

イギリス教育行政における新学校査察システム 導入の影響と課題

—— 1992年教育法制定以降の今日的動向をめぐって ——

高 妻 紳二郎

The Effects and Problems of the Introduction of New School Inspection System in England

—after the introduction of the Education Act of 1992—

Shinjiro KOZUMA

ABSTRACT

Now in England, the new inspection system set up by the Education Act of 1992 has begun to operate. The HMI (Her Majesty's Inspector) system in England has a 150-year tradition, but it has been subject to waves of changes recently. For example, schools will be inspected once every four years under the programme set up by the Office for Standards in Education (OFSTED), and a lay inspector who is a person not involved in education must be in each inspection team.

Under such conditions, head's of schools and Local Education Authority (LEA) views on aspects of the new inspection system widely varies — some of them are in favor of the new arrangement, on the other hand, there is considerable anxiety about the effects of the process among them. Alongside this, school governors have new duties to fulfil during school inspection, for example they must inform the parents and students as soon as an inspection is arranged, and so on. This paper is about the new inspection system in England after 1992 and crucial strategies of the OFSTED. The contents are as follows :

1. An Outline of the New School Inspection System
2. Some Respondents to the New School Inspection System
3. Activities Undertaken by School Governors during Inspection

This paper contains some findings concerning the new inspection system.

1. OFSTED inspectors think it more important to clarify the code of conduct for inspection and pay more attention to activities inside schools. In addition, most heads and LEAs are in favor of the four-year cycle inspection arranged by OFSTED.

2. On the other hand, most of the heads and LEA's show objection to the system of lay inspectors because of the lack of explanation and a suitable training system for them. And some people pointed out that OFSTED inspection started on a worse footing than predicted, because the number of schools inspected is much lower than planned, and so on. So there will be much room for further research.

3. School governors must be involved in the whole inspection process, so they are responsible for following up the reports written by inspection teams and reporting back to parents the action plan. Nowadays, school governors still need LEA support, namely LEA advisor's support. Then under the new system, schools will need closer contact with LEA advisors.

はじめに

1988年教育改革法制定以後、今日のイギリスでは伝統的に形成・確立してきた様々な教育制度および教育組織が抜本的に見直されている時期にあることは広く指摘されているところである。1839年に設置されて以来、150年余の伝統をもつイギリスの勅任視学官（Her Majesty's Inspector : 以下、HMI）に関しては新たに「登録視学官（registered inspector : 以下、RGI）」制度が導入されたことにより、従来、HMIによって一元化されていた学校査察が素人を含む複数の視点から取り組まれ、ともすれば内部資料にとどまりがちであった査察結果が広く公開されていること、さらには地方教育当局（local education authority : 以下、LEA）におかれる地方視学（LEA inspector, LEA adviser : 以下、LEA アドバイザー）にも HMI と並んで新規に養成プログラムが導入され組織再編もみられ始めていることなどから¹⁾、現在、イギリスの視学制度史上これまでにみられなかった大きな転換－試行－を経験している過程にあるととらえることができる。

本稿は、LEA アドバイザーをめぐるこうした今日的動向や諸課題と並行し、1992年教育法に基づき1994年には新しい学校査察システムの効果的実現に資するための指針がようやく刊行されるなど、一応の落ちつきを示している今日の状況に鑑み、まず現在のイギリスにおける国家レベルでの学校査察がいかにより用意され、取り組まれているのかに関する動向を押さえる。そしていかなる点に問題点が指摘されているのかを明らかにすることを目的とする。具体的には、まず、イギリスの視学制度（HMI 制度および LEA アドバイザー制度）のうち、HMI をめぐる改革の動向とかれらの活動の概要を伝え、それらの影響を、主に制度改革直後の LEA や学校（校長）の諸反応を中心に明らかにする。そして、学校査察の一連の過程に密接に関与することが義務づけられた学校理事会（governing body）の対応の動向を追い、最後に制度改革後間もない今日においてみられる諸問題を分析する順で論述を進める。

I. 視学制度改革の概要

1. 1992年教育法による新たな査察システムの導入

今日のイギリスでは、1992年教育法に基づいて教育水準局（The Office for Standards in Education : 以下、OFSTED）が設立され、同局が主体となって、独立学校を含むすべての学校が4年毎の査察を受けるという計画が用意され、今日ではそれらが段階的に実行にうつされている。そしてOFSTEDの示した新しい査察システムの枠組みにしたがって、中等学校の査察は1993年9月からすでに実施されており、幼児学校・小学校・特殊学校の査察も1994年9月1日から開始されるにいたっている。

今日の学校査察を規定づけた1992年教育法は、HMIに対して教育の質と水準および児童生徒の精神的、道徳的、社会的、文化的発達の諸側面を客観的に評価しそれを報告するよう求めた。その推進母体に教育省の外部機関として設置されたOFSTEDがあたり、主席視学官（Her Majesty's Chief Inspector : 以下、HMCI）が委員長となって同省および議会に査察結果を報告する任務を負うとともに、教育大臣に助言を提供することになっている²⁾。

こうした新しい学校査察制度導入の試みには、従来の学校査察に各方面からの批判や要望が相次いでいたことや、1980年代から90年代にかけての一連の教育の自由選択をめぐる動向の中で、実際の学校査察が一種のビジネスとしてとらえられるようになった背景を指摘できる。それと同時に、HMI廃止論に代表される戦後の学校査察をめぐる組織や手続き、方法などに関わる諸課題が、1983年のレイナー報告や当時の教育科学省が刊行したHMI職の分析において指摘されるにいたっていたことも要因となっていた³⁾。HMIをめぐる諸問題および従来の査察システムの欠点は多様なレベルで論じられてきたが、それらはおおむね次の2点に集約できる。

①HMIによる査察の実施が不定期であり、しかも査察報告書が公開されることがほとんどなかったこと

②学校側も、査察の目的や意図が十分に知らされることがなかったため、査察自体に対して警戒的な対応を示す場合が多かったこと

こうした欠点を是正するために、1992年教育法ではOFSTEDに対して次のような役割が提起された⁴⁾

- ・教育大臣へ教育の質（quality of education）、教育の水準（standards in education）、補助金の効果的配分状況、児童生徒の心身の発達状況及び社会的文化的成長の程度などに関する諸情報や改善に向けての専門的助言を提供すること
- ・定期的、集中的、組織的な査察を通してまとめられた報告書は、学校関係者のみならず、社会全体に対して開かれたものとする
- ・教授・学習の質や教育水準全体を高めることを目的とする
- ・学校規模に応じチームを編成し、1年間に5,000校の小学校、1,000校の中学校を査察すること

これらの提言を円滑に実施するために、従来のHMIだけではなく、学校査察を担当する者を広く募り、膨大な数の学校を遺漏なく査察することを目的として新たにRGI制度が導入された。当初、同案が提示された際にはHMIを頂点とした「査察産業（inspection business）の形成」につながり、健全な学校改善に支障をきたすおそれがあるなどと批判された場合もあり、また、産業

図① 学校査察に向けての枠組み (The Framework for School Inspection)⁶⁾

- ①通知…OFSTED は査察を実施する 1 年前に当該学校に対して通知する。
- ②折衝…査察の日程及びナショナルカリキュラムの浸透度とは別に、何を重点的に査察するのかをHMIと学校側（理事会）の交渉を経て決定する。
- ③契約…学校理事会が査察メンバーを要請する。そのリストを受けて OFSTED はチームを編成し、査察の方法や期間などを決定する。（なお、この段階で OFSTED と学校理事会の意志の疎通が高度に保たれている場合、概ね査察自体の効果が上がるといわれる。）
- ④優先順位の設定…前段階で担当 RGI が学校側と細部のつめを行う。RGI は学校で保存されている記録簿や保護者の要望意見などを学校理事会を通して収集し、査察前情報として整理し、その結果をあらかじめ学校側に通知しておく義務がある。その際、当該学校で査察項目の優先順位を設定する。
- ⑤査察…教室における観察（児童生徒との会話を含む）と平行して、教員評価をのぞき、手引き書に記載されている項目について当該学校の便益に資する事項を優先的に集約する。
- ⑥口頭によるフィードバック…RGI は校長と査察から得られた諸情報や知見について意見を交換する。この場合は双方の問題意識の明確化を図るために設定され、その結果を理事会に報告する。なお、大規模な学校においては校長と意見を交換する前段階において、主任と意見調整の場を持つ。
- ⑦報告…査察後、5 週間以内に RGI は学校理事会、OFSTED 及び LEA へ査察結果報告書を送付する。学校はそれを受けて、報告書の概要を保護者に通知するとともに、報告書を地域の関係機関に公開する。
- ⑧改善計画…理事会は RGI による査察結果報告書に盛られた改善案に基づき、改善計画（action plan）を作成する義務を負う。また、学校理事会は同計画を OFSTED と保護者に示し、かつ関係団体に公開する。

界からもあまり賛同されないなどの課題もあったが、OFSTED を軸にして RGI の養成・登録に積極的に取り組んだ結果、ようやく実施段階を迎えた経緯がある。

以下、この RGI の登用に関する基準を掲げておこう⁷⁾。

- ・OFSTED より依頼された HMI が講師となり、5 日間の RGI 養成課程を開催する。RGI 志望者は、現在、HMI 職にあった者、LEA アドバイザー、大学教員および一般人など多様な前歴を持ち、かれらはその養成課程に参加し、一定の訓練（training）を受ける。その際、対話能力、文章作成能力の向上が重視されている。
- ・RGI 養成課程修了者のうち、OFSTED が優秀者（successful graduates）として認めた者に 3 年間の資格（inspector's licence）を付与する。
- ・その他、査察計画を策定し、査察チームを編成する際には、学校査察未経験者－素人（lay member）を少なくとも 1 名加えなければならない。

2. 1993年以降の査察のプロセス

このような改正を受けて、OFSTED は1994年に「学校査察に向けての枠組み（‘The Framework for School Inspection’）」（図①参照）を作成し、学校規模、在学児童生徒の年齢や

図② HMI の活動基準 (Code of Conduct for Inspectors: 1994)⁸⁾

1. 学校に立ち入る権利には相応の責任が伴う。ここに学校査察に際してのインスペクターが遵守しなければならない基本的な基準を掲げる。インスペクターは学校評価に関する明確な指針を持ち、学校関係者すべてに納得を得うるだけの準備や報告をなす責務を負う。なお、個人的非難に終始したり、利益誘導を伴うこと、また妥協して報告書を作成することは強く禁ずる。
2. 査察の原則は次の通りである。
 - (1)十分な意思の疎通をはかったうえで、評価を下す際に、正直に、明確に、毅然として、客観的な態度を示すこと。
 - (2)正確さを期し、情報を信頼する態度を示すこと。
 - (3)査察の過程で収集したあらゆる情報を自信を持って整理分析すること。
 - (4)査察の過程において面談する個人やグループと接する際には、礼儀正しく公正な態度を示すこと。
 - (5)状況に応じた細やかさを保つこと。
 - (6)教師、生徒、保護者、理事会それぞれに対して尊敬する態度をもって接すること。
 - (7)何よりも、生徒をとりまく環境を適切に認識し、査察項目の優先順位を状況に応じて設定すること。
 - (8)自らがなした評価・判断が他者にいかなる影響を及ぼすかを事前に十分に承知しておくこと。

人数にかかわらず全く全ての学校が査察を受ける際に適用されるものとして位置づけた。これは HMI をはじめとして RGI チームも遵守しなければならない手引き書としての性格を持つものである。本来、この手引き書は1993年に HMI 向けに新しい査察システムの導入を奨励するものとして作成された経緯があるが、学校関係者にも広く配布したこと、そしてその結果、学校側が査察を準備する際に参考にする頻度がきわめて高かったことにより、1994年に改訂されたおりに、HMI や RGI 及び学校関係者がその記載内容を周知することが徹底され、公共的な性格を持つにいたっている。

同手引き書にしたがえば、今日の査察過程は太要、図①に示した8段階に整理される。今後、新しい査察制度が導入されて、通知後1年間をかけて②～③段階を経験することになる。したがって、現段階では全ての学校が同制度下における学校査察報告書が刊行される段階を迎えているわけではない(1995年1月31日に発表された1993～94年度報告書によれば初等・中等学校約1,000校)⁷⁾が、概ね、学校側に好意を持って受け入れられているという。これは OFSTED が敬遠されがちであったそれまでの査察方法の直接的導入に慎重な姿勢を示し、学校経営に関する HMI の直接的介入を極力抑えようとしている結果と理解できる。OFSTED のこうした態度は、従来の査察の在り方を反省しつつ示した、HMI に求めた基準にも看取される。(図②参照)

図②に示した態度方針は従来と比較して一般的に受け入れられているといえてよいが、それは HMI が打ち出す査察方針の明確化とともに、学校内部における HMI の査察活動が学校に大きな影

響を与えてきた事実配慮していることに起因しているといえよう。図②にみられるように、新制度導入にあたり、非常に控えめ、かつ学校側の心象をよくすることを心がけることに重点が置かれていることが容易に看取される。

ところで現在、新制度導入からはば1年が経過したにあたって、各種の反応が散見されるようになった。たとえば、*Education* 誌（1995年9月8日付）では、「ゆらぎ始めた OFSTED 査察」と題して、HMCI であるウッドヘッド（Woodhead C.）と労働党の教育担当の報道官であるブランケット（Blunkett D.）両者の見解を伝えている⁹⁾。

ウッドヘッドによれば、今日の査察の実態は当初予測された以上に好ましくない状況にあるという。その根拠として、OFSTED が1995年新学校年度に予定している査察の対象とする学校数が5,050であるのに対して、実際はその半数に遠く及ばない1,825校であり、この秋学期に予定される査察学校数が1,680校であるのに対して実数は780校にすぎないことを憂慮する。彼は、こうした実態の是正のために、OFSTED が初等学校と特殊学校において熟練した校長と特殊教育の経験を持つ人材を150名増員することによってその事態に対応するとともに、HMI による教育を制度化し、2,000校まで査察校を増加することができ、また1995年秋にも1,200校を査察する方針を打ち出した。一方、中等学校の査察状況は健全であり、「一巡する今後4年間では新たな追加措置は必要ない」としている。

一方、ブランケットはこうした見解に対して反論し、査察目標を上方修正したにせよ、当初予定の1,680校にははるか及ばないという事実を重くみるべきだと9月5日に議会の報道会議の席上において主張し、ひいては「査察プログラムの失敗は、現政府のより広い失政と混乱が組織的に具現化したものである」とも論破しているのである。

このように、今日の学校査察の実際効果に関しては、論者の立場により見解が異なる。ただ、すでに新制度導入後すでに1年が経ち、当初予想された諸課題が顕在化しつつあることは事実である。その当初予想された諸課題とはいったい何であったのか、そして新学校査察システムが抱える問題がどのように意識されているのかについて次節において検討を加える。

II. 新学校査察システムに対する諸反応

新たな学校査察システムが公示された直後の1992年2～6月にかけて、キーズ（Keys W.）らは80のLEAの主任アドバイザー及び小、中および特殊学校の校長639名に対して新学校査察システムに関する詳細なアンケート・面接調査を実施し報告した¹⁰⁾。かれらは(1)すべての学校が査察を受けることが義務づけられたこと、(2)HMI および OFSTED の役割、(3)素人がメンバーの一員となり査察を担当することなど諸点についてLEA 主任アドバイザーと校長の所見を集約している。（表①参照）

同調査によれば、1992年教育法で明記された新しい学校査察システムに対する関心の高さが様々な場面で指摘されている。同時に、実際の学校改善に向けてのLEA や校長の積極的な姿勢が随所でみられる。たとえば査察は実践的效果を十分に有するとする立場は、「学校改善は継続的な監督と評価を通して効果的に図られるものである」としてとらえ、査察を「刑罰」の手段としてではなく、効果的学校改善に資するための不可欠な手段－啓発の手段－であると評価する。一方、これま

でのHMIによる査察を経験してきた校長の中には、「HMIによって明らかにされたものは、主観的かつ学校訪問時の一時的な印象であると私は感じている……また、たとえ長期的な課題として提示されたとしても、それは「平手打ち (snapshot)」的効果しか持ち得ない」として、新たな査察導入以前からその効果を疑問視する指摘もみられ、従来の学校査察の個別の経験にてらして、同制度導入に対する意見は分かれているともいえる。

また、新制度導入に対するLEAと校長の反応(表①)も相当程度異なっていることも看取される。集中的な査察が全校に導入されることには共通して賛意が多いといえるが、HMIの新たな役割(権限縮小)については意見が分かれている。LEAが学校査察の自主性を保持することを条件に半数以上が賛意を寄せているのに対して、多くの校長はHMIに与えられてきた高い地位に敬意を払っている実態が見いだされる。学校側には依然としてHMI職の専門性の高さが意識されている証左とも読みとれよう。このように、新制度に対する諸反応には概して、相応の期待がうかがえるものとなっているが、そこにはある程度の条件が付加されている。RGI、とりわけ素人インスペクターの任用基準に厳しい要望が出されていることから、今日のかれらがおかれている状況は事前

表① 新学校査察システムに関する反応⁽¹⁾

| 質問1. すべての学校を対象とした集中的査察について | |
|----------------------------|--|
| LEA | 賛成：66.3% <ul style="list-style-type: none"> ・保護者や地域に対する責任が明確になる ・すべての学校が同じ様な扱いを受けることによって査察が公正になる ・4年という間隔は問題点を指摘され、それを改善するための程良い期間である |
| | 反対：33.7% <ul style="list-style-type: none"> ・焦点づけた部分的な査察の方をを充実する必要がある ・集中的な査察が最善の方法かどうか十分な検証がされていない |
| 校長 | 賛成：71% <ul style="list-style-type: none"> ・査察において何が行われており、視学官がどういう活動をするのかをつぶさに観察できるから ・集中的な査察の方が、客観的かつ独立した評価をなすことができる ・地域的かつ国家的な教育水準についての情報を得ることができるから ・学校の全体像をみる上で効果的である ・校長、職員、理事会、保護者、児童生徒が学校全体がいかに機能し、比較されるのかを知ることができる |
| | 反対：29% <ul style="list-style-type: none"> ・教育省のある部局が年次に評価したり、援助を受けながら自己評価するといった他の評価方式の方が好ましい ・時間や費用、必要とされるインスペクターの数などから、すべての学校を査察することは現実的ではない ・集中的な査察は教職員、児童生徒にとってかなりのストレスになる ・次の査察が予定されるまでに必要な改革には十分な時間的余裕がない |

| 質問2. HMI による査察チームの選任と HMI の権限縮小について | |
|---------------------------------------|---|
| L E A | 賛成：51.4% <ul style="list-style-type: none"> ・学校理事会が選任するよりも好ましいこと ・費用よりも査察の質が向上するとが期待されたこと ・HMI は査察に関して深い経験を持ち、チームの選任に適任であること ・選抜の基準によっては一時停止願（caveat）を提出できる措置が講じられたこと |
| | 反対：48.6% <ul style="list-style-type: none"> ・HMI が政治的圧力や不公正な報告をするのではないかと懸念がある |
| 校 長 | 賛成：13% <ul style="list-style-type: none"> ・LEA アドバイザーのほうが事後協議を比較的持ちやすい ・HMI は学校の歴史的背景や社会的地位を知らない ・HMI の作成する報告書は劣っている（poor） |
| | 反対：87% <ul style="list-style-type: none"> ・HMI の活動や経験は学校から敬意を払われてきたから ・HMI による査察は、客観的かつ部分的ではないから ・HMI の査察によって国家的教育水準が高められてきたから |
| 質問3. 素人のインスペクター（Lay inspector）の導入について | |
| L E A | 賛成：44.7% <ul style="list-style-type: none"> ・外部の目は客観的であり、かつ部分的であるから ・こうした工夫がより広い地域の福祉に貢献できる ・一定の条件下における養成期間と適切な技術能力を持った素人を選任し、彼らの役割が明確化していればよい（条件付き賛成） |
| | 反対：55.3% <ul style="list-style-type: none"> ・専門性を行使するにあたって、全体的に信頼を得ることが難しい ・素人インスペクターには必要な資質がない ・任命が難しく、定期的になされればもはや彼らは「素人」とはいえない |
| 校 長 | 賛成：30% <ul style="list-style-type: none"> ・「外部の」目が学校改善に役立つ ・消費者の視点、地域の関与が必要である ・適切な技能を持ち、役割を最小限に押さえ、適切な訓練期間を経るべきであり、かつ個人的かつ政治的偏見に基づいてはならない（条件付き賛成） |
| | 反対：70% <ul style="list-style-type: none"> ・査察は担当者の教育的知識や経験によって信頼が得られるものである ・素人インスペクターは表面的あるいは非現実的な査察に陥るおそれがある ・親や学校理事会の代表が加わるべきである ・個人的かつ政治的先入観が査察結果を左右するおそれがある |

に予測されていたといってもよい。したがって、かれらの負担の軽減と適切な人材配置が今求められていることは首肯できる状況であろう。

次節においては、上記の新学校査察システムを受け入れる側—とりわけ学校理事会—に焦点をあてて検討することにする。

Ⅲ. 学校理事会の対応と諸課題

今回の新学校査察システム導入の結果、学校理事会が上記のような一連の査察の過程に深く関与することが義務づけられたとともに、学校理事会の活動も査察対象の重要な一領域を占めることになった¹²⁾。

改革前と同様に、HMI は理事会の諸活動を含む学校活動全体を通して評価を下すことになっている。HMI の上記活動基準に端的にみられるように、大要、理事会や学校にとっての便益に資することに最大限の配慮をすること、つまり、現存の欠陥よりも他の学校にはみられない特色や長所の発見に重点を置くものとなっているため、今回の制度改革の趣旨は学校理事会にも順調に浸透し、これまでしばしば指摘されていたような HMI との摩擦も解消される方向に向かっているといわれる¹³⁾。また、旧来の査察システムとの相違点は、①HMI は十分な検討を加えた査察指標と学校側と事前に了解をかわした査察基準の枠内で活動しなければならないこと、②査察後、HMI の活動に対する要求が学校側に認められたこと、③査察の結果と行動計画の公開が義務づけられたこと、の3点に集約できる。

また、査察手引き書によれば、OFSTED で定めた査察領域以外の査察については学校理事会の責任とし、あわせて、当該領域に関わる事項については、理事会自身が視学官を選任する権利を与えられたことにより、理事会の主体性の保障が図られている。以下、理事会が学校査察にいかに関わり合っているのかを中心に、具体的な査察の過程をおいながら、今日導入された査察の特質を整理考察する¹⁴⁾。

1 査察の前段階

OFSTED は査察計画を決定した後、学校理事会へ通知する。なお、理事会は査察実施の日程調整を OFSTED へ申し出ることができ、かつ、査察を担当することになった査察チームのメンバーの各々について詳細に、事前に照会することができる権利を有し、当該学校の規模によって具体的な折衝が開始される。たとえば、幼児学校 (infant school) を対象とした査察では2名のインスペクターで2週間が用意され、中等学校 (secondary school) では12名のインスペクターで57日間を計画するというように、学校段階や規模に応じて査察計画は多様化している。また、OFSTED にはかかる情報を学校側に自発的に提供することが期待されており、査察契約を結ぶ RGI がいない場合には、かわって従来の HMI が査察を実施する旨規定されている。

2 理事会の任務

(1) 情報の通知

査察が準備されるとその内容がただちにすべての保護者と、LEA 立学校であれば LEA、直接補

助学校であれば教育大臣，有志立学校であれば理事者というように，当該学校の設立主体である教育機関に伝達される。

なお，中等学校の理事会は地域の産業界の代表者および雇用養成開発審議会に査察実施計画を伝達し，とりわけ当該学校の卒業生を雇用している企業等がある場合には，RGIに事前に情報を提供するために，査察実施の前段階において産業界の代表者との会合を設定しなければならないとされる。

(2)保護者との打ち合わせ

従来の査察制度からの変更点のひとつに，学校理事会は査察の3週間前までに保護者とRGIとの意見交換の場を設定し，査察の趣旨を説明した上で保護者の了解を得なければならないことが追加されたことが指摘できる。査察の公開性を保障するという原則にのっとり，保護者との接触の機会を事前に設定することなど，HMIに査察方針を直接に保護者へ伝達する機会が与えられていることは，HMIが客観的な評価活動に従事できるようになるための制度的配慮としてとらえられよう。また，比較的，多文化国家であるため，こうした査察内容に関する方針は11ヵ国語に翻訳され，基本的な質問事項が適切に保護者に伝わる工夫もみられる。また，学校理事会は，打ち合わせの席上HMIが用意した質問事項を，当該学校の実状に見合ったものに改訂することも可能である。

(3)情報（PICI: Pre-Inspection Contextual School Indicator）の提供

学校理事会はHMIに対して，学校に備え付けの記録簿をすべて提供する義務を負うこととなった。これまで経験してきた査察報告書類の他，OFSTEDの専門員がそれらに分析を加え，HMIはそれらを査察の資料として用いるためである。

(4)校長及びLEAとの打ち合わせ

査察開始前段階に，理事会は，HMIと調整した査察領域・事項について校長と準備を含めた打ち合わせの場を持つ。これは，校長及び教員と査察に関する意見や見解の差異を調整し，問題点の洗い出しと明確化を図るという意図である。また，どの程度査察過程に関与すべきかを校長と打ち合わせ，校長の見解として何を報告するか，そしてPICIとして報告した資料の精査と理事会としての見解を作成しておく猶予が与えられている。これら査察に向けての対策的活動は理事会の下部（事務）折衝で行われており，かつLEAの代表者（主として教育長）との会談もこの時期に行われるようである。さらに，査察の実施やフィードバックの在り方についてLEAと見解の一致をみることによって，後述するように，活動計画（action plan）作成に向けての下準備が可能となることにもつながるのである。換言すれば，LEAとの効果的連携を査察前に構築しておくことによって，査察後の改善計画を迅速に作成できることが期待されるのである。

3 査察後の対応

(1)RGIとの意見交換及び報告書の公開

査察後，RGIには査察から得られた情報について，校長や学校理事会と議論する場を設定することが求められる。いったん報告書が刊行されれば，いかなる修正も認められないという重みを持

つために、この場合はきわめて重要視されるとともに、LEA アドバイザーの参加も仰ぎながら報告書自体に一段と正確さが保たれることになった。

一方、HMI は査察後 5 週間以内に報告書を作成し、理事会、校長、OFSTED にその概要を送付することになっている。これを受けて学校理事会は、在籍児童生徒全員の保護者にその複写及び要旨を送付するとともに、地域にも公開（学校に備えつけて、誰でも閲覧できる体制）する。（なお、この報告書と要旨は、英語圏以外の保護者の便宜をはかり当該外国語に適宜翻訳される。）

(2)活動計画（Action plan）の作成

理事会は HMI の作成した報告書に盛られている諸点について、報告書送付後 40 日以内に、以降の活動計画を策定する必要があることが規定された。策定された計画書は、5 日以内に保護者をはじめ OFSTED、LEA および地域の雇用促進審議会に配布されることとなっている。

HMI による査察報告書と同様に、理事会が策定した活動計画は広く公開することとされる。これは学校の所在地から 3 マイルの範囲内に居住する住民に対してあまねく送付されることになっている。

活動計画が明確になった時点で、学校理事会はそこに盛りこんだ改善案をどの部局が中心となって遂行するのかを、期限を付し提示する。かつ、年次報告書の中でそれらの進捗状況および改善の結果について報告しなければならない。かかる活動計画の策定が一連の査察の過程において学校理事会がもっとも苦心するところであるといわれる。一般には理事会のもとに下部委員会を設置して取り組んでいる状況にある。もっとも、HMI の査察報告書にはこうした活動に関する基本的な課題をリストアップしているが、個別の問題に関する処方箋については言及しない方針であるため、従来にもまして学校理事会の演じる役割が重要視されていることは首肯できよう。したがって、学校理事会は、通常、個別事情に詳しい LEA アドバイザーを加え改善計画の最終調整を図っているようである。なお、上記のように、HMI は一般に当該学校の長所を見出すことに腐心するが、「悪化（failing）」傾向にあるとしかみなされなかった学校に対しては、OFSTED により新たな査察計画が早急に作成される手続きが採られ、学校理事会はこの場合、再査察過程には参加できない措置も用意されている。

付言すれば、現在、かかる措置を受けた学校はみられないが、先の年次報告書をみれば、優秀校の公開は積極的に試みられているようである。

(3)善後措置（Follow up）

現在、理事会から保護者へ多様な報告書を回覧するというシステムが構築されているが、それらに盛られた諸改善案の実施は、保護者の関心に左右される、という。さらに、保護者が積極的に学校改善に乗り出すともいいがたい状況にあるともいわれる。したがって、今日のイギリスにおいては、視学制度の抜本的改革が実施されたにも関わらず、保護者から積極的な関心が寄せられていない状況をいかに変革させていくかが関係者の「悩みの種（thorn）」とされる。学校理事会は、活動計画に盛り込んだ具体的改善目標について保護者の関心を高めつつ、関係機関の同意を得ながら善後措置を講ずるために、綿密なスケジュールを作成する必要に迫られている状況にあるといえる。

おわりに

1993年以来今日に至るまで、OFSTED はすでに多数の新しい査察制度に関する説明文書を刊行している。それらに共通することは、学校活動のあらゆる諸側面は児童生徒の学業到達度と学習の質の観点から評価されなければならない、ということである。当然、これまでも重視されてきた視点ではあったが、1988年教育法制定以前には、今回学校理事会に課せられた役割を LEA が担っていた。しかしながら、今回の改革で学校理事会が査察過程に密接に関与するにいたったことにより、かれらの権限をいかに有効に行使するかについて校長等と意見交換の場が継続的に設定されるという学校改善に資する効果的作用がみられる¹⁵⁾、と指摘される。

こうした効果が見受けられる一方で、OFSTED 主導の査察は種々の影響を及ぼしている。HMI は査察報告書を作成した後に、学校側から寄せられた意見などをどう処理するのか、あるいは LEA アドバイザーとの組織的連携の在り方が議論されていないなどの今後に向けての制度的改善の余地も残されている。例えば、1995年から学校規模によって機械的に査察チームの人数が算出されるとの規定がクラス規模等も勘案しつつ算出されるという規定に改められたように、査察の実態や進捗状況に応じて一部手直しが図られているにせよ、学校側が LEA アドバイザーの指導助言をより多く求めている傾向にありながら、LEA アドバイザーは不要の職としてみなす意見も存在するなど、実施後間もない今日においても残された課題も少なくない。ただ、従前の査察が学校にとっての 'horror stories' としてみなされがちであった状況が改善されていることは認められよう。

かかる今日の視学制度の根幹に関わる課題もみられるが、実際の HMI の活動自体が抱える障害も指摘されている。グラハム (Graham B.) にしたがってそれらに言及することでむすびにかえたい。

グラハムによれば、RGI が週に75～90時間の勤務を余儀なくされている状況にあり、負担過重に陥っているという。なかには、10週連続して査察業務にあたり、そのうちの9週が70時間を超過する負担を強いられた RGI の存在も指摘されている。この実態は、従来の HMI と RGI の業務が重複すること、そして組織（階層）上では HMI が RGI の指導的立場にあり、「時として RGI 養成課程を担当する HMI によって奴隷 (serf) のように扱われる」¹⁶⁾ ことも多く、一方で一般には選任された専門家としての位置づけが与えられている点に起因している、という。同時に、最近では退職した HMI や大学教員が RGI として選任されることが多いため、報酬も低く押さえることができ、かつ OFSTED もかれらを利用しやすいという背景もみられる。

この点に関して、グラハムは「査察は教育の質の統制 (quality control) であり、もしそれがうまくいかなかった場合には、いくら安上がりですんでも査察そのものが価値を持たない。もし、査察過程そのものが満足のいく質を保っていなければ、その査察に基づく判断も深遠なものとはなり得ず、かつ重要視されない結果を導くこととなる・・・もし、インスペクターの判断が信頼できないのであれば、たとえかれらの意図が適切であって強制力を持ち得ていたとしても、全体の構成もまた信頼できないことになるのである。」¹⁷⁾ と指摘している。つまり、結論的に言えば、これまでインスペクターの資質能力が問われる場合は少なかったことを踏まえ、OFSTED 主導の RGI 養成はかれらの精神的な啓発活動に重点を移すべきであり、かれらの「能力」と「信頼性」を高める必要があるということである。

上記のごとく、新しい査察制度には旧来の実践の反省に基づき、HMI の諸活動を組織化し実践的効果を持ち得るために、いくつかの基準（criteria）が設定された。他方、LEA アドバイザーの養成課程や研修が実効をあげ、学校側から高い評価が与えられているように、RGI の養成課程もまた洗練された（crude）ものへと段階的に改善される必要が認められる。一応の落ちつきをみせている今日の査察制度が、今後の実施に伴って、各方面から指摘された諸課題をいかに解消し、新たな進展をみせるかが注目される。

【付記】

本稿は、1995年度広島修道大学総合研究所研究助成金の交付を得て行われた共同研究（研究代表者：森川泉，研究テーマ：「戦後イギリス教育の政策・計画・行政」）の成果の一部である。

【註】

- 1) 詳しくは拙稿、「イギリスにおける指導主事制度改革の今日的動向と課題～学校改善の視点からみた役割機能・養成システムの新しい試みをめぐって～」、日本教育経営学会紀要第36号，第一法規，1994年，および拙稿，「イギリスにおける教育指導行政の特質と課題」上原貞雄編著、『現代教育行政学研究』所収，溪水社，1994年，を参照されたい。
- 2) Eggar T., *The Education Bill 1992 : Information and Inspection*, Management in Education, Vol 6, No. 1, Spring 1992, Longman, p. 23.
- 3) 1980年代以降の HMI をめぐる諸論争の経緯やレイナー報告については，拙稿，「イギリスにおける勅任視学官（HMI）の役割機能の現代的変容過程に関する一考察～教育行政上の独立性の確保とその実相をめぐって～」，日本教育行政学会年報第21号，教育開発研究所，1995年，を参照されたい。
- 4) Perry I., *The all new School Inspection*, ACE Bulletin 45, Jan-Feb, 1992, pp. 4-5.
- 5) Ormston M. & Shaw M., *Inspection : A Preparation Guide for Schools*, Longman, 1994, pp. 4-5.
- 6) Ibid., pp. 7-10
- 7) 1994-5年度の HMI 報告書の概略については，「教育と情報」，文部省大臣官房調査統計企画課編集，No. 445，平成7年4月，50頁を参照されたい。なお，「今回の年次報告書で初めて，視察の結果が良好とされたり試験成績が著しく向上したなど，優秀と認められた52校の学校名が掲載された。」（同報告）
- 8) Ormston M. & Shaw M., op. cit., p. 169.
- 9) *Ofsted cycle is starting to wobble*, Education, 8 September 1995, p. 4, 以下の引用は同報告による。
- 10) Maychell K. & Keys W., *Under Inspection - LEA Evaluation and Monitoring*, NFER, 1993.
- 11) Ibid., pp. 40-52 より作成。
- 12) Thody A., *School Governors : Leaders or Followers ?*, Longman, 1994, p. 42.
- 13) 'Governors and Inspection' ACE Bulletin Vol. 56 Nov/Dec 1993, p. 9
- 14) Ibid., pp. 9-12より抄訳。以下，特に註は設けない。
- 15) Ormston M. & Shaw M., op. cit., p. 169.
- 16) 'Falling asleep on the job', EDUCATION 10 March 1995
- 17) Ibid.

[1995年12月10日受理]