

# 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—

教育行政学研究室 大 田 直 子

### The Recent Problems of the Modern English Educational Administration System —Partnership at Risk—

Naoko, Ohta

This article deals with the contemporary reform of English Education System. As a result of last general election in 1987, the Conservatives won for the third times continuously since 1979 and got the great majority. Immediately after that, Thatcher government informed to introduce the Great Education Reform Bill and it became the Education Reform Act of 1988. However, this Act is the only one part of the reform that the Conservatives have been trying to achieve.

In order to make clear the real purposes and directions of the Conservatives educational reform, we must know not only policies of education but of other fields, especially, public finance, which have been developed under Thatcher government since 1979.

#### はじめに

イギリスでは、目下、教育改革法(1988年)に代表されるように、日本における教育基本法と並び称されていた1944年法及びその体制が、大幅に改革されようとしている。

この教育改革法は、教育科学省(DES)の大臣の権限を強化し、中央集権化を図り、地方教育当局(LEA)の権限を弱める教育改革として、したがって、これまでの中央と地方の関係を示す伝統的な観念であった“パートナーシップ”を破壊するものとして、野党労働党はもとより、与党内部からも一部批判が集中しているものである<sup>1)</sup>。しかしながら、1987年の総選挙で大勝した保守党は、数を頼みに、教育改革法案を1988年7月に成立させた。

日本においても、このイギリスの教育改革の動向に対しては敏感な反応がみられた<sup>2)</sup>。

しかしながら、イギリスの教育改革は、この法にのみ集約されるものではない。それは、この法に先立つ、ここ何年間かの一連の教育政策、さらに加えて、サッチャー政権の他の政策とのつながりを視野にいれることによって初めて、その全容が明らかにされると考える。

#### I サッチャー政権の誕生

サッチャー政権が、1979年に、前の労働党政権から引き継いだものは、高いインフレ率と高い失業率であった。労働党前政府は労働組合界の支持を受けて、ストップ・アンド・ゴー政策(賃金上昇を抑制し物価安定を計る所得政策)で、長く続いているイギリスの経済危機を乗り越えようとしたが、この政策は効果をあげず、1979年の総選挙で敗北した。これにかわって、登場したサッチャー政権は、マネタリズムを援用し、アメリカのレーガン政権と同様に「小さな政府」論を主張し、行政改革を次々と打ち出している。それと同時に、サッチャー政権はイギリスの産業構造の変換とそれと表裏の関係にある、教育制度の改革を目指している。それは、サッチャー政権の選挙スローガン「発明とテクノロジー」にも現れている。

ところで、イギリスにおける地方教育当局(LEA)とは、地方議会全体を指す。つまり、地方教育行財政政制度は一般地方行財制度から独立していない。そのため、行政改革と教育改革を切り離して論じることはあくまでも便宜的であって、両者は互いに絡み合っている。

従って、まず第一に行政改革の下で成立することになっ

た地方行財政制度の実態をやや詳しく述べておかなければならない。

### A イギリス地方行財政制度の概略

イギリスでは、近代的な地方自治制度は1888年に成立したといわれている。しかし、この場合の自治体は、多目的な地方サービスの供給者としてのイメージが強く、自治体の各部局は、個別的に中央の関係省庁とつながり、個々のサービスは独立しており、全体としては議会で統制をはかるものと想定されていた。

イギリスにおける地方自治制度は、公選制による地方議会制で、いわゆる日本の知事にあたる役職はない。ただし、名誉職として、ロード・メイヤーが互選される。毎年3分の1の議員が改選される。議会の下に、いくつかの法定委員会があり、委員会の委員長・メンバーの多数は議員である。この委員会に呼応した形で、行政組織（事務局）がある。

地方教育当局（Local Education Authority—LEA）はこの地方議会全体を指し、その下に法定委員会の一つとして、常設の教育委員会（education committee）があり、課税権、起債権以外の教育に関する権限が委譲されている。これに対応して、教育局（education department）が一般行政組織の一部局としてある（後述）。

イギリスの地方行政組織はその後、幾度か改組されたが、やがて各部局間で業務の重複などが問題とされるようになる。そして、1960年代、70年代になると、中央に諮問委員会が次々と設置され、コーポレート・アプローチの導入と長期・短期の地方財務計画<sup>3)</sup>が提唱された。その結果、1972年の地方自治法及びそれに基づく1974年の地方自治体の改組により、それまでの地方自治体の行政組織にコーポレート方式が採用された。しかし、この実験はその成果を待つ間もなく、財政危機、高度のインフレの進行の中、1979年の保守党政権の誕生をみ、新たな局面を迎えた。

保守党政府は、財政基盤の安定化を名目とし、自治体の広域化を進め、都市部の労働党支持層を都市部の解体、即ち農村部と合体させることで弱めようとしている。一方、メトロポリタン・ディストリクトを廃止し、共同業務（例えば交通など）の民営化を促進している。

国家の地方財政政策についていえば、イギリスでは、従来、特別補助金（specific grant）が主流であったが、保守党は早くから、一括補助金（block grant）を主張していた。この主張を労働党側も受け入れた形で、1958年に、それまでの特別補助金の多くが廃止され、レート・サポート・グラント（地方税補助金：Rate Support Grant

—RSG）という、日本でいえば、平衡交付金制度のようなものへと改編された。この時期、教育に対して、お金が回ってこないのではないかと、教育関係者の間でこの改編に対する反対運動が激しく繰り広げられたが、RSG制度の下でも教育に対する地方自治体の財政支出はかなりの割合を維持している（次項参照）。これは、一つには、その他の地方自治体のサービスが、次々と国家や、他の機関に吸収されたため、教育とハウジング・サービスのみが地方自治体の手元に残ったからでもあった<sup>4)</sup>。

政府の公共支出政策（政府・地方自治体・国営産業の3領域）は、以下の様に決定される。

政府は、通常、予算案発表の3カ月前に、次年度の公共支出計画白書（Public Expenditure White Paper）を議会に提出する。この白書は新年度の予算案のフレームであるといえ、同白書には、公共支出見通しとして、4カ年間の中期財政計画（Public Expenditure Survey—P. E. S.）が盛り込まれている。この場合、当初年度の数値は、実質的指標として考えられるが、その後の3年間については、あくまでも参考数値とされ、毎年、白書において、数値の変更が為される。また、このP. E. S.は、地方支出に対する国の直接的統制を意味しないが、地方自治体との交渉において数量的な上限を与える指標として、機能しつつある。政府は議会での白書をめぐるとの討議を考慮した後、政府予算案—“Supply Estimates”—を国会に提出し、通常の手続きに従って、成立させる。しかしながら、この時点での予算総額は予算編成時の価格によって算出されているため、予算執行時期を通じて、インフレや人件費のベース・アップなどにより大幅な修正が必要とされる。それが当該年度の予算執行中に数度発表される補正予算—“Supplementary Estimates”—である。

補正予算の編成のやり方は、1976年から、キャッシュ・コントロール方式が採用されている。それはキャッシュ・リミット（Cash Limits）と呼ばれるもので、インフレ上昇を見込んだ補正予算額の上限を設定するものである。この制度が導入された当初は、他方での所得政策と対をなすものであったため、賃金上昇率と足並みを揃えることが可能であった。また、補正予算編成時においては、ベース・アップ率も明らかになっているため、現実の価格に近い額を算定することが可能であった。さらにこのキャッシュ・リミットは補正予算の段階で想定されるものであるため、公共支出に対する直接的な統制ではなかった。しかしながら、1979年に政権の座についた保守党政府は、インフレを抑制するためには公共の支出を減らすことがひとつの有効な手段であるとし、1981年からは、キャッシュ・リミットを、当初予算案、即ち、“Supply Estimates”のなかに盛

り込んだ。このことにより、見込まれるインフレ率、ベース・アップ率が議会の議決対象となり、政府はその枠内での予算執行を約束することになる。そして、この約束を実行するために新たに導入されたのが、“ターゲットとペナルティ”方式である。これは、設定されたターゲット以上に地方自治体が支出した場合、次年度の補助金を累進的に減額するというものである。例えば、教員の給与は、1987年までは、中央のパナム委員会で俸給表のモデル・ケースが設定されていたが、この場合でも実質的交渉は地方教育当局 (LEA) である地方自治体とその地方の教員組合とで行なわれていた。いま、仮に人件費に対するキャッシュ・リミットが3%増と設定されていたのに、地方での交渉で教員が4%増のベース・アップを勝ち取ったとしたならば、この上乘せ分1%は、支出超過ということでターゲットを越えるものと見做され、その分ペナルティの対象とされる。その結果、当該地方教育当局 (LEA) 即ち地方自治体に対する次年度の国庫支出金は累進的に減額されることになる。

現在では、公共支出のうち、約3分の2、160項目が、このキャッシュ・リミットの対象とされている<sup>5)</sup>。

保守党政府はこれに加えて、地方自治体の起債・借入に対しても統制を強めている。また、制度誕生当時は、交付率60%以上であったRSGも、いまでは平均で45%前後の交付というように、国庫補助金の総額も引き下げられている。さらに、公共支出に対する会計監査制度は、すでに公共支出が対象・量ともに拡大してきた1960、70年代においてその整備の必要性が叫ばれていたが、1980年代にはいって、大幅に改編され整備された<sup>6)</sup>。

これまでの論述から、地方自治体をめぐる財政上の中央からの締め付けはかなり厳しいものとなっていることがわかるであろう。このような状況下で、全ての地方自治体は財政規模の縮小や手数料への転嫁を余儀なくされている。

教育の場で言えば、交通パトロール・清掃サービスの廃止または民営化、ミルクや給食への国庫補助金の廃止に伴う地方予算カット等の他、諸施設費の削減に伴う老朽化施設の放置など、子どもたちの安全性を懸念する事態が生じつつある。さらに人件費のカットや受益者負担 (手数料) に依存する傾向に拍車がかかった。すでに教育改革法を先取りする形で、音楽の授業料を別枠で徴収する地方教育当局 (LEA) も出現していた<sup>7)</sup>。

以下、具体的にイギリスにおける地方自治体会計はどのようなになっているのか、リーズ (Leeds) 市の例でみてみよう。

## B リーズ市にみる地方財政制度

通常地方自治体の予算編成は過去の予算をモデルに1年ぐらい前から編成作業が進められる。初めは、各委員会・部局がそれぞれ見積を行ない、財務局がレポートを作成し、これを、地方議会の政策・財源委員会 (The Policy and Resources Committee) に提出する。同委員会は、このレポートと並行して独自のレポートを作成、各委員会・部局におろす。ふたつのレポートが各委員会・部局で検討された結果、最終的に合意された内容のレポートが財務局によって準備される。そして、これが再び政策・財源委員会に提出され、了解されたならば、これをもとに12月頃に草案が起草される。その後、政府が発表する補正予算、来年度の一括補助金金額に従って、技術的修正を施し、最終的に2月頃、政策・財源委員会の承認を得たのち、議会にはかられる<sup>8)</sup>。

ここで紹介する資料は、リーズ市の1987年度予算書 (annual revenue estimates 1986/1987, 1986, 3, 6作成) である。リーズ市は、北部の工業都市で人口約70万人、イングランドでは第四に大きい都市である。

まず支出からみていこう (表1)。

各部局が予定する支出合計金額は528,562,970ポンド (A)、予定収入額 (特別補助金、手数料、授業料などによる収入) は234,779,140ポンド (B)、従って、その差額は、293,783,830ポンド (A-B) である。また、1986/87年度は、1985年地方自治法により、ウエスト・ヨークシャー・メトロポリタン・カウンティが廃止されたため、消防・警察・交通サービスが新たに設置された合同委員会に委託され、各地方自治体が費用を分担する事とされた初年度であった。この他にもいくつかの自治体が合同で行なう業務や、一般基金の名目で、資金をプールしている。この関係から、リーズ市として、合同委員会への拠出金として16,433,000ポンド (C) の支出が計上される。さらに、その他の団体への援助・支払いで4,580,170ポンド (D) の支出が見込まれる。逆に、一般基金からは22,674,000ポンド (E) が得られることになった。従って、リーズ市の総支出額は549,576,140ポンド (A+C+D) であり、総収入額は257,453,140ポンド (B+E) となり、前年度繰越金と地方税及び一括補助金によって負担すべき市の純支出は292,123,000ポンド (A+C+D-(B+E)) となる。

収入の方はいかに計算されているだろうか。

まず、特別補助金や手数料などはすでに収入のところに入算されてある。したがって、ここで問題となるのは、国からの一括補助金 RSG と地方税 (Rate) である。

表 1 リーズ市会計 (1986/87)

サ ー ビ ス	総 支 出	収 入	純 支 出	地方税額
行 政	£ 2,343,640	£ 1,118,000	£ 1,225,560	£ 1.4
教 育	238,046,240	55,917,430	182,128,810	205.2
財 政	21,966,740	18,812,970	3,153,770	3.6
住 宅	103,200,410	91,180,630	12,019,780	13.5
ハイウェイ 土木	35,918,230	10,176,180	25,742,050	29.0
産 業	9,634,760	5,663,410	3,971,350	4.5
①レジャー	29,526,800	11,577,830	17,949,060	20.2
住民サービス	7,951,940	8,113,740	-) 161,800	-) 0.2
都市計画	4,611,370	1,260,220	3,351,150	3.8
公共事業	391,600	391,600	0	0
社会福祉	54,867,190	9,771,520	45,095,670	50.8
司 法	2,574,680	2,065,380	509,300	0.6
そ の 他	14,266,960	15,785,000	-) 1,518,040	-) 1.7
コミュニティ・プログラム	309,500	309,500	0	0
YTS	2,952,820	2,635,650	317,170	0.4
小 計	528,562,970	234,779,140	293,783,830	331.0
②ジョイント・コミッティ分担金	16,433,000	0	16,433,000	18.5
その他の機関援助	4,580,170	0	4,580,170	5.2
ジェネラル・パーパス基金		22,674,000	-) 22,674,000	-) 25.6
合 計	549,576,140	257,458,140	292,123,000	329.1

① レジャーには図書館、博物館等が含まれる

② ジョイント・コミッティはメトロポリタン・カウンティの消滅にともない設置される委員会で消防、警察、運輸、サービスの供給を行なうものである。

リーズ市では、以下の様に RSG 金額を見積もった。

1985/86年度のリーズ市に対する RSG は、112,000,000ポンドであった。同年度はリーズ市は超過支出を免れたため、ペナルティはなかった。また、1985年12月の環境省(The Department of Environment—日本の自治省にあたる)大臣の発表において、自治体に対する国庫補助金の総額は、前年度と同額とすることが明らかにされた(表2)。

表2 RSG 1986/87 (全国)

	1985/86	1986/87	+/-
全地方自治体支出	£24,161m	£25,328m	+4.83%
国の援助率	48.7%	46.4%	-4.72%
補助金金額合計	£11,764m	£11,764m	-
補助金内訳			
特別・追加的	£2,576m	£2,776m	+7.76%
地方税援助金	£ 699m	£ 708m	+1.29%
一括補助金	£8,489m	£8,280m	-2.46%

また、同時に環境省大臣は、“ターゲットとペナルティ”システムを1986/87には適用しないかわりに、より一層の地方支出の引き締めを実現するために、一括補助金の配分の傾斜方法をかなり修正した。これは、中央政府が算定する地方自治体支出金額(Grant-Related Expenditure Assessment—GRE)に対し、それ未満・それ以上の場合の地方自治体の実支出に対する翌年度の一括補助金の増減のシフトの引き下げ、すなわち、地方税への依存度の上昇を意味するものであった(表3)。

表3 超過支出と国庫補助金の関係

1985/86	Leeds City Council	1ポンドにつきいくら補助金が変わるか
支出	GRE以下	+ 14ペンス
	GRE+10%	+ 14
	GRE以上+10%	- 7
ターゲット	1%超過	- 198
	1~2%超過	- 227
	2%以上超過	- 256
1986/87		
支出	GRE以下	- 37.5ペンス
	GRE+10%	- 37.5
	GRE以上+10%	- 87.5

リーズ市の純支出が292,123,000ポンドであり、このクラスの自治体に対する一括補助金は121,765,000ポンドが見込まれる。これは純支出額の41.6%に相当する。さらに、1986年3月4日の環境省大臣の発表によれば、新たに、500,000,000ポンドがRSGとして追加(“フローバック flowback”)されることが明らかにされた。その内、環境省の内示によれば、リーズ市への追加配当分は約6,420,000ポンドである。従って、リーズ市に交付されるRSGは、合計128,185,000ポンドとなる。地方税収入による総額は、純支出額から予想される一括補助金交付額を引いた額となる。但し、リーズ市の場合、前年度からの繰越金2,502,000ポンドがあるため、それを控除した額、即ち、161,436,000ポンドが地方税であげなければならない収入とされる。

地方税は不動産に課税されるが、その査定は、まず第一に粗価値(Gross value)の決定からなされる。これは、簡単に言えば、「もし、この家を賃貸しするとしたら、(修繕費、保険、租税などを支払ったうえで)いくら純利益を得ることができるか?」という想定から求められる。従って、規模、地理的条件のほか、バス・トイレが幾つあるか、暖房設備の有無、窓の数などが査定項目に挙げられる。そこで求められた粗価値から、1973年の課税評価(法定控除)法令に従って控除した額が純年価値(Net Annual Values)また地方税課税額とされる<sup>9)</sup>。最終的に求められた不動産の評価額1ポンドにつき1ペニー課税すると、リーズ市の場合、887,500ポンド(前年度比0.4%増)という数値が求められる。先にあげた金額、161,436,000ポンドをこの887,500で割ると181.9ペンス(1ポンド81.9ペンス)という基本的な地方税額が求められる。これに1986年をもって廃止されたメトロポリタン・ディストリクトの継続業務(消防・警察・交通)の経費分担分、58.5ペンスを加えた240.4ペンス(2ポンド40.4ペンス)が一般地方税額となる。

普通住宅の場合は、この金額に対して、1967年の一般地方税法に基づき、18.5ペンスの補助金が中央の住宅供給局から交付されるので、差し引き、221.9ペンス(2ポンド21.9ペンス)が1ポンド資産あたりの課税額となる。1987年度のリーズ市の平均的資産は145ポンド、平均的的地方税納税年額は321ポンド75.5ペンスであった(表4)。

リーズ市の会計内容については、表5から表8にまとめた。これらの表から、教育に対する支出市財政支出のほとんどを占めていることがわかる。

表 4 地方税算出方法

純支出	£ 292,123,000	
レート・サポート・グラント	128,185,000 (—)	
前年度繰り越し分	2,502,000 (—)	
	£ 161,436,000	・ ・ A
1ペニー課税収入	£ 887,500	・ ・ B
基本的地方税額	A ÷ B = 181.9P	
ウエスト・	{ 消防 11.2P 警察 20.8 交通 26.5 (+)	
ヨークシャー・		
メトロポリタン		
一般地方税額	・ ・ ・ ・ 240.4P	
地方税援助金	・ ・ ・ ・ ) - 18.5*	
普通住宅の場合	・ ・ ・ 221.9P	
	(1ポンド資産につきの課税率)	

\*1967年の一般地方税法により、課税対象により追加的に国庫から補助金が支払われる。18.5Pという金額は1975/76から据え置かれている。これは収入とはみなされない。リーズ市では£7,700,000の地方税援助金を見込んでいる。

表 6 平均的地方税納税者による平均的週払い

平均的資産	£ 145
地方税率	(×) 221.9P
地方税額 (年間)	£ 321.755
教 育	£ 6.18
住 宅	2.06
ハイウェイ、整備	0.84
レジャー	0.58
都市計画、産業、住宅サービス	0.31
社会福祉	1.47
そ の 他	0.23
ジョイント・コミッティ他	0.66
小 計 (1)	12.33
援助、国庫補助金他	7.26
純 支 出	5.07
消 防	0.31
警 察	0.58
運 輸	0.75
小 計 (2)	6.71
地方税援助金 (18.5P)	0.52
週当りの支払い額	6.19

表 5 リーズ市支出内容  
(除くジョイント・コミッティ)

9.5 9.13.1 7 14.6 3 3.8

人件費 49.9%	施	供	運	事	そ	繼	負
	設	給	輸	務	の	続	債
				サ	他	事	
				ー		業	
				ビ		債	
				ス			

表 7 教育サービス

部 門	総 支 出	収 入 <sup>1)</sup>	純 支 出
行政、アドバイス	£ 10,114,670	£ 9,259,990	£ 854,680
幼稚園、初等教育	47,464,180	1,437,670	46,026,510
中等教育	84,085,830	3,444,880	80,640,950
特殊教育	8,897,100	489,780	8,407,320
ポリテクニク (高等教育)	26,087,410	7,373,810	18,713,600

社会教育	34,431,490	14,843,010	19,588,480
継続教育	7,327,260	1,345,970	5,981,290
教員養成	3,041,870	796,340	2,245,530
学校給食, ミルク	13,324,220	4,512,370	9,143,120
子どもガイダンス	604,500	19,370	585,130
2) その他の教育サービス	14,329,010	24,386,810	—) 10,057,800
計	250,913,830	68,785,020	182,128,810

- 1) 収入には歳入, 再分配, 各種補助金, 授業料等が含まれる。
- 2) その他の教育サービスとは病院内学校, 国務省関係の学校, 教育資金プール制により維持される学校, 教育サービスを指す。

表8 学校数, 生徒数, 教職員数

学校数	生徒数	教職員数		
幼稚園	3校	人		
初等学校附属幼稚園	82			
インファント・スクール (5~7才)	30	42,984		
ジュニア・スクール (7~11才)	27			
プライマリー・スクール (5~11才)	57			
〃 (5~8才)(5~9才)	114			
ミドル・スクール (8~12才)	5			
ミドル・スクール (9~13才)	60	20,207	教員	3,915.0
ハイ・スクール (13~18才)	31	21,411	事務職員	577.0
セカンダリー・スクール (11~18才)(12~18才)	18	20,256	用務員	539.0
			実験助手	
養護学校	25	1,789	教員	333.3
			事務職員	172.4
			用務員	108.0
リーズ・ポリテクニク	1	10,966	教員	770.5
(内フルタイム4,346)			事務職員	303.0
			用務員	315.8
			実験助手他	

## C リーズ市にみる地方教育行政制度

イギリスでは, 基礎教育学校は, 主に宗教団体立の私立学校によって始められた。私立学校には学校管理団体があり, そこが学校の運営を行っていた。1870年基礎教育法により, 学務委員会 (school board) とそれが管理する公立学校が, 主に教会立の私立学校と併存することになった。1902年法により, 学務委員会 (school board) は廃止され, 地方議会全体が地方教育当局 (LEA) となり, その下に法定委員会の教育委員会 (Education Committee) が設置され, 同委員会に地方税課税権, 起債権以外の権限が委譲された。それと同時に基礎教育の供給が地方教育当局 (LEA) の責務となり, 基礎教育以外の教育の供給は地方教育当局 (LEA) の自由裁量とされた。また, ここにおいて, 私立, 公立を問わず, 基礎教育学校は地方税からの援助を受けることができるようになる<sup>10)</sup>。この体制は現在まで続いているものである。現在イギリスには104の地方教育当局 (LEA) がある (教育改革法以前)。

教育委員会の構成人数は法律では定まっていないが, 規模に依るものとされ, 過半数を地方議員が占めること, 残りを教育関係者や, 学識経験者, 産業界代表が任命委員 (co-opted member) として参加することが規定されている。

この教育委員会の下にいくつかの小委員会がある (表9)。

また, 教育の事務局としては, チーフ・オフィサー (Chief Education Officer) リーズ市の場合はダイレクター (Director) を頂点とする教育局 (education department) がある。この下に各小委員会に呼応したかたちで, 各課がある (表10)。チーフ・オフィサーと教育委員会の委員長は互いに連絡を密に取りながら, 教育行政を司っている。

表 9

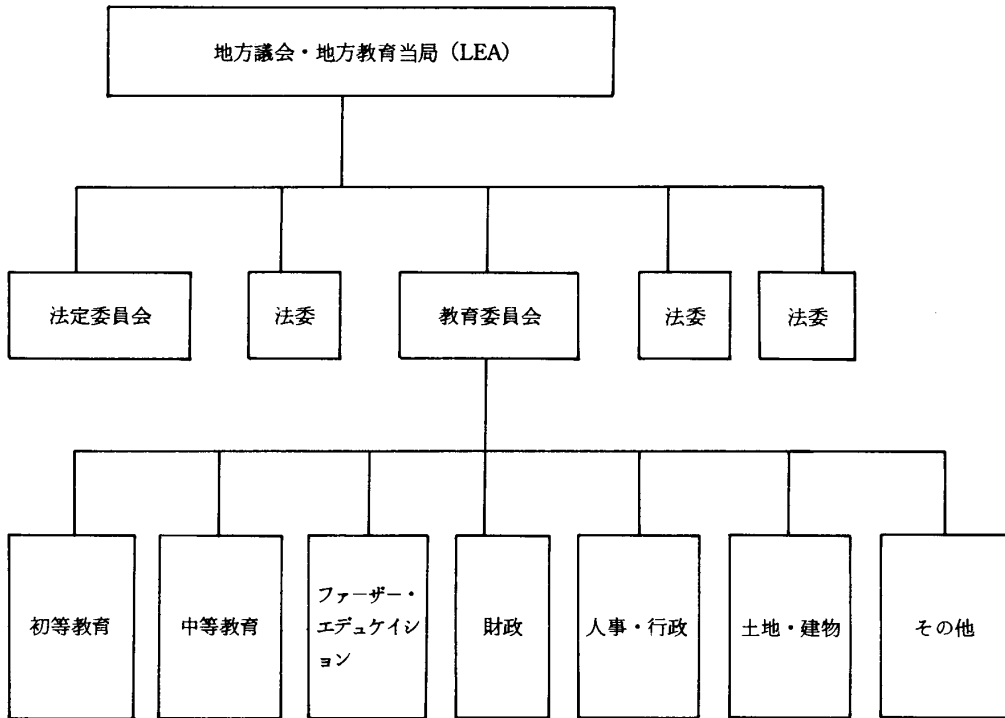
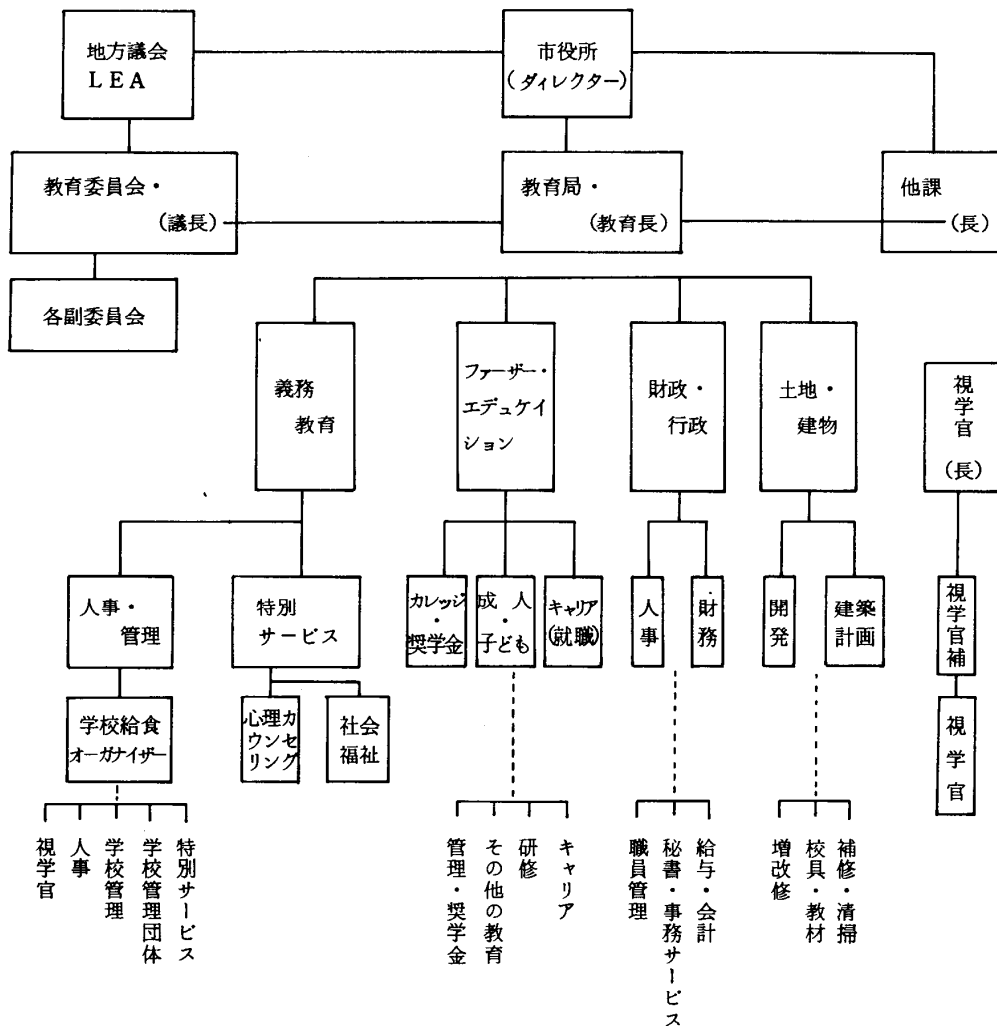


表10





また、チーフ・オフィサーはコーポレート方式のもとでは、他部局との連絡や、全部局を統括するダイレクター (Director リーズ市の場合はチーフ・オフィサー) の下に位置づく。

地方における教育政策の立案・決定・実施は、ほとんどこの教育委員会レベルで為されているが、予算など、同委員会では決定できないものは、地方議会が行なう。しかし、現実には、ほとんどの議案書が事務局で用意されており、教育委員会は単なる議決の場、または意見の言いっぱなしの場となっているように見受けられる。リーズ市の場合、労働党が与党であるが、教育に熱心な保守党員の教育委員会のメンバーが数人いて、教育委員会はさながら、国会での大教育改革法案の議論を彷彿させるものであった。余談ではあるが、前教育科学大臣のキース・ジョセフはヨークシャー出身であり、また、教育改革法案を論議した文教委員会のメンバーのうち数人がヨークシャー出身であるため、国会における論議の端々には、リーズ市のことが事例としてあげられていた。また、教育委員会は基本的に公開制をとっており、リーズ市では6週間に一度市役所で開かれる。傍聴人にも3時のお茶が配られる。運よく、委員会のメンバーに配られたクッキーが余ればそれももらえる。

通常、LEAは独自の教育計画を立てる。この教育計画の実施には、教育科学大臣の承認が必要とされる。法定の教育計画であれば、これに対して補助金の交付が為されるが、その他の教育計画に対して補助金が交付されることはない。例えばリーズ市では、1984年からパートナーシップ・スキームと呼ばれる3年間の計画を実施した。これは中等・高等学校の学習不振生徒を対象に、ドラマや映画づくり、山登り、キャンプ等の他、福祉サービスの手伝いなどを通常のクラス編成の枠を越えて組織し、子どもたちに活躍の場を与えようとする特別プログラムであった。担当者によれば、このプログラムのもう一つの目的は、ルーティン化する教授活動により低下する教師の士気を活性化することにもあった。この計画はリーズ市の予算で実施された。このような教育計画は、リーズ市では、教育関係者(主に教員組合)と地方労働党議員とで創られている協議会で立案され、教育委員会にはかれることが多い。

#### D 教育科学省 (DES) と地方教育当局 (LEA)

1902年法によって、成立した地方教育当局 (LEA) は前述の通り、地方議会である。従って、中央政府は、LEA に対する解散権を有してはいない。

教育科学省 (DES) が LEA に対して行なう統制手段には、主に、法律 (立法・司法)、行政指導、財政制度を通

じて行なうものがある。

法律による統制とは、まず、中央で大まかな教育政策を法律で決定することがあげられる。例えば、1944年法や、1988年法などである。イギリスでは、従来、教育は地方の業務として位置付けられており、余り細部にわたって法律で規定することは望ましくないとされてきた。

普通、この法律条項は、「～ねばならない (should)」という義務条項と、「～してもよい (may)」という任意条項とに分かれている。LEA がその義務条項を履行しなかった場合や、任意条項以外の事を行なった場合 (越権行為) には、司法的統制が働く。

行政指導には、まず、DES が LEA に対して送る省令、廻状、書状などがあげられる。そのほかに、視学官制度を通じての指導・助言がなされる。これらは法的拘束力は持たないとされているが、すでにいくつかの重要な教育政策が DES の省令などによって、全国的に実施されている。例えば、総合制中等教育を目指したコンプリヘンシブ・スクール制度の導入も、当時の労働党政府が発した省令 (Circular65/10) が基になっている。余談ではあるが、保守党が政権を取った1970年、このコンプリヘンシブ・スクール政策を撤回する省令 (Circular70/10) を発令したが、そのときの教育科学大臣はサッチャーであった。

また、LEA が行なう教育計画 (education planning) などについては、教育科学大臣の承認が必要とされる。今回の教育改革法において、教育科学大臣の権限はさらに拡大され、180余項目が付け加えられている。

さらに中央に設置される諮問委員会による勧告やモデル・ケースの設定なども直接的な統制ではないとしても、合意の形成といった形での統制手段として機能している。

最後に財政的統制についてであるが、これについては前項で述べたとおりである。付け加えて言うならば、大学に対する補助金の統制がある。大学は地方教育当局 (LEA) の管轄ではないのでここでは詳しく触れないが、大蔵省の下にある大学補助金委員会<sup>1)</sup>を通じての統制の他に、大学生に対する奨学金制度による統制がある (この場合には、LEA 立のポリテクニクの学生も含まれる)。また、教員の俸給は中央に設置されたバーナム委員会で、雇用者としての LEA 代表と被雇用者としての教員組合代表が話し合ってモデル俸給表を決定していたが、教員賃金は、地方税補助金 RSG の算定基準のひとつとなり、結局は国庫から支出されるため、大枠として DES が統制していた。このバーナム方式は1980年代になって長期化した教員の賃上げ問題のまえに、1987年、保守党政府により廃棄され、それに変わる中央の決定機関が現在模索されている。

## II サッチャー政権下の教育政策

### A 背景

イギリス病と呼ばれて久しい経済不況、高インフレ率・高失業率にあえぐイギリスにとって、景気回復は、保守党、労働党を問わず火急の解決すべき問題であった。

すでに述べたように、戦後の福祉国家を実現していった労働党は、その支持母体である労働組合界の合意を助けに、ストップ・アンド・ゴー政策を行なう一方、従来、タブーとされていたカリキュラムに対する国家レベルでの論議の必要性を公けにした。1976年10月、ラスキン・カレッジで行なわれたキャラハン首相の演説がその口火を切り、いわゆる「大論争 (the Great Debates)」と呼ばれた。これには、教育による経済・産業の活性化が期待されていたといえよう。

続いて、テラー諮問委員会が設置された。この諮問委員会の登場してきた背景には、さきのキャラハン首相による「大論争」の提唱の他、プログレッシブな教育方法と伝統的な教育方法との間の様々な論争や衝突があった。1967年にだされたブラック・ペーパーは、ブラウデン・レポートやそれに基づくプログレッシブ教育への批判であった。また、テラー・レポートは否定しているものの、テラー委員会設置の直接的引き金と見做されたのは1975年のロンドンのウィリアム・ティンダール・ジュニア・スクール事件であった。

公教育が社会の要求に答えていないというムードが盛り上げられてきていた。学校がマルキストらによって牛耳られているという攻撃が保守派を中心に激しくなされた。このような雰囲気の中で登場したのがテラー・レポートであったのであった。

“ニュー・パートナーシップ”と名付けられた報告書は、1977年に発表され、学校管理団体への親、地域住民、教職員(非教育職員を含む)、LEAの代表、また、高校レベルでは生徒代表の参加を勧告した。しかしながら、同報告書が勧告した内容にいくつかの変更を加え、現実に政策化し、実施することになったのは、新しく政権の座についたサッチャー率いる保守党であった。

### B 1980年代の教育政策

保守党は、「親の教育権・親の教育の自由」(具体的には親の学校選択権)を主張することによって、私立学校制度を擁護し、歴史的に、最初から公教育制度の発展に対して反対してきた。そして、過去において学務委員会を「社会主義の温床」と見做したのと同じように、現在は、LEAを「社会主義の温床」と見做している。

さて、保守党政府は先のテラー・レポートを受けて、それを政策化することになる。それが1980年に成立した教育法である<sup>12)</sup>。これは学校理事団体の構成を法律で制定したと同時にミルクへの補助金の廃止、入学規定、学校への交通手段規定緩和などをひとつの法律に盛り込んだものであった。1981年には、養護学校の10年後の廃止、普通学校への統合化を内容とした法を成立させた。その後、政府は学校管理団体についての数々の白書<sup>13)</sup>を公表し、1986年には、先の1980年法をさらに推して進めた1986年法を成立させた。

1986年法は、学校管理団体の構成の変更、学校管理規則制定、学校管理団体のカリキュラムへの発言力の強化、学校管理団体の予算に関する自由裁量権の拡大、生徒の懲戒などに関わるLEA・学校・学校管理団体の役割分担、アカウントビリティを保障するための学校管理団体から親に配付される年次報告書、親の会合の設定、その他に、学校管理団体による教員の勤務評定などを含むものであった<sup>14)</sup>。

この一連の学校管理団体の権限強化という政策は、親・地域住民の教育要求を学校運営に反映させるということを名目としていた。しかしこれは、裏を返せば、特に労働党主導のLEAと学校(教員)が推し進めてきた教育政策(例えばコンプリヘンシブ政策や積極的不平等政策など<sup>15)</sup>)を、「親の教育の自由」や「地域住民」「社会のニーズ」という言葉を使って方向転換させ、LEAや学校(教員)の権限を弱めることであり、そこにこそ、保守党の教育改革の本当の目的があった。それは、親のなかに見られる大規模校への嫌悪(反コンプリヘンシブ)、アジア系移民に対する人種差別感、私立学校指向を背景にしていた。まず、学校管理団体を整備して一人立ち出来るようにし、次には、今回成立した教育改革法によってLEAの下から、学校を独立させ(オプト・アウト)、DESから、直接補助金を受けることが出来る学校へと編成し直そうとした。この試みは、教育に熱心な中産階級や労働者階級の上層部を中心に功を奏したように見える。例えば、リーズ市郊外の富裕な地域では、教育改革法案が取り沙汰されてすぐいくつかの学校がオプト・アウトすることを明らかにした。その一方で学校管理団体の親代表のなり手の無い地域もある。その理由は、親が今の学校に満足しているというよりも、無関心、あるいは時間的に余裕がないからにすぎないと思われる。

また、保守党政府は、1982年に技術・職業教育イニシアティブ(the Technical and Vocational Education Initiative—TVEI)をマンパワー・サービス・コミッション(Manpower Services Commission—MSC)主導のもと

で、14歳から18歳の生徒を対象に導入した（詳しくは次項）。また、1985年にはそれまで中央にあってカリキュラム改良に貢献していたスクール・カウンシル（the School Council）が廃止され、中等教育終了資格試験が従来のGCE（General Certificate of Education）・CSE（Certificate of Secondary Education）の二本立ての制度からGCSE（General Certificate of Secondary Education）へと一本化された。その理由としては、雇用者側がCSEよりもGCEを採用の際に重視しているということがあげられるが、実際には、現行のGCEのOレベル・Aレベル授与率が当初予定されていた10%を大きく上回り、その質の低下が問題とされたこと、また、16歳離学者の失業率が高いところから、義務就学終了後も学校に残る子どもが増大してきたという事実から、再び、学校内でのアカデミズムと非アカデミズムの系統化を固定させようとしたものと考えられる<sup>16)</sup>。

### C 新たな国家統制手段の登場—マンパワー・サービス・コミッション—

Manpower Services Commission (MSC) は、もともと、ヒース保守党政権下の1972年にその構想が明らかにされ、1974年に設置された中央の特別庁のようなものである。その後、労働党政権下でも存続・発展した。

その構成は、議長1、労働組合代表3、雇用者代表3、地方自治体代表3、教育関係者10からなり、もともとの目的は、短期間には、「人々に（職業）訓練を与え、人々が満足し、その能力を発揮出来る職業に就職出来るように援助すること、また、雇用者にとっては、適任である労働者を見つけられるよう援助すること」<sup>17)</sup>。また、長期的には、政府の労働力政策に関する助言、政策立案をすることになっていた。

初め、MSCが行なったのは、「職業創出計画 Job Creation Programme」と離学者を特に対象とする「労働経験計画 Work Experience Programme」であった。1978年に「青年機会計画 Youth Opportunities Programme—YOP」が導入され、1982年までに、16歳離学者の半数がYOPに吸収され、その内、70%が就職したといわれている。しかし、そのほとんどが、YOP終了後、失業者リストに名を列ねているというのが、実態のようであった<sup>18)</sup>。そして、YOPは、1983年に導入された「青年職業訓練計画 Youth Training Scheme—YTS」に改組される。それとともに、MSCの性格・目的などに変更があった<sup>19)</sup>。すなわち、それまでは、義務教育を終えた離学者対象であったのが、義務教育就学者を対象とする、いわば義務教育制度までを巻き込んだ政策が次々と打ち出されるようになっ

たのである。その代表というべきものが、TVEIであった。

TVEIは12才からの子どもを対象に、学校のカリキュラムのなかに職業訓練を導入しようとするものである。もちろん、その建前は、アカデミック系の子ども、非アカデミック系の子どもを問わず、全ての子どもに正しい職業教育を普及することが目的であるとされた。しかし、現実には、コンプリヘンシブ・スクールにおいて、今やその存在が明らかになっている、いわゆる学習意欲を喪失した「底辺40%の子ども」<sup>20)</sup>が対象となっている。

このTVEIの導入に対しては、教育関係者から、かなりの抵抗があった。しかし、今まで、どちらかという軽視されてきたカリキュラムの分野、例えば、工作、被服、調理、製図などの教師からは歓迎された。それ以上に、財政難で苦しんでいた地方教育当局（LEA）にとって、MSCが動かしてきた補助金の金額は、2億5千ポンド（1975/76）から、21億3千ポンド（1985/86）というように10年間に10倍に跳ね上がっている<sup>21)</sup>。例えば、このTVEIのパイロット・スキームを募集したときには、全国で、66LEAから、68件もの計画が申し込まれ、その内、14LEAがパイロット・スキームの実行を認められたが、この時には1億ポンドの予算がつけられていた<sup>22)</sup>。

さて、このMSCが、現在、注目されているのはそれが教育の分野に入りこみ、新たな形態のカリキュラム開発と職業訓練を、多額の補助金で誘導をしているということからだけではない。もう一つの理由は、その組織形態にある。

前述のように、MSCは、中央に設置された委員会である。そして、地方には地方MSCが設置される。それは、その地方の大企業、国営産業、LEA、そして、継続教育カレッジのスタッフの代表によって構成される。この地方MSCに対して、中央のMSCから、補助金が交付される。つまり、このMSCという組織による一連の政策は、従来の教育科学省（DES）—地方教育当局（LEA）というチャンネルを通した専門官僚的国家統制ではなく、中央MSC—地方MSCという全く別のルートで、産業界、労働組合、教育関係者の合議という新たな形態で、換言すれば、教育専門家の教育政策についての独占を排除する形で行なわれている。そして、これは、現実社会の経済的変動に、労働力政策の側から、これまで以上にすみやかに対処できる組織であるといえよう。

## ま と め

(指導教官 浦野東洋一助教授)

一方における学校への親・地域代表の参加機会の拡大、他方におけるMSCの教育分野への介入は、それまでの教育専門家や教育専門官僚による教育政策の独占へのひとつの反論としてみることが可能である。

すでに別稿で明らかにしたように、1902年に学務委員会が廃止された時点で、親・地域住民は現実には教育政策決定過程に直接参加する契機を失い、議会代表制、即ち、地方教育当局 (LEA) に代替されることになったのであった。いま、パートナーシップと呼ばれているイギリスの教育行政制度の制度理念は、中央教育当局と地方教育当局及び学校の教育専門官僚組織によって守られてきたものである。この体制は、いわゆる教育の膨張の時期にはそれほど問題視されなかった。しかし、経済不況が長期化する中で、教育が社会のニーズ (経済発展) に応えていないという認識が政治的党派を問わず強まった時に、この体制に対して疑問が投げ掛けられ、教育における専門官僚支配に対する批判が噴出したのである。

教育における官僚支配批判自体は、その裏に、学校を真に親・地域のものへと民主主義的に組織し直す契機を含むものとして評価できる。しかしながら、イギリスのここ10年間の専門官僚支配に対する批判は、教育における民主主義の拡大を要求するコンテクストのなかからでてきたものではなかった。前述のように、保守党政府の教育政策は、経済の建直しを第一の目的に置き、少数のエリート養成と大多数の半熟練工養成 (即戦力となる労働力) を中心課題とするものである。この政策を実施するために、それと敵対するような平等を主張し、積極的不平等政策を実施する地方教育当局 (LEA) や学校を、専門官僚支配の名の下に、批判の中心的対象に据え、「親の教育の自由」や「社会のニーズ」を建前にその力を弱めようとしているのである。

このような背景を考慮したときに、初めて、1988年法の内容は理解されるのではないだろうか。

## 付 記

本論は、1985年10月から1988年3月までイギリス、リーズ大学に留学中に行なった、ゴズデン教授やダンフォード博士との個人的な会話やゼミでの討論、リーズ市教育委員会の傍聴やリーズ市役所の財務担当官ページ氏へのインタビュー等に基づいて書かれている。研究の不十分さはこれから補うこととし、イギリスに興味がある人にとって、多少でもイギリス教育行政財政制度の実態をイメージすることに役立つであろう。

## 註

- 1) 例えば保守党元党首ヒースは教育改革法案に全面的に反対することを早くから表明していた。
- 2) 例えば雑誌「教育」1988年1月号では、昨年9月にイギリスを訪れた十数名の教育学者からなる訪英団の調査報告を特集している。また、保守党の一連の教育政策については、望田研吾 1985 現代イギリス教育における保守主義の展開九州大学教育学部紀要 第31集 175-188頁。
- 3) モード (Maud) 委員会報告 1966年、ベインズ (Bains) 委員会報告1972年などによって提唱されたプランで、従来個別分散化していた自治体の行政業務を、ダイレクターのもとに集約し、単一組織化し、総合的に運営していくもの。1974年の地方自治体再編成時に取り入れられた。高橋誠 『現代イギリス地方行政論』有斐閣、1978、Skelcher, C. 1980 From Programme Budgeting to Policy Analysis: Corporate Approaches in Local Government. Public Administration, vol. 58 など参照。
- 4) ロブソン, W. A. 『危機に立つ地方自治』勁草書房、1967など。
- 5) 高橋, 前掲書 (1978), Skelcher 前掲論文の他に、Else, P. K., Marshall, G. P. 1981 The Unplanning of Public Expenditure, Public Administration, vol. 59. Bevan, G., Sisson, K., Way, P. 1981 Cash Limits and Public Sector Pay, Public Administration vol. 59 などを参照。
- 6) Garrett, J. 1986 Developing State Audit in Britain, Public Administration vol. 64 参照。
- 7) Hewton, E. "Education in Recession" Allen & Unwin, 1986. pp. 102-119 参照。
- 8) Skelcher, op. cit., pp159-160.
- 9) 課税評価 (法定控除) 法令及び控除額算定方法については、Hepworth, M. P. "The Finance of Local Government" Allen & Unwin 1984 7th ed. p. 79. または同書の1980年6版の翻訳 ヘップワース著 池上惇監訳『現代イギリスの地方財政』同文館、1983、95頁。
- 10) 大田直子 1983 1902年教育法、1904年教育法の一考察 東京大学教育学部紀要 第23巻、大田直子 1984 1902教育法成立をめぐる一考察 教育学研究 第51巻第4号
- 11) 1988年教育改革法により the Universities Funding Council—UFC に改組され、これに対しても教育科学大臣の統制権が UFC 委員の任命権などを通じて強められた。
- 12) 同法とテラー・レポートとの内容上の比較について、十分な検討が為されなければならないが、今はその余力がない。Fenwick, K., McBride, P. "The Government of Education" Martin Robertson 1981 Ch. 7 など参照。
- 13) HMSO "Parental Influence at School" Cmnd. 9294 May 1984, HMSO "Better Schools" Cmnd. 9469 March 1985.
- 14) Education Act (No. 2) 1986, C. 61, 34 & 35 Elizabeth.
- 15) 例えば英語を母国語としない子どもたちやドロップ・アウトしそうな子どもたちのための特別カリキュラムなどがある。また60年代のブラウデン・レポートに基づいた諸計画や Education Priority Area 計画を引き続いて行なっている LEA もある。
- 16) これに対抗するものとして北部を中心にターシャリー・スクール (tertiary school) 運動がある。これは義務就学終了後、大学進学は意図しなくても18歳まで学校に残る子

- もたちと進学予定の子どもたちに出来るかぎり同様の教育内容を与えようとする試みである。
- 17) Howells, D. J., *The Manpower Services Commission: The First Five Years*. Public Administration, vol. 58, 1980, p. 307.その他に Moos, M. "Government Youth Training Policy And Its Impact On Further Education" Centre For Contemporary Cultural Studies, 1979 Stencilled Occasional Paper General Series: SP No. 57.など。
  - 18) St. John-Brooks, C. "Who Controls Training?" Fabian Society No. 506, 1985. p. 2
  - 19) Ibid. p. 2
  - 20) McCulloch, G., *History and Policy: The Politics of the TVEI* in Gleeson, D. (ed.) "T. V. E. I. and secondary education: a critical appraisal" Open University Press 1987 p. 25.
  - 21) St. John-Brooks, op. cit., p. 1
  - 22) McCulloch, op. cit., p. 27.