

地方分権化後のフィンランドにおける 教育サービスの供給と教育評価

戸谷 (戸井) 敦子

広島都市学園大学 子ども教育学部

要 旨

本稿は分権化後のフィンランドにおいて高い教育成果を可能にする教育サービス供給の枠組みと評価との関係について報告したものである。人口も少なく天然資源もないフィンランドにとって、人材の育成は国家開発の要であり、教育における平等は福祉国家を形成する重要な柱のひとつとして取り組まれてきた。国際的な学力調査で出された優れた結果は、フィンランドが平等で良質な教育を提供してきた長い間の取り組みの成果といえる。分権化後の教育システムの中で、教育評価は教育供給システムの一部として組み込まれ、サービスの向上を促すことに貢献している。

キーワード：フィンランド、地方分権化、教育、教育サービス、アカウンタビリティ (説明責任)

1. はじめに

フィンランドは、人口520万人、面積33万8000km²の北欧の小国でありながら、充実した社会福祉と高い国際競争力を両立させ、教育水準も高いことから、その制度や政策は国際的に注目されている。OECDの学習到達度調査PISA (Program for International Student Assessment) では常に上位国であり、学力格差も小さい。経済面には、世界経済フォーラム (World Economic Forum) による国際競争力ランキングで常に上位に位置付けられている。

歴史的には長らく北の強国であったスウェーデンとロシアに占領されていたが、1919年にやっと独立を果たした。しかし、第2次世界大戦中、侵略してくるソ連に対抗してドイツと同盟を組み敗戦したため、戦後は莫大な賠償金支払義務を抱え経済発展は遅れた。

天然資源もなく、人口も少ないフィンランドにとって、人材育成は国家開発の要であり、教育の機会均等が徹底して取り組まれ、教育改革を重ねながら独自の教育スタイルを発展させていった。

90年代に本格化した地方分権改革によって、公共サービスの供給責任は地方自治体が全面的に担うようになった。教育分野では、決定権の多くが学校現場に移譲され、教師に多くの裁量権が委ねられた。中央からのコントロールが緩和される中、良質な教育を全ての地域・学校に格差なく平等に供給することを保障するための強力なツールとして、教育評価は重要な役割を果たすようになった。

本稿は、現地での学校訪問や国家教育委員会での調査結果に基づき、①フィンランドの

基礎教育分野における地方分権化の特徴について解説し、②良質な教育サービスを供給するシステムとその枠組みが機能する上で重要な役割を果たしている教育評価システムについて報告する。

2. フィンランドの地方分権化改革

第2次大戦終了後のフィンランドでは、サービス供給の平等化をはかるため、福祉国家政策の立案・実施は中央集権体制で執り行われ、地方自治は、サービスを提供するための機能的な手段と捉えられていた。国庫交付金によって自治体間の財政力格差を是正するのは国の義務であり、自治体は限られた財源をどう使うかを選ぶ権利はなかった。財政力の弱い自治体にもサービスが整備され、ナショナルミニマムが形成される一方で、政府支出も拡大し80年代には財政を圧迫するようになった。また、強力な中央の指導に対して、ニーズにあったサービスが供給できるように自治体側が権限の拡大を求め始めた。1982年の改革では、中央の出先機関として県へ権限が委任されたが、中央集権型の行政的分権であり、市民参加を伴う改革ではなかった。

80年代後半には、効率化を進め財政問題を解決したい中央政府機関（財務省、内務省）と、権限の委譲を求める地方自治体、そして改革による格差を懸念する分野省庁（社会保健省、教育省）を中心に、議論が一層高まった（山田 2006）。そこで国は1989年、フリーコミュニティ計画を導入する。これは、地方自治体に対して、それまでにない自治を發揮させる実験的試みを許可し、その成果に基づき、改革を全国に普及させるべきか否かを中央政府が決定する施策である。自治体が取り組みの成果を積み上げ改革を進めていくこのボトムアップ方式による手法は、同時期にイギリスで行われたトップダウン方式の地方改革とは対照的であった（ボルデシュハイム、ストールバリ 1994）。

分権化が進んだ90年代は、最大の貿易相手国であったソビエト連邦が崩壊した影響で、フィンランド経済が戦後最大の不況に陥った時期と合致している。GNPは下降を続け、1993年には失業率は20%近くまで達した。福祉国家政策を維持しつつ、支出を抑制し、規制緩和や効率化・合理化が進められた結果、フィンランド経済は90年代後半から躍進的に回復し現在の発展を遂げている。地方分権化と経済回復の時期的な一致は国際的にも注目され、経済不況が地方分権化を加速させる契機となり、その後の好景気が新体制へのスムーズな移行をたすけたと説く研究報告もある（Aho, Pitkane, and Sahlberg 2006）。

教育分野における地方分権化は、1993年、教育及び保健事業に関する包括補助金制度が導入されたことで本格化した。この改革に伴い、地方自治体はサービス供給の権限と財源を委ねられることになる。それまで、財政を圧迫してきた支出ベースの補助金制度は、住民数や生徒数などの運営規模を取り入れた計算ベースによる方式に変わり、国から自治体への指導と規制も緩和され、サービス供給の責任が自治体へ移譲された。自治体は補助金の使途についての決定権、裁量権を大幅に委ねられ、教育分野においても、学校建設や設備費用以外の補助金に対する規制は大幅に緩和された。改革後の国の役割は、各自治体に

においてサービスの供給が、国の求める水準を満たしているかを調査し、必要な情報の公開や法的整備を通して、サービスの全国水準を均等に保つことになった。

分権化はカリキュラムや学校での教育活動にも大きな影響を与えた。中央に厳しく管理されていた1970年代、分権化への模索が始まり教育専門家を中心としてカリキュラムの改革案が討議された1980年代を経て、1993年の包括補助金制度導入の翌年には、新しい国家コアカリキュラムが政府によって制定された。学校現場に大幅な自由裁量権を認めた新カリキュラムの内容は、①自治体や学校現場における決定権の強化、②特別教育（Special Education：必要な時に適切な教育を提供し生徒の教育を支援するプログラム）の充実、③学校と家庭そして自治体のパートナーシップの発展、を主な指針としている。そこで、国の基準に則しつつ、地方や学校独自のカリキュラが作成され、裁量を任せられた教員陣と地域の連携のもと教育活動が展開されるようになった。

3. 分権化後のサービス供給の枠組みと教育評価

中央から地方に権限を譲渡することが、そのまま公共サービスの向上につながるのではなく、地域間格差の拡大などの副作用があり得ることは、すでに多くの研究によって指摘されている。地域のニーズが反映されたサービスが効率的な行政運営によって、平等かつ効果的に供給され、権限の委譲が意味を成すためには、サービスの受け手である市民側、そして提供側の行政や各種機関が、サービスの改善をもたらす形で其々の役割を果たすことが肝要である。

公共サービスが機能するための方策を研究した世界銀行（2004）は、その報告書のなかで、公共サービス供給に係わる行為者（市民/顧客、政治家/政策当局者、組織提供者、最前線の専門家）とそれら結びつけるアカンタビリティ（説明責任）を示し、公共サービス向上をもたらすためのモデルを提示している。アカンタビリティとは、行為者相互間の一連の関係を表す。一般には、国の政策などについて、上（政府）から下（市民）に対して、成果や結果について説明する責任として使われるが、下のレベルから上に対して要望や意見を伝える、逆の方向にも適用される。総じて、個人や組織が、影響を与えたと思われる事象に関して、その原因となる行為（もしくは行わなかったこと）について、説明や報告をする責任のことを表す。報告書ではアカンタビリティについて、4つの関係を定義しているが、それらは（提供者に対する）顧客パワー¹、協約²、最前線にいる専門家が属する組織的提供者による）管理³、（市民と政治家及び政策当局者相互間の）発言権と政治⁴である。

この枠組みを機能させる手段として、世銀は評価やモニタリングの重要性をあげている。従来よくある失敗は、政策当局や顧客、サービス提供者をリンクしているサービス提供連鎖の各段階における措置について、その成果に関するフィードバックが欠けていることを指摘し、「結果ベースのモニタリング及び評価システムなら、サービス供給の改善に必要な制度改革について指針を提供してくれるだろう。」としている。その上で、透明性、

説明責任，可視性の向上につながるような情報システムの構築の必要性，そして評価についても分権化した能力を構築し，中央と地方が補完し合うようにすることが重要であると論じている。体系的な評価は何が機能し，何が機能していないかを示す強力な道具であり，その評価結果を広く広報することがサービス供給の改善にとって欠かすことはできない。

以下からは，分権化後も高い教育成果を実現しているフィンランドの教育サービス供給システムについて，世界銀行のモデルを援用しながら明らかにしていきたい⁵。良質なサービスを地域間格差なく供給するシステムや，その枠組みが機能するように組み込まれている教育評価のあり方についても考察していく。

図1は，フィンランドの教育サービス供給に係る行為者とアカンタビリティの関係を表したものである。主要な行為者は（1）中央機関としての国家教育省（政策当局）と大臣等の政治家，（2）提供者としての地方自治体と最前線にいる学校・教員，そして（3）サービスを受ける顧客としての生徒や保護者と地域住民である。サービス供給の枠組みの中で，中央である「国家」内に位置する国家教育委員会⁶は，教育省⁷の下部組織であるが独立性を有する機関で，教育の専門家集団として，国家コアカリキュラムの作成や教育全般の開発（政策），そして統計・データベースなど教育情報の管理運用等を行っている。構成メンバーには教師経験者が多く含まれており，教育政策の効果について，3年に一度，教育省と協同で検証を行っている。提供者としての地方自治体⁸は，地域における教育サービス提供の責任者として，学校への予算配分や学級編成の基準等の決定等を行う。最前線に

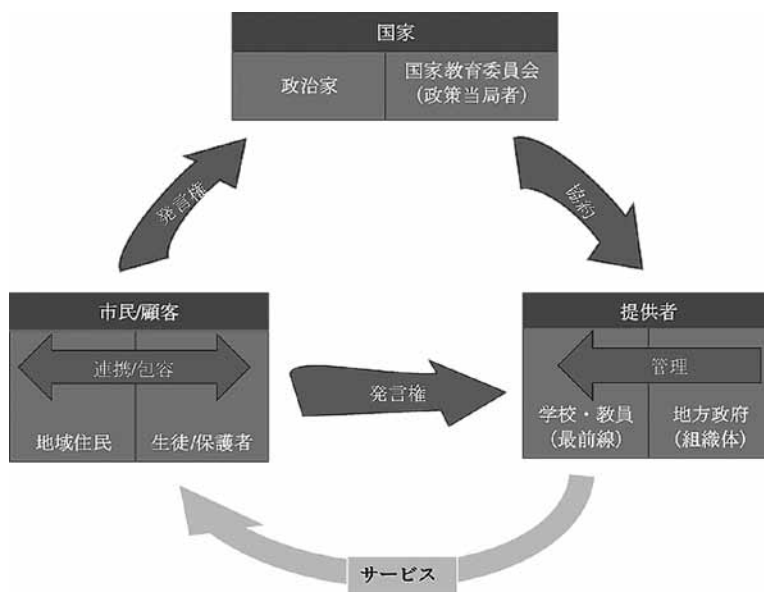


図1 フィンランドにおける教育サービス供給の枠組み
 (出所) World Bank (2003), p.87 を基に筆者作成

位置する学校は、自治体のガイダンスに基づき、より具体的な学校独自のカリキュラムを作成する他、予算の用途内容の決定、学級編成方法や教員の採用（解雇）に関する幅広い自由裁量権を有している。フィンランドでは、社会を担う人材を育てる重要な仕事として学校や教師に対する社会的評価は高く、地域社会との連携も強い。分権化後の国家カリキュラムで「学校と家庭そして自治体のパートナーシップの発展」が謳われているように、市民・顧客である地域住民や学校に通う児童・生徒や保護者らには、学校の評価に参加する機会が保障されている。

教育サービスを機能させるための、これら行為者間を結びつけるアカンタビリティとしては、市民/顧客が、教育の機会均等と質の向上に関する要望を投票や広報活動等によって伝え、国が教育行政上の責任を果たす事を求める「発言権」、国家が教育サービス提供者としての自治体や学校に対して望ましい成果を定義し、その産出を求める「協約」、教育サービス提供の責任者としての地方政府が最前線である学校・教員を選別し訓練し、そして動機づける「管理」、クライアント（保護者・生徒）が学校・教師をモニタリングし、学校としての責任を果たす事を求める「顧客パワー」があげられる。それら一連のアカンタビリティが適切に働くことで、サービスの向上が支えられ、フィンランドにおける高い教育成果につながると考えられる。

それではフィンランドでは、枠組み内のアカンタビリティが機能するための、どのようなモニタリング・評価を展開しているのだろうか。高い教育成果を持続的に実現するには、世銀が示唆するように、「体系的」な「結果ベースのモニタリング及び評価システム」によって、サービス供給がチェックされ、必要な制度改革についての指針を提供することが必要である。現地調査から明らかになった分権化後のフィンランドの教育評価のシステムについて見てみたい。

表1は、フィンランドが行っている教育評価の一覧表である。表1に見るように、フィンランドでは、国、地方、学校、生徒・保護者の各レベル（もしくは行為者）によって、評価の役割分担が明確に設定されている（National Board of Education 1999）。

国家教育委員会は、大学や研究機関と協力しながら、国際比較を含めた国全体の教育評価を担当している。県は中央政府の出先機関であり、市や町に対して行政・財政的な権限は有していない。役割としては、市や町における教育行政が法令に則っているか、教育ニーズが満たされているかをモニタリングし、市・町及び国家教育委員会に必要な情報を提供している。市・町は域内の教育の有効性や経済性などの評価に焦点を置いている。学校は、学校目標やカリキュラムが成果を出しているか、人的・物的リソースの活用は適切であるか等を評価し、教師は授業法や学習環境の適切さについてテスト結果や授業アンケート、自己評価等に基づき評価する。生徒は、自分の学習目標が達成されたか、授業や指導が行き届いているかなど、自己の学習の進捗状況や周囲の学習環境について保護者とともに学校及び自分自身を評価する。

これら行為者が各々の役割を果たすことで、アカンタビリティの機能が高まり、良質な

誰が	何を	なぜ	どうやって
国家教育委員会	教育の有効性, 効率性 教育政策の動向, 教育分野の開発 国際的見地による現状分析 教育と社会の関係	教育政策, カリキュラム 実現, 知識と技能の国レベルの 情報 開発必要分野の自覚 教育水準の向上 教育に関する世論の認識	評価に関する研究 比較評価, テーマ評価 指標, 統計, サンプル調 査 国際比較調査, 世論調査
地方政府 I (県)	地方での教育の需要と供 給 地域内の学校ネットワー クの機能	地方のニーズ (教育開発) 対応 国のニーズへの対応	比較調査 モニタリング
地方政府 II (市・町)	地元の教育サービスの効 率性, 有効性	地域のニーズへの対応 地方のニーズへの対応	外部評価への参加, 自己 評価 比較調査, 報告書, モニ タリング
学校	学校カリキュラの機能性 活動成果, 学習成果 学校経営と職場環境 学校の満足度	学習成果についての分析 開発必要分野について知 る 教育活動の発展 改革・変更のフォロー アップ	自己評価, 外部評価, 話 し合い アンケート調査 テスト (国レベルのテス ト含む)
教師	自分の授業 (中身と教授 法) 学習環境と学習教材 (施 設と装備), 学習目標へ の到達度	自己研鑽 教え方の開発 生徒の学習の促進	自己評価, 生徒による評 価 授業についてのアンケー ト 授業評価, テスト結果
生徒 (保護 者)	個人的な成長, 学習の成 果 学習環境の適切さ 教授方法の適切さ	学習の支援 教育環境と教授法の向上	成績表, 自己評価 生徒による評価 (個人, グループ) ミー ティング (教員 + 生徒 + 保護者)

(出所) National Board of Education (1999), p.64 を基に筆者作成

サービスを平等に供給することが可能になっていると考えられる。

4. おわりに

Rinne (2002) がフィンランドの地方分権化改革について, “Planning state” から “Evaluative state” に移行したと表現したように, 90年代, それまでの手法 (国家計画を設定し, インスペクションとコントロールによって目標達成を目指す) は, コアなゴールのみを設定し, 現場に大幅な裁量権を与えた上で成果を評価しながら, 目標達成を目指し

ていく手法に移行した。教育の機会均等と質の保証を守る強力なツールとして、教育評価の役割は重要性を増し、教育政策の開発プロセスにおいて必要不可欠な要素となったのである。

本稿は、地方分権化後のフィンランドの教育評価に着目し、国際調査でも証明された優れた教育成果と少ない教育格差の実現を支える教育サービスの供給システムと、その機能を助ける教育評価体制について論じた。日本においては、学力調査について悉皆方式であるべきか、コストの少ないサンプル方式で良いか（フィンランドではサンプル方式である）、成績ランキングを公表すべきか否かの議論をされて久しいが、教育サービス全体をモニタリングするような、より体系的な評価体制が構築していくことが望ましいのではないだろうか。本稿が教育評価のあり方に対する再考の一助になれば幸いである。

註

- 1 顧客と提供者をリンクする。顧客を最前線のサービス提供者に結び付けている説明責任関係。サービスに対する需要を表明し、供給と提供者をモニターすることに由来。
- 2 政策当局者を組織的提供者に結び付けている幅広い長期的な説明責任関係。通常、契約ほど具体的でも、法的に強制執行可能でもない。
- 3 組織的提供者と最前線の専門家をリンクしている説明責任関係。最前線の専門家を選別、訓練、動機づけ、管理及び評価するための公的組織及び民間組織の内部的なプロセスで構成されている。
- 4 市民と政治家を結び付けるもので投票や選挙政治、ロビー活動など多くの公式及び非公式のプロセスで構成される。
- 5 フィンランドの学校はほとんどが公立で、私立学校は全体の2~3%であり（大学はすべて国立）、教育も公共サービスのひとつと位置づけられる。このことから本稿では公共サービスの提供に係る世銀のモデルを援用することを可能とする。
- 6 国家教育委員会は、1991年に一般教育委員会と職業教育委員会の2つが統合されてきた組織。
- 7 上部の中央政府機関として、教育省は教育における制度や規定、予算などの政治的決定に関わる業務のみを担当。
- 8 自治体は市 (kaupunki) と町 (kunta) に分けられ、権限に差異はない。それぞれが議会を持ち、首長は議会が任命する。現在5つ県にある計448の地方自治体のすべてが、教育提供の責任と自治決定権を与えられている。

参考文献

- ハラルド・ボルデシュハイム、クリステル・ストールバリ（1994）『北欧の地方分権改革』大和田健太郎・小原亜生・廣田全男訳、日本評論社
- 山田真知子（2006）『フィンランドの福祉国家の形成』、木鐸社
- Aho, E., Pitkanen, K., and Sahlberg, P. (2006). Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968. Washington, D.C.: World Bank.
- National Board of Education. (1999) A Framework for Evaluating Educational Outcomes in Finland. Helsinki: National Board of Education.
- Rinne, R. (2000). The Globalization of Education: Finish Education on the Doorstep of the New Millennium. Education Review, 52(2): 131-142.
- World Bank. (2003). World Development Report 2004. Washington, D.C.: Oxford Press.

A Study on the System of Finnish Education and Evaluation after the Decentralization

TOYA-TOI Atsuko

Hiroshima Cosmopolitan University Faculty of Childhood Education

Abstract

This article is to report the system of education system and its relation with evaluation after the decentralization in Finland. For Finland, a country with a small population and scarce natural resources, developing human resources is essential for the nation-building. Through the educational reforms, substantial part of decision-making authority was transferred to local schools and a partnership connecting national administration, local authorities, schools, parents and families was strengthened. Educational evaluation, participated by every actor, plays a pivotal role and is integrated into the education system.

Key words: Finland, decentralization, evaluation, educational services, accountability