

教育における公と私のパートナーシップ：ブレア政権下における新動向

木村, ゆり子
九州大学大学院博士後期課程2年

<https://doi.org/10.15017/10537>

出版情報：飛梅論集. 7, pp.37-55, 2007-03-26. Graduate School of Human-Environment Studies, Kyushu University
バージョン：
権利関係：

教育における公と私のパートナーシップ

—ブレア政権下における新動向—

木 村 ゆ り 子*

はじめに

1997年に労働党のブレア政権が発足して以来、イギリスの教育政策は新たな方向性で展開している。教育への市場原理の導入に象徴される前保守党政権の改革は、それまで各地域でなされていた義務教育段階における教育内容と評価の統一という成果は果たしたが、教育の不平等の促進という課題を残したまま、現労働党に政権を奪回されることとなった。こうして、その課題への対応とそれに導かれる教育水準の向上が、現在のイギリスの教育政策における最も重大な課題となっている。

その中で、新たな動向として注目されるのが企業などの私的セクターのパートナーとのパートナーシップである。ブレア政権における教育政策では、「公と私のパートナーシップ」が強く推進され、多様な私的セクターのアクターとのパートナーシップが重視されている。イギリスの教育における公と私のパートナーシップの基本理論となっているのが、Private Finance Initiative (PFI) と Public Private Partnership (PPP) である。PFIは保守党のメージャー政権時の1992年に、PPPは労働党のブレア政権によって1997年に導入された。

本研究では、教育における公と私のパートナーシップの理論的展開とそれによって成り立つ学校の変遷を捉え、さらにブレア政権において新たに展開している新動向を探ることを目的とする。

1. 保守党政権下の教育における公と私のパートナーシップ

(1) サッチャー政権による教育への市場原理の導入

1980年代、保守党のサッチャー政権は、福祉国家的な「大きな政府」を改めて「小さな政府」を目指し、公共支出の削減を意図して、公共サービスに市場原理を導入し、国営企業の株式会社化と民間委託、エイジェンシーのような規制緩和、民間の参入に積極的に取り組んだ。

このような競争原理を重視した民営化政策に積極的に取り組んだサッチャー政権は、教育においても、教育の質を重視し、学校間の競争を引き出すような大改革を行った。すなわち、1988年教育改革法では、これまでの教育政策にはない新たな試みが盛り込まれ、ここで初めて、企業とパートナーシップをむすぶ中等学校のシティ・テクノロジー・カレッジ (City Technology College 以下

*九州大学大学院博士後期課程2年

CTC) が開始された。

CTC の目的は、パートナーシップを結んだ私的セクターのスポンサーによる援助とナショナル・カリキュラムとを連動させて成功した学習の機会を提供することである。¹⁾ CTC における私的セクターのパートナーは、企業からなり、資金面での援助を行う。CTC は、独立学校であるが企業のパートナーと政府による資金提供のため、授業料は徴収されない。企業は、学校設立時の資金の 20% を担当する。その後の運営資金においては、私的セクターが 20%、政府が 80% を担当する。これによって、授業料は無償でありながら、一般的な独立学校と同様に設備の整った学校で高い水準の教育の提供が可能となった。

(2) メージャー政権とバリュー・フォー・マネー (Value for Money)

1990 年、政権は同じ保守党のメージャーに引き継がれた。PFI は、メージャー政権によってバリュー・フォー・マネーの考え方を基礎に 1992 年に導入されたが、その背景として、NPM の普及、サッチャー政権時の民営化政策への評価の 2 点が挙げられる。また、メージャー政権の業績のひとつとして挙げられるのが市民憲章である。メージャー政権の民営化政策の取り組みは、市民憲章に顕著に現れている。市民憲章は、質、選択、水準、バリュー・フォー・マネーの 4 つのテーマに最も重点を置き、公共サービスに変化をもたらすアイディアの象徴であり、民営化された公共事業を与えるものである。²⁾

以上のように、サッチャーからメージャーへと政権が移り、その流れの中でイギリス政府が公的セクターと私的セクターのパートナーシップを重視し、バリュー・フォー・マネーの考え方が出てきたのには、いくつもの要因が考えられ、それは必然的な流れであったと言える。

(3) PFI 理論の提唱

こうして、メージャー政権は、1991 年に市民憲章を発表し、国民の「消費者」としての権利を尊重し、税金に対する最大限の質を保証したサービスを提供する「バリュー・フォー・マネー」を提唱した。さらにこの考えに則って、1992 年に、民間の役割をより明確化し、民間の参加をより積極的に活用する PFI を提唱したのである。

PFI とは、教育技能省 (Department for Education and Skills 以下 DfES) によると次のように説明される。

「…公共サービス対策における私的セクターのさらなる参加の機会を開くために 1992 年に開始された。PFI は、公的セクターが仲介する、固定資産あるいはそれ自身のみで機能するよりも装備された、必要な質の水準のあるサービスを含む。私的セクターは、固定資産あるいはそれ自身が持つスキルを使ったサービスを提供し、維持する責任を持つ。この方法における政府のサービス仲介の最も大きな利点のひとつは、処理できる期待の持てるパートナーにリスクを任せられることであり、これによってバリュー・フォー・マネーに達する。…」³⁾

これによると、PFIとは、公共サービスを提供する際、公的セクターのみで機能するのではなく、私的セクターとの協力によって、より良い公共サービスを提供するための手段であることがわかる。

しかしながら、PFIは、1997年のブレア政権によってPPPが提唱されるまで、教育の分野には取り入れられなかった。政府はその理由を「PFIに新しい活力を与える」(“*Reinvigorating the Private Finance Initiative*”) で次のように述べている。

「PFIは、1992年に導入されたが、最初の5年間は教育雇用省⁴⁾には受け入れられなかった。ここには、いくつかの理由がある。以前はプロセスが複雑だったこと、つまり、主に学校側における有望なプロジェクトの多くが、私的セクターをひきつける商業的なものを十分にもたなかったこと、長期間の契約下で支払いを続けることに対する安全性に関すること、などである。1997年5月から、政府はPFIを強化し、新しい活力を与えた。」⁵⁾

このことから、当時はまだ、教育の分野では、私的セクターに対する準備が不十分であり、PFIの対象になることが難しかったことがわかる。また、このことは同時に学校側に対する準備の不十分さも示している。特に、対策を講じるべき学校を運営する校長に対して、政府はPFIに関する情報提供や準備ができていなかった。

1997年からは、学校側に対し、よりPFIへの理解を深めるよう様々な文書が発表された。これまでに財務省によって発表されたPFIに関する主だった政府文書を列挙していくと以下のようになる。まず、1997年11月、政府はPFIに関する初の文書となる、『成功のためのパートナーシップ - PFI - (*Partnership for Prosperity - The Private Finance Initiative -*)』という文書を発表し、1998年には、ケーススタディの文書を2篇発表し、1999年1月に承認されたプロジェクトに関する文書、同年7月にPFIの契約の標準化に関する文書、同年11月にPFIの契約のプロセスを示した文書を発表し、2000年1月にPFIにおけるバリュー・フォー・マネーに関する文書、同年4月に『PPP：政府のアプローチ (*Public Private Partnerships: The Government's Approach*)』を発表し、2001年1月、PFIの成功を確保するための事項に関する文書を発表し、2002年『学校のPFI - 学校理事と学校理事会へのガイド (*Private Finance Initiative for Schools - A guide for School Governors and Governing Bodies*)』という文書を発表した。

また、先のDfESによる説明において、1997年5月に政府がPFIを強化し、新しい活力を与えたと述べているのは、政府が民間人のマルコム・ベイツ氏 (Malcolm Bates) に、PFIの再検討を依頼し、29もの提言を受け入れて修正したためである。このことに関して政府は、『仲介のプロセスを円滑に (*Smoothing the procurement process*)』⁶⁾ と題して、その詳細を記している。それによると、ベイツ氏は、公的セクターの構造を単純化し、責任の所在を完全に明確にしなければならないこと、DfESとエイジェンシーは、公的セクターと私的セクターの仲介の決定に説明責任を負うこと、また、質に関する扱いの展開を確実にするため、確固たる主要な投入資本を早急に必要とすることなどを指摘した。

このように、いくつかの問題点を抱え、教育の分野には取り入れられなかったPFIであるが、ブレア政権によって1997年に提唱されたPPPの一つの手段として含まれることで、教育の分野にも

取り入れられることとなる。

2. ブレア政権下の教育における公と私のパートナーシップ

(1) PPP の提唱

1979年から1997年という長期に及んだ保守党政権は終わりを告げ、1994年に党首となったブレア率いる労働党によって1997年に政権が奪還されることとなった。ブレア政権の政策は、ギデنزの主張するところの「第三の道」として表現され、PPP提唱の背景で重要な役割を担う。

「第三の道」には、その前提として「第一の道」と「第二の道」がある。すなわち、社会民主主義と新自由主義である。「平等」の理念をモチーフとした社会民主主義の政策の次に現れた新自由主義は、まさしくサッチャー政権時を象徴するパラダイムである。先述した1988年教育改革法に代表されるように、競争を有用な手段とし、教育政策理念は「平等」から「質」へ転換され、市場原理の導入による教育の質の向上や学校の多様性を促進したが、一方で行政の介入や中央集権化の流れから準市場にならざるを得ない、社会階層の再生産を生む、という批判を受けることになった。このような流れを越え、効果的な面は取り入れつつ、批判的な面は改善していく「第三の道」と称されるのが、ブレア政権の考えである。

「第三の道」と表されたブレア政権の立場に、労働党に政権が移った後もPFIを継続させ、それを発展させたPPPを提唱した背景がある。先に触れたとおり、ブレア政権は、「第一の道」である社会民主主義の利点と「第二の道」である新自由主義の利点を踏まえた「第三の道」をゆく。ゆえに、社会民主主義の平等の理念を根底に、新自由主義の業績である、公共サービスにおける民間の活力の活用はそのまま継続して取り組んでいる。従って、この有効な理論を、問題点を改善し、これまで対象ではなかった教育、環境などの分野にも取り入れていくことを発表し、その際、PFIは一つの手段として、PPPに含まれることとなったのである。

PPPは、DfESによると、次のように説明されている。

「PPP（PFIを含む）は、私的セクターから、現代的な高い質のサービスを得ることによって、公共サービスにおけるより良いバリュー・フォー・マネーを提供することができる。PPPの成功のカギとなるのは、仲介者と提供者間で取り決められたパートナーシップの取り扱いである。」⁷⁾

また、公的セクター、私的セクター、そしてそれらのパートナーシップに関しては、次のように述べている。

「公的セクターは、適切なリスクの下での専門的知識や技術、革新、管理のために私的セクターを求めている。私的セクターは、安定した資金の流れがあり、その投資への良い見返りのあるビジネスの機会を求めている。各当事者間で機能するパートナーシップは、相手の目的を理解しなければならないし、良好な長期間の関係を築く準備をしなければならない。」⁸⁾

これらの説明からわかるように、PPP、PFIにおいて重要なのは公的セクターと私的セクター間の相互の需要と供給のバランスの取れた「パートナーシップ」である。

また、1997年9月、当時の教育雇用省の副大臣デイビット・ブランケッドは、次のように述べる。

「学校の水準を向上させることは、我々の教育戦略の中心に在り、我々は、最高のテクノロジー機器や現代化された学校環境なしには教育水準を上げることはできない。」⁹⁾

つまり、教育政策の中心課題である、教育水準の向上を達成するためには、21世紀に向けた学校の環境作りが必要不可欠であり、それを可能にする、民間の専門知識、技術や経験を活用した教育サービスの提供が求められた。従って、公的セクターが、それらの活力をもつ民間セクターと協力することは、その命題に対する必要条件となったのである。

ブランケッドはさらに、公と私の関係について、以下のように述べている。

「我々のマニフェストにおいて、教育が最優先事項であることを約束する。我々は、この約束を実現させる。我々は、平等に全ての市民、特に若者が、職場で必要になるであろう技術を成長させる機会を持ち、維持し、働く人生を通してその技術を更新することの実現を約束する。この約束を展開させるため、我々は、学校において利用可能な設備の発展を必要とする。…PPPは、それらの新しいシステムや設備を達成するカギとなるだろう。伝統的な政府が得たものは、公 (public) のために働く私 (private) であった。しかし、我々は、それらと共に働く多くの場合において、私的セクターの能力をもってリスクを処理したり、機能したりする方が、政府が対応し、ビジネスの問題を革新的に解決するものを生み出すよりも、納税者にとってよりよいバリュー・フォー・マネーを守ることになるということをはっきりと明らかにする。私的セクターにとっては、そのようなパートナーシップによって、伝統的な仲介の下での可能性よりもより幅広い仕事を得る機会が得られる。」¹⁰⁾

従来、私的セクターは公的セクターのために働く機関であったが、公的セクターと私的セクターが共に働く時、ビジネスの側面に関して公的セクターよりも優れた能力をもつ私的セクターが活躍することで、国民にとってはより良いバリュー・フォー・マネーが確保でき、私的セクターにとっては、ビジネスの機会と幅が広がり、公的セクターにとっては、政策達成に必要な専門知識、技術が得られるのである。そして、このパートナーシップを支える理論として、PPPが提唱されたのである。

(2) 公と私のパートナーシップからなる学校への注目

これまで述べてきたような理論的、政策的背景のうえで、教育における公と私のパートナーシップは言わば必然的に展開してきた。これらの理論を根底に、実際に私的セクターとのパートナーシップからなる学校の展開についてみていきたい。ブレア政権下において公と私のパートナーシップからなる学校としては、1998年に制定された教育アクションゾーン (Education Action Zones 以下 EAZ)、1994年に保守党政権によって導入されたのち、現労働党政権においてさらに展開されたスペシャリスト・スクール (Specialist Schools)、2002年に開始されたアカデミー (Academies) がある。

また、新たな学校として2005年10月の白書においてトラスト・スクール (Trust Schools) が導入された。これまでの変遷に加え、ブレア政権下の教育における公と私のパートナーシップの新しい動向としてトラスト・スクールに注目し考察していく。

ブレア政権下で初めて公と私のパートナーシップからなる学校として始められたのが、1998年

教育水準枠組法 (School Standards and Framework Act 1998) で制定された EAZ である。EAZ は、低学力者の多い地域に設置され、学校単独ではなく、学校群として、学校、親、コミュニティ、企業、地方教育当局のようなローカルなパートナーシップを軸に教育水準の向上を図る。EAZ における私的セクターのパートナーは、企業とボランティア団体からなる。EAZ は、1 ゾーンあたり年間 100 万ポンドが寄付される。そのうち政府が 75 万ポンドを負担し、25 万ポンドは民間の資金や民間による現物・サービスの提供によるものとなっている。企業の参加方法としては、①教育サービスをサポートするパートナーとしての参加②学校への自己の製品・サービスのマーケティングによる参加③学校運営への参加の 3 種類がある。

スペシャリスト・スクールは、水準向上のために選択した専門性をもって各学校のアイデンティティを確立するため、政府の付加的な資金支援と私的セクターとのパートナーシップによって支えられる学校である。イングランドにおけるいかなる公営学校も、学校へ 5 万ポンドの資金提供を行うパートナーを確保した後、スペシャリスト・スクールとなる申請をすることができ、それが認められると政府から 10 万ポンドの資金提供が受けられる。専門性は、以下の 10 のタイプがある。すなわち、芸術カレッジ (arts colleges)、ビジネスとエンタープライズカレッジ (business&enterprise colleges)、工学カレッジ (engineering colleges)、人文カレッジ (humanities colleges)、言語カレッジ (language colleges)、数学とコンピューティングカレッジ (maths&computing colleges)、音楽カレッジ (music colleges)、科学カレッジ (science colleges)、スポーツカレッジ (sports colleges)、テクノロジーカレッジ (technology colleges) である。¹¹⁾ スペシャリスト・スクールは、各学校が選んだ科目の分野に特別な焦点を当てるが、ナショナル・カリキュラムの要件は満たさなければならない。

2002 年教育法によって新しく開始されたのがアカデミーである。アカデミーの目的は、長い間教育に無関心だった地域への挑戦であり、本当の水準改善を達成することである。アカデミーは、地域を限定せず、すべての教育的な成果の低い地域に設立される。アカデミーにおける私的セクターのパートナーは、実に多様なアクターからなる。また、特徴として挙げられるのは、私的セクターのパートナーの多様性に加えて役割の大きさである。政府は、アカデミーにおける私的セクターのパートナーについて、「アカデミープログラムのスポンサーシップは、個人、組織、共同体として活動する同様の志を持った人々からなる。スポンサーには、法人、あるいは個人がなり得る。それらは、企業、宗教団体、ボランティアセクターからなる。すべてのスポンサーが共通して持つものは、すべての子どもへの教育水準向上というコミットメントである。」¹²⁾ と定義している。すなわち、アカデミープログラムに賛同するものであれば、個人であろうと法人であろうとその形態は問わずにアカデミーのパートナーとなることが出来る。

また、役割については次のように述べる。「スポンサーは、新しい学校を管理運営するため、アカデミーのビジョン、エトス、構造に関する決定も行う。スポンサーは、学校運営を行うアカデミーの学校理事会における大多数のメンバーを指名する。学校理事会への参加を通して、スポンサーは、アカデミーの発展においてサポートを続ける。」¹³⁾ このように、アカデミーの意思決定、運営を行う学校理事会のマジョリティとなり、主要な決定権を有することが規定されており、これは、これ

までの公と私のパートナーシップからなる学校のなかでも最も私的セクターのパートナーの機能が大きいものとなっている。

(3) 新たな動向：トラスト・スクール

①トラスト・スクールの提案

トラスト・スクールの提案は、政府の選択と多様性のアジェンダを形成するものとして、2005年10月の白書『すべての者に対するより高い水準、より良い学校 (Higher Standards, Better Schools for All)』において導入された。トラストの計画は、新しく多様な方法をもって学校に対する働きかけを拡大していく予定となっている。この新しい計画の採用を選択した学校、あるいは学校グループは、慈善のトラストによって支援される。トラストモデルは、外部のパートナー、あるいは他校と共に、それらのエネルギー、経験、才能を生かして、長期にわたる関係を構築するための機会を提供するものである。

トラスト・スクールの特徴は、次のようにまとめられる。

目的として、学校とパートナー間の新たな、あるいは既存のパートナーシップを長期にわたり強固にすることを通して水準を向上させる。範囲としては、剥奪や社会統合の 이슈への取り組みを助けるべく、初等、中等教育段階を対象とする。

入学基準については、国の入学規定に従って活動する限りは、自身の入学基準を設定することができる。教職員の雇用については、ファンデーション・スクールや有志立助成学校と同様に、トラストではなく、学校理事会が雇用する。教員に関しては、学校教員の給与と勤務状況文書 (School Teachers' Pay and Conditions Document) の下で雇用される。ファンデーション・スクールや有志立助成学校がトラストになっても変更はないが、コミュニティ・スクールや有志立統制学校がトラストになった場合は、雇用者が地方当局から学校理事会に変わるため、スタッフは、TUPE によって保護される。また、資金と評価については、一般の公営学校と同様である。トラスト・スクールは、付加的な国家資金は受け取らない。即ち、トラスト・スクールは、慈善のトラストによって支援されるが、国家資金によって運営される公営の学校である。一般の公営学校と同様に地域当局から同額の資金を受ける。また、ナショナル・カリキュラムに従い、その他の学校と同様に教育水準局 (OFSTED) による視察を受ける。

トラスト・スクールの構想には、これまでのファンデーション・スクールとアカデミーがモデルとされている。

ファンデーション・スクールが、ファンデーションによって支援されるのと同様に、トラスト・スクールは、慈善のトラストによって支援される。ファンデーション・スクールの理事はマイノリティであるが、トラスト・スクールでは、希望すればマジョリティを指名することが可能である点で異なる。

また、私的セクターのスポンサーをトラストとしてパートナーにする形態は、アカデミーをモデルとしている。アカデミーとトラスト・スクールは、学校の到達において真の改善を広げるために

計画され、それぞれは、異なる環境において機能するように計画されている。すなわち、アカデミーは、最も到達レベルの低い剥奪地域のコミュニティにおける中等学校をターゲットにしている。一方、トラスト・スクールは、低いパフォーマンスという状況での水準向上を意図して、初等学校と中等学校の両方におけるより広範囲の学校のための方法である。

また、アカデミーとトラスト・スクールでは、パートナーの関与のレベルにおいて次の2点で異なっている。第1に、理事の面で、アカデミーのスポンサーは、学校理事会の理事のマジョリティを指名するが、トラスト・スクールでは、トラストが、理事のマイノリティもマジョリティも指名でき、この計画は、学校理事会によってなされる。第2に、資金面で、アカデミーのスポンサーは、200万ポンドを寄与するが、トラスト・スクールでは、トラストは、いかなる財政的寄与もしないことが求められる。

②パスファインダープロジェクトと学校コミッショナーの設置

トラスト・スクールになるプロセスにおいて、学校を支援するものとして、パスファインダープロジェクトと学校コミッショナーが設置されている。

パスファインダープロジェクトにより、教育技能省大臣アラン・ジョンソンは、2006年7月にパスファインダー・スクールとして50近くの学校を含む、28のプロジェクトを発表した。パスファインダー・スクールは、様々な地域の環境において、トラスト・スクールのコンセプトがどのように学校を支援するのかを普及させるために設置された学校である。これからトラストを設置する学校の参考のため、また、トラストを申請する過程をよりよいものにするため、DFESと共にトラスト・スクールモデルを展開させるために機能し、様々な方法をもって、どのようなコンセプトが学校を支援することができるかを説明し、実践的な事例を提供するものである。しかしながら、すべてのパスファインダー・スクールがトラスト・スクールになる必要はない。パスファインダープロジェクトは、トラストになる過程を探求するためのものであり、トラスト・スクールになることを委託するものではない。トラスト・スクールへの申請に関する決定を行えるのは、各学校の学校理事会のみである。パスファインダー・スクールは、トラストのタイプと学校のタイプを代表するように選ばれている。

学校コミッショナー (School Commissioner) という新しい職は、2005年10月の白書、『すべての者に対するより高い水準、より良い学校 (Higher Standards, Better Schools for All)』で初めて提案された。ブレア首相と教育技能省大臣アラン・ジョンソンによって、2006年9月7日、最初の学校コミッショナーとして、ブルース・リディントン卿 (Bruce Liddington) の任命が発表された。彼は、1986年にナーサンプトンの男子校で校長として任命される以前にいくつかの学校で教えており、学校は失敗校であったが、1999年に彼が学校を去るまでに、注目に値する成功へ導かれた。1999年以降は、教育技能省のいくつかの職を担っており、顧問団体 (Advisers Unit) や新プロジェクト団体 (New Projects Unit) への指導も含まれる。

学校コミッショナーの重要な役割は、親の地域での選択を促進することである。学校コミッショ

ナーは、親の組織、地方当局やその他の利害関係者を含む、国家と地方の範囲内のあらゆる組織と共に機能する。地方当局が、地方の教育の「権限を委任する (commissioning)」役割を展開させることで、学校コミッショナーは、それらを支え、また、挑戦していく。これは、新しいアカデミープロジェクトの認識やどのようにトラストを設立するかに関する助言を行うことにもなると考えられている。

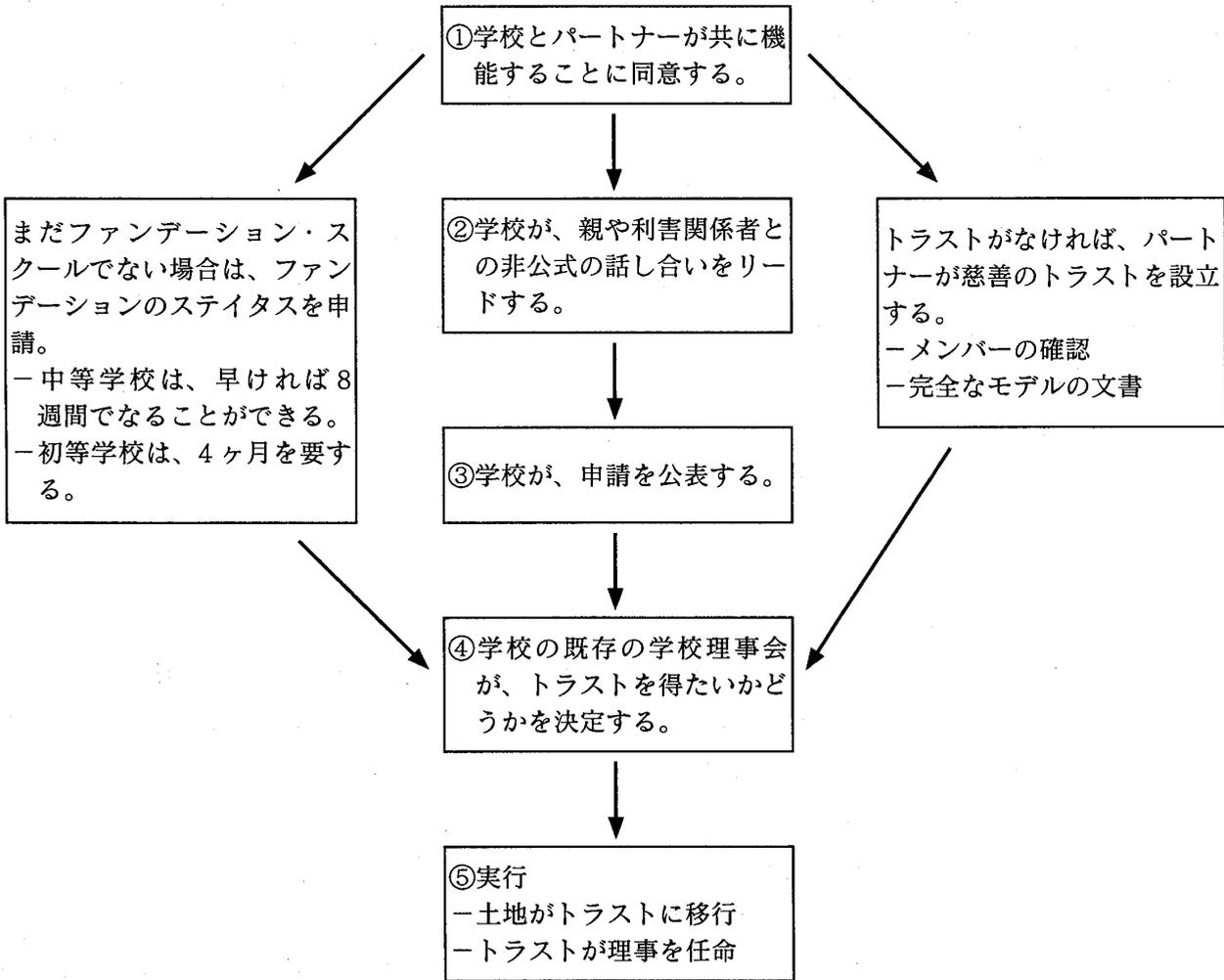
その他の責務としては、以下の事項が挙げられる。適切なパートナーやスポンサーを学校と結びつけ、トラスト・スクールやアカデミーの展開を支援し促進すること、良い学校への公平なアクセスや親の選択を促進するための義務を地方当局が全うすることを確実にすること、親の学校への満足に関する通年報告を監督し発表すること、将来のための学校建設プログラム¹⁴⁾ (Building Schools for the Future) の一部として、地方当局による学校の展開プログラムを譲渡すること、学校改善に関する助言を行い、最も低いパフォーマンスの学校の教育水準の向上を助けるべく地方当局と共に機能すること、である。

③トラスト・スクールへのプロセス

各学校は、トラストを持つことを強いられることはない。しかし、トラストを獲得することは、学校が失敗したときに地方当局が考えられるオプションのひとつとなると政府は主張している。トラスト・スクールになることは、地方当局の統制から「オペティング・アウト」することを意味するのではない。トラスト・スクールは、トラストを要求する前に、地方当局との話し合いを必要とする。もし、話し合いの過程について問題があれば、地方当局は、決定のため学校審査 (School Adjudgeator) に申請を問い合わせることができる。

トラスト・スクールになるまでのプロセスは、図1のように示される。また、各々の期間は、表1のようになる。

図1



(出所：DfES、トラスト・スクール HP¹⁵⁾)

表1

	期間	年間
①学校とパートナーが共に機能することに同意する。		秋
②学校が、親や利害関係者との非公式の話し合いをリードする。	1 - 6 週間	春
③学校が、申請を公表する。	7 - 11/12 週間	イースター休暇後
④学校の既存の学校理事会が、トラストを得たいかどうかを決定する。	11/12 - 13/14 週間	夏
⑤実行	13/14 - 15/16 週間	9月

(出所：DfES, TRUST SCHOOLS-FAQ for LA, p.20)

④トラストの役割

トラストの役割のひとつは、学校理事会の理事を任命することである。理事のマイノリティも理事のマジョリティも指名することが出来る。また、理事のメンバーとして、学校の発展を長期的に支援する。トラストは、例えば、特別な専門性の支援をもって特定の科目あるいはスキルの領域における能力を構築するのを助けることを可能とする。

トラストになりうるものとして、大学、継続教育カレッジ、教育チャリティー、ビジネスファンデーション、コミュニティグループ、地方当局、そのほかの地域の利害関係者、これらの組み合わせなどが含まれる。

トラストは、既存の慈善のトラストであるかもしれないし、あるいは、新しいトラストを設立する必要があるかもしれない。新しいトラストは、ひとつの組織あるいは組織のグループによって形成される。親やその他の利害関係者は、決定がされる前に意見を求められ、学校理事会は、その後で公式に申し込みを発表する。もし、地方当局が、親の見解が考慮されていないと判断したり、あるいは、水準に対するトラストのインパクトが心配される場合は、学校審査にその申し込みを問い合わせることができる。

トラストは、1校以上の学校を支援することが可能である。このことにより、ひとつの地域で共に機能することを助け、あるいは、特定の専門性あるいはエトスやアプローチを展開させることにおいて、学校のネットワークの支援を可能にする。トラストの一部となることは、学校グループとして、グループ内のあらゆるアクターと共に機能することを容易にする。学校の特色あるエトスを創りだすのを助けるのと同様に、学校における創造、革新、専門的知識や技術の文化を構築するのを助ける機会を提供する。

また、トラストは、慈善の非営利組織であり、学校あるいは学校グループへの関与から財政的な利益は得ない。ビジネスファンデーションやその他のパートナーは、トラストを通して学校を支援することができ、学校理事会の役割を担うが、乗っ取り (take over) はされないこと、また、トラスト・スクールは、ビジネスには所有されないことが主張されている。

⑤トラスト・スクールにおける学校ガバナンスの独自性

トラスト・スクールの意思決定機関は学校理事会であり、学校理事会によって、トラスト・スクールの戦略の方向性が決定される。既存の学校理事会はトラストの申請を行うかどうかの決定を行う権限を有し、トラストは学校理事会のマイノリティあるいはマジョリティを指名するべきかどうかを決定する権限を有する。トラスト・スクールは、学校理事会の理事の任命を通してトラストによって支援される。政府は、スペシャリスト・スクールにおけるスポンサーや、有志立統制学校や有志立助成学校における有志団体や、ファンデーション・スクールのように、すでに多くの学校において、パートナーによって任命された理事からの利益を得ていると考えている。すなわち、それらの理事によって、子どもへの機会の改善、水準向上、専門的知識や技能をもたらすことが可能となると考えている。

トラスト・スクールにおける学校理事会の構成は、表2のとおりである。親は、学校がトラストを要求する過程において話し合いに参加しなければならないため、少なくとも、トラスト・スクールの学校理事会の3分の1を占める。

また、学校理事会は、学校の行為のすべての側面における責任を有する。トラストと学校理事会は、別個の団体のままである。トラストによって理事のマジョリティが任命されるのは、学校が、トラストによって理事のマジョリティを任命されることにより利益を得るためである。すなわち、外部の専門知識やパートナーのエネルギーを利用することを可能にするためである。

表2 トラスト・スクールにおける学校理事会の構成

地方当局	親	スタッフ	コミュニティ	トラスト
少なくとも1人で、全体の5分の1以下	少なくとも選出された1人で、全体の少なくとも3分の1	少なくとも2人で、全体の3分の1以下	全体の少なくとも10分の1	少なくとも2人で、理事のマジョリティかマイノリティかを決めることができる。

(出所：DfES, white paper, "Trust Schools and Governance", *Higher Standards, Better Schools for All*, 2005, p.5)

(4) 教育における公と私のパートナーシップをめぐる議論

これまで述べてきたように、教育への私的セクターの参加は社会的、政策的ニーズの下で理論が展開し、それに応じて様々なタイプの学校が開始されるなかで進められてきた。これらの状況に関する議論は、実に多様であるが、以下の2点にまとめられるだろう。すなわち、第1に概念としての教育における公と私のパートナーシップへの評価、第2に新たな教育のアクターとなる私的セクターへの注目である。第1の概念としての教育における公と私のパートナーシップへの評価においては、特に、教育という領域で考えた場合の公と私の各アクターの特有の形式、教育の公共性と教育と私の領域の明確な区別、新しいマネジメントとリーダーシップの側面に焦点を当てる。また、第2の新たな教育のアクターとなる私的セクターへの注目においては、教育という領域における私的セクターの持つ性質に焦点を当てる。

①概念としての教育における公と私のパートナーシップへの評価

教育における公と私のパートナーシップは、これまでは教育のプライバタイゼーションのひとつとして論じられる傾向にあったが、本研究においてこれまで見てきたように現在のイギリスの教育における公と私のパートナーシップは、プライバタイゼーションと似通ってはいるものの、別個のものとしてその概念を捉える必要がある。

教育におけるプライバタイゼーションは、明確な定義は成されておらず、多くの研究者がその定義づけの難しさを主張しており、その多様なモデルと現象の存在が認識されているが、フィッツらは、プライバタイゼーションは、パブリックドメインから私的セクターへ税金あるいは財産の移行を含む、あるものからその他のものへという多くのモデルにおいて起こるプロセスの一般的な記述であると述べ、バウチャー、外注 (contracting out)、PPP、乗っ取り、税控除を含むとしている。¹⁶⁾

しかしながら、この見解は、あまりに多くのものを含みうるものであり、イギリスの教育における公と私のパートナーシップという概念特有の含意の検討が必要である。イギリスの教育における公と私のパートナーシップに対する様々な議論を踏まえ、その考察を試みる。

デーヴィーらは、公と私のパートナーシップは、「プライバタイゼーション」とも「アウトソーシング」とも混合されるべきではないと主張する。¹⁷⁾ その根拠として、プライバタイゼーションは、容易に産業あるいは商業セクターにおけるプライバタイゼーションのイメージを思い起こさせるが、それらのセクターにおいて、プライバタイゼーションが起こることは、通常、一定の資産が、公的セクターから私的セクターへ売られ、全体的な統制と所有権は、それらの間で行われるということ仮定している。これは、教育において生じるパターンではなく、教育の領域では、多様なパートナーシップが、利益追求型と公的セクター（地方あるいは国家の教育当局）の組織、あるいは共に活動する非利益追求型の組織において起こることであるとした。¹⁸⁾ すなわち、「公と私のパートナーシップ」という同じ表現においても、教育の領域では各アクターの性質が特有であるため、教育以外の状況と同様に捉えることは出来ないのである。

また、教育における公と私のパートナーシップの哲学上の公益や政策的な重要性に対するポジティブもネガティブも含む幅広い注目にも関わらず、それらの取り扱い上の影響はほとんど注目されてこなかったことについても指摘する。教育以外の領域における広い戦略的な協力とは区別が可能である教育の領域独特の公と私のパートナーシップについて言及することが重要であり、これらの最近の教育における出現と展開が、マルチセクターや協力指向の領域に反映されていると述べる。¹⁹⁾

公と私のパートナーシップが新しい概念であることは、カードウェルらによっても主張される。彼らは、特に公と私の両性質を有する公と私のパートナーシップを導入することによる教育の公共性に注目する。すなわち、公と私のパートナーシップは、公の概念が政府と同じような意味合いを持ってきた国においては、しばしば議論のあるものとなると指摘する。²⁰⁾ そこでは、公的な学校とは、自身が所有し、政府の被雇用者として教師や職員が存在し、資金と機能は政府によってなされる学校と見なされる。

教育における公と私のパートナーシップの概念を捉える時、「教育」という極めて公的性質の高い領域であるため、私のメンバーが参加することにより、その公の性質が維持できるのかという危惧が、議論の中心となる。先のサッチャー政権において、教育に市場原理を導入した改革が、教育のプライバタイゼーションやマーケティゼーションと称され、教育の「公」の性質が危ぶまれたことに対する批判によってその取り組みが沈静化したことは言うまでもない。これらを背景に、ブレア政権下では、私的セクターとのパートナーシップにおいて、教育と私の領域の区別を強く主張する。これは、これまでアカデミーやトラスト・スクールを開始してきた政府が、ビジネスと学校は区別されると明言していることから分かる。

また、ランビーは、学校教育の発展を支援する将来の重大な組織形態としてパートナーシップを強調している。²¹⁾ 注目は、パートナーシップを支援することになるであろう複雑な範囲や状況の提供である。パートナーの多様化や、そこにおける様々なパートナーシップは、確かに学校に対して

あらゆる効果をもたらす可能性がある。

ウッズらは、実際のパートナーシップが行われる場のひとつである学校のマネジメントの側面に焦点を当てて論じる。すなわち、公的セクターの教育サービスの運営に対して私的セクターがもたらすその特有のリーダーシップによる変化とは何かについて論じている。²²⁾ また、伝統的な公的エトスの支持、あるいは現代化のなかで再解釈される範囲とその現代化されたリーダーシップの証拠を探索している。政策ディスコース支配の時期における理解として、現代化されたリーダーシップを提案しながら、その純粋な形式を見出していないが、古い政策エトスから続く方向とは異なるという見解をもって結語とする。

また、校長へのインタビュー調査から、LEAによって統制される一般的な学校へのサービスと比較して、公と私のパートナーシップにおける現代化されたリーダーシップを探索しようとした。²³⁾ アウトソーシングのインパクトを考慮しても、サービスにおけるいくらかの改善は、校長によって認識されていることが明らかにされた。

パートナーシップという理論に関しては、公と私のパートナーシップ内での実際的な権力関係の間で緊張が起こり、パートナーシップというアイディアは、パートナーシップとしてラベルを貼られる政策ディスコースにおいて構築されていくと述べている。

これらの見解は、教育における公と私のパートナーシップのあらゆる側面について言及しているが、この複雑な範囲と状況を、実態調査をもとにカテゴライズする必要があるという点、また、学校ガバナンスを行う学校理事会においてパートナーの理事がマジョリティとなろうとも、それらの区別が成立するののかについては、さらなる実態調査が必要である点が課題として挙げられる。

②新たな教育のアクターとなる私的セクターへの注目

先に述べたような、教育における公と私のパートナーシップという全体的な概念を捉える作業の一方で、新しい教育のアクターとなる私的セクターへ注目した見解が見受けられる。

デーヴィーは、教育における私的セクターの参加は、論議に取り巻かれていると述べる。²⁴⁾ つまり、伝統的には公益事業の領域と見られていた領域における私的セクターの役割に関する政策論争を呼び起こしている状況であるとする。私的セクターの参加は、教育における伝統的な行政から、しばしば、「経営主義」と特徴付けられる新しい公的管理への移行の例として見られる。教育プロビジョンの本質と目的に関する政策論争が重要であり意味がある一方で、この特別な 이슈は、広範囲な領域を網羅してきたそのような討議を再考する必要があると述べる。²⁵⁾

政府は、公と私のパートナーシップの理論に基づいて、経営や職業教育に関するカリキュラムにおける役割など、従来公のメンバーのみでは提供が難しかった側面での寄与を期待している。しかしながら、その支援は範囲と度合いを明確にされていないため、デーヴィーが指摘するように、プロビジョンの本質や目的に加え、その領域と中身の再考が必要となっている。変化する教育的枠組の視点としては、3つの特質、すなわち、誰が教育に対して支払うのか、誰が教育を提供するか、誰が教育から利益を得るのか、について十分な検討がなされるべきであると指摘する。²⁶⁾ 伝統的な

行政モデルとしては、国家が教育に対して支払い、国家が教育を提供し、子どもたちが教育から利益を得ていることを望んでいたということを前提に、現在の状況として、誰が教育に対して支払うのか、の変化については、家庭の資金的な支援を頼りとするものの増加、大学教育における個々の学生への貸付、例えば、CTC、スペシャリスト・スクール、アカデミーの資金の形式に見られるようなビジネスの支援の増加、という教育への国家の支払いにいくらかの侵食があると指摘する。また、誰が提供するのか、の変化については、いくらかのLEAの失敗や伝統的な公的セクター管理による個々の学校の認識、私的セクターのスキルが伝統的な公的セクターの独占的なプロビジョンの改善を可能にするという政策の信念、という2つの力によって進められてきたと主張する。²⁷⁾

この教育の公と私のパートナーシップにおける私的セクターのパートナーは、教育以外の領域におけるパートナーシップとは異なるという主張と同様に、ハッチャーは、「再エイジェント化 (re-agenting)」というコンセプトをイングランドの学校制度に関する政府の変革の重要な手段として、非国家エイジェンシー、とりわけ私企業や企業経営者の役割を探求、説明するために用いている。²⁸⁾ 彼らの役割は、利益追求、非利益追求の両方の形態をとるとする。すなわち、利益追求型としては、学校や地方当局への政府の教育政策や教育サービスの提供の実施としての私企業への外注は、採算がとれる市場を創りだしてきたことを指摘する。これらは、従来、議論されてきたような、教育におけるプライバイゼーションやマーケティゼーションの状況であると言える。また、これらと同様に重要なことは、非利益追求を基礎とするスペシャリスト・スクールやアカデミーのスポンサーシップを通して、学校への私的セクターの参加が成長していることであると指摘し、プライバイゼーションの状況とは異なることを主張する。根拠として、スペシャリスト・スクールやアカデミーにおけるスポンサーが、学校を乗っ取ろうとしようとしている証拠はなく、スペシャリスト・スクールにおけるスポンサーとのパートナーシップが、長期の関係ではないことからそれを裏付けていると指摘する。²⁹⁾ アカデミーにおけるスポンサーについても、開校当時は、企業が多く見受けられたが、現在最も多いスポンサーのカテゴリーは、「ビジネスマン」であり、彼らのスポンサーになる動機は様々であるが、いずれにしても学校を乗っ取るためではないことも明らかにした。また、企業の社会的責任 (Corporate Social Responsibility) への意識が強いことも挙げている。ハッチャーによって用いられる「再エイジェント化」という用語は、このようなこれまでに見られないタイプの新しいスポンサーのことを総称している。これは、アカデミー、トラスト・スクールと展開を続けているブレア政権下の教育における公と私のパートナーシップの方向性を考える上で興味深い見解である。

おわりに

本研究の目的は、教育における公と私のパートナーシップの理論的展開とそれによって成り立つ学校の変遷を捉え、さらにブレア政権において新たに展開している新動向を探ることであった。

サッチャー政権による大胆な民営化政策に導かれるかたちで始まった教育における公と私のパー

トナーシップであるが、これは、当時の社会の潮流への合致と結果に対する評価のため、ブレア首相による新労働党政権において、その形態や中身は変容しながらも、さらに展開していくこととなった。

新たな動向として指摘したトラスト・スクールは、私的セクターとのパートナーシップにおいてアカデミーをそのモデルとしている。しかしながら、アカデミーに見られるような資金提供は行わず、教育水準の向上という目的の下で様々な内容のパートナーシップが行われることが計画されている。また、パートナーは、トラストを通して学校を支援し、学校理事会の理事としての役割を担うが、乗っ取りはしないこと、トラストは、学校への関与から利益を得ることはないことが明記されている。

このことは、すなわち、教育における公と私のパートナーシップをめぐる議論において指摘したように、教育の公共性の保障への取り組みをアピールするためのものであり、これまで議論されてきたプライバタイゼーションとの境界線を示すものであると考えられる。その背景として、これまでのプライバタイゼーションやマーケティゼーションとして批判された取り組みとの混同に対する危惧、教育という領域において考える場合の私的セクターの性質への特別な検討の必要性を指摘した。

その新たな教育のアクターとなる私的セクターの性格について、ハッチャーが指摘するように、イギリスの教育における公と私のパートナーシップは、これまでのエイジェントではない新しい教育エイジェントを作り出すという意識で、私的セクターのパートナーを位置付けていこうとしているのではないかと考える。すなわち、ブレア政権下の新しい動向として、教育における公と私のパートナーシップの「私」のパートナーは、ビジネスの分野での交流ではなく、「私」の領域に存在しながらも、極めて「公」の領域に近いその新しい立場をもって、公教育を改善させる専門的知識と技術をもつアクターであると捉えられる。そして、これらのことから、この「公」ではないが一般的な「私」の性格の薄いアクターとのパートナーシップを、ブレア政権下の教育における公と私のパートナーシップの新たな動向の重要なアクターとして推進していこうとしていると考えられる。

<注>

- (1) Education Reform Act, 1988, Chapter5, Section105.
- (2) Ian,B., *Beyond the Citizen's Charter -New Directions for Social Rights*, IPPR, 1996, pp.1-11.
- (3) Department for Education and Skills, Standard Site, <http://www.dfes.gov.uk/ppppfi/>.
- (4) 2001年から教育雇用省 (Deptment for Education and Employment; DfEE) は、DfES (Deptment for Education and Skills; DfES) に改称。
- (5) Department for Education and Skills, Standard Site, <http://www.dfes.gov.uk/ppppfi/>.
- (6) Ibid.
- (7) Ibid.

- (8) Ibid.
- (9) Ibid.
- (10) Ibid.
- (11) DfES, Standards Site, Specialist Schools, <http://www.standards.dfes.gov.uk/specialistschools/>.
- (12) DfES, Standards Site, Academies, <http://www.standards.dfes.gov.uk/academies/>
- (13) Ibid.
- (14) 学校という建物は、学習に活気を与えるべきであり、すべての生徒やスタッフを育てるべきであり、コミュニティの実際的なリソースやプライドのソースであるべき、という考えに則った取り組み。2003年2月に発表された。今後10-15年でイングランドにおけるすべての中等学校を建て替え、新しくするという目的の投資プログラムである。
- (15) DfES, http://findoutmore.dfes.gov.uk/2006/09/trust_schools.html
- (16) Fitz,J.&Beers,B., Education Management Organisations and the Privatisation of Public Education: a cross-national comparison of the USA and Britain, *Comparative Education*, vol.38, no.2, 2002, pp.137-154.
- (17) Davies, B. and Hentschke, G., "Public-private partnerships in education: insights from the field", *School Leadership and Management*, vol.26, no.3, July2006, p.205.
- (18) Ibid., p.206.
- (19) Ibid., p.207.
- (20) Caldwell & Keating, "Adding value to public education: an examination of the possibilities for public private partnerships", Australian Council of Deans of Education, 2004.
- (21) Lumby, J. and Morison, M., "Partnership, conflict and gaming", *Journal of Education Policy*, vol.21, no.3, May 2006, pp.323-341.
- (22) Woods, A P. and Woods, J. G., "Modernizing leadership through private participation: a marriage of inconvenience with public ethos?", *Journal of Education Policy*, vol.19, no.6, November 2004, p.643.
- (23) Woods, J. G. and Woods, A. P., "At the hard edge of change: views from secondary head teachers on a public-private partnership", *Journal of Education Policy*, vol.20, no.1, January 2005, pp.23.
- (24) Davies, B., "Public-private partnerships", *School Leadership and Management*, vol.26, no.3, July2006, p.201.
- (25) Ibid., p.202.
- (26) Ibid., p.201.
- (27) Ibid.
- (28) Hatcher, R., "Privatization and sponsorship: the re-agenting of the school system in England", *Journal of Education Policy*, vol.21, no.5, September 2006, p.599.
- (29) Ibid.

木 村 ゆり子

<引用文献>

DfES, white paper, “Trust School Prospectus”, *Higher Standards, Better Schools for All*, 2005.

DfES, white paper, “Trust Schools Offer”, *Higher Standards, Better Schools for All*, 2005.

DfES, white paper, “Trust Schools and Governance”, *Higher Standards, Better Schools for All*, 2005.

The partnership between public sector and private sector in Education; New direction under the Blair Administration

Yuriko KIMURA

Since the Blair administration inauguration in 1997, the educational policies have been developed with new direction in England. The implement of market mechanism into the education symbolizes former administration. This administration achieved the domination of educational content and assessment, but promoted the inequality of education and the new labour administration recaptured. Therefore the most important issue for present Blair administration is to deal with these issues, which lead the aim as rising educational standards.

One of the most-watched efforts of them is the partnership between public sector and private sector in education. The educational policies in Blair administration promote the partnership between public sector and private sector and emphasize the partnership between various private sector partners.

The basic theory of the partnership between public sector and private sector in education in England is Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnership (PPP). PFI was advocated by Major administration in 1992. PPP was advocated by Blair administration in 1997.

In this study, I follow the shift of theoretical development of the partnership between public sector and private sector in education and analyse schools, which take partnership with private sector partners. The aim of this study is search the new direction of the new educational policy under the Blair administration.