

# 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

—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—

柳林 信彦

(高知大学教育研究部人文社会科学系教育学部門)

Development and the Background of the Educational Reform Formation in Kentucky  
—Focusing on the Action of Commonwealth Task Force on Education Reform and  
Council on School Performance Standards—

Nobuhiko Yanagibayashi

Education Unit, Humanities and Social Sciences Cluster, Kochi University

Abstract : Kentucky will form Kentucky Education Reform Act (KERA) in 1990. KERA is leading legislation known as a case of the systemic reform. The purpose of this paper is elucidating the development and the background of the educational reform formation in Kentucky. In formation of KERA, two committees played the big role. The first committee is “Commonwealth Task Force on Education Reform”. This committee is the Special Committee is of the legislation, which the state legislature formed. . The second committee is “Council on School Performance Standards”. This committee is a state governor's private advisory body. In this paper analyzed characteristic of KERA paying attention to activity of two committees.

キーワード : 分権的教育改革, アメリカ教育改革, 学校改善, システムック・リフォーム

## 1 問題の所在と研究の目的

本稿の目的は、アメリカにおいて分権的教育改革の新しい展開が進む中で、システミック・リフォーム・アプローチ (Systemic Reform Approach, 包括的教育改革)<sup>(1)</sup>を採用した先駆的事例のひとつであるケンタッキー州の教育改革法 (Kentucky Education Reform Act 1990 (以下, KERA)) を取り上げ、KERA が包括的な教育改革として形成されていくまでの展開と、KERA が包括的な教育改革という特徴を持つに至った背景を、KERA 形成に中心的に関わった、「教育改革のための特別委員会 (Commonwealth Task Force on Education Reform)」と「学校の教育水準のための評議会 (Council on School Performance Standards)」の2つの委員会の活動を分析することで明らかにすることである。本稿は、1980年代の半ばからアメリカにおいて進展している分権的教育改革、そして、1990年代後半から始まる分権的教育改革の新たな展開における改革戦略の特質と地方教育行政機関の役割の再定義化の在り方とを明らかにする研究の一部を形成するものである。

1980年代以降、アメリカの教育界は教育改革の連鎖のただ中におかれており、世紀をまたがって30年以上に渡る教育改革が続いている。それは、1980年代初頭に始まる教育改革(改革の第1の波)を成功させ、それを拡張、深化させるという方向で進んできたわけではない。アメリカの教育改革においては、改革のフォーカスや手法、あるいは、改革全体の戦略的な有り様は、改革の波ごとに異なったものとなっている。第1の波への反省と課題意識のもとに第2の波が形成され、そして、現在では第2の波の経験とそこで現れた問題に基づいて新たな改革戦略が模索されつつあるところである。

本稿の課題意識の明確化に必要な限りでアメリカの教育改革の展開を振り返っておくと、次のようにまとめることができるだろう。1980年代初頭に始まった改革の第1の波は、「州レベルの命令、規則の強化」によって特徴づけられるような州主導の「トップダウン」あるいは、「集権的」な手法を用いて取り組まれていく<sup>(2)</sup>。Bacharach と Conley はこの改革について次のようにまとめている。「教育改革は、州による改革の提唱によって、その意味で、教師の参加の小ささにおいて特徴づけられる。能力給や教師技能テストのような改革案は、教師の活動に対する官僚的な規制の強化が学校改善を導くという暗黙の了解が背景にあることを示唆するものであった」<sup>(3)</sup>。しかしながら、改革の第1の波の成果に関しては、学校の教育実践や生徒の学力達成は大きな変化を示しておらず、公立学校における学習指導のプロセスと内容は、1970年のそれらと大きく異なるものではないという、消極的な評価がなされている。その消極的な評価の背景を端的にしているものとして、たとえば、「州政府という学校外部から命令や規則を示されても、学校内部で教育活動を創造するプロセスは一向に変わらない。むしろ学校自身の意思や能力と無関係のところからそうした作用が及ぶことは否定的な効果すら持ちうる」といった雰囲気が第1の波にはあった<sup>(4)</sup>などの指摘がなされている。それは、学校の外から様々な規制を強化しても学校内部の教育実践は変化しないのではないかという、トップダウンの改革の限界を示すものとなった。

第1の改革の波の問題点に答えるかたちで、1980年代の中期から改革はそのコンセプトを「州レベルのイニシアティブによって学校が支配されることから、学校レベルでの決定によって改革を求めるというシステムの構造改革」<sup>(5)</sup>へと移動させ、ボトムアップの改革が推進されていく。School-Based Management (自律的学校経営, 以下, SBM)、教師の専門性の重視、親の選択などが改革の第2の波の中心を形成する諸原理となるが、これらが意味する改革の方向性は、もし学校が改革を引き起こし、目的を満たすことに責任があると考えられるなら、学校は学校が置かれている実際の環境に適応した目標や戦略を形成し、結果を達成するためにとりうる最も効果的な方法を見いだすための権限と自由を認められるべきであるというものである。教育と経済に関するカーネギーフォーラムの報告『備えある国家 (A Nation Prepared)』(1986)、全米州知事会『成果の時 (Time for Results)』(1986)、ホームズ・グループ『明日の教師 (Tomorrow's Teachers)』(1986)等がその契機となった。学校改善の方途を自律的学校の創出に求め、そのための条件整備として権限委譲と共同決定機構を設置することを内容とするSBM施策が、ボトムアップの改革の典型的な事例として改革のメインストリームとして実施されていくことになる。

SBM 施策は、教師の当事者意識や専門職意識を向上させ、学校改善へのモラルとコミットメントの確保などの成果を挙げたと評価されている。しかし、その一方で、「改革に対する『School to School』アプローチは、一部の学校の教育の改善に成功したが、100,000 のアメリカの全ての学校を改善に導くという課題に対しては、その達成は非常に困難なものとなっている。（中略）一部の学校の変革は、他の学校に広がるのがめったになかった」<sup>(6)</sup>との批判もなされていく。例えば、SBM 施策の評価研究が蓄積される中で、SBM 施策下で学校が学校改善を成し遂げ生徒の学力を向上させるためには、成功のための条件があるのであり、特に、高い組織的力量が学校に備わっていることが必要であったことが解明され始めている<sup>(7)</sup>。結果として SBM 施策は、成功した学校を幾つか作ることは成功したが、それを多くの学校に広げる事はできなかった。こうした第2の波の持つ課題に対応するために、1990年代後半からは、SBM 施策を継続しつつも、各学校の学校改善に関わる組織的能力の形成を支援することが構想され始めると共に改革の新たなコンセプトが模索され、分権的教育改革は新しい展開を見せ始めている。

ケンタッキー州の教育改革は、こうした教育改革の新しい展開を形作っている最も大規模で先進的な改革事例である。1990年代後半から各州は分権改革の見直しを進めはじめ、ケンタッキー州の取り組みに、あるいは平行して、あるいは先行して、多くの顕著な改革が模索され進められている。たとえば、カリフォルニア州は、カリキュラム・フレームワークを開発し、教科内容と評価のフォーマットの変革を行っていたし、バーモント州は、評価と学習指導の新しいスタンダードが形成されるなどの改革に取り組んでいる。こうした先進的な州で試みられている新しい改革コンセプトは、例えば1994年に出された、「2000年の目標：アメリカ教育法（Goals 2000：Educate America Act）」に見られるように、徐々に、Standards-Based Reform や Systemic Reform Approach と呼ばれる改革コンセプトへとまとまりつつある。たとえば、堀は、『「アメリカ教育法」を中心として推進されている現在の教育改革の特徴は何か。それは、一言で表すならば systemic reform と呼ばれる教育改革への新しい戦略を採っていることである。（中略）既存のシステムのある一部分の改革ではなくて、既存のシステム全体の改革が志向されているのである』<sup>(8)</sup>として、包括的な教育改革の流れがアメリカ教育法で示された改革コンセプトであると述べている。包括的な改革については、アメリカ教育法の、とりわけその第3章で示されている、誘導施策として州の教育改革を支援する補助金の交付の仕組みが、その点を示す好例であろう。そこでは、補助金の支出の要件として、州が主要科目に関して「全米教育目標」と整合するスタンダードを設定し、このスタンダードに基づいた生徒評価を行うこと、このスタンダードに基づいて、教科書や教材の選択や、教員の養成・研修、そして免許制度等の改革を行うこと、州は、学区や学校の自律的な改善を促進するよう、裁量権限の拡大や規制の弾力化を図るとともに、学区や学校の業績評価を行うことを求めている。

では、分権的教育改革の新しい展開の中ではどのような改革戦略が形成されているのか、効果的な改革実施のための方略はどのようなものとなっているのか、SBM 施策下の学校に対する支援提供の方途は解明されているのか。こうした点については十分に明らかとなっているとはいえない。特に、学校の組織的力量を向上させるための支援提供の方途を解明することは、それが、改革の第2の波の課題に直結しているという意味で非常に重要な課題となっている。

以上の課題意識のもと、これまで、Systemic Reform Approach を採用している先進的な教育改革として知られているケンタッキー州の教育改革である KERA を取り上げ、その改革戦略の特質と課題を論究してきた。本稿は、そうした研究の一部を形成するものであり、KERA が Systemic Reform として形成されていくまでの展開とその背景を、KERA 形成に中心的に関わった、「教育改革のための特別委員会（Commonwealth Task Force on Education Reform）」と「学校の教育水準のための評議会（Council on School Performance Standards）」の2つの委員会の活動を分析することで明らかにすることを目的とする。

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）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アカウンタビリティ施策の導入が始まっている。分権的教育改革下の学校は、与えられた裁量権限を活用して、学校の置かれた状況や児童生徒の現状あるいは、親や地域社会の特性などにあわせて学校改善

の戦略を自身で作り出していくことができるが、一方で、自身で形成した学校改善計画の成果を厳しく問われることとなる。しかし、こうした分権的教育改革を成功裏に進めるための方途、特に、学校が自律的に学校改善を進めていくために必要な支援の在り方に関しては十分に研究蓄積がなされているとはいえない。本稿の分析によって得られる知見は、分権的な教育改革を本格的に実施していく日本にとっても、改革の効果的な実施に関する重要な示唆を提供してくれるものと考えられる。

## 2 KERA 形成の契機

ケンタッキー州において KERA が形成されることになった直接の契機は、よりよい教育のための評議会 (Council for Better Education) が、1985 年 11 月 20 日にフランクリン連邦巡回裁判所で起こした裁判である。評議会は、ケンタッキー州教育局に学校財務の専門家として 30 年間勤めた Arnold Guess を中心として、アパラチアを中心としたケンタッキー州東部の最も貧しい学区の教育長 (訴訟時には、ケンタッキー州の 178 学区の中、66 の学区が Council for Better Education に加わっていた) によって構成されている。よりよい教育のための評議会は、ケンタッキー州の学区間の財政的不均衡、そして、それに付随して現れている教育機会の不平等とを問題とした<sup>(9)</sup>。

審理の結果、1988 年 5 月に原告勝訴の判決が下り、その中で裁判所は、ケンタッキー州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の提供に関する対策を立てることをケンタッキー州議会に義務づけた。州政府は控訴し、訴訟は州最高裁判所に送られたが、1989 年 6 月 8 日に最終審が結審し、ロバート・スティーブンス最高裁判所判事は、「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、「議会が、公教育の効率的なシステムを提供することに失敗したことは極めて明確である」<sup>(10)</sup>と判決した。最高裁は、判決の中で、「適切な」教育を次の 7 つの能力を身につけさせるものと定義している<sup>(11)</sup>。

- (1) 複雑で変化の激しい文明社会において活動するために必要なコミュニケーション・スキル
- (2) 経済的、社会的、政治的な選択をするための知識
- (3) 児童・生徒が、地域社会、州、国に影響を与えることができるための政治的なプロセスの理解
- (4) 自分の精神的、身体的な健康についての十分な知識
- (5) 文化的、歴史的な遺産を正当に評価するために必要な芸術についての十分な基礎知識
- (6) 賢明に自分のライフワークを選択して、それを追求することができるための十分な準備
- (7) 進学や就職などに関して、他の州の生徒とうまく競争できるための学力や職業技能

州最高裁は、こうした「適切な」教育に、現在のケンタッキー州の公教育は合致しておらず、それは、教育が州や地方自治体にとって最も重要な機能であると規定しているケンタッキー州憲法のセクション 183 の規定に違反しており違憲であると判示し、州議会に対して 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。これに対応しなければならない州議会は、特別委員会を設置し、公教育の全面的な見直しに着手していくことになる。

一方で、こうした司法府の動きとは別に、裁判の間に新たに選出された Wallace Wilkinson (ウォレス・ウィルキンソン) 州知事は、裁判に関してはむしろ原告の指摘する教育問題に共感していることを表明していたが、裁判の経過やその判決とは別に、知事就任時から独自の教育改革を構想・計画していた。その結果、1980 年代後半のケンタッキー州は、州最高裁の判決により議会に求められた教育改革と、ウィルキンソン知事がその就任から自身の構想に基づいて進めていた教育改革の両方が進められていくという状況にあった。

州議会は州最高裁に義務づけられた教育改革の計画のために、「教育改革のための特別委員会 (Commonwealth

Task Force on Education Reform)」を設置し改革案の形成に取りかかっていく。一方、ウィルキンソン知事が自身の教育改革のために設置していた委員会が、「学校の教育水準のための評議会（Council on School Performance Standards）」であった。もちろん、州知事は行政府の長であることから、両者は徐々に連携し、共に KERA の原案を作成していくことになる。

### 3 教育改革のための特別委員会（Commonwealth Task Force on Education Reform）の組織とその活動

州最高裁の判決を受けて州議会は、教育改革形成を担う組織作りに取りかかる。その中心を担ったのは、当時のケンタッキー州政府の中心を形成していた、ウィルキンソン州知事、Blandford（ブランドフォード）下院議長、Rose（ローズ）上院議長の3人である。3人は、州の公教育の全体の改革という最高裁に求められた教育改革を作り出すためには、既存のシステムの担当者ではない者達によって改革案の作成が担われることが重要であると考え、新しい教育改革案を設計する責任を持つ立法の特別委員会を設置することにした<sup>(12)</sup>。その特別委員会が、「教育改革のための特別委員会（Commonwealth Task Force on Education Reform, 以下、特別委員会）」である。

特別委員会は、14人のメンバーで構成され、州知事が6人のメンバーを、ブランドフォードとローズ上下院議長が、それぞれ下院と上院から8人のメンバーを任命した<sup>(13)</sup>。

#### 【ウィルキンソン知事による任命】

- ・ 知事書記官（Secretary of the Cabinet）
- ・ 首席補佐官（Chief of Staff）
- ・ 予算局長（Budget Director）
- ・ 教育・人文科学局長官（Secretary of the Education and Humanities Cabinet）
- ・ 教育・人文科学局事務次官（Deputy Secretary of the Education and Humanities Cabinet）
- ・ 州知事部局スタッフから1名（Governor's Administrative Staff）

#### 【ブランドフォード下院議長とローズ上院議長による任命】

- ・ 下院と上院のリーダーの全員（All the members of the House and Senate Leadership）
- ・ 文教委員会の委員長（Chairs of the Education Committee）
- ・ 財務委員会委員長（Appropriations and Revenue Committee）
- ・ 下院と上院のマイノリティリーダー（Minority leaders of the House and Senate）

特別委員会の議事進行に関しては、ブランドフォード上院議長とローズ下院議長が共同議長を務めている。

特別委員会の組織構成から見て取れることは、構成員が下院と上院のメンバーと州知事のオフィスからの代表者に制限されていることである。教育・人文科学局長官と教育・人文科学局事務次官はメンバーとして参加しているが、州教育長<sup>(14)</sup>は特別委員会の委員を委嘱されていない。同じように、州内の教育団体の代表や教師、学校管理職、学区教育委員会の教育長や職員もまた、特別委員会のメンバーには委嘱されなかった<sup>(15)</sup>。

こうした特別委員会の組織編成からは、特別委員会が知事と議会の主導の委員会として形成されており、前述したウィルキンソン州知事らの、「既存のシステムの担当者ではないもの達によって改革案の作成が担われることが重要である」との考え方が色濃く反映したものとなっていることが見てとれる。

特別委員会に、知事選出の委員（教育・人文科学局長官）として参加したフォスターは、特別委員会での活動に

ついで次のように述べている。「我々は、既存のものを改良すると言うよりはむしろ、公教育の新しいシステムを作り出す仕事という条件のもとで、公教育とはどうあるべきかというビジョンを考えるとところから始めた。それまでの学校制度は全て改革対象とすることが前提であった。だから、我々が、わざと残そうとしなければ、以前までの制度は残ることはできなかった。改革の形成に当たって新しい制度には 12 の原則を採用した。そして、これらの 12 の原則をガイドとして用いて様々な改革要素を組み合わせ、相互に強化し、新しいシステムの各部分を形成することを次に行った」<sup>(16)</sup>。特別委員会は、12 の原則のうち、特に第一番目の原則として取り上げられた、すべての子ども達が学ぶことができ、ほとんどの子どもが高いレベルに到達するという理念を中心として、この理念を実現するためにデザインされた学校制度の形成へと向かって改革を牽引していく。

特別委員会は 1989 年 7 月に最初のミーティングを行い活動を開始する。まず特別委員会は、州の公教育の全体の改革に取り組むために、特別委員会内部に 3 つの小委員会をもうけた。それぞれ、カリキュラム、財務、ガバナンスの 3 つの小委員会である。3 つの小委員会のそれぞれには、上院・下院の両議長によって選出された上院と下院のリーダーが配置されており、彼らによる共同議長によって運営されていく。さらに、教育というきわめて専門的な事項に関する制度改革案の策定に当たるために、改革提案の提出や審議をガイドするコンサルタントが選任されている。

小委員会は、独立してそれぞれの課題に取り組んだが、作業文書 (working documents) を共有することで、相互の調整を図っている。さらに小委員会は、パブリック・リアクションとパブリック・コメントを得るための市民ヒアリングを行なうなど、情報と民意の収集、そしてその反映などを繰り返しながら改革案を練り上げていった。3 つの委員会は全て、1990 年の立法のセッションまでの時間を期限として活動することになる。

各小委員会は、2 月中旬に特別委員会に最終報告書を提出した。小委員会の提出した改革案を端的にまとめると、以下に示すようになる<sup>(17)</sup>。

#### 【ガバナンスに関する小委員会】

- ・ 州教育局全体の改組
- ・ 選挙による州教育長の選出の廃止と任命制の教育コミッショナー制の導入
- ・ School-Based Decision Making (SBDM, 学校を基礎に置いた経営) の導入
  - 予算、校長・教員人事、カリキュラムなどに関する権限を学校に委譲
  - 委譲された裁量権限の権限事項に関して、共同で意志決定するための学校評議会の設置

#### 【財務に関する小委員会】

新しい教育財務システムである **Support Education Excellence in Kentucky** (州の最も貧しい学区と最も裕福な学区の間のリソースギャップを狭めることを目指した新しい資金学校のモデル) の導入

#### 【カリキュラムに関する小委員会】

- ・ 州統一のカリキュラム・フレームワークの形成
  - 州や学区による細かなカリキュラムに関する規定 (個々の教科内容に関する規定など) の改廃
  - 個々の児童・生徒の学習ニーズに対応したカリキュラムの実現
    - (教育内容に関する規定を州や学区が細かく定めるのではなく、パフォーマンス目標を達成するための教員の専門的な判断を基盤とするものに変更)
    - カリキュラムを定義するのではなく、各学年のパフォーマンス目標や達成目標を定義する
      - (パフォーマンス目標に基づいて教師が柔軟なカリキュラムを開発)
- ・ 学校に関するアカウントビリティ・システムの形成

（学校は、2年ごとに改善目標の達成の程度を自身の過去の成績と比較される形で評価される）

- ・州統一テストの作成と実施

（アカウンタビリティ・システムを支援するための州テスト。学校が教育委員会の設定した目標に向かって進んでいたかどうかを見極めることを目的とする。）

- ・全州規模の学校評価プランの作成

- ・学校調査の実施と報告（3日間に渡る州全体の聴聞会の開催）

特別委員会は、これらの小委員会の報告を基にして、2月中旬に最終報告書を提出する。それが、州最高裁の判決に対する州議会の公式の回答となる下院法案940（後のKERA）の原型となるものである。最終報告書の中身は、議会の法制局（Legislative Research Commission）スタッフの手によって、法案としての形式を整えられて議会に提出されることになるが、その前に、こうした特別委員会の活動に大きな影響を与えた、「学校の教育水準のための評議会（Council on School Performance Standards）」の活動について確認しておきたい。

#### 4 学校の教育水準のための評議会（Council on School Performance Standards）の組織とその活動

ウィルキンソン知事は就任以来、最高裁の判決を受けて教育改革のための特別委員会が組織される以前から、熱心に教育改革に取り組んでおり、その活動は、結果として教育改革のための特別委員会の作成するKERAの原案に大きな影響を与えるものになった。KERAの中心的な考え方の幾つかは、ウィルキンソン知事が組織した、「学校の教育水準のための評議会（Council on School Performance Standards, 以下、評議会）」の成果に負っている。KERAの原案は、最終的にそれをとりまとめたのは教育改革のための特別委員会であるが、実際には、教育改革のための特別委員会と学校の教育水準のための評議会との共同作業であったといえる。

ウィルキンソン知事は、州知事に当選後、自身の改革構想を実現するために、後にKERAの成立に大きな影響を与える、ジャック・フォスターを教育局長として指名している。フォスターは、レキシントンの民間のコンサルティング会社の部長出身であったが、ミシシッピ州で学校改革イニシアティブを導入した人物で、ウィルキンソン州知事の友人であった。

評議会の活動を確認するに先立って、まずは、ウィルキンソン州知事らの教育改革に対する基本的な姿勢を確認しておきたい。ウォレス・ウィルキンソンは、1987年5月に民主党の予備選挙に勝ったときから教育改革をその公約に取り上げていた。彼の教育改革に関する基本的姿勢は、当時のケンタッキー州議会が求めていたような漸進的な改革プロセスに反対し、一度に一つのプログラムを順々に変えていくのではなく、既存のシステム全体を一度廃止し、再構築するべきであるというものである<sup>(18)</sup>。

教育改革に関するウィルキンソン知事とフォスター局長が構想した教育改革案としては、たとえば、学校に州の標準テストのスコアを報告するよう要請すると共に、高い達成度の学校には現金報酬を提供するといったものが挙げられる。この構想自体は、1年におよそ7千万ドルのコストがかかること、州歳入が不足する中、ウィルキンソンが増税をしないことを公約していたことから実施が見送られることになる。しかし、その構想自体は、KERAに至るウィルキンソンの教育に対する考え方を端的に示したものとなっている。

ウィルキンソン知事らの教育改革に対する姿勢を知るために有効な資料がもう一つある。1989年に行われた、レキシントンでの教育サミットにおける知事の発言である。知事は、「我々の学校はもっと多くの資金を必要としている。私は一度もそれを否定したことがない。私は、学校にもっと多くの資金を使うことをいとわない。しかしそれは、我々の資金が、本当に改善に対して支払われているのかを明らかにすることができるように、システムを変えてから、初めてなされることである」<sup>(19)</sup>。これらから見てとれるウィルキンソン知事らの教育改革に対する考え方は、逐次的な改革（Piecemeal Reform）ではなく全ての公教育システム全体の改革（Systemic Approach）、教育

への成果主義の導入、そのための学校評価システムの開発や教育に関するスタンダードの構築といった点にあったといえよう。

こうしたビジョンの実現を期して、ウィルキンソン知事は、1989年2月に学校の教育水準のための評議会を組織した。評議会の組織構成は、次のようになっている<sup>(20)</sup>。

【学校の教育水準のための評議会】

- ・ビジネス界からチーフエグゼクティブ 2人
- ・州教育委員会メンバー 3人
- ・学区教育委員会の教育長 3人
- ・州内の公立学校の教師 2人
- ・州教育局の局長（フォスター）
- ・州教育長

評議会の議長は、ルイビル不動産デベロッパーである、J・D・ニコルスが議長を務めた。委員の2人と議長を地元の産業界からの代表としている点や、州知事という政治リーダーと州の産業界の代表とが Alliance を形成して教育改革案の形成に当たるといふ点からは、上述したような、州の公教育システム全体の変革、学校評価に基づいた資金配分、成果主義や市場原理の導入等のウィルキンソン知事の教育に対する考え方が端的に表れている。

評議会のミッションは、K-12において生徒が何を学ぶべきか、何をすることが可能となっているべきか、生徒の学習がどのように評価されるべきであるか、について決定することにおかれている。評議会は、8月までに報告と勧告を、州知事、ケンタッキー州初等中等教育委員会（State Board for Elementary and Secondary Education）、ケンタッキー州高等教育委員会（Kentucky Council on Higher Education）、そして州議会に報告することを求められていた。評議会は、専門家スタッフを雇用して、小学校、ミドルスクール、高校、職業教育、生徒の評価に関する5つの作業部会を設置し活動を開始する。

この評議会の5つの作業部会が活動を始めた3カ月後に、ケンタッキー最高裁判所が判決を出し、ケンタッキー州議会は公正で効率的な公教育システムを再生することを求められ、特別委員会を組織することになる。この最高裁判所の判決は、評議会の仕事に新たな意味と目的を与え、5つの作業部会が1989年9月に提出した報告書は、ケンタッキーの教育のための特別委員会の報告書に大きな影響を与えることになる。

この1989年9月に提出された最終の報告書は4つの中心的な勧告からなっている<sup>(21)</sup>。

① ケンタッキー州は、初等教育、中等教育、高等教育、職業教育の学習に関する新しい共通のコアを採用すべきである。それは、基本的な技術と知識の利用と生徒のパフォーマンスとを強調したものであることが望ましい。この学習の共通のコアは、6つの目的を持っているべきである。

この6つの目的は、KERAにおける6の学習目的として採用された。6つの目的は、以下の通りである。

(a) すべての子どもの高レベルの達成

(b) 6項目からなる生徒の能力の開発

1. 生徒が自身の生涯を通じて遭遇するであろう状況にそなえた、基本的なコミュニケーションと数学の技能の使用
2. 数学、理科、芸術、人文科学、社会科、そして、彼らが生涯の中で遭遇するであろう実際的な生活に関する学習
3. 自律した個人としての自己の確立

4. 家族，職場，地域社会での責任ある構成員になること
  5. 学校や生活の中で遭遇する様々な状況の中で，問題について考え，その解決法を見つけること
  6. すべての教科領域から学んだことや経験したものと新しい知識を接続・統合すること．さまざまな媒体を通して新しい情報を獲得するために過去の経験を活用すること
- (c) 出席率の向上
  - (d) 中退率と落第率の低下
  - (e) 学習に対する物理的・心理的な障害を取り除くこと
  - (f) 職業，中等教育，軍隊への移行の円滑化

② ケンタッキー州は，ペーパーテストによってはかることができる事柄を越えて，生徒パフォーマンスを評価する主要な取り組みを開始するべきである．学習のための共通のコアに関して，地方の学校のアカウントビリティを保証するための全州規模の学校評価プランの確立と，個々の学校で現在使用されている評価を強化するための全州規模のサポートの整備が必要である．

③ ケンタッキー州は，新しい専門的な役割を採用する革新的な取り組み，組織構造の改革，学習の共通のコアの生徒の達成を促進する制度上の戦略を奨励し，支援するべきである．具体的には，チームワークの形成と意志決定における校長と教師の新しい役割，専門的な判断と責任を促す SBM 施策，より大規模な親の学校参加，様々な形態のテクノロジーの採用，学習指導の計画と実施のための学際的なチームの導入である．

④ ケンタッキー州は，学習の新しい共通のコアを支援する集約的な長期の取り組みを始めるべきである．一つは，学習の共通のコアの6つのゴールと関係がある生徒パフォーマンスを測る評価ツールの開発と，個々の学校におけるカリキュラム改革のための誘因と援助を提供するプログラムの形成である．そして，評価ツールの開発に関しては，それに関わる6年間の開発スケジュールを示した．

これらの報告と勧告は，1989年9月に教育改革のための特別委員会のカリキュラム部会に提出された．勧告の多くは，特別委員会のカリキュラム部会の最終勧告に大きな影響を与え，特に，特別委員会の最終報告における，学校に関する6つの目的，全州規模の評価システムのデザイン，評価システム開発のための6年間の開発スケジュールなどは，評議会の報告書の勧告から直接に引用されたものとなっている．2つの委員会の活動は，ケンタッキー州の公教育再生という州知事のオフィスと議会リーダーの間の共同作業になり，立法の特別委員会の活動を支える強力な柱であったといえよう．

## 5 2つの委員会からみた KERA の特徴

特別委員会は，1990年3月に最終報告書を州議会に提出している．それに引き続き，特別委員会の最終報告に基づいて，州議会の法制局（Legislative Research Commission）スタッフにより，最終報告に盛り込まれている改革案を法として適切な体裁に整える最終的な調整が行われた．1990年3月中旬になり，全文で900頁を超える下院法案940が作られ，ケンタッキー州の公立学校の全体を再構築するという最高裁判所の要請に対する公式の回答として1990年の州議会の立法のセクションに提出された．最終的には，州議会において幾つかの修正が加えられ，Kentucky Education Reform Act 1990として成立することとなる．

KERA は，全米でも最も包括的で大規模な改革として知られている．たとえば，「研究者が繰り返し指摘しているように，ケンタッキー州ほど，数多くの改革施策をまとめ上げ（trying to put all the pieces together），改革に

投入した州はほとんど無かった。その点において、どの州もケンタッキー州と同じレベルにまでは行かなかった」<sup>(22)</sup>、*Education Week*「KERA は、州議会によって着手された最も包括的な改革の取り組みの1つである」<sup>(23)</sup>、*The New York Times*「KERA は、州政府によって考え出された最も包括的な教育パッケージである」<sup>(24)</sup>などは、そのことを示唆している。

KERA がこうした包括的な教育改革として形成された背景には、これまで見てきたように、教育改革のための特別委員会と学校の教育水準のための評議会の2つの委員会の活動がある。また、両者に深くコミットしているウィルキンソン州知事の教育構想もあり、公教育制度の全体の見直しが改革の最も基本的な方針としてたてられた。

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、評議会は、経済界・産業界の代表を議長としながら、これまでの教育制度に縛られない非常に抜本的な改革を提言していく。評議会の提案が抜本的で大きな方針の提示となっているのに対して、特別委員会の提案は、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った。両者の協働によって改革は形作られて、KERA は、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と言うことができるだろう。

2つの委員会によって作られた改革は、その中心的な部分を抽出すれば、カリキュラム内容ではなく生徒の獲得すべきパフォーマンスの提示、生徒のパフォーマンス目標達成の手段に関する学校裁量権の拡大(=SBDMの採用)、自律的に活動する学校に対する広範な支援の提供と野心的な授業実践や学校改革導入の促進、生徒の達成度を測定するための新たな評価の形成、そうした評価に基づく学校のアカウントビリティ・システムの構築といった諸点にあるといえよう。これらの諸点は、それぞれが独立した改革案であるが、相互に孤立したものとはなっていない。2つの委員会の活動からは、学校が生徒に身につけさせることが求められている6つのパフォーマンス目標のもとに、これらの改革がひとつの系によって位置づけられていることが理解出来る。すなわち、これらの6つの目標が、学校の新しいカリキュラムの基礎となると、こうしたパフォーマンスをどの程度生徒が身につけているかを測るための新しい全州的な生徒評価システムが必要とされる。別言すれば、生徒評価システム形成の基盤に6つの目標がなっているということである。また、6つの目標をどの程度生徒に身につけさせているのかが学校に求められる成果となり、そこから、生徒評価の結果を中心にしたアカウントビリティ・システムが構築されることとなる。そうした生徒評価のために6つの目標に準拠した州テストの開発もまた必要となり提案される。そして、学校が6つの目標をより効果的に達成するために、学校が子どもたちの状況にあったカリキュラムや予算の編成ができるようにする必要があるし、それに併せた様々な支援を構築することもまた行われる。

このように改革の各要素は、個々バラバラに構想されるのではなく、パフォーマンス目標=学校のための6つの目標をガイドとして、あるいは、6つの目標が結節点となり、それにつり下げられる形で全体として大きな系を形成している。改革の各要素は、6つのパフォーマンス目標を中核としつつ、相互に関係したものとして構想されているということができるだろう。フォスターの「我々は、これらの12の原則をガイドとして用い、新しい公教育システムの個々の要素を、それぞれが他の全ての要素と適合し合い、強化しあうような形で形成することを次の仕事としたのである」との発言は、このことをより端的に示している。このような展開と背景を経て、KERA は包括的教育改革=Systemic Reform としての特徴を持った改革政策として形成されたと言うことができるだろう。

以上、本稿では、KERA が包括的な教育改革として形成されていく展開と背景を、KERA の形成に大きな影響を与えた2つの委員会の働きを中心として解明してきた。しかし、KERA 形成の背景要因分析のためには本稿の検討だけでは十分ではない。全米レベルにおける教育改革の動向や、ケンタッキー州が置かれていた社会的・経済的な状況や課題も大きく関係していると考えられる。その点も含めた検討を行っていく必要があるだろう。また、2つの委員会の提言をまとめる形で提出された特別委員会の最終報告は、そのまま KERA となったわけではない。最終

報告書が下院法案 940 となり、最終的に議会で議決されるまでには、立法のプロセスの中で、様々なアクターの関与の下で修正が加えられている。KERA 形成の展開を解明するには、そうした立法のプロセスも検討の俎上に乗せることが必要であろう。これらの課題に関しては、今後の課題として追求していきたい。

註・参考文献

- (1) システミック・リフォームは、それまでの個別的・断片的な改革施策の実施 (Piecemeal Reform) に対比されるものであり、生徒の学力向上という統一的な目標の下、それに関わる諸改革施策を、同時に、そして相互に関連させて実施するという形態を採っている。その要素について、例えば、Clune は 5 点を挙げている。①教育実践と組織変革に関する明確な目標の提示、②目標達成に必要な専門的知識・技能の提供、③分権的改革と集権的改革の併存、④生徒の学力向上とその他の改善に関する明確な評価システムとそのための有効な基準、⑤改革の一貫性と持続性。②には、改革の理解、学校改善、カリキュラム開発、学習指導と評価の改革に関する知識、技能、情報の提供がある。③に関しては、学校を改善する力量に欠ける学校を支援し、時には介入する権限や学校の活動を方向付けるガイドラインの作成の責任を教育行政機関が持つという集権化と、学校への権限の委譲 (例えば SBDM) という分権化の両者が入る (Clune, W.H., *Systemic Educational Policy: A Conceptual Framework*, in Fuhrman, S.H., ed., *Designing coherent education policy: improving the system*, Jossey Bass, 1993, pp.127-130). 他に、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 等も参照のこと。
- (2) Cistone, P.J., Introduction School-Based Management: Shared Decision Making, *Perestroika in Educational Governance*, *Education and Urban Society*, 21, 1989, p.363.
- (3) Conley, S.C., "Who's On First?" School Reform, Teacher Participation, and the Decision-Making Process, *Education and Urban Society*, 21, 1989, p.366.
- (4) 浜田 博文「アメリカの学校裁量拡大施策の展開に見る校長職の役割変容に関する一考察」『日本教育経営学会 第 40 回大会発表資料』2000, p.1.
- (5) Cistone, P.J., op.cit., p.364.
- (6) Fuhrman, S.H., The Politics of Coherence, *Designing Coherent Education Policy: Improving the System*, Proquest Info & Learning, 1993.
- (7) SBM 施策の成功要因などに関しては、柳林信彦・堀 和郎「School-Based Management 政策と学区教育委員会の役割転換」西日本教育行政学会『教育行政学研究』第 24 号, 2003 や SBM 施策の評価研究などを参照のこと (例えば, 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. : Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., Van Kirk, A. N. and Robertson, P. J., *Organizing for Successful School-Based Management*, Association for Supervision and Curriculum Development, Alexandria, Virginia USA, 1997. : Wohlstetter, P., and Sebring, P. B., *School-Based Management in the United States*, *The Governance of Schooling*, 2000, : Robertson, P. J., Wohlstetter, P., and Mohrman, S. A., *Generating Curriculum and Instructional Innovations Through School-Based Management*, *Educational Administration Quarterly*, Vol. 31, No. 3 August 1995, pp.375-404. など).
- (8) 堀 和郎「各国の教育改革の動きーアメリカー」『学校教育研究所年報 第 43 号』1999, p.49.
- (9) Jacob F.A Jr., Resource Equity and Educational Adequacy, in Pankratz, R. S., & Petrosko, J.M., eds., *All Children Can Learn*, Jossey Bass, 2000, pp.29-30.

- 
- (10) Pankratz,R.S., The Legal and Legislative Battles, in Pankratz, R. S., & Petrosko,J.M., eds., *All Children Can Learn*, Jossey Bass, 2000, p.16.
- (11) 該当する裁判と判決については, Council for Better Education,Ink. V.Collins, No.85-CI-1759, Franklin Circuit Court May 31,1988 : Rose v. Council for Better Education, Ink., No.88-SC-804-TG,Kentucky. September 28,1989 : Council for Better Education v. Wilkinson. No.85-CI-1759. Franklin Circuit Court,Div.I. May 31,1988.等を参照.
- (12) Pankratz,R.S., op.cit.,p.17.
- (13) Ibid.; pp.17-19.
- (14) 当時の州法において州教育長は, 選挙によって選出される公選制の教育長であった. KERAによって, 教育長は知事の任命によるコミッショナー制へと変更された.
- (15) Betty E.S., *The Kentucky Education Reform –Lessons for America–*, Technomic Publishing Company, Inc,1993, pp.3-4.などでも, 委員の構成については簡単にではあるが指摘されている.
- (16) Foster,J.D., A New Vision for Public schooling, in Pankratz, R. S., & Petrosko, J. M., eds., Jossey Bass, *All Children Can Learn*, 2000, pp.48-49.
- (17) David,J.L., School-Based Decision Making ; Kentucky's Test of Decentralization, *Phi Delta Kappan*, Vol.75 (9) , 1994 : Pankratz,R.S., op.cit., : Foster,J.D., op.cit., : Lasi,S.F., & Goldberg,P.D., A New Mission for The Department of Education, in Pankratz,R.S., & Petrosko, J.M., eds., Jossey Bass, *All Children Can Learn*, 2000.
- (18) Pankratz,R.S., op.cit., p.19.
- (19) Ibid.; p.16.
- (20) Ibid.; pp.18-21.
- (21) Ibid.; pp.21-22.
- (22) Ibid.; p.3.
- (23) Walker,R. Lawmakers in Kentucky approve landmark school reform bill. *Education Week*, 9 (28) ,1, (1990, April 4) ,pp.34-35.
- (24) Starting over. *The New York Times*, Section 4A, 1990, April 8, p.35.

平成22年 (2010) 12月15日受理  
平成22年 (2010) 12月31日発行