

2012年8月20日 全6頁

# 英国：学校統治の自由が公教育を救うか

## 教育水準の底上げにつながるか、フリースクールの動向が注目される

ロンドンリサーチセンター  
沼知 聡子

### [要約]

- 英国の保守党・自由民主党連立政権による教育制度改革の目玉として導入され、2011年から順調に開校数を増加させているフリースクールだが、今でもその是非を巡り賛否両論が寄せられるなど、依然として物議を醸している。
- 保護者をはじめとする多様なグループが、中央政府から直接予算を獲得し、自らのビジョンに基づいて設立、独自のカリキュラムを実施するなど、広範な自由を付与されたフリースクールだが、中央政府への教育権限の逆流や、残された公立校に対するビジョンの欠如など懸念事項も多く、全国民の支持を得るのは難しい。
- 公教育と私立教育の格差が大きい英国では、フリースクールは保護者に新たな選択肢を提供するとともに、教育水準の底上げを通じて社会モビリティに一石を投じる役割も期待される。日本でもよりよい教育を求める保護者のプロアクティブな姿勢は見習ってほしいのではないだろうか。

### 教育制度改革は依然として重要な課題

グローバル化への取り組みの一環として、秋入学への全面移行について東京大学が今夏本格的な検討を始めている。日本が誇る最高学府も世界大学ランキング (Times Higher Education) ではトップ 10 に遠く及ばない 30 位、グローバルな競争に取り残されないよう必死である。一方欧州の伝統校、オックスフォード大学 (同 4 位)、ケンブリッジ大学 (同 6 位) を擁する英国はトップ 100 に 12 校がランクインし、内外から優秀な頭脳を集めている。しかしこれら高等教育機関に比べ、中等教育はそれほど抜きん出たものではないのが実情である。OECD の調査によれば 15 歳時点での学力は、読解力・数学ともに OECD 平均とほぼ同程度、トップレベルにある中国や韓国、フィンランドに大きく見劣りし、日本よりもスコアが低い。

学力のみならず、大都市の貧困地域を中心とした教育の崩壊は依然として大きな問題であり、義務教育終了後に継続して教育・訓練を受けず、就業しないニートは 15 万人 (16~18 歳人口の 8.1%) を超える。教育は国家の礎となる人材育成の第一歩であり、英国保守党・自由民主党連立政権も重要なアジェンダとして教育制度改革に取り組んでいる。ここでは、教育相である保

守党のマイケル・ゴーフ氏が、大きな議論を呼びながらも、改革の目玉として推進するフリースクール（Free Schools）を取り上げ、その概要と議論の主要点を整理してみたい。

## 英国における義務教育制度

フリースクールに触れる前に、まず英国の教育制度について概説する。義務教育は 5 歳から 16 歳までだが、1 次（4～11 歳）と 2 次（11～18 歳）教育機関に大別される<sup>1</sup>。16 歳で義務教育を終了した後は就業や職業研修、大学など高等教育機関への進学に備えた教育継続と進路が分かれるが、2010 年度の教育継続率は 87%に上っている。また、就学年齢にある学生・生徒のうち 93%が公立教育を受けており、私学の占める割合が極めて少ないのが特徴である。日本でも小・中学校に占める私学の割合は低い、高校では約 3 割を占める。

公立校は原則無料であり<sup>2</sup>、地方自治体の管轄下であり全国指導要領に従う公立学校と、地方自治体の管轄外で中央政府から直接運営資金を獲得し、独自のカリキュラムを実施するアカデミー（詳細後述）に分けられる。公立学校は①スタッフの雇用主、②建物と敷地の所有者および③入学基準の管理の 3 点によってさらに細分化される<sup>3</sup>。このうち、日本と大きく異なるのは宗教団体が運営母体となり、「Faith Schools（信仰系学校）」とも呼ばれる学校の存在であろう。地方自治体から予算を交付されるが、スタッフを雇用し建物・敷地を所有、入学基準を管理するのは宗教組織である。これは、教会がコミュニティの中心となり、地域住民の子弟に対する教育も担った歴史に由来するものだろう。規律を重視する信仰系学校は優秀な学業成績で知られるところも多く、往々にして入学希望者が殺到する。

入学に際しては日本のように学区に従い自動的に割り当てられるのではなく、地方自治体に入学者希望校（複数）を申請し、当該校の運営組織（地方自治体や宗教組織など）が定める入学基準に従った審査を経て入学の可否が決定される。ただし 2 次教育機関であっても、学業成績や適性による選抜は一部の例外を除き基本的に認められていない。いわゆる受験競争はないものの、公立校は私立校に比べ往々にして進学実績を含め教育水準が劣るため<sup>4</sup>、評価の高い人気校には定員を大幅に上回る応募が集まることもしばしばである。また、英国では過去 10 年ちょっとしたベビーブームが到来しており、2015 年までに 1 次教育機関における児童数が 2011 年水準の 10%増である 439 万人、2020 年までには同 20%増が予測されるなど、大都市圏特にロンドンでの学校定員数の不足が懸念されている。一方、私立校の学費は 2011 年度平均で 1 ターム 4,596 ポンド、平均年収 2 万 6,200 ポンドの英国では気軽に選択できるオプションではない。このため、高い教育水準の公立校設立を求める機運が高まっていた。

なお、上述のような人気校の場合、入学決定の優先順位を与えられるポイントとして、特別

<sup>1</sup> 児童が 5 歳になる学年度に入学。義務教育は 2013 年に 17 歳、2015 年に 18 歳まで延長が予定されている。

<sup>2</sup> 器楽の演奏指導など全国指導要領外の活動や修学旅行費用、給食費など諸費用は発生する。

<sup>3</sup> Community, Foundation and trust, Voluntary Aided および Voluntary Controlled school

<sup>4</sup> 教育省は毎年、各校における一定の学齢で求められる学力への達成度を発表しており、加えて生徒数や男女比、民族性や貧困家庭の割合などもオンラインで閲覧できる。また教育水準を査察する独立機関（Ofsted：教育基準局）が成績や学校運営の有効性、施設の安全性や適格性など様々な角度から学校を調査した評価報告書も公表されている。これらの情報源は保護者の学校選びには欠かせないツールとなっている。

な配慮を必要とする子女のほか、学校への近接性や在校生に兄弟がいることなどが挙げられ、信仰系学校であれば、信者の家庭への優先的な割り当てもある程度認められている。公平を期すために抽選を導入する学校もある。涙ぐましい努力をする保護者も多い。人気校周辺地域への引越しは珍しい話ではなく、周辺の住宅価格高騰を引き起こすほどである。周辺に住む親類や知人などの住所を実際の住所と偽って申請したり、信仰系学校への入学に向け改宗あるいは入信したり、子供が産まれるまで寄り付きもしなかった教会のミサに毎週通うなどはよく聞く話である。根底にあるのは、通わせたいと思う学校が少ないという親の焦りであり、これがフリースクール設立の推進につながっている。

### フリースクールの概要

ブレア政権下で2000年より導入されたアカデミーは、先述のように中央政府から直接運営資金を獲得し、一定の要件はあるが独自のカリキュラムを実施するなど、広範な自由が認められている。学業不振や素行不良に悩む（主に都心部の）公立校を「アカデミー校」として置き換え、大学や企業、宗教団体などがスポンサーと呼ばれる運営母体となって学校改革にあたり、一定の成果を収めている。この成功を受け、保守党・自由民主党連立政権はすべての公立校のアカデミーへの転換を実現する「Academies Act 2010」を可決。同法により従来のアカデミーの枠組みを拡張したフリースクール<sup>5</sup>の導入が促進されることとなった。

フリースクールは、保護者をはじめ教員、チャリティ団体やアカデミーのスポンサー、コミュニティ・宗教団体、私立校や企業（非営利ベースで関与）など多様な立場のグループによって設立される公費を財源とする学校である。設立母体は教育相と「資金提供契約」を結び、地方自治体を経由せず直接予算を獲得し、地方自治体の管轄を外れ独自のカリキュラムを導入、学期や1日の授業時間も自由に設定できる<sup>6</sup>。雇用スタッフに対する給与・就労条件も公立校のように全国統一の協定に従う必要はなく、教員資格を持たずとも教員として雇用できる。さらに対象とする学齢も自由に選択でき、学業成績に基づく選抜は認められないが、独自の入学基準を設定できる。学校の建物も適切なスペースであればオフィスや教会のホールなどでも認められるなどその名の示す通りフリーな学校なのだ。参考までに次頁図表1にフリースクールとアカデミー、公立校との主要な相違点をまとめた。

設立を希望するグループは、教育上のビジョンや計画のほか、学校設立に対する（保護者からの）需要や運営上の遂行能力、財政的な実行可能性や施設についての情報をまとめ教育省に設立を申請する。教育省は当該地域の教育水準や貧困レベル、全体的な費用やコストパフォーマンスなどを考慮して承認を決定する。設立母体が必ずしも学校の日常的運営を担う必要はなく、既存の非営利教育プロバイダーと提携し、学校運営の全般的な責任を委託することも可能

<sup>5</sup> 同様の自由裁量を持ち、熱意ある教員や指導者を集め優秀な学業成績を収めたスウェーデン、米国（チャータースクール）の制度をモデルにしている。

<sup>6</sup> 英国では学期の半ばにも1週間ほどの休みがあり、その期間のチャイルドケアが必要となる。共働き家庭にとっては頭痛の種だが、フリースクールのなかにはその休みをなくし、授業時間を延ばすなどし、現代の家庭事情に配慮した学校もある。

である。あるいは人事や経理など必要な機能のみ外注することも可能である。なお、当然ながら、設立者グループの子弟の当該フリースクールへの入学は確保される。

図表1 「フリースクール、アカデミーおよびその他公立校との比較」

	フリースクール	アカデミー	公立校
設立経緯	地域の学校不足や教育水準向上を目的に保護者、教員、チャリティ団体、アカデミーのスポンサー、コミュニティ・宗教団体、私立校、企業によって新規に設立。	既存の学業不振公立校の改善を目指し大学、高等教育機関、チャリティ団体、実業家などが運営。 既存の公立校が自由裁量を求めて転換（優秀校であれば優先的に承認）。	-
指導内容	全国指導要領の適用外。数学・英語・科学など特定科目は必須。広範かつバランスのとれたカリキュラムとすべき。		全国指導要領に従う。特定の科目への注力も可能。
授業時間	授業時間、学期の長さとも自由に決められる。		運営母体が地方自治体の場合、変更には長期にわたる協議が必要。
年齢幅	5～19歳の間であればよい。		地方自治体が決定。
入学基準	学業成績による選抜は不可。 信仰による優先順位は定員の50%まで。 2次教育機関であれば重点分野については10%まで適性に基づき優先入学可。	学業成績による選抜は不可。 2次教育機関であれば重点分野については10%まで適性に基づき優先入学可。	一部の例外を除き学業成績による選抜は不可。 2次教育機関であれば10%まで適性に基づき優先入学可。
財源	公費。教育省が算出した予算を直接交付。当該地方自治体により変動。	公費。教育省が算出した予算を直接交付。当該地方自治体により変動。 通常、スポンサーからの追加助成あり。	公費。 地方自治体より交付。
予算 (生徒1人当たり)	当該地域の公立校の予算に相当。		地方自治体により大きく変動。
予算の配分	配分には完全な柔軟性が認められ、通常地方自治体が提供するとされるサービスに対する配分についても同様。		配分は自由だが一定額は「中央サービス」として地方自治体が維持。
教員選抜基準	教員資格不要	要教員資格 <sup>7</sup>	
教員の就労条件	独自の給与就労条件設定可能。		全国統一の給与就労条件に従う。
教員の評価	必要に応じ、自由に評価しパフォーマンス管理可能。 Ofsted（教育基準局）の査察を受ける。	必要に応じ、自由に評価しパフォーマンス管理可能。	地方自治体実施。

出所：New School Network より大和総研作成

## フリースクールを巡る議論

自分たちが思い描く学校を政府の財源で設立し、実際の運営はプロに委託と保護者からみれば夢のような改革だが、様々な懸念から反対論も多い。まず、教育現場に関する専門知識を持

<sup>7</sup> 2012年7月27日より、アカデミーの教員も教員資格が不要となった（後述詳細）。

たない保護者が学校運営に関与するという点について、その能力を疑い「患者が病院を運営するようなもの」と非難する向きがある。学校運営を非営利とはいえ、民間に委託することは公共サービスの民営化につながるとし、危機感を持つものも多い。

また、フリースクールの教師が教員資格を必要とせず、その処遇についても運営母体が自由に決定できることから、英国教員組合（NUT）は教員の専門的地位を貶め、その給与就労条件を損なうものとして現在でも強硬に反対している。さらに、設立にあたり多くの時間や手間をかけられるのは、生活に余裕のある（けれども子弟を私立校に送る高所得層ほどは余裕のない）中流階級であり、フリースクールは中流階級のみを利するものとの批判もある。既存の学校から予算やリソースを迂回するとしてその必要性自体を問う声も大きい<sup>8</sup>。

また、学業不振の公立校をアカデミーに置き換えたり、逆に優秀な成績の公立校が広範な自由を求めてアカデミーに転換するのは違い、フリースクールは新規設立校である。このため、周辺の公立校と生徒数の争奪戦になるという恐れも指摘されている。本来ならば定員数が足りない地域にのみ設立されるべきだが、地方自治体との協議不足からか、フリースクールを推進したいばかりの勇み足からか周辺の公立校が明らかに定員割れとなるケースでも開校が承認されるなど、決定における透明性の欠如を疑問視する声もある。教育権限が地方自治体を離れ、中央政府に集中する点を危惧する者もいる。フリースクールを含めアカデミーの設立は教育相と設立母体との二者間における私的な契約（資金提供契約）に基づくため、教育相の意向ひとつで重要な変更が可能となる恐れがある。事実、2012年7月末には資金提供契約の「マイナーチェンジ」として、アカデミーの教員に対する教員資格を不要とする通知が出されている。

もちろん、競争という観点からは、フリースクールの存在が公立校のみならず私立校のさらなる水準向上へのインセンティブになり、英国全体の教育水準向上に資するとの見方もある。私立校は莫大な学費に見合う優れた教育を提供しなければ、その存在意義を問われる事態にもなりかねない。潤沢な予算やリソースを持つ私立校はそれでもよいとしても、残された公立校はどう対処していくべきなのだろうか。公立校の今後に対するビジョンが未だ示されていない点を憂慮する向きもある。

2011年の学業成績の結果はまだ発表されておらず、フリースクールの具体的な成果はまだ明らかになってはいない。教育水準の底上げを見極めるには長期的な視点が必要なことは言うまでもなく、今後の動向が注目される。

## ケーススタディ

様々な議論が繰り広げられる中、2011年に開校したフリースクールは24校、2012年は55校、同2013年は102校の開校が予定されるなど着実に増加している。ここでは一例として著名なジャーナリストのトビー・ヤング氏を中心とする保護者グループが2011年に開校し、大きな注目を集めたWest London Free School（就学年齢11～16歳までの2次教育機関）を紹介しよう。

<sup>8</sup> アカデミーの成功は、自律した学校統治にあるのではなく、都心部への投資を導くために綿密に計画された施設などのリソースや重大プロジェクトとして関連者の注力を集めた点にあるとの指摘もある。

同校の入学規定によれば定員の 45%は学校までの近接性を基準に割り当てられる。残りは抽選となるが、ここでも近接性が重要視され、大半が学校から 1 マイル（約 1.6 キロ）圏内に割り当てられる。音楽教育に重点を置くため、音楽適性のある生徒を定員の 10%受け入れるほか、公立校全国共通の入学規定に従い、特別教育ニーズを持つ生徒や要保護児童も受け入れる。白人の中流家庭の子弟が主流になるとの悲観的な予想もあったが、貧困家庭が全体の 25%を占め、3分の1以上が黒人、アジア系あるいはエスニック・マイノリティとなり周辺の公立校における人口構成に等しく、地域に根差した学校を体現しているという。

教職に対する冒涇とまで報じられたフリースクールの教員だが、フルタイムの教員 6 名に対し実に 500 名もの応募があった。独自のカリキュラムとして、欧州の伝統的教養の必須要素ではあるものの難解すぎるとして公立校では敬遠されがちなラテン語が必修科目となり、それを教えるのは名門私立校で教鞭をとった教員資格を持たないスタッフである。オックスフォード大学のオルガン研究者が担う音楽教育により、器楽演奏を習う生徒は全体の 6 割を超え、公立校平均の 8%強を大幅に上回る。2012 年度には定員 120 名に対し 1,000 名もの出願があった。成功裏に進む同校に対し、周辺校からの生徒を奪うという批判もあったが、ヤング氏は同校に触発されラテン語を導入した周辺公立校の例を挙げ「周辺校も努力すればよい」と一顧だにしない。同氏は現在の設立プロセスは複雑で時間がかかり保護者グループには負担になりがちと評するも、設立母体が日々の学校運営に携わる必要がない点を評価している。同氏グループによる 2 校目の設立も承認されており、政府の財源が続く限り 1 年に 1 校のペースで開校していきたいと意気軒昂である。

### 日本が学ぶべきことへの示唆

公教育に多くを期待できず、私学には高額な学費が必要となる英国において、フリースクールの設立は現状を打開し、新たな選択肢を保護者に提示することになる。また、私立教育卒業者が政財界の要職に占める割合は極めて高く、私立校に進学するのはこのような地位にある者の子女が大半となる。教育による社会的不平等が循環されているため、フリースクールが期待される公教育の水準底上げに貢献できれば、こう着した社会モビリティに一石を投じることにもなろう。日本でも公教育の水準低下が叫ばれて久しいが、一大ビジネスに成長した学習塾という補完機関が存在する。民間の創意の現れとして評価はできるだろうが、教育は国家の根幹となる重大事である。日本の将来を担う次世代のため、教育の在り方について保護者の立場からも本格的な議論を始めてもいい頃ではないだろうか。