

論文

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
—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—

The Background Factor and the Characteristics of Reform Strategy in the
Kentucky Education Reform Act 1990
— Focusing on the Development of the Educational Reform in the United States
and the Social / Educational Factor of Kentucky —

柳林 信彦 (高知大学教育学部・教育行政学研究室)

Nobuhiko YANAGIBAYASHI

Laboratory of Educational Administration, Faculty of Education, Kochi University

ABSTRACT

The purpose of this paper is elucidating the background factor of the reform of the educational system of Kentucky known as a case of the systemic reform. Two viewpoints were adopted in analysis. The first viewpoint is the characteristic of deployment of the educational reform in a federation-wide. The second viewpoint is the social and educational characteristic of Kentucky by the 1980s.

Kentucky Education Reform Act 1990 (KERA) is leading legislation known as a case of the systemic reform. The goals of KERA are that all children achieve at high levels. KERA has three features: School-Based Decision Making, Accountability System and System of support for school. KERA as a comprehensive educational reform started in 1990.

The following things became clear about the first viewpoint.: The characteristic of deployment of the educational reform in United States

A state-wide and comprehensive educational reform in the United States called the systemic reform has drawn a great deal of attention recently. The systemic reform is being carried out in many states. This systemic reform is aimed at school improvement by raising the achievement level of students. The characteristic of the systematic reform strategy consists of the simultaneous and relational implementation of various reform policies.

The following things became clear about the second viewpoint.: 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.

1. 研究の目的と問題の所在

本研究の目的は、現在進んでいるアメリカの教育改革の新しい展開において、Systemic Reformと呼ばれる包括的な教育改革という改革コンセプトを採用した先駆的事例である、ケンタッキー州の教育改革（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構想・形成された背景的要因を、①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、②1980年代までのケンタッキー州の社会的（経済的）・教育的な要因、に焦点を当てることで解明しようとするものである。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そこにおける地方教育行政機関の役割の再定義化のあり様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、「平凡の隆盛」（rising tide of mediocrity）を止めるための、おおよそ30年以上に渡る持続的な教育改革のただ中におかれている。1983年に連邦教育省から『危機に立つ国家（A Nation at Risk）』が公表され、いわゆる、改革の「第1の波」が始まって以来、1986年のカーネギー・フォーラム『備えある国家（A Nation Prepared）』、全米州知事会の『成果の時（Time for Results）』、そして、ホームズ・グループの『明日の教師（Tomorrow's Teachers）』等の報告書に代表される改革の「第2の波」がはじまり、1990年代半ばからは、先進的な州が分権的な改革政策の見直しをはかるなどの新しい改革コンセプトの模索が開始されている。アメリカの教育は、いってみれば改革の連鎖のただ中にあるといえるだろう。

現在のアメリカの教育改革は1990年代半ばからの新しい改革コンセプトの模索の中にあるが、こうした改革コンセプトの模索は、多くの州で取り込まれており、例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、バーモント州は、評価と学習指導の新しいスタンダードを形成するなどの改革に取り組んでいる。この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。

その中であってケンタッキー州の教育改革に焦点を当てるのはなぜか。それは、ケンタッキー州の教育改革が、近年の改革の中で全州規模の最も包括的な改革であり、現代アメリカ教育改革の典型例ともいえるべき事例である

ことによる。1990年代に入ると各州は、アカデミックなスタンダード、学校のアカウンタビリティ、標準化されたテスト、リソース配分の公平性の確保、学校ガバナンスの改革、教師の研修と資格認定についての改革に取り組み始めているが、ケンタッキー州の改革に対しては「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」¹¹という指摘がなされている。ほかにも、Education Weekの「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」¹² The New York Timesの「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」¹³といった評価等もそのことを示唆している。

これらの、ケンタッキー州教育改革に関する評価は、ケンタッキー州の改革が、現在進められている教育改革の新しい展開における、注目すべき重要な改革であることを示している。本稿では、主として、①現代のアメリカの教育改革の展開を跡づけながら全米レベルの教育改革の全体的な傾向を考察すると共に、②1980年代までのケンタッキー州の社会的（経済的）・教育的な要因を分析することで、KERAがSystemic Reformとして構想された背景的要因を解明しようとするものである。

2. KERAの基本的概要

(1) KERAにおける教育の目標とカリキュラム・フレームワーク

研究課題の解明に当たって、まずはKERAの概略を確認しておこう。ただし、KERAは、全州規模の包括的な教育改革であるために、本稿において改革施策の全体を示すことは困難である¹⁴。そこで本稿では、まず、研究課題の解明に必要な限りで、KERAにおいて計画・実施されている改革施策とその相互関係を確認する。

KERAにおける教育改革の中心部分を形成する改革施策が、カリキュラム改革=子ども達が身に付けるパフォーマンス目標とカリキュラム・スタンダードの開発である。KERAの形成者が採用した改革の原則は、「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ことに対する信念へのコミットメント」である。KERAはまず、教育者と彼らが教える子供たちに高い期待（high stakes）をおき、それをもとに子ども達が身に付けるべきパフォーマンス目標を形成し、さらにそれらをカリキュラム・スタンダードとして具体化している。

そして、そうしたカリキュラム・スタンダードを基盤として、新しい学校システムのデザインや、アカウンタ

ビリティでシステムの形成などを行っている。

KERAでは、パフォーマンス目標は州法の中に規定されている。まずは、KRS(ケンタッキー州法) § 158.645 (Capacities required of students in public education system)において、公教育全体の使命と子どもが身に付けることが望まれる7つの能力が挙げられている。「議会は公教育に関して、つぎの関係者に共有された責任を課す。州政府、地域社会、親、児童・生徒、学校の教職員は、効率的な公教育制度の形式に共同して取り組まなくてはならない。親と児童・生徒は、学校への出席、学校教育への準備、学びへの参加を確かなものとする取り組みを通して学校を支援しなくてはならない。すべての関係者の協力は、望ましい結果の達成を確かなものとするために必要不可欠である。そして、すべての児童・生徒が、つぎに示す能力を身につけることを可能にし、それを支援するための公教育制度を作ることが議会の意志である」⁽⁶⁾として、7つの能力を挙げている。法文の中には、親や生徒に求められる義務なども規定されており興味深い。ここでは挙げられている7つの能力を確認していきたい。7つの能力とは、以下の通りである。

- (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) 自身の精神的、身体的な健康についての十分な知識
- (5) 個々の文化的、歴史的な遺産を正当に評価することができるための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) 他の州の生徒とうまく競争できるためのスキル

上記7つの項目は、さらに、学校に課される6つのパフォーマンス目標によって具体化される。KRS § 158.6451 (Council on School Performance Standards)において、学校パフォーマンススタンダードに関する評議会の設立と、評議会が取り扱うパフォーマンス目標=学校が達成することが望まれる6つの目標が述べられている。

KRS § 158.6451 Council on School Performance Standards

この法令の施行日以降、州内の学校に対して生徒に期待される達成度の基準として、つぎの6つの目標を示すと共に、それらを枠づけるために、政令89-151により

Council on School Performance Standardsを設立する。

- (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の生活に関する学習
 - 3 自律した個人としての自己の確立
 - 4 家族、職場、地域社会における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こと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) 包括的な教育改革という改革コンセプト

このようにKERAは、学校が達成すべき目標と生徒が獲得すべき能力を法の中に記し、それを中核にカリキュラム・スタンダードを形成して改革全体の中心に据えた。その上でカリキュラムスタンダードを効果的に実施し、子ども達が法に記された能力を獲得することができるように、様々な改革施策が形成されKERAの全体を構築している。

例えば、カリキュラム・スタンダードの内容の習得を評価できるような新しい児童・生徒の評価の開発(オーセンティック・アセスメントの導入と新しい州統一テストの開発)、カリキュラム・スタンダードにあわせた教材の改革(新しいテキストの開発)、教授技術の開発とそれらを実行する教師への研修の改革が進められていく。また、各学校がカリキュラムスタンダードに示された教育目標を達成するための独自の戦略を形成し、それぞれのおかれた状況(児童生徒の学力、地域の特性、親の参加度、地域の経済状況、キャリア特性など)に合った学校改善計画を立てられるようにするための学校組織改革=SBM施策の導入(予算、校長・教員人事、カリキュラムに関する権限の学校評議会への委譲)が図られている。そして、SBMの実施に当たっては、SBM施策下の学校

と教師に必要となる新しい知識を獲得するための教員研修の実施（予算の編成や執行、人事に関わるコンセンサスの形成など）、教育予算の配分方式の変更（教員研修予算の7割を学校執行とする研修改革など）がなされている。それに加えて、SBM施策下の学校が、カリキュラム・スタンダードに記述された教育目標を達成するための支援として、学校改善支援プログラム（就学前教育改革、3年生までの無学年制、福祉や社会サービス部門の学校教育との結合、新しい学習指導の方法の開発支援）、学校支援機関の創設（地域教育支援センター）が構築されると共に、カリキュラム・スタンダードに対する学校の成果（学校改善の達成状況など）を評価するためのアカウントビリティ施策（アカウントビリティ・オフィスの設置、Kentucky Instructional Results Information System⁶⁾の実施（2年毎の学校評価に基づいて、改善達

成校に資金援助、危機にある学校には州の介入やDE⁷⁾の派遣、教員の処分などの実施）も実施されていく。

これらに加えてKERAでは、こうした改革を効果的に遂行するために州教育省自体の改組も行っており、これまでの選挙による教育長の任命から州知事の指名による教育コミッショナー制への移行や、州教育省の大幅な組織改革、教員免許制度改革、州議会直轄のアカウントビリティオフィスの設置などが行われた。非常に広範で包括的な改革であるため、その全てを示すことはできないが、その概略を図示すると次のようになるだろう。

ここまで見てきたように、1990年代後半から州レベルでのStandards-Based ReformやSystemic Reformが全米規模で進行しているが、KERAは、そうした改革の先進事例とすることができるだろう。

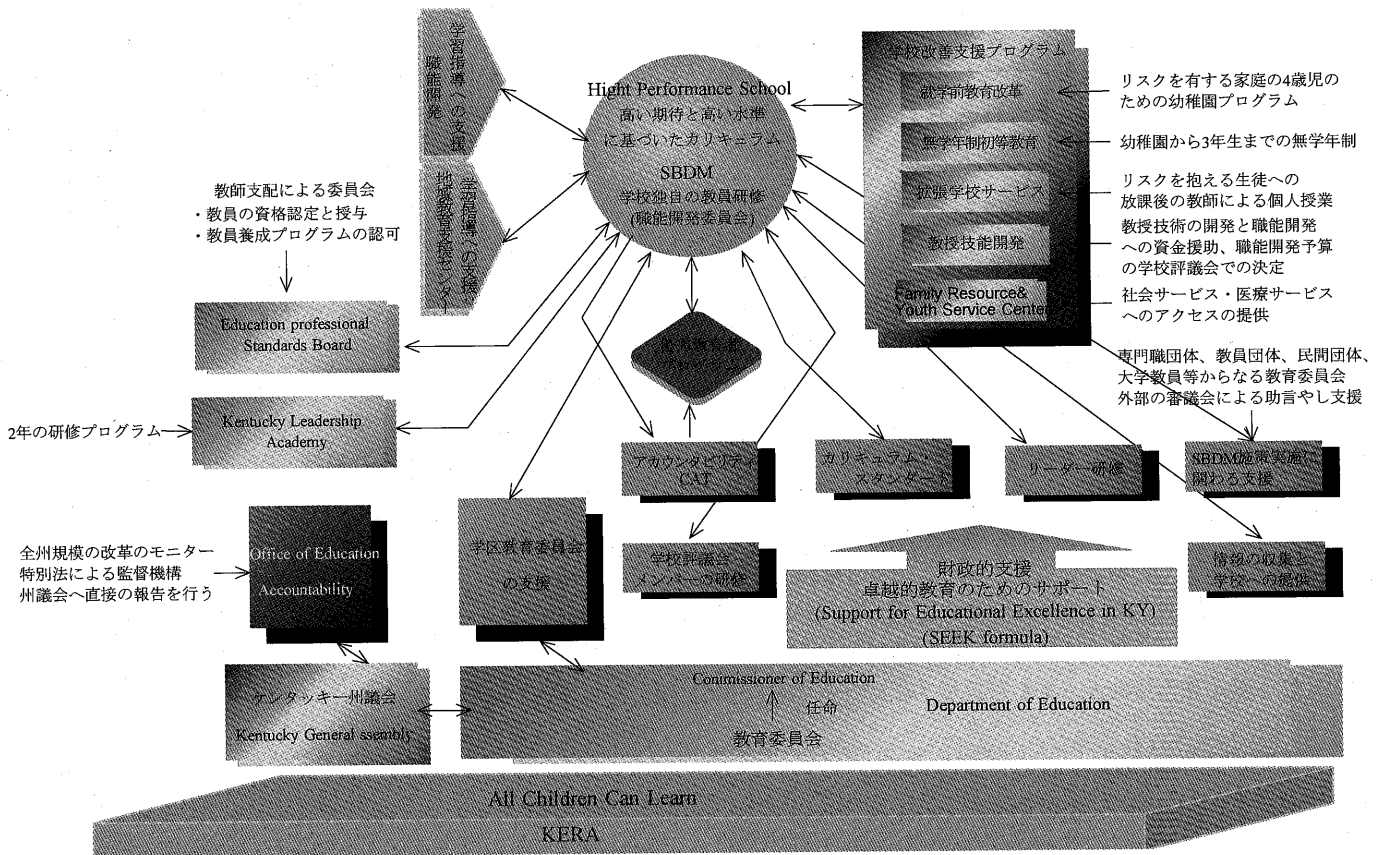


図1 KERAの概略 (KERAに関わるケンタッキー州法から柳林が作成)

3. アメリカ教育改革の展開に見るKERAの背景要因

では、KERAが全州的で包括的な教育改革 (Systemic Reform) として形成された背景にはどのような要因が存在したのか。本稿では、①1980年代以降のアメリカにおける教育改革の展開と②ケンタッキー州の社会的・

教育的要因の2つの側面からKERAの形成の背景を説明していく。まずは、①から考察を加えていこう。

アメリカの教育改革は、1980年初頭の「改革の第1の波」と呼ばれる教育改革を成功させ、それを拡張・深化させるとい方向で進んできたわけではない。アメリカ教育改革において、改革のフォーカスや手法、あるいは

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おり、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るという展開となっている。

(1) 州主導の集権的改革から分権的改革へ(改革の第1の波から第2の波へ)

1980年代初頭に始まった「第1の改革の波」は、「州レベルの命令、規則の強化」⁹⁾によって特徴づけられる州主導の「トップダウン」の手法を用いて取り組まれていく。主に教育のインプット(授業日数の延長、卒業資格要件の強化、教育課程基準の強化、教員資格条件の強化)に注目が集まり、それらを拡大あるいは強化する方法によって改革はおこなわれた。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。能力給や教師能力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」¹⁰⁾。1980年代初頭までアメリカにおける教育改革は、州規制の強化という、集権的な方法で進められていった。では、こうした州集権的な改革は成果を上げたのか。

第1の波の改革に対しては、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、学校における学習指導のプロセスと内容は1970年代まで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。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う雰囲気が第1の波にはあった」¹¹⁾とされている。これは、学校外部からの様々な規制の強化というトップダウンの改革の限界を示している。

こうした批判を受け注目されたものが、主として「第1の改革の波」の問題点に答えるかたちで、1980年代の中期から後期にかけて開始される分権的改革=ボトムアップの改革である¹²⁾。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)等がその契機となり、「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進めるというシステムの構造改革」¹³⁾へと、教育改革はその焦点を移動させた。

改革の第2の波は、州主導の集権的改革に対する大き

な反省から、既存の教育システムの諸要素を強化することではなく、学習指導に最も近い人々を改革のプロセスに巻き込むことをその焦点とした。たとえば、全米州知事会のつぎのような提言が、改革の第2の波の特徴を端的に表している。「学校に自由裁量のためのリソースを提供することが、改善のための主要な誘因を学校に与えることになるであろう。学校の裁量権限拡大は、学校が創造的なエネルギーを発揮することを手助けし、目標を達成するための多様なアプローチと戦略を開発することに対して効果的である」¹⁴⁾。

改革の第2の波のコンセプトは、学校改善を引き起こし、子どもが意欲的に学習に取り組むような場に学校が変わるには、学校自体が再構築されることが不可欠であり、そのために、学校や教師の権限強化を含めて専門職化を図ることや、学校が自身の置かれた環境に適応した最も効果的な改革戦略を見だし、開発し、実施するための権限と自由を持つべきであるというものである。

このような改革のコンセプトの中、学校改善の方途を自律的な学校の創出に求め、そのための条件整備として学校に予算、人事、カリキュラムに関する大幅な裁量権限を委譲すると共に、委譲された権限に関する共同決定機構を設置するという学校分権改革=SBM施策が、ボトムアップの改革の典型的な事例として注目を集め、改革のメインストリームとして実施されていく。学校は、改革推進の中心的なユニットとなり校長と教師は、改革の提唱者、デザイナー、ディレクターとされた。では改革の第2の波は成果を上げたのであろうか。

(2) 改革の第2の波の成果と課題

SBM政策の評価研究の知見からは、改革の第2の波は、学校への権限の委譲を行うことで自律的な学校を生み出し、教師を中心とした関係者の当事者意識の向上を促し専門職意識を高め、モラルとコミットメントを確保し、学校の自己改革を生み出すことに成功したことが明らかにされている。確かに一部の学校は学校改善や教授改革に成功し生徒の学力を向上させた。

しかし同時に、つぎのような課題の指摘もなされている。「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減多になかった」¹⁵⁾。SBM政策の評価研究を分析することで見えてくるものは、1990年代後半以降、SBM政策下で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、学校改善に必要な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て、それ以外の

多くの学校はSBM政策導入以前と何ら変わりのない活動を漫然と続けたり、学校改善に失敗している等の問題を抱えていると言うSBM施策の問題点である⁹⁹。例えば、学校評議会が、学校の情報収集や、学校政策（School Policy）の検討や学校改革計画の策定といった具体的な活動に取りかからず、あるいはそうするための組織的能力を有さず、評議会の権限の在り方やスケジューリング等の点について紛糾した場合、そうした学校は学校改善に失敗することが明らかになっている¹⁰⁰。

1990年代後半から2000年代に入り、アメリカの教育改革では、生徒の高レベルの学力達成の向上（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主要なリーダーシップを発揮すると共に、学習内容を再検討し、より効果的なカリキュラムを形成し、新しい学習指導の方法や教材を開発し、全体的な学校改善計画を計画するといった新たな役割をうまくこなして行かなくてはならない。学校がそうすることが可能なだけの組織的能力を有していたり、あるいは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、始まったとしてもそれを持続させることは非常に難しい。多くの学校が単独で、こうした組織的力量を向上させたり、あるいは、向上させるための機会を見出すことは困難である。

改革の第2の波は、学校に大きな裁量権限を与えて学校の状況にあった学校改善を自律的に行う自由を与え、それと引き替えに、自由な学校改善の結果として生じる成果を厳しく問うアカウンタビリティの仕組みを構築する形態が中心であった。こうした、アウトプット型の改革の中では、SBM政策とアカウンタビリティ・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かった。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。

すなわち、これらの問題は、「ボトムアップ」という改革コンセプトは改革の誘発剤となるけれども、それだけでは改革の実施と維持には不十分であり、多くの学校で学校改善を達成し、それを維持するためには学校は、学校対外部からの支援を必要とするということを示唆している。

以上の様に、州集権的改革に取って代わった素朴な学校分権的改革は、一部の学校の成功を導き出したが、これらは、多くの他の学校に広まることはなかった。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に注目が集まり始まる中で、一部の成功した学校だけで学力向上が起こり他の大多数の学校に広まらないというSBM施策の課題は、解決さ

れなければならない重要な中核的課題となったのである。

SBM施策に関する評価研究などから見て取れる事柄は、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、SBM施策による学校への裁量権限の委譲と、学校の成果を評価する仕組みとしてのアカウンタビリティ・システムの構築だけではなく、学校が自己革新を進めていけるだけの組織的力量を構築していくための仕組みもまた重要なのであり、これらの3つの要素がともに整えられることが必要とされるという事実である¹⁰¹。そこでは、特に、第2の波で注目されてこなかった学校に対する支援体制の構築が重要となろう。これは、学校内部で準備することができるものではない。ボトムアップのアプローチの中で、学校は改善プロセスを進めるに当たって外部からの様々な支援を必要とし続ける。この点が、「School to School」というアプローチをとった第2の波の限界点であり、超えるべき課題であるといえよう。

(3) 分権改革の課題克服への取り組みと改革の新たな展開

では、こうした課題を乗り越えるためには、どのような改革コンセプトが求められるのか。改革の第2の波の課題から見られる改革の効果的な進展に必要なことは、改革のためのトップダウンのアプローチでも、ボトムアップのアプローチのいずれでもなく、ボトムアップの改革の中で生まれる学校改善に意欲的に参加する教師や学校リーダー、そして親のエネルギーとモメンタムを維持しつつ、改革を自律的に進めていけるだけの学校の組織的力量の向上のための支援や、個々の学校の成功を多くの学校に広めるための様々な構造の構築、あるいは、失敗している学校に対する支援の提供の両者を組み込んだ改革の構築である。

すなわち、それは、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である。そして、両者を効果的に結び付けて改革を進めるためには、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が求められる¹⁰²。

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には、教育実践の革新のみならず、SBM施策や教員の養成や研修、生徒や学校の評価システムの改革などを含んだ大規模で包括的な改革が必要とされる。そのために必要な改革は、全州的で包括的であることを特徴とする教育改革であり、分権改革を持続しながらも、学校に対するガイドラインの提示や学校の組織的力量形

成への支援、あるいは、学区教育委員会の役割の再定義など、その意味では集権的な改革の特徴を取り入れたものとなる。幾つかの州において、これらの課題をふまえ、質の高い教育を提供し、生徒の学力を向上させる手段として、あらたなアプローチが生まれつつある。

それは、Systemic Reform (システミック・リフォーム) と呼ばれるアプローチであり、1990年代後半以降からアメリカ教育改革において注目を浴び始めている全州的で包括的な教育改革コンセプトである。Systemic Reformに関して連邦レベルでの政策動向に注目すれば、「2000年の目標：アメリカ教育法」に、その端緒を見ることができよう。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』⁹⁹として、Systemic Reform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することを求めている¹⁰⁰。

ここに示されている改革のコンセプトは、「教育システムを構成する各要素は相互に関連して全体を形づくっている全体のなかの一部分であり、システムのある部分の変更は、直接間接に他の部分に影響する。ある部分だけを切り離して考えられた改革は必ず予期せざる抵抗に遭遇し、予期せざる結果をもたらす。それゆえに、改革は、これらの相互関連性に着目し、複数の部分を同時に取り扱うものでなければならない」というものであるといえるだろう。

現代のアメリカ教育改革は、集権的改革と分権的改革の共存、Piecemealな改革施策からの脱却とSystemicな改革の導入が求められている。改革の効果的な遂行のためには、ボトムアップの教育改革とトップダウンの教育改革とを組み合わせた改革の実施、政策環境の断片化に橋を架けること、個々の改革施策を個別に実施するのではなく、相互に関連づけ同時に実施する改革戦略の構想と、それに基づいた制度設計が探求されなければならない

い。

ケンタッキー州が巨大ともいえる教育改革に乗り出す時期に、全米的な教育改革のトレンドにおいては、こうした包括的な教育改革が志向されはじめたところであった。もちろん教育改革は、各州それぞれの教育課題に対応しようとして形成されるものであるから、こうした全米の動向がケンタッキー州に直接的に影響を与えたとはまで判断できるわけではない。また、新しい教育改革のコンセプトは、当時も今も確立されたものではなく模索が続いているものでもある。しかしながら、こうした改革コンセプトが、ケンタッキー州が包括的な教育改革を選択することの背景として、あるいは、少なくとも間接的な要因となっているとすることはできるだろう¹⁰¹。

4. ケンタッキー州の社会的・教育的要因から見た改革の背景

(1) ケンタッキー州の概要

ケンタッキー州は、アメリカの中東部に位置する州であり、その名称は、「State of」を用いず「Commonwealth of Kentucky」とされている。人口は全米第26位の4,339,367人(2010年)、州都はフランクフォート市で、

州	%		
United States	12.7		
		Missouri	12.2
Alabama	16.9	Montana	14.1
Alaska	9.2	Nebraska	9.4
Arizona	14.4	Nevada	10.9
Arkansas	15.1	New Hampshire	5.4
California	13.3	New Jersey	8.0
Colorado	10.0	New Mexico	16.5
Connecticut	10.0	New York	15.0
Delaware	9.1	North Carolina	14.6
District of Columbia	16.7	North Dakota	9.7
Florida	11.6	Ohio	11.6
Georgia	13.1	Oklahoma	10.8
Hawaii	8.4	Oregon	11.7
Idaho	9.9	Pennsylvania	11.3
Illinois	12.2	Rhode Island	11.5
Indiana	11.6	South Carolina	14.9
Iowa	10.8	South Dakota	13.4
Kansas	11.4	Tennessee	15.9
Kentucky	17.7	Texas	16.5
Louisiana	16.7	Utah	9.9
Maine	11.6	Vermont	7.9
Maryland	9.8	Virginia	9.3
Massachusetts	9.2	Washington	11.5
Michigan	13.3	West Virginia	14.2
Minnesota	7.0	Wisconsin	12.3
Mississippi	18.6	Wyoming	9.9

表1 各州における貧困率(2004)(Below 100% of Poverty)

主要都市としては、ルイビル市（556,332人）やレキシントン市（260,512人）があるが、牧草州（The Bluegrass State）との呼び名にふさわしく、都市への人口の集中度は低く、ルイビル、レキシントンの大都市圏と、ケンタッキー州の北部のオハイオ州の大都市であるシンシナティ市と共に形成する大都市圏の北ケンタッキー地域を合わせても州人口の45%を占めるに過ぎない。州内には、120の郡があり、これはテキサス州とジョージア州に続いて全米で3番目に多い数である。

州の人種的な構成については、白人（非ヒスパニック）89.3%、アフリカン・アメリカン7.3%、ヒスパニック1.5%、アジア0.7%、先住民0.2%、混血1.1%であり、大部分を白人が占めている。宗教的には、キリスト教が86%を占め、その中でもプロテスタントが70%と多数である（2004年現在）。

主要産業は輸送設備、化学製品、電気設備、機械、食品加工、タバコ製品、石炭、及び観光である。製造業に注目すれば、ケンタッキー州は、自動車とトラックの組み立てで、全米で7位となっている。

州経済は、長く続く低迷が指摘でき、後述するように、こうした経済的な問題が、KERAの成立の背景の一つとなっている。2005年の州の総生産高は1404億ドルで、全米では第27位、1人当たりの個人所得は28,513ドルで全米43位である。表1に示すように、貧困ライン以下の人口割合は17.7%であり、全米でもミシシッピ州（18.6%）と共に最下位を形成している。

家庭の経済的な状況について見てみると、最大都市のルイビルでは、人口の12.4%（家庭で言うと9.5%）が、レキシントンは、貧困層の人口の12.9%（家庭でいうと8.2%）が貧困層となっている。しかし、ケンタッキー州の経済的問題は、こうした中心部にあるわけではない。

歴史的に、ケンタッキー州の経済と貧困に関する主要な問題は、オハイオ川に沿った東部アパラチア地方とレキシントン外縁の都市群に典型的に現れている。

表2に示すように、ケンタッキー州東部のアパラチア地域は、貧困層の割合、一人当たりの所得、家庭の平均所得と言った指標において、他の地域に比べて非常に劣悪な状況あることが示されている。教育に関する指標においても、高校卒業率や大学卒業者の割合も非常に低い。これらの地域は、州の経済支援プログラムの対象地域に認定されている状況にあり、産業基盤という側面から見ても、1970年代までその中心は、低技術でなし得る工業生産が中心となってきた。

(2) 深刻な問題を抱えるケンタッキー州の教育

ケンタッキー州の教育は、小学校（幼稚園から5学年まで）、中学校（6学年から8学年）、高校（9学年から12学年）、高等教育機関からなる。学区の数は176にのぼるとともに、ハーディン郡のウエスト・ポイント・インディペンデント・スクール学区の232人からルイビルを含むジェファーソン・カウンティ学区の95,000人まで学区間の生徒数の幅は非常に大きい。公立学校には、656,503人の生徒が通っており、その他に、12,170人が家庭で教育（home schooled）を受けている（2003年度現在）。

アメリカの教育改革の歴史の中で、ケンタッキー州は、南部の多くの州と同様に、教育改革の全国的なモデルとは無縁な場所と考えられてきた。1980年代半ばまで、ケンタッキー州が教育の成功例として取り上げられることは皆無であり、多くの教育に関する指標において、全米で最下位におかれるほどの問題を抱えていた²⁰。

つぎのような統計は、ケンタッキー州の教育の抱える

カウンティ名	ケンタッキー州全体	州都および主要都市圏		東部アパラチア地区	
		ジェファーソン カウンティ (ルイビル)	フィエット カウンティ (レキシントン)	オスリー カウンティ	クレイ カウンティ
人口に関する項目					
総人口(2005年推計)	40173405	699827	268080	4746	24146
白人人口率(2004)	90.4%	76.9%	81.7%	99.5%	94.3%
黒人人口率(2004)	7.5%	20%	13.7%	0.1%	5.0%
教育に関する項目					
5才以上の英語以外の言語を話す (2000)	3.9%	5.5%	8.3%	1.0%	2.3%
25才以上の高校卒業率(2000)	74.1%	81.8%	85.8%	49.2%	49.4%
25才以上の学位所持率(2000)	17.1%	24.8%	35.6%	7.7%	8.0%
経済に関する項目					
1人あたりの収入(1999)	\$18,093	\$22,352	\$23,109	\$10,742	\$9,716
平均的世帯収入(2003)	\$36,663	\$43,117	\$40,722	\$17,344	\$18,724
貧困層の割合(2003)	14.9%	13.3%	13.0%	31.9%	30.3%
小売り販売高(2002、1000ドル)	40062561	8456123	3912042	14193	118715

表2 ケンタッキー州のカウンティの概要（ここでは4つのカウンティを抽出した）

（表1及び表2は、U.S. Census Bureau : State & County Quick Factsより作成²⁰）

根深い問題状況を明確に表している。

- ・高校卒業資格保有者の割合・・・50位(全米50州中)
 - ・大学卒業生者数・・・・・・・・・・49位(同)
 - ・就業者に占めるエンジニア資格や科学のPhD保有者数・・・・・・・・・・50位(同)
 - ・児童生徒一人あたりの教育費・46位(同)
 - ・高校中退数・・・・・・・・・・47位(同)
 - ・成人の非識字率・・・・・・・・・・1位(同)
- (成人の識字率はおよそ40%)
- ・十代での妊娠率・・・・・・・・・・1位(同)

(1990 Census of Population and Housing
(Summary Tape File 3) and 2000より作成⁹⁾)

教育財政という側面から見ると、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おり、全米平均まで底上げするためには、1年間に5億ドルの追加の支出が必要であると考えられていた。教育についての全米的な比較が公表されたときにケンタッキー州の住民が言えたことはせいぜい、「ミシシッピのおかげで助かった」¹⁰⁾というものであった。

教育の問題状況は、これまで何度か行われてきた調査によっても明らかなものとなっている。たとえば、1961年に州は、カリキュラム研究委員会を設立し州内の公立学校の調査を行っている。調査は、学校訪問などを含めて3カ月程度の期間で行われたが、そこでは、教員の質の低さ、養成プロセスの脆弱性、教員給与の低さが指摘されている。たとえば、ケンタッキー東部のある高等学校では、大学で家政学を専攻していた教師が歴史と英語を教えていたり、農学を専攻していた教師が、外国語、理科、数学を教えていたことが報告されている¹¹⁾。1970年に行われた全米教育協会(NEA)の調査によっても、貧困地域の学校の施設・設備の問題や教科書等の教材の不備、高校生に対する奨学制度が十分に準備されていないこと等が指摘されていた¹²⁾。

さらに、特に注意しておかなくてはならないことは、教育に関わる諸条件の地域間格差である。たとえば、KERA成立の直接の契機となる裁判では、ケンタッキー州の最も貧しい10の学区の生徒毎の教育税の配分と、最も裕福な10の学区のそれとの比率が約1対6であり、算定された不動産価値の100ドル毎の教育税率は、地方によって0.24ドルから1.14ドルまで幅があること、また、生徒毎の年間租税の歳入は、最も裕福な地方である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の120ドルまで幅があったことが問題とされた¹³⁾。このように、裕福な地域と貧しい地域間の教育財政の格差は非常に大きなものであった。

(3) 教育問題の背景としての政治リーダーの問題

こうした教育問題の存在と教育改革の遅れは、ケンタッキー州の政治リーダーや教育リーダーの抱える問題と密接に関わっている。政治的リーダーの問題について、たとえば、Holl Hollandは「政治は、ケンタッキー州の公立学校を悩ませた問題の大部分の原因であった。(中略)たいていのケンタッキー州の郡で、法的な規定は弱いものであり、それに代わって、強力な政治的マシンが地方自治体を統制している。学区は、たいていの郡において最も大きい事業主であり、そのためにあっせん収賄が学区にははびこっていた。成人の半分以上が失業しており、3分の2が高校を卒業していなかったケンタッキー州東部の地域では、特権の乱用や政治的なマシンによる世話が非常に重要なものであったのだ。(中略)たとえば、1990年まで、たとえ第8学年で学校をドロップアウトした人物でも、ケンタッキー州の教育委員会のメンバーとして働くことができた。教育委員選挙における主要な基準は候補の政治的コネクションであり、教育に関する見識や識見、あるいは経験といったものではない」¹⁴⁾と政治リーダーの抱える問題が、多くの教育課題を生んでいることを述べている。レキシントン・ヘラルド紙が行った1989年の全州的な世論調査では、ケンタッキー州住民の57%の教師と親が、教育委員会に対して反対意見を述べることを恐れていると回答している。田舎の地方にあるように、政治リーダーや教育リーダーに対して公然と反対を示すことは、そこで住み続ける人物にとっては非常にリスクな行動であり、職業などを失う危険性と隣り合わせであった。

こうした、政治リーダーの問題が、ケンタッキー州の教育の管理・運営の公平性と効率性を失わせてきたといえよう。特に、質の高い教員の雇用、公平で効率的な学区財政の確立、教育改革の推進といった課題は、こうした問題状況の中で棚晒しにされていたといえる。また、こうした状況は、教育問題への注目と問題解決へのインセンティブを失わせる結果をもたらした。政治リーダーの問題が、ケンタッキー州の教育問題の背景を形成しており、多くの子供たちの教育とその達成を水準以下にしてきた大きな原因の一つであったと考えられる。

(4) 教育問題の背景としての社会的・経済的問題

社会的・経済的な要因もまた教育問題の形成に影響を与えている。ケンタッキー州の産業の特質とケンタッキー州住民の教育に対する認識が社会的・経済的な原因として挙げられるだろう。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った。たとえば、8年生や9年生といった十代の子ども達が、自営の

農業を手伝ったり、ゼネラル・エレクトリックやフォード、あるいは州に点在する小さい製造業において工場仕事を始めるために学校をやめても、それを非難したり、大きな不名誉と考えるような傾向はない⁹⁾。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ケンタッキー州の住民にとって大きな課題では無かった。

こうした傾向は、ケンタッキー州東部の貧困地域で特に大きな問題となっていた。たとえば、州東部のアパラチア地域の教育状況は、非常に問題状況を含んだものとなっていたが、当該地域の「たいていの人は、かなり限定された教育の結果から得られる職業で家族を養い、孫たちが生まれたとき、ボートやキャンパー（キャンピングカー）、あるいは他の中産階級のステータスシンボルを買う余裕がありさえすれば良かった」¹⁰⁾との認識があり、これまで見てきたような、種々の調査による教育問題、特に学業成績に関する問題は改革へのインセンティブを高めるようなインパクトや効果を持ち得なかった。

また、前述したような問題状況の中で、高い学業達成を示す児童生徒は、ケンタッキー州内での進学や就職をあきらめ、州外の大学への進学を選択していく。こうした、頭脳流出は、ケンタッキー州の政治家においても、住民においても、教育関係者においても、教育改革を喫緊の課題と考える契機を失わせていた。本来であれば、当然問題とされるような教育上の様々な課題は見過ごされ、教育格差はそのままに放置されてきたのである。

こうした政治リーダーの問題と社会・経済的な環境の両者により、州の教育問題は放置され、改革は後れた。教育問題の軽視とその結果としての財政上の支援措置の不徹底は、地域間の経済的・財政的な格差が、貧困地域における教育上の不利な条件として現れることを意味している。多くの学校、特に貧困なカウンティでは、多くの生徒が、教育資源を持たず、モラルやインセンティブをもっておらず、何より十分に教育されていない教師にリードされる学校や教室で、放っておかれていたのである。

(5) 経済的環境の変容と教育改革へのまなざしの変化

しかし、1970年代から1980年代を通して、州を取り巻く環境は大きな変化を始める。アメリカ全体の経済的な低迷が続く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ていく。その結果、政治リーダーは、経済低迷への批判と根強い増税への反対論の中で、新しい産業の誘致を促進し就業先を確保するか、あるいは既

存の産業に関する税率を引き上げる決断を迫られることになった。一方、ケンタッキー州の住民も、高校中退者の問題が解決されないことについて、あるいは、キャリア開発に失敗した「ファーストフード労働者」の問題に危機感を持ち、不満の声を上げ始めた。その結果、州政府は、新しい、より集約的で高度な産業の誘致を求めなければならなくなったのである。

しかし、そうした新しい産業誘致は、若年労働者の準備、技術や能力開発の問題と密接に関係している。たとえば、1988年にケンタッキー州のジョージタウンには、トヨタの高度に自動化された自動車プラントが開設されたが、この工場で要求された労働力のスキルは、これまでケンタッキー州で求められてきたものとは大きく異なり、少なくとも高校教育、ある場合には大学教育を終えていることを要求するものであり、失業率が高いにもかかわらず、労働者の確保が大きな課題として浮上した。このトヨタの工場に限らず、新しい集約的な産業は、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を要求するものが多く、そうした新しい産業を誘致する場合、よく教育された地域労働力の提供は必要不可欠な要素である。ケンタッキー州は、新しい産業の誘致という経済問題の解決において、子ども達の学歴不足、学力不足という教育上の問題に直面したといえる。

これまで見てきたように、ケンタッキー州はこのような経済状況の変化に準備ができていなかった。様々な問題を抱えている公教育の状態は、生徒の学力水準や職業に対する準備を低いレベルのままにとどめており、それは結果として、新しい産業を州に引き付けることを難しくしていた。しかし、逼迫する経済状況の中で、ケンタッキー州内においても教育改革の動きが顕在化してくる。

たとえば、レキシントンを基盤とした市民団体である、「アカデミックな卓越性のためのプリチャード委員会」（以下、プリチャード委員会）は、教育改革の改革提言を行ったり、改革に対する草の根のサポートを形成して改革の気運を高めていった。委員会の常任理事である、Sextonは「我々は、教育のために選出された公務員が、教育の現状やその問題点、そして教育の改革に無関心であることに非常に大きなフラストレーションを感じていた。それは、ケンタッキー州の教育の歴史から見たときに、州の政治リーダーや教育リーダー達は、ケンタッキー州の歴史的な教育の問題を解決しないであろうというフラストレーションである。我々はまさに、このフラストレーションによって活動を始めたのである」¹¹⁾と述べている。プリチャード委員会は、ケンタッキー州内の市民団体をリードし、1981年に州の高等教育システムを改善することに対して全面的な勧告を行ったり、1984年には、州内の176の学区すべてで、公教育の改善を促す

タウン・フォーラムを開催している。タウン・フォーラムは20,000人以上の人々を動員し、1万5千にわたる市民の声を集め、これまで教育問題に高い関心を払ってこなかったケンタッキー州で初めて、政治リーダーや教育リーダーに、多くの市民が教育の問題を本当に懸念しているというシグナルを送るものとなった。

こうした教育改革への萌芽的な試みが、企業と政治的なリーダーの注意を引きつけ、ケンタッキー州の市民、財界、政治的リーダーを「ケンタッキー州の歴史上無かったほど大きく」⁹⁴教育改革に注目させたのである。

5. 包括的教育改革としてのKERA

(1) ケンタッキー教育改革法の成立

KERA成立の直接の契機は、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、学区間財政の不均等を問題としてCouncil for Better Education対コリンズの裁判を提訴したことに始まる。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、アパラチア地域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、最終的に178の学区の中、66の学区がCouncil for Better Educationに加わっていた)からなるものである。評議会は、Guessの個人的つながりなどを利用しつつ、カーン・アレクサンダー(ケンタッキー州出身の学校財務の専門家、フロリダ大学の教授であり、フロリダ州知事の教育政策コーディネーター)、ケンタッキー州前知事である、Bert Combs(ケンタッキー州で最も大きい法律事務所の共同経営者の一人)、Combsが形成した法律チームの支援を受けていた。

1985年11月20日に、評議会の法律チームは、フランクリン連邦巡回裁判所で、Council for Better Education対コリンズの裁判を提訴した。原告は、Council for Better Education、7つの学区教育委員会、22人の公立学校の生徒であり、被告は、州知事、州教育長、州会計係、上院・下院の議長、州教育局の初等・中等課の職員である。原告は、地方の学校のための資金供給が「不相当で、不公平であり、そして州全体の公教育の効率的なシステムを要求しているケンタッキー州憲法の条項に違反している」⁹⁵と主張し、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。

審理は、1987年8月4日に、州都のフランクリン・カウンティ巡回裁判所の2人の裁判官のうちの1人であるレイ・コーンズ裁判官によって行なわれた。1988年5月31日に、コーンズは原告勝訴の判決を下し、判決の中で、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。

州政府はすぐに控訴し、訴訟は州最高裁判所に送られ1988年12月7日から弁論が開かれた。その間、新たに選出されたウォレス・ウィルキンソン州知事は、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、教育改革の必要性について州内の情勢に変化が見られるようになる。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裕福な家の子供たちも、適切な教育への平等な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、「議会在、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」と述べると共に⁹⁶、それに加えて、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のである。

(2) Systemic Reformコンセプトの採用

判決を受けて、教育改革の具体化の中心を形成したのは、ウィルキンソン州知事、ブランドフォード下院議長、ローズ上院議長の3人(3人ともに当時)である。3人は、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。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、1989年7月12日に最初のミーティングを行い活動を開始する。特別委員会の下の作業部会として、カリキュラム、ガバナンス、財務についての3つの小委員会が組織され、改革のための報告書がまとめられることとなった。その報告書をもとに、改革法案が作成され、州議会法案940、すなわち、Kentucky Educational Reform Act 1990が1990年7月に施行されることとなった。

以上見てきたように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、学区間の学校財政の不平等の問題から始まったが⁹⁷、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。それを受け州政府は、KERAをケンタッキー州の公教育が抱えていた個々の問題に、個々別々に、あるいは漸近的に対応する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と捉えられる。

6. まとめ

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、現在のアメリカでは新しい教育改革のコンセプトの模索が行われている。1980年代後半から1990年代の初めには、本稿で分析対象としたケンタッキー州に先行して、カリフォルニア州ではカリキュラム・フレームワークの開発と教科内容と評価のフォーマットの変革が、あるいは、バーモント州では評価と学習指導の新しいスタンダードの形成などが行われ、先進的な州においてSystemic Reform Approachと呼ばれる改革コンセプトに基づく教育改革が政策的に検討されはじめていたところであった。こうした全米的な改革トレンドが、1990年代に入り、各州が進めようとしている教育改革にアイデアやコンセプトを提示しており、アメリカにおける教育改革の大きな底流を形成していた。

また、ケンタッキー州が州として抱えていた教育問題も見逃せない。ケンタッキー州は、政治的リーダーの問題や社会・経済的な要因をその背景として、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。この様なケンタッキー州に特有の教育課題やKERAの契機となった最高判決は、ケンタッキー州の「公教育の新しいシステム」の形成、公教育制度の全体の再編を州に促していた。これらの諸要因が、Systemic Reformとしてまとめられる全州的で包括的な改革コンセプトをケンタッキー州に採用させることになったと考えられよう。

以上、本稿では、KERAがSystemic Reformコンセプトを採用し、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、アメリカ教育改革の展開と、1980年代までのケンタッキー州の社会的・経済的・教育的な要因に焦点を当てて解明してきた。

しかし、政策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。州議会の議事録の分析や、政策形成に携わった主要アクターへのインタビュー調査などを行い、参考とした他州の先進的事例や改革の理論的背景などについて詳しく解明する必要がある。また、学区教育委員会や学校、あるいは地域住民の視点から政策形成過程を考察することも必要となろう。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。

(1) Pankratz, R.S., & Petrosko, J.M., Introduction: An Ambitious Plan for Improving Schools, in Pankratz, R.S., & Petrosko, J.M., eds., *All Children*

Can Learn, Jossey Bass, 2000, p.3.

- (2) Walker, R., Lawmaker in Kentucky approve landmark School reform bill., *Education week*.9 (28), 1 (1990, April 4), pp.34-35.
- (3) Starting over, *The New York Times*, Section 4A, 1990, April 8, p.35.
- (4) 本文中にもあるように、KERAはSystemic Reformと呼ばれる包括的教育改革を中心的なコンセプトとしており、実施されている改革施策は非常に多数に上る。本稿において、改革の全体を示すことは紙幅の関係からも難しいので、ここでは全体を俯瞰した概略を示し、改革全体の分析は、稿を改めておこないたい。
- (5) ケンタッキー州法より (KRS § 158.645)
- (6) 各学校は、生徒の学力に関する評価と非認知的目標の達成の度合いの、両者の組み合わせで2年毎に改善の程度が判定される。各学校は、前回の評価との比較に基づいて、(a)改善達成校、(b)成績向上校、(c)改善未達成校、(d)成績低下校、(e)危機にある学校の5つに分類され、「改善達成校」は、財政的な報酬を受け取り、「危機にある学校」には州の介入と支援がなされる。評価プログラムは、1998年から、Commonwealth Accountability Testing System (CATS) が導入されているが、基本的な指標の形成に変更は加えられていない。詳しいアカウンタビリティ・システムに関しては、Petrosko, J.M., *Assessment and Accountability*. (<http://www.kier.org/assessment.html> (2002年8月1日アクセス)) を参照。
- (7) DE (Distinguished Educator (「優秀教育者」)) プログラムは、経験豊かな教育者を学校に派遣し、学校のニーズに合わせた支援を提供しようとするものである。DEは、学習指導やカリキュラム・デザイン、あるいは効果的に学校改善を進めていける能力を有していると評価される州内の教師や校長の中からKDEによって任命される。中心的な役割は、「危機にある学校」に対する支援の提供であり、当該指定を受けた学校の状況を半年ごとに調査・評価すると共に、改善が認められない場合は教職員の解雇や配置転換を学区の教育長に勧告できる。
- (8) Cistone, P.J., Introduction School-Based Management: Shared Decision Making, Perestroika in Educational Governance, *Education and Urban Society*, 21, 1989, p.363. また、1980年代初頭のアメリカ教育改革の背景については、たとえば、Murphy, J and Beck, L.G., *School-Based Management as School Reform*, Corwin Press, 1995., p.72. など。
- (9) Conley, S.C., "Who's On First?" School Reform, Teacher Participation, and the Decision-Making

- Process, *Education and Urban Society*, 21, 1989, p.366.
- (10) 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.
- (11) Murphy, J. and Beck, L.G., op. cit., p.81.
- (12) Cistone, J.P. op. cit., p.364.
- (13) Caldwell, B.J., Educational Reform Through School-Site Management, *Advances in Research and Theories of School Management and Educational Policy, vol.1*, 1990, p.304.他にも、Carnegie Commissionは、「多くの学校の教師は『教育の中により厳格な官僚制的な構造があること、そして自分たちが専門家としての判断を働かせる機会が限定化されてきていることを感じている』と指摘し、学校に影響を与えるような意思決定において、教師により大きい発言権を与えること」を論じている (Conley, S.C., op. cit., p.366.)。
- (14) Fuhrman, S.H., *The Politics of Coherence, Designing Coherent Education Policy: Improving the System*, Proquest Info & Learning, 1993.
- (15) たとえば、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.
- 他にも、たとえばDavidは、「一般に再構築運動に積極的な学校と教師は、すでに改革に関する経験と興味を持つ人たちである」(David, J.L., *School-Based Decision Making ; Kentucky's Test of Decentralization, Phi Delta Kappan*, Vol.75(9), 1994, p.709.)と述べている。
- (16) 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, pp.16-17.
- (17) 柳林信彦「ケンタッキー教育改革法(KERA)における改革戦略の特徴 -School-Based Decision Making 政策の特質の解明を中心に-」、『教育制度学研究』、第11号、平成16年11月。
- (18) 柳林信彦・堀 和郎前掲論文(2003)、p.23.
- (19) 堀 和郎「各国の教育改革の動き-アメリカ-」『学校教育研究所年報 第43号』1999, p.49.
- (20) アメリカ教育法についての分析は、堀 和郎「各国の教育改革の動き-アメリカ-」『学校教育研究所年報 第43号』、1999を参考にした。
- (21) 同上、p.49.
- (22) 本稿においては、KERAが持つ諸特徴と全米レベルの教育改革の特徴が類似している点を指摘すること、また、アメリカ合衆国の一部であるケンタッキー州は当然としてアメリカの教育改革の展開の中にいること等から少なくとも両者は間接的な影響関係をもっており、それがKERAがSystemic Reformコンセプトを採用したことの背景を形成していることを述べるものである。全米の教育改革の動向とケンタッキー州の改革動向とが直接的に関係し合っていることを判断するためには、ケンタッキー州の改革政策形成期の動向を緻密に追うことが必要である。例えば、州議会の審議資料や議事録の分析、中心的なアクターへの聞き取りなどを通して、どのような先進的事例を参考にしたのか、全米の教育改革の動向をどの程度参考にしたのかなどの諸点について詳しく分析する必要がある。この点については、今後の研究課題として、稿を改めて論究したい。
- (23) 以上の統計数値及び表は、U.S. Census Bureau : State & County Quick Factsより作成。
(http://quickfacts.census.gov/qfd/maps/kentucky_map.html、2009年12月確認)
- (24) Pankratz, R.S., *The Legal and Legislative Battles*, in Pankratz, R. S., & Petrosko, J.M., eds., *All Children Can Learn*, Jossey Bass, 2000, pp.11-12.
- (25) United States Govt Printing Office, *1990 Census of Population and Housing : Summary Social, Economic, and Housing Characteristics*, United States Govt Printing Office, 1993年01月
- (26) Holl and, H., *Making Change: Three Educators Join the Battle for Better Schools*, Book Heinemann, 1998, p. xv.
- (27) Ibid.; p.xvi.
- (28) Ibid.; p.xvii.
- (29) Ibid.; p.14.
- (30) Ibid.; p.xvii.
- (31) Ibid.; p.xvii.
- (32) Ibid.; p.xviii
- (33) Sexton, R. F., *Engaging Parents and Citizens in School Reform*, in Pankratz, R. S., & Petrosko, J.M., eds., *All Children Can Learn*, Jossey Bass, 2000, p.247.
- (34) Holland, H., op.cit., p.xx.
- (35) 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.
- (36) Pankratz, R.S., op.cit., p.16.
- (37) David, J.L., op.cit., p.709.

