

論 文

北欧協力における国境を越える初等・中等教育政策  
— 多様性を尊重する北欧型福祉国家の国境を越えた拡張 —

天 池 洋 介  
日本福祉大学 非常勤講師

**The Cross-Border Elementary and Secondary Education Policies  
of Nordic Cooperation  
—The Cross-Border Extension of the Nordic Style  
of Welfare State Respecting for Diversity—**

**Yosuke AMAIKE**

Part-time Lecturer of Nihon Fukushi University

Keywords : 北欧協力, EU, PISA, 福祉国家, グローバル化

要旨

PISAなどの国際学力調査において、フィンランドは世界一の好成績を修めたとして注目されているが、その要因についてグローバル化の視点から考察したものは少ない。本論ではグローバル化の一つの形態である、北欧協力における初等・中等教育政策について、グローバル化の諸層と国境を越える福祉国家の視点から考察をした。PISAをはじめグローバル化し、競争が激化する教育政策の中で、EUはヨーロッパ地域において一元的にベンチマークを設定して、ヨーロッパの文脈を踏まえた独自の教育政策を展開している。さらに北欧協力は北欧地域において、平等を基調とした北欧の文脈に沿った初等・中等教育政策を行っている。それはベンチマークなどによる一元的な管理ではなく、各国の多様性を重視する北欧型福祉国家が、国境を越えて展開する教育政策である。

はじめに

OECDが実施するPISA (Programme for International Student Assessment : 生徒の学習到達度調査)が開発されて以降、学力世界一として北欧の小国フィンランドに注目が集まり、日本でもフィンランドの教育方法や教育制度について関心が高まり、研究が進んでいる。しかし、国際的な学力達成度調査というグローバル

な現象であるにもかかわらず、フィンランドの高学力をグローバルな現象、特に国境を越えた北欧という枠組みで見る視点が、弱いという印象を受ける。

先行研究であるが、フィンランドの初等・中等教育を分析したものは豊富にある。フィンランドの高学力をPISAの状況と、教育制度、その実態とともに解説した福田(2006)、フィンランドの教育改革の様子を当時の

担当大臣が解説したヘイノネン・佐藤(2007)、フィンランドの高学力の要因の一つとして教員の質の高さに焦点を当て、その教育実践の実態と養成課程を報告した福田(2009)、フィンランドの教育方法を分析した伊東(2014)、実際にフィンランドの教育機関で学んだ様子をレポートした実川・実川(2007)、フィンランドの教育方法の特徴を抽出して日本で活用可能なものとして紹介する七田(2007)など、書籍だけでも専門書から一般書まで多数あり、研究論文も多い。

それに対して、類似の社会制度を有するその他の北欧諸国を分析したものは少ない。もともと北欧においては教育政策の研究が進んでいたのはスウェーデンであり、福祉国家制度の確立過程における教育制度を論じたBoucher(1982)、スウェーデンの後期中等教育の教育改革の変遷を追った本所(2016)、起業家精神教育やアウトドア教育などの教科教育以外の教育を論じた川崎ほか(2018)、スウェーデンの教科書を紹介したリンドクウィスト・ウェステル(1997)などがあるが、いずれもPISAとの関係を論じたものではない。デンマークの教育を論じたものは、デンマークの教育制度と2000年以降の教育改革を論じた谷・青木編(2017)などがあるが、PISAとの関係を論じたのは市川(2019)のみである。ノルウェーとアイスランドについては、PISAとの関連を論じたものはない。いずれも各国の分析に留まっており、国境を越えたグローバルな北欧という視点から分析したものではない。

北欧の初等・中等教育を国境を越えた北欧の視点から分析したのが、澤野(2007)である。澤野は北欧諸国の国際的な協力体である北欧協力(Nordic Cooperation)に焦点を当て、報告書からその教育政策の変遷を追っている。1995年の、『草原の中の黄金の富生涯学習を全ての人に』(Nordic Council of Ministers 1995)では、複雑化する知識社会に対応した生涯学習を推進するために必要な具体的な行動について、2003年の『ピザを照らすオーロラ』(Lie and others 2003)では、北欧諸国の平等の原則に基づく義務教育システムは、大半の生徒に確かな基礎学力を保障しており、平等と高い質を共に達成することが可能であるが、新自由主義的教育改革手法の導入によって格差が生じてきていることなどを論じている。そして北欧各国の学力向上政策の動向を報告している。澤野の考察は、北欧協力を国境を越えたグローバルな教育政策の実施主体と捉え、EU

やOECDとの相互関連も検討した優れたものであるが、PISAの調査が始まってから日が浅く、その後の展開が不明である。またグローバル化や北欧型福祉国家体制との関係性も明確ではない。

そこで本研究の目的であるが、北欧協力における初等・中等教育分野における学力調査と教育改革の動向について、グローバル化の諸層と国境を越える福祉国家の視点から明らかにすることである。本研究の方法であるが、OECDやIEAなどの国際学力調査、EU、そして北欧協力といった、グローバル化における諸アクターの政策文書や報告書類をそれ自体として、あるいはその相互関係を分析する。本研究の予想される結論であるが、北欧協力においてはグローバル化や新自由主義的な改革の流れの中で、平等と高学力を両立させながら、多様性を尊重する運用によって、北欧型福祉国家における教育政策を、国境を越えて展開しているというものである。

## 1 グローバル化と国境を越える福祉国家

世界的に教育政策の理論的な支柱となっている、新自由主義政策を検討し、教育政策にも地理的に様々な違いがあることを概観する。そしてそれらの教育政策の違いを北欧から見た場合には、制度が層状に積み重なっており、各層ごとに教育改革が遂行されていることを考察し、福祉国家政策としての教育政策が、国境を越えて展開していることを論じる。

### 1-1 新自由主義的教育政策の理論的背景

世取山(2008)は、アングロサクソン諸国における新自由主義的教育政策について、規制緩和と国家統制の観点から考察をしている。新自由主義政策は、国家による所得の再配分を通じて国民の最低限のニーズや共通のニーズを、すべての国民に保障するという福祉国家制度を批判し、代替しようとする理論である。フリードマン(Freidman 1962)による経済学における理論的基礎の形成から、国家による公的独占を批判する公共選択論、市場の実効性を論証する新制度派経済学へと発展していく。新制度派経済学は国家について市場を創設して、組織を階層化することで、高いパフォーマンスが可能になるとしており、プリンシパル-エージェント理論を、教育も含む行政にも拡張した。

行政学においてプリンシパル-エージェント理論を展開したのが新しい統治理論で、政府は政府以外の主体と

契約関係を結び、資金提供によって政府の任務を遂行させる。依頼主である政府と代理人である実施主体の間には、情報の非対称性が存在するために、代理人に対するスタンダードの設定、代理人による説明責任、代理人間の競争の組織、代理人の成果達成のためのインセンティブの設定が求められる。

このような新自由主義的行政管理手法が教育に適用されると、学校体系の多様化、管理のトップダウン化、コントロールのインプットからアウトプットへの移行が生じる。中央政府はナショナルミニマムの設定と財源の確保をやめ、全国的な教育内容標準の設定と、その達成度の評価基準・方法の設定へと移行する。地方教育行政は、各学校へのニーズに基づく財政支出から、各学校との契約提携と、その契約の実現度と達成度の評価へと移行し、代理人間の競争を促進するために学校選択制度を導入する。

### 1-2 グローバル化における教育政策の地理的複層化

世取山（2008）は世界を席卷する新自由主義という共通点は説明できているが、世界の教育制度や達成度の相違点について、あるいは新自由主義とグローバル化の関係性については、明示的に説明していない。

教育政策・教育制度の相違点について、志水・山本（2012）は以下のように研究動向をまとめている。第一に東京大学のグループ（21世紀COEプログラム東京大学大学院教育学研究科基礎学力教育開発センター編2006）は、学力のあり方と教育行政のあり方から3つの政策モデルとして、韓国・シンガポールなどの新学力・集権的統制型、アメリカ・イギリスなどの伝統的学力・競争評価による統制型、フィンランド・オランダなどの新学力・社会的コンセンサス型を考察している。第二に原田編（2007）は、米英型の新自由主義政策と、独仏型の社会的不平等の是正に重点を置く政策の、2つのモデルの対比として捉えている。第三に佐藤ほか（2009）は類型への要約を避け、EU諸国（以下を除く）、ドイツ・オーストリア、北欧、イギリス・アメリカ、ロシア・旧ソ連、ラテンアメリカ、南・東南アジア、東アジア・日本に大別している。

これら3つの研究を踏まえて鈴木（2012）は、当初は新自由主義と社会民主主義に大別して、教育改革のあり方を類型化しようと試みていたが、いずれの国にも新自由主義的な要素と、社会民主主義的な要素の混在が見

られたため、類型化を断念し、公正と卓越性を比較のための枠組みに設定している。

これらの先行研究を概観すると、福祉国家を類型化したEsping-Andersen（1990）のような、政治的イデオロギーによる明確な分類は、イデオロギーやその諸要素の混在があるために、限界があるように見受けられる。政治的イデオロギーの混在を説明するには、それらの構造を解明する必要があるが、その一つが地理的に複層化された、入れ子状のイデオロギー状況である。世界中に広まった新自由主義イデオロギーの上に、局所的に社会民主主義的なイデオロギー空間が形成され、その構造においては新自由主義と社会民主主義が、共存、混在、変調可能である。そしてその中にもさらに様々な変種のイデオロギーのサブ空間が、形成可能なのである。

### 1-3 北欧から見たグローバル化における教育政策の諸層

本論の分析対象である北欧諸国を中心に、世界のイデオロギー・制度の地理的配置を展望すると、世界中を席卷している新自由主義イデオロギーは、市場メカニズムに基づいて、自由な経済活動を推進するアメリカやWTOを中心とする、新自由主義的な制度体系として具体化している。貿易障壁を取り除き、従来は商品としてはみなされてこなかった公共サービスも、積極的に商品として位置付け、国境を越えて市場取引する対象としている。国連の機関であるUNESCOや、国際的な経済団体であるOECDは、市場原理主義による政策の推進をしているわけではないが、世取山の指摘するプリンシパルエージェント理論に基づく、新自由主義的な政策手法を、広く世界に浸透させる役割を担っている。

このような新自由主義的なイデオロギー・制度体系の上に、危機感を持ったヨーロッパ諸国が、ヨーロッパという局所的な地理的空間に、独自の経済圏を構築することをめざして形成されたのが、EUの制度体系である。EUはグローバル化における経済を、市場の制度的コントロールによって社会結束・社会福祉を実現するものであると位置づけ、OECDやUNESCOとともに教育というものを、商品それ自体というよりも、商品を生み出すための前提条件、商品を生み出す能力であるとみなしている（福田2017）。EUは1993年にマーストリヒト条約の発効によって成立したが、北欧諸国ではEUに対する対応が一律ではなく、設立当初から加盟していた

デンマーク、設立2年後に加盟したスウェーデン、フィンランド、EUに加盟せずEEA（European Economic Area：欧州経済領域）からヨーロッパ自由貿易体制に参加しているノルウェー、アイスランドがある。いずれの立場であっても、北欧諸国はすべてEUの経済政策や教育政策の影響下にある。

そのEUの中に、さらにサブ空間として北欧地域に限定して、独自の超国家的な政策を展開している北欧協力がある。もともと北欧諸国は第二次世界大戦前から、公私を問わず様々な協力活動を行っていたが、それらを束ねる形で北欧協力が位置付けられ、1953年に北欧諸国と3自治領における国会議員の協議機関である北欧理事会（Nordic Council）が、また1971年には、北欧閣僚理事会（Nordic Council of Ministers）が設立された（五月女2004）。

このように北欧諸国は、世界中を覆うWTOを中心とする市場原理主義的なグローバル化、その中においてヨーロッパ地域に限定して市場を制度的にコントロールし、社会統合・社会福祉と両立させようとするEU、さらにそのEUの中で、北欧地域に限定して独自の協議体制を築き、政策の方向づけを行う北欧協力と、地理的に入れ子状になった、3層のグローバル化諸制度の中に位置づけられている。

#### 1-4 福祉国家のグローバル化と教育政策におけるEUの次元、北欧協力の次元

福祉国家を衰退させたのは、新自由主義思想である前に、経済現象としてのグローバル化である。1980年代以降、欧米諸国の福祉国家はグローバル化による多国籍企業の海外展開を受けて、自国に企業の立地を進めるために租税公課を引き下げ合う「底辺への競争」（Mishra 1984）を行い、その結果として財政赤字に陥り、福祉国家諸制度の給付水準を引き下げざるをなくなる、福祉国家の危機に陥った（OECD 1981）。その後もタックスヘイブンの増大によって租税公課の引き下げ競争は過熱し、法人税収や富裕層の所得税収が減少する中で、福祉国家は拠出と給付のバランスを保つために、厳しい選択を迫られている。このような厳しい状況において、模索されたのが「福祉国家のグローバル化」とでも呼称できるような、租税公課の引き下げ競争を抑制し、福祉国家諸制度の給付水準を引き上げようとする、国際的な協調行動である。中でも教育政策は、従来は国民国家の専決

事項であったものが、超国家機関や国際的な枠組みで、グローバル、ナショナル、ローカルと、それぞれのレベルにおけるアクターによって、多段階的に決定・実施されるようになってきている。

もっとも顕著な例が、ヨーロッパ地域におけるEUである。久野（2004）によると、EUが展開するヨーロッパの次元の教育政策は、1973年のジャンヌ報告に端を発し、1993年のマストリヒト条約によるEUの設立によって、EUの教育政策として位置付けられた。EUにおいては補完性原理に基づいて、教育に対する責任は加盟国にあり、EUはヨーロッパの視点で必要な施策によって、加盟国を補うという役割の分担が明確になり、高等教育政策については教育関連機関の間の連携強化、大学間ネットワークの形成、学生の交流を目的としたエラスムス・プロジェクトが実施され、参加者にはEUから補助金が支給された。またEU加盟各国に対しても、欧州理事会や欧州委員会においてEUとしての教育政策を討議して、共同で取り組む目標を定めたり、ガイドラインを策定したり、各種の報告書を発行することによって、影響力を及ぼすようになっている。

同様に国境を越えて教育政策を展開しているのが、ヨーロッパのサブ空間である北欧における北欧協力である。北欧協力が展開する北欧の次元の教育政策は、生徒・学生・教職員の北欧諸国内での移動を支援し、ネットワークの形成を目的とする、ノルドプラス（Nordplus）である（Nordiska ministerrådet 2008）。また北欧理事会や北欧閣僚理事会において北欧協力としての教育政策を討議して、各種の報告書を発行することで、北欧諸国の教育政策に影響力を及ぼしている。ただし、EUのように共通の政策目標やガイドラインを策定することはなく、あくまで協議することに留めている。

これらのEU、北欧協力における、国境を越える教育政策の取り組みは、国家間での福祉国家諸制度の給付水準を引き下げさせず、引き上げさせようとする取り組みであるとも考えられる。租税公課の引き下げ競争は収束したわけではないが、教育政策や社会保障政策を国家による投資として捉え直すことによって、積極的な財政支出をするという社会的な合意の根拠となったのが、人的資本理論である。福祉国家を解体する市場原理主義的なグローバル化とは一線を画し、北欧を含むヨーロッパは福祉国家を維持するために、世界を覆う新自由主義的な社会空間の中で、自由主義的な思考様式や手法を取り入



れることで市場と福祉国家を制度的に接合し、国境を越える形で新しい福祉国家の様式を模索しているのである。

## 2 PISA と国際学力調査

国際学力調査 PISA の開発以来、PISA は各国の教育政策の指標となるだけでなく、教育改革の根拠ともなっている。OECD の PISA, PIAAC, TALIS や、IEA の TIMSS, PIRLS の動向を概観し、国際学力調査が何を調査し、グローバル化の諸問題を教育の視点からどのように対処しようとしているのか、考察をする。

### 2-1 PISA と平等・高学力

OECD (2011) は、グローバル化した世界においては、豊かな国で働く高所得者が、同じようなスキルを持ちながら、豊かではない国でより少ない報酬しか要求しない人々と直接競争しなければいけないと述べている。オートメーション化は、より一般的には技術上の変化が進むという意味で、ルーティンワークしかできない人々に対する需要を減らし、知的労働ができる人々に対する需要を高めることになる。万人のための基礎教育を提供するだけでなく、すべての人々が「知識労働者」になることを可能にする教育を提供しなければならない。こうした教育は、これまでに遭遇したことのない複雑な問題を解決したり、広範囲なソースから創造的に材料を統合したりと、高いレベルの技能が求められる。また学力調査は、ますます人的資源によって競争が左右されるグローバル経済において、世界の最も優れた教育制度に照らして自国の制度を改善する基準となる。その際に参照されるのが産業ベンチマーキングのアプローチであるが、これはベンチマークという指標や基準を設定して、その達成をめざすというもので、1980年代に日本企業が採用してグローバル競争での成功を収める要因となったものである。日本企業はある場所におけるベストのものと、他の場所におけるベストのものを結びつけることによって、今までよりも優れた製品を作ることに成功したと、分析している。

福田 (2017) は、PISA の最大の功績は、平等と高学力とは矛盾しないことを指摘したことであると述べている。OECD は、フィンランドとスウェーデンが、OECD 平均の 10% 以下という小さい学校間格差で、高成績水準が達成されたことを紹介し、学校を学力で分化

させるよりは、学内に多様な学力がありながら、学校間格差を小さくした方が、効果が上がるとデータで示した。フィンランドでは、個人別指導を取り入れた学習環境を生み出し、それに対応できる専門性を発揮できる教員がおり、少人数の生徒を相手に、個々の生徒の理解度をテストなしに日常的に把握でき、生徒たちに学びを促すことによって、自ら学ぶように自立させ、それによってクラス全体の学力も上がっていた。つまり平等をおし進めることによって、高学力を実現したと分析している。逆に隣国のスウェーデンでは、平等的な福祉国家が残っていたが、その後の民営化と合理化によって、PISA の成績は全分野で没落の一途をたどったと報告している。

### 2-2 PISA の動向

#### ー求められる能力と不平等の要因ー

PISA の初めての調査となった 2000 年の調査では、読解力を中心に調査をした。レポート (OECD and UNESCO 2003) では、読解力におけるジェンダー差は読書習慣を反映していることや、十分な社会経済的な背景を持つ生徒は、読解の点数が良かったこと、教育におけるアウトカムにおいて高い質と平等が、同時に達成されていることなどを明らかにした。全体的に PISA の成績と生徒の社会経済的な背景の関係に、注目した調査となっている。

2003 年の調査 (OECD 2003) では、数学的リテラシーに焦点を当てて分析をし、新たな領域として問題解決を通じて教科横断的能力を評価した。また質問紙による調査では、生徒とその家族、生徒の生活の側面、学校の側面などが調査された。レポート (OECD 2004) では、効果的な学習者の特徴として、モチベーションが高い、自己効力感がある、精神的な要因、学習戦略があることが挙げられている。また分析の対象が生徒個人から学校環境へと拡大しており、数学の成績における生徒の社会経済的背景と学校間格差には明確な相関関係があり、教育の質と平等性を高めるために、国や学校の状況に応じて対策が必要なことを指摘している。

2006 年の調査 (OECD 2006) では、科学的リテラシーが中心で、問題解決能力の調査がなくなっている。レポート (OECD 2007) では引き続き、生徒や学校の社会経済的な要因による格差を分析し、教育の質と平等の両立をめざしている。学校の要因として、評価政策や

教員の人事や財政、学習コースの決定などの学校の自律性、生徒の自治、そして社会経済的に有利な生徒が集まる学校ほど十分な資源が集まるという、学校の資源配分が挙げられ、やはり学校の要因の分析に重点が置かれている。

2009年の調査(OECD 2009a)では、過去3回の調査によって重点的に調査する3科目が一巡し、再び読解力を中心課題とした。枠組みを修正し、電子テキストの読解を組み込み、読みの取り組みとメタ認知の構成を盛り込んだ。レポート(OECD 2010)では引き続き、生徒や学校の平等を中心に、成績の規定要因の分析が行われている。特に読解力におけるジェンダーギャップに焦点が当てられ、女子生徒と比べて男子生徒は、読書を楽しんでおらず、読書をする生活習慣もないと報告されている。学校の平等性については、学校の制度にまで踏み込んで分析が行われ、留年のある学校、能力別編成、分岐型教育制度が不平等の原因であると指摘されている。また、学校の要因として初めて教員の分析が行われ、条件の不利な生徒との接点を増やすことや、より良い教員生徒間関係の確立、教員の賃金について指摘している。

2012年の調査(OECD 2012)では、再び数学的リテラシーを中心課題とし、問題解決能力を再導入した。また2008年の経済危機を受けて、新たにファイナンシャル・リテラシーを導入した。ファイナンシャル・リテラシーの欠如が経済危機の一つの要因であること、市場や社会保障制度、特に年金制度が変化し、個人が金融商品を運用する必要が高まっていることから、導入が進められた。レポート(OECD 2014a)では新しく移民問題に焦点が当てられ、OECD諸国における移民の生徒の割合は、2003年の9%から2012年の12%に急増していることが報告されている。しかし移民の生徒がひとつの学校へ集中することは、それ自体としては成績低下に関係しているわけではないという分析をしている。また生徒のモチベーションに焦点が当てられ、教員や学校の責任者が、モチベーションの低い生徒に対して個別的に働きかける必要があることを提起している。

2015年の調査(OECD 2016a)では、再び科学的リテラシーを中心に調査が行われ、すべての科目でコンピュータ使用型調査が実施された。問題解決能力の調査は再度なくなっており、ファイナンシャル・リテラシーは国際オプションとなった。レポート(OECD 2016b)

では生徒の福祉(Welfare)に焦点が当てられ、生徒の怒りや、興味、モチベーションなどの内面を分析している。生徒の福祉とはより具体的には、生徒が幸福で満ち足りた人生を送るのに必要な、社会的、身体機能的、そして能力、あるいは15歳の個人としての生徒の生活の質と、定義されている。そして生徒の内面にある怒りや脅威、ストレス、いじめに対処するには、専門的な教育やよりよい教員生徒間関係の構築が求められ、そのためには生徒の個別的なニーズに対応できるような、教員への訓練の必要性が挙げられている。

以上から、PISAにおける学習到達度の格差の背景には、社会経済的要因、学校内格差、学校の資源配分による学校間格差、ジェンダーギャップ、分岐型の学校制度、生徒の福祉という要因があることが、明確になっている。

## 2-3 TALIS：教育パフォーマンスの要としての教員の国際調査

TALIS( Teaching and Learning International Survey：国際教員指導環境調査)は、OECDのPISAが明らかにしたラーニング・アウトカムの違いの背景にある様々な要素を、教育や学習の観点から考察するために行われた。PISAは生徒自身の状況、次に学校の状況を調査したが、学校の状況を調査する中で、生徒に教育を提供するのは教員であり、その教員の動向が生徒の学習達成度に影響する。特にPISA2012において、個別のニーズに基づいて生徒個人への支援が提起されたことから、教員の専門性に焦点が当てられるようになっていく。第1回となる2008年の調査では、前期中等教育における公立と私立の学校に焦点を当て、専門性の発展、教員の信念や態度、実践、評価とフィードバック、そして学校のリーダーシップについて、測定した。

第一回調査のレポート(OECD 2009b)によると、教員自身の労働条件については、質の高い教員が不足しており、その専門性を高めるために自主的に研修に参加している現状や、教員がお互いにフィードバックをシェアすることで学び合っていることが、明らかにされている。教員の仕事の質を上げるために、教員を支援することを目的とした、的確な評価制度を学校に導入することも検討されている。学校と教員の関係については、教員間における協同、教職に対する充実感、専門性の発展、教育技術の適用範囲によって、学習を活発にすることが報告

されている。そのため政策決定の視点からは、従来行われてきたような学校全体、制度全体に対する介入よりも、個々の教員間における違いを許容するような、教員個人を対象とした介入が求められる。教育改革のためには、学校の責任者と教員が専門家のコミュニティのように機能し、政策当局が必要な情報を広く提供し、変革を実現するために支援するような行動をすることで、エビデンスベースの教育システムによって遂行する必要があると、提起している。この2008年に行われた調査の結果が、翌2009年に行われた第4回のPISAに反映され、教員に関する調査項目の確立につながったものと考えられる。

第2回調査のレポート(OECD 2014b)によると、2013年の第2回調査では教員の働き方や労働条件について、より具体的に分析がなされた。多くの国において教員は、伝統的な教育方法に則って大勢の生徒のいる教室で一人で仕事をしており、孤立し、チームティーチングがなされていないこと、労働時間が短いとみなされているために、教員の賃金は大学卒の他の仕事よりも低い傾向があることが挙げられ、事実と異なっていると指摘されている。教員生徒間関係は一般的には良好であるが、質の高い教員や、生徒の特別なニーズに対応できる教員が不足しており、引き続き教員の専門性の発展が課題になっている。また研修に参加する教員の割合が高いことと、同僚からのフィードバックの有効性が強調され、評価やフィードバックが教育実践の変化を促し、それによって仕事の充実感につながっている。しかし評価やフィードバックが、ただ単に管理の目的だけに用いられている場合には、仕事に対する充実感は低下している。このようにより詳細に分析された2013年の調査の結果が、2015年度のPISAに反映されたと考えられる。

#### 2-4 PIAAC, TIMSS, PIRLS

PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies : 国際成人力調査) は、OECD が16歳以上65歳以下の成人を対象として、仕事や日常生活に必要なスキルを測定したものである。国立教育政策研究所(2013)によると調査の目的は、成人を対象に読解力、数的思考力、ITを活用した問題解決能力の3分野のスキルを直接評価することと、学校教育や職業訓練などが、成人のスキル習得度とどの程度関係しているか、あるいは成人のスキル習熟度が様々な経済

的・社会的アウトカムと、どの程度関係しているのかなどを検証することの、2点である。2011年から2012年にかけて第1回調査が行われ、読解力、数的思考力、ITを活用した問題解決能力の3科目と、背景調査が行われた。PIAACとPISAは、直接比較研究ができるようには設計されていないが、両調査の平均得点の変化に関するエビデンスとなり得ると、OECDは示唆している。

TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study : 国際数学・理科教育動向調査) は、初等教育4年生を対象とした数学と科学の学習達成度を測定する国際調査で、1999年から4年サイクルで実施されている。PISA実施後の動向としては、2003年の調査レポート(Mullis, Ina V.S. and others 2004a ; 2004b)では、数学・科学の達成度の傾向やTIMSS2003における国際的ベンチマーク、生徒の家庭における状況、カリキュラム、教員、教室における教育が、分析されている。2007年の調査レポート(Mullis, Ina V.S. and others 2008a ; 2008b)では、生徒の達成度、高い成績を示した要因、カリキュラムと教育方法について分析が行われており、生徒の達成度については、家庭で話されている言語やパソコンの有無、学習態度、学校における経済的な条件の悪い生徒の数、学校への出席率、学校の雰囲気など、より詳細に分析がなされている。2011年の調査レポート(Mullis, Ina V.S. and others 2012a ; 2012b)では、東アジアの国々が好成績をあげたことが注目されており、家庭や学校における教育資源や、学校における秩序のある学習環境、教員の労働環境とキャリアに対する満足度、そして生徒の積極的な姿勢や基礎的な栄養や睡眠が、分析要因として挙げられている。

PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study : 国際読解力進捗調査) は、初等教育4年生を対象とした読解力の学習達成度を測定する国際調査で、2001年から5年サイクルで実施されている。PISA実施後の動向としては、まず第1回の調査が2001年に行われ、調査レポート(Mullis, Ina V.S. and others 2003)によると、スウェーデンがもっとも高い成績を修めた。生徒の家庭での様子や、カリキュラム、学校の組織、教授方法、社会的背景、生徒の態度と読書習慣について、分析がなされている。第2回調査は2006年に行われ、調査レポート(Mullis, Ina V.S. and others 2007)によ



ると、スウェーデンは大きく順位を下げ、ロシア、香港、シンガポールが首位についた。ベンチマークが導入され、国際的に最高水準、国際的に高い水準、国際的に中間の水準、国際的に低い水準の、4つのグループに分け、その全体に占める割合や動向を測定している。第3回調査は2011年に行われ、調査レポート (Mullis, Ina V.S. and others 2012c) によると、前回に引き続きロシアと香港が首位を占め、そこにフィンランドが加わった。調査項目において、教員の教育と仕事の充実感に焦点が当てられており、TALISの影響があったものと考えられる。

なお、2011年はTIMSSとPIRLSが同時に行われており、共同のレポート (Martin, Michael O. Mullis, Ina V.S. 2013) が作成されている。TIMSSとPIRLSの結果は似たような傾向を示しており、求められる対策も類似していることが述べられている。

前期中等教育を対象としたPISA、初等教育を対象としたTIMSS・PIRLSのいずれも、平等と高学力の両立を目標としており、その達成の鍵は様々な社会的要因を抱える達成度の低い生徒の存在と、その生徒たちに対する教員による専門的な支援である。

### 3 EUの初等中等教育政策

EUの教育政策の推進方法について、OMCとベンチマーキングの2点から検討し、ET2010とET2020の2つの教育目標を概観し、その年次レポートの分析を通じて、グローバルな国際学習調査をどのようにヨーロッパの文脈に転換しているのかを、考察する。

#### 3-1 OMCとベンチマーキングによる教育改革の推進

教育政策を含むEUによる国境を越えた社会政策パッケージは、2000年に策定されたリスボン戦略によって本格的にはじまる。EUはグローバル化によって歴史的な移行に直面しており、新しい知識主導型経済に挑戦しなければならず、2010年までの戦略的なゴールとして、持続可能な経済成長とより良い雇用、偉大な社会的結集によって、世界で最も競争的でダイナミックな知識基盤経済にすることを掲げている。そこで強調されていることは、ヨーロッパ経済の根本的な転換だけではなく、社会福祉と教育制度の近代化プログラムの挑戦である。

澤野 (2009)、木戸 (2012) によると、EUにおける教育政策はリスボン戦略に基づいて、政策のガイドライ

ンと目標となる数値目標・ベンチマークが設定され、先進的实践事例について情報交換を行い、ピアレビューによって互いに評価し合う、OMC (Open Method of Coordination: 裁量的政策調整) によって、推進されている。EUが早急に教育政策を進めようとする背景には、2004年時点でヨーロッパの労働力の1/3に相当する、約8000万人が低い技能しか持っていないというデータが発表され、2010年までに新しく創設される雇用のうち、基礎教育のみを受けた人々向けの仕事は、15%にとどまると予想されており、スキルアップを図ることのできる人材の養成が、課題となっていることが挙げられている。

2003年に欧州理事会は、ベンチマークを利用することを、教育関係閣僚理事会に要請し、2010年までに達成することを目標として、5つのベンチマークが盛り込まれた。そのうちの一つが15歳の生徒の読解力であり、EU全体における下位の成績者の割合を、2000年と比較して20%減少させる、あるいは15%以下にする、というベンチマークである。読解力については、OECDのPISAの結果に基づいており、習熟度のレベルが高い方から低い方へ、6から1へとランク付けされており、ベンチマークにおける読解力に劣る者とは、レベル1とレベル1未満のものの合計値である。EU全体の下位成績者の割合は19.4%で、参照されている日本は10.1%、アメリカは17.9%である。

加盟国間に見られる教育格差を、少しでも縮小することにより、リスボン戦略への積極的貢献を、教育面でもEUレベルで達成することが、試みられている。ベンチマークに関する閣僚理事会の結論は、加盟国を法的に拘束するものではないが、共通のベンチマークを設定し、一定の目標に向かって各国がそれぞれ改善を行う中で、EU全体としてもレベルアップが目指され、欧州委員会によりそのフォローアップが行われている。

#### 3-2 ET2010とET2020

European Council (2003, 2004) によると、リスボン宣言を受けて、その目標達成のために教育訓練分野の目標を定めたのが、ET2010 (Education and Training 2010) である。

ET2010においては、教育訓練は投資として位置づけられており、EUの競争力、持続可能な成長、雇用の主要な要因であり、リスボン戦略における目標達成のため



の要である。人的資源はEUの主要な資産であり、教育訓練領域への投資は、資本や設備への投資と同様に、経済成長と生産性の決定要因であると理解されている。例えば平均教育達成率が向上すると、短期の経済成長率が5%、長期では2.5%上昇すると計算されている。

欧州理事会と欧州委員会は、2010年までにヨーロッパの教育訓練制度の質を世界水準にすることを合意し、先述のようにヨーロッパレベルで主要な5つのベンチマークを設定した。各国に教育政策への反映を求め、欧州理事会は2年ごとに、その進捗をレポートしている。プログラムの実装にはOMC方式が採用されたため、31のヨーロッパ諸国と、ソーシャルパートナーなどのステークホルダー、そしてOECD、UNESCOなどの国際機関が参加している。ベンチマークは以下の5点である。

- (1) 早期中退を10%以下にする
- (2) 数学、科学、技術の学位取得者を15%以上にし、ジェンダーギャップを減らす
- (3) 22歳において、最低でも85%以上が後期中等教育を修了している
- (4) 15歳児の読解力における低達成者の割合を、2000年度に比べて20%削減する
- (5) 25歳から64歳の生涯学習への参加率を最低でも12.5%にする

European Council (2009)によると、2010年にリスボン戦略がヨーロッパ2020戦略に置き換わり、2020年まで継続されたことを受けて、ET2010も期限を延長する形でET2020に置き換わった。ET2020においては、以下の4つの戦略的对象が設定された。

- (1) 生涯学習を実現し、モビリティを現実化する
- (2) 教育訓練の質と効果を向上させる
- (3) 平等と社会的結集、アクティブシティズンシップを促進する
- (4) すべてのレベルでの教育訓練で、起業家精神を含む創造性とイノベーションを強化する

初等・中等教育に関する項目は(2)であり、そこではすべての人にキーコンピテンツの習得を確実にすること、そのために基礎的スキルの水準を上げることや、数学、科学、技術をより魅力的にすること、語学教材を強化することが、挙げられている。その他、引き続きOMC方式を運用することと、以下のベンチマークを設定することが決定されている。

- (1) 生涯学習への成人の参加を15%にする
- (2) 15歳児における読解力、数学、科学の低達成者の割合を15%以下にする
- (3) 30-34歳の第三段階教育の達成者を40%以上にする
- (4) 教育訓練からの早期退学を10%以下にする
- (5) 4歳から義務教育が始まるまでの幼児の95%を早期幼児教育に参加させる

初等・中等教育に関しては、ET2010においては基礎的スキルにおける読解力だけがベンチマークの対象であったが、ET2020においては読解力、数学、科学の3領域すべてに、ベンチマークが拡張されている。

### 3-3 経済危機に対する教育投資としての教育 (2012年-2014年)

ET2010とET2020のベンチマーク達成のために、EUは2012年から毎年、進捗レポート「教育訓練モニター (Education and Training Monitor)」を発行している。同レポートはベンチマークの進捗状況だけではなく、その時々ヨーロッパが抱える社会経済的な問題を取り上げ、その教育訓練政策への影響と対策を考察しているため、ヨーロッパの文脈における教育政策上の課題が浮き彫りになっている。以下、同レポートを分析することで、ヨーロッパの教育政策の動向を概観する。

2012年のレポート (European Commission 2012) では、2008年に発生した金融経済危機における文脈で、教育訓練政策が考察されている。教育の持つ可能性を解放することは、経済成長と雇用を向上させる鍵であり、ヨーロッパは労働市場におけるスキルに対する需要に対応できるように、教育と訓練制度の根本的な見直しを提起している。人的資本への投資として教育訓練政策が位置づけられており、将来予想される雇用のミスマッチに対応するために、教育改革の必要性がある。基本的スキルの達成における不平等については、ジェンダーギャップ、特に男子生徒の達成度の低さに焦点が当てられている。

2013年のレポート (European Commission 2013) では、各国の財政的な制約があるときにおいて、教育訓練政策も抑制・減額されているという現状が、報告されている。それに対して、教育訓練政策のように経済を強化する政策は、コストとしてではなく投資として最も優先されるべき政策であると、従来からの人的資本の観点

から、教育予算の拡大を提起している。また2011年から12年にかけて行われた、PIAACを踏まえて、教育のアウトカムはスキルや資格によって測られるべきであると述べている。

2014年のレポート（European Commission 2014）では、経済金融危機の影響が社会全体に広がり、失業率が上昇していることに対して、懸念が表明されている。従来通り教育に対する投資を強化することと、それによって教育訓練制度における社会的包摂や平等性、柔軟性を増やす必要があることが述べられている。

また教員の専門性について、初めて言及されている。OECDのPISAやPIAACと共同で分析をし、参加国の基礎的スキルにおける学習者に対する対策について、

- ・ナショナルテストの導入
- ・低成績者に対するナショナルレポート
- ・学校評価に対するパフォーマンスデータ
- ・初任の教員に対する研修
- ・学校における義務的な継続的専門性の研修
- ・低達成者に対する個々の教員へのガイドライン

を挙げ、その取り組みや改革の状況について、一覧表にまとめている。

### 3-4 社会的分断に対する社会的包摂手段としての教育（2015年-2018年）

2015年のレポート（European Commission 2015）では、ヨーロッパにおいて貧困や社会的排除、不平等、失業が、特に若い人の間で増加していることや、それに加えフランスやデンマークでテロがあり、開かれた平等な社会の維持が困難になっていることが、問題意識として挙げられている。そのような状況の中、難民問題が新しく教育訓練領域における問題として浮上り、教育に社会的統合の役割が期待されている。社会的排除は社会的分断を招くため、2015年に「教育を通じて差別のない自由で寛容な一般的価値とシチズンシップを促進するパリ宣言」（Informal meeting of european union education ministers 2015）が出され、教室におけるインクルージョンを推奨するヨーロッパの政策枠組みが提唱された。

また教員における専門性を評価する指標として、

- ・教育スタッフの充足
- ・教員のコンピテンシーのフレームワーク
- ・教員の資格における修士レベルの設定

などが挙げられ、取り組みや改革の状況が一覧表になっている。2013年のTALIS第2回調査をうけてのものと考えられる。

2016年のレポート（European Commission 2016a）では、ヨーロッパは金融経済危機から少しずつ立ち直っており、新規学卒者に対する雇用率は上昇しており、さらに教育に対する公共投資は増加傾向にあるという積極的な状況が報告されている。他方で、依然として高い若者の失業率と、難民問題が懸念されている。関連して2016年にヨーロッパ委員会は、スキルの質を引き上げ、スキルと資格をより可視化するために、ヨーロッパにおける新しいスキルアジェンダ（European Commission 2016b）を開始した。その始まりとして、読解力、数学、科学の基礎的スキルに、焦点が当てられている。

2017年のレポート（European Commission 2017）では、PISA2015の結果が参照され、依然として教育が不平等で、教育政策が不十分であり、ET2020における読解力、数学、科学の低達成者に関するベンチマークに、全く到達していないことが明らかになった。全ての人に対する質の高い教育を目指すために、学校と教育をより柔軟にすること、高齢化し女性の多い教育労働者の状況に対応すること、学校にステークホルダーの参加を促すことの、3点が挙げられている。

2018年のレポート（European Commission 2018）では、社会的分断、暴力的な人種差別、フェイクニュース、批判的思考の欠落や、新しくヨーロッパに入ってきた人や、移民を背景に持つ人々を統合する必要性があり、シチズンシップ教育を強化すること提起されている。ET 2020における中途退学の削減や、第3次教育の達成、就学前教育といったベンチマークが達成可能な見込みであるのに対して、読解力、数学、科学の低達成者に関するベンチマークについては、3科目とも2015年度のPISAにおいて2012年度と比べて悪化しており、達成が困難になっている現状が、強調されている。成績が悪化した背景には、移民の生徒における低達成者が増えたことが挙げられている。

以上よりEUではOMCに基づいて、PISAの成績に関してベンチマークに設定し、PISAやその他の国際学力調査の提起する課題を、ヨーロッパの文脈に置き換えて、教育政策を分析、展開していることを論じた。新自由主義的手法を用いながらも、グローバル化による競争圧力を弱め、平等の促進という社会的価値を有してい

る。他方で、ベンチマークの設定による競争の激化や、画一化が新たな問題として懸念される。

#### 4 北欧協力における平等主義と教育改革

国際学力調査における好成績で、世界的に注目されたフィンランドの教育制度を概観し、北欧閣僚理事会のレポートから、北欧協力の教育政策がEUによるヨーロッパの文脈の教育政策を踏まえながらも、平等を基調とした北欧の文脈になっており、それはベンチマークなどによる一元的な管理ではなく、各国の多様性を重視する北欧型福祉国家が、国境を越えて展開する教育政策であることを、考察する。

##### 4-1 フィンランドの教育

北欧協力による国境を越える教育政策を考察するにあたって、まずPISAなどの国際学力調査で連続して好成績をあげ、世界的に教育先進国、教育改革の先例として注目を集めた、フィンランドについて考察する。福田(2006)によると、フィンランドの教育政策の特徴は平等で学力格差が少ないことにある。その背景には、福祉国家制度の整備に伴う平等主義的な教育制度と、1990年代に行われた自由主義的な規制緩和による、分権的な教育改革がある。

ヘイノネン・佐藤(2007)によると、フィンランドの教育改革を進めた当時の教育大臣であるヘイノネンは、当初教育改革に着手したきっかけは、深刻な不況を抜け出すためであったと述べている。1994年当時は、不況による財政悪化のために財政支出が限られ、その公的な投資先を海外移転の可能性のある企業にではなく、国内に残る可能性の高い人的資源に投入することを決断した。教育によって組織、企業、国の競争力を高めた結果、研究開発が盛んになり、情報通信産業が育ち、雇用が生まれることによって、フィンランドは不況から脱したという。

ヘイノネンの指摘するフィンランドの教育改革のポイントは、教育現場に裁量権をもたせることである。国が行っていた教育内容、教材、指導方法、授業時間数などの決定権を、地方自治体や学校、教員に委譲している。学習指導要領は最低限の内容にまで切り詰められ、教育改革の過程では、国と教員組合、校長の組織、自治体の組織との討論が行われ、信頼を醸成することによって柔軟に対応できる体制づくりが留意されている。

このようにフィンランドの教育制度は、新自由主義的なプリンシパルエージェント関係ではあるが、北欧型福祉国家体制に特徴的なコーポラティズムによる、ステークホルダーとの対話を積極的に行っていることも、同時に読み取れる。

##### 4-2 北欧の教育における平等

続いて、北欧閣僚理事会が発行しているレポート、『オーロラ (Northern Lights)』シリーズから、北欧協力による国境を越える教育政策を検討する。同レポートシリーズは、EUのET2010の期間である2010年までは、3年に1回のPISAのサイクルにあわせたレポートとなっており、PISAの分析が中心である。2003年のレポート(Lie and others 2003)は、北欧協力がPISAを受けて最初に行ったレポートであり、北欧諸国の教育制度に共通する特徴を、その平等主義にあるとしている。

平等は北欧の教育制度において、長い伝統を持っており、全ての生徒に対して教育への平等なアクセスを保障し、特に恵まれない背景を持った生徒に対して、学習の妨げとなるような障害を取り除くことは、北欧の教育政策における主要な対象であった。教育における高い質と平等を両立させる北欧の戦略は、16歳までの基礎教育における生徒に対して、選別や詰め込みなどを行わない、公的財政による義務教育制度を、設立することに基づいている。この戦略の一部として、児童が自宅から最も近い学校に通えるようにする、あるいは代替手段として、無料の交通手段を提供するという、学校ネットワークが必要となる。特別教育のインクルージョンは、達成度の低い生徒を最小化した。

北欧諸国における、教育における機会の平等の実現の歴史においては、地理的な格差が最初に取り組みされた。次に異なる社会経済的グループ、さらにはジェンダーグループ、そして最後には移民の生徒が、平等の対象となった。北欧においては、能力が低かったり不十分な社会経済的背景を持つ学習者を、特別に支援する選別主義的なアプローチよりは、不利な位置にある生徒の教育的な障害を積極的に取り除く、普遍主義的なアプローチが好まれてきた。

この10年間において、北欧諸国に典型的な教育を通じた社会正義の模索は、経済的成功と競争力の探求を伴うようになった。それは新自由主義が北欧の教育政策に



も導入されたということであり、国家間競争がカリキュラムや教育的イノベーション、学習達成度といった学校間競争に反映され、学校のランキングリストを出版している国まで現れている。それに加えて両親が学校の選択、カリキュラムそして運営にまで影響を与える可能性の増加は、強力な顧客志向の考えに基づいている。それは教員や管理者の教育的専門性や影響力をなるべく減らそうという、平等主義的な学校区や統一のカリキュラムを無視することである。すべての親がこのような個別的な選択を可能とする、機会や資産を持っているわけではないと、懸念が表明されている。

PISA2000のデータは北欧諸国の間にある、違いと類似点に光を投げかけたが、その狙いはランキングリストの背景に迫り、それらを平等の原理に関係づけることであると、提起している。

#### 4-3 平等と多様性による教育イノベーション

2006年のレポート (Mejdning and Roe 2006) は、北欧諸国については、社会的な平等が共通点であるが、それにもかかわらず PISA の成績については違いが存在する。特にジェンダーギャップについては、読解力において最も格差が大きく、女子の方が成績が高い。フィンランドはそのパフォーマンスのレベルにおいて、他の北欧諸国よりも明らかに異なっているが、比較的な強みや弱みについては、他の北欧諸国と同様であることを論じている。

2009年のレポート (Matti 2009) では、北欧における政治的、文化的な対立から統一の過程を歴史的に考察し、北欧には自然条件、産業など様々な多様性があり、教育制度間の多様性を尊重する必要があること、そこから積極的な視座を得ることが重要であり、フィンランドの学校制度だけが注目される状況に異議を提起している。また教育改革について、ちょうど PISA2009 でも指摘されているが、デンマークとアイスランドは分岐的教育制度だったものを中央集権化しているが、スウェーデンとフィンランド、ノルウェーは逆に分権化していることを報告している。また PISA だけではなく、同じく国際的な学力調査である TIMSS や PIRLS についても分析されており、PISA と同様の傾向があると分析されている。北欧諸国に共通する平等の重要性を強調し、格差を拡大するような教育改革に対しては疑問を提起している。

2010年以降は EU の教育計画が ET2020 に移行し、『オーロラ』シリーズも PISA だけに留まらない、各種の国際学力調査類にあわせた 2 年に 1 回のレポートとなり、学習達成度の背景を分析するようになった。

2012年のレポート (Egelund 2012) では、読解力について、

- (1) 基本的な読解スキル
- (2) ジェンダー
- (3) 読解力の弱いグループ
- (4) 移民の背景

の4点から分析している。4つの分析のうち2つが平等に関するもので、様々な格差の拡大が低学力につながることを示唆している。また急速に進められた教育改革と PISA の関連が検討され、その関連性も示唆されている。しかし教育改革には、ナショナルテストや評価の導入という新しい側面と、個別学習の推進や教育課程の総合化など、従来からの平等主義的な側面の、二面性が指摘されている。

2014年のレポート (Hansen and others 2014) では、TIMSS と PIRLS の分析、特に同時に行われた TIMSS & PIRLS2011 の分析が行われた。また TALIS2013 の結果をうけてか、教員の質の重要性を強調しており、教員に対する教育と専門性の発展が、ラーニング・アウトカムの発展のための主要な戦略的方法であると指摘している。個別的な教育が不利な条件にある生徒に対して確実な方法であり、さらに成績の良い生徒にも有効であるが、教員に対して大きな負担となることを懸念している。

2016年のレポート (Ludvigsen and others 2016) では、PISA2015 の生徒の福祉、「教育訓練モニター2015」の社会的包摂と共通するテーマである、北欧型福祉国家制度の観点から、北欧諸国の教育制度について分析が行われている。北欧型福祉国家制度や、コーポラティズムの強調がなされ、教育制度に対する信頼性の高さや平等性が強みとして打ち出される一方、制度の変化の遅さが欠点として挙げられており、北欧だけではなく高い成績を上げている東アジア地域など、他の地域からも学ぶ必要とその難しさが考察されている。また、TALIS の結果を受けて、教員教育の重要性が改めて検討されている。

2018年のレポート (Nordic Council of Ministers 2018) では、PISA2015 と TIMSS2015 の結果について

て考察している。EUの「教育訓練モニター2017, 2018」で焦点になっていたが、北欧協力はEUの危機感とは真逆の方向に捉えており、改めてPISAの目的の再認識と、国際学力調査に対する疑問の検討を行い、教育改革の意義を再設定し、北欧諸国における学習達成度や教育制度、教育改革は異なっているが、課題は北欧諸国間で共通であることを示し、平等をはじめとするコアバリューの実現と、社会格差に対する対処、新しいニーズへの対応をかかげている。その上で北欧諸国が行ってきた、カリキュラム改訂や、アカウントビリティや質保証の拡大、教員の教育や専門性の発展、そして基本的なスキルの獲得を強化するための、教育環境を増進させる様々な支援制度や国家戦略などの教育改革について、検討をしている。

#### 4-4 教育改革と教育政策における北欧型グローバル化

以上のような北欧協力の教育に対する認識の下で行われた、北欧諸国の教育改革について、Egelund (2012), Nordic Council of Ministers (2018) から概観する。

スウェーデンでは、1996年にナショナルテストを導入し、その後はカリキュラム改革や、基礎的スキルの専門性を発達させる国家戦略を、制定している。

フィンランドでは、教育の高い質と機会の平等を両立させる、比較的穏健的な学校政策改革が1990年から行われており、コアカリキュラムは国の強力なガイドラインによって、調整されている。2014年には大幅なカリキュラム改革が行われている。

ノルウェーでは、読書推進プログラムが2003年から2007年に導入され、またナショナルテストや学校のポータル、そして読書研究国家センターが2004年に設立されている。国家の質保証制度が導入され、2006年には学校の組織や教育方法、教材の選定に関する権限委譲を伴う、カリキュラム改革も行われた。これらは基礎的スキルを強化し、教員の専門性の発達を支援するための、国家戦略に基づいている。

デンマークでは、1990年以来、分岐型教育の改革、読書教育、授業時間の増加、2005年のナショナルテストの導入、生徒の個別学習プランの作成、読書コンサルタントなど、様々な改革に取り組んできた。2001年からはカリキュラム改革も行なっており、2014年には国民学校の改革が行われ、アカデミックコンピテンスの強化が目指された。

アイスランドでは、1999年から教育改革が始まり、新しい国家カリキュラムガイドが出版された。2007年のカリキュラム改革では、生徒の民主的参加の活性化が強調され、2008年にはより個別的な学習や、生徒の柔軟性を増加させるような教育のフレームワークが確立した。さらに2011年には、新しい国家カリキュラムフレームワークが出版され、2003年にはEUのキーコンピテンシーと資格枠組みを参照する、新しいカリキュラムのフレームワークが導入された。2014年には、国が主導する読書プログラムが開始された。

以上のように、北欧諸国においてはPISAの成績を受けた結果、個別の科目を対象とした教育プログラムの導入の他に、ナショナルテストの導入、国家の権限を委譲する分権的な学校制度改革、カリキュラム改革、基礎的スキルを向上させるための国家戦略など、時期は前後するが共通する教育改革を行っていた。これらの教育改革はEUが改革メニューとして推奨していたものであり、北欧諸国の教育改革はEUの強い影響下にあるものと考えられる。

他方で北欧協力の枠組みにおいては、EUのような国家間の競争を促進するようなベンチマークの設定も、具体的な教育改革の推奨メニューの提示もなく、あくまでヨーロッパの文脈の教育政策を、北欧の文脈に移し替えて考察し、各国の動向をレポートするに留まり、一貫して平等の墨守と多様性の尊重が提起されていた。平等は強調しながら、その他の教育のあり方については、各国の自主性に委ねる北欧協力の国境を越える教育政策のあり方は、コアカリキュラムだけを残し、自治体や学校に権限を委譲するフィンランドや、その他の北欧諸国の国家単位での教育のあり方に類似している。

世界的に成功事例として注目されたフィンランドの教育制度のあり方が、他の北欧諸国にも参照され、同時に国境を越えた教育政策として、北欧協力の初等・中等教育政策のあり方にも反映されていると、考察することができる。それは新自由主義的な教育改革の動向の中で、新しく再編された北欧型福祉国家に基づく教育政策を、国境を越えて展開しようとしているものであると、考えることもできるだろう。国境を越える教育政策の国家間調整であり、国境を越える北欧型のプリンシパル・エージェント関係を見出すことが可能である。

## おわりに

本論では、北欧協力における初等・中等教育分野における学力調査と教育改革の動向について、グローバル化の諸層と国境を越える福祉国家の視点から考察をした。

まず世界的に教育政策の理論的な支柱となっている、新自由主義政策を検討し、教育政策にも地理的に様々な違いがあることを概観した。そしてそれらの教育政策の違いを北欧から見た場合には、制度が層状に積み重なっており、各層ごとに異なる教育改革が遂行されていることを考察し、福祉国家政策としての教育政策が、国境を越えて展開していることを論じた。

次に各国の教育政策の指標となるだけではなく、教育改革の根拠ともなっている OECD の PISA と、その他の国際学力調査、PIAAC, TALIS, IEA の TIMSS, PIRLS の動向を概観し、国際学力調査が何を調査し、グローバル化の諸問題を教育の視点からどのように対処しようとしているのか、考察をした。

続いて EU の教育政策の推進方法について、OMC とベンチマーキングの2点から検討し、ET2010 と ET2020 の2つの教育目標を概観し、その年次レポートの分析を通じて、グローバルな国際学習調査をどのようにヨーロッパの文脈に転換しているのかを、考察した。

最後に世界的に注目されたフィンランドの教育制度を概観し、北欧閣僚理事会のレポートから、北欧協力の教育政策が EU によるヨーロッパの文脈を踏まえながらも、平等を基調とした北欧の文脈になっており、それはベンチマークなどによる一元的な管理ではなく、各国の多様性を重視する北欧型福祉国家が、国境を越えて展開する教育政策であることを、考察した。

結論として、北欧協力においてはグローバル化や新自由主義的な改革の流れの中で、平等と高学力を両立させながら、多様性を尊重する運用によって、北欧型福祉国家における教育政策を、国境を越えて展開しているということが、明らかになった。

残された課題であるが、OECD や EU から北欧協力への影響は明らかにできたものの、逆に北欧協力から EU, OECD への影響を解明することができなかった。今後の課題としたい。

## 参考文献

市川桂 (2019) 「デンマークにおける学力テストの実践と評価」『都留文科大学研究紀要』都留文科大学。

- 伊東治己 (2014) 『フィンランドの小学校英語教育 日本での小学校英語教科化後の姿を見据えて』研究社。
- 川崎一彦ほか (2018) 『みんなの教育 スウェーデンの「人を育てる」国家戦略』ミツイパブリッシング。
- 木戸裕 (2012) 『ドイツ統一・EU 統合とグローバリズム—教育の視点からみたその軌跡と課題』東信堂。
- 久野弘幸 (2004) 『ヨーロッパ教育 歴史と展望』玉川大学出版部。
- 国立教育政策研究所 (2013) 『成人スキルの国際比較— OECD 国際成人力調査 (PIAAC) 報告書』明石書店。
- 五月女律子 (2004) 『北欧協力の展開』木鐸社。
- 佐藤学ほか編 (2009) 『揺れる世界の学力マップ』明石書店。
- 澤野由紀子 (2007) 「第4章 北欧諸国の学力政策—平等 (equity) と質 (quality) の保障を目指して」『教育改革の国際比較』ミネルヴァ書房。
- (2009) 「第1章 欧州連合 (EU) 世界でもっとも競争力のある知識社会をめざして」『未来への学力と日本の教育 10 揺れる世界の学力マップ』明石書店。
- 七田真 (2007) 『七田式フィンランド・メソッドで「頭のよい子」が育つ本 日本を教育を考える親のために』イースト・プレス。
- 実川真由・実川元子 (2007) 『受けてみたフィンランドの教育』文藝春秋。
- 志水宏吉・山本晃輔 (2012) 「序章 世界の学力政策のいま」『学力政策の比較社会学【国際編】PISA は各国に何をもたらしたか』明石書店。
- 鈴木勇 (2012) 「終章 各国の学力政策の理論的整理」『学力政策の比較社会学【国際編】PISA は各国に何をもたらしたか』明石書店。
- 世取山洋介 (2008) 「第2章 新自由主義教育政策を基礎づける理論の展開とその全体像」『新自由主義教育改革 その理論・実態と対抗軸』大月書店。
- 谷雅泰・青木真理編 (2017) 『転換期と向き合うデンマークの教育』ひとなる書房。
- 21世紀 COE プログラム東京大学大学院教育学研究科基礎学力教育開発センター編 (2006) 『日本の教育と基礎学力—危機の構図と改革への展望』明石書店。
- 原田信之編 (2007) 『確かな学力と豊かな学力—各国教育改革の実態と学力モデル』ミネルヴァ書房。
- 福田誠治 (2006) 『競争やめたら世界— フィンランド教育の成功』朝日新聞社。
- (2009) 『フィンランドは教員の育て方がすごい』亜紀書房。
- (2017) 『ネオリベラル期教育の思想と構造—書き換えられた教育の原理—』東信堂。
- ヘイノネン・オッリペッカ・佐藤学 (2007) 『NHK 未来への提言 オッリペッカ・ヘイノネン「学力世界一」がもたらすもの』日本放送出版協会。
- 本所恵 (2016) 『スウェーデンにおける高校の教育課程改革—専門性に結び付いた共通性の模索—』新評論。
- リンドクヴィスト, アーネ・ウェステル, ヤン (1997) 『あなた自身の社会—スウェーデンの学校教科書—』新評論 (Lindquist, Arne och Wester, Jan 1991 Ditt eget samhälle,



- SAMS 2, Stockholm).
- Boucher, Leon (1982) *Tradition and Change in Swedish Education*, Pergamon Press (中嶋博 1985『スウェーデンの教育 伝統と変革』学文社).
- Egelund, Niels (2012) *Northern Lights on PISA 2009 – focus on reading*, Nordic Council of Ministers.
- Esping-Andersen, Gøsta, (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Basil Blackwell Limited. (岡沢憲美 宮本太郎訳 2001『MINERVA 福祉ライブラリー 47 福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房).
- European Commission (2012) *Education and Training Monitor 2012*, European Union.
- (2013) *Education and Training Monitor 2013*, European Union.
- (2014) *Education and Training Monitor 2014*, European Union.
- (2015) *Education and Training Monitor 2015*, European Union.
- (2016a) *Education and Training Monitor 2016*, European Union.
- (2016b) *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS A NEW SKILLS AGENDA FOR EUROPE Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness.*
- (2017) *Education and Training Monitor 2017*, European Union.
- (2018) *Education and Training Monitor 2018*, European Union.
- European Council (2003) *COUNCIL CONCLUSIONS of 5 May 2003 on reference levels of European average performance in education and training (Benchmarks) (2003/C 134/02)*, Official Journal of the European Union.
- (2004) *'EDUCATION & TRAINING 2010' THE SUCCESS OF THE LISBON STRATEGY HINGES ON URGENT REFORMS* Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe (2004/C 104/01), Official Journal of the European Union.
- (2009) *Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020') (2009/C 119/02)*, Official Journal of the European Union.
- Friedman, Milton (1962) *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press. (熊谷尚夫監訳 1975『資本主義と自由』マグローヒル出版).
- Hansen, Kajsa Yang and others (2014) *Northern Lights on TIMSS and PIRLS 2011: Differences and similarities in the Nordic countries*, Nordic Council of Ministers.
- Informal meeting of European Union education ministers (2015) *Declaration on Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education*, Tuesday 17 MARCH 2015. ([https://ec.europa.eu/assets/eac/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/assets/eac/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf) accessed 14092020).
- Lie, Svein and others (2003) *Northern Lights on PISA UNITY AND DIVERSITY IN THE NORDIC COUNTRIES IN PISA 2000*, Nordic Council of Ministers.
- Ludvigsen, Sten and others (2016) *Northern Lights on PISA and TALIS*, Nordic Council of Ministers.
- Matti, Tomas (2009) *Northern Lights on PISA 2006: Differences and similarities in the Nordic countries*, Nordic Council of Ministers.
- Mejdning, Jan and Roe, Astrid (2006) *Northern Lights on PISA 2003: New Dimensions of PISA Analysis for the Nordic Countries*, Nordic Council of Ministers.
- Mishra, Ramesh (1984) *The welfare state in crisis*, The Harvester Press Publishing Group.
- Mullis, Ina V.S. and others (2003) *PIRLS 2001 International Report: IEA's Study of Reading Literacy Achievement in Primary Schools*, Boston College.
- (2004a) *TIMSS 2003 International Mathematics Report Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the fourth and eighth grades*, Boston College.
- (2004b) *TIMSS 2003 International Science Report Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the fourth and eighth grades*, Boston College.
- (2007) *PIRLS 2006 International Report IEA's Progress in International Reading Literacy Study in primary schools in 40 countries*, Boston College.
- (2008a) *TIMSS 2007 International Mathematics Report Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the fourth and eighth grades*, Boston College.
- (2008b) *TIMSS 2007 International Science Report Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the fourth and eighth grades*, Boston College.
- (2012a) *TIMSS 2011 International Results in Mathematics*, Boston College.
- (2012b) *TIMSS 2011 International Results in Science*, Boston College.
- (2012c) *PIRLS 2011 International Results in Reading*, Boston College.
- Martin, Michael O. Mullis, Ina V.S. (2013) *TIMSS and PIRLS 2011 Relationships among reading, mathematics, and science achievement at the fourth grade – implications for early learning*, Boston College.
- Nordic Council of Ministers (1995) *The Golden Riches in the Grass: Lifelong learning for all*, Copenhagen.

- (2018) Northern Lights on TIMSS and PISA 2018, Nordic Council of Ministers.
- Nordiska ministerrådet (2008) Festschrift til Nordplus Högre utbildning 20 år : 1988–2008, Nordiska ministerrådet.
- OECD (1981) The Welfare State in Crisis, OECD.
- (2003) The PISA Assessment Framework : Mathematics, Reading, Science and Problem Solving Knowledge and Skills, OECD. (国立教育政策研究所監訳 2004 『PISA 2003年調査 評価の枠組み OECD生徒の学習到達度調査』ぎょうせい).
- (2004) Learning for Tomorrow's World - First Results from PISA 2003, OECD.
- (2006) Assessing Scientific, Reading and Mathematical Literacy : A Framework for PISA, OECD. (国立教育政策研究所監訳 2007 『PISA 2006年調査 評価の枠組み OECD生徒の学習到達度調査』ぎょうせい).
- (2007) PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World, OECD.
- (2009a) PISA 2009 Assessment Framework : Key Competencies in Reading, Mathematics and Science, OECD. (国立教育政策研究所監訳 2010 『PISA 2009年調査 評価の枠組み OECD生徒の学習到達度調査』明石書店).
- (2009b) Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS, OECD.
- (2010) PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science, OECD.
- (2011) Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States, OECD. (渡辺良監訳 2011 『PISAから見る, できる国, 頑張る国—トップを目指す教育』明石書店).
- (2012) PISA 2012 Assessment and Analytical Framework: MATHEMATICS, READING, SCIENCE, PROBLEM SOLVING AND FINICIAL LITERACY, OECD. (国立教育政策研究所監訳 2016 『PISA 2012年調査 評価の枠組み OECD生徒の学習到達度調査』明石書店).
- (2014a) PISA 2012 Results in Focus What 15-year-olds know and what they can do with what they know, OECD.
- (2014b) TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, OECD.
- (2016a) PISA 2015 Assessment and Analytical Framework: SCIENCE, READING, MATHEMATIC, AND FINICIAL LITERACY, OECD. (国立教育政策研究所監訳 2016 『PISA 2015年調査 評価の枠組み OECD生徒の学習到達度調査』明石書店).
- (2016b) PISA 2015 Results Excellence and Equity in Education, OECD.
- OECD and UNESCO (2003) LITERACY SKILLS FOR THE WORLD OF TOMORROW – FURTHER RESULTS FROM PISA 2000, OECD.