

学校の組織変革と官民パートナーシップ 英国事例での学校経営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)¹

1. はじめに

NPMによる教育行政改革と学校経営の変革

多様化・変動する教育ニーズに対応できる「学習する組織」への学校の転換

・エンパワーメントによる問題解決能力強化

・業績評価とアカウンタビリティ

英国事例の検討

2. 教育行政改革と学校経営のエンパワーメント

2.1 教育行政改革と学校の組織変革

(1) 教育行財政改革の方向性

教育ニーズへの変化

財政制約、多様な価値観と教育ニーズ、生涯学習社会

教育のニーズのマーケティングとサービス開発の能力

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

英国における教育財政改革

学校経営への民間活力とマネジメント・サイクルの導入

学校経営能力強化のエンパワーメントと業績管理による品質保証

パートナーシップ単位: 地方教育当局、地域住民、企業・NPO

教育ニーズに対応する戦略への提携: 「戦略的提携」

(2) 学校改革での施策展開

NPM手法の教育改革への影響

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

¹ 京都大学大学院経済学研究科・助教授。専攻: 組織社会学、経営組織論。

連絡先: 〒606-8501 京都市左京区吉田本町 tel&fax: 075-753-3502

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

日本でも展開

民間機関参入拡大、民間人登用、PFI（日野）、経営コンサルタント登用（三重）

(3) その意義の検討

日本でのNPM的改革の検討する枠組に

教育問題解決と教育高度化への目標と戦略

その有効性の評価

2.2 英国でのNPMと学校経営の改革

(1) NPMと教育改革

サッチャー保守党政権とNPMの導入

財政悪化に対応した公的部門への市場原理導入と地方政府縮小

Value for Money 原則 = 低コストな供給を目標

ブレア労働党政権とPPP (Public Private Partnership)

原則の転換：Best Value 原則 = 最も高い付加価値を提供を目標

地方自治体の戦略形成と改革リーダーシップの中心的役割を重視

(2) 教育分野での行政改革

継承されるNPM的施策

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)

強制競争入札、狭義のPPP、PFI、乗っ取り

教育経営組織（Education Management Organizations）の成長(Fitz & Beers 2002)

公的教育の乗っ取りや実施を担当する営利・非営利の教育経営企業

行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」

英国では1000億円市場に、GATTウルグアイラウンド以降各国への輸出実施

(3) 変化する教師の専門性（Nixon et al. 1997）

社会の価値観の多元化と生涯学習の進展

その専門的知識の保有からの正統性の動揺：専門職から専門性へ

新たな専門職像：「学習する専門家」

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

2.3 エンパワーメントによる学校経営改革²

PPPでの学校の組織変革の目指すもの：「学習する組織」への変革

ベスト・バリュー（最大価値）原則は、サービスの改善・発展の活動を期待

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

エンパワーメント（権限委譲）とアカウンタビリティ（説明責任）

1) エンパワーメントによる学習する組織への転換

² この視点は東北大学・菊地彰氏との共同討議に依る。

エンパワーメント：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)

認知的：知識の習得と組織活動貢献についての理解を向上

動機付け：内的動機付けによる組織への信頼とコミットメント上昇

問題解決方法を開発する、すなわち「学習する組織」への組織開発

- 2) アカウンタビリティ：利害関係者への事業活動についての説明責任
事業活動の業績評価とそれに対する説明責任

2.4 日本の学校経営と組織変革

(1) 学校経営への組織変革ニーズ

画一的な教育体制への反省：地域や時代のニーズにあった教育サービスの供給
問題解決能力とアカウンタビリティ

学校の経営能力：民間からの経営手法の移転

- ・民間人校長（東京、埼玉、広島、大阪、奈良など）
- ・PFI（東京都日野市）
- ・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
- ・教育特区論議：包括的な規制緩和と民間参入

(2) 民間人校長の採用に見る経営スキルニーズ

期待されるマネジメント・スキル

広島県の民間人校長採用事例（2001年秋調査）

- ・校内での問題解決チーム作り：コミュニケーション開発など組織管理能力期待
- ・地域へのアカウンタビリティ：積極的な広報活動や学校の目玉作り
- ・校長会等を通じた地区の他学校への普及

(3) 問題点

経営サイクルの不在

経営課題設定と目標管理、業績管理の不在

教育委員会の戦略、目標、業績評価、インセンティブ政策の不在

組織の問題解決能力をどう強化するか

学校や教師だけで強化できるか：外部機関・団体の資源や情報、人材の利用

=> 提携問題

3. 英国での学校経営と組織改革

3.1 PPPと教育行政改革

教育分野での民間企業導入を進めるブレア政権

教育分野での官民パートナーシップ

ベスト・バリュー原則：地域での教育フォーラムによる教育水準向上

- ・コスト削減だけでな最大の付加価値選択

教師は教育能力向上に専念

補助的サービスやサービス戦略は外部機関のいたるや支援を積極的に受ける

学校教育の品質管理の強化：問題校への強制介入

「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

PFIS：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

LEA、EMO、学校、NPO、民間人の地域フォーラムで戦略策定と事業提携

3.2 教育経営組織による学校経営の事業化

教育経営組織の存在

定義：公的教育の経営代行や事業実施を専門とする営利・非営利の組織

・営利：US: Edison/ UK: Cambridge Education Associates, Nord Anglia, Serco QAA

・非営利：各種の Education Trust など

特に営利企業の拡大が著しい

教育経営サービスの営利企業

拡大する参入分野に対応して事業の拡大

補助的サービス事業（施設管理、人事管理、経理、研修、学校監査）

公的教育機関の経営委託（経営コンサルティング、経営権取得・代行）

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 66600 万ポンド、税引前利益：400 万ポンド

事業：学校経営事業、公的教育関連の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のプール

早期退職制度、年金制度の変化で人材のプールが進む

3.3 官民パートナーシップによる学校の組織変革

(1) 業務外注

Nord Anglia の外注委託の実例

地方教育当局の経營業務委託契約（Outsourced LEA）：Westminster, London、上記の2

教育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

後方事務サービスの代行：給与計算、経理業務

(2) PPP

EAZ 政策

地域フォーラム EAZ Forum：教育関係者、企業、地域代表から構成される機関が統治

73 EAZs (2000)；最初の25地区に政府が75万ポンド+企業が25万ポンド

コンピュータ、通信企業がインターネット環境を提供

(3) PFISキーム

ブリストル市のPFISキーム

2005年完成の中学校4校の校舎建替と施設管理の外部委託し、事業化民間企業が資金計画、30年契約の施設管理サービス供給委託契約で償却資金計画だけではなくサービスの提案と供給能力

(4) 問題地方教育当局の乗っ取り

ブラッドフォード市における EducationBradford

OfSteadによる2000年に2回目の failing 認定；多民族地域、教育水準の低さ
2001年に公開入札によるLEAの経営代行主体の決定：Serco/QAAによる乗っ取り
2002年からの10年契約でLEAの民営化移管、企業と経営陣の一新、職員引継
戦略的経営パートナーシップの形成と教育再生戦略プランの策定

3.4 組織変革型リーダーシップへの転換

新たな経営環境の下での校長のリーダーシップの転換

経営管理者としての校長養成

N P Q H (National Professional Qualification for Headship) 校長資格

= > 校長資格での経営管理者としての組織管理能力認定

N C S L (National College for School Leadership)

N P Q H についての研修、資格認定事業を行う N G O

政府、LEA、教育関係者、N P O、E M O から成るパートナーシップ

事業： 学校経営リーダーシップ開発の研修、資格認定、 オンライン研修、 研究

N P Q H 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

4. おわりに

教育行政改革：教育ニーズに合ったコスト削減と教育サービス開発

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
英国の教育行政改革

パートナーシップ：コスト削減から価値創造のコンサルティングへ

P P P の問題

・そんなに売上量、利益は得られていない

・一貫性、安定性、普遍性の動揺

・かくれ借金批判

日本の議論へ

教育ニーズの地域マーケティングの意識

管理サイクルの不在：新手法導入の戦略性と業績評価の不在

問題解決型への組織変革：エンパワーメントとアカウンタビリティ

表1 公的教育分野での支援サービスを行う主要民間企業

企業名	営利	国	主要事業	規模	主要事例
Serco	営利	英国	防衛、保健医療、刑務所、教育などの公的部門での管理業務外注	・人員 :19500 ・売上 :668.5 百万ポンド('99)	・LEA乗っ取り Bradford LEA
WS Atkins	営利	英国	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 :8500 ・売上 :516.8 百万ポンド('00)	・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	教育サービス 教育分野でのアウトソーシング	・人員 :30 (本社) ・売上 :5 百万ポンド('00)	・乗っ取り Islington LEA
Capita	営利	英国	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 :6500 ・売上 :327 百万ポンド('99)	・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	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 :1800 ・売上 :62.4 百万ポンド('99)	・School Improvement Service Hackney and Westminster

資料出所：“Schools: Profits for the Taking,” Oct. 28 2002, available from <http://www.cix.co.uk/~frizinghall/privatisation/information/privatising.pdf> など。

【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.
- 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.
- 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 .
- Spreitzer, Gretchen, 1996, “Social Structural Characteristics of Psychological Empowerment,” *Academy of Management Review*, 39(2): 483-504.

【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/>