

イギリス教育改革の現状と課題 —ウェールズにおけるティーチャー・アセスメントを素材として—

渡 邊 志 織

Abstract

The aim of this paper is to analyze the education reform in Wales which got out of the movement of neo-liberal education reform in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Wales has continued the education reform independently since the 2000s. In 2004, Welsh Government determined to replace the national test by a new learning assessment system called “the teacher assessment”.

The composition of this paper is as follows. First, it explains the Education Act 1944 which laid the foundations for the compulsory education. Second, it examines the neo-liberal education reform which has started in the 1980s. Third, it refers to the present situation of the education reform in Wales. On the basis of these analyses, it clarifies some problems of the education reform in Wales.

キーワード……新自由主義教育改革 1988 年教育改革法 ナショナル・カリキュラム
ナショナル・テスト ティーチャー・アセスメント

はじめに

イギリス（連合王国）¹⁾においては、1990 年代後半以降、サッチャー教育改革を嚆矢とする新自由主義教育改革がもたらした弊害が指摘され、こうした教育体制から脱却しようという機運が各地で高まりをみせている。

連合王国を構成する地域の 1 つであるウェールズもかつてはそうした教育体制のなかにあったが、1999 年に地方分権化政策によって議会と地方政府が発足して以降、早々にこの体制から離脱し、独自の教育改革を展開している。筆者は、2010 年 10 月、新潟県教育総合研究センターのイギリス調査団の一員としてウェールズを訪れ、その独自の教育改革についての調査を行った。ウェールズは、2001 年にはナショナル・テストの学校別結果公表を取りやめ、2004 年にはナショナル・テストの全面的廃止を決定しているが、注目されるのは、ナショナル・テストに代わる新しい評価方法として、教師による学習評価、すなわち、「ティーチャー・アセスメン

ト (teacher assessment)」を採用したことである。今回の訪英調査では、カーディフにあるティーチャーズ・センターで、教師による学習評価の一貫性を確保する業務に携わるスティーヴン・ダウズ氏（学校改善アドバイザー）からレクチャーを受けることができた。同氏は、「評価方法が変わったことで、教師の教え方も大きく変化した。以前は、ただひたすらテストのための情報を生徒に提供していたが、今は生徒とのコミュニケーションがとれるようになり、生徒一人ひとりの学習段階により合わせられるようになった。評価方法を変えることが、カリキュラム編成あるいは授業内容を変えることにつながった」と述べた。

本稿の目的は、新自由主義教育改革から離脱したウェールズの教育改革を検証し、その意義と課題を明らかにすることである。また、新自由主義教育改革の登場によって、教育のあり方がどのように変化し、どのような文脈でウェールズが独自の改革への道を歩み始めたのかを検討したい。

第1章では、1944年教育法（Education Act 1944）制定から、1980年代に新自由主義教育改革が登場するに至るまでの歴史的展開を瞥見する。第2章では、1980年代以降の新自由主義教育改革の動向を、1988年教育改革法（Education Reform Act 1988）の分析を通して整理し、その問題点を明らかにしたい。第3章では、新自由主義を基調とする教育体制からの離脱を表明し、独自の評価方法を導入したウェールズの教育改革について検証する。

第1章 イギリス教育改革の歴史的展開

第1節 1944年教育法の成立

イギリスでは、1870年初等教育法（Elementary Education Act 1870）の制定以降、初等教育については段階的にその拡充が図られ、就学率も上昇してきた。しかしながら、中等教育については未整備のままであった。そうしたなか、1941年7月に教育庁²⁾長官（President of the Board of Education）に就任したバトラー（R.A. Butler）は、中等教育の機会均等をめざし、1943年に『教育再建に関する白書』（*White Paper on Educational Reconstruction*）を公表した。同白書は、1944年教育法の基礎となった。

同白書の特徴は、第1に、中等教育における格差を解消し、教育の機会均等を保障することを指向していたことである。同白書は、教育再建の目的として、「子どもたちに、より幸福な子ども時代と人生のより良いスタートを保障すること、若者にもっと十分な教育方法と機会を確保すること」などを掲げている³⁾。そして、「これらの目的のため、政府は、国家の教育サービスを改変することを提案する」として、以下の諸点を挙げた⁴⁾。——①5歳という就学年齢未満の子どもたちのために、十分な保育学校を確保する。②義務教育修了年齢は、15歳に延長する。そして、事情が許せば、後にそれを16歳に引き上げる。③5歳から義務教育修了年齢までの期

間は、2つの段階に分けられる。最初の段階は、初等教育で、11歳頃までとする。11歳以降は、平等の原則に立つ多様なタイプの中等教育で、すべての者に与えられなければならない。

第2の特徴は、地方教育当局（Local Education Authority, 以下 LEA と略記）を、当該地域の教育全般についての責任を負うものと位置づけたことである。同白書は、「LEA は、その地域のすべての人々に、初等・中等教育および継続教育という諸段階を通して効果的な教育の提供を確保することによって、地域住民の知的、精神的、および身体的発達に寄与する」⁵⁾と提言し、「LEA は、すべての教育職務（all educational functions）に責任を負うものとする」⁶⁾とした。

政府は、これらの提言内容を盛り込んだ教育法案を 1943 年 12 月に議会に提出した。そして、翌年 8 月 3 日、1944 年教育法が成立した。

同法は、イングランドとウェールズの公教育制度を大幅に再編成するものであった。同法は、上述のように、中等教育機会の拡大を実現し、初等・中等学校体系を構築するなど、義務教育制度の基盤を形成したのである。そして、1988 年教育改革法（Education Reform Act 1988）が制定・施行されるまでの 40 年以上にわたり、イギリスにおける公教育制度の基本的枠組みとして機能した。以下では、同法の内容を瞥見する。

第 2 節 1944 年教育法の内容

1944 年教育法に定められた内容は、以下の 5 点に集約される。

(1) 教育省の設置

1944 年教育法は、教育庁を廃止して、代わりに教育省（Ministry of Education）を設置した。そして、公教育の監督権限を教育庁長官から教育大臣に移した。教育大臣の所掌事務については、次のように規定されている。——「イングランドとウェールズの人民の教育およびその目的のために奉仕する諸機関の漸進的発展を促進し、あらゆる地域において多様で総合的な教育サービスを提供するための国家方針を、教育大臣の指揮命令下にある地方当局によって、効果的に実行すること」（1 条）。

同条は、「指揮命令」という権限を教育大臣に与えているが、後述するように、1944 年教育法の下では、教育大臣、LEA および学校は中央集権ないし上意下達の関係ではなく、相互間の「パートナーシップ」体制を採るものであった⁷⁾。

(2) LEA の権限拡大

LEA は、1902 年教育法（Education Act 1902）により、それまでの学務委員会（School Board）に代えて、初等教育を管轄する機関として設置された。もともと、1902 年から 1944 年までは、初等教育については教育庁が全面的に掌握していた。

1944年教育法は、LEAの所掌事務の及ぶ範囲について、「初等・中等学校を設置・運営すること」（6条）に加えて、次のように定めた。——「公教育の法制度は、初等教育、中等教育、継続教育という3つの段階で組織される。LEAは、その権限の範囲内で、効果的な教育を確保することによって、地域住民の宗教的、道徳的、精神的、身体的発展に貢献する義務を負っている」（7条）。——すなわち、その地域の教育全般に責任を負うのはLEAとされたのである。

なお、LEAは地方議会そのものを指す⁸⁾。当時のイギリスでは、県、特別市、市、町、村の地方自治体が組織され、県と特別市には公選の議員からなる参事会（council）が置かれ、行政運営が行われていた⁹⁾。1944年教育法は、「各県の参事会と、各特別市の参事会を地方教育当局とする」（6条）と規定しており、このことから、LEAは一般行政に属する機関であるといえる。

（3）初等・中等教育制度の構築

義務教育の始まりは従来どおり5歳であるが、修了年齢が14歳から15歳（後に16歳）に引き上げられた（35条）。このうち、初等教育は5歳から11歳まで、中等教育は12歳から15歳までとされた。

（4）教育課程における国家統制の廃止

1944年教育法は、教育課程に関しては、すべての初等・中等学校で義務づけられていた宗教教育のみを25条から30条で定め、それ以外の教科に関しては規定していない。したがって、「実質的には個々の学校の裁量において学校独自のカリキュラムが編成され、個々の教師による自由な教育実践がすすめられるのが全国の各地域・各校に共通する実態であった」¹⁰⁾。

歴史的にみると、それ以前のイギリスの公教育においては、国家が教育の自由を認めず、「出来高払い制度」（Payment by Results）によって、教育内容を統制していた時期がある¹¹⁾。1862年の改正教育令は、6歳から12歳までの児童に対する補助金を、勅任視学官が実施する読み・書き・計算の試験の成績に応じて交付すること、つまり国庫補助金の出来高払い制度を導入した¹²⁾。このことにより、教育内容は、試験対策を偏重したものとなり、「必然的に機械的なものとなっていった」¹³⁾。この出来高払い制度は、1900年に廃止されたが、国による教育内容統制は、「その後はほぼ毎年出される教育令（Code）と規則（Regulation）という形で継続していた」¹⁴⁾。ではなぜ、1944年教育法において、国による教育内容統制を廃止して、教師の教育の自由を認めるようになったのか。この点について大田直子は、「従来のイギリス教育研究において、この問題は自覚的に追求されてはこなかった」¹⁵⁾としつつ、「暫定的結論」として、教育の自由は『教育の本質』についての普遍的な価値認識からもたらされたものではなく、社会主義的な或は政治的に覚醒した教師を他の一般の教師から孤立化させ、教師を政治的活動から切り離す論理として、主張されたものである。つまり、『教師の専門職』論は、イギリスの場合、まずは教育と政治を分離する論理として主張されたことになる」¹⁶⁾と解析している。

(5) 教育大臣・LEA・学校の「パートナーシップ」体制の構築

上記(1)で述べたように、1944年教育法1条は教育大臣に、LEAに対する「指揮命令」権を与えているが、実際には、教育大臣、LEAおよび学校の「パートナーシップ」体制を構築する仕組みを採っている。

教育大臣の所掌事務は、具体的には、LEAその他の教育機関に対する必要な事項の通達、補助金の支出条件についての通達などを行うことであった¹⁷⁾。ただし、通達は、法的拘束力のあるものではなく、あくまでも大臣の意見表明ないし指導・助言的性格を有するものであり、さらに、LEAは、通達について大臣と討論を行う権限を持っていた¹⁸⁾。

また、上記(2)で述べたように、教育全般に責任を負うのはLEAとされ、中央政府による統制は行われていなかった。LEAの管轄領域は、学校その他の教育機関の管理・運営のほか、当該地域の教育全般に及んだのである。

しかしながら、教育内容に関する事項については、学校・教師に委ねられた。すなわち、使用する教材についての取り決めや、カリキュラム編成および指導方法については、教育大臣やLEAは関与せず、教師が決定したのである¹⁹⁾。

以上のことから、1944年教育法の下では、中央・地方・学校の3者は「パートナーシップ」原理で結ばれ、教師の教育の自由が尊重されていたといえる²⁰⁾。この「パートナーシップ」原理は、「これこそ卓越した姿」とイギリスの研究者によって自負されるまでになっていったという²¹⁾。

1944年教育法は、制定後、数度にわたり部分的な修正がなされたが、上述のような基本的な枠組みは維持され、イギリスの初等・中等教育制度の根幹として機能した。

第3節 教育改革論議の高まり

1960年代から1970年代にかけて、イギリス病と呼ばれる経済不況が深刻化して、基幹産業の衰退による労働市場の崩壊、失業率の増加が生じ、国家財政の大幅赤字などが問題となると、経済低迷の原因を、基礎学力の低下に求める声が増していった²²⁾。そして、学力低下の原因は、1944年教育法が全国共通の教育課程を定めず、教育内容を学校・教師の裁量に委ねるという自由な教育のあり方を採用している点にあるとされた。また、同法の下で構築された、国・地方・学校の「パートナーシップ」体制についても、民主的な教育行政のモデルとして評価がなされる一方で、「地域間・学校間における教育内容上の格差を拡大させることとなった」²³⁾との指摘もなされるようになった。経済不況に端を発するこうした論調は、1980年代に登場した新自由主義を基調とする改革論議のなかで勢いを増し、教育における国家統制をもたらす基底的要因となった。

1976年、労働党のキャラハン首相は、ラスキン・カレッジで演説を行い、イギリス病の原因を公教育制度に求め、経済成長と結びつく教育改革を唱え、コア・カリキュラムの必要性を説いた²⁴⁾。キャラハンは演説のなかで、教育の目的（goals）を、「子どもたちに、社会のなかで活躍できる建設的な居場所を得るための能力と、仕事にふさわしい能力を身につけさせることである」とし、次の諸点について調査する必要があると述べた。――①基礎的知識に関するコア・カリキュラム、②指導方法に関する国家基準を確保するための適切な方法、③国家基準に関連する視学部局（*inspectorate*）の役割、④産業と教育の関係改善²⁵⁾。大田直子は、この演説について、次のように指摘している。――「この演説は、これまでカリキュラムに関しては中央政府は発言をしないという、第二次大戦後のイギリスの暗黙の伝統を覆すものであるとして、非常に大きな論争を呼び起こすものとなった。……児童中心主義的な教授方法への懐疑と基礎学力の低下……が批判され、……労働に対する積極的な考え方や学校における技術の取得の必要性などがここで論じられている」²⁶⁾。

この演説において重要なのは、キャラハンが、経済衰退の原因を教育制度にあるとし、経済問題の打破を教育改革に求めたことである。キャラハンは、経済衰退をもたらしたとされた学力低下の原因について、「社会の中でその位置と職を得ることを子ども達に教えてこなかった（大学進学のための）学術的教科偏重の公教育制度と、これまでそういった内容の公教育制度を維持・独占してきた教育専門家、教育行政関係者、及びそれを許してきた教育行政制度にあるとした」²⁷⁾。すなわちキャラハンは、「イギリス教育行政制度の特質とされている『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（*Local Education Authority: LEA*）―学校の『パートナーシップ』体制と、それを支え、発展させてきた労働党の教育政策に対する批判を、ここで展開しているのである」²⁸⁾。

労働党はその後、1979年の総選挙で敗北するが、ここに示されたキャラハンの改革志向は、同年に政権の座に就いたサッチャーによって大きく取り上げられた。そして、サッチャー政権による教育改革の支柱ともいえるべき1988年教育改革法において、具体化されていくこととなる。

第2章 新自由主義教育改革の全体像

第1節 保守党「選挙綱領」にみる改革の基本方針

保守党党首となったサッチャーは、1979年の総選挙に際し、同年5月3日に選挙綱領を発表した。本節では、新自由主義教育改革に舵を切ったとされている保守党の選挙綱領の内容を確認する。その内容は、「中央政府とLEAのパートナーシップによって運営されてきた福祉主義的な公教育体制に代わり、新たに『選択と多様性』をテーマに市場主義的な公教育制度改革を打ち出し、学校を競争的な関係に置くことによって全体的な教育水準の向上を目指したもので

あった」²⁹⁾。

同綱領は、教育政策の項目で、「教育水準 (Standards in education)」と「親の権利と責任 (Parents' rights and responsibilities)」について述べている³⁰⁾。

まず、「教育水準」に関する内容を、以下に紹介する。

「我々は、子どもたちの社会的背景に関係なく、子どもたちの能力が許す限り、発達する機会をすべての子どもに与えるべきだ。

我々は、良い学校を破壊する労働党政権の政策にストップをかける。良い学校を維持する。また、地方当局に対し、コンプリヘンシブ・スクール [comprehensive school, 非選抜の総合制中等学校：筆者注] の路線に改組することを強制し、私立学校に援助席を確保する自由を制限している 1976 年教育法³¹⁾を廃止する。

我々は、基礎的な学力水準を上げる。政府の業績評価担当部署が、読み・書き・計算についての全国水準を設定し、LEA によって実施され、教師などによって作成されるテストによって結果を検証する。視学官制度を強化する。教員養成では、実践的スキルと規律の維持が強調される」。

つづいて、「親の権利と責任」については、次のように述べられている。

「親の権利と責任を拡大することは、教育に対する親の影響力をより大きくすることによって教育水準を上げることを助けるものである。進学する学校を決める際、親の希望を考慮することは、政府と地方当局の義務である。それと同時に、不満を感じた親のためには、異議申し立ての制度を確立する」。

以上のことから、保守党の教育政策におけるポイントは、子どもの能力に応じた教育機会の保障、基礎学力の向上、教育内容における全国基準の設定、結果の検証の導入、私立学校への助成金制度の設立、親の学校選択の保障などである。また、非選抜のコンプリヘンシブ・スクールへの改組を見直すことや、私立学校への援助を拡大することを盛り込んでいることなどから、保守党の教育政策が競争原理を基調としていることがうかがえる。

第 2 節 新自由主義教育改革の内容

サッチャー政権 (1979-1990 年) は、1988 年教育改革法を成立させ、同法に基づきナショナル・カリキュラムおよびナショナル・テストを導入した。また、サッチャー教育改革の路線を継承したメージャー政権 (1990-1997 年) は、ナショナル・テストの学校成績表をインターネ

ット上で公表する「パフォーマンス・テーブル（performance tables）」を導入し、親の学校選択に弾みをつけるとともに、Ofsted（Office for Standards in Education, 教育水準局）³²⁾を創設して学校視察制度を導入し、教育の国家統制を強化した。ブレア政権（1997－2007年）もこうした改革路線を引き継ぎ、サッチャー政権よりも一層強力な学力向上政策を断行したといわれている。そして、ナショナル・テストを柱とする学力向上政策は、その後もブラウン政権（2007－2010年）やキャメロン政権（2010年－）によっても踏襲されている。以下では、サッチャー政権に端を発する新自由主義教育改革の主な内容を瞥見する。

(1) ナショナル・カリキュラムおよびナショナル・テスト体制の導入

イギリスにおいては、前述のように、1944年教育法制定以降、宗教教育を除くすべての教育課程編成および指導方法が教師の裁量に委ねられるという自由な教育のあり方が定着してきた。サッチャー政権は、その政権第3期に、1988年教育改革法を制定して、それまでの教育のあり方を一掃した。すなわち、同法の下、学力向上策として、国による全国共通の教育内容をナショナル・カリキュラムとして設定し、さらにその到達度の評価方法としてナショナル・テストを導入した³³⁾。

1988年教育改革法は、1条2項において、「子どもたちに、精神的、道徳的、文化的、知的、身体的な発達を促し、成人した後の生活における機会、責任および経験に向けて準備させる」と規定し、「バランスのとれた広い基盤をもつ」カリキュラムの提供を要請する一方で、2条2項において、「各キー・ステージの到達目標に照らして生徒の到達点を確認するために、各キー・ステージの修了時ないしその近くで生徒を評価する手続を定める」と規定している。イギリスの義務教育年限は、5歳から15歳までの11年であり、そのうち、5歳から11歳までが初等学校、12歳から15歳までが中等学校に属する。キー・ステージとは、キー・ステージ1（5－7歳）、同2（7－11歳）、同3（11－14歳）、同4（14－16歳）の4つに区分される学習段階のことである。ナショナル・カリキュラムは、各キー・ステージにおける教科および教育内容を定めたものである。ナショナル・テストは、各キー・ステージの修了時にナショナル・カリキュラムの学習到達度を測るために行われる。

(2) テスト成績の公表

サッチャー教育改革の路線を継承したメージャー政権は、1993年から、ナショナル・テストの学校成績表をインターネット上で公表するパフォーマンス・テーブルを導入した。この情報をもとに、新聞各紙は、各学校の順位表すなわち「リーグ・テーブル（league table）」を作成し公表するようになった。

公表された学校の順位表は、学校選択権³⁴⁾を有する保護者にとって大きな関心事となった。1988年教育改革法は26条から32条において、保護者の学校選択権を保障することを定めてい

る。同法では、学校の「定員に余裕のある限り」という条件が付されてはいるが、保護者は自分の選ぶ学校に子どもを通わせることができる。こうしたなかでナショナル・テストの成績が公表されることは、保護者がテスト結果に応じて学校を選択する誘因となったのである。

また、学校には入学者の増減に応じて予算が分配される仕組みが採られていた。すなわち、テストの結果が良く、生徒がたくさん集まった学校には予算が多く分配され、そうではない学校は予算が減額されることとなったのである。

(3) 学校視察制度の導入

メジャー政権の下、1992 年教育法に基づき、イングランドとウェールズに独立した政府機関として Ofsted が創設された。Ofsted は、その前身である HMI (Her Majesty's Inspectorate, 勅任視学部局) によるそれよりも強力な学校視察を行う権限を与えられた。

学校視察は、Ofsted の長である勅任首席視察官 (Her Majesty's Chief Inspector of Schools) により選任された登録視察官 (registered inspector) が率いる視察チームによって数年に一度実施される。視察内容は、①学校が提供する教育の質、②教育水準、③予算運営、④生徒の精神的・道徳的・社会的・文化的発達など多岐にわたる³⁵⁾。Ofsted は、視察結果の悪い学校を「失敗校 (failing school)」と認定して、改善命令を発するなど「特別措置 (special measures)」の下に置く権限を有している。そして、2 年以内に改善がみられない場合には、閉校を命じることができるとされた。

第 3 節 新自由主義教育改革の問題点

新自由主義教育改革は、教育の現場にどのような影響や変化をもたらしたのであろうか。以下では、先に挙げた新自由主義教育改革の 3 つの内容に沿って、その問題を考察する。

(1) ナショナル・カリキュラムおよびナショナル・テスト体制の導入

ナショナル・カリキュラムおよびナショナル・テスト体制が導入されたことは、教育内容および評価における強力な国家介入がもたらされたことを意味する。義務教育段階を担う公立学校は、ナショナル・テストによって評価されることとなり、結果として、ナショナル・カリキュラムに沿って授業を行うことが義務づけられたからである。

こうした制度改変は、学校の教育内容および方法に影を落とすものであった。ナショナル・テストの導入により、自由な授業の形態は姿を消し、テスト対策のための時間割が組まれ、画一的でテスト科目 (英語・数学・科学) に偏重した授業実践がなされるようになった。この点について福田誠治は、「1988 年教育法……は、教育の原理 (哲学) から教育制度、授業方法に至るまで、イギリスの教育を根本から変えてしまった」と指摘し、「イギリスの教育はこれまで

は……国家には統一的な教育到達度を示す学習指導要領もなかった。しかし、この法律によって、外部から教育目的が設定され、学校の作業内容が規定され、外部機関によって作業の成果が測定され、評価される仕組みが整った」³⁶⁾と述べている。

(2) テスト結果の公表

前述のように、公表されたテスト結果は、保護者にとって、学校選択をする際の1つの指標となった。テスト結果の公表については、政府が公表することを決めた当初から、学校側は大きな抵抗をみせていた。その理由について、大田直子は次のように指摘している。――「英語を母語としない生徒にとって英語で質問が記されており、かつ英語で答えることが基本とされているテストは不利であり、親の学校選択を考慮すれば、成績の悪さは人気を失う原因となると考えられたからである」³⁷⁾。

また、学校は入学者の増減に応じて予算が分配される仕組みが採られていたことから、こうした競争原理を基調とする教育のあり方は、教師・子どもの双方に大きなストレスをもたらす要因となるだけでなく、学校間格差を助長する危険性を孕んでいた。今回の訪英調査に協力してくれた、元イギリス教員組合(NUT)委員長で、ウェールズ学校理事協議会(Governors Wales)を設立し、長らくその議長を務めたピーター・グリフィン氏も、ナショナル・テストの結果が「生徒のためではなく学校の比較に使われる」として、次のように指摘している。――「学校にはエスニック・マイノリティなどさまざまな背景をもつ生徒が多数在籍しており、そうした生徒は入学当初は英語が話せない(英語を母国語としない)などそれぞれに異なる問題を抱えている。そうした出発点の違いがあるにもかかわらず、学校がどのくらいその生徒の能力を引き上げたのかを考慮せずに点数比較だけで学校全体を評価するのはフェアではない」。

(3) 学校視察制度の導入

学校は、ナショナル・テストによる評価に加えて、Ofstedによる学校視察という二重の縛りを受けることになり、学校における教育内容は厳格な管理の下に置かれることとなった。

メジャー政権につきサッチャー教育改革を引き継いだブレア政権の下では、多数の学校が失敗校として特別措置下に置かれ、閉校という措置が採られた。こうした成果主義の原則は、まさに新自由主義を象徴する教育の統制手法といえるだろう。

以上のことから、新自由主義教育改革により、学校(教師)は、その教育内容および評価を、ナショナル・カリキュラムとナショナル・テストによって規制され、さらにはOfstedによる学校視察という強力な国家管理の下に置かれることとなったといえる。新自由主義教育改革は、規制緩和の方針を掲げて学校に一定の裁量権を保障し、保護者には学校選択権を付与していることなどから、外見上は生徒の学習機会の保障や教師および保護者の教育の自由の保障と整合

性を有するかのような様相を呈する。しかしながら、ナショナル・テストの成績が公表され、それに応じて人気のある・なしが顕著となって学校間格差や地域間格差が生じたり、場合によっては予算の削減や閉校という事態を招く結果責任の原則は、新自由主義教育改革が、実は巧妙な統制装置を内在させていることを示している。また、上述のような教育内容への国家統制は、専門職たる教師の教育の自由を侵害するものである。

こうした状況のなかで、上述のような新自由主義教育改革がもたらした弊害が叫ばれるようになり、その見直しに向けた動きがみられるようになった。その先行例といえるのがウェールズである。次章では、新自由主義教育改革からの離脱を表明し、ナショナル・テストを廃止してティーチャー・アセスメントを採用したウェールズの教育改革を検証する。

第 3 章 ウェールズにおける教育改革

第 1 節 新自由主義教育改革からの脱却

ウェールズは、1536 年連合法（1536 Act of Union）に基づきイングランドと統合して以降、1990 年代後半に至るまで、イングランドと同一の行政機構に属し、同様の教育制度を採用してきた。イングランドとウェールズは多くの場合と同じ法律が適用され、また、「イングランドとウェールズにおいて教育法の基礎となるのは圧倒的に議会制定法」³⁸⁾であったことから、1988 年教育改革法もウェールズに適用され、同法に基づき、ナショナル・カリキュラムに沿った教育とその到達度を測るためのナショナル・テストが行われてきた。しかしながら、地方分権を政治公約に掲げたブレア政権の下で、ウェールズでは 1999 年に議会と地方政府が誕生し、イングランド中央政府からの様々な分野にわたる権限委譲が実現した。このため、教育の分野においても独自の政策が採られるようになった。

ウェールズは、分権から 2 年あまりのうちに、ナショナル・テストの見直しに向けた動きをみせている。その背景には、もともとナショナル・テストに対する教師や生徒、保護者からの批判があった。そのことは、今回の訪英調査のなかでレクチャーをしてくれたウェールズのカーディフ高校の教師が、ナショナル・テストを実施していた当時をふり返り、次のように述べたことからもうかがい知ることができる。——「以前はテストのために勉強をする必要があったから、生徒にとっては興味深い勉強をする機会が失われ、プレッシャーが与えられていた。我々教師も、生徒に良い教育が提供できていなかったと思う」。

ウェールズ地方政府は、2001 年 7 月にはナショナル・テストの結果の公表を取りやめ、同年 11 月にはキー・ステージ 1（5-7 歳）の修了時におけるテストの廃止を決定した。前出のグリフィン氏は、ウェールズ地方政府教育庁長官のジェーン・デヴィッドソンがナショナル・テストの見直しに向けて「舵を切った」ことがその全面的な廃止につながったと述べている。

デヴィッドソン長官は、2003年6月、ウェールズ大学のリチャード・ドーエティ教授を委員長とする「ナショナル・テスト見直し委員会」を設置し、ナショナル・テスト体制の見直しを委託した。同委員会には、キー・ステージ2（7-11歳）および3（11-14歳）の修了時に実施されるナショナル・テストが生徒に及ぼす影響を含め、テストの弊害やナショナル・テストに代わる評価方法の導入について検討することが要請された。同委員会のメンバーは、ドーエティ教授のほか、ウェールズ地方政府関係者、Estyn（ウェールズにおける学校査察機関）の職員、校長および教師などであった。見直し作業は、教職員、生徒、保護者など幅広い学校関係者から意見を聴きながら進められた。また、同委員会による調査と並行して、デヴィッドソン長官は、ウェールズ地方政府における教育と資格に関する諮問機関である資格・カリキュラム局（Qualifications, Curriculum and Assessment Authority for Wales）に対しても、ナショナル・テストに関する調査・分析を諮問した。

2004年春にデヴィッドソン長官がこれら2つの機関から受けた報告は、ナショナル・テストは「明確な方針に沿って生徒の成績を測定する方法を提供してきた」とし、一定の役割を果たしてきたことを認めながらも、「しかしながら今の法定テストは、テストのために教えるというプレッシャーを教師に与え、またそのテストは小学校から中学校への移行に役立つものではなく、カリキュラムの範囲を狭くし、授業と学習によく影響を及ぼすものである」として、ナショナル・テストの弊害を指摘した。報告を受けたデヴィッドソン長官は「変革」の必要性を認め、ナショナル・テスト体制から、生徒により適合したシステムへの移行を宣言し、学びのうえでスキルの獲得に重点を置くことや、ティーチャー・アセスメントを「システムの核心に位置づける」ことなどを明言した³⁹⁾。

ウェールズ地方政府は、テストを中心とする教育から、子どもを中心に据える教育への移行を目指し、2004年7月にナショナル・テストの廃止を決定し、これにあわせて、ティーチャー・アセスメントの導入を図ることとした。ナショナル・テストは2005年には自由参加というかたちで残されていたが、2006年には完全に廃止された。以下では、ティーチャー・アセスメントの全体像を明らかにし、そのことが教育現場にどのような変容をもたらしたのかを検証する。

第2節 教師による学習評価——ティーチャー・アセスメント——の導入

今回の訪英調査では、ウェールズの首都カーディフの属するサウス・グラモーガンの役所を訪れ、前出のダウンズ氏からレクチャーを受けた。ティーチャー・アセスメントは、ナショナル・テストのように生徒の成績を点数で比較するのではなく、日々の教育実践のなかで一人ひとりの生徒の学習状況に合わせて教師が評価を行うものである。このことは、レクチャーの冒頭で、ダウンズ氏が「アセスメントは学習の一部であり、アセスメントと学習は共存するものである」と述べたことから理解できる。教師は、生徒の学習状況をモニターしながらウェー

ルズ地方政府が定める一定の基準に沿って学習評価を行い、最終的には学校全体でそれを再検討する。

ダウンズ氏は、ティーチャー・アセスメントの全体像について、その手引書としてウェールズ地方政府から発行されている『評価の最大限活用：7-14 歳』(Making the Most of Assessment 7-14)と『2010・2011 年度の法定評価手続』(Statutory Assessment Arrangements for the School Year 2010/11)に基づいて、説明を行った。その内容は、以下のとおりである。

- (1) アセスメントを行う理由は、1つは、ティーチングがうまくなされているのかどうかを知るためであり、もう1つは、生徒の学習状況を把握するためである。
- (2) アセスメントには、学習の最後に行われる総括的評価を指す「学習の評価 (Assessment of Learning)」と、学習の途中で行われる形成的評価を意味する「学習のための評価 (Assessment for Learning)」の2つがある。
- (3) アセスメントを行う科目は、英語、ウェールズ語、数学、科学である。
- (4) 教師は、地方政府によって発せられる各教科の評価基準(達成すべきレベル)に基づいて、アセスメントを行う。教師は、評価基準に基づき生徒の成績を点数化するが、それには、授業での発表内容や提出した課題など、日頃の学習状況が反映される。
- (5) 上記(4)のようなアセスメントを行うために、教師は、生徒の学習の進捗状況、達成状況、改善すべき点などを記録した「学習者プロフィール (Learner Profile)」を作成する必要がある。学習者プロフィールには、様々な情報が含まれる。例えば、コメント欄には、教師は、「生徒が今何をできて、今後どうすればよいのか」を記す。このほか、テストの点数やレベルなども記録される。
- (6) 教師によって記録された学習者プロフィールの内容(情報)は、生徒・保護者に提供され、さらに、学校間・地方当局⁴⁰⁾・地方政府においても共有される。
- (7) アセスメントに関する情報は、教師と生徒の学習についての会話として機能するものである。また、情報を通して生徒は自分の学習の進捗状況を知ることができる。生徒は、自分の学習状況について教師と話し合い、今後の方向性について考える。

アセスメントを行ううえでの、学校・教師の留意すべき点は、次のとおりである。

- (1) 校長は、教師に対して、アセスメントを行う義務があることを思い出させる必要がある。
- (2) 教師は、生徒の学習過程全体を理解する。
- (3) 教師は、生徒が目的を達成するのを手助けし、一緒に考える。
- (4) 学校は、生徒が学習に十分に時間をとることができるかどうかを考慮する必要がある。
- (5) 各学校は互いに協力する必要がある。例えば、初等学校と中等学校はアセスメントに関する情報を共有し、中等学校は、初等学校から得た情報を役立てる必要がある。
- (6) アセスメントで重要なのは、各学校が一貫した評価基準に基づき評価を行うことである。

以上のことから、ティーチャー・アセスメントは、子どもの学習状況や達成結果、改善すべき点などをすべての学習過程のなかで評価し、さらに今後の学習課題を明らかにするという一連の教育活動をなすものであるといえる。

また、上述のように、ティーチャー・アセスメントには、「学習の評価」と、「学習のための評価」の2つがある。前者は、年度末に行われる総括的評価であり、後者は学習の途中で行われる形成的評価であるが、重要なのは後者である。

「学習のための評価」は、生徒の学習の進捗状況に沿って、今後の学習課題を明らかにすることをねらいとしている。教師は、生徒がどのような知識を身につけたかということよりも、生徒がどのような学習状況に置かれているのかを把握する必要がある。そのため、教師は、生徒の学習状況などを記録した学習者プロフィールをもとに、科目別の「ポートフォリオ」を作成することとなっている。ポートフォリオの作成方法および科目別の評価基準などは、地方政府が発行する手引書に示されている。学習過程全体を重視する「学習のための評価」においては、日々の学習履歴を記録したポートフォリオが重要な意味をもつのである。

今回の調査で訪れたカーディフ高校は、ポートフォリオの作成に力を入れており、注目される。同校の教師であるディラン・ジョーンズ氏は、同校が作成した『カーディフ高校での学習のための評価』(Assessment for Learning at Cardiff High School) という冊子に基づいて、「学習のための評価」についてのレクチャーをしてくれた。それによると、「学習のための評価」とは、結果を測定するためのものではなく、結果をより高めるためのものである。「学習のための評価」を通して、生徒はより自分の学習状況や進むべき方向を知ることができるという。

「学習のための評価」における重要な要素としては、①「ピア・アセスメント」、すなわち仲間（友達）による評価を行うこと、②教師が生徒の学習段階に応じた様々な「質問」をすること、③生徒の学習評価を生徒に「フィードバック」することの3つがあるとされた。以上のことから、ティーチャー・アセスメントにおいては、教師と生徒との総合的なコミュニケーションが重要な鍵となるといえる。

第3節 ティーチャー・アセスメントの導入に伴う学びの変容

評価方法がナショナル・テストからティーチャー・アセスメントへと変化したことは、必然的に、学びの変容をもたらすこととなった。この点について、ダウンズ氏は次のように指摘している。――「ティーチャー・アセスメントの導入により、授業のあり方も変わった。以前は知識の提供が中心であったが、今では生徒とコミュニケーションがとれるようになり、一人ひとりの生徒の学習段階に応じた知識とスキルの習得を大切にようになった」。

ナショナル・カリキュラムおよびナショナル・テスト体制からの撤退を表明したウェールズ地方政府は、ナショナル・カリキュラムに代えてウェールズ独自の「カリキュラム 2008」を作

成した。「カリキュラム 2008」の開発は、デヴィッドソン長官の提言に示されたように、知識よりもスキルを重視した教育への転換を目指し、「内容 (Content) 重視から文脈 (Context) 重視へ」というコンセプトに基づいて行われた。

「カリキュラム 2008」では、まず、幼児教育についての改革が進められ、就学前教育 (3-5 歳) とキー・ステージ 1 (5-7 歳) が統合されて「ファウンデーション・フェーズ」と名づけられた。ファウンデーション・フェーズでは、本を用いて学ぶことよりも、ロールプレイや遊びなどの活動を通して学習することを重視している。

「カリキュラム 2008」が定めている生徒が身につけるべきスキルは、「思考」、「コミュニケーション」、「ICT (情報)」、「数」の 4 つのカテゴリーに分類される。各教科を通してこれら 4 つのスキルを身につけることが求められる。こうしたスキルの獲得に加えて、「社会性や感情面をめぐる学習」(Social and Emotional Aspects of Learning : SEAL) にも力を入れており、感情をコントロールする方法を身につけることや、生徒会活動などを通して「自分の住むコミュニティに参加し自ら決定する態度」を養うことなども重視している。

以上のことから、ナショナル・テスト廃止以降のウェールズにおける教育の特徴は、様々な文脈のなかで経験を通して学ぶことにより、上述のようなスキルを獲得していくところにあるといえる。社会の変化に適応し、生涯にわたり学びつづけることのできるスキルを、幅広い文脈のなかで、学ぶたのしさを経験しながら身につけることが学習の基本に据えられたのである。

とくにファウンデーション・フェーズにおいては、読み・書き・計算などの教科についての学習も、例えば、料理・買い物・お店屋さんごっこなどの活動や遊びを通じた文脈のなかで学ぶところに、ナショナル・テストを廃止する以前との違いがみられる。ウェールズには英語を母国語としない生徒が多数いるため、最初は買い物に連れて行くなどの活動を取り入れた授業を行うことによって、生徒とのコミュニケーションをとりながら言語学習をするのである。

今回の調査で訪問したキッチナー小学校では、ファウンデーション・フェーズにおける実際の授業風景をみることができた。同校の敷地内にある「森の学校」(forest school) では、自然環境を利用して、教師が英語を母国語としない生徒と一緒にキャンプをしてシチュエーションを作りながらコミュニケーションを図り、学習をしていた。また、教室では、テーマ別に分かれた少人数のグループ学習が行われていた。計算の学習をしているグループのとなりでは、別のグループがウェルシュ・ケーキという伝統菓子を調理しているなど、子どもの学習段階や年齢に応じた少人数のグループ学習が実践されていた。こうした日々の教育活動のなかで教師は生徒を観察し、ティーチャー・アセスメントを行うのである。

第4節 ティーチャー・アセスメントにおける課題

ティーチャー・アセスメントの課題として挙げられるのは、第1に、評価の一貫性を確保することである。ティーチャー・アセスメントは、個々の教師や学校により恣意的になされるのではなく、ウェールズ地方政府が示す一定の基準に基づいてなされなければならない。前出のキッチナー小学校の教師も、ファウンデーション・フェーズでは毎日生徒を観察することによってアセスメントを行っているが、依拠すべき評価基準はウェールズ地方政府によって設定されていると話していた。

ウェールズ地方政府は、2008年に『教師による評価における一貫性確保 キー・ステージ2および3の指針』（*Ensuring Consistency in Teacher Assessment : Guidance for Key Stages 2 and 3*）を発行した。同書は、ティーチャー・アセスメントを行う際の指針となるよう、評価についての事例やポートフォリオの見本を掲載している。また、同年に、カーディフ教育援助機構が、「カリキュラム2008」の別冊ガイドとして発行した『ビジョンは大胆に 計画は慎重に』（*Bold in Vision Careful in Planning*）では、教師による生徒の観察記録などが紹介されている。

このほか、ウェールズ地方政府は、すべての学校において政府が示した評価基準が正確に用いられているかどうかを確認するため、毎年40校を抽出し、学習者プロフィールを集め、それをモデレーター（調整委員）が検討することとした。検討作業の大まかな手順は次のとおりである。――①毎年10月、調査の対象となる学校を指名する。②翌年5月に、対象校から情報（評価結果）を収集する。③教師や地方当局のなかから、12人のモデレーターを選出する。④モデレーターは、回収した評価結果が妥当なものであるかどうかを、地方政府の設定する評価基準に照らし合わせて検証する。最終的に出される検証結果はモデレーター全員の合意に基づくものでなければならない。意見が分かれた場合などは、地方当局が判断を行う。⑤最後に、学校改善アドバイザーを務めるダウズ氏が直接各学校を訪問して検証結果を伝え、妥当な評価をしていない学校にはあらためて評価基準についての説明を行う。――ダウズ氏は、「ウェールズがこのシステムを導入した当初、評価の一貫性が確保されている学校の割合は80%であった。しかし、導入から5年めを迎えた2010年には、学校のプロフィール作りも向上し、94%の学校が一定の基準に基づいて評価を行えるようになった」と述べた。

ティーチャー・アセスメントの第2の課題は、この制度に対する教師間の意見の相違を克服することである。前出のグリフィン氏の説明によると、40～50代の教師の間にはティーチャー・アセスメントの導入を歓迎する声が多くあるが、ナショナル・テスト体制のなかで育ってきた20～30代の教師は、テストによる評価しか行ってこなかったことや、また、学習者プロフィールやポートフォリオの作成などの広汎な業務を負担に感じていることから、ティーチャー・アセスメントに否定的な見方があるという。そのため、ウェールズでは、学習者プロフィール作りについての研修や各学校へのアドバイザーの派遣などが行われているという。ティー

チャー・アセスメントを定着させていくためには、今後もひきつづきこうした取り組みが課題となるだろう。

おわりに

本論で述べたように、かつてのウェールズにおける教育内容および学習評価は、ナショナル・テストおよびナショナル・カリキュラム体制の下で、国により厳格に管理されていた。また、競争原理に基づき、テストのための学習に力点が置かれ、生徒一人ひとりに適した学習が阻害される危険性を有していた。

しかし、ナショナル・テストからティーチャー・アセスメントへと評価方法が変わったことで、教育のあり方がテスト中心から生徒中心へと変化した。教師は生徒の学習状況をより把握できるようになり、生徒の学習段階に応じた教え方ができるようになった。評価方法を変えたことが、学習や教育の改善へとつながったといえる。このように、生徒一人ひとりに適した学習に重点が置かれているウェールズの教育は、競争原理を基調とする教育の対極に位置するものである。すなわち、ウェールズの教育改革は、新自由主義教育改革がもたらした弊害を一定程度克服しうるものであるといえる。

こうした意義を見出すことができる一方、新自由主義教育改革の真の対抗軸としてウェールズの教育改革を評価するには、次の2点をひきつづき検討する必要がある。第1は、教育内容統制をめぐる問題である。本論で述べたように、新自由主義教育改革は学校・教師に一定の裁量を与える一方、国家基準の設定とその到達度の評価という手法による教育内容統制を内在させている。ティーチャー・アセスメントは、日々の教育活動のなかで行われるものであり、教師に一定の裁量を与えられているが、依拠すべき評価基準はウェールズ地方政府によって設定されている。そこで、評価基準の設定がどのようになされているのか、例えば、評価基準の設定に際して教育専門家や現場の教師の参加が保障されているのかどうかなどが問われねばならない。第2は、学校間格差および地域間格差の問題である。新自由主義教育改革がもたらす弊害は、究極的には学校間格差や地域間格差に集約されるといえるだろう。この点を、ウェールズが克服しつつあるのかどうかということを、検証していく必要がある。

<注>

1) イギリスの正式な国名は、「グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国」(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)であり、同国は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4つの地域で構成される。なお、本稿ではイギリスの教育改革を取り上げるが、イギリスのうち、イングランドとウェールズを検討の対象とする。

2) 教育庁(Board of Education)は、初等・中等および職業教育を統括する機関として、1899年教育庁設

置法に基づいて設けられた。なお、「Board of Education」に、「教育院」という訳語を充てる文献もある。

- 3) R.A.Butler, *Educational Reconstruction*, The National Archives, 1943, p.182.
- 4) *Ibid.*, p.182.
- 5) *Ibid.*, p.186.
- 6) *Ibid.*, p.208.
- 7) 大田直子『イギリス「品質保証国家」の教育改革』世織書房、2010年、13頁。
- 8) 大田直子「現代イギリス教育行政制度をめぐる諸問題—危機にたつパートナーシップ—」『東京大学教育学部紀要』28巻、1989年、363頁。
- 9) 吉田喜由『イギリスの教育 教育行政・制度の歴史と現状』自治日報社出版局、1972年、54頁。
- 10) 木村浩『イギリスの教育課程改革 その軌跡と課題』東信堂、2006年、12頁。
- 11) 大田直子『『秘密の花園』の終焉（1）：イギリスにおける教師の教育の自由について』『人文学報 教育学』30巻259号、1995年、111頁。
- 12) 田口仁久『イギリス学校教育史』学芸図書、1982年、99頁。
- 13) 同上、99頁。
- 14) 大田・前掲注11、111頁。
- 15) 同上、111頁。
- 16) 同上、129頁。
- 17) 吉田・前掲注9、47頁。
- 18) 同上、47頁。
- 19) 同上、55頁。
- 20) 大田・前掲注7、13頁。
- 21) 同上、13頁。
- 22) 吉田多美子「イギリス教育改革の変遷—ナショナル・カリキュラムを中心に—」『レファレンス』658号、2005年、101頁。
- 23) 木村・前掲注10、12頁。
- 24) 吉田・前掲注22、101頁。
- 25) キャラハンの演説内容については、<http://education.guardian.co.uk/thegreatdebate/story/0,,574645,00.html>を参照。
- 26) 大田・前掲注7、24頁。
- 27) 同上、24—25頁。
- 28) 同上、25頁。
- 29) 清田夏代『現代イギリスの教育行政改革』勁草書房、2005年、5頁。
- 30) 1979 *Conservative manifesto*, pp.12-13.
- 31) 労働党主導の下に制定された同法は、コンプリヘンシブ・スクールへの完全移行をめざし、グラマー・スクールの廃止などを定めた。同法は、1979年の総選挙で勝利した保守党の政権下で廃止された。
- 32) Ofsted は2007年に Office for Standards in Education, Children's Services and Skills と改められた。
- 33) 1988年教育改革法におけるナショナルカリキュラムおよびナショナル・テストに関する規定は、1条から25条までである。なお、これらの規定は、公立学校に適用されるものである。
- 34) 親の学校選択の自由は、1980年教育法でも保障されていた。しかし、LEAが学校間における生徒数の均衡や、生徒数と教員数とのバランスを確保するために入学者数を制限していたことから、親の学校選択は大きく規制されていた。これに対し、1988年教育改革法は、学校へのオープン・エンロールメント・システム（Open Enrolment System）を導入し、LEAによる入学者数制限を廃止して、最大限可能な生徒数を受け入れることを各学校に義務づけた。これにより、親の学校選択の自由は促進されることとなったのである。
- 35) 1992年教育法9条4項。
- 36) 福田誠治『競争しても学力行き止まり イギリス教育の失敗とフィンランドの成功』朝日新聞出版、2007年、59—60頁。
- 37) 大田・前掲注7、70頁。
- 38) John Partington, "England And Wales," in Ian Birch & Ingo Richter eds., *Comparative School Law*, Pergamon Press, 1990, p.85.
- 39) Jane Davidson, Minister for Education and Lifelong Learning, *Outcome of the Daugherty Report and ACCAC's Advice on National Curriculum Assessment*, Welsh Government, 2004.
- 40) ウェールズでは、2010年5月に、Local Education Authority という名称が Local Authority へ改められた。

主指導教員（雲尾周准教授）、副指導教員（石崎誠也教授・世取山洋介准教授）