

【質疑応答】

吉原 たくさんご質問をいただき、ありがとうございました。内容が多岐にわたっているのですが、明日の午前中のオスラー先生とのフリーセッションにまわす質問と今ここでお答えいただく質問とを選別させていただいた。オスラー先生の講演の内容と非常に関連がある質問を中心に、再度議論を進めていきたい。

植松 玉川大学院生の植松です。権限委譲後の近年、スコットランドとイングランドの教育制度はますます異なってきたとおっしゃったが、主にどのような点が異なってきたのか。

オスラー 権限委譲が実施される以前は、たとえばナショナルカリキュラムのように、イングランドで起こったことがそのまま何年か後にスコットランドで実施されるというように、スコットランドの教育はイングランドで起こったことの影響を受けていたが、権限委譲が行われてから10年以上経つとそのような傾向がなくなってきて、スコットランドの問題に対してはスコットランドの議会が対応し、イングランドをあまり参考にしなくなった。たとえば、大学の授業料に関しては、スコットランドに住んでいればスコットランドの大学の授業料は無償であるが、イングランド、ウェールズ、北アイルランドの大学はそこに住んでいても無償ではない。

植松 講演の中で、インスペクションについて新しいシステムを作るなら旧来のシステムは廃止したいとおっしゃったが、主な変更点はどのような点か。

オスラー 今までは、中央の機関が学校を訪問しているという聞いても、学校は準備ができておらず、答えられないことが多かった。しかし現在は、学校が自ら評価を行うというシステムが導入され、中央の機関がインスペクションを行う時にはもう回答ができあがっている。以前は中央の機関が学校に対して指摘を行うのみであったが、現在は学校自らに何ができていて何ができていないのかを考えていただき、中央は成功している学校の例を効果の出ている学校に伝えるという役割を担っている。これが新しいシステムである。

前馬 様々な分権のレベルが示されていた。地方政府、学校、教師などのレベルのうち、理想は教師とのことだが、現状はどのレベルにあるのか。もう一つの質問は、32の地方当局があるという話であったが、その32の地方当局の間で権限委譲の進み方が違うのか、それとも一様に進んでいるのか。

オスラー まず現状であるが、一番重要な部分は地方政府である。というのも、教師を雇ったり、学校を建てたり維持したりするのは地方政府の責任であるからである。中央は法律を定めたり、地方政府に助言をしたりするが、教育政策実施の主体は地方政府である。しかし、地方政府が圧倒的な権力を持っているわけではなく、法律で学校にある程度の権限を与えないといけないと規定されている。たとえば、地方政府が教育に関する財政をすべて使えるわけではなく、ある程度予算を決める権限を学校に与えると法律で規定されている。

もう一つの質問については、スコットランドは大変小さな国であり、人口500万である。そのため、すべての地方政府と話し合ったり、協力して働いたりすることに関して規模が小さいという点で恩恵を受けている。そのため、地方政府の間で違いがあるとか、一部の地方当局と話し合いがしっかりなされていないということはない。

ジェンキンズ イングランドではナショナルカリキュラムが導入されていて、アセスメントも同じ時期にすべての学校で実施され、その結果がリーグテーブルで公表される。スコットランドでは、そのあたりの事情はどうなのか。

オスラー アセスメントに関しては、だいたい同じであるが、細かな点では、イングランドでは日が指定されていて全部の学校が同じ日に実施するのに対して、スコットランドでは、教師が子どもが試験を受けられると判断した時点で行うため、各学校で実施日が異なる。2点目に、イングランドでは、リーグテーブルが公開され、どの学校がよく、どの学校がよくないなどが公表され、その影響は大きいですが、スコットランドでも公表は行っている。学校ごとの成績の公表については、私は別に反対ではない。その理由として、社会や経済に対して学校がどのように影響するのかということは非常に重要であり、しかも学校には税金が投入されていて、教師の給料は税金から支払われており、社会的責任があるので、リーグテーブルを公開することに関して問題はない。むしろ問題なのは、アセスメントを廃止しようという動きが政治的な理由で行われているということである。保守党政権の時にアセスメントが教育的な理由で導入されたが、廃止しようとする動きは政治的な理由によってである。特に、1997年以降、労働党政権が政権をとっているので、有権者としての教師の数も無視できないし、あるいは圧力団体として教員組合の力も非常に大きい。イングランドだけでなく、UK全体でそのようなことが起こっている。

二宮 ナショナルカリキュラムを内容ではなく、どのようなことを身につけるのかというスキルで規定することにはどのようなメリットがあるのか。

オスラー スコットランドではナショナルカリキュラムと呼んでいないが、イングランドと似たものがある。ここでは、基礎的なスキルについて規定していて、内容について書かれているわけではない。2歳ごとに何々ができていないといけないという書き方をされていて、それを達成するための授業の内容は規定していない。たとえば、算数の場合、7歳で何々ができていないといけないというような書き方をされているが、実践においてどのようなアプローチをとるのかというのは、教師の裁量に任されている。こうしたアイデアは、何を達成すべきかを規定して、教育のプロである教師という前提のもとに、内容の選択権を与えるというアイデアに基づいている。しかし、何でも可能というわけではなく、子どもがそれを通じて学んでいるということが保障されなければならない。教科書にしてもたくさんの選択肢があるというわけではなく、また、内容に関しても権限委譲後もそれまで使用されていたものと同様のものも多く、大きな変化があったわけではない。

フリーディスカッション

谷川 佛教大学の谷川です。今日午前中の進行方法ですが、フリートーク、フリーディスカッションという形でご案内させていただいているが、ひとまず次のように進めさせていただきたい。まず、あらためて昨日の発問者である吉原会員のほうから、この企画の趣旨に立ち返ってオスラーさんに発問していただきたいと考えている。その際、一つは、イングランドとスコットランドの分権の問題である。そしてもう一つは、スコットランド内での分権の問題である。その際の分権移譲先は、地方政府なのか、学校なのか、児童生徒なのか、あるいはステークホルダーなのか。

あるいは分権の分野、カリキュラム等々の問題が昨日議論になったのでその点を踏まえて質問していただけるかと思う。そして、そうした議論を踏まえながら、昨日議論に出てこなかった点である日本の分権にどのような示唆を与えるかという点に関して、まず吉原会員から質問していただけたらと思う。このような質疑応答を踏まえてフロアからの質疑応答を受け付けたいと考えている。

吉原 高崎経済大学の吉原です。昨日は、非常に多岐にわたる点についてお話しいただきありがとうございました。今日は分権に焦点をあててお話をうかがいたい。1点目は、スコットランドとイングランドとの違いを再度確認したい。日本で言うところの教育委員会の権限は、スコットランドとイングランドとではどの程度違いがあるのかというのが大きな質問である。具体的に言うと、カリキュラム作成の問題や一番違いが出る教師の雇用の問題、それからインスペクションに関して Ofsted やスコットランドの機関は地方自治体とどのような関係にあるのか、その3点についてその違いをおさえてから次の質問に移りたい。

オスラー スコットランドとイングランドの教育制度は全く異なるものである。教育大臣、責任を負う議会、試験制度、学校の構造、教員資格などすべて異なる。しかしながら、300年ほど前にUKとして統合されたので、共通性も持っている。スコットランドとイングランド2つのシステムの間には協調や協働はほとんど見られない。イングランドで教育改革が行われても、スコットランドは影響を受けていない。しかし、人材は共同化されている場合もある。スコットランド出身のエリートがイングランドの中央の主要なポストに就くということに関しては寛大であるが、逆にイングランドの人がスコットランドで主要なポストに就くには困難を要する。

地方自治体に関しては、イングランドのほうが地方自治体の数が多いために、中央政府が法律を介して地方自治体を利用して政策を実現していくということが一般に見られる。たとえば、ナショナルカリキュラムが法律によって導入された時、実際には導入したくないLEAもあったかもしれないけれども、ナショナルカリキュラムの導入は法律によって決定された。一方、スコットランドは地方自治体の数が少ない。イングランドでナショナルカリキュラムが導入されたのと同時期にスコットランドでは12の地方自治体があり、現在では32の地方自治体がある。このように数が少ないので、スコットランドでは一致して共通カリキュラムの導入を行うことができた。また、それ以前にも共通性の高いカリキュラムで実施されていたので、スムーズに導入できた。

地方政府とインスペクションの関係についてであるが、UKの4つの地域では、基本的なシステムはほとんど同じで、査察官は政府によって雇用されている公務員であり、地方自治体とは関係がなく、独立性を保持している。これは、とても重要な点である。なぜなら、地方自治体は教員の採用などを担っているからである。4つの地域で異なっているのは、ビジネスの内容で、たとえば10年前からスコットランドでは地方自治体に対して査察を始めるようになった。それまでは、地方自治体に対して学校の査察結果を報告して、勧告を行うのみであったが、最近では、地方自治体がどのようにその勧告を受け入れ、改善を進めているかという点についても評価できるようになった。そのため、現在、地方自治体は日々学校を支援するようになっている。そして、私たちは、これを視察し、評価し、公表している。これに関しては、スコットランドとイングラ

ンドでは行われているけれども、ウェールズと北アイルランドでは行われていないという大きな違いがある。

カリキュラムに関しては、学校で何を教えるかということに関して大きな違いはない。私としては、スコットランドの文化や歴史をもう少し強調してもよいのではないかと考えている。たとえば、文学作品であれば、ロバート・バーンというスコットランド出身の有名な詩人がいるが、そのようなことをもう少し学校の中で教えてもよいのではないかと思う。カリキュラムのマネジメントは異なるかもしれないが、中身としてはほとんど同じというのが事実であると思う。

教師に関しては、役割、養成課程、教師の登録制などほとんど同じである。イングランドとスコットランドの間で教師の移動があるのかと言えば、ほとんど教師は自分が受けた教育制度の中で教師になる。実際構造が同じであるので移動は可能であるが、実際にはほぼない。

教師の雇用制度については、UK 全体でほとんど同じで、学校単位での採用となるため、空きが出た場合全国紙で公募され、それに応募する。そして、一度採用されれば異動はないので退職までそこにいることができる。学校が閉鎖された場合は、他へ異動したり、退職したりする。

教員の専門性の開発についての議論をスコットランドでもっとしなくてはいけないということ昨日申し上げたが、私自身のアイディアは、7週間ある夏休みのうち、1週間で教員の専門性発達のためにあてるというものである。しかし、これは教員には不評であろう。今、スコットランドではチャータードティーチャーという資格が作られつつある。このチャータードというのは、他の専門職においても使用されている。これは、教師が自分で費用を負担して、チャータードを取得し、取得できた場合は、部分的に LA がその費用負担してくれたり、給料が上がったりするというシステムである。これは、専門性の発達には良いことであり、多くの教師が参加している。

最後の点だが、学校理事会に関しては、UK のそれぞれの地域で異なる状況にある。イングランドでは、学校理事会はかなり実質的な権限を持っていて、校長の採用などにも発言力を持っている。これに対して、スコットランドではかなりゆるやかな組織を持っていて、どちらかと言えばアドバイスを与えることになっている。たとえば、校長の採用に関しても、アドバイスはするけれども、最終的な決定権は LA が持っている。学校理事会では、休日や制服の問題を決定している。北アイルランドでも、学校理事会が置かれている。教育に関しては LA がすべての権限を持っているが、教育費に関しては、法律によって学校に委譲することになっており、日々の運用は学校理事会が行っている。学校理事会自体は、自発性に基づいてメンバーが決定される。そのため、一度決定されたメンバーがすべての会議に出席するというのを期待できないし、強制もできない。また、メンバーを見つけること自体にも困難がある。権限をかなり持っている学校理事会であるけれども、実質何もできていないという問題を抱えた状況にある。また、北アイルランドでは、理事に対しての研修制度があり、これに参加することが求められているが、それにも欠席者が出る。このような北アイルランドのゆるやかな制度は問題であると考えている。

日本への示唆ということだが、これは私が答えるより皆さんが考えていただければよい。この前、野党の影の内閣の教育大臣に何が必要かと問われ、2つのことを申し上げた。1つは、教師の専門性発達のための充実した制度である。もう1つは、問題行動を起こす子どもたちにどう

対処するののかということである。現在、問題を起こす子どもがいるために他の子どもの学習機会が損なわれているということが言われていて、これが教師にとってかなり圧力になっている。現在は、問題行動を起こした子どもたちを簡単に退学させてしまうのであるが、私はこれに反対である。退学させるのは、自分あるいは他者に危害を加える場合のみで、そうでない場合は、子どもを学校の中に留めておいて、通常のクラスに戻す努力をすることが必要である。退学させてしまうということは、問題を学外に追放することにはなるが、根本的な問題解決にはならない。今ここで話している間に、もう2つほど思いついたことがある。1つは、質をモニターすることであり、これによって学習の成果が上がっていくのではないか。もう1つは、専門家である学校の教師を信頼することである。

谷川 吉原さん、ひきつづき質問があればどうぞ。

吉原 2つめの質問というのは、地方自治体、学校、子ども、ステークホルダー、地方議会の間の権限の分散をもう一度確認したかったのだが、1つめの質問の中でお話くださったので、省略したい。3つめの質問というのは、話題の提供で、必ずしも質問ではない。日本では、文部科学省、県の教育委員会、市の教育委員会、学校と多層にわたっている中で分権の在り方を考えていく必要がある。その際、教育行政とは離れた自治体行政の中でももう少し構造をシンプルにしようという動きがある。イギリスでは見られない道州制というものである。日本はこれまでにそのような構造をシンプルにするとか、権限を分散させるという経験をしたことが少ない。それに対して、スコットランドは歴史があるため、ヒントになるのではないかと思う。

大田 明確にしたいのだが、スコットランド、イングランド、ウェールズ、北アイルランドそれぞれの関係の中で、道州制を見たいということによいですね。

オスラー ナショナルシステムがなぜ必要かと言えば、すべての子どもたちに教育を保証できるようにするためである。権限委譲は、ナショナルシステムを地方のニーズに合わせることができるというメリットもあるが、無制限にしてしまうと質の保証ができないということにもなる。したがって、権限委譲をする時には、明確なガイドラインを作成して自由裁量の余地を残すということがとても大切ではないか。明確なガイドラインを作成すること、子どもたちが最終的に何を成し遂げればよいかという期待を明確にすること、考えられる問題点を想定してその対応策を考えておくことが大切である。私個人としては、アメリカ合衆国で行われている公選制の教育委員会制度が理想である。それは教育問題だけを取り扱う行政委員会という意味で、非常に重要であると考えている。なぜかという、一般の地方自治体というのは、いろいろな役割を担う機関であって、教育だけに直接責任を持つわけではない。そのため、地方議員が教育予算の規模が非常に大きいと判断し、これを削減して他に使うという方向に動いてしまう可能性もある。教育だけのために公選制で選ばれてきた教育委員会制度であればそのようなことは起こらず、私としてはこれが理想であると考えている。この話題を締めくくるにあたって、結局はすべての子どもが最善の教育を受けられるようなシステムを考えることが一番大切である。

谷川 フロアの皆様にマイクをまわしていきたい。地方自治という観点からの質問をいただきたい。

森川 一橋大学院生の森川です。確認させていただきたいが、学校理事会は北アイルランドだけ

がボランティアなのか。

オスラー 基本的には4つの地域すべてでボランティアと考えていただければよい。ただし、イングランドの場合はできる限りこのような人たちがよいという指示はある。たとえば、親であるとか、財政や法律に詳しいなどである。しかし、すべての人たちがこれを持っているとは限らないし、無償の仕事なので、これが一番問題ではないかと私は考えている。

中島 京都文教短大の中島です。道州制を導入することによってシステムを単純化していくということであるが、アメリカなど分権化されている国は複雑で単純なようには思えない。

オスラー 民主主義というのは複雑であると考えた方がよい。地方分権というのは、自分たちが運営していくものであり、子どもたちの教育は自分たちのものであるという認識を与えるという意味でもとても重要であり、中央がすべて決めるといえるのは問題であると思う。換言すると、オーナーシップという感覚が一番重要であり、オーナーシップがなければ、市民は参加もしないし、貢献もしない。オーナーシップという感覚を強めれば、そのようなことが期待できる。

吉原 私の個人的な意見から言うと、道州制は、中島先生がおっしゃったように、複雑になるのではなかなか日本にはなじまないと考えている。しかし、教育以外の部分では、いろいろな部分で日本でも分権が進んでいる。その中で、なぜ教育の場合は難しいのかということ、キープレーヤーがたくさんいるからであると思う。分権をする前に、まずはキープレーヤーの人材育成が必要であると思っている。

後藤 道州制は分権と関係のない話ではないかと私は思う。各県単位で行っているものをもう少し広くまとめようというのが道州制の考え方ではないか。だから、道州制は、分権とは逆のことであって、ある程度集権化しようという流れではないかと思う。また、日本の場合はそれほど地方ごとに独自性がなく、イギリスと比べた場合一つにまとまっている。それを考えたときに、UKは日本が学ぶ対象になるのか。

谷川 後藤会員の意見にも同感するが、イングランドとスコットランドとの関係という観点から日本の制度を考える時に道州制が一番類似的に考えられるということでご提案いただいた。スコットランドの分権から日本は何が学べるのかという観点から議論を発展させたい。

大田 道州制に関しては、教育とは異なる観点から議論が進んでおり、より政治的、財政的な問題なので少し分けたほうがよい。

小口 近畿大学の小口です。地方自治体は自分たちの権限を学校に渡すということに必ずしも賛成ではないと思うが、オスラー先生がスコットランドで仕事をされていた時に、何か苦勞された点が具体的にあれば教えていただきたい。

オスラー 地方政府が抵抗したということに関して、たくさん例がある。既得権益を奪うというのは難しく、地方政府は委譲に批判的である。特に財政委譲が一番困難であり、地方自治体は、自由度が少ない形で財政委譲をしている。その意味では、中央政府から学校に委譲したほうが簡単であったように思う。繰り返し申し上げるが、権限委譲には必ず限界があり、間違った方向に行かないようにすることが重要である。次の2つの言葉の違いを認識することが重要である。1つは、危機回避であり、最初から危機を回避するためにきわめて厳重な管理をして間違った方向に行かないようにするシステムである。もう1つは、危機管理であり、権限を受け取るとともに、

最初から問題を想定しておき、それにどのように対処するかということにも踏み込んだマネジメントである。私としては、危機管理のほうがより重要であると思う。

植松 スコットランドに権限委譲が行われた後、私立学校に何らかの変化があったのか。もしあれば、教えていただきたい。

オスラー 簡単にお答えすると分権後も変わっていない。伝統的にスコットランドでは私立学校が少なく、就学人口の2パーセント以下が私立学校に通っている。UK全体で、私立学校はチャリティというステータスを持っており、レギュレーターという役職が、チャリティが機能しているかをチェックしている。イングランドでは、いくつかの私立学校がチャリティのステータスを剥奪されている。チャリティは、社会的に不利益な人々や障害を持っている人々を助けるなど慈善的な観点を持っているかどうかということがチェックされていて、これを証明することができない場合、チャリティステータスが剥奪される。もし、チャリティステータスが剥奪されると、税金上の優遇措置もなくなるので、授業料が高額になり、学校間競争がある場合は人気がなくなり、存在が危うくなっていくという状況にある。

上田 京都女子大学の上田です。地方分権を行い、地方自治を行っていくという大変重要な問題である。そのためにも、地方の文化を尊重する教育が行われていると思う。北アイルランドやウェールズでは、その地方の言葉が教えられているけれども、スコットランドではどうなのか。すべて共通に行われているのか、部分的に行われているのか。もし教えられているならば、週にどれくらいの時間教えられているのか。学校段階による違いはどうか。

オスラー UKにおいて言語教育は複雑な問題を持っている。外国語教育は成功していない。なぜなら、どこでも英語が支配的になっているため、外国語習得の必要性がないと考えられてしまうからである。母語教育は、ウェールズが熱心で北部では強制的に、南部では選択になっている。北アイルランドでは、新しい大臣がアイリッシュを強制しようという話をしているが、まだ実現には至っていない。もちろん、アイルランド共和国では、公式な言語としてアイリッシュが使用されている。翻って、スコットランドでは、ゲーリックを話している人は全人口の1パーセント以下である。どちらかというとも北部で話されており、メインのところではほとんど話されていない。そのため、ゲーリック教育にはほとんど予算を与えられていない。ゲーリックはほとんど有用性がないと考えられている。グラスゴーやエジンバラでは一部行っているようである。外部試験にはあるが、ゲーリックで何かを教えることは教師もないし難しい。このような状況であるが、お互い意思疎通ができています。今お話ししているうちに2つのことを思い出した。ご存じのようにスコットランドではUKからの独立を望む運動が行われているが、言語に関しては具体的に考えられていないように思う。もう1つのことは、スコットランドではもう1つ言語があってゲーリックよりも多くの人が使用している。北東部の方言といってもよいが、スコッツと呼ばれる言語である。ただし、これに関しては、予算もないし、圧力団体もない。

大久保 福岡大学の久保です。性教育は必修になっているのか。またどのように教えられているのか。日本では、時に対立が見られたりするが、そのような問題があるのかどうか。

オスラー 性教育に関しては、かなり論争的な問題になっている。性教育は行われることになっているが、学校ごとにそれぞれ違う方法で行われている。多く見られるのは、社会性・教育の中

に性教育を位置付けているものである。もちろん、生物学的な性教育を行う学校もあるが、これには批判があって、人間関係という視点が欠けていることが問題になっている。そのほかの問題点は、スコットランドでは教師がホモセクシャルについて教えていることがあってそれを理由に罷免されることがあった。今はそのようなことはない。スコットランドでは公立のカトリック系学校が多いので、カトリック系学校では避妊について教えないという明確なビジョンを持っている。性教育という言葉はあるが、その中身は統一されているわけではない。付け加えると、今ティーンエイジャーの妊娠が非常に社会問題になっている。北アイルランドの場合、妊娠によって学校に通えなくなった場合、家庭教育を受けるので、その費用が莫大になっている。

後藤 昨日のお話の中で、教師には自由が与えられているけれども教科書に頼るのでそれほど自由ではないということであったが、小学校段階において、イングランドとスコットランドでは教科書の利用のしかたが違うのか。以前イングランドでは、教科書を使わないということが徹底していたと思う。それに対してスコットランドはかなり使う風土があったのか。

森川 新しいカリキュラムが導入されて、インスペクションの手続きに変わった点があるかどうか。

植松 ディスレクシアを持つ子供に対する教育について教えていただきたい。

オスラー テキストに関しては、イングランドとスコットランドで教科書を使用する頻度や中身はほぼ同じであると思う。現在、スコットランドではかなり使われている。ただし新しいテキストを購入するには費用がかかるので結局古いテキストを使用している。

新しいカリキュラムの導入とインスペクションの手続きの変化については、基本的には変わっていない。私が部下のインスペクターに言うことは、子どもに学校は居心地がよいかどうかを尋ね、子どもたちがよいと答えればその学校は問題がなく、嫌だと答えたらどこに問題があるかを見つければよいということである。

ディスレクシアに関しては、今はディスレクシア以外にも特定される障害が増えていて、それをSENとしてくくっている。そのような子どもたちに対しては、特別な教育が提供される。SENに関しては非常にお金がかかるので、SENの対象となっていない子どもたちから予算の使い方が不公平であるという不満が出ることはあるが、SENを抱える子どもに対する教育は非常に重要であると私は考えている。