

# 公営学校改革の現状と課題

青木 研作

(東京成徳大学)

## 1. 発表の目的

本日は「独立学校について考える」というテーマですが、現在進められている公営学校 (state school) 改革からも独立学校について考える視点を提供できるのではないかとということで、私からは「公営学校改革の現状と課題」という題目で報告をさせていただきます。

まず、イギリス (ここではイングランドを指す) の公営学校制度の展開について簡単にまとめたいと思います。イギリスでは1870年の基礎教育法 (フォースター法) の成立以降、学校が不足している地域に学務委員会 (school board) による地方税を財源とする基礎学校の設置を認めることで、初等教育の拡充整備が進められました。ここがイギリスの公営学校制度の始まりになります。その後、1902年教育法 (バルフォア法) により学務委員会が廃止され、LEA (地方教育当局) が地域の公営学校を管理監督する地方教育行政機関として設立されました。LEAには初等教育以上の教育などの提供も可能となりました。1944年教育法 (バトラー法) ではLEAの権限がより強化されます。この時期に、LEAが管轄する学校 (カウンティ・スクール: 現在の名称はコミュニティ・スクール) と有志団体立学校 (voluntary school) が公費維持学校 (maintained school) として公的に位置づけられました。

1980年代に入ると、新自由主義的な政策が導入され、個々の学校の人事権や財政権が強化されることになり、学校とLEAの関係が変化していきます。また、ナショナル・カリキュラムとナショナル・テストの導入ならびに学校ごとの成績の公表や、在籍する児童・生徒数によって算定する財源配分方式と学校選択制の導入などにより、公営学校制度において競争的な環境が創り出されていきました。そして、現在はアカデミーという新たなタイプの公営学校が急増しており、現在の保守党政権はすべての公営学校をアカデミーにするという政策を推進しています。この発表では、公営学校のアカデミー化の現状と課題について検討することを目的としながら、現在進んでいる公営学校改革による独立学校への影響についても考察していきたいと思います。

## 2. アカデミーによる公営学校改革

まず、アカデミーとは何かについて説明します。図1にあるように、イギリスの学校制度は公営学校と独立学校に大別することができます。公営学校は公費で運営され、生徒からの授業料は

徴収しません。独立学校は公費ではなく、主に徴収した授業料で運営されます。公営学校内にもさまざまな学校の種類があり、大きくはLA（地方当局：2005年以降、LEAからLAに変更）管理の学校である公費維持学校とLA管理外の学校である独立型公営学校（independent state-funded school）に分かれます。アカデミーは独立型公営学校の一つで、中央政府から直接資金を受け、非営利団体であるアカデミー・トラストによって運営されるいわゆる公設民営型の学校です。アカデミーは公費維持学校よりも学校運営の自由は大きいとされており、例えば、ナショナル・カリキュラムに従う必要はなく、学期日程を独自に設定することも可能です。ただ、他の公営学校と同様に、授業料を徴収することはありませんし、政府の定めた様々な規則に従わないといけないという点では独立学校とも大きく違うということはいえると思います。

次に、アカデミーの拡大の経緯について説明します。アカデミーは、1997～2010年の労働党政権下で困難を抱える学校を再建するために導入されたのが始まりです。2000年の学習技能法（Learning and Skills Act 2000）で「都市型アカデミー」（city academy）の設立が規定され、2002年教育法においてアカデミーと改称されました。労働党政権はアカデミーを限定的に活用しており、成績不振の状態が続きLAでは再建が困難であると判断された中等学校にのみアカデミーの設置を認めていたので、2010年1月時点で、アカデミーの数は202校にとどまっていました。2010～2015年の保守党と自由民主党の連立政権は、学校の教育水準を向上させるアカデミーの機能を高く評価しており、2010年にアカデミー法（Academies Act 2010）を成立させ、労働党政権下では対象外であった初等学校や特別学校なども含め、すべての学校がアカデミーになることができるようになりました。2015年以降は保守党による単独政権になりますが、アカデミーを推進する政策は継続しており、2016年3月にはイギリスのすべての公営学校をアカデミーにするという方針が発表されました。

2021年時点でアカデミーの数は8,998校となっており、労働党政権の時から急増していることが分かります。公営学校に占めるアカデミーの割合については、初等学校は38%でまだ公費維持学校の割合が多いですが、中等学校では79%とアカデミーが大半を占めています。また、特別学校や代替教育施設についてもアカデミーの割合が40%を超えており、イギリスの公営学校制度においてLA管理の学校から公設民営型の学校への移行が進んでいることが分かります。

では、なぜアカデミーを推進するのかですが、2010年と2016年に出された学校白書から、その理由を確認したいと思います。2010年学校白書では、OECDの報告書等で示されている、高いレベルの説明責任を保持しつつできるだけ多くの権限を委譲された学校の存在が教育水準の向上に効果的であるとの考えを紹介しながら、世界トップレベルの学校教育を目指す取り組みの一

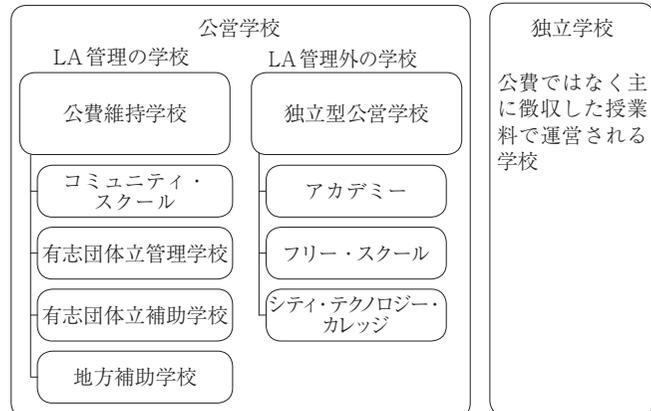


図1. イギリスの学校のタイプ  
出典：日英教育学会編（2017）p.83.

環として新しい学校制度の創出が掲げられ、その制度においては学校の自律性の拡大が肝要だとされました。そして、アカデミーが自律性の高い学校として、労働党政権下で良い教育を提供してきた実績を有していることに注目し、LAの管理を離れることで独自の特徴や専門性を発展させる可能性をすべての学校に与えるために、労働党政権下で再建困難の中等学校に限定して活用されてきたアカデミーをすべての学校に開放することが述べられています。また、2016年学校白書では、アカデミーが教育水準の向上に効果的であったと述べられています。例えば、成績不振を理由にアカデミーに転換した学校の成績の上昇率は他の学校の2倍以上であったことや、優秀な学校からアカデミーに転換した学校の成績は全国平均を大幅に上回っていることなどが紹介されています。アカデミーが教育水準の向上に効果のある理由については、成績不振の学校からアカデミーに転換した場合、スポンサーが必ず付くことになっており、そのスポンサーのもつ強力な経験や専門知識が発揮されているという理由や、優秀な学校からアカデミーに転換した場合、自律性と説明責任が一致した環境下で、学校の指導者は水準向上につながると信じる決断を自由に下すことができるという理由が述べられています。

教育省はアカデミーが効果的な学校であることを示すさまざまなエビデンスを出しており、図2はその一つです。これは2010年から2018年までのOfstedによる評価（4段階）について、それぞれの評価段階の割合の推移を示したものです。良い評価の順に、Outstanding（優秀）、Good（良好）、Required Improvement（要改善）、Inadequate（不十分）です。2010年には全体の33%の学校がRequired ImprovementとInadequateの評価を受けていましたが、2018年には14%に減少しており、これは成績不振校の改善が進んでいるエビデンスだということを示されているわけです。また、別のエビデンスでは、Inadequateの評価を受けて公費維持学校からスポンサー付きアカデミーとなった631校のうち、約7割の学校で次のOfstedの査察結果で評価に改善が見られたとされています。ただし、アカデミーが教育水準を向上させているとはいえないとする研究結果もさまざまに存在していることは付け加えておきたいと思います。

さて、現在の政府はアカデミーの学校改善能力を高く評価していますが、一方で、アカデミー化が進んでも地域や学校によっては改善がみられない、教育水準の向上が公営学校制度全体に広がっていないという状況があることを認めています。当初、政府はアカデミーに転換した優秀な学校が他の学校の改善を率先して支援することを期待していましたが、学校同士の協同体制の構築はあまり活発には行われず、優秀な学校が学校支援に一時的に関与した場合も効果的な支援を提供することは容易ではありませんでした。また、複数のアカデミーを管理するMAT（Multi-Academy Trust）の設置を認めることで、困難を抱える学校への効果的な支援を促進しようとしたのですが、MATの規模が小さいと十分な支援が困難であるという状況がありました。そこで政府は単にアカデミーの数を増やすということではなく、MATの規模を大きくすること、ならびに高い教育水準をもち効果的な学校改善支援を提供できる強力なMATを増やすことに注力するようになっています。

2020/21年度のデータによれば、MATは1,198あります。これは平均すると1つのMATが7校のアカデミーを管理していることになりますが、実際のMATの規模の差は大きく、最大規模のMATは76校を有しており、一方、2校のみで構成されるMATは251で、MAT全体の約2割を占めています。5校以内で構成されるMATでいえば、MAT全体の約6割となり、このことから

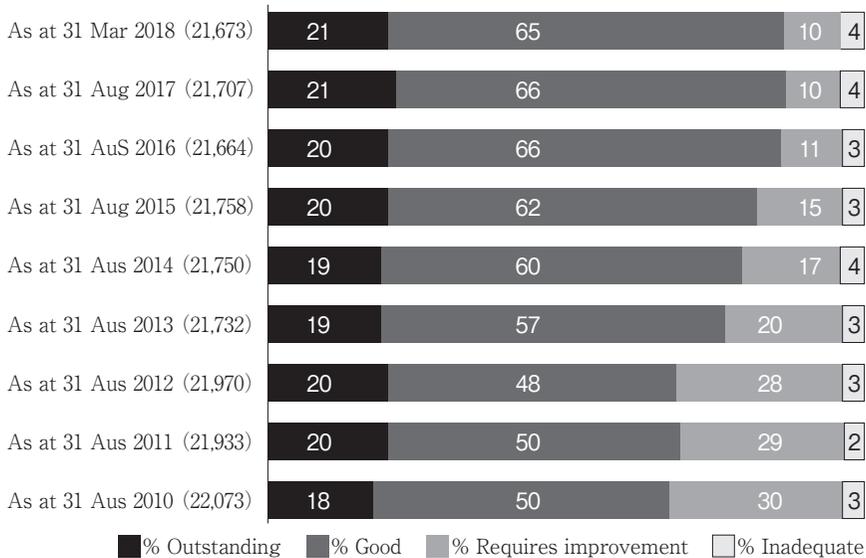


図2. 2010年から2018年までのOfstedによる学校査察結果の評価段階割合

出典：Department for Education (2019) p.12.

規模の小さなMATが多いということが分かります。政府はMATが10校を超える規模になると財政的に安定するようになり、専門性をもつ人材を十分に配置し、学校改善を推進することができると考えており、2022年学校白書では、2030年までにすべての学校を強力なMATに加入させることを目指すとしています。

### 3. MATの概要

ここではMATについてその概要を説明します。アカデミーはトラストによって管理される学校であることは先述の通りですが、MATは複数のアカデミーを一つのトラストが管理するものです。MATとそこに加入しているアカデミーはLAから独立しており、実質的には慈善団体となって、すべての意思決定を監督する単一の評議員会（Trust Board）を有します。MATの構成は、初等学校のみ、中等学校のみ、初等学校と中等学校の両方などさまざまな組み合わせがあり、また、MAT内の学校の教職員はすべてMATに雇用されます。

MATに共通のガバナンス構造は図3の通りです。アカデミー・トラストは保証有限責任会社（companies limited by guarantee）として設立され、教育省、教育技能資金調達庁（Education and Skills Funding Agency）、そしてOfstedに説明責任を負う免除慈善団体（exempt charity status）としての地位を保有しています。他の慈善団体と同様に、MATはすべてのアカデミーの活動を管理し、財政支出を管理するための階層構造を持ちます。Membersは会社の株主に例えられる存在で、評議員を任命する権限を有し、必要に応じて信託の定款を変更できる権限を持ち、トラストの効果的なガバナンスについて評議員会の責任を問う役割を持ちますが、トラストの運営にはほとんど関与しません。Trust Board（評議員会）は意思決定機関であり、加盟しているすべてのアカデミーに対し責任を負っています。Executive Leadersは評議員会により任命されたCEOや経営幹部のことで、彼らはトラスト全体の実際の管理運営を担当します。Audit and Risk

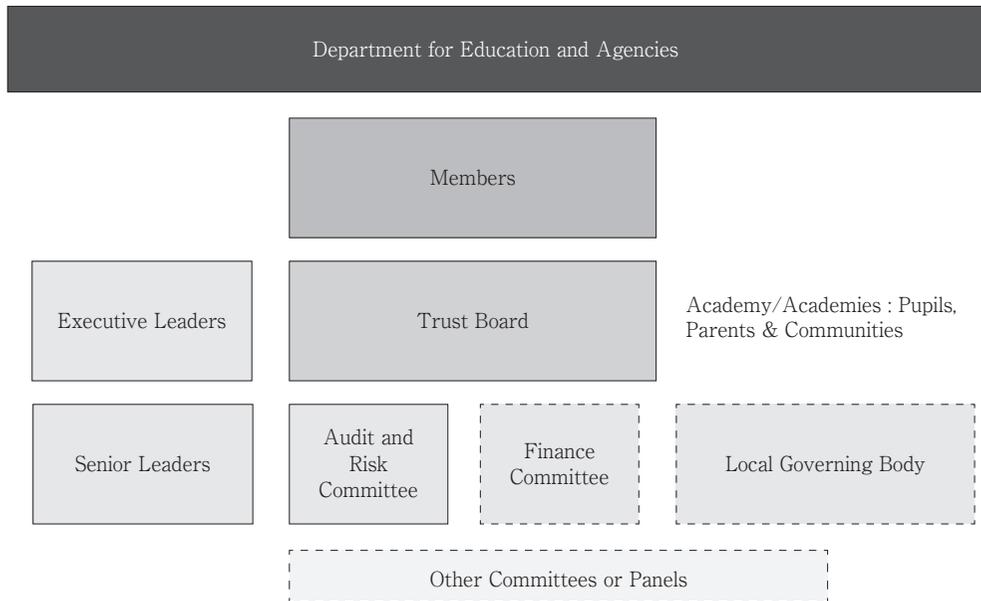


図3. MATの共通ガバナンス構造

出典：Department for Education (2020) p.6.

Committee (監査・リスク委員会)はMATに必ず設置されるものです。年間収入が5,000万ポンドを超えるトラストは、専門の監査・リスク委員会を設置しなければならないとされています。また、MATが管理する個々のアカデミーの日々の管理運営は校長やその学校のシニア・リーダーシップ・チームによって行われています。

政府は強力なMATの要素として以下の3つを挙げています。

- ①子どもたちに素晴らしい成果をもたらすための戦略構築と、組織全体に必要な説明責任の文化を両立させることができる、幅広い職業経験をもつ評議員会であること。
- ②学校全体の水準について責任を負う優秀なCEOを任命すること。
- ③人材育成と改善、後継者の育成、優れた教師とリーダーがより多くの子どもたちの成果に影響を与えることを可能にする学校改善戦略の策定と実行。

#### 4. 公営学校改革と独立学校

最後に、上述してきた公営学校改革の独立学校への影響について検討したいと思います。その前に、アカデミーと独立学校の違いをまとめます。授業料については、アカデミーは徴収しませんが、独立学校は徴収します。査察については、アカデミーはOfstedによる査察を受け、独立学校は独立学校評価機構 (Independent Schools Inspectorate) が基本的に査察を行います。その機構に非加盟の学校はOfstedによる査察を受けます。学校設置者の地位については、アカデミーの設置者であるアカデミー・トラストは慈善団体ですが、慈善団体は「公共の利益」のために設立されなければならない、独立学校の設置者で慈善団体として登録されているのは全独立学校

の約半数となっています。入学者選抜については、アカデミーは国の入学者選抜方針に従っていますが、独立学校はその方針に従う必要はなく、多くは学力による選抜を行っています。もちろん、アカデミーと独立学校の類似点もあります。例えば、カリキュラムについてはどちらもナショナル・カリキュラムに従う必要はありません。また、教員採用についても、どちらも教員資格をもつ教員を雇う必要はありません。ただし、アカデミーについては公営学校制度の民営化の動きとして捉えられることがありますが、アカデミー化は独立学校化とは異なるということは強調しておきたいと思います。

アカデミー化は公営学校制度の教育水準向上のために行われてきた政策です。アカデミーが拡大し、政府が宣伝するように公営学校の教育水準が向上しているということであれば、公営学校の人気が高まり、独立学校の生徒募集に影響を及ぼしているような状況はあるのでしょうか。いろいろ調べてみましたが、管見の限り、そうした影響は確認できませんでした。独立学校協議会 (Independent School Council) の2021年の報告書にある独立学校の生徒数の推移をみても、1990年代以降生徒数は増えており、2011年と2021年の比較でも2021年の方が増えていました。

一方で、独立学校が慈善団体の要件を満たす方法の一つとして、公営学校とのパートナーシップ (Independent and state school partnership) の締結があり、2023年1月の調査によると、1,043の独立学校が公営学校とパートナーシップを結んでいました。2016年のテレサ・メイ政権の時には、優秀な独立学校には公営学校への支援を義務付けてはどうかといった提案が検討されたこともあったそうです。現在の政権は学校主導型システム (school-led system) という考えを重視して公営学校制度の改善を図っており、アカデミー化はその中心的な政策ですが、独立学校と公営学校のパートナーシップの締結の動きもこの考え方に根差すものといえます。今後も独立学校の教育力を活用しながら、公営学校制度の教育水準の向上を目指すという政策は続くことが予想されますが、そうした視点から現在の公営学校改革の独立学校への影響を確認できるのではないかと考えています。

発表は以上です。ご清聴ありがとうございました。

---

#### 【引用・参考文献】

日英教育学会編 (2017) 『英国の教育』 東信堂

Colman, Aly (2022) School Leadership, Inspection and Visibility: Panopticism And Post-Panopticism in an English Coastal Area of Deprivation, *British Journal of Educational Studies*, 70:1, pp.3-19.

Department for Education (2010) *The importance of teaching*.

Department for Education (2016) *Educational excellence everywhere*.

Department for Education (2019) *An analysis of the performance of sponsored academies Analytical research report*.

Department for Education (2020) *Academy Trust Governance-Structures and Role Descriptors*.

Department for Education (2022) *Opportunity for all: strong schools with great teachers for your child*.

Department for Education (2023) *Academy Schools Sector in England: Consolidated Annual Report and Accounts 2020 to 2021*.

House of Commons Library (2022) *Independent Schools (England)*.

House of Commons Library (2023) *Charitable status and independent schools*.

Independent Schools Council (2021) *ISC CENSUS AND ANNUAL REPORT 2021*.

Male, Trevor (2022) "The rise and rise of academy trusts: continuing changes to the state-funded school system in England", *School Leadership & Management*, 42:4, pp.313-333.

National Foundation for Educational Research (2023) *Transitioning to a multi-academy trust led system: what does the evidence tell us?*

[付記] 本研究はJSPS科研費JP19K02511の助成を受けたものです。