



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	米国大都市学区教育改革における教師の位置 : 分散型リーダーシップと相補的アカウンタビリティのフレームより
Author(s)	篠原, 岳司; SHINOHARA, Takeshi
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 102, 119-141
Issue Date	2007-06-29
DOI	<a href="https://doi.org/10.14943/b.edu.102.119">https://doi.org/10.14943/b.edu.102.119</a>
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/26194">https://hdl.handle.net/2115/26194</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	102_119-141.pdf



# 米国大都市学区教育改革における教師の位置 —分散型リーダーシップと相補的アカウンタビリティのフレームより—

篠原 岳 司\*

## A Study of a School Reform in American Urban Districts and the Position of Teachers: Through the Frame of Distributed Leadership and Reciprocal Accountability

Takeshi SHINOHARA

【要旨】本論では米国大都市学区の教育改革事例の検討から、教育政策レベルと実践レベルの双方において、教師が教育の質的保障における鍵の主体に位置づくことの意義を明らかにする。はじめに、近年のアカウンタビリティ政策を巡る米国研究動向から、特に教育の質的保障を巡る理論研究としてスピラーンの分散型リーダーシップとエルモアの相補的アカウンタビリティに注目し分析フレームを確立させる。次にシカゴ学区とボストン学区の教育改革事例の検討から、学区レベルおよび学校レベルにおいて学校改善計画づくりの中心に教師のリーダーシップが積極的に位置づけられている実態を明らかにする。またそれらの分析によって、教育の政策と実践を相補的に結合させる教師のリーダーシップの意義を導出し、その結果、自律的な教育改革を可能にする教育行政の新たなガバメント像について追究を試みる。

【キーワード】アメリカ大都市学区、教師、アカウンタビリティ、分散型リーダーシップ、学校改善計画

### 1. 研究目的と課題設定

現代の教育改革で注目される動向の1つが教育のアカウンタビリティ保障である。アカウンタビリティとは、「組織や個人が自らの遂行業務の目標をどれだけ効率的に達成できたかどうかを対外的に立証する責任」（『新版教育小事典』第2版、学陽書房、2002年、小川正人執筆）である。この言葉の起こりは1960年代の米国にあるとされる。当時の市民や親たちは、税金によって負担された教育費に見合う教育の質が保障され実現されているかを疑い、教育専門職たちにその政策と実践の責任を問うた。それ以降、この言葉は教育の質的保障の追求における教育専門職の説明責任を表す用語として定着している。

その後の米国では、1980年代の「危機に立つ国家（A Nation At Risk）」報告以来、学力達成の向上を求める声のアカウンタビリティ政策へと積極的に取り込まれている。州や学区は標準カリキュラムの策定と一斉学力テストの実施によって、各学校への学力達成度の評価政策を進めている。連邦政府もまた2002年にNCLB法（No Child Left Behind Act）を策定

\* 北海道大学大学院教育学研究科博士後期課程

し、標準学力テストの成績に基づく学校への財政的優遇と権力的介入という飴と鞭の教育評価政策を行っている。これらの連邦、州、学区レベルにおける政策は、標準の学力達成目標を各学校がどれだけ達成できたかを検証する、成果に基づく教育のアカウントビリティ政策として知られている。

しかし近年では、このような外的なアカウントビリティ政策を批判的に捉える議論も多い。その代表が、教師の教育実践の自律的改善活動を中心に据える内的アカウントビリティ (internal accountability) 保障の議論である (Adams & Kirst 1999, Elmore 2005)。この議論は、教育行政が主導する教育改善のイニシアチブが、学校現場における実践の改善へと繋がらず、教育行政の政策的意図が現場における実践課題を十分に反映しきれていないことに由来している。さらに、現場の教育実践課題を考慮しない教育政策は、教育専門職である教師の職能向上の機会を阻害し、自律的な教育改善を目指す時間も能力も奪うことが指摘されている。

そしてこの議論をさらに展開させるのがエルモア (R. Elmore) である。エルモアは、教育行政の外的アカウントビリティ (external accountability) 政策には、教育現場の内的アカウントビリティが機能すべく、何を、どのように支援できるかを理解することが重要だとし、政策レベルと現場レベルを結ぶ相補的アカウントビリティの概念を提唱する (Elmore 2004)。また、実践者を中心とするアカウントビリティ保障においては、学区および学校レベルにおける新たな教育専門職リーダーシップの議論が展開している。その課題に関わり、相補的アカウントビリティを充実させるアプローチとして注目されるのが、スピラーンの分散型リーダーシップ (distributed leadership) 論である (Spillane 2004, 2006)。

このように現在の米国にて問われるのは、真の学力達成と教育の質的保障を目指し、内的、外的アカウントビリティの調和的実現の方策を探究することである。そして、そこで注目される概念が相補的アカウントビリティと分散型リーダーシップである。そこで本論文では、この新たな概念を分析枠組みとし、米国のシカゴ学区とボストン学区の教育改革事例を検討する。その結果、事例から導出される教育改革における教師の位置づけについて明らかにし、今後の自律的な教育改革を可能にする教育行政の新たなガバメント像について論じていく。

## 2. 分析フレーム—分散型リーダーシップと相補的アカウントビリティ

### 2-1 スピラーンの分散型リーダーシップ論の意義

米国におけるリーダーシップ研究では、教育実践の改善にむけて状況や諸アクターのリーダーシップが特に重要な要素とされている。そしてその議論において決定的に重要なのは、学校や教育統治の場面において、どのような形でリーダーシップ実践が位置づけられるかという点である。しかしながら、学校のリーダーシップ実践における“how”の問いについては、これまでの研究において詳細な分析がされていなかった。なぜならそのメカニズムを明らかにするための枠組みが理論的に未開拓であったためである。

分散型リーダーシップ (distributed leadership) は、以上の理論的課題を省みて、ノースウエスタン大のスピラーン (J. Spillane) や、ハーバード大のエルモアらが提唱した教育のリーダーシップ概念である。この概念は、認知科学分野における活動理論や分散認知、あるいは状況論などの知見から理論的土台が形成されている。ここでは、学校や教育統治組織の

リーダーシップは「実践」を覆うように分散しており、「実践」はリーダーとフォロアー、そしてそれらの状況（their situation, artifacts）の相互作用によって構成されると定義される。ここでは、スピラーンの分散型リーダーシップ概念の特徴を整理する。

まずスピラーンは、この概念によって、従来の個人の役割論や能力論を超えた実践的なリーダーシップ研究の可能性を拓き、リーダーシップ「実践」の実証研究を行う理論枠組みの提供を行っている。特に「学校」という単位を分析レベルに設定することで、個人レベルや小グループレベルを見るだけでは明らかにできない、社会文化的に分散された実践のメカニズムに迫ることができるとされる。

また分散型リーダーシップ概念は、リーダーシップ「実践」のメカニズム分析のためのメタ・レンズとされる。なぜなら、学校内のアクターと状況との相互作用に注目することで、「実践」を構成する多様な変数に即した議論を組み立てることができるからである。それは研究者にとってのみ有効なものではなく、実践者にとっても自らの仕事を振り返り確認する診断ツールとして受容されやすいだろう。その意味で、研究者と実践者双方にとっての分析ツールとして有効性が認められる。

そして、本論文の目的と照らし最も強調されるべき特徴が、学校レベルおよび学区レベルの教育の質的改善とアカウントビリティ保障において、教育実践者である教師を重要な主体として積極的に位置づける点である。授業実践や生活指導等を通じ最も子どもたちに近い場所で日常業務をこなしているのは教師である。教育専門職として教授技術や教科専門性、子どもの発達に関する専門知識を有する教師は、この概念において、教育改善を目的とするリーダーシップ「実践」の重要なアクターに位置づけられる。

以上の点より、分散型リーダーシップ概念は、従来の校長や個別の教師を対象とするリーダーシップ論の限界を乗り越える枠組みを示している。特にスピラーンは、分析対象を「実践」と定め、「実践」を複数のアクターと状況の相互作用で構成されるものと見なすことにより、教育改革実践における教育専門職の位置づけに光を当てた理論枠組みを構築するのである。このスピラーンによる「実践」メカニズムに迫る理論的探究についての考察は別稿<sup>1</sup>にゆずり、本論文では教育改革の文脈においてこの概念が強調する教師の位置づけに関し、エルモアの議論を重ねることで詳細に迫りたい。

## 2-2 エルモアの分散型リーダーシップ論と相補的アカウントビリティ

### 2-2-1 教育のアカウントビリティ保障の理論課題とエルモアの議論

エルモアは、学校教育の管理運営システムに蔓延するあらゆる構造的な問題を教育のリーダーシップの観点から問い直す必要があると考えている。特に教育現場の改善に効果のある教育政策を打ち出すために、現状の教育行政システムの組織改革および、政策立案者と教育実践者との関係性の再構築が課題として認識されている（Elmore 2004, 2005）。

こうした議論の背景には、教育政策が制度的、政治的機能に加えて「教育的」機能に関し熟慮されるべきとの問題意識がある。政策が「教育的」であるためには政策決定や運用の中に教育専門職を中心に据えたプロセスが求められるが、時に政策決定者は教師の要求を聞く機会をほとんど持とうとせず、教師の知識や経験から政策を改定していく意思を持とうとしない。またエルモアは、州や学区レベルの教育政策が多面的な政治状況に左右されると、各地の教育政策の実効性もまた疑わしくなると捉えている。なるほど、教育政策が一貫性や安

定性を帯びず絶えず変容しては、その「教育的」機能が実効力を発揮し、教育現場を現実改善させる環境をつくりだせるとは考え難い。そのためエルモアは、分散型リーダーシップ概念が政策決定者と実践者レベルとの相互作用システム作りにも有効と考え、教育のアカウントビリティ論に応用を試みている。

以下、エルモアの理論における5つの原理(Elmore2004, pp.66-68)を確認しておく。

①リーダーシップの目的は教育実践の改善と成果の向上にある。

リーダーシップの目的は教育実践と成果の改善であり、そのために必要とされる知識や技術は、実践者に期待を込め学習・研修の環境を構築してこそ生まれる。

②教育実践の改善は継続的な「学習 (learning)」を求める。

「学習」は個別のかつ社会的行為である。ここでは集会的な「学習」によって、より良い教育実践のための新たな知識獲得が可能な環境整備が重要で、リーダーシップ実践は、そうした「学習」環境を作り出すものでなければならない。個人が個別のかつ集団的にアイデアを実践し、同僚のチェックや監視を相互に受け入れ集団的に実践概念が共有される環境こそ、教育実践の改善のために必要とされる。

③「学習」はモデル化が求められる。

リーダーは価値目標を代表して行為や理念をモデル化し、全体を導くことが重要とされる。特に「学習」は、個別的にも集会的にもリーダーの責任において実施されるだけに、リーダー自身がメンバーに期待する「学習」をモデル化して示すことが要請される。

④リーダーシップの役割や活動は、「学習」や学校改善のために必要な専門的知識から生じるのであり、特定の機関・部門からの指令によって起こるものではない。

政治的・制度的枠組みにおいて教育改善が目的化される時、多種多様なアクターが様々な機能を果たして複雑な協調関係を築くことが重要とされる。このためには、各アクターの高度な専門性、専門的知識・技量の差異を相互に認め合い、総体として「学習」の質を向上させることが鍵となる。実践現場が公的な行政的、制度的権限にリーダーシップを頼っては、教育改善の実践は実を結ばない。

⑤権限の行使はアカウントビリティや「能力(capacity)」が相補的であることを求める。

教育のアカウントビリティは各アクターの相補的關係によって保障されなければならない。リーダーが改善に向けて権限を行使する際には、フォロワーの学習ニーズを知り、その「学習」環境を整備することが前提である。また「学習」や教育実践の集団的なプロセスを通してリーダーもまた「学習」する意識が重要となる。この関係性によって組織は集団としての「能力 (capacity)」を向上させ、リーダーシップ実践の質を高めることが可能となる。

## 2-2-2 相補的アカウンタビリティの概念とエルモアの理論モデル

エルモアの議論の核心は、教育のアカウンタビリティ保障において諸アクターの相補的關係による制度や組織の「能力 (capacity)」の向上にある。この相補性の意義については、スピラーンもリーダーシップ「実践」の改善における相補的相互依存関係を強調していたが、エルモアはその視点を学校レベルからより大規模な教育行政システムの議論へと展開させて論じている。つまり、教育行政の領域がより広がり、諸アクターの特質、専門性、権限が複雑かつ多様になればなるほど、諸アクター間の「相補的アカウンタビリティ (reciprocal accountability)」(Elmore 2004, 坪井 2005) 保障の実現と、それをかなえるシステムの整備が重視されるのである。これは、学校と教育行政の関係における内外アカウンタビリティの調和的保障の議論に留まらず、システム全体における教育(行政)専門職の多様性をも視野に入れた相補的関係性構築の議論である。

そして、教育行政システム全体の「能力」向上には、大きな組織体における高度で多様な各アクターの専門性を、全体の改善に効果的に活かしきるリーダーシップ実践が要請される。相補的アカウンタビリティの議論も、学校現場における教育実践者主導の自律的な内的アカウンタビリティの推進と、それを支援する教育行政の外的アカウンタビリティの調和が、いかにシステムとして整備し、実践を促進させ、教育改善に結実するかが念頭におかれなければならない。

この時に鍵を握るのが、教育現場における実践主体である教師の存在である。学校レベルにおける教師たちの自律的な教育改善の実践に留まらず、教育現場の実践知に長けた教師の高度な専門性を教育行政システム全体における政策立案過程や意思決定場面に活かす方途を探ることが、相補的アカウンタビリティ保障の実現と教育行政システム全体の「能力」の向上の重要課題とされる。

図表1は、如上の議論に基づきエルモアが例示する教育行政システムのモデル試案である。図表にはリーダーシップの役割と機能が5つの部門に分かれて設定され、教育改善の目的において高度な専門性が分散され配置されている。それぞれは個別的、集合的「学習」を組織し、総体として「能力」を向上させ、リーダーシップ実践の目的達成を目指される。そこで、この図表の例における特徴的部分を2点示したい。

1つ目は、リーダーシップの相対的優位性 (comparative advantage) についてである。エルモアの例では、「政策」レベルにおける政策立案者たちは、リーダーシップ実践において相対的に優位な位置にあるとされている。利害がぶつかり合う際の混乱状況に決着をつけ、何が教えられるべきかを熟慮し、教育目標やスタンダードへ反映させるべき利害を識別し、行政的に管理されるべき報酬や罰則を法的に規定し、各方面からのフィードバックを新たな指導方針へと変換する、それらの政治的・行政的手続きについては、教育実践者よりも政策立案者に優位性を認めている。一方、教育内容のスタンダードや教育実践の具体的側面においてはその限りではなく、政策立案者がどれほど教育内容や教育実践について学習を重ねても、教育実践や内容に関する専門性には限界が存在することが確認される。そこで行政組織モデルとしては、政策立案者の領域と教育実践者の領域を繋ぐ相互依存関係をシステム化する課題が問われることになる。

そこで鍵となるのが、次の特徴である「専門職 (Professional)」と「教育実践 (Practice)」のモデル全体における位置づけである。エルモアは、分散型リーダーシップ概念に基づく組

織モデルの追究において、「政策」－「システム」－「学校」の構造の中に教育専門職と教育実践者たちの役割を明確化させている。つまり、全般的な教育行政専門職（教育長，教育委員会事務局）レベルにおいても，また学校や教室レベルにおいても，教育実践に由来する専門的知識が確実に組み込まれるモデルが重要とされるのである。

その専門的知識は，モデルの中で具体的に次のように位置づけられる。まず「専門職」レベルについては，「スタンダードの開発と精査」，「新たな教育実践の開発と試験的实施」という教育実践のコンテンツに深く関わる機能が定義される。そしてそこに隣接する「政策（Policy）」レベルには「スタンダードの承認」機能があり，「専門職」レベルの「スタンダードの開発と精査」機能と対応している構図が見てとれる。つまり，「優れた教育実践家」や教育「研究者」たちが持つ専門的知識を教育内容の開発プロセスに積極的に位置づけ，そこでデザインされる内容が「政策」レベルで承認される構図が描かれている。

図表1 エルモアの教育行政システムのモデル試案

リーダーシップの役割	リーダーシップ機能
<b>政策(政治・統治)</b> 公選または任命による職 ・州議会議員 ・州教育長 ・州教育委員 ・学区教育委員	・成果目標の設定 ・スタンダードの承認 ・実践の観察・監視 ・報償の受けた機関の承認と監視 ・デザイン問題の監視，再デザイン ・デザインや成果に関わる事項を超えての紛争の審査 ・行政の報償と処罰 ・教育事務事項の緩和
<b>専門職(Professional)</b> ・優れた教育実践家 (Distinguished Practitioners) ・専門職能開発担当職 (Professional Developers) ・研究者	・スタンダードの開発と精査 ・新たな教育実践の開発と試験的实施 ・教員養成，現職者研修のデザイン ・モデル的な専門職能開発の指揮 ・教育内容や教育実践の評価指標づくり ・新たな教育の構造の開発と試験的实施
<b>システム</b> ・教育長 ・教育委員会事務職員	・システム改善政策のデザイン ・学校，校長，教員への報償構造のデザインと実施 ・校長の採用と評価 ・改善政策と一致する職能開発の提供 ・システムリソースの教育実践への分配 ・校長や教員の教育事務事項の緩和
<b>学校</b> ・校長 ・管理職教員(教頭,他)	・学校改善戦略のデザイン ・教員や支援スタッフの報償構造の実施 ・教員の採用と評価 ・改善政策と一致する職能開発への仲介 ・学校の資源の教育実践への分配 ・教員の教育事務事項の緩和
<b>教育実践(Practice)</b> ・教員(Teachers) ・専門職能開発担当職 (Professional Developers)	・専門職能開発のデザイン，指揮，参加 ・新教員の任用過程への参加 ・専門職能開発の評価 ・同僚の専門的実践への相談，評価 ・生徒の活動への評価 ・新たな専門職能開発実践への参加

「教育実践 (Practice)」レベルについても同様である。例えば、教師たちによる「専門職能開発のデザイン、指揮、参加」の機能は、「システム」レベル、「学校」レベルにおけるリーダーシップ機能との対応が考えられる。まず「教育実践」レベルにおいて教師たちは、「専門職能開発」のデザイン、評価などのコンテンツに関わる機能を担っている。それに対し「システム」レベルでは「改善政策と一致する職能開発リソースの提供」を行い、各学校の事情に即してそれらを現場へと「仲介」するなかで、教育実践者との相補的な関係を取り結ぶことができる。これは教師自らの「学習」活動を奨励するなかで、それを支援する教育行政システムを象徴しており、相補的アカウンタビリティの概念がシステム化されたモデルとすることができよう。

このように、エルモアは「政策」－「システム」－「学校」という教育行政システムの新たなモデルにおいて教育専門職、特に現場の実践者たる教師を積極的に位置づけている。教育政策を具体的に計画し教育改善を現場において実現させるには、教育の実践者、教育実践に関わる専門的知識をもつ教師たちの力量とその位置づけが鍵であることが、分散型リーダーシップと相補的アカウンタビリティの概念によって強く確認される。そこで、これらの概念による事例検討から教育改革において教師を積極的に位置づける意義と、その運用課題の抽出を試みたい。

### 3. 事例検討—シカゴ学区とボストン学区

#### 3-1 シカゴ学区の事例

シカゴ学区は全米屈指の大規模学区として知られる。2004年次の学校数は613校（8年制小学校486校、4年制高校107校、チャーター・スクール20校）、また2004年次の生徒総数は約43万人、その内訳は50%が黒人、38%がヒスパニック系、9%が白人、アジア系を含めたその他が3%という構成である（シカゴ学区HPより）。また、全生徒の85.2%が低所得貧困層、15%が英語の運用に支障がある。

シカゴ学区の積年の課題は、子どもたちの学力の低さ、ギャングやドラッグの横行、退学率の高さであった。1980年代のシカゴ・トリビューン紙の特集は、その深刻な教育環境を、“Worst in America (アメリカで最悪) ”、“… At a Chicago elementary school, the future dies early (シカゴの学校では、未来は早々に絶たれる)”と評したほどである。このため、劣悪な公教育を改善し教育のアカウンタビリティを保障するための方策が、シカゴの政財界をも巻き込み、巨大な政治的・政策的イニシアチブによって講じられるようになっていた。

こうして1988年に制定されたのが「シカゴ学校改革法」(P. A. 85-1418)である。シカゴ学区はそれ以降、親や住民が多数派となる学校委員会(Local School Council, 以下LSCと略す)を組織し、親と住民参加による民衆統制を主軸とした学校改革を進めてきた。本章では、この民衆統制による自律的な学校改善の取り組みとシカゴ学区教委の政策について、特に教師の位置づけに焦点をあてながら検討する。

### 3-1-1 学校改善計画（SIPAAA）作成に関わる教職員諮問委員会（PPAC）， そして教職員リーダーシップ委員会（PPLC）

学校改善計画（School Improvement Plan for Advancing Academic Achievement，以下SIPAAAと略す）<sup>2</sup>とは、「シカゴ学校改革法」で定めた教育目標を各学校が独自に引き受けて、それに即した手続きと実践計画を明記したものである。学校改善計画（SIPAAA）は3年ごとに作成され、カリキュラム、教育実践の責任の所在、学校財政に関わる補助金の獲得について詳細に記される。また、教職員の職能開発、研修計画の方針とその具体的内容、研修スケジュールなども書かれている。この学校改善計画（SIPAAA）は、LSCと教職員の協力を得た上で、校長の責任において作成されることとなっている。ここでは、学校改善計画（SIPAAA）の作成にあたって教職員諮問委員会（Professional Personnel Advisory Committee，以下PPACと略す）の位置づけから、学校改善過程における教師の位置づけを明らかにする。

学校改善計画（SIPAAA）は、シカゴ学区教育委員会が編纂するLSCの「マニュアル」では、学校改善計画（SIPAAA）の文書作成について、

- （1）学校と生徒たちの教育の改善にむけた青写真を描くこと、
- （2）学校とそのコミュニティ全てのステークホルダーの実践プランが描かれること、
- （3）LSC・学校コミュニティ・学区・州教育局にとってのアカウントビリティ・ツールを示すこと、

が注意書きされている。また、その策定のプロセスについては、

- （1）学校やそのコミュニティのメンバー全体に対し教育プログラムについて意見交流する機会を持つこと、
- （2）学校のコミュニティの特殊性や学校へのニーズに焦点を当てること、
- （3）学校とそのコミュニティにおけるメンバー全体の多様な専門性や識見を用いること、
- （4）学校目標に向けた取り組み方のアイデアをコミュニティで束ねていくこと、
- （5）学校のコミュニティが必要事項について同意し、それに向けて協働する環境を創造すること、
- （6）学校が考える優先目標に向けて進捗状況の内省を行うこと、

が重要事項として確認されている。

次に法的な規定について、イリノイ州教育法(Illinois School Code)は、「学校長は、LSC・全教職員・親・地域住民との討議によって学校改善計画（SIPAAA）を策定しなければならない」（105ILCS 5/34-2.4）と定めている。また、イリノイ州行政規則（Illinois Administrative Code）は、全ての学校が内部での質的保障について毎年再検討を行うことを義務付けている。そしてこの再検討によって、（1）州の学習目標・州の標準カリキュラム・地域の学習目的に即する成果や進歩が得られているかという点で学校の教育実践の成功度を確認し、（2）どの分野が要改善かを自覚し、（3）それに適切な実践の計画を立て、（4）学校改善計画、あるいはその改訂版を文書で作成することが規定されている。また、シカゴ学区教育委員会政策集（Chicago Board of Education Policy）では、（1）LSCは学校の地域を学校改善計画の策定に関与させる責任を有す、（2）学校改善計画には明確なビジョンの文言・優先目標としての読書・学校と地域の概要説明・優先目標に関わる学校の現状分析が含まれるべき、そして（3）学校長はPPAC・LSC・学校コミュニティ全体からのアドバ

イスを受けて学校改善計画を準備する責任を有す、と規定されている。以上のことから、この学校改善計画の策定によって、個々の学校が自律的に固有の教育課題を把握し改善に向けて計画を実行していくことが推進されている。

では、学校改善計画（SIPAAA）の原案を実質的に作成するアクターは誰であるか。LSCは承認を担う議決機関であり、計画案の作成を担うアクターとは言いきれない。また校長はLSCの承認により学校予算案と学校改善計画の策定に主導的な立場にあることが確認されるが、しかし具体的な計画原案を作成する役割と、LSCにおける校長の主導的役割を必ずしも同一視することはできない。なぜなら、例えば校長が計画原案の作成を主導するとしても、多様な項目について盛り込むべき学校改善計画（SIPAAA）の作成において、1人の校長の専門範囲には限界が生じるからである（山下2002）。

そこで、学校改善計画（SIPAAA）の原案作成に一定の役割を担う組織として注目されるのが教職員諮問委員会（PPAC）である。LSC「マニュアル」におけるPPACに関する記述では、「LSCは、特にカリキュラムや教育実践、評価の領域でどのように学校の定める主要目的に迫るかを考えるために、教職員スタッフからの支援・助言・専門的知識を必要とする」と明記されている。素人が過半数以上を占めるLSCにおいて特に学校の教育的事項に関わる議論では、教職員からの具体的な支援が重要であることが示されているのである。PPACは、それらの領域においてLSCや校長への支援・助言を与える教育専門職集団である。特に学校改善計画（SIPAAA）の策定、学校全体の教育目標の共有過程では、PPACのリーダーシップが重要であると「マニュアル」は定めている。「PPACはLSCに向けて学校の主要目標リストを作成し提出をする」とあるように、教育専門職としての見識が学校改善の核となることを強く期待されているのである。

「マニュアル」ではさらに、LSCとPPACの協働について2点が指摘されている。1つ目は、自らの学校にPPACが位置づけられているかを確認し、（1）PPACが学校の有資格教職員の中で選出されていること、（2）PPACメンバーが毎年選出されていること、（3）LSCの活動にPPACメンバーの参加があること、である。2つ目は、LSCがPPACから具体的な情報・フィードバック（意見・感想）・助言を求めることで、協調関係を築くことを確認している。具体的には（1）教職員の職能開発における提案、（2）学校で実践されているプログラムの更新、（3）学校のカリキュラム・教育実践・評価過程についての具体的情報と知識、（4）必需品・設備・財源の要求の有無、などである。LSCはPPACからの応答や関与を尊重しながら、民主的な意思決定を行うことが要請されている。

では、実際のデータ（山下2002）ではどうだろうか。1992年のシカゴ学区教育委員会によるLSCメンバーの認識調査によると、校長やLSCに次いで、あるいは校長やLSCとほぼ同等のレベルで、PPACもまた学校改善計画（SIPAAA）の策定に実際に関与していると言える。しかし、教師たちの認識が同等レベルにあるかというところではない。イーストン（J. Easton）の教師アンケート分析では、学校改善計画（SIPAAA）が持つ教育実践への影響力について教師たちの認識は厳しく、その実効性について教育活動の当事者たちはそれほど高い評価をしていない。また黒崎勲は「教職員会議（PPAC）が潜在的の可能性を十分に発揮していないという点で、運動に参加している人々は一致している」（括弧は筆者）と、学校改善計画（SIPAAA）の取り組みが不十分であったことを指摘する（黒崎1994, 145頁）。学校改善計画（SIPAAA）策定の目的が教育の質的改善にある以上、改善計画を教育実践活動に接

続させる方策が求められるのである。

そのため今後は、学校改善計画（SIPAAA）案の作成過程に教師の関与がどれほど積極的に保障されるかが問われてこよう。上記の調査は、LSCや校長にとってPPACや教師たちの位置づけは比較的高いことを示している。また、改善計画の原案作成には多種多様な専門知識が求められるため、教育実践に携わる教師集団の積極的関与は計画の実効性追求における重大な鍵であることも間違いない。学校改善計画（SIPAAA）案の作成過程に教師たちの教育実践知、現場の問題認識が確実に組み込まれることで、その計画の実行力が教師たちの手で高められていくことが期待される。

ここで、2004年にPPACに関わる重要な法改正があったことに触れたい。シカゴ教員組合（Chicago Teachers Union）代表のデビー・リンチ（当時）は、多くの校長が学校改善計画（SIPAAA）の作成から一般教師たちを除く傾向があり、また学校のリーダーシップ実践においてPPACそのものの影響力が不十分であったことを指摘し、イリノイ州教育法の法改正を求めた。これにより、それまでのPPACは Professional Personnel Leadership Committee（PPLC）と名称が変わり、学校改善をリードする教育専門職組織として法的に規定し直されたのである。その結果、PPACの実質的な教育専門職機能は学校改善の文脈において法的には強化されたということが言えよう。

改正されたイリノイ州教育法「105 ILCS 5/34-2.4a」を概観すると、PPACでは詳細に規定されていなかった構成メンバーの選出方法、PPLC会議の開催時間、PPLCの持つ権限に関して新たな条項が加わっている。この改正によって法的に定められたPPLCの権限はPPACでは曖昧にされていた点であり、そのためかつては校長やLSCの判断次第でPPACが機能しないケースが生まれていた。しかしこの法改正によって、各学校のLSCの意思決定と校長のリーダーシップという学校自治の構図に、法的に教師のリーダーシップが位置づけられたと言える。諮問機関としてのPPACからリーダーシップ機関としてのPPLCへの変化によって、各学校の学校改善計画（SIPAAA）とその実践における教師関与の停滞状況がより活性化していくことが期待される。

### 3-1-2 1995年の法改正によるアカウントビリティ政策と分散型リーダーシップ

88年制定の「シカゴ学校改革法」は1995年に重要な改正がなされた。88年体制は、学校レベルにおける教師リーダーシップの位置づけが構造全体の中で不明確でありつつも、政府間関係に注目すれば現場の校長を中心とする教育専門職リーダーシップは教育行政システムの中で依然として尊重されていたことが言える。それに対し95年の法改正は、その学校と学区教育委員会との関係を見直す意味を持っていた。ここでは、95年法改正の方向性が学校と学区教育委員会との政府間関係にいかなる変化をもたらし、教師リーダーシップの位置づけにどのような変化をもたらしたかを明らかにする。

1995年法改正（P. A. 89-15）は、88年以来のシカゴ学校改革を見直し、教育行政システムの再編を企図して制定された法律である。ここでのポイントは、学区教育委員会再編の暫定措置として、「シカゴ教育刷新委員会（Chicago School Reform Board of Trustees: BOT）」（§34-3）が設置されたことである。この教育刷新委員会は従来の学区教育委員会の代替を担い、市長の任命によって5名の理事（trustees）と、教育長の代行的役割を担う「最高経営責任者（Chief Executive Officer: CEO）」（§34.3.3.（b））という構成で、

従来の素人代表制教育委員会とは性格が大きく異なる組織となっている。この変革の特徴は、(1)従来の教育委員会を一般政治から独立する民主的教育行政機関として捉えるならば、教育刷新委員会は一般行政部局と統合された、特に市長の教育行政への影響拡大を実現する機関であったこと、(2)企業経営的手法を導入しCEO主導による教育行政のスリム化・効率化が目指されていること、そして(3)市長部局の影響下にあつて、学区教育委員会の教育行政権限が従来に比べ強化されていること、である。教育刷新委員会は1999年に2名の委員が加わり、改めて名称が「シカゴ学区教育委員会 (Board of Education)」と戻されるが、上記した3つの特徴は変わらず堅持されている。

95年法改正による教育行政システムの変革では、教育刷新委員会とCEOによる学校への管理権限が強化された。88年のLSCによる学校自治体制は一定レベルで尊重されたが、標準学力テストの成績が思わしくなく、継続的に低迷する学校については積極的な介入措置を取ることができるようになったのである(坪井1998, 139~140頁)。95年法改正による教育行政部局と学校の関係再編は、教育実践者に対しCEO主導による成果主義のアカウンタビリティ政策を介在させ、自律的学校運営との緊張状態を生むこととなった。

坪井によると、この95年法改正により、親や住民の学校参加による88年以降の自律的な学校自治の取り組みが、市長強権による教育行政運営かつビックビジネス主導による公教育のプライバイゼーションの影響に服する方向性を持ったという。素人代表制教育委員会が市長部局と財界に取り込まれる形で再編されたため、88年来の分権的「教育統治」体制で保障された教育政策決定過程の民主性が侵食され、その解体が進むというのである。このような坪井の批判を学校改善の文脈に引きつけば、個々に学校における共同的かつ自律的な学校改善の取り組みは、95年法改正による学区教育委員会の成果主義アカウンタビリティ政策により大きく侵食される可能性があるということになる。山下が言うように、学区教育委員会の学校に対する干渉措置が実際にどのような影響を学校に与えるかを検証すること無く批判的な判断を下すのは早急(山下2002)かもしれないが、これはLSCによる学校自治の危機と同時に、教師集団も関与する学校改善計画(SIPAAA)の策定と実行の危機であるとも言えよう。

最後に、この95年以降の教育行政再編を分散型リーダーシップと相補的アカウンタビリティの概念によって検証し、次の点を指摘しておく。それは、エルモアが示す「政策」-「システム」-「学校」の政府間関係像をイメージする時、95年法改正が生み出したのは市長部局(「政策」レベル)による学区教育委員会(「システム」レベル)の統合(Wong: "Integrated Governance")であったことである。政治的な利害と教育行政組織との一体化により、「政策」と「システム」レベルに分散されてしかるべき教育専門職リーダーシップが、「システム」の弱体化によって懸念されるのは、「政策」と「学校」レベルが直接的に結びつく構造へと転換してしまったことである。これにより、教育実践者たちの内発的動機による教育実践と学校改善の評価が、学区教育委員会という教育行政専門機関の弱体化により、教育の専門性が弱い「政策」レベルの意向に直接的に左右される可能性が増すこととなる。その結果、予想されるのは標準学力テストによる単純な成果主義による評価政策の徹底であり、子どもたちや地域の実情に即した優れた教育実践の発展の芽が一元的評価基準により摘まれていく危険性である。教育実践面と政府間関係の両面における教育専門職リーダーシップの分散が後退し、教育現場の実情に目が届かない教育政策が生まれ、アカウンタビリティ政策による教

育現場の実践の質が低下する恐れすらあるのである。

そして2004年9月、デーリー市長とシカゴ学区教育委員会CEOより打ち出された教育政策は、シカゴ学区で学校自治に奮闘する親・住民・校長・教師たちにさらなる衝撃を与えた。「ルネサンス2010 (Renaissance 2010)」と呼ばれるその政策は、95年法改正以降強化された市長部局から教育現場への介入を一段と強化するものであった。市長とCEOのアナウンスにおけるこの政策の最重要項目は、2010年までにシカゴ学区に100校の新設校をチャーター・スクール (Charter School)、契約スクール (Contract School)、パフォーマンス・スクール (Performance School)として設立し、その分、現在まで成果の上がらない学校を強制的に閉校していくことである。これらの新設学校は、民間企業やNPOセクター、そして学区教育委員会の直轄によって設立されるため、88年以降のLSCによる学校自治体制を縮小、あるいはその解体を目指した政策とも受け止められている。この「ルネサンス2010」政策の実施によって、95年法改正に対する坪井の「教育自治を解体する方向性を持った」との批判が現実になる可能性もあるなかで、今後はこの政策下における民衆統制と教育専門職リーダーシップの関係性に注目しながら、教育のアカウントビリティ保障をかなえる教育の共同統治の在り方を模索する必要があるだろう。

### 3-2 ボストン学区の事例

米国東海岸北東部マサチューセッツ州のボストン学区は、2004年次で全学校数が139校の大規模学区であり、シカゴや他の大都市と同様、マイノリティーの生徒の割合が高く、無料あるいは減額で朝食サービスを受ける生徒も74%にのぼっている。その中で、ボストン学区はこの10年余りで目覚ましい改革を行ってきたことで知られている。1993年のマサチューセッツ州法改正（「マサチューセッツ教育改革法1993」：General Laws of Massachusetts, Chapter 71, §59C.）では、親・教師・校長で組織される学校委員会 (School Site Council, 以下SSCと略す)を州の全公立校に設置することを規定した。これにより、89年より一部の学校で試験的に実施してきたボストン学区のSSC<sup>3</sup>は翌年94年をもって学区内全学校へ設置されている。このSSCの誕生は、親・校長・教職員による民主的な学校自治システムを基盤とする、ボストン学区教育行政システムの分権化政策の始まりを意味していた。

1995年10月にメニーノ市長の任命によって就任したペイザント教育長は、市長や学区教育委員メンバー、外部関係機関との協調関係を築き、長期的な改革を実行した。特に学校自治に携わる教育専門職集団、教育リーダーシップ委員会 (Instructional Leadership Team, 以下ILTと略す)を96年各学校に編成し、教育専門職たる教師たちの知識と経験を各学校の授業改善やカリキュラム開発へと活かす取り組みが行われている。また各学校のSSCは、ILTとの密な連携を基礎に、学校改善計画 (Whole School Improvement Plan, 以下WSIPと略す)の策定を行っている。この学校改善計画 (WSIP)は、学区全体の教育改善理念として教育長が定めた「6本柱 (The Six Essentials)」<sup>4</sup>が基礎となり、各学校が独自に策定する計画である。それにより各学校は、授業改善の促進、明確な自己評価活動など、自己のアカウントビリティを高めることを目指している。

近年のボストン学区は、2006年9月には改革に成功する大都市学区教育委員会に贈られるブロード賞 (the Broad Prize for Urban Education) も受賞するなど、SSCとILTを基礎にした各学校の自治体制、学区教育委員会の組織改編を通じたアカウントビリティ保障政策が

広く評価されている。本節では、ペイザント教育長を中心とする学区教委のリーダーシップと学校自治に関し、特に学校改善計画とILTの詳細を明らかにすることで、学区教育改革における教師の位置づけを検証していく。

### 3-2-1 学校改善計画(WSIP)と教育リーダーシップ委員会(ILT)

ボストン学区の学校改善計画(WSIP)は、各学校が自らの教育実践や課題を評価し改善するための教育のアカウントビリティ保障のツールとして作成されている。ボストン学区の資料(Boston Public School, *Boston Plan for Excellence*)によると、ボストンの学校改善プログラムが学校改善計画(WSIP)として各学校へと整備されたのには、ペイザント教育長と地元の教育基金「卓越のためのボストン計画(Boston Plan for Excellence: BPE)」の力が大きかった。BPEとは1984年来、ボストン学区の公立学校の支援事業を行っている団体である。BPEはペイザント教育長の就任と時を同じくして自らの補助金プログラムの再編し、それまでの個別の教師を表彰し報奨金を与えるものから、数校を対象に学校支援保障を行うプログラムへとシフトさせている。

このBPEは1996年、ペイザント教育長の支持を得てボストン学区計27校の4年間にわたる改善事業に携わることとなった。教育長はBPEの関与によって対象校の教育改善を促進し、生徒の学力レベルを標準値に到達させることを目指したのである。これらの学校は「21世紀スクール(21st Century Schools)」と呼ばれ、後に学区全体の中で学校改善計画(WSIP)を実践する初発のグループとなった。ペイザント教育長はBPEの活動実績を評価した後、BPEモデルを学区全ての学校改善のために採用できるよう1997年にボストン学区教育委員会へ提案し承認を得た。ボストン学区の学校改善計画(WSIP)モデルはこうして誕生したのである。またこのモデルは、同時期に学区教育委員会で採用された学区教育改善理念「6本柱(Six Essentials)」と結合され、各学校はこれらの理念を基礎に自律的な学校改善計画(WSIP)の策定に取り組むことと規定された。

学校改善計画(WSIP)は、2001年春を境にペイザント教育長のリーダーシップによってボストン学区全公立校に策定されることが義務付けられた。学校改善計画(WSIP)は学校のあらゆる実践要素を方向付ける目的を持つため、学校に携わる全てのアクター(校長、教師、指導助手、SSC、保護者組織、外部協力者など)に対し、それぞれの実践項目に関する明確な方針を盛り込んだものとなっている。ILTは、年間3回の経過調査によって、授業やカリキュラム等の教育的事項に関する反省を行うこととされている。

では、次に学校改善計画(WSIP)の項目について見てみよう。2001年からの5年間で取り組まれる長期教育改善計画「フォーカス・オン・チルドレンII(Focus on Children II)」<sup>5</sup>は、引き続き教育改善の「6本柱(Six Essentials)」を理念枠組みとして継承している。そのため各学校はこの「6本柱」を基本軸として学校改善計画(WSIP)の策定に取り組んでいる。この「6本柱」は以下の内容で定められている(Boston Public Schools, *Focus On Children II*)。

### 学校改善の6本柱

#### The Six Essentials for Whole School Improvement

1. リテラシーと数学（算数）の教育に力点を置く。
2. 生徒のニーズを掴むために作品やデータを用い、教育実践を改善し、経過を評価する。
3. 職能開発に力点を置き、校長や教師が教育改善に向けて求めるスキルを提供する。
4. 最前の教育実践を理解し、それを繰り返し実践する。
5. あらゆる資源を教育的焦点に投入する。
6. WSIPの支援に家庭や地域、外部パートナーの参加を促す。

そして、この「6本柱」を個々の学校の文脈に当てはめて、課題や論点を探り実際の計画策定にあたるのがILTである。以下でILTの特徴を明らかにしていく。

ILTは、1996年にBPEの「21世紀スクール」の取り組みが始まった際、教師の協働文化を学校改善への取り組みに組み込むことを目指して生まれた。ILTは、校長と教師チーム（Instructional Team, 以下ITと略す）の代表から構成される。ITとは、学年レベル、教科群、あるいは小規模学習グループなどで組織されている専門職グループである。ITやILTの組織化自体が学校改善計画（WSIP）の一部であり、学区教育改革のポイントとされた点は注目される。

ILTは主に教育的事項を担当する。子どもの学習環境や学力到達度に注目して計画案を練り、実践場面において学校の教育実践の改善を進める役割が期待される。ILTには学校運営事項に関する意思決定は権限として含まれず校長の助言的役割を要請されているが、学校改善計画（WSIP）の作成を直接的に担い、それをSSCに提示して承認を得る主体的活動が期待されている。ILTの担う具体的責任は以下の通りである。

- ・全業務が生徒の学力の改善に焦点化されること
- ・学校をWSIPに含まれる「6本柱」の実現へと導くこと
- ・自己評価プロセスを容易にし、その認識を基礎にWSIPを作成すること
- ・年間通してWSIPの目標を確認し、活動に取り組みながら学校改善の進展を評価すること
- ・教師たちのWSIPへの取り組みを支えるためのリソース・職能開発・指導を揃えること
- ・ITが教育に関する決定事項を知らせるために、成績データの使用を補助すること
- ・教育実践や評価の改革について地域の合意を獲得し、意思決定過程にあらゆるステークホルダーの声が含まれることを保障すること
- ・ILTの仕事や意思決定事項を教職員や親に伝えること
- ・継続的且つ協働的な意見・学習・改善を助長させること

ILTは、校長、IT代表者、保護者連絡係（Parent Liaison）、教頭やカリキュラム・コーディネーターなどの教育専門職代表で構成される。学校の特徴と規模に合わせて、多様なメンバー構成であることが重要である。学区教委によると、規模としてはおよそ8～15人が適切かつ効果的なチームになれるとされる。またそのような効果的なILTのメンバーは、以下にあげられる確かな特徴を共有しているとされる。

- ・同僚にリーダー、或いは有能なコミュニケーターとして尊敬されている
- ・十分な時間と正しい支援があれば全ての子どもが高い学力水準に到達できると信じている
- ・教育実践に影響を与える困難な事象を引き受けたいと願っている
- ・学校が必ず改善されると確信している
- ・他のメンバーを熱心に支え、教育の議論にオープンに参加することができる
- ・型にはまらない考え方をし、新たなアイデアを探求することを望んでいる

では、各メンバーが担う責任はどのように定められているか。まず、会の招集は校長による。しかし会の議事進行については、会を重ねる中で教師や他のメンバーがファシリテーターを担うのが重要とされる。会の最中では、校長は議事が参加者全体の協議によって進んでいるかを確認すべき立場とされる。また校長は、ILTの役割や教育改善業務について地域や親が理解できるよう確認する責任も求められている。

一方、ILTの教師代表たちは、学年や教科などの多様なグループから参加しているため、会議では自らのグループの意見や関心事を代表して全体に発言する立場とされる。そして、ILTでの議論や決定事項については自らのITに報告することになる。ILTによる学校改善への取り組みを学校全体のものにするには、このような手続きを通じて全ての教職員が学校改善計画に関与している意識を醸成させることが重要なのである。また、教師代表たちは校長や他の教育専門職の支持を得て、ITの中でILTでの決定事項が実現されていくよう確認する責任を担うこととなる。

保護者連絡係（Parent Liaison）は、親であるため正式メンバーとしてではなく校長の直接相談役として会議に参加し、親代表として親の関心事について発言し、教育的決定に何らかの関与を示していくことが期待される。また、家庭での読書指導プログラムの開発と実践をILTと共に推進していくことも期待されている。家庭での読書指導の成果を保護者連絡係が親を代表しILTに報告して、ILTの教育改善の取り組みがより強化されるのである。また基本的業務としては、親代表としてILTでの決定事項を家庭に届け、親のコミュニティから出される決定事項をILTへ上げていく仲介者もこなしている。

その他の教師、例えばリテラシーや数学のカリキュラム・リーダーたちは、学級担任たちの授業改善の支援などに従事する学校の教育職能開発担当者としてILTに参加し、特に教育職能の向上計画の議論において専門職の識見が大いに期待されている。教職員の職能向上過程の改善、学校カリキュラムの再編成への関わりの他、総合的には学校改善計画（WSIP）の細部の作成において、教育課程指導教員たちが持つ教科の専門性にかかる期待は大きい。

以上から、学校改善の根幹である学校改善計画（WSIP）の作成において、日々の授業実践などを通じ子どもたちと接する教師たちの専門知識および経験を活かす目的でILTが組織されていることが明らかとなった<sup>6</sup>。学区教委による「6本柱」の理念は、教師の職能向上、リテラシー・数学教育の強化、多様な教育資源の活用など、教育実践者に直接関係する内容で

定められている。そのため、「6本柱」の理念を実行力ある学校改善計画（WSIP）に結実させるべく、教師たちの計画立案プロセスへの関与は非常に重要とされるのである。その点で、ILTはその教師参加の過程を構造的に生み出す重要な装置として、ボストン学区の教育改善に向けた一連の政策に組み込まれている。そこで、次はボストン学区レベルに教育行政システムの改革に焦点を当て、ボストン学区のアカウンタビリティ政策に見られる教育専門職の位置づけを明らかにし、分析を加えていく。

### 3-2-2 学区教育行政システムと分散型リーダーシップ

1980年代、ボストン学区教育行政システムは政治的な紛争状況にあり、教育長、教育委員会、そして市長の間で明確なリーダーシップが存在せず、ボストン学区の公教育システムはその構造下で十分な改善施策に取り組むことができなかった。それが90年代に入りその構造に変化が見られ始め、現在では明確な理念に沿って公教育の改善政策が進んでいる<sup>7</sup>。ここでは、ボストン学区教育行政システムの組織改革と教育専門職リーダーシップの所在について明らかにし、分散型リーダーシップと相補的アカウンタビリティの枠組みからその意義を検証する。

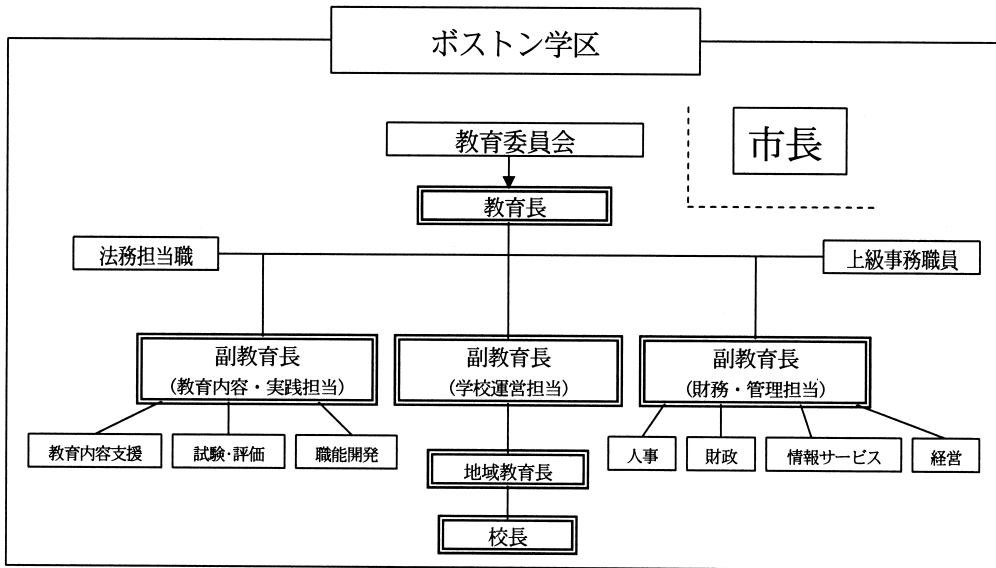
まず、現在のボストン学区の教育行政システムの特徴を明らかにする。ボストン学区の教育行政システムは、ペイザント教育長の就任後に重要な再編が行われた。図表2は1983年当時のボストン学区の組織図を示したものである。ボストン学区はかねてから、教育委員会の下に教育長を置き、教育長がその下の副教育長を束ねる体制をとってきた。副教育長はそれぞれ、「教育内容・実践担当」、「学校運営担当」、「財務・管理担当」の役職を担当し、副教育長以下の部署をタテ割りで構成し各行政事業が執り行われていた。ボストン学区の全公立学校は、教育上の該当項目について担当部課とつながっていた。各学校はタテ割りされた各部署からの指導・助言、あるいは管理によって運営されていた。

しかしこの教育行政システムは、80年代末から始まるSBM/SDM計画によって見直され始め、94年にボストン学区におけるSSCの完全設置が実現したことで、タテ割りの教育行政システムと自律的学校経営との新たな関係性を問う契機が生まれていった。

こうしてペイザント教育長は、1996年2月、学区教育行政システムの抜本的な再構成を実行した。ここでの大きな変化は次の2つである。1つは、学区内における公立校全てを9つの学校群(clusters)に分け、それぞれを10～15校の規模に構成したことである。各群では校長を群のリーダー(cluster leader)として選出し、リーダーは各群を代表し、他の群や学校と協働体制を実現する他、ペイザント教育長直属のリーダーシップ委員会(Superintendent's Leadership Team)に各学校の代表委員として参加する。リーダーたちはまた教育長とリーダーシップ委員会で話し合われる政策方針について各校長と意見交換し、学区教委のイニシアチブと各学校のリーダーシップを連結させる機能を担っている。

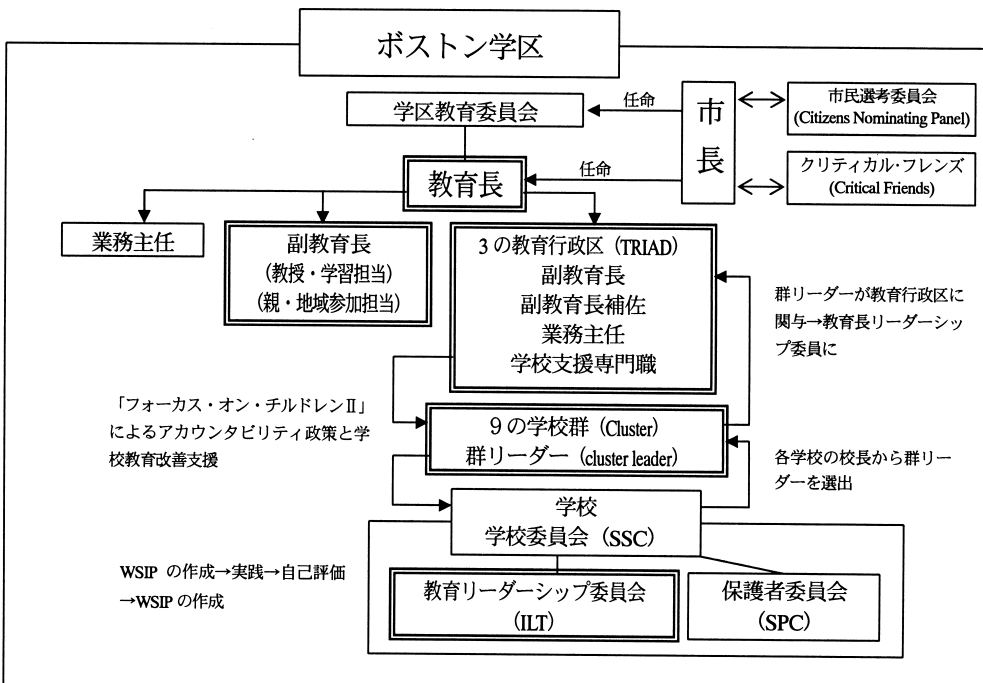
2つ目は、9つの学校群を3つのグループにまとめ、それぞれに副教育長職(Deputy Superintendent for Clusters & School Leaders)と教育長補佐(Assistant Superintendent)を配置し、3つの行政区(triads)を構成させた点である。この3つの行政区は、他の行政部局を間に挟まず、ペイザント教育長に直属している。また、それぞれに業務主任(Operational Leader)が配属され、各行政組織の業務や管理実務の補助、例えば各学校と教育委員会の各関連部課との仲介などの機能を担っている。

図表2 1983-84年度 ボストン学区教育行政システム



出所：Boston Public Schools, Organizational Structure (December, 1983)より作成。

図表3 2004-05年度 ボストン学区教育行政システム



出所：Boston Public Schools, Administrative Organization 2004-2005 より作成。

このように、ベイザント教育長下の教育行政システムは、図表3で示されるように、各学校で構成される組織体を教育長の直属の行政区を設置し、各学校群の代表者を教育長のリーダーシップ委員会の委員に加える構造を成している。これにより従来のタテ割りの部課配置は各学校との関係性に関わって再編され、各学校のリーダーシップは、教育委員会の各関連部課を経由せず直接的に教育長と繋がり、学校の政策推進に実働性を持たせるルートが用意された。また、学区教委は教育現場レベルの意向が掴みやすくなり、各学校の自律的な学校改善に向けた実践を支援できる体制が整えられていった。

もう1点、教育専門職リーダーシップの所在に関しては、ベイザント教育長が学区教育委員会からではなくメニーノ市長による任命によって選出されていることに触れなければならない。ボストンの場合、この市長権限によって安定した学区運営と改革の土台が生み出され、三者協働の教育行政リーダーシップが発揮されていた。市長が教育行政に関与する場合、時に教育が政治的な不当な支配に侵されるリスクを伴うとされる。しかし、メニーノ市長は教育長他の人事権と学区教委への財政的な支援以外では教育行政に関与せず、自ら任命した教育長の政策運営を尊重していた。またメニーノ市長は、ベイザント教育長選出プロセスにおいて、クリティカル・フレンズ（Critical Friends）という非公式の外部諮問委員会を組織し、学区内の諸団体から約20名の参加を得て毎月の選考会議を開くなど民主的手順を重視した選出を行っていた。この点で、市長の独断による教育行政リーダーシップは回避されており、政治的・財政的に学区の教育政策決定を支援する市長と、教育行政専門職として学区全体の政策運営にリーダーシップを発揮する教育長、そして素人の代表として教育専門職リーダーシップを規制する役割を担う学区教育委員会<sup>8</sup>が、それぞれ主導的役割を果たし相補的な関係性を保つことが可能となっている。

最後に、ボストン学区の教育行政システムについて分散型リーダーシップと相補的アカウンタビリティの概念による分析を試みる。

まず学校レベルにおいては、教師のリーダーシップ体制を明確に実現させている。学校の統治組織であるSSCでは、教師メンバーの位置づけは保護者委員と同等の扱いがされ、特に学校改善計画（WSIP）の作成など教育の専門的営みについては、ILTの組織化により学校改善に貢献する教師たちの位置づけは極めて積極的なものになっている。また学校管理職と教師との関係性も、協働によるリーダーシップ実践の推進が理念として確認されており、学校改善における意思決定においても教育実践者の立場として教師の活躍が期待されている。学校改善に向けたリーダーシップ実践は、教師たちがSSCやILTを通し学校自治主体として積極的に関与すべきことが法的にも明記されている。これらの要素を総合すると、ボストン学区の各学校は分散型リーダーシップ概念に見られる教育専門職リーダーシップが組織的かつ実践的にも整備されていることが言える。

次に学区教委のレベルにおいてはどうかであろうか。ここではベイザント教育長とその教育行政システムと、教育長と市長との関係性が注目される。まずベイザント教育長は、「教育長キャビネット」と称される教育長リーダーシップ委員会（Superintendent's Leadership Team）のメンバーに学校代表者として校長を3名含め、また教育行政システムを再編し学区内の全学校を学校群（clusters）にまとめ、それらを教育長直属の3つの行政区（triads）として教育行政システムに組み込んでいた。この改革をエルモアの議論に引きつければ、ベイザント教育長を中心とする学区教委の政策立案と意思決定体制（「システム」レベル）は、

教育実践者の代表をその体制に組み込んでおり、「学校」レベルとの相補的な関係を整えていることが言えよう。つまりボストン学区は、ペイザント教育長の改革によって教育行政の政策と学校の自律的な改善努力が結び合う、相補的アカウンタビリティの保障を可能とする教育行政システムが作り出されているのである。

また、市長（「政策」レベル）との関係においても、教育長の市長任命制を採用していながら教育行政「システム」が「政策」に取り込まれることなく、両者が相互に依存しあう中で教育行政のリーダーシップが発揮されていたのが、95年以來のボストン学区の特徴である。この点も含め、「政策」－「システム」－「学校」にリーダーシップが分散された教育行政システムが、ボストン学区において強く追求されていることが認められよう。

以上、現在のボストン学区には、分散型リーダーシップの概念が公教育システムに深く浸透していることが言える。ペイザント教育長就任後、学区レベルと学校レベルのアカウンタビリティ保障を実現すべく、教育長と学校を直接的に結ぶ教育行政システムの再編と、ILTの組織化による学校改善計画（WSIP）の作成と実践は、教育専門職リーダーシップの分散による教育と教育行政が相補的に支えあう運営体の追求なのである。

#### 4. 結論—米国大都市教育改革における教師の位置

シカゴ学区の事例検討からは、教育専門職リーダーシップの分散が教育委員会と市長部局の実質的統合により学区レベルでは後退しているため、教育のアカウンタビリティ保障の質的低下が懸念される状況が明らかとなった。エルモアの分散型リーダーシップの議論に基づく、教育委員会などを代表とする学区教育行政「システム」は、州や一般行政などの「政策」レベルと現場の「学校」レベルの関係が相補的になるよう、両者を媒介する機能を担うことが重要とされている。この点でシカゴの現在の教育行政システムは、「システム」レベルが「政策」レベルの関与により弱体化しており、「学校」の識見が反映されない「政策」レベル中心の外的アカウンタビリティ政策が拡大する方向性を持っている。

また、シカゴ学区における「システム」レベルの縮小が意味するのは、シカゴ学区の教育改善が「政策」レベルというよりもむしろ各「学校」レベルの独自の努力に強く委ねられていることである。「政策」レベルからの外的アカウンタビリティ政策が「学校」レベルのニーズとは必ずしも結びつかない構造の中で、各「学校」は校長とLSC、そしてPPLCの協働的かつ民主的な学校自治の体制により、学校改善計画（SIPAAA）の作成と実行を通じた自律的な学校改善を追求している。そして、「学校」レベルにおける教師のリーダーシップが教育改善の実現に向けて重大な鍵を握っており、特に学校改善計画（SIPAAA）の実行性を高める上で、その作成過程における教師の積極的な位置づけがPPLCへの法改正が物語るよう整備されてきている。であるからこそ、各学校における内的アカウンタビリティの追求を支える「政策」レベルからの外的アカウンタビリティのあり方が今後は問われていくだろう。シカゴ学区が再考すべきは、「学校」レベルの自律的改善の努力を支えるために、教師ないし教育専門職リーダーシップの分散による学区教委（「システム」レベル）の機能強化の方途である。

一方、ボストン学区は分散型リーダーシップの概念に基づく「政策」－「システム」－「学

校」の相互依存構造が整備されており、学区レベルにおいて相補的アカウンタビリティの保障を実現させる条件が確立している。ペイザント教育長のリーダーシップによる教育行政システムの組織改編は、教育現場のニーズや実践知と教育長の教育政策の相補的な関係を生み出し、教育専門職リーダーシップの分散が機能的に組織されていることが見てとれる。

またボストン学区の「学校」レベルでは、教師の専門的知識・経験を制度的に活かす試みとしてILTが組織され、教師たちはSSCを通した学校自治への参画と、学校改善計画（WSIP）の開発に積極的に関与する形になっている。また学校改善計画（WSIP）については、学区レベルにおける「6つの柱」の理念を基礎に作成されており、学区教委と各学校の教育改善の取り組みは同じ改革理念の下で推進されている。このように、ボストン学区の教育改革は、学校現場の教師を学校の自律的改善の担い手として、そして学区レベルの教育行政システムの主要アクターとして位置づけることに核心があり、各学校が学区教委との相補的アカウンタビリティを実現できるような体制が整備されているのである。今後、ボストン学区教委の相補的アカウンタビリティ政策については、学区および学校の両レベルにおける教師の実践に焦点を当てた学区システムの実証研究と、自律的学校経営に関わるSSCや校長、学区教育行政職員など主体も含めた教育統治の視角において検証していくことが求められよう。

最後に、本論文の2つの分析概念と2大学区の事例検討から得られる知見をもとに、専門職リーダーシップの相補的関係性を基盤とする教育行政の新たなガバメント像について論じたい。ここで言う新たなガバメント像とは、教育実践レベルと教育政策決定レベル互いの専門性を尊重し、相互に補完しあう教育専門職リーダーシップの組織体としての教育ガバメントのことである。

この新たな教育ガバメント像の最大の特徴は、現場の教育実践者たる教師代表の関与を教育政策の立案過程においてシステム化させている点である。例えばボストン学区では、教育長直属の3つ教育行政区（triads）に9つある学校群（clusters）の校長代表が参加し、校長たちは副教育長と共にその教育行政区内の教育課題に取り組み、教育長のイニシアチブによる学区教育政策に関与する。また学校レベルでは教育リーダーシップ委員会（ILT）との協働により、学校改善計画や教育課程編成に向けてリーダーシップを発揮している。このシステムは、教育政策の意思決定場面に教育実践現場の識見を取り入れることを可能にし、教育政策が真に実践の改善をもたらす支えうるものであるように整備されている。

この点において、本論文における新たなガバメント像は、新自由主義的な手法に基づく一連の教育行政システムの再編やその施策と一線を画すと言える。近年の新自由主義的改革動向は、首長と教育長によるリーダーシップの専有にその特徴が見られ、東京都の教育改革、また本論文で分析したシカゴ学区の動向のように、教育行政運営の簡素化・効率化の意思によって支えられている。それにより、教育政策は教育現場、教育実践と乖離し、地域の特殊性を考慮した学校の個々の取り組みが政策レベルによる一元的な方針に支配を受けやすくなる。他にも、教員評価政策について、自己評価と管理職評価において政策レベルが定める一律の価値項目を用いられるなどの問題が指摘される。特に同僚間の職能開発や内的評価活動を奨励するシステムが整備されず、政策レベルから教育現場への締め付けや人事考課の指針といった管理的色合いばかりが強まることによって、教師の資質向上や学校の教育改善が本当に実現されるかについては疑問視する声も多い。その点で新たな教育行政のガバメント像は、新自由主義的教育改革における一連の政策に対して、極めて批判的な位置をしめる。

またこの新たなガバメント像は、教育委員会の活性化にむけて重要な示唆を含む。特に近年、教育委員会の硬直した行政機能に対する批判が強まり、教育委員会の活性化論と同時に、教育委員会の廃止と一般行政部局への統合を主張する声も強まっている。実際にこのような批判的意見が具現化された例が、シカゴ学区の95年改正法による改革であった。シカゴ学区はこの法改正により、学区教育委員会が市長部局へ統合され、教育行政組織は徹底してスリム化された。また、市長とCEOと呼ばれる教育長が学区教育政策における主導権を握り、民衆統制組織として本来教育行政を規制する役割を担っていた学区教育委員会は、市長任命制への変更によってその機能を弱めている。

しかし、分散型リーダーシップ概念によって教育専門職リーダーシップの相補的關係性を強調する新たなガバメント像は、学区教育委員会という教育行政システムの存立意義を大きく認めるのみならず、その活性化に向けた手法を積極的に提示すると考えられる。特にこの概念では、学区教委が教育改善とアカウントビリティ保障を目的に政策を定める時に、各学校の自律的な学校改善への取り組みを支援し、また現場の課題を認識してそれを政策に具体化させる教育行政専門職の役割が重要視されることとなる。つまり新たなガバメント像が強調するのは、個々の学校の教育改善を束ね学区全体の教育を高める、「学校」レベルと「政策」レベルの間における教育行政専門職リーダーシップの媒介的機能である。そして、それが「システム」として機能するべく、教育委員会の存立と活性化への手がかりをもたらすのが、本論文で提示する新たなガバメント像なのである。

このように、本論文の検討より導き出された教育行政の新たなガバメント像は、分散型リーダーシップ概念に基づく教育専門職リーダーシップの相補的關係の構築によって、学校および学区レベルにおける教育の質的改善とアカウントビリティ保障を希求するものであった。本論文ではこのような教育専門職リーダーシップと教育の民衆統制との関係を論じられなかったが、今後はそれらを視野に含め、共同統治 (shared governance) の視角を織り交ぜた教育のガバメント像の構築が求められる。また、本論文の事例検討は制度および法的な資料に基づく検討に留まっていた。今後は、実証的データに基づく教師のリーダーシップ「実践」に焦点を当てた学校改善の動態分析を進めることが重要である。また、教育改革における教師の位置づけに関わって、教員組合が学区教育委員会との労働協約によって教育行政運営に外的に関与してきた歴史をもとに、現在の改革動向を検証していく必要があるだろう。それらの限界を踏まえた上で、本論文において分散型リーダーシップと相補的アカウントビリティの概念から得られた教育専門職リーダーシップの機能的イメージを活かし、教育政府論を発展させていくのが今後の課題である。

## 【註】

1. スピラーンの分散型リーダーシップ理論については、拙稿「教師の相補的『実践』に着目した学校改善理論に関する一考察 —J・スピラーンの『分散型リーダーシップ(distributed leadership)』理論の検討—」(『日本教育経営学会紀要』第49号, 2007年6月掲載予定)にて、学校改善「実践」の分析におけるこの理論の有用性を検討している。
2. SIPAAAは「シッパ」と呼ばれるか、「SIP」と省略されることが多い。便宜上日本語訳は「学校改善計画」と表記することとする。
3. ボストン学区のSSCは、学校改善計画(WSIP)の開発、学校予算案の作成と執行、そして教職員の採用と転任人事などすべての学校管理運営事項に関する意思決定機関であり、州が規定する諮問機関としてのSSCとは区別される。その人員構成は、教育専門職たる校長・教師と、素人である親代表が同数になるよう構成され、学校規模によって教員代表と親代表の数は異なる。高校段階ではシカゴと同様に生徒代表も1名加わり、合計11~15名の構成となる。
4. “Six Essentials”は97年に学区教育委員会によって採択された教育改善のための理念枠組みであり、取り組みを続けていく中で、実践を反映し改定を繰り返している。
5. 2001年の「フォーカス・オン・チルドレンⅡ(Focus on ChildrenⅡ)」は、96年に採用された「フォーカス・オン・チルドレン(Focus on Children)」の5年間の取り組みを踏まえた次期教育改善計画である。96年次は、学区全体の教育専門職能の向上と学校・授業改善の基礎を築くことに主要な目的が設定され、2001年次はそれまでの蓄積を基礎としたより高い成果の達成に取り組むことを目指していた。
6. ボストン・アネンバーク財団の「Education Matters」が評価する、最も優れた実行力のあるILTの特徴をリストアップする。①2週間に1度、90分の会議が催されている。②会議の進行・促進が校長や管理職のみならず、全体のメンバーに分散されている。③ILTメンバーの役割が明確でシェアされている。④議題は、次回に向けて会議の終わりごとに準備される。⑤議題は、教育的事項に焦点が当てられている。⑥教師から上げられる議題に時間が分配されている。⑦年間の学校の活動や達成度合いについて管理するILTの責任が明確である。(ILTの意思決定は学校全体に向けた結論であり、その実践のためにリーダーシップを握らなくてはいけないことをメンバーが理解している。)ILTの議論が学年をまたがる議題、授業や学習の困難な問題に焦点を当てている。
7. これに関しては、John Portz, Lana Stein & Robin R. Jones, *City Schools and City Politics: Institutions and Leadership in Pittsburgh, Boston, and St. Louis*, Chapter 5 “Boston’s Public Schools: Emerging Institutions and Leadership”が詳しい。
8. 92年以降、素人代表である教育委員会メンバーも市長任命で構成されている。しかし、91年に規定された法律(Founding Legislation: Chapter 108)では、市民からなる選考委員会(Nominating Panel)の規定が盛り込まれているため、市長は選考委員の推薦する候補者から教育委員を任命する手順を踏まなければならない。

## 【引用・参考文献】

- ・Boston Public Schools, *2004–2005 Guide to the Boston Public Schools for Families and Students*, Office of Communications and Office of Family & Community Engagement, September 2004.
- ・Boston Public Schools, *Boston Plan for Excellence: Whole School Improvement Resource Binder SY 2002–2003*, pp.155–156.
- ・Boston Public Schools, *Focus On Children II ; Boston’s Education Reform Plan: 2001–2006*, p.8.
- ・Chicago Public Schools: Office of School and Communication Relations. *Local School Council Training Manual*, 2000.
- ・Chicago Tribune staff. (1988). *Chicago Schools: ‘Worst in America’*, Chicago Tribune.
- ・Designs for Change. (2005). *The Big Picture: School Initiated Reforms, Centrally Initiated Reforms, and Elementary School Achievement in Chicago (1990-2005)*.
- ・Elmore, R. F., (2004). *School Reform from the Inside Out Policy, Practice, and Performance*, Harvard Education Press. (リチャード・エルモア著・神山正弘訳『現代アメリカの学校改革 教育政策・教育実践・学力』同時代社, 2006年)
- ・Elmore, R. F. (2005). “Accountable Leadership”. *The Educational Forum*, 69 (2), Winter 2005.
- ・Elmore, R. F., Fuhrman, S. H. (2004). *Redesigning Accountability Systems for Education*, Teachers College Press.
- ・Jacob E. Adams, Jr., & Michael W. Kirst. (1999). “New Demands and Concepts for Educational Accountability: Striving for Results in an Era of Excellence” in Murphy & Louis, *Handbook of*

- Research on Educational Administration*, Second Edition, Jossey-Bass Publishers.
- ・John Portz, Lana Stein & Robin R. Jones, (1999) *City Schools and City Politics: Institutions and Leadership in Pittsburgh, Boston, and St. Louis*, Chapter 5 “Boston’s Public Schools: Emerging Institutions and Leadership”.
  - ・Spillane, J. P. (2005). “Distributed Leadership”. *The Educational Forum*, 69 (2), Winter2005.
  - ・Spillane, J. P., (2005). “Primary school leadership practice: how the subject matters”, *School Leadership and Management*, Vol. 25, No. 4, September.
  - ・Spillane, J. P., (2006). *Distributed Leadership*, Jossey-Bass.
  - ・Spillane, J. P., Richard Halverson, and John B. Diamond. (2004). “Towards a theory of leadership practice: a distributed perspective”, *Curriculum Studies*, 36 (1).
  - ・Spillane, J. P. (2004). *Standard Deviation: How Local Schools Misunderstand Policy*, Harvard University Press.
  - ・大野裕己「日本における校長のリーダーシップ研究に関するレビュー」『日本教育経営学会紀要』第43号,2001年。
  - ・勝野正章「教員評価政策の批判的検討」『日本教育行政学会年報』第28号,2002年。
  - ・黒崎勲『学校選択と学校参加』東京大学出版会,1994年。
  - ・小松茂久『アメリカ都市教育政治の研究』人文書院,2006年。
  - ・篠原岳司「教師の相補的『実践』に着目した学校改善理論に関する一考察 —J・スピランの『分散型リーダーシップ (distributed leadership)』理論の検討—」『日本教育経営学会紀要』第49号,2007年。
  - ・坪井由実『アメリカ都市教育委員会制度の改革』勁草書房,1998年。
  - ・坪井由実『米国大都市教育委員会のアカウンタビリティ制度と学校の自己評価体制に関する実証的研究』科研報告書, 2002年。
  - ・坪井由実『アメリカ教育アカウンタビリティ制度下における教育長・校長の職能向上プログラム改善』科研報告書,2005年。
  - ・濱元伸彦「ノー・チャイルド・レフト・ビハインド法におけるアカウンタビリティ・システムの現状と課題 —ニュージャージー州の事例から—」『日本教育経営学科紀要』第47号,2005年。
  - ・山下晃一『学校評議会制度における政策決定』2002年。

## 【付記】

本論文は、筆者の修士論文「現代米国大都市学区におけるアカウンタビリティ政策と学校改善の取り組みに関する研究—『分散型リーダーシップ (distributed leadership)』概念に注目して—」(平成17年12月提出)の第1章と第2章を圧縮し、若干の加筆修正を加えたものである。