

自律的教育経営の機能不全問題と対応政策 —英国政府の強制的介入支援及びOfstedの性格変容—

広瀬 裕子

キーワード

イギリス、自律的教育経営、機能不全、強制的介入支援、Ofsted

はじめに 自律的教育経営の重篤な 機能不全とその修復対応

教育の自律的経営は、経営主体が問題解決の能力を持つことを含めて文字通りの自律的経営であるのだが、自律的に解決し得ないほどに抱える問題が重篤化して経営そのものが破綻した場合の修復対応が準備されてはじめて、経常的な制度として存在しうる。そして経営が機能不全を起こしている場合、その破綻を修復する原理は「自律性」ではないことになる。自律性を原理とする経営のシステムそのものが機能しないという重篤な事態だからだ。修復がなされるには自律性とは異なる原理による有事的な対応措置が用意されなければならない。本稿は、自律的な教育経営の継続を担保するためには不可欠な、しかしながら日常的（＝平時）には考慮されることが少ない自律的経営が破綻した場合の対応政策に注目する。検討する参考題材はイギリスの中央政府による強制的介入支援という対応政策である。

イギリス（本稿ではイングランド）では学校教育のみならず地域の教育経営（＝教育行政）が破綻した重篤な問題ケースが現実に出現し、自力では問題修復が不可能になった地域への支援対応が、中央政府の政策課題となった。そうした問題ケースの機能不全を修復すべく、1990

年代から2000年代にかけて中央政府が主導する教育再生プロジェクトが進められた（広瀬2014）。場所はロンドンのハックニー自治区（Borough of Hackney）である。自治を原則とする地方教育行政の「自律的」経営に中央政府が「強制的」に介入するという、一見語義矛盾のような格好をした再生支援の政策プロジェクトが登場したのである。

1988年教育改革法を始点とする制度改革以降、イギリスでは学校運営の自律性が強調されると同時に、上記したような中央政府が時として強制的にその運営に介入する政策も出現している。逆の言い方をすれば、学校ないし教育行政の教育経営に中央政府が強制的に介入する政策が出現している一方で、しかし教育の自律的経営が重視され続けている。この一見相反するベクトルの同時進行に本稿は注目するわけだが、この2つの同時進行は異質なものの野合なのではなく、自律的経営の重篤な破綻を想定した上で自律性を継続させるための、有効かつ整合的な政策パッケージを構成するというのが本稿の理解である。先にも述べたような、制度設計に不可欠ながら日常的（＝平時）には感知されることが少ない政策課題に対応した一形態だということである。

1980年代に大きな政府による行政に終止符を打った後、イギリスの教育行政は、それまで

の福祉国家的な教育行政が掲げていた「すべての者に優れた教育を」保障する施策を、ありとあらゆるセクターの関与によって実現しようという方向に舵を切った。公共の再構築が行われるのである。財源が確保しきれなくなったという意味においてだけでなく、公的セクターに対する万全の信頼に対する見直しという意味においても、新しい公共を模索するステージで教育政策が進められることになった。この方向は、サッチャー (Margaret Thatcher) 保守党政権 (1979)、それに続くブレア (Tony Blair) 労働党政権 (1997)、そして、キャメロン (David Cameron) 保守党 (連立) 政権 (2010) を通じて一貫している。自律的教育経営を重視しながら同時に明確なアカウントビリティを求める、品質保証国家の路線だといってもよい。

政府が掲げた「教育水準の向上」というオーソドックスな改革目標は、「バリュール・フォー・マネー」(サッチャー保守党政権)、「ベスト・バリュール」(ブレア労働党政権) という厳しい財政再建政策の中で進められた。公的サービス運営においては、質とともにコスト意識の醸成が重要な課題となり、そういう意味では、多額の補助金をつぎ込んでいるにもかかわらず成果を上げていないと考えられていた (大田 2010:102、高山 1989:6) ロンドンの教育は真っ先に改革の対象となったのである。本稿が目指す自律性の重篤な機能不全問題も、こうした文脈のロンドンで観察された事例である。

教育破綻のアイコン的事例となったロンドンのハックニー自治区は、貧困や多様なエスニシティを背景にして政治的混乱も深刻化し、教育のみならず地域行政が機能不全に陥っていた。1990年代初期に問題を名指しされたハックニーの地方教育当局 (Local Education Authority: LEA) は、自力での問題解決を試みるものの十分に効果を上げることができず¹、結果として中央政

府により閉鎖された。業務は入札にかけられ、区内の教育改革を担うために新たに設置された民間組織であるラーニング・トラスト (The Hackney Learning Trust) に10年契約でその全てが移管された。2002年のことである。前代未聞にラディカルなこの改革手法は、ハックニー区改革に特化してオーダーメイドされたものであり、この手法を確保するために法改正も行なわれた大掛かりなものである。この政府鳴り物入りのプロジェクトは顕著な成果をあげ、ラーニングトラストの10年の契約期間で教育は再生し、契約が終了した2012年には、再生した区内の教育は地方当局に戻された (広瀬 2014、Wood 2016a、Wood 2016b)。

ハックニー区改革で効果を見せたこの改革手法、すなわち重篤な機能不全を起こしたLEAに中央政府が強制的に介入してオーダーメイド改革を進める手法は、当初は、ハックニーの重篤化した特殊事例ゆえの有事的手法であると見做された (広瀬 2014) が、ハックニーでのこの手法の成功を受けて、以後、ここに蓄積された手法要素が段階的要素に切り分けられて、他の重篤な地域 (LA²) の改革にも投入しうるように再構成されつつある (広瀬 2019)。

1990年代から2000年代にかけて登場した、機能不全問題に対応するこうした強制的介入支援は、契約期間をもって一区切りすることを見てもわかるように、中央政府による恒常的抱え込み統治というよりは「修復」を目的とする手法であって、あくまでも有事的・一時的なものとして構想されている。介入状態を恒常化させることが意図されていないのは、常態的な介入状態が教育の自治の原則のもとで禁欲されなければならないから以上に、この時期、すなわち福祉国家終焉後の政策段階では、政策立案者にとっても介入状態の常態化には合理性がないからである。緊縮財政がまずもって課題とされる

福祉国家終了後の段階では、介入状態を常態的に維持することを可能にするような財政基盤はそもそも用意されておらず、サービスの質改善のコストはサービス提供者（学校や教師、ないしは地方当局）にアカウントビリティとセットで委ねる方法にこそ格段の妥当性が予見されたのである。リアルな意味での政策の費用対効果が政策全般において重要視されるのが1980年代以後の特徴である。

「介入」という用語はセンシティブである。原語の「intervention」に文字通りの「介入」という訳語をあてるのでは、実のところこの政策の目的や実態が把握しにくい。「介入」という言葉には外圧的で蹂躪的なニュアンスがあるからだ。ハックニー改革に出自を持つ強制的介入の目的は、一義的には公的サービスの質の改善と行政作用の機能不全の修復であり、最終的には経営主体の自律的経営能力の再生にある。介入対象になることは確かに経営主体にとっては屈辱的なことであるが、同時にオーダーメイドの支援が提供される「資格」を得ることもある。介入は必ずしも懲罰を意図するものではなく、当該地方当局の自律性を否定するものでもない。本稿では「intervention」が持つ、失敗認定された経営主体に対する辛口のサポートの趣旨を表すべく「強制的介入支援」のように訳出した。

1 強制的介入支援手法の政策導入

1-1 自律性とは異なる原理による機能不全修復

サッチャー保守党政権が教育の質向上を目標に掲げて教育改革を始動させた時、教育の経営のみならず失敗に対する責任を事業主体に委ねたやり方は、労働党の支持母体である教員組合と対立する姿勢を演出した。顕在化させられた労働党支持地域に見られた「失敗」ケースは、

改革を強く進めていく保守党政府にとって錦の御旗にもなったのだが、しかし、そうしたアイコン的重篤な失敗事例への対応こそが、逆にいえば政府にとって格闘しなければならない政策課題となるのである。政府が何らかの方法で介入手法を模索する宿因である。

「失敗」事例への対決的対処を初発的に政策課題と掲げたサッチャー及びメイジャー（John Major）保守党政権は、しかしながら直接的な介入は行っていない。確かに、失敗事例を顕在化させる姿勢を強く見せて当該地域に介入支援のための戦略的な改善チームを強制的投入はしたものの（Boyle 2012）、改善チームのアドバイスには強制力を持たせる法的根拠はなかったのである。したがって、強制的介入支援はこの段階では有望な政策的アイデアではあったとしても、現実的政策ツールではなかったというべきである。政策文書においてもこの時期は、振り返ってみると、介入手法に対する言及は限定的である。当時の白書『選択と多様性』（DfE 1992）が「失敗した学校への取り組み（Tackling Failing Schools）」として介入手法に言及しているのが、保守党政権時代において主要政策文書が介入支援手法に公式に言及した数少ない例だといってもよい。

状況が一変するのは1997年の政権交代以後である。新たに政権についた労働党ブレア首相とブランケット（David Blunkett）教育雇用大臣のコンビが、十分に効果を上げていない教育に対する不寛容を宣言し、失敗に対して極めて厳格な対応方針をとったことは周知である。失敗した教育のアイコン的事例が労働党勢力の強いロンドン地区のものであったとしても、である。こうした労働党政権の姿勢に鑑みるならば、教育の重篤な経営破綻問題は、政治対立を超えて存在していた問題であったと見るべきだろう。失敗事例への対応を政策アジェンダに乗せた保

守党政府による地ならしの上に、労働党政府の強制的介入支援手法の実用化は成立しているのである。

労働党政権になると、政策文書は軒並み強制的介入支援の手法を重篤なケースに対する必須の政策手法として掲げるようになる。労働党政権の所信表明でもある白書『学校教育の卓越性』（DfEE 1997）が、政策的に必要であると判断される場合には介入という手法を使うことを早々に宣言したことは象徴的である。介入の度合いは成功と反比例するという白書の方針は、失敗と介入が表裏の関係にあることをわかりやすく示している。引き続き『緑書 教師たち：課題に立ち向かう』（DfEE 1998）、『成功するための学習』（DfEE 1999）、『白書 学校：成功の達成』（DfES 2001）、『学校白書 より高い学業水準とより良い学校を全ての子どもたちに』（DfES 2005）等々も、ほぼ例外なく介入手法を重篤な問題に対応するための政策ツールとしている。

いうまでもなく、アイコン的な失敗事例への政策的対処、すなわちハックニー区の教育再生プロジェクトは、こうした労働党政府の厳格な政策方針の展開と並行して進められたものである。ブレア労働党政府は、政権発足後すぐさま中央政府の介入に法的根拠を持たせるための法整備に着手している（広瀬 2015）。すなわち「学校教育の水準と枠組みに関する1998年法（School Standards and Framework Act 1998）」と翌年の「1999年地方自治体法（Local Government Act 1999）」の制定である。この法整備によって、強制的介入支援は単なる政策的アイデアから現実的政策ツールへと性格を変えていくことになる。これらの、中央政府の地方自治への介入を可能とする「歴史的に重大な意味を持つ」（*Local Government Chronicle* 1998.7.29）法律が「大きな反対もなく議会を通過」（Boyle 2014: 109）

し得たのは、ハックニー区の教育再生という緊急性の高い案件が共有されていたからに他ならない（広瀬 2015）。実際に、両法ともに適用第1号はハックニー区である。

こうしたお膳立ての上に、ハックニー改革の手法は慎重にオーダーメイドされることになる³。非営利民間組織ラーニング・トラストの設置とそこへの業務の全面移管という政策パッケージが用意されるのである（Learning Trust 2012、Boyle et al. 2012）。上記した2つの法律の制定もこのパッケージの一部である。こうした万全の措置故に、すでに身動きが取れなくなっていたハックニー区の問題修復は顕著に成果を上げた。（広瀬 2014、Wood 2016a、Wood 2016b）。

1-2 重篤な機能不全の予兆段階への介入支援の制度化

労働党政権下で有効性が確認された強制的介入支援は、続くキャメロン連立保守政権（2010）及び保守党単独政権（2016）下で、単発的特殊な「有事的」政策対応のツールから「有事」に備えて平時から備える汎用的な修復メソッドへと性格を変えつつある（広瀬 2019）。重点的個別領域としては子ども福祉領域をターゲットとして、公的サービスの質改善プログラムとして再構成が進んでいる。出現そのものが希少なハックニー事例ほどの重篤な機能不全に陥る前の、しかしその危険を明確に予兆させる段階の困難事例に支援対象が拡大されている。

強制的介入支援を汎用的政策ツールとして整備するビジョンは重層的である⁴。個別性と普遍性を同時進行させなければならないビジョンだからだ。ハックニー区改革の教訓が示すように、重篤な機能不全問題の改革ツールにはそのケースが抱える特殊問題事情に柔軟に対応する、誤解を恐れずにいえば、手段を選ばぬ文字通りのオーダーメイドの対策手法が用意されな

なければならない。一方、それを任意の困難事例に対応しうるための汎用的ツールにするためには、普遍性と包括性を持った一定程度安定したプログラムにしなければならない。ハックニー手法の汎用化というのは、有事における個別的柔軟性と平時における普遍的包括性という、2つの異なった要請を同時に満たすプログラム構想である。

大枠で、支援対象が、性格を異にする2領域に切り分けられた⁵のはこの異なった要請に対応するためには有用である。教育領域と子ども福祉（Children's Social Care）領域の2つである。質保証対応にすでに蓄積がある学校教育領域では、機能不全に関するターゲットはすでに、地域の教育行政ではなく個別学校の自律性修復であり、それゆえこの領域の機能不全対応は、不振校に対するアカデミー（中央政府から直接公費を受けて地方当局から独立して運営される学校形態）への強制的転換指示が具体策となっている（DfE 2016c、2017、2018）。アカデミー転換指示とは、学業、財政、ガバナンス、安全などの領域で想定する状況に至っていない学校をスポンサー付きのアカデミーに転換させることによって改善させる方法であり、改革を担うスポンサーには多大な自律性が与えられる。一方、子ども福祉領域では個別施設のサービスの質を問題にする以前の、地域全体のサービス改善を課題としなければならない段階であり、地方当局のトラスト転換をも最終的には見据えた、ハックニー改革型の再生プログラムが強制的介入の具体的な形態である（DfE 2016a、2016e）。

機能不全問題を、重篤な有事のみならずより日常的なレベルにおいても課題としたキャメロン保守党政府は、教育・福祉両領域の質の格差を是正するためのボトムアップの手段として強制的介入支援手法を位置づけ、その方針を2016年に各種の政策文書として明らかにして

いる。軸となっているのは、2016年3月に成立する「2016年教育と養子縁組法（Education and Adoption Act 2016）」である。同法は教育領域と子ども福祉領域を包括して、とりわけ困難を抱えた事例への支援対応とサービスの質の向上を謳っている。同法に基づいた5年計画『教育省戦略2015年から2020年：世界クラスの教育とケア』（DfE 2016d）は、全国の全ての子どもたちが良質の教育とケアを得られることは社会正義であるとして策を示した。

同法の制定を受けて、教育領域と子ども福祉領域それぞれにおいて指針が出される。教育領域では、『白書：あらゆるところに教育的な卓越性を』（DfE 2016b）が、英国内の教育の質は格段に上がっているとした上で、しかし十分な質が確保できていない地域や学校があるとして、そこへの対策に政策主眼を置いた。同白書に加えて、機能不全ケースへの介入支援に特化した指針『失敗認定された学校、成果を上げられない学校、不安定な学校への介入支援』（DfE 2016c）も出された。タイトルからもわかるように、重篤な段階に至る前の機能不全への支援も視野に入れ、「失敗認定された学校」、「成果を上げられない学校」に加えて、新たに比較的軽微な機能不全段階の学校を「状況が安定しない（Coasting）」という区分概念で把握しているのが特徴である。コースティングというのは、ジェットコースターのように高度が一定せずに良い状況とそうでない状況が繰り返され、良いと思っても急降下しうるような状態として想定されている（教育省インタビュー⁶）。

諸データや実務領域に踏み込んで強制的介入に関する指針文書が出されるに至るのもこの時期の特徴である。議会下院（庶民院 House of Commons）は、『地方政府への介入』（Sandford 2017）をまとめて「1999年地方自治体法」の制定以来、同法の介入条項が適用されて強制的

介入支援の対象となった全ての事例についての追跡整理を行なった。イギリス全体で対象となった地方当局は全7箇所、教育領域が対象とされたのはハックニー区とハル市（Hull City Council）の2箇所である⁷。実務に関して言えば、介入支援の予算措置と効果検証に関するデータを、教育省が明らかにしている。教育省は、そもそも介入支援は一連の諸対応によってなされるので介入効果だけを切り分けてコスト計算することには限界があるとしながらも、会計検査委員会（Public Accounting Committee）の要請（2015.1）に応じて『イングランドにおける学校への公式な介入：コストと効果』（DfE 2017）を公にした。介入実態を強制的アカデミー転換という重度なケース対応、暫定執行委員会（interim executive board）設置程度の対応、警告通知段階の対応の3段階に分けてそれぞれの件数や経費、また効果についてまとめている。ちなみに、強制的アカデミー転換経費は、2010年から2015年までの5年間がおよそ60万ポンドから1700万ポンドの間、2016年から2021年までの5年間がおよそ14万ポンドから67万5千ポンドの間と計算されている。2018年2月には実務者に向けた指針マニュアル『懸念を引き起こす学校：教育充実を図るためにどのように学校支援を行うか、介入支援手法権限行使についての地方当局及び地域学校コミッショナーのための手引き』（DfE 2018）が教育省から出されている。地方当局の職員に向けて示された、教育経営に懸念が生じている（causing concern）公費維持学校への対処方法である。

一方の子ども福祉領域で出された基本指針は、『子ども福祉改革』（DfE 2016a）と『子どもを第一に置く』（DfE 2016e）である。サッチャー保守党政権時代以後の一連の教育改革が、学校教育の質改善に注目して継続的に硬軟取り混ぜた諸策を進めてきたのに対して、子ども福祉領

域は政策的にはほぼ手付かずの状態に置かれてきており、その結果、学校教育が全体的に質を向上させてきているのに比して、子ども福祉領域は深刻な問題を抱えたままの状態にあった。ここに至ってようやく政府の施策においても子ども福祉領域の抜本的な改革が意図され、地域全体の業務の質の改善が課題とされた（教育省インタビュー⁸）といつてよい。政策の基本方針は、「人材とリーダーシップ」、「実践とシステム」、「ガバナンスとアカウンタビリティ」を3つのターゲット領域として示され、ガバナンスが失敗した場合には強硬に地方行政に介入する方針が示された。「失敗の場合には強力に介入する（Intervening strongly in cases of failure）」という方針フレーズは、質の改善に向かう政策対応の方向性を示す場合に引用される定型となっている。

先に述べたように、ハックニー区の改革に蓄積された介入支援のノウハウが直系的に投入されているのは、地方当局のサービス提供の質改善が課題とされるこの子ども福祉領域であり⁹、任意の事例にも対応できるような汎用的政策プログラムとして再構成が進められている（広瀬2019）。

2 強制的介入支援政策と並行した Ofsted の性格変容

強制的介入支援が「救済」を目的とするものであるとはいえ、中央政府が地方政府に強制的に介入するという、論争的で強硬な手法による政策手法の採用がイギリスで可能だったのは、介入段階を合意するメカニズムを確保しえたからである。その合意メカニズムを提供する役割を担っているのが教育水準局（Ofsted）¹⁰に他ならない。Ofstedは、当初から期待されている監査という役割にとどまらずに、困難事例を発

掘して支援するという役割をしないで強く持つようになっている。

教育水準局 (Ofsted) は、助言的と理解されていた従来の勅任視学 (HMI) に代わって1992年に設立された省庁から独立した政府監査機関であり、1998年からは個別学校に加えて地方当局も、また2001年からは学校教育領域に加えて子ども福祉領域も監査対象としている。Ofstedの長である首席勅任監査官 (Her Majesty's Chief Inspector, HMCI) は、教育大臣によって任命され、活動等について教育大臣に報告し、予算運用等に関して議会に答弁する。このOfstedの監査評価¹¹の結果が、学校や地方当局などの教育運営機関が機能不全を起こしたと察知される場合に、強制的介入支援の対象にするかどうかを判断する根拠として使われているのである¹²。Ofstedの監査が悉皆的で、しかも社会的信頼を得ていることがそれを可能としている。

Ofsted導入時の保守党政府において強制的介入がアイデア以上ではなかったように、Ofstedも発足時から強制的介入支援を想定して監査業務を担ったわけではない。設立以後のその時々の課題と要請に応じてOfstedの制度と路線は変化している。ミクロな短期的スパンでは一貫性を欠くかの変更¹³も含めて、折々を一括して四半世紀のOfstedを振り返るならば、Ofstedは単なる監査機関から膨大な情報を収集・管理・分析する、教育行政の「インテリジェンス機関」とでもいうべき機構へ脱皮していることがわかるのである。困難事例の発掘と支援は、その過程でOfstedが持つに至った新たなしかし肝要な役割なのである。経営的機能不全に強制的介入支援を投入する中央政府の政策展開と、Ofstedのこの性格形成は並行した。

Ofstedの性格形成を見る場合、画期を成す時期が3つある。第1は、ウッドヘッド (Chris

Woodhead) が第2代HMCIを務めた時期、第2は、2004年及び2007年に出された議会庶民院の調査報告書が簡素化を方向づけた時期、第3は、キャメロン保守党政権下での有機的政策連携へ方向づけた時期である。第1の時期は、Ofstedによる悉皆的な監査制度の土台が作られた時期であり、第2の時期は、Ofstedの監査業務のターゲットが困難地域に集中する方向変容を導いた時期であり、そして第3の時期は、Ofstedの監査を政府の強制的介入支援政策と明示的に連動させた時期である。

2-1 Ofstedの土台を作ったウッドヘッドの時期

ウッドヘッドがHMCIを務めた時期 (1994-2000) は、Ofstedの悉皆的監査が教育現場にも親をはじめとした社会の認識の中にも、日常のこととして定着していく時期である。いわばOfstedの土台が形成された時期である。第1代HMCI (1992-1994) のサザーランド (Stewart Sutherland) が新しいOfsted制度を無理なく始動させた流れを受けてこの制度化は始まっている¹⁴。

ウッドヘッドが監査の厳格化を図り、教員組合と激しく対立したことはよく知られている。伝統的な教育方法を再評価する一方で児童中心主義を学力向上につながらないとして強く批判するウッドヘッドに対して、教師の専門性を掲げしかも児童中心主義的教育実践を積み重ねていた教員組合は、ウッドヘッドが主導するOfstedの監査方法に対してだけでなくあるべき教育像に関しても敵対した。ウッドヘッドのやり方を良しとしない教員たちを率いて、当時のバーミンガム主任教育官であったブリッグハウス (Tim Brighouse) は、ウッドヘッドのOfsted運営を「恐怖政治」だと批判して反対運動を展開した (The Telegraph 2015.6.23)。ウッドヘッドが、イングランドの公立学校の教員のうちの15,000人と校長の3000人は不適格者

(incompetent) であり辞めさせるべきだと述べて、教員組合との対立が決定的になったのは有名なエピソードである。子どもたちの学力向上を、教師たちに対する餌ではなくムチによって進めようとしたのがウッドヘッドであったと、後にBBCの記事は伝えている (BBC News 2015.6.23)。

1997年に政権が保守党から労働党に移るに際し、真っ先に犠牲者になるのはウッドヘッドであると予想され (The Telegraph 2015.6.23)、またそうすることが期待された (The Guardian 2015.6.23) のは容易に想像できる。ウッドヘッドの退任を受けて第3代HMCI (2000-2002) となったトムリンソン (Mike Tomlinson) が監査の方針を厳格路線から柔軟路線に転換すると、その変更はウッドヘッド路線の反省と修正であるように理解された。事実、教員組合はHMCIの交代に歓喜の声を上げ (The Telegraph 2015.6.23)、一方のウッドヘッド自身も自分の片腕であったトムリンソンが後を継いだ途端にOfstedは牙を抜かれてしまったと嘆いている (The Guardian 2009.5.12)。

しかし注意しなければならないのは、ウッドヘッドの退任が、労働党政府が発足した1997年ではなかったということなのだ。教員組合を支持基盤とする労働党が1997年に政権をとった時、ブレア首相はウッドヘッドを解任するのではなく逆に慰留している。この慰留が単なる無作為の惰性的慰留ではなく明確な意思を持ってなされたものであることは、ウッドヘッドの慰留にあたってブレアが報酬を34%増額した (Telegraph 2015.6.23) ことからわかる。労働党政府は、教員組合と距離を取りながら、ウッドヘッドを続投させたことになる (The Guardian 2015.6.23)。

失敗への不寛容を打ち出したブレア労働党政府は、ウッドヘッドが進めていた悉皆的で厳格

な監査を、自らの政策遂行のために有用であると判断したのである。新政権が方針とした教育水準の確保にOfstedの厳格な監査は不可欠だとして、彼を主任監査官として続投させた (BBC News 2015.6.23) ということである。

教員からの強い反発を受けながらも、回を重ねて定着していく悉皆的な訪問監査は、学校の中にOfstedの監査と評価を意識しながら業務を行うという文化、言い換えれば、学校は教育の質に関してアカウンタブルでなければならないという文化を醸成したのだというべきである。ウッドヘッドが退任したのは、8年の長期にわたるこうした役割を一区切りさせた2000年のことである。

すなわち、第3代HMCIトムリンソンが監査の厳格路線を終焉させたのは、ウッドヘッド路線を反省したからなのではない。ウッドヘッドの8年の任期の間に、悉皆的監査とアカウンタビリティを求める文化はすでに学校の隅々に根付いており、もはや監査の定着にエネルギーを注ぐ必要がなくなったからだと理解すべきである。以後のOfstedの各種改革は、ここでできあがった悉皆的な監査制度を土台にして行われるのである。

ウッドヘッドの時期のOfstedが教員組合と対立したことに関して付言するならば、この対立が多大なエネルギーの消耗であり、ウッドヘッドが教師に無能感を与え、教師との間の架け橋を焼いたのであってその後遺症は大きいという指摘 (BBC News 2015.6.23) は的を外れていないとしても、この対立がウッドヘッドからの作用を受けた教員組合の反作用とセットで構成されていることも忘れるべきではない。当時の学校教育の質に問題があり教員の資質の向上が重要であるというウッドヘッドの指摘が教員に受け入れられなかったのは、ウッドヘッドの姿勢が敵対的であったという外形のみに起因するの

ではなく、教育のプロフェッショナルである学校や教師が、親やその他の関係者に対してアカウントでなければならないという考え方が、教員（組合）の側に必ずしも馴染みのあるものではなかったからである。専門職としての教師の資質が批判されることに対する免疫が教員の側に十分に持たれていたわけではなかったことにも一因があると思われる。教員（組合）を教育における特権的なエスタブリッシュメントとして、批判されるべき権力の側に置く言説が社会に広まるのはこれ以後の時期である。

2-2 簡素化を起点としたメリハリある監査への方向づけ

Ofstedの役割を困難ケースの発掘と支援にシフトさせていく転機となるのが、Ofstedにコスト感覚を求めた2004年と2007年の庶民院による調査報告書『Ofstedの仕事』（HC 2004, 2007）である。これらの報告書は、Ofsted発足から10年以上が経過して、イングランド中の全ての学校が少なくとも2回の報告監査を受けた時期にOfstedの業務を検証する趣旨で出されている。報告書によるコスト感覚の指摘は監査の簡素化の提案となり、結果的に監査をメリハリのある形へと誘導していくことになる¹⁵。

すでに一省庁に匹敵するほどに巨大な組織となっていたOfstedは、公的資金投入は4倍近くに、また雇用人員は5倍以上になっている（HC 2004）。その予算に見合う仕事をしているかどうかを報告書は直接的に問うている。コスト感覚を持つ方法として報告書が提案しているのが、「より軽いタッチの監査（lighter touch inspection）」と報告書が呼ぶところの業務の精選と簡素化である。簡素化された監査は、Ofstedのみならず学校にとっても負担を軽減することになる。

この提案を受けて実際に2005年からは訪問監査の日数は従来の約1週間から2日に短縮さ

れ、査察の通告も約2ヶ月前から2、3日前となり、学校の対応準備は軽減された。並行して、Ofstedの訪問監査を一部代替する学校による自己評価も導入された。こうした監査の簡素化が監査に対応する学校の精神的実務的負担を軽減したことはつとに指摘されることだが、われわれが目を向けるべきなのはOfstedそれ自体にとっても多大な負担軽減になったということの方なのだ。巨大化したとはいえOfstedのコストと人員は限られたものであり、そのリソースを有効に使うために悉皆監査への資源投入のあり方を再検討することを、Ofsted自身にとってもこれは可能としたのである。

監査制度の定着によって監査の注目点がすでに共有されていることに鑑みるならば、ポイントを押さえながら訪問監査を簡素化することは可能である。自己評価によっても訪問監査の補完が可能となれば、将来的にはOfsted自身が行う訪問監査に注ぎ込むコストを抑えることができる。簡素化は、第1に、新たに導入した自己評価が教育の質の正確な状況把握になるかどうか、第2に、監査を簡素化しても不振学校を特定する機能を維持できるかどうかを検証しながら進められることになる。

第1に関しては、悉皆的監査制度が、学校内に教育についてのアカウントビリティ意識を醸成しただけでなく、教育に関する全国規模の膨大なデータをコンスタントにリアルタイムに収集するシステムの土台を準備したことを想起したい。Ofstedの全国監査によって収集される学校評価のデータと、別途行われるキーステージとGCSEなどの全国学力テストで収集される膨大なパフォーマンスのデータを連結して照合することで、学校による自己評価の内容の妥当性も大方担保することが可能になっている¹⁶。第2に関しては、それゆえに、監査に期待された機能を大きく損なうことなく簡素化は進められ

うることになる。

第3代トムリンソン以後のソフト路線化は、ウッドヘッドによるハード路線を反省的に放棄したというよりは、すでに出来上がった土台を基にした次の段階への移行、すなわち訪問監査の簡素化による新たな役割形成への移行期として読むべきなのである。簡素化によって節減が可能となった部分のOfstedの人的経済的コストの新たな投入先と投入方法を示唆するのは、この時点ではまだ実現していない、報告書が提案するもう1つの簡素化アイデアである。すなわち優秀な学校に対する訪問監査の省略である。優秀校を訪問監査から外す提案は、裏を返せば訪問監査を「省略しない」学校を残し特定することを意味するのであり、簡素化によって節減したOfstedのコストを、その省略しない部分、すなわち困難を抱えた学校に集中的に投入する方向性をこのアイデアは示唆しているのである。

ちなみに監査の簡素化に関しては教員組合も好意的である。全国教員組合（The National Union of Teachers: NUT）の独自調査では、81%が監査の短期化を支持し、また60%がOfstedは自己改善のための手法として使えるとしているなど、学校関係者からも肯定的に評価され、簡素化の方向は共有されることになる（HC 2007）。

2-3 監査を通じた困難事例の発掘と支援

困難事例を発掘して支援するという役割を、Ofsted監査の役割として確定しかつ公式のものとしたのは、2010年からのキャメロン保守党連立政権である。キャメロン政権は公費維持学校の全てをアカデミーへ転換するという無謀なほど大胆な方針を立てたことでも注目されたが、その話題性はさておくとして、実際に非常に多くの学校がアカデミーに転換している¹⁷。この

アカデミー化政策が、中央政府の介入支援政策と連関する形で進められることになる。

アカデミーへの転換経緯は大別して2種類である。ひとつは、Ofstedの監査評価で「優秀（outstanding）」評価を得た優良学校が自主的にアカデミー（converted academy）に転換して学校経営に高度な自由度を得るルートであり、もうひとつは、逆にOfstedから失敗認定された学校がスポンサー支援を受けるタイプのアカデミー（sponsored academy）に強制的に転換させられて経営方法を一新するルートである。この大掛かりなアカデミー化によって、学校制度全体の形や地方当局の役割が変化していくが、ここでは触れない。

Ofstedは2012年から監査枠組みを新しくし、2015年からは学校のパフォーマンスに応じて監査方法に強弱をつけた。2004年の庶民院による調査報告書が提案していた、優良な学校を訪問監査から外すアイデアはここで具体化している。Ofstedの監査結果は4段階で公表され、「優秀（outstanding）」評価を得た学校は基本的に定期的な訪問監査が免除されることになった。「良い（good）」評価の学校には3年周期で1日間の短期監査が、「要改善（requires improvement）」評価の学校には2年周期で2日間のフル監査が実施されることとなった。また、「不適切（inadequate）」評価の学校には、アカデミーへの転換措置が執られた上でOfstedが定期的に監査することになった。学校の困難度に応じて強弱をつけたメリハリのある監査とすることで、Ofstedのリソースがより困難な学校に集中的に投入されるようになっていくことがわかる。

悉皆的監査制度を土台としたOfstedが、発掘した困難事例に対して手厚い支援（＝定期的頻繁に行われる助言と支援を伴う訪問監査）を行う方向に役割を「進化」させていることがわかる。この役割進化は、機能不全の重篤度に応じ

てピンポイントで支援を行おうという政府の介入政策の方針と歩調を一にしているだけでなく、Ofstedの監査が政府の介入政策のスキームに説得性と透明性を付与する関係になっていると、いい。政府の政策とOfstedの役割をこのように有機的に関係付ける方向は、2010年の学校白書『授業の重要性』（DfE 2010）で明確にされている。同白書は、Ofstedに強制的介入支援政策をサポートするメリハリのある監査を求めた。

ところで、長らく懸案でもあった、教員が抱える多大なプレッシャーとストレスの改善は、やはりこの時期に至っても課題であり続けている。学校教育の質は格段に向上したというものの、教育のコアの担い手である教師の負担軽減は喫緊の課題となっている。教員志願者の減少は顕著であり、教員負担の一因はOfstedの厳格な監査にあるという指摘もある。第9代HMCI（2012-2016）としてOfstedの監査の重点を従来の経営やリーダーシップから授業の質にシフトさせることに尽力したウィルショー（Michael Wilshaw）は、この問題に対して「政策の再定位が必要」になっているが、「改善されたものも一緒に壊すのでない方法」を考えなければならないと、対応の難しさを語っている（ウィルショー 2019）。

おわりに 実態把握から理論的把握へ

本稿が目指したのは、自律的な教育経営を継続するのに不可欠な、しかし日常的（＝平時）には考慮されることが少ない、自律的経営が破綻した場合の対応政策である。参考題材としたのは、イギリスの中央政府による強制的介入支援である。

イギリスでは、学校や自治体などの教育経営主体が、自力では解決し得ないほどに抱える問

題を重篤化させて経営そのものを破綻させるケースが登場し、そうしたケースへの対処を中央政府が1990年代から本格的に模索し始めた。アイコン的なケースとなったのは、ロンドンのハックニー区の機能不全問題である。イギリスのケースが示すのは、自律的教育経営が重篤に破綻した場合には、その破綻を修復するための原理は平時のシステムが想定している原理とは当然ながら異なるということである。具体的には強制的介入支援という手法が使われた。対応のために、1990年代末には強制的介入支援を合法とするための法整備も行われている。

強制的介入支援政策の採用がイギリスにおいて可能であるのは、介入時期を合意しうるシステムをOfstedの監査制度によって確保できるからである。この政策の導入と並行するようにOfsted自体も介入判断の根拠を提供しうる形へとその役割と機能を変容させている。監査機関であるのか改善機関であるのかというOfstedの性格論議（HC 2011）に関していえば、「監査を手段とする改善」の仕組みが整備されてきているというのが実態である。

イギリスにおける機能不全への支援対応は、重篤化したケースだけでなく、重篤化が懸念される予兆段階にも広げられており、機能不全への対応問題が、単発的特殊な「有事」政策対応問題から「有事」に備えて平時から備える汎用的な修復問題へと性格を変えつつある。中央政府とOfstedの有機的連携によって、この汎用化スキームは可能となっている。

日本にとどまらず世界各国で、校長のリーダーシップのもとに自律的な学校経営を推進する流れが顕著である。学校運営の自律性を高めるこうした政策の方向は、一方で、自力では運営が困難なケースへの支援対応を不可欠な教育行政課題とするはずである。大方の問題事例は指導助言や教育評価などの行政支援や学校間の

情報交換やピアサポートなどの日常的な修復支援によって改善されることが期待される。しかし、制度疲労も含めて日常的な支援では修復できない重篤な困難ケースへの対応も制度設計においては想定しておかなければならないのである。

日本の教育制度においては、こうした重篤な困難ケースに対処する観点からの制度設計は必ずしも十分だとはいえない。50年以上に亘って維持されてきた教育委員会制度が健全に機能しなくなっていた事例（例えば大津市のいじめ問題対応における機能不全）が、制度そのものの改革論議の引き金になったことは記憶に新しい。学校や自治体の自律性を重視する政策においては、制度運用のセーフティネットとして、常設的修復機能では修復不能な困難事例に対応するオプションをも構想しておかなければならないのである。

機能不全への対応問題は、実相の究明問題に止まらずに教育行政学の理論問題でもある。イギリスで具体的に提起された有効な手法が、中央政府による強制的介入支援という学校経営の自律性と相反する原理によるものであったことを想起すればよい。少なくとも、ハックニー区の改革を事象としては理解できたとしても、自律性と自治に対立する原理によってしか実際には自律性の回復が不可能であったことを、理論的にも整合的に把握できなければならない。

この点に関して筆者は、例えば、教育行政を近代公教育行政と捉えて論じた教育行政学者持田栄一が、近代化の経緯と近代国家の性格にパラドシカルな要素を読み取り、近代公教育制度を「私事」としての教育秩序を国家が保障する制度であると定義づけている（持田1979）ことに理論的可能性をみている。持田の把握によるならば、国家が私的領域をメンテナンスする有事のガバナンス改革は、近代公教育におい

て国家に期待されている役割を、行政が手段を尽くして実直に果たした政策だったということになり、ハックニー区改革の事例も含めて整合的な把握が可能になるのだが、詳細は別稿（広瀬2020）に譲りたい。

※本稿は、科研費（C）19K02569の成果の一部である。

【引用文献一覧】

- Boyle, Alan and Salli Humphreys, 2012, *A REVOLUTION IN A DECADE: ten out of ten*, Leanta Publishing.
- Boyle, Alan, 2014, *Big-City School Reforms: Lessons from New York, Toronto and London*, Teachers College Press.
- DfE, 1992, *Choice and Diversity*.
- DfE, 2010, *The Importance of Teaching*.
- DfE, 2016a, *Children's Social Care reform: A vision for change*.
- DfE, 2016b, *Educational Excellence Everywhere*.
- DfE, 2016c, *Intervening in failing, underperforming and coasting schools: Government consultation response*.
- DfE, 2016d, *DfE Strategy 2015-2020: World-class education and care*.
- DfE, 2016e, *Putting Children First*.
- DfE, 2017, *Formal school interventions in England: cost and effectiveness*.
- DfE, 2018, *Schools causing concern: Guidance for local authorities and Regional Schools Commissioners on how to work with schools to support improvements to educational performance, and on using their intervention powers*.
- DfEE, 1997, *Excellence in Schools*.
- DfEE, 1998, *Teachers: meeting the challenge*.
- DfEE, 1999, *Learning to Succeed*.
- DfES, 2001, *Schools: achieving success*.
- DfES, 2005, *Higher Standards, Better Schools for All*.
- 広瀬裕子 2014 「教育ガバナンス改革の有事形態：ロンドン・ハックニー区に見られた私企業によるテイク・オーバー（乗っ取り）型教育改革」『日本教育政策学会年報第』21号。
- 広瀬裕子 2015 「政治主導改革の可能性：イギリス

- における『学校教育の水準と枠組みに関する1998年法』導入を題材に」『日本教育行政学会年報』No.41。
- 広瀬裕子2019「自律的的地方教育行政を維持するための強制的介入支援政策—ロンドン・ハックニーの教育改革手法の子ども福祉領域への汎用化—」専修大学社会科学研究所『社会科学年報53』。
- 広瀬裕子2020（予定）「近代の主体の力量問題と教育行政学のグランド・セオリーについて」広瀬裕子編『カリキュラム・学校・統治の理論：ポスト・グローバル化社会の教育』世織書房。
- 福島裕敏 2003「トラストの設立 ハックニーの事例 ハックニー区の地方教育行政改革」宮腰英一『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 科研報告書』。
- HC, 2004, *The Work of Ofsted*.
- HC, 2007, *The Work of Ofsted*.
- HC, 2011, *The role and performance of Ofsted, Vol. 1*.
- 久保木匡介2019『現代イギリス教育改革と学校評価の研究』花伝社。
- Learning Trust, The, 2012, *10 YEARS TRANSFORMING EDUCATION IN HACKNEY*, Leanta Publishing.
- 大田直子2010『現代イギリス「品質保証国家」の教育改革』世織書房。
- Sandford, Mark, 2017, *Intervention in local government*, House of Commons Library, Briefing paper.
- 高山武志1989「英国の教育改革について」『北海道大学教育学部紀要』53。
- ウィルショー, マイケル2019「教育の質の向上とOfstedの役割そして今後の展望」『日本教育政策学会年報』第26号。
- Wood, Alan, 2016a, 'The Learning Trust – A Model for School Improvement' 日英教育学会『日英教育研究フォーラム』No.20。
- Wood, Alan, 2016b, 'Return from Collapse – How The Learning Trust Succeeded in Improving Education in Hackney-', 日英教育学会『日英教育研究フォーラム』No.20。

【新聞記事一覧】

BBC News, 2015.6.23, 'Former school inspector

Woodhead dies'.
Local Government Chronicle (LGC), 1998.7.29, 'School standards and framework act now on statutory book'.
The Guardian, 2009.5.12, 'The guardian Interview 'Don't say I was wrong''.
The Guardian, 2015.6.23, 'Sir Chris Woodhead obituary'.
The Telegraph, 2015.6.23, 'Sir Chris Woodhead, Ofsted chief -obituary'.

¹ Ofstedは、ハックニー地方教育当局は問題に対応しようとしているものの、あまりに多くのことをやろうとしておりその試みが成果を挙げておらず、むしろ学校に過剰な期待を抱かせるだけであり、逆にやる気を奪い、落胆させるだけであるとし、優先課題をはっきりさせるべきであると提案している（福島裕敏2003、p.41に紹介）。このOfsted報告書を受けた中央政府は、ハックニー改善チーム（Hackney Improvement Team, HIT）をハックニー地方教育当局に強制投入する。HITの1997年10月の中間報告は300万ポンドの資金不足があることを明らかにした。HIT投入に対応して、区は即座に対応を検討し、11月5日にハックニー改造計画をまとめて対応に当たっているが迅速な効果を上げるに至らなかった。1998年には、空席になっていた区の教育長官にリズ・リードが就任するが、しかし、リードも2年半で職を去っている（広瀬2014、Boyle et al. 2012）。

² Local Authority。地域教育行政担当組織の意。2005年からLEAはLAと改称。

³ 教育雇用省の介入による入札の結果、教育領域で事業を展開する営利私企業であるノード・アングリアが1999年9月から3年の契約でハックニー区の学校改革業務とエスニック・マイノリティ支援業務を担うこととなった。改善効果はあったもののOfstedはその効果は限定的であると判断した。ノード・アングリアとの契約は2002年7月に終了した。カウンシル（地方当局）と教育技能省（教育雇用省は2001年から教育技能省）から対応に関する全権を移譲されていた対応チームは、ハックニー区にふさわしい形態として非営利の私企業に全面委託するという

方法を考案した。区内に新たに独立民間企業ハックニー・ラーニング・トラストが設立されて、カウンシルと10年契約を結んで改革に当たった。契約にあたっては、ラーニング・トラストのCEに予定されていたウッド (Alan Wood) がその詳細にこだわって諸条件を確保した (Wood 2016a, 2016b)。

⁴ 介入支援の対象となるのはOfstedの監査結果によって「構造的失敗」状態あるいは「継続的失敗」状態にあると判断される場合である (DfE 2016a: 8)。「継続的失敗」状態とは、Ofsted監査で2期連続しての「不適格」評価、あるいは5年間で複数回の「不適格」評価を受けた場合であり、構造的失敗状態とはOfsted監査の全ての領域で「不適格」評価を受けた場合である (教育省介入担当部門内部資料)。2017年には、30箇所のLAが介入対象になっていた。対象LAは困難度によって、介入スペクトラムと称される次の6段階に分けられていた (2018年)。すなわち、第1「アドバイザー派遣段階 (Advisers)」、第2「集中的ピアサポート段階 (Intensive peer support)」、第3「LAパートナーシップ段階 (LA partnerships)」、第4「自発的トラスト設置段階 (Voluntary children's services trust)」、第5「強制的トラスト設置段階 (Enforced children's services trust)」、第6「権限執行コミッショナー派遣段階 (Executive commissioners)」の6つである。権限剥奪を伴う第6「権限執行コミッショナー派遣段階」に分類される事例は1件あるのみである。長年にわたって地域内の数千人の子どもたちが組織的に性的虐待を受けていたロザラムのケースがそれである。広瀬 (2019) 参照。

⁵ キャメロン政権は、教育省の対象領域を大きく教育領域 (学校教育と職業教育) と子ども福祉領域に分けて政策展開している。監査機関であるOfstedについても、議会庶民院による調査報告書 (HC 2011) が、教育領域と子ども福祉領域は異質な問題を持つとして、巨大化したOfstedの組織を有効に対応させるためにも監査を2領域に分けることを提案している。

⁶ 2018年に実施したDepartment for EducationのIntervention Unitでの聞き取り調査。

⁷ イングランドで対象になったのは次の6カ所である。

London Borough of Hackney (2001-2007) 教育領域、Hull City Council (2003-2006) 教育領域、Stoke-on-Trent City Council (2008-2010) 領域不明、Doncaster Metropolitan Borough Council (2010-2014) 子ども福祉領域、London Borough of Tower Hamlets (2014-2017) 財政領域、Rotherham Metropolitan Borough Council (2015-present) 子ども福祉領域。

⁸ 2016年、2017年及び2018年に実施したDepartment for Education Intervention Unitでの聞き取り調査。

⁹ ハックニー区でラーニング・トラストのCEとして改革を率いたウッドが、介入支援の対象となったドンカスター (Doncaster) やバーミンガム (Birmingham) にコミッショナーやアドバイザーとして入っている。

¹⁰ Ofstedの現在の正式名称はOffice for Standards in Education, Children's Services and Skills (2007年にthe Adult Learning Inspectorateとの合併改組により名称変更) であり、それ以前はOffice for Standards in Educationである。

¹¹ Ofstedの評価段階は時期により異なっている。2005年以前は、1 excellent, 2 very good, 3 good, 4 satisfactory, 5 unsatisfactory, 6 poor, 7 very poorの7段階、2005年以後は、1 outstanding, 2 good, 3 satisfactory, 4 inadequateの4段階、2012年以後は、1 outstanding, 2 good, 3 requires improvement, 4 inadequateの4段階、2015年以後は、1 outstanding, 2 good, 3 requires improvement, 4 inadequateの4段階となっている。

¹² 介入対象となるのは「構造的失敗」状態あるいは「継続的失敗」状態にあると判断される場合である (注4参照)。

¹³ Ofstedの形成期から昨今に至るまでを丁寧に整理した久保木 (2019) も、Ofstedが常に一様ではない意向や力関係に影響されながら制度の変更をなしていることに注目している。久保木は、それら一様ではないものに対応するOfstedの様子を「行政責任のジレンマ」と把握するにとどまり、残念ながら把握が平板である。

¹⁴ Ofstedの歴代の9人の首席助任監査官 (HMC1) の任期を軸に経緯を見ると以下ようになる。

・第1代 サザーランド (Stewart Sutherland) 1992-1994、新しい制度を無理なく始動。

- ・第2代 ウッドヘッド (Chris Woodhead) 1994–2000、全ての学校を悉皆的に監査する仕組みの原型。教員組合と対立。
 - ・第3代 トムリンソン (Mike Tomlinson) 2000–2002、厳格路線から柔軟路線に。
 - ・第4代 ベル (David Bell) 2002–2006、簡素化へ。自己評価フォームによる監査を導入 (2005)、監査周期がそれまでの6年から3年に、監査結果により異なる監査方法の採用 (Outstanding と Goodの評価を得ると監査周期が6年)。
 - ・第5代 スミス (Maurice Smith) 2006.1– 2006.10 (代行)。
 - ・第6代 ギルバート (Christine Gilbert) 2006–2011。
 - ・第7代 ローゼン (Miriam Rosen) 2011.7–2011.12 (代行)。
 - ・第8代 ウィルショウ (Michael Wilshaw) 2012–2016。教授活動に重点を移す (cf.それまではマネジメントとリーダーシップ)。監査結果により異なる監査方法の細分的階層化。
 - ・第9代 シュピルマン (Amanda Spielman) 2017–現在。
- ¹⁵ Ofstedの形成期から昨今に至るまでを丁寧に整理した久保木 (2019) は、庶民院の同報告書を受けて改革が行われた2005年をOfstedの集大成としている。しかし、本稿の視点から見ると、この時期は監査の簡素化を始めることによって後のメリハリのある監査制度を用意し始める時期であり、Ofstedが持つに至る、困難事例を発掘して支援するという役割形成の通過点に過ぎない。
- ¹⁶ 自己評価の内容とデータベースの各種情報との間に顕著なズレなどがあると、学校に問い合わせの警告が行くという。
- ¹⁷ 2019年1月の統計では、中等学校に通う生徒72.3%、初等学校に通う子どもたちの29.7%がアカデミーに通っている。‘Schools, pupils and their characteristics, 2019 January’.