

[原著論文]

ドイツの教育政策における立案と評価

坂野慎二

要 約

ドイツでは2000年代に入り、教育政策の評価が求められるようになってきた。2001年の「PISAショック」を経て、連邦レベルでは、『教育報告書』が2006年、2008年、2010年、2012年と公表されている。多くの州はこれをモデルとして『教育報告書』の作成が進められている。これらの『教育報告書』は、インプット—プロセス—アウトプット（IPO）という枠組みで構成されている。

『教育報告書』を作成する目的は、データに基づいた教育政策を進めることである。出発点となるデータとして、不利な条件の子ども（移民の背景を持つ子ども、経済的に厳しい子ども、一人親の子ども）の割合を重視している。プロセスでは教育の機会均等、学校経路の変更可能性、多様性が重視されている。

キーワード：ドイツの教育政策、政策評価、教育報告書、政策過程、教育調査

I はじめに

日本では「行政機関が行う政策の評価に関する法律（「政策評価法」と略）」が2001年に成立し、文部科学省を含む各省庁は政策評価制度を2002年から実施している。日本の政策評価法においては、各省庁等が3～5年の基本計画を作成し（第6条）、毎年事後評価を実施し（第7条）、評価書を作成する（第10条）。その上で、各省庁等の長は、政策評価結果を政策にどのように反映しているのかについて、総務大臣に通知し、公表することになっている（第11条）。

政策評価法の流れを受けて、国以外の教育行政機関や教育機関も、評価を実施することが義務づけられていく。教育委員会は2007年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（「地方教育行政法」と略）」改正によって、その事務の管理及び執行の状況について、点検及び評価を行い、その結果に関する報告書を作成することが義務づけられた（第27条）。大学評価（学校教育法第109条以降）や学校評価（同法第42条）と並び、教育政策全体が、評価を実施することが法的に規定されるようになった。

時代を遡ると、1980年代以降に行政監察を中心として研究が進められ（例えば行政監察制度研究会（1990））、教育政策の分野では、臨時教育審議会（1984-87年）前後から研究が進められてきた。更に橋本龍太郎内閣前後から政策評価研究は盛んとなり、教育政策領域でも、文部（科学）省を対象とした政策評価研究（例えば、城山（2002）、三好（2008））も行われるようになってきた。中央省庁に加え、地方自治体における教育政策評価研究も進められてきている（例えば小川（2001）、同（2009））。

ドイツでは2000年代に入り、教育政策の評価が求められるようになってきた。2001年の「PISAショック」を経て、連邦レベルでは、『教育報告書』が2006年、2008年、2010年、2012年と公表されている。従来、ドイツでは教育政策や教育改革の記録として、分野別の教育報告書が存在してきた。代表的なものとして、『職業教育報告書Berufsbildungsbericht』等上げることができる。しかし教育領域全体を視野に入れた報告書はこれまで定期的には作成されてこなかったし、それを政策立案に反映させるという考え方は重視されてこなかった。

ドイツでも、行財政改革の流れの中で、政策評価が重要視されるようになってきた。1990年代以降、学校教育の質研究が行われ、教育政策の評価研究が進められてきているが（Ackermann（1998）、Boettcher（2006）、Stockmann（2006b）等）、必ずしも政策立案へのフィードバックが行われているとはいえない。しかし各州の政策当局は、こうした評価に基づいた立案へのプロセスを回し始めている。

日本やドイツの例が示すように、教育政策を含めた政策を実施していく場合、その成果と課題を検証し、その後の政策に反映させることは、今日不可欠なことであると考えられる。それでは教育政策の検証はどのように行うことが可能であり、また、行うべきなのであろうか。本稿では、連邦国家であるドイツの教育政策において、何が目指され、その結果をどのように検証しようとしているのか、また、その結果をどのように活用しようとしているのかを明らかにすることを目的とする。まず連邦レベルでの『教育報告書』がどのような目的で作成され、その内容がどのようなものであるかを整理する。次に、16ある各州の『教育報告書』の作成状況を明らかにする。更に州別の事例として、PISA調査等で成績の良いバイエルン州、成績の良くないハンブルク市（都市州）及びプレーメン市（都市州）報告書の構成と内容を取り上げ、教育政策のPDCAサイクルにおける評価の役割を考察していく。以上の点から日本の教育政策評価と立案についての示唆を明らかにする。

II 連邦レベルにおける『教育報告書』の作成

1 「PISAショック」と教育の質保証

2001年12月4日、2000年に実施された国際学力調査であるPISA調査結果が公表された¹⁾。ドイツの教育改革は、まさにPISAショックにより、学校制度の「効果」を生む施策を行い、

学校教育の効果を高めることを中心として展開されるように変化していく。PISA 調査結果の公表と同時に、KMK（常設各州文部大臣会議）は「7つの行動プログラム」を示している。これはその後の各州の教育政策における方向性を示すものであった。そこでは、次の7項目が挙げられている²⁾。

1. 就学前教育領域において言語能力を改善するための措置
2. 早期就学を目標として就学前領域及び基礎学校とのより良い接続のための措置
3. 基礎学校教育を改善するための措置、及び読解力、数学並びに自然科学関連の基本的理解についての総体的改善
4. 教育的配慮を要する子どもの実際上必要な促進措置
5. 必要スタンダードに基づいた授業と学校の質的改善と確保のための措置及び結果重視の評価
6. 教職専門性改善のための措置、とりわけ組織的学校開発の要素としての診断的、方法的能力を考慮すること
7. より広い教育・促進可能性を目的としての学校及び学校外での終日教育を提供することを拡充するための措置、特に教育の欠けている生徒及び特別な才能ある生徒に対する措置

PISA 調査結果の公表を改善に結びつけるために、KMKは2002年2月28日の会議(ベルリン)において、ドイツの教育報告書を作成することを決定した³⁾。KMKはこの決定に従い、2003年1月に教育報告書の作成をドイツ国際教育研究所（DIPF）等の研究者グループに依頼した。研究者グループは、依頼を受け入れて教育報告書の作成を進めた。それが、『ドイツ教育報告書2003』⁴⁾である。この『ドイツ教育報告書2003』は、データに基づいた教育政策という考え方を実施していくために必要な、「IPO」（インプット—プロセス—アウトプット）モデルを採用している（S. 12.）。これが後に連邦レベルで教育報告書を作成する際に原型となっていくのである。同時に、各州や自治体が教育報告書を作成していくモデルとしての役割を担った。このことは、2005年8月31日に教育報告書コンソーシアムにより公表された「教育報告書作成の総合的な考え方」⁵⁾によって確認できる。この中で、教育報告書作成の目的は、データに基づく情報によって、教育過程の枠組みとなる諸条件、実施の基準、結果及び成果を明らかにすることとされている。そのためには、教育過程と教育システムは、ア) 個人的能力の獲得、イ) 労働市場に必要な能力の獲得（人的資源）、ウ) 機会均等にどの程度成功しているのかを分析すること、の3つを必要とすることが指摘されている。

2 『教育報告書』の構成

連邦レベルでは、2004年3月4日に連邦と各州は2年毎に教育報告書が作成することに合意し⁶⁾、2006年、2008年、2010年、2012年に教育報告書が作成されている⁷⁾。これはKMKと連

邦教育研究省（BMBF）が共同で編集を行っている。連邦レベルの報告書の特色は、統計により確かめられた指標を基盤とした政策状況の分析にある。政策に対する価値付けや勧告は報告書には記載することを控え、教育政策実施主体がそれぞれに次の教育政策の立案へと進むことが想定されている。これは教育政策の権限が連邦政府ではなく、各州の権限であること（いわゆる文化高権（Kulturhoheit）⁸⁾から、各州の権限を侵害しないというドイツ基本法の規定（第30条）に沿ったものである。

教育報告書の構成は、共通の枠組みで設定されている。インプットとしての教育諸条件（A）と教育基本情報（B）がまず整理される。次に、プロセスとしての教育各領域が就学前教育（C）、普通教育学校（D）、職業訓練（E）、大学（F）、成人教育（G）としてまとめられている。その後毎回の特集が組まれている（H）⁹⁾。最後にアウトプットとしての教育の影響と効果（I）が置かれている。「教育の影響と効果（I）」が、いわば成果の検証となる。その意味では2003年に作成された『ドイツ教育報告書2003』の形式を踏襲しているといえる。

それでは、報告書の内容は実際どのようなになっているのであろうか。2012年の『教育報告書』の目次は、以下のように構成されている¹⁰⁾。

目次

A 変化する諸条件により緊張領域にある教育

A1 人口の変動 A2 経済発展と構造変革 A3 家族形態と生活形態の変化 小結

B ドイツにおける教育基本情報

B1 教育施設 B2 教育人材 B3 教育支出 B4 学校在籍 B5 住民の教育状況 小結

C 就学前教育、保育、訓育

C1 家庭教育 C2 就学前教育、保育、訓育の提供 C3 保育所や預かり保育における子どもの在籍 C4 就学前教育における教育人材 C5 学校への移行 小結

D 普通教育学校と学校以外の学習世界

D1 学校制度における提供と移行 D2 学校における期間 D3 学齢児童の全日教育と保育 D4 学校制度における教育人材 D5 学校以外の学習の場での活動 D6 認知的能力 D7 卒業と修了 小結

E 職業訓練

E1 職業訓練の開始—職業教育における構造変化 E2 二元的訓練制度における需要と供給 E3 職業と事前教育水準による訓練関係 E4 訓練の中途解約 E5 職業訓練の労働市場での結果 小結

F 大学

F1 大学入学と学生の受け入れ F2 大学の財政 F3 進級、在学期間、中退 F4 卒業と留年 小結

G 成人の継続教育と学習

G1 継続教育への参加 G2 企業の継続教育提供 G3 上位資格者の継続教育 G4 継続教育の効果 小結

H 生涯における文化的・美的な教育

H1 個人の教育活動 H2 教育施設での文化的、音楽・美的提供 H3 文化的、音楽・美的教育人材とその資格付与 小結

I 教育の影響と効果

I1 教育、経済、労働市場 I2 教育の個人活用 I3 機会均等

別表

『教育報告書』において取り上げられている中心となる諸問題は、以下の通りである。

①教育経路の柔軟性：一層の教育経路の柔軟性と教育機関間における移動制限を改善するためには、政治における調整・方向性の形態を変化させる必要がある。具体的には教育課程の制度的分断を解消し、教育機関の機能的限定を解消していく。

②制度の開放性と教育課程の多様化は、個人の教育選択を拡大する。そのためには、知識ではなく、コンピテンシー（主要能力）の構築が重要である。

③制度的多様性と教育文化の多元性は、政治的協調モデルを必要とする。教育機関の機能的制約の解除と多様性は、かつてはごく限られた教育領域においてのみ責任を負う必要があった、政治的現実の中で協調の必要性を形成する。

④中心的内容の諸問題：就学前教育、終日学校（Ganztagsschule）の拡大、移行システムの新たな構想、職業教育システムと大学システム間の橋渡し。具体的には、ア）就学前教育では、3歳未満の幼児のため席拡充が、2013年8月から法の要請に基づいて実施される。その際、教員の専門性の向上が必要である。イ）終日学校への需要は、更に増大する。その量的拡充と質的向上が喫緊の課題である。ウ）移行システムにおける青少年の数的に明瞭な減少は、本質的に人口の減少に起因する。支援を必要とする青少年の割合が相対的に上昇していることで、現在の約30万人が維持される。彼らに必要な職業準備と訓練の機会をつくることは、より困難となるが、同時に社会的経済的理由からまた重要である。エ）人口変動からすると、労働における知識需要の上昇とより高い教育修了証へのたゆまない傾向は、職業教育システム及び高等教育システムの新たな区分を構成することが喫緊に求められる。ヨーロッパ資格枠組みの再構成及び二元的学修課程の発展について、並びに職業従事者のより一層の大学入学についての議論が必要とされる。

2012年の教育報告書では「I 教育の影響と効果」がアウトプット領域として設定されている。その内容は、(1)「教育、経済、労働市場」、(2)「教育の個人活用」、(3)「機会均等」の3つで構成されている¹¹⁾。これは過去のデータ資料と比較しながら、数値が改善されたもの、依然として課題となっているもの、等を指摘している。例えば、「機会均等」では、依然として教育状況には社会的出自が強く影響していることが指摘されている。また、女性は学校経路にお

ける到達割合が高いにもかかわらず、大学進学率が男性よりも低いこと、労働市場における不利益が続いていること、等を指摘している。合わせて、「教育の個人的活用」でも大卒男性の所得は、大卒女性のそれよりも40%高いことが指摘されている。

また、『教育報告書』は、毎回重点テーマを設定している。『教育報告書2006（第1版）』が「移民」を、『教育報告書2008（第2版）』が「学校—職業訓練—大学—労働市場」の「移行」を、『教育報告書2010（第3版）』が「人口変動」を、『教育報告書2012（第4版）』が「生涯における文化的、音楽・美的教育」を、それぞれ設定している。

こうした検証結果に基づく立案への示唆は、具体的には記載されていない。このことは、報告書の定義に示されているように、価値付けや勧告は行わないことに合致している。具体的な改善策は、連邦政府及び各州に委ねられている。

3 『教育報告書』を作成条件とその意図

連邦政府は、教育報告書の作成を進める際に、第一にデータに基づいて教育政策を検証するために、データの作成に力を入れている。といっても、教育に関する権限は州に属する。このため、各州政府と協力しながら、データの作成に力を入れている。データの作成は、連邦政府が直接的に実施するのではなく、州政府間の合意によって進められている。教育に関連するデータを収集分析するために、ベルリンにあるフンボルト大学にIQB（教育制度質的開発研究所（Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen）が2004年7月に設置された。IQBは、教育の質保証に必要な学力調査の問題を作成し、学力調査を実施し、その結果を分析し、報告書を作成している。これは、KMKが作成した教育スタンダードの基準を各州がどの程度達成しているのかを分析するために必要とされている。こうしたデータに基づいた教育政策評価は、ヨーロッパ連合（EU）や、OECDの政策評価の流れといった、国際的な政策動向から影響を受けているものと考えられる¹²⁾。

連邦政府による教育報告書作成の第二の意図は、各州に同様の教育報告書の作成を促したことである。教育報告書によって、各州がそれぞれの教育政策の成果を確認する作業が進められている¹³⁾。以下、実際に教育報告書はどの程度作成され、どの程度教育政策にフィードバックされているのかを見ていこう。

Ⅲ 各州の『教育報告書』

1 各州『教育報告書』の作成状況

2012年12月末現在、インターネットで教育報告書の作成が確認できるのは、16州のうち11州で、5州では作成されていない（表1参照）。

表1 連邦及び各州における教育報告書の作成状況

	州名	教育報告書の有無	作成年	備考
1	バーデン・ヴュルテンベルク州	有	2007年, 2011年	
2	バイエルン州	有	2006年, 2009年, 2012年	
3	ベルリン市	有	2008年, 2010年	ブランデンブルク州と共同
4	ブランデンブルク州	有	2008年, 2010年	ベルリン市と共同
5	ブレーメン市	有	2012年	
6	ハンブルク市	有	2009年, 2011年	
7	ヘッセン州	無		
8	メクレンブルク・フォアポンメルン州	有	2011年	
9	ニーダーザクセン州	無		
10	ノルトライン・ヴェストファーレン州	有	2009年	
11	ラインラント・プファルツ州	無		2007年に暫定案 ¹⁴⁾
12	ザールラント州	無		
13	ザクセン州	有	2008年	
14	ザクセン・アンハルト州	有	2010年	
15	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	有	2006年, 2008年	
16	チューリンゲン州	無		
	連邦	有	2006年, 2008年, 2010年, 2012年	

(出典：各州文部省等のHPおよび訪問調査結果から筆者作成)

2 各州『教育報告書』の構成

各州の報告書の構成は、概ねインプットとしての教育条件が記載され、次にプロセス及びアウトプットとしての内容が領域別に整理されていることが一般的である。以下、バイエルン州、ハンブルク市（都市州）、ブレーメン市（都市州）の教育報告書の構成について見ていこう。バイエルン州は、PISA 調査での成績が良いこと、保守党であるCSU（キリスト教社会同盟）が継続的に与党となっていることという特徴がある。ブレーメン市は、PISA 調査の結果が悪いこと、労働組合系政党であるSPD（社会民主党）が与党であることから、バイエルン州と対照的である。ハンブルク市は、PISA 調査の結果が良くないという意味でブレーメン市と同様

であるが、2004年にSPDから政権交替が起こり、CDUが与党となったが、2011年に再度政権交替が起こり、SPDが与党となったことから、ブレーメン市とも事情が異なる。

1) バイエルン州『教育報告書2009』

バイエルン州は、2006年、2009年及び2012年と3年毎に『教育報告書』を作成している。例えば同州の『教育報告書Bildungsbericht Bayern 2009』¹⁵⁾(2009年、全227頁)は、次のような構成に担っている。

- A 基本条件 (A1 学校以外の基本条件 A2 学校種及び訓練領域によるデータ A3 学校での学習及び教授の基本条件 A4 バイエルンの学校の外部評価)
- B 教育在籍者と教育経路 (B1 就学前領域と基礎学校への移行 B2 入学 B3 中等段階 I での学校種変更 B4 学校の接続 B5 学校修了証と統一終了試験 B6 留年 B7 学校から大学への移行)
- C 全州学力調査 (C1 バイエルンにおける比較調査 C2 バイエルンにおける学年段階別調査)
- D 機会の均等 (D1 女子と男子 D2 移民の背景を持つ生徒 D3 地域の文脈における学校制度：地域分類における違い)

ここでは、「A」が基本的な条件となり、「B」が教育段階別に政策と結果が示される。「C」が教育システム全体のアウトプットであり、「D」がアウトプットの要因別分析、と位置づけられる。また、経年的な推移も示されており、データによる検証が行われていると考えられる。

2) ハンブルク市

次にハンブルク市の教育報告書についてみてみよう。ハンブルク市は2009年及び2011年に『教育報告書』を作成している。このうち、2011年の『教育報告書2011 (Bildungsbericht Hamburg 2011)』¹⁶⁾の構成は、以下のようになっている。

- A ハンブルクの教育
 - A1 ハンブルクの教育制度の構成 A2 ハンブルクの教育の基本的諸条件 A3 教育支出 A4 ハンブルクの教育制度の教職員
- B 就学前教育及び養育
 - B1 就学前教育及び養育の提供 B2 就学前教育の子ども B3 就学前領域の教職員
- C 普通教育学校
 - C1 普通教育学校制度における提供と参加 C2 普通教育学校制度における移動と転校 C3 授業提供の戦略 C4 特別な教育需要 (I 特別支援教育, II 言語支援, III 才能支援) C5 学校と授業の質 C6 認知的コンピテンシー C7 普通教育学校での修了証
- D 職業教育学校
 - D1 職業教育学校制度における提供と参加 D2 二元的職業訓練 D3 学校での職業システム—完全な資格を付与する職業専門学校 D4 職業移動システム—部分的資格を付与する職

- 業専門学校 D5 職業移動システム—職業準備学校 D6 大学入学資格のための教育課程—専門上級学校と職業ギムナジウム D7 専門学校における職業継続教育 D8 学校と授業の質
- E 大学教育
E1 大学システムにおける提供と参加 E2 大学システムへの移動 E3 教授の質 E4 大学システムにおける修了証 E5 大学システムにおける教職員
- F 継続教育
F1 普通継続教育の重点：ハンブルク国民大学 F2 職業継続教育の重点と継続教育参加 F3 継続教育の相談と情報 F4 継続教育のための教育休暇と教育研修

このハンブルク市の『教育報告書2011』では、「A」がインプットに該当し、「B」以降がプロセスとアウトプットを兼ねた形になっている。また、同市の『教育報告書2009』¹⁷⁾と比較すると、「E 大学教育」と「F 継続教育」の領域が新たに付け加えられ、教育領域全般を対象としている。2つの報告書を比較すると、領域の拡がりの確認できる他は、大きな変更はない。

3) ブレーメン市

バイエルン州やハンブルク市のように、その州の教育政策を包括的に整理する教育報告書が一般的であるが、ブレーメン市の教育報告書は、『『教育—移民—社会状況』互いに学ぶ』という報告書の題名が示すように、分析の対象として移民の背景を持つ子どもを分析の主軸に据えている。この教育報告書の構成は、以下の通りである¹⁸⁾。

序（教育社会への道、本報告書の考え方、移民：統計上の定義の問題、教育報告書移民と社会状況での主要な知見、指標の改善）

- A 住民構造と社会構造、教育状況と教育在籍者（1 住民構成と推移 2 移民の背景を持つ/持たない住民 3 貧困の危機と移民 4 住民の教育状況 5 ブレーメン市の教育在籍者 小結）
- B 教育財政（1 ブレーメン市の教育施設の財政状況 2 総支出に対する教育支出の割合 3 児童生徒一人当たりの教育支出 小結）
- C 就学前の子どもの保育（序 1 保育提供：子ども保育の場 2 保育を受ける子ども 3 保育所における移民の背景を持つ子ども 4 就学前の言語状況の結果 5 保育人材 小結）
- D 学校システム概要（1 ブレーメン市の普通教育学校システム 2 ブレーメン市の普通教育学校の提供 3 2009/10年のブレーメン市の普通教育学校児童生徒数 4 ブレーメン市全日学校 5 公立及び私立の全日学校並びに全日養育を受ける児童生徒数 6 ブレーメン市の特別支援 7 ブレーメン市の特別支援を受ける児童生徒 8 ブレーメン市の職業教育システム 9 ブレーメン市の職業教育学校の生徒 小結）
- E 普通教育学校：移民と社会状況（1 ブレーメン市の学校における移民 2 ブレーメン市の公立普通教育学校の生徒実態：移民と社会状況 3 特別な支援を必要とする生徒：移民と社会状況 4 移民と社会状況から見た人材配置 小結）

- F** 移民及び社会状況からの教育実態における移行（1 基礎学校への入学 2 基礎学校から中等教育段階Ⅰへの移行 3 第8学年での学校種別の生徒数 4 職業教育課程への移行 5 普通教育学校のギムナジウム上級段階への移行 6 普通教育学校システムにおける引き延ばされた教育経路 7 中等教育段階Ⅰにおける学校種の変更 8 性別及び文化的出自による教育経路 小結）
- G** 成績と修了証（序 1 基礎学校終了時のプレーメンの児童の成績 2 中等教育段階Ⅰ終了時のプレーメンの生徒の成績 3 アビトゥアにおける生徒の成績 4 普通教育学校での修了証 5 職業教育学校での修了書 小結）
- 資料（文献 法令）

このプレーメン市の報告書の内容は、インプット（A及びB）、プロセス（C、D、E）、及びアウトプット（F、G）で構成されていることを読み取ることができる。

4) 各州の教育報告書の構成

以上3州の教育報告書からも明らかなように、連邦レベルの『教育報告書』のIPOモデルが、各州の教育報告書の構成にも影響を与えていることが読み取れる。ただし州によって、その構成は多少異なっている。教育報告書を作成している州は、教育政策領域を網羅的に報告書の対象としている。

3 各州教育報告書の政策立案への影響—プレーメン市の事例から—

これら3つの州のうち、ここでは、プレーメン市の事例を中心に分析してみよう。バイエルン州は、PISA調査の結果が良く、評価結果に基づいて教育政策を大きく変更するとは考えにくい。ハンブルク市は、政権交替があり、教育政策のサイクルを分析することは困難である。これに対してプレーメン市は焦点を絞った教育報告書を編成しており、他の州よりも政策立案との関係を考察しやすいという特色を持つ。

プレーメン市の教育政策は国際学力調査等によって、ドイツの州の中でも成績が下位グループに属していることが明らかにされている。その最大の理由が移民の背景を持つ子どもが多いということ、そして、そうした子ども達の成績がふるわないことが明らかにされてきたからである。

プレーメン市の政治的状況は、ドイツ社会民主党(SPD)が戦後一貫して第1党を占めている。最近の議会選挙は2011年5月22日で、SPDが36議席、緑の党が21議席、CDU（キリスト教民主同盟）が20議席、左の党が5議席、その他1議席となっている。

ここで同市の『教育報告書』の内容を概観しておこう。インプット（「A 住民構造と社会構造、教育状況と教育在籍者」、 「B 教育財政」）における内容は、以下の通りである。

A 住民のほぼ28%が移民の背景を持っていて、ドイツ全体よりも高い。学齢期児童は割合がより高い。

A 失業、貧困、低い学歴の住民がブレーメンには多い。43%がこれに該当し、そのうち10%は3つすべてに該当する。

A 就学前段階で教育参加率が低い。

B 住民一人当たりの教育支出は、2007-2010年で上昇している。(表B2-1)

B 2010年のブレーメン市の教育支出は、予算総額における割合及び住民一人当たりの額で見ると、連邦全体での平均よりも低い。(図B2-2)

次にプロセス(「C 就学前の子どもの保育」, 「D 学校システム概要」, 「E 普通教育学校: 移民と社会状況」)の概要をみてみよう。

C 保育の量的提供状況は良い。

C 保育の割合は連邦平均よりも低い。3-6歳児がブレーメン地区で86.6%, ブレーメン港地区で81.1%である。(図C2-1)

C ブレーメン市で保育機関における移民の背景を持つ子どもの割合は40%以上とドイツで最も高い。

C 基礎学校入学1年前の言葉の支援を要する子どもの割合が高い。

C ブレーメン市では保育所の保育関係が連邦全体よりも良い。

D 2009年の学校法の改正で、普通教育学校は包括的に変わった。(D1.1, D1.2)

D 児童生徒数が2009/10年の68万人から2020年までに11%減少する。

D 2009/10年において多様な学校種の生徒像も減少した。

E ブレーメン市における学校の移民割合は高い。1年生では45%に達している。

E 移民は学校種においてギムナジウムで少なくなっている。

E ギムナジウム上級段階では、移民の割合が22%になっている。

E ブレーメン市では特にトルコ系移民の生徒が多い。

E 教員一人当たりの児童生徒数(2009年)は、基礎学校で16.7人(連邦平均17.8人, ハンブルク市16.0人, ベルリン市16.5人), 中等教育段階Iで15.3人(連邦平均と同じ, ハンブルク市14.3人, ベルリン市13.2人)となっている。

次にアウトプット(「F 移民及び社会状況からの教育実態における移行」, 「G 成績と修了証」)の内容をみてみよう。

F 公立基礎学校の99%の児童が、直接ギムナジウム又は上級学校に進学している。

F 教員の評価によれば、およそ4年生の3分の1がKMKのスタンダード基準を超えている。

F ブレーメン市の留年率は、2.2%で、連邦平均の2.1%よりもやや高いが、ハンブルク市(2.4%)やベルリン市(2.8%)よりも低い。

- F ブレーメン市の9年生25.6%は、それまでの学校経歴において留年を経験していた。
- F ギムナジウム第8学年の在籍率は、移民の背景を持つ生徒が29.5%、移民の背景を持たない生徒が46.3%であった（2009/10年）。
- G ブレーメン市の4年生は、読解力が低い。特に移民の背景を持つ児童は顕著である。
- G ブレーメン市の生徒は33.7%がアビトゥアを取得している。これはドイツ全体平均（27.9%）よりも高い。

こうした『教育報告書』は教育政策における評価と立案とにどのように関わっているのだろうか。ブレーメン市は、2009年に学校法を改正し、4年間の基礎学校に接続する中等教育学校を、ギムナジウムと上級学校（Oberschule）の2種類に整理した。その学校開発の中心には、各学校の質及び成績の向上が位置づけられている。学校種別の削減は、社会的出自に関わりなく、学校の成果を上げることを意図したものである。

具体的内容を見てみよう。ブレーメン市の報告書は、現状を資料により提示する。例えば、3-6歳の子どものうち、移民の背景を持つ者は54.2%（2009年）である。10歳で移民の背景を持つ者は44.7%に達している（報告書表1）。こうした現状から、教育政策では、移民の背景を持つ子どもへの支援が中心となることが理解できよう。

ブレーメン市の『教育報告書』は、根拠に基づいて教育政策のインプット→プロセス→アウトプットを明らかにしようとするものである。その際、報告書作成者が政策結果の価値判断をするのではなく、政策の結果として表れるデータ資料を集約する手法がとられている。この報告書の結果を受けて、学校の質保証枠組みが2012年秋に作成される予定となっている¹⁹⁾が、ホームページ上で確認できない。これとは別に、2011年に「学校開発計画 Schulentwicklungsplan」を作成し、学校の質保証に努めている²⁰⁾。

以上のように、ブレーメン市では、『教育報告書』というデータに基づく評価から教育政策の立案を導き出そうとしていることが確認できる。

IV まとめ—教育政策の評価と立案の意義

1 連邦政府における教育政策の評価と立案

ドイツの連邦政府の「教育報告書」は、多くの資料を提示しながら、教育政策の結果を示す役割を果たしている。ただし、連邦政府は直接に教育政策を実施する訳ではない。教育報告書では、政策の価値判断を行うのではなく、各州の教育データがどのように異なるのかを提示し、各州の教育政策の改善点を明らかにし、各州が目標を作成するために有益な情報を提供することであると考えられる。このため、資源の投入、実施、成果という3段階での報告書の枠組みが意図されている。

実際に、連邦レベルにおける教育報告書の作成を受けて、多くの州は教育報告書の作成を行っている。連邦制という特色を持つドイツでは、教育政策を実施する各州に対して、評価と立案をつなぐモデルを提示したといえよう。日本に敷衍するならば、地方公共団体等が参考にして教育政策を立案していくためのモデルを国が先導的に示すことが求められる。その際、何を評価基準として設定するのが重要となる。

2 各州における教育政策の評価と立案

ドイツでは実際に教育政策を実施するのは16ある州である。2012年末の時点で、教育報告書を作成し、政策評価と政策立案とを連動させようとしている州は11州に達している。バイエルン州やハンブルク市は、より長期的な政策的展望から『教育報告書』を活用しようとしている。バイエルン州の『教育報告書2012』は、教育報告書が学校制度を一層発展させるよう決定するための根拠として活用できる統計的な詳細な情報を提供するとされている²¹⁾。時系列による教育報告書の作成は、教育調査の全体的考え方の重要な要素であり、教育制度における進展が早い時期に認識され、方向性を示す知識として利用されることが指摘されている²²⁾。ハンブルク市の『教育報告書2011』も同様に、教育報告書の作成とは、教育プロセスの諸条件、実施上の特色及び結果についての継続的情報であること、そして教育報告書の目的は、教育の出来事を透明にし、それによって目標を議論し、政治的な決定のための基礎を提供すること、とされている²³⁾。ブレーメン市では、上述したように、『教育報告書』の作成によって、政策の結果として表れるデータ資料を集約し、データに基づく評価から教育政策の立案を導き出すようとしていることが確認できる。

こうした長期的な視点による教育政策を立案するための根拠となるデータを提供することが、ドイツにおける教育報告書作成の意義といえよう。日本では、児童生徒数等の量的な統計については、一定の整備が進められている。しかし、教育政策の成果を何で測定するのか、その間、どの程度の予算措置が講じられたのか、といった点については、十分な評価が行われていない。継続的に調査を実施し、その成果を明らかにする作業が必要である。

3 ドイツの教育報告書作成による日本に対する示唆

冒頭に述べたように、日本でも政策評価が法的に整備されてきている。文部科学省の政策評価、地方教育行政法に基づく教育委員会の評価等は、評価結果を公表することとしている。しかし、その結果をどのように活用していくのか、という点からすると、立案に資するためという観点が必ずしも十分ではないように思われる。こうした課題を生み出す背景には、法的な規定の在り方が関わっていると考えられる。地方教育行政法第27条では、事務の「管理及び執行状況について点検及び評価」については規定されているが、その活用については法律で明記

されていない。長期的な視点における教育政策を立案していく根拠としてのデータを蓄積することが第一の示唆である。

第二の示唆として、政策評価と政策立案が連動していくためには、プロセスの意義を明らかにする必要がある。そのためには出発時点でのデータを収集することが必要である。バイエルン州では州内の地域による比較、ハンブルク市やブレーメン市では市内の行政区による比較が行われているが、その際には所与の諸条件の分析がなされている。日本では全国学力・学習状況調査が行われているが、所与の条件の違いが明らかにされないまま、学力調査の結果を学校毎に公表することの是非が政治問題となっている。所与の諸条件の違いを示した上で結果が公表されるならば、学校でのプロセスの効果を検証するための手段として意味を持つものと考えられるが、そうした前提を欠いたままでは、学校への圧力としか機能しないであろう。

第三の示唆として、教育の政策評価を基として、立案を実施に移す根拠となる予算（資源）の投入と成果の関係を明らかにすることである。立案段階では、どれだけの資源を投入する必要があるのかを明らかにすることである。ブレーメン市及びハンブルク市の教育報告書は、所与の諸条件がバイエルン州等とは異なることを力説している。これはPISA調査のような学力調査の結果だけから判断すると、学力が高いバイエルン州に対し、学力の低いブレーメン市やハンブルク市の教育が劣っているかのような誤解を与える可能性を意識してのことである。ドイツでは、移民の背景を持つ子ども、経済的に厳しい家庭の子ども、一人親の子どもが、リスクの高い子どもとして教育政策上留意する必要があると考えられている。こうした学校を取り巻く環境の違いを無視したデータのみでの比較は、それぞれの学校で努力をしている教職員や教育行政関係者の意欲を奪うものとなりかねない。丁寧なデータの収集と分析に基づいた教育政策の立案が今後一層求められていくといえよう。日本でも、資源がどの程度、どこに投入されるのか、それがどのような効果を生むと考えられているのかを明らかにしていくことが必要である。

【主要参考文献等】

- Ackermann, H. (Hrsg.) (1998): *Schulqualität managen*. Brühl.
- Avenarius, H. (Hrsg. 2003a): *Bildungsbericht fuer Deutschland. Erste Befunde*. Leske + Budrich, Opladen.
- Avenarius, H. (Hrsg. 2003b): *Bildungsbericht fuer Deutschland. Erste Befunde (Zusammenfassung)*. Frankfurt am Main/Berlin.
- Avenarius, H./Heckel, H. (2000); *Schulrechtskunde. (7. Aufl.)*. Luchterhand.
- Behörde für Schule und Berufsbildung, Institut für Bildungsmonitoring. (2009): *Bildungsbericht Hamburg 2009*. Hamburg.
- Behörde für Schule und Berufsbildung, Institut für Bildungsmonitoring. (2011): *Bildungsbericht Hamburg 2011*. Hamburg.
- Berkenmeyer, N. (2010): *Die Steuerung des Schulsystems. Theoretische und praktische Explorationen*. VS Verlag. Wiesbaden.

- Bildungskommission NRW (1995): *Zukunft der Bildung Schule der Zukunft*.
- Boettcher, W. (Hrsg.) (2007): *Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung*. Waxmann. Muenster.
- Boettcher, W. (Hrsg.) (2006): *Evaluation im Bildungswesen. Eine Einfuehrung in Grundlagen und Praxisbeispiele*. Juventa. Weinheim und Muenchen.
- Daschner, P. u. a. (Hrsg.) (1995): *Schulautonomie-Chancen und Grenzen*.
- Feltes, T. Paysen, M. (2005): *Nationale Bildungsstandards. von der Bildungs- und Leistungspolitik*. VSA-Verlag. Hamburg.
- Doebert, H. (Hrsg.) (2008): *Externe Evaluation von Schulen. Historische und vergleichende Aspekte*. Waxmann. Muenster.
- Forum Bildung (2001): *Ergebnisse des Forum Bildung I. Empfehlungen des Forum Bildung*. Bonn.
- Fuessel, H.-P./Avenarius, H. (2010): *Schulrecht. Ein Handbuch fuer Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*. Link, Carl Verlag.
- Kai S. (Hrsg.) (2008): *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Ein Bericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung*. Rowohlt.
- KMK/BMBF (2006): *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestutzter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*.
- KMK/BMBF (2008): *Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestutzter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*.
- KMK/BMBF (2010): *Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestuetzter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel*.
- KMK/BMBF (2012): *Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestuetzter Bericht mit einer Analyse zu kulturellen Bildung im Lebenslauf*.
- Landesinstitut fuer Schulentwicklung (LS) (2007): *Orientierungsrahmen zur Schulqualitaet. Fuer allgemein bildende Schulen in Baden-Wuerdenberg*.
- Landesinstitut fuer Schulentwicklung (2009): *Qualitaetssicherung und Qualitaetsentwicklung. Fremdevaluation an allgemeinbildenden Schulen in Baden-Wuerttemberg. Schuljahr 2009/10*.
- Die Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit (2012): *Bildungsberichte-stattung für das Land Bremen. Band 1: Bildung – Migration – soziale Lage. Von einander und miteinander lernen*. Bremen.
- Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung (Bay.) (2009): *Bildungsbericht Bayern 2009*. Muenchen.
- Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung, Qualitaetsagentur (Bay.) (2012): *Bildungsbericht Bayern 2012*. Kastner AG – das Medienhaus. Wolznach.
- Stockmann, R. (Hrsg.) (2006a. 3. Aufl.): *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewaehlte Forschungsfelder*. Waxmann. Muenster.
- Stockmann, R. (2006b): *Evaluation und Qualitaetsentwicklung. Eine Grundlage fuer wirkungsorientiertes Qualitaetsmanagement*. Waxmann. Muenster.
- OECD 教育研究革新センター, 岩崎久美子他訳 (2009) 『教育とエビデンス—研究と政策の協同に向けて』 明石書店
- OECD 教育研究革新センター, 岩崎久美子訳 (2007) 『個別化していく教育』 明石書店
- 小川正人・最首輝夫 (2001) 『子どもと歩む市川市の教育改革：地方教育委員会からの挑戦』 ぎょうせい
- 小川正人・品川区教育委員会 (2009) 『検証 教育改革—品川区の学校選択制・学校評価・学力定着度調査・小中一貫教育・市民科』 教育出版
- 行政監察制度研究会 (1990) 『新時代の行政監察』 ぎょうせい
- 坂野慎二 (2003) 『統一後ドイツの教育政策』 平成 13・14 年度日本学術振興会科学研究費補助金基盤

- 研究 (C) (2) 「卒業後評価による中高一貫教育の教育課程の個別化と系統性に関する日欧比較研究」(代表: 坂野慎二) 報告書
- 坂野慎二 (2011) 『教育の質保証に関する日欧比較研究』研究成果中間報告書 平成21~23年度日本学術振興会科学研究費補助金 基盤研究 (C) 「教育の質保証に関する日欧比較研究」(研究代表: 坂野 慎二) 課題番号: 1530851 102頁
- 篠原清昭 (2012) 『学校改善マネジメント』ミネルヴァ書房
- 城山英明・細野助博 (2002) 『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容』中央大学出版部
- 日本教育行政学会 (2011) 『日本教育行政学会年報第37号』教育開発研究所
- 羽田貴史 (2009) 『高等教育質保証の国際比較』東信堂
- 三好皓一 (2008) 『評価論を学ぶ人のために』世界思想社

(ホームページは、断りのない限り、2012年12月末日に確認したものである。)

* 本稿は、科学研究費補助事業基盤研究 (C) 「日欧教育の質保証と効率性に関する研究」(平成24~26年度, 研究代表: 坂野慎二, 課題番号24531019) の研究成果の一部である。

注

- 1) PISA 調査については、経済協力開発機構 (OECD) (2010) 『PISA2009年調査評価の枠組み—OECD生徒の学習到達度調査』(明石書店) 等を参照。
- 2) 296. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz am 05./06. Dezember 2001 in Bonn. (<http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/pm2001/296plenarsitzung.html>)
- 3) 297. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz am 28. Februar/01. März 2002 in Berlin. (<http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/pm2002/ergebnisse-der-297plenarsitzung.html>)
- 4) Avenarius (Hrsg. 2003): *Bildungsbericht fuer Deutschland. Erste Befunde*. Leske + Budrich, Opladen.
- 5) Konsortium Bildungsberichterstattung: *Gesamtkonzeption der Bildungsberichterstattung*. Frankfurt am Main, 31. August 2005. (<http://www.bildungsbericht.de/daten/gesamtkonzeption.pdf>)
- 6) Ergebnisse der 305. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz. (<http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/pm2004/ergebnisse-der-305plenarsitzung.html>)
- 7) <http://www.kmk.org/bildung-schule/bildungsberichterstattung/ueberblick.html> 合わせて以下の文献を参照。KMK/BMBF (2006): *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengeleiteter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*. KMK/BMBF (2008): *Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengeleiteter Bericht mit einer Analyse zu Uebergangen im Anschluss an den Sekundarbereich I*. KMK/BMBF (2010): *Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengeleiteter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel*. KMK/BMBF (2012): *Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengeleiteter Bericht mit einer Analyse zu kulturellen Bildung im Lebenslauf*.
- 8) Avenarius, H./Fuessel, H.-P. (2010, 8. Aufl.): *Schulrecht. Ein Handbuch fuer Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*. Carl Link. Kronach. 19ff.
- 9) 教育報告書の特集 (重点テーマ) は、『教育報告書2006 (第1版)』が「移民」、『教育報告書2008 (第2版)』が「学校—職業訓練—大学—労働市場」の「移行」、『教育報告書2010 (第3版)』が「人口変動」、『教育報告書2012 (第4版)』が「生涯における文化的、音楽・美的教育」となっている。
- 10) KMK/BMBF (2012) 参照。
- 11) この3つの枠組みは、先に指摘した2005年の「教育報告書作成の総合的な考え方」の方向性と一致している。
- 12) OECDについては、例えば「Educaiton at a Glance」及びOECD教育研究革新センター (2009) を

- 参照。EUについては、2000年5月に作成された「学校教育の質に関するインディケータ」http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11063_en.htm 参照。
- 13) 例えば、ハンブルク市（都市州）の「教育報告書2011（Bildungsbericht Hamburg 2011）」の「はしがき」には、連邦レベルでの教育報告書が2年毎に作成されていることをモデルとしていることが明記されている。
 - 14) 2007年12月にトリア大学がラインラント・プファルツ州の教育報告書の暫定案を作成しているが（http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb1/prof/PAD/SP2/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_II_-22.pdf），その後は作業が進展していることが確認できない。
 - 15) Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung. (Bay.) (2009) : *Bildungsbericht Bayern 2009*. Muenchen.
 - 16) Behörde für Schule und Berufsbildung, Institut für Bildungsmonitoring. (2011): *Bildungsbericht Hamburg 2011*. Hamburg. 全366頁。
 - 17) Behörde für Schule und Berufsbildung, Institut für Bildungsmonitoring. (2009): *Bildungsbericht Hamburg 2009*. Hamburg. 全300頁。
 - 18) Die Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit (2012): *Bildungsberichterstattung für das Land Bremen. Band 1: Bildung – Migration – soziale Lage. Von einander und miteinander lernen*. Bremen. (http://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/Bildungsbericht_Bremen_2012_komplett.pdf)
 - 19) <http://www.bildung.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen117.c.5134.de>
 - 20) Die Senatorin fuer Bildung und Wissenschaft (2011): Bremer Schulentwicklungsplan. Ergebnisse der Arbeit des Fachausschusses „Schulentwicklung“ der Deputation fuer Bildung. (2. Aufl.) (<http://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/SEP%202020Auflage.pdf>)
 - 21) <http://www.isb.bayern.de/isb/index.asp?MNav=8&QNav=5&TNav=1&INav=0&Pub=1736>
 - 22) バイエレン州『教育報告書2012』序文（Einleitung）参照。
 - 23) <http://www.bildungsmonitoring.hamburg.de/index.php/article/detail/1459>

Planning and Evaluation in Educational Policy in Germany

Shinji SAKANO

Abstract

In 2000's educational policies need evaluations in order to assure the plans. After "PISA" crisis in 2001, Germany produced "education papers" in 2006, 2008, 2010 and 2012. Many states (Laender) produce "education papers" now. These papers are composed of an "input – process – output/outcome" model.

The main aim to make "education papers" is to be sure the basis of the data based education plans. The main targets to be analysed are disadvantaged children, who are from other countries, whose parents are not German, who are in lower economic conditions, or who live with one parent. It's important to make sure the equality of chance in school systems, especially, the possibility changing school sorts, and the diversity in school systems.

Keywords : Educational Policy in Germany, Policy Evaluation, Education Paper, Policy Making Process, Educational Research