

東京大学大学院教育学研究科附属学校教育高度化センター・教育学部附属
中等教育学校共催シンポジウム「教育の質保証と多様な学習成果の評価」

ガバナンス改革と教育の質保証

2014.11.1

大桃敏行

本報告の構成

- 1 ガバナンスとは
- 2 NPM型ガバナンス改革の展開
- 3 評価制度の整備と教育の質保証
- 4 保証すべき教育の質と評価の在り方の検証

1. ガバナンスとは

「ガバナンス」という言葉の多様な用いられ方

パブリック・ガバナンス、コーポレート・ガバナンス、
コミュニティ・ガバナンス、ローカル・ガバナンス、グ
ローバル・ガバナンス、グッド・ガバナンス、デモクラ
ティック・ガバナンス ……



政府・民間の両部門、地方から国際までの各レベル、
さらに規範的意味合いを含んで用いられる場合も

(大桃 2009: 9)

ガバナンス:「統治」「協(共)治」

- 政府 (Government) による統治 (Governance)



- 標語:「ガバメントからガバナンスへ」
多様なアクターによる統治 = 協(共)治



- ガバナンス: 多様なアクターの関わりによる
舵取りあるいは公共サービスの提供

ガバナンス論の背景(1)

- 政府の統治能力の低下への問い
社会的変化への伝統的な統治方法に頼る統治主体の適応性が問われる
- 社会の統治可能性の低下、統治不可能性の上昇への問い
社会における多様性、複雑性、動態性の増大→統治の困難性の増大



(宮川 2009: 4)

ガバナンス論の背景(2)

- ガバナンスの新しい源の認識

水平的・垂直的に源の拡散したかたちのガバナンスへ→一方的な統治・被統治の関係から、国家および政府と国際社会も含めた社会との相互作用関係へ

水平的: 国家と利益集団やNGO、NPOなどの諸組織との相互作用

垂直的: 国際機関やEUのような地域的超国家機関、地方政府などとの関係

(宮川 2009: 7)

2. NPM型ガバナンス改革の展開 (NPM: New Public Management)

NPMの基本原則

- ①成果志向(投入志向や手続き重視から産出重視への移行)
- ②顧客志向(行政サービスの受け手である住民の顧客としての位置づけ、顧客満足度の重視)
- ③市場機構の活用(行政内部および外部を問わず競争を通じての質と効率性の改善)
- ④分権化(行政運営をなるたけサービスの現場に委譲、権限と責任を委譲して柔軟性の確保)

(山本 2002: 122-125)

「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(平成13年)

ニューパブリックマネージメント:「公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方」

- ①徹底した競争原理の導入
- ②業績／成果による評価
- ③政策の企画立案と実施執行の分離 (29頁)

総合規制改革会議「規制改革の推進に 関する第二次答申（平成14年）（1）」

「グローバル化、価値観の多様化、少子高齢化など経済、社会の大幅な変化に対応してこれまでの事前規制による全国一律の画一的な教育システムを変換し、消費者の多様な価値観、ニーズに応え得る豊富な教育サービスを提供し得る事後チェック型のシステムの構築が急務である。

そのために教育の主体について、既存の公立学校や学校法人の改革を進めるとともに、外部からの新規参入者の拡大を通じて、主体の多様化を促進し、消費者の選択肢の拡大と主体間の競争的環境を通じた質的向上を図る必要がある。

総合規制改革会議「規制改革の推進に 関する第二次答申（平成14年）（2）」

また同時に、教育の質と適正な競争を担保する客観的な仕組みとして情報開示や第三者評価など、事後チェックを支えるシステムを早急に構築する必要がある。

さらに、初中等教育については指導要領など全国一律の規制の弾力化と教員の質的向上、高等教育については大学設置規制の弾力化と大学教員の活性化・産学連携の促進を通じて、消費者、地域社会の様々なニーズに応じた質の高い教育提供を可能とすべきである。」
(102頁)

3. 評価制度の整備と教育の質保証

<評価制度の整備>

- 教育委員会の教育事務の評価

2007年 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正：教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価→報告書の議会への提出

- 教員評価

2003～2005年度 教員の評価システムの改善に関する調査研究をすべての都道府県と政令指定都市に委嘱

• 学校評価

2002年 小学校設置基準・中学校設置基準の制定

等：自己点検・評価の実施と結果の公表が努力義務

2006年 『義務教育諸学校における学校評価ガイドライン』

2007年 学校教育法・同施行規則改正：自己評価の実施と結果の公表が義務、学校関係者評価の実施と結果の公表が努力義務、評価結果の設置者への報告が義務

2008年 『学校評価ガイドライン〔改訂〕』

2010年 『学校評価ガイドライン〔平成22年改訂〕』

学校評価の目的(1)

- ① 各学校が、自らの教育活動その他の学校運営について、目指すべき目標を設定し、その達成状況や達成に向けた取組の適切さ等について評価することにより、学校として組織的・継続的な改善を図ること。
- ② 各学校が、自己評価及び保護者など学校関係者等による評価の実施とその結果の公表・説明により、適切に説明責任を果たすとともに、保護者、地域住民等から理解と参画を得て、学校・家庭・地域の連携協力による学校づくりを進めること。

(文部科学省『学校評価ガイドライン〔平成22年改訂〕』2頁)

学校評価の目的(2)

③各学校の設置者等が、学校評価の結果に応じて、学校に対する支援や条件整備等の改善措置を講じることにより、一定水準の教育の質を保証し、その向上を図ること。

(文部科学省『学校評価ガイドライン〔平成22年改訂〕』2頁)

教育課程：到達目標の明確化と成果の評価

2006年審議経過報告：「学校教育の質の保証のためのシステムの構築の観点からは、教育課程においても、①学習指導要領における到達目標の明確化、②情報提供その他の基盤整備の充実、③教育課程編成・実施に関する現場主義の重視、④全国的な学力調査の実施など教育成果の適切な評価、⑤評価を踏まえた教育活動の改善など、PDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルの確立の視点に立って検討を進めることが必要であるとした。」

（中教審 2008a）

Public Law 107–110
107th Congress

An Act

To close the achievement gap with accountability, flexibility, and choice, so that
no child is left behind.

Jan. 8, 2002
[H.R. 1]

*Be it enacted by the Senate and House of Representatives of
the United States of America in Congress assembled,*

SECTION 1. SHORT TITLE.

This title may be cited as the “No Child Left Behind Act
of 2001”.

SEC. 2. TABLE OF CONTENTS.

The table of contents for this Act is as follows:

- Sec. 1. Short title.
- Sec. 2. Table of contents.
- Sec. 3. References.
- Sec. 4. Transition.
- Sec. 5. Effective date.
- Sec. 6. Table of contents of Elementary and Secondary Education Act of 1965.

**TITLE I—IMPROVING THE ACADEMIC ACHIEVEMENT OF THE
DISADVANTAGED**

- Sec. 101. Improving the academic achievement of the disadvantaged.

No Child Left
Behind Act of
2001.
Education.
Inter-
governmental
relations.
20 USC 6301
note.

- An Act

To close the achievement gap with accountability, flexibility, and choice, so that no child is left behind.

「どの子も置き去りにしない(NCLB)法」

- 州のスタンダードの設定とテストの実施
読解と算数・数学：第3～8学年（毎年）、第10～12学年（3年間に1回）
科学：第3～5学年（3年間に1回）、第6～9学年（4年間に1回）、第10～12学年（3年間に1回）
- 適正年次進捗度（adequate yearly progress）の設定とその達成
- 結果の対する厳しいアカウンタビリティ
転校の機会の提供、教職員の入れ替え、チャータースクールへの転換など （吉良 2012: 42）

4. 保証すべき教育の質と 評価の在り方の検証

- 保証すべき教育の質の検証の必要性

社会変動と教育

グローバル化、知識基盤社会への移行、格差・
貧困の拡大・・・

ガバナンス改革と教育

グローバル・ガバナンス、ローカル・ガバナ
ンス・・・

求められる教育の質の変化 — 公共政策のグローバル化の視点から —

- グローバル・ガバナンス

国際連合や世界銀行などの国際機関、各国政府組織、種々のNGO・・・グローバルな課題への対応

- 公共政策のグローバル化

各レベルの諸機関・組織の相互関係の変動

グローバル・ガバナンス(国際機関・組織) → 国内の各レベルのガバナンスへの影響

経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)

- OECDの手法: 「比較によるガバナンス (governance by comparison)」
- 「順位付けと査定 (ranking & rating)」による比較: 「互いに強要しあう力 (mutually compelling power)」の要素を内包
- 比較: 政策の意思形成への科学的アプローチを含意。効果的で適切な決定は「客観的な基準と評価」を通じてなされるべき。
- *Education at a Glance* (1992～), PISA(2000～)
(Martens 2007: 40, 42, 46-9)

2008年中教審答申：知識基盤社会化／ グローバル化／OECD「キーコンピテンシー」

「21世紀は、新しい知識・情報・技術が政治・経済・文化をはじめ社会のあらゆる領域での活動の基盤として飛躍的に重要性を増す、いわゆる「知識基盤社会」(knowledge-based society)の時代であると言われている。

「知識基盤社会」の特質としては、例えば、①知識には国境がなく、グローバル化が一層進む、②知識は日進月歩であり、競争と技術革新が絶え間なく生まれる、③知識の進展は旧来のパラダイムの転換を伴うことが多く、幅広い知識と柔軟な思考力に基づく判断が一層重要になる、④性別や年齢を問わず参画することが促進される、などを挙げることができる。」

「このような知識基盤社会化やグローバル化は、アイディアなどの知識そのものや人材をめぐる国際競争を加速させるとともに、異なる文化・文明との共存や国際協力の必要性を増大させている。」



「このような認識は、国際的にも共有されている。経済協力開発機構(OECD)は、1997年から2003年にかけて、多くの国々の認知科学や評価の専門家、教育関係者などの協力を得て、「知識基盤社会」の時代を担う子どもたちに必要な能力を、「主要能力(キーコンピテンシー)」*2として定義付け、国際的に比較する調査を開始している。このような動きを受け、各国においては、学校の教育課程の国際的な通用性がこれまで以上に強く意識されるようになってきている……」 (中教審 2008a)

キーコンピテンシー

- キーコンピテンシー：OECDの「PISA調査の概念的な枠組み」
- 「PISA調査で測っているのは「単なる知識や技能だけではなく、技能や態度を含む様々な心理的・社会的なリソースを活用して、特定の文脈の中で複雑な課題に対応することができる力」であり、具体的には、①社会・文化的、技術的ツールを相互作用的に活用する力、②多様な社会グループにおける人間関係形成能力、③自立的に行動する能力、という三つのカテゴリーで構成されている。」

(中教審 2008a)

求められる教育の質の変化 —ローカル・ガバナンスの視点から—

- ローカル・ガバナンス

アクター：自治体（行政）、自治会、NPO、企業、経済団体、福祉団体などの各種の団体、住民

- 「公共」の担い手の多様化

例：委託、指定管理者制度→協働事業提案制度

- 学校段階における参加と地域諸機関との連携

例：学校運営協議会、学校支援地域本部、教育課程特例校

従来型の統治機構と新しいガバナンス

• 従来型の統治機構

「市民は政府との関係で主権者であるが、行政との関係では行政はサービスの生産者であり、これに対して市民はそのサービスの対象であり、市民自身はサービスを受ける権利をもつものとされてきた」

• 新しいガバナンス

「市民は自主的自律的な行為主体であり、サービスの受け手に留まらず、サービス生産・供給・享受の担い手であり、行政との関係は対等な協力によってサービスを提供する担い手であるとともに、市民自治を自ら担う権能をもつ」 (新川 2011: 48)

2008年中教審答申：規制改革・分権改革／ 住民自身の課題解決能力

「身近な地域社会の課題の解決にその一員として主体的に参画し、地域社会の発展に貢献しようとする意識や態度をはぐくむこともますます必要となっている。」(中教審 2008a)

「行政改革・規制緩和や地方分権が進むことにより、これまで行政が公的に提供してきた地域におけるサービスの縮小が進み、地域住民等が自らその役割を果たす状況が増えていくことが予想される。そのような中、地域社会が自らの課題に対して自らの力を統合して解決していくなど、自立した地域社会の形成も必要となっており、各個人の学習の支援のみならず、地域社会の基盤強化につながる地域全体の教育力の向上の要請も高まっている。」(中教審 2008b)

教育の質保証における ガバナンス改革の課題と可能性

<問題点の探究>

成果重視の教育プロセスの管理→探究的な学習の創出に必要な教師の自律性の制約(Katsuno 2010)／テスト重視による教育実践の狭隘化・・・

<可能性の探究>

ガバナンス改革：供給主体の多様化、実施機関へのより広範な自律性の付与→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、課題探究能力の育成や市民性の教育、職業と繋がる教育など多様な取り組みの可能性を開く契機

まとめ：標準化の圧力と多様な評価の必要性

- グローバル・ガバナンス→公共政策のグローバル化

グローバル・スタンダードによる競争と標準化の圧力
OECD-DeSeCo (Definition and Selection of Competencies)のキーコンピテンシー：「道具を相互作用的に用いる」「異質な人々からなる集団で相互にかかわりあう」「自律的に行動する」(松下 2010: 22)

- ローカル・ガバナンス

供給主体の多様化→「サービス生産・供給・享受の担い手」としての市民・住民の育成

- 個人の多様な「能力」の育成の要請
評価対象にすべきものとそうでないもの、選抜システムにつなげる評価とそうすべきでない評価
- 標準化圧力と地域、学校、個人の課題の多様性
→ 多様な評価手法の開発とその選択的組み合わせの必要性

参考文献

- 中央教育審議会(2008a)「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(答申)」(平成20年1月17日)
- 中央教育審議会(2008b)「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～(答申)」(平成20年2月19日)
- 吉良直(2012)「第2章 アウトカム重視への政策転換—1989年教育サミットから2002年NCLB法制定まで—」北野秋男・吉良直・大桃敏行編著『アメリカ教育改革の最前線—頂点への競争—』学術出版会
- 宮川公男(2009)「序章 ガバナンス改革とNPM」宮川公男・山本清編著『行政サービス供給の多様化』多賀出版
- 松下佳代(2010)「序章 〈新しい能力〉概念と教育—その背景と系譜」松下佳代編著『〈新しい能力〉は教育を変えるか—学力・リテラシー・コンピテンシー—』ミネルヴァ書房
- 新川達郎(2011)「第2章 公的ガバナンス論の展開と課題」岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在—国家をめぐる公共性と民主主義—』勁草書房

- 大桃敏行(2009)「序章 学校と大学のガバナンス改革について考えるにあたって」日本教育行政学会研究推進委員会編『学校と大学のガバナンス改革』教育開発研究所
- 辻中豊・伊藤修一郎編著(2010)『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会—』木鐸社
- 山本清(2002)「第三章 二一世紀のガバナンス」宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス—改革と戦略』日本評論社
- Katsuno, Masaaki (2010) “Teacher Evaluation in Japanese Schools: An Examination from a Micro-political or Relational Viewpoint,” *Journal of Education Policy*, 25(3)
- Skinner, Rebecca R., & Lomax, Erin D. (2011) *Accountability Issues and Reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act*, (CRS Report for Congress), Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Martens, Kerstin (2007) “How to Become an Influential Actor—The ‘Comparative Turn’ in OECD Education Policy,” in Kerstin Martens, Alessandra Rusconi and Kathrin Leuze eds., *New Areas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*, Palgrave Macmillan.