

平成21年5月28日現在

研究種目：基盤研究（C）  
 研究期間：2006～2008  
 課題番号：18530590  
 研究課題名（和文） フランスにおける視学制度の機能変容と視学官・校長の職能向上策に関する研究  
 研究課題名（英文） The study on the function change of the inspection system and the career development policy of the inspector and the school leader 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：フランスでは学校が自律的経営体に変貌し、成果をあげていくことを狙って「学校教育計画」政策が導入され、地方教育行政当局の学校支援がそこにおいて一定の役割を果たしていたが、2000年以降に行政全体に導入された成果主義は、学校総体としての教育成果を客観的な指標によって示して不断の改善を図り成果向上を目指すことを要請し、その結果、学校自治理念の転換が図られ、大学区当局との関係も新段階に入ったことを明らかにした。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,100,000	0	1,100,000
2007年度	700,000	210,000	910,000
2008年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	2,800,000	510,000	3,310,000

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、業績評価、視学制度

## 1. 研究開始当初の背景

フランスでは1980年代後半以降、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、という学校の自律化を柱とした地方分権化政策が進められている。これはNPM理論に基づき学校査察という外部評価を中心とした学校改善戦略をとるアングロサクソン型とは明確に区別されるモデルとして注目されるが、伝統的に経営能力を欠いていた学校組織が自律的な学校改善を行うことは困難を極めていた。ところが2000年以降は地方教育行政機関

である大学区視学局が学校支援体制を拡充させ、さらには校長・視学官の職能向上策が推進されている。これらの実態を明らかにすることによって、学校の自律化と教育の質的向上がいかなる関係性を持ちながら進展しているか、またそこにおいて中央・地方の教育行政当局がどのように有効に機能しているかを検討し、フランス独自の教育改善モデルを見出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) 大学区視学局は、国民教育省の出先機

関として、伝統的に当該区の教育事務をつかさどるとともに教員評価を主たる任務としてきたが、1989年の全学校への「学校教育計画」策定義務化措置以来、同計画の原案の審査と予算措置、ならびに同計画の達成度評価に主たる任務を移している。さらに2002年度からは学校の経営能力を補強するために各学校の「ミッション」を校長との協議のもとに作成して重点的に実施させその達成状況を評価している。こうした視学局の評価・支援行為の効果と学校の自律性確立との影響関係、さらには教育の成果向上との関係を明らかにすることを目指す。

(2) フランスにおける学校評価・学校改善活動は、校長の学校経営上の権限と責任を強化していく方向で進められており、校長の経営能力やリーダーシップ向上が喫緊の課題となっている。また近年進められている校長との協働によって学校支援を行う大学区視学官の専門性向上が新たな課題となっている。そこでこうした課題に対してどのような施策がとられ、如何なる効果を挙げているかを明らかにする。

(3) 2001年8月に成立した「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いて全公共政策が業績達成度評価型の政策評価を受けることになり、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になった。この制度は平等で均質な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ことを意味しており、極めて大きな影響力を持つ。そこで、学校自治を基盤とし、中央・地方の教育行政当局によって支援を受けながら展開してきた恒常的 school improvement サイクルがこの予算組織法施行以後、市場原理と業績主義をどの程度取り込み、その原理と構造を転換させようとしているのか、について明らかにする。

### 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学校改善サイクルに関する理論を主に文献から検討する。合わせて、市場主義、成果主義の公教育理念への影響関係を理論的に研究する。

(2) 比較検討のための調査・・・地方視学と学校管理職の力量について日本の現状と比較検討するために、広島市教育委員会事務局に行き、指導主事(企画担当)からヒヤリング調査を行った。広島市は学校評価政策の企画立案と実施において指導主事が主導的役割を果たしており、その実態と、その力量育成のための具体策について調査した。

(3) 現地インタビュー調査・・・2008年11月にフランス・パリにおいて国民教育省視学官から聞き取り調査を行った。現下の教育改革に関するレビューと、特に LOLF を巡る教育界での言説に関して聞き取りを行った。

### 4. 研究成果

(1) 学校の自律性のロジックそのフランス的特質

教育行政当局が有する裁量権を学校に委譲し、各学校が自主的・自律的に学校作りを行っていくというのは1980年代以降の先進諸国に共通の動向であるが、フランスの独自性として次の点が明らかになった。イギリスではサッチャー政権下の80年代末に学校の予算運用や教職員人事を基本的に学校の裁量とする LMS (Local Management of Schools, 自主的 school management) が推進され、学校選択制と連動させて徹底した教育の市場化が図られている。アメリカの SBM (School based Management) も同趣旨の新しい school management スタイルである。

フランスにおいても学校の自律化と成果向上がめざされているが、イギリスの学校はより多くの顧客(児童・生徒)を惹きつけるために質の高い魅力ある教育の提供を行うことが使命となっており、結果として学校は競争環境に置かれ市場原理がその根本原理となっている。対してフランスでは、質の高い教育提供の責任を負う相手は教育行政当局である。両国とも、国のスタンダードの枠組みの中で各学校が自律的に教育成果をあげることがめざされているが、結果責任の対象がイギリスでは親に代表されるユーザーであるのに対し、フランスでは教育行政当局(大学区ならびに県視学局)である。この違いは両国の政治理念の相違に由来しており、公教育の市場原理との親和性の度合いの差を端的に表しているといえる。

また、学校の自治権限に関しては、地方分権化改革において「教育は国の事務」という原則が再確認され、予算・人事権も国が保持し続けているので学校に委譲された権限はごくわずかである。Eurydice (ヨーロッパ教育情報ネットワーク) の調査によれば、ヨーロッパ諸国の中で学校自治権限が大きいのはイギリス、ベルギー、オランダ、イタリア、ハンガリー、北欧諸国であり、逆に自治権限がほとんどないのがギリシャ、キプロス、ルクセンブルグである。フランスはイタリア、アイルランドと並んでその中間的位置にあるとされている。フランスの学校の自治権限は、1983年に中等学校が「地方公施設法人 EPLE」として法人格を得た際に中等学校のみ定められ、学

級編制と授業時間の編成、自由裁量時間の使用法等が教育・教授上の自治として認められている。自由裁量時間は「総授業時間割当方式」(DHG, Dotation horaire globalisée)で算定されており、この時間は支援活動(soutien)や少人数指導のための分割クラスの指導に充てたり、リセではこの他、選択科目の開設を行ったりしている。別に財政的自治も保障されており、地方公共団体やアソシアションからの補助金獲得も認められているが、学校予算についての裁量はごくわずかである。

## (2)「学校教育計画」と学校評価システムの停滞

学校裁量の余地が少ない中であって、学校が自ら計画を練り、工夫を凝らして教育活動を実施して成果をあげていくことを期待して導入されたのが「学校教育計画」であった。しかし、長らく中央統制型の学校管理体制を敷いていた学校が自律的経営体に変貌し、かつ成果をあげていくというのは容易なことでなく、法制度開始後間もなく現場の理解と定着が得られず首尾よく進んでいないことが問題とされ、その停滞ぶりが明らかになっていった。「学校教育計画」が共同決定されているところは少なく、内容も断片的計画の寄せ集めで構造化されておらず、またそれらが実行に移される割合は少ないこと、組織内部の連携や共同作業のダイナミズムを欠き、活動計画の羅列に過ぎないものがほとんどであること、そのためマネジメント・サイクルに不可欠な評価と継続性が欠落していることなどが共通に指摘されている。評価結果をフィードバックして授業や組織の改善に継続的に取り組んでいくという、自己変革機能を有する学校に変革することの困難性が改めて浮き彫りになった。

以上のことは、フランスにおける学校評価の現状に典型的に現れている。近年多くの国で学校評価システムが立ち上げられ、学校改善や教育の質の向上のために学校自己評価のみならず外部評価も活発に実施されているが、フランスでは伝統的に評価文化が国民の間に根付いていないことが強く影響して、国レベルで学校評価を統一的システムとして制度化するに至っていない。自己評価に関しては、上記のように「学校教育計画」に組み込まれる形で導入されたのであるが、現場ではほとんど実施されず、外部評価についても幾つかの大学区で自主的に実施されたものの、手間と時間と費用が膨大にかかり、学校側に外部評価の結果を生かすという伝統がないことから全国的な広がりをみせていない。こうした学校評価の消極性は英米系諸国と対照的であるが、フランスでは視学官制度が部分的に学校の

第三者評価の役割を担っており、これを抜本的に改変するという考えは今のところみられない。むしろ焦点は、各学校の改善を促進させるための自己評価はどうあるべきか、という点に置かれており、外部評価もその支援という捉え方がなされている。ここで改めて「学校教育計画」の実効性が課題視されてくるのであるが、これを具体的に動かしたのは国レベルでの成果主義導入政策であった。

## (3) 成果主義の台頭と教育行政の機能変容

公共政策全領域にわたって業績達成度評価を受けることになった新体制の下で公教育は、英米にみられるような競争原理や市場原理をストレートに教育に持ち込む方向性は採っていないものの、学校毎の業績がこれまで以上に重視され、学校の自律性と責任の拡大という近年のテーマも業績主義の立場から見直しを迫られていることが明らかになった。教育界への成果主義と目標管理の手法の正式な導入は「学校教育計画」の刷新という形で具体化され、2005年に制定された「学校基本計画法」(フィヨン法)の「学校教育計画」関連条項に以下の事項が新たに盛り込まれた(第34条)。

①計画の学習指導に関わる部分に関しては、幼稚園・小学校にあっては学習指導チームの、中等学校にあっては学習指導委員会の提案に基づいて採択する。

②計画には、すべての子どもの成功を保障するため、及びそのための父母の参加を目的に実行される方策と手段を定める。同時に成果の評価方法を定めなければならない。

③大学区当局の事前許可を得て、教科教育、学際的活動、学習指導組織、関係者との協力等に関する5年以内の「実験」を定めることができる。

さらに、LOLF制度における年次成果計画(PAP)に記載されるプログラムとその各々の目標に関する各校個別の実行方法を定めることも義務付けられた。これは、国の目標と事業実施機関である学校の目標の連鎖、ならびに各レベルにおける評価の徹底によって確実な目標達成を目指すという目標管理手法の適用である。加えて、LOLFが導入した「目標契約」(contrat d'objectif)という仕組みが学校に取り入れられることになった。これは国が定めたプログラムの目標達成に向けて当局と事業単位(UO)が契約を締結して、その契約に業績指標と経費分析を盛り込むものであり、学校基本計画法は、学校と大学区当局の間で締結する目標契約の決定を管理評議会の新しい権限とした。上の「実験」と同様、学校が自

律的に教育成果向上のための実践を重ねていくことを奨励しており、こうして、フランスの学校はこれまで以上に教育の成果向上に取り組み実績をあげることが要請されるようになった。

ここで注目すべきは、上記①②の新規定にみられるように、児童生徒の学業面での成果向上にシフトした形で「学校教育計画」が再定義されている点である。そのベースには、従来の伝統的な教授活動のあり方に限界を見てとり、その転換を狙うという大胆な思惑がある。すなわち、フランスにおいては教師の教授上の自由が確固たるものとして存在しており、そのために教育実践の内容・方法や成果についての検証ないしは改善を行う慣行がなく、このことが学校自治と教師の教育の自治とを分断させてきたと言われてきた。その結果、学校自治推進の中核である「学校教育計画」が教授活動を軸に展開させることができず、教師もまたこれに関心を示さない、という悪循環が生じていたのである。さらにまた、こうした慣行からは、教授活動の結果に学校として責任を持つことはかなり困難なことだったのである。成果主義の導入は、教師一人ひとりの教育活動が自己完結し結果の良し悪しを問われない、という伝統的スタイルからの脱皮を促し、学校総体としての教育成果を客観的な指標によって示し、不断の改善を図り、更なる質的向上を図っていくことを各学校に求めているのである。今回の改正は、「学校教育計画」がそのための新たな準拠枠となり、大学区当局がこれに責任を持つ体制の構築を意味していた。そこでは、教師の教育の自由を尊重しつつ、学校が自律的経営主体となって成果をあげていくためのツールとしての「学校教育計画」に大きな期待が寄せられている。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

(1) 藤井佐知子、「日仏における教育のガバナンスと地方分権化」、フランソワ・サブレ、園山大祐編『変容する社会と挑戦する教育システム』明石書店、査読無し、2009年、70-91ページ。

(2) 藤井佐知子、「「学校教育計画」の運用を中心に図られる学校の自律化」『週間教育資料』1036号、査読無し2008年、24-25ページ。

(3) 藤井佐知子、「「目標達成契約」の締結まで迫られる学校」『週間教育資料』1039号、2008年、査読無し、24-25ページ。

(4) 藤井佐知子、「自治体の学校評価システム構築に関わる諸問題－第三者評価制度の導入事例を手がかりに－」『学校評価システムの展開に関する実証的研究』(平成19-

22年度科学研究費補助金基盤研究(B)中間報告書(1))、査読無し、2008年、54-72ページ。

(5) 藤井佐知子、「フランスにおける新政策評価制度下の教育行政－学校の自律性拡大による成果向上－」『フランスの複雑化する教育病理現象の分析と実効性ある対策プログラムに関する調査研究』(平成16-18年度科学研究費補助金基盤研究(B)研究成果報告書)、査読無し、2007年、105-119ページ。

〔学会発表〕(計1件)

(1) 藤井佐知子、「日仏における教育のガバナンスと地方分権化」、日仏交流150周年記念シンポジウム、2008年10月10日、日仏会館

〔図書〕(計1件)

(1) 桑原敏明、藤井佐知子、他25名、大学教育出版、『フランス教育の伝統と革新』、2009年、287ページ、

#### 6. 研究組織

(1) 研究代表者

藤井佐知子

宇都宮大学・教育学部・教授

研究者番号：50186722