

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

スコットランド総合教職評議会（General Teaching Council for Scotland）の政府当局からの独立性の強化をめぐる小論：その経過、制度及び作用を中心として

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: 2019-03-29 キーワード (Ja): スコットランド総合教職評議会（General Teaching Council for Scotland）, 教師の専門職団体, 教師の専門性, 教師登録制度, 教師教育 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	https://doi.org/10.18956/00007860

スコットランド総合教職評議会 (General Teaching Council for Scotland) の政府当局からの独立性の強化をめぐる小論

— その経過、制度及び作用を中心として —

藤 田 弘 之

要 旨

本稿は、自律的・自己規制的な教師の専門職団体であり、世界で最初に設立されたスコットランド総合教職評議会（以下評議会）が、1965年に設立されて以後政府当局の一定の規制のもとに活動してきたものの、2012年以後実質的に独立して作用していることに鑑み、この独立がどのような経過で生じ、どのように制度化され、また作用しているか等に関して、主として政府関係並びに評議会関係文書を検討しつつ明らかにすることを目的としている。この評議会は当初基準に基づき審査し適格者を登録すること、不適格者を登録から削除すること等により、教師の適格性や資質を維持することを主たる任務としていた。しかし、その後その役割を拡大し、教師の資質能力の生涯にわたる向上発展による専門職性の向上、地位の確立に努め、教育そのものの発展にも大きな貢献をしている。本稿は独立化の問題と関わって評議会が広く支持され存続発展している基盤も探った。

キーワード：スコットランド総合教職評議会 (General Teaching Council for Scotland)、
教師の専門職団体、教師の専門性、教師登録制度、教師教育

1. はじめに

本稿は自律的・自己規制的な教師の専門職団体であるスコットランド総合教職評議会 (General Teaching Council for Scotland、以下スコットランド評議会、または評議会¹⁾) が、2012年以後政府当局から独立を強化し作用していることに鑑み、この独立化がどのような経過でなされ、またどのように制度化され、どう機能しているかに関して、主として政府関係文書、評議会関係文書を検討しつつ明らかにすることを目的としている。

さて、教育専門職に従事する者についての資格やその基準、免許、資質能力の確保・維持向上、不適格者に対する対応等々の規制に関して、多くの国々において中央政府、あるいは政府によって設置された特定の機関や地方当局が大きな権限を持ち、それらが政策を決定し、また実施している。この点については我が国の場合も例外ではなく、文部科学省や教育委員会が権限を持ちその役割を果たしている。他方アングロサクソン系の幾つかの国において、自己規制

的な教師の専門職団体が設立され、この団体が政府から一定の独立を保ちつつ、自律的に教職関係者の資質・能力、適格性の維持向上に努めている。このうちスコットランド評議会は1965年に世界で初めて設立されたこの種の専門職団体であり、その在り方は世界の相当数の国に影響を与え、一定の国々でこれをモデルに同種の団体が設立され、教職関係者の専門性と地位の向上に大きな役割を果たしている。こうした自己規制団体は、教師の教師の専門性を論じた著書において、「もっとも社会的に適切な、責任あり、認知された専門職の品質証明」であり、「多くのアングロサクソン系諸国における専門職の地位の判断基準である」と論じられている²⁾。

スコットランド評議会は、自律的自己規制の団体であり、基準や方針の決定、作用、財政などにおいて自律性を保ってきた。しかし、評議会の活動には一定の制約があり、最終的に大臣の承認を得たり、また議会や政府による規則の制定、あるいは改正などが必要とされた。また当局の関与も皆無ではなかった。こうした制約はあったものの、評議会は設立以来様々な困難に当面しつつ教職関係者の能力や資質、地位の維持向上に努めてきた。しかし、2000年ごろよりそれを見直し、さらに改革する機運が高まった。そして、2010年を過ぎるとその方向性が明確となり、2011年の規定に基づき2012年より政府から実質的に独立して作用することになった。

評議会が実質的独立を達成する背景には、スコットランド評議会の見直しが進む中で、当時のイギリスの経済的窮状を打開するため緊縮財政の必要から準政府系公的団体の整理再編が進められたことがあった。この改革によって、イングランドでは、2000年にスコットランド評議会を参考に設置されたイングランド総合教職評議会は廃止され、教育専門家の規制措置に関わる役割や権限は、新たに設置された政府機関に吸収された。イングランドの場合、教師問題に関する政策の決定や実施を含めて広く教育行政の集権化が進展し、これと関わって教育専門職の影響力が著しく低下してきている。

これに対して、スコットランド評議会の場合は廃止されることなく、逆に機能や権限が強化され、政府からの独立が達成されることになった。独立化が決定されるについては上述の準政府系公的団体の再編問題があったと考えられるが、やはり評議会のこれまでの成果が認められたことが大きいと思われる。イアン・マセソン (Ian Matheson) は、「初期の難局を切り抜けた後、評議会は専門職としての教職の地位を強化し、また教師の専門職的成長に影響を与えるべくその熱望を発展させた。・・・世紀が変わるころよりこれらの熱望をかなえることに向けての歩みは大きかった。そして、やがて、2012年の独立の里程で最高点に達した。・・・」と論じている³⁾。評議会は、独立以後これまでの教育専門職の規制作用だけではなく、スコットランドの教育政策の形成にもより大きな影響を持つようになった。本稿は、以上をふまえてスコットランド評議会が実質的に独立を達成する経緯、成立した制度、その後の作用など明らかにしようとするものである。

さて、スコットランド評議会の独立化の問題であるが、スコットランド教育や教育制度、ま

スコットランド総合教職評議会(General Teaching Council for Scotland)の政府当局からの独立性の強化をめぐる小論

た教師教育を述べた一定の著書がこれについて言及している。しかし、特にこの問題に焦点を合わせて論じたものは見当たらない。ただこの問題について、マセソンとトム・ハミルトン(Tom Hamilton)の論考は非常に参考になる⁴⁾。マセソンは、評議会発展の概史を述べる中でこの問題のある程度詳しく論じている。またハミルトンは、スコットランド教育の全体像を詳述した著書の一部で、評議会の独立化の経緯、独立後の変化について論じている。評議会の独立に関しては、一定数の政府関係文書、並びに評議会文書が存在している⁵⁾。なお我が国においてこの問題を論じた論稿はないと思われる。

本稿は以上をふまえ、まずスコットランド評議会の設立に大きな影響を与えた、通称ホイットレー報告書において⁶⁾、政府と評議会の関係がどう考えられ、それが1965年スコットランド教職評議会法 [The Teaching Council (Scotland) Act 1965] においてどう制度化されたのかを述べる。次に、政府関係文書、評議会文書等を検討し、さらに評議会関係者に対する聞き取り調査などを検討して、スコットランド評議会がどのような経過で独立化され、どのような制度が確立されたか、また独立後それはどのように機能しているかなどについて明らかにし、最後にその意味を検討する。

2. スコットランド総合教職評議会の設立と政府当局の関係

スコットランド総合教職評議会の設立経過についてはすでに別稿で論じた⁷⁾。ここで行論に必要な限りでそれに言及しておく。

スコットランド評議会の設立に大きな影響を与えたのは、1963年に出されたいわゆるホイットレー委員会報告書であった。この委員会への付託事項は、「教育サービスの諸要件、および他の専門職に関わる実践に鑑みて、教育する能力の証明書の付与、ならびに取り消しの現在の諸制度につき再検討を行うこと、またこれらの諸制度に関して、さらには教師養成当局の諸機能に関連する改革について望ましいと考えられる諸改革に関して勧告を行うこと」であった⁸⁾。委員会は設置後鋭意検討を進め、1963年6月3日に『スコットランドにおける教育専門職』と題する報告書(通称ホイットレー報告書)を提出した。報告書は68頁にわたるもので、この中で教師の資格や専門的地位に関わる諸問題を分析検討の上、最終的に49項目の勧告を行った。

このうち最も重要なのが、スコットランド評議会を設置することを勧告したことである。それは、(i)教育専門職の意見のある程度聞くルート、また議会のコントロールはあるものの、教師問題のすべてについて大臣が大きな権限を持っていること、(ii)教師は専門職意識という点では他の専門職に劣っており、教師はその地位や権威の意識が低く、不当に評価されていると考えていること、(iii)教師に関わる問題について教育専門職の意見の表明や決定への影響は現在不十分であり、自分たちとは関係のないところで意思決定がなされていることなどをあげ、

こうした問題を解決し、教師の権威や地位を確立し、教育サービスに恩恵をもたらすべく、他の専門職団体に倣ってスコットランド教職評議会を設置することを勧告したのである。

報告書はこのように強力な教職評議会の設置を勧告するが、しかしそれは公益の観点からこの評議会の手にとっての権限を与えることは望ましくないことを指摘している。すなわち、スコットランドにおいて、学校教育に関わる最終的な責任は政府を代表するスコットランド大臣にあり、また彼は議会に対して責任を負っているとし、評議会がこうした公的統制の制約の中で作用すべきことを述べている。報告書は、「教職評議会は教員養成へ入る基準について完全な統制を持つべきではない。一般国民や議会の利益についての配慮は、スコットランド大臣がこれらの問題において発言を有すべきことを必要としている。特にスコットランド大臣は議会の統制を実施する論理的なチャンネルである」「評議会の主要な機能は、教職に入る資格の構造を検討し、改革の提案を率先し、これらを大臣に勧告する機関として行為すべきである。大臣はしかし、諸問題を評議会に注目させ、それらに関して勧告を求めるべきである」等と述べている⁹⁾。

実際勧告にあたって委員会が最も腐心したことは、教師たちの専門的な立場と公益を代表する大臣や議会の立場をどう調整するかという点であった。この点について委員会は、(i)教師問題の改革や政策の策定に当たりこの評議会がこれを率先し、大臣に対して勧告を行えるようにすること、(ii)大臣は勧告を受け入れる場合、その実施のために必要な規則案を作成し、これを公表して広く意見を求め適宜修正を行った後に所定の手続きで議会の承認を得ること、(iv)大臣が評議会の勧告を受け入れ難い場合、必要な協議を経てもまとまらない場合は、大臣の意見を付して規則案を議会に出し、議会がこれを審議し決定すること、(v)しかし、この規則の審議決定については修正はなく承認または否決のみであり、大臣が必要と考える場合は別に法案として議会に提案すること、等々を提案した。このように委員会は、評議会の権限が公益を代表するスコットランド大臣や議会の統制や最終判断の下で行使されるべきとしている。委員会はさらに評議会がその権限行使や決定にあたって、組合をはじめ特定の団体の利害に左右されてはならず、また関係教師養成機関などを介入支配するものではなく、あくまで広く教育に関係する人々や関係機関との協働関係、パートナーシップの下でそれが作用、活動すべきことを論じている。以上の点は委員会報告書を貫く原則であり、委員会が提案する評議会の組織構成や役割や権限関係の内容に明確に表れている。報告書はさらに評議会が財政的に自立すべきことも勧告した。

その後、こうした勧告を基礎に法案が提出され、審議を経て1965年スコットランド総合教職評議会法が成立した。成立した法律は、ホイットレー報告の提案が一部修正されたものの、ほぼその勧告を反映した内容になった。そして、報告書が示すようにスコットランド大臣の下で、一定程度自律的に作用する評議会の在り方が確定したのである。

3. スコットランド総合教職評議会の政府当局からの独立強化の進展

(1)2000年教育水準法の制定とスコットランド評議会の改革

1965年のスコットランド教職評議会法に基づき設置されたスコットランド評議会は、翌年よりその活動を開始した。しかしマセソンが、「評議会の物語は試行錯誤や盛衰なしではなかった」と述べているように¹⁰⁾、その歩みは決して順調ではなかった。それが制度を確立し実質的に機能するようになるのは、1970年代中期頃からであった。

ところで、この評議会は準政府系公的団体であり政府がその見直しを行うことになっており、設置後1969年と1992年に政府によりこの見直しが行われた。この見直しは、関係機関や団体などから評議会について意見を聞き、評価を求めまとめられたものであるが、これらの見直しによる改善はごく細部にとどまった。1965年の設置時から1997年ごろまでは実質的に大きな改革はほとんどなされなかったのである。

こうした状況に変化が生じるのは、世紀が変わる前後であった。すなわち1998年スコットランド法によって、新たなスコットランド議会やスコットランド庁が成立し、ここに大幅に内政権が委譲された。そして、この時期改革の機運が高まっていた。教育においても、1999年に『優秀性を焦点化すること—スコットランドの学校の近代化』という白書が出されたし、また教師の勤務条件に関わる政府の委員会が検討を行い報告書を出した¹¹⁾。スコットランド評議会については、1998年にスコットランド教育大臣のヘレン・リデル(Helen Liddell)がその見直しを発議し、政府部局ではなく独立した経営コンサルタント会社デロイト・トウシュ(Deloitte & Touche)にその調査を依頼した。その付託事項は、スコットランド教師の水準を引き上げ強化することに関わる評議会の役割、今後果たすべき役割を考えて現在の組織・構造の効果、評議会とスコットランド教育大臣との関係、評議会の規則や手続きの近代化等について検討することであった。

ゴードン・キルク(Gordon Kirk)は独立機関による見直しが提起された理由について、次のような点を挙げている¹²⁾。1つは、評議会に対する様々な批判があったことである。すなわち、教師の評議会委員の投票率が低く、彼らが評議会にほとんど関心を持っていなかったこと、評議会とスコットランド庁の関係があまりにもなれ合いすぎたこと、評議会が教員組合、特にスコットランド教育協会(Educational Institute of Scotland、以下EIS)によって実質的に支配されていること等々の批判である¹³⁾。2つは、これまで活動を続けてきた評議会自体がその役割や権限を拡大することを求め、また政府への影響力の強化を模索していたことである。3つは、この時期イングランド、その他の地域あるいは国でスコットランド評議会に類似した団体が設置されたが、これと比較してスコットランド評議会自体を見直そうとしたためである。こうした点に加えて、政治的な理由もあった。すなわち、1997年総選挙の際の各党の選挙公約の

重要事項の一つが教育の質や水準の引き上げであり、そそれを担う教師の資質向上は重要な問題であった。こうした教育改革を進めるために、教師の反対を抑え、彼らを改革推進者として取り込む必要性もあった。キルクが言うように、「・・・強化され改革された評議会は、スコットランド庁の同盟者になりえる。・・・」「より責任ある評議会はそのメンバーからより責任ある専門職的態度を生じ得る」と考えられたのである¹⁴⁾。

デロイト・トウシュは1999年に報告書をまとめた¹⁵⁾。報告書は評議会について全般的に効果的に機能しているとしたものの、評議会の規模・構成・委員会組織を適正化すること、権限や機能を拡充すること、またそのための条件づくりが必要であると結論した。そして、登録義務対象の拡大、試補教師への支援、教師教育コースの見直し、教師の不法行為並びに能力不適格事案への対応、教師の継続的職能成長などについて評議会の役割や権限の強化すべきこと等を勧告した。

スコットランド大臣はこれを受け、報告書を公表するとともに、この時期出されていた上述の白書の提言なども踏まえ、その勧告を適宜取捨選択し、予定している教育改革法案の一部として評議会改革に関する諮問文書を出した¹⁶⁾。この文書への回答期限は短く、評議会については130件の意見しか寄せられなかったが、政府はこの手続きの後スコットランド教育水準法案をまとめ議会上に上程した。この法案に対して評議会は修正案を出しロビー活動を行ったが、結局ごくわずかの修正しかなされず法律となった。

こうして成立した2000年スコットランド学校水準法 (Standards in Scotland's Schools etc. Act) は、新たなスコットランド議会で成立した最初の重要法であったが、45条から54条でスコットランド評議会に関して規定した。これら条項の主要点をまとめると以下の通りである。

- (i) 評議会が役割を果たす主要な目標として、教師の専門的能力の水準の維持・改善に加え、教育や学習の質の改善に貢献すべきことを明示した。
- (ii) 評議会がこの役割を果たす際に、一般国民の利益を考えて行動しなければならないことを明示した。
- (iii) スコットランド大臣は命令によって評議会に果たすべき新たに役割を課すことができるとした。これと関わって、評議会が教師の継続的職能成長に関わる問題について検討し大臣に助言できるようにした。
- (iv) 評議会委員の構成、選任方法を大幅に変更した。すなわち、教師代表が過半数を維持するものの、登録教師などから選挙される人数を26名に減らし、その選出区分を細かく規定し、初等中等学校の校長に7名の枠を設け、関係機関団体の任命枠を3つ増やし、大臣の一般国民からの指名枠を6名に増やした¹⁷⁾。
- (v) 評議会が作成する教師登録、登録簿等の業務について、大臣の規則制定権をさらに明示した。

- (vi) 教師雇用当局による教師の不法行為、さらには能力不適格を理由とする免職事案について、当局の評議会への当該教師あるいは関連情報の提供義務を定めた。
- (vii) 不法行為、能力不適格に関わる登録教師の懲戒を扱う評議会関係委員会の組織改革並びにその手続きを詳細に規定した。この組織改革によって、新たに専門職行為委員会(Professional Conduct Committee)が設置され、その統括の下で調査小委員会と懲戒小委員会が活動することになった。懲戒は選択肢が増やされ、譴責、条件付き登録維持、登録抹消のいずれかの決定がなされることになり、また病気や身体的理由とする登録の抹消の権限が評議会に与えられた¹⁸⁾。
- (viii) 評議会による財産権行使に際して、スコットランド大臣の同意を規定した。
- (ix) スコットランド大臣による評議会内部委員会の設立変更、委員の選任等の規則制定権を規定した。

この法律は、スコットランド評議会が果たすべき役割について、教師あるいは教師になる人々の規制と資質能力の確保から、スコットランドの教育・学習水準の維持の問題に至るまでその対象範囲を拡大した。しかし、他方で政府の評議会への関与を強めた。ウイアーはこの点を次のように指摘している。「政府は、教育はあまりにも重要で、専門家たち、又はEISにさえ任されないと議論するであろう¹⁹⁾」、「・・・評議会は一定の期間求めてきた新しい権限を獲得した一方で、政府が評議会に対するその権限を増大したことは疑いが無い。評議会委員、新しい委員会の組織、教師の質の評価への協働アプローチなどは、評議会、その主要な関係者たち、EISの権限が減じられた領域である²⁰⁾」こうして、彼は評議会への政府の関与が強まり、公益の観点からその精査が強化され、アカウントビリティの確保が強められると見たのである。

この法律は、独立学校教師、継続学校教師等の評議会への登録義務化の問題、教師教育の質や水準に関する評議会と関係機関の権限関係、評議会の能力不足教師の取り扱い、教師の継続的職能成長に関わる権限などについて未決であり、あるいはなお曖昧さを残していた。こうした点はあるものの、キルクはこの改革について、なお諸種の問題があるものの、「改革された評議会は専門職のリーダーシップの役割を担う適正な位置にある」「正しい方向への決定的な一歩になる」と評価した²¹⁾。また評議会関係者も、「・・・改革はスコットランド教育における権威ある地位に向けて、また完全な独立に向けて評議会が歩みを進める強力な基礎を打ち立てたと議論できる。・・・」と評価した²²⁾。

(2)スコットランド評議会の独立性の強化に向けての動き

スコットランド評議会は2000年以後、新たな法律の下で与えられた役割を果たすべく、この時期に出された教育改革の提案などをふまえつつ、登録や資格基準、教師教育計画、試補問題、教師の継続的職能成長等々の問題について方策を検討し、政府担当者等と協議を行いつつ活動を進めていった。

ところで、マセソンによれば、2006年10月5日に当時の評議会はスコットランド慈善規制庁（Office of the Scottish Charity Regulator）より慈善法違反を指摘され、2007年3月末をもってスコットランド慈善団体登録を取り消す可能性があるとの通知を突然に受けた²³⁾。その詳細についての資料を見つけることができなかったが、評議会はその取扱いをめぐり対応策を検討し、当局と協議や交渉を始めようとしていた。しかし、こうしたことは2007年5月に行われることになったスコットランド議会選挙のために中断した。そしてこの選挙後成立した政府において第一大臣の職にあったアレックス・サモンド（Alex Salmond）は、2008年1月30日に、他の諸団体の多くは政府に統合されまたは廃止される予定であるが、スコットランド評議会は総合医療評議会（General Medical Council）のように自己規制的で専門職が主導する団体になるという声明を突如発表した。すでに選挙期間中財政緊縮の必要性から、自律的準政府系団体を整理統合することはイギリス国内で大きな議論になっており、イングランドにおいて様々な改革案が出されていた²⁴⁾。スコットランドでも議論があり、評議회를政府の視学部門（Inspectorate Office）への統合する案等が取りざたされていた。しかし、選挙後このように評議회를実質的に独立機関にするという方針が決定されたのである。スコットランド評議会の独立問題は、準政府系公的団体の再編の一環として生じたことは明らかであるが、しかし政府側が独立の方針を出したのは、その後の議論の推移を考えると評議会のそれまでの実績をも考慮してのことであった²⁵⁾。

政府のこのような方針を受けて評議会は部内で対応を検討し、政府当局との話し合いを続けたが、やがて政府は『独立した総合教職評議会に向けて一評議会の将来の地位に関わる諮問』と題する文書を発刊し²⁶⁾、評議会改革の方針をまとめるとともに大方の意見聞く手続きを取った。

諮問文書は、1999年より2000年教育水準法の制定に至る評議会改革の経緯に言及し、その提案がこれまでの議論や改革の延長線上にあるとしている。そして、それまでの評議会の実績を高く評価している。すなわち、「スコットランド評議会は、スコットランドの学校で働く教師たちが、高い水準に合わせることを保証する点において十分な実績を持った規制機関として、スコットランド大臣及び教育の実施に直接かかわっている人々に、信用され、また申し分なく尊敬されている。独立への動きは、過去44年以上評議会が行ってきた十分な仕事の承認である。加えて、規制は核となる機能であるが、評議会は連合王国の教育専門職の他の規制機関よりより広い責任を持っている。課程の認可、教育水準の発展・維持の役割、さらに教育発展のすべての領域への影響によって、それはスコットランドにおいて重要な専門職団体になった²⁷⁾。」

このような評価の上に立って評議会を独立させる方針を示し、「現在評議会は助言的非政府系公的団体として位置付けられている。このことは、評議会在政府部局ではない一方、なおスコットランド政府組織の一部であり、学校担当当局によって後援されていることを意味する」、

「助言的非政府系公的団体から完全な独立団体に変わることは、評議会の責任及びその責任が実施される方法を考慮する機会を与えるものである」として²⁸⁾、その在り方を検討する必要性を述べている。

諮問文書は、評議会の組織やガバナンスとその役割の問題を中心に、考えられる案を提示し、その是非を問うている。ここでそれぞれについて、その概要をまとめておく。

①評議会の組織・構造、ガバナンスの問題

(i) 評議会委員の中で教育専門家が多数を占めることを変えることは考えず、それは確かな自己規制の専門職団体の重要な要素である。(ii) しかし、現在の50人という評議会委員数は多すぎるので、効率性の必要性から他の専門職団体に倣って委員数を減らすのが適当である。(iii) 委員の選任は教師による選挙、関係団体の指名、評議会自体による一般市民の任命によって行われるべきである。評議会が独立する以上、政府が評議会の構成に影響力を持つことは適当ではない。ただし、評議会が公的な責任を持ち、また信用と尊敬を得、公益を反映するために一般国民を組み入れることが重要である。(iv) 評議会の内部組織や委員会の在り方については、これまで大臣の関与や法的根拠が必要であったが、今後は評議会自身が自由にそれを決定できるべきである。ただし、国民の意見を反映するために、それら委員会には必要に応じて一般国民を組み入れるべきである。(v) 独立した評議会は政府より独立することになるが、公的団体としてそれはスコットランド議会に対して責任を持ち続けることが重要である。評議会は議会に対して年次報告書、戦略計画及び業務執行計画などを提出すべきであり、要求されたら評議会委員や職員は議会の委員会に出席すべきである。(vi) 政府は評議会への財政面の許認可権の行使などの関与をやめ、財政上完全に独立すべきである。

②評議会の果たすべき役割や業務、権限の問題

(i) 評議会は1965年のスコットランド総合教職評議会法、及び2000年の教育水準法によって次のような機能を持っている。すなわち、公立学校で教える資格のある人々の登録の維持、教育専門職に入る人々の教育・訓練・教育適格性等の基準を検討し大臣に勧告すること、教師教育機関の教育についての情報を得、教師教育計画の内容や制度を見直しそれを認可すること、不法行為や能力不適格の理由から登録を拒否しまたは登録を抹消すること、教師の需給に関して大臣に勧告すること、試補期間にいる教師を監督すること、特別認定教師(chartered teacher)に至る計画また校長職基準の付与に至る計画の認可、教師の職能成長に関して大臣に勧告すること²⁹⁾。(ii) 評議会が独立した場合でも、その中心的な責任は変わらず、子どもたちが最善の質の教育を受けられることを保証することであり、登録の維持や各種基準の維持はその革新的な役割である。(iii) 独立した専門職団体として、評議会はその既存の責任をさらに発展させる位置にある。評議会の機能は相対的に広い制

限内で定義されるべきであり、評議会が付加的な責任を持つ場合に法的根拠のための立法は必要ない。(iv)具体的な責任として、教師に関わる種々の基準の設定・維持・発展に関すること、初期教師教育に入る要件及びそのコースの認可に関すること、教師の継続的職能成長に関することなどについて、従来現在スコットランド政府の一定の関与の下に行われてきたが、これらにつき評議会により明確な責任や役割を与える。(v)ただし、これらの責任を果たす場合において、教師の雇用者、大学、スコットランド政府その他の関係者とのパートナーシップに基づき作用すべきである。

上で述べた2009年の政府諮問文書については関係各団体や個人から意見が寄せられたが、政府は翌2010年にその回答内容の分析結果を報告し、同時にこの回答内容をふまえた政府の立場を示した。それによれば、そのほとんどについて大多数のものが政府提案に賛意を示した。もっとも教師の継続的な職能成長に関わる責任を評議会に与えることについては、相当数の否定的意見があった。政府はこれを考慮しつつ、ほぼ諮問文書の内容の評議会改革案を提示した³⁰⁾。

このようにスコットランド評議会の在り方についての検討が進む中で、2010年4月28日にスコットランドの公的機関の再編整理の基礎となるスコットランド公的サービス改革法(Public Service Reform Act)が制定された。同法第14条、15条は、能率、効果、経済性を顧慮しつつ、公的機能の実施を改善する措置を命令によって作成することを規定し、同法細則5条はこうした命令作成の対象団体の一つとして、スコットランド評議会をあげた。これを基礎に、既述の諮問文書やそれに対して出された意見などを検討の上、公的サービス改革(スコットランド総合教職評議会)令案が作成され、再度意見聴取の手続きの後に³¹⁾、2011年3月17日に最終的に同命令が制定された。この命令は2012年4月2日付で施行されることになり、以後評議会はこの命令に基づき、政府当局から独立した団体として活動を進めることになった。

4. 独立専門職団体としてのスコットランド総合教職評議会の作用

2011年に制定された公的サービス改革(スコットランド総合教職評議会)令(以下、評議会令)は、33の条項と7つの細則から成っている³²⁾。これまでの記述と重複する部分があるが、ここではこの評議会令の主要な条項全体を整理しておく。

(1) 評議会の主要な目的

評議会の目的は教授、学習の質の改善に貢献すること、ならびに教師の専門的水準を維持し改善することである。

(2) 評議会が行う主要な機能

(i)教師登録簿の維持、(ii)教師に適切な教育や訓練の基準、登録教師に期待される行為や専門的能力の基準の決定、(iii)登録され、または登録を求める個々人の教育適格性の

審査、(iv)教師教育・訓練の課程を履修している個々人の教育や訓練についての情報の保有、(v)教育現場で働く教師以外の人々の登録を適切に保持すること、(vi)教師教育、訓練、教師の職能成長、教育適格性、教師の供給数などの諸事項に関して検討し、スコットランド大臣に勧告すること（スコットランド大臣は、評議会によってなされた勧告に配慮しなければならない。）(vi)評議会は、その役割の遂行の目的に相当であると思え、またそれに関連していると思われる何事も行うことができる。また運用規則を作成することができる。

- (3) 評議会はその機能を遂行するに当たり一般国民の利益を顧慮しなければならない。
- (4) 教育機関において登録教師を雇用している者は、雇用している個人の名前、評議会がその役割を遂行することに関して要求する個人についての他の情報を評議会に提供しなければならない。
- (5) 評議会委員の構成及び選任方法について、(i)評議会は37人の委員から成り、うち19人が選挙で選ばれた委員、11人が各選出団体による指名委員、7名が評議会による任命委員から構成される。(ii)任期は4年で、20年間で8年以上委員になることはできない。
- (6) 評議会は適当と考える委員会、あるいは小委員会を設置し、担当者を任命する。
- (7) 評議会は毎会計年度末に議会に対して業務実施に関する報告書提出しなければならない。評議会はこれとは別に、定期的に適当と考える戦略計画、行動計画を作成し、公表しなければならない。

評議会令に基づく改革は必ずしもすべての面において評議会が満足するものではなかったが、当時スコットランド評議会の事務局長であったアンソニー・フィン（Anthony Finn）は、この改革について、「評議会に独立した地位を与えることは教師の専門職性において歴史的かつ重要な一里塚である。すでに世界で最も古い団体である評議会は今や世界最初の独立した自己規制的教職団体になるであろう」と述べ³³⁾、また「独立は、教育また教育専門職がスコットランドにおいて持っている高い立場と尊敬の公式の承認を与えるものである。それは専門職基準を維持し強化することと同様に、専門職を導くべく、スコットランド評議会におかれた信用の疑いのない証である」と高く評価した³⁴⁾。

2011年の評議会令に基づく改革は、2000年の教育水準法に基づく改革を引き継ぎ、その延長線上にあると考えられるが、主要な特徴は次の通りである。

1つはそれまでの評議会の実績から、また全国の教育の水準や質を高める必要から評議会の役割や権限の拡大を迫認し促進したこと、2つはこれまでと異なりこうした役割や権限に基づき、政府当局の関与や制約なしにおおむね独立して業務を実施できるようになったこと、3つはその実施にあたって広く教育関係者や国民の意見を聴取し、また議会への説明責任を果たし、公益を考慮しつつ行うべきことを再確認し強化したこと等である。

評議会令は2012年4月2日に施行されたが、評議会はそれ以前より独立に備えて議論を重ね準備を進めてきた。ここで評議会令実施以後評議会がどうあり、どのように業務を実施していったかの概要をまとめる。

第1は、評議会の構成、組織改革である。評議会令は、評議会の委員数を37名に減らし、その委員の選出方法を登録教師の選挙、多様な関係団体による代表者の指名、評議会による一般国民の任命の3つに区分して示した³⁵⁾。2012年以後これに基づき委員の選出が行われているが、評議会では登録教師委員は過半数を維持したものの、その他の教育関係者や親の代表を含めた一般の国民が多数組み入れられた。ハミルトンによれば、「スコットランドにおいて、特に新しい独立した評議会において、委員たちは、どんな選出母体であろうとも、彼らを支持し、指名した組織を代表するというよりも、教育専門職のために発言すべきことが強調されることは重要である。加えて、評議会の手続きは、専門職の利益を考慮し、また公益を守るという評議会の重要な責任を認識しつつ、公開であり、説明責任があることを求められる」として、これら委員が公益を守ることが求められ、組織代表ではないことを強調している³⁶⁾。さらに評議会は自らの内部組織を適宜再編することができるようになったが、これらの業務担当委員会や審査会に任用基準に適合した一般国民を組み込んでいった³⁷⁾。

第2は、評議会の権限に基づく業務の実施である。すでに述べたように評議会令は、評議会の役割や権限を拡大した。評議会は既に2000年以前より行ってきた業務を引き継いだが、2012年以後とりわけ以下の点で改革改善が生じた。

1つは、教師、あるいは教師教育に関わる各種の基準の設定である。それ以前こうした基準は最終的にスコットランド大臣が決定しており、評議会は決定過程で原案を出すのみであった。評議会は基準設定権が認められると既存の基準の見直しを始め新たな基準を作成しようとした。評議会内に評議会職員が主導する運営班、作業班を設置し、主要な教育関係者を招いて意見を聞き相談した他、公開の公聴会、オンライン、スカイプ、ツイッターなどで様々な意見を聴取し原案をまとめた。その原案を関係者に諮問し了解を得てこれらを最終決定し公表した。このように基準作成の手続きにおいて関係者が協議し、コンセンサスを得る努力がなされており、こうした手続きは他の業務を実施する際にも同様であった。これら基準は教師のあるべきモデルに基づき、教師が有すべき共通する価値を明示したものであり、それらは第一期教師教育から校長職に至る諸基準を貫くものであった³⁸⁾。

2つは有資格教師の登録業務である。これは評議会設置以来その主要な業務であったが、評議会はこれについても基準の設定、手続き、決定等々において大きな裁量権を持つことになった。また登録の対象を拡大した。すなわち、教育現場で働く教師以外の関係者の登録も認められたことから、例えば楽器演奏指導者の登録枠を設けた。また政府が主導するさまざまな教育改革の提案に対応して新たな登録枠を設けた。例えば、中等学校において登録外科目を担当で

きる専門職登録枠、特別支援教育を担当する特別枠、また外国で資格を取ったがスコットランドの基準に達しない人のための暫定仮登録等々である。評議会はさらに、登録が任意である独立学校教師や継続教育カレッジの教師の登録を義務化しようとした。これらは1970年代より問題になってきたことであるが、独立学校については、議論を経て2017年以後義務化されることになった。しかし、継続教育カレッジについては、政府当局が資格決定などを担当しており、現在のところ実現していない³⁹⁾。

3つは、教師の生涯にわたる継続的職能成長に対する支援と登録教師の再登録認定の問題についてである。この役割は2000年以前より評議会が求めてきたことであるが、2000年法で大臣への勧告が認められた。しかし、評議会令によって教師の継続的職能成長や既登録教師の再登録認定に関わる責任が認められたのである。評議会は教師がその専門的資質能力の高い水準を生涯にわたり発展させるべきことを重視し、作業班を設け、関係者の意見を聞き相談した後、幾つかの計画を決定し、これらを試行検証した上で実施していった。中でも2014年8月より実施された専門職更新制度 (professional update) は重要である。すなわち各登録教師は評議会や各地方当局のガイダンス等を参考に自らが必要とする専門的事項について自己研修を行い、それを記録し評議会の専門職基準を参考に自己評価する。その後これを基礎に専門研修の成果について管理職などと定期的に話し合いの機会を持ち種々の指導を受ける。こうした後、5年ごとに自らのそれまでの専門的自己研修について管理職が認証した実績報告を評議会に提出しなければならず、これが登録更新の条件にされる。こうして評議会は教師の資質能力の水準を強化し、維持発展させようとしたのである⁴⁰⁾。

4つは不適格教師の処分に関する責任である⁴¹⁾。これについても評議会は設立以来大きな役割を果たしてきており、2012年以後もその基本部分で大きな変化はなかった。しかし、2012年以後、不法行為を行った教師、能力に著しく劣る教師について調査し、登録資格を審査する審査会、あるいは不服申し立てが行われる審査会には、任用基準に従って一般市民が選ばれ、この審判を行うようになった。また審判手続きが合理化され、個々の事案について能率化するための事案マネジメントの手続きが設けられ、本人が同意する場合審判を開くことなく登録を抹消する制度も取り入れられた。

評議会はその業務について大きな権限と裁量権を持つようになったほか、スコットランド教育政策形成過程にこれまで以上に積極的に参加し、大きな影響を与えている。ハミルトンはこの点について、「評議会は最近スコットランドの教育コミュニティの中で、その役割を発展し、強化した。そしてスコットランドにおける教育政策や実践の方向性についての議論において中心的存在になっている」と述べている⁴²⁾。まさに評議会が活動する地であるクラウウッドハウスは、政策形成の一つの拠点となっているのである。

以上述べてきたように、2012年以後スコットランド評議会は、着実にスコットランド教育行

政の重要な一角を形成してきた。評議会がこのような位置を占めるようになった最大の理由として、ハミルトンはそれが専門職の独善に陥ることなく、多数の関係者と緊密なパートナーシップを保ち、その意見を聞き、相談し、コンセンサスを得た上で活動しており、そうしたことを維持すべきであるとして、次のように述べている。「・・・もちろん評議会の独立は過去12年以上にわたって発展した。しかしそれはその専門的な政策や実践が評価され支持を得てきたため尊敬を獲得し保有しているのである。公式の独立を勝ち取って以後も、評議会は他の所管での最近の教訓を意識し、教師の専門性へのそのアプローチに関してコンセンサスを求め続けることを意識すべきである。公益について信頼を獲得しそれに基づいて行為することによって、専門職の決定は専門家、また一般国民から支持され尊敬をうるであろう⁴³⁾。」

5. おわりに

以上、本稿は最終的に2012年に実施されたスコットランド評議会の政府当局からの実質的独立化について、その経過、成立した制度とその機能について明らかにし、評議会が教師に関わる諸問題の方策の決定や実施に大きな役割を果たすようになり、また教育政策の決定過程でも大きな影響力を持つようになったことを述べた。

評議会は大きな役割と影響力を持ち、教師あるいは教師集団の専門的意思をより反映できる団体となった。しかし、それは教師の意思を独善的に反映するためのものではなかった。評議会は、政府機関、関係教育関係諸団体、また一般国民の意思を受け、これらとパートナーシップを持ちつつ、業務を遂行すべく制度化がなされたのである。

スコットランド評議会の独立の問題については、2014年に出された評議会についての調査報告書の中で肯定的評価がなされている。すなわち、評議会関係者の大部分は、「もし評議会が教師の利害を代表し、諮問機関としての役割を果たそうとするならば、それは独立した観点から最も効果的になしうらと思っている」と述べ、さらに「評議会の独立した地位は肯定的に認識され、調査対象者の多くが、2012年の独立以来評議会がより広く、またより高度な面の役割を引き受けていると思っている」と結論している⁴⁴⁾。

こうした評価にも関わらずハミルトンは、評議会の独立が必ずしも盤石ではなく、微妙なことを主張している。すなわち、評議会、教員組合、スコットランド政府との関係について、「これらの関係は教育の中では重要である。もしも評議会がその独立した団体としての地位を維持しようとするならば、それは組合や政府から適度な距離を置いている (at arm's length) と確実に見られて活動しなければならない。最近まで一般的な答えは、組合は評議会が政府に近づきすぎていると考え、一方政府は評議会が組合に近づきすぎていると考えた。・・・現在、スコットランド政府が到達目標(筆者注、学習)を達成することに重点を置き、また評議会に特別な役

割を与えて国家レベルの改善のための枠組み(National Improvement Framework)を形成しようとしている時、評議会は政府と和気あいあいであったり、政府の機関になっていると見なされないように気を付けなければならない」と述べている。その上で、2017年11月7日に提案された教育法案が、スコットランド評議会を廃止し、他の関連する評議会と統合して新たに地域学習開発基準評議会(community learning and developmental standards council)を設置する案を含んでおり、スコットランド評議会の存在が危ういことを指摘している⁴⁵⁾。

マセソンは評議会の影響力や重要性の高さにもかかわらず、教師たちの評議会に対する関心や関わりが今なお低いことを指摘している。しかし同時にかつて評議会の事務局長を務めていたフリンが述べた、「私は教師たちが新しい学期の初日を始めるに当たり、総合評議会があつてうれしいと思うとは思わない。しかしスコットランドの誰かがその廃止を議論することになったら、多くの教師たちは“だめだ。我々は専門職にもたらす危機を望まない”と言うであろうと思う」という発言を引用し、草の根で評議会に対する実質的な強い支持があることを指摘している⁴⁶⁾。事実、上記のように2017年に政府がスコットランド評議会を廃止これを拡大再編する提案をしたが、これに対して関係諸団体、教師関係者から極めて大きな批判や反対が生じ、結局この法案は2018年7月に廃案になった。

マセソンは、「スコットランド評議会は半世紀に近づいているが、それがかつてあったよりもさらに強力でまた影響力ある団体になっている。それは今や(筆者注、教師)規制団体としての機能と教育における専門的指導者としての機能をあわせもち、そのヴィジョンを伝播する責任をもっている」と指摘している⁴⁷⁾。

今日世界各国で教師の影響力や地位の低下が指摘されている。例えば、教育専門職について論じた近著では、「・・・世界的に教師の地位は受け入れられるところではない。彼らの地位は国ごとに異なっており、また各国内でも一様ではない。しかし、教育専門職についての認識の衰退と欠如は、それがますます複雑な、困難なまた過酷なものになり、さらに悪条件又は威厳のない条件で実践されるようになってきていることも相まって、多くの教師がそれを恥じるということを引き起こしており、またますます消耗し、その魅力を害することになっている」「自分の子どもたちや自分の優秀な生徒に対して教職を推薦する教師は少数である。中には教師であることを認めることを恥じることさえある」と述べている⁴⁸⁾。こうした指摘はわが国でも例外ではないと思われる。教育政策や行政への教師、あるいは教師集団の意思の反映のルートは極めて細く、実質的に中央当局の主導によって、これらが進んできたし、来ている。こうした教師の非専門的な状況を打開する一つの方策が、教師の自律的自己規制的専門職団体である。スコットランド評議会は世界で初めて設立され、さらに世界で初めて政府当局から完全独立を達成し、教師の資質能力の確保を通じて教師の地位の向上確立に努めている。これは世界の一定の国に大きな影響を与え、制度形成のモデルとされた。

スコットランド評議会については、教師教育、教師の現職教育、教師教育機関の認証などのより具体的な作用、またその方策の決定過程などについてさらに詳細な検討を要すると考えている。

[注]

- 1) General Teaching Council For Scotland は、注、及び参考文献では GTCS と略す。
- 2) Monteiro,A.R.,p.103.
- 3) Matheson,I.,p.105.
- 4) Matheson,I.,2015、Finn,A. and Hamilton T.,2013, Hamilton, 2018.
- 5) GTCS, Council Minutes Vol.IX and Vol.XII.なお、これら議事録の全てを点検しその推移を辿ったが、紙幅の制約のため、それらの詳細を引用できない。
- 6) Scottish Education Department (以下、SED),1963.
- 7) 藤田②参照。
- 8) SED,1963.
- 9) 藤田②、103頁。以下これによる。
- 10) Matheson, I.,p.105.
- 11) Scottish Office,' Targetting Excellence - Modernising Scotland' Schools', 1999 ; SED,' A Teaching Profession for the 21st Century:Report of the Committee of Inquiry into Professional Conditions of Service for Teachers' (注、通称マクローン報告), HMSO, 2000.
- 12) Kirk,G.,pp.5-6.
- 13) スコットランド教育協会は1847年に設立されたスコットランド最大の教員組合である。
- 14) Kirk,G.,p.6.
- 15) Deloitte and Touche,1999.
- 16) Scottish Executive,1999.
- 17) 評議会は50名の委員から構成され、このうち教師関係者の選挙によって26名が選ばれる。
- 18) 病気や身体的理由による登録抹消は、障害者平等のために2004年に廃止された。
- 19) Weir,D., p.80.
- 20) *ibid.*, p.85.
- 21) Kirk,G.,p.11.
- 22) Matheson,I., p.57.
- 23) *ibid.*,p.85.
- 24) 藤田①参照。
- 25) ハミルトンによれば、非政府系公的団体削減の実績を上げるためという見方もかなりあったという。

Hamilton,T., to Author (23/2/2017) この点について文献で確認できなかった。

- 26) Scottish Government, 2009
- 27) *ibid.*, p.2.
- 28) *ibid.*,p.1.
- 29) chartered teacherであるが、上記マクローン報告を基礎に、職能成長の目的から所定の基準を満たす教師をこのように認定したが、この計画は教師の雇用問題の検討委員会によって廃止が提言され、2014年に廃止された。(‘Advancing Professionalism in Scotland Teaching: Report of the Review of Teacher Employment in Scotland’,APS Group Scotland, 2011)
- 30) Scottish Government 2010①.
- 31) Scottish Government 2010②.
- 32) Public Services Reform Education, The Public Services Reform(General Teaching Council for Scotland) Order 2011, (Scottish Statutory Instruments ,2011, No215)
- 33) GTCS 2012.
- 34) *ibid.*
- 35) 評議会は19名の選挙委員、11名の指名委員、7名の任命委員の合計37名で構成される。教師の代表はかろうじて過半数を維持している。
- 36) Hamilton,2013,p.967.
- 37) 現在評議会には4つの委員会、2つの専門委員会、7つの審査会がある。外部の人の組み込みについては、スコットランド公的任命に関する当局（Office of the Commissioner on Public Appointments for Scotland）が出している原則に従って、評議会内の任命委員会が決定する。
- 38) 現在教師の専門職基準については、「生涯にわたる専門職学習基準」をはじめ幾つかの基準が存在し、これが教師登録、教師の適格性の判定基準と連動している。
- 39) 藤田④参照。
- 40) それまで使用されてきた継続的職能成長（continuing professional development）という用語は“professional update”という言葉に代えられた。
- 41) 藤田③参照。なお、2012年以後教師の不法行為、教師の能力適格問題については、“fitness to teach”という用語が用いられることになった。
- 42) Finn and Hamilton,2013,p.966.
- 43) *ibid.*,p.972.
- 44) Granville,S. and Mulholland,S.,p.5、 p.35.
- 45) Hamilton, 2018,p.881.この法案は教育担当大臣、スイニー（John Swinney）が主導した。
- 46) Matheson,I,p.150.
- 47) *ibid.*、 p.150.
- 48) Monteiro,p.130.

[参考文献]

- 1) 藤田弘之、「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」、『関西外国語大学研究論集』、第102号、2015年。
- 2) 藤田弘之「スコットランド総合教職評議会 (General Teaching Council for Scotland) の設立に関する小論」、『関西外国語大学研究論集』、第104号、2016年。
- 3) 藤田弘之、「スコットランド総合教職評議会による不適格教師への対応措置に関する小論」、『関西外国語大学研究論集』、第105号、2017年。
- 4) 藤田弘之、「スコットランド総合教職評議会 (General Teaching Council for Scotland) における教師登録制度の成立・発展とその運用に関する小論」、『関西外国語大学研究論集』、第108号、2018年。
- 5) Deloitte and Touche, Review of the General Teaching Council for Scotland: Final Report, to the Scottish Office, Deloitte and Touche,1999.
- 6) Finn, A. and Hamilton, T., The General Teaching Council for Scotland: An Independent Professional Body, in Scottish Education Fourth Edition:the Referendum, edited by Bryce,T.G.K.,Humes,W. M.,Gillies,D. and Kennedy,A., Edinburgh University Press, 2013.
- 7) GTCS, Minutes of Meetings of Council, Vol. IX, 1999—2001 and Vol.XII, 2009—2012.
- 8) GTCS, Our Independent Status – What does it mean?,2012.
- 9) Granville,S., and Mulholland,S., Why Research Stakeholder Research prepared for GTCS, Why Research Limited, 2014.
- 10) Hamilton,T., General Teaching Council for Scotland as an Independent Body—But For How Long?,in Scottish Education Fifth Edition, edited by Bryce,T.G.K., Humes,W.M., Gillies,D.,and Kennedy,A., Edinburgh University Press, 2018.
- 11) Matheson, Ian, Milestones and Minefields, GTCS, 2015.
- 12) Monteiro, A. Reis, The Teaching Profession—Present and Future—,Springer, 2015.
- 13) Scottish Education Department, The Teaching Profession in Scotland, Her Majesty's Stationer Office, 1963 (Cmnd.2066)
- 14) Scottish Executive, Improving Our Schools: Consultation on the General Teaching Council for Scotland, 1999.
- 15) The Scottish Government, Towards an Independent General Teaching Council for Scotland – Consultation on the Future of the GTCS –、2009、
- 16) The Scottish Government, Towards an Independent General Teaching Council for Scotland – consultation on the future status of the gtcs analysis of the consultation and Scottish government response, 2010. (2010①)

スコットランド総合教職評議会 (General Teaching Council for Scotland) の政府当局からの独立性の強化をめぐる小論

- 17) The Scottish Government, Consultation on the Draft Public Services Reform (General Teaching Council For Scotland) Order 2011, 2010. (2010②)
- 18) Kirk,G., 'The Reform of the General Teaching Council for Scotland', *Education in the North*, Number 8,2000.
- 19) Weir,D., 'A New Parliament Reviews the General Teaching Council for Scotland', *British Journal Educational Studies*, 49-1, 2001.

(ふじた・ひろゆき 外国語学部教授)