

日本教育行政学会第 48 回大会  
The 48<sup>th</sup> Annual Conference of the Japan Educational Administration Society

〈日—韓〉教育行政学会共催国際シンポジウム

International Symposium Supported by the Japan Educational Administration Society  
and the Korean Society for the Studies of Educational Administration

## 検証 教育のガバナンス改革

英米日韓 4 カ国の事例からトレンドを探る

Rethinking the Global Trends of Education Governance

Reforms:

Experiences over the Past Few Decades in Four Countries

日時 2013 年 10 月 12 日 13:00～17:00

場所 京都大学 百周年時計台記念館 百周年記念ホール

Date: 12<sup>th</sup> October 2013 13:00～17:00

Venue: Kyoto University, Clock Tower Centennial Hall

## Contents

### Rethinking the Global Trends of Education Governance Reforms: Experiences over the Past Few Decades in Four Countries

Introduction and the Theme of the Symposium	
Hiroko HIROSE(The Chair of the International Relation Committee).....	6
Speakers.....	8
Revisiting Politics of Structural Education Reform	
Keith A. NITTA (University of Washington, U.S.A.).....	17
Japanese translation.....	93
Rethinking the Global Trends of Education Governance Reforms: Experiences over the Past Few Decades in England	
Alison TAYSUM (University of Leicester, U.K.).....	37
Japanese translation.....	115
Living through the Educational Governance Reform in Japan: The Enactment of Teacher Evaluation Policy in School	
Masaaki KATSUNO (University of Tokyo, Japan) .....	57
Japanese translation.....	137
Typology of Higher Education Governance across 19 systems	
Jung Cheol SHIN (Seoul National University, South Korea).....	77
Japanese translation.....	155

## 目次

### 検証 教育のガバナンス改革

#### 英米日韓4カ国の事例からトレンドを探る

シンポジウム開催に当たって 広瀬裕子 日本教育行政学会国際交流委員会委員長.....	6
シンポジスト紹介.....	8
再考：教育における構造改革のポリティクス キース・ニッタ（ワシントン大学、米国）.....	17
日本語訳.....	93
教育ガバナンス改革の世界的潮流を再考する：過去数十年の英国の経験 アリソン・テイサム（レスター大学、英国）.....	37
日本語訳.....	115
教育のガバナンス改革を生きるということ：学校における教員評価政策のエン アクトメント 勝野正章（東京大学大学院教育学研究科、日本）.....	57
日本語訳.....	137
19 国の高等教育ガバナンスの類型学 シン・ジョンチョル（ソウル大学、韓国）.....	77
日本語訳.....	155

## 検証 教育のガバナンス改革

英米日韓4カ国の事例からトレンドを探る

### Rethinking the Global Trends of Education Governance Reforms:

Experiences over the Past Few Decades in Four Countries

総合司会: 南部初世 (名古屋大学)

Master of Ceremonies: Hatsuyo NAMBU (Nagoya University)

ファシリテーター: 小松郁夫 (常葉大学)

Facilitator: Ikuo KOMATSU (Tokoha University)

挨拶: 広瀬裕子 (専修大学)

Opening: Hiroko HIROSE (Senshu University)

シンポジスト Speakers

Keith A. NITTA (University of Washington, U.S.A.)

Alison TAYSUM (University of Leicester, U.K.)

Masaaki KATSUNO (University of Tokyo, Japan)

Jung Cheol SHIN (Seoul National University, Korea)



## **Introduction and the Theme of the Symposium**

I am very happy to invite you to the International Symposium Supported by the Japan Educational Administration Society and the Korean Society for the Studies of Educational Administration.

Prof Hiroko HIROSE (Senshu University)  
The Chair of the International Relation Committee  
of the Japan Educational Administration Society

## **Rethinking the Global Trends of Education Governance**

### **Reforms:**

#### **Experiences over the Past Few Decades in Four Countries**

Over the past few decades, the scope of education reforms in developed countries has been widened to be characterized as governance reforms, moving from redesigning of education contents to reframing of public education in its structure and providers. Education reforms have been promoted in response to common problems, such as a surge in fiscal deficit, inflexible bureaucracy at various levels, and distrust toward teachers and experts in the education circle. To solve these common problems, governance reforms have more or less included the use of new public management (NPM) methods, ranging from an emphasis on results and an introduction of market mechanisms, all the way to privatization of local education providers from the perspectives that do not cling to the traditional distinction of public and private spheres.

Despite the common use of the NPM methods, the styles and processes of reforms vary, however, as each country implements reforms in its unique socio-political circumstances, influencing the various methods and principles used in each context.

This symposium, thus, aims to overview education reforms that have taken place in four countries—the U.K., the U.S., South Korea, and Japan—to clarify the directions of education reforms through the analyses of their respective features, actors, and backgrounds. Such analyses will enable us to summarize the characteristics and problems of those reforms and to examine the nature of the common trends found in the four countries.

## シンポジウム開催に当たって

日本教育行政学会国際交流委員会委員長 広瀬裕子（専修大学）

今回開催する国際シンポジウムは、日本教育行政学会と韓国教育行政学会が2年ごとに交代で開催しているものです。したがって日本で開催するのは4年に1度となり、今年がその年に当たります。企画運営は、日本教育行政学会国際交流委員会が担当し、足掛け3年にわたって準備をしてきました。

シンポジウムのテーマは、「検証 教育のガバナンス改革 英米日韓4カ国の事例からトレンドを探る」とし、日本、韓国の他、アメリカとイギリスからシンポジストを招きました。

過去20～30年に各国で進む教育改革は、教育内容の見直しにとどまらず、公教育の枠組みや供給形態の見直しをも視野に入れたガバナンス改革という特徴を強く持つようになっていきます。背景には、多かれ少なかれ共通して、財政赤字の増大や硬直化する行政部門の問題、更には教師などの専門家集団に対する不信感があります。改革の方向はしたがって、これまた多かれ少なかれNPM(New Public Management)の手法を導入した、成果の重視、市場原理の導入、はたまた教育行政組織そのものを民営化するといった「公」と「私」の区分けに執着しない教育行政形態の見直しをも選択肢とするものになっています。

とはいえ改革の現れ方は実のところ多様です。それは、各国のガバナンス改革が、NPM的手法を取り入れながらも、他の多様な手法や原理、ないし思想との複合によって進められているからです。

本シンポジウムでは、過去20～30年の各国の教育改革を取り上げて、その方向性を各国独自の要素やアクターそして経緯とともに浮き彫りにしてみようと思っています。それにより、改革情勢の類型化とまではいかないまでも、過去20～30年の教育改革の特徴と問題を明らかにして、そのトレンドが含意するものを読み解く手がかりが得られるのではないかと考えています。

本シンポジウムが参加者の皆様に実り多いものとなることを願い、シンポジスト始め、開催の準備のためにご尽力いただいた多くの方々にお礼申し上げます。

## Speakers

### Keith A. NITTA

#### • Profile

Assistant Professor, University of Washington, Bothell, school of interdisciplinary arts and science  
B.A. Political Economy, Colorado College  
Ph.D. Political Science, University of California, Berkeley

#### • Research Interest

To produce research that helps to improve public education by investigating issues of concern to education policymakers.

To produce research that compares education policy across countries.

To describe a wave of restructuring in educational systems around the world, following widespread acceptance of a “new public management”: outcomes accountability, market-based competition, and school-level autonomy.

#### • Selected Publications

Howard, J., Wrobel, S., and Nitta, K. (2010). “Implementing Change in an Urban School District.” *Public Administration Review*. November/December: 934-941.

Nitta, K., Holley, M., and Wrobel, S. (2010). “A Phenomenological Study of Rural School Consolidation.” *Journal of Research in Rural Education* 25: 2, 1-15.

Barth, J. and Nitta, K. (2008). “Closing the Achievement Gap in Arkansas.” *Arkansas Public Policy Panel and Arkansas Advocates for Children and Families*.

Nitta, K. (2008). *The Politics of Structural Education Reform*. New York: Routledge Press.



## シンポジスト紹介

### キース A. ニッタ (Keith A. NITTA)

#### ・プロフィール

ワシントン大学総合教養学部 (school of interdisciplinary arts and science) 助教

コロラドカレッジ 学士 (政治経済)

カルフォルニア大学バークレー校 博士 (政治科学)

#### ・研究関心

教育政策立案者の問題を調査することによって、公教育の改善をもたらす研究を生み出すこと

結果のアカウントビリティ、市場に基づく競争、学校レベルの自治といった「ニュー・パブリック・マネジメント」を広範に渡って受け入れた後の世界各国における教育制度の再構築の波を描き出すこと

#### ・主な出版物

Howard, J., Wrobel, S., and Nitta, K. (2010). "Implementing Change in an Urban School District." *Public Administration Review*. November/December: 934-941.

Nitta, K., Holley, M., and Wrobel, S. (2010). "A Phenomenological Study of Rural School Consolidation." *Journal of Research in Rural Education* 25: 2, 1-15.

Barth, J. and Nitta, K. (2008). "Closing the Achievement Gap in Arkansas." *Arkansas Public Policy Panel and Arkansas Advocates for Children and Families*.

Nitta, K. (2008). *The Politics of Structural Education Reform*. New York: Routledge Press.

## Alison TAYSUM

### • Profile

Lecturer in Education, University of Leicester  
EdD (University of Birmingham)

### • Research Interest

To focus on Globalisation, Educational Leadership, Learning and Change, Critical Policy Studies, and the role of Post-Graduate Research in developing educational leaders to work for social justice in their communities, and the learning journeys of Post-Graduate Research Students in Higher Education.

To understand how leadership facilitates an alignment of culture to enable teacher and student participation in schools' processes and practices that is both aspirational and works for social justice.

### • Selected Publications

Taysum, A. (2012) *Evidence Informed Leadership in Education*. London: Continuum.

Taysum, A. 'The impact of doctoral study on educational leaders' work for students' participation in education systems and society'. *Educational Review*. Forthcoming: version of record first published electronically 21st August 2012.

Taysum, A. (Guest Editor) (2012) 'Learning from International Educational Policies to move towards sustainable living for all'. *Italian Journal of Sociology of Education* 4 (1): <http://www.ijse.eu/index.php/ijse/issue/view/12>

Taysum, A. and Iqbal, M. (2012) 'What counts as meaningful and worthwhile policy analysis' *Italian Journal of Sociology of Education*. 4 (1) pp. 11- 28.

Taysum, A. (2012) 'A critical historiographical analysis of England's educational policies from 1944 to 2011' *Italian Journal of Sociology of Education*. 4 (1) pp. 54- 87.

Taysum, A. (2012) 'Ten nation states: an analysis of policy, agency and globalization' *Italian Journal of Sociology of Education*. 4 (1) pp. 321- 250.

Taysum, A. (2012) 'Standards as rules for compliance or as guidelines for critical, reflective and reflexive engagement in educational contexts'. *European Studies in Educational Management*. 1 (1) pp. 78-96.

Taysum, A. (2011) 'Strengths of postgraduate research in Continuing Professional Development'. *Management in Education*. 25 (4) pp. 138-141.

Taysum, A. and Gunter, H. (2008) 'A critical approach to researching social justice and school leadership in England'. *Education, Citizenship and Social Justice*. 3 (2) pp. 183 -199.

## アリソン・テイサム (Alison TAYSUM)

### ・プロフィール

レスター大学教育学部講師

バーミンガム大学 博士 (教育学)

### ・研究関心

グローバリゼーション、教育のリーダーシップ、学習と変化、批判的政策研究、および共同体における社会正義のために働くことのできる教育リーダーを育成する際に大学院が果たす役割に着目すること

教員と生徒の双方が社会正義のために従事することを望むような学校参加を可能にするプロセスと実践を実現する文化の調整をリーダーシップがどのように作り出すことができるかを理解すること

### ・主な出版物

Taysum, A. (2012) *Evidence Informed Leadership in Education*. London: Continuum.

Taysum, A. 'The impact of doctoral study on educational leaders' work for students' participation in education systems and society'. *Educational Review*. Forthcoming: version of record first published electronically 21st August 2012.

Taysum, A. (Guest Editor) (2012) 'Learning from International Educational Policies to move towards sustainable living for all'. *Italian Journal of Sociology of Education* 4 (1): <http://www.ijse.eu/index.php/ijse/issue/view/12>

Taysum, A. and Iqbal, M. (2012) 'What counts as meaningful and worthwhile policy analysis' *Italian Journal of Sociology of Education*. 4 (1) pp. 11- 28.

Taysum, A. (2012) 'A critical historiographical analysis of England's educational policies from 1944 to 2011' *Italian Journal of Sociology of Education*. 4 (1) pp. 54- 87.

Taysum, A. (2012) 'Ten nation states: an analysis of policy, agency and globalization' *Italian Journal of Sociology of Education*. 4 (1) pp. 321- 250.

Taysum, A. (2012) 'Standards as rules for compliance or as guidelines for critical, reflective and reflexive engagement in educational contexts'. *European Studies in Educational Management*. 1 (1) pp. 78-96.

Taysum, A. (2011) 'Strengths of postgraduate research in Continuing Professional Development'. *Management in Education*. 25 (4) pp. 138-141.

Taysum, A. and Gunter, H. (2008) 'A critical approach to researching social justice and school leadership in England'. *Education, Citizenship and Social Justice*. 3 (2) pp. 183 -199.

## Masaaki KATSUNO

### • Profile

Associate Professor, Graduate School of Education, University of Tokyo

BA MA *Tokyo*

PhD *Waikato*

### • Research Interest

I am interested in the enactment of education policy, teacher professionalism, democratic schooling, and the interactions between these three.

### • Selected Publications

Katsuno, M. (2003). *Kyoin hyoka no rinen to seisaku [Ideas and policies of teacher evaluation: Japan and the UK]*. Tokyo: Eidell Kenkyujo.

Katsuno, M. (2006). School restructuring and teacher competency: Beyond target and performance cultures. *Proceedings of The 7<sup>th</sup> International Conference on Education Research, Competency, Human Learning & Technology*, 589-618, Seoul National University.

Katsuno, M., & Takei, T. (2008). School evaluation at Japanese schools: Policy intentions and practical appropriation. *London Review of Education*, 6(2), 171-181.

Katsuno, M. (2010). Teacher evaluation in Japanese schools: An examination from a micro-political or relational viewpoint. *Journal of Education Policy*, 25(3), 293-307.

Katsuno, M. (2012). Teachers' professional identities in an era of testing accountability in Japan: The case of teachers in low-performing schools. *Education Research International*, 2012, 1-8. doi: 10.1155/2012/930279

## 勝野正章 (Masaaki KATSUNO)

### ・プロフィール

東京大学大学院教育学研究科准教授

東京大学 学士、修士

ワイカト大学 (ニュージーランド) 博士

### ・研究関心

教育政策の制定、教師の専門職性、民主的な学校教育、およびこれら3つの相互作用

### ・主な出版物

勝野正章 (2003) 『教員評価の理念と政策：日本と政策』、エイデル研究所

Katsuno, M. (2006). School restructuring and teacher competency: Beyond target and performance cultures. *Proceedings of The 7<sup>th</sup> International Conference on Education Research, Competency, Human Learning & Technology*, 589-618, Seoul National University.

Katsuno, M., & Takei, T. (2008). School evaluation at Japanese schools: Policy intentions and practical appropriation. *London Review of Education*, 6(2), 171-181.

Katsuno, M. (2010). Teacher evaluation in Japanese schools: An examination from a micro-political or relational viewpoint. *Journal of Education Policy*, 25(3), 293-307.

Katsuno, M. (2012). Teachers' professional identities in an era of testing accountability in Japan: The case of teachers in low-performing schools. *Education Research International*, 2012, 1-8.  
doi: 10.1155/2012/930279

## Jung Cheol SHIN

### • Profile

Associate Professor, Department of Education, Seoul National University, 2006

Director/Deputy Director, Ministry of Education, 1988-2006

Ph. D., Florida State University, Educational Leadership & Policy Studies, 2003

M.A., Seoul National University, Public Administration (Policy Major), 1992

B.A., Sungkyunkwan University, Public Administration, 1987

### • Research Interest

Higher Education: Knowledge Production, Research Productivity, Academic Professions, Accountability & Quality Assurance, Finance & Economics

Education Policy: Policy Analysis, Policy Evaluation

Education Reform

### • Selected Publications

Shin, J., Toutkoushian, R. & Teichler, U. (Eds.) (forthcoming). *University Ranking: Theoretical Basis, Methodology, and Impacts on Global Higher Education*. Springer.

Shin, J. C. (2011). Teaching and research nexuses in a research university in South Korea. *Studies in Higher Education*, 36(5).

Shin, J. C. (2010). Multilevel analysis of academic publishing across disciplines: Research preference, collaboration, and time on research. *Scientometrics*, 85(2), 581-594.

Shin, J. C. (2010). Impacts of performance-based accountability on institutional performance in the US. *Higher Education*, 60(1), 47-68.

Shin, J. C. (2009). Building world-class research university: the Brain Korea 21 project. *Higher Education*, 58, 669-688.

Shin, J. & Harman, G. (2009). New challenges for higher education: Asia-Pacific and global perspective. *Asia Pacific Education Review*, 10(1), 1-13.

Shin, J. C. (2009). Classifying higher education institutions in Korea: a performance-based approach. *Higher Education*, 57 (2), 247-266.

Shin, J., & Milton, S. (2008). Student response to tuition increase by academic majors: Empirical grounds for cost-related tuition policy. *Higher Education*. 55(6), 719-734.

## シン・ジョンチョル (Jung Cheol SHIN)

### ・プロフィール

ソウル大学教育学部准教授 (2006 年～至現在)

1987 年 成均館大学校 学士 (公共政策)

1988 年 大韓民国教育部 (Ministry of Education) 局長および副局長 (2006 年まで)

1992 年 ソウル大学 修士 (公共政策)

2003 年 フロリダ州立大学 博士 (教育リーダーシップ & 政策研究)

### ・研究関心

高等教育、教育政策、教育改革

### ・主な出版物

Shin, J., Toutkoushian, R. & Teichler, U. (Eds.) (forthcoming). *University Ranking: Theoretical Basis, Methodology, and Impacts on Global Higher Education*. Springer.

Shin, J. C. (2011). Teaching and research nexuses in a research university in South Korea. *Studies in Higher Education*, 36(5).

Shin, J. C. (2010). Multilevel analysis of academic publishing across disciplines: Research preference, collaboration, and time on research. *Scientometrics*, 85(2), 581-594.

Shin, J. C. (2010). Impacts of performance-based accountability on institutional performance in the US. *Higher Education*, 60(1), 47-68.

Shin, J. C. (2009). Building world-class research university: the Brain Korea 21 project. *Higher Education*, 58, 669-688.

Shin, J. & Harman, G. (2009). New challenges for higher education: Asia-Pacific and global perspective. *Asia Pacific Education Review*, 10(1), 1-13.

Shin, J. C. (2009). Classifying higher education institutions in Korea: a performance-based approach. *Higher Education*, 57 (2), 247-266.

Shin, J., & Milton, S. (2008). Student response to tuition increase by academic majors: Empirical grounds for cost-related tuition policy. *Higher Education*. 55(6), 719-734.





## Revisiting Politics of Structural Education Reform

Keith A. NITTA

(University of Washington, Bothell)

Over the last twenty-five years, a restructuring trend in education has swept around the world, including the U.S., Japan, Britain, Sweden, New Zealand, Brazil, Mexico, and Hong Kong<sup>1</sup>. Instead of debating what to teach or how to teach, national policymakers have focused on who should decide what to teach and how students and educators should be evaluated. In 1994, for the first time ever, the U.S. federal government mandated a national education policy for states and districts. The Goals 2000 and Improving America's Schools Act required states to set curricular standards for all public school students and to assess student performance on those standards. In 2002, the No Child Left Behind act required states to install a specific testing and accountability regime. In 2009, the federal government created a Race to the Top competition but only for states that encouraged certain structural reforms including charter schools and assessing teachers using student test scores. In Japan, the national government formally deregulated and decentralized the education system in 1997. The Program for Education Reform authorized the first ever public school choice programs for parents and the establishment of new types of public schools. In 2004, the Trinity Reform decentralized control over billions of dollars in national education funding to prefectural governments. It also initiated a process that culminated in a mandatory national student achievement test, an independent school evaluation system, and the elimination lifetime teacher licenses. In 2006 and again in 2009, Prime Minister Abe's Education Rebuilding Council pursued structural reforms such as evaluating teachers and empowering mayors and governors to appoint local board of education leaders.

I have argued that these structural reforms have roots in global management trends in New Public Management (NPM). This paper updates my 2008 book by considering U.S. education reform over the last five years, and in particular the Race to the Top program<sup>2</sup>.

Structural reform in education appears to be continuing and the politics of education reform evolving. The politics of Race to the Top followed the pattern of No Child Left Behind and the Improving America's Schools Act, with two exceptions. First, it featured non-traditional education

---

<sup>1</sup> Keith Nitta, *The Politics of Structural Education Reform*. Routledge, 2008.

<sup>2</sup> Keith, 2008.

bureaucrats, with close ties to business, implemented a vague Congressional mandate for a \$4.4 billion competitive grant program. Second, it encouraged charter schools and test-based teacher evaluation in ways previous federal policy had not. The non-traditional education bureaucrats produced a detailed, 500-point rubric that expert reviewers used to score state grant applications. The rubric incentivized goals and ideas not mentioned in Congress's authorizing law, including evaluating teachers using student test scores (58 points), encouraging charter schools (40 points), turning around the lowest achieving schools (55 points), and adopting common standards and assessments (70 points). In the U.S. at least, NPM ideas have begun to be applied more faithfully, with market-based, competition-oriented charter schools added to tighter teacher accountability through student standardized test scores.

### **New Public Management Reforms: Loose-Tight Theory of Action**

In the early 1990s, New Public Management (NPM) promised a new “management for all seasons.”<sup>3</sup> It integrated private sector efficiency and accountability to public sector bureaucracies through metrics, management, and markets. Structural reforms became popular during the 1990s and 2000s, particularly in the U.S. and Japan, where national politicians waged structural reform campaigns across several policy sectors. For example, President Clinton transformed the U.S. welfare system, decentralizing money and authority to states and counties while simultaneously setting strict federal outcomes for how long individuals could receive funds. President George W. Bush created a massive new Department of Homeland Security, attempting to coordinate government activity by centralizing authority. In Japan, Prime Minister Hashimoto set in motion a fundamental restructuring of national ministries. Prime Minister Koizumi established special deregulation zones that allowed local governments and private firms exemptions from central bureaucratic rules and oversight.

In education, the NPM agenda differed from traditional education reforms by explicitly avoiding curriculum, instructional strategy, or educational resources. Instead, structural reform advocates such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Japanese MITI Industrial Research Council, U.S. academics Marshall Smith and Jennifer O'Day, the U.S. Business Roundtable, Japan Business Federation (*Keidanren*), and National Governors Association promised to improve education by redistributing authority and by focusing on performance.<sup>4</sup> Specifically, they used a “loose-tight” theory of action to improve public schools. Schools should be held tightly accountable for student performance but loosely regulated to encourage innovation.

---

<sup>3</sup> Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration* 69 (1991).

<sup>4</sup> OECD, *New School Management Approaches: What Works in Innovation in Education* (OECD, 2001).

### **Explaining Structural Educational Reform Timing: Three Common Trends**

My book identified three global trends that facilitated structural reform in the U.S. and Japanese education: 1) NPM solutions that promised to fix schools cheaply by restructuring authority, 2) elite and public worried that failing public schools threatened economic competitiveness, and 3) more pluralist and competitive politics driven by the decline of labor unions. These three changes roughly correspond to the three policymaking streams identified by John Kingdon: the policy, problem, and political streams.<sup>5</sup>

During the 1980s, structural reforms appeared on national education agendas but no significant structural reform was enacted. Since 1984, education has become dramatically more salient in both U.S. and Japanese politics and an issue upon which politicians regularly campaign.<sup>6</sup> As the global economy became more integrated, policymakers around the world became more concerned about producing well-trained workers that would keep their national economies competitive. These worries were crystallized in both the U.S. and Japan in 1983-84, with the release of the *Nation at Risk* report in the U.S. and the formation of the Ad Hoc Council on Education (AHCE) in Japan. Each event identified an educational crisis that threatened economic growth in an increasingly competitive international economy. Even though the Japanese economy was ascendant and the U.S. economy was recovering from recession, *A Nation at Risk* and the AHCE caused a furor in their respective countries because they both tapped into the same worries about a rapidly globalizing world. *A Nation at Risk* resonated so strongly because business leaders were worried about the rise of “Japan, Inc.”<sup>7</sup> The AHCE caught the public’s imagination because of worries about how international influences were affecting Japanese society and economy.

During the 1990s and early 2000s, decline and fragmentation of teacher unions created much more pluralist educational politics, leading to a wave of structural education reforms around the world, including curricular standards, standardized tests, and budgetary decentralization. In the late 1980s and early 1990s, U.S. and Japanese teachers’ unions began to fracture because of disagreements over the best response to persistent educational problems and flagging membership. From 1980 to 2003, the percentage of workers that belong to a union has fallen from 31% to 20% in Japan and from 20% to 13% in the U.S.<sup>8</sup> In Japan, teachers’ unions decisively fragmented and lost their national policy voice.<sup>9</sup> In the late 1980s, moderates created the Rengo Trade Union in order to

---

<sup>5</sup> John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd Edition)* (Harper, 1995), 86.

<sup>6</sup> Manna, School’s In, 4. Roger Goodman, “Introduction,” in Roger Goodman and David Phillips, eds., *Can the Japanese Change Their Education System?* (Symposium Books, 2003).

<sup>7</sup> Gerald LeTendre and David Baker, “International Comparisons and Educational Research Policy,” in Gerald LeTendre, ed. *Competitor or Ally? Japan’s Role in American Educational Debates* (RoutledgeFalmer, 1999).

<sup>8</sup> Japanese Working Life Profile 1980 and Japan Statistical Yearbook 2003. Statistical Abstract of the United States 1983 and U.S. Bureau of Labor Statistics 2003.

<sup>9</sup> Interviews with Ryu Shionoya, September 29, 2004 and Kohei Maekawa, November 15, 2005.

engage the conservative government instead of simply frustrating change through confrontation. Teachers' unions split over how to respond. A traditionalist All Japan Teachers' Union (*Zenkyo*) split when the main teachers' union, the Japan Teachers' Union (*Nikkyoso*) decided to pursue moderate, reformist policies. The labor reorganization devastated the Japan Socialist Party, which was replaced by the Democratic Party of Japan (DPJ) as the main opposition party in 1996. Even though Nikkyoso technically supports the DPJ, the party has largely ignored the union on reform issues, including budgetary decentralization.<sup>10</sup>

Divisions among teachers' unions have not been as clear in the United States, but important policy differences have opened up between the National Education Association (NEA) and the smaller American Federation of Teachers (AFT). The AFT has formally endorsed standards and accountability. In contrast, the NEA eventually organized a lawsuit against the federal government over the No Child Left Behind act. The Democratic party split along similar lines. New Democrats championed structural reforms, while traditional Democrats focused on improving teacher pay and reducing class sizes. Clinton Administration official Marshall Smith remembered, "We ended up in a constant battle with liberal Democrats."<sup>11</sup> After President Clinton demonstrated the popularity of moderate structural education reform, a similar split developed within the Republican party between social conservatives hostile to government "interference" in schools and business leaders and "compassionate conservatives" supporting state standards and outcomes-based accountability.<sup>12</sup>

Given these global trends, some comparative education scholars have argued that globalization has driven the U.S. and Japanese education systems to converge.<sup>13</sup> According to one prominent educational globalization argument, as domestic education policymakers come under attack for poor educational performance, they adopt international trends for legitimacy.<sup>14</sup> This causes individual domestic education structures to converge on global norms. The fragmented U.S. system thus has new centralized curricular standards and accountability systems, while the unitary Japanese system has decentralized and deregulated curricular and budgetary authority.

The reality of structural education reform is more complex. Rather than simply converging on global norms, the U.S. and Japan have actually enacted a hodge-podge collection NPM-type

---

<sup>10</sup> Interview with Kan Suzuki, August 3, 2004.

<sup>11</sup> Quoted in McGuinn, *No Child Left Behind*, 93.

<sup>12</sup> "A.G.O.P. Divided," *Education Week*, June 15, 1994.

<sup>13</sup> Hidenori Fujita argues that the U.S. and Japan are converging on the British model. Fujita Hidenori, "Choice, Quality, and Democracy: a comparison of education reforms in the U.S., the U.K., and Japan." Accessed July 9, 2007 at [www.childresearch.net/RESOURCE/RESEARCH/2000/FUJITA/index.html](http://www.childresearch.net/RESOURCE/RESEARCH/2000/FUJITA/index.html). Green also describes convergence between the U.K. and Japan. Andy Green, "Converging Paths or Ships Passing in the Night?" *Comparative Education* Vol 36, No. 4 (November 2000).

<sup>14</sup> Francisco Ramirez and John Boli, "Global patterns of educational institutionalization," in G. Thomas, J. Meyer, F. Ramirez and J. Boli, eds., *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual* (Sage, 1987).

reforms. For example, the fragmented United States has decentralized budgetary authority to states and districts through block grants, while unitary Japan has centralized curricular and personnel authority through a National Achievement Test and school evaluation system. In other words, while global trends and norms have helped to define what is legitimate, domestic policymakers still have considerable leeway to select which reforms to actually enact.

### **Explaining Structural Reform Outcomes: The Politics of Structural Education Reform**

The politics of structural education reform described in my book differs from traditional descriptions of U.S. and Japanese education politics. Schoppa and Aspinall describe Japanese education politics as easily derailed.<sup>15</sup> Reforms failed if they split the dominant conservative coalition of Liberal Democratic Party (LDP) politicians, Ministry of Education bureaucrats, and business leaders. Even structural reforms that members of the dominant conservative coalition supported in principle, such as a national achievement test or teacher evaluation program, were blocked by teachers' unions and progressive politicians who were able to convince Ministry of Education bureaucrats that the reforms would disrupt schools. Descriptions of U.S. federal education policymaking have been even more pessimistic about controversial federal education reform. Entrenched special interests, state constitutional responsibility over education, and political parties divided over basic education policy questions created fragmented education policy. Rather than confronting controversial education issues, the U.S. government traditionally has created dozens of unrelated categorical programs.<sup>16</sup>

While traditional education politics split on ideology (progressive vs. conservative) or issue affiliation (education specialists vs. non-specialists), structural education reform politics has been unpredictable, faddish, and chaotic. To the extent that a cleavage existed, national and state actors supported reform, while local and school actors resisted it. As a result of this chaotic process, political parties and special education interests, including teachers' unions, played largely reactive roles.

The politics of structural education reform has been dominated by education policy outsiders: national politicians, elite bureaucrats, and business reformers came together to modernize educational management by fundamentally restructuring authority over school curricula, budgets, personnel, and admissions. Supported by business associations such as the Japan Federation of Business (*Keidanren*) and the Business Roundtable, Bill Clinton, George W. Bush, Barack Obama, Ryutaro Hashimoto, and Junichiro Koizumi crafted winning moderate reform coalitions. Their moderate reform agenda drew on ideas developed by elite bureaucrats in the U.S. Department of Education, Japanese Ministry of International Trade and Industry, National Governors' Association,

---

<sup>15</sup> Schoppa, *Education Reform in Japan* and Aspinall, *Teachers' Unions*.

<sup>16</sup> Kirst, "A History of American School Governance."

and Council of Chief State School Officers. Figure 1 presents the main features of structural education reform and contrasts these with traditional education policy and politics.

**FIGURE 1: Traditional Education Policy vs. Structural Education Reform**

	<b>Traditional Education Policy</b>	<b>Structural Education Reform</b>
Dominant Agenda	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Curriculum</li> <li>▪ Instructional Strategy</li> <li>▪ Resources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ “Loose-Tight” Redistribution of Authority</li> <li>▪ Focus on Outcomes/Performance, not on Inputs/Resources</li> </ul>
Dominant Coalition	Education Policy Community: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ National, state, and district Education Bureaucrats</li> <li>▪ Legislators specializing in education</li> <li>▪ Business Associations</li> <li>▪ Teachers’ Unions</li> </ul>	Moderate Structural Reformers: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politicians: Presidents/Prime Ministers, State Governors</li> <li>▪ Elite Bureaucrats: national and state bureaucrats</li> <li>▪ Business Associations</li> </ul>
Policy Outcomes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fragmented Policies, catering to special interests</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ “Tight-Tight” Authority on schools: standards-based tests without choice</li> </ul>

My 2008 book argues that in the U.S. and Japan, the partnership between national politicians and elite bureaucrats was built on a particular type of NPM restructuring. They avoided reforms that used market-based competition to hold schools accountable by empowering parents and businesses through tuition vouchers and outsourcing. Instead, the politicians and bureaucrats adopted a self-consciously moderate structural education reform agenda with two core characteristics. First, schools should be held accountable not through market competition but through formal evaluation systems based on standardized tests and mechanical incentive and punishment regimes. Second, authority should be realigned, but only within the existing public education system.

Presidents and prime ministers put structural reform on the national agenda and built reform coalitions just after elections in which they made structural and/or education reform promises. Bill Clinton followed through on his 1992 election promises to reform education, Ryutaro Hashimoto on his 1996 election promises for Great Reforms to enact the Hashimoto Vision, George W. Bush on his 2000 election promises for education accountability, and Junichiro Koizumi on his 2004 election promises to “leave to the localities what they can do.” In 2006, Abe formed an Education Renewal Panel and pursued education reform enthusiastically. Finally, at the beginning of his first term, Barack Obama won approval of an \$800 billion stimulus package, with education one of the key areas for investment through the Race to the Top competition.

For these politicians, structural education reform was a key part of their strategy to improve their electoral position.<sup>17</sup> According to James March and Johan Olsen, structural reform is good

<sup>17</sup> This follows a standard rational choice assumption that politicians fundamentally pursue re-election. For example, Masaru Kohno, *Japan’s Postwar Party Politics* (Princeton University Press,

symbolic politics. Politicians have repeatedly used structural reform as an alternative to painful action and as a way to express concern about an issue with no available resources.<sup>18</sup> Frederick Hess argues that this symbolic strategy works especially well for education policy because education is highly visible and because the poorly understood nature of teaching and learning makes evaluating reform success extremely difficult.<sup>19</sup>

In the politics of structural reform, what is of critical importance for politicians is political victory, not policy details. President Clinton framed his education reforms as concrete examples of his New Democrat approach to “Reinventing Government.” President George W. Bush described his education reform policies as the best example of his “compassionate conservatism.” Prime Minister Hashimoto declared a “Hashimoto Reform Vision” before he had any reform policies and added education months after his other “Great Reforms.” Prime Minister Junichiro Koizumi called for “Trinity Reforms” in budget decentralization but cared little about the details: what ministry bureaus, what programs, and what individual amounts.<sup>20</sup> President Obama needed to pass his stimulus package, the American Recovery and Reinvest Act, and structural education reform was a tiny proportion, less than 1%, of the total amount. Charter schools and standardized testing paled in comparison to the need to pass the bill and restore confidence in the American economy.

In my 2008 book, I argued that politicians’ policy flexibility opened the door for elite bureaucrats to move reform agendas away from empowering school sites and toward empowering bureaucrats. In the politics of structural education reform, elite bureaucrats have unique positional and informational advantages. Officials in the Japanese Ministry of Education, U.S. Department of Education, White House, and Prime Minister’s Office are positioned at the center of policy networks and formal policymaking institutions, making their support crucial for successful enactment. In fact, the four reform episodes described in my book highlight the extent to which structural reform is a bureaucratic game. Structural reforms move authority around the existing power system in an on-going turf battle, and turf is exactly what motivates bureaucrats.<sup>21</sup>

Since Chalmers Johnson’s 1982 classic *MITI and the Japanese Miracle*, elite Japanese bureaucrats have been models of expertise and power.<sup>22</sup> More recently, Steve Vogel has demonstrated how reform in Japan tends to be bureaucratically managed.<sup>23</sup> In contrast, identifying

---

1997).

<sup>18</sup> James March and Johan Olsen, *Rediscovering Institutions* (Free Press, 1989), 90.

<sup>19</sup> Frederick Hess, *Spinning Wheels: The Politics of Urban School Reform* (Brookings, 1999), 31-39.

<sup>20</sup> Elite bureaucrats gave Koizumi the nickname “the Battleship” (“Koizumi *Desutoroya*”). Nitta, 2008.

<sup>21</sup> Following Kato’s assumption that bureaucrats’ fundamental interest is enhancing their discretionary authority. Junko Kato, *The Problem of Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan* (Princeton University Press, 1994), 36.

<sup>22</sup> Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford University Press, 1982).

<sup>23</sup> Steven Vogel, “The Bureaucratic Approach to the Financial Revolution” *Governance* (July 1994): 219.

U.S. elite bureaucrats is more difficult because the American system is much more open, with many more political appointees. Nevertheless, it is possible to identify and describe U.S. elite bureaucrats. Aberbach and Rockman identify U.S. elite bureaucrats as having an average of more than twenty years of government experience, with almost all of that in the same agency or department.<sup>24</sup> As in Japan, U.S. elite bureaucrats are respected as technical specialists in their field. When out of government, they typically work as professors, foundation officers, or think tank researchers within their field of specialization.

Traditionally, bureaucrats resist reform, particularly when initiated by outsiders. However, the political realignments of the late 1980s and early 1990s created much more fluid and uncertain education politics in which blocking reform appeared difficult. Faced with splits among key status-quo allies, bureaucrats in the Ministry of Education and U.S. Department of Education believed that structural reform would succeed.<sup>25</sup> To keep change orderly and to avoid privatizing tuition vouchers and sweeping deregulation, leading bureaucrats decided to embrace structural reform.

Elite bureaucrats' reform ideas provided "focal points" around which reform coalitions formed.<sup>26</sup> Marshall Smith's systemic reform model, Sandy Kress's test-based accountability system, Kenji Eda's deregulation vision, and Toranosuke Katayama's federalism swap became the basis for the creation of successful reform coalitions. Because bureaucrats designed these core reform packages, reforms that expanded bureaucrats' discretionary authority, such as standardized tests or training regimes, were core elements.

The consistency of the moderate reform agenda in education since 1994 has been striking. Regardless of the strength of the interest groups supporting them, changes in the health of the national economy, changes in the relative strength of political parties, and control of the executive branch, ideas beyond the moderate agenda have failed to be seriously considered in Tokyo or Washington, D.C. In 1993-94, the National Education Association championed opportunity to learn standards, but Democrat President Clinton refused to make them a part of his final reform package. In 1996-97, in the midst of profound economic recession, the powerful Japan Business Federation advocated entrance examination reform, but business-friendly Prime Minister Hashimoto focused on deregulation and decentralization. In 2001, Republican George W. Bush marginalized tuition vouchers even though they have been the core of his party's education agenda. Finally, as the

---

<sup>24</sup> Aberbach and Rockman studied U.S. elite bureaucrats in 1970 during the Nixon Administration, in 1986-87 during the Reagan Administration, and 1991-92 during the Bush Administration. Joel Aberbach and Bert Rockman, *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive* (Brookings, 2000), 73.

<sup>25</sup> Interview with Kohei Maekawa, November 15, 2005.

<sup>26</sup> Judith Goldstein and Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" in Goldstein and Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Cornell University Press, 1993), 13-17.



Japanese economy was finally recovering in 2004-05, Prime Minister Koizumi pursued budgetary decentralization in education even though privatization was one of his own core themes. Koizumi even expanded his favorite slogan, “leave to the private sector what it can do,” to include “leave to the localities what they can do.”<sup>27</sup>

My book concluded that as a result of the politics of structural education reform, the package of structural education reforms enacted in Japan and the U.S. diverged from management experts’ recommendations and advocates’ plans. Reform advocates wanted tight curricular controls, through standards and assessments, but loose control over budgets and personnel to allow school leaders the flexibility to build teams and identify priorities.

To get big symbolic victories, politicians allowed elite bureaucrats to craft the details of reform in such a way as to protect bureaucratic authority. As a result, the wave of structural education reform empowered elite bureaucrats without empowering schools. National governments created “tight” accountability systems but did not deliver “loose” regulation to allow schools to innovatively meet goals. U.S. state bureaucrats won significant curricular authority through standards-based accountability. Japanese prefectural bureaucrats gained billions of dollars of budgetary authority through fiscal decentralization. However, the U.S. nor the Japanese national government empowered school principals to build school staffs or school teachers to identify spending priorities. In 2008, U.S. and Japanese principals and teachers faced a “tight-tight” arrangement of authority in which national, state and district bureaucrats hold all significant curricular, budgetary, personnel, and admissions authority over public schools. U.S. and Japanese principals complain how little authority they have to build school teams and identify school priorities. More troubling, there is early evidence that many teachers in both countries have become tired and resentful of the wave of structural education reforms imposed on them from above.

### **Revisiting the Politics of Structural Education Reform: Race to the Top**

Over the last five years, President Barack Obama and two elite bureaucrats, Secretary of Education Arne Duncan and Race to the Top Director Joanne Weiss, have orchestrated another wave of structural education reform across America. Similar to other structural reform episodes I have described, such as the Japanese Trinity reform, in Race to the Top (RTTT) education was included as just a part of a larger structural reform effort. Like the Improving America’s Schools Act (1994) and No Child Left Behind (2002) before it, RTTT created powerful financial incentives for states to restructure their education systems. In fact, President Obama, Education Secretary Duncan and RTTT Director Weiss all publicly described RTTT as an effort to restructure the U.S. education

---

<sup>27</sup> Press Conference by Prime Minister Junichiro Koizumi, September 27, 2004, Japanese Cabinet Office.

system.<sup>28</sup> Ezra Klein, *Washington Post* reporter, referred to RTTT as “money... to buy votes for a broader reform vision.”<sup>29</sup> RTTT Director Weiss described the key logic underpinning the vision in classic NPM terms: “tight on goals, loose on the means.”<sup>30</sup>

At the same time, RTTT differs in three important ways from previous structural education reform episodes. First, rather than being drafted in Congress and running several hundred pages, RTTT was enacted as part of a sweeping stimulus bill and developed behind closed doors by a small group of Department of Education bureaucrats. Congress set four broad goals, but these bureaucrats created a 500-point rubric to guide the distribution of \$4.4 billion. While No Child Left Behind (NCLB) and Improving America’s Schools Act (IASA) had to move through the House and Senate Education Committees, House and Senate Appropriations Committees, House and Senate floors, and House-Senate conference committee as reauthorizations of the Elementary and Secondary Education Act (ESEA), RTTT had a much shorter enactment process. RTTT was approved as part of the omnibus stimulus bill, the American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) and laid out in a few paragraphs. President Obama, like Clinton and Bush before him, was still important in drawing attention to education reform, especially during the financial and economic crisis atmosphere that began his first term. Unlike Clinton and Bush, however, he was not drawn into public policy debates about how the \$4.4 billion allocated for RTTT would be spent, as it was less than 1% of the total ARRA spending and the national agenda was dominated by the economy and financial crisis.

Second, the key elite education bureaucrats guiding RTTT came from non-traditional education backgrounds, often related to business. Whereas leading bureaucrats Mike Smith, Sandy Kress, and Margaret Spellings moved to the Clinton and Bush Administrations from state government and academia, RTTT Director Joanne Weiss moved from the for-profit educational sector, stepping down as Chief Operating Officer of New Schools Venture Fund, a venture philanthropy firm working to transform public education by supporting education entrepreneurs and connecting their work to systemic change. Similarly, although he was Chicago Schools CEO before he became Education Secretary, Arne Duncan began his work in education policy at the Ariel Education Initiative, the education foundation of Ariel Investment firm.

Finally, and most importantly, the nature of the process and the changes in bureaucratic participants has led to different structural education reforms enacted, combining new “loosening” reforms such continuing “tightening” ones. Weiss’s RTTT team in the Department of Education crafted a 500-point rubric to score state applications on six overall selection criteria: a) state success factors, including success closing the achievement gap, b) standards and assessments, including adopting “common standards,” c) data systems to support instruction, d) great teachers and leaders,

---

<sup>28</sup> U.S. Department of Education. *Race to the Top: Executive Summary, 2009* and Ezra Klein, *The White House’s Two Big Theories of Action. The Washington Post, 2/15/11.*

<sup>29</sup> Klein, 2011.

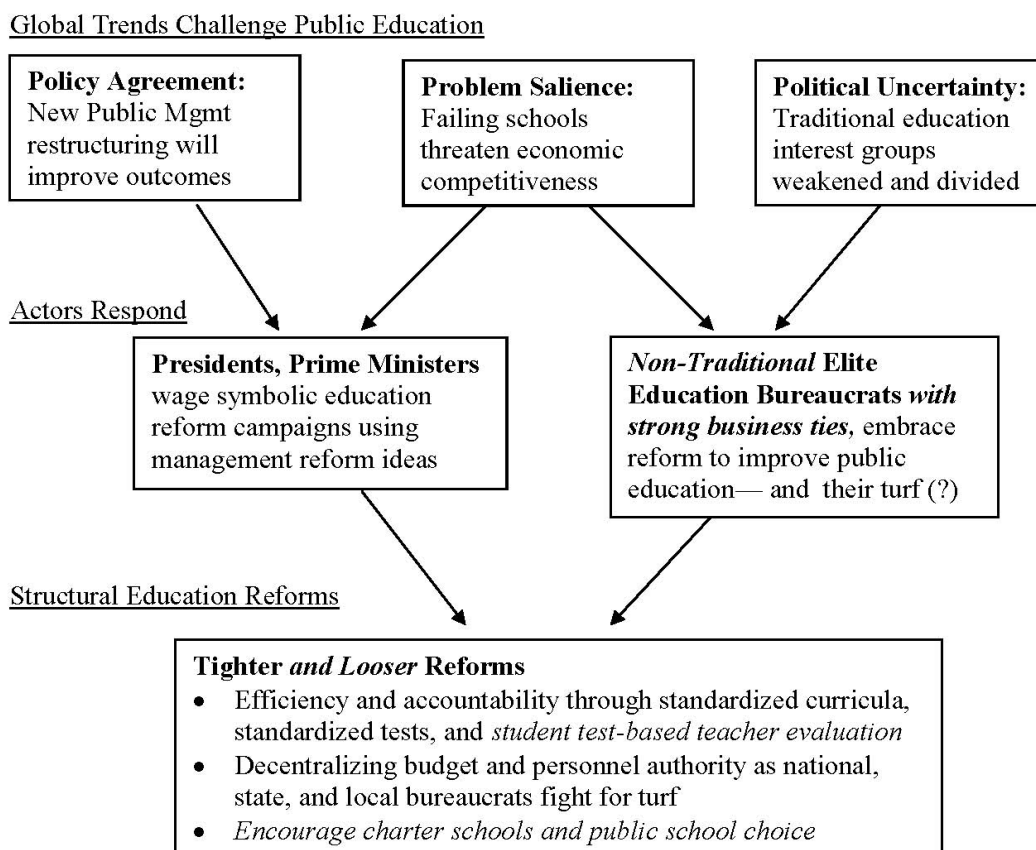
<sup>30</sup> E. Nee, Q&A: Joanne Weiss. *Stanford Social Innovation Review, 15, November 2010.*

including linking teacher evaluation to student test scores, e) turning around lowest-achieving schools, and f) general selection criteria, including authorizing charter schools.<sup>31</sup> States with the most points on the rubric would win federal RTTT grants. The RTTT rubric continues to focus reform efforts on restructuring the education system by tightening accountability for outcomes, especially by requiring states to use student test scores to evaluate teachers (58 points), such as Value Added Measures of teachers. At the same time, the RTTT reforms also represent the first important federal steps toward incentivizing states to provide public school choice, such as through authorizing and spreading charter schools (40 points).

Figure 2 presents my updated argument in schematic form, from the global trends that created opportunities for political and bureaucratic entrepreneurs to the development of the structural reform agenda in education. In the sections below, I describe the design, enactment and implementation of the Race to the Top program.

**FIGURE 2: The Politics of Structural Education Reform, 2013**

(changes from the 2008 original in italics) Global Trends Challenge Public Education



<sup>31</sup> U.S. Department of Education (2009). Race to the Top: Executive Summary.

## **The Design and Enactment of Race to the Top**

In January 2009, the Obama Administration entered office focused on the financial crisis and the failing American economy. The president's top priority was a stimulus package. The American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) authorized approximately \$800 billion of stimulus spending. A sizeable portion of this, \$100 billion, was education spending. The vast majority of this was earmarked to fill in state and local funding shortfalls to preserve teachers' jobs and fund existing education programs.<sup>32</sup> Approximately \$4 billion was set aside for RTTT.

In the ARRA, Congress directed states to implement reform in four core areas in order to compete for \$4.4 billion in federal grants: 1) adopting standards and assessments that prepare students to succeed in college and the workplace and to compete in the global economy, 2) building data systems that measure student growth and success, and inform teachers and principals about how they can improve instruction, 3) recruiting, developing, rewarding and retaining effective teachers and principals, especially where they are needed most, and 4) turning around our lowest achieving schools. This list of reform priorities is in accordance with previous structural reform efforts and consistent with NPM ideas, especially in tightening performance accountability.

Due to the size and complexity of the ARRA, Congress provided remarkably little direction to the Department of Education with regard to RTTT beyond establishing the four reform areas. Instead of the long, bruising legislative process of NCLB and IASA, leading to legislation running several hundred pages, Race to the Top was just a few paragraphs inserted into a stimulus bill that was enacted within a month of the new president taking office. According to *Education Week*, "Capitol Hill veterans knew at the time the stimulus law passed that Congress was handing over unprecedented authority to (Education Secretary) Duncan and his new team. In fact, the pot of money that eventually became Race to the Top was alternatively known, inside the beltway, as the "Duncan Fund" and "Arnie's Slush Fund."<sup>33</sup>

In fact, the reauthorization of the important Elementary and Secondary Education Act (ESEA) was overdue by several years, even though it is the most important federal education law. The previous reauthorization, the No Child Left Behind (NCLB) act, had dominated education policy for over a decade, but its successor had been stalled in Congress through both the Bush and Obama presidencies. Both President Obama and Secretary Duncan lamented Congressional inaction on ESEA reauthorization and described RTTT as an alternative strategy for achieving education reform.<sup>34</sup> *Washington Post* reporter Ezra Klein describes RTTT as a model example of the one of the Obama Administration's two main theories of action: systemic, political change.<sup>35</sup> In this

---

<sup>32</sup> Patrick McGuinn, *Creating Cover and Constructing Capacity: Assessing the Origins, Evolution and Impact of Race to the Top*. American Enterprise Institute Working Paper, 2010.

<sup>33</sup> Alyson Klein, *Was Race to the Top Authorized?* *Education Week*, 5/6/10.

<sup>34</sup> U.S. Department of Education. *Race to the Top: Executive Summary*, 2009.

<sup>35</sup> Joel Klein 2011. The other theory of action is program intervention and "evidence-based

perspective, RTTT has been at the core of the Obama Administration's efforts in the education space to overcome political intransigence and interest groups opposing reform.

Several studies focus on the relatively unusual strategy of creating a competitive grant to disburse federal education funding.<sup>36</sup> McGuinn suggests that Education Secretary Duncan designed RTTT as a competitive grant in part as a response to criticisms of NCLB's coercive mandates.<sup>37</sup> Duncan's own background working in an educational foundation, the Ariel Education Initiative, would also have familiarized him with the idea of using competitive grants to leverage policy change. Significant attention has been paid to the way state applications for funding are reviewed and evaluated: recruiting and training expert reviewers, calculating pooled scores for each application, and providing guidance to state officials.<sup>38</sup>

This paper is more interested in the content of the policies put forward by RTTT and in particular the 500-point RTTT rubric. Based on the letter of the ARRA law, the Department of Education could have created an open competition and allowed states to submit plans completely of their own design. Instead, the rubric established extraordinarily prescriptive guidelines.<sup>39</sup>

I argue the rubric reflects the ideas and influence of a new group of educational specialists, a group more in tune with for-profit business than government. The number, size and variety of educational policy entrepreneurs had increased dramatically since NCLB was created in 2001.<sup>40</sup> Prominent among these has been the Gates Foundation, Knowledge Is Power Program (KIPP) charter schools, New Teachers for New Schools, and Teach for America. What these "new schools" groups all had in common was a strategy of working with public schools as outside, independent partners so that they could orchestrate difficult but important reforms. Secretary Duncan worked with many of these organizations as Chicago Schools CEO. In 2004, he and Chicago Mayor Richard Daley had created the Renaissance 2010 initiative, which sought to open 100 new schools to provide greater opportunity to all Chicago students. It was funded by private donations, ultimately raising \$70 million for 70 new schools. By 2010, the number of charter schools in Chicago had tripled and 13 new charter networks had been established.<sup>41</sup>

Having decided on a competitive grant strategy, Duncan tapped into his "new schools" network and chose Joanne Weiss to direct the RTTT. Weiss was Chief Operating Officer of New Schools Venture Fund, a venture philanthropy firm working to transform public education by

---

practice."

<sup>36</sup> Paul Manna and Laura Ryan, Competitive Grants and Educational Federalism: President Obama's Race to the Top Program in Theory and Practice. *Publius: The Journal of Federalism* 41, 3.

<sup>37</sup> McGuinn 2010.

<sup>38</sup> U.S. Department of Education, Race to the Top: Integrity and Transparency Drive the Process. Press Release.

<sup>39</sup> Andrew Smarick, AEI Education Stimulus Watch, Special Report 2. September 2009. Accessed at [www.aei.org/paper/100044](http://www.aei.org/paper/100044)

<sup>40</sup> S. Brill, The Teacher Unions' Last Stand. *The New York Times*, 6/6/10.

<sup>41</sup> New Schools for Chicago, History. Accessed at [www.newschoolsnow.org/about-us/our-history/](http://www.newschoolsnow.org/about-us/our-history/)

supporting education entrepreneurs and connecting their work to systemic change. Weiss previously worked at several education technology firms including Academic Systems, Wasatch Education Systems, and Wicat Systems. She brought with her a particular way of seeing the government's role in education that reflected an NPM "steering, not rowing" theory of action:

In the past, the department has operated a system based largely on compliance monitoring and formula funding. We've built entire systems around checking boxes. We need to retool our systems at the federal level so that we're focused on helping support the success of states. And states need to retool their support system so that they are adding more value to their districts and schools, helping them to be successful and improve outcomes. Those are not the roles that any of us have been in, but it is the big change that I think we believe all needs to happen.<sup>42</sup>

In particular, Weiss identified five roles for the federal government: alignment, incentives to spur innovation, fostering competition among states, information transparency and accessibility, and drawing attention to reform using the bully pulpit of the presidency.<sup>43</sup> All five inform the Department of Education's implementation of RTTT.

The RTTT scoring rubric is included as Appendix A. In summary, the RTTT continued to tighten accountability on educators but for the first time, but added reforms that loosened regulation, primarily by encouraging charter schools. Tightening reforms included: common standards and assessments (70 points), development of longitudinal data system (47 points), improving teacher and principal effectiveness based on student performance (58 points), and intervening to turn around lowest performing schools (50 points). These can be seen as a continuation of IASA and NCLB's effort to rationalize and modernize the education system in order to hold teachers accountable for student performance. Loosening reforms included: providing pathways for aspiring teachers and principals (21 points) and ensuring successful conditions for charter schools (40 points).

The RTTT rubric differed so widely from the four reform areas listed in the ARRA that former Bush Administration education official Russ Whitehurst wrote an op-ed arguing that Congress actually failed to authorize RTTT. Whitehurst argued:

There is nothing in the text of the ARRA or in the portion of the other two statutes to which it points [No Child Left Behind and the America Competes Act] that authorizes, requires, or even suggests that states competing for funds would need to adopt common state standards, create more charter schools, evaluate teachers and principals based on gains in student

---

<sup>42</sup> Eric Nee, Q&A With Joanne Weiss. Stanford Social Innovation Review, Spring 2010.

<sup>43</sup> McGuinn, 2010.

achievement, emphasize the preparation of students for careers in science, technology, engineering, and mathematics, or restructure the lowest 5 percent of schools.<sup>44</sup>

In other words, the very structural reforms I highlighted above are not included in the Congressional authorization for RTTT. They came entirely from Joanne Weiss's team in the Department of Education. Whitehurst concluded, "In taking considerable license with the ARRA to fund its own priorities, the [Obama] administration has furthered its education agenda as cash-strapped states chase Race to the Top grants."

### **Initial Effects of Race to the Top**

While the formal evaluation commissioned by Congress of RTTT remains two years away, we can draw some preliminary observations about its effects. Initial indications are that many states have made structural reform plans and enacted important policy changes as a result of RTTT. Forty-six states submitted RTTT applications. Only Alaska, North Dakota, Texas, and Vermont did not participate<sup>45</sup>.

McGuinn argues that RTTT had both political and policy effects on states. Politically, its emphasis on expanding charter schools and revamping teacher evaluations to include measures of student achievement changed the political climate around these issues. "Federal rhetorical leadership provided crucial political cover for school reformers advocating change in states."<sup>46</sup>

In policy terms, the Obama Administration claims that 34 states have changed laws or policies to improve education since the RTTT competition began.<sup>47</sup> The Democrats for Education Reform coalition argues, "Race to the Top has effected more positive change in state and local education laws and policies than any other federal education program in history."<sup>48</sup> They cite 13 states that have altered laws or regulations to expand charter schools, 37 states that have adopted the Common Core Standards, 17 states that reformed teacher evaluation systems, and 11 states that enacted legislation to require student achievement data to be used in teacher evaluation or tenure decisions.

At the federal level, RTTT has been a political success for those associated with it, from Joanne Weiss to Barack Obama. Weiss now serves as chief of staff to Education Secretary Duncan, who continues to serve into President Obama's second term. President Obama himself called Race to the Top "the single most important thing we've done on education" and defended it against criticisms from civil rights groups:

---

<sup>44</sup> Grover Whitehurst, Did Congress Authorize Race to the Top? *Education Week*, 5/10.

<sup>45</sup> Manna and Ryan, 2011, p. 528.

<sup>46</sup> McGuinn 2010, p. 6.

<sup>47</sup> U.S. Department of Education. Race to the Top: Executive Summary, 2009.

<sup>48</sup> Democrats for Education Reform, Race to the Top Backgrounder, July 2010.

I know there's a concern that Race to the Top doesn't do enough for minority kids, because the argument is, well, if there's a competition, then somehow some states or some school districts will get more help than others. Let me tell you, what's not working for black kids and Hispanic kids and Native American kids across this country is the status quo. That's what's not working.<sup>49</sup>

President Obama, of course, won re-election, though the economy, health care reform, and the wars in Iraq and Afghanistan were more important issues.

Finally, RTTT continued the trend toward more prominent roles played by foundations and consultants in public education reform. The Gates Foundation, for example, provided \$250,000 in financial support to 24 states, and 9 of the 12 winning states had Gates funding.<sup>50</sup>

### **Conclusion: Revisiting the Politics of Structural Education Reform**

My 2008 book predicted more structural reform of U.S. and Japanese education in the future, concluding, “Presidents and prime ministers have found a good thing.”<sup>51</sup> The New Public Management reform agenda has become institutionalized in a loose network of non-traditional education entrepreneurs, such as New Teachers for New Schools and the New Schools Venture Fund. These “new schools” advocates, in particular Education Secretary Arne Duncan and RTTT Director Joanne Weiss, used RTTT and especially the 500-point rubric to enact loosening as well as tightening reforms. As charter schools spread, the “tight, tight” dilemma facing teachers and principals described by my 2008 book may be beginning to unwind. Of course, tight accountability is still the order of the day for all public school teachers and principals, while only a tiny minority of teachers and students, less than 1% of all public school students and teachers, teach and learn in charter schools.<sup>52</sup>

The book concluded by identifying two groups best positioned to address gaps in structural reforms as currently enacted. First, business leaders and management experts could better hold politicians accountable to the original tight and loose theory of action. In *Race to the Top*, business-minded bureaucrats did more faithfully implement New Public Management ideas, but no one held politicians accountable to management theories. Instead, the politicians were distracted by a much larger stimulus bill, a financial crisis and bailout, and two wars.

Second, teachers and principals could wage their own turf war for school autonomy. Just as

---

<sup>49</sup> Alyson Klein and Michele McNeil, Obama Stands Firm on Education Agenda amid Qualms from Lawmakers, Advocates. *Education Week* 8/11/2010.

<sup>50</sup> McGuinn 2010

<sup>51</sup> Nitta, 2008, p. 191.

<sup>52</sup> U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics, 2011, 2012*.



national and state bureaucrats successfully fought for control over curriculum, testing, budgets, and teacher evaluation, educators in schools could fight back to regain control over their work in the name of professional autonomy. My study of a 2008 Washington teacher strike describes how some teachers did exactly that.<sup>53</sup> In an affluent suburb of Seattle, district administrators responded to standardized test results that showed an achievement gap between students of different races and socioeconomic status by increasingly standardizing and regulating instruction. The district adopted detailed curriculum aligned with state standards and instituted regular standardized tests to better prepare students for the annual state standardized test. Teachers and principals accepted these reforms as necessary to improving student achievement, but resisted when the district instituted a “Curriculum Web,” which put district-approved lesson plans for every grade and class on the internet. The district directed teachers to teach the lesson plans as posted. Teachers, through their union, eventually went on a two week strike to protect their professional autonomy. They argued they were professionals who needed flexibility to meet state and district standards. Teachers in the classroom could best judge and respond to the changing individual needs of students. Ultimately, teachers won the right to “exercise professional judgment in determining when and how to modify, supplement, or replace district-approved lessons.”<sup>54</sup>

Finally, I wonder if the trends embodied in Race to the Top in the U.S. are also occurring. It appears as though structural reform continues in Japan as well. The National Achievement Test continues to be administered twice during each student’s career. Prime Minister Abe has reconstituted his Education Rebuilding Council and it has returned to the issue of restructuring local boards of education. As one of its first initiatives, the council recommended changing the way local boards of education choose its education administration chief, the only full-time board position. Rather than boards electing the chief, the local mayor should directly appoint the education administration chief with the consent of a local assembly. I wonder, however, whether non-traditional education bureaucrats have become more influential in national policy-making in Japan and other countries as well as in the U.S. I also wonder whether market-based, competition-oriented reforms that loosen regulations and bureaucracy, such as charter schools, have taken root in other countries.

### References

- Aberbach, Joel and Rockman, Bert (2000). *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive*. Brookings.
- Aspinall, Robert (2001). *Teachers’ Unions and the Politics of Education in Japan*. SUNY Press.
- Brill, S. (2010). The Teacher Unions’ Last Stand. *The New York Times*, 6/6/10. *Education Week*, “A

---

<sup>53</sup> Dan Jacoby and Keith Nitta, The Bellevue Teachers Strike and its Implications for the Future of Post-Industrial Reform Unionism. *Educational Policy* 26, 2012.

<sup>54</sup> Jacoby and Nitta, 2012, p. 534.

- G.O.P. Divided,” June 15, 1994.
- Democrats for Education Reform, *Race to the Top* Backgrounder, July 2010. Accessed at Fujita, Hidenori, “Choice, Quality, and Democracy: a comparison of education reforms in the U.S., the U.K., and Japan.” Accessed July 9, 2007 at [www.childresearch.net/RESOURCE/RESEARCH/2000/FUJITA/index.html](http://www.childresearch.net/RESOURCE/RESEARCH/2000/FUJITA/index.html)
- Green, Andy (2000). “Converging Paths or Ships Passing in the Night?” *Comparative Education* Vol 36, No. 4.
- Goldstein, Judith and Keohane, Robert O. (1993). “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework” in Goldstein and Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press.
- Goodman, Roger (2003). “Introduction,” in Roger Goodman and David Phillips, eds., *Can the Japanese Change Their Education System?* Symposium Books.
- Hess, Frederick (1999). *Spinning Wheels: The Politics of Urban School Reform* (Brookings,1999).
- Hood, Christopher (1991). “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration* 69.
- Jacoby, Dan and Nitta, Keith (2012). The Bellevue Teachers Strike and its Implications for the Future of Post-Industrial Reform Unionism. *Educational Policy* 26.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press.
- Japanese Cabinet Office (2004). Press Conference by Prime Minister Junichiro Koizumi, September 27, 2004,
- Japanese Government (1988). Japanese Working Life Profile.
- Japanese Government (2003). Japan Statistical Yearbook.
- Kato, Junko (1994). *The Problem of Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan*. Princeton University Press.
- Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd Edition)*. Harper.
- Kirst, Michael (2004). A History of American School Governance. *Who’s In Charge Here? The Tangled Web of School Governance and Policy*, ed. Noel Epstein. Brookings Institution.
- Klein, Alyson (2010). Was Race to the Top Authorized? *Education Week*, 5/6/10.
- Klein, Ezra (2011). The White House’s Two Big Theories of Action. *The Washington Post*, 2/15/11.
- Kohno, Masaru (1997). *Japan’s Postwar Party Politics*. Princeton University Press.
- LeTendre, Gerald and Baker, David (1999). “International Comparisons and Educational Research Policy,” in Gerald LeTendre, ed. *Competitor or Ally? Japan’s Role in American Educational Debates*. RoutledgeFalmer.
- Manna, Paul (2006). *School’s In: Federalism and the National Education Agenda*. Georgetown University Press.
- Manna, Paul and Ryan, Laura (2011). Competitive Grants and Educational Federalism: President Obama’s Race to the Top Program in Theory and Practice. *Publius: The Journal of*

*Federalism* 41, 3.

- March, James and Olsen, Johan (1989). *Rediscovering Institutions*. Free Press.
- McGuinn, Patrick (2010). Creating Cover and Constructing Capacity: Assessing the Origins, Evolution and Impact of Race to the Top. American Enterprise Institute. Retrieved from [www.aei.org/paper/100165](http://www.aei.org/paper/100165)
- McGuinn, Patrick (2006). *No Child Left Behind and the Transformation of Federal Education Policy, 1965-2005*. Kansas University Press.
- Nee, E. (2010). Q&A: Joanne Weiss. *Stanford Social Innovation Review*, 15, November 2010. Accessed at [www.ssireview.org/articles/entry/qa\\_joanne\\_weiss](http://www.ssireview.org/articles/entry/qa_joanne_weiss)
- OECD, *New School Management Approaches: What Works in Innovation in Education* (OECD, 2001).
- Ramirez, Francisco and Boli, John (1987). "Global patterns of educational institutionalization," in G. Thomas, J. Meyer, F. Ramirez and J. Boli, eds., *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual*. Sage.
- Schoppa, Leonard (1991). *Education Reform in Japan: A Case of Immobilist Politics*. Routledge.
- Smarick, Andrew (2009). AEI Education Stimulus Watch, Special Report 2. September 2009. Accessed at [www.aei.org/paper/100044](http://www.aei.org/paper/100044)
- U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (2012). *Digest of Education Statistics, 2011*.
- U.S. Department of Education (2009). Race to the Top: Executive Summary.
- U.S. Bureau of Labor Statistics 2003. Statistical Abstract of the United States.
- Vogel, Steven. (1994). "The Bureaucratic Approach to the Financial Revolution" *Governance*

Appendix A: Race to the Top Program, Executive Summary, U.S. Department of Education

OVERVIEW OF PROGRAM AND POINTS

**Selection Criteria**

**A. State Success Factors (125 points)**

- (A)(1) Articulating State’s education reform agenda and LEAs’ participation in it (65 points)
- (A)(2) Building strong statewide capacity to implement, scale up, and sustain proposed plans (30 points)
- (A)(3) Demonstrating significant progress in raising achievement and closing gaps (30 points)

**B. Standards and Assessments (70 points)**

- (B)(1) Developing and adopting common standards (40 points)
- (B)(2) Developing and implementing common, high-quality assessments (10 points)
- (B)(3) Supporting the transition to enhanced standards and high-quality assessments (20 points)

**C. Data Systems to Support Instruction (47 points)**

- (C)(1) Fully implementing a statewide longitudinal data system (24 points)
- (C)(2) Accessing and using State data (5 points)
- (C)(3) Using data to improve instruction (18 points)

**D. Great Teachers and Leaders (138 points)**

- (D)(1) Providing high-quality pathways for aspiring teachers and principals (21 points)
- (D)(2) Improving teacher and principal effectiveness based on performance (58 points)
- (D)(3) Ensuring equitable distribution of effective teachers and principals (25 points)
- (D)(4) Improving the effectiveness of teacher and principal preparation programs (14 points)
- (D)(5) Providing effective support to teachers and principals (20 points)

**E. Turning Around the Lowest-Achieving Schools (50 points)**

- (E)(1) Intervening in the lowest-achieving schools and LEAs (10 points)
- (E)(2) Turning around the lowest- achieving schools (40 points)

**F. General Selection Criteria (55 points)**

- (F)(1) Making education funding a priority (10 points)
- (F)(2) Ensuring successful conditions for high-performing charters and other innovative schools (40 points)
- (F)(3) Demonstrating other significant reform conditions (5 points)

**Priorities**

Priority 1: Absolute Priority – Comprehensive Approach to Education Reform

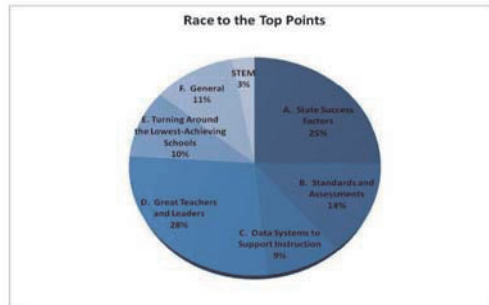
Priority 2: Competitive Preference Priority – Emphasis on Science, Technology, Engineering, and Mathematics (STEM) (15 points, all or nothing)

Priority 3: Invitational Priority – Innovations for Improving Early Learning Outcomes

Priority 4: Invitational Priority – Expansion and Adaptation of Statewide Longitudinal Data Systems

Priority 5: Invitational Priority – P-20 Coordination, Vertical and Horizontal Alignment

Priority 6: Invitational Priority – School-Level Conditions for Reform, Innovation, and Learning



# **Rethinking the Global Trends of Education Governance**

## **Reforms: Experiences over the Past Few Decades in England**

**Alison TAYSUM**  
**(University of Leicester)**

### **Introduction**

In England, there is a problem with regard to gaining consensus on the purposes of education and then developing education reforms to meet those purposes. The focus of this paper is to make a modest contribution to shedding light on this problem. To do this the paper has four aims. First, to explore a theory of state, participation and knowledge that will facilitate the rethinking of a shift in England from Government reforms in education, to structures and providers of education governance reforms. Second, to draw on Taysum (2012) to map education reforms in England from the Second World War to 2013. Third, to read the education reforms through the theory of state participation and knowledge. Finally to make a contribution to this symposium to gain new insights into common trends found in the characteristics and problems of education reforms in the U.K., the U.S., and South Korea, and Japan. Over the past few decades in England, the scope of education reforms has been characterized by government reforms, and shifts to governance reforms from ‘education for all’ to the commodification of education and a ‘strategy of separatism’. Education contents have moved from being redesigned, to public education being reframed in its structure and providers. Education reforms have been promoted in response to common social conditions. Ball (2004) suggests these might include the relationship between the state and the professions offering services, timing, naive research that on the whole ignores the messiness of school life, financial issues, and research that provides control mechanisms for policy makers. However these items do not consider a theory of the state that seeks to operationalize resources, and shift accountability away from Government, to governance of independent enterprises within the market. Such a theory of the state replicates social relations that sustain hegemonies in favour of those that hold power to ensure retention of power (Ball, 2004). Thus it is important to rethink Government, and governance systems with regard to education reforms and their relationship with three aspects. First economic conditions of economic growth or economic deficit. Second, power relations that do or do not facilitate stakeholder participation. Finally, the kind of knowledge that is produced, and/or exchanged, and/or

or transmitted.

The paper takes Gale's (2001) socio-historiographical approach to policy analyses to identify potential relationships between the socio-educational present and the socio-educational past. This is achieved through the systematic and rigorous engagement with materials from the past and present. The approach enables historical stages to be revealed. A critical engagement with these stages may produce new knowledge about the public issues and private troubles (Taysum and Iqbal, 2012).

To address the aims I ask four questions. First, what theories of the state and participation enable the rethinking of features, actors and backgrounds of educational reforms? Second, how can education reforms in England from the Second World War to date be mapped? Third, how can these education reforms be understood in terms of a theory of the state and participation? Fourth, to what extent can this theorizing be applied to this symposium to gain new insights into common trends found in the characteristics and problems of education reforms in the U.K., the U.S., South Korea, and Japan?

#### **Developing a theory of state, participation, and knowledge.**

To develop a theory of the state and a theory of participation, it is necessary to map different state conditions where different levels of participation have occurred and begin to tease out key characteristics. An important element of a theory of the state is its economic conditions. Considering economic vitality of a state, a continuum might be conceived. At one end of the continuum is economic growth and fiscal surplus. At the other end of the continuum is negative economic growth leading to fiscal deficit. A second important element might be relationships of power and the opportunity for ideal speech in these relationships (Habermas, 1979). Ideal speech is based on understanding, trust, a search for truth, and recognizing the legitimacy of all who are participating in the particular processes and practices involved. Participation is an important element of well being and mental health as identified by a report by the United Nations Children's Fund that positioned Great Britain as the worst country amongst industrialised nation states for children to grow up in (Unicef, 2007). Habermas argued ideal speech is constrained and replaced by distorted speech when there is a desire that conflict should be avoided within collaboration. This moves towards a theory of participation and might be used as a conceptual framework through which relationships between central government, local governance structures and providers, and institutional stakeholders including community members, can be read. In this theory of participation positions of power might bestow honor, riches and health and such positions of power may enable or constrain the development of ideal speech (Habermas, 1979).

On a continuum of a theory of state and participation, at one end might be the promotion of systems that facilitate participatory bottom up communication through middle tiers of governance.

Here, those with positions of power facilitate open systems of communication (Bourdieu, 2000) where ideal speech occurs and is listened to in a two way process. Central government might therefore create conditions for communicative action through a process of dissensus that frees agents up to be able to make informed choices (Bourdieu, 2000). As agents become more autonomous they are able to contribute to change that is implemented at a systems wide level through the middle tier. The middle tier is then able to facilitate and support representation of different stakeholders at the table, which moves towards co-operative shared responsibility to assure quality. At the other end of the continuum might be top down, hierarchical dominant structures of power, perhaps supported by bureaucracy at various levels that is deterministic (Bourdieu, 2000). Governance systems are held accountable to those that monitor performance and control quality. In top down hierarchies, ideal speech (Habermas, 1979) is constrained through structures that privilege particular agents who drive through particular agendas. Indeed central government may develop strategies to control the behavior of stakeholders through policy, for example introducing rapid education reforms where stakeholders can only react and try to catch up, rather than make meaningful contributions to reforms.

A further element of a theory of state and participation might be the role of knowledge in the development of education reforms. Using a continuum again, on one end of the continuum might be evidence informed reforms that draw on government manifestos that voters elected, research, and the responses from stakeholder consultation exercises. This is what Delanty (2001) calls the democratization of knowledge. Reforms of this kind may be state led, where the central government create the conditions for bottom up implementation of a systems wide policy through knowledge production and exchange via a middle tier. The middle tier may seek to build on what has worked before and strive for provisional consensus (Heckmann, 2004) among different interests. The consensus is provisional because new knowledge may challenge the consensus and bring about a new provisional consensus until that one is also found wanting. Such a systems wide policy takes time (Wood, 2013) because it includes hearing the voices of those in elected positions of power who represent the voter, policy makers, members of the education profession, experts at every level of education reform, and members of communities who elect the central government to represent the public good. At the other end of the continuum might be a top down hierarchical education reform introduced by central government that distrusts and excludes all knowledge central government has not produced, or has not commissioned. Here central government's knowledge is developed by constraining ideal speech, to avoid conflict and as such is deterministic (Bourdieu, 2000). Those that bring different knowledge to those in positions of power are distrusted and their knowledge is excluded at every stage of education reforms. The decision making is solution focused and there is a rush to relieve a symptom or change a behavior at the surface level through the transmission of knowledge (Leal and Saran, 2004). This is a 'strategy of separation' of the external measurable

behaviours, from the internal values and inner voice that require deep listening (Masaaki, 2012). This is what Foucault (1979) called a society that is made up of isolated law abiding agents who are contractually associated in chains (Ball, 2011). Knowledge forms excluded are from the education profession, experts, community members and voters that disagree with the hierarchy at every stage of education reforms.

The position is affirmed by Saran (1973) who suggests changes in policy and practice are interrelated by informed opinion from particular agents with particular forms of knowledge.

In sum, to begin to develop a theory of the state, participation and knowledge to understand education reforms in England from 1944 to 2013, participation and knowledge continuums are presented that draw upon the work of Ball (2004; 2011) Habermas (1979), Bourdieu (2000) Masaaki (2012) and Foucault (1979). I now draw on Taysum (2012) to map education reforms in England from the Second World War to 2013.

## **Mapping education reforms from Second World War to 2013**

### **England 1944 - 1978**

After World War II in England a coalition parliament enabled the development of a welfare state and the development of diverse cultural recognition with a focus on addressing class differences with the 1944 Education Act (Taysum, 2012) in public schools<sup>1</sup>. Taysum continues that the Act enabled education for the masses with primary, secondary and further education. However, it was coupled with the need to replicate cultural traditions and affirm a national identity. The remodelling was financed by loans from the World Bank as emergency lending (Danaher, 1994). The loans were required because the war had left England in a state of budget deficit, but the loan gave the nation state a budget surplus coupled to public borrowing. Local Education Authorities were put in place to ensure the implementation of the act. The Local Authorities provided what Hill (2012) calls a middle tier. The middle tier were responsible for independent structures of accountability that were efficient and ensured value for money for the tax payer thus focusing on the Public Good (Ministry of Education, 1944). No national curriculum or pedagogies were enforced by central government (Ministry of Education, 1944).

Saran (1973) argues that education for all was blocked by the tripartite system that saw education divided into three systems for children with 'different types of minds'. The first type of mind is suited to professional work and these children were selected to go to grammar schools through passing the 11+ exam. The second type of mind was deemed to be suited to industry, trades and commerce and the third kind of mind was suitable for being trained with the body for practical

---

<sup>1</sup> Private schools were separate and McCulluch argues that private schools and public schools enacted a 'strategy of separation'; a nation of private school students and a nation of public school students.



work (Norwood, 1943). Thus the kind of school children went to was determined by their type of mind, and in turn, determined their type of mind, social position, life narrative and identity within the structures of society. These positions were affirmed and controlled by giving students from grammar schools, and students from private schools access to high stake state examinations. Success in the competition for the highest marks in these examinations gave access to Higher Education and a privileged identity (Taysum, 2012).

England began to enjoy economic stability and growth in the 1950s and 1960s with Gross Domestic Product per person in the UK rising from 6,907 in 1950 to 13,164 in 1979 with a 2.2 percent increase per annum (Broadberry and Crafts, 2003). However, Broadberry and Crafts identify that Germany outperformed the UK in manufacturing productivity and by 1979 in France, Germany and Japan output per hour worked in engineering was 36, 43 and 38 percent higher than in the UK respectively. Broadberry and Crafts suggest UK's inability to catch up with these nation states was because of bad industrial relations and poor productivity in large plants. On the other hand light industry and small plants in the UK were relatively successful. Broadberry and Crafts suggest that the growth deficit in large plant manufacturing was also caused by growth in the service sector productivity. The economic conditions in the UK are complex and also relate to issues around the empire and foreign policy. What is revealed is the issues regarding informal and formal participation with regard to bad industrial relations between the workforce and management (Townsend et al, 2013). Understanding participation, the role of global competition in large scale manufacturing, and the relationships between the public good and profits for private individuals was being explored at this time in economic policy and macro policy (Middleton, 2011). At the same time, The Crowther Report (1959) was produced. The report sought to increase participation in the education system by enabling 40 percent of any age group to take public examinations and therefore gain opportunities to different identities and life narratives (Goodson, 2012). The Robbins Report (1963) continued a participatory approach and focused on developing all students' potential rather than pathologising 'working class' students as not being suitable for taking positions of power. Central Government was enabling participation by setting up the Schools Council (1964). Central Government was able to review education plans but was not able to control the curriculum or pedagogies. The Government needed the Schools Council (1964) to contribute to the middle tier and play a part in ensuring bottom up and top down knowledge production and exchange. The Schools Council was constituted by professional educationalists which enabled full participation in all aspects of education reforms and different forms of knowledge were brought to the table to be discussed and underpin a provisional consensus. The Circular 10.65 (DES, 1965) sought a strategy to end segregation by types of mind (Taysum, 2013) through developing an aligned comprehensive education system for all.

The Plowden Report (DES, 1967) provided the required strategy for comprehensive education to end segregation. The Plowden Report found issues of 'types of mind' meaningless and

irrelevant and focused on developing a Plowden identity in teachers that was underpinned by the principle of 'education for all' (Ball, 2004; Masaaki, 2012). The Plowden identity was supported by teacher training that was longer, and addressed questions that focused on the nature/nurture debate, how children learn (Newsome Report, 1963), and how to develop virtues such as compassion, grace, and thinking about what it is to live a good life (Peters, 1974). Talents were also to be developed that include understanding, wit and judgement, temperance such as courage, being resolved to do something, and perseverance (Roth, 2010). Roth (2010) identifies gifts of fortune may be inherited that Bourdieu (2000) calls capital including power, honor, riches and health. An approach to 'education for all' might address the kinds of opportunity gaps (Carter and Welner, 2013) that open up when students have or do not have gifts of fortune. The Plowden Report (1967, 495) also stated that an aim of education for children was to prepare them to:

Care for all its members, for the old as well as the young, for the handicapped as well as the gifted, for the deviant as well as the conformer, and that it will create an environment that is stimulating, honest and tolerant. We can fear that it will be much engrossed with the pursuit of material wealth, too hostile to minorities, too dominated by mass opinion and too uncertain of its values.

These values for the education of the children connect with Roth (2010) who argues that there is a strong need to enable children to realize their talents and potential but this needs to be realized within an ethical framework and good will.

The aim of 'education for all' was to include these aspects in curriculums and pedagogies so that learning became more relevant to the day to day lives of the teachers and the students. The students were able to more readily make sense of that which they were being taught (Sleeter, 2005; Gandin and Apple, 2002; Freire, 1972).

The developing community participation realized through 'strategies of inclusion' might be argued to have peaked at the Plowden Report where careful systematic research made tentative claims for moving forward with a comprehensive ideal and 'education for all'. From 1958 to 1974 at a time of modest economic growth in England that was trying to catch up with other nation states including France, Germany and Japan (Broadberry and Craft, 2003), participation in education processes and practices had significantly increased and the aim was for a more egalitarian society. Central government had decentralized the implementation of education reforms to Local Education Authorities, which acted as a middle tier between central government and educational institutions. The Plowden Report and associated education reforms were informed by systematic research, theories of learning, and the development of educational professionals whose professional judgement was valued and contributed to the reforms (Taysum, 2012). As Ball (2007) states social identity and

external behavior was closely integrated with personal identity, and personal values and doctrine. Where tensions existed they could be worked out collaboratively within participatory systems in an effort to find cultural alignment for key principles that connected with honesty and tolerance (Plowden Report, 1967). There was a bottom up approach to knowledge where Local Authority experts provided advice in a supportive approach underpinned by professional standards and practices which could not be described as 'cosy' (Wood, 2013). Thus it could be argued that in this case, the theory of the state, participation and knowledge reveals that economic growth has a relationship with more participatory processes and practices between the people and the state accompanied by the democratization of knowledge. However, industrial relationships were not good between the workforce and management at this time. Perhaps important lessons need to be learned in terms of participation in processes and practices that critically engage with cultural and economic conditions that are viable and take a 'big picture view' globalised view. Here I use Brooks and Normore (2010) definition of glocal which is the integration of global and local forces on both short term and long term decisions. Thus developing critical thinking skills is important when engaging with responsible participation in processes and practices that balance the interests of the self with the interests of society (Kohlberg, 1981).

### **Who to blame during economic hard times?**

In the late 1970s the increase in oil prices impacted on the UK economy. As I have stated previously the complexity of macroeconomics and microeconomics cannot be explored in this short paper. However, a key question needs to be raised, which is to what extent should changes in the economy, often brought about by conditions beyond the control of the state, such as oil prices, determine the curriculum and education reforms? However, this question might be addressed now, in 1976 the answer to the decline in economic growth in England was to blame the people of the state. The accusation was the education of the people was not good enough to respond as a labour force to changing economic conditions. However, to blame the people, who are also the voters, for being uneducated, might be considered political suicide. Thus the teachers were blamed for a state wide failing education system. The attack was made through a series of pamphlets called 'the Black Papers' published in 1976 (Ball, 2006). The Black Papers accused teachers of undermining traditional values and virtues, and for not educating the masses to become a responsive and successful labour market. A bottom up approach of egalitarianism and participation was replaced by a hierarchical authority, hallmarked by discipline and control. The policy as text that developed the hierarchical approach embedded particular hegemonic voices that perpetuated the hegemonic mechanisms and controls. These mechanisms and controls were the measurement of human capital. Human capital was measured against competencies in English and Mathematics to find the capital/labour relation (Bertaux and Bertaux-Wiame, 1981). The narrowing curriculum was

supported by Callaghan's speech at Ruskin College which focused on the study of English and Maths. Taysum (2012) argues a growing body of evidence informed theories of learning, were not engaged with because they did not support the narrowing of the curriculum. Further, an evidence informed critique of comprehensivism was not listened to which denied full civic engagement. The narrowing of the curriculum continued with the teachers and the workforce being trained in core subjects. Opportunities for considering reciprocal rights, and the complexity of political compromise within diverse, and changing glocal cultural and economic contexts were denied (Faulkes, 1998).

The linear approach to schooling and the development of human capital for the labour market was not evidence informed and did not emerge from theories of learning, or build on what had worked before. In 1988 The Conservative Government implemented the 1988 National Curriculum (DES, 1988) which controlled the knowledge in the curriculum in the classrooms from central government. The education reforms were aimed at increasing education outcomes in the form of education qualifications that could be measured against accruing state human capital. Education became a commodity within a market where parents as consumers chose which school they wanted their children to use. Arnot et al (2001) argue that different young men and women from different social groups and different ethnic groups faced different sets of choices. The result was a form of segregation by market forces with a rhetoric of choice. In real terms working class families could not afford the housing in the catchment areas of high performing schools who were effectively at the top of the league tables of published school outcomes (Taysum, 2012). The notion of progress through merit and meritocracy was therefore undermined with gifts of fortune (Roth, 2010) and capital (Bourdieu, 2000) being the most significant factor in determining a successful school career. The opportunity gap widened (Carter and Welner, 2013).

As part of a neo-liberal agenda Ball (2004) affirms that schools can formally or informally engage with selection strategies to manage their position in the league table. A high position in the league table is a mechanism that enables schools to manage the selection processes of high quality students who are most likely to improve the General Certificate of Secondary Education (GCSE) performance. Whitty (2008) argues the neo-liberal agenda for the commodification of education was further embedded with the 1992 White Paper (DfE, 1992). The paper aimed to move more money away from Local Authorities to reduce their power through the Local Management of Schools (LMS). The aim was to reframe the structures and move from government accountability negotiated through the middle tier provided by the Local Education Authorities, to governance accountability of separate Grant Maintained Schools. However, the Government needed to control standards whilst removing itself from any kind of accountability. The solution was to the 1992 Education Schools Act (DfE, 1992), which established the Office for Standards in Education (Ofsted). Ofsted was an independent body that inspected primary and secondary schools against standards tied to qualifications required for human capital in the labour market (Chitty, 2004). In effect the Local

Management of Schools was the Conservative Central Government 'strategy of separatism' to hold head teachers and voluntary governing bodies accountable for standards in schools. The headteachers and schools were isolated from Local Education Authority's support, advice and expertise. The support, advice, and expertise was replaced by Ofsted who made judgements about schools ranging from Outstanding to Not Satisfactory. However, Ofsted did not, and do not provide advice, support or demonstrations of how to teach an outstanding lesson with a class of children they had just deemed to be unsatisfactory (Ofsted, 2013).

Thus it could be argued that from the Black papers the theory of the state, participation and knowledge reveals that economic deficit has a relationship with less participatory processes and practices between the people and the state. Whether this is caused by a fear of civic engagement, or a drive to limit civic engagement to prevent bad industrial relationships between the labour force and management (Townsend et al, 2013) is beyond the scope of this paper. However, what can be concluded is comprehensive education for all that aims for high level achievement combined with small variance between schools as found in Finland (MoE Finland, 2009), currently top of the PISA league tables, was replaced by a segregative approach. The strategy of segregation was through education processes and practices operationalized by market forces and the commodification of education. Educational professionals and experts were not part of the education reform, and were not part of an interpretivist approach to the co-construction of curriculum or pedagogical development. Rather Ofsted made positivist yes or no judgements about schools and did not provide progressive developmental advice as Local Education Authorities and the Schools Council had done when developing a 'Plowden identity' prior to 1976. In 1976 the Black Papers demonized education for all with the Black Papers. Moreover the budget deficit was blamed on teachers rather than global economic complex macro-economic and micro-economic conditions. Non-participatory approaches (Habermas, 1979) were introduced that enabled a narrowing of the curriculum which did not facilitate the democratization of knowledge (Delanty, 2001).

Hatcher (1998) argues the narrowing of the curriculum and human capital theory set an agenda that the New Labour Government in 1997 would continue. However participation in education reforms saw new groups from industry and commerce invited to the table who supported the commodification of education.

### **English educational policy 1997 – 2013 through banking crisis, and state budget deficit**

In 1997 New Labour continued the agenda of the Education Reform Act (1988) with the 1997 Education Act, which aimed to develop standards of attainment and targets (Taysum, 2012). Chris Woodhead, the Chief Inspector of Ofsted identified a correlation between low education attainment and low economic status (Arnott and Miles, 2005). New Labour addressed the raising of standards by reforming the workforce and introducing academies (Gordon, and Broadhead, 2007).

Academies were to be located in areas of economic deprivation to enable working class children to have access to more qualifications and potential social mobility. The strategy was supported by the Education Act (2004) and The Children's Act (2004) and the Every Child Matters agenda. The Every Child Matters sets out five aims for children: be healthy; stay safe; enjoy and achieve; make a positive contribution; and achieve economic well being (Education Act, 2004). These aims were to be embedded by system wide commitment to children's services and extended schools by 2010 (Gordon and Broadhead, 2007). The strategy was to bring coherence across the system because it was recognized that cutting services off and isolating them into individual units without networks of communication would not facilitate communities to regenerate and overcome disadvantage. Taysum (2012) reports that an independent evaluation of extended schools revealed that individuals and families' relationships were improved, their aspirations and self-confidence raised, and the potential for their learning to influence and transform their life narratives improved (Goodson, 2012).

Taysum (2012) also reports that the Further Education and Training Act (2007) was key to opening up pathways to employment in industry, the third sector and Higher Education Institutions. However, at the same time an entrepreneurial approach to education was developed (Haas and Fischman, 2009). Ball (2009) argues that private enterprise began to make meeting standards a business and private consultants such as PricewaterhouseCoopers LLP (PWC), Deloitte and Touche, Ernst and Young, KPMG, McKinsey, the Hay Group, and PKF worked at a budget surplus to communicate strategies of school improvement to institutions and knowledge through commissioned reports. The private companies were working with hierarchical top down methods to meet targets including the workforce remodeling (Gunter, and Forrester, 2009). If institutions did not meet central government targets, the consultants got more business and more profit. Ball (2009) argues The Department for Education and Skills spent £22 million on these consultants and 25% of the contracts were awarded in a non participatory way because they were not put to tender. The consultants were not working with policy makers, educational leaders, and the teaching profession as a whole body to develop the standards and competences as The School's Council founded in 1964 had. New Labour were continuing with the agenda of the Black Papers and the 1988 Education Reform Act and the pathologisation of 'The Plowden Identity'. The concept of policy memory was not developed, and what worked in the past had no place in informing what might work in the present (Hodgson and Spours, 2006). Participation in the policy process was constrained with 'instruction to deliver' education policies such as the Literacy Hour and the Numeracy Hour (Taysum, 2012). The strategy as cited by Michael Barber was to build a delivery chain from the Social Exclusion Unit to the inside the head of an 11 year old in Widnes (Bangs, et al, 2011).

It is important to note that there are problems with engaging with full participation in education reforms with regard to timescales. Full participation takes longer to facilitate and Governments need to keep their focus on getting re-elected and the voter wants results. There is an

irony here, because educating voters to be civically engaged, to understand a theory of the state and participation, and to take their responsibility as voters seriously when considering political party manifestos that are long-term, potentially requires education systems that engage with values and not a narrow curriculum. Here values might include the cultivation of virtues (Peters, 1974) and talents, temperance and gifts of fortune with good will (Roth, 2010) which engages with a Plowden identity (Ball, 2004; Masaaki, 2012). However, these kinds of attributes cannot be developed if voters are attracted to short-term quick fixes often attached to financial or cultural incentives. Such incentives may be closely tied to the development of human capital for the labour market to make England a cash rich nation with economic growth and a budget surplus. However, short term education reforms arguably constrain long term leadership strategies for capacity building Wei et al (2009).

As part of the New Labour strategy the long term capacity building education reform the London Challenge that was started in 2003. The strategy was begun by Estelle Morris who was Secretary of State. Morris worked with Stephen Twigg who was Minister for London Schools and is now the Shadow Education Secretary, and Tim Brighouse, Commissioner for London Schools to address underperformance in London schools. An Ofsted Report (2010) identifies the policy created conditions for the strategic development of support from the London Leadership Strategy where successful headteachers mentored headteachers in schools that were targeted as underperforming. Mentors were carefully matched where ideal speech could occur (Habermas, 1979). Participation was key between schools and within families of schools and teachers were committed to all children in London and not just to the children in their schools. The report identified that the London Challenge improved outcomes for pupils in London's primary and secondary schools at a faster rate than improvement nationally. The strategy was hallmarked by outstanding networks of participation facilitated by an excellent system of leadership that enabled both rapid progress and addressing of needs to regenerate communities.

However, the London Challenge was ended early with the election of the new Conservative Liberal Coalition Government in 2010. Although the Coalition Government continued to build their education policy on that of the Conservative Government of 1979 – 1997 and New Labour's education policies from 1997 – 2010 there was a distinct difference. Where New Labour built academies in areas of low socio-economic status to address the opportunity gap (Carter and Welner, 2013), the Coalition Government began driving through an academisation agenda of all schools in England. At this stage it is not clear how academisation might address the significant budget deficit brought about by the banking crisis of 2008.

Academisation began with schools that had been identified as 'outstanding' by Ofsted. It is not clear what these schools had to gain from becoming academies in terms of raising standards. Further, Gunter (2010) identifies that 73% of state schools achieved GCSE or equivalent A\* to C whilst 49% of academies achieved GCSE or equivalent A\* to C grades. The strategy to convert state

schools to academies is therefore not based on improving performance. A significant incentive for academising is financial. Bristol Politics (2011) identify that schools in budget deficit had the incentive of an additional £400,000 per annum if they academised. In the short term, public spending on schools increased with the academisation agenda. The financial incentive for schools to academise was significant. However, consideration needs to be given to why the government wished schools to academise if the long term goal of neo-liberalism is to reduce public spending, not increase it. Arguably, academising schools is a process of the state affirming neo-liberalism by facilitating neo-liberal practices through the individualization of academies that shifts government of schools to governance of schools. Each academy school has an individual seven-year contract with the Secretary of State that is not held to comprehensive schools' legislation, and with little accountability to parliament (Pring, 2012). Thus academising is a 'strategy of separatism'.

The academisation route is therefore a barrier to transparency, and a facilitator of the operationalization of academies as enterprises within the education market (Ball, 2011). Neo-liberalism in this way asserts itself as the joining of the education market with the state, and by so doing affirms neo-liberalism by shifting public services that are accountable to government, to independent enterprises that are operationalized through systems of governance (Ball, 2011). Systems of governance are met through Boards of Governors who are volunteers. Academies produce their own data that monitors student performance, and report these to the governing systems. The data, and outcomes in the form of examinations are measured against standards and the Ofsted (2012) framework. The danger here is potentially that the Senior Management Teams of academies become shadow Ofsted inspectors with a potentially tick box approach to the learning and teaching (Wood, 2013). Teachers cannot engage with their values and their 'inner voice' (Masaaki, 2012) that they listened to when they were called to teach as a vocation. Instead they need to conform to the external realities of performance management. This is what Masaaki (2012) calls a 'strategy of separatism' where teacher's internal and external identity are in competition with each other. The competition is between a tick box performance management competitive approach on one hand that is revealed through external behavior. On the other hand is a values and principles approach with a commitment to education for all. The strategy of separatism is also revealed between schools. For example, there are tensions between headteachers fighting for the students in their corner as Sir Michael Wilshaw, head of Ofsted calls headteachers to do (Rustin, 2011), and headteachers working together for all children as was the foundation of The London Challenge.

Neo-liberalism and the commodification of education encourages academies to operate in chains to support one another, but exchange of good practice beyond the chain is not encouraged. However as was seen earlier the London Challenge facilitated schools to work together in networks to share resources and to engage with professional discourse. Evidence for this can be found in a report produced by Ofsted in 2010. Ofsted surveyed six of the twenty-four London Challenge



Schools that became academies and found that in five of them the change: ‘appears to have separated them from the networks of support they once enjoyed’.

Ofsted (2010) confirm that headteachers who were part of the London Challenge who later academised found the improvements were caused by the quality of teaching and learning, better use of data to track pupils’ progress, timely intervention for individual pupils, and more flexible approaches to the curriculum initiated by the strategy of the London Challenge, and not through academisation. Yet the Secretary of State for Education insists that academy conversion is the ‘magic bullet’ to improve schools (Ofsted, 2010).

The environment is not supporting comprehensive schools with the ideology of education for all, which is arguably a repeat of the pathologisation of education for all with the 1976 Black Papers. Pring (2012) argues that any new schools have to be academies or free schools and they can be set up whether the community needs a new school or not. A major donor, or business corporation can set up these schools along with a group of parents, a religious group, another school or a university. There is a blurring of boundaries, because Pring (2012) continues that independent fee paying schools are able to transform to ‘free school’ status and have the same contracts with the Secretary of State for Education as academies do. Thus former private schools can get state funding at a time when parents of private schools are finding it difficult to pay school fees. Private schools are also being funded by the public at a time when grant maintained schools are having their funding cut. Five of the first twenty-four ‘free schools’ converted from independent schools. Pring (2012, p. 156) states:

Seen from his perspective, Nick Gibb, Lib Dem spokesperson for education in his address to independent and fee paying schools, (states) they as academies would be able to fulfill their mission to help poorer pupils – ‘spreading their unique ethos, culture and thinking to tens of thousands of people who cannot afford their fees’.

A commodification of education (Ball, 2004) has eliminated mutually dependent elements including local authority networks, and the London Challenge networks. Coherent systems with transparent, structures subject to ‘legislation for all’ with individual empowerments have been destroyed. Arguably the Local Authorities are being replaced by Trusts however, these are buying businesses in education and developing chains that are for profit and work on the same principles as the entrepreneurial banking system (Pring, 2012). Copyrighting learning and teaching models bring competitive advantage to individual schools, and chains of schools (Glatter, 2010). This moves education reforms further away from a moral imperative of education for all for full civic engagement with ‘big society’. Glatter continues that coupled with admission policies, exclusion policies and special educational needs policies, educational institutions can provide elite educations

to privileged students with a damaging consequence for social mobility and social justice.

With regard to a theory of the state, the neo-liberalism agenda is underpinned by money in the form of profit, and not by principles, doctrine or the public good (Ball, 2011). Ball continues that the privatization of education is a response to budget deficits that is a way of doing education policy as text and as discourse for less money. Cheaper education lowers levels of public spending and therefore requires lower levels of taxation to fund it. Further, if schools are privatized and are 'for profit' they can be subsidized by the government who can use tax payers' money and then the schools as 'for profit enterprises' can be taxed again. Ball (2011) makes the important point that in most education policy research on the whole, money is not mentioned, so the privatisation of schools is creeping up on the education system. As Ball (2011, p.32) states those schools that are underperforming are identified by the state as under-performing and can be:

picked off and opened to tender and thus to competition from private providers by means of contracting out – a move to metaheterarchy...At heart this is a process of disaggregation and individualization both of governance itself and of service relationships which are increasingly 'conceived as cascading contracts linking principals and agents'...the social contract within which the professional works in the public interest, is replaced by commercial relationships between educator and client and employer'

This is what Foucault (1979) called a society that is made up of isolated law abiding agents who are contractually associated in chains (Ball, 2011). The relationship between the state and the individual as a 'strategy of separation' is mirrored by the relationship the individual teacher has with themselves which is a 'strategy of separation' (Masaaki, 2012). This is the opposite of networks of leaders that support each other with the commitment to raising standards of all children in a region, rather than raising standards for children in their local and particular school (Earley et al, 2011). Such a strategy does not celebrate the achievement of all with minimal variations between schools (MoE Finland, 2009). Ball makes an important point that Lyotard (1984) suggests this is about optimizing profit as opposed to grand narratives of emancipation and questions move from, 'is it true?' and 'is it just?' to 'is it useful, saleable, efficient?' (Ball, 2013, p.33). Grice (2013) argues that Conservatives plan to let private companies run schools for profit if they are re-elected at the next election<sup>2</sup>. At a time of significant budget deficit globally since the banking crisis in 2008, this would certainly reduce public spending on schools in the long term. Thus the 'strategy of separatism' that

---

<sup>2</sup> There is not space to discuss the extent to which companies that operate 'for profit' care about the public good and it is important to note that academies have been told they can employ teachers without qualifications (BBC, 2013). There is not scope to discuss this in the paper, or the role of virtual academies such as virtual sports academies (Express and Star, 2011) that is aimed at 16 – 19 year olds Not In Education, Employment of Training (NEETs). and further research is recommended here as a matter of urgency.

was initially offered through academisation incentivized by each academy getting more money, would, with the privatization of schools and operationalizing them ‘for profit’<sup>3</sup>, reduce public spending significantly in the long run. This would enable the neo-liberalist agenda to further affirm itself. To critique this, tensions may emerge if private fee paying schools do not pay Value Added Tax (VAT) at 20% when state schools that have been privatized and are ‘for profit’ will pay VAT. This needs problematizing, particularly if ‘for profit’ schools are subsidized by the tax payer.

## **Conclusions**

In conclusion, this paper has developed a theory of state participation and knowledge drawing on Ball (2004; 2011) Habermas (1979) Roth (2010), Bourdieu (2000), and Foucault (1979). The theory explores economic conditions that are present in terms of economic growth, or budget deficits. These are considered with levels of participation in policy processes and practices, and the different kinds of knowledge that are produced, exchanged, and included in the education reforms. The paper then examined education reforms in England from 1944 to 2013, and identified two key policy eras. The first is from 1944 to 1978 where an agenda of egalitarian education reforms are identified underpinned by strategies of ‘education for all’ and participation in policy processes and the exchange of knowledge in bottom up and top down ways through a middle tier. The middle tier was made up from the Local Education Authorities and The Schools Council that facilitated full participation and knowledge exchange that attempted to reach provisional consensus. The social identity was closely aligned with the personal identity, which can be described as ‘the Plowden identity’ (Ball, 2004; Masaaki, 2012).

The second era is from 1979 to 2013 where education reforms shifted to an agenda of commodification of education that operates within market mechanisms dictated by neo-liberalism. Here the agenda is to individualize agents and their relationship with the state in terms of conforming to legislation within a ‘strategy of separatism’ (Masaaki, 2012). Personal and community espoused values and doctrine are replaced by competition, operationalization and ticking boxes with rapid reforms that act as a ‘magic bullet’ to which educational professionals have little time to react. In a constant state of ‘catch up’ with government reforms there is little time and space to be proactive in their development (Wood, 2013). The output is the development of human capital for the labour market and reinforces the relationship between the individual, the market and the state. Reading this through a theory of state participation and knowledge, there is a shift from government to systems of governance with performance management structures and providers that shift accountability away from the government, and limit processes and practices of participation. A

---

<sup>3</sup> Issues around privatization of schools need further research, particularly private schools that have been set up, funded by loans in developing countries initiated by James Tooley (Ball, 2003). Ball argues that there are cases where loans cannot be repaid which have led to dire consequences. There is not scope to discuss these issues here.

hierarchical top down approach controls knowledge production, and knowledge transmission for education reform. Public management methods range from an emphasis on targeting setting and results with an introduction of market mechanisms, all the way to privatization of local education providers that affirms a neo-liberalist agenda. Indeed Grice (2013) argues that Conservatives plan to let private companies run schools for profit if they are re-elected at the next election. At a time of significant budget deficit globally since 2008, this would clearly reduce public spending in the long term. Thus the 'strategy of separatism' that was initially offered through academisation incentivized by each academy getting more money, would, with the privatization of schools and operationalizing them 'for profit', reduce public spending significantly in the long run. This would enable the neo-liberalist agenda to further affirm itself. To critique this, tensions may emerge if private fee paying schools do not pay Value Added Tax (VAT) at 20% when state schools that have been privatized and are 'for profit' will pay VAT. This needs problematizing, particularly if 'for profit' schools are subsidized by the tax payer.

Conclusions reveal that there has been a politically changing landscape marked by dramatic shifts in political ideologies, economic conditions, recognition, or lack of recognition of diverse members of the state and different forms of knowledge production, exchange or transmission. In a 'strategy of inclusion' and education for all, there is time and space for full participation, and knowledge sharing. In an 'strategy of separatism' there is little time and space for participation in education reforms, and knowledge is transmitted in a top down approach that does not listen to evidence, or responses to consultation (Pollard and James, 2012).

Two recommendations emanate from this research. First, to rethink education reforms in the UK by comparing and contrasting them with education reforms of the US, South Korea, and Japan presented in this symposium. Second, to consider how these analyses might inform future education reforms within a theory of the state, participation, and knowledge production, exchange and control that has the potential to bring economic and cultural sustainability to opposing government and governance agendas.

I would like to thank Professor David Pedder for discussing theories of participation with me, and I look forward to developing these theories with Professor Pedder and the research team examining 'An international boundary crossing study of teachers' and students' and leaders engagement with participation in institutional processes and practices'.

### References

Arnot, M., David, M. and Weiner, G. (2001) 'Gender and education policy Continuities, transformation and critical engagements', in. *Education Reforms and the State, Twenty -five*

- years of Politics, Policy and Practice* eds. P. Robert and J. Furlong London: Routledge, Falmer Taylor and Francis Group.
- Arnot, M. and Miles, P. (2005). 'A reconstruction of the gender agenda: the contradictory gender dimensions in New Labour's educational and economic policy'. *Oxford Educational Review* 31 (1), pp.173-189.
- Ball, S. J. (2004), *The Routledge Falmer Reader in Sociology of Education*. London: Routledge.
- Ball, S. J. (2006), *Education Policy and Social Class*. London: Routledge.
- Ball, S. J. (2009). 'Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the 'competition state'', *Journal of Education Policy*, 24 (1), 83 - 99.
- Ball, S. (2013) *Global Policy Networks, Social Enterprise and Edu-business*. Kindle Edition: Routledge.
- Bangs, J., Macbeath, J., and Galton, M. (2011). *Reinventing Schools, Reforming Teaching. From political visions to classroom reality*. London: Routledge.
- Bertaux, D. & Bertaux-Wiame, I. (1981). 'Life stories in the bakers' trade'. In D. Bertaux (Ed.), *Biography and Society*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Bourdieu, P. (2000). *Pascalian Meditations*. Cambridge: Polity Press.
- Bristol Politics (2010). Cost of Academies Soaring. Available at: <http://bristolpolitics.wordpress.com/2011/07/27/cost-of-academies-soaring-says-bristol-councillor/> (accessed 27th October, 2011).
- Broadberry, S. and Craft, N. (2003) 'UK Productivity performance from 1950 to 1979: A restatement of Broadberry-Crafts View' in *Economic History Review*, (4) pp.718-735.
- Brooks, J., and Normore, A. (2010). 'Educational leadership and globalization: Literacy for a global perspective' in *Educational Policy: An Interdisciplinary Journal of Policy and Practice*, 24 (1), pp. 52-82.
- Carter and Welner (2013) *Closing the Opportunity Gap. What America must do to give every child an even chance*. New York: Oxford University Press.
- Chitty, C. (2004). *Education Policy in Britain*. New York: Palgrave Macmillan.
- Crowther Report (1959). *Report of the Central Advisory Council for Education (England): 15 to 18*, Volume 1. London: HMSO.
- Danaher, K. (1994) *50 Years is Enough*. South End Press: Boston.
- Delanty, G. (2001) *Challenging Knowledge The University in the Knowledge Society*. Buckingham: SRHE and Open University Press.
- Department of Education and Science (DES) (1965). *The Organisation of Secondary Education. Circular 10/65*. London: HMSO.
- Department of Education and Science (DES) (1967). *Plowden Report*. London: HMSO.

- Department for Education (DfE) (1988). Education Reform Act. London: HMSO.
- Department for Education (DfE) (1992) Education (Schools) Act. London: HMSO.
- Department for Education (DfE) (1992) [Choice and Diversity: A new framework for schools](#) Cm 2021 London: HMSO
- Department for Education and Employment (DfEE) (1997) *Excellence in Schools*. London: HMSO.
- Department of Education and Science (2004). Children Act 2004. (Every Child Matters). Available at: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga\\_20040031\\_en\\_1.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga_20040031_en_1.htm) (accessed July 2008).
- Department for Children, Schools and Families (2007). Further Education and Training Act. [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/ukpga\\_20070025\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/ukpga_20070025_en_1) (accessed July 2008).
- Earley, P. Nelson, R. Higham, R., Bubb, S., Porritt, V., and Coates, M. (2011) *Experiences of new headteachers in cities*. Nottingham: National College.
- Ministry of Education (1944) The 1944 Education Act. London: HMSO.
- Faulkes, K. (1998). *Citizenship in Modern Britain*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Foucault, (1979)
- Freire, P. (1972). *Pedagogy of the Oppressed*. Harmondsworth: Penguin.
- Gale, T. (2001). *Journal of Education Policy. Critical policy sociology: historiography, archaeology, and geneology as methods of policy analysis*, 16 (5), 379-393.
- Gandin, L. & Apple, M. (2002). 'Challenging neo-liberalism building a democracy: creating the citizen school in Porto Alegre Brazil' in *Journal of Education Policy*, 17(2), 259-279.
- Glatter, R. (1999) 'From Struggling to Juggling: Towards a Redefinition of the Field of Educational Leadership and Management' in *Educational Management, Administration and Leadership*, 27 (3), 253-266.
- Grice, (2013) Tory Plans for Firms to Run Schools for Profit. Independent. Available online at: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/exclusive-revealed--tory-plan-for-firms-to-run-schools-for-profit-8445066.html> (accessed 2nd July 2013).
- Goodson, I. (2012) *Developing Narrative Theory. Life Histories and Personal Representation*. Kindle Edition.
- Gordon, K. & Broadhead, P. (2007, April). *Every Child Matters and Teacher Education: A Universities Council for the Education of Teachers Position Paper*. London: Universities Council for the Education of Teachers.
- Gunter, H. & Forrester, G. (2009). 'School leadership and education policymaking in England'. *Policy Studies*, 30(5), 495-511.
- Haas, E. and Fischman, G. (2010) 'Nostalgia, Entrepreneurship, and Redemption: Understanding Prototypes in Higher Education' in *American Educational Research Journal* 47 (3) pp. 532 - 562.
- Habermas, J. (1979) *Communication and the Evolution of Society*. Beacon Press: Boston.

- Hatcher, R. (1998). 'Social justice and the politics of school effectiveness and improvement' in *Race, Ethnicity and Education*, 1 (2), 267-289.
- Heckmann, G. (2004) 'Six pedagogical measures and Socratic facilitation' In R. Saran and B. Neisser (eds), *Enquiring Minds. Stoke-on-Trent: Trentham Books*.
- Hill, R. (2012) *The Missing Middle: The Case for School Commissioners*. London: RSA.
- Hodgson, A. & Spours, K. (2006). 'An analytical framework for policy engagement : the contested case of 14-19 reforms in England' in *Journal of Education Policy*, 21(6), 679- 696.
- Kohlberg, L. (1981). 'Essays on Moral Development', Vol. I: *The philosophy of moral development*. San Francisco, CA: Harper & Row.
- Leal, F., and Saran, R. (2004) 'A Dialogue on the Socratic Dialogue, Act Two' in P. Shipley (ed) *Occasional Working Papers in Ethics and Critical Philosophy*, 3.
- Lyotard, J. (1984) *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge* (Vol.10). Manchester: Manchester University Press.
- Masaaki, (2012) 'Teachers' Professional Identities in an Era of Testing Accountability in Japan: The Case of Teachers in Low-Performing Schools' in *Education Research International* pp.1 – 8.
- Middleton, R. (2011) 'Macroeconomic policy in Britain between the wars' in *Economic History Review* 64 (1) pp. 1 – 31.
- Ministry of Education Finland (2009) *The Finnish Education System and PISA*. Helsinki: Helsinki University Print.
- Norwood Report (1943). *Board of Education, Curriculum and Examinations in Secondary Schools*. London: HMSO.
- Central Advisory Council for Education (ACE) (1963). Half our Future. *The Newsom Report*. London: HMSO (accessed July 2008).
- Ofsted Report (2010) London Challenge. Ofsted Available online at: [www.ofsted.gov.uk/publications/100192](http://www.ofsted.gov.uk/publications/100192) (accessed 27th June 2013).
- Ofsted (2012) Common Inspection Framework. Ofsted Available online at: [www.ofsted.gov.uk/publications/110070](http://www.ofsted.gov.uk/publications/110070) (accessed 27th June 2012)
- Ofsted, (2013) A show case of Good Practice across providers that Ofsted inspects or regulates. Available at: [www.ofsted.gov.uk/resources/londonchallenge](http://www.ofsted.gov.uk/resources/londonchallenge) Accessed 27th June 2013.
- Peters, R. (1974). *Ethics and Education*. London: Unwin University Books.
- Pollard, A. and James, M. (2012) Letter to Michael Gove. Available at: <http://www.bera.ac.uk/system/files/AP%20%2526%20MJ%20Letter%20to%20MG%20101011%20%28redacted%29.pdf> (accessed 2nd July 2013).
- Pring, R. (2012) *The Life and Death of Secondary Education for All*. London: Routledge.
- Robbins Report (1963). *Higher Education: report of the Committee on Higher Education*. Cmnd 2165. London: HMSO.

- Roth, K. (2010) 'Good Will: Cosmopolitan education as a site for deliberation' in *Education Philosophy and Theory* pp. 1 – 15.
- Rustin, S. (2011). The Guardian Saturday Interview: Mossbourne academy's Sir Michael Wishaw. <http://www.guardian.co.uk/theguardian/2011/sep/17/michael-wilshaw-interview/> print accessed 17th September 2011.
- Saran, R. (1973). *Policy-making in secondary education a case study*. London:Oxford: University Press.
- Sleeter, C. (2005). *Un-Standardizing Curriculum Multicultural Teaching in the Standards-Based Classroom*. New York: Teachers College Press.
- Taysum, A. (2012) 'A critical historiographical analysis of England's educational policies from 1944 to 2011' in *Italian Journal of Sociology of Education*. 10 (1) pp. 54- 87.
- Taysum, A. and Iqbal, M. (2012) 'What counts as meaningful and worthwhile policy analysis' in *Italian Journal of Sociology of Education*. 10 (1) pp. 11- 28.
- Taysum, A. (2013) 'Educational leaders' doctoral research that informed strategies to steer their organizations towards cultural alignment' *Educational Management, Administration and Leadership*. (Forthcoming).
- The Local Sweden's News in English (2013) Major Swedish free school firm to shut down. available online: <http://www.thelocal.se/48248/20130531/> (accessed 8th July 2013).
- Townsend, K., Wilkinson, A., Burgess, J. (2013) 'Filling the gaps: Patterns of formal and informal participation' in *Economic-Industrial Democracy* 32 (2) pp. 337-354.
- United Nations International Children's Fund (2007) *Child poverty in perspective: an overview of child well-being in rich countries*. Florence: The United Nations Children's Fund.
- Whitty, G. (2008). 'Twenty Years of Progress? English Educational Policy from 1988 to the Present'. *Educational Management, Administration and Leadership*. 36 (2), 165-184.
- Wilby, P (2013) Finland's education ambassador spreads the word. Guardian available online at <http://www.newsuk24.com/news/finland-s-education-ambassador-spreads-the-word> accessed (2nd July 2013).
- Wood, P. (2013) Slowing down the process of change. Available online: [http://www.youtube.com/watch?v=mHaVeIe6IoM&feature=youtube\\_gdata\\_play](http://www.youtube.com/watch?v=mHaVeIe6IoM&feature=youtube_gdata_play) (accessed 2nd July 2013).



**Living through the Educational  
Governance Reform in Japan:  
The Enactment of Teacher Evaluation Policy in School**

**Masaaki KATSUNO**  
(Graduate School of Education, The University of Tokyo)

**Introduction**

In his discussion of educational reform in Japan, Komatsu (2004) conceives of an emerging system of “co-operative governance conducted by different actors based on civic responsibility” (p. 5). This view holds that central and local governments are no longer in full control of policy making, but rather that a variety of new stakeholders—such as private firms, NPOs, NGOs, and local residents—alongside with governments, form an open network for the purpose of solving public issues. Komatsu’s vision captures what recently has been happening in the field of day-to-day schooling. For example, local residents provide a number of different services to schools, such as help with maintaining and repairing school buildings and grounds, providing after-school tutoring for students, and keeping guard over students en route between home and school. Therefore, Komatsu’s view is useful as a descriptive or analytic conception of recent governance reform in education. At the same time, however, it is normative; it implies that different stakeholders, old and new alike, should be equal in principle.

Meanwhile, Omomo (2004) emphasizes “new mechanisms of control” (p. 24), which recent governance reform will further. The author makes a distinction between the “market/choice” model and the “partnership” model and suggests that it is possible for such mechanisms to work in both cases. With regard to the “market/choice” model, the government and the market may conjointly, and more efficiently than before, control education by means of setting standards and mandating standardized tests. With regard to the “partnership model”—which apparently has much common with the “co-operative governance”—the central government may find itself commanding “governance of local governance” (p. 27) as “partnership” among stakeholders is innately unstable and conflict-laden. Furthermore, Omomo (2004) notes that the involvement of private interest in education governance may enhance the drive for efficiency and better performance, helping to

develop a kind of control mechanism.

It is Yotoriyama (2009) who goes further to explore the control mechanism at play in the case of the neo-liberal reform of educational governance. The author defines it as “the central state power’s autocracy” (p. 7), arguing that it departs from the hitherto dominant control mechanism operated mainly by the central educational authority. By this definition, the author means that education policy has become more subjected to economic policy than ever. With economic imperatives as a driving force of education policy, “the principal–agent relationships” (Perrow, 1986) are applied to all relationships in the authority structure of educational governance, from the top to the bottom (i.e., with the state’s autocratic power on the top, and the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), local boards of education, school managers, and teachers all down the hierarchy one after the other). The author argues that this chain of relationships effectively works to ensure that the agents on the bottom do what the top (or “principal”) wants.

If we take the literature on control mechanisms seriously, then, a question will arise: *how* do such control mechanisms actually work? In this paper, I partially address this question by examining the way head teachers and teachers “enact” a policy of teacher evaluation. This particular policy is part of a new suite of measures, and thus an examination of the ways in which it is enacted contributes to our understanding of the way control mechanisms work.

I here use the term “enact” with reference to Ball’s work on policy sociology (Ball, 1990, 1994). Ball wrote about the rationale of adopting the term of policy “enactment” rather than “implementation” as follows: “policies do not normally tell you what to do, they create circumstances in which the range of options available in deciding what to do are narrowed or changed, or particular goals or outcomes are set” (Ball, 1994, p. 19). This approach to policy processes stresses the ways head teachers and teachers make sense of their circumstances, including the policy concerned. Drawing on the findings from case studies in four secondary schools in England, the authors Ball, Maguire, Braun, and Hoskins argue that “actors in schools are positioned differently and take up different positions in relation to policy” (p. 625). As will be shown later, being evaluated can constrain teachers’ agency and set them in passive, delivery roles. However, I argue that this process should not simply be understood as another top-down style of control. The enactment approach enables a more fine-grained understanding that is needed.

Before examining the enactment of the teacher evaluation policy, however, we must sketch the recent history of educational governance reform in Japan in order to situate the main subject of inquiry in context. I argue that the concept of “Structural Reform (*kozo kaikaku*)” provides a useful frame for understanding.

### **Educational governance reform**

Prime Minister Junichiro Koizumi (in office from April 2001 to September 2006) pursued a

comprehensive societal restructuring agenda called “Structural Reform” to revitalise the country’s economy and industry in the aftermath of the collapsed “bubble economy.” Similar to reforms grounded in neo-liberalism ideology in Anglo-American and some European countries (Clarke & Newman, 1997; Pollitt, 1990), the Japanese Structural Reform targeted the expanding public sector expenditures and challenged the bureaucratic system. The public education sector, alongside healthcare, insurance, and pension, has been deregulated, economised, and decentralised. Thus, the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), the self-styled guardian of public education, was forced to undertake survival measures. According to Nakajima (2006), the MEXT was desperate to include compulsory schooling in the national strategy to make Japan a frontrunner, leading the world in industry, and exploiting globalisation to realise economic growth (Keizai Zaisei Shimonkaigi, 2006).

The Council on Economic and Fiscal Policy (*Keizai Zaisei Shimonkaigi*), the most country’s powerful policy maker, was led by the Prime Minister and comprised relevant members of the Cabinet, the Governor of the Bank of Japan, and business leaders. To achieve the above-mentioned goal, the Council emphasised the importance of concentrating domestic resources on areas in which Japan has an advantage and utilising overseas resources to compensate for any insufficiencies in other aspects. There was some concern that Japan was unable to cope with the realities of globalisation and would find itself overwhelmed by nations that enjoyed rapid growth, such as BRICs (Brazil, Russia, India, and China). Thus, it declared the need to strengthen international competitiveness in human resources.

Human resources who are well qualified to engage in international activities and who are also going to be the main players in the future labour market must be secured in terms of both quality and quantity. For this purpose, we will aim to achieve world top-level performance in international academic ability tests by 2010. (Keizai Zaisei Shimonkaigi, 2006, p. 4)

To restructure education so that excellent human resources can be efficiently introduced in the economy would necessitate a new form of organisation and control of schooling. The MEXT, reacting to the report of the Central Council on Education (Chuo Kyoiku Shingikai, 2005), began to refer to its own reform agenda as the “Structural Reform of Compulsory Education [*Gimukyoiku no kozokaikaku*].” In a leaflet bearing the same title, the MEXT declared that the compulsory schooling system needed structural reform to assure its quality — by establishing a new relationship between the state and the education system. The central government’s role would be to set objectives, secure *input* (national course of study, fully prepared teachers, and adequate funding), and audit *outcome* through a regime of national testing of academic achievement and school evaluation. The

responsibility for the *process* would fall on the shoulders of local governments and schools (Monbukagakusho, 2005b, p. 1).

The imperative of the Structural Reform was undergirded by the introduction of market forces into aspects of public education. In January 2005 the Japan Business Federation (*Nippon Keidanren*), a powerful representative of the business world, published the recommendations on the future direction of education (Nippon Keidanren, 2005). It began by stating, “Education is the foundation for national prosperity. Particularly for us, as a nation with scarce national resources and energy, the top priority should be placed squarely on developing the human resources which will and can perform well in various fields not only home but abroad” (Nippon Keidanren, 2005, p. 1). It continued by declaring that this project would be realized by means of more competition among teachers as well as schools. Particular recommendations were made on the principles of *diversity*, *competition*, and *evaluation*, one of which was the introduction of an educational voucher system. Here lay the basic assumption that public sector services, in contrast to those of the private sector, are bureaucratic, self-serving, and inefficient.

The Japan Business Federation’s recommendations have not been implemented in full, but they certainly have had a significant impact on the educational governance reform. Indeed, quasi-market reforms based on private business systems were introduced to enable the centralised micro-management of education. This involved sharply focused interventions, in which accountability, developments, and outcomes would be subjected to management scrutiny at both the macro and micro educational levels.

At the macro-educational level, the state would prescribe the operating environments for schools. As mentioned earlier, the “Structural Reform of Compulsory Education” sought to reallocate the responsibility and authority in finance and public education among the stakeholders, with the state setting nationwide objectives for education and introducing national testing to ensure that these objectives were achieved. At the micro-educational level, the government has exhibited growing interest in effectiveness and development — within the national objectives (Nakajima, 2006). The idea and procedures of management by objectives (MBO), which came to constitute an integral part of the evaluation of teachers and schools in Japan, are supposed to meet this interest. MBO strongly demands linkages between the school’s mission, the head teacher’s management policy, and the goals of middle-level groups such as subject groups, year tutor groups, administrative committees on the one hand, and those of individual staff on the other. Indeed, in recent years, head teachers have been strongly exhorted to formulate their own management policies or the “mission” of their schools so that teachers can follow the lead.

After the announcement of the “Structural Reform of Compulsory Education,” the following policies were developed. In 2006, the MEXT launched a new initiative called “Quality Assurance of Compulsory Education” (*Gimukyoiku no Shitsutekihosyo*) (Monbukagakusho, 2005b). The policy

package included the promotion of self-evaluation of the school, in line with the “Guidelines for School Evaluation at the Compulsory Education Stage” published by the Ministry In December of the same year, the Fundamental Law of Education (*Kyoiku Kihon Ho*) was revised. Under the new legal framework, economic demands can be more easily translated into national objectives of education (Katsuno, 2007). The revised Fundamental Law of Education demands that local boards of education set their targets for education and outcome measures in the form of the Basic Plan for Educational Promotion, in accordance with the national objectives. A large proportion of the local plans include targets for student achievement as measured by both national and local examinations.

In 2007, National Testing began for 6th grade elementary school students and 3rd grade junior high school students although in 2010 the newly elected Democratic government scaled down its sampling to 30% for the tests. Many schools now set targets for students’ performance under the growing pressure of testing and assessment. More pressure is placed on the schools that have to attract students in the areas in which school choice policies are in place<sup>1</sup>. Such schools publish school development plans that elaborate on how they are attaining the targets. In these schools, teachers are required to make lesson development plans, which sometimes include more frequent use of drills and materials specially prepared for the tests, to ensure the attainment of the targets.

In 2008, new managerial posts such as vice-head teacher (*fuku kocho*) and chief teacher (*shukan kyoyu*) were introduced with the responsibility of serving the head teacher. Prior to the creation of these posts, in 2000, the role of staff meetings was also legally defined for the first time as that of a sounding board for the head teacher rather than a decision-making body (School Education Laws, Enforcement Regulations, Article 23-3). The government explained that this legislation was needed because teachers’ views could contradict those of the head teacher and, thus, staff meetings could hinder a head teacher from managing the school (Chuo Kyoiku Shingikai, 1998).

Meanwhile, in April 2004, the MEXT began to develop training materials on organisational management for schools. Furthermore, the Ministry then distributed a model curriculum to local education boards across the nation. This model curriculum distinguishes between goals of schools and those of private firms. Nevertheless, it seeks to introduce various generic private sector management skills into schools with the express purpose of strengthening head teachers’ leadership (Monbukagakusho, 2005a). Consequently, local boards of education have been conducting training courses for school leaders using the model curriculum. Thus, head teachers’ leadership and the hierarchical integration of organisation have been strengthened within schools (Sako, 2005).

---

<sup>1</sup> According to the MEXT, by 2008, 14.2% of local boards of education had school choice systems for elementary schools, while 13.9% had them for junior high schools (Monbukagakusho, 2008b). The rates vary across the nation, depending on the local boards’ policies, the stage of schooling, and the degree of urbanisation. Out of 23 wards in Tokyo, 19 allow parents of students to choose among junior high schools and 13 allow choice of elementary schools.

In summary, Japan's schooling has become increasingly focused on the nation's economic need for human resources in an era of globalised economies. With the aims of enabling intervention in which accountability, developments, and outcomes are subjected to scrutiny, a range of policies have been developed, such as National Testing, school evaluation, and reforms in school management and organization. Consequently, many schools now set targets for students' performance and publish school development plans that elaborate on how the school is reaching those targets. One of the consequences of these reforms is the intensification of work for teachers. Teachers now need to complete massive amounts of paperwork, such as goal-setting and self-review documents. This can leave the teachers with little time for lesson preparation and communication with students, and also with less professional autonomy concerning their teaching content and pedagogy.

### **New Teacher Evaluation Policy**

The development of the educational governance reform described in the previous section suggests that teachers and teachers' work are affected, but the question to be asked is "how". The latter part of the present paper addresses this question in some detail, with focusing on the enactment of teacher evaluation policy in school. Teacher evaluation is arguably part of New Public Management (NPM), which itself is a masterpiece of recent governance reform. In board terms, NPM is about introducing management ideas and practices of the private sector into the public sector for the purposes of enhancing efficiency and achieving better performance (Kaboolian, 1998). A rationale for NPM is provided by public choice theory which argues that behaviors of both bureaucrats and professionals working in the public sector are not driven by public responsibility, altruism or professional ethics, but by self-interest (Buchanan & Tollison, 1972). Therefore, the theory claims, for public service not to be captured by bureaucrats and professionals, the market principle should be in force in the public sector as well as the private sector. NPM's preferred practices include private ownership, the contracting out of publicly funded services, and short-term and tightly specified contracts. In the public education sector, these idea and practices are realized in such forms as school choice, achievement test for student, school evaluation, enhanced managerial leadership, hierarchical integration of organisation, and school management plan (Ball, 2013). Teacher evaluation for performance management is clearly one of them.

In recent years almost all of the local boards of education (*Kyoiku Iinkai*) across Japan have begun putting in place redesigned schemes for teacher evaluation (Monbukagakusho, 2010a). Previous schemes that involved only unilateral efficiency rating of teachers by head teachers were widely considered to be ineffective for the development of teachers. Furthermore, teacher unions had denounced these older schemes as a control measure over teachers (Aspinall, 2001; Duke, 1973; Schoppa, 1991). On the other hand, the new schemes feature apparently development-orientated and

collaborative elements, such as goal-setting and assessment meetings with head teachers, lesson observations and feedback, and self-reviews of performance and competence (Kariya & Kaneko, 2010). This means that Japanese teachers have to account for their performance and competence in new ways.

Teacher evaluation has been a continuing issue in Japanese schools. In the late 1950s, a heated confrontation arose between the government and the Japan Teachers Union (*Nihon Kyoshokuin Kumiai: Nikkyoso*), the then-powerful teachers union, over the “efficiency rating plan of teachers (*Kyoin Kinmu Hyotei*)” (Aspinall, 2001, p. 42). Originally, the government planned to directly link an efficiency rating to the teachers’ pay. This led to fierce resistance from the union, including teachers going on mass leave<sup>2</sup>. This undermined the schemes that had been introduced across the nation and the link between rating and pay was abandoned. Around the turn of the millennium, the government’s interest in teacher evaluation resurfaced (Monbukagakusho, 2001). This mostly coincided with the “Structural Reform of Compulsory Education (*Gimukyoiku no kozokaikaku*)” described in the previous section. The policy looked to new ways of controlling teachers as well as new forms of school organisation (Fujita, 2010). The same policy put particular emphasis on the enhancement of teachers’ abilities and competence, leading to school improvement, by means of a “professional developmental model” of teacher evaluation (Kariya & Kaneko, 2010; Yaosaka, 2005).

Nevertheless, there is evidence that the redesigned model of teacher evaluation has failed to gain teachers’ confidence. It has been the subject of member surveys conducted by the Tokyo High School Teachers Union (Tokyo-to Kotogakko Kyoshokuin Kumiai, 2002, 2004, 2006) as well as investigations by local boards of education and educational researchers (Osaka-fu Kyoshokuin no Shishitsu Kojo ni kansuru Kento Inkaei, 2002; Urano, 2002). Overall, the results have shown that in spite of the remodelling, teachers have perceived the policies and practices rather negatively. Some teachers have doubted the proclaimed effectiveness of the new schemes, while others have suggested that the earlier, highly contested policies were strategies for the government to control teachers and that the redesigned model of teacher evaluation is more of the same.

Given these historical background and more recent development, Katsuno (2010) examines the extent to which the new teacher evaluation policies and practices in Japan are about controlling teachers or represent opportunities for authentic professional development. There, I report part of the findings from research that included a national survey of head teachers and teachers, and case studies in four schools (East Senior High School, West Senior High School, South Special School, and North High School: all of them are pseudonyms) for the purpose of exploring the enactment of the

---

<sup>2</sup> Under the Local Public Service Law, strikes by government employees (including teachers working for public schools) were banned and are still illegal today. To circumvent the prohibition, the teachers union directed its members to all go on leave at the same time.

teacher evaluation policy. One of the themes that appeared in the course of the analysis is particularly relevant to the discussion here: *micro-politics of numerical goals* and its organizational, as well as individual, consequences for teachers.

As indicated above, the new teacher evaluation schemes implemented by local boards of education typically include goal setting. This echoes the idea of Management by Objectives as well as the orientation for professional development. The schemes expect individual teacher's goals to be linked to organisational goals, and to be "concrete and objective." Indeed, according to the national survey, 85.6% of head teachers had instructed teachers to set goals in line with their school management policies; likewise, 90.2% in line with the goals of school and its sub-units. In addition, 76.5% of head teachers had repeatedly required teachers to set "concrete and objective" goals such as numerical goals. For senior high school teachers, numerical goals are typically concerned with examination performance, completion of various assignments, and student promotion (or drop out). Some teachers were quite happy with these numerical goals, but others are not.

The idea of micro-politics is articulated by Ball as "the process which links these two basic facets of organisational life — conflict and domination" (Ball, 1987, p. 278). Certainly, the enactment of the new teacher evaluation policy involved conflicts and domination. The following section describing one case (East Senior High School) conveys something of the flavor of this.

### **East Senior High School**

#### ***The head teacher***

The head teachers in the four schools unanimously welcomed the opportunities facilitated by the introduction of the new teacher evaluation system. They regarded the new practices as having positive effects on the motivation of many, if not all, teachers. For example, the head teacher of East Senior High School regarded the new teacher evaluation system as an opportunity to motivate the teachers to work towards higher academic achievement of students.

We must gain higher attainments, yet not all the teachers are fully motivated for this aim. I have been thinking a lot about doing something to break the impasse. I believe this [new teacher evaluation system] is it [...] Some teachers came to me saying, "It [new teacher evaluation system] is a good challenge for me." They highly regard setting annual goals, saying that the practice inspires them to be forward-looking. (Head Teacher)

Recently, the head teacher had been articulating school management policies that have a clear focus on raising student achievement. He appreciated the newly introduced processes of teacher evaluation, particularly meetings with individual teachers, believing that in these meetings,



he could communicate his own policies to the teachers more effectively.

[Interviewer: Do you often talk about your management policies at the meetings with individual teachers?] Yes, I do. I believe this is the most beneficial part of the new system. I talk about my policies at the all-staff meetings, but I often find it difficult to get the teachers to understand what I mean. This is frustrating. This year, we have started to move for higher achievement. So, I have asked all the teachers what they can do for this goal of improving students' performance, and also what, if anything, they are already doing for the goal. (Head Teacher)

At the same time, however, the head teacher noted some teachers' "rather fierce resistance" to the new scheme. The resistance, as he perceived it, was of two broad types: resistance to being assessed for the purpose of ranking and principled and practical objections to setting "concrete and objective" goals. The first type of resistance was concerned with teachers being annually assessed in terms of competence (*noryoku*), dispositions (*joi, iyoku, and taido*), and performance (*gyoseki*) with the results linked to pay.

According to the national survey, while about a half of the teachers (51.5%) agreed with the idea of performance-related pay, a significant minority (44.9%) disagreed. The views of the respondents are mostly split. At East Senior High School, teachers' union members, joined by a number of non-union members, raised a public objection to this aspect of the new scheme and called its validity into question at staff meetings. Although performance-related pay has not been introduced nationally, the local board of education administering this school demanded that head teachers rank all the teachers not only in categories (A, B, C, D) but also in order (No. 1, No. 2, No. 3, ...) for the purpose of performance-related pay. The objecting teachers pointed out the impracticality, unfairness, and divisiveness of assessing teachers in this way, and the head teacher himself admitted the impracticality of "ranking all the teachers":

The board tells me to differentiate all the teachers. This is for the board to treat them differently for remuneration. Yet, it is a very difficult task, you know. I can easily name incompetent teachers. But the idea of ranking all the teachers, about fifty teachers in this school, is impractical. (Head Teacher)

However, to the objecting teachers, he reiterated that "Although I personally understand your points, we must go through the official procedures, anyway. Then, we should make good use of it." In this way, he apparently succeeded in suppressing their objections.

For the head teacher of East Senior High School, it was most important for teachers to have specific goals and criterion for judging the degree to which the goals had been attained. However, this was where he encountered other difficulties.

The first goal-setting meeting matters very much. Without specific goals, we cannot evaluate properly. Therefore, I ask the teachers to make their goals as specific as possible. You need also a proper criterion for judging the degree to which your goals have been attained, so that you can say you have achieved 90%, 70%, or 30% of the goals. But this is the most difficult part of the processes. Numerical goals and quantitative criterion are most apposite. In my school, almost half of the teachers have agreed to set such goals and criteria. Yet, there are some teachers who cannot set such goals and still a few others who refuse to do so. (Head Teacher)

Raising the academic profile of the school was the most important part of his management policies. He demanded that individual teachers' goals be set in accordance with his policies. However, some teachers did not like "seeing things only from a rational point of view."

In the event, our work is wide-ranging, concerned with the holistic development of students. Thus, it is understandable that they find it difficult to pick up and define only a few aspects of their work as goals. Yet, we should work hard to produce results. Sometimes, we must see things from a rational point of view and this [new teacher evaluation system] should serve the purpose. I have been reiterating this at the meetings with teachers. (Head Teacher)

As mentioned above, the majority of head teachers (85.6%) across the nation instructed teachers to set goals in line with their school management policies. Fewer head teachers, but still a majority (76.5%), also instructed teachers to set "concrete and objective" goals such as measurable goals. Thus, it seems that the demands of the head teacher of East Senior High School well represented what was happening nationally.

### ***The teachers***

The story told above by the head teacher of East Senior High School corresponded with those of the teachers there. Some teachers were happy with the introduction of a new teacher evaluation system, particularly with numerical goals. Ms. Yamamoto, a mathematics teacher in her 30s, stated the following:

A numerical goal such as the students' completion of assignments makes things clearer. For me, working mindful of the goals makes a difference. Actually, I got better results this year. (Ms. Yamamoto)

Ms. Yamamoto accepted the goal that was suggested by her head teacher at the goal-setting meeting, instead of what Ms. Yamamoto described as an "obscure goal" that she herself had been pondering over before the meeting. She was not concerned so much about the "more concrete and assessable" goal, but felt uneasy about the assessment of her achievements.

One of my goals was that 90% of my students should complete and hand in their math assignments. This year I accomplished it. But if I was not successful and at the review meeting my head teacher had told me, "You achieved 'only' 70%," I certainly should have felt that I achieved "no less than" 70%. (Ms. Yamamoto)

However, for other teachers, to the extent the task of setting "concrete and assessable" goals involves seeing things from a limited viewpoint, this requirement of teacher evaluation conflicted with the more holistic educational values that they held. For example, Mr. Shimura, an English teacher in his 50s, thought of numerical goals as contradictory to his original aims of teaching, although he eventually accepted them because of his head teacher's strong persuasion. He reflected on his embarrassing experiences of setting goals as follows:

Under this system, we are required to set specific, measurable goals. For instance, you have to set goals such as, "I shall have more than 80 students pass the third level of the *Eiken* [Test in Practical English Proficiency]." I personally feel I have to write down objectives that may be a little distanced from the nature of education. Here I see some contradictions. (Mr. Shimura)

At first, he intended to set "I shall have many students interested in English" as one of his annual goals, but he rewrote the original goals in the end because "Our head teacher pointed out specifically how they should be reworked." According to the results of national survey, 76.5% of head teachers had repeatedly required teachers to rewrite goals. Not only at East Senior High School but also in the other case schools, this occurred predominantly because the head teachers believed that original goals were too ambiguous and should be replaced by numerical goals.

Mr. Kitano, a chemistry teacher in his 30s, also felt distressed with the school management policies that had a strong emphasis on higher examination results of students. Like Mr. Shimura, he was unhappy with the numerical goals that he was required to set. However, he made another point

in his interview. For him, it was not so much numerical work *per se* as the strained relationships with his colleagues that caused his suffering:

Examination results of my chemistry classes were worse than any other subject. No one explicitly blamed me for the results, but I felt as if everyone looked at me reproachfully.  
(Mr. Kitano)

At East Senior High School, individual teachers were required to attain their own goals that were derived logically from the all-school targets. Thus, if a teacher failed to achieve her/his goals, the whole school would fail to achieve its objectives too. This caused the teachers to be more aware of each other's attainment rather than teaching practices. As he described it, although the teachers did not explicitly blame each other, their relations became awkward. He explained this further.

Since the teacher evaluation began, I have certainly become more aware of the test results of my classes, although I have understood that the processes of evaluation are rather complex, the test results do not simply determine my own evaluation results. I suppose that most of my colleagues here feel the same way. For me, the sense of rivalry is particularly acute with my colleagues. (Mr. Kitano)

This provides us with an important insight into how the micro-politics of numerical goals have been enacted; the new teacher evaluation systems can cause teachers to internalise a sense of comparison and rivalry. Although the space of paper does not allow all the findings to be reported in detail, the next section discusses further the enactment of teacher evaluation with some reference to the other cases.

### **The enactment of the teacher evaluation policy**

In the previous section, I suggested that the new teacher evaluation procedures provided head teachers with opportunities for individualised face-to-face communication with teachers. Head teachers can use this opportunity for listening, recognising, reassuring, proposing, persuading, and directing teachers. In other words, head teachers now have a new means of control over what teachers think and do. Not only the head teacher of East Senior High School, but also those of the other schools often asked teachers to replace their original, "ambiguous" objectives with "specific and measurable" goals, typically regarding the academic performance of students. In addition, the head teachers proposed to teachers *individually* that new teaching- and management-related initiatives should be undertaken; earlier, such proposals had been made *collectively* at staff meetings. As a result, it became more likely that teachers did not know what their colleagues were doing. Thus,

teacher evaluation promoted individualised modes of decision-making and working in schools, while endangering collective modes.

This change facilitated the top-down style of management within schools; even when individual teachers felt uncomfortable with head teachers' policies and specific initiatives, they had fewer opportunities to form a collective voice. Thus, teacher evaluation has helped erode teachers' collective strength in Japan as witnessed in various other countries (Thrupp, 2002). Of course, the introduction of new teacher evaluation is not solely responsible for the top-down style of management in schools. In recent years, Japan's education has witnessed both coercive and managerial policies, such as sanctions against teachers defying the national anthem and flag, downgrading of democratic decision-making, and the creation of a more hierarchical management structure in schools. For the most part, teacher unions have been critical of these policies, which they fear will diminish democracy within schools. However, teacher unionism has drastically declined with teacher union membership standing at only 27.1% as of 2009 (Monbukagakusho, 2010b). Informed objections to these policies have less appeal to non-union members than before. At East Senior High School, union members, joined by non-union members, publicly objected to performance-related pay. However, this may not occur elsewhere very often.

Work intensification for teachers is another factor. Some teachers appear to have been reassured by the dubious judgements produced in the teacher evaluation. As Ms. Minamisawa of North Senior High School suggested, the more occupied teachers are with the evaluation procedure, in addition to their core job of teaching, the more difficult it is for them to develop "extended professionalism" — a concept originally coined by Hoyle (1974). It implies "a [much] wide[r] vision of what education involves, values the theory underpinning pedagogy and generally adopts a much more intellectual approach to the job" (Evans, 1997, p. 61).

Here, the work on policy enactment by Ball, Maguire, Braun, and Hoskins (2011) is relevant. The authors presented different types of "policy actors or policy *positions*" (Ball, et al., 2011, p. 625), based on their case studies in four schools in England. In an era of heightened accountability, reporting on the "implementation" of various policies demands "increasing amount of time and effort away from that which is reported on" (Ball, et al., 2011, p. 629). This is particularly, but not exclusively, true of senior teachers. Teacher evaluation, a focus of my study, is a case in point, as it requires all teachers to self-review their competence and performance and complete related paper work. However, for junior teachers, and perhaps some experienced teachers as well, day-to-day survival predominantly dominates and "the bigger picture is mostly blurred and distant" (Ball, et al., 2011, p. 632). Even when the policy "receivers" as Ball, Maguire, Braun, and Hoskins call them, consider policies enforced and oppressive, they normally choose to comply. Where these "transactors" and "receivers" consist of the majority of staff in schools, the voice of policy "critics," such as active unionists, is likely to become muted. Thus, Ms. Minamisawa of North Senior High

School warned that a “resigning mood” was spreading and resistance was getting harder in Japanese schools.

The national survey results showed that Japanese head teachers were more in favour of the concept of the new teacher evaluation than teachers. Although no evidence can be provided at present, Japanese head teachers seem more likely to accept not just the teacher evaluation policies, but also the current raft of Japanese education reforms, despite their neo-liberal flavour. In Japan, the government has always been keen to win head teachers over to its side so that policies can be enacted smoothly. In particular, during the national confrontation over the old “efficiency rating plan of teachers,” the government moved to define head teachers as an “authoritative boss” over teachers (Duke, 1973, pp. 20-25; Ojima, 2007). Since then, it has been enforcing a series of policies aimed at driving a wedge between head teachers and teachers: for example, head teachers were formally prohibited from joining the same unions as teachers in 1968. In addition to this political maneuvering, perhaps the paternalistic culture of Japanese society is responsible for teachers and head teachers embracing the top-down style of school management. This particular culture is assumed to underlie “a hierarchical organisation of a group, with a paternalistic leader at the apex, who is the source of satisfying both affective and instrumental needs of subordinate members” (Befu, 1980, p. 170; Nakane, 1967). The individualised methods of decision-making and working, induced by the new teacher evaluation policies, are the most recent factors resulting in this style of school management. In this regard, the enactment of the new teacher evaluation policies is playing a critical role in reinforcing the cultural base of Japanese leadership.

However, it should be noted that head teachers are also subject to the requirements of goal setting and evaluation conducted by local boards of education. Thus, while head teachers’ power to persuade teachers to work in line with their management policies has been enhanced, their power in relation to local education boards is constrained.

The goals and policies of local boards of education are, in turn, supposed to be set within the parameters defined by the state. All of these power relations, between teachers and head teachers and head teachers and local education boards, are aligned to enable the state’s national educational goals to permeate to individual teachers. If the entire system functions properly, goals or objectives can be articulated not only at the school level but at all levels of the education system. My study suggests that this has already occurred in a proportion of schools. The new teacher evaluation affected not only vertical power relations between head teachers and teachers but also lateral relations among teachers. Some of the teachers I interviewed complained of strong pressure from their colleagues and rivalry among colleagues. Understanding that a teacher’s failure to attain her/his goal would amount to the failure of the entire school, teachers became more aware of each other’s performance. Consequently, even if teachers did not explicitly blame each other, their relationships became mutually accusatory and strained. Thus, teacher evaluation caused teachers to internalise a sense of

comparison and rivalry. I saw that within these contexts, one teacher from a case school (Ms. Hatakeyama) became overly self-critical and needed to take extended leave.

In the English context, the concept of “panoptic performativity” was used to explore the experiences of teachers living in the stringent school inspection regime (Perryman, 2006). It was discussed that the sense of being under surveillance led to the teachers performing in ways dictated by rigid and pre-determined criteria for their work. The metaphor of a *panopticon* (an institution in which everyone is easily seen from an observation point but nobody can see the observer) (Foucault, 1977) was useful for explaining how teachers internalised performativity.

The following anecdote provided by one of my interviewees illustrates this sense of being under surveillance.

I pair up with a young teacher. She sometimes complains to me that she cannot be outspoken with the senior management. She feels that they are always watching with accusatory eyes rather than looking after her. They are ready to assess her rather than to lend her a helping hand. However, she is resigned to that as she is in her first year of teaching [during which her employment is conditional] anyway. (Mr. Kagawa, South Special School)

Here the senior management represented the agency of surveillance. However, in other cases, the salient observation point (the state, local education board, or head teacher) had receded into the background and was instead replaced by tacitly accusatory colleagues. The teachers were observed by each other rather than by an external authority such as the state or local education boards or an internal authority such as the head teacher. The authority may have initiated performativity, but it was being enacted through the strained and mutually accusatory relations of the teachers in the school — *implicitly* in some cases, but perhaps more *explicitly* in others.

This seems to be echoed in Jeffrey’s (2002) analysis of the replacement of the democratic relations of teachers with a “team culture.” According to Jeffrey, “a performative discourse refocuses teachers’ attention from the issues of how to interpret curriculum policy to ensuring that delivery of its basic tenets and reproduction of them illustrate the success of the school in the educational market place” (Jeffrey, 2002, p. 537). Thus, this changed priority functions as a disciplinary force for teachers. Furthermore, the performativity reconstitutes teachers’ relations in terms of teams with the team, as Jeffrey quoted a teacher saying, “being only as good as the weakest link and I keep thinking, ‘I’m the weak link here, I’m going to let them down’” (Jeffrey, 2002, p. 537). Mr. Kitano of East Senior High School, who felt “as if everyone looked at me reproachfully” under the circumstances in which a teacher’s failure to attain targets would equal the failure of the school, echoed the sentiments of the English teacher quoted by Jeffrey.

“Panoptic performativity” (Perryman, 2006, 2009) is about self-policing, to which my interviewees, senior high school and special school teachers, attested. Their colleagues were inquisitive about each other’s attainment of goals, since it would affect the success of their school as a whole. They lived in fear of being looked upon as “standing in my colleagues’ ways” (Mr. Kitano, East Senior High School) and grew self-critical. Not only vertical (with head teachers) but also lateral (with colleagues) relations became tenser, with increased pressure on teachers to perform better. My observation is that teachers did not simply police themselves but also each other.

## **Conclusion**

As a Far East nation, Japan’s societal and cultural characteristics have attracted the attention of many commentators and have been variously discussed. For example, Ouchi (1981) searched for the secret to Japan’s economic success and argued that a unique management style has contributed to the strong sense of company loyalty on the part of employees—and thereby to high productivity. It has also been argued that this management style is undergirded by the paternalistic culture of Japanese society or “*tateshakai* [vertical society],” which makes it possible for organizational leaders to forcefully direct subordinate members without harming their sense of commitment (Nakane, 1967). Thus, this particular culture is assumed to underlie “a hierarchical organization of a group, with a paternalistic leader at the apex, who is the source of satisfying both affective and instrumental needs of subordinate members” (Befu, 1980, p. 170).

Until recently, Japan had developed a highly centralized and prescriptive education system, with little room for teachers to decide what they would teach (Horio, 1994, 2002). To ensure the fulfillment of its directives, the government demanded that head teachers be authoritative figures in relation to ordinary teachers. More recently, decentralization and a market focus have become current trends in educational governance. Within the resulting education market, every school must develop its distinctive character to compete with other schools. For this purpose, schools have been given a mandate to develop not only students’ scholarly skills, but also teachers’ professionalism; the new teacher evaluation system is clearly a case in point. At the same time, schools’ hierarchical management structure and authoritative decision-making style are strengthened through national and local policy enforcement.

Japan’s head teachers have been coping with the task of not only instrumentally but also normatively controlling teachers on behalf of the state for a longer period than have school leaders in any other country. Arguably, this complex task has been fulfilled owing to the abovementioned paternalistic culture of Japanese society. However, leadership is becoming more difficult to exercise in school settings because of the increasing volume of demanding directives that are imposed on teachers. These strictures have had demoralizing effects. In response to this situation, the government has been providing head teachers with various resources to help them perform their



leadership responsibilities, such as new subordinate managerial posts to support them. Although head teachers continue to rely on the paternalistic culture, they can supplement—if not replace—it through these new measures, including the teacher evaluation.

Thus, the present study is concerned with the reorientation of school leadership culture, with a particular focus on the role that the new teacher evaluation plays in this process. However, this cultural viewpoint does not exclude a political one. On the contrary, the workings of culture always involve power. Hence, it is necessary to study how the enactment of new teacher evaluation policies have influenced the transformation of the cultural base of school leadership into a more performative culture, focusing on power-relationships within schools. This paper has thus far presented a description of this process and a more nuanced, if partial, understanding of the way control mechanisms associated with the recent governance reform of education actually work.

In discussing control mechanisms within schools—and not just those associated with the recent governance reform, but more generally—it is necessary to pay more attention to micro-politics and micro power relations. As this paper has suggested, control is not always exercised over teachers: teachers themselves exercise control over each other in some ways. Hence, more studies on “policy enactment” are needed. Ball et al. (2011) illustrate that studies on policy implementation insufficiently consider different positions taken by school actors in relation to policies. This obscures the differentiated nature of their responses to policy and consequently makes it difficult to understand how teachers are experiencing reform. Of course, I do not mean to deny the top-down style of control at all. Rather, my argument is that the top-down style control and a more cultural, micro-political control within schools are complementary.

Not all teachers are happily living through the recent bout of educational governance reforms in Japan. I hope that a more relevant scholarly understanding of their lives will help them negotiate it.

### References

- Aspinall, R. W. (2001). *Teachers' unions and the politics of education in Japan*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Ball, J. S. (1987). *The micro-politics of the school: Towards a theory of school organization*. NY: Methuen.
- Ball, J. S. (1990). *Politics and policy making in education: Explorations in policy sociology*. London: Routledge.
- Ball, J. S. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, J. S. (2013). *The education debate* (second ed.). Bristol: The Policy Press.
- Ball, J. S., Maguire, M., Braun, A., & Hoskins, K. (2011). Policy actors: Doing policy work in

- schools. *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 32(4), 625-639.
- Befu, H. (1980). The group model of Japanese society and an alternative. *The Rice University Studies*, 66(1), 169-188.
- Buchanan, J. M., & Tollison, R. D. (1972). *Theory of public choice : Political applications of economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Chuo Kyoiku Shingikai. (1998). Kongo no chiho kyoiku gyosei no arikata ni tsuite [On the future directions of local educational administration]. Tokyo: Monbukagakusho.
- Chuo Kyoiku Shingikai. (2005). Atarashii jidai no gimu kyoiku wo sozo suru [Creating compulsory education for a new era]. Tokyo: Author.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The managerial state :Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage.
- Duke, B. C. (1973). *Japan's militant teachers: A history of the left-wing teachers' movement*. Honolulu: University Press of Hawaii.
- Evans, L. (1997). A voice crying in the wilderness? The problems and constraints facing 'extended' professionals in the English primary education sector. *Teachers and Teaching*, 3(1), 61-83.
- Foucault, M. (1977). *Discipline and punish: The birth of the prison*. London: Allen Lane.
- Fujita, H. (2010). Whither Japanese schooling?: Educational reforms and their impact on ability formation and educational opportunity. In J. A. Gordon, H. Fujita, T. Kariya & G. LeTendre (Eds.), *Challenges to Japanese education: Economics, reform, and human rights* (pp. 17-53). NY: Teachers College Press.
- Horio, T. (1994). *Educational thought and ideology in modern Japan: State authority and intellectual freedom* (S. Platzer, Trans.). Tokyo: University of Tokyo Press.
- Horio, T. (2002). *Kyoiku no jiyu to kenri [Freedom and rights to education]* (New ed.). Tokyo: Aoki Shoten.
- Hoyle, E. (1974). Professionalism, professionalism and control in teaching. *London Educational Review*, 3(2), 13-19.
- Jeffrey, B. (2002). Performativity and primary teacher relations. *Journal of Education Policy*, 17(5), 531-546.
- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.
- Kariya, T., & Kaneko, M. (Eds.). (2010). *Kyoin hyoka no shakaigaku [Sociology of teacher evaluation]*. Tokyo: Iwanami Shoten.
- Katsuno, M. (2007). Kyoiku no mokuhyo settei to shitsu no hosho [Objective setting and quality assurance in education: A hegemonic project of the state]. *Nihon Kyoiku Seisaku Gakkai Nenpo*, 14, 8-21.
- Katsuno, M. (2010). Teacher evaluation in Japanese schools: An examination from a micro-political

- or relational viewpoint. *Journal of Education Policy*, 25(3), 293-307.
- Keizai Zaisei Shimonkaigi. (2006). Global keizai senryaku [Strategy in the globalizing economy]. Tokyo: Author.
- Komatsu, S. (2004). kyoiku nettowaaku shien no tameno kyoiku gyosei sisutemu no kochiku [The construction of local educational administration system to support educational network]. *Nihon Kyoiku Gyousei Gakkai Nenpo [Bulletin of the Japan Educational Administration Society]*, 30, 2-16.
- Monbukagakusho. (2001). 21seiki kyoiku shinsei plan [The 21st century education regeneration plan] Tokyo: Author.
- Monbukagakusho. (2005a). Gakko soshiki maneijimento kenshuu: Subete no kyoshokuin no tameni [School organisational management training: For all teachers and staff]. Tokyo: Author.
- Monbukagakusho. (2005b). Gimukyoiku no kozo kaikaku [Structural reform of compulsory education]. Tokyo: Author.
- Monbukagakusho. (2010a). Kyoin hyoka sisutemu no jisshi jyokyo [The state of implementation of teacher evaluation systems as of April 2010]. Tokyo: Author.
- Monbukagakusho. (2010b). Kyoshokuin dantai heno kanyu jyokyo ni kansuru chosakekka ni tsuite [Report on the teacher unionism]. Tokyo: Author.
- Nakajima, T. (2006). Gimukyoikuhiki kokko hutai seido to kyoiku no chiho jichi [Local autonomy and the national liability to fund public compulsory education: exposing the fraud of deregulation and decentralization]. *Nihon Kyoiku Seisaku Gakkai Nenpo [Annual Bulletin of the Japan Academic Society for Educational Policy]*, 13, 26-35.
- Nakane, C. (1967). *Tateshakai no ningen kankei [Human relations in a vertical society]*. Tokyo: Kodansha.
- Nippon Keidanren. (2005). Korekara no kyoiku no hokosei ni kansuru teigen [Recommendations on the future direction of education] Tokyo: Author.
- Ojima, H. (2007). Nihon no gakkko keiei no kicho [The underlying tone of school management in Japan]. In H. Ojima (Ed.), *Jidai no tenkan to gakko keiei kaikaku [School management reforms in a changing era]* (pp. 10-31). Tokyo: Gakubunsha.
- Omomo, T. (2004). kyoiku no gabanansu kaikaku to aratana tosei sisutemu [Governance reform in education and a mechanism of control] *Nihon Kyoiku Gyousei Gakkai Nenpo [Bulletin of the Japan Educational Administration Society]*, 30, 17-32.
- Osaka-fu Kyoshokuin no Shishitsu Kojo ni kansuru Kento Inkaikai. (2002). Kyoshokuin zenpan no shishitsu kojo hosaku ni tsuite: Saishu hokoku [Improving teachers' and school staff's abilities: Final report]. Osaka: Author.
- Ouchi, W., G. (1981). *Theory Z: How American business can meet the Japanese challenge*. New York: Avon Books.

- Perrow, C. (1986). *Complex organizations: A critical essay*. New York: Random House.
- Perryman, J. (2006). Panoptic performativity and school inspection regimes: Disciplinary mechanisms and life under special measures. *Journal of Education Policy*, 21(2), 147-161.
- Perryman, J. (2009). Inspection and the fabrication of professional and performative processes. *Journal of Education Policy*, 24(5), 611-631.
- Pollitt, C. (1990). Doing business in the temple? Managers and quality assurance in the public services. *Public Administration*, 68(Winter), 435-452.
- Sako, H. (2005). Gakko no soshiki to management kaikaku no doko to kadai [Characteristics and problems in reformation of organization and management of public schools in Japan]. *Nihon Kyoiku Gyousei Gakkai Nenpo [Bulletin of the Japan Educational Administration Society]*, 31, 51-67.
- Schoppa, L. J. (1991). *Education reform in Japan: A case of immobilist politics*. New York: Routledge.
- Tokyo-to Kotogakko Kyoushokuin Kumiai. (2002). Jinjikota kokusho part 1 [Black papers on teacher personnel evaluation part 1]. Tokyo: Aturhor.
- Tokyo-to Kotogakko Kyoushokuin Kumiai. (2004). Jinjikota kokusho part 2 [Black papers on teacher personnel evaluation part 2]. Tokyo: Author.
- Tokyo-to Kotogakko Kyoushokuin Kumiai. (2006). Jinjikota kokusho part 3 [Black papers on teacher personnel evaluation part 3]. Tokyo: Author.
- Urano, T. (2002). Tokyo-to koritsu gakko kocho kyoin wo taisho to shita hirakareta gakko-dukuri to nitsuite no anketochosa no kekka [The results of survey into the attitudes and perceptions towards democratic schooling held by head teachers and teachers working for public schools in Tokyo]. Tokyo: Graduate School of Education, The University of Tokyo.
- Yaosaka, O. (Ed.). (2005). *Kyoin jinjihyoka to shokuno kaihatsu [Personnel evaluation and professional development of teachers]* Tokyo: Kazamashobo.
- Yotoriyama, Y. (2009). Shinjiyushugi kaikaku, kyoiku san ho, soshite kyoiku sinko kihon keikaku [On the imperfections of the neo-liberal law reform]. *Nihon Kyoiku Ho Gakkai Nenpo [Education Law Review]*, 14.

# Typology of Higher Education Governance across 19 systems

**Jung Cheol SHIN**  
(Seoul National University)

## 1. Introduction

University governance is rapidly changing in the neoliberal environments in many countries even including Germany where the modern university based on academic freedom was established. Shared governance used to be considered a core required condition for a modern university, but the shared governance has become one of main targets for university reforms under neoliberal administrations (Taylor, 2003). Many countries in Asia and Europe as well as the Anglo-American societies have developed corporatized university governance structures which shift the university as a public entity good to that of a semi-private entity. Even continental European universities such as Finland and some German states have changed their university governance from a public entity to a corporate one. The target of these governance reforms is to take academic power away from professors and empower university executive officers. Through the power shift, these reforms seek to improve accountability through the effectiveness and efficiency of decision-making.

Governance reforms were initiated under the neoliberal governments in the UK and USA where accountability has been emphasized through market-like management mechanisms in the public sector since the conservative administrations of the late 1970s and early 1980s. The managerial reforms are called different terms, e.g., the *new public management*, *managerialism*, or *marketization* (e.g., Ferlie, Musselin, & Andresani, 2008). Among these three popularly used concepts, scholars prefer to use new public management as a representative academic term and both managerialism and marketization as core features of these social phenomena. This is because “market” like “managerial” mechanism is the core of the public management under neoliberalism. The new public management means a detaching from the old fashioned management style which is based on the Weberian view of public administration (e.g., Treib et al., 2007).

Weberian public administration emphasizes division of labor and professionalized management for efficiency, and guarantees accountability mechanisms through hierarchical management and public rules and regulations. On the contrary, the new form decentralizes state power, then provides autonomy to field organizations, agencies, or service providers. In the decentralized governance, people are actively participating in the decision making process, and public accountability is measured by predetermined performance indicators (e.g., King, 2007; Olssen

& Peters, 2005; Shattock, 1999). As a result, the new accountability provides autonomy at the bottom level and rules and regulations are minimized. These are the basic logic of the new public management in the public sector.

However, the new managerial logic works in a reverse way in university governance. University administration used to be considered a professional field and administrative authority was not deeply involved in academic decision making. Academic affairs are considered as the fields that professors are in charge of. This was true until neoliberalism emerged and its managerial forms became deeply involved in university administration. However, the spirit of shared governance is diminishing in many higher education systems. A growing number of systems empower executive officers and the academics have lost much of their power. Within university, the bottom-up approach is fading and top-down approaches are growing. On the one hand, this is necessary in massified higher education where student enrollment has grown rapidly, but public funding per student is declining everywhere. In this context, efficient management is a critical issue through changes of governance. As many higher education scholars have argued, however this reform may not function in the university sector because the shared governance better fit to university, a professional organization.

Under the new organizational structure, academics are suffering from top-down management and frequent interruptions from government agencies including funding and quality assurance agencies. The strong influence of these agencies is felt by individual academics through the work of university executive officers. The executive officers are favorably inclined toward the external demands made by these government agencies because external resource generation is one of the core tasks of the executive officers in the market oriented managerialism. As a result academics feel considerable stress from the top-down decision making from which they are isolated. These managerial officers are becoming professional managers and they are removed from their academic work .

In this context, academics are becoming isolated from academic decision making and their managerial power is increasing in contemporary higher education. In addition, their changing professorial status has also resulted in reduced faculty influence on campus. Most young academics have contract based fixed terms and the ratio of tenured professors is becoming smaller in most countries (Shin, Arimoto, Cummings, and Teichler, 2013). These faculty hiring patterns are the preferred form of employment under neoliberalism in order to enhance employment flexibility and reduce expenditures. This study is designed to analyze how academics perceive their governance in higher education institutions. Our focus is how the way in which academics perceive their influence differs across 19 higher education systems this study is based on. In addition, we also pay attention to how the academics' influence differs by institutional types (e.g., public vs. private, research focused vs. others, and university vs. polytechnic). To accomplish our research purpose, we

proposed a typology of academic governance across higher education systems and discuss the implications of the typology.

## **2. Method**

### **2.1. Data**

The data for this analysis are based on the Changing Academic Profession (CAP) survey which was conducted during 2007-2009 by international comparative research teams. The identical survey was conducted in 1992 led by Boyer of the Carnegie Foundation. The survey data are coded and shared by the CAP participating teams across 18 countries and one region (Hong Kong SAR, China) (hereafter, “19 countries” or “19 higher education systems”). The data were delivered to a data center at Kassel University, Germany and coded and double checked for accuracy by data mining specialists. The survey covers various ranges of topics including faculty demographics, their academic training, their employment conditions, their academic activities (teaching, research, service, and administration), their perception on governance and management, and internationalization.

Concerning university governance, the survey asked about the main stakeholders in campus wide decision making on 11 core affairs. These areas cover administrative and academic affairs based on higher education literature and the 1992 Carnegie survey. These core decision making areas are selecting key administrators, choosing new faculty, making faculty promotion and tenure decisions, determining budget priorities, determining the overall teaching load of faculty, setting admission standards for undergraduate students, approving new academic programs, evaluating teaching, setting internal research priorities, evaluating research, and establishing international linkages. The main stakeholders are provided from external to internal stakeholders—from government/external stakeholders, institutional managers, academic unit managers, faculty committees/boards, individual faculty, and students. This study is interested in the higher education governance where students are not major actors, so we excluded students in the analysis. Students fall near zero in relation to these 11 affairs in terms of their influence. We coded these stakeholders from 1 (government/external stakeholders) to 5 (individual faculty), so that a high score means more shared governance and a low score means more of a top-down style. A similar coding scheme is used in Volkwein’s studies (1986, 1997, 1998)

The total number in the sample is 21,580 academics from the 19 higher education systems. However, we excluded some cases in the data set and included only full-time academics in four year education institutions. For example, some European countries (Germany, Finland, Norway, and Portugal) include academics in research institutes. However, academics in research-only institutes may not be equivalent to those in a university because the governance for research institutes is quite different from a university. In addition, some countries have a relatively large share of part-time academics in the data, but the survey question on governance for part-time

academics may not accurately capture the reality of governance in these universities. Through the data filtering process, we downsized our original 24,435 cases to 21,580 cases. The final data for this study, reported by country and institutional types, are reported in Table 1.

Country	Total	Public/Private		Mission		Univeristy/Poly	
		Public	Private	Research	Others	University	Poly
Argentina	418						
Australia	1053			435	618		
Brazil	608	424	184				
Canada	1112			421	691		
China	3413						
Finland	1191					905	286
Germany	1019					817	202
Hong Kong	749						
Italy	1644						
Japan	1392	769	623	305	1087		
Korea	900	373	527	328	572		
Malaysia	1117	832	285				
Mexico	1775						
Netherlands	674					442	232
Norway	916					856	60
Portugal	1097					797	300
South Africa	451						
UK	971			283	688		
USA	1080	729	351	479	601		

<Table 1> Sample by Institutional Types

## 2.2. Analytical Method

We applied factor analysis first to reduce the 11 variables to a smaller number of factors. We obtained an average of 11 variables for each country and applied factor analysis for the 11 across the 19 countries. We rotated our factors using the oblique rotation method to produce better factor solutions. According to our factor analysis, two factor solutions are recommended by Kaiser solution and the two factors also fit with the literature that categorizes university affairs by two factors (e.g., academic and administrative affairs). However, the two factors are not similar to that of the Carnegie (1982) or Volkwein's studies (1997, 1998) because our factor analysis is grouped differently from the academic and administrative affairs. Our factor 1 is more directly related to



education affairs and the second factor is more oriented to research and personnel related affairs. We named factor 1 as “education factor” and factor 2 as “research factor”.

The factor analysis implies that university governance is more like to differ by their education and research affairs rather than simply academic and administrative affairs. The results might represent the evolution of recent higher education governance or may represent global phenomena of higher education governance. The two factors of academic and administrative affairs are mainly based on the US higher education contexts. In our independent analysis, we also found that US academics perceive themselves to be more influential in academic affairs which supports two conventional factors—academic and administrative affairs—in the US higher education. Therefore, the new factor solution represents global higher education governance based on our CAP data. Factor loading of each variable on the two factors is reported in Table 2.

Variables	Education	Research/Personnel
Setting admission standards for undergraduate students	.978	
Determining budget priorities	.753	
Evaluating teaching	.707	
Determining the overall teaching load of faculty	.454	
Making faculty promotion and tenure decisions		.994
Choosing new faculty		.951
Establishing international linkages		.800
Approving new academic programs		.766
Setting internal research priorities		.689
Selecting Key Administrators		.457
Evaluating research		.352

<Table 2> Factor Analysis Results

We then classify the 19 systems by the two factors—education affairs (Factor 1) and research/personnel affairs (Factor 2). Each variable in Factor 1 and Factor 2 are averaged at the country level, and the two factors are input in the cluster analysis. We applied k-means cluster analysis for the classification. The k-means cluster analysis enables us to classify each object to the nearest mean of each group. By this method, each country is classified by the centrality of decision making powers in education and research affairs. However, the typology has limitations in representing the governance of each country because governance differs depending on institutional characteristics as discussed in the literature review. Therefore, we split the data by public and private sectors, by research focused and others, and by university and polytechnics in the countries where the typology is available and there was a sufficient number of observations in the data. We applied

sub-categories for public and private higher education institutions for the USA, Japan, Korea, Brazil, and Malaysia; institutional mission for USA, UK, Canada, Australia, Japan, and Korea; and university and polytechnics for Germany, the Netherlands, Finland, Norway, and Portugal. Through this process, we classified the 19 systems and 39 sub-systems by their governance structure.

### **3. Findings and Discussions**

#### **3.1 Types of Higher Education Governance**

The 19 higher education systems are classified according to the two factors--education and research factors—by k-means analysis. We can classify the 19 systems by four quadrant dimensions according to the two factors. For this study, we selected five cluster solutions because one country (China) shows distinctive feature from the rest because of its strong top-down management style. One strategy in this context is to apply k-means analysis without the country, or add one more cluster to reflect the distinctive country in the classification. According to the five cluster solution, we grouped the 19 systems by the four clusters and then included China in the closest group where the strong to-down management countries are grouped together.

Based on this, the 19 systems are grouped by four types. Through the k-means analysis and their features, we named the four groups as follows: strong professor influence as "Shared Governance", strong managerial powers as "Managerial Governance", strong top-down style as "Hierarchical Governance", and strong top-down in education but relatively flexible in research as "Semi-hierarchical Governance". The classification results are represented in Table 3.

- Professors in the "Shared Governance" group exert strong influence on both education and research affairs. Conventionally strong research focused higher education systems (Japan, Italy, Finland, Netherlands, and UK) are in this category. One surprising finding is that UK and the Netherlands are in this shared governance category because both countries have actively adopted a form of new public management. The university sector (Oxbridge in the UK, 'university' in the Netherlands) in both countries still holds a shared governance tradition although the government has adopted aggressive neoliberal policies in both cases.
- The "Managerial Governance" group includes most of the Anglo-American countries (USA, Canada, Australia, and Hong Kong) that have actively adopted new public management systems. In addition, some European systems (Norway and Portugal), Argentina and South Africa are in this category. These countries have adopted a form of new public management styles. As a result, academics in these countries are relatively less influential on both education and research affairs than their colleagues in the shared governance group.
- The "Hierarchical Governance" is the group that government/institutional leaders are deeply involved in both education and research affairs. China, Mexico, Brazil and Malaysia are in this

category. States are influential in every dimension of university matters and institutional leaders are influential in both education and research related affairs in these countries.

Governance Types	Governance by Country	Governance by Institutional Type
Shared Governance	. Finland . Italy . Japan . Netherlands . UK	. Finland (university) . Italy . Japan (public/private research, public others) . UK (research)
Managerial Governance	. Argentina . Australia . Canada . Norway . Portugal . South Africa . USA . Hong Kong	. Australia (research) . Argentina . Canada (public/private research) . Japan (private others) . Netherlands (university, polytech) . Norway (university) . Portugal (university, polytech) . South Africa . UK (others) . Hong Kong
Semi-Hierarchical Governance	. Germany . Korea	. Brazil (public) . Germany (university/polytech) . Korea (public/private research, public others) . Norway (polytech) . USA (public/private research, public/private others)
Hierarchical Governance	. Brazil . China . Malaysia . Mexico	. Australia (others) . Brazil (private) . Finland (polytech) . Mexico . Korea (public others) . Malaysia (public/private)

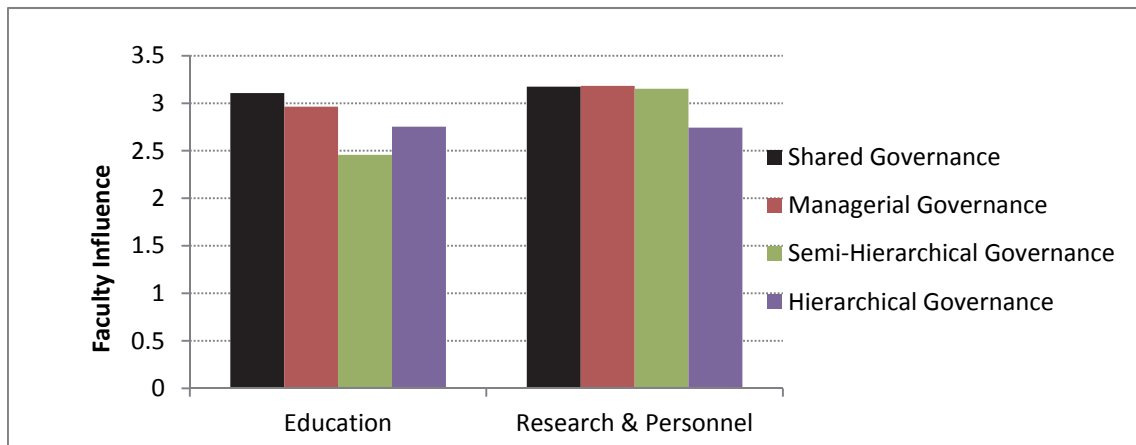
<Table 3> Typology of Governance across 19 Systems

- The "Semi-Hierarchical Governance" group includes Germany and Korea. These countries show relatively strong faculty influence on research affairs, but not in education affairs. In these countries, education affairs are planned, coordinated, and implemented by institutional leaders, so that academics are isolated from the decision making on education affairs. These countries

have a strong tradition of government-led university development although they guarantee academic freedom. Because their academic freedom is related to research rather than their teaching function, the universities in both Germany and Korea emphasize faculty involvement in research related areas, but less in education areas.

We conducted profiling analysis of the four different types of governances across the 19 higher education systems. This analysis enables a comparison of how the groups differ in terms of their education and research affairs. As shown in Figure 1, academics hold relatively stronger power in research matters than in education. This trend reflects the fact that institutional leaders are deeply involved in educational issues. In mass higher education, students are relatively less prepared than those in elite higher education, and education in massified higher education is of questionable quality.

<Figure 1> Profiles of Four Governance Types by Education and Research Factors



We tested whether the four governance types differ on education and research affairs using Multivariate Analysis of Variance (MANOVA). According to our MANOVA outputs, the four governance groups are statistically different each others on education affairs ( $F= 3.41, df=3$ ), but not by research affairs ( $F=1.55, df=3$ ) at alpha .05. The finding implies that the four governance types are basically based on the centrality of education affairs.

### 3.2 Higher Education Governance by Institutional Types

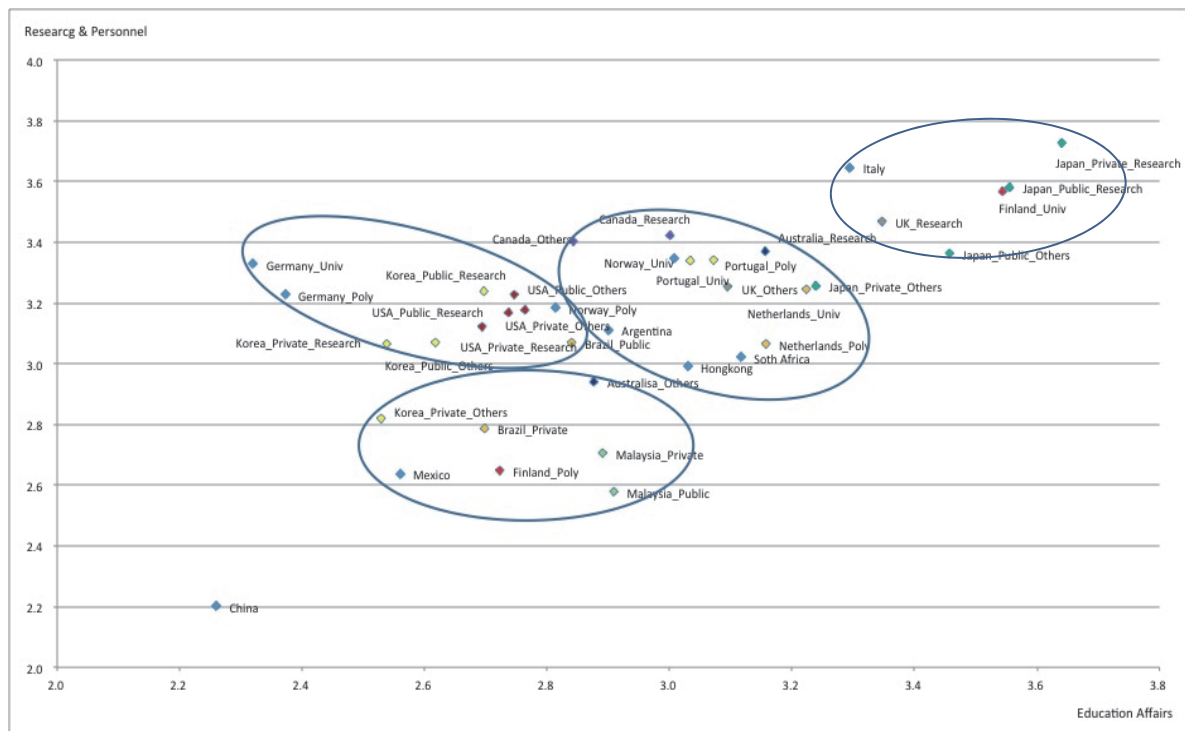
The country level typology contributes to our general understand of higher education governance under neoliberalism. However, the country level analysis is biased and does not exactly represent higher education governance in each country. For example, a public university has a different style of governance from a private university. About 80% of college students in Japan and

Korea are enrolled in a private higher education institutions . In both countries, a country-wide governance style is represented by the majority of private universities. Similarly, the research university has different governance type from that of the non-research university, and the university sector is different from the polytechnics sector. Therefore, we expanded our study to reflect these institutional characteristics in our governance typology.

We applied the five cluster solutions as we did for country-wide analysis to include China in the analysis. According to the cluster analysis, the grouping of higher education systems by their country and institutional characteristics is slightly different from our country-wide classification. Most countries in the shared governance group have remained in the shared governance, but the Netherlands has moved to the managerial governance group. The USA has moved to the semi-hierarchical governance group where German and Korea are grouped. Brazilian public universities also join the semi-hierarchical governance group. The hierarchical governance group includes more members from other groups. We tested whether the four types of governance differ on both education and research affairs. Our MANOVA outputs show that these four types are statistically different each others on both education ( $F=42.64, df=3, sig=<.001$ ) and research affairs ( $F=44.94, df=3$ ) at alpha .05.

The details of group membership are represented in Table 3 and Figure 2.

<Figure 2> Governance Clusters by Institutional Types



Interestingly, academics in public higher education institutions are more influential on both education and research affairs in Japan and Korea, but the patterns are complicated in the USA and Malaysia. Academics are more influential in research affairs in US and Malaysian public institutions but more influential on education affairs in private institutions. Academic governance also differs by institutional missions—academics in research-focused institutions are more influential in both education and research affairs in the four countries (USA, UK, Australia, Japan, Canada, and Korea) where institutional mission data is available.

The university and polytechnics show different patterns of governance. In general, we expect that academics in the university sector to be more influential on both education and research affairs. This is supported in Netherlands, Finland, and Norway; however, this is not true in Germany and Portugal. Academics in polytechnics are more influential in research affairs than their peers in university sector in Germany and Portugal. One of our surprising findings is that Finish polytechnics are classified in hierarchical governance while Finish universities are in the shared governance group. This implies that the governance structure for polytechnics is quite different from these of the university sector in Finland; more precisely, state and managerial hierarchy is deeply involved in decision making even in research related affairs in polytechnics in Finland. As the classification by institutional types shows, a single typology does not fit to classify governance across countries; it is even complicated to classify governance in a country which has multiple types of higher education institutions like in the US. Without understanding the institutional characteristics of contemporary higher education institutions, academic discussions may not represent the reality of academic governance across countries or even in a single country. These complexities will be more elaborated and discussed in the discussion section.

#### **4. Discussions**

We highlight three points from the findings of this study. First of all, academics influence on campus wide decision making differs in education related affairs and research/personnel related affairs. The majority of the literature has focused on academic (or substantive) and administrative (or procedural) issues since Berdahl (1971) proposed his two different dimensions of autonomy. The conceptual discussions have been developed through the Carnegie Foundation's empirical study (1982) and Volkwein's continuous studies (1986, 1987, 1997, 1998). These conceptual framework and empirical studies have been proposed and developed in the context of US higher education. A similar conceptual framework was applied in an international comparative study by McDaniel (1996) and on governance in other countries by other researchers, e.g., in Sweden (Askling, Bauer, & Marton, 1999), and in Mexico (Levy, 1980). This study found however that higher education governance differs by education and research functions. Academics are more influential in research

affairs while institutional leaders are influential in education related decisions. We believe that this finding is more applicable to current governance practice in the global post massified higher education.

This finding implies that the governance issue is not simply about academic or non-academic affairs, but about the key university functions of education and research. The conceptual framework of academic and administrative affairs is based on the assumption that institutional autonomy is about academic affairs, not administrative affairs. Along the same lines, academics used to be deeply involved in academic affairs and the division of labors between academics and administrative staff contributed to efficiency of administration as well as institutional autonomy. However, the distinction between academic and administrative affairs is not persuasive in the era of massified higher education during which administrative power has become deeply involved in one of the core functions, namely education.

In the mass higher education, students are relatively less prepared than those of elite higher education, and education quality is questionable in the massified higher education. To address this, many countries adopted quality assurance mechanism in the 1990s and universities began to emphasize teaching evaluation in response to these environmental changes (Trigwell, 2011). Further, governments began to link public funding to institutional performance and most institutional performance is related to the education function. In our independent factor analysis of US data, we found that the division between academic and administrative affairs still exists in US higher education. We believe that the functional approach between education and research affairs makes more sense for many other higher education systems although the conceptual framework of academic and administrative affairs is still valid in the US.

Our second point is about the classification of higher education governance. Most Anglo-American higher education systems have managerial governance systems where academics' influence is relatively low compared with their peers in the shared governance system of Japan and continental European countries. Interestingly, German higher education lies in semi-hierarchical governance where academics' influence in education affairs is relatively low compared with managerial governance. This is because German universities have a strong tradition of state involvement in education affairs while the German government protects academic freedom through freedom in research. The Korean case is also interesting because Korea has the highest tertiary enrollment rate (about 98% in 2010) in the world. This stunning growth of higher education was enabled through strong government planning.

Higher education governance has shifted from the shared to the managerial types in many countries, and next step might be the semi-hierarchical type in the post massification era, referring the Korean higher education case. Most higher education systems have adopted quality assurance mechanisms and funding allocation closely linked to institutional performance. Considering the

trends, there is likely to be more emphasis on institutional leadership and increase in their power over time. However, academics are likely to maintain their influence on research related affairs resulting in a division of labor between education and research affairs in academic governance. Systems like Japan and Finland that have adopted a corporatized form will see an acceleration in the governance shifts. The hierarchical governance systems (China, Mexico, and Malaysia) might move toward semi-hierarchical governance. These countries are actively involved in global rankings and world-class initiatives where research productivity is critical. Consequently, these countries may grant more decision making powers to research productive academics, as Salmi (2009) has recommended.

Finally, we highlight institutional differences in academic governance. As we found, academic governance differs across different types of institutions. Among the three types of institutional characteristics, institutional mission shows consistent trends across countries. The academics in research universities have stronger influence on both education and research affairs in the six systems where institutional mission data are available. This is related to the fact that academic freedom and institutional autonomy is a critical factor in research activities. In fact, academic discourses on shared governance have been developed within research universities. This finding suggests that policy makers should pay attention to the mission differences in their governance reform initiatives.

## **5. Conclusions**

This study grouped higher education governance across 19 higher education systems by four types--shared governance, managerial governance, semi-hierarchical governance, and hierarchical governance. The study found that many European higher education systems fall in the shared governance or managerial governance category; Anglo-American systems are mainly in managerial governance; and some developing systems are in hierarchical governance. We also discussed how these countries might converge on semi-hierarchical governance where academics hold power in research affairs and institutional leaders in education affairs as a result of the rapid massification of higher education. We also highlighted that institutional mission (research vs. non-research) that should be considered in any governance discussion because academics in research universities are more influential in both education and research across higher education systems.

In concluding this study, we propose some potential use of this classification for future study. The classification could be applied to analyze how the governance typology is associated with institutional performance, e.g., research productivity of academics across systems. As we discussed, academics' active involvement is a critical factor for research activities. Our question then is whether academics are more productive when they hold strong power in shared governance. Another research interest relates to the accompanying costs of shared governance. As some academics argue, decision



making takes longer and nobody takes responsibility under shared governance. On the other hand, some scholars argue that the collective wisdom in shared governance reduces costs through protecting the university from poor decisions (Eckel, 2000; Taylor, 2003; Volkwein, 1985). However, there are very few empirical studies on this topic. A recommendation might be to analyze expenditure across different types of governance structure between or within systems.

This study contributes to a comparative study through its comparison between higher education systems across countries just as Clark's (1983) coordination model contributes to academic research. Higher education scholars can use the typology for a selection of higher education systems in their selection of comparative groups. Although governance is one dimension of higher education systems, governance is closely related to a wider range of higher education topics, so that the classification could provide useful criteria in comparing different systems for a broad range of research on finance, workloads, job satisfaction etc.

### References

- Askling, B., Bauer, M., & Marton, S. (1999). Swedish universities towards self-regulation: A new look at institutional autonomy. *Tertiary Education and Management*, 5, 175-195.
- Berdahl, R. O. (1971). *Statewide Coordination of Higher Education*. Washington D.C.: American Council on Education.
- Bogue, E.G., & Hall, K. B. (2003). *Quality and Accountability in Higher Education: Improving Policy, Enhancing Performance*. Praeger
- Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (1982). *The Control of the Campus: A Report on the Governance of Higher Education*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Clark, B. R. (1984). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Deem, R. (2004). The knowledge worker, the manager-academic and the contemporary UK university: New and old forms of public management? *Financial Accountability and Management*, 20(2), 107-128.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467-494.
- Eckel, P. D. (2000). The role of shared governance in institutional hard decisions: Enabler or antagonist. *The Review of Higher Education*, 24(10), 15-39.
- Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: a public management perspective. *Higher Education*, 56, 325-348.
- Hood, C. (1995). The "new public management in the 1980s: Variations on a theme". *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.

- King, R. P. (2007). Governance and accountability in the higher education regulatory state. *Higher Education*, 53, 411-430.
- Kolsaker, A. (2008). Academic professionalism in the managerialist era: A study of English universities. *Studies in Higher Education*, 35(5), 513-525.
- Levy, R. H. (1980). *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*. New York: Praeger.
- McDaniel, O. C. (1996). The paradigms of governance in higher education systems. *Higher Education Policy*, 9(2), 137-158.
- McLendon, M. K., Hearn, J. C., and Deaton, R. (2006). Called to account: Analyzing the origins and spread of state performance-accountability policies for higher education. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28(1), 1-24.
- Neave, G. (1998). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 23, 7-23.
- Oliver Treib, O., Bähr, H., & Falkner, G. (2007). Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, 41(1), 1-20.
- Olsen, M., & Peters, M. A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20(3), 313-345.
- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 21-44.
- Salmi, J. (2009). *The Challenge of Establishing World-class Universities*. The World Bank: Author.
- Salter, B., & Tapper, T. (2000). The politics of governance in higher education: The case of quality assurance. *Political Studies*, 48, 66-87.
- Shattock, M. (1999). Governance and management in universities: The way we live now. *Journal of Educational Policy*, 14(3), 271-282.
- Shin, J. & Harman, G. (2009). New challenges for higher education: Asia-Pacific and global perspectives. *Asia Pacific Education Review*, 10(1), 1-13.
- Shin, J. C. (2010). Impacts of performance-based accountability on institutional performance in the US. *Higher Education*, 60(1), 47-68.
- Shin, J., Arimoto, A., Cummings, W. K., & Teichler, U. (Eds.). (forthcoming). *Teaching and Research in Contemporary Higher Education: Systems, Activities, Nexus, and Rewards*. Springer
- Taylor, M. (2012). Shared governance in the modern university. *Higher Education Quarterly*, 67 (1), 80-94.
- Trigwell, K. (2011). Measuring teaching performance. In Shin, J. C., Toutkoushian, R. & Teichler, U. (Eds.) (2011). *University Ranking: Theoretical Basis, Methodology, and Impacts on Global Higher Education*. Springer.
- Vidovich, L., & Currie, J. (2011). Governance and trust in higher education. *Studies in Higher Education*, 36(1), 1-15.

*Education*, 36(1), 43-56.

Volkwein, J. F. (1989). Changes in quality among public universities. *Journal of Higher Education*, 60(2), 136-151.

Volkwein, J. F., Malik, S. M. (1997). State regulation and administrative flexibility at public universities. *Research in Higher Education*, 38(1), 17-42.

Volkwein, J. F., Malik, S. M., & Napierski-Prancl, M. (1998). Administrative satisfaction and the regulatory climate at public universities. *Research in Higher Education*, 39(1), 43-63.

Windzio, M., Sackmann, R., & Martens, K. (2005). *Types of Governance in Education: A Quantitative Analysis*. TranState working papers, No. 25

## 再考：教育における構造改革のポリティクス

キース・ニッタ

(ワシントン大学・ボスウェル校)

翻訳：長嶺宏作（日本大学）

この25年の間に教育における構造改革路線は、アメリカ、日本、イギリス、スウェーデン、ニュージーランド、ブラジル、メキシコ、そして、香港と世界中を駆けめぐった<sup>1</sup>。何をどのように教えるのか、という議論の代わりに、国の政策立案者たちは、何をどのように教えるのかを誰が決めるのか、そして、生徒と教員を評価するのは誰かについて焦点をあてている。1994年に史上初めてアメリカ連邦政府が州と学区にむけて国の教育政策を求めた。「ゴール2000 (Goal2000)」と「アメリカ学校改善法 (Improving America's Schools Act 以下、IASA とする)」は、公立学校児童・生徒のすべてを対象とするスタンダードカリキュラムを作ることを州に求め、そのスタンダードに基づいて生徒の達成度を評価することを求めた。2002年に「どの子どもも落ちこぼさない法 (No Child Left Behind Act 以下、NCLB とする)」は、形式がきまった試験とアカウンタビリティ制度を導入することを州に求めた。2009年には連邦政府は「頂点への競争 ((Race to the Top 以下、RTTT とする))」に基づく競争的資金を創設した。しかし、これは州が特定の構造改革、具体的にはチャータースクールや生徒のテスト結果を使った教員評価を行った州だけに配分されるものであった。日本では、日本政府は公的に1997年に教育制度の規制緩和と分権化を進めた。「教育改革プログラム (橋本行革)」は、親のために学校選択制度をはじめ承認し、新しいタイプの公立学校の設定を認めた。2004年には、三位一体の改革は数十億ドル規模の財源を都道府県に委譲した。また、三位一体改革は、結果的に義務づけることになる全国学力テスト、独立した学校評価制度、そして、教員の終身免許の廃止に向けて改革に着手した。2006年と2009年にも再び、安部首相の教育再生会議は、教員評価や教育委員長を任命する市長と知事の権限を強化するなどの構造改革を追求した。

私は、構造改革の根源はマネジメントのグローバルなトレンドである「ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management 以下、NPM とする)」にあると論じてきた。本報告では、この5年間のアメリカの教育改革について考察することで2008年の私の著書をアップデートしたい。特にRTTTを取り上げる<sup>2</sup>。

教育における構造改革は継続してあらわれ、教育におけるポリティクスは進化してきた。RTTTのポリティクスはNCLBやIASAと同じパターンになっているが、二つの例外があ

<sup>1</sup> Keith Nitta, *The Politics of Structural Education Reform*. Routledge, 2008

<sup>2</sup> Nitta, 2008.

る。第一に、経済界と強いつながりを持つ「従来とは異なる教育官僚 (non-traditional education bureaucrats)」に特徴づけられ、彼らが 44 億ドルの競争的資金による連邦議会の不確かな委任によって実施したことである。第二に、今まで連邦政府の政策にはなかった方法で、チャータースクールとテストによる教員評価を推奨したことである。従来とは異なる教育官僚は、州の補助金申請に点数をつけるための専門評価者が使う 500 点に渡る詳細なルーブリック (評価基準) を提供した。このルーブリックは、連邦議会で言及されていない法の目的と理念を奨励した。具体的には、生徒のテスト結果を使用した教員評価 (58 点)、チャータースクールの奨励 (40 点)、学力不振校のターン・アラウンド (55 点)、コモン・コア・スタンダードの採用と共通の評価枠組みの採用 (70 点) である。アメリカでは、少なくとも、NPM のアイデアは市場に基づく競争原理のチャータースクールに加えて、生徒のスタンダードテストの点数による厳格な教員のアカウントビリティに、より忠実に応用され始めた。

### NPM 改革：ルース・タイト行動理論

1990 年代の初頭、NPM は新しく「すべての場面においてマネジメント」を適用した<sup>3</sup>。これは民間部門における効率性とアカウントビリティを、測定基準、マネジメント、そして、市場を使って官僚機構の公的部門へと結びつけた。構造改革は、特にアメリカと日本において 1990 年代と 2000 年代を通じて評判となり、国レベルの政治家が、いくつもの政策領域にまたがって構造改革のキャンペーンを遂行した。例えば、クリントン大統領はアメリカの福祉制度を変革し、州と学区に財源と権限を委譲するのと同時に、どのくらい長く個人が基金を受け取れるかについて厳格な連邦目標基準を定めた。ジョージ・W、ブッシュ大統領は巨大な「国土安全保障省 (Home Land Security)」を新しく創設し、集権的な権威によって、政府の活動を統合しようとした。日本では橋本首相が根本的に国の省庁を再編しようとした。小泉首相は構造改革特区を設立した。それは中央官庁の規制や監視を免除することを地方公共団体と民間企業に認めた。

教育において NPM のアジェンダは、あきらかにカリキュラム論・教育上の戦略、もしくは教育財源に触れない点で伝統的な教育改革と比べて異なる。それに代わって OECD、日本の経済産業省の「経済財政諮問会議」、アメリカの研究者であるマーシャル・スミスとジェニファー・オデイ、アメリカの「経済円卓会議」、日本の「経団連」、そして「全米知事会」のような構造改革支持派が権限を再分配し、結果を求めることで教育改善を約束した<sup>4</sup>。特に、彼らは公立学校改善のために「ルース・タイト」の行動理論を使った。イノベーションが促進されるように規制が緩和されるが、学校は生徒の達成度に応じて厳格なアカウントビリティを負う。

<sup>3</sup> Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* 69(1991).

<sup>4</sup> OECD, *New School Management Approaches: What Works in Innovation in Education*(OECD,2001).

### 構造改革の時期の分析：三つの共通の傾向

私の著書では、アメリカと日本の教育で構造改革を促進したのは三つのグローバルな動向であると明らかにした。1)NPM による解決は権限を再編することで、より安く学校を改善することを約束した。2)エリート層と大衆は、公教育の失敗が経済的競争力を脅かすと危惧をもった。3)労働組合の退潮により、より多様で競合する政治団体を動機づけた。これら3つの変化は、大きく言えば、ジョン・キングダムが名づけた：政策・問題・政治という3つ政策形成の潮流と符号する<sup>5</sup>。

1980年代において、構造改革は国家的な教育アジェンダとして登場したが、明確な構造改革路線は採用されなかった。1984年以降、アメリカと日本の両国の政治で教育は劇的に重要になり、政治家の選挙戦で常に争点となる<sup>6</sup>。グローバルな経済がより統合されるにつれ、世界中の政策立案者たちは、彼らの国の経済競争力を維持する熟練の労働者を育成することに一層懸念をもつようになった。これらの懸念はアメリカと日本の両国で1983年～84年に、アメリカでは「危機に立つ国家 (A Nation at Risk)」が発表され、日本では「臨時教育審議会」が設置されることで具現化された。それぞれの出来事は、ますます競争的になる国際経済において経済成長を脅かす教育の危機として認識された。日本経済は好景気にあり、アメリカ経済は不況から回復しつつあったが、「危機に立つ国家」と「臨時教育審議会」は両者ともに急激にグローバル化する世界における同じ懸念から触発され、それぞれの国で熱狂を巻き起こした。アメリカ経済界の指導者層は「日本企業 (Japan, Inc)」の躍進に不安をもっていたため、「危機に立つ国家」は、あまりに大きな反響を起こした<sup>7</sup>。「臨時教育審議会」は、どのように国際的な影響が日本の社会と経済に及ぼすのかについての不安から世論の注目を集めた。

1990年代から2000年代初頭にかけて、教員組合の退潮と分裂は、より多面的な教育ポリシーを産み、世界中に教育における構造改革の波が押し寄せた。具体的には、カリキュラムの標準化・統一学力テスト・財政の分権化である。1980年代の終わりから1990年代の初めに、アメリカと日本の教員組合は、絶えることのない教育問題や加入率の低下への最良の対応策をめぐり合意ができなくなり、分裂していった。1980年から2003年まで、日本では労働組合の加入率は31%から20%に落ち込み、アメリカでは20%から13%まで落ち込んだ<sup>8</sup>。日本では教員組合の分裂が決定的となり、国の政策に対する発言力を失った<sup>9</sup>。1980年代後半、単に対立を通して改革を挫折させるのではなく保守的な政府を引き入れるため

<sup>5</sup> John Kingdom, *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd Edition)*(Harper, 1995), 86.

<sup>6</sup> Manna, *School's In*. 4. Roger Goodman, "Introduction," in Roger Goodman and David Phillips., eds., *Can the Japanese Change Their Education System?* (Symposium Books, 2003).

<sup>7</sup> Gerald LeTendre and David Baker, "International Comparisons and Educational Research Policy," in Gerald LeTendre, ed. *Competitor or Ally? Japan's Role in American Educational Debates*(RoutledgeFalmer, 1999).

<sup>8</sup> Japanese Working Life Profile 1980 and Japan Statistical Yearbook 2003. Statistical Abstract of the United States 1983 and U.S.Bureau of Labor Statistics 2003.

<sup>9</sup> Interviews with Ryu Shionoya, September 29, 2004 and Kohei Maekawa, November 15, 2005.

に穏健派は「連合」を組織した。教員組合は、その対応をめぐる分裂した。今までの路線を維持しようとする「全教」は、主流派である「日教組」が穏健路線・改革路線へと移行すると決めたときに分かれた。労働組合の再編は日本社会党を後退させ、1996年に野党の第一党として民主党が取って代わる。厳密に言えば「日教組」は民主党を支持しているが、民主党は財政の分権化などの組合の改革案の大部分を無視している<sup>10</sup>。

教員組合の分裂はアメリカでは明確ではない、しかし、重要な政策の違いは「全米教員組合 (National Education Association 以下、NEA とする)」とそれより小さい「アメリカ教員連盟 (American Federation of Teachers 以下 AFT とする)」の間にあらわれている。AFT は公式にスタンダードとアカウンタビリティを支持している。それに対して、NEA は結果的には連邦政府の NCLB に対する訴訟を起こした。民主党 (アメリカ) も、同じような線で分裂している。ニューデモクラッツは構造改革の擁護者であるが、従来の民主党員は教員給料の改善やクラスあたりの児童数の削減を重要視している。クリントン政権下の行政官であるマーシャル・スミスは「私は民主党リベラル派との絶え間ない戦いに終始してしまった」と述懐した<sup>11</sup>。クリントン大統領が穏健な教育における構造改革により人気を博した後で、同様の分裂が、共和党の中でも生まれた。社会的な保守主義者は州によるスタンダードの設定と結果に基づくアカウンタビリティについて学校に対する政府による「介入」であると非難し、そして、経済界のリーダーと「思いやりのある保守」は支持した<sup>12</sup>。

これらグローバルな動向を考慮にいれると、グローバリゼーションがアメリカと日本の教育制度をひとつに収斂する方向に動かしていると論じる比較教育学者たちもいる<sup>13</sup>。ある有力な教育におけるグローバリゼーションの議論は、国内の教育政策立案者たちが不十分な教育成果によって批判されたとき、彼らは正当性を獲得するために国際的な政策動向を採用するというものである<sup>14</sup>。この帰結により、それぞれの国内の教育構造がグローバルな規範へと収斂していく。したがって、分断されたアメリカの制度は、新しく集権化された標準カリキュラムとアカウンタビリティ制度を持つようになり、一方で、中央集権的な日本の制度は分権化と、カリキュラムと予算に関する権限の規制緩和を行うことになった。

教育における構造改革の現実、もっと複雑である。グローバルな規範への単純な収斂

---

<sup>10</sup> Interview with Kan Suzuki, August 3, 2004. Interview with Kan Suzuki, August 3, 2004.

<sup>11</sup> Quoted in McGuinn, *No Child Left Behind*, 93.

<sup>12</sup> “A G.O.P. Divided,” *Education Week*, June 15, 1994.

<sup>13</sup> 藤田英典は、アメリカと日本はイギリスをモデルに政策移転していると述べている。

Fujita Hidenori, “Choice, Quality, and Democracy: a comparison of education reforms in the U.S., the U.K. and Japan.” Accessed July 9, 2007 at

[www.childresearch.net/RESOURCE/RESEARCH/2000/FUJITA/index.html](http://www.childresearch.net/RESOURCE/RESEARCH/2000/FUJITA/index.html). グリーンもまた、イギリスと日本の収斂について説明している。Andy Green, “Converging Path or Ships Passing in the Night?” *Comparative Education* Vol 36, No. 4(November 2000).

<sup>14</sup> Francisco Ramirez and John Boli, “Global patterns of educational institutionalization,” in G. Thomas, J. Meyer, F. Ramirez and J. Boli, eds., *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual* (Sage, 1987).

というよりも、実際にはアメリカと日本はNPM型の諸改革を寄せ集めて成立していく。例えば、分断されたアメリカでは、予算権を州と学区に一括補助金を通して分権化していくが、画一化された日本では、カリキュラムと人事に関する権限を全国学力テストと学校評価制度を通して集権化していった。言い換えれば、グローバルな動向と規範は、正当性を獲得する助けとなるが、国内の政策立案者は、依然としてどの改革案を実際に成立させるかを選択する相当の裁量をもっている。

### 構造改革の結果に関する分析：教育における構造改革のポリティクス

教育における構造改革のポリティクスは、私の著書の中で従来のアメリカと日本の教育におけるポリティクスの記述とは異なる説明をした。ショッパやアスピノールは、日本の教育におけるポリティクスを容易に変移させられるものとして描いた<sup>15</sup>。改革案は、もし有力な自民党政治家の保守派、文科省の官僚、そして、経済界の指導層が分裂すれば、失敗した。全国学力テストや教員評価のような構造改革が有力な保守派によって原則的には支持されている時でさえ、これらの改革は学校を破壊するものであると文部官僚を説得できた教員組合と進歩的な政治家によって妨害された。アメリカ連邦政府の教育政策立案の記述は連邦教育政策が論争的であるため、より悲観的でさえある。利害団体、教育における州の統治権、基本的な教育政策をめぐる党派間の対立の強固さは、分断された教育政策を生んだ。論争的な教育政策に向き合うよりも、連邦政府は、従来、上記の利害に関係のない特定目的の諸政策（補助金プログラム）を成立させてきた<sup>16</sup>。

今までの教育のポリティクスはイデオロギー（進歩派対保守派）や政策課題に対する関係性（教育専門家対非専門家）に基づき対立してきたが、構造改革のポリティクスは予想困難で一時的で混沌としている。存在する対立点の範囲に応じて、全米と州規模のアクターが改革を支持し、それに地方と学校単位のアクターが抵抗したりする。この混沌たる過程の結果、政党と教員組合などの教育利害団体は、多くの場合は受動的な役割を演じてきた。

教育における構造改革のポリティクスは、教育政策の部外者たちによって支配されている。全米規模の政治家、エリート官僚、そして経済界から来た改革者は、ともに学校のカリキュラム、予算、人事権、そして入学上の根本的な権限を再編することで教育経営・行政を現代化しようとしている。経団連やビジネスラウンドテーブルなどの経済団体の支援を受けて、ビル・クリントン、ジョージ・W・ブッシュ、バラク・オバマ、橋本龍太郎、小泉純一郎は、改革への緩やかな同盟を作ることに成功した。彼らの穏健な改革アジェンダは、連邦教育省、日本の文部科学省、全米知事会、州教育長級会議のエリート官僚たちによって考えられたアイディアに基づき作られた。図1は構造改革の主要な特徴を示し、従来の教育政策やポリティクスと比較している。

<sup>15</sup> Schoppa, *Education Reform in Japan and Aspinall, Teacher's Unions.*

<sup>16</sup> Kirst, "A History of American School Governance."



図1 従来の教育政策 対 教育における構造改革

	従来の教育政策	教育における構造改革
主要なアジェンダ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・カリキュラム</li> <li>・教育上の戦略</li> <li>・資源</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ルースタイト」な権限の再配分</li> <li>・インプット/資源ではなく、アウトプット/成果に注目</li> </ul>
主要な同盟関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育政策のコミュニティ</li> <li>・全米、州、学区の教育官僚</li> <li>・文教政策に特化した議員</li> <li>・経済団体</li> <li>・教員組合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>穏健な構造改革支持者</li> <li>・政治家: 大統領/首相、州知事</li> <li>・教育官僚: 全米・州の教育官僚</li> <li>・経済団体</li> </ul>
提案された政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利害団体に迎合した分断された統治</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「タイトタイト」な学校における権限: 変更不能なスタンダードに基づくテスト</li> </ul>

2008年の著書では、アメリカと日本では、国の政治家とエリート官僚たちの間にパートナーシップが、ある種のNPMによる再建政策をもとに築かれた。彼らは、親や経済界が支持する授業料のバウチャー化やアウトソーシングといった市場の競争原理を使い学校の結果責任を持たせる改革を避けた。その代わりに、政治家と官僚たちは内向きで穏健な教育における構造改革の二つの中心的な特徴を持つアジェンダを採用した。第一に学校は市場の競争原理ではなく、学力テストと機械的な報酬と罰の体制に基づく形式的な評価制度を通じてアカウントビリティを証明する。第二に権限は再編するべきであるが、公教育制度の枠内だけに限って行う。

大統領と首相は構造改革を国家のアジェンダとして設定し、構造改革ともしくは教育改革を、約束した選挙後に改革への同盟を作った。ビル・クリントンは教育改革を約束した1992年の選挙で、橋本龍太郎は「橋本ビジョン」を実行するために「六大改革」を約束した1996年の選挙で、ジョージ・W・ブッシュは教育におけるアカウントビリティを約束した2000年の選挙で、小泉純一郎は「地方にできることは地方に」と約束した2004年の選挙の後に改革した。2006年に安倍首相は「教育再生会議」を組織し、熱心に教育改革を遂行した。最後にバラク・オバマは、彼の一期目の最初に8千億ドルの景気刺激策を成立させることができた。教育政策は重要な投資分野の一つであり、RTTTを通して行われた。

これらの政治家にとって、教育における構造改革は、彼らの選挙上の地位を改善する上で戦略上、重要な部分を占めた<sup>17</sup>。ジェームズ・マーチとヨハン・オルセンによれば、構造改革は象徴的なポリティクススの典型である。政治家は予算のない中で、痛みのもとで改革の代わりとして、また、諸問題について憂慮を表明できる方法として構造改革を繰り返し使っている<sup>18</sup>。フレデリック・ヘスは象徴的な戦略は、特に教育政策においてよく機能すると論じている。なぜなら、教育は非常に分かりやすく、かつ教授と学習の本質については不十分にしか理解されていないために、改革の成否を評価することが極めて困難である

<sup>17</sup> 標準的な合理的選択理論の前提によれば、政治家は基本的には再選のために行動する。例えば、Masaru Kohno, *Japan's Postwar Party Politics* (Princeton University Press, 1997).

<sup>18</sup> James March and Johan Olsen, *Rediscovering Institutions* (Free Press, 1989), 90.

からである<sup>19</sup>。

構造改革のポリティクスでは、政治家にとって決定的に重要なことは政治的な勝利であって、政策の詳細ではない。クリントン大統領は、教育政策を彼がひきいた「ニューデモクラッツ」による「行政革命 (Reinventing Government)」路線の基盤であると位置づけた。ジョージ・W・ブッシュ大統領は、教育改革政策を彼が掲げた「思いやりのある保守」の最善の具体例であると表現した。橋本龍太郎首相は、「橋本行革ビジョン」を宣言した。しかし宣言の前までに、彼はいかなる改革政策も持ち合わせておらず、他の「六大改革」とともに一月後に教育政策を加えた。小泉純一郎首相は財源の分権化において「三位一体の改革」と名付けるが、どの省の官僚を、どのプログラムを、そして、個別的にどの程度行うのか、詳細についてはほとんど考慮されてなかった<sup>20</sup>。オバマ大統領は、「アメリカ再生・再投資法」と呼ばれる景気刺激策を成立させる必要があった。そして、教育における構造改革は全体の予算の中でわずか1%以下の、ほんのわずかしか占めていなかった。チャータースクールとスタンダードテストは、法案を成立させる必要性和アメリカ経済の誇りを取り戻すことと比較すれば色あせたものであった。

2008年の著書では、私は政治家の政策に対する柔軟性は、エリート官僚たちにとって改革のアジェンダを、学校をエンパワーすることから官僚をエンパワーすることへと移行させる扉を開いたと論じた。教育における構造改革のポリティクスにおいて、エリート官僚たちは特有の地位と情報の優越性を持った。文部科学省・連邦教育省・ホワイトハウス・内閣府の高官は、政策ネットワークと政策立案諸機関の中心に位置づいており、彼らの支援が法の成立にとって重要であった。事実、私の著書にある四つの改革についてのエピソードは、構造改革がどの程度官僚的なゲームの範疇であったかを明らかにしている。構造改革は、絶え間のない縄張り争いをする現在ある権力体制周辺での権限の移動であり、官僚が動機づけられるのは、まさに縄張りなのだ<sup>21</sup>。

チャーマーズ・ジョンソンが1982年に古典である『通産省と日本の奇跡 (MITI and the Japanese Miracle)』を発表して以来、日本エリート官僚たちは専門的知見と権力を行使する模範であった<sup>22</sup>。近年でも、スティーブ・ボーゲルは、いかに日本では改革を官僚的にうまく取り扱ってきたのかを描写している<sup>23</sup>。それと比較して、誰がアメリカのエリート官僚であるかは、より難しい。なぜならアメリカの制度は、よりオープンで、政治的任用が多いからである。それにもかかわらず、アメリカのエリート官僚を判別し、説明することは可能である。アバーバックとロックマンは、アメリカのエリート官僚を同一の機関もしくは

<sup>19</sup> Fredrick Hess, *Spinning Wheels: The Politics of Urban School Reform* (Brookings, 1999), 31-39.

<sup>20</sup> エリート官僚は小泉に「デストロイヤー」というニックネームで呼んだ。Nitta, 2008.

<sup>21</sup> 加藤の理論によると、官僚の根本的な関心は彼らの裁量権の拡大にある。Junko Kato, *The Problem of Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan* (Princeton University Press, 1994), 36.

<sup>22</sup> Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford University Press, 1982).

<sup>23</sup> Steve Vogel, "The Bureaucratic Approach to the Financial Revolution" *Governance* (July 1994): 219\*.

省で平均して 20 年以上の公務経験があると者と説明した<sup>24</sup>。日本と同様に、アメリカのエリート官僚たちは、その分野における専門的な技術者として敬意を払われている。政府の職を辞した後、彼らは典型的には大学教授として、財団の職員として、もしくはシンクタンクの研究者として、それぞれの専門領域で働いている。

従来では官僚は、特に改革が外部の者によるものであれば、抵抗してきた。しかしながら、1980 年代から 1990 年代はじめの政治的な再編は、教育におけるポリティクスをより一層流動化・不安定化させ、改革を阻止するのが困難な様相を呈してきた。重要で支配的な協力諸団体の分裂に直面し、文部科学省とアメリカ教育省の官僚たちは、構造改革であれば成功すると信じるようになった<sup>25</sup>。秩序だった改革を継続し、授業料のバウチャーによる私事化と徹底的な分権化を避けるために、官僚の指導者層は構造改革に取り込むことに決めた。

エリート官僚の改革のアイデアは、どのような改革への同盟関係を築くかの「中心点」となった<sup>26</sup>。マーシャル・スミスの体系的改革モデル、サンディ・クルスの学力テストに基づくアカウンタビリティ、江田憲司の規制緩和路線、片山虎之助の道州制への移行は成功した改革への同盟を作る基礎となった。なぜなら、官僚はこれらの改革の中核となるパッケージをデザインし、改革は官僚の裁量権を拡大した。例えば、学力テストや研修体制などが中核となる要素である。

1994 年以來の教育の穏健な改革アジェンダの一貫性は印象的である。改革アジェンダを利害団体が支援する強さ、国の経済状態の変化、政党の相対的な強さと行政府への統制の強さに関係がなく、穏健なアジェンダ以上にアイデアが真剣に考えられることは東京でもワシントン D.C.でもなかった。1993-94 年度、NEA は、学習の機会スタンダードのために戦ったが、民主党大統領のクリントンは、最終の改革パッケージに、それを組み込むのを拒否した。1996-97 年度、深い経済的不況の最中に、影響力の強い経団連は大学入試改革を擁護した。しかし、経済界に親密な橋本首相が力を入れたのは、分権化と規制緩和であった。2001 年に共和党のジョージ・W・ブッシュ大統領は、彼が属する党の教育アジェンダの中核であるにも関わらず授業料のバウチャー化を重要視しなかった。最後に、日本の経済がやっと 2004-05 年度に回復しつつあったとき、小泉首相は民営化が彼自身の中核となる課題の一つであったにも関わらず、教育財源移譲の方を実行した。小泉は彼の好きなスローガンを発展させ、「民間でできることは民間で」を「地方にできることは地方で」に付

---

<sup>24</sup> アバーバックとロックマンはアメリカのエリート官僚について、ニクソン政権期の 1970 年、レーガン政権期の 1986 年から 1987 年、ブッシュ政権期の 1991 年から 1992 年を調査した。Joel Aberbach and Bert Rockman, *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive* (Brookings, 2000), 73.

<sup>25</sup> Interview with Kohei Maekawa, November 15, 2005.

<sup>26</sup> Judith Goldstein and Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" in Goldstein and Keohane, eds, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Cornell University Press, 1993), 13-17.

け加えさせした<sup>27</sup>。

私の著書では、教育における構造改革のポリティクスの結果、教育における構造改革のパッケージは日本でもアメリカでも経営の専門家たちの提案や支持者の計画から離れて採用されたと締めくくった。構造改革の支持者たちは、スタンダードと評価を通して厳格なカリキュラム統制を望んだが、予算と人事については学校のリーダーがチームを作り（予算執行の）、プライオリティを決めていける柔軟性を与えるような緩やかなコントロールを望んだ。

大きな象徴的な勝利を得るために、政治家はエリート官僚に、彼らの官僚的な権限を守るやり方で改革の詳細を作ることを認めた。その結果、教育における構造改革の波は、学校をエンパワーすることなしに、エリート官僚をエンパワーした。国家は「タイト」なアカウントビリティ制度を作るが、学校が目標を革新的に達成できるような「ルース」な規制を許さなかった。アメリカの州の官僚は、スタンダードに基づくアカウントビリティを通して、重要なカリキュラムの権限を勝ち取った。日本の都道府県の官僚は財源の移譲を通して何十億ドル規模の予算権限を手にいれた。しかしながら、アメリカでも日本でも、国家は、校長が学校のスタッフや教員を組織し、自分達で支出のプライオリティを決定していけるように、校長をエンパワーしなかった。2008年、アメリカと日本の校長と教員は「タイト・タイト」な権限の取り決めに直面した。国・州・学区の官僚が公立学校の重要なカリキュラム、予算、人事、そして、入学上の権限すべてを持った。アメリカと日本の校長は学校の必要性を判断し、学校を組織化する権限がいかに少ないかについて訴えた。より問題なのは、両国の多くの教員が自分たちの上から降ってきた教育における構造改革に疲れ、憤慨しているという明白な事実だ。

### 教育における構造改革の再訪：頂点への競争

ここ5年間にバラク・オバマと二人のエリート官僚、教育省長官アーン・ダンカンと RTTT ディレクターのジョアンナ・ワイズはアメリカ中に教育における構造改革のもう一つの波を周到に準備した。私が記述してきた構造改革の他の物語と同じように、例えば、日本の三位一体の改革、RTTT は構造改革の大きな取り組みの一部としてまさに位置づく。RTTT の前の IASA や NCLB と同じように、RTTT は州が州の教育制度を再編するために強力な財政上の刺激策を創設した。事実、オバマ大統領、ダンカン教育省長官、ワイズ RTTT ディレクターは、全員、公的に RTTT についてアメリカの教育制度を再編するためのものであると説明している<sup>28</sup>。ワシントンポストの記者であるエルザ・クレインは、RTTT を「金で…幅広い改革ビジョンのための票を買った」とみている<sup>29</sup>。RTTT ディレクターのワイズは、鍵

<sup>27</sup> Press Conference by Prime Minister Junichiro Koizumi, September 27, 2004, Japanese Cabinet Office.

<sup>28</sup> U.S. Department of Education. *Race to the Top: Executive Summary*, 2009 and Ezra Klein, The White House's Two Big Theories of Action. *The Washington Post*, 2/15/11.

<sup>29</sup> Klein, 2011.

となるロジックを「目標にタイトに、方法はルースで」という古典的な NPM のビジョンに支えられていると説明した<sup>30</sup>。

同時に、RTTT は、これまでの教育における構造改革の物語とは三つの重要な点で異なる。最初に、RTTT は連邦議会で何百頁にわたる法が作られたというよりも、広範な景気刺激法案の一環として成立し、教育省の官僚の小さなグループにより密室で作られた。連邦議会は四つの大きな目標を立てた、しかし、このときの官僚たちは 44 億ドルの配分を決めるための 500 ポイントのルーブリックを作った。NCLB と IASA では、下院と上院の教育委員会・予算委員会を通し、下院と上院の本会議を経て、両院総会を通すことが、ESEA の再改定では必要であったが、RTTT は極めて短い成立過程を経た。RTTT は多目的の景気刺激法案の一部として成立し、具体的には ARRA のほんの数段落にだけ書かれてあった。オバマ大統領は、前任のクリントンやブッシュと同じように、継続して教育改革に重大な関心をはらっていた。特に財政上、経済上の危機状況にあった一期目に教育改革をおこなった。しかしながら、クリントンとブッシュとは異なり、全米的なアジェンダは経済と財政危機に支配されている中で ARRA の総予算の 1% 以下である RTTT の 44 億ドルの予算をどのように使うべきか、オバマ大統領は公共的な政策論議を巻き起こさなかった。

第二に、RTTT を導いたエリート教育官僚の中心人物たちは、しばしば経済界とつながりをもつ、従来とは異なる教育経歴から来た。重要な官僚であったマイケル・スミス、サンディ・クルス、マーガレット・スプリングスは州政府や大学界からクリントン・ブッシュ政権へと移ってきたのに対して、RTTT のディレクターのワイズは教育営利団体、「ニュースクール・ベンチャー財団」のチーフ・オペレーティング・オフィサーを辞し、移ってきている。「ニュースクール・ベンチャー財団」は慈善ベンチャー企業であり、教育起業家を支援し、起業家らの仕事を制度的な改革と結び付けることで公教育を変革することを目指していた。同様に、教育長官になる前はシカゴ学区の教育長（CEO）であるが、アーン・ダンカンの教育政策への関わりは、エアリアル財団の教育部門の財団である「エアリアル・エデュケーション・イニシアティブ」での仕事から始まった。

最後に、もっとも重要なのは政策過程の本質と参加する官僚の変化は、教育における構造改革を、新しい「ルース」な改革と継続する「タイト」な改革を結び付け、異なるものにするということだ。教育省でワイズの RTTT チームは 6 つの概括的な選考基準をもとに州の申請書を評価する 500 ポイントのルーブリックを作成した。それは以下のものである。a) 州の遂行要素、学力格差が埋まったかどうか、b) スタンダードとアセスメント、「コモン・コア・スタンダード」を採用しているか、c) 教育支援のためのデータシステム、d) 優れた教員と管理職、教員評価と学力テストが連動しているか、e) 学力不振校のターン・アラウンド、f) 一般的な選考基準、チャータースクールを認めているか<sup>31</sup>。ルーブリックで最も点を取った州が連邦政府の RTTT の競争的資金を獲得した。RTTT のルーブリックは、結果にもとづ

<sup>30</sup> E. Nee, Q&A: Joanne Weiss. *Stanford Social Innovation Review*, 15, November 2010.

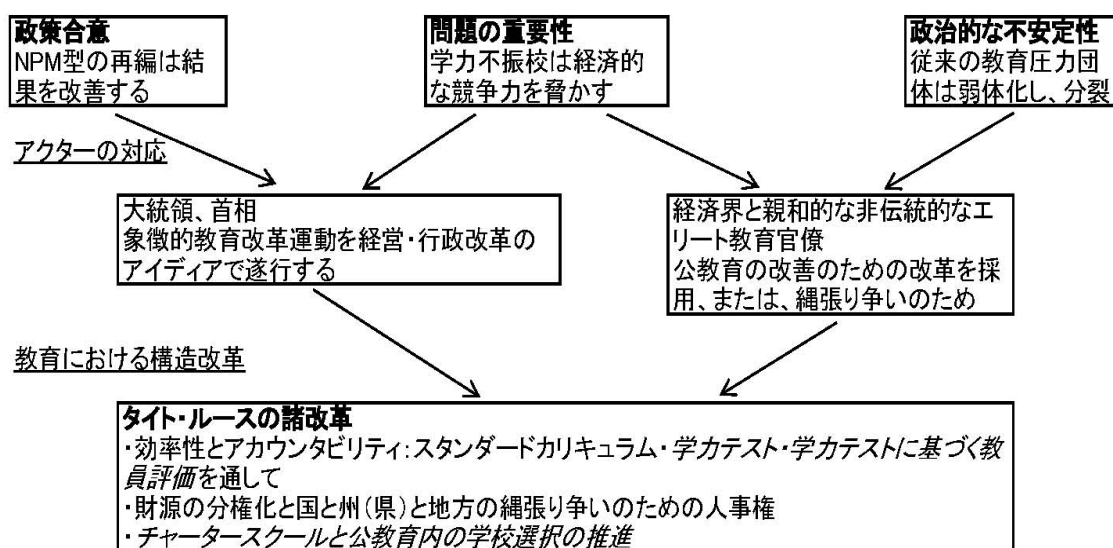
<sup>31</sup> U.S. Department of Education(2009). *Race to the Top: Executive Summary*.

くアカウントビリティを厳格にすることによって教育制度の再編する改革の取り組みに焦点をあてつつけている。特に、州に教員評価のために学力テストの点数、例えば「成績の向上度評価」を教員に使うこと（58ポイント）を求めている。同時に RTTT の改革はまた、州に対して公教育内の学校選択にインセンティブを与える連邦政府の最初の重要な一歩を示すものである。具体的には、チャータースクールを認めさせ、広げることを通してである（40ポイント）。

図2は、私のアップデートした議論を図式的な形で表したものである。グローバルな動向は政治的・官僚的な起業家たちに機会を創出し、教育における構造改革を進展させる。そして下位に続くにしたがって、RTTT政策のデザイン、成立、実施することを表している。

図2 教育における構造改革のポリティクス 2013年版  
(2008年の著書から変更した点はイタリック表記)

公教育の諸課題のグローバルな動向



RTTT のデザインと成立

2009年の1月、オバマ政権は財政危機とアメリカ経済の失速に集中して仕事をはじめた。大統領の最優先事項は景気刺激策であった。ARRAは、およそ8千億ドルもの景気対策費を承認した。このかなりの割合を占めたのが1千億ドル程度の教育費である。この教育支出の大部分は、州と学区の財政危機で、教員の人件費と現在ある教育プログラム費を穴埋めための特定目的のものであった<sup>32</sup>。およそ40億ドルがRTTTのために取っておかれた。

ARRAでは、連邦議会は州に連邦予算の44億ドルの競争的資金を獲得するために4つの中核となる分野の改革の実施を求めた。1)大学と職場で成功し、グローバル経済で競争力の

<sup>32</sup> Patrick McGuinn, Creating Cover and Constructing Capacity: Assessing the Origins, Evolution and Impact of Race to the Top. American Enterprise Institute Working Paper, 2010.

ある生徒を育成するスタンダードとカリキュラムの採用、2)生徒の成長度と達成を測定するデータシステムを作り、教員と校長に教え方をどのように改善できるかについての情報を与える、3)教員をリクルートし、研修を行い、褒章を与え、優秀な教員と校長を留める。特にもっとも必要とされるところで、4)学力不振校をターン・アラウンドする。これらの改革の優先事項のリストは、これまでの構造改革の取り組みと一致し、NPM のアイデアと一貫している。特に、結果にもとづくアカウンタビリティを強化している点において顕著である。

ARRA の大きさと複雑さもあって、連邦議会は 4 つの改革分野を設定すること以上に RTTT に関しては教育省に対して例外的にほんの少ししか規定しなかった。NCLB と IASA では長く、面倒な政策過程が続き、そして、その結果として何百頁にもなる法案になったが、RTTT はたった数段落が景気対策法に挿入されたにすぎず、しかも、この法は新しい大統領が政権を取ってから、わずか一月で成立した。エデュケーション・ウィーク誌によると、「連邦政府関係者のベテランは、景気刺激法が成立したとき、連邦議会が先例のない権限をダンカン（教育省長官）と彼のチームに手渡したことに気づいていた。事実、この大金は、やがて RTTT になるが、別名では政府内において「ダンカン資金」や「アーニー不正資金」として知られていた<sup>33</sup>。」

事実、ESEA は連邦政府のもっとも重要な教育法であるにも関わらず、ESEA 法の再改定は何年にもわたり、延期されつづけた。この前の改定である NCLB は、10 年以上にわたり教育政策を支配した。しかし、その継続法はブッシュとオバマ大統領の二人の政権下の連邦議会で行き詰っている。オバマ大統領とダンカン教育長官は、ESEA の再改定における連邦議会の無為を嘆き、教育改革を実現するための新しい戦略と RTTT を言いあらわした<sup>34</sup>。ワシントンポスト紙の記者であるエルザ・クレインは RTTT をオバマ政権の二つの行動理論のうちの具体的なモデルの一つであると説明した。一つはシステムック、もう一つは政治変革 (political change) である<sup>35</sup>。この視点からいえば、RTTT は教育分野において政治的な膠着と改革に反対する利害団体を克服しようとするオバマ政権の取り組みの中核にあたる。

いくつかの研究は、連邦の教育予算支出するため競争的資金を創設するという今までと比べて普通ではない戦略について焦点を当てている<sup>36</sup>。マギンはダンカン教育長官が RTTT を競争的資金として企図したのは NCLB が強制的命令であるという批判への対応という一面もあると推察している<sup>37</sup>。ダンカンが教育財団であるエアリアル・エデュケーション・イニシアティブで働いた自身の経験から、政策を変えるテコとして競争的資金を使うというアイデアは彼にとって馴染みの深いものであった。かなりの注意が補助金獲得の

<sup>33</sup> Alyson Klein, Was Race to the Top Authorized? *Education Week*, 5/6/10/

<sup>34</sup> U.S.Department of Education. Race to the Top: Executive Summary, 2009.

<sup>35</sup> Joel Klein 2011. その他の行動理論は介入的プログラムと「証拠に基づく実践」である。

<sup>36</sup> Paul Manna and Laura Ryan, Competitive Grants and Educational Federalism: President Obama's Race to the Top Program in Theory and Practice. *Publius: The Journal of Federalism*, 41, 3.

<sup>37</sup> McGuinn 2010.

ための州の申請書の審査と評価のあり方に払われていた。専門の評価者をリクルートし、研修を行い、それぞれの申請書をプールして計算し、そして州行政官へのガイダンスを提供した<sup>38</sup>。

この報告では、RTTTによって推進した政策の内容により関心がある。特に、RTTTの500ポイントのルーブリックの具体的な中身である。ARRAにある文言に基づき、教育省はオープンな競争を作ることができ、州がすべて自身でデザインした計画を提出することを認めた。その代わりに、ルーブリックで極めて詳細なガイドラインを設定した<sup>39</sup>。

私は、ルーブリックには新しい教育専門家のグループのアイデアと影響が反映されていると主張する。このグループは政府機関よりも営利企業と親和的である。その数、大きさ、そして多様な教育政策の起業家たち（ベンチャー企業）は、NCLBが作られた2001年以降、劇的に増えていた<sup>40</sup>。これらのグループの中で突出しているのは「ゲーツ財団」、「ノレッジ・イズ・パワープログラム（KIPP）チャータースクール」、「ニューティチャー・フォー・ニュースクール」、「ティーチ・フォー・アメリカ」である。これらの「新しい学校（school）」グループが、すべて共通して持っているものは公立学校の外部のものとして共に働く戦略であった。独立したパートナーであることで、困難であるが難しい改革を組織化することができた。ダンカン教育長官はシカゴ学区のCEOとして、こうした多くの諸団体と共に働いた。2004年に、彼とシカゴ市長のリチャード・デイリーはルネッサンス2010戦略を策定した。それは100校の新しい学校を開校し、すべてのシカゴ生徒に対して機会を広げることを目的とするものであった。それは民間からの寄付によって賄われ、最終的には70校の新しい学校のために7千億ドルの資金を調達した。2010年までに、シカゴのチャータースクールは3倍になり、13の新しいチャータースクールのネットワークが設立された<sup>41</sup>。

競争的資金戦略を取ると決断したときに、ダンカンは、彼の「新しい学校」ネットワークを利用し、RTTTを統括するものとしてジョアンナ・ワイズを選んだ。ワイズは、教育起業家を支援し、彼らの仕事を制度的な改革に結びつけることで公立学校を変えようとする慈善ベンチャー財団である「ニュースクール・ベンチャー財団」のチーフ・オペレーティング・オフィサーであった。ワイズは、それまでいくつかの教育テクノロジー企業で働いていた。例えば、「アカデミック・システム」「ワサッチ・エデュケーション・システム」「ワイキャット・システム」である。彼女は、NPMの「操舵するのであって、漕ぐのではない」という行動理論の影響を受けて、教育における政府の役割についての彼女の特有の見方を持ちこんだ。

---

<sup>38</sup> U.S. Department of Education, Race to the Top: Integrity and Transparency Drive the Process. Press Release.

<sup>39</sup> Andrew Smarick, AEI Education Stimulus Watch, Special Report 2. September 2009. Accessed at [www.aei.org/paper/100044](http://www.aei.org/paper/100044)

<sup>40</sup> S. Brill, The Teacher Unions' Last Stand. *The New York Times*, 6/6/10.

<sup>41</sup> New Schools for Chicago, History. Accessed at [www.newschoolsnow.org/about-us/our-history/](http://www.newschoolsnow.org/about-us/our-history/)



過去において、教育省は、およそ法令順守の監視と財源配分のルールに基づいて制度を運用してきた。私たちは制度の周りのすべてにチェックボックスを築いてきた。私たちは、私たちの制度を連邦レベルで再編成する必要がある。その結果、州の成功を支援することに焦点があたる。そして、州は、州の支援制度を再編成する必要がある。その結果、学区と学校が成功し、結果が改善されるように価値づけられる。今まで、誰もこの役割にはなかったが、この大きな変革は、私が思うに、私たちが行わなくてはならないものである<sup>42</sup>。

特に、ワイズは連邦政府の 5 つ役割を明らかにしている。それは調整・革新へのインセンティブ・州間競争の促進・情報の公開と利用の促進・大統領の「公衆への教説」を使った改革への関心を喚起することである<sup>43</sup>。5 つすべてが RTTT の教育省の政策実施を特徴づけている。

RTTT のルーブリック評価項目表は資料 A にある。要約すれば、教職員に対して初めてであるが、RTTT はタイトなアカウントビリティを求めつづけ、一方で、主としてチャータースクールを支援することで規制緩和による改革をつけ加えた。タイトな改革とは、コモン・コア・スタンダードとアセスメント (70 ポイント)、長期的なデータシステムの開発 (47 ポイント)、学力テストに基づく教員と校長の優秀性の改善 (58 ポイント)、そして、学力不振校のターン・アラウンド (50 ポイント) である。これらの改革は IASA と NCLB の取り組みの継続であり、教員が生徒の成績に対するアカウントビリティを持つために行われる教育制度の合理化・現代化としてみることができる。ルースな改革とは、意欲ある教員と校長になる諸経路を提供し (21 ポイント)、チャータースクールが機能する条件を保障する (40 ポイント) ことである。

RTTT のルーブリックは ARRA で提示された 4 つの改革領域からあまりにかけ離れている。ブッシュ政権時の教育行政官であったラス・ホワイトハーストは新聞の特集の中で、連邦議会は、実際には RTTT を承認することに失敗したと書いている。ホワイトハーストは次のように述べる。

州が競争的資金を得るために州に共通のカリキュラムを採用すること、より多くのチャータースクールを作ること、生徒の学力向上度に基づく教員と校長を評価すること、生徒のキャリアへの準備のために科学、技術、工学、数学を重視すること、そして、下位 5% の学校を再建することを承認し、求め、または示唆するものは、ARRA の文言にも、あるいは、ほかの二つの法文(NCLB と America Competes Act)のどの部分にさえもない<sup>44</sup>。

<sup>42</sup> Eric Nee, Q&A With Joanne Weiss. Stanford Social Innovation Review, Spring 2010.

<sup>43</sup> McGuinn, 2010.

<sup>44</sup> Grover Whitehurst, Did Congress Authorize Race to the Top? Education Week, 5/10.

言い換えれば、私が今まで明らかにしてきた、他ならぬ構造改革は RTTT が承認された連邦議会にはなかったものであった。構造改革はすべて教育省のジョアンナ・ワイズのチームから来たものであった。ホワイトハーストは次のように結論づけている。「オバマ政権自身が ARRA の支出にともない優先事項とするものに認可を与えることで、オバマ政権は金詰りの州に RTTT 補助金を追いかけさせ、自身の教育アジェンダを推進した。」

### RTTT の初期の影響

RTTT 議会ともいえる公式の評価委員会は後二年継続するが、その影響についていくつかの先だった所見を述べることができる。初期の兆候は、RTTT の結果、多くの州が構造改革の計画を策定し、重要な政策変化を推進した。46 州が RTTT の申請を受け入れた。アラスカ・ノースダコタ・テキサス・バーモント州だけが参加しなかった<sup>45</sup>。

マグインは、RTTT は州に対して政治的にも政策的にも影響を与えたと述べている。政治的には、RTTT はチャータースクールの拡大を強調し、生徒の達成度を測ることが前提となった教員評価を改定した。このことは、これらの問題の周辺にある政治的な状況を変えた。「連邦政府の修辭的なリーダーシップは、州において変化を望む学校改革者のための重大な政治的な擁護であった<sup>46</sup>。」

政策的にいえば、オバマ政権は RTTT の競争がはじまってから 34 州が法律を変えるか、教育改善政策を変えた<sup>47</sup>。民主党の教育改革のための連合は、「RTTT は歴史上、他のどの連邦教育プログラムよりも、州と地方学区の教育法と政策により積極的な改革をもたらした<sup>48</sup>。」彼らは次の点を例証した。13 の州がチャータースクールの拡大のために新たな法や規制を改め、37 の州がコモン・コア・スタンダードを採用し、17 の州が教員評価制度を改革し、そして、11 の州が生徒の学力テストのデータを教員評価とテニユア（終身雇用）を判断するために使用することを求めた法を採択した。

連邦のレベルでは、RTTT は、それを作った人々、つまりジョアンナ・ワイズからバラク・オバマにとっての政治的な成功であった。ワイズは、現在、オバマ大統領の二期目でも継続して務めている教育長官ダンカンの首席行政官として働いている。オバマ大統領自身は RTTT を「教育において、私たちが成し遂げた唯一、最も重要なものである」と呼び、公民権団体からの批判に対して反論した。

私は RTTT についての憂慮を知っている。RTTT はマイノリティーの子どもたちに十分な政策ではないと。その理由は議論によると、つまりは、もし競争すれば、ある州、もしくは、ある学区が他の学区よりも多くの支援を受けられるというものだ。みなさんに言いたい。この国中の黒人、ヒスパニック、ネイティブアメリカンの子どもたち

<sup>45</sup> Manna and Ryan, 2011, P.528.

<sup>46</sup> McGuinn 2010, P.6.

<sup>47</sup> U.S. Department of Education. Race to the Top: Executive Summary, 2009.

<sup>48</sup> Democrats for Education Reform, Race to the Top Backgrounder, July 2010.

にとって役に立たないのは、旧態たる現状である<sup>49</sup>。

経済政策、社会保険改革、イラクとアフガニスタンの戦争がより重要な諸問題であったが、オバマ大統領は、もちろん、再選した。

最終的に、RTTT は公教育改革における財団やコンサルタントがより重要な役割を果たす動向を継続させた。例えば、ゲーツ財団は 25 万ドルの財政支援を 24 州に提供し、RTTT の勝者となった 12 州のうち 9 州はゲーツ財団の支援した州であった<sup>50</sup>

### 結論：教育における構造改革のポリティクスの再考

私の 2008 年の著書では、「大統領と首相は良いものを見つけた」と結論付け、将来的にアメリカと日本では教育における構造改革がさらに進展すると予測した<sup>51</sup>。NPM 改革のアジェンダは、従来とは異なる教育起業家の緩やかなネットワークの中で制度化された。例えば、「ニューティーチャー・フォー・ニュースクール」、「ニュースクール・ベンチャー財団」である。これらの「新しい学校」の支持者、つまり、教育長官アーン・ダンカンと RTTT ディレクターのジョアンナ・ワイズらは、RTTT を利用し、特に 500 ポイントのループリックによってルースな改革と同時にタイトな改革を行った。チャータースクールが拡大にすすむにつれて、2008 年の私の著書で述べたような教員と校長が直面する「タイト・タイト」なジレンマは、緩やかになりはじめるかもしれない。もちろん、厳格なアカウンタビリティは、いまだにすべての公立学校の教員と校長にとって日々の活動への統制であるが、全公立学校の 1%以下のほんの一部分の教員と生徒たちだけがチャータースクールで教え、学んでいるのにすぎない<sup>52</sup>。

この著書では、構造改革と現実に採用された政策とのギャップを、二つのグループを明らかにし、最もよく位置づけることで結論づけた。最初に、経済界の指導者層と経営の専門家たちは、本来の「タイト・ルース行動理論」にしたがって責任を果たすように政治家たちを拘束した。RTTT では経済界と親和性を持つ官僚は、それより忠実に NPM のアイデアを実施したが、誰もマネジメントの諸理論に対して責任を果たすように政治家たちを拘束しなかった。その代わりに政治家たちは、より大きな景気刺激法、財政危機、緊急支援、そして二つの戦争に関心を取られていた。

次に、教員と校長は彼ら自身の縄張りである学校自治のために戦うことができた。ちょうど国と州の官僚たちが成功裏にカリキュラム・テスト・予算・教員評価について統制しようとしたように、学校の教育関係者は専門家の自治という名のもとに彼らの仕事に対

<sup>49</sup> Alyson Klein and Michele McNeil, Obama Stands Firm on Education Agenda amid Qualms from Lawmakers, Advocates. Education Week 8/11/2010.

<sup>50</sup> McGuinn 2010

<sup>51</sup> Nitta, 2008, p.191.

<sup>52</sup> U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics, 2011, 2012.

する統制を奪い返そうと反撃することができた。2008年のワシントン州の教員ストライキについての私の研究では、それをどのように行ったかが、まさに書いてある<sup>53</sup>。裕福なシアトル郊外で、学区行政官たちがスタンダードテスト結果に対応して、異なる人種・社会経済的地位の学力格差を開示し、教え方を一層、画一化し、規制しようとした。学区は、毎年度行われる州の学力テストに生徒をより良く準備させるために、州のスタンダードにしたがって、定期的なテストを実施する詳細なカリキュラムを採用した。教員と校長はこれらの改革を生徒の学力向上のために必要であると受諾した。しかし、すべての学年とクラスを対象とした学区が承認した授業計画をインターネットに掲載した「カリキュラム・ウェブ」を制度化したときに抵抗した。学区がネット上に掲げられた授業計画を教えるように教員に命令するのだ。教員は、彼らの組合を通して、ついに専門家の自治を守るために二週間のストライキを行った。彼らは、州と学区のスタンダードに到達するために裁量が必要な専門家であると主張した。クラスにいる教員は、変わりゆく個々の生徒のニーズを最も良く判断し、対応することができる。最終的には、教員は「専門家の判断で、学区が承認した授業案を、いつどのようにも変更・追加・取り代えることができる」権利を勝ち取った<sup>54</sup>。

最後に、私はアメリカの RTTT にあるような動向が、ほかでも起きるのかは疑問がある。日本でも構造改革が継続しているが、同様なことが現れるのか。それぞれの生徒が義務教育期間に二度実施される全国学力テストは継続している。安倍首相は、教育再生会議を再設置し、教育委員会の再編を再び問題にしている。はじめの構想の一つは、教育再生会議が提言した、教育委員会が唯一の委員の地位にあって常勤である教育長を選任する方法を変えることである。教育長を教育委員会が選任するよりも、地方の首長が直接的に教育長を地方議会の同意を得て任命する。しかしながら、私は、従来とは異なる教育官僚が国の政策形成により影響力を日本と他の国でアメリカと同様に持つのかどうか、疑問である。また、わたしは、規制や官僚制を緩和する市場に基づく、あるいは、競争に基づく改革が、例えば、チャータースクールが、他の国でも根づいていくのかは疑問としてある。

#### 参考文献

- Aberbach, Joel and Rockman, Bert (2000). *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive*. Brookings.
- Aspinall, Robert (2001). *Teachers' Unions and the Politics of Education in Japan*. SUNY Press.
- Brill, S. (2010). The Teacher Unions' Last Stand. *The New York Times*, 6/6/10. *Education Week*, "A G.O.P. Divided," June 15, 1994.
- Democrats for Education Reform, *Race to the Top Backgrounder*, July 2010. Accessed at Fujita, Hidenori, "Choice, Quality, and Democracy: a comparison of education reforms in the U.S.,

<sup>53</sup> Dan Jacoby and Keith Nitta, The Bellevue Teachers Strike and its Implications for the Future of Post-Industrial Reform Unionism. *Educational Policy* 26, 2012.

<sup>54</sup> Jacob and Nitta, 2012, p.534.

- the U.K., and Japan.” Accessed July 9, 2007 at  
[www.childresearch.net/RESOURCE/RESEARCH/2000/FUJITA/index.html](http://www.childresearch.net/RESOURCE/RESEARCH/2000/FUJITA/index.html)
- Green, Andy (2000). “Converging Paths or Ships Passing in the Night?” *Comparative Education* Vol 36, No. 4.
- Goldstein, Judith and Keohane, Robert O. (1993). “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework” in Goldstein and Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press.
- Goodman, Roger (2003). “Introduction,” in Roger Goodman and David Phillips, eds., *Can the Japanese Change Their Education System?* Symposium Books.
- Hess, Frederick (1999). *Spinning Wheels: The Politics of Urban School Reform* (Brookings, 1999).
- Hood, Christopher (1991). “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration* 69.
- Jacoby, Dan and Nitta, Keith (2012). The Bellevue Teachers Strike and its Implications for the Future of Post-Industrial Reform Unionism. *Educational Policy* 26.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press.
- Japanese Cabinet Office (2004). Press Conference by Prime Minister Junichiro Koizumi, September 27, 2004,
- Japanese Government (1988). Japanese Working Life Profile.
- Japanese Government (2003). Japan Statistical Yearbook.
- Kato, Junko (1994). *The Problem of Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan*. Princeton University Press.
- Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd Edition)*. Harper.
- Kirst, Michael (2004). A History of American School Governance. *Who’s In Charge Here? The Tangled Web of School Governance and Policy*, ed. Noel Epstein. Brookings Institution.
- Klein, Alyson (2010). Was Race to the Top Authorized? *Education Week*, 5/6/10.
- Klein, Ezra (2011). The White House’s Two Big Theories of Action. *The Washington Post*, 2/15/11.
- Kohno, Masaru (1997). *Japan’s Postwar Party Politics*. Princeton University Press.
- LeTendre, Gerald and Baker, David (1999). “International Comparisons and Educational Research Policy,” in Gerald LeTendre, ed. *Competitor or Ally? Japan’s Role in American Educational Debates*. RoutledgeFalmer.
- Manna, Paul (2006). *School’s In: Federalism and the National Education Agenda*. Georgetown University Press.
- Manna, Paul and Ryan, Laura (2011). Competitive Grants and Educational Federalism: President Obama’s Race to the Top Program in Theory and Practice. *Publius: The Journal of Federalism* 41, 3.
- March, James and Olsen, Johan (1989). *Rediscovering Institutions*. Free Press.
- McGuinn, Patrick (2010). Creating Cover and Constructing Capacity: Assessing the Origins,

- Evolution and Impact of Race to the Top. American Enterprise Institute. Retrieved from [www.aei.org/paper/100165](http://www.aei.org/paper/100165)
- McGuinn, Patrick (2006). *No Child Left Behind and the Transformation of Federal Education Policy, 1965-2005*. Kansas University Press.
- Nee, E. (2010). Q&A: Joanne Weiss. *Stanford Social Innovation Review*, 15, November 2010. Accessed at [www.ssireview.org/articles/entry/qa\\_joanne\\_weiss](http://www.ssireview.org/articles/entry/qa_joanne_weiss)
- OECD, *New School Management Approaches: What Works in Innovation in Education* (OECD, 2001).
- Ramirez, Francisco and Boli, John (1987). "Global patterns of educational institutionalization," in G. Thomas, J. Meyer, F. Ramirez and J. Boli, eds., *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual*. Sage.
- Schoppa, Leonard (1991). *Education Reform in Japan: A Case of Immobilist Politics*. Routledge.
- Smarick, Andrew (2009). AEI Education Stimulus Watch, Special Report 2. September 2009. Accessed at [www.aei.org/paper/100044](http://www.aei.org/paper/100044)
- U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (2012). *Digest of Education Statistics, 2011*.
- U.S. Department of Education (2009). *Race to the Top: Executive Summary*.
- U.S. Bureau of Labor Statistics 2003. *Statistical Abstract of the United States*.
- Vogel, Steven. (1994). "The Bureaucratic Approach to the Financial Revolution" *Governance*

資料 A : 「頂点への競争」プログラム、要約、アメリカ連邦教育省 (2009)

プログラムのポイント概要

選考基準

- A. 州の成功要因 (125 点)
- (1) ARRA の改革項目と関連づけられた州の教育改革行動計画と、その計画への学区の参画 (65 点)
  - (2) 申請計画の実施と規模拡大そして持続のための、強力で全州的な能力 (capacity) の構築 (30 点)
  - (3) 児童生徒の到達度の向上とその学力格差の是正に関する過去の重要な進捗の例示 (30 点)
- B. スタンダードとアセスメント (70 点)
- (1) 共通スタンダードの開発と採用 (40 点)
  - (2) 共通で質の高いアセスメントの開発と実施 (10 点)
  - (3) 質の高いスタンダードとアセスメントへの移行支援 (20 点)
- C. 授業支援のためのデータシステム (47 点)
- (1) 州規模の長期的データシステムの完全実施 (24 点)
  - (2) 州データへのアクセスと利用 (5 点)
  - (3) 学校教育の改善のための州データの利用 (18 点)
- D. 優秀な教師と管理職 (138 点)
- (1) 意欲的な教員と校長になるための質の高い経路の供給 (21 点)
  - (2) 成果にもとづく教員と校長の効果の改善 (58 点)
  - (3) 効果的な教員と校長の公正な配分の保障 (25 点)
  - (4) 教員と校長の養成プログラムにおける効果の改善 (14 点)
  - (5) 教員と校長への効果的な支援の供給 (20 点)
- E. 学業不振校のターン・アラウンド (50 点)
- (1) 学力不振校 (Low-achieving schools: 成績下位 5%と卒業率 60%以下の学校) と学区への介入 (10 点)
  - (2) 学力不振校のターン・アラウンド (40 点)
- F. 各選定基準 (55 点)
- (1) 教育資金調達の優先化 (10 点)
  - (2) 高い学業成果をあげるチャータースクールやその他の革新的な学校への成功可能状況の保障 (40 点)
  - (3) その他の重要な改革状況の例示 (5 点)

## 優先項目

優先項目 1：最重要項目—教育改革への包括的アプローチ

優先項目 2：競争の際に優先する重要項目—科学、テクノロジー、工学、数学の優先 (STEM)

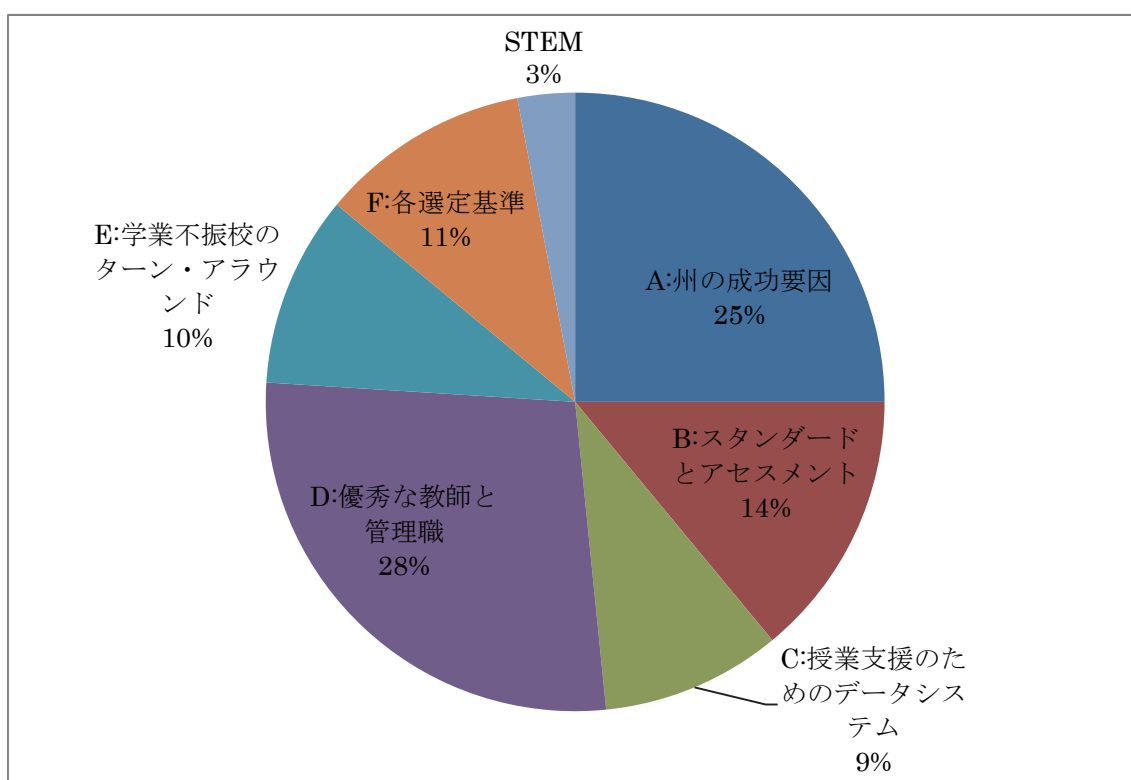
(15 点総取り方式)

優先項目 3：要求される重要項目—早期の教育結果改善のためのイノベーション

優先項目 4：要求される重要項目—州規模の長期的データシステムの採用と拡大

優先項目 5：要求される重要項目—就学前から 20 歳までの垂直的・平的な連関の調整

優先項目 6：要求される重要項目—学校レベルでの改革、イノベーション、学習の状況



参考：北野秋男・大桃敏行・吉良直編『アメリカ教育改革の最前線』学術出版会、2012年、58頁、表3-2。



# 教育ガバナンス改革の世界的潮流を再考する：過去数十年

## の英国の経験

アリソン・テイサム  
(レスター大学)

翻訳：清田夏代 (南山大学)

### はじめに

英国では、教育の目的について合意を得ること、そしてこれらの目的を満たすような教育改革を展開することについて、一つの問題が存在している。本稿の目的は、この問題を解明することにささやかながら貢献することである。このために、本稿では 4 つの目標を定める。第一に、英国で生じた、政府の教育改革から教育ガバナンス改革の構造と供給者への転換を再考することを促進するような、国家・参加・知識の理論を探求すること。第二に、テイサム (Taysum, 2012) に依拠して、戦後から 2013 年にかけての、英国における教育改革を描き出すこと。第三に、国家の参加と知識の理論を通じて、教育改革を読み解くこと。最後に、このシンポジウムに貢献するために、英国、アメリカ、韓国、日本における教育改革の性格と問題のなかに見出される共通の傾向に、新たな洞察を加えることである。英国では過去数十年にわたり、教育改革の領域は、政府の改革、そして、ガバナンス改革の、「すべての者のための教育」から教育の商品化と「分離主義の戦略」への転換によって性格づけられてきた。教育のコンテンツは、再設計されるものから、その構造と供給者において再構成される公教育へと移行してきた。教育改革は、一般の社会状況に応じて進められてきたのである。ボール (Ball, 2004) は、これらが、国家とサービス、タイミングを提供する専門職、学校生活の混乱、財政問題、政策立案者のために統制のメカニズムを与える研究をまるごと無視した素朴な研究の間を含んでいることを示唆している。しかしながら、これらの項目は、資源を運用できるようにし、アカウントビリティを政府から市場における独立企業体のガバナンスへと転換させようとする、国家の論理を考慮に入れていない。このような国家の論理は、権力の維持を保障するような権力を有するものたちが有利になるように、ヘゲモニーを持続させるような社会関係を反復するのである (Ball, 2004)。それゆえに、教育改革と、以下のような三つの側面との関係に関連して、政府とガバナンスのシステムを再考することが重要なのだ。第一に、経済成長あるいは赤字経済といった経済的条件。第二に、ステイクホルダーの参加を促進させるあるいは促進させない権力関係。最後に、生み出され、そして／あるいは交換され、そして／あるいは伝達される知識の種類である。

本稿は、社会-教育的現在及び社会-教育的過去の間の潜在的な諸関係を特定するために、政策分析に対するゲイル (Gale, 2001) の社会-史料編集的アプローチを利用する。これは、過去と現在の資料に体系的に、そして厳格に取り組むことを通じて達成されるものである。このアプローチは、歴史的な段階を明らかにすることを可能にする。これらの段階に批判的に取り組むことは、公的課題と個人的な困難について、新たな知識を生み出すだろう (Taysum and Iqbal, 2012)。

こうしたねらいに取り組むために、私は 4 つの問いを立てる。第一に、国家と参加についてのいかなる理論が、教育改革の特性、関係者、背景を再考することを可能にするのか。第二に、第二次世界大戦時から今日に至る英国の教育改革を、どのようにして描き出すことができるのか。第三に、これらの教育改革は、国家と参加の理論の点から、どのように理解されうるのか。第四に、英国、アメリカ、韓国、そして日本における教育改革の性格と問題において見出される共通の傾向のなかに新たな洞察を得るために、この理論化が、このシンポジウムにどの程度適用されうるのか。

#### 国家・参加・知識の理論の発展

国家の理論と参加の理論を発展させるために、参加が異なったレベルで生じている異なった国家の条件を図式化し、鍵となる特徴を引き出すことが必要である。国家の論理の重要な要素の一つは、その経済的条件である。国家の経済的活力を考察することによって、連続した一本の軸が理解されうるのである。この連続軸の一つの端には、経済成長と財政的な余剰がある。連続軸のもう一方の端には、財政赤字へとつながるマイナスの経済成長がある。二つ目に重要な要素は、これらの関係における理想的発話のための、権力と機会の諸関係である (Habermas, 1979)。理想的発話は、理解、信頼、真理の探究、そして、関連する特定のプロセスと実践に参加するすべての者の正統性を認識することに基づく。ユニセフの報告が明らかにしたように、参加は幸福と精神的な健康の重要な要素である。それは、子どもが育つということについて、産業化社会のなかで、英国を最悪に位置づけている (Unicef, 2007)。ハーバーマスは、協調のなかで葛藤が避けられるべきであるという願望があるとき、理想的発話がゆがんだ発話によって圧迫され、それを取って代わられてしまうと論じた。このことは、参加の理論にもあてはまり、中央政府と地方のガバナンス、供給者、コミュニティのメンバーを含む制度上のステイクホルダーの間の関係が理解されるための概念的な枠組みとして使われうる。この参加の理論において、権力的立場は名誉、富、健康を授け、そしてそのような権力的立場は、理想的発話の発展を可能にしたり、圧迫したりしうるのだ (Habermas, 1979)。

国家と参加の理論の連続軸の上では、一つの端に、ガバナンスの中間組織を通して、参加者による下からのコミュニケーションを促進するようなシステムの振興がある。ここでは、権力的立場にある人びとが、理想的発話が生じ、それが相互的なプロセスで伝えられるような開放的なコミュニケーションのシステムを促進させる (Bourdieu, 2000)。中央政府

は、それゆえ、行為者 (agent) が情報を与えられて選択することを自由にできるようにする  
ような意見の不一致のプロセスを経由するコミュニケーション行為の条件を作り出す  
(Bourdieu, 2000)。行為者がますます自律的になるならば、彼らは、システムにわたるレベ  
ルで実施されるような変化に、中間組織を通じて貢献できるようになる。そして、中間組  
織は、テーブルについている異なったステイクホルダーの主張を促進し、支援することが  
できる。そのことは、質を保障するために協同的に責任を分かち合うことに近づいていく。  
連続軸のもう一つの端には、トップダウンの、序列的、支配的な権力構造がある。それは  
おそらく、様々なレベルで、決定論的な官僚制によって支えられている (Bourdieu, 2000)。  
ガバナンスのシステムは、パフォーマンスを監視し、質を統制する人びとに対して、説明  
責任を果たすようなものになっている。トップダウンの階層においては、理想的発話  
(Habermas, 1979) は、特定の計画表を実行することができる特定の行為者に特権を与える  
ような構造を通じて、抑制される。確かに、中央政府は、例えば、ステイクホルダーが、  
改革に意義ある貢献をなそうとするよりは、それに反応し、追いつこうとすることしかで  
きないような急速な教育改革を導入するなどの政策を通じて、ステイクホルダーのふるま  
いを統制する戦略を発展させうるのだ。

国家と参加の理論さらなる要素は、教育改革の発展における知識の役割であろう。再び  
連続した一本の軸を用いるならば、一方の端には、有権者によって選ばれた政府のマニフ  
ェスト、調査、そしてステイクホルダー協議実践からの反応に依拠する、エビデンスを示  
された改革がある。これは、デランティ (Delanty, 2001) が、知識の民主化と称したもので  
ある。この種の改革は、国家の主導によるものであるかも知れない。そこでは、中央政府  
は、知識の生産と中間組織を経由した交換を通じて、全組織に及ぶ政策が下から実施され  
る条件を作り出す。中間組織は、以前機能していたもの、そして異なった関心のなかでの  
暫定的な合意 (Heckmann, 2004) をくぐり抜けてきたものをあてにしようとするかもしれな  
い。この合意は、新たな知識がこの合意に異議申立てし、それにも不足があると分かるま  
では新たな暫定的合意をもたらすかもしれないが故に暫定的なのである。このような全組  
織に及ぶ政策は、時間がかかる (Wood, 2013)。というのも、それは、教育改革のあらゆる  
レベルで、権力の座に選ばれた有権者の代表者、政策立案者、教育専門家のメンバー、公  
共善を代表するための中央政府を選ぶコミュニティのメンバーの声を聞くことを含んでい  
るからである。この連続軸のもう一つの端には、政府が主導するトップダウンの階層的な  
教育改革がある。それは、中央政府が生み出したのではない、あるいは、権限を委託して  
いないすべての知識を疑い、排除する。ここでは、中央政府の知識は、葛藤を避けるため、  
そして、決定論的なそれのように、理想的発話を抑制することによって発展させられる  
(Bourdieu, 2000)。権力的立場にある人びとに対し、異なった知識をもたらす人びとは信用  
されておらず、その知識は教育改革のすべての段階で排除される。意思決定は解決指向的  
であり、そこには拙速な症状の緩和あるいは知識の伝達による表層レベルでの行動の変更  
が存在する (Leal and Sarah, 2004)。これは、外的に計測可能なふるまいを、深く聞くこと

を必要とするような内的な価値と内なる声から「分離させる戦略」である (Katsuno, 2012)。これは、フーコー (Foucault, 1979) が、孤立し、法律を遵守する、契約でがんじがらめに結びつけられた行為者によって構成されている社会と呼んだものである (Ball, 2011)。それは、教育改革のあらゆる段階でのヒエラルヒーに不賛成な教育専門家、有識者、コミュニティのメンバー、有権者から排除された知識の形態である。

この立場は、政策と実践における変化はが特定の知識の諸形態を伴った特定の行為者からもたらされた情報に基づいた意見によって相互に関係付けられるということを示唆した、セイラン (Saran, 1973) によって主張されている。

要するに、1944 年から 2013 年のイングランドの教育改革を理解するために、国家・参加・知識の理論を発展させることから始めるために、参加と知識についての連続軸が、ボール (Ball, 2004, 2011)、ハーバーマス (Habermas, 1979)、ブルデュー (Bourdieu, 2000)、勝野 (Katsuno, 2012) 及びフーコー (Foucault, 1979) に基づきながら示されるのである。ここで、私は、第二次世界大戦後から 2013 年のイングランドの教育改革を描くために、テイサム (Taysum, 2012) に依拠する。

## 戦後から 2013 年までの教育改革を描く

### イングランド 1944 年～1978 年

イングランドにおいて、第二次世界大戦後、挙国一致体制の議会は福祉国家の発展と、公立学校における 1944 年教育法をもって階級格差に取り組むことを焦点とした、多様な文化認識の発展を可能にさせた (Taysum, 2012) (注<sup>1</sup>)。この法は、初等・中等教育、さらに継続教育をそなえた大衆教育を可能にしたと、テイサムは続けている。しかしながら、それは、文化的伝統を複製し、国家アイデンティティを確認することを伴うものであった。この再建は、世界銀行の緊急融資の貸し付けによって資金調達がなされた (Danaher, 1994)。この貸し付けは、戦争によってイングランドが財政赤字のままに置かれたことによって請求されたものであるが、それは、公的な借り入れと相俟って財政黒字をもたらした。地方教育当局は、同法の実施を確実にする立場に置かれた。この地方当局は、ヒル (Hill, 2012) が中間組織と称するところのものをもたらした。この中間組織は、独立した亜カウンタボリティの構造に対して責任を持つ。それは効率的なものであり、納税者に対して費用対効果 (value for money) を請け負う。それゆえ、公共財を焦点としている (Ministry of Education, 1944)。中央政府が、ナショナル・カリキュラムや教授法を押し付けることはしていなかった (Ministry of Education, 1944)。

セイラン (Saran, 1973) は、「すべての者のための教育」は、「異なった知性」の子どもたちを三つの制度へ分割する三分岐制度によって阻まれてしまったと論じている。第一の知性のタイプは、専門職に適しており、これらの子どもたちはイレブンプラス試験を通じて、グラマースクールに進学するよう選別される。二つ目の知性のタイプは、産業、商取引に適していると見なされ、第三の知性タイプは、実践的な仕事のために体を鍛えることに適

している (Norwood, 1943)。こうして、子どもたちが行く学校のタイプが決定され、さらには、彼らの知性タイプ、社会的地位、人生の物語、社会構造のなかでのアイデンティティが決定される。これらの立場は、グラマースクールの生徒たち、そして私立学校の生徒たちに、高配当の国家試験へのアクセスをもたらすことによって、支持され統制される。これらの試験で最高点を取るための競争において成功することは、高等教育と特権的なアイデンティティに道を拓くのである (Taysum, 2012)。

イングランドは、1950年代から1960年代にかけて、経済的安定と成長を享受しはじめた。このとき、英国の一人当たりの国民総生産は、1950年の6、907ポンドから1979年の13、164ポンドに増加している。これは年当たり2.2%の上昇である (Broadberry and Crafts, 2003)。しかしながら、ブロードベリー及びクラフツは、ドイツの製造業の生産性が英国を凌いでおり、1979年までには、工学技術の一時間当たりの生産量は、フランス、ドイツ、日本がそれぞれ36%、43%、38%、イギリスより高かったという事実を明らかにしている。英国がこれらの国民国家に追いつくことができなかつたのは、劣悪な労働関係と大規模な工場設備でも生産性が低かったことによるものと、ブロードベリー及びクラフツは示唆している。その一方で、英国でも軽工業や小規模の工場設備では、比較的成長していた。ブロードベリー及びクラフツは、大規模な工場設備の製造業での成長上での劣勢は、サービス部門の生産性が伸びたことによるものであると示唆している。英国における経済条件は複雑であり、この帝国や外国の政策をめぐる諸課題とも結びついている。明らかであるのは、労働者と経営者の間の劣悪な労働関係についての、非公式、公式な参加に関する課題である (Townsend *et al*, 2013)。参加、大規模な製造業におけるグローバルな競争の役割、私的な個人にとっての公共財と利得の関係を理解することが、この時に、経済政策とマクロな政策のなかで探求されていたのである (Middleton, 2011)。同じ時、クラウザー報告 (1959) が刊行された。この報告は、すべての年齢集団の40%が公的な試験を受け、それゆえ、異なったアイデンティティと人生の物語への機会を得ることを可能にすることによって、教育制度への参加を高めようとするものであった (Goodson, 2012)。ロビンズ報告 (1963) は、引き続き参加的アプローチを取り、病理学的に「労働者階級」の生徒は権力的立場を取るのにふさわしくないとするのではなく、すべての生徒の潜在能力の開発に焦点を当てるものであった。中央政府は、学校審議会 (Schools Council, 1964) を立ち上げることで、参加を促していた。政府は、中間組織に貢献するため、そして下から上、トップダウンの知識の産出と交換を請け負う役割を果たすために、学校審議会 (1964) を必要としたのである。学校審議会は、専門的な教育関係者によって構成されていた。そのことは、教育改革のあらゆる側面における完全な参加を可能にし、知識の異なった形態が議論され、暫定的合意を補強するための俎上に乗せられたのである。回状 10.65 (DES, 1965) は、すべての者のための単線型の総合制教育制度によって、知性のタイプによる分離を終わらせるための戦略を探求しようとしたのである (Taysum, 2013)。

プラウデン報告 (DES, 1967) は、分離を終わらせるための義務的な総合制教育の戦略を

もたらした。プラウデン報告は、「知性のタイプ」の論点が無意味で不適切なものであるとし、「すべての者のための教育」の原理に支えられたプラウデンの教師アイデンティティを発展させることに焦点をあてている (Ball, 2004; Katsuno, 2012)。このプラウデンのアイデンティティは、より長い歴史を持ち、子どもたちはいかにして学ぶのか (Newsome Report, 1963)、思いやり、たしなみといった美德をどのように発達させるのかということについての本質的／教育的な (nurture) 議論、そして、善き人生を生きるとはどういうことか (Peters, 1974) についての考えに焦点を当てた問いに取り組んできた、教師訓練によって維持される。勇気、何かを為すことを決意すること、忍耐力など、理解、機知、判断力、節制を含む天分もまた、発達させられなければならなかった (Roth, 2010)。ロス (Roth, 2010) は、幸運の賜物は相続されうるものであることを明らかにしている。それは、ブルデュー (Bourdieu, 2000) が資本と称したものであり、権力、名誉、富、健康が含まれる。「すべての者のための教育」のアプローチは、ある種の機会の格差に取り組むものである (Carter and Welner, 2013)。それは、生徒らが幸運の賜物を持っていてもいなくても、生じる。プラウデン報告 (1967, p.495) はまた、子どもたちのための教育の目的は、以下のことを準備するためのものであると述べていた。

すべての成員を気にかけること。若者と同様に高齢者にも、才能に恵まれたものと同様に障害を持つものにも、規律的なものと同様に逸脱者にも。そして、このことは、活気があり、誠実で、寛容な環境を作り出すだろう。恐るべきは、物質的な富の追求に過剰に独占されており、少数者に対して余りにも敵対的であり、多数意見が支配的であり、それらの価値があまりにも不確実であるような環境である。

子どもたちのための教育のこれらの価値は、ロス (2010) と関連している。彼は、子どもたちの天分と潜在的可能性を実現させるという強い必要性があるが、しかしこの必要性は倫理的な枠組みと善意のなかで実現されるべきであると論じている。

学びが教師と生徒の日々の生活に対してより意味のあるものとなるために、「すべての者のための教育」の目的は、カリキュラムと教授法のなかにこれらの側面を含んでいなければならなかった。生徒たちは、彼らが教わるものの意味をより容易く理解できるようになるだろう (Sleeter, 2005; Gandin and Apple, 2002; Freire, 1972)。

「包摂の戦略」を通じて実現されるコミュニティ参加の発展は、慎重な制度研究が、総合主義的理想と「すべての者のための教育」をともなう前進することに対して、ためらいがちに異議を申し立てていたプラウデン報告において、もっとも盛んに議論されたようである。1958年から1974年にかけて、控えめな経済発展の時期であったイングランドでは、フランス、ドイツ、そして日本に追いつこうとしており (Broadberry and Craft, 2003)、教育の過程と実践への参加はかなり高まり、その目的はより平等主義的な社会を目指すものであった。中央政府は、教育改革の実施を、地方教育当局へと分権化した。それは、中央政

府と教育施設の間組織として機能するものであった。プラウデン報告とそれに関連する教育改革は、制度研究、学習理論、その専門的判断力が価値づけられ改革に貢献することができる教育の専門的職能の開発によって特徴づけられていた。ボール (Ball, 2007) は、社会的アイデンティティと外的なふるまいは個人的アイデンティティ、そして個人的価値と主義と密接に統合されていると述べていた。緊張が存在するところでは、それらは参加的システムの内部で、誠実さや寛容と結びついているような鍵的な原則を求めめる文化的な調整を見出そうとする努力のなかで、協調的に解決されうる (プラウデン報告, 1967)。そこには、地方当局が「暖かい雰囲気」とは表現できないような専門的な基準と実践に支えられる支援的アプローチにおいて助言を与えるような、知識に対するボトムアップのアプローチが存在していた (Wood, 2013)。こうして、この事例においては、国家・参加・知識の理論は、経済成長は知識の民主化をともなつた、人びとと国家の間のより参加的な過程と実践と関係があるということを明らかにした。しかしながら、このとき、労働者と経営者の間の労働関係はよいものではなかった。おそらく、存立可能で「大局的な見通し」、グローバルに見通すような文化的経済的条件と批判的に連動するような、過程と実践における参加の用語において、重要な教訓が学ばれる必要がある。ここでは、私は、ブルックスとノーモア (Brooks and Normore, 2010) のグローバルの定義を使用する。それは、短期的、長期的の両方の決定についての、グローバルな、そしてローカルな影響力の統合である。こうして、批判的思考のスキルを発展させることは、自己の利益と社会の利益の均衡を取るような過程と実践への責任ある参加に関わるとき、重要なものとなる。

### 経済不況の責任は誰にあるのか？

1970年代後半、原油価格の高騰は英国経済に衝撃を与えた。以前にも述べたように、マクロ経済とミクロ経済の複雑さは、この短い論文のなかでは探求することはできない。しかしながら、主たる問いはなされる必要がある。それは、原油価格のような国家の統制を超えた条件によって引き起こされる経済的な変化が、どの程度カリキュラムや教育改革を決定づけるのかということである。しかしながら、この問いは、今、取り組まれようとしている。1976年、イングランドの経済成長の停滞への答えは、政府の人びとが責を負わねばならないというものであった。人びとの教育は、変化する経済状況に対して労働者を対応させることには不十分であったと告発された。しかしながら、有権者でありながら教育を受けていないとして人びとを咎めることは、政治的自殺であると考えられた。こうして、教師が、全国規模の教育制度の失敗の責を負わされることになった。この攻撃は、1976年に刊行された『黒書』と呼ばれるものの一連のパンフレットを通してなされた (Ball, 2006)。『黒書』は、教師らが、伝統的な価値や美德を蝕んでいるとして、さらに、労働者階級を、責任ある、そして成功的な労働力に教育できていないとして、告発した。平等主義と参加のボトムアップのアプローチは階層的な権威に置き換えられ、規律と統制に特徴付けられてしまった。階層的アプローチを発展させるようなテキストとしての政策は、ヘゲモニー

的なメカニズムと統制を永続させるような特定のヘゲモニー的な声を定着させた。これらのメカニズムと統制は、人的資本を測るものであった。人的資本は、資本／労働関係を明らかにするために、英語と数学における能力に対して測られる（Bertaux and Bertaux-Wiame, 1981）。カリキュラムの削減は、英語と数学の学習を強調するラスキン・カレッジでのキャラハンの演説によって支持された。テイサム（Taysum, 2012）は、ますます蓄積されていた学習理論のエビデンスは、それらがカリキュラムの削減を裏付けるものではないという理由で取り上げられなかったと論じている。さらに、総合制主義の批判のエビデンスは聞き入れられなかった。というのも、それは完全な市民的関与を否定するからである。カリキュラムの削減は、教師と労働者を主要教科において訓練し続けるものであった。多様で変化しつつあるグローバルな文化的、経済的文脈における相互的な諸権利、そして政治的合意の複雑さへの機会、否定されたのである（Faulkes, 1998）。

労働市場に対する学校教育と人的資本の直線的アプローチは、学習理論を裏付けるものではなく、それから発生したのではないし、またそれ以前に機能していたものに基づくものでもない。1988年、保守党政権は1988年ナショナル・カリキュラムを実施した（DES, 1988）。それは、中央政府による学級内でのカリキュラムにおける知識の統制であった。この教育改革は、国家の人的資本の蓄積を測定することができるような教育の資格の形態で、教育の成果を高めることをねらいとしていた。教育は、消費者としての親が彼らの子どもが利用すべき学校を選択するような市場における商品となった。アーノット他（Arnot *et al*, 2001）は、異なった社会集団及び民族集団出身の若い男女は、一連の異なった選択に直面することになると論じている。その結果、選択のレトリックを伴った市場の諸力による、分離の形態がもたらされた。現実的な言い方をすれば、労働者階級の家族は、公表される学校の成果の番付のトップに実際になるような、高度な実績を上げるような学校の通学区に家を買うことはできない（Taysum, 2012）。能力と能力主義の概念は、それゆえ、成功的な学歴を決定する最も重要な要因である幸運の賜物（Roth, 2010）と資本（Bourdieu, 2000）によって掘り崩されたのである。この機会の格差は拡大してきた（Carter and Welner, 2013）。

新自由主義のアジェンダの一部として、学校は番付における彼らの位置を管理するために、公式、非公式に、選抜の戦略に従事しようと、ボール（2004）は断定している。番付で高い位置を獲得することで、学校は、一般中等教育修了資格試験（GCSE）で良い成績を取りそうな質のよい生徒を選抜することができるようになる。ウィッティ（Whitty, 2008）は、教育の商品化の新自由主義的アジェンダは、1992年白書（DES, 1992）になおいつそう埋め込まれていたと論じている。この白書は、自律的学校運営（LMS）を通じて、地方当局の権限を減じるため、より多くの予算を地方当局から奪うことをねらいとしていた。その目的は、組織を再構成すること、そして地方教育当局によってもたらされていた中間組織を通じてなされる統制のアカウントビリティから、独立的な国庫補助学校（GMS）のガバナンスのアカウントビリティへと移すことであった。しかしながら、政府は、それ自体をいかなる種類のアカウタビリティからも免除させながら、基準を統制する必要がある



た。その解答は、1992年教育(学校)法(DES, 1992)であった。そこでは、教育水準局(Ofsted)が設立されることとなった。Ofstedは、労働市場における人的資本に対して求められる資格と結びついた諸基準に基づいて初等中等学校を視察する、独立団体である(Chitty, 2004)。実際のところ、自律的学校運営は、校長と無給の学校評議会(governing bodies)が学校における基準に対して責任をもつという、保守党中央政府の「分離主義の戦略」であった。校長と学校は、地方教育当局の支援、助言及び専門性から切り離されたのである。その支援、助言、専門性は、学校について、卓越しているものから不十分なものに至る範囲で評価を下すOfstedに置き換えられた。しかしながら、Ofstedは、不十分であると見なされた部類の子どもたちのために、どのように優れた授業をするのかなどについて、助言や支援、実演などを行うことはなかった(Ofsted, 2013)。

こうして、『黒書』からは、国家・参加・知識の理論は、経済赤字は人びとと国家の間の参加の過程と実践を減じることにつながるということを明らかにしたと論じ得ることができよう。これが、市民的関与のおそれ、あるいは、労働者と経営者の間の労働関係の悪化を防ぐために市民的関与を制限しようとする力のどちらに起因するののかということについては(Townsend *et al*, 2013)、この論文の関心を超えるものである。しかしながら、結論とし得るのは、より高いレベルでの達成をねらいとするすべての者のための総合制教育は、近年、PISAの番付の上位であるフィンランドで見られるような学校間の差異の少なさ(MoE Finland, 2009)が、分離主義的アプローチに取って代わってきたということである。分離主義の戦略は、市場力と教育の商品化によって操作される教育過程と実践を通じたものであった。教育の専門家や有識者は、この教育改革には関係なく、カリキュラムや教授法の発展の共同構成への解釈的アプローチとも関係ないものであった。それよりは、Ofstedは、学校については実証主義的に是非の判断を行い、1976年以前の「ブラウデンのアイデンティティ」を発展させる際、地方教育当局と学校審議会が行ったような進歩的で発展的な助言などは行わなかった。1976年、『黒書』は、『黒書』をもって、「すべての者のための教育」を糾弾した。さらに、財政赤字は、世界経済の複雑なマクロ経済とミクロ経済ではなく、教師の所為にされた。非参加的アプローチ(Habermas, 1979)が導入され、カリキュラムが削減された。それは知識の民主化を促進するものではなかった(Delanty, 2001)。

ハッチャー(Hatcher, 1998)は、カリキュラムの削減と人的資本論が、1997年の新労働党政権が継続させたアジェンダを用意したと論じている。しかしながら、教育改革における参加は、教育の商品化を支持するような、産業と商業の領域の新しいグループの登場を目の当たりにすることになった。

### イングランドの教育政策 1997～2013年：金融危機と国家財政赤字

1997年、新労働党は1997年教育法をもって、教育改革法(1988)のアジェンダを継続した。それは、到達水準とターゲットを発展させることをねらいとしたものであった(Taysum, 2012)。Ofstedの主席査察官クリス・ウッドヘッドは、教育の到達度の低さと経済的地位の

低さの間には関係があることを明らかにしている (Arnott and Miles, 2005)。新労働党は、労働力の改革とアカデミーの導入によって、水準を上げることに取り組んだ (Gordon and Broadhead, 2007)。労働者階級の子どもたちが、より多くの資格と社会移動の可能性を得ることができるようになるため、アカデミーは経済的に剥奪されている地域に作られることになった。この戦略は、教育法 (2004) 及び子ども法 (2004)、「どの子どもも大切に (Every Child Matters)」のアジェンダによって支えられるものであった。この「どの子どもも大切に」は、子どもたちのための 5 つのねらいを並べている。すなわち、健康であること、安全であること、楽しみ目的を達成すること、積極的な貢献をすること、経済的に安寧を達成すること、である (教育法, 2004)。これらのねらいは、2010 年までに行われた、子どものためのサービスと拡大学校に対するシステム全体の関与に埋め込まれている (Gordon and Broadhead, 2007)。この戦略は、システム全体に統一性をもたらしたものであった。というのも、サービスを切り離し、コミュニケーションのネットワークのない個別の孤立した単位にしてしまうことは、コミュニティを再生し、不利な立場を克服することを促進するものではないと認識されていたからである。テイサム (Taysum, 2012) は、拡大学校のある無党派的な評価が、諸個人と家族の関係が改善され、彼らの向上心と自身が高まり、学ぶことが人生の物語に影響を与え、それを変えうる潜在的 가능성이改善されたということを明らかにしたということを報告している (Goodson, 2012)。

テイサム (Taysum, 2012) はまた、継続教育及び訓練法 (2007) が産業の場における雇用、第三セクター、高等教育機関への道を拓く鍵であることを報告した。しかしながら、同時に、教育への企業のアプローチも発展した (Haas and Fischman, 2009)。ボール (Ball, 2009) は、プライスウォーターハウゼンズ (PWC)、デロイト&トウシュ、アーンスト&ヤング、KPMG、マッキンゼー、ヘイグループ、PKF のようなビジネス及び私的なコンサルタントが、作成を委託された報告書を通じて、制度や知識に対する学校改善の戦略を伝えるために、私的企業が達成すべき基準を作成しはじめていると論じている。民間の会社は、労働者の改造を含めたターゲットを達成するために、階層的なトップダウンの方法で取り組んでいた (Gunter and Forrester, 2009)。もし諸機関が中央政府のターゲットを達成することができなかったならば、コンサルタントはより多くの仕事を、より多くの利潤を得たであろう。ボール (2009) は、教育スキル省はこれらのコンサルタントに 22,000,000 ポンドを費やしており、契約の 25% は、非参加的な方法に与えられた。というのも、それらは入札されるものではなかったからである。このコンサルタントは、1964 年に設立された学校審議会が有していたような基準と能力を発展させるために、政策立案者、教育の主導する人びと、そして教育専門家と一体的に協働するものではなかった。新労働党は、『黒書』、1988 年教育改革法、「プラウデンのアイデンティティ」の病理化のアジェンダを継承し続けている。政策の記憶のこの概念は、発展させられなかった。そして、過去に機能していたものは、現在機能しているものが何であるのかということを示すものではない (Hodgson and Spours, 2006)。政策過程への参加は、読み書きの時間や数の時間のような教育政策の「伝え方の指

導 (instructon to deliver)」を強制的に伴うものであった (Taysum, 2012)。マイケル・バーバーによって引き合いに出されたこの戦略は、社会的排除局からウイドネス (訳注：英国の地名) の 11 歳の子どもの頭の内部まで、伝達の連鎖を作ろうというものであった (Bang *et al.*, 2011)。

時間の尺度に関しては、教育改革への完全な参加に携わろうとすることに問題があるということに注意することは重要である。完全な参加は促進されるのにより時間がかかり、政府は彼らが再選されること、有権者が結果を求めることに焦点を当て続ける必要がある。ここに一つの皮肉がある。というのも、長期的でありうるような政党マニフェストを考究する際、有権者が市民的に関わることができるように、国家と参加の理論を理解することができるように、そして、有権者として真面目に責任を果たすように教育することは、価値に関わり、そして狭いカリキュラムではない教育制度を必要とするからである。ここで、価値とは、プラウデンのアイデンティティ (Ball, 2004; Katsuno, 2012) と連動するような、美德 (Peters, 1974)、才能、可能性、善き意志を伴った幸運の賜物 (Roth, 2010) を含むものである。しかしながら、もし有権者が、しばしば財政的あるいは文化的なインセンティブに対して付与されるような短期的で性急な解決策に引きつけられるならば、これらの種類の特質は発展させられることはできない。こうしたインセンティブは、イングランドを経済成長と財政黒字を伴った資本力のある国家にするため、労働力のための人的資本の開発と密接に結びつけられているかもしれない。しかしながら、短期的な教育改革は、おそらく、力量を構築するための長期的なリーダーシップを妨げる (Wei *et al.*, 2009)。

新労働党の戦略の一部として、長期的な力量構築の教育改革、すなわち「ロンドン・チャレンジ」が 2003 年に開始した。この戦略は、(訳注：教育スキル省の) 大臣であったエステル・モリスによって始められたものである。モリスは、ロンドン市学校教育の担当大臣であり、現在は影の内閣の教育大臣であるスティーブン・ツイッグ、そしてロンドンの学校教育における低学力に取り組むためのロンドン市学校教育長官であったティム・ブリッグハウスとともにこれに取り組んだ。Ofsted の報告書 (2010) は、成功している学校の校長が低学力問題のターゲットとなっている学校の校長を指導するような、ロンドン市リーダーシップ戦略からの支援を戦略的に発展させる条件を作り出したということを明らかにしている。指導者は、理想的発話が生じるところに注意深く配置された (Habermas, 1979)。参加は学校間、そして学校群における鍵であった。そして、教師は、彼らの学校の子どもたちだけではなく、ロンドンのすべての子どもに関わることになった。その報告書は、「ロンドン・チャレンジ」がロンドンの初等中等学校の生徒の成果が全国よりも早いペースで改善されたことを明らかにしていた。この戦略は、急速な進歩とコミュニティの再生の必要に対する取組みの両方を可能にした優れたリーダーシップのシステムによって促進された、素晴らしい参加のネットワークによって太鼓判を押された。

しかしながら、この「ロンドン・チャレンジ」は、2010 年の新たな保守・自由の連立政権の樹立によって、早々に終了してしまった。連立政権はその教育政策を 1979 年～1997 年

の保守党政権のそれと、1997年～2010年の新労働党の教育政策に基づいて構築しつづけようとしたが、そこには明らかな違いがあった。新労働党政権が、機会の格差に取り組むために社会的経済的に低位の地域にアカデミーを建設したところに (Carter and Welner, 2013)、連立政権はイングランドのすべての学校をアカデミー化するというアジェンダを通じて突っ走りはじめた。現段階では、アカデミー化が、2008年の金融危機によって引き起こされた深刻な財政赤字にどのように向き合っているのかは明らかではない。

アカデミー化は、Ofstedによって「優れている」と評価された学校から始められた。水準を上げるという観点から、これらの学校がアカデミー化することによって何を得的のかは明らかではない。さらに、ガンター (Gunter, 2010) は、公立学校の73%がGCSEあるいは他の試験でA\*～C相当の成績を達成しているが、一方でアカデミーの49%しかGCSEあるいは他の試験でA\*～C相当の成績を達成していないということを明らかにしている。公立学校をアカデミーに転化させる戦略は、それゆえ、成績を改善することに基づいたものではないのである。アカデミー化への重要なインセンティブであるのは、経済的なものである。ブリストル・ポリティクス (Bristol Politics, 2011) は、財政赤字にある学校は、もしそれらがアカデミー化した場合に得られる、年400,000ポンドの追加予算がインセンティブになっているということを明らかにしている。つまり、学校に対する公的支出は、アカデミー化のアジェンダに伴って、増加したのである。学校がアカデミー化しようとする財政上のインセンティブは、重要なものであった。しかしながら、新自由主義の長期的な目的が公的支出の削減にあり、それを増加させることではないならば、何故政府は学校がアカデミー化することを望むのかということについて、考察されなければならない。おそらく、学校をアカデミー化することは、学校統制を学校のガバナンスへ転換させようとするアカデミーの個別化を通じ新自由主義の実践を促進することによる、国家が支持する新自由主義のプロセスなのであろう。それぞれのアカデミー校は、教育大臣と個別に、総合制学校の法制には含まれないこと、そして議会に対してほとんどアカウントビリティを果たす必要がないというような、7年の契約を結ぶ (Pring, 2012)。それゆえ、アカデミー化は「分離主義の戦略」なのである。

アカデミー化の道は、それゆえ、透明性を妨げ、そして、アカデミーを教育市場における企業のように運営することを促進する (Ball, 2011)。このような方法に見られる新自由主義は、自身を国家とともに教育市場に参加するものとして肯定し、そうすることによって、政府に対してアカウントビリティを果たす公共サービスをガバナンスのシステムを通じて操作される民間企業へと転換する新自由主義を肯定するのである (Ball, 2011)。ガバナンスの諸システムは、ボランティアの学校評議員会議 (Boards of Governors) を通じて調整される。アカデミーは、生徒の成績について示すデータを自ら作成し、それらを管理システムに報告する。このデータと、試験という形態での成果は、基準と Ofsted の枠組みに照らして測定される。ここでの危険性は、アカデミーの上級管理者チーム (Senior Management Teams) が、学習と教授に対してチェックリスト式の方法論を用いることで、影の Ofsted のように

なりかねないということである (Wood, 2013)。教師は、彼らが天職として教えることを命じられたときに聞えた価値観や「内なる声」(Katsuno, 2012) に従うことができない。その代わり、彼らは成績管理の外的な現実に対応する必要がある。これが、勝野が「分離主義の戦略」と称するものである。そこでは、教師の内的、外的なアイデンティティは、互いに競合する。この競合は、一方では、外的なふるまいを通じて明らかにされるようなチェックリスト式成績管理の競争的アプローチ、そしてもう一方では、「すべての者のための教育」への尽力を伴った価値と原則のアプローチの間で生ずる。学校間でも、分離主義の戦略が現れている。例えば、一方のコーナーには、Ofsted の長が模範となる校長 (headteacher to do) と呼んだサー・マイケル・ウィルショウのように、生徒のために闘う校長がおり (Rustin, 2011)、一方では、「ロンドン・チャレンジ」の発足のときのように、すべての子どものために協働する校長がおり、そこにも緊張がある。

新自由主義と教育の商品化は、アカデミーが互いに連鎖的に支えあうように働くことを奨励するが、この連鎖を超えたよい実践の交換は奨励されていない。しかしながら、以前に見られたように、「ロンドン・チャレンジ」は、学校が資源を分かち合うようなネットワークのなかで協働し、専門家のディスコースに従うことを促進していた。このエビデンスは、2010 年に Ofsted によって作成された報告書のなかに見出される。Ofsted は、アカデミーになった「ロンドン・チャレンジ」の 24 校のうちの 6 校を調査し、そのうちの 5 校に、「それらがかつて享受していた支援のネットワークから切り離される」という変化が起こったことを見出している。

Ofsted (2010) は、後にアカデミー化することになる、「ロンドン・チャレンジ」への参加者であった校長らは、改善がなされたのは、教授と学習の質、児童の進歩を追跡するためにデータをよりよく用いたこと、個々の児童への時宜を得た介入、そして「ロンドン・チャレンジ」の戦略によって主導されたカリキュラムへのより柔軟なアプローチによるものであり、アカデミー化したことによるものではないと考えていることを認めている。しかし、教育大臣は、アカデミーへの転換が、学校を改善するための「特効薬」であると主張している (Ofsted, 2010)。

その環境は、「すべての者のための教育」というイデオロギーをもった総合制学校を支援するものではない。それは、おそらく、1976 年『黒書』で「すべての者のための教育」を病理化したことの繰り返しである。プリング (Pring, 2012) は、すべての新しい学校がアカデミーかフリースクールでなければならないということ、そして、コミュニティが新しい学校を必要であるかどうかにかかわらず、それらが設立されることができると論じている。大規模な寄付者や実業団体は、親のグループ、宗教団体、他の学校や大学といっしょに、これらの学校を設立することができる。そこでは境界は曖昧なものである。というのも、プリング (Pring, 2012) は、授業料のかかる独立学校は、「フリースクール」の身分へと転換することができ、アカデミーと同様に、教育大臣と同じ契約を結ぶことができると論じているからである。こうして、以前は私立学校であったものは、私立学校の親たちが授業

料を払うことが難しくなったときに、同時に国家の助成を得ることができるのである。私立学校はまた、国庫補助学校がその助成を打ち切られるのと同時に、公的に助成されている。最初の24校の「フリースクール」のうち5校が、独立学校から転換したものである。プリング (Pring, 2012, p. 156) は述べる。

自由民主党のスポークスマンであるニック・ギブは、彼の教育的見地から、授業料のかかる独立学校に対する演説のなかで、それらがアカデミーとして——「その独特のエトス、文化と考えを、授業料を払えない何万もの児童に広げつつ——より貧しい児童を助ける使命を果たすことができる (と述べている)。

教育の商品化 (Ball, 2004) は、地方当局のネットワーク、そして「ロンドン・チャレンジ」のネットワークを含めて、相互に頼りあうような要素をなくしてきた。透明で、個人への権利付与を伴った「すべての者のための法制」の下にある組織をもつ首尾一貫したシステムは、破壊されてきたのである。おそらく、地方当局はトラストに取って代わられた。しかしながら、これらは、教育における買い取りビジネスであり、企業的な金融システムと同じ原理に基づいて、利潤と仕事を得られるような発展的な連鎖なのである (Pring, 2012)。学習と教授のモデルの著作権を得ることは、個々の学校、そして学校群に競争上の有利さをもたらす (Glatter, 2010)。これは、教育改革を、「大きな社会」に対する完全な市民的関与のための「すべての者のための教育」という道徳的な規範からかけ離れたものにした。入学に関する政策、排除に関する政策、そして特別教育ニーズの政策といっしょに、教育機関は、社会移動と社会正義への影響を損ないながら、特権的な生徒に対しエリート教育を行うことが可能なのである。

国家の理論に関しては、新自由主義のアジェンダは、原理、主義、あるいは公共財ではなく、利潤という形での富に支えられる (Ball, 2011)。ボールは、教育の民営化は、財政赤字への一つの対応であると続けている。それは、教育政策をよりお金をかけないというテキスト通りに、そしてディスコース通りに実行する方法なのである。安価な教育は公共支出を削減し、それゆえ、それに助成するための課税のレベルを下げる。さらに、もし学校が民営化し、「利潤を追求する」ならば、それらは、納税者のお金を使うことができる政府の助成金を受けることができ、そして、「利潤を追求する企業」としての学校は、再び課税されうるのだ。ボール (Ball, 2011) は、教育政策研究のほとんどにおいて、概して、お金のことは言及されない。そして、学校の民営化は、教育システムに忍び寄っているという、重要な指摘を行っている。ボールが述べているように (2011, p. 32)、成績のよくないこれらの学校は、政府によって成績の悪い学校として特定されている。そして、それらの学校は、

つまみ出され、入札にかけられ、そして、外部委託の手段によって民間の供給者の競争にさらされる——メタヘテラルキーへの動き ... 本当のところはそれは、徐々に

「校長と代理人に結びついたカスケード型の契約と考えられる」ような、ガバナンスそれ自体とサービスの諸関係の両方の脱凝集と個別化である ... 公益における専門性の働きが、教育者と顧客、被雇用者の間の商業的關係に取って代わられてしまうような社会契約である。

これは、フーコー (Foucault, 1979) が、連鎖に契約的に関わるような、孤立しながらも法律を遵守するような行為者と称したものである (Ball, 2011)。「分離主義の戦略」としての国家と個人との関係は、個々の教師が「分離主義の戦略」としての自分自身と結ぶ関係を映し出している (Katsuno, 2012)。これは、局所的な特定の学校の子どもたちの水準を上げるのではなく、その地域のすべての子どもたちの水準を上げることに伴いながら、相互に支援しあうような管理運営者 (leader) たちのネットワークとは対極にあるものである (Earley *et al*, 2011)。このような戦略は、学校間に最低限の格差しかないような、すべての者の成功を称揚するものではない (MoE Finland, 2009)。ボールは、リオタール (Lyotard, 1984) が、これが解放の大きな物語とは対立するものとしての利潤の最適化であること、そして問いが「これは真実か？」や「これは正義か？」というものから「これは役に立つのか？売れるか？ 効率的か？」というものへ変わったということを示唆していたという、重要な指摘をおこなっている (Ball, 2013, p. 33)。グライス (Grice, 2013) は、保守党が、もし次の選挙で勝ったならば、民間企業に利潤を求めて学校経営することに可能にする計画をしていると論じている<sup>(注2)</sup>。2008年の緊急危機以来の深刻な世界規模の財政赤字に際して、学校に対する長期的な公共支出は、世界的に削減されている。こうして、当初は、各アカデミーがより多くの資金を得ることに動機づけられたアカデミー化を通じてなされた「分離主義の戦略」は、学校の民営化と「利潤を追求する」<sup>(注3)</sup> ための運営を伴いつつ、長期的にかなり公共支出を削減することになる。このことは、新自由主義のアジェンダに、それ自体をさらに肯定させることになるだろう。このことの批判として、もし授業料のかかる私立学校が、民営化し「利潤を追求する」公立学校が VAT を払うのに、20%の付加価値税 (VAT) を払わないならば、緊張が生じるだろう。このことは、特に、もし「利潤を追求する」学校が、納税者によって助成されるのであれば、問題視される必要がある。

## 結論

結論として、この論文は、ボール (Ball, 2004; 2011)、ハーバーマス (Habermas, 1979)、ロス (Roth, 2010)、ブルデュー (Bourdieu, 2000)、そしてフーコー (Foucault, 1979) に依拠して、国家・参加・知識の理論を発展させてきた。この理論は、経済成長あるいは財政赤字の見地から、現在の経済的条件を探求する。これらは、政策過程と実践への参加のレベル、そして教育改革のなかで生み出され、交換され、それに含まれる異なった種類の知識をもって、考究される。そして、この論文は、1944年から1978年のイングランドの教育改革を検証し、二つの鍵となる政策の時期を特定した。最初は、平等主義教育改革のアジェ

ンダが、「すべての者のための教育」の戦略と、中間組織を通じて上から下、ボトムアップの知識の交換によって支えられていることが明らかにされた 1944 年から 1978 年である。この中間組織は、暫定的な合意にいたらしめようと試みる完全な参加と知識を促進する、地方教育当局と学校審議会によって構成されていた。この社会的アイデンティティは、個人的アイデンティティと密接につながっており、それは「プラウデンのアイデンティティ」と称されうるものであった (Ball, 2004; Katsuno, 2012)。

第二の時期は、教育改革が新自由主義に規定される市場メカニズムのなかで働く教育の商品化のアジェンダへと転換した、1979 年から 2013 年である。ここでは、そのアジェンダは、「分離主義の戦略」における法制に順応しようとする見地から、行為者及び彼らと国家との関係を個人化するものである (Katsuno, 2012)。人格的で、コミュニティを支持する価値と主義は、教育専門家にほとんど反応する間を与えないような「魔法の弾丸」として動作する急速な改革によって、競争、操作可能性、チェックリストに取って代わられた。絶えず「キャッチアップ」を言い立てる政府の改革においては、彼らの発展を積極的に促そうとする時間も機会もほとんどない (Wood, 2013)。その成果は、労働市場のための人的資本の開発であり、個人、市場、国家の関係強化する。国家・参加・知識の理論を通じてこのことを読むならば、そこには、統制からアカウンタビリティを離し、参加の過程と実践を制限するような成績管理の構造と供給者をともなった、統制からガバナンスのシステムへの転換がある。階層的なトップダウンのアプローチは、教育改革のための知識の産出と知識の伝達を統制する。公共管理の方法は、ターゲット設定の強調から市場メカニズムの導入という結果にわたる。それはすべて、新自由主義のアジェンダを肯定する個々の教育供給者の民営化に至る道である。グライス (Grice, 2013) は、保守党が、もし次の選挙で勝ったならば、民間企業に利潤を求めて学校経営することに可能にする計画をしていると論じている。2008 年の緊急危機以来の深刻な世界規模の財政赤字に際して、学校に対する長期的な公共支出は、世界的に削減されている。こうして、当初は、各アカデミーがより多くの資金を得ることに動機づけられたアカデミー化を通じてなされた「分離主義の戦略」は、学校の民営化と「利潤を追求する」ための運営を伴いつつ、長期的にかなり公共支出を削減することになる。このことは、新自由主義のアジェンダに、それ自体をさらに肯定させることになるだろう。このことの批判として、もし授業料のかかる私立学校が、民営化し「利潤を追求する」公立学校が VAT を払うのに、20%の付加価値税 (VAT) を払わないならば、緊張が生じるだろう。このことは、特に、もし「利潤を追求する」学校が、納税者によって助成されるのであれば、問題視される必要がある。

結論は、政治的イデオロギー、経済的条件、認識、国家成員の多様性への認識の欠落、知識の産出、交換、伝達の異なった形態における劇的な転換に特徴付けられ、風景が政治的に変容してきたことを明らかにする。「包摂の戦略」と「すべての者のための教育」においては、完全な参加と知識の共有のための時間と機会がある。「分離主義の戦略」においては、教育改革において参加のための時間と機会はほとんどなく、知識は、エビデンスや、



相談に対する反応を聞くことのない、トップダウンのアプローチのなかで伝達される (Pollock and James, 2012)。

この研究からは、二つの提案が生ずる。第一に、英国における教育改革を、このシンポジウムで提示されるアメリカ、韓国、日本の教育改革と比較し、また対照することによって、再検討することである。第二に、対抗的な統制とガバナンスのアジェンダに対して、経済的かつ文化的な持続可能性をもたらす可能性をもつであろう国家、参加、知識の産出、交換、統制の理論において、これらの分析がどのように将来的な教育改革を導くのかということを検討することである。

私とともに参加の論理を議論していただいたことに対し、デヴィッド・ペッター教授に謝意を述べたい。そして、私はこれらの理論を、ペッター教授と、「制度的な過程と実践への参加を行っている教師と生徒、管理運営者についての国際的な領域交差的な研究」を検証する研究チームとともに、発展させていくことを楽しみにしている。

(注 1) 私立学校は独立しており、マカロックは、私立学校と公立学校は、私立学校生の国民と公立学校生の国民の、「分離主義の戦略」を立法化したと論じている。

(注 2) 紙幅の関係で、「利潤を求めて」学校を経営する企業がどの程度公共善に配慮しているのかを論じることはできないが、アカデミーが資格のない教師を雇用することができることになるとはならないと言われていたことは重要である (BBC, 2013)。この論文ではこのことや、16~19歳の若年無業者 (NEET) を対象とした、バーチャル・スポーツ・アカデミーのようなバーチャル・アカデミーの役割について議論することは目的としていない。ここでは、喫緊の課題としてさらなる研究を託したい。

(注 3) 学校の民営化、特に、ジェームズ・トリーによって開発途上国で貸付金を資金として設立された私立学校についての論点は、さらなる研究が必要である (Ball, 2003)。ボールは、ひどい結果になり、貸付金を返済することができないケースがあることを論じている。これ問題をここで論じることは、この論文の目的ではない。

#### 参考文献

- Arnot, M., David, M. and Weiner, G. (2001) 'Gender and education policy Continuities, transformation and critical engagements', in. *Education Reforms and the State, Twenty -five years of Politics, Policy and Practice* eds. P. Robert and J. Furlong London: Routledge, Falmer Taylor and Francis Group.
- Arnot, M. and Miles, P. (2005). 'A reconstruction of the gender agenda: the contradictory gender dimensions in New Labour's educational and economic policy'. *Oxford Educational Review* 31 (1), pp.173-189.

- Ball, S. J. (2004), *The Routledge Falmer Reader in Sociology of Education*. London: Routledge.
- Ball, S. J. (2006), *Education Policy and Social Class*. London: Routledge.
- Ball, S. J. (2009). 'Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the 'competition state'', *Journal of Education Policy*, 24 (1), 83 - 99.
- Ball, S. (2013) *Global Policy Networks, Social Enterprise and Edu-business*. Kindle Edition: Routledge.
- Bangs, J., Macbeath, J., and Galton, M. (2011). *Reinventing Schools, Reforming Teaching. From political visions to classroom reality*. London: Routledge.
- Bertaux, D. & Bertaux-Wiame, I. (1981). 'Life stories in the bakers' trade'. In D. Bertaux (Ed.), *Biography and Society*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Bourdieu, P. (2000). *Pascalian Meditations*. Cambridge: Polity Press.
- Bristol Politics (2010). Cost of Academies Soaring. Available at: <http://bristolpolitics.wordpress.com/2011/07/27/cost-of-academies-soaring-says-bristol-councillor/> (accessed 27th October, 2011).
- Broadberry, S. and Craft, N. (2003) 'UK Productivity performance from 1950 to 1979: A restatement of Broadberry-Crafts View' in *Economic History Review*, (4) pp.718-735.
- Brooks, J., and Normore, A. (2010). 'Educational leadership and globalization: Literacy for a global perspective' in *Educational Policy: An Interdisciplinary Journal of Policy and Practice*, 24 (1), pp. 52-82.
- Carter and Welner (2013) *Closing the Opportunity Gap. What America must do to give every child an even chance*. New York: Oxford University Press.
- Chitty, C. (2004). *Education Policy in Britain*. New York: Palgrave Macmillan.
- Crowther Report (1959). *Report of the Central Advisory Council for Education (England): 15 to 18*, Volume 1. London: HMSO.
- Danaher, K. (1994) *50 Years is Enough*. South End Press: Boston.
- Delanty, G. (2001) *Challenging Knowledge The University in the Knowledge Society*. Buckingham: SRHE and Open University Press.
- Department of Education and Science (DES) (1965). *The Organisation of Secondary Education. Circular 10/65*. London: HMSO.
- Department of Education and Science (DES) (1967). *Plowden Report*. London: HMSO.
- Department for Education (DfE) (1988). Education Reform Act. London: HMSO.
- Department for Education (DfE) (1992) Education (Schools) Act. London: HMSO.
- Department for Education (DfE) (1992) Choice and Diversity: A new framework for schools Cm 2021 London: HMSO
- Department for Education and Employment (DfEE) (1997) *Excellence in Schools*. London: HMSO.

- Department of Education and Science (2004). Children Act 2004. (Every Child Matters). Available at: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga\\_20040031\\_en\\_1.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga_20040031_en_1.htm) (accessed July 2008).
- Department for Children, Schools and Families (2007). Further Education and Training Act. [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/ukpga\\_20070025\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/ukpga_20070025_en_1) (accessed July 2008).
- Earley, P. Nelson, R. Higham, R., Bubb, S., Porritt, V., and Coates, M. (2011) *Experiences of new headteachers in cities*. Nottingham: National College.
- Ministry of Education (1944) The 1944 Education Act. London: HMSO.
- Faulkes, K. (1998). *Citizenship in Modern Britain*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Foucault, (1979)
- Freire, P. (1972). *Pedagogy of the Oppressed*. Harmondsworth: Penguin.
- Gale, T. (2001). *Journal of Education Policy. Critical policy sociology: historiography, archaeology, and geneology as methods of policy analysis*, 16 (5), 379-393.
- Gandin, L. & Apple, M. (2002). 'Challenging neo-liberalism building a democracy: creating the citizen school in Porto Alegre Brazil' in *Journal of Education Policy*, 17(2), 259-279.
- Glatter, R. (1999) 'From Struggling to Juggling: Towards a Redefinition of the Field of Educational Leadership and Management' in *Educational Management, Administration and Leadership*, 27 (3), 253-266.
- Grice, (2013) Tory Plans for Firms to Run Schools for Profit. Independent. Available online at: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/exclusive-revealed--tory-plan-for-firms-to-run-schools-for-profit-8445066.html> (accessed 2nd July 2013).
- Goodson, I. (2012) *Developing Narrative Theory. Life Histories and Personal Representation*. Kindle Edition.
- Gordon, K. & Broadhead, P. (2007, April). *Every Child Matters and Teacher Education: A Universities Council for the Education of Teachers Position Paper*. London: Universities Council for the Education of Teachers.
- Gunter, H. & Forrester, G. (2009). 'School leadership and education policymaking in England'. *Policy Studies*, 30(5), 495-511.
- Haas, E. and Fischman, G. (2010) 'Nostalgia, Entrepreneurship, and Redemption: Understanding Prototypes in Higher Education' in *American Educational Research Journal* 47 (3) pp. 532 – 562.
- Habermas, J. (1979) *Communication and the Evolution of Society*. Beacon Press: Boston.
- Hatcher, R. (1998). 'Social justice and the politics of school effectiveness and improvement' in *Race, Ethnicity and Education*, 1 (2), 267-289.
- Heckmann, G. (2004) 'Six pedagogical measures and Socratic facilitation' In R. Saran and B. Neisser (eds), *Enquiring Minds*. Stoke-on-Trent: Trentham Books.
- Hill, R. (2012) *The Missing Middle: The Case for School Commissioners*. London: RSA.

- Hodgson, A. & Spours, K. (2006). 'An analytical framework for policy engagement : the contested case of 14-19 reforms in England' in *Journal of Education Policy*, 21(6), 679- 696.
- Kohlberg, L. (1981). 'Essays on Moral Development', Vol. I: *The philosophy of moral development*. San Francisco, CA: Harper & Row.
- Leal, F., and Saran, R. (2004) 'A Dialogue on the Socratic Dialogue, Act Two' in P. Shipley (ed) *Occasional Working Papers in Ethics and Critical Philosophy*, 3.
- Lyotard, J. (1984) *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge* (Vol.10). Manchester: Manchester University Press.
- Masaaki, (2012) 'Teachers' Professional Identities in an Era of Testing Accountability in Japan: The Case of Teachers in Low-Performing Schools' in *Education Research International* pp.1 – 8.
- Middleton, R. (2011) 'Macroeconomic policy in Britain between the wars' in *Economic History Review* 64 (1) pp. 1 – 31.
- Ministry of Education Finland (2009) *The Finnish Education System and PISA*. Helsinki: Helsinki University Print.
- Norwood Report (1943). *Board of Education, Curriculum and Examinations in Secondary Schools*. London: HMSO.
- Central Advisory Council for Education (ACE) (1963). Half our Future. *The Newsom Report*. London: HMSO (accessed July 2008).
- Ofsted Report (2010) London Challenge. Ofsted Available online at: [www.ofsted.gov.uk/publications/100192](http://www.ofsted.gov.uk/publications/100192) (accessed 27th June 2013).
- Ofsted (2012) Common Inspection Framework. Ofsted Available online at: [www.ofsted.gov.uk/publications/110070](http://www.ofsted.gov.uk/publications/110070) (accessed 27th June 2012)
- Ofsted, (2013) A show case of Good Practice across providers that Ofsted inspects or regulates. Available at: [www.ofsted.gov.uk/resources/londonchallenge](http://www.ofsted.gov.uk/resources/londonchallenge) Accessed 27th June 2013.
- Peters, R. (1974). *Ethics and Education*. London: Unwin University Books.
- Pollard, A. and James, M. (2012) Letter to Michael Gove. Available at: <http://www.bera.ac.uk/system/files/AP%20%2526%20MJ%20Letter%20to%20MG%20101011%20%28redacted%29.pdf> (accessed 2nd July 2013).
- Pring, R. (2012) *The Life and Death of Secondary Education for All*. London: Routledge.
- Robbins Report (1963). *Higher Education: report of the Committee on Higher Education*. Cmnd 2165. London: HMSO.
- Roth, K. (2010) 'Good Will: Cosmopolitan education as a site for deliberation' in *Education Philosophy and Theory* pp. 1 – 15.
- Rustin, S. (2011). The Guardian Saturday Interview: Mossbourne academy's Sir Michael Wishaw. <http://www.guardian.co.uk/theguardian/2011/sep/17/michael-wilshaw-interview/print> accessed 17th September 2011.

- Saran, R. (1973). *Policy-making in secondary education a case study*. London:Oxford: University Press.
- Sleeter, C. (2005). *Un-Standardizing Curriculum Multicultural Teaching in the Standards-Based Classroom*. New York: Teachers College Press.
- Taysum, A. (2012) 'A critical historiographical analysis of England's educational policies from 1944 to 2011' in *Italian Journal of Sociology of Education*. 10 (1) pp. 54- 87.
- Taysum, A. and Iqbal, M. (2012) 'What counts as meaningful and worthwhile policy analysis' in *Italian Journal of Sociology of Education*. 10 (1) pp. 11- 28.
- Taysum, A. (2013) 'Educational leaders' doctoral research that informed strategies to steer their organizations towards cultural alignment' *Educational Management, Administration and Leadership*. (Forthcoming).
- The Local Sweden's News in English (2013) Major Swedish free school firm to shut down. available online: <http://www.thelocal.se/48248/20130531/> (accessed 8th July 2013).
- Townsend, K., Wilkinson, A., Burgess, J. (2013) 'Filling the gaps: Patterns of formal and informal participation' in *Economic-Industrial Democracy* 32 (2) pp. 337-354.
- United Nations International Children's Fund (2007) *Child poverty in perspective: an overview of child well-being in rich countries*. Florence: The United Nations Children's Fund.
- Whitty, G. (2008). 'Twenty Years of Progress? English Educational Policy from 1988 to the Present'. *Educational Management, Administration and Leadership*. 36 (2), 165-184.
- Wilby, P (2013) Finland's education ambassador spreads the word. Guardian available online at <http://www.newsuk24.com/news/finland-s-education-ambassador-spreads-the-word> accessed (2nd July 2013).
- Wood, P. (2013) Slowing down the process of change. Available online: [http://www.youtube.com/watch?v=mHaVeIe61oM&feature=youtube\\_gdata\\_play](http://www.youtube.com/watch?v=mHaVeIe61oM&feature=youtube_gdata_play) (accessed 2nd July 2013).

# 教育のガバナンス改革を生きるということ： 学校における教員評価政策のエンアクトメント<sup>1</sup>

勝野正章

(東京大学大学院教育学研究科)

## はじめに

日本の教育改革について論じた小松 (2004) は「市民的公共性を基盤とした多様なアクターによる共同統治」(p. 5) の出現を論じている。もはや中央と地方の政府が政策決定を掌握するのではなく、企業、NPO、NGO、住民など多様な新しいステークホルダーが公共的問題の解決を目的として、政府とともに開かれたネットワークを形成しているとする見方である。この視点は、近年、学校教育において日常的に見られる事態を反映している。地域住民が学校施設・設備の維持、放課後の学習支援、登下校時の安全確保など、種々の学校支援活動を担うようになってきていることが、その一例である。この小松の視点は近年の教育ガバナンスに関する有益な記述的・分析的な概念であるが、ステークホルダー間の対等・平等性を含意しており、その点で規範的性格を帯びたものであるとも言える。

一方、大桃 (2004) は近年のガバナンス改革が内包する「新しい統制メカニズム」(p. 24) に注目する。大桃は「パートナーシップ型モデル」と「市場・選択型モデル」を区別し、そのいずれにおいても統制メカニズムが作動し得ると指摘する。すなわち、「市場・選択型モデル」では、スタンダードの設定と標準テストの実施によって、政府と市場が結びつき、従前にも増して効果的な教育統制が行われる可能性がある。また、「パートナーシップ型モデル」においては、ステークホルダー間のパートナーシップの不安定性、葛藤内包性に対処するため、国が「ローカル・ガバナンスのガバナンス」(p. 27) を行使する可能性に言及している。さらに、大桃は民間活力の導入が効率化や成果主義を促進することで「新たな統制メカニズム」を引き起こし得るとも指摘する。

新自由主義に基づく教育ガバナンス改革において作動する統制メカニズムを「中央権力独裁モデル」(p. 7) と定義し、これを従前優勢であった中央教育行政による統制メカニズムとは一線を画すものと分析するのは世取山 (2009) である。この定義の眼目は、教育政策が経済政策に対する従属の度を強めていることを示すことにある。経済的要請が教育政策の駆動力となり、「主人 — 代理人関係」(Perrow, 1986) が教育ガバナンスにおける権威構造のすべての関係に、上位から下位へと一貫して(行政権の最高部 — 中央教育行政 — 地

---

<sup>1</sup> Living through the Educational Governance Reform in Japan: The Enactment of Teacher Evaluation Policy in School からの日本語訳。あわせて原文(英語)の参照をお願いします。

方教育行政 — 学校組織 — 教師) 適用される。この関係の連鎖によって、代理人による主人の要求の実行が確実になされ得ると世取山は述べる。

大桃や世取山による教育のガバナンス改革に関する研究を受けとめるならば、統制メカニズムが実際にどのように作動しているのかを問う必要がある。本報告は、校長と教員による教員評価政策のエンアクトメント (enactment) を探求することにより、部分的ではあるが、この問いに迫ることを目的としている。近年の新しい政策パッケージの構成要素である教員評価政策のエンアクトメントの解明は、教育のガバナンス改革が内包する統制メカニズムのより深い理解に役立つであろう。

本報告では、スティーブン・ボール (Stephen Ball) の政策社会学 (Ball, 1990, 1994) を参照して、「エンアクトメント」<sup>2</sup>という用語を使用している。ボールは、あえて政策の実施 (implementation) ではなくエンアクトメントという概念を使用する意味について次のように述べている。「政策は、通常、何かをせよと命令することはない。政策は、何をするかを決定する際の可能な選択の幅が狭められたり、変更される環境、あるいは特定の目標や結果が設定される環境を作り出すのである」 (Ball, 1994, p. 19)。政策過程に対するこのアプローチは、校長と教員が具体的な政策を含む自らの環境を意味づけていることを強調する。イングランドの中等学校4校における事例研究に基づいて、ボール・マグアイア・ブラウン・ホスキンス (Ball, Maguire, Braun, Hoskins, 2011) は「学校におけるアクターの位置取りは様々であり、政策に対する位置もそれぞれに異なる」 (p. 625) と述べる。本報告で明らかにするように、評価の対象となることで教員の主体的行為能力 (agency) は制約され、教員の立場は受動的で実行者の (delivery) なものとなり、この過程を単なるトップダウン式統制と理解すべきではない。エンアクトメント・アプローチの採用によって、より微細な理解が可能になる。

ここで、教員評価政策のエンアクトメントの検証を行う前に、教育のガバナンス改革の経緯を略述して主題の文脈を明らかにしておく必要があるだろう。その際、「構造改革」の概念が理解のための有益な枠組みとなる。

### 教育のガバナンス改革

小泉純一郎首相 (首相在任期間: 2001年4月~2006年9月) は、「バブル経済」崩壊後の国家経済及び産業の再活性化を目的として、「構造改革」と称する包括的な社会改革を遂行した。アングロサクソン系国家及びヨーロッパ諸国の一部における新自由主義イデオロギーに根ざした類似の改革 (Clarke & Newman, 1997; Pollitt, 1990) と同様、日本の構造改革

<sup>2</sup> 【日本語訳のみの注】エンアクトメントについては、カール・ワイク (遠田雄志訳) 『組織化の社会心理学』 (第2版, 1997年) も参照。同書 (p. 169) には次の記述がある。「組織化にとってのイナクトメントは、自然淘汰における変異にあたる。では変異と言わずになぜあえてイナクトメントと言うかといえば、組織メンバーが (自らをやがて拘束する) 環境を創造する上で果たしている (とわれわれが思っている) 積極的な役割をイナクトメントという言葉がとらえているからである。」

も膨張した公共部門の縮小を進め、官僚制を攻撃対象とした。公教育は福祉、医療、公的保険、年金制度などと並んで規制緩和の対象となり、経済化され、脱集権化されることになった。そのため、公教育の守護者たる文部科学省は生き残り策を講じたが、日本が産業のフロントランナーとして世界をリードし、グローバリゼーションの先頭に立って経済成長を実現するという国家戦略（経済財政諮問会議 2006）に義務教育を位置づける他、選択肢は残されていなかった（中嶋, 2006）。

首相自ら議長を務め、関連閣僚、日本銀行総裁、経済界の指導者によって構成されていた経済財政諮問会議は当時最も強力な政策決定機関であった。上記の戦略として、同会議は日本に優位性がある分野に国内資源を集中する一方で、弱点である分野は海外資源によって補うべきであると強調した。そうしなければ、日本がグローバリゼーションの現実から取り残され、BRICs（ブラジル、ロシア、インド、中国）のような急速に成長を遂げている外国に後れを取るようになることになると懸念されたのである。経済財政諮問会議による人的資源の国際競争力を強める必要性の強調には、このような背景があった。

将来の労働市場を担う国際的に通用する人材を質量ともに確保する。このため、2010年までに国際学力調査における世界トップレベルの達成を目指す。（経済財政諮問会議, 2006, p. 2）

優れた人材を効率的に経済活動へと送り込むためには、学校教育の組織と統制形態の再構築が求められる。文部科学省は、中央教育審議会答申（2005）に応える形で、自らの改革アジェンダを義務教育の「構造改革」と呼称し始めた。同じタイトルを冠したリーフレットにおいて文部科学省は、国家と教育システムの新しい関係を構築することにより、義務教育の質を保証する構造的な改革を進めることを宣言した。新しい関係における中央政府の役割は目標を設定すること、インプット（学習指導要領、資質能力を備えた教員、適切な財源）を保証すること、全国学力テストと学校評価によってアウトカムを評価することであると一方、プロセスに関する責任は地方政府と学校が担うものとした（中央教育審議会, 2005, p. 1）。

構造改革の推進は、公教育の諸側面への市場原理の導入によって補強されていた。2005年1月、強力な経済団体である日本経済団体連合会が将来の教育の方向性に関する提言を公表した。提言は、冒頭で「教育は国の発展の基盤である。特に資源やエネルギーの乏しいわが国にとって、国内外を問わずさまざまな分野で活躍できる志と能力のある人材を育てていくことは、最優先の課題である」（日本経済団体連合会, 2005, p. 1）と述べた後、学校間、教員間に競争原理を働かせることによって、この課題を実現するとしていた。その「多様性」「競争」「評価」を基本とする具体的な改革の一つとして、教育バウチャー制度の導入も挙げられていた。この日本経済団体連合会の提言は、公共部門というものは私的部門と比較して官僚的であり、自己利益を追求し、非効率であることを前提としていた。



このような経済界からの提言がすべて実施に移されているわけではないが、教育のガバナンス改革に少なからぬ影響を与えていることは否めない。実際、私企業制度に基づく準市場化改革が進められ、教育の「集権化されたマイクロマネジメント (centralised micro-management of education)」が可能になった。教育の集権化されたマイクロマネジメントとは、より焦点化された介入により、マクロレベルとマイクロレベルの両方においてアカウンタビリティと開発 (development) と結果が検証・管理対象とされることを意味している。マクロレベルでは、国家が学校の行動環境を規定する。「義務教育の構造改革」は、ステークホルダー間の公教育に関する責任と権威を再分配するものであり、国家が教育の全国的目標を設定し、その目標達成を図るために全国テストを実施するものである。一方、マイクロレベル (学校、教育実践の現場) では、政府は国家的目標に副う効果性と開発に強い関心を寄せる (中島, 2006)。

教員評価と学校評価の核心的要素である「目標による管理」の理念と手法には、この関心に応えることが期待されている。「目標による管理」は、学校の使命、校長の経営方針、教科や学年や分掌といった中間組織の目標と教員個人の目標の連鎖を強く求める。実際、校長は自分自身の経営方針や学校の「使命」を明確に示し、教員はそれに即して各自目標を設定し、教育活動を進めるものとされている。

義務教育の構造改革が宣言されて以降、次のような政策の展開が見られた。2006年に文部科学省は「義務教育の質的保証」(文部科学省, 2005b) という新たな施策を開始した。この政策パッケージには、文部科学省が公表した「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」を参照した形で学校自己評価を進めることが含まれていた。同年12月に教育基本法が改正され、新しい法体系のもとでは、経済的要求が以前よりも教育の国家的目標に反映されやすくなった (勝野, 2007)。改正された教育基本法は、地方教育委員会に対して、国の計画を参酌して教育の達成目標と成果指標を設定し、教育振興基本計画としてまとめることを求めているが、少なからぬ数の教育振興基本計画が、国や地方の学力テストによって測定される学力の達成目標に言及している。

2007年には、小学校6年生と中学校3年生の全員を対象とする全国学力テストが始まった。2010年に政権交代があり、民主党政権は30%の抽出調査に切り替えたが、多くの学校はテストと評価のプレッシャーを感じ、生徒の学力達成目標を設定している。学校選択制<sup>3</sup>が実施されている地域の学校では、より強くプレッシャーが感じられていることは想像に難くない。学力達成目標の達成方を詳述した教育改善計画を作成、公表している学校もあり、個々の教員が作成する授業改善計画には、ドリルの頻繁な使用やテストを意識した特別な教材の使用がしばしば含まれている。

---

<sup>3</sup> 文部科学省の調査結果によれば、2008年時点で全国の教育委員会の14.2%が小学校について、13.9%が中学校について選択制を実施していた (文部科学省, 2008b)。学校選択制の実施率は、教育委員会の方針、都市化の程度などに左右され、全国的に一律ではない。東京23区のうちでは19区で中学校の選択制、13区で小学校の選択制が実施されていた。

2008 年には、校長の補佐的職務を担う新しい管理的職として副校長と主幹教諭が法制化された。それに先立つ 2000 年には、職員会議の役割が意思決定機関ではなく、校長の諮問機関として法規上初めて定義された (学校教育法施行規則 23 条の 2。その後、その後規則全体の改正を経て現在は 48 条)。当時、この法制化の必要性に関わって、教員の見解が校長の見解と対立し、職員会議が校長による学校運営の支障となっていることがあるとの説明が行われた (中央教育審議会, 1998)。

2004 年 4 月、文部科学省は学校組織マネジメント研修の開発に着手し、その後、モデルカリキュラムを全教育委員会に配布した。このモデルカリキュラムでは、学校の目標と企業の目標は異なると慎重に述べられていたが、全体的には校長のリーダーシップ強化を目的として、私的部門の汎用的な経営技術の学校経営への導入を図るものであった (文部科学省, 2005)。地方教育委員会はそのモデルカリキュラムを使用して、研修コースを実施した。これらの政策実施の結果、校長のリーダーシップと組織の階層的統合は強化されることになった (佐古, 2005)。

以上をまとめるならば、日本の学校教育はグローバル時代における人材養成という国家経済的要請への焦点化が強く求められるようになってきている。アカウントビリティ、開発、結果を評価の対象とするために、全国学力テストや学校評価、学校組織経営改革など一連の施策が実施に移されてきた。現在では、多くの学校が児童・生徒の学力に関する目標を掲げ、その目標の達成方法を詳述した教育改善計画を公表するようになってきている。このような改革の一つの結果は、教員の仕事の過重化である。教員は目標設定や自己評価文書の作成など、大量の文書作業をこなさなければならなくなっている。授業準備のための時間や児童・生徒に向き合う時間の削減を余儀なくされ、その結果、教育内容と方法に関する専門職的自律性が制約されかねない状況に置かれている。

### 新しい教員評価政策

前節で記述した教育ガバナンス改革の展開は、教員と教員の仕事が影響を受けていることを示唆するが、問いは「どのように (how)」である。本報告の後半では、学校における教員評価政策のエンアクトメントに焦点をあてることで、この問いをやや詳細に検討する。

教員評価は、近年のガバナンス改革を代表するニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM) の構成要素であると言える。大雑把に言えば、NPM とは、効率性と成果の向上を目的として、私企業の経営理念と手法を公共部門に導入することである (Kaboolian, 1998)。NPM の理論的根拠は、公共部門の官僚と専門職も公的責任、利他心、職業倫理によって行動しているのではなく、自己利益によって行動しているとする公共選択論 (public choice theory) にある (Buchanan & Tollison, 1972)。すなわち、公共選択論に従うならば、私的部門と同様に公共部門においても市場原理を働かせ、公共サービスが官僚と専門職に占有 (capture) されないようにすることが求められる。そのために NPM が提示する手法は、私的所有、公的財源によって賄われるサービスの民間委託、短期的かつ成果

を詳細に規定した契約などである。公教育部門では、学校選択、学力到達目標、学校評価、管理的リーダーシップの強化、組織の階層的統合化、学校経営計画などによって NPM の理念と手法が具体化される (Ball, 2013)。成果の管理を目的とする教員評価は明らかにその一例である。

近年、日本では、ほぼすべての教育委員会が新しい教員評価制度を導入、実施している (文部科学省、2010a)。以前の制度は、校長による一方的な勤務評定であり、教員の職能成長にはほとんど効果がないとされていた。さらに、教員組合が勤務評定制度を教員統制の手段であると批判してきた歴史的経緯がある (Aspinall, 2001; Duke, 1973; Schoppa, 1991)。それに対して、新しい教員評価制度は職能開発を前面に押し出すとともに、校長との目標設定と評価のための面談、授業観察とフィードバック、業績と能力の自己評価などの協働的、主体的要素を含んでいる (荻谷・金子, 2010)。このことが意味するのは、日本の教師たちはこれまでとは異なる方法で自分の成果と能力を説明しなければならないということである。

教員評価は、日本の学校教育の歴史における一大争点であった。1950 年代後半、政府と当時強力な教員組合であった日本教職員組合 (日教組) の間で教員の勤務評定をめぐる激しい対立があった (Aspinall, 2001)。もともと、当時の政府は勤務評定を直接教員給与に反映させる意図で導入しようとしたが、一斉休暇闘争を含む、教員組合の激しい抵抗を招くことになった<sup>4</sup>。そのため、勤務評定制度は全国的に導入されたが、給与への直接的反映は断念された。その後、20 世紀から 21 世紀への転換期頃、政府の教員評価に対する関心が再び強まった (文部科学省, 2001)。前節で記述した義務教育の構造改革は、学校組織の新しい形態だけでなく、教員を管理する新しい方法を必要としていた (Fujita, 2010)。今日では、教員の資質能力向上が学校改善につながるとする教員評価の職能成長モデル (荻谷・金子, 2010; 八尾坂, 2005) が、教育の構造改革の進展と同時に全国で実施されるに至っている。

しかし、これまでに実施された調査結果によれば、この新しい教員評価も教員の支持を得るには至っていない。新しい教員評価を対象とする調査は、教員委員会 (大阪府教職員の資質向上に関する検討委員会, 2002 など)、教育研究者 (浦野, 2002 など)、教員組合 (東京都高等学校教職員組合 2002, 2004, 2006 など) によって行われている。その結果は、職能成長モデルの採用にも関わらず、教員は新しい教員評価の政策と実践をどちらかと言えば否定的に見ているというものである。新しい制度の効果に疑問を呈する教員もいれば、以前の勤務評定と同様、新しい教員評価も政府による教員管理の手段であると敵対的な見方をする教員もいることがわかっている。

このような歴史的経緯と近年の動向を踏まえ、Katsuno (2010) では、日本の新しい教員評価政策と実践は教員管理の手段であるのか、あるいは真正な職能成長の機会を提供するものであるのかという問いを検討した。そこで報告者は教員評価のエンアクトメントを探索

---

<sup>4</sup> 地方公務員法により、公立学校教員を含む公務員のストライキは当時から今日に至るまで禁止されている。この禁止規定をかいくぐるため、教員組合は組合員に対して一斉に休暇を取得するよう指示を行った。

するために実施した校長と教員を対象とする全国質問紙調査と4校（東高等学校、西高等学校、南特別支援学校、北高等学校）での事例研究の結果の一部を報告している。その分析過程で明らかになったテーマの一つ、「数値目標のマイクロ・ポリティクス (micro-politics of numerical goals)」とその教員にとっての組織的帰結と個人的帰結は本報告の議論においても特に重要である。

既述のとおり、地方教育委員会が実施する新しい教員評価制度ではすべての教員が個人目標を設定することを求められている。これは職能成長への志向性を示すものであると同時に、目標による管理の考え方を反映したものである。個々の教員の目標は組織目標と連動し、かつ「具体的、客観的」であることを求められる。実際、報告者の全国調査では、85.6%の校長が自分の学校経営方針に即して目標を設定するよう教員に要求しており、90.2%の校長が学校や内部組織の目標に即した目標設定を要求していた。さらに、76.5%の校長は数値目標のような「具体的、客観的」な目標を設定することを繰り返し教員に求めていた。高等学校の場合、数値目標はしばしば進学実績、テスト結果、種々の課題の達成度、進学（留年）などに関わるものである。このような数値目標を難なく受け入れられる教員もいれば、違和感を覚えずにはいられない教員もいた。

ボールは、マイクロ・ポリティクスを「組織的生活の基本的な二つの側面、すなわち葛藤と支配をつなぎあわせる過程」(Ball, 1987, p. 278)であると定義している。新しい教員評価のエンアクトメントは明らかに葛藤と支配を伴っていた。次節では、一事例校（東高等学校）に関する記述により、その一端を示す。

## 東高等学校

### 校長

報告者が事例研究を行った4校の校長はみな、新しい教員評価の導入がもたらした機会に対して好意的であった。教員評価実践は、全員とは言わないまでも、多くの教員の意欲に良い影響を与えていると見ていた。たとえば、東高等学校の校長は、新しい教員評価を生徒の学力向上という目標に向けて教員を動機づける好機と捉えていた。

学力向上という目標に全員が足並みそろっているというわけではないので、何とかしなくてはとずっと思っていて、ああこれ(新しい教員評価)だって・・・自分の目標を設定することによって、やはり新しいものに挑戦しようだとか、さらにというものが考えられるきっかけになってますよってというふうに、はっきり言ってくれる先生が、やはり何人か出てきている。(校長)

東高等学校の校長は生徒の学力向上を強く打ち出した学校経営方針を教職員に提示していた。校長は、新しく導入された教員評価の過程、とりわけその教員面談に価値を見出していたが、それは自分の方針を教員に対してより効果的に伝達することが面談によって可

能になったと考えていたからである。

[一人ひとりの教員との面談では、先生の学校経営方針についてよくお話をされるのですか?] はい、このシステムの面談で一番、わたしはそれが大きなことだというふうに。職員会議でぱっと言っても通じないことがありますよね。だから、今年なんかは、やっぱり学力向上って動いた年なんですよ。だから、この面談です、先生にも、あるいは実習助手の養護の先生にも、先生の立場として、生徒の学力向上をいかにさせるかって、具体的な方法はありますか、あるいはやっていることはありますかって一人一人、全員に聞いたんです。(校長)

しかし、その一方で新しい教員評価に対して「かなり激しい抵抗」を示す教員もいた。校長によれば、その抵抗は大きく分けて 2 種類あった。査定され序列づけられることへの抵抗と「具体的、客観的」目標を設定することに対する抵抗であった。第一の種類の抵抗は、教員が能力、資質、業績に関して毎年評価され、その結果が給与に連動することに関わっている。

報告者が実施した全国調査の結果では、約半数 (51.5%) の教員が業績に応じて給与に差をつけるという考え方に原則的に賛成する一方、相当数の教員 (44.9%) が反対していた。教員の意見はほぼ二分されていた。東高等学校では、職員会議の場で教職員組合員である教員に数名の非組合員が加わり、新制度のこの側面は不適切であると反対の姿勢を公にしていた。教員評価結果の給与への連動は、全国的にはまだ実施されていなかったが、東高等学校を管理する教育委員会は校長に対し、評価結果を給与に反映させる目的で、すべての所属教員を A、B、C、D に分類するだけでなく、1 位から順に並べることを求めている。これに反対する教員は、その非現実性、不公正、分断的性格を指摘していたが、校長自身も「すべての教員を序列化する」ことの非現実性を認めていた。

委員会は全部の教員の順位をつけるように言うてくるわけですよ。それで給与が違ってくるわけ。でも、そんなの無理じゃないですか。指導力不足をあげると言われれば、それはできますが、全員に順位をつけるなんて、本校の 50 人の教員にですよ。それはまず無理。(校長)

しかし、反対を唱える教員たちに対して、校長は「あなたの言いたいことは個人的にはわかるが、とにかく決められたとおりに進める必要がある。だから、なるべくよい方向に活用しましょう。」と言い続け、ともあれ反対意見を封じ込めることに成功した。

東高等学校の校長にとって、教員が具体的な目標と達成度を判断する基準を持つことがきわめて重要であった。しかしながら、この点についても教員の側の抵抗があった。

最初の面談って、すごく大事なんですけど。やはりもう具体的な目標を、お互いに、こうだね、こうだったねって言えるようなね、そういうものでないと、評価ってできないと思うんですよ。だから、本当に具体的なものをあげてもらって、じゃあどこまでって、今度は評価基準ですよ、どこまでやったら 90 パーセント、どこまでやったら 70 パーセント、30%って。そのところが、やはり一番難しいところだと思うんですね。数値の目標と量的な基準が一番いいんだけど。この学校の話をするれば、それをやってくれているのは半分かな。できない先生もいれば、やっぱりそれは嫌だっという人もいますし。(校長)

学校として学力面での成果をあげることが、校長の学校経営方針の最重点項目であった。そこで校長は、学校経営方針に即して目標を設定することをすべての教員に求めた。しかし、一部の教員は「割り切ってやること」に納得しなかった。

だから、わたしたちの仕事って、本当に全体的に生徒をどうやって、どうなればいいのかっていうのが最終目標にありますからね。ここの部分だけ、やればいいていう問題じゃないし。その部分だけやろうって目標にあげるのも、なかなか書きづらいのも分かるんですよ。だけど、やっぱり割り切ってやらなきゃならないこともあるわけで、これ(教員評価制度)もそういうことだと思うんですよ。頑張って成果を上げていこうって、面談でも繰り返し言っていることなんです。(校長)

繰り返しになるが、大部分の校長(85.6%)は自分の学校経営方針に即して目標を設定することを教員に求めていた。また、それよりやや数は減るものの、ほとんどの校長(76.5%)が数値目標のような「具体的、客観的」な目標を設定するよう教員に指示していた。これらの結果を見ると、全国的にも、東高等学校の校長による教員への要求と同様のことが行われていたと言えるだろう。

## 教員

東高等学校の校長が語った内容は、同校の教員によって裏づけられた。一部の教員は新しい教員評価の導入、特に数値目標に対して好意的であった。たとえば、山本教諭(30代、数学)は、以下のように述べていた。

生徒がプリントをどれだけ仕上げら提出できるかっていう数値目標を立てると、今年はこのことをやろうっていうふうに具体的に考えられるっていうのがあって。私は、目標をしっかり持っているとなんか違うかと、今年やっぱりそれで結果が出せましたし。(山本教諭)

山本教諭は、校長との目標設定面談で自分でもともと考えていた目標では「曖昧」だと言われ、校長の提案する別の目標を受け入れることになった。山本教諭は、「より具体的で評価可能」な目標についてはあまり心配していなかったが、達成度の評価については不安を感じていた。

目標の一つは、数学の課題プリントを完成して提出する生徒の割合で、90%というふうにしたんです。今年はそれでできてたわけですけど。もしダメだったとして、面談で70%しかできなかったじゃないかというふうに評価されちゃうと、きっと70%できたのにと思ったりすると思うんですよね。(山本教諭)

しかし、他の教員にとっては、「具体的で評価可能」な目標の設定が「割り切った見方」を求めるものである限り、この教員評価の要求は自己のより全体的な教育観との葛藤を引き起こすものであった。志村教諭(50代、英語)は、最終的には校長の強い説得があつて数値目標を受け入れたが、それは自分の本来の教育が目的とするものとは矛盾すると考えていた。志村教諭は、目標設定について困惑した経験を次のように振り返る。

今の教員評価では、具体的で、数で測れる目標を設定しなさいと言われていたわけです。たとえば、英検3級に80%の生徒を合格させるとかじゃなきゃだめって言われて。私としては、それはちょっと違うんじゃないかと、教育の本質みたいなものからちょっと違う目標なのに書かなくちゃならないのと。なんか矛盾を感じたんですよね。(志村教諭)

志村教諭はもともと「より多くの生徒が英語に対する興味を持てるようにする」を年間目標の一つに設定するつもりでいたが、「どう書き換えるべきかを校長にかなり具体的に言われ」て、最終的に書き直しを行った。報告者の実施した全国調査によれば、76.5%の校長が教員に対して目標の書き換えを繰り返し求めていた。その内容は、東高等学校以外の他の事例校においても、校長が教員のもともとの目標をこれでは曖昧だと見なし、数値目標によって置き換えなくてはならないとしたものがほとんどであった。

北野教諭(30代、化学)も、生徒の試験成績を強調する学校経営方針に違和感を覚えていた。志村教諭と同じく、校長に数値目標を設定するよう求められたが抵抗した。しかし、北野教諭の語りは志村教諭とはまた違う点に注意するよう促すものであった。すなわち、北野教諭にとっては、同僚教員との関係の変化が数値目標以上に意味を持っていたのである。

僕の持ってる化学の試験が、結果、他よりも悪かったんですね。それで誰も特に僕が悪いつて言うわけじゃないですが、やっぱり何となく責められているような気がして。

(北野教諭)

東高等学校では、学校としての目標から論理的に導き出される自己目標を各教員が設定することを求められた。もし、自分の目標を達成できなければ、学校全体の目標を達成できないことになりかねない。このことが、教員に対して教育活動よりも互いの目標達成度に関心を持たせることになった。教員は互いをあからさまに責め合うというのではなかったが、同僚との関係は緊張した。このことについて、北野教諭はさらに次のように説明していた。

教員評価でやっぱり持っているクラスの試験結果をだいぶ気にするようになりましたね。評価ってそんな単純じゃなくて、試験だけで決まらないことは頭ではわかってるんですけど、他の先生もけっこうみんな同じふう感じてるんじゃないかと思えますよ。僕には、同僚の目みたいなのが、結構きつくて。(北野教諭)

ここからは数値目標のマイクロ・ポリティクスがどのように生起していたかについての洞察が得られる。新しい教員評価制度は、教員に対して比較や競争心を内面化し得る。字数上の制約のため、すべての知見を詳細に報告することはできないが、次節では、他の事例にも言及しながら教員評価政策のエンアクトメントについてさらに論じる。

### 教員評価政策のエンアクトメント

前節では、新しい教員評価が校長に教員との一対一の直接的コミュニケーションの機会を与えていることについて述べた。校長はこの機会を利用して、教員の話を聴くこと、その努力や成果を認めること、励ますこと、提案すること、説得すること、指示することができる。つまり、校長は教員の思考と行動に働きかける新たな手段を手に入れたのである。この東高等学校に限らず、他校の校長もしばしば教員に対して「曖昧」な目標を「具体的、評価可能」な目標に変更するように求めていた。この場合の「具体的、評価可能」な目標の典型は、生徒の学力に関する目標であった。さらに、校長は教育活動や学校運営に関する新しい提案を教員に対して「個別的」に行っていた。以前であれば、こうした提案も職員会議で行われていたため、個別的に仕事を指示された教員を他の教員が見て何をしているのかわからないという状況が生まれていた。このように教員評価は学校における意思決定と活動の集団モードを衰弱させ、個別モードを促進していた。

この変化は学校におけるトップダウン式経営を進めるものである。教員が校長の方針や具体的提案に違和感を覚えた場合でも、集団的な声を形成する場面は少なくなっている。教員評価は他国と同様 (Thrupp, 2002)、日本でもこのような教員の集団的発言力の退潮に貢献している。もちろん、新しい教員評価だけが学校におけるトップダウン式経営スタイルの原因なのではない。近年、国旗・国歌の不起立・不斉唱に対する懲罰的制裁、民主的意



思決定の弱体化、階層的な学校経営構造の推進などの規律的・管理的施策が実行されている。教員組合は概して、このような政策は学校における民主主義を弱めるとして批判的だが、その組織率は2009年段階で27.1%と低下している(文部科学省, 2009)。東高等学校では、組合員が非組合員とともに、教員評価結果の給与反映に公然と異議を唱えたが、こうした事例は現在の日本の学校では稀にしか見られない。

教員の過重労働も一要因に数えられる。教員のなかには教員評価の質的に疑わしい評価であっても励まされる者がいた。北高等学校の南澤教諭は、教員が授業などの中核的仕事以外にも、評価手続きなどに労力を割かなければならないほど、「広義の専門性 (extended professionalism)」を発展させることは難しいことを示唆していた。エリック・ホイール (Hoyle, 1974) の造語である「広義の専門性」とは、「教育とは何かについてのより広い見方を含み、教育実践を支える理論に価値を置き、仕事に対するより知的なアプローチをとる」(Evans, 1977, p.61) ことを意味している。

この点に関わって、ボール・マグアイア・ブラウン・ホスキンス (Ball, Maguire, Braun, and Hoskins, 2011) による政策のエンアクトメントに関する研究が重要である。ボールらは、イングランドの4校における事例研究に基づき、異なるタイプの「政策アクター、ないし政策に対する位置」(Ball, et al., 2011, p.625) の存在を提示した。アカウントビリティの要求が強まる時代において、種々の政策「実施」は「報告の対象そのものから教員の時間と労力をますます遠ざけている」(Ball, et al., 2011, p. 629)。それは特にベテラン教員にあてはまるが、若手教員も例外ではない。すべての教員に対して能力と業績を自己評価し、関係する文書作業を求める教員評価は、その好例である。しかし、若手教員にとっても、またおそらくベテラン教員にとっても、毎日の生き残りに精一杯であり、「より大きな絵は霞み、遠くの方にはしか見えない」(Ball, et al., 2011, p. 632)。ボールらの言う政策の「受容者 (receivers)」は、かりに政策を強制的で抑圧的なものと受けとめたとしても、通常は従うことを選択する。政策の「処理者 (transactors)」と「受容者」が教員の大部分を占めている場合、組合活動家のような政策「批判者」の声はかき消されがちである。こうして北高等学校の南澤教諭が警告していたように、学校には「諦めの雰囲気」が広がり、抵抗の顕在化は難しくなる。

報告者が実施した全国調査の結果、校長は教員より新しい教員評価に対して遥かに肯定的であることが示されていた。ここで具体的な証拠を示すことはできないものの、日本の校長は教員評価政策だけでなく、近年の教育改革の全般的動向に対して、その新自由主義的傾向にも関わらず、肯定的な態度を示しているように思われる。日本では、政策の円滑な実施に資する目的で、校長を政策の側に引き寄せる努力が行われてきた。特に、かつての勤務評定をめぐる全国的紛争の時代には、教員の「権威的な上司」としての校長の再定義が政府によって行われた (Duke, 1973; 小島, 2007, pp. 20-25)。以来、たとえば1968年には校長が教員と同じ組合に加盟することを禁止するなど、両者の間に楔を打ち込む施策が実施されてきた。この政治的介入に加え、おそらく教員と校長がトップダウン式学校経営を

受容する背景には、日本の家父長制文化の影響がある。この家父長制文化は「成員の感情的かつ実際の必要を満たす源泉となる家父長的指導者を頂点に置く、集団の階層的組織」(Befu, 1980, p. 170; 中根, 1967) を支える。新しい教員評価政策によってもたらされた個別化された意思決定と仕事の方法は、このような学校経営スタイルを支える最も新しい要因である。つまり、新しい教員評価のエンアクトメントは、この日本的リーダーシップの文化的基盤を強化する役割を果たしていると言える。

しかし、校長も目標設定と教育委員会が実施する評価の対象であることに留意しなければならない。つまり、校長が自分の経営方針に基づいて仕事に取り組むよう説得する、教員に対する力は強化されたが、教育委員会との関係で言えば、むしろ校長の力は制限されている。

さらに、地方教育委員会の目標と政策も、国家の計画を参酌して設定することが求められている。教員と校長、校長と教育委員会との間の権力関係は、国家の教育目標が最終的に個々の教員にまで浸透するよう全体が調整されている。もし、この全体システムが十全に機能するのであれば、目標とゴールは学校レベルだけでなく、教育システムの全段階を一貫して統合される。本報告は、このメカニズムが既に一部の学校では作動しているのではないかということを示唆した。

また、新しい教員評価は、校長と教員の縦の関係に影響を与えるだけでなく、教員間の横の関係にも影響を及ぼしていた。報告者がインタビューした教員からは、同僚教員からの強いプレッシャーと同僚間の競争について苦渋に満ちた発言があった。一人の教員の目標不達成が学校としての目標不達成につながるのではないかとの思いから、教員は互いに成果を意識することを迫られる。その結果、互いをあからさまに非難するようなことはなくても、同僚との関係は緊張を孕んだものになる。教員評価は、比較と競争の内面化に貢献していた。このような状態を背景にして、一事例校のある教員(畠山教諭)は、自分の能力の低さを自分で責めるようになり、結果的に休職に追い込まれていた。

イングランドには、「パノプティコン的遂行性 (panoptic performativity)」<sup>5</sup> という概念を用

---

<sup>5</sup> 【日本語訳のみの注】フランスの哲学者リオタールの定義によれば、「遂行性」とは、投入量(インプット)と産出量(アウトプット)の関係式、すなわち効率性のことであり、機能的に安定した操作性を志向する。ポスト・モダン社会における新たな統治技法の核心として、遂行性を見出したリオタールによれば、それはソフトであれ、ハードであれ、一定のテロル(暴力)を伴わずにおかない。すなわち、「操作的であれ、つまり共約的であれ、さもなくば消えてしまえ」である(ジャン＝フランソワ・リオタール(小林康夫訳)『ポスト・モダンの条件：知・社会・言語ゲーム』水声社、1989年、p.10)。一方、語用論においては、指示対象に対する効果が宣言と一致する言明は「遂行的」と分類される(J. L. オースティン(坂本百大訳)『言語と行為』大修館書店、1978年)が、イギリスの政策社会学(Ball, 2003など)では、学力テスト、学校評価、教員評価などにより、学習自体にではなく、判

いて、苛烈な学校視察体制を生きる教員の経験に迫った研究がある (Perryman, 2006)。教員は、常に監視されているという感覚から、他者によって定められた基準に従って行動する(自己を律する)ようになっていた。パノプティコン (誰もが監視塔から容易に監視されるが、誰もその監視者を見ることができない施設) (Foucault, 1977) の比喩は、教員による遂行性の内面化を説明するのに有益である。報告者がインタビューした教員の一人による次の逸話は、監視されることの意味を説明している。

いま組んでいる若い先生が、管理職には言いたいことは話せないって、私にこぼすんですね。いつも粗探しをされるような目で見られている感じで。若い先生を育てるっていうふうじゃなくって。何か困ったことがあったら助けてあげようという雰囲気じゃなくて、最初から評価してやろうっていう感じ。でも、その先生は初任でしょう、それで何も言えずあきらめちゃっているんだよね。(香川教諭、南特別支援学校)

この初任教員についての逸話では、管理職が監視者であった。しかし、他の事例においては監視塔は後景に退き、その代わりに教員が暗黙のうちにお互いに責め合う関係があった。教員は、国家や教育委員会という組織外の権威や校長という組織内の権威によってではなく、互いに監視しあう関係を発展させていた。この場合、遂行性の始まりは権威によるものであったかもしれないが、そのエンアクトメントは(「黙示的」な場合も、より「明示的」な場合もあったが) 学校内の教員の緊張した相互に責め合うような関係によるものであった。

この点は、教員間の民主的関係の「チーム文化」による代替に関するボブ・ジェフリー (Bob Jeffrey) の分析に通ずるものがある。ジェフリーは、「遂行性言説は、教員の注意をカリキュラム政策の分析という問題から逸らせ、政策の基本的要素を確実に実行すること、その忠実な再生が教育市場における成功の表現であるかのように思わせる」 (Jeffrey, 2002, p. 537) と論じる。こうして変化した優先順位は教員を規律する力として作用する。さらに遂行性は、チームという言葉で教員の間を再構築するが、このチームでは、ジェフリーが引用するある教員によれば、「一番弱い環以上の成果は得られない。いつも『僕は一番弱い環だから、みんなの足を引っ張ってしまう』と考えている」 (Jeffrey, 2002, p. 537) ような関係である。一人の教員の目標不達成が学校としての目標の不達成となるような環境のなかで、「やっぱり何となく責められているよう」に感じていた東高等学校の北野教諭と、このジェフリーが引用するイングランドの教師との間には共通するものがある。

「パノプティコン的遂行性」 (Perryman, 2006, 2009) は、報告者がインタビューした高等

---

定や比較、あるいは外的な動機づけの手段としての教育と学習の成果に関心を寄せるようになり、賞罰によって変化を促すことで学校と教師の仕事を市場化、商品化へと方向づけていく言説及び政策手法として「遂行性」がしばしば用いられている。

学校と特別支援学校の教員が語っていた、自己統治・監視 (self-policing) である。同僚教員たちは、学校としての成功に影響を与えるものであるため、互いの目標達成に関心を払っていた。「同僚の足を引っ張っている」(東高等学校、北野教諭)と見られることを恐れ、自責の念を強めていた。このように縦の関係(対校長)だけでなく横の関係(対同僚)も緊張の度を強めたものになり、教員にさらに成果をあげるようプレッシャーを与えていた。教員による自己統治・監視だけでなく、相互的な統治・監視が観察されたのである。

## おわりに

日本の社会的、文化的特質は多くの研究者の関心を惹きつけ、さまざまに論じられてきた。たとえば、日本の経済成長の秘密を探求した Ouchi (1981) は、独特の経営スタイルが会社に対する従業員の忠誠心の源にあり、それが高い生産性をもたらしていると論じた。また、この経営スタイルは「タテ社会」と言われる家父長制的な日本社会の文化によって強化されているとも論じられている。この文化によって、リーダーは組織構成員のコミットメント感覚を傷つけずに権力的に指示を与えることができるというものである(中根, 1967)。「成員の感情的かつ实际的必要を満たす源泉となる家父長的指導者を頂点に置く、集団の階層的組織」(Befu, 1980, p. 170) は、この文化によって支えられている。

最近まで、日本の教育制度は何を教えるのかについての教員の裁量がほとんど残されていない程、高度に集権的、規制的であるとされてきた(Horio, 1994; 堀尾, 2002)。この規制の実行を確保するため、校長は教員に対して権威的であることを政府は要求してきた。しかし、近年では脱集権化と市場原理が教育ガバナンスの潮流となっている。その結果生じた教育市場において、各学校は特徴ある教育活動を展開し、他校と競争することが期待されている。この目的のために学校は児童・生徒の学力を伸ばすだけでなく、教員の専門性を伸ばさなくてはならない。新しい教員評価はこの点に関わる。同時に、学校の階層的な経営構造と権威主義的な意思決定スタイルが国と地方が実施する政策によって強められている。

日本の校長は、おそらく他国の学校リーダー以上に、長い間、国家を代理して教員を実践上も規範的にも統制する役割を担ってきた。この複雑な仕事の遂行には、上に述べたような日本社会独特の文化も貢献していたであろう。しかし、教員に課せられる指示・要求が増え続ける学校環境のもとで、リーダーシップを遂行する困難度は高まっている。教員が意欲を低下させる可能性を孕んだ状況にあって、政府は校長を補佐する新しい管理的職の創設など、校長のリーダーシップ実行を支援する様々な資源を提供してきた。校長は家父長制的な文化に引き続き依拠しながらも、教員評価など、これら新しい手段でリーダーシップを補強することができる。

このように見るならば、本報告は学校リーダーシップの文化的再編に関わり、特にその過程で教員評価が果たす役割に特に焦点をあてた報告であると言える。しかしながら、この文化的視点は政治的視点を排除するものではない。事実はまったく逆で、文化の作用は

常に権力を伴っている。そこで、教員評価政策のエンアクトメントが学校におけるリーダーシップの文化的基盤をより遂行性の文化へと変容させるうえでいかなる役割を果たしているかの探求を、学校内部の権力関係に焦点をあてて行う必要がある。本報告は、この過程を記述し、部分的ではあるが、近年の教育のガバナンス改革に伴う統制メカニズムの作動様式に関する微細な理解の仕方を提示した。

学校内部の統制メカニズム（近年のガバナンス改革に関係するものに限らず、より一般的にも）を議論する際には、マイクロ・ポリティクスとマイクロな権力関係により注意を払うことが必要である。本報告で示唆したように、統制は常に教員に「対して」行われるのではない。教員に相互に統制しあっている。それが政策のエンアクトメントについてのより多くの研究が積み重ねられなければならない理由である。ボールら (Ball, et al., 2011) は、政策「実施」に関する研究では、政策に対して学校の諸アクターがとりうる異なる位置が十分に考慮されていないと述べている。そのため、政策に対する教員の対応の質的差異が見えにくく、教員が改革をどのように経験しているかを理解することは難しい。もちろん、トップダウン式の統制を否定するつもりはない。学校におけるトップダウン式の統制と、より文化的、マイクロ・ポリティカルな統制は相互補完的である。

現在、すべての教員が日本の教育ガバナンス改革のなかで幸福に日々を送っているわけではない。そのような教員の生についての適切な学術的理解が、改革を生き抜く助けになればと思う。

#### 英語文献

- Aspinall, R. W. (2001). *Teachers' unions and the politics of education in Japan*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Ball, J. S. (1987). *The micro-politics of the school: Towards a theory of school organization*. NY: Methuen.
- Ball, J. S. (1990). *Politics and policy making in education: Explorations in policy sociology*. London: Routledge.
- Ball, J. S. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Ball, J. S. (2013). *The education debate* (second ed.). Bristol: The Policy Press.
- Ball, J. S., Maguire, M., Braun, A., & Hoskins, K. (2011). Policy actors: Doing policy work in schools. *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 32(4), 625-639.
- Befu, H. (1980). The group model of Japanese society and an alternative. *The Rice University Studies*, 66(1), 169-188.
- Buchanan, J. M., & Tollison, R. D. (1972). *Theory of public choice : Political applications of economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The managerial state : Power, politics and ideology in the remaking*

- of social welfare*. London: Sage.
- Duke, B. C. (1973). *Japan's militant teachers: A history of the left-wing teachers' movement*. Honolulu: University Press of Hawaii.
- Evans, L. (1997). A voice crying in the wilderness? The problems and constraints facing 'extended' professionals in the English primary education sector. *Teachers and Teaching*, 3(1), 61-83.
- Foucault, M. (1977). *Discipline and punish: The birth of the prison*. London: Allen Lane.
- Fujita, H. (2010). Whither Japanese schooling?: Educational reforms and their impact on ability formation and educational opportunity. In J. A. Gordon, H. Fujita, T. Kariya & G. LeTendre (Eds.), *Challenges to Japanese education: Economics, reform, and human rights* (pp. 17-53). NY: Teachers College Press.
- Horio, T. (1994). *Educational thought and ideology in modern Japan: State authority and intellectual freedom* (S. Platzer, Trans.). Tokyo: University of Tokyo Press.
- Hoyle, E. (1974). Professionalism, professionalism and control in teaching. *London Educational Review*, 3(2), 13-19.
- Jeffrey, B. (2002). Performativity and primary teacher relations. *Journal of Education Policy*, 17(5), 531-546.
- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.
- Katsuno, M. (2010). Teacher evaluation in Japanese schools: An examination from a micro-political or relational viewpoint. *Journal of Education Policy*, 25(3), 293-307.
- Ouchi, W., G. (1981). *Theory Z: How American business can meet the Japanese challenge*. New York: Avon Books.
- Perrow, C. (1986). *Complex organizations: A critical essay*. New York: Random House.
- Perryman, J. (2006). Panoptic performativity and school inspection regimes: Disciplinary mechanisms and life under special measures. *Journal of Education Policy*, 21(2), 147-161.
- Perryman, J. (2009). Inspection and the fabrication of professional and performative processes. *Journal of Education Policy*, 24(5), 611-631.
- Pollitt, C. (1990). Doing business in the temple? Managers and quality assurance in the public services. *Public Administration*, 68(Winter), 435-452.
- Schoppa, L. J. (1991). *Education reform in Japan: A case of immobilist politics*. New York: Routledge.

#### 邦語文献

- 浦野東洋一. (2002). 東京都効率学校教員を対象とした開かれた学校づくり等についてのアンケート調査結果. 東京大学大学院教育学研究科.
- 大阪府教職員の資質向上に関する検討委員会. (2002). 教職員全般の資質向上方策について

て：最終報告。

- 大桃敏行. (2004). 教育のガバナンス改革と新たな統制システム. 日本教育行政学会年報 30号, 17-32.
- 小島弘道. (2007). 日本の学校経営の基調. 小島編著, 時代の転換と学校経営改革. 学文社.
- 勝野正章. (2007). 教育の目標設定と質の保証. 日本教育政策学会年報 14号, 8-21.
- 荻谷剛彦・金子真理子編. (2010). 教員評価の社会学. 岩波書店.
- 経済財政諮問会議. (2006). グローバル経済戦略.
- 小松茂久. (2004). 教育ネットワーク支援のための行政システムの構築. 日本教育行政学会年報 30号, 2-16.
- 佐古秀一. (2005). 学校の組織とマネジメント改革の動向. 日本教育行政学会年報 31号, 51-67.
- 中央教育審議会. (1998). 今後の地方教育行政の在り方について.
- 中央教育審議会. (2005). 新しい時代の義務教育の創造.
- 東京都高等学校教職員組合. (2002). 人事考課黒書パート1.
- 東京都高等学校教職員組合. (2004). 人事考課黒書パート2.
- 東京都高等学校教職員組合. (2006). 人事考課黒書パート3.
- 中嶋哲彦. (2006). 義務教育費国庫負担制度と教育の地方自治. 日本教育政策学会年報 13号, 26-35.
- 中根千枝. (1967). タテ社会の人間関係. 講談社.
- 日本経済団体連合会. (2005). これからの教育の方向性に関する提言.
- 堀尾輝久. (2002). 教育の自由と権利 (新版). 青木書店.
- 文部科学省. (2001). 21世紀教育新生プラン.
- 文部科学省. (2005a). 学校組織マネジメント研修：すべての教職員のために.
- 文部科学省. (2005b). 義務教育の構造改革.
- 文部科学省. (2010a). 教員評価システムの実施状況.
- 文部科学省. (2010b). 教職員団体への加入状況に関する調査結果について.
- 八尾坂修編. (2005). 教員人事評価と職務開発. 風間書房.
- 世取山洋介. (2009). 新自由主義改革、教育三法、そして教育振興基本計画. 日本教育法学会年報 14号, 6-24.

# 19 国の高等教育ガバナンスの類型学

シン・ジョンチョル  
(ソウル大学)

翻訳：関芽（日本体育大学）

## 1. はじめに

多くの国々で学問の自由に基づいた近代的な大学が最初に設立されたドイツでさえ、大学のガバナンスは新自由主義的な環境の中で急激に変化している。共有ガバナンスは近代的な学校の必須条件であると考えられてきたが、新自由主義的な運営のもとでは、共有ガバナンスは、大学改革における主要なターゲットの一つとなった (Taylor, 2003)。英米の社会と同様に、アジアやヨーロッパの多くの国々は、大学を公的な財から半私的なものへと移行するような、法人化された大学ガバナンス構造を発展させてきた。フィンランドや一部のドイツのような大陸ヨーロッパの大学ですら大学のガバナンスを公的なものから法人へと移行させている。こうしたガバナンス改革の目標は、学術的権限を教授から奪い取り、大学経営責任者に権限を与えることにある。こうした権力の移行を通じて、これらの改革は意思決定の効率性と有効性を通じてアカウンタビリティを改善する方法を探求しているのである。

ガバナンス改革は、英国や合衆国の新自由主義的な政府によって始められた。1970 年代後半から 1980 年代初頭の保守政権以降、これら国々においては公的部門において市場に類似したマネジメントメカニズムを通じたアカウンタビリティが強調された。こうしたマネジメント面での改革は、ニュー・パブリック・マネジメント (new public management)、管理主義 (managerialism)、市場化 (marketization) といったような異なった言葉で呼ばれている (例えば、Ferlie, Musselin, & Andresani, 2003 など)。こうした一般的によく使われる 3 つの概念の中でも、学者らはニュー・パブリック・マネジメントという言葉为代表的な学術用語として、そして管理主義と市場化という二つの用語を、こうした社会現象の中心的特徴として使用することを好んでいる。なぜならば、「管理主義」メカニズムと同様「市場」とは、新自由主義の下で公的マネジメントの核心であるからである。ニュー・パブリック・マネジメントとは、ウェーバー主義の公共運営の視点に基づいた時代遅れのマネジメント方法から切り離されていることを意味している (Treib et al., 2007 を参照)。

ウェーバー主義の公共運営は、効率性のために労働と専門職化された管理の分離を強調し、官僚的な管理や公的ルールや規制を通じてアカウンタビリティ・メカニズムを保障する。対照的に、新たな形態においては、国家の権力は脱中央集権化され、組織、エージェンシー、サービスの供給者の領域へと自治が提供される。脱中央集権化されたガバナンス



においては、人々は意思決定プロセスに活発に参加し、公的なアカウントビリティは、前もって決定されたパフォーマンス指標によって測定される (e.g., King, 2007; Olssen & Peters, 2005; Shattock, 1999)。結果として、新たなアカウントビリティは、ボトムレベルでの自治を提供し、法や規制は最小化される。こうしたことが、公的領域におけるニュー・パブリック・マネジメントの基本的なロジックである。

しかしながらニューマネジメント的なロジックは大学のガバナンスにおいては、正反対に機能する。大学運営は、通常は専門職の領域とされ、執行部は学術に関する意思決定には深く関与してこなかった。学術的な事柄は、専門家が担うべき領域であると考えられていたのである。このような考えは、新自由主義が出現し、その経営的な形式が大学運営に深く関与するようになるまでは真実であった。しかしながら、共有ガバナンスの精神は、多くの高等教育制度において減少している。執行部の役員に権限を与える制度がますます増え、学者らは権限の多くを失った。大学の内部において、ボトムアップのアプローチは姿を消し、トップダウンのアプローチが増加している。一方で、こうしたことは、どの国でもそうである、学生入学者数が急激に増加しながらも、学生一人当たりの公的資金が減少しているような大衆化された高等教育においては必要なことである。こうした文脈においては、効率的な経営がガバナンスの変革を通じての重要な事柄となる。しかしながら、多くの高等教育の学者が議論しているように、こうした改革は大学部門においては機能しないかもしれない。なぜならば共有ガバナンスが専門職の組織である大学にはより適しているからである。

新しい組織構造のもとでは、学者はトップダウンの経営や、資金提供機関や品質保障機関などの政府機関からの度々にわたる妨害に苦しめられている。こうした機関の強大な影響力は、大学の執行部役員の仕事を通じて個々の学者に感じ取られている。執行部の役員は、これら政府機関によってもたらされた外部の要求に好意的になりがちである。というのも、市場志向の管理主義においては、外部の資源を生み出すことが執行部役員の中心的な課題の一つだからである。結果として、学者は、彼らが疎外されたトップダウンの意思決定に著しいストレスを感じるようになる。執行部の役員は、専門的な経営者となり、彼らは学問的な仕事からは切り離される。

このような文脈において、現代の高等教育においては、学者は学問的な政策決定から疎外されるようになり、彼ら（執行部役員：訳注）の経営上の権限は増大している。加えて、彼らの変化しつつある専門職としての地位は、キャンパスにおける教授の影響力の減少ももたらした。若手の学者の多くは、任期制での契約となり、テニユアを獲得した教授の比率は多くの国々で減少しつつある (Shin, Arimoto, Cummings, and Teichler, 2013)。こうした教授の雇用形態は、雇用の柔軟性を高め、出費を抑えようとするネオリベリズムのもとでは望ましい形の雇用である。本研究は、学者が自分らのガバナンスをどのように認識しているかを分析するためにデザインされた。我々が注目するのは、本研究が基にしている 19 の国々の高等教育制度において、学者がそれらの影響を認知する方法がどのように異なっ

ているかということである。加えて、我々は 制度の種類（公立か私立か、研究に焦点を当てているかその他に焦点を当てているか、そして大学かポリテクニクか）によって学者への影響力がどのように異なっているのかということにも注目していく。我々の研究目的を達成するために、我々は高等教育システムにおける学術ガバナンスの種類化を提案し、種類化の含意を議論する。

## 2. 研究方法

### 2.1. データ

こうした分析のためのデータは、2007年から2009年に国際比較調査チームによって行われた Changing Academic Profession (CAP) 調査に基づいている。同様の調査は、1992年にカーネギー財団のボワイエ (Boyer) を代表として行われている。調査データは、18国と1地域（香港）にまたがる（以降19国あるいは19の高等教育制度と呼ぶ）CAPに参加するチームによってコード化され、共有される。データはドイツのケーゼル大学のデータセンターに届けられ、コード化され、その正確性がデータマイニングの専門家によって二重に点検された。同調査は学部の人数構成、学術トレーニング、雇用状況、学術活動（講義、研究、サービス、運営）、ガバナンスや経営に関する認識、そして国際化など広範にわたる話題を網羅している。

大学のガバナンスに関して、同調査は、11の中核となる事柄に関して、キャンパスの主たるステークホルダーについて尋ねてみた。これら領域は、高等教育の文献や1992年のカーネギー調査に基づき、運営や学術的な事柄を網羅したものである。中核となる意思決定は、中心を担う執行部の選択、新学部設立、学部での昇進やテニユアの判断、予算の優先順位の設定、学部の全体的な講義負担の設定、学生の入学基準の設定、新たな学術プログラムの承認、講義の評価、内部調査の優先順位の設定、研究評価、そして国際的な連携の確立などである。主たるステークホルダーは、外部から内部のステークホルダーにもたらされる。すなわち政府の／外部のステークホルダー、機関のマネージャー、学術部門のマネージャー、学部の協議員／委員、教授会メンバー、学生などである。我々は分析する上で学生を除外した。というのも、本研究の関心は、学生らが主たるアクターではない高等教育のガバナンスにあるからである。学生らはこれら11の事柄における影響力という意味ではほとんど関係がない。我々はステークホルダーを1（政府／外部のステークホルダー）から5（個別の学部）までコード化した。したがって、高いスコアはより共有ガバナンスであることを意味し、低いスコアはさらなるトップダウンのスタイルを意味する。同様の符合化の試みは、フォルクヴェインの研究 (Volkwein 1986, 1997, 1998) で使用されている。

サンプルの総数は19国の高等教育制度の21,580人である。しかし、我々は一部の事例をデータから除外し、専任で、かつ4年制の教育機関のみを含めることとした。例えば、一部のヨーロッパの国々（ドイツ、フィンランド、ノルウェー、ポルトガル）は、研究機関も含めてあった。だが、研究のみを行う学術機関は大学と同等ではない。なぜならば研究

機関のガバナンスは大学のそれとは異なるからである。加えて、一部の国では比較的多くの任期制の学者が含まれていたが、任期制の学者に対するこうしたガバナンスに関する調査の質問項目は、これら大学におけるガバナンスの現実を正確に捉えているとはいえないのである。データのフィルタリングの過程で、我々は事例を元の 24,435 から 21,580 に縮小した。同研究における国別、制度の類型を示した最終データは、表 1 に示した通りである。

国	総計	公立/私立		ミッション		大学/ポリテクニク	
		公立	私立	研究	その他	大学	ポリ テク
アルゼンチン	418						
オーストラリア	1053			435	618		
ブラジル	608	424	184				
カナダ	1112			421	691		
中国	3413						
フィンランド	1191					905	286
ドイツ	1019					817	202
香港	749						
イタリア	1644						
日本	1392	769	623	305	1087		
韓国	900	373	527	328	572		
マレーシア	1117	832	285				
メキシコ	1775						
オランダ	674					442	232
ノルウェー	916					856	60
ポルトガル	1097					797	300
南アフリカ	451						
英国	971			283	688		
合衆国	1080	729	351	479	601		

<表 1> 制度の類型によるサンプル

## 2.2. 分析手法

我々はまず、11 の変数をより少ない数の因子へと還元するために因子分析を行った。それぞれの国で平均 11 変数を得て、19 国の 11 変数を因子分析した。より良い因子解を導き出すために斜交回転法を使用し、因子の回転を行った。我々の因子分析によれば、カイザー解によって 2 つの因子解が導き出された。そしてこの 2 つの因子は、大学に関する事柄を 2 つの因子（学術と運営に関する事柄）にカテゴリー化した先行研究とも一致している

しかしながら、この2つの因子は、カーネギー (Carnegie 1982) やフォルクヴェイン (Volkwein 1997, 1998) の研究と同一ではない。なぜならば、我々の因子分析は、学術と運営に関する事柄を、異なった形でグループ化しているからである。我々の第一因子は、教育に関する事柄により直接的に関係し、第二因子は、より研究や人事に関する事柄に基づくものである。我々は、第一因子を「教育因子」、そして第二因子を「研究因子」と名付けた。

因子分析は、大学のガバナンスが単純に学術と運営に関する事柄ではなく、教育と研究に関する事柄によって異なってくることを示唆している。この結果は、近年の高等教育ガバナンスの進化を示しているかもしれないし、あるいは高等教育ガバナンスのグローバルな現象を表しているのかもしれない。学術と運営に関する事柄という2つの因子は、主に合衆国の高等教育の文脈を基にしている。我々独自の分析においては、合衆国の学者が、学術と運営といったこれまでの2つの因子を支持するような学術に関する事柄において自らが影響を持っていると認識していることも明らかとなった。したがって、グローバルな高等教育ガバナンスを示す新しい因子解はCAPのデータに基づいている。二つの因子におけるそれぞれの変数の因子負荷は表2に示す通りである。

変数	教育	研究/人事
学部生の入学基準を設定する	.978	
予算の優先順位を決定する	.753	
教え方を評価する	.707	
教員の教育にかかわる全ての負担を決定する	.454	
教員の昇進やテニユアの決定を行う		.994
新たな教員を選択する		.951
国際間のつながりを確立する		.800
新しい学術プログラムを承認する		.766
国際研究の優先順位を設定する		.689
鍵となる執行部を選択する		.457
研究を評価する		.352

<表 2> 因子分析の結果

したがって、我々は19国のシステムを2つの因子、教育に関する事柄（第一因子）と研究／人事に関する事柄（第二因子）に分類する。第一因子および第二因子のそれぞれの変数は、国レベルで平均化されており、2つの因子はクラスタ分析にインプットされる。我々は分類のために、K平均法クラスタ分析を適用した。K平均法クラスタ分析は、それぞれのグループの最も近い平均でそれぞれの対象を分類することができる。この手法により、それぞれの国は、教育や研究に関する事柄での政策決定力において中心となるものによって分類された。しかし、こうした類型学は、それぞれの国のガバナンスを表す際に限界があ

る。なぜならば先行研究の検討で論じた通り、ガバナンスは制度上の特徴によって異なるからである。したがって、我々は類型が存在しており、データにおいて観察に十分な数があるような国においては、データを公立セクターか私立セクター、研究に焦点を当てているかそうでないか、大学かポリテクニクかで分割した。我々は合衆国、日本、韓国、ブラジルとマレーシアにおいて、公立と私立高等教育制度というサブカテゴリーを適用した。合衆国、英国、カナダ、オーストラリア、日本、韓国において制度のミッションというサブカテゴリーを、そして、ドイツ、オランダ、フィンランド、ノルウェーとポルトガルでは、大学かポリテクニクかで分割した。こうしたプロセスを通じて我々はガバナンスの構造によって、19のシステムと39のサブシステムに分類した。

### 3. 結果と議論

#### 3.1. 高等教育ガバナンスの類型

19国の高等教育制度は、K平均法によって教育と研究因子の2つの因子に従って分類される。我々は、2つの因子にしたがって、19のシステムを4つの象限次元によって分類することができる。同研究においては、我々は5つのクラスター解を選択した。なぜならば、一つの国（中国）は、強いトップダウンの経営スタイルのため、他と比較して特有な特徴を示したからである。こうした文脈における戦略の一つは、K平均法分析をこうした国を外して適用するか、あるいは分類で特有な国を反映するためにもう一つのクラスターを加えるかである。5つのクラスター解に従って、我々は19国の制度を4つのクラスターに、そして中国を強いトップダウン経営行っているような最も近いグループに含めた。

こうしたことに基づけば、19の制度は4つの類型にまとめられる。K平均法分析やこれらの特徴を踏まえて、我々は4つの類型を以下のように名付けた。教授が強い影響力を有する「共有ガバナンス (Shared Governance)」、経営陣が強い力を有する「管理主義ガバナンス (managerial governance)」、強いトップダウンシステムを有する「ヒエラルキーガバナンス (hierarchical governance)」、教育においては強いトップダウンシステムだが、研究においては比較的柔軟な「半ヒエラルキーガバナンス」である。分類の結果は、表3に示した通りである。

	国によるガバナンス	制度タイプによるガバナンス
共有ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・フィンランド</li> <li>・イタリア</li> <li>・日本</li> <li>・オランダ</li> <li>・英国</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・フィンランド (大学)</li> <li>・イタリア</li> <li>・日本 (公立/私立研究大学, 公立その他)</li> <li>・英国 (研究大学)</li> </ul>
管理主義ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アルゼンチン</li> <li>・オーストリア</li> <li>・カナダ</li> <li>・ノルウェー</li> <li>・ポルトガル</li> <li>・南アフリカ</li> <li>・合衆国</li> <li>・香港</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オーストラリア (研究大学)</li> <li>・アルゼンチン</li> <li>・カナダ (公立/私立研究大学)</li> <li>・日本 (私立その他)</li> <li>・オランダ (大学, ポリテク)</li> <li>・ノルウェー (大学)</li> <li>・ポルトガル (大学, ポリテク)</li> <li>・南アフリカ</li> <li>・英国 (その他)</li> <li>・香港</li> </ul>
半ヒエラルキー ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ドイツ</li> <li>・韓国</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ブラジル (公立)</li> <li>・ドイツ (大学/ポリテク)</li> <li>・韓国 (公立/私立研究大学, 私立その他)</li> <li>・ノルウェー (ポリテク)</li> <li>・合衆国 (公立/私立研究大学, 公立/私立その他)</li> </ul>
ヒエラルキー ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ブラジル</li> <li>・中国</li> <li>・マレーシア</li> <li>・メキシコ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オーストリア (その他)</li> <li>・ブラジル (私立)</li> <li>・フィンランド (ポリテク)</li> <li>・メキシコ</li> <li>・韓国 (公立その他)</li> <li>・マレーシア (公立/私立)</li> </ul>

<表 3> 19 のガバナンスの類型

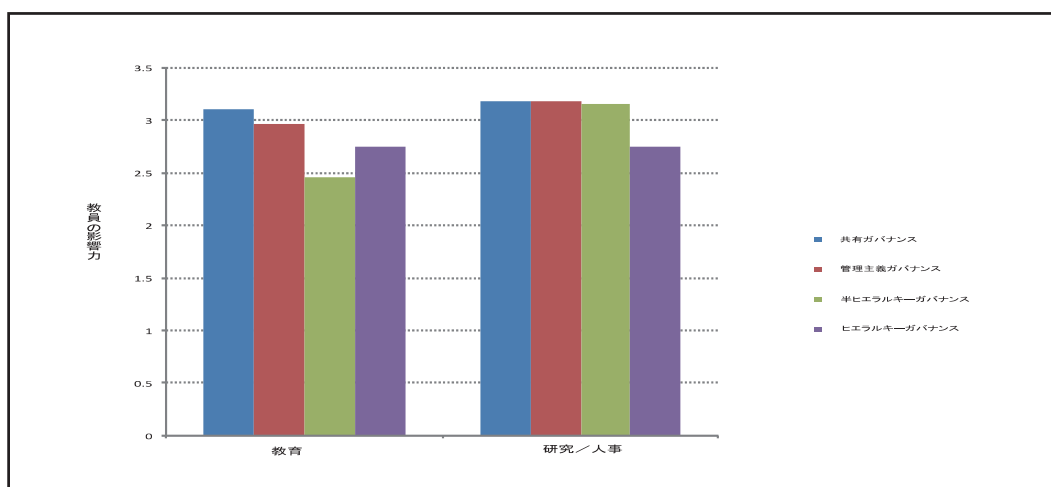
- ・ 「共有ガバナンス」グループに属する教授らは、教育と研究の両方に強い影響力を有している。慣習的には、研究に重点を置いている高等教育システム（日本、イタリア、フィンランド、オランダ、そして英国）はこのカテゴリーに入る。調査結果で驚くべきことの一つは、英国とオランダがこうした共有ガバナンスのカテゴリーにあるということ

である。なぜならば、両方の国ともニュー・パブリック・マネジメントの形式を積極的に採用しているからである。両方の国の大学セクター（英国のオックスブリッジやオランダの「大学」）は、どちらの場合においても政府が積極的な新自由主義政策を採用しているにもかかわらず、未だに共有ガバナンスの伝統を保持している。

- ・ 「管理主義ガバナンス」グループには、積極的にニュー・パブリック・マネジメントを採用したアングロアメリカの国々のほとんど（合衆国、カナダ、オーストラリア、香港）が含まれる。加えて一部のヨーロッパのシステム（ノルウェーとポルトガル）、アルゼンチンと南アフリカはこのカテゴリーに属する。これらの国々は、ニュー・パブリック・マネジメントの形式を採用している。結果として、これらの国々の学者は、共有ガバナンスのグループに属する同僚たちよりも、教育と研究の双方に関することに対して比較的影響力が低い。
- ・ 「ヒエラルキーガバナンス」は、教育と研究の双方に関することに政府や機関のリーダーが深くかかわるグループである。中国、メキシコ、ブラジル、マレーシアがこのカテゴリーに属する。国家は大学に関することのあらゆる面で影響力を有し、こうした国々では機関のリーダーは、教育と研究に関することで影響力をもっている。
- ・ 「半ヒエラルキーガバナンス」のグループにはドイツや韓国が含まれる。これら国々は、研究に関することにおいては、学部の影響力が比較的強いが、教育に関することについてはそうではない。これらの国では、教育に関することは機関のリーダーによって計画され、調整され、実施されている。故に学者は教育に関する意思決定から切り離されている。これら国は、学問の自由が保障されながらも、政府主導で大学を発展させるという強い伝統を有している。ドイツと韓国の双方の大学は、研究に関する領域における学部の関与を重要視し、教育に関することはあまり関与しない。

我々は、19 国の高等教育制度の4つの異なるガバナンスの類型のプロファイル分析を行った。この分析は、各グループの教育と研究に関することがいかに異なるかを比較することを可能にするものである。図1に示したように、学者は、教育よりも研究に比較的強い権限を有している。この傾向は機関のリーダーが教育に関することに深く関与しているという事実を反映している。大衆高等教育においては、学生は、エリート高等教育の学生よりも比較的準備が出来ておらず、または大衆高等教育における教育の品質は疑わしいものであるからである。

<図1> 教育と研究因子に基づく4つのガバナンスのタイプのプロフィール



我々は、4つのガバナンスのタイプが教育と研究に関することでどのように異なるかを、多変量分散分析 (MANOVA) を使用して調べた。多変量分散分析の結果によれば、4つのガバナンスのグループは教育に関することにおいては統計的に異なるが (F= 3.41, df3)、研究に関することにおいては alpha .05 でそうではない (F:1.55, df3) といえる。この結果は、4つのガバナンスのタイプが基本的に教育に関することを中心にして基づいていることを示唆している。

### 3.2. 機関のタイプによる高等教育ガバナンス

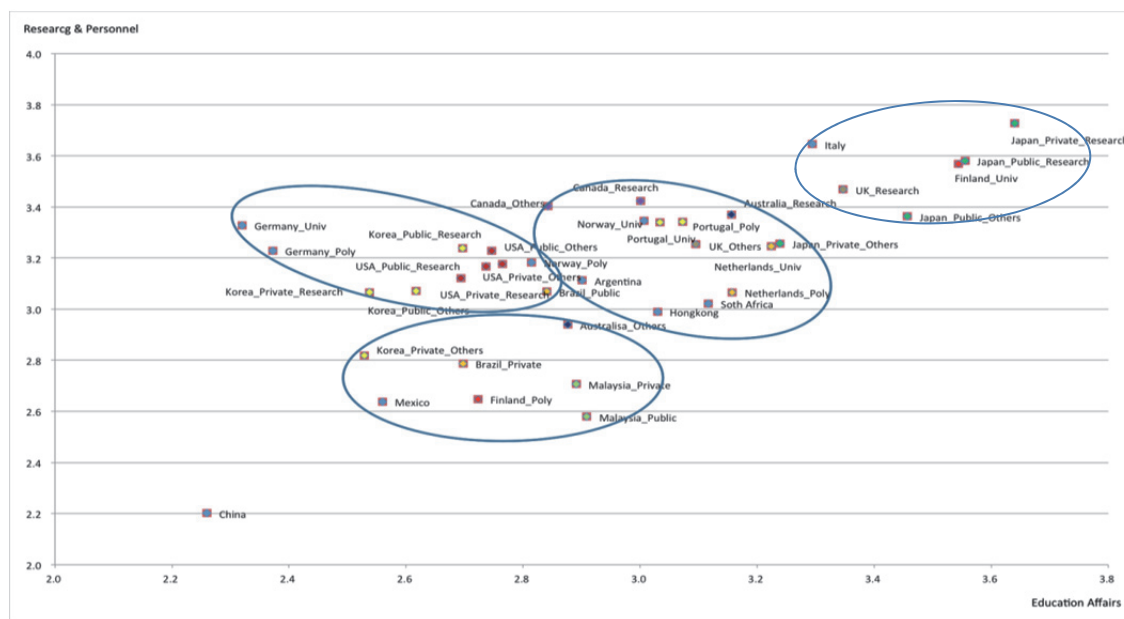
国レベルの類型学は、新自由主義のもとでの高等教育ガバナンスの一般的な理解に寄与する。しかし、国レベルの分析は偏っており、それぞれの国の高等教育のガバナンスを正確に表してはいない。例えば、公立大学は私立大学と異なったガバナンスのスタイルを有している。日本と韓国の学生の約 80%が私立高等教育機関に所属している。双方の国においては、国全体のガバナンス・スタイルは、大多数の私立大学によって代表されている。同様に、研究大学 (research university) は、非研究大学 (non-research university) と異なるガバナンスのタイプを有しており、大学はポリテクニクとも異なる。したがって、ガバナンスのタイプ学において、我々はこれら機関の特徴を反映するために研究を拡大した。

我々は、国全体の分析において中国を分析に含めるために行ったように、5つのクラスター解を適用した。クラスター分析によれば、国と機関の特徴による高等教育制度のグループ化は、我々の国全体の分類と少し異なる。共有ガバナンスの多くの国は、そのまま共有ガバナンスのままであったが、オランダは管理主義ガバナンスのグループに移動した。合衆国は、ドイツや韓国が属する半ヒエラルキーガバナンスのグループに移動した。ブラジルの公立大学もまた半ヒエラルキーガバナンスのグループに加わった。ヒエラルキーガバナンスのグループは、他のグループからより多くのメンバーを取り込んだ。我々は4つのガ



バランスが、教育と研究に関することで異なるのかどうかを調べて見た。我々の多変量分散分析の結果は、これら4つの類型は教育 ( $F=42.64$ ,  $df=3$ ,  $sig=<.001$ ) においても研究 ( $F=44.94$ ,  $df=3$ ) においても  $\alpha .05$  で統計的に異なることを示すものであった。グループのメンバーシップの詳細は表3と図2で示したとおりである。

<図2> 機関の類型によるガバナンスのクラスター



興味深いことに、日本と韓国では、(私立学校の学者と比較して：訳注) 公立高等教育機関の学者の方が、教育と研究に関することの双方により影響力をもっているが、こうした形は合衆国とマレーシアにおいては複雑である。合衆国とマレーシアの公立機関においては、学者は研究に関することにより影響力を有しているが、私立機関の学者の方が教育に関することに影響力をもっている。学者のガバナンスは、機関のミッションによっても異なっている。機関のミッションに関するデータが存在する4つの国(合衆国、英国、オーストラリア、日本、カナダ、そして韓国)においては、研究に焦点を当てた機関に属する学者は、教育と研究に関することの双方に影響を持っている。

大学とポリテクニクは、異なったガバナンスの形を示している。一般的には、我々は、大学セクターの学者の方が教育と研究に関することについてより影響力を持っていると予想する。こうしたことは、オランダ、フィンランド、ノルウェーにおいて確認されたが、ドイツとポルトガルでは真実ではない。ドイツやポルトガルにおいては、ポリテクニクの学者は、大学セクターに所属する同僚と比べて研究に関することにおいてより影響力を有している。驚くべき発見の一つは、フィンランドの大学は共有ガバナンスのグループであるのに対してフィンランドのポリテクニクは、ヒエラルキーガバナンスに属するというこ

とである。これは、フィンランドにおいてはポリテクニクのガバナンスの構造が、大学セクターのそれと全く異なることを示唆している。より詳細に論じるならば、フィンランドでは、国家と管理主義ヒエラルキーが、研究に関連する政策決定にすらも深く関与しているということである。機関の種類による分類が示しているように、単一の類型だけでは国のガバナンスを分類するには適切ではないということである。合衆国のように、複数の高等教育機関を有する国のガバナンスを分類するのはさらに複雑である。現在の高等教育機関の特徴を理解しない限りは、様々な国のみならず一つの国の学術ガバナンスの現実すら示すことはできなくなる。こうした複雑性は、次節にて詳述、議論する。

#### 4. 議論

我々はこの研究における発見から三つの点を強調したい。第一に、キャンパスの広範な意思決定における学者の影響力は、教育関連に関することと、研究／人事に関することでは異なるということである。先行研究の大部分は、ベルダール (Berdahl, 1971) が自治の二つの次元を発表して以降、学術 (あるいは実質面) と運営 (あるいは手続き面) に焦点を当ててきた。こうした概念上の議論は、カーネギー財団の实地研究 (1982) やフォルヴェイン (Volkwein 1986, 1987, 1997, 1998) の継続的研究を通じて発展してきた。こうした概念上の枠組みや实地研究は合衆国の高等教育の文脈において提案され、発展してきた。同様の概念枠組みは、マクダニエル (McDaniel 1996) の国際比較研究において、または他の研究者、例えばスウェーデン (Asklings, Bauer, & Marton, 1999)、やメキシコ (Levy, 1980) などの他国のガバナンスに関する研究において適用されている。一方で、この研究は、高等教育ガバナンスが教育と研究の機能において異なっていることを明らかにした。機関のリーダーは教育に関する決定において影響力を有する一方で、学者は研究に関することで影響力を持っている。私はこうした発見が、グローバルなポスト大衆化高等教育における現在のガバナンスの実践により適していると考えている。

この発見は、ガバナンスの問題は単純に学術と学術以外の問題に関することではなく、教育と研究という大学の主要な機能に関することであることを示唆している。学術と運営上に関することという概念枠組みは、大学の自治が学術に関することであり運営に関することではないという推測に基づいている。同様の流れでいえば、従来は、学者は学術に関することに深く関与しており、学者と執行部の労働の分割は、機関の自治と同様に運営の効率性に寄与していた。しかしながら、学術的なものと運営上に関することという区別は、運営上の権限が、主に教育という中心的な機能の一つに深くかかわっている大衆高等教育の時代においては説得的ではない。

大衆高等教育においては、学生はエリート高等教育の学生と比べて比較的準備ができておらず、大衆高等教育においては教育の質が問題となる。

こうしたことに対処するために、多くの国々では、90年代に品質保障メカニズムを採用した。そして大学はこの環境変化に対応するために授業評価を強調し始めたのである

(Trigwell, 2011)。さらに、政府は、公的資金と機関のパフォーマンスを結びつけ、多くの制度のパフォーマンスとは教育的機能と関連するものであった。我々の合衆国データに関する独自の因子分析においては、合衆国の高等教育においては、学術と運営上の分離が未だに存在することを見いだすことができた。学術と運営に関することという概念上の枠組みが合衆国においては未だ有効であったとしても、我々は、多くの高等教育機関においては教育と研究に関することといった機能的アプローチの方がより意味をなすと考えている。

第二の点は、高等教育ガバナンスの分類に関することである。多くのアングロアメリカンの高等教育システムは、学者の影響力が日本や大陸ヨーロッパの国々などの共有ガバナンスシステムに属する同僚たちよりも比較的低い管理主義ガバナンスを有している。興味深いことに、ドイツの高等教育は、管理主義ガバナンスと比較して教育に関する学者の影響力が比較的低い半ヒエラルキーガバナンスに位置していることである。なぜならば、ドイツの大学は、ドイツ政府が研究の自由によって学問の自由を保護する一方で、教育に関することに対して国家が介入とするという強い伝統を有しているからである。韓国の事例もまた興味深い。というのも、韓国は世界の中でも第三期教育への入学が最も高い（2010年で約98%）からである。

高等教育ガバナンスは、多くの国々で共有から管理主義へと移行しつつあり、韓国の高等教育の事例を参考にすれば、ポスト大衆化時代においては次の段階は半ヒエラルキー的なタイプとなるであろう。多くの高等教育制度は、品質保証メカニズムや機関のパフォーマンスと密接につながった資金配分を採用している。こうした傾向を考慮すると、時間の経過によって機関のリーダーシップと彼らの権限の拡大が強調されているように思われる。しかしながら、学術ガバナンスにおいて、労働が、教育と研究に関することに分割された結果として、学者は、研究に関する事柄については影響力を維持している可能性が高い。日本やフィンランドのような、法人化を採用した制度は、ガバナンスの移行が加速するであろう。ヒエラルキーガバナンスのシステム（中国、メキシコ、マレーシア）は半ヒエラルキーガバナンスに移行するであろう。これら国々は世界的なランキングや、研究生産性が重要視される世界クラスのイニシアチブに積極的に関与している。さらに、サルミ (Salmi 2009) が指摘したように、これらの国々は研究を生産的に行っている学者に意思決定の権限を与えるかもしれない。

最後に、我々は制度的な違いを強調したい。我々が明らかにしたように、学術ガバナンスは制度の種類によって異なっている。制度的特徴の3つのタイプにおいて、制度のミッションはそれぞれの国で一貫した傾向を示している。制度のミッションに関するデータが存在している6つのシステムにおいて、研究大学における学者は教育と研究の双方の問題に強い影響力を有している。これは学問の自由と制度的自治が研究活動において重要な要素であるという事実と関連している。事実、共有ガバナンスに関する学術的な言説は、研究大学の中で発展してきたものである。同研究の結果は、ガバナンス改革のイニシアチブにおいて、政策決定者がミッションの違いに注意しなければならないことを示している。

## 5. 結論

この研究は19の高等教育ガバナンスを、共有ガバナンス、管理主義ガバナンス、半ヒエラルキーガバナンス、そしてヒエラルキーガバナンスの4つの種類にグループ化したものである。同研究は多くのヨーロッパの高等教育制度が共有ガバナンスか管理主義ガバナンスのカテゴリーに属すること、アングロアメリカの制度は主に管理主義ガバナンスであること、そして一部の途上国の制度はヒエラルキーガバナンスであることを明らかにした。また、我々はこれら国々が、急激な高等教育の大衆化の結果、いかにして半ヒエラルキーガバナンスへと集約していったかを論じた。また、我々はあらゆるガバナンスの議論において考慮に入れなければならない機関のミッション（研究か研究以外か）を強調した。なぜならば、高等教育制度においては、研究大学における学者は、教育と研究の双方においてもより影響力があるからである。

この研究の結論として、我々は将来の研究に対して、こうした分類の散在的な使用法のいくつかを提案する。こうした分類は、例えば色々な制度に属する学者の研究の生産性といったような制度上のパフォーマンスとガバナンスの類型がどのように結びついているかを分析する際に適用することができる。これまで議論してきたように、学者の積極的な関与は、研究活動にとって重要な要素である。我々の問題は、学者が共有ガバナンスにおいてより強い権限を有した場合、彼らが生産的になるかどうかである。もう一つの研究上の興味関心は、共有ガバナンスに伴うコストに関することである。何人かの学者が論じているように、共有ガバナンスのもとでは、政策決定は時間がかかり誰も責任を負おうとはしない。一方で、一部の研究者は共有ガバナンスにおける集合知は、程度の低い決定を防ぐことによってコストを減少させると論じている（Eckel, 2000; Taylor, 2003; Volkwein, 1985）。しかしながらこの話題に関する実証的な研究はほんのわずかしが存在しない。システムやシステム内部における異なった種類のガバナンス構造における費用を分析することが求められる。

この研究は、クラーク（Clark 1983）のコーディネーションモデルが学術研究に寄与したように、各国の高等教育の比較を通じて比較研究に寄与する。高等教育研究者は、比較グループを選択する際に、高等教育制度を選択するためにこの類型を使用することが可能となる。ガバナンスは高等教育制度の一面にすぎないが、ガバナンスは高等教育に関する広範に渡る話題と密接に関連している。したがって、こうした分類は財政、仕事負担、仕事満足度、その他の研究といった様々な異なった制度を比較する際の基準を提供することができるであろう。

## 参考文献

Askling, B., Bauer, M., & Marton, S. (1999). Swedish universities towards self-regulation: A new look at institutional autonomy. *Tertiary Education and Management*, 5, 175-195.

- Berdahl, R. O. (1971). *Statewide Coordination of Higher Education*. Washington D.C.: American Council on Education.
- Bogue, E.G., & Hall, K. B. (2003). *Quality and Accountability in Higher Education: Improving Policy, Enhancing Performance*. Praeger
- Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (1982). *The Control of the Campus: A Report on the Governance of Higher Education*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Clark, B. R. (1984). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Deem, R. (2004). The knowledge worker, the manager-academic and the contemporary UK university: New and old forms of public management? *Financial Accountability and Management*, 20(2), 107-128.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467-494.
- Eckel, P. D. (2000). The role of shared governance in institutional hard decisions: Enabler or antagonist. *The Review of Higher Education*, 24(10), 15-39.
- Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: a public management perspective. *Higher Education*, 56, 325-348.
- Hood, C. (1995). The "new public management in the 1980s: Variations on a theme". *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- King, R. P. (2007). Governance and accountability in the higher education regulatory state. *Higher Education*, 53, 411-430.
- Kolsaker, A. (2008). Academic professionalism in the managerialist era: A study of English universities. *Studies in Higher Education*, 35(5), 513-525.
- Levy, R. H. (1980). *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*. New York: Praeger.
- McDaniel, O. C. (1996). The paradigms of governance in higher education systems. *Higher Education Policy*, 9(2), 137-158.
- McLendon, M. K., Hearn, J. C., and Deaton, R. (2006). Called to account: Analyzing the origins and spread of state performance-accountability policies for higher education. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28(1), 1-24.
- Neave, G. (1998). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 23, 7-23.
- Oliver Treib, O., Bähr, H., & Falkner, G. (2007). Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, 41(1), 1-20.
- Olsen, M., & Peters, M. A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20(3), 313-345.

- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 21-44.
- Salmi, J. (2009). *The Challenge of Establishing World-class Universities*. The World Bank: Author.
- Salter, B., & Tapper, T. (2000). The politics of governance in higher education: The case of quality assurance. *Political Studies*, 48, 66-87.
- Shattock, M. (1999). Governance and management in universities: The way we live now. *Journal of Educational Policy*, 14(3), 271-282.
- Shin, J. & Harman, G. (2009). New challenges for higher education: Asia-Pacific and global perspectives. *Asia Pacific Education Review*, 10(1), 1-13.
- Shin, J. C. (2010). Impacts of performance-based accountability on institutional performance in the US. *Higher Education*, 60(1), 47-68.
- Shin, J., Arimoto, A., Cummings, W. K., & Teichler, U. (Eds.). (forthcoming). *Teaching and Research in Contemporary Higher Education: Systems, Activities, Nexus, and Rewards*. Springer
- Taylor, M. (2012). Shared governance in the modern university. *Higher Education Quarterly*, 67 (1), 80-94.
- Trigwell, K. (2011). Measuring teaching performance. In Shin, J. C., Toutkoushian, R. & Teichler, U. (Eds.) (2011). *University Ranking: Theoretical Basis, Methodology, and Impacts on Global Higher Education*. Springer.
- Vidovich, L., & Currie, J. (2011). Governance and trust in higher education. *Studies in Higher Education*, 36(1), 43-56.
- Volkwein, J. F. (1989). Changes in quality among public universities. *Journal of Higher Education*, 60(2), 136-151.
- Volkwein, J. F., Malik, S. M. (1997). State regulation and administrative flexibility at public universities. *Research in Higher Education*, 38(1), 17-42.
- Volkwein, J. F., Malik, S. M., & Napierski-Prancl, M. (1998). Administrative satisfaction and the regulatory climate at public universities. *Research in Higher Education*, 39(1), 43-63.
- Windzio, M., Sackmann, R., & Martens, K. (2005). Types of Governance in Education: A Quantitative Analysis. *TranState working papers*, No. 25

## 日本教育行政学会国際交流委員会

委員長 広瀬裕子（専修大学）  
委員 大桃敏行（東京大学）  
委員 吉良直（日本教育大学院大学）  
委員 小松郁夫（常葉大学）  
委員 佐野通夫（こども教育宝仙大学）  
委員 篠原清昭（岐阜大学）  
委員 南部初世（名古屋大学）  
委員 前原健二（東京学芸大学）  
幹事 荒井英治郎（信州大学）  
幹事 松下丈宏（首都大学東京）

## 国際シンポジウム協力者

シンポジウム通訳 中島千恵（京都文教大学）  
原稿翻訳 清田夏代（南山大学）  
原稿翻訳 関芽（日本体育大学）  
原稿翻訳 長嶺宏作（日本大学）

## Rethinking the Global Trends of Education Governance Reforms:

Experiences over the Past Few Decades in Four Countries

Date: 12<sup>th</sup> October 2013

International Relation Committee of the Japan Educational Administration Society

<日－韓>教育行政学会共催国際シンポジウム

検証 教育のガバナンス改革

英米日韓4カ国の事例からトレンドを探る

2013年10月12日

編集発行 日本教育行政学会国際交流委員会

印刷 株式会社インフォテック

東京都多摩市落合2-6-1