

# 新労働党の教育政策

—オーナーシップからステークホルダーへ—

大田 直子

## 第1節 「第三の道」への道

サッチャー保守党政権は、その後メジャーに引き継がれ、長期安定政権となった。この間労働党は野党として政権復活への道を模索していた。しかしながら、それは保守党政権の継続の前に混迷を極めていたといつてよい。従来の労働党の主張では政権が取れなかったからである。以前に左派の教育学者の動向について述べたが、これはなにも教育学に限定されたわけではなかった。「市場」の取り扱いを巡って新たな理論の台頭が見られた。それは市場社会主義論であり、ルグラン (Julian Le Grand) はその代表的人物である。彼は1987年というかなり早い時期から、とくに福祉サービスの分野で新しいアイデアを主張してきた。

ルグランは、公費による一律の福祉サービスの供給が、結果的にはミドルクラスの利益となり、一番必要としている人々には届いていないというメカニズムを明らかにした<sup>1)</sup>。また、この時期、教育学においても、大学生への奨学金制度が、結局はミドルクラスへの援助となっていることが一般的に明らかにされたことも、既存のサービス分配メカニズムへの疑問を生じさせることになった。

そこでルグランは「市場」に注目する。彼を魅了したアイデアは、アメリカで始まっていたバウチャー制度であった。彼は、サッチャー政権の最大のシンクタンクであるIEAの論文集『親に権限を与えること *Empowering the Parents*』(1991)に寄稿した論文において、平等を促進する立場から、教育

バウチャー制度を擁護して以下のように述べている。まずバウチャー制度とは、これまで発言権を持たなかった人々に発言権を与え、それを実質化する手段であることが確認される。しかし実際に検討されているバウチャー制度には、不完全な情報という問題と代理人制という問題がある。後者の意味するところは、バウチャーの行使が代理人（教育の場合には親）によるため、常に代理人がサービスの利用者（教育の場合には子ども）の利益を最大限理解しているわけではないということである。それに対しては「ある一定の国家規則とモニターが必要である」と結論付ける。教育の場合には、ナショナルカリキュラムの水準と内容、その価値を明文化することが必要なのだ。さらに続けて、バウチャーが不平等を拡大させるという批判については、「確かに成功した学校には定数の受入れ限度がある。そのために選抜か、これまでの繋がりなどを考慮することになる。これらは今既に有利な人々に有利となる。残りの人々はいわゆる『沈下学校』に通うことを余儀無くされ、『沈下学校』は、優秀な生徒を奪われ、水準の低下と規律の悪化という悪循環に捕われる」。しかしながら、これまでの国家制度の下でもミドルクラスは常に自分達に有利に動いてきたことを忘れてはならない。バウチャーはこれまで学校が顧みなかった人々に財源を与えることで学校側の彼らに対する関心を引き起こす。しかしそれだけでは不十分であることを認め、最終的には積極的差別化バウチャー（Positively Discriminatory Voucher—PDV）を提唱する。これは、貧困家庭（個人）に、より多額のバウチャーを与えるというものである。教育の場でいえば、私学にいけるぐらいの金額を貧しい家庭に与えるというものである。但し個人を対象とすると屈辱的と感じる資産調査を導入せざるを得ないので、単純な資産価値の算定から決定される貧困地域を対象とするといった工夫が必要となる。そうすれば高額なバウチャーを狙ってその地域へ流入したがる富裕者の侵入を阻止することにもなる。何故なら、「彼らがそこへ移住しようとするとその地域の家の価格が上昇して、高額なバウチャーは支給されなくなるから」<sup>2)</sup>というのである。

このように、「市場メカニズム」を通じて、平等を実現させようとする理論、市場社会主義論の台頭は、1990年代顕著になる。さらに1994年にはイタリアで

ボッピオが『右と左』<sup>3)</sup>で、またイギリスではギデンズが『左派と右派を越えて』で、旧来の左派と右派の区分が冷戦構造終結後曖昧となったことを社会理論として明言する。とくにギデンズは「市場は、通常経済効率性の条件である『下からの』判断決定を可能とする。『下からの』判断決定、自律性、分権化の重要性は、たんに市場だけの領域に押しとどめられるべきものではない。高度な再帰性の時代には、その他の領域においても利点となる」<sup>4)</sup>とし、これこそが「第三の道—市場社会主義」の戦略なのであると主張した。

こうして、新労働党の理論「第三の道」は、徐々にではあるが、その支持基盤がゆっくり固められつつあったといえよう<sup>5)</sup>。

## 第2節 フレア党首の誕生と新労働党

1979年の総選挙で敗北を期した労働党は、戦略の見直しを図られた。党首であったキャラハンは責任を負って辞任する。彼の後継者であったニール・キノックは現実路線へと切り替えをはかり、新自由主義・新保守主義を標榜するサッチャー政権との対立点を模索していった。しかし、1983年の総選挙でも労働党の復活はならず、1987年の総選挙でも敗北し続けた。この間、ランベスとリバプールのいわゆる「ルーニー・レフト」議会の問題が連日新聞をにぎわし、極左議会の行政的財政的行き詰まりは明白となった（この問題については第4節参照）。さらに1991年の総選挙でも労働党は重ねて敗北した上、この間、リーダーシップを巡って党内では、トニー・ベンを中心とする社会主義を信奉する旧来の左派と、キノックに代表される中道右派とソフト左派の連合との対立が顕著となる。退陣したキノックのあとを引き継ぎ党首となったジョン・スミスは、スコットランド出身で労働党再生の期待を受けていた。彼は「社会正義」をキーワードとして、労働党の政策を世に問うた。その概略は『社会正義：国家再生への戦略』*Social Justice: Strategies for National Renewal* (1994) に現れている。これはジョン・スミスが招集し、中道左派のシンクタンクである「公共政策調査研究所 Institute for Public Policy Research (IPPR)」に集った社会正義委員会 (Social Justice Commission) の報告書である。ここにはその後の労働党政権において主張されるいくつもの重要な論点が登場して

いる。ギデنزが最終的に命名した「第三の道」路線のうちそのいくつかです。この委員会報告に現れていること、さらにギデنزはメンバーではなかったということを軽視してはならないだろう。

同報告書は、これまでのイギリスの現状を分析した後、イギリスが今後進む道として、①投資、②規制緩和、③従来の福祉国家型の三つをあげ、最終的に①の道を進むことを提言している。具体的に言えば、経済成長を図るとともに生活の質の保証を行おうとするものであり、①生涯学習を通じて価値を付加していくための投資、②有給の職への機会の保障、③知的福祉国家の建築を通じての社会の安定性の確保、④良き社会を作り上げるための責任の強調、⑤投資のための税制を提案している。そして「今こそ変化が必要とされているのだ」と結論づけている<sup>6)</sup>。

1994年、スミスの突然の死によって、若きブレアが労働党党首に選出された。その影には、旧来の労働党の典型的メンバーであると思われたプレスコットがブレアを支持していたことが大きいといわれている<sup>7)</sup>。ブレアは新生労働党として、「若い国英国」を強調し、「現代化」をキーワードとした。これまでの社会主義政党から社会民主主義政党への脱却を目指し、中道左派と自らを定義し直し、労働組合から距離を取る方向へ党を導いた。最初の試練は、民営を廃止し、国有化（公有化）産業への転換を図るという、労働党の真髄とでも呼べる1918年に作られた労働党綱領の第4条の改正であった。1995年4月これに成功することによってブレアは党内革命の第一歩を進み出し、労働党も新労働党へと変わり始めたのである。これはまた、労働組合代表の投票権を制限し、個人党員の投票権を強めることによって、労働組合の勢力を弱体化させることにも成功したために可能となったし、個人党員の加盟がそれ以降増大していく。しかしながら、党内には依然としてトニー・ベンを中心とした旧労働党支持派もおり、党首としてヘゲモニーを握ったあともブレアは、サッチャーと同じように、党内抗争も乗り越えなければならなかった。これは1997年に総選挙で勝利しても続くのであるが、それに対してブレアは「二度と昔に戻らない」という毅然とした態度で臨んでいった。

### (1) 野党労働党の現状認識と保守党政権批判

ブレアがやろうとしたことは、ジョン・スミスがやりかけたことであり、サッチャーがやろうとしたことに匹敵するような、社会の大改造、彼の言葉で言えば「現代化」であった。メディア時代の寵児とも呼ばれたブレア及びそのブレーンはいくつものキャッチフレーズを作り出してゆく。その全容を述べることは筆者の力量を遙かに越えていることであるが、ここでは総選挙前に出されたブレア関係の宣伝書2冊(トニー・ブレア著『新しい英国—若い国という私のビジョン *New Britain: my vision of a young country*』(初版1996年)とマンデルソンとリデル著『ブレア革命—新労働党はブレア革命を起こすことができるか *The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?*』(1996年)から、簡単にまとめてみる。

ブレア新労働党の保守党(またはニューライト)批判は次のように展開される。まずサッチャーが取り組もうとしたイギリス社会の再生の必要性を認める。国家は過度に介入し、非効率的であり、非応答的であった。労働組合実力者達(barons)は増長しており、福祉制度の発達がさらなる税金を必要としていた。経済に対する過剰な規制が企業を苦しめ、努力に相応しい報酬は与えられなかった。このような「悪」が存在し、問題と感じたのは伝統的労働党支援者も同じである。サッチャー政権が行った療法によって、イギリス経済は一時期ブームを迎えた。生産性も上がり、民営化も生産性をあげることに貢献した。1980年代を通じて、労使関係は改善されたものの、新たな問題が生じてきている。新労働党はもはや大規模な国有化への道はもどらない。勤勉な人に対する罰則的累進課税は引き下げられた。新労働党は税金に関わる不正や特権については依然として戦うが、以前のような税制には戻らない。サッチャー、メージャー政権の評価は正直にするものの、明らかにサッチャリズムは失敗している。不平等の増大と社会の分断化、失業は多くのニューライトが政策上の必要悪としてみているのでここではひとまずおくとしても、経済の場面での失敗も明らかである。まず経済ブームは北海油田のお陰によるものだ。近年の貨幣価値の下落や生産能力のせい弱さは深刻である。国際競争力は現実に1997年以降世界13位から18位にまで落ちている。また、それ以外に、サッチャーはマネタリズムを

援用し、ごく一部のトップクラスを優遇することによって、経済全体を活性化することを考えたが、それも誤りであった。必要とされるのは全ての人に対する機会均等である。現実には民間（市場）の力だけを頼みとした政策は、イギリスが必要としている官と民、ビジネスと政府の間のパートナーシップを作り上げることに失敗した。そのため、インフラストラクチャーの整備において、他国と比べ、数段遅れをとってしまったのである、と<sup>8)</sup>。

確かにサッチャーは首相時代「この世に社会なんていうものはない」と明言し、労働組合、地方自治体といった国家と個人の間には存在していた様々な組織の弱体化をはかる一方で、強い個人像を打ち出した。政府刊行物の『社会の傾向 *Social Trends*』で事実を確認してみれば、平均収入額以下の人口は60%で推移しているものの、平均収入の6割以下のものが1981年の20%弱から1992年には31%程度へ、平均収入の半額以下のものが10%から21%へ、40%以下のものが6%程度から10%へとそれぞれ増加している。また犯罪率の増大は1971年の3.8%から1993年の10.2%（イングランドとウェールズのみ、但しピークは1992年）であった<sup>9)</sup>。保守党政権のもとでは個人が直接国家と対峙し、様々な困難に立ち向かわなければならなかったが、その上、同時に並行して行われた行政改革によって規模縮小を余儀無くされた数少ない公務員が窓口対応に追われたため、人々はこれまで公務員がやっていた仕事を請け負われるようになった。個人主義は、本来の意味ではない「個人化」<sup>10)</sup>主義に帰結し、人々は国家と社会への帰属意識を弱め、社会の連帯感は失われ、公衆道徳は失墜するという新しい問題も生じていった。人種問題に端を発する暴力事件の多発化、若年層の犯罪の凶悪化、件数の増加が目立った。それ以上に問題となるのは、人々の間に社会不安が高まっていることであった。安心して毎日暮らすことが出来ない。国家の存在の正統性が危ぶまれ始めていた。

1993年2月、マーシーサイドで3歳のジェームズ・バルガー（James Bulger）をなぶり殺し、いわゆる「ジェームズちゃん事件」を起こした2人の少年は、学校から追い出され、誰からも顧みられなくなってしまった「サッチャーの子どもたち」像と重なる<sup>11)</sup>。また、ヴィクトリア時代の自助精神の復活は、経済構造改革、それに伴う失業の増大、またティーンエイジャーのシン

グルマザーの増加などによる生活保護世帯数の増大などによって失敗した。金融関係におけるバブルと所得における不平等の拡大は、ヤッピーの登場を生み、ミドルクラスの公教育、国民医療サービスといった公的サービスからの逃避をもたらし、あとに残されたものは、向上心を失い、現状へのあきらめと依存文化が支配する生活へと追いやられることになる。こういった状況を新労働党もまた問題として捉えていたことは明らかである。

上記の保守党批判に加えて、新労働党は、新しい時代に対しても立ち向かわなければならなかった。ブレアもギデンズ<sup>12)</sup>と同様、現代をグローバリゼーションの時代であるとする。その意味は二重である。まず第一に、英国の国家がかつてないほどの規模の国際競争に嫌が応でも巻き込まれるということである。そして、第二にこの新しい時代は、知識を主要な生産力とする新しい体制であるということである。国家が生き残れるかどうかは、国民の教育と訓練にかかっている。それも今までのようなごく一部のエリートに依存するのではなく、全般的な教育水準の上昇と生涯学習（訓練）によって実現されなければならない。つまり大量生産時代に相応しかった労働者一人につき一つのスキルといったものは時代遅れとなり、多技能、柔軟性のある流用可能なスキルの獲得が目標となる。さらにこの新しい時代は、長期的展望を持たない流動化した社会である。従って、国民は常に学習・訓練して、時代の変化に追い付いていかなければならないのだ。こうして生涯学習社会への対応と、人的投資論・人的資源論が強く前面に押し出されてくることになる。

グローバリゼーションという一種の外圧を使って、ブレアは、イギリス社会はある意味で挙国一致的に改革、すなわち「現代化」されなければならないと主張する。サッチャーら新自由主義者はグローバリゼーションということをも十分認識していなかったし、そのインパクトを理解していなかったのだというのだ。またギデンズによれば、グローバリゼーションに加えて、現代社会の問題は、脱伝統化と現代社会の発展それ自体が生み出すリスク、不確実性にある。ブレアにとっては教育こそ重要な社会改革の鍵であるが、その正当化は単にグローバリゼーションといった次元を越えて、現代社会そのものへと立ち向かうことから導かれる。安全な生活、他者を理解し、寛容の精神を持つ活動的市民

の養成が必須となる。生涯学習社会を建設するという共通の目的の前には、あらゆる場が学習の場とならなければならないし、国民は常に自ら学習をするという文化を持たねばならない。

ここから幾つものキャッチフレーズが飛び出す。「福祉から労働へ」または福祉のニュー・デール政策—これは、給付金が交付されることによって、逆に失業状態を固定化し、あきらめをもたらし、プライドを失い、いつの間にか依存して生きることを受け入れるようになってしまうような結果（「依存文化」）にしかならない現行の交付方法を改め、就職を奨励するような方法を求めるものである。「包摂的（インクルーシブ）社会」—これは、従来の被支配者の側に立つ伝統的労働党の性格を継承するものであり、社会正義に叶うものである。しかしながらこの主張には社会で周辺化され、底辺へと組み込まれていった人々の包摂のみならず、公共サービス圏から逃避してしまったミドルクラスをいかに取り戻すかという観点が加味されている点が新しい<sup>13)</sup>。「パートナーシップ」—教育学の世界では、これまでは中央政府—地方政府—学校の「（専門職の）教育の自由」を根幹とする教育行政制度原理として知られていたが、ブレアの時代になって、この言葉はどこでも聞かれるようになった。官と民、公と私、ビジネス界と政府、あらゆるところでのパートナーシップが提言されるようになる。「ステークホルダー・エコノミー」—良い訳語が見つからないがいまのところ「利害関係者」あるいは「当事者」という訳語をあてておく。これは、民間企業は「公器」であり、株主のためにあるというよりは、消費者のみならず、そこで働く労働者およびそれに付随する家族にも、また社会的にも責任を負っているということを自覚した経済というような意味で使われている。ブレアがこれを提唱した当時は労使協調路線として批判もされた。要は、関係者が全て当事者として何らかの分け前、恩恵に与ることが可能となると同時に関係者として責任を持つような経済のあり方である<sup>14)</sup>。

キャッチフレーズまでにはならなくとも、そのほかにいくつか、旧来の社会主義政党では思いもしない内容が語られている。とくに、コミュニティ、家族の重視、法と秩序の遵守とキリスト教精神の尊重は、今までの労働党にはないものである。これにはブレア個人の性格や、彼が師と仰ぐマックマリーの影響

であるという説もあるが、コミュニタリアンの発想がこの時期非常にイギリスで強まったことは否定出来ない。当時アメリカから招待されたエッツィオーニの講演会には人が溢れていたという。しかしながら、ジョーンズが指摘しているように、市場と個人をあまりにも強調したサッチャリズムに対抗するものとして、コミュニティを強調することは、サッチャーの行ったヘゲモニックプロジェクトに十分対抗するものとなった<sup>15)</sup>。それと同時に、ステークホルダーを前面に打ち出したように、ブレアは個人の責任と義務を強調することも忘れなかった。これもまた『社会正義』や『第三の道』でも述べられている市民像と合致する。この点は保守党前政権がオーナーシップ（所有者意識）を全面に押し出して個人の自覚を強く求めたのとは異なり、ステークホルダー（当事者：利害関係者）という側面を強調したのである。この点は今後の社会を構成する人間像を巡り、保守党と新労働党とを峻別する重要な論点を提示するものと考えられる<sup>16)</sup>。

家族の強調も同様ではあるが、これはサッチャーのように単純にヴィクトリア期の家族への回帰を主張しているのではない。それはもはや不可能である。したがって、問題は、個人の尊厳を復活させるような家族、働く家族像であり、公衆道徳を子どもに教えるための道徳家族の創出であった。そしてその道徳は、ブレアにとってはキリスト教であった。キリスト教信仰を明言することによって彼はマルクス主義との訣別と、個人主義の新自由主義とも立場を異にすることを明言する。彼にとっての信仰は、コミュニティへの責任とも結びつき、そこから道徳が生まれるというものであった。それと同時に、彼は、その他の宗教についても尊敬の念を払い、宗教的多元主義を強調することも忘れてはいない<sup>17)</sup>。

イギリスは若い国である。これからの国である。そのためには現代化（モダナイゼーション）しなければならないし、それには若くてハンサムであり、有能な弁護士でもあり、家族を大事にする品行方正で道徳心の高いブレアが相応しい。全てのメッセージは、ブレアにスポットライトを当てるものであった。ブレアのパートナー、チャーリーはブレアを凌ぐらつ腕弁護士であり、これもまた当時大人気のアメリカのクリントン夫妻を思い出させるようなものであっ

た。そしてまた、クリントンの周りにも、市場社会主義を標榜する旧左派が集まっていたのである。

世界はちょうど20世紀の終わりにさしかかり、ミレニアムと21世紀を展望する新しさが強調できる時代に向かって動いていた。長期保守党政権の後、若きブレアにそのエネルギーと期待を感じた人々が多かっただろうし、ブレアにとってもこの時代は新機軸を打ち出す格好のチャンスだったのかもしれない。

## (2) ブレア野党労働党の教育政策案

ブレアが労働党党首になってから、いくつかの重要な文書が出されている。ブレア以前の労働党の教育政策が保守党のアイデア、たとえば「オーナーシップ（所有者意識）」などを批判的にではあるが摂取し出したのは1994年の『学習社会への扉を開く *Opening Doors to A Learning Society*』からであろう。また前述の『社会正義』においては、具体的に①5歳未満の子どもを対象とする幼児教育とチャイルド・ケアの充実、②全ての子どもに基礎的スキルを身につけさせること、③全ての若者の達成度の向上、④すべての労働者に対する訓練、⑤公正な負担を通じての高等教育の拡大、⑥生涯学習のための学習銀行の創設が提案され、最後に「教育こそが英国一新のための我々のヴィジョンの中心である」と締めている<sup>18)</sup>。

より「第三の道」的政策が鮮明になっていくのは、ブレアが党首となり、ブランケットが陰の教育担当大臣になってからである。そしてそのことを表す最初の文書は1995年の政策文書『多様性と卓越性 *Diversity and Excellence*』である。ここでは、政策文書等に則して、その内容を時代順に紹介していくことにする。

### ①『多様性と卓越性』（1995年）

ここにおいては、「教育水準の上昇と全ての子供に機会を与えるための新しいアイデア」を次の4原則に基づいて提案している。すなわち、1) 学校は責任を持って自己管理を行う。2) 学校は全国的には中央政府に対して、地域的には親や地域に対してアカウンタビリティを負う。3) 資金配分は公正にけにされるべきである。4) 中等教育学校への進学手続きは、11プラスといった

ような選抜にもどらず、資源の効率的利用の計画を持って行われるというものであった (p.1)。挙げられた具体的な提案を要約すると、国庫維持学校 (GMS) および学校基金局 (FAS) の廃止とLEAへの管轄下への復帰、コミュニティスクール (以前のLEA立学校)、ボランタリースクール、ファウンデーションスクール (以前のGMS) の三つのタイプの公立学校制度への改組、LEAの果たす役割の再定義、学校の自律的経営 (LMS) の更なる充実と学校評議会におけるLEA代表と親代表比率の上昇、LEAのもとの法定教育委員会への親代表の参加、さらなる情報公開などである (pp.5-6)。また「新しいパートナーシップ」という節では、多くの学校をGMSに追いやった原因はLEAの官僚主義的体質にあったと明言した上で、学校とLEAとの新たな関係を構築するために、学校にはLMSの充実を約束しつつ、LEAに期待される役割として以下の数点をあげている。すなわち、その地域のリーダーシップと開発を担うこと、奮闘している学校への支援、情報の提供、当該地域の企業を含む学習ネットワークの創設、特別教育ニーズへの対応、就学前教育と幼児教育の充実、成人教育やユースサービスとの連携、奨学金制度の充実、その他怠業対策や交通手段の改善、病気の子供たちへの教育サービスの提供、学校評議会メンバーの訓練などである。その中では良いLEAの事例としてバーミンガム、スタッフォードシャーなどが例示されていた (pp.13-15)<sup>19)</sup>。

## ②『ブレア革命』(1996年)

『ブレア革命』においては、新労働党の教育政策は以下のように予定されていた。

まず大前提としての目的は、「いかにエリートのための素晴らしい教育を一般大衆の子ども達のための教育水準のために拡大することができるか」(p.16)である。しかしその理由は経済的なものが主で、基本的には新しい時代に必要なスキルを人々に与えることにあった (p.89)。従来イギリスの教育制度は普通教育と職業教育の分断が固定化されていた。多くの教師が教育内容よりも学校制度の構造に関心を払い、卒業生の進路よりも入学者の社会的背景のバランスの取り方に気を取られてきた。そしてまた、総合性という名で画一的教育内容を強調してきた。そこで新労働党が提案する教育政策は具体的に以下の通り

である。

まず第一の優先順位は一般的に教育水準を上昇させること。新労働党は構造より教育水準が重要であると考え、各学校は自分達の業績に責任を追うべきであり、常に改善を図るべきである。悪い学校は閉鎖されるべきで、人心一新して再出発すべきである。

第二の優先順位は、就学前教育と小学校教育の充実であり、小人数教育を実施する。学校内部では、新しい教授法がコンピュータなどを利用して導入されるべきである。そういったことを実現するために、マイケル・バーバーの「ラディカルな提案」が取り上げられている。

- ・教師と親は、子ども達の教育に関する彼らの新しい法的責任を受け入れるべきである。個々の子どもは、教師が作成し、その後6ヶ月毎に、出席を義務付けられる親と共に検討する学習プランを持つべきである。親がこの義務を履行しなかった場合には、教育的失敗という危機にある子どもという法的証拠となる。
- ・全ての子どもに、地元の産業、商業あるいは地域から学校によって選ばれたメンターを任命する。
- ・学校外での学習センターを設立する。それは学校でも教会でも構わない。ここでは宿題や、学習の遅れを取り戻したり、見学したり、独学の遠隔地学習を支援する。これは資格のある教師がパートタイムで行う他に、パートタイムの学生や地域のボランティアが参加する。学校では、教師の専門性と実習生やボランティアの垣根を壊すべきである。

これに加えて、二つの緊急課題として、まず第一に、ミドルクラスを公立学校制度に呼び込むこと、第二に、子ども達には、才能や社会的背景に関係なく、自分達の能力を十全に開花させるために公正な機会を保障することである(pp.92-93)。

成功した学校とは、強力な校長のリーダーシップと学校のエトスというものがある学校であることが分かってきた。そこで、新労働党はまず学校には最大限の自由を保障し、大学進学要求に答えるためにはセッティング（主要科目での能力別学級編制）を容認し、子ども達の勉強意欲に応える。私立学校に関し

ては、敵対的態度をとるのをやめ、新しいパートナーシップを追求する。保守党の導入した私立学校への援助席計画は廃止する。しかしそれに代わる私立学校への新しい「架け橋」や「はしご」の導入は、公立私立の分断を克服する上で、検討すべきであろう。中等教育と職業訓練においては、企業との責任の分担を追求すべきであろう。それには、個人の訓練資金口座を開設し、そこから国の補助金を振込む方法が提案されている。

その財源には生前分与税と遺産相続税が当てられる。個人は認可されている訓練所から訓練を受ける。大学教育の拡大も、授業料徴収と学生に対する国家保証付きローン制度の導入で実現される (pp96-97)。

### ③マイケル・バーバー著『学習ゲーム』(1996年、第二版1997年7月)

この本の第二版はまさに総選挙直前に出版されたもので、総選挙のあった翌日にマイケル・バーバーは、ブレアの教育政策担当として引き抜かれた。この本は、前記②の文献でもバーバーのアイデアが取り上げられていることをみれば、まさしく、新労働党の教育政策の基礎となったものと考えられる。

本書は四部構成となっている。第一部では現代の挑戦すべき教育をめぐる問題として、晩期資本主義の状況、経済の必要性、高度情報社会、価値観の多様化、環境問題、そして道徳の問題が取り上げられる。まず地球規模の危機として、貧富の差の拡大、環境問題、福祉国家の行き詰まり、経済的安定性などものは期待できないことなどがあげられる。英国では、孤立感、無関心、疎外が支配的になり、その最大の被害者は貧しい家庭の子供達である。こういったことから旧労働党政権のような改革ではなく、ラディカルな改革が必要であると結論する。それは社会の状況が変わり、もはやそれに対応できないからだ。バーバーによればこの変化とは、価値観の多様化、教育への期待の増大、「教育の成果」と経済力への不満、教育の専門家による非応答性が明確になったこと、財政引き締め、変化のスピードに比べてゆっくりな変革のスピードなどである。ここからバーバーは保守党の教育改革のいくつかの側面を評価する。専門家の権力を制限したこと、ナショナル・スタンダードの設定、アカウンタビリティの強調とそれを実現する制度などがそれであるが、それでもバーバーは、こういった改革も大多数を占める生徒には影響を与えなかったと批判する。ここで

の論議はひとつにはキール大学で自分達が行った調査に基づいているが、もうひとつにはハックニーでの経験から述べられている。そして、保守党政権下では教育水準が上昇したものの、若者の道徳が向上していないこと、また、個別に見れば成功した学校と失敗した学校とがあるが、これは簡単にいえば、ひとえに、優秀ではない教師と無関心な親の責任であるといいきっている。

第二部では1976年からの教育改革について、とくに教師（教員組合）の立場からみて、教育科学大臣の資質と政策の内容および実効性とを関わらせて論じている。とくにパターンに対する個人的な批判は、辛辣である。ここでバーバーは保守党政権が導入したLMS、スタンダード、アカウントビリティ、教職員の発言力の抑制を高く評価する。また教員評価が学校改善へと結びつくこと、学校改善運動の成果などにも言及している。

第三部では、若者の学校に対する態度、親の学校に対する態度を先のキール大学の調査等から分析する。まず多くの若者が学校に不満をもっていることが明らかにされる。また親は保守党政権のもとでは消費者としてその発言権を学校経営の参加や学校選択等を通じて強めていったが、親は学校経営には素人であり、学校評議会での発言は、期待された評議委員としては問題を持っていること、また全般的に関心が低いことが明らかにされた。ここからバーバーは、親に対してもさらに研修を行ったり、子供の教育に関心を持つようにすべきだということを示唆する。また、親に学校への協力を約束させるべく契約書を書かせた実践やそれを制度化した保守党の政策に注目する。つまり、教師（生産者）は神様ではないが、かといって、親（消費者）も神様ではないといった態度を明確にするのである。教育アソシエーション参加の経験から、学校に対しては、これらすべてが自己改革を迫るものとして十分な根拠を示していると指摘する。一方、学校に対して背を向ける若者像を浮き彫りにする。そしてそれこそ学校に対して自己改革を迫るものとして問題提起する。さらにまた、教師も自己改革をするべきであり、それは専門性の更なる発展を通じて可能であるとする。

第四部はバーバーの教育改革案である。ここで述べられている内容は、『ブレア革命』でも紹介されたものであり、基本的には学校の効果を測る運動・学

校改善運動の成果をふまえたものであり、かつ後述の第一期新労働党政権において具体化されたものが多いので、ここでは省略する。

同書で注目すべき点は、すでにブレア新労働党が政権を取る前から、陰の教育大臣ブランケットとバーバーとの関係が生まれていたことである。そして、共に保守党政権が作り上げたナショナルカリキュラムとナショナルテストを中核として、さらなる基礎学力の向上と「失敗している学校」の削減を目指したことであった。たとえば、1994年のリーグテーブル公表の際、ブランケットは情報が不十分であると批判したこと（p.68）や、1995年、教師講師組合（Association of Teachers and Lecturers）の年次大会で「失敗している学校」の閉鎖を示唆したこと（p.151）、最低限の宿題を課すこと（p.258）、1996年6月に識字検討グループ（Literacy Task Force）を設置したこと（p.260）などが詳しく述べられてある。この②と③の文献から考えると、新労働党政権は、野党の段階からマイケル・バーバーを中心に教育政策を立案してきたことがわかる。このバーバーは、イギリス社会全体の基礎学力の向上を主要目的とし、親と教師、それぞれがきちんと自分たちの責任と義務を果たすような体制を考えていた。それゆえ、彼は保守党政権の構築したナショナルカリキュラムとナショナルテストなどを中心とする「品質保証国家」体制と教育政策を積極的に評価するのである。とくにキース・ジョーセフへの賛辞は、パッテンへの批判と比べると雲泥の差である。バーバーが元々教師であったこと、教員組合の活動家でもあったこと、前述の通り、ハックニーでの教育行政関係者として、地元労働党との確執や保護者、教師との対立も経験していること。こういったことが、彼の教育観を形成したと考えられる。この問題はまた稿を改めて検討したい<sup>20)</sup>。

#### ④1997年選挙綱領

1997年の総選挙に向けた労働党選挙綱領では、ブレアが選挙期間中「私に最優先事項を聞いてくれ、教育、教育そして教育だ」と叫んだ通り、教育が最優先事項となっている。その公約は、1) 5歳、6歳、7歳の学級規模を30人以下にする。2) 4歳児に幼児教育を与える。3) 教育水準の低さを打開する。4) コンピュータ技術へのアクセス、5) 新しい産業のための大学

(University for Industry) の創設を通じた生涯学習、6) 失業打開のために教育費を増額するというものであった。これらを実現するために、学力改善が見られない学校およびその管轄LEAに対しては非寛容な態度で臨むとし、学校の閉鎖と人心一新後の新規開校、特別に校長や教師を手配する教育アクションゾーンの導入、ボランティアのメンター制度の導入、サッカーチームと提携したプレミア・リーグ、統合教育のアイデアが出されている。その一方で、親の責任と権力を強め、家庭での学習を奨励し、LEAに対しては各学校の達成度を判断し、評価する役割が与えられると同時に、その活動がOfSTEDによって評価され、その結果如何によっては担当大臣がLEAの活動を停止させ、改善のためのチームを派遣することができるようにすると提案されている<sup>21)</sup>。

ここからも明らかなように、新労働党は教育目標を教育水準の向上においた。その背景にはグローバル化と生涯学習社会の創出の必要性という外圧があった。他の先進国並みに教育水準を上げ、公正なメリトクラティックな社会にしなければ英国は生き残れない。そのために必要なものは、人的資源と学習と教育・訓練であった。ブレアはまたほかのところで教育は最善の経済政策とも述べている。従って1997年の総選挙で教育が最優先事項となったのは偶然ではない。この教育水準を測るものとしてはすでにナショナルカリキュラムとテストがあった。とくにGCSEの成績は誰でもが知ることのできる一番簡単な基準となる。学校教育の目的は、GCSEの成績（あるいはNVCQの成績やGCEのAレベルの成績）を目に見える形であげることである。これを至上目的とするところから導き出される教育改革は極めて明確なものとなる。そしてその目的達成のために、ありとあらゆるものが動員され、活用され、達成を邪魔するものは排除されていくのである。保守党の置き土産は、新労働党にとって、この目的を達成するための道具となった。あとはこれを精緻化していけばよいだけだった。

また、秘密裏ではあったが、私立学校との接触も進められていた。1995年3月1日、陰の教育科学大臣デヴィッド・ブランケットを全国校長会議(HMC)の議長と事務局長、ヒュー・ライトとヴィヴィアン・アンソニーが訪れている。この会合の様子は、HMCの年次レポートの中に「極秘」として報告されてい

る<sup>22)</sup>。文章から類推するとこの会合はブランケットの発案で設けられたようだ。内容は、1) パートナーシップ、2) 「マーチン・ルール」<sup>23)</sup>、3) コスト、4) 法人格、5) パートナーシップ計画、6) 多元化社会の推進、7) 高等教育、8) カリキュラム、9) 視察、10) 教員養成の10点に要約され、最後にブランケットが今後更に会合を持とうと提案したところで終わっている。HMCの年次報告書にはそれ以降このような会合がもたれたことについての報告はないが、この会合は、私立学校制度の宿敵であると信じられてきた労働党が、私立学校に対する態度の変化を示した、いわばイギリス版「歴史的和解」の会合とでもいえよう<sup>24)</sup>。そしてこれこそ、新労働党のいう「パートナーシップ」であった。

### 第3節 ブレア新労働党政権（第一期）の教育政策

1997年5月に誕生したブレア新労働党政権は、慣例として1998年4月までは予算がすでに決定されているため自由度がほとんどなく、主要な準国家機関である教育水準局（OfSTED）や教員養成局（TTA）、また資格とカリキュラム当局（QCA）の長も保守党政権時代からのものがそのまま在職し、さらにはナショナルカリキュラムの変更も2000年まではないとされていたため、自らの政策を具体化させる各種法案準備にまずは専念する。これに加えて、慣例として保守党政権時代に諮問に付されていた高等教育改革に関する委員会報告（通称デアリング報告）を受け取り、対応することにもなっていた。

新労働党政権はその教育改革を遂行するにあたり、前述の通り、教育政策は最善の経済政策であるという認識のもと、基礎学力の向上と「生涯学習社会」への準備という明確な目的をおいたが、その優先順位は「生涯学習社会」の創出にあったといってよい。そのため、新しいタイプの大学の創設を含む高等教育・継続教育の拡大と参加者の増加、情報コミュニケーション技術（Information and Communication Technology—ICT）の活用と修得、「生涯学習社会」創出から逆照射された基礎学力の向上という具体的な戦略が提案される。つまり将来にわたって自学自習のできる、高い動機付けをもつ個人（労働者）を作り上げるための基礎学力であった。そしてこれらを実現させる

ための手段としては、基本的に、保守党政権下で導入されたナショナルカリキュラムとテスト、評価、多様性、選択と各学校の自律性の尊重（LMS）、アカウントビリティの強調と情報公開といった体制と、新たにICTとこれら関係者を結び付ける新しい「パートナーシップ」、あるいは「ステークホルダー」というアイデアであった。一旦このように教育目的が明確化されたので、あとは従来の教育関係者（学校やLEAのみならず、親や児童、生徒も含む）に対して、その目的のために果たすべき役割をそれぞれ明確にし、再配置し、教育水準をあげるためにありとあらゆる方策をとっているといっても過言ではない。またこの目的達成を妨げるものには「非寛容」で臨むという態度表明もなされた。

これ以降では、新労働党政権第一期の教育政策がどのようなものであったのかということを紹介していくが、その実態や評価については今後の課題ということにしたい。

### （1）就学前教育と義務教育段階

1997年総選挙のための選挙綱領で、就学前教育の充実と、幼稚園のクラスあたりの児童数を減らすことが盛り込まれていたが、この部分は、実は就学人口の減少によってほとんど問題なく達成することが見込まれていた。さらにいわゆるかぞえの5歳からの就学も財政負担をさほど増やさなくても可能であった。

1997年5月14日の国会開催におけるエリザベス女王のスピーチから類推すると、援助席計画（APS）を廃止することによって、援助席計画に投資されていた費用を小学校低学年のクラス規模を削減することに振り向けること、教育法案には教育水準を向上させるための諸方策、LEAと親の新しい責任、分権化され、同等に組織された新しい公立学校制度の枠組み、教職の専門性を改善する改革と、高等教育改革についてのデアリング報告への対応が組み込まれているはずであった<sup>25)</sup>。小学校低学年のクラスサイズはとくに法案に盛り込まれるとは明言されていなかった。このうち援助席計画の廃止については7月17日に貴族院でそのための教育法案が否決され、一度は頓挫したようにみえた<sup>26)</sup>が、最終的に7月31日に教育（学校）法として成立している。

新労働党政権の義務教育段階に対する教育政策にとって、最初の一步は1997年7月初旬に公開された白書『学校における卓越性 *Excellence in schools*』であり、その内容が基本的に具体化されたのが1998年7月24日に成立した1998年学校水準と枠組み法である。同法は全145条別表32からなり、その主な内容は、1) 2001年度から小学校低学年のクラスサイズの縮小、2) LEAの責任の再定義、3) 教育アクションゾーン (EAZs) の導入、4) 問題解決のための学校への介入、5) 国庫維持学校 (GMS) の廃止と新しい公立学校の類型化 (ファンデーション、ボランタリースクール、コミュニティスクール)、6) 入学手続と定数の調整などであった。

同法で注目されるものは、まず第一に国庫維持学校 (GMS) の廃止があげられよう。そしてGMSは、ファウンデーションスクールとなるか、ボランタリーエイデッドスクールになるか選択が出来た。両者の違いは、基本的には学校評議会のメンバーの構成比にある。いずれにせよ、LEAとの関係が再び結ばれることとなったが、通常の公立学校と比べれば、土地・建物の占有や自律性という点からみればファウンデーションスクールにはかなりの自由度が保有されていた。また、このファウンデーションスクールという名称がなにがしか私立学校的香りを醸し出しており、特別な学校といった意味合いを持つものとして批判するものもいる<sup>27)</sup>。ファウンデーションが、学校評議会ではなく、私立学校の理事会を指す言葉であることが知られているからであろう。

同法によって再定義されたLEAの役割は、1970年代までの「パートナーシップ」原理で考えられていたときのLEAの役割とは全く異なることがわかる。LEAは、それ自体が地方議会であるため、これまで中央政府は解散権を有しておらず、越権行為 (Ultra Vires) 論や補助金政策を通じて統制していた。前保守党政権は、学校にLMSを、さらにFASという代替物を導入し、LEAを弱体化させる方策をとった (第2章参照)。労働党は、LEAを復活させたものの、教育水準の向上という至上目的のために、学校ばかりかLEAの活動停止をも明確に打ち出したのである。LEAはもはやかつての自由を奪われてしまった。LEAはあくまでも中央政府に代わって直接当該地域の教育水準の向上のために学校を監督する役割が与えられたのである (第5条、第8条)。またこ

の法定教育委員会に親の代表を参加させることも決められた（第9条）。

次に貧困地域の教育水準向上のために導入されたのが3年間の教育アクションゾーン（EAZs）である（同法第3章）。これはだいたい中等教育学校1、2校と数校の小学校をひとまとまりとする貧困地域をいくつか選定し、そこに企業、学校、LEA関係者らで構成される教育フォーラムを設置し、そこが中心となって教育水準向上のための諸方策をとることとされ、追加的資金、追加的人員配置などが政府から与えられると同時に、ナショナルカリキュラムと1991年に制定された教師の給与と労働条件法の適用を免れるものであった。これは労働党が従来から主張してきた社会正義としての平等にコミットするものとして、保守党の教育政策とは明確に異なる点が評価されるものである。EAZsに関しての研究は今では多々あり、実際にはあまり高い評価を受けているとはいえない<sup>28)</sup>。現在では次の政策「都市における卓越性 Excellence in cities」に発展し、2006年現在134地区が指定を受けている。そのうち33が以前のEAZである<sup>29)</sup>。

問題解決のための介入に関していえば、まず通常のやり方ではあるがLEAに当該地域の教育開発計画を作成させ、教育担当大臣への提出をさせることになっているので、これがある種の自己目標の設定となる。学校とLEAにOfSTEDの視察が入る体制はひきつがれているわけであるが、その結果問題を抱えている学校と評価された場合、これまでは学校が改善計画を立てていた。1998年枠組み法では改善計画への積極的な介入をまずLEAの権限として認めた。たとえば改善が見られない場合には、学校の予算執行権を停止したり学校評議会のメンバーの入れ替えを行うことができる権限をLEAに与えることにしたのである（第14条～第17条）。さらに同様の権限を教育担当大臣にも与え、さらなる介入も認めている（第18条～第19条）。第19条に至っては学校を閉鎖できる権限を大臣に与えている点が注目される。現実には一度閉鎖された学校は人心一新されて再び開校されるが、これがフレッシュ・スタートと呼ばれる政策である。

最後に挙げた入学者定数とその調整についてであるが、保守党政権下では学校は施設が許す限り定数を増やして良いこととなっていたが、この法によって、

当該地域の各学校の定数および選抜方法、選抜人数はまずLEAと当該地域の学校長および教育関係者（例えば教会関係者など）でつくられる学校組織委員会（school organization committee）の場で相談されることとなった（第24条）。万一この委員会が合意に達しなかった場合や、適正ではないと思われたような場合、大臣が任命する仲裁者（Adjudicator）が最終的に定数の割り当てを検討出来るようになった（第25条）。しかしながら、たとえば選抜者の比率を25%に制限せよとした仲裁者の判定が気に入らなかったワンズワース区は法廷闘争に持ち込み、裁判で勝利するという事例も起こっている<sup>30）</sup>。

新労働党政権はこのほかにもイニシアチブとして、たとえばモデル校計画（Beacon School Programme）を提案している。これは1998年に導入されたものであるが、2002年末までに1,000校認定される予定であった。現実には2005年8月にこのイニシアチブは終焉を迎え、現在では中等教育学校には最先端パートナーシップ計画（Leading Edges Partnership Programme）、小学校には戦略的学習ネットワーク（Primary Strategy Learning Networks）がこれに代わる役割を果たしている<sup>31）</sup>。

また前述の通り、行政手法として、省内にタスクフォース、あるいはユニットと呼ばれるものを設置し、そこが個別のイニシアチブに対応するという形式が取られた。迅速なる対応といえそうであるが、実はそれに伴い、分散した新たな官僚群が登場しているのであり、これらのユニットやタスクフォースの間で何らかの連携が図られているということは関係者の話だとないらしい<sup>32）</sup>。この手法はその後にも拡大していき、それぞれがホームページを開設しているし、子ども・学校・家庭省のホームページからは直接行かれないようなものもあり、複雑さを増している。この手法は、さらに首相官邸においても採用されており、官邸と閣僚、各省庁との関係にも影響をあたえていることが今では指摘されているが、これについても今後の課題とする。

民間の活用は私立学校との友好関係に留まらず、1998年法で導入された教育アクションゾーンへの企業参加、2000年の学習とスキル法（後述）で導入されたシティアカデミーという新たなタイプの学校などにみられる。その背景には、保守党前政権と同様に民間企業のほうが公的機関よりも効率的であるという信

念があることは事実であるが、ひとつには、公的空間から逃げ出してしまったミドルクラスを公立学校の水準をあげることによって引きつけるという目的があったことが推察される<sup>33)</sup>。

さらに別の目的として、教育の改善が見込まれない学校が主に貧困地域に多く存在しており、そのような地域では、親、学校、教師のみならずLEAにも人材がないという現実に対処するために、あくまでも限定的に公立学校の活性化のために民間企業および資本が導入されたということもできよう。たとえば、シティアカデミーのアイデアはもともと1988年教育改革法のCTCにあったが、有志（期待されているのは公益法人であるが企業でも可）が自己資金を20%あるいは200万ポンド準備すれば、残りは全て国が公費援助することになっている。ただし、貧困地域に設立されることが大前提で、1) 授業料は課してはならない、2) 利潤をあげてはならない、3) ナショナルカリキュラムを教えなくてもよいがOfSTEDの視察を受ける。4) 選抜をしてはいけないし、入学手続き方法は他の公立学校に準ずる、5) ある教科に特化すること（スペシャリストスクール）が条件である。2003年9月現在で12校が認可され、すでに開校されている。さらに21校が設立準備中である。新労働党政府は2007年までに53校、2008年までにロンドンだけで30校の設置を目標としている<sup>34)</sup>。しかしその一方でこのアカデミーが通常の公立学校に振り向けられるべき公教育費予算を食っているのだという批判もある。確かにアカデミー設置には200万ポンド以上かかるのであり、政府支出は予定を遙かに超えているとの政府関係者の証言もある<sup>35)</sup>。その後で導入されたスペシャリストスクール（特化学校）政策は、不平等を拡大しているとの批判もある。なぜなら、教科間にはある種のヒエラルヒーが存在しており、どの教科のスペシャリストスクールになるかということによって、成績においても格差が広がるというのである。たとえば、科学に特化する学校とスポーツに特化する学校では科学に特化する学校の方が優秀であるというのだ。しかしこの問題を不平等問題で語ることはできるのかいさか疑問に思う。子どもの能力や才能を伸ばすということを考えれば、スペシャリストスクールは即座に否定され得ないだろう。もちろんスペシャリストスクール自体は週に特化すると決めた教科の授業時間が数時間多いだけで、想像する

ほど特化している訳でもない。これについても今後の課題としたい<sup>36)</sup>。

教育内容について附言すれば、最も注目されているのは、2000年のナショナルカリキュラム改訂を見込み、新労働党政権が導入を提案したのはシチズンシップ教育であろう。シチズンシップという用語それ自体は歴史的にも古く、通常市民権と訳されるが、こと教育に関しては、とくに2002年からナショナルカリキュラムの一科目としてシチズンシップ教育が導入されたことによって注目が高まったといえる。シチズンシップ教育の訳語には、市民教育、公民教育なども当て嵌まるのではあるが、日本のこれまでの教科目名の関係から「市民性教育」という訳語が定着しつつある。

このシチズンシップ教育は、基本的には保守党政権下の個人化主義の社会に対する悪影響を打破するために、かつギデنزの主張する活動的的市民をつくるために導入されたものと考えられる。また、次節で論じる地方自治体制度改革とも関係してくるが、実際、(とくに若者の)地方選挙での投票率の低さが話題になっていた。さらに生涯学習社会という共通の目的を実現するにあたり、他の民族、他の文化、他の性、他の性向をもつ「他者」との良き関係の構築や公正なアクセスを学校や職場などあらゆる場面において保障するための、キリスト教とは異なる新しい公衆道徳の必要があり、そのために導入されたということも考えられる。実際のカリキュラム実践は当初混乱を極めていた。これについてもまた稿を改めて検討することにした<sup>37)</sup>。

またナショナルカリキュラムの10科目を強制的に全員が受けること、16歳時に任意に受験するGCSEについて、できるだけ多くの生徒が受験することを奨励すること、特化学校 (specialist school) の拡大、推進モデル校 (Beacon school) など様々な政策が打ち出されている。その背景に包摂的の社会の主張が社会正義として提唱されていることも忘れてはならない。

## (2) 後期中等教育の再編に向けて——2000年学習とスキル法

新労働党政権第一期の教育政策は、前述の通り、基礎学力の向上と生涯学習を前面に打ち出したものである。義務教育段階については、すでに保守党政権の下でナショナルカリキュラムやナショナルテストといった基本的な枠組みが

完成していたので、どちらかというとその体制を精緻に、より洗練された形にしたということがいえよう。他方、16歳から19歳を対象とする制度の整備は、長年の懸案事項であった。保守党政権時代でも前述の通り、デアリング卿率いるSCAAの報告書が1996年に提出されている。さらにこれに引き続き、同じくデアリング卿およびSCAAに対して高等教育改革の諮問が1996年5月に全党一致で出された。この報告書は1997年7月23日に提出される。また、継続教育に関してはケネディを座長とする審議会がすでに1994年に継続教育基金協議会(FEFCE)を中心に設置されていたが、その報告もやはり1997年7月に提出された。新労働党は慣例に従えばこれらの諮問委員会の勧告内容に政策的に答えることになるのであるが、具体的に対応したのは2008年までかかったといってもよいかもしれない<sup>38)</sup>。この間新労働党政権は自らの生涯学習社会の展望と明確にこれらの報告書の提出を結びつけて、しかしながら自分たちの政策に合致した構想へと変更を加えていく。

こうして、新労働党政権の独自の取り組みといえば、むしろこの16歳から19歳を対象とする教育と訓練の制度を如何に作り上げるか、ならびに高等教育レベルの教育機会の拡大を実現するかという政策実施過程に表れているということができるので、ここではその過程をやや詳しく紹介する。

まず1997年5月の総選挙のための選挙綱領の段階で、生涯学習に関しては以下のように提案している。

私達は、新しいかつ改善されたスキルを身につけることを通して雇用を確保するために、生涯を通じて学習しなければならない。私達は仕事の場および継続教育機関の双方において成人の学習を促進する。

学校やカレッジでは、厳密な水準と鍵となるスキルに支えられて、Aレベルの教育内容を広げることと、職業資格の水準を上げよう。

雇用主は職に関連するスキルに関する被雇用者の訓練については第一義的に責任を負う。しかし個人にもまた訓練に投資することができるような力が与えられるべきである。私達は個人がスキルを獲得することができるように訓練費用用の個人学習口座 (Individual Learning

Accounts) を公費で開設する。最大百万人を対象に、TEC経費の1億5千万ポンドをこれにあてる。そのほうがTECに使われるより有益であり、個人には150ポンドが支給されることになるし、個人の追加投資も認める。雇用主はこれらの資金に寄付することが奨励される。私達は小規模の企業に対して「人々に投資する会社 Investors in People」イニシアチブ（実際には組織を表彰し、表彰された組織はその認証マークを公表する）を拡大することを約束する。

私達の提案する新しい産業のための大学 (the University for Industry—UfI) は、オープン・ユニバーシティとの共同であるが、自分たちの潜在能力をさらに開発したいと望む成人のための新しい機会を提供する。これによって、政府、企業、教育がともに新しいテクノロジーをスキルと教育の開発に活用するための新たな資源を創出するだろう。UfIは、官民パートナーシップ (PPP) で設立・運営され、生涯学習を拡大することにつながるソフトとなり、様々なリンクを発展させるであろう<sup>39)</sup>。

個人学習口座と産業のための大学の設立がまず公約に盛り込まれていることをここでは確認しておく。前者は『社会正義』で提案されていた学習銀行構想からのものであるが、産業のための大学 (UfI) はこの選挙綱領において初めて登場する。

総選挙後すぐの6月にブランケット教育雇用大臣が継続教育と生涯学習に関する全国諮問委員会 (the National Advisory Group for Continuing and Lifelong Learning: 議長フライヤー) を設立し、生涯学習の在り方について白書を準備するためのアドバイスをすることを諮問した。同委員会は同年11月に『21世紀のための学習 *Learning for the Twenty-first Century*』という題名で、第一報告書を提出する。これは「学習とは宝物である」というメッセージを携えて、今後5年間のこの分野に関する政策についての提言をまとめたもので、すでに導入が政府によって明らかにされていたニュー・ディール、産業のための大学 (Univeristy for Industry—UfI)、個人学習口座の開設、学習ナ

ショナルグリッドなどの提案を歓迎しながらも、依然として学習社会とはほど遠いイギリスの現状を問題視するものであった。そこで、学習社会という文化を形成することを主眼におき、1) 戦略的枠組み、2) 態度における革命、3) 参加と達成の拡大、4) 家庭、地域社会と労働、5) 単純化と統合、6) パートナーシップ、計画と協働、7) 情報、アドバイスとガイダンス、8) 新しいデータ、目標そして水準の設定、9) 放送とコミュニケーションの新技術、10) 資金と財政といった10領域の提言をまとめている<sup>40)</sup>。

また、二つの文書『ニューミレニアムのための継続教育 *Further Education for the New Millennium*』、および『21世紀のための高等教育 *Higher Education for the 21<sup>st</sup> Century*』を1998年3月に発表している。これらはそれぞれケネディ報告、デアリング報告に対する新労働党政府の解答といったスタイルを前面に打ち出したものであった。

政府は1998年7月に、緑書『学習時代—新しい英国のためのルネッサンス *Learning Age—a renaissance for a new Britain*』を発表した。緑書というのは、法案を作成する一番最初の段階の協議文書である。同書の内容は、以下のように要約することができる。

- 1) 2002年までに高等教育及び継続教育の定数を50万人増加させる。
- 2) 産業のための大学 (University for Industry—UfI) を1999年内に創設することによって学習を身近なものとする。
- 3) 個人学習口座の開設。総額1億5千万ポンドで百万人分を開設。
- 4) 16歳以降の学習を奨励するための投資。
- 5) 2002年までに50万人以上の成人に対する識字、計算スキルの向上を支援する。
- 6) 教授及び学習における水準の向上
- 7) スキルと資格に関する明確な目標の設定と公表。
- 8) 分かりやすい資格制度の構築。職業準備教育と学術的教育を同等のものとして評価し、雇用主および個人のニーズに合致させ、より高い水準を推進する。

緑書は、現在必要とされる労働力とは、創造性と自信をもっていること、ま

た変容可能な多様なスキルをもっていることだとし、教師と訓練者はこのようなスキルを獲得することを援助するものであると明言している。そしてこういった内容に関して、1998年7月24日までに意見を寄せるよう関係者に呼びかけた<sup>41)</sup>。

この緑書の目玉のひとつは、個人学習口座の開設であり、もうひとつは産業のための大学(UFI)の設立である。個人学習口座は実際2000年9月に導入され、2001年10月までに250万ポンドが投入され、9000団体が学習センターとして登録された。しかしながら、一部の団体による補助金の不正使用が発覚し、2001年11月にこの計画自体が廃止されている。また悪質な団体は摘発され、裁判にかけられ、有罪が確定している<sup>42)</sup>。また産業のための大学(UFI)のアイデアはそもそも1991年の労働党大会で影の蔵相ゴードン・ブラウン(当時)が行ったスピーチで公表されたものである。それによるとこのUFIは従来の高等教育を提供するのではなく、職業を基礎とする学習の機会を提供することに特化し、インターネットやコンピュータといった情報技術・器機を最大限活用し、既存の学習機関の領域を侵すことなく、新しいスキルと訓練サービスの全国的なハブとして、また新しいデータやソースを集積することを目的として、すべての人々にアクセスを保障するように、設立されるというものであった。さらにこの提案を受けて、労働党シンクタンクである公共政策研究所(Institute for Public Policy Research—IPPR)では、ヒルマン(Josh Hillman)が中心となってUFIの可能性についての検討プロジェクトを立ち上げている。その報告書は1996年に出版され、そこでは個人学習口座の開設や、学習バンク制度などが提案されていった<sup>43)</sup>。その後IPPRとサンダーランド大学との共同で、継続教育カレッジ三校、継続教育機関基金協議会(FEFCE)北部支部からの援助を受けて、1997年からどの程度ニーズがあるか、またどのようなニーズがあるのか、電話やインターネットを通じて、問い合わせが何件あったか、実際にどのようなコースなら参加したいかなどといった調査が行われた<sup>44)</sup>。この報告書自体は1998年12月にまとめられたが、それができることを十分承知した上で政府は1998年に緑書で提案を行ったのである。

緑書は全体のスローガンを学習文化の確立におきつつ、UFIについては具体

的に第一章第三節において論じている。それによると、テレビやCD-ROMなどを活用して、また地域に設立されるセンター（この場にはUfiにアクセスできる設備が配置される）を通じて、職場でも地域社会でも家庭でも学習できるように環境を整えることを目的として全く新しい機関としてUfiは設立される。政府はPPP（官民パートナーシップ）の枠内でUfiに補助金を交付する。雇用主と被雇用者との希望する学習内容の食い違いなどを解消することなどが提案されている<sup>45)</sup>。これをうけて1998年には実際に産業のための大学（Ufi）は有限会社として設置されることになった。その後UfiはLeanDirectを立ち上げ、e-learningのネットワークを張り巡らしている<sup>46)</sup>。2008年9月現在、イングランドに9カ所、ウェールズ、北アイルランドにそれぞれ1カ所存在している。

その後、1999年になると、5月には先の緑書への回答をまとめた『学習時代——回答 *The Learning Age—The Response*』、『学習時代——知識のヨーロッパにむけて *The Learning Age—Towards a Europe of Knowledge*』（ヨーロッパ連合生涯学習大会でのブレアの演説）が発表されている。なお、『学習時代——回答』においては、政府の提案が概ね関係者によって歓迎されたとあり、基本的にこれにそって次の段階である白書が作成される。このプロセスのなかで、いつものことながら、反対論は一部取り入れられるといった形で懐柔されていくのである<sup>47)</sup>。

1999年6月に、白書『成功のための学習 *Learning to Succeed*』が公刊される。この白書に対しても政府は関係者、その他一般の人々から意見を募っている。同白書は、1) あらゆる人に対して利益となるような生涯学習への投資、2) 学習へのバリアを下げること。3) 人々をまず第一に考えること、4) 雇用主、被雇用者、地域社会の間で責任を分担すること、5) 世界水準と投資した額に見合う価値（VfM）を達成すること、6) 成功の秘訣は協働にあること、以上7点を緑書で提案したことに多くの賛同が得られたと指摘し、全国学習目標（National Learning Targets）の設定がこれを保障するとしている。しかしながら、財源不足や関係者の創造力の欠如がなかなか結果をもたらせていない。独立した視察制度も重要であろう。そこから1) 卓説性と参加を推進する変化であること、2) 雇用主は、16歳以降の教育と訓練に対して実質的な

貢献を為すこと。3) 制度は学習者主導でなければならぬし、個人、産業界そして地域社会のニーズに応えるものでなければならぬ。4) 教育、訓練、スキル獲得機会への平等のアクセスがもっとも重要とされなければならず、教育の機会均等がこの制度の主要な原理となるべきである。5) あらゆるレベルでもアカウントビリティ、効率性、誠実性が、とくに教育の機会均等を根幹として、優先順位を与えられなければならない。6) 人々は、良きアドバイスとガイダンスという形態での支援を受けることへのアクセスを持つべきであり、必要であれば、財政的支援も得られねばならない。7) アカウントビリティ、効率性、誠実性はどのレベルにおいても推進されなければならない。

そして、こういったことを成功させるために、1) 継続教育基金協議会と訓練と企業協議会 (Training and Enterprise Councils—TECs) に代わって、新たに学習とスキル協議会 (Learning and Skills Council) を設置し、ここが、継続教育カレッジへの補助金支出、教育と訓練目標に関する全国諮問委員会から提案されている全国学習目標に関して政府に助言し、2) 産業のための大学 (UfI) との密接なリンクを持ち、3) 現代徒弟制、全国訓練生制度その他の国庫補助金支出対象の訓練と企業協議会 (TECs) 主宰の訓練への補助金支出と、4) LEAと共同しての、成人および地域の学習のための整備を行い、5) 生涯学習を担当する視学官の設置などが提案された。さらに具体的に学習とスキル協議会 (LSC) は、2001年4月には設置することとし、これは二つの委員会から構成されること、50程度の地方LSCネットワークを通じて活動すること、これら50の地方LSCはもう一つ別の委員会によって監督されることとした。また地域での学習パートナーシップがこの制度の核心であることが宣言されている<sup>48)</sup>。

基本的にはこの内容が法案として、1999年12月16日に国会に上程された。そして同法案は学習とスキル法 (Learning and Skills Act, Ch.21, 2000) として2000年3月に成立する (但し正式に女王が認めるロイヤル・アセントは7月であった)。

さらにこの間においても、政府は『学習とスキル協議会設立趣意書 *Learnig and Skills Council Prospectus*』を1999年12月14日に、また2000年2

月3日には『コネクションズ—すべての若者に最善のスタートを Connexions—the best start in life for every young person』を公表し、新しいユースサービスのための準政府機関として、コネクションズおよび地方コネクションズの設立を宣言した。このコネクションズ (Connexions) の地方支部の数と地方LSCの数はほぼ一致している<sup>49)</sup>。

他方、全国継続教育と生涯学習諮問グループの第二報告『学習文化を創造する: 学習時代を達成するための次のステップ *Creating Learning Cultures : Next Steps in Achieving the Learning Age*』も2000年10月に提出されている<sup>50)</sup>。

ところで2000年の学習とスキル法 (全文156条別表11) の内容は以下の通りである ( () 内の数字は条項を表す)。

第一部ではまずイングランドを対象とする学習とスキル協議会を12名以上16名以下で設置する。議長は教育雇用大臣の任命とする (1)。協議会は16歳以上19歳未満の青少年を対象として、彼らに適切な教育、訓練、余暇の設備と機会を与えなければならない (2)。従来のシックスズ・フォームに関する補助金は同協議会からLEAに対して交付される (4)。これに関連してこれまでのイングランド継続教育基金協議会 (FEFCE) は廃止される (89)。地方に学習とスキル協議会 (Local Learning and Skills Council) を12名以上16名以下で設置し、委員は大臣の承認を必要とする。うち一名を議長として大臣が任命する。地方LSCは、地域のその他の機関、LEAや地域発展に関わるエージェンシー (Regional Development Agencies Act, 1998で設置) と協議をしたのち、財政年度に合わせて所管の地域の年次計画を作成する。計画には地域の諸機関、議会、雇用者らの意見を反映させる必要があり、全体としては中央のLSCによって承認される必要がある (22)。

第二部はウェールズに対する同様の規定であるため省略する。

第三部はイングランドにおける視察に関してで、新たに9名の成人教育視学官を教育雇用大臣が任命し、うち一人を主席とすること (55)、視学官の権限などについての規定、報告書の結果が悪い機関に対しては改善計画を提出させること (58)、Ofsted主席視学官との関係、所管の整理、義務制の査察との協

働査察について(69、70)などである。

第四部は再びウェールズに関する規定である。残りの部分は、イングランド以外の地域に対する同法の制限などが書かれてある。

第五部ではイングランドの規定以外の職業資格に関する承認の手続きについてである。その他の部分は、他の教育法と変わりなく、以前の教育法での問題を改正するというやり方が踏襲されており、性教育に関する条項が注目される。また保守党時代に導入が奨励されたシティテクノロジーカレッジが一層拡大されて、シティカレッジとアカデミーという新しい学校タイプが導入された(130)。

さて、以上のように、同法によって、従来のシックスズ・フォームはLEAの管轄というよりもこのLSCの管轄となり、16歳から19歳の教育と訓練に関する地方当局が新たに登場したということがいえる。地方レベルでのこのような協議会が設置されることによって、地域の産業と学校との関係がさらに密接に打ち立てられることになった。

この領域に対して新労働党政権がとった戦略は、諮問委員会報告や政策文書の公表、事前の協議の活用(法案の議論に先だって批判を懐柔する)、法律にする前に行政手続きでできるものは事前に導入し、法律成立の土台を作り上げていたことがまずあげられる。ただしこれらの戦略はイギリスの慣例といってもよいだろう。ただこの間の新労働党政権の戦略はこの協議のプロセスがインターネットを活用し、大規模に、かつ詳細になされていることに現代的な特徴があるといえよう。さらに、一つの政策に対してひとつの中央機関とそれを支える地方機関、教育雇用層内部の担当部署をユニットという形で設置するというやり方がとられている。そして全体としては全国的な目標設置と補助金交付方法とを対応させるといふ、品質保証国家の政策の実施過程をみることができる。

### (3) 高等教育の再編に向けて

新労働党政権はまた、高等教育の機会拡大も重視している。しかしながら、デアリング報告が提案した勧告がそのまま実行された訳ではない。以下順を追っ

てみていく。

### ①1998年教育（学生ローン）法

新労働党政権誕生後すぐに提案された教育法案の一つで、これまで公的機関（LEAなど）が提供してきたローンを民間に業務を委託するというものであり、有利子のローンへの組み替えを意図したものであった。

### ②1998年教授と高等教育法

同法では、まずは長年の懸案事項であった教師のための一般教授協議会（General Teaching Council）の設置が規定された。また校長が資格職となり、新採教員には初任者研修期間が設けられた。さらに大学での授業料徴収が導入されることを前提として、高等教育および継続教育に在学する学生に対する財政的支援制度の整備が計られた。また就業中の16歳から18歳の若者に対して、雇用主が学習のための機会を保障することを規定している。さらに大学（university）という名称は勅許状を受けた機関あるいは枢密院によって認められたもののみが使えることになった。

### ③品質保証局（Quality Assurance Agency—QAA）の動向

1999年、QAAが中心となった協議文書が出される。実際にはデアリング勧告のうち、いわゆる多様な学生に対する政策の具体化の検討は、新労働党政権ではなく、QAAが行ったということがいえる。その根拠として、先の労働党諮問委員会の存在、およびHEFCEの対応が挙げられる。こういったことから、新労働党政権の初期の高等教育政策は、既存の高等教育をいかに拡大するかといった方向性よりも、成人教育の充実といった方向性が試行されていたと予想することが出来る。

2000年QAAは『概要報告 Summary Report』『PDPに関する政策宣言 Policy Statement on PDP』の発表を行い、個人の発達記録としてのPDPを大学で活用することを奨励し始める<sup>51)</sup>。

つまり、新労働党政権初期の高等教育政策は、直接既存の高等教育機関に働きかけてなにかするというよりは、新しい大学構想（UFI）にあり、デアリング報告が勧告した高等教育機会の拡大、それに伴う新しい学術的資格（勧告の用語を使えば、サーティフィケート（1年間）およびディプロマ（2年間））

の導入を既存の大学で行うというものではなかったことが確認できる。また、当時ヨーロッパで問題とされていた高等教育機関に対するアカウントビリティの要求なども具体的に検討された訳ではなかった。他方、デアリング報告においては、高等教育機会の拡大に伴う新しいタイプの学生の登場、すなわち率直に言って水準の低下が見込まれたわけであるが、そういった学生をドロップアウトさせないための方策としてのPDPなどの発展は、高等教育機関に対してその教育水準や内容を保障させるために保守党政権のもとで設置された準国家機関であるQAAが独自に開発を手がけることになったということがわかる。

#### ④中央政府の動向

2000年3月に中央にファンデーション・ディグリー・グループ (FDG) が設立され、このグループがファンデーション・ディグリー新設の可能性を検討し、教育雇用省 (当時)、HEFCEに対してアドバイスをすることになった。さらに2000年7月に、高等教育担当副大臣 (当時) テッサ・ブラックストーン の署名入りで、『ファンデーション・ディグリー設立趣意書 *Foundation Degree Prospectus*』が明らかにされた。ここではファンデーション・ディグリーを2年間の高等教育資格と位置づけ、中間管理職、中間層技術者の養成を念頭においたものであることが明確にされた。そしてこの学位を新設するための試行を2001年度に補助金500万ポンドでもって行うとし、応募を募った。その際、このプログラムの提供母体は連合体 (consortia) が望ましいとされた。実際、21コンソーティアが設立され、40ものプログラムが提供され、試行が行われた。その結果について2002年10月に報告が出されている。コンソーティアとして参加した大学は、そのほとんどが1992年継続教育・高等教育法後大学となったところが多いというのが特徴的である<sup>52)</sup>。

## 第4節 新労働党政権の地方自治体政策

ブレア新労働党は、1997年の総選挙に勝利する前から、地方自治体改革を、教育改革と並んで重視していた。それは新労働党の「第三の道」政策を実現するにあたって、地方自治体制度の「現代化」が大きな鍵となると見なされていたからである。もちろん地方教育行政機関としてのLEAの見直しも、この地

方自治体制度改革の一端としても含まれていた。

1980年代の地方自治体は、すでに述べたように基本的に行政と立法を兼ね備える多目的の行政機関であり、法定委員会が実質的な政策を決定していた。事務局はDirectorによって統括され、そのもとに各委員会に対応する事務局が存在していた。たとえば教育の場而言えば、この議会全体がLEAであり、そのもとに法定の教育委員会 (Education Committee) があり、事務局としてはEducation Department (教育局) が一部局として存在し、その長がDirector of Education/Education Chief Officeである。法定委員会には課税権がないため、教職員の定数、公教育費予算などは議会の決定に従うが、それ以外の教育に関する政策などは法定委員会であるECで決定されていた。実際には委員長とDoE/ECOが中心的役割を果たしていたのである。

1970年代から財政危機に直面していたイギリス政府は、IMFからの貸し付けを受けるために行政改革を行わざるを得なかった。地方財政もまた支出を抑えなければならなかった。そのためサッチャー政権及びそれに続くメージャー政権のもとで、地方自治体財政は様々な制約を受けてきたが、それでも地方自治体財政の赤字は中央政府の制約を超えて拡大してきたのである。それは地方自治体が地方税課税権を有していること、地方債等を比較的簡単に発行できたためであった。たとえば、1997年1月20日付のディリー・テレグラフ紙によるとその実態は以下のようなものであった。借金額第1位バーミンガム12億1800万ポンド、第2位マンチェスター12億500万ポンド、第3位ランベス (ロンドン) 9億2900万ポンド、第4位イズリントン (ロンドン) 8億6700万ポンド、第5位リバプール8億200万ポンド、第6位シェフィールド8億100万ポンド、第7位サザウォーク (Southwark) (ロンドン) 7億8600万ポンド、第8位ハックニー (ロンドン) 7億6100万ポンド、第9位リーズ6億9600万ポンド、第10位タワー・ハムレット (ロンドン) 6億5700万ポンドであった。これだけでほぼ90億ポンド (1ポンドを200円とすると1兆8000億円) となる。これらの地方自治体はほとんどが労働党支配の地方自治体であった。

「第三の道」路線を訴えていたブレアは、こういったいわゆる「ルーニー・レフト」との対決も行わなければならなかったのである。以下この節では2001

年までのブレア政権第一期にどのような地方自治体政策がとられていったのかを、主に文献、政策文書から見ていく。

### (1) 1997年選挙綱領

ブレアの主張する「第三の道」地方自治体構想は、以下のようなものである。まず「現代化」をキーワードとする1997年の選挙綱領では、中央統制と官僚制を批判して、地方分権と官僚制を軽減することによる民主化を進めることが盛り込まれていた。同綱領ではメジャー政権下で政府の負債が二倍になったと批判して、新労働党は民間とのパートナーシップを拡大することにより、支出を削減することのほかに、税制の見直しを提案している。そして「地方自治体」の項目では以下のように述べている。

地方の政策決定は中央政府による強制を弱められるべきである。そしてまた地域住民に対するアカウンタビリティを高めるべきである。我々は経済的、社会的環境上の福祉を高めるよう新たな義務を地方参事会に課す。参事会は地域住民、産業、ボランティア団体とパートナーシップで協働すべきである。これらのパートナーシップを締結するために必要な権限を付与される。より多くのアカウンタビリティを実現するために一定の比率で毎年改選が行われる。都市部においては選挙で選ばれた執行力を持つ首長というアイデアをパイロット的に実施することを含めて民主的な試みを地方自治体が行うことを奨励する。

普遍的な厳しい地方税上限設定制度は廃止されるものの、中央政府は地方税増税についての制約権限を有することとする。

地方の産業界の批判は地方自治体にとって決定的である。原則的に、法人税は地方で設定され、全国的ではないという健全な民主的理由がある。我々は産業界との協議なしに法人税を決定することは出来ないとする現行制度を維持する。

保守党支配のウェストミンスター区への政府の補助金をつぎ込むことは、現行の補助金制度の不公正さを露わにするものである。労働党は政

府の補助金の公正な分配を行う。

地方自治体によるサービスの基本的な枠組みは、こと細かなものではないが、中央政府によって決定される。参事会は単にこういったサービスを保守党政権が導入した強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering—CCT）にかけるべきではなく、ベスト・バリューを獲得するように要求しなければならない。我々は、高品質であるためにサービスは民営化されなければならないという教条的な見方を拒否する。しかし同様に我々はおもも他の方法がより効率的であるという場合においてもサービスは直接配給されるべきだということについて何ら合理性を見出さない。経費も問題だが品質も問題なのである。

各参事会はサービス改善のための目標を設定した地域業績計画を公表することが要求され、それらを達成することが要求される。監査院には、業績と公立を促進するためのさらなる権限が与えられる。その助言について、政府は必要があれば失敗を救済するために全権のマネージメント・チームを送る。

労働党支配の参事会はローカル・アジェンダ21<sup>53)</sup>、1992年地球サミットから生まれた地域の活動のための国際的枠組みであるが、そのもので環境に関するイニシアチブの最前線にたってきた。労働党政府は、地方自治体が自分たちの環境を保全し、改善していくための計画を作成することを奨励する。

地方自治体は、収奪に反対する闘争を先鋭化する。都市部の貧困問題を改善すると約束した保守党政権が10年続いた結果、貧困と社会的分断は都市部もさらには郊外においても同様に苦しみ続けてきた。労働党政府は地方自治体と共に社会的、経済的衰退、すなわち失業、劣悪な住居環境、犯罪、健康状態の悪さ、劣悪な環境といった多重の原因に対する取り組みを行うであろう<sup>54)</sup>。

またこの段階では公選制の首長はロンドン市にのみが提案されていた。それはヨーロッパ諸国で首都に首長がないのはロンドンだけであることや、保守

党政権の下で大ロンドン行政府が廃止され、解体されたことから、ロンドン全般に関わる道路、経済、警察、環境、再開発などといったことが検討され、計画される必要があるからであるとされている。また総選挙に新労働党が勝利した場合、スコットランドおよびウェールズの自治権を高めることが約束されていた。

(2) トニー・ブレア『先導する—地方自治体に対する新しい未来像 *Leading the Way—A new vision for local government*』(IPPR 1998)

まず巻頭の「政府の命令」という節では、地方自治体制度改革を行う理由として、1) 明確な方向性を欠いた地方、2) 地方サービスの供給がバラバラであり重複していること、3) 地方サービスの質のばらつきを挙げ、その対応策として、以前の地方自治体によるサービスの供給という形態に戻ることなく、「明確な方向性を打ち出し、官民のパートナーシップを組織、計画し、質の高いサービスを保証することによって、リーダーとしての役割を果たすことに焦点をおく」ことを明言している。そしてこの新しいリーダーとしての役割を果たすためには、以下の4点を主張する。

- 1) 新しい民主的正統性。英国は地方選挙への投票率がヨーロッパで最下位である。そしていくつかの地方自治体は地域住民の参加や協議が実現している。我々は、ショッピングモールなどに投票箱をおいたり、郵送にしたり、週末に投票を行ったりすることなどを通じて、もっと投票をやすくする。地方自治体はまた、調査、陪審員制、その他の手段を使って地方政治に参加しやすくすべきである。このプロセスを奨励するもう一つの方法としてレファレンダムを導入するというのもありうる。
- 2) 活動の新しい方法。ほとんどのひとが地方自治体のリーダーの名前を知らない。委員会制度はリーダーシップを奨励するよりもそれを抑制し、時間の浪費を招来している。根本的な治療が必要である。地方自治体は地方議員の執行部とそうでない部分を分離すべきである。公選制の首長と内閣の任命は、強力で明確なリーダーシップを発展させ

るために活用されるべきである。その他の議員は、決定を精査し、業績を監督し、選挙民と地域の団体を代表するという側面において力を発揮すべきである。

- 3) 新しい原理。ほとんどの議員と公務員は正直に一生懸命働いている。しかし一部の問題のある人々に対してはより厳しい職務規程 (code of conduct) と独立調査、真剣な申し立ての決定が必要となるであろう。参事会はまた、効率的であり、住民が質の高いサービスをうけられるよう保証すべきである。政府のベスト・バリュウの枠組みは、それを助けるだろう。しかし、それはかなり要求が高い。そして政府はもし参事会が自分たちの業績の改善が出来ない場合には介入するだろう。
- 4) 新しい権限。地方当局は、民間とのパートナーシップによってますます問題に取り組んだり、サービスの供給を行ったりするだろう。政府はすでに参事会に対して、保健、青少年に対するサービス、犯罪減少のためのパートナーシップを組むための新しい権限を与えることを計画している。地方自治体の財政においてさらなる自由裁量権を持たせるかどうか、持たせるならどのように、という点について協議が始まるだろう。そして業績の良い参事会は地方の問題を解決する新しいイニシアチブを開発するためのより一層の自由と権限を与えられることになるだろう (pp.2-3)。

そして次の「中央政府は現代的な地方自治体を必要とする」という節では、あくまでも協力を仰ぐ形ではあるが、政府の公約を実現するために地方自治体が行うべきこととして、その一番目に地方教育当局としての地方自治体の役割が明記されている。

- 1) 我々の最優先課題は教育水準の向上にあるので、これを実現するためには地方自治体にその役割を果たしてもらい必要がある。ただし以前のように学校を経営したり、学校がすでに責任を果たしているところ

に介入したりするのではなく、当該地域の目標を定め、教師、学校評議会メンバー、親たちとともに失敗している学校や業績の上がない学校の改善を図るために協力するというようなことによってである(p.6)。

以下、「福祉から雇用へ」計画、犯罪防止・減少、NHSの待ち時間減少と入院手続の簡略化、ビジネス界との協働による経済発展、包摂的社会的構築、ローカル・アジェンダ21の実現、交通機関の現代化などがあげられている。そしてこの節の最後において、

多くの地域において、参事会はすでにこういったことを理解している。教育当局はますます学校とのパートナーシップを強め、小学一年生の児童にかなりの支援を行い、親とのつながりを強め、とくに問題を抱えている子ども達には特別な目標を設定することによって、識字における改善を果たしている (p.7)

とし、教育以外の事例としてはポーツマスの高齢者対策、リーズの職業安定政策などを挙げている。

次節の「古い根と新しい役割」では、明確に地方自治体の存在意義を「現代化と革新のエンジン」と位置付けている。

また「三つの主要な挑戦」という節では、この文書の最初に挙げられていた改革理由の3点それぞれの実態が詳しく描かれ、「新しい地方自治体—第三の道」という節で期待される地方自治体像が詳しく述べられている。それによると「新しい地方自治体の核心はリーダーシップ」にあり、そのためには、1) 地域にあったビジョンを開発すること。2) パートナーシップに焦点を置くこと。これはこれまでのすべてを行う多目的機関としての地方自治体ではなく、すべてを官民パートナーシップで広げていくことを目指すという意味である。3) 質の高いサービスを保証すること。健康的な犯罪の少ない住環境の整備、質の高い学校教育などを供給することによって地域への帰属意識も高まるとし

ている。

そして「新しい地方自治体は新しい正統性を必要とする」というところでは、地方の民主主義の復活を目標に掲げ、具体的にはまず投票率の上昇を如何に達成するのか、地方自治体が計画を立てるべきであるとしている。またそれと同時に、従来の立法と行政を兼ね備えた法定委員会制度方式（＝参事会）を見なおし、公選制の首長（行政と立法の分離）の導入を提唱する。その他にも議会内部でのある種の責任内閣制の導入も可能性として開かれたものとされ、その他の方法も含めて地方が決めればよいという形で提案されている。

このように地方自治体の権限や制度を改革する提案がされたわけであるが、他方、中央政府との関係はどのように想定されていたらうか。

中央政府は地方自治体による権限の悪用や誤った実践に対しては非寛容で臨むとした上で、以下のように述べている。

中央政府は、すべての地方当局に対して基準の枠組みを提案する。全国的モデルに準じて各地方自治体は自分たちの経営規則（code of conduct）を作成する。これには誤った実践に対して、迅速なかつ独立した深刻な異議申し立ての調査と決定という規定を含むものである（p.19）。

この全体の枠組みを支配する考え方はベスト・バリューであり、これは保守党政権時代のバリュー・フォア・マネー（VfM）のうち強制競争入札制度（Compulsory Competitive Tendering—CCT）の部分廃止して、新労働党によって新たに追加されたものである。このベスト・バリューを支えるのが4つのCといわれたものである。すなわち、1）challenging（挑戦のC）、2）consulting（協議のC）、3）comparing（比較のC）、4）competing（競争のC）である（p.19）。競争入札という安ければよいというのではなく、質が重要であるということを強調するためにベスト・バリューという用語が使われているのである。

そしてここでもまた政府はこういった目的を実現するのに失敗した地方自治体には非寛容の態度に出るとして、直接的介入も辞さないと言明している。

地方自治体は、国家的目標に準じて地方での目標を設定し、それを実現するためにある種の権限と財政上の自由が与えられる。地方行政の効率化や権限の強化は、これまでの行政と立法を兼ね備えた多目的機関としての参事会・法定委員会制度方式ではなく、首長（行政）の独立方式か、責任内閣制方式といった新たな方式が提案されている。さらに地方民主主義の再建として、地域住民の参加、地域のビジネスの参加と協働、また公費支出の効率性や全体としての抑制を意図する官民パートナーシップといったものが浮かび上がってくるが、こういった地方自治体改革は、すでに明らかにした教育の場において展開されてきた「品質保証国家」の枠組みが全面的に適用されていることがわかる。

教育の場であれば、LEAはもはや以前のLEAではなく、あくまでも国家目標に準拠した地方の目標を地方の実情に合わせて設定し、モニターし、改善に取り組む役割へと「改革」されているのである。さらに首長制や責任内閣制の導入によって、LEA=EC制度は見直されることになり、自らが当該地域の教育政策を決定できるわけにはいかなくなることが十分予想された。

こういった内容は現実には1998年3月に公表された緑書『地方自治体の現代化 *Modernising Local Government*』、7月に公刊された白書『現代的な地方自治体—地域住民との触れあい *Modern Local Government — In Touch with People*』<sup>55)</sup>でさらに展開され、最終的には1999年地方自治法に帰着する。

(3) エドワード・ウッド『イングランドにおける地方財政』(*Research Paper 98/106*, 1 Dec.1998, House of Commons Library)

これは、国会議員向けの資料として発表されたものである。ウッドは、現状として、イングランドの地方自治体はその収入のほぼ80%を中央からの補助金に依存していることを指摘している。また中央政府からの支出方法としては、1) 歳入支援補助金 (Revenue Support Grant — RSG)、いわゆる一括補助金型。2) 統一ビジネス税 (Uniform Business Rate — UBR または National Non-Domestic Rate — NNNDR)、これはビジネス税からの再分配。3) 特定補助金という3つがある。政府の1998年白書の提案は以下のように要約されている。1) UBRは維持、2) 一律のキャッピングは廃止、3) 柔軟なキャッ

ピングの導入、4) 3年間分の補助金交付、5) カウンシル・タックス・ベネフィット (Council Tax Benefit: 地方税の不足分を個人に対して援助するもので生活保護を受けているものなどは100%交付) への補助金には上限 (キャッピング) を設ける。6) 民間財政イニシアチブ (Private Financial Initiative—PFI) を含む資本会計制度の改革である。3年分の補助金を交付するにあたって、基準支出査定 (Standard Spending Assessment — SSA) の計算方法を基本的には減額の方向で変更することになったため、いくつかの領域で減額されることが問題となっていることも同時に指摘されている。

教育に関しては、追加的教育ニーズ補助金指標 (Additional Educational Needs—AEN Index) の導入が検討されている。これにはSEN (特別な教育ニーズ) に関連するもの、英語を母語としない子ども達への教育などが含まれる。かなりの額の交付が見込まれるので、政府はどうすれば成績の改善へとつながる形で交付できるのか検討中であると指摘してある。

このような形で多少特別な措置が講じられる必要のあるものとして、他に社会保障、都市部などが検討されていることが紹介されている。

ところでSSAは、7つのブロックで計算されている。すなわち1) 教育、2) 社会保障、3) 警察、4) 消防、5) 高速道路、6) 環境、保護および文化 (通常その他すべてのサービスといわれる)、7) 資本財務である。教育はさらに初等、中等、16歳以降、5歳未満、その他に細分化されている。

こうして地方自治体は均衡予算をとることになっており、不足分を地方税の課税で賄うことになるのであるが、予定される改革では課税が比較的簡単になる分、地方住民の納税者意識を刺激することによって、「地方財政のアカウントビリティを高める制度 (ギア効果) になることが期待されている」とウッズは締めくくっている。

#### (4) 1998年会計監査委員会 (Audit Commission) 法

1998年6月に成立した同法は、これまで保守党政権下で設置されてきた評価機関に対する会計監査を可能とするものであると同時に、同委員会に対して該当する事柄についての研究を課すものであった。つまり、これ以降会計監査

委員会はある種の政策提言機関へと変容していくのである。この委員会は15名以上20名以下で編成される独立法人である。監査基準としてはベスト・バリュー枠組みが与えられており、それと照らし合わせて監査されることが期待されていた。つまり従来の監査であれば違法性が問われるだけであったのであるが、その判断に、新たに効率的であるかどうか、適切な計画であるかどうかといったプロセスに関する判断と査定も行われるようになったことに特徴があるといえよう。

#### (5) 1999年地方自治法

新労働党政権は白書で提案された内容及びそれに対する関係団体との協議に基づき、1998年に会計監査委員会法を改正し、事後評価制度の整備を行ったうえで、ベスト・バリューに基づく地方自治体改革を1999年地方自治法によって行う。同法は第一部ベスト・バリュー、第二部地方税（カウンシル・タックス）と勧告、第三部一般に分かれており、第一部ではベスト・バリュー当局の規定、義務、実施計画作成、強制的競争入札制度の廃止、担当大臣による基準と業績指標についての命令（Order）の発令、地方自治体監査官による計画書レビューと報告書の送付（当該当局、監査委員会など）、会計監査委員会による監査、担当大臣による改善命令の発令などが規定されている。第二部では2000年度からのカウンシル・タックスおよび勧告制度の改革が実施されるが、それには従来のキャッピング（支出上限規制）を廃止するものの、中央政府には規制する権限が与えられること、これにより予算に必要な税収を可能とするもの。第一層と第二層の地方当局間での公費支出を可能とするもので、これらは総じて地方自治体財政のアカウンタビリティを高めるためであると説明されている。

同法によって地方自治体の課税権限は高められたものの、その予算が適切かどうかの判断はベストバリュー枠組みと参照の上、まず地方の会計監査官によって計画の段階で精査され、事後的には会計監査委員会によって査察される。最終的に担当大臣は予算の見なおし、減額などを命令できるような制度が作られることになったのである。

総合業績査定（Comprehensive performance assessment—CPA）は、1999

年地方自治法のもとで導入が決定されていたもので、一層だけの地方自治体とカウンティ・カウンシルの自治体サービスについての査定方法であり、それに基づいての会計監査のやり方を規定するものである。

まず査定の枠組みとしては、諸手当、社会保障、環境、図書館とレジャー、教育、資源の有効利用、住宅という項目をたてて評価し、最終的に全体として5段階評価（優秀、良、普通、可、問題あり）を加え、それを公表し、それと同時に問題点があれば、改善計画を地方自治体に立てさせることまでを含む。最終的に優秀地方自治体と認定される条件として、1）教育に関しては3または2\*、2）社会保障については2\*、3）財政的には3、4）すべての中心的サービスで2つ優秀を獲得したものであり、また良、普通、可、問題ありという評価についてそれぞれ条件が明記されている。

この制度の確立によって、地方自治体もまたリーグテーブルの対象となったことがわかるうえ、全体として「品質保証国家」の枠組みが地方自治体においても成立したことが確認できよう。

なお最初のCPAを使った全国的評価結果は2002年に公開されている。

#### （6）2000年緑書『地方財政の現代化 *Modernising Local Government Finance*』

新労働党の地方自治体改革は1999年地方自治法を如何に具体化していくか、次の段階に移った。2000年9月に公表された緑書がそれであり、地方自治体はこれをもとにまず財政制度の改革についての協議を行ったのである。

同緑書によると1998年度の会計において地方自治体財政は支出面から見ると、教育が38%、社会保障サービスが19%、警察が12%、消防3%、交通5%その他23%となっていた。資本支出で見ると住宅が38%、交通が16%、教育が15%、警察4%、社会保障2%、その他25%となっていた。他方、収入の45%が中央政府からの補助金、22%が法人税（ビジネス税）、22%が地方税（カウンシル・タックス）、手数料などの収入が残りの11%であった。資本支出（投資的経費）で見れば、中央政府からの補助金が18%、地方債などの借入金35%などであった。

現行制度は、地方の予算（現実には基準支出査定——Standard Spending Assessment—SSA）と収入の差額を歳入支援補助金（Revenue Support Grant—RSG）で補填するやり方であった。その他に中央政府は地方の借入金について、一部承認制をとっていた。従来は地方税課税率の上げ幅について中央政府がキャッピングと呼ばれる制限を加えていたが、それは地方の自主性を極めて制限する方策であったため、これに対して見直しを加えることとなった。

緑書ではSSAがいかに機能するかということを中等教育の例で説明している。まず教育の下位項目として、「就学前」「初等教育」「中等教育」「16歳以降」「成人」の5項目を立てる。それぞれの項目には補助金額を算定するためのフォーミュラーが設定されている。たとえば、「中等教育」の場合では、①生徒数、②無償給食受給資格者数、③人口密度、④追加的教育ニーズ、⑤地域経費調整がそれにあたる。こまかな算定基準および詳しい数値はここでは省略する。なお現行制度の説明について詳しくは財務省財務総合政策研究所発行の報告書『主要国の地方税財政制度』2001年6月が詳しい（<http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu.htm>）。

### （7）2000年地方自治法

同法は以下の6部、1）経済的、社会的、環境的福祉の促進、2）公選制の首長、あるいは責任内閣制の導入、3）地方議員と地方公務員の職務、4）選挙、5）その他、6）ウェールズへの対応、関連規則から構成されている。ここで地方自治体の目的が法によって明確に規定され、地方自治体はそれに沿って計画を立て、その結果を評価されることになる。しかしながら、それはあくまでも地方の実態に即し、地方自治体が開発する戦略に基づいて行われるべきものであるとされ、同法の意図は地方自治を「復活」させるものであるということが強調されている。地方自治の復権のために強力なリーダーシップが発揮できるよう、公選制の首長制を含む執行部体制の確立が、これまではロンドン市だけであったのがイングランド全体に対して提案されている。これに伴い、担当大臣が任命する3名から構成されるStandards Boardが、イングランドの地方自治体の議員及び職員、水準の状況などを査定するために設置される。ま

た住民にはレファレンダムの権利が与えられる。さらに問題が起こった場合、仲裁するためにイングランドでは大蔵大臣が任命する3名以上のAdjudication Panelが設置されることになった。このAdjudication（仲裁）あるいはAdjudicator（仲裁者）は、すでに1998年の学校水準と枠組み法において学校定数の調整役を果たすために導入されたものと同様に、仲介、調停をもっぱらとする政府任命の役人である。こういった枠組みそれ自体が教育行政制度で培われた体制をモデルとしていると推測することははずれではあるまい。

同法によって公選制の首長とキャビネット制、あるいはリーダーと執行部体制、リーダーと責任内閣制が導入されることになり、それまでのLEA—EC制度もまた大幅に見なおされることとなった<sup>50</sup>。

- (8) 会計監査委員会『予算を最大限活用する *Getting the Best from Your Budget*』（2000年10月）および『ブリーフィング *briefing: Money Matters — school funding and resource management*』（2000年11月）

会計監査委員会は、1999年地方自治法および政府の公費支出方法の変更案（3年予算編成）を受けて、この二つの報告書を公表した。学校の自律的経営（LMS）の上にこの新たな補助金支出方法を如何に適用させるのか、そのノウハウをインターネットで公開するだけでなく、実際に経営の状況を判断するツールも開発している。基本的な構図はそれほど変わらないのでここでは省略する。

財政制度に関連すると、本書の対象時期を越えるが、この3年予算編成案の算定額を巡って、インフレ率をいかに予測するのかが大きな焦点となり、教員組合との労働協約などの見直しとも関連して、公教育費が圧倒的に不足するというキャンペーンが張られるようになるのは2004年のことであった。その背景には、実は地方自治体による公教育費流用といった問題があった。国庫補助金は一括補助金の中に組み込まれて地方自治体に交付されていたため、多くの地方自治体が地方税を低く抑えるために政府の要請を無視して、パスポート補助金の扱いを実際にはしていなかったのである。最終的に政府は全額使途指定の特定補助金として公教育費の支出を決定し、2006年度から実施されることになっている。学校の財政的基盤はより一層中央政府に依存するようになるとともに、

LEAとの関係が希薄化していくことは必定であり、2003年以降導入されつつあるマルチ・エージェンシー政策とともに今後の推移が注目される<sup>57)</sup>。

## ま と め

以上、野党時代および政権を担当した新労働党の第一期までの教育政策を中心にみてきた。ここから以下のような重要な点が明らかになったと思われる。まず、保守党と新労働党は、「品質保証国家」としての枠組みは共有している。これは、新労働党政府が生涯学習社会の創出を明確に主張したにせよ、基本的には基礎学力の水準の向上、「学習文化」の醸成といったものを至上目的とした時点で、保守党政権のもとで導入されてきた「品質保証国家」メカニズムが極めて有効であることを認めたからである。しかし新労働党はそれをさらに洗練された形にしようとした（すなわち、事後評価と救済策の「品質保証国家」）。そして基礎学力の向上のために、親もLEAも明確にその役割や責任が規定され、「ステークホルダー」として、位置付けられたのである。これは保守党政府が「オーナーシップ」という言葉で消費者の意識を高めようとした試みの先に登場してきたことが重要である。ひとつには、所有者意識を高めるための「選択」は依然として強調されているからである。しかしながら、「選択」が個人レベルで行われるのと異なり、「ステークホルダー」は複数の当事者が想定され、そこにはある種の協同、共同が前提とされている点が決定的に異なる。

また次に生涯学習社会の創出という新労働党政権のもくろみはそれほど成功しているとはいえないが、それでも全く新しい政策動向を見て取る必要があることだ。それはたとえば、個人学習口座、教育アクションゾーンという試みである。これはひとつには、全ての人に学習を促進するための一定額を給付するという考え方であり、限定的ではあるが、ルグランが提唱するデモグラント、アッカーマンの提唱するステークホールディングのアイデアに通ずるものである。また、教育アクションゾーンは、その実態に対しては賛否両論あるものの、これまたルグランが提唱した積極的差別化バウチャーの実験としてみる事が出来る。これらは、ベーシック・インカム論等とも通ずるものであり、これらについては今後検討していくこととしたい<sup>58)</sup>。

また最後に、ギデンズが新労働党政権の、従ってブレアの理論的指導者と見る通説は疑ってみる必要があるということも指摘しておきたい。

#### 注

- 1) Le Grand, J. and R.E. Goodin, *Not Only the Poor: Middle Classes and the Welfare State*, Routledge, 1987.
- 2) Le Grand, J., *Liberty, Equality and Vouchers* in David G. Green (ed.), *Empowering the Parents: How to Break the School Monopoly*, IEA Health and Welfare Unit. 1991. pp.77—90.
- 3) ノベルト・ボッピオ著、片桐薫・圭子訳『右と左—政治的区別の理由と意味』お茶の水書房、1998年。
- 4) Giddens, A., *Beyond Left and Right*, 1994, Polity, p.68. 松尾、立松訳『左派右派を超えて』而立書房、2002年。
- 5) 新労働党の政策は、「第三の道」、すなわち中道左派と呼ばれるものである。アンソニー・ギデンズがその理論的メンターであるといわれ、大方の研究者が彼の思想と新労働党の戦略を同一視している。しかし本書はこれに対して疑義を唱えるものである。
- 6) 『社会正義 *Social Justice*』(The Commission on Social Justice, Verso, 1994)では、その大前提として経済的發展こそが英国復活の道として捉えられており、そのために以下の4点が提案されている。①困難なときに必要とされるセーフティネットの福祉国家から経済的機会のための跳躍板としての福祉国家へ転換すべきである。②教育と訓練へのアクセスを劇的に改善し、全ての人々の才能に投資をすべきである。③雇用、家庭、教育、余暇、そして退職といったものとのバランスをとりながら、男女全てのライフサイクルを通じて真の選択を推進しなければならない。④英国の社会資本を再構築しなければならない。家庭から地方自治体までの社会制度は、人々が自分の人生を全うするために依存できる社会的環境を提供できるように成熟しなければならない (pp.1-2)。これらは、ブレア新労働党政権によっても基本的に共有されていると思われる。つまり、ギデンズのみがブレアらの理論的メンターであるとするのは誤りであろう。たとえばギデンズの『第三の道』とニューレイバーの政策には、とくに道徳における宗教の位置を巡って微妙な違いが存在しているかのように思えるため、同一視することにやや疑問が残る。また、総選挙前に出されたブレア関係の宣伝書2冊(トニー・ブレア著『新しい英国—若い国に対する私のビジョン』とマンデルソンとリデル著『新労働党はブレア革命を起こすことができるか』)とも、ブレアがオックスフォード大学在学中に一番影響を受けた研究者として、スコットランド人のジョン・マックマリを挙げており、ギデンズの名前は

一切見られない (Blair, T., *New Britain: my vision of a young country*. Fourth Estate, 1996, Mandelson, P. and R. Liddle, *The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?*, faber and faber, 1996)。また、ギデنز本人もブレアやブラウンとの親交はむしろ政権が誕生してからかのような印象を与える文章を明らかにしている (Giddens A., *Over to you, Mr. Brown*, Polity, 2007)。さらに第二期以降では、ギデنزの新労働党政府への態度に若干の距離感があるのではないかということもいわれている。いずれにせよ、この問題は今後の課題とすることとしたい。

- 7) Blair, T., *ibid.*, p.61. 出版年度は1996年になっているが、収録されている文章は不明のもの一点を除いて、全て1996年6月29日以前のものである。Mandelson, P. and R. Liddle, *ibid.*, p.56.
- 8) Mandelson and Liddle, *ibid.*, pp12-14.
- 9) *Social Trends 1970-1995*, Central Statistical Office, CD-ROM版 1996より作成。

前掲の『社会正義』においては、1993年当時の実態は以下のように把握されている。

- ① ほぼ三分の二の家庭が平均年収以下で生活をしており、3人に1人の子どもが貧困の中で成長している。
- ② 就労可能な年齢の男性のうち、5人に1人が未就労で、百万人以上の人が長期の失業状態にある。勤労所得に見る不平等は、1886年以来最大のものとなっている。
- ③ 21歳の5人に1人が数学ができないし、7人に1人が読み書きができない。Aレベルで2科目合格する生徒の数は日本とドイツの高校生の半分である。
- ④ 最も貧しい層の子どもは、最上層の社会階層の子どもよりも病気で死ぬのは2倍、交通事故で死ぬのは4倍にもなっている。
- ⑤ 犯罪は今や第四の産業となっている。薬物中毒件数は1973年以来14倍となっているし、人種差別に基づく暴力事件は過去10年間に於いて他の犯罪よりも急激に増加している (p.2)。

このうち子どもの貧困問題はゴードン・ブラウンが最も関心を払う分野であるといわれている。

さらに同書は続けて、保守党政権が自由市場経済によって英国の復活を図ろうとしたこと、その結果は逆に経済的弱点や、社会的分断、政治的には中央集権主義を生み出したと指摘しているが、同委員会は基本的に従来の労働党の政策が時代の変化に追いついていなかったという認識に立ち、こういった問題は保守党政権の政策の失敗だけが原因ではないと明言した。そして英国は今急変する世界において、経済、政治、社会この三領域で革命を行わなければならないと結論する。まず経済革命としては革新と「付加価値」を追求し、全てのものがスキルを持つべきであるとした。社会革命は女性の社会進出により成し遂げられたとし、責任を伴う権利、全ての人が潜在的能力を開花できるような包摂的社会的創設を訴えた。そして政治革

命としては、分権と民主化、全ての人の発言力を強める方策が必要であるとしている (p.3)。

さらに具体的に

- ①経済的欠如という悪には経済的自立という目標を
- ②怠惰という悪には就労した場合の褒美を
- ③無知という悪には学習の機会を
- ④病気という悪には健康へのチャンスを
- ⑤汚染という悪には安全な環境を

という見出しで処方箋を提示し、そしてそれらに対する「社会正義」の在り方が続  
けて論じられている (pp.27-57)。

- 10) individualizedism. Individualismとは異なり、より私事化的側面を強調する際に使われるようである。そのため個人化主義と訳出している。
- 11) バーバーはこの事件は英国社会を震撼させ、モラル・パニックを引き起こしたと書いている。Barber, M., *The Learning Game*, p.18. また「サッチャーの子ども達」についてはPicher, J. and S.Wagg (eds.) *Thatcher's Children?*, 1990. Falmer.
- 12) Giddens, A., *The Third Way*, Polity Press. ギデンズ著佐和訳『第三の道』日本経済新聞社、1999年、その他参照。
- 13) これについてはギデンズ『第三の道』における「エリートの反乱」、アンディ・グリーン『教育・グローバリゼーション・国民国家』(大田訳、都立大出版会、2000年)における「飛び地」(邦訳222頁)など参照。
- 14) 「ステーキホルダー」あるいは「ステーキホールディング社会」というアイデアは、1700年代から見られたらしいが、ブレアが1996年1月のシンガポール演説で「ステーキホルダー経済」を提唱したのがこの言葉に注目が集まった契機となったようである。演説の現物は手に入らなかったが、基本的に「ステーキホルダー経済」の提唱者であるジョン・ケイ (John Kay) の理論を援用したものと考えられる (彼については<http://www.johnkay.com/>を参照)。これをうけてウィル・ハットンがガーディアン紙、オブザーバー紙を中心に一連の記事を明らかにし、このアイデアを擁護している (Hutton, W. and D. Glodblatt, *The Stakeholding Society: Writings on Politics and Economics*, 1999, Polity)。また、以上のキャッチフレーズは主にブレアの著作、マンデルソンとリドルの文献から取り上げたものである。
- 15) Jones, K., Cultural Politics and education in the 1990s, in *Education After The Conservatives*, eds. Richard Hatcher and Ken Jones, Trentham Books, 1996,
- 16) オーナーシップの感覚を強調することで自覚をもたらし、水準の向上を図ろうという戦略は、例えば、公共住宅がスラム化するのを阻止するために、自分の家なら大切にすることであろうと考えられ、持ち家政策が導入されたことに端的に現れている。同様に、親も教職員も学校を大切にしなければならない。それゆえオーナーシップ

が教育の場でも強調される。野党労働党も後述するように当初はこのオーナーシップのアイデアを採用していたが、ブレアはこのアイデアをステークホルダーに展開することによって、責任と権利を統一させ、さらに一歩進めたと考えられる。

- 17) Jones, *op.cit.*, p.17.
- 18) The Commission on Social Justice, *op.cit.*, p.5, p.147.
- 19) Labour Party, *Diversity and Excellence*, 1995. なお、清田夏代「多元化社会における国家と地方教育当局」『日英教育研究フォーラム』第7号、日英教育学会、2003年も参照のこと。このマニフェストで取り上げられているバーミンガムはティム・ブリッグハウス (Tim Brighouse) 教育局局長の存在とともにバーバーによって詳しく紹介されていることはすでに指摘しておいた。このつながりは新労働党の教育政策を理解する上で重要である。ティム・ブリッグハウスは現在はロンドン教育大学院客員教授である。ちなみに学校選択に関して様々な論文を発表しているハリー・ブリッグハウスは彼の息子である。
- 20) Barber (1997) は1997年の「選挙前から、私は折に触れて労働党の政治家にアドバイスを与えてきた。教育政策の殆どは私が書いたのだ。投票日から私の役割は根本的に変わった。5月2日、私はブランケット大臣から教育雇用省のなかの水準と効果という新ユニットの長に任命されたのだ。結果として、私は選挙に先立って自分も参加して作り上げてきた政策を実施する責任を負うことになったのだ」と述べている (pp.10-11)。
- 21) Labour Party, 'new Labour: Because Britain deserves better', *General Election Manifestos, 1900-1997*, Politico:Routledge, 2000, pp.349-353.
- 22) この極秘文書の公開を許可してくれたHMC関係者、とくにヴィヴィアン・アンソニー氏にお礼申し上げる。
- 23) このルールがなにを示しているのかは今の所不明であるが、報告文からすれば「このルールは、個々の子どものニーズが特定化される場合には、私立学校での教育を可能とする」ものと説明されている。この場合には、ワーノック勧告の特別な教育ニーズだけではなく、その他公立学校では不可能とされるような種類のものも含むとされている。
- 24) 実際、労働党はこれまで特権の象徴であるパブリックスクールに対して、敵対という単純な態度をとっていたわけではない。むしろアンビバレントな対応をしてきた。廃止を強力に主張する左派の論理が、理論的には平等という観点から建て前としては労働党の公式見解であったが、過去において、一度も明確に廃止を打ち出したことはない。それはパブリックスクールが国家統制の及ばない領域にあったからでもあるが、実は労働党指導者層にパブリックスクールに対するある種の尊敬と畏怖の念が存在していたからである。さらに労働党指導層にオックスブリッジ出が増えるに従い、エリートの問題は、「やつら」の問題というより「われら」の問題となっ

てきたのである。ブレアなどはオックスフォード出身の二世議員の典型である。労働党が労働者の政党という基本的性格から逸脱してきていると鋭く批判を加えていたのがマイケル・ヤングである。Young, M., Down with meritocracy, *Guardian*, 2001/6/29.

- 25) Queen's Speech, *Hansard*, Vol.294,clms.41-45. 7 May1997.
- 26) *Hansard*, Vol.298, clm.597. 27 Oct.1997.
- 27) たとえば、ウィットーは筆者に対してそう述べている。その他にもチェスナツ・グロブ校のピーコック校長も同じ意見であった。
- 28) 代表的な研究として、Power, S. and S.Gewirtz, Reading Education Action Zones, *Journal of Education Policy*, Vol.16, No.1, pp.39-51.2001. Dickson, M., et al., Education Action Zones and Democratic Participation, *School Leadership & Management*, Vol.21, No.2, pp.169-181, 2001. Theakston, J., et.al., Teachers Talking: teacher involvement in Education Action Zones, *School Leadership & Management*, Vol.21, No.2, pp.183-197, 2001. シャロン・ゲワーツ「ニュー・レイバー第三の道の実践における緊張関係はいかなるものであったか? EAZの場合」『日英教育研究フォーラム』第9号、96-138. 日英教育学会、2005年など。
- 29) EiC Action Zones. DfES StandardsHPよりダウンロード (2006年3月19日)。  
<http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/eic/eicactionzones/>
- 30) 筆者が2000年の2月、3月にワンズワース教育局で教育委員会後の議事録を見せて頂いた時期にこれが話題となっていると事務官から教えて頂いた。そのときはまだ裁判中であったが、最終的にワンズワース区の言い分が認められたのはあとから新聞報道などで知った。またTomlinson, op.cit., p.96も参照。
- 31) <http://www.standards.dfes.gov.uk/beaconschools/> (2006年3月19日ダウンロード)。
- 32) 教育スキル省シティ・アカデミー担当者とのインタビュー (2004年3月2日、サラ・クーゼンズ (Sarah Couzens) DFES、シティアカデミー担当チーム)。
- 33) イギリスでは階級別の教育制度を形成してきたという歴史的背景により、大学進学を準備するいわゆる学術的カリキュラムと、卒業後にすぐ職業に就くことを前提とする実践的カリキュラムが中等教育段階で明確に区分されていた。これは1970年代にコンプリヘンシブスクールが主流になった後にも基本的には続いていたため、バランスのとれた普通中等教育カリキュラムの開発の必要性が常に主張されていたのではあるが、反対も強く、なかなか実現しなかったのである。たとえばマイケル・ヤング (2002) を参照のこと。これはさらに公立学校に対して宗教団体との関係を明確に表示せよという2002年教育法案で大問題となった「宗教系学校 (faith school)」の奨励にも表れている。これは信教を理由に選抜を許すものとして批判を浴びたものであるが、その背景にある「宗教系学校の方が普通の公立学校よりも

教育水準が高い」というイメージを利用することによって、ミドルクラスを取り込もうとする新労働党の意図のもう一つの現れであると考えられる。

- 34) The Labour Party, *New Labour: because Britain deserves better* (1997 Manifesto), in I.Dale (ed.), *Labour Party: General Election Manifestos, 1900–1997*, p.353. 2008年現在では初年度の費用として50万ポンド準備しておかなければならないとされている。当初政府はアカデミーの建設費用を400万ポンドと予想していたが、実際には大幅にこれを越えるものであった(クーゼンズへのインタビュー、註32参照)。大田直子「英国労働党政権の学校タイプの多様化政策-アカデミーの事例を中心に」『公立学校改革における市場力(選択)と非市場力(参加)の相互作用の研究』(科学研究費報告書、研究代表者 黒崎勲、2004年)。大田直子「労働党政権の中等教育多様化政策-アカデミーの事例考察」『イギリスの中等教育改革に関する調査研究-総合制学校と多様化政策-中間報告』(研究代表者 佐々木毅、2004年)。
- 35) アカデミーは、外観や建築などの面で、1960年代に急ごしらえされたLEA立中等教育学校の校舎と比べて人気があるなど優位に立っている点などが批判されている。戦後第一次ベビーブームへの対応として建設された校舎はすでに耐用年数を超えているものの、莫大な費用がかかるため、放置されているものが多い。スティープン・ボールへのインタビュー(2004年3月)。但し老朽化した学校施設の立て替えを全面的に行うことも現労働党政権は約束している。またゴラードもその後の研究でスペシャリストスクール政策のもとで不平等が拡大してきたことを指摘している。Gorard,S.and C.Taylor, *Specialist schools in England: track record and future prospect*, Cardiff: School of Social Sciences, 2001.
- 36) 学校の多様性をカリキュラムで考える場合には、スペシャリストスクールのなものが登場するのは当然である。この問題は学校選択政策導入の当初から論争となっていたが、たとえば、ネイスミス氏は、「ピアノ、ダンスやバレエの上手な子どもがそのための専門的な学校に入ることは問題視されないのに、他のことになると反対が出るのは何故だろう、子どもが自分の好きなものを学ぶのになんで反対されるのだろうか、子どもも学校がもっと好きになるだろうに」と話していた(1999年11月電話でのインタビュー)。
- 37) このシチズンシップ教育はなにも科目として指定されていた訳ではなく、基本的にはクロス・カリキュラム的に導入される予定であった。しかしながら例えばチェスナット・グローブ校ではOfstedの査察の結果、シチズンシップ教育が弱いといわれて憤慨していたように、どのように実践を行うかは当初は学校に委ねられていたため暗中模索の状況が続いていたといえよう。現在はシチズンシップ教育に関係する財団も設立され、モデル・カリキュラム等の提供もインターネットを通じて行われるようになってきているし、教員養成プログラムも準備されている。またGCSEの試験科目

- への導入も行われているため、筆記試験に矮小化されつつもある。内容的には日本の政経や倫社というような感覚である。シチズンシップ教育に関しては、さしあたり清田夏代『現代イギリス教育行政改革』勁草書房、2005年を参照のこと。なお、フーコーの統治術という概念を使って、このシチズンシップ教育も新たな統治術の一環として考えることも可能である。例えば山家歩「市民性を通じての統治」『市民社会とアソシエーション』（村上、石塚、篠原編著）、社会評論社、2004年参照。
- 38) 1997年に発表されたデアリング報告は、短期的、中期的視点から全部で93項目にわたる勧告を行っている。そこには、学士号より下位のデグリーを導入すること、大学定員を増員すること、補助金は、高等教育機会の拡大に貢献する戦略を示し、学生の学習経過をモニターし、評価するシステムを作り上げた大学を優先して交付すること、これに関する調査に資金を提供すること、補助金はその6割を学生数に応じて配分すること、学生への授業料徴収、政府は学生の生活保障や障害者への支援をすること、人文科学系のためのリサーチ・カウンシルの設置、高等教育の品質の保証をチェックするための品質保証機関（Quality Assurance Agency: QAA）の設置などが盛り込まれている。このうちのほとんどが最終的には実施に移されていることが後に確認できる。The National Committee of Inquiry into Higher Education, *The Report of the National Committee*.
- 39) The Labour Party, New Labour: because Britain deserves better (1997 Manifesto), in I.Dale (ed.), *Labour Party: General Election Manifestos, 1900-1997*,
- 40) National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning, *Learning for the Twenty-first Century*, 1997. <http://www.lifelonglearning.co.uk/archive.htm>よりダウンロード。
- 41) DfEE, *The Learning Age: a renaissance for a new Britain*, Introduction. <http://www.lifelonglearning.co.uk/greenpaper/index.htm>よりダウンロード。
- 42) この間の経緯については現在では革新、大学、スキル省のホームページで詳しく説明されている。<http://www.dcsf.gov.uk/ila/programme.shtml> (2008年10月14日ダウンロード)。この計画は現在中止されているが、今後については再検討されている。
- 43) Hillman, J., *University for Industry: creating a national learning network*, IPPR, 1996. Pp.5-6.
- 44) *Ibid.*
- 45) Milner, H. and et.al., *Piloting the University for Industry: Report of the North East Project*, IPPR, 1999. 前書きを寄稿したテッサ・ブラックストーン (Tessa Blackstone:生涯学習担当大臣) は、産業のための大学 (UfI) がそれが労働党政府の生涯学習政策の根幹をなすと指摘している (p.5)。

- 46) <http://www.ufi.com>参照。
- 47) DfEE, *The Learning Age: a renaissance for a new Britain*, Ch.1.3.なお、ここで紹介した政府文書はすべて註40のホームページよりダウンロードできる。反対派を事前に懐柔するというのは、録書の質問方法などにみることができる。たとえば、政府はこういうことをやりたいと考えているが、それについて貴方は賛成するか、反対するか。また賛成するならどういう内容がいいと思うかといったやり方である。
- 48) DfEE, *Learning to Succeed*, Cmd. 4932. 1999.
- 49) コネクションズに関しては、[www.lga.gov.uk/lga/parliament/connexions.pdf](http://www.lga.gov.uk/lga/parliament/connexions.pdf)。ダウンロード。プロスペクタスの掲載ページが現在は見あたらないが、[uk.yahoo.com](http://uk.yahoo.com)で調べるとキャッシュからpdfファイルがダウンロードできる。
- 50) National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning, *Creating Learning Cultures: Next Steps in Achieving the Learning Age*, 1999. <http://www.lifelonglearning.co.uk/archive.htm>よりダウンロード。
- 51) Quality Assurance Agency, *Discussion Paper*, 1999, *Consultation Paper*, 1999, *Summary Report*, 2000, *Policy Statement on PDP*, 2000
- 52) Foundation Degree Group, *Foundation Degree Prospectus*, 2000.
- 53) アジェンダ21とはもともと1992年にリオデジャネイロでの「地球サミットで採択された環境保全のための規範を各論において実現するための行動計画」であり、通称「リオ宣言」と呼ばれている。ローカル・アジェンダ21はこれに対応するイギリス政府の政策である。
- 54) Labour Party, *Manifest 1997*, ed., Iain Dale, *Labour Party General Election Manifestos, 1900-1997*, Routledge, 2000.
- したがって、新労働党政権誕生後のLEAを指して、デュルケムが構想した中間団体との類似性を強調する清田夏代の見解は筆者とは全く異なる。デュルケムのいう中間団体論はむしろ1980年以前のLEAこそが妥当すると思われる（清田、前掲書参照）。
- 55) 『地方自治体の現代化』 <http://www.local.odpm.gov.uk/sponsor/ethical/ethical.pdf>。また、白書『現代的な地方自治体-地域住民との触れあい *Modern Local Government - In Touch with People*』は、<http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1165212>よりダウンロード。なおこの白書第七章においては、ベスト・バリューを提供する地方自治体はまず1) 明確なサービスの基準を持ち、2) 継続的に改善を行うための明確な目標を持ち、3) サービスの利用者の発言力を高め、4) 独立した監査と査察を有するものであり、中央政府は地方自治体がサービスの供給に失敗したときに行動を起こすための新しい権限を持つとされている。なお、(財)自治体国際化協会『クレアレポート 英国におけるベストバリュー』206号(2000年)も参照のこと。

56) <http://www.local.odpm.gov.uk/>よりダウンロード。

57) 上記の文書は<http://www.auditcommission.gov.uk//reports/index.asp> からダウンロード。

マルチ・エージェンシー（あるいはジョインドアップ）政策とは、直接的には2000年に起こった一人の少女が叔母たちによって虐待死させられた事件に端を発し、「どの子供も大切 Every Child Matters」キャンペーン、2004年子ども法などで導入されているが、すでに述べたように、バーバーやブレアの著作にも見られるもので、関係行政機関や司法、警察などの地域ネットワークを作り上げるものである。

2006年の段階でLEAはたんにLocal Authorityと呼ばれるようになり、例えばロンドンのワンズワース区の場合、以前の法定教育委員会（Education Committee-EC）は、教育に関する監督と精査委員会（Educational Overview and Scrutiny Committee）と改称され、政策決定はCabinetと呼ばれる執行部が行うことになった。教育に関する監督と精査委員会の委員長がこのキャビネットの一員である。ワンズワース区では以前のLEA-EC制度の時代においても、地方議会の主要メンバー（通常は法定委員会の委員長など）が非公式に事前に会議を開き、全体の運営の原案を決めていたので、ある意味、この非公式な会議およびそのメンバーが正式な会議とキャビネットメンバーに移行しただけであるともいえる。ECは政策決定機関とはならなくなったため、年に3回程度（必要に応じては緊急に応召される場合もあるが）開催される程度となった（子どもと青少年局局長ロビンソン氏談、2006年3月8日インタビュー）。

管見の限り公選制の首長制を導入している自治体は、2006年3月の段階でロンドン、ドンカスター、ハートルプール（Hartlepool）、ストーク、ノース・タインサイド（North Tyneside）であり、リーダーと責任内閣制的執行部体制を採ったパーミンガム、ウィラル（Wirral）、ダーラム、ワンズワースなどいくつかの自治体であった。リーダーと責任内閣制の場合は、これまでも形式的に一年限りのメイヤーをおいていた地方自治体が多いため、どの程度の違いが出てくるのか不明である。また、この論文を執筆中に日本においてもこの教育財政制度改革やマルチ・エージェンシー（ジョインドアップ）政策への関心が見られる。これらの文献の検討も含め、地方自治体改革、地方財政改革を、生涯学習社会構想と関連して新労働党政権の教育政策の内容を検討することは今後の課題としたい。

58) デモグラントにかんしては、Le Grand and D.Nissan, *A Capital Idea: Set-up Grants for Young People*, Fabian Society, 2000. Le Grand, *Motivation, Agency and Public Policy*, 2003, Oxford UPを参照のこと。またステークホルダー論に関しては、Ackerman, B. and A. Alstott, *The Stakeholder Society*, 1999, Yale UPを参照のこと。ベーシック・インカム論についてはAckerman, B. et al., *Redesigning Distribution*, 2006, Versoを参照。

## 補注

本稿は平成20年度科学研究費補助金基盤研究(C)(課題番号20530741)「英国労働党政権の教育政策の展開と変容に関する分析」(研究代表者 大田直子)の成果の一部である。

本稿第1節、第2節は、「イギリス新労働党の教育政策-装置としての「品質保証国家」」(『教育学年報』2002年、世織書房)に加筆訂正したものである。また第3節は、「デアリング報告に基づく英国の高等教育改革の進捗状況等及び欧米諸国における教育コーディネーターの活用によるキャリア教育推進事例に関する実態調査」(2008年、産業経済研究委託、ベネッセ)の担当部分に加筆訂正したものである。さらに第4節は「イギリスの新しい教育財政制度」『イギリスの中等教育改革に関する調査研究-総合制学校と多様化政策-最終報告』(科研費報告書、研究代表者 佐々木毅、2006年)を加筆訂正したものである。