

「イギリスの学校経営における学校理事会の機能と役割」

学校開発政策コース 葛西耕介

The theoretical analysis on the school governing bodies' function and role in the school management in England

Kosuke KASAI

The purpose of this paper is to clarify the system design about the school governing bodies in England, which is one of models of the school management councils (Gakkou Unei Kyougikai) in Japan, and to get suggestions for Japan. Firstly, in terms of distribution of powers between the headteacher and the governing body, the governing body is dependent on largely headteacher for its decision making. Secondly, in terms of involvement of external authorities, the system is designed as external authorities can play decisive role in the decision making concerning curriculum, personnel, and budget. Then, this paper points out that school management in England is practically getting professionalized including governing bodies though lay governors are formally elected, and that more recent years local councils have been changed to an executive model, sometimes with a directly elected mayor. Taking these circumstances into account, this paper concludes that the existence of school based management is questionable, and that the school governing body system could make it difficult to restrict the power of the central government and to reflect local public opinion on education to the local authority.

目次

1. はじめに
2. 理事会と校長との権限分担
 - A. 理事と校長との権限分担
 - B. 校長の教育職としての位置づけ
 - C. 小括
3. 学校理事会の3つの自律的決定領域と外部機関の関与
 - A. 教育課程（カリキュラム）について
 - B. 教職員の任用・校長の選考について
 - C. 学校予算について
4. 検討
 - A. イギリス学校理事会の「先進性」
 - B. 評価の前提となる基本的事実
5. おわりに

1. はじめに

学校運営への保護者や地域住民らの関与を法的に認める制度の設置が、学校運営協議会（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第47条の5）の導入などで日本でも徐々に進んでいる。また、民主党が政権について以来、その主張する全公立学校への学校理事会の設置が目指され¹、進みつつあるコミュニティスクールの拡大はその一環であるともみることができる。そし

て、こういった構想のモデルの一つとしてイギリス²の学校理事会school governing bodyがある。

イギリスにおけるこの学校理事会は、各学校に学校経営に関する種々の権限・裁量を与えるという自律的學校経営Local Management of Schools/School Based Managementを実現する制度とされ、選挙などで選ばれた保護者や教師や地域住民などの学校経営の素人が、理事として形式的には学校の経営者となる制度であり、諸外国に比較しても、保護者らに強い権限を与えるものとされる³。

しかしながら、これまでの日本の研究では、確かにイギリスの学校理事会についての歴史的叙述や制度概要の紹介は蓄積されてきているものの⁴、その詳細や理論的検討についてはなおも不十分なものに留まっている⁵。この点、イギリスの学校理事会の権限についての紹介は、管見の限り、行政文書である中央教育審議会（2004）が最も詳細に整理しているが、なおも学校理事会と、地方当局（Local Authority, LA）及び中央政府機関（教育担当省や、Ofsted⁶）との権限関係が、法制度上、具体的にどのようになっているのかについては、不明確な点が多い。

そこで、本論文は、法制度上の権限関係について、主としてイギリスの教育担当省の出している資料から明らかにし、また論理的検討・評価の前提となるいくつかの点を指摘して、我が国への示唆を得ようと試み

るものである。本論文がとりわけ関心を寄せるのは、学校理事会は上記のように理事に強い権限を与えるものとされるのであるが、イギリスにおける近年の地方議会改革という文脈⁷—日本においては学校理事会と合わせて主張される教育委員会の廃止・改変という文脈⁸—においた場合、果たして学校理事会は、従前の制度に比較したとき、保護者らの意思を学校経営により反映する制度であるとして楽観的に評価できるのかという点である⁹。

2. 理事会と校長との権限分担

まず、理事会を構成する理事らは校長からどの程度独立して決定をするのであろうか。また、校長はどの

ような位置づけを与えられているのであろうか。

A. 理事と校長との権限分担

理事と校長との権限の分担に関しては、理事はガバナンスgovernanceを担い、校長が日々のマネジメントmanagementを担うという原則がある。すなわち、理事には、日々の学校経営には立ち入らず、学校の価値を作ったり評価したりすることによって①戦略的リーダーシップを果たし、②学校へのクリティカルフレンドとなり、③アカウンタビリティを果たすという3つの役割が与えられている¹⁰。

この点については、中央教育審議会（2004）において、ある程度の詳細が整理されている。それによれば、次の通りである。

区 分	校 長	学 校 理 事 会
教育課程	<ul style="list-style-type: none"> 法令及び学校の方針の枠内で教育課程を策定 教育課程の編成、実施 	<ul style="list-style-type: none"> 校長と協議の上、法令の定める範囲で、性教育を含む幅の広い均衡のとれた方針の決定 宗教教育を含む全国共通カリキュラムに基づく教育課程の保証 児童生徒の学習到達度に関する達成目標の設定 監査と校長からの報告による教育成果の確認
人 事	<ul style="list-style-type: none"> 教職員の配置計画 理事会の委任に基づく教職員の選考 教職員の指導・管理 規律の維持、苦情・不満の処理（理事会あるいは人事担当委員会の求めに応じて報告） 理事会に代わって教職員及び団体と協議 	<ul style="list-style-type: none"> 教職員規模の決定 教職員の任用手続きの決定 校長及び副校長の選考。その他の教職員の選考に関しては校長に委任も可能 関係法令に則り、勤務条件、規律、停職及び解雇の手続き策定 全国教員給与表に基づく校長及び副校長の給与の決定及びその他の教職員の給与方針の策定・実施 解雇の決定
財 政	<ul style="list-style-type: none"> 学校予算案の作成 予算の執行 理事会（あるいは財務担当委員会）に定期的な会計報告 	<ul style="list-style-type: none"> 予算についての最終的な責任 予算の検討及び承認 予算執行の監査及び結果の評価 以上の点は、予算の承認を除いて校長を含む財務担当委員会に委任可能

出典：中央教育審議会（2004）

この表からすると、理事らは校長から独立し種々の決定権限を持ち、校長は理事会の決定に基づいて与えられた枠内で日々のマネジメントを執行するという姿が連想されよう。そこでは、“最高意思決定機関”への親や住民の出席を通じて、その意思が実現されそうな外観がある。そしてそのようなイメージが一般に流布されているイギリスの学校理事会のイメージであるように思われる。

しかし、実際の法制度はそのようなイメージとは相

当程度異なるのではないかというのが本論文の立場である。

第一に、校長のほとんど全般にわたる関与が想定され、理事会には校長から独立しての単独での判断は、以下にみるように法制度上は想定されていない。この点を具体的にみてみよう。

子ども学校家庭省の発行するガイダンス文書であるDCSF（2008a）には、理事会と校長の役割の区別が一覧表にして整理され、合計81に渡る各項目は、理事会

と校長の関与の度合いの点で、以下の4つに分類されている。すなわち、①理事会による決定、②校長のアドバイスの下、理事会が決定、③校長への決定権限委譲、④校長による決定、である。

そうすると、このうち①が校長には一切関わるできない事項ということになる。そこで、①に分類されている項目を検討すると、それは、理事会自身の組織事項¹¹と、校長自身の任免と停職¹²のみであることが分かる。しかし、これらは、性質上当然に校長の関与が認められないものであって、あえて政策的に校長を除外して理事のみによる決定を要求したようなものとはいえない。そして、これ以外の項目については、上掲の中央教育審議会（2004）の一覧表にある事項を含め、校長は、上記②であれば「助言」での関与、上記③であれば理事会による委譲といった形式によって権限行使が認められているのである。そうであるから、理事会が校長よりも上位という位置づけもあてられておらず、こう言ってよければ、理事会は校長の協力者になりさがってしまうことも制度的に想定されているといえる。そして、その場合には、先に述べた理事と校長との権限分担の原則が切り崩され、校長の日々のマネジメントmanagementが、理事会のガバナンスgovernanceを飲み込んでしまうのである。

第二に、このガイダンス文書の一覧表から分かるのは、教育的な事項については、校長の固有の権限として校長に留保されており、理事会による権限の行使は制限されている点である。すなわち、上記④に該当するものとして挙げられているのは、カリキュラム指針の実行、授業の水準についての責任、選択科目の決定、個々の生徒の教育への責任、停・退学の決定、カリキュラムに沿った宗教教育の提供、集団礼拝である¹³。また、教師の業績評価performance managementの実施¹⁴も④に分類されている。この点から、校長は学校経営者として位置づけられているのと同時に、明確に教育者として位置づけられていることが読み取れる。

B. 校長の教育職としての位置づけ

この第二の点をもう少し詳しく検討してみたい。すなわち、いくつかの点で、校長は教育職としての性格が明確にされており、この点で、理事とのはっきりとした“棲み分け”が存在する。

第一に、教師の採用・解雇については理事よりも、校長の権限が強い。すなわち、ガイダンスは「多くの人事機能は委譲されてよいし、学校理事会は、校長や、理事個人か、校長とともに或いは校長なしに活動

する理事の委員会に対して、委譲することができる。」としたうえで、「通常期待されることは、校長が、（校長や、副校長や、校長アシスタントといった）リーダーシップグループ以外の職員の任命過程と、解雇の決定を先導することである。学校理事会は、特別の理由がない場合には、こういった機能について校長に権限委譲すべきshouldである。」としているのである¹⁵。

第二に、教師の業績評価performance managementは、校長のそれと異なり、理事の関与がほとんど認められていない。すなわち、教師の業績評価は、校長または、校長から委託された者が行う。そして、業績の計画planningと見直しreviewingを行う一時間程度の会議が年に一回行われるが、この会議は、評価者と被評価者との間での専門的な対話professional dialogueであるべきとされ、評価者による授業観察も行われるものしっかりとした専門知識のある者によって行われる、という制限的なものである¹⁶。これも、教師の評価は教育的なものであることによると思われる。

第三に、このように理事ではなく校長が教育事項を扱うことになっている結果、理事が教師に教育方法・内容を要求するようなことは、想定されていない。すなわち、理事の研修のためのテキスト¹⁷によれば、理事による学校訪問・授業観察においては、理事が「査察」をするようなことは禁じられ、むしろ、教育分野への不介入を論じている。すなわち、教育内容や方法について、具体的な要求を出すことなどはまったく想定されておらず、慎重な言葉遣いで素人理事による教育専門職の領域への介入を避けている。

C. 小括

以上のように、権限分担という点では、校長が学校経営全般に関わっているものであって、理事らは校長から独立して決定しているとは言い難い。そして、とりわけ教育事項は理事の関与が認められていないのである。その結果、学校理事会制度下での、保護者ら理事の意思の反映がうまくいくかどうかは、結局、校長の運営次第ということになる¹⁸。

なお、このように広く権限を有する校長については、全国校長資格National Professional Qualification for Headship (NPHQ)、全国校長規準National Standards for Headteachers、校長養成学校National College for Leadership of Schools and Children's Servicesなどによって専門化が進んでいる。この専門化を通じての政府の介入の内容・形式については興味深いのが、別稿に期したい。

3. 学校理事会の3つの自律的決定領域と外部機関の関与

では、このように学校経営において理事に比較して校長の権限が強いとして、各学校は学校外の機関から独立して自律的学校経営を行っているのだろうか。各学校の自律的な権限の内容については、先に触れた中央教育審議会（2004）は、どこまで具体的に明らかにしているのかをまず見てみる。

(1) 学校の権限

学校は、教育課程（カリキュラム）、教職員の任用及び学校予算の運用の主に3つの事項に関する権限・責任をもっている。

①教育課程（カリキュラム）

学校は、国の教育課程基準である全国共通カリキュラム、宗教教育を含む当該地方の教育課程に関する基準に基づいて教育課程を編成する。各教科への時間配当は定められておらず、学校が時間配分を決定する。ただし、全国共通カリキュラムの必修教科は、教育段階や地域により異なるが、授業時間全体の8割以上を占めている。

②教職員の任用・校長の選考

教職員の規模は学校が決める、採用の募集、選考あるいは解雇の決定を行う。校長及び副校長の選考に当たっても学校が独自に行う（地方教育当局は形式上の任命者）。ただし、地方教育当局はこうした人事に関して協議を受けたり、助言を行う。

③学校予算の運用

学校予算額は、主に生徒の数と年齢を基に地方教育当局により総額が決められ、その具体的な運用は学校の裁量に任される。

ただし、予算の大半を占める教員給与は、国が定める全国教員給与表に従うため、実際の学校の裁量の余地は大きくない。

出典：中央教育審議会（2004）

このようにイギリスの学校理事会の権限はカリキュラム・人事・予算の三領域に分類するのが一般的である。着目したいのは、ここでもそれぞれの項目における「ただし」以下で論じられている通り、各学校には無制約の自律性が保障されているわけではなく、各学校以外の主体、すなわち地方当局や中央政府機関の関与が広く確保されている点である。そこで、本論文

は、以下で、この点のより具体的な解明を試みたい。

A. 教育課程（カリキュラム）について

ここでは、教育課程の領域について理事会が自律的に意思決定をする代表的場面と本論文が考える次の3つの場合をみてみたい。

第一に、目標設定target-settingの場合である。この目標設定とは、キーステージ2（11歳）のナショナルテスト及びキーステージ4（16歳）の最後の公的試験における生徒の学力performanceにつき、学校理事会が目標を設定することをいう。この場合、目標設定を校長らに任せるのではなく、早期から理事会自身に関わることが期待されている¹⁹。

ところが、この目標設定には、スクール・インプラメント・パートナー（School Improvement Partner,以下、SIP）が関与する²⁰。このSIPとは、「ほとんどの場合、現在または最近の校長の経験がある者で、中央政府、当該地方当局、当該学校との間の仲介者conduitとして行動し、目標と優先事項の設定、必要な支援の識別を助ける者」²¹とされ、政府にSIPと認証された者が2006年から一校に一人配属されている。そして、政府のガイドラインによれば、SIPは「Ofstedの自己評価フォームにリンクした学校の自己評価」「学校レベル、生徒レベルのデータとその分析」「最新のOfstedレポート」などを情報源に、「学校の学力」「その主要な要因」「優先事項、改善への目標」などに着目し、「優先事項と目標」「とるべき施策」「支援策」「校長の業績評価と学校の業績評価システムについての理事会への助言」などを校長・理事・地方当局に対して報告するとされている。とりわけ興味深いことに、「学校の目標設定が野心的また現実的でなければ、SIPは学校に挑戦的課題を設定すべきである。」とガイドされている点には着目すべきである²²。

このように当該学校での教育課程を規定するであろう目標設定に学校の外部者であるSIPが専門家として関与するのである。

第二に、Ofsted査察によって、介入を要することを意味する“懸念される学校schools causing concern”とされた学校が行うアクションプランの作成の場合をみてみたい。アクションプランの作成とは、次のようなものである。全ての学校は、一つの総合的な学校発展計画school development planをもっている。そして、査察後に特定のアクションプランを作る必要は無いが、査察によって着目された特定の問題に対処する行動を明確に設定するために、現在ある学校発展計画—ここ

には先述の設定された目標も書き込まれている一を改訂するべきであるとされる²³。

ところが、このような学校づくりの基本的場面にも、次のように外部機関のさまざまな関与手段がある²⁴。

まず、先述のSIPが専門家として関与してくる。また、Ofstedは、学校の状態に応じた頻度でモニター訪問を行う。そして地方当局は、特別措置や特別な改善が必要な学校や、地方当局の警告通知に従わない学校に対しては、他の学校とのパートナーシップに組み込んだり、追加理事を任命したり、委譲予算を停止したり、大臣の同意の下で理事会を暫定的執行委員会 Interim Executive Boards—学校改善を保障するという特別な任務ため例外的な状況において一時的に任命される理事会—に置き換えることができる。

さらに大臣は、一定の学校に対して追加理事の指名（この場合、地方当局は追加理事の任命や委譲予算の停止ができなくなる）、新議長の指名ができる。そして、大臣は、理事会を暫定的執行委員会に置き換えることができるし、地方当局に対して地方当局や理事会に助言する外部パートナーと契約関係に入ることを要求できる。さらに、地方当局に対して、一定の学校について、閉鎖命令を出させることができる。

このような制度をみると、当該理事会のアクションプランの作成を通じた自律的な教育課程作りも、大臣あるいは地方当局の意思—それは学力の向上であるが—に沿わないのであれば、自律的経営を担うはずの理事会そのものの構成が換えられる可能性すらあるのである。また、ここでは地方当局よりも中央政府の意思が上位にあるという権限関係にも着目すべきである。

第三に、カリキュラム指針の策定の場合である。ここでは、外部者の関与はないものの、理事の関与が限定的であることを示したい。理事会は、カリキュラム指針 curriculum policy を定め、校長は、これとナショナルカリキュラムの範囲内で教育課程を編成するが、このカリキュラム指針の策定とはどのようなものなのであろうか。

この点ガイドライン²⁵によれば、確かに、「この指針は、インクルージョンやクロスカリキュラム学習と言った問題へのアプローチを定める一般原則に加えて、学校が、価値や目標 aims を表明することを許容する。」というのだから、その限りで学校の特色や自律性を理事らが発揮することは可能であり求められているとは言える。しかしながら、カリキュラム指針を作成する「アプローチは、大枠の設定 broad brush であるべきである。すなわち、この指針が全ての世俗的な

カリキュラム活動についてその詳細を示すものであることは意図されていない。この指針は、カリキュラムを支える原則を打ち立てるものに留められるべきである」とされている。さらに「ガイドとして、この政策は通常1ページ程度で書かれることが望ましい。」とも記載されている。したがって、ここから判断する限り、理事らが独自のカリキュラムを作っていくことは制度上それほど予定されていないことがみえてくる²⁶。

以上のようにカリキュラムの領域については、「平時」であってもSIPの関与があるなど、学校づくりの基本ともいえるカリキュラムについて、「自律的学校経営」からイメージされるほどの自律性を維持しているようには見えないのである。

B. 教職員の任用・校長の選考について

ここでは、教職員の任用・校長の選考の領域について、理事会の自律的な意思決定が問題となる3つの場合をみてみたい。

第一に、校長の選考についてみると、まず、校長選考パネルや理事会による選考の対象者は限られている。すなわち、前述の通り、国家が認証する校長資格が校長養成学校を通じて授与され、2004年からはこの保有が校長の要件となっている。また、前述の全国校長規準には149項目もの規準が示され、選考や業績評価の際の基準となっている²⁷。

校長の選考過程を確認すると次の通りである。校長が空席となる場合、学校理事会は地方当局に対してその旨を通知し原則として広告により校長を公募する。また、理事会は、校長を選考するパネルを選出し、ここには、理事会メンバーの少なくとも3人が入る。このパネルの役割は応募者の面接をし、学校理事会に対して応募者の一人を推薦することである²⁸。

ところが、こういった校長の選考は、決して当該学校理事会のみで決められるものではない。まず、地方当局はこの選考に出席し助言する法的権限があり、この助言は理事会によって必ず考慮されなければならない²⁹。そして地方当局には、理事会の決定に対して異議を申し立てる権限がある。

これを詳しくみてみよう³⁰。1998年学校の水準と枠組み法 School Standards and Framework Act 1998は、選考パネルが最終候補者名簿に校長として不適切な人物を載せ地方当局へ送付した場合、地方当局が異議を申し立てる権限を認めている。そして、同法は大臣によるガイダンスを尊重することを地方当局に求めている。そのガイダンスによれば、地方当局が適切に異議

を表明できる懸念事項であると大臣が考えているものとしては、次の事項である。すなわち、「候補者が最近、Ofsted査察で問題があるとされた学校で校長・管理職であった場合で、査察報告書が、その弱点を応募者に帰している場合」、「前任校のナショナルテストでの成績がこの応募者が原因で悪い場合」、「応募者が小学校から中学校へ異動したなどでその教育段階の経験がない場合」、「成績を害するほど応募者の経験が不十分な場合」、「応募者について一定期間にわたり、別々の人から繰り返しの不満が出ている場合」、「応募者が理由となって前任校で予算の執行停止となっている場合」である。他方、「教育的経営的事項についての地方当局と異なるが、学力水準に影響を与えない意見の持ち主である場合」は異議を引き起こさないと考えている、とされる。なお、この異議の申し立てがあっても、採用を禁じる効果はないが、選出パネルは、地方当局の考えとは一致しない理由を示さなければならないとされている。

このように、介入の基準が学力、それも全国学力テストにおける学力、であることに着目するべきである。そして、地方当局には教育行政の専門性を根拠とすると考えられる関与権限が与えられ、また、その権限行使の基準として中央政府による規範が存在しているのである。

第二に、校長の業績評価についてみてみたい。この業績評価では、各専門職規準（校長については先述の全国校長規準）が評価基準となり、この結果は給与と昇進の基礎とされる。

それでは、理事会は、業績評価にどの程度関与するのだろうか。確かに、校長の業績評価は、前述の教師のそれとは異なり、理事会が行うとされている。この場合、理事会は、業績評価指針を作り、2、3人の理事を校長の業績を振り返る（review）ために任命し、その実施と結果をモニターする³¹。

しかしながら、着目すべきなのは、先に目標設定の際に触れたSIPが校長の業績評価においても関与することである。関与の形式について検討するに、ガイドラインには校長の業績についてのSIPによる質問例として、「前回設定された目標に対してどのような前進をしたか?」「来年の校長の目標として何が適切か?」「生徒の学力と福祉の向上に、学校の業績評価システムはどのように貢献しているか?」が挙げられている。そして、SIPは校長の目標についての助言と、学校の業績評価システムについての報告を理事会にする必要があるとされる³²。

第三に、校長以外の教師の任免への各学校の自律的決定も、限定されている。

まず、イギリスにおいては、教師の法的な身分関係については、法律事項であり、その点からまず、理事会の権限は限定される。すなわち、大臣が毎年出す規則STPCD, school teachers' pay and conditions documentによって、年間の労働日数、労働時間、教師が日常的に行うことではない経営的事務的業務administrative and clerical tasksなどが規定されている。また職層に応じてそれぞれの給与表が詳細に規定されている³³。

また、教師の採用・解雇は理事会が行い、雇用者は地方当局となるのだが、教師の採用・解雇に当たっても地方当局が依然として、権限を留保している。すなわち、地方当局が助言を与える目的で、代理人を出すことができる手続きとしては、「教師の採用に関係する、面接を含む、全ての手続き」「その学校に勤務する者の解雇を決定することに関する全ての手続き」があり、また、「地方当局の代理人によってなされたあらゆる助言は、決定がなされる前に関係者によって考慮されなければならない。」とされる³⁴。

以上のように、教職員の任用・校長の選考の領域についても、理事会が自律的に決めているという訳ではなく、近年、校長のリーダーシップが学校文化を作るものとして重要視されるが、その校長の選考についても、政府、地方当局、SIPなどの関与、制約があるのである。

C. 学校予算について

最後に、学校予算の領域について、理事会の自律的意思決定をみてみたい。

第一に、各学校の予算編成の裁量はそれほど大きくないということが指摘できよう。イギリスにおいては、日本の研究でもしばしば言及されるように、各学校への予算の配分は、現実の教育ニーズに依存するというよりも、生徒数に大きく依存し³⁵、この点で競争的である。そして、支出の点では、学校予算費目中、人件費の割合が高く、政府のガイダンスにおいても「学校における人件費は典型的には、学校全体の支出の75から80%を占める。」「不動産とICTは典型的には、残りの10~12%を占める。」とされる³⁶。

これらからは、形式的な自律性は確かに認められつつも、相当程度財政が硬化化しているので、決められた額をいかに効率的に使うかの点に自律性が発揮され、その場合、支出割合の高い人件費に自然と目が向けられることが推測されよう。

第二に、このような効率的な運営を担うのが、近年、学校財政の専門家として各学校に配置されているスクール・ビジネス・マネジャー（SBM）である。すなわち、もとより自律的学校経営を行うには、従来は地方当局が扱ってきたであろう専門的事項の事務処理を各学校で扱わなければならない。ところが、校長は教育職であり、教育分野に専念させる必要がある。そこで、SBMが2002年に導入された。現在は8000人を越える規模となり、初等学校では3分の1の学校に、中等学校ではほとんどの学校に配置されている³⁷。

こういった、SBMの仕事内容については、以下の6つの分野に分類される³⁸。すなわち、①財政finance（校長と協力し予算作成、財務に関する助言、会計、収入の獲得と監査、給与支払い事務、保険関係、財政政策の充実）、②人材（教師と職員のマネジメントとリクルート、職員研修の配備）、③学校施設（施設の健康安全への配慮、メンテナンス契約、土地と建物の改善・活用）、④マーケティング（保護者・雇業者・地域との関係、収入確保）、⑤ICT（学校経営の目的でのコンピュータの使用の促進、経営職員のICT技術の獲得の援助、プロバイダーらとの連絡）、⑥生徒へのサービス（ケータリング、修学旅行、試験、入学、一般的運営）である。このようにSBMの仕事内容は、学校事務全般にわたるが、これらの中でも最も頻繁に行われる仕事は、財政マネジメントに関係するものである³⁹。

第三に、以上の効率的運営を果たせなければ、先に述べた校長の選考の場合と同様に、地方当局が予算の領域へも関与する。すなわち、要件は厳しいものの一定の場合、地方当局から①警告通知、②追加理事の派遣、③予算に関する授権停止といった介入がある⁴⁰。そして、これら判断基準の主要なものが、学力であり、それもOfstedの評価によるものである。したがって、ここでも地方当局の関与の背後には中央政府機関の関与があるのが分かる。

以上のように、学校予算の領域についても、理事の関与はあるものの、学校予算の支出先はある程度固定されており、予算の均衡を破れば地方当局により各学校の自律性が制約される。また、実際に理事らが予算・財政について専門的な知識や時間があるとも思われず、SBMがこの点を行っている。そうすると、理事らの関与はやはりそもそも限定的なものであるという制度設計を読み取ることができる。

4. 検討

以上で見てきたように、まず、イギリスの学校理事会を通じた学校経営においては、理事よりも校長の権限が大きい制度設計となっている。そこへさらに、学校の外部の機関による関与が広く担保されている。

こういった制度設計には、保護者や住民による下からの民主主義的学校づくりの側面と、末端の組織を利用しての上からの政策を推進していく側面、また、外部機関の関与には教育に関する専門性によるポピュリズムへの対抗の側面と、自律的決定に対する国家権力による介入・干渉の側面、とが併存しているように見て取れる。

こういった制度設計についての正確な理論的評価については、立ち入った検討が必要であり、イギリスの地方教育行政の全体像や、現在進みつつあるその変化と合わせて考察する必要がある。そこで、そういった立ち入った検討については別稿に期することとして、本論文では、述べてきた基本的な法制度をもとに、理論的評価の前提となるごく基本的ないくつかの点を指摘しておきたい。

A. イギリス学校理事会の「先進性」

イギリスの学校理事会を日本の学校運営協議会と比較した場合、大きな差異として、日本の場合は種々の権限が原則的に教育委員会にあるのに対して、イギリスでは原則的に各学校に授権されている。その結果、日本の学校運営協議会では学校運営に関する「基本的な方針」について承認はするものの、学校運営に関する協議機関であって決定機関ではないのに対して、イギリスの学校理事会ではあらゆる事項について最終的に決議の手続きを採る決定機関となっている⁴¹。

そういったイギリスの学校理事会が、保護者や教師の理事は選挙により選出され、素人が参加し自らの学校を作っていく民主主義的な学校経営の形態としての積極性をもつのは確かである。すなわち、こういった約35万人の国内最大規模のボランティア集団の活動が、“ソーシャルインクルージョン”を進め、学校のみならず“コミュニティ”をエンパワーする多くの事例があるであろう⁴²。そして、政府の出す充実したガイドランス文書や、地方当局が提供する理事への研修によって、理事の知識や能力も高まるであろう。こうして、Ofstedの査察などで問題を指摘されない限りは、各学校の裁量に任される部分は大きく、自主的自律的な学校を作る積極的な可能性を持っているのは事実で

ある。

B. 評価の前提となる基本的事実

しかしながら、本論文での検討を通じてみてきたイギリスの学校理事会は、選択権限・裁量の大きい学校理事による教育課程、人事、予算の自律的な決定というよりも、裁量は限定的で、予め準備された行為規範に従いこなしていくといった制度である。

この制度の評価に際して考慮しなければならない基本的な事実として、第一に、自律的といえるほどには権限がそもそも与えられていないという事実である。これまで論じてきたように、一次的な決定権限が与えられている場合にも、二次的な権限が外部機関に留保されている。

第二に、部分的にはあれ、理事が選挙により選出されているという事実である。仮に選挙されていない場合は、理事には選挙人団を代表するという性格は与えられず、また、なされた決定も民主的正統性を持たない。その結果、理事に重い責任も与えられず、選挙を通じて選挙母体を統合していくという作用も持ちえない。この場合、理事らは、代表者としてではなく審議会のようなものとして学校経営に関与するのであって、あくまで本来的に学校経営を行う校長や地方当局を支援するというにすぎない。

しかし、選挙されている場合は、これとは逆になる。民主的正統性の与えられた理事らが、実質的にも権限を与えられたうえで、最高意思決定機関として学校経営を行うはずである。

ところが、イギリスの学校理事会は、この点に、ねじれがある。すなわち、実質的な学校経営を校長や地方当局が行うものでありながら、理事が選挙されているがために形式的には理事が最高意思決定機関として学校経営を行い、加えて、すべての事項について理事会による承認が行われることで理事会に責任を負わせる制度である。別の表現をすれば、行政にとってみれば、恣意的に民意を利用し、かつ責任を転嫁できるのである。

この点では、国家の仕事が無償で行う国家のボランティアとしての理事の側面を指摘するDeem R, et al. (1995)の研究が参考になる。すなわち、学校理事会は、民主主義を体現する地方議会の役割を取り除き、民主主義的な基礎のない理事に学校の経営を担わせ、理事会は独立行政法人quangosと同様に民主主義的なコントロールに服するのを逃れる、とする。そして、学校理事会という制度は「理事があからさまに現

在の政府の政策に反対することや、仮に反対できたとしても、その反対意見の表明を効果的にする仕組みをみつけるのを、特段に困難にする」⁴³という。

この議論は、保守党政権下の学校理事会についてのものであるが、基本的にはその制度を引き継ぎ、また実際、理事会の目的には今日のイギリスにおける“国家目標”ともいえる学力の向上を掲げ⁴⁴、本論文で見てきたように中央政府が学力向上のため理事会への関与を強めているニューレイバー下の学校理事会には一層当てはまる。

第三に、専門家に自律的学校経営を依存しているという事実である。検討してきたように学校理事会は、理事の構成（親代表、住民代表、教師代表）からみて、多くの学校経営の素人によって成り立ち、イギリスにおいても素人理事lay governorと表現される。他方で、合理的な学校経営には専門家の関与が不可欠であり、校長、SBM、SIPがとても大きな役割を果たしていることを論じてきた。さらには、専門家としては、理事会の適法な成立、理事会への政府の最新の政策の反映にとって重要な役割を果たす事務員clerk⁴⁵がいる。また理事ではないものの、その専門知識を生かすために委員会のメンバーとして理事会によって人数に限定なく任命されるアソシエイトメンバーAssociate memberがいる。そして、実際の学校経営において事実上、こういった専門家の占めるウエイトが大きくなることによって素人の実質的権限は弱められ、理事会の存在意義は承認をし責任を負う形式的なもの—そしてそれこそが重要なのであるが—として残ることになる。さらには、近年の白書では、理事の空席が多いとの指摘をした上で、理事会のサイズの縮小、簡素化と合理化、一定のスキルを持った理事のリクルート、すなわち“素人理事の専門化”ともいえる提案がされるに至っている⁴⁶のは、素人による学校経営という制度の限界について示唆的であるともいえよう。

5. おわりに

みてきたように、本論文が検討してきた学校理事会の権限関係から指摘できる問題点は、形式的には保護者らの意思を反映し、また、学校経営の最高意思決定機関とされながらも、実質的にはそうとはいえない点、そして、それでいながらその形式性に大きな意味があるという点である。

この問題点は、近年のイギリスの地方議会改革と合わせて考慮したとき一層明白になる。先に引用した

Deem R, et al. (1995) は、前述のように、学校理事会について政府の政策の推進をそう意図せずとも担ってしまう側面を指摘したうえで、解決策として「他の公共サービス同様、学校ガバナンスにおける民主主義を守るためにできることは、現場経営と政府との間の中間的な民主主義的な層を維持することである。」⁴⁷と地方議会による議会制民主主義の充実を論じていた。

ところが、ニューレイバー下の改革においては、議会よりもむしろ執行部の力を強め、中央政府の誘導する自治体間競争を首長の主導によって行わせるとも分析できる体制づくりが進んでいる⁴⁸。また、従来は地方当局によって直接に実施提供されていたサービスが、外部機関によって実施・提供され、地方当局はその評価機関へと性格を変えている。学校理事会はその文脈では、自治体の外部機関として、学校サービスを提供しているともいえる。この場合に、「現場経営と政府との間の中間的な民主主義的な層」は弱められているし、かといって、“現場経営”において民主主義が実現している訳でもない。すなわち、地方議会によっても、学校理事会によっても、中央政府の権限をその地域の声を反映させることにより抑制することは、困難になっている⁴⁹。

言うまでもなく、こうしたイギリスの状況は、日本にとって非常に示唆的である。すなわち、自律的学校経営へのシフトと同時に主張される教育委員会の廃止・改変は、イギリスの場合と重なってくる。また、近年日本で現れてきているプレビシット的な首長主導の政治手法や、地方議会改革の諸議論⁵⁰と学校理事会制度との親和性も見えてくる。そして、学校理事会は、イギリスにおいては、権限は弱かったにせよ、遅くとも1944年からの歴史があるのに対して、日本においては、そういった歴史的・民衆的基盤のないところに政府によって全学校に設置される場合、純粋な形でDeemらのいう政府の政策の執行機関のような機能と役割を果たすことも想像される。

本論文は、述べてきたような学校理事会の性質からすると、学校理事会のように承認手続きを本質的な要素とする制度よりも、意見を出し合い討議する点に重点を置いた審議会形式の方が、素人が素人としての役割を發揮して学校経営に効果的に関与できるのではないかと考えている。ただ、本論文の検討は、法制度的な研究であって、学校理事会の実際の運用はより多様であるとも考えられる。引き続き実証的な研究も行い、学校理事会の制度的可能性をみていきたいと思う。

(指導教員 勝野正章准教授)

注

- 1 民主党はその「日本国教育基本法案」(2006年提出)及び、「地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案」(2007年提出)で全公立学校への学校理事会の設置を目指し、またその権限を明らかにしている。
- 2 本論文において「イギリス」とは、イングランドEnglandを指す。
- 3 概要を紹介しておく。2002年教育法Education Act 2002を受けた学校管理規則に基づく現行制度によれば、公立初等中等学校では、理事は9～20名である。その内訳は、親による選挙で選出された親代表(全体の3分の1以上)、政党により推薦され議会により任命される地方当局代表、教師による選挙で選出された教職員代表、地域の代表(全体の5分の1以上)らである。理事は、無給のボランティアで、任期は4年間である。学期に一度の総会の他、日常的には総会の下に置かれた各委員会が開かれている。
- 4 イギリスの学校理事会を主題とした単行本は新潟県教育総合研究センター(2002)のみである。ある程度詳細を論じるものとして、大田直子(2010:p.26, 45, 52, 235)、梶間みどり(2008)、窪田真二(2004)、佐貫浩(2002:pp.69-82, pp.202-205)、小松郁夫(2001, 1988)、富田福代(1997)がある。
- 5 とりわけ、素人による学校経営が実際に成功しているのか否かについてのイギリスの実証的な研究への言及が、なぜかほとんどなされていない。
- 6 学校及び地方当局に対して査察権限を持つ機関で、正式名称は、Office for Standards in Education, Children's Services and Skillsである。
- 7 従来、イギリスの地方教育委員会(地方教育当局Local Education Authority, LEA)は、議会の文教委員会の事務局が担っていた。しかし、近年、地方議会改革として、従来の委員会を基礎とした制度から、内閣を基礎とした制度—そしてここには教育担当の内閣構成員が置かれるのだが—へ、場合によっては首長を直接公選とする制度へ、の移行が進められている。この点につき、DCSF(2009a)及び白書であるDCLG(2006)を参照した。
- 8 例えば民主党は、前掲の法案で、学校理事会の設置と同時に、教育委員会を廃止し、そのほとんどの権限を首長に移管し、評価機関として新たに教育監査委員会を設置するとする。
- 9 この点、梶間みどりは、学校理事会を好意的に紹介し、「学校理事会とは、イギリスの学校における最高意思決定機関である。」と論じる(2008:p.145)。また、小松郁夫(1999:p.105)も同旨である。
- 10 この点の詳細については、DfES(2005)を参照した。
- 11 理事会議長と副議長の任免、事務員clerkの任免、理事会の開催、共同選出理事co-optedの任免、個人や委員会への委譲の考慮、理事会の手続きの決定、組織構成などの再編成(No.71～74, No.78～80)。
- 12 No.9, 15, 17, 19。
- 13 No.26, 28～30, 39, 49, 55。
- 14 No.35。なお教師の停職(No.18)も同様。
- 15 DCSF(2010a)の第10章第6, 7項。

- 16 RIG (2006 : pp. 8-11)。
- 17 DfES (2005)。理事の研修は、地方当局が主体となって活発に行われている。この冊子は、教育技能省によって発行され、全国的な教科書とされているものである。
- 18 実際イギリスの実証的な研究によっても、そのように論じられている。例えば、David Shearn, et al. (1995) は、理事は責任を引き受けず校長に事実上、責任と権限が集中していること (p. 185)、理事の役割はしばしばただの支援・助言といった、極めて制限されたものに見える、と論じている (p. 187)。また、Peter Earley (2000) は、多くの研究を引用しつつ、校長の理事会への態度と接し方が理事会の効果にとって決定的で鍵となる要素であると論じている (p. 205)。
- 19 以上は、DCSF (2010a) の第3章第26項以下を参照した。
- 20 SIPについては、水森ゆりか (2009) に言及がある。
- 21 DCSF (2010a : p. 232)。
- 22 DCSF (2008b : p. 4, p. 8) を参照した。なお、このSIPについて、Swaffield Sue, et al. (2005 : p. 243) は、大臣の提案したSIPモデルを批判的に分析し、SIPはLEAと省を代理して目標を“承認”する、逸脱や創造を許容しない、などの特徴を挙げている。
- 23 DCSF (2008c : p. 25)。またDCSF (2010a) 第15章第13項も同旨。
- 24 以下の記述は、DCSF (2010a) の第15章第16項以下による。
- 25 DCSF (2010a) の第6章第34項。
- 26 末松裕基 (2006) によれば、カリキュラム編成は、教科主任が中心となるとされる。
- 27 DfES (2004) を参照した。
- 28 DCSF (2009b : pp. 14-15)。
- 29 DCSF (2009b : p. 11)。
- 30 以下はDfES (2001 : pp. 12-14) を参照した。
- 31 RIG (2006) を参照した。
- 32 DCSF (2008b : p. 7)。
- 33 DCSF (2010b) を参照した。
- 34 DCSF (2010a) の第10章第9項。
- 35 DCSF (2010a) のGLOSSARYのFormula fundingの欄においても、学校予算の計算において「もっとも重要な要素は生徒の人数である」と解説する。
- 36 DCSF (2010c : p. 4)。また、ここでは支出の優先順位として、人件費、運営費 (光熱費・保険・消耗品・拡大学校)、各部門へのカリキュラム予算、ICT、不動産とされている。
- 37 SBMは、そのほとんどが非教育職の出身である。リクルートは、現に学校に勤務している職員に所定の単位を修得させる方法と、外部から公募する方法がある。そして、副校長、諸部門長department heads、SBMの三者と校長を合わせた全体が管理職チームSenior Leadership Teamを構成する。以上は、TDA : NCSL (2010) を参照した。
- 38 DCSF (2010d) の引用するFergus.O'Sullivan, et al. (1999) による。
- 39 SBMの役割はこんご強まっていくと思われる。この点について、Southworth G (2008) は、ASBM (advanced SBM)、SBD (School Business Director) の存在を論じている。
- 40 DfEE (2001 : p. 5)。
- 41 これに伴うその他の差異とし、学校運営協議会では委員が「職員員の採用その他の任用に関する事項」について意見を述べ、それが尊重されるものの、なおも採用の決定権限は教育委員会にある。また、構成員が部分的にはあるものの、選挙により選出されているイギリスの学校理事会とは異なり、学校運営協議会では教育委員会によって任命される。
- 42 もとより、ニューレイバーの背後にあるイデオロギーは慎重に吟味する必要がある。この点、安宅仁人 (2008) は、新労働党の政策の背後にあるのは「社会投資国家」論であり、「英国の子ども法を含む社会的包摂政策における子どもを中心に位置付けた政策は、「未来」の労働市民を志向した社会投資の観点から導出された帰結であり、一方の「現在」の子どもであることの権利については相対的に低位に置かれていると理解するのが妥当であろう」とする。
- 43 Deem R, et al. (1995 : p. 161)
- 44 例えば、DCSF (2010a) は、「公立学校において理事会は、高い教育的達成水準を促進する目的をもって、学校の行為に責任を負う。」としている (第3章、第7項)。
- 45 DCSF (2010a) のannexによれば、「理事会の事務員 clerk to the governing body とは、議題の準備、議事録の録取、通信のやりとりといった、理事会のための運営義務を実行するために任命された者である。このクラークは、理事会に、法的、手続き的事項について助言する」とされている。
- 46 この点では2つの白書DCSF (2007 : p. 99)、同 (2009c : p. 93) 及び、ワーキングチームの報告書である同 (2010e) を参照した。
- 47 Deem R, et al., op. cit., p. 168
- 48 前掲注7。また、自治体の全部門にわたる業績評価と継続的改善を図る包括的自治体評価Comprehensive Performance Assessment, CPAが行われた。大田直子 (2010 : p. 168) は、労働党政権下においても、地方当局は弱体化され「LEAには当該地域の基礎学力向上を政府に代わって促進する役割が与えられた」とする。久保木匡介 (2006) は、1997年以降、学校に加え、地方当局もOfstedの査察対象となっている点を指摘した上で、「国家が定める教育内容の地域における「促進者」としての役割を果たすことが期待されている」とする。
- 49 大田直子 (2010 : p. 52) は、サッチャー保守党政権下で権限を強化されて導入される学校理事会について、テラーレポート (1977年) との断絶を指摘したうえで、むしろヴァウチャー制の導入の失敗を補うために導入されたものだと指摘したが、示唆的である。
- 50 総務省地方行財政検討会議 (2011) を参照せよ。

参考・引用文献

- Deem R ; Brehony K. J. ; Heath, S (1995) "Active Citizenship and the Governing of Schools", Open University Press
- Department for Children, Schools and Families (2010a) "A Guide to the Law for School Governors"
- 同 (2010b) "School teachers' pay and conditions document 2010"
- 同 (2010c) "Setting annual and multi-year budgets"
- 同 (2010d) "Role of the School Business Manager (or equivalent)"
- 同 (2010e) "The 21st Century School: Implications and Challenges for Governing Bodies"

- 同 (2009a) “The Roles and Responsibilities of the Lead Member for Children’s Services and the Director of Children’s Services”
- 同 (2009b) “Guidance on managing staff employment in schools”
- 同 (2009c) “Your child, Your schools, Our future: building a 21st century schools system”
- 同 (2008a) “Guidance on the roles of governing bodies and headteachers”
- 同 (2008b) “A new relationship with schools edition3 The School Improvement Partner’s Brief”
- 同 (2008c) “Statutory guidance on schools causing concern”
- 同 (2007) “The Children’s Plan Building brighter futures”
- Department for Education and Skills (2005) “National Training Programme for New Governors Workbook 2005 Edition”
- 同 (2004) “National Standards for Headteachers”
- Department for Education and Employment (2001) “Code of Practice on Local Education Authority-School Relations”
- Department for Communities and Local Government (2006) “Strong and Prosperous Communities-The Local Government White Paper”
- Earley Peter (2000), “Monitoring, Managing or Meddling? Governing Bodies and the Evaluation of School Performance”, *Educational Management & Administration*, 28 (2)
- Fergus. O’Sullivan, Angela. Thody, Liz. Wood (1999) “From Bursar to School Business Manager: Re-engineering Leadership for Resource Management”
- Rewards and Incentives Group (2006) “Teachers’ and Head teachers’ Performance Management Guidance”
- Shearn David ; Broadbent Jane ; Laughlin Richard ; Willig-Atherton Heidrun (1995), “The Changing Face of School Governor Responsibilities: a mismatch between government intention and actuality?”, *School Leadership & Management*, 15 (2)
- Southworth G (2008) “Primary school leadership today and tomorrow”, *School Leadership & Management*, 28 (5)
- Swaffield Sue ; MacBeath John (2005) “School Self-Evaluation and the Role of a Critical Friend”, *Cambridge Journal of Education*, 35 (2)
- Training and Development Agency for Schools ; National College for School Leadership (2010) “Discover the benefits of school business managers Develop the bigger picture”
- 安宅仁人 (2008) 「英国「子ども法2004」の制定に見る子ども行政の一元化の理念と動向—「社会投資国家」論の批判的検討を土台として—」, *日本教育行政学会年報* (34)。
- 大田直子 (2010) 『現代イギリス「品質保証国家」の教育改革』, 世織書房。
- 梶間みどり (2008) 「現代イギリスの教育改革」, 『教育の比較社会学』増補版, 学文社。
- 久保木匡介 (2006) 「New Public Management と教育改革——イギリスを中心に」, *日本教育法学会年報* (35)。
- 窪田眞二 (2004) 「イギリスの学校理事会法制的改革と学校評価・学校査察システム」, *日本教育法学会年報* (33)。
- 小松郁夫 (2001) 「イギリスの学校評議員制度——「学校理事会」の組織と権限・責任 (特集「学校評議員制度」活用法)」, *学校経営*46 (6)。
- 同 (1999) 「ポスト「福祉国家」の教育改革 (4) 日英教育改革の比較——学校改善と学校理事会の役割——学校の「自律的」経営の行方」, *学校経営* 44 (9)。
- 同 (1988) 「英国における学校理事会とその改革」, *日本教育経営学会紀要* (30)。
- 佐貫浩 (2002) 『イギリスの教育改革と日本』, 高文研。
- 末松裕基 (2006) 「イギリス中等学校における教科主任の役割期待: カリキュラムマネジメントの視点から」, *日本教育経営学会紀要* (48)。
- 総務省地方行財政検討会議 (2011) 「地方自治法抜本改正についての考え方 (平成22年)」。
- 中央教育審議会 (2004) 「イギリスの学校の管理運営」(初等中等教育分科会 (第18回)・教育行財政部会 (第18回) 合同会議 (2004年2月10日) での配布資料4)。
- 富田福代 (1997) 「地域に開かれた学校理事会」, *季刊教育法* (108)。
- 新潟県教育総合研究センター (2002) 『イギリスの教育改革と学校理事会—どうする日本の学校評議員制度』, アドバンテージサーバー。
- 水森ゆりか (2009) 「学校評価の評価結果を活用した学校改善に関する考察——イギリスの取り組みを中心に」, *日英教育研究フォーラム* (13)。