

平成 28 年 6 月 9 日現在

機関番号：16401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25381082

研究課題名(和文) アメリカにおける分権的教育改革の新しい改革戦略の特質

研究課題名(英文) The Characteristics of the New Reform Strategy of Decentralizational Education Reform in the United States

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・准教授

研究者番号：30516109

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、ケンタッキー州の教育改革政策(KERA)の分析を通して、システム・リフォーム・コンセプトにおける教員制度改革の特徴と位置づけについての知見を得た。教員制度改革は、カリキュラムやアカウンタビリティ等のKERAの他の改革施策とタイトに結びつけられ、例えば、カリキュラム改革を実現できる教員養成改革等、KERAを実現できる教員制度を求めるものであった。

また、KERAの改革戦略の分析の知見から分権改革期の教育行政機関の役割転換の考察を行い、教育委員会が政策形成能力や発信力・調整力を高め、専門性を発揮し、首長や首長部局に協働のパートナーとして自身を認知させることが重要との示唆を得た。

研究成果の概要(英文)：In this research, by analysing the Kentucky Education Reform Act (KERA), it obtained that knowledge of the characteristics and position of teacher institutional reform in a Systemic Reform Concept. Especially, distinctive feature was became that the performance-based teacher training and qualification authorization are combined tightly with other reform policy of KERA such as curriculum or accountability.

Consequently, it proved that the following points are important.(1)The board of education needs to demonstrate its specialty, by developing the ability of Educational policy-making, dispatch power and adjustment power.(2) Accordingly, the board of education lets a Head and a Head Department recognize itself as a partner of collaboration.

研究分野：教育行政学

キーワード：地方教育行政機構 アメリカ教育改革 国際情報交換 教育委員会制度 分権的教育改革 システム・リフォーム

## 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、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アウトプット・コントロール型の学校改善方略が、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。

しかし、分権的教育改革を効果的に推進するための方略、例えば、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、分権改革の学校や教員に期待される新しい資質や役割、あるいは、その習得を支援するための仕組みの形成などはほとんど解明されていない。

日本においても、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方」(1998年)以降、自律的学校経営を中心とした改革が政策化されると共に学校評価の導入が始まっており、また、中央教育審議会から「教職生活全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上策について」(2012年)が提出され、分権改革期における教員の質的向上の在り方も大きな政策イシューとなっている。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よい。

以上の課題意識のもと、これまでアメリカの SBM 政策の理論研究や SBM 政策の評価研究、ケンタッキー州の分権的教育改革政策の分析を行い、上記課題の解明を行ってきた。ここでは、次のような点が解明された。

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が、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 政策に関して、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こと。

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、学区の学校支援機関への役割転換、あるいは、分権改革期の教員に必要とされる専門性の確立とその形成のための資格・養成・研修改革の進展、そして、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的行動があること。

また、ケンタッキー州の教育改革に関する

研究からは、システム・リフォーム・コンセプトが期待される背景や、コンセプトを採用した改革政策におけるアカウンタビリティ施策やカリキュラム改革施策、SBM 施策の位置づけと相互関連、そして、各改革施策の相互の関係をどう構築するのかという制度設計が、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。

## 2. 研究の目的

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、分権的教育改革の新しい動向における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である Kentucky Education Reform Act 1990 (以下、KERA) を分析対象として取り上げ、それらの課題を解明しようとするものである。

KERA を分析対象とすることは、次のような理由による。アメリカにおける分権的教育改革の新たな展開の中で、ケンタッキー州における教育改革は、先駆的事例を提供するものである。ケンタッキー州は、長い間、学力水準の低さや学区間の教育費の不平等性、教員の質についての課題など、十分とはいえない教育環境が問題視されてきたが、1990年に KERA を成立させ、広範な、かつ、ドラステックな教育改革に乗り出した。ケンタッキー州の教育改革は、全州規模の最も包括的な改革であり、現在進められている新しい教育改革潮流における注目すべき重要な事例となっている。

本研究では、KERA を「1. 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」、「2. 教員の質の向上のための諸施策(養成・資格・研修・支援)の見直し」、「3. 包括的教育改革(システム・リフォーム (Systemic Reform))」と呼ばれる改革コンセプト」という3つの視点、特に、2と3の視点を中心に用いて分析し研究課題の解決に当たった。中心的に用いた、2と3の視点について詳しく述べると、次のようになる。

視点2に関しては、分権的教育改革は、学校を学校改善の中核として改革を駆動させていくが、そうした学校改善を支えられる教員、つまり、分権改革期の教員像の形成が求められているという視点である。例えば、アメリカ教育改革の第2の波の中では、SBM が改革のメインストリームを形成したが、SBM 政策の評価研究では、SBM は一部の学校の改善には成功したが、それらが複数の学校には広がらず、全体的な学校改善を導かなかつたことが示されており、SBM を成功に導くためには、学校の組織力の向上が必要不可欠であり、その中には、SBM という改革方略下で活躍できる教員の職能開発が含まれているこ

とが解明されている。

ケンタッキー州の改革においても、教員像の模索や教員の養成・資格・研修・評価の見直しが構想・実施されている。

視点3は、次のようなものである。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、アカウンタ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、システムック・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。

最終的に本研究では、これら3つの視点によるKERAの分析から得られた知見を活用し、分権的教育改革が進む日本において、その効果的な遂行のための改革戦略の在り方や、学力向上や学力格差の解消に取り組まなくてはならない状況にある日本の教育委員会が、効果的な教育委員会となるための在り方について解明するものである。

現在、日本においては、中央教育審議会答申「教職生活全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上策について」(2012年)が出され、分権改革期において、自律的な学校改善に参画できる教員、学校の状況に合わせて専門的力量を継続的に向上させていくことができる教員の養成や研修の在り方の解明が急務となっている。本研究では、分権改革の先駆的事例であるアメリカの改革における教員制度改革の有り様を分析することで、そうした課題の解明に貢献しようとするものである。

また、教育行政機関から学校への権限委譲を中核とする分権的教育改革に関して、「効果的な学区」論を研究視角として採用し教育行政機関の新たな役割を解明することで、分権改革研究の新たな視点も提供できよう。

教育委員会の積極的な役割の解明は、その存在意義を再確認させ、教育委員会再生の方策を示すことに繋がる。本研究は、分権的教育改革の中で、学力向上や学力格差の解消に取り組まなくてはならない日本の教育委員会が、効果的な教育委員会となるための有効な示唆が得られるという意義も主張できるだろう。

### 3. 研究の方法

本研究においては、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た。

1 分権的教育改革の新しい展開における改革戦略分析のための理論的枠組の構築

2 ケンタッキー州の教育改革の事例分析(教育行政機構改革、教員改革、改革戦略を中心に)

3 分権的教育改革の新しい展開における改革戦略、特に、地方教育行政機構の在り方

の検討

特に、2を中心として研究推進を行うと共に、1及び2の知見、そして、これまでの研究において獲得してきた研究成果を活用して、3の解明を行う。

1に関しては、「効果的な学区」論の精緻な検討とシステムック・リフォーム・コンセプトの理論研究の検討と改革を実施している州の政策理念の分析を行う。

2については、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。ケンタッキー州での現地調査を実施し、特に、「教育行政機関の役割転換」、「分権改革期の教員に必要な資質とその向上のための施策の在り方」を解明する。

そして、3として、これまでの研究成果も活用し、分権的教育改革の新しい展開における改革戦略を、特に、地方教育行政制度のあり方を中心として解明する。

### 4. 研究成果

(1) システムック・リフォーム・コンセプトの改革戦略としての特徴

課題1については、次のような成果を得た。

システムック・リフォームと呼ばれる全州的で包括的な教育改革コンセプトは、アメリカ教育改革の第3の波において注目されている改革コンセプトである。それは、全ての生徒の高いレベルでの学力向上という今日的な目標の達成をにらんで、全州的なカリキュラムのフレームワークを形成し、そうしたカリキュラム改革にその他の改革施策を相互に関連づけて行おうとすることから、カリキュラムに基盤をおいた改革(Curriculum Based Reform)とも呼ばれているものである。

その特徴は、

(1) 一貫した改革理念の提示とその共有

改革理念の提示と共有

全州的な学習指導の首尾一貫したシステム(カリキュラム・フレームワーク)の構築

組織改革とそのための明確な目標の提示

(2) 包括的な改革施策と改革相互の関連づけ

カリキュラム・フレームワーク、学校組織改革、アカウンタビリティ制度改革、教員制度改革、予算改革、そして教育行政機構改革等を同時に相互に関連づけて実施する。

(3) ボトムアップの改革とトップダウンの改革の併存

とまとめられる。

以上のことは、次のような事を示している。州が主要科目に関して、カリキュラム・スタンダードを設定し、このスタンダードに基づ

いた学習評価を行う。そのためには、このスタンダードに基づいた、教科書や教材の選択あるいは、このスタンダードの内容を効果的に教授しうる教員の養成・研修、そして免許制度等の改革を行う必要がある。また、学区や学校の自律的な改善活動は、上記改革の推進の程度によって図られ、それら評価に基づいて学校を支援し得るような教育行政機構への改革が構想されることとなる。

このように、システムック・リフォーム・コンセプトは、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行う改革実施、すなわち、Piecemeal の改革実施における課題を克服しようとするものである。それは、改革の断片的な実施は、複数の改革目標の併存、非効率な学校支援、教師の仕事の複雑化を引き起こし、効果的ではないとの反省にたつものである。

例えば、SBM 施策についても、自律的な学校経営を成功裏に行うための学校の組織的力量的向上のための支援体制を整備することやカリキュラムや学校評価のスタンダードを提示し、学校の意思決定を方向付けることで学校を支援等の改革施策が SBM 施策と相互に関係づけられながら実施されることによって初めて、学校改善を効果的に進めることができるということである。

これらはまた、アメリカの教育政策環境の断片化という問題の克服の方途でもある。アメリカにおいて、学校改善の成功やその支援の実施を阻む障害の一つが、断片的で、複雑で、多層的な教育システムである。例えば、州レベルにおいては、州議会と州教育委員会の両方が、立法の任務を行ない、そして、ローカルなレベルでは、市当局と学区両方が学校の管理運営と資金供給に影響を与えている。また、教育政策について見ても、学校関係者は、連邦政府による誘導政策や連邦裁判所による判例に直面させられる一方で、州教育長、州議会、学区教育長と教育委員会、校長、教師、利害関係者も政策形成と実施区に大きな影響を与えている。これらの多くの、利害関係者が、カリキュラムと教材、現職教育と教員養成、評価、出席率の向上といった生徒に関する教育方針等に関わっている。

それぞれの政策レベルにおける政策当局は、独自の予定、政治的な利権、多様な利益団体を有しており、これらの間では、ほとんど意識的な調整がなされていない。この、断片的な政策システムは、教育内容や学習指導の方法についての、支援に関する問題を作り出し、その解決を妨げている。

こうした課題への解決のための方途の一つがシステムック・リフォーム・コンセプトである。

## (2) KERA における教員制度改革の分析

課題 2 については、次のような成果を得た。

こうした特徴を持つシステムック・リフォーム・コンセプトに関して、ケンタッキー州における教育改革は、先駆的事例を提供するものである。では、KERA における教員制度改革施策の特徴とシステムック・リフォーム・コンセプトにおける位置づけはどのようなものとなっているのか。本研究では、特に、Education Professional Standards Board(以下、EPSB。教員の専門性に関する水準委員会)に着目した。

### KERA 以前の教員制度

1980 年代においてケンタッキー州の教員の資格認定などを行っていたのは、Council for Teacher Education and Certification(以下、CTEC。教員養成と教員資格認定委員会)であった。CTEC は、州教育局内の、初等・中等教育に関する委員会の管轄下の委員会である。メンバー構成は、州立大学(8校)の教育学部長各校1名(8名)、私立のカレッジからの代表3名、ケンタッキー州教育協会(Kentucky Education Association(以下、KEA))14名、教育に関する利害関係者グループ9名である。議題の設定は、州教育局(Kentucky Department of Education(以下、KDE))の教員養成・資格認定部の部長の権限とされているが、全34名の委員の内、州立大学の教育学部長(8名)とKEA代表者(14名)が、多くの枠を占めており、両者の発言権が強かったことが確認できる。

### Education Professional Standards Board の設立

KERA においては、こうした教員に関する資格認定の組織として EPSB を設置し、既存の組織であった CTEC からその役割を移行することが設計されていた。

EPSB は15人のメンバーによって構成される。15名は、教育長、高等教育委員会の常任理事と教育長によって指名された13名である。13名の内訳は、小学校、中等学校あるいは中学校、高校、特別支援教育学校、中等教育段階の職業学校の教員代表8名、学校管理職代表2名(内1人は、校長)、学区教育委員会代表1名、教育カレッジの学部長代表2名。メンバー構成からは、教員代表が多数を占め、専門家支配の委員会構成となっている。

### Education Professional Standards Board の役割

CTEC に替わって新しく設置された EPSB の持つ権限と責任は、次の6点にまとめられる。

- (a) 教員の資格認定に関するスタンダードと必要条件の確立
- (b) 教師教育プログラムの認定・評価のためのスタンダードの設定
- (c) 教員資格の発行、更新、停止、取消
- (d) データの保存、州知事と立法府の研究委員会への報告の提出、マイノリティの教員

## 候補者の求人のための勧告

(e) 教員認定プロセスの簡素化と合理化

(f) 専門職倫理の開発

具体的には、例えば、次のようである。

### ・教員の資格認定

教員の資格認定の権限と責任は、EPSB に与えられた。KRS は、全ての教員の資格認定の権限が EPSB にある事を規定している。また、KRS では、新任教員になるための最初の資格認定手続きの一環として、筆記試験を実施する旨定めているが、その資格認定試験に関する事項も EPSB に任されている。

### ・校長資格の認定

EPSB は、高等教育機関における学校管理職の養成プログラムに関する条件の確立から始まり、養成プログラムの認可、養成プログラムの評価、校長資格授与のための試験の開発、新任の校長と副校長のインターンシップ制度の開発まで、非常に広範な権限と責任を有している。

### ・教員資格の失効

EPSB は、校長・教員資格の失効に関する権限も有している。教員の職の保障という観点から、その失効の理由や手続きが法規中に記載され、厳格な運用が計画されている。

### ・教員養成機関・プログラムの認定

教員養成機関やプログラムの認定や質保証も EPSB の権限である。教員資格は、カレッジや大学、地方学区の養成プログラムにおいて獲得することができるが、そこでのカリキュラムは EPSB で決定された規則に基づいたカリキュラムであることが求められるし、教員養成を行おうとする機関は、EPSB に認可されていることが要求される。

KERA と連携した教員養成と資格認定の具体化

EPSB は上記したような広範囲な活動を始めて行くが、大きな課題があった。それは、KERA に示されている改革目的や教育目標と教員養成・教員研修との関係が整理されていなかったという点である。KERA では、改革全体における教員養成と資格認定の位置づけは十分に規定されていないし、これらの分野については、重要な新しい改革を求めているなかった。

そのため、1993年に州知事により、教員養成に関する州知事の特別委員会 (Governor's Task Force on Teacher Preparation) が新たに設立され、KERA に示された教育目標と教員制度改革の連携の充実が図られていく。特別委員会は、KERA があまり扱わなかった、パフォーマンススペースの教員養成と資格認定について議論するとともに、教員の養成と資格認定を KERA のカリキュラム改革やアカウントビリティ改革などのその他の改革施策との関係を強めることを構想していく。

特別委員会は、12月に州知事と議会に報告書を提出するが、そこでは、4つの目的 (broad

goals) と 8 つの優先領域 (priority areas) 、22 の具体的勧告 (specific recommendations) がなされた。

KERA との関係では、次の 3 つの点に注目しておきたい。

- ・すべての教員養成機関に、KERA の目標の達成へ専心し、KERA の期待に従うように要求する
- ・すべての教員養成プログラムの評価のための計画の策定と、KERA の期待と合致しないプログラムの承認の取り消し
- ・免許と資格認定を申し出ている初任者と経験を有する教員の技能を測るための全州的な教育資格認定センターの設立

これらは教員制度改革と KERA とをタイトに結びつけようとする改革案であったが、議会は、新しく開発・運営しなくてはならないプログラムに関する資金を用意していなかった。他の制度改革と結びついた改革は、必然的に大規模な改革となり、実施のために新しく開発・運営しなくてはならないプログラムの費用はたいへん高価なものとなっていく。そうした場合には、教育委員会単独に必要な資金を用意することは、現実的ではなく、大規模に予算を編成・投入するためには、首長や住民の理解が不可欠となる。

KERA における教員制度改革は、大きな財政出動を必要とし、こうした改革施策は政治的アリーナでの決着を必要とすることが解明された。

### (3) 分権改革期の地方教育行政制度

課題 3 については、次のような成果を得た。

これらの KERA の分析から得られた知見は、分権的教育改革期の地方教育行政機関改革に対してどのような事柄を示唆するのか。

最後に、本研究の知見に加えて、これまでの研究で得られた知見も活用しながら、限られた中ではあるが、日本における分権改革期の地方教育行政機構改革に関する試論的な考察の成果を示しておきたい。

#### 分権改革期の日本の教育委員会

日本の教育委員会制度も、分権改革の推進の中で、その役割遂行の在り方の模索が行われている。分権改革が推進され基礎自治体への権限の委譲が進む中で、教育委員会への期待が高まると同時に、より高い政策形成・遂行能力や学校支援力が求められている。

また、大規模な教育委員会制度改革もなされた。2014年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律 (以下、地教行法)」の改正により、教育委員会は、合議制の執行機関という性格は残したが、教育長と教育委員長が統合され議会の同意を得て首長に任命される新「教育長」が設置されると共に、自治体の教育行政の基本方針を定める首長主宰の



「総合教育会議」が創設された。改革の特徴の一つは、首長と教育委員会の関係構造を変え首長の権限を強化し、自治体行政の総合行政化を進めるところにあるといえる。

こうした中で、日本の教育委員会は地域の現状や教育課題に合わせた教育振興基本計画の策定と実施が求められると共に、複雑多様化し学校や教育委員会独力では解決が難しい課題の解決のために、首長部局や地域住民、あるいは、保護者といった教育を巡る様々なステイクホルダー（Stakeholder、利害関係者）との連携協力体制の構築のための力も求められている。

#### 教育委員会が備えるべき力量

分権的教育改革の効果的な実施のためには、各改革施策を相互に結びつけ実施する事が求められるが、そのために改革は大規模となり、実施のコストは大きなものとなる。KERAにおける教員制度改革からも、上記課題が示唆された。こうした改革戦略の実現においては、教育委員会単独での構想は現実的ではなく、首長（部局）や住民の理解も必要なものとなる。

例えば、高知県教育委員会と高知市教育委員会は、学校の教育力向上支援策として、人的支援を行ってきた。学力向上支援チームによる学校訪問指導、指導改善加配や教科指導エキスパート派遣、中学校学習習慣確立のための緊急支援事業（高知市重点支援、中学校学力向上補助員 16 名、学力向上スーパーバイザー 2 名）などの施策が行われている。

これらの人的支援をともなう施策は大きな予算を必要とするものであるが、これらが実現された背景には、教育関心の高い首長の理解と後ろ盾が重要であること、そして何より、教育長の強いリーダーシップと、それを具体化し粘り強く学校の理解を得ながら実施を図っていく力量の高い教育委員会が必要不可欠であることが高知県の学力対策施策の分析から解明された。

教育委員会制度が変わり、首長（部局）との関係が非常に強くなってきているが、総合教育会議の中で教育委員会の主張をある程度しっかりとその中に盛り込むことができれば、教育委員会単独だけではできないような、もっとダイナミックな施策展開も可能となってくることが示唆される。

一方で、教育委員会は、教育委員会として教員の資質向上や学習内容の充実を基盤として、その上で課題に対してどのように専門性を発揮し、また、発信をしていくのが課題となる。

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り、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ことが解明された。

#### 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 3 件)

- (1) 柳林信彦「改革期における地方教育行政制度の課題」、『教育制度学研究』(査読無) 第 22 号、2015 年 11 月、pp.136-151.
- (2) 柳林信彦「日本教育行政学会研究推進委員会編『首長主導改革と教育委員会 現代日本における教育と政治』」(書評)(査読無)、『日本教育政策学会年報』、第 22 号、2015 年 7 月、pp.206-209.
- (3) 柳林信彦「Kentucky Education Reform Act 1990 における教員制度改革施策の特徴 (1) Education Professional Standards Board に着目して」、『高知大学教育学部研究報告』(査読無) 第 75 号、2015 年 3 月、pp.9-16.

〔学会発表〕(計 2 件)

- (1) 柳林信彦「改革期における地方教育行政制度の課題」(企画・コーディネーター・司会) 日本教育制度学会第 22 回大会公開シンポジウム、2014 年 11 月 9 日(於: 高知大学)
- (2) 柳林信彦「わが教育委員会のこれまでの取り組みと新教育委員会制度の困難と可能性」(司会) 日本教育行政学会第 49 回大会特別企画シンポジウム、2014 年 10 月 10 日(於: 東京学芸大学)

#### 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教育学部門・准教授

研究者番号：30516109