

# イギリス連立政権下のアカデミー政策

—— 学校の自律化が与える地方教育行政への影響に着目して ——

青木 研作

(西九州大学)

## はじめに

多くの先進国では、1980年代以降、経済競争の激化と財政事情の悪化、公的セクターに対する不満・不信の増大とアカウンタビリティ重視の傾向、教育に対する消費者意識や私的関心の増大などを背景にして、規制緩和と事後評価や学校経営・教育実践の効率性を重視した教育改革が進められるようになった。こうした教育改革の主要な領域・争点の一つになってきたのは、教育の質を向上させるための学校制度改革をいかに進めるかということであった。

こうした動きは日本においても同様であり、1980年代の臨時教育審議会以降、新自由主義的な立場からの考えが教育にも導入されるようになった。この立場から見れば、日本の学校制度は中央集権的な教育行政、平等主義・官僚主義・専門職主義によって管理・運営されてきた結果、画一性・硬直性・閉鎖性といった弊害を抱えており、多様化する子ども・保護者のニーズ・要望に適切に対応することができていないとされ、改革の必要性が主張されてきた。1990年代の公立中高一貫校の創設や学校選択自由化、2000年代の学校評価やコミュニティ・スクールや新たな職位（副校長・主幹教諭・指導教諭）の導入、そして現安倍政権下において認められた、全国学力・学習状況調査における学校名を明らかにした結果の公表や、国家戦略特区において自治体が建てた学校の運営管理を民間の企業などに委託する公設民営学校の導入などもそうした改革の一環といえる。また、2014年6月に地方教育行政の組織及び運営に関する法律が改正され、自治体の首長の教育行政に関する権限が強化されたことも、見方によれば、そうした改革の一環として位置付けることもできる。

このように長年にわたって新自由主義的な傾向をもつ改革が進められてきている日本であるが、依然として、文部科学省→都道府県教育委員会→市町村教育委員会→学校という上意下達構造が強固に存在する。また、義務教育段階において子どもたちに学校教育を提供しているのは公立学校が主流であり、その学校に対しては地方教育行政を担う教育委員会が人事や財政面で大きな権限をもつ。つまり、現在のところ、教育行政機関の完全な管理の下、教育の質の向上という目標に向けて、学校は市場原理と向き合い、教職員はリーダーシップや専門性を求められているのが日本の現状である。一方で、新自由主義的教育改革の先駆であるイギリスでは、1980年代以降、学校の自律化を促進することにより教育水準の向上を図る改革が行われてきた。そして、この間

の地方教育行政を担ってきた地方当局（2005年以前は地方教育当局）に与えられた学校に対する役割は、政権交代ごとに異なっている。1979～1997年までの保守党政権と第2期までのブレア労働党政権の地方教育当局に対する政策の比較分析を行った清田夏代によれば、保守党政権の政策は「LEAという中間組織を媒介せず個々の学校が国家と直接的に対面し、それぞれが競争的関係におかれる」ことによって弱肉強食の関係を生みだしたのであり、それに対してブレア労働党政権は市場の暴走に対する抑止力として、LEAに新たな役割と権限を付与したとされる<sup>1</sup>。そして、現在の保守党と自由民主党による連立政権（以下「連立政権」と記す）は一層の学校の自律化を進め、地方当局の権限を縮小する方向にあり、その改革を支える主要な政策の一つがアカデミーに対する政策だとされている。

本稿では、この連立政権によるアカデミー政策に注目する。連立政権のアカデミー政策に関する日本におけるこれまでの研究としては、学校評価を中心とした説明責任システムの改革の観点からアカデミー化について検討した久保木匡介による研究<sup>2</sup>、アカデミー政策の一環であるフリー・スクールの法的基盤や設立手続きを明らかにした望田研吾による研究<sup>3</sup>などがある。本稿では、前労働党政権から行われてきたアカデミー政策の概略と、連立政権によるアカデミー政策の地方当局に与える影響についての検討を行い、前労働党政権と比較した場合、現在のアカデミー政策がどのような課題をもつのかについて明らかにする。

なお、本稿におけるイギリスとはイングランドのことを指す。

## 1. 連立政権誕生以前のアカデミー政策

新自由主義的教育改革の特徴の一つは、学校供給主体や学校タイプの多様化がみられることにある。元来、イギリスの公費で運営される学校には自治体立学校と有志団体立学校（主にキリスト教団体が設立する学校）が存在していたが、1980年代のサッチャー政権以降さらに多様化が進む。そこでは、公設民営型の学校であるシティー・テクノロジー・カレッジ（City Technology Colleges. 以下「CTCs」と記す）や中央政府が学校に直接資金を提供するGMスクール（Grant Maintained schools）が設けられた。続く、ブレア率いる労働党もGMスクールは廃止するが、CTCsを存続させ、2001年からは「学校の多様化」（School Diversity）政策を展開した。この政策においては、スペシャリスト・スクールや宗教系学校（faith schools）が奨励され、そしてアカデミーが導入された。以下、労働党政権下におけるアカデミーの特徴をまとめる。

アカデミーは個人の慈善家、企業、宗教団体、慈善団体、大学などの多様なスポンサーを有し、あらゆる能力の生徒に開かれた公費で運営される学校である。アカデミーは地方当局から独立しており、資金提供協定に従って行われる中央政府からの資金提供を受け、親による授業料の支払いはない。したがって、地方当局から独立しているという意味においてコミュニティ・スクールやボランティア・スクールが含まれる公費維持学校（maintained schools）には分類されず、また公費で運営される学校であるため独立学校（independent schools）にも分類されない。教育省の学校調査の資料においては、アカデミーは公費運営学校（state-funded schools）と表記される<sup>4</sup>。この場合、コミュニティ・スクールやボランティア・スクールも公費運営学校に含まれる。

アカデミーは1980年代中頃に当時の保守党政権が創設したCTCsと、2000年学習技能法により規定が設けられたシティー・アカデミーを基盤に、2002年教育法の下で創設された。アカデミー創設の目的は、不利な立場におかれた地域と教育上ひどい成績の地域における中等学校の教育水準を改善するためである。労働党政権は最終的に400のアカデミーを開校すると表明し、2010年までに200校を開校することを目標にした。2010年3月までに83の地方当局に203のアカデミーが開校した。

アカデミーは公費維持学校に比べてその独立性や自由が強調される。例えば、スタッフに対する賃金と条件の規定を設ける自由、コミュニティ・スクールよりもカリキュラムの編成におけるより大きな柔軟性、理事会の規模と構成に関するより大きな自由、授業日の長さや授業回数に関する自由などである。一方で、アカデミーは公益公社（charitable company）として、年次決算書と年次報告書を作成し、慈善委員会（Charity Commission）に提出する。また、アカデミーはあらゆる能力の生徒に開かれた学校であり、公費維持学校同様、学校入学者受け入れ規則（School Admission Code）に従わなければならない<sup>5</sup>。

こうした特徴をもつアカデミーについては、次のように評価されている。「アカデミーはイングランドにおける全ての公費運営中等学校の6.1%を構成し、中等学校の生徒の5.9%を教育している。アカデミーの大部分は都市部に位置している。ほとんどすべては既存の学校に取って代わった学校であり、その学校が受け入れる生徒たちは一般的に経済的に恵まれないバックグラウンドの出身で、高いレベルでの特別な教育的ニーズをもち、第一言語が英語でない生徒の割合が高く、民族的な多様性が平均以上である。既存のアカデミーのGCSEの成績は、それらの受け入れる生徒の状況や引き継ぐ前の学校の成績により当然であるが、平均以下である。2009年には、アカデミーの生徒の35%が英語と数学を含むGCSE/equivalentで5教科以上A\*-Cのグレードを達成した。これは全ての公費運営学校では52%になる。アカデミーはこの差をわずかに縮めてきており、この評価尺度におけるアカデミーの（達成割合の）増え方は過去2年間において全国の改善の約2倍であった<sup>6</sup>。また、アカデミーの平均的な入学倍率は3倍であり、その教育に対する満足度も高いとされている。例えば、プライスウォーターハウス・クーパー社が行ったハックニーのモスボーン・アカデミーの調査では、定員180人に587人の入学応募があったこと、保護者の回答では教育の質に満足しているが87%、自分の子どものためにふさわしい学校であるが80%、子どもは学校に行くことが好きで楽しんでいるが90%であったこと、教員の回答ではスポンサー資金が生徒の学習に良い影響を与えているが82%であった<sup>7</sup>。

このように前労働党政権下で展開されてきたアカデミー政策であるが、現在の連立政権では、アカデミーのさらなる拡大、親や教師や民間団体などが設立できるフリー・スクールの創設が奨励されている。次節では、連立政権のアカデミー政策について検討する。

## 2. 連立政権のアカデミー政策

2010年5月に誕生した保守党と自由民主党の連立政権は、イギリスのすべての公費維持学校がアカデミーに移行することを可能にするための法整備に直ちに取り掛かった。政府により提出さ

れたこのアカデミー法案は、5月26日に貴族院（House of Lords）で審議が始まり、7月13日に貴族院で可決、その日のうちに庶民院（House of Commons）での審議が開始され、7月26日に庶民院で可決し、翌日国王の裁可を受け、7月29日にはその大部分が施行された。連立政権は、学校が直接資金を享受し、中央や地方の行政から独立しているアカデミーの運営形態を、初等学校や特別支援学校も含めすべての学校に適用することのできる法律を、政権に就いてから100日も経たないうちに成立させた。また、この法律によって連立政権は、教師、慈善団体、親グループ、宗教団体などに対してフリー・スクールを設置する機会を与えた。このフリー・スクールはアカデミーと同様の自由や自律性を有する公費運営学校である。

以下、連立政権がアカデミー政策を進める目的について、2010年11月に発表された教育白書「教育力の重要性（Importance of Teaching）」（以下「2010年教育白書」と記す）で確認する。「2010年教育白書」では冒頭において、2006年のPISAの結果が大きく順位を下げるものであったことが述べられている<sup>8</sup>。そして、上位の国に追いつき、「ワールド・クラス」の学校を有するためには、他国の成功の教訓に学ぶべきであるとし、次の三つの教訓を挙げている。第一に、教員の質が最も重要だということ。第二に、学校現場に可能な限り権限を委譲するとともに高水準の説明責任を確保すること。第三に、貧困家庭の子どもたちが失敗することを許容しない、すなわち、貧富の差による教育格差の縮減ということである。アカデミー政策については主に第二の教訓に関連して論じられている。

質の高い学校制度を構築するために、連立政権が最も大切であると考えているのは学校が自律的に運営されることである。なぜならば、質の高い教師が明確な基準に基づいて運営する学校において、学校段階での意思決定が増えれば、それだけ子どもたちや若者たちに対して最良の選択ができる専門家によって多くの決定が行われるようになることを意味するからである。学校の自律性が成績を向上させた例として、連立政権は、アメリカのチャーター・スクール、カナダのアルバータ州の取り組み、スウェーデンのフリー・スクールを取り上げ、さらに、イギリスにおいても、CTCsやアカデミーといった自律的な運営を行うことのできる学校が良い成績を収めていることを紹介している<sup>9</sup>。しかしながら、イギリスにおける自律的な学校運営に基づく学校制度への改革は未だ不十分であり、学校の自律性や自由を拡張することには大きな余地があると連立政権は認識しており、より大きな自由を各学校が享受するための政策の一環として、アカデミーとフリー・スクール、そして地方当局の役割についての提言が行われている。

まず、前労働党政権が創設したアカデミーについて、連立政権は高く評価している。しかしながら、前労働党政権下においてはアカデミーの成功の影響が限定的なものにとどまっていたことを問題視している。すなわち、最初のアカデミーは2003年に開校したが、2010年9月までに開校したアカデミーは203校だけであった。そして、アカデミーが享受していた自律性や自由は、前労働党政権下では官僚的な要求の増大により、次第に損なわれていったというのが連立政権の評価である。また、アカデミーが成績不振の学校を立て直すことに成功してきた理由は、学校の方向性を学校自身が設定できたからであると連立政権は考えている。例えば、校長はカリキュラムの刷新、厳格な規律の導入、教職員への待遇の改善、授業時間の延長、生徒のさまざまなニーズへの対応などを可能にするための自由を有している。「2010年教育白書」において「我々は、



アカデミーが、自分たちのリーダーや教師が最良だと思ふ方法で行動するための自由を有している結果として、生徒により良いものを提供することができると信じる」<sup>10</sup>と書かれているように、連立政権はアカデミーに対して、これまでに生じてきた負荷、義務、官僚主義的な要求を取り除くことにより、一層自由度の高い自律的な運営を行うことができるようにしようとしている。さらに、連立政権は、学校が直接資金を享受し、中央や地方の官僚主義から十分に独立するアカデミーの運営形態を高く評価し、これをすべての学校の基準にすべきだと考えている。こうした考えを制度化したものが2010年アカデミー法であった。

また、「2010年教育白書」では、アカデミーを増やすために次のような方法が採用されている。連立政権はまず、教育水準局（Office for Standard in Education, Ofsted）から優秀（outstanding）だと評価されている学校にアカデミーになるように促した。その理由は、そうした学校はすでにリーダーシップとマネジメントの能力に優れていることが明らかであり、そのためアカデミーが有する自由を最大限に活用することが可能だからである。また、そうした学校には外部のスポンサーの支援も必要ないとされた<sup>11</sup>。2010年11月になると、連立政権は優秀と評価されている学校以外にもアカデミーへの移行を促すようになった。まず、教育水準局から良好（good）と評価されている学校、あるいは優秀な特徴（outstanding features）を有していると評価されている学校は全て、自動的にアカデミーに移行する資格があるとされた。次に、それ以外の学校については、改善をサポートしてくれる成績の良い学校、あるいは他のスポンサーとパートナーシップを結ぶという条件で、アカデミーに移行する資格を得るとされた。これに関連して、連立政権は、教育水準局によって優秀あるいは良好と判断される学校でアカデミーに移行した学校は全て、成績不振の学校への支援に積極的に取り組むことを期待すると述べている。さらに、連立政権は、成績不振の学校が強力なスポンサーあるいは優秀な学校とパートナーを組み、学校改善に向けてアカデミーへ移行する道を確認しており、初等学校や特別支援学校も含め、これまで以上に成績不振の学校がアカデミーに移行することを望んでいる。もし、成績不振の学校がアカデミーへの移行に積極的に取り組まない場合、アカデミー法で認められている権限を用いてアカデミーへの移行を強制することが可能である。つまり、連立政権は、成績不振の学校を改善するために、強力なスポンサーの働きが欠かせないと考えており、それらのスポンサーが、フェデレーションやチェーンを形成することにより、学校制度全体の改善が進むことを期待している。

次に、フリー・スクールについてである。連立政権は、地方当局の支援なしに新しい公費運営学校を創ることが事実上不可能である現状を批判し、教師、慈善団体、親グループ、宗教団体などに対して新しい学校（フリー・スクール）を設置する機会を与えている。フリー・スクールはアカデミー同様の自由や自律性を持つ公費運営学校である。連立政権はフリー・スクールに対してシンプルで厳格な認可手続きを定め<sup>12</sup>、フリー・スクールを開校したいと考えている組織や個人を積極的にサポートしようとしている<sup>13</sup>。また、フリー・スクールを設置するための最大の障壁は土地と校舎の確保だと考えており、フリー・スクールが土地と校舎を確保し易くなるような施策を講じている<sup>14</sup>。

最後に、地方当局についてである。連立政権は、自律的な学校制度における地方当局の役割について、あらゆる家族にとって学校制度が機能することを保障することであり、そして自らの地

域の住民に対して、すべての学校が最善を尽くすよう働きかけることであると考えており、「地方当局は親や家庭、傷つきやすい子どもや教育上の優秀性の擁護者（champion）としての戦略的な役割を有する」<sup>15</sup>と述べている。そして、地方当局の主要な役割について以下の5つを挙げている。

第一に、アカデミーやフリー・スクールの奨励である。このことは人口が増加し就学定員（school place）の拡大が必要な地域においてだけでなく、就学定員が十分に確保されている地域においても重要であるとされ、いずれの地方当局もアカデミーやフリー・スクールを活用して良質の就学機会を十分に供給することを連立政権は望んでいる。また、地方当局には成績不振の学校をアカデミーに移行させるためのスポンサーを見つける役割や、共に学校改善に取り組むという役割が期待されている。

第二に、学校への公平な教育機会の確保（fair access）の保障である。学校への公平な教育機会の確保を保障する規定としては入学者受け入れ規則が設けられているが、従来この運用については地方当局が主要な役割を演じてきた。今後もこの役割を地方当局が引き続き担うことを連立政権は確認している。

第三に、地方当局がもつ権限の活用である。地方当局は懸念を生じさせている学校への対応策を講じることで、そして複数の学校にまたがる問題に取り組むことを今後も期待されている<sup>16</sup>。ただし、地方当局はアカデミーとフリー・スクールに対しては直接介入する権限を持たないため、地方当局がアカデミーとフリー・スクールに対して著しい懸念を抱き、地元の行動では十分に対応できないと判断した場合、教育水準局に依頼し、査察が必要かどうかの判断は教育水準局が行う。また、最後の手段としては、教育大臣に現状を訴えることができるとされている。

第四に、傷つきやすい（vulnerable）生徒の支援である。地方当局は傷つきやすい生徒が良質の教育にアクセスできることを保障する役割とそれに関する資金提供の責任を従来から有しているが、この役割や責任については今後も持ち続け、さらにこうした子どもの支援を発展させるための地方当局の裁量を拡大したいと連立政権は考えている。

第五に、成功した学校改善戦略の共有化である。地方当局は学校を改善する際どのようなアプローチを採用するかを決める自由をもつが、連立政権は学校から学校への支援が多く地方当局の戦略の中心になると予想している<sup>17</sup>。

以上の5つが地方当局の主要な役割として挙げられているが、アカデミーやフリー・スクールの奨励は、地方当局が改善への直接的な介入のできない学校を増やすことであり、また、地方当局が学校改善戦略を進める上で中心的な役割を担っていた学校改善パートナー（School Improvement Partners, SIPs）については予算停止となり、地方当局の判断により実施するとされた<sup>18</sup>。

アカデミーの数は2014年1月時点で3613校となっている。学校種でみると、初等学校1717校、中等学校1777校、特別支援学校101校、代替機関18校となっており、中等学校においては全中等学校の半数以上がアカデミーとなっている。また、フリー・スクールは174校で、そのうち初等学校72校、中等学校76校、特別支援学校8校、代替機関18校となっている<sup>19</sup>。

### 3. 連立政権のアカデミー政策が地方当局に与える影響

連立政権のアカデミー政策に対しては、さまざまな批判が生じている。例えば、アカデミーになることが学校の教育水準の向上につながるという主張に対する異論、アカデミーで働く教員の給与や労働条件が不安定になるという懸念、連立政権がモデルとしてきたスウェーデンでは、フリー・スクールの失敗が指摘されるようになってきていることなどである。そして、とりわけ批判されるのが地方当局との関係である。例えば、イギリス最大の教員組合であるNUT (National Union of Teachers) は、アカデミー化は地方当局による財政支出や支援を崩壊させるということを懸念している<sup>20</sup>。従来、地方当局はさまざまなサービスを学校に提供しており、これらのサービスの財政支出も地方当局を経由して行われてきた。アカデミー化が進めば地方当局が担ってきたこれらの機能を各学校に委譲することになるが、その際、地方当局が有してきた専門的な教育支援機能が失われることをNUTは危惧するのである。また、学校は良質な教育を追求することが難しくなるということも指摘している。従来であれば地方当局が担っていたさまざまな教育支援機能について、各学校が引き受けることになり、教育の質や子どもの学びに注意を払う余裕がなくなることが危惧されるからである。フリー・スクールについても、それが地方の民主主義を弱体化させると批判している<sup>21</sup>。例えば、フリー・スクールの運営は教育省所管の教育助成局 (Education Funding Agency) の管理下に置かれるとともに、その設立は市場原理に委ねられるため、地域の民主主義的な対応がフリー・スクールに関与できる余地はない。つまり、フリー・スクールは学校の運営を地方の民主主義的な政策決定プロセスから切り離してしまうのである。また、フリー・スクールは学校閉鎖を誘発する可能性があるということも指摘している。フリー・スクールの設立は市場原理に委ねられており、子どもの数と学校の受け入れ定員の需給関係を計画的に調整する考えとは相容れない。フリー・スクールの無計画な設立が、既存の公費維持学校から児童・生徒を奪うことにより、学校の運営が難しくなる可能性があるのである。

筆者は2014年3月にロンドンにある8つの地方当局においてインタビュー調査を実施し、アカデミーならびにフリー・スクールについての見解・対応、学校に対する地方当局の役割などについて質問を行った<sup>22</sup>。その結果、次のような回答を得た。まず、アカデミーやフリー・スクールの拡大は地方当局による就学定員の管理に影響を与える可能性があるが、いくつかの地方当局はアカデミーやフリー・スクールの設立に上手に関与しながら、就学定員の確保を達成している事例がみられた。このように、地方当局がイニシアティブをとり、戦略的にアカデミーやフリー・スクールの設立に関与するのであれば、就学定員の管理というこれまで担ってきた役割に影響はないといえる。しかし、制度的には、学校を作りたい人が申請することにより、教育省の認可だけで学校を設立できるのである。また、学校の設立に対する連立政権の考えが、多様な学校プロバイダーを教育市場に参入させ、競争させることにより、良質の就学機会を創出するという市場原理に基づいているのであれば、地方当局が就学定員を適切に管理する責任を維持することは困難になることが予想される。次に、学校に対する地方当局の役割については、公平な教育機会の確保、特別支援教育、その他さまざまなサービスを引き続き行っていることが確認できた。し

かし、財政削減の影響は非常に大きく、多くの地方当局において学校改善サービスは維持されていたが、その規模は縮小傾向にあった。学校自らが改善能力を身につけるという連立政権が求める方向は、地方当局が行ってきた学校改善サービスに大きな影響を及ぼしていることが確認できた。

#### 4. 連立政権のアカデミー政策の課題～前労働党政権との比較に基づいて～

前労働党政権も連立政権も自律的な学校というアイデアには賛成しており、学校の自律性の確保が学校改善につながると考えている。また、学校改善に民間の力が有効であるとの考えも一致しているといえる。これらは1980年代以降、一貫して重視されてきた。しかし、前労働党政権はアカデミーの効果を認めながらも、学校改善を行う最終的な方法として限定的な活用にとどめ、地方当局が学校改善に主要な役割を担うことを求めた。これは自由市場に対する労働党のスタンスが連立政権とは異なることを示している。例えば、アカデミー法案の審議の際、労働党の影の教育大臣であったエド・ボールが次のように発言している。「この政策は拡張でも劇的な創り直しでもないのです。それは、教育大臣が相続し、アドニス卿と私が政府内で運営したアカデミー・プログラムの完全な逸脱です。それは21世紀における進歩的な教育政策ではなく、1990年代の古いGMスクール制度への回帰です。それは貧困と剥奪の関係を壊すことではなく、さらなる追加の資源や支援を必要としている人々ではなく、すでに有利な立場にいる人々に対して行うという不公平を固定させるのです。私が本当に恐れていることは、その政策が単に無秩序や混乱を導くだけでなく、教育大臣が地方当局を排除し、学校の中に無秩序状態の自由市場を奨励することで、深刻な不公平と二極化した教育政策への回帰を導いてしまうことです」<sup>23</sup>。

さて、エド・ボールのこの発言によれば、連立政権のアカデミー政策は1980年代の旧保守党政権の政策の焼き直しである。確かに、今回のアカデミー政策は、GMスクール制度の論理・内容と非常に類似しているが、全くの回帰であると断定できるであろうか。連立政権はアカデミー政策と並行してteaching schools<sup>24</sup>やpupil premium<sup>25</sup>の政策も進めている。これらは協同的・補償的・応答的な特徴を有した前労働党政権の学校制度改革の姿勢に近いもののようにみえる。しかし、例えば、協同を実現するために次のような困難が指摘されている。連立政権の議員が多数を占める庶民院の教育委員会において、多くの成功したアカデミーは苦しんでいる他の学校に対して自分たちの専門知識を共有するよう求められているにもかかわらず、その要求を満たすことに失敗していると認識され、批判されているのである。その委員会の座長である保守党のグラハム・スチュアート議員は、学校が実践を共有する協同よりもむしろ孤立して活動する危険性が存在しているとし、次のように述べている。「我々は革新を起こすためのより多くの自由を学校に与える動きを支持するが、学校自らが改善を図っていく制度の創出には、自身の学校を超えて周りを見渡すことを奨励するための一定の協同と強力なインセンティブを必要とする」<sup>26</sup>。前労働党政権が自律的な学校運営の効果を認めながらも、それを限定的な活用にとどめたのは、市場化が進んだ学校制度における各学校の選択行動が公共性の観点から望ましい方向に進むことが困難であることに自覚的であったからであろう。学校の自律的な行動に期待できないのであれば、学



校の行動に介入する何らかの公的権力が必要になるのであり、その役割を期待されたのが地方当局であった。地方当局の関与なしに学校だけで全体の教育水準向上を図ろうとする連立政権のアカデミー政策の下で、実行力のある協同的・補償的・応答的な改革が実現するかについては注視する必要がある。

また、自由の過度の強調については次のような批判が生じている。連立政権の一翼を担う自由民主党の党首であり副首相でもあるニック・クレグは、自律性を保障することの一環としてアカデミーやフリー・スクールに与えられているナショナル・カリキュラムを教えなくてもよいことや無資格教員を採用できることに対して批判し、次のように述べている。「より一層の自律の時代に移行し、自分たちのことを決定するさらなる自由を学校がもつ時、我々は、子どもがどの学校に通うかに関わらず、親は自分たちの子どもが有資格教員によって教えられ、どの学校でもナショナル・カリキュラムが教えられていることを保障するために、ある一定の基礎的な質の水準を尊重するように学校に求めなければならない」<sup>27</sup>。こうした指摘は多元化社会における自由の考え方、公教育の在り方、国家や地方行政の役割を問うものである。前労働党政権が誕生してすぐに、初のイスラム教の公費維持学校が誕生した。これは労働党のもつ多文化主義的な傾向から実現したものと理解することができ、ブレア首相の宗教系学校の奨励もあって、その後シーク教やギリシア正教といったイギリスにおけるマイノリティ宗教の公費維持学校が誕生するようになった。これにより学校制度における学校供給主体の多様化は進んだが、当時の宗教系学校の多くはボランティア・スクールである。このタイプの学校はナショナル・カリキュラムに従った教育課程をもち、地方当局の関与もある。英国国教会は前労働党政権の時期に中等学校の増加を目指しており、アカデミーを作ることに積極的であったが、それでも非常に限定的な数であった。その意味では、学校制度における学校供給主体の多様化は進んだが、教育内容や学校改善に関する公的な統制は維持されていた。しかし、連立政権のアカデミー政策は学校供給主体の多様化を推し進めるだけでなく、教育内容や学校改善に関しても学校の自律性に委ねるのである。教育大臣はアカデミーやフリー・スクールが偏った教育内容を教える計画があれば認可しないことを強調しているが、多元化社会において、一度基準性を放棄してしまえば、どの教育内容を偏っていると判断するのは困難になることが予想される。

## おわりに

自律的に運営される学校による高度な教育水準を有する学校制度の構築というのは非常に魅力的な考えである。この考えに基づいて、1980年代以降のイギリスは学校の自律性と教育行政の関与の在り方をめぐる政治闘争を繰り返しながら、さまざまな教育改革を行ってきた。そして、連立政権によるアカデミー政策は学校の自律性に大きな力点を置いた改革であり、地方当局の学校に対する関与を限定する動きであることを論じてきた。この政策が前節で挙げた課題にどのように取り組んでいくのか、今後も注目していきたい。また、第3節ではロンドンで調査を行ったことを述べたが、その際、インタビューに応じてくれた地方当局の教育行政担当者の多くは、連立政権の政策により地方当局の活動が縮小され、従来水準での教育サービスの維持は難しくな

っていることを認めつつ、そうした状況の中でもできることを積極的に取り組むという姿勢であったことは印象に残った。ハックニーやバーキング&デゲナムの担当者は自分の地域の子どもの成長発達に地方当局は責任を持っているのであるから、学校教育の状況にも関心をもつのは当然であると述べていた。また、多くの地方当局がアカデミーやフリー・スクールとも良好な関係を構築しようとしていた。連立政権のアカデミー政策が学校と地方当局の関係を対立的もしくは疎遠なものにしてしまうのか、それとも信頼に基づく協同的な関係を構築する契機を含むのか、についても注目していきたい。

- 1 清田夏代『現代イギリスの教育行政改革』勁草書房、2005年、120～121頁。
- 2 久保木匡介「イギリスにおけるキャメロン連立政権下の教育改革の動向——「民営化」政策と学校査察改革との関係を中心に」『長野大学紀要』第34巻第3号、2013年。
- 3 望田研吾「イギリス連立政権のフリー・スクール政策の展開」『中村学園大学・中村学園大学短期大学部研究紀要』第44号、2012年。
- 4 2010年の学校調査の資料では、初等学校に対しては maintained と表記し、中等学校に対しては state-funded と表記している。2011年の学校調査の資料では、初等学校にもアカデミーが加わったため、state-funded の表記となっている。

#### 2010年の学校調査

	Maintained Primary Schools				
	Community	Voluntary Aided	Voluntary Controlled	Foundation	Total
Total	10,318	3,706	2,516	431	16,971
No Religious Character	10,318	13	36	386	10,755
Church of England	0	1,940	2,427	42	4,409
Roman Catholic	0	1,681	0	0	1,681
Methodist	0	2	24	0	26
Other Christian Faith	0	30	29	1	60
Jewish	0	29	0	0	29
Muslim	0	6	0	0	6
Sikh	0	3	0	0	3
Other	0	2	0	0	2

	State-Funded Secondary Schools						
	Community	Voluntary Aided	Voluntary Controlled	Foundation	City Technology Colleges	Academies	Total
Total	1,706	540	102	779	3	202	3,332
No Religious Character	1,706	39	47	767	3	154	2,716
Church of England	0	130	49	9	0	19	207
Roman Catholic	0	328	0	1	0	2	331
Methodist	0	0	0	0	0	0	0
Other Christian Faith	0	27	6	2	0	26	61
Jewish	0	9	0	0	0	0	9
Muslim	0	5	0	0	0	0	5
Sikh	0	1	0	0	0	0	1
Other	0	1	0	0	0	1	2

Department for Education, *Schools, pupils and their characteristics: January 2010, 13 May 2010*, p.18. ([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/218952/main\\_20text\\_20sfr092010.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/218952/main_20text_20sfr092010.pdf)) (2014/08/30) Source : School Census and Edubase.

## 2011年の学校調査

	State-Funded Primary Schools					
	Community	Voluntary Aided	Voluntary Controlled	Foundation	Academies	Total
Total	10,154	3,700	2,507	486	37	16,884
No Religious Character	10,154	13	36	443	35	10,681
Church of England	0	1,939	2,417	42	2	4,400
Roman Catholic	0	1,673	0	0	0	1,673
Methodist	0	2	24	0	0	26
Other Christian Faith	0	33	30	1	0	64
Jewish	0	29	0	0	0	29
Muslim	0	6	0	0	0	6
Sikh	0	3	0	0	0	3
Other	0	2	0	0	0	2

	State-Funded Secondary Schools						
	Community	Voluntary Aided	Voluntary Controlled	Foundation	CTCs	Academies	Total
Total	1,505	521	99	811	3	371	3,310
No Religious Character	1,505	36	47	799	3	289	2,679
Church of England	0	120	46	8	0	31	205
Roman Catholic	0	323	0	1	0	4	328
Methodist	0	0	0	0	0	0	0
Other Christian Faith	0	26	6	3	0	31	66
Jewish	0	10	0	0	0	0	10
Muslim	0	5	0	0	0	0	5
Sikh	0	0	0	0	0	1	1
Other	0	1	0	0	0	15	16

Department for Education, *Schools, pupils and their characteristics: January 2011, 22 June 2011*, p.16. (<https://www.gov.uk/government/publications/schools-pupils-and-their-characteristics-january-2011>) (2014/08/30)

- 5 House of Commons Library, *Academies Bill [HL]: Bill no.57 of 2010-11. [Research Paper]*, 14 July 2010, p.2-3.
- 6 *ibid.*, p.3.
- 7 末松裕基「第1章 イギリスの学校経営」佐藤博志編『学校経営の国際的探求——イギリス・アメリカ・日本』酒井書店、2012年、23頁。
- 8 2000年に比べて2006年のPISA調査では、科学が4位から14位、リテラシーが7位から17位、数学が8位から24位へと順位を下げている（Department for Education, “*The Importance of Teaching – The Schools White Paper 2010*”, p.3.）。
- 9 CTCsは地方当局や中央政府による官僚的なコントロールから外れた画期的な新しい学校として1980年代後半に導入された。CTCsは成績の良い学校として知られている。また、成績が良いだけでなく、生徒の到達度の格差を縮小することに成功している。例えば、CTCsに在籍する無償給食の資格者である貧困家庭の生徒は、他の学校の無償給食の資格者である生徒に比べて、英語と数学を含むGCSEの5教科で良い成績を挙げる者の割合が2倍以上だとされている。また、アカデミーは都市部の成績の良くない歴史をもつ地域に設置される独立の公費運営学校であり、11～18歳の生徒に柔軟なカリキュラムを提供する学校である。アカデミーは全国平均を上回る成績を達成しており、そのうちのいくつかの学校は全国でも最低の成績から改善している。教育水準局の2010年の評価では、全公費維持学校の18%が優秀であるとされたのに対し、アカデミーでは26%が優秀であるとされた (*ibid.*, p.51.)。

- 10 *ibid.*, p.53.
- 11 2010年5月以降、教育水準局によって優秀と評価された1,132校がアカデミーへの移行に関する情報を求めてきた。その1,132校は、教育水準局によって優秀と判断された中等学校の72%、初等学校の22%を占める。1,132校のうちの80校は2010年9月からアカデミーに移行した (*ibid.*, p.54)。
- 12 認可手続きには、フリー・スクールを創りたいとする組織や個人への適正評価 (due diligence) や犯罪記録管理局 (Criminal Records Bureau) のチェック、提案の内容と教育水準についての適合性のテストが含まれる。そして、暴力や非合法活動に関与したり、寛容や民主的な価値といった連合王国の伝統に逆行するイデオロギーを喚起する組織や個人による申請については、すべて拒絶するとしている (*ibid.*, pp.58-59)。
- 13 経験や専門的助言を提供する New Schools Network などの団体を活用することや、教育省にも担当の職員を置き、フリー・スクールの申請者が抱く疑問や困難に対応する体制を整えている (*ibid.*, p.59)。
- 14 フリー・スクールが土地と校舎を確保し易くなるような施策としては、コミュニティ・地方自治省 (Department for Communities and Local Government) と教育省が協力して取り組むことが述べられている。例えば、他の目的で使用されている建物に学校を設置することを容易にする規制改革を講じたり、省庁が所有している建物の中にフリー・スクールの開校を認めたり、既存の学校の校舎の利用を可能にするなどの法整備を行う。また、財政的な支援についても積極的に行うことが述べられている (*ibid.*)。
- 15 *ibid.*, p.61.
- 16 学校については子ども担当議員 (Lead Member for Children) と子どもサービス局長 (Director of Children's Services) が重要な役割を担っているが、他の議員 (councillors) も、特定の懸案を取り上げたり、校長や理事を招聘して調査委員会を立ち上げるなどの調査権限を通じて、貢献することができるとされている (*ibid.*, p.64)。
- 17 例えば、地方当局の多くは全国教育指導者組織 (National Leaders of Education) を積極的に活用し、改善を支援するフェデレーションに加入することを奨励したいと考えているとされる (*ibid.*, p.65)。
- 18 植田みどり「地方教育行政における指導行政の在り方——イギリスの SIPs (School Improvement Partners) を通して」『日本教育行政学会年報』第39号、教育開発研究所、91頁。
- 19 Department for Education, *Schools, pupils and their characteristics: January 2014, 12 June 2014*.  
(<https://www.gov.uk/government/statistics/schools-pupils-and-their-characteristics-january-2014>) (閲覧日：2015年4月29日)
- 20 久保木匡介、前掲書、25～40頁。
- 21 National Union of Teachers, *Free Schools: Beyond the Spin of Government Policy*, 2011.
- 22 このインタビュー調査の詳細については、以下の文献を参照のこと。  
拙稿「イギリス連立政権下の学校制度改革と地方教育行政への影響——地方当局へのインタビュー調査の結果から」『西九州大学子ども学部紀要』第6号、2015年、47～55頁。
- 23 House of Commons Library, *opt.*, p.24.
- 24 Teaching schools は新任の教師やベテランの教師に対して良質の研修を提供するために他の学校と協働する優秀な学校である。Teaching schools は学校によって導かれる自己改善やそれを持続できる制度を発展させることによって水準を引き上げる際に、その中心的な役割を学校に与えるという政府



の計画の一部である。2016年3月までの目標は教育、リーダーシップ、生徒の達成の質を大きく向上させる600のTeaching schoolsのネットワークを有することである(National College for Teaching and Leadership, 'Teaching schools: a guide for potential applicants', 2 May 2014. <<https://www.gov.uk/teaching-schools-a-guide-for-potential-applicants#overview>> (2014/08/30))。

25 Pupil premium は、学校にレセプションから11歳までの貧困家庭の児童の達成度を引き上げるために追加資金を提供することである。政府は以下の条件の児童をもつ学校に年間400ポンドを与えるために2011年4月に6億2500万ポンドの資金を導入した。

- 無償給食の資格者として現在登録されている全ての子ども
- 6カ月以上 looked after であった子ども

2012年4月から、pupil premium 資金は次の条件にも拡張された。

- 過去6年間のうちに無償給食の資格を得たことのある全ての子ども
  - 2014 - 15年度の会計において、pupil premium の資金は25億ポンドに増えている。学校は次の金額を受け取る。
    - 初等学校段階の児童一人当たり1300ポンド
    - 中等学校段階の児童一人当たり935ポンド
    - 次の条件の looked-after の児童・生徒一人当たり1900ポンド
- 1日以上 looked after であった
- 養子である
- 特別保護後見命令 (Special Guardianship Order) や居住命令 (Residence Order) の下で保護を委ねている (Department for Education, 'Raising the achievement of disadvantaged children', 16 July 2014, <<https://www.gov.uk/government/policies/raising-the-achievement-of-disadvantaged-children/supporting-pages/pupil-premium>> (2014/08/30))。

26 The Guardian, 'Academies policy needs greater scrutiny from regulators, say MPs', 6 November 2013, <<http://www.theguardian.com/education/2013/nov/06/academies-greater-scrutiny-regulators-mps-education-schools>> (2013/11/14).

27 The Guardian, 'Nick Clegg denies coalition crisis over free schools and academies', 20 October 2013, <<http://www.theguardian.com/politics/2013/oct/20/nick-clegg-coalition-crisis-free-schools>> (2013/11/14).

#### 【付記】

本論文は、平成25～27年度科学研究費補助金・若手研究(B)「連立政権による現代イギリス中等学校制度改革の影響についての実証的研究」(研究代表・青木研作)の研究成果の一部である。

**【Abstract】**

The policy concerning academies  
under the coalition government in England  
—— Focusing on the influence of enhancing autonomy of schools  
on local authorities ——

**Kensaku Aoki**

Nishikyushu University

In England, the coalition government which has come to power since May 2010, implemented the reform of school system to enhance autonomy of schools. The coalition government regards academies as top priority policy to pursue the reform. This article considers the features and issues of policy concerning the academies that the coalition government has implemented in comparison with the former Labour government's policy, together with the analysis of "The schools white paper 2010". In the result, this article clarifies the following: first, both the former Labour government and the coalition government recognise that placing importance on the autonomy of schools is effective in improving levels of education. Second, although the former Labour government allowed academies to be set up at limited areas, the coalition government has no limitation on areas to set up academies and it wishes to create the school system without involvement by local authorities through setting the academies as standard. Third, for the purpose of creating the school system based on freedom and autonomy, the coalition government implements measures to prevent the widening of the gap in pupil achievements among schools. Forth, the measures taken to ensure that schools autonomously collaborate other schools to improve levels of education have not made sufficient achievements.