

令和 3 年 6 月 18 日現在

機関番号：12604

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2020

課題番号：18K02301

研究課題名（和文）学校ガバナンスの多様化に対応した行政による学校支援に関する実証的研究

研究課題名（英文）Empirical research on school support by the government in response to the diversification of school governance

研究代表者

福本 みちよ（FUKUMOTO, Michiyo）

東京学芸大学・教育学研究科・教授

研究者番号：40387410

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,300,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、これまでの学校支援研究に「多様化する学校ガバナンスへの対応」という視点を加味し、その観点から行政による学校支援システムに必要な構成要素を再検討し、システムを支える学校支援者の力量形成の在り方を検討することにある。そこで本研究では、指導主事による学校支援機能に力点を置いた学校支援システムを構築している横浜市と、戦略的 school 改善支援システムをすでに形成しているニュージーランド（以下、NZ）の実証的比較研究を通じて、多様化する学校ガバナンスに対応可能な行政による学校支援のあり方を追究することを目的とした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の特色と意義の第一は、学校支援を学校評価の連動という観点からとらえ、かつ対処療法的な学校支援から、継続的かつ根本的な学校改善に資する戦略的 school 支援システムの構築に重点を置いている点である。第二に、本研究がNZの学校支援システムを研究対象としている点である。NZでは2000年代初頭にはすでに学校支援の類型化を図り、学校改善に向けてのターゲットが絞り込まれている。「支援の在り方」が混在している日本とNZとの比較研究を行うことで、一歩先を見た戦略的 school 改善支援システムの開発が可能となる。こうした意味で、学校支援システム研究においてNZの学校支援システムは不可欠な研究対象と言える。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this research is to add the perspective of "responding to diversifying school governance" to the school support research so far, and from that perspective, reexamine the components necessary for the school support system by the government and support the system. The purpose is to consider how to build the competence of school supporters. Therefore, in this study, an empirical comparison between Yokohama City, which has built a school support system that emphasizes the school support function of the supervisor, and New Zealand (NZ), which has already formed a strategic school improvement support system.

研究分野：学校経営学

キーワード：学校ガバナンス 学校支援 ニュージーランド

1. 研究開始当初の背景

1980年代以降、学校の自主性・自律性の確立を目指す方向性が確固たるものとなり、同時に自律的学校経営の展開には学校支援体制の整備強化が必要であるとの指摘がなされるようになった(中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」(1998年)、中教審初等中等教育分科会教育行財政部会「学校の組織運営の在り方について」(2004年)等)。いわゆる「チーム学校」政策においても、その推進には教育委員会による専門的支援が必要であるとし、指導主事等の資質・能力の向上や、指導主事等がその専門性を十分に発揮できる環境の整備を求めている。さらに「教員の働き方改革」の推進においても、学校支援(学校マネジメント支援)を「今後の学校運営の在り方に直結する重要課題」と位置付け、文部科学省による「学校マネジメント支援に関する調査研究事業」の実施を契機に、全ての都道府県・指定都市教育委員会において学校マネジメント支援についての実践的取組が実施された。

こうした経緯を経て、現在様々な場面で「支援」という用語が多用され、その必要性・重要性が強調される一方で、その定義は一定ではなく、具体的な支援方法や支援者に求められる要件・力量等についても未整理のままである。

加えて注目すべき点が、学校ガバナンスの多様化である。1990年代以降、学校ガバナンスの在り方が様々な論点から模索されている。大桃は、ガバナンス改革が学校教育分野に求められる背景には、「政府による統治の有効性への問いかけがあり、サービスの供給の画一性、多様な住民のニーズへの応答性の低さへの批判がある」としている(大桃敏行(2005)「ガバナンス改革と学校運営協議会の課題」大田直子他「学校のガバナンスとマネジメントに関する総合的研究」日本教育学会『教育学研究』第72巻第1号、80頁)。学校ガバナンスが多様化するということは、学校改善に向けた有効な条件にも違いがあることを意味し、学校支援はその多様性に対応可能なものが求められる。これは単なるシステム上の問題ではなく、学校支援の担い手の力量形成という根本的課題から迫らなければならない問題である。この点が、これまでの学校支援研究で欠落していた点であると指摘できる。

行政による学校支援機能の強化を図るためには、第一に教育委員会による学校支援のシステム整備(教育委員会-学校間での「支援の定義」の共有、学校が必要とする支援内容を把握した上で有効な支援内容・方法を検討、学校支援の成果に対する評価方法の開発)が必要である。特に「ニーズの把握」や「支援の成果検証」は、学校評価と学校支援を連動させる視点が有効となる。第二に、外的支援の中核を担う教育委員会、特に専門的指導助言者として最も重要な役割を果たすべき指導主事について、いかに専門的力量を有した学校支援実施者として養成・確保するか、学校支援機能の観点からの指導主事の養成指標の開発と、それに対応した研修の整備が必要である。

学校支援に関する国内外の研究蓄積は浅いと言わざるを得ないが、その中で1983-1986年のOECD/CERIによるISIP研究、ISIP及びアメリカの学校改善運動の軌跡をふまえた中留武昭の研究(『School Improvement 研究の成立と展開』『奈良教育大学紀要』第40巻第1号(人文・社会)1991年)、日本教育経営学会学校改善研究委員会による「学校改善に関する総合的研究」(1988-1989年)は注目に値する。は学校改善の一方策としての「学校外部からの支援」の有効性を指摘する点で共通しており、は「学校の改善課題はその学校の状況等に依じて多様なものであり、そのための有効な条件にも違いがあるという前提のもとでの援助の在り方を講じていくこと」「そうした多様な指導・援助が可能になる当事者能力を高めていくこと」の必要性を指摘している。この点を深く追究したいというのが、本研究の当初の問題意識であった。

2. 研究の目的

本研究の目的は、これまでの学校支援研究に「多様化する学校ガバナンスへの対応」という視点を加味し、その観点から行政による学校支援システムに必要な構成要素を再検討し、システムを支える学校支援者の力量形成の在り方を検討することにある。学校支援の在り方は支援対象の状況に対応したものでなければならない。学校ガバナンスが多様化するということは、学校改善に向けた有効な条件にも違いがあることを意味し、学校支援はその多様性に対応可能なものであることが求められる。そこで本研究では、指導主事による学校支援機能に力点を置いた学校支援システムを構築している横浜市と、「生徒の学習達成度の向上」という教育政策目標の達成に向けて戦略的 school 改善支援システムをすでに形成しているニュージーランド(以下、NZ)の実証的比較研究を通じて、多様化する学校ガバナンスに対応可能な行政による学校支援のあり方を追究することを目的とした。

3. 研究の方法

本研究は、大きく以下の3つの方法でアプローチした。

(1) 理論研究

これまでの国内外における学校ガバナンス改革に見られる論点整理、及び日本における共同統治の多様性についての先行研究分析を行った。また、NZにおける学校ガバナンス改革(自律

的学校経営システムへの移行)に関する政策及び先行研究の整理を行った。

(2) 現地調査(ニュージーランド調査)

資料収集

NZにおける学校ガバナンスの多様化については、主要教育政策として展開されている**Community of Learning**(地域的つながりや在籍児童生徒の進路(**pathway**)上のつながりをもとにした複数の学校により形成される学校群、以下、**CoL**)について資料収集を行った。

インタビュー調査

CoLの実態調査として、オークランドにある**CoL**の学校を対象にインタビュー調査を行った。また、**NZ**における学校支援機関における学校支援者養成システムの分析として、学校支援機関の中核的役割を担い、かつ教育省との契約による校長研修を一手に担当している民間の**Evaluation Associates**(以下、**EA**)を調査対象として、**Leadership Advisers**の統括責任者及びリーダーチームへのインタビュー調査を行った。さらに、第三者評価専門機関である**Education Review Office**(以下、**ERO**)の評価官(**Review Officer**)は、学校分析に関する専門的力量を備えた人材と言える。そこで**ERO**における評価者養成システムについて担当者へのインタビュー調査を行った。

参与観察

EA主催の全国校長研修に参加し、**EA**の**Advisers**による支援活動に関する参与観察、及び参加者(校長)へのインタビュー調査等を行った。

(3) 比較検討のための調査

学校支援者(指導主事)に求められる資質向上に関する指標案の作成に向けて、横浜市教育委員会西部学校教育事務所と共同で指導主事研修を実施した。

4. 研究成果

(1) 日本における学校ガバナンス改革の論点整理

1990年代後半以降、学校ガバナンスの在り方が様々な論点から模索されている。「ガバナンス」の概念は、視点や立場により多義的に用いられているが、本研究では「ガバナンス」を「統治を行う過程、あるいは統治に関わる過程、そのプロセスにおけるさまざまな様態」として、また「ガバナンス改革」を多元的なアクターによる社会的・経済的調整のあり方、すなわち「政府機構、市民経済、市民社会のあり方を問い返し、それらの役割を再規定し、さまざまなセクターの協働により、社会経済における自律的な問題解決領域を増やそうとする考え」ととらえた。

前述したように、大桃が指摘する「サービスの供給の画一性、多様な住民のニーズへの応答性の低さ」という課題の解決に向けた一方途として、**2004**年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部改正により、学校運営協議会が法制化された。その意義は、地域住民や保護者のニーズを学校運営により一層的確に反映させる仕組みとして学校運営協議会というツールを活用し、「校長と地域の住民、保護者等が共同して学校づくりを行うとともに、より透明で開かれた学校運営を進め、地域に信頼される学校づくりを実現する」ことにある。学校・地域レベルで協議体を設置し、保護者、学校経営の専門職としての校長、教授学習活動に責任を負う教員が協働して学校運営に取り組む「共同統治(**shared governance**)」への志向は、日本の学校運営協議会制度だけでなく、**NZ**の学校理事会制度(**Board of Trustees : BOT**)をはじめ、様々な国における同様の制度に見ることができるとは、しかしながら、これらの協議体を一括して学校ガバナンスの在り様を論ずることはできない。当然ながら、各国の協議体による学校ガバナンスはその目的、機構、権限、構成員等に類似点と相違点がみられる。特に、学校ガバナンスの概念の根底にあるアカウンタビリティに着目すれば、協議体が有するガバナンス機能の違いは、アカウンタビリティの在り方に違いを生み出している。その相違点を生み出す背景の一つには、**1980**年代以降に展開された**NPM**改革の影響があることもまた指摘できよう。

学校ガバナンス改革の流れの中で、日本では共同統治への段階的取組が展開されてきた。**2015**年**12**月の中央教育審議会答申「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」を契機として、コミュニティスクールの拡大・充実の方向性が明確に示され、学校と地域、家庭との効果的な連携・協働のより一層の推進が志向されている。さらに同答申では、学校と地域を「パートナー」として位置づけ、「支援」から「協働」へ、すなわち学習活動等への支援活動の提供というスタンスから、学校運営の当事者としてのスタンスへの移行を促し、地域住民や保護者が外部アクターとして学校ガバナンスに参画する持続可能な仕組みの構築を目指している。

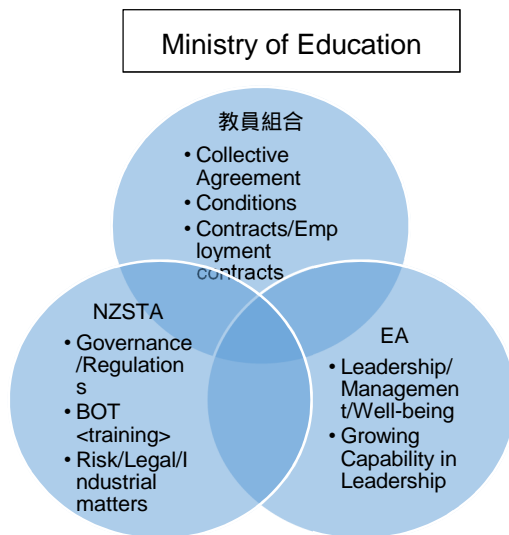
(2) 学校ガバナンス改革と学校支援

「参画」や「協働」を促進し、共同統治による学校づくりを展開していくためには、学校ガバナンスに関わる多様なアクターが、それぞれの役割を十分に果たすだけの力量を形成していくことが不可欠である。前述の答申でも、学校運営協議会委員に求められる資質能力の明確化と育成システムの整備の必要性が指摘されている。すでに文部科学省では、学校運営協議会委員となる人材の確保及び資質向上のための資質能力の明確化や研修プログラムの構築についての調査研究に着手しており、各自治体でも学校支援者養成講座(例:みたか学校支援者養成講座、等)、地域コーディネーター研修制度、人材認証制度等が導入されている。

(3) NZにおける学校ガバナンスの多様化と学校支援システム

NZでは、1980年代後半に国家経済の立て直しをねらいとした超福祉国家体制からの大転換が図られた。1988年のいわゆる「明日の学校」改革では、学校現場の裁量権を強め、スムーズな意思決定を進めるための効果的な自律的学校経営システムの導入に向けて、抜本的な制度再編が展開された。そして、「1989年教育法」(Education Act 1989)の制定により、それまでの重層化されていた教育行政制度が一掃され、学校分権化による新たな制度が構築された。最大の変化は、第一にエージェンシー化により教育省に集中していた権限が、新たに設置された諸機関に分散されたこと、第二に100年以上続いた教育委員会制度が廃止され、代わって生徒の保護者や地域住民を中心に組織されるBOTを核とする自律的学校経営システムが導入されたこと、そして第三に、教育の質を担保するための第三者評価を含む学校評価システムが導入されたことである。1980年代後半に展開されたこの教育分野における構造改革は、国全体の抜本的な行政・経済改革と相俟って学校ガバナンス改革をもたらし、学校の自律性を核としつつ、多様なアクターの協働による共同統治という新たなガバナンス構造を生み出した。そしてその特徴は、「保護者・地域住民の学校運営参画」「アカウントビリティの担保」、そしてそれらを支える「学校支援」を3本柱としたシステム設計となった。

NZでは、BOT制度の創設と同時に、BOTを核とする自律的学校経営を支える学校支援システムを構築してきた。このシステムでは、教育省は学校支援政策の立案と財政面を担い、具体的な支援施策の実施は外部機関に委託する形をとっている。支援機関には、個人によるものから大学附属の支援センターまで多種多様なものがある。BOTに対する支援機関の中核にあるのが、「全国学校理事会協会」(New Zealand School Trustees Association : NZSTA)である。NZSTAは、全学校に設置されているBOTの約9割以上が加盟している全国組織(非営利団体)である。BOTのガバナンス機能を支えるきめ細かな支援活動、及びBOT委員の資質向上に資する様々な研修プログラムを提供している。さらに、NZSTAが担っているもう一つの機能が、加盟するBOTの総意を国の教育政策に反映させていく役割である。先述の第三者評価機関であるEROや、教員政策の立案・実施の機能を担う教育審議会(Education Council)といった教育行政機関とともに、教育政策立案に深く関与する立場にある組織である。NZの学校支援は、以下の図にあるように、教育省(Ministry of Education)が全体調整役となり、教員組合、学校支援機関(例としてEvaluation Associates : EA)、NZSTAがそれぞれの強みをいかした、緩やかや担当区分を設定しながら多様な学校支援策を展開している。



(4) 政権交代による教育政策の転換と学校ガバナンス改革

2017年の新労働党政権樹立を契機として、現在、大規模な教育改革が急ピッチで進められている。それらは“Education Work Programme”という一つのパッケージとして展開しており、「1989年教育法」に基づく教育改革以降の永続的な教育理念を変わらず核としながらも、すべての学習者のニーズに対応できる教育の在り方を模索するものとされている。同時に、学校支援システムの抜本的見直しも図られている。

この改革において、「明日の学校」改革により導入された学校ガバナンスシステムを検証し、NZの学校制度の骨格となる法的枠組みそのものの見直しを含めた新たな制度設計が試みられている。論点は、BOTを核とする自律的学校経営システムは地域代表性を重視したモデルであり、昨今の時代変化が求める競争原理に立脚したモデルではないという点である。確かに現在のシステムは、地域の強みを生かした多様な学校マネジメントを可能とした。しかしながら最も指摘される点は、これまで個々の生徒の学習成果の向上に力点が置かれ過ぎ、教育全体の成果の向上に適したシステムではないということである。この30年の間に、ナショナルカリキュラム(National Curriculum)が改訂され、新たな全国資格制度も導入されており、個々の学校マネ

ジメントや教師の教授活動、生徒の学習に対する支援の在り方も刷新された。こうした教育制度全般の諸改革を踏まえ、学校ガバナンスの在り方も再考するタイミングとしては今が最適であるととらえられている。

(5) 学校支援システムの再考

本改革において、学校支援システムの再検討も行われている。改革の基本的スタンスを「すべての子どもたちに成功するための最善のチャンスが学校が与えられるよう、より学校に近い最前線での支援を与えるためのシステム改革」と位置付け、新たな公教育システム全体を貫く「支援」の核として「教育支援機関」(**Education Services Agency : ESA**)の創設が提言されている。**ESA**の創設については、すべてのフィードバックとエビデンスをもとに熟考した結果、「教育省からは切り離れた、強く地域と結びついた新たな支援機関の創設こそが、学校理事会、スクールリーダー、教員、地域への支援不足に耐えつつ、協働性の高い信頼される公教育システムを構築するために必要不可欠なものである」とされ、現在、その具体化に向けて改革が進められている。

(6) 横浜市における学校支援

横浜市では、**2010年4月**に教育委員会を解体・**4**分割し、政令指定都市としては初めての取り組みとなる「方面別学校教育事務所」を市内**4**カ所に開設した。そのねらいは、「より学校に近い場所から、教育課程や学校経営等を適確・迅速かつきめ細かく支援することで、学校の自主性・自律性をさらに高め、校長のリーダーシップによる学校経営を推進する」ことにある。当然のことながら、学校に対する支援制度構築の鍵を握るのが、この学校教育事務所ということになる。

4方面別の学校教育事務所開設当初、教育委員会全体のスタンスとして重視されたことは、「学校訪問の充実」と「評価と支援の一体化」である。これをふまえた上で、具体的な学校支援への取り組みは各事務所において検討され、例えば、東部学校教育事務所での支援にあたっての基本姿勢は、学校が工夫・努力できることは何か、学校の自主性・自律性を引き出す、教育委員会ができる具体的な手立ての施行や有効な情報の提供等を行う、学校評価のプロセスにかかわる、学校評価の**PDCA**サイクルを促す、と設定された。一方で、「きめ細かな支援」が学校教育事務所の機能の核であることは認識されながらも、開設当初はそもそも「学校支援とは何か」という基本的な共通認識が確立されないままに業務だけが進行していった。肝心な「学校支援」の中身が整理されないまま、指導主事はひたすら規定の学校訪問を含む業務をこなし続け、日々の事件・事故対応に追われる状況が見られた。「評価と支援の一体化」の段階に引き上げるために、事務所ごとに実施されている学校支援会議での知見の共有が不可欠であるが、そのシステム設計には至っていない。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 福本みちよ	4. 巻 25
2. 論文標題 ニュージーランド教育研究のこれまでの成果と今後への期待	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 オセアニア教育学会『オセアニア教育研究』	6. 最初と最後の頁 25 - 28
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 福本みちよ	4. 巻 24
2. 論文標題 ニュージーランドにおける学校ガバナンス改革	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 オセアニア教育学会『オセアニア教育研究』	6. 最初と最後の頁 1-11
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 福本みちよ
2. 発表標題 スクールリーダー教育に関する海外の動向 - ニュージーランドを事例として -
3. 学会等名 日本教育経営学会 第59回大会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 藤原文雄 / 福本みちよ他	4. 発行年 2019年
2. 出版社 学事出版	5. 総ページ数 200
3. 書名 「学校における働き方改革」の先進事例と改革モデルの提案	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------