

Seminar for Mukogawa Women's University February 2013

## **Policy innovation and change in Britain: implications for teachers over 25 years 1988-2013**

Dr Peter Cunningham\*

### ***Abstract:***

As policies for national education become increasingly contested, professional development of teachers needs to include critical understanding of the political context within which they work. That was the rationale for my recent book: *Politics and the Primary Teacher* (Routledge 2012). This seminar is based on research undertaken in the UK on the role of primary teachers, but will also identify distinct developments in secondary schooling. Consideration will be given to curriculum, pedagogy, teacher status and local and central governance and administration of schools in both the primary and secondary sectors, including quality assurance.

The seminar will include a presentation on legislation and administration of primary schooling in Britain. It will consider policy changes over the last 25 years:

- In an economic context of globalization and a shift from manufacturing to a service economy;
- In social contexts of demographic change, looser family structures and changing status of childhood;
- In cultural contexts of
- increasing ethnic diversity, media and communications technology.

The presentation will describe and analyse recent and current policy changes in Britain, and will invite comparison and contrast with the experiences of Japan.

A comparative as well as an historical dimension will be extended by reflection on a current commission undertaken by the University of Cambridge for professional development of teachers in Kazakhstan. My engagement in this work has offered opportunities for consideration of a third and very different set of circumstances from that of Britain and Japan: a developing economy in a highly distinctive geographical and demographic context, cultural and linguistic diversity and recent history of independence from Soviet rule.

**Keywords:** policy innovation and change; social, cultural, economic and political change; curriculum; pedagogy; school governance; central and local administration; quality assurance; teacher status.

---

\* Senior Research Fellow of Homerton College, University of Cambridge, and a Visiting Fellow at the Institute of Education, University of London

## **Lecture 1:**

### **Introduction:**

#### **Policy and experience in teacher education, understanding change and why it matters**

Over the past quarter of a century in Britain, education policy and practice has changed enormously. 25 years might appear as a long period in the context of our own individual life-spans, but as a relatively short period for time for historians of education who survey the last century or century and a half -- since the beginning of the Meiji era in Japan, or since the introduction of compulsory and universal elementary schooling provided by the state in Britain. It may also be useful to think of 25 years in terms of both personal history and social and political history as a 'generation' – the period from birth to adulthood, reproduction and the birth of a new 'generation'.

Over that period, initial education and training of teachers has changed enormously in Britain, and you may want to discover and reflect on how it has changed over the same period in Japan. Perhaps you can do this by talking to older teachers now in mid-career. That will be an activity that I will encourage through my two lectures, as I strongly believe that it is not only the education policies themselves that matter, but teachers', children's and parents' experience of those changes. By talking to individuals who have lived through periods of political change we can begin to appreciate not just the causes, but also the effects of educational policies and practices, the impact that they have on individual lives and careers.

In a university department of education, we should be concerned not only about teaching effectively in the classroom, understanding children, their growth and progress, and operating as professionals within the school. We must also stand back and look through a wider and longer perspective at systems of schooling in their social and political contexts. We must try to understand why and how education policies are implemented, how and why they succeed or fail, or perhaps have unintended consequences. Teachers need to be politically aware, to be able to see their work in the round, to be ready to evaluate changing approaches, to discuss with colleagues and to explain their work to parents.

#### **Social, cultural and economic change in Britain 1988-2013**

Britain may have many experiences in common with Japan in respect of social, cultural and economic change, as society, culture and the economy has become more globalized over the past generation. But there remain a lot of differences, and a comparative study is worth making to identify similarities and differences. That will be something we can achieve together in discussion today, and it may be that some of you have other comparisons to make, with other parts of the world that you have visited. Of course the social, the cultural and the economic are closely interlinked, but it is helpful for clarity to consider each aspect separately at the risk of over-simplifying.

Social changes that I would identify relate to social structure and demography. One of the most striking

changes for those of us working in schools is the changing nature of families and communities. Many more students in school today are from one-parent families than was the case 25 years ago. Formal marriage has declined and heterosexual couples may choose to adopt more informal partnerships. Amongst those formally married, the rates of divorce and remarriage have increased, as also separation of partners, leading to patterns of ‘serial partnership’. Same-sex unions are now recognized by law, with the possibility of ‘civil partnership’ and in many cases the children of one partner or both may be living in a family unit with same-sex couples. Another notable social change has been the settlement of different ethnic groups, often in particular areas or a town or city. These may include second- or third-generations of families that migrated to Britain during the decades following the Second World War, often from former British colonies. More recent are significant communities of migrants from European and former soviet countries.

Cultural change is closely linked to social change, not necessarily in direct cause-and-effect, but for example through technological changes such as communications technology and the media. These have offered the younger generation a far greater degree of independence from adult culture. This can be seen in a positive light as empowering children, making more choices for themselves and asserting their rights. At the same time it can make them more vulnerable to manipulation through the commercial world of advertising and consumerism, or through peer pressure and cyber-bullying. Linked in turn with economic change, expansion of the consumer market has in some respects raised the standard of living at the same time as generating stark contrasts between wealthier and less economically privileged sections of society. Consumption is a cultural as well as an economic activity.

### **Political change in Britain 1988-2013**

There is no need for Japanese education students to concern themselves with the fine detail of party politics, which are culturally specific, so I will attempt to describe these in terms of broad trends. The British parliament is sometimes described as a two-party system, as the elected House of Commons is dominated by representatives of the Conservative (or Tory) and Labour (since 1995 known as ‘New Labour’) parties. A significant minority party is known as the Liberal Democrats. Traditionally Conservatives represented the interests of landowners, manufactures and the financial sector, Labour’s priority was a welfare state to benefit the less affluent manual working class and low to middle income families, while Liberal Democrats advocated the responsibility to provide protection and welfare for the least fortunate in a democratic society while at the same time offering liberal opportunities to encourage economic enterprise.

1988 saw the height of political power for the Conservative party under the leadership of Margaret Thatcher who had just won her third consecutive general election. Though she lost the leadership of her party in 1990, it continued in power until 1997. In that year, a re-vitalised Labour party under the leadership of Tony Blair and the title of ‘New Labour’ came into government. Although adopting traditional Labour support for the welfare state (including state education) it also continued established Conservative policies of de-regulating public services and encouraging commercial enterprises to take over provision of services traditionally administered by government and funded from taxation.

Tony Blair continued as Prime Minister through three general elections, but after ten years passed the leadership to his colleague Gordon Brown. In 2010 New Labour lost power, to be replaced by a coalition of Conservatives and Liberal Democrats led by David Cameron as Prime Minister.

### **Main directions of change in British education policy 1988-2013**

The principal developments in education policy were as follows:

- 1987 tighter control by central government of teachers' pay and conditions.
- 1988 introduction of a National Curriculum for ages 5-16, to include a systems of regular testing of children's progress in a narrow range of 'core subjects'.  
introduction of local management of schools.
- 1993 tighter government control of school inspection.
- 1998-9 introduction of numeracy and literacy strategies.
- 2000 introduction of Academies, privately sponsored, state funded, and more independent of government control.
- 2003 'remodelling' of the teacher workforce.
- 2003-4 greater responsibility of schools for children's welfare.
- 2010 extension of Academies provision to include Free Schools.

The above list marks just some key policies and moments of policy change, but underlying these has been a consistent trend, with continuity from Conservative to New Labour and most recently to the Coalition government. Some of these trends appear quite contradictory in their claims on the one hand to devolve power and responsibility to individual schools (specifically reducing the traditional role of democratically elected local governments in overseeing the work of schools in their area), and on the other hand increasing control by central government. Creation of Academies and Free Schools has been proclaimed as allowing schools and local communities to have more freedom in running their own affairs, directly funded by national government. Political rhetoric has advocated the supposed advantages of a 'free market' in education as a way of 'driving up standards'.

On the other hand, governments have used inspection, testing, collection and publication of data on schools, to effectively impose closer national control of the curriculum and of teachers' work. They have imposed tighter regulation of professional teacher training by drafting national 'standards' and reducing the independence of the profession through government regulation.

These contradictory policies will be explained in a little more detail in the course of my second lecture.

### ***Activities 1a and 1b – following lecture 1***

## Lecture 2:

In this lecture I will offer a little more detail on actual changes in policy that have taken place in Britain. But I am also concerned with *experience* so I will be inviting you to consider the issues generally, especially as they affect the work of teachers, and I invite comparisons with Japan .

### Curriculum – policy and practice

Before 1988 Britain had no set curriculum for its schools, so teachers, or teams of teachers within schools, were free to develop their own according to their understanding of the needs of their pupils and students. On the one hand this meant that teaching was a very creative job and allowed for sensitivity towards individuals and groups of students in different social, cultural and economic circumstances. On the other hand it meant parents and children throughout a country of 60 million people, were receiving a very varied and inconsistent curriculum. The idea of policy-makers introducing a national curriculum was that this unevenness and inconsistency would be removed.

The dilemma is a serious one. We need to allow for teachers' spontaneity and creativity to motivate them in their work, to be flexible and respond to their pupils' and students' particular interests, so that teaching and learning becomes a vital and meaningful rather than a routine and mechanical process. There is arguably a core set of skills and knowledge that all citizens need to be able to live effectively and contentedly in their society. But there is also such a wide range of knowledge and experience available that it cannot all be covered by a single curriculum and learners should be free to make choices according to their individual personalities, inclinations and interests. How are the competing demands of curriculum viewed in Japan?

### Pedagogy – policy and practice

Much the same as has just been said about curriculum can be said about pedagogy. Individual learners have different learning styles and need to be introduced to a wide range of possibilities of learning through individual tasks and through group activities, through different technologies such as books and the internet, in active and passive modes. The classic model of teachers directing talk to a large group of learners (the kind of conventional lecture I'm delivering right now) used to dominate classroom activity, but is only one way of working. We have discovered ever more through psychology and neuroscience about the operation of the brain and the learning process.

The danger here is that governments, seeking to make their education systems as effective as possible, begin to prescribe methods of teaching that teachers have to follow. This began in Britain with national strategies for literacy and numeracy, and has continued with tight prescription about methods of teaching reading in the early years through a system of 'synthetic phonics'. This prescribed system is not believed by all specialists to be the only effective method, rather that teachers must have the flexibility to adapt methods to individual learners. It is also argued that a mechanical and universal process becomes tedious and kills the enjoyment of reading, the development of reading habits for life. What is the situation in Japan?

### **School governance – policy and practice**

The twenty years *before* 1988 saw a gradual development of school governing bodies, with increasing numbers of elected representatives from among parents and staff to share with the head teacher responsibility for practical issues such as the school premises and staffing. In the 25 years since 1988 regulations have increased the representative nature of the governors and hugely increased their duties and responsibilities. There are subtle differences between different kinds of school, according to statutory regulations but I will describe the general nature of requirements for governing bodies in schools.

There are elected representatives of parents and teachers (teachers now in a small minority) and other stakeholders such as church, local community. Their responsibilities now include centrally the curriculum, which might have earlier been considered a purely professional matter for the teachers. When the school is inspected it is the governors who are held to account for the quality of education provided by the school. A number of dilemmas arise from these arrangements. Availability and quality of parent and community governors varies according to the social and economic context of the school's locality. Elected governors are not always representative of significant minority ethnic groups. In Britain we have faith schools in which the majority of pupils may not be churchgoers, but the church or religious denomination may be disproportionately represented. Are there similar dilemmas about the local governance of school in Japan?

### **Local and central government administration – policy and practice**

From the introduction of compulsory education in Britain in 1870, the state recognized the need for a local level of administration, to coordinate provision of schools in an area. 140 years later, even with infinitely better national communications (transport and internet) most educationists and politicians recognize the value of local government. Modern discussion is of 'stakeholders' and those who have a 'stake' in the school include not just children, their parents and teachers, but also the wider local community such as small businesses who will employ students after graduating from school. Even after the Russian Revolution of 1917 the Democratic Constitution recognized a need for education to be in the hands of democratic local government. Sadly however the principle was abandoned when rigidly centralized state machinery developed.

Certainly the national unit is too large to take responsibility for the detailed provision of every school. Politicians and administrators in London or Tokyo cannot fully understand local differences of circumstance all over the country. We can understand the ideal of local democratic administration of schools, where each community has an understanding of the particular needs of children in its area. It provides a wider view than any individual school serving the children of a small district and can take an overview of the total provision of schooling within a town or rural locality. But we could debate the ideal scale for such school administration, and I would be interested to hear your experiences and views of the arrangements in Japan.

### **Quality assurance – policy and practice**

How can the state measure the performance of its education system and secure improvement? A traditional

method going back to the origins of state schooling is by regular inspection. A more recent means however has evolved only in the last 25 years through the development of information technology. Regular testing of children in school was embedded in the national curriculum from the early 1990s, and ICT has enabled the collation, transmission and analysis of the wealth of data produced in the form of test results. Schools are monitored by the performance of age cohorts, which can be finely analysed and correlated to social and economic data about the local school population. One problem for educationists is that measures appropriate for statistical analysis may be very narrow, and another moral dilemma is the way in which oversimplified statistics are publicised to generate ‘league tables’ and competition between individual schools.

In Britain, the system for inspecting schools has changed dramatically over the past 25 years, to a much more intensive monitoring of quality of teaching and school outcomes. Inspection is conducted by a government department called ‘Ofsted’ that has in theory some independence from ministerial control, but which is nevertheless heavily influenced by government policy in its operation. Inspection ‘frameworks’ and methods have been highly contested by educationists and teachers, and especially the publicity given to inspection outcomes for political purposes. Is monitoring and inspection of their work a significant issue for teachers in Japan?

### **Teacher status -- implications of these changes for the teacher’s role**

As I write this lecture in Britain, our Secretary of State for Education has revived a proposal to pay teachers ‘by results’ (performance-related pay). The intention that teachers’ effectiveness should be assessed and reflected in their pay was initiated as a Conservative policy but continued in various forms by the New Labour government. It was a principle and system that operated in the late nineteenth century, when teachers’ status was low, but over the past century teaching came to be regarded more as a profession. Professional roles are conventionally complex, requiring a range of skills and judgments that cannot be evaluated in terms of measurable outputs. But governments want to economise in spending public funds and to ensure ‘value for money’.

The status of teaching is complex, depending on the value that society places on teachers’ work and the kinds of skills and training required to carry it out. Moreover within the profession there is differentiation between the roles required for teachers of children and young adults at different ages and stages of their education. Do kindergarten teachers enjoy higher or lower status than secondary school teachers? Should they? To encourage discussion of these difficult issues, I have suggested an activity in which you will compare the qualities required by teachers at each stage of formal schooling, from kindergarten to primary to secondary school (and we could even include teachers in higher education if you wish!)

### ***Activities 2a and 2b – following lecture 2***

***Note on contributor:***

Peter Cunningham studied history and history of art and architecture at the University of Cambridge and University of East Anglia. He wrote his PhD thesis at the University of Leeds on art education in the nineteenth century. He has taught in primary schools in Oxfordshire and Leicestershire, and in teacher education at the Universities of Oxford and Cambridge. He is now a Senior Research Fellow of Homerton College, Cambridge, and a Visiting Fellow at the Institute of Education, University of London.

He has published books and articles on the social and cultural history of education with particular interests in school curricula and pedagogies, teachers and their professional identities, higher education and educational policy development. He has researched and written on educational innovators and progressives, and is a contributor to the Oxford Dictionary of National Biography. He has been active nationally and internationally in organisations for the study of educational history and on the editorial boards of learned journals.

**Recent publications include:**

- *Politics and the Primary Teacher* (Routledge, 2012)
- Joint editor, *History of Education* 40, 2 (2011) Special Issue: Universities and cultural transmission.
- Cathy Burke and Peter Cunningham ‘ “Ten Years On”: making children visible in teacher education and ways of reading video’ *Paedagogica Historica* 47, 4 (2011) Special Issue: Education in Motion: producing methodologies for researching documentary film on education.
- Joint editor, *History of Education* 39, 6 (2010) Special Issue: ‘Putting education in its place’: space, place and materialities in the history of education
- *Beyond the Lecture Hall* (University of Cambridge Faculty of Education and Institute of Continuing Education, 2009) (Edited with Richard Taylor and Susan Oosthuizen);
- Cunningham, P. and Philip Raymont, (2009) ‘Quality Assurance in English Primary Education’ in Alexander, R. et al (Eds) *The Cambridge Primary Review Research Surveys* (London: Routledge)



**Policy innovation and change in Britain:**

**Implications for teachers over 25 years 1988 to 2013**

Dr Peter Cunningham

Homerton College, University of Cambridge  
and  
Institute of Education, University of London

1

**Introduction:**

**Policy and experience in teacher education: understanding change and why it matters**

2

**CURRICULUM CHANGE IN THE PRIMARY SCHOOL SINCE 1945**  
Dissertation of the Progressive Medal  
PETER CUNNINGHAM

**BECOMING TEACHERS**  
Texts and Testimonies 1907–1950  
Peter Cunningham  
Philip Gardner

**Politics and the Primary Teacher**  
PETER CUNNINGHAM



**Jennifer Nias**

in 1989 published the first detailed study of personal and professional experience of primary teachers.

Nias interviewed teachers during their first ten years of work.

She described teachers' 'self-image' – and the main factors that contributed to their job satisfaction and dissatisfaction.

She considered the impact of economic and political changes on their morale and motivation.

She concluded that teachers have to live with conflicting demands and tensions, but that the resolution of these problems, at its best, gave creative satisfaction.

1989

**TEACHERS' LIVES AND CAREERS**  
Edited by Stephen J Ball and Ivor F Goodson  
1985

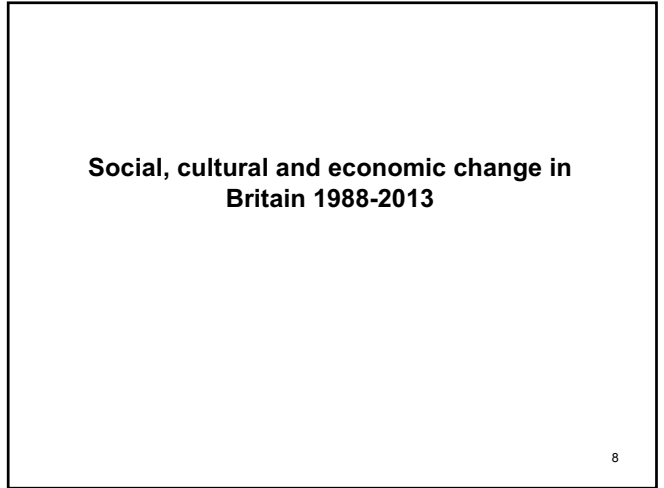
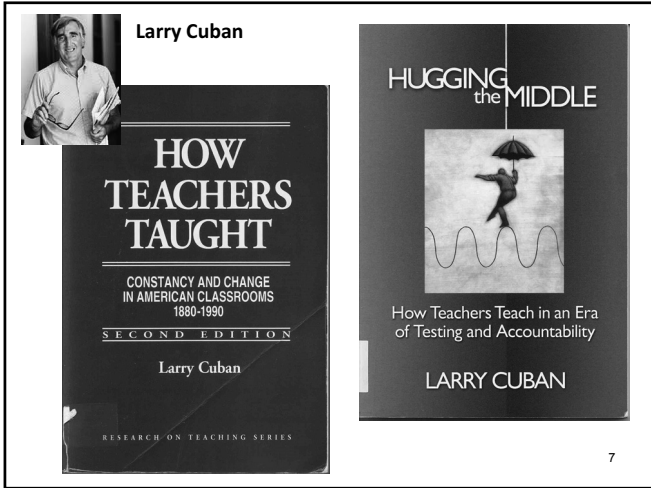
**Studying Teachers' Lives**  
Edited by Ivor F. Goodson  
1992

**Teachers' Professional Lives**  
Edited by Ivor F. Goodson  
1996

**Professional Knowledge, Professional Lives**  
Ivor F. Goodson  
2003

**Learning, Curriculum and Life Politics**  
The selected works of IVOR F. GOODSON  
2005

6



**Some indicators of social change:**

White (majority ethnic group)

1991 94%	2001 91%	2011 86%
('White British' 81%)		

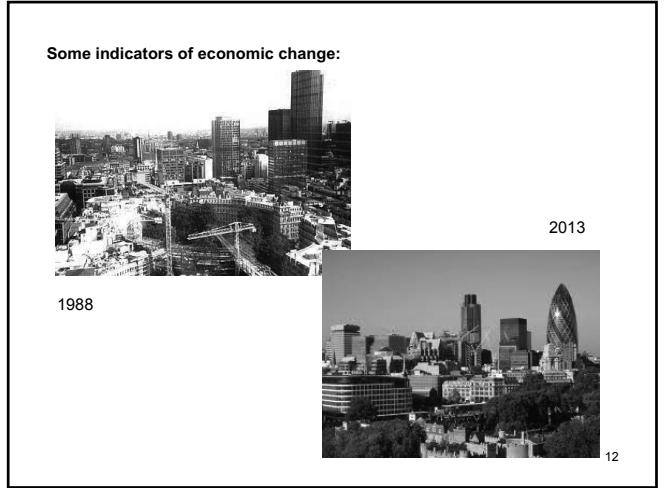
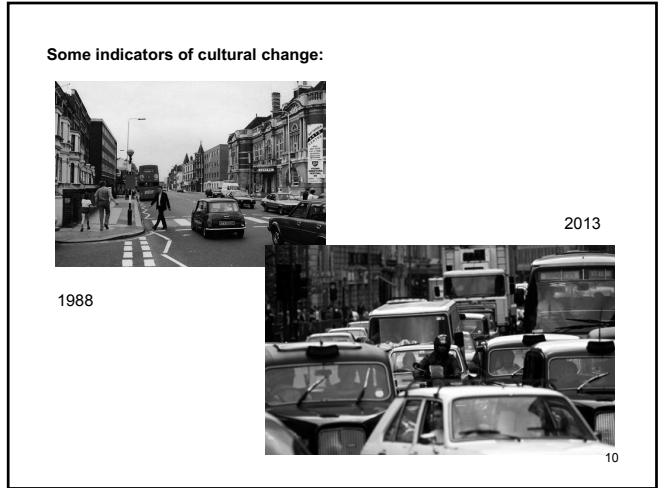
Single parent households with dependent children:

1991 5%	2001 6.5%	2011 7.2%
---------	-----------	-----------

'Other' households: (neither 'single person' nor 'family')


2001 6.6%	2011 8.5%
-----------	-----------

9




**Political change in Britain 1988-2013**

13

**1979-1997**  
**Conservative Government**  
  
**Margaret Thatcher**  
**Prime Minister 1979-90**

**1997-2010**  
**New Labour Government**  
  
**Tony Blair, Prime Minister 1997-2007**

**2010-**  
**Coalition Government**  
  
**David Cameron (Conservative) Prime Minister**  
**Nick Clegg (Liberal Democrat) Deputy PM**

14

Countries of the UK:

- England
- Wales
- Scotland
- Northern Ireland



15

**Main directions of change in British education policy 1988-2013**

16

**Policy developments**


Structure of school provision

Curriculum

Pedagogy, and methods of teaching

Teachers' training, and working conditions

17



9<sup>th</sup> largest country in world by area  
 Population 17m (56<sup>th</sup> largest in world) Independence from USSR since 1991

Confucian influences from China Ancient Islamic culture from Iran and Turkey  
 Rural nomadic society Scientific culture under USSR

18

Lecture 2:

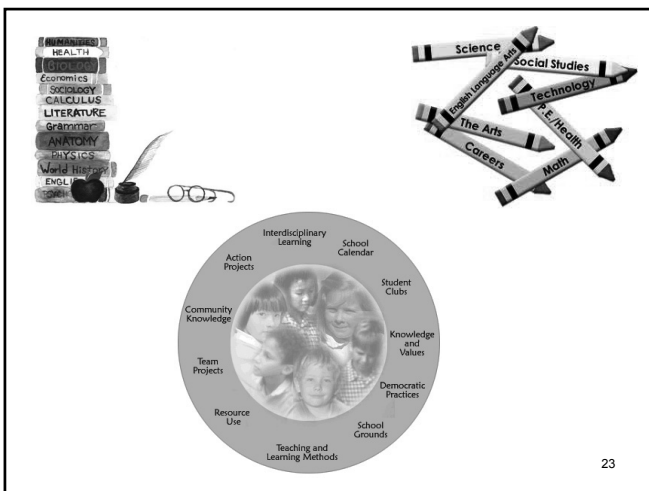
**Policy, practice and experience**

**Curriculum – policy and practice**

0-5	5-11	11-16 or 11-18	16-18	18-21
Early Years Foundation Stage	Key stages 1 & 2	Key Stages 3 & 4		
<b>Nursery Children's Centre Child-minder</b>	<b>Primary school Infant/junior</b>	<b>Secondary school</b>	<b>6<sup>th</sup> Form College</b>	<b>University</b>



Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6
<p><b>English</b></p> <p>Reading: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Writing: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Speaking and listening: drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Media: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p>	<p><b>English</b></p> <p>Reading: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Writing: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Speaking and listening: drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Media: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p>	<p><b>English</b></p> <p>Reading: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Writing: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Speaking and listening: drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Media: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p>	<p><b>English</b></p> <p>Reading: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Writing: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Speaking and listening: drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Media: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p>	<p><b>English</b></p> <p>Reading: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Writing: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Speaking and listening: drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Media: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p>	<p><b>English</b></p> <p>Reading: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Writing: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Speaking and listening: drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p> <p>Media: fiction, non-fiction, poetry, drama, plays, radio, TV, film, newspapers, magazines, websites, etc.</p>



**Pedagogy – policy and practice**

## Local and central government administration – policy and practice

26

Local area committees				
West Area Monitoring	Heston & Cranford Monitoring	Central Hounslow Monitoring	Brentford & Isleworth Monitoring	Chiswick Monitoring
Planning	Planning	Planning	Planning	Planning

28

29

### School governance – policy and practice

31



32

### Quality assurance – policy and practice

33



34

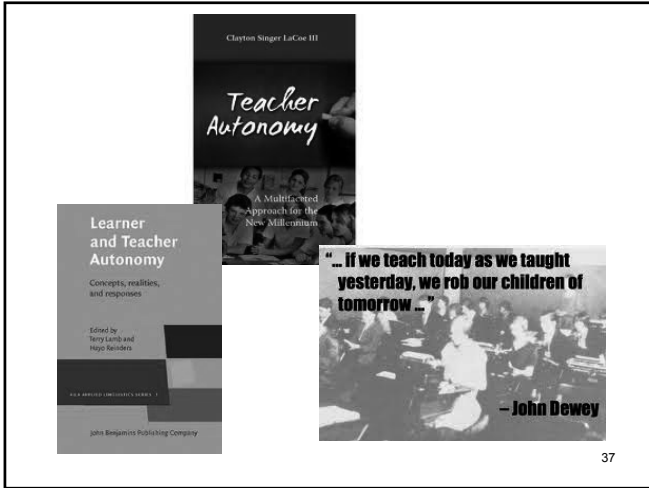
### Teacher status

-- implications of all the above for teacher's role

35



36



37





2013年2月14日,武庫川女子大学文学研究科教育学専攻セミナー  
Seminar on 14<sup>th</sup> February 2013 in Mukogawa Women's University

## イギリスにおける政策の導入と変遷:

1988年から2013年の25年間にわたる教師たちへの影響

### Policy innovation and change in Britain: implications for teachers over 25 years 1988-2013

ピーター・カニンガム著\*

監訳: 大津尚志\*\*

訳: 有本捺希\*\*\*, 井上裕里子\*\*\*, 荻田夏稀\*\*\*, 坂本玲未奈\*\*\*,  
清水優希歩\*\*\*, 高橋那津美\*\*\*, 松下千里\*\*\*, 中河のどか\*\*\*,

CUNNINGHAM, Peter\*

OTSU, Takashi\*\*

ARIMOTO, Natsuki\*\*\*, INOUE, Yuriko\*\*\*, OGITA, Natsuki\*\*\*,  
SAKAMOTO, Remina\*\*\*, SHIMIZU, Yukiho\*\*\*, TAKAHASHI, Natsumi\*\*\*,  
MATSUSHITA, Chisato\*\*\*, NAKAGAWA, Nodoka\*\*\*

#### 要約

国による教育の政策がますます議論されるようになっていくにつれて、教師たちの職能開発は、彼らの仕事の中にある政治的背景について批判的な理解を含む必要があります。このことを根拠に、私は最近の著作『政治と小学校教師』(Policy and Primary Teachers, Routledge, 2012)を書きました。このセミナーは小学校教師の役割についてイギリスで請け負った研究に基づくものでありますが、中等教育においての目立った発展も明らかにするでしょう。また考察は、カリキュラム、教育学、教師の地位、地方と中央の統治、品質保証も含め、初等中等双方の部局の行政を含むでしょう。

本セミナーでは、イギリスの初等教育の行政や法制に関するプレゼンテーションを含む予定であります。それは、25年間にわたる政策の変化を熟慮することとなるでしょう:

- 子どもの自信や自分の価値を高めること。
- グローバリゼーションや第二次産業から第三次産業への変化に関する経済的背景において
- 人口の変動、よりゆるやかな家族構成、子どもの地位の変化に関する社会的背景において
- 民族の多様性の増加、マスメディア、情報技術に関する文化的背景において

このセミナーは、ごく最近のイギリスの政策の変化の

特徴を述べ、分析するとともに、日本の経験と比較・対照することを求めるでしょう。

歴史的次元と同様に比較による次元は、カザフスタンの教師の職能開発のためにケンブリッジ大学によって引き受けられた、最近の委託研究に関する考察によって広げられるでしょう。この仕事における私の取り組みは、イギリス、日本とは一連の状況が全く違った第三の国、カザフスタンに関する考察をする機会を提供しています。カザフスタンには、非常に特徴的な地理、人口的背景、文化的、言語的多様性、ソビエト支配からの独立という最近の歴史があります。

#### 講義 1

##### 導入: 政策と教師教育における経験、変化とそれが重要である理由の理解

イギリスでは過去4半世紀にわたって、教育政策とその実施が非常に大きく変わってきています。25年という年月は、私たち個人の人生の中では長い期間のように思われますが、日本では明治時代の初め以来、イギリスでは国家によって規定された義務教育、全員にいきわたる初等教育の導入以来の前世紀の100年あるいは150年を調査している教育史学者にとっては、比較的短い時間だと思えるかもしれません。それはまた、個人の歴史と、誕生から成人までの期間、再生産や新しい「世代」の誕

\* ケンブリッジ大学 (University of Cambridge), ロンドン大学 (University of London)

\*\* 武庫川女子大学 (Mukogawa Women's University)

\*\*\* 武庫川女子大学教育学科学部生 (Undergraduate student, Department of Education, Mukogawa Women's University)

生という「世代」としての社会的、政治的な歴史としての 25 年間を一つの時代の期間として考えることも役立つかもしれません。

その期間にわたって、イギリスでは教師の当初の教育と養成は非常に大きく転換し、そしてあなたは日本で同じ期間にわたってそれがどのように転換してきたのかを考え、知りたいと思うかもしれません。おそらく、あなたは今、中堅の年上の教師と話をすることで、それができるでしょう。それは、私は教育政策それ自体が問題なのだけではなく、政策の変化による教師、子ども、親の経験が問題であると強く信じるため、私が 2 つのレクチャーを通して推奨する活動となるでしょう。政策転換の期間中に生きた、それぞれの人と話をすることによって、私たちはその原因だけでなく、教育政策やその実施の影響、それらが個人の生活や経歴に及ぼす影響も正しく理解し始めることができます。

大学の教育学科では、教室での効果的な教授や、成長や発達を通じた子ども理解、学校内での専門家としての働きのみに関心をもつべきではありません。私たちはさらに、社会的、政治的な背景の中にある学校教育のシステムを、より広範囲でより長期的な観点で、距離を置いて考え、見なければならぬのです。私たちは教育政策がなぜ、どうやって実施されるのか、またそれらがどうして、なぜ成功したり失敗したり、あるいはおそらく意図していなかった結果を生むのであるかを理解しようとしなければなりません。教師は、政治的意識を持つこと、集団の中で自分たちの仕事を見極めることができること、取り組みの変化を評価するように準備すること、同僚と議論すること、自分たちの仕事について保護者に説明することを必要としています。

### 1988 年から 2013 年のイギリスにおける社会的、文化的、経済的な変化

イギリスは社会、文化、経済は過去の世代にくらべてよりグローバル化しているため、社会的、文化的、経済的な点から日本と多くの点で同様の経験をしてきたでしょう。しかし、そこには、多くの相違点が依然としてあり、そして、その比較研究は類似点と相違点を特定することの価値があるのです。それは、私たちが本日の議論の中で、ともに達成しうる何かになるでしょうし、あなたたちの何人かは、自分が訪れたことのある世界のほかの部分と別の比較をしているかもしれません。もちろん、社会、文化、経済は密接に結びついています。単純化しすぎてしまう危険の中で、別々に考えることで互いの側面を明確に考えることに役立ちます。

私の特定する社会的変化は、社会構造と人口に関連があります。学校で働く私たちにとって最も印象を与えた変化の一つが、家族と地域社会の性質の変化であります。

今日の学生は 25 年前よりもひとり親家庭出身が増加しています。それには制度化された結婚が減少し、異性愛の夫婦は、そうでない関係を多く選んでいるということがあるのかもしれません。制度化された結婚の間には、離婚率と再婚率、また別居が増加し“一連の関係”に至っています。同性結婚（union）は民事的関係の可能性として現在法律で認められており、一方のパートナーあるいは両方のパートナーの子どもが多の場合、同性夫婦と家族として生活しています。もう一つの注目すべき社会的変化は、とりわけ、しばしば特定の地域や町や市に異なった民族の集団が移住していることであります。これらには、第 2 次世界大戦後の数十年に、イギリスの植民地から移住した家族の 2 世、3 世が含まれているのかもしれませんが。最近では、ヨーロッパや元ソビエト諸国からの移民集団が相当数であります。

文化的な変化は、必ずしも直接的な原因と結果としてではありませんが、例えば、コミュニケーション技術や、メディアのような技術的变化を通じて、社会的変化と密接につながっています。これらは、より若い世代へ大人の文化からの自立にすばらしい方法を提供しました。これは、子どもたちに力を与えること、子どもたちのためにより多くの選択肢をつくること、そして、彼らの権利を主張することという肯定的な見方ができます。同時に、それは、広告業や商業主義の世界、監視による圧力、ネット上のいじめと通して巧みな操作で子どもたちを傷つきやすくする可能性もあるのです。同じように、経済的变化とも繋がっており、消費者市場の拡大は、生活水準をいくつかの点で引き上げると同時に、社会的に裕福な階級の者と、経済的特権を持たない者の間に厳しい格差を生じさせています。消費は経済活動であると同時にひとつの文化でもあるのです。

### 活動 1a と 1b 講義 1 に続く

#### 1988 年から 2013 年のイギリスにおける政治的变化

日本の教育を受ける学生には、文化的に特別な政党政治の詳細に関心をもたせる必要はないので、私はそれらについて大まかな流れを述べることにします。イギリスの議会は時折、二大政党制といわれます。なぜなら、選挙で選出された下院が保守党（あるいはトーリー党）と労働党（1995 年からは“新労働党”として知られる）の代表によって支配されているからです。また、重要な少数派の一部は自由民主党として知られています。保守党は伝統的に土地所有者、製造業者、金融分野を代表し、労働党の優先事項は裕福ではないマニュアル化された労働者の階級と収入が下から中にかけての人のための社会福祉制度にありましたが、自由民主党は民主主義社会の中で最も富裕でない人の保護や福祉を行う責任を示し、

同時に自由に経済事業を進めるための機会を提供する責任を主張しました。

1988年にはマーガレット・サッチャーの指揮の下、総選挙に3回連続当選した保守党の政権が最高潮でありました。彼女は1990年、自らの党への指導力を失いましたが、1997年までその権力は依然としてありました。その年に、活力を取り戻した労働党が、トニー・ブレアのリーダーシップと「新労働党」という名の下、保守党から政権につきました。国による教育の保障を含む福祉国家として伝統的な労働者支援を採択しましたが、一方で保守党の制定した公共サービスの規制緩和と伝統的に政府により税金という財源で行われていたサービスの提供を商業企業によって提供させることを推奨しました。

トニー・ブレアは3回の総選挙を経て首相を務めましたが、10年後、彼の同僚のゴードン・ブラウンに指導権を引き継ぎました。2010年に新労働党は権力を失い総理大臣であるデイビット・キャメロン率いる保守党と自由民主党の連立政権に代わられました。

## 1988年から2013年のイギリスにおける教育政策の変化と主な方向性

教育政策において重要な発展は次の通りでありました：

1987年	教師の給料と労働条件に対する政府による厳しい管理
1988年	「中核教科」という限られた範囲で子どもの発達を定期的にテストするシステムを含む5-16歳の子どものためのナショナル・カリキュラムの導入地域による学校運営の導入
1993年	学校査察という政府による厳しい管理
1998-9年	基本的計算能力や読み書き能力における方針の導入
2000年	私的に援助された、または国家が資金を出した、そして政府の行政から独立したアカデミーの導入
2003年	教師の労働力の「再構成」
2003-4年	子どもたちの福祉に対する学校教育の大きな責任
2010年	フリースクールの設立を含むアカデミーの規定の拡大

上記の年表はいくつかの主な方針と政治の変化の時期が示したものでありますが、保守党から新労働党の政権交代、そしてもっとも最近の保守党、自由民主党の連立政権を考えると、これらの基礎となる傾向は一貫したものがありません。一方では各学校の権限と責任を強め(とりわけ、民主的に選挙された地方政府がその地域の学校を監督する役割を減少させるものでしたが)特に、一方

では中央政府による支配を増加させるという大きな矛盾した傾向にあります。アカデミーとフリースクールの創設は、学校と地方コミュニティに直接中央政府の資金をうけながら、より自由に自分のことがらとして運営することができることと認められた、直接中央政府によって資金が提供されています。政治的な美辞麗句は“水準を押し上げる”方法の一つとして教育の「自由市場」の長所を主張しました。

他方では、政府は学校に関する査察、テスト、データの収集と公表を行って、事実上の教師の仕事やカリキュラムに密接に国家の管理がされています。政府は国の「基準」をつくることと、政府の規制を通して専門職の独立性を減らすことによって、より厳しい規則を専門職としての教員養成に課しました。

これらの矛盾した政策については、私の2回目の講義でもう少し詳しく説明するつもりであります。

## 活動 1a と 1b 講義 2 につづく

(有本捺希, 清水優希歩, 高橋那津美, 松下千里)

## 講義 2

この講義では、約束通り実際にイギリスで行われた政策の変遷についてより詳しく述べましょう。しかし、私は“経験”にも関心を持っているので、あなたたちに一般的な問題点を考えることをすすめて、特に、教師の労働に影響を与える問題に対して日本との比較をすすめます。

## カリキュラム—政策と実施

1988年以前のイギリスは学校のためのカリキュラム基準を設定していなかったため、教師や学校内の教師集団は児童や生徒のニーズを理解し、それに応じて教育を自由に展開していました。

一方で、これは教えるということがとても創造性のある仕事で、様々な社会、文化、経済の状況に置かれている個々や集団の生徒の感受性を考慮していたことを意味していました。他方では、それが6000万人の国中の親や子どもたちが変化に富んだ一貫性のないカリキュラムを受けていたということの意味しました。ナショナル・カリキュラムを導入しようとする政策立案者の考えは、この不規則さや不一致を取り除くというものでした。

そのジレンマは深刻な問題の一つです。私たちは、児童や生徒の特有の興味に対して柔軟になり、答えるために、教師が彼ら自身の仕事に打ち込めるような自発性と創造力を考慮に入れる必要があります。その結果、教えることや学ぶことが日課や機械的な過程ではなく、きわめて重要で意味のあるものになります。全市民が効率よく、満足して社会を生きるためには、おそらく技能や知識を中核におく必要があるでしょう。しかしまた、利用できる知

識や経験の範囲がとても広いので、たった一つのカリキュラムによってすべてがまかなわれず、そして学習者は一人ひとりの個性や好み、興味によって選択する自由をもつべきです。日本では、この競争的なカリキュラムの需要をどう捉えますか。

### 教授法—政策と実施

カリキュラムについていわれてきたことは、教授法にも共通していられています。

個々の学習者は異なった学習スタイルを持っており、活動的あるいは受動的なやり方で、本やインターネットのような異なる技術や個別学習、グループ活動を通した広い範囲の学習スタイルの可能性を経験する必要があります。大きな学習者集団に話すように指導している教師の古典的なモデル（ちょうど今私が行っている従来の講義）はかつての学習活動の中で優位を占めていましたが、今はたくさんの学習方法の中の一つに過ぎません。私達は、心理学や神経科学を通して学習過程や脳の働きについてより多くのものを発見してきました。

ここで危惧することは、出来る限り効率的な教育制度を作っていくとする政府が教師の従うべき教授方法を規定し始めるということです。これはイギリスで、読み書き能力と基本的計算能力のための国家的戦略とともに始められ、「総合的フォニックス (synthetic phonics)」のシステムを通して、早い時期に読むことを教える方法として細かい規定とともに続いています。この規定されたシステムはすべての専門家によって、唯一の効果的な方法であるとは信じられていません。すなわち教師は個々の学習者に合った学習方法を取り入れるという柔軟性をもたなければならないのです。さらに、機械的で普遍的な過程は退屈で、生活の中での読書習慣の成長や発達の楽しみを壊してしまうと論じられています。日本ではどのような状況ですか。

### 学校管理 - 政策と実施

1988年前の20年間で学校の建物や職員の数などのような現実的な問題の責任を負う校長と問題を共有するために、国と親（保護者）の間から選ばれた代表の数が増えるなどの学校理事会の発達が徐々に見られました。

1988年からの25年間で規定によって学校長が代表となるのが自然と増え、彼らの義務や責任が大きくなっていきました。法令の規定によってはそれぞれの学校の種類には違いがあるようだが、私は学校の管理機関に必要な一般的性質について述べましょう。

代表には親や教師（今は少数の教師）、教会や地方の自治体のような利害関係者から選ばれます。かつては、純粋な教師の専門的な職柄とみなされていたが、学校が査察されるようになると、学校が提供する教育の質を説

明するのは理事である。それらの取り決めによってジレンマの数は大きくなっているのです。自治体の理事と親の質や能力は学校現場の抱える経済的・社会的背景によって変わります。選ばれる理事は必ずしも民族的に重大な少数グループの代表だとは限りません。イギリスの信仰学校は、生徒の大多数が信徒ではないかもしれませんが教会や熱心な宗派は不均衡に代表しています。日本では学校の地方による管理について似たようなジレンマがありますか。

### 地方自治体と中央政府の行政—政策と実施

1870年のイギリスの義務教育の導入から、国は地域で学校の規定を調和するために、地元レベルの行政の必要性を認識しました。140年後、より国家の通信手段（交通手段やインターネット）がよくなったにも関わらず、たいていの教育家や政治家は、地方自治体の重要性を認めています。現代の討議は、子どもや教師、親だけでなく学校を卒業した生徒を雇うといった中小企業のような広範囲にわたる地元のコミュニケーションを含む学校に利害をもたらす人たちや利害関係者によってなされます。1917年のロシア革命後でさえ、民主主義の体制は、民主主義の地方自治体の手中にある必要性を知りました。

しかし、残念なことに、その原理は破棄され、強固に集権化された国家組織ができあがったのです。確かに、国家単位では大きすぎるので各学校の詳細な対策についての責任を負うことはできません。ロンドンや東京の政治家や行政官は、いたる地域における違いを完全に理解することはできないです。私たちは、学校の地方の民主的行政の理想を理解することはでき、そこでは各コミュニケーションがその地域の子どもの個々のニーズを把握しています。それは、いかなる個々の学校も小さな地域の子どもに仕えるというよりも、より広い視点を提供し、町や田舎の地方性に即したトータルな必要性を見ることが出来ます。しかし、私たちはそのような学校経営のための理想的な規模について議論することができたので、そこで私は日本でのあなたの経験の見方について聞きたいと考えます。

### 質の保証—政策と実施

国は、どのようにして教育システムのパフォーマンスを測定し、改善を保証できるのでしょうか。国の学校教育の起源に戻った伝統的な方法は、定期的な査察です。しかしながら、最新の方法は情報技術革新を通して、たった25年間で発展してきました。学校で行う子どもの定期的なテストでは、1990年代の初期から国のカリキュラムに埋め込まれ、ICTによってそのテスト結果によってもたらされるデータ資源を照合し、伝達し、分析するこ

とができます。学校は、学校に通っている人についての経済や社会背景のデータを関連づけ、見事に分析された、年齢コーホートによる成績によって、監視される。教育者にとっての問題の一つは、統計的な分析にふさわしい測定はきわめて狭いものでしかなく、もうひとつの道徳的ジレンマは、単純化されすぎた統計が公表されることによって“リーグテーブル”が生み出され、個々の学校の競争がおきることであります。

イギリスでは、学校を査察するシステムは、教えることの質や学校の業績における、より徹底的な監視へと劇的に変わってきました。査察は、理論上では内閣のコントロールから独立した‘Ofsted’と呼ばれる政府部門によって行われてきましたが、その働きはやはり政治方針によって重々しく影響されます。査察の枠組みや方法は教育学者や教師によって議論され、とくに政治目的のための調査結果を宣伝しました。日本では、それらの仕事の評定や査察は教師に関する重要な問題ですか。

#### 教師の地位—教師の役割全てのものの影響

イギリスでこの講義内容を考えている間、国の教育大臣は結果によって教師が報いられるという提案を再施行しました。教師の有効性は評価され、給料に反映すべきだという概念は保守的な政策として始められましたが、新労働党の政治によって様々な形態で続けられました。それは、教師の地位が低かった19世紀後半に作動した原理とシステムでしたが、前世紀では教えることはより専門的なことであるとみなされました。専門職の役割は伝統的に複雑であり、一連のスキルと判断を要求され、測定できる結果では評価できないとされていました。しかし、政府は公的資金の使用を節約したく「金額にみあう評価」を保証しなかったのです。

教師の地位は複雑であり、教師の仕事とそれを実行するために必要な一連のスキルと訓練に対して社会が置く価値次第であります。さらに、専門職内で教育の異なる年齢や段階で教師が子どもと若者に要求される役割間に違いがあります。幼稚園の教員は、中等学校の教員より楽しんでいるのでしょうか？楽しむべきなのでしょうか？これらの困難な問題の議論を促進するために、私はあなたが中等学校から幼稚園までそれぞれの段階で教師に求められる資質を比較するよう勧めます。(もし望むなら教師という仕事を含んだより高度な教育についても討論しましょう。)

(井上裕里子, 荻田夏稀, 坂本玲未奈, 中河のどか)

#### <凡例>

- (1) 段落の冒頭は一マス空けて表記した。
- (2) 訳文の途中に( )で挿入した氏名は第一次訳者を示す。

#### <ピーター・カニンガム先生 経歴>

ピーター・カニンガム氏は歴史学、芸術史、建築史をCambridge大学とEast Anglia大学で学びました。Ph.D論文を19世紀の芸術教育をテーマとしてLeeds大学で書きました。彼はOxfordshireとLeicestershireの小学校で教え、OxfordとCambridge大学の教師教育部で教鞭をとりました。彼はいま、Homerton CollegeのSenior Research Fellowであり、ロンドン大学Institute of EducationのVisiting Fellowでもあります。

彼は教育の社会文化史について著作、論文をかいています。とりわけ、学校カリキュラムと教育学、教師とその専門職としてのアイデンティティ、高等教育、教育政策の発展についてです。

彼は教育の革新者、進歩主義者について研究し、著わしてきました。Oxford Dictionary of National Biographyにも寄稿しています。

彼は教育史研究の国内外の組織において、学術雑誌の編集委員会において活動しています。

最近の著作は以下のとおりです。

- ・ Politics and the Primary Teacher (Routledge, 2012)
- ・ Joint editor, History of Education 40, 2 (2011) Special Issue: Universities and cultural transmission.
- ・ Cathy Burke and Peter Cunningham “‘Ten Years On’: making children visible in teacher education and ways of reading video’ Paedagogica Historica 47, 4 (2011) Special Issue: Education in Motion: producing methodologies for researching documentary film on education.
- ・ Joint editor, History of Education 39, 6 (2010) Special Issue: ‘Putting education in its place’: space, place and materialities in the history of education
- ・ Beyond the Lecture Hall (University of Cambridge Faculty of Education and Institute of Continuing Education, 2009) (Edited with Richard Taylor and Susan Oosthuizen);
- ・ Cunningham, P. and Philip Raymont, (2009) ‘Quality Assurance in English Primary Education’ in Alexander, R. et al (Eds) The Cambridge Primary Review Research Surveys (London: Routledge)

(監訳者注)

ピーター・カニンガム氏の著作(単行本)のうち翻訳のあるものとしては、『イギリスの初等学校カリキュラム改革—1945年以降の進歩主義的理想の普及』(山崎洋子・木村祐三訳, つなん出版, 2006年)がある。本学研究科『教育学研究論集』第7号(2012年, pp. 57-64)においても、セミナー記録として「イギリスの初等教育：1988年から2011年の文化的文脈における教育政策と教育実践」(山崎洋子監訳, 小林玲奈・牧村英莉・池尻沙穂・

ピーター・カニンガム著 (大津尚志監訳)

白石裕子・戸田もも・河口加奈・松葉恵・森本佳奈訳  
が収録されている。

(大津尚志)