

公立高校の学校改革における教育委員会の 支援施策の意義に関する研究

—「中堅校」の改革に着目して—

川口有美子

1. 研究目的と課題・方法

本研究の目的は、個々の公立高校が学校改革の実現に向けて取り組む過程で、教育委員会による支援施策はどのような意義があるのかを事例研究を通じて明らかにすることである。その際、公立高校の中でも改革実践を行っていくことが難しいと言われる「中堅校」における改革に着目する。なお、事例研究の対象は東京都立高校とした。

臨教審以降、高校をめぐるのは国主導の「個性化」、「多様化」政策によるさまざまな制度改革が行われてきた。近年、それまでの改革成果に対し評価・検証が行われているがその内実は厳しいものとなっている。また、次のような背景要因もあって高校をめぐる改革は依然として困難な局面に立たされている。第1に、少子化による生徒数減少で高校の再編統合が進められ、各校が生き残りを図らなければならないこと、第2に、地方分権化の流れの中で高校改革の主導権が国から教育委員会に移行していること、第3に、自律的学校経営の要請が高まっていること、である。

各高校ではこれまで、内発・外発的な契機を活用しながら学校改革を行ってきた。しかし、高校教員の組織文化などが改革を阻害したり、また、改革の実現に必要な資源が得られなかったことなどにより学校改革には多くの困難を伴っていた。その困難を軽減すべく改革過程において行政支援の必要性も指摘されてきたものの、現実には学校内部の自助努力・内部改善の問題として扱われる傾向にあった。個々の高校が、現在の高校をめぐる困難な局面と向き合いながら学校改革を進めていかなければならない状況にあることを鑑みると、教育委員会による

学校改革支援の施策がこれまで以上に積極的に展開され、内部での主体的な実践とともに支援施策を活用しながら改革を進めていく必要がある。

これまでの先行研究で個々の学校改革を分析する際には、学校内部で完結する資源調達とその活用により行われた改善活動・組織開発の考察にとどまっていた。臨教審以降の高校改革を象徴する「新しいタイプの高校」設置に対応した行政主導による支援提供のもとでの改革過程は明らかにされているものの、既存の学校形態のもとでそれぞれの学校が自らの課題と方向性を明確化し、実践することを促す行政支援と改革過程との関係は明らかにされていない。そこで、本研究は次のような研究課題を設定し研究を行った。①個々の高校レベルで学校改革が要請されるようになった経緯を明らかにし、その実施の困難性について考察する。②教育委員会による学校改革を支援する施策の展開と現状について具体的に明らかにするため、東京都教育委員会の「重点支援校」施策に着目・検討する。③個別高校レベルでの学校改革過程の実際を明らかにし、それに対する教育委員会の支援施策の意義を具体的に明らかにするため、「重点支援校」指定を受けた都立X高校における事例研究を行う。

2. 論文の構成

序章 本研究の目的と課題・方法

第1章 公立高校における学校改革の必要性和困難性－「中堅校」に着目して－

第1節 現代公立高校改革の経過と現状

第2節 「中堅校」における学校改革の阻害要因

第2章 教育委員会による学校改革支援の施策－都教委の「重点支援校」を中心に－

第1節 東京都教育委員会による高校改革施策の展開と現状

第2節 個別レベルの学校改革支援をねらいとする施策

第3章 「重点支援校」における学校改革促進の事例研究－都立X高校の事例－

第1節 事例対象校の選定と調査方法について

第2節 X高校における学校改革の現状（平成18年度）

第3節 X高校における学校改革の過程と支援施策の作用（平成14～17年度）

第4節 「重点支援校」施策の意義－X高校の改革にもたらした効用－

結 章 本研究のまとめ－公立高校における学校改革と教育委員会による支援
施策－

第1節 公立高校の学校改革における教育委員会による支援の在り方

第2節 本研究の意義と今後の研究課題

3. 論文の概要

第1章では、これまでの高校改革を振り返り、個々の高校において学校改革が要請される経緯を明らかにした。臨教審以降の高校改革は「新しいタイプの高校」の設置などを中心に「一部の高校が改革対象」であった。そのため、個々の高校が改革対象にはならず高校改革全体の成果・評価向上にはつながってこなかったことを明らかにした。今後は、教育委員会の施策とともに個々の高校が主体的・自律的な改革に取り組まなければならない、中でも、公立高校の大半を占める「中堅校」と称される学校での改革が必要であると論じた。

「中堅校」は入学者選抜の応募倍率も一定水準を確保していること、また、生徒の学力は標準的で生活面での問題行動も少ないことから、学校全体が現状維持的な方向に流される傾向が強い。しかし、生徒の意欲・能力の発揮は消極的なものにとどまっており、同時にそれは、教員の能力や技術も十分に発揮されていない状況が生み出されていると指摘した。公教育全体における「中堅校」が担う役割は大きく、「中堅校」の改革は喫緊の課題とした。その課題を達成できる改革の必要条件として、「教員による課題共有と指導目標（ビジョン）の形成」、「校長のリーダーシップの発揮」、「教員の学校改革に対する高いモラル」の3つを挙げた。

第2章では、教育委員会による学校改革支援の施策の展開・現状について具体的に明らかにするため、東京都教育委員会（以下、都教委）を事例に都立高校改革の状況を検討した。東京都は私立高が学校数も生徒数も都立高を上回る私立高優位な地域である。さらには、「学校群制度」以降の教育活動の長期停滞状態を打破すべく、都教委は、平成9年以降「都立高校改革推進計画」に基づきながら積極的な高校改革を展開している。その中で都教委は都立高の大半を占める「中堅校」における改革の必要性を強く認識している。

そこで、「中堅校」での学校改革に教育委員会による支援施策として有効であると思われる「重点支援校」施策に着目した。本施策は「中堅校」をはじめ、自律的な学校改革が期待される学校に対し、希望のあった学校の中から毎年15校程度を3年間「重点支援」する。指定期間中選定された学校には人的・物的・予算的支援が重点的に配分される。「重点支援校」への応募にあたっては校長を中心とした周到な自校分析と具体的な改革計画の立案が必要である。また、応募時に主任にも自校の改革計画に対する意見表明を行わせることも本施策の大きな特徴で、課題の共有が図られる重要な契機であることを明らかにした。

第3章では、事例研究として「重点支援校」施策の指定を受けて学校改革に取り組んだ「中堅校」：都立X高校の改革過程を分析し、学校改革を促進させた「重点支援校」施策の意義について考察した。改革過程は改革への志向性が誘起されて「重点支援校」の指定を受けるまでの時期と、指定を受けた後に生徒と教員が変容して改革が進行する時期に分けて捉えることができる。

改革への志向性が生じる以前、X高校は全校的な指導目標が形成されておらず、放任的な生徒指導や個人依存の学習指導、部活動指導が行われていた。その結果、校内の風紀・生徒の規律も乱れるとともに進学実績も低迷していた。しかし、平成14年度T前校長が着任し「重点支援校」応募に向け学校改革が着手された。そして、T前校長の強力なリーダーシップの発揮による改革意思の表明過程があったことを論じた。その過程では、教員の強い改革回避体質もあり、ただちにT前校長の改革意思・ビジョンに基づきながら改革実践が行われたのではなかったことを論じた。T前校長は教員に対し改革の必要性認識を浸透させていった。また、一方で、現状を憂える一部の教員同士が潜在的な改革欲求を共有しながら、校長の改革意思に共感を表していった。このような取り組みが認められ「重点支援校」指定を受けることができた。都教委は「重点支援」としてX高校に約4800万円の予算支援（生徒使用の自習室にクーラーを設置する等）と公募制人事による教員配置（3年間で計14名）を行った。

指定を受けた後、X高校は改革計画の中で学校経営の「3つの柱」：「進学対策重視」、「部活・行事の振興」、「規律ある自由の実現」を掲げた。学校が目指す教育目標が明確になったことにより、これを理解した学習意欲・規範意識の高い生

徒が入学してくるようになるという変化がみられた。教員も公募制のほか大規模な通常異動人事により、X高校の改革ビジョンに共感できた教員が集まった。分掌組織や各種会議・委員会もリーダーシップを発揮し、機動的に活動ができるようになり以前の個人まかせ・非組織的な指導体制は一掃された。

X高校の改革過程の分析により、「重点支援校」施策による効用として次の3つがもたらされたことが明らかになった。第1に、現場主導の改革計画策定によって内発的な学校改革を触発でき、校長・教職員間で課題や改革ビジョンの共有を図ることが可能になったこと。第2に、都教委からの支援受容にあたり、校長のリーダーシップが発揮されなければならない機会が提供されたこと。具体的なその機会とは、人事に関する対応や都教委からの依頼にかかわって教員にそれを説明し理解を求める際などである。第3に、「重点支援校」として都教委がX高校の改革を「公認」することにより、改革が正当化され、実践に携わる教員のモラルが向上したこと、である。

結章では、本研究のまとめとして公立高校の学校改革における教育委員会による支援の在り方を提示した。事例研究を通してみえたX高校の改革にもたらしたような効用を与える支援、つまり、「個々の学校現場での改革計画の策定」と「校長のリーダーシップが発揮される機会の提供」、「個々の学校の改革を全面的に後押し（公認）すること」が、教育委員会の学校に対する「支援」として要請されると論じた。しかし、「重点支援校」施策による都教委支援の課題、すなわち、教育委員会の学校改革支援にさらに求められるもの3点を指摘した。第1に、各校の校長に依存した改革計画策定にかかわる課題である。当然、すべての校長がT前校長のように企画・立案能力を兼ね備えリーダーシップを発揮できるとは限らない。とすると、教育委員会が校長の改革計画の策定をフォローする必要もある。改革計画策中の学校に対し助言や指導、または、教育委員会が把握している当該校の問題や課題を学校側に伝達することも必要である。教育委員会が現場に対し校長に依存（丸投げ）した形で計画を策定させるのは万全ではない。個々の学校の文脈を活かしつつ各校がそれを策定できるように校長をフォローする必要がある。第2に、学校改革に対する教育委員会による評価に関する課題である。学校に対する改革評価の確実なフィードバックと、教育委員会の支援提供と現場

で行われた改革実践や教員の改善努力との関係を的確に捉える必要がある。第3に、「重点支援校」施策のように一部の学校が「重点支援」される仕組み・施策自体に関する課題である。住民の税金で運営されている公立高校という大原則を無視することはできず、「重点支援校」での成果が他校へ波及するようその橋渡しを教育委員会が担う必要がある。それには、第1、2の課題の達成が要請され重要である。

個別学校の改革過程の実際とそれに対する教育委員会による支援施策の作用を、改革が難しいと言われている「中堅校」に着目して具体的に明らかにしたことに本研究の意義・成果があると考えられる。

4. 今後の研究課題

教育委員会による支援が公立高校の学校改革にとって改革促進の重要な契機・資源になりえても、学校での改革過程すべてに影響を与え、コントロールできるものではない。その契機や資源を得た後、改革を実質的に進めていく主体は個々の教員である。また、その教員は外的・内的関係の中で改革実践を担いながら教員組織を変容させていく。本研究では、事例校における改革過程分析の中で教員組織の変容動態を十分に検討することはできなかった。例えば、公募で着任した教員は赴任前後どのようにしてX高校の改革計画に共鳴し、自身の役割をどう捉え、他の教員との課題・目標共有を可能にしたのか、また、潜在的改革欲求を持ち、改革の中心的役割を担った主幹や主任は長い勤務歴を有する教員が多かったが、彼らが公募制人事や異動で転任してきた教員に対しどのようなはたらきかけ(対応)を行ったのか、など、教員間でみられた相互作用を学校改革の理論的検討とともに分析することが必要である。

これらを今後の研究課題としたい。

5. 主要参考文献・資料

菊地栄治編著『高校教育改革の総合的研究』多賀出版、1997年。
山田朋子『高校改革と「多様性」の実現』学事出版、2006年。
東京都教育委員会『中堅校対策検討委員会報告書』、2002年5月。