

## イギリス教育水準局の学校査察と教育の専門性 (1)

—1990年代保守党政権期を中心に—

### School Inspections by OFSTED and the Professionalism of School Education Part 1 : The Period of Tories Administration in 1990's

久保木 匡 介\*

Kyousuke Kuboki

#### 序 問題の所在

本稿の課題は、1992年より開始されたイギリス教育水準局 (Office for Standards and Education) の査察が公立小中学校の教員に与えた影響を考察することを通じ、競争の組織化と、国家による管理統制システムの二つを柱とする新自由主義が、第一線の公務員の専門性にどのような変化をもたらしたかを明らかにすることである。

新自由主義とは、各国における多国籍資本のグローバルな展開と競争力確保の実現を主要な目的とする、「自由主義批判の上に形成されてきた民主主義的諸制度や理念、企業活動への一定の規制、福祉的な政策、弱者救済の特別措置、「結果の平等」を意図した諸制度などの今日の社会的到達点を攻撃することを直接の目的とした「新しい」自由主義<sup>1)</sup>である。

行政学的に見れば、この新自由主義の現れ方は、規制緩和や公営企業の民営化などの「小さな政府」政策と、政府部門として当該組織を維持しながらその編成や活動に民間企業の経営手法を導入する「New Public Management=NPM」政策に大別される。特に後者では、公共サービスの顧客たる市民の選択権に対し、行政は最小のコストで最大の成果を算出していることを証明する責任 (accountability) を有するとされ、それを保証す

るために一方では行政組織および公務員を競争的な環境におく各種の改革が導入され、他方では組織および個別の公務員のパフォーマンスに対する各種の外部・事後評価システムが導入される。

筆者が関心を持つのは、このような改革の下でサービスを生み出す公務員の専門性、特に教育に代表される人間の成長に直接関わる公共サービスの専門性がどのように変化したのか、国民あるいは住民の目線から見てどのようなサービスの質の変化をもたらしたのか、ということである。二宮厚美は、教育労働に加え保育労働や介護労働など、コミュニケーションを軸に人間の成長を支える労働を「コミュニケーション労働」と呼び、特にこれらの労働が、民営化やNPM型改革といった新自由主義的な改革の中でその専門性が脅かされる事態が広範に生じていることを指摘している<sup>2)</sup>。

1980年代まで、教育や福祉といった現代国家の公共サービスの中心を構成する各領域においては、サービスの専門的あるいは技術的な改善・向上は、各領域の公務員集団が自治的に担ってきた。これに対して、NPM型政策の柱の一つである外部・事後評価システムは、このサービスの職能改善 (professional development) を、擬似市場的な競争環境におきながら国家の統制下に再編成するものである。そのうえで、「評価を通じた専

\*環境ツーリズム学部准教授

門性の向上」あるいは「評価を通じたサービスの改善」といった言説に見られるように、評価を組織や組織構成員の管理統制の手段としてだけではなく、公共サービスを担う公務労働者の専門性の内在的な発展を導くものだという主張が、その政策推進者によって数多くなされることになる。したがって、新自由主義に基づく評価システムの登場によって、教育労働を含む公務労働の専門性の向上・改善については、外部評価・統制を主要な手段とする説明責任 (accountability) モデルと、個別のサービス提供機関や公務労働者が自立的、内発的に専門性を改善・向上させる職能改善モデルという二つのモデルが公共サービスの提供プロセスに存在することになった。

ここでは、典型的な NPM 型教育改革を進めてきたイギリスの教育改革、その中でも特に教育水準局が公立小中学校に対しておこなっている査察 (inspection) と呼ばれる評価をとりあげる。まず本稿では、いくつかの資料と先行研究に依拠しながら、制度が導入された1992年から1997年までの保守党政権期における教育水準局の査察の実態を、教員の専門性への影響という視点から考察する。それらの査察が現場の学校、特に教員たちの専門性に与えた影響を見ることによって、学校評価を通じて新自由主義国家が求める説明責任モデルにおける教員の専門性の開発・向上の内実を明らかにする。そこで明らかになる課題は、ポスト新自由主義の時代に切り開かれるべき公務労働の新たな専門性を保障するための制度設計にも大きな示唆を与えるだろう。

あらかじめ教育の専門性について一言しておこう。教員の持つ専門性は、教室における教育や指導の技術や能力という「内容」における専門性と、教員が置かれている専門職としての社会的な地位、すなわち「社会的文脈」における専門性に分けて考えることができる。後者は、教員という職業が国家や地方自治体の公権力から受ける規制や統制、あるいはそこからの自律性、さらにはそれらを背景に形成される教員という職業の専門性 (専門職性) に対する社会的了解などによって構成される<sup>3)</sup>。さらに、勝野正章は教員の専門性の特長について、「反省的実践家としての成長」を挙げている<sup>4)</sup>。これは、教員が様々な困難に直面

したとき、あらかじめ設定された目的と、それを実現する手段としての定型化された理論や技術の枠組みの中でのみ対応するのではなく、問題状況に応じてそれらの枠組みの見直しを絶えず行っていく、という教育サービスの特徴をさしている。

本稿の考察においては、教育の専門性とは直接には「内容」における専門性を表し、社会的文脈の変化が、反省的実践家としての成長を含む「内容」における専門性にどのような影響を与えたかを考察するものである。

## 1 イギリス教育行政の新自由主義的改革

### (1) 1988年教育改革法

イギリスの教育行政に一大転換をもたらした1988年教育改革法の成立から約20年が経過した。

*Educational Management Administration and Leadership* 誌の2008年4月号は、特集「1988年教育改革法が残したもの」を組んだが、その冒頭論文でイギリスの教育社会学者ウィッティは次のように述べた。

「1970年代末葉以降、保守党政権から新労働党政権にかけて、教育政策における強い一貫性が存在した。それは中央政府が行う詳細な目標設定と監視の枠組みと、その中で行われるサービスの分権化という明確な流れを生み出した。加えて、公的な教育システムの中に民間セクターの包摂が急激に拡大した。」<sup>5)</sup>

すでに筆者が別稿で指摘したように、1979年に発足したサッチャー保守党政権から、2007年に退陣したブレア労働党政権にいたる約20年の間に、イギリスの教育行政では、一方での市場化 (競争、選択、民営化の導入) と他方での国家統制の強化が進行した<sup>6)</sup>。教育行政の分野において、この改革の基本的な枠組みを最初に創出したのが、1988年教育改革法である。

1988年教育改革法によって導入された改革は以下のものである。①公立学校へ適用されるナショナルカリキュラムを教育大臣が定めること、②義務教育段階において4回にわたる学力テストを行うこと<sup>7)</sup>、③オープン入学制度により各学校に最大限の生徒数の受け入れを義務付け、学校選択制を促進すること、④国庫補助学校 (Grant maintained School) の設立など公立学校体系の多様化、⑤自

立的学校運営 (Local Management of School) と呼ばれる学校理事会への予算・人事等の権限付与、である。

同時に、この1988年法によって確立された新たな枠組みは、教育に関わる新たな外部・事後評価システムの確立を要請した。1988年法は、政府が教育における到達水準と選択の自由に強力なコミットを行うことの表明であった。それは必然的に、学校の情報を提供する手段としての評価の重要性を増大させるものであった。特に、各学校は政府からかされたナショナルカリキュラムをどのように遂行し、地方教育当局から移譲された予算をはじめとする学校のマネジメントをどれだけ効果的に行っているのかといった情報に、学校の選択者である親と、学校の統制者である中央政府の関心が集中するのは自然な流れであった<sup>8)</sup>。

## (2) 1992年教育法：職能改善モデルから説明責任モデルへ？

1990年末にサッチャー首相からメジャー首相への保守党内での政権交代が行われると、行政改革における「顧客志向」の基調が鮮明となった。その象徴が、1991年、政府がすべての市民に対して行政各々が達成・供給すべきサービスの水準と質を公表した「市民憲章 (Citizen's Charter)」である。そこでは査察機関のもっとも重要な役割を、「専門的なサービスが最も効率的な方法で実施され、サービスの受け手のニーズを十分に満たしていることをチェックする」ことと規定している。これを受けて作成された教育省の「親のための憲章 (Parent's Charter)」では、この受け手のニーズとは、「親による適切な学校選択」であり、それを保障するための親への情報提供が最重視されることとなった<sup>9)</sup>。その結果として、これまでの勅任視学官による査察に代えて、新たな組織による、新たな学校査察が行われることとなった。これが1992年教育法による教育水準局とその査察の体制の確立である。

イギリスにおける学校査察の歴史は19世紀半ばにさかのぼる。国庫補助を受ける各学校に対し、国の勅任視学官が査察を行うようになったのがその嚆矢であった。第二次世界大戦後、イギリスの公立小中学校における教育内容の決定権は現場の

教員、学校および地方教育当局にゆだねられることとなった。学校評価については、一方では勅任視学官の仕事が「査察 (inspection)」よりも学校への「助言 (advice)」に傾斜し、他方では地方教育当局が独自の学校査察を急速に拡大させるという変化が生じた。また1970年代には、地方教育当局が各学校に自己評価 (self evaluation) を奨励することが広く行われてきた<sup>10)</sup>。

これに対し1992年教育法は、1988年教育改革法体制の確立を受けて、イングランドとウエルズの公立学校に対して以下のような新たな学校査察の枠組みを課したのである。

第一に、従来の勅任視学官による学校査察に代えて、新たに教育水準局を設立し、すべての公立学校を対象とした査察を行う。教育水準局は教育担当大臣の監督下に置かれ、省からは独立した準政府機関である。

第二に、教育水準局の査察項目は、①学校から提供される教育の質、②児童生徒の到達した教育水準、③予算使用の効率性、④児童生徒の精神的、倫理的、社会的、文化的発達である。

第三に、査察を行う監査官は、登録監査官 (監査+報告書作成)、チーム監査官 (教科教育担当) に加え、教育分野の素人である一般監査官 (教育専門経験なし、学校経営や財務等の監査) によって構成される。

第四に、査察は4年に一回行われ、「失敗」の評価受けると毎年の査察を受けなくてはならない。「失敗」の評価を受けると、特別基準が適用され、追加予算の交付を受けた上で、成績・秩序などへの工夫の要請が行われる。それでも改善が見られない場合、大臣は学校の閉校を命じることができる<sup>11)</sup>。

教育水準局の査察の特徴を列挙すれば次のようになる。第一に、業績に対する厳格さである。第二に、従来の専門的査察官による助言的査察から素人査察官を含む専門外からの査察になったことである。第三に、レポートの公表によって学校の評価がリーゲテーブルと結びついて親の学校選択に影響することである。第四に、中央政府の権力が管理改革や学校閉鎖という手段を担保したことである。そして第五に、本稿の問題関心からすれば最も重要な特徴は、教育水準局の査察の開始当

初より、「査察を通じた改善(improvement through inspection)」が、査察を正当化し推進する言説として確立したことである。教育水準局による査察が開始された1993年12月に発表された教育水準局による最初の年次報告書『教育における水準と質 1992-93』は次のように述べた。

「教育水準局は基本的に改善を追及することに従事している。(略)教育水準局の企図および正当性は、査察を通じて、到達水準の向上および教育経験と教育内容の質の改善に貢献することである。」<sup>12)</sup>

戦後イギリスの学校教育及び教育行政では、後述するような教員の「自治的専門性」が長らく保証されてきたため、現場の教員に教育内容の決定と改善の裁量の多くが委ねられ、学校や地方教育当局がそれを支える体制が取られてきた。その過程で確立した、教員の内在的反省と同僚の批判を基盤にした「内発的な」教育改善のありようは「職能改善モデル」と呼ぶことができよう。それに対して、1992年教育法に基づいて確立されたのは、一方で国家の定める到達水準のクリア、他方では親の学校選択権の保障を目的とした外部評価であり、それは学校改善の「説明責任モデル」と呼ぶべきものである<sup>13)</sup>。

では、職能改善モデルは説明責任モデルに完全に取って代わられたのだろうか？それとも両者はある種の役割分担の下に併存していったのだろうか？その場合、両者の関係はどのように整理されるのだろうか？

このような問題意識を念頭に、次ではまず、1990年代の保守党政権期において、国家の課す到達水準と親の選択をめぐる学校間競争を背景に行われる外部評価＝査察が、実際にどのように学校の改善に影響を与えたのかを考察する。

## 2 保守党政権期における教育水準局の査察をめぐる評価

教育水準局の査察については、以下のような理由から、それが国家機関の各学校に対する「名指しで辱める (naming and shaming)」政策であるとして、現在に至るまで根強い批判がある。一つには、教育水準局の査察が各学校に対する「格付け」を行い、低い評価の学校に対しては「失敗

(failing)」や「弱点がある weakness」といった厳しいレッテル張りを行うことである。二つには、改善勧告に基づく特別援助措置(special measures)を講じても効果が見られない場合、「閉校」という強制措置が教育水準局に担保されていることである。三つには、教育水準局が認定した「失敗」校はイングランドとウェールズの公立小中学校の2.3%に及んだが、その大半が経済的に貧困なエリアの学校であったことである<sup>14)</sup>。そして第四に、「査察を通じた改善」というスローガンが掲げられる一方で、現実の教育水準局の査察が教育現場における「欠点探し」に比重が置かれ、現場に必要な「助言」を行わない点に関するものである<sup>15)</sup>。

このような批判を受けてきた教育水準局の査察は、実際の学校教育における教員の職能改善に対してどのような影響を与えてきたのであろうか。ここでは、1993年に開始されて以来数年間の教育水準局の査察が、学校や個々の教員によって保持されてきた教育の専門性に対して及ぼした影響を、いくつかの調査研究を手がかりに考察する。まず注目するのは、教育水準局が査察の結果をまとめた報告書、特にそこに盛り込まれる各学校に対する勧告の内容と、それを各学校がどのように受け止め、実行に移したか(あるいは移さなかったか)である。

### (1) 各学校における教育水準局査察の受け止めと勧告の実行

1993年から1996年にかけて査察を受けた55の中学校の調査を行ったオーストンとデービス (Ouston, J. and Davies, J.) によれば、各学校は査察に対する対応によって三つの類型に区分できるといふ。すなわち、

- ・「自己成長する学校 developing school」: 教育水準局からみて適切に運営され、学力等の到達も十分である。多くの学校はこれに当てはまる。
- ・「独自の満足尺度を有する学校 complacent school」: 伝統的に独自の教育方法を持ち、親や地域がそれを支持する。教育水準局にも独自性の認定を求める。
- ・「苦闘中の学校 struggling school」: 貧困地域

表1 小学校と中学校の査察において作成された勧告の種類

勧告の種類	小学校の査察 (%)	中学校の査察 (%)
アセスメント	11	9
カリキュラム配置	10	15
カリキュラムの文書化	13	8
カリキュラムの進行管理と評価	6	5
カリキュラム (特殊)	14	5
組織	2	6
学校改善計画	12	5
環境・施設	3	7
均等待遇	2	3
外部との関係	0	3
管理・運営	15	8
宗教・教義	0	3
特別教育ニーズ	2	1
教育指導と学習	5	20
資源	4	2
勧告の総数	93	88

(Wilcox and Gray, 1996, p.84.)

にある学校で、国が求める水準への到達が困難な学校。教育水準局からの圧力に敏感で査察に対しても後ろ向きである<sup>16)</sup>。

教育水準局の査察に対する先の批判は、主に「苦闘中の学校」に関わって出されるものである。ただ、オーストンらによれば、各学校は査察報告書の中の勧告のうち、70パーセントを「重要である」と認識しているという。

24の小中学校の教育水準局査察への対応を調査したウィルコックスとグレイ (Wilcox and Gray) によれば、教育水準局が査察報告書を通じて各学校に行った勧告は、表1のようになっている<sup>17)</sup>。

ここから明らかとなるのは、第一に、小学校と中学校における勧告の重点の差異である。両者の違いが際立っているのは、小学校における管理・運営、学校改善計画、カリキュラムの勧告の多さと、中学校における教育指導と学習 (teaching and learning) への勧告の多さである。

第二に、両者に共通するのは、カリキュラムや

それに関わるアセスメントについての勧告の多さである。ここで挙げられているアセスメントとは、「学校の政策全体をナショナルカリキュラムに関連付けて評価・記録・報告すること」であり、カリキュラム配置とは「全てのナショナルカリキュラムを学校で実施することの徹底」であり、カリキュラムの文書化とは「主要科目や基幹科目についての政策発表を速やかに公表周知すること」である。

ここでは、1998年教育改革法によって国家から各学校に課されたカリキュラムの実行が、教育水準局という事後評価のシステムを通して管理されている実態がうかがえる。総じて、勧告全体を通じたウエイトは、教室における教授法よりも管理やその仕組みに置かれている<sup>18)</sup>。

さらに重要なのは、これらの勧告がどのように実行されているのか (されていないのか) である。どのようなタイプの勧告が、学校内の各アクターにどの程度受け入れられ、実行されるまでに

表2 査察9ヵ月後と21ヵ月後における中学校11校に対する勧告の実行状況

勧告の実行状況						
	完全実行	大方実行	ある程度実行	少し実行	実行せず	合計
9ヵ月後(%)	10	10	33	14	21	88
	11%	11%	38%	16%	24%	100%
21ヵ月後	17	16	34	9	12	88
	19%	18%	39%	10%	14%	100%

(Wilcox and Gray, 1996, p. 87.)

いたったのか。これを知ることにより、教育水準局の査察が、各学校にどのように影響したかをうかがうことができる。

ウィルコックスらは、表2のように特に中学校における勧告の実行状況について分析している<sup>19)</sup>。

まず目に付くのは、勧告の実行についての進捗の遅さであろう。この要因については、一つには、先に指摘した学校ごとの査察および勧告に対する取り組みの違いが指摘できる。しかしそれよりも重要なのは、ウィルコックスらの指摘によれば、勧告の中で教員や児童生徒の行動全体に関わるもの、すなわち教育指導や学習、あるいはカリキュラム配置に関わる勧告を実行するのは容易ではなかったということである。

「特に教育と学習に関わる勧告について、われわれの最初のインタビュー時（勧告から9ヵ月後一筆者注）にはまったく手がつけられていなかったことが重要である。一年後にわれわれが再び訪れたときも、わずか17パーセントの中学校だけが勧告をおおむね実行していた。カリキュラム配置に関わる勧告についても、21ヵ月後に7校に1校しか実行していないという低い実行状況だった」<sup>20)</sup>

## (2) 管理主義ヒエラルキーの確立と学校における言説の分裂

このことを、学校で共有される言説の分裂という観点から検証しているのがロウ (Lowe, Geoff) である<sup>21)</sup>。ロウによれば、1988年教育改革法によってもたらされた新管理主義 (managerialism) の改革—学校への権限委譲、ナショナルテストの成績公表、教育水準局の査察、様々な目標設定など—は、「学校言説の植民地化」と表現

されるべき変化をもたらした。これは、従来各学校が保持してきた学校経営や教育に関わる様々な言説が、競争を背景にした国家による管理主義の言説に置換されることを表している。

同時にこの変化は、一方で学校における校長を頂点とする管理主義のヒエラルキーの顕在化と、他方で校長および管理職層と教員との間で言説の分離を引き起こした。教育水準局の査察が始まって以来、多くの校長は、「学校言説の植民地化」の学校における推進者として振舞うようになった。すなわち教育水準局の学校に対する認識を教職員に共有させる (ロウのケーススタディにおける学校B) ことや、学校の長所や短所をモニタリングする際に教育水準局のハンドブックを利用する (学校C) ことなどは、その直接の現れである。また校長の関心が教授法などの教育指導から離れ、GCSEの成績を向上することに収斂する例もある (学校A)。こうして校長および学校の管理職層が中央政府の求めるパフォーマンスや「成果」の学校における管理者として機能することにより、教育雇用省、教育水準局、校長、教職員、児童生徒という新しい管理のヒエラルキーが、明確な形で現れることになったのである。

他方で、教室における教育指導や学習については、教育水準局の言説は容易に浸透せず、それらの事項についての実質的な決定権は現場の教員が保持し続けた。それゆえ、学校管理に関わる勧告については実行が比較的容易であったのに対し、教育指導と学習、あるいは教員の教育活動のモニタリングに関しては、勧告の実行が進展しなかった事例が報告されている (学校BおよびC)。つまり、教室における教育指導と学習を中心に、教員たちは伝統や学校の独自性を重視して教育水準

表3 査察プロセスに対する満足度

学校査察のやり方についてどの程度満足しているか					
	非常に満足	おおむね満足	どちらともいえず	やや不満	非常に不満
校長および 学校理事会の議長	44	37	8	7	3
教員	13	40	28	13	7
査察は学校にとって有益だったか、あるいは有害だったか					
	有益	半々	有害		
校長および 学校理事会の議長	35	37	27		
教員	14	33	52		

(The Education and Employment Committee, 1999, para. 80.)

局が用意した管理主義的な言説を拒否したため、学校には様々な言説が並存すると同時に、その担い手も校長・管理職層と教員に分かれることとなったのである。

このような分裂状況は、議会下院の教育雇用委員会が1999年に発表した『第4レポート 教育水準局の業務』でも<sup>22)</sup>、査察プロセスに対する校長らと教員との満足度の違いという形で現れている(表3)。特に査察の有益性と有害性についての認識では、校長らの多くが有益性を積極的に認めているのに対し、教員らは逆にその多くが有害性を強調している。

### (3) 授業査察と教員格付け 教室への管理主義ヒエラルキーの浸透

教室における教育指導や学習について、教育水準局の言説が容易に浸透しなかったことは、教室の内部に教育水準局の統制が及ばなかったことを意味するものではない。実際、査察官による査察の多くの時間は授業や児童生徒の学習活動の観察、児童生徒との対話に振り向けられる。授業観察ではおもに、教育指導の質、授業に対する児童生徒の反応、児童生徒の国家基準に対する到達度、進行状況などが評価の対象となる。観察される授業の割合は学校の規模によって異なるが、問題はこのような観察が、教員の教育指導や生活指導に関わる専門性にどのように影響し、それらの向上にどの程度資するものなのかということであ

る。

教育水準局の査察では、これらの観察を通じ、各授業を担う教員が当初から5段階、1996年からは「1、優秀 excellent」から「7 非常に悪い very poor」までの7段階の階梯において格付けされることとなった。そして1996年からは査察官から「非常によい」あるいは「非常に悪い」と判断された教師に対する口頭報告が校長に届けられるようになり、1997年から98年にかけて全ての教員についての格付けが報告されるようになった。

前項までの検討では、個別の教室において教員が有する教育の専門性について、それは外部評価、あるいは説明責任モデルでは容易に統制を行うことができないということが明らかになってきた。したがって、査察官による各教員の評価と格付けという試みは、教育の専門性の根幹に関わる最も統制しにくい、教室における教員のパフォーマンスを直接の対象としている点で興味深い。

まず、この仕組み自体が、教育水準局の学校査察体制における説明責任モデルを各教員の教室における指導にまで進化させるものであることが指摘できよう。個別の教員の評価と格付けを通じ、教育水準局査察の管理主義のヒエラルキーは、学校全体に対する査察と勧告を通じた統制に止まらず、個別教員のパフォーマンスをもそのヒエラルキーに統合していくベクトルを有するものとなった。

他方で、この授業観察にもとづく個別教員の評

価が、どれほど教育や指導、学習の改善に結びつくのかについては、不透明な部分が多い。フィドラー (Fidler) らの調査<sup>23)</sup>では、305の中学校のうち、「非常に良い」報告を受け取った校長が86パーセント、「非常に悪い」報告を受け取った校長が40パーセント、両方の報告を受け取った校長が35パーセントであったという。この調査で注目されるのは、教員のパフォーマンスについて行われた査察官のコメントに対し、それを「役に立つ (very helpful)」とした校長が23パーセントであったのに対し、53パーセントは「あまり役に立たない (limited help)」、17パーセントが「役に立たない (no help)」と評価したことである。つまり、少なくとも個別教員の授業評価に関しては、外部の説明責任モデルに組み込まれつつある校長においてさえ、査察に対する信頼の欠如が際立つ結果となったのである。

しかし、それは他方で校長の認識ともずれる個々の教員の評価・格付けが、外部の査察官から行われるという、制度の特徴を浮き彫りにしている。ここでは、個別の教員の教育における専門性がどのように変化したかを実証的に検討することはできない。しかし、「反省的实践家」としての教員の専門性は、各学校、各教室あるいは各子どもの個別の文脈に即して評価され改善されるよりも、教育水準局の査察枠組みによって国全体で同型化される条件が整備されたということができよう。

### 3 査察の役割、学校改善の方法をめぐる対抗

#### (1) 説明責任の要請と職能改善のジレンマ

前章までに見た、教育水準局の査察および勧告に対する受け止めの学校内部における分裂状況は、査察を構成する二つの要素、説明責任 (accountability) の確保と学校・教師の職能改善 (professional development) の対立を反映している。

教育水準局の査察体制を確立した1992年教育法は、各学校のパフォーマンスに関わるデータを公表し、もって親の学校選択権を保障することを第一のねらいとしていた。すなわち、学校は親をはじめとして、地域社会や地方自治体に対して、自らの教育や生活指導の「成果」について説明でき

る (accountable) ことを求められるようになったのであり、その意味で教育水準局の査察体制とは説明責任モデルを実現する体制であった。

他方で、教育水準局の1993年の査察枠組み文書においては、そのサブタイトルが「査察を通じた改善 (development through inspection)」となっていたように、「改善 (development)」が新たな査察体制のスローガンとされてきた。しかし、多くの論者が指摘するように、この二つの要素は、現実の教育水準局の査察プロセスにおいて、容易に調和するものではないことが明らかとなる。

初期の教育水準局の査察プロセスを検証したアーレイ (Earley) によれば、1980年代から90年代にかけて学校のパフォーマンスに改革の焦点が集まる中で、学校の改革をめぐる議論は、学校の内部要因、すなわち自己評価に基づく自己改革を契機とするものと、学校の外部要因、すなわち教育水準局の査察など学校外部の圧力を改革の推進力と見なすものとに収斂した。教育水準局の査察については、説明責任と改善の両方の達成が主張されるが、それは予定調和的に把握されるものではない。

「主要な目的を説明責任に置く外部の査察や監査と、それとは対照的に学校の発展や改善のために行われる外部査察との間の、緊張や矛盾を想起することが重要である。パフォーマンスを他者に正当化するための説明責任や査察の評価は、改善のための判断を行う能力開発的なあるいは専門的な評価とは対照をなしている。ここで鍵となる問題は、活動の主な関心が改善にあるのか証明にあるのか、ということだ。学校のような制度の改善を目指しているのか、何かを誰かに証明することを目指しているのか、が問題なのだ」<sup>24)</sup>。

また、オーストンらによれば、教育水準局の査察のねらいをどのように認識するかをめぐり、各学校はジレンマを抱えることになる。査察のねらいを親への説明責任の確保と見た場合、失敗校のレッテルや閉校措置を恐れる学校は、教育現場に存在する様々な弱点を隠し、完全な準備をして査察の習慣を迎えるだろう。しかしその場合、学校の抱える弱点は顕在化せず、問題は解決されなまま残される。他方で、学校が査察のねらいを「改善」と見た場合、教育水準局に対しては積極



的に現場の弱点をさらし、改善勧告を受けるだろう。しかし、この場合は、親や地域社会からの批判、学校選択における不利、中央政府からの低い格付けや強制措置といったリスクを負わなければならない。ここに説明責任と学校改善とが容易に調和しえない査察体制のジレンマがある<sup>25)</sup>。

## (2) 教育水準局の機能をめぐる論点—査察か助言か

査察における説明責任と学校改善のジレンマは、教育水準局の査察が果たすべき役割をめぐる議論に発展する。メジャー保守党政権からブレア労働党政権への交代が行われた翌年の1998年から99年にかけて行われた下院教育雇用委員会では、教育水準局査察の役割は監査であるべきか、助言 (advice) であるべきかをめぐり、様々な意見が提出されている。

査察の機能を転換し、教員や学校に対する助言的な役割を強化することを一貫して主張しているのは全英教職員組合 (National Union of Teachers。以下 NUT と略記。) である<sup>26)</sup>。NUT はそれまでの教育水準局の査察の体制やプロセスが、「査察を通じた改善」というスローガンとは裏腹に、学校の改善の契機になることに失敗したとして、次のように批判する。

第一に、現在の教育水準局中心のシステムは、教員や学校共同体に対して、評価のプロセスを領有し、彼・彼女ら自身が行った取組みや判断が学校改善の中心となることに確信を持つように奨励してこなかったことである。第二には、現在の制度が、学校の内部評価と外部評価とのバランスを均等にとることに失敗したことである。この失敗により、多くの教員は、評価を学校生活の外側から来る定期的な「行事」と捉えてしまっている。

NUT は教育水準局の査察開始当初から、査察の目的を教育指導と学習の改善に置いた上で、内部の自己評価と外部評価を結びつけた評価システムの構築を主張してきている<sup>27)</sup>。その NUT の認識からすれば、査察とその勧告による学校の改善という「副次的効果」をどれだけ主張しようとも、保守党政権期における教育水準局の査察とは、親への説明責任を重視した外部評価に他ならなかった。

これに対して、下院教育雇用委員会の1999年の報告書「第4レポート 教育水準局の業務」は、査察か助言かという問題設定そのものに対して以下のように批判する。

「われわれは、査察についての議論が監査か助言かという二分法に基づくべきでないを考える。これはあれかこれかの問題ではない。(略) 自信のある学校は査察を、自信のない学校は助言を求めよう。それゆえ、われわれは、教育水準局の査察が常に査察結果に基づいて助言すべきだとも思わないし、学校が常に純粋な査察モデルによって貢献されるとも思わない。」(para. 98)

しかし、委員会報告の基調は査察と助言を学校のおかれた状況に応じて使い分けるということではない。あくまで教育水準局の査察体制の枠組みを堅持しながら、各学校が自主的に学校改善の努力を行うべきことを説いているのである。したがって、教育水準局が公式に学校に対する助言を行うことは明確に否定されている。

「われわれは、教育水準局の査察が公式の助言や学校の発展に関わるべきだとは思わない。学校に来て校長に助言するのは査察官の役割ではない。査察官の導きに頼るのではなく、査察結果に基づいて自己を成長させるのは学校の役割である。教育水準局の査察官が最も機能しうるのは、変化と改革の触媒としてである。このことは、査察のメリットが実現される「専門性の対話」の発展を通じて最もよく達成できると考える。」(para. 99)

総じて、委員会報告における査察の改革案は、説明責任モデルを基本としながら、そこにフィードバックと自己評価の仕組みを組み合わせ、査察にもとづく情報を学校教育の改善に資するものとしても活用することを企図するものであった。

## (3) 説明責任モデルの中の自己評価

1998-1999年の下院教育雇用委員会の議論では、NUT を含む幾人かの証言者が、学校における自己評価の有効性について価値を認め、教育水準局の査察システムを転換するように求めた。これは「外部批判から内部評価への根本的な転換」(para. 119) の要請である。

他方で、教育水準局は自己評価に正面から反対しているわけではなく、「効果的な自己評価は外

部査察の指摘の上に築かれるだろう」という認識を有している。しかし同局は、自己評価では外部査察によって提供される説明責任を提供できないがゆえに、自己評価が外部評価に取って代わるべきであるという主張を受け入れられないと考える。そしてこの認識は、委員会報告にも貫かれるものとなる。

「我々は、学校による効果的な自己評価が、教育の水準と質を改善するのに重要な役割を果たすことを信じる。我々は教育雇用省や教育水準局がこれに注目していることを歓迎する。しかし、これが外部評価に取って代わるができるという主張には賛同しない。われわれは査察のフレームワークが、学校によって利用される自己評価手続を考慮に入れて修正されることを勧告する。」(para. 123)

この委員会報告の自己評価に対するスタンスが、そののちのブレア労働党政権の査察改革を貫くものとなっていく。詳細は別稿で論じるが、労働党政権は教育水準局査察に段階的に自己評価を導入していく。しかしそれは外部評価の中の自己評価であり、学校改善に直接結びつく評価情報を生み出さないという意味において、常に「自己評価 (self-evaluation) ではなく自己査察 (self-inspection) である」という批判を浴び続けることになるのである<sup>28)</sup>。

#### 4 監査社会・規制国家と「査察を通じた改善」

A. ハーグリーブス (Hargreaves, Andy.) は、20世紀以降の教育システムにおける教師の専門性を、四つの時期(専門性構築以前の時代、自治的専門性の時代、同僚に支えられた専門性の時代、ポスト専門性あるいはポストモダン専門性の時代)に区分して説明している<sup>29)</sup>。1960年代以降は、多くの国々で教員養成制度の整備が進み、教師の地位、処遇が向上し、教師個人が主導するカリキュラム改革が進んだ、「自治的専門性の時代 (The Age of the Autonomous Professional)」であった。

それに対し、「ポスト専門性の時代」と呼ばれる現代では、教員や専門性の高い集団は教育の市場化の障害となると認識され、様々な形で弱体化

が図られる。この時代の新自由主義的改革においては、学校管理者が職能改善を進める一方、教員は逆にそれを行うことが難しくなる。結果として、中央集権化されたカリキュラムとテスト体制が教員の教室における判断の範囲や自立性を剥奪し、民間部門から適用された業績管理による運営システムがもたらされる。

ザックス (Sachs, J.) は、上記のような教員の専門性に関わる変化を「伝統的専門性」から「経営主義的専門性」への変化と表現する<sup>30)</sup>。この変化の中で、教員たちは測定可能な結果に到達するための説明責任を果たすべく、教員、校長、地域機関、中央政府機関という長いラインの中におかれるようになる。学校現場にあってこの経営主義的専門性を最も自己と同一化するのが校長であり、校長は同僚のトップから制度上の管理者へと変化する。本稿で確認された、校長と教員との間の査察の受け止めに対する分裂状況および校長の査察勧告に対する積極的な受け止め姿勢は、このことの現れと見ることができよう。

では、教育水準局査察の中で、教員の専門性の置かれた位置はどのように整理することができるだろうか。

教育水準局査察が開始された2年後の1995年、D. ハーグリーブス (Hargreaves, David) は早くも、政府が提唱する「査察を通じた改善」テーゼが検証されなければならないことを強調した<sup>31)</sup>。ハーグリーブスは、のちの1999年下院報告で議論となった学校査察のあり方については、外部評価だけでも自己評価だけでもなく、両者の組み合わせこそが有効であると主張する。しかし、ハーグリーブスは両者の並列的な組み合わせを唱えているのではない。特に外部評価については更なるデメリットが存在することに注意を促す。そこで念頭に置かれているのは、会計学者パワー (Power, Michael) の議論にもとづく、「監査社会」における監査の「中立性」に対する虚構性の指摘である<sup>32)</sup>。

1980年代以降のイギリスにおいて公共サービスの外部評価を行う「監査機関」が飛躍的に増大したことを「監査の爆発 (Audit Explosion)」あるいは「監査社会 (Audit Society)」化と表現したパワーは、これらの変化をいわゆる規制緩和と捉

えるのではなく、「自己規制メカニズムを用いた規制の実験」とみなしている。つまり、監査社会における監査あるいは外部評価は、被評価機関の自己規制を導き出す新たな規制の形態なのである<sup>33)</sup>。

パワーによれば、福祉国家段階の行政活動に対する統制は、定性的で多様な尺度を持ち、地域や現場における信頼関係を基礎に、自律性を重んじて行われていたという。しかし、「監査の爆発」以降の統制スタイルは、定量的で単一の尺度にもとづき、外部のエージェンシーによる遠隔操作的手法、薄い信頼関係の下で様々な教義を重んじるものに変容していった。そして「監査社会」における統制の最大の特徴は、規制が被規制者のインセンティブ構造に働きかけ、自発的自己規制構造を求めるところにある。

「監査は、受動的ではなく能動的にそれが作用する文脈を構築する。「監査の爆発」が最も影響をおよぼした領域とは、諸環境が監査可能にされ、事後的な監視が必要なように構築される、その過程である。監査は受動的に監査対象のパフォーマンスを監視するのではなく、創造的な方法でパフォーマンスの基準を形作り、懸案事項への答えとなるような公共性をもった概念を生み出すのである。」<sup>34)</sup>

監査は、生み出された業績を中立的に評価する営みではない。新自由主義の時代に国家が求めるパフォーマンスを各機関に産出せしめるための、新たな統制手段なのである。

ハーグリーブスは、このような監査社会における外部評価の特性にかんがみ、教育水準局の査察は、親に対する「選択と多様性 (choice and diversity)」の提供という政府のスローガン<sup>35)</sup>とは裏腹に、本来多様であるはずの各学校に対し、「短い時間のスケールで教育水準局の基準モデルを適用」させ、「現在の多様性から離れ、学校に対し教育水準局のモデルに向かわせる圧力をかける」ものであると論じている<sup>36)</sup>。

また、行政学者のフッドは、この監査が持つ新たな形の統制機能が、1980年代以降の公共部門改革を通じて飛躍的に増大したことを「政府内規制 (regulation inside government)」の増大、あるいは「規制国家 (regulatory state)」の登場と表現し、

そのねらいを分析している<sup>37)</sup>。

フッドによれば、教育水準局査察に代表される「政府内規制」の手法のエッセンスは、評価 (査察) する者と評価される者との間に、「関係の距離 (relational distance)」を拡大させることである。これにより従来専門性を有する者同士の親密な関係性の中で「自治的に」処理されてきた個別サービスの内容決定やパフォーマンスの規制を、中央政府の定める目標と到達水準にもとづいて規制し、コントロールすることが可能になる。特に教育行政においては、「この変化は、査察を助言から切り離し、教育水準局を前者に専念させることによって達成された」<sup>38)</sup>という。

もちろん、教育行政における規制国家化はひとり教育水準局の査察によってのみもたらされるわけではない。1で確認されたように、1988年教育法を画期に整備された、ナショナルテストとパフォーマンステーブル、学校選択制、教員の業績評価など一連の新管理主義的改革が、各学校を競争と目標管理という環境下に置き、規制者である中央政府や教育水準局と、被規制者である学校や教員との間に確固とした「関係の距離」を築き、政府内規制を行う条件を整備したのである。

したがって現在の査察体制では、一方ではフッドの言う「関係の距離」を拡大するために従来の査察から助言が切り離され、他方では、学校的外部から行われる事後評価＝査察によって学校内部における自発的な改革が教育水準局の査察に適合するように方向づけられる。それゆえ、教育水準局の査察においては、学校の改善に関わる説明責任モデルと職能改善モデルは矛盾なく併存しているのではない。むしろ前者が後者を包摂し、学校による自発的な職能開発や学校改善の中に教育水準局の目標や到達水準が埋め込まれているのである。現実には、学校現場で教育に従事する教員をはじめとするアクターの行動は、外部評価による統制とそれが持つ「自発的自己規制」作用により、外部から評価しうる客観的な業績の達成へと「自発的に」振り向けられる。それゆえ、この枠組みの中で行われる自己評価や、査察官からのフィードバックを受けた学校改善や教育改善もまた、査察の枠組みが要請するパフォーマンスの達成を志向するものにならざるをえないのであ

る<sup>39)</sup>。

現場の教員にとって、説明責任のラインに属する限り、教員の発揮する専門性はもはや従来の自治・自律的な専門性と同じではない。そこで要請されているのは、冒頭で指摘した「反省的実践家」としての教員像ではなく、国家や親の要求を通じて教室の外部から定められた目標に対して、それを首尾よく達成する「自発的な」教員像であろう。

本稿の2および3の考察で明らかになったように、一方では査察を通じて国家が求める水準の達成に積極的に自己の専門性を振り向け、査察において高い評価を得る学校あるいは教員が存在する。他方で、査察勧告の受け止めにおいて、従来「自治的専門性」に委ねられてきた教育指導や学習に関わる勧告の実行が教育現場に浸透しなかったという現実もある。ここに示されているのは、説明責任モデルの下で発揮される経営主義的専門性と、職能改善モデルの下で培われた従来の自治・自立的な専門性との分裂を自己のうちに内在化し、苦闘する教員あるいは学校の姿ではないだろうか<sup>40)</sup>。

## 5 小括

マクベス (Macbeath, J.) は、下院小委員会の証言において、教育水準局が「査察を通じた改善」を達成すべく専門職の信頼を得ようとした試みは大きな困難に突き当たっているとした。その上で、外部への説明責任と内発的な学校改善が共に連携することで、教室における効果的な教育指導と学習の提供を支援できると主張した。その連携については、(1) 内部評価と外部の評価が対等であること、(2) 内部の自己評価を基点に外部評価が連続的に行われること、(3) 評価の基準指標、測定法、目標を学校と外部機関が協力して作り上げるシステムをオルタナティブとして提起している<sup>41)</sup>。

保守党政権が導入した教育水準局査察によって顕在化した、「査察を通じた学校改善」をめぐる説明責任モデルと職能改善モデルの矛盾への対応は、次の労働党政権に持ち越されることとなった。

本稿でも取り上げてきた下院教育雇用委員会の

報告書にも見られるように、1997年のブレア労働党政権の成立以降、教育水準局の査察に対する改革論議はいかにして査察の中に自己評価の要素を組み入れるかに大きなエネルギーを割いてきた。これらの改革が、本稿で明らかとなった説明責任モデルと職能改善モデルとの矛盾をどのように処理してきたのかを検討することが、次の課題となる。

## 注

- 1) 佐貫浩 (2005)『新自由主義と教育改革 なぜ、教育基本法「改正」なのか?』旬報社、34頁。
- 2) 二宮厚美 (2005)『発達保障と教育・福祉労働 コミュニケーション労働の視点から』全障研出版部、5-11頁。
- 3) 教員の専門性については以下を参照。久富善之 (2008)「序」および「第1章 『改革』時代における教師の専門性とアイデンティティ」久富善之編著『教師の専門性とアイデンティティ 教育改革時代の国際比較調査と国際シンポジウムから』勁草書房。G. ウィッティ (2004)、堀尾・久富監訳『教育改革の社会学 市場、公教育、シティズンシップ』東京大学出版会、第4章。
- 4) 勝野正章 (2002)『教員評価の理念と政策』エデル研究所、68-70頁。
- 5) Whitty, G. (2008) Twenty years of Progress? *English Education policy 1988 to Present in Educational Management Administration and Leadership*, Vol.36, No.2, p.166.
- 6) 久保木匡介 (2008)「第16章 イギリスにおけるNPM 教育改革の展開」佐貫浩・世取山洋介編『新自由主義教育改革 その理論・実態と対抗軸』大月書店。また、新自由主義改革に内在する国家統制という論点につき、同書の世取山洋介による序論「新自由主義教育改革研究の到達点と課題」も参照されたい。
- 7) このうち14歳の学力テストについては、学力テスト偏重の教育内容や学校間競争の激化の弊害を背景に、2008年10月に廃止が決定された。
- 8) Wilcox, B. and Gray, J. (1996) *Inspecting Schools: holding schools to account and helping schools to improve*, Open University Press, p.28.
- 9) 「親のための憲章」は、親の選択権を拡大し、児童生徒の到達水準を向上させるための「情報革命」を

- 発信するべく、次の改革を公約した。http://www.dcsf.gov.uk/performance/tables/archives/schools\_95/sec.8.shtml
- ・子どもたちの成長を少なくとも一年に一度は報告すること。
  - ・独立した査察官が子どもの通う学校の報告を定期的に行うこと。
  - ・地方の公立学校のパフォーマンステーブルを作成すること。
  - ・個別の学校の案内やパンフレットの発行。
  - ・学校理事 (School Governor) からの年次報告。
- 10) Wilcox and Gray, op. cit., pp.23-27. また、イギリスにおける学校査察の歴史的展開を詳細に分析した著作として、高妻伸二郎 (2007) 『イギリス視学制度に関する研究—第三者による学校評価の伝統と革新—』多賀出版、を参照されたい。
  - 11) 93年の査察開始以来、875校が特別基準の適用を受け、そのうち372校は改善が見られたとして適用を外されたが、59が閉校に追い込まれたという。参照、佐貫浩 (2002) 『イギリスの教育改革と日本』高文研、97頁。
  - 12) OFSTED (1993) *Standards and Quality in Education 1992-93: The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools*, p.5 および pp.8-9.
  - 13) この職能改善モデルと説明責任モデルの概念は、勝野正章がイギリスの教員についての勤務評定制度の動向と評価を紹介するにあたって用いた「アカウントビリティモデル」と「職能成長モデル」に示唆を受けている。勝野正章 (2004) 『教員評価の理念と政策 日本とイギリス』エイデル研究所、第4章。
  - 14) MacBeath, J. (2006) *School Inspection and Self-Evaluation*, Routledge, p.39.
  - 15) 筆者らが2005年および2006年に行ったロンドン北部イズリントン区の Stoke Newington School や全国教職員組合 (NUT) 本部で行ったインタビュー調査でも、このような認識が語られた。参照、久保木匡介 (2007) 「イギリスのNPM型教育改革は何をもたらしたか ③誰のための評価か? 学校査察制度と学校評価」『月刊東京』281号。
  - 16) Ouston, J. and Davies, J. (1998) OFSTED and afterwards? School's responses to inspection in Earley, P. eds., *School Improvement after Inspection?: School and LEA Responses*, PCP, pp.16-17.
  - 17) Wilcox and Gray (1996), op.cit., pp.83-85.
  - 18) *ibid.*, p.96.
  - 19) *ibid.*, pp.86-87.
  - 20) *ibid.*
  - 21) Lowe, G. (1998) *Inspection and Change in the classroom: rhetoric and reality?* in Earley, P. eds., *School Improvement after Inspection?: School and LEA Responses*, PCP.
  - 22) The Education and Employment Committee (1999), *The Work of OFSTED: Fourth Report*, para.80.
  - 23) Fidler, B. et.al. (1998) *Teacher Gradings and OFSTED Inspections: help or hindrance as a management tool?* in *School leadership and Management*, vol.18, No.2, pp.261-262.
  - 24) Earley, P. (1998) *Conclusion: towards self-assessment?* in Earley eds., *School Improvement after Inspection?: School and LEA Responses*, PCP, p.169.
  - 25) Ouston and Davies (1998), op. cit., pp.20-22.
  - 26) NUT (1999) *Memorandum from the National Union of Teachers (Appendix 10) in The Education and Employment Committee, The Work of OFSTED: Fourth Report.*
  - 27) NUT (1995) *Schools speak for themselves.*
  - 28) 2006年9月、NUT本部におけるNUT書記局カレン・ロビンソン氏へのインタビューでも、ブレア労働党政権が進める自己評価を取り入れた教育水準局査察の改革に対して、このような認識が示された。また、自己評価と自己査察の比較検討については、NUTの委託研究報告書である Macbeath, John. et al. (2005) *Inspection and Self-evaluation—A New relationship?*, NUT, pp.42-43 を参照されたい。
  - 29) Hargreaves, Andy (2000) *Four Ages of Professionalisms and Professional Learning in Teachers and Teaching: History and Practice*, vol.6, No.2.
  - 30) Sachs, J. (2003) *The Activist Teaching Profession*, Open University Press, pp.24-27.
  - 31) Hargreaves, David H. (1995) *Inspection and School Improvement in Cambridge Journal of Education*, Vol.25, No.1, p.118.
  - 32) *ibid.*, pp.120-121.
  - 33) Power, M. (1997) *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press.
  - 34) Power, M. (1994) *The Audit Explosion*, Demos.
  - 35) Department for Education (1992) *Choice and Diversity:*

- A New Framework for Schools*, cm 2021.
- 36) Hargreaves, David(1995), op. cit., p.121.
- 37) Hood, C. et al. (1999) *Regulation inside Government : Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*, Oxford University Press. フッドらによる公共部門における政府内規制の増加の調査では、135の独立した規制機関、14000人のスタッフが確認され、毎年770百万ポンドが費やされていることが明らかとなった。この数値は年々増加している。そして教育と訓練の政策分野に含まれる主な政府内規制の機関は、会計検査院、自治体監査委員会、地方政府オンブズマン、イングランド高等教育協会、FAS、生涯学習基金協会、教育雇用省の水準と効果ユニット、資格カリキュラム機構、そして教育水準局である。
- 38) *ibid.*, pp. 148-149. また、分権化、競争およびパフォーマンス管理を通じて、教育を含むイギリスの公共サービス分野に従来とは異なる「遠隔操作 (control at a distance)」による統制手法が幅広く現れたことを指摘するものとして、以下を参照。Hoggett, P. (1996) *New Modes of Control in the Public Sector in Public Administration*, vol.74, spring, pp.24-26.
- 39) 参照、久保木匡介 (2005) 「イギリスにおける教育行政の転換過程—NPM と責任構造の変容—」『早稲田政治広報研究』第80号。この中で、88年教育改革法以降のイギリス教育改革全体について、他律的説明責任=アカウンタビリティと自律的行為責任=レスポンシビリティの区別をした上で、教育現場において後者が前者に同一化される事態が進行したことを指摘した。
- 40) 筆者らがイギリスの中学校で行ったインタビュー調査でも、このような認識が語られた。注15を参照。
- 41) The Education and Employment Committee (1999), *The Work of OFSTED : Fourth Report*, Appendix 15.