

# 英国におけるナショナル・カリキュラムの創設の背景

## — 学校教育への市場原理導入の経緯 —

山口 裕貴

### Background to the creation of the National Curriculum in the UK

#### — How the market principle was introduced into school —

Yuki YAMAGUCHI

## はじめに

本稿は、英国（厳密にはイングランドおよびウェールズ）におけるナショナル・カリキュラム創設の背景を詳細にみることで、20世紀後半のサッチャリズム教育政策において最重要概念とされた「市場原理」が学校教育に導入されるにあたってその意義ないし懸念がどのような形となって社会に現出したのかを概観するものである。具体的には、1988年教育改革法の成立とその内容、親の教育参加権の拡大、開放入学制の導入、自律的学校経営の採用、国庫維持学校とシティ・テクノロジー・カレッジの設置、オープニング・アウトについて先行文献を基に検討していくこととする。わが国をはじめ多くの国において、学校教育への市場原理導入という政策内容は長年にわたる懸案事項といえる。30数年前の英国での事例であるが、これが現在の教育政策の検討をするにあたり何らかの意味をもつことを期待する。

## 1. 1988年教育改革法の概要

1987年12月1日、教育改革法案を巡るイギリス下院での審議の冒頭において、当時の教育科学大臣ベイカーは、保守党政権の意図を高らかにこう謳い上げた。「我々の教育システムは、1902年のバルフォア法に基礎づけられたバトラーの1944年法によってもたらされた枠組みの上に、40年以上に亘って機能してきた。今や、そのシステムに、新しい生命を吹き込む時がきた。現在の教育は生産者中心のシステムであり、ここ10年ほどの間に目紛しく変化しつつある社会の要求に敏感に対応してきたとは言い難い。この法案は、国民の学力を向上させ、選択の幅を広げ、より良く教育されたイギリスを産み出す、新しい枠組みを創り出すであろう」<sup>1</sup>。このような教育科学大臣の演説を経て、

前節において既述したように、1988年教育改革法はサッチャー政権第3期目にして遂に、成立へと漕ぎ着けたのである。

この改革法は第1部、初等・中等学校、第2部、高等教育・継続教育、第3部、内ロンドンの教育、第4部、雑則及び一般的事項から成る大体的なものである。本研究においては、第1部の初等・中等学校に関する事項を中心的に取り扱い、また、第2部の高等教育・継続教育に関する事項を多少概観する程度に止めたいと考えている。何故なら、本研究の目的の一つは、サッチャリズム教育政策に内在する諸概念が、初等・中等学校における教科の性質にどれほど浸透しているのかをナショナル・カリキュラムの目標及び内容から探ることと設定しているため、自ずとその対象校が公立初等・中等学校におけるカリキュラムに限定されるからである。

1988年教育改革法の骨格は、以前に発表された「1986年教育法の精神を押し進め」<sup>2</sup>、戦後初めて、義務教育段階のカリキュラムに「全国的に共通する部分」<sup>3</sup>となるナショナル・カリキュラムの導入を図ること、そのナショナル・カリキュラムに規定されている到達目標に対応した学力テストを全国的に行うこと、地方教育当局の予算・人事等の権限を大幅に学校理事会へ委譲すると同時に、イングランド最大の地方教育当局である内ロンドン教育当局を廃止し、それを13箇所の地方教育当局に分解すること、そして、公立学校が地方教育当局の管理下から離脱し、国庫補助金による新しい学校、いわゆる国庫補助学校（Grant Maintained School）となることを認めること、最後に学校の「年間授業日数や学校施設の基準等、管理・運営に関する一般的基準」<sup>4</sup>を定めること等である。

これらを総括すると、地方教育当局の権限を削減すると共に中央政府の権限を強化し、学校理事会に大幅な権限を与えて「学校運営の効率化を高め」<sup>5</sup>、親に対して教育に関するあらゆる情報を公開することと併せ、親の学校選択権を強化し、各学校間に競争原理、市場原理を徹底させていくという政府のねらいを確認することが出来る。また同法は、「利用者の声、選択、出口に関する権利を拡大する」<sup>6</sup>という目的を有している。ここで言う出口とは、初等・中等学校の生徒が「公立学校から出て、自分の好きな私立学校へ行く自由、或いは別の公立学校へ行く自由がある」<sup>7</sup>ことを意味している。また、この局面において政府が意図していたのは機会の平等ではなく、むしろ機会の平等を推進していた地方教育当局から「機会の平等のイデオロギーを抹殺する」<sup>8</sup>ことであった。そして、この教育改革の性質とは、機会の選択を拡大して各学校間の競争を活性化させることにより、親と教師の間に緊張をもたらし、最終的には、地方教育当局による教育支配に終わりを告げることを目指すものなのである。即ち、社会的平等よりも「自由競争に基づいた差別を示したもの」<sup>9</sup>であったと言えよう。

さらに、同法による教育行政改革の論点には、教育予算削減と教育の市場化が明確に掲げられている。教育予算削減の理由は、国家財政の危機によると政府はしているが、このこと自体が「富の上層への再配分」<sup>10</sup>を志向する税制改革の結果であり、国家福祉

削減の一環である。教育予算削減は、地方自治体や公立学校の「通学用バス（bus）の廃止」<sup>11</sup>、学校施設の維持・補修の縮減、教員給与の相対的減少、学校規模の拡大化等の諸状況から察すると、以前に比べ教育条件の悪化を引き起こしたとすることが出来よう。

そして同法は教育の市場化に関連して、学校の民営化による各学校の独立採算化を志向している。これに関しては学校理事会が責任を負うことになり、結果的に教師は教育者としてだけでなく、学校経営者としての能力も要求されることとなるのである。

さて、ここまで見てきて注目すべき点は、この1988年教育改革法が1944年教育法、いわゆるバトラー教育法及び、1960年代から起こった中等学校総合制化への「反動という性格」<sup>12</sup>を持つものだという点である。また見方を極端に変えると、同法は専ら党利党略のために政治的な意図によって作られた法であり、主たるねらいは、「裕福な家庭の子供を、悪い労働党から救済する」<sup>13</sup> ことにありと捉えられなくもない。要するに同法は、その内部に様々な理論的矛盾を孕むものではあるのだが、その理論的矛盾はそのまま現実的な対立となるものではなく、「両立は可能」<sup>14</sup> なのである。

イギリスがサッチャリズム教育政策によって、上記のような改革内容を提示している最中、EU（European Union）が加盟各国に対して、義務教育における学級「規模の上限を12人とする勧告」<sup>15</sup>を提出した。このことを受け今後、当問題に対するイギリス政府の反応は如何なるものとなるのであろうか、注目に値する。

## 2. 親の教育参加権の拡大

かつてイギリスの学校の校門には、「これより父母は立ち入るべからず（No parent beyond this line）」<sup>16</sup>という看板が設置されていた。この事態は、親が校門を潜って学校内に進入するという行為が、正に一線を越える行為と見做されていたことを意味していると言えよう。しかし1988年教育改革法の制定以後、このような事態は徐々に解消され、教育における親の権限が多分に認められるようになったのである。本項においては、親の教育参加権の拡大という点に関してその概観を見ていきたいと思う。

以前のイギリスにおける教育制度の下では、「自分の子供が学校でどのように進んでいるのが良く分からない」<sup>17</sup>という親の不満が、頻繁に聞かれていた。これまでの教育界においては、地方教育当局や学校、教師等のいわゆる教育生産者が、その分野で多大な諸権力を有しており、その現状が上記のような親の不満を引き起こしたとして、政府は「教育を消費者の手に」<sup>18</sup>戻そうというスローガンの下に、親の教育参加権を拡大していったのである。その一例として、学校理事会員の構成に関して、親の代表や商業界を代表する理事を増員する一方、地方教育当局任命の理事を減員したことが挙げられる。こうした構成の変化は、親の権限強化と教育生産者の権限減少を目的とし、究極的には学校の文化を「産業の業務と一致する」<sup>19</sup>ような形態に変革することを意図してい

たのである。また1988年教育改革法は、教育界において消費者と見做される児童・生徒及びその親の声、選択、そして公立学校を出て好きな学校へ行く自由に関する権利の拡大を強調した。これらの主張はニュー・ライトの思想、取り分け新リベラリズムの理念にとって重要な意味を持ち、自由の正当な要求と捉えられていた。そして教育全般に関する選択に加え、子供を通わせる学校に対しての親の権限を拡大し、教育システムに一層多様な広がり設けることは、各学校を市場原理に反応し易い状態にするのと同時に、教育に関する選択をさらに効果的にすると考えられていたのである。教育科学大臣のベイカーは、資本主義社会における学校教育の在り方に関して、「選択と多様性は、子供達の教育を改善する鍵となる要因である」<sup>20</sup>と主張し、上記の理論を価値あるものだと断定している。

こうしてイギリスでは、親に公立学校を自由に選択することの出来る権利が与えられることとなった。この学校選択の自由が意味しているのは、いわゆる「校区が取り払われ」<sup>21</sup>、親は学校の評判等を基礎資料にしながら、自分の考えに従って自由に子供を通わせる学校を選ぶことが出来るということである。我が国において私立高等学校を選ぶ局面と似たような事態が、イギリスでは公立初等学校を選ぶ段階で見られるのである。このように、親の学校選択の自由が義務教育段階でも認められるようになったため、イギリスの学校が我が国における高等学校のように「序列化され、親の選択の前に曝される」<sup>22</sup>可能性が出てきたのである。

重ねるが、親の学校選択については当然、最大限の自由が与えられるべきであり、親は学校の評判と家族の好みによって、どの学校でも選択することが出来るべきであって、重要なことは選択に必要な「十分な情報と転校の権利」<sup>23</sup>であることが政府により強調された。そしてそのような親の選択によって、市場原理に基づく「学校の淘汰」<sup>24</sup>が遂行されていくのである。即ち、市場の構造においては、新しいサービスへの加入と古いサービスからの退去は、革新を進行させ、資源が成功を収めている方向へ向けられるのを持続させるための不可欠な要素なのである。従って、親の持つ退去の権利（right to exit）によって公立学校へ圧力を掛ける<sup>25</sup>という意図を政府は明確に持ち合わせていたのである。

さらに政府は1991年に「親憲章の発表」<sup>26</sup>を行い、そこでの内容において重要視された親の持つ新しい権利とは、子供の学校での進歩及び学校のパフォーマンスに関する情報を知る権利であった。親は子供が通う学校の、全国テストの成績やGCSE、GCE、Aレベル等の学外試験の成績、各教科の学力と活動の内容、全国テストにおける同年齢の子供との比較、校長ないし教師による子供に関するコメント（comment）、という形式での子供の全般的な進歩について少なくとも年1回、学校からの報告を受ける権利を与えられた。このような児童・生徒一人ひとりに関する情報を親に提供することに加え、親憲章では全ての学校の成績表を、世間に公開することを義務づけている。これは、後述するリーグ・テーブル（league table）と呼ばれるシステムである。

以上のような、親の教育参加権拡大に関する政府の理念は、市場原理にそぐわない硬直した学校教育に対して自由な息を吹き込めるのは親であり、そして教師の横暴や怠慢、さらにはイギリス学校教育の不合理的を是正することの出来るのもまた親である、という論理だと言える。

### 3. 開放入学制の導入

地方教育当局はこれまで、1980年に出された教育法の規定に則り、「計画入学制限」<sup>27</sup>の採用によって、或る学校に募集人員以上の入学申し込みがあった場合、その学校への入学者数の限界を決定することが出来るという権限を与えられていた。即ち当局は、「管轄下の学校全体の状況を勘案」<sup>28</sup>し、各学校へのバランスの取れた児童・生徒配分を行うことが可能であったのである。その理由としては、将来を見据えて施設の拡大と充実のための余地を残しておくこと、一般大衆が小さな学校を希望していること等が挙げられていた。このことは、有名校や人気のある学校の入学定員に人為的なアッパーリミット（upper limit）が設けられていたことを示していると言える。

これに対し1988年教育改革法では、開放入学制（open enrollment）の規定を見て取ることが出来る。この開放入学制は、地方教育当局がこれまで持っていた計画入学制限の廃止、及び「学区制」<sup>29</sup>の廃止を要求する規定である。同時に教育改革法は、人気のある学校に、生徒定員が最大であった1979年時の入学者数を基準とする最大許容量まで児童・生徒を募集させることによって、以前に見受けられた基準入学定員の「20%減までは入学定員を少なく設定」<sup>30</sup>することが出来るという「恣意的」<sup>31</sup>な制限を放棄し、親には希望の学校へ子供を自由に入学させることが出来るようにした。この政策は親の選択を増大し、これまで入学を拒否されてきた子供が、人気のある学校に通学することが出来る機会を拡大したのである。さらにこの開放入学制の下では、入学状況を統制する権限は地方教育当局から親の側へと移り、市場原理に基づいて学校への入学状況が消費者である親の選択に大きく依存するようになったと言える。

ところで1990年時点のイギリスにおいて、初等学校の児童「収容能力の22%」に相当する、90万人分以上の学籍が空席状態であると言われている。この数値は、平均的な初等学校の4,500校分に当たる。我が国においては近年、出生児数が減少の一途を辿っているが、イギリスでも同様の傾向が最近まで見られていた。しかし、イギリスでは1980年代後半に入り、その傾向は解消されつつある。それにも拘らず、かつての児童・生徒数に対応して造られた学校には、多数の空席が存在しているのが現状なのである。

前述のように、多くの地方教育当局はこのような事態に応じて、管轄下の学校の入学定員を均等に減らして設定し、学校間の児童・生徒数に偏りが出ないように努力してきたのである。しかし、政府は1988年教育改革法により開放入学制を導入した。これは全ての公立学校がその収容能力一杯、即ち収容限度まで入学希望者を受け入れるようにし

た規定であるが、これによって、親の学校選択の幅は広がるものの、人気の無い学校では統廃合が進む可能性も大きいという危惧が囁かれているのである。

以上見てきた、サッチャリズム教育政策の一つである開放入学制、これは学校間の競争による人気校への選抜的入学の再導入を、密かに奨励することに繋がる可能性を秘めており、以前に労働党政府が進めてきた教育総合制化の理想や原則を損なうことにもなるであろう。そしてこの政策は、人気の無い学校を改善するか、もしくは閉校に追い込むことにより、良い学校と悪い学校との格差を拡大することに発展するとも考えられるのである。

#### 4. 自律的学校経営の採用

以前は地方教育当局の権限であった学校教育財政に関する権限や学校人事権等の幾つかの事項は1988年教育改革法の規定により学校理事会に移行された。このことを受けて、学校理事会は自律的に学校経営をすることが出来るようになったのである。学校理事会というのは、公立学校及び独立学校等の全ての学校に設けられている学校運営機関で、公立学校の場合、親の代表理事、教員代表理事、地方教育当局代表理事、及びこの三者の合議により共同選出する地域代表理事によって構成されている。その構成人数は学校規模によって異なるが、親代表、教員代表、地方教育当局代表の三者の構成比は同数というのが原則となっている。そしてこのように構成される学校理事会が、国家から配分された予算の用途について大幅な自由裁量権を有することとなり、さらには予算の範囲内で教員を任命する権限をも持つようになったのである。

1988年教育改革法が制定される以前には、学校理事会は一種のボランティア(volunteer)団体であり、校長と教員代表理事以外は地域代表理事と親代表理事から構成されていた。理事は無給で、余暇の時間に仕事をし、その訓練も最低レベルのものであった。理事は、主として学校の民主的管理に関する参加者と見做され、その仕事は地方教育当局と並んで、学校運営に関しての責任を若干有し、また「学校と地方教育当局の関係を調整する」<sup>32</sup>役割を果たす程度のものであった。

しかし、政府は理事会の改革に着手し始めた。まず、親の理事と追加任命の理事を増員し、地方教育当局の代表理事を減員したのである。サッチャー政権の地方教育当局に対する厳格な政策には常に容赦が無い。そして追加任命の理事は、主に地域や産業・商業界から選出された。ここでも教育消費者への一層の権限授与が顕著に現れている。さらに言うならば、新しい理事の構成内容に関しても変化が見られた。新理事には、専ら富裕な中産階級の親が選ばれ、他方で労働者階級の親が理事になることは困難であった。また、理事になったのは大半が男性、それも白人であった。女性や黒人ないしアジア人(Asian)はほとんど理事になれる可能性を有してはいなかったのである。この点においても、サッチャリズムの特質の一つとされる、中産階級意識の顕著な存在が見受けら

れると言えるのである。

さて、学校理事会の性質及び権限を纏めてみたい。従来では、学校の内部管理は理事会と校長によって行われることになっていたが、実際には校長の裁量に委ねられることが多かった。そこで、1988年教育改革法は理事会の権限と役割を明確に、しかも強いものとして規定した。その主要な任務と権限は、第一に財政に関する事項が挙げられる。「児童・生徒数が200人以上の初等・中等学校」<sup>33</sup>は、国家、実際には地方教育当局から配分された予算について費目内での自由裁量を有する。これにより教員を何人配置し、どのような職員を何人雇うか等に関して理事会が決定を下せることとなったが、初等学校において児童数が200人未満の学校はイングランドとウェールズにおける全学校中の約67%を占めていることから、「この恩恵に浴する初等学校は、3分の1に過ぎない」<sup>34</sup>のである。第二に、学校の施設、設備に関する事項である。これは地方教育当局の助言を受けながら、施設、設備の管理、修復等に当たる他、規定時間外の施設の利用許可等を行う権限である。第三に、教職員の任免に関する事項である。学校長の任免に関しては、理事会代表と地方教育当局代表との協議会を別に設けて選考することになっているが、他の教員の任免については理事会の専決事項となっている。そして第四に、校内組織、カリキュラムに関する事項である。これは、以前では校長の裁量とされていた典型的領域であったが、この領域においても理事会が主要な方針を定めることが出来るようになったのである。しかし個々の学校に権限が移管されたとは言うものの、実際には校長や学校理事会の権限が拡大したということであり、決して教員の権限が拡大したとは一概には言えないのである。

尚、この自律的学校経営（Local Management of Schools）では、各学校への予算配分方式の大部分が、その学校における児童・生徒数に応じた「頭割り予算配分（the per capita funding）のシステム」<sup>35</sup>が適応されるため、要するに人気のある学校ほど児童・生徒数が増え、それに依りて予算も増加することから雪ダルマ式に財政状況が豊かになり、優秀な教員を多数雇うことが出来る。しかし一方で、児童・生徒が集まらない学校は、学校運営に必要な十分な予算が入らないため、人員削減せざるを得ず、教育条件が悪化していくという悪循環に陥るのである。そして教員削減の一途を辿り、最終的に授業が出来ない状態にまで陥ったとしたら、その学校は閉校となってしまふのである。ここでは正に結果が全て、「弱肉強食の世界」<sup>36</sup>が存在していると言え、政府は人気の無い問題校、言わばアカウントビリティの低い学校を容赦無く切り捨てようとしているのである。

この頭割り予算配分方式は、全ての公立中等学校と児童数200人以上の初等学校に対して適用され、児童・生徒一人当たりの予算額が、その年齢に応じて変化するという性質を有している。5歳から10歳の児童は、一人当たりほぼ1,000ポンド、11歳から13歳には約1,500ポンド、14歳以上には2,000ポンド程度が支給されることになっている。こうして各学校は、「教育プログラムの魅力」<sup>37</sup>や教師の熱意、力量、そして学校内の

雰囲気等によって、学校の評判を上げていく必要性を強く感じなければならない状況に立たされたのである。因みに自律的学校経営として、開放入学制と児童・生徒数を基礎とした予算「配分方式フォーミュラ (formula)」<sup>38</sup>、いわゆる頭割りによる財源配分が対になって各学校へ導入される際に、政府より出されたガイドラインにおいては、「全教育予算の75%」<sup>39</sup>を児童・生徒数を基礎に各学校へ配分し、残りの25%は特別な教育的ニーズのある子供に対して配分することが示されていた。

以上のことを加味すると、各学校はその評判や成績を上げるために、非教育的な方法を考え出すことも予想される。例えばGCSEにおいて、5科目以上のグレード (grade) AからCを取得する生徒の比率を高めようとする場合、学校が重要と捉えている点は、合格する科目数や生徒数のみならず、不合格の生徒が学校にどれほど在籍しているかという点にある。この点に関して、中等学校高学年期での生徒の「退学勧告政策」<sup>40</sup>や、問題児を切り捨てるような戦略は大きな効果を上げることに繋がる。各学校は、児童・生徒数の増減が「人気のバロメータ (barometer)」<sup>41</sup>となるだけでなく、配分される予算額をも左右するため、学校の安全と秩序を維持し、児童・生徒のモラル (moral) を高め、学力水準を引き上げ、学校の評判を良くするために種々の努力を行うことになり、結果的に問題児を学校から追放するという方策が採られることとなるのである。そしてイングランドでは、1994年時点で12,458人の児童・生徒が「永久追放 (permanent exclusion)」<sup>42</sup>、言わば退学させられる結果となったのである。この数値には、生徒の校内暴力や対教師暴力、いじめ等が問題化してきたことも含まれているが、上記の通り、学校の質の改善を目指した改革の進行、即ち学校の生き残りを図るため、市場原理、競争原理に対応する学校の姿勢が主な背景となっている。

しかし各学校のこうした努力は、これらの原理によるものだけではない。そこには教育基準局 (Office for Standards in Education)、略称オフステッド (OFSTED) と呼ばれる学校査察機関の設置による影響も多分に見受けられる。オフステッドは、これまで地方教育当局によって行われていた学校査察が時期的にも内容的にもまちまちで、一貫性に欠けていたことを見直し、4年毎にイングランドにおける全ての学校を共通の評価基準に基づいて査察することとしている。その査察内容は、教育サービスの水準や児童・生徒の成績水準、児童・生徒の精神的・道徳的・文化的な発達状況、学校予算の効率的執行、学校経営の方針等の点検・評価である。さらにこの査察結果が、世間に公表されることとなったことから、各学校はこれまでの方針に輪を掛けて、問題児の追放に着手したのである。

さて、ここまで見てきた自律的学校経営によって、その大部分の権限を学校に譲ることとなった地方教育当局では、その基本的な債務を遂行することすら妨げられているのが現状であり、多くの地域では「青少年に対する教育サービスや、非職業訓練的成人教育サービスの廃止」<sup>43</sup>という窮地に立たされているのである。

市場原理の中では、学校は自己管理、自主経営を余儀無くされるが、このような状況



が各学校間に「より大きな差異化・分化」<sup>44</sup>を促し、教育水準を向上させ、市場の要求に従って教育が動いていくことに繋がっているのである。さらに教育生産者である学校及び教師と、消費者である親や子供との間に直接的な関係が生まれ、「自由市場」<sup>45</sup>の形成を促進することにもなる。そして結果的には、教育を完全に私有化することへと発展していくのである。

## 5. 国庫維持学校とシティ・テクノロジー・カレッジの設置

### (1) 国庫維持学校の設置とオプティンク・アウト

1988年教育改革法によって新しい種類の学校、即ち国庫補助学校の制度が導入された。この制度は、既存の学校に子供を通わせる親達が、地方教育当局による統制から学校を離脱(opt out)させることにに関して投票を行い、「過半数の希望」<sup>46</sup>が得られた結果、その学校は「財源を中央政府から直接に受け取る」<sup>47</sup>ことが出来るという仕組みである。さらに学校運営については、学校理事会が「全責任」<sup>48</sup>を有するようになる。しかし、上記のような親の投票権が認定されている学校は、児童・生徒数300人以上<sup>49</sup>の初等・中等学校に限られている。これは端的に、「狂気の左翼(loony left)」<sup>50</sup>団体である労働党が支配していた都市地域における、地方教育当局の勢力を縮減するための政治政策とも考えられ、また1980年代から、コンプリヘンシブ・スクールにおいて行われてきた平和教育や、反人種差別教育等が行き過ぎたものであると批判する親が、労働党支配の地方教育当局による管理から学校を独立させて、自由な教育が行われることを可能にする政策であった。言わば、国立学校という名の半私立学校であると言えよう。この点に関しても、サッチャリズム教育政策において、親の権限が大いに拡大傾向にあることや、地方教育当局の権限を削減する方針が顕著に窺えるのである。

こうして、地方教育当局の管理下から学校を離脱させることをオプティンク・アウト(opting out)と呼ぶのであるが、実を言うところこの制度はサッチャーが「特に望んだ制度」<sup>51</sup>であった。その背景には確実に、労働党が主流となっている地方教育当局の支配から一部の学校を開放しようという保守党の意図が存在する。政府がこの制度に関して目的とするところは、選抜によって入学者を決定している公立のグラマー・スクールの場合、オプティンク・アウトして国庫維持学校になれば、パブリック・スクールのように優秀な人材を地域内に限定されず全国から集めることが出来るようになり、コンプリヘンシブ・スクールに再編成される事態を回避したいグラマー・スクールにとっても、地方教育当局の管轄から離れることによって「再編されずに済む」<sup>52</sup>点にある。政府は国庫維持学校の地位が、公的学校においては最良であると強く信じており、「全ての学校が最終的には、国庫維持学校になることを希望している」<sup>53</sup>のである。

それでは何故、国庫維持学校となるのか。換言するならば、公立学校にとって国庫維持学校となる利益はどこにあるのかという観点から見た場合に、政府は以下のような見

解を示している。

- ①国庫維持学校は、地方教育当局の官僚的統制から自由になり、親や児童・生徒のニーズにより、効率的に対応することが出来るという柔軟性を有する。
- ②国庫維持学校は、その理念を通じて児童・生徒が享受する教育の質と量を高めることが出来るという生産性を有する。
- ③国庫維持学校は、親や児童・生徒にとって、より責任性を有する。

サッチャーは、このような利益を考慮しつつ国庫維持学校になる可能性の高い学校は、独自性の強い学校や特定教科の専門化を希望する学校、或いはイデオロギーの押し付けに熱心な左翼系地方教育当局の締め付けから逃れたいと望む学校等だと考えていた。そして、この国庫維持学校の設置やオプティンク・アウトによって、地方教育当局が支配していた学校の大半は次々に消滅すると予測した。さらに、労働党支配下にある都市地域の地方教育当局から最初にオプティンク・アウトする学校が出現し、保守党政府の支配が増大するであろうと期待したのである。しかし、その何れもサッチャーの思惑通りにはならず、国庫維持学校への変更という方向を採った学校数や、労働党支配下地域にある学校の国庫維持学校への移行件数は極めて少数に過ぎなかったのである。

さて、労働党の国庫維持学校に対する見解としては、国庫維持学校を地方教育当局の管理する公立学校と独立学校との中間的位置を占める存在であると認識し、それを親の選択範囲の拡大と見るよりも、学校間に更なる分断の要素を持ち込むと捉えており、また将来的には、国庫維持学校に選抜制が導入される可能性もあることから、それが総合制原理を崩壊させる危険性も孕んでいるという理由から批判的な立場を採り、労働党が次期政権を奪取することが出来たならば、国庫維持学校を地方教育当局の管理下に置くことを言明しているのである。

要するにサッチャー政権は、この国庫維持学校の設置及びオプティンク・アウト制度により、学校の質の改善に対する刺激として競争原理を崇め奉り、地方教育当局の管轄外に、より高度な水準を追求するための「前衛となる学校」<sup>54</sup>を創ろうとしたのである。

## (2) シティ・テクノロジー・カレッジの設置

シティ・テクノロジー・カレッジ (City Technology College) とは、「民間活力導入と技術教育振興」を主要な目的として、1988年教育改革法によって設置された私立中等技術学校であり、国庫維持学校と並んでサッチャー政権が大いに力を注いでいた学校である。

国際間の競争力を早い時期から生徒に植え付けることがサッチャリズム教育政策の方針において重視されていることを背景に、民間事業の範疇で11歳から18歳までに当たる「750人から1,000人」<sup>55</sup>の生徒に科学とテクノロジーを学習させることを最優先項目として、上記の年齢層にある生徒に対し、コンピュータ教育を実践するよう政府は要望している。そして、当校に対する教育援助予算を増加させ、その成果に期待しているのである。さらに日本の産業が成功した事実の背景には、「数学と科学教育の成功」<sup>56</sup>

が明確に存在したと判断し、確実に我が国を意識した政策の一つであると言える。

シティ・テクノロジー・カレッジは、民間のスポンサー（sponsor）が主体となって設立される、授業料を徴収しない私立学校という変則的な学校であるが、地方教育当局の管理下にある公立学校とは明らかに異なる種類の学校であり、多様な学校を選択する自由の提供を掲げる保守党政府はこの点を強く主張した。さらに、シティ・テクノロジー・カレッジが独立学校として地方教育当局の管轄から完全に独立した学校とされたことから、地方教育当局の権限縮小と教育における自由競争促進を意図した、政府の一方策と見ることが出来るのである。

しかしながら、政府にとって困難な課題となったのは民間のスポンサーを見つけることであった。その理由は、当初政府がシティ・テクノロジー・カレッジを開設する費用を極度に低く見積もったことや、ブリティッシュ・ペトロリアム（British Petroleum）及び、インペリアル・ケミカル・インダストリー（Imperial Chemical Industry）に代表される大企業の幾つかが既存の学校への教育援助を希望し、この計画から手を引いたことにある。そのためシティ・テクノロジー・カレッジの理念を支えているのは、サッチャリズム・スタイル（Thatcherism style）の資本主義と密接に結びついた企業や個人企業家のみとなったのである。そこで教育科学大臣のベイカーは、シティ・テクノロジー・カレッジに賛同しない大企業は社会民主主義組織の一部であり、当校を支援する企業こそが新しい経済発展を推進すると主張した。そして1988年教育改革法では、民間スポンサーを法的保護の対象とすることが規定されたのである。

また労働党は、シティ・テクノロジー・カレッジの設置には消極的であるため、先ず保守党の勢力の強い地域から政府はこの政策に着手している。実際に、中等学校の生徒数が減少傾向にある地域に、新しい設備を整えた当校を設置することは、既存の中等学校を廃校に追い込みかねないため、周辺中等学校においては必ずしも歓迎していられた状況ではなかったのである。また企業側においては、これまで各学校に対して平等にコンピュータ等の設備を寄付していたのだが、その寄付分を今後はシティ・テクノロジー・カレッジに集中させれば、以前に比べ効率が良いと考え始めるようになってきたこともあり、この点においても周辺中等学校は何らかの影響を受けることに対して懸念を感じているのである。

さて、シティ・テクノロジー・カレッジにおけるカリキュラムに関しては、勿論、情報テクノロジーやコンピュータ教育が重視されているのだが、狭い特定技能の訓練に偏っているのではなく、後述するナショナル・カリキュラムに準じた幅広いカリキュラムの提供を基本としながら、その範疇において科学やテクノロジー要素を強調する方針を採っているのである。また、当校の学校運営に関しては、意図的なビジネス・モデル（business model）に基づいて効率を重視した学校経営を行っていくという方針を採用している。

ところが1990年時点で、政府の計画にある20校のシティ・テクノロジー・カレッジ

中、機能していると見て取ることの出来るのは「7校のみ」<sup>57</sup>であり、また、実際に設立される予定となっているのは15校であるという情報から察しても、当初の政府方針に対して数々の立ち後れが浮かび上がっているのである。

労働党の見解を始めとするシティ・テクノロジー・カレッジに対する批判の内容は、パブリック・スクールを頂点に据え、国庫維持学校やシティ・テクノロジー・カレッジがその下に位置づき、そして種々の地域によって運営されている地方教育当局の学校が続くという学校のヒエラルキーを生み出すこと、さらにシティ・テクノロジー・カレッジへの公費支出が他の公立学校に対する支出と比べて余りにも優遇されており、また一部の子供達を優遇する一方で、大多数の子供達にとっては不利となる教育財政の仕組みをもたらすとして、その点における「不公平性」<sup>58</sup>を主張し、その結果、恵まれた学校に通う子供達は更なる投資を引き付けるが、逆に多くの公立学校の子供達は、「過密で、じめじめした、ぼろぼろの学校で苦しむ」<sup>59</sup>状況が生み出されている、とするものであった。

## 6. ナショナル・カリキュラム創設までの経緯

1988年教育改革法に規定された全国共通カリキュラム、即ちナショナル・カリキュラムは、どのような経緯を辿ってその創設に至ったのであろうか。

先ず、1976年に起こった教育大討論の局面において、公立初等・中等学校のカリキュラムに関して、何らかの全国的な枠組みを設けることに対しては一般の賛成を得た事実がある。そして、こうした共通の枠組みの設定に向けての一連の措置が、前労働党政権に引き続いて保守党サッチャー政権により進められてきた経緯がある。しかし、そうしたカリキュラムが設定される場合、中央政府の統制という点に関しては極めて強い反対が持ち上がったものの、政府はカリキュラムの全国基準の設定、「産業界と教育界との提携」<sup>60</sup>を重要政策として実施に移していくこととした。イギリスにおいて、個々の学校が各々、国家的且つ民主的に認められたガイドラインに沿って、独自のカリキュラムを決定するという自律性と権限を有していることは教育上の伝統であり、広く認識されていることであるが、それでも尚、こうした共通カリキュラムの設定は重要な事項であったのである。

1980年代に入り、学校における教育活動に対しての諸圧力が徐々に掛けられ始めてきた。その圧力の一つは、「公式試験委員会 (the public examination boards)」<sup>61</sup>の施策であった。この委員会によって作成されているGCEやCSEの試験シラバスの影響が中等学校のカリキュラム編成に対して顕著に現れ始め、言わばその影響力は、ナショナル・カリキュラム的要素を持つようになっていたのである。さらにもう一つは、地方教育当局による圧力であった。1980年代初期に、地方教育当局は管理下にある学校のカリキュラムを監視し始め、一部の当局では履修すべき内容、或いは到達すべき教育の

段階分けの概要を、教師に示すための指導書を発行することもあった。国家レベルでは、教育科学省や HMI による学校カリキュラムへの指導及び勧告的文書の相次ぐ発表が行われ、その影響は地方教育当局、学校、そして教師の間において大きなものとなっていたのである。

また学校のカリキュラムを決定するのは「大学の要求、就職の機会、親の希望、子供の自然的利益」<sup>62</sup>であり、こうした同意に基づく共通カリキュラムは教育において不可欠であると一般に考えられ始めていたが、初期の改革段階では、国家による強制導入は避けるべきであると政府は考慮していた。同意の確立がされる以前に、国家による強制的な統制は危険が伴うと思慮されたのである。しかし今後、伝統となるべくカリキュラムを確立するための同意が得られた後には、国家による統制が行われることは理に適うと考えられたのである。

そしてこの時期、デューイ (J. Dewey) やピアジェ (J. Piaget) の理論に基づく 1960 年代の児童中心主義的な考え方は根絶されるべきだとされ、また学校における過度の教科選択履修制が、イギリス全体のカリキュラムの不均衡や混乱を招いていると理解されていた。さらにこれまでの教育制度は、学校や教師の自由を大幅に認める反面、地域毎、学校毎のカリキュラム内容における余りにも大きなばらつきや、生徒の学力評価基準が存在せず、各教師は学力評定において専門的な見解をほとんど有していないばかりか、その責任の大半を試験委員会等に委ね、教師自身は「目的適合性の概念」<sup>63</sup>や、評価の妥当性、信頼性の意味をもほとんど理解していない等の問題点を生み出してきた。そして大多数の地方教育当局は、カリキュラムの編成を学校に一任し、各学校のカリキュラム編成に関する実態について調査・資料収集等の組織的方法を講じていないという現状も存在していた。そこでこれらの弊害を是正すべく、サッチャー政権は 1988 年教育改革法を制定し、同法の規定により国民文化、国民史、国民の利益に重点を置いたナショナル・カリキュラムを創設したのである。ここでは中央政府において主張された情報部門と技術部門の力量獲得に向け、全国テストによって学力評価を行い、各学校をランク付けし、全国的な競争を活発にすることが目的とされた。そしてこの規定により、カリキュラム管理は法律上において各学校から奪取されることとなり、学校運営における権限は学校理事会に委譲された。さらに親の選択権や、カリキュラム編成以外の領域における学校の自律性を拡大し、教育界への市場原理の導入、そして「税金に対するアカウントビリティ」<sup>64</sup>を政府は果たそうとしたのである。しかしこのナショナル・カリキュラムは、全体的視点からのカリキュラム形態に関して慎重に諮問されることはなく、調査や試行研究のための期間も全く考慮されていないという事実から、実際的には強制導入したと言えなくも無い。

サッチャー自身、教育界における学力水準の低下の一解決策は以前の教育政策とは異なり、より中央集権的な方向へと進むことだと主張し、学校カリキュラムに関して核となる科目には「何らかの一貫性」<sup>65</sup>が必要であると考えていた。そして国家は、子供達

が何を学んでいるのかという点に対して、無知である訳にはいかず、またそれ以上に子供達が転校する際、彼ら自身が以前に学んできた事柄と全く異なる学習を強いられるという事態は極めて破滅的であると強調し、ナショナル・カリキュラムが全国的に容認されるならば、学校における子供の学習状態は全国テストにより調査され、親や教師、地方教育当局、そして中央政府に対して学校教育が順調に機能しているか否かを判断させ、必要であれば救済措置を取ることを可能とするのである、としている。

さて実際には、このナショナル・カリキュラムの導入は、当時の教育科学大臣ベイカーによって立案され具体化が図られた。1987年5月に、ベイカーが教育科学大臣として登場する以前においては、サッチャリズム教育政策の中にナショナル・カリキュラムを強制的に導入するという意向は見受けられなかったのである。当初、ベイカーは教育科学大臣就任に当たって、「ナショナル・カリキュラムの導入と GCE.A レベル改革」<sup>66</sup> という2つの課題をサッチャーに提示したが、首相であるサッチャーは同時に2つの課題を遂行することは不可能であるとして、どちらかを選択するよう指示したという経緯も実際に存在した。その後ベイカーは、全ての子供に対して自由且つ「人文主義的な教育の機会」<sup>67</sup> を与え、「より大きな平等と質の発達を提供することに向けての小さなステップ」<sup>68</sup> としようと、「基礎の幅広い10教科カリキュラム」<sup>69</sup> の実現に向けて奮闘した。また評定と試験に関するワーキング・グループ (Working Group) を設置し、形成的な目標に関して教師が評定を行うことに価値を置く制度を採用しようとした。しかしこれらの点に関して、サッチャーは賛成せず、本質的に必要となるのは3つの核教科と単純な学校外試験であると主張したのである。

こうしてナショナル・カリキュラムは、ベイカーのイニシアティブによって法案に盛り込まれた。そしてベイカー自身は、ナショナル・カリキュラムの導入と、もう一方における LMS には何らの矛盾も存在しておらず、「むしろ必要不可欠」<sup>70</sup> な関係として構想しているのである。

ナショナル・カリキュラム導入に関する思想的背景には、ニュー・ライトにおける市場原理志向の新リベラリズムによる観点よりも、社会的権威志向の新保守主義の考えに基づいていた傾向が見受けられる。新リベラリズム側はカリキュラムを市場任せにしておくことを望んだのだが、政府の判断、いわゆるサッチャーの判断としては新保守主義側の主張を採用した形になった。サッチャーが結果的に採用した方針は、新保守主義のヒルゲイト・グループ (Hillgate Group) による主張であり、その内容としては、市場の力に任せることが究極的には学校カリキュラムを決定する上で最良であるとしても、中央政府が全ての公立学校にナショナル・カリキュラムを課することは、「教育水準と伝統的価値を脅かす、リベラル教育組織の既得権益」<sup>71</sup> を先ず崩壊させるという目的において必要な中間的戦略であると捉えるものであった。しかしサッチャー個人の考えとしては、ナショナル・カリキュラムを導入することによって、「優れた教師の自由な活動を枠に閉じ込めたくない」<sup>72</sup> という心境も無いではなかった。

## おわりに

総括及び少々の付け加えをここでしたい。ナショナル・カリキュラムの直接的な必要性は、これまでのイギリス教育界において、教師達が自主性という口実の下にカリキュラム編成や学級運営に関して「都合の良い聖域」<sup>73</sup>を作り出してきた結果、産業発展や雇用向上に役立たない教育が行われてきた事実を背景として、学校間格差の解消、教育水準の引き上げ、初等・中等教育の一貫性ないし「連続性」<sup>74</sup>、親と学校との連帯の改善、個別の学習到達度の提供等に代表されるのである。この個別の学習到達度に関しては次項で触れる。要するに世界経済を念頭に置いた多国籍企業時代における子供達の学力要求に、従来の教育体制や学校カリキュラムが的確に対応していないということが、ナショナル・カリキュラム創設に関する最大の理由であり一連の教育改革の基調となっているのである。

### 【注】

- 1 志水宏吉『変わりゆくイギリスの学校』東洋館出版社, 1994. p.44.
- 2 富岡次郎『イギリスにおける人種と教育』明石書店, 1988. p.855.
- 3 水野國利『各年史イギリス—戦後教育の展開』エムティ出版, 1991. p.269.
- 4 窪田眞二「イギリスの社会と教育」桑原敏明編『国際理解教育と教育実践3』エムティ出版, 1994. p.176.
- 5 水野, 前掲書, p.269.
- 6 G.ウィッティ『カリキュラム・ポリティックス—現代の教育改革とナショナル・カリキュラム』東信堂, 1994. p.70.
- 7 同書, p.102.
- 8 富岡, 前掲書, p.855.
- 9 同書, p.856.
- 10 内海和雄「ナショナル・カリキュラムの背景とその内容」体育科教育, 46-11: 118, 1998. 創刊45周年記念増刊号.
- 11 同論文, p.118.
- 12 藤田英典「教育改革と人間形成空間の変容」祖父江孝男ほか編『日本の教育力』金子書房, 1995. p.166.
- 13 森嶋通夫『サッチャー時代のイギリス—その政治、経済、教育—』岩波新書, 1988. p.147.
- 14 大田直子「サッチャー政権下の教育改革」森田尚人ほか編『教育学年報1—教育研究の現在』世織書房, 1992. p.345.
- 15 内海, 前掲論文, p.118.
- 16 窪田眞二『父母の教育権研究』亜紀書房, 1992. pp.179-80.
- 17 M.ジェイムズ (米村まろか訳)「イングランド及びウェールズにおけるナショナル・カリキュラムの実施とその評価」カリキュラム研究, 7-3: 5.1998.
- 18 志水, 前掲書, p.62.
- 19 富岡, 前掲書, p.854.
- 20 同書, p.856.
- 21 志水宏吉「イギリス—教育の伝統と革新—」石附実ほか編『比較・国際教育学 (補正版)』

1998. p.94.
- 22 田原恭蔵編『かわる世界の学校』法律文化社, 1997. p.223.
  - 23 窪田, 前掲書, p.176.
  - 24 望田研吾『現代イギリスの中等教育改革の研究』九州大学出版会, 1996. p.245.
  - 25 同書, p.249.
  - 26 望田研吾「イギリス」権藤與志夫編『21世紀をめざす世界の教育—理論、制度、実践—』九州大学出版会, 1994. p.103.
  - 27 富岡, 前掲書, p.858.
  - 28 望田, 前掲論文, p.98.
  - 29 藤田, 前掲論文, p.159.
  - 30 望田, 前掲論文, p.98.
  - 31 M.サッチャー(石塚雅彦訳)『サッチャー回顧録(下)ーダウニング街の日々』日本経済新聞社, 1996. p.174.
  - 32 富岡, 前掲書, p.863.
  - 33 窪田, 前掲書, p.181.
  - 34 同書, p.186.
  - 35 志水, 前掲書, p.63.
  - 36 志水, 前掲論文, p.94.
  - 37 藤田英典『教育改革を考える—二十一世紀への課題—』みやぎ教育文化研究センター:ブックレット8号, 1998. p.7.
  - 38 日永龍彦「イギリスの地方教育財政における権限配分に関する考察—Local Management of Schoolsにおける地方教育当局と学校の関係を中心に—」九州大学教育学部紀要, 39: 79. 1993.
  - 39 R.ウィルコックス(大田直子訳)「イギリス教育改革法の成立とその後」森田尚人ほか編『教育学年報2—学校: 規範と文化—』世織書房, 1993. p.426.
  - 40 同論文, p.417.
  - 41 藤田英典「岐路に立つ学校—学校像の再検討—」佐藤学ほか編『学校像の模索』1998. p.5.
  - 42 同上論文, p.4.
  - 43 R.ウィルコックス, 前掲論文, p.415.
  - 44 望田, 前掲書, p.247.
  - 45 G.ウイッティ, 前掲書, p.83.
  - 46 窪田, 前掲論文, p.43.
  - 47 富岡, 前掲書, p.868.
  - 48 望田, 前掲論文, p.99.
  - 49 藤田, 前掲論文(12), p.161.
  - 50 森嶋, 前掲書, p.145.
  - 51 水野, 前掲書, p.272.
  - 52 窪田, 前掲書, p.183.
  - 53 望田, 前掲書, p.296.
  - 54 R.ウィルコックス, 前掲論文, p.408.
  - 55 望田, 前掲書, p.258.
  - 56 佐久間孝正『英国の生涯学習社会—反サッチャリズムとこれからの日本—』国土社, 1989. p.127.
  - 57 G.ウイッティ, 前掲書, p.86.
  - 58 望田研吾「イギリス労働党の新教育政策」九州大学教育学部紀要, 43: 60.1997.



- 59 望田, 前掲論文 (26), p.102.
- 60 水野, 前掲書, p.163.
- 61 富岡, 前掲書, p.873.
- 62 望田, 前掲書, p.252.
- 63 M.ジェイムズ, 前掲論文, 7-3: 5.
- 64 柿内真紀「教育課程改革の動向との比較の観点から—イギリスの場合から—」教育目標・評価学会第9回大会配布資料, 1998. p.2.
- 65 大田直子「サッチャリズムの教育改革—イギリス」佐藤学ほか編『世界の教育改革』岩波書店, 1998. p.75.
- 66 同論文, p.84.
- 67 M.ジェイムズ, 前掲論文, p.6.
- 68 J. Evans., D. Penny., B. Davies. :Back to the Future: Education Policy and Physical Education.In: N. Armstrong.(red): New Direction in Physical Education. Cassell, 1996. p.6.
- 69 M.ジェイムズ, 前掲論文, p.6.
- 70 大田, 前掲論文 (65), p.81.
- 71 G.ウイッティ, 前掲書, p.98.
- 72 M.サッチャー, 前掲書, p.178.
- 73 舟場正富『ブレアのイギリス—福祉のニューディールと新産業主義—』PHP新書, 1998. p.54.
- 74 内海, 前掲論文, 46-11: 119.