

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6月19日現在

機関番号：33111

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2011

課題番号：22730672

研究課題名（和文） オランダの教育監査制度に関する質的研究—教育監査局の分析を中心に

研究課題名（英文） A Qualitative Research on School Inspection System in the Netherlands

研究代表者

吉田 重和（YOSHIDA SHIGEKAZU）

新潟医療福祉大学・健康科学部・講師

研究者番号：30549233

研究成果の概要（和文）：本研究により、教育監査局が中心となって行うオランダの教育監査が、「すべての学校を対象とした一元的な監査」から、「特定の学校を対象に重点的な支援を行う監査」へと制度的に変容している可能性があることが明らかになった。変容の可能性を示す具体的な事例として、2004年度から掲げられている「重点実施の原則」による監査の効率化や、2007年度以降の「リスク分析」導入にみられる各学校の自己評価活動の重視などを挙げる事ができる。

研究成果の概要（英文）：This study presents the possibility that the Dutch School Inspection System, which is carried out mainly by the the Inspectorate of Education, has been transformed institutionally. In other words, Dutch School Inspection System has transformed from the centralized system for all schools, to the supportive one for specific schools which face kinds of challenges. Some concrete examples of possibility of the institutional transformation are “the Principle of Proportionality”, which was introduced in 2004, and “the Risk Analysis”, which introduced in 2007.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,000,000	300,000	1,300,000

研究分野：教育学

科研費の分科・細目：教育学、教育社会学

キーワード：比較・国際教育学、教育制度論、オランダ教育研究、教育監査、教育の質、学校評価

1. 研究開始当初の背景

(1) 現在の日本の公教育制度においては、多様な教育実践が一定の教育的な質を維持しているかどうかを確認する方法が、制度的に整備されていない。教育実践の多様性を尊重

することと、公教育の質を維持することは、どちらも成熟した公教育制度を築き上げていく上で不可欠である。多様な教育実践を制度的内実の豊かさを導くものとして広く公的に認めていくためには、教育の質を多様な

観点から検証し、地域的な偏りなく高水準で監督・維持していくという、これまでなかった方策を構築する必要がある。

(2) オランダにおいては、「教育の自由」を保障したオランダ王国憲法第23条を根拠に、一定の公的基準を満たした全ての初等・中等教育学校に等しく公費が支出され、学校運営が行われている。しかしその一方で、各学校は「監査」を定期的な受けることを義務付けられている点など、教育の質を維持するためのメカニズムも強く働いている。オランダにおいて教育監査は、各学校が満足すべき教育レベルを市民に提供していることを政府が保障するための手段であり、第三者評価としての学校評価がその中核に位置付けられている。

(3) オランダにおいて教育監査の業務を担っているのは、教育監査局 (Inspectie van het Onderwijs) と呼ばれる行政組織である。監査の実行レベルとしては、インスペクターと呼ばれる教育監査局所属の専門職集団が、学校で行われている諸活動を、予め設定された項目・基準に抛りながら包括的に評価し、その結果を作成・公開している。

(4) 日本において、多様な教育実践に対応しうる教育の質保障メカニズム構築の成否を論じるためには、オランダの質保障メカニズムにおいて中心的な役割を果たしている教育監査制度及び教育監査局を多角的に分析し、その内実を明らかにする作業が有効であると思われる。

2. 研究の目的

本研究は、オランダにおける教育の質保障メカニズムについて、その機能及び内実を明らかにすることを旨とするものである。この目的を達成するための具体的な手続きとして、オランダの教育監査制度や多様な教育実践の概要を整理した後、質保障メカニズムにおいて中心的な役割を担っている教育監査制度の位置づけについて、監査の実行主体である教育監査局を分析の射程に捉えながら、明らかにすることを研究主題として据えた。

3. 研究の方法

(1) 本研究は、先行研究及び公的文書の批判的検討 (文献研究) を研究手法として用いた質的研究である。検討対象とする先行研究については、本研究に関連する領域に日本語文献が少ないことなどから、オランダ語文献及び英語文献を中心に選択し、検討を加えた。また、公的文書を検討するにあたり、オンラ

イン上では入手できない一次資料を対象とする必要があったことから、必要に応じて現地を訪問し、史資料の収集に努めた。

(2) 本研究の主たる研究段階は以下の通りである。

第1段階：オランダの教育監査制度の整理

第2段階：オランダにおける「教育の自由」と多様な教育実践の整理

第3段階：オランダの教育監査制度に対する分析—「新たな展開」に着目して

4. 研究成果

(1) オランダの教育監査制度の概要は以下の通りである。

一般に教育監査とは、公教育及び学校の質をコントロールするために存在し、教育の質の最低限のレベルを保障し、各学校の法令遵守の姿勢に肯定的な影響を与えることを目的とするものである。オランダの教育監査では、この目的がより詳細に示されており、「すべての市民に満足すべき教育レベルを学校が提供していることを政府が保障し」「教育の質の改善を導くような独自の質保障システムを学校が開発することを政府が刺激する」ための手段が教育監査制度である、とされている。

教育監査の業務を委託されているのは、教育・文化・科学省管轄下の準独立機関である教育監査局である。オランダの教育監査では、監査の実施プロセスや評価項目が、近年、複数回改定されている。現在では、教育監査法 (de Wet op het onderwijstoezicht) の規定により、「学習の成果」「カリキュラム」「学習時間」「学校の雰囲気」「教師の指導内容」「児童・生徒の発達と教師の対応」「特別なニーズ」などが評価項目として挙げられている。2010年度は、初等教育段階において7,584件の監査が、中等教育段階で2,781件の監査が行われている。

(2) オランダの教育監査においては、「(提供されている教育の) 質が高ければ高いほど、監査の密度が下がる」という表現に示されているように、「重点実施 (proportioneel)」の原則が採用されている。重点実施とは、必要性や緊急度が高い学校に対して監査の比重を大きくかけるということを意味している。同時に、かつてのようにすべての学校を対象とした一元的な監査が行われなくなっていることも表しているといえる。すなわち、提供している教育の質について疑いが少なく、十分な成果をあげていると予め判断される学校に対しては簡便な監査を実行する一方で、教育の質を改善する必要性があり、学習の成果も乏しいと判断される学校に対し

ては集中的な監査を実施するようになってきているのである。

(3) 重点実施の原則は、教育監査法にその法的根拠を求めることができる。同法第4条では、監査の始点が以下のように規定され、教育監査が学校ごとの質の活動に適合して実施されることが示されている。

第4条 監査の始点

1. 教育監査局は、教育の自由にに基づき、監査を行う。
2. 教育監査局は、各機関が更なる監査を必要としないような方法でコントロールを行う。
3. 監査は、特に教育の質の発展を関係者に周知するべく設計されている。

(4) 教育監査の実施プロセスは、以下に整理したような変遷を辿ってきた。

オランダにおいて、全学校を対象として教育監査が実施されるようになったのは1980年代から90年代にかけてのことであり、すべての学校に対して、同じ周期で同内容の監査が実施されるようになるのは1997年のことである。その後さらに制度の整備が進められ、2001年の段階では、監査には「標準監査」と「完全監査」の2種類が設定されていた。すなわち、すべての学校を対象に4年周期で実施されたのが標準監査であり、標準監査において教育の質に問題があると判断された際に実施されていたのが完全監査である。この段階においては、監査の中核はあくまでインスペクターによる学校訪問とその結果であり、インスペクターが一律に学校を訪問し、その質を確認することが、教育の質を維持・保障していく上で重要であると考えられていたといえる。

その後、監査の効率化と学校の負担軽減の方向性が政策的に示され、2004年からは前回の監査結果に応じて監査の密度が分けられるようになった。まず大きなカテゴリーとして、全学校を対象に4年に1回行われる「定期訪問監査(PKO)」と、次回のPKOまでの3年間に、質問票を活用してオンライン上で行われる「各年監査(JO)」が設定された。さらにPKOの対象となる学校には、前回のPKOの結果と、後述するリスク分析の内容によって、さらに細かく分類されたカテゴリーでの監査が用意されていた。これらを整理すると、2004年時点では、以下のような4種類(細かくは6種類)の監査形式が并存していたことになる。

1. 各年監査(JO) : PKOが実施されない年に、オンライン上で質問票の遣り取りを行うことで実施される監査。学校訪問を伴わない。
2. 定期訪問監査[2年](PKO-2) : 前回のPKO

で質が悪いと判断された学校に対して、2年以内に行われる追跡調査の性質を伴う監査。

3. 定期訪問監査[4年](PKO-4) :

4年に1度実施される定期監査。前回のPKO以降の3年間にわたる質問票などの内容により、以下の3段階に分類される。

A) 質が良い学校対象 : 学校管理職へのインタビューのみを実施し、授業観察は行わない。

B) 質が平均的な学校対象 : 前回のPKOの内容に応じて授業観察を実施する。

C) 質が悪い学校対象 : 2人のインスペクターにより監査が実施され、授業観察、保護者や児童・生徒へのインタビューを実施する。

4. 定期訪問事前監査(事前PKO-4) : JO対象校の中で、翌年にPKO-4を控えている学校に対して行われる監査。JOに予備訪問を加えた形式となっている。

上記の分類で注目すべき点として2点が挙げられる。一点目は、各学校の質に応じた監査周期及び監査内容の導入である。すべての学校が定期的に監査を受ける点は2004年以前と変わらないが、質が悪いと判断された学校の監査周期が4年から2年に短縮されている。また監査内容については、質が良いと判断された学校のPKOでは授業観察が行われない一方で、質が悪いとされた学校のPKOでは、インスペクターを増員した上で、授業観察以外にも保護者や児童・生徒へのインタビューが実施されることになっている。ここに、重点実施の原則の基点を見ることが可能である。

二点目は、各年の監査がJOという形式で設定され、いくつか新しい展開が見られた点である。監査の頻度が上がり、学校と情報交換を行う機会が増えることで、各学校の質の状態を確認する手がかりが多く得られることになる。これにより、提供されている教育の質の経年変化を細かく把握することが可能となる。一方で、監査の頻度が増えたことにより事務的・心理的に学校の負担が増えることになるが、監査がオンライン上での情報の遣り取りに限定されたことにより、この負担も軽減されている。また、学校訪問を伴わずに各学校の質を毎年調査する形式が示された点については、2007年以降のリスク分析を基盤とした監査の先例として捉えることができる。

2007年に導入された監査プロセスでは、実際の監査活動に先立ってリスク分析が導入され、これを積極的に活用しながら、重点実施の方向性がさらに推し進められている。オランダの教育監査における重点実施の原則については、これを2つの異なる志向性のベクトルが交差した地点に位置するものとして捉えることが可能である。すなわち、教育の質について各学校が責任を持ち、その内

容について学校が説明できる／説明しなければならないという社会的合意の形成が一方のベクトルであり、教育監査法の条文に示されている内容も含め、監査の効率性を求める方向性の先鋭化が他方のベクトルである。

(5) 重点実施の原則やリスク分析を基盤とした監査プロセスの内実は、以下の通りである。

リスク分析とは、「リスクの抽出からはじまり、リスクの定量的、定性的な評価、そして、その結果として実施される意思決定、リスク評価や意思決定に関わる関係主体とのコミュニケーションに至るまでのすべてのプロセスを総称するもの」であり、一般的にリスク評価、リスク管理、リスクコミュニケーションの3つの構成要素からなる。

教育の質に関するリスクを制御するために、前述のリスク分析がオランダの教育監査に全面的に導入されたのは2007年のことである。リスク分析導入の目的として「監査に伴う学校の負担を軽減すること」と「監査の効果を高めること」が改めて挙げられている。教育監査に際して学校側に大きな事務的負担がかかる点が多々指摘されており、リスク分析の導入により学校の負担が軽減され、監査の全体的な効率性が向上するのであれば、そこに第一の意義を認めることができる。

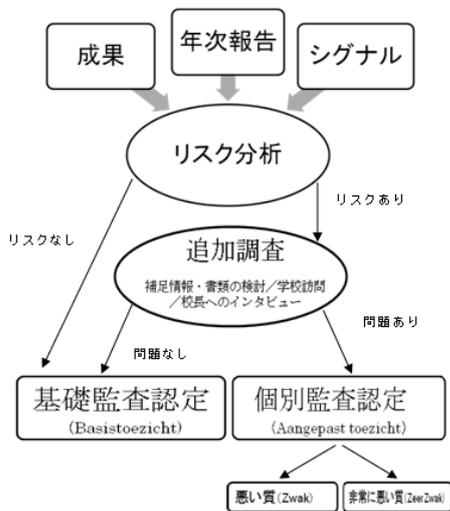


図1 リスク分析に基づく教育監査プロセス

(6) リスク分析を基盤とした教育監査プロセスを図1に示した。オランダの教育監査制度において、リスク分析はすべての学校を対象に毎年1回実施されている。具体的には、「成果」「年次報告」「シグナル」の3つの要素から（主に教育的な）リスクを特定し、それに対応することが示されている。

「成果」とは、特別支援学校を除くすべての学校に在籍する児童・生徒の学習成果が検討対象であることを意味している。これらの成果に関しては、全国共通学力テストの結果など、客観的な学習成果が分析対象となっている。また「年次報告」では、現在学校に提出が義務付けられているあらゆる書類が検討対象となっている。これらの書類には、学校計画書や学校ガイドなどの教育状況に関する報告書だけでなく、財政状況の報告書も含まれている。

上述の二つの要素とともに、各学校の教育活動の最新状況を伝える要素として「シグナル」が設定されている。シグナルとは、教育の質の将来的な低下を引き起こしうる様々な情報の集合体である。具体的には、保護者からの不満や訴え、新聞や雑誌の記事などによる何らかの発見などが想定されている。シグナルとしてもたらされる内容が緊急性を帯びている場合には、即時的な対応が取られる可能性もある。

リスク分析によってリスクがないと判断された学校には「基礎監査認定」が与えられ、当該年度の監査は終了となる。つまり、この時点でリスクがないと判断された学校は、インスペクターによる学校訪問などは受けないことから、監査に伴う実質的な負担がほとんどないことになる。

一方で、リスクがあると判断された学校に対しては追加調査が行われる。追加調査ではまず、リスク分析で示されたリスクの内容を検証するために、教育監査局に保存されている過去の記録や、更なる情報収集によって得られた資料などを中心にデスクワークとして調査が行われる（分析フェイズ）。この時点においてリスクがないと判断された学校に対しても「基礎監査認定」が与えられ、監査は終了する。

分析フェイズでもリスクがあることが確認された場合は、リスクの中身を特定するために、教育監査局が当該学校の理事会と接触を図り、本格的に監査が開始されることになる（監査フェイズ）。この段階では、更なる情報の提供を学校側に要請するほか、理事会が問題及び問題の解決法を認識しているかを問うべく、学校訪問を含めインスペクターによる聞き取り調査が実施される。その結果、これらのリスクが顕在的な問題であると判断され報告書に記載されれば、その学校に対して「個別監査認定」が与えられることになる。対照的に、監査フェイズにおいて最終的にリスクが特定されなかった場合には、分析フェイズでの対応と同様に、その学校には「基礎監査認定」がなされることになる。

「個別監査認定」が与えられた学校は、その内容に応じて「悪い質」と「とても悪い質」の2種類のカテゴリーに分類される。「個別

監査認定」となった学校は、教育監査局による指導と監視のもと、特定された問題の解決と質の改善を目指すことになる。もし改善に失敗した場合は監視が強められ、教育実践活動が停止させられることもある。いずれにせよ、「基礎監査認定」「個別監査認定」ともに1年限りであり、すべての学校が、次年度に再びリスク分析のプロセスから臨むことになる。

(7) 教育監査プロセスでは、基礎監査認定を与えるかどうかの最初の振り分けにリスク分析が活用されている。このような監査プロセスを可能にしている前提条件の一つとして、学校にまつわる様々な情報のデータ化及び文章化の実現を挙げることができる。従来の監査では、主にインスペクターが各学校を訪問調査することで収集されていた情報が、リスク分析に基づく教育監査では、学校が提出する複数の情報、すなわち教育監査法で規定されている学校計画書や学校ガイド、自己評価資料や全国共通学力テストの結果などによって代替されるようになってきている。このような学校側が提出した資料を中心的に使うことによってリスク分析が行われる点については、自律性を持つ学校を行政側が信頼している証ともいえる。

ただし学校側が提出した資料のうち、自己評価資料が各学校の質保証の手段として十分に機能しているかについては、更なる検討が必要である。行政側が学校を信頼していても、学校がそれに応えない／応えられない事態は多々想定されるからである。自己評価は、情報収集や評価が当事者により行われるため、妥当な評価であるか、当事者にとって不利益を被るような判断もきちんとなされるか、などの不安要因を構造的に抱えている。また様々な理由により、学校が自己評価を実効的に行うことは難しく、各学校が下している自己評価には多くの欠点があるという指摘もある。これらは、学校の自己評価に一定の妥当性と信頼性があることを前提として成立しているリスク分析や重点実施の原則に対して、疑問点を提示するものである。同時にこの状態は、どれだけ自己評価を重視する傾向が強くなっても、教育の質を実効的に保障していくためには、外部評価機関である教育監査局の支援が必要であることの証左とも捉えられる。

(8) 教育監査事業の規模と予算の縮小化が欧州全体の潮流であり、オランダの教育政策もこの流れに沿うものであるとすれば、オンライン上で行うことが可能であり、従来型の監査プロセスに比べ経費がかからないリスク分析とそれに基づく監査プロセスは、今後とも大いに活用されることが予想される。で

あるとすれば、今後教育監査局に求められるものは、各学校の自己評価の信頼性と妥当性を高めるような支援の方策を検討することであるといえる。

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)

[学会発表] (計1件)

①吉田重和「オランダの教育監査制度における新展開－監査の実施プロセスの変化に着目して－」日本比較教育学会 第46回大会(神戸)、2010年6月27日。

[その他]

本研究の成果については、平成23年度内に関連学会及び関連学術誌にて公表する予定である。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

吉田 重和 (YOSHIDA SHIGEKAZU)
新潟医療福祉大学・健康科学部・講師
研究者番号：30549233