

フランスにおける成果主義下の学校運営とガバナンス

Performance-based school management and governance in France

藤井 佐知子

FUJII Sachiko

はじめに

地方分権化の進展と成果主義の浸透により、現在先進諸国では、学校レベルでいかに教育成果をあげるかが重要な関心事となっており、そのための仕組みづくりが政策上大きな課題となっている。そこでの重点や考え方には当然ながら国による違いがあるが、例えばNPM (New Public Management) 理論の適用状況に基づいて比較をすると、競争原理の徹底を志向するアングロサクソン諸国では学校間競争を前提とした学校のパフォーマンス向上が目指され、対して内部組織改革を志向する大陸ヨーロッパ諸国では、学校の成果向上を学校の自律的営みによっていかに達成していくか、そのプロセスや組織変更のあり様に政策の重点が置かれる、という対比が可能である¹⁾。

日本においても成果主義と市場原理を内包するNPM理論は小泉政権以来公共活動に広く適用されているが、教育界においては、競争原理の徹底よりは組織内部のマネジメント機能を高め、いかに質的向上を果たすかという点に焦点が置かれている。学校評価システムの導入・法制化(2008年)が短期間のうちになされたのは、「評価」が成果向上をもたらす手段として重要だと認識されているからに他ならない。また同時に、保護者や地域住民の学校運営への参画も近年重要なテーマとなっており、コミュニティスクールの設置促進に代表されるように、地域・保護者の学校運営参画は特に民主党の教育政策では重要な位置づけを成している。その背景には、すでに欧米諸国で長らく実践されている地域・保護者との協働による統治(ガバナンス)をモデルとする志向性があることは周知の通りである。

以上のような1990年代以降の世界と日本の教育改革の動きに共通なのは、教育のシステムそのものを見直し、教育の諸権限を再配分することを通して教育統治のあり方を検討しようとしている点である。特に長らく中央集権的な教育行政制度を敷いてきた日本とフランスは、既存の国主導で管理・運営するシステムのままではどんな改革を行っても限界がある、との認識のもとで教育行政や学校運営の在り方の根本的問い直しが行われてきた。日本では、2005年に方針決定された「義務教育の構造改革」において、〈国の責任によるインプット(基盤整備)―市町村や学校がプロセスを担当(分権改革)―国の責任によるアウトカムの検証(結果検証)〉という新しい構図が示された。フランスでも同年に成立した「学校基本計画法(フィヨン法)」により、一層の分権化方針のもと、学校が着実な成果をあげることが強調され、そのための学校運営の改善方策が示された。現在は、同法が打ち立てた〈すべての子供に基礎学力を保証する〉というスローガンの達成をめざして、各学校が新しい枠組の下で成果向上をめざして教育活動に取り組み始めた段階であるが、はたしてこの政策は学校現場にどのように浸透し、展開していくのであろうか。また、その下で、子どもの学びの姿や教師の職務のあり様はどのように変化していくのであろうか。

この点を検討するにあたって興味深い報告書が2011年6月、上院(元老院, Sénat)に提出された。『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』²⁾とのタイトルが示すように、本報告書は、学校基本計画法が示した枠組みを超えて、より大胆な教育統治改革を行う必要がある、との考えをベースに持っており、そこでの教育全般の現状分析とそれをふまえた提言には示唆的な内容が多く含まれている。

本稿では、まず、学校基本計画法で示された学校運営の改善方策を検討し、その後、上記報告書の内容を参照しつつ、これら方策の意義と可能性を考察してみたい。

1. 学校基本計画法(2005年)が示した新しい学校運営の仕組み

2001年8月に成立した「予算組織法」(LOLF)によって、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し、それらすべてが国会において費用対効果、効率性の観点から徹底的に審議されることとなった。この新しいシステムの下で、公共政策は全領域にわたって業績達成度評価型の政策評価を受けることとなり、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となった³⁾。教育界にも成果主義と目標管理の手法が正式に導入されることになり、学校基本計画法は、<すべての子どもに基礎学力を保障する>という政策目標達成のために学校をその推進主体として前面に打ち出し、学校運営に関して、①全学校に策定が義務付けられている学校教育計画 (projet d'établissement) の実効性を高めるためのテコ入れ、②LOLFが導入した「目標契約 (contrat d'objectif)」という仕組みの導入、の二点を通して、各学校が確実な成果をあげる体制を築こうとした。以下、それぞれの内容を見ていく。

1) 実効性ある学校教育計画を

Projet d'établissement (組織計画) は組織のマネジメントツールとしてよく知られており、最近では大学や病院において、組織計画の効果的活用による業務改善や成果向上が大きく取り上げられている。初等・中等教育機関でも1989年「新教育基本法」がすべての学校に組織計画＝学校教育計画 (小学校はprojet d'école、中等学校はprojet d'établissement) の策定を義務付けて学校の自律的経営の柱に据えた。

教育法典L.401-1条は、その定義を次のように定めている。

「①公立の幼稚園、小学校及び中等学校においては、教育共同体の代表者は、学校教育計画を立案する。この計画は、幼稚園及び小学校にあっては学校委員会が、中等学校にあっては管理委員会が、3年から5年までの期間について採択するものとし、その学習指導に関わる部分に関しては、幼稚園及び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学校教育計画は、国の教育目標及び教育課程基準に関する各校個別の実効方法を定め、かつ、これに寄与する学校教育活動及び学校外教育活動を定める。」

学校教育計画は、このように組織の全体計画であるが、ここに盛り込まれている、現状診断→基本方針の決定→アクションプログラムの策定→実践→評価という自己評価を組み込んだマネジメントサイクルの実行により、学校が教育の質的向上という今日的任務を達成しうる自律的責任組織に変貌することが期待された。元々、1989年にこれが全学校で義務化されたのは、同年2月にロカール首相が断行した行政の現代化政策 (modernisation、いわゆるNPM型行政改革) が背景にあり、この時学校は、教育の成果・質の向上という意味での「効率性」(effectiveness)を追求する組織として再定義された⁴⁾。

そしてこの効率性実現においては、国民の側の意向や要求に可能な限り応えていくという需要者重

視が強調され、市民＝利用者との十分な協議をふまえ、彼らの意向に沿った行政サービスを提供することが企図された。ここから、学校教育計画の策定は当該学校にかかわる教育共同体のメンバーの合意が必要とされ、計画の最終決定は学校の最高意思決定機関である学校/管理委員会とされている⁵⁾。

学校教育計画は、旧来の上意下達の中央統制的行政スタイルを変革するための目玉的施策でもあり、行政機構の末端としての位置づけしか与えてこなかった学校に自主性・自律性を認め、各学校が主体的に目標を定めて教育活動に取り組むことが初めて公式に認められることになった。これは社会党が政権に就いて以来主張していた学校自治確立の実現形態としてフランス教育史上画期的な出来事であったが、これが行政改革と結びつくことによって、成果向上のためのマネジメントツールとしても位置付けられることになり、大きな期待が寄せられていた。

ところが、実際にはこれは現場ではうまく機能せず、教育の質の向上に貢献するといった理想にはほど遠い現状であった。教師は基本的に学校教育計画には無関心であり、学校においては管理職が作成する単なる書類と化していたのである⁶⁾。その大きな理由の一つが、フランス独特の教師文化を形成している「教授の自由 (liberté pédagogique)」の原則である。すなわち、教師は自分の教授活動にのみ専心し、学校運営には関心がなく、さらには教師同士が共同して教育活動を行う習慣がないのである。したがって学校教育計画の共同決定への参画が制度化されたとはいえ、教職に関する個人主義とエリート意識を根強くもっている教師たちにとってそれは余計な仕事と映り、実現可能性については当初からかなり疑問視されていた⁷⁾。学校教育計画政策は、この教員文化の伝統には手をつけることなく導入されたため、結果的に学校自治を停滞させ、さらにマネジメントを学校で機能させることもできなくなっていた。英米の教師が、学校自治を専門性発揮の機会と捉えるのに対し、フランスの教師は、校長への従属の危機＝脅威と捉える、との指摘は、フランスの教師の学校における位置をよく示している⁸⁾。この閉塞状況をどう打開していくかは重要な政策課題となっていたのであるが、長年の教員文化を変えることは教員自身の抵抗が強すぎて容易ではなかった。ここにメスを入れたのが、成果主義を打ち出したLOLFの制定である。

まず、学校基本計画法が、学校教育計画の定義に次のような文言を加えた。

「②・・・(前掲)・・・この計画は、すべての児童生徒の成功の保障のために及びそのための父母の参加のために実行される方策ならびに手段を定める。この計画は、同じく、達した成果の評価方法を定める。」(傍線筆者)

改正前は「この計画は、評価の対象とする。この計画は、同じく、最も恵まれない家庭の出身の児童を引き受けるために実行する個別手段を提示する。」であることから、新規定は成果主義的発想が盛り込まれていることがわかる。さらに、翌2006年の通達では、学習指導チーム/委員会が省察、学校の診断、評価、提言、を行うことが規定され、これまで定着してこなかったマネジメントサイクルをしっかりと機能させるための主体が明記された。特に評価に関しては、誰がどのように行うかは明確な規定がなく、それゆえに不十分にしか行われてこなかった実態を重く受け止め、成果の評価方法を計画に書き込ませることで、P-D-C-Aサイクルの確実な実施を求めたのである。

さらに目標達成に父母の参加を強く打ち出していることは特筆されよう。「教育が成功するためには、学校の活動も家庭の活動も共に結集しなければならない。父母は、教育共同体において完全な権利を有する構成員である。父母と教員その他の教職員集団構成員との間の関係は、＜協議に基づく教育＞の核心である。この関係は、父母が教員の専門職性を認め、教員が父母の教育責任を認める、対話、信頼及び相互尊重に基づくものでなければならない。」(学校基本計画法付属報告書) という

文言からも、学校と父母との協働によって質の高い学校づくりをめざそうとする意志がうかがわれる。

2) 目標契約による成果コントロール

目標契約とは、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んだ3～5年の計画のことであり、LOLFによって全公共活動に取り入れられることになった。教育界では、高等教育分野で1980年代後半以降、契約政策が進められており、各高等教育機関が *projet d'établissement* を策定して国民教育省と契約を交わし、予算措置を受けるという仕組みが実行されていた⁹⁾。その狙いは、上位の行政当局が定めた目標に対して、各機関がその目標や環境を考慮しつつ独自の達成計画を立て、主体的にその目標を達成することである。中央が方針を決定して末端の機関はそれに沿って事業を行う、という従来型の中央集権的手法ではなく、各組織の自律的経営努力に委ね、しかもその計画立案に組織構成員の参画を得ることで組織的取組の効果をすることも企図している。すなわち組織の自律性向上も視野に入れられているのである。

学校基本計画法は、新たに次の規定を盛り込んだ。

「学校と大学区当局との間で締結する目標契約について、関係地方公共団体に通告した後に、決定する。」(教育法典L.421-4条)

この規定は、中等学校の管理評議会の権限として新たに加えられたものである。そして、付属報告書は、<教育制度運営の新たな状況>と題して、次のように記している。

「国民教育省は、教育政策の全国的な一貫性を保つための基本目標を定め、教職員定数及び予算を配分し、かつ、その使用を検査及び評価する。大学区の各部局は、大学区総長の権限の下で大学区視学官と連携して、全国目標及び国民教育大臣が承認する大学区目標に従って、裁量権を与えられた支出項目の予算を編成する。学校は、大学区当局が定める目標及び学校教育計画に従って、学校予算の使途及び配分を定める。こうした制度を運営するためには、設定された目標の妥当性、執行された予算の適合性及び得られた成果の質を、各行政段階において評価するための仕組みが必要である。(以下略)」

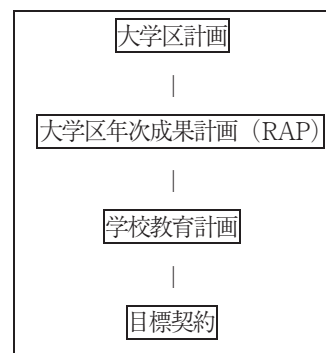
ここからわかるように、本制度は目標管理手法の典型であり、まず2005年9月30日付け通達がそのことを規定した。すなわち、LOLFで導入された各分野の年次成果計画(PAP)に記載されるプログラム(事業区分)*とその各々の目標に関する各校個別の実行方法を定め、学校教育計画に記載することを義務付けた。国の目標と事業実施機関である学校の目標の連鎖、ならびに各レベルにおける評価の徹底によって確実な目標達成を目指すという目標管理手法の適用がここで謳われたのである。

*国民教育省管轄のプログラムの目標と成果指標は、フィヨン法が掲げた教育方針に則って作られている。即ち、目標はすべての生徒の学業成功を導くことであり、具体的には、すべての者に「共通基礎知識技能(socle commun)」を身につけさせることである。

実際には、付属報告書が述べているように国と学校の間には大学区が介在し、大学区当局が定める目標と学校目標が直接連鎖する。この場合、大学区当局が定める目標は複数あるので、学校は自校の実態や状況に合わせて、また学校教育計画との関連をふまえて、この中からいくつかの目標を選択して契約を交わし、それぞれの目標を達成するためのアクションプラン(実行計画)と成果を測定する指標を設定してその達成をめざすことになる。このように目標契約とは、目標、アクションプログラム、

指標、大学区当局との対話、という4つの要素から成り立っており、大学区当局と学校の関係は右図のようになっている¹⁰⁾。

ここで注目すべきは、学校は国と大学区当局の方針に沿いながらも、その実効方法や指標は各学校が独自に設定する、ということである。学校にとっては、まず学校教育計画が先行して存在し、そこに位置づく形で大学区が設定した目標の選択が行われるのであり、ここに各学校の自律性尊重の姿勢が強く貫かれている。2007年の通達では、この点が強調され、目標契約は、管理委員会が採択した学校教育計画と一貫性を保つこと、と記された。



また、確実な目標達成をめざすためにも、目標は生徒に関して現れる結果(resultat)に関するものを3～5つに限定して設定することとされた。なお契約期間はコレージュは4年、リセは3年が標準とされた¹¹⁾。

Bouvierによれば、この新しいマネジメント手法によって、学校運営に多大な進展を見せている大学区があるという。Aix-Marseille, Nancy-Metz, Rouen, Poitiers, Grenobleがその代表例である。そして、これらにおいて共通的にみられる設定目標は次の通りであるという¹²⁾。

- ・リセ・・・バカロアレベル(第3学年)への進級率、言語の履修状況、科毎の高等教育進学率
- ・職業リセ・・・学業失敗率、欠席率、無資格卒業者の数、企業との良好な関係
- ・コレージュ・・・市民性教育、集団生活のルール、フランス語習得の改善状況、落第率、後期中等教育進学率

なお、目標契約制度は成果測定が重要なポイントになる。これに関しては、内部と外部の両評価が想定されているが、学校については、教員自らの自己評価(autoévaluation)が最も重要とされている。しかしながら、これまでの経緯をみると、自己評価はほとんどなされず、逆にこのことが学校へのマネジメントサイクル導入を拒む最大のネックになっていた。これを抜本的に変える方向性が学校基本計画法で打ち出され、既述のように、学習指導委員会がその担い手になることが規定されたのであるが、展望は必ずしも明るくない。長年の伝統として根付いている教員文化を変革することは、フランスにおいては乗り越えがたい難問であることには変わりないのである。ただ、この点にまでメスを入れて学校のガバナンスを再構築しなければならないとの認識は識者の間では共有されており、その議論が国会で始まっている。

2. カール委員会報告書『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)

1) 教育システムの全般的見直し

この報告書は、上院の与党第一党である国民運動連合(UMP; 中道右派)の呼びかけで設けられた「上院教育システム改革に関する検討委員会」(2010年12月結成)が提出した報告書である。同委員会に与えられた使命は、①学校システムの地域組織の検討、②教育に関する地方での実験の検討、の二点であった。同委員会が設けられたきっかけとなったのは、会計検査院、教育高等審議会、国民教育総視学局、OECD(特にPISAに関する結果分析)などの重要な機関・組織が近年同時期に行ったフランスの学校システムの組織と成果に関する現状診断であった。いずれもフランスの教育システムが今日首尾よく機能していないことを共通に指摘し、学校基本計画法が定めた、すべての子どもを成功に導

くという目標が達成されていないことを嘆いていた。そこで同委員会は、教育システムそれ自体の仕組みを変えることなしには、いずれの改革も成功しないと考え、その根本的変革を提案する。それが、タイトルに示されている「ピラミッドからネットワークへ」という発想である。つまり、これまで行われてきた地方分権化政策や学校自治の推進策はまったく児童・生徒の成功には結びついておらず、その原因が伝統的な権限配分と組織の硬直したスタイルにあるとみ、その組み換えを提唱するのである。以下、報告書の主要論点を概述する。

報告書はまず、現在教育システムは空回りしており、しかも質が低下していると断言する。その根拠として第一にPISA調査を挙げ、毎回順位は中間に位置しているが、2009年調査では成績下位層が増加していると指摘する。またこの10年間で階層間格差が増大し、15年間でバカロレア取得者も停滞していること、1989年に開始した全国学力調査(évaluation nationale)でも、成績下位層が増加していること、を問題として挙げている。そして多くの国ではPISAショックを受けて児童生徒の成績改善のための手段をとっているが、フランスはそういった道を探らず、個々の改革や実験には事欠かないが、それらが教育システムの全体的発展には結びついていないと言う。また地域間格差も大きく問題は深刻である、と述べる。フランスは以前から、移民や非フランス語話者らの貧困問題や彼らが住むゲットー地区の問題など、低学力と郊外問題が強く結びついており、様々な改善策は採られているものの、その成果は明確にはされてこなかった。

そして、こうした状況を生み出している元凶はシステム自体にあるとみる。教育システムは、異常な数の規則とピラミッド構造を特質としており、常に批判の対象とされてきたヒエラルヒー構造は、80年代以降の分権化、分散化政策にも拘わらず変化ないと指摘する。こうした状況下でトップダウンで行われる様々な実験は、事前協議も評価もなされないことが常態化しているにも拘わらず、地元のイニシアティブによる、地域の特性や子どもの実情に合った諸施策よりはるかに多く実施され、かつ成果を出しているという。実際、行われた政策や実験の全体的な評価(財政、教育実践、内容)を手にするのは困難であるという。本来、地方分権化の理念の下では、地方公共団体が行う活動がもっと推進され実績を上げていくべきであるのに、それらは孤立化し、国とのパートナーの枠組みに常に入らないうえ、それゆえ不安定で質的向上も果たしていない、と厳しく批判する。

さらには、教育政策に多くの予算が投入されているにも関わらず、そのことが国民によく知られていないことも問題だと言う。絶え間ない改革が多額の予算をつぎ込まれて大量の職員を抱え込んで行われているが、それらは専門家にしか理解されておらず、他国で近年発達している評価文化は全く育っていないことを嘆いている。

以上の検討をふまえ、「教育システムの管理と決定の新しい枠組みに向けて」とのタイトルの下、4つの軸を設けて以下のような15の提案を行っている(表1)。ここには、予算管理と評価の徹底という、LOLF型の目標・成果管理の考え方が貫かれているが、同時にトップダウンの行政システムからの本格的脱却をめざして、国の関与の縮減と地方公共団体への主導権の移行、ならびに関係者との協働が明確に打ち出されている。そして、国家目標である「すべての生徒の成功」のためには、最終的には事業単位である個々の学校の努力に待たねばならない、という考えの下、そのための具体策を提言している。方針3「生徒の成功における学校のチーム(équipe)の集団的責任(responsabilité collective)を確かなものにする」がそれである。

表1 「教育システムの管理と決定の新しい枠組みに向けて」

| |
|--|
| <p>方針1 議会に国の教育政策を裁定する役割を与える</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 立法者が時間ではなく金額で示された教育活動費の正確な理解によって優先順位を決定し、与えられた諸手段の違いを明確にできるように、予算構造を作り直す 2. 新学年開始の6か月前までに、国民教育省予算がその使命と設定した目標に合致しているかについて討論する「予算方針討論」を組織する 3. 国主導の実験は極力抑え、かつそれらに事前の協議と積極的かつ体系的な評価を必ず伴わせる <p>方針2 ネットワークの補完性とパートナーのダイナミズムに基づく地域での教育提供を拡げる</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. 2005年の教授改革 (réforme pédagogique) を共通基礎知識技能ネットワーク (réseau de socle commun) を作ることで完成させる。このネットワークは、地域の拠点コレージュの校長と地区の小学校長、地域のパートナーで構成される委員会が管理運営にあたる。 5. 地域の地理的限界を尊重しつつ、地方公共団体との協議の下、農村地区の学校のネットワーク化あるいは統合を推進する。 6. 優先教育地区と都市政策を関連づけ、最も恵まれない層に対して資源を集中させる。 7. 地域圏に「教育長 (préfets éducatifs)」を置く。教育長は、国の教育政策を調整し、家庭、学校、地域の社会経済環境、という三者の活動の接続を図る。 8. 閉鎖性を打破し、国、地方公共団体の介入に一貫性をもたせるために地域教育戦略契約 (CSER) を締結する。 <p>方針3 生徒の成功における学校のチームの集団的責任を確実なものにする</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. 大学区と学校の契約制度 (contractualisation) を、学校予算の一部を充てることで本格化する。 10. 学校の内部ならびに外部の評価を共に発展させる。 11. 校長に教師個人の教授評価を行わせる。また、校長の職務から管理委員会議長の役目を切り離し、これを外部の人材に託す。 <p>方針4 優先教育 (éducation prioritaire) における教職の特殊性に重点的に配慮する</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. 試補教員や新採教員を優先地区に配置することを禁じる。また、教授チームの安定のために大学区内外の異動に関する規則を定める。 13. 異なる教員団体間あるいは同じ団体間での職務義務の違いを、生徒へのかかわりの困難さの程度に応じて調整する。 14. 優先教育従事15年経験者が担当する学級を創設するなどして、優先教育担当教員の地位を向上させる。 15. 学校不平等是正政策の恒久化・効率化を図るために優先教育地区内の生徒の分散を厳格にする。 |
|--|

2) 生徒の成功を導く協働的学校運営

方針3のタイトルになっている学校のチームへの期待は、近年急速に湧き起ったものである。既に述べたように、フランスの教員の個人主義は学校の組織的取組の阻害要件として課題視されてきており、2008年2月に出されたポシャル委員会報告書『教師の職務の発展に向けた緑書』は、教師の職務に関して抜本的に改善すべき3つの問題の一つにこれを挙げ、「集団での仕事 (travail collectif) のダ

イナミズムを推進する」ことを提言した。教師の教授の自由は大事な原則だが、今日ではそれは教師の孤独や苦痛の元となっているし、さらには、知識教授や生徒のニーズへの対応という面で非効率的であり、教師のチームでの仕事を増やすことにより、現在ほとんどみられない「学校の効果 (l'effet d'établissement)」をもたらすようにすべきである、と提言している¹³⁾。

報告書では、これに関して、第二部B「学校を〈学業推進〉の核心に据える」の「1. 学校の効果に賭ける」において同様の認識を示している。すなわち、これまで教育システムの基礎単位は学校ではなくクラスにあると考えられており、それは、管理責任と教育責任の過剰な分離ならびに教員の個人主義に由来していたとする。その上で今後は個々の教師に任せるのではなく教授チームが中心となり、そこで教師は集団で省察し実践を高めていくようにすべきだと言う。そして、教師の孤立を招き、視学官の査察がその強化に作用するような「教授の自由」原則を絶ち、学校における集団での仕事を推進すべきであり、このことが思慮深く豊かな職務遂行の必要条件になると言う。そのためには、学校内の教員同士の同僚性 (collégialité) の確立が不可欠であると述べ、社会学者 Van Zanten がヒヤリングで指摘した「教員会 (collectifs d'enseignants)」の創設を提案する。そこでは、教員同士、教員と校長、教員と親が対話をする。さらに、教員の個人の自由から、学校内の「集団自治」に力点を移すべきだが、これは教員文化の変革を意味する一大事業であり、校長の役割が極めて重要となる、とも指摘している。

次いで、この学校の集団的自治の進め方について提言している。まず、生徒の現状を詳細に把握し、明確な年度目標を定めなければならないが、現下の学校教育計画は必要な最終評価を行っておらず、単なる資料になっているなど、この制度の形骸化の実態を国民教育視学官の報告書に拠りながら指摘する。そして、優先順位を決め、具体的アクションと方策を定めることが肝要だと述べている。

3) 大学区との連携 —目標契約の充実—

報告書は、学校が着実な成果をあげる方策の一つとして大学区と交わす目標契約に期待を寄せ、先進事例として Aix-Marseille 大学区の状況が述べられている。しかし、全国的にみると、この制度は学校財政の在り方が障害となって思うようにいかないケースが多いと言い、次のように指摘する。すなわち、学校の自由裁量で使用できる予算は総予算のわずか5～10%にとどまっており、これはOECD諸国の中で最も少ない。目標契約で締結した活動の実施に必要な予算を配分し、自由に学校が使用できるようにすべきであると。これが提言9である。

フランスの学校自治権限は、内容面においても予算面においてもきわめて脆弱であることは以前から指摘されており、その拡大が課題とされていたが¹⁴⁾、今回、目標契約という新しい枠組みの登場によって財政面での自由度の拡大が提言されているのは注目される。

4) 実効性ある学校評価を —教員が主役の「省察的自己評価」—

NPM型行政改革においては評価が極めて重要な位置を占め、学校評価も多くの先進諸国で優先的政策として取り組まれている。しかしフランスでは、長らく強固な中央集権的学校行政を行っており、学校の管理は重要な関心事であったが、「経営」の必要性はほとんど論じられることがなかった。また教師の教授の自由の原則の根強さもあり、学校の内部評価は発達してこなかった。学校教育計画の導入はこの伝統にメスを入れ、P-D-C-Aサイクルをきちんと回すことで自律的経営の確立をめざしたのであるが、それが予想外に進まず停滞していたことは先に述べた通りである。報告書はこれらの実

態を踏まえたうえで、まず外部評価の在り方の変革が必要だとする。伝統的に視学官の学校視察 (inspection) が事実上外部評価としての機能を担ってきたのであるが、査察の対象は個々の教員であり、学校ではなかった。しかも査察の基準はあいまいでその活用に関しても明確な規定は存在しなかった。このやり方を廃止し、学校の評価をしっかりと行ってその結果を保護者・地域に公表すべきである、と述べる。マスコミが発表する学校ランキングは人々を翻弄し、公立学校の評判を下げるなどのマイナスの効果を発揮しているので、今後は行政が責任をもつて的確な評価を行い、国民の信頼を回復することが急務である、とも述べる。

そして、さらに強調されているのが内部評価である。報告書は、自己評価 (autoévaluation) という用語を使用し、これからは教授学習チームの省察としての評価 (évaluations réflexives) が行われるべきであり、学校教育計画ならびに目標契約をベースにし、教師たちの実践を長期的に見守るような評価が望ましい、という。こうすることが、クラスの壁ならびに教科間の壁をなくして「教授集団 collectif pédagogique」を作っていくのに最善の道であると指摘する。ただし、自己評価とはいっても専門家の介入を全く否定するのではなく、むしろ必要な助言はあるべきで、この点スコットランドのように大学区や視学官の指導・助言を組織的に行えるように、職務内容を規定していくべきであろう、とも指摘している¹⁵⁾。

このように学校自己評価に強い期待が寄せられているのは、自律的学校経営の確立において必須であるからという理由に加えて、教授学習活動を個人ベースからチームでの指導へ、という教師の仕事の在り方の変革の契機をそこに見出しているからである。そして、上からの指示通りに教育活動を行うだけで評価とそれに基づく改善、というサイクルを意識しなかった学校において、現場のアクターが主役かつ責任者となって活動を振り返りながら不断の質的向上を図っていくという新しい様式は、「我が国の教育システムのパフォーマンス全体を改善する鍵となる」とまで述べられているのは注目される。

5) 校長への新しい役割期待 —教授学習活動での主導性発揮—

フランスの中等学校の校長は、国の代理人として学校の管理運営を行うことを主たる職務としているが、他国にみられない独特の特徴を有している。それは、校長は教師の教授活動に対してノータッチである、ということである。Obinは、校長に教授活動領域における自らの活動の正当性を理解させることは非常に困難であり、校長のこの方面での進展に関する教員の抵抗は相当大きいと言う。その理由として、教師の上司が校長ではなく視学官であること、学校内部に中間組織がなく、校長の教授活動への関与がなされにくい環境であること、を挙げている¹⁶⁾。

今回新たに推進された教員のチームでの仕事を学校内で軌道に乗せていくためには、校長が教師の教授活動にも関与し、教師の教育活動全体に対してより踏み込んだリーダーシップを果たしていくことが必要になる。2002年1月3日付け通達で定められた校長職の基準 (référenciel de métier) において、「学校の教授政策・教育政策をリードすること」が初めて明記されたことはこの課題解決のための第一歩であった。その後も、2004年度の国民教育視学官の学校調査報告で「学校の責任の拡大は、校長の教授領域での能力と活動の強化が必要」と指摘され、学校基本計画法では学習指導会議の主宰者を校長とし、この面でのリーダーシップ発揮を制度として定めた。国民教育省の諮問を受けて出された報告書 (2006年) の中でも「学校の責任を発展させるためには、校長の教授領域における能力向上と活動の強化を必要とする。前進するために教師はもっと学校の管理に深く関わる必要があり、校長は教師に

声をかけ、彼らの提案を聞き、古くからある管理と教授活動の溝を埋めなければならない。また校長は、同僚同士認め合った教師たちを頼ることができなければならない。」との指摘がなされている¹⁷⁾。

このように、校長に対する新しい役割期待が生じてきていることが確認される。しかし、スローガンとして主張されるだけでは現状は変わらないだろう。この意味において、今日この方向性を具現化する施策として教員評価制度の見直しが提起されている点は注目される。教員評価は、旧来より視学官が行っており、中等教員の場合、評価の60%（授業実践、教育指導などの教育面）を視学官が担当し、40%（勤務・校務などの管理面）を校長が担当している。ただし校長の評価は実質的にほとんど影響力を持たず、問題教員や指導力不足教員の早期発見など予防対策的な性格を持っている¹⁸⁾。

報告書は、こうした管理面と教育面に分かれ評価担当者も別々になっている二分法的教員評価を直ちに廃止し、個人作業と協働作業の補完関係を軸に校長が担当者となって教員評価を行い、視学官は教員個人の評価から手を引き、学校の評価を担当するようにシステムを改革すべきだとする。

2010年7月に出された公務員改革に関する政令により、2012年1月までに公務員の勤務評定の廃止と、行政官による面接に基づく新しい評価制度の構築が予定されており、これに従って、学校教育においても、学校の評価は校長と行政担当官との面談に基づいて行うことにする、とされている¹⁹⁾。

こうした評価制度改革への着目は、近年多方面から起こっていた。例えば、最大の校長組合SNPDENの事務局長Lafayは、上記のような校長と視学官が二人で行う仕組みを「ダブル評価」として提案している²⁰⁾。国民教育・高等教育省幹部部長Chudeauも、2009年10月に行われた国民教育省のシンポジウムにおいて、視学の役割の重点を教員評価から学校評価にシフトすべきだとの考えを表明した²¹⁾。彼は、現行の教員評価の形骸化を取り上げ、5年に一度の訪問で一回一時間ほどの授業観察と面談のみでは本人の本当の力量を図ることができず、評価もかなり甘くつけられ、教師の力量向上には全く有効でない、と批判する。さらに悪いことに教師たちはこの実態を黙認しており、他のやり方が提案されても現行維持を主張してきた。それは、彼ら自身の自治が脅かされることへの反発が大きいからだと言う。そこで、校長が評価者として今以上に重要な位置を占めること、あるいは元教員を評価者にするなど新しい方法を導入すべきであり、同時に、今後視学官が行う教員評価は、専門能力のみならずプロセスに重きを置くこと、ならびに支援に結びつけることが必要だと述べている。

同様の提案はObinからもなされている。彼は、校長が教師集団の中で真のリーダーシップを発揮していくことに関して懐疑的であり、そうした中でいま校長が責任を果たすためには3つのことが必要だとし、その一つに教員評価の見直しを挙げる。内容を相談・支援・訓練につながる質的なものに変えると同時に、地方の指導者が評価者として入るなど複数の目による評価が大事だとする²²⁾。

形骸化している教員評価を見直し、教師の力量向上につながる内容に変えていく必要性が提起されているが、そこに校長が積極的に携わることは、今後の学校組織づくりを展望する際に、かなり重要な意味を持つ。さらにこの提案は、視学官—教員というヒエラルヒー関係を断ち切ることにより、伝統的な教育行政組織内の階層構造にメスを入れようとする大胆な提案でもある。

こうした校長の新しい役割を確立させていくために、管理委員会の長を現在の校長から外部者に変更することも提案されている。なぜなら、新しい枠組みの下で今までよりはるかに教員とのかかわりを深め、教育的リーダーシップを発揮する、その責任は学校内の最高意思決定機関である管理委員会に対して負うべきものであるからである。

まとめ

下院報告書は、学校基本計画法で示された二つの方針、すなわち、学校教育計画のグレードアップによる自律的・協働的 school 運営の確立、ならびに大学区当局との目標契約の本格実施による成果達成、について、その阻害要因の丁寧な分析を行ったうえでそれらが確実に進展していくための具体策を挙げている点が注目される。特に教員のチームとしての仕事の重要性に着目し、そこが主体となって成果向上に邁進する学校を理想型とし、そのための条件として教員同士の同僚性や省察的自己評価を位置付けている点は重要である。日本においても近年同様の主張がなされているが²³⁾、これは、両国とも、成果向上を教授学習活動の質を高めることによってもたらすべきと考え、そのためには個々の教員の努力のみならずチームとして支え合い高めあう関係を築いていくことが不可欠である、との認識を持つに至ったことの証左であろう。そして、こうした学校=教職員集団を核とした自律的運営を推進するにあたって、財政面での裁量権拡大を謳っている点は特筆される。自治権限が極めて限られていたフランスにおいて、この道が開かれることの意義は大きい。

しかし、上院報告書が指摘するように、教育システムがより一層の効果を上げていくためには、各学校の自治的能力に期待しながらも大学区当局との最適な連携が必要となるであろう。その点、新たな枠組みとして導入された目標契約の進展状況を注視していかねばならない。学校の自律性を阻害しない形で、また新たな集権化を生起させることなく、いかに行政当局がイニシアティブを発揮していくのかが注目される。

そしてまた、方針2で挙げられている地域レベルでの教育実践・教育活動の活性化に関する諸提案は、真の意味での地方分権化をめざす大胆なものである。地域のパートナーを巻き込んだ教育活動の組織化は、学校基本計画法で謳われている父母の学校への参画と並んで、今後の新しい教育・学校ガバナンスの在り様を左右する重要なファクターとなることは間違いない。

成果主義・目標管理は、この国における強固な教育行政・学校管理運営の伝統を根本的に揺るがす契機となった。これまで漸進的に行われていた分権化の波を受け継ぎながら、事業単位である各学校が成果向上をめざして日常的教育活動に励み、マネジメントサイクルを意識して成果向上に努めていくことが求められている。一般に成果主義は、目先の目標達成に迫られ、日々の実践の振り返りや自らの行為の質を反省的に捉えるまなごしを弱くする危険性を伴うが、フランスの場合、これまで欠落していたアクター自身の省察的評価の習慣を新たに根付かせようとしており、成果主義のマイナス面がカバーされる可能性が高い。そしてこの新たな仕組みは、すべての子どもの成功を保証するという国家目標を国、地方、学校の各レベルで連鎖させ、かつそれを一線での担い手である教員同士の協働的取組によって実現させようとしている点に斬新性がある。国家目標達成のためには、教員が個別に生徒に対応するこれまでのやり方では限界があり、教員のチームとしての教授学習活動の質を上げていくことによって可能となるのだ、という認識がそこにはある。そしてこれは、教員集団の省察的自己評価、行政当局の専門的な評価と支援、そしてそれらを取りまくパートナーとの連携協力による教育活動の組織化、という三層が調和的に機能していくことで初めて完成されることになるのである。

いずれもフランス教育界にとっては未知の領域である。今後、どのような展開をみせるか目を離せないが、差し当たっては、種々の取組みが行われていく中で、協働と省察に基礎を置く新たな教員文化の構築という難題に各学校や関係者がどのように迫っていくのかについて、ケーススタディなどを通して検証していく必要がある。

(平成23年9月22日受理)

注)

- 1) 拙稿「フランスにおける教育へのNPM理論適用の現況」『教育行財政におけるニュー・パブリック・マネジメントの理論と実践に関する比較研究』、(平成13-15年度文部科学省科学研究費補助金基盤研究(B)中間報告書)、2003年、77 - 81頁。
- 2) “De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école (rapport)”, Rapport d'information, *SENAT*, No.649, 21juin 2011.
- 3) 拙稿「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年度文部科学省科学研究費補助金基盤研究(B)研究成果報告書)、2007年、105 - 119頁。
- 4) 拙稿「フランスの教育改革の潮流と課題—<現代化>による教育と教育行政の刷新」『アソシエ』第8号、御茶ノ水書房、2002年、62 - 73頁。
- 5) 小学校は学校委員会 (conseil d'école)、中等学校は管理委員会 (conseil d'administration)。学校委員会の構成メンバーは、校長、教員全員、父母と地域住民の代表、市町村長、県視学官である。管理委員会は三者代表制を採っており、①学校管理者・設置者・有識者代表 (10名)、②教職員代表 (10名)、③生徒及び父母代表 (10人) から成る。
- 6) Inspection générale d'Administration de l'Éducation Nationale, *Rapport 1998, Rapport 1999*. La Documentaiton française, 1998, 1999.
- 7) Denis Meuret, Sylvain Broccolichi, Marie Duru-Bellat, "Autonomie et choix des établissements scolaire: finalités, modalités, effets", *Les Cahiers de l'irédu*, fév.2001.
- 8) Ibid.
- 9) 大場淳「フランスの契約政策と全国大学評価委員会 (CNE) —日本の国立大学法人化と大学評価との比較」『日仏教育学会年報』第12号、2005年、18 - 36頁。
- 10) Pierre-Jean BERGES, “Les contrats d'objectifs - Adaptation à l'emploi consécutive à la prise de fonction de chef d'établissement”, ESEN-22 au 24 septembre 2010. (講演資料 ESEN のHP に掲載)
- 11) Circulaire No. 2005-156 du septembre 2005
- 12) Alain BOUVIER, *Du Projet au contrat d'objecifs*, CRDP, POITOU - CHARENTES. 2010, pp.151-158.
- 13) *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, fév.2008, pp.237-243.
- 14) 拙稿「自律性確立と成果向上をめざす学校経営改革」フランス教育学会編『フランス教育の伝統と革新』大学教育出版、2009年、203 - 211頁。
- 15) 近年、フランスではスコットランドの学校評価に注目しており、学校の自主性を育てながら専門的な指導助言を行っている視学官の在り方から学ぼうとしている。詳しくは拙稿「自律的学校改善を支える学校評価システム—フランスとスコットランド—」『学校評価システムの展開に関する実証的研究』(平成19-22年度文部科学省科学研究費補助金基盤研究 (B) 研究成果報告書)、2011年、221 - 232頁。
- 16) Jean-Pierre Obin, “Améliorer la directions établissements scolaires”, Rapport de base national de la France, mai 2007. (OECDレポート).
- 17) G.Matringe, “Le conseil pédagogique dans les EPLE”, rapport au ministre de l'éducation nationale, 2006.
- 18) 教員評価については次の文献が詳しい。園山大祐「各国における教師の資質向上策(4)フランス」『教師教育の質的向上策とその評価に関する国際比較研究』(平成16 - 18年度文部科学省科学研

究費補助金基盤研究 (B) 研究成果報告書)、2007年、95 – 158頁。

- 19) Décret du 28 juillet 2010.
- 20) Jean-Claude Lafay, "Il y a confusion entre autonomie et renforcement du pouvoir des chefs d'établissement", *La lettre de l'Education*, No. 581, 14 janv.2008.
- 21) Roger Chudeau,"On n'a jamais donné un vrai contenu à l'autonomie des établissements", *La lettre de l'éducation*, No.644, 12-10-2009.
- 22) Jean-Pierre Obin,op.cit.
- 23) 中教審「教員の資質能力向上特別部会審議経過報告」(2011年1月)は次のように述べている。「これからの学校教育は、一斉指導を行うだけでなく、個別化や創造的・協働的な学習活動を重視し、地域の力も活用し、学びの転換と教育の質の向上が求められており、これまでの答申で述べられていることに加え、教員は、こうした教育に対応した資質能力や他の同僚とチームとして対応する力を身に付けることが必要である。」

なお、本研究は、平成21 – 23年度文科省科学研究費基盤研究 (C) 「フランスにおける地方教育行政当局のアカウンタビリティシステム再構築に関する研究」の研究成果の一部である。

