

# イギリスにおける学校の民営化(2)

## 民間セクターの学校市場参入動機と評価

本稿は、イギリス(イングランド)における学校民営化、なかでもアカデミー政策を対象として、民間セクターの学校市場参入の動機と評価を考察することを目的とする。そのうえで、今後のイギリスの学校民営化の方向性を検討したい。

一九九七年に政権を取った労働党が、公私連携事業(PPP: Public Private Partnership)として提案したアカデミー政策は、業績不振の公立学校の立て直しを主眼としている。それは学校設置のための資金提供(スポンサーシップ)に民間セクターが関与する制度である。

アカデミーは、それまで公立学校であった学校が、公立学校の範疇に含まれない独立学校の地位を得ることで、カリキュラム・人事・ガバナンスの裁量を担保することをねらいとしている。困難地域の教育水準向上のために、民間セ



末松 裕基

上越教育大学講師

クターから多くの人材を学校理事に迎え、経営にかかわる専門知識・経験・人脈等の資源を発掘・活用する。スポンサー理事となるのは、企業のトップなどが多く、理事会も通常の学校より小規模なため、特定の戦略に焦点づけることがめざされる。

一方で、スポンサー理事が多忙なため、実際にはそれほどガバナンスにかかわれない実態があることも事実である。定期的に学校内を歩いて回る程度の場合もある。

### スポンサーの参入動機

スポンサーの参入動機は多岐にわたる。個人の経済的利益を目的とする場合は、それほど多くない。ハリス・シティ・テクノロジー・カレッジ(Harris City Technology College)のスポンサーであるロード・ハリスは、カーペット業で財を成した者である。彼は、校長を信頼しているため、学校経営に関してほとんど意見を言うこともない。スポンサーになることを社会貢献と捉え、地元の若者の自立、将来の労働者育成を期待しているとのことである。

タイムズ教育版(The Times Educational Supplement: TES)では、アカデミーに関する記事や特集がたびたび組まれている。理事の多数を指名できることや、カリキュラム、教職員との給与・勤務条件などに関する幅広い権限を持つ点で、スポンサーの影響力が大きいことを指摘している。

一方、教員組合(Association of Teachers and Lecturers)事務局長のグウェン・エバンスは、「アカデミーは、公金を私的なポケットにこじ入れるのではない。私的な財源を公教育に投入することが想定されている」と好意的な意見を述べている(TES, August 13, 2004)。企業家たちはなぜスポンサーになるのか。あ

るアカデミーの理事会議長となったピーター・シャルソンは次のように言う。「私は学校を経営する資格もないし、そうしたいとも思わない。私の信念を強制しようとか、私の夢見るモデルに学校を変えようとは考えない。ただアカデミーが発展してよりよいものとなり、成功を勝ちとる生徒が増えていくことを手助けし喜ぶだけである」。

彼は、同アカデミーが専門とするビジネス・起業・ICTが、五六の異なる母語を話す生徒がいるその学校には求められているという。「私たちの学校には多くのマイノリティがいる。ビジネスやICTはイギリス史よりも彼らにより奮起させるものとなるだろう。われわれは、明日のリーダーを育てようとしている」(TES, September 9, 2005)。

また、BBCはグラナダ・テレビと共同で、マンチェスターの六校のアカデミーのスポンサーとして手をあげた。BBCは、アカデミーのスポンサーとなるのが、人材発掘のよい機会となるとしている。また、二〇一〇年までにロンドンの一、五〇〇人のBBCスタッフがマンチェスターに異動することになっている。

BBCのスポークスマンによれば、財政的支援ではなく、BBCが持つスキル・専門性・スタッフを若者のために活用する道を探っているとのことである。「われわれは、教育について

バックグラウンドを少しも持たないテレビ会社が学校をコントロールすることに、全くもって反対である」とも述べている (TES, October 27, 2006)。

アカデミーのスポンサーとなった民間団体や個人の見解による限りでは、スポンサーになることがビジネスチャンスにつながるかは捉えていないようである。

### アカデミーの評価

アカデミーの成果は、教育水準局 (Ofsted) や会計監査局 (NAO) の査察、あるいはプライスウォーターハウス・クーパー社 (Pricewaterhouse Coopers: 以下PC) 等の調査会社により評価されている。

PCの二〇〇五年報告によると、人気のあるアカデミーとして取りあげられているハクニーのモスボーン・アカデミー (Mossbourne Academy) では、定員一八〇人に五三七人の入学応募があった。同校の保護者八七％は教育の質に満足している。保護者八〇％が、同校を

自分の子どものためにふさわしい学校と評価し、アカデミーになる前の学校と比較して、学習環境に相当な違いがあるとしている。また保護者九〇％が、子どもは学校に行くことが好きで、楽しんでいるとしている。さらに教員八

二％が、スポンサー資金が生徒の学習によい影響を与えていると認識している。

同報告は「個人または団体を通して、スポンサーは、他の方法では得られなかった広範な支援を学校にもたらしている」とし、不振校の活性化のためのビジョンも与えているとしている (News Release, June 15, 2005)。同校は、二〇〇六年七月のPC調査でも、高い評価を得ている。

また、二〇〇六年一月に発表された教育技能省調査では、課題が多く業績不振の克服に取り組んでいる二七校のアカデミーで、全国平均よりは三倍の成績伸び率があったことが報告されている。スマイス学校担当副大臣(当時)は、「改革と投資は、それらを最も必要とするところに絞っており、その影響は大きい。アカデミーと専門中等学校の成功によって、学校が強いエトスを持ち、裁量を付与され、外部パートナーの支援があれば、明らかな成果が得られることが示されている」と述べている (News Release, January 19, 2006)。

二〇〇七年二月NAO報告では、アカデミーが優れた費用対効果を示す途上にあるとして、次の評価をしている。「アカデミーは、貧困家庭の生徒の到達度向上によって到達度の格差を解消している」「高い質のリーダーシップや学校ガバナンス、教授・学習過程の改善等、会計

監査局が、学校の成果として重視する事項を見出すことができる」「学校の向上心を高め、前向きなエトスを持つために、スポンサーは重要な役割を果たしてやる」(News Release, February 29, 2007)。

一方、アカデミーに対する批判は、地方公務員組合のUNISONや教員組合のTUCによって展開されている。たとえば、教育の専門的知識や地方の教育状況を必ずしも十分に理解していないスポンサーによって、地方の学校システムが阻害される危険性があること。つまり、教育制度に対して非民主的な介入がなされることが、問題として提起されている。また、アカデミーを受け入れなければ未来がないかのよう  
に政府が奨励していること。その奨励策が、かえって地方当局に、教育水準向上のための制度的選択肢を限定的なものとしてさせているとの批判がある。

タイムズ教育版にも、アカデミー制度への多くの批判が見られる。「新しい学校のエトスは売りに出される。たとえば、保護者が学校を選択する余地のほとんどない地域であっても、宗教関係であれ、企業であれ、スポーツ関係であれ、スポンサーは提供される教育の色合いを決めることができる。スポンサーは、理事の指名権を持ち、校長の任命にも大きな発言権を持つ」(TES, September 9, 2005)。

これらから、スポンサー(私)と地方の教育(公)の関係が改めて課題となつていふことが分かる。

### アカデミーの進化型としての トラストスクール

二〇〇六年からアカデミーの進化型といえるトラストスクール(trust school)政策が提言された。二〇〇二年教育法は、教育水準向上のために学校裁量を拡大することを主眼とした法律である。そのなかで、優秀校はカリキュラム開発や教職員の給与・勤務条件をはじめ学校経営の裁量が付与された。一方で、国務大臣が「革新の権限」を新たに持つこととなつた。各学校に与えられた裁量は次のとおりである。

#### ①革新の自由

大臣は三年間の試行期間中、教授・学習について新たな方法を試みる学校に、法令上の規制を解除することができる。

#### ②連携の自由

他校や地域コミュニティと連携して教育水準向上に取り組むことや、連合体(federation)を結成する自由が与えられる。

③事務作業や不必要な制約からの自由  
教員が授業に集中できるように、学校を文書事務から解放することをねらいとする。

#### ④財政上の自由

教育水準向上のための財源について、使用目的の制限を外して学校に裁量を与える。

また、二〇〇二年教育法に基づいて二〇〇三年六月から施行された規定により、多様な設置者による新たな学校設置が可能となつた。これにより、多様性と学力向上がめざされる。一方で、学校選択により、ある学校に生徒が集中すれば、優れた実践に支障が出る懸念があった。そこで高い質を維持するために、人気があり、成功している学校の拡張を可能にするための施策が検討される。具体的には、すべての地方当局に対して、二〇〇三／二〇〇四年度に三、七〇〇万ポンドの措置をすることを国務大臣が発表した(News Release, August 4, 2003)。

公表される限りでこれら施策が着実な成果をあげているため、政府は二〇〇六年末に向けて教育・査察法案を策定した。そしてアカデミーの進化型に当たるトラストスクールの創設を、二〇〇五年一〇月の教育白書「より高い水準とよりよい学校を全ての者に(Higher Standards, Better Schools for All)」で提案した。

イギリスで、トラストとは一般に公益団体を指し、貧困救済、教育振興、宗教活動の支援、その他公益のために設けられる慈善団体のことであり、税法上の特典を得られる。トラストスクール<sup>⑤</sup>のトラストとは、当該学校の教育振興を助ける組織をいう。

既存の公立学校が、学校外の機関や団体などと協力してまずトラストを設ける。単独または複数の学校で、地方当局と協議のうえ、任意で設けることが可能である。トラストには、高等教育機関・教育公益団体・財団・企業・地方当局などの団体、あるいは個人が参加でき、その活動は非営利でなければならぬ。そのトラストが学校理事の一定数を任命し、土地・建物の処分者となる。

トラストスクールとは、トラストを設けることで外部の協力者を公的にまた長期的に得る、学校ガバナンスの新たなあり方をめざすものと捉えられる。また、教育方針・学校施設・人事・入学者決定の方針などに関して、従来以上の裁量を得ることになる。これらにより、独自の実践の展開を可能とすることをねらった制度である。<sup>⑥</sup>二〇〇六年教育・査察法によれば、トラストスクールは、政府が費用を賄う公立学校の一つ（ファウンデーションスクール）とされる。

トラストスクールは学校自身の資産を持ち、理事会が教職員を雇用し、入学者決定の方針を

設定できる。アカデミーとは違い、ナショナルカリキュラムや教員給与・勤務条件に関する規程を遵守しなければならない。政府は、トラストスクールについて、アカデミーと若干の類似性を持ちつつも、以下のことが許されないとしている。

- 入学者決定規則に求められる条件が免除されること
- コミュニティスクールとは異なった財源を持つこと
- 企業によって経営されること
- 地方当局から切り離されること
- 地方当局の再編計画を拒否できること

いかなる公立学校も、トラストスクールになることができる。独立学校も同様であるが、そのためには、まず独立学校としての地位を失う必要がある。

学校がトラストスクールへの移行を選ぶ理由や利点として、たとえば他の学校や大学・企業などのパートナーと継続的な連携を図ることが可能になる点があげられている。トラストによって、より公的な基盤のうえに既存の関係を位置づけることで長続きさせ、強化することもできる。また、トラストを置くことで、協力する団体・個人に対して、長期間実質的に学校経営

に関与するための役割と責任を明確化できる点もあげられている。<sup>⑦</sup>アカデミーは、パブリックスクールなどと同様の独立学校として法的に位置づけられてきた。これを公立学校、正確には公費維持学校（maintained school）部門に位置づけられるようにしたのがトラストスクールである。

ただし、トラストスクールについて、「企業によって経営されること」が認められなくなっているのは、アカデミーと同様に次の仕組みによる。トラストが複数の企業のみによって構成され、それら企業から学校理事の過半数が指名されていたとしても、企業が資金提供できるのは、設立のための初期投資の部分だけである。経常経費負担はあくまでも公費によるものとなる。剰余金があったとしても、トラストないしはトラストを構成する企業に還元されることはない。

二〇〇六年教育・査察法成立を前に、ジョンソン大臣（当時）は次のように述べている。「学校と外部の専門機関の長期的な関係性をつくることで、教育水準の向上を助ける。専門中等学校とアカデミーがそれを証明した。二八のトラストのプロジェクトが本日、先行的に指定された」「慈善団体や大学・財団に存在するアイデア、エネルギー、人材を活用することとなる」「トラストの地位が提供する柔軟性と自由

によって、学校のリーダーは地域のニーズにさらに応じられる。克服されるべき課題にパートナーシップを持って取り組み、学校の方向性とエトスを保護者と一緒に形成できるようになる」(News Release, September 7, 2006)。

## イギリスの学校 民営化の方向性

業績不振校の再建を民間に完全委託する。これは学校の包括的経営権の民間委託であり、コンサルティング会社が入札に参加したことがあった。ビジネスとして価値があると考えられたためである。しかし、実際には、政策依存型の事業であったため、財政面での不確定さが否めず、学校経営参入から撤退する企業があった。さらに委託先の企業が必ずしも期待された業績を達成できていないとの批判もあった。

今では、民間企業による教育活性化の方法として、これらの方法は採用されなくなっている。民間セクターにとって、学校経営を包括的に引き受ける方式ではなく、国・地方などによるサービス供給過程の一翼を担うPPPで参入する。その方が利益を生み出すと判断されるようになってきている。

つまり、民間セクター自らが、学校経営のビジョンや計画づくりを行う点からすべてを担う

ことや、包括的経営権を得るリスクは取らない。国や地方によって一定の方向性が示された政策の枠内に基づいた関与を選好している。これは、経営の実施過程ないしは遂行過程の民営化と特徴づけられる。この傾向は、とくに営利目的の企業に顕著である。一方で、学校民営化政策としては、学校経営業務の抑制的アウトソーシングと捉えられる。これが、アカデミーやトラストスクールに見られた参入形態にどれだけ共通していくかは、いまだ明らかではない。

上述のUNISONは、一貫して地方行政における民営化に反対してきた。UNISONが実施した世論調査では、八九%の国民が「公共事業は民間企業よりも国や地方政府が運営すべき」と考えている。一方で、労働党政府が、民間企業参入による公共事業の活性化にこれまで躍起になってきた背景には、国による地方当局に対する不信が存在するとの指摘もある<sup>②</sup>。

そのなかで、保守党政権時代に弱められた地方自治体の再活性化をめざした労働党が、現在最も力を入れているのは、地方自治体と民間企業の連携である。その代表例が、民間企業のスポンサーシップによる公共事業の活性化である。民間企業への丸投げによるリスクとともに、地方自治体からの批判を受けとめた方向といえることができる。

民間セクターの資源の活用をどのように学校

に位置づけていくか。つまり、学校民営化の展開をいかに捉えていくかが、今後の学校経営のあり方を考えていくうえで重要となる。

\*

なお、本連載は以下の科学研究費研究の成果の一部である。「学校の民営化における『効率性』と『公平性』に関する総合的研究」(代表：榊達雄) 基盤研究(B)課題番号一八三三〇一七三、平成一八(二〇〇六)年度。

### ①注

①イギリスの学校民営化政策の動向とアカデミー制度の詳細は、窪田真二「イギリスにおける学校の民営化(1)——アカデミー政策による学校経営の中核への参入」、『教職研修』二〇一〇年二月号、五四～五七頁を参照。

②二〇〇七年三月八日の筆者らによる同校タン・モニハン校長へのインタビューによる。

③学校にかかわる人々に行きわたる倫理的な価値や慣習・雰囲気のこと。

④Hatcher, R. & Jones, K. Researching Resistance: Campaigns against Academies in England. *British Journal of Educational Studies*, Vol.54, No.3, 2006, p.337.

⑤文部科学省「諸外国の教育動向 二〇〇七年版」二〇〇八年、明石書店、六一～六三頁。

⑥DSCF, *The Standards Site* (2008, 9, 30).

⑦Hatcher (2006), *op. cit.*, p.601.