

学校の組織変革と 官民パートナーシップ

学校経営のエンパワーメント枠組
についての英国事例の検討

若林直樹
京都大学大学院経済学研究科

2002年11月23日
日本教育制度学会



問題意識

- 展開 教育行財政改革でのNPM手法
 - 競争原理と民間経営の導入による学校変革
- 組織変革の狙い
 - 学校を社会の求めるニーズに合うサービスを適正コストで開発し提供する「学習する組織」にするためにどうするかという問題意識
 - 学校の組織変革の枠組として考察
- 検討 官民パートナーシップ枠組の英国事例
 - 学校変革を推進する地域での組織間枠組



目次

1. 問題意識
2. 教育行財政改革と学校経営のエンパワメント
3. 英国事例での学校経営と組織変革
4. 日本の問題の検討に向けて



1. 教育ニーズの変動と学校の組織体制への批判

- 教育ニーズの変化と学校の能力批判
 - 財政制約下でも多様化する教育ニーズ
 - 情報通信技術の急速な普及
 - 生涯学習社会への移行

= > 初等中等学校は対応できるのか？
- 「学習する組織」への変革の期待
 - ニーズのマーケティングとサービス開発能力



教育改革でのNPMの展開

- 教育改革にNPM手法
 - 広い範囲での民間企業、NPOの教育サービスへの参入
- 英国での動き(Fitz & Beers 2002)
 - 民間参入 (規制緩和)、パートナーシップ、PFI乗取り、教育バウチャー
 - 教育経営組織(Education Management Organizations)の役割の増大



NPMと学校の組織変革

- New Public Management理論による行財政改革 (大住 1999:36)
 - 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
 - 競争原理の導入
 - 企画機能の集権化と執行単位への執行権限委譲
 - 業績目標による管理の導入
- そのための組織改革
 - 公的セクターへのマネジメント・サイクル (計画 執行 評価)の導入
- NPMからPPPへ 地域の自己決定を重視



エンパワメントと アカウンタビリティ

- 学校の組織変革で目指すもの：「学習する組織」への変革
 - 多様なニーズを調整して教育サービスを開発できる問題解決型組織への変革
 - 1. エンパワメントによる「学習する組織」への転換
 - 定義 組織のパフォーマンスを上げるために権限委譲を行うこと(Spreitzer 1996)
 - 2. 業績評価とアカウンタビリティ
 - 定義 利害関係者への事業活動についての説明責任
- 学校は独力で学習とアカウンタビリティを進化できるのか
 - 学校のエンパワメントによる学習と業績評価へのアカウンタビリティを管理する組織間枠組の必要
 - それを担保する官民パートナーシップ= PPP



2. 英国でのNPMと教育改革

- 原則の転換 :NPM PPP(Public Private Partnership)
 - 保守党 :Value for Money原則 = 低コスト重視
 - 労働党 :Best Value原則 = 教育水準向上重視
- 教育改革
 - 保守党政権 競争原理の導入と国家による品質保証
 - 1988年教育改革法 :自由化と国家標準の制定 (大田 2002)
全国カリキュラム、全国テスト、OFFSTEADなどの検査制度強化
 - 新労働党政権 :NPMに基づく教育水準向上戦略 (窪田 2001)
 - 1998年学校の水準と枠組に関する法律
地方教育当局重視、改善プログラム支援
- NPMに基づく4つの手法の利用(Fitz & Beers 2002)
 - = > 問題機関には強制介入原則
 - 強制競争入札、 狭義のPPP、 PFI 乗っ取り



2つの新たな主体像

- 教育経営のプロ組織 教育経営組織 (Education Management Organizations) の成長
 - 公的教育機関の経営の取得や実施代行を担当する営利・非営利の教育経営企業 (表1)
 - 行財政改革の展開を支える民間機関「成長する「サポート・サービス産業」英国1000億円市場 (Fitz & Beers 2002)
- 新たな教師像 Learning Profession
 - その専門的知識の生涯保有についての正統性の動揺
 - 多元的な価値を前提に、学習についての合意形成を行い、学習し続ける専門性 (Nixon et al. 1997)
- EMOによる組織間枠組機能とLP的教師による組織学習



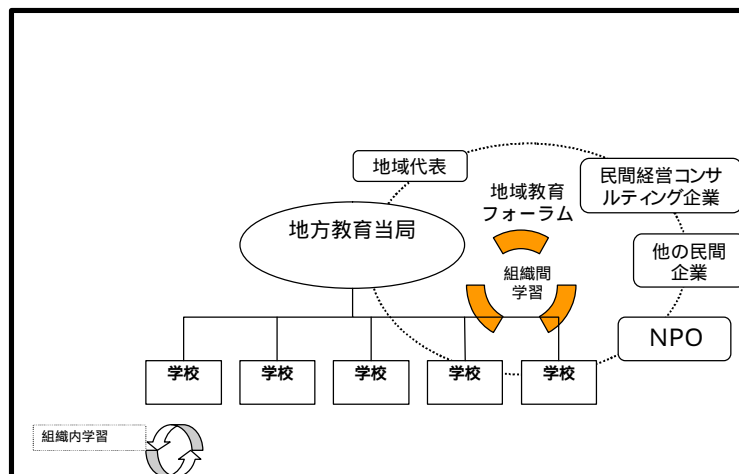
求められる校長のリーダーシップ


- 新たな経営環境下での校長の改革的リーダーシップ形成
 - NPQH(National Professional Qualification for Headship) で目指される校長職の要件 (Headship)
 - 学校経営の戦略的な方向付けと発展
 - 効果的な教育や学習の実現
 - スタッフの指導と管理
 - スタッフや資源の効率的 効果的な開発
 - アカウンタビリティ
- NGOであるNCSL (National College for School Leadership)による資格認定、研修、研究
 - 政府、LEA、教育関係者、NPO、EMOから成るパートナーシップ

官民パートナーシップにおける 学校改革

- 教育ビジネスの制度化 (Fitz & Beers 2002)
 - 民間企業参入の4スキーム
 - 強制公開入札と外注拡大 補助的サービス分野を中心に民間入札を行う
 - 狭義のPPP:民間企業の公的教育への投資促進
City Technology College、Educational Action Zone
 - PF:民間企業主導での公的教育施設の建設・管理・資金計画の委託事業
 - 乗っ取り・問題校、問題教育委員会について民間企業による経営権取得と代行
- 地域の官民のパートナーシップを改革組織単位にする
 - 地方教育当局 (LEA)を焦点に
 - 地域教育フォーラムを統治の組織間枠組にしてEMOが戦略策定と事業提携を遂行


地域教育フォーラムと 官民パートナーシップ





例 1 :EMOによるコンサルティングと業務外注

- 代表的企業Nord Anglia Education Plc.
 - 本社 英国チェシャー州、教育サービス企業グループ、上場企業
 - 規模 売上高62400万ポンド(1999)
 - 事業：
学校経営事業 公的教育関連アウトソーシング事業
 - 代表的事業：
Outsourced LEA Hackney LEA, Sundhill LEA
- 独立コンサルタントとなった校長資格保有者の人材活用
 - 早期退職制度、年金制度の変化で人材のプールが進む



例 2 :EMOによるLEAの乗っ取り

- ブラッドフォード市におけるEducationBradford
 - OFSTEADによる2000年に2度failing認定
 - 多民族地域、教育水準の低さ
 - 2001年公開入札によるLEAの経営代行決定
 - 民間教育コンサルティング企業Serco/QAA乗っ取り
 - 2002年からの10年契約でLEAの民営化
 - 企業BradfordEducation設立、職員 業務引継
 - BEによる教育再生戦略策定と統治機関である戦略的経営パートナーシップの承認



4. 日本的改革の問題

- 日本でのNPM的な教育改革
 - 民間人校長
 - PFI
 - 経営コンサルタント機関による研修
 - 教育特区論議
- 民間人校長の検討
 - 期待 組織管理能力とアカウントビリティへの期待
 - 問題 経営課題設定と業績管理の組織間枠組不在
- 学校の問題解決能力を強化する組織間枠組の不在
 - 英国の場合には官民パートナーシップの活用
 - 組織間で管理サイクルの作動を保障



まとめ

- 社会ニーズに合った適正コストの教育サービス開発
 - 学校での問題解決型への組織変革 :サービス開発の能力強化
 - 教師の役割の再検討 :学習の専門家能力 :全般管理者から専門職へ
- 英国の教育行財政改革
 - パートナーシップ :コスト削減から価値創造の組織間学習枠組へ
 - PPP問題 :大きい売上、不安定性、かぐれ借金批判
- 日本の議論へ
 - 「学習する組織」としての学校活動を活性化し評価する組織間枠組の不在