HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	現代アメリカ大都市学区における教育自治と学校改善 ： 理論的課題と研究動向
Author(s)	篠原, 岳司
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 106, 89-102
Issue Date	2008-12-18
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.106.89
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/35076
Type	departmental bulletin paper
File Information	106_p89-102.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

北海道大学大学院教育学研究院
紀要　第106号　2008年12月

現代アメリカ大都市学区における教育自治と学校改善

― 理論的課題と研究動向 ―

篠　原　岳　司*

A Study of Educational Governance and School Improvement in an American Urban District ：Theoretical Problems and Research Trend

Takeshi SHINOHARA

【要旨】本稿では，21世紀の今日的教育課題に応える教育自治システムの構築に向けて，新制度論に学ぶ近年の研究動向を整理し，教育学の視角から考察している。具体的には，第1に現代の教育現象ならびに子どもの実態から導きだされる課題を主に学力論に着目して確認し，第2にそれを制度論にひきつけるため，社会科学の領域横断的なフレームであるガバナンス論，近年改革の試みが著しい教育制度改革の議論，そして実践と制度の理論的媒介を果たすと考えられる教育のリーダーシップ論の到達点を明らかにしている。結論として，教育制度論の理論的発展に向けて「分散型リーダーシップ」論の可能性を示し，新たな「教育ガバナンス」の理論構築の足がかりとしている。また，その仮説の実証に向けた研究課題の提起を行なっている。
【キーワード】教育ガバナンス，分散型リーダーシップ，教育自治，アメリカ大都市学区，教育委員会制度

1．問題の所在

本稿の目的は，社会科学におけるガバナンス論を教育行政学および教育制度論の文脈から検討し，それらの理論的課題を明らかにすることで，子どもの学習権を保障する教育自治システム構築のための新たな研究フレームを探究することにある。近年わが国では，OECD（経済協力開発機構）のPISAテストの成績順位の下落に端を発し，「ゆとり教育」の転換も含めて，子どもたちが育むべき新たな学力論争が展開されている。このような学力観の問い直しを中心に，現状の教育制度の「疲労」や「閉塞性」の問題を克服し，教育制度のオルタナティブを構築する理論追究もまた焦眉の課題とされている。

しかしながら，本来この問題に取り組むべき教育行政学では，新たな教育現象に対応する教育制度の具体像やその実現方法に関わる理論追究は未発達とされている。学会でも，行政学や政治学などの関連学問領域の知見に学ぶ取り組みが盛んでありながら，それらが教育学

* 北海道大学大学院教育学研究科教育計画講座博士後期課程（教育行政学研究グループ）

の文脈に充分に引き付けられ検討されていない現状が指摘されている[(1)]。しかしながら，課題とされる代替的教育制度の追究は，教育行政学の「教育と教育行政の接点」を創造するテーマとして，学問的に引き取るべき課題と言える。そのためにも，まずは問題の所在を明らかにすべく，現代の新たな教育現象や諸問題の確認から出発したい。

(1) わが国の新自由主義教育改革と子どもたちの現状

わが国では，小泉内閣誕生の 2001 年以降，新自由主義の理念に基づく政府主導の教育改革が，教育実践と子どもたちの現状に大きな変化をもたらしている。例えば，2006 年 12 月の教育基本法「改正」は，「未完のプロジェクト」と称された旧法（1947 年）の理念にある，民主主義，地方分権，教育の独立性という教育行政の三原則を大きく揺るがしている。それ以降，教育関連法の「改正」が進み，政府策定の「教育振興基本計画」（新法 17 条）が地方自治体に提示され，政府主導の教育目標の管理と統制は確実に地方および学校教育の現場へと落とし込まれている。

地方への「改革」のうねりとして象徴的なのは，2007 年度より悉皆で実施されている文科省主導の「全国一斉学力テスト」である。目的は成績データを活用した学校教育の実践改善にあるが，成績下位地域への具体的支援策が政策実施機関である政府責任において財政的にも講じられているわけではない。現時点では試験の成績順位が都道府県毎に公開され，地域の公教育格差だけを浮き彫りにするだけであり，この結果が学校当事者および国民世論に与える衝撃は決して小さくない。特に公教育格差の可視化は，安倍内閣下の「教育再生会議」でも議論された学校選択の自由化および「バウチャー制度」導入の呼び水にされかねず，既に一部の都道府県知事は，市町村毎にテスト結果の開示を要求し，それに基づく競争を教育改革の具体的要件とする意向を表明している。

学校現場の「改革」は，特に教師をターゲットとして加速化する。「ダメ教師は教壇を降りてもらう」という安部首相（当時）のイニシアチブで，教員免許の 10 年更新制の導入，指導力不足教員の認定，教員の人事考課制度など，国家または地方自治体による現場の教職員への管理統制は着実に強化されている。このように，「新自由主義教育改革」と称される近年のわが国の教育政策は，教育への財政投入の緊縮化を機軸としながら，政府が学校と教職員の目標・成果に対し管理的ないし統制的性格を強く有しているのである。

では，このような「改革」の中で，子どもたちの状況はいかなるものか。特に学力に関わる問題に焦点を当てると，大きくは次の 2 つが指摘される。佐藤学は，子どもたちの「学びからの逃走」の問題をかねてより指摘し，従来型の受験型学力を一斉授業方式によって教え込む「勉強」のスタイルは，もはや子どもたちの内発的な「学び」の欲求に応えるものではないことを指摘する（佐藤学 2000）。また，現代の中高生たちが自らの将来に対し「透明な閉塞感」を抱えることを指摘する児美川は，学校教育段階に「権利としてのキャリア教育」の概念を導入し，子どもと若者に「主権者としてのキャリア」形成の保障が重要であると主張する（児美川 2007）。しかしながら，「新自由主義教育改革」は，佐藤や児美川が指摘するような子どもの実態から導き出される課題に対し解決策を示すものではない。佐藤が言う「学びの共同体」を真に実現させるためには，学校や教職員の意欲を励まし，力量向上を支え，現場の教育実践によって応える「改革」こそが求められている。

(2) 現代の学力観をめぐる諸説

子どもたちの現実に眼を向けた「改革」を志向する時，近年では学力観を問い直していく議論に関心が集まっている。小泉構造改革の「代償」として国内に経済的格差と貧困の可視化がもたらされた結果，わが国の公教育における教育の機会均等と子どもの学習権保障の基本理念が大きく揺らぎ始め，特に子どもの貧困はかつてなく問題視されている。標準学力テストで示される子どもの「学力」もまた，そのような貧困や経済格差が成績に反映され，結果データは「学力」上位層と下位層の二極化傾向を示し始めている(2)。

こうした実態と並び，国際学力調査における成績順位の低下も影響して，わが国では学力低下を指摘する声が日増しに強まってきた。政府の「ゆとり教育」政策は既に転換を迫られ，文部科学省では2002年度の「学びのすすめ」以降，学習指導要領の最低基準化など，「確かな学力」を重視する方針転換が行なわれている。学校レベルでも「陰山メソッド」の普及など，「読み・書き・計算」の力を重視する反復練習が再評価されている。この文脈で語られる学力とは，「基礎学力」と称され，反復練習によって培われる「読み・書き・計算」の基礎的な処理能力と言われている。

一方，OECDが定義する学力観は，わが国に見られる「基礎学力」に留まる概念ではない。「リテラシー」や「コンピテンシー」という概念を提示し，学力を知識の習得およびその運用に限定させず，知識の応用と活用の力，またそれらを通じた自らのアイデンティティ形成の力として学力を定義している。わが国も参加するPISAテストは，そのような学力を測る大規模調査であり，「基礎学力」の定義と学力の前提が異なることを理解しなければならない。

現在，「コンピテンシー」を中心にアイデンティティ形成に関わる学力への関心は，国際理解教育やシティズンシップ教育への注目を生み出している。社会および経済のグローバル化が進む現代において，多様な文化との出会いを積極的に理解し異文化と交流していく地球市民としての力と，自らの生活基盤である地域やコミュニティへ参画し担い手として自己を捉えていく「市民性」の力は，21世紀の成熟した社会における市民形成の課題に照らしても注目すべき学力観である。

また研究では，学力をアイデンティティ形成へと捉え返す議論が，教育臨床学の領域で追究されている。そこでは，数量的に見えてくる「基礎学力」の実態ではなく，今を生きる子ども・若者たちが真剣に生き方への問いを発する姿，そして自分の生き方と地域・社会・世界のあり方を考えるための教養・学習の機会を切実に求める姿に応えうる，学力論と教育実践のパラダイム転換を要請している（久冨・田中2005）。このため，わが国でなお「基礎学力」として理解される学力観は，現代の世界標準としての「学力」からして狭い概念に留まることを自覚する必要がある。21世紀に求められる新たな「学力」を教育実践に結び付けることは，格差と貧困が生活へと忍び寄り，未来への閉塞感から学びの意味を見出せず苦しむ子どもたちに対し，教育が引き取らなければならない重要課題なのである。

(3) アメリカ大都市学区の社会と教育

このような教育の現状は，21世紀の先進諸国が抱える共通の課題でもある。特に，ブッシュ政権（2000～2008年）において新自由主義教育改革が進むアメリカでは，人種差別や新たな移民問題を含みながら，大都市部の公教育において子どもたちの貧困と低学力の問題が深刻化している。貧困層が集まる大都市部では教育税の徴収に困難をきたし，公教育システムの財

政基盤は脆弱にならざるを得ない。子どもの生活基盤である家庭そのものが社会経済的困難に苛まれ，人々が助け合うはずの地域コミュニティも分断されている。コゾル（J. Kozol）は，家庭の貧困や地域の崩壊の中で暮らす黒人やヒスパニックなどマイノリティの子どもたちが，銃やドラッグなど犯罪の魔の手が忍び寄る日常の中で，多くの危険，そして逃げ道としての犯罪への誘惑と戦いながら，逞しく生き抜かなければならない実態を描いている（コゾル『アメリカの人種隔離の現在』明石書店， 1999 年）。健全な生育環境すらままならず，学力の確かな定着はもちろん，未来への希望，そして自尊感情をいかに育てていけるのか，教育が悲惨な環境で育つ子どもたちの希望となれるよう，学校現場の教師たちが最後の砦となって必死の実践が行なわれている(3) 。

したがって，アメリカの大都市学区においてなお核心をつくのが，社会的経済的困窮にある子どもたちに， 21 世紀の社会を生きるための「学力」を保障するという課題である。それは，基礎学力だけの問題ではなく，子どもたちが深刻な現実生活の中で未来への「希望をつむぐ学力」（田中孝彦）を育てていく，新たな「学力」形成に関わる課題である。

それでは，アメリカの大都市学区において，新たな学力形成の課題に対し，いかなる改革の取り組みが展開しているのだろうか。教職員と保護者による協働と自律性に基づく教育自治（学校自治）の追求は，既に 1980 年代の後半から始まっている。自治体および学区教育委員会レベルでは，従来の教育行政システムの転換を試み，伝統的な学区教育委員会の仕組みを刷新する，新たな「教育ガバナンス」のあり方が探究されている。アメリカ大都市学区の子どもの状況，そして教育と教育行政が抱える困難は，わが国以上に深刻と言わねばならない。しかし，自らが暮らす幸福な社会や国家の形成においても，新たな「学力」観は，市民や子どもたちに対する統治能力の形成課題を突きつけている。これらの改革は，身近にある困難に対し協働と共生で新たな社会の構築を追求できる市民を，いかなるシステムによって形成できるかを問う取り組みである。

2．先行研究の整理

それでは，教育と子どもを取り巻く今日的課題に応えるための教育行政学および教育制度論の到達点はいかなるものか。ここでは，社会科学領域で研究の発展が著しい「ガバナンス」論を検討し，次に教育委員会制度の改革論として「統合統治」を巡る議論，および教育実践を制度論へ組み込むための新たな研究動向を取り上げる。また，教育のリーダーシップ研究の到達点を確認し，制度論との理論的な接点を探究する。

(1) ガバナンスの定義と教育のガバナンス論

「ガバナンス」は，社会科学の多様な学問領域において近年盛んに用いられている。とりわけ「グローバル・ガバナンス」や「コーポレート・ガバナンス」など，政治学や経営学において盛んに追究され多くの研究蓄積が存在する。教育学でも，新たな制度規範や人間の活動領域の再定義を目的に援用される概念である。

しかしながら，ガバナンスを普遍的な概念として定義化させる試みは少ない。その中で，社会科学研究におけるガバナンスの理念化と操作化の可能性を追究する政治学者の河野勝は，ガバナンスを「機能としてのガバナンス」と「状態としてのガバナンス」に区別し，前者を

「stakeholderの利益のためのagentの規律付け」，後者を「それが成立していることによって何らかの公共財が提供されている状態」と定義して，双方のガバナンスの概念上の整理と，両者の関係メカニズムに関する考察を目指している（河野 2006, 1－19 頁）。また，このガバナンス概念が，従来の制度論の課題である「静学性および非政治性」（河野 2002,40 頁）に対し，「内的志向性」を克服し「不特定多数の外部者への影響効果」に視点を向ける意義を強調している。

この河野による概念化は，ガバナンス論という新たな研究動向が，従来の（新制度論を含む）制度論(4) が不十分としてきた，制度外の多様な人間（agent）動態への着目をもたらす基礎的概念であることを示し，社会科学における制度研究の発展にガバナンス概念が大いに貢献する可能性を示唆している。

政治学におけるガバナンス定義の普遍性の追究がある一方，行政学の領域では規範的な意味を含めたガバナンスの定義化が叫ばれている。その先鋒と言える中邨は，政治や行政を客観的視点から観察する手段としての定義に満足せず，制度構築（Institutional Building）の試みとして，体制選択の意味を含めたガバナンスの定義化を試みる。具体的には， 透明性（Transparency），説明責任（Accountability），参加（Participation），公平性（Equity）の要件（TAPE）を示し，この「TAPE」をガバナンスの妥当性ないし正統性の規範（評価軸）と定める。そしてこれらを満足させ，これらに対応させる制度を構築することが「ガバナンス」であるとまとめている（中邨 2004,6 頁）。

行政学では，民主的な規範を内在させるガバナンスのあり方に関連し，パートナーシップの失敗に対する考察（新川 2004,26－47 頁）や，「ローカル」ないし「コミュニティ」の冠を着せた地方自治概念としての考察（山本啓 2004,48－69 頁）など，ガバナンス論は既存の枠組みである「ガバメント」の失敗というマクロ・ミクロの行政事実の克服に応える規範的制度概念として考究されている点に特徴がある。

では，教育学および教育行政学の領域におけるガバナンス論の展開はいかなるものか。中心的な議論は，アメリカの教育行政学におけるガバナンス論に即した教育制度研究と，前述の行政学などわが国におけるガバナンス・モデルの研究蓄積を踏まえた教育制度研究である。小松茂久はこれらを，ガバナンスが「ガバメント（政府）」のオルタナティブに明確に位置づけられているかの違いで区別をする（小松 2004,7－10 頁）。後者の多様なガバナンス・モデルに基づく研究は，教育委員会制度の改革モデルとしての伊藤正次の議論（伊藤 2002,48－52 頁）や，パートナーシップ型モデルの具体的な検討から公教育概念自体の再構築論に迫る大桃敏行（大桃 2004,17－32 頁）などの理論的な研究の展開がある。青木栄一は，「主人－代理人」理論(5) と結びつくNPM（New Public Management）型ガバナンスの特質を整理し，わが国で見られる近年の教育改革の現状解説と課題発見を試みている（青木 2007,253－256 頁）。小松茂久は，ローズ（Rhodes）のガバナンス分類を参考にネットワーク型ガバナンスの概念を援用し，「公共的問題に関わる政策形成を中央政府や自治体が独占するのではなく，企業，NPO，NGO，住民など多様なステークホルダーと政府部門とが有機的で開放的なネットワークを形成し活動することによる公共的な問題解決の方向性」を持つ教育ガバナンス構築の必要性について試論を展開する（小松 2004,10－14 頁）。これらの研究動向は，行政学および政治学の蓄積を理論的前提とし，既存の教育「ガバメント（政府）」の課題発見と再構築を目指して，新たな公共性構築のための代替システム論を追究する研究動向である。

一方，行政学および政治学の理論蓄積を踏まえた動向に対し，坪井の教育ガバナンス論の特徴は，アメリカの教育統治（Educational Governance）の議論や教育委員会制度論の本旨に倣った研究を基礎とし，その概念の核として「教育人権保障（子どもの権利保障，子どもの学習権保障）」という制度規範を明示する点にある（坪井 1998 ）。その上で坪井は，かつての教育統治過程が専門技術過程と分化してきた経緯を高木英明や持田栄一の議論から整理し，現代ではさらに教育実践過程との統合的な枠組みを想定し，父母住民や教育長，校長，教職員が共同で教育の質的向上をはかる「共同統治（shared governance）」の理念を用いて，わが国における「教育の地方自治」（教育自治）概念を提示している（坪井 2005， 42 頁）。この概念提示は，行政学の研究動向を踏まえた教育ガバナンス論の展開に対し，改めて「教育人権保障」という教育学，教育行政学および教育法学の蓄積を中核とする規範論の積極的提示に意義が認められる。特に，統治，専門技術，実践の 3 つの過程の統合的枠組みとしての教育ガバナンス論の提示は，教育法学における「国民の教育権」論の蓄積の上にも立ち，政治学および行政学研究としてのガバナンス論そのものが射程に含めることができない，教育独自の営みに基づく制度規範を強調しているのである。

その上で理論的な課題は，このような「教育ガバナンス」論の展開が現在の教育制度の改革においていかなる意義を持ちうるのかである。その意義を明らかにするには，政治学および行政学の知見にも学び，教育学領域における独自のガバナンス論の精緻が必要である。近年の教育委員会制度の改革を対象とする実証研究に基づき，「教育ガバナンス」システムと理論の追究が課題なのである。

（2）統合統治を巡る議論とエルモアの教育制度論

そこで，現在のアメリカ大都市学区に見られる新たな教育ガバナンス改革とその事実に対する研究動向を確認する。現在，既存の教育委員会中心の教育行政システムの転換として注目される改革が，市長を中心とする「統合統治（integrated governance）」（K.Wong）システムの導入である。統合統治とは，自治体の長である首長（市長）が，学区教育委員会の行政権限を掌握する教育ガバナンスの形態である[(6)] 。例えば，公選制教育委員会はその全てないし一部の委員が市長選出（任命制教育委員会）となり，従来は教育委員会から選出される教育長が市長の選任制へ変更されるなど，市長のリーダーシップが教育行政運営に強く作用するシステムとなっている。

この統合統治の導入により，教育行政組織の改革および教育財政状況の抜本的改革が実現され，かつての教育委員会内部における教育専門職の不透明で官僚的な支配構造が大きく改善されている（Wong et al. 2007, p.2）。また制度的観点のみならず，市長のリーダーシップが教育行政運営に政治的安定性をもたらし，中長期に渡り一貫した教育改革基盤が構成されるなどの教育政治上の利点も指摘される。特に後者についてカーストは，教育長を教育委員会内部における政治的闘争から保護し，一貫してその政策を支えたボストン市長の役割を高く評価している（Kirst 2006, pp.161-162）。

他方，統合統治のシステムは，教育委員会運営の正統性や教育行政の独立性を後退させることもあり，それらを巡る問題性も指摘されている。まず公選制教育委員会制度が廃止されるケースを巡っては，教育行政における民主主義の原則の後退によって，特に都市部のマイノリティの教育ガバナンスへの参加機会の減少が生じるとの指摘がある（Kirst 2006, pp.157

-158）。また，近年の大都市部の教育改革の至上命題である「学力向上」に関しても，統合統治によって教育のアカウンタビリティが高められ，財政支出の拡大等の教育条件整備の推進がもたらされる反面，それらが学校現場における教師の授業実践にもたらす効果について，統合統治との直接的関係性は証明されていない（Wong et al. 2007, p.139）。つまり，統合統治における市長の関与そのものが，教師の専門職能の向上や授業実践の改善をもたらすことは未だ不明確なのである（Kirst 2003, p.215）。実際に統合統治を 1995 年から導入するシカゴ学区において，2005 年の標準学力テスト基準達成者を見れば，その上昇は統合統治導入当時と比較して 1 割程度に留まっている（Chicago Public Schools.（2006），*Iowa Test of Basic Skills: Citywide Results Over Time,* 1997-2005.）。

したがって，統合統治のシステムを教育ガバナンス改革のゴールと定め，理想的な教育自治システムと考えることは拙速である。肝心なのは，統合統治のような新たなガバナンス形態も採用しながら，本質的な課題が常に学校の教育実践の改善であり，つまりは「教育人権保障」の実現と結びつくことにある。その点と関わり学問的課題となるのは，統合統治のような教育委員会制度改革の内実を解明するために，現在のガバナンス論および制度論の範疇において「教育人権保障」の実践過程を描く教育実践の理論の検討と，制度論との融合の試みとなる。

この課題に対し理論的な見解を示しているのがエルモア（Elmore）である。エルモアは，学校現場の教育的営為による「内からの外への教育改革」（Elmore2004，p.3）の実現のため，教育行政専門職と学校現場の教育実践者の「相補性（reciprocity）」と「学習（learning）」を軸に，教育行政システム全体の「能力（capacity）」が高まる教育制度を追究している（Elmore2004，pp.66-69）。この理論研究は，教育行政専門職の指導助言と教職員の教育実践との相互作用に基づく「分散型リーダーシップ（distributed leadership）」(7) を内実にして，学校改善を学区全域に実現させようとする教育制度論である。

エルモアの議論の背景には，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およそ持とうとせず，教師の知識や経験から政策を改定していく意思が見られない。また，教育政策が多元的で複雑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。つまり，教育政策は政治的影響によって一貫性や安定性を帯びず絶えず変容するリスクを伴うのである。これでは政策に込められる「教育的」機能が実効力を発揮せず，教育現場を実践者である教師に届くものとはなりにくい。エルモアはこのような問題意識から，政策決定者と実践者レベルとの相互作用のシステムを有効と考え，教育制度論ならびに教育のリーダーシップ論の応用を試みるのである。

したがって，この研究を具体的な事実論を介し追究することで，「教育人権保障」のための「教育ガバナンス」の構築という課題に迫ることが肝心となる。しかしその理論的前提として，教育実践に関連するリーダーシップ研究の蓄積を確認し，ガバナンス論との理論的な融合を考究する過程が必要だろう。

（3）教育のリーダーシップ論の課題

以上のエルモアによる理論的課題の指摘を踏まえ，教育の組織及び実践を巡るリーダーシ

ップ論の到達点を確認する。近年では，校長や一部の教師など個別の「主体」ばかりを取り上げる理論ではなく，学校における多様な教師の関係性から学校改善の動態を解明し，自律的学校運営の将来像，具体像を導出す研究が課題とされている（浜田 2004 , 4 ～ 6 頁）。臨床的手法を用いた実証研究方法の検討（浜田他 2004 ）や，新たな組織デザインの追究（佐古 2005 , 63 頁）は，教育改革の内発的デザインから学校を改善していく実践性を考慮した理論研究の先駆と言える。まずは近年のリーダーシップ論の中核を占める中留の「文化的リーダーシップ」論の特徴と課題を整理しよう。

文化的リーダーシップは，学校組織の動態を左右する文化的側面に作用するリーダーシップの理論である。この場合，「組織文化」とは，「組織における成員の行動を規定し，組織の中で自明視され共有されている規範，価値，信念，行動前提」（佐古 2000 , 156 頁）と定義される。またそれは「絶えず形成・変容され」るので，「学校リーダーが積極的に組織文化を経営の対象に位置づける思惟が生まれる」とされている。

「文化的リーダーシップ」の研究は，リーダーシップの「スタイル」の 1 つとされる（大野 2001 ）。中留の研究は，リーダーシップを①管理，技術的スタイル，②教育的スタイル，③戦略的スタイル，④文化的スタイルに類型化する点が土台となる（中留 2003 ）。

その中で，文化的（リーダーシップ）スタイルとは，「校長が積極的，同僚的な組織文化を中心とした学校文化を形成することを通して，学校改善を促進するために，関係者との連携を図っていこうとするスタイル」とされている（中留 1994 ）。例えば，学校の固有の文化としてある組織構成員の考え方や行動様式の枠組みへの認識を高め，それがもし消極的・孤立的であれば，積極的・同僚的な枠組みへの転換を生み出すリーダーシップが当てはまる。この点で③の戦略的スタイルを包摂する場合，そして積極的・同僚的文化の形成は教育的場面に結びつき②の教育的スタイルを包摂する可能性が想定される。中留は，これらの明確化と関連を考察し，特に①管理，技術的スタイルと④文化的スタイルの統合（バランス）を図る組織と実践のメカニズムに，学校改善の契機があることを課題として主張する。

この研究の成果は，校長が創る学校文化の内容に関わる重要性が解明できる点，学校文化を表現方法におけるシンボル性を明らかにした点，学校文化に対する校長の影響力の可能性を具体的に解明した点にあるとされる。しかし，文化的リーダーシップの研究には，学校改善の観点において教師の授業実践や子どもたちの学びとの関係が不明瞭との批判がある。つまり，理論的枠組みの中に子どもがどこに位置づくかが課題とされるのである。更には，学校組織および実践メカニズムの理論化において，そもそも教育実践者である教師がリーダーシップの主体として捉えられていない不十分さも指摘されている。

この点において，アメリカの校長職の役割期待の変容を研究する浜田博文は，校長と教職員・親・地域とのリーダーシップ実践の協働性の創出と発展を重視して，次のようにまとめる。

> 「かつては人的・物的管理から切り離された位置にあった教授・学習活動の改善は，むしろ校長の役割期待の中核に据えられるに至った。学校におけるあらゆる組織要因を教授・学習活動の質的改善につながる条件として位置づけ，校長は個々の教職員・親・地域住民と様々なかたちでリーダーシップの共有をはかりながら継続的に改善するという役割を期待されている。」（浜田 2005 ）（傍点筆者）

この校長への役割期待の変容は，「学校組織の内部構造を関係当事者間の主体的行為と双方向的相互作用を基盤として捉える組織観」が現れたこと，そして，このような校長の役割期待と不可分の関係として，「教師のリーダーシップ」に注目する動向が現れたことを示している。浜田と同様に，学校改善における「教員の定位」について言及する佐古は，学校組織内の文化や価値形成における非管理・非統制的なリーダーシップと，リーダー・フォロアーの相互影響過程について注目する（佐古 2000, 153 - 170 頁）。そこでは，指示的な伝達や強制ではないリーダーとフォロアーの相互作用やフォロアーの積極的なコミットメントの姿が重視されている。

このような浜田や佐古の研究は，学校組織が自律的な学校としての位置を確立し，ますます高まるアカウンタビリティの要求に応えるため，教授・学習活動の質的向上を成し遂げることが前提となる時，校長のみならず教師のリーダーシップを含めた理論的な枠組みが要求されることを示している。これは，リーダーシップ主体に考慮されずにいたフォロアーの存在を，実践においてリーダーと直接・間接的に相互作用する主体と位置づけ，学校組織を外的にも内的にも再構築する教育のリーダーシップ研究の流れなのである。

さらに言えば，このような教育実践過程に関わるリーダーシップ論の展開は，エルモアが示す「分散型リーダーシップ」論の理論検討を待望するものとなる。この理論が教育ガバナンス論に援用されることで，従来フォロアーと考えられてきた教職員の教育実践（過程）が，教育統治と専門技術過程という「教育ガバナンス」の枠組みに，相補的関係性の理念の下で理論的に統合される展望が拓かれる。その意味で，「分散型リーダーシップ」論の理論的把握とその意義の整理は，現代的な教育課題の問題性を的確に捉えるための，教育ガバナンス論および教育制度論の発展に向けた基礎的作業となるのである。

3．新たな「教育ガバナンス」のシステムの解明に向けて

これまでに，わが国とアメリカ大都市学区における子どもの状況から，現代的な教育課題を確認してきた。また，その課題に応える教育制度の追究に向けて，「教育ガバナンス」論を軸に理論的課題を明らかにした。そこで，現在の教育現象に応えうる「教育ガバナンス」のシステムの構築に向けて，研究上の課題を提示したい。

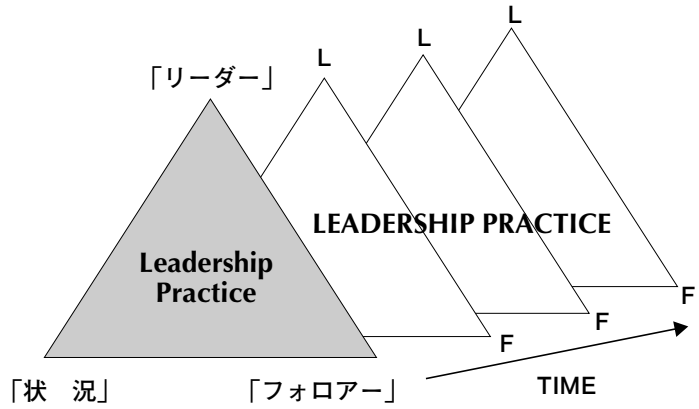
(1) 分散型リーダーシップの理論的考察

まずは，「教育ガバナンス」の理論的探究に関わる課題がある。「教育ガバナンス」は教育実践過程を統合的に捉える考え方であることから，現在アメリカで研究が進む「分散型リーダーシップ」の理論に注目し，エルモアの教育制度論における問題意識に応えながら，「教育ガバナンス」の具体的システムを理論的にも実証的にも構築することが要請される。

特に，教育実践過程のガバナンス論への理論的統合に取り組むためには，ノースウエスタン大学のスピラーン（J. Spillane）らを中心に展開される，分散認知や活動理論の知見を援用した「分散型リーダーシップ」[8] の理論研究を検討する必要がある（Spillane2004，2006）。スピラーンのリーダーシップ研究には，複数の主体と状況の相互作用による「実践」の定義化と，その「実践」動態を解明する分析枠組みの開発に特徴がある。次図で示すのは，「リーダー」と「フォロアー」というアクター，そして「状況」の相互作用がリーダーシップ「実

践」のプロセスを構成するイメージである。ここでの「実践」は自ずと集団的であり，校長一人や一部の教師のみにアクターが限定された理論ではない。むしろスピラーンは，「実践」の構成において各主体の相補的な関係性と，相互作用による「学習（learning）」の成立を「実践」の要件としている。

図　リーダーシップ「実践」のプロセス



※ Spillane2006, p.3のFigure1.1を筆者が一部加工して掲載。

また，「実践」の構成に関わるスピラーンの理論研究は，分散型リーダーシップを制度論へ応用する観点から重要なポイントを示している。スピラーンの理論では，学校改善は教師を中心とする多様な主体による「実践」のプロセスであるが，エルモアはその学校改善の「実践」を，教育実践現場を教育行政組織や専門職らと相補的に結ぶ基礎構造として，教育制度論を組み立てている。さらに，スピラーンの「実践」の枠組みは，リーダーシップの「実践」構成主体に，教育専門職ではない地域住民や保護者を含める可能性を含意し，「実践」の複雑性をより多面的に分析できる特徴が指摘されている（篠原 2007ａ，63 頁）。この視点は，河野勝が指摘する従来の制度論の「内的志向性」を克服し「不特定多数の外部者への影響効果」に視点を向けるガバナンスの普遍的意義とも強く合致する。したがって，そのような「実践」の定義に基づく理論は，新たな教育ガバナンス論を構築する上での理論的土台として有益であり，教育ガバナンス論を再構築する鍵的概念として，スピラーンの分散型リーダーシップの理論的特質の更なる検討が要請されるのである[(9)]。

(2)「教育ガバナンス」の理論フレームの構築

次に，本論文の問題意識から現在の教育委員会制度改革および教育政策の事例研究を進めるには，分散型リーダーシップの理論検討を踏まえ，新たな「教育ガバナンス」の理論フレームを仮説的に設定しなければならない。

「教育ガバナンス」の理論の詳細については次のようなイメージが想定される。まず「教育ガバナンス」とは大きく「教育統治過程」，「教育の専門技術的過程」，そして「教育実践過程」の３つの過程の関係で成立し，それぞれの過程において各主体が「実践」を構成する。分散型リーダーシップの理論は，その三過程を融合させ，従来の教育制度論の課題を克服させる可能性を有する。

ここでは，一般的な「ガバナンス」論としての普遍性，そして分散型リーダーシップの理論的特質を融合させることで「教育ガバナンス」モデルとしての新たな特質を導き出すこと

ができる。例えば，従来の「教育統治過程」が合議制の教育委員会制度を想定するものであったのに対し，「ガバナンス」の概念を持ち込むことで「教育統治過程」に実質的に関与しうるその他の多様な主体を想定することが可能となる。具体的には，統合統治における首長の存在，あるいは教育政策の意思決定に影響力を行使する経済界のグループや市民団体の存在など，現代の「教育統治過程」には教育政治の舞台からも多様な主体の関与が想定しうる。しかし，これらの主体は従来の教育制度論の枠組みでは議論から排除されがちであった。ガバナンスの概念は，これらの多様な主体も想定し，いかなる関係性を持って「教育統治過程」が構成されているかなど，理論的説明の可能枠を拡大させていくのである。

また分散型リーダーシップの理論を用いると，各主体の「実践」は，「教育ガバナンス」の三過程のどれか一つに留まらないものとされる。例えば，「教育実践過程」の構成主体として想定される教師は，「教育の専門技術的過程」における指導行政に対するフォロアー，そして「教育統治過程」の意思決定に対するフォロアーとしての把握が従来の教育制度論が想定する位置づけである。しかし，分散型リーダーシップは，各主体の相補性および相互作用で構成される「実践」の理論をガバナンス論にもたらす。となれば，現場の教師たちは他の過程との関係においても，常にフォロアーではありえない。例えば教育行政専門職との協働的な研修事業の取り組み，また教育統治過程への教師の参画などを理論的に説明することが可能となるのである。

したがって，これまでの検討も踏まえながら，分散型リーダーシップの知見を「教育ガバナンス」の枠組みにどのように組み込めるかについて，理論的な追究が求められているのである。

(3) 分散型リーダーシップに基づく教育委員会制度と教育政策の事例研究

「教育ガバナンス」の理論フレームが組み立てられれば，それを分析枠組みに事例研究を進め，事実から規範論を問い直す研究に進むことができる。第１に取り組むべきは，「ガバメントの失敗」がガバナンス論への注目の契機であったように，従来の教育制度，特に教育委員会制度の実態を解明することである。次に，現実の教育委員会制度改革の特徴と課題を，法制度の分析やリーダーシップ主体の意思決定行動などに視点を置き明らかにしなければならない。最後に，現代的な教育委員会制度改革の実践を，「教育ガバナンス」の枠組みから分析し，事例評価と共に，教育制度論の理論的発展を試みることが求められる。

その為に有益なのは，現在のアメリカ大都市学区における教育委員会制度の改革事例に着目することである。アメリカの大都市学区では，子どもたちの実態や公教育システムの内実に深刻な問題性を抱える中で，わが国では見られない従来の教育行政システムの「常識」を覆す大構造転換が進められている。例えば教育行政への市長関与を進める「統合統治」の改革は，既存の教育「ガバメント」の再構築を教育行政の外部主体とされてきた「首長」の積極的関与で進める方法論である。このようなアメリカ大都市学区の「教育ガバナンス」のシステム改革の分析から，教育制度論の理論的発展の追究が求められている(10)。

(4) 分散型リーダーシップに基づく自律的学校改善の実践過程の実証的研究

最後に，分散型リーダーシップにおける「実践」分析の理論枠組みを用いて，学校における具体的な改善の実践例を分析しなければならない(11)。「教育ガバナンス」に組み込まれる

「教育実践過程」は，本稿の前段で確認するように，子どもが置かれる困難な教育環境や，現代的要請に即した学力論議に応えていくものでなければならない。分散型リーダーシップの理論が援用されるのは，教育実践現場における教職員の努力と保護者の真摯な願いが，いかなる形で教育改善ないし学校改善に結びつくか，そのメカニズムに迫る分析枠組みが求められているからである。したがって，その理論に基づき，現実の「教育実践過程」に焦点を当て，学校改善事例が分析されることが重要である。特に学校改善は，エンパワーメントされた教職員の集団的取り組みが最重要でありながらも，保護者や地域住民の学校への関与，そして教育行政の条件整備や教育行政専門職による指導助言など，様々な主体および状況を学校改善の要因に想定することができる。このような学校改善の実践分析の研究から，教育行政学における「教育と教育行政の接点」という問題関心に応え，「教育ガバナンス」の実証性を教育学の視点から高める基礎研究が求められているのである。

---

(1) この現状認識は，日本教育行政学会第 41 回大会（2006 年 10 月）の「課題研究 2　教育のガバナンスと評価」における議論でも指摘され，今後の研究推進への期待と課題が学会において確認されている。詳しくは，佐藤修司「まとめ　教育のガバナンスと評価」『日本教育行政学会年報』第 33 号，2007 年，266 頁。

(2) 学力の二極化の実態把握については，教育社会学における調査結果に基づいている。詳しくは，苅谷剛彦・志水宏吉編著『学力の社会学』岩波書店，2004 年，志水宏吉『学力を育てる』岩波新書，2005 年。

(3) 例えば，生徒たちが日記を書くことで自己を語り，自らを変革し未来を生き抜く力を育む公立高校のある教室内の実践がよく知られている。詳しくは，Erin Gruwell & Freedom Writers(Corporate Author), The Freedom Writers Diary, Doubleday, 1999（田中奈津子訳「フリーダム・ライターズ」講談社，2007 年）。

(4) 社会科学の関連学問では，法律やルール，決定手続きなどの公式的要素の限定的フレームとしての制度概念を捉え直し，規範，慣習，行動の標準，象徴などの非公式要素を含めた広義の「制度」を理論的に追究する研究（社会学的新制度論）が進んでいる。またこれとは別分類の制度論として，古典派経済学の事実論としての限界（合理的選択論，市場の不完全性）を克服する制度規範論の経済学的追究（新制度派経済学）がある。この研究動向については，河野勝『制度』東京大学出版会，2002 年が明るい。

(5) 「主人－代理人」理論（Principal−Agent Theory：PA 理論）については，その理論的特徴，新制度論における位置づけ，そして教育制度文脈上の規範的問題性の検討を行なう世取山洋介の研究が参考になる（世取山 2007，2008）。

(6) わが国で「統合統治」を取り上げる研究は散見される。小松茂久はシビック・キャパシティ論やアメリカ教育政治の研究の中で「統合統治」の可能性を論じている（小松 2006）。小川正人はわが国の市町村教育委員会の改革方策の検討材料として，アメリカの「統合統治」の実態把握と問題整理を行なっている（小川 2006）。

(7) なお，「分散型」の原語にあたる“distributed”は「配分された」（世取山），「分布的」（神山）などと訳される場合があるが，本稿では，スピラーンが認知科学の理論と分散認知の概念を援用し理論を構築する点を重視している。そのため，訳語は「分散認知（distributed cognition）」の概念を参考に「分散型」を統一的に採用する。

(8) 「分散型リーダーシップ」については，勝野正章が近年のイギリスの教育改革における教師の位置づけの実態把握との関係で，グローン（P.Gronn）「分散型リーダーシップ」の議論を解説している（小川・勝野 2007）。しかし，勝野の説明によると，教育実践者である教師が教育政策側の意思に取り込まれ，トップダウンによる現場負担の増加が懸念される中で，「分散型リーダーシップ」の実態が支配的な目標や価値に対する教師への同意調達に利用される問題性も指摘されている。ただし，スピラーンの「分散型リーダーシップ」論は，その理論の中核に，関係主体の「相補性（reciprocity）」や相互作用に基づく「学習（learning）」という規範的な要件が組み込まれている。その点で勝野が示すようなイギリスの文脈上の懸念は当てはまらないと考えられる。

(9) スピラーンの「分散型リーダーシップ」論の理論的特徴およびその可能性については，拙稿（篠原 2007）において，具体的な検討を行なっている。

(10) アメリカ大都市学区の教育ガバナンス改革を対象とする先行研究では，坪井由実，山下晃一らのシカゴ学区の学校委員会制度の事例研究（坪井 1998，山下 2002）が参考となるが，新たな「教育ガバナンス」論の定義に基づく分析はまだ少ない。アメリカでボストン学区とサンディエゴ学区の教育改革の事例研究（Reville2007，Hess2005）もまた，本稿の課題に引き付けた分析はなされていない。近年の拙稿において，本稿の問題関心に即しながらシカゴとボストンにおける改革事例を深めている。詳しくは，拙稿「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－」（『北海道大学大学院教育学研究院紀要』102 号，2007 年ｂ），「現代米国教育委員会制度改革と教育専門職リーダーシップ －Boston Plan for Excellenceのコーチングに着目して－」（『日本教育行政学会年報』第 34 号，2008 年ａ）を参照。

(11) スピラーンの分散型リーダーシップの理論を用いた実践事例の研究としては，シカゴ学区内の公立小学校における学校改善計画の策定過程を分析検討が行われている（篠原 2008 ｂ）。しかし，学校改善の動態を解明する実証的研究を更なる深化のために，研究方法上の課題も含めて，更に多角的かつ総合的な研究が求められている。

［参考文献］

○青木栄一「教育行政の変容とガバナンス改革」『日本教育行政学会年報』第33号，2007年。
○久冨善之・田中孝彦『希望をつむぐ学力』明石書店，2005年。
○河野勝『制度』東京大学出版会，2002年。
○河野勝『制度からガバナンスへ』東京大学出版会，2006年。
○小松茂久「教育ネットワーク支援のための教育行政システムの構築」『日本教育行政学会年報』30号，2004年。
○小松茂久『アメリカ都市教育政治の研究』人文書院，2006年。
○児美川孝一郎『権利としてのキャリア教育』明石書店，2007年。
○浜田博文他編著『学校経営研究における臨床的アプローチの構築　研究-実践の新たな関係性を求めて』北大路書房，2004年。
○浜田博文「1980～1990年代アメリカにおける校長職の役割期待変容　－校長の力量に関する論議と施策の展開に着目して－」『筑波大学教育学系論集』第29巻，2005年。
○伊藤正次「教育委員会」松下圭一他編『岩波講座　自治体の構想4　機構』岩波書店，2002年。
○中邨章「行政,行政学と『ガバナンス』の三形態」，日本行政学会編『年報行政研究39　ガバナンス論と行政学』ぎょうせい，2004年。
○中留武昭『学校文化を形成する校長のリーダーシップに関する研究(その1)」『九州大学教育学部紀要(教育学部門)』第40集，1994年。
○中留武昭「校長のリーダーシップスタイルの考察」中留武昭･論文編集委員会編『21世紀の学校改善』第一法規，2003年。
○新川達郎「パートナーシップの失敗　－ガバナンス論の展開可能性」，日本行政学会編『年報行政研究39　ガバナンス論と行政学』ぎょうせい，2004年。
○小川正人『市町村の教育改革が学校を変える 教育委員会の可能性』岩波書店，2006年。
○小川正人・勝野正章『教育経営論』放送大学出版会，2008年。
○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。
○佐古秀一『教育経営研究における文化指向型リーダーシップ論の位置と課題」『教育経営研究の軌跡』日本教育経営学会編，2000年。
○佐古秀一「学校の組織とマネジメント改革の動向と課題」『日本教育行政学会年報』第31号,2006年。
○佐藤学『「学び」から逃走する子どもたち』岩波ブックレットNO．524，2000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a。
○篠原岳司「現代シカゴ学区における学力向上政策と学校改善計画 －分散型リーダーシップの理論と『実践』－」『日本教育政策学会年報』第15号，2008年b。
○坪井由実『アメリカ都市教育委員会制度の改革　分権化政策と教育自治』勁草書房，1998年。
○坪井由実「『教育の地方自治』システムとその基本原理」『日本教育行政学会年報』第31号，2006年。
○山本啓「コミュニティ･ガバナンスとNPO」，日本行政学会編『年報行政研究39　ガバナンス論と行政学』ぎょうせい，

2004年。
○山下晃一『学校評議会制度における政策決定』多賀出版，2002年。
○世取山洋介「新制度派経済学に基づく教育制度論の批判と代替的理論の展望　－外からの改革と内からの改革」『日本教育政策学会年報』第14号，2007年。
○世取山洋介「第2章　新自由主義教育政策を基礎づける理論の展開とその全体像」佐貫・世取山編著『新自由主義教育改革 その理論・実態と対抗軸』大月書店，2008年。
○世取山洋介「第20章　アメリカにおける新自由主義教育改革へのふたつの対抗軸」佐貫･世取山編著『新自由主義教育改革 その理論･実態と対抗軸』大月書店，2008年。
○Elmore, R. F., (2004)，　*School Reform from the Inside Out Policy, Practice, and Performance*，Harvard Education Press.(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。)
○Hess, Frederic M., (ed), (2005) *Urban School Reform Lessons From San Diego*，Harvard Education Press.
○Kirst, W. M. and Edelstein, F. (2006)，“The Maturing Mayoral Role in Education”，*Harvard Educational Review*, Volume 76, Number 2, pp.152－163.
○Kirst, W. M. (2003)，“Mayoral Influence, New Regimes, and Public School Governance”, Boyd and Miretzky (ed) *American Educational Governance on Trial*，University of Chicago Press，pp.196－218.
○Reville, Paul with Celine Coggins (ed) (2007)，*A Decade of Urban School Reform, Persistence and Progress in the Boston Public Schools*, Harvard Education Press.
○Spillane, J. P., (2006), *Distributed Leadership*, Jossey－Bass.
○Spillane, J. P., Halverson, R., & Diamond, J. B. (2004), “Towards a theory of leadership practice: a distributed perspective”, *Curriculum Studies*, 36 (1).
○Wong, K. et al. (2007), *The Education Mayor*, Georgetown University Press.