

WORKING PAPER NO.

J-30

英国での教育分野での行政改革と学校の組織変革

**—Public Private Partnership 下での
教育経営組織主導のエンパワーメント—**

**若林直樹
京都大学大学院経済学研究科**

2003 年 1 月

**Graduate School of Economics
Faculty of Economics
Kyoto University
Kyoto, 606-8501 JAPAN**

J-30

英国での教育分野での行政改革と学校の組織変革

—Public Private Partnership 下での
教育経営組織主導のエンパワーメント—

若林直樹

京都大学大学院経済学研究科

2003年1月

【連絡先】

京都市左京区吉田本町

tel&fax: 075-753-3502

E-mail: wakaba@econ.kyoto-u.ac.jp

1. はじめに¹

市場と競争の原理を基にしたNPM型の行政改革は、「教育特区」構想のように教育分野、ことに初等中等教育分野にも導入されようという動きが見られる。こうした改革は公立学校を効率的に高い付加価値の教育サービスの供給機関に変革しようとしている。ここでは、こうした行政改革が、初等・中等教育の学校をどう組織変革しようと考えているのかについて組織論的に考えてみたい²。

今日の行財政改革は、民間経営の発想や手法を公的部門に移転することにより、公的サービス供給のメカニズムの効率化や革新を図ろうとしている。そうした行政サービスの改革の考え方は、New Public Management(NPM)といわれている。新制度学派経済学を基本理論として、民営化を通じて市場と競争の原理を公的サービス分野に導入して、より効率的なサービス供給体制を設計し、それに向けて改革しようとしている。こうした改革は、英米においては1970年代末の新保守主義政権で始められたが、90年代での政権交代後もその改革の流れは続いている。ただ、英国では1997年のブレア労働党政権以降は、市場だけではなく地域の意思決定も取り込む面を強めたPublic Private Partnership(PPP)という新たな政策枠組に変えてきている(IPPR, 2001)。PPPは、地域において公的機関、民間企業やNPO、地域住民のパートナーシップを形成して、単なる低コスト追求だけではなく高付加価値化を追求する枠組となっている。

こうした考え方の改革は、英米だけではなく日本においても「教育特区」構想などといった形で、従来、民営化になじみづらいとされた初等中等教育の領域にも広がってきている。こうした背景としては、教育ニーズの多様化や教育問題の深刻化があるだろう。そこで公立学校やそこにいる教員が必ずしも教育ニーズに合った教育サービスや求められる問題の解決を提供していないのではないかという社会の率直な疑問が広がってきたことがある。そして、そうした疑念に乗って、財政危機下にある政府や公的サービスを事業領域にしたい企業やNPOが民営化的な教育改革を進めようとしている。

そしてNPM理論に基づく教育行政改革で学校に組織変革が求められているが、それはどのようなものであるのかが、組織論においても興味深い検討課題となってきている。NPM型の行政改革は、行政サービス機関が、住民(国民)のニーズを常に検討して、それにふさわしいサービスを効率的に提供するメカニズムを持つように組織変革することを行っている。これは、教育分野も考え方は似ている。公立学校が、多様化する教育ニーズや複雑化する教育問題に対応して、求められている教育サービスや問題解決能力をマーケティングし、従来のものを効率的に供給したり、新たに求められているものを新規開発

¹ なお、この調査研究は、2001-2003年文部省科学研究費補助金・基盤研究(B)「教育行財政におけるニュー・パブリック・マネジメントの理論と実践に関する比較研究」(宮腰英一・東北大学大学院教育学研究科教授・代表)での2002年の英国調査、2001年の広島県調査の一部を用いている。

² この事例調査をまとめるにあたっては、宮腰英一氏、菊地彰氏(共に東北大学)、Jean Shaoul氏(University of Manchester)、立岡浩氏(花園大学)、澤野由紀子氏(国立教育政策研究所)からの研究討論でのご示唆は大変有益であったので、ここで感謝したい。

したりするに組織変革しようと考えられている。これは、組織論的に見ると、公立学校を「学習する組織」に組織変革しようとしていることを意味しており興味深い。

具体的に組織論的には、PPPの改革の下では学校に対して組織変革として、教育サービスの効率化や開発について次のようなこと行おうとしていると見られる。まず①上からのエンパワーメントを行うために地域の公的部門と私的部門との間でのパートナーシップの形成、②学校に必要なエンパワーメントの実施とアカウンタビリティの要求、③生涯学習時代に合わせた教師のプロフェッション性の見直し、④組織変革に対応した校長のリーダーシップの形成である。ここではPPPに基づく教育改革の下に見られる、こうした学校の組織変革の特徴を英国での教育行政改革についての先行研究や英国での現地調査をふまえて検討したい³。

2. PPPと学校経営の改革

2.1 NPM理論に基づく学校の組織変革

教育分野での行政改革、具体的には公的教育部門での民営化志向の改革は、公立学校に対して、地域や社会のニーズをマーケティングして、求められているサービスを提供できるように組織変革することを目標としている。

教育分野でのNPM型の行財政改革はいくつかの社会背景がある。政府は、少子高齢化の進展を受けて教育分野への財政支出に制約を強め、公的サービスの改革を民間にある程度任せたい形を進めようと考えている。そして初等中等教育機関は、生涯学習社会に対応も含めて、教育ニーズの多様化や教育問題の深刻化に効率的に対応することが期待されている。だが、公立学校の多くはマーケティングに基づいた新たなサービスや問題解決手段の改善や開発に高い能力を持っているとはいえなかった。そうした問題点を捉えて、民営化の機会を利用して、企業は新たな収益源として、NPOは新たな事業領域として公的教育部門に進出しようとして窺っている。そのためには、教育機関が地域や社会の求めている教育ニーズをマーケティングして、それに対応した最適なサービスを開発し、合理的なコストで供給出来るようになることが求められている。

NPM理論による行財政改革は、財政制約の下での顧客ニーズに対応したより効率的な公的サービス供給を目標としている(大住 1999:36)。理論的には、新制度学派経済学、特に取引費用理論に基づくNew Public Management(NPM)理論に依拠している(大住, 1999: 第3章)。NPM理論に基づく改革は、公的サービスの供給主体を従来の公的機関への独占を前提とせず、あらゆる民営化の可能性を検討する。そして市場と競争の原理を公的サービス分野に導入を図り、より合理的なコストで最適な内容の公的サービスを供給できる仕組みができるように公的部門の改革を図ろうとしている。その考え方に基づき、公的部門

³ この英国における初等中等教育での教育改革と組織変革の英国や欧州での調査は、宮腰英一東北大学大学院教育学研究科教授と共に2002年9月27日から10月3日にかけて行った。なお、この現地調査で訪問した機関については、後ろの付表1を参考にされたい。

の経営に、①競争原理の導入、②企画機能の集権化と執行単位への執行権限委譲、③業績目標による管理の導入を進める。そのための公的部門にマネジメント・サイクルすなわち計画→執行→評価のサイクルの導入を行う。公的サービス供給組織の経営管理でもこれに合わせた変革が行うとしている。

教育分野でのNPM型改革の流れであるPPPによる英国の改革を見る場合にも他の部門と同様の学校経営の改革がおいてみられる。まず、学校経営への民間活力とマネジメント・サイクルの導入を行い、学校経営での経営能力について革新を図るためにエンパワーメントを行うとともに、その業績について評価を行おうとしている。さらに、そうした学校経営のエンパワーメントは、学校と政府、地方政府の教育管理機関、地域住民、民間企業・NPOの間での公的・私的部門の間での「パートナーシップ」、Public Private Partnershipを特に地域で形成して行われている(Lissauer & Robinson (eds.), 2000)。いわば、地域の教育ニーズや教育問題に対応するために、関連する組織の間で「戦略的提携」を基盤に展開して行っている。

そして、こうしたパートナーシップを通じて、教育分野でのサービス活動に広い範囲の民間企業やNPOの参入や関与が行われている。こうした教育民営化の動きに対応した「教育ビジネス」の制度化が進んできている(Fitz & Beers 2002)。具体的な形態としては、規制緩和による民間の参入、官民のパートナーシップ、PFI (Private Financial Initiative)、民間企業による公的教育機関の経営代行、教育バウチャーの導入などである。そして民営化の急激な進展は、民間経営の発想や手法を公的教育機関に導入する主体として、教育経営組織(Education Management Organizations)と呼ばれる民間の企業やNPOが促進している(Fitz & Beers 2002)。それは、公的教育に対する経営改革のコンサルティングやそれに伴うアウトソーシングを主にビジネスとして引き受けるもので、民営化改革以降が急成長している。そしてこれらは、学校の組織変革を手掛けてもいる。

日本においても、公的教育分野でのNPM型の改革が見られるようになった。教育分野への民間機関参入、民間人校長登用、PFIの導入、経営コンサルティングサービスの利用などが試みられている。けれども、日本でのNPM的改革に関しては、制度変更についてのみ注目され、サービス開発を行う「学習する組織」としての学校の組織変革を検討することは余り重視されていない。従って、NPM型の改革がどのような組織変革を必要とするかや、それに伴う改革の有効性の違いについて議論される必要がある。

2. 2 英国での行政改革と学校経営

まず、NPM理論に基づく教育分野での行政改革は、どのように展開してきたのか政策的な流れで概括してみたい。主として英語圏の先進国において1980年代以降展開しているものの、1990年代での保守政権からの政権交代から、その改革の方向性には変化が見られる。その点を英国での流れで見てみたい。

NPM型の行政改革は、「サッチャリズム」といわれるように、1979年のサッチャー保守党政権によりその展開が始まった。それは、極度の財政悪化に対応して、福祉国家的な「大きな政府」をリストラするために、公的サービス部門の規制緩和と解体、民間参入を

進めた。そのために市場と競争の原理を導入して、民間の企業や団体の参入を促進し、その供給の代替を図った。そこでの公的サービス活動の原則は、Value for Money 原則すなわち低コスト調達が最大の原則であった (Rouse, 1999)。こうしたサッチャーの改革は英国の財政だけではなく経済の建て直しにも貢献した。

けれども、単なる低価格原則は、1990年代に入ると、その限界を認識されるようになる。英国は周知の通り、1990年代では欧州連合においても平均国民所得はスペインに追い上げられるほどに中位に甘んじており、英国自体の競争力を上げるために社会的インフラを高度化するために、単に安いだけの公的サービスでの選択メカニズムでは限界がある、むしろ質すなわち価値の高いものをどう供給させるかが問題となってくる。

こうした意識に対応したのが 1997年に成立したブレア率いる新労働党政権のPPPという政策枠組であった。まずサービス活動の原則の転換を行い、最大価値 (Best Value) 原則すなわち適切な費用で最も高い質のサービスの提供を目標とするものに変わった⁴ (Rouse, 1999)。そして実際の市場が、条件によっては必ずしも住民の求めるサービスの質を実現する情報メカニズムとして機能するとは限らない。そこで、地域でのパートナーシップを形成して地域での住民のサービスニーズをマーケティングする仕組みの形成も政策化した。これがPPPである。そこでは、地方自治体が、戦略形成と改革リーダーシップに果たす中心的役割を重視している。

教育分野でも、NPM的施策は保守党政権から新労働党政権まで継承されているものサービスの質に対する見方の転換は見られる。両者に共通するのは、国家は基本的な政策や制度の枠組を立案・策定することに専念し、具体的な業務においては規制緩和を経て民間の企業・団体に出来るだけ参入させようとしている。保守党政権においては、教育改革は、競争原理の導入を図ると共に、国家の介入を強化して、教育サービスの「品質保証」を図るものであった (大田 2002)。具体的には、1988年教育改革法で教育の自由化と国家標準の制定を行い、教育カリキュラムの全国標準制定、全国テストの実施、OFSTED (Office for Standards in Education : 全国学校評価委員会) などの検査制度の強化を行った。ここでは、民間参入の分野を広げて競争をさせコスト削減をはかると共に、教育の「品質」を保証しようとするものであった。それに対して、新労働党政権では、引き続きNPMに基づいた改革を取るものの、それは競争による費用削減ではなく「教育水準向上」戦略に転換している (窪田 2001)。具体的には、1998年学校の水準と枠組に関する法律を策定して、地方教育当局の役割を重視し、改善プログラムの支援を行う施策にしている。むしろ多様なニーズに応えられる教育の質の向上を狙っている。ただ国家介入は引き続き重視している。

こうしたNPMに基づく教育分野での民営化志向の展開は、具体的にそれを担う教育ビジネスやそれに関連する民間の企業、団体も発展させてきた。こうした民間の企業・団体

⁴ 教育コンサルティング企業 Nord Anglia Education Plc. や Bristol の PFI プロジェクトなどの教育民営化関係の担当者は、私たちの 2002年10月の英国調査において実際にこの Value for Money 原則から Best Value 原則への転換がサービスの企画開発において大きな変化をもたらしたと指摘している。

は、一般に英国で1980年代以降の行財政改革の展開を支える公的部門の「サポート・サービス産業」として重視されてきた。その産業全体の成長は著しく、英国では1000億円市場に達する（『日本経済新聞』2002年10月25日）。さらに経済のグローバル化の流れは、こうした民営化ノウハウの国際貿易の展開につながろうとしている。GATT ウルグアイラウンドでの合意以降、こうした公的セクターへのコンサルティングやサポートのサービスのビジネス・モデルの輸出は、貿易自由化の交渉対象事項に入れられており、英米などの先進国から日本などへの輸出が検討されている。

2. 3 教育経営組織による学校経営のビジネス化

PPPのもとで、NPM型の教育行政改革を行うにしても、民営化の原則のために中央・地方政府が政策・制度の立案者及び管理者に原則的にとどまらざるを得ない以上、誰が実際にそれを推進するのかが大きな問題である。つまり誰がNPM型の改革の下での学校経営の改革やそれに伴う組織変革のノウハウを蓄積し、改革の遂行を支援するのかである。それは、教育ビジネスの発展と共に成長してきた教育経営のコンサルティングや業務支援を行う企業、NPOなどの「教育経営組織 (Education Management Organizations)」である (Fitz & Beers, 2002)。

教育経営組織とは、教育分野で公的セクターのサポート・ビジネスを行う企業や団体を総称している。Fitz & Beers (2002)によれば、教育経営組織とは、公的教育の実施やその経営の代行を専門とする営利・非営利の教育経営の企業・団体である。具体的には公的教育セクターの学校経営のコンサルティングや業務支援、アウトソーシングを行う企業・団体である。営利企業では、米国においては、Edison、英国においては、Cambridge Education Associates、Nord Anglia Education Plc、Serco QAAがある（表1参照）。非営利団体では、Centre for British Teachers (CfBT)や各種のEducation Trustなどがある。こうした企業・団体が「教育ビジネスの制度化」をすすめている (Fitz & Beers 2002)。

具体的に、教育経営組織の営利企業が行っている事業分野は規制緩和に伴い参入分野が拡大するに従って広がってきている。それは大きく分けて二つある。一つには、学校経営における補助的サービスの事業分野であり、施設管理、人事管理（給与計算など）、経理業務、教職員の研修業務などを業務コンサルティングすると共に、アウトソーシングされている。また、学校監査などのアウトソーシングの引き受けも行っている。二つ目としては、最近広がってきた分野で公的教育機関の経営全体のコンサルティングや委託（「乗っ取り」による経営代行）がある。こうした企業は、本社は基本的に管理のための最小人員しかおらず、多くのプロジェクトはプロジェクト毎に独立コンサルタントを雇用している。そうした人材のプールになっているのは、早期退職制度で四十～五十代で退職した校長資格保有者達である。こうした人材の背景には、近年の年金制度の改革で退職後に再び教育関連の仕事を求める校長経験者が増えたことがある⁵。

⁵ これは Nord Anglia Education Plc.での2002年10月2日のインタビューで、同社上級コンサルタント David Smith 氏からの指摘による。

表 1 英国での教育経営組織の主要な民間企業、NPOの例

企業・組織名	営利性	国	主要事業	規模	主要事例
Serco QAA (Serco 子会社)	営利	英国	国 (OFSTED) の学校検査業務の代行、施設管理業務から教育経営代行へ	・人員: 55 人 ・売上: 806 万ポンド('01)	・子会社による LEA 乗っ取り Bradford LEA
WS Atkins	営利	英国	公的部門全体のエンジニアリング、アウトソーシングのコンサルティング	・人員: 14205 ・売上: 80630 万ポンド('02)	・PFI Ceredigion County での中学校校舎建設
Ensign (Tribal Group/ Gourp 4 consortium)	営利	英国	教育分野専門のアウトソーシングと研修	・人員: 1000 ・売上: 15.5 百万ポンド('01)	・PFI Wiltshire での中等学校校舎建設
Cambridge Education Associates	営利	英国	教育経営のコンサルティング、アウトソーシング	・人員: 376 ・売上: 5421 万ポンド('01)	・乗っ取り Islington LEA
Capita	営利	英国	公的セクターへの経営コンサルティング、アウトソーシング、専門サービスサポート	・人員: 13000 ・売上: 691 百万ポンド('01)	・学校事務への情報システム開発
CfBT (Centre for British Teachers)	非営利	英国	教育・訓練サービス	・人員: 1800 ・売上: 70 百万ポンド('01)	・EAZ Lambeth, South London
Nord Anglia Education Plc.	営利	英国	私立学校経営 教育分野経営・コンサルティングサービス	・人員: 1983 ・売上: 6660 万ポンド('01)	・Hackney などで問題の学校や LEA 乗っ取り

※註 1 : 資料出所 : "Schools: Profits for the Taking," Oct. 28 2002, available from <http://www.cix.co.uk/~frizinghall/privatisation/information/privatising.pdf> や Dun & Bradstreet Company ProfileDatabase など。

※註 2 : 規模に関しては、Serco QAA や CAE は本社管理業務の正社員のみのように、プロジェクト組織に雇用されている契約スタッフは含まれない。けれども、Nord Anglia Education や他の企業は含んでいる。

【事例1】 代表的な教育経営企業 Nord Anglia Education Plc.⁶

この企業は、英国チェシャー州に本社を置く教育サービス企業グループで、1987年創設の代表的な教育経営企業である。持株会社本社は、上場している。2001年の規模としては、売上高6660万ポンドであり、契約している社員全体は1983人である(Nord Anglia Education Plc., 2001)。事業は、①もともと行っていたインターナショナル・スクールなどの学校経営事業と、②近年教育民営化に伴い拡大している公的教育関連のアウトソーシング事業である。後者は、教育政策の変化により拡大してきており、学校事務の代行業務から、研修事業の外注、近年問題校や問題を持つ地方教育当局の経営代行(Outsourced LEA)など行っている。経営代行の具体的プロジェクトとして著名なのは、Hackney LEA, Sundhill LEAがある。これらの事業も基本的に、独立系の教育コンサルタントをプロジェクト組織毎に期間契約して行っている。

2. 4 PPPでの教育民営化と学校改革

そして、教育経営組織は、具体的に学校組織に対する改革で何をやっているかを次に見てみたい。先行する幾つかの議論(Fitz & Beers, 2002; Holloway et al., 1999)などや英国での現地調査での情報を基に検討したい。

既に述べたように1997年以降のブレア労働党政権においても教育分野での民間企業導入を進めて、積極的な「公的部門改革」を進めている。教育分野での公的機関、民間企業、地域の住民やNPOの間でPPP(Public Private Partnership)を形成してこうした教育改革を行っている。ここでは、最大価値(ベスト・バリュー)原則に基づき、コスト削減だけではなく教育の質の向上に役立つような付加価値の高いサービスの提供するやり方を求めるようにしている。

その改革は、地域のパートナーシップという組織間枠組を改革単位にしている。これは、地方教育当局(LEA)を焦点にして、EMOといわれる教育経営コンサルティングの企業・団体や学校、NPO、地域住民の地域教育フォーラムである。そしてそこでは地域の教育水準向上のための地域の学校改革戦略が策定され、必要な企業や団体、NPOとの提携により実際の改革事業の枠組が形成、事業が実行される。ただ、実際には改革ノウハウを蓄積している教育経営組織(EMO)が主導している。学校では、教師は教育サービスの専門家に特化することを期待され、施設管理や事務業務などの補助的サービスだけでなく新たな教育サービス開発についても外部機関の委託や支援を積極的に受けるような改革が行われている。そして、国に属するOFSTEDによる定期的な立ち入り検査により学校教育の水準についての調査や評価が行われ、問題校や問題地方教育当局については是正のための強制介入がなされる場合もある。

PPPという組織間枠組のもとの、民営化志向の学校改革のスキームには4つがある(Fitz & Beers 2002)。それらは①業務外注、②狭義のPublic Private Partnership、③PFI

⁶ データはNord Anglia Education Plc.(2001)やDun & Bradstreet Company Profile Databaseより。

(Private Financial Initiative)、④問題である学校や地方教育当局の「乗っ取り」(経営権取得)である。この4つの中で教育経営組織が果たしている役割を考えてみたい。

(1) 業務外注

業務外注は、強制公開入札を行い、学校や教育部門の業務の外注を拡大することである。基本的には施設管理や給与計算などの学校経営の補助的業務分野が外注されているが、近年は地方教育当局全体の業務が外注される例もでてきている。教育経営組織は、そもそも業務外注から事業をはじめ、拡大してきた経緯がある。

【事例2】 Nord Anglia Education Plc.社の業務外注受託例 (Nord Anglia Education Plc. 2001)

- ①地方教育当局の経営業務包括委託契約 (Outsourced LEA) : ロンドン市 Westminster 地方教育当局
- ②教育関連サービスの委託供給契約 : 職業教育、施設管理、学校監査委託
- ③後方事務サービスの代行 : 給与計算、経理業務

(2) 狭義のPPP

これは、民間企業の公的教育への投資を進めるパートナーシップである(Fiz & Beers, 2002)。教育経営組織はパートナーシップ・スキームの管理や運営に対してコンサルティング活動等で関与する場合がある。具体的には City Technology College 構想や、Educational Action Zone(EAZ : 教育特区)政策で見られる。後者では、EAZの運営に当たる地域フォーラム EAZ Forum は教育関係者、企業、地域代表から構成される。英国全土で2000年で73EAZがあり、最初の25地区に政府が75万ポンド、企業が25万ポンドの投資を行っている。具体的には、コンピュータ・通信企業がインターネット環境を提供している例がある。

(3) PFIスキーム

これは民間企業が主導して公的教育施設の資金計画・建設・管理を行う委託事業スキームである(Fiz & Beers, 2002)。これは校舎や施設の新築や立て替えの事業で用いられている。教育経営組織は、こうしたPFIスキームの実施主体に加わったり、コンサルティングを行っている。

【事例3】 ブリストル市のPFIスキーム⁷

ブリストル市では、2005年完成をめどにした中学校4校の校舎建替事業と施設管理業務をPFIスキームを用いて外部委託し、事業化している。これは、民間企業が資金計画を立て、30年契約の施設管理サービス供給委託契約を結び建設費用を償却するものである。学校施設の場合には、資金や建設の計画だけではなく施設管理サービスや施設を利用した新規サービスの提案と供給能力が、事業者の選定に当たって重視されており、告示から竣工まで5年間の長期にわたり、審査も2段階で3年間にわたっている。

⁷ データは、2002年10月1日に行った Bristol LEA, PFI Team の Gordon Clements 氏とのインタビューと収集資料による。

(4) 問題地方教育当局の乗っ取り

「乗っ取り(Takeover)」は、評価・監査で不合格(failing)となった学校、地方教育当局のうちの一部についてその経営権を政府の介入の下に民間企業に対して公開入札を行い、その取得と経営代行を行うスキームである。近年開始されたもので、Serco QAA 社や Nord Anglia Education Plc.社などの有力な教育経営組織は、こうした「乗っ取り」スキームに応じようとしている。

【事例4】ブラッドフォードでの地方教育当局乗っ取りと EducationBradford 社創設⁸

ブラッドフォードは多民族地域であるための教育問題を抱えた教育水準の低い地域である。OFSTED は、当地の地方教育当局の教育活動の業績を低いものとして 2000 年に 2 回目の不合格(failing)認定を行った。中央政府は、2001 年に公開入札による地方教育当局の民間企業への経営移管(乗っ取り)を決定して、2002 年からの 10 年契約で民営化移管することとなった。公開入札の結果、Serco QAA 社が乗っ取ることとなった。Serco QAA 社は、別の場所に「乗っ取り」を行う子会社 Education Bradford 社(EB社)を創設して、地方教育当局の全業務を引き継いだ。Serco QAA 社は、地方教育当局の上級管理者を更迭して、新たに Blackburn の地方教育当局で改革型リーダーシップを発揮していた Mark Pattison 氏を高給でヘッドハンティングして経営陣を一新して、職員全体を公務員から民間従業員へと身分を変えて引継いだ。こうした EB 社は、一応、地方政府、民間企業、学校、地域住民などから形成された地域組織間パートナーシップ「ブラッドフォード戦略的教育パートナーシップ」を上位組織として責任を負い、教育再生戦略プランを策定し、パートナーシップの承認や評価を受けながら地域教育システムの管理運営を行っている。EB 社の事業収入は、①業務委託費用、②地域の学校への共同サービス(経理業務など)の提供、③業績達成に応じたインセンティブなどの 3 つを事業収入として中央や地方の政府から得ている。

3. 「学習する組織」への組織変革

3. 1 「学習する組織」への組織間枠組

そして次に組織論的な関心からこうした PPP の下での教育民営化が学校にとってどのような組織への変革なのであろうか。その点を検討してみたい。

既に述べたように学校の組織変革が目指しているものは、地域社会の教育ニーズにあった教育サービスの開発が行える組織メカニズムを持つ「学習する組織」への変革であると捉えることが出来る。最大価値(ベストバリュー)原則は、単なるコストダウンだけではなく、公的教育機関に対しても教育サービスの質の改善や向上させる活動を期待している。グローバル化・情報化の中で急激に変化し多様化する教育ニーズを分析して、求められる

⁸ ここでのデータは、2002 年 10 月 3 日に行った EducationBradford 社 Mark Pattison 氏とのインタビュー及び同時に収集した同社資料による。

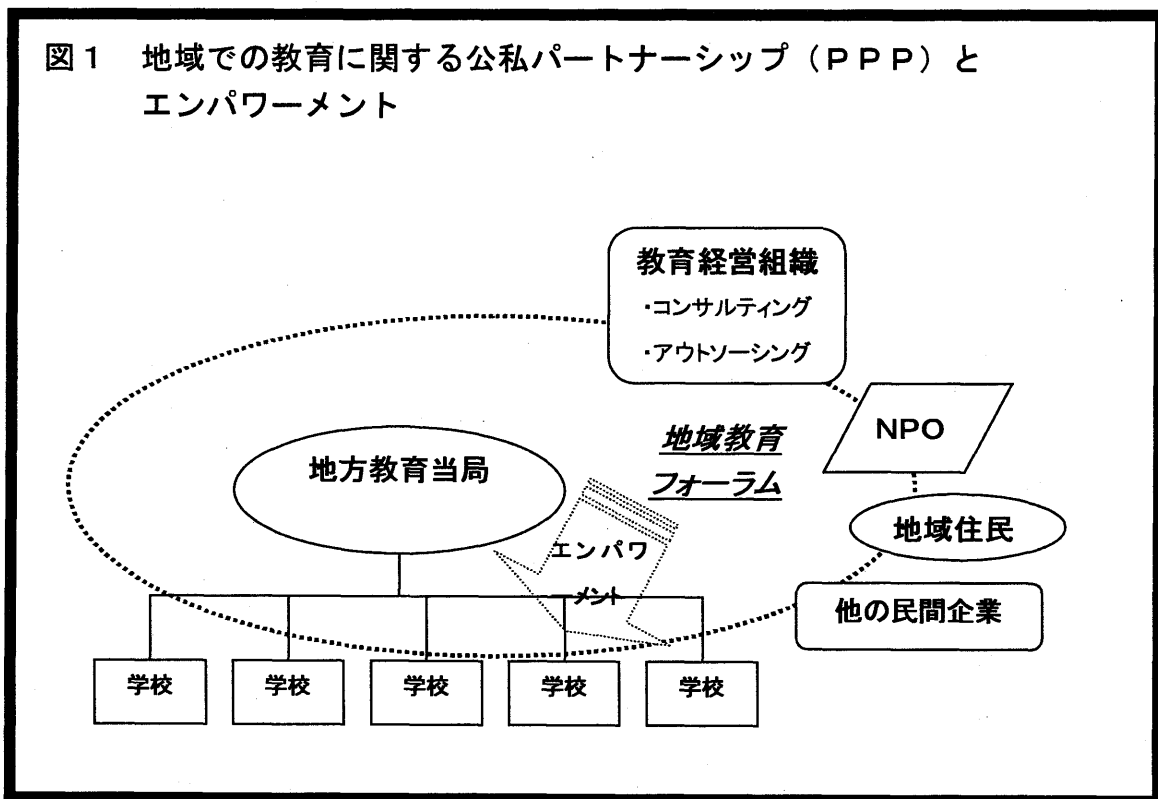
教育サービスを開発できる問題解決型組織への変革がPPPにおいては期待されている。

PPP下での組織変革は、基本的には4つの方向性を持っていると思われる。それは、まず①学校を「学習する組織」に変革するための組織間枠組である地域パートナーシップの形成、②それを通じて教育経営組織が主導する上からのエンパワーメント、③学校での教育の核に限定しようとする教員のプロフェッション性の見直し、④校長に期待される組織変革型リーダーシップの形成である。こうした組織変革の性格について次に順次見て行こう。

まず、組織間枠組であるパートナーシップが、PPPでは学校が「学習する組織」へと変革される枠組みである。NPM下での行政改革は、公的セクターへの組織にマネジメント・サイクル（計画→執行→評価）を導入することで、経営の効率化を図ろうとしていた。まず公的セクターの組織がその公的サービス事業の活動を住民のニーズへの適合やコストという観点で評価されることやその結果に対して住民や利害関係者に自ら説明責任（アカウンタビリティ）を持つことを求めている。そして、評価を通じて、サービス活動が適切かどうかを判断し、組織が業務の仕方を常に考え直す「学習する組織」となることが期待されている。

組織学習は、①漸次的に展開される改善活動のような「シングル・ループ学習」と、②ラディカルに組織活動を変化させる「ダブル・ループ学習」の二つに分かれる(Argyris & Schon, 1978)。PPP下での学校の組織変革は、業績評価を受けて二つの変化が期待される。他の供給組織との間で市場競争の結果、まず①「シングル・ループ学習」を行い、ル

図1 地域での教育に関する公私パートナーシップ（PPP）とエンパワーメント



一面的にはコスト削減を図る。それだけではなく②「ダブル・ループ学習」を行い、新たな付加価値を生み出せるサービスの新たなモデルや供給方法を革新的に開発することが期待されている。

そして、PPPスキームは、市場競争のみをモデルとする古いNPMと異なり、こうした学校の学習する組織への転換を地域の官民のパートナーシップという組織間枠組を改革単位にして展開しようとしている。(図1)これは、地方教育当局(LEA)を焦点にして、学校、民間企業、NPO、地域住民の間で形成される地域教育フォーラムである。これは、教育水準向上戦略の策定を行い、学校に改革の方向性を与えながら、組織間の提携を用いてニーズに対応した教育サービスを改善・開発するものに変えようとしている。

3.2 上からのエンパワーメントとプロフェッションの見直し

第二に、学校自体をサービスの改良や開発が出来る「学習する組織」に変革するために、組織間のパートナーシップは、学校組織にエンパワーメントを行う。

「エンパワーメント」とは、組織のパフォーマンスを上げるために成員に権限委譲を行うことである(Spreitzer 1996)。つまり問題解決方法を開発できるように能力や資源、ノウハウを外部から成員に付与することが行われる。エンパワーメントは、官僚制の下で受動的な心理を持った成員達を組織に強く関与させるアプローチで行われる。それは二つの次元で展開する。まず①認知的次元では、知識の習得と組織活動貢献についての理解を向上させる。次に②動機付けの次元では、成員への内的動機付けを行い、組織への信頼とコミットメントとを上昇させる。つまりエンパワーメントは教員たちを学校組織に深く関与させようとするところから始める。教員達を脱官僚化して学校組織に強く関与させ、学校の問題を「自分たちの」の問題として理解させる。そして問題解決による高度な心理的報酬を理解し、新たに共有した権限、情報、ノウハウを共有し利用して意思決定や問題解決に主体的に強い影響を与えられるように行動転換する。

このように、エンパワーメントは教員達を主体的なサービスの改善と開発に結びつけるために行われる。そして教育経営組織は、このようなエンパワーメントによる変革を主導し、情報やノウハウを学校に供給する役割を果たしている。その意味ではこのエンパワーメントは学校にとって「上から」のものである。

第三に、こうしたエンパワーメントに合うように、教師のプロフェッション性(専門性)もより動的な性質を持つものへと見直されてきている。Nixon et al(1997)は、新たに求められている教師の専門性を「学習する専門家(Learning Profession)」と呼んでいる。

これは、つまり教師に社会の価値観の多元化と生涯学習の進展への積極的対応を求めた専門職像である。旧来の専門職がその専門的知識の高い保有に社会における正統性を得ていたが、近年の「知識の陳腐化」の早さはこうした正統性を動揺させている。そして、教師の専門性が転換しているとNixon et al(1997)は考えている。つまりクライアント間の多面的な価値を前提に、あることについての学習について合意形成を行い、自らそれを学習し続ける存在に転換していると考えている。

3. 3 校長に求められる組織変革型リーダーシップ

第四に、学習する組織である学校を率いる校長もまた、新たな経営環境に対応してエンパワーメントを行う組織変革を行うリーダーシップを持つことが求められている。PPP下での実際の英国の改革でも、校長の研修や資格認定でもこうした方向性が見られる。

具体的には1997年に開始された初等中等教育機関に対しての新たな国家校長資格NPQH(National Professional Qualification for Headship)にも、校長は経営管理者として組織管理能力をもち、組織変革型リーダーシップを持つべきとの観点は明確に示されている。NPQHはNGOである国立学校指導者研修学校(NCSL: National College for School Leadership)がその内容の策定、研修、資格認定を行う。NCSLも、中央政府、地方教育当局、教育関係者、NPO、教育経営組織の提携したパートナーシップで作られている。事業としては①学校経営リーダーシップ開発の研修、資格認定、②オンライン研修、③研究を行っている。

そして、NPQHで目指される校長職の要件では、学校経営を戦略的に展開し、外部資源を用いて効果的に変革する能力が求められている。NCSL資料によれば具体的にその要件では、下記の5つの能力形成を目標としている(NCSL, "What is NPQH?")。

- ①学校経営の戦略的な方向付けと発展
- ②効果的な教育や学習の実現
- ③スタッフの指導と管理
- ④スタッフや資源の効率的・効果的な開発
- ⑤アカウンタビリティ

4. 日本の学校改革へのインプリケーション

4. 1 日本の学校経営と組織変革

最後にこうした英国でのPPP下での学校の組織変革が日本の改革にどういう意味を持つかを考えてみたい。特に教育ニーズに応える教育サービスの多様性と質の向上である。

既に述べたように、学校への組織変革ニーズは、全国一律の教育体制への反省や地域や時代のニーズにあった教育サービスの供給の要求と民間の企業・NPOからの公的サービス分野への参入の働きかけからでてきている。そこでは、教育サービス開発のための問題解決能力と関係者へのアカウンタビリティを高めることが求められている。そのために、学校経営に民間からの経営手法の移転を積極的に行うような様々な改革が試みられている。例えば、東京、埼玉、広島、大阪、奈良などでの民間人から校長登用、教育施設建設へのPFI(東京都調布市など)、経営コンサルタント機関(産業能率大学)による経営能力研修(三重県)である。さらには教育特区論議の中で批判が多いものの、教育分野への包括的な規制緩和と民間企業参入が検討されている。

この中で、日本の学校での組織変革を考えるために、代表的な民間人校長の採用を考え

てみよう。そのために2001年秋に広島県の民間人校長採用事例について行った現地調査の結果を考えてみたい⁹。その民間人校長採用の広島県事例で教育委員会から期待された組織変革は大きくは、民間での問題解決やアカウンタビリティについての経営手法の移転であった。それには三つある。第一に、教員組織でのコミュニケーション開発を通じて問題解決チームの構築と運用での民間企業での内部組織管理能力の移転を期待されていた。第二に学校が目玉作りや広報活動を通じた地域へのマーケティングやアカウンタビリティの能力への期待や、第三にこうした変革モデルが校長会等を通じて県下の他学校に普及することへの期待があった。だが、民間人校長の登用は問題点も持っている。まず雇用する教育委員会の側に管理サイクルが不在である。経営課題設定と目標管理、業績管理についての明確な枠組みが見られずに、普通の公務員の評価と同じである。その原因として教育委員会自体に改革の戦略、目標、業績評価、インセンティブ政策が不在であることがある。そのために、教育サービスの多様性や質の向上をどう作り出すかのサイクルが明確になっていない問題点がある。

つまり、組織の問題解決能力をどう強化するかについては、学校での取り組みもそうであるが、それとは別に、その全体的枠組をどうするかも問題である。つまり、学校や教師だけで「自家培養で」十分に強化できるのかという疑問がある。民間人校長の事例は、外部の機関・団体の資源や情報、人材の利用を行った方が学校の組織変革が効果的であるとの考えがあるだろう。その意味では外部からのエンパワーメントが学校改革にも検討されるだろう。

4. 2 日本でのPPPの可能性

教育行財政改革の狙いは、社会ニーズに合った適正コストで最大の付加価値の教育サービスの開発と供給の体制作りであるだろう。そのために学校組織のメカニズムを変える組織変革が議論の一部となっている。管理サイクルを形成して、学校の提供するサービスや問題解決手法の品質を評価するだけではなく、組織的な開発能力の構築も検討することも目指されている。それは日本も含めておいても外部、特に民間企業の持つ経営資源、情報、ノウハウ、人材を利用する上からのエンパワーメントを通じてである。ただ、そのためには、当然に教師の役割の再検討も検討課題となってきており、教師は学習の専門家であり学校経営の専門家ではないと考え直そうとしている。校長などの学校管理者には、より外部資源の積極的な利用も含めて組織変革型リーダーシップの形成が検討されている。

英国の教育分野での行政改革は、この面でいくつかの有力な対照例となるだろう。PPPは、教育のコスト削減から質向上へのコンサルティングへと目標を拡大しつつ、学校改革の実施枠組となっている。けれども、英国のPPPの問題として、まだ明確な費用削減効果が得られていない面や教育現場の混乱の影響もある面がある。こうした点をもう少し慎重に検討していきたい。

⁹ これもまた2001年11月8～11日に東北大学大学院教育学研究科教育行政学コースの宮腰英一氏代表のこの科研費プロジェクト・チームで実施したものの一部で、広島県教育委員会や広島県黒瀬中学校、広島県教員組合にインタビュー調査を行った。

【参考文献】

- 青木幹喜, 2000, 「従業員のエンパワーメントその効果: 日本企業を対象にした実証研究」, 『東京情報大学研究論集』, 2(2): 71-90.
- Argyris, Chris & Schon, Donald A. 1978. *Organizational Learning*. Reading, Mass. : Addison-Wesley.
- Conger, Jay A and Rabindra N.Kanungo, 1988, “The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice,” *Academy of Management Review*, 13(3): 471-482.
- Greenwood, John, Robert Pyper and David Wilson, 2002, *New Public Administration in Britain*, Third Edition, London: Routledge.
- Fitz, John and Bryan Beers, 2002, “Education Management Organizations and the Privatization of Public Education: a Cross-national Comparison of the USA and Britain,” *Comparative Education*, 38(2): 137-154.
- Flynn, Norman, 1997, *Public Sector Management*, Third Edition, London: Prentice Hall.
- Forrester, Russ, 2000, “Empowerment: Rejuvenating a Potent Idea,” *Academy of Management Executive*, 14(3): 67-80.
- Holloway, David, Sylvia Horton and David Farnham, 1999, “Education,” Sylvia Horton and David Farnham (eds.) *Public Management in Britain*, Hampshire, England: Pelgrave.
- Lissauer, Rachel and Peter Robinson (eds.), 2000. *A Learning Process: Public Private Partnerships in Education*. London: Institute of Public Policy Research.
- Institute of Public Policy Research, 2001. *Building Better Partnerships: The Final Report of the Commission on Public Policy Partnerships*. London: Institute of Public Policy Research.
- 窪田眞二, 2001, 「ブレア労働党の教育水準向上戦略」, 『世界』688 (2001年5月号): 113-118.
- Nixon, Jon, Jane Martin, Penny McKeown and Stewart Ranson, 1997, “Towards a Learning Profession: Changing Codes of Occupational Practice within the New Management of Education,” *British Journal of Sociology of Education*, 18(1): 5-28.
- 大住荘四郎, 1999, 『ニュー・パブリックマネジメント: 理念・ビジョン・戦略』日本評論社.
- 大田直子, 2002, 「イギリスの教育改革: 『福祉国家』から『品質保証国家』へ」, 『現代思想』30(5): 220-232.
- Rouse, John, 1999. “Performance Management, Quality Management and Contracts,” Sylvia Horton and David Farnham (eds.) *Public Management in Britain*, Hampshire, England: Pelgrave.
- Spreitzer, Gretchen, 1996, “Social Structural Characteristics of Psychological Empowerment,” *Academy of Management Review*, 39(2): 483-504.

【参考資料】

- Nord Anglia Education Plc. 2001. “Annual Report and Accounts for the year ended by 31 August

2001,” (<http://www.nordanglia.com/nord2001.pdf>)

【関連ウェブサイト】

Nord Anglia <http://www.nordanglia.com/>

The National College for School Leadership (NCSL) <http://www.ncsl.org.uk/>

EducationBradford <http://www.educationbradford.com/>

付表 英国での調査訪問先リスト

調査対象機関	主要活動	被面接者	調査概要
欧州委員会教育文化総局	欧州連合における教育文化政策	S. Feerick	欧州における教育 民営化概要
Bristol LEA, PFI Team	ブリストル市の地方教育当局でのPFIプロジェクトチーム	G. Clements	ブリストル市での中学校建替におけるPFIの活用
EducationBradford Plc.	ブラッドフォード地方教育当局の乗っ取り・民営化事業体	M. Pattison	ブラッドフォード市でのLEAの乗っ取り
National College for School Leadership	NGO的な校長資格研修機関	Dr. Attfield	校長資格 NPQH の概要
Nord Anglia Education Plc.	代表的な教育経営組織	D. Smith, C.Douglas	教育経営組織の事業内容