Group, SSMG)」という組織を学校ごとに設置している。当該地域のコーディネーター (EDS Area Co-ordinator) により運営され、校長、監査官 (地方当局内の担当者)、理事会関係者がメンバーとなり学校への経営支援について話し合う。レベル3の場合は各学期に最低1回 (必要に応じて1回以上)、レベル4の場合は毎月1回の会合を開催して、学校の経営支援の内容を決め、地方当局の支援を受けながら学校改善に取り組む。さらに、レベル3や4の学校には、2名の監査官 (地方当局所属) によって構成される「協働チーム (Corroboration Teams)」も配置されている。

このほかに、テスト結果等を詳細に分析するチームとして、「成績評価チーム (Performance Review Team)」も地方当局内に設置され、「ダーラムベースライン評価システム (Durham Baseline Assessment system)」を運用し、学校への経営支援の根拠となるデータを提供している。

さらに、地方当局全体の活動の質を保障するために、地方当局内に「教育水準チーム (Education Standards Team)」も配置され、学校の状況や学校への経営支援の活動などの状況をモニタリング、診断、評価している。

(3) 助言機能による取り組み

1990年代後半からバーミンガム市地方当局 (Birmingham) では、目標設定のスローガンとして「以前のベストを改善する (The Improving on previous best)」を掲げ、教育水準向上に各学校が取り組み、地方当局は各学校を教育水準向上に向かわせるための役割を担っていた⁽⁹⁰⁾。各学校は『Butterflies』という冊子を作成する。これはカオス力学の中でいられる「蝶々効果」から取られたものである。「蝶々効果」とは「北京で蝶が羽ばたくとニューヨークで嵐が起こる」などの表現が使われるように、小さな変化でも大きな変化をもたらすというものである。この考えを学校改善にも援用し、小さな変化の積み重ねの重要性を説き、それを各学校が実践するためのものである。

バーミンガム市では、学校改善のポイントとして次に3点を掲げている。第1に学校改善の優先事項、プロセス、目的についての共通言語を創ること、第2に教授学習に精通した分析の専門家で構成される小規模なチームによる質の高いデータ分析をすること、第3に助言サービスを提供することである。例えば、学校改善の優先事項、プロセス、目的についての共通言語を創ることにおいては、次の7つのプロセスを提示している。

- ・教授学習の実践
- ・リーダーシップの練習
- ・経営と組織化の実践
- ・収集された評価の実践
- ・最も適した学習環境の創造
- ・教職員の職能開発
- ・保護者と地域住民の参画の促進

そしてそのプロセスを”地図”にして、学校が、変化の状況、ベンチマーキング（類似及び非類似の状況の学校の実践と比較する）、研究成果の発掘を理解するための機会を支援活動として提供している。バーミンガム市でも、サポートとプレッシャーのバランスを重視し、公的なものだけでなく、民間のものも活用して効果的な活動を展開した。

バーミンガム市には「バーミンガム助言支援サービス（Birmingham Advisory and Support Service, BASS）」（以下、「BASS」と略す）という学校への支援を全面的に行うバーミンガム市地方当局が運営する組織があった。現在は、「バーミンガム学習センター（Birmingham Grid for Learning, BGfL）」に機能が引き継がれている。ここでは、オンライン上での情報提供と分野別の研修センター（例えば、人格性社会性健康教育（PSHE）や市民性教育等についてであれば、「健康・安全教育研修センター（HSE and Training Centre）がある」で、主に教科指導に関する指導助言や教材開発支援、研修会等を提供している。BASSには、モニタリング・アドバイスグループとサポートグループの2つの組織があった。モニタリング・アドバイスグループは、学校監査前や校長の要請により学校訪問を行い、授業観察等を通じて学校の状況をモニタリングし、学校の状況に応じたアドバイスを行うところである。サポートグループは、保護者からの苦情やいじめなどの緊急を要する問題に対して、学校への支援や相談を行うところである。BASSには、校長等の管理職経験者のアドバイザーと教科主任等の経験者のティーチングアドバイザーの2種類の職員がいる。アドバイザーは学校及び管理職に対して学校経営全体に対するアドバイスを行う。ティーチングアドバイザーは教科指導に関する具体的なアドバイスを行う。

4. 考察

1990年代後半以降のイギリスにおける地方教育行政改革では、学校の自律的学校経営が強化されることと併せて、地方当局の学校への経営支援の活動が強化されてきた。そして、管轄内の学校の水準向上を図ることが地方当局としてのアカウンタビリティを果たすことであるとされた。

日本においても、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、「学校の自主性・自律性の確立」と「学校と教育委員会の関係の見直し」という観点から

提言がまとめられている。今後、学校の自主性・自律性を確立し、そのための学校と教育委員会の関係の見直すことが重要な課題である。自律性をもった学校に対して具体的に教育委員会はそのような役割を持ち、両者がどのようなパートナーシップを持つのかという観点から、指導行政の在り方を検討しなければならない。また、自己評価の実施及び設置者への報告義務が制度化されたことにより、学校評価結果に基づく学校への経営支援の役割が地方教育行政機関の機能として重視されている。学校の自律的な学校改善の能力を向上させ、学校改善を促進させていくための、教育委員会の関わり方やその支援内容について検討しなければならない。その意味において、イギリスの自律的学校経営と地方当局改革の流れは参考になるものとする。

イギリスの地方当局には、第1にサポートとプレッシャーのバランスを持ちアドバイスや介入を行うこと、第2にそのために学校の状況把握のためのモニタリング、評価を行い、自らの行動について計画を立てること、第3にその計画に基づいて、コンサルティングやファシリテーションを行うこと、第4にリーダーシップを発揮しながら、関係者間のパートナーシップを構築すること、という機能を持ちながら学校の改善を支援するという役割が求められている。そして、学校—地方当局—中央政府との関係において地方当局が中間組織として位置づけられ、公教育の質保障と水準の維持向上に対する要の部分としての権限と責任を付与されることで、効果的な教育水準向上を図る仕組みを整備していると言える。

堀和郎氏は、日本の学校の自主性・自律性の確立と学校と教育委員会の関係の見直しについては、教育委員会は「学校改善のパートナー」として「監督機構」から「支援機構」へと、大胆に自らの役割の再定義に取り組むべきであると提言している。「学校支援機構として行動するとは、学校が自ら主体的に学校改善に取り組む意欲を喚起する（あるいは誘因を与える）ような条件整備をすること」⁽³¹⁾であると定義して、学校の自主裁量の拡大、教育ビジョンの創造とガイドラインの設定、学校の組織能力の構築という条件整備を行い、「教育委員会と学校は互恵的アカウンタビリティ (reciprocal accountability) を果たすべき関係にあり、互いに学校改善のパートナーとして、自らの責務に取り組まなければならない」と指摘している⁽³²⁾。この指摘は、今後の日本における学校と教育委員会の新たな関係性の構築への1つの示唆と言える。

本稿では、イギリスの地方教育行政改革の政策的な分析が中心となっており、受け手側である学校の自律的学校経営との関係での学校への経営支援の機能の分析が十分実施できていない。この点は今後の研究課題としたい。また、日本における学校の自主性・自律性と教育委員会の関係については十分分析できていないので今後は日本の動向も踏まえて日英比較の分析を進めたいと考えている。

<注>

- (1) 大田直子著『イギリス教育行政制度成立史』、東京大学出版会、1992年
清田夏代著『現代イギリスの教育行政改革』、勁草書房、2005年

- (2) Rosalid Levacic, *Local Management of Schools : Analysis and Practice*, Open University Press, 1995, Gwen Wallace ed., *Local Management of Schools*, Multilingual Matters LTD, 1992, Brian Fidler, Geoff Bowles, *Effective Local Management of Schools*, Longman, 1989, 末松裕基、「イギリス学校自律化政策の展開と課題」、『上越教育大学研究紀要』第30巻、2011年、49-60頁 など
- (3) 望田研吾、『現代イギリスの中等教育改革の研究』、九州大学出版会、1996年
- (4) Roy Lowe, A Century of Local Education Authorities : What has been lost?, *Oxford Review of Education*, Vol. 28 No. 2&3, 2002
- (5) Audit Commission, *Held in Trust*, 1999, p. 8
- (6) DfE, *Self-Governing for Schools*, 1996
- (7) Labour Party, *Diversity and Excellence*, 1995, p. 13
- (8) *ibid.*
- (9) 拙稿、「イギリス『新』労働党政権の地方教育行政改革に関する研究－『教育発展計画』(Education Development Plan)を中心に－」『日本教育行政学会年報』第25号、1999年、78-89頁を参照
- (10) Valerie Hannon, One the Receiving End : New Labour and the LEA, *Cambridge Journal of Education*, Vol. 29 No. 2, 1999, p. 211
- (11) 労働党政権は、1998年教育の枠組みと水準法において、これまでの学校のカテゴリーを改編し、下記の新たな学校のカテゴリーを導入した。
地域学校 (Community School) : 公費で維持管理され、施設設備等も公的所有の学校
有志団体立支援学校 (Voluntary Aided School)
: 公費で維持されながらも、創設者である有志団体が学校経営に関わり、施設設備等も有志団体が所有する学校
有志団体立補助学校 (Voluntary Controlled School)
: 公費で維持されながらも、創設者である有志団体が学校経営に関わっている学校
地域補助学校 (Foundation School) : 国庫補助学校を改編したもの
なお、その後新たに、Academy (労働党政権下では、民間資金を導入し、社会的に困難を抱えている地域の学校改革の手法として導入された) という学校を創設している。
- (12) Audit Commission 1999, *op. cit.*, p. 25
- (13) Audit Commission, 1999 *op. cit.*, p. 47-57
- (14) *ibid.*
- (15) Barber and Turner, Recognising LEA Effective, The Education Network, *What Make a Good LEA*, 2000
- (16) Audit Commission, *Changing Partners*, 1998, p. 14
- (17) Audit Commission 1998, *op. cit.*, p. 12
- (18) Audit Commission 1998, *op. cit.*, p. 30
- (19) Audit Commission, 1999 *op. cit.*, p. 27
- (20) Valerie Hannon, *op. cit.*, p. 213
- (21) Nigel Bennett and Lesley Anderson, School-LEA Partnerships : Recipe for Success or Chimera?, *Journal of Educational Change*, 6, 2005, pp. 29-50
- (22) Ofsted, *Annual Report 2000-2001*, 2002
- (23) Wilkin, A., Kinder, K and Schad, D, *The Local authority contribution on improved educational outcomes : phase one report*, 2004, NFER
- (24) Simon Whitbourn with Keith Mitchell and Robert Morris, *What is the LEA For?*, NFER, 2000
- (25) Simon Whitbourn with Keith Mitchell and Robert Morris, *op. cit.*, p. 10
- (26) Audit Commission 1998, *op. cit.*, p. 21

- (27) Swaffield, S, No Sleeping Partners : Relationships between Head Teachers and Critical Friends, *School Leadership and Management*, 25(1), 2005, pp.43-47
- (28) Ms Clare Stimpson (ケンブリッジシャー地方当局の初等学校の School Improvement 担当官) へのインタビュー (2012年7月18日) 及び収集資料を基に記載
- (29) Mr. Trevor Robsham (ダーラム市地方当局の Senior Inspector) へのインタビュー (2006年11月17日) 及び収集資料を基に記載
- (30) David Woods and Martyn Cribb, *Effective LEAs and School Improvement*, Routledge, 2001, p. 121
- (31) 堀和郎、柳林信彦共著、『教育委員会制度再生の条件』筑波大学出版会、2009年、215頁
- (32) 堀和郎、柳林信彦、前掲書、221頁