

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年5月1日現在

機関番号：12201

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21530826

研究課題名（和文） フランスにおける地方教育行政当局のアカウンタビリティシステム再構築に関する研究

研究課題名（英文） A Study on reconstruction of accountability system of local educational authority in France

研究代表者

藤井 佐知子（FUJII SACHIKO）

宇都宮大学・教育学部・教授

研究者番号：50186722

研究成果の概要（和文）：フランスでは2001年の「予算組織法」成立以後、旧来の学校自治を柱とした教育行政の地方分権化政策に目標・成果管理の手法が導入され、パフォーマンス向上に向けた改革が進められてきた。本研究は、この動向を学校ならびに地方教育行政当局のアカウンタビリティの観点から考察し、学校・行政間の「目標契約」という新たな枠組みと学校内部の教師集団の専門性と共同体制構築により教育の質向上を図ろうとしていることを明らかにした。

研究成果の概要（英文）： French educational administration reforms aiming at performance improvement have towards increased emphasis on the target and result management after “Organization law of finances”(2001). This study makes clear this reforms as an new accountability system, and identifies that 1)new forms “objective contract” between local educational authority and schools, and 2)the focus on the professionalization and the construct of collegiality of teachers in every school, are the key factors to develop both the accountability and the student performances.

交付決定額

（金額単位：円）

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|--------|-----------|---------|-----------|
| 2009年度 | 1,300,000 | 390,000 | 1,690,000 |
| 2010年度 | 800,000 | 240,000 | 1,040,000 |
| 2011年度 | 900,000 | 270,000 | 1,170,000 |
| 総計 | 3,000,000 | 900,000 | 3,900,000 |

研究分野：教育行政学

科研費の分科・細目：教育学・教育行政

キーワード：フランス教育、地方分権化、学校自治、アカウンタビリティ、目標・成果管理

1. 研究開始当初の背景

フランスでは、旧来の官僚主義的教育行政から脱皮して各学校が主体的に学校の内部改革を行うことによって教育の質的改善を図っていく、という学校自治を柱とした教育行政の地方分権化政策が進められてきた。その仕組みは、各学校が「学校教育計画」(projct d'établissement) を関係者と共同決定してその計画に基づく教育活動と学校運営を進め、自己評価し、学校改善に生かしていくという評

価内在型のしくみを探っている点に特徴があり、これは、学校査察を取り込んだ学校改善・自律化戦略をとるイギリス型とは明確に区別されるモデルとして注目される。しかし近年、国の行財政改革の流れの下でその原理的転換が図られ新たな展開を見せ始めている。それは2001年8月に成立した「予算組織法」(Loi organique relative aux lois de finances, LOLF) が定めた新しい予算編成方式と政策評価制度に基づくもので、公共経営は、

従来の<規範とルールによる管理>から<目標と成果による管理>への完全移行が図られることとなった。この制度は平等で均質な学校教育を基本としてきたフランスの学校教育に、成果向上を競い合う環境を創出する契機を生み、特に1980年代後半以降実施されてきた学校自治を基盤とする成果向上策が、市場・競争の原理に準拠することを余儀なくされることによりその法理を大きく修正させられ、地方教育行政当局の機能ならびに学校と当局との関係に大きな転換がもたらされることが予見された。

これらの実態を明らかにし、学校自治を基盤とした教育改善サイクルが、市場原理と業績主義を取り込むことによってその原理と構造をどのように変容させ、学校現場にいかなる変化をもたらしているかを明らかにしたいというのが当初の問題意識であった。

2. 研究の目的

(1) LOLF 制度の学校教育行政への適用に関する法制度的検討・・・LOLF はフランスに始めて公共事業の政策評価を義務付けた。これは特に共和主義原理に基づく<公役務>の考え方を根強くもつ公教育分野にとっては全く新しい理念であり、それが持つ市場主義・成果主義的発想には多くの異論が唱えられている。そこで、議会での審議録や報告書等を手がかりに LOLF 制度制定に至る政策意図を探るとともに、その公教育分野への適用に関する法制度と具体的な仕組みを詳細に分析し、合わせてこの制度をめぐる理論的葛藤状況を明らかにする。

(2) 地方教育行政当局（大学区）の機能の変容の検討・・・教育改善サイクルを構成する大学区と学校の関係が、LOLF 適用によりどのような原理的变化をみせたか、また関係者意思の総意に基づく学校の自治的運営という1980年代後半に築かれた学校自治法理がいかなる変化をみせ、そこにどのような理論的葛藤が起こっているのかを検討し、地方教育行政当局の新しいアカウンタビリティシステムとして再構築されつつある動向を明らかにする。

(3) 市場原理や目標・成果管理の教育への適用の程度と特質について国際比較の観点から考察し、フランスの特質を析出する。

3. 研究の方法

大きく以下の2つの方法でアプローチする。

(1) 理論研究・・・フランスの伝統的行政様式である<規範とルールによる管理>、NPM 理論の影響による<目標と成果による管理>の枠組みを用いながら新しい学校行政の理論を、主に市場主義、成果主義の影響に焦点をあてて検討する。また、国際比較検

討の枠組み構築のために、2011年11月にアメリカ評価学会年次大会に出席し、パフォーマンスと評価、評価における行政の役割等に関する研究発表、シンポジウムに参加するとともに、他国の研究者とディスカッションして知見を得た。

(2) 現地インタビュー調査・・・2009年11月にフランス・パリにおいて国民教育省視学官ならびに行政官から現下の教育・学校行政改革に関する聴き取り調査を行い、同時に本研究に関するレビューを受けた。

4. 研究成果

(1) 学校自治に関する理論的総括とLOLF制度の影響

まず、フランスの成果向上策の柱とされてきた学校自治の理論と制度の特質を明らかにするために前提的整理として諸外国のそれとの比較検討を行った。その結果、フランスの学校自治は、国家目標達成手段に位置付けられていること、そして英米諸国と異なり<共同決定>ないしは<民主的決定>の思想を含んでいないこと、さらには教師の自治と分離されていることを明らかにした。次に、LOLF 導入以降、各教育機関が当局との間で締結を求められることになった「目標契約」についてその理論と制度、実態を明らかにした。目標契約は、数値目標を掲げて目標に対応した成果をあげることを主眼とした NPM 型手法であり、初等中等教育の場合、大学区が新たにアカウンタビリティを問われる主体となり、学校はその枠組みにおいて成果向上が命題とされるようになった。そしてこの新しいフレームは、保護者や住民の参加保障に基づく学校自治体制のもとで学校が改善サイクルの主体となり、大学区がここに専門的支援をし、国は枠組み設定と大学区評価を行う、という国-地方-学校の三層による恒常的 school improvement サイクルの原理を崩し、地方行政当局と学校の間を<支援-被支援>の関係から、業績管理の<主体-被主体>の関係へと変えるドラスティックな改革であったことを指摘した。

(2) 新しい学校ガバナンスに関する論点整理と実態解明

LOLF 成立以降、目標・成果管理の手法導入を契機として、学校自治は、成果についての責任という新たな理論を内包するフレームワーク下に置かれ、その実質化に向けて、パフォーマンス向上と学校の責任（アカウンタビリティ）強化を要請する新しい学校ガバナンスの形成をめぐる議論が様々に起こっていることに注目し、それらを多角的に分析整理した。その結果、論点として、1) 校長への新しい役割期待、2) 地方教育行政当局との新

たな関係構築、の二点が中心となっていることを導き出した。さらに、従来行われてきた地方分権化政策や学校自治の推進策に限界をみてとり、伝統的な権限配分と組織の硬直したスタイルを根本から見直し新たな枠組みを提唱する議論が起こっていることに注目し、その契機となった下院報告書（『ピラミッドからネットワークへ：学校のための新しい構造』2011）を取り上げ分析した。そこでは、予算管理と評価の徹底というLOLF型の目標・成果管理の理論が貫かれているが、同時にトップダウンの行政システムからの本格的脱却をめざして、国の関与の縮減と地方公共団体への主導権の移行、ならびに関係者との協働が明確に打ち出されており、アカウンタビリティと教育改善サイクルの舞台を学校と地区に移すという方向性が読みとれた。特に教育長職の新設、校長への教員評価権移行は今後の行政とアカウンタビリティのシステムを決定づける画期的な構想であり、そこに同時に学校の内部・外部評価の重要性が位置づけられているのが特徴である。内部評価に関しては、特に教員のチームとしての仕事の重要性に着目し、そこが主体となって成果向上に邁進する学校を理想型とし、そのための条件として教員同士の同僚性や省察的自己評価を位置付けている点は重要である。そして、こうした学校＝教職員集団を核とした自律的運営を推進するにあたって、財政面での裁量権拡大を謳っている点は特筆される。自治権限が極めて限られていたフランスにおいて、この道が開かれることの意義は大きい。

一般に成果主義は、目先の目標達成に追われ、日々の実践の振り返りや自らの行為の質を反省的に捉えるまなざしを弱くする危険性を伴うが、フランスの場合、これまで欠落していたアクター自身の省察的評価の習慣を新たに根付かせようとしており、成果主義のマイナス面が打ち消される可能性が高い。そしてこの新たな仕組みは、すべての子どもの成功を保証するという国家目標を国、地方、学校の各レベルで連鎖させ、かつそれを一線での担い手である教員同士の協働的取組によって実現させようとしている点に斬新性がある。国家目標達成のためには、教員が個別に生徒に対応するこれまでのやり方では限界があり、教員のチームとしての教授学習活動の質を上げていくことによって可能となるのだという認識がそこにはある。そしてこれは、教員集団の省察的自己評価、行政当局の専門的な評価と支援、そしてそれらを取りまくパートナーとの連携協力による教育活動の組織化、という三層が調和的に機能していくこと

で初めて完成されることになるのである。

（3）学校監査（評価）の国際比較試論

新しい学校ガバナンスで重要な位置を占める学校監査（評価）に関して、学校・教師の専門性・自律性と教育行政当局のアカウンタビリティの相互関係という視点から国際比較を行った。また、EUのEurydice（ヨーロッパ教育情報センター）の調査研究を基にヨーロッパ諸国の学校評価制度の類型化を行った上で、NPM理論に依拠する「英国・ニュージーランド型」とは異なる類型に属するフランスが、近年スコットランドのシステムから学ぼうとしている点に注目して両国の学校評価制度の検討を行った。反市場主義という共通のベースを持ち、学校の主体性と教育行政当局（視学；inspection）のアカウンタビリティを要請して教育全体の質向上を図ろうとする両国の改革プロセスと意義を明らかにした。スコットランドの独自性の第一は、質向上に向かう主体として学校を位置づけ、現場の力と努力に期待しつつ、自己評価を行う過程で教育力や組織力が育っていくと考えていることである。すなわち、常に現場の専門的力を起点とし、教職員の省察と向上意欲を引き出すことに主眼を置いている。第二は外部（第三者）評価にサンクション機能を負わせることなく、監査は自己評価に基づきこれを専門的に指導・支援するという立場に徹底している点である。第三は生徒、保護者達の「自分たちの学校の質はどの程度か」を知る権利を強調している点である。イングランドやニュージーランドでは、ステークホルダーは学校を選ぶ主体でもあり、彼らにとって学校が公開する情報は学校選択という私的行為にとって大きな意味を持つ。しかし学校選択制を敷いていないスコットランドでは、学校の質を知ることの意味合いは、意見表明や参画を通して学校の質向上を支える一主体としての期待である。フランスで学校自己評価が自己診断に終始し学校改善にまで導くことができていない現状を超えるために参照されたのがこうしたスコットランドの学校評価観と、「エビデンス（生徒と保護者の観点を含む）の蓄積に基づき、かつアクションプランに確実に結びつく、方法論を持った縛りのあるプロセス」としての「質指標」であり、今後これを利用者が利用法を決定できるツールとして位置づけ実践していくことが重要であることを指摘した。自律性に依拠した共通基準・指標の設定が今後のカギとなると言える。

以上の検討の一端を教育行政学会第46回大会（2011年10月）で共同発表した。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

藤井佐知子、フランスにおける成果主義下の学校運営とガバナンス、宇都宮大学教育学部紀要第62号、第一部、査読無、2012、pp. 113-125.

藤井佐知子、質保障時代の学校評価をどう展望するかー日本と諸外国の現状からー、学校評価システムの展開に関する実証的研究(平成19-22年度文科省科研費補助金基盤研究(B)最終報告書)、査読無、2011、pp. 128-134.

藤井佐知子、自律的学校改善を支える学校評価システムーフランスとスコットランドー、学校評価システムの展開に関する実証的研究(平成19-22年度文科省科研費補助金基盤研究(B)最終報告書)、査読無、2011、pp. 221-232.

藤井佐知子、フランスにおける目標・成果管理と学校自治ー新しい学校ガバナンスの模索ー、フランスにおける社会的排除のメカニズムと学校教育の再構築に関する総合的研究(文科省科研費研究成果報告書)、査読無、2010、pp. 115-128.

[学会発表] (計1件)

木岡一明、学校評価システムの展開に関する研究、日本教育行政学会第46回大会2011.10.8.九州大学

[図書] (計2件)

フランス教育学会編、大学教育出版、『フランス教育の伝統と革新』、2009、287頁。

園山大祐・ジャン=フランソワ・サブレ編著、明石書店、『日仏比較 変容する社会と教育』、2009、310頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

藤井 佐知子 (FUJII SACHIKO)

宇都宮大学・教育学部・教授

研究者番号：50186722

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：