

## オランダの初等教育における学校評価政策の動向

### —学力テストの位置づけに注目して—

奥村 好美

#### はじめに

近年、日本においてオランダは「子どもの幸福度世界一」と注目を集めている<sup>1</sup>。オランダの教育の特徴としては「教育の自由」が憲法で保障されており、多様な教育が認められていることがあげられる。「教育の自由」とは、①学校を自由に設立することができる「学校設立の自由」、②学校が宗教的、哲学的そして教育学的理念を保持できる「教育理念の自由」、③教育内容 (leerstof) や教育方法の自由を意味する「教育を組織する自由」である<sup>2</sup>。「教育の自由」は、もともと自由な宗派的私学教育を求めて1848年改正憲法で基本的人権として保障されたものである。このことから、結城忠は「教育の自由」の第一次的な実体を「『親の教育の自由』(とくに親の宗教教育権)に強く対応した『宗教的私学の自由』にほかならない」<sup>3</sup>と述べており、親が自由の享受者として位置づけられていることが分かる。これらの「教育の自由」は、現行憲法においても保障されている。

こうした自由が享受される一方で、オランダでは「教育の自由」のもとでの学校の多様性の保証に対するリスク管理のツールとして、教育監査と呼ばれる学校評価が教育監査局(Inspectie van het Onderwijs)によって行われている<sup>4</sup>。こうしたオランダの学校評価についての日本における先行研究としては、梶間みどり<sup>5</sup>、永田佳之<sup>6</sup>、吉田重和<sup>7</sup>、リヒテルズ直子<sup>8</sup>らの研究があげられる<sup>9</sup>。しかしながら、実はこれらの先行研究では、教育監査が「教育の自由」のもとで学校から肯定的に捉えられているかどうかについて見解が分かれている。例えば、リヒテルズは教育監査は公的機関として学校を上から見下ろしているのではないと捉えるのに対し、永田は教育監査を標準化の動きの1つと捉える。これについて考える時、Cito (テスト開発中央機関) (Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling; 以下Cito) テストと呼ばれる学力テストの存在を見逃すことはできない。実は、吉田のように、教育監査については肯定的に捉えながらも、Citoテストについてはその結果が重視されることによって標準化が進むことへの危惧を指摘している立場もあるのである<sup>10</sup>。

実のところ、近年オランダの教育監査には変化がみられる。主な変化としては、教育監査において学力テストが以前よりも重視されるようになったこと、そして学校理事会の役割が強化されるようになったことがあげられよう。なかでも、学力テストについては、全国学力テストの義務化を掲げた法案が議会で審議されている。

学校評価において学力テストの結果が利用されることについては、日本ではアメリカやイギ

リスの例をひきながら批判的に論じられることが多い<sup>11</sup>。ここでは、学力テストの結果などの分かりやすい数値目標にもとづき、その達成度合が学校の予算や教師の給与に反映されることによつて、成果主義・競争主義が教育にもちこまれ学校教育に歪みを生じる危険性があることなどが指摘されている。それにも関わらず、オランダにおいてなぜ教育監査における学力テストの結果重視の流れが生じているのか、オランダではこうした議論が生じていないのかについて検討しておくことは重要であるといえよう。

しかしながら、日本においては、オランダの近年の動向をふまえて学校評価における学力テストの位置づけを論じた先行研究は存在しない。したがつて、本稿ではオランダの学校評価政策の動向を学力テストの位置づけに着目して明らかにするとともに、「教育の自由」への影響を視点に、そこでどのような議論が行われているのかについて検討したい。

## 1. 学校評価政策の学力テスト重視への変化

### 1-1. 1990年代後半以降の教育監査の特徴

オランダの教育監査局は1801年から存在する。その機能や役割は時代によって異なる<sup>12</sup>。とりわけ、全ての学校が定期的に<sup>13</sup>その教育の質を監査されるようになったのは、1990年代後半以降のことである。ここでは、当時実施されることとなった教育監査の特徴を整理したい。

まず、その背景として、1980年代以降の新自由主義的な影響があげられよう。すなわち、オランダにおいても、学校のさらなる自律性の向上・規制緩和が強調される一方で、国家による学校評価を通じた質のコントロールが強化されていったのである<sup>14</sup>。こうした流れを受けて、1990年代後半以降、教育監査局は定期的に全ての学校における教育の質を監査することとなる。さらに、各学校も自己評価の実施を求められることとなった。

こうして実施されることとなった新たな教育監査は、2002年「教育監督法(Wet op het Onderwijstoezicht; 以下、WOT)」で規定された。エレンは、政府の公式文書や関係者へのインタビューなどを通じて、2002年WOT<sup>15</sup>が学校改善をどのように導くことを想定して立案されたのかについて政策科学的アプローチによって再構築し、それに対して評価を行っている<sup>16</sup>。エレンによれば、2002年WOTは①学校の質の評価、②比例重点制、③監査結果の公開という3つの特徴を通して、学校が全ての若者に平等な教育機会を提供するという意味での十分なレベルの教育の質を達成し、さらなる教育の質や付加価値を提供するようになることが想定されている。ここで付加価値とは、入学時の子どもたちのレベルを考慮にいたした上で、学校で向上した子どもたちのパフォーマンスレベルのことを指す。ここでは、退学率や留年率を最小限にすることも求められる。それでは、エレンが指摘する3つの特徴を具体的にみていこう。

まず、①学校の質の評価についてである。エレンによれば、学校の質は、学校が政府から予算を受け取るために遵守する必要がある法的要求と、必ずしも守ることが義務づけられてはいない質のスタンダードが統合された指標を用いて評価がなされるという<sup>17</sup>。このうち、後者については、「教育の自由」が憲法で保障されていることをふまえれば、教育監査の際に望ましくないフィードバックを受けたとしても、それに従つて「改善」を行うかどうかは学校に任されている。ただし、こうした監査される質は、学校を代表する教育組織との密接な協力のもとで開発されたことから、政策決定者は学校がそれを支持することを望んでいるとされている。

なお、2002年 WOT においては監査される教育の質として、「教育成果」と「教授学習プロセスの組織」があげられている。「教育成果」とは①学習結果、②児童の発達における進歩である。このうち、前者は Cito テスト、後者は Cito などによって開発されるモニタリングシステムと呼ばれるテストによってしばしば評価される（詳しくは後述）。「教授学習プロセスの組織」とは、①提供される教育内容、②学習時間、③教育的雰囲気、④学校の雰囲気、⑤教師の教授行為、⑥児童のケア、⑦小テスト、テスト、課題、試験の内容、レベル、実行である。これらは『監督枠組』に記載された指標にもとづいて評価される。

続いて、②比例重点制についてみていこう。比例重点制とは、学校の自己評価が一定の条件を満たしていれば<sup>18</sup>、監査は出発点としてその結果を利用すべきであること、学校が質の管理に取り組みより良い質を提供している場合、その程度に応じて監査を量的にも質的にも軽減することを指す。このように比例重点制のもとでは、監査能力を効率的に配分するために、学校の教育の質に応じて監査の量や質が決定される。ただし、良くない評価を受けた学校は必ずしも制裁を受ける訳ではなく、一定期間後に改善がなされなかった場合には、さらなる予算の提供などの措置が考えられている。なお、比例重点制のもとで学校の自己評価が監査で利用されるためには、自己評価が監査される質を含んでいることが求められる。一方で、それだけに限定することなく、各学校がその児童集団や環境に応じて独自の質の規準を開発し、それにもとづいて評価することも推奨されている。自己評価については、教育監査において重視されないものを自己評価で重視していたとしても、それが学校にとってなぜ大切なのかを説明できれば、監査では認められると考えている学校の事例もあり<sup>19</sup>、「教育の自由」のもとでその学校に応じた自己評価が求められ、それが尊重されていることが分かる。

最後に、③監査結果の公開についてである。監査結果は報告書の形でインターネット上で公開される。これについては、主に親が公開された情報を用いて、学校に改善を求めたり、学校選択を行ったりすることで、学校改善が導かれることが想定されている<sup>20</sup>。

以上のような 2002 年 WOT 下での教育監査について、エレンは否定的に評価する<sup>21</sup>。まず、エレンは「教育の自由」との矛盾を指摘する。学校が法を守っていれば、それ以外の質に関して政府や監査局が学校を「改善」する責任はないはずであるというのである。また、比例重点制についても、監査で求められる質が自己評価で評価されなければ、監査において利用されないことから、学校が自己評価を監査に合わせるようになる懸念もあるとされている。さらに、エレンは 2002 年 WOT 下での想定の実現の難しさを指摘するとともに、学校が監査のために準備を行ない、例えば監査で良い評価を得るために望ましくない児童を他の学校へ転校させるなどの副次的効果が生じることにに対する方策も考えられているとは言い難いという。それでは、このような批判を抱える教育監査には、その後どのような変化がみられたのであろうか。

## 1-2. 2000 年代後半以降の教育監査における変化

1990 年代後半以降実施されてきた教育監査に大きな変化が訪れるのは 2000 年代後半以降のことである。それらの変化は 2012 年改正 WOT へと結実する。2012 年改正 WOT についても、エレンはそれを支える想定を再構築し、2002 年 WOT と比べてどのような変化が生じているのかについて検討を行っている<sup>22</sup>。2012 年改正 WOT における主な変化は、リスクにもとづいた学校監査の導入、そして学校理事会の役割強化である。リスクにもとづいた学校監査とは、主

に子どもの学習達成度 (achievement) (その他には、離職率などの学校データについての「年次報告」や、親やメディアを通じた苦情などの「失敗のシグナル」) にもとづいてリスクの有無を判断する監査方法である。学校理事会については、内部監督者を設定するなど教育の質や法の遵守についての責任が求められることとなり、教育監査局は校長ではなく学校理事会と主にコンタクトを取ることとなった。これらをふまえて以下、2012年改正WOTでは2002年WOTの3つの特徴がどのように変化しているのかについてみていこう。

まず、学校の質については、主に子どもの学習達成度にもとづいて判断されるため、全ての学校が監査指標全てについて監査されることはなくなった。監査指標全てについて監査されるのは、リスクがある可能性のある学校およびリスクがあると判断された学校のみである。ただし、監査される質が規定されなくなった訳ではない。また、リスクが無いと判断された学校も、4年に1度は学校訪問を受け、特定の側面について監査を受けることとされている。

こうしたリスクにもとづいた学校監査のもとでは、一定期間後も改善がみられない学校に対して制裁が課されることとなった。いわゆる「良い教育良いガバナンス法 (Wet goed onderwijs goed bestuur)」によって、子どもの学習達成度が学校が制裁を避けるために満たす必要がある法的要求として規定されたのである。この背景には、2002年WOT下では、法的要求以外の質のスタンダードについて、教育監査局が干渉できなかったことがあるといえよう。2012年WOTではリスクにもとづいた教育監査を導入することで、「教育の自由」が保障されているにも関わらず教育監査が法に規定されていない側面を監査するという事態が解消されたといえる。

続いて、比例重点制についてである。リスクにもとづいた教育監査のもとでは、2002年WOT下のように学校の自己評価の結果にもとづくのではなく、主に子どもの学習達成度にもとづいて監査の量や質が決定される。この背景には、学校の自己評価の結果が求められる信頼性や妥当性を満たせていなかったこと、そのために学校教育の質に応じて監査の量や質を決定するという本来の比例重点制の意図を実現できていなかったことがある。

最後に監査結果の公開についてである。行われた監査についての報告書は現在も公開されている。しかしながら、監査指標全てについて監査される学校が一部の学校に限定されてしまったことから、監査結果は以前のような形では公開されない。ただし、「質が非常に悪い」学校についてはリスト化されて公開される。

こうした2012年改正WOTについて、エレンは批判的に捉え、2002年WOTの方が効果的であったと指摘する<sup>23</sup>。というのは、子どもの学習達成度をリスクの有無の判断規準とした場合、すでに質が悪くなった学校しか特定できない。しかしながら、子どもの学習達成度が標準以下になる前でなければ、質の低下を防止することはできないというのである。さらに、ほとんどの学校理事会は構造化された質の管理システムを構築できていないという現状や、テスト結果が極端に重視されることから副次的効果が生じる危険性もエレンは指摘している。

しかしながら、2012年WOTのもとでは、エレンが2002年WOTに対して批判していたことの多くが解決されていることも事実である。特に2012年WOTは、児童の学習達成度を法的に要求し、その他の質の側面については教育監査ではなく内部監督者にその保障を委ねることで、2002年WOT下で問題とされていた、「教育の自由」が保障されているにも関わらず、法的要求以外の質のスタンダードが監査されるという問題を解消しようとしていた。それにより、児

童の学習達成度さえ標準を満たしていれば、学校が自分たちの教育についてより自由に決定できるようにするという形で「教育の自由」を保障することをオランダは選択したといえる。

## 2. Cito テストの義務化について

### 2-1. Cito テスト

オランダでは、教育監査において子どもの学習達成度が重視されるとともに、それに対する制裁が課されることとなった。学習達成度が判断される際には、しばしば Cito テストが用いられる。以下、具体的にみていこう。

まず、Cito テストは初等学校最終学年で行われる代表的な学力テストであり、中核目標 (kerndoelen) に対応して作成されている<sup>24</sup>。Cito テストは、現在約 85%の学校で利用されており、国語、算数、学習スキル、ワールド・オリエンテーション<sup>25</sup>の 4 科目がある。このうちワールド・オリエンテーションは選択科目である<sup>26</sup>。Cito テストの結果が教育監査において重視されるようになったのは最近のことであり、もともと Cito テストは複線型である中等教育への進学の際の進路選択資料として使われてきた。ただし、進路の決定に際しては、児童が所属している各小学校からのアドバイスも重視されており、Cito テストの結果だけで児童の進路が決定される訳ではない<sup>27</sup>。

資料 1 は Cito テストの算数の問題例である。自転車の値札には「付加価値税抜€601.50」と書かれている。自転車を買うために税込で大体いくらになるかが問われている。「大体いくら」と聞かれているように、€601.50 は約€600、19%は約 20%であることに子どもが気づいて概算を行い、€720 と答えることが求められている。ここでは、自転車を買うために付加価値税を計算するという現実的な文脈が設定されている<sup>28</sup>。

一方、その回答方法は多肢選択式である。これは、その他の教科においても同様である。多肢選択式テストの場合、記述式テスト等と比べれば、練習によって対策が行われやすいことが想定される。実際、多肢選択式問題に取り組むことに特化した Cito テスト対策練習を提供する民間機関が存在し、Cito テスト前にはその機関への予約が埋まる様子もオランダのニュースで紹介されている<sup>29</sup>。ただし、同ニュースによれば、「問題がどのように問われるのかについて少し知っておけるように、テストを知っておくことは当然間違ったことではありません。しかし、特別な訓練は実際必要ありません」との Cito のスポークスマンの発言も合わせて提示されており、Cito としては練習によって成績が大きく変わるとは考えていないことがわかる。

### 2-2. 学力テストの義務化

2012 年 1 月 31 日学力テストの義務化に関する法案<sup>30</sup>が第二議会へ提出された。ここでは、その法案概要をみていこう<sup>31</sup>。法案においては、前節で取り上げた Cito テストが中央最終試験に変更され義務化されること、全学年通しての児童及び教育モニタリングシステム (以下、モニタリングシステムと記す) を義務化することが記述されている。なお、中央最終試験の教科に

#### 【資料 1 算数の問題例】



この自転車は付加価値税抜で€601.50です。さらに19%の付加価値税がかかります。この自転車のために大体いくら払わなければならないでしょう？

A. €120 B. €620 C. €630 D. €720

(資料は Cito (2011) から筆者が訳出)

は国語、算数、ワールド・オリエンテーションの3科目があるが、義務化が検討されているのは国語と算数のみである。これはおそらく、現行の Cito テストにおいてもワールド・オリエンテーションが選択科目であるためであろう。

まず、中央最終試験についてみていこう<sup>32</sup>。先述したように、約 85%の初等学校が採用している現行の Cito テストの結果は、従来中等教育への進学の際の進路選択資料として使われてきた。中央最終試験についても、同様の役割を果たすことが想定されている。しかしながら、現行の Cito テストが例年2月の最初の週に実施されているのに対し、中央最終試験は4月に実施される予定である。これは、最終学年での教育のために利用可能な時間をより効果的に使用するため、中等教育への移行の際の進路決定についての初等学校からのアドバイスのウエイトをこれまでよりも大きくするためであるとされている。こうした中央最終試験の結果は、教育の質を監督するために教育監査局によって使われることとなる。

次に、モニタリングシステムについてである。これは、定期的に児童たちにテスト等を実施してその進歩をモニターするものである。法案においては、初等教育の全ての学校がモニタリングシステムを実施することが求められている。ただし、実情としては約 95%の初等学校がすでにモニタリングシステムを利用しており、そのうちの 97%の学校は Cito によるモニタリングシステムを利用している。しかしながら、法案において求められているのはモニタリングシステムの実施のみであるため、学校は必ずしも Cito のモニタリングシステムを使う必要はない。

このように学力テストを義務化するのには、教育において成果志向(*opbrengstgericht werken*)を促進させるためであるとされている。マリア・ファン・ベイステルフェルト(Marja van Bijsterveldt)教育・文化・科学省大臣は「成果志向によって、私たちは子どもからそこにあるもの全てを引出したい」<sup>33</sup>、「これらの測定はそれ自身が目標ではなく、子どもたちに適する教育を与えるための方法である。中央最終試験は子どもが算数と国語の領域でどこにいるのかについての識見を与え、児童たちに才能のさらなる発達をもたらしうる適切な中等教育を与えるための重要な手段である」<sup>34</sup>と述べる。

以上のように、オランダでは教育における成果志向を促すために、中央最終試験およびモニタリングシステムを義務化する法案が審議されている。その結果は教育監査によって学校のリスクを判断するために使用することが想定されている。このように、ハイ・ステイクスとなりゆく学力テストの義務化はオランダにおいてはどのように受け止められているのだろうか。

### 3. 法案に対するオランダ国内での評価

#### 3-1. インターネット協議

ここでは、中央最終試験の実施に関する法案に対するオランダ国内での評価をみていこう。法案については、2011年3月1日～4月6日にインターネット上で一般の人々から意見が集められている<sup>35</sup>。インターネット協議の結果は全てが公開されている訳ではない。また、回答者に偏りがあることが考えられる等の限界もある。しかしながら、それらをふまえてもこれを検討することはオランダにおける法案に対する主要な見解を捉える上で意味があるといえよう。

インターネット協議の回答は 220 以上とされており、うち 113 が公開されている。回答を行った人々の内訳は次の通りである。64%が初等教育で働いている人々、約 19%が親、約 15%が

「その他」からの回答である。その他とは、例えばテスト開発者、出版社の人、教育学者などからの回答である。よって、回答の多くは主に教育関係者によるものと考えられる。

協議においては、次の5点について意見が求められた。①中央最終試験に賛成か反対か、②中央最終試験は国語と算数だけであるべきか、それともワールド・オリエンテーションも加えられるべきか、③テストの実施時期を2月の最初の週から4月中旬～5月中旬へと移動することをどう思うか、④モニタリングシステムの義務化をどう思うか。モニタリングシステムの適切な使用は、より良い教育の質やより高い学習成果に向けた取り組みの1つとして有効だろうか、⑤最初試験 (begintoets)<sup>36</sup>の実施による付加価値の測定、さらにそのパイロット試験の設計に対して意見はあるかというものである。以下、直接法案と関わる①～④をみていきたい<sup>37</sup>。

まず、①中央最終試験については約60%が賛成している。これはおそらくすでに多くの学校が現行のCitoテストを利用しているためであろう。次に②中央最終試験の教科については、回答の約63%がワールド・オリエンテーションも試験に加えるべきであると考えている。ここでは、「教育の貧困化(verschraling van het onderwijs)」に対する危惧が議論される。教育の貧困化とは、テストがハイ・ステイクスになることで、学校のカリキュラムや教授において、認知的な成果やテストスコア(のみ)に焦点があてられ、例えば社会的感情的発達などが返りみられなくなることを指す<sup>38</sup>。したがって、国語と算数だけでは一面的な子どものイメージしか得られないという危惧や、それを防ぐためにワールド・オリエンテーション、さらには社会感情的発達や芸術の形成、教育カリキュラム全体なども試験に含むべきであるという意見も存在した。

続いて③試験の実施時期については、回答の3分の2が賛成している。賛成回答では、実施時期を延期させることで、教育のために利用可能な時間をより効果的に使用できるようになること、そして初等学校からのアドバイスが進路選択の際により中心的な役割を果たすようになることが評価されている。一方、試験の実施時期延期に反対する残りの3分の1は、中等教育へ児童のことを伝える際に問題が生じること、テスト時期が変わることでテストが異なる目的を持ってしまうこと(つまり、試験の目的が、初等学校が児童の進路選択の際に行うアドバイスのためのサポートではなく、アカウントビリティとなる)などをあげている。

さらに④モニタリングシステムの義務化については、70%の回答が賛成している。ただし、条件付きでの賛成も存在する。例えば、モニタリングシステムは学校が選択できるようにすること、お役所仕事による多忙化にならないようにすること、「責任文化 (afrekencultuur)」への注意などがあげられている。「責任文化」とは、オランダにおいてテスト結果がますます重要になり、標準テストにおいて測定されるような達成目標を満たすことが学校にとってハイ・ステイクスになりゆく状況のなかで、(学校改善のためのサポートではなく)学校に責任を帰す文化のことを指す<sup>39</sup>。一方、反対理由としては、すでに多くの学校が利用しているなか、なぜそれをなお義務化する必要があるのかといった理由があげられている。

以上より、中央最終試験やモニタリングシステムの義務化については、すでに普及しているテストを下敷きにしていることから反対の声はあまり多くないといえる。しかしながら、反対意見においては、「責任文化」と呼ばれる風潮に対する警戒や、それによる「教育の貧困化」といった副次的効果が生じる危惧が掲げられていた。とはいえ、これらを全体的にみれば、むしろそうした副次的効果を防ぐために試験の教科数を増やした方が良いという意見もあるなど、

法案はオランダ国内では一般的に肯定的に受け止められているといえよう。

### 3-2. 国政審議会からの勧告

オランダでは、法案が議会へ提出される前に国政審議会(Raad van State)<sup>40</sup>から勧告(Advisering)を受けることとなっている。中央最終試験の実施に関する法案に対しても、2011年11月17日に国政審議会からの勧告が提示された<sup>41</sup>。勧告では、初等教育審議会(PORaad)や教育審議会(Onderwijsraad)といった教育諸機関の見解が参照され、法案をめぐる批判や議論が整理されている。したがって、勧告の内容を見ることでオランダの審議会レベルでの法案の受け止められ方が明らかになるだろう。勧告においては、主に次の5点が取り上げられている。①憲法23条で規定されている「教育の自由」、②副次的効果、③付加価値の測定、④テスト開発のCitoによる独占、⑤特別支援教育に関してである。ここでは、特に中央最終試験とモニタリングテストの義務化がもたらしうる負の側面に焦点をあてた①②を取り上げたい<sup>42</sup>。

まず、①「教育の自由」に関してである。ここで問題となるのは、なかでも「教育を組織する自由」である。まず、中央最終試験について、勧告ではその意義や制裁による可能性が認められながらも、「教育の貧困化」が生じ、事実上教育の組織や内容が強く外から標準化されることで「教育を組織する自由」が不必要に制限される危険性があることが指摘されている。学校に高すぎる要求や詳細すぎる条件が課されると、学校はテスト教科の教育をテストに合わせざるを得ず、多くの時間をそれに費やさざるを得なくなる。そこで、それを防ぐために最終試験等の結果がどのような状況であれば「健全な教育の質を保つための条件(deugdelijkheidseisen)」に適わず、その学校が予算の制裁を受けることになるのかについて、その際の改善行程やサポートの行程を含めて明らかにする必要があるとされている。さらに、中核目標、参照レベル<sup>43</sup>、最終試験の相互関係についても明らかにする必要があるとされている。

続いて、モニタリングシステムについてである。勧告では、それが教育プロセスにおいて児童の才能を育むための方策となり得ることが認められつつも、モニタリングシステムが詳細に規定されることにより教育内容について規準が課されることに対して慎重になるべきであるとされている。学校独自の裁量の余地があまりにも外から制限され、教師たちの自律性が侵害されるためである。これらの指摘からは、テストがハイ・ステイクスになることで結果的に「教育の自由」への侵害を生み出す危険性が認識されていることが分かる。

次に②副次的効果に関してである。そこでは、批判があるにも関わらず、法案の添え書き(de toelichting)できちんと取り上げられていないと判断された課題が4つ提示されている。1つめは、教育において成果志向を促進することを目指す政府の意図に反して、現在多くの学校でモニタリングシステムの利用が成果志向へとつながっていないという問題が指摘されており、その原因解明が求められている。2つめは、中央最終試験とモニタリングシステムの教科が国語と算数だけであるために、国語と算数の授業時間数が増加し、生物や歴史といった他教科の授業時間数が減らされることへの懸念である。3つめは、試験が過度に強調されるリスクについてである。これについては、指導が「試験のための指導」となってしまう危険性や、「成果志向」ならぬ「試験志向」<sup>44</sup>がおこる危惧が指摘されている。

4つめは、学校や教師の専門職性が制限されることに関してである。勧告においては、成果志向を促し教育の質を高めることを求める政府と、教育を組織する学校や教師たちの責任との



間の緊張関係についての教育審議会による指摘が引用されている。その上で勧告では、政府と学校側との間のバランスのとれた方法を探ることの重要性が述べられている。具体的には、中央最終試験については、学習達成度が低かった学校に対してはまずそれらの学校をサポートすること、そしてそうした学校が学習達成度をより向上できるような条件を作ることが目指されるべきだとされている。また、政府は意図されていない副次的効果を常に意識していることも重要であるとされている。モニタリングシステムについては、それがコントロールやアカウントビリティといった機能としてではなく、教師及び学校にとって自身の教育実践を改善するための手段でなくてはならないと考えられている。学校がモニタリングシステムを扱う方法があまりに詳しく規定されると、教師の自律性は侵害されてしまう。したがって、勧告によれば、モニタリングシステムの実施のみが法案で義務づけられるべきであり、その実施方法については規制するべきではないとされている。これらの指摘は、「教育の自由」への侵害とも関わっており、試験の過度な強調から生じる副次的効果に対する懸念が認識されていることが分かる。

このように勧告においては、中央最終試験とモニタリングシステムの義務化の有効性が認められながらも、上述された問題等について法案はさらに詳しく検討されなくてはならないと結論づけられている。以上より、審議会レベルでは、法案に対して、試験が過度に強調されハイ・ステイクスになることで学校教育に歪みを生じ、憲法で保障された「教育の自由」を侵害し副次的効果を生み出す危険性が認識されていることが分かる。これに対して、政府と学校側双方の間のバランスのとれた方法を模索し、学校が改善するためのサポートを明確にしておくことや、政府が教育内容などに関して詳細に規定するのを避けることが勧告として提出されていた。

### 3-3. マイノリティの子どもに与える影響

前節までで取り上げてきたような中央最終試験とモニタリングテストの義務化をめぐる議論は、主に教育を提供する側への影響として語られていた。しかしながら、こうした学力テストのハイ・ステイクス化は、特にマイノリティの子どもに影響を与えやすいと考えられる。ここでは、オランダで特別なニーズを持つ子どもの母親レジーナ(Régine)の Cito のモニタリングシステム(レジーナは Cito テストと呼ぶ)についての見解を紹介したい<sup>45</sup>。レジーナは2012年ユトレヒト高等職業教育校(Hogeschool Utrecht)におけるサマーコースの授業「インクルーシブ教育」でゲストティーチャーとして母親の経験を語るなどの活動を行っている。彼女は2人の特別なニーズを持つ息子を持つが、以下の文章は主に長男について書かれたものである。

#### 自閉症の子は Cito テストに失敗する

##### 残念なことに私は息子たちの Cito テストの結果を見抜くことができず

Cito テストはアスペルガーの子どもが休暇、行事、お休みといった子どもの注意をそらすものから、影響を受けやすいことを考慮に入れていません。

10月の秋休みの後、学校は「シntaxクラス」という12月5日の祝祭の準備を始めます。それが終わるとクリスマス準備が始まります。教室にはクリスマスツリーが飾られ、学校ではジングルベルが聞こえてきます。その時に Cito は結果が欲しいのです。子どもたちがテストされる12月、子どもの注意をそらすものは最大化しています。毎年私は教師たちに、12月に息子をテストするのは「ミッションインポッシブル」だと言います。私の警告にも関わらず、毎年彼はテストされ、毎年失敗します。

2月、全ての子どもたちがカーニバルという祝祭の間に何を着るのかについてわくわくしています。3月と4月は問題ありません。5月はたくさん休日があるので再び困難が生じます。6月は大丈夫です。Cito テストは最も難しい月、2月と5月に行われます。毎年、私の息子は失敗します...

毎年、教師は私の息子はテストが難しいと結論づけます。「彼の正確な知識レベルが分からないわ...」と。ひどい場合には、彼らはこれが息子の正常なスコアであると考えます。「これは障害の結果なの、あなたはこれを受け入れなくてはならないわ...彼はこれ以上のスコアは出せないよ」と。

私の息子はもうすぐ 16 歳です。6 歳の時に広汎性発達障害(PDD-NOS)と診断されました。10 年間、私は教師たちに違った方法で息子にテストをしてほしいと教師たちに言ってきました。しかし Cito です...彼は自信をかなり失いました。民間による - 最高の状況で適切な時に行われた IQ テストでは、彼の IQ は 122 でした。彼は失敗しなかったのです！

レジーナによれば、Cito のテストは子どもたちがテストを受ける時期や環境を考慮にいれていないという。こうした問題は Cito テストに限ったことではないだろう。しかしながら、こうしたテストが義務化されれば、ますます一人ひとりの子どもが抱えるニーズが見落とされてしまいやすくなるといえよう。さらに、レジーナの記事からは、学校が子どもの評価をモニタリングシステムに頼り、真に目の前の子どもの力を見取れていないことも示唆される。テストの性質の違いなどから IQ テストの結果が良くても Cito テストで成功するとは限らないだろう。ただしそれをふまえても、時期や環境を整えれば能力を発揮しうる子どもに対し、学校がその障害特性を考慮せず他の子どもと同様にテストを受けさせ、それを持って子どもの評価としていくことがうかがえる。

こうしたテストの結果がますますハイ・ステイクス化していけば、レジーナの息子のように特別なニーズを持つ子どもにも、既存の標準テストの結果がそのまま子どもの評価として用いられ、子どもに十分なケアがいきとどかないままに、学校から切り捨てられてしまう危険性は高くなるといえるだろう。実際、半数以上のオランダの初等学校は私立校であり、そうした学校では、その学校の理念に合わなければ子どもの入学を拒否することができる。また、そうした学習に困難があると考えられた子どもはテストを受ける対象から外されてしまうこともあるだろう。そもそも「教育の自由」が歴史的に自由の享受者として親を位置づけていることを考えた時、最も適切な教育を必要とする子どもたちが自分に合う教育を受けることができなくなってしまえば、「教育の自由」は守られているといえるであろうか。法案については、親に対しての「教育の自由」という視点から考えることも重要であると考えられよう。

## おわりに

本稿では、オランダの学校評価政策の動向を学力テストの位置づけに着目して明らかにするとともに、「教育の自由」への影響を視点に、そこでどのような議論が行われているのかについて検討してきた。まず、2002 年 WOT 下では全ての学校が法的要求以外の質の側面についても監査を受けていた。2012 年改正 WOT に対しては批判もあったものの、児童の学習達成度を法的に要求し、その他の質の側面については教育監査ではなく内部監督者にその保障を委ねることによって、2002 年 WOT 下で問題とされていた「教育の自由」が保障されているにも関わらず法的要求以外の質のスタンダードが監査されるなどの問題を解消しようとしていた。すなわち、児童の学習達成度さえ標準を満たしていれば、学校がその教育についてより自由に決定できるようにするという形で「教育の自由」を保障することをオランダは選択したといえる。

この選択にともない、中央最終試験とモニタリングシステムの義務化が検討されていた。それらは、現在すでに普及しているテストを下敷きにするすることで、一般的には肯定的に受け止められているといえた。しかしながら、審議会レベルでは試験が過度に強調されハイ・ステイクスになることで学校教育に歪みを生じ、「教育の自由」を侵害し副次的効果を生み出す危険性が認識されていた。そうした懸念に対しては、政府と学校側双方の間のバランスのとれた方法を

模索していくことが重要であるとされていた。さらに、法案がマイノリティの子どもに与える影響を検討した結果、適切な教育を受ける自由が侵害される懸念が示唆された。「教育の自由」が歴史的に自由の享受者として親を位置づけていることを考えれば、法案については、親に対しての「教育の自由」という視点からの考察も必要であろう。

最後に、こうしたオランダの動向から得られる示唆をあげておきたい。それは、オランダの状況が学校の自己評価とそれにもとづく質の保証の重要性を浮き彫りにしていると捉えられる点である。オランダでは、ある意味で「教育の自由」と教育の質の保証を両立しようとした結果、むしろ「教育の自由」が侵害され副次的効果が生じる危険性が指摘されていた。しかしながら、これらの危険性は、学校が児童や環境に応じて行う自己評価を尊重しながら教育プロセスを含めて教育監査を行っていた頃には、むしろ防ぐことができたと考えられるのである。学校の意向を尊重しながら教授行為などを含めて監査が行われれば、試験が過度に強調されるといった危険性は防げよう。マイノリティの子どもに対しての働きかけも、学校が児童や環境に応じて行う自己評価においては意識されやすいだろう。確かに自己評価をめぐっては様々な問題も指摘されている。それでもなお、オランダの現状は学力テストの結果のみに収束されない学校評価制度の在り方を今一度私たちに問うているといえるのではないだろうか。

- 
- <sup>1</sup> 尾木直樹、リヒテルズ直子『いま「開国」の時 ニッポンの教育』（ほんの木、2009年）など。
- <sup>2</sup> オランダの教育・文化・科学省ウェブサイト[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrijheid-van-onderwijs/zelf-eeen-school-oprichten>]（2012年12月1日確認）。
- <sup>3</sup> 結城忠「教育法制の自治・分権改革と学校の自律性（18）オランダにおける教育の自由と学校の自律性の法的構造（3）」『教職研修』第32巻第12号、2004年、p.138。
- <sup>4</sup> リヒテルズ直子「オランダにおける第三者評価制度」株式会社三菱総合研究所『学校の第三者評価の評価手法に関する調査研究—最終報告書—』2007年、p.54。
- <sup>5</sup> 梶間みどり「オランダにおけるオルタナティブな教育の取り組みと行政の関わりについて—教育監査制度の視点から」国際オルタナティブ教育研究会『オルタナティブな教育実践と行政の在り方に関する国際比較研究(最終報告書)』平成12～14年度科学研究費補助基盤研究(B)(2)、2002年、pp.137-148。
- <sup>6</sup> 永田佳之『オルタナティブ教育—国際比較に見る21世紀の学校づくり—』（新評論、2005年、pp.105-126）など。
- <sup>7</sup> 吉田重和「オランダにおける『教育の質の維持』のメカニズム—オルタナティブスクールから見た教育監査と全国共通学力テスト」（『比較教育学研究』（通号）35号、2007年）など。
- <sup>8</sup> リヒテルズ直子『オランダの教育』（平凡社、2004年）など。
- <sup>9</sup> 例えば、筆者自身も次のような研究を行ってきた。拙稿「オランダにおける学校評価—初等教育の自己評価ツールを中心に—」『教育目標・評価学会紀要』（第21巻、2011年、pp.47-56）。
- <sup>10</sup> 吉田、前掲論文。
- <sup>11</sup> 例えば、勝野正章「学校評価は学校教育の何を評価するのか（特集 学校評価）」『学校運営』（第52巻第5号、2010年、pp.6-11）など。
- <sup>12</sup> 監査局の歴史的展開などについては吉田重和「オランダにおける教育監査局の史的展開と法的位置づけ—教育監査局の機能と役割に着目して—」（『関東教育学会紀要』第36巻、2009年、pp.49-60）に詳しい。
- <sup>13</sup> 基本的には4年に1度学校は教育監査を受ける。
- <sup>14</sup> Karsten, S., “Neoliberal education reform in the Netherlands”, *Comparative Education*, Vol.35, No.3, 1999, pp.303-317.
- <sup>15</sup> エレンは論文においてはWOTは2003年に施行されたとしている。しかしながら、正確には2002年であることを本人に確認している（2012年11月23日に受領したエレンからメールにもとづく）。
- <sup>16</sup> Ehren, M.C.M., Leeuw, F.L. & Scheerens, J., “On the Impact of the Dutch Educational Supervision Act: Analyzing Assumptions Concerning the Inspection of Primary Education”, *American Journal of Evaluation*, Vol.26, No.2, 2005, pp.60-76
- <sup>17</sup> *Ibid.*
- <sup>18</sup> WOTによれば、監督枠組で示されているような、監査で判断が行われる際に関係する全ての質の側面が自己評価において取り上げられており、評価の実行方法や質（*hoedanigheid*）が十分に信頼でき、学校自身が設定した質の目標が十分なレベルである場合に、監査は自己評価の結果から始められるという。
- <sup>19</sup> 拙稿（前掲論文）を参照されたい。なお、前掲論文においては、学校内での質を保つ取り組みについて

も「質保証」という語をあてているが、誤解を生じ得るため、それについては本稿以後「質の管理」という語を使用している。

<sup>20</sup> Ehren, M.C.M., Leeuw, F.L. & Scheerens, J., *op.cit.*

<sup>21</sup> オランダの経済政策分析局 (Luginbuhl, R., Webbink, D. & de Wolf, I. “Do School Inspections Improve Primary School Performance?”, *CPB Discussion Paper*, No.83, 2007, [http://www.cpb.nl/en/publication/do-school-inspections-improve-primary-school-performance] (2012年12月1日確認)) のように肯定的評価もある。

<sup>22</sup> Ehren, M.C.M. & Honingh, M.E., “Risk-based inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms”, *Studies in Educational Evaluation*, Vol.37, 2011, pp.239-248. なお、エレンは論文において WOT は2011年に改正されたとしている。しかしながら、正確には2012年であることを本人に確認している (2012年11月23日に受領したエレンからメールにもとづく)。

<sup>23</sup> Ehren, M.C.M. & Honingh, M.E., *op.cit.*

<sup>24</sup> 中核目標とは、各教科で学ばれる内容において子どもが達成することが望ましい目標のことである。

<sup>25</sup> ワールド・オリエンテーションとは、歴史、地理、自然、生物などを含む総合的な教科である。

<sup>26</sup> CITO, *Inhoud en samenstelling van de Eindtoets*, 2009.

[http://www.cito.nl/po/lovs/eb/bestanden/Cito\_Inhoud\_en\_samenstelling\_Eindtoets.pdf] (2009年12月30日確認)。

<sup>27</sup> 初等教育から中等教育への進学プロセスについては、吉田重和「オランダにおける中等教育への進学プロセス—全国共通学力テストと学校アドバイスに着目して—」(『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』別冊第16号—2, 2009年, pp.62-69) に詳しい。

<sup>28</sup> オランダの算数・数学教育は、現実的な算数・数学教育から影響を受けており、Cito テストもその例外ではないと考えられる。(拙稿「オランダにおけるパフォーマンス評価」田中耕治編『パフォーマンス評価—思考力・判断力・表現力を育む授業づくり』ぎょうせい、2011年, pp.201-207)

<sup>29</sup> 2011年2月3日の NOS ニュース [http://nos.nl/artikel/216349-citotoets-snoep-op-tafel-helpt.html] (2012年12月1日確認)

<sup>30</sup> 中央最終試験の実施に関する法案 (Voorstel van wet in verband met de invoering van een Central eindtoets) などと呼ばれるが、実際は初等教育法その他の修正法案である。

<sup>31</sup> 法案については、法案、法案の後に添付されている添え書き (Memorie van toelichting) 及び次のオランダ政府のウェブサイト [http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/01/31/wetsvoorstel-centrale-eindtoets-ingediend-bij-tweede-kamer.html] (2012年12月1日確認) のまとめを参照した。

<sup>32</sup> 法案においては、中央最終試験については2012/2013年度からの実施が求められている。しかし、その実施は延期され2012/2013年度は従来通り2月に Cito テストが行われることが決定された。なお、法案では特別支援教育校においても2015/2016年度から中央最終試験を実施することが求められている。

<sup>33</sup> 前掲のオランダ政府のウェブサイト参照。

<sup>34</sup> 同上。

<sup>35</sup> インターネット協議については次のウェブサイト参照 [http://www.internetconsultatie.nl/eindtoetspo] (2012年12月1日確認)。

<sup>36</sup> 最初試験とは、最終試験に対し、付加価値を明らかにするために幼い児童に行われるテストである。

<sup>37</sup> ⑤については、幼い子どもへのテストの信頼性や妥当性の問題、子どもの発達に影響を与える学校外の要因の問題等から回答の約半分が反対しており、反対していないのは約35%であった。

<sup>38</sup> 「教育の貧困化」という語については、エレンからのメール (2012年11月23日) での説明を参照した。

<sup>39</sup> 「責任文化」という語については、エレンからのメール (2012年11月23日) での説明を参照した。

<sup>40</sup> 国政審議会とは、立法、行政について政府に独立して勧告を行う、国の最高一般行政判事である。

<sup>41</sup> 次のウェブサイト参照 [http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/01/31/advies-raad-van-state-inzake-centrale-eindtoets.html] (2012年12月1日確認)。

<sup>42</sup> 勧告の③④⑤については、③付加価値の測定のために測定ツールを開発し、別法案を成立させるといふ議論に対する、幼い子どもたちを評価することの難しさなどの問題、④テスト開発における Cito という機関の独占状態への指摘、⑤特別支援教育における最終試験とモニタリングシステムの導入に関して、特別支援教育において最低限の学習達成度を予算の条件とすることの有用性や必要性に対する疑問や、学習達成度やアカウンタビリティの重視は特別支援教育の性質に合わないとの指摘などが記述されている。

<sup>43</sup> 参照レベル (referentieniveaus) とは、中核目標をさらに詳しく補足するものである。

<sup>44</sup> 「試験志向」の場合、成績の良い子どもたちは試験の成功を極端に意識するようになる一方で、成績の良くない子どもたちは幼い頃からフラストレーションをため自尊心の欠如を招くこととなるという。

<sup>45</sup> レジーナ (Régine) の原稿 (2012年7月18日) 及び Email (2012年7月19日) より。文中に、自閉症・アスペルガー・広汎性発達障害と複数の診断名が出てくるが、これは原文ママである。

(日本学術振興会特別研究員 教育方法学講座 博士後期課程1回生)

(受稿2012年9月3日、改稿2012年10月31日、受理2012年12月27日)

## **School Evaluation in Primary Education in the Netherlands: The Role of Achievement Tests in Inspected Schools**

OKUMURA Yoshimi

A key feature of the Dutch education system—guaranteed under article 23 of the constitution—is freedom of education (i.e., the freedom to found schools, organize teaching, and determine operating principles). However, the Dutch Inspectorate continues to evaluate and influence the quality of education. This paper discusses the changes of school evaluation in primary education in the Netherlands, focusing on the role of achievement tests in schools undergoing inspection. The Inspectorate’s framework for assessment of school quality integrated two types of indicator: legal requirements and quality standards. However, when learning outcomes and the teaching-learning process are inspected to determine education quality, schools do not have to meet quality standards not imposed by education laws to be eligible for government aid. Hence, the Dutch Educational Supervision Act was amended in 2012 to accord high priority to learning outcomes when assessing the quality of education. As a result, the standardized organization of teaching is now a matter of concern in the Netherlands. Moreover, to further study school evaluation from the perspective of the freedom of education, it is important to consider not only schools but also parents and students.