

2013 年度海外事務所インターンシップ研修報告書

英国における学校評価制度について

財団法人自治体国際化協会
業務部支援課 主査 小原 一晃
平成 26 年 3 月

目次

1	はじめに.....	3
2	日本と英国の義務教育制度の違い.....	3
3	学校評価制度について.....	6
4	英国における学校評価制度① School Performance Table	7
5	英国における学校評価制度② Ofsted.....	9
6	英国の学校現場におけるカリキュラム決定と自己評価の過程.....	12
7	英国における児童生徒の学力低下問題とその対策.....	12
8	学校を巡る地方自治体の役割の変化.....	14
9	まとめ.....	15
10	参考文献.....	16
11	参考 URL.....	16

1 はじめに

近年における日本の教育は、「ゆとり」「詰め込み」という言葉によって、授業時間数や長期休暇の日数などの学習時間、小学校での英語教育、円周率の表記方法や武道・ダンスの必修化など教育内容の特殊な部分のみをとって語られてきたように見受けられる。そして、その内容を規定しているのが、学習指導要領と呼ばれる国が定めた教育の基準である。

日本の学校教育の重要な柱の一つである学習指導要領。全国どの地域で教育を受けても、一定の水準の教育を受けられるようにするために定められたもので、各学校はこれを元に教育課程（カリキュラム）を定めることになっている。しかしながら、教育のナショナル・ミニマムを保障するために存在する学習指導要領が、学校教育の独自性や創造的な授業の実現を妨げているという声もある。

一方、英国では国の標準的なカリキュラムが制定されたのが 1988 年と非常に遅く、さらにそのカリキュラムの内容も日本のそれほど厳格ではなく、学校により多くの裁量を与えられている。しかしながら、学校は教育に関する大きな裁量権を有する反面、その内容、結果についての説明責任を負っているところが大きな特徴である。そして、学校評価に関する優れたスキームと徹底した情報公開の制度が、その説明責任を担保しているのである。

この報告書では、2013 年 10 月 1 日～10 月 30 日まで、海外事務所インターンシップ研修としてロンドン市内の学校や公共機関等を訪問し調査を行った結果を踏まえ、英国の学校評価制度について述べる。この研究に際しては（財）自治体国際化協会ロンドン事務所の全面的な協力を受け実施している。

2 日本と英国の義務教育制度の違い

最初に、日本と英国における義務教育制度の違いを、いくつかの視点から挙げる。

(1) 義務教育における就学年数について

日本において、義務教育は 6 歳から 15 歳、小学校 6 年、中学校 3 年の 9 年制である。英国においては 5 歳から 16 歳、小学校にあたるプライマリーが 6 年間、中学校に当たるセカンダリーが 5 年間の計 11 年間の義務教育が行われている。つまり、義務教育に当たる年数に関しては、英国のほうが長いことがわかる。（詳細次項）

義務教育の終了後は、日本では 98.5%が高等学校（全日制・定時制・通信制）や専修学校等に通うが、英国では 92.2%が中等学校、シックスフォームカレッジ、アカデミー等に進学する。¹進学に際しては、日本の高等学校に入学するためには一般的に入学試験が行われるのに対し、英国では GCSE（General Certificate of Secondary Education）と呼ばれる全国試験の成績を基に入学する学校を決める。（詳細は後述）

¹ 文部科学省「教育指標の国際比較 平成 25 年（2013）年版」より。日本は 2012 年の、英国は 2010 年のデータ。

イングランドの学校の系統図

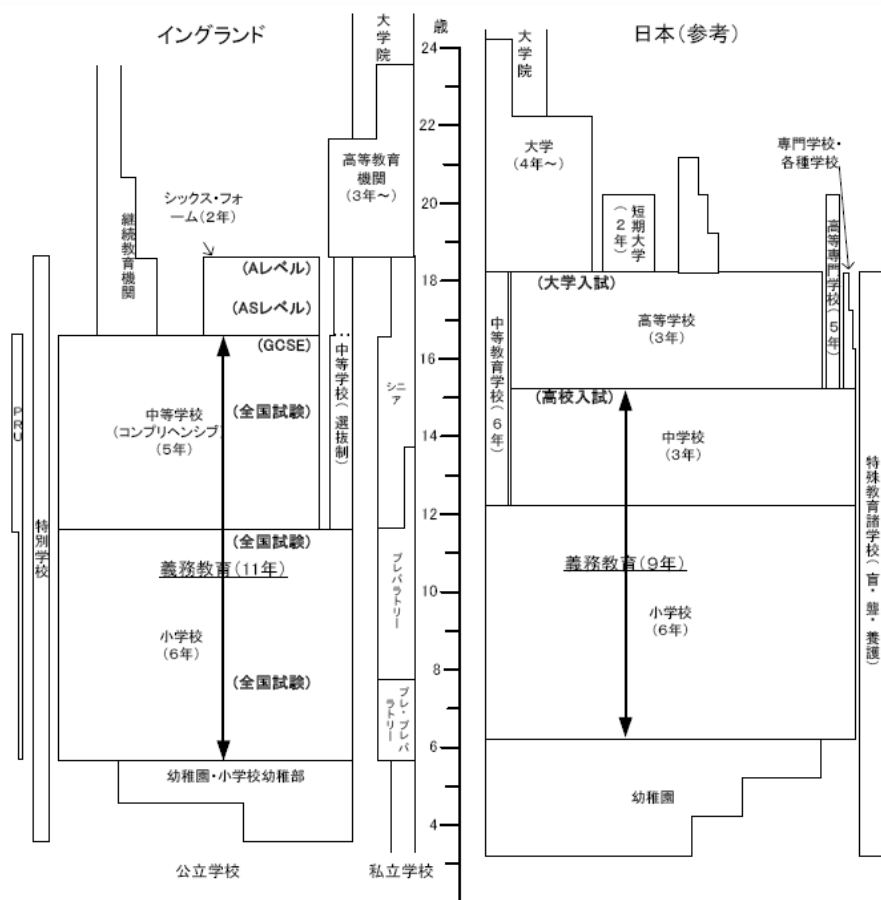


表1 自治体国際化協会発行『英国の教育』14ページより抜粋。なお、この表はイングランドについて作られたものだが、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドも義務教育期間についてはイングランドと同様である。

(2) 学校における指導内容について

次に、学校における指導内容について述べる。日本には学校における教育課程（カリキュラム）の基準となる、学習指導要領がある。1947年に学校教育法の制定と同時に定められ、この基準に沿って授業を行うことが学校教育法施行規則により定められている²。学習指導要領においては各教科等の年間授業時数、教科ごとの達成目標、学習内容が記されている。さらに、文部科学省から発行される学習指導要領解説に教科別・単元別の具体的な指導のポイントなどが書かれ、学校における指導の参考となっている。

また、学校教育法第34条等において文部科学大臣の検定を経た教科書の使用が義務付けられている。これらのことにより、日本の学校教育における一定の水準を確保している点は注目すべき点である。

一方英国では、日本の学習指導要領にあたるナショナル・カリキュラムが全国統一の基準として存在する。ナショナル・カリキュラムは1988年のサッチャー政権下において、1960-70年代のいわゆる「イギリス病」と呼ばれる社会的・経済的に問題を抱えていたイ

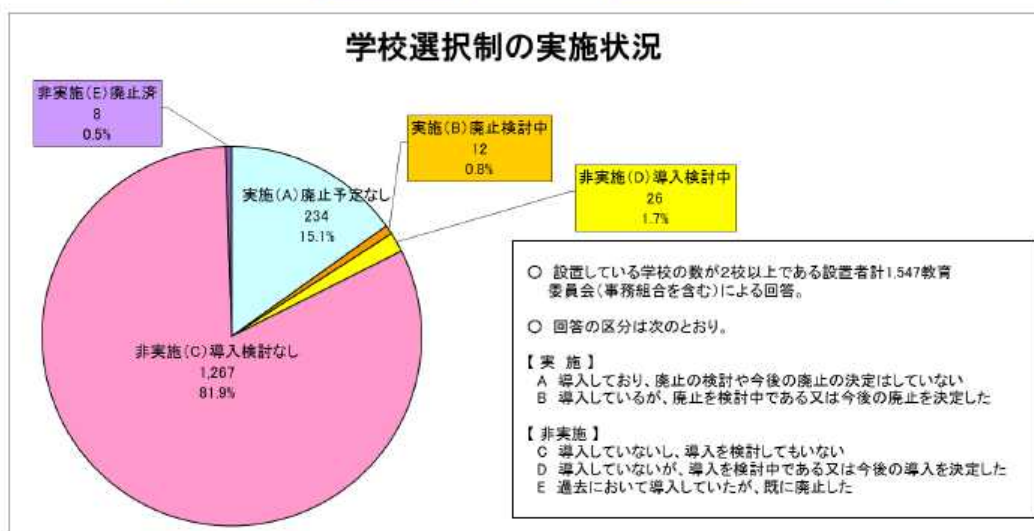
²その法的拘束力については議論があるが、学習指導要領全体としては法的拘束力を有すると解されている。(最一判平成2.1.18民集44巻1号1頁)

ギリスを変えるべく、全国統一の基準を作るために制定された。しかしながら、年間授業時数に関する規定も存在しないなど、日本に比べかなり学校の裁量に委ねられている部分大きいと言われている。さらに、教科書検定の制度もなく、学校は自らの裁量で使用する教科書を選ぶことができる。

(3) 通学区域について

日本では、児童生徒が就学すべき学校を指定するのは市町村教育委員会の役割である。(学校教育法施行規則第 32 条)しかしながら、地域の実情や保護者の意向に即して適切な学校選択を行うため、臨時教育審議会、行政改革委員会での議論を経て、文部科学省が平成 9 年に通学区域制度の弾力的運用を全国の都道府県教育委員会に通知して以来、学校選択制の議論が盛んになっている。文部科学省の調査³によると、学校選択制を導入している市町村は小学校で全国の 15.9% (246 設置者)、中学校で全国の 16.3% (204 設置者)で、その数は平成 21 年度から 24 年度にかけてほぼ横ばいである。また、実施形態についても市町村内で自由に選べる自由選択制を導入しているのはそのうちの 10.5%しかなく、その大半は従来の通学区域を残しつつ、特定の学校や地域において選択を認める形態となっている。学校選択制の導入は開かれた学校づくりや特色を活かした学校づくりを可能にするという長所がある一方で、過大規模校、過小規模校が生まれるなど、学校規模の自治体内格差を生む、学校間の過度の競争が起こるといった短所が指摘されており⁴、その導入に慎重になっている自治体も多い。

小学校	実施・・・246 (15.9%)		非実施・・・1,301 (84.1%)			計
	導入しており、廃止の検討や今後の廃止の決定はしていない	導入しているが、廃止を検討中である又は今後の廃止を決定した	導入していないし、導入を検討していない	導入していないが、導入を検討中である又は今後の導入を決定した	過去において導入していたが、既に廃止した	
	A	B	C	D	E	
設置者数	234	12	1,267	26	8	1,547
割合	15.1%	0.8%	81.9%	1.7%	0.5%	100.0%



(表2)文科省調査「小学校における学校選択制の実施状況」(平成24年10月1日現在)

³ 「小・中学校における学校選択制の実施状況について」(平成24年10月1日現在)

⁴ 同調査 設置者による意見より。

英国においても地域によって通学区域の設定されているところはあるが、少なくともロンドン市内においては完全な自由選択制が実施されている。児童生徒の通う学校は保護者からの希望を受け、地方教育当局（Local Education Authorities, 以下 LEA）が管内の学校の入学調整を担当する。ロンドンでは、市内 33 区全域の入学申込を一つのウェブサイト（<https://www.eadmissions.org.uk/>）に統一して受け付けており、住民はこのウェブサイトから、または申込書を市内各区の担当部署に提出することで申し込むことができる。入学に際しては、入学希望者が定員に満たない場合は全員の受入が各学校に義務づけられているほか、定員を超えた場合は各学校が事前に定め、公表している入学受入方針（admission policy）に沿って入学者が決定される。入学受入方針には決定の優先順位があり、居住地が学校から一定の距離以内にある、兄弟姉妹が同じ学校に通っている、系列の幼稚園などに通っているなどの条件を設けている学校が多い。

3 学校評価制度について

これまで述べてきた（1）～（3）のことから、日本と英国が異なった教育制度を持っていることがわかる。端的に言えば、日本と英国はカリキュラムや通学区域など、教育に対する学校の自由度が異なる。ここで強調しておきたいのは、日本と英国では学校の裁量に対するアプローチの仕方が違い、学校のあり方としてどちらが優れているとは言えないことである。

日本は学習指導要領や教科書検定など、全国的に一定水準の教育を保証する制度が充実しており、一方で、学校選択の幅が英国に比べ狭いことなど、児童生徒や保護者にとって不都合な側面もある。英国ではカリキュラムや通学区域など、現場や児童生徒、保護者のニーズに合った弾力的な運用が行える一方、学校で行われる教育に対する説明責任が日本以上に求められている。

その中で、今回報告書のテーマとして重点的に比較したいことは、日英両国の学校評価制度についてである。

日本で学校評価の制度が確立されたのは比較的最近のことで、平成 19 年に学校教育法の改正が行われたことにより自己評価、学校関係者評価の実施・公表、評価結果の設置者に対する報告の規定が設けられた。この中では、学校が自らの教育活動その他の学校運営について目指すべき目標を設定すること、自己評価及び保護者など学校関係者による評価を実施・公表することで適切に説明責任を果たすこと、各学校の設置者等がその結果を踏まえ、改善措置を講ずることにより一定水準の教育を保証し、その向上を図ることが目的とされている⁵。つまり、日本での学校評価は学校が自ら目標を定め、その目標に沿って学校が運営されているか、学校が明確なビジョンを持ってマネジメントをされているかといった、PDCA サイクルを強く意識したものであることがわかる。

それに比べ、英国の学校評価は状況が異なる。学校が行っている自己評価はもちろん、全国的な学力調査の結果公表や外部監査機関による監査（後述）により、結果に対する責

⁵ 文部科学省「学校評価ガイドライン」より

任や外部からのより厳しいチェックが行われる。また、その結果は全て学校や国の機関のホームページで公表される。

このように、英国で日本以上に学校評価が重視している大きな理由は、前述の学校選択制であると考えられる。児童生徒や保護者が学校を選択するためのファクターとして、学校内部の状況を徹底的に公開し、その上で取捨選択を行わせるための制度が英国には確立されている。日本において学校選択制が「過度の競争を招く」として反対されているのとは逆に、英国では学校選択において、学校が情報公開を行い、それが児童生徒や保護者の利益につながっていること、学校同士が競争し、より多くの児童生徒を獲得することによるインセンティブがあることなど、学校を選べるということが学校及び教育水準の向上につながっているのである。日本の多くの市町村立小中学校においては、学校予算の大部分は設置者である教育委員会に執行権限があり、人事権は都道府県・政令指定都市にあるのに対し、英国では学校予算は国から LEA を通して直接学校に配分され、学校がその執行権限を持っているのも大きな違いである。学校に置かれた学校理事会(School Governing Body)は日本の同様の機関(PTA や学校評議会)と比べ絶大な権限を持ち、校長の人事もこの理事会によって決定される。

次項からは、英国の学校評価制度における重要な 2 つの柱について述べる。

4 英国における学校評価制度① School Performance Table

英国における学校評価制度の一つ目の大きな特徴は、School Performance Table と呼ばれる学校のデータである。これは、学校に関する様々なデータを一つの表の形にし、様々な学校の比較が行えるようにしたものである。そして、そのデータの中で最も重要だと考えられているのが、ナショナル・カリキュラム・テストと呼ばれる全国的な学力調査の結果である。

日本においても英国においても、それぞれの国のカリキュラムに沿った学力の到達目標が定められている。その到達度を測る手段の一つが、学力調査である。

日本では小学校 6 年生、中学校 3 年生を対象に「全国学力・学習状況調査」(通称:学力テスト)を行い、到達度を測っている。このテストは過去の経緯から⁶その調査方法や意義について議論があったが平成 19 年度に再開され、平成 25 年度は 4 年ぶりに悉皆調査としてすべての学校に対して実施された。現在は悉皆調査でない年度は参加希望制となっており、80%以上の学校が参加している。その結果は「個々の市町村名・学校名を明らかにした公表は行わない」⁷こととなっており、文部科学省においても、国・公・私立学校別、都道府県別、地域の規模等に応じたまとまり別の結果を公表することとしている。

一方、英国においては全く状況が異なる。英国において、学習到達度は 1 年ごとに測るのではなく、決められたキーステージ(小学校 1-2 年生の K1、小学校 3-6 年生の K2、中学校 1-3 年生の K3、中学校 4-5 年生の K4 の 4 段階)に応じて行われ、それぞれのキース

⁶ 1956 年に抽出方式で開始されたこの調査は、地域や学校の競争を過熱させるとの懸念から、1964 年に一旦悉皆方式を中止した。その後も悉皆で行うか抽出方式で行うかが議論の的になっている。

⁷ 文部科学省の実施要領による。

ページの最後に学力調査が行われる。K1-3においてはナショナル・カリキュラム・テスト、義務教育における最後のキーステージである K4 では GCSE(General Certificate of Secondary Education、義務教育修了試験)が行われる。GCSE の特徴は各科目の評価が A - G、U (落第) で行われること、およびそのスコアが生徒本人にとって卒業後の進学に大きな影響を与えることが、他のキーステージで行われるテストと大きく異なる。K2 の終わりに行われるナショナル・カリキュラム・テストおよび GCSE の結果は英国教育省 (DfE) のウェブサイト上で公表される⁸。

また、その掲載方法も非常に特徴的である。ウェブサイトでは、学校を自治体別、ロンドン市内では区別に検索できるようになっている。つまり、保護者がこのウェブサイトを見る場合、自分の子供を通わせている、またはこれから通わせようと思っている学校の成績を確認し、他の学校と比較することもできる。

もう一つ School Performance Table の優れている点として挙げたいのは、学校の様々な情報がワンストップで確認できるという点である。ナショナル・カリキュラム・テスト及び GCSE の結果については、児童生徒のレベル別・教科別の割合や前回調査との比較はもちろん、似通ったレベルの学校をウェブサイト上から検索を行うこともできる。

それ以外にも、児童生徒の性別比や英語が母語でない児童生徒の割合、無償給食を受けている児童生徒の割合、職員数や財務状況など、多岐に渡る情報を提供している。

(表 3) DfE ウェブサイトより。

左：学校ごとの Performance Table 検索画面。学校種や地域、郵便番号でも近隣の学校を検索可能。

右：各学校のデータ。画像は Westminster Academy のもの。学校の財務状況なども DfE ウェブサイトから閲覧可能。

日本以上に幅広い学校の選択肢がある英国において、これだけの情報を一つのウェブサイトで見られることは、保護者や児童生徒にとって有意義な情報を効果的に提供できていると考えられる。

しかし、充実した情報が公表され、誰でも見られるようになっていることで、それぞれの

⁸ http://www.education.gov.uk/schools/performance/?pid=pt2011_&cre=bannerpurple

学校にとっては自らの学校の教育に対する結果責任が求められることになる。前述のように、学校の予算は児童生徒数によって配分されるため、テストなどの公表情報が学校の評価を左右し、場合によっては学校運営に支障が出る状況になるのである。このことが学校に一定のプレッシャーを与え、学校教育の水準を担保していると考えられることができる。

School Performance Table を巡る一連の仕組みは、学校評価を「結果」という側面から行うものであり、これが英国における一つの学校評価のスキームである。

5 英国における学校評価制度② Ofsted

英国における学校評価のもう一つの仕組みは、外部監査である。英国では、学校に対する監査を行う組織、Ofsted(Office for Standards in education, Children's Services and Skills、英国教育水準局)が存在する。Ofsted は政府から独立した組織であり、英国教育省の下部組織という位置づけではない。そして、その大きな特徴は、実際に学校の授業を視察し、学校で行われている教育そのものに対して評価を行うことである。

日本において、外部監査は主に経理関係について行われるもので、学校教育や運営について外部の監査が入ることは多くない。さらに、教育内容について監査を行うための独立した組織も存在しない。

インターンシップ期間中、平成 25 年 10 月 17 日にロンドン市内にある Ofsted の事務所を訪問し、監査官の Adrian Gray 氏にインタビューを行う機会を得たのでその結果をここから紹介する。

(1) 歴史

Ofsted は 1992 年の教育法改正によってできた組織である。

Ofsted ができる前は、LEA 所属の監査官がそれぞれの地域の監査を行っていたが、自分の地域の監査に特化してしまい、全国的な統一基準がないことが問題となっていた。そのため、1988 年の教育改革法（ナショナルカリキュラムの制定）をはじめとした教育の中央集権化の流れの中で、全国統一の基準を持つ機関である Ofsted が誕生した。

(2) 役割

Ofsted の最大の役割は、全国統一の学校監査の基準を作成し、一定の水準を保つことである。学校の説明責任を担保すること、質の向上を図ること、学校選択における保護者の選択肢を広げること、学校に法的義務を果たさせること、政府や議会に報告を行うことなど、Ofsted の存在意義は多岐に渡るが、その中でも、インタビューの最中繰り返し Gray 氏が強調していたのは、Ofsted による監査は”Market Driven Approach”、つまり学校が提供する教育の質によって恩恵を受ける保護者や児童生徒のためのものであるということであった。監査は学校での教育の質を担保し、改善につなげるのはもちろんのこと、その情報を外部に公開することで、保護者や児童生徒の学校選択などの利益につながっているのである。その利益のため、2012-2013 の 1 年間で Ofsted は英国全土の 20,127 校のプライマリースクール及びセカンダリースクールのうち 7,181 校を監査し、137,000 もの授業視察を行っている。

(3) 監査の特徴

保護者と児童生徒のために、という方針の下、Ofsted は学校の監査を行っている。ここからは、その監査の特徴と、いかにして上記の方針を守っているかについて述べる。

Ofsted の監査は、監査日前日の午後に学校に対し、翌日監査を行う旨を伝えるところから始まる。短い予告期間で行うのは、そうすることで学校のあるがままの姿を評価するという目的があり、ここにも保護者と児童生徒のニーズに合った監査、という方針が伺える。Gray 氏によると、監査まで長い時間を与えることで”Fashionable”、つまり監査のために目立つ授業を行う教員が過去におり、現在のスタイルになったとのことであった。

監査当日は、監査官は 2 日間かけて授業の視察を行い、同時に校長などの学校関係者にインタビューを行う。この際重要なのは、監査の結果から「監査官の主観的評価」をいかにして取り除くかであり、それを徹底することが英国全体で統一した監査基準の確保につながるということである。そのため、Ofsted はホームページ上で監査前の準備方法から当日の流れ、教科ごとの授業評価の基準、監査におけるテストなどのデータの利用方法などの詳細なマニュアルを公開している⁹。

日本でこうした全国的な監査制度を導入すると仮定すると、学校から結果に対する反発や、評価されること自体の是非についての議論が起こると考え、こうした問題は英国において起こっているのか質問したところ、Gray 氏は次のように回答してくれた。

前述のように、Ofsted の監査は主観的な要素をできる限り除き、客観的なデータを積み上げることで行われている。客観的なデータの中には、ナショナル・カリキュラム・テストの結果や児童生徒の出席率、オンラインでの保護者アンケート、学校で実施している自己評価などがあり、それらの様々なデータを組み合わせ総合的に評価している。そのため、学校から反発の声があったとしても、それはしっかりした根拠により説明できる上、学校選択制が当然のものとして存在する英国では、学校選択のための情報として学校評価は当然行われるべきものであると認識されており、評価の是非自体の議論は特にないとのことだった。

監査終了後 Ofsted はその学校についての **Inspection Report** を作成し、児童生徒の学力到達度、指導の質、児童生徒の態度や安全管理、校長のリーダーシップとマネジメントのそれぞれの項目について、1 (Outstanding) 2 (Good) 3(Requires Improvement¹⁰) 4(Inadequate)の 4 段階で評価する。そのレポートはホームページで公開され、同時に学校もホームページでその結果を公表しなければならない。

レポートの中では、それぞれの評価を下した理由、より良くなるためのアドバイスなどが示され、学校改善をするための具体的なヒントが提示される。

⁹ <http://www.ofsted.gov.uk/resources/school-inspection-handbook>

¹⁰ 次頁表 4 で、3 を示す表現は **Satisfactory** となっているが、現在では **Requires Improvement** という表現となっている。これは表現をより厳しくすることで学校に危機感を持たせる狙いであるとのことだった。

Aireville School

Gargrave Road, Skipton, North Yorkshire, BD23 1UQ

improving lives

Summary of key findings for parents and pupils

Inspection dates		14-15 May 2013	
Overall effectiveness	Previous inspection:	Satisfactory	3
	This inspection:	Inadequate	4
Achievement of pupils		Inadequate	4
Quality of teaching		Inadequate	4
Behaviour and safety of pupils		Good	2
Leadership and management		Inadequate	4

This is a good school.

- Students make good progress from low starting points in English and mathematics.
- Most students behave well. They are courteous and polite.
- Students who need extra help are given good support. As a result, they make at least good progress and the gaps in attainment between different groups are closing.
- Teaching is mostly good with some outstanding practice. It is improving quickly because good training is provided to help teachers develop their skills.
- The sixth form is good. A new leader is in post who has been instrumental in its establishment and success. Students are very positive about their experiences there.
- Governance is good. Governors know the school very well and check the school's work, as well as holding the headteacher and senior leaders properly to account for the school's performance.
- Provision for students' social, moral, spiritual and cultural education is strong, and this helps students to prepare well for their futures.

It is not yet an outstanding school because

- Not enough teaching is outstanding. Some lessons do not ensure that all groups of students in the class make good progress.
- Teachers' marking and feedback do not consistently provide students with clear and detailed information about how they can improve their work.
- In a few cases, teachers do not use the behaviour management systems well enough to tackle the occasional low-level disruption in their lessons, which stops students involved from making enough progress.

(表 4)

(左)ある学校に関する評価。1 が最高で 4 が最低。

(右)評価の根拠。この学校の場合は生徒が英語と数学で低いレベルから向上が見られること、生徒が礼儀正しいことが Good の評価の主な理由、逆に Outstanding でないのは授業の質がそのレベルに達していないことと、授業中いくつかのクラスで、先生が授業の妨げになる児童生徒の行動に正しく対応できていなかったことが主な理由として挙げられている。

(4) 監査結果の公表とメリット・デメリット

さて、ここまで Ofsted が実施している監査について、保護者と児童生徒のためのシステムであることを述べてきた。Ofsted の評価は学校における説明責任を、学校内部を監査することで果たさせる目的があり、その目的は一定のレベルで達成されていると考えられている。実際、毎年 Ofsted が発表する年次報告書によると、学校の評価で 1 または 2 と評価された学校の割合は年々増加しており、2011-12 年に約 70%だった割合は 2012-13 年には 78%となった。また、3 と評価された学校の割合も減少しており、2012-13 年には 20%を下回るなど、英国全体で見た学校の水準には向上が見てとれる。

しかしながら、このシステムの全てがメリットと呼べるかという点、そこには疑問がある。このシステムで考える大きなデメリットのの一つが、学校現場の負担の大きさである。学校は Ofsted の監査の度に授業を視察され、評価をされる。しかしながら、評価の大きな目的は学校を改善することであり、それが単なる評価になってしまうのは、学校にとっては従う必要のない単なる助言と捉えられることも考えられる。

そこで、Ofsted は学校の評価によってインセンティブが生まれる仕組みを導入している。つまり、いい学校と評価された学校にはその学校に対する優遇措置を、悪い学校には厳しいペナルティを設けているのである。

例えば、1 または 2 と評価された学校には、それ以降 Ofsted の監査は原則として入らない。また、地域の模範校として、他の学校に対して助言を行う学校 (teaching school) となることもある。さらに、先述のように英国では学校選択制が一般的であるため、Ofsted が総合的、客観的に優良校としての「お墨付き」を与えることにより、学校は自らの学校を積極的に PR することができる。実際、いくつかの学校のホームページにおいては、トップページに Ofsted の監査結果を掲載し、自らの学校が認められた優良校であることをアピールしている。Gray 氏によると、優良校の校長は他の学校により高い報酬で引き抜かれることもあるそうであり、これも学校改善のモチベーションにつながると考えられる。

このように、いい学校と評価された学校には様々な優遇措置が用意されている一方、悪い学校であると判断された場合、状況は全く逆になる。具体的には、監査の頻度が高くなる、学校改善のための研修やセミナーに出席させられるなど学校を改善するための具体的

な方策が取られるほか、それでも改善しない場合は LEA や政府が介入し、学校理事会の役員や校長を交代させることが法的に認められている。そして、それでも改善の見込みがない場合、政府は学校の閉鎖を命じることもできる。

このように、Ofsted は確立された監査のスキームと客観的な事実に基づいたフィードバック、信賞必罰的なアフターフォロー制度により、保護者と児童生徒がよりよい教育を受けられるよう努力しているのである。

6 英国の学校現場におけるカリキュラム決定と自己評価の過程

ここまでは、英国における学校評価のあり方を、学力テストと外部監査という2つの観点から見てきた。学校に一定の裁量を与える一方、このような評価制度によって教育の水準を担保する英国の方法は日本で実施されているアプローチとは異なるものである。一方で、学校教育の改善は外部評価のみによって行われるべきかという点、それだけでは不十分である。学校がよりよく機能するためには、外部からの評価を待つだけではなく、学校が自ら問題意識を持って行動を行うべきであり、英国では学校内部の評価をどのように行っているかに関心を持った。

そこで、学校におけるカリキュラムの決定と学校におけるマネジメントの過程を調査するため、10月24日にロンドン市 Waltham Forest 区にある George Tomlinson Primary School を訪問し、副校長の Julie Campbell 氏にインタビューを行った。

日本で学校における授業内容は学習指導要領で比較的細かく定められているのに対し、英国ではナショナル・カリキュラムに従いつつ、詳細な部分は学校の自主性に任されている。その詳細な部分を決定するのが、この学校では School Governing Body と呼ばれる学校理事会である。学校理事会は日本でいう PTA や学校評議会とは違い、メンバーは保護者や学校の職員だけでなく、LEA の職員などが参加し、その権限も校長の任命権など非常に強いものとなっている。学校理事会の中には複数の委員会があり、各理事会委員はそれぞれ委員会に所属して活動している。その中でも、カリキュラムは Curriculum Committee という専門委員会の中で協議され、その委員は科目ごとに定められている。保護者がどのようなことを児童生徒に教えて欲しいかなど、教育に関するニーズを直接学校教育に反映させる場所があることが非常に特徴的であり、カリキュラム編成の過程で保護者からのフィードバックが行われ、教育内容の改善につながっているのである。Curriculum Committee 以外にも、財務、学校施設、教職員、ICT や特別支援教育、マイノリティに関する委員会などが校内に設置されており、それぞれの分野において学校理事会の意見が学校運営に反映されていることが窺える。

日本では教育委員会が予算や人事などの権限を持っていることから教育委員会が学校に関与できる部分は比較的大きいが、英国では予算は国から配分され、予算執行や人事権は各学校に与えられることから、各学校が独立して運営していることがこのインタビューでより実感できた。

7 英国における児童生徒の学力低下問題とその対策

英国における教育制度の強みは様々な手段による学校評価であると再三述べてきた。

実際、ナショナル・カリキュラム・テストの結果や Ofsted の年次報告書を見ると、英国の学校における教育水準は、一定の向上を見せていると考えられている。しかしながら、国際的な学力調査によると、英国の児童生徒の学力水準は他の先進国に比べ必ずしも高いとはいえない。ここではその結果を示しながら、それに対して国が取っている対策について述べる。

2013 年 10 月に発表された、国際成人力調査（PIAAC）の結果は、英国にとって非常にショッキングなものであった。そして、このことは国内で大きく報じられた。

PIAAC は PISA（生徒の学習到達度調査）同様、OECD が実施している学力テストである。全世界で 24 カ国が参加し、平成 23 年 8 月－24 年 2 月に初めて実施された。対象は無作為に選定された 11,000 人であり、読解力、数的思考力、IT を活用した問題解決能力の 3 分野のスキルについて調査を行った。日本での調査にはそのうち約 5,200 人が参加。調査は下記のような項目について行われた。

読解力；ホテルなどにある電話のかけ方の説明を読んで、指定された相手に電話をする。

図書館の蔵書検索システムを使って、指定された条件に合う本を選ぶ。

数的思考力；食品の成分表示を見て、その食品の一日の許容摂取量を答える。

商品の生産量に関する表を見て、グラフを作成する。

IT；指定された条件を満たす商品をインターネットで購入する。

その結果、日本は読解力、数的思考力、IT のすべての分野において平均得点で世界一になった。一方英国は、読解力 13 位、数的思考力 17 位であった。

表 1. PIAAC の分野別結果の各国比較

()内は順位

国名	読解力		数的思考力		IT を活用した問題解決能力	
	平均得点	順位	平均得点	順位	レベル 2・3 の成人の割合	平均得点
OECD 平均	273		269		34%	283
オーストラリア	280 (4)		268 (13)		38% (6)	289 (3)
オーストリア	269 (17)		275 (10)		32% (13)	284 (7)
カナダ	273 (11)		265 (14)		37% (7)	282 (12)
チェコ	274 (9)		276 (9)		33% (12)	283 (9)
デンマーク	271 (14)		278 (7)		39% (5)	283 (8)
エストニア	276 (7)		273 (11)		28% (16)	278 (16)
フィンランド	288 (2)		282 (2)		42% (2)	289 (2)
フランス	262 (21)		254 (20)		m	m
ドイツ	270 (15)		272 (12)		36% (8)	283 (11)
アイルランド	267 (20)		256 (19)		25% (18)	277 (18)
イタリア	250 (23)		247 (22)		m	m
日本	296 (1)		288 (1)		35% (10)	294 (1)
韓国	273 (12)		263 (16)		30% (15)	283 (10)
オランダ	284 (3)		280 (4)		42% (3)	286 (6)
ノルウェー	278 (6)		278 (6)		41% (4)	286 (5)
ポーランド	267 (19)		260 (18)		19% (19)	275 (19)
スロバキア	274 (10)		276 (8)		26% (17)	281 (13)
スペイン	252 (22)		246 (23)		m	m
スウェーデン	279 (5)		279 (5)		44% (1)	288 (4)
アメリカ	270 (16)		253 (21)		31% (14)	277 (17)
ベルギー	275 (8)		280 (3)		35% (11)	281 (14)
イギリス	272 (13)		262 (17)		35% (9)	280 (15)
キプロス	269 (18)		265 (15)		m	m

(注) IT を活用した問題解決能力の平均得点は、PIAAC のデータを元にコンピュータ調査回答者を母数として国立教育政策研究所が算出。キプロス、フランス、イタリア、スペインは、IT を活用した問題解決能力分野に参加していない (m=データが得られない)。表中の数値が同じであっても順位が異なる場合があるのは、小数点以下の差異による。なお、本表にはロシアのデータは記載されていない。

- OECD 平均よりも統計的に有意に高い国
- OECD 平均と統計的に有意差がない国
- OECD 平均よりも統計的に有意に低い国

(表 5) 文科省発表「OECD 国際成人力調査 調査結果の概要」資料より

さらに特徴的なのは、日本は得点の分布範囲が世界で最も狭く、155 点の OECD 平均に対して 129 点であったことだ。英国と日本を比較すると、最高レベルの範囲はさほど大きく変

わらないものの、英国の場合下位層であるレベル1、2（最高は5）が非常に多いことが特徴的である。数的思考力で比較すると、日本のレベル1、2の割合は合わせて8.2%（OECD平均19%）であるのに対し、英国は24.2%（イングランド）であった。

英国内での報道で特に大きく取り上げられていたのはこの点で、2013年10月8日付のテレグラフ紙電子版では、イギリス人の約4人に1人が10歳児程度の計算能力しかなく、さらに16歳から24歳の若者の学力水準は全参加国中唯一55-65歳の水準を下回っていると報じられた。BBCでもこのニュースを扱っており、積極的に対策をしないとこれからどんどん諸外国との差は開くばかりだとの懸念を報じている。

また、イギリスでは学校を中退する子供の数が日本と比較し多いことから、日本の優れた結果は継続的に基礎学力の向上に取り組んできた結果であると分析している。

こうした結果を踏まえ、英国では現在、アカデミーと呼ばれる学校を増やし、学力向上に取り組んでいる。この取り組みはもともと労働党政権下で始まったものだが、2010年の政権交代後、保守党政権が教育改革の目玉として「アカデミー法」を成立させ力を注いでいる。アカデミーは、公的な資金により経営される独立学校という位置づけで、教員給与やカリキュラム、開校日数などの決定権を持ち、地方当局から学校経営に関する自立性を有している。アカデミーの当初の目的は、学校経営や学力に問題を抱えている学校を再生させることにあり、Ofstedの監査結果が悪かった学校は公立学校からアカデミーに移行し、再生を図ることもできる。一方で、学校により多くの教育に関する自由を認め、カリキュラムを自由に決められる学校を増やすことは、国主導でナショナル・カリキュラムに従わない学校を増やしているという批判もある。2013年現在、英国全体で約3,500校のアカデミーがあり、セカンダリースクールの半数以上がアカデミーとなっている。

8 学校を巡る地方自治体の役割の変化

英国の児童生徒の学力向上のために、現在国ではアカデミーを増やし、学校により大きな裁量を与え、充実した教育を提供しようとしている。このように、従来の公立学校以外に新たな学校種を増やすことが地域の教育を管理する役割のあるLEAにとってどのようなメリット・デメリットを生むのか、それを調べるためにロンドン市タワー・ハムレッツ区、リッチモンド・アポン・テムズ区、そして自治体の事務総長の連合組織であるSolace（Society of Local Authority Chief Executives）を訪問し、LEAの基本的な役割と、近年におけるその役割の変化について調査を行った。

LEAの役割のうち最も大きなものは、自らの地域における入学者の調整であるが、アカデミーやフリースクールなどの増加により、いくつかの問題が生じている。まず、こうした学校が新設されることに対し、自治体は関与することができないため、区域全体の入学者の調整が今まで以上に難しくなっているようだ。さらに、法的には公立学校に対してのみ責任を持つはずのLEAが、アカデミーやフリースクールがOfstedの監査で悪い評価を下されると、地域全体の責任とみなされ、介入(intervention)が求められることになるというのも現在LEAが抱える大きな悩みである。DfEもOfstedも学校教育に対するLEAの役割に期待しているものの、法的権限を持たないままの関与を求められているLEAの”middle tier”（学校

と国との間に置かれた立場)としての役割は非常に難しい状況になってしまった。

また、公立学校と LEA との関わり方も以前と比べ変化しているという。学校はそれぞれ独自に運営され、予算執行や教職員の人事なども自らで行っている。それに対し、LEA は先述の学校理事会に LEA から代表者を送り込むなどの方法で、どちらかと言えば「学校に対してモノを言う」立場であった。現在も LEA の代表者を学校理事会に送るところもあるが、最近はより協力的な関係(Healthier Relationship)を重視し、学校との対話を意識しているとのことだった。これは労働党と保守党で LEA の役割に対する考え方が違うことから来ているようだ。

このように、新たな教育制度により自治体も変化を求められている。しかしながら、制度の変化により同時に変化してしまった国と地方、学校の関係性を見直す必要があるというのが、訪問した3者共通の意見であった。

9 まとめ

英国において学校教育の水準を支えているのが、ナショナルテストと Ofsted の監査であることがわかった。教育についての結果責任を学校に求め、透明性を確保する政策は「保護者・生徒のため」というしっかりとした軸を持って動いている。先述のとおり日本における学校選択制の実施状況は現在横ばいの状況が続いているが、これは学校を外部から評価するスキームが英国に比べ成熟していないことがその原因として考えられる。

学校選択制をメリットとして考えている設置者は外部からの声、評価が入ることにより「開かれた学校づくり」を実施することができ、教員がより積極的に学校運営に参加することで学校の改善をより効率的に行うことができるとポジティブにとらえている一方、学校間格差が生まれることを危惧している設置者も依然として多く、保護者や児童生徒にとって学校選択のための情報が少なすぎることも課題である。学校選択のための情報の多くが客観的情報に基づかない噂や評判となってしまうのは、学校がそれを払拭、改善していくのは客観的情報による評価以上に困難になる。今後学校選択制をより強力に推進していく場合、困難校に対するアカデミーへの移行や外部機関による指導などの救済措置も学校間格差が大きくなった場合の方策として積極的に議論すべきであろう。

しかしながら、イギリスの現在の制度にも課題はある。学力向上施策の一環であるアカデミーの増加は、学校により幅広い裁量を与える一方で LEA にはその管理体制を強化させるなど、国と LEA、学校の間を困難なものにしているという側面もある。2010 年の法制化から今年で4年となるが、今後の展開を注視していきたい。

最後に、この報告書をまとめるにあたり協力していただいた(財)自治体国際化協会ロンドン事務所の羽生雄一郎所長をはじめ所員の皆様、英国教育水準局(Ofsted)の Adrian Gray 氏、Anthonia Martins 氏、ロンドン市タワー・ハムレッツ区の Anne Canning 氏及び Keiko Okawa 氏、同リッチモンド・アポン・テムズ区の Gillian Norton 氏及び Graham Willett 氏、Solace の Graeme McDonald 氏、Andy Hollingsworth 氏に心から御礼申し上げたい。

10 参考文献

- (財) 自治体国際化協会「英国の教育」
アンドリュー・スティーブンス「英国の地方自治－歴史・制度・政策」
Ofsted「The report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills」
LGIU「Should we shed the middle tier?」
文部科学省「小・中学校における学校選択制の実施状況について」
国立教育政策研究所「OECD 国際成人力調査 (PIAAC) 調査結果の概要」

11 参考 URL

- DfE (Department for Education) <http://www.education.gov.uk/>
Ofsted(Office for Standards in education, Children's Services and Skills)
<http://www.ofsted.gov.uk/>
London Borough of Richmond upon Thames <http://www.richmond.gov.uk/>
London Borough of Tower Hamlets <http://www.towerhamlets.gov.uk/>
George Tomlinson Primary School <http://www.georgetomlinsonprimary.com/>
e-Admissions <https://www.eadmissions.org.uk/eAdmissions/app>
文部科学省 <http://www.mext.go.jp>
国立教育政策研究所 <http://nier.go.jp>