

ブレア・ブラウン労働党政権における 中等教育政策の変遷について

小堀 真裕

(立命館大学)

1. 政争の中心となってきた中等教育政策

1996年労働党大会で、トニー・ブレア（当時野党労働党党首）は、次期政権の優先順位を「教育、教育、教育」であると表明し、1997年総選挙では、保守党を圧倒して大勝し、労働党に18年ぶりの政権をもたらした。その後、労働党政権は、2010年まで13年間続き、その間に2回の総選挙で政権を守り抜いてきた。本稿では、そのブレア政権の重点政策の一つである教育政策の変遷について、その傾向を明らかにしたい。

もっとも、教育政策は、初等、中等、高等教育の分野だけでなく、その他にも、多様な分野がある。しかし、ブレア・ブラウン政権の13年間のなかで常に焦点となり続けてきたのは、中等教育政策であった。したがって、本稿では、中等教育政策を中心にその展開を追っていきたい。以下では、基本的に年代順に論じるが、最初に、戦後のイギリス教育政策の基本的流れとサッチャー政権期の教育改革について説明したい。

2. 1944年教育法からメイジャー政権まで

（1）1944年教育法からサッチャー政権まで

戦後のイギリス公立中等教育は、1944年教育法の下での進学校のグラマー・スクールの他、テクニカル・スクール、モダン・スクールの12歳以降の3分類化から始まった（しかし、実際にはテクニカル・スクールはほとんど作られず、11歳入学選抜は事実上グラマー・スクールの入学試験となつた）。そして、1964年以降は、労働党政権下で始められた地域自治体ごとのコンプリヘンシヴ化が全国的に展開され、大半の地域はコンプリヘンシヴ化に移行した。

1979年からのサッチャー政権は、こうしたコンプリヘンシヴの基本は残しつつ、1988年教育改革法で、以下のように、主として、学校構造の改革を行った。
①学校の理事の4分の1に父母を参加させ（これは地方教育委員会の代表と同数であることを意味した）、予算枠内の自由な運営を認める。
②全国統一カリキュラム（ナショナル・カリキュラム）を設定し、その内容において学校に全国統一学力試験を課し、その試験結果を一覧表にして公表した。
③学校理事会の決定によって、地方教育委員会の管理を抜けて、独自に資産処分や入学選抜ができるようになったGM

スクール (Grant Maintained Schools) を作り、それを広げようとした。④民間が5分の1の資本を出資し、地方教育委員会の管理外に設置される都市技術学校 City Technology College を、創設した。都市技術学校は、工業技術系の教育を中心に職業教育の高度化を計るために作られた。⑤コンプリヘンシブなどの中等教育学校に標準定員を設け、その定員確保を厳格化したことで、子どももある学校に集中したり、別の学校には集まらなくなったりするなどのことが起った。つまり学校間で相互に競争しなければならない環境が作られたのである（小堀、2005）。

（2）野党期労働党政策の変遷

ブレアは、労働党政首として選出された1994年7月21日直後に、影の教育相アン・ティラーを、デイヴィッド・ブランケットに替えた。ティラーは、党に忠実な人間であったが、それまでキー・ステージ・テストの廃止を求めたり (HC Deb, 20 April 1993, Vol.223 Col.192)、A-level の廃止を求めたりする (HC Deb 26 November 1993, Vol.233 Col.718) など、政策的にはかなり左派の立場に立った人物であった。また、彼女の元で作られた労働党のグリーン・ペーパー（国民に意見を求める文書）である *Opening Door: A Learning Society*においては、学校同士を互に競争させる保守党政策を厳しく批判していた (Taylor, 1993: 5)。このグリーン・ペーパーはのちに、同名の白書になり、そこでは競争に対する批判が穏当なものとなり、メイジャー政権で始められた Ofsted を支持する内容になるなど、変化は見られたが、大きな変化とは言えなかった (Labour Party, 1994: 1-5)。

ブランケットが影の教育相となって以来、ブレアとの共同の下、1995年に新白書「多様性と優秀さ」*Diversity and Excellence*が発表され、そこでは、従来のコンプリヘンシブをコミュニティー・スクールと分類した他、新しい種類として財団スクールを提案した (Labour Party, 1995)。この財団スクールは、サッチャー政権下でつくられたGMスクールとの類似性が指摘され、実際、政権獲得後は、GMスクールは基本的に財団スクールに再編された。また、グラマー・スクールの存続が問題になる中、ブランケットは1995年党大会で、「入学選抜はしない」no selectionと発言したが、彼はのちにこれを「これ以上入学選抜はしない」no further selectionと説明するようになり、古いグラマー・スクールやサッチャー時代に作られた選択可能校を廃止するコンプリヘンシブ化の徹底を望む党内左派などから批判を浴びた (Chitty, 2008: 60)。

さらに、こうした教育政策の軌道修正は、A-levelに関する政策でも行われた。1996年の労働党政策 *Aiming Higher* では、サッチャー政権で整備された A-level、GNVQ、NVQ という 16 歳以上教育における 3 通りの資格を再検討し、1 つの資格に統一し、事実上、それまでの特権的な A-level を廃止することを含めた改革を主張していた (Labour Party, 1996: 12)。

しかし、その一方で、保守党メイジャー政権下の1995年に教育省はデアリング卿に中等教育から高等教育にかけてのカリキュラムの再検討を依頼し、翌年の1996年に *Review of Qualifications for 16-19 Years Olds* と題する報告、いわゆるデアリング報告が発表された。そのデアリング報告では、特権的な A-level を緩和し、その拡大を提唱する一方で、「安定は重要である」として、大幅な改編を拒み、あくまでも既存の A-level は維持し、GNVQ を応用 A-level として再編することを提唱した (Dearing, 1996)。

このように、野党時労働党の政策と保守党政権下での政策提言のどちらを、1997年に政権に就く労働党が採用するのかという点に、注目が集まつたが、ブレア政権が採用したのは、後者のデアリング報告の立場であった。1997年総選挙マニフェストにおいても、労働党はデアリング報告の提案を支持することを表明し (Labour Party, 1997)、政権獲得後も A-level、GNVQ、NVQ という区分を根本的に改変することは提起しなかった。こうした A-level 温存の理由に関しては、あまりにラディカルな姿勢を取ることで、とくにミドル・クラスの支持を失うことを恐れたのではないかという指摘がある (Hodgson and Spours, 1999: 137)。

3. 中等教育に関するブレアの問題意識

ここでは、ブレアの教育に関する思想を、主として中等教育政策に関わって紹介しておきたい。

(1) 社会主義、コミュニティー、経済政策としての教育

ブレアが党首となった1994年の労働党は、党の基礎票を維持しながら、それまで主として保守党に投票してきたイングランド南部の経済的に豊かな有権者の支持を手に入れが必要であった。それまでの総選挙4連敗の原因是、イングランド南部票での弱さであった。

そこで、ブレアが考えたのが、コミュニティーを中心とした「社会-主義」構想であり、そのなかにおいて、経済政策としての教育が重要な位置を占めることになった。そこでは、マルクス主義的な社会主義を拒否して、社会主義の中身を変えつつ、ブレアが目指すのは、あくまでも人々人は、相互依存し、彼らが属する社会から離れることができないという意味での、「社会-主義」であった (Blair, 1994)。

また、ブレアの言説における「社会」とは、たびたび「コミュニティー」という言葉との間で、相互互換的に使われた (Hale, 2006, 74-91)。したがって、ここでブレアが強調する「社会-主義」は、一種のコミュニタリアニズムともいえる。つまり、社会、あるいはコミュニティーへと人々を包摂すること、言い換えれば、社会的排除を克服することが、ブレアにとっての「社会-主義」である。

一方、ブレアのコミュニティー論は、全ての人々が権利とともに義務を持たねばならないという考え方を土台としている。したがって、仕事を探すという義務を果たさないのに権利を求めることも批判した。そのなかで鍵を握るのが、教育であった。ブレアが教育を強調した理由は、教育を向上させることで、人々は雇用を得ることができ、貧困からの脱却も可能となると考えたからである。2001年労働党政権マニフェストの中では、「高等教育は平均して20%高い給与を与え、失業率を50%減らす」と述べられた (Labour Party, 2001, 20)。また、ブレアは、ITその他のテクノロジーの発達により、「知識経済」が進むと考え、その意味でも、教育の向上が鍵となることを強調した。まさに、ブレアにとっては、「経済政策としての教育」であった。

(2) 構造より水準から、水準より構造への転換

ブレアは、教育の向上を目指すときに、構造の問題にあえて触れない道を当初歩んだ。ここで

言われている構造とは、主としてグラマー・スクール、GMスクールなどの学校構造の問題であった。イギリスでは、こうした学校の構造の問題が、常に左右の諸勢力を巻き込んで論争となってきた。ブレア労働党は、こうした論争に立ち入らない見地から、「構造以上に水準」という視点を提唱した (Labour Party, 1997)。

しかし、ブレア政権下では、アカデミーの創設、スペシャリスト・スクールの拡大など、新型学校が次々と作られ、「構造以上に水準」という政策から逸脱しているのではないかという批判が常になされたが、政権末期の2006年に、ブレアはついに学校関係者向けの会合での演説で、「構造ではなく、水準」と言ってきたことからシフトし、学校構造が水準に影響を与えることができると理解するようになった」と述べて、方向転換を認めた (Blair, 2006)。

(3) 「機会を全ての人へ」とメリットクラシー

ブレアが取り組んだ教育水準の向上とは、11歳で入学者選抜を実施するイレブン・プラス試験に回帰することなく、公立中等教育学校の水準を向上させることであった。それまでのイギリス教育の問題点の重大な点の一つは、公立中等学校の水準に地域ごとの大きな差があったことであった。とくに、貧しい地域の学校では、水準が低迷してきた。

ブレアは、ナショナル・カリキュラムのターゲットまで貧しい地域の学校を引き上げていくことを重視し、アカデミーや教育アクション・ゾーンなどの抜本的な政策を実行した。このように、ブレアが重視したことは、単なる機会均等ではなく、「機会を全ての人へ」 Opportunity for All と表現された。この点は、誤解されることも多いが、ブレアはメリットクラシー（能力主義）論者であり、結果平等論者ではないが、平等（均等）ならば少ない機会でもかまわないという、「宝くじ的」機会均等論者ではない。貧しい人々にも、上質な義務教育が提供され、向上できる実質的機会が与えられなければならないと考えていた。

また、ブレアの方向は、2000年の女性協会での演説に表されているように、まさしく彼のコミュニティー重視の一環であった。ここで、ブレアは端的に、「全ての人々への機会 + 全ての人々の責任 = 全ての人々へのコミュニティー」と定式化した (Blair, 2000)。

(4) 選択の強調と、競争か、多様性か。

ブレアは、「機会を全ての人へ」路線を進めるなかで、2001年初頭から、次第に、親や生徒の「選択」を強調するようになり、2004年の党大会では、堂々と「選択はトーリーの言葉ではない」と述べた (Labour Party, 2004: 95)。しかし、公的サービスに対する消費者的「選択」は、まさにサッチャーを想起させるものであった。したがって、ブレアは、一部の人々の「選択」ではなく、「全ての人々による選択」を強調した。つまり、それは、敗者がいないという点で、競争というよりは、「多様性」を目指したものであったともいえる。その観点から、ブレアは、最後まで一部の進学校のみが有利になる「教育パウチャー」制度を拒絶した (HC Debs 17 Mar 2004, Col. 315; HC Debs 23 Feb 2005, Col. 300)。また、回顧録においても、ブレアは、アカデミーなどの新型学校を創設した理由は、学校の独立性が水準の向上にとって重要であるという理解からだったと説明し、逆に、多くの反対派の疑惑にもかかわらず、11歳時入学者選抜復活の伏線のため

に行ったのではなかったし、そもそもそれには反対であったと書いている（ブレア、下巻、2011: 326-328）。

ただし、結局、敗者が存在する状態になれば、「多様性」は直ちに「競争」になりうる。そこは微妙な違いでしかなかったし、ブレア一流の「スピン」（ごまかし）であったと見ることも可能である（小堀、2008）。

（5）ブレアとアドニス

なお、ブレアの上記のような教育政策の重点化は、1990年代労働党全体の動きの中でみる必要がある。1992年総選挙で、労働党が保守党に対して総選挙で4連敗した後、ブレアは、「労働党が十分に変わりきらなかった」と発言したとされる。しかし、こうした主張は、もちろんブレアだけのものではなかった。ピーター・マンデルソンや、当時 IPPR（公共政策研究所）の研究員であったデイヴィッド・ミリバンドらも、そうした傾向にあった。とくに、ミリバンドは、IPPR の研究員時代に書いた論文で、サッチャーによる 1988 年教育改革法を批判しながらも、競争については全面否定せずに、全員が参加できる形の環境整備と、共同と競争の共存を提案していた（Miliband, 1991: 17-26）。ミリバンドは、また、1994 年党首選挙では、ブレアの演説原稿を執筆し、教育政策をブレア労働党の中心政策とすることを進言した（Gould, 1998: 205-210）。

しかし、そのなかでも、とくにブレア政権での中等教育政策に関して、直接的に大きな影響力を持ったのは、アンドリュー・アドニスであろう。彼は、元は自民の地方議員であったが、90 年代中ごろに労働党に鞍替えし、イズリントンの地方議員やジャーナリストとして活躍した。労働党が政権を奪取して以後は、ブレアに自分を売り込み、1998 年からブレアのアドバイザーとなり、のちに 2005 年には一代貴族として貴族院議員に列せられ、教育技術省では、学校担当副大臣（2000～2008 年）を務めた。彼は、アカデミーの発案者であり、設計者であり、命名者でもある（ブレア、上巻、2011: 451、Adonis, 2012: 33-62）。

彼は、たびたび二人目の教育技術相、ないしは事実上の教育技術相とマスコミに論評された。また、アドニスは、元々は中等教育の入学選抜に反対してきたブランケットやエステル・モリスらと違い、コンプリヘンシヴ化・グラマー廃止がかえって公立学校教育の低下を招き、一部の独立学校との格差を広げたと指摘し、事実上、入学選抜を支持する内容で以前に著作をまとめた（Adonis and Pollard, 1997: 34-63）。

さらに、アドニスは、1996 年 12 月の『オブザーバー』で、ブレアは首相であるとともに教育技術相であるべきだと述べて、新政権では首相が教育政策の主導権を握るように促した（Adonis, 1996）。このときは、既にブランケットが次期政権の教育技術相としてほぼ内定していたので、この主張は、事実上、ブレアが実質的な教育政策のトップになり、ブランケットを動かすべきだということを意味した。そして、この後にブレアのアドバイザーとなったアドニスは、首相の意向として、事実上教育政策に強い影響力を持つようになった。

4. ブレア政権下での中等教育政策

ブレア政権における中等教育政策の特徴は、以下の六点にまとめることができる。

第一は、サッチャー・メイジャー政権の継承という点である。ほとんどの政策が引き継がれ、廃止されたものはわずかだった。

ブレア政権では、サッチャー政権期にできたGMスクールも、財団スクールに再編され、地方教育委員会の管理下の公立学校となつたが、それまでGMスクールに認められてきた入学者選抜や予算処分の自由度はそのまま保障された。1997年には、新しい11歳学力選抜を認めないことが表明され、翌年立法化されたが、その時点で既にあった標準定員数入学の厳格運用と、グラマー・スクールやGMスクールの11歳学力・適性選抜もそのまま維持された（DfEE, 1997, 67-71）。

各学校への標準定員の厳格化がブレア政権でも残されたことは、大きな意味があった。各学校は標準定員までは、他地域からの生徒の入学を拒むことはできなかったため、人気のある学校には大幅に定員を超過した志願者が集まつた。つまり、いわゆる学校選択制は継続したのである。

第二は、教育ターゲットの設定、Ofsted（教育基準局）による査察の徹底、そして「失敗校」に対する廃校・民営化などの抜本的改革である。ただし、これらの民営化政策は、規制緩和というより、ターゲット重視という意味で規制的であった。

ブレア政権は、節目となるキー・ステージのターゲットを定めると同時に、メイジャー政権時代にできたOfstedをさらに活用し、学校や教育委員会の民営化も含む対策を答申する権限を与えた。Ofstedは、各学校が政府のターゲットに照らして、どの程度の成果を上げているかを査察（inspect）し、最初は改善計画を出させるが、それでも改善が見られない場合は、学校や、場合によっては、その地域の教育委員会そのものの民間委託を提言する。それに基づき、政府は学校や教育委員会を民間委託した（フレッシュ・スタート）。この結果、イズリントンやハックニーなど、20以上の教育委員会が民間委託された（Estelle Morris, 2000）。もっとも、このような民間委託によって成績が向上しても、必ずしもターゲットに足りない場合などがあり、その場合には、ロンドン・イズリントンの教育委員会を任されたケンブリッジ教育アソシエイツの例のように、委託された民間企業もペナルティーを課された（*The Guardian*, 10 November 2003）。

第三は、各学校の自主性の拡大である。その典型的な例は、2005年の白書 *Higher Standards, Better Schools for All: More Choice for Parents and Pupils* で提起され、2006年に立法化されたトラスト・スクールである。この学校は、コンプリヘンシヴ・スクール理事会の3分の2以上の賛成で作られ、資産処分の自由などを与えられ、法人化される。外部からのスポンサーも得られるが、依然として公立である。なお、政府は当初、これをトラスト・スクールと名づけていたが、法案化の際にはトラスト（法人）をもつた財団スクールという名称となった（DfES, 2005, 25-28）。なお、財団スクールとはブレア政権がGMスクールを再編したときの名前と同じであった。

これは、更なる学校への選択と競争の導入ではないかという疑念から、労働党内で反乱が起こつた。労働党内においては、ジョン・プレスコット副首相や、元党首ニール・キノック、元医療

相フランク・ドブソン、元国際開発相クレア・ショートらが反対を表明した。プレスコットはその後、入学者選抜がこれまで以上に可能になるわけではないということが明らかになった時点で賛成に回ったが、キノックらは、労働党系市民団体コンパスと共同して反対集会を組織した。この集会をリードしたのは、ブレアの元側近アリステア・キャンベルのパートナー、フィオナ・ミラーであり、反対集会にはキャンベルも参加し、元教育雇用相エステル・モリスも参加した。この難局には、保守党が救いの手を差し伸べた。保守党は、サッチャー政権下でのGMスクールに近い財団スクール拡大法案に賛成表明した。下院第二読会では、52名の労働党議員が反対し、25名が欠席し、法案は保守党の賛成で辛うじて、通過した。保守党は第三読会でも賛成に回り、法案は下院で可決され、その後上院も通過し、成立した (Seldon, 2008: 419-427)。

第四は、学力の向上はスペシャリズム（特定科目重点学習が全体の学力を高めるという考え方）を通じて実現できるという姿勢である。この考え方は、ブレア政権下でのスペシャリスト・スクールの拡大に現れている。

スペシャリスト・スクールは、保守党政権時代の1994年にかけて、言語、芸術、スポーツ、技術などの科目の中から、一つを重点化した学校である。公立で地方教育委員会の管理下にある点では、従来のコンプリヘンシヴと変わらないし、スペシャリスト・スクールには、全ての公立学校がなることができる。一方、従来のコンプリヘンシヴと異なり、定員の10%ほどは、その科目の適性で選抜できる。ブレア政権は、2001年から、工学、科学、ビジネス、起業などの科目も重点対象として増設した。また、5万ポンドの外部スポンサーを求めることが必要であるが、スペシャリスト・スクールとなると新たに10万ポンドの補助金が交付される。1994年以来、このスペシャリスト・スクールとなる学校の数は大きく増え、1997年には、公立中等教育学校の7%であったが、2006年時点では、イングランドの中等教育学校の75%がスペシャリスト・スクールになった (Castle and Evans, 2006, 1)。

第五は、貧困層の学力の引き上げに対しては、重点的な予算投資と民間の資本参加を促進するという姿勢である。

これに関する最初の政策は、「教育アクション・ゾーン」である。ブレアは、1997年の白書において、教育水準の著しく低い貧困地域に対しては、独自の予算を投下し、地域の学校、親、企業、地方教育委員会などが構成するアクション・フォーラムに運営を委ねて、教育水準の向上を促した。これが「教育アクション・ゾーン」であった (DfEE, 1997, 39-40)。

しかし、2001年11月にブレア政権は「教育アクション・ゾーン」を廃止することを表明し、1999年からスタートさせていた「都市での優秀な教育」(Excellence in Cities)に取って代えた。これには、地域のフォーラムによる運営はない。また、より内容を細かく規定されている (DiES, 2003, 5-7)。

なお、このほか、アカデミーも2000年に発表され、貧困地域での学力水準向上の切り札とされていく。この政策の紹介と検討は、後に詳述したい。

最後に、第六に、政府の教育支出の大幅増である。2000年以来、教育関係予算は増大し、99年度においては、GDP比4.57%であった政府による教育支出が、2004年度においては、5.25%に增加了。実額においても、1.5倍化し、99年にはEU25カ国平均(4.77%)を下回っていたが、

2004年には当時のEU平均(5.1%)を上回った。同時期の日本が1999年GDP比3.73%、2004年同3.65%であったことと比較すれば、伸び率が顕著であることは明瞭である(Eurostat)。

5. アカデミーの成果に関する議論

(1) アカデミーの概略

アカデミーは、ブレア政権における貧困地域の水準向上の切り札であった。ここでは、そのアカデミーの成果に関する議論を整理したい。なお、アカデミーに関する部分は、以前に執筆したことがあり(小堀、2010)、この部分はそれをかなり整理して書いている。

アカデミーは、2000年の3月に発表され、立法化された。GCSEなどの政府のターゲットに対して、3年間著しく成績の低い公立中等学校を廃校し、校舎も新設し、新しくアカデミーを開校する。外部スポンサーは200万ポンド程度を出資し、理事会を任命でき、教育内容にも影響を行使できる。定員の10%ほどは、適性試験で選抜できる。外部スポンサーの出資以外は、国がアカデミーの建設費用や運営費用を負担するが、地位としては公立ではなく独立学校であり、国から切り離されて法人化されている。学費は、それにも関わらず、無料である。このアカデミーは、上記の都市技術学校というサッチャー政権期に作られた学校との類似が指摘されてきた(Gillard, 2008)。

ブレア政権は、2010年までにアカデミー200校開設を目指し、50億ポンド(当時のレート1ポンド200円で計算すると1兆円)の予算をかけると発表した。2008年の段階で135校が開校された。

なお、アカデミーの成果を検証する上で、いくつかの指標と基準について知ることが有益である。

第一は、無料給食(Free School Meal: FSM)である。学校や地域におけるFSMの比率は、貧困レベルの指標の一つとなる。第二は、特別な教育的必要(Special Education Needs: SEN)である。SENは、身体的・精神的な学習困難を克服するための特別な教育の必要を意味する。後に見るように、アカデミーは成績を上げるために、SENの生徒の受け入れを低下させているのではないかという疑惑がもたれてきた。第三は、GCSEである。その試験はキー・ステージ4(16歳)で行われる。このグレードは、A*からGまであり、それ以下は、失敗となる。16歳において大学進学向けのシックス・フォームに進むためには、5つのA*-CランクのGCSEをそろえてはならないのが一般的といわれてきた。

(2) 下院教育技術特別委員会「第5次報告：中等教育」

アカデミーの総括に関しては、いくつかの試みがある。ここで特別委員会と翻訳したSelect Committeeは、上下両院にそれぞれ設けられた問題別委員会で閣僚を除いた平議員で構成されている。その仕事は、法案の審議というよりも(それも行ってよいが)、各問題の調査・検討である。この特別委員会で出された報告書は、多数決によって議決され公表される。教育科学特別委員会は、「第5次報告：中等教育、2004—2005」を2005年3月にまとめたが、そのなかでアカデミーに関して議論されたものを紹介する。

特別委員会では、政府の貧困地域におけるアカデミーをはじめとする熱心な取り組みは評価しつつ、以下の点に懸念を示した。

第一は、アカデミーのコストであった。特別委員会報告によると、アカデミーは、他の中等教育学校と比べて校舎建設に対して費用がかかりすぎている点を問題にした。アカデミーは、他の学校と比べて 1.5 倍の費用がかかっていると指摘された (House of Commons Education and Skills Committee, 2005: 13-14)。

第二に、たしかに、いくつかのアカデミーでは成績の向上が見られるが、2005 年 1 月に出された数字によれば、11 のアカデミーでは改善が見られないか、低下している例もある、と指摘されている (House of Commons Education and Skills Committee, 2005: 15)。

第三に、こうしたアカデミーの成績向上も、FSM や SEN の生徒の入学を抑制することで実現されているのではないかという懸念を示した。特別委員会は、ユニティ・シティ・アカデミーの場合、FSM の生徒は 47% になっているが、これは、ユニティができる前に閉校された二つの学校の FSM (60%) を大きく下回っていること、また、ユニティでは、開校後、多くの生徒が放校となつたが、これらのことによって、成績が上がったのではないかという疑念が指摘されている。(House of Commons Education and Skills Committee, 2005: 15-16)。

第四に、貧困地域にできたアカデミーであるが、そのアカデミーが地域に及ぼした影響を調査すべきだとしている。その近くに住む FSM や SEN の子供たちが最も近い学校であるアカデミーに行けないケースもありえ、注意深く調査すべきであると、政府に勧告している (ESC, 2005: 16)。

当時の教育技術相であったチャールズ・クラークも特別委員会で証言し、12 校のアカデミーのうち、GCSE の成績で 7 校が上昇、低下は 2 校だけであると指摘した。また、放校はキングス・アカデミーに関しては、前の学校が 37 名であったのに対して、アカデミーとなってからは 28 名に減っていると答えていた (House of Commons Education and Skills Committee, 2005: ev27)。また、FSM に関しては、全体として、他の地域と比べてアカデミーの方が FSM の率が高いことを示した。また、ユニティに関しては、前の学校の FSM 比率も概ね 50% 程度で、ユニティの FSM の比率も 49% (2005 年) なので、差はほとんどないと指摘した。特別委員会報告が指摘した 60 % という数字は間違っていると述べた (House of Commons Education and Skills Committee, 2005: 26-31)。

(3) NAO とプライスウォーターハウスクーパースによるアカデミー評価

教育技術省は、アカデミーの評価について外部に委託もしていた。その会社が、プライスウォーターハウスクーパース (PwC) である。一方、アカデミーは独立学校であるが、政府の支出で運営されているので、その効率性や会計は、会計検査院 (National Audit Office: NAO) も、調査の対象にしている。

NAO の報告書によれば、まず、ここでも、アカデミー校舎建設の費用の高さが指摘された。ただ、これは、場所の困難さ、地価高騰などの要因によるものと指摘されている。アカデミーは、貧困地域に作らなくてはならない関係上、立地や土地確保などに難題も多かった。学校全体の成

表1 2002年開校アカデミーのA*-CのGCSE5科目取得者の伸び率

		1年後 2003年	2年後 2004年	3年後 2005年	4年後 2006年	5年後 2007年
GCSE5科目 (A*-C)	2002年開校3校平均	5	6	13	25	26
	同地域他校平均	7	7	10	13	17
	イングランド平均	1	2	5	7	9
英語・数学を含むGCSE5科目 (A*-C)	2002年開校3校平均		-3	-3	5	4
	同地域他校平均		0	2	3	8
	イングランド平均		-9	-9	-4	4

Source: PricewaterhouseCoopers, 2008, 206.

績に関しては、アカデミーになる前と比べると上昇していることが確認されているし、他の同種類の学校（同じくフレッシュ・スタートで新しく作られた Excellence in Cities の学校など）と比べると、上昇スピードは速いし、アカデミー内の成績の差も縮まっているとされている。しかし、それでも、まだ同種類の他の学校から抜け出すほどには至っていないと指摘されていた。2006年の数字では、5つの A*-C の GCSE を取得した生徒は、20 校のアカデミー全体で 40% であったのに対し、フレッシュ・スタートの学校全体が 35% であったので、同種類の他の学校よりも好成績を挙げているという指摘であった。なお、イギリスの中等学校全体では 58% だったので、アカデミーの成績はまだまだ低かった。2005—2006 年の変化率では、イギリス全体の 5 つの A*-C の GCSE 取得の比率が 2.5% しか上昇しなかったのに対して、フレッシュ・スタートの学校全体では 3.6% で、アカデミー 13 校では 5.8% 上昇し、アカデミーの成績向上は他の学校よりも著しいと指摘された (NAO, 2007)。

PwC は、2004 年から毎年報告書をまとめている。その 2008 年度版『第五回年次報告』では、まず、24 校のアカデミー生徒 23,000 名のデータを元に分析したと報告した。

まず、教育水準についてであるが、報告書によれば、全体として改善が見られるとされた。GCSE（キー・ステージ 4、16 歳）において改善が顕著だが、キー・ステージ 2・3 では、あまり改善は目立たないとしている。また、アカデミーの特徴として、全体が均一に良くなっているというよりは、かなり改善度合いについてはバラつきがあるとしている。

具体的に見ていくと、GCSE の成績全般では、2007 年、5 つの A*-C の GCSE を取得した生徒の比率は、アカデミー全体で 48% となっていて、依然としてイングランド平均の 61% を下回っており、同地域内の他の学校平均 58% も下回っている。また、英語と数学を含んだ 5 つの A*-C の GCSE を取得した生徒の比率は、さらに減って 27% であった。イングランド平均は 46% であった。

しかし、伸び率ということになると、表1にあるように、アカデミーの伸び率は極めて顕著であった。報告書によれば、年数が経過するにつれて伸び率が増加するのは、それだけ最初のレベルが低いので、早期の効果が出にくかったし、初期のアカデミーは、より下の世代に力を入れていたために、効果の現れが遅れたとされている。

表2 アカデミーにおける FSM (無料給食) の比率の推移 (%)

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
2002年開校3校平均	46	45	45	43	40	41
2003年開校9校	48	44	40	40	39	38
2004年開校5校	34	38	36	32	34	34
2005年開校7校	36	33	33	33	31	27
アカデミー全校・前校	42	40	38	38	36	35
同地域他校	24	24	24	24	23	22
イングランド	15	15	14	14	14	13

注・アミカケ部分はアカデミー以後を示す。

Source: PricewaterhouseCoopers, 2008, 46.

その一方で、表2のとおり、アカデミー全体として FSM (無料給食) 生徒の比率が大きく低下している。しかも、イングランド全体や同地域他校と比べても、FSM 生徒の比率が低下している。これに対する報告書の説明は、アカデミーの前の学校における FSM 生徒の比率が異例なまでに高く、明らかに FSM が集中し過ぎていたのが、アカデミー以後の教育の改善にしたがって、周りの家庭がアカデミーを避けなくなった結果、FSM の偏った集中が是正されたのだと説明している。また、報告書では、アカデミー開校により、他校の志願者が減ったり、教師が他校に集まらなかつたりなどといった周囲への悪影響はなく、アカデミーの成功は周りの他校を犠牲にしたものではないとしている (PricewaterhouseCoopers, 2008)。

(4) 市民団体、研究者たちの議論

アカデミーの評価に関しては、サットン・トラストのような教育慈善事業団体も報告書を出している。それによれば、たしかに、アカデミー内で成績の向上は見られるが、やはり貧困層の生徒がそれに応じて減ってきてると指摘された。また、報告書は、元々、たしかに、いくつかのアカデミーにおいて、FSM の生徒が地域平均と比べて集中しすぎていたことは事実であるが、減少も顕著であることを指摘した。また、同じ地域の他の学校と比べても、3倍の生徒を放校させていると指摘した。さらに、新校舎の建設などは、既存学校に対しても行うべきであると提言した。周囲への影響という点では、ビジネス・アカデミー・ベックスリーの周囲の学校で、SEN (特別な教育の必要) 生徒の比率が増加しているということも指摘した。このような結果から、全体としての評価は、貧困地域の教育水準を向上させたがどうかは、「微妙で、証拠から見ると解釈は難しい」となった (Curtis et al, 2008)。

その他、50年の歴史を持つ雑誌 *FORUM: for promoting 3-19 comprehensive education* では、2008年1号に「アカデミー大失敗」という名前の特集が組まれた。この特集では、アカデミー新設によって閉校される既存校の父母や教師たちによる多くの地域での反対運動も紹介されている。この特集において、有名な教育学者クライド・チティは、アカデミーに関しては内容の修正によって受け入れられるものではなく、全面的に廃止すべきだと書いた (Chitty, 2008, 31)。

また、アカデミーに詳しいスティーヴン・ゴラードも、2008年に、第一波のアカデミーから

2007年までのデータの動向を再び検討し、検討結果を発表している。そのなかで、ゴラードが強調したのは、アカデミー全体に関しては、たしかに、ある程度の成績は改善されているが、とくに、成績を向上させているアカデミーのなかでの FSM と SEN の比率の低下があり、この点に関して、入学段階以前・以後の両面で FSM と SEN の「排除」の可能性が否定できないとしている (Gorard, 2009)。

ブレア政権下での教育改革政策の評価に関わっては、アカデミー以外にも議論がある。例えば、2009年に *Oxford Review of Education* で組まれた特集の中にも、それが現れている。この特集の論文においては、ノッティンガム大学のパム・サモンズが Contextual Value Added (CVA) の指標に依拠して、ブレア政権下での教育水準の向上に関しては確かに確認できるものの、ブレア政権が重視した社会的な底辺層や貧困地域の学校の教育水準とその他の学校との教育水準の格差縮小は、ほとんど達成されていないと論じた (Sammons, 2008)。また、ケンブリッジ大学のディアン・レイは、ESRC 社会アイデンティティ調査の結果から、ブレア政権で改善が進んだといわれる学校においても、そこには裕福なミドル・クラスの成績優秀な生徒と、労働者階級の落ちこぼれ生徒の二種類のすみわけが完全にできており、一つの学校ではなく「二つの学校」が存在しているという指摘をした。その結果として、レイによれば、全体として、ブレア政権の諸改革は裕福なミドル・クラスの親の利益を拡大してきたと批判した (Reay, 2008)。この特集では、このほか、人種と教育、高等教育などに関してブレア政権下での教育改革に関する論稿が寄せられていたが、主として大きな傾向としては、ブレア政権の諸改革の効果を疑問視するものが多かった。ただ、ブレア政権においては、教育に対する政府支出がかなり増加したことに関しては、何人かの論者が一致して指摘していた (Whitty, 2009; Sammons, 2008)。

なお、ブレア政権は、GCSE の結果などに関して、自らの政権期間中にかなりの改善が見られたと説明してきたが、その一方で、成績評価全体が緩和し、GCSE などの試験内容もかなり簡易なものになったという指摘もあった (Smithers, 2007)。

さらに、教育政策の総括という点では、多くのターゲットによって自由度が非常に制限される「ターゲット文化」の指摘がある。元教師・研究者で政府デリバリー・ユニットの責任者を務めたマイケル・バーバーによれば、ブレアは、全てのターゲットではなく、少ない優先的ターゲットの達成を追求したが、他方、ホワイトホールの官僚たちは、常にターゲットの数を増やそうとした傾向があったと指摘している (Barber, 2007: 199-200)。

6. ブラウン政権下での変化

約 10 年のブレア政権を引き継いだブラウン政権は、総選挙で敗北する 2010 年まで、低支持率と、リーマン・ショックのような混乱、そして次から次へと起こるスキャンダルに翻弄され続け、混乱続きの 3 年間であったこともあり、ブレア政権の政策を大幅に変えたという印象は少ない。しかし、教育に関わっては、ブラウンは、その就任時において、従来の教育技術省を、子供学校家庭省 Department for Children, Schools and Families とイノベーション・大学・技術省 Department for Innovation, Universities and Skills とに分離・改組した。これで、長い間続いた「教育」と名前

の付いた省が消えることになった（もっとも、2010年政権交代後のキャメロン政権は、この子供学校家庭省を廃止し、教育省を復活させた）。

この子供学校家庭省は、そのホームページによれば「子供サービスと教育向上の統合」が目的と表現された (DCSF, 2007)。また、発足当初に明らかにされた政権（省）の政策「子供プラン」は、子供の健康向上から子供の貧困対策まで幅広い問題に対応しようとしており、ここに子供学校家庭省への改組の目的が現れていると見ることもできるだろう (House of Commons Children, Schools and Families Committee, 2008: 7)。また、この省の大臣には、ゴードン・ブラウンの懐刀エドワード・ボールズが就いた。ボールズは、就任最初の下院での演説で、「子供と若者を育成する全政策の責任が一つに統合されたのは始めてである」と述べた。さらに、演説の中においては、教室での教育と同等のものとして、成績の良い子供にも悪い子供にも、特別教育ニーズのある子にも、個人別教育 personalised learning で対応することが述べられた。それらに加えて、これらの子供支援を進めるために、積極的に法務省と協力し、若年者の非行や犯罪の防止にも取り組むことを表明した (HC Debs, 10 July 2007: Col. 1319–1326)。

このほか、ブラウン政権では、大学への進学だけではなく、全13部270条からなるアプレンティスシップ（職業見習制）・子供及び学習法が成立された（清田、2011）。このように、ブラウン政権においては、より子供の育成を総合的に捉える方向に向かったということもできる。実際、ブレア政権期の中等教育政策全体を見た場合、大学の進学率の向上やGCSE好成績などが強調され、貧困地域でもそういう指標での向上が重視された。その結果は、職業教育といつても、大学進学が中心となってしまい、高等教育には進まない生徒の進路と重なり合うのであろうかという疑問が、筆者にも常にあった。

ブラウン政権では、ブレア政権末期からあった過剰な調査の緩和という流れも受け継いだ。14歳でのキー・ステージ・テストは廃止され、Ofstedによる調査に関しても、成績の良い学校においては、それを緩和する方向が示された。

もっとも、このような変化があっても、依然として、ブレア政権時代の市場と選択という政策の中核は変わらなかったし、ブラウン自身の言説などにおいても、依然として、「選択の拡大」が語られていたという指摘がある (Reay, 2008: 647)。

7. 2010年政権交代以後：Ofstedの査察緩和

2010年総選挙で労働党は敗北し、保守党・自民の連立政権が作られることになった。この保守党と自民との間には、様々な政策で、マニフェスト段階で一致があった。そういう政策分野の一つが教育政策の分野であった。とくに、保守党も自民も、①アカデミーをさらに自由化し、その数を拡大しようとした点、②生徒プレミアム pupils premium と呼ばれる低所得家庭向けの就学支援を政策化していたという点で、初等・中等教育に関しては、非常に似通った政策を持っていた。アカデミーという言葉が継続して使われたことでも分かるように、労働党政権とも基本的路線での一致点があったと言えよう。

ただし、キャメロン政権になって以来、下院特別委員会で教育基準局 Ofsted のあり方が問題

となった。この点は重要であるので、少し紹介したい。

この特別委員会での Ofsted に関する報告書によれば、委員会は様々な勧告を行ったが、そのうち、主なものは、次の通りである。

- ① Ofsted が当初は学校の査察を行うだけであったが、その後対象が拡大し、子供関係一般、たとえば養子縁組の実態などにも査察が行われるようになり、その業務が拡大してきたため、Ofsted を学校調査担当の教育査察局と、それ以外の児童ケア査察局に分けるべきである。
- ② Ofsted の独立性に関しては、問題性が指摘されており、実際には省と非常に近い存在であると考えられてきた。独立性を保つために、省内に「主任教育指導官」Chief Education Officer と「主任子供ケア指導官」Chief Children's Care Officer を置き、教育の現場から選ぶべきである。③成績や業績が優れた学校に対しては、査察をやめること。ただし、学校経営者などの変更、教員の退職や配置転換が増加した場合などには、査察を再開することができるようとするべきである (House of Commons Education Committee, 2011a)。

この特別委員会報告に対する政府の回答では、Ofsted を二つに割ることには批判的であったが、優れたパフォーマンスが認められている学校に対しては、定期的な査察をやめると回答し、実際に 2012 年からその方針で行われている。Ofsted の独立性の問題に関しては、政府は、「主任教育指導官」などの導入とは別の方法で改善したいと述べた (House of Commons Education Committee, 2011b)。

なお、Ofsted の学校査察の問題点については、慈善団体「シヴィタス」のアナスタシア・ド・ウォールが、成績もよく、20 年間常に入学定員以上の志願者倍率のあったチャーターハウス・スクールなどのような独立学校での査察について厳しく批判している。チャーターハウスの査察では、2 日前の予告で Ofsted が査察に入り、書類の不備、ドアが内開きで緊急時の対応に問題があったことなどで、「閉校すべき」という報告書が出された。この報告書の風評被害で、チャーターハウスは同校始まって以来の入学定員割れを起こした。ド・ウォールは成績も良い独立学校にまで Ofsted は査察をすべきではないと主張した (de Waal, 2006)。彼女の指摘は、下院特別委員会でも取り上げられ、彼女自身も参考人として意見を述べた (House of Commons Education Committee, 2011a)。

8. まとめ

上記のように、1997 年以降のイギリスにおける中等教育政策は、市場化、規制化、分権化、自由化の複数の要素で展開されてきたが、大きな流れとしては、保守党政権下で進行した市場化が労働党政権で受け継がれつつも、水準向上という成果を出すためにターゲットによる規制化が同時進行し、その行き過ぎにより、ブレア政権末期からキャメロン政権にかけて自由化のゆり戻しがあったことができる。

他方、1999 年以降分権化されたウェールズでは、2004 年にキー・ステージ・テストからの離

脱を発表し、学力テストを廃止した。こうした分権化の動きも、最後に付け加えておく必要があるだろう。

【引用文献】

- 小堀眞裕（2005）『サッチャリズムとブレア政治』晃洋書房。
- 小堀眞裕（2008）「中等教育政策に関するブレアの思想：Opportunity For All の実現に向けて」龍谷大学『社会科学研究年報』38巻。
- 小堀眞裕（2010）「イギリス中等教育における社会的排除との闘い」高橋進編著『包摂と排除の比較政治学』ミネルヴァ書房。
- 清田夏代（2011）「英国中等教育における若者の教育・訓練政策」南山大学紀要『アカデミア』人文・自然科学編、2号。
- ブレア、トニー（2011）『ブレア回顧録』上下巻、石塚雅彦訳、日本経済新聞出版社。
- Adonis, Andrew (1996) 'Let Blair be his own education chief, The Observer, 15 December.
- Adonis, Andrew & Stephen Pollard (1997) *A Class Act: the Myth of Britain's Classless Society*, Penguin Books.
- Adonis, Andrew (2012) *Education, Education, Education: Reforming England's schools*, Biteback.
- Barber, Michael (2007) *Instruction to Deliver*, Methuen.
- Blair, Tony (1994) *Socialism*, Fabian Society.
- Blair, Tony (2000) 'Prime Minister's Speech to the Women's Institutes' 'Triennial General Meeting'. 7 June, 10 Downing Street web site (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070205111748/> <http://pm.gov.uk/output/Page1526.asp>).
- Blair, Tony (2006) 'Blair, Speech at Specialist Schools and Academies Trust Conference', 30 November 2006, 10 Downing Street web site (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070205111748/><http://pm.gov.uk/output/Page10514.asp>).
- Castle, Frances and Jennifer Evans (2006) *Specialist Schools – what do we know?*, RISE.
- Chitty, Clyde (2008) 'The School Academies Programme: a new direction or total abandonment?', *Forum* Vol.50, No.1.
- Curtis, Andrew et al. (2008) *The Academies programme: Progress, problems and possibilities*, Sutton Trust.
- Dearing Ron (1996) *Review of Qualifications for 16-19 Years Olds*, SCAA Ref.
- Department for Children, Schools, and Families (2007) 'About the Department', National Archive (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070905115613/><http://www.dfes.gov.uk/aboutus/>).
- Department for Education and Employment (1997) *Excellence in Schools*, Stationery Office.
- Department for Education and Skills (2003) *A New Specialist System: Transforming Secondary Education*, TSO.
- Department for Education and Skills (2004) *Five Year Strategy for Children and Learners*, TSO.
- Department for Education and Skills (2005) *Higher Standards: Better Schools for All More choice for parents and pupils*, TSO.

- de Waal, Anastasia (2006) *Inspection, Inspection, Inspection*, Civitas.
- Gillard, Derek (2008) 'Blair's academies: the story so far', *Forum* Vol.50, No.1, 2008.
- Gorard, Stephen (2009) What are Academies the answer to?'. *Journal of Education Policy*, Vol.24, No.1, January.
- Hale, Sarah (2006) *Blair's Community: Communitarian thought and New Labour*, Manchester University Press
- House of Commons Children, Schools and Families Committee (2008) *The Department for Children, Schools and Families and the Children's Plan: Second Report of Session 2007-08*, TSO.
- House of Commons Education and Skills Committee (2005) *Secondary Education: Fifth Report of Session 2004-05*, Stationery Office.
- Hodgson, Ann and Ken Spours (1999) *New Labour Education Agenda*, Kogan Page.
- House of Commons Education Committee (2011a) *The role and performance of Ofsted: Second Report of Session 2010-11, Volume I*, TSO.
- House of Commons Education Committee (2011b) *The role and performance of Ofsted: Responses from the Government and Ofsted to the Second Report of the Committee, Session 2010-2012*, TSO.
- Labour Party (1994) *Opening Door: A Learning Society: A policy statement of education*.
- Labour Party (1995) *Diversity and Excellence*.
- Labour Party (1996) *Aiming Higher: Labour's plans for reform of the 14-19+ curriculum*.
- Labour Party (1997) *New Labour: because Britain deserves better*, 1997 General Election Manifesto.
- Labour Party (2001) *Ambitions for Britain: Labour's manifesto 2001*, Invester in People.
- Labour Party (2004) *Verbatim report: of the 103rd conference of the Labour Party, at Brighton Conference Centre, Sunday 26 September - Thursday 30 September 2004*.
- Miliband, David (1991) *Markets, Politics and Education: Beyond the Education Reform Act*, IPPR.
- Morris, Estelle (2000) 'Estelle Morris details tougher rules for fresh start schools', *M2 Presswire*.
- National Audit Office (2007) *The Academies Programme*, TSO.
- Pricewaterhouse Coopers (2008) *Academies Evaluation: Fifth Annual Report*, DCSF.
- Sammons, Pam (2008) 'Zero tolerance of failure and New Labour approaches to school improvement in England', *Oxford Review of Education*, Vol. 34, No. 6.
- Seldon, Anthony (2008) *Blair Unbound*, Pocket Books.
- Reay, Diane (2008) 'Tony Blair, the promotion of the "active" educational citizen, and middle-class hegemony', *Oxford Review of Education*, Vol. 34, No. 6.
- Smithers, Alan (2007) *Blair's Education: an international perspective*, Sutton Trust.
- Taylor, Ann (1993) *Opening Door: A Learning Society: A consultative paper on education*, Labour Party.
- Whitty, Geoff (2009) 'Evaluating "Blair's Educational Legacy?": some comments on the special issue of Oxford Review of Education', *Oxford Review of Education*, Vol. 35, No. 2.