

# 自律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 —

広瀬 裕子

## キーワード

強制的介入支援 教育省 自律性 ハックニー  
ドンカスター 子ども福祉 トラスト

## はじめに：中央政府の強制的介入支援 による地方行政の修復

イギリス（本稿ではイングランド）では、1990年代末から地方教育行政の業務が重篤な機能不全を起こした場合に、中央政府が強制的に介入して業務再生を行う政策対応が始まった。この強制的介入支援ともいべき手法を導入するにあたっては賛否議論があったが、2010年代以後この手法は汎用化に向かっている。

この改革手法が最初に使われたのは、ロンドンのハックニー自治区（London Borough of Hackney、以下ハックニーと記す）である。むしろ、強制的介入支援という手法は、ハックニーの教育改革のために創出された手法だといってもよい。ハックニーでは、区内の教育が破綻状態にあっただけでなく地方当局（Local Authority: LA）の行政業務も深刻な破綻状態にあった。カウンシル（=地方教育当局=地方当局）は区内教育を自力で再生しようと試みるものの、有効な打開策をうち出せないまま万策尽きることとなる。中央政府は、この段階で強制的にカウンシルに介入し、改革プログラムの投入を行う。それまで法的根拠のなかった中央政府の地方行政への介入を可能にするための法整備も行われた。す

なわち「学校教育の水準と枠組に関する1998年法（School Standards and Framework Act 1998）」（以下「枠組み法」）および翌年の「1999年地方自治体法（1999 Local Government Act）」の制定である（広瀬2015）。

ハックニーにおいては、教育大臣の指示によりカウンシルから教育に関する全権限が剥奪された。2002年のことである。剥奪された権限は、ハックニーの教育再生を目的として区内に新たに設立された非営利民間企業ハックニー・ラーニング・トラスト（Hackney Learning Trust: HLT）に10年契約で全面的に移管された。HLTの下で教育と教育行政は顕著に再生し、再生した区内の教育は、2012年に、自らも再生した地方当局、すなわちカウンシルに戻されて今日に至っている（広瀬2014、Wood 2016a、Wood 2016b）。

中央政府の強制的介入支援は、この政策が導入された当時は緊急的例外的な有事的対応であると見られた（広瀬2014）が、ハックニー改革が一定の成果を収めた後、他の地域の子どもの行政の行政再建に応用されるようになっていく。同手法をその他の地域に応用する汎用化方針が明確に示されるのは2010年代中期である。「2016年教育および養子縁組法」が、地方の子どもの行政の業績不振を効果的に支援する手法として中央政府の強制介入を積極的に使う方針を示した。

子ども行政の領域での機能不全のフェーズには、その主体の違いによって2つのレベルがあ

る。一つは、上記したハックニーのケースのように地方行政のレベルで生じる機能不全であり、もう一つは個別教育施設、すなわち学校等のレベルで生じる機能不全である。強制的介入支援は、この両方のレベルへの対処を想定して体系化が進んでいる。地方当局（LA）業務の破綻に対処する場合には上記した中央政府の強制介入によるトラストの強制設置などが具体的対処方であり、個別学校の機能不全に対しては、学校の閉鎖および、より恒常的な手法としてはアカデミーという学校形態への強制転換がそれである。アカデミーとは、中央政府から運営資金を直接受けて地方当局から独立して運営されるタイプの公費による学校形態であり、アカデミーへの転換政策は1990年代に始まり近年強化されている。

異なる2つのレベルへの対応は別個の系譜にて展開してきたものだが、直接には1990年代に始まるブレア（Tony Blair）労働党政権下の、失敗に対する不寛容方針に共通した出自を持つ。確かに、1988年教育改革法（1988 Education Reform Act）に始まるサッチャー（Margaret Thatcher）政権下においても、すでに失敗事例に対する対応の必要は言及されている。例えば政策文書『選択と多様性（Choice and Diversity）』（Her Majesty's Stationary Office 1992）は、重篤な困難に陥っている学校への対応を「失敗した学校への取り組み（Tackling Failing Schools）」と称して何らかの介入の必要に言及している。しかしながら、本格的に中央政府の介入手法が展開するのは、やはり1997年のブレア労働党政権以後である。

中央政府の介入権限の導入はブレア政権下の構造改革の制度的ハイライトといってもよいものであり、労働党政権発足と同時に準備が始まっていた<sup>1</sup>。失敗に対する不寛容の姿勢は、白書『学校教育の卓越性（Excellence in Schools）』（Her Majesty's Stationary Office 1997）において

早々と明言され、白書の方針を具体化した「枠組み法」と、翌年の「1999年地方自治体法」の制定という2段階の立法措置で中央政府の介入権限は制度として整えられた。「枠組み法」は、地域の学校の教育水準を向上させることを地方教育当局（Local Education Authority: LEA）の責務とし（第5条）、その責務を果たすためにLEAに学校に介入する権限を付与するとともに（第14条）、中央政府、具体的には閣僚大臣である国務大臣（The Secretary of State）にLEAに介入する権限を付与した（第8条）。「1999年地方自治体法」は、その第15条で、地方行政の全領域を想定してLAに対する国務大臣の介入権を定めた（広瀬2015）。

中央政府が地方行政に介入する賛否を伴う法案が当時の議会を通過しえたのは、ハックニーへの対応が喫緊の課題として想定されていたからに他ならない（広瀬2015）。ハックニーに続いて、この手法はハル市（Hull City Council）の改革に使われるが、それ以後は介入領域が教育領域から子ども福祉（Children's Social Care）領域へと移っていく。それは、労働党政権時代（1997-2010）に教育行政領域が学校教育領域に加えて子ども福祉領域を含む総合的子ども行政となり、続く保守党連立政権下で個々の学校をLAから独立させる方針が大掛かりに進められたことによって、地方の教育行政、すなわち子ども行政における子ども福祉行政の比率が格段に高まったからである。地方行政における子ども行政に機能不全が生じた場合に影響を受けるのは、構造的に学校教育領域より子ども福祉領域の側となったということである。

したがって、ハックニー改革に蓄積された地方行政再生のノウハウは、汎用化に向かう段階で、直系的には子ども福祉領域に投入されることになる。一方の学校教育領域の不振については、地方行政レベルの不振というよりは個別学

校レベルの不振問題として、該当する学校をアカデミー形態へと強制的に転換する手法がもつぱらの対応となる。いずれの場合にも、事業主体の自力再生が困難となった段階でその運営主体の入れ替えを含めて、ガバナンスを強制的に変更させる手法によってその再生が図られているということである。

本稿では、自律的運営の機能不全の2つのレベルのうちハックニー改革に発する、地方教育行政の機能不全をメンテナンスする政策展開ルートに注目して、ハックニー手法がどのように有事対応段階から汎用化段階に向かっているかを明らかにしていく。学校教育への介入支援についてはその経緯を関係文書のみリストアップして示すに止める。

## 1 地方の子ども行政不振に対する強制的介入支援：学校教育領域から子ども福祉領域へ

### 1-1 子ども福祉領域のランドマーク的改革の始動

ハックニーの改革において生み出された方式、すなわち、「1999年地方自治体」（あるいは学校教育領域のみであれば「枠組み法」）を適用して公的サービスの運営母体を抜本的に入れ替えてLAから離脱させる手法は、ハックニーで採用されて以来、イングランド全体で合計6箇所の地方当局に使われている。すなわち、次の6箇所である（Sandford 2017）。なお、わかる限りで介入領域を付記した。

- 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) 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

上記地方当局はそれぞれに複雑で複合的な地域問題を抱えており、介入支援の対象となる困難領域を単体で特定することは容易ではない。また、1999年地方自治体法を適用するのであれば全ての業務を地方当局から剥奪することも可能であるが、実際には地域それぞれの事情を勘案して介入ターゲットが設定されている。学校教育領域に支援が導入されたのはハックニーとハル市（Hull City Council）である。ロンドンのタワーハムレッツ自治区（Borough of Tower Hamlets、以下タワーハムレッツと記す）は教育領域においても根深い問題を抱えていたが財政領域に適用されている。ストーク・オン・トレント市（City of Stoke-on-Trent）も構造的な深刻な問題を抱えていたが、どの領域に適用されたかの詳細は管見では不明（筆者未調査）である。現状において同市の健康サービス領域が民間組織トラストによって運営されていることを見る限りでは、この領域には適用されていると思われる。ドンカスター大都市自治区（Doncaster Metropolitan Borough、以下ドンカスターと記す）とロザラム大都市自治区（Rotherham Metropolitan Borough、以下ロザラムと記す）は子ども福祉領域に適用されている。ドンカスターが教育省の介入であるのに対して、ロザラムは地域地方自治省（Department for Communities and Local Government: DCLG）の介入である。

ハックニーの改革を担った民間組織ハックニー・ラーニング・トラスト（HLT）をCEとして実務を率いたアラン・ウッド（Alan Wood）は、HLTのカウンシルとの契約期間が2012年に終了した後の2013年に、教育大臣の任命よ

てドンカスターの専門家委員会のメンバーとなり、問題状況の把握と改革方針の決定の作業に関わった。ハックニーでのHLTの改革の効果を確認した教育省は、そのノウハウをすぐさま他の地域に活用することを始めたということである。ちなみにウッドは、上記6箇所の中のタワー・ハムレッツのケースと、のちに記すバーミンガム（Birmingham）のケースにもコミッショナーとして入っている。

学校教育領域が提供するサービスについてはその質の改善が長年にわたって政策課題とされてきた一方で、子ども福祉領域の改革は手つかずのままになっていた。BBC Newsは、2013年度に比べて2015年度は地方における子ども福祉行政の質に関する教育水準局（Office for Standards in Education, Children's Services and Skills: Ofsted）の評価<sup>2</sup>は、求められる最低基準である「良い（good）」評価を受ける地方当局の数よりも最低評価ランクである「不適格（inadequate）」評価を受ける地方当局の数を大きく増やしていると、この領域の問題を伝えている<sup>3</sup>。監査を受けた地方当局74箇所の中で「良い」評価を受けたところは17箇所、最も優れた評価である「優秀（Outstanding）」評価を受けたところは一箇所もなく、大部分の自治体の評価は「不適格」評価の一つ上の「要改善（require improvement）」評価とされているとしている。2年後の2017年時点では、この年に子ども福祉領域の包括的監査形態であるシングル・インスペクション形式の監査を受けた147の地方当局のうち「優秀」評価を受けた地方当局が2箇所（1.4%）、「良い」評価が43箇所（31.2%）、「要改善」評価が64箇所（46.7%）、「不適格」評価が29箇所（19.1%）、監査途中が9箇所となっている（2016年9月筆者現地調査時<sup>4</sup>の教育省資料）。地方当局の6割以上がサービス内容に大きな問題ありとされていることに

なる。実数でいうと、「不適格」評価を受けて教育省の介入支援の対象となったLAは2016年、2017年ともに30前後を数えている。2018年は21箇所である（2016年、2017年、2018年筆者現地調査時の教育省資料）。2018年に失敗認定されたLAの数が減少しているのは、全国的なサービスの全体の質が改善しつつあることを示すものであるのかはこの段階ではわからない。年度により「優秀」評価を一つも出さないOfstedの結果に対しては厳しすぎるとの批判も出される<sup>5</sup>ものの、子ども福祉領域のサービスの質に問題があるという社会的な認識に異論が出されるわけではなく、加えて幼い子どもたちが被害者としてまた加害者として巻き込まれる社会の耳目を集める悲惨な事件も相次いでいた<sup>6</sup>。

そうした中で連立保守党政権のキャメロン（David Cameron）首相は、2015年12月に、内閣の目玉として子ども福祉領域のランドマーク的改革を行うことをアナウンスした。改革手法としたのは、「それまで学校教育領域で推進してきた手法」（教育省プレスリリース2015.12.14）、すなわち業務不振を起こしている運営母体を強制的に入れ替える手法である。失敗認定（= Ofstedの「不適格」評価）された自治体の不振業務を当該地方当局から剥奪して、高い業績を上げている他の地方当局や専門家集団、あるいはNPOなどに委ねることによって業務改善を図る手法を、子ども福祉行政においても使うとしたのである。人材確保のために1億ポンドの予算措置を行うこともアナウンスされた。

改革プランの輪郭は、翌年、次のような2本の政策文書として示された。すなわち、「子どもソーシャル・ケア改革：改革ビジョン（DfE 2016a）」（以下「改革ビジョン」）および「子どもを第一に置く：卓越した子どもソーシャル・

ケアの提供のためのビジョン (DfE 2016b)」(以下「子どもを第一に置く」)である。前者は改革のための具体的プログラムの方向性を示し、後者は改革の土台となっている子ども福祉領域の問題状況と対応策の詳細を整理し、改革の実務を進めるための指針とした。既に合法手法として存在している強制的介入支援の手法を有効に使う方針が徹底されている。この方針は続く立法「2016年教育と養子縁組法」において改めて強調された。

この動きを察知して地方自治体協会 (Local Government Association: LGA) は、全国のLAに対し、子ども行政領域でOfstedの「不適格」認定がなされた場合には中央政府が介入という法的措置を採る方針であること、そして極端な場合にはトラストの強制設置もありうることを周知しつつ注意を喚起している<sup>7</sup>。

## 1-2 教育省のハックニー方式の汎用化対応

ハックニー改革のノウハウを子ども福祉部門に直接的に投入するルートの設置は、キャメロンがいうところの内閣におけるランドマーク的改革の具体相ということになる。「改革ビジョン」は、介入支援の政策枠として3領域を挙げている。すなわち、人材とリーダーシップ、実践とシステム、そしてガバナンスとアカウンタビリティである。それぞれがカバーするのは以下のような内容である。

### 人材とリーダーシップ (people and leadership)

- ・最高の優秀な人材を誘導：必要な知識と情報を提供、高度に複雑なこの領域で成功するのに必要な研修と成長支援、困難だがしかし多大にやりがいのある仕事環境を提供
- ・高度なスタンダードの設定に照準を合わせる
- ・優秀な実践力を身につけたリーダー養成に

### 資金投入

- ・新しい統括組織を創設：子ども、大人双方のソーシャルワークの質向上に焦点化した教育研修
- ・一貫した厳格なキャリアパスの創設と実施実践とシステム (practice and systems)
- ・中央政府が効果を上げるための明確で適切な司令塔となる
- ・優秀な現場に適切な判断を委ねる：高い自由度
- ・制度全体で成果を実証する
- ・革新的な方法を許可
- ・失敗例・成功例の情報共有：失敗事例、成功事例から学ぶ

### ガバナンスとアカウンタビリティ

(governance and accountability)

- ・業務運営が優良なLAと協働する
- ・新しい協働関係を支援する
- ・よりダイナミックで多様な業務が可能になるように新しい非営利組織の導入を支援する
- ・失敗に対しては強力的に介入する
- ・Ofstedとの協働を継続し改善のための監査プログラムを開発していく

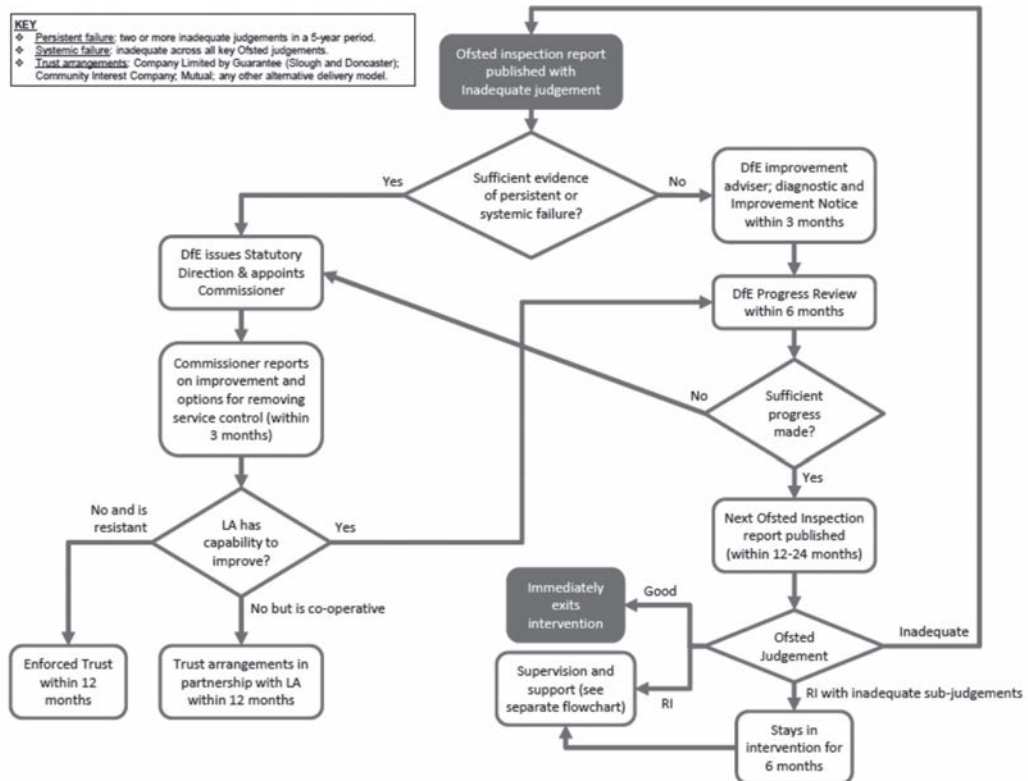
教育省内部には、子ども福祉領域担当セクション内に強制的介入支援を扱うための専門部署が設置された。部署名称は、2016年時点では「地方当局介入担当部門 (Local Authority Intervention Unit)」と呼ばれていたが、2017年以後は「地方当局業績および介入 (Local Authority Performance and Intervention)」となっている。名称が示す通り、介入手法を使った支援を効果的に実施するための新設部署である。本稿では、部署名称については時期にかかわらず以下一括して「介入担当部門」と記すことにする<sup>8</sup>。

部署内には2016年にすでに20人程度スタッ

フが配置されており業務に当たっていた（広瀬現地調査）。仕事内容は、個々のケースへの支援対応計画の策定と支援実務、および対応事例から集積された知見の精査と体系化である。介入対象とされた地方当局には最低1名の専属担当者が付き、それぞれのケースに即して具体的な支援が行われている。支援対応の大方針は「改革ビジョン」が示す通りであるが、支援内容に定型はない。具体的な場面では、考えるあらゆることが投入されている。

介入支援の対象となるのはOfstedの監査結果で「不適格」評価を受けたLAである。介入決定がなされるまでの手続き工程は、「子どもを

第一に置く」（p.55）においてチャートとして示されている（図1参照）。すなわち、Ofstedの「不適格」判定後、当該LAに自力で問題解決する力量が無いと判断された場合に、教育省は法的措置を講じてコミッショナーを任命する。ここで教育省がLAに自力で対応する力量が無いと判断する目安は、「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（「改革ビジョン」p.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



## Supporting improvements through Trust delivery arrangements

図1 Ofstedの「不適格」認定からトラスト設定への手続き行程

「子どもを第一に置く（Putting children first）」p.55より

けた場合である（介入担当部門内部資料）。任命されたコミッショナーは、当該LAの改善状況等を確認した上でLAから剥奪するべき候補領域を3ヶ月以内に報告する。この時点で当該LAが協力的であれば他のLAなどとのパートナーシップ設定などによるトラスト設置が行われ、もし当該LAから協力が得られないような状況の場合には12ヶ月以内にトラストの強制設置が行われることになる。あるいはまた、当該LAに自力での改善力量が見られるようになっていれば、トラスト設置ではなく、アドバイザーを配置した改善プログラムで対応する形に切り替えていく。

Ofstedによる「不適格」評価を受けるLAの数は先述したように例年30前後となっている。業務改善のために必要とされる支援はそれぞれに異なっており、従って教育省が採用する支援形態も多様である。LAから権限剥奪するというハックニー改革で使われた手法をどの地方当局もが必要としているわけではなく、問題の深刻度の段階に応じて複数の対応オプションが用意されるようになっている。言い換えれば、問題がハックニーの時のように破綻的に深刻な状態に陥る以前に介入対応を始める政策設計になっている。改善支援のための知見やノウハウはケース対応を重ねるごとに集積され、蓄積された経験的知見は帰納的に体系化されている。並行して、介入支援のためのロードマップと対応方法の候補選択の指針マニュアルが作成されている。

### 1-3 介入支援対応のロードマップ

介入支援の担当部署である「介入担当部門」は、対象LAを、その抱える困難の深刻度あるいは必要とされる支援対応の種類に応じて、2017年9月（広瀬調査時）には3つのカテゴリーに、2018年9月（広瀬調査時）には観点を

変えてさらに細かく6つのカテゴリーに分けて改善プログラムを組んでいる。2017年8月時点の3つのカテゴリーは、第1段階「問題状況非複合的ケース」、第2段階「問題状況複合的ケース：トラスト非導入」、第3段階「問題状況複合的ケース：トラスト導入あるいはLAパートナーシップ」というものである。介入対象になっている30箇所のLAは、それぞれ第1段階に12箇所、第2段階に10箇所、第3段階のトラスト導入に6箇所、第3段階のLAパートナーシップに2箇所が振り分けられていた。各段階に振り分けられているLA名は非公表であったので割愛するが、最終段階のトラスト導入対象となっていた6箇所のLAについては、その後それぞれに実際のトラスト設置が始まっており各種報道によって2018年現在（＝本稿執筆時）すでに明らかになっているので記すことにする。すなわちドンカスター（Doncaster）、スラウ（Slough）、サンダーランド（Sunderland）、サンドウェル（Sandwell）、バーミンガム（Birmingham）、レディング（Reading）である。ドンカスター、スラウ、サンダーランドの3箇所は2017年時点ですでにトラストが設置されており、サンドウェル、バーミンガム、レディングの3箇所はトラスト導入に向けて準備中であった。トラストを導入するほどではないとされている第1段階と第2段階に分類されたLAに対しては、個別の状況に応じてそれぞれ異なる対応が進められていた。

翌年2018年9月（広瀬調査時）には、対象LAを分類するカテゴリーは介入スペクトラムと称され、次の6つとなっていた。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。第1「アドバイザー派遣段階」はもっぱら既存の指導層を支援する形態、第2「集中的ピアサポート段階」は既存の指導層に加えてミドルクラスのマネージャーたちを支援する形態、第3「LAパートナーシップ段階」は新しい指導層を組織して業務改善と組織改善を迅速化する形態、第4「自発的トラスト設置段階」は指導層に加えてガバナンスも新しくして組織改善に重点を置く形態、第5「強制的トラスト設置段階」は新しいガバナンスと指導層を強制投入して組織改善にさらなる重点を置く形態、そして第6「権限執行コミッショナー派遣段階」は同様に組織全体を新しくするものだが、加えてLAから法的な権限を剥奪して新しいガバナンス組織に移管する形態である。

2017年時点の3分類あるいは2018年時点の6分類にハックニーの改革を当てはめるならば、3分類にあっては第3段階のトラスト導入の段階に該当し、6分類にあっては第5「強制的トラスト設置段階」と第6「権限執行コミッショナー派遣段階」の複合ということになる。ハックニー改革にあっては6分類でいうところの第5に含まれる中央政府の強制介入と第6に含まれるLAからの権限完全剥奪の両方が不可分のものとして作動していた格好である。形式的に考えれば両者は別個であり、中央政府の介入は当該LAからの権限剥奪と同義ではなく、トラスト設置が権限剥奪を伴わない場合もありえる。トラストのようなLAの外部組織が業務を担うとしても、LAとの連携を維持しながら改革を進めることも概念的には可能である。6分類が第5「強制的トラスト設置段階」と第6「権限執行コミッショナー派遣段階」を別のカテゴリーとして置いたのは、そうした事例の可能性を想定させるものである。時系列的には、実際

にそのようなケースが登場したことをこの6分類は反映している。強制的にトラスト導入が行われたものの、そのトラストをカウンシルが所有する形のウスタシャー（Worcestershire）のケースがそれである。強制的トラスト導入であって、かつカウンシルからの権限が剥奪されるハックニーのような事例は、子ども福祉行政の領域には今のところほとんど見られていない。6分類の最終段階、すなわち権限剥奪を伴う第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<sup>9</sup>がそれである。

介入対象となったLAを6分類のどの段階を相当段階と判断するかについては、判断の目安として次の8つの指標項目が使われている（2018年時点での教育省内部資料およびインタビューより）。

- 1番、当該LAにおける政治的な支援の有無：LAのリーダー達が介入支援の措置を受け入れて協力的であるかどうか。議会が改善のために行政組織のCEOの解任に協力的であるかどうか。
- 2番、当該LAにおける組織的支援の有無：行政部門のCEOが改善に前向きであり問題理解を共有しているかどうか。
- 3番、当該LAにおける子ども福祉行政におけるリーダーシップの質と力量：当該LAの子ども行政長官（Director of children's service）と福祉担当の責任者が、業務が困難に陥った原因を理解して改善指示を受け入れるかどうか。
- 4番、当該LAにおけるミドル・マネージメントの質と力量：組織の全レベルにわたってミドル・マネージャーたちに改善技術がある



かどうか。また、彼らがシニアリーダー層から改善のための十分な支援を受けられる体制になっているかどうか。

5番、当該LAにおけるLAブランドの有無：そのLAにそれなりの知名度があるかどうか。すなわち新しいリーダー層やソーシャルワーカーなどのリクルートに当たって応募が得られるようなブランド力があるかどうか。

6番、当該LAのサイズ：そのLAがLAパートナーやピアによる援助を受けるのに無理のない地理的な大きさ、すなわち大きすぎないサイズであるかどうか。

7番、当該LAの規模：そのLAが、トラストが有効に機能するだけの十分な規模を持っているかどうか。

8番、他のLAパートナーを得られる可能性の有無：そのLAに業務を継続的に集中的に支援する、あるいはそのLAの業務をテイクオーバーするのに妥当な他のLAが存在するかどうか。

これらの8つの指標項目と先の6つの段階はマトリックスとして整理されており、例えば、あるLAを第1「アドバイザー派遣段階」相当だと判断するための目安は、1番から6番までの指標項目が全てふさわしく該当する場合とされている。すなわち、当該LAのカウンシルが強制的介入支援に協力的であり、実務組織のCEOも協力的であり、実務を担う担当官のミドル・マネージメント層に改善力量がありしかもその力量を発揮するためのサポートをシニア・マネージメント層から得ることができ、改革のための新規人材を募集するにあたって十分な応募者を確保できるだけのネームバリューがそのLAにある、と判断されれば、アドバイザーを派遣する方法で対応可能だと判断されて「アドバイザー派遣段階」が選択されることに

なる。逆に、8つの指標項目のどれ一つとしてふさわしく該当するものがない場合には第6「権限執行コミッショナー派遣段階」が選択され、強制的権限剥奪の介入によってトラスト設置を含む改革手法を方針として対応が進むことになる。この場合、具体的な改革内容は業務をテイク・オーバーした組織に委ねられる。あるいはもしも、例えば、どの指標項目も該当しないが7番指標のみが「ふさわしく該当」と見なされれば、第6「強制的トラスト設置段階」、すなわち教育省が主導してトラスト設置を目指しながら詳細対応を探っていくことになる。

支援体制をセットアップするための経費については、6つの段階の第1から第5については、それぞれ数ヶ月から2年の期間を想定して5万ポンドから3100万ポンドが教育省で予算措置されている。第6「権限執行コミッショナー段階」については教育省経費ではなく権限執行コミッショナーが別途確保することなどが想定されている。

## 2 子ども福祉領域におけるトラスト導入事例

2017年時点では前述したように、Ofstedの「不適格」認定に基づいて中央政府が強制的介入支援の対象としたLAのうち、6つのLAがトラスト導入対象となっていた。すなわち、ドンカスター、スラウ、サンダーランド、サンドウェル、バーミンガム、レディングである。その後さらにウスタシャー、クロイドン(Croydon)などが加わっている。それぞれの事例概要は次のようなものである。主要なものについて記す。

### ドンカスター

2012年にOfstedから「不適格」評価を受け、2014年9月に5年で見直しの10年契約でトラス

トが強制導入される。コリン・ヒルトン（Colin Hilton）を議長に、ポール・モファット（Paul Moffat）をCEとして迎えたドンカスター子どもサービス・トラスト（Doncaster Children's Services Trust）である。子ども福祉領域でトラスト導入が行われたイギリス最初のケースになる。トラストはカウンシルから独立しているが、カウンシルとトラストが連携して業務を行なう形が選択された。トラスト導入後のOfsted評価は、2018年1月の監査では「良い」評価となっており、顕著な改善が見られているとされている。既に5年の契約延長が決定している。詳細については次のセクションで記す。

### スラウ

2013年にOfstedから「不適合」評価を受け、2015年9月に6年契約でニコラ・クレモ（Nicola Clemo）をCEに迎えて、スラウ子どもサービス・トラスト（Slough Children's Services Trust）が強制導入される。クレモは、福祉領域を専門としており、このトラストが子ども福祉領域に特化した事業主体としてCEを求めていたので、自分に適任であるとして応募したという（インタビュー）。ここでもトラストはカウンシルと連携して業務を行なう形態をとった。2018年1月のOfsted監査では、カウンシルとトラストは共同で改善のための土台作りに成果を上げており、効果的なサービス提供が可能になってきているとされている。同年5月のofsted監査では、指導者層は2016年に提示された改善計画に即して改善を進めていると評されている。

### サンダーランド

2015年7月にOfstedに運営面の構造的致命的問題を指摘されて「不適合」判定を受けた後、自主的にトラスト導入を決定し、教育省の支援によって2017年4月にトラストが設置された。

2018年4月から5月のOfsted監査は3年前に比べて業務が改善されていると評している。

### サンドウェル

2013年2月から3月のOfsted監査で「不適合」評価をされて以後、強制的トラスト導入が決定された。2018年4月1日にジャッキー・スミス（Jacqui Smith）を議長に得てサンドウェル子どもトラスト（Sandwell Children's Trust）が設置された。トラスト設置に関しては地元の抵抗が強く、設置プロセスは難航した。2018年6月12日のOfsted監査では、トラスト設置以後多くの進展がみられると評されている。

### バーミンガム

2016年9月のOfsted監査で「不適合」判定され、5年契約のトラストの強制導入が決定された。2018年4月にアンドリュー・クリスティ（Andrew Christie）を議長に、アンディ・クドリック（Andy Couldrick）をCEに迎えてバーミンガム子どもトラスト（Birmingham Children's Trust）が設置された。トラスト設置準備期間には教育省の介入担当部門のチーフであったイアン・バルボナ（Ian Valnona）が出向してスタッフ部門のチーフとしてトラスト設置準備に関わった（広瀬現地調査<sup>10</sup>）。トラスト準備中の2018年3月に行われたOfsted監査では、すでに業務において改善が見られていることが報告されており、さらなる改善を指導層に期待している。

### ウスターシャー

2016年11月から12月のOfsted監査で「不適合」評価を受け、コミッションナーに代替運営組織方式（Alternative Delivery Model: ADM）を提案される。2019年10月1日から有限会社形式のウスターシャー子ども第一（Worcestershire Children

First) が業務を引き継ぐ予定になっている。この組織は100%カウンシル（議会=行政組織）所有の形をとる（議会による公式FAQ ‘Worcestershire Children First (ADM) Frequently Asked Questions’より）。前述した6つの段階の5番目、すなわちトラストの強制設置ではあるもののカウンシルからの権限剥奪を付随させないパターンに当たる。

トラストが導入される場合でもその導入形態は一律ではない。LA（カウンシル）との関係や契約期間もケースによって異なる。先にも述べたが、ハックニーの改革でのトラストの成功要素となった10年というまとまった契約期間の確保とLA（カウンシル）からの完全独立の確保という2つの要素は、必ずしも踏襲されているわけではない。事例をみる限りでは、契約期間についてはトラスト側にも長期の契約期間を確保するこだわりは見られておらず、トラストとカウンシルの関係についても何らかの連携を残すパターンが主流となっている（ドンカスター、スラウでのインタビュー<sup>11)</sup>）。トラストにとってカウンシルからの完全独立は、カウンシル側に残っている複雑な利害関係や悪習などに影響されずに改革を進めることができる利点がある一方、資金その他を自力で確保できるだけの力量を持っていなければならない。ハックニーの改革が10年という安定した契約期間とLA（カウンシル）からの完全な独立を必須としたのは、ハックニーにおける問題の規模と質がそれを必要とするほど深刻であったということと、設置されたトラストが、独立に耐えられるだけの強力な力量と体力を持つことができたからなのだと判断するべきであるようだ。

ガバナンス改革の有事的形態という性格を強く持って始まった中央政府による介入支援は、ドンカスターへの導入に至って、特殊な有事に

対する対応という段階を過ぎ、重篤な困難ケース一般を対象とする汎用化段階に入っているといえよう。汎用化後の具体相は多様である。各ケースに共通するのは、支援のために中央政府が強制的に介入するという一点のみであるといってもよい。以下、ハックニー方式汎用化への出発点である、ドンカスターの事例を、トラスト設置経緯に焦点を当てて見ていくことにする。

### 3 ドンカスターにおける強制的トラスト設置事例

ドンカスターはサウス・ヨークシャーの商業都市である。人口規模は約31万人（2017年センサス）、支援を必要としている子どもは1,235人で506人が措置されており531人が保護計画の対象となっている。里親は124人、里子となっているのは200人である。57人の子どもが子どもの家に住んでおり、150人の若者が犯罪青少年支援事業の対象となっている（Beninger et al. 2017:27）。

ドンカスターは古い歴史のある町であるが、主要産業であった炭鉱が閉鎖されて以後、地域からは覇気が消えて低迷が始まった<sup>12)</sup>。地域の政治と行政には汚職がはびこり荒れた。地域が抱える問題は広範でその根は深くなっていった。2000年代には街に対する悪評は動かし難いものとなり、スタッフの改善努力が成果に繋がらない負のスパイラルの中でスタッフの士気は低下し、カウンシル（Doncaster Metropolitan Borough of Council: DMBC）が自力で業務改善する道筋を見失う状態となった。

ドンカスターの子ども福祉行政の業務不振が顕著になったのは2005年のOfsted監査からである。この年の10月から11月にかけて行われたOfstedのジョイント・エリア調査報告（Joint

Area Review) は、各領域項目に対して最低基準は満たしているという「適 (adequate=4段階の下から2番目)」評価以上を付与したが、業務を全体的としてみた場合は問題ありと評価した (Ofsted 2006)。2007年の年間業績評価 (APA) (Ofsted 2007) では業務に改善が見られるとされたが、2008年のAPAには不適格評価が並んだ (Ofsted 2008)。民間の専門家機関であるケンブリッジ教育協会 (Cambridge Education Associates) によって行われた包括的調査でも多くの問題が指摘された。

こうした調査結果を受けて教育省は、2009年にカウンシルに対して改善命令を出し改善計画の策定と新しい指導體制の設置を求めた。市長も加わった改善委員会 (Improvement Board) は、改善計画「ドンカスター子どもと若者のための改善計画 (Doncaster Children & Young People's Improvement Plan)」を立てるなどして改善を試みた。監査委員会による2010年の報告書は、しかしまだ業務が正常に行われているとは判断できないとした。この監査委員会報告書を受けて、地域地方自治省 (Department for Communities and Local Government: DCLD) が介入し、カウンシルに2012年までに自力で改善することを求めた。2012年のOfsted監査評価は、しかし未だ改善が確認されないとして失敗認定を付与した。

庶民院 (下院 House of Commons: HC) 文教委員会 (Education Committee) で、2012年3月にドンカスターを訪問調査した結果が報告されている<sup>13</sup>。制度的失敗の背景にあるとされるのは長年にわたる指導層の専門力量不足であり、それは組織のすべてのレベルで見られ、その結果として専門職スタッフは組織体に信用を置かなくなり両者の間に意思疎通が欠如しているとされている。ほとんどのスタッフの勤続年数は2年から3年であった。支援対象になっている家

族や住民の間にも、カウンシルの子ども福祉行政に対して信頼が持たれていないとされている。こうした問題を認識したカウンシルが、強力な評価組織を作って子ども福祉部門の了解を得て詳細な検証に取り組み始めたものの、支援措置を必要としている子どもたちはいまだに何年も待たされている状態であり、ドンカスターの子ども福祉行政は、他の自治体と比較すると10年から15年遅れているとしている。

2012年10月のOfsted監査結果の「不適格」評価を受けて、教育大臣マイケル・ゴブ (Michael Gove) は翌年2013年3月に調査委員会 (Panel) を設置してドンカスターの望ましい子ども福祉制度の検討を指示した。調査委員会の委員にはロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (London School of Economics: LSE) 教授ジュリアン・ル・グラン (Julian Le Grand)、ハックニーの子ども行政長官アラン・ウッド (Alan Wood) およびソーシャルワーカーの資格を持つモイラ・ギブ (Moirá Gibb) が任命された。調査委員会は2013年の5月に報告書を提出し (Le Grand et al. 2013)、ドンカスターの子ども福祉行政に関する問題状況や経緯をまとめながら、今までの問題の流れを一掃するためにカウンシルから独立して官僚主義から自由な形で心機一転した運営方法が必要であると提案した。すなわちトラストの設置である。

トラストを設置する案については賛否があった。事態は深刻でありこのくらい根本的な方法を用いなければ町が抱える問題は乗り越えられないという意見が多くある一方で、長期にわたって外部からの介入を受けることで逆に町の士気が低下するのではないかという懸念もあった。改善委員会に加わるなどして改革に努めていたドンカスターの市長も、トラスト設置の方針決定が短期間で出されたことに対して、いまだ業務に改善が認められないのは自分たちが行

おうとしている改革が途中だからだと不満を表明している<sup>14</sup>。

しかし、問題が放置できない段階に至っているという理解には異論がないところであり、業務再生のために早急にコミッショナーを任命して重篤な領域をカウンシルから切り離す必要があるとされた。カウンシル上層部の対応にも変化があり改善を共有する意欲がカウンシル内にも認められたとして、調査委員会の提案を受けて2013年に教育大臣はトラスト設置を指示することになる。カウンシルから切り離す領域設定については、教育と福祉を合わせた子ども行政全体とする案もあったが、学校教育部門については順調に運営されているとされ、子ども行政の中の教育部門以外、すなわち子ども福祉領域を切り離すことになった。

ハックニー改革の場合にトラスト方式が効果を発揮できたのは、10年間という十分な契約期間の確保とカウンシルからの完全独立の確保にあったことは先に触れた。ドンカスターにおいては、契約期間は5年目に見直し評価を行う10年契約であり、カウンシルとの関係についても連携を保つ形がとられた。ドンカスターでハックニー改革を成功させた2つの要件の確保が固執されなかったのは、契約締結交渉においてトラスト側の要求が通らなかったからではなく、トラスト側もこれらの要件を自らの改革計画に必須としなかったからであるという（インタビュー教育省、ドンカスター）。学校教育領域とは異なり、子ども福祉領域は家族と密接に関わる領域でもあり、行政領域全体を傘下に置いているカウンシルと連携していた方が諸問題に対応しやすいという理解が関係者たちの中にあつた。トラスト設置にあたっての業務の移転方法、設置のコスト負担、教育省からの追加支援、財政の仕組み、シャドー委員会の設置などが法的に整えられ、予算規模約4600万ポンド、

スタッフ約450人、カウンシルから独立した非営利有限会社（independent company limited by guarantee）という形態のトラストが設置された。

2014年7月には教育大臣によりCEが任命され、2014年9月末にトラストの法的権限が有効化し、10月1日からドンカスター子どもサービス・トラストとして業務を開始した。トラスト内にはトラスト取締役会（Trust Board）が置かれ、独立した法人としてトラストの持続可能性と合法性について責任を担っている。取締役会の議長は国務大臣（教育大臣）が任命し、議長は国務大臣に対して責任を負う形になっている。トラスト取締役会は各部署の専門家とLA代表による非常勤取締役（Non-Executive Director）から構成され、下位委員会としてエグゼクティブ・タスク（Executive Task）、子ども・若者・家族（Children, Young People & Families）、財務・インフラ（Finance & Infrastructure）、監査・リスク・保証（Audit, Risk & Assurance）、労働力・専門職スタンダード（Workforce & Professional Standards）、報酬・ノミネート（Remunerations and nomination）が置かれた（現地調査<sup>15</sup>）。

毎月、合同で業務運営と財政状況に関する会議がもたれ、監視・精査部門（Oversight & Scrutiny）へは年に4回の報告書が出される。トラストの議長は6ヶ月ごとに教育省に報告をし、改善パートナーである社会的企業（social enterprise）アチーブメント・フォー・チルドレン（Achieving for Children）が業務をモニターして年に4回教育省に報告する。モニタリングにはトラストとカウンシルそれぞれの関係者も同席する。毎年教育大臣に出される年次報告書はカウンシルと協議調整を行なった上で作成される。年次報告書の内容は、業績、財政、設定戦略の優先順位と成果であり、契約の修正提案がある場合にもここに記される。地方自治体協会によるピアレビューも行われる。加えて、い

うまでもなく Ofsted の定期的監査を受ける。また、カウンシルは、トラストが契約に基づいたサービスを提供しているかどうかを監視する地方コミッショナーの役割も務め、最終的に子ども福祉行政に関する無制限の責任を負う。

トラストの運営経費はカウンシルとの契約によりカウンシルから調達される。中央政府からはトラスト設立費用として1,684百万ポンドが支出され、さらに教育省は、年次報告などを参考にしてトラストの業務遂行に必要な「合理的な費用」の拠出を引き続き行う予定になっている。

当面トラストに課せられたのは、2016年4月までに業務の改善を図り、2017年10月までに「良い」以上の評価を、2019年10月までに「優秀」評価を得ることである。トラストは「改善」を大原則に掲げ、「より良くするために今までとは異なったやり方で」をモットーに業務を組み立てた（インタビューより）。リーダーシップのあり方を変え、コアとなる中心的業務と地域と共同すべき業務を分け、すべきことの優先順位を明確にした。カウンシル外に作られ、しかもカウンシルと協働する有限会社という立ち位置の利点を可能な限り活かす努力をした。この立ち位置ゆえにトラストは、カウンシルのように多様な業務に忙殺されることなく、また地域の政治的な事柄に巻き込まれることなく、自由度高く柔軟に子どものソーシャル・ケアに特化焦点化して事業を進めることが可能であり、更にNPO的な立場を使った新しい業務着手へのポテンシャルを持つことができるのだという。また、子ども福祉領域での初のトラスト導入ケースであるということで、トラストのスタッフの士気は高かったという。

トラスト設置後の経年的改善状況に関して、教育省は民間の評価会社である TNS BMRB（後に Kantar Public と社名変更）に調査を依頼して

いる。カンター・パブリック（Kantar Public）による調査の最終報告書は2017年7月に出されている（Beninger & Clay 2017）。この評価調査は、トラスト設置が進む2014年4月から12月の時期に評価の全体計画が立てられ、トラスト設置後の3つの時期に焦点を当てて行われた。第1次は、2015年2月から6月にかけてトラストのスタッフと外部職員54名の聞き取り、第2次は、2015年9月から2016年1月にかけてトラストのスタッフ232人にオンライン調査、カウンシルのスタッフと外部職員31人および6家族の聞き取り、第3次は、2016年9月から11月までトラストのスタッフ145人に対するオンライン調査とトラストのスタッフ34人、カウンシルのスタッフ2人、外部職員12人に対する聞き取りである。調査の注目領域は、リーダーシップ、意思疎通、パートナーシップ協働、業績チェック、業務の質保証、トラスト組織構造、トラストの文化と労働力の安定性、スタッフの能力開発であり、それぞれの領域について詳細な分析が行われている。

調査の最終報告書は、トラストは確実に移行プロセスに乗っているとしながらも、子どもと家族のための多くの成果改善を現実のものとするにはまだ数年必要だとしている。トラストがドンカスターの子ども福祉領域に肯定的なインパクトをもたらしていることは疑いなく、組織、運営、そして要支援の子どもと家族に対するサービス提供の土台部分には目に見える改善があり、子どもに関わる支援領域にすでに成果が現れているとしている。例えば、危険にさらされながら放置状態に置かれている子どもはいなくなり、再措置率（re-referral rate）は2014年の37%から2016年には23%に減っている。措置が2年以上にわたる場合に同一場所（施設）で安定的に措置している子どもの率は上昇しており、例えば2014年の54%に比較して2015年

9月には56%になっている。そして、トラストのリーダーシップのもとで子ども行政のスタッフやステークホルダーに変化が見られるようになっており、こうした変化は子ども福祉領域がトラストに移管される以前にはあり得なかったものであるとしている。

最終報告書はまた、トラストには不安定要素もあるとして3点を指摘している。第1は、財政である。トラストの経常的な運営資金がカウンシルとの契約によってのみ維持される形態はトラストの独立性にとっては不安定要素であり、新規の取り組みをする場合の足枷になる危険もあるとしている。第2は、周辺領域とのさらなる連携の必要である。ソーシャル・ケアのワンストップ窓口を根付かせるためには、学校や各種の保健事業、あるいはアーリー・ヘルプ・ハブ（Early Help Hub）や問い合わせ・回答業務（Referral and Response service）、多機関セーフガード・ハブ（Multi Agency Safeguarding Hub: MASH）など既存の大規模で予防的機能を持つ事業とより密接な連携を持つことが不可欠であるとしている。第3は、スタッフたちの対応能力である。トラストの改善ペースは極めて速く、多様かつ複雑である。それぞれのスタッフに求められることも異なり、随時軌道修正も求められる。こうした改善ペースに対応し続ける能力がスタッフや関連パートナーたちにあるかどうかの問題であるとしている。

Ofstedの監査評価は、トラスト設置後の業務の改善を認めるものとなっている。トラスト設置の約1年後の2015年9月から10月にかけて行われた監査（結果公表11月）では、業務全体としては未だ「不適格」とされたが、個別領域では養子縁組事業については「良い」、措置解除児への対応とリーダーシップ・マネジメント・ガバナンスで「要改善」と評価され、「不適格」とされたのは要支援児童への対応項目の

みとなっている。翌年2016年8月の監査（結果公表9月）では、カウンシルとトラストは提案された改善計画に実質的な対応をしており業務の効果を高めるための改善が見られているとされており、続く10月の監査（結果公表11月）では、2015年の監査で全体的に不適格認定された時点以来カウンシルとトラストは顕著な改善を見せているとしている。2017年11月の監査（結果公表2018年1月）では全ての領域で「良い」、すなわち最低基準は満たしているという評価となっている。

#### 4 学校教育領域における重篤な困難ケースへの支援対応

子ども福祉領域への介入支援プログラムの整備と並行して、学校教育領域に関しても同様の支援体制の整備が進められている。学校教育領域については経緯の詳細は割愛して関係文書のみ示すことにする。

学校教育領域の機能不全支援については、前述したようにその領域への地方当局の関与の度合いが減少してきたことと相まって、支援のための介入ターゲットは個別学校に向けられる形となっている。不振学校のアカデミーへの強制転換がそれに当たる。学校の質を向上させるためには学校の自律性を強めることが必要であるとする政府が採用している自律性確保の手段の一つが、このアカデミー化である（青木2015、田村2017）。アカデミーの本格的導入は、労働党政権下の2002年教育法によって、経済的その他の困難地域の学校の水準を向上させるための支援ツールとして構想されたところに始まる。2010年からの保守党連立政権下では、一般的な学校をも視野に入れてアカデミー化路線がとられるようになった。アカデミー化には2つのルートが整えられた。ひとつは、Ofstedの監査

評価で「優秀」評価を得た優良学校をアカデミーに転換させて学校経営に高度な自由度を与えるルートであり、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。後者のルートは、かつて労働党が導入した困難地域の学校を支援する趣旨のアカデミーの系譜上にある。

学校に対する介入政策展開に関わる関連法は以下の通りである。法律名のみ列挙する。

- School Standards and Framework Act 1998
- Education Act 2002, including Schedule 2
- Education Act 2005
- Education and Inspections Act 2006 (“the 2006 Act”)
- Apprenticeships, Skills, Children and Learning Act, 2009 (amended the 2006 Act)
- The School Governance (Transition from an Interim Executive Board) (England) Regulations 2010 (“Transition Regulations”)
- Academies Act 2010
- Education Act 2011 (amended the 2006 Act, and Schedule 14)
- Education and Adoption Act 2016 (which amends the 2006 Act and the Academies Act 2010)

また、政策方針などを示した公的文書には以下のようなものがある。文書名のみ列挙する。

- Department for Education, ‘DfE strategy 2015-2020 World-class education and care’, 2016.3
- Department for Education, ‘The Importance of Teaching: The Schools White Paper 2010’, 2010.11

- Department for Education, ‘Intervening in failing, underperforming and coasting schools Government consultation response’, 2016.3
- Department for Education, ‘Educational Excellence Everywhere’, 2016.3
- Department for Education, ‘Putting Children First: Delivering our vision for excellent children’s social care’, 2016.7
- Department for Education, ‘Children’s social care reform: A vision for change’, 2016.1
- Department for Education, ‘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’, 2018.2
- National Audit Office, ‘Department for Education: Converting maintained schools to academies’, 2018.2

## 終わりに 自律性の究極的なメンテナンス

「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、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、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、最終的にはカウンシルの自律性の再生にある。介入対象になることは地方当局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のである。本稿では「intervention」を、失敗認定された地元に対するサポートの趣旨を



表すべく「介入支援」のように訳出した。

中央政府による強制的介入支援政策は、自律的に業務を行うことが期待される業務主体が機能不全を起こした場合の、その自律性をメンテナンスする究極の対応手段だと見るのが実態にある。自律性重視の政策プログラムを安定的に運用するための担保でありセーフティ・ネットだといってもよい。介入開始の目安はOfstedによる「不適格」認定である。継続的に「不適格」認定を受けている「継続的失敗」状態と全領域で「不適格」認定を受ける「構造的失敗」状態のいずれかに至った時点である。実際のケースを見る限りでは、この時点はカウンシルの自力再生が難しくなっているものの、しかしハックニーのような重篤な機能不全に陥る手前の時期に当たっているようである。中央政府の強制的介入を極力控えながら、しかし手遅れにならない段階が現実的にはこの時点であるようである。

事例を見る限りにおいては、中央政府による強制的介入支援は効果を上げている。とはいうものの、改善支援のプロセスの出発点であるOfstedの「不適格」認定がカウンシルにとっては屈辱の烙印でもあってみれば、介入実務は容易ではない。トラスト設置を選択することになった場合に、カウンシルとトラストとの協働形態がとられていることを考えると、トラスト側の士気は高いとしても、カウンシル側のスタッフの士気をも高めることができるかどうか、介入による再生プログラムが有効に機能するかどうかを左右するといってもよい。サンダーランドのように、失敗認定された後でカウンシルの側が自主的にトラスト導入を選択する事例は珍しいのであって、介入支援の作業は、通常は地元の疑心暗鬼と反発の中で始められるのである。改革プログラムの作成とトラストの運営には、当該領域（教育あるいは福祉）の高

い専門性だけでなく、人事マネジメントを含めた高度な経営的力量が必須となる。

サッチャー保守党政権に遡る教育の質保証の政策が、その後紆余曲折を経て、困難事例の支援に焦点化して体系化される流れにあるという理解を本稿は持っている。本稿が扱った地方行政の機能不全に対する中央政府の強制的介入支援は、その体系を構成する一部分といってもよい。

強制的介入支援と並行して注目しなければならないのは、介入支援の出発点として使われている「不適格」評価判断を行うOfstedの役割だ。サッチャー政権下で、従来の勅任視学制度を改組する形で教育監査機関として1992年に始まったOfstedであるが、その成立以来の四半世紀の変化を総体として振り返ってみると、Ofstedが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様子を感知することができる<sup>16</sup>。定期的な悉皆的監査制度を定着させ、ほぼ自動的に膨大なデータを収集できる。並行して収集される子どもたちのキーステージ・テストの成績を合わせたデータベースによって、すべての学校のパフォーマンスと運営状況がデータによって把握可能である。さらに学校の自己評価システムを導入して訪問監査を簡素化し、合わせて優良な学校はデータベースでモニターし訪問監査を省くなどして訪問監査を更に簡素化し、逆に監査評価が良好でない学校に対しては学校改善を促進するような形で頻繁に監査が入るようになっている。言ってみれば、情報をデータベースで把握しながらOfstedの限られた人的金銭のリソースを困難度の高い地域と学校に集中的に投入する、監査を手段とした緩急をつけた支援システムができあがってきているのである。この方式への「進化」は当初から意図されているものであるかどうかは不明である。Ofstedには当初から「問題

のある学校」の発見を重要な機能として位置づける（沖1999）意図はあったとしても、それだけでなく偶然的な要素も加わりながらの大規模な「進化」が進行したのであろうと推測する。本稿が目じた教育困難ケースに強制的介入支援を行う中央政府の政策は、Ofstedが困難ケースに集中的に行うようになってきた監査（的支援）を引き継ぐ位置関係にもあるといっているのだが、詳細については別稿に譲りたい。

【本稿は科研費基盤研究（C）16K04575「新たな学校ガバナンスにおける地方教育行政の位置づけと役割に関する日英比較研究」の研究成果の一部である。】

<sup>1</sup> ウェールズ担当政務次官ジョーンズ（The Parliamentary Under-Secretary of State for Wales, Mr. Jon Owen Jones）は、審議の18ヶ月前から介入権限の導入が議論されてきたと発言している（HC Deb 12 January 1999, col.201）。

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

<sup>3</sup> BBC News, ‘Inadequate’ children’s services outnumber the ‘good’, 2015.12.15

<sup>4</sup> 教育省においては次のような日時および対象者で現地調査およびインタビューを行った。2016年9月 Louise Lawrence: Intervention case lead, Ian Valvona: Head of Interventions Unit。2017年9月 Sophie Hume-Wright: Local Authority Performance and Intervention officer, Richard White: Head of Research – Children’s Social Care, Mrudula Podila: Local Authority Performance and Intervention Officer。2018年9月 Sophie Hume-Wright: Local Authority Performance and Intervention Officer,

John Bostock: Local Authority Performance and Intervention Officer。

<sup>5</sup> 例えばサンドウェル（Sandwell）の議員。BBC News, ‘“Inadequate” children’s services outnumber the “good”’ 2015.12.15

<sup>6</sup> ヴィクトリア・クリンビエ事件2000年、ベビー P事件2007年、サウス・ヨークシャー・エドリントンでの子ども拷問事件2009年、ロザラムにおける組織的長期的子ども性的虐待事件2010年など。

<sup>7</sup> Local Government Association, ‘What happens if your children’s services are judged inadequate by Ofsted?’, 2015.7

<sup>8</sup> 部署名は必ずしも対外的に使われているものではないようであり、制度的にコンクリートなものというよりは柔軟な組織づくりがされているようである。

<sup>9</sup> 2010年に、サウス・ヨークシャーのロザラム地域で、1980年代から少なくとも1200人以上の子どもたちが組織的に性的搾取の被害に遭っていたことが明るみに出た。2015年2月に議会（HC）に調査報告書が出されたのを受けて住宅・コミュニティ・地方自治省（Ministry of Housing, Communities & Local Government）はRotherhamにコミッショナーを送った（Louise Casey 2015）。

<sup>10</sup> バーミンガムにおいては次のようなインタビューを行った。日時2017年9月7日、場所 Birmingham City Council、対象者 Andy Couldrick: Birmingham Children’s Trust CE, Seamus Gaynor: Head of Strategic Management, Ian Valvona: Chief of Staff。

<sup>11</sup> ドンカスターにおいては次のようなインタビューを行った。日時2016年9月8日、場所 Doncaster Children’s Services Trust、対象者 Paul Moffat: CE, Peter Featherstone: Business manager, Mark Douglas: Chief operating officer, James Thomas: Head of performance, Jackie Wilson: Director of performance, quality and innovation。スラウにおいては次のようなインタビューを行った。日時2017年9月2017年9月8日、場所 Slough Children’s Services Trust、対象者 Nicola Clemo: CE。

<sup>12</sup> 地域の概要に関しては、パネル報告書（Le Grand et al. 2013）、調査報告書（Beninger & Clay 2017）およびインタビュー調査（2016.9.8）によ

る。

- <sup>13</sup> Education Committee - Fourth Report Children first: the child protection system in England, Annex 5: Visit to Doncaster County Council children's services, March 2012, the published report was ordered by the House of Commons to be printed 30 October 2012.
- <sup>14</sup> Family Law Week News, Doncaster criticises 'limitations and legal complications' in DfE's direction for children's services, 2013.8.18.
- <sup>15</sup> 類似情報は 'Business Plan 2016-2019' (Doncaster Children's Services Trust) 参照
- <sup>16</sup> 日本教育政策学会「公開シンポジウム グローバル教育改革モデルと教育の効果検証システム: 英国Ofstedの経験と日本の教育政策の路線」2018.7.7 シンポジウム趣旨参照。

#### 引用文献

- 青木研作2015「イギリス連立政権下のアカデミー政策: 学校の自律化が与える地方教育行政への影響に着目して」日英教育学会『日英教育研究フォーラム』No.19
- Beninger, Kelsey & Clay, Daniel 2017, 'Implementation evaluation of Doncaster Children's Services Trust Final Report', Kantar Public
- DfE 2016a, 'Children's social care reform: A vision for change', 2016.1.
- DfE 2016b, 'Putting children first: Delivering our vision for excellent children's social care', 2016.7.
- Her Majesty's Stationary Office 1992, *Choice and Diversity*, Presented to Parliament by the Secretaries of State for Education and Wales by Command of Her Majesty.
- Her Majesty's Stationary Office 1997, *Excellence in Schools*, Presented to Parliament by the Secretaries of State for Education and Employment by Command of Her Majesty.

- 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 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」『教育ガバナンスの形態』日本教育政策学会年報第21号
- Louise Casey, 'Report of Inspection of Rotherham Metropolitan Borough Council', HC1050, February 2015
- Le Grand, Julian Wood, Alan Gibb, Moira, 2013, *Report to the Secretary of State for Education on ways forward for children's services in Doncaster*
- Ofsted 2006, 'Joint area review of Doncaster Children's Services Authority Area'
- Ofsted 2007, 'Children's Services Annual Performance Assessment: APA'
- Ofsted 2007, 'Annual performance assessment of services for children and young people in Doncaster Metropolitan Borough Council'
- Ofsted 2008, 'Annual performance assessment of services for children and young people in Doncaster Metropolitan Borough Council 2008'
- Sandford, Mark 2017, 'Intervention in local government', House of Commons Library, Briefing paper 2017.8.8
- 田村祐子2017「イギリスにおける教育改革の試み—アカデミー政策をめぐる—」『外国の立法』274 国立国会図書館
- 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