

# 教育の公共性と「学校の多様化」政策についての一考察

—信仰学校の設置過程の分析を通じて—

青木研作  
(早稲田大学)

## 1 問題の所在

黒崎勲は日英教育学会紀要への特別寄稿論文において、新しいタイプの公立学校導入の動きに代表される近年の我が国の教育政策の進行は、「公教育の解体というよりも、むしろ、教育の公共性の要請に応える新しいアプローチの展開であるともとらえることができる」<sup>1)</sup>と論じた。これは、教育の公共性を担保しうるのは国又は地方公共団体が運営する学校だけであるという従来の考えから、学校経営への民間団体の参入や学校ガバナンスやマネジメントへの市場原理の導入にも教育の公共性を担保する可能性を探るといふ考えへの転換を要請するものである。そこには黒崎の、階層分化や社会における排除／被排除が進行する我が国の学校教育の現状への危機感と、いかにして力のある公立学校制度を再生・再構築するかという課題意識があった。そして、日本版コミュニティ・スクールに影響を与えた自律的学校運営 (Local Management of Schools) などの今日行われているイギリスの教育改革を研究することは、教育の公共性概念の再審の具体的な主題であるとして、日英教育学会の研究活動に対して期待を寄せていた。

周知のように、イングランドの公費維持学校制度は歴史的に多様な教育プロバイダーを内包して営まれてきたが、労働党政権下での 2001 年の『教育緑書』による「学校の多様化」(School Diversity) 政策の発表以降は、さらにその多様性を拡大している。この政策は従来の総合制中等学校を中心とした画一的な中等教育制度を見直し、それよりもっと生徒個々の能力を引き出す、あるいは彼らのニーズに沿うことのできる制度を創出することを目的に始められた。政府は各学校が自主性や多様性を増すことで学力水準を向上させ生徒のニーズを満たすことができるとし、スポーツや数学&コンピュータなどの専門領域をもつスペシャリスト・スクール、企業や財団などの民間部門がスポンサーとなり新しい形の学校ガバナンスが行われているアカデミー、宗教的性格を有する信仰学校 (faith school) などが増えることを奨励している。2007 年時点で、全体で約 3300 校の中等学校がある中でスペシャリスト・スクールは 2600 校を超え、アカデミーや信仰学校の数も増えており、中等教育における「学校の多様化」が着実に進行している状況にある。

各学校による特色ある教育の実施ならびに民間団体による学校経営への参入を奨励する「学校の多様化」政策は、黒崎のいう「教育の公共性の要請に応える新しいアプローチの展開」としてみなすことができる。しかし、「学校の多様化」政策がイギリスの学校教育に与える影響について、研究者たちの評価は概して芳しくない。例えば、クリス・テイラー (Chris Taylor) たちはさま

さまざまなタイプの学校が教育資源に対するアドバンテージや明確なミッションを持つことは、近隣の学校との差異化を促進し、教育市場において有利な立場を確保することにつながるため、「イギリスの学校教育において不平等の既存の構造を再生産する役目を果たす二重構造システム (two-tier system) の出現」<sup>2</sup>が懸念されると述べている。そして、「学校の多様化」政策は学校全体の教育水準を上げるという政府の狙いではなく、学校間格差の拡大に寄与していると警鐘を鳴らしている。つまり、ここでは、「学校の多様化」が平等や機会均等といった教育の公共性の要請に応えられていないことが指摘されているのである。

黒崎は我が国の「公立学校制度の質的、量的水準の低下」が階層分化や社会における排除／被排除をもたらす元凶であり、真に力のある公立学校の再生こそがこうした問題状況に対するもっとも有効な解決策であるとする。そして、ここに教育の公共性の概念を問い直す動機が存在するのであり、誰が学校を運営するかという従来の議論にとらわれず、良質の教育を提供することを最優先課題としたオープンな議論を期待するのである。一方、イギリスでは力のある公費維持学校を創出しようとして、学校供給主体や学校タイプの多様化を進めた結果、階層分化や社会における排除／被排除をもたらしたとして批判されている。この状況を踏まえれば、我が国の新しいタイプの公立学校導入の動きを「教育の公共性の要請に応える新しいアプローチの展開」として評価することに対しては慎重にならざるをえない。

しかしながら、原理的に言えば、さまざまなタイプの学校が存在するからと言って、教育の公共性の低下に直結するわけではない。もしも、教育の公共性に問題が生じているならば、そこでは、どのようなタイプの学校が存在し、なぜ問題を生じさせているのかを検討する必要がある。こうした検討を通じて、学校供給主体や学校タイプの多様化をタブー視することなく、しかし、それが抱える弊害を冷静に見据えながら、有効な公立学校制度の再構築を議論することが可能となるだろう。我が国の文脈とは異なるとはいえ、労働党政府が進める「学校の多様化」政策が生じさせている問題の検証は、教育の公共性についての議論に資するものである。

この「学校の多様化」政策と教育の公共性をめぐる問題を検討するために本稿では信仰学校に注目した。宗教団体が運営する学校である信仰学校は、「学校の多様化」政策の一例として、2001年の『緑書』で言及されている<sup>3</sup>。新設されたアカデミーとは異なり、従来から公費維持学校制度内に位置づけられている信仰学校は、公費で維持される初等学校の約 35%、中等学校の約 20%を占めている。政府は確固としたエトスをもち、また成績の良い学校が多い信仰学校を高く評価し、公費維持学校全体の教育水準を高めるうえで信仰学校の拡大を歓迎すると述べた。近年の信仰学校の増加については、別の機会に扱ったことがある<sup>4</sup>。その要点を示せば、2001年の『デアリング・レポート』<sup>5</sup>において新たに 100 校の中等学校を設置する計画を立てた国教会 (Church of England) が、2005年 7 月時点で 45 校の設置申請を認められていた。また、キリスト教とユダヤ教以外の信仰学校が 1998 年以降設置されるようになったが、特にイスラム学校の設定要求が高まっており、2005年 8 月時点で 35 校 (初等学校を含む) が設置申請を行う準備を進めていた。

政府による「学校の多様化」政策と宗教団体による信仰学校の設定要求の高まりが結びつくことで、現在のイングランドは、信仰学校が増加しやすい状況にあるといえるが、だからといって、すべての信仰学校の設定申請が認められているわけではない。学校の設定あるいは廃止は、行政

官、学校教職員、親や子だけの問題ではなく、広く当該地域住民またはさまざまな団体にとって重要な社会的関心事であるので、広範囲の意見聴取や合意形成といった繁雑な行政手続きを必要とする。また、公費での維持を決定するという事は、それが公費で維持される理由、つまり公共の利益が存在するという判断がなければならない。したがって、学校の設置を認めるという決定には、その学校が公共の利益にかなうという判断、つまり、教育の公共性を担保するという判断が必要になるということである。そして、信仰学校のもつ私的な側面、すなわち特定宗派の教義に基づく学校経営は、教育の公共性を論じるうえでさまざまな論争を引き起こす可能性を孕んでいる。

例えば、2001年に生じ、民族や宗教の分断状況に対する社会的関心を高めたアジア系の若者たちによるいくつかの都市での暴動事件では、信仰学校は社会的一体性（social cohesion）に対して負の影響を及ぼす要因であるとして強く批判された<sup>6</sup>。また、国教会中等学校ならびにムスリム学校を中心として新しい公費維持信仰学校の設置が認可されるケースが近年相次いでいるが、政府は信仰学校への社会的な懸念を払拭するのに懸命である。政府は、あらゆるものに対して開かれている包括的な（inclusive）在り方が望ましいということを信仰学校に対して繰り返し述べ、また社会的一体性の観点から評価し得る取り組みを行っている信仰学校の例をホームページ上で公開して、信仰学校に対する社会的な懸念を取り除こうとしている<sup>7</sup>。

イングランドの公費維持学校制度において近年展開している「学校の多様化」政策。そこにおいて教育の公共性がどのように論じられているかを明らかにすることが本稿の目的である。そして、この目的を達するために信仰学校の設置過程において生じるさまざまな議論を検討する。多様な教育プロバイダーの中でも、特定宗派の利益を代表するとされる信仰学校に対しては近年、公費維持学校としての存在意義や正当性に対する議論が活発になっているからである。以下、本稿の構成を示す。第2章では、学校編成委員会ならびに学校問題調停官の役割を検討することにより、イングランドにおいて学校の設置や廃止に関わる教育行政がどのような手続きで行われることになっているのかという制度的な点を明らかにする。第3章では、信仰学校の設置申請が認められた事例としてレスター市のムスリム中等学校を、第4章では、信仰学校の設置申請が認められなかった事例としてキングストン・アポン・テムズ区中等学校を検討する。各章において、学校問題調停官が信仰学校の設置の認否に関してどのような判断理由をもつのか、そして信仰学校に懸念を抱く人々ならびに設置申請が認められなかった人々の反応はどうであったかを明らかにする。第5章では、信仰学校の設置をめぐる前章までの議論をまとめながら、イングランドの教育の公共性の特徴について検討する。

## 2 学校の設置ならびに廃止に関する行政制度について

イングランドでは、学校の設置や廃止といった決定を行う機関として、学校編成委員会（School Organisation Committee）が、またこの委員会が合意に達しない場合に最終決定を行う機関として学校問題調停官（School Adjudicator）が1999年より設けられた。これは『1998年学校水準大綱法』（School Standards and Framework Act 1998）の第24条（学校編成委員会）、第25条（学校問題調停官）の規定により設置されたものである。

従来の行政制度においては、地方教育当局が学校の設置ならびに廃止の決定を行っており、その決定に不服のある場合は、教育大臣に訴えることになっていた。しかしながら、この制度は多様な実情を抱える地方の学校教育について教育大臣や中央政府の役人が適切な判断を下せるのかという批判を抱えていた。学校編成委員会と学校問題調停官はこうした批判を解消するために設けられたのである。当時教育雇用省政務次官の地位にあったエステル・モリス (Estelle Morris) は、1998 年 3 月 24 日の下院 (House of Commons) 本会議においてこの 2 つの機関を設けるにあたり次のように説明している。

「地方レベルに決定権を移すことは大いに歓迎されることであるという合意が常任委員会で行われました。現在のところ決定は、地方教育当局の計画に対して異議申し立てがある場合、中央政府の代表者として教育大臣の名で行われています。私たちは現在の制度が理想的なものではないと考えています。(中略) 学校編成委員会と学校問題調停官についての私たちの提案は、決定が地方で行われることを保証しようとするものです。」<sup>8</sup>

学校編成委員会は各地方教育当局に設置され、その地方教育当局内の学校の編成に関わる事項、すなわち学校の設置、廃止、定員数の増減等について地方教育当局から提出される計画を審議し決定する機関である。この委員会は地方教育当局から独立した機関として位置づけられており、それを構成する委員は、地方教育当局、国教会、ローマ・カトリック教会、継続教育資金配分委員会 (Further Education Funding Council)<sup>9</sup>、学校理事のそれぞれのグループから数名が選ばれるとされている。採決に当たり各グループの意見は 1 票として計算されるので、まずグループ内で賛成するか反対するかを決定する必要がある。そして、この委員会が提出された議題を承認あるいは拒否するためにはすべてのグループの投票による全会一致での決定に到達しなければならず、もし全会一致に達しなかった場合、その議題は学校問題調停官に送られることになる。

学校問題調停官は学校の編成に関わる議題に対して学校編成委員会において合意がなされない場合、決定を下す権限を与えられている。学校問題調停官は教育大臣により任命される 1 人の首席調停官とその他 10 人の調停官から構成されており、これは公職であるが、教育雇用省からは独立して運営されている。学校問題調停官は過去 10 年以内に彼らが働いていたあるいは住んでいた地方教育当局に関する議題について決定を行うことはできない。学校の編成に関する決定を行う際の基準や根拠といった一般的なガイダンスが教育大臣から出されており、調停官はこれを公平で客観的に考慮することが望まれているが、調停官が下した決定について教育大臣が干渉することはない。

学校の設置ならびに廃止に関する行政は、上述してきたように 1999 年から学校編成委員会と学校問題調停官の 2 つの審査機関を設けて行われてきたが、『2006 年教育査察法』(Education and Inspection Law 2006) により学校編成委員会は 2007 年 5 月をもってその役割を終えることになった<sup>10</sup>。現在では、地方当局が決定機関となり、その決定に対して不満のある場合に、学校問題調停官へと異議申し立てを行う制度になっている。したがって、本稿で取り上げる学校の設置ならびに廃止に関わる教育行政についての事例は、イングランドの現行の行政手続きが定められる以前のものである。

### 3 信仰学校の設置が認可された事例の検討

公費維持の信仰学校の設置申請が認められた事例としてイングランドのイースト・ミッドランド地方最大の都市であるレスター市のレスター・イスラミック・アカデミーを取り上げる。レスター・イスラミック・アカデミーはムスリム団体が運営する3歳から16歳までの共学の独立学校（independent school）であり、2004年の生徒数は542人であった。

2004年に中等教育修了資格であるGCSE試験を受けたレスター市内の中等学校は26校である。この試験において5教科以上Cより上のグレードを獲得した生徒の割合でみると、レスター・イスラミック・アカデミーは100%でトップであった。

#### 3-1 設置認可にいたる経緯

レスター・イスラミック・アカデミー教育財団は、2007年1月からムスリムの有志立援助中等学校を設置するための提案をレスターの地方教育当局に対して行い、2005年3月25日にその提案が公に通知された。新しいムスリム中等学校はマダニ・ハイ・スクール（Madani High School）という校名で提案された。この学校は、独立学校であるレスター・イスラミック・アカデミーの中等部に取って代わるものとして位置づけられており、11歳から16歳の男子／女子600人が通うとされた。1学年の生徒数は120名で、ナショナル・カリキュラムに従い、ムスリムの宗教的性格を有し、能力による選抜は行わないことが明言されていた。

この提案を審議するために、2005年5月10日に学校編成委員会が開かれた。この提案に対しては、多くの好意的な意見が提出されたが、この委員会における議論ならびに寄せられた意見の中では次のような懸念も表明された<sup>11</sup>。

- ・ ムスリム以外の生徒を排除するような生徒受入方針を設けるのではないか
- ・ 社会的一体性に対する負の影響があるのではないか
- ・ 他の学校が生徒数確保に関して影響を受けるのではないか

議論の後に行われた投票では、学校理事のグループが反対票を投じたため、委員会は全会一致で合意することができなかった。したがって、この提案は学校問題調停官のもとで審理されることになった。この審理を担当した学校問題調停官ピーター・マシューズ（Peter Matthews）は2005年7月13日に決定を下し、2007年9月1日から新しいムスリム有志立援助中等学校を設置することを承認した。

#### 3-2 学校問題調停官ピーター・マシューズの決定理由

マシューズは多様な観点からこの提案を検討しているが、ここでこの提案を支持した理由を5つの点にまとめておく。

第一に、教育水準について。2002年に行われた教育基準局（Ofsted）の査察レポートは、レスター・イスラミック・アカデミーの教育水準は非常に高いと評価していた。また、教育水準に対

する不満は反対意見の中にも見当たらなかった<sup>12</sup>。

第二に、カリキュラムとスタッフについて。カリキュラムについては、ナショナル・カリキュラムで定められている内容を、性差や能力の違いにかかわらず提供することをレスター・イスラミック・アカデミー教育財団は約束した。また、スタッフについても、3人を除いて教員資格(QTS)を保有しており、また、今後スタッフ教育も充実させるとしていた<sup>13</sup>。

第三に、定員 (school place) に対するニーズについて。2001年の国勢調査において、レスターには3万人以上のムスリムが住んでいるとされ、それは市の人口の10%を超えていた。レスターには6つのムスリムの独立学校があるが、ムスリムの子どもたちの大部分は非ムスリム学校で教育を受けている状況にあった。レスター・イスラミック・アカデミーは2005年時点で800人の子どもたちがキャンセル待ち名簿に名を連ねるという深刻な応募過多の状況にあり、定員への大きなニーズが存在した<sup>14</sup>。

第四に、社会的一体性への貢献についてである。レスター・イスラミック・アカデミーでは、学校同士がさまざまな活動を共に行う「橋を架けよう」(Building Bridges)プログラムへの参加；宗教、アート、そしてドラマのプロジェクトに関する他の学校とのパートナーシップ；高齢者や障害者への訪問を通じてのコミュニティへの奉仕活動などに取り組んでいた。また、学校の包括性 (inclusiveness) を維持するために、非ムスリムの生徒のために定員の10%を確保しており、こうした点から社会的一体性への懸念に対応しようとしていた<sup>15</sup>。

最後に、資金についてである。新しい土地・建物を購入するための資金については、すでに教育技能省から20万ポンドが現地調査費ならびにプロジェクト推進費としてレスター・イスラミック・アカデミー教育財団に提供されており、さらにこの提案が承認されれば、全プロジェクト費用の1782万7842ポンドの90%が提供されることになっていた。理事会が負担する178万2784ポンドについても、すでに調達済であることが確認されており、資金に関する問題はなかった<sup>16</sup>。

### 3-3 マダニ・ハイ・スクールに対する批判

レスター・イスラミック・アカデミーの中等部門を引き継いだマダニ・ハイ・スクールは2007年9月1日に開校したが、早くも社会的一体性に関する問題で批判されている。この批判は、設置認可を受けるに当たって、ムスリム以外の生徒を10%受け入れることを約束したにもかかわらず、今年度の入学者はすべてムスリムであり、また、学校理事会は入学基準を変更し、ムスリム以外の生徒のために設けられた10%の定数枠を廃止したことに由来する。新たに設定された入学基準では、まずムスリムの生徒を受け入れ、それでも定員に余裕がある場合は、ムスリム以外の生徒も受け入れるというものであった。このことはムスリム以外の生徒は入学できないことを意味している。なぜならば、今年度は120の定員に対し、約400人のムスリムの生徒が応募してきたからである。

この問題がレスターの地元紙であるレスター・マーキュリーで取り上げられたのは、レスターの信仰評議会 (Leicester Council of Faith) の議長であるレスハム・シン・サンドゥー (Resham Singh Sandhu) の批判が発端であった。2007年10月2日の記事でサンドゥーはマダニ・ハイ・スクールに対して次のように述べている。

「私の理解では、この学校は多様な信仰が共存する学校（multi-faith school）になるべきであり、それが開校の合意に至る条件であった。もしも彼らがこの義務を果たそうとしないならば、その模範としてはふさわしくない行動をとっていることになるのである。」<sup>17</sup>

この批判に対して、マダニ・ハイ・スクール理事会もすぐに反論した<sup>18</sup>。まず、理事会は入学基準を変更したことは認めたが、これは合意を破ったことにはならないと反論している。すなわち、理事会側の説明によれば、入学基準を変更したとはいえ、依然としてムスリム以外の生徒にも入学の機会は与えられているのである。また、入学基準の変更については、これまでのところムスリム以外の生徒からの応募は一つもないことが、定数枠の見直しにつながった直接の理由であると述べ、自分たちの変更の理由を正当化する。そして、もしも合意が破られたのであれば、地方当局から注意があるはずであるが、そうした注意は一切受けていないと述べている。さらに、マダニ・ハイ・スクールが直接の利害関係者にだけでなく、幅広いコミュニティに対して貢献していることを強調し、サンドウーの発言は実際の証拠や調査に基づかない無責任なものであると非難している。また、批判する人々に対しては、実際に学校を訪問してから批判するように提案している。

しかしながら、合意の問題についてはサンドウーも譲らない。彼は10%の定数枠を確保することを約束して公費維持学校になったのだから、実際に応募者がいなかったからといってやめてしまうようなものであってはならないと述べ、これを維持することの意義を次のように述べる。

「多文化主義にとって、この学校が他の信仰を喜んで受け入れることは非常に重要なのである。この学校は最先端でなければならない。なぜならば、みんながイスラムとは何かを理解することになるから。これこそがとても重要なことであることの理由なのである。」<sup>19</sup>

#### 4 信仰学校の設置が認可されなかった事例の検討

公費維持の信仰学校の設置申請が認可されなかった事例としてロンドン南西部に位置するキングストン・アポン・テムズ区（以下、キングストン区と表記）のサウスバラ・スクールを取り上げる。サウスバラ・スクールは11歳から18歳の男子が通う中等学校であり、学校タイプとしてはコミュニティ・スクール<sup>20</sup>である。2004年の生徒数は782人で、その8割以上が白人であった。

キングストン区には4つのコミュニティ中等学校（共学1、男子校1、女子校2）、3つのファウンデーション中等学校（共学1、男子校1、女子校1）、そして3つの有志立援助中等学校（ローマ・カトリックの男子校&女子校各1、男子のグラマー・スクール1）の計10校の中等学校がある。中等教育修了資格であるGCSE試験において5教科以上Cより上のグレードを獲得した生徒の割合でみると、サウスバラ・スクールは下位に位置する（表1参照）。

信仰学校はキングストン区にはローマ・カトリックの学校しかない。そのため一部の親からは国教会中等学校へのニーズがあった。サウスバラ・スクールはサザーク教区と連携し、コミュニティ・スクールから国教会の有志立援助学校へのステータス変更を計画。2003年3月には最初の申請を地方教育当局に行っている。しかし、この時の申請は学校編成委員会において全会一致に

至らず学校問題調停官の審査でも否決された。その後、サウスバラ・スクール理事会は親や地域の支持があることの新たな証拠を集め、翌年再び地方教育当局にステータス変更の申請を行った。

#### 4-1 設置が認められなかった経緯

2004年3月12日付けの通知において、キングストン区の地方教育当局とサザーク教区は2004年8月31日にコミュニティ・スクールとしてのサウスバラ・スクールを廃校にし、同年9月1日より国教会有志立援助学校としてのサウスバラ・

スクールを開校するという提案を公表した。この提案は、2ヶ月間の法定通知期間を経て、2004年5月18日に学校編成委員会において審議された。

サウスバラ・スクール理事会はコミュニティ・スクールから有志立援助学校へと学校のタイプを変更し、国教会学校としての宗教的性格を獲得することの理由を、次のように説明している。「ポジティブなキリスト教のエートスという背景をもちコミュニティ全体に奉仕する学校を設立することの利益は、全体の水準をさらに改善する助けとなる」<sup>21</sup>。つまり、国教会学校となることが、この学校の水準を高めることにつながり、さらにこの地域に対しても利益を生むことになると述べているのである。

そして、この提案の正当性が次の4点にまとめられている。

- (1) この提案は多くの親に支持されたものである。
- (2) この学校は宗教的価値を称えてきた長い伝統をもち、地元の教会とつながりを維持してきた。
- (3) 国教会のエートスをより正式なものにすることは少年たちの学業成績の向上を導く。
- (4) 他の信仰をもつ子どもの親たちはこの提案を支持してくれており、この学校の包括的な性質についてもムスリムを含む教職員の多くが誇りを持っている。

これに対して、委員会ではいくつかの疑問が挙げられた。主な疑問は次の5つにまとめられている。

- (1) この学校の提案は信仰をもたない生徒にとって問題のあるものとならないか。
- (2) この提案では地元の教会からの支援が不足している。
- (3) ステータスを変更することはコミュニティ・スクールでの教育機会の喪失という結果につながる。
- (4) 入学者受け入れ基準が現状のままであるということの保証がない。
- (5) 女子には国教会の中等学校での教育機会が与えられていない。

表1. キングストン区の中高等学校の GCSE 試験の成績

学校名	GCSE5 教科 以上 A*・C (%)	
	2003	2004
ティフィン・スクール (男子) (VA)	100	100
ティフィン・スクール (女子) (C)	100	99
リチャード・チャロナー・スクール (男子) (VAカトリック)	78	72
トルワース・ガールズ・スクール (女子) (F)	75	65
ホーリー・クロス・スクール (女子) (VAカトリック)	74	67
クーム・ガールズ・スクール (女子) (C)	73	74
ホーリーフィールド・スクール (共学) (F)	52	52
サウスバラ・スクール (男子) (C)	46	38
チェンントン・コミュニティ・カレッジ (共学) (C)	42	39
クーム・ボーイズ・スクール (男子) (F)	34	35



上述した観点に沿って議論が行われた後、投票が行われた。国教会とローマ・カトリック教会のグループはこの提案を支持し、地方教育局と学校理事のグループは反対票を投じ、学習技能評議会（Learning and Skills Council）のグループは投票を棄権した。学校編成委員会の決定は全会一致によらなければならないとされているので、この結果、この提案は学校問題調停官に委ねられることになった。この審理を担当した学校問題調停官アラン・パーカー（Alan Parker）は2004年9月8日に決定を下し、サウスバラ・スクールの申請を認めないとした。

#### 4-2 学校問題調停官アラン・パーカーの決定理由

パーカーは多様な観点<sup>22</sup>からこの提案を検討しているが、ここでは申請を認めないとした理由の主なものとして次の2つの点に絞ってどのような見解が述べられているのかをまとめる。

##### (1) 教育水準

サウスバラ・スクールの理事会は、学校のステータス変更の理由として、生徒の学力の改善を挙げていたが、当時の学校の教育水準はどのような状況にあったのだろうか。パーカーは2004年2月に行われた教育基準局（Ofsted）による学校査察のレポートを参考にして、サウスバラ・スクールの教育水準を次のようにまとめている。

まず、学業成績について、第11学年と第13学年（それぞれGCSEとAレベル試験）における他の学校との成績比較では「若干平均より低い」と判定されているが、その他の学年の学業成績は「概ね良好」とされている。また、学業成績の低い理由として、この地域において選抜を行っている他の学校の存在が影響している可能性があると言及されている。学校全体の雰囲気の評価については、「人格（personality）の発達については良好である。この学校は、生活の中で人種の調和や偏見をもたないアプローチを促すよう効果的に取り組んでいる。生徒の態度や行動は満足のものである」<sup>23</sup>とされている。さらに、宗教教育についても「良好」とであると評価され、「この教科は生徒個人のそして多文化的な発達に非常に貢献している」<sup>24</sup>と述べられている。

学校査察レポートを上記のようにまとめながら、パーカーは、サウスバラ・スクールの教育水準は今すぐ何か抜本的な改革を行わなければ、立ち行かなくなるような状況にあるわけではなく、数点ある改善すべき事項についても、現在の学校のステータスで十分に改善を図れるものであると指摘している。さらに、学校のステータスを変更することにより、現在有している学校の良い雰囲気が失われる可能性についても言及し、教育水準がステータスの変更を認める要因とはならないと結論付けている。

また、国教会学校になることによってサウスバラ・スクールの学業成績が引き上げられることになるという学校理事会の主張についてもパーカーは反論している。こうした学校理事会のような考え方は、信仰学校に高い学業成績をもつ学校が多いという事実から一般的な認識として広がっているものである。しかしながら、パーカーは全国教育研究財団（National Foundation for Educational Research）の調査結果をもとに、信仰学校のもつエートスが学業成績の高さと直接結びつくという学校理事会の考えには根拠がないと指摘している。パーカーが参考にした全国教育研究財団の調査結果は、下院の教育・スキル特別委員会でも取り上げられ、そこでも信仰学校になることが学業成績の向上につながるという仮説は否定されていた。この委員会のレポートで

は、全国教育研究財団の研究主任であるサンディー・シャーゲン (Sandie Schagen) 博士の言葉が次のように記録されている。

「もっぱら学業成績に焦点をあてた我々の研究に基づいていけば、信仰学校の数を増やすことが学業成績の水準を改善すると主張することにはまったく根拠がない・・・我々の発見は、付加価値的な分析を適用するときに、信仰学校のアドバンテージは消えてしまうというものであり、それは学校の成績の違いが入学者の学業成績に基づいているということの意味している。よりよいエートスや行動様式があれば、よりよい学業成績を導くことができると、仮説を立てることはできるが、我々はそのような仮説に対してなんらの証拠も見出せなかった」<sup>25</sup>。

## (2) 定員に対するニーズ

国教会の性格をはっきりと有する学校を設置すること、すなわち国教会中等学校の定員が創出されることに対するニーズの大きさが、この提案の成否を決定する上で最も重要な判断材料であるとパーカーは述べている。

この点について、サウスバラ・スクールの理事会はこの提案に対する自分たちの見解を示した諮問文書 (consultation document) を関係者 (サウスバラ・スクールの親、生徒、スタッフ、将来子どもが通う可能性のある親、他の学校の代表者、教区民、一般市民など) に配布し、彼らの意見を求めた。それによると、支持を表明する返信が 515 通あり、反対を表明する返信は 26 通に過ぎなかった。この結果から、学校理事会は国教会学校へのステータスの変更には圧倒的なニーズが存在すると主張したのである。

この主張に対し、パーカーはこの諮問文書の内容を精査する必要があると述べる。この結果が「コミュニティ・スクールの定員を犠牲にして国教会という特定宗派の定員を増やすことに支持を与えた証拠になる」<sup>26</sup>のかどうかは、パーカーによれば、学校側が配布した諮問文書が国教会学校への変更の影響をどのように伝えているのかによるとのことである。

学校理事会の諮問文書については、書式や内容等多様な面から検討が行われているが、パーカーが問題視していることは次の点に集約することができる。つまり、この諮問文書の問題は、国教会の中等学校へと変化しても「教育の質を改善する道徳的なエートスを強める以外には何も変わらない」<sup>27</sup>と主張していることにある。学校のステータスが変化するということは、その理事会の権限も変化する。具体的に言えば、国教会の有志立援助学校になるということは、これまで地方教育当局にあった入学方針、宗教教育、教職員の雇用、学校の財産についての決定権が、国教会が送り込む理事が多数派を占める学校理事会へと移ることなのである。これにより、もし理事会が望めば、国教会の信者を優先する入学方針の採用や、国教会の教義に基づく宗教教育を実施することが可能になるのである。しかしながら、この諮問文書ではすべて現状を維持するという考えが一貫して表明され、そして何度も強調されていた。この点についてパーカーは、「諮問文書で説明された提案には有志立援助のステータスの獲得に頼らなければ達成されえないものはない」<sup>28</sup>と述べ、わざわざコミュニティ・スクールから有志立援助学校へと変更する正当な理由を見出せないとしている。

さらに、パーカーは、学校のステータスの変更により将来国教会以外の信仰をもつ生徒あるい

は何らの信仰ももたない生徒が入学にあたって不利な扱いを受けることになるのではないかと心配する一部の人々の声に耳を傾ける。そして、「現在の理事たちが述べている考えは現状を維持するということであるが、学校のステータスの変更に同意するということは将来において行われる可能性のある入学やスタッフの数やカリキュラムに関する方針の重大な変更に道を開くことになる」<sup>29</sup>と指摘している。現在の理事たちは学校のステータスの変更後も現状を維持するという約束を守るかもしれないが、未来の理事たちはその約束を反故にする可能性をもつのである。このことを関係者に周知しない諮問文書により導かれた回答結果は、「この提案された変更に対する『ニーズの証拠』とはならない」<sup>30</sup>とパーカーは述べるのである。

サウスバラ・スクールの理事会が提案した学校のステータスの変更による学校改善計画は学校問題調停官により否決された。その主な判決理由は上述してきたとおりであるが、簡潔にまとめるために、結論部分のパーカーの主張を引用しておく。

「この学校は、現在の法的なステータスのなかで支持者の願いを満たすために必要なあらゆることを行うことができる。提案された変更がもたらす追加的な権限は必要ないのである。他方で、将来におけるこれらの権限の使用の可能性は、この提案への反対を表明した人々の正当な恐れを現実のものにできるのである。したがって、このステータスの変更という提案は、学校が追加的な権限を必要としないかぎり、あるいは必要とするまで、そして、直接影響を受ける地域社会に対して適切な議論が行われない限り、あるいは行われるまで、再び提出されるべきではない。」<sup>31</sup>

#### 4-3 決定に対する国教会側の批判

学校問題調停官の決定に対してはサウスバラ・スクールの理事会や教会関係者を中心にさまざまな批判が行われた。国教会の週間新聞である『チャーチ・タイムズ』は2004年10月8日の記事<sup>32</sup>で、この決定に対する批判を以下のようにまとめている。

まず、学校編成委員会において地方教育当局のグループが反対にまわった理由は、そのグループの委員に自由民主党の議員が多かったからである。つまり、信仰学校の拡大については労働党と保守党は好意的であるが、自由民主党は反対の立場をとっており、こうした政治情勢がこの投票行動につながったのである。また、キングストン区の地方教育当局は自分たちが管理しているわずか5校しかない中等コミュニティ・スクールのうちの1校を失うことに気が進まなかったからである。

次に、学校問題調停官アラン・パーカーが否決という決定を下したのは、彼がサウスバラ・スクールの主張を公平に聞こうとしなかったからである。例えば、全国の国教会学校の少なくとも半分は入学手続きに際して宗教による選抜を実施していないというデータが出されたにもかかわらず、現状の入学手続きを維持するというサウスバラ・スクールの提案をパーカーは信じようとしなかった。また、この判決を行うにあたり、パーカーはサウスバラ・スクールを実際に視察して意見を聴取しようとはしなかった。

決定が出された後の動きについては次のように書かれている。サザーク教区はこの決定について学校問題調停事務局へ問い合わせを行っているが、調停事務局は教区が望んでいる明確な説明

を返していない。また、学校問題調停官の決定に不服がある場合、残された異議申し立てのルートは裁判を起すことであるが、資金の問題から教区はその選択肢を選べない。したがって、国教会学校になるというサウスバラ・スクールの 2 年間の運動は実を結ばないまま終結することになった。

最後に、『チャーチ・タイムズ』の記事は『デアリング・レポート』作成チームの書記官であったコリン・ホプキンス (Colin Hopkins) の言葉を載せて次のように結んでいる。「私たちは複雑なメッセージを受け取っている。政府は包括的な信仰学校の発展を奨励している。しかし、(サウスバラ・スクールへの) 決定は包括性に対する基本的な考え方に異議を申し立てているように思われる。政府の方針に沿えば、より多くの教会学校を設置することが奨励されているので、私たちは期待されていることを知るべきである」<sup>33</sup>。

このホプキンスの言葉は、教育の公共性についての見解が多様であることを示している。例えば、教育の公共性の一要因である包括性は、パーカーの場合、生徒を信仰に関係なく入学させることとしてとらえられていた。こうした包括性に対する見解が決定に反映し、サウスバラ・スクールの申請は認可されなかった。しかし、政府の「包括的な信仰学校」という考え方には、具体的な指針や規定が示されていないわけではない。したがって、信仰学校は信仰に基づく選抜を維持しながら、入学定員の一定割合を異なる信仰をもつ生徒に開放することや、非宗教系学校との連携を密にしてさまざまな文化的背景を持つ生徒たちが共に学ぶ機会を提供することにより、包括性を確保していると主張し得る。こうした教育の公共性についての多様な見解が存在する中で、「学校の多様化」が進められているのがイングランドの現状である。

## 5 まとめとして

### 5-1 信仰学校の設置をめぐる諸問題

すでに 1-2 で述べたように、公費で学校の設置を認めるという決定には、その学校が教育の公共性を担保するという判断が必要である。では、信仰学校の設置を認めるためにはどのような点を評価する必要があるのか、あるいは信仰学校の設置を認めないためにはどのような欠点を指摘する必要があるのか。ここまで論じてきた信仰学校の設置に関する 2 つの事例——独立学校から公費維持学校への転換 (レスター・イスラミック・アカデミー) とコミュニティ・スクールから国教会学校への転換 (サウスバラ・スクール) ——を参照しながら、それらに共通する教育の公共性をめぐる議論をまとめてみよう。

まず、指摘できることは社会的一体性に取り組んでいることが設置を認可する上で重視されていることである。レスター・イスラミック・アカデミーの場合、他の学校との共同の取り組み、地域への奉仕活動、ムスリム以外の生徒に定員の 10% を確保する入学基準の設定が、多様な信仰をもつ生徒の共同学習を保証する取り組みとして高く評価された。また、ナショナル・カリキュラムを遵守するという約束も評価された。信仰学校は特定の信仰を有する生徒を集めるので、多様性に富む社会に相応しい人材を育てる環境としては適切ではないという批判がある中で、こうした社会的一体性への積極的な取り組みは設置を認可するという判断を助けるものである。

次に、ニーズの有無も重要な要素である。レスター・イスラミック・アカデミーでは、深刻な

応募過多の状況や、レスター市の人口の10%がムスリムであることから推測される潜在的なニーズの大きさが設置を認可する上で影響を与えた。サウスバラ・スクールについては、信仰学校へのニーズの証明が不十分であるとされ、設置が認可されなかった。特に問題とされたのはニーズの証明方法である。そこでは、学校関係者や地域社会へ正確な情報を提供し、さらにその人たちが賛成反対のどちらに対しても容易に意見表明を行なうことのできる機会を設けるという手続き的正当性が必要とされた。

最後に、教育効果も注目されている。レスター・イスラミック・アカデミーは教育水準の高いことが評価されている。サウスバラ・スクールについては、信仰学校になることによる教育効果の有無が立証できないとされたことが、設置が認可されなかった理由の一つとなっている。どちらの事例も教育効果を設置認可の決定にあたって重視しているといえよう。

以上の議論から、イングランドにおける教育の公共性の具体的な主題として社会的一体性、ニーズ、教育効果などが挙げられていることがわかる。そして、信仰学校の設置過程の分析を通じて、それぞれの主題がさまざまな議論を孕んでいるということが明らかになった。例えば、マダニ・ハイ・スクールをめぐるサンドウーの批判では、応募者がいないという状況があるにせよ、一定の割合の確保を約束した以上、あるいはムスリム学校として公費で維持される以上、積極的に他の信仰をもつ生徒を確保しないといけないとの考えが示された。しかし、マダニ・ハイ・スクール理事会からは、ムスリム学校に対して他の信仰をもつ入学希望者がいない場合、それでも他の信仰をもつ生徒を入学させることが社会的一体性の観点からとはいえ、果たして妥当な対応なのかとの反論が出された。こうした主張の食い違いはパーカーの決定理由と国教会側の批判の例でも同様である。教育の公共性をめぐる両者の主張は真っ向から対立するのである。さらにいえば、信仰学校の設置認可の各要素をどのように判断するかは学校問題調停官によってさえ異なるのである。例えば、信仰学校の社会的一体性への取り組みが設置認可のためにどの程度まで必要とされるかについて、また、国教会学校やムスリム学校といった信仰学校の種類の違いによっても、求められる社会的一体性への取り組みの程度は異なることが予想される。したがって、イングランドにおいて教育の公共性をめぐる議論は非常に複雑な状況にあるといえよう。

## 5-2 教育の公共性への示唆

信仰学校の設置過程におけるさまざまな議論を通じて、次のことが指摘できるであろう。イングランドにおいて教育の公共性をめぐる議論は、誰が学校供給の主体であるべきかということではなく、教育の公共性を担保するのはどのような状態なのかということである。具体的に言えば、どのような教育が提供されるか、地域の教育ニーズに応えるものとなっているか、イングランド社会を担う市民が育成される場としてふさわしいか、などが議論されているのである。たとえ国や公共団体が運営する学校であったとしてもこれらのことが保証されなければ教育の公共性を担保しえないことになる。

しかし、これらのことが保証されているかどうかの判断には大きな幅があるということも信仰学校の設置過程の議論を通じて明らかになった。例えば、信仰学校は他の信仰をもつ生徒を受け入れなければ教育の公共性を担保し得ないとする主張がある一方、その必要はなく教育内容を工夫しさえすれば教育の公共性は担保するという主張も存在する。こうした幅の中で、イングラ

ンドの公費維持学校制度はその教育の公共性を模索しているのである。かつて、ジェフリー・ウォルフオード (Geoffrey Walford) は日英教育研究フォーラム第 11 回大会での講演において、選択の自由、生産的効率、公正、社会的一体性の観点から信仰学校への政策の評価を試みていた。信仰学校の推進は選択の自由という点では評価されるかもしれないが、同時に社会的一体性の価値からは批判されるかもしれない。また、同一の価値で評価した場合でも、信仰学校の性格によってその評価はさまざまである。こうした点を講演で明らかにすることによって、ウォルフオードは「このフレームワークが (信仰学校の持つ) 課題の複雑さを提示することに役立ち、単純に『優れている』『劣っている』という評価を行うことが不適切であることを示」<sup>34</sup> そうとしたと述べている。このウォルフオードの多元的評価のフレームワークは、「学校の多様化」に伴い生じている教育の公共性の問題を説明する上で、有効な理論的枠組みを提供しているといえよう。

本稿では、「学校の多様化」は教育の公共性の問題を非常に複雑にすることを明らかにした。困難な状況を抱えてはいるが、多様な公費維持学校が存在するイングランドでの議論は、学校の多様化か一元化かということではなく、多様性の中で教育の公共性をいかに保障するかということであった。この議論を参考にすれば、教育の公共性をめぐる具体的な主題は、教育効果、ニーズ、社会的一体性など多様であり、また、そうした主題をどのように評価するか、あるいはどう優先順位をつけるかが問題となっていた。

公立学校の水準低下が問題視されている我が国の文脈で言えば、そこでは教育効果という教育の公共性の一主題が議論されており、この教育効果を高めるために、学校の供給主体やタイプの多様化が検討あるいは推進されている。そして、このことは別の主題、例えば学校へのニーズや地元の生徒の教育機会の問題が顕在化し、また、そうした主題の評価や優先順位の問題も深刻化することを意味するのである。もちろん、問題が複雑であるからと言って、画一的な公立学校制度に固執することはない。学校の多様化のこうした問題を十分に認識し、学校選択制度や新しいタイプの公立学校の導入を議論することにより、どのような制度あるいはタイプであればこうした問題が生じないかあるいは軽減できるかを探求することが可能となる。イングランドで進められている「教育の多様化」政策の検証は、教育の公共性の再審が求められている我が国にとって、上記のような示唆を与えうるものである。

<sup>1</sup> 黒崎勲、「『教育の公共性』の検討と課題」、『日英教育研究フォーラム』第 8 号、日英教育学会、2004 年、p. 12.

<sup>2</sup> Taylor, C., Fitz, J. and Gorard, S., 'Diversity, specialisation and equity in education', Walford, G. (ed.), *Education and the Labour Government: An evaluation of two terms*, Routledge, 2006, p. 46.

<sup>3</sup> Department for Education and Employment, *Schools: Building on Success*, 2001, pp. 41-63.

<sup>4</sup> 拙稿、「現代イングランドの信仰学校：信仰学校拡大政策と社会的一体性からの批判」、『早稲田教育評論』第 20 巻 1 号、早稲田大学教育総合研究所、2006 年、pp. 113-131.

<sup>5</sup> 『デアリング・レポート』とは通称である。正式名称は、*The Way Ahead: Church of England schools in the new millennium* である。

<sup>6</sup> 信仰学校に対する社会的一体性からの批判については拙稿、前掲論文で検討した。

<sup>7</sup> 政府が紹介する信仰学校の社会的一体性への取り組みについては以下の論文で検討した。

拙稿、「多文化社会における公教育政策についての一考察：ブレア政権の信仰学校政策の検討を通

じて」、『早稲田大学教育評論』第21巻1号、早稲田大学教育総合研究所、2007年、pp.15-29.

<sup>8</sup> The United Kingdom of Parliament, *House of Commons Hansard Debates*, 24 Mar 1998, Column 224-226.

[http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980324/debtext/80324-16.htm#80324-16\\_spmin0](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980324/debtext/80324-16.htm#80324-16_spmin0) (2007/06/28)

<sup>9</sup> 2001年からは学習技能評議会 (Learning and Skills Council) が継続教育資金配分委員会を引き継いでいる。

<sup>10</sup> 学校編成委員会の廃止にはさまざまな要因があるが、その主要因は全会一致という決定方法の問題であった。各グループの意見を尊重するために、この決定方法が採用されたのであるが、全会一致に到達しないケースも多く、かえってその決定方法に批判が集まったのである。また、学校編成委員会の構成についても批判が多く、結局効率や公正の観点から再び地方当局が決定機関となった。

<sup>11</sup> Office of the Schools Adjudicator, *Determination (STP/171)*, 13 July 2005, p. 3.

<http://www.schoolsadjudicator.gov.uk/upload/STP000171%20Madani.doc> (2007/10/12)

<sup>12</sup> *ibid.*, pp. 3-4.

<sup>13</sup> *ibid.*, p. 4.

<sup>14</sup> *ibid.*, pp. 4-5.

<sup>15</sup> *ibid.*, pp. 5-6.

<sup>16</sup> *ibid.*, pp. 6-7.

<sup>17</sup> Leicester Mercury, 'Criticisms for new school', 2 Oct 2007.

<http://www.leicestermercury.co.uk/displayNode.jsp?nodeId=132407&command=displayContent&sourceNode=132390&contentPK=18553930&moduleName=InternalSearch&formname=sidebarsearch> (2007/11/09)

<sup>18</sup> Leicester Mercury, 'Statement from Madani high school governors', 6 Oct 2007

<http://www.leicestermercury.co.uk/displayNode.jsp?nodeId=132407&command=displayContent&sourceNode=132390&contentPK=18592634&moduleName=InternalSearch&formname=sidebarsearch> (2007/11/09)

<sup>19</sup> Leicester Mercury, 'School hit back over its rules on admission', 6 Oct 2007

<http://www.leicestermercury.co.uk/displayNode.jsp?nodeId=132407&command=displayContent&sourceNode=132390&contentPK=18592638&moduleName=InternalSearch&formname=sidebarsearch> (2007/11/09)

<sup>20</sup> 現在イギリスの公営維持学校 (maintained school) の学校タイプはコミュニティ・スクール、有志立援助学校、有志立管理学校、ファウンデーション・スクールの4つがある。それぞれの特徴については下記の表にまとめた。

	教職員の雇用・入学条件決定の権限	学校の土地・建物の所有権
コミュニティ・スクール	LEA	LEA
有志立援助学校	理事会	公共財団
有志立管理学校	LEA	公共財団
ファウンデーション・スクール	理事会	理事会/公共財団

<sup>21</sup> Office of the Schools Adjudicator, *Determination (STP/000143)*, 8 Sep 2004, p. 3.

<http://www.schoolsadjudicator.gov.uk/upload/STP000143%20Southborough%20School.doc> (2006/12/09)

<sup>22</sup> 本稿で取り扱う「教育水準」、「定員に対するニーズ」の他に、「財政」、「利害関係のある諸団体の見解」、「地域における学校タイプのバランス」が検討されていた。

<sup>23</sup> Ofsted, *Inspection Report for Southborough school*, 23<sup>rd</sup>-26<sup>th</sup> Feb 2004 (date of inspection), p. 7.

---

[http://www.ofsted.gov.uk/reports/pdf/?inspectionNumber=262805&providerCategoryID=8192&fileName=%5C%5Cschool%5C%5C102%5C%5Cs10\\_102601\\_20040527.pdf](http://www.ofsted.gov.uk/reports/pdf/?inspectionNumber=262805&providerCategoryID=8192&fileName=%5C%5Cschool%5C%5C102%5C%5Cs10_102601_20040527.pdf) (2007/05/10)

<sup>24</sup> *ibid.*, p. 35.

<sup>25</sup> House of Commons, *Select Committee on Education and Skills - Forth Report*, 12 May 2003, para 66.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmmeduski/94/9406.htm#a14> (2007/08/29)

<sup>26</sup> Office of the Schools Adjudicator, *op.cit.*, p.12.

<sup>27</sup> *ibid.*

<sup>28</sup> *ibid.*

<sup>29</sup> *ibid.*, p. 8.

<sup>30</sup> *ibid.*, p. 12.

<sup>31</sup> *ibid.*, pp.14-15.

<sup>32</sup> Church Times, Education: how a would-be church school was tied in knots, 8 Oct 2004.

<http://www.churchtimes.co.uk/content.asp?id=22595> (2007/08/26)

<sup>33</sup> *ibid.*, para. 27.

<sup>34</sup> Walford, G., 'Schools for religious minorities in England', 『日英教育研究フォーラム』第7号、日英教育学会、2003年、p.63.