

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 5 月 26 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(A)（一般）

研究期間：2014～2016

課題番号：26245075

研究課題名（和文）ガバナンス改革と教育の質保証に関する理論的実証的研究

研究課題名（英文）Theoretical and Empirical Study on Governance Reform and Quality Assurance in Education

研究代表者

大桃 敏行（OMOMO, Toshiyuki）

東京大学・大学院教育学研究科（教育学部）・教授

研究者番号：10201386

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 31,200,000円

研究成果の概要（和文）：日本を含めて多くの国で多様化や競争、成果に対するアカウンタビリティを重視するガバナンス改革が行われてきた。また同時に、単なる知識や技能の習得からそれらを活用する力や課題解決力、コミュニケーション能力などの育成に向けた教育の質の転換の必要性に関する議論が展開されてきた。本研究の目的はガバナンス改革と教育の質保証との関係を検討しようとするものであり、成果志向の改革では、広い能力概念に基づく教育において評価がどこまでまたどのように用いられるのかが重要な課題となってきていることなどを示した。

研究成果の概要（英文）：Many countries, including Japan, have implemented governance reform emphasizing diversification, competition and accountability for results. At the same time, we can find the discussions on the necessity of the shift of the quality of education from the mere acquisition of knowledge and skills to ability to use them, problem-solving skills as well as communication abilities. The purpose of this study is to examine the relation between governance reform and quality assurance in education. We pointed that it has become an important issue about the result-oriented reform to what extend and how evaluations should be used in education based on the recognition of a wide range of abilities, and so on.

研究分野：教育学

キーワード：教育政策 教育の質保証 ガバナンス

### 1. 研究開始当初の背景

規制緩和による公共サービスの供給主体の多様化、供給主体間への競争原理の導入、成果に対するアカウンタビリティなどを重視するNPM (New Public Management) 型のガバナンス改革が、諸外国や日本において進められてきた。それに伴い教育の領域においても、学校の設置運営への多様なアクターの参入、学校選択制による学校間への競争原理の導入、評価を基軸とした教育の質保証システムの整備などが行われてきた。

一方、グローバル化の進展や知識基盤社会への移行が言われるなかで、保証すべき教育の質の転換が求められてきた。基礎的な知識や技能の習得だけでなくその活用能力や課題探求能力の育成、さらには共存・共生に向けた力の育成であり、日本においても知識基盤社会への対応が初等中等教育段階だけでなく高等教育段階も含めた教育改革の方向性として示され、OECDなどの動向をふまえてこのような力の育成の重要性が指摘されてきた(中教審答申「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」2008年、同「我が国の高等教育の将来像」2005年)。

NPM型のガバナンス改革における成果重視の教育プロセスの管理方式については、探求的な学習の創出に必要な教師の自律性の制約(M. Katsuno, 2010, *Teacher Evaluation in Japanese Schools: An Examination from a Micro-political or Relational Viewpoint*, *Journal of Education Policy*, 25(3), 293-307)や、テスト重視による教育実践の狭隘化(北野秋男『日米のテスト戦略 ハイステイクス・テスト導入の経緯と実態』風間書房、2011年)など、その問題点が指摘されている。しかしまた、NPM型ガバナンス改革はパブリック・セクターとプライベート・セクターとの関係の流動化をもたらし、教育の領域においても学校と他の諸機関・組織との新たな連携による取り組みが生まれており、課題探求能力の育成や市民性の教育、職業と繋がる教育の多様な取り組みの可能性を開く契機をもつものとも言える。それでは、OECDやUNESCOなどの国際機関やPISAやTIMSSの成績上位国において保証すべき教育の質はどのようにとらえられ、その質の保証に向けていかなる取り組みがなされ、そこには教育保障の平等性や教育の公共性と関わってどのような課題が内在しているのか。NPM型のガバナンス改革が進む諸国において、成果重視の管理方式と教育の質保証の関係がどのようにとらえられ、両者の間にある問題や課題の克服に向けていかなる取り組みがなされているのか。

教育のガバナンス改革の二国家間の比較研究にはニッタの研究(K. A. Nitta, 2008, *The Politics of Structural Education Reform*, Routledge)などがあり、グレンらの各国教育システムの研究は教育のガバ

ンス改革の検討を含むものである(C. L. Glenn, J. D. Groof and C. S. Candal, eds., 2012, *Balancing Freedom, Autonomy, and Accountability in Education*, 4 Vols. Wolf Legal Publishers)。また、学力に関する国際比較研究には原田信之らの研究(原田信之編著『確かな学力と豊かな学力 各国教育改革の実態と学力モデル』ミネルヴァ書房、2007年)や佐藤学らの研究(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(未来への学力と日本の教育10)』明石書店、2009年)などがある。しかし、ガバナンス改革と教育の質保証の問題に焦点をあて初等中等教育段階だけでなく高等教育段階も含めた体系的な研究はみられない。

### 2. 研究の目的

以上のように、ガバナンス改革の進行に伴い教育の領域でもその供給や質保証の方式の改革が進められる一方で、グローバル化の進展や知識基盤社会への移行のなかで保証すべき教育の質自体の転換が求められ、ガバナンス改革と教育の質保証との関係の解明が喫緊の課題になっている。本研究は、求められる教育の質の変化・転換の内容とそこに内在する課題、成果重視のガバナンス改革における学校教育の質保証の手法としての評価の有効性と課題並びにその課題の克服に向けた取り組み、ガバナンス改革に伴う教育の質保証における学校と学校外の諸機関・組織との関係の流動化と連携の取り組みに関する理論的実証的研究を通じて、ガバナンス改革と教育の質保証との関係を解明し、制度改革への選択肢を提示することを目的とした。

### 3. 研究の方法

#### (1) 3つユニットでの研究

上記の目的との関係で、ユニットA「保証すべき教育の質の変化・転換に関する分析」、ユニットB「成果重視の管理方式と学校教育の質保証との関係の分析」、ユニットC「教育の質保証における学校と学校外機関・組織との関係の分析」の3つのユニットを設けて研究を進めた。

ユニットA(リーダー:小玉重夫)では国際機関のOECDやPISAの成績上位国のフィンランドなどの政策動向、日本政府の政策展開、自治体における改革の分析を行うとともに、東京大学教育学部附属中等教育学校との連携でグローバル教育に関する実践研究を進めた。

より具体的には、OECDのPISAやEducation 2030、UNESCOの「持続可能な開発のための教育(ESD)」などの政策動向の分析、フィンランドの小中一貫校や教科書出版社などにおける面接調査や教科書の分析、1980年代以降の日本における学力観の転換と次期学習指導要領の改訂に向けた審議の検討、自治体における小中一貫校の設置準備に向けた取り

組みへの参与観察などを進めるとともに、東大附属中等教育学校との連携では基礎的英語力の育成と国際交流活動を柱とするグローバル教育の実践研究を行った。

ユニットB（リーダー：勝野正章）ではアメリカにおける学校の多様化とアカウンタビリティ政策の展開や事例分析、日本におけるガバナンス改革と教育の質保証に関する質問紙調査などを実施し、高等教育段階ではアメリカの大学のガバナンス改革や日本と韓国の国立大学法人化の政策展開などの分析を行った。

より具体的には、アメリカのテスト政策や学校の多様化政策などの動向を把握するとともに、ワシントンD.C.やメリーランド州における訪問調査などを行い、日本については全国の市区町村教育委員会と小中学校を対象にアンケート調査（抽出調査、「教育の質保証に関する全国市区町村教育委員会向けアンケート調査」及び「全国学力・学習状況調査に関わる学校の取り組みに関する調査」）を実施し、ガバナンス改革と教育の質保証について検討を進めた。高等教育段階では、アメリカ教授職協会や大学理事者協会などの訪問調査を行い、同国の大学のガバナンス改革の分析を進めるとともに、日本の国立大学の法人化について韓国との比較や法人化が教員の教育研究活動に与えた影響の分析を行った。また、より広くアジア、ヨーロッパ、アメリカの大学ガバナンスの比較研究を進めた。

ユニットC（リーダー：村上祐介）では学校と地域社会との連携、職業教育訓練及びスキル形成の類型と要因、芸術面での文化団体などの学外機関と学校との連携などについて分析を進めるとともに、学校と大学の連携による学力保証の実践研究などを進めた。

より具体的には、官民協働の地域教育ネットワークづくりに取り組んでいる韓国の先進地域の調査研究を行うとともに、国内では長野県飯田市などで生涯学習を基盤とする持続可能で価値多元的なまちづくりの研究と実践や、大阪府の小学校を事例に学校ガバナンスの研究などを進めた。職業教育訓練については職業教育訓練の制度化過程における労働組合・経営者団体・政府などのアクターの分析を進め、芸術面ではドイツとの交流などをとおして行政・文化団体・学校などの連携について検討を行い、大学と学校等の連携については東京都内などの学校で心理学をふまえた実践研究を進めた。加えて、学校と教育行政機関との関係について教育委員会制度の経緯や教育現場への影響などについて分析を行った。

各ユニットのそれぞれの年度の活動については、後述の報告書 Working Papers Vol. 1～3を参照されたい。

#### (2) 全体会並びにシンポジウム等の開催

各ユニットで研究を進めるとともに、随時

全体会を開催してユニット間の調整や研究成果の共有などをはかった。また、国際シンポジウムを含む次の4つのシンポジウムを開催し、講演と討議を通じて研究の深化を図った。

「教育の質保証と多様な学習成果の評価」（2014年11月1日、東京大学本郷キャンパス 福武ホール）

「アクティブラーニングの可能性とその条件 探究的学習の視点から」（2015年3月23日、東京大学教育学部附属中等教育学校）

「高い質の教育をいかにして保障するのか フィンランド、香港、アメリカ、日本の取り組み」（2015年10月24日、東京大学本郷キャンパス 福武ホール）

「国際的な学力論争に日本はどう向き合おうとしているのか 標準化と多様性をめぐるダイナミズム」（2016年11月5日、東京大学本郷キャンパス 東京大学医学部鉄門記念講堂）

加えて、2015年には6月23日にチリの教育改革に関する講演会（「チリの教育はどこに向かうのか NPM型教育改革がもたらしたもの」）を、10月25日にはフィンランドにおける教育改革に関する講演会（「学校における問題行動に教師はどのように対処すべきか インクルーシブ教育を目指したフィンランドでのプログラム開発の事例」）を開催した。

また、各年度の報告書 Working Papers Vol. 1（2015年5月26日、全90頁）Vol. 2（2016年3月18日、全89頁）Vol. 3（2017年2月28日、全122頁）を作成し、各ユニットの活動報告、シンポジウムや講演会の記録、研究論文や研究ノートを掲載した。

#### 4. 研究成果

主な研究の成果は次のとおりである。

(1) OECDのPISAに代表される国際学力調査が21世紀の社会で求められているとされる資質や能力のあり方を提示したり、2015年に国連で採択された「持続可能な開発目標SDGs」で「学習の成果」が強調されたりすることで、それらが国際的に共有された「規範」として教授・学習の様式とその成果である「学力」のあり方に関する議論の均質化・画一化を促進していること、その一方でグローバル化の進展に伴い、それぞれの国や社会で伝統文化、宗教、言語、政治体制などのローカルな文脈を守ることの重要性も広く認識されるようになってきていることを示した。そして、この2つの相反する流れをバランスよく成り立たせることが重要で、そのための鍵となるのがESDというアプローチであることを指摘した。

(2) フィンランドの教育については、小学校および小中一貫校での面接調査の結果、これ

からの時代に対応して一人ひとりが自立して生きるための力を育てることが、校種等を越えた目標として共有されていること、また構想段階であるが、日常的事象をテーマとした学習などが、小学校では各担任教諭の判断で、小中一貫校では教科担任教諭間の協議により柔軟に構想されていることなどが明らかになった。また、大手の教科書出版社での面接調査の結果、日常的事象をベースとした導入問題やその協同による解決過程が想定されていること(算数科)、生徒が理論として学習した内容を自身で探究するためのページが追加されること(理科)などが明らかとなった。

(3) ガバナンス改革に伴う規制緩和政策について、アメリカのチャーター・スクールは教育の市場化や民営化を進めるものとして批判がなされてきたが、創造性や批判的思考、問題解決スキルなどの育成をミッションとし、探究的で協同的な教育実践が目指され、一定の成果をあげているものがある。日本でも自治体や学校で独自のカリキュラム開発や実践が行われるようになってきているが、研究者も含めてそれを支えるネットワークの構築が重要である。また、成果を重視する改革では、広い能力概念に基づく教育において評価は人間の内面のどこまで及び、その結果がどのように用いられるべきかが重要な検討課題になってきている。

(4) 市区町村教委への質問紙調査からは、以下の結果が確認された。第1に、学校予算に関していえば、地方分権や学校の自律性・自主性の向上が推進されはじめた2000年代初頭と比べて、学校の裁量は若干拡大しているものの、大きな変化はなく、学校への分権や裁量拡大はそれほど進行していないことが推察される。第2に、自治体の教育振興基本計画で学力テストの数値目標が設定されている自治体では、授業スタンダードを導入している割合が高く、自治体での学力テストの取り扱いが教委・学校の関係や学校での教科指導に少なからず影響を与えていることがうかがえる。第3に、規模の大きな自治体では学校予算の裁量拡大が相対的に進んでいる一方、教育振興基本計画と学校評価が連動する例も多くみられるなど、学校の裁量拡大と自治体による学校管理の標準化が同時並行的に進行している傾向がある。

(5) 学校への質問紙調査からは、多くの教員が全国学力・学習状況調査を「学力の把握」に役立つと考えていることや、「いま、求められている学力」を意識させられ、その「学力」観に即した授業改善を強く促されていることが明らかになった。また、「授業についていけない子どもたちへのケアを意識するようになった」教員が多く、低学力の子どもを切り捨てない公正への志向がうかがえた。全体を通して浮かび上がってきたのは、資源と支援の不足を強く感じながらも、協力・連携して日々の教育を行っている教員たちの

姿であった。学力保証のためには、教員のひとり確保や一人ひとりの子どもに向き合える学習集団の縮小などの条件整備をよりいっそう進めることが求められていると言える。

(6) 大学のガバナンス改革は広義の企業化とみる考え方もある。しかし、交換性を旨とする市場原理と自主性を旨とする学術・大学の自治は矛盾する点がある。そこで、本研究ではガバナンス改革の対象を大学の組織と社会等の外部環境との関係及び大学組織内部の関係に区分して類型化を行った。各国とも前者の大学と外部環境の関係では社会的相互作用が低い伝統型から、政府や社会との契約関係を重視する法人型へ、そして社会や企業及び大学間の連携を図るガバナンス型に移行していることを示した。同時に組織内部の管理として成果主義は法人型の特徴とされるものの、財源措置における成果配分の大きさ及び成果との連動性の強さで比較すると、日米伊は成果配分割合が低いこと、英独仏中は成果配分割合が高いこと、また、伊独仏中は成果の連動性も強いことが特徴と言える。

(7) 日本を含む先進諸国の職業スキル形成システムのガバナンス構造を把握するために、「資本主義の多様性 (Varieties of Capitalism、以下 VoC と略記)」論が展開してきた国際比較研究の蓄積を参照し、職業スキルの分類方法、職業スキル形成システムの成立過程に係る主要なアクター、という2点に関して整理を行った。これらの整理により、VoC 論の限界もまた浮かび上がったことから、それに対する修正を加えた上で、職業スキル形成システムを包括的に把握する枠組みを作成した。この枠組みを適用することにより、日本における職業スキル形成システムの特徴・問題として、職業スキルの形成・評価において企業の権限が過剰に強大であり、労働者側(労働組合)の発言力が異常に小さいことを指摘した。

(8) 本科研では東京都内のa小学校(算数中心)やS県のb小学校(国語中心)などで、大学と学校との連携による教育保証に関する実践的研究も行った。たとえばa小学校では、学力の二極化や、高学力層でも丸暗記傾向が強く、深い学びにはなっていないという課題も見られた。そこで、大学と連携し、対話的な学びも取り入れながら、深い学びを保証するような授業づくり(「教えて考えさせる授業」)に取り組んだ。また、学習相談室を開設し、学び方についての支援も行った。実践前後の調査(指導案作成課題)から教師の指導法の改善が認められ、そのことが子どもの学習方法の改善(学習方略調査)と全国学力テストにおける向上につながるということが明らかになった。

## 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 42 件)

大桃敏行「学力格差是正に向けたアメリカ合衆国の取り組み 連邦教育政策の展開とチャーター・スクールの挑戦」『比較教育学研究』査読無、第 54 号、2017 年、pp.135-146.

小林美保・西角亜希子「国立大学教員の教育時間の規定要因」『東京大学大学院教育学研究科紀要』査読無、第 56 巻、2017 年、pp.139-155.

大桃敏行・吉良直・堀ひかり・宮口誠矢・金子友紀「公立学校の多様化とアカウンタビリティ政策の展開 ワシントン D.C.を事例として」『東京大学大学院教育学研究科紀要』査読無、第 55 巻、2016 年、pp.425-443.

勝野正章「自治体教育政策が教育実践に及ぼす影響 授業スタンダードを事例として」『日本教育政策学会年報』査読無、第 23 号、2016 年、pp.95-103.

牧野篤「分配から生成へ、または省察的關係論的視点へ 教育学研究のエビデンスを問うために」『教育学研究』査読有、第 82 巻第 2 号、2015 年、pp.287-298.

村上祐介「教育委員会制度改革と教育行政の専門性」『日本教育行政学会年報』査読無、第 41 号、2015 年、pp.70-86.

山本清「大学経営・政策からみたキャンパス 国立大学を中心にして」『大学経営政策研究』査読有、第 5 号、2015 年、pp.19-32.

Yuto Kitamura, "The Possibility of Holistic Safety Education in Japan: From the Perspective of Education for Sustainable Development (ESD)," *IATSS Research*, 査読有 Vol.38, No.1, 2014, pp.40-47. DOI:10.1016/j.iatssr.2014.05.004.

小玉重夫「職業教育と普通教育の間 アマチュアリズムの方へ」『近代教育フォーラム』査読有、第 23 号、2014 年、pp.15-20.

〔学会発表〕(計 46 件)

高橋史子「ニューカマー児童・生徒のアイデンティティと文化 - 教師へのインタビュー調査 -」日本教育社会学会第 68 回大会、2016 年 9 月 17 日、名古屋大学。

Kiyomi Akita, "Developing LS System in ECECs in Japan; Knowledgeable insider and Knowledgeable others," World Association of Lesson Studies 10th Conference. 2016.9.5, University of Exeter, UK.

Yuri Uesaka, Tatsushi Fukaya & Shinichi Ichikawa, "Integration of Discovery Learning and Direct Instruction in a Class: Applying the 'Thinking-after-instruction' Approach in a Mathematics Class and Examining the Effects on Students' Performance and Teachers' Instructional Strategies," 31st International Congress of Psychology, 2016.7.26, Yokohama.

藤村宣之「個の学びの質を高める授業づくり」日本協同教育学会第 12 回大会、2015 年 10 月 17 日、久留米大学。

新藤浩伸「市民文化活動支援のネットワークの歴史と実践: Mailout および Culture Action Europe を対象に」文化経済学会 日本 研究大会、2015 年 7 月 5 日、駒澤大学。

Naoshi Kira & Toshiyuki Omomo, "Policy formation and implementation of school choice reform in Japan: An example of local adaptation of educational borrowing," the 59<sup>th</sup> Annual Conference of the Comparative and International Education Society, 2015.3.9, Washington D.C.

Hideto Fukudome, "Governance and Academic Culture in Japanese Universities," The Second Conference of Higher Education Research Association, 2014.10.15, Seoul National University, Korea.

〔図書〕(計 34 件)

齋藤兆史「第 6 章 「グローバル化」と英語教育カリキュラム」秋田喜代美編『学びとカリキュラム』(教育 変革への展望 第 5 巻) 岩波書店、2017 年、pp.163-84.

大桃敏行「第 3 章 ガバナンス改革と教育の質保証」小玉重夫編著『学校のポリティクス』(教育 変革への展望 第 6 巻) 岩波書店、2016 年、pp.101-126.

小玉重夫『教育政治学を拓く - 18 歳選挙権の時代を見すえて』勁草書房、2016 年、226.

恒吉僚子「第 1 章 教育における『グローバル人材』という問い」北村友人編『グローバル時代の市民形成』(教育 変革への展望 第 7 巻) 岩波書店、2016 年、pp.23 - 44.

李正連「韓国の教育改革 20 年と平生教育」新海英行・松田武雄編著『世界の生涯学習 現状と課題』大学教育出版、2016 年、pp.168-181.

藤江康彦「第 8 章 3 節 教師の学習の契機

としての小中一貫教育」森敏昭（監修）『21世紀の学びを創る：学習開発学の展開』北大路書房、2015年、pp. 210-218.

Hideto Fukudome, "Teaching and Research in the Academic Profession: Nexus and Conflict," Akira Arimoto et al. eds. *The Changing Academic Profession in Japan*, Springer, 2015, pp.169-183.

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

大桃 敏行 (OMOMO, Toshiyuki)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：10201386

### (2) 研究分担者

秋田 喜代美 (AKITA, Kiyomi)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：00242107

村上 祐介 (MURAKAMI, Yusuke)  
東京大学・大学院教育学研究科・准教授  
研究者番号：00423434

勝野 正章 (KATSUNO, Masaaki)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：10285512

牧野 篤 (MAKINO, Atsushi)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：20252207

藤村 宣之 (FUJIMURA, Nobuyuki)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：20270861

本田 由紀 (HONDA, Yuki)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：30334262

浅井 幸子 (ASAI, Sachiko)  
東京大学・大学院教育学研究科・准教授  
研究者番号：30361596

北村 友人 (KITAMURA, Yuto)  
東京大学・大学院教育学研究科・准教授  
研究者番号：30362221

小玉 重夫 (KODAMA, Shigeo)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：40296760

恒吉 僚子 (TSUNEYOSHI, Ryoko)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：50236931

両角 亜希子 (MOROZUMI, Akiko)  
東京大学・大学院教育学研究科・准教授  
研究者番号：50376589

小国 喜弘 (KOKUNI, Yoshihiro)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：60317617

李 正連 (LEE, Jeongyun)  
東京大学・大学院教育学研究科・准教授  
研究者番号：60447810

植阪 友理 (UESAKA, Yuri)  
東京大学・大学院教育学研究科・助教  
研究者番号：60610219

市川 伸一 (ICHIKAWA, Shinichi)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：70134335

福留 東土 (FUKUDOME, Hideto)  
東京大学・大学院教育学研究科・准教授  
研究者番号：70401643

新藤 浩伸 (SHINDO, Hironobu)  
東京大学・大学院教育学研究科・准教授  
研究者番号：70460269

斎藤 兆史 (SAITO, Yoshifumi)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：80162246

高橋 史子 (TAKAHASHI, Fumiko)  
東京大学・大学院教育学研究科・助教  
研究者番号：80751544

藤江 康彦 (FUJIE, Yasuhiko)  
東京大学・大学院教育学研究科・准教授  
研究者番号：90359696

### (3) 連携研究者

山本 清 (YAMAMOTO, Kiyoshi)  
東京大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号：60240090

吉良 直 (KIRA, Naoshi)  
東洋大学・文学部・教授  
研究者番号：80327155

星野 崇宏 (HOSHINO, Takahiro)  
慶應義塾大学・経済学部・教授  
研究者番号：20390586

伊藤 秀樹 (ITO, Hideki)  
東京学芸大学・教育学部・講師  
研究者番号：80712075