

平成 30 年 5 月 15 日現在

機関番号：12201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K04279

研究課題名(和文) 教育の質保証に向けた地方教育行政と学校の新たな関係構築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 the construction of school and local education board 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) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：フランスにおける教育の質保証の新形態である目標契約制度は、目標・方策決定の際の誘導やプロセスの外部管理が原因となって学校への浸透に滞りがあることを明らかにした。このことを実証するためにボルドー市とモンペリエ市で調査を行い、教員は学校外部評価に抵抗が強いが、学校改善支援や方向性提示には親和的であること、教員の学校評価に対する意識の高低を規定するのは、生徒の階層や学力ではなく教員間の協働性であることを導き出した。行政の学校への「統制」を「支援」に変換させるためのツールとして学校外部評価が有効に機能するには、教員間の協働性が鍵となることが明らかとなり、日本との類似を明確にした。

研究成果の概要(英文)：The target contract system, which is a new form of quality assurance of education in France, revealed that there was a delay in penetration to schools due to the introduction of goals, decision-making guidance and external management of processes. To demonstrate this, we conducted an investigation in Bordeaux and the city of Montpellier, (1) that faculty are strongly resistant to school external evaluation, but they are friendly to school improvement support and direction presentation, (2) to teachers' school evaluation drawing that it is the collaboration among teachers, not the students' hierarchy and academic ability, to specify the level of consciousness. It is clear that collaboration among teachers is the key to effective functioning of school external evaluation as a tool to convert administrative functions from "control" to school to "support", and at this point I clarified the similarity with Japan.

研究分野：教育行政学

キーワード：フランス 質保証 地方教育行政 学校評価

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向上を図っていく、という学校自治拡充を柱とした質向上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」(projet 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採っている点に特徴があり、これは、単位学校の学業成果を公表し競争状態に置くことによって教育の質向上を図ろうとするアングロサクソン諸国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年代以降、地方教育行政機関である大学区視学局の学校支援体制の確立や大学区視学局の機能向上を図るなどの措置が行われ、恒常的でシステムティックな教育の質保証を、地方教育行政による学校支援に拠点を置いて構築する動向がみられた。これを「地方教育行政改革第一フェーズ」とすると、2010年代に入り、「第二フェーズ」と言うべき新たな動きが進展している。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)に基づいて全行政分野が予算編成の段階で各事業区分の目的とその業績達成度を測る指標を設定するとともに、業績達成度評価型の政策評価を受けることになった、という国全体の新しい政策評価制度に連動している。これにより公共経営は従来の「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り、教育行政分野は、学校管理責任単位である大学区(academie)が、教育の成果向上に関して格段に強力なアカウンタビリティを問われることになったのである。

「第二フェーズ」の動向は、教育への市場原理導入を忌避してきた伝統的公教育理念と制度を大きく変化させる可能性を持つという点で注目に値するが、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において支援機能を主として発揮してきた地方教育行政当局が、学校との関係を、「契約」を中核とする市場性重視の方向にシフトすることによって、目標管理・業績評価手法を媒介とする新しいパートナーへと変容しつつある点が重要である。特に、国全体で新たに導入された目標契約(contrat d'objectif)制度は、事業単位(学校)と地方当局との間で交わされる目標達成のための契約であり、その教育分野への適用は、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創出契機として注目に値する。

成果主義台頭は、学校運営のあり様にも大

きな変革を迫り、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(autoévaluation réflexives)を中心とした協働的・自律的学校経営サイクルの確立が今日主要な課題となっている。教員を中心とする関係者の協働による質保証システムの確立が目指されているのだが、一方、地方教育行政当局の新しい機能は、必ずしも学校の自律性を促進する方向に作用していない。目標契約制度における地方教育行政当局の役割については、支援と統制の間で揺れを見せており、識者の間でもこれをどのようにみるかについては見解が分かれることが判明した。

そこで本研究では、学校自治を基盤とした質保証システムが、予算組織法(LOLF)施行によって業績主義的改革を迫られる中で、地方教育行政当局と学校との関係の再構築によっていかなる変容をみせているのかについて、主に地方教育行政当局の支援/統制機能に焦点を当てて明らかにすることを目的とする。そして、学校を基盤とする質保証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。

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教育の質的向上策が、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、地方教育行政当局の統制/支援機能の強化によって学校の成果向上策として再構成されようとしている動向を、地方教育行政と学校の関係構築のあり様に焦点をあてて明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

(1) 教育の質保証改革の理論的分析

「学校再建法」(2013年)において、質保証がどのような文脈、背景、理論で語られ、施策化されているかを明らかにし、学校レベルでの成果向上がいかなる論理と位置づけを持っているかについて、旧法の「学校基本計画法」との違いに着目して分析する。分析視角の中心は、地方行政当局と学校の権限関係、ならびに学校の自律性とする。旧法において、教員の専門的力量・自律性の学校内における伸長を前面に押し出した学校の自律的協働的経営が改革の中心に置かれたが、新法では、教員の資質や力量向上は養成・研修の問題として国レベルに引き上げられ、学校の成果向上は、個々の児童生徒の学力向上をいかに果たすか、との観点にシフトしている。これは、教育の質保証の中央集権化・スタンダード化の動向とみることができ一方、単位学校レベルでの成果向上が地方教育行政の支援機能によって一定の成果をあげてき

たことの現れともみることができる。しかしながら、地方教育行政の支援は、「介入」「コントロール」と表裏一体であり、成果向上を目指すあまり、当局が学校・教員の自律性を阻害する可能性もあり、学校自治を主軸に質保証をめざしてきたこれまでの枠組みが揺らぎを見せ始めている。特に近年開始した目標契約制度は、行政による学校支援の側面を持ちながら、改革目標・方策決定の際の誘導やプロセスの外部管理の機能を有する。こうした実態の下、現在学界では、成果主義下で学校・教員の自律性をどう担保し発展させるか、という問題として議論が展開されている。これらのことが新法制定過程でどのように論じられ、現在の議論へと連なっているかについて解明していく。

さらに、学校レベルでの質保証における重要施策である学校評価システム構築と目標契約制度の進展状況の全国的リサーチをHP上で継続的に行い、理論と実態の整合性の把握と論点究明を行っていく。

(2) フィールド調査の実施

目標契約制度は、各機関が当局との間で契約を結び、数値目標を掲げて成果をあげることが求められる制度であり、初等中等教育の場合、学校が管理責任単位である大学区と契約を締結して成果向上が使命とされるようになった。この新しい目標管理型フレームは、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行い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學校改善サイクルの原理を崩し、地方教育当局と学校との関係を支援・被支援の関係から、業績管理の主体・被主体の関係へと変えるドラスティックな改革であり学界でも大きな論争を巻き起こしている。さらには、これにより学校の自己評価機能が衰退しているとの指摘もみられる。

そこでまず、この二つの制度への取り組み方が地域によって大きな相違がみられることに着目し、相違点とそれをもたらす要因を明確にしなが、二つの制度の類型化を行う。学校評価制度については、自己評価にかかわる制度、仕組み、教員の責任体制、管理職の関与、視学官の支援、関係者の関わり等を調べ、さらに学校外部評価の仕組み作りの進展状況を大学区、県の年次教育計画から明らかにし、これらを総合して学校評価マップを試験的に作成する。目標契約制度については、地方教育行政当局と学校との関係性を「支援か統制か」の観点から論点を整理し、実態調査を行う。調査内容は、当該地区の大学区行政担当者との相談の上決定するが、現段階では、学校との契約締結の手続きとそのプロセスにおける学校側との連携・調整のあり方、契約期間中ならびに期間後の学校支援の在り方等について行政側、学校側の双方から実態把握する予定である。さらに本制度に関する学校側の見解を管理職、管理評議会、教師、

父母等から広く集めたいので、実施計画立案の上インタビュー調査を行う。合わせて、学校評価システムの構築状況についても聴き取り調査を行い、可能であればアンケート調査を行いより詳しい実態を探る。調査対象は、本制度と自己評価をミックスした制度（「参加型監査」、Audit à Visée Participative）を実践しているボルドー大学区、モンペリエ大学区とする。調査では特に、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。

(3) 学校と地方教育行政当局の関係の検討

学校と地方教育行政当局の関係の検討には、伝統的な視学制度（inspection）の在り方が重要な視点となる。教育行政システムとしての視学制度は中央統制の象徴として負のイメージで語られることが多く、その改編議論も行われているが、教員の力量向上に果たす視学の機能は絶大であり、かつ学校第三者評価の役割も担っており、学校現場への影響力は大きい。この狭間で揺れる視学制度が、学校自己評価や目標契約制度の進展によっていかなる変容を遂げるべきか、について現在大きな論点となっているので、他国との比較研究なども参照してこれらを整理検討し、教育の質保証をめざした学校支援/統制機能について考察していく。ここから将来の地方教育行政と学校の望ましい関係の萌芽の可能性を探っていく。

(4) 学校と地方教育行政当局との関係構築に関する日仏比較

教育の質保証に関する議論と地方教育行政当局と学校との関係構築について、理論と実態の両側面から整理を行い、質保証に関わる全体像を明らかにした上で、そこにおける学校の役割、それを規定する大学区当局のコントロールと学校・教師の自律性との関係性を明らかにし、新しい質保証システムとして理論化して仮説的に提示する。そして、これを日本の状況と比較検討するために、日本の学校評価システムの展開状況、ガバナンス改革に関する理論的展開と実態について整理し、フランスとの比較を行う。そして質保証システムとしての教育行政手法の国際比較のための枠組み（私案）を作成する。

4. 研究成果

「学校再建法」（2013年）における質保証の論理とその具体的施策化について文献により明らかにし、学校レベルでの成果向上がいかなる論理と位置を持つかを検討した。その結果、教員の資質や力量向上は養成・研修の問題として国レベルに引き上げられ、学校の成果向上は、個々の児童生徒の学力向上をいかに果たすか、との観点にシフトしたこと、その背景には、教育の質保証の中央集権化・スタンダード化の動向と、単位学校レベルでの成果向上が地方教育行政の支援機能によって一定の成果をあげたという事実があっ

たことが明らかになった。一方、地方教育行政の支援は、「介入」「コントロール」と表裏一体であり、成果向上を目指すあまり、当局が学校・教員の自律性を阻害する傾向が見て取れ、学校自治を軸に質保証をめざしてきたこれまでの枠組みが揺らぎを見せ始めていることも確認できた。特に近年開始した目標契約制度は、行政による学校支援の側面を持ちながら、改革目標・方策決定の際の誘導やプロセスの外部管理の機能を有するため、学校側の抵抗が強いことも明らかとなった。

こうした全国状況の実態を解明するために、学校レベルでの質保証における重要施策である学校評価システム構築と目標契約制度の進展状況の全国的リサーチをHP上で継続的に行いつつ、学校外部評価制度(参加型評価、目標管理型評価)の実態に関する事例研究をボルドー市で行った。同市では計6校のコレージュ(中学校)を訪問し、校長ならびに教員にインタビュー調査を行った。その結果、校長と教員では、学校外部評価に対する意識や期待が大きく異なっていることがわかった。具体的には、全体的に校長が両評価法に対して意義を認め、教員が問題を多く認識している。校長が意義として認めている点(問題意識の高揚、目標の共有、自校の客観的理解、改善における教師の自律性、教師による法規則の理解)について教員はほとんど意義を認めていない。校長、教員とも、両評価法において共同的テーマ設定がなされていない点、評価者の役割・態度、Auditにおける情報の不正・隠蔽を問題としている。校長はAVPのほうにより効果を見出している一方、Auditに対して、校長、教員とも学校改善支援や方向性提示において意義を認めている。以上の分析から、教員の参加により自律的学校改善の促進を意図したAVPが、実際には大学区当局のコントロール機能を抑えているがために、評価結果の活用が限定的になるなど、学校改善の自律性と行政側の対応の関係に多くの問題を残していることが明らかとなった。

これら実態分析より、学校改善における行政側の統制・指導のあり方が課題として導き出され、これに関する日本、フランス両国の研究を検討した。学校の質保証における自律性と改善支援のバランスを制度的にどう担保するか、については両国とも十分な研究蓄積がなく研究枠組み自体の確立が課題として残された。

ボルドー市調査では、現在フランスで行われている二種類の学校外部評価、すなわち目標管理型評価(Audit)と参加型評価(AVP)の運用実態とそれに対するアクター(評価者、校長、教員)の見解を明らかにすることができたので、さらに、Auditを先進的に実施して成果をあげているモンペリエ市のコレージュ(中等学校)4校で、校長および教員に半構造的インタビュー調査を行った。その結果次の点が明らかになった。

全体的に校長が外部評価に対して意義を認め、教員が問題を多く認識している。校長が意義として認めている点(問題意識の高揚、目標の共有、自校の客観的理解、改善における教師の自律性、教師による法規則の理解)について教員はあまり意義を認めていない。教員が外部評価に関して意義を認めているのは、大学区当局により事前に示される学校の特性や問題点のリスト、ならびに評価の視点の例示と評価結果に対するコメントである。

Auditに対して、校長、教員とも学校改善支援や方向性提示において意義を認めている。

教員の学校外部評価に対する意識の高低は、生徒の階層や学力とは相関関係がなく、教員間の協働性が最大の規定要因となっている。

以上から、学校外部評価方法は、自律的学校改善の促進を意図したAVPより、むしろ、大学区当局のコントロールをある程度効かせたAuditのほうが、評価結果の効果的活用という点で有効であること、また、学校改善の自律性と行政側の対応の関係に加えて、教員間の協働性の成熟度が学校外部評価の促進要因となることが明らかとなった。この結果、学校外部評価が学校と行政の関係を「統制」から「支援」に変換させるツールとして有効に機能するには、教員間の協働性が鍵となることが導き出され、日本との類似を明確にした。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 1件)

藤井佐知子、比較教育の観点からみた日本の大学入試改革(論)、比較教育学研究、52、2016、203-207

藤井佐知子、フランスの学校評価の特質と外部評価、教育の質保証に向けた地方教育行政と学校の新たな関係構築に関する日仏比較研究、2017、1-7

〔学会発表〕(計 0件)

〔図書〕(計 1件)

藤井佐知子 他、現代教育改革と教育経営、学文社、2018、256

〔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：
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：

(4) 研究協力者

佐々木織恵 (SASAKI ORIE)
東京大学大学院博士課程