

## OECD 教育大臣会合 「教育の質の向上を目指して」 議長総括

2004/03/19

OECD 諸国の教育大臣をダブリンに迎えこの会合の議長を務めたことは、私にとって大いなる喜びであった。ここでの討論は、OECD 非加盟国・地域の参加を通じて、貴重な視点を得ることができた。また、OECD 経済産業諮問委員会（BIAC）や OECD 労働組合諮問委員会（TUAC）との対話も同会合に資するものであった。

### 成績の向上

議論の主題を説明するに当たって、ホセ・ダビッド・ゴメス・フスティーノ大臣が、教育を受ける機会の拡大と成績の向上という 2 つの課題を指摘した。大臣は参加者に対し、これらの課題を達成しすべての人々の教育の質の向上を図るための主要な政策的手段について考慮することを呼びかけた。そうした手段とは、例えば、教育目標の設定と実施状況の検証、学習環境の整備と革新性を促す学校運営モデルの作成、学習機会の平等を促進する人的、財政的資源の配分などである。大臣は特に知識重視の教育システムを設立することの重要性を強調したが、それは、教育サービスを提供する側の人々がパートナーとして行動し、そうした行動を取るために必要な知識と権限を持ち、改革の実施に当たっては効果的な支援体制の助けを得ることができるというものだ。これには、内部評価と外部評価をバランスよく考慮し、また、協力的アプローチと競争的アプローチもバランスよく取り入れなくてはならない。フスティーノ大臣は、教育改革政策形成における経験を各国政府が共有し大胆な評価基準と効果的な支援体制を確立するために、OECD の協力を求めている。最後に大臣は、行動の成否は現在の成績のレベルだけでなく個々の学校がどれほど前進したかも考慮して判断されるべきことにも言及した。

### 基準設定と教育の質の検証

トゥーラ・ハアタイネン大臣は、教育の質を確保し学校が社会経済的に不利な要素に立ち向かうためには、カリキュラムと基準の設定が中心的な役割を果たす点に焦点を当て議論のサブテーマを説明した。また、教育の質を定義しまたそれを向上させるには、国際的な協力が重要であることも指摘した。大臣はまた、教育目標や基準がどの程度具体的で実際的であれば、教育制度のレベルを向上させ透明性を確立し異なる学校間での教育水準の統一性を確保するのに最も役に立つのか、また、教師が生徒の学習状況を理解、向上させるためのガイダンスとして有用なのかという問題も提起した。大臣は更に、質の高い学習と授業のための提言など学校を単に「格付け」するだけでなく、その発展と改善を促進し、更に、生徒の全般的な幸福と社会経済的背景を加味した学習成果評価判断基準の確立の重要

性を訴えた。

### **合意事項**

大臣は以下の点で合意した。

- ・ 社会や政府の関心が、資源や教育内容の管理から結果重視へと移っていることに留意し、教育効果の質を測る基準の設定、実施、検証を最重点課題とする。
- ・ 教育の質という概念は、主要な教科での知識や技術だけでなく、生徒の自己意識や、社会的技能、学習への意欲、全般的な幸福の向上等より広範な学習成果を含む考え方であるとされた。
- ・ 学習成果の向上には、社会が教育に見出す価値が大きな役割を果たしていることを重視し、生徒の学習意欲の育成の必要を強調した。
- ・ 教育成果のすべてが、大規模試験等で簡単に数字で表されるものではないことに留意し、従って、こうした評価に加えて生徒の日ごろの活動など別の評価も行うことが重要であると考えた。
- ・ 質を確保するための枠組や評価の方法を普通教育以外の分野にも拡大することの重要性を認識した。
- ・ 教育の質を定義、検証する上での国際協力の重要性を認識し、この分野におけるこれまでの「OECD 生徒の学習到達度調査（PISA）」の果たした役割を評価する。
- ・ 質の高い教育と学習機会の社会的均等の双方を達成した国があることを示す PISA の結果は、社会的に不利な状況でも教育の成果は上げられるという重要で希望に満ちたメッセージを伝えていると考える。
- ・ 国々がそれぞれの教育的、社会的、文化的コンテクストの中で学習成果の質の高さと公平性を確立するプロセスを把握することへの支援として、OECD に対し、PISA の拡大、継続を要請する。

### **討論事項**

- ・ 大臣は、大きな教育目標から個々の教科での明解な成績レベルに至るまで、基準設定には様々なアプローチがあることを認めた。更に、学習意欲の育成や教育目標と内容の透明性の確立に際して基準をどのように用いるべきか、教師が生徒の学習状況を理解し向上させるのに基準はどのように使われるべきかについても様々な議論が行われた。
- ・ 大臣は、生徒の成績が比較可能な基準枠組内で評価されることの重要性については合意したが、その際、全国テストや基準をどの程度まで利用すべきかについては意見が分かれた。全国カリキュラムを狭いものにし、「テストのための」授業になる危険性を指摘する大臣もいたが、多くは教育制度全体の改善と成績の悪い学校に対する制度的対処能力の向上といった点から全国水準の設定は不可欠であると考えている。
- ・ 何人かの大臣から、単なる目安としての教育水準の設定ではなく一定の年齢や学年の生

徒が達成すべき成績基準を導入しようとする努力が紹介された。次に、そうした成績基準をどのように定義したら教育成果の基本レベルを維持し同時に不利な条件を持つ生徒だけでなく特に優れた才能を示している生徒たちも含めて、全ての生徒の学習意欲と成績の向上に役立つかについて討議された。

- ・ 評価判断の結果をどのように活用すべきか、また、自分たちがどのレベルにあるかについて知りたいとする親や学校の「知る」権利と、比較結果を学校全体の改善に適切かつ効果的に役立てるとする目的とをどのように両立させるかについては、様々な意見が表明された。一部には、評価判断結果は最良の教育方法を見出し共通の問題を照らし出す道具と考え、それによって教師や学校が学習環境の支援体制や生産性を改善するものという見方がある。一方で、学校の序列を公表するだけではそうした目的は達成されないどころか教育に様々な形で関わっている人々の間での協力関係にマイナスの効果をもたらすこともあり得るとする意見もあった。しかし大多数の意見は、親や広く社会に教育の成果についての情報を提供することは重要で、そのような透明性こそ教育の効果を高める主要な手段となるというものであった。
- ・ 序列が公表される場合それは公平なものでなければならず、学校が出した実際の結果と、その学校の置かれた社会経済的背景や利用可能な資源を考慮した上で期待される結果とを比べたものにすべきだという意見が一部の大臣に強くあった。
- ・ ある国からはその国の連邦政府のイニシアチブとして、子供が全国の読み書き計算標準に照らし合わせてどの程度の成績かを親に知らせている場合に、その州や学校への補助金を増額するという措置を取っていることが報告された。

### **有効な支援体制の確立と現場への権限委譲**

サブテーマの議論開始に当たってバーリント・マジャール大臣が、各学校の成果を比較する場合にはその学校が置かれた背景を考慮して個々の学校の付加価値を重視すべきであることを指摘した。次に、差をつけた資源配分などの教育政策により成績の悪い学校の水準を引き上げることができるかどうかという問題を提起した。十分な成果を示していない学校に対しては、評価判断システムに加えて明確な目的を持たせた支援体制を用意することが重要であり、分権化した意思決定システムの中で学校が今まで以上の責任を担うことを奨励すべきであると述べた。

### **合意事項**

大臣は、以下の点で合意した。

- ・ 教育の成果に関する良質で比較可能な情報の提供が、学校の自治と説明責任を強化する前提条件であることで同意した。それに伴い、急激に変化する社会の必要に対応するための学校の権限と能力を強化する努力と、全国カリキュラムと標準に関する確固たる枠組設定とを合わせて促進することの重要性も強調している。更に、学校レベルでの自治

の強化は教育関係当局からの適切な支援と管理運営とによって支えられるべきであることも指摘している。

- ・ 政府にとっての最重要課題として、学習の成果についての情報を教育サービスの提供者へフィードバックすること、褒賞及び支援システムの確立、革新性を促進する学校の管理運営モデルの構築、パフォーマンスの悪い学校が褒賞を受け取ることのないようにしつつ最も必要としている分野へ資源を配分する方法を設定することなどがあると認識した。
- ・ 優秀性と公平性を促進する際、教育の普遍化と教育制度に柔軟性を維持することとの間に生じるジレンマを解消する方法の1つとして、個別学習の強化を考慮した。均質でない学習グループに対し、高度に個別化された学習プロセスを通じて教えるアプローチや方法を重視することで、教育制度全体に大きな波及効果が期待できると考える。例えば、学習環境や学校組織、学校間の相互交流や社会との交流、更に、教師の初期研修及び継続的研修などの分野への波及効果が考えられる。また、学習結果の評価から学ぶための評価へと重点を移すことが求められ、高度なフィードバック・メカニズムや学校改善のプロセスへの教師の参加が必要だと考えている。個別学習方法の選択、支援に、親が関わることの重要性を指摘する意見もあった。
- ・ 効果的な支援体制と教育改革政策の形成に関しての経験を各国政府が共有するため、OECDの協力を要請する。

### **討論事項**

- ・ 成果志向を促進し地域社会の関心と学校内及び学校間での共同学習を奨励、同時に、水準の達成と学習成果の平均化を確実なものとするためには、様々な教育関係者の間でのどのような意思決定の責任の分担が最も効果的かについて議論が行われた。
- ・ 大臣は、権限移譲の傾向は意思決定の様々な分野で一様に進んでいるわけではないことを認めた。教育内容の開発と柔軟な活用こそが学校の自治の表れであると考え大臣がいる一方で、新たな管理運営手段を通じて、あるいは、学校と地域社会の教育関係者との協力を通じて個々の学校の管理運営を強化する方を重視し場合によってはカリキュラムや基準の集中的管理運営の方向を目指す意見も出た。
- ・ 多様な学習環境が不利な条件を克服させ才能や優秀さを伸ばすことにつながる場合には、学習や学校教育への総合的なアプローチが有効であることに注目する大臣がいた一方で、伝統的に高度に階層化され連邦組織になっている教育制度においてそうしたアプローチが生み出す課題に言及する意見もあった。

### **教師の採用及び活用の改善**

教師の採用と活用の改善という問題は密接に関連しており、従って一括して議論すべきだ

ということで大臣たちの意見が一致した。教師の質とその働きは生徒の学習と学校制度の改善にとり重要な決定要因である。

多くの国で教師の高齢化が進んでおり、また新卒であれ他分野からの中途採用であれ有能な人材を教職に引き付けることも困難になっている。人数不足は質に関する不安につながる。中にはかなりの割合の教師が十分な資格を持っていないという国もあり、主要科目でも必ずしも自分の専門ではない分野で教えている教師の割合が非常に高い。退職者や離職者の割合も最近増加している。

だが大臣は、教師の人数不足が見られないからといって質の問題に不安がないわけではないことも指摘している。現在教師不足の問題に直面しているかどうかにかかわらず、どの国でも現代の学校制度や多様性を増している生徒らが生み出す課題に対処できるだけの知識や技術を備えた教師を確保することについての懸念が報告されている。教師過剰という事態を迎えている国々では、特に新規採用向けの口を確保し新たな才能を学校に引き入れることが課題となっている。

ウーラ・トルネース・デンマーク教育大臣が、議論の口火を切った。同大臣が強調したのは次の二点である。

- ・ 発達期にある児童への影響という面だけでなく、若年層の学習態度、習得技術、更に生涯学習への意欲への決定的な影響という面でも、良い教師というのは計り知れない価値を持つ。
- ・ 若い有能な人材が教職を望むような状況を積極的に作り出すと共に、様々な経歴の人々が教職に就けるよう柔軟な採用方法を考える必要がある。

トーマス・エストロス・スウェーデン教育科学大臣は、人材の有効活用を確保するための主要な戦略的要因を四点指摘した。

- ・ 全ての学校に体系化された質の向上プログラムを導入させること。
- ・ 研究結果や教育科学をこれまで以上に取り入れた教師研修制度の強化。
- ・ 生涯学習のアプローチを取り入れた教師研修プログラムの組織化。
- ・ 成果を上げている学校の特徴 効果的な指導力、明解で広く理解された目標、生徒及び両親の参加奨励、改善の継続につながる厳しい自己評価システム を、教師の新任研修プログラムやその後の昇進 / 褒賞制度に組み込むこと。

大臣は以下の点で合意した。

- ・ 教師の採用状況や、仕事への満足度、効果的な授業などの点はすべて教師の仕事と新しい知識や研究結果との関連を強化し、学校が（教師にとって）学ぶための組織として発

展することを促進することで改善できる。

- ・ 教師の採用及び定着状況の改善に関する政策は、同時に学校間の教師の公平な配分にも配慮しなければならない。
- ・ 新任教師が直面する問題については特に注意が必要である。教職に就いて早い時期に退職率が高い傾向が見られるのは、新任教師が最も困難な職場に配置されることが多いことも一因となっていると思われる。教師養成機関や経験を積んだ教師からの継続的支援を組み入れた新任研修プログラムが、教師のキャリアで重要な役割を果たすようにする。
- ・ 教職のイメージや地位を改善することが重要である。多くの国が既に、国にとっての重要性や、高度で多岐に亙る職務内容、更に知的興味を刺激することなどを訴えることで教職のイメージ改善を図っている。親または雇用者という立場等から学校の日常活動に密接に触れている人々の間では、教師についての評価が最も高い傾向が見られることから、これは、学校と地域社会とのつながりを一層強化すべき理由となるということも指摘された。
- ・ 教職への新たな門戸を開くこと、特に他分野で相当の経験を積んできた人々に対して新たな道を開くことには多大なる利点が見出せる。これは人員不足の問題の解決につながるだけでなく、学校制度内の技術ベースの拡大につながり、生徒らにとっても有益となる。まず必要なのは教師養成制度に柔軟性を持たせることで、人々が学校で働き始めながら同時に養成訓練を受けることができるような機会をつくることである。
- ・ 教師というキャリアを生涯学習という枠組で捉え、最初の教職課程から新任研修、その後の専門研修までを一体化し、教師が研鑽を重ねていくための意欲や支援を維持できるようにする。
- ・ 学校における指導力は、教師の人材活用に大きな影響力を持つ。良い指導者は、教師と生徒の双方にとって刺激的で協力的な校内の雰囲気を作り出すことができる。OECD 加盟国にとっての優先課題は、学校指導者の採用、研修、支援体制の改善である。
- ・ 学校の自治の拡大傾向は広く支持されてきているが、そのためには学校の指導者や教師が管理運営法や自己評価法、更に説明責任を満たすための新たな技術を身に付けなければならない。
- ・ 教師の勤務評定は、教師からのインプットを重視し様々なアプローチや情報源を用い、個々の学校の状況にも配慮しなければならない。
- ・ 数学、科学、技術、職業訓練などの教科での教師の採用、定着の難しさ、また、男性やマイノリティ出身の人々を教職に迎えることの難しさに関わる問題については、的を絞った政策を体系的に実施する必要がある。最近の科学技術大臣会合で支持された重点事項に鑑み、OECD の教育局が科学技術政策委員会（CSTP）と密接に協力していくことが特に重要であると思われる。
- ・ 更に、新たな指導技術の育成と教員採用及び異動に対する移民の影響を調査するために、OECD 内あるいは加盟国間での協力が進んでいることが評価された。

- ・ 教育改革論議や改革の実施に当たっては、教師やその専門組織が十分に参加していることが不可欠である。大臣は諮問、参加のためのプロセスの拡充に努めることに同意し、既に幾つかの国で教員組織が先頭に立って教師の勤務評定やキャリア構造について新たなアプローチを作成しようとしているという報告を聞き意欲を新たにした。

## 教育と社会的統合

教育大臣会合は、「教育と社会的統合に関する OECD フォーラム」で幕を開けた。このフォーラムの進行役を務めた全体会合副議長、レティツィア・モラッティ教育・大学・研究大臣（イタリア）に感謝する。フォーラムには大臣以外に、報道機関や非政府組織も参加した。

ロバート・パットナム・ハーバード大学教授（公共政策）が冒頭報告を行った。社会的ネットワーク、信頼、相互関係など、いわゆる「社会資本」が社会的統合という広範な目標達成に有用となる。（コミュニティ内での）社会資本の結合や（コミュニティ間の）連携の二つが統合された社会を築き上げる礎石となる。生徒や教師それぞれの間でのネットワークや教育機関と家族や地域社会をつなぐネットワークは、教育の成果を向上させることができる。逆に、社会教育を通じてあるいは学校が町の中心となることや課外活動を通じて、更に教育機関での活動を通じて教育も社会資本や統合を促進することができる。様々なコミュニティ、異なる民族集団の間のつながりが非常に重要となる。

移民やその他の要因の結果として社会の多様化が多くで進展しているが、これは、社会を豊かにするものである。しかし一方で、社会統合に関しては課題も投げかけている。これに対し、成功した対応策が幾つか紹介された。マイノリティ出身の生徒に対する教師の期待感を高めさせそうした生徒を課外活動や生涯学習に参加させる措置は、この点で特に重要である。また、母国語（出身民族の言語）教育や二カ国語教育が有効な場合もある。多民族化がそれほど進行していない社会でも、他の面での多様化がやはり幾つかの課題を提起している。

教育機関の運営管理についてはより共同管理的なアプローチを用い、学校教育への親の参加を奨励した方が、教育機関を中心にした社会統合が促進されることが考えられる。スポーツ、芸術、社会学習などの課外活動を含め協力しながら学ぶという方法は、学校内の社会的絆を醸成するだけでなく対人関係も学習させることができる。

教育を通じた統合促進は重要ではあるが、社会統合の前提条件となるのは社会における正義であり、公正である。国によっては、貧富の差の解消が特に重要なところもあれば、貧

しい農村地帯では強い地縁や血縁関係があっても、教育面で深刻な問題に直面しているところもある。広範な公共政策が一般的な不公平状況に対処するための鍵を握っていることも多い。例えば、福祉制度の整備や児童の保育支援措置などである。

学校教育は一体感のある共通の文化を作り出す。しかしその一方で、多様な社会集団を、ジェンダー、宗教、特殊な教育の必要性、年齢、収入などによって選別することで集団を分裂させ社会統合にダメージを与えることもある。この点で政策的に行えることは単純なものではない。情報通信技術（ICT）は教育にとって強力な新手段であるが、排他的傾向を助長する新たなリスクも含んでいる。デジタル・ディバイドもその 1 つであり、電子通信手段が遠隔地との通信を可能にする一方で、地方社会を孤立させる危険性も考えられる。

一方に質の向上、もう一方に公平性と正義、この二つが相互に作用して支え合い、教育制度の中心的目標となっていくようにしなければならない。また、これらは社会資本の形成と社会統合の促進にも寄与すべきものだ。教育の成果だけでなく、社会資本と統合の発展度も測る評価枠組も不可欠で、OECD はこの点で協力することができる。こうした努力を重ねることで全ての人々の教育の質の向上に結びついていこう。

閉会の辞では、ヒュー・ブレイディ・ダブリン大学総長がフォーラムの議題を広い意味での教育の目標という中で捉え社会的ネットワークが個人の学習にも役に立っていること、また教育の経済的役割が社会統合を始め広く社会的恩恵につながっていることなどを指摘した。

### **民主的市民教育**

ベルグリンド・アスゲルスドットィル OECD 事務次長がワーキング・ランチを主催、進行役はトーマス・エストロス教育・科学大臣（スウェーデン）が務めた。

議論の冒頭、マリア・ファン・デルホーベン教育・文化・科学大臣（オランダ）から、多様化が進み伝統的な社会の絆が失われていく社会の現状を反映して市民権という考え方も再考すべきであるという発言があった。個人と政府の関係に加えて個人同士の関係も市民としての意識の中で重要性を増している。市民意識は生徒に社会とのかかわりを奨励したり国家市民ではなく世界市民という意識を教えたりすることで、学校内での関係から芽生えさせることが必要である。

議論では、次の共通課題が浮かび上がってきた。

- ・ 若年層に伝統的な政党政治よりも特殊利益団体を支持する傾向が強くなってきているなど政治参加の形態が変化している。

- ・ 個人が地域、国家、世界のレベルで重なり合う様々なアイデンティティを持つようになってきている世界で、教育は新たな世代の内に「帰属」意識やアイデンティティを育てなければならない。
- ・ 市民意識、価値観、その他教育の成果といえるものは測定が（不可能ではないが）難しいものであるが重要なものである。学校でこうした成果を求めることは、その経済的見返りがすぐに表れるものではないこともあって難しくなっている。
- ・ 価値観や個人の責任について教えることは特に難しい。それは、そうした価値観を教師がどう受け入れるのかということが問題になるからだけでなく、価値観というのは教えられるだけのものではなく学校内で経験的に学んでいくべきものだからである。

それについて次のような対応策が論じられた。

- ・ すべての人々が基礎能力を習得できるようにすることが、民主的市民権の基盤となる。
- ・ 学校の運営管理に生徒を参加させることが重要である。学校評議会、青年議会、インターネット・フォーラムなどは、市民としての民主的な参加を奨励促進するための枠組となる。
- ・ 教育学的アプローチは重要な役割を果たす。他人の意見を尊重するというのを教室での授業法に組み入れる。
- ・ 地域社会や環境についての現地研修は若者を地元の問題に関与させるために有効である。
- ・ 論議の多い問題を抱えている国もあり、例えば、信仰を基盤とした学校（あるいは、特殊団体のための養成機関となっているような学校）を公的な分野に受け入れるべきかといった問題や、政治的参加を進めるために選挙権年齢を引き下げるべきかといった問題が提起された。
- ・ 正規の教育外で身につけた能力、技術、経験をどう評価するかも考慮すべき点である。

#### 今後の活動

欧州評議会は、他の国際組織と協力して 2005 年を「ヨーロッパ教育・市民意識促進年」と宣言する。このイニシアチブに沿って広く国際協力の可能性を探っていくことになるだろう。この分野での OECD の今後の活動の範囲について指摘があった。最良の方法について知識を交換することが国際協力を拡大する上で重要である。

ノエル・デンプシー教育・科学大臣（アイルランド）