

教育行政における「急進的」改革の比較研究に向けて

—— ハックニーへの問い：日米教育改革との比較から ——

山下 晃一

(神戸大学)

1. はじめに——指定討論の背景と課題

今回のシンポジウムにおいて報告者に与えられた課題は、指定討論者として、ハックニー区の教育改革について、近年の日本と米国における教育改革の動向と対比しつつ、検討・考察を深めていくための素材や視点を提供することであった。

英国・ロンドンにおいて著名な困窮地域の一つである同区は、2013年の時点で、初等学校55校、中等学校7校、アカデミー5校、特別支援学校4校等を擁する。報告者自身は英国の教育事情に疎いため推量の域を出ないが、所管学校数も比較的多いように見受けられ、貧困等の社会問題が集積する都市中心部であることからすれば、教育行政当局による舵取りは容易ではないと思われる。実際、1990年代の同区では、学業成績の低迷、規律や秩序等の生徒指導の問題、中等学校における著しい学校間格差、教員不足等、慢性的な教育問題に悩まされていたという¹。米国で深刻化しているものと同様の問題も多く、一定の既視感がある。

1999年から、英国中央政府は同区を「失敗自治体」もしくは「破綻自治体」と認定した上で、地方教育行政（LEA）を閉鎖、その全権限を民間組織に移管するという急進的改革に着手した。その結果、学業成績が著しく向上する等、めざましい成果を上げた地域として注目を集めている。今回は、同区で「教育破綻からの再生」を率いたアラン・ウッド（Alan Wood）氏を迎え、いかに改革が展開・実現されたのか、その鍵は何であったか、他所でも応用・適用可能な手法や知見を見いださうのか、等の究明をめざしたものである。

報告者は近年、わが国の大阪府・市や米国のワシントンD.C.における教育改革について分析・考察を手がけてきた²。それらの事例に共通するのは、従来の教育行政当局（教育委員会やその事務局）への辛辣な批判を基調に、首長部局等、いわゆる教育界の外からの力が働き、たとえば「教育非常事態宣言」等の言辞の下、教職員の人事をはじめ、これまでは尊重されて然るべきとされてきた学校教育・教育行政の慣習の打破をめざす等、強力な変革作用が与えられたことである。わが国においてハックニー区の動向をいち早く精力的に追跡し、検討の成果を発信してきた論者の一人である広瀬裕子は、同区の状況を「教育ガバナンス改革の有事形態」と形容・描写したが、まさに日本や米国でも同様の事態が生じているとみなすことができる。

2. 教育行政・教育改革における「急進性」の浮上

前述のような動向の特質をつかむ際、「急進性」や「強権性」等の概念を用いることが可能・有効ではないかと報告者は考察や模索を重ねてきた。今回の指定討論においても、まさにそうした視点や立場からの問題提起をめざしたものである。以下、指定討論における報告者の基本姿勢を示すため、この点について説明を加えておく。

近年のわが国では、いじめや体罰の重大事案を契機として教育委員会の危機管理的機能、特に迅速性や機動性等の向上が求められるようになった。それが「危機時」を越え、教育の質的向上や学校の管理運営等の「平時」の日常業務へと無前提に広げられる傾向が、大阪等では顕在化してきたように思われる。まさに「有事形態」の常態化と言える。

そこでは、児童・生徒の「学力低下」や、学校・教育行政における「責任の不在（責任所在の不明瞭）」等の否定的・批判的印象が、十分な検証を伴わずマスメディア（とくに最近の「ネット社会」）等に流布し、現下の学校制度・教育行政に対する定型的人格規定として与えられる。そして、それらを打破して大胆に転換・改善することが求められ（転換・改善を欠いた破壊だけを含意することも多い）、教育行政組織に重たい責任と強力な行動力の発揮が求められる。このような事態が、わが国のみならず先進工業国ないし先進教育国において、少なくとも今回のシンポジウムで扱った英国や、前述米国の一部都市のように、各国で同時に発生するような様相も浮かび上がっている。本稿は、ここに現代教育行政の特質の一端を見ている。

従来議論では、地方教育行政の安定的で円滑な運営（「中立性」等）が、規範論や実態論の両面で意識・描写されることが多く、いわば権力抑制を是とする見地のみが地歩を占めてきた感もある。しかしそうした枠組みだけでは、現在、展開されているような摩擦や混乱を伴う急進的な動態・事象を明確に説明できないのではないか、その際の権力の発現条件や発現様態を十分に解明することは難しいのではないか、という疑問が残る。

今後の教育改革や教育行政を論ずる際には、調和や安定性のみならず「激しさ」や「強さ」を的確・適切に扱いきる枠組みの探究が重要になるとも考えられる。こうした状況推移は教育行政の諸原理（指導助言的性質、民主性、政治的中立性等）に深く関係するものであり、それらの内容に大きな修正・変更を求める可能性がある。

以上の問題意識から、多国間の比較教育改革研究・比較教育行政研究への展開可能性を含めた学術的検討の必要性を感じて、この間、ささやかながら研究に着手してきた次第である³。今回の指定討論の任は、こうした経緯が関係したものと思われる。報告者自身は、残念ながら英国の動向について十分な見識を持ち合わせておらず、ハックニー区における改革の試みを直接に吟味できているわけでもない。だが、前述の文脈から同区の実行動向には大きな興味を寄せつづけており、広瀬らの研究から大いに学んでいるところである。

本来ならば、ハックニーの事例には多角的な接近が可能・必要ではあろうが、本稿では、前述の課題意識および文脈理解に基づいた上で、主として教育改革・教育行政における「急進性」や「強権性」をめぐる視点・話題を中心に議論を展開することとする。

3. ハックニーの事例と日本・米国との対比——その基本的論点

(1) 地方教育行政の組織および運営は、どのような形態が望ましいか

今回のシンポジウムに臨むにあたり、わが国と米国の今日的動向を念頭に置いて、ハックニーの事例から教育改革研究・教育行政研究上の理論的な示唆を得ることを目的として、あらかじめ以下の3つの質問を準備していた。振り返ってみれば、それらは必ずしもかみ合った討論の実現に寄与したとは言えず、せつかくの機会に、ウッド氏から十分に有意義な応答を引き出すことは叶わなかったかもしれない。その点で反省と後悔は残ったものの、今後、英・米・日の比較事例分析をはじめ、理論的検討を進める上で一定の意義があることを期待しながら、それら3つの質問の確認・解説を試みたい。

第一に挙げたのは、「地方教育行政の組織および運営は、どのような形態で行われることが望ましいのか」という、教育行政の存立形態論に関する問いであった。すなわち、複雑化する現代社会において今まで以上に教育問題も解決困難となる（一方で社会からの解決期待・圧力が上昇する）中で、従来の政府組織（「官」）による教育行政は限界・制度疲労との批判が止まず、企業やNPOなど「民」による機動的かつ強力な問題解決が主張されることに照応する。

この問いについては、とりわけ個別学校の設置・運営形態に関する話題として、公設民営型の学校への注目が集まることも少なくない。周知の通り米国ではチャータースクールをめぐる動向が広がりを見せており、わが国でもいわゆる国家戦略特区によって現実味を帯びつつある。ただハックニーの事例は個別学校ではなく地方教育行政の運営主体の話である。この点は留意しておきたい。わが国では例を見ないが、米国では民間企業への学区運営委託の先例がある⁴。

はたして英国と日本、そして米国の経験を踏まえると、何が見えてくるのか。教育行政の主体について、これまでにない斬新な見通しが得られるのか。または単なる官僚制批判に終始して、新たな主体の登場の条件や課題は不明瞭なままなのか。そもそも現在の教育問題は、本当に従来の政府組織、公務員型と称されるような組織では解決困難なのか。だとすれば、一体それはなぜなのか。逆に民間組織や非公務員型組織であれば、いかなるメカニズムによって教育問題の解決は可能・容易となるのか。

とくにハックニー区の事例を詳細に分析すれば、従来型組織と民間型組織の異同とは何か、その決定的本質をどこに見出すべきか等について大きな手がかりが得られるのではないか。

たとえば、単純ながら他所への転用を視野に入れつつ、制度化可能要因に着目するならば、職員の動機づけ・誘因（反面としての懲罰、正負の誘因）、身分保障の有無や程度等については、十分に観察・測定可能であり、制度設計に応用できるとも思われる。あるいは、やや見えにくい組織文化要因に着目すれば、前例主義・漸増主義や大胆な手法導入の困難さ等、いわゆる官僚制の弊害を含めた諸問題を克服するエートスが、いかなる過程と内容で形成されたか、どのような人々が、なぜ賛意を示しているか等、組織内外の主体の意識も詳細に解明できそうである。政府組織、営利私企業、非営利企業（非営利組織）の各形態を経験した同区だからこそ、教育行政組織の存立形態論に重要な示唆を与えてくれると期待して、上記問いを設定した。

(2) 地域の学力向上を成功させる具体的手法とは

第二に挙げたのは、「教育行政組織が、地域の学力向上を成功させる具体的な手法とは何か」という、教育改革の具体的実践論に関する問いである。もちろんこれは第一の問いとも関連するものであり、特定の組織形態が特定の手法の実現を容易にすることも考えられる。

このことも念頭に置きつつ、たとえば教育改革・学校改善を的確に導いた目標設定・ビジョン設定の具体性や明瞭性、目的と目標ないし目標相互の階層性や段階性等とはいかなるものであり、そのうち不可欠な要素は何であったのか等が析出できそうである。そして、それらは、組織運営上の諸知見が往々にしてそうであるように、一見、平易・当然に見える要素かもしれない。ではなぜそれが従来組織では実現不可能・困難だったのか。また、これらの目的・目標・ビジョン等は、いかなる工夫や過程によって、各校での日々の実践改善につながられたのか。まずは、これら教育改革・学校改善の“理念面・ビジョン面”に関する具体的な実践上の意図や方法の事実解明が、ハックニー区における教育改革の事例をめぐって可能・必要である。

さらに、当日配布資料も含め、これまでに紹介されてきた同区の状況を考慮に入れると、教育行政組織がいかなる具体的な学力向上手法を選択しうるのであるのか、その詳細は未だ完全に解明されておらず、多くの秘訣が隠されているようにも思われる。

報告者が興味を抱いたのは、学力向上を最前線で担う教員がどのように配置されたのかという点である。そもそも英・米・日の各国における教員配置制度・慣行の具体的相違を把握する必要があるが、その前提の上で、同区ではいかなる原理や方式によって効果的な教員配置を実現したのだろうか。あらためて述べるまでもなく、「教育は人なり」の語に象徴されるように、教室の最前線で児童生徒へ誠実に向き合う教員をいかに確保・配置できるか、あるいは、所与の教員をいかにそうした人材・人財に育てていくかは教育行政の核心である。同区は教員人事を重視したと聞いたため、その発想や工夫の解明が待たれる。

英国のみならず米国でも教員確保・育成は一貫して深刻な課題である。なかでも都市部の学校には経験の浅い若手教員が集中する傾向にある。はたして教員本人の希望や年功等は、どの程度考慮されるべきか。なぜ、どの程度、どのように、異動の自由や、各校・各地の独自採用を認めるべきか。これら教員人事をめぐる根本的な規範的問いの解明は喫緊の研究課題である。わが国でも、2012年から大阪府豊能地区（3市2町）において、政令市以外の市町として初の教員独自採用が開始されたことを鑑みれば、現代的意義の高い課題と言える。

シンポジウム当日、最も感銘を受けたのはこの点に関するウッド氏からの説明である。すなわち彼らの改革が最優先課題としたのは教員採用であり、教育困難地との悪評を克服すべく、周辺の大学等との連携の下で「丁寧に計画」された「継続的」な「教員の職能開発戦略」に取り組んだ。そして独自の研修センターを設置する等、教員の学びと育ちを主軸に据え、それらに重点投資する姿勢を世論に訴えたという。米国との類推で述べれば、都市部の苦しい学校環境ではとくに初任教員は苦悩・孤立しがちである。こうした状況下で同区が一丸となって教員への受容と支援の姿勢を打ち出し、しかもその主軸に学びと育ちを据えたことは、“教員にとっての誘因は必ずしも給与や勤務待遇ではない。困難ではあっても、やりがいと志と教育専門家同士が支えあ

う雰囲気こそが誘因だ。教員とはそのようなことを大切にする職業人だ、と私たちは考えている” という無言の主張になったと思われた⁵。少なくともハックニーという地域が教員に期待・信頼を寄せていることを示す象徴的・示威的效果は発揮されたのではないか。

無論、学位や資格等の取得という実利的側面も重要で無視できない。のみならず実存的側面での承認という土台にまで降りたち、教員に安心感や精神的充足を保障する姿勢が、この説明からは読み取れた。報告者の勝手な解釈でもあるが、教育改革の信念として高く評価したい。

(3) 教育改革の駆動因や成果をどの程度の視野で捉えるか

第三に挙げたのは、教育改革の駆動要因や成果をいかなる広さで捉えうるかという問いである。とりわけ資源制約下、そしてグローバル化へ向けた社会の再編成の要請下で、他の政策領域との関係をいかに把握・評価すべきか。あわせて、福祉や医療等の領域も含めて総合的・包括的な子ども・若者への支援体制がいかに成立・機能したか⁶、教育改革の経験や成果はどう作用・貢献したのか。複合的な都市問題、そして発達の阻害要因が山積する典型とも言えるハックニー区が実現した教育改革からは、こうした問いへの有力な示唆を得られるように思われた。

報告者の課題意識から最も関心を寄せたのは、都市再開発と教育改革との連動が事実として存在したか否か、存在したとすれば、いかに評価できるかという問題である。

同区の改革成果を知って最初に想起したのが「ジェントリフィケーション」の発生であった。米国には、中上流階層が都市生活を避けて郊外に「逃げた」歴史がある。けれどもグローバル化で激化する都市間競争に生き残るには、産業構造の高度化、職住近接化による経済活動の加速、税収増加、投資拡大等のため、彼らを都市に呼び戻すことが有効になる。そこで、荒廃した都市中心部で彼ら向けに住宅再開発を行い、逆に貧困層を意図的に「締め出す」動きが強まった。教育改革もその一環に組み込まれ、学校選択制やチャータースクール等による学校新設が中上流層向けの教育の提供やその象徴として機能しているという⁷。大阪でも「西成特区」構想において、教育・治安・住宅等の改善によって子育て世帯増加を図る動きがある。

もとより本稿は、こうした動向を一概に否定するものではない。可否判断は、微視的見地から巨視的見地にいたる得失を多角的に検証した上でなされるべきである。しかし、教育成果向上が困窮層の「締め出し」で実現されたのであれば本末転倒になる。実際にハックニーでも、2012年のロンドン五輪開催に伴い「ジェントリフィケーション」の懸念があった模様である⁸。ただ、シンポジウム当日のウッド氏の説明に基づく限りでは、杞憂に終わったと言えるのかもしれない。彼の話では児童生徒の転出や流入については一切触れられていない。同区は依然、貧困地域のままだであるにもかかわらず、好成績を収めているとのことであった。

4. むすびにかえて

以上、あらためてハックニー区の教育改革を米国・日本と対比してみれば、確かに緊急事態的な問題への対応に焦点化しながらも、同区の場合には教員への信頼を前面に掲げている点で大きな相違を見出すことができる。たとえばワシントンD.C.や大阪では教員および教育関係者（教育

行政職員)への批判、その怠慢や問題解決に際しての無能力ぶりをあげつらうことが多い。だがハックニーでは、前述のとおり教員へ丁寧に向き合うことを忘れていない。このことによって、教育問題の元凶とされつつも、改善の最前線での主役でもあるという、教育改革における教員の矛盾的な存在様態を適切に扱うことに成功したとも言える。

とはいえ、先に少し触れたように、必ずしも前述の問いのすべてが解消されたわけではない。問い自体の妥当性も吟味しつつ、教育改革・教育行政の現代的特質の解明にとって貴重な素材として今後も同区を位置づけた上で、多国間比較・国際比較研究の進展を期したい。

-
- 1 広瀬裕子「教育ガバナンス改革の有事形態——ロンドン・ハックニー区に見られた私企業によるテイク・オーバー（乗っ取り）型教育改革」『日本教育政策学会年報』第21号、2014年、同「ラディカルな教育再生プロジェクト——ロンドン・ハックニーで何が起こったか」『人間と教育』第81号、2014年、大村和正「ロンドンのハックニーの教育における民間セクターの役割——ブレア政権下の教育政策の地域事例研究」『国際文化学（神戸大学国際文化学研究科）』第19号、2008年、等。以下のハックニー区に関する記述はこれらに依拠している。
 - 2 拙稿「大阪府における『授業アンケート』制度の導入と課題——アンケート結果を反映させる人事評価」『季刊教育法』第176号、2013年、山下晃一・榎景子・可児みづき・小島倫世・豊田貴紀「現代アメリカ地方教育行政における『急進的』改革の事例研究——ワシントンD.C.:教育監ミシェル・リーによる教員処遇策」『神戸大学大学院人間発達環境学研究科紀要』第7巻第2号、2014年。
 - 3 平成26年度～28年度科学研究費補助金（基盤C・26381075）「現代アメリカ地方教育行政における『急進性』の生成基盤と作用に関する調査研究」。本稿もその成果の一部である。
 - 4 わが国の経緯について小林美津江「公立学校運営の民間への開放——公設民営学校の解禁」『立法と調査（参議院事務局）』第350号、2014年、で詳述されている。米国での学区運営委託については、大野裕己「アメリカにおける企業との連携を通じた学校改革に関する研究——民間企業に対する学区運営委託を中心に」『教育学論集（大阪教育大学教育学教室）』第29号、2002年、等参照。
 - 5 米国における若手教員の困難とその支援システムの今日的動向の一端については、可児みづき「米国都市部における教員確保を目指した新たな養成システムの意義——若年・教員志望者の主体的な意味構成への作用に注目して」『関西教育学会研究紀要』第15号、2015年。米国の教育困難地域における教員の実存的承認と学校改善との関係については、西野倫世「現代米国の学校改善事業にみる学力測定結果の活用状況と課題」『日本教育行政学会年報』第42号、2016年発行予定。
 - 6 前掲広瀬論文では、同区における十代の妊娠対策の顕著な成果に注目している。
 - 7 米国におけるジェントリフィケーションの歴史や課題については、ニール・スミス『ジェントリフィケーションと報復都市』ミネルヴァ書房、2014年。教育改革の連動例については、榎景子「米国における学校再編への都市再開発政策の影響と課題——シカゴを事例とした教育政策の空間的分析の試み」『日本教育行政学会年報』第41号、2015年、参照。
 - 8 倉田遙・阿部浩和・大塚紀子「英国におけるブラウンフィールド再生についての事例報告——ハックニー（2012オリンピックサイト）、バーキン、バーミンガム」『日本建築学会大会学術講演梗概集（F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題）』2008年。