

統一ドイツ教育の多様性と質保証

—日本への示唆—

はじめに

教育政策は、今日、多くの国において重点的な政策領域となっている。

1970年代まで、多くの国は福祉国家論に基づく「大きな国家」政策が進めていた。教育の大衆化によって、多くの者が後期中等教育や高等教育を受けるようになり、教育には多くの公的資金が投入されるようになった。国は教育に対して多額の資金を投入し、教育の機会均等を推し進めることにより、社会的公正さの実現を目指していた。しかし1970年代の石油危機によって国家歳入が減少したことにより、福祉国家論は見直しを迫られる。

1980年代以降、各国に広まったNPM (New Public Management) は、歳入減少に見合った「小さな国家」政策を掲げた。そこでは教育は医療や福祉とともに、「費用対効果」が問われることとなった。その発端となったのはイギリスのサッチャー政権であり、アメリカのレーガン政権である。教育と経済とを国レベルでセットとして考え、より良い教育をより安い費用で実現しようとする考え方は、1990年代以降多くの国に普及していった。

こうした「費用対効果」の考え方を進めるためには、教育の効果を明確に測定する必要がある。OECD (経済教育開発機構) は、教育の費用をデータ化する必要を認識し、1992年に最初の「図表でみる教育 (Education at a glance)」を作成した。更に義務教育の成果を測定する方法として開発されたのがPISA調査である。PISA調査は2000年に初めて実施され、その後3年サイクルで実施されている。PISA調査は、各国における教育政策の成果を測定する規準として、各国の教育政策に影響力を持つに至った。日本でもPISA2003年調査において、得点や順位が低下したことにより、2004年に「PISAショック」が起こった。文部科学省は学力向上策を打ち出し、教育基本法が改正されるとともに(2006年)、全国学力学習状況調査の実施(2007年から)、ゆとり教育から方向を転換した学習指導要領の改訂(2008年)等が行われた。

こうした「PISAショック」を日本よりも先に経験した国がドイツである。ドイツは2001年に公表されたPISA2000年調査結果が、OECD諸国の平均を下

回り、大きな衝撃を受けた。マスコミも大々的にこの結果を取り上げ、教育政策は大きな社会的関心事となった。

日本とドイツの教育政策を比較すると、幾つかの基本的枠組に違いがある。第一にドイツでは教育決定を行う権限が連邦レベルにはなく、16ある州が教育政策を独自に実施できることである。このため、「ドイツ」の教育政策はなく、16州の教育政策を分析する必要がある。アメリカやカナダ、オーストラリア等も同様だが、連邦政府の権限は憲法に規定される事項に制限され、教育を含む多くの事項は州政府の権限に属する。ドイツの面白さは16ある州毎に教育政策が異なることである。これは、各州が独自の教育政策を実施することが可能となり、多様な教育政策を展開することが可能である。その中で、良いと思われる教育政策は他の州にも広がり、そうでないものは、その州独自の教育政策としてとどまる。ただし、各州が全く異なる教育政策を実施すれば、多くの課題が生じるため、一定の枠内で教育政策の調整を行う常設各州文部大臣会議(KMK)が設置されている。KMKによって、ドイツ全体に共通する大枠が作成され、各州は、その枠組を独自の方法で教育政策として実施していく。州による多様性と連邦全体での共通性という2つの異なる要素のバランスの上で教育政策が展開している(第1章参照)。

第二の相違点として、多様な子ども達が教育政策の対象として位置づけられている。ドイツでは1960年代を中心に多くの外国人労働者(Gastarbeiter)を招いた。1970年代に外国人労働者の移入政策をやめた後も、彼らは家族をドイツに招き入れ、ドイツに定住していった。近年ではアフリカや中東からの難民も多い。彼らやその子孫をドイツ社会にどのように統合していくのかは、ドイツ社会では大きな課題である。PISA2000年調査は、そうした社会的に不利な子ども達の学力が低いことを明らかにした。彼らの学力向上策が2000年代の教育政策の中心となり、終日学校や学校入学前のドイツ語支援策等が実施された。その結果、PISA2012年調査結果では、OECD平均を上回るころまでドイツの学力は向上していったのである(第2章参照)。

第三の相違点として、日本が第二次世界大戦後に単線型学校制度を導入したのに対して、ドイツは分岐型学校制度を維持してきたことが挙げられる。

日本の学校は、中学校までは通学区域によって多様な児童生徒で一つの学校、一つの学級が成り立っている。一方、ドイツでは、第5学年からギムナジウム、実科学校、ハウプトシューレという形で能力適性別に振り分けられてきた。こうした学校制度がどちらの国も揺らぎ始めている。日本では中等教育学校や義務教育学校等の制度化により、ある種の多様化された学校制度を志向しているのに対し、ドイツでは二分岐型学校制度への転換が進んでいる。ドイツの学校制度政策は、学力や適性が多様な児童生徒に対して、どのような学校制度が効果的なのかを考えるヒントとなる(第3章参照)。

これまで日本とドイツの教育政策における相違点を挙げてきたが、両国の教育政策には共通点も存在する。第一に、学校教育の質保証に関心が集まっていることである。NPMの影響を受けた両国において、事前規制型から事後評価型への教育政策の転換は、どちらの国にも共通しているが、学校評価の実施方法では日本とドイツとでは異なっていた。日本では学校の自己評価が中心とし、学校関係者評価が実施されるようになってきた。一方ドイツでは学校の外部評価が質保証政策の中心となっている。学校が独自の教育目標を設定し、学校の組織力を高め、授業改善を進めるための手段として、学校の外部評価は重要な役割を果たしている(第4章参照)。

第二に、教員の質向上は、両国に共通の課題である。教員養成の学修課程を詳細にみていくと、理論と実践の往還・組み合わせをどのように効果的に行うのか、という点で日本とドイツは共通性を有している。そのために教員養成を行う大学側と実習校との協力の枠組をどのように構築するのかが両国に共通して問われている。しかし日本では開放制の教員養成システムを中心とし、一方、ドイツでは州立大学で定員を定めて教員養成を行っている。どちらのシステムが教員の質保証として効果的なのかを考えるヒントとなるであろう(第5章参照)。

かつての教育政策は、ある国が新たな教育政策を導入し、その成果が紹介され、各国がその教育政策を自国の教育に合うように取捨選択しながら取り入れていくという流れがあった。その情報が知られるようになるためには、一定の時間が必要であり、教育政策の時差が存在した。しかし今日では、IT

の進展によって、各国の情報も多くはほぼ同時に収集できる。良い事例を参考にほぼ同時代に教育改革を進めている。教育研究でも英語文献が中心となり、英語圏以外の国の情報は少なくなっている。今日のドイツの教育についてある程度見渡すことができる著作は、木戸裕(2012)『ドイツ統一・EU統合とグローバリズムー教育の視点からみたその軌跡と課題』(東信堂)、久田敏彦(2013)『PISA 後の教育をどうとらえるかードイツをとおしてみる』(八千代出版)等、多くない。こうした中で、本書がドイツ全体の教育政策の大きな流れを理解し、日本の教育政策における特徴を考えるためのきっかけとなることを願っている。

目 次・統一ドイツ教育の多様性と質保証

はじめに	i
序 論	3
第1節 今日の教育改革の背景	3
1 グローバル化と標準化 (3)	
2 福祉国家論から NPM への転換 (4)	
3 成果主義と経営サイクル (5)	
4 教育の多様性と質保証 (6)	
5 ドイツにおける教育政策の傾向 (7)	
第2節 本書の目的と構成	10
1 本書の目的 (10)	
2 本書の構成 (11)	
注・主要参考文献等	15
第1章 ドイツの教育政策を取り巻く状況	17
はじめに	17
第1節 ドイツにおける教育政策の方向性	17
1 2001 年の「PISA ショック」 (17)	
2 PISA ショック以降の教育政策の方向性 —KMK の「7つの行動プログラム」— (19)	
3 教育フォーラム (20)	
4 連邦と州の教育権限 (22)	
第2節 教育政策を取り巻く状況	23
1 社会的状況 (23)	
2 経済的状況 (29)	
3 政治的状況 (38)	
まとめ	42
1 数字に見るドイツ教育の変化 (42)	
2 日本への示唆 (46)	
注・参考文献等	47・48

第2章 就学前教育と初等教育における学力保証政策 51

はじめに	51
第1節 国際学力調査結果の衝撃	52
1 国際学力調査の結果 (52)	
第2節 義務教育段階以前の支援	54
1 移民の背景を持つ子どもの支援(行動プログラム1、2、4) (54)	
2 就学前教育と初等教育の接続(行動プログラム1、2) (55)	
3 早期から短期間での学校教育(行動プログラム3) (57)	
第3節 義務教育段階における支援	61
1 終日学校の拡大(行動プログラム4、7) (61)	
2 学校制度の改革(行動プログラム5) (63)	
3 学習指導要領の改訂(行動プログラム3) (63)	
4 教師教育の充実(行動プログラム6) (68)	
第4節 義務教育段階の「出口」における質保証	68
1 共通教育スタンダードの作成(行動プログラム5) (68)	
2 教育成果の検証(行動プログラム3、5) (70)	
まとめ	72
1 成績の向上と分散の縮小 (72)	
2 日本への示唆 (75)	
注・主要参考文献・資料等	77・80

第3章 中等教育段階への接続と選抜 85

はじめに	85
第1節 ドイツにおける中等教育学校制度の変化	86
1 中等教育学校制度の歴史的経緯 (86)	
2 ギムナジウムへの通学率の上昇 (89)	
3 三分岐型と二分岐型 (91)	
4 中等教育段階の修学年限 (94)	
第2節 中等教育段階Ⅰの現状	96
1 中等教育段階の枠組み (96)	
2 教育課程と授業時数 (98)	
3 修了証の取得 (99)	

第3節 保護者の学校選択と進学実態	101
1 学校種選択の意味 (101)	
2 個別の学校選択 (103)	
3 進学実態 (105)	
まとめ.....	110
1 ドイツにおける分岐型学校制度と学校選択の特質 (110)	
2 日本への示唆 (112)	
注・主要参考文献.....	113・114
第4章 学校教育の質保証と学校外部評価	117
第1節 学校の自主性・自律性と学校外部評価導入の経緯	118
1 「良い学校」論から学校評価へ (118)	
2 「新制御」と学校評価 (119)	
3 学校外部評価の普及 (120)	
第2節 各州の学校評価制度の概要	121
1 学校教育の質保証としての学校評価の導入 (121)	
2 学校外部評価の多様性 (126)	
第3節 各州の学校評価制度の事例	130
1 ニーダーザクセン州の学校評価制度 (130)	
2 バーデン・ヴュルテンベルク州における学校外部評価 (139)	
第4節 学校外部評価と学校改善	147
1 学校外部評価と学校の自己評価 (147)	
2 学校外部評価後の教育行政の支援 (149)	
3 学校外部評価の効率化 (149)	
4 学校外部評価後の学校の対応 (150)	
まとめ.....	151
1 学校外部評価による学校改善 (151)	
2 学校外部評価の費用対効果 (151)	
3 学校外部評価の継続的效果 (151)	
4 日本への示唆 (152)	
注・主要参考文献・資料.....	153

第5章 教員政策と質保証 159

はじめに 159

第1節 ヨーロッパ連合における教員の質保証 161

- 1 ヨーロッパ連合における教員の質保証 (161)
- 2 ヨーロッパ連合における教員政策の現状 (163)

第2節 ドイツの教員政策 166

- 1 ドイツにおける教員政策の特色 (166)
- 2 1990年代後半以降の教員養成政策の推移 (168)
- 3 教師教育スタンダードの作成 (171)
- 4 各州における教員養成改革の動向 (173)

第3節 各州の教員政策 175

- 1 ニーダーザクセン州 (175)
- 2 ハンブルク市における教員養成課程改革 (177)

第4節 教員政策の成果と課題 183

- 1 ドイツの教員政策 (183)
- 2 日本への示唆 (186)

注・主要参考文献 187・190

結 論 195

- 1 教育の公正さと多様な者のための教育政策 (195)
- 2 質保証のための教育政策 (198)
- 3 日本との比較及び示唆 (200)

あとがき 205

事項索引 209

人名索引 210

著者紹介

坂野 慎二(さかの しんじ) 玉川大学教育学部、同大学院教育学研究科教授
1961年生まれ。東北大学大学院教育学研究科修了。博士(教育学)。
専門：教育経営学、比較教育学、教育課程論。

主要著書

『海外の教育改革』(共編著、放送大学出版会、2015年)、『学校教育制度概論』(共編著、玉川大学出版部、2012年)、『教育改革の国際比較』(共著、ミネルヴァ書房、2007年)、『戦後ドイツの中等教育制度研究』(風間書房、2000年)、など。

統一ドイツ教育の多様性と質保証—日本への示唆—

2017年2月28日 初版 第1刷発行

[検印省略]

定価はカバーに表示してあります。

著者©坂野慎二／発行者：下田勝司

印刷・製本／中央精版印刷

東京都文京区向丘1-20-6 郵便振替00110-6-37828
〒113-0023 TEL (03)3818-5521 FAX (03)3818-5514

発行所
株式会社 東信堂

Published by TOSHINDO PUBLISHING CO., LTD.
1-20-6, Mukougaoka, Bunkyo-ku, Tokyo, 113-0023, Japan
E-mail : tk203444@fsinet.or.jp <http://www.toshindo-pub.com>

ISBN978-4-7989-1411-4 C3037 © Sakano Shinji