

# イギリスにおける地方補助学校に関する研究

— 地方補助学校制度の特質と課題 —

三 山 緑

(2001年9月28日受理)

A study of the Foundation Schools in England

— The characteristic and subjects in the System of the Foundation Schools —

Midori MIYAMA

This study considers the features and issues of the English system of the Foundation Schools introduced by the School Standards and Framework Act of 1998.

In order to carry out their education policy under the principal 'the Third Way', the New Labor Party created a policy which could effectively comprehend the activities of the central government, private sector, local authorities, and voluntary sector. Governors of foundation schools carry out the policy's specifications in very much the same manner as is seen with Grant Maintained Schools. The election standard of governors in the governing bodies is diverse. Grants for the Foundation Schools come from the Department for Education and Employment (DfEE) and are distributed by Local Education Authorities (LEAs) instead of the Funding Agency for Schools. Opinions of Education professionals and lay inspectors are reflected on the school evaluations, and inspectors of the Office for Standards in Education (OFSTED) carry great influence in the decisions of the governing bodies.

In this way, opinions from any source with respect to the system of the Foundation Schools are taken into consideration, while the autonomy and independence at the school field are respected.

However, the following issues remain in need of attention:

1. How to promote the democratic participation of people in local areas
2. How to include the thoughts and voices of students and parents in OFSTED evaluations of the schools' achievements.

Key Word: the Foundation Schools, education in England

キーワード：地方補助学校、イギリスの教育

## 1 はじめに

イギリスにおいて、1988年教育改革法 (Education Reform Act 1988 以下、1988年法とする) によって導入された国庫補助学校制度 (Grant Maintained Schools) は、「自主的 school 運営 (Local Management of Schools)」をさらに促進させる学校制度として注目を浴びた<sup>1</sup>。国庫補助学校制度は、地方教育当局 (Local

Education Authorities 以下、LEA とする) の管理から完全に離脱し、学校理事会の意思決定にしたがって校長が実際の学校運営を独自に行う制度であった。その運営形態は、「資産運用」という民間企業の経営概念と手法によって教育目標を達成していくというものであった<sup>2</sup>。1992年には教育水準局 (Office for Standard in Education: 以下、OFSTED とする) が設置され<sup>3</sup>、国庫補助学校も含めイギリスにおける全学校が

学校評価を行うことになり、1993年教育法 (Education Act 1993 以下、1993年法とする) においては学校財団 (Funding Agency for Schools : 以下、FASとする) が設置され、国庫補助学校に対する補助金配分を行うことになった。

こうしたOFSTEDやFASの役割によって、国庫補助学校の教育成果や経営状況の評価が容易となったが、「自主的学校運営」という概念を保護者や地域住民の学校運営における積極的な参加という視点で捉えた場合、FASの組織構造と運営のあり方に問題点を見出すことが出来た。

1997年に労働党が政権を奪還し、国庫補助学校制度は1998年教育水準・新学校法 (The School Standards and Framework Act 1998 : 以下、1998年法とする) によって地方補助学校 (foundation schools) へと変更されることになり、FASは廃止となった。しかし、OFSTEDによる学校評価は依然として続けられており、地方補助学校の運営予算は教育省からの補助金である点は国庫補助学校制度の特色を踏襲している。この点において、1997年以降の労働党政権によって、国庫補助学校制度からどのようにして地方補助学校制度へと転換されていったのかを具体的に考察する必要があると言える。

そこで、本研究においては、労働党が、国庫補助学校制度のどのような点を問題とし、どのような教育政策の理念をうち立てて、地方補助学校制度へと変貌させていったのかを考察する。その方法として、国庫補助学校財政制度の特質と課題を踏まえ、地方補助学校制度の特質を分析し、「自主的学校運営」に沿って、学校経営における保護者・地域住民の参加の仕組みと現状について、今後の課題を導き出す。

## II 地方補助学校制度導入の背景

### (1) ニュー・パブリック・マネージメント理論

1979年以降のサッチャー政権以降、行政機関が積極的に民営化、エージェンシー化されていった。こうして民営化、エージェンシー化された公営企業は、クアング (Quasi-Autonomous Non Governmental Organisations : 以下、クアングとする) と呼ばれており、サッチャー政権以降、短期間のあいだにクアング組織の数が3倍以上にもなった<sup>4</sup>。

これらのクアングは、3E (Economy : 経済性、Efficiency : 効率性、Effectiveness : 効果) の評価から成り立つ民間企業の経営概念と手法を行政部門に導入し、行政の効率化・能率化を図る。この理論は、一般的にニュー・パブリック・マネージメント (New

Public Management : 以下、NPMとする) 理論と言われている<sup>5</sup>。NPM理論によって運営されるクアングは多種多様であるが、イギリスの場合、特に効率性の追求や分権化を重視し、行政機関の政策決定部門と執行部門とが切り離され、積極的に民営化、エージェンシー化が行われた<sup>6</sup>。この背景には、NPM理論による財政構造改革が、1990年代前半の保守党政権下における財政再建の戦略として、主に経済性 (Economy) と効率性 (Efficiency) を重視した形で導入されたことにあった<sup>7</sup>。

NPM理論の具体的な経営手法としては、まず①所轄大臣による任命制の委員、②会計原則・手法であるといえる。民間企業においては、実際の経営を実務レベルで行っていく経営者 (Chief Executive) と、株主、債権者などによって構成される意思決定組織がある。クアングの場合、所轄大臣によって任命された理事会組織が意思決定機関となり、実際の経営に大きな影響を与える。理事会と経営責任者との関係は、各会計年度毎の会計報告によって成り立っているため、経営責任者は理事会に対して決算報告を行う義務を負い、理事会は経営責任者の業務達成度と決算とを対比させて業績評価を行っていく。そして、理事会は、各年度の決算報告書と業績によって、次年度の経営方針を再び示すことになる<sup>8</sup>。

一方、経営責任者のアカウンタビリティの達成において、重要な役割を果たすのが会計決算報告であるが、NPM理論においては、民間企業の会計原則と手法によって経営実態が明らかとなる。民間企業の会計原則、手法である、「総計予算主義」と「複式簿記」は、歳入・歳出予算の管理と収支均衡だけでなく、現金、資本、債務・債権、固定資産など全てを組織の資産として扱い、運用し、決算を重視するという概念である。一会計年度間は、経営責任者の裁量により自由に経営を行うが、決算時に意思決定機関である理事会に対して報告義務を負うことになる。この報告内容により、理事会による経営責任者の雇用継続や解雇が決定されることになる。これは、従来の公会計原則が、予算執行過程を公正に管理することを目的とし、歳入・歳出の年度毎の収支均衡を重視する一方で、政策執行後の評価が軽視される傾向にあったという問題点を克服したものである<sup>9</sup>。

以上のように、NPM理論は、民間企業における理事会組織と経営責任者の関係を公的部門に応用し、クアング組織の日常的な運営に関して自律性や柔軟性を与えると共に、資産の所有機関であり意思決定機関である理事会組織に対する説明責任によって成り立っている。

## (2) 国庫補助学校財政制度

国庫補助学校制度は、保護者の意向投票の結果により、各公営学校がLEAから離脱し、教育科学省(Department of Education and Science:以下、教育省とする)<sup>10</sup>から直接配分された補助金で運営をしていく学校制度である。この制度により、国庫補助学校となった各公営学校は、人事面、予算運用面において、自主的に学校を運営し、同時に、国庫補助学校は、学校の運営に関し、教育省に対して直接責任を負うことになった<sup>11</sup>。ストッカー(Stoker, G., 1999)は、公的資金によって運営されるものの、民間企業と同様の経営を行う国庫補助学校を、クアングと定義付けている<sup>12</sup>。国庫補助学校の学校理事会メンバーは、主に保護者代表、教員代表、校長、設立者代表、融資者などで構成され、学校理事会が学校の資産の所有・管理機関として意思決定を行っていた。そして、校長は学校経営における事実上の責任者だが、学校理事会の意思や教育方針が校長の経営に大きな影響を及ぼしていたと言える。

1993年法においては、国庫補助学校への補助金配分機関として、FASが設置され、教育省の補助金配分業務が合理化された。FASは、Non Departmental Public Body:以下、NDPBとする)といわれるクアングであり、NPM理論によって組織が運営されていた。FASの理事会(Board)は、10~15人で構成され、教育専門家のみならず、経営に関する経験者や専門家が選出基準であった<sup>13</sup>。理事は全て教育雇用大臣による任命か、理事による推薦、指名によって決定し、理事会は、あらゆる目的に対応するため、理事会メンバー以外の人員も含めた各種小委員会(会計、財務、計画、報酬、学校改善)を設置し、意思決定を行っていた<sup>14</sup>。そして、FASの経営者(Chief Executive)は、理事会との雇用契約によってFASの最高経営責任者となり、FASの資産全てを運用しながら補助金配分を行う。FASの経営者の業務は、補助金配分と国庫補助学校の経営上の助言であり、その業績は理事会によって評価される。

国庫補助学校とFASの関係は、FASによる補助金配分と助言、国庫補助学校の運営と会計報告にあった。FASの補助金配分によって国庫補助学校の経営状況にどのような影響を与えたのかがFASの経営責任者の決算報告によって明らかとなり、学校の教育サービスや教育水準がどのように向上したかがOFSTEDの学校調査報告によって明かとなる。FASの運営と業務達成度は、国庫補助学校の経営状況により変化するため、FASは、国庫補助学校の会計決算とOFSTEDによる報告書に基づいて国庫補助学校の経営状況を評価した

り、融資先を紹介したり、場合によっては国庫補助学校の経営に助言を施すなど、国庫補助学校のサポートを「効果的に」行っていた。このように、国庫補助学校の経営状況とFASのサポートのあり方は、非常に密接な関係となっており、国庫補助学校の経営方針は、FASの理事会の意思によって大きく影響を受ける<sup>15</sup>。

## (3) 労働党の教育政策

教育省は、1998年12月に出した白書の中で、教育の目的を次のように提示している。「教育、訓練、労働を通して、すべての者が最大限の潜在能力を実現させることができる機会を与え、それによりすべてを包括した公正な社会と競争力のある経済を作り出す。」そして、包括的な社会とは、すべての者がその潜在能力をフルに活用することができる社会であり、成功した企業と公正で効果的な労働市場によるグローバルな競争経済社会を意味するとしている<sup>16</sup>。

このように、ブレア政権に移行したことにより、教育はイギリスの経済を更に成長させるための基盤として最重要視されることになった。そして、そのための具体策をブレア政権は、「第三の道」といわれる新たな政治理念と方法論によって達成しようとしている。「第三の道」とは、一般に民主主義、自由、正義、相互の義務、国際主義というイデオロギーや政治目標の段階においては中道左派の二大潮流(民主的社会主義とリベラリズム)の団結であると解され、それをいかに実現するかという段階において、旧労働党と保守党の間の方法論の対立を乗り越えた政治理念とされている。ブレア自身、国家権力は目標を達成するための一つの手段であり、唯一の手段ではないとし、「第三の道」の中心価値である①平等な価値、②すべての者への機会均等、③権利と責任、そして④共同体を達成するための方法論として、中央の政府機関のみならず、民間企業、地方政府、任意団体などの活動を効果的に組み入れていく方針を示した<sup>17</sup>。

そして、上述したような教育のねらいをより具体化させるため、1998年の白書では次の3つの目標を掲げ、1997年度以降、これらの教育目標達成のため中央政府支出を増加させることを宣言している<sup>18</sup>。

- ①急速に変化する世界情勢の中で、生涯学習のための自己の基盤、職業と市民権を守ることができるよう、すべての若者が16歳になるまでに技術、態度、個別の素質を身につけることができるようにする。
- ②絶えず変化する労働市場のなかで、すべての者が自己の生活を高め、職業能力を開発し、経済や雇用者が求める技術を作り出していくことができるよう、すべての者が生涯学習に参加するよう促進する。

③職を失った人々が労働に復帰できるように手助けをする。

これらのことから伺えるように、すべての者への教育機会均等の保障と教育水準達成、技術の習得のためにまず中等学校段階の教育を重視し、さらに雇用政策、失業対策としての職業訓練にも力を入れている。そして、こうした目標を達成していくには、従来の行政機関や公営の学校のみならず、民間企業や任意団体との共同、教育活動に対するすべての者の継続的で積極的な参加が求められた。

### III 地方補助学校制度

#### (1) 地方補助学校制度の特質

国庫補助学校制度とFASによる補助金配分は、1997年に労働党が政権を執ったことで廃止となった。労働党政権のもと、1998年教育水準・新学校法(The School Standards and Framework Act 1998: 以下、1998年法とする)が制定され、国庫補助学校は1999年度から地方補助学校へと変更されることになった。その結果、国庫補助学校はLEAの管理下には戻らず、従来通り教育省から補助金をもらって運営する地方補助学校(foundation schools)となった<sup>19</sup>。次の表1は国庫補助学校制度と地方補助学校制度の比較である。以下、この表に従って地方補助学校の特質を検討する。

表1：国庫補助学校制度と地方補助学校制度の比較

	国庫補助学校	地方補助学校
所有・意思決定機関	学校理事会 保護者、校長、教員、スポンサー、設立代表など	学校理事会 保護者、校長、教員、非教員、LEA、スポンサー、設立代表など
経営責任者	校長	校長
学校組織の性質	self-governing bodies	foundation
補助金配分	FAS 理事会	LEA 地方議会
意思決定	(Chief Executive)	ファイナンシャル・マネージャー
経営責任者		
政府支出の方針	公共支出の削減と効率性重視	公共支出の増加と効果の最大化
評価	OFSTED (4年に一度)	OFSTED (6年に一度)

地方補助学校は、国庫補助学校と同様に、日々の学校内部の経営は学校長や副学校長が中心となって行う。地方補助学校の年間の維持費が教育省からの補助金である点は、国庫補助学校制度と変化はない。1998年法第22条と付則3(Schedule 3)によれば、地方補助学校は、年間の運営予算支出に関して、LEAに対して責任を負わないとされている<sup>20</sup>。しかし、1998年法において、地方補助学校は、学校の敷地建造物に対する学校理事会の権限について、有志団体立学校(Voluntary

Controlled Schools: 以下、ボランティア・スクールとする)とほぼ同等に扱われている。従来のボランティア・スクールは、特にイギリス国教会などのあらゆる有志団体からの基金によって設立され、それらの団体代表者を含めた学校理事会が学校の意思決定機関となってボランティア・スクールの教育方針に影響を与えてきた。それと同様に、地方補助学校も foundation schools となって、より多くの地域の有志団体からのあらゆる援助を受けて、学校が経営されるシステムとなった。

#### (2) 地方補助学校の学校理事会

下の表2は、地方補助学校における学校理事会の構成と、600人以上の中等学校の学校理事会を例に、その役割を示している。

地方補助学校の学校理事会は、初等・中等学校のそれぞれの規模に応じて、構成メンバーは多少異なるが、特質としては、国庫補助学校制度に比べて、まず保護者代表の枠が増えている。これにより、地方補助学校における保護者の意思がより反映されやすくなっていると言える。また、新たな理事枠として、学校事務員などから選出される非教員理事、従来のボランティア・スクールのような強力なスポンサーを持たない地方補助学校のために partnership governors という枠が設けられている。

表2：地方補助学校の学校理事会の構成

(600人以上の中学校の場合)

理事枠	定員	特徴
保護者代表	7	その学校に在籍する生徒の保護者によって選ばれた理事。
LEA任命理事	2	LEAによって任命、解任される学校理事。
教員理事	2	学校教員の中から学校教員によって選ばれる。
校長	1	辞退しない限りは、自動的に学校理事会メンバーの一人となる。
非教員理事	1	新しい理事枠。スタッフの中からスタッフによって選ばれる。
foundation governors	5	学校の契約・協定書の中で示された組織や人間が任命。
partnership governors		新しい理事枠。
co-opted governors	3	地域のビジネス界の代表者から選ばれる。

出典: "A Guide to the Law for School Governors - Foundation Schools", Department for Education and Employment, 2000.より

また、国庫補助学校制度の時からの特徴であると言えるco-opted governorsの枠は、実際のカリキュラムや学習内容において、特に大きな影響力を持つと言える。co-opted governorsとは、学校への融資や資本の貸付を行う従来からのスポンサー理事を指し、彼らは

企業から派遣され、現金だけでなくコンピューター設備、教材の提供など、あらゆる側面からの財政的援助を行う。地方補助学校において、これらの設備によってどのように教育成果や技術習得が達成されたのかも、全国統一テストや職業資格テストの達成状況によって明らかになる。co-opted governorsは、生徒の学力や技術の達成状況を、投資額と対比させて、「支出に見合う価値 (Value for Money)」を評価することができる。その状況に応じて、co-opted governorsは援助方法を変えたり、地方補助学校の教育活動に対して発言を行ったり、投資を打ち切ることもできる。また、地方補助学校制度になってからの新しい採用基準として、問題校の経営を立て直すために派遣される理事の存在があるが、これもco-opted governorsの枠にはいる<sup>21</sup>。このように、学校理事会は、学校の教育活動に大きな影響を与えることになり、その選出基準も多種多様な方面から選出される。

一方、学校理事会の役割は、教育省によって次のように規定されている<sup>22</sup>。

- ①学校が、ハイレベルな教育水準を達成することができるよう、展望を持って指導する。
- ②生徒がキーステージ2と職業資格に相当するGCSEレベルを達成するように目標を設定する。
- ③広い意味での戦略を持ちそれを実行するだけでなく、さらにそれを魅力あるものにする。
- ④学校の予算は、School Teacher's Pay and Conditions Documentに基づいて、スタッフの定員を決めるときや給料の支払いも含めてマネジメントする。
- ⑤学校でのカリキュラムはバランスよく、網羅的で基礎学力に重点を置き、特にナショナル・カリキュラムと宗教教育は実施されるよう配慮し、ナショナル・カリキュラムの状況や試験結果を報告する。
- ⑥校長、副校長や他のスタッフを任命し、スタッフの行動を監督し、研修を行う。
- ⑦スタッフの定員や給与支払いの方法を決定する。
- ⑧学校調査後のアクション・プランを設定する。

地方補助学校の学校理事会は、それぞれ、教育省の定めた規定の枠内で、教職員の雇用、カリキュラムの設定に関して大幅な決定権を有することになる。そしてその一方で、学校理事会の学校運営は、OFSTEDの査察によって評価され、その評価を受けて、地方補助学校の学校理事会は次年度の教育方針や計画を設定していく。そして、学校理事会は、保護者会を開き、その新たに設定したアクション・プラン (action plan) を報告する<sup>23</sup>。

### (3) LEAの役割と地方補助学校との関係

イギリスにおいては、伝統的に、法制度上、地方議会 (local council) が地方自治体における意思決定機関であり、執行機関とされている<sup>24</sup>。公選制の知事部局は存在せず、地方議会が各種委員会 (committee) を設置し、その決定に従って各サービス分野の機関が政策を執行していく。地方自治体の財源は、カウンシル・タックス (council tax) が自主財源となり、その他は中央政府からの交付金や補助金によって構成されている。公営学校運営費は、主にこの、カウンシル・タックスと中央政府からの交付金によって賄われており、地方議会は、管轄下の公営学校運営に関しては非常に大きな裁量権を有することになる。

LEAは、地方議会で決定した教育政策を実務的に執行していくが、LEAは、一般にファイナンシャル・マネージャーなどが経営責任者となって、管轄区域内の公営学校の管理運営を行い、意思決定機関である地方議会に対して説明責任を負う。また、1997年教育法において、LEAは、管轄区域内の公営学校における教育サービス提供に関して、OFSTEDの監査を受け、業務達成度がOFSTEDによって評価されることになった<sup>25</sup>。1999年地方自治法 (Local Government Act 1999) 第1条において、地方当局 (Local Authority) は「Best value authorities」と規定され、当局の支出に対しどのくらいの業務達成があったのかを地方議会に対し報告することが義務づけられている。地方議会は、この評価に従って次の教育政策を実行していくことになる<sup>26</sup>。

1998年法によりLEAは地方補助学校への補助金配分機関となった。地方補助学校の年間運営予算は、LEAの管轄区域内の公営学校に対する生徒一人あたりの予算に応じて算出されるが、教育省から交付された補助金である。よって、地方補助学校がその補助金をどのように使用するかは通常はLEAが関与しない。しかし、もし、地方補助学校の学校理事会が、学校の運営や教育の達成にダメージを与えかねないようなリスクを負ったとき、LEAは学校理事会に対し、指導や助言を行う権限を有する<sup>27</sup>。地方補助学校の経営状況は、LEAの業務達成度に影響を与えるからである。また、LEAは学校理事会の要請にしたがって敷地建造物を提供する義務を負う。地方補助学校は、その提供された資産によってどのような教育効果があったかをLEAに報告しなければならない。

このように、LEAと地方補助学校の関係は、補助金配分やサポートを通じて、密接な関係にある。そして、LEAと地方議会の関係を通して、地方議会の意思は地方補助学校の教育方針に影響を与えることになる。よって、地方補助学校の経営方針には、地域住民の声

が反映されることになる。

#### (4) OFSTEDによる評価と地方補助学校への影響

OFSTEDは、1992年法によって導入された、non-ministerial governmentであり、勅任視学官 (Her Majesty's Inspectors) によって構成される視学機関である。OFSTEDは、教育省によって設置された機関だが、財政的に自律しており、運営は、各学校やLEAへの査察時に契約を交わし、そこで受領する料金収入によって主に賄われている。また、視学官は、教育専門家と素人視学官 (lay inspector) によって構成され、12～15人程度の査察チームを組んで、6年周期で学校を訪れ、約1週間で学校の教育活動について査察を行う<sup>28</sup>。

査察チームの評価は、①教育水準、②教育の質、③資産運用の有効性、そして④生徒の精神的、道徳的、社会的・文化的発達といった基準によって行われ、視学官は、査察結果のレポートを作成する。これにより、地方補助学校は、在籍生徒の保護者全員にレポート概要を10日以内に配布し、報告する<sup>29</sup>。また、査察レポートには、その時点での地方補助学校における最重要課題 (key issue) が示されることになり、学校理事会は、それを受けてから40日以内に今後の教育計画であるアクション・プランを設定しなければならない。そして、学校理事会は、保護者会を開き、そのアクション・プランの説明を行うことになる<sup>30</sup>。このように、OFSTEDの査察は、地方補助学校学校理事会の教育方針に大きな影響を与えることになる。特に、1998年法により、教育アクション・ゾーン (Education Action Zone) が導入されたが、教育大臣は、特に改善の必要性が認められると判断される学校理事会に対して、教育アクション・ゾーンと認定し、特別な対処を要請することができる。これについて、OFSTEDは、教育アクション・ゾーンにおいて教育省からの特別な補助金によって、その学校がどれだけ改善されたを調査し、教育大臣に対して報告をするが、その結果次第では、教育省の認定した経営の専門家が地方補助学校の校長として派遣されることになる<sup>31</sup>。

また、OFSTEDは、LEAに対しても査察を行う。この査察は、地方補助学校やその他の公営学校に対する査察と同様に、LEAが管轄区域内の公営学校の教育をどのように達成したかを査察する。この査察結果を踏まえ、その地域が教育アクション・ゾーンに認定された場合は、LEAのファイナンシャル・マネージャー (financial manager) などに教育省から派遣されたメンバーが就任し、公営学校の教育の建て直しを図ることになる。

このように、OFSTEDの役割は、学校の査察と評価を通して、地方補助学校の運営方針や経営のあり方に大きな影響を与えるだけでなく、LEAの業務における評価と経営に大きな影響力を持つと言える。

## IV 地方補助学校の特質と課題

以上のように、地方補助学校制度について考察してみた。

地方補助学校は、国庫補助学校制度と同様に、校長が経営上の責任者となり、学校理事会が資産所有者となる。これにより、学校理事会は、学校の資産状況と教育成果とを対比させて、独自に次の教育方針や教育内容に関する意思決定を行っていくことができる。そして、地方補助学校の学校理事会のメンバーが多様な選出基準や枠組みによって構成されているため、学校の自律的な経営をあらゆる立場の人間の意思によって行うことができる。また、地方補助学校の経営には、補助金配分機関であるLEAとの関連性が重視されており、地域の教育方針として、地方議会の意思が反映されやすくなっていると言える。そして、OFSTEDの学校査察により、地方補助学校やLEAの教育成果は評価され、それぞれの経営方針・教育方針に大きな影響を与える。地方補助学校学校理事会の意思決定には、LEAの補助金配分業務を通して地域住民の声が反映され、OFSTEDの学校査察を通して教育省や教育専門家、全国の「素人視学官」の意見が影響を与える。よって、地方補助学校制度は、国庫補助学校と同様に、自主性・自律性を尊重されながらも、あらゆる側面からより多くの意思を反映させることができる制度であると言える。

しかし、以上のような特質を踏まえた上で、特に次のような問題点を検討する必要があると言える。まず第一に、イギリスの地方自治の実態についてである。イギリスの地方議会においては、その政策形成段階において、従来より様々な圧力団体や利益団体、民間企業などが大きな影響力を持ち、それらが自己の目的を達成するために地方議会を利用し、中央政府からの補助金を獲得することにより、地方行政が行われてきた<sup>32</sup>。また、こうした圧力団体や利益団体の存在が一要因となり、地方選挙の投票率が40%程度であるという、地域住民一人一人の地方自治への関心度が低くなっていることが問題となっている<sup>33</sup>。この問題は、地方補助学校に対するLEAのサポートのあり方に関する評価と地域の公営学校の運営に対して十分に地域住民の声を反映させることが出来ていないことを示している。

このような地方自治の実態は、地方議会の役割が、

歴史的、法制度的に「中央政府の代理人」とされていた点に問題がある。これは、従来から、イギリスにおける地方自治の特色は、中央の議会や政府によって決定した政策や方針、法律の枠組みの中での地方議会の裁量権を許されてきたということである<sup>34</sup>。また、近年、サッチャー政権以降の財政構造改革により、地方自治体の自主財源が大幅に減少し、中央政府からの交付金や補助金による地方自治体への関与と統制が厳しくなったことにより、地方自治への地域住民の無関心が促進されるとの問題も指摘されている<sup>35</sup>。よって、この点に関しては、地方自治体の自主財源の割合を増やし、地域住民が直接的に地方自治に関わることでできる機会を整備する必要があると言える。

第二に、地方補助学校の教育計画に大きな影響を与えるOFSTEDの存在である。地方補助学校は、民間企業の経営手法を取り入れ、日常的な教育活動に関しては校長や現場の教員の柔軟性が認められている。また、地方補助学校の学校理事会は、資産所有機関であり意思決定機関でもあるため、学校独自の教育方針をうち立て、実際の教育活動に反映させることができる。しかしその一方で、OFSTEDは、教育省の示した教育目標や評価基準に従って、地方補助学校の決算段階での教育状況や経営状況を評価・レポートの作成を行う。そして、地方補助学校の学校理事会はそれを受けて、次の教育方針を定めなければならない。このように、地方補助学校制度においては、決算段階での教育の達成状況が重視され評価されるため、日常的な学校内での出来事や問題が見えにくくなると言える。地方補助学校の自律性を尊重し、独自性を評価していくためには、多角的に学校を評価していくことが必要であると言える。そのためには、OFSTEDによる評価内容に、現場の教員や在籍生徒、保護者の声を尊重し、評価内容に絶えず組み入れていく必要がある。また、その一方で、学校の評価を行う視学官の人選に関しては、特に「素人視学官」の選出基準や枠組みの多様化を図る必要があると言える。

地方補助学校制度は、1998年法により導入された新しい学校制度であり、現段階においては地方補助学校の運営の成果を多角的に評価することは非常に困難である。しかし、本論文において導き出した課題に関しては、今後も更に検討していく必要があると言える。

## V 注、及び参考文献

<sup>1</sup> サッチャー首相は、教育改革における最重要課題として、「教育の質を向上させること」であるとし、公営学校制度の大きな改革をすることを宣言した。

そして、選択の拡大によって、公営学校には「二つの劇的なステップ」を導入し、その結果、子どもには基礎学力が、教員には高い専門性が身に付くと述べた。「二つの劇的なステップ」のうちの一つは、人気のある学校が許容量に応じて最大限子どもを収容する「オープン・エンrollment」で、もう一つは保護者と学校理事がLEAの干渉からより自由になる新しいタイプの公営学校（国庫補助学校）を指している。*The Times Educational Supplement*, 18. 9. 87, p.8. *The Times Educational Supplement*, 18. 9. 87, p.2.

<sup>2</sup> 国庫補助学校は、1997年の時点で約1,100校（全公営学校の約3%）であった。本間政雄・高橋誠編『諸外国の教育改革』ぎょうせい、2000年、100頁。

<sup>3</sup> OFSTEDは、1992年教育（学校）法（Education (Schools) Act 1992）によって導入された。当初は4年サイクルで学校調査を行っていたが、1998年法により、6年サイクルに変更された。

<sup>4</sup> 1993年の段階で、組織数は2,300以上、雇用者数は17,000人以上にまでなり、イギリスにおける公的資金の1/5を担うまでになった。Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., and A. Pettigrew, *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, 1996, pp. 117-138.

<sup>5</sup> フェアリー (Ferlie, E., 1996) によれば、NPMモデルはその具体的手法に即して、①効率性の追求、②ダウンサイジングと分権化、③組織文化の変革、④公的部門の規範・特徴の重視、といった4つのタイプに分類される。Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., and A. Pettigrew, op. cit., pp. 10-14.

<sup>6</sup> ナッシュオールド (Naschold) は、先進11カ国についての公的部門の改革イニシアチブの比較分析により、NPMの具体的手法として①市場型メカニズム、②民営化、③戦略的マネジメント、④分権化・権限の委譲、⑤規模の抑制、⑥公的企業の再編、⑦エイジェンシー、⑧結果によるマネジメント、⑨業務の再編、⑩人的資源の開発、⑪産業政策の市場化に大別し、この11項目のうち前半の手法を広範囲にわたって取り入れている国がイギリス、ニュージーランドと分析している。大住莊四郎『ニュー・パブリック・マネージメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999年、56～57頁。

<sup>7</sup> 3Eは、「支出に見合う価値 (Value for Money)」を測る基準である。大住莊四郎、前掲書。

<sup>8</sup> モリソン (Morrison, L., 1933) は「社会化と産業 (Socialisation and Transport)」の中で、クアンゴのような公営企業の特質について、財務上独立採算性を採っている点、大蔵省の政治的な統制が及ばな

- い点、産業界の人間によって組織が運営されるため柔軟な経営を行うことができるため、組織が効率的に運営される点を評価している。Greenwood, J. & Wilson, D., *Public Administration in Britain*, Unwin Hyman Ltd, 1989.
- <sup>9</sup> 片山光代『外部監査制度導入!! これからの公会計』ぎょうせい, 1999年。石森久広「財政コントロールにおける『合理性』と『民主性』—財政民主主義実現のための一試論—」『会計検査研究』第20号、会計検査院, 1999年、23～32頁。
- <sup>10</sup> 国庫補助学校制度が導入された当時は、教育科学省 (Department of Education and Science) であった。
- <sup>11</sup> 一方、国庫補助学校制度は、その成立過程において様々な議論を呼んだ。その中には学校単位に自主性・自律性を与えること、また自主性・自律性を与えられた公営学校間で競争が起きることに対する危惧、あるいは国庫補助学校制度自体がイギリスにおける地方自治の伝統への侵害となるといった反発など、さまざまな観点から論議された。こうした反発や危惧は、総合制中等学校の普及・発展にも見られるように、教育機会均等の保障にLEAが大きく貢献してきたことに対する評価によって裏付けられていた。よって、公営学校間の競争は、戦後進められてきた教育機会均等の保障という教育政策への攻撃であり、国庫補助学校制度は、競争をさらに促進させるものとして、否定的にとらえられた。Rogers, M., *Opting Out: Choice and the Future of Schools*, Lawrence & Wishart, 1992.
- <sup>12</sup> 国庫補助学校の特徴は、①中央政府からの補助金を地方の公共団体が運営するタイプである点、②理事会が、中央政府の任命ではなく地域で選出される「self governing bodies」である点、にあるとされている。また、国庫補助学校と同様の組織は、その他には高等教育法人 (Higher Education Corporations)、継続教育法人 (Further Education Corporations) などがあげられており、それに対し「Government appointed bodies」としてはシティ・テクノロジー・カレッジ (City Technology Colleges) があげられている。Stoker, G., "Quangos and Local Democracy", Flinders, V. M., *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*, Macmillan Press Ltd, 1999, pp. 40-53.
- <sup>13</sup> 1993年教育法第3条に規定されているFAS理事会メンバーの選出基準は、初等・中等学校の教育経験者、英国国教会やローマ・カトリック教会の代表的人物、有志団体立学校、または設立者代表理事のいる国庫補助学校における教育経験者、特別な教育ニーズを持つ子供たちの教育経験者などの教育専門家に加え、産業、商業、または経営に関する経験者・専門家、となっている。Education Act 1993, Sweet & Maxwell, 1994, p.24.
- <sup>14</sup> "A Guide to Funding Agency for Schools", Funding Agency for Schools, 1998.
- <sup>15</sup> 拙稿「イギリス国庫補助学校財政制度に関する研究」『教育制度学研究』第8号、日本教育制度学会, 2001年、195～208頁。
- <sup>16</sup> "Departmental Report -The Government's Expenditure Plans 1999-00 to 2001-02", Department for Education and Employment, 1999.
- <sup>17</sup> 「第三の道」については、様々な論争を呼んだ。特に、ヨーロッパ左翼の先進的な理論誌として知られている『マルキシズム・ツディ』誌1998年特集号においては、「サッチャリズム路線の継承」と新労働党政権の批判が目立った。芝山健太郎『グローバル経済とIT革命 ヨーロッパ左翼の挑戦』社会評論社, 2000年、37～84頁。
- <sup>18</sup> "Departmental Report -The Government's Expenditure Plans 1999-00 to 2001-02", Department for Education and Employment, 1999, pp. 6-7.
- <sup>19</sup> 国庫補助学校の中でも、もともとLEA維持学校だった場合は、完全にLEAの管理下に戻って地域学校 (community schools) となった学校もある。文部省編『諸外国の教育行財政制度』大蔵省印刷局, 2000年、46～71頁。
- <sup>20</sup> School Standards and Framework Act 1998 (Her Majesty's Stationary Officeのホームページより URL: <http://www.legislation.hmsso.gov.uk/>)
- <sup>21</sup> その学校が教育問題校 (Education Action Zone) になった場合、学校理事会はForumやZoneによって推薦された追加理事を引き入れることができる。これは、地方補助学校政策における新しい代表理事の枠である。しかし、この理事は、指名に対し拒否権を持ち、Forumの要請があれば、学校理事会により、解任される。"A Guide to the Law for School Governors -Foundation Schools-", Department for Education and Employment, 2000, chapter2 pp. 1-8.
- <sup>22</sup> ibid.
- <sup>23</sup> Earley, P., *School Improvement after Inspection? - School and LEA Responses*, Paul Chapman Publishing, 1998.
- <sup>24</sup> 東京都議会議会局編『イギリス地方行政とその改革』



東京都議会議会局調査部調査課、1975年。Chandler, A. J., *Public Policy-Making for Local Government*, Croom Helm Ltd, 1988.

<sup>25</sup>この規定は、保守党政権時代のものだが、労働党政権になってからも、LEAの教育行政サービスの効率化を図るという基本方針は変わらず、現在も継続されている。

<sup>26</sup>また、同法第23条では、所轄大臣が地方当局の会計決算に関する規則を定めることが規定されている。Local Government Act 1999 (Her Majesty's Stationary Officeのホームページより URL : <http://www.hmsso.gov.uk/>)

<sup>27</sup>"A Guide to the Law for School Governors -Foundation Schools-", Department for Education and Employment, 2000, chapter.5 pp.1- 6.

<sup>28</sup>1992年法当時は4年周期で学校の査察が行われていたが、1998年法により、6年周期となった。Earley, P., op. cit.

<sup>29</sup>"A Guide to the Law for School Governors -Foundation Schools-", Department for Education and

Employment, 2000.

<sup>30</sup>Earley, P., op. cit.

<sup>31</sup>School Standards and Framework Act 1998 第10条、第11条、第12条、第13条より。(Her Majesty's Stationary Officeのホームページより URL : <http://www.legislation.hmsso.gov.uk/>)

<sup>32</sup>Chandler, J. A., op. cit.

<sup>33</sup>イギリスの中央選挙の投票率が70～80%を記録するのに対し、地方議会選挙の投票率は、近年低下傾向にあるとの報告がなされている。金子安秀「英国の新しい市民参加手法」『Clair Report』第192号、財団法人自治体国際化協会、2000年。

<sup>34</sup>イギリスにおける地方自治は、中央政府による抽象的な政策理念に対し、具体的な政策執行という段階・範囲での自主性であり、独自の立法機能を持っていなかったとされている。仮に中央政府の法律の範囲外での行政サービスを独自に行ったりした場合は、「権限逾越 (ultra vices)」と見なされ、司法的な介入がなされてきた。Chandler, J. A., op. cit.

<sup>35</sup>金子安秀、前掲論文。

(指導教官：仙波克也)