

〈2020年度長野大学研究助成金による研究報告〉

(準備研究)

イギリスの学校評価における自己評価および 参加型評価の両義性の分析

—外部評価の内在化と現場に即した内発的改善の対立に注目して—

久保木 匡 介*

Kyosuke KUBOKI

1 研究実績の概要

本研究の目的は、イギリスにおける学校評価の中に見られる学校自己評価や参加型評価の事例の分析を通じ、一方での外部評価指標の内在化としての評価、他方での内発的自己改善としての評価、それぞれの特徴がどのように表れているのかを分析することであった。さらに、それを通じて現代の公共サービス評価における、自己評価および参加型評価に内在する二つの側面を折出し、内発的改善を目的とした自己評価および参加型評価の持つ意義と限界を理論的に明らかにすること、それをふまえて真に内発的な学校自己評価が成立する条件について考察することを企図していた。そして主な研究内容として、イングランドおよびスコットランドの複数のモデル校において、学校評価の実態分析を通じ、学校自己評価や参加型評価と言われる評価システムにおける、評価主体、評価指標、評価プロセス、評価結果のフィードバックについて実態を分析することを予定していた。

しかし、新型コロナウイルスの感染拡大によって当初予定していた現地訪問と調査ができなくなったことから、予定を変更し、イングランドとスコットランドの学校評価について、主に政府および議会資料と複数の調査資料を収集し、それらの分析を通じて以下のことを明らかにする作業を進めた。

- ・2010年代におけるイングランドとスコットランドの学校評価の制度改正とそれをめぐる議論。
- ・イングランドにおける小中学校の公設民営化とトラスト傘下に置かれる学校の増加に伴う学校の統制構造の変化と教育水準局査察の位置づけの変化。

- ・スコットランドにおける学校評価における中央政府の介入の強化と地方教育当局の位置づけの変化。
 - ・これらの制度変化が両国における学校評価システムと学校自己評価にどのような影響を与えたか。
- 本報告書では、これまでの資料や調査分析から明らかになった事項の概要を記述する。

(1) 2010年代イングランドにおける公設民営化の 進行と学校の統制構造の変化

2010年代イングランドの公教育における最大の変化は、公立小中学校における公設民営学校の爆発的増加であった。2020年には、小学校の35%、中学校の77%が公設民営学校の「アカデミー」あるいは「フリースクール」となっている (<https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/school-pupils-and-their-characteristics>)。イングランドでは、2000年代には圧倒的多数が地方当局の所管する公立学校であったが、保守党政権の公設民営化推進政策により、わずか10年ほどの間に公立小中学校の多くがその運営形態を転換させた。

公設民営学校の増加は、学校教育のガバナンスに二つの変化をもたらした。一つは、多くの公立学校が地方当局の所管から外れ、国から直接資金提供を受けながら学校運営を行うようになったことである。もう一つは、複数の公設民営学校を経営する母体として Multi-Academy Tryst (MAT) が急増し、これが個々の公設民営学校の運営から教育内容まで強い影響力を持つようになったことである。2017年の下院教育委員会の報告書によれば、まずMATの定義は、「1以

上のアカデミーを運営し一つの規約を持ち多くのアカデミーについて説明責任を負う単一の法的主体であり、教育大臣とMaster Funding Agreementを締結し、運営する個々のアカデミーに対する財政補助協定(Supplemental Funding Agreement)を締結する」とされている。2016年11月時点で、イングランドには1121のMATが活動している。イングランド全体では21525の公立学校があるが、そのうち1618は単独のアカデミーで、4140はMATの運営する学校ということである(Education Committee2017:4)。

このことは、1990年代に確立し定着してきた教育水準局(OFSTED)の学校査察を中心とした学校教育の統制構造に新たな問題を惹起することとなった(Education Committee2017, Greany and Higham2018, 久保木2019)。

第一に、政権が主張してきた、公設民営化を通じた「自律的学校運営」の強化が、多くの公設民営校がMATの管理下に置かれることにより難しくなったと思われることである。

第二に、教育水準局の学校査察がMATに及ばないことによるNPM型の教育の質保証システムの機能不全である。個々の公設民営校の教育内容や学校運営がMATの方針によって決められているにもかかわらず、政府はMATを教育水準局の定期査察の対象とすることを拒んできた。

第三に、公設民営化により多くの学校が地方当局の管理から離脱したことにより、各自治体における地方当局を通じた教育の質保証や支援が行われなくなったことである。そして公設民営化政策推進後の地方当局の役割についても、不透明な状況が続いている。

第四に、国による公設民営学校に対する質保証や支援体制の不十分さである。中央政府は公設民営学校を直接に管理する立場にあるが、教育省と各学校の間の中間組織として地域学校コミッショナー(Regional School Commissioner=RSC)創設し、地域ごとの公設民営学校のパフォーマンスの管理を行うこととした。しかし全国8カ所に置かれた地域学校コミッショナーについて、その権限や教育水準局、地方当局などのアクターとの関係性についての不透明さが指摘されている(Education Committee2016)。したがって、地方当局の管理から離脱し国の管理下に置かれるとされた公設民営学校がどのようなガバナンスの下に管理、支援および質保証を受けるのかを整理することが

大きな課題として指摘されている。

1990年代から構築されてきたイングランドの小中学校に対しては、教育省、教育水準局、地方当局が重層的な統制主体となり、各学校の教育パフォーマンスや運営をコントロールし質保証を行う体制を形成してきた。2010年からの保守党政権による教育改革は、公設民営化を通じて学校を地方当局の管理から「自立」させ、より厳格なアカウンタビリティの下で教育パフォーマンスを向上させるという論理で進められてきた。しかし現状では、MAT内部における個々の教育パフォーマンスの統制は、これまでの統制システムが機能せず、半ばブラックボックス化しているようにも思われる。他方で、公立学校の公設民営化が劇的に進化したにもかかわらず各学校における教育パフォーマンスの改善は学校ごとに多様であり、「公設民営化が教育パフォーマンスを改善する」という言説への疑問が提示される状況もある(Education Committee2017, The Sutton Trust2018)。

このように従来のNPM型統制構造が動揺する中で、各学校の評価およびその一構成要素として位置づけられてきた学校自身による自己評価がどのように機能しているのか、していないのかが問われている。今後、この点についての実態を分析するに際し、想定できるパターンを仮説的に三つ提示しておきたい。

第一に、地方当局の管理から外れたことにより学校運営の自律性が高まり、自己評価と自己規律にもとづくアカウンタビリティの教科と教育パフォーマンスの改善が図られるパターンである。

第二に、MATの学校運営方針や教育方針によって学校の自律性が制約され自己評価を軸としたアカウンタビリティの強化や学校改善が行われなくなっているパターンである。

第三に、MATの傘下にはあるが、各学校の自律性が保障されるとともに、MAT内で学校間の支援や連携が発展し複数の学校のパートナーシップによる相互評価と自律的な学校改善が行われるパターンである。

今後は、公設民営校とMATが拡大する中で、イングランドの学校評価がどのように変化しているのかを、上記の仮説に照らして検証していきたい。具体的には、①特定のMATにおける教育方針の決定や各学校の意思決定への介入の実態、②MAT内部の公設民営学校における学校評価のプロセスやパフォーマンスの変化、③公設民営学校の学校評価においてMAT内

の相互支援や学校間連携はどう評価されているか、③2018年末に導入されたMATに対するサマリー評価(Summary Evaluation)の実態、を検討することである。

(2) スコットランドにおける学校評価における中央政府の介入の強化と地方教育当局の位置づけの動揺

スコットランドにおける学校評価制度を含む教育ガバナンスは、1990年代から2010年代にかけて、イングランドにおけるNPM型システムとは異なる独自の展開を見せてきた。それは一方でグローバルな競争、知識基盤型社会への対応、親への説明責任の強化、教育の質の保証など教育改革の背景や動機においてはイングランドと共通の基盤に立ちながら、それを実現する制度改革においては、以下のような特徴を有してきた。すなわち、学校の自己評価を一貫して査察プロセスの中心に置いてきたこと、教員の専門性を高める対話を重視してきたこと、学校および教員を支援する存在として地方自治体の教育当局を重視してきたこと、閉校措置など査察機関のサンクションの行使に抑制的であったことなどである。これらは、教育パフォーマンスと学校選択をめぐる学校間競争が行われる準市場を整備しながら教育水準局による学校査察およびそれを中心とした学校評価システムによる事後統制を強めていったイングランドと著しく異なる特徴を有している。2011年、SNP政権の下でスコットランド教育庁(Education Scotland)を創設し、新たな学校査察の組織体制を整備して以降も、各学校の自己評価を地方教育当局が対話と助言によって支える仕組みは継続・強化されてきた。

しかし、近年これらの学校自己評価を軸とする教育ガバナンスは変化を迎えている(Hutchson2018)。スコットランドの学校自己評価を支えてきたガイドライン「How Good is our School」は、2016年に4度目の改定が行われた。これはSNP政権のスタージョン首相の意向を強く受けたものと言われているが、ここでは従来に比して「公正(equity)」に比重を置くことが強調されていた。さらに2017年のスコットランド政府政策文書「Education Governance: Next Steps」では、これを推進する新たなガバナンスが提起された。タイトルにもあるように、ここでは教育における「優秀(Excellence)」と「公正(equity)」を達成するために教師、保護者およびコミュニティという「現場」へのエンパ

ワーが強調されている。そしてそれを主導するのは、従来の地方教育当局よりも中央政府の機関であるスコットランド教育庁と、新たに創設される「地域改善協働機構(Regional improvement collaboratives=RIC)」である。RICはスコットランド政府によって任命される「地域ディレクター(Regional Director)」によって統括される機関で、教育庁や地方当局などのスタッフから構成されるチームによって校長や教員の学校改善の支援を行う。その支援は、スコットランド政府の「改善枠組み(National Improvement Framework)」に沿って、地域の各主体をネットワークとして結びつけ学校改善を行うとされている(Scottish Government2017,)。

上記の改革、特にRICの導入については、従来学校改善を地域で行う際に主導的な役割を果たしてきた地方当局の役割を減じ、スコットランド政府によるトップダウン型の教育ガバナンスを構築するものとして批判を受けている(Redford 2018)。スコットランドにおける2010年代半ばの教育改革は、教育パフォーマンスの向上や「公正」という価値に基づく学校改善を、スコットランド政府主導で推進すべく従来の学校と地方当局を中心にした教育ガバナンスの転換を図っているようにも見える。

今後は、これらの変化が各地域の学校自己評価を含む学校改善にどのような変化を及ぼしているのか、その際に各学校と地方当局および中央政府の関係性がどのように変化したのかについて、具体的に検討していきたい。

〈参考文献〉

- 久保木匡介(2019)『現代イギリス教育改革と学校評価の研究』花伝社。
- The Sutton Trust 2018, *Chain Effect2018 The impact of academy chains on low-income pupils*. <https://www.educationandemployers.org/research/chain-effects-2018-the-impact-of-academy-chains-on-low-income-pupils/>
- Education Committee 2016, *The role of Regional Schools Commissioners: First Report of Session 2015–16*.
- Education Committee 2017, *Multi-academy trusts Seventh Report of Session 2016–17*.
- Greany,T and Higham,R.2018, *Hierarchy, Markets and Networks Analysing the 'self-improving school-led system' agenda in England and the implications for*

schools, IOE Press.

Hutchson, D. 2018, 19 School Inspection and School Improvement, Bryce, Humes, Gilles and Kennedy eds., *Scottish Education: fifth edition*, Edinburgh.

Redford, M. 2018, 16 Central Government and the Administration of Scottish Education, Bryce, Humes, Gilles and Kennedy eds., *Scottish Education: fifth edition*, Edinburgh.

Scottish Government 2017, *Education Governance: Next Steps Empowering Our Teachers, Parents and Communities to Deliver Excellence and Equity for Our Children*.