

令和元年6月13日現在

機関番号：16401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K04555

研究課題名(和文)分権的教育改革における首長と教育委員会の関係構造と改革戦略の特質

研究課題名(英文) The Related Structure of a Head and Board of Education and the Characteristic of Reform Strategy in Decentralization Educational Reform

研究代表者

柳林 信彦 (YANAGIBAYASHI, Nobuhiko)

高知大学・教育研究部人文社会科学系教育学部門・教授

研究者番号：30516109

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円

研究成果の概要(和文)：分権改革期において教育改革を遂行していくためには、リーダーシップを発揮して地域の教育課題解決に果敢に取り組んでいく教育長と、それを支える高い専門性を有した事務局、そして教育課題に関心と理解のある首長の存在が不可欠となる。

分権改革期においては、自治体が主体となって地域の教育課題解決を進めていくことが求められるが、そのためには、教育委員会の存在と役割の発揮が欠かせない。重要なのは、教育委員会が蓄積してきた専門性を発揮し、首長や首長部局を説得し、協働のパートナーとして認知させていくことである。その意味で教育委員会は、政策形成能力や発信力、調整力を高めていくことが求められているといえるだろう。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義としては、分権改革期において首長の権限を強化する形での教育委員会制度改革が進む中で、首長と教育委員会との関係に焦点を当てながら、教育委員会(制度)の現代的な意義を解明した点が挙げられる。特に、教育委員会の役割を首長(部局)と教育委員会の関係構造の在り方と関わらせて解明する事で、首長も含んだ効果的な地方教育行政機構の在り方の解明という意義も主張できよう。

今次の教育委員会制度改革により、首長と教育委員会は、地域教育課題の解決のためにお互いの専門性を活かした連携・協働のあり方を模索しなくてはならない。本研究の知見は、こうした課題の解決のための示唆を提供できる。

研究成果の概要(英文)： Three persons are required in order to carry out the educational reform at the decentralization reform term. (1) the Superintendent who exercises leadership and tackles solution of the educational problem of the regional, (2) the bureau with the high speciality supporting the superintendent, (3) the head who has an understanding for educational issues.

It is required for a self-governing body to promote solution of a regional educational problem to a decentralization reform term. For that purpose, it is essential that the board of education demonstrates a role. An important thing is demonstrating the speciality nature which the board of education has accumulated, and persuading a head and a head department into recognizing as a partner of collaboration. It is required that the board of education heightens policy formation capability, communicativity and integration ability in decentralization reform term.

研究分野：教育行政学

キーワード：教育委員会 地方教育行政機構 アメリカ教育改革 分権的教育改革 首長と教育委員会の関係

## 1. 研究開始当初の背景

現在、分権改革の下、学校の裁量権を拡大し自律的な活動を認め、一方で、学校評価等のアカウンタビリティ制度を整備して学校の成果を検証することで、教育サービスの質の向上を促そうとする学校改善方略が、アメリカの School-Based Management(以下、SBM)政策とアカウンタビリティ政策、イギリスの Local Management of School とナショナルテスト等を代表とし、世界的な潮流と化している。一方、日本において、分権改革の進展の中で教育改革や教育政策は、教育委員会だけではなく地方自治体全体における大きなイシューと見られるようになってきている。2015年には「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正により、教育行政の基本方針を定める首長主宰の「総合教育会議」の創設を盛り込んだ、首長の権限の強化を特徴とした新教育委員会が誕生し、首長が公的に教育行政に関与し影響力を発揮できる仕組みが稼働しはじめている。

そうした改革のただ中であっても、分権的教育改革を効果的に推進するための方略、例えば、首長と教育委員会との関係の在り方、教育行政機構の役割の再定義やそのための組織機構改革の方途を含んだ改革戦略は十分に解明されているとはいえない。特に、首長の権限を強化する形で教育委員会制度の大きな改革がなされたことを考えれば、首長も含めた地方教育行政機構の在り方に着目した分権的教育改革の効果的な遂行のための戦略の解明は喫緊の課題といえる。

以上の課題意識のもと、これまで日本教育委員会の運用実態に関する実証的研究と分権的教育改革の先進事例であるアメリカケンタッキー州の教育改革政策の分析を行ってきた。

アメリカの教育改革では、80年代後半からの分権改革の中で州集権化と学校分権化が同時進行し、学区教育委員会の廃止論までもが提起されていた。しかし、1990年代後半から、全ての子どもたちの学力向上と人種・貧困に起因する学力格差の解消が課題となり、SBM政策も学力向上が一部の成功した学校だけで起こり、そうした学校の成功が他の大多数の学校に広まらないという課題に直面する中で、学区規模の学校改善に成功した学区に注目が集まり、学校改善をリードする学区の組織的特性の解明が研究の俎上に上げられつつある。

また、1990年代後半から、SBM政策下で成果の上がない学校に介入する権限を学区教育委員会に与えるという政策転換や、学区教育委員会の学校支援機関への役割転換、あるいは、様々な改革施策を相互に関連づけて実施するシステム・リフォーム・コンセプトの採用が各州で始まっているなどの政策動向も存在している。

ケンタッキー州の教育改革に着目すると、システム・リフォーム・コンセプト、包括的教育改革が期待される背景や、アカウンタビリティ施策やカリキュラム改革施策、教員制度改革の特質と相互の位置づけと関係構造、改革施策全体の制度設計が、多くの学校を学校改善に導くための大きな課題であることが明らかとなっている。

これらの政策動向と研究動向は、具体的な分権的教育改革政策を取り上げ、分権的教育改革政策の戦略的な特質を解明することの重要性を示唆している。

## 2. 研究の目的

本研究は、こうした課題意識に基づき、次の3つの視点からケンタッキー州の教育改革政策である KERA を分析し、首長も含めた地方教育行政機構の在り方に着目した分権的教育改革の効果的な遂行のための戦略の特徴を解明することを目的としている。3つの分析視角を端的に示すと次のようになる。

### (1) 教育改革政策の立案・実施における首長(部局)と教育委員会(教育長)との関係構造の解明

首長(部局)と教育委員会との関係構造の在り方は、日本においては、法解釈的研究や理論的研究は一定の蓄積が見られるが、実証的分析とそのための研究視角の構築は十分には進んでいない。教育委員会制度改革や自治体行政の総合行政化の進展、限りある地域教育リソースを集約し効果的に活用する必要性の増加は、自治体の教育政策形成や効果的な教育改革推進において、首長と教育委員会との関係の在り方が重要な鍵となることを示唆しており、両者の関係構造を分析するための研究視角の開発とそれに基づく経験的分析の実施は喫緊の課題である。アメリカにおいては、2000年前後から選挙による教育長選出から州知事による教育長の任命(コミッショナー制度)を導入する州が現れており、理論的研究と実証的研究が蓄積されつつある。ケンタッキー州の教育改革は、知事主導の改革であり、コミッショナー制教育長も導入しており有効な事例であり分析対象とする。

### (2) 教育行政機構の再編と役割の再定義や学区教育委員会の新たな役割の発見

分権的教育改革の研究は、SBM政策における単位学校の組織的変容や校長の役割変容に着目したものがほとんどであり、学区教育委員会の位置づけや役割変容に着目した研究はない。しかし、1990年代後半から分権改革に新たな展開が見られる中、政策レベルではSBM政策下で成果の上がない学校に介入する権限が学区教育委員会に与えられる等の転換がはかられ、

研究レベルでは、全ての学校が学校改善を成し遂げるための学区レベルの取り組み（district-wide approach）の必要性が解明されつつあり、「効果的な学区」研究が新たな学校改善論として注目され始めている。そこで、効果的な学区研究を踏まえて、教育委員会の新たな役割の解明を行う。

### （3）システミック・リフォーム (Systemic Reform) と呼ばれる改革コンセプト

1990年代後半から全州的な Standards-Based Reform が進行する中で、カリキュラム・スタンダードの開発とそれに合わせた、評価の見直し、SBM の実施、アカウントビリティ施策や教員研修改革、そして教育行政機構改革などを相互に関連づけ同時に行うという、システミック・リフォーム・コンセプトが多くの州において採用され、現代アメリカ教育改革の中心を形成している。分権的な教育改革期において、教育改革を成功裏に導くための方途をシステミック・リフォーム・コンセプトと関わらせて解明する。

以上の3つの視点から KERA を分析することを通して、分権的教育改革の効果的な遂行のための戦略の特徴を解明する。

## 3. 研究の方法

研究目的の達成のために、以下のような課題を設定し、その解明を計画的に進めていく。

- ・分権的教育改革の改革戦略分析、及び、首長 - 教育委員会関係分析のための理論的枠組構築
- ・ケンタッキー州教育改革の事例分析（教育行政機構改革、知事の影響力、改革戦略を中心に）
- ・分権的教育改革における首長と教育委員会との関係構造の在り方と改革戦略の特質の解明

### （1）分権的教育改革の新たな展開を効果的に分析するための理論的枠組の構築

「首長と教育委員会との関係」、「効果的な学区」論、「システミック・リフォーム・コンセプト」に関する先行研究の精緻な分析を通して、「分権的教育改革の新たな展開における改革戦略の特質」を考察するための理論的枠組を構築する。「首長と教育委員会との関係」については、首長 - 教育長関係論の研究知見を活用しつつ、行政学からのアプローチやヘニグ(Jeffrey R.Henig)の研究を、「効果的な学区」論に関しては、第一人者でもあるフラン(Fullan,M)の研究を、システミック・リフォーム・コンセプトについては、スミス(Smith,M,S)の研究を、それぞれ中心的な検討対象として研究視点を構築する。また、ケンタッキー州の教育改革の経験的な分析を行う中で分析視角を相対化し修正・深化させ、その精緻化を行う。

### （2）分権的教育改革の新しい展開における具体的な教育改革施策の事例分析

システミック・リフォームの先進的な事例である、ケンタッキー州の改革戦略を、上記理論的枠組を活用して分析する。KERA は、システミック・リフォーム・コンセプトを採用した最も大規模で先進的な事例であり、改革は知事主導で行われ、教育長の選出も選挙による選出から知事の任命によるコミッショナー制へと変更した事例でもある。主として、コミッショナー制教育長導入の意義と課題、州教育局の改組や学区教育委員会の役割転換、知事の教育政策への関与の在り方、そして、知事と教育委員会との関係に関して、州教育省などの関係者へのインタビューなどの現地調査や学校や親、地域住民側からの課題や政策評価についての分析を行う。

### （3）分権的教育改革における首長と教育委員会との関係構造の在り方と改革戦略の特質の解明

最後に、分権的教育改革における首長と教育委員会との関係構造の在り方と改革戦略の特質の解明については、（1）及び（2）で得られた知見を用いて、分権改革における首長と教育委員会の関係の在り方と改革を効果的に遂行するための改革戦略を明らかにする。特に、分権改革が進展し、総合行政化や首長の影響力が拡大する日本の教育委員会制度改革への示唆を獲得する。

## 4. 研究成果

研究成果としては、まず、（1）分権的教育改革の新たな展開を効果的に分析するための理論的枠組の構築に関しては、次のような成果が上げられる。始めに、首長 - 教育委員会関係分析のための理論的枠組構築を行った。「首長 - 教育委員会関係構造に関する先行研究の考察」と「『効果的な学区』論に関する研究の検討」を中心に、教育政策形成に関する研究や教育行政機構改革に関する研究についての先行研究の収集と検討を行った。

先行研究の検討においては、米国で大規模研究を実施しているヘニグ(Jeffrey R.Henig)や教育政治学者のワング(Wong,K.K)の研究を中心に、また、「効果的な学区」論に関しては、フラン(Fullan,M)に加えて、ダーリングハモンド(Darling-Hammond)、マクローリン(McLaughlin)、ハイタワー(Hightower)等の「効果的な学区」論の先行研究の精緻な分析を行っている。

また、本研究において試論的に構築した理論枠組を活用し、高知県及び高知市における教

育振興基本計画と学力向上対策政策の分析を行い、教育改革政策の形成における首長 - 教育委員会関係の分析を行い、その研究結果を論文としてまとめた（柳林信彦「高知における首長と教育委員会の協働による地域教育課題解決 - 教育振興基本計画と学力向上施策に着目して - 」、『日本教育行政学会創立 50 周年記念誌』（日本教育行政学会）2016 年 10 月、pp.64-70.）

次に、(2)ケンタッキー州教育改革の事例分析に関しては、KERA に関する政策関連資料や改革実施過程における一次資料の収集のため、ケンタッキー州レキシントンでの調査を実施した。特に、首長主導型教育改革である KERA の計画・実施において知事が果たした役割、改革実施における首長 - 教育委員会の関係構造、教員制度改革、それらを踏まえた教育行政機構改革に関わる資料収集を行った。さらに、2 次調査として、州教育省、学区教育委員会への補足調査を実施し、政策実施と政策評価の資料を収集した。

本研究の 3 点目の柱である(3)分権的教育改革における首長と教育委員会との関係構造の在り方と改革戦略の特質の解明については、これらの知見を活用して、日本の分権改革期の教育委員会制度の在り方についての検討を進めた。検討の結果、次のような研究成果を得た。

1980 年代以降の教育委員会改革では、文科省による活性化論と経済界等からの縮小論や廃止論が繰り返されてきたが、2014 年の法改正以降、縮小・廃止論は見られなくなっている。2014 年の改革では、教育行政の地方分権、政治的中立性・継続性・安定性の確保、住民の意向の反映等の制度理念は残され、理念レベルでの「変化」はなされておらず、また、首長と教育委員との関係についても、現状が追認された形の改革であったと捉えられた。結果、2014 年の改革は、首長の権限を強化したという特質はあるが、教育委員会の活性化論と捉えられることが解明された。これらの成果の一部を日本教育制度学会第 25 回大会の課題別セッションにおいて「教育委員会制度改革の展開と教育委員会制度の現代的意義」として発表報告し、その報告をもとにして、教育委員会制度の現代的意義についての研究成果をまとめた（柳林信彦「教育委員会制度改革の展開と教育委員会制度の現代的意義」、『教育制度学研究』第 27 号（日本教育制度学会）2018 年 11 月、pp.200-202.）

最後に、分権改革期に学校改善を進められる学校の在り方と学校と教育委員会の関係を考察した。分権改革期には、学校は自律的に改善を進めることが求められ、そのためには、学校の高度な組織化、組織的な学校経営の実現、校長のリーダーシップと共に分散的なリーダーシップが機能していること等が必要とされることがわかった。また、学校に対して教育委員会が支援機関として役割を果たすことも重要であった。これらは、「学校経営」(『MINERVA はじめて学ぶ教職』所収(第 8 章「学校経営」)、ミネルヴァ書房、2018 年 4 月)にまとめた。

最終的に、分権改革期の教育委員会は、蓄えてきた専門性を発揮して首長の同意を得て独力では難しい施策展開を図りながら、自治体の教育課題解決を図る必要があることが解明された。

## 5 . 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 2 件)

柳林信彦「教育委員会制度改革の展開と教育委員会制度の現代的意義」、『教育制度学研究 第 27 巻』(日本教育制度学会)、査読無し、2018 年 11 月、pp.200-202.

柳林信彦「高知における首長と教育委員会の協働による地域教育課題解決 - 教育振興基本計画と学力向上施策に着目して - 」、『日本教育行政学会創立 50 周年記念誌』（日本教育行政学会）査読あり、2016 年 10 月、pp.64-49.

〔学会発表〕(計 1 件)

柳林信彦「教育委員会制度改革の展開と教育委員会制度の現代的意義」日本教育制度学会 第 25 回大会 課題別セッション (東北大学) 2017 年 11 月

〔図書〕(計 2 件)

窪田眞二編著『すぐわかる！教育法規 第 2 次改訂版』、学陽書房、2018 年 5 月、総 227 頁（著者：窪田眞二、小野瀬善行、古川和人、平田敦義、藤田祐介、柳林信彦）(担当執筆箇所：「第 1 章 教育の基本と学校運営に関わること」pp.34-63.、「第 3 章 子どもの安全・保健・福祉に関わること」pp.194-205.)

吉田武男監修、藤井穂高編著『MINERVA はじめて学ぶ教職 教育の法と制度』、ミネルヴァ書房、2018 年 4 月、総 202 頁（著者：星野真澄、西山薫、松原悠、橋場論、和賀崇、黄海玉、牛尾直行、小野瀬善行、柳林信彦、吉田武大、宮崎孝治、猿田真嗣、関内偉一郎）(担当執筆箇所：「8 章 学校経営」pp.113-126.)

〔産業財産権〕

出願状況（計0 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年：  
国内外の別：

取得状況（計0 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。