

ドイツ語圏における教育ガバナンス －その概念、構造、研究方法を概観する

オリバー・マイヤー (Oliver MAYER)*

日本語訳：納谷 昌宏**

I ガバナンスとは何か？

2007年に出版された『ガバナンスハンドブック (Handbuch Governance)』の序文には、「このところ社会科学の分野だけではなく世間でも「ガバナンス」という言葉が用いられ、この概念はよく知られ、よく使われるようになってきている」と述べられている。(Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007b:10を参照)しかし私(筆者)にとって「ガバナンス」という言葉は、出版から10年経った今でも(2017年)、普段の会話の中であまり使われることもなく、決して一般に馴染んだ語ではないと感じられる。この際、これまで「ガバナンス (Governance)」という語に対してドイツ語で置き換えられる定着した語がなく、英語の発音と綴り(とりわけ語頭が大文字)のまま使われる点が問題なのは確かである。英語の単語 government (政府)と似ていることから、Governance と government がしばしば混同される。この2つの語は英語の動詞 govern を語源とする。そもそもこの語 govern は比較的広い意味を持ち、統治する、支配する、指導する、操縦する、操作する、管理する、統制する、コントロールする、などと翻訳することが可能である。

ガバナンスの概念やコンセプトは社会科学の2つの研究方向により特徴づけられる。それは経済学と政治学の分野である。(Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007b:11及び Altrichter 2015を参照)ドイツでは今日、政治学者がガバナンス研究の主導権を握っている。ここでは政治学者アルトゥール・ベンツとニコライ・ドーゼにより定義されるガバナンスの中心概念が抜き出され、反映されているという。

1. ガバナンスはアクターの相互依存を管理する目的で、コントロールし調整する(また操作する)ことを意味する。
2. コントロールと調整は制度化された規則体系に基づいている。これはアクターの行動を規定すべきものである。
3. ガバナンスは集合的行動の相互行動の規範と変更を含む。それは制度の枠内で、制度によって規定されることなく生じる。(ネットワーク、連携、交換関係)
4. コントロールないし調整の過程は、あらゆる規定において組織の境界を越えようとする。ガバナンスの概念が把握しようとする相互行動の規範だけではなく、特に国家や社会の境界を越えようとする。この意味で政治は普通、国家と非国家のアクターの協働において(あるいは組織の内部と外部のアクターによって)行われるものである。(Benz/Dose 2010:25-26から引用)

従って特にガバナンスにおいては、様々なアクターの行動のコントロールと調整が重要なのである。そのアクターは明らかに同じ目的を追求するが種々の組織に所属する者である。ガバナンス研究が行われる分野のリストについては、2007年に出版された既述の『ガバナンスハン

* 愛知教育大学教育支援専門職養成課程・教育ガバナンス講座

** 愛知教育大学教育支援専門職養成課程・教育ガバナンス講座

ドブック』を用いて作成することが出来よう。この本の第3部 (Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007a:271-475 を参照) では16本の論文が掲載されているが、そこでは次のようなテーマが取り扱われている。それは次の3つのグループに分類される。

- a) 政治学のテーマに関する11本の論文: 民主主義、利害関係の仲介、多層ガバナンス、グローバルガバナンス、ヨーロッパ連合、単一民族国家、地方ガバナンス、地域ガバナンス、福祉、環境政治学、発展政治学。
- b) 経済学のテーマに関する2本の論文: コーポレート・ガバナンス、経済
- c) その他のテーマの3本の論文: 技術、学問、マスメディア

こうした構成から改めて明らかになることは、ドイツ語圏のガバナンス研究は政治学に関するものが主なものであること、なかでも目につくのは、この本のリストに教育ガバナンスという語の記載がないという点である。

II 教育ガバナンス

教育学は社会科学の一分野である。従ってガバナンスの方法が教育者によって利用されるのも驚くにあたらない。アルトリヒター (Altrichter 2015:32) によれば、ガバナンスは2004年「初めて学校制度の変遷の経験論的研究に利用された」という。その後この概念は多くの研究者に受け継がれ、2007年に出版された『教育ガバナンス (Educational Governance)』 (Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007a) と題する論集により、ガバナンスの方法が初めて教育学の専門家に幅広く紹介されることになった。注目すべき点は、既述の『ガバナンスハンドブック』が同年 (2007年)、同じ出版社から出版されたということ、その結果ガバナンス研究が2007年以来、ドイツ語圏で確立されたという点である。

論集『教育ガバナンス』 (Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007a) には、「教育制度における行動調整とコントロール (Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem)」という副題がついている。この副題はガバナンス研究の領域においても制度の内部、具体的には教育制度の内部におけるコントロールと調整が重要であることを示すものである。教育ガバナンスの定義ないし方法としての有益な点は、「教育制度におけるコントロールと組織改革の問題の包括的な記述と分析である。この方法は多層的システムにおける当事者間の行動調整の問題として分析する点にある。」 (Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007b:10) ここで注目すべき点は、「多層的システム」という概念に目が向けられている点である。この概念はよく用いられ、この観念の中心的な側面の一つであろう。(第3章を参照)

出版物として最も重要なものは、シュプリンガー書房の『教育ガバナンス (Educational Governance)』全集である。これは2007年以来これまでに39巻が出版されており、その内容は論文集、ハンドブック、個別研究と博士論文等である。そのテーマは学校の発展、学校組織と教育管理、学校立地、学校品質、学校改革、学校査察、高校卒業試験 (アビトゥア)、教材、教員養成、財政援助、全日制学校などである¹。この全集の編集者は、オーストリアのヨハネス・ケプラー・リンツ大学 (Johannes Kepler Universität Linz)、スイスのチューリヒ大学 (Universität Zürich)、またドイツのユストゥス・リービヒ・ギーゼン大学 (Justus-Liebig-Universität Gießen)、ヴッパータール・ベルギッシュ大学 (Bergische Universität Wuppertal)、カッ

¹ シュプリンガー書房のホームページを参照: <http://www.springer.com/series/12179> (アクセス: 2018年1月21日)

セル大学（Universität Kassel）に所属している。しかし教育の分野で組織的にガバナンス研究が確立しているのは、オーストリアのシュタイヤーマルク教育大学（Pädagogische Hochschule Steiermark）においてのみである。この大学には「教育ガバナンスと品質向上研究所」²がある。そのほかスイスのベルン教育大学（Pädagogische Hochschule Bern）には2008年以來、「学校システムにおけるガバナンス」³という研究重点プログラムがある。全集『教育ガバナンス』の編集者の多くは、ドイツ語圏の教育研究者で構成される研究グループ「スクールガバナンス」のメンバーとほとんど共通している。この研究グループはガバナンス研究者のためのネットサービスを行っている。しかしそのホームページは2012年以來、更新されていない⁴。これらの例を除くと、ドイツ語圏の教育研究においてガバナンス研究は制度的に確立しているとは言い難い。

なお、ここで「教育ガバナンス（pädagogische Governance）」という用語（訳者注：educationalではなく、ドイツ語の pädagogisch）が用いられることはないという点を指摘しておきたい。従ってドイツ国立図書館の蔵書目録にはそのようなタイトルの本は存在しないのである⁵。

Ⅲ 多層システムとしてのドイツの学校制度

ドイツにおける学校と教育の制度は－他の多くの国と同様－複雑な体系を成している。つまり異なるレベルの様々なアクターがお互いに協力し合う制度となっているのである。ガバナンスの観点からすれば、それは表1に示したような多層システムとして示される。（Altrichter 2015:37を参照）これが多層であるということと同時に、階層（ヒエラルヒー）の構造を成していることがわかる。つまり、各々上位のレベルが下位のレベルに対して指示権限を有するのである。あるいは－例えば OECD の例のように－上位のレベルの活動が下位のレベルに対する影響力を有するのである。同時に上位のレベルはより大きな指示領域を有し、各々下位のレベルよりも少ない機関から成っている。しかしこの図は、個々のレベルとアクター間のさまざまな相互依存を表すものではなく、また個々のレベルの重要性を表すものでもない。

表1：ドイツの学校体系におけるレベルとアクター

レベル	重要なアクター
OECD	教育研究者
欧州評議会	教育研究者
教育と研究のための連邦省	政治家、公務員、選挙人としての市民
文部大臣会議	政治家、公務員
各州の文部省	政治家、公務員、選挙人としての市民
教育委員会事務局・学校課と学校監督	公務員
市町村（学校設置者）	政治家、公務員、選挙人としての市民

² 研究所のホームページを参照：<https://www.phst.at/ueber-uns/organisation-leitung/institute-zentren/institute/institut-fuer-educational-governance-und-qualitaetsentwicklung>（アクセス：2018年1月21日）

³ プログラムのホームページを参照：<https://www.phbern.ch/forschung-und-evaluation/schwerpunktprogramme/governance-im-system-schule.html>（アクセス：2018年1月21日）

⁴ 参照：<https://www.school-governance.com>（アクセス：2018年1月21日）

⁵ 参照：<http://www.dnb.de>（アクセス：2018年1月21日）

学校	校長
学級	教師、生徒、両親としての市民

出典：Altrichter/Heinrich 2007:67 から独自に作成

OECD（経済協力開発機構）は学校・教育体系における最上位の機関であると位置づけられる。なぜなら OECD は多くの大陸を統括し、全世界に影響力を有するからである。同時に OECD は非常に新しい機関でもある。というのも教育政策においては、PISA（学習到達度調査）研究に関する議論以来、目に見える形で表れ、その結果は 2001 年に公表され、PISA ショックを招くことになったからである。また PISA 研究はドイツの学校制度の品質に関する議論を呼び起こし（Mayer 2005 参照）、さまざまな改革をもたらすことになったからである。

同時に新しい機関は欧州評議会である。これはヨーロッパ言語共通参照枠の設定により、外国語教育に強い影響を及ぼすことになった。このヨーロッパ言語共通参照枠（Trim 2002 参照）は 1990 年代に発展し、2000 年代初頭以来、教科書やクラスの構成に顕著な影響力を有し、特に（A1 から C2 までの）言語能力の分類に貢献した。

ドイツ連邦の制度において、基本は学校政策を担う「連邦州の文化主権」にある。ドイツの各州には文部省が置かれている。その名称は各州により異なっている。たとえばニーダーザクセン州とヘッセン州では Kultusministerium（文部省）、あるいはシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州とメクレンブルク＝フォアポメルン州では Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur（教育、科学、文化のための省）など。ノルトライン＝ヴェストファーレン州のように文化領域が 2 つの省、即ち Ministerium für Schule und Bildung（学校及び教育省）、Ministerium für Kultur und Wissenschaft（文化及び科学省）のように 2 つに分かれている場合もある。各州は学校制度に関して重要な決定を行う。従って、たとえば義務教育の年限（9 年か 10 年）やギムナジウムの年限（8 年か 9 年）など各州によって異なる場合もあるのである。中等領域 I（第 5 学年から第 10 学年）においてもドイツは大きな多様性を示す。従ってかつてメクレンブルク＝フォアポメルン州のように地域学校（Regionale Schule）とギムナジウム（Gymnasium）の 2 つのタイプの学校しかなかった州もあれば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州のように基幹学校（Hauptschule）、実科学校（Realschule）、ギムナジウム、総合制学校（Gesamtschule）という 4 つのタイプの学校が存在する州もあるのである。学習指導要領は各州によって策定され、教員は全て州の公務員である。

ドイツの教育政策は各州の文部大臣会議（Kultusministerkonferenz）により調整される。たとえば、1996 年に導入された正書法改革のような対立テーマがこれにあたる。また学校卒業の相互の認可あるいは学校の休暇の確定もこれにあたる。教育と研究のための連邦省（Bundesministerium für Bildung und Forschung）は学校政策に関して何の権限も有さない。しかし研究政策や大学、生涯学習の領域では、一般学校に対する影響力を有している。

学校監督（Schulaufsicht）は教育委員会事務局・学校課（Schulamts）、行政管区（Bezirksregierung）、文部省（Kultusministerium）が責任を負っている。その際、各州により異なる。従ってたとえばノルトライン＝ヴェストファーレン州では 53 の教育委員会事務局・学校課がある。しかし学校監督は部分的に行政管区により行われることもある⁶。これに対してブ

⁶ 参照：<https://www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Geschaefsbereich/index.html>（アクセス：2018 年 1 月 21 日）

ランデンプルク州では、学校監督を担当するのにわずか4つの教育委員会事務局・学校課しかない⁷。都市州（都市が一つの州となっている）であるベルリンのようなどころでは、教育委員会事務局・学校課が存在する。あるいはブレーメンやハンブルクのようなどころでは、学校監督は市政府（Senat）により実施される。

市町村はドイツのたいていの公立学校の設置者である。市町村は学校地区と学校建造物を決定する。また学校の閉校など政治的に微妙なテーマについても決定する。市町村は学校の建物を財政的に支えるだけでなく、学校管理者（学校事務員、用務員）や教材にかかる費用も負担する。学校設置者はまた郡であったり州である場合もある。

この階層構造の最下位に存在するのが学校や教室であると言えよう。しかし教育制度における最も重要な仕事を行うのはこの最下位の機関である。つまり授業を担当するのである。

教育制度の当事者は次の6つのグループに分けることが出来よう。

- a) 政治家。彼らは州単位の教育政策の枠組みとなる条件を策定する。また市会議員として学校の建設とその設備などの具体的な計画を決定する。彼らは公務員と教育研究者に助言を受け、選挙で選ばれた責任を果たす。
- b) 公務員。彼らは政策的決定を実行し、政治家が脚光を浴びるのに対して、しばしば裏方の役割を果たす。しかし公務員は教育制度において顕著な影響を及ぼす。というのもしばしば政治的決定を準備し、学校を監督することによって、文部省と個々の学校間の重要な橋渡しを行うからである。
- c) 教師と校長。彼らは生徒とその両親と直接に接し、授業を行う。学校運営者はしばしば教師と学校監督の間を取り持つ役目を果たさねばならない。教師と校長はまた選挙人及び労働組合員として政策決定に影響を及ぼす。
- d) 市民。彼らは生徒の親として学校制度に直接かわり、また選挙人として、教育政策を担当する政治家を選ぶことによって、間接的な影響を及ぼす。
- e) 教育研究者。彼らの研究成果は教育制度の様々なレベルに影響を及ぼす。しかし表1では最も上位2つのレベルに置かれているにすぎない。
- f) 生徒。彼らは他の機関や担当者ほとんど影響を及ぼさない。

IV 学校制度の改革

第3章で紹介した学校制度は国家が法律や条例、学習指導要領の形をとってインプットを与え、という古典的な官僚制度に依拠している。この制度は「価値の高いインプットが、優れた学業成績という形における卓越したアウトプットを保証する」ということを前提にしている。（Gördel 2016:44 を参照）しかし学業成績が必ずしも優れているわけではないということが、「PISA ショック」以来、世間に知られるところとなり、教育政策の改革に関する集中的な議論が行われるようになった。もっともガバナンス研究の観点からすれば、学校制度の構造改革は既にずっと以前から始められてきたのではあるが。アルトリヒターはドイツ語圏における学校制度の近代化について3つの段階を挙げている。

- a) 学校自治（1990年代の初頭以来）、即ち個々の学校はそれまでのレベルより高いレベル（の機関）によって規定された事柄について、自ら決定することが許される段階。

⁷ 参照： <http://www.schulaemter.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.428185.de>（アクセス：2018年1月21日）

- b) 学校の内部コントロール（1990年代半ば以降）、即ち学校運営のレベルが引き上げられる段階。
- c) 外部及び学校を包括するコントロールの強化（2001年以來）、即ち教育水準が決められ、授業の成果（いわゆる「アウトプット」）が測定される段階。（Altrichter 2015:40-42を参照、より詳しくは Altrichter/Heinrich 2007:78-93を参照）

ガバナンスの観点からすれば、これらの改革は「新コントロールモデル」（Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007b:9を参照）、あるいは「新コントロール」（Kanape/Kemethofer 2017:119を参照）として表される。例として、ここでこの新コントロールのいくつかのテーマを紹介しよう。

(1) 学校自治

個々の学校により多くの自治を与える第一段階は1980年代と1990年代に始まり、2003年この構想はほとんど全てのドイツの州で実行に移された。より多くの自治については、教師が「上から」定められたきまりに固執することなく自由に行動し、生徒たちの要望に応じることによって、授業の品質が高まることが期待される。各州により異なる可能性がある制定措置は、たとえば次のようなものである。

- 学校の特徴の強化
- 試験・テストの数の確定
- 休日（独自に設定可能）の制定
- 学校による教員の直接採用
- 消耗品の予算
- 自己評価（Rürup/Heinrich 2007:174-177を参照）

(2) 学校運営

学校がより大きな自治を持つことにより、校長はより大きな責任を負うことになる。しかしそれはより大きな決定の余地（決定権限）を持つということでもある。従って校長は、たとえば学校の戦略的方針を推進せねばならない。もちろんそれは様々な担当者や機関との間で意思疎通をはかることによってである。広範囲にわたる様々な課題があるため、学校における校長と副校長の専門的で長期間にわたる職務の発展が必要不可欠である。（Kanape/Kemethofer 2017:120-129を参照）これに対してスイスの国民学校（小学校）では、1990年代に至るまで校長は存在しなかった。その代わり多くの決定が市町村議会や教育委員会（この両者は国民によって選ばれた委員会である）によって行われた。（Appius/Nägeli 2015:147を参照）学校自治の拡大は校長の採用につながった。しかし校長はあらゆる必要不可欠な判断能力が備わっているとは限らない。スイスにおける個々の学校自治は、本来期待されていたものよりも大きくないということが結果として確認されよう。というのもこれまでの多くのアクターは、新しい校長に全ての必要不可欠な能力を与える準備が出来ていなかったからである。（Appius/Nägeli 2015:190-191を参照）

(3) 共通アビトゥア試験

8つの連邦州（ハンブルク州、ブランデンブルク州、ニーダーザクセン州、ブレーメン州、ヘッセン州、ベルリン州、ノルトライン＝ヴェストファーレン州、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン

州) では、2005 年から 2008 年までの間に共通アビトゥア試験の制度が導入された⁸。一見すると、こうした統一的な試験の導入は、既述の学校自治の強化の目的と矛盾するかのようと思われる。しかし共通アビトゥア試験は卒業の学力の水準を保証し、アビトゥア試験の地域的差異を減少させ、公平さを高める役割を果たすのである。(Kahnert/Eickelmann/Lorenz/Bos 2015:91 及び Maag Merki 2014:57 を参照)

(4) 学校査察

学校は伝統的に官僚制度に基づく学校監督によりコントロールされてきた。既述の改革や学校自治の強化に基づき、学校監督は学校に能力を与え、学校の品質保証の新たな形式を創造してきた。このために、各々の学校で教育政策の目標、即ち生徒の優れた成績が達成されているかどうかを、専門的で学問的な基礎に基づいて検査するための学校査察の制度が置かれた。学校査察は外部の視点から学校を評価し、フィードバックと刺激を与え、学校と授業の発展と改良に際して教師と校長を支えるものである。しかし、学校査察はこうした機能を全面的に満たすというものではないというのは明らかである。というのもしばしば学校監督と学校査察の間の明確な境界線を引くことが出来ないからである。(Preuß/Wissinger/Brüsemeister 2015:117-119 及び Heinrich 2017:155-157 を参照)

V まとめ

19 世紀の近代的学校制度の発展以来、学校制度の改革は繰り返し行われてきた。なぜなら各世代が異なる要求を学校に求めてきたからである。学校制度の現在の近代化は、特に PISA ショックがその推進力となっている。しかしこの近代化は個々の学校のより大きな自治と責任に基づいている。ガバナンス研究は学校制度のアクターの振る舞いを分析し、どのようにして学校がコントロールされ、如何なる行動と改革が学校に有益な影響をもたらすことが出来るかを示す有意義な研究なのである。

* 尚、本稿（日本語訳）の参考文献については、原文（ドイツ語）の参考文献（P44-45）を参照されたい。

⁸ 他の連邦州では共通アビトゥア試験は 1945 年、1946 年、ないし 1990 年から 1993 年の間に導入された。
(Kahnert/Eickelmann/Lorenz/Bos 2015:92 を参照)