

海外調査結果報告(概要)

(イギリス、オランダ、スウェーデンの事例より)

2006年5月18日

株式会社 野村総合研究所

海外調査の実施概要

- イギリス、オランダ、スウェーデンの教育先進3ヶ国における学校選択制度・教育バウチャー制度、学校評価・教員評価制度、教員養成の仕組み等について現状を把握する。

- イギリス、オランダ、スウェーデン3ヶ国の教育行政庁及び学校長訪問調査(2005年10月17日～26日)
 - イギリス
 - 中央政府:教育技能省 Niel Lawson氏
 - 地方政府:Newham LEA, Deputy Director of Education Department, Andrew Panton氏
 - 学校:Tollgate School, Headteacher, Tom Canning氏
 - オランダ
 - 中央政府:Netherlands Organisation for Scientific Research, Alfred Wald氏
 - 地方政府:アムステルダム市教育当局者 D. Jansen氏
 - 学校:1st Openluchtschool, Director, E. Verschoor氏
 - スウェーデン
 - 中央政府:学校庁 Director of Education, Claes-Goran Aggebo氏、Ana-Maria Koci氏
 - 地方政府:Nackaコミュン教育担当市長 Mats Gerdau氏
 - 学校:Jarla Skola, Rektor, Magnus Duvanas氏(公立学校校長)
 - 学校:Lannersta Skola, Rektor, Bertil Wennstrom氏(私立学校校長)

- 上記各国の教育制度に関連した文献資料(訪問先で入手した資料含む)及び追加情報収集による補足

1 . 学校選択の自由の徹底

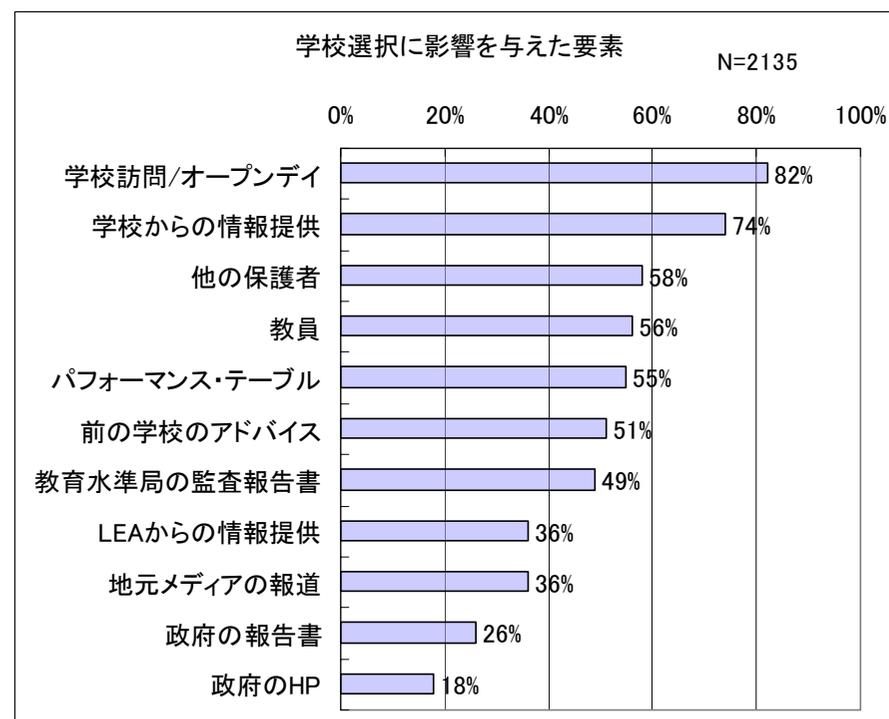
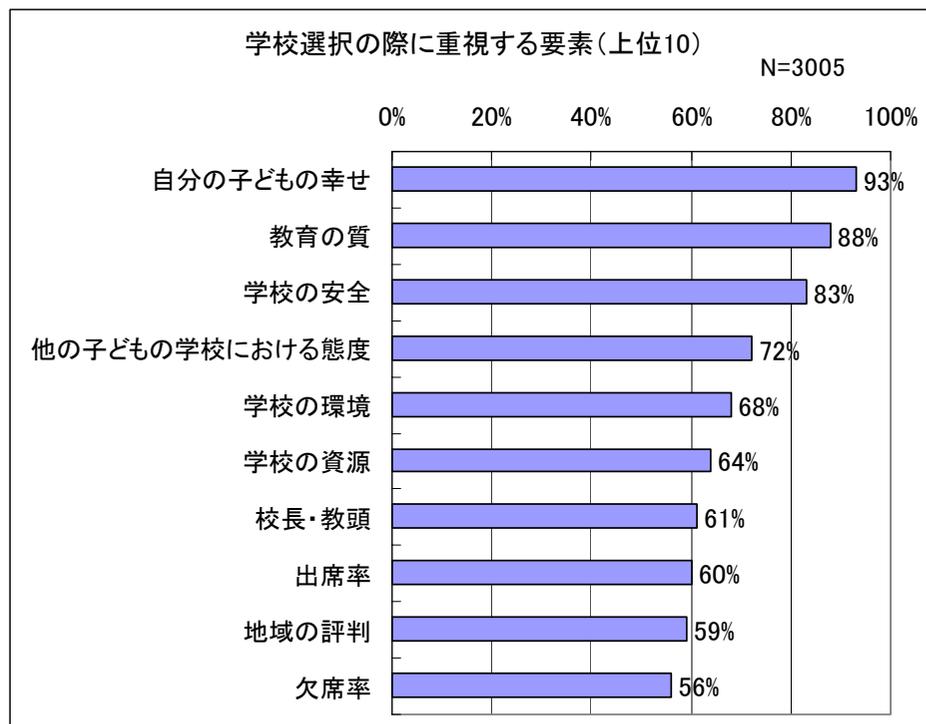
- ◆ 義務教育段階における学校選択制度は、教育の民主化を推進する上で重要であるという観点から、欧州諸国で導入が進んでいる。最も古いオランダでは90年近い歴史があり、イギリス、スウェーデンでも10～15年の実績がある。
- ◆ 基本的に保護者は学校選択制度を支持しており、各国で際立った反対論は聞かれていない。
 - イギリスでは1988年教育改革法で学校選択の自由が保障され、保護者は公立学校及び公費補助を受けている学校を自由に選択できる。
 - オランダでは1917年憲法で教育の自由（学校設立の自由、学校選択の自由）が保障されているので、保護者は学校の教育理念や施設・設備の状況などを勘案し、自分の子供に合っていると思われる学校を選択し、通学させる。
 - スウェーデンでは1992年教育法で教育行政の地方分権化が図られ、併せて学校選択の自由と私立学校の参入が認められた。保護者は公立学校（自治体立）を居住している自治体の枠を越えて選択でき、また私立学校に通わせることも自由である。

(参考)イギリスの学校選択制の仕組み

- イングランドでは、公立初等中等教育機関について児童・生徒の通学区域について明確に規定した法令はないが、通常、各学校には通学圏と呼ばれる地理的に合理的な範囲が地方教育当局によって設定されている。このため、保護者は通学圏となっている学校に子供を通わせるのが一般的である。
- 1980年代から保護者の学校選択の自由が強化され、通学圏外の学校を選択できるようになった。学校は定員を超える場合以外は、そうした保護者の希望を拒否できない。また、各学校は入学定員を定める場合、現在は1998年度の定員を下回らないとされており、LEAは学校に対してより高い定員を設定するよう指導している。
- 公立・公営学校で入学希望者が定員を超えた場合、LEAや学校の入学方針に示される基準により保護者の希望する学校に入学が認められない場合がある。入学の可否を決める基準としては、①住居と学校との距離(通学圏内に居住か否か)、②兄弟の存在の有無や保護者が当該校で働いているといった家族的背景、③当該児童生徒の健康や社会福祉上の理由、等が勘案される。(なお、学校は定員の最大限まで入学希望者を受け入れなくてはならないが、公営の宗派学校やグラマー・スクールについては志願者が入学基準に満たない場合は空席も認められる)。
- 定員オーバーや入学方針に示される基準により希望する学校に入学が認められない場合、保護者はLEA(公営学校の場合は学校理事会)により設けられる審査委員会に対して不服申し立てを行うことができる。
 - しかし、Newham LEAのAndrew Panton氏(Deputy Director of Education)によると、この制度で救済されるケースはほとんどない。
 - 学校選択のために引越しをするという話もロンドン周辺では聞かれるものの、裏付けとなるものはない。Newham LEAで確認したものとして、「住居と学校の距離」の条件をクリアするため、祖父母や職場の住所を記入して申請した例があったとのこと。しかし、現実を確認することは極めて困難である。

■ 学校選択に当たって保護者が重視する点

- 教育技能省が中等学校 (Secondary school) の選択に関しロンドンの保護者に対して実施した調査がある (“Second Survey of Parents and Cares 2004”)。
- それによると、保護者が学校選択の際に重視するのは「自分の子どもの幸せ」(93%)、「教育の質」(88%)、「学校の安全」(83%)が上位を占めている。
- また、学校選択の際に影響を与えた要素としては、「学校訪問」(82%)、「学校からの情報提供」(74%)、「他の保護者」(58%)の順となっている。全国統一テストの結果である「パフォーマンス・テーブル」を重視する回答も55%にのぼる。



(出所)教育技能省, “London Challenge: Second Survey of Parents and Cares 2004”

(参考)オランダの学校選択制の仕組み

- 「学校設立の自由」はオランダの学校制度の大きな特徴である。オランダでは、その地域の人口密度に照らして一定数（通常は200人）の生徒を集めることができれば、どのような教育理念に基づくものであれ、どのような宗教活動をするものであれ、私立学校を設置できる。オランダ全土にある学校のうち、小学校では3割強、中等学校では3割弱が公立校で、あとは宗派立又は非宗派の私立校である。近年、イスラム学校などの増加により、特殊学校が増加している。
- 学校の校舎や施設の提供は地方自治体に責任が負わされているので、設立者は最低人数を確保することだけが条件である。
- 校区制はない。オランダの国内には平均で5.9 km²に1校学校がある。都市部であれば、歩いて買物に行けるほどの距離のところには3~4の学校があるのが当たり前で、自転車通学圏内には10校前後がある。10km圏内の通り沿いに公立学校が1校もない場合は、地域自治体が学校を設立する。
- どうしても自宅近くに子供に相応しい学校が見つからず、自宅から一定距離以上の学校に通うことを余儀なくされた場合には、所定の手続きを取って認められれば通学費の一部を政府が負担してくれる。
- 公立校は、生徒数が収容人数の限度に達していない限りは、受け入れを拒否することができない。希望する生徒数が収容人数以上になった場合、経営者である地方自治体は何らかの方法で収容施設を増やす方策を採り、入学を希望する生徒をできるだけ受け入れようとする。アムステルダム市では、生徒数が収容人数以上となった場合、近くの学校の空き教室を利用する、臨時教室を設置するなどの方法により一時的に教室数を増やし、生徒を受け入れる。この状況が5年以上続いた場合、地方自治体の責任により新たに教室を増設する。
- 私立学校では入学を希望する子供の親に対して、その学校の教育理念や教育方針が違うことを理由に入学を拒否することができる。また、私立学校では希望した生徒をすべて受け入れることは求められないため、収容人数を超えた生徒の入学を基準を設けて拒否することができる。アムステルダム市の初等教育では、学校に兄弟姉妹がいるかどうか、学校からの距離によって受け入れる生徒を決定することが一般的である。
- 一旦設置された学校でも、生徒数が基準を割り込み、その状態が一定期間続くと政府の補助金は停止され廃校となる。学校を閉校する基準は175人程度である。ただし、基準を満たしていない場合でもその地域にその他に学校がないなどの特異な場合には学校の維持存続が認められる。
- オランダの文部科学省は「小学校に通う子供を持つ親のためのガイドブック」を作成しており、全国の地方自治体や教育機関を通じて配布している。学校選択のために親は何をすべきかということのを要領よくまとめている。また、書店には学校選択のタネ本が多く並んでいる。

(参考)スウェーデンの学校選択制の仕組み

- スウェーデンでは、義務教育段階では家から最も近い公立校に通学することとされてきたが、1992年の教育改革により学校選択が自由になり、地域内外の公私立校に希望すれば通学できるようになった。
 - 但し、2004年10月15日時点で、自分の居住するコミュニティ外の学校に通学する生徒数は全国で1.1%にとどまっている。
- ナッカ・コミュニティの場合、1月10日から31日までが保護者による学校選択の期間である(2005年)。
- 学校選択制度を実施している地方自治体では、基礎学校については、公立学校であれ私立学校であれ、基本的には先着順で希望者を受け入れることになっている。ただし、学校から近接した地域に住んでいる場合、兄弟姉妹が通っている場合、幼稚園が付属しており、そこから進学してくる場合などは、例外的に優先権を与えても良いことになっている。
- 入学時に試験を実施しても良いが、それはあくまでその後の学習計画を立てやすくするためのもので、その成績が悪かったからといって入学を不許可にすることはできない。
- 「先着順」という制度は、学校法が「組織的・経済的な問題が特に見られない限り、私立学校は公立学校と同等の条件で児童を受け入れなくてはならない」(9章2条3項)という規定に基づいている。この規定は、全ての児童に対する学習機会の平等の保障を、公立学校だけでなく私立学校にも求めるものであると言える。

他の地域に通う生徒の割合(2004-2005年)

Municipality groups	No. of manage. districts	No. of schools	No. of pupils	No. of pupils per school ¹⁾	Pupils resident in other municipality	
					No.	Prop. (%)
All municipalities	11	15	3,283	217	40	1.1
Big cities	101	125	39,970	320	664	1.4
Suburban munic.	12	15	4,273	277	105	2.2
Larger towns	31	41	9,651	234	58	0.6
Medium-sized towns	13	18	3,664	205	34	0.9
Industrial municipalities	6	9	1,642	192	14	0.8
Rural municipalities	6	9	1,451	158	18	1.2
Sparsely-populated munic.	4	7	806	111	9	1.1
Other larger municipalities	8	13	2,386	180	23	0.9
Other smaller municipalities	5	7	1,262	169	17	1.3

(出所)スウェーデン学校庁

■ 入学者減少時の対応

- 入学者が減少して適正な規模を維持できない学校については、私立学校であれば撤退をやむなくされるし、公立学校であってもそのまま放置されるわけではない。
- 公立学校が危機的な状況に瀕した場合には、地方自治体はその再建に乗り出すことになる。ナッカ・コミュニティの場合、まず校長や教職員から意見を聞き、外部のコンサルタント等を活用しながら、校長・教職員の再研修、施設の向上、授業計画の見直しなどの改善計画を立案・実施する。改善計画を実施して半年後に改善状況の調査を行い、もし何ら成果が見られなければ、さらに次の手を打つ、という形になる。
- 特定の教職員に問題があるということであれば、配置転換(他の学校あるいは市の他の業務)や「解雇」(ただし正式な解雇は難しく、通常は1年分の給与保障と引き換えに辞職を迫る)もありうる。ナッカ・コミュニティでは、年間2~4人がこのような形で「解雇」されている。
- ナッカ・コミュニティでは、学校選択制度の導入後、これまで4校の公立学校と1校の私立学校が廃校となった。私立学校については、経営していた保護者どうしの対立が元で廃校となったが、公立学校については、いずれも生徒数の減少により、廃校あるいは他の学校への吸収という形でなくなった。そのうち1校については、その学校に通っていた児童の保護者が組合を作り、私立学校として生まれ変わった。それまで毎年300万クローナの赤字を出していたが、1年目に赤字を解消し、2年目には100万クローナの黒字を出すほどになった。
- 市が廃校と決定した公立学校が、生徒の保護者の手によって私立学校に転換するケースは、過疎地域の自治体で多く見られる。このような例として、学校庁の報告書(Skolverkert 2003)ではオーベルトルネオÖvertorneå市のケースを紹介している。私立学校への転換が、教職員に学校の発展について前向きに考えさせるインセンティブを与え、意思決定プロセスを迅速化し、新しいアイデアを実行に移せるようになった。市もこれを問題視するのではなく、地域の発展に結びつくものとしてむしろ積極的な支援を行った。

■ 教育改革に対するスウェーデンの保護者の評価

- 学校庁が2001年に4,700人の保護者を対象として実施したアンケート調査では、学校選択に対する肯定的な見方は1993年時点で82%と既に高かったが、2001年には90%以上と更に高まっている。
- 学校間の競争については、1993年時点・2001年時点とも、積極的な支持率は60%程度とほぼ同水準を保っているが、積極的に否定する保護者の割合は34%から25%に減少している。
- 私立学校の参入については、1993年時点が52%であったのに対し、2001年時点では37%と減少している。ただしこれが、主として私立学校に対する否定的な者の増加によるものか、あるいは私立学校はある程度設立されたのでもう十分と考える者の増加によるものかは定かではない。なお、私立学校の参入を明確に否定する見解も同時に減少している。

学校選択制度の導入に対する保護者の意見(スウェーデン)

	そう思う			そう思わない			特に意見はない		
	1993年	2001年		1993年	2001年		1993年	2001年	
		選択地域	他地域		選択地域	他地域		選択地域	他地域
保護者と子どもは自ら学校を選択すべき	82%	93%	92%	14%	4%	2%	5%	2%	4%
学校同士が競争するのは良いことである	60%	60%	57%	34%	25%	25%	6%	11%	15%
より多くの私立学校があると良い	52%	37%	37%	36%	28%	24%	12%	30%	36%

注)2001年の調査では、ストックホルムなどの大都市および大都市近郊で学校を選択することが可能であると考えられる地方自治体(実際に学校選択制度を導入しているか否かは問わない)に居住する保護者の回答(「選択地域」と、それ以外の地域に居住する保護者の回答(「他地域」)を分けて集計を行っている。

(出所)Skolverket 2003(P.57)

2 . 教育バウチャー制度

- ◆ 学校選択制度が機能するため、欧州の教育先進国では、学校への予算配分は生徒一人当たり定額を人数比に応じて支給する方式（教育バウチャー制度）が一般的である。
- ◆ 教育バウチャーの仕組みが最も徹底しているのはスウェーデンであり、学校は生徒の人数に応じて配賦された予算の範囲で、教職員の人件費、教材費、給食費、設備費、不動産費など全ての費目を支出しなくてはならない。
 - イギリスでは、公立学校の予算額は主に生徒の人数をもとに地方教育当局によって総額が決められ、その具体的な運用は学校に任されている。児童生徒一人当り年間£ 4,297（2005年。Newham LEAの場合）。生徒の人数によって配分される予算は85%が教職員の人件費に、15%が教材や設備費に活用される。
 - ・ イギリスでは公立学校の場合、学校施設の提供はLEAの責任なので、公立学校が建物の費用を負担する必要はない。
 - オランダでは、公私立の区別なく全ての学校は毎年10月1日に登録されている生徒数を報告し、それを基に翌年度の国の補助金額が決定する。基礎学校生徒一人当り年間4,000ユーロ（2004年。全国平均）。生徒の人数によって配分される補助金は85%が教職員の人件費に、15%が教材や設備費に活用される。2006年から、合算して費目に関係なく活用できるようになる。
 - ・ オランダでは学校施設の提供は公立・私立を問わず地方自治体の責任なので、学校が建物の費用を負担する必要はない。
 - スウェーデンでは、自治体（市、コミューン）が在住している生徒一人当たりの教育予算額を毎年決定し、その生徒が通う学校（公私立同様）に予算を配賦する（生徒が他の自治体にある公立学校に通学する場合も同様）。基礎学校1～3年次生徒一人当り年間52,570SEK（2005年。ナッカ・コミューンの場合）。生徒の人数によって配賦される金額が学校予算の全て（但し、障害児など特別な教育が必要な生徒を受け入れた場合は増額となる）であり、各学校は人件費や教材費、給食費だけでなく、そこから地代や建物・設備の費用も支出する。

(参考)イギリスの学校に対する予算配分

- 学校に対する教育予算については、中央政府から当該LEAの義務教育対象児童・生徒数に応じてLEAに支給され、LEAで地方予算を加味した上で各学校に配分される。
 - Newham LEAの2005/2006の予算書によると、児童・生徒1人当り(幼稚園・小学校・中学校・特殊学級全て)の2005年度の予算は4,297ポンドとなっている。全国平均が2,940ポンドであるから、かなりの加算額がある。
- LEAは各学校に対し、在籍する児童・生徒の人数に応じて予算を配分する。会計年度は4月1日からであるが、予算配分の基準日はその年の1月である。
 - 教育技能省の基準では、生徒の人数比で配分する予算額は総額の75%程度としているが、Newham LEAでは87.4%としている。
- 生徒の人数比で予算を配分する際、単純な頭数だけではなく、下記の要素を加味してよいことになっている。
 - 児童・生徒の年齢
 - 幼稚園を併設するかどうか
 - 5歳未満の幼児を受け入れるかどうか
 - 特別教育の児童を受け入れるかどうか
- その他、学校の設備等の事情に応じて、LEAが独自に教育予算をつける場合もある(この場合の財源は地方税収から賄われる)。

■ Tollgate primary schoolの2005年度予算

- 訪問したTollgate primary schoolの2005年度予算の総額と内訳は以下の通り。幼稚園クラスを設定したり、特殊教育の生徒を受け入れるなどして単価の高い児童生徒を受け入れている結果、総予算額は約169万ポンドになり、生徒一人当り予算は他校と比較すると4,149ポンドと非常に高額になっている。
- 児童生徒の人数比により配分される予算は149万ポンドであり、総予算額の約88%を占める。

Tollgate primary schoolの2005年予算内訳

学年	人数
3歳児	17
4歳児	17
幼稚園児	39
1年生	52
2年生	58
3年生	56
4年生	58
5年生	56
6年生	54
合計	407

<児童・生徒1人当り予算額(2005年)>
 5歳未満: 1人当り3,638.01ポンド
 幼稚園児: 1人当り2,991.80ポンド
 1~2年生: 1人当り2,352.03ポンド
 3~6年生: 1人当り2,020.99ポンド

児童生徒 年齢別・ 人数別 予算	追加的 児童生徒 人数別 予算	特殊 教育 予算	社会的 損失 (Social Deprivatio n)	地域事情 による 予算	自治体 からの 一律 支給	予算 調整	総 予算 額	生徒 数	生徒 一人 当り 予算
828,105	150,906	512,982	2,515	91,405	104,888	-2,031	1,688,770	407	4,149

無料給食: 1食1.6ポンド
 送迎費: 1人当り21.42ポンド
 英語を母国語としない生徒の
 予算: 1人当り16,800.26ポンド
 等

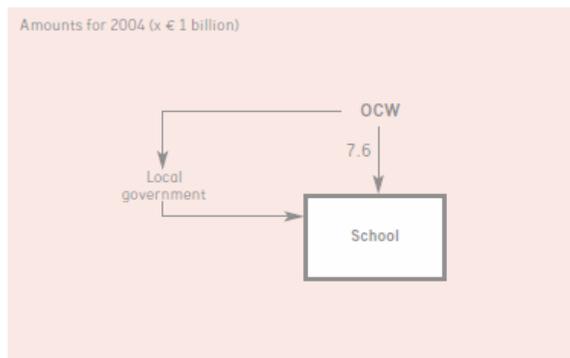
保険料、グラウンド整
 備費、等

(出所)Newham LEA, "SECTION 52 BUDGET STATEMENT 2005/2006"

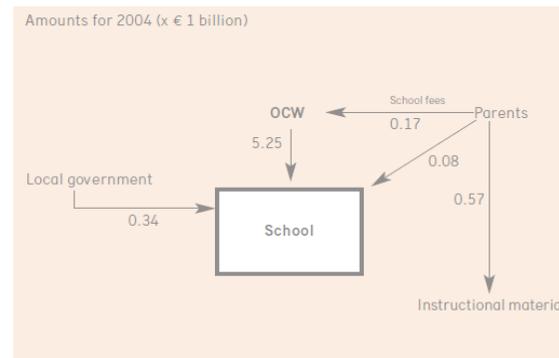
(参考)オランダの学校に対する予算配分

- 国はすべての公立校、私立学校(基準を満たした学校)に対して、生徒数により予算を配分している。
- どのような学校でもいったん国に許可されて設立が認められると、その学校に対する教育補助金は生徒一人当たりの額を基準にして、公立校の生徒への補助金と同額が支給される。公私立の別なく、オランダの全ての学校は毎年10月1日に登録されている生徒数を報告し、それを基に翌年度分の補助金額が確定する。
- 予算は地方自治体を通じて各学校に提供される。予算には目的に応じて2種類が設定されている。1つは教員の給料であり、もう1つはその他の費用(教材費、建物内装費)である。学校が国から受け取る予算はすべて学校運営費であり、学校施設の維持・管理費用は含まれていない。外観に付いては地方自治体の責任によって管理されている。
- この2種類の予算は2006年度より統合され、学校に対して一括配分されることが決まっている。予算を一括で受け取ることで、学校側には追加教師を雇うなど、予算の使い方に対する自由度が増すと考えられている。(この制度は中等教育では既に実施済)
- 生徒一人あたりの予算は全国一律でおよそ4,000ユーロである(2004年度)。ただし、特別なサポートが必要な児童・生徒、オランダ語が母国語でない児童・生徒には追加の予算がつけられる。例えば、初等教育において特別なサポートが必要と判断された生徒の予算はおよそ2倍の8,800ユーロ前後である。
- 学校は保護者からの寄付も自主的なものであれば受け取ることができる。私立の学校では、そのような寄付金を用いて、専門教師を雇っているところもある。

初等教育



中等教育

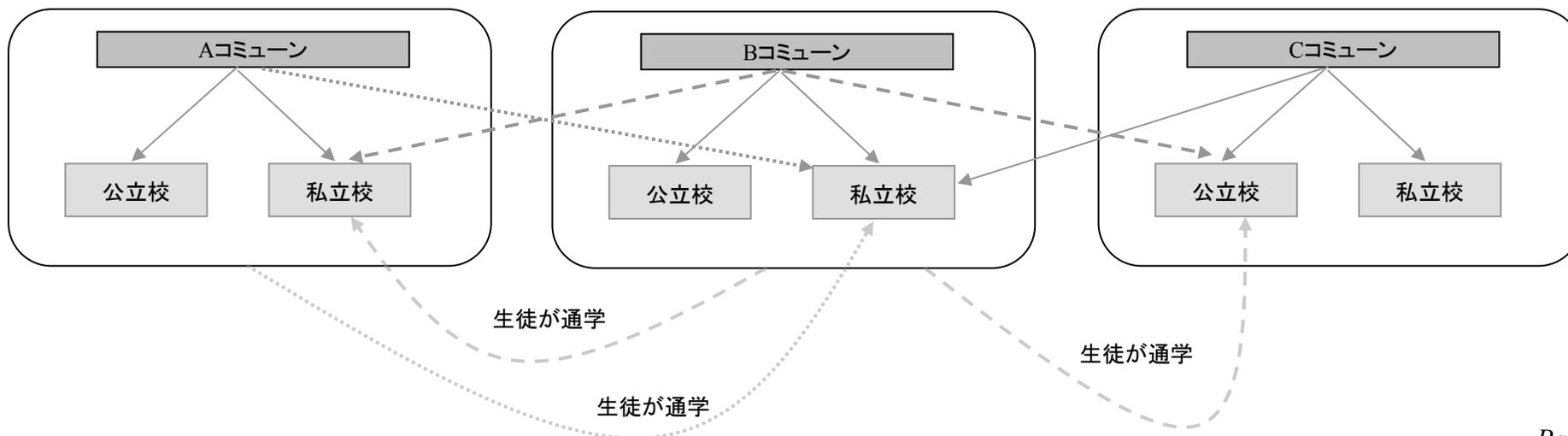


出所)Key Figures 2000-2004(オランダ教育局)

(参考)スウェーデンの学校に対する予算配分

- 義務教育課程、高等学校の予算は全て地方自治体が国からの交付予算及び地方税収の中から負担する。
 - 学校行政を含めた予算は国から地方自治体に支給されるが、学校行政用の予算が予め定められているわけではなく、地方交付税のような形で一括して与えられた予算の中から、どの程度の割合を学校行政に割り当てるかは、自治体が独自に決定することができる。
- 生徒一人当たりの予算額を毎年地方議会で決議し、当該自治体に住所を持つ生徒が通う学校に対し、公立学校、私立学校に関わらず、生徒の人数に応じて自治体から直接支払われる。
- 各学校の配分された予算がどのように使われるかは全て学校に委ねられている。
- 私立学校は、追加の授業料等を保護者から徴収できない。
- 学校の生徒数については、教育基本法では特段の理由(生徒に特別なケアが必要、過疎地域であり廃校にすると地域に著しい悪影響を及ぼすなど)がない限り、1校当たり20人以上でなくてはならない、と定めている(9章2条4項)。公立学校については、運営者である市がそれに上乗せするような教育予算の打ち切りの自主基準を設けている場合はあるが、その基準を私立学校に強制的に適用することはできない。

学校に対する予算配分の流れ(例)



■ ナッカ・コミュニティにおける予算配分の例

- 学校選択制度を導入しているナッカ・コミュニティでは、毎年の学校年度が始まる半年前(1月)に保護者が学校選択を行い、各学校の生徒数が決定される。各学校には、この生徒数に応じて教育予算が分配される(=バウチャー制度)ことになる。
- 2005年度における生徒一人当たりの金額は、1-3年生で52,570クローナ(1クローナ15円として約79万円)、4-6年生で53,190クローナ(約80万円)、7-9年生で68,650クローナ(約103万円)となっている。この金額は公立学校と私立学校では同額である。ただし私立学校に対しては、公立学校で免除されている消費税の支払い分が上乗せされる。
- 金額は毎年、物価水準や給与水準の変動、生徒数の変動などを加味しながら、政治的に決定される。
- 教育予算の配分は生徒の人数のみを基準としており、各学校はその中で教職員の給与や地代、設備維持・投資などを、全てやりくりするというのが原則である(ただし、問題のある公立学校に対する市の救済措置のような例外はある)。
 - 公立学校の運営者としての市の職員の人件費^[1]等の費用や、問題の生じた公立学校の救済のために当てる予備費用は、学校に割り当てられる予算(バウチャー)から一律に徴収(前者については2.5%、後者については1.5%)する形を取っている。
 - Mats Gerdau氏は、学校選択制度を導入したことにより、行政コストは減ったという。かつては教育行政に携わる市の職員が50名ほどいたが、現在はバウチャーで賄っている7名を加えても25-6名と、半減したそうである。

^[1] 2005年現在、ナッカ市の基礎学校運営に関わる職員の数は、フルタイムが7名、パートタイムが数名である。