

PISA の浸透構造に関する比較教育学研究

—— 日本とノルウェーにおける全国カリキュラムに着目して ——

佐 藤 仁*

1. 研究の目的

OECD による国際学力調査 (Programme for International Student Assessment, PISA) が各国の教育政策・制度に大きな影響を与えていることは、様々な研究によって明らかにされてきた。例えば、PISA を契機として各国で類似する教育政策が構築されている現象を説明する「同型化」(isomorphism) の進行 (Meyer and Aaron 2013)、PISA を通して OECD が各国の教育政策に影響を及ぼす「柔らかなガバナンス」(soft-governance) の存在 (Martens et al. 2010) 等が指摘されている。また、「外在化」(externalization) や「馴化」(domestication) といった教育借用をめぐる枠組みを活用し、各国が PISA をどのように捉え受容していったのかという国内の教育政策過程を精緻に分析した研究 (例えば、Alasuutari 2013) も進められており、多層的な研究成果が蓄積されている。

これらの研究成果を踏まえた上で、本稿では PISA を教育内容を規定する一つの「規範」(norm) と捉え、その規範が教育政策や教育現場に浸透していく構造に着目する。国際関係論において、規範とは、「共通のアイデンティティを持つ行為者にとって適切とされる行動の基準」(Finnemore and Sikkink 1998,

* 福岡大学人文学部准教授

p. 891) と定義される。グローバルな文脈における規範を想定した場合、それは国際法や条約といった強い法的性格を持つ規範だけを指すのではなく、「暗示的、非公式的に国家や非国家アクターの行動を規律するルールやパターン、モラル的原則、慣習なども含まれる」(毛利 2011、131 頁)。65 カ国・地域という少なくない数が PISA に参加している点、そして各国の教育政策に大きな影響を及ぼしている点から、PISA もグローバルに機能する規範の一つとして位置づけることは可能であろう。

PISA を規範と位置づけた場合、そこには大きく二つの特徴が見えてくる。一つは、PISA の結果が規範 (ランキングや OECD 平均点、さらには点数と調査項目の関係性) となり、それに基づき教育改革が進められるという点である。教育システムが数字やデータの影響を受けることを説明した「数字による統治 (governing by numbers)」(Grek 2009) や、OECD が教育データの比較を通して各国の教育政策に影響を与えることを説明した「比較による統治 (governance by comparison)」(Martens et al. 2007) といった枠組みは、PISA の結果が規範として機能していることを説明している。もう一つは、PISA で評価しようとする能力観 (以下、PISA リテラシーとする) の側面である。例えば、わが国の場合、「PISA 型学力」という言葉や全国学力調査における B 問題の存在のように、教育内容の規範として PISA が教育政策・制度に取り込まれていることがわかる。

これまでの PISA の影響を論じる研究の多くは、例えばランキングの功罪を論じるように、PISA の結果という規範に着目する傾向があった。その理由の一つとして、教育内容の規範として PISA が影響を及ぼしている事例がそれほど多くないことが挙げられる¹。しかしながら、教育内容は各国の社会的状況、文化的風土や伝統等が直接的に反映されるものであり、そこにグローバルに機

¹ 例えば Sato et al (2013) では、PISA が教育内容に影響を及ぼしている国として、日本に加え、ドイツおよびデンマークが挙げられているにすぎない。

能する規範としてPISAが浸透するという状況は、PISAの影響を論じる上で看過できない。教育内容の規範としてのPISAに着目し、それがどのような教育政策に入り込み、どのように教育現場に浸透していくのかという構造を検討することは、PISAの影響を論じる上で一定の意義があると考えられる。

そこで本稿では、教育内容の規範としてのPISAが浸透している日本の状況を相対化する鏡としてノルウェーを取り上げ、両者の比較分析を行い、教育内容の規範としてのPISAの浸透構造の特質を検討することを試みる。ノルウェーを比較対象として取り上げる理由は、日本の文脈と次のような共通点を有しているからである。一つめは、「PISAショック」と呼ばれる経験をしており、PISAが国内の教育政策過程において、政治的な動きと大きく関係している（利用されている）点が挙げられる。二つめは、全国的に共通するカリキュラムを有する国であり、その内容へのPISAの影響が先行研究で指摘されている点である。三つめは、PISAショック以降に学力テストを含む全国的な評価制度を構築し、運用している点である。

本稿ではまず、PISAの影響を論じた二つの国際比較調査を検討し、その到達点と課題を説明する。それに基づき、次に両国の状況を分析する。分析においては、PISAの受容の政治的背景、教育内容が浸透する教育制度構造、そしてPISAが浸透する構造について検討を加える。最後に、両国の比較を通して、教育内容の規範としてのPISAの浸透構造の特質を考察する。なお、本稿は主に関連資料及び文献を整理し、それを分析するものであるが、ノルウェーの状況については筆者が2015年2月に行った現地調査の結果も補足的に活用することとする²。

² 現地調査では、政府組織である Norwegian Directorate for Education and Training の職員、オスロ市内の小中学校に勤務している現職教員（校長を含む）、そしてノルウェーにおけるPISAの影響に関する研究を進めているオスロ大学の Svein Sjøberg 教授に対してヒアリング調査を実施した。なお本稿は、日本比較教育学会第51回大会（2015年6月13日）での自由研究発表資料「PISAの浸透構造に関する教育制度研究—日本とノルウェーの比較分析—」を加筆・修正したものである。

2. PISA の影響に関する国際比較調査からの知見

PISA の影響を論じる研究は、上述のように国内外で多く散見されるが、最も大規模な国際比較調査を行ったものとして Hopkins et al.(2008) による調査が挙げられる。これは、PISA の運営理事会 (governing board) が PISA の影響を測定する目的で企画し、依頼を受けた Hopkins らが外部評価という形で PISA の影響をまとめたものである。調査は 2007 年から 2008 年に行われており、43 カ国・地域における政策策定者や学校長、教育学者等の計 548 人から回答を得たアンケート調査と、カナダ・香港・ノルウェー・ポーランド・スペインの質的な事例研究の成果が示されている。以下、本稿に関係する結果を確認しておこう。

まずアンケート調査の結果として、日本およびノルウェーともに、PISA が政策形成に大きな影響を及ぼしている国に分類されている³。その他には、ドイツやデンマーク、スウェーデンなども含まれており、「PISA ショック」を経験している国が該当していることがわかる。次に、各国・地域の教育評価制度と PISA の適合性 (compatibility) について、対象となる生徒の年齢や学年は適合しているものの、各国が求める学習スキルや全国カリキュラムと PISA リテラシーはそれほど適合していないとされている。ただし、PISA リテラシーの重要性を多くの回答者が認識している。次に、5 カ国の事例研究を通して、PISA を意識して直接的・間接的に導入された政策の具体的な特徴が明らかにされている。それは、全国カリキュラムの改訂、新しいカリキュラムと教育評価・指導の連動 (教育評価の改訂や教師教育改革)、そしてアカウントビリティへの焦点化である。また両調査ともに、PISA は地方レベルではなく、国家レベルにより大きな影響を及ぼすものであり、したがって学校現場の実践にはあ

³ 「どの程度 PISA が影響を及ぼしたと考えるか」という問いに対して、「極めて (extremely)」もしくは「非常に (very)」と回答した者の割合の高さを基準に、各国・地域を 3 つのカテゴリに分類している。

まり影響を及ぼしていない点が指摘されている。その理由として、PISA の結果の普及（dissemination）がうまく組織化されていないことが挙げられており、報告書全体の提言の中で、いかに PISA を各国・地域内で普及させるかが重要な検討課題として指摘されている。

この外部評価調査の結果を利用し、さらに発展させることを目指したのが Breakspear（2012）の調査である⁴。調査は、PISA 運営理事会に参画する各国の代表者を対象に 2011 年にアンケートの形式で行われており、37 名から回答を得ている。この調査は、対象人数の規模において限界があるが、PISA の教育内容としての規範性に着目した調査計画を立てており、本稿の視点と共通する。具体的には、各国・地域の政策策定プロセスにおける PISA の位置づけを検討するのに加えて、教育評価、全国カリキュラムの基準、そしてパフォーマンス目標という「規範的な」政策の中で PISA がどう統合・活用されているのかを分析している。

まず、教育評価との関連については、PISA が教育評価制度の導入を促したり、PISA の結果を国内の制度を補足するために活用したりといったことに加え、教育評価のベスト・プラクティスとして活用されている点が指摘されている。この場合、評価に関する技術的・方法論的な側面だけではなく、日本のように PISA の問題項目を活用している国・地域も存在している。次に全国カリキュラムの基準については、PISA リテラシーと整合する形で改訂を行った国として、日本およびノルウェーが挙げられている（他には、韓国、メキシコ、チリ、スロバキア、スペイン）。また、オーストラリアやカナダのように、以前より PISA リテラシーと全国カリキュラムの基準が整合している事例もある。

⁴ 調査結果は、OECD の教育ワーキングペーパーの第 71 号という形で発行されている。この教育ワーキングペーパーは、OECD の教育訓練局の活動をベースにした研究成果の公開を目的としている。

以上の二つの調査結果を概観すると、次のように整理できる。PISAは、教育評価制度や全国カリキュラムといった各国・地域の「規範的な」政策に影響を及ぼすようになっており、国によっては、教育内容の規範としてPISAが機能している。Hopkinsらの調査では、教育評価制度とPISAの適合性があまり高くなかったが、Breakspearによる調査ではベスト・プラクティスとしての活用が見られるようになった。また、全国カリキュラムの基準とPISAリテラシーの整合性を確保する事例もある。これらから、教育内容の規範としてのPISAの位置づけが大きく変容し、各国・地域に与える影響が拡大してきたことがわかる。

一方で、両調査ともに関係者への意識調査であるため、どこまで実態を反映しているのかは不明である。二宮他（2010）の研究では、全国カリキュラムの内容分析を通して、PISAの影響を検討している。具体的には、ドイツと日本では明確な影響を看取できる一方で、フィンランドやベルギーではPISA以前にPISAに類似する概念（リテラシーやコンピテンシー）を含んでいたために影響とは判断できない点が明らかにされており、上述のBreakspearの指摘と共通する。さらに二宮他（2014）では、各国の学力テストの分析の一端としてPISAリテラシーを測定する内容を含むかどうかを検討しているが、ほとんどの国において明確な影響を看取できていないとしている。

ここで指摘しておきたいのが、教育内容の規範としてのPISAが全国カリキュラムや教育評価制度に影響を及ぼしていることを説明するだけでは、PISAが教育政策の全体や教育現場に浸透していると説明することはできない点である。例えばWestbury（2007）は、2005年に改訂された米国カンザス州の科学教育基準（進化論だけではなくインテリジェント・デザイン論も教授するという内容）をとりあげ、活発な論争が行われた一方で、カンザス州内の学区は州基準の内容を教える義務がないことを説明し、「表面上の権威的な意志決定は、実際、現場を指揮する公的な権限を有していない」（p.46）と指摘する。つま

り、全国カリキュラムがどのような性質を持つ制度なのか、また教育内容を浸透させる制度的構造（全国カリキュラム、教育評価、教科書、教員研修等）において、全国カリキュラムや教育評価がどう位置づけられているのか、といった教育制度構造を踏まえて PISA の影響を論じる必要がある。それによって PISA が「制度上」どの程度浸透しているのかを検討できる。

そこで本稿では、教育内容に関する制度として、特に全国カリキュラムに着目し、その制度的構造を明確にした上で、そこに PISA がどのように入り込んでいるのか、そしてどのように浸透していく構造となっているのかを検討していくこととする。

3. 日本における PISA の浸透構造

(1) PISA の政治的受容

日本の「PISA ショック」は、2003 年の PISA の結果によるというのが一般的である。2000 年前後から表出したいわゆる「学力低下論争」の中で、この結果は学力低下を証明する根拠として利用され、その後の学力政策に大きな影響を及ぼしたことは周知の通りである。ただし、こうした PISA の受容は政治的に行われるというのが、教育借用（educational borrowing）の枠組みでは一般的な見解とされる。Steiner-Khamsi（2004）が指摘するように、国際的なランキングが影響を及ぼすのは、教育改革に関する論争がすでに存在しているかどうかにかかっているのであり、政治家や政策策定者が自らの主張を進める時の付加的・外的なサポートが必要な時にだけ国際的なランキングが活用されるわけである（p. 208）。

日本における PISA の政治的受容については、Takayama（2008）において詳しく論じられている。まず、PISA 2000 と PISA 2003 の結果について、主要新聞がどう報じたかが比較されている。PISA 2000 の場合は、特段、学力低下と結び付けて論じられることはなかったものの、PISA 2003 の場合は、ランキ

ングの低下という点において大々的に学力低下と結び付けて論じられたと指摘している。その際、各新聞では文部科学省（特に当時の中山文部科学大臣）によるコメントが利用されており、この点について学力低下という言説を作りだしたと考察している⁵。そして、文部科学省がPISA 2003の結果に関するネガティブな言説を作りだした理由として、文部科学省がゆとり教育に対する一般からの反発に加え、新自由主義的改革を求める政府内でのプレッシャーを抱えており、ゆとり教育の転換と全国学力調査の導入という難しい改革を進める契機が必要であったからと指摘する。

このTakayamaの議論に対して、鳶島（2010）はなぜPISA 2003の結果が利用されたのかという論点を提示し、その理由を論じている。すなわち、「文科省が教育政策の理念の一貫性を主張しつつ政策転換を実行に移すためには、その契機として『学力低下』を認める際の主たる根拠が『新学力観』にちかい学力観にもとづくPISAの結果であることが必要だった」（127頁）としており、ゆとり教育の転換と文科省自身が主張してきた学力観の維持を両立させるためには、PISA 2003が必要であったとしている。

（2）教育内容の制度構造：学習指導要領の基本的性格

日本の学習指導要領において、教育内容の規範としてのPISAが影響を及ぼしたのは、2008年の改訂時である。2008年の学習指導要領では、本文そのものにはPISAという言葉は登場しないが、改訂の基となった中央教育審議会答申『幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について』においては、改訂の背景や趣旨、具体的な指導方法といった記

⁵ PISA2003の結果について、数学分野に関しては平均値の低下および順位の低下の統計的な差異はなかったこと、新聞報道においてPISAへの参加国数が増加している背景が無視されていたこと、読解力の弱さについては文部科学省側は想定内であったことを指摘し、学力低下という言説は作りだされたと主張している（Takayama 2008, pp. 396-398）。

述において PISA が引き合いに出されていることがわかる。また、言語活動の充実や理数教育の充実は、PISA の領域を反映しているものであり、特に言語活動の充実は、読解力分野のランキング低下を受けて、具体的な指導方法として盛り込まれた（Ninomiya and Urabe 2011）。

日本における教育課程の編成上、学習指導要領は大綱的基準と位置づけられている。また、2003 年の一部改訂時において、学習指導要領は「最低基準」と位置づけられ、「各学校で学習指導要領に示している内容を確実な定着を図るための指導を行った上で、子どもの実態に応じて、必要に応じ、学習指導要領に示されていない内容を指導することができる」⁶とされている。つまり、地方自治体や学校レベルでの教育課程編成の自主性が尊重され、内容の大綱化（規制緩和）が進められている。とはいえ、「告示」とされる学習指導要領には一定の法定拘束力が存在する。最低基準の内容によっては、「学校の教育課程編成の余地は大きく制約されてしまう」（子安 2011、60 頁）可能性もあり、詳細な教育内容が学習指導要領を通して浸透する制度的構造となっているとも指摘できる。

（3）教育内容の規範としての PISA の浸透構造

上述のように、2008 年に改訂された学習指導要領の本文では、PISA という言葉は存在しないし、明確に PISA リテラシーが記載されているわけではない。2008 年の学習指導要領は、1998 年の学習指導要領で登場した生きる力の重視を継承するという特徴を有する。しかし、豊泉（2008）が指摘するようにその意味は大きく異なる。1998 年の学習指導要領では、いじめや登校拒否といった学校にかかわる問題を念頭に置いたものとして生きる力が位置づけられていた。対して、2008 年の学習指導要領では、『『知識基盤社会』と呼ばれる現代

⁶ 文部科学省ホームページより
(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku/faq/001.htm, 2015/06/03)。

社会の構造変化に適応して『生きる』ために、子どもたちが学校で習得すべき『主要能力』へと変化し」（6頁）、生きる力が再定義された」と指摘している。そして、生きる力は、確かな学力、豊かな心、健やかな体という日本の伝統的な教育観である知・徳・体から構成されると位置づけられ、学習指導要領では総則において示されている。

以上を踏まえると、教育内容の規範としてのPISAの浸透構造は次のように説明できる。PISAリテラシーは、生きる力という従来から存在する概念に包含される形で学習指導要領に盛り込まれた。特に、確かな学力における思考力・判断力・表現力がPISAの内容と共通する（佐々木他 2012）。そして、それは知・徳・体という伝統的な教育観と結び付けられ、新たな概念という形ではなく、これまで重視していたものを尊重する形で浸透したということである。また、ゆとり教育が批判される中で「さして深刻な批判を受けることのなかった」（豊泉 2008、5頁）とされる生きる力（さらに伝統的に重視されてきた知・徳・体）と結び付くことで、PISAに対する批判的要素（例えば、経済的競争力に結び付くといった類のもの）が払拭され、よりスムーズに受け入れられた⁷。なお、松下（2010a）が指摘するように、日本の場合、OECDのキー・コンピテンシー（ライチェン・サルガニク 2006）の一要素に焦点化したPISAリテラシーを他の要素と切り離すという「ある種の屈折を経て移入されている」（23頁）わけだが、それは逆にPISAだけを元々ターゲットにしていたことと意味していよう。

また、生きる力の一部としてのPISAは、学習指導要領において、直接的な

⁷ この点、鳶島（2010）は、「生きる力」の再定義が、経済学的学力論と教育学的学力論との間の「協定」ないしは「妥協」の構造を作る上で、重要な役割を果たしたと論じている。一方、松下（2014）は、特に教育研究者を中心にPISAリテラシーがそもそも肯定的に受容されたと指摘する。その理由としては、結果として新自由主義的な教育とは一線を画すと見なされていたフィンランドがPISAで成功していた点や、フレイレやユネスコといった「リテラシー」という概念の持つ肯定的なイメージを活用することができた点を挙げている。

内容や指導方法ではなく、教育の目標に入り込んでいる点も指摘しておきたい。それは、学習指導要領の総則の根拠となる学校教育法第30条において、確かな学力の内容が規定されている点からもわかる。これは、安彦（2008）が指摘するように、学習指導要領的内容的「規制緩和」の方向性は変わらないが、目標に関する細かな規定が設けられることで、中央からの強い規制がかけられていると解釈できる。とはいえ、確かな学力や生きる力の規定だけでは、「それほど実際の教育実践に不自由を生むものではない」（同、15頁）。しかし、新自由主義的教育改革の特徴の一つであるアカウントビリティの強化やニュー・パブリック・マネジメント（以下、NPMとする）に基づく教育評価制度の導入がセットとなれば、事情は異なるであろう。この点、上述のように、2007年度から実施されている全国学力調査において、いわゆるB問題という形でPISAの問題と類似するものが含まれていることが重要な構造的特徴となる。目標を達成できたかを評価するという目標管理型の構造が整うことで、その目標自体が教育政策や教育現場に浸透しやすくなる。PISAが目標として入り込んでいることにより、目標管理型の構造を経て、PISAが浸透することを意味していよう。

4. ノルウェーにおける PISA の浸透構造

（1）ノルウェーにおける教育改革の概況

PISAがノルウェーの教育に与えた影響を論じるにあたって、教育改革の動向を押さえておこう。第二次世界大戦後、社会民主主義の路線を堅守していたノルウェーの教育政策・制度に大きな変化が訪れたのは、1980年代である。1981年から1986年までの保守系連立政権（保守党、中央党、キリスト教民主党）下では、ボンデビック（Kjell Magne Bondevik）教育大臣（1983-1986）によって、国の経済発展に向けた新自由主義的な方向へ教育政策を転換させることが目指された（Wiborg 2013）。一方で、社会民主主義路線を作ってきた労

働党の中でも、これまでの教育政策の路線への批判が表れた。その代表格が、後の教育大臣となるハーネス (Gudmund Hernes) であり、「学校は社会のニーズ、特に社会における経済発展のニーズを満たすことができていない」(Volckmar 2008, p. 2) と批判した。労働党は、1986年に政権を奪還し、1997年に至るまで（厳密には1989年に保守連立政権が誕生するがEU加盟をめぐって1990年に交代する）、教育改革を遂行することになった。

1990年代は、北欧諸国にとって新自由主義的改革の波が押し寄せる時期であるが、ノルウェーの場合、スウェーデンやフィンランド程の急進的な改革は行われなかった⁸。その理由としては、北海油田の開発により1980年代からの経済危機を回避できたことに加え、労働党が政権を握っていたことにより社会民主主義的な価値が教育政策において重視されたことが挙げられる。特に、1990年から5年間にわたり労働党政権下で教育大臣となったハーネスの影響は大きかった。ハーネスが1980年代に批判したのは知識水準の低さであり、彼が目指したのは多様な生徒に対して一定程度の知識を身につけさせ、文化遺産という共通の知識基盤を構成することで、社会におけるコミュニケーションを促進することであった(中田 2009)。ハーネスは「知識の結束 (knowledge solidarity)」(Volckmar 2008, p. 8) を目指し、国の統制を維持した社会民主主義的な教育政策を進めることになった。1994年には、総合型の後期中等教育制度を作り、すべての16-19歳に後期中等教育を受ける権利を保証するとともに、高等教育進学コースと職業コース間の移動を可能にした。1997年には、義務教育年限をこれまでの9年から10年へと延長し、6歳からとした。そして同年、全国カリキュラムを改訂し、これまでの大綱化されていたものから、何をいつ教えるのかということまで詳細に内容を国が規定することで、知識の質の

⁸ もちろん、「スウェーデンやフィンランドと比して」という意味であり、ノルウェーにおいても1980年代後半から1990年代にかけて、「目標管理」と「分権化」という形でNPMが教育政策にも導入されており、従来の社会民主主義的な教育政策からの変容が確認できる (Møller, and Skedsmo 2013a)。

確保を図ったのである。

その後、1997年に政権が再び保守連立に移ると、ハーネスの路線は徐々に薄れていく。1998年にハーネスの教育改革を法的に位置づけた「教育法（Education Act）」が制定されるが、その後政権は、脱中央集権化を進めることになる。例えば、全国カリキュラムの内容を緩めたり、国による教科書検定制度を廃止したりといった施策を講じている（Wiborg 2013）。1999年になると、再度政権交代が起こり、労働党の単独政権が誕生するが、2000年にはまた政権交代が起こる。こうした政治的混乱の中で登場したのがPISAであり、PISA 2000の結果による「PISA ショック」であった。

PISA ショック後の教育改革は、2001年から2005年にかけて成立した保守連立政権の教育大臣であったクレメット（Kristin Clemet）によって先導され、それは2006年に導入された「知識向上（Knowledge Promotion）」と呼ばれる初等中等教育改革として結実する。この改革の目的は、「すべての児童生徒が知識社会に積極的に参画するために基礎的なスキルおよび能力（competence）を伸ばすこと」（Norwegian Directorate for Education and Training 2007, p. 1）とされており、2006年の全国カリキュラムの改訂・大綱化を中心に、教育評価制度の整備などが行われた。この知識向上改革のベースは、2003-4年度に発表された教育省白書『学習の文化（Culture for Learning）』にある。この白書は、新しい教育の統治モデルとして、分権化や規制緩和、目標管理、学習成果とアカウンタビリティ等に着目する新自由主義的改革を志向するものであった。

全国カリキュラムについては後述するため、ここでは教育評価制度の整備について説明を加えておこう。2006年の全国カリキュラムの改訂に先立ち、国家質保証システム（national quality assessment system）という形で様々な評価制度が2004年以降に構築されていった⁹。その中でも、2004年に導入された

⁹ 国家質保証システムの諸制度としては、全国テストに加えて、PISA等の国際調査、保護者や生徒等への関係者調査、学校査察、学校情報ポータルが重要な要素として挙げら

全国テストは、全国カリキュラムとの親和性という点において、重要な位置づけにある。導入当初からの変更を経て、現在では、第5、8、9学年のすべての児童生徒を対象に行われている。実施時期は秋であり、それぞれの学年に進級してすぐに受けることになる。第5、8学年では英語、リーディング、数学のテスト、第9学年ではリーディングと数学のテストが行われる¹⁰。テストの結果は、各学校や自治体の教育改善のために利用されるが、アカウントビリティの目的としても一部利用される。この場合、国が運営する学校ポータルサイトに情報が提示されるが、ユーザーを限定する等の措置が講じられている（Norwegian Directorate for Education and Training 2011, p. 36）。

こうした新自由主義的な教育改革路線は、2006年に労働党が政権を執った後も、ある程度継続されている¹¹。かといって、労働党は社会民主主義路線の教育政策を完全に捨ててしているわけではない。例えば、私立学校制度については、保守連立政権下で緩和された参入基準を元に戻し、規制を強化した（Imsen and Volckmar 2014）。また、教育評価制度に関しても、評価の結果をいかに活用できるのかという形成的評価のさらなる充実を目指した多様なプロジェクトを推進している（Hatch 2013）。

（2）PISAの政治的受容

ノルウェーにおけるPISAの受容も日本と同様に政治的性質を有する。Sjøberg（2015）によると、ノルウェーのPISAショックであったPISA 2000の結果の受容には、二つの特徴があるという。一つは、メディア特に新聞報道によって、PISAのイメージが公衆に伝えられたという点である。そのイメージ

れている（Norwegian Directorate for Education and Training 2011, p. 14）。

¹⁰ 英語のテストは、英語の習得度という基礎的なスキルを測定するものであるのに対して、リーディングと数学のテストでは、すべての教科で求められるような基盤となるスキルを測る性質も有している（Norwegian Directorate for Education and Training 2014）

¹¹ この点は、イシューに対する党を超えたコンセンサスが形成されるというノルウェーの政治的性質が指摘されている（Wiborg 2013, p. 416）

は、当時のクレメット教育大臣による次の発言を通して作られたとされる。それは、「ノルウェーは、学校の敗者である。今、それが示された。まるで、冬期オリンピックから金メダルなしで帰国するかのごとくである」（Aftenposten, January 2001 cited by Sjøberg (2015), p.114) という発言であり、あくまでも OECD 平均であった結果が「敗者」という形でイメージされたのである¹²。

もう一つが、先述の教育大臣の発言にあるように、政治的に利用されたという側面である。PISA 2000 の結果が出された3ヶ月前の2001年10月に政権交代が起こった。2000年3月から政権を握っていた労働党に代わって、保守党、キリスト教民主党、自由党による中道右派の連立政権が誕生した。当時の教育副大臣であったベルゲセン（Helge Ole Bergesen）は、退任後の自著において、PISA 2000 の結果が政権にとって「好調な出だし（flying start）」となったと指摘している（Sjøberg 2015, p.115）。つまり新政権にとって、PISA 2000 の結果はそれまでの教育改革の問題点を表してくれるものであり、自らの教育改革を進める上で、非常に都合良く機能したのである。この点、Steiner-Khamsi (2004) が「タイミングがすべて」（p.209）と語るように、ノルウェーのPISAの受容は、政権交代というタイミングで行われたことに大きな意味がある。

（3）教育内容の制度構造：全国カリキュラムの位置づけの変容

教育内容の規範としてのPISAは、2006年に改訂された全国カリキュラムに盛り込まれたとされる。この時の改訂は、知識向上計画という総合的な教育改革の枠組みの中で行われたものであるため、全国カリキュラムの位置づけそのものも変容している。ここでは、全国カリキュラムの制度的な位置づけの変容を検討しよう。

¹² PISA 2000 の結果に対するこうした反響に比べて、1995年のTIMSSの結果（4年生の科学の点数がヨーロッパで最下位）の時は、特に議論にはなっていなかった。それゆえに、PISA 2000 の結果がでるまでは、教育政策に対する政府関係者の自己満足度が高かったとされている（Elstad 2011, p.112）。

そもそもノルウェーにおいて、全国カリキュラムとは「国と教師の間の契約」としてみなされるものであり、国家によるカリキュラム策定と地方によるカリキュラムに基づく活動というように分業を含意するものであったとされている (Møller and Skedsmo 2013b, p. 64)。そのため、教師は国によって定められたカリキュラムの方針に従う責任があった一方で、その枠組みの中であれば、専門的な判断に基づいて地域に合わせた実践を展開できた。つまり、全国カリキュラムは「教師の日々の活動を支援する」(Sivesind et al. 2013, p. 165) ものとして存在していたわけである。

この性格が大きく変容するのが、1997年の全国カリキュラムの改訂時である。当時の教育大臣ハーネスは国家としての知識の結束を高めるために、大枠しか設定していなかったそれまでの全国カリキュラムの位置づけを大きく変えた。すなわち、それぞれの教科に基づいて、どの学年の児童生徒には何を教えなければならないのかを明確に示したのである¹³。とはいえ、この時のカリキュラムは教師が何をしなければならないのかということを明示しているわけでもないし、学習成果を評価する基準を示しているものでもない。その点において、あくまでも「インプット」を規定するものとして存在していた (Sivesind et al. 2013)。

2006年の全国カリキュラムの改訂は、さらにその位置づけの変容を伴うものであった。その特徴は、規制緩和というテーマの一環で内容が大綱化された点にある。しかし、それは1997年以前の全国カリキュラムの位置づけに戻ったことを意味するわけではない。確かに、具体的な教育内容やその内容の組織に関する規定は緩和されたが、一方で新たに付加されたのが目標である。具体的には、各教科において目標となる「コンピテンス目標 (competence aims)」が第2、4、7、10学年に設定されている。例えば、英語における第2学年のコ

¹³ 具体的な内容については、中田 (2009) を参照されたい。

コンピテンス目標 (口語コミュニケーション領域) の一つには、児童が「挨拶ができ、簡単な応答ができ、丁寧な表現を活用することができる」¹⁴ ようにすることが目標とされている。中田 (2009) が指摘するように、「生徒が授業でどのような学習をするかではなく、授業を受けたあとで何ができるようになるか」(126-127 頁) ということに焦点が当てられたわけである。また、このコンピテンス目標の内容は、各教科を通して身につける 5 つの基礎的なスキル (口語スキル、自分自身を書いて表現できること、読めること、数学的リテラシー、デジタル・スキル) の内容に基づいている。

こうした大綱化された全国カリキュラムの位置づけによって、それまでより教師の指導の自由度が高くなったと指摘することもできる。しかし、国家質保証システムや教育評価制度との関係性を踏まえれば、2006 年の改訂によって、全国カリキュラムはこれまでの教える内容ではなく、目標を細かく記述した学習成果を管理するための道具として位置づけられたと考えられる。Solhaug (2011) が NPM の観点から指摘するように、全国カリキュラムは「適切な『アウトプットの統制』のためにすべてデザインされた」(p. 272) と捉えることができる。

(4) 教育内容の規範としての PISA の浸透構造

北川 (2007) は、2006 年に改訂された全国カリキュラムの特徴を次の四点にまとめている (107-108 頁)。それは、①言語学習の強化、②コンピテンス達成目標の重視、③基礎的スキルの重視、④聾及び強度難聴者並びにサーミのための教育課程の重視である。特に①、②、③の特徴は、教育内容の規範として PISA が全国カリキュラムに盛り込まれていることを意味している。ただし、

¹⁴ Norwegian Directorate for Education and Training のウェブページに掲載されている英訳版の英語科カリキュラム (2013 年改訂版) より

(<http://www.udir.no/kl06/ENG1-03/Hele/Kompetansemaal/Kompetansemaal-etter-2-arstrinn/?lplang=eng>, 2015/6/10)。

PISA の影響ということは明確に示されていない。そこで、全国カリキュラムの構造を確認すると、それぞれの教科のカリキュラムでは次のような内容が含まれている。

- ・ 教科の目的
- ・ 主となる教科領域
- ・ 教授時間
- ・ 基礎的なスキル (basic skill)
- ・ 教科におけるコンピテンス目標
- ・ 教科の評価¹⁵

教科の内容は、主となる教科領域から構成される。例えば、英語科のカリキュラムでは「言語学習、口語コミュニケーション、文語コミュニケーション、文化・社会・文学」という4つの主となる教科領域が示されている。そして、この領域ごとにコンピテンス目標が示されている。これらのコンピテンス目標は、すべて基礎的なスキルの内容が踏まえられている。5つの要素からなる基礎的なスキルそれぞれには、下位項目が存在している。これらはカリキュラムには記載されておらず、『基礎的スキルの枠組み』(Norwegian Directorate for Education and Training 2012) という文書で示されている。例えば口語スキルの要素には、「理解・省察する、演出する、伝える、省察・評価する」という4つの下位項目があり、それぞれを5つのレベルに分類したルーブリックが提示されている。このルーブリックを踏まえる形で、学年にあったコンピテンス目標がカリキュラムにおいて設定されている¹⁶。

¹⁵ この評価とは、義務教育段階修了時に行われる試験の内容が記載されている。

¹⁶ ただし、『基礎的なスキルの枠組み』が示されたのが2012年の10月であることを踏まえると、近年になって、より厳密にコンピテンス目標を位置づけるようになったと考えられる。この点は、今後の検討課題としたい。

以上を踏まえると、まず教育内容の規範としての PISA は、コンピテンス目標ではなく、基礎的なスキルに盛り込まれていると指摘できる。ノルウェーのカリキュラムにおける「コンピテンス」は、OECD のキー・コンピテンシーとは異なり、より具体的な行動側面に焦点化したものである。一方で、基礎的なスキルはどうであろうか。Smidt (2011) は、OECD のキー・コンピテンシー概念と比べると、基礎的なスキルの意味は非常に限定されていると指摘する。ただし、単に基礎的なスキルとして存在するのではなく、各教科の文脈で定位されている点について、「基礎的なスキルは、テキスト (text) すなわち他者との相互作用を通して学校や世界のトピック・問題を扱う必要性を指向するものである。この点において、DeSeCo のキー・コンピテンシーの方向性、例えば『道具を相互作用的に用いる』を指向している」(p. 658) と指摘する。この「道具を相互作用的に用いる」という要素は、まさに PISA リテラシーであることを踏まえると、基礎的なスキルそのものに PISA が入り込んでいるというよりは、それが各教科の中で再定位されることで PISA リテラシーの意味が明示されていると理解できよう。

また、基礎的なスキルはコンピテンス目標へと細分化されている。コンピテンス目標は、行動的側面を重視した表現となっており、それは評価しやすい形となっていることを意味する。つまり、PISA の意味が包含された基礎的なスキルは、全国テスト等の評価可能な形でまとめられたコンピテンス目標へと浸透していくわけである。実際、全国テストは知識の習得度ではなく、活用可能なスキルを問うものであり、目標の達成を評価する構造が存在している。PISA は、その構造に基礎的なスキルを通して浸透するわけである。

5. 考察

最後に、日本とノルウェーの比較分析から導き出される PISA の浸透構造の特徴を三点指摘したい。まず一つめとしては、教育内容の規範として PISA が

浸透する前提として、結果としての PISA が政治的に受容されており、PISA そのものに対する抵抗が少ない状況が存在していることが挙げられる。時系列的に考えると、結果の規範としての PISA が浸透した上で、教育内容の規範としての PISA が浸透することを意味し、前者は後者にとっての必要条件として機能している可能性を意味する。政治的に作られた「PISA ショック」を払拭するためには、PISA を教育の目標と設定する必要がある、その結果、目標として PISA が機能する状況も作りだされることになるわけである。

二つめは、目標管理型の教育制度構造の存在である。松下 (2010b) は、日本の場合、目標評価システムが教育に浸透する際に、それを促進する役割および媒介者として PISA を位置づけている。ただし、松下自身も指摘している通り、PISA 以前より目標評価システムは教育の領域で導入されており、PISA が契機となってきたわけではない。むしろ、目標と評価が結び付き、結果として目標やそれを達成するための施策や方法が教育現場に浸透しやすくなる構造がすでにあった中で、PISA がその浸透構造にうまく乗っかることに成功したと説明することもできる。ノルウェーの場合、1988 年に OECD による教育政策レビューが行われ、教育の質や成果に焦点を当てた政策（特に教育評価制度）の導入が提言された。それを受けて出された 1990-91 年度の教育省白書では、目標管理型の統治システムが示され、国としての教育評価制度の必要性が説明されていた (Møller and Skedsmo 2013a)。両国とも、全国カリキュラムに PISA が盛り込まれる前に、全国テスト制度が構築されている。つまり、目標と評価をつなげる制度的構造が整備された上で、PISA が目標に入り込み、その制度的構造にうまく乗っかることができたと考えられる。

三つめは、目標としての浸透の方法である。両国ともに、PISA という名前で直接的に入り込むのではなく、既存の要素と結び付けられている。日本の場合は、以前より目標に掲げられていた生きる力の一要素（確かな学力）として位置づけられている。ノルウェーの場合、基礎的なスキル自体は 2006 年に新

しく登場したものであるが、それが既存の教科の枠組み（教科の目標や内容）の中で定位されることでPISAリテラシーの性質が体现されている。この点、Takayama（2014）が指摘しているように、日本の事例は政治的な動きによってグローバル・トレンドを自国に「馴化」したプロセスと説明できる¹⁷。ノルウェーの場合は、政治的な動きによって、基礎的なスキルとしてPISAが位置づけられたかどうかは不明瞭であり、今後の検討課題としたい。

以上の見解は、あくまでも二カ国間比較の枠組みから導き出されたものであり、また両国の分析も十分とはいえず、もちろん一般化できるものではない。特に教育内容の規範としてのPISAの浸透構造の解明については、全国カリキュラムだけではなく、全国テストの位置づけも慎重に検討する必要がある。例えば、全国テストの制度的位置づけが「ハイステイクス」（High-Stakes）な性格を有するものかどうかという点は重要である。日本の場合、大阪府において高校入試で全国学力調査の結果の利用したり、ノルウェーの場合、オスロ市では独自の学力テストを実施し、点数の目標値が設定され管理されていたり¹⁸、国レベルではなく、地方レベルでの動きも活発化している。

また、本稿では教育現場への浸透構造については、深く分析できなかったが、両国の比較から次の点は指摘できよう。日本の学習指導要領は、生きる力およびその要素である確かな学力を目標と設定し、各教科の目標や内容を規定しているだけでなく、それを達成するために必要な活動、すなわち「言語活動の充実」を盛り込んでいる。対して、ノルウェーの全国カリキュラムは目標を達成する方法論や具体的活動については記載がない。さらに、日本の学習指導要領の内容は、教科書検定制度や教員の現職教育制度を通して、教育現場に伝わる

¹⁷ なお、PISAを含めた「グローバルな政策アクターが政治的な力を得るのは、国内の政策アクターが政治的な状況下で生じた緊迫した状況でアイデアやモデルを馴化することによって自らの力を活性化する時だけ」（Takayama 2014, p. 141）であり、その意味において日本の事例は、PISAの浸透を説明する事例となる。

¹⁸ オスロ市内の公立中学校に勤務している現職教員へのヒアリング調査より（2015年2月27日）。

ルートが確立している。一方、ノルウェーの場合は、教育実践において教科書は重要な道具として機能しているが¹⁹、検定制度は廃止されている。また、現職教員に対する制度化された研修は存在していない。こうした相違がPISAの浸透構造にどう関係するのかという点については、今後の検討課題としたい。

参考文献

- ・安彦忠彦（2008）「新学習指導要領とカリキュラム研究の課題」日本教育方法学会編『教育方法 37 現代カリキュラム研究と教育方法学—新学習指導要領・PISA型学力を問う—』図書文化、12-25頁。
- ・Alasuutari, P., and Qadir, A.(eds.) (2013), *National Policy-Making: Domestication of Global Trends*, London: Routledge.
- ・Breakspear, S.(2012), “The Policy Impact of PISA: An Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking in School System Performance”, *OECD Education Working Papers*, No.71, OECD Publishing.
- ・Elstad, E., Turmo, A., and Guttersrud, Ø.(2011), “Achievement Tests in the Norwegian School System: Types and Uses”, in Madsen, L.(ed.), *Achievement Tests: Types, Interpretations, and Uses*, New York: Nova Science Publishers, pp.109-124.
- ・Finnemore, M., and Sikkink, K.(1998), “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol.52, no.4, p.891.
- ・Grek, S.(2009), “Governing by Numbers: The Pisa “Effect” in Europe”, *Journal of Educational Policy*, vol.24, no.1, pp.23-37.
- ・Hatch, T. (2013), “Beneath the Surface of Accountability: Answerability, Responsibility and Capacity-building in Recent Education Reforms in Norway”, *Journal of Educational Change*, vol.14, pp.113-138.
- ・Hopkins, D., Pennock, D., and Ritzen, J.(2008), “The Global Evaluation of the Policy Impact of PISA”, in OECD, *External Evaluation of the Policy Impact of PISA*, 26th meeting of the PISA Governing Board (EDU/PISA/GB(2008)35/REV1).

¹⁹ Norwegian Directorate for Education and Training 関係者へのヒアリング調査より(2015年2月24日)。

- ・ Imsen, G., and Volckmar, N.(2014), “The Norwegian School for All: Historical Emergence and Neoliberal Confrontation”, in Blossing, U., Imsen, G., and Moos, L.(eds.), *The Nordic Education Model: 'A School for All' Encounters Neo-Liberal Policy*, New York and London: Springer, pp.35-55.
- ・ 北川邦一（2007）「ノルウェーの 2006/2007 年・初等中等教育課程改訂」『大手前大学論集』第 8 号、93-113 頁。
- ・ 子安潤（2011）「国家と地域による統制と学校のカリキュラムづくり」『愛知教育大学教育創造開発機構紀要』vol.1、55-62 頁。
- ・ Martens, K., Rusconi, A., and Leuze, K.(eds.) (2007), *New Arenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*, New York: Palgrave Macmillan.
- ・ Martens, K., Nagel, A., Windzio, M., and Weymann, A.(eds.) (2010), *Transformation of Education Policy*, New York: Palgrave Macmillan.
- ・ 松下佳代（2010a）「〈新しい能力〉概念と教育—その背景と系譜」松下佳代編著『〈新しい能力〉は教育を変えるか—学力・リテラシー・コンピテンシー—』ミネルヴァ書房、1-42 頁。
- ・ 松下佳代（2010b）「PISA で教育の何が変わったか～日本の場合～」『教育テスト研究センターシンポジウム 2010.12 報告書』1-10 頁（<http://www.cret.or.jp/files/4c2f15b6b31fa47754e2cd22f1f0559f.pdf>, 2015/06/04）。
- ・ 松下佳代（2014）「PISA リテラシーを飼いならずグローバルな機能的リテラシーとナショナルな教育内容」『教育学研究』第 81 卷、第 2 号、150-163 頁。
- ・ Meyer, H., and Aaron, B.(eds.) (2013), *PISA, Power, and Policy: The Emergence of Global Educational Governance*, Oxford: Symposium Books.
- ・ 毛利聡子（2011）『NGO から見る国際関係—グローバル市民社会への視座—』法律文化社。
- ・ Møller, J., and Skedsmo, G.(2013a), “Modernising Education: New Public Management Reform in the Norwegian Education system”, *Journal of Educational Administration and History*, vol.45, no.4, pp.336-353.
- ・ Møller, J., and Skedsmo, G.(2013b), “Norway: Centralisation and Decentralisation as Twin Reform Strategies”, in Moos, L.(ed.), *Transnational Influences on Values and*

Practices in Nordic Educational Leadership: Is There a Nordic Model?, New York and London: Springer, pp.61–72.

- ・中田麗子 (2009) 「ノルウェー：知識の質と不平等をめぐる教育改革の途上で」佐藤学、澤野由紀子、北村友人編著『揺れる世界の学力マップ』明石書店、117–134頁。
- ・二宮皓、田崎徳友、卜部匡司、奥田久春、金井裕美子、渡邊あや (2010) 「国際学力調査の教育制度と教育内容への影響」『教育学研究紀要 (CD-ROM版)』第56巻、586–594頁。
- ・二宮皓他 (2014) 「各国における学力テストの実施状況一覧」中国四国教育学会第66回大会ラウンドテーブル報告資料。
- ・Ninomiya, A., and Urabe, M.(2011), “Impact of PISA on Education Policy- The Case of Japan”, *Pacific-Asian Education*, vol.23, no.1, pp.23–30.
- ・Norwegian Directorate for Education and Training (2007), *The Education Mirror 2006*, Oslo, Norway: Author.
- ・Norwegian Directorate for Education and Training (2011), *OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes: Country Background Report for Norway*, Paris: OECD.
- ・Norwegian Directorate for Education and Training (2012), *Framework for Basic Skills*, Oslo, Norway: Author.
- ・Norwegian Directorate for Education and Training (2015), *The Education Mirror 2014*, Oslo, Norway: Author.
- ・ドミニク・S・ライチェン、ローラ・H・サルガニク編著、立田慶裕監訳 (2006)『キー・コンピテンシー：国際標準の学力をめざして』明石書店。
- ・佐々木司、卜部匡司、大野亜由美、藤井泰、田崎徳友、二宮皓 (2012) 「PISA以降の国際標準化とダイバーシティの対話の可能性」『教育学研究紀要 (CD-ROM版)』第58巻、659–670頁。
- ・Sato, H., Urabe, M., Sasaki, T., and Ninomiya, A.(2013), *A Comparative Study of the PISA’s Impact on Education Policies: With Viewpoint of Global Governance*, Paper presented at XV Comparative Education World Congress 2013.
- ・Sivesind, K., Bachmann, K., and Afsar, A.(2013), “Researching Curriculum Specification and Freedom in Norway”, in Kuiper, W., and Berkvens, J.(eds.), *Balancing Cur-*

- riculum Regulation and Freedom across Europe*, Enschede, the Netherland: SLO, pp. 163–188.
- Sjøberg, S.(2015), “PISA and Global Educational Governance– A Critique of the Project, its Uses and Implications”, *Eurasia Journal of Mathematics, Science & Technology Education*, vol.11, no.4, pp.11–127.
 - Smidt, J.(2011), “Finding Voices in a Changing World: Standard Language Education as a Site for Developing Critical Literacies”, *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol.55, no.6, pp.655–669.
 - Solhaug, T.(2011), “New Public Management in Educational Reform in Norway”, *Policy Futures in Education*, vol.9, no.2, pp.267–279.
 - Steiner-Khamsi, G.(2004), “Blazing a Trail for Policy Theory and Practice”, in Steiner-Khamsi, G.(ed.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*, New York: Teachers College Press, pp.201–220.
 - Takayama, K.(2008), “The Politics of International League Tables: PISA in Japan’s Achievement Crisis Debate”, *Comparative Education*, vol.44, no.4, pp.387–407.
 - Takayama, K.(2014), “Global “Diffusion”, Banal Nationalism, and the Politics of Policy Legitimation: A Genealogical Study of “Zest for Living” in Japanese Education Policy Discourse”, in Alasuutari, P., and Qadir, A.(eds.), *National Policy-Making: Domestication of Global Trends*, London: Routledge, pp.129–146.
 - 蔦島修治 (2010) 「『生きる力』の再定義をめぐるポリティクス—B・バーンステインの〈教育〉装置論に依拠して—」『年報社会学論集』第23号、118–129頁。
 - 豊泉周治 (2008) 「『生きる力』の再定義をめぐって」『人間と教育』No.59、4–12頁。
 - Volckmar, N.(2008), “Knowledge and Solidarity: The Norwegian Social-democratic School Project in a Period of Change, 1945–2000”, *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol.52, no.1, pp.1–15.
 - Westbury, I.(2008), “Making Curricula: Why Do States Make Curricula, and How?”, in Connelly, F. M., He, M. F. and Phillion, J.(eds.), *The SAGE Handbook of Curriculum and Instruction*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, pp.45–65.
 - Wiborg, S.(2013), “Neo-liberalism and Universal State Education: The Cases of Denmark, Norway, and Sweden 1980–2011”, *Comparative Education*, vol.49, no.4, pp.

付記

本稿は、平成 24～26 年度科学研究費補助金基盤研究 (B) 「PISA の受容に見る国際標準化とダイバーシティの対話の可能性に関する実証的研究」(研究代表者：二宮皓、課題番号：24330238) による研究成果の一部である。本稿に関わる構想の多くの部分は、研究メンバーが明らかにしてきた各国の具体的事例から導き出すことができた。この場を借りて、御礼を申し上げたい。