

《論説》

イギリスにおける学校改革を巡る今日的情況

～我が国の状況にも照らして「支援」の意味を問う～

福岡大学 高 妻 紳二郎

ABSTRACT

The Actual Condition over the School Reform in England
—how does school improvement executed and what is ‘support’?
in comparative point of view between England and Japan—

Shinjiro KOZUMA

Fukuoka University

As well as in Japan, school system in England needs a good supply of high quality teachers, and good leadership is essential to ensure that good teaching takes place in every school. (Ofsted ; Annual Report 2013/14, pp.19-20). And now in England, The White Paper “The Importance of Teaching (2010.11.24)” sets out a radical reform programme for the schools system under the coalition government.

On the basis of this movement, the purpose of this paper is to examine that how the policies which intended to reform schools through school inspection by the Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills (Ofsted). At the same time, there are multiple meanings of a word of ‘support’ for schools, so this paper intends to clarify how schools could be supported and improved through various support. Especially, the new school types which are called ‘Teaching Schools (TS)’ has been introduced recently, and the number of TS has been increasing. School Improvements are now one of key-words for the reform of education in Japan. So understanding the similar tendencies and cases of school improvements in England is important task.

With these tendencies, the contents of this paper are as follows:

1. Arrangement of the trend and movements of school improvement and school inspection in England
2. Some Implications of the word of ‘Support’.
3. The new trend for self-improving school system —Teaching School—

According to these heads, this paper shows some findings. In line with the principle of self-improving school system, the Teaching School system has been introduced and backed by concerned parties. Shortening the period of school inspection has been also embraced by schools. While at the same time, widening regional differences on condition of school education are one of the most important agendas, so to prevent a further widening of the regional gaps is common issue between England and Japan.

はじめに

イギリス (グレートブリテン及び北アイルランド連合王国 [United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland] : 本稿でイギリスという場合、連合王国を形成するイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドのうちイングランドをさす) は、歴史的に政府が私的領域への干渉を避け、教育を私事としてみなしてきた。民衆教育の展開に際して永らく自由放任主義 (レッセ・フェール) および自発的意思の尊重 (ボランタリズム) を基調としてきた経験をもつ。これは長い宗教的対立の時代を経て、個人の内面の自由で社会が関与することが国民に強く拒絶されるに至り、したがって国家が教育に強力に関与することを避けてきた歴史的な産物ともいえる。言い換えれば、個人の内面の自由が尊重されることと公のルールが順守されることは表裏一体であり、すぐれて「自由と規律」が不可分な概念として捉えられてきたという歴史や風土が形成されてきたのである。¹ こうしたバックグラウンドを有するイギリスでは、19世紀から20世紀にかけて中央と地方の教育行政の制度が整備されていくプロセスにおいて両者の「パートナーシップ」が優先されることが絶妙に棲み分けられることになり、近代国家が採用し得る教育行政のモデルのひとつとしてわが国でも研究の素材として取り上げられることが多く、かつ、政策的にも検討の対象となってきた。

近年の動向に目を向けると、戦後次第に低迷し、長期にわたって沈滞した経済状況から脱却すべく、1978年から3期続いたサッチャー (Margaret H. Thatcher) 政権が誕生した。同政権下において、イギリス教育の根幹を揺り動かす起点となった1988年教育改革法が制定され、以降四半世紀以上にわたってもなお各領域に大きな変容をもたらし続けている。その後のメージャー (John R. Major) を首班とする保守党政権下 (1990～1997年) において、教育水準の向上政策が強力に推進され、また、地方の権限が相対的に縮小されると同時に中央政府と学校の権限が強化され、より直接的かつ統制的な教育行政を志向するなどの抜本的な変化も経験してきた。すなわちニュー・パブリック・マネジメント (NPM) と通称される規制緩和を軸とした小さな政府への転換であった。ヨーロッパ諸国でもそうであるように、イギリスにおいても教育改革と経済改革は極めて密接に関係している。いわゆる労働力を作るという観点から教育問題は経済問題とリンクしており、2大政党をなす保守党は市場重視、労働党は政府重視として位置づけられる。90年代後半期には市場重視の理念に陰りが生じ、良く知られているように教育改革を最重要課題として位置づけつつ第三の道を掲げた労働党のブレア (Tony Blair) 政権が誕生する。1997年5月からの労働党ブレア政権 (1997～2005)、そしてソフト・レフトにシフトしていったブラウン (Gordon Brown) 政権 (2005～2010) も一貫して教育水準の向上を政策上の優先課題として掲げてきた。2010年には戦後初の連立政権である保守党と自由党が連立を組んだキャメロン政権 (2010～) が誕生し、大きな社会 (the Big Society)、安全保障・福祉・教育を支援して国家保守主義を志向している。2015年現在、依然として宙づり議会 (hung parliament) が継続しているが、教育改革は近年特に急展開を見せている。

このようにイギリスの教育は依然として改革の渦中にある。混とんとしたなかにも上記のように2010年5月の保守党・自由党連立政権発足後初めて具体的な形になった教育政策の基本方針 (2010年11月24日White Paper: 『教えることの重要性 (The Importance of Teaching)』) の浸透がみられている。学校改善を第三者による評価を契機として促進する時期を経て、学校自身が変容することを指向する政策や実践が徐々に浸透してきたことが今日の特徴のひとつとしてあげられる。

2013-14年度の教育水準局 (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills: Ofsted) の報告書²によると、学校改善項目にいつそう明確な優先順位をつけるために学校査察計

画をスリム化した成果として、従前の評価において要改善とされた学校のうち 67%が、直近の査察で「良好」もしくは「素晴らしい」評価を受けたことをあげている。従来よりも学校改善の目的が焦点化 (focused) され、かつ公表された査察計画に沿って査察を実施することにより、学校自身の目標 (target) が明確化されることにつながったということ、学校間の支援の提供のシェアが促進され、査察の質も向上しつつあるということ、そして教職員も改善の手応えを認知し始めていることなどから、現政権の意図する学校改善が随所に見受けられる段階にあるといえる。

そこで本稿では、以上を踏まえ、イギリスにおける学校改革に関わる直近の動向に沿いつつどのような傾向が看取されるのかについて若干の整理を試みたい。同時に、イギリスにおいても自立的な学校改善³がトレンドとなっている状況や、我が国においても学校改善支援のあり方が模索されている状況に鑑みて、その支援の内実アプローチしつつ、今後の方向性について検討を加える。

その他、本稿の意図とは別に注目しなければならないのは、イギリス教育省の 2014 年統計によれば、今後 10 年間で就学年齢にある児童生徒数がおよそ 88,000 人増加する見通しの下での教員確保が喫緊の課題となっているということである。慢性的な教員不足状態が続いているイギリスにおいて、無資格教員 (Qualified Teacher Status: QTS を保有していない教員) 確保が政府によって奨励されている状況もみられるなど、個々の学校にとって教員確保は極めて深刻な問題である。周知のとおり、イギリスにおける教員養成は学卒後を基本とし、大学主導もしくは今日において急速に拡大してきたスクール・ダイレクト (School Direct) 等を通じた学校現場主導という 2 類型が用意される。特に現場主導による教員養成は現政権の方針と合致し、アカデミー (フリースクールを含む) の全土展開とともに、ティーチングスクールの数的拡充も大きな傾向として指摘できる。後者については本稿でも後述する。

1. イギリスの学校改革・評価動向

1992 年までは勅任視学官 (Her Majesty's Inspector: HMI) 職は教育省 (当時) の傘下にあり、学校が査察を受けるのは 25 年に一度というほど稀な出来事だった。学校査察を主導する HMI 制度も上記保守党政権下における行政効率化の荒波に洗われ、いったん廃止される。形の上では発展解消という手続きではあったが、1992 年教育法の制定によって、非行政機関たる Ofsted が設立された。新しく主任 (chief) HMI が定期的な学校査察をアレンジする制度が導入され、1993 年からは多くの学校査察を契約機関が実施し、HMI はその質を確認する責務 (quality assurance) を負うこととなる。このシステム導入によって多くの学校が査察ストレスに悩まされることになり、インスペクター自身も多くの不評をかう。保護者や地域住民の目と耳によって学校が評価されるという目的を持ち、いわば目玉として導入された素人視学官 (lay inspectors) の制度にも反対意見が多く寄せられ、10 年間継続したものの現在では廃止されている。評価者訓練において高度な教育学上の知識や教育方法の実践経験も科されることから、査察の質の維持向上の点から素人視学官による学校評価は実態にそぐわなかったのである。さらに主として PISA の結果を受けての近年の世界的な学力向上政策の拡大傾向もあって、学校評価の目的が所期のそれから大きく変容しつつある。この点について筆者はかつて、イギリスの学力向上政策について以下のように論じた。⁴

「2008 年 10 月 8 日、イギリス教育経営学会 (BELMAS) は多くの関係者を集め同法の検証に関するフォーラムを開催した。「結局、同法による改革は成功したのか、失敗に終わったのか」というテーマである。ここでの議論を要約すれば、①同法が教育の私事化風土 (culture of privatization) の進展と拡散を促す社会風潮を形成し、それは政権交代を経ても連続性が優先されたこと、②当初のカリキュラムに関する議論の熱が冷めていることが自覚され、NC の開発・導入

が実践レベルにおけるカリキュラム開発にほとんど結びつかなかったこと、③求められる水準 (standards : 成績) とそれに対する責任の所在が教師の指導力の改善を求めるニーズへと変容したこと、④したがって制度的には学校や児童生徒の成績を比較することは容易になったものの、アカウンタビリティがより明確化され、教育労働とも形容すべき混乱が惹起されたこと、の 4 点に整理できる。すなわち、学力向上を意図した政策が実施プロセスにおいて、矢継ぎ早の別政策の提示とあいまって SATs の実施と学校評価等の外的要因も絡み合い、現実には制度上機能不全に陥っているというのである。

このような行き詰まりのなかで、冒頭で触れた白書が示す新たな学力向上策を受けて学校がいかなる変容を迫られるのか注目される。今後、学校の自律性 (autonomy) が向上し学校同士の支え合い (supporting) が促進されたり、保護者が Free School を立ち上げたりすることが容易になるなど、少なくとも LA の権限が急速に縮減することが予想される。付言すれば今後 SIPs も必置職ではなくなることから、学校が LA の管轄を離れアカデミー (academy) に移管し、予算や独立性の確保への動きがいつそう活発になることも予想される。」

この指摘は 2010 年の政権交代後においてもおおむね妥当であって、今日のアカデミー政策やその中に包含されるフリースクールの拡充動向にも看取される。児童生徒の学力を向上させるための授業技術の開発をはじめとする教員の力量、リーダーシップの質等をターゲットにした多様な取組が展開されているのが今日のイギリスの学校がおかれた状況である。図に示すように、近年のイギリスの学校は前政権からの継続や現政権による推進施策等が混在し、学校の種類そのものも俄かには理解しがたい様相を呈している。従来からの地方当局管轄下の公立学校 (maintained schools) と独立学校 (independent schools) の 2 系統の学校制度は維持されているものの、その実相は前政権が推進してきたアカデミーと現政権が導入したフリースクールの両タイプが双方に含まれ、設置資金や維持管理に要する基金の出どころが多様であることに加えて、それぞれの学校がゆるやかな連盟 (federation) を組むなどしており、地方当局の管轄外の部分が昨今のイギリス公教育の一断面として位置づけられることを理解しておく必要がある。(下図参照)

The School Education System

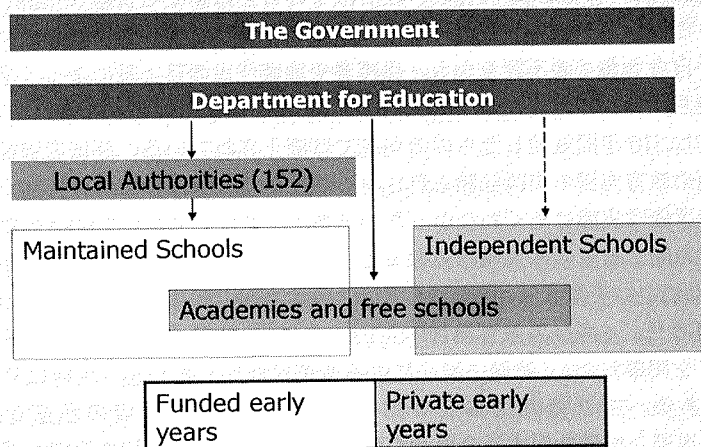


図 学校の制度 (Ofsted 提供資料)

2. イギリスの学校評価をめぐる諸条件の整理

ここでイギリスにおける学校評価に係る事実を確認しておきたい。上述してきたOfstedは政府機関ではなく(non-ministerial government department)、教育省やその他関係省から独立している(independent of the Departments)であることが強調される。現在、主任HMIであるMichael Wilshaw氏に率いられており、各校の査察報告書が議会に上程されるといった重みを持つなど、「女王陛下の(Her Majesty's)」という名誉もあって自負心が強烈にあることがうかがえる。HMIに求められる人格と与えられる権威は絶大であり、これが査察結果に対する不服申し立ての少なさの一要因ともなっていると言えよう。HMI自身もプライドを保っており、かかるインスペクター像は、評価者研修もなく、指導主事が管理職のキャリアパスとなっているケースが多い我が国との相違点として指摘できる。

イギリスのインスペクターは全国公募され、教員経験者(校長)が主として採用される。とはいえ、報告書作成には熟練したスキルが求められるため、報告書の質の保証のためにその内容をHMIが厳しくチェックすることによってインスペクターの専門性が担保されるとする。学校側の視点に立てば、Ofsted設立から続く査察ストレスから解消されたわけではなく、仮に要改善校(special measure)と判定されたとしても、当該学校のスタッフ増や財政支援増は認められず、引き続いて3か月ごとの査察を受けることになる。表向きには学校の主体性を尊重し自助努力を促しているにとらえられるが、強力な自己改善へのプレッシャーを与えているのが事実である。つまり改善が見られない場合には管理職の総入れ替えが実施され(解雇)、新経営陣による「立て直し」が迫られるのである。

イギリスにおいても2013年度から査察予算が30%削減され、査察計画自体が縮小されている。したがって上述の「選択と改善」という手法を採用することによって査察効果を維持する姿勢が顕著である。このほか評価者のトレーニングを補う工夫として学校間連携も推進されているのも今日の特徴である。

Ofsted統計によれば現在、HMIが200名、AI(補助視学官Additional Inspector)4,000名が配置されている。全国で152 local authorities(LA)がおかれ、ロンドンは33地区に分かれている。2014年時点での学校数及び児童生徒数は概算で、小学校17,000校、児童数400万人、中等学校3,200校、生徒数330万人、特別支援学校1,000校、同児童生徒数86,000人超、私立学校2,400校、同児童生徒数80,000人である。今日の学校査察のキーワードは「選択と改善(Choice and Improvement)」であり、学校改善計画にも必ず優先順位を付し、同地域内における学校間のサポート提供が強く奨励されるものとなっている。現在の学校査察の目的は教育水準を向上させ生活を改善させる(Raising standards, improving lives)ことである。具体的には以下のとおりである。

「学校査察の目的は、学校の効率性に関する外部評価(external evaluation)を実施し、何が改善されるべきか診断(diagnosis)すること。本質的機能は以下の3点である。

- 親や保護者に学校に関する情報を提供すること
- 教育大臣及び議会に対し学校における教育活動について報告すること。この作業は最低限の教育水準の保証に直結し、公金の使途に論拠を与えるとともにアカウンタビリティを果たすことにも寄与する。

- こうした個々の学校の改善を促進することは教育システム全体の充実に結びつく

これらを確認すると、上記の「選択と改善」が強く意識されていることが理解できる。2013 年度査察報告書⁵にも『『凡庸さとの戦い (battle against mediocrity)』が徐々に達成されつつあるが、主要な壁はまだ乗り越えられていないが、学校改善活動を通して徐々にその成果が見られる段階にある。児童生徒も際だった学校教育を享受しつつある。およそ 10 校に 8 校は良い、もしくははより良い状況にあり、これは 20 年間で最高の水準である。しかし一方で、①教育（授業）の質やリーダーシップに関してはいまだ途上であって、②地域間格差も目立ってきており、③低収入世帯の児童生徒の深刻な学力の低迷（白人が顕著）がみられる。』とのコメントがあり、従前以上の学校の自律性が促されていることが看取される。

3. 「支援」とは何か —多様な含意—

さて、イギリスにとどまらず、昨今の我が国でみられる政策用語としての「支援」は、たとえば「教育支援」から「学校支援」へと、より対象を限定化して使用される傾向にある。例えば、「学校支援地域本部」に係る事業は「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」（教基法）を具体化する具体化する方策の柱であり、学校・家庭・地域が一体となって地域ぐるみで子供を育てる体制を整えることを目的とするものである、とされる（文科省HP）。すなわち、学校を支援する主体と方法が漠然と「地域ぐるみ」として措定されているに過ぎず、行政作用としての支援の主体がいったい誰なのかが看過されており、クラウド状態のまま具体的方策だけが先行しているのである。

こうした我が国における政策用語としての「支援」の多用は、社会の複雑多様化と子供を取り巻く環境の大きな変化に並行して、学校が新種の、かつ多岐にわたる課題を抱えているのに加えて過剰なまでの期待と役割が求められていることを背景とした「学校支援地域本部」といったような新しい連携や協力の形が模索されていることに如実に表れている。

イギリスにおいても教育の質保証の確保及び教育水準の維持向上に資するための多様な手段が、政策レベルはもとより学校レベルにおいても戦略的に導入されている。これから学校改善を射程に入れた研究には、多様な学校支援策が現実に学校改善に果たして寄与しているのか、学校改善に資する成果を導出しているのだろうか、といったように、実際の効果を検証する視点も念頭に置いておかなければならないと思われる。イギリスにおいては行政主体が直接に学校をサポートするという形態をとらず、いわゆる「学校の自律的な取組」⁶が優先されている。ここには我が国で使用されるような「学校支援」という概念はない。やや強引に我が国の事情に引きつけて例えば、「学校をよくすること」とは相対的な価値づけではなく、従前の状況からの脱却を意味しており、ここにおける「学校支援」は学校が進歩する（progress）するためには学校自身がいかなる展望（action plan）を示し、中長期的に第三者機関から評価される契機を与えるという意味付けである。したがってイングランドにおける「学校支援」には外部からの積極的な働きかけ—管理的色彩—はほとんどみられない。むしろ学校がクラスターを形成し政策のカウンターとして機能しつつあるのである。

したがって、我が国でもイギリスでも近年の学校改善や学校組織（開発）研究において多用さ

れる「支援」というワードの含意について整理しておく必要があるだろう。このワードには極めて多様な意味が込められ、現在、統一的な定義や概念はない状況にあるといえよう。⁷ 日本教育経営学会国際交流委員会の共同研究の課題設定にもあるように、「今日では学校改善 (School Improvement) という言葉が、非常に多義的に、また安易に用いられている。単に学校に新たに導入される試みを指したり、学校の枠を超えて「教育改革」の意味で使われる場合もあり、学校改善の対象としているレベルも、その主体も様々である。また、「学校組織開発」、「学校開発」、「学校革新」等、類似の言葉も存在する。」⁸

もっとも、「学校に対する支援が必要である」、「改善に向けての支援が求められる」、「多忙化する教員にいつその支援が期待される」といったフレーズは、筆者も多用する表現であり、むすびの文としてとても収まりが良い。ただし、こうした表現は、機能的にも領域的にもいかようにも解釈でき、非常に使いやすいワードであるがゆえに、たとえば答申文のなかで学校への「支援が必要である。」といったときに、いったい何を意味しているのか、具体的なイメージがどのように結ばれるのかが判然としない。提供する側とされる側の認識が一致していればよいけれども、「すれ違い」や「おせっかい」として受け止められてはいないか、あるいは費用対効果の点で評価しうる支援となっているのかどうか、といった視点を汲みながらの一定の整理が必要であろう。以下、現状において「支援」がどのように使用されているか、その具体的な内実について概観してみよう。

「支援」の一般的な意味として「サポート」に代替されることがある。たとえば地域住民や保護者による学校支援を「学校のサポート」と呼ぶ。たとえば多くの自治体で学校評議員を「学校サポーター」と呼んだり、「学生サポーター」と称する学校外部の人材 (大学生) を学校の教育活動の補助にあたらせたりする仕組みを取り入れており、文字通り、学校を外部からサポートしている実態が看取される。こうした事例においてはサポートを提供する側とサポートを受ける側の目的や目標にかかる意識が同じレベルに近く、事後の達成感や感謝の気持ちが芽生えうる関係性 (=両者にとっての効用感) であるといえる。こうしたサポートには継続性が望まれるし、さらなる発展も期待されるだろう。しかるに「支援」イコール「サポート」とのとらえ方が自然であり、「支援」が両者の懸け橋になることが理想的な姿として定位できる。他にも、学校の差し迫った要望をかなえるための教育行政上の人的・物的・金銭的な援助が歓迎されたり、専門家 (SCやSSW等) が派遣されてのケアや課題解決がなされたりするケースも望ましい「支援」の例として報告される。

しかしながら、実態として「支援」を提供する側とされる側との意識の齟齬 (ズレ) がみられる場合が多々存在する。個人的、組織的であるかどうかを問わず第三者による学校支援が必ずしも学校にとって受け入れられる、サポートされるという意識につながらないことがある。学校改善への支援と銘打った外部講師を招へいしての校内研修や行政研修が、実態として、教師の多忙化の一因となったり負担と感じられたりすることもある。したがって、「支援」が実質的な意味を持ち得る条件として、結果的に双方の納得感や手応え、達成感が生起することがあげられよう。ただし、提供された支援の直後に成果が現れたり、年単位での効果が期待されたりする場合もあり得るため、「支援」の是非や成果を速断することは難しい。

元来、「支援」の内実、軍事用語として使用されることが多く、物資や人員、資金の前線当

事者への提供を「後方支援」と表現し、直接的かつ即時的な効果が期待されるものである。今日ではこのような限定的な使用ではなく、上述のように、様々な場面や立場によって「すわりのよい言葉」として使用されることが多く、「物心両面の支援が必要である」といったような記述にはフレーズの持つ語感や納得感も加わって方向づけや必要性を示す結論として頻出するにいたっているのである。

以上のように、「支援」というワードには多様な含意があり、使用される場合、前後の文脈とあわせていかなる意味において使用されているのか吟味する必要がある。支援を提供する側が、支援を提供される側の主体性を尊重し、文字通りサポートに徹する場合と、支援を提供する側が一定の指向性を有し、支援を提供される側の行動変容や「望ましさ」への転換を迫る場合とに分けられる。各国で使用される原語でも文脈上「支援」と翻訳するワードは数多い。「学校改善を支援する」といったとき、前者なのか後者なのかを双方が共有しておくことが成果につながるための前提的条件となろう。表にまとめたように、原語（英語）も文脈に応じて使い分けられる。このように「支援」と翻訳し得るワードは多く、使用場面や含意も文脈によって相違しているため、上述のように少なくとも支援の内実を意識しながら論じる必要があると思われる。

表「支援」の含意

支援を求める側（支援対象）の自律性、主体性を尊重する立場	サポート、擁護、助言、提案、相談受容、鼓舞、励まし、サービス、援助、補助、促し（促進）、元気づけ、バックアップ、支え、寄り添い、財政補助（一括資金の提供）、加配、応援、後援、創出、実現、助け、奨励、協力、協働、協同、共同、情報提供、紹介、問題解決、思考軸のヒント、…	Support Assistance Service Backing Backup …
支援を求める側（支援対象）を他律的に望ましいとされる方向に導こうとする立場	方向づけ、介入、強制、規制、説得、指導、抑制、禁止、コントロール、働きかけ、管理、物資補給、加速、制御、舵取り、財政補助（使途制限付資金の提供）、思考軸の転換推奨、…	Aegis Alignment Cover Control Endorsement Help Patronage Succor …

以上のような我が国における「支援」の含意が多様に解釈される動向とは対照的に、自立的な学校改善を促すイギリスでは、すでに1980年代末から各校に予算と人事権を委譲する「学校のローカルマネジメント(Local Management of Schools: LMS)」が導入され、一気に地方当局の権限が強まった経緯を背景に持つ。NPMの視点で説明できるのは、学校現場への権限委譲という「機構」に焦点を当てた分権改革の第1段階までであって、現在はまさにその反動期を迎えているとされ、⁹ 同じ保守党政権でありながらも学校改善への支援には大きな差異が認められる。「1990年代には学校改善の要因としてスクールリーダーシップに注目し、その上でトップからミドルリーダーシップに研究の焦点を移してきた」¹⁰ 経緯もみられる。Ofstedによる学校査察の制度上の変容も経験しながら、90年代に隆盛を誇った地方当局による支援を求める側（支援対象）の自律性、主体性を尊重するスタンス（上表上段）が徐々に影を薄めてきている局面にある。教員、校長の研修や職能開発を先導し、他校支援の役割を優秀校に与えるティーチング・スクール（teaching

school) 制度が新政権の主要施策として導入される動向は、リーダー育成のシステム自体の改革を担うものであり、分権改革の新展開とまとめられるように、促進型・管理型支援が融合されたものと把握しうる。とはいえ、フリースクールやアカデミーといった新しいタイプの学校への支援はもはや地方当局レベルには存在せず、集権型行政が進行しつつある傾向が看取されるのである。

4. イギリスにおける学校改善の潮流－自己改善型への指向の経緯

16歳から18歳への義務教育年限の延長とあいまって、教育条件の整備に巨額の予算を投じた前政権から新政権に移ってから、上述のように教育予算の大幅削減政策（ほぼ3割のカット）がとられるために、Ofstedを主体とした第三者評価も、その手続きや内容に修正が加えられている。白書によればOfstedによる学校査察の目的も原点回帰を図り、インスペクターが教室に長時間滞在するように指針を改訂し、今後の学校査察を「教授と学習 (teaching and learning)」に焦点づけようとする意図が看取される。さらには児童生徒の学習規律の確立等も査察時の重要項目にあげる方針も示されている。一時期わが国にも大きく紹介された学校改善パートナー (SIPs) は必置ではなくなり、学校もいかなる改善をどのように図るのかについて一定の指針を持ち得ていないのが現状である。いっぽうで学校査察効果を維持・向上させるために、評価者のトレーニングを補う工夫として、学校間連携を推進しようといった手探りの努力もなされている。

イギリスにおける最新の学校査察システムは2012年1月から始動している。Ofstedは新システムの導入に先立ち、ブリーフィングノートを配布した。主たる変更点 (key changes) は以下の通りである。

【学校査察の目的】

教育 (学力) 水準 (standards) を上げることにある。そして授業の質 (quality of teaching) を高めることを通して、児童生徒の学習へのインパクトを改善すること。

学校査察の柱

- ◎査察にあたっては教授 (teaching) により強い焦点を当てること。これは学校改善を実現するカギとなる。観察された様子はインスペクターが来校する学校査察の期間に限った事象であるのか否か。すなわち、一断面にすぎない授業観察にもとづく評価が、日常的な授業評価として妥当なものであるのかどうか確認することの必要性。
- ◎リーダーシップ。すなわち、リーダーシップ及びマネジメントの目的が、教室内の授業や児童生徒の進歩の向上を見据え、その方向性を正しく示すものになっているかどうか。
- ◎査察の優先順位をつけること。「素晴らしい学校 (outstanding schools)」と評価された学校は定期的に査察される必要性がない、という措置の導入である。「良い学校 (good schools)」の評価を受けた学校は5年毎の学校評価とすること、そして「十分な学校 (satisfactory schools)」を対象とする査察の頻度を高めること。もちろん学校からの査察要請があった時にはこの限りではないこと。
- ◎全てのキーステージにおける教室での評価の重点項目は児童生徒の「リテラシー」とする。どのように進歩しているのか、特に【読み】においてレベル4以下の児童生徒の水準を向上させるためにどのような試みが行われているかを重視すること。
- ◎インスペクターは学校が自己評価した教授の質 (quality of teaching) を確認するために、学校

査察期間中に、学校管理職とともに共同観察 (joint observation) すること。

- ◎グループを構成した学習活動の観察はもとより、その小さなグループを教師がどのように指導しているのかその工夫を重点的に観察すること。
- ◎いじめ (bullying) がみられた場合、学校はどのような対応をするのかを確認すること。
- ◎学校管理職に求めることは、教授の質を向上すること、児童生徒の学習環境を改善すること、必要がある場合には財政的支援を図ること。

かかる現システムと従来のシステムとの大きな相違点は、学校管理職に自己評価結果の論証を求めると、とくに児童生徒の学業達成度の伸び (progress) を実現するためにどのような方策を立て、その結果を把握しているのかを具体的に示すことを求めていることである。特に中等学校がアカデミーに移管する傾向が強まるにつれ、学校が校外にアピールする学校の特色が、Ofsted が公開する査察報告書にいかん反映されるかについて腐心する姿が看取される。

政権交代前においても自己改善型への指向は2006年からNCSLによって推進されてきた。イングランドにおける素晴らしい学校のリーダーとしての記章 (バッジ) を手にすることが、学校の生き残り戦略としてとらえられるとともに、自校以外の学校をも支える続ける証となるのだ。上述の白書においてもそうしたバッジを獲得した学校はLocal Leaders in Education (LLEs) あるいはSubject Leaders in Education (SLEs) という立場を与えられ、学校間サポートシステムの構築は現政権にも強く支持されている。

全国ティーチングスクール連盟 (200校以上認可、2013年4月に150校、2015年までに500校) は学校の専門的な発達に対して主要な責任を負っており、関係者も「マーケットによるイギリスの学校のネットワークやフェデレーションの成功と本来の目的の変容とその継続 (負託) は、それらの結果が今や極めて混成のカバンにつめこまれていることを意味している。研究等も同様に、類似の学校の好事例が他の学校にも積極的な影響を導出することを指摘した」¹¹と関心を寄せている。

査察に伴うストレスやコストのロスが軽減されて視学官からのフィードバックも好評である。不意打ちモデル (no notice model) を導入したことによる成果である。今後の方向性として、例えば1名の視学官が丸1日自己評価報告書を分析するために学校に滞在したり、保護者への継続的な情報提供と、すでに高い評価を受けている学校をさらに高めるための改善を加えていく指針もみられる。低い評価にある学校へのLAを巻き込んだ支援にとどまらず、評価が高く他校をリードする学校の効果的活用の可能性も検討されるなど、次項に見るようにたとえばティーチングスクールの導入など独特な取組が看取される段階にある。

Earleyによれば、①校長のうち半数がもっと自律的で独立性を求めているが、3分の1は消極的であること、②校長も理事も同様な見解を持っているがいずれも半数が教育の質の向上に役立ち、財政的にも戦略を立てやすいという見解を持っていること。とはいえ、4分の1が消極的であること、③実際には56%の校長が、自身の学校が自律性や独立性を獲得していないと感じていることを明らかにしている。特徴的なのはアカデミーの校長の97%は歓迎しているけれども、コミュニティスクールの校長の36%は消極的であることもまた全体的な浸透がみられない要因であるとした。もっとも、アカデミーに移行すること自体に財政的なインセンティブ (financial

incentive)があるので、2011年のMansellの調査(1,471校の中等学校を対象とした調査)によっても68%の中等学校の校長がアカデミーへの移行に前向きであるということにも留意したい。¹²

5. 自己改善型学校改善システムの新動向－Teaching Schools

上記の動向において、近時のイングランドにおける自己改善型学校改善システムの具体的展開はTeaching Schools (TS)にみることができる。TSシステムとは、指導的立場にある学校を中心とした連携・協同のシステムを導入することによって各校の教育水準を向上させようとする自律的取り組みとして把握できる。

(1) Teaching Schools (TS) の背景

2010年11月に公刊されたホワイトペーパー「教えることの重要性 (The Importance of Teaching)」における提言・指摘に沿い、ナショナル・カレッジ (National College: イングランドの教師教育、初任者教育を含む現職教育を手掛ける機関: NC) は新しく全土を通じたネットワークを構築することが求められた。NCは2011年7月に最初の100校を選出してスタートさせており、これが第一グループである。引き続き2012年3月に第二グループが動き出し、2016年3月までに全国で600校の指定が目指されている。¹³ ますます公教育制度におけるLAのコミット、地方教育行政が先細りとなることが思料される。逆に、権限委譲が行きつく先は高度な学校組織マネジメントを託すリーダーシップチームであり、従前以上にそれぞれの学校の自律性が極めて重視され、イングランドにおける新しいNPMとなりうる。

さて、TSという仕組みは、Ofstedによって4段階中最高の「素晴らしい (outstanding school)」と評価された学校が中心となり、学校間のサポート (school to school support: SSS) を通して教育水準の向上に寄与することが求められる新しいシステムである。政策的には教員養成も従来の大学における養成からTSへ委譲されるという画期的な構想も視野に入っているといわれる。¹⁴

(2) Teaching Schools (TS) の構想と役割

TSは教育をマネジメントする学校の責任を著しく高めるとともに、学校に教育の自由を高度に与えようとする現政府の方針 (アカデミー等の推進) の一環をなすものである。上記のように、2014年度までには専門的教育実践の質と児童生徒の学業成績が目覚ましく改善し得た素晴らしい学校を全国で500校選出してTSとして指定する構想が実現に向けて動き出している。TSは自律的学校経営において根本的・基本的な役割を果たすことが使命 (mission) とされるが、その具体は以下の通りである。

- 教員養成段階にある教員志望者がベストティーチャーと評価された教員に学ぶ機会を提供すること
- 教員の専門的な発達を支援するということは、教育実践に立脚し教室内の授業観察をベースとした間髪を入れない卓越した教員による助言の提供ということである。
- 教員の授業力の伸長に資するために、ピアレビューにおいて優れた教員の即時活用を図ること。
- 学校経営者が地域資源 (人材を含む) の活用に関する最新の情報を蓄積すること

かかるミッションを果たすべく、TSは連合（alliance）に含まれる下位学校における教員研修と学校経営者への示範の機会を協同して設けることとなる。これはTS連盟（TSA）と称される連合体に課せられた課題である。

(3) 今後の第 4 グループに求められる基準と課題

かかる役割期待が寄せられるTSは、今後のイギリス公教育システムの一部変容につながる重要な学校となる可能性がある。ただし、TS認定の基準がきわめて高いことに注目する必要がある。たとえば、新規にTSとして認められるためには、Ofsted評価で最高評価を受けた学校のうち、過去3年にわたって他の5校と協同した実績が求められる。TSに「立候補」を考えている学校にとっては越えなければならないハードルとなっているが、学校経営者にとってはTSと認められれば初年度に1,000万円の補助金（年々減額されるが3年間にわたる補助金）が交付され、組織マネジメント上、実にアトラクティブな制度となっていることが看取される。ハードルが高いだけに、いったんそれをクリアすると学校にとっては高いステータスの獲得状況が維持されることになる。現実には生徒募集が安泰に近くなるために、TSになりたいと希望する学校は後を絶たない。

TSに関しては6つのコアをなすBIG6とよばれる以下の重点課題があげられている。

1. 学校主導で（Initial Teacher Training :ITT（初任者研修）の開発をリードすること
2. 同僚による専門的立場からのリーダーシップ開発を主導すること：教員間のピアレビューとリーダーシップの開発支援（development）
3. 潜在的リーダーシップを呼び覚まして機能させること：今後の発展の可能性の検討
4. 他の学校をサポートすること
5. リーダーシップのスペシャリストを認証すること：次代の学校経営指導者（specialist leaders of education : SLEs）
6. 研究と開発に従事する人材を確保すること

一方でイギリス国内においても地域差が顕著になってきたことが大きな課題である。上述のように全体的にTSになりたいという希望の学校は増加中ではあるもののイングランド北部や東部地域には条件に達することができない学校が多く、そうした地域のTS数は伸び悩みであるという。¹⁵ 学校運営資金が不足している地方がTSになる可能性は必然的に低くなるので、イギリス型NPMによる格差拡大が懸念される。また、不安定な世界の政情から、学校教育もテロ摘発の対象外ではないという独特の事情も考慮しておかねばならない。

このように、「今日のイングランドにおける教育政策は混んとしており、霧が晴れる状態にするのは困難な状況にある。明確なのは今般の教育改革事情をめぐるキーワードである。それは自律性（autonomy）、協同（collaboration）、自由裁量（freedom）、多様性（diversity）、自己改善（self-improvement）であり、学校主導の改革に重点が移行されているということだ。簡潔に言えば、『学校自らの挑戦を促す』基調の確立である」（John Stevens NCTL）とされ、我が国における学校改善を支援する動向とベクトルは同じながらも、学校の自律性を支援する手法が大きく相違しているイギリスの学校改革の事情は引き続いて注視する必要がある。あわせて、地方行政機関（LA）主導の学校改善計画の実施が減少傾向にあることもイギリスの特徴のひとつとして指摘しうる。¹⁶

以上のように、イギリスでは学校改善を自立的にかつ自律的に促す政策が指向されており、学校も成長実績を示すこと（進歩の結果を示すこと）に強い関心を持っていることが看取し得る。そのための有効な手段の一つとして学校間でゆるやかな連合を組み、好事例の共有と児童生徒の学力水準の全体的な底上げを図っている姿がある。本稿では触れなかったが、冒頭で触れた新しい教員養成システムも学校現場主導に大きく舵を切っており、今後イギリスにおいて教育水準の向上に資する学校改善をどのように学校内外で「支援」し得るのか、いかなる「支援」をだれが提供するのか、フリースクールを含んだアカデミー政策の拡充が現在のペースを維持していくのか、ティーチングスクールの成果がどこにみられるのか、あるいは新たな学校改革が起動するのか、我が国との比較考察の好素材としても今後の検討課題は数多い。記して引き続き留意しておくべき課題としたい。

註)

- 1 池田潔（1963）『自由と規律—イギリスの学校生活』岩波書店
- 2 Ofsted's 2013/14 annual reports
- 3 「自立」と表記するか「自律」とするか、その時々によってニュアンスが異なっているように思われる。この場合、地方当局の管轄から離れるという意味合いが強いことから敢えて「自立 (independence)」とした。
- 4 高妻紳二郎（2009）「学力政策がもたらす教育経営へのインパクト—教育当局・学校を巻き込んだイギリスを事例として—」『日本教育経営学会紀要』第53号、p.32.
- 5 Press release: Grounds for optimism but serious challenges remain - The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills 2012/13
- 6 ここでいう「自律」はautonomyの意として使用する。
- 7 福本みちよ編著『学校評価システムの実証的研究』玉川大学出版部2013、「『ヒト・モノ・カネ』も支援・改善の具体的内容であることは間違いないが、各自治体で展開されている具体的な支援・改善内容を類型化してみると学校支援機能はより幅広く捉えることが可能」（p.411）との視点は各国の取組を検証する上でも重要な視点である。
- 8 「学校改善の支援に関する国際比較研究（その1）」日本教育経営学会第54回大会自由研究発表資料。2013年6月（於北海道教育大学釧路校）
- 9 末松末基（2012）「イギリスの学校経営」佐藤博志・鞍馬裕美・末松裕基『学校経営の国際的探究—イギリス・アメリカ・日本』酒井書店、1-33頁。
- 10 末松裕基（2014）「イギリスにおける学校群によるミドルリーダーシップ開発の展開—ミドルリーダーシップ開発プログラムとミドルリーダーシップ全国職能資格の分析—」『学校経営学論集』（筑波大学学校経営学研究会）第2号、63-73頁、など。
- 11 Crossley, D. (2013), Sustainable School Transformation- An Inside-out School Led Approach, Bloomsbury. pp.39-40
- 12 Earley, P. (2013), Exploring the School Leadership Landscape: Changing Demands, Changing Realities, Bloomsbury.p.23

- 13 NCTL, Teaching schools : a guide for potential applicants, 9 January 2015.
- 14 教員養成を学校主導とする点については我が国における教員養成制度改革の議論にも通底する。システム導入の背景と教職の社会的地位を勘案して議論する必要があるだろう。
- 15 NCTLのウェブサイトにはTeaching Schools Mapがアップロードされているので参照されたい。
- 16 Richard Hatcher, (2014) Local authorities and the school system : The new authority-wide partnership, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol.42, No.3, May 2014,p.356