

# KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

## イギリス連立政権下の教育関係準自律的非政府組織(Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations)改革と教育行政の変容に関する検討

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 関西外国語大学・関西外国語大学短期大学部 公開日: 2016-09-05 キーワード (Ja): イギリス連立政権, Quango, 教育行政, 教育政策 キーワード (En): 作成者: 藤田, 弘之 メールアドレス: 所属: 関西外国語大学
URL	<a href="https://doi.org/10.18956/00006023">https://doi.org/10.18956/00006023</a>

# イギリス連立政権下の教育関係準自律的非政府組織 (quasi-autonomous non-governmental organisations) 改革と教育行政の変容に関する検討

藤 田 弘 之

## 要 旨

本論文は、2010年にイギリスで成立した連立政権の下で、教育に関係する準自律的非政府組織 (quasi-autonomous non-governmental organisations、以下 Quango) が、なぜ、どのように再編されたのか、またそれによって教育行政にいかなる変化を生じているかを明らかにすることを目的とする。

イギリスは Quango 国家と言われ、これまで多くの Quango が設置され、これが統治において重要な役割を果たしてきた。これは必要性があり、メリットを持っているが、反面問題もかかえている。したがって、これまでしばしば改革案が出されたが、その成果は十分ではなかった。しかし、2010年に成立した連立政権は、累積する財政赤字解消策の一環で、この Quango 改革に本格的に取り組んだ。

Quango は教育の領域にも存在しており、この動きと連動して教育省でも大きな改革が行われた。本稿では、教育省に関わる Quango がなぜ、どのように再編されたか明らかにしつつ、教育行政の変容を探った。そして、教育省においては執行機関化 (executive agency) の問題が重要であり、これによって教育財政、試験や評価、教師などにつき主要な役割を果たしてきた一定の Quango が省直轄化、ないしは省に近接化されたこと、これが連立政権の学力向上を中心とする種々の教育政策実施のための基礎となったこと等を指摘した。

キーワード：イギリス連立政権、Quango、教育行政、教育政策

## 1、はじめに

本稿は、2010年にイギリスで成立した連立政権の下で、教育に関係する準自律的非政府組織 (quasi-autonomous non-governmental organisations、以下本文中では Quango) が、なぜ、どのように再編されたか、またそれによって教育行政にいかなる変化を生じているのかを明らかにしようとするものである<sup>1)</sup>。

イギリスの政治組織を扱った文献の多くで、イギリスは Quango 国家であると述べられている。すなわち、中央、地方の政府に多くの Quango が設置され、これが統治において重要な役割を果たしているとされるのである。Quango は arm's length body とも言われ、政府諸機関

から一定の独立を保って活動する統治組織体の総称である。したがって、それは非常に多義的であり、また多様性を有している。

Quango が設置されるのは、必要性があり、またメリットがあるためである。しかし、反面問題やデメリットがあり、批判がなされてきた。このため20世紀に入って以後しばしば改革が検討され、また各政党もその再編を政策課題としてあげた。しかし、こうした改革は実質的にあまり進められず、また改革が行われても不十分なものであった。

2010年に成立した保守党と自由民主党の連立政権は、世界的な経済の低迷を背景に累積していた多額の財政赤字の解消策の一環として、本格的に Quango の改革に取り組もうとした。この改革は単に数を減らすのではなく、各 Quango の役割や活動を精査して要不要を判断するとともに、さらにその改革を通じて統治形態全体を再編しようとしたのである。

Quango は教育の領域にも存在しており、このような改革再編は教育行政の分野でも行われた。一般にこうした改革を推進する場合、当該 Quango 関係者から大きな抵抗が生じ、頓挫することが多いが、連立政権下で教育行政の衝にあった大臣ゴヴ（Gove, M.）の強い個性と指導力によって、教育省に関わる Quango 改革が強力に推し進められ大幅な再編がなされたのである。

筆者はすでに Quango の1つである総合教職評議会（General Teaching Council for England）に関して論述しており<sup>2)</sup>、またこの組織の廃止問題について別稿で詳述する予定である。しかし、本稿では、イギリス教育行政研究の一環として、この総合教職評議会を含めた教育関係の Quango 全体の改革について検討を行おうとするものである。この問題の検討は、連立政権下、及びその後の教育行政や教育政策の変化を考える際に重要であると考えられる。

この問題に関するわが国の先行研究であるが、Quango 一般の問題については、例えば、君村、小堀等の詳細な研究がある<sup>3)</sup>。また教育関係の Quango についても、沖清豪の研究がある<sup>4)</sup>。さらに個別の重要な Quango、例えば、大学補助金委員会（University Grant Committee）、バーナム委員会（Burnham Committee）、学校評議会（Schools Council）等についても一定数の研究がある<sup>5)</sup>。しかし、それらは1990年代までの状況を扱ったもので、連立政権下の Quango 再編について本格的な研究はないと思われる。またわが国でイギリスの Quango を問題にする時、特に教育の領域では、その独立性を重視しそれを肯定的に評価するものが多いと思われる。

イギリスにおいて、Quango を扱った研究は相当数ある。しかし、2010年以後の Quango 改革の研究については、特にバーミンガム大学とシェッフィールド大学の共同研究が重要である。この研究の中心人物は、ドメット（Dommett, K.）、フリンダース（Flinders, M.）、スケルチャー（Skelcher, C.）、トンキス（Tonkiss, K.）等であり、彼らは連立政権下の Quango 改革について実証研究を行い、それを評価解釈している<sup>6)</sup>。また Quango 問題に関わる執行機関（executive agency）については、エルストン（Elston, T.）の実証的研究がある<sup>7)</sup>。しかし、教育関係の

Quango の再編に関しては、一部の個別機関を除いて、全体を扱ったものは執筆時点で存在していないと思われる。

本稿は以上の考察を踏まえ、上記の先行研究に学びつつ、独自に収集した諸資料を基礎にして、イギリス連立政権下で進んだ Quango 改革の動きの中で、教育関係の Quango がどう再編されたか、またそのことによって教育行政がどう変容し、どのような意味を持つか等について検討しようとするものである。

考察は、まず2010年以前の Quango 問題全般を見据えつつ、教育関係 Quango の状況について述べ、それがどのような問題を持ち、どのように改革されようとしたのかについて述べる。次に、2010年の連立政権成立後、Quango 改革がどのように進められたかを論じ、それとの関わりで教育関係の Quango 改革がどのように進んでいったかを検討する。そして、こうした Quango 改革によってどのような再編が行われたかを論じる。最後に、この動きは教育行政の観点からどう評価、解釈できるのかについて考察する。

なお、本稿で対象とするのはイングランドである。また地方当局のレベルでも Quango は存在するが、ここでは主として中央政府が関係する Quango を扱う。さらに連立政権という場合、2010年5月から2015年5月までを指すが、入手できた資料は2015年1月までのものであり、それらを基礎に述べることを断っておく。

## 2、連立政権下における教育に関する準自律的非政府組織改革の背景

すでに述べたようにイギリスで Quango と言う場合、多義的であり、その存在も多様である。したがって、定義の仕方によっては、対象となる Quango の数に相当の開きが生じる。Quango には、行政サービスを執行するもの、行政サービスを規制するもの、助言機関としての性格を持つもの、準司法的な役割を果たすもの等があり、これらにより分類することが可能である。また公的性格が強いものから民間団体の性格を持ったものまで多様であり、これに担当大臣の統制の強弱の程度の違いを合わせると多数の型に類別される。ガッシュ (Gash, T.) 等はこうした基準を用いて、Quango を11の型に分類している<sup>8)</sup>。ここでは Quango に関わるこの種の問題を詳述できないので、「公的職務を果たすべく公金を使用する機関であって、選ばれた代表から一定の独立を持った機関」というフリンダースの定義を提示しておく<sup>9)</sup>。また具体的には、後述の連立政権が主として再編の対象とする Quango である、非省庁型公共機関 (non-departmental public bodies) を想定して論述する。

さて、ドメット等は、「Quango の問題はイギリスの政治史において深い根を持っている」と述べている<sup>10)</sup>。イギリスにおける Quango 国家化の起源は、16・17世紀にさかのぼることができる。その頃より必ずしも確固とした官僚機構が形成されず、行政課題は個別的又は状況的に

特別の機関を設置して処理された。19世紀になると次第に行政組織が確立されてくるが、こうした中でも行政組織から一定の独立を持った既存の機関が存続し、あるいは新たに設置された。とりわけ20世紀に入り、年が下り新しい行政課題が生じるとともに、いわゆる Quango の数も増えていった。

イギリスにおける教育行政機関の起源は、1839年に設置された枢密院教育委員会 (Committee of Privy Council on Education) に求められるが、統一的な教育行政機関が設立されたのは、1899年になってからである。しかしこのような中央教育行政機関が設置された後も、統治の手段として行政機関から独立した Quango が設置された。とりわけ第二次大戦後は、コンセンサス政治の下で関係機関のパートナーシップに基づき教育行政が行われてきたが、こうしたことを背景に新たな行政課題に対応すべく Quango が設立されていった。

Quango が設置されてきたのはそれなりの必要性があり、またメリットがあるためである。すなわち、その時々新しい個別課題に対応した行政が迅速に行えること、その領域の専門家を組み込むこと、時の政治勢力や所管大臣から一定の独立を保って活動できることなどである。反面こうした機関については、財政及び活動に対する民主的統制が十分できないこと、またその活動について十分な透明性が確保できず、効果や効率の点で問題があること、行政が断片化し複雑性を生じること、時の政治情勢によってめまぐるしく改廃されることがあること等の問題があった。さらにこうした Quango は通常は廃止が困難で、廃止されても新たな機関が設置され、かえって増殖することがあり、これに伴う財政負担が増加した。

以上のような事情から20世紀に入ると、しばしば専門委員会や議会が改革を検討し、廃止再編の提言を行った。各政党もまたこの問題に取り組み、Quango の数の削減やこれによる歳出抑制策を練った。しかし、改革の提言はあまり実施されなかった。また「レトリックと現実」という言葉で表されるように、政党は野党にいるときは抜本的な改革案を提示したが、政権につくとそれらはトーンダウンし、改革はあまり実施されず、また行われても実効性のないものであった。

2000年代半ば以後 Quango の改革への圧力が強まるのは、この時期以後の経済危機の進展とこれに伴う財政赤字の累積的増加があった。時の労働党政権も検討を行ったが、これらが具体化される前に下野した。そして、2010年に政権を担った連立政権の下でこれらの改革が進められようとしたのである。

2010年以後政権を担うことになる保守党は、野にある時から党首キャメロン (Cameron,D.) の下で Quango 改革の検討を行っていた。こうした改革の考えを明確にしたのが、総選挙前に行われたキャメロンの演説であった<sup>11)</sup>。彼は目指す政権の政治の基本として、大きな、官僚的、かつ責任を明確にしない政府の打破を示し、そのために分権化、透明化、説明ならびに成果達成責任の明確化の原則を提示した。そして、Quango に関しては、現在790以上、また見方に

よっては1100以上の Quango が存在し、それは国民生活のほとんどの領域で大きな影響を及ぼし、民主主義や政治の大きな問題となっていると論じた。キャメロンが指摘する Quango の問題は、説明責任が明確に確保されないこと、財政支出の適正な統制ができないことと、効率や効果の検証ができないことである。彼はこのために Quango を抜本的に改革する必要を述べている。

キャメロンが示した Quango 改革の方向性は以下の通りである。(i) Quango の数や規模、影響を減少させる必要がある。(ii) しかし、単にこれらを減らすだけでなく、既存の Quango、また新しく必要とされる Quango を適切に評価し、是々非々で考える。(iii) 各省における大臣の責任を強化し、大臣の下で可能な限り省組織を通じた政策決定・執行を行う。(iv) Quango への権限委任は、大臣に限界があり、また大臣から一定の独立を保って職務の執行が行われる必要がある場合に限る。以上である。この際、Quango の設置が不可避である場合の判断基準として、(i) 職務が専門的な知識や技能を必要とすること、(ii) 政治的に独立し、公平な決定がなされる必要があること、(iii) 決定に透明性を確保する必要があること、の3点をあげている。この基準は連立政権下の Quango 見直しの基準となった。この演説の中でキャメロンは、改革の必要がある例として、教育関係の資格及びカリキュラム開発機関 (Qualification and Curriculum Development Agency) や資格及び試験規制庁 (Office of Qualifications and Examinations Regulation) を取り上げている。

キャメロンの演説で示された方針は、1997年総選挙のための保守党マニフェストに盛り込まれた。すなわち、このマニフェストで、「・・・我々は、選挙で選ばれていない官僚ではなく、大臣が政府の政策に責任を持つべきであると信じる。専門的な機能や政治的公平性を要する機能を果たしていない Quango、または独立して事実を処理すべく行為していない Quango は廃止するであろう」と述べ、そのための精査を行うことを明言した<sup>12)</sup>。Quango 再編の主張は、文言は異なるものの他の政党のマニフェストにおいても言及された。

上記のキャメロンの方針やマニフェスト等において、教育関係の Quango の改革が具体的に示されたわけではない。しかし、同時期に保守党関係の政策集団である政策研究センター (Centre for Policy Studies) は、『学校関係準自律非政府関係機関—廃止と改革の指針—』と題する文書を出し、学校に関係する11の Quango を評価検討し、その改革を具体的に示した。ここで、この文書を基礎に、それぞれの組織の設置経緯や役割、評価、改革の方向についての提案の概要をまとめておく<sup>13)</sup>。

この文書は、学校関係の Quango の問題点として、(i) 近年増加を続け、雇用者数が増加し、それに伴い財政負担が急増していること、(ii) しかしその割には各組織の成果は乏しいこと、(iii) こうした組織は中央から官僚的な統制を行い、このことが学校現場で負担を増し、自由を閉塞させていること、(iv) これらの組織は政治状況の変化にともなってイデオロギー的に偏向

することが多いこと、(v)それぞれの組織が説明ならびに成果達成責任を果たしていないことなどをあげている。さらに、こうした Quango の改革はしばしば叫ばれてきたが、それには大きな抵抗を生じ、また廃止してもヒドラのようにすぐに新たな組織が作られ、改革には多くの困難を伴うとしており、強い政治的意思が必要であることを指摘している。

その上で、(i)中央からの統制を抑制し、学校に多くの自由を与え、教育の多様性と革新に期待すること、(ii)親の学校選択権を尊重し、それに基づく学校改革を基本とすること、(iii)透明性を確保すること、(iv)公的支出について説明責任を確保することを基本原則とし、以下のように各々の Quango につき改革を提言している。

### (1)資格及びカリキュラム開発機関、ならびに資格及び試験規制庁

これらの機関は公的試験や資格、またカリキュラムに関わる規制機関である。これらは1988年教育改革法によって全国カリキュラムが導入され、その後全国テストが導入された後に、これを統括するために同年に全国カリキュラム評議会（National Curriculum Council）と学校試験及び評価評議会（School Examination and Assessment Council）が設けられたことに起源をもつ。その後幾度かの再編を経て、2009年の実習・技能・児童・学習者法（Apprenticeships, Skills, Children and Learners Act）によって資格及びカリキュラム開発機関と資格及び試験規制庁が設けられた。これらは中央による介入統制の傾向が強く、現場の教師の自由を侵しており、具体的な成果も限定的である。したがって、中央統制から学校を解放するために、資格及びカリキュラム開発機関を廃止し、その代わり小規模のカリキュラム諮問委員会（Curriculum Advisory Board）のようなものを設けて、現場の参考となるカリキュラムの基準を示すことにすべきである。試験についても、上と同様な委員会を設け、これが試験に関わる情報の提供を行うようにすべきである。試験そのものの開発や監督は教育省が行うべきである。

### (2)教育水準庁（Office for Standards in Education）

これは、1992年に視学職の大幅な改革によって設置された機関である。これは当初は学校関係の査察を職務としていたが、その後、児童サービス、家族支援機関、地方当局などの査察にも責任範囲を大幅に拡大した。この機関は必要な機関であるが、今後は学校における教育そのものの査察を中心とし、特に成果を上げていない学校の査察に焦点を当てるべきである。

### (3)教師養成及び職能成長支援機関（Teaching and Development Agency for Schools）

これは教師の養成や職能成長に責任を持つ機関であり、1994年に教師教育や教師の資格付与とそのため財源配分のために設置された教師養成機関（Teacher Training Agency）を起源としている。この機関は、その後職能成長や児童福祉政策などの職務を担うようになり、2005

年に、教師養成及び職能成長支援機関として改組された。この機関は本来の教師養成以外の職務を抱えており、しかもこれが学校現場に負担を与えている。教師養成は本来学校現場において行われるべきであり、その方が成果が上がるという研究もある。教師志望者に対する支援も、例えばヴァウチャー制度などを導入すればよく、したがって、この機関は廃止すべきである。

#### (4)全国学校管理者支援組織 (National College for School Leadership)

この機関は、有用な学校指導者の育成、職能成長、配置等のために2000年に設置された機関である。この機関は優れた学校管理者を育て、彼らを支援することを任務としていたが、近年児童サービスの管理者の養成をも担うようになった。この機関はまた、校長職につくための資格を管理している。この機関は学校管理職の育成や支援をこえた職務を果たしており、またその成果に問題がある。学校管理職に特定の資格は必要なく、学校理事会の判断で任用が行われ、彼らの資質能力に関しては学校自体が責任を持つべきである。また必要がある場合は、私的部門や大学などがその養成などの支援を行うべきである。

#### (5)イギリス教育コミュニケーション及び技術機関

##### (British Educational Communication and Technology Agency)

これは1998年にそれまで存在していた全国教育工学評議会 (National Council for Educational Technology) を改組して設置されたものである。この機関の任務は、教育現場での新しい教育技術の応用や定着の全ての面において、学校を支援する機関であり、とくに情報、コンピューター技術の普及について大きな役割を果たしてきた。しかし、近年こうした技術は学校現場に普及し、また必要があれば民間の会社の支援を受ければよく、この機関は廃止すべきである。

#### (6)児童委員会 (Children's Commissioners)<sup>14)</sup>

この機関は2004年の児童法に基づいて設置されたものであり、子どもや若者に関わる政策やサービスについて計画、実施、評価する際、彼らの見解や利害を聴取する役割を持っている。この機関は設置目的自体があいまいであり、財政支出に見合う成果を上げていない。児童や若者についての国家関与は、特に必要があるものに焦点を当てるべきで、この機関は廃止すべきである。

#### (7)学校のためのパートナーシップ (Partnership for Schools)

この機関は、中等学校の校舎の建てなおし計画を実施する機関として、2004年に設置されたものである。その後、これはアカデミーをはじめ全ての学校の建築や建て直しの任務を持つことになった。しかし、この機関は成果を上げておらず、学校建築に関する支援は、中央教育省

内の小規模の専門家集団が行えばよく、廃止すべきである。

#### (8)教師専用テレビ (Teachers' TV)

この機関は、教職関係者が高い水準の教育を行うために必要なメディアを提供するものであり、2005年に設置されたものである。この機関が行っていることは既にインターネットなどでも入手可能であり、必要な場合は民間部門の提供するサービスを利用すべきである。

#### (9)学校食料基金 (School Food Trust)

この機関は、ジミー・オリヴァー (Oliver, J.) の学校給食運動の結果2005年に設置されたものであり、学校において提供され、消費される食品の質の改善によって、児童生徒の健康の改善に資することを目的としている。しかし、学校給食を利用しているものは全体の40%程度であり、また中央機関が、画一的に栄養基準を課するのは適当ではなく、廃止すべきである。

#### (10)総合教職評議会 (General Teaching Council)

この機関は1998年の教育・高等教育法に基づき、2000年に設置されたもので、教師に関わる様々政策提言を行うとともに、教師の登録制度を設け、不適格教師の処分を行い教師の資質を確保しようとするものである。しかし、この機関は不適格者の多くを処分しておらず、またその活動が多く他の機関と重複している。したがって、不適格教師の処分は学校管理者に任せ、この機関は廃止すべきである。もし存続させるとすれば教師の任意加入団体にすべきである。

#### (11)学校教師問題検討機関 (School Teachers' Review Body)

この機関は、1991年の学校教師給与・条件法に基づき、設置されたものである。これは教師の勤務条件や給与等に関して、政府に助言する役割を持つものである。しかし、全ての学校は教師の給与基準について裁量を与えられるべきであり、この機関は廃止されるべきである。

以上政策研究センターの文書の改革提言を述べてきたが、この文書が保守党影の内閣における Quango 再編の検討、またその後の連立政権下の Quango 改革とどのような関係にあるかは明らかにできなかった。しかし、この文書から、少なくとも2010年総選挙前に教育関係 Quango について何が問題となっていたかの一端を知ることができる。

### 3、連立政権下における教育に係る準自律的非政府組織改革の取り組み

2010年の総選挙では保守党が勝利したが、単独で政権を担うことができず、自由民主党の協力で連立政権が成立することになった。保守党と並んで、自由民主党もまたマニフェストで Quango 改革を掲げており、財政赤字解消の緊急性もあり、この Quango 改革が本格化することとなった。総選挙後の5月20日には、連立のための合意書類である『政権のための計画』が出された。この中で財政赤字の削減が最優先事項とされたが、その一環として Quango の数を減らし経費を削減する文言が入れられた<sup>15)</sup>。そして、5月25日の女王演説において、財政赤字の削減と経済成長の回復を最優先とし、官僚制のコストと公的機関の数を減じ必要な諸改革を行うことが示された。

これを受けて、政府は全ての Quango の見直しに着手することを公表し、内閣府においてモード (Maude, F.) の下で直ちにこの作業が開始された。内閣府においては、キャメロンが既に提示していた3つの基準、すなわち、専門的知識や技術の必要性、決定や執行の独立性や公平性の確保の必要性、透明性の確保の必要性から900を超える Quango の見直しを鋭意進め、最終的に2010年10月14日に改革案を公表した。この中で教育省関係の17の Quango について、6つを廃止、3つを維持、また8つについて今後さらに検討する必要があるとの案が示された<sup>16)</sup>。

Quango の見直しは、政府の動きを受けて、教育省においても教育大臣ゴーズの下で2010年5月以降順次進められていた。教育省関係の Quango の中で、イギリス教育コミュニケーション及び技術機関、資格及びカリキュラム開発機関、総合教職評議会の廃止は早い時期に決定されていた。教育省は10月14日の内閣府の改革案を受けて、即日省の対応を公表した<sup>17)</sup>。それによれば、上述の3つを含め、10代の妊娠に関わる独立助言グループ (Teenage Pregnancy Independent Advisory Group)、教師専用テレビの5つを廃止、資格及び試験規制庁、教育水準庁、学校教師問題検討機関、学校食料基金の4つを現状維持とした。そして、残る8つ、すなわち、児童及び家庭関係裁判助言支援サービス (Children and Family Court Advisory and Support Service)、児童委員会、学校のためのパートナーシップ、教師養成及び職能成長支援機関、全国学校管理者支援組織、学校補助職員交渉機関 (School Support Staff Negotiating Body)、児童関係職務従事者職能成長評議会 (Children's Workforce Developmental Council)、青年学習機構 (Young People's Learning Agency) の扱いを今後さらに検討するとした。これに加えこれらの Quango が持つ重要な責任を教育省に移転する予定であることも示している。

以上の再編対象機関の多くは、前述の政策研究センターの文書で言及されているが、まだ述べていない機関について説明を加えておく。まず児童及び家庭関係裁判助言支援サービスは、2001年に家族問題に関する裁判手続きと関わって子どもの福祉を確保し、推進するために設置されたものである。児童関係職務従事者職能成長評議会は、政府の包括的児童支援政策 (every

child matters) の実施と関わって、特にそれに従事する人々の職能成長を推進するために2005年に設置されたものである<sup>18)</sup>。10代の妊娠に関わる独立助言グループは、10代の妊娠に関わる政府の戦略について助言し、その政策の実施状況を点検するために2000年に設立されたものである。学校補助職員交渉機関は、2009年に設立され、2010年に法定機関になったもので、その役割はイングランドの公立学校に勤務する補助職員の給与や勤務条件を検討し、これらにつき合意が得られるように尽力する機関である。青年学習機構は、2009年に設置されたもので、16歳から19歳の青年のための継続教育 (further education) を財政的に支援する機関である。

教育省は関係 Quango 再編の公表後、政府の動きをにらみつつさらに検討を続け、やがて2010年11月24日に、教師養成及び職能成長支援機関、総合教職評議会、青年学習機構、資格及びカリキュラム開発機関の廃止、教育水準庁、全国学校管理者支援組織、資格及び試験規制庁の再編強化の提言を含んだ、『教育の重要性：2010年学校白書』という教育改革の方向性を示した文書を出した。この白書の中で、国際競争力を強化し経済成長を推進するためには教育改革が重要であること、しかし国際学力調査などにおいてイギリスは他国に劣っており、世界レベルの教育を全ての子どもに提供し学力水準を向上させることが最重要課題であること、このために最も重要なのは官僚機構の統制や負担を取り除き、学校現場の管理者や教師の裁量を強化し、自律性を与えるべきこと、これと同時に教育関係者の説明責任を明確かつ効果的にする仕組みが必要なこと、等の基本方針を示している<sup>19)</sup>。その上で、上記のそれぞれの機関の廃止や再編について述べ、必要な立法措置を行うこと、またそれらの廃止後は主要職務について教育大臣の下に設置される執行機関が担うことにも言及している。

さて、法的根拠を有する Quango の廃止については法改正を行う必要があり、そのための教育法案が2011年1月26日に下院に上程された。上程された法案には、白書で言及された4つに加えて、学校補助職員交渉機関を廃止すること、廃止される機関の責任の多くを教育大臣が引き継ぐこと、存続させる機関を再編強化すること、などに関する条項が含まれていた<sup>20)</sup>。

この教育法案上程の趣旨説明に際しては、政府側から、政権による Quango 改革全体の一環であること、中央の統制や官僚制にともなう負担を軽減すること、学校現場の管理者や教師に裁量権を与えること等が繰り返された。同法案にはこのように学校管理者や教師の権限、役割を強化する規定もあったが、教育大臣に権限を与え、またそれを強化する規定が多数含まれていた。この点は上下両院の審議において、とりわけ野党議員から批判がなされ、修正案の提出が繰り返された。

法案審議において、特に総合教職評議会について激しい論議がなされた<sup>21)</sup>。すなわち、この機関を廃止し、不適格教師に対する措置に関わる権限を大臣に与えることについて批判がなされたのである。審議では、法案は集権化法案であり大臣に50以上の新しい権限を与えていること、政府側の分権化を進め、教師に自律性を与え地位の向上を目指すという説明はレトリック

クであること、結局は教師の自律性を奪い、地位を低下させることなどが指摘された。また総合教職評議会は成果をあげつつあり、欠陥や問題があるとしてもこれらを改善して存続させるべきであること、教師の専門性の向上や自律性の確保のためには、医師などの他の専門職と同様に自己規制的専門職団体が不可欠であることなどの主張がなされた。また廃止後の具体的対応措置の不明確さについても批判がなされた。法案に含まれた他の Quango の廃止についても、総合教職評議会ほどではなかったが、それぞれの Quango の特性を踏まえつつ、大臣への権限の集約と介入の強化の問題、廃止予定の機関が果たしてきた役割や実績の評価とその存続の必要性、廃止による悪影響などが議論され、また今後の対応の不明確さや不備の指摘も繰り返された<sup>22)</sup>。2011年教育法案の審議においては、上のような論議が行われたが、結果的に大きな修正はなくほぼ原案通り議会を通過し、2011年11月15日に成立した。そして、上記5つの教育関係 Quango の廃止が正式に決定されたのである。

#### 4、連立政権下における教育に関する準自律的非政府組織改革の進展

2011年教育法が成立した後、廃止が規定された機関の解体や再編の作業が進んでいった。また2011年12月14日には公共団体法 (Public Bodies Act) が成立し、Quango 改革の推進について教育大臣に一定の裁量権が認められた。こうしてその取扱いが未定であった Quango についても、順次その在り方が決定されていった。ここで2011年教育法成立以後に行われた再編結果の全体像を整理すると図1のようになる。なお、これは2015年3月末現在の状況である<sup>23)</sup>。

この再編の中で特に重要であるのは、教育関係の Quango 廃止に伴って、最終的に教育省直轄の3つの執行機関が設置され、元の組織の職務の多くがこれらに移ったことである。ここでこれら3つの執行機関の役割について述べておく。

##### (1)全国教職及び教育管理職支援機関 (National College for Teaching and Leadership)<sup>24)</sup>

全国教職及び教育管理職支援機関は、2000年に非政府組織として設置され活動を続けてきた全国学校管理職支援組織 (National College for School Leadership) を母体としている。これは、教育省関係 Quango 再編の結果、2012年に教育省に設置された執行機関として組織替えを行い、職務を引き継いだ。同年に、教師養成及び職能成長支援機関 (Teaching and Development Agency) が廃止され、新たに省の執行機関として教職支援機関 (Teaching Agency) が設置されたが、全国教職及び教育管理職支援機関は2013年にこれを吸収した。全国教職及び教育管理職支援機関の主要任務は、(i) 教師や校長などの学校管理者の養成、資質の向上・改善のための支援、(ii) 資格の付与や管理、また (iii) 学校改善の支援、そのための学校間協力や学校と外部関係組織との連携の支援などである。この中に重大な不法行為を行った教師に対する処分

に関する事項が含まれた。

## (2)教育関係財政支援機関 (Education Funding Agency)<sup>25)</sup>

教育関係財政支援機関は、2012年に教育省の執行機関として設置されたものであり、これまで複数の組織に散在していた職務を一括して行うことになった。その任務は、3歳から25歳までの全ての人々の教育推進のために財政支援を行うことであり、それは公立学校やアカデミーをはじめ各種の教育機関やそこで学ぶ人々に対するものである。(ただし、高等教育を除く。)

## (3)教育水準及び試験機関 (Standards and Testing Agency)<sup>26)</sup>

教育水準及び試験機関は、2011年に教育省の執行機関として設立されたものである。これは資格及びカリキュラム開発機関の職務の一部を引き継いだ。その主要任務は、資格及び試験規制庁の基準を満たすための、質の高い全国カリキュラムに関わるテストを開発すること、学校関係者が適切にテストや評価を行うべく支援すること、教師の評価を管理すること、テストに関わる教師の専門的なスキルの向上を支援することなどである。

この図について、さらに社会移動及び児童貧困委員会 (Child Mobility and Child Poverty Commission) が新設されたことを指摘しておく必要がある。この機関は、2010年の児童貧困法 (Child Poverty Act) に基づいて設置されたもので、連立政権の格差是正策の実質化のために設置されたものである。すなわち、その主要任務は、社会移動を促進し、また児童の貧困を減らすことに関わる、政府ならびに関係機関の取り組みの進捗状況を監視することにある。

すでに3つの執行機関が教育省に設置され、これに関連する責務が集められたことを指摘したが、ここでこの執行機関化の問題を検討しておく必要がある。執行機関は、保守党サッチャー政権下において導入されたものである。この導入は、1988年に出された『政府のマネジメントを改善すること：次のステップ』という報告書の提言を基礎に進められたものであった<sup>27)</sup>。それによれば、各省の所掌事務を政策決定と政策執行に区分し、政策執行についてこの執行機関に担当させること、この機関は担当大臣が設定する目標を達成する必要がある、その達成に責任を持つこと、しかしその実施にあたっては独立性を持つこと、各機関は民間のマネジメントの手法を用いてその目的を効率的効果的に実施する必要がある、その成果は外部によって評価されること、というものであった。これは特に各省の所掌事務の執行の効率性を高め、効果を上げるために導入されたものであり、特に政策執行面について本省から独立して活動することを趣旨としていた。

エルストンは、この執行機関が連立政権の下で大きく変質したと指摘している<sup>28)</sup>。それによれば、これまでの執行機関化が政策執行面において省から独立させようとするものであったの

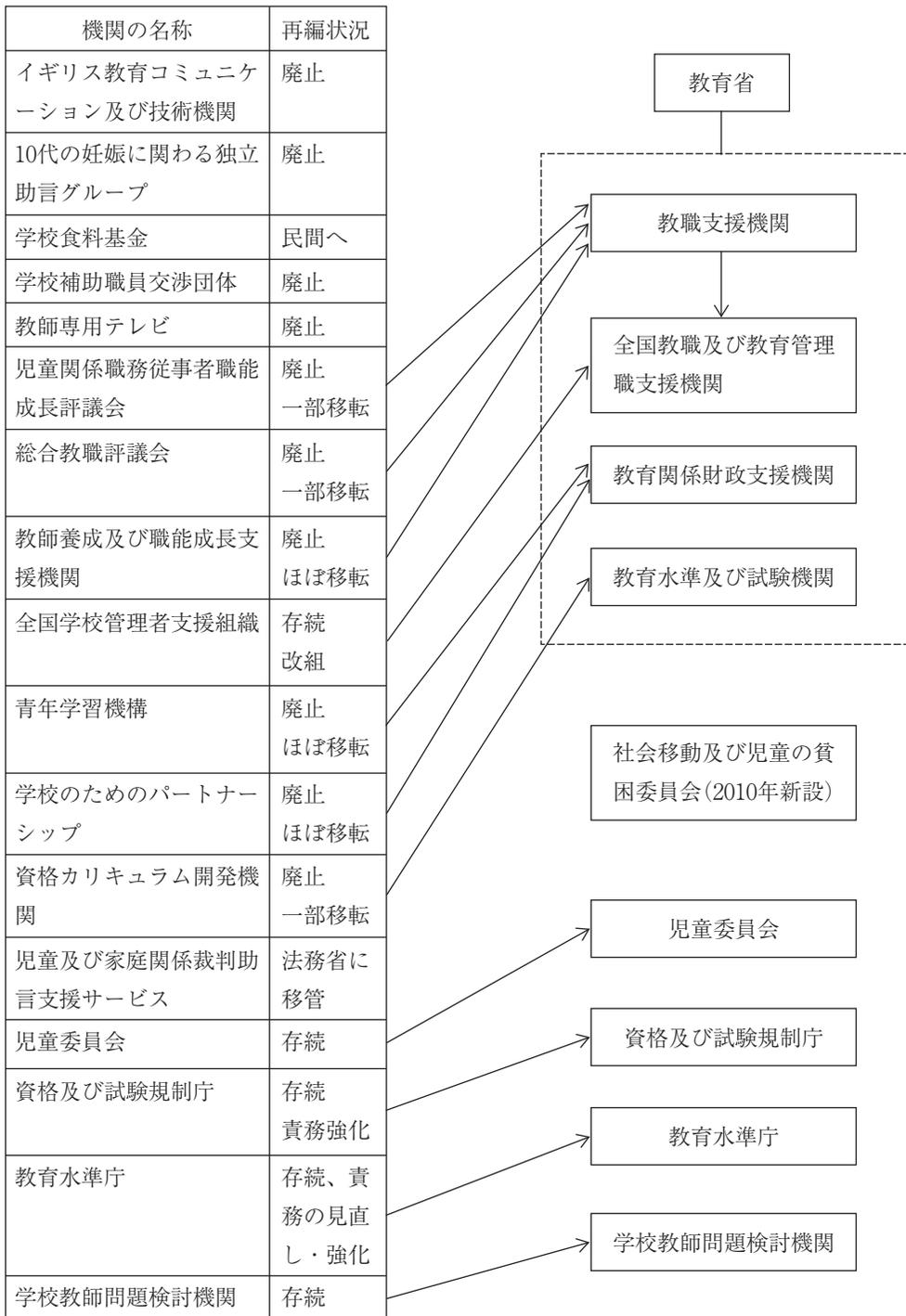


図 1、教育省関係準自律的非政府組織の再編結果

に対し、連立政権下で行われた執行機関化は、それまで Quango として断片化し、散在している諸機関を再びまとめ、省内化あるいは省に近接化し、省ないしは大臣の統制を増大させようとするものであるとしている。そして、その典型的な例として、教育省の教育水準及びテスト機関を取り上げ、新たな性格の執行機関として位置づけている。

以上連立政権下の教育に関する Quango の再編について述べてきたが、すでに指摘したように、その中で最も重要であったのは、上記3つの執行機関が新設されたことであると考えられる。こうした執行機関化によって、教育行政の核となる、教育内容や評価、教師の資質能力、教育機関への財政支援等に関する業務が教育省内化され、あるいは教育大臣の直轄となった。そして、これらの機関を通して、教育大臣や省の意向に従った教育政策が大きく推進されることになったと考えられるのである。

## 5、おわりに

以上本稿は、2010年に成立した連立政権の下で、教育に関する Quango がどのような経緯で、どのように再編されてきたかについて論じてきた。ここで以上述べてきた Quango の再編が、教育行政と関わってどのように評価解釈できるのかについて述べておく。

ドメット等は連立政権下の Quango 改革について、廃止されたのは比較的小規模で、かつ財政規模の小さい Quango が多かったこと、改革が徹底せず不十分な点を残していること等の点を認めながらも、その改革がこれまでのどの政権よりも野心的で広範囲であったことを指摘している。そして、改革が、廃止によって単に数を減少させることをめざしたのではなく、統治機構における Quango の役割を見直したこと、母体となる省とそれと関わりのある Quango の関係を変化させたこと、本省がそれらの統制を強化するような改変を行ったこと、内閣府のリーダーシップの下で Quango 改革が進み、また進められていること等が重要であるとしている<sup>29)</sup>。すでに指摘したように、エルストンもまた Quango の執行機関化に関わって、本省の影響力の強化、集権化の進行を指摘している。

教育省に関わる Quango の改革についても同様の点を指摘することができる。すなわち、廃止された Quango は、比較的小規模の、現在ではあまり大きな役割を果たしていないものが多かった。しかし、反面で教育行政上特に重要な、教育内容や評価、教員の資質能力の向上、教育機関への財政支援などにつき、これまで Quango が果たしてきた事項を、新たな執行機関を設けてこれらに移し、これを省の直轄とした。したがって、教育行政においても省の統制と集権化が進んだことを指摘することができるのである。

しかし連立政権は、教育の分権化や民営化・市場化も教育政策の重要な柱にしていた。すなわち、2010年の教育白書やそれを基礎とした2011年の教育法は、当局の統制をあまり受けない

学校であるアカデミーの新設や既存校のアカデミーへの転換、また規制を緩め当局以外の団体に設立を認めるフリースクールの設置などを促進しようとした。さらに学校現場の校長や教師の権限を強化する諸施策も進めた。こうした動きと集権化の動きの関係をどう解釈すべきであろうか。

1990年以後のイギリスの政権はいずれも、分権化、民営化、市場化を政策の柱の1つとして進めた。しかしその一方で、監視機能を強化してきており、監視国家 (surveillance state) 化が進んでいることが指摘されている。ページは、教育関係の Quango の1つである総合教職評議会の廃止の問題を検討する中で、この監視機能強化の問題に言及している<sup>30)</sup>。

別稿で論じたように、2000年に設置された総合教職評議会には、その重要な役割の1つとして不適格教師に対する対応措置を講じることがあった<sup>31)</sup>。すなわち、この評議会は、学校における教師の雇用者及びその他から通告された適格性を欠くと考えられる教師について審理し、教師の資質保持のために必要な懲戒処分を決定した。この審理過程や審理結果は、一般に公開された。2011年教育法によって、総合教職評議会は廃止され、不適格教師に対する措置に関わる権限の一部が教育大臣に移り、実質的に全国教職及び教育管理職支援機関がこの職務を実施するようになった。この改変によって、教師の雇用者は、重大な不法行為のために免職した教師のみを、雇用者の判断で全国教職及び教育管理職支援機関に通告することになり、それ以外の不法行為、職務能力の欠如に関わる対応は学校管理者に任された。ページは、このような改変について、フーコーのパノプティコンの比喩を援用しつつ解釈している。すなわち、総合教職評議会の下では、全ての対象者、審理過程や審理結果が、開かれた新しい専門職という理念の下で全て公開され透明化された。これに対し、再編後、全国教職及び教育管理職支援機関の下での不適格教師に対する対応措置は、一部では透明性を残したものの、大部分が見えなくなった。そして、分権化の名の下で、学校内部で処理されるようになった。しかし、これは文字通り学校に完全な自律性を与えたのではなく、随所に別のパノプティックな監視装置を伏在させた。この中で学校水準庁や資格及び試験規制庁の責務の強化再編は重要であり、特に教育水準庁の直前の査察予告 (筆者注：半日前)、学校管理職に関わる査察などは、その重要な措置の一部であった。学校現場では、これ以外の問題についても直接的な監視ではなく、目に見えない監視を受けることになった。つまり、分権化に平行して別の面の日常的な統制が進展したのである。ページの論を合わせて考察すると、連立政権下において分権化政策の背後に別の形の監視装置が組み入れられ、再編された Quango がその役割の一翼を担ったと考えられる。結局連立政権はその教育政策実現のために、種々の領域で集権化を進めたと判断できる。

スミザーズ (Smithers, A.) は、連立政権による教育関係の Quango 改革について、「・・・これらの機能の幾つかは、省内化され文字通りグレート・スミス・ストリート (筆者注：教育省の本庁舎がある場所) へと移動した。そこは非常に混雑をし、机を共有することが一般的と

なり、会議の場所も少なくなった。これらの条件は、おそらく様々な改革が推進される時熱狂的な雰囲気の一助になった」と述べているが、この改革は連立政権下の教育政策推進の基礎的手段を提供したと考えられる<sup>32)</sup>。

それでは連立政権が推進すべき教育政策とは何であったのだろうか。この政権にとって、グローバル化する経済の中で如何に競争に伍し、経済を成長させ、財政を安定させるかはもっとも重要な政策課題であった。したがって、教育政策も主要な部分でこれとの関わりで進められた。2010年の白書や2011年教育法、さらにその後の教育政策課題で重要なことは、経済発展に資する優秀な人材を如何に育てるかであり、このための児童生徒の学力水準の向上が目指された。すでに述べた3つの再編された執行機関は、学力の基礎となる全国カリキュラムの改定やその成果の検証、教育の成果を向上させるための財源付与、教育を担う教師や学校管理職の資質向上等に資するという重要な役割を持ち、教育省が中心となって策定した学力水準向上の諸政策を推進のための重要な機関になったと考えられる。ただし、現時点で連立政権による Quango 改革の影響や評価を最終的に確定することは早計であり、教育を含め今後なされる様々な立場からの評価や解釈を合わせて改めて検討を行いたいと思う。

## 注

- 1) この用語について、特殊法人、準独立政府機関等の訳語があるが、わが国の類似の機関と区別するために、Quangoをそのまま使用する。Quangoに類する機関はイギリスだけでなく、わが国を含め他の国にも存在するが、その在り方や問題は国によって大きく異なる。
- 2) 藤田 (2015)
- 3) 君村 (2006)、小堀 (2000)
- 4) 沖 (2000a, 2000b)
- 5) 大学補助金委員会は、1919年に大学に対する補助金の交付について政府に助言するために設置された委員会であるが、1988年に廃止され、新たに設置された大学財政支援評議会 (Universities Funding Council) を経て、1992年に設置された高等教育財政支援評議会 (Higher Education Funding Council) に引き継がれた。この評議会は、高等教育の所管が2009年に事業・革新・技能省 (Department for Business, Innovation and Skills) に移るとともに、同省の関係機関となった。バーナム委員会は、教師の給与水準に関して検討する委員会で、1919年に設置され活動を続けたが、1986年に廃止された。学校評議会は、1962年に設置された学校のカリキュラムについて検討する委員会であるが、1982年に廃止された。
- 6) Dommatt and others (2013, 2014a, 2014b, 2015), Flinders (2012)
- 7) Elston (2013, 2014)
- 8) Gash and others (2010), p.22.

- 9) Flinders (1999), p.4.
- 10) Dommatt and others (2014a), p.61.
- 11) Cameron (2009)
- 12) Conservative Party (2010), p.70.
- 13) この部分は、Burkard and other (2009) の文書全体を整理しまとめた。
- 14) Burkard and others (2009) においては、児童委員会について通称の11 Millionという用語も使われている。
- 15) HM Government (2010), p.16.
- 16) Cabinet Office (2010)、なお見直しの対象となったのは主として非省庁型公共機関 (non-departmental public bodies) であり、これには執行機関 (executive agency) は含まれていない。
- 17) DfE (2010a)
- 18) 2010年に、それまでの「子ども、学校、家族省」(Department for Children, Schools and Families) が担当していた家族福祉部門は切り離され、「教育省」(Department for Education) として整理された。しかし、子どもに関する所掌事務の一定のものが残った。そのため、教育省はこの種のQuangoと関わりを持っている。
- 19) DfE (2010b), pp.23–27, 47–48, 82–83.
- 20) 2011年教育法案 (Education Bill 2011) では、それぞれ第7条、14条、18条、21条、23条、62条でこれらの組織の廃止が提案されている。また最終的に成立した2011年教育法では、第23条が25条に、第62条が66条に変更されているだけで、残りは元法案通りである。
- 21) 総合教職評議会の廃止に関わる法案審議については下記を参照した。①Hansard, House of Commons, Sixth Series, Vol.510, cols.460,463–464; Vol. 523, cols.169–170; ②Hansard, House of Commons, Session 2010–11, Public Bill Committee,17 March 2011, cols.469–500; 22 March 2011, cols.504–519 ③Hansard, House of Lords, Vol. 731, cols.697,698,754–755,763; Vol. 729, GC 52–67; Vol.731, cols.259–263.
- 22) その他の機関の廃止については、上下両院とも第2読会ではあまり議論されず、特に下院の委員会段階で議論された。法案審議については、下記を参照した。Hansard, House of Commons, Session 2010–11, Public Bill Committee,22 March 2011, cols. 575–582, 587, 589–599; 24 March 2011, cols. 620–626, 636–643; 5 April 2011, cols. 933–938.
- 23) DfE (2012) を基礎とし、Cabinet Office (2015), The 49<sup>th</sup> Civil Service Year Book (2013), pp.118–125, を総合して整理した。なお、再編決定に至る詳細な過程や判断の根拠等についての資料や情報は、最大限の努力をしたが、脱稿までに入手することができなかった。
- 24) National College for Teaching and Leadership (2014), p.6.
- 25) Education Funding Agency (2014), pp.4–5.
- 26) Standards and Testing Agency (2014), p.4.
- 27) “Improving Management in Government: Next Steps”, HMSO,1988. この報告書は、Jenkins, K.,

Caines, K., 及びJackson, A.,の3名によって作成され、首相サッチャーに提出されたものであり、通称 Next Stepと称される。この提案以後、一定の省にこの執行機関が設置されていたが、2010年以前に教育担当省には設置されていない。

- 28) Elston (2014), pp.458-460, 467-474.
- 29) Dommatt and others (2014a), pp.56-58, 71-75, (2014b), pp. 140-141, (2015), pp.16-22.
- 30) Page (2014), pp.233-234, 240-243.
- 31) 藤田 (2015)
- 32) Smithers (2015), p.260.

### 参考文献

- 1) 沖清豪、「イギリスの教育行政機関における公共性—非省庁型公共機関 (NDPB) とそのアカウントビリティ—」、『教育学研究』(日本教育学会)、第67巻第4号、2000年。(沖2000aと表示する)
- 2) 沖清豪、「イギリスの教育行政機関と高等教育機関の関連性—非省庁型公共機関 (NDPB) の機能と大学評価—」、『教育制度学研究』(日本教育制度学会)、第7号、2000年。(沖2000bと表示する)
- 3) 君村昌、「準政府をめぐる国際的研究動向—準自律的組織の予備的考察—」、『同志社法学』、第58巻1号、2006年。
- 4) 小堀真裕、「英国におけるクワンゴ問題に関する—考察—非選出・任命者団体のアカウントビリティと労働党のクワンゴ改革—」、『立命館法学』、2000年第6号、2000年。
- 5) 藤田弘之、「教師の専門職的適格性の確保のための制度的枠組みに関わる検討—イギリスにおける総合教職評議会 (General Teaching Council) による対応を中心として—」、『関西外国語大学研究論集』、第101号、2015年。
- 6) Anon., The 49<sup>th</sup> Civil Service Year Book 2012/2013, Dandy Booksellers Ltd., 2013.
- 7) Burkard, T. and Rice, S. T., School Quangos—A blueprint for abolition and reform—, Centre for Policy Studies, August 2009.
- 8) Cabinet Office, Public Bodies Reform, Proposals for Change, 14 October 2010.
- 9) Cabinet Office, Efficiency and Reform Group, Corporate Report, Public Bodies 2014; Data Directory, 23 March 2015.
- 10) Cameron, D., 'David Cameron: People Power—Reforming Quangos' (Speech by David Cameron, 6 July 2009), <http://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/601336>
- 11) Conservative Party, Invitation To Join The Government Of Britain, The Conservative Manifesto 2010, 2010.
- 12) Department for Education, 'DfE to close arm's length bodies to improve accountability', (press release), 14 October 2010. (DfE 2010aと表示する)

- 13) Department for Education, *The Importance of Teaching—The Schools White Paper 2010*, 2010. (DfE 2010bと表示する)
- 14) Department for Education, *Current Status of NDPBs/ALBs linked to the Department for Education*, 2012. (DfE 2012と表示する)
- 15) Dommett, K., Flinders, M., Kelcher, C., and Tonkiss, K., *Public Bodies Reform by the UK Government 2010–2013: Initial Findings (Shrinking the State Research Paper 1)*, University of Birmingham , 2013.
- 16) Education Funding Agency, *EFA Business Plan 2014 to 2015*, 2014.
- 17) Flinders, M. and Smith, M. J., *Quangos, Accountability and Reform—The Politics of Quasi-Government –*, Macmillan Press Ltd., 1999.
- 18) Gash, T. with Sir Ian Magee, Rutter, J. and Smith, N., *Read Before Burning*, Institute for Government, 2010.
- 19) HM Government, *The Coalition : our programme for government*, May 2010.
- 20) National College for Teaching & Leadership, *National College for Teaching and Leadership Framework Document*, 2014.
- 21) Smithers, A., 'The coalition and society(II): Education', in Seldon, A, and Finn, M., edited, *The Coalition effect, 2010–2015*, Cambridge University Press, 2015.
- 22) Standards and Testing Agency, *Standards and Testing Agency Business Plan, 1 April 2014–31 March 2015*, 2014.
- 23) UK Parliament, *Parliamentary Debates, House of Commons, Six Series, Vol. 523*, 2011. (議会議事録はいずれもHansardと略す)
- 24) UK Parliament, *Parliamentary Debates, House of Commons, Session 2010-11, Public Bill Committee*, 2011.
- 25) UK Parliament, *Parliamentary Debates, House of Lords, Vols.726, 731*, 2011.
- 26) Dommett, K., Flinders, M., and Tonkiss, K., 'Bonfires and Barbecues: Coalition Governance and the Politics of Quango Reform', *Contemporary British History*, Vol.28, Issue 1, 2014, (Dommett and others 2014aと表示する)
- 27) Dommett, K., Flinders, M., Skelcher, C., and Tonkiss, K., 'Did they Read Before Burning? The Coalition and Quangos', *The Political Quarterly*, Vol.85, No.2., 2014. (Dommett and others 2014bと表示する)
- 28) Dommett, K., Flinders, M., 'The Politics of Quangocide', *Policy & Politics*, Vol.43, Number 1, 2015.
- 29) Elston, T., 'Not So Arm's Length: Reinterpreting Agencies In UK Central Government', *Public Administration*, Vol.92., No.2, 2014.
- 30) Elston, T., 'Development in UK executive agencies: Re-examining the disaggregation – reaggregation thesis', *Public Policy and Administration*, Vol.28, No. 1, 2013.

- 31) Flinders, M. and Skelcher, C., 'Shrinking the quango state: five challenges in reforming quangos', *Public Money & Management*, Vol.32, No.5, 2012.
- 32) Page, D., 'The abolition of the General Teaching Council for England and the future of teacher discipline', *Journal of Education Policy*, Vol.28, No.2, 2014.

(ふじた・ひろゆき 外国語学部教授)