

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年 5月31日現在

機関番号：17401

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2011

課題番号：21730675

研究課題名（和文） フィンランドにおける地方分権的教育行政の研究
—格差を抑制する教育システムの検討—

研究課題名（英文） A Study on Decentralized education administration in Finland

研究代表者

渡邊 あや (WATANABE AYA)

熊本大学・大学教育機能開発総合研究センター・准教授

研究者番号：60449105

研究成果の概要（和文）：

地方分権化された教育行政・制度を有しながら、平等性・公正性と優秀性を高い水準で達成しているとされるフィンランドの教育システムのあり方を検証した。その結果、フィンランドの地方分権的教育行政では、教育の中身については現場に権限を委譲しつつも、教育の基盤整備における国の責任を明確化し、国がこれを保障することにより、比較的均質な教育の提供を実現させていることが明らかになった。

研究成果の概要（英文）：

This study examines how the decentralized education system in Finland works, from the viewpoints as follows: 1) equal opportunity of education, 2) finance in education, 3) curriculum, 4) teachers.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,100,000 円	330,000 円	1,430,000 円
2010年度	800,000 円	240,000 円	1,040,000 円
2011年度	900,000 円	270,000 円	1,170,000 円
年度			
年度			
総計	2,800,000 円	840,000 円	3,640,000 円

研究分野：比較国際教育学

科研費の分科・細目：教育学・教育社会学

キーワード：比較教育学、教育行政、地方分権化、義務教育、フィンランド

1. 研究開始当初の背景

(1) 研究の背景

周知の通り、教育の地方分権化は、平成17年10月の中教審答申『新しい義務教育を創造する』において義務教育の構造改革のポイントとされるなど、わが国において緊要性・重要性の高い教育課題のひとつと考えられてきている。こうした政策的動向は、同時に、この課題に関する研究の活性化も促している。日本教育行政学会や日本教育制度学会な

どが、それぞれの紀要において、相次いで「地方分権政策下における自治体と学校」（2005年）、「義務教育制度の分権化・弾力化問題を問う」（2005年）という特集を組んでいることなどからも明らかであろう。一連の研究の中には、外国における事例研究を行ったものも少なくない。本研究が対象とするフィンランドを事例とするものについても、国際比較調査という文脈の中で、財務総合政策研究所（2006）による研究や、応募

者自身も参加した諸外国教育財政制度研究会（2008年）による義務教育費保障制度に関する研究などが行われてきている。しかし、これらはいずれも財政に焦点を絞ってアプローチしたものであり、教員確保や教育内容など、本研究が財政とともに地方分権の影響を受ける領域と考え、対象として取り上げた項目を含むものではない。

一方、フィンランドの教育の優秀性と平等性・公正性に言及した研究は、国際学力調査において好成績を示して以降、さまざまな形で行われてきている。これらの多くは、文献調査や緻密な授業観察に基づくものである。こうしたアプローチは、フィンランドの教育の特徴を捉え、伝える手法として機能し、わが国における教育のあり方に関する議論に多大な影響を与えてきた。本研究では、こうした先行研究を踏まえつつも、これらが余り用いてこなかった一次資料の分析や質的調査の手法を用い、エビデンス・ベースの調査を行うことで、新たな角度からフィンランド教育行政・制度にアプローチすることを試みる。

（2）着想に至った経緯

代表者は、これまで、フィンランドをフィールドとする研究者として、数々の国際比較研究に参画し、カリキュラムや、教員給与、義務教育費保障制度など、本研究とも関連したトピックを扱ってきた。こうした調査研究を通じ、大中小、様々な規模の自治体の学校や行政機関を訪問する中で、学校や自治体への権限委譲が図られながらも、比較的均質な教育サービスが保たれている状況を目の当たりにした。こうした実態を踏まえ、平等と公正を担保し、格差を抑制する地方分権的教育行政のあり方について、わが国に対する示唆が、フィンランドの経験・知見から得られるのではないかと考えたことが、本研究を着想するに至った経緯である。

2. 研究の目的

本研究は、地方分権化された教育行政・制度を有しながら、平等性・公正性と優秀性を高い水準で達成しているとされるフィンランドの教育システムのあり方を、①教育機会の均等、②財政配分、③教員確保、④カリキュラム（教育内容）という4つの視点から調査研究することにより、「フィンランドの地方分権的教育行政は、平等と公正を担保する機能を制度の中にヴィルトインしている」という仮説の検証を試みるものである。

3. 研究の方法

本研究は、次のような方法により実施した。

（1）教育の地方分権化の過程及びその影響

の検証

1960年代以降の教育制度改革の変遷を踏まえた上で、1990年代以降の教育の地方分権化政策を、SWOT分析の枠組みを用いて検証する。その際には、国と地方の役割分担にも着目する。

（2）教育機会の均等の制度的保障の検証

居住地に関わらず教育にアクセスする機会を均等にするための制度及び政策を、就学・通学支援策などの実態から明らかにする。

（3）財政配分における「調整機能」の検討
義務教育費の算出・配分方法、財政調整の実態などの分析から、自治体間の財務上での「体力差」をどのように扱っているのかを検証する。

（4）国レベル・地方レベルでの教員確保方策の検討

市町村単位、学校単位で教員採用を行う中で、教員確保において地域間格差を生まないしくみ、教員の質を担保するしくみを教員の待遇、教員養成政策の面から明らかにする。

（5）義務教育において求められる学力を保障するしくみの検討

カリキュラムなど、教育内容の分析から、結果（学習成果）を保障するしくみを明らかにする。

（6）上記5点について、地方分権化の弊害についても触れながら検証し、日本への示唆を得る。

4. 研究成果

（1）主な成果

本研究において設定した仮説「フィンランドの地方分権的教育行政は、平等と公正を担保する機能を制度の中にヴィルトインしている」については、①教育機会の均等、②財政配分、③教員確保、④カリキュラム（教育内容）という4つの視点から検証した。その成果は次の通りである：

①教育の機会均等の視点

フィンランドでは、教育における「平等」へのアプローチが「伝統的アプローチ」「リベラルなアプローチ」「ラディカルなアプローチ」という多層的な形で展開されていることを先行研究から明らかにした上で、義務教育制度そのものが社会の不平等を是正する装置として設計されていることを指摘した。

②財政配分の視点

国庫負担分の義務教育費については一般財源化されたため、自治体の裁量が大きくな

っている。国から地方への財政移転については、児童・生徒数を基本としつつも、ウェイト付けを行うなどして、豊かではない自治体に配慮する措置が取られているが、簡易化の名の下で、徐々にその割合が減っている。地方における教育財政は、国の義務教育予算の算定方法から大きく外れない形で額の決定が行われているが、財政状況が厳しくなる中、予算をめぐる、一般行政と教育行政との間の議論が活発化してきたほか、一部の自治体では教育予算の不足が問題となっている。

③教員確保の視点

教員確保については、地域性に配慮した教員養成機関の設置や、給与面での優遇措置を通じて取り組まれてきた。基本的には、人気職であるため、大きな問題とはなっていないが、現在、労働市場において理工系人材の需要が高いこともあり、理数系科目の教員確保が問題となりつつある。また、教員養成についても、これまで教員養成系学部が複数のキャンパスを持ち、それぞれで教員養成を行うなど大学以上に密な地域ネットワークを築いて、教員を送り出してきたが、効率化の波の中で、分校が次々に閉鎖されている。

④カリキュラム（教育内容）

全国教育課程基準—地方カリキュラム—学校カリキュラムという3層構造のカリキュラムは、導入当初、それぞれ上位カリキュラムに付記する程度のもが多くみられたが、徐々に浸透する中で、地域による違いはあるものの、編成プロセスの活性化と内容の豊富化が進んでいる。しかしながら、一方で、小中規模の自治体などにおいて、三層構造のカリキュラムは必ずしも合理的なものではなく、プロセスを効率化すべきとの意見も生まれてきている。

以上のことから、フィンランドの教育行政の中には、平等と公正を担保するための機能が確認できるものの、財政的な行き詰まりの中で、こうした機能もまたもまた、転換点に差し掛かっていることが明らかになった。

このことを踏まえ、「地方分権化から10年を経て徐々に地域間格差が顕在化しつつある」という仮説を新たに立て、中央教育行政機関・地方教育行政機関・学校等の訪問調査及び教育政策の分析により、その検証に取り組んだ。その過程の中で、現在、教育の提供における責任について、中央と地方の適切なバランスを探る動きが活発化していることが明らかになった。教育内容に関する自治体や学校の自律性を担保することの重要性を認識しつつも、格差拡大を懸念して国の関与の拡大を求める声が高まりつつある中、地方や学校の裁量を侵すことなく、平等性を担保

する仕組みとして緩やかなガイドラインの導入を教育行政の諸領域で進めていることが明らかになった。中央・地方・学校という3つのレベルで調査をした結果、フィンランドの地方分権的教育行政では、教育の中身については現場に権限を委譲しつつも、教育の基盤整備における国の責任を明確化し、国がこれを保障することにより、比較的均質な教育の提供の維持を図っていることが明らかになった。

(2) 今後の展望

当該研究を進める中で明らかになったことは、急速な地方分権化を経験しながらも教育の平等性・公正性を担保していると考えられてきたフィンランドにおいてさえ、改革開始から20年が経過した現在、子どもの学習成果に関して地域間など、格差が拡大する兆候が確認されている。このような格差が生まれる背景としては、財政面など自治体の体力差の影響などが考えられる。しかし、本研究の遂行に際して複数の自治体や学校を訪問する中で、これ以外の要因、つまり、地方分権化により、学校運営や教育内容における学校設置者（自治体）の関与のあり方が自治体間で大きく異なってきた現状が明らかになり、これらが学習成果にもたらした影響の可能性について認識するようになった。こうした問題意識を踏まえ、平成24年度より新たな研究プロジェクト「フィンランドにおける教育の地方分権化の影響—学習成果における格差の視点から—」（科学研究費補助金若手研究（B））に着手している。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計13件）

① 渡邊あや「『質』に関する議論からフィンランドの教育を考える」『学校教育』、査読無、1125巻、2011年、70-73頁。

② 渡邊あや「フィンランドにおける言語活動充実のための取組」『山形教育』、査読無、360巻、2011年、14-17頁。

③ 渡邊あや「教育制度・教育課程の観点から見たフィンランドの教育とPISA」『生活体験学習研究』、査読無、第11号、2011年、1-10頁。

④ 渡邊あや「フィンランド」国立教育政策研究所『諸外国における教育課程の基準』、査読無、2011年、77-90頁。

⑤ 渡邊あや「フィンランドの教育課程基準と学習評価」国立教育政策研究所『諸外国における教育課程の基準と学習評価』、査読無、2010年、45-52頁。

⑥ 渡邊あや「フィンランドにおけるキャリア

教育」国立教育政策研究所『諸外国におけるキャリア教育』、査読無、2010年、99-110頁。

⑦渡邊あや「徹底研究『教員養成と教員資格制度』の各国事情フィンランド編（下）」『週刊教育資料』、査読無、第1131号（2010年9月13日号）、2010年。

⑧渡邊あや「徹底研究『教員養成と教員資格制度』の各国事情フィンランド編（上）」『週刊教育資料』、査読無、第1129号（2010年8月23日号）、2010年。

⑨渡邊あや「フィンランドの教員養成」『教職課程』、査読無、第36巻第2号、2010年、113-115頁。

⑩渡邊あや「論理的思考力を育成する取組：フィンランドの教室から」『指導と評価』、査読無、第663号、2010年、33-36頁。

⑪渡邊あや「フィンランドの放課後対策の現状と課題～日本への示唆」『Business & Economic Review』、査読無、第19巻第6号、2009年、50-60頁。

⑫渡邊あや「フィンランドにおける教育の現状と課題」『世界の労働』、査読無、第59巻第6号、2009年、26-32頁。

⑬渡邊あや「フィンランドにおける PISA の受容と義務教育の展望」『教育制度学研究』、査読無、16号、2009年、86-90頁。

〔学会発表〕（計3件）

①渡邊あや「公開シンポジウム：大学院レベルでの教員養成・研修：フィンランドの事例」日本比較教育学会第47回大会、2011年6月26日、早稲田大学。

②渡邊あや「課題別セッション：欧州の小国にみるグローバル化への対応を中心に」日本教育制度学会、2010年11月14日、山梨学院大学。

③渡邊あや「フィンランドに学ぶ、教育と学力」日本生活体験学習学会第11回研究大会公開フォーラム、2010年1月23日、九州産業大学。

〔図書〕（計5件）

①渡邊あや「PISAにみる学力観と学力向上をめぐる各国の動向」金龍哲編著『教育と人間と社会』協同出版、2012年、166-176頁。

②渡邊あや「フィンランドー独立を祝う気持ちが実を結んだ世界一の読解力」二宮皓編著『こんなに違う！世界の国語教科書』、メディアファクトリー新書、2010年、79-94頁。

③渡邊あや「海外の総合的学習の動向：フィンランド」田村学・原田信之編著『リニューアル総合的な学習の時間』北大路書房、2009年、149-153頁。

④渡邊あや「フィンランドー社会的包摂の一翼を担う学童保育ー」池本美香編著『子どもの放課後を考える』勁草書房、2009年、73-89頁。

⑤渡邊あや「フィンランドにおける質保証システムのリージョン化」羽田貴史・米澤彰純・杉本和弘編著『高等教育質保証の国際比較』東信堂、2009年、197-223頁。

〔その他〕

■ 新聞

①渡邊あや「学びのプリズム：いずこも厳しい『15の春』」熊本日日新聞、2012年2月10日付朝刊

②渡邊あや「学びのプリズム：国際標準化進む義務教育」熊本日日新聞、2011年12月9日付朝刊

③渡邊あや「学びのプリズム：フィンランドに根付く読書文化」熊本日日新聞、2011年10月14日付朝刊

④渡邊あや「学びのプリズム：教職生活、支援する視点を」熊本日日新聞、2011年8月12日付朝刊

⑤渡邊あや「フィンランド 好成績の背景は？」西日本新聞、2011年6月21日付朝刊

⑥渡邊あや「学びのプリズム：大学教員研修、取り組み広がる」熊本日日新聞、2011年6月10日付朝刊

⑦渡邊あや「学びのプリズム：求められる教師への支援」熊本日日新聞、2011年4月8日付朝刊

⑧渡邊あや「学びのプリズム：PISAを読み解く力を」熊本日日新聞、2011年2月12日付朝刊

⑨渡邊あや「学びのプリズム：教育予算は『未来への投資』」熊本日日新聞、2010年11月13日付朝刊

⑩渡邊あや「学びのプリズム：国がつくる「トップ大学」の波紋」熊本日日新聞、2010年9月11日付朝刊

⑪「NIE特集：社会へ家庭へ、広がるNIE 学生と学問つなぐツールに 熊本大・大学教育機能開発総合研究センターの渡邊あや准教授 第15回NIE全国大会・熊本大会開催」2010年7月29日付朝刊

⑫渡邊あや「学びのプリズム：NIE、何を学ぶか視点明確に」熊本日日新聞、2010年7月10日付朝刊

⑬渡邊あや「学びのプリズム：新聞活用進むフィンランド」熊本日日新聞、2010年5月8日付朝刊

⑭渡邊あや「学びのプリズム：学校に求められる福祉的視点」熊本日日新聞、2010年3月12日付朝刊

⑮渡邊あや「学びのプリズム：格差抑制と分権化の調整」熊本日日新聞、2010年1月8日付朝刊

⑯渡邊あや「学びのプリズム：『プロ』育てる教員養成課程」熊本日日新聞、2009年11月13日付朝刊

⑰渡邊あや「学びのプリズム：短くなる？

フィンランドの夏休み」熊本日日新聞、2009年9月11日付朝刊

⑱ 渡邊あや「学びのプリズム：競争ない？フィンランド」熊本日日新聞、2009年7月10日付朝刊

⑲ 渡邊あや「意見視点 学童保育 条件なく門戸」読売新聞（西部）、2009年6月28日付朝刊

⑳ 渡邊あや「学びのプリズム：フィンランド手厚い支援で学力世界一に」熊本日日新聞、2009年5月8日付朝刊

6. 研究組織

(1) 研究代表者

渡邊 あや (WATANABE AYA)

熊本大学・大学教育機能開発総合研究センター・准教授

研究者番号：60449105

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：