

《研究ノート》

イギリスにおける継続教育行政の特質と課題

— 継続教育財政審議会を中心として —

広島県立呉昭和高等学校 上原賢治

ABSTRACT

A Specific Characteristic and a Problem of Further Educational Administration
in England : Focus on the Further Education Funding Council for England

Yoshiharu UEHARA

Hiroshima Prefectural Kure Showa Senior High School

The aim of this paper is to clarify a specific characteristic and a problem of further educational administration in England. To achieve this aim the Further Education Funding Council for England (FEFC) was mainly considered.

The role that administration plays in lifelong learning in Japan has become increasingly important since the 1981 Central Education Council Report was submitted. The FEFC system now in place in England serves as a good model for what we hope one day to achieve here in Japan.

After careful consideration of the English model, there were three main points clarified. First, the historical and political background against which FEFC was set up. Second, what the purpose of the system was, how it was organized and managed, and how its system of funding functioned. Third, how colleges and other institutions were changed and managed under the Further and Higher Education Act of 1992 which led to the establishment of FEFC.

I はじめに

本稿は、イギリスにおける継続教育財政審議会 (Further Education Funding Council for England: 以下「FEFC」) の設置背景、組織運営、補助金配分方法、そしてFEFCの下でのカレッジを中心とする継続教育機関 (以下「カレッジ」) の運営を考察することにより、FEFCの役割、およびイギリス継続教育行政の特質と課題を明らかにするものである。

わが国においては、1981年の中央教育審議会答申「生涯教育について」以来、生涯学習に対する行政の役割が期待されるようになってきている。とりわけ、今後、生涯学習支援に関する行政の役割がますます拡大していくと予想される中で、これに対する財政援助は重要な政策課題とされて

いる。

一方、イギリスにおいては、現在の教育政策の基礎となった1944年教育法（Education Act 1944：以下「1944年法」）により、継続教育に関して最初の法的意義付けがなされた。同法における継続教育とは、「①義務教育を終了した者に対するフルタイムおよびパートタイムの教育、そして②義務教育を終了した者の希望に応じて提供される文化的教養を高める、あるいはレクリエーション活動のような余暇活動」¹であるとされた。これにより、継続教育は地方教育当局（Local Education Authority：以下「LEA」）を中心として推進されるようになったものの、ここでの継続教育は、主として、特に16-19歳の青年を対象とした職業教育が中心であった。しかしながら、先述の1944年法の規定にしたがえば、継続教育の対象とは、義務教育を終了した青年および成人であり、その内容も職業・非職業に関わらず、多様な教育が含まれるといえる。実際に、1970年代以降、生涯学習時代の到来とともに、カレッジに開設されるこのようなコースへの中高年齢層の出席者数は増加傾向にある²。継続教育は生涯学習という観点からも、その一層の役割の拡大が期待されるようになってきているといえる。

1979年に始まるサッチャー政権による一連の継続教育改革により、カレッジはLEAの管理下を離れ、FEFCから補助金を受け自主的に運営されることになった（ローカル・マネージメント）。また、これにともなって、各カレッジは、国庫からの補助金をFEFCという中央の補助金配分機関を通じて配分されることとなった。このような補助金配分制度はイギリスに特徴的なものであると考えられ、これを検討することは上記のわが国の現状に照らし合わせても、十分に示唆を与えるものである。しかしながら、その補助金配分方法や組織的性格を考察することにより、FEFCの機能を明らかにした研究は、管見の限り見あたらない。

以上の関心から、本稿においては以下の3つの観点から考察を行った。すなわち、第一に、いかなる歴史的背景、政治的状況の変化の中でFEFCが設置されたかということ。第二に、FEFCの組織運営、補助金配分は、いかにして行われ、また、その目的はいかなるものであったのかということ。そして、第三に、FEFCの下でカレッジはいかに変化したかということの3点である。これにより、本稿はイギリス継続教育行政においてFEFCが担っていた役割を明らかにする。

Ⅱ 考 察

1. 継続教育の変遷と権限の推移

現在のイギリス継続教育の起源と考えられているのは、職業技術教育である。職業技術教育は、中世以降、既に徒弟制という形で行われていた。徒弟制は、中世から18世紀末までの間、大多数の市民にとっての教育機関として存在していた。というのも、この時代、学校による教育提供の多くは限られたものであった一方で、徒弟制においては、多くの人々は熟練工として必要な一般教養から職業教育を提供されていたからである³。産業革命により、徒弟制は次第にその重要性をなくしていったが、その後も、メカニクス・インスティテュート⁴などの多様な教育機関により職業技術教育の提供は行われていた。しかし、継続教育に対する行政関与は19世紀半ばまで行われていない。その原因としては、①イギリスが世界に先んじて産業革命を行ったという自信、②教育の提供をめぐる宗教との対立、そして③レッセ・フェール（自由放

任主義)の政治哲学の3点を指摘できる。その後、国際市場における経済競争において、イギリスの労働力の低さが重大な問題とされるようになった。このため、1851年、政府により夜間学校に補助金が初めて交付されたことを皮切りに、行政による関与が行われるようになり、そして、1944年法において、継続教育は法的な意義付けをされるに至ったのである⁵⁾。同法の定義にもかかわらず、継続教育は主に職業技術教育を中心として提供されることとなったのはこうした歴史的経緯による。

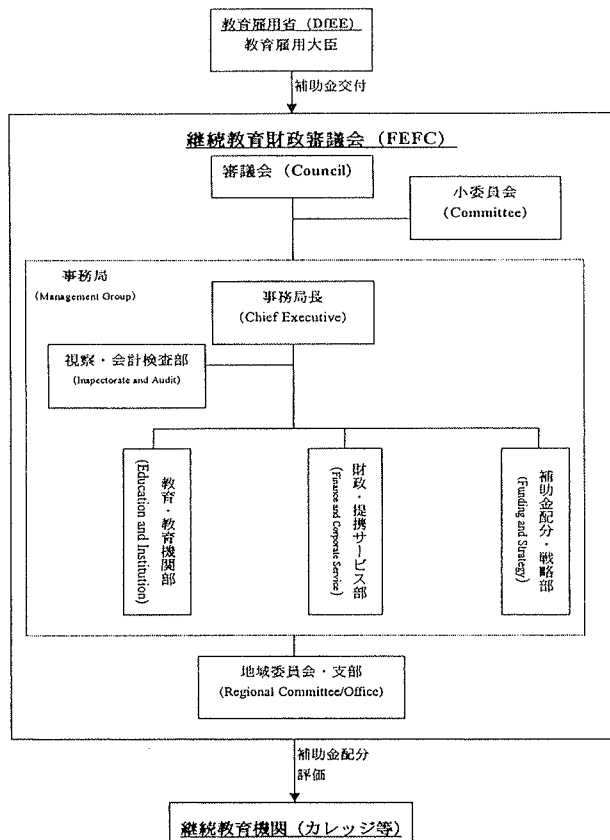
1944年法にもとづき、LEAによる継続教育の提供が行われるようになった後も、継続教育への行政関与は依然課題とされていた。なぜなら、地方組織であるLEAによる継続教育プログラムには、競争力を備えた労働力の確保という国家的な戦略にもとづく視点が欠けていたためである。こうして中央政府による継続教育への積極的な関与が、1970年代後半までの不況の中で、特に産業界から求められるようになる。実際に、1976年の労働党党首キャラハンの演説(ラスキン・スピーチ)においても、職業技術教育に対する国の関与のあり方が課題とされた。

1979年の保守党サッチャー政権の誕生により、こうした要求は政策として具体化されることとなった。サッチャー政権の教育改革は、継続教育にも及ぶものであったためである。すでに1980年代にはLEAによる職業技術教育の提供は主流ではなくなっていたが、サッチャーは産業訓練制度の一層の充実を図った。

ここで重点が置かれたのは、①利益を生むように新技術を利用し、生産性を向上させ、経済成長を促進するのに訓練が効果的な寄与をするようにし、②若者たちのための職業準備教育を拡充し、③成人が熟練職業に就き、または再訓練によって、その技能を向上させる機会を増大させ、そして④効率的な訓練方法をさらに普及させ、かつ適正な基準を設定し、到達できるようにすることであった。これに基づいて多くのプログラム⁶⁾が実施され、こうした国家規模のプログラムの展開は、その後の継続教育のあり方に大きな影響を与えることになった。一方で、LEAは、継続教育関係予算が中央の戦略を満たした場合にのみ配分されるなど、次第に継続教育に対する影響力をなくしていったのである。

こうして始まった、中央政府による一連の改革は1988年教育改革法

図1 FEFCの組織と補助金の流れ



FEFC, Annual Report 1994, Further Education Funding Council, 1994等をもとに作成。

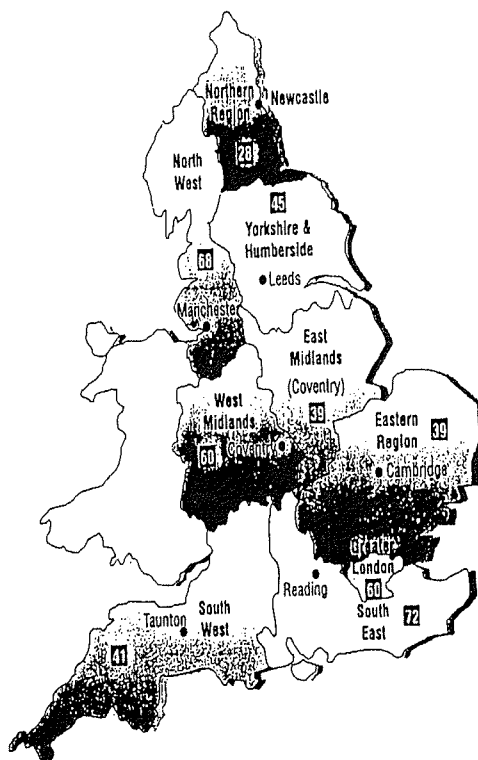
(Education Reform Act 1988:以下「1988年法」) 制定という形で結実することとなった。同法の意義⁷は、第一に、カレッジがLEAの監督を受けつつもその管理下から離れ、予算、および人事に関する大幅な自主裁量権を付与され、自主的に運営されることとなったことである。もはや、LEAは適切な職業技術教育を提供することができないと、中央政府は見なしていた⁸。同時に、継続教育の再編成を行ったことである。それまで1944年法の定義により、継続教育の内容は幅広く、多岐にわたっており、「義務教育は終了しているにもかかわらず、言語能力が不自由であったり、初歩の算数がよく理解できていない者に対する補習教育のクラスを含むとともに、大学院レベルの教育を行うクラスも含んでいた⁹。このため、継続教育はその教育のレベルにより、上級継続教育(Advanced Further Education:以下「AFE」)と普通継続教育(Non-Advanced Further Education:以下「NAFE」)の二つに分けて考えられるようになっていた¹⁰。これが1988年法による整理の結果、AFEは高等教育(Higher Education)とされ、継続教育とはNAFEのみを指すようになったのである。

さらに、継続教育改革はこれにとどまらず、それはもはや規則(Regulations)のレベルではなく、法律(Act)によるものでなければならないほど抜本的なものと認識されるようになった。こうして、1992年継続・高等教育法(Further and Higher Education Act 1992:以下「1992年法」)が制定されたのである。継続教育に関連する同法の特徴としては、①カレッジに法人格を与え、これによりLEAのカレッジに対する影響をほとんどなくしたということ¹¹、②そのための国庫補助金配分機関としてFEFCの設置を規定したこと¹²、の2点をあげることができる。すなわち、これにより1944年法以来、LEAの管理下に置かれてきたカレッジは法人化された一方で、FEFCに総括され、実質的、国の直接の統制下に入ったということができよう。

2. FEFCによる継続教育の展開

以上のような1992年法の規定により、FEFCが設置され、カレッジへの補助金は、図1に示されるよう

図2 イングランドにおけるFEFC地域委員会



Total sector colleges at July 1996, 452.

National Audit Office, Further Education Funding Council for England, Stationery Office Books, 1997, p.38 より抜粋。

に教育雇用省（Department for Education and Employment：以下「教育省」）からFEFCを通じ、配分されるようになった。LEAの義務であった継続教育の提供は、FEFCを中心として行われることとなったのである。FEFCの設置目的には以下の3点をあげることができる。すなわち、第一に、地域住民の継続教育の要求に応え、教育施設等の整備を図ること。第二に、その一環としてカレッジに補助金を効果的に配分すること。第三に、補助金配分方法に関して国内の統一化を図り、簡素化し、国家的枠組みを構築するということであった¹³。

FEFCは審議会（Council）、小委員会（Committee）、および事務局（Management Group）からなっている。審議会は、12-15名の委員からなるFEFCの政策決定機関であり、委員のうちの一人は議長（Chair）となる。いずれも教育雇用大臣（以下「教育大臣」）の任命を受けている。

小委員会は、審議会の必要に応じて設置される。広く意見を求めるという目的から、その委員は審議会の委員以外からも選出されている。小委員会は審議会での政策決定に関する補助機動的な性格をもっている。

事務局は審議会の決定した政策の執行機関である。内部組織として事務局長（Chief Executive）を筆頭に、①教育・教育機関（Education and Institution）、②視察・会計検査（Inspectorate and Audit）、③財政・提携サービス（Finance and Corporate Services）、④補助金配分・戦略（Funding and Strategy）の4つの部署が置かれている。その主な業務内容は、FEFCとカレッジとの関係に関わること、カレッジの視察に関すること、FEFCの運営に関わること、そして、補助金配分に関することである。各部長は事務局長に対し、事務局長はFEFCの運営責任者として教育大臣と国会に対し、その業務に関するアカウントビリティを果たさなければならない。

さらに、図2に示すように、イングランド9つの地域には地域委員会（Regional Committee）および地域支部（Regional Office）が置かれ、地域ごとの課題について審議会に助言を行っている。加えて、年次報告書（annual report）等の出版物の刊行により、住民に対して情報を公開している。これらは、FEFCの設置目的の一つ、「地域住民の継続教育の要求に応え」るための具体化である。

補助金配分に際しては、FEFCは、従来の学生数による補助金配分方法に代わり、資格取得などの目標の達成といった個々の学生の活動が大きく影響する配分方法を導入した。これは、リカレント・ファンディング（Recurrent Funding）¹⁴と呼ばれ、これにより、カレッジの教育の質が維持・向上することを企図している。また、この教育の質の維持・向上に関しては、FEFCは独自の視察を行うことにより、これを監視していることに加えて、4年ごとに行われる公式な視察の結果は補助金配分に影響することになっている。このように、教育の質と補助金配分は相互関係にあるといえる。なお、この結果は報告書として出版され、一般公開されることにより、住民に対する情報提供の意味をもつのである。

以上に示したFEFCの実際の運営面には、サッチャー政権の改革の特徴である「市場化」¹⁵と「中央集権化」¹⁶をみることができる。FEFCの設置目的の一つには「統一された補助金配分方法の確立」があげられていたが、このことは「中央集権化」という意味において特記に値する。また、FEFCがカレッジに配分する補助金総額は限られており、カレッジは教育の質を維持・

向上させることによって、結果を示し、その限られた補助金をめぐって他のカレッジと競争しなければならなくなった。このことは継続教育の「市場化」¹⁶と理解できる。

また、FEFCはクアング（Quangos：Quasi-autonomous non-governmental organisation）という組織的性格を有している。クアングとは法人として運営される準政府機関を指す。政府予算で運営され、その幹部職員も政府によって任命されるが、個々の機関の活動について、政府は指揮・監督のような直接的な関与を行わないこととなっている。FEFCの場合、幹部職員の任命権は教育大臣にあり、教育省および教育大臣は、国の政策に即した一般的な指示をすることはあるものの、日常業務に直接的な関与は行わない。

このようなクアングの特徴としては、以下の4点をあげることができる。すなわち、第一に、肥大化した行政機関から権限を委譲できること。第二に、専門家を運営の中心に置き、政府、または国民にアカウンタビリティを果たしながら運営することによって、組織に正当性が与えられること。第三に、専門家や民間人を職員として登用することにより、民間の経営手法を導入し、能率的な組織運営が可能であること。そして、第四に、クアングであることによって、中央政府は、直接的な関与は行わず、人事や財政面といった面のみに影響を及ぼすことになるが、これによって、逆に、間接的にその組織への関与の度合いを高めることができることである。1980年代のイギリスにおいては、ニュー・パブリック・マネジメント理論（以下「NPM理論」）にもとづき、民間企業における経営理念・手法などを可能な限り行政現場に導入することを通じての行政部門の効率化・活性化を図るため、多くのクアングが設置された。FEFCの場合においても、国際市場における労働力の育成という目標を達成するために、「市場化」と「中央集権化」という手段を用い、その具体化としてクアングという形態を採ったと考えることが可能である。

表1 運営理事会の構成の推移

	単位：人	
	1970年代	1992年
LEA職員	6～8	0
経済界	6～8	13
地方職業訓練振興会		1
理事の互選		5
教職員		2
学生	6～8	1
地域住民		2
学長		1
理事総数		10～20

注：学長は理事に選出されない場合もある。

Smithers, A. and P. Robinson, Ed., *Further Education Re-formed*, Falmer Press, 2000, p.91, Bristow, A, *Inside the Colleges of Further Education*, Her Majesty's Stationery Office, 1976, p.69等を参考に作成。

3. 継続教育機関とその管理・運営

1988年法から1992年法に至る一連の改革は、カレッジの管理・運営面においても、抜本的な改革を迫った。しかしながら、こうした改革の傾向は、既に1970年代に見ることができる。当時の運営理事会はLEA出身の理事を中心に構成されていたが、これに対し、教育科学省（Department of Education and Science）は、民間やカレッジの職員・学生からの理事数の増加を指示する通達を1970年に出している。同様にカレッジは、その内部において、理事、教職員、学生相互のコミュニケーションを可能とする環境整備に取り組んでおり、このことはローカル・

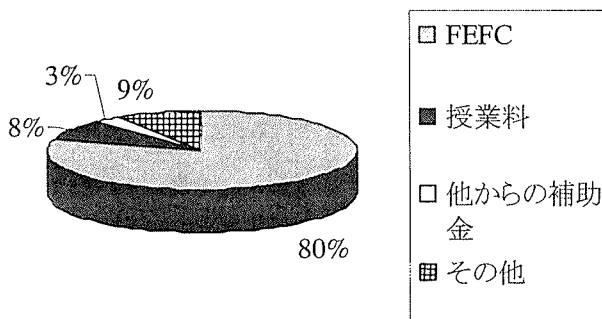
マネージメントに向けた動きがすでにあったことを示しているといえる。

1988年法、および1992年法により、本格的な運営組織改革が行われたが、その改革の焦点は以下の3点に集約できる。第一に、表1に示されるように、運営理事会におけるLEA出身理事の数を最終的に排除したことである。1988年法は、理事の半数が経済界の出身でなければならないと定めることにより、LEA出身理事の数を減少させた。さらに1992年法においては、理事会そのものの定員を減らし、簡素化する過程で、LEA出身理事を理事会から排除した。その一方で、経済界を中心とする民間出身の理事数を増加させている。これにより、カレッジは民間の経営手法を積極的に取り入れ、より能率的な運営を行うことが求められるようになった。

第二に、カレッジがローカル・マネージメント、および法人化されることにより、上級管理職はカレッジ運営に関して、これまで以上の責任を負うことになったことである。運営面の強化のため、財政管理責任者 (director of finance) やマーケティング担当部長 (marketing director) といったポストが新たに設置された。このような上級管理職にも経済界出身の人材を積極的に登用し、カレッジ運営が、能率的で、効果的な、そして競争に適したものとなることを企図した。しかしながら、学長や学部長をはじめとする上級管理職は、従来の教育面においてのみならず、運営面における職務が拡大したため、その負担は増加することとなった。とりわけ、学長には、最高経営責任者としてのリーダーシップが求められるようになり、その職務の拡大のため、辞職者数も増加した。法人化によって、カレッジの運営はますます複雑になったといっても過言ではない。

第三に、カレッジは提供する教育とその質に、これまで以上に注意を払わなければならなくなったことである。カレッジが提供する教育は、職業資格や基礎的な職業技術の習得を目標とするコースと主に余暇的な目的で開設されているコースに二分することができるが、FEFCによって補助金配分が行われるのは前者に対してのみである。また、FEFCによる補助金配分方法の確立により、図3に示すようにカレッジはその予算の大半をFEFCからの補助金に依存することとなった。補助金配分の際に必要とされる単位算出には、

図3 ノース・イースト・ロンドンカレッジの収入見積もり (1994年度)



FEFC, Report from the Inspectorate: The College of North East London, Further Education Funding Council, 1994, p.23 をもとに作成。

各学生の目標達成という要素が大きく影響するため、カレッジは提供する教育の質に常に注意を払い、その維持・向上に努める必要に迫られたのである。

III ま と め

以上、イギリス継続教育行政は、国際市場における労働力の水準を上げるという国家的戦略

の中から始まったこと、中央政府の関与という問題が常に存在していたこと、そして、国家的戦略にもとづいて継続教育はこれまで主に職業技術教育を優先してきたことが特質として明らかになった。これをふまえ、イギリス継続教育行政におけるFEFCの意義と課題について考察を加えると、以下のようにいうことができる。

1970年代に、中央政府による継続教育に対する積極的な関与が一層求められるようになっていた中で、サッチャー政権による教育改革は始まった。そのような中でFEFCは設置され、補助金配分方法の確立において、「市場化」と「中央集権化」を導入した。これにより、国家的に統一された補助金配分方法において、法人となった各カレッジは、限られた補助金の配分をめぐって教育の質を向上させ、能率的な運営によって経費の無駄を省くように経営努力を行う必要に迫られたのである。FEFCは、国際市場における労働力の育成という目標を能率的かつ効果的に達成するために、「市場化」と「中央集権化」という手段を用い、NPM理論にもとづく「コスト削減」と「教育の質の向上」を行った。ここにFEFCの意義があるといえよう。

しかしながら、FEFCの設置目的には「地域住民の継続教育の要求に応え、教育施設等の整備を図る」ということがあげられていた。これに対して、補助金配分を意図して組まれたカリキュラムにおいては、いかに地域住民の求める継続教育を提供するかという問題が生じてくる。なぜなら、配分単位の算出においては、学生が取得を目標とする資格が考慮され、その資格の種類によって与えられる単位数も異なるため、カレッジはより多くの単位をもつ資格の取得を目標とするコースを開設する傾向があるためである。

また、2001年3月31日をもってFEFCは廃止され、同年4月1日より学習技能審議会（Learning and Skills Council、以下「LSC」）が設置された。これにより、義務教育後の教育・訓練制度の改善は同審議会によって行われることとなった。しかし、依然として、ここでの教育は経済や人材の必要に沿ったもの、すなわち職業技術教育的なものとしてされており、他の学問領域についてはあまり重要視されていない。ここでも職業技術教育以外の教育提供への財政援助という問題が生じてくる。FEFCの補助金配分には資格取得という結果が重視されていたが、余暇活動的な教育は結果の測定が困難とされる。これらの問題についてはイギリス継続教育行政における今後の課題といえよう。

本稿は、イギリス継続教育行政の特質と問題点を、特にFEFCの設置背景、組織的性格、そして補助金配分に注目し、明らかにした。その際、補助金の配分が行われるカレッジ、とりわけ、補助金配分方法等がLEAごとに異なる1988年法以前におけるカレッジの運営実態の詳細についての分析が必要となる。また、継続教育への地域住民の参加の問題、補助金配分に関わるカリキュラムの問題、教職員の育成に関わる問題、FEFCが廃止されLSCが設置された理由等についても明らかにする必要がある。これらについては、今後の研究課題としたい。

注：

- 1 Education Act 1944, Chapter 31, Section 41.
- 2 Green, A., and N. Lucas, *FE and Lifelong Learning: Realigning the Sector for the Twenty-first Century*, Institute of Education University of London, 1999, p.21.

- 3 シルベスター (Sylvester) は、「徒弟制は『非常に効率的なシステム』である」と述べている (Smithers, A. and P. Robinson, Ed., *Further Education Re-formed*, Falmer Press, 2000, p14.)。
- 4 メカニクス・インスティテュートは、スコットランドでパークベック (Birkbeck) が労働者を対象に1799年に開いた夜間学校 (evening class) に端を発している。イングランドにおいてはロンドン・メカニクス・インスティテュートが1824年に開講されている。
- 5 1851年にはロンドンで万国博覧会が開催されている。ここで、イギリスはフランスやプロイセンに比べて技術的な水準が劣っていることが明らかとなった。これにより、技術教育を中心とした成人教育への政府による援助が必要であると考えられるようになり、枢密院教育部は補助金交付を決定するに至ったのである。
- 6 たとえば、これらのプログラムには青少年訓練計画 (Youth Training Scheme : YTS)、専門的・工業的技能能力改良プログラム (Professional, Industrial, and Commercial Updating Program : PICKUP) などがある。
- 7 継続教育における1988年法の意義は第120条 (Education Reform Act 1988, Chapter 40. Section 120) において顕著に表れている。
- 8 Wymer, K., *Further Education and Democracy*, Bliston College Publications, 1996, p. 11.
- 9 角替弘志『生涯学習研究序説』東京書籍, 1999年, 234頁。
- 10 イギリスにおいて、中等教育の修了、ないし進学・就職資格証明を取得するには学外試験機関の統一試験に合格することが必要である。当初、AFEは進学目的試験上級レベルであるGCE-Aレベルより上位の資格、もしくはそれに相当する職業資格の取得を目標とし、NAFEはGCE-Aレベル以下、あるいはそれに相当する職業資格の取得、およびそれ以下の資格取得を目標としていた。
- 11 1992年法実施細則第8では1944年法を以下のように改正することを定めている。「同法第7条に定められた地方教育当局の義務は高等教育財政審議会および継続教育財政審議会が義務を有する事項に関しては及ばない。」(Further and Higher Education Act 1992, Chapter 13, Schedule 8)
- 12 Ibid., Section 1.
- 13 FEFC, *Annual Report 1994*, Further Education Funding Council, 1994, p. 6.
- 14 リカレント・ファンディングの詳細については、拙稿「イギリスにおける継続教育に関する研究— FEFCによる財政援助を中心として—」『教育学研究紀要』第47巻, 第1部, 中国四国教育学会, 2002年, 322-327頁を参照されたい。
- 15 大田直子によれば、サッチャリズムとは従来の「福祉国家」と決別し、市場原理をすべてのものに対置する形で登場しているとする。(大田直子「サッチャリズムの教育改革」『岩波講座現代の教育』第12巻, 岩波書店, 1988年, 65-66頁)
- 16 たとえば、1988年法当時の教育大臣ケネス・ベーカー (Kenneth Baker) は教育水準の低下の問題について、以下のように述べている。「(教育水準低下の) 解決法の一つは理論的にいえば、より中央集権的な方法に進むことであった。(大田直子, 同上論文, 75頁)」