

【書 評】

久保木匡介著  
『現代イギリス教育改革と学校評価の研究  
——新自由主義国家における行政統制の分析』

(花伝社、2019年)

植田 みどり

(国立教育政策研究所)

本書は、現代イギリスの教育行政改革を、1992年に設置された教育水準局（Ofsted）の学校査察を中心に分析し、その構造的特徴と問題点を明らかにすることを目的としているものである。そのことを通じて、グローバリゼーションの下で進行する公共サービスの「市場」化と「ガバナンス」化において、公共サービスを統制する仕組み、すなわち行政統制がどのように変容し、新たにどのような課題を抱えているのかを明らかにしている。

具体的に本書では、学校査察改革を含む一連の教育行政改革を新自由主義のプロジェクトとして理解し、その相互関係を構造的に把握しようとする事、[準市場]化を軸とするガバナンス改革に連動する行政統制として教育水準局の学校査察を理解し、行政学の議論に寄与した枠組みの中でそれらを分析することが目指されている。そして、学校選択、学力テスト、公設民営化を含む学校の多様化などの諸政策の相互連関を明らかにすると共に、これらの政策と教育水準局の査察との強い関連性について明らかにすることを目指している。

このような目的を実現するために、本書では3つの課題が設定されている。第1にイギリスの教育改革の様々なプロジェクトは、新自由主義的公共サービス改革としてどのように相互関連しているのかである。第2に新自由主義教育改革における行政統制はどのような構造を有しどのように変化したか、また、その歴史的役割は何かである。第3に教育の行政統制の分析から得られる新自由主義的な国家介入の特徴はどのようなものである。

このような課題を解明するために、本書では5章に渡ってイギリスの教育改革と教育に対する行政統制の分析と考察が行われている。本書の構成は下記の通りである。

序 章 本書の課題と検討の視点

第1章 新自由主義による行政統制の改革

第2章 保守党政権（1980 - 90年代）における教育改革と学校評価——教育水準局による学校査察の成立——

第3章 1990年代における教育水準局査察の実態と教育の統制の転換

第4章 労働党政権期（1997 - 2000年）における教育改革と学校評価——NPM型行政統制の重層化と深化——

## 第5章 保守・自民連立政権期（2010－15年）における教育改革と学校評価——公設民営校の拡大による「準市場」強化と学校査察を通じた統制の厳格化——

### 終章 イギリスにおける新自由主義教育改革と教育水準査察——NPM型行政統制の歴史的位位置とその陥穽——

序章では、新自由主義と市場化をキーワードにしてイギリスの教育改革の特殊性を整理すると共に、本書の課題と分析の視点、本書の研究の意義が記述されている。

第1章では、教育改革を貫くイギリスの新自由主義的な行政改革及び行政統制が構築された背景とプロセスを概観し、NPM型の行政統制の構造を明らかにしている。

第2章から第5章では、教育水準局の学校査察の展開とそれが抱えた課題や論点を時系列に区分し、分析及び検討している。第2章では、教育水準局が設立される前のサッチャー政権第3期の教育改革から、1990年のメージャー政権の誕生を経て1997年に労働党政権に政権交代されるまでの時期について記述されている。第3章では、1990年代に教育水準局の査察に対して行われた意識調査、イギリス議会での議論及び研究者による議論を紹介し、教育水準局の査察への学校現場での受け止めやそこから浮かびあがってきた行政統制に係る問題点や課題を整理している。第4章では、1997年から2010年までのブレア首相及びブラウン首相による労働党政権下での状況が記述されている。第5章では、2010年から2015年までのキャメロン首相による保守党と自由民主党の連立政権下での状況が記述されている。

その分析及び検討における共通の視点として次の3点が設定されている。第1に、教育水準局による学校査察を含む教育改革について、それぞれの時期に進行している公共サービス改革との関連を明確にすることである。第2に、教育水準局の学校査察を軸とした教育における行政統制の分析については、2段階（①時々の政権の教育改革の分析、②公式の制度としての教育水準局の査察を軸とする学校評価システムそのものの分析）に分けた検討を行うことである。第3に、社会レベルの統制と行政組織レベルで行われる統制からなる教育サービス（組織）への統制構造を総合し、各学校及びそこで働く教員に対し、どのような仕組みの統制がどのように機能したのかを検討することである。併せてこの視点では、「行政責任のジレンマ」を鍵概念として、学校査察を含む教育の行政統制が、どのような矛盾や問題点を抱えていたのかを検討している。

最後に終章では、前述した3つの課題に基づいて、イギリスの新自由主義改革とその中で教育水準局の査察のあり方について、経営管理型統制やアカウントビリティの支配、新自由主義的統制などのキーワードを用いながら考察している。

本書の意義としては、まず第1に行政学研究の知見からのイギリスの教育改革及び学校査察の分析であることである。著者は行政学、地方自治論を専門としている研究者である。そのため、従来の教育学の研究者とは異なる視点からのアプローチがとられている。本書では、「行政統制」という鍵概念の下で、学校査察の機能面やその機能が作用することによる教育サービスの変容を解明している点は興味深い点である。著者自身も本文の中で、「ほぼ同時期に導入されたNPM型の諸改革、特に「準市場」の形成との関係で、学校の統制がいかに変化したのかという点については、未だ明確な整理がなされていないと思われる」として、本研究の意義を指摘している。

第2は、時系列に実証的に検討していることである。著者自身も「NPMが導入した公共サービス改革とその影響の変化を一定のタイムスパンで実証的に研究した実績は少ない。したがって、まず本書は、NPM型公共サービス改革の本格的な実証研究として意義を有すると考えられる」と記述しているように、サッチャー改革前後から2015年の連立政権までのイギリスの教育改革を俯瞰しながら、NPM型公共サービスの中での学校査察の位置づけや変容を丁寧に記述している点は意義あると言える。

このような意義ある著書であるが、今後の研究の発展への期待も込めて、いくつか論点を指摘したい。第1に、行政統制と学校の自律性の関係である。著者も本書の中で触れているとおり、イギリスの学校は1988年教育改革法により「自律的学校経営 (Local Management of Schools)」という方向性に基づく改革が導入されて以降、学校の自律性が増し、地方当局の役割が縮小してきている。そのような中で、学校査察という中央からの行政統制が自律性を持つ学校のどの部分までどのように統制でき、学校経営にどのような変容を及ぼすことができたのかという動的な視点からの実証的な研究を行って欲しかった。

第2に、「行政責任のジレンマ」と専門性の関係である。この点は終章で述べられており、大変興味深い視点であった。特に学校査察において言えば、評価項目及び評価基準の変容やその過程での学校査察への批判等を見るとそのジレンマを垣間見ることができる。また、教員の専門性との関係でのジレンマの指摘も興味深い。これは査察官や教員の専門性とも関係する部分であり、教職の専門性等も含めた教師論の視点からも検討する余地がある部分と考える。また終章で記述されている「[NPM型行政統制]と[アカウントビリティの支配]が席卷する今日、教育サービスに従事する教職員の専門性や、教育サービスの民主的統制をどのように再構築していくのが問われている」という指摘はとても示唆的である。この問いに対する著者の回答が今後の研究を通して示されることを期待したい。

第3に、「学校」としてのアカウントビリティのとらえ方である。著者も第5章において、アカデミー政策の動向についても触れ、アカデミー化への批判、自律性の損失、アカウントビリティの確保の不透明さという点について課題を指摘している。このようなアカデミー化やマルチアカデミートラストの拡大は公設民営化であると共に、単体の「学校」という従来の学校のとらえ方から、学校群としての「学校」のとらえ方への変容ももたらしている。そのことが著者も指摘しているアカウントビリティの確保の不透明さの要因ともなっているのである。その意味で、このようなアカデミー化の推進が、行政統制の仕組み、新たなアカウントビリティ確保に与える影響などについてももう少し具体的な課題の記述が欲しかった。また同時に、今後の方向性としてどのような行政統制の仕組みを検討すべきなのかという示唆も欲しかった。また一方でアカデミー化は、これまでの中央-地方-学校という縦型のガバナンス構造における重層構造の変容をもたらしている。すなわち、通常の公営学校を管理監督する「教育省-地方当局-学校」という系列と、「全国学校コミッショナー-地域学校コミッショナー-アカデミー/マルチアカデミートラスト」という2つのガバナンスの構造ができているのである。このような二重のガバナンス構造になっている状況が学校査察の機能にどのような影響をもたらしているのか、そして行政統制への影響や課題はあるのかなどについての示唆が欲しかった。

第4に、「地域政策共同体」の機能についてである。地方当局の「地域政策共同体」としての役割に関する記述はとても興味深かった。しかし、前述したように現在のイギリスではアカデミ－化が推進され、地方当局から離脱した学校システムの整備が進められている。また、自己改善型学校システム（Self-Improving School System, SISS）が推進され、マルチアカデミートラストやティーチングスクールなどの学校のネットワーク化が進められている。そのような中では、従来の地理的な関係での「地域」としての「地域政策共同体」から、学校間のネットワークとしての「地域」に基づく別な形の「地域政策共同体」が存在するように思う。その意味で、中央と学校の間中に位置する「中間層」としての「地域政策共同体」の変容を踏まえた行政統制の仕組みを考えていく必要があるように思う。このような「中間層」の変容に伴う行政統制の仕組みのあり方への示唆も今後の研究の中で期待したい。

最後に、とても細かなことであるが、なぜ著者がschool inspectionを学校査察と訳したのかの理由が知りたかった。なぜなら、これまでの教育学分野の研究では、「視学」「監査」と訳すことが多いからである。それぞれの言葉の意味は類似する部分もあれば、異なる部分もある。その意味で、著者の「査察」という言葉に込めた思いの記述が欲しかった。

期待や要望ばかりとなってしまったが、それは、本書はそれだけの期待を持てるような優れた著書である故である。学校査察の制度的な変容が丁寧に記述され、その機能そのものを行政統制という視点から丁寧に整理されており、これまでの教育学研究者から明らかにされてこなかった学校査察の側面を記述しているところに本書の特徴がある。著者も記述しているように本書は、「イギリスにおける教育改革を検討する書であると同時に、教育を含めた公共サービス全体に通底する行政統制の構造変化を検討する書である。」という点に本書の最大の意義があると言える。