

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 4 月 25 日現在

機関番号：12201

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530990

研究課題名(和文) 質保障のための学校運営とガバナンス改革に関する日仏比較研究

研究課題名(英文) The comparative study between Japan and France on school administration and governance reform for quality assurance

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

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：LOLFの市場主義・成果主義の影響を受けた「学校基本計画法」(2005年)以後の学校運営改革の状況を質保障の観点から検証した結果、2013年成立の「学校再建法」において、質保障の重点が教員の質向上にシフトし、自律的学校経営の柱となる学校評価関連が軽視されていることを明らかにした。学校評価は、教育システムの有効性測定ツールとしての側面が強まり、その要因として「目標契約」制度の導入が大きいことが考察された。但し学校現場での抵抗は大きく、国が開発した新たな指標も現場に浸透しておらず、参加と成果主義との間の葛藤が顕著であることを導き出した。

研究成果の概要(英文)：It is shown that the priority of educational quality assurance after "Loi d'orientation sur l'Ecole"(2005) that is affected by consumerism and outcome based orientation of LOLF(Loi organique relative aux lois de finances, 2001) have shifted to leveling up teachers' qualities and paid few attentions to the school evaluation. School evaluation has altered its character to the assessment tool of educational system. It was given by the introduction of the system of "contrat d'objectif". But this has never been popular in schools, and the new national indicators for school evaluation has also not accepted by teachers. The conflict between participation and the outcome based orientation is big in France.

研究分野：教育行政学

キーワード：学校運営 学校評価 質保障 フランス

1. 研究開始当初の背景

(1) 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保証を図っていく、という学校自治拡充を柱とした質保証政策が進められてきた。その仕組みは、評価内在型のしくみを採っている点に特徴があり、これは、学校査察を取り込んだ質保証・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。しかし学校が自律的な経営努力により教育の質保証を図っていくことは伝統的に経営能力を欠いてきたフランスの学校にとっては困難であり 2000 年代に入って新たな施策が進められた。それは恒常的でシステムティックな教育の質保証を、行政による学校支援に拠点を置いて構築する動向であるが、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ている。それは 2001 年 8 月成立の「予算組織法」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。この結果、教育行政の管理責任単位である大学区がより一層のアカウンタビリティを問われることになり、学校との関係も「契約」を中核とする市場性重視の方向に大きくシフトすることとなった。

(2) 申請者はこの新制度の概要について検討するなかで本制度は伝統的公教育理念と制度を大きく変化させるものであり、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質保証システムが、市場・競争の原理への準拠を余儀なくされることによりその法理を修正し、地方教育行政当局の機能ならびに学校との関係に大きな転換がもたらされることを予見した。そこで学校の成果向上に向けた新しい地方教育行政の構造と論理の解明を試みてきたが、その過程において、以上の動向は学校運営のあり様にも大きな変革を迫っていることが明らかとなった。即ち、学校への行政支援に重点を置いていた質保証システム確立の動きが、成果向上の主体として教員を捉え、彼らの省察的自己評価 (auto évaluation reflectives) を中心とした協働的・自律的学校経営サイクルの確立へと重点をシフトさせてきているのである。また同時に、地域レベルでの専門家と保護者・関係者等の参画による新たなネットワークの立ち上げ、州レベルでの「教育長官」の新設、地方視学官の役割変容など、教育システムの管理と権限配分に関する種々の改革議論が活発に展開されていることも判明した。これらは、ポスト中央統制型教育行政としての教育統治 (ガバナンス) 様式構築の萌芽であり、教員を中心とする関係者の協働による質保証システム確立期に突入したとみることができる。

2. 研究の目的

本研究は、フランスにおいて 1990 年代以降整備が進められてきた学校自治を基盤とする質保証システムが、2006 年から全面施行された業績評価に重点を置く予算組織法 (LOLF) による行財政改革によって変容を迫られながら、教員の専門的自律性と関係者の参画に依拠して再構成されようとしている動向を、学校運営とガバナンスの改革に焦点をあてて明らかにすることを第一の目的とする。

そして、教育行政のアカウンタビリティに関するこれまでの研究と総合して、教育の質保証に関する教育行政手法の日仏比較を行うことを目的とする。これは、この先に予定している教育ガバナンスに関する国際比較研究の基盤を成すものである。

3. 研究の方法

(1) 教育の質保証改革の理論の分析

LOLF の市場主義・成果主義的発想の影響を強く受けた「学校基本計画法」(2005 年)と、その改正法である「学校再建法」(2013 年)において、教育の質保証がどのような論理構成もち、いかなる制度でそれを実現しようとしているかについて、研究書や審議録、公的報告書等を手がかりに明らかにし、その違いを浮き彫りにする。その際、() 従来の学校の自律性拡大、特に「学校基本計画法」で力点が置かれた教員の専門的自律性の確立というテーマがいかなる変容をみせたか、() 質保証における地方教育行政のコントロール機能がどのように位置づけられているか、に焦点をあてる。

(2) 学校と地方教育行政当局の関係の検討

質保証のための教育改善サイクルの構成要素として学校と地方教育行政当局 (大学区) の関係構築に注目し、その実態を現地調査によって明らかにする。調査は、() 自律的学校改善の方策としての学校評価システム、() 学校と大学区当局との間で交わされる目標契約制度、の 2 点を対象とする。これらの展開状況は地域間格差があるのだが、その違いをもたらす要因を明確にしながら類型化を行うとともに、両者の矛盾を乗り越えるために新しく「参加型監査」(Audit à Visée Participative) を実践しているボルドー大学区の事例を検討する。ここでは特に、視学官と学校長がどのような協議を行い、学校改善へとつなげているか、その手法・活用方法などを権限関係に注目して調査する。さらに必要に応じて新たな調査対象地を加えていく。

4. 研究成果

(1) LOLF の市場主義・成果主義的発想の影響を強く受けた「学校基本計画法」(2005 年)による学校運営改革の中心施策である自律的学校経営活性化方策としての学校評価システム構築、学校と大学区当局との間で交わされる目標契約制度、の 2 点について、法

制定後に出された種々の文献資料に基づいて理論分析を行った結果、次のことが明らかとなった。

学校評価システム構築は、停滞を続けていた学校教育計画政策のテコ入れ政策であり、その基底には「教育の自由」原則の捉え直し、教員の職務遂行の在り方、教員文化の抜本的改編等の複数の思惑と理論が交錯している。そして教員の省察的自己評価を機軸に捉えようとする構想は、スコットランドをモデルとしている。各地域においても教員政策・学校評価政策の展開においてこれらの動向が大学区、県の年次教育計画から明らかである。

LOLFによる新しい目標管理型フレームである目標契約制度は、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行い、国は枠組み設置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學校改善サイクルの原理を崩し、地方行政当局との関係を支援・被支援の関係から、業績管理の主体・被主体の関係へ変えようとする重要な契機を持っている。この変化に関しては研究者の間でも評価が分かれている。

新しい学校評価システムで目指されている、教員を質保障の主体として自己評価内在型の自律的學校経営を目指す動きと、目標契約制度の間には論理矛盾が存在しているが、整合性を求める動きは顕著ではない。

(2) 学校基本計画法に代わる「学校の再建のための基本計画法(2013年)においては、質保障の重点が教員の質向上にシフトし、その具体的方策として新しい修士号「教育職」及び高等教師教育学院(ESPE)が創設された。その理論的根拠として制定された「国民教育の職務の発展に関する決定」は、校長が管理面のみならず教授学習面でのリーダーシップを発揮すること、教員が学校内で協働して教育活動に取り組むことの重要性が説かれている点に特徴がある。一方、自律的學校経営をめざす学校運営にとって重要な学校評価に関しての記述は後退し、これは児童生徒の学力向上を格差是正の観点から迫るといふ政策理念に由来していることを導き出した。

(3) 上院に提出されたカール報告書『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年)で提案された、国の関与の縮減と地方公共団体への主導権の移行、とりわけ州レベルでの「教育長官職」の創設に関して、日本の教育委員会論議における教育長の権限と職務内容と比較考察したところ、関係者との共同の強調という共通点があるものの、教育長官職のほうがより多くの権能を持っていることが明らかとなった。

(4) 学校自己評価システムの構築動向の詳細な実態と目標契約制度の進展状況を明らかにするために現地調査を行った。調査はボルドー大学区の視学局の協力を得て視学局、学校管理者、父母等地域のステークホルダー、学校評価担当者に聞き取り調査を主とした。

調査の結果、学校評価については、当初の自己評価内在型の自律的學校経営をめざすための支援ツールとしての位置づけから、LOLFに基づき学校の成果によって教育システムの有効性を測定することへと目的が移行してきており、様々な教育・評価方法と生徒の学習成果の関係を分析する道具となりつつあることが明らかとなった。総じて、精緻化した評価指標活用の目的は、徐々に成果主義的傾向を帯びていることが分析できた。この動向は、数値目標を掲げて成果をあげることを求める新しい目標管理型フレームである「目標契約」の登場が大きな契機となっており、学校関係者には不評で現場の混乱を招いていることもうかがえた。そうした動向に対してボルドー大学区は AVP (Audit à Visée Participative、参加型監査) という独自の評価手法を導入してこれらの動向に歯止めをかけようとしているが、評価者育成に課題を残しており、負担の重さも加わり十分な成果を出し得ていないことが明らかとなった。

(5) 国レベルでは、学校の効果を分析する指標の開発に積極的に取り組んでおり、国民教育評価予測局(DEPP)は、特に他校との比較に基づく現状と弱点分析および問題解決の手法の発見を手助けする指標として新たに APAE (「学校の指導と自己評価のための支援ツール」)を開発し2013年から全大学区で活用されている。しかし、ボルドー大学区での調査では本指標はあまり活用されておらず、自主開発の手法(AVP)との混在も課題となっている。

6) 日本とフランスを比較すると、ボルドー大学区の AVP が成果主義から一定の距離を置いている点で日本の学校評価と類似した性格を有している。しかし AVP では、視学官(inspector)が他校の外部評価者になるなど学校改善に対して専門性を発揮しており、この点において日本に示唆的である。また評価指標開発において、学校関係者と技術的なトレーニングを受けた外部評価者がともに指標を開発し、豊富な議論が生まれ、評価の際に生かされていることも特長的である。

しかしこれらの動きは中央での指標開発の動向とは必ずしも連動しておらず、逆の方向性を持っていることは大きな問題であり、いまだ未整理の状態である。参加と成果主義の間の葛藤をどのように乗り越えるのがか問われている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計3件)

上山登、藤井佐知子、松本敏、教員の自律性と組織性を高める学校改善の在り方：小学校における教育課程編成過程に着目して、宇都宮大学教育学部附属実践総合センター紀要、査読無、37巻、2014、157-164

藤井佐知子、いま求められる能力と教育課題、下野教育、査読無、746、2014、4 - 9

藤井佐知子、教職大学院の開設と教員養成改革、SYNAPSE、10、2014、22 - 25

〔学会発表〕(計1件)

藤井佐知子、上山登「学校改善における教員の自律性と組織性についての実証的研究」日本教育経営学会、2013年6月8日、筑波大学(茨城県)

〔図書〕(計2件)

藤井佐知子 他、新版・世界の学校 教育制度から日常の学校風景まで、学事出版、2014、231

藤井佐知子 他、学校評価システムの展開に関する実証的研究、玉川大学出版部、2013、497

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

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：