

A Decade of Reforms at Compulsory Education Level in the European Union 1

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/693

ヨーロッパの義務教育制度改革（その1）

田 邊 俊 治

A Decade of Reforms at Compulsory Education Level in the European Union (1)

Shunji TANABE

本稿は、欧州共同体教育情報ネットワーク（Eurydice: The European Education Information Network）による研究報告書『欧州連合における義務教育改革の10年（1984-94年）』（*A Decade of Reforms at Compulsory Education Level in the European Union*）（1997年）を訳出したものである。報告書は二部構成となっており、第一部は総括編、第二部は各国編である。本稿は、研究の企画、調査の実施・分析にあたったEurydiceのスペイン代表部によって取りまとめられた第一部のほぼ全体であり、第二部についてはここでは割愛している⁽¹⁾。もともとの報告書はスペイン語で表されているが、ここでは英語版に拠った。

研究報告書の表題には「欧州連合」（EU: European Union）が冠せられているが、調査対象国はEU加盟15か国にとどまらず、欧州自由貿易連合／欧州経済地域（EFTA/EEA: European Free Trade Association/European Economic Area）の3か国（アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー）も含まれている。ただし、スイス（EFTAに加盟）、そして中欧・東欧諸国（Central and Eastern European Countries）などの他のヨーロッパ圏諸国はここでは取り上げられていない。（後掲の図を参照）

今日のヨーロッパの動静はEUを中心軸の一つとして機能しているが、このEUを基軸とするヨーロッパ統合そのものが変化するネットワークと捉えられるように多様な相貌を見せている。国民国家の枠をこえた新たな「複合国家」

の試み、「法律による統合」の実体がどこまで深化するかはいまだ未知数ともいえるが、教育領域にあっても「ヨーロッパの教育は多元的共存（plural）の段階に入り、教育制度や教育アプローチの多様性が豊穡をもたらす」といった期待値含みの将来展望が描かれ始めている⁽²⁾。

「欧州連合条約（マーストリヒト条約: Treaty of Maastricht）」（1992年調印）によれば、教育政策分野の決定権限は加盟国政府の主権に委ねられ、EUは各主権国家の政策実施を補完する関係、いわゆる「補完性の原則」に立つ。連邦制国家にも似たこの体制の下で、EUによる教育政策の展開は限定的ではあるがきわめて活発である⁽³⁾。Eurydiceもこの一翼を担う機構である。

Eurydiceはもともとヨーロッパ各国教育政策担当者の情報交換の促進と教育関係者への情報提供を目的として1980年に創設された。そして、EU発足後の欧州委員会の組織再編（1995年）に伴い、SOCRATESプログラム（教育分野の活動プログラム）に関わるEU組織に位置づけられ、従来からの政策形成支援ならびに研究促進の機能をより強固なものとした⁽⁴⁾。EUの政策形成にあたって、また各加盟国ならびにヨーロッパ圏の諸国にとって、Eurydiceの果たす役割は多大なものがあり、各国代表部のネットワークを駆使して、本稿をはじめとする政策比較研究を多様に展開している⁽⁵⁾。本研究報告書もこうした取り組みの一つの成果である。

本研究それ自体の意義について、Eurydiceヨ

ヨーロッパ本部代表の Luce Pépin は次のように述べている⁶⁾。

ヨーロッパ諸国では不断の教育制度整備に取り組んでおり、折々に、その一端が大まかに示されたり、ある特定の側面についてその実情が明らかにされてきた。しかしながら、一定期間継続して教育制度の展開を分析し、そのうえで新しく着手された改革について論評し、しかも EU や EFTA/EEA 加盟国全体を対象とするような考察はこれまで稀であった。こうした考察は非常に複雑さを伴うものと認めないわけにはいかない。なぜならば、ヨーロッパ諸国の教育制度が相互に異なっているという理由に加えて、何よりも教育制度に及ぶ変化の度合が一樣でないためである。しかし、教育制度の現在の「形態」やその展開について理解を深めていくことは重要である。本研究は EU と EFTA/EEA 加盟国における義務教育制度改革を対象として、この難しい課題に取り組もうとするものである。

EU 諸国で進展する教育改革に関する詳細な情報が必要であるという、これまでたびたび政策立案者や教育関係者が表明してきた要望に応えるために、EC が Eurydice に働きかけてきた。改革の構図や範囲を明確に把握するために本研究では対象時期を1984-1994年に設定した。

本研究報告書の基礎的データを得るために実施された調査は、Eurydice の各国代表部に二つの点、つまり対象期間中の「最も重要な義務教育改革」と「教育各領域の改革動向」について回答を求めるものであった。後者について設定されているのは8領域であり、それが本文の構成にそのまま活用されている。各国における改革前後の状況を捉えようとして時系列的観点(historical approach)を重視したため、分析作業が大変困難であったと研究チームが述懐しているが、各国の調査回答(割愛した第二部)を概観してみても記述の仕方は必ずしも設問項目にしたがうものではなく、各国の改革の取り組みへの関心や姿勢の違いを映し出している。

内容については本文中でも要約されており、ここで改めて繰り返すまでもないが、教育行政やカリキュラムに関する画期的な改革動向、「積極的現実主義」という観点に立つヨーロッパの制度改革姿勢、各国のまさしく多様な教育の伝統など注目すべき点が多々ある。また、「教育コミュニティ」(educational community)という表現が随所に用いられており、注目される。類似する“school community”、あるいは単に“community”ないし“local community”といった表現も同時に散見され、相互の概念区分について特段の説明はないが、学校の関係当事者を地域全体に広げ、この広い範疇のなかで学校組織を捉え直す視点から意識的に選ばとられた表現と解される。

今日、洋の東西を問わず、またあらゆる分野にわたり「改革の時代」が喧伝されている。ヨーロッパの教育にあってもこの例外ではない。こうしたなかでは、従前と異なる何がしかの取り組みや些細な変更をも「改革」の視点で括ってしまうような錯視を起しやす。〈改革〉を分析対象とした研究であることからすれば当然のことではあるが、〈改革とはなにを指すのか〉についての対象範囲の設定は、一種の流行現象的なものを判別する意味でも大いに参照されるべき点であろう⁷⁾。

教育改革の進展は目まぐるしく、本研究報告書の対象時期以降も教育各領域でのさらなる変化が続いている。この意味では、いみじくも本文中での指摘にもあるように、ここでの指摘そのものも常に刷新されていくことを宿命づけられているともいえる。ともあれ、本研究報告書は近年の変転著しいヨーロッパ教育改革の動向を把握し、また予見していくための基礎資料として活用していくことができよう。

[註]

1. 原文中の脚注や文献注も最小限の範囲にとどめており、原文注を表記して文中に組み入れた。
2. Eurydice, Keys to Understanding Tools for

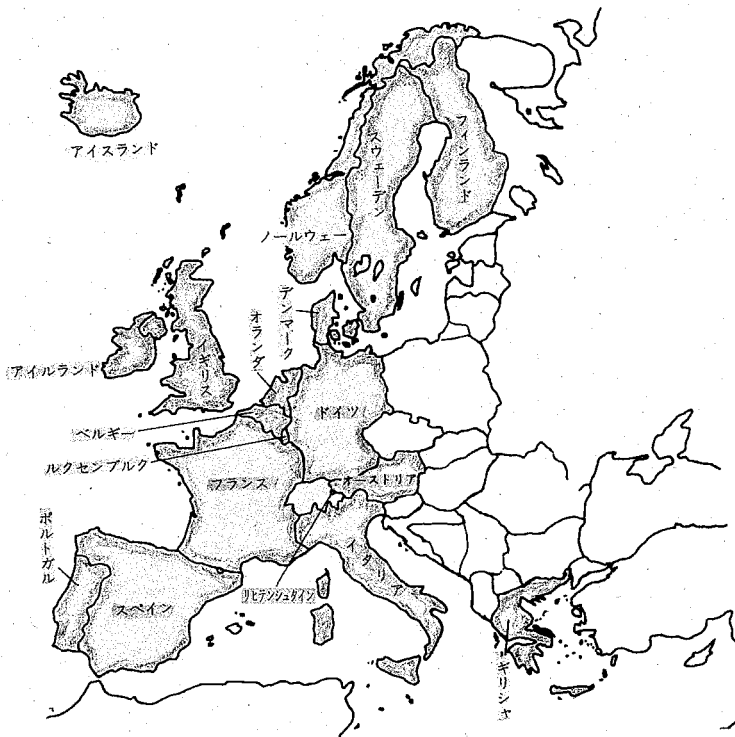
Cooperation, undated, p. 8.

3. 澤野由紀子「EUにおける教育改革—マーストリヒト条約発効後の教育事業の再編—」日本教育政策学会年報第3号、1996年。園山大祐「EUにおける教育政策の進展—第2次 SOCRATES/LEONARDO 計画の概要—」大分大学教育福祉科学部研究紀要22巻2号、2000年。
4. Eurydice, op cit., pp. 3-5. なお、SOCRATES プログラムに関しては園山大祐、前掲論文参照。
5. 園山大祐「EU の教育政策研究動向」日本教育政

策学会年報第7号、2000年。なお、Eurydice 各国代表部は現在、EU 拡大に先行して、中欧・東欧圏にも拡大されており、ほぼヨーロッパ一円をカバーするネットワークを形成している。

6. Luce Pépin, Head of Eurydice European Unit, November 1996.
7. 訳出に際しても、“reform”には「改革」の訳語を充てたが、類似の用語である“change”や“modification”などには他の訳語を充てて区別した。

図 調査対象国



EU 加盟国

原加盟国：フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルク

1973年加盟：イギリス、アイルランド、デンマーク

1981年加盟：ギリシャ

1986年加盟：スペイン、ポルトガル

1995年加盟：スウェーデン、フィンランド、オーストリア

* 1990年 東西ドイツ統一

EFTA/EEA 加盟国

アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー

A Decade of Reforms at Compulsory Education Level in the European Union (1984-94)

はじめに

1980年代から1990年代前半にかけてEUとEFTA/EEAの加盟国で実に多くの教育制度改革が行われた。いずれの改革も各国教育のさまざまな領域や段階に影響を及ぼすものであった。なかには制度の根幹や構造に実質上関連し、教育制度全体を含む教育の総合的な変更に及ぶものもあった。しかし、改革の多くはきわめて重大ではあっても、その影響の及ぶ範囲は制度の部分的な領域にとどまるものであった。この10年間のEU、EFTA/EEA諸国の教育改革を総括すれば、新しい世紀に向かうヨーロッパの社会的、文化的、経済的展望に立って、教育政策や教育訓練体系を再定義しようとするものであったといえよう。

ヨーロッパ政治制度の民主的性格を前提にすれば、いずれの変更も最大限可能な合意点を目指す広範な社会的交渉過程を経て決定されることになる。このため、教育改革をめぐる激しい論争を巻き起こし、また社会各層に深い対立点を刻むことさえある。しかし、要は承認のために必要な最小限のコンセンサスに達することであり、このため政治家、教師、親は決定事項のどこかに不満部分を残すことになる。

教育制度のなかでも義務教育にかかわる変更は、その普遍的な性格からみて特に重要である。義務教育はすべての若者、すなわち21世紀のヨーロッパの立役者となる世代に共通するものである。本稿は、一つにはこの義務教育上の変更点とそのねらいについて一層の理解を図り、二つにはヨーロッパにおける特徴的動向を把握する、ということを目的とする。

教育改革の概念は錯綜しており、いくつもの見解が散見される。ここで、本稿で用いる教育改革の概念について、まず明確にしておきたい。

Beck and Arthurによれば、改革とは政策の創出、実施、廃止による教育革新であり、特定の

イデオロギー、経済、政治の優先度に呼応して遂行される教育の「社会的所産」(social product)に変更を加えること、と定義する。しかし、この用語をより正確に定義し、かつその範囲を限定する必要がある。つまり、影響の表層性あるいは根源性いかに、また一時的あるいは長期継続的いかにかわらず、何らかの変更であればあまねく改革という名に値する、とはいえない。そこで、本稿では改革の概念を以下のように定義する。すなわち、

教育改革とは、次に挙げる内実をもつ教育制度上の変更をいう。

- ・意図的かつ中長期的な変更であり、特定の教育政策に呼応し、かつ持続する意図をもって始められたもの。
- ・教育に関する十分な権限をもった政府ないし地方教育当局から提出されたものであり、かつ拘束力のある法令に翻案されたもの。

義務教育の概念についても、一定の共通理解があるものの、よりの確な定義が必要である。ここでは、政府がすべての子どもや若者を対象とする教育を行うために制度的に設定した教育段階を義務教育と定義する。このような教育段階は通常、フルタイムないしパートタイムの形態で制度化され、しかもすべての者に一定期間義務づけられる。

(中略)

比較研究に際してはEU、EFTA/EEA諸国の教育制度の相違を考慮した上で、次のような項目について考察していく必要があると判断した。これらの項目をそのまま本研究の柱立てとして用いている。

1. 教育目標：教育制度の中で、社会は義務教育にどのような意義を付与しているのか、その主要な目標。
2. 義務教育の構造：義務教育の開始と終了の年齢、レベルや段階の区分、共通コアないし分化的特徴、修了認定の方法、設置される学校

の種類、学校選択の方法。

3. 教育行政：三つに区分し、まず教育行政全体（マクロ行政）について政府、広域自治体、基礎自治体、学校の各教育意思決定段階に留意して分析する。ついで学校の内部経営（ミクロ行政）に関して、最後に教育財政に関する決定権限の所在について論じる。
4. カリキュラム：策定の責任主体、内容、教授方法、評価方法など。
5. 教職員スタッフ：教職の資格要件と採用方法、養成教育と現職教育、勤務条件。
6. 不平等の是正措置：不利益の背景にある社会的文化的あるいは経済的地位を考慮した、特別な教育ニーズをもつ生徒への対応。特別教育に在籍する生徒や民族的マイノリティーや移民の子どもへの対応。
7. 学校の支援サービス：学校内でのサービス（主にガイダンス・センター）と学校外での支援サービスとの相違。
8. 評価と点検：義務教育の各レベルについて評価する所管機関、評価の手順、評価者など。（中略）

それにしても、教育制度やその改革を対象として、そのダイナミックかつ歴史的な概観を描くことはつくづく難しいものであると認めなければならない。本研究では、改革の「出発点」というよりもむしろその「到達点」に焦点をあてている。もっとも、改革当初の状況や各種の変更についても触れていくが、強調点は現時点ないし、少なくとも現在の動静に置いている。

第1章 教育目標

どの国の教育制度をみても義務教育の主要な目標は基本的に類似する。一般に、義務教育はすべての人々を対象として社会生活や職業生活に必要とされる基本的な知識、能力、態度の習得を目標としてきた。義務教育に託される課題といえは何よりも安定性（stability）であり、このことは過去十年間著しい変化が少なかったことを物語る。

ところが、教育を通して充足しようとする社会的条件や要望は激変しつつある。このため、目標のなかにはその範囲、ねらい、位置づけについて国による違いが目立つものも出てきた。すべての国で「基礎教育」を構成する目標の範囲や、あらゆるタイプの技能の獲得といった観点が拡大される傾向にある。一方で、地方特色を生かす観点に立った目標が導入され（分権化政策の影響）、他方で、将来の世界を見据えた目標も追加されるようになってきた（変化が著しく予測しがたい労働市場や、移動人口の増大による影響）。

また、こうした目標を達成するための戦略が強調されてきた。このことは単なる原則的宣言から、設定目標の具現化への方針転換を企図する。フィンランドとスコットランドがこの方向を鮮明にしており、他のEU、EFTA/EEA 諸国の教育政策でも明言こそないが、この方向を採っている。

スペインを例外として、目標の変更の有無に言及した国は稀である。またおそらく何らの変更もなかったためと思われるが、教育制度の目標が実際どうなっているのかという点について把握できなかった。しかしながら、現在変更の準備中（ベルギー、スコットランド）とか、義務教育以後の教育段階との連続性を検討中といった状況からみて、早晚、義務教育の新たな目標設定が日程にのぼるであろう。具体的な方策を必要とするが、生徒が継続的な学習への正しい態度を形成するといった暗示的な表現がみられる（デンマーク、フランス、スウェーデン、スコットランド、ノルウェー）。分権化（ベルギー、スペイン、ポルトガル、フィンランド）、あるいは逆に義務教育の一定範囲のカリキュラム統一（スウェーデン、イングランド・ウェールズ・北アイルランド）といった方策はいずれも、見方によっては教育目標の変更ともいえる。

EU や EFTA/EEA 諸国の教育目標をみると、予測に違わず、変動が少なく、共通点が多い。とはいえ、微妙な相違点もあるし、少なくとも

義務教育目標の構成の仕方には違いがある。以下で述べる教育目標の比較分析では、OECD カテゴリーの6つのコア・テーマ分類に基づいた。6つの分類テーマはそれぞれ、すべての人々を対象とする区別のない平等な社会的機会、市民のための基礎教育、安定と社会変化の双方への対処、子どもに対する社会生活への準備、継続的な学習によって変動社会に備えようとする意欲の形成、個人の幸福追求ないし人格の向上、である。

1. EU と EFTA/EEA 加盟国ではすべて、それぞれ異なる見地からではあるが、実質的に平等な機会を達成すること、社会的、経済的、身体的、心理的、その他の理由による排除をしないこと、さらに必要があれば積極的に差異を伴う措置を講じること、といった目標を掲げている。OECD は「抽象的に『平等な機会』を宣言することを以て十分とみなしてきた段階から歩を進めて、『不平等な』子どもを平等にしていくための積極措置を講ずる段階に移った」と明言している。積極措置をとることがヨーロッパの実情からみて適切であることは疑う余地もない。

理想とする教育制度の目的は従前通りといえるが、質的な変更があり、原則の名目的表明から転じて不平等の是正に向けての積極的な方策を講じるようになってきた。各国の設定目標の中から平等な機会の精神を強く支持していると考えられるいくつかの例を挙げると、教育への自由なアクセスと教育制度における平等（ベルギー、ギリシャ）、教育を受ける権利の保障と制度の民主化（スペイン）、公共サービスとしての教育（フランス）、教育を受けるすべての市民の権利と差別をしない政府の義務（イタリア）、教育を受ける権利と個人や地域の不平等に対する優先的な是正措置（ポルトガル）、教育を受ける権利を保障するための無償の学校教育（スコットラン

ド）、などがある。

ベルギー、スペイン、ルクセンブルク、ポルトガルで実施されている政策、すなわち生徒数と就学期間の両面での義務教育の拡大政策はまさしく平等を強く志向するものである。北欧諸国は長い伝統として、義務教育を含むすべての教育制度を単線型構造に編成してきており、この面の目標設定で先駆けをなしたといえる。

2. いま一つ、議論の余地のない義務教育の目標が、すべての人に基礎教育を提供することである。国や時代により「基礎教育」の概念は変化してきたが、それは教養のある市民（an informed citizen）と目される基準の変化に主として起因する。結果として義務教育年限が延長される方向をとる一方で、カリキュラムの拡張整備を行った国も多い（ベルギー、ドイツ、スペイン、アイルランド、ルクセンブルク、オランダ、オーストリア、ポルトガル、北アイルランド、アイスランド）。

いくつかの国では、すべての子どもに基礎的で、広範かつバランスのとれたカリキュラムで構成された基礎教育の提供を義務教育目標として明記する（ベルギー、ギリシャ、アイルランド、イングランド・ウェールズ、スコットランド、ノルウェー）。労働の基礎技能と方法の習得（ベルギー、デンマーク、スペイン、フランス）、あるいはエッセンシャルな知識（オランダの基礎教育段階）を目的として明示する国もある。しかし、基礎技能やエッセンシャルな知識の具体的な内容はここ数年の間に実質的に変化してきており、この点は4章で改めて触れる。

3. 社会の安定と変化を同時に促進する目標は、相互に背反する面があると同時に相補的でもある。義務教育の使命は、一方で、文化や歴史、社会制度、国家や人類の伝統に関する知識を伝達し尊重できるようにするこ

とであり、他方で、創意に満ちた教育を展開して、新しい世代が高い水準に到達できるように認知能力や態度を形成し、イノベーションや社会移動を助長するものでなければならない。しかし、一方は他方なくして達成できない。つまり、過去および確立された秩序に由来する基盤を強化せずして、未来を開き築くことは難しい。また逆に、開拓や改善なくして、結局のところ社会の安定はおぼつかない。

目標自体に変化はないものの、上述の観点を強調するようになってきた。それは地域の自律、教育への社会参加、地方文化の理解などを促進する大きな流れを背景にしている。社会の安定と変化という目標を調和的に達成するために肝要なのは、マイノリティーの声に耳を傾けることであり、また複雑な文化状況を考慮することである。そうすることで教育の取り組みを一段と豊かな形で展開していくことができる。

この充実を図る国は数多い。また、ドイツやイギリスのように、「地方重視」の伝統を誇る国がある。さらには、社会の安定と進歩の達成（ポルトガル、イギリス）、あるいは多元主義の尊重と平和教育（ギリシャ、スペイン）のように、制度の目的の一つとして明記する国もある。オランダとスコットランドでは、多文化社会の実情に即して多様な社会価値を尊重できるようにすることを目標に掲げている。

4. 教育制度上の義務教育の課題といえ、子どもが大人に成長し、同時に職業生活、余暇、家族、社会への備えをすることである。しかし、実際には職業生活への準備と短絡視することが多かった。この点は歴史に起因する。すなわち、教育制度は産業化の時代に形成され発展してきたのであり、すべての者を対象とする義務教育制度は将来の労働力を形成する手段である、と基本的にみなされてきた。

しかし、この位置づけに変動はないとしても、今日この目標の実質的な内容は相当に変化してきた。学校は社会規範を伝達する責任を有しており、これを家族や地域社会、ないしは端的に社会一般にのみ頼ることはもはやできない。他面で、雇用環境はますます不確実かつ複雑化しており、余暇の時間が質的にも量的にも重要な人間生活の一部となっている。こうした相互関連の深まる大人社会への準備が必須となっている。

将来の社会に適応する能力形成を目標に掲げる国（フランス、スコットランド）もある。ベルギーのフラマン語圏、スペイン、アイルランド、スコットランドは職業生活の準備ないし経済社会への統合を、またイングランドとウェールズは大人社会における責任と機会への準備を目標に挙げている。多くの国が社会への参加ないし市民権の行使に言及している。スペインは国家の新しい政治形態（民主政治）とそれへの参加を子どもに教える必要性について明記している。ポルトガルも民主政治の発展を新たな目標に掲げた。

5. 子どもが学習を継続し変動社会に備えようとする意欲の形成も、義務教育の目標である。子どもが義務就学の修了後も、学校教育や各種の現職訓練を通じて教育を継続していく意欲の形成である。この目標を達成するには、子どもの創造力と主体性を育てると同時に、各年齢群の就学率向上を図る実効性のある方策が必要となる。教育計画立案者は明瞭かつ明示的な理念を抱いて、将来設計の構想を立て、さらにいえば自発性を涵養する学習に子どもが率先して取り組むように、そしてそれが実現できるように道筋をつけていく必要がある。

変化に備え、あるいは将来の学習を見越した目標を明記する国がある。ベルギー、フランス、スコットランドは、学習の仕方

について学習し、変化に対して寛大かつ柔軟であることを目標に掲げており、しかも義務教育修了後も高水準の就学率が続くことを政治の優先課題としている点で際立っている。デンマークの場合には、子どもの学習意欲を喚起し、創造力や主体性を育てるという目標を挙げている。ポルトガルでは基礎教育段階(ensino básico)の目標の一つに、知識を恒常的に刷新する感性を育むことを挙げている。イングランドとウェールズでは教育や職業訓練の目標を義務教育修了後と生涯学習に設定した。フィンランドでも教育目標として創造力を強調する。

6. 最後に、就学中の子どもの福祉、そして教育の基底にある目標について述べる。前述した目標はいずれも将来を志向する、学校卒業後の生活を想定したものである。しかし教育はまた、現在のニーズにも応えるものでなければならず、子どもにとっては何よりも学校で満足の行く経験をすることや学校が彼らのニーズにすべて応える場であることが重要となる。「最後に、義務教育の最も根本的かつ単純な目標の一つを見過ぎさないことが重要である。すなわち、学校自体が将来においてばかりでなく、現在も価値あるものでなければならない。」

(OECD)

主要な教育目標は各国とも、おおよそ以上のようなものである(それらを必ずしも義務教育の目標として明記していないとしても)。どの国も個人の発達あるいは全人的発達に言及しており、幸福の実現を重んじる。子どもの幸福と個人の発達について明言する唯一の国がベルギー(フランス語圏およびフラマン語圏)である。個人の幸福追及を目標に挙げる国もいくつかある。たとえば、心理的な発達要求に応える(オランダの初等教育)、個人の要求に応える(イギリス)、社会全体の幸福と生活の質を高める(ギリシャ、アイルランド)というように。デンマークは法律で、子ども個人の全人的発達の促進

を規定する。オーストリアでは、初等教育の新プログラム(1986年策定)によって、自由な指導方法を工夫して子どもの幸福を中心に置くようにした。

予想したように、義務教育の目標は各国とも類似する。文化や歴史に由来する表現上のニュアンスや力点の置き方に多少の違いがあるに過ぎない。初等・中等教育の目標を綿密に分析すれば、さまざまな相違点を指摘できよう。しかし、本研究の目的は共通する特色や全体動向を把握することにある。そこで、EUやEFTA/EEA諸国における教育制度上の重要な目標をめぐる基本的な一致点の解明に力を注いだ。

第2章 義務教育の構造

義務教育の構造は国により異なるが、スペインやポルトガルを例外として、いずれの国でも過去10年間の変化は、1960年代に比べれば些細なものである。義務教育の期間延長、カリキュラムの構造や編成の変更といった程度にとどまり、後者も一つ以上の段階(stage)ないし区分(division)を学習期(cycle)に再編するといった類のものである。

二つの対照的な現象、つまり共通カリキュラムの強化と共通コア要綱の部分的多様化が顕著になってきた。出発点の違いにより方向は異なるが、全体に、共通コア・カリキュラムと多様化の間でバランスをとる傾向にあり、また細かな期間区分(たとえば学年区分)から大まかで柔軟な区分(学習期とか段階)に変更していく傾向にある。

ここ十数年の間に義務教育構造を改革したのは、ベルギー(1983年)、ベルギーのフラマン語圏での再改革(1989年)、スペイン(1990年)、フランス(1989年)、ルクセンブルク(1984、1989、1990、1993の各年)、オランダ(1985、1993の両年)、ポルトガル(1987年)、フィンランド(1983年)、北アイルランド(1989年)、アイスランド(1989年)である。

本章では、教育制度構造について次のような

項目を立てて順次考察する。すなわち、義務教育の概念とその制度化（多様な学校類型の併存可能性と生徒の学校選択）、就学期間、義務教育の体系ないし構造の類型（単一あるいは段階の区分、共通コア・カリキュラムあるいは選択制）、義務教育の修了認定といった項目である。

第1節 義務教育の概念とその制度化

義務教育（**compulsory education**）と義務就学（**compulsory schooling**）は全く同義ではないものの、類似の概念である。義務就学はフルタイムないしパートタイムの制度化された子どもや青年の教育段階（一般に学校を指す）を国が公的に設定し、そのうちの一定期間の就学が義務とされることをいう。他方、義務教育はもう少し広範な概念であり、子どもが教育を受けることを国が規定する一定期間義務づけられるが、その教育は必ずしも就学によることを意味しない。

発達した現代社会では、子どもは基礎教育を習得するために十分な期間就学しなければならないという社会通念がある。ヨーロッパ諸国ではこうした原則を19世紀初頭には確立しており、途上国ではそれを今でも理想目標とする。西欧諸国のなかには義務教育の概念論争があった国もある。また国が私学（私立、教会立学校など）に関する規定に基づき、一定の格差を是正する趣旨で長年の間、公費助成原則を採用してきた国もある。さらに、義務教育が法制度上存在しても、最近に至るまで実効性に欠けた（所定の修了年齢以前に学校を辞めたり、該当者全員を対象としなかったという意味において、実効的でなかった）国もある。しかしながら、義務就学の実現をめざし、これを最大限可能な条件下で達成することは各国国民の総意であったし、今でもそうである。

多くのEU、EFTA/EEA 諸国において義務教育は義務就学と同義である。デンマーク、オーストリア、フィンランド、イギリス、ノルウェー、またベルギーの一部を含めた国々では事情

がやや異なり、両親が自分で子どもを教育できるのであれば、学校への就学義務は負わない。また義務教育が18歳までと設定される国であっても、学校教育の最終段階はパートタイム形態をとる場合もある（ベルギー、ドイツ、オランダ）。

義務就学校種の新規導入（**institutionalisation**）はどの国でもほとんどない。それは親が選択できる教育機関や子どもの就学する教育機関の類型に関する改革がなかったためと推測される。この点で唯一の例外がイングランドとウェールズであり、教育機関の類型を相当部分変更し、基金維持学校、シティー・テクノロジー・カレッジ、専門技術カレッジ、専門言語カレッジなどを導入した。

多くの国では学校のイデオロギーのないし宗教的性格をめぐる問題に触れていないが、何の変化もないからに違いない。大概の国では公的部門の学校はイデオロギーに関して中立であるものの、公費助成を受ける私立の宗派学校と共存している。

学校選択の自由については多様である。スペインやオランダでは公費助成を受ける私立学校が数多くあり、学校の選択（公立ないし私立）は入学基準を満たすことを条件としている。イングランドとウェールズでは公費助成を受ける学校で定員以上の申し込みがあった場合、入学は家庭からの通学距離などの基準によって決められる。他方、中等学校では定員の15%までは能力に基づき選抜することが認められている。学校指定と親の学校選択との競合には、提供される教育の質を向上させる働きが期待される。デンマークやイタリアでも同様の効用が見込まれている。スコットランドでは地理的な近接を学校指定の条件としてきた。指定の特例が都市部ではあるが、理論上はどこでも適用可能な条件である。

第2節 義務教育の期間

義務就学の期間を延長しようとする確たる動

きがある。子どもをできる限り長期間学校に就学させることは、それ自体良き事と認識されるからに他ならない。この背景には複数のモチベーションがある。なかでも、1950年代と同様に現在でも有力なのが、教育は個人および社会全体の進歩の礎になるという強固な信念であり、世紀転換期を特徴づける「情報化社会」にあって国家の最大の富は国民の教育水準にかかっているとみる。しかし、就学の長期化は同時に、雇用につながる一筋の好機に賭ける若者の労働市場への参入を遅らせる両刃の面を持つことを、多くの事例が示している。

EU、EFTA/EEA 諸国の義務教育期間は、8年(イタリア)、9年(デンマーク、ギリシャ、アイルランド、オーストリア、ポルトガル、フィンランド、スウェーデン、ノルウェー)、10年(スペイン、フランス、アイスランド)、11年(ルクセンブルク、イングランド、ウェールズ、スコットランド)、11年以上(ベルギー、ドイツ、オランダのパートタイム就学も加算した場合。北アイルランド)である。

この10年間にほぼ半数の国で義務就学期間が延長された。延長期間は1年、2年、なかには3年の場合さえある。期間延長は既存の学校体系に手を加えずに実施されるのが通例であり、そのなかで義務教育が15歳、16歳ないし18歳まで延長される。デンマークやフィンランドでは相当以前から、またリヒテンシュタインでは1992年以来、義務教育を修了した子どもは基礎教育の最終10年目の就学を選択できる。義務教育は通常6歳で始まるが、選択制で5歳(オランダ)、4歳(ルクセンブルク、北アイルランド)から始める国もある。1991年以降6歳から義務教育を始めるアイスランドを除き、北欧諸国は義務教育の公式の開始年齢が他の国よりも遅い。もっともフィンランドやスウェーデンでは公式には7歳であるが、1年早める実状にある。

就学期間が長期化する傾向のなかで、その期間がまた争点ともなる。ときに意欲に欠ける子どもにあって教育の延長を理想化しにくいため、

義務教育の形態論争が繰り広げられる。すなわち、多様性を堅持する一方で、各年齢集団のすべての者に適合する必要がある、また公平であると同時に、環境や能力の違いにも対応できなければならない。

いやが応でも5年や6年間就学することは大事である。しかし、それが9年も10年ともなると事は別である。殊に、追加される3～4年の期間が感情表出の激しい(turbulent)青年期とほぼ重なる時期であり、また思春期の始まりも以前より早期化している。だからといって、義務就学の縮減に与するというのではなく、期間を延長すれば必然的に義務教育の性質も変化し、また啓蒙的改革者の目覚しい成功譚も一変してしまう恐れがある、といった点を喚起するに過ぎない(OECD)。

第3節 義務教育の体系

各国の学校制度構造の長短、それが機会均等、教育の質、学習成果、子どもの福祉に及ぼす影響をめぐる論争にはすでに長い歴史が刻まれている。多くの場合、すべての子どもや学校に義務づけられる共通教育の範囲を広げる論拠には、公平性、機会均等、子どもの福祉や幸福を強調する観点をもっぱらであり、カリキュラムの学問的な観点や、学校の教育成果や競争力を高水準で達成する観点は脇に追いやられてきた。この好例がClive Beckによる次の指摘である。

まずもって、学校は統合的でなくてはならない。すなわち、子どもの社会経済的背景や知的到達度が異なっても、同じ学校で、同じクラスで教育されなければならない。――すべての子どもを同じ学校、同じクラスに編成するということは、次のような見地に立つものである。(a) すべての子どもは人間として平等な価値を有する。(b) すべての子どもは各自の帰属する社会経済的集団に由来する能力を伸長させていく生来的力を有する。(c) すべての子どもはおおむね同様な教育から利益を得ることができ、「良い生活」を送ることが可能となり(この

ことは基本的に階層の違いに左右されない)、等しくこれらを楽しむ資格がある。

ヨーロッパのすべての国において程度の差はあれ、上記の考えに基づき1960年代、1970年代を通じて教育制度を全面的に刷新する大改革が進められ、これが十分でなかった国（たとえばスペイン）では今がその渦中にある。しかし一方で、行き過ぎた「画一性」と目される点については修正されつつあり、一定の多様性を留保する工夫がなされようとしている。

義務就学の構造は国ごとに大きく異なる。まず、義務期間の段階ないし学習期の区分には、次の三つの形態がある。

- ・デンマーク、フィンランド、スウェーデン、アイスランド、ノルウェー（これらの国々の学校構造はこの10年間変更がない）、ポルトガル（1986年に基礎教育段階を導入）の6か国では、初等教育と中等教育の区分をせずに義務教育とする。スペインでも以前の制度はこの形態であったが、1990年に廃止した。
- ・その他の国では、義務教育が初等、中等の各段階に、二つの異なる学校段階として区分される。ここでは通常、子どもが12歳になるまでは初等教育に就学する。フランス、イタリア、イギリス（スコットランドを除く）では、11歳で中等教育に進学し、ドイツやオーストリアの大部分の州では10歳で中等教育が始まる。
- ・ルクセンブルクでは1993年以降、義務就学をできるだけ早い年齢から始めるようになり、最初の2年間は初等教育ではなく、就学前教育に位置づけられる。

次に、義務教育の構造は多様な中等教育の系統概念からの影響も受ける。この点でもまた三つの形態がある。

- ・多くの国では、義務中等教育の全体は共通コア要綱に沿って、内部での多様な選択を一部認めつつも共通の基本カリキュラムを

用いる。この単線型が最も多く、近年実施された構造改革ではすべてこの方向を押し進めてきた。この共通コア編成では、教育制度全体を単線型とする場合も当然含む。

- ・ドイツ、ルクセンブルク、オーストリア、リヒテンシュタインは分岐型の中等教育制度をとる数少ない国である。ここでは、初等学校を修了する（10歳から12歳の間）段階で教育系統を選択しなければならない。しかし、上記の国の中には各教育系統が併存する新しいタイプの学校を設置したり、また共通コアを用いて統合する場合もある。
- ・フランスは中間的な形態をとる。後期中等教育は義務教育修了の1年前に始まり、義務教育修了の最後の1年をかけて将来の進路を選択する。フィンランドでは1983年総合学校法を制定して、総合学校(peruskoulu/grundskola)の最後の段階（3年課程）で子どもを異なる系統に分ける分岐制度を廃止した。

（中略）多くの国でこの10年間大きな変化はなかったといえる。義務教育期間の延長について、スペインとポルトガルでの学校修了年齢の遅延化、またルクセンブルク、オランダ、北アイルランド、アイスランドでの学校開始年齢の早期化が目立つ。さらに、ベルギーのフラマン語圏とルクセンブルクでの複雑な制度構造の改善、逆にフランスでの多様化の漸増やスペインでの二段階区分への変更が注目される。（後略）

第4節 義務教育の修了認定

学校制度のある段階から次の段階への移行時に外部機関による試験が課されるかどうか、また各段階の修了認定がどうなっているのか。この点は、統合的か選択的かといった当該教育段階の性格に関係する。これまでのヨーロッパ諸国の歩みをたどると、教育の民主化の進展と学校教育の拡大を両輪としてきた。すなわち、多くの国で初等学校修了時点での外部機関による試験制度はしばらく前に廃止した（唯一の例外

であったルクセンブルクも1997年に廃止——原文注)。義務中等教育修了時点での試験制度も廃止の方向にある(アイルランド、スウェーデン、イギリス、アイスランド、ノルウェーはこの例外である)。

他方で、ほとんどの国では義務教育修了時点での一元的認定(single certificate)を行う。義務教育修了時点での試験制度、評価制度、認定制度の改革に取り組んだ国が多く、この主眼は、早い段階から将来の学問や職業の決定を強いるような岐路を取り除くことにある。

スペイン、アイルランド、イギリスはこの好例である。スペインでは1990年改革以降、義務教育修了時に外部試験(Certificado de Educación Secundaria Obligatoria)を課さないで一律の認定をするようになり、それまでの義務教育修了時の到達度に応じて異なる認定方法を改めた。アイルランドでは1992年6月に、義務教育修了時の到達度を評価する前期中等教育修了試験(Junior Certificate examinations)を始めて実施した。イングランドとウェールズでは1988年に、義務教育修了時の二元的な試験制度から中等教育修了試験制度(General Certificate of Secondary Education)に改めた。スコットランドでも基準評定(Standard Grades)試験制度が用いられる。他にもイタリアのように、義務教育修了の一元的認定制度の実施を予定している国がある。一方、義務中等教育分岐型の国では義務教育の修了資格は系統ごとに異なり、義務教育以後の教育へのアクセスに影響する。

第3章 教育行政

この10年間のヨーロッパ各国での教育制度改革は、教育行政構造を変えること、とりわけ意思決定責任を国レベルから地方レベルを経由して学校レベルへ再配分することを主題としてきた。

責任配分の問題は性質上区分し難いが、本章では、各教育行政単位の意味決定に関わる全般的な改革と学校単位の経営や組織に関わる改革

に分けて考察する。また問題の重要性からして、教育財政に関わる改革にも言及する。

第1節 教育行政全般

教育行政制度の改革により分権化と地方への権限移譲が大きく進展した。実際に、多くの国で新しい法律が制定され、中央政府から地方レベルへ、さらには各学校へと意思決定責任を移譲している。また意思決定過程への広範な地域参加が進展している。

この数十年の間、集権制国家では分権化への支持が高まっている。その論拠には以下の点が挙げられる。

- ・ ニーズの把握と資源活用の両面で、より効率的に問題対処できる。中央からの権限移管先は、対象に応じて、的確な状況把握や迅速な解決策が可能な機関とする。
- ・ 住民参加が促進され、利用者に身近な活動展開ができる。
- ・ 組織体制を地方や地域の実情に合わせて編成できる。

分権化は地方への権限再配分に過ぎないからといって、それが参加を促進し民主化に結びつく効果をもつという政治的観点を軽視できない。いうならば、分権化は意思決定を中間的機関の近辺に移譲することであり、公選の代表者を通じて制度や組織への参加が可能になる。

一国の教育行政が集権的か分権的か、その程度を確定するには、以下の各領域における意思決定権限の分析が効果的である。まず、教育制度の設計。誰が教育制度の段階構成、各段階の年限、義務就学の期間、進学の内容を決定するのか。第二に、カリキュラムの決定。誰が各教育段階の目的、内容、方法、評価基準を決定するのか。第三に、教職員編成。誰が教職員を任用し、その配置や役割を決めるのか。最後に、制度の評価と点検、そして教育財源と財務管理。何が教育財源とされるのか、誰がその管理責任者となるのか。

ベルギーとドイツは、連邦制国家であり分権

制度を基本とする。これ以外の国ではいずれも中央教育行政機関がある。これが独占的権限を有するわけではないとしても、教育制度の編成全般に関わる政治、行政、立法の中心的役割を担う。実際に、法令を定め教育制度を統轄する責任主体は各国の政府である。この権限がベルギーでは各言語共同体に、ドイツでは州に委ねられる。イングランドとウェールズでは、従来は地方当局が相当の権限を有していたものの、法改正によって多くの権限が中央政府と学校および高等教育機関の双方に移された。ベルギーでは教育制度編成の責任は1989年に、中央政府に留保する義務就学の終始年齢、大学認定基準要件の設定、年金の調整などの事項を除き、一切を各言語共同体の権限とした。この10年間、ベルギー、イングランドとウェールズ以外の国ではこの領域に関する権限変更は全くない。

カリキュラム設定では各関係機関の責任分担が課題となる。各国の政治的社会的背景によって、中央政府がカリキュラムの全面的責任をもつか、あるいは学校にカリキュラム決定の自由を与えるか、このいずれかであり、ある種の折衷策もみられる。どの国も学校カリキュラムを規定する、次の課題を考慮する必要がある。

- ・まず、カリキュラムは圏域内の修了基準としてミニマムな共通目的と内容を保障するものでなければならない。
- ・しかし他方で、地方の実情（地理、歴史、社会、文化、経済、また一部では言語）を配慮するものでなければならない。子どもの生活圏を無視してはいけなない。
- ・加えて、個々の学校の特性を考慮する必要がある。つまり、学校が立地する地域性を、また私立学校の場合には学校の後援団体の特徴を生かすべきである。

権限配分をめぐる紛糾回避の最も一般的な方法は、カリキュラム開発を多様なレベルで展開できるようにすることである。各レベルの権限の度合はその地理的ないし政治的な単位規模に反比例する。しかし、全国的な修了基準の観点

に立てば、たとえそれが上位レベルによる場合でも、ある程度具体性が欠かせない。少なくとも、この点は改革動向として鮮明になっている。地方当局がカリキュラムを決定してきた国でも、全国的な共通カリキュラムを設定する傾向にある。また、集権的伝統を堅持してきた国も、カリキュラムの大枠設定は留保するが、具体面はより下位レベルの決定（地方、学校）に委ねる傾向にある。

スペインとイギリスは対照的な動きをとる格好例である。スペインは集権的カリキュラムを伝統としてきたが、1990年改革で中央当局は基本的なカリキュラム指針を設定するにとどまり、具体面は地方当局ないし各学校が決定するようになった。一方、イングランドとウェールズでは「ナショナル・カリキュラム」を導入して、必修教科の内容と到達目標を定め、義務教育期間を通じて全員が到達すべきものとした。

この他にも、折衷策を採る国もある。ベルギーは近年の憲法改革で、国がミニマム基準要件の設定権限を留保するものの、各言語共同体に固有の文化、とりわけ言語上の差異に基づくカリキュラムの設定権限を保障した。ルクセンブルクでは、子どもの文化的な多様性を考慮したうえで、学校の独自性と同時に国家の目的や計画への適応をねらいとする、中等学校での学校プロジェクトを導入した。これには次の二つの理由がある。第一に、ルクセンブルクは三つの公用語をもつ国であり、第二には、国内に多くの国際機関があり、外国人就労者も多いため、子どもには相当の文化的多様性があるからである。ギリシャ、イタリア、フィンランド、アイスランドでも分権化に向かっており、各学校が国家カリキュラムに準拠しつつ地方の実情に沿った相当程度の柔軟性を保持している。

こうした改革への動きがない国では、上位行政レベルでのミニマムな大綱設定と限定的な地理的ないし政治的単位の行政レベルもしくは各学校による具体的な設定、といったカリキュラム設定の責任配分の仕組みをすでに構築済みで

ある。デンマーク、オランダ、スウェーデン、スコットランド、ノルウェーがそうである。

学校の教職員スタッフ任用を誰が決定するのかという点に目を転じよう。フランス、イタリア、ルクセンブルク、ポルトガル、ノルウェーでは、公務員に採用する教員の任用ならびに公立学校への配置権限は中央当局にある。またギリシャでは、中央当局が各年度の新規修了登録者リストを基に教員を配置する権限をもつ。今もこの仕組みに変更はない。スペインでも新憲法の制定以前は同様であったが、現在は自治州(Autonomous Communities)が教員を任用する仕組みに変わった。アイスランドでは、中央の担当省が校長ならびに学校理事会(Skólanefnd)の推薦に基づき教員任用を行う(なお、1996年以降、この権限は自治体へ移譲された——原文注)。校長の選任もこの機関が行う。ドイツでも教員の任用権限は州の教育当局に属する。スウェーデンでは1989年に、教員の採用権限が地方当局に移された。フィンランドも同様である(1988年6月以降)。分権化の好例がイングランドとウェールズであり、教員任用を決定するのは各学校及び大学管理組織である。分権化の動向は他の人事管理にも影響する。しかしながら、この面で学校が有する決定権限は限定的な範囲にとどまる。

集権制のなかでの分権化の進展、あるいは分権制の堅持という流れの一方で、教育制度全体あるいはその構成部分に関する評価、点検、監査を強める動きがある。

1980年代末から1990年代初めにかけて、教育制度全体にわたる、また教員スタッフやカリキュラムに関する系統的かつ定型的な評価方法の開発に多大な関心が向けられてきた。多くの国で、評価に重点を置いた法律が単独ないし他の事項の一環で制定された。この法律によれば、教育制度を社会と教育の双方の要請に常に合致させていくことが評価導入のねらいとされている。評価は教育の質を管理し改善するための不可欠な課題となってきた。評価の対象は子ども、

教職員、学校、教育過程(内容、カリキュラム、教育形態、方法、手段、成果など)、さらには行政組織自体にまで広がっている。教育制度全領域に及ぶ評価を推進するための機構改革も始まっている。これには、評価機関を新設する場合もあれば(スペイン、フランス、ルクセンブルク)、それまで他の点検や評価を所管してきた機関を再編する場合もある。

8章で詳述するが、制度の各構成要素に関する監査や点検の分権化を促進する動きが顕著である。

最後に、教育財源と財務管理の動向に触れる。この面でも、公教育費の決定権限、つまり教育責任機関に配分する予算決定権限の分権化が進んでいる。基本的な財政責任は、とくに収入面と教育の配分予算の決定面に関しては、依然、中央当局に留保されている。

ここ数年、教育に関する社会的関心が著しく高まってきており、これを受けて各行政機関はあらゆるレベルで意思決定への社会参加の回路を質量両面において拡大しようとしている。多くの国で教育コミュニティ代表者を加えた助言機関や意思決定機関を中央、地方、そして学校にも設置するようになった。

一例として、スペインの中央と自治州にそれぞれ新設された学校協議会(Consejo Escolar)、またベルギー・フラマン語圏の独立教育委員会(ARGO: Autonome Raad van het Gemeenschapsonderwijs)などがある。いずれも教育の組織編成、行政、マネジメントを所管し、親、管理者、教師の各代表者から構成される。

第2節 学校経営

EU、EFTA諸国ではここ数年の政治および教育の分権化の動きに呼応して、教育コミュニティ各層の意思決定参加を拡大しつつ、管理経営、組織運営に関する学校の自立(independence of schools)を強めてきた。

学校の自立に向けて管理権限や責務を学校に移譲する動きが多く、多くの国で強まっている。この

動向は学校に基礎を置いた経営（school-based management）ないし自律的学校経営（local management of schools）と呼ばれる。実際に、ここ数年の間にほとんどの国で、多かれ少なかれ画期的な施策を打ち出して学校の意思決定上の自律度を高めようとしてきた。この好例がベルギーのフラマン語圏であり、学校経費、学校基金、親の参加に関する相当の自由を各学校に認めている。また、デンマークの1989年制定の新基礎学校（folkeskole）法、スペインの1985年制定の「教育を受ける権利に関する基本法」

（LODE：Ley Orgánica del Derecho a la Educación）、フランスの1989年教育法（Loi d'orientation）、まだ未施行だがイタリアの1993年制定の新学校経営制度、などがある。オーストリアでは1993年に、学校組織法を改正して学校の自律を標榜し始めた。ポルトガルの試行段階にある1991年布告、自律的学校経営制度（LMS）を導入したイングランドとウェールズの1988年教育改革法および北アイルランドの1989年教育改革法、さらに1997年に完全施行となるスコットランドの1988年および1992年改革、なども注目される。フィンランドでは、1985年義務教育法の施行に基づく「授業時間クウォーター制」の導入、ならびに1992年教育・文化に関する財政法に基づく財政に関する自治体の意思決定権限の拡大によって学校の自律性を強化した。

全体に、学校が意思決定に関して重要な役割を担うための教育行政制度改革が進展した。この結果、カリキュラム、スタッフ編成、予算などの重要な問題について意見具申あるいは意思決定さえも、各学校の所在する教育コミュニティに委ねるようになった。この新しい仕組みにより、中央ないし地方の官僚が意思決定過程を独占していたこれまでの慣行は打ち破られた。

しかし、自律的学校経営（autonomy of management of schools）への動きはすべての国で共通ないし同質的に進展しているわけではない。各国の出発点には著しい差異がある。すな

わち、改革以前にあった学校の意思決定権限には大きな開きがあり、分権化に向けた変更の範囲もこの点に左右される。

他方、学校を取り巻く状況によっても学校の意思決定権限には著しい差異が生じる。この点で現在、学校の自立度は数年前より一段と高まったといえる。少なくともカリキュラム、学校規律、課外活動、地域との関係、また財政（これは予算の承認から財源の実質管理までの全段階を考慮しなければならないが）といった面で顕著である。もとよりすべての面でこういえるわけではない。たとえば、スタッフ編成の決定は依然として「専門」機構の掌中にある。不均等の所以は国の教育行政をめぐる集権化と分権化の綱引き模様の反映とみてよい。

学校の自立化への動きと並んで、教育コミュニティの学校経営参加の動きが強まってきた。多くの国で、教育コミュニティ各層代表から構成される学校の管理組織ないし助言組織を設置している。EU加盟国では1980年代前半に学校の共同管理組織を設置しており、以後も漸進的な権限強化を図っている。

全般に、学校協議会（school councils）の構成員には各国共通した動きがある。どの国でも教師や親の代表が加わり、中等学校段階では生徒代表を含む場合が多い（ベルギーのフラマン語圏とドイツ語圏、アイルランド、イギリス、アイスランドはこの例外）。自治体の代表者を含む場合も多く（この傾向は多くの国で共通する）、学校職員を含む国もある（ベルギーのフランス語圏、スペイン、フランス、イタリア、ポルトガル、フィンランド、ノルウェー）。他方、相違点といえば、経済界や文化界の代表を、義務教育段階でも加える国があることであろう（ベルギーのフラマン語圏、デンマーク、オーストリア、ポルトガル、イギリス）。ここで明記しておきたいのは、学校協議会の実際の構成云々ではなく、各国が近年この改革に取り組んでいるという、この事実である。

学校協議会の構成に関して多くの場合、教員、

親、教育行政の代表者間で勢力の均衡を図るために、いずれの側も単独で過半を占めることがないように工夫されている。デンマークとスコットランドはその例外であり、親が他の構成メンバーに対して明らかに過半を占めている。スウェーデンでは、教育の設計や内容に影響力を行使できる生徒の権利が法律で認められる。地方教育行政への親の参加組織もほとんどの国で設置済みである。

学校協議会の権限と責務の範囲は単に助言するという場合から執行責任を負う場合まで幅広い。デンマークでは、基礎学校の学校委員会 (skolebestyrelse) が学校活動の原則を決定する権限や学校予算の承認権限をもつ。イングランドとウェールズでは学校理事会 (governing bodies) が予算管理や、校長を含む教職員管理に関する決定権限をもつ。これに対してスコットランドでは、学校委員会 (School Board) が校長任用の助言権をもつにとどまる。他方、スペインとポルトガルの学校協議会 (Consejo escola, Conselho de Escola) は校長選任権をもつ。しかし全般に、学校協議会の所掌範囲は学校と地域の連携に関わる事項ないし課外活動に限られ、予算、人事、教育内容事項まで含める場合は少ない。

分権化、民主主義、参加はいうまでもなく相關する。EU、EFTA/EEA 諸国がこれまで民主的な学校経営の推進に努めてきたことは周知の通りである。学校協議会の場合には、教師、職員、親、生徒 (ほかに住民組織や企業のような社会代表を含む場合もある) の参加を広げる方向にある。

学校の自律性、そして教育コミュニティーの学校経営参加は行政当局の対応如何に大きく左右される。行政当局が新しい課題に積極的に取り組むところでは、カリキュラム、経営、経費に関して決定する学校の自立度が高まる。他方、学校運営への社会参加によって教育コミュニティー・メンバーが共同決定するようになれば、それが既存の階層的決定構造に影響しないはず

がない。

上述の動きを受けて、ほとんどの学校で組織構造に変化の兆しが出てきた。多くの EU 諸国で近年、見直しを始めた。そこでの論点は次の二点に集約されよう。一つは、学校経営の効率化、とくに学校の自立要求に応えることのできる校長の専門性をいかに高めるか、二つは、学校経営の民主化、とくに教育コミュニティー各層の意思決定への参加をどうするか、という点である。

各国に共通する、また近時の取り組みで目指している校長モデルを一つに絞ろうとしても、明快な像は描けない。まず第一に、次のような対照的な動き、すなわち自立した学校経営手腕を発揮できるように校長に広範な権限を与える動きがある一方で、逆に、校長の権限を制限して経営責任を学校協議会のような運営組織に移す動きがある。

各国の実情をみても、他の事項に比べてはつきりした傾向がつかめない。しかし全般に、運営組織との共同に大半の時間を費やすものの、校長には新しい責務を果たすために相当の権限が与えられていると概括できる。この傾向は、ベルギーのフラマン語圏、デンマーク、イタリア、フィンランド、スウェーデン、イングランド、ウェールズで際立つ。たとえば、デンマークでは1990年以降、校長が生徒に関わる決定すべてについて、また学校委員会と共同して教職員の職務の管理と配分について責任をもつようになった。しかし、逆の動きを示す国もある。スペインを例にとれば、1985年以降、校長の権限は制限され、学校協議会が学校の最高意思決定機関に位置づけられた。

第二に、専門化の方向と、民主化の方向の対照的な動きがある。すなわち、特別な研修を課したり教職以外から任用するなど、校長に経営専門性を求める動きがある一方で、学校コミュニティーで一人の教師を選出しその教師が学校経営の任に当たる方式もある。

各国の方式はもとより一様ではない。スベ

ンやポルトガルでは教育コミュニティー（教師、生徒、親から基本的に構成）が校長を選出し、その他の国では地方当局が依然として校長に経営専門家を任命している。スペインは参加による選出方式を堅持する国であり、この10年間に、学校協議会が一定期間在職する当該学校の教師のなかから校長を選出している。対照的に、フランスは1988年以降、特定の専門職位の者が校長に選出されるようになった。

その他の動きとして、学校経営へのビジネス手法の導入が注目される。分権化や学校の自立への流れを受けて、学校にある種のビジネス的な発想を採り入れていくために、校長には技術、リーダーシップ、人間関係についての幅広い能力を求めようになってきた（イタリア、オランダ、イングランドとウェールズ。まだ部分的ではあるが、ベルギーのフラマン語圏とフランス語圏、フィンランド）。

第3節 教育財政

過去10年間に、行政の分権化に伴い教育財政制度も変化してきた。つまり、公費管理権限の分散化が進み、各教育責任機関に配分される財源の用途決定が分権化された。教育権限をもつ自治体（ベルギーの言語共同体とスペインの一部自治州）は教育財源配分の手続きを定めることができる。一般に、自治体は学校経費負担を分担する（自治体が設置する学校の経費負担はいうまでもなく、国立学校の設備費、運営・備品費、サービス関連費、その他の活動費についても）。イングランドとウェールズはこの方式を採らないで、各地方教育当局（LEA）が教育経費決定について重要な役割を担う。自律的学校経営制度の下で学校予算の85%以上が各学校理事会に委ねられ、そこでナショナル・カリ

キュラムその他の法令をふまえた重点方針を立て、予算、人事、設備備品に関する全面的な管理責任を負う。ドイツも独自方式を採っており、各州の公立学校は市町村（Gemeinden）が管轄し、設置、組織編成、管理と並んで財政の責任も負う。

経済や財政の分権化に関する大改革を断行したのが、スペイン、フランス、オランダ、ポルトガル、フィンランド、スウェーデンである。スペインの改革では、教育権限をもつ自治州が教育財源の管理責任を有し、教育機関には一定の経済的な自立が保障された。フランスでは分権関連法を制定して、県（departements）と州（regions）にコレージュとリセにおける資本的支出と収益的支出に関する財政権限を与えた。アイスランドでは責任分担法（1989年）を制定して、国と地方が同等に機能するとした。フィンランドとスウェーデンでは財政に関する市町村の意思決定権限が拡大された。オランダではLondo 制度と呼ばれる、施設費、教材費、初等学校および特別学校の維持費に関する経費負担制度が新設され、この制度によって学校委員会が中央政府の決定する固定予算を受け取る。

こと財政に関する限り、公的機関、つまり中央政府ないし自治共同体（ベルギー、スペイン）あるいは州（ドイツ）、州（regions）、県（departements）などの政府機関が主たる責任を負うことに変わりはない。これらの機関が予算管理と同時に教育（教育上の財産権移転）の基礎的経費配分の責任を負う。教育に関する国の財政支援の役割は引き続き重大であるといえよう。義務就学は普遍性かつ無償性を基本原則とするため、国の財政負担は不可欠の要件であり、責任をもって教育を提供し維持するための実質的な財政負担義務がある。