

# イギリスとフィンランドの 教育実験から何を学ぶか

福田 誠治

都留文科大学文学部教授

## 1. アングロサクソン・モデル、その始まり

1960年代にアメリカで実施された「教育の人間化」は、子どもの自発性重視、個性重視といいながら、深刻な学力低下、少年犯罪の激増、子どもの自殺率の増加につながったと批判する者がいた。ここに1960年代後半～1970年代初期にかけて起きてきたのが、基礎に戻れ運動である。運動の背後には、進化論拒否を掲げる宗教的原理派、人種平等論に抵抗する政治的な極右勢力があった。

「基礎に戻れ運動」の特徴は、①教育目標を教科の学習に狭く規定する。とりわけ、国語（英語）と数学を重視する、②国に画一的なカリキュラムを決めて教師の自主判断領域を狭める、③選別と競争を教育に利用する、④試験による管理を強める、というようなものであった。保守派の理念型教育がここにすでに現れている。

### ふくた せいじ

1950年生。東京大学大学院教育学研究科博士課程修了。現在、都留文科大学文学部比較文化学科教授。著書に、『競争やめたら学力世界一』（朝日選書）、『格差をなくせば子どもの学力は伸びる』（巫記書房）、『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』（朝日選書）などがある。

政治の転換期の1983年、レーガン大統領のもとで『危機に立つ国家』が発表され、アメリカでは経済利益を優先しながら、教育の再編が始まった。この報告書は、「歴史は怠け者を甘えさせてくれない」「学ぶことに最低限の努力しかなかったら、その報酬もまた最低限でしかない」というような表現で、教育の本質は諸個人の競争であり、結果に対する責任もまた個人にあるという見解を示した。これは、人権としての教育という思想から大きく離れた見解である。

具体的な提案として、学校教育では、授業時間、年間授業日数、宿題を増やすこと。また、生活関連教科を削減して、数学、生物、化学、物理、地理といった教科を増やすこと。学校・大学は、もっと厳しい測定基準を用いること。「達成度標準テスト」、いわゆる国家スタンダードに基づく教科テストを実施すること。また、教師の給与と在職権（任期）を評価するためのより効果的な手段などの奨励など、後の新保守主義ならびに新自由主義の教育がこの報告書に出そろっていた。

## 2. アングロサクソン・モデル、その結果

ゆりかごから墓場までと呼ばれた福祉国家は、保守党も労働党も合意していた。この福祉を新自由主義の手法から切り捨てたのはサッチャーであるが、同時に歴史教育の見直しや、日本の学習指導要領に習って英国史上最初の国家カリキュラムを導入し、全

図 PISA2000 と PISA2006 との比較 (得点と順位)

読解力	数学的リテラシー	科学的リテラシー
	日本 557(1)	日本 550(2)
	↓	↓
イギリス 523(7)	イギリス 529(8)	イギリス 532(4)
↓	↓	↓
日本 522(8)	523(10)	531(6)
↓	↓	↓
498(15)	アメリカ 493(19)	アメリカ 499(14)
アメリカ 504(15)	↓	↓
↓	495(24)	515(14)
495(18)	↓	↓
↓	474(35)	489(29)
?		

参加国は PISA2000 が 31、PISA2003 が 40、PISA2006 が 57。アメリカは、PISA2003 で 495 得点 (18 位) だが、PISA2006 ではテスト問題の組みかえに失敗して集計から除外され、成績は不明。

国的学習目標を設定したのは、国家主義の強化である。したがって、サッチャーに続く英国の教育改革、いわゆるサッチャー教育改革は新自由主義というべきではなく、新自由主義的手法を取り入れた保守主義、いわゆる新保守主義というべきだろう。

メジャー期になると、学校の説明責任として、1995 年から全国学力テストを 7、11、14 歳の生徒を対象に実施し、1997 年 3 月には 11 歳テストの結果公表が政府の手によって強行された。この学校別、地域別の成績順位表は、「リーグ・テーブル」と呼ばれ、以降、学校順位、教育局順位などが社会の注目の的となる。さらに、教育水準局 (オフステッド) による学校監査を強化し、学校別成績表 (パフォーマンス・テーブル) を導入し、学校査察官を派遣して学校の外部評価を行った。

この間に、英国の学校は一変してしまう。それまでは、現場の教師が創意・工夫を凝らして自由に地域の子どもたちの教育を担ってきた。しかし、全国画一の教科に分けられた詰め込み型の教育が支配するようになる。

1997 年からのブレア政権になると、世間は変革を期待したが、教育に関してはサッチャー教育改革を踏襲し、むしろ成果主義をより徹底することになる。「読み書き・計算を重視」し、教育成果を単純化し

て数値管理を進め、学校の成績向上の数値目標化とともに国全体の学力向上の数値目標化を政府の政策ともした。

基礎学力向上戦略が動き出し、1998 年からは、小学校で毎朝、算数の計算と国語 (英語) の読み書きの時間を一時間ずつ確保することになった。こうして、全国的に画一化した授業方法が推奨され、新公共管理 (NPM) はますます進むことになった。

成果主義の精緻なシステムは次のように完成された。「入口」の管理機構として「国家カリキュラム」を設定し、外部から教育目標・目標値が強制される。「出口」の評価機構として、「全国学力テスト」「リーグ・テーブル」「教育水準局 (学校査察、授業査察、個人別教員査察)」「親の学校選択」という仕掛けを作った。両者の中間にあたる作業過程のみ自由競争として、「学校目標値設定」を立てさせ、テストで点を取る授業を展開させ、教師にのみ説明責任を求めたのである。

だが、特筆されるべきは、労働党政権が教育の公的財源保障を拡充したことである。教育予算を増額し、1996 年と 2007 年を比べると総額でほぼ倍増、生徒一人あたりでも倍増している。また、1997 年と 2007 年を比べると、教員数は 3 万 5000 人増、小学校では 30 人学級を実現した。さらに、初任給は 3

割増しとし、全額国庫負担にした。新たな試みとして補助教員を15万人増員し、特別なニーズのある生徒(SEN)を対象に「特別支援教育」を展開した。「学習の遅れた子ども」を4、5人の小グループできめ細やかに指導をしたのである。

それでも、成果主義は学校格差を生み、ほぼ半数の子どもたちの学習意欲を喪失させ、都市部の「困難校」では教員不足が深刻化している。結果的に、学力はあまり向上しなかった。

成果主義教育の失敗は、国際学力調査PISAのデータでもはっきりしている(図参照)。

### 3. ヨーロッパのスタンス

OECD(経済協力開発機構)は、諸国際機関の中では教育分野で特異な活動を展開している。OECDは、マーシャルプラン受け入れのためのOECE(欧州経済協力機構)をその前身とし、1961年に改組されてできあがった。したがって、今日なお25%というほど資金的には大きくアメリカに依存しているが、機構の目的はヨーロッパの経済復興に他ならない。そのために、アメリカの介入は時としてOECD側の抵抗に遭い、アメリカ的な市場自由主義は薄められ、教育の分野ではアメリカと大きな差異を作りだしてきた。

OECD内部には、「ヨーロッパ」派と「アングロサクソン」派の対立、社会民主主義イデオロギーと新自由主義との対立があるといわれている。前者の対立は、持続可能な市場活動か自由貿易と競争の徹底かという対立になる。後者の対立は、社会的な公正さか社会的効率のどちらにウェイトを置くかという論争に現れている。

1980から1990年代は、アメリカの財政的裏付けによって、OECDは、私営化(民営化)、学校選択、教育内容の標準化、国際テストに向けた研究と政策形成を推進することになった。転機の始まりは、『危機に立つ国家』(1983年)だった。レーガン大統領は、冷戦構造を意識して、科学の成績を向上させようとした。そこで、合衆国政府、とりわけ教育省は、OECD

に国際教育指標事業を行うように提案した。そこでは、成果主義に基づく公共政策、いわゆる新公共管理(NPM)への組み替えも意図されていた。

アメリカはOECDに対して、「国際到達度評価学会(IEA)」と同様の活動を期待したが、OECDは、アメリカの言いなりにはならなかった。OECDは、新規に特別の専門家を採用し、教育指標事業の企画・実行に関する情報を集めた。またOECDは、World Bank、EU、UNESCOと共同歩調をとり、互いに合意をとりながら、慎重に行動を展開した。

たとえば、1990年代より、OECDは、教育の目的を経済成長から「健全な経済」に向けた人的資本の形成へと重点を移した。OECDによる社会資本の定義は、『諸国民の福利(The Well-Being of Nations)』(2001年)に現れている。そこでは、人と人のつながり、協力関係が注目される。OECDは、2002年にイギリス政府統計局と協同して社会資本測定に関わる会議を開催している。アメリカで精神的に調査を実施きたパットナムの提案を検討し、マックゴー OECD教育局長は社会資本(social capital)と福利(well-being)に関する質問をPISAに含めることが望ましいと発言し、他のメンバーはそれに同意した。

引き続き2004年には、ダブリンにて、OECD教育閣僚会議が開催されたが、パットナムが基調提案を行い、社会結合(social cohesion)の重要性を強調した。会議では、次のようなことが確認された。社会資本とは、社会的なネットワーク、信頼、相互依存のことであり、社会結合を広く支えるものである。教育は、市民教育を通して、また学校が地域のセンターとなることや、課外活動を通して、さらに教育研究所の活動を通して、社会資本や社会結合を支援することができる。移民や他の要因で増え続ける社会的多様性は、実際には社会を豊かにするものである。社会正義や公正さは、社会結合への前提条件である。学校は、結合力ある共通文化を創ることができる。教育の結果だけでなく、社会資本と社会結合もまた測定するような評価の枠組みは、OECDが援助できる本質で

ある、と説明されている。

これらの流れを受けて、マックゴー OECD 教育局長は、「人的資本を作り上げるだけでは不十分だ」「社会資本とは、グループ内あるいはグループ間で協同を促進するような規範、価値、理解を共有した相互ネットワークであり、結合力ある諸社会 (cohesive societies) を発展させ、維持するためにも不可欠のものだ」と、人的資本を社会的に稼働させる社会資本としてとらえ直している。

このように社会資本の強調が、「協力社会」へのシナリオとなって、OECD が寄って立つ新自由主義に彩りを添えている。さらにそのよって立つ世界観を、マックゴー OECD 教育局長は、「経済成長と自然環境の持続可能性とのバランスであり、社会結合 (cohesion) を伴う個人の成功、そして社会的不平等の削減である」と、『キー・コンピテンシー』(2003年)の前書きで述べている。

PISA にみられる「読解力」と呼ぶ「言語・情報リテラシー」の学力こそ、多文化・多言語・多民族の協力社会をめざして構想されたものといつてよい。

## 4. フィンランド・モデル

フィンランドの教育政策に変化が訪れるのは、1980年代後半のことである。1986年、ある委員会が行政機構の「脱中央集権化」について報告書をまとめたのである。すでに、OECD は教育における「構造改革」を提起していた。この方針に基づき、1980年代末におけるフィンランドの教育を OECD が調査し、学校と産業との連携を提起した。具体的には、「カリキュラムの個人化」と「産業に開かれた学校運営」である。

フィンランドにおいても、1980年代末になると、雇用者側組織、すなわち企業家連合 (TT) や自治体連合 (KT) が新自由主義的な発言を開始した。とりわけ、企業家連合は一連の教育改革パンフレットを発行し、その案は以下の4点にまとめられる。

第一に、「新公共管理 (NPM)」の諸原則を学校

教育制度にも適用することである。学校の経営決定権と運営責任は、国家教育委員会から地方自治体に移管されること。地方自治体は、学校に効率を求め、学校同士を競争させること。予算は、成果に応じて配分すること。これによって税金の無駄遣いが削減されるはずだ、と。

第二は、自由競争が教育の質を保障すると見なすことである。学校長は、教員を競争的に組織すること。学校の成績は、公的・社会的に調査され、公開されること。親は、学校選択権を持つこと、である。

第三は、授業に構成主義的学習理論を適用することである。教師の指導は、学習者の自律と発見的教授法に置き換わるべきであるとされた。

第四の原則は、企業家的技能を学校カリキュラムに含めることであつた。また、経済とつながりの深い数学と理科の授業内容を引き上げることが求められた。

さて、新自由主義の諸原則が提案され、1990年の国会は、大騒ぎになった。国会は、「新公共管理 (NPM)」の解釈を教育省に一任した。教育省は、すぐに新自由主義に則った行動計画を作成した。そして、教育組合などの反対運動の後、フィンランドではきわめてユニークな解決がはかられた。

第一の原則に対しては、規制緩和して中央管理を枠のガイドラインに転換したが、中間管理職を縮小し現場を厚くする方法をとった。また、教師を研究職と同じ扱いにして、成果主義を否定し、教員評価を廃止した。

第二の原則に対しては、学校選択制度を認めるものの、どの学校も充実して、どこでも学べるようにして、学校選択を無意味化した。勉強するかどうかは本人の問題であるとみなし、やる気になれば一人でも補習するなどの態勢をとった。

第三の原則は、純粋な新自由主義の真骨頂であろう。教育内容に対する国家統制を排除し、教育目的を国民形成から自立する個人への支援へと変えた。知識は、固定したものではなく、それ故に伝達されるものではない、一人ひとりが学び、構成していくものであるというわけである。教育界は、これを全面的に受

け入れ、教育方法を開発していった。考え抜く授業が尊重され、結果を暗記するのではなく、自ら学ぶ、学び続ける力が形成されていった。これが、教師の専門性を理論化し、OECDの国際学力調査PISAにおける「学力世界一」に結実しているのである。

第四の原則も、教育界は受け入れた。とりわけ、国語の学力を様々な情報を扱う言語力へと組み直した効果は、これまたPISA「読解力」の好成績に現れている。

ここで注目すべきことは、社会民主主義者の考えも及ばないほどに、個人のまったく自由な学びを新自由主義者は主張したことであろう。中央政府の権限を極力小さくし、しかもそれをガイドライン程度の性格にして、現場にほぼ全権限を委譲するという分権・規制緩和を実施したことである。一人ひとりの生徒の学び、教師の教育活動、国民の労働の質を高めることで、一人ひとりが判断し責任をとることがもつとも社会的に有効である、これが経済問題も解決すると見なしたわけである。

また、1998年の教育法改正に向けて、保守のオリベッカ・ヘイノネン教育相は、評価制度の導入を主張した。社会民主主義者は、学校の有効性を評価することは学校選別につながり、教育条件の困難な地域における学校の努力を損なうことになると主張した。就学前教育、親の自由な学校選択、教育福祉サービスをめぐって社会的な大論争が起きて、学校市場化を制限することで、地域の平等こそ学校制度の目的であるとの国民的合意が確認された。

フィンランドの教育は、次のように言い直すことが出来る。

まず、新自由主義は、規制緩和を求め、国家の教育管理権限を削減しようとした。その結果、権限と責任が専門分野ごとに厳格に分けられた。まず、政治は、利害調整して、教育費の確保に努める。こと教育に関しては政党による意見の違いはないといわれるほど、大筋の合意をするだけで教育内容には介入しない。行政は、国内の権利が平等に維持されるように条件整備に徹している。教育内容・方法に関する

行政は、教育省から一定自立した「国家教育委員会」と呼ぶ専門家集団が担うが、現場への情報提供に徹し、提案はガイドラインないし試案として扱われる。地方自治体は学校関係者と合意して、ほぼすべての管理権限と責任を持つ。フィンランドの地方自治は県のない一層式なので、平均して人口1万人くらいの自治体が何年生にどの教科を何時間教えるかということも決めていくのである。

授業では、子どもは自ら学ぶ存在で、教師はそれを支援する専門家となる。その専門性に基づいて、教育方法の選択はすべて教師に任される。そして、親は学校に協力する。

第二に、教員評価制度はない。一人ひとりの子どもが違うから、一人ひとりの教師の仕事もまた違うと解釈するわけであるが、教師は自己評価して日々研修に努める専門家と見なされているのである。その結果、中間管理職を極力抑えて、行政費用は低コストとなる。また、教師が授業の中で生徒を評価し、その評価が次の学習に生きてくるようにしているので、悉皆式で序列を付けるような全国学力テストは必要なく、この点でも低コストである。

逆に、第三に、家庭の経済的・文化的格差を何が何でも埋めていくという姿勢が見られ、教育条件は公的に保障されている。たとえば、図書館が人口比にして日本の6倍程度ある。小学校から大学院まで授業料は無料である。基礎教育期間（義務教育相当）は、鉛筆、ノート、消しゴムなど一切の教材費も無料で使用できる。高校までは給食も無料である。小学校の半数は複式学級というように地域に学校をなるべく残すようにしている。もし遠方の学校に通う場合には、通学費用は無料、宿舎代などが補助される。

このように、現場に自由と責任を与えているのが、フィンランド・モデルである。

一口に、新自由主義といっても、多様な様相を呈するものである。これまでの国民形成を目的とした義務教育、いわゆる国民教育はこのグローバルな時代には成り立たなくなっていることだけは確かなようである。■