

機関番号：16401

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2010

課題番号：21730631

研究課題名（和文）分権改革期における教育行政機関の役割

研究課題名（英文）The Role of the Local Boards of Education in
Decentralizational Reform Term

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・准教授

研究者番号：31516109

研究成果の概要（和文）：自律的学校経営の理論的な検討、及び、包括的な教育改革に関する先行研究の分析を通して、分権改革期における地方行政機構分析の理論枠組みを構成した。また、先駆的事例であるケンタッキー州の教育改革政策を分析し、改革が、学力問題だけではなく、州経済問題、学区財政の不均衡問題、教員養成・採用の問題などを背景としており、そうした背景が包括的な教育改革コンセプトの採用を促したことを解明した。それらの知見や改革政策の分析から、分権改革期の地方教育行政機関の役割について、指示や規制ではない、学校に対する支援機関として役割を再定義することの重要性が解明された。

研究成果の概要（英文）： Firstly, the theoretical framework of local administration mechanism analysis of a decentralization reform term was constituted. Therefore, precedence research on SBM and a systemic reformation concept was analyzed.

The second, elucidating the background factor of the reform of the educational system of Kentucky known as a case of the systemic reform. The following things became clear about the KERA. The social and educational characteristic of Kentucky by the 1980s.

Kentucky had problems, such as the educational financial gap between school districts, the low performance teacher, insufficient institution and equipment, and low quality teaching materials. These problems had caused the result of a student's low academic performance. Moreover, judgment of the Supreme Court seal acting as the opportunity of KERA asked for the change of the whole public education system of Kentucky. From the above thing, it can think as follows. These factors made the reform concept called Systemic Reform to Kentucky adopt.

Finally, the board of education performed neither directions nor a command, but the importance of redefining a role as the support organization to a school was solved.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	700,000	210,000	910,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,200,000	360,000	1,560,000

研究分野：教育行政学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育行政学、分権的教育改革、アメリカ合衆国、学校改善、教育行政機関の役割

1. 研究開始当初の背景

現在、分権改革の下、学校の裁量を拡大し自律的な活動を認めることで、学校の自己改善や、個性的で柔軟性に富む教育サービスの提供を促そうとする教育改革が進んでいる。このような学校改善方略は、アメリカの **School-Based Management** (以下、**SBM**) 政策、イギリスにおける **Local Management of School** 等を代表とし、世界的な潮流と化している。日本においても、中教審答申「今後の地方教育行政の在り方」(1998年)以降、学校の裁量権限を拡大する方向で、教育委員会と学校の関係の見直しが始まっている。

しかし、分権改革を効果的に進展させるための方策は明確となっているわけではない。実施のための効果的な戦略、とりわけ、学校に権限を委譲した教育行政機関の果たすべき役割や、そのための教育行政機構改革の方途はほとんど解明されていない。

日本においても自律的学校経営を中心とした改革が政策化され、教育委員会無用論までも含んだ地方教育行政機構改革が議論の俎上にあがる中で、教育行政機関の果たす役割を再定義し、改革の効果的な遂行のための戦略に関する知見を蓄積することは喫緊の課題である。

以上の課題意識のもと、アメリカの **SBM** 政策を取りあげ、**SBM** に関する理論研究や **SBM** 政策の評価研究、ケンタッキー州の **SBM** 政策の法制度や政策文書などを基礎的資料として用い、教育行政機関の役割転換という視点から分析を加え、上記課題の解明を行ってきた。

そこでは、主として、**SBM** 政策の中心である権限の委譲と共同決定機関の設置は学校改善の重要な構成要素ではあるが、それだけでは学校改善は進まず、教育行政機関によって学校支援体制が整えられなければ学校改善の論理は有効に機能しない事が明らかとなった。

また、政策動向としても、1990年代後半から、**SBM** 政策下で成果の上まら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、**SBM** 政策を教員研修改革や評価方法の見直し、カリキュラム改革などと相互に関連づけて同時に行おうとする **システムック・リフォーム** と呼ばれる改革コンセプトの採用が始まっている(カリフォルニア州、ニューヨーク州、ケンタッキー州等)。

さらに、ケンタッキー州に関する研究からも、**SBM** 政策を含んだ教育改革戦略の形成に当たっては、**SBM** 政策以外にどのような改革を実施することが求められるのか、そして、各改革の相互の関係をどう構築するのかといった、制度設計が大きな課題とな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、「地方教育行政機関の役割の再定義」と「多様な改革の同時実施を特徴とするシステムック・リフォームという改革コンセプト」の2つを分析視点とし、具体的な分権改革政策を取り上げ、その改革戦略の特質を解明することの重要性を示唆している。

本研究は、こうした課題意識に基づき、ケンタッキー州の教育改革政策を分析するものである。

2. 研究の目的

本研究は、**SBM** を中心とした教育改革における教育行政機関の役割を明らかにすることで、分権改革の効果的な実施のための改革戦略、及び、そこでの地方教育行政機関の役割の再定義と機構改革の方途を解明することを目的とする。

研究目的の追求のために、(1) **SBM** をはじめとした分権的な教育改革政策を分析する視点の構築、(2) 分権的な教育改革における教育行政機関の役割に関する事例分析の2つの課題の解明に当たる。

課題(1)については、ホールステッター(Wohlstetter, P)の **SBM** 政策の評価研究など(Wohlstetter, P, Mohrman, S. A, and Robertson, P. J, *Successful School-Based Management*, in Ravitch, D., ed., *New School For A New Century ; The Redesign of Urban Education*, Yale University, 1997, 等) やスミス(Smith, M.S.)の **システムック・リフォーム・コンセプト** に関する研究等(O'Day, J.A., & Smith, M.S., *Systemic Reform and Educational Opportunity*, in Fuhrman, S.H., ed., *Designing coherent education policy : improving the system*, Jossey Bass, 1993 など)の精緻な分析を通して、「分権改革期における地方教育行政機関の役割と機構改革」を考察するための理論的枠組みを構築する。

分権改革において地方教育行政機関は、権限の委譲という役割のみが注目されてきた。本研究はこうした研究動向に対して、新たな分析視角を用いてより積極的に地方教育行政機関の役割を捉えることで、分権的な教育改革政策を効果的に遂行するための改革戦略の在り方を解明するものである。

課題(2)については、分権改革期の改革戦略の見直し期に入ったアメリカにおいて、地方教育行政機関の役割の再定義や、**システムック・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、上記理論的枠組みを活用して分析する。

最終的には、2つの課題の解明を通して、分権改革期における地方教育行政機関の役割の再定義と、そこにおいて必要とされる地

方教育行政機構改革の有り様について明らかにする。

3. 研究の方法

研究目的の達成のために、3つの課題を設定し、その解明を進めた。

(1) 分権改革期における地方教育行政機構の役割と機構改革に関する理論的枠組みの構築

(2) ケンタッキー州の分権的な改革政策の事例分析

(3) 分権化時代における地方教育行政機構の在り方の検討

(1) の分権改革期における地方教育行政機関の役割と機構改革に関する理論構築は、近年のアメリカ教育改革政策を分析する上で必要不可欠な課題である。

これまでの自身の研究において、①「学校に対する支援体制の必要性」、②「システミック・リフォーム・コンセプトの採用」という2点が、現在進みつつある分権改革の見直しで中心的な要素となっていることが解明されている。そこで、理論構築に当たっては、これらの知見を基礎としつつ、ホールステッターやスミスらの研究の精緻な検討を通して、1980年代後期の分権改革初期において改革戦略がはらんでいた問題性と、2000年以降に登場した新たな改革戦略の理論的特質を明らかにする。

(2) の事例分析については、(1) で構成した分析枠組みを用い、ケンタッキー州の改革政策を分析する。ケンタッキー州は、1990年に Kentucky Education Reform Act 1990 (以下、KERA) を制定し、SBM 政策を中心としつつ、アカウントビリティ施策やカリキュラム改革、学校支援体制の整備等を同時期に相互に関係づける改革政策をいち早く実施した州であり、最も大規模で先進的な事例である。

改革政策、改革政策の評価に関する一次資料収集などの現地調査を実施し、得られた資料の分析を行う。

(3) に関しては、(1) 及び (2) で得られた知見を用いて、分権化期における地方教育行政機構の在り方を解明する。考察に当たっては、主として、学区教育委員会の支援体制と改革成果の関係、改革戦略の構造的性質とそこにおける学区教育委員会の役割と機構改革に焦点を当てる。

4. 研究成果

まず、課題 (1) 分権改革期における地方教育行政機関の役割と機構改革に関する理論構築に関しては、「SBMに関する理論研究・政策研究」、「SBM 政策の評価研究」、「システミック・リフォーム・コンセプトに関する研究」を中心に、学区教育委員会の役割研究や学校改善を推進する教育長の特性に関する

研究までを視野に入れ文献の収集と検討を行った。特に、SBM 研究の中心である Murphy (1991)、システミック・リフォーム研究についてはスミス、クルーン (Clune, W. H)、オデイ (O' Day, J. A) らの先行研究の精緻な分析を行った (例えば、Clune, W. H., *Systemic Educational Policy, A Conceptual Framework*, in Fuhrman, S. H., ed., *Designing coherent education policy: improving the system*, Jossey Bass, 1993 など)。

そうした分析の結果、分権改革においても、教育委員会の指示や規制ではない、学校に対する応答的・支援的な活動が改革の重要な駆動因となることや、そうした視点から分権的教育改革政策を分析する必要があることが明確となった。

得られた知見から構築された分権改革分析のための理論的枠組みは、「分権改革の中でも学校は支援を必要としており、カリキュラム・スタンダードを中核としつつ、それらに適合した、教育評価の改革、教材の改革、教員養成・採用・研修の改革、学校改善に関する支援の提供、学校の成果を測定し支援を提供するためのアカウントビリティ・システムの構築が、パッケージでなされる必要がある」というものである。

また、本理論枠組みを用いて日本における学校支援事業の分析を行い得られた知見を、分権改革期の学校支援の在り方に関する論文として発表した (雑誌論文②)。

論文においては、分権改革期における公立中学校に対する大学の支援提供の在り方を、高知県教育委員会が実施している「教科指導エキスパート事業」(以下、エキスパート事業) と高知大学教育学部で行った「学生ボランティアによる学校支援」の事例分析を通して解明している。

得られた知見を端的に示せば、次のようになる。日本においても分権改革が進展する中で学校は自律的に学校改善を進めていくことが期待されている。現在においては、特に、児童・生徒の学力向上を中心とした学校改革・学校改善が強く求められているところである。

そうした中で、例えば、学校に学校改善計画の作成を求め、その達成状況を検証している自治体もあるが、各学校が自校の状況にあった学校改善プランを立案し、そのプランを効果的に実施していくためには、校長の効果的なリーダーシップや高い組織的力量が備わっていることが求められる。しかし、こうした組織的力量の向上は学校単独では難しい。エキスパート事業の分析からは、学校に対する教育委員会や学校外部の専門家の支援が必要不可欠であることが見てとれる。

エキスパート事業における大学教員の学

校経営的側面に対する支援は、こうした点に対する効果的な支援になりうるものであった。大学教員による学校支援は、これまで、教科指導に対する支援や教材研究、教材開発に関する支援が中心として考えられてきたが、現在の学校が強く求められている学校の組織的力量的向上やそのための学校経営改革に対する支援へのニーズが分権改革期の学校にはあることが解明された。

また、そうした学校改善計画の実施を人的資源という側面から支援することも重要であることも解明された。学校が自身のおかれた現状や親や生徒のニーズ、あるいは、現代社会において期待されている教育目標の達成などを含んだ、野心的な学校改善計画を形成し実施しようとするれば、必要とされる人的なリソースは莫大である。そうした場面において、学生ボランティアによる活動は効果的な支援を形成出来る。

このように、分権改革期の学校は、学校外部からの支援を必要としており、教員による学校の経営的側面への支援と学生による支援の両者を組み合わせた学校支援活動は、分権改革期の学校への効果的な支援提供であるということが明らかとなった。

次に、課題(2)ケンタッキー州の分権的な改革政策の事例分析については、ケンタッキー州の教育改革政策に関する現地調査を実施した。主としてケンタッキー大学において一次資料の収集にあたり、州の政治的・経済的特性、州教育財政、州教育の歴史と課題、教育政策改革に関する州法制、政策導入の背景要因、ケンタッキー州教育改革法の全文、教育改革政策評価に関する一次資料の収集を行うと共にその考察をすすめて、ケンタッキー州の教育改革政策の分析を行った。

ケンタッキー州の教育改革政策の分析からは、ケンタッキー州の教育改革形成の背景をなしている、教育改革にいたるまでの展開と州教育の持つ課題、州の政治的・経済的な状況とその問題点、教育財政上の課題について考察を行った。分析からは、①KERA がシステミック・リフォーム・コンセプトを採用した教育改革となった背景と②KERA 形成までの展開と KERA の特徴、という 2 つの点が解明された。それぞれに解明された知見を端的に示すと以下ようになる。

第一に、KERA がシステミック・リフォーム・コンセプトを採用した教育改革となった背景を解明した。分析からは、ケンタッキー州の政治的・経済的課題(政治的リーダーシップの問題と州経済の不振)、学区財政の不均衡、教員養成・採用の非効率・不公正などの問題を背景としてシステミック・リフォームをコンセプトとする改革として KERA が形

成されたことが明らかとなった。得られた知見は、ケンタッキー州における教育改革形成の背景と改革戦略の特徴に関する論文として発表している(雑誌論文③)。

論文においては、KERA が包括的な教育改革として構想・形成された背景的要因を、主としてアメリカ各州の教育改革の底流をなしていると考えられる全米レベルの教育改革の展開と、1980年代までのケンタッキー州の政治的・経済的・教育的な要因に焦点を当てることで解明している。

まず、アメリカでは、1986年以降の改革トレンド(第2の改革の波)の評価研究が、ボトムアップの改革戦略の課題を指摘する中で、新しい教育改革のコンセプトの模索が行われている。「School to School」アプローチと呼ばれたボトムアップの改革戦略は、一部の学校の教育改善に成功したが、その一部の学校の変革は、他の学校に広がることがなかった。

SBM 施策の評価研究の分析からは、SBM 施策において学校改善を引き起こし生徒の学力向上に成功した学校は、必要とされる様々なリソースを有していたり、あるいはその獲得に成功した少数の学校であった。現在進んでいる教育改革では、生徒の高レベルの学力達成(複雑な問題を解決する能力、より高いレベルの思考力等)に改革のフォーカスは移されつつあるが、これらの目的を達成するためには、校長や教師は、委譲された権限についての共同による意志決定での主要なリーダーシップの発揮、より効果的なカリキュラムの形成、新しい学習指導の方法や教材の開発、全体的な学校改善計画の計画といった新たな役割をうまくこなす必要がある。

学校がそうしたことが可能な組織的能力を有しているか、そうした能力を備えることができるような環境が整っていないと、学校改善は始まらないし、始まったとしても維持することは非常に困難である。また、こうした組織的力量的向上させるための機会を単独で見いだすことは難しい。

改革の第2の波のようなアウトプット型の改革の中では、SBM 政策とアカウントビリティ・システムのみが注目を浴び、学校への支援提供は考慮されることが少なく、州集権化と学校分権化の中で、学区教育委員会もまた顧みられることがなかった。しかし、SBM 施策下の多くの学校で授業改善を引き起こし学校改善を実現させるためには、学校が自己革新を進めていけるだけの組織的力量的構築していくための仕組みが必要であり、教育委員会や専門職団体の役割に再び注目しなくてはならない。

そうした中で、トップダウンのアプローチとボトムアップのアプローチとを組み合わせた改革戦略が模索されていく。SBM 施策や、

教員研修の改革といった個々の改革施策を個別に、相互に関係づけずに別々に行う改革実施＝Piecemeal な改革実施から、様々な改革施策を同時に相互に関連づけて行う改革実施＝Systemic な改革実施へのアプローチの変更である。

そこにおいて、Systemic-Reform Approach と呼ばれる改革コンセプトに基づく教育改革に注目が集まり、こうした全米的な改革トレンドが、1990年代の各州の教育改革に改革アイデアや改革コンセプトを提示し、各州の改革の大きな底流を形成していることが解明された。

次に、ケンタッキー州独自の課題である。ケンタッキー州は、教育問題の背景を形成する政治リーダーの問題、学区間の教育財政格差を中心とする教員の質、施設・設備、教材などの課題を重層的・複合的に抱えており、それらが児童・生徒の学力達成の低迷という結果を生み出していた。

・1980年代までの州の教育課題

多くの教育に関する指標で全米最下位におかれる問題を抱えていた。教育財政の側面から見ると、1987年までの生徒一人あたりの教育費支出は3,355ドルで、全米平均である4,216ドルを大きく下回っている。

・教育財政の地域間不均等

ケンタッキー州の最も貧しい10学区の生徒毎の教育税の配分と、最も裕福な10学区の比率は約1対6。生徒毎の年間租税の歳入は、最も裕福な地方でのアンカレッジ学区の3,186ドルから、最も貧しいエリオット学区とオスリー学区での120ドルまでの幅。

・社会的・経済的な課題

ケンタッキー州の住民は、州の産業的な特性と関わって、アカデミックな学業成績ではなく、実践的な技術を高く評価する傾向がある。州の産業基盤は、農業と低い技術の習得者でも可能な製造業であり、そうした産業が就労人口を吸収しており、より高い学歴の獲得やそれに伴うより高度な技術の習得の必要性は、大きな課題では無い。

・改革背景としての経済状況の悪化

アメリカ全体の経済的な低迷が続き州の歳入不足が目立ち始める中、ケンタッキー州においても、若者達の主要な就業先であった低い技術の工場仕事がなくなり始め、雇用状況が悪化し失業率の増加が進行し、新しい産業の誘致促進を図るが、より集約的で高度な産業に必要な、高いアカデミックなアチーブメントを含んだ高度な知識と技能に関して準備された若者は少なく、学歴不足、学力不足という教育上の問題に直面した。

このような状況の中で、ケンタッキー州内において、教育改革の動きが顕在化していく。

・ケンタッキー教育改革法の成立と特徴

KERA 成立の直接の契機は、よりよい教育の

ための評議会が、1985年11月20日に、フランクリン連邦巡回裁判所で、学区間財政の不均等を問題と、それに付随して現れている教育機会の不平等に関して裁判を提訴したことである。

1988年5月31日に、裁判所は原告勝訴の判決を下し、ケンタッキーの学校財務システムが違憲で差別的であるとし、公正で効率的な教育を提供するための具体的な対策を立てることをケンタッキー州議会に義務づけた。州政府は控訴するが、1989年に最終審が結審し、最高裁判所判事は、「貧しい子どもたちも金持ちの子供たちも、適切な教育への同様の機会とアクセスを与えられなくてはならない。現在の公立学校システムは違憲であった」とし、議会に対して1990年の立法のセッションの終了までに公教育の新しいシステムを作ることを命じた。

以上のように、KERAは、州の公教育システムを違憲とした、1989年のケンタッキー最高裁判所判決をその発端としており、それは、学区間の学校財政の不平等問題から始まったが、その過程で、従来の人事やカリキュラムの非効率性、生徒の学力水準の低さなどが問題視され、州全体の公教育の効率的な稼働に必要な措置を求めるものとなった。

そのため、州政府は、州教育の個々の問題に、個々別々に対応する Piecemeal-Reform ではなく、一気に公教育システムの全体を改革するという Systemic-Reform コンセプトを採用したのである。

第二に、KERAの原案を作成した「教育改革のための特別委員会」と「教育水準のための評議会」の活動を分析し、KERA形成の過程を明らかにした。得られた知見は論文としてまとめ発表している（雑誌論文①）。

「教育改革のための特別委員会（Commonwealth Task Force on Education Reform）」は、州政府に教育改革を義務づけた州最高裁判決に対応して作られた立法の特別委員会である。「学校の教育水準のための評議（Council on School Performance Standards）」は、ウィルキンソン知事が自身の教育改革推進のために設置した委員会である。両者は、徐々に連携し、共に KERA の原案を作成していく。

ウィルキンソン州知事の強力なリーダーシップのもとで公教育制度の全体の見直しが基本的な方針としてたてられたこと、評議会が経済界・産業界の代表を議長とし、これまでの教育制度に縛られない抜本的な改革を企画し得たことから、評議会の示す改革案は包括的な教育改革へと進んでいった。

特別委員会は、評議会の提案と基本的方向を同じくしながら、あるいは、評議会の提案内容に関して、より具体的な改革方略を構想するものとなっている。評議会の中核的な提

案は、特別委員会のカリキュラム小委員会に送られ、特別委員会報告の提案する改革の中心を形成することになる。改革は両者の協働によって包括的な教育改革としての特徴を備えていくことになった。

以上の2つの分析を通して、KERAがシステミック・リフォーム・コンセプトを採用した背景と、そうした特徴を持った改革政策として形成された過程とが解明された。

課題(3)の分権化時代における地方教育行政機構の在り方の検討については、上記(1)(2)で得られた知見をもとに、分権改革期における地方教育行政機関の役割に関して基礎的な分析を行った。

分権改革期における地方教育行政機関の役割については、教育委員会が指示や規制ではない、学校に対する支援機関として役割を再定義することの重要性が解明され、その具体的内容に関してもいくつの知見が見いだされたが、地方教育行政機構の改革方途の解明のために、先駆的事例であるKERAの分析を継続し、研究知見の蓄積に当たっている。

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3件)

- ① 柳林信彦 「米国ケンタッキー州における教育改革(Kentucky Education Reform Act 1990)形成の背景と改革戦略の特徴ーアメリカにおける教育改革の展開とケンタッキー州の社会的・教育的要因に焦点を当ててー」、高知大学教育学部研究報告、査読無、71巻、2011、pp. 39-51.
- ② 柳林信彦 「分権的教育改革期の公立中学校への大学の支援の在り方に関する一考察ー教育委員会と連携した学校支援事業の分析を中心にしてー」、高知大学教育実践研究、査読無、25巻、2011、pp. 155-163.
- ③ 柳林信彦 「ケンタッキー州における教育改革(Kentucky Education Reform Act 1990)形成の展開とその背景ー教育改革のための特別委員会と教育水準のための評議会の活動を手がかりにしてー」、高知大学学術研究報告、査読無、59巻、2010、pp. 165-176.
(<https://ir.kochi-u.ac.jp/dspace/handle/10126/4753>)

[学会発表] (計2件)

- ① 堀和郎、柳林信彦 「教育長ー首長の役割関係の関連要因とその帰結に関する試論ー市区町村教育長に対する全国調査データを基にしてー」、日本教育制度学会、2009年11月14日、常葉学園大学(静岡県)。

6. 研究組織

(1) 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・准教授
研究者番号：31516109

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし