

平成 29 年 6 月 1 日現在

機関番号：14501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26381075

研究課題名(和文)現代アメリカ地方教育行政における「急進性」の生成基盤と作用に関する調査研究

研究課題名(英文)A study on bases and effects of radical reforms for educational administration in USA

研究代表者

山下 晃一 (Yamashita, Koichi)

神戸大学・人間発達環境学研究科・准教授

研究者番号：80324987

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、近年の米国において展開される急進的・強権的な教育行政改革について検討・考察したものである。米国では特に都市部で、学力低迷等で教員や学校への批判が募る。従来の教育委員会制度の信頼性が低下し、これまで抑制されてきた市長の教育への権限が優越すると同時に、教員や学校に厳しい評価・制裁等の施策が展開されてきた。日本でも同様の事態が生じている。検討・考察の結果、現世代ではなく未来世代への責任を重視する規範理論構築の必要性や、教員・学校よりむしろ社会に働きかける施策の検証、「地域教育政治圏」の理論的模索、中央教育行政におけるいっそうの構造的困難・教育委員会制度の存在意義への逆照射等を指摘した。

研究成果の概要(英文)：This study focuses on the current radical and powerful reforms of educational administration in the United States. In the US, especially in urban areas, people criticize teachers and schools because of poor academic test scores, low level of school safety and so on. The traditional boards of education have lost their reliability among people. Instead, the authority and influence of mayors on education have become powerful. They have imposed policies of burden on teachers which shall evaluate strictly contribution of teachers to academic achievement of students and shall give rigorous penalties to them. Similar situation is taking place in Japan. This study insist that we need to construct some normative theories which can emphasize the accountability for future citizens rather than for current ones, that we should pursue the potential of local public sphere for politics of education, and that we are at more risk of losing independence of education at central government.

研究分野：教育学

キーワード：教育行政 教育政策 教育委員会制度 アメリカ教育行政 教員制度

1. 研究開始当初の背景

周知のように、研究開始当初(2013年頃)のわが国では、地方教育行政制度の抜本的な見直しが提起されていた。

見直しで目指されたのは、もっぱら教育委員会の危機管理的機能、特に迅速性や機動性等の観点からの向上であった。いじめ事件等の社会問題化を契機に、数ある教育行政の責務のなかでも、一部機能の実現が、特定の観点からのみ志向されてきたといえる。

さらに上記の迅速性や機動性が、単なる危機管理への対応という枠を超え、教育の質的向上や学校の管理運営等、平時の日常業務にも無前提に広げられる地域も見られる。突発的な事件だけでなく、現在の状況自体が危機であるかのように扱われ(「学力低下」等)その問題解決の「責任」が厳しく追及される。

近年の「決められない政治」批判も相まって、またグローバル経済下での「生き残り」手段として教育=人材養成が重視されるにつれて、地方教育行政には、いっそう重たい責任と強力な行動力の発揮が期待されつつある。

このように迅速性や機動性といった一見、価値中立的な概念が、戦前・戦中のような強権性とまでは呼べずとも、断固たる問題解決や徹底した改革を否応なく求める点で、いわば「急進性」と呼ぶべき性質へと変容している。ここにこそ地方教育行政への期待の核心を見出すことができる。

それにどう応ずべきか/べきでないかを判断する上でも、急進的な教育行政のあり方についての検討を余儀なくされる時代になったともいえる。これまで教育行政の権力的介入の抑制が説かれてきたことからすれば、地方教育行政論の大きな転換を予想させる。

しかしながら、従来の研究では、こうしたあり方について、その見通しや是非が十分に解明されているとはいいがたい。上記のように抑制の指摘や批判・忌避に終始する傾向があったため、急進性などは不可避との前提の下では検討されてこなかったといえる。

研究代表者は、これまでの科研費研究等による「学校のミクロ・ポリティクス」や米国初等中等学校のアクレディテーション等に関する研究に着手するなかで、米国の地方教育行政、とくに学区教育委員会における急進的な政策展開に触れる機会が多く、それらの総括・評価は、わが国の上記動向に大きな示唆を与えうるとの着想を得るに至った。また、これまでの研究成果では、学校というミクロな場での人間関係を焦点化してきたが、それを地方教育行政やその基盤となる社会風土等、メゾ・マクロの動きと関連づけることによって、学校教育を大きく左右する人々や諸発想等の力学的関係=「教育政治」の動態把握の精緻化へ発展すると考えた。

そして、これら米国の動向に照らしながら、あらためてわが国の教育行政の動態を評価し直したとき、従来の姿とは異なる特徴を持

つものとして描写することが可能になるものと思われた。同時に、これまでの規範論とは異なる、新たな規範論が求められることになり、その端緒の描出が可能になるとも考えられた。

2. 研究の目的

以上を背景に本研究では、米国の地方教育行政において、特に学力向上や教員処遇等をめぐって、教職員その他の関係者の反発や理論的根拠の弱さ等にもかかわらず、所期の目的貫徹のために諸施策が強力に展開される様子を「急進性」という概念によって把握する。

その上で、こうした急進性がいかなる理由で必要とされ、どういう論理によって正当化されたのか、関係者がどのような資源や能力を用いつつ急進性の成立に関与したのか、さらに、従来の教育行政学で準備された基礎的概念との関連の下でこれらの動向をどのように捉えることができるか、諸概念や理論枠組みの変容をもたらさうか否かの諸点の解明を第一の目的としている。

さらに、第二の目的として、以上のような米国の動向を踏まえた場合、わが国で展開される教育政策や教育行政改革の今日的特徴をいかに描き出すことが可能になるのか、中央(国)および地方(都道府県・市町村)のそれぞれの動態に着目して、教育をめぐる政治学・ポリティクスの展開状況およびその理論的含意を解明することを掲げた。

3. 研究の方法

研究の方法としては、第一に文献研究を行った。

従来の議論では、地方教育行政の安定的で円滑な運営(「中立性」等)が、規範論や実態論の両面で意識・描写されることが多く、いわば権力抑制を是とする見地のみが地歩を占めてきた感もある。しかしそうした枠組みだけでは、現在、展開されているような摩擦や混乱を伴う急進的な動態・事象を明確に説明できないのではないかと、その際の権力の発現条件や発現様態を十分に解明することは難しいのではないかと、という疑問が残る。

今後の教育改革や教育行政を論ずる際には、調和や安定性のみならず「激しさ」や「強さ」を的確・適切に扱いきる枠組みの探究が重要になるとも考えられる。こうした状況推移は教育行政の諸原理(指導助言的性質、民主性、政治的中立性等)に深く関係するものであり、それらの内容に大きな修正・変更を求める可能性がある。

こうした観点に立って、まず米国における教育政策の展開動向、とりわけ市長直轄型と呼ばれる事例のいくつかについて、その特質を描き出した研究を取り上げて、従来の議論との相違点・転換点について検討を行う。

次いで、日本における近年の教育行政・教育政策過程の存立構造・特色等に言及した先

行研究を取り上げ、米国との対比の下で理論的な枠組みを拡充できるか否かについて検討を行う。

第二に、現地訪問調査を含んだ事例研究を行う。

本研究では当初、米国の事例検討を中心として、副次的に日本の事例研究に着手する予定であった。だが、2015年の地方教育行政法改定に伴う教育委員会制度改革の進展や、地方教育行政のみならず、中央教育行政（政府・文部科学省）レベルにおいても、とくに高等教育、そしてそれに付随する形で初等中等教育について急進的な政策展開が見られる状況となったことに鑑み、可能であれば、もう少し比較研究として深められるよう、日本の動向についても積極的に事例検討を進めることとした。

4. 研究成果

本研究を通じて行った検討・考察は以下の通りである。

第一に、近年の教育委員会制度をめぐる言説実践と改革実践を対象として、とりわけ本研究の中心的課題である「急進性」の生成要因に関する検討を行った。

米国のみならず、わが国の状況も視野に入れると、教育委員の選出方式の違いにかかわらず特定の力学構造を生む政治アリーナの形成、とりわけ都市部での経済成長と学校教育との再結合、これらとの関連の下での首長部局と教育行政の関係再編が注目すべき要因として挙げられる。特に世代間関係から、未来世代への責任という観点から教育行政の理念の再検討が必要である。

第二に、とりわけ先行例として本研究計画に先んじて取り上げた学区の事例では、教育行政を市長直轄管理に移行した後、教育監によって大胆な教員解雇・学校閉鎖等が行われ、最も急進的な教育改革実践として全米で大きな論争を巻き起こした。

改革の中心的人物である教育監は、既存の教育行政制度の慣行にとらわれることなく、その大胆な変革を期待・登用された。当該教育監は、登用以前の経歴として公立学校改革への支援を志向するNPO活動のなかで、教員人事制度改革をめぐるアイデアを生成した。それらは制度再編をめぐる政治過程のなかで関係アクターに受容され、全米で最も急進的と評される改革を性格づけた。

そこで作られた新たな教員評価制度では、児童生徒の学力を伸ばしたか否かを基準とする評価手法および管理職やメンター教員による授業視察等によって、教員の力量を可能な限り正確に測定するための制度設計が目指された。本事例は、急進性の根拠の検証、急進性の発動過程の変容、教員処遇策の展望において教育行政制度をめぐる理論と実践に大きな示唆を与えうるものである。

第三に、上記で取り上げた教員制度改革をさらに掘り下げて検討を行った。

教育の置かれた社会的位置を反映して、教員の地位や身分が不安化される傾向の下で、教員評価制度の性質・水準、とりわけ待遇への反映方法によって教員間の序列化・排除的処遇につながる懸念が確認された。その際、当該教員の社会的経済的民族的背景の偏りが生じるおそれもあり、学ぶ側の平等・公正を担保しうる教える側の平等・公正の確保の観点から検証・是正が求められる。

他方、こうした動向に対して、標準化・共通規格化を通じた自律的専門職化の追求という方略も考えられるが、地域ごとの教育環境や児童生徒の初期条件の相違・格差をどのように考えるか、教員の自主的な学びの組織化が可能か等の課題が残る。

総じて、規格化＝評価の他に、自律的専門職化と社会との関係を調整する有効な手法、しかも新たな教員文化創成への期待と、社会の信頼・納得・満足とを両立するような手法がありうるのか。今後、日米の事実動向に即して検討を進めることが求められる。

その際、例えば学校教育の持つ次世代市民育成という位相の責務は本来、社会全体が共有すべき等、教職の歴史的根源に立ち戻った制度原理の再構築等が重要となることを明らかにした。

第四に、米国との対比を通じて首長の影響力強化の下での教育委員会制度改革について考察をまとめた。

今次の制度改定から見えてくるものとして、教育に関する市民の国家権力への依存傾向、教育における責任・引責の難しさ、教育における単純な民意反映通念の限界を挙げた。理念的に述べれば、教育委員会制度をめぐっては、未来世代への責任を果たすために、一般的な政治や行政とは異なる固有の実践空間においてこそ、教育に関する意思決定が行われるべきとの発想等を中心とした理想主義の精神を深めることが不可欠である。

今後、単純な民意反映か否かという二分法的把握ではなく、教育における意思決定をめぐる人々の意識と行為の展開という空間的・動態的な把握に基づく「教育政治」概念の彫琢が重要理論課題の一つと言える。

新教育委員会制度では、単位学校のみならず複数の学校間関係の調整も視野に、また未来世代に責任を持つ教育行政から、現世代政治への影響力行使も見通した「地域教育政治圏」の生成・発展が重要実践課題の一つと言える。

こうした規範的認識と対照的な現実動向として、わが国の地方教育政策過程の事例研究を通じて、公立高校入学者選抜をめぐる急進的改革のなかで教育専門家の立場が劣位化する様相の解明を目指した。

当該事例においては第一の事例とは異なり、教育評価方法をめぐる理論的決着の困難にも乗じる形で、政策決定過程における同じ専門家ゆえの論題化回避・欠点追及等の特色も発揮しながら、新規政策の採否いずれにお

いても教員を批判する論陣を張ることによって、従来の教育専門性に対する信頼性毀損が達成されたことを解明している。

第五に、中央教育政策過程の事例検討を通じて、初等中等教育にも影響を及ぼす大学政策の展開状況について、急進的・強権的な展開が可能となる構造的要因・時代背景の解明を目指した。

現在の初等教育から高等教育にいたる改革動向は、産業・経済の核心を担う人材開発に強く主導される時代を再び迎え、先行きの不透明感と不安によって人々が急進的な現行改革動向を黙示的に支持する構造がある。

この人材開発に伴う創発型基盤としての大学、そこに離合集散を繰り返す人材、あるいはこの産業構造を下支えする人材を育成する初等中等教育、それらを可能にする規制撤廃、効果的・効率的な資源の傾斜配分、厳格な管理サイクル等、教育行政の文化自体の刷新と普及の徹底も浮かんでいる。

また、その産業・経済政策が閣議決定文書に基づいて強力に展開される。

高等教育改革と、そこから論理必然的に求められる形で初等中等教育改革も、この文書の記載内容に忠実に従う形で押し進められる。閣議決定は全員一致が慣行とされ、反対する大臣は辞職・罷免となる以上、文部科学大臣がこの構図に抗うこと・拒否権を発動することは難しい。

ここに、教育行政の一般行政からの独立や政治的中立性の確保が、教育委員会制度によって制度化されている地方教育行政との相違が見いだせると同時に、同制度の存在意義があらためて逆照射される。また、いわゆる「第四権としての教育」の歴史的必然性・課題性も見いだすことができる。このような点で、中央教育行政の動向は、急進性・強権性が基本原理として位置づきうる制度的根拠を示すものとして重要である。

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 7 件)

山下晃一、大阪府公立高等学校入学者選抜制度の変更過程にみる教育専門性の劣位化 調査書評定への利用を前提とした「中学生チャレンジテスト」導入をめぐる政策過程、神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要、査読無、第11巻第1号、2017、全10p、発行予定。

山下晃一、大学経営改革の文脈と教育経営学の課題 大学経営をめぐるポリテクス、日本教育経営学会紀要、査読有、第59号、2017、pp.2-14。

山下晃一、教育と国家：統治構造の変容と教育行政学の課題 教育行政学

の観点から、日本教育行政学会年報、査読無、第42号、2016、pp.184-188。

山下晃一、教育行政における「急進的」改革の比較研究に向けて ハックニーへの問い：日米教育改革との比較から、日英教育研究フォーラム(日英教育学会)、査読無、第20号、2016年、pp.131-136。

山下晃一、教育上の責任とは何か。誰が、いかに果たしうるのか(書評『戦後日本の教育委員会』)、図書新聞、3257号、査読無、2016年、p.5。

山下晃一、教育委員会制度における「民主性」をめぐる理論的課題、日本教育政策学会年報、査読無、第22号、2015年、pp.206-208。

山下晃一、米国教員制度改革における規格化=評価と自律的専門職化、教育制度学研究(日本教育制度学会)、査読無、第21号、2014年、pp.210-212。

〔学会発表〕(計 6 件)

山下晃一、地域再編の時代における教育と教育学の課題 教育行政学の立場から、日本教育学会第75回大会 2016年8月25日、北海道大学(北海道・札幌市)。

山下晃一、教育と国家：統治構造の変容と教育行政学の課題 教育行政学の観点から、日本教育行政学会第50回大会、2015年10月10日、名古屋大学(愛知県・名古屋市)。

山下晃一、地方の教育改革とアセスメント：失敗自治体の教育再生プロジェクトとその評価 日米比較の観点から、日英教育学会第24回大会 2015年9月5日、専修大学(神奈川県・川崎市)。

山下晃一、教育委員会制度研究と教育行政学の方法論的課題、日本教育行政学会拡大研究推進委員会、2015年7月5日、神戸大学(兵庫県・神戸市)。

山下晃一、教育行政リーダー(教育長)の果たす役割とは 世代間関係と教育行政の固有性、平成26年度変革型「教育長」シンポジウム、2014年10月13日、東京大学(東京都・文京区)。

山下晃一、教育政治学の創成へ向けて、日本教育学会第73回大会、2014年8月28日、お茶の水女子大学(東京都・文京区)。

〔図書〕(計 3 件)

教育開発研究所編、教育開発研究所、教育の最新事情がよくわかる本3、2016、

全268p. (分担 : pp. 26-28および29-31、山下晃一、国の教育改革の進められ方、いじめ防止対策推進法)。

坪井由実・渡部昭男(編)・日本教育行政学会研究推進委員会(企画)、地方教育行政法の改定と教育ガバナンス、三学出版、2015、全238p. (分担 : pp.143-144、山下晃一、教育委員会制度改革と教育行政学の課題)。

日本教育行政学会研究推進委員会編、福村出版、首長主導改革と教育委員会制度、2014、全276p. (分担pp.138-155、山下晃一、教育行政の固有性と首長の影響力)。

6 . 研究組織

(1)研究代表者

山下 晃一 (YAMASHITA, Koichi)

神戸大学・人間発達環境学研究科・准教授

研究者番号 : 8 0 3 2 4 9 8 7

以上 1 名