

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 23 日現在

機関番号：62601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24730707

研究課題名(和文) 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 -

研究課題名(英文) Influence and impact of decentralization and deregulation of education in Finland

研究代表者

渡邊 あや (Watanabe, Aya)

国立教育政策研究所・高等教育研究部・総括研究官

研究者番号：60449105

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、1990年代に教育の地方分権化を経験したフィンランドを事例として、学校運営や教育内容などにおける学校設置者(自治体)の関与のあり方と度合い、すなわち地方と学校との関係が、学習成果に与える影響を分析することにより、教育の地方分権化の影響とインパクトを中長期的視点から検証することを目的とするものである。その結果、(1)地方と学校の関係は都市部とその他の地域とで大きく異なっていること、(2)それによる違いは学校経営などについては大きいこと、(3)しかしながら、学習成果についてはさほど明確な影響が観られなかったこと、が明らかになった。

研究成果の概要(英文)：This study aims to describe the influence and the impact of decentralization and deregulation of education in Finland in 1990s, especially, on the relationship between municipality and school. To clarify the actual situation, literature survey and interview survey are conducted. As a result of these, a marked difference among municipalities are recognized in terms of autonomy of school, but not in terms of academic performance.

研究分野：比較国際教育学

キーワード：比較国際教育学 教育制度 教育行政 フィンランド 国際研究者交流 国際情報交換

1. 研究開始当初の背景

(1) 本研究に関連する国内・国外の研究動向及び位置づけ

教育の地方分権化に関する研究については、わが国において国と地方の役割分担のあり方が議論を呼ぶ中、他国の経験に範を求めた結果、興味深い国際比較研究が行われてきている(財務総合政策研究所、2006; 諸外国教育財政制度研究会、2008)。しかしながら、しかし、これらはいずれも研究対象を財政に焦点化しているほか、主として分権化のプロセスを追っているため、分権化が教育に与える影響を描き出すという観点からすると、幾分限定的なものである。

本研究では、こうした研究上の空白を埋めるべく、フィンランドを事例として、教育の地方分権化が与えた影響を学習成果の観点から明らかにすることを試みる。本研究において事例とするフィンランドは、国際学力調査などを通じ、教育における平等性と優秀性を相対的に高い水準で担保していることで知られる(OECD, 2001; 2004; 2007; 2010)。その背景的要因として指摘されていることのひとつに、1990年代に進められた教育の地方分権化がある(Valijärvi, et.al., 2001, 2004; 庄井・中嶋, 2005; 福田, 2006)。そのため、上記のような地方分権化の影響について取り上げた研究が数多く行われてきている。しかし、それらの対象は、専ら国と地方の関係に限定されており、その結果生じた地方と学校の関係に着目した研究は行われていない。そこで、地方-学校の関係、とりわけ学校との関係における自治体間のアプローチの違いが学習成果に与えた影響を検証し、その実態を明らかにしようとするのが本研究のねらいである。

(2) 着想に至った経緯

研究代表者は、フィンランドをフィールドとする研究者として、教育制度及び政策に関する国際比較調査研究に参画したことを契機として、平等と公正を担保する地方分権的教育行政に関心をもったことから、平成21年度より、科学研究費(若手研究(B))を得て、「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-」に従事してきている。

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現状である(PISA2009)。このような格差が生まれる背景には何があるのか。この問いについての回答としては、財政面など自治体の体力差の影響がしばしば指摘される。しかし、当該研究のために複数の自治体や学校を訪問する中で、これ以外の要因、具体的には、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と、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とが、本研究の着想に至った経緯である。

2. 研究の目的

本研究は、1990年代に教育の地方分権化を経験したフィンランドを事例として、学校運営や教育内容などにおける学校設置者(自治体)の関与のあり方と度合い、すなわち地方と学校との関係が、学習成果に与える影響を分析することにより、教育の地方分権化の影響とインパクトを中長期的視点から検証することを目的とするものである。

これまで、地方分権化に関する研究の多くは、国と地方の役割分担に焦点を当ててきているが、本研究では、国と地方との関係の変化により、自治体間の違いがより鮮明になった地方(自治体)と学校との関係に着目し、そのあり方と学習成果の相関という観点から、地方分権化の影響を探った。

3. 研究の方法

本研究は、文献調査並びにフィールドワークの手法を用い、(1) データや政策文書等政府機関により公表されている一次資料の分析、(2) 国の教育行政機関及び地方の中央組織における訪問調査、(3) 地方自治体の教育担当部署における訪問調査、(4) 学校における訪問調査、(5) 上記分析調査を踏まえた検証、という手順で実施した。なお、現地調査の概要は以下の通りである：

【初年度】

文献調査中心。政策の動向把握に努める。

【2年目】

教育文化省及び国家教育委員会におけるインタビュー：教育課程と教育財政について
自治体及び学校におけるインタビュー：首都圏地域にある中規模自治体の教育当局とそこに所在する基礎学校(教育課程と教育財政について)

【最終年度】

国家教育委員会におけるインタビュー：教育課程について

地方自治体連合におけるインタビュー：教育財政改革に対する自治体の見解

教員組合におけるインタビュー：教師の目から見た地方分権化改革と現状

自治体及び学校におけるインタビュー：首都圏地域の大規模自治体及び中規模自治体(地方カリキュラムの編成状況とそれへの教員の関与)

イギリスのイースト・アングリア大学におけるインタビュー：同大学が実施したフィンランドにおける1990年代の教育課程改革の外部評価について

4. 研究成果

(1) 1990年代における地方分権化

そもそも、フィンランドの教育行政は、1980年代まで中央集権的かつ官僚主義的な点が特徴であるとされてきた(OECD, 1982)。それが、1980年代末以降の公共部門改革・行政改革の結果、規制緩和と分権化が進むこととなった。このとき、実行された具体的な改革に、中央教育行政機関(現在の国家教育委員会)の再編、視学制度の廃止、教育課程の大綱化、教科書検定制度の廃止、義務教育費の国庫負担割合の引き下げ及び一般財源化などがある。結果として、国が担ってきた教育行政に関する裁量の多くは、自治体や学校など、より現場に近いところへと委譲された。教育提供における意志決定構造の分権化を促す一連の取組は、1960年代以降構築された、いわゆる「総合制学校制度」に代表される平等を基調とする教育制度とともに、教育立国と称されるフィンランドの教育の現在を創った立役者の一つとして評価されている。

フィンランドにおける教育の地方分権化の特徴は、国が有していた教育に関わる裁量の多くを学校設置者である基礎自治体に委ねたことにある。地方分権化というとき、その裁量は、学校あるいは自治体等より現場に近いところに移される。裁量を学校に委ねる選択をする国もある中、フィンランドは、自治体に多くを委ねている。そのことは、国際比較においても明らかである。

(2) 質に対する関心の高まり

急速な分権化により、教育提供における規制緩和と現場の裁量拡大が進む一方、バランスを取るかのように導入されたのが成果によるマネジメントと質保証のしくみである。これらは、学力調査や政策評価・事業評価など、教育の成果や効果を検証する取組の広がりをもたらすとともに、教育の質の担保と地域間格差の抑制・是正という教育行政において国が担う新たな役割を生んだ。

具体的な取組の一例として、義務教育において期待される学習成果(到達目標)の明示化がある。分権化の象徴とされる1994年の教育課程基準改訂の際には盛り込まれなかったが、その後、これを補足し、現場をサポートするツールとして、期待される学習成果をまとめた文書が作成されている。ここで取り上げられた項目は、2004年の改訂の際には、各教科における記載内容の中に盛り込まれている。

(3) 格差への関心の高まり

2000年代の半ばになると、新たな課題が認識されるようになる。格差の問題である。フィンランドは、PISAにおいて実証されたように、子どもの学力における地域間・学校間等の格差が比較的小さい。しかしながら、その格差、とりわけ、地域間の格差は、近年、拡大しつつあることが確認されている。

PISA2009年調査やPISA2012年調査、さらにフィンランド国内で実施されている全国学力テストにおいて、学力の低下傾向、さらには格差の拡大傾向が指摘されたのである。

組上に載せられたのは学力における格差だけではない。子どもたちが学ぶ環境の格差についても目が向けられている。2007年に発足した第二次ヴァンハネン内閣が、その施政方針において義務教育の質を検討すべき課題として挙げると、学校の管理運営における質の基準の導入や一旦廃止した学級規模の基準の設定など、具体策の検討が進められた。

その過程において、議論の対象とされたのが国の関与のあり方である。教育の質を担保することにおいて、国が何らかの措置を講じるべきであるということについては合意形成が概ね図られていたものの、何をどこまでという具体的な部分については、自治体や学校の自律性を脅かすことへの懸念から、様々な意見が示された。こうした議論や取組を経て、教育行政における国の役割は、多様でありながらも均質な義務教育の提供を可能にする基盤整備へと方向づけられてきたが、今なお調整が続けられている。

(4) 教育課程改革

そうした中、教育課程基準が改訂された。そうした中、教育課程基準が改訂された。2016年からの実施を目指して2014年にまとめられた『全国基礎教育教育課程基準』は、大幅にページ数が増え、内容や評価基準などこれまで以上に詳細な記述が増えた。これは、コンピテンス・ベースのあり方が徹底され、精緻化され、見える化されたことによるものであるが、これまでの大綱化路線の揺り戻しも取れる。実際、ルーブリックが導入された評価規準などからは、基準性が高まったとみることもできる。

国レベルの教育課程基準の公布を受け、現在、地方では地方教育課程基準の編成作業が進められている。そこでは、国の関与の増大を指摘する声や、それを批判する声はほとんど聞かれぬ。一方で、学校カリキュラムについては、合理的でないとして、策定を見送るところが増えている。

(5) まとめ

上記のような教育行政の動向を踏まえ、複数の自治体において訪問調査を行った。訪問調査では、国の教育行政機関、地方教育行政当局及び学校等においてインタビューを行い、教育財政、教育課程、学校に対する統制という3つの視点から、地方(自治体)一学校間の役割分担について明らかにすることを試みた。

その結果、地方と学校の関係は、当初の仮説通り、都市部とその他の地域とで大きく異なっている実態が明らかになった。両者の関係性の違いの影響は、学校の裁量、特に学校経営などにおいて強くみられたが、学習成果についてはさほど明確には見られなかった。

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 10 件)

- 1) 渡邊あや「北欧諸国における学生援助政策—デンマークとフィンランドを中心に—」東京大学大学総合教育研究センター『教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究』、査読無、253-276 頁、2015 年。
- 2) 渡邊あや「フィンランド『全ての子供に質の高い就学前教育を』という目標を掲げ義務化」平成 26 年度国立教育政策研究所プロジェクト研究報告書初等中等教育の学校体系に関する研究報告書 1『諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究』、査読無、95-110 頁、2015 年。
- 3) 渡邊あや「フィンランド」平成 26 年度国立教育政策研究所プロジェクト研究(少人数指導・少人数学級の効果に関する調査研究)報告書『諸外国の教員数の算定方式に関する調査報告書』、査読無、79-86 頁、2015 年。
- 4) 渡邊あや「先行事例からの示唆：フィンランド」平成 25 年度国立教育政策研究所プロジェクト研究報告書『資質や能力の包括的育成に向けた教育課程の基準の原理』、査読無、102-116 頁、2014 年。
- 5) 渡邊あや「格差の拡大と学力低下—『PISA の優等生』フィンランドが直面する課題』、『内外教育』6330 号、査読無、10-12 頁、2014 年。
- 6) 渡邊あや「PISA 調査の結果で世界はどう動いたか：新しい課題—拡大する格差—」『週刊教育資料』1292 号、査読無、22-23 頁、2014 年。
- 7) 渡邊あや「PISA 調査の結果で世界はどう動いたか：PISA が守った平等志向の教育制度」『週刊教育資料』1291 号、査読無、22-23 頁、2014 年。
- 8) 渡邊あや「リスクとしての標準化：教育の多様性(ダイバーシティ)の観点から」、『教育学研究ジャーナル』、査読無、第 12 号(中国四国教育学会)、43-46 頁、2013 年(依頼論文)。
- 9) 渡邊あや「フィンランド」、平成 22-25 年度国立教育政策研究所・独立行政法人国際協力機構共同調査研究『諸外国の教育課程と資質・能力—重視する資質・能力に焦点を当てて—』調査報告書、査読無、49-56 頁、2013 年。
- 10) 渡邊あや「フィンランド」、平成 24 年度国立教育政策研究所プロジェクト研究報告書『諸外国における教育課程の基準—近年の動向を踏まえて』、査読無、77-89 頁、2013 年。

[学会発表] (計 7 件)

- 1) 渡邊あや(企画・司会・提案)、二宮皓・田崎徳友・藤井泰・金龍哲・大野亜由未・下村智子・金井裕美子・ト部匡司・佐藤仁・奥田久春・潘建秀(提案)「ラウンドテーブル：各国の教育政策・施策における国際学力調査の影響」、中国四国教育学会第 66 回大会、2014 年 11 月 16 日、於・広島大学(広島県東広島市)。
- 2) 藤原文雄・新井聡・植田みどり・上原秀一・卯月由佳・佐藤仁・松本麻人・藤井穂高・前原健二・渡邊あや「課題別セッション：諸外国における公立初等・中等学校の教員数の決定・配分の研究」日本教育制度学会第 22 回大会、2014 年 11 月 9 日、於・高知大学(高知県高知市)。
- 3) 二宮皓・佐々木司・大野亜由未・渡邊あや「各国における現職教員研修における PISA の影響」日本教育制度学会第 22 回大会、2014 年 11 月 8 日、於・高知大学(高知県高知市)。
- 4) 渡邊あや「フィンランドにおける教育課程の変遷—何が、どう変わったのか」日本比較教育学会第 50 回大会、2014 年 7 月 13 日、於・名古屋大学(愛知県名古屋)。
- 5) 渡邊あや「フィンランドの大学ガバナンス—法人化・財団化後の変化に着目して」日本高等教育学会第 17 回大会、2014 年 6 月 28 日、於・大阪大学(大阪府大阪市)。
- 6) 渡邊あや「リスクとしての標準化：教育のダイバーシティの観点から」シンポジウム『リスク社会の捉え直し』中国四国教育学会第 64 回大会、2012 年 11 月 10 日、於・山口大学(山口県山口市)。
- 7) 渡邊あや「フィンランドの教育行政における中央と地方の役割分担」日本比較教育学会第 48 回大会、2012 年 6 月 16 日、於・九州大学(福岡県福岡市)。

[図書] (計 3 件)

- 1) 渡邊あや「フィンランドの教育行政制度」河野和清編著『新しい教育行政学』ミネルヴァ書房、2014 年、225-235 頁。
- 2) 渡邊あや「高い学力と平等性を誇る学校—フィンランド」二宮皓編著『新版 世界の学校—教育制度から日常の学校風景まで—』学事出版、2014 年、40-47 頁。
- 3) 渡邊あや「フィンランド」文部科学省『諸外国の教育行財政—7 개국と日本の比較—』ジヤース教育新社、2013 年、215-235 頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

渡邊 あや (WATANABE, Aya)

国立教育政策研究所・高等教育研究部・
総括研究官

研究者番号：60449105