長野大学紀要　第43巻第２号　　13―27頁（91-105頁）2021

イギリスにおける2010年代の教育ガバナンスの変容：マルチ・アカデミー・トラストの増大と学校教育の統制構造

Changing Governance of British Education in 2010th : Increasing of Multi-Academy Trust and Control System of Education

久保木　匡　介*

Kyosuke KUBOKI

序

本稿の目的は、2010年代にイギリスで展開された公立学校の公設民営化政策とそれに伴う民間の教育事業体の影響力の増大が、学校教育に対する統制の仕組みにどのような変化を促したのかを検討し、教育の統制システムにかかる論点を整理することである。この問題につき、筆者はすでに久保木（2019）などで2010年代前半までの変化については考察を行っており、本稿での検討対象は主に2010年代の中盤から後半にかけての改革となる。なお本稿で検討するのは、イングランドの公立学校および教育制度に限定される。

本稿では、保守党政権の教育改革による変化を概観し、新たな教育統制の仕組みである「地域学校コミッショナー（Regional Schools Commissioners=RSCs）」の創設の経緯を述べたのち、成長した「マルチ・アカデミー・トラスト（Multi-Academy Trust=MAT）」が教育改革の主体として位置づけられた経緯を見る。そのうえで後半は、議会下院教育委員会報告書を手がかりに、公設民営化政策とそれにかかる教育統制に関する議論の状況を検討し、イギリスの公教育の統制にかかる論点を整理したい。

1．保守党政権の2010年代教育改革

2010年に発足した保守・自民連立政権は2015年からは保守党単独政権となったが、キャメロン、メイ、そして現在のジョンソン政権に至るまでその教育政策の基本的な方向性は一貫している。特に2010年代を通じて追求され、イギリスの公教育に大きな変化をもたらしたのが、地域の公立学校を「アカデミー」や「フリースクール」という公設民営学校に置き換えていく政策であった。イギリス教育省のウエブサイトによれば、2021年７月現在、イングランドでは「アカデミー」をはじめとする公設民営学校は9628校にまで拡大している。これはイングランドの公立学校全体の44.6%を占める。残りの55.4%は、従来のように地方当局が運営管理する学校ということになる[1)]。

このような公設民営学校の急速な拡大は、各学校が提供する教育サービスに対する統制の仕組みに大きな変化をもたらした。

第一に、多くの学校が地方当局の管理から離脱し、その半数以上がMATの傘下に置かれ、その強い影響の下で教育活動を行うようになったことである。この背景には、多くの民間事業者、宗教団体、教育機関等が「アカデミー」など公設民営学校の運営主体として急成長したことがある[2)]。

第二に、新たに教育大臣の下で公設民営学校の教育活動を支援するため、全国８つの地域に「地域学校コミッショナー（RSCs）」が置かれたことである。後述するように、RSCsは、公設民営学校のパフォーマンスをモニタリングすること、アカデミー等が改善に失敗している公立学校の支援を行うことをあっせんすること、新たな公設民営学校の導入を検討すること、などをその任務としている。

第三に、定期的な学校査察と教育パフォーマンスの

環境ツーリズム学部教授*

判定・格付けを行う教育水準局（OFSTED）は、従来通り公設民営学校を含む各学校の査察を行っているが、MATを直接に査察の対象とするかどうかをめぐって論争と一定の制度改編が行われたことである。

これらの結果、全国の公立学校は、①地方当局の運営管理の下に置かれ、教育水準局の査察を受ける学校、②MATの傘下で同トラストの方針の下で教育活動を行いながらRSCsの支援を間接的に受け、教育水準局の査察を受ける学校、③独立した公設民営学校としてRSCsの支援と教育水準局の定期査察を受ける学校とに分かれることとなった。

第四に、「自己改善型（self-improving）」の学校や学校ネットワークの創出が追求されたことである[3)]。これは、2010年教育白書『教育力の重要性』（DfE2010）において公設民営化政策と並んで打ち出されたもので、教育改善の柱に学校間連携を位置づけるものであった。ここで教育の改善の第一義的な責任と権限は各学校にあることを明確にするとともに、他校の教員の支援を行う「ローカル・リーダー」や、学校間で優良校が困難校を支援する「ティーチング・スクール」の仕組みが導入された。重要なことは、2010年代中盤から保守党政権が自己改善型学校の主体として公設民営学校のネットワークとしてのMTAを、学校間連携を推進する主体として明確に位置づけたことである。

２．「地域学校コミッショナー（RSCs）」の創設と学校の統制ラインの複線化

保守党政権がアカデミーなど公設民営校を管理監督するために新たに設けたのが、RSCsであった。2014年４月、教育大臣は８人のRSCsを教育省の公務員として正式に任命した。任命通知によれば、教育省は「アカデミー」と「フリースクール」の拡大に対し、中央政府にある意思決定権限をよりアカデミー等に近い機関に委譲するべきであると認識するようになったという[4)]。そこで教育省の「アカデミー」にかかる意思決定を８つの地域におけるRSCsに委譲し、同コミッショナーが各々の経験と地域の事情をふまえ、教育大臣を補佐する形で各地域の「アカデミー」にかかる意思決定を行うこととされた。具体的にRSCsが担う役割は、以下のように規定された。

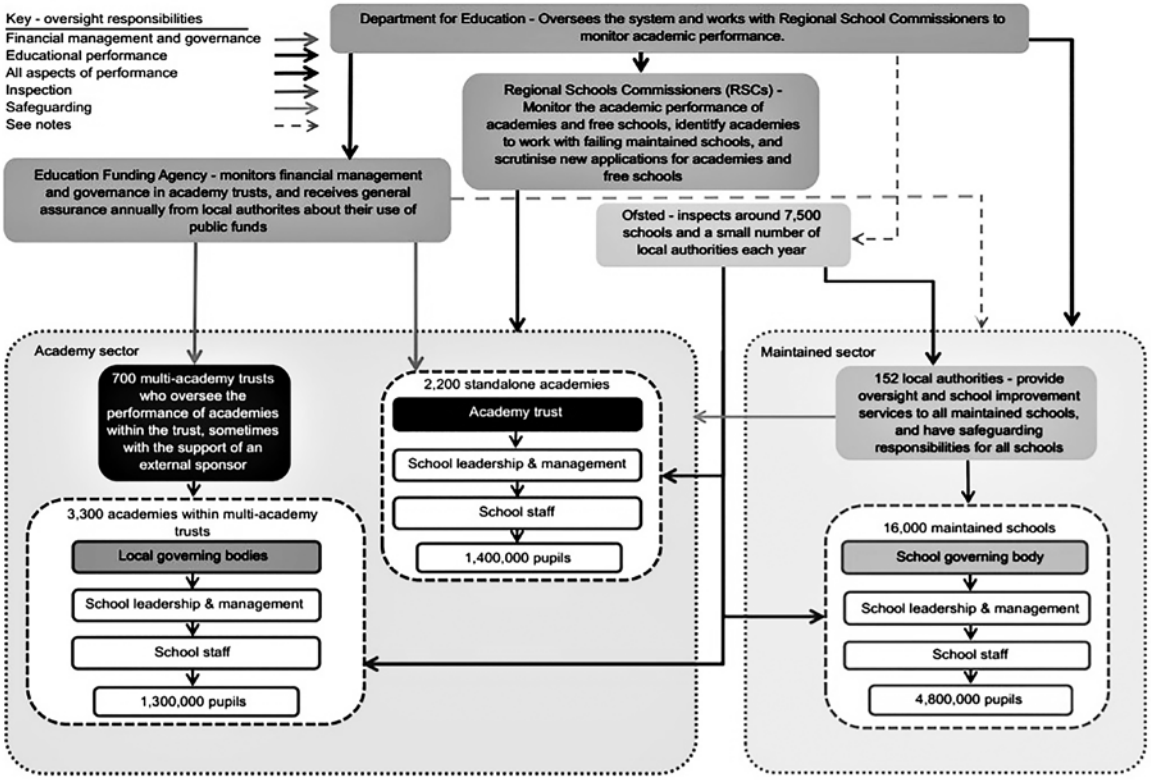
- 低パフォーマンスの「アカデミー」と「フリースクール」に対し、そのパフォーマンスを監督し改善を進める介入を決定する。
- 新たな「アカデミー」の創設を決定し、大臣に「フリースクール」の適用を勧告する。
- 「アカデミー」を求める地方の必要に対し十分の質の高いスポンサーを確保する。
- 「アカデミー」の開設のための改革、MATの統合再編、入学制度の改革などの決定。

RSCsは教育大臣を補佐する役割を持つので、これらの決定の責任を最終的に教育大臣が負うという仕組みは変わらないものとされた。そのうえで8名のRSCsを統括する「全国学校コミッショナー（National School Commissioner=NSC）」が置かれ、RSCsとともに「アカデミー」等の教育パフォーマンスの改善や新たな公設民営学校の開設、MATの支援などを担うこととされた[5)]。

また、各RSCsに助言する機関として、「校長委員会（Head Teacher Board=HTB）」が置かれることとなった。HTBは各RSCsが所管する「アカデミー」等のうち、教育水準局の判定がOutstandingである学校の校長を中心に選出され、毎週RSCsが優先して取り組むべき業務を補佐し重要事項について相談に乗ることを期待されている[6)]。

RSCsの業務の実態や説明責任のあり方、教育行政に携わる他の機関との分担と連携にかかる問題については、のちに検討する。ここでは、急増する「アカデミー」等の監督および各地域における「アカデミー」拡大政策の推進主体の確保という、きわめて「プラグマチックな要請」（HCEC2016、para.10）によって、中央政府と各公設民営学校との間に新たな中間組織が置かれたということを確認しておきたい。これにより、各地の公立学校は、図１の通り、従来の教育省-地方当局-公立学校という統制ラインと、教育省-地域学校コミッショナー-MAT-公設民営学校あるいはMAT傘下にない単独の公設民営校という統制ラインに分かれて置かれることとなった。学校形態が地方当局所管の公立学校であるか公設民営学校であるかによって、異なるラインの管理統制の仕組みが設けられることとなったのである。

図1　RSCs導入後の学校統制の仕組み



（出典HCEC2016:11）

3．2016年教育白書:全公立学校の公設民営化、MATの位置づけの明確化

次に、2016年総選挙を経て、保守党単独政権が発足した後に出された教育白書『あらゆる場所での優れた教育（Educational Excellence Everywhere）』（以下、2016年教育白書）を紹介する（DfE2016a）。

⑴　2016年教育白書の基本認識

2016年教育白書の基調は、冒頭の教育大臣Nicky Morganのコメントに明らかなように、2010年以降の教育政策の成果を誇示しながら、次の5年に向けてこれまでの政策の主要な特徴を徹底することであった（ibid. p.4）。その象徴ともいえる政策が、後述する「すべての公立学校のアカデミー（公設民営）化」政策であった。白書によれば、2010年の政権交代後の5年間、連立政権の教育改革の下で大きな成果が上がった[7]。強調されるのは、これらの「成果」は、「学校システムの根本的な転換」によってもたらされた、ということである。具体的には、2010年教育白書が強調した、学校や学校リーダーの自立性の重視にもとづく学校運営、学校自身による教員の訓練やコミュニティによる学校の設立、MATや「ティーチング・スクール」による低パフォーマンス学校の支援の拡大、などである。2016年教育白書ではこれを「学校主導システム（school-led system）が実現した」と述べる（para.1.6）。「学校主導システム」は、2010教育白書で強調されていた「自己改善型学校システム」とほぼ同義であると考えられる（DfE2010:73-74）。

そして2016年教育白書は、「我々の目標は優秀な教育をあらゆる地域で達成すること」と述べる。その達成のために採用されるアプローチは、「自立を支援する（supported autonomy）」ことである。すなわち、「学校を改善する最も早くて適切な方法は、最も成功している学校リーダーに権限を与え、子どもたちの水準に責任を持たせること」（para.1.14）という2010年来の認識を基礎にしつつ、「低パフォーマンス時に介入するだけでなく、すべての地域の学校が自由を効果的に駆使できるように能力開発や条件整備による改善を支援する」

こと、換言すれば、「自律性だけでなく支援を提供し学校主導システムが優秀さを全国に拡大できるようにする」(para.1.16)ことを提言するのである。保守党政権による2010年代後半の教育改革は、これまでの行政特に地方当局から学校への権限移譲に加え、学校間の連携あるいはネットワークを学校改善の主要な主体と位置づけることによって、その成果を全国に普及するという戦略を改めて採用したのである。

⑵　「学校主導システム」と全学校の「アカデミー」化

2016年教育白書は、その第4章「学校主導システム:すべての学校を「アカデミー」化し、子ども・保護者およびコミュニティにエンパワーし、地方政府の役割を明確に限定する」において、同白書の中心となる政策提言を行った。最初に述べられるのは、2010年以降5年間で連立政権の教育改革によって公立学校の公設民営化が進行し、「アカデミー」化された学校がそのパフォーマンスを改善するという結果が明確に表れた[8)]ことで、「アカデミー政策を次のフェーズに進める機が熟した」(para.4.5)という認識である。

白書は、「アカデミー」化の意義を以下のように確認する。①卓越した教員とリーダーにエンパワーすること、②パフォーマンスの改善へのより良い対応を促すこと、③より持続可能なグループの中で学校が運営されること、④地方当局は学校の運営から外れ子どもや保護者を代表する役割に徹すること。これらのほとんどは2010年教育白書で主張されていたことであるが、それがこの5年間で証明されたというのが2016年教育白書の立場である。それゆえ、「2020年までにすべての学校はアカデミーになるかアカデミー化のプロセスに乗せられる。2022年には地方当局は学校の運営から外される」(para.4.5)という方針が打ち出されたのである。この方針は、2016年「教育と適応法(Education and Adoption Act)」によって、政府が低パフォーマンスの地域公立学校を強制的にアカデミーに転換する権限を持つことで具体化された[9)]。他方で、「すべての学校のアカデミー化」という目標については、保守党系の自治体からも批判が挙げられたことにより、政権の方針からは外されることとなった[10)]。

⑶　MAT中心の学校システムへ

この全学校の「アカデミー」化方針を進めるため、いくつかの具体策が提示された。

一つは、単に「アカデミー」を増加させるのではなく、MATを新たに創設するあるいはMAT傘下の「アカデミー」を拡大し、MATを通じて「アカデミー」化を推進すると同時に、MATを単位とした「学校間連携」を推進することである。

ここでMATに期待される学校間連携とは、各学校のスタッフ人事や運営にかかるリーダーシップ、教育やカリキュラムにかかる優れた実践の共有に加え、確固としたガバナンスや教育を支えるバックオフィスの整備などが挙げられている(para.4.16)。そしてMATの最大のメリットとは、高いパフォーマンスの学校と支援を必要としている学校が一つのトラストに参加して学校改善に向けた協力を進められるところである。

したがって、ここで提起されているのは、従来は地方当局が担ってきた各学校の運営管理を支える役割を、MATが担うことである。MATが地方当局より優れる点として、以下の点が指摘されている。①地理的な制約なく事業を展開することで多くの地域と保護者に選択の機会を提供し、最も厳しい地域でも効果的なモデルを提供しうること。②教育の経験をビジネスや財政のスキルと結びつけ革新的で効率的な組織でより良いアウトカムを生み出せること。③MATのリーダーが権力を持つことで明確な単一のアカウンタビリティを提供すること。④グループ内の学校に多様なプロバイダーから適切と思われる支援やサービスについて直接支出を行うこと(para4.22)。

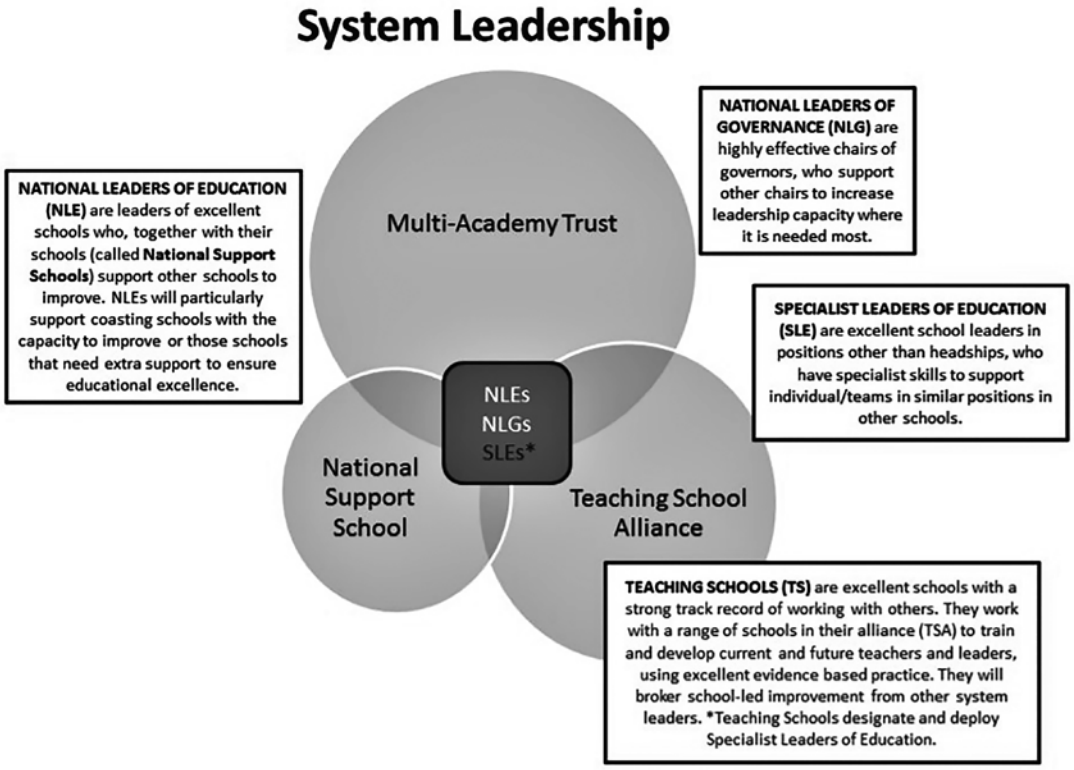
総じて白書によれば、「MATは各アカデミーをグループ内で横断して公式にリーダーシップ、自律性、支出、およびアカウンタビリティを結びつける唯一の制度であり、弱い学校の改善を強い学校がサポートする最適な公式の制度」なのである(para.4.15)。

⑷　RSCsの介入と「自己改善型学校システム」

2016教育白書におけるもう一つの新たな政策提案は、2014年に導入されたRSCsの介入による「自己改善型学校システム」の構築を進めることである。

保守党政権によれば、全国各地でみられる低いパフォーマンスの学校を多く抱える地域は、公設民営化政策を通じて「弱い」プロバイダーを成功しているプロバイダーに置換することでその解決が図られる。それを行うのは、対応に失敗し続ける地方当局ではなく、RSCsである。RSCsは、公設民営学校が公立学校のスタンダードになる仕組みの中で、低いパフォーマンスの学校やそれらの学校を多く抱えるMATに介入し、学校をより改善能力の高いトラストへ移行させたり、MAT

図2　システム・リーダーシップのイメージ



（出典:DfE 2016a:74）

を再編統合したりする役割が期待される（para.4.25-4.27）[11]。白書では、「アカデミー」が全公立学校に普及することを前提に、成功したMATがRSCsの仲介を受け困難なMATの学校を引き受け、新たなMATを創設する「事例」も想定されている（P.61）。

したがって、「ダイナミックな自己改善型学校システム」が想定するのは、改善能力の高いとされるMATが、RSCsによる中央政府の介入を梃子にしながら、地理的な限定を突破して低いパフォーマンスの学校やMATに機動的に取って代わるシステムのことである。白書がMATを中心とした学校システムの構築を強調するのは、学校間連携こそが最も効果的な学校改善を促すという認識がある。続く第５章でこの点が説明される。

次の５年で保守党政権がめざすのは、優れた教育を全国くまなく広げることであり、そのために各学校の能力開発や条件整備を低パフォーマンスのすべての地域で行うことである。その際に推奨されるのは、優秀な学校（best school）が自らMATを創設・運営し自分たちの学校の優秀な実践を共有することである。同時に重視されるのは、2010年以降拡大してきた「ティーチング・スクール（Teaching School）」と「全国教育リーダー（National Leader of Education=NLEs）」をMATと同様に活用することである（para.5.4-5.5）[12]。

これらの学校間連携を担う主体は、いずれも教育省によって指名されるものであり、「システム・リーダー」と呼ばれる。政府や地方当局の行政的介入ではなく、「システム・リーダー」が主導する学校間連携によって低パフォーマンスの改善を図る構想はすでに2010年教育白書の段階から打ち出されていたが、2016年教育白書ではMATや「ティーチング・スクール」の増加と成長という５年の「成果」にもとづき、これを教育改革の主要な戦略に位置づけているのである。すなわち、「到達水準を向上させるための大規模な学校間連携」と銘打って、「我々はベスト・リーダーが学校改善の権能を地方当局から学校へ移し、システム・リーダーが経験と優れた実践を普及することを可能にする」と述べるのである（P.73）[13]。

2016年教育白書は、この戦略を「システム・リーダーシップ」として図２のように概念化している。

⑸　MAT拡大の下での教育機関のアカウンタビリティ

久保木（2019）で詳しく検討したように、イギリスにおける1990年代以降の教育改革は、それを支える新たな統制の仕組み、換言すれば統制に応じて各教育機関がアカウンタビリティを果たす仕組みを整備してきた。筆者はそれをNPM型行政統制システムと呼んでいる[14)]。では、ここまで紹介してきた公設民営学校の拡大と学校主導型/自己改善型システムの強化という改革戦略は、どのような教育統制の仕組みによって支えられるのであろうか。2016年教育白書は、第７章で各教育機関のアカウンタビリティを問う仕組みについて述べている。

2016年教育白書におけるアカウンタビリティ確保の戦略は、一方では2010年以来の教育水準局による学校査察の改革路線を踏襲しつつ、学校主導システムの推進にもとづく公設民営学校とMATの拡大、さらにそれに対応する中央政府の機関「地域学校コミッショナー」の展開という新たな変化に対応するものとなっている。

第一に、教育水準局が行う学校査察の改革についてである。2010年代前半の改革を継承しつつ、査察の簡素化と低パフォーマンスへの焦点化を一層推進すること、査察を受ける教員および学校の負担の軽減などが打ち出されている（para.7.15-20）。

第二に、MATが果たすべきアカウンタビリティについてである。具体的には、MATに対して新たにアカウンタビリティを確保する制度を導入すること、そのため個々の学校とならんでMATについてもパフォーマンス・テーブルを発行しそのパフォーマンスを序列化し公表することである（para.7.26-7.27）。MATのアカウンタビリティを確保する仕組みの必要性が公式に認められたことは画期的ともいえる。しかし、教育水準局査察との関係も含め、MATのパフォーマンスを正確に捕捉しアカウンタビリティを確保することは、後述の議会報告書でも大きな課題として指摘されることとなる。

第三に、RSCsの役割についてである。実は第二の点に関わって、小見出しに表れた「RSCsがMATに説明責任を果たさせる」ことこそ役割であることが強調されているのである。しかし、ここで述べられているのは、学校やMATとRSCsの明確な統制と責任の関係を新たに整備するということではなく、教育のパフォーマンスの改善と水準向上についての責任は、各学校およびMATにあり、RSCsはMATが改善に失敗したときに適切に介入することによってその責任を果たすことを促す、ということにとどまる。

第四に、上記の点に関連して、RSCsと教育水準局の役割分担についてである。同コミッショナーと教育水準局は「全く異なる役割をもつ」とされる。教育水準局は、従来通り査察機関として独立して学校のパフォーマンスを評価しそれらが求められている水準で活動していることを保証する。不適格あるいは改善要求と評価したところでは、密にその成長をモニターする。これに対し、RSCsは教育水準局の判定の下に、介入するかどうか、あるいはどのように介入するか、を決定する。学校主導システムの原則を維持するなかで、RSCsは低パフォーマンスの学校以外の「アカデミー」に対する権限を持たない。それらは学校を運営する権限も持たないし、個々の学校のリーダーが学校を運営する権限を制約することもしない。同コミッショナーは、教育水準局の査察を前提に、新たなアカデミーのガバナンス体制を承認し、トラストが成功するためのリーダーシップや能力を持ちMATの成長を持続可能にすることを主要な役割とするのである（para.7.36-7.38）。

しかし、2016年教育白書でこのように整理された教育サービスの統制構造は、後述するようにいくつかの点において不明瞭かつ整理が必要であると指摘されることになる。

4．公設民営学校拡大政策と教育統制の論点：下院議会報告書を中心に

⑴　議会下院教育委員会報告書に見る教育改革の論点

では、ここまで概観してきた2010年代の教育改革について、議会下院教育委員会（House of Commons Education Committee）がたびたびまとめてきた報告書を手がかりにその論点を検討したい。ここで参照するのは、①『学校のパートナーシップと連携』（HCEC2013）、②『アカデミーとフリースクール』（HCEC2015）、③『地域学校ミッショナーの役割』（HCEC2016）、および④『マルチ・アカデミー・トラスト』（HCEC2017）の四つの報告書である。本稿の問題関心との関係では④の2017年報告書が最も詳細な検討が必要となるが、それ以外の報告書も適宜参照しながら検討を進めたい。

筆者は久保木（2019）において、すでに②についての紹介と検討を行っているが[15)]、それをふまえ、本節では以下の論点についてどのような議論が行われたかを検討する。

第一に、公設民営学校の導入とそれらを運営するMATの急拡大によって、各校の教育パフォーマンスが改善されているか。第二に、学校間連携、すなわちパートナーシップと協働は、学校の教育改善に貢献しているか。この論点は、急拡大したMATが学校間連携にどの程度有効に機能しているか、という論点でもある。第三に、MATの拡大に対して政府はどのようなガバナンスを構築するのか。特に、アカデミーの拡大に伴う地方当局に代わる中間機関として設立されたRSCsに、どのような役割を負わせるか。第四に、MATに対する事後統制について、教育水準局はMATのパフォーマンスを監督すべくMATを査察の対象とするか否か。

⑵　MATのパフォーマンスに対する評価

1）MATは教育パフォーマンスの改善をもたらしたか

保守党政権が2010年以来推進してきた公立学校の公設民営化政策とその直接の担い手となったMATは、教育パフォーマンスの改善をもたらしたのか。

まず、「アカデミー」や「フリースクール」の教育改善の有効性を検討した2015年議会報告書は、慎重な認識を示していた。すなわち、個々の「アカデミー」のタイプごとに学力テストの成績の改善動向や学校間格差の縮小などを検討したうえで、「アカデミー」に代表される公設民営学校への転換が教育パフォーマンスの改善につながるというエビデンスはそろっておらず、その判断を下すには時期尚早、と認識したのである[16]。

これに対し、2017年議会報告書では、MATごとの教育パフォーマンスについて調査した結果、以下のような認識を示している。

委員会の調査開始以来、政府を含むいくつかの組織がMATの教育パフォーマンスを分析し公表したが、それらすべてが示しているのはMATの教育パフォーマンスにかかる「複雑な構図（mixed pictures）」である。すなわち、MATモデルを効果的に改善に結びつけ高い成績を収めているMATもあれば、毎年改善に失敗し、リーグ・テーブルの底辺に沈んでいるMATもかなりの数に上る、ということである（para.96）。

2016年教育白書で打ち出されたように、政府は各学校と同様にMATの教育パフォーマンスについても、全国の成績一覧表を作成・公表することとなった。2017年1月のリーグ・テーブルによれば、キーステージ2の数学およびライティングのテスト結果では、半数を超えるMATが平均を超える成績向上を示したが、リーディングでは平均以下のMATが半数を超えた。また、キーステージ4のProgress8と呼ばれる成績判定では、3分の2のMATが平均以下の成績となっている[17]。

2）MATの活動によって教育格差は改善しているか

上記の論点につき、2017年議会報告書も依拠するSutton TrustによるMATの分析について紹介しよう。Sutton Trustは、1997年に社会の流動性を高め若者のライフチャンスを拡大するために設立された教育系財団であるが[18]、「アカデミー」を運営するMATの教育パフォーマンスの動向を分析したレポート『Chain Effect』を、2014年から2018年まで5年間にわたり毎年発行してきた。2017年議会報告書は、『Chain Effect2016』を紹介する形で、先に述べたMATの教育パフォーマンスの多様性について言及している。すなわち、過去3年間で多くのトラストが成績向上のために苦闘してきたが、改善に失敗してきたトラストが多い。他方で、政府がしばしば成功したトラストとして言及するARKやHarris Federationなどはコンスタントに平均以上の成績を収めている（para.93）。

そもそも『Chain Effect』レポートのねらいは、「アカデミー」の中でも、貧困等の困難を抱えた若者やそのような若者が多い地域において設立された「スポンサー型アカデミー」と、それを運営するMATに焦点を当て、「アカデミー」およびMATの拡大政策が貧困地域の教育困難校の成績等の改善に有効に機能しているかどうかを検証することであった。例えば『Chain Effect2016』では、大小39のアカデミー・チェーンを対象に、各チェーンの「スポンサー型アカデミー」の教育パフォーマンスの変化を検討している（Sutton Trust2016:15-16）。そこでは、調査結果として以下の内容が紹介されている。

- すべての中学校の中で、調査対象となった「スポンサー型アカデミー」は、相対的に低い査察の判定しか得られていなかった。一般的な学校に比してfloor standardより低いとみなされた「アカデミー」が2倍、「不適格」と認定された学校が2倍に上った。
- 貧困層の生徒の成績は、MATの間でも、一つのMATの内部でも幅があった。39のうち7つのチェーンは、全学校の平均よりも成績が上であった。39のチェーンのうち18は、全国平均よりも学力向上のスピードが上であった。しかし、13のチェーンは、全国平均よりも著しく低い成績であった。
- 貧困層の子どもが成功しているチェーンは裕福な生徒も成功しており、貧困層が成功できていない学

校はそれ以外の生徒も同様に成功できていないという傾向があった。

・3年間の経年的分析によれば、サンプルの対象にしたチェーンの成績ランキングはほとんど変化がなかった。一握りのチェーンはコンスタントに多くの学校よりも高い成績を収めているが、同じほどの数のチェーンは平均よりも著しく低い成績のままであった。

これらの調査結果をふまえ、「スポンサー型アカデミー」をめぐる構図については、「いくつかの傍系の動きはあるものの、時間の経過の中で転換とみなせるような変化が現れず、スポンサー型アカデミーのもともとのねらいにおいて成功しているチェーンはあまり育っていない」という認識が示されている。

この傾向は、最後のレポートとなった『Chain Effect2018』でも確認されている（Sutton Trust2018:3-4）。すなわち、「5年にわたる分析からは、調査において対象となったアカデミー・チェーンの全体のランキングはほとんど変化がなかった」のであり、『Chain Effect 2016』と同様に、少数のチェーンは一貫して貧困層の子どもの全国平均よりも優れる一方で、別の少数チェーンは、毎年一覧表の底辺に沈んだままであったことが報告されている。毎年ランキングを改善し変化が可能であることを示しているのは、ごくわずかな数のチェーンであったとされている[19]。

⑵　MATによる学校間連携は教育の改善に貢献したか

保守党政権の戦略では、前節の2016年教育白書でも述べられていたように、自己改善型学校システムの普及と定着によって多くのMATで成功を得ることをめざしていた。では、この自己改善型/学校主導型システムは、各学校の教育パフォーマンスの改善にとってどの程度有効に機能したのであろうか。

1）教育改善に結びつく学校間連携の条件をめぐる議論

この点を検討するうえで、まず2013年議会報告書「学校のパートナーシップと連携」（HCEC2013）の内容に触れる。同報告書は、2010年代前半の公設民営化政策や自己改善型学校システム政策が展開しつつある時期のものである。ここでは、MATを含む新たな学校ネットワークによる自己改善型学校システムの意義と懸念、および課題が指摘されている。

2013年議会報告書の基調は、学校のパートナーシップと協力は自己改善型・学校主導型システムにとって意義を増しており、イングランドの学校改善にとって大きなポテンシャルを有している、というものである。他方で、委員会の調査では、学校間連携がすべての学校が抱える課題への答えになるという考えに対しては重大な懸念があり（para.24）、このような学校間の連携が改善を生み出すには、連携において、あるいは連携のガバナンスにおいて条件整備が必要である、との認識も示されている。例えば、教育水準局は、協働が成功するためには改善に向けた質の高いリーダーシップと実施のための戦略、および効果を図る厳格なモニタリングが必要であることを指摘する。また、全国教員組合（NUT）は、協働は必ずしも成功を約束するものではなく、これらを成功させるためには運営や調整に教職員の多大な労力が必要であり、学校で子どもに向き合う時間が削られることに懸念を表明している。

これらを受けて、2013年議会報告書は、連携を行う学校の「双方にとっての恩恵」があることの必要性を強調する。すなわち、優秀な学校や教員が多大な負担を一方的に負って他校を支援するのではなく、現場の教育と他の学校・教員の支援のバランスを取り、双方に良い結果を生み出せるような連携（para.28）、一方向ではなく相互にサポートしあうような連携、学校査察の判定にもとづく支援ではなく対等なパートナーシップこそが改善を生み出すという経験を重視している（para.29-31）。では、このような連携やパートナーシップを可能にする条件とは何か。同報告書では、三つの論点が提示される。

第一に、「競争と協働（competition and collaboration）」をめぐる論点である。すなわち委員会の議論では、学校間連携を推進するうえで、広く存在する学校間競争が阻害要因になるか否かをめぐって、重大な議論の分岐が見られた（para.32）。全国教員組合やNASUWTなど労働組合は、政府が進める競争的な準市場の形成が教育にかかわるアクターの連携を掘り崩す危険性を指摘している。これに対しては、民間企業の事例を引き合いに両者は共存可能であるという意見、あるいは競争している者同士の緊張感ある協働が創造性を発揮しうるという意見も多い。そして2013年議会報告書もこの立場を採用している（para.35）。いずれにせよ、この論点は、2010年代保守党政権の教育改革戦略をめぐる本質的なものである。一方では分権化・自律化を通じたエンパワーメントと学校主導の改

善システム、およびその鍵としての学校間連携が提起され、他方では1990年代以降形成されてきた競争的準市場を強化する政策が提起されており、現実には連携を奨励される近隣の学校同士が学力テスト成績、入学者をめぐるシビアな競争関係に置かれている。さらに、これまで地域の公立学校を所管してきた地方当局は、学校間の管理や調整から退くことになる。このような状況下で、どうすれば競争的関係を超えて学校同士が連携と協働によって改善を実現できるのか、さらなる検討が必要であろう。

第二に、学校間連携のモデルが多様に存在することをふまえ、各学校の自立性とリアルなニーズにこたえる連携関係を構築することが指摘される。委員会の調査に対する証言では、実際の連携に参加する学校関係者から、連携のアプローチの多様性、参加校の自立的な選択、連携の公開性と透明性が指摘されている。逆にこれらが保障されなければ、従来の地方当局による連携システムが「アカデミー」や「ティーチング・スクール」が統制するシステムに代わっただけになるリスクも指摘されている（para.41）。総じて、「学校はその固有の歴史、エートスおよび挑戦に基づき最も効果的な方法でほかの学校と協働すべき」であり、「学校は自分たちのニーズに合ったパートナーシップや協働のモデルを採用できる必要がある」と指摘される（para.45）[20]。

第三に、連携を行う学校同士の地理的一体性（Geographical Coherence）の問題も重視されている。委員会の証言からは、学校間連携においては支援を受け経験を共有するためにより近接した学校同士が連携することが効果的である、という指摘が多かった。これを受けて報告書は、政府に対し、スポンサー型アカデミーを創設する際に地理的な近接性を考慮に入れることを求めている（para.55）。なお、この時点で政府は、学校支援を行う優良校の選定を「75マイル以内」で行うという目安を設けているが、委員会報告ではこの目安では学校間の移動の時間がかかりすぎるとして「車で1時間以内」の学校が支援を行うように基準設定することを求めている（para.56）。

2）MATによる学校間連携の到達と課題

これら2013年議会報告書で指摘された論点は、4年後、MATの急速な拡大を経た2017年議会報告書において、どのように認識されているだろうか。

そもそも「成功している」MATにはどのような特徴があるのか。2017年議会報告書では、次の6つを指摘している（para.14）。①トラスト内で教員の専門性やキャリア開発が行われていること。②トラスト内の学校が熟練や資源を共有できる地域の仕組みが整っており、トラストは限定された地域で慎重に拡大していること。③トラストのアカウンタビリティが明確であり、上部機関へのアカウンタビリティと傘下の学校への関与に注力すること。④トラストにおける厳格な財政統制。⑤トラスト内で学校改善ビジョンが共有され強力なリーダーシップが発揮されること。⑥すべての子ども、特に貧困層の子どものパフォーマンスと成績改善に注力すること。

これらは、学校間連携を通じて各学校の教育を改善していく際にMATに求められる条件と考えられるが、当然ながらすべてのMATにおいてこれらの条件が整っているわけではない。2017年議会報告では、学校間連携との関係で以下の問題が指摘されている。

一つには、政府の進める公設民営校の拡大政策により、MATが急速に、しかも多様な地域をまたぐ形で拡大したことの影響である。これは2013年議会報告書で指摘された、学校間連携における「地域の一体性」を危うくする事態であった。これについて、2017年議会報告書では、多くの「成功した」MATでは、急速な拡大を避け、近接した学校同士が相互に支援できる地域ごとの「学校クラスターモデル」を採用したことを重視している。そして、「初期のMAT設立の熱狂の中で、政府はトラストを大きな地理的領域で拡大することを急ぎすぎた」ことを批判し、「互いに近接して活動できる学校は、資源や熟練を共有し、MATの一部として利益をうまく得ることができる」と勧告している（para.54）。

二つには、MATを中心とした学校間連携と教育改善から排除される学校の問題である。これは直接には、教育改善に成果の上がらない低パフォーマンス校を新たなトラストに「再仲介（re-brokering）」して改善を図るという政府の戦略の困難として表れている（para.97-103）。

先述の通り、MATでは有効な改善を示すものもあるが、「無視できない数のMATは改善に失敗しリーグ・テーブルの底辺に沈んでいる」と指摘されている（para.96）。教育省は、それらの学校は中間機関の「再仲介」によって別のスポンサーを見つける、換言すれば別のMATに移動させることによって新しい教育方針の下で改善を図るという方針を掲げている。しかし2017年議会報告書では、2016年6月の時点で、2010-2015の間に不適切とされた277校のアカデ

ミーのうち、84校のみが「再仲介」されており、70%のケースで、失敗した学校をチェーンから排除することに失敗している、とされている（para.98）。政府が掲げている「再仲介」戦略は、専門家によって「まだ不透明で、低いパフォーマンスの学校にとって「再仲介」がどれだけうまくいくかはエビデンスがない」と評されることになる（para.101）[21]。

この問題について最も深刻なのは、低パフォーマンスが改善されず何度も「再仲介」の対象となった結果、どのトラストからも引き受けがない「アンタッチャブル」と呼ばれる学校が生じていることである（TES2016.11.25）。これらが生じる背景には、教育改善の困難に加え、「再仲介」に対する政府からの財政支援がないことも指摘されている。2017年議会報告書は、「我々は、アンタッチャブルな学校が増え、ある学校の再仲介の時間がかかることを懸念している。政府はスポンサーから敬遠される学校への多大な支援を行い、RSCsを通じた再仲介により積極的な役割を果たすべきだ」と勧告する（para.103）。

以上は、保守党政権が進める公設民営化を基礎にした自己改善型学校システムについて、困難校における学校間連携の機能不全という問題が生じていることを示すと同時に、それを行う有効なガバナンスが公設民営化政策に対応して構築されていないという問題を示すものでもある。このような状況をふまえ、2017年議会報告書では、教育の改善にとってMATが有効かどうか、あるいはMATの大規模な拡大が学校の改善をもたらすといえるかどうかについて、「明確なエビデンスが不足している」という慎重な認識を示すことになるのである。

⑷　MATのガバナンスとアカウンタビリティをめぐって

１）誰がMATと学校間連携をコントロールするのか?

次に、MAT等による学校間連携を支えるガバナンスの論点について検討する。

まず2013年議会報告書について見よう。学校間連携を正面から扱った同報告書では、第５章を中心に、公設民営化政策の下での学校間連携を各地域で運営管理する中間組織（the middle tier）について、議論を展開している。

まず、進行中の自己改善型学校システムにとって中間組織が必要であることは多くの証言が支持するところである（para.74）[22]。ではどの機関がこの中間組織となるべきか。2013年議会報告書では、様々な意見の中でも、地方当局に期待する意見が多いことに注目している。ここでは、地方当局が低パフォーマンスの学校を改善することについての責任を負っていることもさることながら、近年の地方当局が従来の専門職によるトップダウン型の介入から、自主性を活かした学校間支援の条件整備を行う方式に転換していることが背景として指摘されている（para.76）。もとより地域の学校に対する支援や助言の経験と知識は多くの地方当局に蓄積されており、保守党政権の公設民営化戦略が多くの学校に地方当局からの離脱を促すものであったとしても、学校間連携についてこのような期待が寄せられるのは自然なことといえる。このような認識を受け、2013年議会報告書では、自己改善型学校システムにおいて、地方当局が学校のパートナーシップの仲介役となること、地域における「アカデミー」にもかかわりながら子どもや保護者を支える役割を果たすことを求めるのである（para.80）。

２）RSCsの創設による学校間連携の管理主体の複雑化

先述の通り、保守党政権が急増する公設民営学校とMATを各地域で管理する主体として選んだのは、新たに創設されたRSCsであった。しかし、RSCsが自己改善型学校システムの運営や管理においてどのような役割を果たすのかについては、当初から議論が錯綜していた。特に、MATに対する学校間連携の推進についてはRSCsと地方当局との役割分担が、MATの教育パフォーマンスのモニタリングと評価についてはRSCsと教育水準局との関係が、問題となっていた。ここでは、まず前者について見よう。

RSCsについては、2016年議会報告書『地域学校コミッショナーの役割』（HCEC 2016）において、その現状と課題が詳細に調査・検討されている。同報告書では、RSCsが「アカデミー」校を中心に教育サービスにおいて重要な役割を占めることになったことを伝える一方、複数の機関が地域の学校の管理主体として並立するようになった結果、地域によっては学校関係者や保護者の間にも混乱が起きていることが報告されている。すでに図１で示したように、政府としての役割分担は整理されたが、実際には「２つの分裂したアカウンタビリティのシステム」が存在することにより、保護者は学校の案件について地方当局に連絡すればいいか、政府機関としてのRSCsに連絡すればいいのか混乱するという（para.21）。したがって、RSCsと他のアクターと

の権限は「多くの証言者にとっていまだ不明瞭であり」、「監督、介入、査察、およびアカウンタビリティの構図は多くの教育関係者にとって複雑で理解しがたい」とされる（para.23）。これを受けて2016年議会報告書は、「政府はRSCsと地方当局、そして教育水準局との間の権限配分を、学校や保護者に分かりやすい形で整理すること」を勧告している（para.27）。

2017年議会報告書においても、RSCsと地方当局との関係、そして公設民営学校化政策の下での地方当局の役割について、検討が行われている。政府の2016年教育白書では、全学校の公設民営化政策の下で、公立学校の管理運営権を失った地方当局の今後の役割については、三つが挙げられていた。①すべての子どもに学校という場所を確保すること、②困難を抱えた子どものニーズが満たされること、③すべての保護者や家庭を支援し代弁者としてふるまうこと。しかし、2017年議会報告書では、地方当局に代わって学校の管理主体となるRSCsと地方当局の役割分担については、不明瞭さや懸念を指摘する意見が挙げられる（para.61-62）。例えば、地方当局が困難な子ども、例えば特別支援のニーズを持つ子どもを支援する権限を持つなら、それは公立校だけでなく「アカデミー」に対しても指示を行うことになるのではないか。他方では、現在のシステムでは「アカデミー」を含め各学校の特別支援教育を支えている地方当局の熟練職員が流出するのではないか、という懸念も指摘されている[23]。

以上のような状況を受け、2017年議会報告書の見解は以下のようにまとめられる（para.68-70）。まず、MATの拡大が学校をめぐる構図を改善したということはできず、それが地方当局の管理の下での学校システムよりも教育パフォーマンスの改善において優れているかどうかは不透明である。政府は、特に「アカデミー」が多い地域における地方当局の役割を明確にすべきであり、現在の地方当局の不安定な位置づけは維持されるべきではない。地方当局とRSCsとの明確な関係が築かれるべきである。そして、今後も政府が「アカデミー」化を進めるのであれば、地方当局の熟練は不可欠であり、地方当局の教育部門がMATを設立する権限が付与されるべきである。

3）MATのパフォーマンスの評価を誰がどのように行うのか

次に、急増するMATに対し政府に、あるいは保護者や地域に対してアカウンタビリティを果たさせるために、どの機関が何をすべきかについては、重要な検討課題となっていた。その中で、教育水準局に対し、各学校や地方当局と同様にMATを対象とした公式査察を行わせるかどうかが、2010年代中盤以降の重要論点となった。RSCsは、各地域においてMATに教育のパフォーマンスやその改善の挙証責任を負わせる直接の統制主体として想定されていたが、公式の査察を通じた事後評価による統制の仕組みがないことが、MATの統制をめぐるもう一つの焦点となってきたのである。

2015年議会報告書は、この問題を取り上げ、MAT（アカデミー・チェーン）のモニタリングと業績の公表を行うこと、そのためにMATを教育水準局の査察対象とすることを勧告した。その背景には、保守党の「学校への自律性の付与」という言説とは逆に、MAT傘下の「アカデミー」では学校の意思決定の自律性が制約されていること、学校の意思決定権限はトラストに集権化されていること、それにもかかわらずMATはアカウンタビリティを果たす公的な責務を負っていないこと、などが問題として認識されたことがある（久保木2019:245-247）。しかし「2016教育と適応法」の審議過程では、労働党が、教育水準局にMATの査察権限を付与することを提案したが、保守党政権はこれを拒否した[24]。

2017年議会報告書でも、議会教育委員会における上記の問題意識は継続しており、MATに対する公式の査察を求める声が紹介される。すでに教育水準局によって、ごく一部のMATについて概括的な評価が行われていたほか、MAT内の学校の査察結果を評価するとりくみも行われていた。しかし、これらはあくまで「寄せ集め（batched）」の査察であり、公式の査察を行うべしとの声は立場を超えて強まっている[25]。

2016年まで教育水準局の長官（主任勅任視学官）であったM.Wilshawは、MATの査察が必要な理由を以下のように述べる（para.23）。

「私が懸念するのは以下のことである。もし我々が、一つのトラスト内部で多くの学校の状況が悪化していることを発見したらどうなるか?もし我々が、なぜ多くの学校で状況が悪化しているのか、多くの予算を子どもや諸問題のためどのように使っているのか、説明を求めたらどうなるか?トラストへのモニタリングの質は十分であろうか?」

つまり、MAT内における学校のパフォーマンスの低下あるいは改善の停滞については、それが複数校に共通する傾向として表れた場合、トラスト内の学校に共通する要因を検討する必要があり、そのためにもMAT

自体の査察が必要ということである。

これらMATへの査察導入論に対し、教育省やいくつかのMATからは、教育水準局がMATを査察できるだけのMATに対する理解が進んでいないことへの懸念も表明されている。しかし結論として2017年議会報告書は、現在の個別査察情報の「寄せ集め」でMATを評価し続けることはできず、それはMATにアカウンタビリティを求める公式の査察ではないため、改めて「教育水準局はMAT査察の新たな枠組みを導入し、トラストの査察を実行するためのリソース、スキル、および権能を整えるべきである」と勧告した（para27-28）。したがって、MATによる公式の査察を認めない教育省と議会下院教育委員会との間には、明確な見解の対立が続いている状態であるといえよう。

4）MAT査察をめぐるその後の展開

ここで、2010年代中盤から進行したMATに対する教育水準局の査察の変化について補足しておこう。

教育水準局は、2015年にMATを査察対象とする取り組みを一部開始した。これは「focused inspection」と呼ばれ、7つの大規模なMATを対象に、概括的な査察を行うものであった（OFSTED2016）。さらに2018年末には、「サマリー評価（Summary Evaluation）」と呼ばれるMATを対象とする評価が、教育水準局によって行われることが発表された（OFSTED2018）。「サマリー評価」の対象は、すべてのMATではなく、参加の学校の数、生徒の数、近く査察対象となる学校の数、参加の学校の教育パフォーマンス（著しく改善もしくは悪化など）によって判断される[26)]。

「サマリー評価」は、二つのステージからなる。一つはMAT内部の複数のアカデミーについて、法律に基づいて行われた学校査察の情報を集めることである（batched inspections）。もう一つは、査察官がMATの代表と面会し、個々の査察やMAT全体を通じて観察される教育の質について議論するものである。トラストの理事や個々の学校を訪問することもある。後者のステージは狭義の「サマリー評価」と呼ばれ、傘下の学校の数が膨大なMAT、各学校において教育改善の進捗が芳しくないMAT、査察結果がおもわしくないMATなどについてのみ、教育水準局の地域担当ディレクターの判断に基づき行われる。後者のステージはあくまで「サマリー評価」であり、法律やガイドラインに基づく査察ではない。

「サマリー評価」は2019年より開始されたが、その対象となったのはわずか12校であった（TES2019.5.17）。この取組みが2015年および2017年議会報告書で勧告されてきた、教育水準局のMATに対する査察に対応するものに発展するのかどうかは極めて不透明であり、今後の更なる制度改編も含めて注目される。

5．まとめと今後の課題

最後に、本稿の検討のまとめと今後の検討課題について簡潔にコメントする。

第一に、MATと公設民営学校は教育パフォーマンスの改善を導いているか。保守党政権と教育省が改善の「成果」を主張する一方、一連の議会下院報告書ではそれに対する慎重な見方が示されている。MAT間でも、あるいは個別MAT内の学校間でも改善に成功するものもあれば失敗するものもあるという状況が継続しており、従来の教育にかかる学校間格差や地域間格差が継続している状況も見受けられる。したがってMATや公設民営校が公設教育全体のパフォーマンスを改善したと判断することは難しい。今後は、この格差の是正や長年低パフォーマンスにあえぐ学校の改善という課題に対し、公設民営化政策がどの程度有効であったのかが、より具体的に検証される必要があろう。

第二に、上記の点と関わって、教育パフォーマンスの改善を導く学校間連携の条件とは何か。これについては、競争による連携・協働の制約の克服、各学校の自律的で透明性のある連携の選択、学校間の地理的一体性などが連携の課題として指摘された。各MATがこれらの条件をどの程度確保できているか、一部の大規模なMATによるトップダウンの、また広域にわたる学校間連携が普及した場合このような条件をクリアできるのか、検証が必要であろう。また学校間連携が各学校やMATの自主性に任され続ける場合、競争的準市場で「失敗」を繰り返し「アンタッチャブル」となった学校を誰がどのように連携のネットワークに包摂していくのかは、学校間連携の有効性と限界を測るもう一つの焦点として注目されるべきである。

第三に、多くの公立学校が公設民営化され地方当局から離脱する中で、学校を管理する中間組織として導入されたRSCsの役割の明確化と、地方当局との役割分担については、さらなる検証と検討が必要であろう。上記のようにMATと公設民営学校の拡大の中でも、教育格差や困難校の問題が継続している状況をふまえれば、地方当局にある助言・支援のスキルや経験を、公設民営校やMATおよびRSCsに対してどのよ

うに活かすのかが、具体的に検討され役割分担が明確化されるべきであろう。

第四に、MATと公設民営学校のアカウンタビリティをどう確保するか。一方で地方自治体からの従来型の統制から外れ、他方で教育水準局によるNPM型統制にも服さないMATとその影響を受ける公設民営学校のアカウンタビリティの確保問題は、いまだに解決を見ていない。当面、2010年代末に始まった「サマリー評価」の内実とその有効性を含め、教育水準局のMATへの関わり方について、実態の検証に基づく議論が必要であろう。これは単に教育水準局の査察に服するかどうかだけの問題ではなく、公教育のサービス機関が地域であるいは国レベルで、どのような民主的統制に服するべきかという重層的な問題の一部を構成しているということを確認したい[27]。

注

1) https://www.gov.uk/government/publications/open-academies-and-academy-projects-in-development
2) 2019年の時点で2校以上の学校を抱えるMATは1170とされる。https://www.besa.org.uk/key-uk-education-statistics/
3) ティーチングスクールを中心とする自己改善型学校システムの詳細については、植田（2020）を参照されたい。
4) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/300325/Frank_Green_letter_to_academies.pdf
5) NSCの地位と役割については、以下の教育省のウエブサイトを参照されたい。https://www.gov.uk/government/organisations/regional-schools-commissioners/about
6) HTBの役割や構成について、詳しくは教育省の以下の文書を参照されたい。Department for Education(2020) Terms of Reference for Head teacher Boards.
7) 具体的には、教育水準局の査察判定でGoodやOutstandingを受けた学校で学ぶ子どもが140万人増えたこと、5人のうち4人は小学校終了時に読み・書き・算数の成績が期待される水準に達していること、中学修了時の試験GCSEにおいてコア科目で合格する生徒が78%まで増えたこと、などが指摘されている。
8) 具体的には、2015年には、2年以内に開校したスポンサー型アカデミーの小学校はその他の地方公立学校より10%成績が改善されており、中学校ではコンバート型アカデミーがGCSEテストにおいて全国平均より7.2%高い成績の改善が見られたという（para4.3）。
9) 保守党政権は、この法案により1000もの「失敗校」を速やかに「アカデミー」化できると強調していた。https://www.gov.uk/government/news/up-to-1000-failing-schools-to-be-transformed-under-new-measures
10) “Government drops plan to make all schools in England academies” *Gurdian*, 2016.5.6.
11) 「2016年教育と適応法」に基づくRSCsの介入の方針については、DfE（2016b）において、Causing ConcernやCoastingなどのカテゴリーごとに介入の基準が説明されている。
12) 「ティーチング・スクール」とは2010年の連立政権によって導入された学校支援の仕組みである。政府の公募を通じ、教育水準局の判定などで優秀とみなされた学校がティーチング・スクールに認定され、政府からの財政支援を受けながら、改善が必要な学校に対し、教員養成、教員研修、学校支援を行う（青木2018:3-4、日英教育学会2017:103）。また、「全国教育リーダー」とは、困難な学校の教育改善を支援するためのスキルや経験を持つ卓越した校長を教育省が認定し、他校の改善と到達水準の向上のために、学校運営を改善するリーダーシップを発揮させる仕組みである。
13) ここには4章で述べられたすべての学校が公設民営化され、そのほとんどがMAT傘下の学校なることに加え、「ティーチング・スクール」と「全国教育リーダー」のネットワークを全国に拡大することも含まれている。すなわち、「すべての地域で教育改善の支援にアクセスできるように、全国に置かれたシステム・リーダーが連携と優れた実践の共有を行い、そのためにさらに300の「ティーチング・スクール」と800の「全国教育リーダー」を配置する」ことが述べられている。さらに、これらの「システム・リーダー」を指名する際に、これまでは教育水準局の査察で「Outstanding」の判定を得た学校や校長を選んでいたが、この方式をさらに支援を受ける学校に適合するスキルを持った学校や校長を選ぶ方式に刷新するとしている（para.5.15）。こうして「ティーチング・スクールと全国教育リーダーの全国的なネット

ワークを構築すること」(P.74)が、MATの活用と並び、学校間連携のもう一つの手段となるのである。

14) 詳しくは久保木(2019)第一章および久保木(2016)を参照されたい。

15) ただし久保木(2019)の検討対象は、主に公設民営学校の自律性とアカウンタビリティに焦点を当てており、MATの統制、学校間連携の一形態としてのMATの有効性などについてさらに検討する必要がある。

16) 2015年議会報告書は次のように述べる。「アカデミーの達成と自立性、協働、およびアカウンタビリティの間には複雑な関係性があることが示されている。PISAの調査は生徒の多生徒自律的な学校というアカデミー・モデルとの直接的な相関を示していない。しかしほかのファクターと連動することで、自律性は生徒の成績の向上という恩恵をもたらしうると示している。学校の自立性が格差を縮小するという証拠は少ない。」(HCEC(2015):23)。

17) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/584075/SFR02_2017.pdf

18) https://www.suttontrust.com/about-us/

19) 加えて、2014年以降に低パフォーマンスのMATへの介入権限を持つこととなったRSCsについても、「これらのチェーンにおいて改善することに成功したとは思われない」とされている。

20) 自律的な連携相手の選択と効果的な連携の形成のため、委員会報告書では、政府が発表している「類似の学校」の情報の有益性を評価している。そのうえで教育省に対し、特に学校の強みと弱みを明らかにしてパートナーシップを形成しやすくするため、パートナーについての類似の学校のデータを提供することを求めている(para.50)。

21) 2017年末のガーディアン紙は、複数のMATが運営を断念し再仲介を待つ「死に体となったアカデミー(zombie academy schools)」に在籍する子どもが4万人に上ると報じた。次のMATに移管するまでこれらの学校は改善計画や新規教員採用を進めることができない。Gurdian 2017.12.3。

22) 中間組織に期待される機能として挙げられたのは、各学校へのターゲットを絞った支援、学校間の支援の円滑な交換、中央政府と学校の間の緩衝材になることなどであった。

23) この指摘をふまえれば、多くの地域では、公設民営学校の管理主体についても、完全にRSCsに移行することができず、ある部分はRSCsが管轄し、ある部分については地方当局の経験や調整をあてにするという対応にならざるをえないと思われる。この点の実態の解明が必要である。

24) https://schoolsweek.co.uk/six-things-labour-wants-to-change-about-the-education-and-adoption-bill/

25) ここで紹介されている証言は、前出のSutton Trustと教員組合のATLである(para.21-22)。

26) 「サマリー評価」の最新の紹介と手続きは、教育水準局のウエブサイトから閲覧可能である。https://www.gov.uk/government/publications/multi-academy-trusts-summary-evaluations/summary-evaluations-of-multi-academy-trusts

27) 労働党は公設民営校が自治体の民主的統制から外れることを一貫して批判しており、自治体による公立学校運営を軸とした国民教育サービス構想(NES)を提唱している(BBC2018.9.24)。

※本稿におけるウエブサイトの最終閲覧日はすべて2021年9月30日である。

〈参考文献〉

・Department for Education(2010),*The Importance of Teaching*,*Cm7980.*

・Department for Education(DfE)(2016a),*Educational Excellence Everywhere*,*Cm9230.*

・Department for Education(DfE)(2016b) Intervening in failing underperforming and coasting schools: Government consultation response.

・Department for Education(DfE)(2020) Terms of Reference for Headteacher Boards.

・House of Commons Education Committee(HCEC)(2013) *School partnership and Collaboration:Fourth Report of Session 2013-14* HC269 TSO.

・House of Commons Education Committee(HCEC)(2015) Academy and Free Schools:Fourth Report of Session2014-15 HC258 TSO.

・House of Commons Education Committee(HCEC)(2016) *The Role of Regional School Commissioner:First Report of Session 2015-16* HC401 TSO.

・House of Commons Education Committee(HCEC)(2017) *Multi-Academy Trust:Seventh Report of Session 2016-2017* HC204 TSO.

・OFSTED(2016) HMCI advice note on multi-academy inspections.
・OFSTED(2018) *Summary evaluations of multi-academy trusts:Operational note for inspectors.*
・Sutton Trust(2016) *Chain Effect 2016:The impact of academy chains on low-income pupils.*
・Sutton Trust(2018) *Chain Effect 2018:The impact of academy chains on low-income pupils.*
・Times Educational Supplement(TES2016)*"Untouchables: the schools that MATs won't go near"* 25 November 2016.
・青木研作（2018）「イギリスにおける学校主導の学校支援に関する政策と実態　―ティーチング・スクールへの調査を通じて―」『東京成徳大学子ども学部紀要』第8号。
・植田みどり（2020）「イギリスにおける優秀な取組を活用した教育支援サービスの展開：国内及び国外への取組に着目して」『学校経営研究』45巻。
・久保木匡介（2016）「英国における学校評価システム」日本行政学会編『年報行政研究51沖縄における政府間関係』ぎょうせい。
・久保木匡介（2019）『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。
・日英教育学会編（2017）『英国の教育』、東信堂。