

研究種目:基盤研究(C)  
 研究期間:2007~2008  
 課題番号:19530719  
 研究課題名(和文) PISA 調査以後のドイツの教育行政の「学校プログラム」から「学校評価」への展開

研究課題名(英文) Development of the German educational administration from a "school program" policy to "school evaluation" after the PISA survey

研究代表者  
 前原 健二 (MAEHARA KENJI)  
 東京電機大学・理工学部・准教授  
 研究者番号:40222286

研究成果の概要:ドイツで1990年代に導入された「学校の自律化」政策と「学校評価」政策は、新自由主義的な公務・行財政システムの再編の流れにおいて一貫したものと理解されることが多いが、教育政策の断絶・転換を含むものと理解することもできることが明らかになった。前者はPISA調査以後の教育スタンダードの設定と統一テストの導入の意味を重視しないのに対し、後者はそれを決定的な転換点と見なすものである。

#### 交付額

(金額単位:円)

|        | 直接経費    | 間接経費    | 合計       |
|--------|---------|---------|----------|
| 2007年度 | 500,000 | 150,000 | 650,000  |
| 2008年度 | 400,000 | 120,000 | 520,000  |
| 年度     |         |         |          |
| 年度     |         |         |          |
| 年度     |         |         |          |
| 総計     | 900,000 | 270,000 | 1170,000 |

研究分野:社会科学

科研費の分科・細目:教育学・教育学

キーワード:教育行政、学校評価、ドイツの教育政策、新自由主義、PISA調査、教育スタンダード

#### 1. 研究開始当初の背景

(1)本研究代表者は、これまでドイツの教育政策、教育改革を主な研究対象としてきた。特に「学校の自律化」を主題とする研究については2001年から2002年にかけての在外研修の機会に郵送によるドイツ・ヘッセン州の中等学校長に対するアンケート調査及びインタビュー調査によって重点的に研究し、その成果を学

会誌等に発表してきた。また平成15~17年度には科学研究費補助金を得て、「学校プログラム」政策について研究を継続してきた。そこでは基本的にドイツの「学校の自律化」は学校を単位とした競争原理をモチーフとしていないことが示された。本研究主題の「学校評価」はそれらの研究作業の延長上にある。

(2) 2000年のPISA調査以後のドイツにおける「学校評価」政策は、「学校の自律化」を進めた上で学校教育の成果を教育行政当局が事後的に評価する、いわゆる新自由主義的なアウトプット評価型の教育政策として理解されることが多い。しかし、上に示したとおり、本研究代表者の見るところでは、ドイツにおいては「学校の自律化」は必ずしもそうした文脈で理解されておらず、したがって「学校評価」政策の導入をめぐる政策意図の理解及び政策自体の意味づけが錯綜しているように予想される。このようにみえてくると、ドイツにおける学校評価政策の現状を理論的に整理することは現代日本における「学校評価」のあり方を考察する上でも重要な意味を持つと考えられる。

## 2. 研究の目的

(1) 本研究の第一の目的は、1990年代以降のドイツの教育行政改革を特徴付けてきた「学校の自律化」及び「学校プログラム」政策が最近の「学校評価」に対する関心の高まりの中で変容ないし変質を余儀なくされているのではないかと、という理論的仮定の上に、今日の「学校評価」をめぐる理論的・政策的論点を幅広く検討することである。時期的には、現在、「学校プログラム」の編成がある程度すすみ、それに基づく教育活動を「評価」してプログラムの更新を図るサイクルの最初の時期が到来している。そのため、学校評価の現実的な有効性についての議論が盛んになっている。それらを分析の対象とすることによってドイツの学校評価の可能性や問題点を明らかにする。

(2) 本研究の第二の目的は、「学校評価」政策を教育制度理論史のより大きな文脈の中に位置づけることである。「学校の自律化」及び「学校プログラム」政策からPISAショック以後の「教育スタンダード」の設定を経て「学校評価」の強化へと至る流れに関する分析は、より大きな文脈においては、要するに近代民主国家における公教育管理のあり方を問うことにつながっている。本研究代表者は、これまでの研究において、戦後ドイツの教育行政改革は制度の形式的整備によるある種の「保障・保証」と、実践的多様性の承認によるある種の「開放・解放」との間を揺動し血得ると見ることができていることを明らかにしてきた。「学校の自律化」から「学校評価」への教育政策の展開は、そうした揺動の一面とみることができるとはならないか、という理論的仮定の上に、その当否をドイツにおける具体的な議論に即して検討する。

## 3. 研究の方法

(1) 本研究課題は2ヶ年間にわたって計画した。対象とする「学校評価」政策はまさに現在進展中の事項であり、特に集中的に検討を加え、一定の知見をまとめることが適当であると考え、こうした比較的短期間の申請とした。また本研究は研究代表者が単独で行う、文献資料に依拠したものである。

(2) 第一に、ドイツ各州の「学校プログラム」政策の実施状況を整理して「学校評価」の導入の現状と問題点を探る。学校プログラムは各学校の自律的な学校教育活動の概要をまとめたものであるが、PISA以後、統一的な学力テストを前提とした「教育スタンダード」が導入され、大きく事情が変化している。学校の個性化と競争的な評価コンセプトとの関係を押さえる必要がある。

(3) 第二に、より大きな理論史的な文脈における位置づけについては、「学校評価」政策の具体的分析と並行して取り組まれるものである。特に、1970年代までの学校改革の大きなキーワードの一つであった「法制化」との異同等がポイントとなると考えることができる。「法制化」は学校教活動の形式化を招きかねないものとして、大きな支持を得ることができなかった。果たしてスタンダードを前提とする学校評価は、そうした理論指摘文脈からはどのように評価できるか、が検討される。

## 4. 研究成果

(1) ドイツでは1990年代に「学校の自律化」を標榜する政策が導入され、自律的な学校経営のツールとして学校プログラムの編成が多くの州で義務づけられた。これらの政策と「学校評価」政策は、新自由主義的な公務・行財政システムの再編の流れにおいて一貫したものと理解することも可能であるが、教育政策の断絶・転換を含むものと理解することもできることが明らかになった。ポイントとなるのは、PISA調査以後の教育スタンダードの設定と統一テストの導入の意味をどの程度重視するかということである。90年度の学校経営の自律化の動向を、一般的な公務執行の「自律化」と費用節減の施策の一環として理解するならば、公務執行としての学校教育活動の成果を教育スタンダードへの到達度を測定する統一テストによって評価することは整合的である。この場合、「自律」は要するに所与の目的に対する最適解を自己責任において発見することを意味するのみである。他方、90年代からの「自律化」を、社会

の多様化・多文化化、学校が担うべき教育課題の複雑化に対する学校の創造的な取り組みを支援するための、固有に「教育」の事情に由来する教育政策と理解するならば、PISAショック以後の教育スタンダードの設定はきわめて逆行的なものに見えることになる。学校種ごとの教育理念の多様性を重視し、学校を単位とした修了認定を常態としてきたドイツにおいては、教育スタンダードを基準とした学校評価は学校経営の大転換を迫るものとなりうる。

(2)より具体的には、ドイツの学校評価の制度化は、非友好的な外部評価、数値による客観的評価を重視する「イングランド・モデル」、友好的な外部評価を特徴とする「オランダ・モデル」、規範的な到達目標としての教育スタンダードに関わる内部評価を重視する「スカンディナヴィア・モデル」などが混在した状況であることを示すことができた。工業製品の標準化規格を模した「学校標準化規格」による個別学校ごとの認証評価の制度化を進める州もあり、イングランド・モデル以上の学校評価の客観化が進む可能性もある。たとえばヘッセン州で導入された学校評価は、かなり単純に校長による内部評価と外部の専門家を入れた外部評価を予定しているが、實際上評価の方法論は示されていないという批判がある。単に「希望的観測」のように評価に対する期待が掲げられるだけでは不十分であり、校長の役割や職掌の再検討、教育スタンダードに即したテストによる評価以外の評価の進め方、結果の活かし方などについて、すでに得られている諸外国の経験を踏まえて制度を組むことが可能であるはずだからである。学校の自律化も教育スタンダードも学校評価も、いずれも国際的な教育行政改革の潮流に乗ったものであるが、単に外形的に導入したに過ぎない、というのが総じてドイツ各州の現況に近いもののように思われる。

(3)学校評価政策が「教育の機会均等」の原則や「分岐型学校制度の当否」と結びついて論じられている点がドイツにおいては特徴的であることを具体的に明らかにした。これは1960年代以来、すべての教育改革論議において共通して見られる特徴でもある。特に、中等教育段階における教育スタンダードが学校種別ごとに設定されている点、スタンダードの性格が「最低基準」ではなく「標準」とされている点などについて、それが分岐型学校制度の欠陥を温存するものではないか、低学力の生徒を放置し学力格差を拡大する効果をもつことになるのではないかと、といった批判がある。要するに「学校の自律化」を前提とした学校評価政策が「教育の機会均等」をよりよく保障するもの

であるのか、ということである。こうした観点からすると、PISAショック以後のドイツの教育の喫緊の課題は教育スタンダードや学校評価の導入ではなく、分岐型の中等学校制度に典型的に示されている、いわば能力均質型のドイツの学校体系自体の再編成であることになる。ドイツ教員組合GEWを中心として、またいくつかの州の社会民主党が改めて分岐多賀の学校制度の改革と・地域共通学校の導入を求めているのはその具体的な現れであると考えられる。

(4)教育制度理論史の文脈に位置づけたときの教育政策の重点の揺動という観点からは、「学校の自律化」の導入に見られるような、いわゆる「最善の原理」を重視した政策は、学力達成を個人の責任に帰する傾向の強い新自由主義的な方向へ展開していきつつあると言うよりは、「平等の原理」を重視した、すべての成員に対して同等の教育を保障するという社会民主主義的な方向への回帰が生まれ始めていると言う方が妥当であるように思われる。ここで使用した「最善の原理」「平等の原理」という二つの概念は、「教育の機会均等」の中に含まれる二つの基軸であり、近代民主主義国家における教育政策の潮流はこの二つの概念軸がつくる地平の中に位置づけて理解することができる。

(5)今後の展望としては、いくつかの研究課題があると考えられる。

①学校評価の具体的な実施プロセスを明らかにすること。学校プログラムにおいては、一般に各学校の置かれた社会的地理的状況に即した目標や教育活動が描かれているが、教育スタンダードによって各学校の種別ごとに到達すべき学力水準が明記された段階においてそうした学校プログラムがどう評価されるのかは、明らかでない。これを明らかにするには、学校評価機関及び学校においてインタビュー調査などを実施することが有効である。

②個別学校に対する認証評価のシステム化はさらに具体的に調査する必要がある。日本では大学に対して導入されているような、第三者機関による認証評価のシステムが初等中等教育機関に対しても必要あるいは可能であるのか。条件整備を担うべき教育行政の役割をどう考えるか、さらには機会均等を保障すべき国家の役割はどう考えるか、といった大きな問題がある。

③教育スタンダードを中心とした学校評価プロセスの拡充によって新自由主義的な、学力の格差の拡大を自明視する方向へドイツの教育政策全体が進むのか、それとも上記したような中等学校制度の改革も含めてより平等主義的な方向へ再転換するのか、ドイツ全16州の動

向を注視する必要がある。

④上記(4)で述べた「教育の機会均等」を構成する「最善の原理」「平等の原理」という二つの概念軸によってドイツの教育政策のいくつかの転換期を整理・分析する作業は、大きな収穫を予想させるものである。日本において、ほとんど内容的な共通理解のないままに用いられる「教育の機会均等」という規範的概念に新しい理論的役割を与える可能性があるからである。

(6)本研究課題については、研究期間中に学会誌に論文を発表することができなかった。広く成果を公表するためには学会誌が望ましいことは言を俟たず、学会誌への掲載を最優先と考えつつ、学部紀要等への発表も含め、成果の公表に努めていきたい。

## 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)

[その他]

ホームページ

[http://web.me.com/maehara\\_k/](http://web.me.com/maehara_k/)

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

前原 健二 (MAEHARA KENJI)  
東京電機大学・理工学部・准教授  
研究者番号:40222286

### (2)研究分担者 なし

### (3)連携研究者 なし