

## 目 次

イギリスの教育改革における学力向上政策と地方教育行政による改革実践 -ハックニー改革を率いたアラン・ウッド講演をもとに-…………… 広瀬 裕子 …… 1	
〈解説〉 …… 1	
〈講演：児童生徒のより良い学業成績のために我々はいかに 学校を改善すべきか〉 …… 4	
はじめに …… 4	
1. 道徳的目的 …… 5	
2. 質の高い教師と授業の水準 …… 6	
3. 学校と政府の間の効果的な媒介層 …… 12	
4. 改善を促す査察の枠組み …… 14	
結論 …… 16	
〈質疑応答〉 …… 17	
【資料】講演英語原文 …… 23	
INTRODUCTION …… 23	
1 MORAL PURPOSE …… 24	
2 HIGH QUALITY TEACHERS AND STANDARDS OF TEACHING …… 25	
3 AN EFFECTIVE MEDIATING LAYER BETWEEN SCHOOLS AND GOVERNMENT …… 31	
4 AN INSPECTION FRAMEWORK THAT ENCOURAGES IMPROVEMENT …… 33	
CONCLUSION …… 35	
学部生の国際金融の教科書にも書ける、ビットコインを法定通貨にすべきでない理由 …………… 小川 健 …… 37	
概要 …… 37	
1. はじめに …… 37	
2. ビットコインの概略 …… 39	
3. 国際金融での基本的事項など …… 42	
4. ビットコインを国・地域の正式な法定通貨に採用するとは …… 43	
5. おわりに …… 45	
編集後記 …… 49	

# イギリスの教育改革における学力向上政策と 地方教育行政による改革実践

－ハックニー改革を率いたアラン・ウッド講演をもとに－

広瀬 裕子

## 〈解説〉

本稿は、ロンドン・ハックニー区子どもサービス長（講演当時）アラン・ウッドによる、近年のイギリス<sup>1</sup>における中央政府の学力向上政策と地方におけるその具体的実施についての講演記録<sup>2</sup>を基にしたものである。講演は、労働党政権下 2000 年代から 2010 年の保守党連立政権成立以後 2015 年までをカバーしている。

講演企画は広瀬の科研「私的領域を大規模に介在させた教育制度改革の成功事例に関する検証的研究」（基盤 C15K04314）が国立教育政策研究所プロジェクト「児童生徒の資質・能力を育成する教員等の養成，配置，研修に関する総合的研究」（研究代表者大杉昭英）と共催で行ったもので、講演に続く質疑セッションでは、コミュニティー・スクール導入など地方自治体レベルの教育行政改革に携わってきた貝ノ瀬滋氏（元三鷹市教育委員会教育長）を交えている。

ハックニー区の教育および教育行政は、貧困、多民族、政治的混乱などを背景にして崩壊状態に陥り、1990 年代末には中央政府に失敗認定されて教育行政組織は閉鎖された。教育に関する全権限は、2002 年に民間組織ハックニー・ラーニング・トラスト（The Hackney Learning Trust）に 10 年契約で奪取された。民間組織による行政業務の全権奪取は、ハックニー区の教育改革に万策尽きたところで遂行された中央政府主導による前代未聞のプロジェクトでもある。ラーニング・トラスト（The Learning Trust: TLT）を CE として率いたのがウッドである。TLT による 10 年間の改革でハックニー区の教育は劇的に改善し、子どもたちの学力も向上することになる。民間組織としての TLT は、契約が終了した 2012 年に閉鎖されたものの、その卓越した教育経営ノウハウを保持するためにそのままの組織が地方当局内部の一部門に位置づけ直されて、引き続き同様に教育業務を担って今日に至っている<sup>3</sup>。

---

<sup>1</sup> 本稿ではイングランド。

<sup>2</sup> 2015 年 9 月 7 日。於：国立教育政策研究所。

<sup>3</sup> ハックニー区の TLT による教育改革については以下を参照 広瀬裕子「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、2014。広瀬裕子「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 41 号』2015。Alan

1980年代に始まるイギリスの教育改革の出発点は学力問題であったこともあり、子どもの学力保障は、ハックニー区に限らずイギリスの教育政策課題の中心に置かれている。本講演では、最近の中央政府の政策と関連させながら、TLTが実際にどのように国内最低にランクされていた同区の学力を大幅に向上させたのが、地方教育行政の観点から語られている。ウッズの指摘から注目すべきポイントを3点抽出すると、地方当局の役割、教員の資質向上策、政策が依拠する価値指針となる。

第1は、地方当局（Local Authority: LA）すなわち地方教育行政の役割である。サッチャー保守党政権以来の教育改革で、地域教育に関する責任の比重がLAから各学校に移行する流れにある。アカデミーやフリー・スクールというLAから離脱した学校形態の導入は、それを象徴する政策であり、すべての学校をアカデミーにすることを目指す現在のキャメロン首相の方針は、それを加速するものと考えられている。しかし、この方向が必ずしもLAの役割を減少させるものではないというのが、ウッズの政策解釈であり主張である。LAの役割は減少するのではなく変化するのであり、新しく想定されている役割が「媒介層」としての役割だ。LAは、LAから独立した運営を行っているアカデミーやフリー・スクールなども含めて、地域の子どもが通う学校すべてについてその教育の質に責任を持つのだ、というLAの役割に関するウッズの解釈は、講演の中では教育大臣が発した各地の教育長官に当てた文書に根拠づけられている。この点は、イギリスの地方教育行政研究においても注目すべき論点であり、質疑においても詳しく言及されている。ちなみに地方教育行政を担当する組織の名称について言えば、2005年以前はLAではなく地方教育当局（Local Education Authority: LEA）が使われている。

「媒介層」としての地方教育行政の役割は、「擁護者（champion）」という用語で表現されている。この用語も教育大臣の文書から引かれているが、地域の教育行政はその地域の教育の「擁護者（champion）」にならなければならないという意味だ。擁護者は単なる学校の迎合者ではなく、時には、学校の非に対しては厳しく対応する「批判的友人」になるのであり、ハックニーでは教育の質の改善のために「学校追加支援 Schools Requiring Additional Support: SRAS」制度という独特の学校支援制度を編み出している。学校が自律的に運営することを基本にししながら、学校を、抱える問題の程度に応じてランク付けし、問題の深刻度に応じた支援をLAが提供するという制度だ。学校の失敗の程度が深刻である場合には、学校の権限剥奪をも含めて

---

Boyle and Salli Humphreys, *A REVOLUTION IN A DECADE. ten out of ten*, Leannta Publishing, 2012. The Learning Trust, *10 YEARS TRANSFORMING EDUCATION IN HACKNEY*, Leannta Publishing, July 2012.

また、この講演企画は、2015年9月にA. Woodを招聘して行った一連の企画の一部であり、ハックニー区の改革の実際の詳細については他の企画記録において扱われている。Alan Wood 'The Learning Trust: A Model for School Improvement' (未刊行)、'Return from Collapse: How The Learning Trust Succeeded in Improving Education in Hackney' (日英教育学会紀要 21 所収予定)、'Learning from Successful Education Improvement in the London Borough of Hackney' (日英教育学会紀要 21 所収予定)。

LAの強い介入が行われる。ただ、強力な介入をしなければならなかったケースは、TLTの10年の改革契約期間の前半に集中し、各学校の自律性が確認された2008年以降は学校の自律的運営を主にすることが可能になっている。

第2は、教員の資質向上策である。国レベルで成功している政策として「ティーチ・ファースト」プログラム、および学校教員養成・研修機構（TDA）による対応策が紹介されている。TDAは、2012年に改組され、現在はTeaching Agency（TA）となっている。これらの策は、教員の研修方法と待遇を思い切って改善することで、威信の低い職業とされていた教職を一気にトップレベルの大学卒業者を惹きつける職業へと転換させることに成功した、というのである。ハックニーでは、これらに加えて年に20人から30人の現職教員に修士号取得支援プログラムを提供して、教員の向上心のインセンティブとしている。学校の質を左右する要である校長については、全国レベルの全国学校長資格プログラム（NPQH）が紹介されているが、さらにハックニーでは独自の制度として、校長数の不足を逆手にとって連合学校モデルが作られ、有能な校長が数校に目配りできるように工夫している。それに付随して新しい職位として上級校長（Executive Headteacher/Principal）などが作られている。校長採用にあたっても工夫がある。実践力が重視されており、応募者が校長を募集している学校を事前に観察して具体的な改革プランを応募書類に記している場合のみ採用面接の対象とするなどしており、選考方法は興味深い。

第3は、教育に関する政策が依拠する明確な価値指針である。ウッドが強調するのは、諸策が依拠すべき価値指針を明確にすることが、策を成功させるためには不可欠であるということである。ウッドはこの価値指針を「道徳的目的（moral purpose）」という言葉で表現している。教育の使命というようなニュアンスに近い。すべての子どもに高い期待と希望を持つ、というのが、ハックニーで共有された道徳的目的である。子どもの劣悪な家庭環境は子どもの低い学業に繋がらないのだ、言いかえれば、子どもの低い学業を貧困のせいにはしない、ということをこれは意味する。コールマン・レポート以来、子どもの学業成績には家庭環境が学校の教育力を上回る影響力を持つ、という理解が支配的になっている中で、この宣言は、学校の教育力の回復を宣言するものでもある。ハックニーでの改革実践が圧巻なのは、この宣言を単なる掛け声に終わらせずに個別の学校というスケールを超えて区内全域にわたって学校教育の効果として示したところだ。LAの効果的な「媒介層」としての機能がそれを可能にしたのであり、「効果のある学校（Effective School）」実践の地方教育行政版とでも言ってよいかもかもしれない。

以下、ウッドによる講演の日本語訳、質疑応答の抄訳、講演のオリジナル英語を掲載する。

## 〈講演：児童生徒のより良い学業成績のために我々はいかに学校を改善すべきか〉

監訳：広瀬裕子、当日配布資料仮訳：青木研作（東京成徳大学）

### はじめに

イングランドではここ5年間に、保守党・自由民主党連立政権がフィンランドやスウェーデンの分権化モデルを導入して教育の制度改革を行った。

査察結果で「良好」あるいは「優秀」と評価されている学校や地方当局は、以下に力点を置いて改革に応答している。

- 柔軟性と多様性を重視したスクール・ベースド・カリキュラムの開発
- 個人の成長や学習のあらゆる側面が平等に重視され、生徒の人格、道徳性、創造性、知識やスキルを発達させ、同時に、生徒たちの教育達成の主要な目的としての読み、書き、計算、科学における基本的スキルを維持するような幅広い知識の獲得
- 査察を通じて集権的に説明責任を求める類の専門性に代わって、生徒にとって何が最良かを判断して成長させようという教員や校長が持っている専門性の文化への信頼

ハックニーでは、子どもたちに概念を理解させるようなカリキュラム、生徒が深く学習して概念や主題を学ぶことを優先している。イングランドで行われてきた全学校を達成レベルで評価する制度からは距離を取りつつあり、2015年度からは、評価は学校独自のカリキュラムとそれぞれの生徒の特別なニーズに合わせたものになることになっている。

私たちは、生徒にただ結果を学ぶだけでなく、なぜそうなるのかを理解して欲しいと思っている。生徒に幅広い知識を身につけて概念への深い理解を発達させて欲しいと思っている。

生徒は、自分の勉強に個人的なフィードバックを受けて学習の深まりの程度がわかるようになり、教師は、生徒がどこに焦点を当てて努力すれば理解が深まるかを伝えて支援するようになると思う。自分で学習することを奨励し、知識を応用して明瞭な考えが得られるという自信を持たせようということだ。授業は、正解を得ることではなくなぜそれが正解なのか、学んだことを未知の文脈にどのように応用するかを理解することに焦点を合わせるようになる。

TLT は、ハックニーの教育を担っていた10年間、そして今も、貧困家庭出身であろうがなかろうが、生徒の経済的な環境が学校での成績を前もって決定づけるものではないことを証明しようと努めてきた。これは私たちの道徳的目的の主要部分だ：

どこに住んでいようと、どの学校に行こうと、どのような家庭の背景があろうと、すべての子どもが成功を経験でき、人生における最善のスタートを切るために、成績ややる気を向上させて、ハックニーのすべての若者が自分の前にある人生の機会を最大化することを保障する。

個々の学校にとっても学校制度全体にとっても、効果的な学校改善は以下の条件を必要とする。

- (i) 道徳的目的
- (ii) 生徒の成績向上に絶えず集中する質の高い教師
- (iii) 学校と政府の間の効果的な媒介層
- (iv) 改善を奨励する査察枠組み

今日私は、ハックニーがどのようにこれらの要素を駆使して地域の学校制度を改善するための一貫した対応を行ったのかについてお話ししたい。地方当局として、経済的、社会的、文化的な状況に関わらず、個々のそれぞれの子どもの成功をどのように保障するように取り組んだのか。

ハックニーのような内ロンドンにおいて、何が教育の道徳的目的であるべきかから始めたい。

## 1. 道徳的目的

ハックニーのような地方当局は、地域住民が持っている子どもへの希望の守り手にならなければならない。哲学者である RH・トーニーは、かつて教育政策の基本原則を次のように述べた：「賢い親が自分の子どものために願うのと同じように、国も全ての子どもたちのために願わなければならない。」

子どもの貧困率が 41%である（英国=UK ではタワー・ハムレットに次いで 2 番目）<sup>4</sup> ハックニーのような区では、道徳的目的は一層重要性を帯びる。剥奪、家庭崩壊、粗末な住宅は達成への障壁にしてはならず、貧困は低い期待や低い成績の言い訳にならない。

---

<sup>4</sup> ‘Hackney Child Poverty and Family Wellbeing Plan, 2015-2018’, London Borough of Hackney. ハックニー区の 41%という子どもの貧困率は住宅費を差し引いた後の可処分所得を基にしている。ロンドン・タワー・ハムレット区では子どもの 49%が貧困状態で生活している。

学校制度全体に道徳的目的を広めることは TLT の仕事の最も重要なことの一つで、私たちは、ハックニーにおいては物質的な貧困が子どもや若者の希望の貧困にならないのだということを示してきた。

成績向上と学校改善の出発点として、学校は何をすることが期待され、生徒は何を達成することが期待されるのかを明確にしておかなければならない。

1. 全ての学校が査察で「良い」という評価を得る。さらに「優秀」と評価されるように努める。
2. 全ての教師は、専門職として力の限り業績を達成しようという意欲を持つ。
3. 全ての生徒は、自らの潜在能力に応じた、あるいはそれ以上の成果をあげられるようにする。
4. 親は自分の子どもにとって良い学校にアクセスする権利を持ち、たとえ第一志望に入学できなかったとしても、子どもが通う学校はどこでも良い学校であると自信を持つ。

全ての生徒に対する高い期待と希望を持つべきで、そこには疑問の余地はない。

教師の大部分は強い道徳的目的の意識に裏付けられた専門性を持っており、これは教師が教室で行う様々な仕事を支えている。では、学校改善を成功させるための2つ目の条件である質の高い授業の重要性に話を移したい。

## 2. 質の高い教師と授業の水準

学校改善の鍵は何かを一語で言えといわれれば、私は迷わず「授業」と答える。偉大な教師は子どもの想像力を解放し、壮大な子どもの潜在能力を飛び立たせることができる。下手な教師は子どもを後退させ、子どもの学習に対する意欲を低下させ、子どもの能力を抑制してしまう。アンディー・ハーグリーブスとマイケル・フランその他の著名な教育学者たちによる調査は、上手な教師と下手な教師では生徒の達成に2年間分の違いができることを示した。下手な授業の影響は、とりわけ生徒が2, 3年連続して下手な授業を受けてしまうと、影響は悲惨だ。

TLTにおいて私たちを団結させたのは、道徳的目的、子どもの人生は教育によって変えることができるという信念だった。ハックニーの子どもたちが教室で過ごす時間はどんな一瞬もかけがえがないのだと考えた。質の高い授業と学習は、時に決定的な形で子どもの将来を形作る。学習、つまり知的資本獲得と創造性の開花は、自分の人生を形作り、将来の夢をはっきりさせ、

潜在能力を実現する能力を与えるからだ。

多くの教師は「違いを生み出すため」に教職に就いたと言うだろう。これは、子どもと若者たちの人生に肯定的な違いを作り出す、という教育の道徳的目的の端的な言い方だ。

ハックニーでは、教師たちに自分の貢献の何が違いを生み出すかを考えてもらった。教師たちに、21世紀の課題に対応するためのスキルを備えた自信を持った知識あるリーダーがどのようなものか考えてもらい、そうなりたいと望むように奨励した。

そうすることで、教師にはより大きな仕事、すなわち教室や学校の門を越えた広いコミュニティの教育について考えてもらい、率先してそれに関わってもらうようにした。校長たちには、成績不振の生徒に対応するために発想を変えて新しい方法を考えてもらい、彼らが一歩踏み出すのを支援するようにしてもらった。

## 2.1 教師の採用

2013年にイングランドの公費支給学校で働く130万人以上のうち、常勤の有資格教師は45万1千人だった。

私たちはOECD諸国の中で最も多様化した教師の採用方法を持つ国の一つで、採用を最大化するために他のどの制度よりも教職への入り口が多くある。

マッキンゼーが明らかにしたところによると2006年までにイングランドには教職に就く方法が32通り存在している<sup>5</sup>が、養成段階を完了した時に教師に求められるスキル、知識、態度への期待はどのルートでも同じだ。

新人教師の20%が雇用ベースのルートで教職に進んでいる。

2013年には96%の教師が少なくとも何らかの学位資格を有している。

2013/14年に登録された3万3100人の教育実習生のうち、4分の3近く(74%)は第2級上級学位を得ており、そのうち16%は第1級優等学位を得ていた。

新しい制度として、「優秀」評価の学校が、他の学校の新任ベテラン双方の学校スタッフに質の高い研修を提供するティーチング・スクール・モデルが作られている。現在(2015年9月)、イングランドには549のティーチング・スクールがある。ハックニーではこの制度を地元のニーズに合うように運用し、教育水準向上を図るための中心的な役割を学校に置いて学校主導の自

---

<sup>5</sup> 例えば、'How the world's best-performing school systems come out on top', OECD, September 2007 を参照。世界トップの成績を誇る教育制度についてマッキンゼー&カンパニーによって実施された調査結果が報告されている。



己改善が継続して可能になるような制度にしている。初等学校と中等学校がパートナーシップを組んで大学と協働するティーチング・スクール連合が3つあり、継続的な能力開発と学校ベースの研修を幅広く提供している。

高い成果を上げている学校制度というものは、教職に就く障害を除去しているものだ。経験豊富で才能豊かな教師を引き付ける方法を創出するには改革が必要で、イングランドでは、良質の志願者を増やすためにビジネス界から得たマーケティングや採用技術を革新的に活用してきた。

「ティーチ・ファースト」と呼ばれる採用プログラムは、インターンシップに基づくビジネス・モデルとして特に成功している。制度の目的は明確で、イングランドとウェールズの教育の弱点を克服することであり、多くの成績優秀な大卒者に教職に就く道を提供している。彼らは、極めて貧困な地域の学校で能力と創造性を発揮している。

教育は使命感をもって行う職業だということも強調しておきたい。給与の上昇は教師採用や継続性には限定的な影響しかないということなのだが、イングランドの常勤の有資格教師の平均給与は2013年に3万8100ポンド、これは日本円で741万6109円になる（2015年9月時点）。

男女ともに教師になる理由は様々あるが、最も多いのは技術と知識が成功に重要になっている時代に生きる新しい世代を助けたいという願望だ。お金のために教師になる人はほとんどいない。

しかし、良い初任給が有能な人材をその職業に引き付けることも事実だ。イングランドでは、フィンランド、オーストラリア、ニュージーランド、オランダと同様に、有能な人材を引き付ける手段として初任給をよくしている。が、教師にとってもっと大事なのは、専門性を継続的に高めるための支援だと思っている。

## 2.2 教職の地位の向上

有能な人材が教職に魅力を持てる学校制度かどうかは、教職の地位に密接に関連する。イギリスでは1980年代に続いた公的サービスへの過少投資が、教職にも決定的なダメージを与えた。『人と超人』の中でジョージ・バーナード・ショウが言った「できる人はやる、できない人は教える」という風刺的な格言は、教職への辛辣な評価として繰り返された。

教職が高い地位の職業だとみなされれば多くの有能な人材が教職を希望し、教職の地位が低ければ能力のない志願者を引き付けてさらに教職の地位を下げるのは明らかだ。

イングランドでは、学校教員養成・研修機構（TDA）が、特定の関心領域、例えば数学や理科やテクノロジーにアピールする強力でマーケティングされた教材と特別プログラムを使った

授業を推進した。

TDA は、教職の地位を向上させる採用プログラムとリンクさせて、非常に注意深く作られたマーケティング戦略を実施した。見事なビジネス手法を展開し、任用時の待遇改善、特に給与の引き上げを掲げたマーケティング戦略は、効果的だった。TDA はまた、教員養成を最も効果的に行っている大学に資金を集中させた。高度な新水準を満たすことができなかった多くの教育学部は、大部分あるいはすべての資金を失うことになった。

ティーチ・ファーストは採用プログラムとして成功し、教職の崇高さを強調して教えることの義務感を奮起させることで、教職に“最高の”大卒者を引き付けることができることを示した。かつて地位の低い職業とされていた教職は、優秀な大卒者の間で魅力的な就職先候補の 1 つになっている。

フィンランドでは、すべての教師に修士の学位取得を要求することで教職の地位が高められた。シンガポールでは、すべての教師に毎年 100 時間の有給の専門性発達研修が提供された。TLT ではこの両方を採用して、教師に継続的専門性開発のための修士取得支援を行うことにした。

ここ 10 年でイングランドでは教師の専門性が向上してきている。特に校長はそうで、その役割はますます広範囲にわたるようになってきている。全国学校長資格プログラム (NPQH) や、地域の教育リーダーが地区と一緒に成り上がって成績の悪い学校を支援する全国教育リーダー・プログラムが導入されている。ただ、校長数は定年退職で減ってきており、学校のリーダーシップを健全に保つための対応が必要になっている。

ハックニーでは、不足した校長の数を逆手にとって連合学校モデルを作り、学校事務長と上級校長 (Executive Headteacher/Principal) を作るなど工夫した。最上級の成績をもつ成功した学校の校長 (headteacher) は、現在はいくつかの学校の統合校長 (principal) になることができ、成績向上や教育の質改善の戦略的なリーダーシップ、アドバイス、サポートを提供している。同時に、副校長あるいは教科主任には、上級校長からメンタリングを受けながら自分の経験を広げて日々の業務を経営する学校事務長としての専門性を磨く機会を保障した。ディビッド・ハーグリーブスはこれを「分散型リーダーシップ制度」と表現している<sup>6</sup>。

### 2.3 学校改善とリーダーシップの質の向上

内ロンドン教育当局 (ILEA) が廃止されてハックニー区が地方教育当局になった 1990 年から、TLT がハックニー区の教育サービスの責任をもつようになる 2002 年までの間に、学校の

---

<sup>6</sup> *A self-improving school system in international context*, David H Hargreaves, National College for School Leadership, 2012.

成績を改善するために行われた様々な介入策は概して効果のないものだった。

初期（2002年～2007年）のTLTでも、ハックニーの学校とその生徒の成績に対して厳格で集権的でさえある管理を実施せざるを得なかった。当時、かなりの学校が成績不振状態だった。授業と学習の質が十分保たれて生徒が質の悪い授業によって損害を被らないようにするために、介入が必要だったのだ。

10年契約の後半（2007年～2012年）では、TLTは介入を減少させることができた。ハックニーの学校は実質的に良くなり、多くの学校で授業の質は顕著に改善し、結果として生徒の成績が向上した。トラストの役割も、各学校が互いの良い実践を共有するように奨励し、TLT独自の学校支援サービスを改良してより価値あるものにするへと変わってきた。

すでに述べたが、大多数の教師は道徳的目的への強い意識によって教職に入ってきており、これが教室で彼らが行うことの多くを支えている。だから教育制度の構造改革は、教師に授業を多様な方法で考めらうように説得できなければ十分ではない。教育の道徳的次元が力を発揮するのがここだからだ。リー・シュルマンも言うように、教師は「専門的な態度、価値観、気質についての一連の信念を形づくる道徳的な次元」を理解している。

ハックニーでは新しいシステムを作って、教師と学校リーダーが一緒に働けるように、またTLTと共に生徒の成績と優秀なリーダーシップを日常的に向上させることができるようにした。これはマイケル・フラングが、学校、地方当局、そして国の制度が共に良くなる手段として「協働的または集団的能力（collaborative or collective capacity）」という言葉で意味しているものだ。

私たちは、校長には授業の優秀性を向上させるためにもっとリーダーシップを発揮することを奨励し、教員には同僚の助言者となるよう支援した。継続的な最高度の専門性開発機会を提供してキャリア・パスを登れる優秀な人材を見極める一方、同時に彼らには制度内でスキルを共有することを課した。

イングランドの他の多くの地方当局とは対照的に、ハックニーでは、学校内及び学校間の協働を奨励したことで、変化の機運が中央から地方当局そして学校現場へと移っていった。言い換えれば、学校現場が教育制度を改善するための責任をより多く分担することを受け入れたということだ。学校は、自主的に教育の質を改善し生徒の成績の向上させていくようになった。

政府の地方分権政策は常に首尾一貫していたわけではないが、ハックニーではそれを地域の特定ニーズに合うようにした。

学校の地方分権とは何なのかについての、これぞという哲学を打ち立てた。そうすることで地方当局と学校とのパートナーシップの伝統的な形を作り変え、制度全体の中でリーダーがより多様な役割を演じるようにし、未来のリーダーが能力を発揮できる場所を作り、区内教育に

に対するコミュニティーの自信を再び打ち立てた。地方制度内で進めてきたこれらの改革は、先程お話しした教育上の道徳的目的に依拠したものだ。

この制度の中で TLT は、他の地方教育当局もそうだが、役割を次第に「媒介層」の役割へと変えてきた。この役割は、政府と学校間の緩衝装置だと説明されることもあるが、むしろ、公平を保障し教育の道徳的目的を喚起する、学校全体の改善のファシリテーターだと定義したい。難しいのは、いつ介入するか、どのような介入が学校の成績改善に大きな影響を持つかの見極めだ。

では、ハックニーで開発してきた学校支援のための介入アプローチを説明していく。

## 2.4 追加支援を必要とする学校

TLT は、学校改善を支援するための学校追加支援（SRAS）制度を開発した。英語と数学を重視して授業と学習の質を高め生徒の進歩をモニターすることが、成績向上に何にもまして重要だった。ロンドン・チャレンジや 14-19 歳パートナーシップといった政府主導の国家戦略的な支援政策に賢く対応することで、TLT は地域での良い実践構築をすることができた。

学習&スタンダード・チームが何年もかけて磨き上げたこの SRAS 制度は、教授法のスキル、しっかりとした教科の知識、経営能力、そして批判的な自己評価を重視したもので、ハックニーの学校の授業スタッフの能力を向上させる土台となった。

TLT の 2008 年スタンダード改善戦略では、学校が自律的になってきていたのでそれを利用するようにした。校長同士の戦略的ネットワークを通じて学校主導で改善ができるようにした。学校のリーダーシップの向上と授業と学習の改善が、TLT の契約期間の後半 4 年間の初等中等学校改善の中心だった。

SRAS 制度は、授業と学習の水準を査定して学校の持続的な改善能力を評価し、低下傾向がどこにあるかを特定して、学校のパフォーマンスを分析するようにデザインされた。学校への入学と出席、振る舞いと退学、財源と理事の仕事、健康と安全、人事と ICT、「学校改善パートナー」制度と特別支援教育、予防手段と研究や統計など、幅広いありとあらゆる情報を収集して判断している。

私たちのやり方は“学校に対して行う”のではなくて学校が改善するのを支援するものだ。そのためにはその学校についての包括的な知識、学校が困難に陥る初期の兆候を察知できる力、相互尊重と建設的チャレンジに基づく学校との関係構築が必要だ。

学校は、業務領域全体を総合的に評価して、必要とする支援のレベルに応じて分類される。

➤ 主要サポートー成績の良い学校への標準レベルの支援

- 強化サポート—認識された弱点領域の支援に集中する追加的支援
- 徹底サポート—教育水準監査院（Ofsted）によって失敗認定される可能性のある学校への支援

TLT は、SRAS 制度で学校のパフォーマンスを評価し、認識された弱点の克服を支援し、生徒のやる気を引き出させた。ハックニーの子どもや若者に提供する教育の質や幅を改善してきた中心的な手法がこの SRAS 制度で、Ofsted の査察より正確であることすら徐々にわかってきた。2002～2012 年の期間で、ハックニーの子どもと若者は、イングランド内で最高の成績を収めた地域と同等、あるいはそれ以上の成績を収めるにいった。

明確な道徳的目的が、改善戦略の方向を設定するということだ。質の高い教師を増やし、学校の強力なリーダーシップ能力を形成することが、子どもたちの学業向上につながる。

学校改善を成功させるのに必要な 3 つ目は、学校と中央政府の間の効果的な媒介層という地方政府の役割だ。

### 3. 学校と政府の間の効果的な媒介層

イングランドでは学校、すなわち有志立援助学校、アカデミー、フリー・スクール、ユニバーシティー・テクニカル・カレッジ (UTCs)、コミュニティー・スクール、ファウンデーション・スクールは、自律的に運営されている。

この自律性にもかかわらず、さまざまな理由で学校は失敗することがある。失敗するのは、他の多くの学校が上手に効果的に克服していることが克服できないからだ。失敗の可能性が感知された場合、地方当局や教育省、最近こちらの関わりが増えている、は、失敗しそうな学校に別の学校や学校グループをつけて、改善へと誘導する方法で対応している。

SRAS 制度は、ハックニーでの媒介層役割の主要な部分だ。地方当局は、学校が地域内で効果的に運営されて全ての生徒に良い水準の教育を提供するようにする責務を持っている。最近教育大臣はこれを次のように言っている。「地方当局は全ての学校に通う全ての生徒のスタンダードの擁護者 (champion) である。」

私たちの学校制度は、概して言って、自主的に改善する学校の集合体だ。しかし、欠けているのは戦略的に機能する媒介制度、私が「地域規模のレンズ」と呼ぶものだ。コミュニティーにやる気を持たせ、制度内の学校により良いそしてより早い改善を促し、限られた資源を公平に一体的に慎重に利用することを保障するものだ。

教育制度に地方当局が果たす役割はこれだけだと考えるのは誤りだ。地方当局にしか担えな

い重要な役割は他にもある。次のようなことだ。

- 就学定員の計画と委託
- 就学定員の配置における公平性と一体性
- 子どもの保護
- 子どもの健康、教育、そしてケアのニーズの判定
- 投資、改修、刷新
- 将来に備えた職業訓練
- 規制とアカウンタビリティ

### 3.1 公金の効果を最大化する

資金についていくつか述べたい。多くの国でグローバル金融危機に対応して公金支出の適正化を続けている中で、資源は、最大限の効果を引き出すように注意深く使用されなければならない。

媒介層としての地方当局を考える場合、効果を最大化するための公的資金の使い方に関する原則は以下のものだ。

- 生徒の成績を改善するために支出するという中心目的を明確にし、他に流用することを避ける。
- 達成の低い生徒に対応する方針作成において、低い達成と低い能力を決して混同しない。
- 最大効果が得られるところに狙いを定めて資金を投入する。そのために生徒の成績不振を詳しく分析し、分析結果に基づいて最大限に効果のある改善方法を注意深く見極める。
- 学校は全ての生徒に良い水準の教育を提供するようにする。長期に存在する格差を塞いだり下手な授業対策に追加支出などしなくて済むようにする。
- 全てのスタッフの業績をしっかりとマネジメントする。指名されたシニア・リーダーは資金の分配方法を監督し、クラス担任と教科担当教師を含むプロジェクト・グループは生徒の成績への影響評価を行う。TA と支援スタッフは生徒たちの成績向上を支援するという役割についてしっかり理解する。
- 介入の効果を監視し調整するために恒常的に頻繁に達成データを評価する。データは機能しているかどうかを遡って知るためだけに用いられるものではない。

- 理事会は、また場面によっては親も、決定や評価に関与する。生徒の成績に対する支出の影響を明らかにするために、注意深い監視と評価を行う。

地方当局は、学校改善の諸課題にきわめて明確な役割を持っているということだ。

ハックニーで形成してきた媒介層は、これまでに取り組んできた主要な領域、すなわち、学業を向上させるための原動力となる道徳的目的、生徒が一貫して高い成績を達成するための高い質の授業への投資、そして学校がより良くなるための支援と元気づけ、これら全てを包含するものだ。

それでは、学校改善のための4つ目の条件である長期的に改善が継続するような査察の枠組みに移りたい。

#### 4. 改善を促す査察の枠組み

2013年度にイングランドの学校の29%（6,469校）がOfstedの査察を受けた。学校査察はイングランドでいつも問題になっている。チェックボックスで規制する懲罰的なものだと見る人が多くおり、査察判断についても一貫性がなく信頼できないなどという批判もある。Ofstedはこうしたレベルで関心が持たれているわけで、教員組合の指導部は、徹底的に見直すか新しい形態にするべきだと要求したりした。

にもかかわらず、査察によって改善が進んだというのも共通理解となっている。2014年度では、学校全体に対するOfsted評価は、イングランドの初等学校の84%が「良好」あるいは「優秀」、中等学校は74%だった。ハックニーでは初等学校の89%と中等学校の93%がOfstedにより「良好」あるいは「優秀」と判定された。

イングランド全体では学校のリーダーシップとマネジメントは、2014年度に初等学校の13%と中等学校の20%が「薄弱なリーダーシップ」と判定された。同年度にハックニーでOfstedによって「薄弱なリーダーシップ」と判定されたのは初等学校の9%と中等学校の7%だった。

このOfstedの最新の報告書の中で、勅任主席査察官（HMCI）のマイケル・ウィルショー卿（ハックニーのモスポーン・アカデミーの元校長）はいつもの改善が必要な11の主要領域を指摘しており、私はこのうち5つが非常に重要であると考えている。

1. 良い教師は、最も必要とされているところで不足している。
2. 中等学校は最も優秀な生徒を伸ばしていない。
3. 貧しい背景をもつ子どもたちの成績は改善しているが、他の子どもたちと比べてまだまだ

だ劣っている。

4. 中等学校において妨害的振る舞いによる影響が継続している。
5. 効果的な鼓舞・支援・介入なしには多くの成績不振の学校は改善しない。

HMCI の報告によると、改善を要すると判断されて 2013 年度に再度査察を受けた学校の 66%が、査察官によって提示された各校に合わせた支援プログラムによって「良好」あるいは「優秀」を獲得した。

査察枠組みは、より高い目標を設定するようになってきており、多くの地方当局や学校はこれに肯定的に応答している。その一つの理由は、Ofsted が認定リストから約 4,000 人の査察官を解任し、新たに学校のリーダーや校長の経験者を査察官に雇用したことで、Ofsted に変化が生じてきたからだと思う。結果として、現在学校を査察している者の 75%以上が現職の学校のリーダーであるか最近まで学校のリーダーだった者だ。

とは言っても、何人かの査察官やいくつかの学校査察結果にはまだ問題が存在している。査察制度が学校改善に貢献するためには、真にアカウンタビリティの枠組みでなければならず束縛服であってはならない。アカウンタビリティの枠組みというものは、学校と教員が協働する障壁になるようではいけないのだ。

査察団が学校に信頼され教育制度の価値を高められるためには、査察制度は以下のような特徴をもつべきだと私は主張したい：

- 査察評価は、学校のパフォーマンスのさまざまな領域が把握できる正確な情報と明確に定義された基準に基づいて、公平で客観的に行われる。
- 査察チームは、経験豊かで「批判的友人」として学校の自己評価の査定に建設的な課題を提供する。
- 査察は、長所を指摘するのみならず改善すべき領域を指摘し、学校が改善し続けるための実際的で明確な助言を提供する。

高い信頼性のある全国的な査察枠組みや査察プログラムがまず存在していなければならず、そのプログラムは、各地の地方当局がハックニーの SRAS 制度のような支援、鼓舞、介入の制度で支えられていることが必要なのだ。



## 結論

教育制度が真に成功するためには、全ての子どもや若者について業績を改善して学習と達成の水準を高めるという高い目標を持たなければならない。明確な道徳的目的を持たなければならないのだ。明確な道徳的目的を中心に作られた教育制度には次のような特徴がある。

- 個々の子どもを、学業的成功、社会的発達、性格の長所の伸長で全面発達させるという高い目標がある。
- 地域の学校、環境、カレッジの1つ1つが、地域の子どもたち全員に向上心を持たせる。
- 親の向上心を刺激し、子どもや若者のよくなりたという欲求を奨励し、コミュニティー全体が達成の祝福を尊重するなど、教育への投資が地域全体で行われる。

教師になろうとしたり有能な人材が教職に魅力を感じたりすることを妨げるような障害を取り除くことは、学校を改善し生徒の達成を向上させるために決定的に重要だ。そのためには刷新が必要で、優秀な潜在的志願者を引きつけるために今までとは違う教職へのルートを作り、専門性の開発に投資し続けなければならない。

媒介層の役割もまた重要で、教育の道徳的目的の奨励や資源の提供や分配の公平性を保障するためには欠かせない。

争いを生みだすのではなく、学校や教師に自信を持たせて改善の触媒として働く査察制度もまた、学校を改善し学業を向上させる支援の重要な要素だ。

失敗などしてはられないのだ。

2002年8月1日にハックニーの教育責任を引き受けた最初にマイク・トムリンソン卿（TLT初代議長：広瀬注）と私がTLTのスタッフに言ったのは、「失敗という選択肢はない」ということだ。ハックニーの子どもたちと若者はあまりに長い間失敗させられたままだった。一部の人はハックニーの教育制度にもかかわらず成功したが、多くは自分の潜在能力を十分に実現することができなかった。

2002年から2012年までのTLTの10年間で、私たちは、物質的な貧困がやる気や希望を疲弊させるのだという不完全な考えを、明確な道徳的目的を立てることでうまく克服できることを示した。ハックニーの教育制度に参入してくる優秀な教師は年々増え、彼らの熱意や創造性を生徒の成績向上に用いることができた。

私たちは、どのようにすれば地方当局が学校と政府の間の媒介層となって、効果的に学校の改善を奨励できるかを示した。地元の学校を支援する強固な制度を作ることで、全国的な査察

枠組みが取り組む課題設定をハックニー特有のニーズに合うように組み込んだ。

質の高い教育は可能性を広げる。子どもたちや若者たちは技術を身につけ、良い雇用機会を得て自分の潜在能力を実現することによる満足感を得ることができるようになる。教育が、偏見に挑戦し、抑圧に反対し、不寛容を拒絶し、不平等を克服するような社会を構築することで、社会正義が強化されるのだ。

だから、みんながきちんとした教育を受けることが決定的に大事で、情報を駆使して創造的でしっかりしたアプローチを工夫して学校を改善し生徒の達成を向上させることが決定的に大事なのだ。

学校改善に失敗するとその世代を傷つけることにつながる。潜在能力を開発しないままにすることはその個人にとって最大の失望のひとつであり、どの国も人々の能力を浪費などしてはならないのだ。

学校改善に成功すれば、そして個人の創造性を刺激して学習に価値を置く教養のある社会を構築できれば、未来の世代はきっと繁栄する。

## 〈質疑応答〉

### 学校への「徹底支援」の実際

**大槻（国研）：** SRAS 制度の特に徹底サポートについて詳しく知りたい。また、査察枠組みがハックニーに合うように使われたということだが、ハックニーに限らず地域のにに応じた改良が可能なのか、それともハックニーは特別か。

**ウッド：** 徹底サポートはいくつか方法があり、1つは、学校理事会に校長を外すように頼む。学校理事会が応じない場合には、TLT が学校から権限を剥奪して TLT が理事会を作って校長を外した、など。あるいはまた、授業がうまくいっていない学校に TLT の教科授業の専門家たちを配置したり、他の学校で非常に授業が上手である教師を困難校に移してもらうよう交渉するなどした。そこで大事なものは、そうした支援に対するコストは困難校に請求する、ということだ。その他、学校の理事会が協力してくれないならば理事会を廃止して暫定執行委員会（interim executive board）を作って、優秀な学校連合の一部に位置付けて対応した、などがある。

査察枠組みがその後どうなっているかについては詳しくないが、私たちは、学校には、査察がきたら自分たちがやっていることを査察官に自信をもってアピールし、悪いところがあれば指摘してもらうようにしろと言っていた。TLT の取り組みが査察の方に影響を与えた点もあり、

SRAS 制度については話したが、データを改善に使うというやり方などはそうだ。首席査察官が元ハックニーの教師だったからかもしれないが。

### 媒介層としての重要な地方教育行政の役割

**清田（南山大）：** 教育大臣マイケル・ゴープ（Michael Gove）が LEA の機能について述べている ‘The local authority is the champion for standards for all pupils in all schools.’ は、LEA の機能を再構築する意味か。

**ウッド：** 興味深いポイントだ。教育大臣のこの引用は、大臣が各地の教育の CE に当てた文書からのものだ。マイケル・ゴープはラディカルに改革を進めようとしていた有能で強硬な教育大臣で、学校の体制を新しくし、LA（=LEA）の責任を減らして学校の責任を増やそうとしていた。そこが始まりだ。教育大臣からの文書に使われた擁護者（champion）という言葉は、騒動を引き起こした。文書内の champion という言葉には、成功を祝福し、成功を推進し、全生徒、全学校の支援を真に確保するという意味が込められていた。私を含めた教育リーダーは、文書に「standard」、「all pupil」、「all school」という言葉が明確に入っており、従ってアカデミーでもフリー・スクールでもどのようなタイプの学校でも地域の子どもが通う学校はすべて我々の仕事の対象なのだと理解した。これは大事な点で、アカデミーやフリースクールの中には、LA と関わらないようにしようと考えたり、LA は学校水準に関わるべきではないと考えたりするものがいたからだ。

面白いことが言われている。5月にあった選挙直前に、マイケル・ゴープが外されて有権者を驚かせた。新しい教育大臣ニッキー・モーガン Nickey Morgan は、前任者と異なり学校や教員にフレンドリーな立場をとって多くの時間を教員に割いている。このことが保守党が選挙で勝った1つの理由ではないかと言われている。で、最近のキャメロン首相は、それぞれの学校を全部アカデミーにしたいと言ってる。これにより地方当局の役割はなくなっていくという人もいるが、私は全くそうは思わない。首席査察官も私と同じ考えだが、LA には「媒介層」という強い役割があり、積極的に学校を改善し、鼓舞し、助けて、促進するのだ。アカデミーでもフリー・スクールでも教会立学校でも学校の形態は関係ない、地域の子どもたちが通う学校はすべて支援するのが LA の役割だ。地域の全生徒の擁護者になるつもりだ。

**広瀬：** 補足する。ハックニーはアカデミーの独特な作りをしている。外からスポンサーがやって来て学校を運営すると地域から離れた学校になるという批判がよく聞かれるが、スポンサーを選ぶところまでは区が権限を持っているわけで、ハックニーではスポンサーを選ぶ時に地域とつながりを持つことを条件にしているそうだ。だから、アカデミーが増えても地域の学校としての側面を失わずにやっているという。

## 教員の資質向上研修

**渡辺（国研）：** 修士レベルの職能開発の機会を提供していることに関して具体的な取り組みの内容を教えて欲しい。またその後ハックニーで教えるなど何か条件が課されているのか。

**ウッド：** ロンドン大学のインスティテュート・オブ・エデュケーション IOE と提携して、年に現職教員 20 人から 30 人が修士号をとりにいけるようにした。修士号取得期間と取得後 2 年間はハックニーの学校で教えるという契約をし、違反した場合は修士号取得経費返還の義務がある。実際に 2 年間の期間を満たさずに学校を去った者はない。

**貝ノ瀬：** その研修によって、本当に期待しているような教師になる効果があったのか。

**ウッド：** 修士課程に入れるのは、すでに学校で優れた先生だと認められた者だけで、さらに勉強してもらうという形だ。他では「問題教師」を大学に送り込んだりすることもあるらしいが、TLT はそういうことはしない。

## コミュニティー・スクールはイギリスでは有効に機能したのか

**貝ノ瀬：** ウッドさんのハックニーでの取り組みは賞賛に値する。ハックニー地区が自治体として立ち行かなくなり介入を受けざるを得ない状況に陥ったと理解するが、日本の場合は、そういう事態になる前にさまざまな取り組みがなされる。人を入れ替えたり財政的にテコ入れをして解決の糸口をつけると思う。文部科学省、都道府県教育委員会、東京都教育委員会、三鷹市の教育委員会、そして学校、今はコミュニティー・スクールという仕組みもついている。いろんなレベルでのセーフティーネットが張られている。それらが対応をせずに TLT に 10 年間にわたって契約するという選択は、日本ではなかなか考えにくい。背景には、イギリスで教育委員会制度そのものを無くしていく流れがあるのかどうか聞きたい。

もう一つ、学校理事会の皆さん方は一体何をしていたのか、と言いたい。日本はコミュニティー・スクールを拡大していこうと考えているのに、本家の学校理事会を持っているところが、地域代表である学校理事会に限界があり危機的な状況ではあてにならないということであれば、日本においても、学校が危機的な状況になった時にコミュニティー・スクールというのもあてにならないのではないか、ということにつながってしまう。

**ウッド：** ハックニーでこういう問題が起こったことを恥ずかしく思う。国も、ハックニーの LA もそれまでにいろんなことをやったが上手くいかなかった。しかし、ハックニーの学校に問題があった時もイギリスの多くの場所ではうまくやっていた。ロンドンでは 1975 年～1995 年に、いろいろ政治的な問題が起こり、特に教員組合と LA との間に問題が起こり、教員の業績より待遇に焦点が当たるようなことにもなっていた。中央政府の政治家が教育問題を話題にするようになったのもこの時期で、1976 年のキャラハン首相の演説は社会にショックを与え

たものだ。ただ、強調したいのは、今話題にしている破綻した LA はイギリスの少数の事例だということだ。査察評価では、75%以上の中等教育が「良好」か「優秀」で、小学校レベルは83%が「良好」か「優秀」だ。

ところで、日本に学校を評価する制度があるのかどうか知りたい。

また、日本ではコミュニティー・スクールを投入する動きがあるということだが、コミュニティー・スクールを作るに際してアドバイスさせていただけるのならば、関係者それぞれがどのような責任を持つか、誰が教育水準、誰が財政など、明確にしておくことが大事だ。ハックニーのまづかったケースでいうと、ある校長が理事会を支配し情報コントロールを行ってしまったために理事会が機能しなかったことがある。学校、理事会などそれぞれの役割をしっかりと焦点化させることが必要だ。

日本の地方教育のレベルで、ハックニーの SRAS 制度のような具体的な支援制度があるのか教えていただきたい。

2 つ目のコメントは、コミュニティー・スクールの同僚たちが連合コミュニティーを作るようになったが、そこで役割を持つかということだが、結果的にコミュニティー・スクールが連合して最大限の自律性を維持するような形にした。お互いの自律性は大事だ。

**貝ノ瀬：** とにかく聞きたいのは、学校の危機とか教育の危機がハックニー地区で起きた時に、学校理事会は無力だったのかどうか、ということなのだが。

**ウッド：** 前提から説明したい。内ロンドンの学校すべての教育に責任を持っている内ロンドン教育当局があったが 1990 年に廃止され、教育に関する権限はロンドン内の 13 の地方当局（LA=LEA 地方教育当局）に移された。13 の LA は今までに教育の運営の経験がなく、それぞれの異なる対応をした。ハックニーは、教育運営に政治的な力の関与を許容した地域で、教員組合の関与も強くなった。もともと弱かった行政機関はより悪くなり、政治家の介入によって政策変更、決定、再変更など、不明確になっていった。13 の LA の中にはうまくやったところもある。

ハッカーの問題を解決する答えとして中央政府が決定したのが、LA からの権限剥奪だった。もしも 1990 年に LA の担当者が有能で、もしも政治が教育に介入せずに教育水準に注目していれば、もしも教員組合と政治家が癒着しなかったら事態は悪化しなかったかと聞かれることがある。答えは「はい」だ。貝ノ瀬先生が理事会の弱点を懸念するのは正しい。

**貝ノ瀬：** 要するに、13 の LEA が権限を担うようになる中で、ハックニーが教員組や政治家などの利害関係者の介入を招いた結果、理事会も十分な機能を果たせず、LEA を立て直すには民の力を借りた方がいいということで TLT の力を求めたということですね。

**広瀬：** 補足する。TLT 導入前の 10 年間に中央政府は色々改善を試み、貝ノ瀬先生がおっしゃ

るようなテコ入れもしたが上手くいかなかった。問題の根が深く、政治的その他の混乱で二進も三進もいなくなり、もはや大々的なことをしなくてはならないと中央政府が判断をするに至る、という流れがある。

**貝ノ瀬：** 日本の場合は政治的な介入や混乱を避けるために教育委員会制度を維持しようという発想だが、それとは違うということのようだ。今の日本の教育委員会制度は辛うじて保たれているが、形骸化が指摘されているから日本も議論が再燃してくるだろう。

**小松（流通経済大）：** 補足する。1990年はまだサッチャー政権、保守党時代で、地方自治体を縮小させて学校現場に権限を渡そうとしていた時代だ。ハックニーというところはロンドンの下町で、地方議会は圧倒的に労働党の左派系の人たちが主導権を握り、教育組合も過激で左翼的な教育理念で、地方議会の労働党系の人たちと教育組合がタッグを組んでいた状態だ。そうすると、学校理事会のメンバーは、かなりきちんとした情報を出してもらわないと任務を果たすことが無理なのだ（広瀬と Wood 同意）。

学力向上のために学校をどのように改善すれば良いのか二人にお聞きしたいのは、学校のリーダーである校長をどうリクルートして支援するのかという点。貝ノ瀬先生は三鷹市で問題がある校長をどうしたのか。Woodさんは問題ある校長は教育改善の時にどうしたのか聞きたい。

### 校長の質の確保問題

**貝ノ瀬：** 学校経営のキーパーソンは校長なので、校長次第で学校は如何様にも変わる。日本の教育のシステムは、校長を含めて教職員の人事の最終的な権限は都道府県の教育委員会にあるので、ある意味セーフティーネットがあるが、逆に、基礎自治体の教育委員会からすると、すべて自由にできないということになる。三鷹市で単独でいい校長を連れてくる場合は、東京都の了解を得なければいけない。いい人材を三鷹市で育てたとしても、その人を三鷹市の校長に置くかは都道府県の教育委員会の判断による。いい人を育てると、みんなそれを取られてしまう。東京都にも言い分があり、全都の教育が良くならなければならず、結局あちこち人を動かしながらやっていく。私は基礎自治体の教育委員会はあってもいいが、都道府県の教育委員会はいらないと思っている。

校長の育成については、OJTもあるが養成課程が非常に大事。校長の予備軍にいかにか動機付けをして高い志を持たせるのか。具体的にいえば教職大学院や、筑波あたりで、一定期間隔離された場所で自分を見つめてしっかり研修を受けて、スクール・リーダーとしての当事者意識を持った上で現場で問題解決に取り組むと資質はぐっと向上すると思う。そういうシステムが今はまだ十分にできていないことが課題だ。でも各自自治体で努力すればできないことはないが、

一定程度やっても結果は全部取られていくと、人を育てることについて自治体があまり努力しなくなるかもしれない。

**ウッド：** 貝ノ瀬先生のお話で教員の異動があることを知った。イギリスでは異動はない。私たちは先生を励まし説得するというところをする。だからこそ道徳的目的が重要になる。イングランドでは校長に全国校長資格 National Professional Qualification for Headship (NPQH)を作った。現職、新任の校長はこの資格を持たなければならない。でも、これは十分ではない。ハックニーについて言うと TLT は全く違うやりかたを採った。通常は、公募に応募した校長が審査を通過すれば 45 分から 1 時間の面接で採用が決まるが、それではだめだと思う。TLT の方法は、応募書類に、その人自身があらかじめその学校を観察して問題点を見出し、それに対する独自の改革構想を書いている場合に、面接を実施する。面接の要素は 3 つで、最も大事なものは、彼らが授業や集会などこなせて、したがって何が問題か見極められることを示すということだ。また、彼らが子供たちに話すのをみて、どのように対応するかも観察した。最後は、学校の理事会とラーニング・トラストの代表の人たちとの正式な面接だ。私は校長の資格制度に問題があるといったが、今イングランドでは実践するための資格に関する議論がある。私は、教員になるために資格が絶対に必要だとは思わないが校長になるためには全国的に査定された資格が必要だと思っている。校長資格は全国的な基準で 3 年に一回くらい更新されるべきだ(貝ノ瀬同意)。

**質問者：** 校長になることを想定するコース作成など学部の教職の課程の中に入れることは考えられたことはあるか。

**貝ノ瀬：** 今までではなかった。日本は一定の教職経験を重ねた人が管理職になるという考えが強いので 5 年なり、10 年なりの経験をした人が学び直して大学院に入る形をとっている。実務経験はもっと短くても良い。東京だと 50 代にならないと校長になれないが、なるとすぐ定年(60 歳)になってしまう。早い段階で(教員ではなく)マネジメントに適している人がリーダーになる選択肢があった方がいい。ただ、学部の段階という議論はなっていない。

**ウッド：** 人物の見極めが大変重要になる。イングランドではいくつかの方法を試しているが、小さいけれど良い制度がティーチ・ファースト制度だ。これは国内の最も優秀な学部卒業生をターゲットとしていて、採用されるとコースに配置され、そこには 45 人の専門家が参加しているが、コースを修了した後は、2 年の授業担当期間を経た後で学校の上級職に応募を開始することが期待され、5 年以内には統合校長になるものも出てくるというものだ。なかなか面白いことが起こっている。

## 【資料】講演英語原文 (挨拶部分など省略)

### How we should improve schools for pupils' better achievement

Alan Wood CBE, FRSA Director of Children's Services, London Borough of Hackney

#### Introduction

During the last five years in England, the Conservative-Liberal Democrat coalition government introduced substantial reforms to the education system, following the decentralised model of Finland and Sweden.

Good and outstanding schools and local authorities in England have responded to these reforms in ways that have placed greater emphasis on the following:

- Flexibility and diversity, characterized by much greater emphasis on school-based curriculum development;
- Emphasis on broad knowledge, where equal value is placed on all aspects of individual growth and learning to develop a pupil's personality, morality, creativity, knowledge and skills, while retaining the basic skills in reading, writing, maths and science as the prime targets of educational attainment;
- Trust through professionalism, where a culture of trust in teachers' and headteachers' professionalism in judging what is best for students and in reporting progress replaces the centralized accountability through inspection.

In Hackney, we are moving towards a curriculum that focuses on the mastery of concepts. Where priority is given to encouraging pupil reasoning, in order to promote depth of learning and "mastery" of an idea or subject. We are moving away from an assessment system designed to evaluate all schools across the English education system through levels of attainment. From 2015 assessment will be tailored to the school's own curriculum, and the particular needs of each pupil.

We want pupils to understand why something works, not just to learn how to follow a procedure in order to get a result. We want pupils to develop a broad range of knowledge and a deep understanding of ideas and concepts.

Pupils will receive personalised feedback, based on the work they produce and how far this exemplifies the depth of their learning. Teachers will support pupils to identify where they need to focus their efforts, to further develop their understanding. Encouraging independent learning, and confidence in applying knowledge to articulate ideas. Teaching will increasingly focus not on getting the right answer, but on understanding why the answer is right, and how pupils can apply what they have learned to unfamiliar contexts.



Throughout the ten years that The Learning Trust was responsible for education in Hackney, and subsequently, we have worked hard to prove that a pupil's financial circumstances, whether they come from a poor family, should not pre-determine their attainment at school. That has been a key part of our moral purpose:

*To ensure that every young person in Hackney can maximise the lifelong opportunities they have in front of them, by raising achievement and aspiration so that every child can experience success and is able to make the best possible start in life, regardless of where they live, where they go to school, or their family background.*

I would argue that effective school improvement, whether it is in an individual school or across a school system, requires the following:

- (i) Moral purpose;
- (ii) High quality teachers focusing on consistently high pupil achievement;
- (iii) An effective mediating layer between schools and government, and
- (iv) An inspection framework that encourages improvement.

Today, I want to talk to you about how Hackney has weaved these strands into a coherent approach to improving the local school system. How, as a local authority, we have worked to ensure each and every child succeeds, irrespective of their financial, social or cultural circumstances.

Let me begin by setting out what I believe to be the moral purpose for education in an inner-London borough like Hackney.

## 1 Moral purpose

A local authority (LA) like Hackney is the guardian of its residents' ambition for their children.

The philosopher RH Tawney once described the fundamental principle of education policy: "What a wise parent would wish for their children, so the state must wish for all its children".

In a Borough like Hackney, where the rate of child poverty is 41% (the second highest level of poverty in the UK after Tower Hamlets)<sup>7</sup> our moral purpose takes on an even greater importance: to ensure that deprivation, family breakdown and poor housing do not become barriers to attainment; that poverty does not become an excuse for low expectations and low achievement.

---

<sup>7</sup> 'Hackney Child Poverty and Family Wellbeing Plan, 2015-2018', London Borough of Hackney. In Hackney the rate of child poverty of 41% takes account of disposable income after housing costs have been deducted. In the London Borough of Tower Hamlets 49% of children are living in poverty.

For these reasons, developing and extending the moral purpose to the school system as a whole was one of The Learning Trust's most important undertakings. We have demonstrated in Hackney that material poverty should not manifest itself in a corresponding poverty of ambition for our children and young people.

The starting point for raising attainment and improving schools has to be a clear expectation of what schools are expected to do and what pupils are expected to achieve.

1. All schools should be at least good, and making progress towards being excellent;
2. All teachers should aspire to perform at the levels achieved by the best in their profession;
3. All pupils should be achieving at or beyond their identified potential;
4. Parents should have access to a range of good schools for their children, and to be confident that, even if their first preference is not possible, the place their child takes up in any school is a good one; and

We should have high expectations and great ambitions for every pupil. We cannot afford not to.

The great majority of teachers are drawn to the profession by a strong sense of moral purpose and this must underpin much of what they do in the classroom. Let me turn now to what I believe is the second requirement for successful school improvement - the importance of high quality teaching.

## 2 High quality teachers and standards of teaching

If you were to ask me to explain in one word what is the key to school improvement I would answer, unhesitatingly: Teaching. A great teacher can unlock a child's imagination and release the full magnificence of their potential; a poor teacher can set a child back, diminishing their enthusiasm for learning and stifling their talent. Research undertaken by Andy Hargreaves, Michael Fullen and other eminent educational thinkers has demonstrated that the difference between good and poor teachers can amount to two years of student achievement. In other words, the impact of poor teaching can be disastrous, particularly if pupils are subjected to poor teaching over two or three consecutive years.

What united us in The Learning Trust was our moral purpose - the belief that children's lives can be transformed by education. We wanted to make sure that every moment Hackney's children spent in the classroom was precious. High quality teaching and learning can shape futures, often in profound ways, because learning – the acquisition of intellectual capital and the unlocking of creativity – empowers people to shape their own lives, define their ambitions and realise their potential.

Many teachers would say that they went into education “to make a difference”. That, in its most straightforward form, is the moral purpose of education: to make a positive difference to the lives of children and young people.

In Hackney we asked teachers to think beyond that, to ask themselves what their personal contribution is to making the difference. We encouraged teachers to become part of the change they wanted to see, to become confident, informed leaders, equipped with the skills to meet the challenges of the twenty-first century.

In doing so, we asked them to see themselves as playing a leading role in a much bigger production, to think about education beyond their classroom, or the gates of their own school to the wider community. We supported headteachers to move beyond their comfort zones, and challenged their established patterns of thinking, asking them to embrace new approaches to tackling pupil under achievement.

## 2.1 Teacher Recruitment

In England there were more than 1.3 million people working in state funded schools in 2013. Of these 451,000 were full time qualified teachers.

We have one of the most diversified teacher recruitment process amongst OECD nations and have developed more points of entry into teaching than most comparable systems in an effort to maximise recruitment.

By 2006, as McKinsey’s found, there were 32 different ways to enter the teaching profession in England.<sup>8</sup> The expectations of the skills, knowledge, and behaviours teachers should demonstrate by the time they had completed their training was the same for each route.

20% of new teachers entered the profession through employment-based routes, and  
In 2013, 96% of teachers held at least a degree-level qualification.

Of the 33,100 trainee teachers who enrolled in 2013/14, nearly three-quarters (74%) had at least a 2:1 degree; 16% of trainees had a first-class honours degree.

We have developed the Teaching Schools model, where outstanding schools work with others to provide high-quality training and development for new and experienced school staff. There are now 549 teaching schools in England. In Hackney we have, adapted the national programme to meet our local needs. In doing so, we have given schools a central role in raising standards by developing a self-improving and sustainable school-led system. We have

---

<sup>8</sup> See, for example, ‘How the world’s best-performing school systems come out on top’, OECD, September 2007 which reports the results of research carried out by McKinsey & Company into the world’s top performing education systems.

three teaching school alliances, partnerships of primary and secondary schools, working with universities to offer a range of continuing professional development and school-based training.

I would argue that one of the characteristics of a high-performing school system is its removal of obstacles that prevent entry into the teaching profession. Creating alternative pathways to attract experienced and talented teachers requires innovation. England has also been innovative in using marketing and recruitment techniques taken from businesses to increase the supply of quality applicants.

A recruitment programme called Teach First has been notably successful as a business model based on internships. Its aim is clear - to address educational disadvantage in England and Wales – and it has provided a route into teaching for many of the most successful graduates, who have brought their talent and creativity to schools in areas of high deprivation.

I would also argue that teaching is a vocation and increasing salaries has only a limited impact on recruiting and retaining teachers. The average salary for a full-time qualified teacher in England was £38,100 in 2013 – the equivalent, I believe, of 7,416,109.68 Japanese Yen.

Most men and women who become teachers do so for a range of reasons, the foremost is the desire to help a new generation succeed in a world in which skills and knowledge are crucial to success. Very few people become teachers for the money!

But it is also true that a good starting salary attracts talented individuals to the profession. England is similar to Finland, Australia, New Zealand and the Netherlands in offering good starting salaries as a means to attract talent. More important in my view is the support a teacher receives for their ongoing professional development.

## 2.2 Raising the status of teaching

The ability of a school system to attract the talented people to become teachers is closely linked to the status of the profession. In the United Kingdom the under investment in public services throughout the 1980s had a detrimental effect on the teaching profession. “Those who can do, those who can’t teach”, a satirical saying which George Bernard Shaw coined in *Man and Superman* was repeated as a withering assessment of the profession.

It is clear that once teaching is regarded as a high-status profession, more talented people are likely to want to become teachers. Where the profession has a low status, it attracts less-talented applicants, pushing the status of the profession down further.

The Training and Development Agency for Schools (TDA) in England promoted teaching using strong marketing materials, and specially designed programmes to appeal to specific

interests – for example mathematics, science and technology.

The TDA implemented a very carefully crafted marketing strategy, linked to recruitment programmes, which have sought to raise the status of the profession. This strategy deployed the best business practices, and the marketing was backed by tangible improvements to starting conditions, particularly increased salaries. The TDA also focused on funding only the most effective university providers of teacher training. Many schools of education lost much or all of their funding if they failed to meet new, higher standards.

Again, Teach First demonstrates how a successful recruitment programme can attract the “best” graduates into teaching by emphasising the nobility of the profession and inspiring a sense of duty to teach. In this way teaching has become an attractive career option amongst high achieving graduates, where previously it was perceived as having low status

In Finland the status of teaching as a profession was raised by the requirement that all teachers possessed a master’s degree. In Singapore all teachers were given 100 hours fully-paid professional development training each year. Both of these were adapted by The Learning Trust when we established a continuing professional development offer, at Masters level, for teaching staff.

For over a decade in England, teachers’ professionalism has been developing. This is particularly so in the case of headteachers, whose role has become increasing multifaceted. We introduced a National Professional Qualification for Headship (NPQH). Another programme, the National Leaders in Education, has enabled educational leaders in communities and regions can work with, and support, underperforming schools. At the same time, however, the number of headteachers is diminishing - through retirement – which poses additional challenges to ensure that the schools’ leadership is sound.

In Hackney we have sought to make a virtue out of the problem of there being insufficient numbers of headteachers, by developing, within the Federated Schools model, the role of Head of School and Executive Headteacher/Principal. The headteacher of a successful school, with a first class record, can now serve as the principal of several schools, providing strategic leadership, advice and support to raise attainment and improve the quality of teaching. At the same time, promising deputy headteachers, or heads of curriculum departments, can be given the opportunity to expand their experience and develop professionally as heads of school, managing the day-to-day operations, and receiving mentoring from the executive principal. David Hargreaves has described this as “distributed system leadership”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *A self-improving school system in international context*, David H Hargreaves, National College for School Leadership, 2012.

### 2.3 Improving schools and raising the quality of leadership

In the years between 1990, when Hackney became a local education authority, after the Inner London Education Authority (ILEA) was abolished, to 2002, when The Learning Trust took responsibility for education services in the Borough, interventions to improve school performance were, generally, ineffective.

In the early years of The Learning Trust (between 2002 and 2007), we were obliged to exercise a tight, even centralising, control over Hackney's schools and their performance. At that time, a significant number of our schools were under performing. A measure of intervention was, therefore, required to ensure teaching and learning was adequate, and that pupils were not being disadvantaged by poor quality teaching.

In the second half of our ten-year contract (2007-2012) The Learning Trust was able to reduce the scale of intervention. Hackney's schools were substantially improved, the quality of teaching was significantly better in many schools, and pupil achievement had increased as a result. Our role changed to encouraging schools to share best practice, and adding value through innovations in the services we provided to support schools.

As I have noted, the great majority of teachers are drawn to the profession by a strong sense of moral purpose and this must underpin much of what they do in the classroom. Reforming the structure of an education system is not enough if you fail to persuade teachers to think in different ways about teaching. This is where the moral dimension of education plays such a powerful role. Lee Shulman has observed that teachers understand that there is "a moral dimension that comprises a set of beliefs about professional attitudes, values, and dispositions."

In Hackney, we created a system where teachers and school leaders were encouraged to work together and with The Learning Trust to embed routines that nurtured improved quality of teaching, rising pupil performance and excellent leadership across the system. This is what Michael Fullan meant when he coined the term "collaborative or collective capacity", as the means by which schools, local authorities and national systems get better together.

We encouraged headteachers to take an increasing leadership role in promoting excellence in teaching, and supported teachers to mentor their peers. Providing the highest quality continuing professional development and identifying talent to fast track along career paths, while simultaneously making them responsible for sharing their skills throughout the system.

In contrast to many local authorities in England, Hackney recognized that encouraging collaborative practices within and between schools decisively shifted the impulse for change away from the centre – the local education authority - and to the front line. In other words, the schools themselves accepted an increasing share of the responsibility for improving the education system. In doing so they made improvement in the quality of teaching and raising

pupil attainment self-sustaining.

We have made the government's policies of decentralisation – which have not always been coherent - work to meet the specific needs of Hackney's community.

We have established a compelling philosophy for what the decentralization of schools means. In doing so, we have reshaped the traditional local authority partnership with schools, supporting leaders to play a more diverse role across the system, building the capacity of future leaders, and re-establishing the community's confidence in the Borough's education. The changes we have encouraged in the local system have been informed by the moral purpose for educational I outlined earlier.

In this system, the role of The Learning Trust, or any local education authority, has increasingly become that of the “mediating layer”. This role has sometimes been described as a buffer between the government and schools. I prefer to define the role as facilitating improvement across schools, ensuring equity and advocating the moral purpose of education. One of the challenges every school system faces is when to intervene, and what kind of intervention is likely to have the greatest impact in improving a school's performance.

Let me set out the approach to intervening to support schools that we have developed in Hackney.

#### 2.4 Schools Requiring Additional Support

The Learning Trust developed the Schools Requiring Additional Support process (SRAS) to support school improvement. The focus on English and maths, increasing the quality of teaching and learning and monitoring pupils' progress were all of paramount importance in raising standards. The intelligent application of support from government initiatives, including National Strategy, London Challenge and the 14-19 Partnership enabled The Learning Trust to build upon and expand local good practice.

The approach that the Learning & Standards team refined over the years was based on developing the talent of teaching staff in Hackney schools, with a focus on pedagogic skill, sound subject knowledge, managerial competence and critical self-review.

The Trust's 2008 Improving Standards Strategy encouraged schools to make use of their increased autonomy. Supporting school-led improvement, through strategic networks for headteachers. Developing school leadership, and improved teaching and learning, was central to the improvements in primary and secondary schools over the last four years of the Trust's contract.

The Schools Requiring Additional Support (SRAS) process was designed to analyse school

performance, assessing standards of teaching and learning, evaluating a school's capacity for making sustained progress and identifying declining trends. The method by which this is achieved is drawing intelligence from across the widest possible range of sources: school admissions and attendance, behaviour and exclusions, finance and governor services, health and safety, Personnel and ICT, School Improvement Partners and Special Educational Needs, safeguarding and research and statistics.

Our approach was not “doing to schools”, but supporting schools to improve. The approach required a comprehensive knowledge of our schools, the ability to recognise the early warning signals that a school is getting into difficulties and building relationships with schools, based on mutual respect and constructive challenge.

Based on the collective judgements across all these service areas, schools are categorised as to the level of support they required:

- Core Support – the standard level of support for high performing schools,
- Enhanced Support – additional support focussing support on identified areas of weakness, and
- Intensive Support - support for those schools likely to be judged as failing by Ofsted.

SRAS became the method by which The Learning Trust evaluated schools' performance, supported them to address identified weakness and challenged them to increase their ambition for their pupils. It proved the central means by which we sought to improve the quality and range of education provided to Hackney's children and young people. There gradually emerged a trend whereby our SRAS process was found to be more rigorous than Ofsted's inspection findings! Over the period 2002 – 2012 increasing numbers of children and young people in Hackney have achieved as well as – and in some cases better than – the best elsewhere in England.

So a clear moral purpose sets the direction for an improvement strategy. Increasing the number of quality teachers, and building a strong leadership capacity in schools raises standards.

The third requirement for successful school improvement is the role local government can play, providing an effective mediating layer between schools and central government.

### **3 An effective mediating layer between schools and government**

In England schools – voluntary aided, academies, free-schools, University Technical Colleges (UTCs), community and foundation – are autonomous.



Despite this autonomy, schools may fail, and for a variety of reasons. Reasons, it has to be said, that many other schools successfully and effectively overcome. The response of LAs, and increasingly the DFE, to situations where potential failure is identified is to seek solutions in which another school/group of schools take a leading role in improving the identified school.

The SRAS process is a key part of the mediating layer we provide in Hackney. Local Authorities have a responsibility for ensuring schools in its community are effective and provide a good standard of education for all of their pupils. This has been summed up by a recent Education Secretary: “The local authority is the champion for standards for all pupils in all schools.”

We have in place – broadly speaking– a school system which is collectively self-improving. But what we do not have is a system mediated at the strategic level – what I have called “the area wide lens” - which champions a community’s sense of ambition and challenges the school in the local system to improve further and faster and ensures equity, cohesion and the prudent use of limited resources.

It would be wrong to assume this is the only role of the LA in the education system. There are other critical roles which only one body can play locally. These include:

- The planning and commissioning of school places;
- Equity and cohesion in the allocation of school places;
- Child protection;
- The assessment of a child’s health, education and care needs;
- Investment, renewal and regeneration;
- Training tomorrow’s workforce; and
- Regulation and accountability.

### 3.1 Maximising the effectiveness of public spending

Let me say something about funding. At a time when many nations are continuing to adjust their public spending to take account of the Global Financial Crisis, resources must be spent sensibly, with a view to achieving the maximum possible impact.

Within the context of a local authority’s mediating layer, I would argue that the following principles should inform how public money is spent in order to maximise the effectiveness with which it was used:

- Make sure a clear policy is in place, with improving pupil achievement at its heart; avoid the potential for the funding to be diverted to address other priorities.
- In developing a policy to address pupil under achievement, never confuse under achievement with low ability.

- Target funding where it can have the greatest positive impact. This requires thorough analysis of pupil underachievement, and careful use of research-based evidence to identify the measures that are most likely to have a significant impact on improving attainment.
- Schools should be providing a good standard of education for all pupils. Any additional funding should not be used to plug long-standing gaps or address poor teaching.
- Ensure there is robust performance management for all staff, with a designated senior leader, to oversee how the funding is allocated, and a project group, including class and subject teachers, to assess the impact on the outcomes for pupils. Ensure that teaching assistants and support staff understand their role in helping pupils to achieve.
- Regularly evaluate achievement data frequently to monitor the effectiveness of interventions, and make adjustments. Data should never just be used retrospectively to see if something has worked.
- Governing bodies and, where appropriate, parents should be involved in the decision-making and evaluation process. Careful monitoring and evaluation should be used to demonstrate the impact of spending on the outcomes for pupils.

So there is a very clear role for the LA to play in the school improvement agenda.

In Hackney we have developed the mediating layer to encompass the key areas I have addressed so far: the moral purpose that should inform the drive to raise standards, investing in high quality teaching to achieve consistently high pupil achievement, and supporting schools and challenging schools to do better.

Let me now turn to the fourth component for school improvement, an inspection framework that encourages sustained long-term improvement.

#### **4 An inspection framework that encourages improvement**

In 2013/14, 29% (6,469) of the schools in England were inspected by the Office for standards in education (OFSTED). School inspection has been a contentious issue in England. It has been seen by many as punitive, overly focused on tick box regulation. Inspection judgements have been challenged as being inconsistent and unreliable. Indeed, such was the level of concern about Ofsted, that the leadership of the teaching trades unions called for it to be fully overhauled or replaced with a new model.

Despite these reservations, there is a consensus that inspection has been a driver for improvement. During 2014/15, Ofsted's evaluation of the overall effectiveness of schools found that 84% of primary schools in England were good or outstanding. In the secondary sector the figure was 74%. In Hackney, the overall effectiveness of 89% of primary and 93% of secondary schools was judged by Ofsted to be good or outstanding.

In terms of leadership and management in England's schools, 13% of primary and 20% of secondary schools were judged as having weak leadership in 2014/15. Over the same period in Hackney, 9% of primary and 7% of secondary schools were judged as having weak leadership by Ofsted.

In his latest report, Her Majesty's Chief Inspector (HMCI) Sir Michael Wilshaw (a former Headteacher of a school in Hackney, Mossbourne Academy) identified eleven key areas from Ofsted inspections where there was a need for greater improvement, I think five of these are critically important:

1. Good teachers are in short supply where they are needed most;
2. Secondary schools are not stretching the most able pupils;
3. Although children from poor backgrounds are doing better, they are still too far behind other pupils;
4. A continuing negative impact of low level disruptive behaviour in secondary schools;
5. Without effective challenge, support and intervention many underperforming schools do not improve.

HMCI reports that 66% of the schools inspected in 2013/14 that were previously judged as requires improvement, got to good or outstanding following a tailored programme of support from inspectors.

The inspection framework has become more ambitious; many local authorities and schools have responded to this positively. In my view, one of the reasons for this has been a change in Ofsted which saw the removal of about 4000 inspectors from their approved list, and a programme of recruiting inspectors who themselves have been serving school leaders or head teachers. As a result, over 75% of those who are now inspecting schools are, or have recently been, schools leaders themselves.

Nonetheless, there are still genuine issues as to the quality of some inspectors and the judgements on some schools. If an inspection system is to contribute to school improvement then it must be a genuine accountability framework and not a straitjacket. An accountability framework must not become a barrier to collaboration between schools or teachers.

I would argue that, for an inspection body to be credible with schools, and add value to the education system inspection system, then it should have the following characteristics:

- Inspection judgements should be fair and objective, based on accurate information and clearly defined criteria that takes account of the school's performance across a range of areas;

- The inspection team should be experienced and able to provide constructive challenge to the judgements in the school's self-evaluation, undertaking the role of a critical friend;
- An inspection should identify areas for improvement, as well as recognising areas of strength, and provide clear, practical recommendations for how a school can continue to improve; and

Nationally there must be a highly regarded framework for and programme of inspection, and I contend that this needs to be supported in each LA by a local model of support, challenge and intervention equivalent to the SRAS in Hackney.

## Conclusion

To be truly successful an education system must be ambitious: to improve outcomes and raise standards of learning and attainment for all children and young people, and it must have a clear moral purpose. The characteristics of an education system that has at its heart a clear moral purpose are:

- Ambition for the all-round development of each child, including academic success, social development and strength of character;
- Aspiration for all of a community's children by each and every one of the schools, settings and colleges in the area;
- Investment in education should be promoted throughout the wider community, including encouraging parental aspiration, children's and young people's desire to do well and respect for and celebration of achievement within communities;

Removing the obstacles that prevent men and women from becoming teachers, and attracting talented people into the profession is crucial to improving schools and raising pupil attainment. This requires innovation, creating alternative pathways to attract the best possible applicants, and continuing investment in professional development.

We should also recognise the importance of the mediating layer's contribution in advocating for the moral purpose of education, ensuring equity of provision and the distribution of resources.

An inspection system that commands the confidence of schools and teachers, and acts as a catalyst for improvement, rather than a cause for confrontation is also an important factor in helping to improve schools and raise attainment.

We cannot afford to fail.

As Sir Mike Tomlinson and I said to the staff of The Learning Trust when we first took

responsibility for education in Hackney on 1 August 2002, “failure is not an option”. Children and young people in Hackney had been failed for too long; some had succeeded *in spite* of the education system in Hackney, but far too many had not fulfilled their potential.

Over the ten years of The Learning Trust, from 2002 to 2012, we demonstrated that a clear moral purpose can successfully challenge the flawed idea that material poverty should impoverish aspiration and ambition. We built a system where increasingly large numbers of high quality teachers came to work and used their enthusiasm and creativity to raise pupil achievement.

We have shown how a local authority can operate effectively as a mediating layer between schools and government, encouraging and supporting schools’ to improve. And in developing a robust system of support for local schools, we have shaped the national inspection framework’s focus on improvement to meet the specific needs of Hackney.

Opportunity is expanded by high quality education as children and young people learn skills that enable them to grasp opportunities, leading to better employment opportunities and the gratification that comes from fulfilling their potential. Social justice is strengthened by education as it helps to build a society that challenges prejudice, opposes oppression, rejects intolerance and overcomes inequality.

That is why it is crucial that we get education right, that we devise robust, well-informed and creative approaches to improving schools and raising pupils’ achievement.

Failure to improve schools can harm a generation. Wasted potential is one of the greatest possible personal disappointments, and no nation can afford to squander people’s talents.

If we succeed in school improvement, if we can inspire individual creativity and build an educated society that values learning, then we will ensure that future generations flourish.

# 学部生の国際金融の教科書にも書ける、 ビットコインを法定通貨にすべきでない理由

小川 健<sup>†</sup>

## 概要

本稿では一時期注目され、その後も派生の登場を含めて独自の進化を遂げている暗号通貨の先駆け、ビットコインについて取り上げる。ビットコインはブロックチェーンと呼ばれる暗号技術の発展・普及に大いなる役割を果たしたこともあり、その歴史的意義は決して小さくない。また、伝統的には貨幣が機能するには中央銀行の役割が欠かせなかったが、中央銀行が存在しない通貨に関する近年の実例を提供したことから、その教育的意義も大きい。こうした仮想通貨を通貨として正式採用の動きも見取れる。しかし、現状ビットコインなどの普及率は（決済手段の1つとして普及し始めてはいるものの）決して高くはない。この状況でビットコインを国などの法定通貨に採用することは、国際的な資本移動を制限しない限り、効果的な短期的経済政策の手段を失うことに繋がるので望ましくない。この事項は（当たり前とも取れるような）比較的簡明な理由によるものであり、学部生の国際金融のテキストにも直ちに切り入れられても不思議はない。しかし、ビットコインが登場してまだ年数が浅いこともあり、学部生のテキストへの採用事例も少なく、本稿のような形での記載例はあまり見かけない。そこで本稿では現在の状況では、国際金融の学部生のテキストにも記載可能な形でビットコインを、国の法定通貨として正式に採用・普及させることは適さないことを示す。

キーワード：ビットコイン、国際金融のトリレンマ、変動為替レート、金融政策、財政政策

JEL 分類：E40, E52, F33, F45, G28

## 1. はじめに

電子的な決済が普及するのに伴い登場した暗号通貨の先駆けがビットコイン(Bitcoin)です。Nakamoto (2009) によるビットコインの仕組みに関する論文を基に作られたと言われています。

---

<sup>†</sup> 専修大学・経済学部(国際経済学科)・講師 社会科学研究所所属 [mailto: takeshi.ogawa.123 "at" gmail.com](mailto:takeshi.ogawa.123@atgmail.com)  
〒214-8580 神奈川県川崎市多摩区東三田二丁目1番1号 専修大学・生田校舎9号館7階9710号室

「ブロックチェーン」と呼ばれる暗号技術の開発・普及にビットコインは一役買っています。ビットコインの仕組みを基に数多く登場しているアルトコイン (altcoin) や<sup>1</sup>、この技術を通信用などに応用したビットコイン 2.0 を始め<sup>2</sup>、暗号通貨は色々なところで注目を集めています<sup>3</sup>。その影響力から、ビットコインから真の IT 革命が始まるかと高城 (2014) は指摘しています。

また、伝統的な貨幣論などでは中央銀行の役割は学部生でも普通に学ぶほど重要なものです。しかし、ビットコインが登場する前までは中央銀行が無ければ通貨はどうなるのか、イメージできる事例がありませんでした。その意味で、ビットコインのような発行・管理主体のない通貨についての実例ができたことは教育上も大きな意味があります。野口 (2014) 等、中央銀行無しでも通貨は機能することを示した先駆けとしてビットコインを高く評価する動きもあります。

しかし、国際金融の分野では、学部生でも学ぶ主要項目の 1 つ「国際金融のトリレンマ (開放経済のトリレンマ)」という逃れられない為替相場制度のあり方に関する項目があります<sup>4</sup>。詳しくは藤井 (2014) など主要な国際金融のテキストに委ねるとして、このせいで日本などでは為替相場の安定・固定を諦め、国際的な資本移動の自由化と独立した金融政策を選択する変動為替相場制をとっています。高城 (2014) で取り上げられているキプロス金融危機や、ギリシャ危機でもビットコインが注目されたように<sup>5</sup>、ビットコインは国際的な資本移動の制限に対抗して普及してきた経緯があるため、国際的な資本移動の制限はビットコインではなじみません。今ビットコインが使われている量は決して世界的に (広がりを見せているものの) 多くはないので、ビットコインを採用することで主要通貨に対しては変動為替相場制となります。マンデル＝フレミング・モデルによると、変動為替レートで国際資本移動を自由化している状況では、金融政策と財政政策で短期的な効果が違います。金融政策には短期的な影響はあるものの、財政政策は為替レートの変動で打ち消されてしまうので<sup>6</sup>、財政政策が国民所得や、ひいては GDP などに効果的に効いてくるには資本移動の制限が必要になります。

---

<sup>1</sup> Bitcoin 日本語情報サイト「アルトコイン」<http://jpbitcoin.com/altcoins> (2016 年 2 月 8 日接続) や、吉本・西田 (2014) p.117、高城 (2014) 第 6 章、野口 (2014) 第 3 章、齊藤 (2015) 4.1 節等を参照。また、これらに未掲載のものも多い。

<sup>2</sup> 通信化技術の応用例については Bitcoin 日本語情報サイト「ビットコイン 2.0」<http://jpbitcoin.com/bitcoin2s> (2016 年 2 月 8 日接続) などを参照。

<sup>3</sup> 注目具合については例えば ZUU online 「韓国の中央銀行がブロックチェーンや仮想通貨の採用検討」<https://zuonline.com/archives/96612> などを参照 (原文 2016 年 2 月 8 日、接続 2016 年 2 月 8 日)。

<sup>4</sup> 国際金融のトリレンマについては小川英治 (2011) 「東アジアの通貨事情が見える『国際金融のトリレンマ』入門」(2011 年 6 月 13 日) に詳しい。<http://www.president.co.jp/pre/backnumber/2011/20110613/19268/19276/> (2016 年 2 月 11 日接続)

<sup>5</sup> ZUU online 編集部「金融危機のギリシャで関心高まる『ビットコイン』日本では規制求める声」(2015 年 8 月 17 日) を参照 <https://zuonline.com/archives/77042> (2016 年 2 月 8 日接続)。

<sup>6</sup> 国内・国外の利子率の変動リスクが 0 の場合には、資本移動完全自由化で財政政策は完全に相殺されることが知られている。

従って、金融政策のできないビットコインを国・地域の法定通貨に採用して普及を測ることは、国民所得や、ひいては GDP などに効果的な短期的経済政策の手段を失うこととなります。効果的な短期の経済政策の重要性は、金融政策を事実上失ったギリシャに起きた危機の長期化を見ても分かります。これらのことは学部生用の国際金融のテキストでも取り上げられるべき項目ではありながら、この事実を指摘する記載も少なく、なかなか取り上げられていません。そこで本稿でこの点を指摘し、テキストなどでも取り上げられていくきっかけにするものです。

本稿は以下の構成を取ります。第2節でビットコインの概略を確認します。第3節で国際金融のトリレンマなど国際金融で基本的知識として知られている事項や他との違いを確認します。第4節でビットコインを国の法定通貨に取り上げることはどういうことなのか、関連する近藤俊介氏の指摘に対する見解を加えた上で取り上げます。最終節は本稿のまとめとなります。なお、本稿はその目的から、学部生用のテキストを念頭においた書き方をし、既存の知識の復習を念入りに行ってから論じることとします。

## 2. ビットコインの概略

ビットコイン (Bitcoin) は暗号通貨・仮想通貨の1つです。仮想通貨という側面では、ビットコインの前にも注目されたものがあります。「リンデンドル (Linden Dollars)」で<sup>7</sup>、仮想世界「セカンドライフ (Second Life)」で使われていたため有名になりました<sup>8</sup>。リンデンドルのように、ビットコインの登場前までは、発行主体が存在するのが仮想通貨でも一般的でした。今でも仮想通貨を名乗って新たに登場するものの中には発行主体が存在するものが数多くあります<sup>9</sup>。

高城 (2014) によると、ビットコインの存在が国際的に注目されるきっかけとなったのが 2013 年、ユーロ加盟国のキプロスによる金融危機とその資本移動制限です。以下は高城 (2014) 第 1 章の記載を基に要約しています。キプロスは観光業と金融業を中心に、外国からの租税回避地として人気の高い国でした。しかし、2009 年 10 月に始まるギリシャの政権交代とそれに伴

---

<sup>7</sup> 例えば「セカンドライフの歩き方」HP <http://www.sec-life.com/money.html> などを参照 (2016 年 2 月 8 日接続)。

<sup>8</sup> <http://secondlife.com/> (2016 年 2 月 8 日接続)

<sup>9</sup> 仮想通貨を名乗っている、最近登場したものの中にも、ペーター・ラン (2015) で取り上げられているアトムコインや、<http://gigazine.net/news/20160127-zcash/> (原文 2016 年 1 月 27 日、接続 2016 年 2 月 11 日) で取り上げられている Zcash などでも発行主体が存在するものがある。なお、本稿ではアトムコインや Zcash の妥当性・安全性・正当性は検証・保証していない。なお、詐欺などの疑似通貨との区別を考える上で、2007 年前後の L&G による詐欺事件で登場した仕組み「円天」を例に挙げる。大石哲之「ビットコインと円天の違いがわからん、とつぶやくあなたへ」2014 年 2 月 19 日 <http://blogos.com/article/80656/> には、ビットコインと円天の違いが示されている (2016 年 2 月 8 日接続)。



う国家財政粉飾の発覚で始まるギリシャの債務不履行の危険性が高まると、キプロスの銀行にも影響が出るようになりました。こうして始まるキプロス金融危機では EU や IMF から支援を受ける代わりとして資産税の導入と 1 日の預金引き出し制限、ユーロ（通貨）の国外持ち出し制限をかけるようになりました。いわゆるこうした「キャピタル・コントロール」は<sup>10</sup>、アジア通貨危機における 1999 年頃のマレーシアでも見られた事項です。この後 2015 年には金融危機が本格化したギリシャでも ATM の預金引き出し制限などで見られ、同じようにギリシャでもビットコインが送金手段として注目されています<sup>11</sup>。こうした中で「ユーロ等の」通貨の国外持ち出し制限の網の目をくぐって持ち出せるものとして注目されたのが仮想通貨、ビットコインです。その後、「資本の持ち出し制限のある」中国大陸で注目されたように<sup>12</sup>、ビットコインは管理者（中央銀行など）がないことを活かし、国際的な資本移動の制限回避のために使われてきました。各国政府が従来、ビットコインを正式な通貨として認めなかったことや<sup>13</sup>、取引所の 1 つ「マウント・ゴックス (Mt. Gox)」の破たん等もあり、一時のバブル程の勢いは収まってきた面もあります。しかし、アイルリッシュ海のマン島ではビットコインは「日常生活に流通して」いますし<sup>14</sup>、(旧)ポルトガル領のマディナ諸島にあるポンティンハ島 (Poninha) では<sup>15</sup>、ビットコインを正式通貨に認定しています。こうした小規模な所だけではなく、日本でもビットコインなどの仮想通貨に「貨幣の機能」<sup>16</sup>、特に「財産的役割」を持たせる資金決済法改正案が<sup>17</sup>、新聞報道などで報じられ、おおむね閣議決定されるまでになってきました<sup>18</sup>。

小川健 (2016) に基づいて、ビットコインの仕組みを簡単に復習しましょう。ビットコイン

---

<sup>10</sup> この「キャピタル・コントロール」という用語は藤井 (2014) による。

<sup>11</sup> ZUU online 編集部「金融危機のギリシャで関心高まる『ビットコイン』日本では規制求める声」(2015 年 8 月 17 日)を参照 <https://zuuonline.com/archives/77042> (2016 年 2 月 8 日接続)。普及可能性に関しては WallStreetJournal 2015 年 7 月 14 日の記事が詳しい <http://jp.wsj.com/articles/SB11495408658641713516104581106842119350176> (2016 年 2 月 8 日接続)。

<sup>12</sup> 高城 (2014) による。普及過程は日本経済新聞 電子版「ビットコイン ギークが育てた無国籍通貨」2013 年 12 月 29 日も参照。 [http://www.nikkei.com/news/print-article/?R\\_FLG=0&bf=0&ng=DGXNMSFK1803U\\_Y3A211C1000000](http://www.nikkei.com/news/print-article/?R_FLG=0&bf=0&ng=DGXNMSFK1803U_Y3A211C1000000) (2016 年 2 月 13 日接続)

<sup>13</sup> 従来の中国大陸政府の事例は高城 (2014) p.19 参照。最近の中国大陸政府の対応策については日本経済新聞 HP 2016 年 2 月 16 日「ビットコイン人気再燃、中国が切った思わぬ対抗策」 <http://www.nikkei.com/article/DGXMZ097269280V10C16A2000000/> を参照。(2016 年 3 月 4 日接続) 従来の日本政府の事例は日本経済新聞電子版 2014 年 3 月 7 日を参照。(2016 年 2 月 8 日接続) [http://www.nikkei.com/article/DGXNASGC0700C\\_X00C14A3MM0000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASGC0700C_X00C14A3MM0000/)

<sup>14</sup> ZUU online 編集部「ビットコインが日常的に使われている人口 8 万人の孤島」(原文 2015 年 12 月 30 日)を参照。 <https://zuuonline.com/archives/92906> (2016 年 2 月 8 日接続)

<sup>15</sup> 2014 年 11 月現在、王国としての申請中。 <http://news.livedoor.com/article/detail/9513504/> (原文 2014 年 11 月 27 日、接続 2016 年 3 月 4 日)

<sup>16</sup> 日本経済新聞 2016 年 2 月 25 日朝刊「ビットコイン『貨幣』認定 金融庁、法改正急ぐ」を参照。 <http://www.nikkei.com/article/DGXKZO97663940V20C16A2EE8001/> (2016 年 3 月 4 日接続)

<sup>17</sup> SankeiBiz 2016 年 2 月 25 日「仮想通貨は『財産的価値』 政府、資金決済法に定義盛り込みへ」を参照。 <http://www.sankeibiz.jp/business/news/160225/bse1602250500003-n1.htm> (2016 年 3 月 4 日接続)

<sup>18</sup> 日本経済新聞電子版 2016 年 3 月 4 日「ビットコイン、『貨幣』に認定 法規制案を閣議決定」を参照。 [http://www.nikkei.com/article/DGXLASGC04H01\\_U6A300C1MM0000/?dg=1](http://www.nikkei.com/article/DGXLASGC04H01_U6A300C1MM0000/?dg=1) (2016 年 3 月 4 日接続)

は Nakamoto (2009) が基になって作られた暗号通貨で、「正しい取引履歴」が公開され、第 3 者等も交えて「相互監視」することでその安全性を担保された仮想通貨です<sup>19</sup>。取引履歴を相互監視することで、簡単には書き換えられないようにして安全性を担保したものです。しかし、マウント・ゴックスの破たんの際に明らかになったこととして、認証にかかる僅かな時間にかかる欠陥「取引展性」も指摘されています<sup>20</sup>。ビットコインには(金[Au]に倣った「採掘」という仕組みに加え)発行総量には本質的な上限があるだけでなく<sup>21</sup>、管理主体となる中央銀行がありません。そのため、ビットコインでは政策的に価値が切り下げられる心配がありません。その反面、ビットコインを国の法定通貨に採用する場合には、国の生産量や国民所得、ないし GDP を短期で増やす上で重要な貨幣発行量を政策的に増やす金融政策が本質的にできません。

技術的側面は齊藤 (2015) に任せますが、ビットコインは P2P (対等な多数間の通信) に対する暗号化技術、特に「ブロックチェーン」と呼ばれる技術の開発・普及に役立ちました<sup>22</sup>。その技術は色々な国・組織で注目されていて<sup>23</sup>、「グローバル通貨として」の可能性も指摘されています<sup>24</sup>。しかし、現在では開発者の 1 人が撤退を表明しています<sup>25</sup>。ビットコインの後に生まれた数多くの暗号通貨 (いわゆるアルトコイン [altcoin]) や<sup>26</sup>、通貨の枠を超えて金融システムを支える枠組みに引き継がれていくことが予想されます<sup>27</sup>。野口 (2014) などでも指摘されているように、国際送金での手数料を大幅に下げられるメリットはあります<sup>28</sup>。また、高城

<sup>19</sup> 「正しい取引履歴」の用語は野口 (2014) に、「相互監視」の用語などは平野敦士「今年、『お金』に革命的激変が起こるかもしれない…ビットコインが中国のせいで暴落中?」(2016 年 1 月 22 日)による。[http://biz-journal.jp/2016/01/post\\_13423.html](http://biz-journal.jp/2016/01/post_13423.html) (2016 年 2 月 13 日接続)

<sup>20</sup> 例えば「Mt.Gox に使われた脆弱性、トランザクション展性とは?」ビットコインの仕組み HP を参照。<http://bitcoin.peryaudo.org/malleability.html> (2016 年 2 月 8 日接続) 平和博「ビットコインの何が問題か」2014 年 4 月 28 日 HuffinPost [http://www.huffingtonpost.jp/kazuhiro-taira/post\\_6974\\_b\\_4856535.html](http://www.huffingtonpost.jp/kazuhiro-taira/post_6974_b_4856535.html) (2016 年 2 月 8 日接続) 等にも詳しい。

<sup>21</sup> 「ギリシャがユーロを捨てて Bitcoin に切り替えてはいけぬ理由」HP (原文 2015 年 3 月 3 日) より引用。<http://jp.techcrunch.com/2015/03/03/20150228why-greece-should-not-switch-to-bitcoin/> (接続 2016 年 2 月 8 日)

<sup>22</sup> SBI 証券投資部藤本誠之「第二の IT 革命? ストップ高連発 [ブロックチェーン] ってなんだ?」2016 年 2 月 8 日を参照。<http://hbol.jp/80842> (2016 年 2 月 8 日接続)

<sup>23</sup> 注目具合については例えば ZUU online 「韓国の中央銀行がブロックチェーンや仮想通貨の採用検討」<https://zuuonline.com/archives/96612>などを参照(原文 2016 年 2 月 8 日、接続 2016 年 2 月 8 日)。

<sup>24</sup> 山崎大輔「『ビットコインはグローバル通貨として有望だ』Netflix CFO がビットコインの採用を示唆」ビットコインニュース (2016 年 1 月 12 日) 参照 <http://btcnews.jp/netflix-cfo-said-bitcoin-should-be-global-currency/> (2016 年 2 月 8 日接続)。

<sup>25</sup> 「Bitcoin 界の有力デベロッパー、Bitcoin プロジェクトの失敗宣言」(2016 年 1 月 15 日、接続 2016 年 2 月 8 日) <http://www.businessnewsline.com/news/201601151028100000.html> と Mike Hearn による基記事 (2016 年 1 月 14 日) <https://medium.com/@octskyward/the-resolution-of-the-bitcoin-experiment-dabb30201f7#.xs6lqlsl> 参照 (2016 年 2 月 8 日接続)。

<sup>26</sup> Bitcoin 日本語情報サイト「アルトコイン」<http://jpbitcoin.com/altcoins> (2016 年 2 月 8 日接続) や、吉本・西田 (2014) p.117、高城 (2014) 第 6 章、野口 (2014) 第 3 章、齊藤 (2015) 4.1 節等を参照。また、これらに未掲載のものも多い。

<sup>27</sup> 通信化技術の応用例については Bitcoin 日本語情報サイト「ビットコイン 2.0」<http://jpbitcoin.com/bitcoin2s> (2016 年 2 月 8 日接続) などを参照。

<sup>28</sup> 例えば野口悠紀雄「前時代的な国際送金の現状——ビットコインがそれを打破するか?」Diamond online

(2014) に詳しい項目は譲るとして、中国大陸での資本移動規制を逃れる策としても（昔は銀  
れん  
聯カードを利用した方法などがあったのだが、規制が入ったこともあり<sup>29)</sup>）、ビットコインは使  
われています。

吉本・西田 (2014) によると、ビットコインによる決済はクレジットカードなどと比較して  
説明ができるのですが、その利用範囲はまだ限られています<sup>30)</sup>。そのため、(狭義の意味では  
US ドルやユーロ、広義の意味では中国人民元や日本円、UK ポンドなど) 主要通貨との「為替  
レート」に相当する交換比率は日々刻々と変わっていて、その変動の大きさも指摘されていま  
す<sup>31)</sup>。つまり、ビットコインを国の法定通貨に採用するとは、為替レートの固定・安定を諦め  
る意味で変動為替になると言えます<sup>32)</sup>。第 3 節では、このビットコインを国際金融の枠組みで  
考えるために、国際金融での基本的事項を確認致します。

### 3. 国際金融での基本的事項など

国際金融には「国際金融のトリレンマ (開放経済のトリレンマ)」と呼ばれる大原則が知られ  
ていて、この大原則があるために (ブレトンウッズ体制がニクソンショックなどで崩壊した後  
の) 現在も完全な通貨体制が世界には存在せず、各国で通貨体制は分かれています。

詳しくは小川英治 (2011) に委ねますが、為替相場の安定・固定、国際的な資本移動の自由  
化、中央銀行 (通貨の発行・管理主体) の独立した金融政策 (政策判断による貨幣供給量の増  
減) の 3 つを同時に実現することはできない、というものです。この 3 つはどれが欠けてもそ  
の国・地域の経済に悪影響が出る可能性があることが知られています。日本など為替相場制度  
の安定・固定を諦めた「変動為替相場制」の国では、日々為替レートの変化に一喜一憂してい  
ます。詳しくは藤井 (2014) 第 8 章などに委ねるとして、マンデル=フレミング・モデルによ  
ると、変動為替相場制では金融政策と財政政策の効果が違います。金融政策は短期的に効果  
があるとされるものの、財政政策は為替レートの変動で効果が打ち消されます<sup>33)</sup>。従って財政政  
策に十分な効果を求めるには、(ビットコインには馴染まない) 国際的な資本移動の制限が求め

---

2014 年 4 月 24 日などを参照。 <http://diamond.jp/articles/-/52104> (2016 年 2 月 8 日接続)

<sup>29)</sup> 産経ニュース 2015 年 10 月 1 日「中国人“爆買い”にブレーキ? 大人気のカードに引き出し制限、幹部の資金流出を牽制か」 <http://www.sankei.com/world/news/151001/wor1510010029-n1.html> (2016 年 2 月 13 日接続) などを参照。

<sup>30)</sup> 野口悠紀雄「急速に広がるビットコインの実生活での利用——しかし、日本はまったく取り残されている」 *Diamond online* 2014 年 4 月 10 日のように世界的な広がり指摘する声もあるが、(犯罪面を除いて) まだ主要な決済通貨の 1 つと呼ぶには無理がある。 <http://diamond.jp/articles/-/51438> (2016 年 2 月 8 日接続)

<sup>31)</sup> 例えばビットコインと US ドルとの交換比率の変動具合については、高城 (2014) p.13 を参照。

<sup>32)</sup> 後に「変動為替相場制」という用語は藤井 (2014) に倣ってより細かい意味を付ける。

<sup>33)</sup> 自国・外国の利子率に変動リスクがない場合には、資本移動が完全に自由だと財政政策の効果は完全に打ち消されます。

られます。

第4節では以上を基に、ビットコインを国・地域の正式な法定通貨に何故採用してはいけないのか、国民所得などに短期で効果的な経済政策が取れなくなる危険性を指摘します。

#### 4. ビットコインを国・地域の正式な法定通貨に採用するとは

ではビットコインはなぜ国・地域の正式な法定通貨に採用してはいけないのでしょうか。まず、ここでは正式な法定通貨とは日本における日本円のようにその国・地域の通貨・貨幣にすることを意味し、「外国の通貨」や「商品として」とは別の意味とします。課税の問題（かけないと決める場合も含め）や<sup>34</sup>、消費者保護ないし不正防止などの観点では、法整備と規制官庁の設置は確かに重要な側面があり、2016年3月4日の法改正案閣議決定などはその第1段階としては意味があります<sup>35</sup>。しかし、その国・地域の通貨・貨幣にすることは問題があります。

実はビットコインは（狭義の意味ではUSドルやユーロ、広義の意味では中国人民元、日本円、UKポンドなども含んだ）基軸通貨にはなりえないことを示した論調として近藤俊介氏による指摘（以下近藤（2015）と表記）が既に出ています<sup>36</sup>。その要点は（1）中央銀行がなく金利が存在しない、を基にして、（2）「通貨予約」ができない、（3）為替変動リスクが大きい、の3点にまとめられます。（3）為替変動リスクが大きい部分については市場の厚みが今後の課題としています。しかし、近藤（2015）には次の点で問題があります。

近藤（2015）によると発行・管理主体がないと、「その通貨を将来決められた価格で取引をすること、つまり通貨予約が難しい」から金利が付けられないと指摘されています。しかし、（1）金利が存在しない、という部分については[1.1]中央銀行がないだけでは、金利の意義「今それ（お金・通貨）を使える価値への対価」が消えるわけではありません。そのため、金利が存在しない理由にはなりません。さらに[1.2]金利が本当に存在しなければ、金利についてイスラム法で禁止をしているイスラム圏の金融に使い易くなるので、別の意味で基軸通貨になれる可能性があります。また、（2）通貨予約については変動為替相場制における為替リスクへの対処、という面があります。[2.1]為替リスクを避けるデリバティブ取引の成立には両方に通貨としての性質が必要なのではありません。お米の先物取引等を考えても分かるように（通貨としての性質が要求されるのはせいぜい一方で）他方は基本的には商品としての側面さえあれば

<sup>34</sup> SankeiBiz 2016年2月25日「仮想通貨は『財産的価値』 政府、資金決済法に定義盛り込みへ」を参照。  
<http://www.sankeibiz.jp/business/news/160225/bse1602250500003-n1.htm>（2016年3月4日接続）

<sup>35</sup> 日本経済新聞 2016年3月4日「ビットコイン、『貨幣』に認定 法規制案を閣議決定」を参照。[http://www.nikkei.com/article/DGXLASGC04H01\\_U6A300C1MM0000/?dg=1](http://www.nikkei.com/article/DGXLASGC04H01_U6A300C1MM0000/?dg=1)（2016年3月4日接続）

<sup>36</sup> 元ファンドマネージャー近藤俊介「ビットコインが基軸通貨の代わりに成れないワケ」ZUU online 2015年4月28日参照。<https://zuuonline.com/archives/56523>（2016年2月8日接続）

構いません。ビットコインが仮に通貨でなくても少なくとも商品ではあるので<sup>37</sup>、この性質は満たされます。[2.2] 将来の消失リスクがあるという意味では確かに通貨交換・外国為替ほどの信用性は確保できないかもしれません。しかし、それが為替リスクを避けるデリバティブ取引を妨げる部分は限定的であり、流通量に依存します。従って、為替リスクが避けられない項目はビットコインゆえの問題点としてではありません。

では、ビットコインを国・地域の正式な法定通貨に採用するのはなぜ問題なのでしょう。現在ビットコインが通貨として使える部分が「限定的」なので、ビットコインを正式な法定通貨として採用する国・地域は主要通貨に対して「変動為替相場制」となることは確認しました。変動為替相場制では国・地域の生産量や国民所得、ひいては GDP などに対して短期では金融政策は有効ですが、財政政策が効果を持つには（ビットコインには馴染みの無い）資本移動の制限が求められることも確認しました。しかし、ビットコインは政策で通貨発行量を勝手に増やせません。そのため貨幣発行量を増やすという金融政策が根本的に使えないことを確認してあります。そのため、（資本移動に馴染みの無い）ビットコインを国・地域の法定通貨として正式採用すると、その国・地域は国民所得ないし GDP（、そして利子率）に対する短期的な政策手段を十分持ちえなくなります。短期的には完全雇用 GDP 等を達成する手段も 1 つ失われます。

貨幣の発行・管理には費用も掛かります。ビットコインに切り替えることでここが節約できるメリットはあります。しかし貨幣には、適切な管理をすれば発行益もあります。従って、ビットコインに切り替えるメリットが上回る場合とは少なくとも貨幣発行・管理の費用が上回る場合（少なくとも小国）です。実際には殆どありません。ビットコインの世界的な流通量が限られていて将来的にも飛躍的な伸びが期待できない今では、ビットコインを採用することが事実上の「固定為替相場制」になるわけではなく、「変動為替相場制」になります。このため、ビットコインを法定通貨に採用する国・地域がない・少ない現在は妥当な選択と言えるわけです。

経済政策の手段を失った国・地域がどういう状況に追い込まれるかは、昨今の危機が長期化しているギリシャ（ユーロ加盟国なので金融政策は使えず、財政難から国際的な支援がない限り財政政策も有効には使えない）の例を見れば明らかです。ビットコインが決済手段の 1 つとして存在する意義はあるわけですが、国・地域の法定通貨に採用することは問題なわけです。

---

<sup>37</sup> 少なくとも商品ではあることを日本政府は認めている。注釈 4 参照。また、小幡績「ビットコインという『通貨』の正体」2014年3月13日 <http://toyokeizai.net/articles-/32820>（2016年2月8日参照）でも、ビットコインは通貨の形をした投機用の金融商品としている。

## 5. おわりに

本稿では、学部生の国際金融のテキストにも載せられる形で、ビットコインが国・地域の正式な法定通貨として採用することの問題点を指摘しました。金融政策の取れない変動為替相場制になるビットコインを法定通貨として正式採用することで、国の豊かさを示す生産量や国民所得、GDP等に短期的な効果的経済政策の手段を失うことを確認しました。

国際金融制度が成立した19世紀以降、通貨といえば発行・管理する中央銀行が存在するのが当たり前でした。ブレトンウッズ体制が崩壊し、主要通貨が金等の裏付けのない不換紙幣となる「管理通貨制度」にしてからは特に中央銀行の通貨管理主体としての役割が強まっています。（近年国際市場で存在感を出してきた中国人民元を除き）主要通貨間の多くは「変動為替レート」になっていますが、G7に財務相以外にも中央銀行総裁が呼ばれるように中央銀行の役割はむしろ高まっています。その一方で、電子マネーや先ほどのリンデンドルのように、中央銀行以外の会社などが管理をするという場合はありました。しかし、中央銀行のない「通貨」がどのような形になるか、実例が登場するまでは理論的な産物に過ぎませんでした。この意味でビットコインは（暗号技術の開発・普及に関する歴史的意義に加えて）教育的意義は決して損なわれません。また、ビットコインなどの暗号通貨に代わる、国際決済での手数料の安い手段はまだ十分に出てきているとは言えません。しかし、ビットコインを国・地域の正式な法定通貨として採用することは、短期的・効果的な経済政策の手段を失う意味で危険性が高いのです。

### 主な参考文献

- 小川英治（2011）「東アジアの通貨事情が見える『国際金融のトリレンマ』入門『プレジデント』2011年6月13日号
- 小川健（2016）「コラム：仮想通貨『ビットコイン』を国の通貨に採用する」mimeo
- 斉藤賢爾（2015）「未来を変える通貨 ビットコイン改革論」インプレス R&D
- 高城泰（2014）「ビットコインから始まる真のIT革命 ヤバいお金」扶桑社
- 野口悠紀雄（2014）「仮想通貨革命 ビットコインは始まりにすぎない」ダイヤモンド社
- 藤井英次（2014）「コア・テキスト国際金融論」第2版サイエンス社
- ペーター・ラン（2015）（株）アドバンス監訳「仮想通貨 アトムコインの秘密 賢い人からはじめてる、仮想通貨投資術」LUFTメディアコミュニケーション
- 吉本佳生・西田宗千佳（2014）「暗号が通貨になる『ビットコイン』のからくり：良貨になりうる3つの理由」講談社ブルーバックス
- Satoshi Nakamoto (2009): "Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System," <https://bitcoin.org/>

bitcoin.pdf (原文 2009 年 5 月 24 日、接続 2016 年 2 月 8 日)

## 研究会・シンポジウム報告

2016年2月13日（土） 定例研究会報告

テーマ：「合評会 高橋豊著『日本の近代化を支えた文化外交の軌跡—

脱亜入欧からクール・ジャパンまで』（福村出版、2015年11月）」

報告者： 高橋 豊（小石川後楽園庭園保存会・理事）

時間： 14：00—17：00

場所： 専修大学神田校舎7号館772教室

参加者数：18名

報告内容概略：

本報告では、「文化外交」をテーマに、明治維新以降の日本の近代化を文化外交の立場から分析して近代化の意義付けを行い、明治期以降の日本の文化外交の概念の成立時期を探るとともに、文化外交の担い手たちを日本の近代化と教育の観点から検討し、現在に至るまでの文化外交の変容と継続の様態を考察した。また1945年を日本近代史の分水嶺ととらえ、戦後70年を俯瞰しながら、日本外交の将来戦略を提言した。

国際政治学者のジョセフ・ナイが考案した「ソフト・パワー」は、日本では実体として明治の黎明期に西欧文化に接した時期から存在し、政府は日本の近代化のために受容した。この西洋文明に対し、日本は明治維新以降、現代に至るまで、その受容、反発、発信の変化をめくりながら、日本の「ソフト・パワー」を形成したのである。

日本は律令制時代を含め、近代以降も先進国を模範に国づくりをしてきたものの、今後は模範国が存在しないことを自覚せざるを得ない時代となった。日本の特徴を活用し、文化国家をつくるには、対外的には文化外交を推進し、国内では芸術・文化を尊重して、地域を過疎・過密にせず、また、無定見な欧米化を追求せずに、近代化を遂げたアジア有数の国であることにかんがみ、自らが範を示すことが必要である。

フロアからは、「文化交流」、「文化発信」と「文化外交」との違い、「文化外交」の定義、国家間の思想戦と文化外交、国家による「文化外交政策」の効果と影響力、エリート主義と文化外交、文化外交の主体は誰が担うべきか、各国の「文化外交政策」と戦後日本のそれとの比較、など多くの質問がなされ、活発な討論が行なわれた。

記：専修大学法学部・末次俊之



2015年2月26日（金） 定例研究会報告

テーマ： 戦時・占領期日本における経済学者の社会的活動

報告者： 小堀聡（名古屋大学大学院経済学研究科准教授）

牧野邦昭（摂南大学経済学部准教授）

時間： 13：00－18：00

場所： 社会科学研究所会議室

参加者数：15名

報告内容概略：

(1) 小堀報告：日中戦争期財界の対外宣伝・調査活動

日本経済連盟会対外員会は1938～41年に存在した組織である。先行研究においてこの組織は戦時状況下において外資導入を試みた最後のものとして知られ、平和志向の財界の姿勢をしめすものと評価されてきた。しかし、その実態は革新的な中堅官僚・軍人の主導する官民一体の組織で、財界は名義貸しをしたにすぎなかった。対外委員会の活動も日本の宣伝しかなく、アメリカの日本に対する偏見の是正を目指しながらその実は印象の悪化を引き起こしていた。そして米国資本導入目的の組織が敵国調査目的の組織である世界経済調査会へと編成替えされるときも、軋轢はなかったとされた。

(2) 牧野報告：革新官僚の情報収集活動——戦時生活相談所と財政金融協会

戦時革新官僚による戦時生活相談所の設置についての本報告では、革新官僚が指導者（Fühler）として直接大衆から情報収集する姿勢を示していた点が注目に値する。中小工商业者の転廃業相談が多くを占めたその活動は、一方で今日の最低生活費の基準をめぐる議論の礎となる標準生活費（生計費）についての調査・研究をも生み出している。その後この組織の後継組織となったと推測されるのが財政金融協会であるが、敗戦直後に解散を余儀なくされた。自らを大衆の「指導者」と固定的にみなしたその姿勢に、この組織の解体された原因がある、と牧野氏は結論づけた。

(3) 「山田盛太郎文書」閲覧

山田盛太郎文書には数多くの戦時・戦後史にかかわる研究資料が所蔵されているが、保存の関係で公開にまで至っていない。現状の文書の状況、内容の確認とその意義、今後の保存・公開のあり方について検討すべく見学した。とくに日本経済史および東アジア経済史上アクセスの難しい史料のあることがわかり、これらに容易にアクセスできるような保存・公開体制づくりへの提案がなされた。

なお、本研究会は戦前・戦時日本研究会（第16回）との共催で行なわれた。

記：専修大学経済学部・恒木健太郎

## 執筆者紹介

ひろせ ひろこ  
広瀬 裕子 本学文学部教授

おがわ けん  
小川 健 本学経済学部講師

## 〈編集後記〉

本号では、2本の論文を掲載した。

「イギリスの教育改革における学力向上政策と地方教育行政による改革実践－ハックニー改革を率いたアラン・ウッド講演をもとに－」と題する広瀬論文は、ロンドン・ハックニー区子どもサービス長（講演当時）のアラン・ウッド氏が、2015年9月7日に国立教育政策研究所で行った、2000年代から2015年までのイギリス政府の学力向上政策と地方での具体的実施に関する講演の内容と質疑応答の模様を紹介した論説である。

広瀬氏は、中央政府主導の「ラーニング・トラスト（The Learning Trust）」と呼ばれる教育プロジェクトが、イギリス国内で最低にランクされていたハックニー区の子どものたちの学力を大幅に向上させた事例をビビットに紹介しているウッド氏の講演内容を紹介しつつ、地方当局の役割・教員の資質向上策・政策がプロジェクトの価値指針として据えられたことに注目し、詳細な解説を試みている。

広瀬論文は、イギリスと同様に子どもの学力低下と教育の質的向上が課題とされている日本の教育改革の方向性を考えるにあたり、重要な示唆を与えてくれる好論文である。

「学部生の国際金融の教科書にも書ける、ビットコインを法定通貨にすべきでない理由」と題する小川論文では、電子決済の普及とともに登場した暗号通貨の先駆けである「ビットコイン（Bitcoin）」の概略、国際金融での位置づけ、国・地域の正式な法定通貨に採用することの是非について、たいへんわかりやすく解説されている。

小川氏によれば、現状では、決済にあたってのビットコインの普及率は決して高くはなく、これを国などの法定通貨に採用することは、国際的な資本移動を制限しない限り、効果的な短期的経済政策の手段を失うことに繋がることから、望ましくないとされる。しかし他方、ビットコインについて学ぶことは、国際金融を考察するにあたって、その教育的効果は小さくないとされる。

ビットコインをわかりやすく解説する小川論文は、国際金融を学ぶ学生だけではなく、編集子のような門外漢にとっても、国際金融を学ぶにあたり導きの糸となる。

（文責：専修大学法学部教授・内藤光博）

---

2016年3月20日発行

神奈川県川崎市多摩区東三田2丁目1番1号 電話 (044)911-1089

専修大学社会科学研究所

The Institute for Social Science, Senshu University, Tokyo/Kawasaki, Japan

（発行者）村 上 俊 介

製 作 佐藤印刷株式会社

東京都渋谷区神宮前2-10-2 電話 (03)3404-2561

---