

【書評】

大田直子著『現代イギリス「品質保証国家」の教育改革』

(世織書房、2010年)

佐々木 毅

(国立教育政策研究所名誉所員)

この書物は1980年代から2001年までの期間を通じて英国（イングランドとウェールズ）で追求されてきたポスト福祉国家像を「品質保証国家」と規定し、そのもとで公教育の新しい供給メカニズムがどのように開発されてきたかを明らかにしようとする試みである。1980年代と書いたが、書物は1976年のキャラハンによるラスキン・カレッジ演説から書き起こされ、労働党政権の第1期である2001年までで研究は締めくくられているとはいえ、その後の教育改革の動きが当然意識されているだけでなく、少なくとも2010年までの動きについても先取される内容となっている。

「品質保証国家」は著者独自の用語であり、この規定が適切なものであるのか、またその現実の効果がどのようなものであったのか、より詳しく言えば、サッチャー保守党政権の下で登場してきた「品質保証国家」の体制が、1997年に誕生した新労働党政権によって、どのように継承され、どのように変更されたか、その結果として英国の教育がどのように変化したかが書物の焦点となる。そのために著者は様々な政策文書と関連する著作の分析とともに、一連の教育改革によって学校教育の現実がどのように変化したのかをめぐる地域単位の事例についても追いながら、自説を裏付けようとしている。このような努力に加えて、著者は現在の日本で進行中の教育改革との関連で「品質保証国家」の意義を論じようとする。英国の教育改革が日本においても注目されているのは、日本でも同様の教育改革を行おうとする動きと、それに反対する動きが明確に対立しているからである。著者はこの両者がともに英国の教育改革を部分的にしかとらえていないがゆえに、議論が実りあるものではなくっていると論じる。これらの問題が序章「問題の所在」において提起されている。

1章「労働党の幻の教育改革案——『イギリス病』の処方箋としての教育改革の始まり」は、キャラハンのラスキン・カレッジにおける演説の内容が経済政策の失敗の原因を公教育に求め、従来労働党の教育政策がイギリスの教育行政制度の特質とされてきた「教師の教育の自由」を根幹とする中央教育当局—地方教育当局—学校の「パートナーシップ」体制を支持してきたことを批判する、教育政策を含む社会政策全体の重要な転換点を画するものであったと論じる。さらにキャラハンが推進しようとした学校評議会の活性化をめぐるテラー・レポートの概要と、彼のもう一つの主張である職業訓練の見直し、さらなる改革の方向性を示そうとした選挙綱領について紹介する。

2章「サッチャー政権の教育政策」は、保守党政権の誕生の契機となったイギリス社会の変化、1979年の総選挙後超緊縮財政の中で行われることになったサッチャー時代の教育改革が、大臣の任期に対応して3つの時期を画して展開されたとしてそれぞれの特色を要約する。第1期に成立した1980年教育法には親の意志の尊重とコンプリヘンシブスクールへの不信（その最大の被害者は経済的に恵まれない優秀な子どもたちであるという認識）というサッチャー政権の教育政策の基本的な考え方が現れていること（APSはその具体化である）、学校評議会についてはありきたりの対応しかされていなかったが、教育ヴァウチャーの導入への布石が打たれていることなどが指摘されている。第2期は水面下で本格的な教育改革への動きが現れた時期とされる。この時期にサッチャーがもっとも魅力を感じていたのは教育ヴァウチャー制度の導入であったが、結局断念せざるを得なくなった過程とともに、それに代わって親の学校評議会への参加を中心とするこの制度の整備と、より職業的、実践的な内容を含む新しいカリキュラムの開発が前面に出てきた経緯がたどられる。第3期における1988年教育改革法は学校評議会の自律性を高め、親の学校選択を推進することにより、公立学校の枠内での教育ヴァウチャー制度を実現するものであったという。さらに学校のLEAからのオプトアウトが規定され、それまでの政策では提案されていなかったシティテクノロジーカレッジ、ナショナルカリキュラムとアチーブメント・テストが導入された。著者はナショナルカリキュラムがベーカーの構想であったことを指摘しながら、ナショナルカリキュラムの導入によって「品質保証国家」が本格的に登場し、サッチャリズムが体制として完成したものとなったと評価する。

3章「サッチャー改革、その後の変遷」においては、サッチャー時代の「品質保証国家」の教育政策がひとたび保証すべき教育の内容がナショナルカリキュラムという形で決定されてからは、基本的に1988年教育改革法で誕生した大枠を維持しつつ、いかに国民全体の教育水準を上げていくかという方向をもって進むだけであったとして、1990年から1997年までの保守党メジャー政権の教育政策がサッチャー時代の教育政策の現実化に向けての動きであったと特徴づける。この過程で著者は特にカリキュラムと教員養成政策、評価制度と評価者、地方教育当局の弱体化に注目して議論を進める。カリキュラムと教員養成政策をめぐってはナショナルカリキュラムが定着するとともに、教師の供給ルートの多様化が図られ、評価と監督のシステムが構築された過程が取り上げられている。評価制度と評価者をめぐってはナショナルテストの結果の公表と視学官による査察とその結果の公表が実施されることになった。この間の特徴として目標が数値化されて公表されるようになったが、これも「品質保証国家」の政策の特徴の一つであるという。しかしながら、目標が数値化され、公表されることは、逆に目標およびその数値そのものが批判の対象となり、常に変更が加えられることになったことも指摘されている。LEAの弱体化政策をめぐってはその活動領域の限定が取り上げられている。これら一連の保守党の教育政策の中では特に学校選択と学校間の競争の導入、オプトアウトに向けられていたが、この批判が必ずしも改革の実際の影響に即したものではないと論じる。そして英国における教育調査の成果を紹介しながら、政策批判の重点の変化を認める。さらに著者の意見として保守党政権の教育の失敗として3点をあげる。第一はナショナルカリキュラムとテストの導入が当初うまくいかなかったことである。第二は学校サービスの供給者の多様化である。第三は子どもたちの道徳心の低下で

あるという。教育改革の最大の目標であった教育水準の向上をめぐるは一般的に上昇したものの、問題も残っていると述べる。しかしながら、保守党の教育政策のうち、教育学関係者によって肯定的に受け入れられたものも出て、これがその後の新労働党政権による教育政策の連続性につながるものであったと論じる。そのような政策の第一は教育水準を向上させるための「品質保証国家」体制であり、第二は勤労体験や職業教育を通じた子どもの学習意欲に関するものであるという。さらに教育が重要閣僚に担われるようになったという（サッチャーが教育科学大臣の経験者であったことをどのように考えるべきであろうか?）。

4章「保守党政権下の教育の実態」はロンドンの2つのLEAを取り上げた事例研究である。一方が保守党、他方が労働党の影響力の強いLEAであったこと、後者の事例において労働党政権の下で教育政策に重要な影響力をもったマイケル・バーバーの関与について詳しく論じられていることが注目される。

5章「新労働党の教育政策——オーナーシップからステークホルダーへ」は、まず保守党政権下の下での労働党が保守党の長期政権の下で有効な対案を提出できずにいたが、「市場メカニズム」を通じて平等を実現させようとする市場社会主義論が1990年代になって顕著になってきており、それが「第三の道」の理論的な基盤を準備したという。1994年に労働党の党首となったブレアはキーワードとして「現代化」を掲げ、1995年には産業の国有化を目指す労働党綱領の第4条の改正により労働党の新しい道を切り開こうとする。彼は前保守党政権が取り組もうとしたイギリス社会の再生の必要性を認めたが、その結果として生じた社会の不平等の増大と分断化、失業の事実を指摘し批判する。特にサッチャー時代に極度の個人主義が蔓延したことは重大な弊害である。その一方で社会不安が高まり、あきらめと依存文化が生活の中に蔓延していた。ブレアはさらに、新しい時代の動きにも目を向ける。彼は現代が一方で国際競争が激化し、他方で知識を主要な生産力とする新しい体制が支配的となるグローバル化の時代であるとする。これらの点から教育、特に生涯学習社会への対応と人的投資論・人的資源論が前面に出てくる。そして教育政策は最善の経済政策であるという認識の下、基礎学力の向上と「生涯学習社会」への準備という明確な目的を設定し、そのために保守党政権下のナショナルカリキュラムとテストを初めとする多くの施策を継承しつつ、「パートナーシップ」あるいは「ステークホルダー」という新しいアイデアを付け加えた。具体的には1998年の教育法によってAPSを廃止し、その費用を小学校低学年のクラス規模の削減に向け、LEAの責任の再定義、教育アクションゾーンの導入などの施策が取られ、2000年学習とスキル法により後期中等教育の再編が推進された。ただしこの章は法律や報告書の概要の紹介にとどまっている部分が少なくない。

終章「まとめと展望——二つの『品質保証国家』教育改革」において、保守党政権の下で登場した「品質保証国家」政策が労働党の下でも継承されたが、LEAの役割の違い、親の役割の違い、私立学校への対応の違いが見られるという。新労働党政権の元の「品質保証国家」は、公立学校制度にミドルクラスを招き入れることを意図して、全体的な教育水準を上げようとした。学力水準の向上がはかばかしくないところに強力な介入を行う新労働党政権の教育政策は、品質保証国家のもう一つの可能性を示しているという。保守党も労働党も基礎学力の向上を追求した結果、「品質保証国家」という枠組みが共有されたが、新労働党の場合はさらに生涯学習の創出と

いうさらなる目的が掲げられている点が大きな違いであるという。その一方で教育水準を上げることが目標となるために、常にその引き上げを目指して次から次へと新しい政策やイニシアチブが中央政府によって導入される結果がもたらされている。この状態は第一期以後の時期においてさらに顕著になったものである。その一方で政策とイニシアチブの氾濫により官僚制と雑用が増えているという弊害があることも指摘されている。

補論「イギリスの教育改革から学ぶものとは何か」は日本における教育改革が特にイギリスの教育改革をモデルにしているとされる件で展開された批判について整理し、海外の教育改革を無批判にモデルとすることへの批判、さらに新自由主義的な教育政策への批判について特に取り上げる。この場合、日本とイギリスの公教育制度に見る差異に留意することが重要であるという。評者の関心として、この箇所が最も興味を持てるものであった。イギリスでは公立学校は私立学校に対する公費援助から始まっていることであり、それらは「あくまでも私立学校を補完することで導入された」、「国家は恐る恐る後から参加した」(177ページ)と指摘している。第二は地方教育行政制度がまったく異なり、イギリスでは教育行政が「一般行政からの独立」ということは考えられないし、教育の政治的中立性といった概念は見られないと論じる。第三に学校教育に対する見方が異なるという点である。この点と関連して学校教育と教育とを峻別する意識が強いことも論じられている。もっと掘り下げて論じてほしかった点である。この点に関連して著者はキリスト教原理主義者によるホームスクーリングについて取り上げているが、英国におけるキリスト教原理主義者はむしろアカデミーや最近のフリー・スクールを利用しようとしているようである。ホームスクーリングについてはまったく別の運動もあってこのあたりの記述は一面的と言わざるを得ない。第四に国家における学校教育への関心度の違いが挙げられている。この点をめぐっては歴史的な背景の違いが指摘されている。第五に能力についての考え方が違うと言う。英国においては能力は天恵と考えられており、学校で予習や復習が強調されないのはそれが公正な行為ではないと考えられていないからであるとする。その上で日本とイギリスの公教育制度がもつ共通の課題として「選択」と「責任」を取り上げる。日本がイギリスの教育から学ぶべき点として自分の子どもだけに興味をもつ親を学校教育の積極的な担い手としての親に成長させる配慮がされていること、同様に教職員にも自己変革が期待されていることを取り上げる。新労働党政権の下での「品質保証国家」の教育政策は教育内容の国家的基準の設定、学校の自律的経営、保護者の学校選択と経営参加、事後評価という4点セットをなしている。この観点からすると日本では学校の自律的経営と保護者の学校選択とが欠落している。このために改革の成果が中途半端になり、弊害だけが顕著になっているという。最後に能力主義と平等の問題を取り上げ、学校を通じて作りだされた不平等を学校外の社会における自発的な学習活動によって克服する可能性について論じている。

以上、書物の要約に若干の主観的な感想を付け加えただけの、書評とは言えないような文章になってしまった。評者の非力によって要約しきれなかった部分に多くの貴重な考察と重要な可能性が隠れている(特に4章)こと、日英の教育改革に特に関心をもつ方には補論から読みはじめる方が面白いかもしれないことを付け加えておこう。

英国の一連の教育改革が展開した様々な施策を「品質保証国家」の教育政策の下にまとめ上げ

たこの論考は様々な可能性を内包し、研究者に今後のさらなる検証を迫るものである。著者がこの書物の完成を急いだ痕跡が表記の不統一（たとえば英国とイギリス、ヴァウチャーとパウチャー）に見られ、それぞれの章がさらに行き渡った考察を必要としているだけでなく、全体としての整合性が十分ではないという感は否定できない。さらに言えば、この書物の取り扱う時期が労働党政権の2期、3期までに及んでいないのは返す返すも残念である。特に労働党政権が掲げた生涯学習社会の創出という課題についての検討と評価が残されたのは残念である。現在の連立政権の教育政策が「品質保証国家」の継続であるのか、そこから脱却して新たな国家像を目指すものであるのか、著者は例えばナショナルカリキュラムと「市場原理」とが孕む矛盾について指摘しており（52ページ）、連立政権が「市場原理」を優先させてナショナルカリキュラムを後退させているように見える現状を考えると、これらの問題について著者の意見を聴く機会が失われてしまったことは惜しんでも惜しみきれない。著者の所説に耳を傾け、討論する機会を失ったことは日本のイギリス教育研究にとって大きな損失であったことが改めて実感される。

大田直子著『現代イギリス「品質保証国家」の教育改革』（世織書房、2010年、268ページ、定価2520円）