

# 補章

## 自律的学校経営の時代における 学校改善と教育委員会の役割<sup>1)</sup>

はじめに一課題としての学校改善と教育委員会—

分権改革が進展する中、教育委員会に対して、分権時代にふさわしくない機構であるとして廃止すべきとの厳しい評価がある一方では、分権時代の自治体独自の教育改革の担い手としての役割が注目されている。特に、学力低下問題に地域独自の施策を展開している自治体では、各学校の教育改善の取り組みを支援し、促進している教育委員会の取り組みが目立っており、教育委員会の、学校改善を支える支援機構としての役割に人々の関心が集まっている。その結果、教育委員会の支援の在り方に多大な期待が寄せられている。教育委員会は、学校改善を促進するには、どのような支援をすればよいのか、どう支援すれば、学校改善を成功に導くことができるのか、学校支援機構として、各学校の教育改善を支えるには、どのような取り組みが求められるのか、こうして、今日、学校改善とそれを支援する教育委員会という問題が重要な検討課題としてクローズアップされているのである。

そこで本章では、これからの時代の学校改善とそれに対する教育委員会(教育長、事務局を含む広義の教育委員会)の支援という問題を検討することとしたい。検討の基本的視点は、自律的学校経営の時代において、学校改善に教育委員会はどのように取り組めばよいか、どのような取り組みが学校改善を促進するか、という問いである。すなわち、われわれが自律的学校経営の時代に生きているということを前提として、教育委員会の支援の在り方を検討する。自律的学校経営とは(詳細については、後述する)今日の学校の在り方を端的に表すキーワードの一つであり、自校の教育改善に主体的かつ持続的に取り組む学校、あるいは自発的な学校改善能力を備えた学校の創出を意味するが、学校も教育委員会も、今日、自律的学校経営の時代であるということを認識した上で、学校は学校改善に自主的・主体的かつ持続的に取り組み、教育委員会は学校改善の支援に重点的に取り組まなければならない。

自律的学校経営の時代における学校と教育委員会の責務は何か。それが、本章で解明しようとする基本的問いである。

そのために、まず、(1) 今日、なぜ、自律的学校経営が提唱されているのか、その理由はどこにあるのか、について明らかにする。つぎに、(2) 学校と教育委員会の関係について論及する。というのは、自律的学校経営という潮流それ自体が、学校と教育委員会との関係の在り方を再検討する必要性を改めて提起しており、学校と教育委員会のパートナーシップをどう理解し、どのように構築すればよいのかという問題を含んでいるからである。パートナーシップといえは、学校と教育委員会の間にそのような関係がありうるのか、という疑問を持つ者も少なくないかもしれない。しかし逆に、それはあたりまえのことではないかという意見もあるであろう。そこで、わが国における学校と教育委員会との関係はそもそもどういふものであったのか、どのように変遷してきたのか、両者の関係について、簡潔に整理する。最後に、一そして、これが本章の中心的部分であるが一、(3) 学校改善の主体として、学校はどのような取り組みをすればよいのか。学校改善の主体であるためには、学校には何が求められるのか。そして、学校との間にパートナーシップの関係にあるべき教育委員会は、学校改善に対してどのような役割を果たすことができるのかに論及する。このような問題を解明することによって、学校の今日的課題は何なのか、そして、教育委員会はどうすれば、その存在意義を高めることができるのかを明らかにすることを試みる。

## 1 学校改善をめぐる今日的動向

まず、学校改善をめぐる今日的な動向の特徴はどんな点にあるか。学校改善とは、端的にいえば、子どもの学力を確保する学校の取り組みであり、子どもの学習権を充足することによって、子どもの未来を保障する学校の営み、あるいは、そのために自らの教育力を高める努力であるといいかえることもできる。それゆえに、学校改善という営みは、学校にとって取り組んで当然のことであり、それがことさら、今日的に重要な課題であるということではない。しかし、今日、改めて、学校改善が注目を浴びているのも事実であり、それはなぜかといえは、学力向上が喫緊の課題と認識される一方で、新しい研究知見に基づく学校改善の新たなアプローチないし戦略が提唱され、その政策化に注目が集まっているからである。

## 学校改善戦略の世界的潮流としての自律的学校経営

現代の学校改善の中心的な潮流の一つは、カリキュラムの改善や授業改善、教員の養成・採用・研修の見直しよりも、学校の組織構造と過程それ自体を再編することに焦点を置くものである。例えば、自律的学校経営ないし現場に基礎を置く学校経営(School-Based or Site-Based Management)が注目されている。これは、学校の組織構造の再編、特に学校への権限移譲によって意思決定構造を変更し、それを通して学校における仕事の社会的・文化的環境を変革し、教育に対する教員の意欲とコミットメントを高めるとともに、その専門家としての職能成長を促し、学校の教育力の向上につなげようとする学校改善の戦略の一つで、ここに、学校改善をめぐる今日の動向の重要な側面がある。そして、このような学校改善の戦略が、学校改善の世界的な潮流となっている。

事例として、アメリカを取り上げてみる。周知のように、レーガン政権下のアメリカで、1983年、『危機に立つ国家(A Nation At Risk)』という報告書が連邦教育省から出された。そして、この報告書をきっかけに、全米的な規模の、全州を巻き込んだ教育改革が動き出した。それ以降、ブッシュ、クリントン、ブッシュというように、共和党から民主党へと、民主党から共和党へと政権交代があっても、ここで開始された教育改革は超党派的に取り組まれ、大きな流れとして、ずっと継続されている。たしかに共和党と民主党との間には、公教育の再建という課題に対する解決方法の方向性にちがいがあり、重点的な、あるいは優先的な教育施策に差異がある。例えば、チャータースクール(charter school)をどうするか、あるいは、バウチャー制(voucher system)をどうするかについて、基本的なスタンスが異なる。しかし、学校改善こそが教育問題解決の鍵であり、教育改革の中心でなければならないという点では意見の一致があり、超党派的な政策課題として教育改革が推進されている。元来、アメリカは社会問題の解決を教育改革に求める傾向の強い、いわば「教育改革の国」としての歴史と伝統がある。1957年、旧ソ連に人工衛星の打ち上げで先を越され、宇宙開発において遅れをとった(そして、それは、グローバルリーダーとしてのアメリカの地位を脅かす)という認識もたらした社会的衝撃、いわゆるスプートニク・ショックは、連邦政府による大規模な教育改革の取り組み(厳密に言えば、各州・学区の教育改革を支援する取り組み)を引き起こした。スクールカウンセラー制度が拡大・整備されたのは、実はこの時代であり、国家防衛教育法(National Defense Education Act)という、物々しい名前の法律(連邦補助立法)が生まれ、その中に、理数

科教育の強化とともに、子どもの適性・能力の早期発見や教育相談の専門職化のためにスクールカウンセラーの養成・配置への支援策が盛り込まれたのである。アメリカはある意味、絶えず教育改革を行ってきた国であり、今、教育改革への取り組みが全米的な課題となっていること自体に特別に新しい意義があるわけではない。

しかしながら、今次の教育改革ほど長続きしている改革はこれまでなかった。1983年から本格的に開始され、もう20年余経過したにもかかわらず、そして、その改革戦略に変遷は見られるにせよ、そのモメンタム(勢い)は全く衰えを見せていない。ただ、それは教育問題がそれだけ深刻であり、容易に解決できないということでもあるが、それはともかくとして、連邦、州、地方学区のどのレベルでも、全米的にかつ持続的に学校改善のために教育改革に取り組んできていることは事実であり、特記すべきことである。そういう中で、注目されるのが、学校改善をどう進めるかについてさまざまな議論と実践が積み重ねられ、自律的学校経営というコンセプトに依拠する戦略が鍵の戦略として提起され政策化され、それを基軸の一つとして学校改善が取り組まれているということである。

1998年の中教審答申『今後の地方教育行政の在り方について』の中で、周知のように、重要な政策課題として「学校の自主性・自律性の確立」が提言されたが、これは、自律的学校経営という世界的潮流がようやくわが国に導入され、政策化されるべきという、そういう提言がなされたことを意味していた。とはいえ、政策内容上の欧米との落差は大きい。コンセプトの上では、中教審答申を読めばわかるように、それが課題として提起され強調されていることは明らかである。すなわち、これからは、学校の自主性・自律性を確立する、つまり、学校現場の主体性と自由裁量を尊重することが学校づくりの基本であり、それが学校改善にとって重要な意味を持つ大事なことであり、そのためには学校と教育委員会との関係を根本的に見直していかなくてはいけない。学校の裁量の幅を大きくし、学校改善への学校の自己責任を求める方向で、見直すべきであり、それを学校改善の中心的戦略とするべきである。そういう考え方が根底に流れている。ここには明らかに、学校改善の世界的潮流の影響を見ることができるといえる。

### 自律的学校経営の特質としての現場主義

さて、学校改善の戦略としての自律的学校経営—中教審答申がモデルにした世界的な潮流としての学校改善戦略である自律的学校経営—の特質はどこ

にあるかといえば、それは現場重視、現場本位の学校経営ということが出来る。ケンタッキー州は全州的に自律的学校経営を法制化した州としてつとに有名であるが、そこではSBDM(School-Based Decision Making)という名称を使っている。自律的学校経営とは学校現場の学校経営上の主体性と自由裁量を尊重し、自己責任の下に学校づくりを推進する政策と実践ということであるが、その前提となるのが、これまで教育委員会が持っていた学校経営に関わる意思決定(decision-making)権限を学校に移譲する、つまり、カリキュラム編成、人事、予算など学校経営に関わる基本的な事項についての意思決定権限を学校に与えることである。そして、それと同時に、教育成果に対する説明責任を学校に課す。すなわち、学校は、自律性を許容された分、それに対応して(その引き替えに)自ら結果を出さなくてはいけない。結果に対して自己責任を学校に負わせる仕組みである。学校改善への自由裁量に基づく自主的な取り組みとその結果に対する学校のアカウンタビリティ(accountability)を求めるのである。自律的学校経営というのは、ただ自由裁量を学校に認めるだけではない。同時に、アカウンタビリティ、結果に対する説明責任というものを学校が自己責任として引き受けるというものである。アカウンタビリティはただ単に説明責任といわれることが多いが、投入されたりソーズに見合うだけの結果を出すことに対する責任である。結局、自律的学校経営とは、結果(教育成果)を出すことへの自己責任、教育サービスを行う主体である学校に裁量権を与え、教育サービスを自由かつ柔軟に計画・設計できる存在として学校の諸条件を整えて、それと引き替えに学校に対して結果への自己責任を求める、このような考え方である。

こうした考え方の背後にあるのは、公教育を再編する鍵は分権あるいは規制緩和にあるという考え方である。自律的学校経営という場合、行政組織内の分権化、つまり、教育行政組織における管理機関としての教育委員会から、教育機関としての学校への権限の再配分、権限移譲にほかならない。これは、水平的分権(horizontal decentralization)と呼ばれて、垂直的分権(vertical decentralization)、つまり、中央から地方への権限移譲—例えば文部科学省から地方教育委員会への権限委譲、この結果、教育委員会がより自律性を持つことになるが—と対比される。この水平的な分権では、管理機関はそれだけ権限縮小を余儀なくされることになる。つまり、自律的学校経営というのは、現場を意思決定の主体として大切にする現場主義(現場重視・現場本位)ということである。自律的学校経営の特徴を表す言葉として、しばしばボトムアップ(下から)という言葉が使われるのはそのためである。実際に教育

サービスを行う現場、子どもたちにどのようなサービスをすればいいのか。今どのようなサービスをしなればいけないのかということを知っているのは、現場であり、学校現場にはそういうことを的確に把握する責任と権限がなければならない。これまで理論としては理解していても、現場よりは管理機関が中心となって問題解決を図ってきた。いわゆる、トップダウン(上からの)の官僚制の問題解決が手法として支配的であった。そういうやり方では短期的にはともかく、長期的に見れば、結局、うまくいかないということがわかってきた。学校経営研究を通じて、特に70年代の終わりから始まった「効果的な学校(effective schools)」研究を通じて、そういうことが明らかになってきた。その意味で、アメリカのSBMというのは、実証的研究の蓄積から発想されたものなのであり、研究成果に裏付けられた学校改善の戦略(政策と実践)である。

### 自律的学校経営を支える学校観と教師観

自律的学校経営という学校改善の戦略に含まれる意味合いとして見逃してはならないことは、学校がよくなるには、新しい学校観、新しい教師観が必要不可欠であるという点である。つまり、この戦略の背後には、学校観や教師観の転換があった、あるいは、そうした転換の必要性が認識されてきたことがある。では、新しい学校観とは何かとといえば、学校こそが改革の主体(change agent)である、改革の主体としての学校ということを認めるべきであるというものである。これまで学校は、管理機関が打ち出した政策を受け入れ、実施する存在でしかなかった。だから、学校は政策を的確に実施しているかどうかを管理機関によってモニターされる、そういう存在でしかなかった。そういう側面が不要になるわけではないが、それだけでは教育は変わらないし、よくなる。教育をよくするには、学校のニーズ、子どものニーズを把握しなければならない。それは学校現場でなければならないし、学校現場の意思を尊重しなくてはいけない。端的に言えば、政策(問題解決のための行動のシナリオ)を創造する存在(policy creator)としての学校である。学校は与えられた政策(管理機関が判断し決定した政策)をただ単に実施するだけではなく、学校自らの判断により、政策を創造する存在、つまり学校教育の目的と活動を自ら設計・計画する存在でなければならない。そのように学校の位置付けを変えていくことが学校改善を進める上で不可欠ではないかと認識されてきている。

それに伴って、教師観の転換も求められている。自律的学校経営の提唱が新

たな教師観を伴うというもっとも象徴的な事例が、前記した『危機に立つ国家』という報告書の後に出された1986年の『備えある国家(A Nation Prepared)』という報告書である。全米的な規模で行われている、今日のアメリカの教育改革が、学校改善は全国的な教育課題であると問題提起した『危機に立つ国家』が出された1983年を起点とすることは事実である。つまり、その報告書をきっかけとして、アメリカはかつてない全般的学力低下という危機に瀕しているという事態に対して国民の関心が注がれ、教育改革が全州的に広がったのである。しかしながら、教育改革の戦略は今日までずっと同じであったというわけではない。当初、州主導型のトップダウンの教育改革という色彩の強かったアメリカの教育改革が、学校主導型のボトムアップの教育改革へと、その戦略に大きな転換を見せるのが、この『備えある国家』という報告書が公表された1986年以降といわれているのである。学校改善の戦略として、ここでいう自律的学校経営の動きが顕在化するのには、実は、これ以降なのである。1986年の報告書には、その転換を象徴するかのようになり、教育改革の成功の条件として、新しい教師観が大胆に提唱されている。

それまで、教師は問題のソース(源)、もっとはつきりいえば、問題の元凶であるとみなされてきた。つまり、教育問題の源泉は教師にある、子どもの学力低下は教師の質に起因するという見方が支配的で、『危機に立つ国家』はそういう発想が貫いていた。したがって、各州が重点的に取り組んだ教育改革が、教員免許を更新制にする、カリキュラムの厳格な遵守を教員に求める、授業時数を増やす、そういう施策をつぎつぎに打ち出して学校を改善しようとするものであったのは不思議ではない。要するに、教師(の教育活動)を縛ることをしないと、学校はよくなるという考え方が濃厚にあった。それに対して、1986年の『備えある国家』という報告書は—これは連邦教育省ではなく、民間のシンクタンクであるカーネギー・フォーラムが出した報告書であるが—、教師はソリューション(solution)であるという考え方を提唱した。問題のソースではなくて、問題に対するソリューション、つまり解決策としての教師という考えである。問題のソースではなくて、問題解決のリソースとしての教師といってもよい。学校を改善していく上で、教師は問題の源泉ではなくて、問題解決の資源であるということである。そういう教師観の転換を、カーネギー・フォーラムは打ち出した。それゆえ、学校改善にとって必要なことは、教師のエンパワーメント(empowerment)である、教師をエンパワーしなくては行けないと論じている。端的にいえば、教師の教育専門家としての能力を信じ、その能力を十分に発揮できるような制度的・

組織的環境を教師のために整備することこそ優先するべきであるという主張である。

事実、『備えある国家』を貫くライトモチーフは何かというと、それは教職の専門職化 (professionalization of teaching) である。教職を専門職化すべきであるという提言が報告書全体を貫いている。報告書が強調していることは、教師は教育の専門家たることが強く求められるけれども、専門家にふさわしい環境が保障されていないのではないかと、教師には専門家として生きることのできる環境、すなわち、専門家として仕事をして、専門家として評価され、専門家として成長し、専門家として処遇される制度的・組織的環境を保障するべきである、ということである。プロフェッショナル・エンヴァイロメント (professional environment) という概念を使っている。つまり、専門職にふさわしい仕事環境を教師に保障することが、学校が子どもの学力保障というその使命を達成するための前提条件であるというわけである。これは、学校改善における教育委員会の役割について示唆的である。後ほど、「学校改善における学校の責務と教育委員会の責務」のところで詳しく検討するが、簡潔に言えば、教師がプロフェッショナルとして仕事ができる。そして、プロフェッショナルとして学び、成長することができる。そういうことが制度的・組織的に保障されなければ、学校は変わらない、学校改善はできないということである。興味深いことに、同じ1986年に同じようなライトモチーフで書かれた報告書が二つ出されている。全米州知事会の『成果を求める時 (Time for Results)』と、ホームズ・グループ (全米100余の教員養成に関わる研究大学—research university—のコンソーシアム) の『これからの学校 (Tomorrow's Schools)』という報告書である。いずれも、カーネギーフォーラムとは関係のない全く別の組織であるが、学力向上の基本条件として教職の専門職化という改革理念を提起しているのである。期せずして同じような教育改革の戦略が提言されたということは、自律的学校経営という改善戦略は、学校への権限の再配分を行うべきとする理念的な「べき論」から生まれたのではなく、教育が変わっていくための学校の条件 (学校像) は何なのか、そして、どんな教師観が必要なのか、そういうことを明らかにした実証的研究成果 (証拠) を共通基盤としたものであることを示唆している。

### 自律的学校経営の隠れた次元

しかしながら、これが学校改善をめぐる今日的動向のすべてというわけではない。そこにはもう一つ注目すべき側面がある。学校改善と教育行政機



関の関係を検討する時、忘れてはならない側面である。

自律的学校経営の戦略による学校改善は全米的な広がりをもって取り組まれている。ケンタッキー州をはじめとして、フロリダ州、カリフォルニア州、イリノイ州などが代表的であるが、全米的な潮流となっている。しかし、この政策と実践をめぐって、いくつかの問題が指摘されてきているのである。問題となってきたのはどのようなことなのか。

この改善戦略は、学校に教育課程編成、人事、予算編成に関する裁量権限を与えつつ、他方で、教育成果に対する厳しい結果責任を課す。そうすることで学校改善が推進される、学校がよくなるという論理に基づいている。自由裁量を学校・教師に許容することで、学校・教師の教育に対する当事者意識(ownership)を刺激し、学校改善へのインセンティブ(誘因)、つまり自発的・主体的に教育実践(授業)の改善に取り組む意欲・コミットメントを喚起する、と考えられるからである。しかし、この政策は他方で、学校にアカウンタビリティ、教育成果に対する自己責任を課している。つまり、自由裁量権限と引き替えに一定の教育成果を上げることを求めている。ところが、自律的学校経営方式を採用した学校で学校改善が必ずしも進んでいないことが明らかになってきたのである。学校に裁量権限を与えれば、学校改善はうまく行くという理論的前提の下にこの政策が実践されたわけであるが、そうとは限らない事例が少なくない。同じ学区内でも、教育成果に学校間格差が見られる。つまり、想定された教育成果が上がらない学校が少なくないことが次第に明らかになったのである。

それはなぜか、と問う中から浮かび上がってきたのが、自律的学校経営に潜在する、いわば隠れた次元とでもいうべき次元の問題である。端的にいえば、自律的学校経営と学校の持つ組織能力(organizational capacity)との関係である。同じ自律的学校経営の方式を取りながら、一方の学校が成果を上げ、もう一方の学校が成果を上げえないのはなぜなのか、という問いは、自律的学校経営はそれ自体学力向上の万能薬ではないこと、それゆえ、自律的学校経営の成功する条件は何かを問わなければならない、という問題を提起することになった。そこから自律的学校経営と個々の学校の有する組織能力との関係、もっといえば、組織能力における学校間格差の問題に照明が当てられることになったのである。

具体例をあげると、例えば、シカゴという、ニューヨークにつぐアメリカ有数の大都市がある。テレビや映画の『アンタッチャブル(The Untouchables)』の伝説的なギャング、アル・カポネの名前とともに、あるいは、井口資

仁(現千葉ロッテ)が活躍したメジャーリーグ・ホワイトソックスの本拠地としても知られている。そのシカゴ市では、1988年のシカゴ学校改革法の制定の下で、自律的学校経営という学校改善策が実施された。シカゴ市は小学校だけで550もの学校を抱えるアメリカ有数の大都市学区の一つであるが、実施後の政策評価では、大まかにいえば、3分の1の学校は自律的学校経営によって子どもの学力が向上した。アメリカの場合、ほとんど学力向上の指標は州の統一テストの成績であるが、その成績に向上が見られた。ところが3分の1は、自律的学校経営を採用したにもかかわらず州統一テストの成績が低下している。つまり、学校改善に失敗している。そして、残りの3分の1は政策の導入以前と変わらないということが明らかになった。つまり、同じ仕組みの下でも、学校によって教育成果に大きなちがいがあがる。同じ仕組みで動いても同じように学校改善がなされるわけではない。それはなぜか、どこに原因があるか。

注目されてきたのが、個々の学校の有する組織能力である。自律的学校経営の下で学校改善に成否があるのは、そのもっとも大きな要因は、組織能力であり、学校に備わっている組織能力に差があるために、同じ仕組みの下で学校改善に取り組んでも、同じようには成果はあがらない。組織能力の構成要素はもちろん一つではない。まず、教師(集団)の専門的な力量がある。教師(集団)の力量にも学校間格差があり、力のある教師が多い学校もあれば、そうでない学校もある。結局、そういった格差が学校改善の成否、学校間の学力向上の差となっている。それだけではない。SBMでは、学校協議会(school council)というものが、すべての学校に設置されて、主要な意思決定(教育課程の編成、予算の配分、人事の意思決定など)はすべてそこで行うため、学校の組織能力という時、こうした学校協議会の合議体としての能力(意思決定機構としての能力)も組織能力の一要素となる。学校協議会には、地域住民代表、保護者代表、校長、教員代表(ハイスクールの場合、生徒代表も)が含まれ、そこで意思決定を行う。そういう仕組みで学校が動く。同じ仕組みをとっても、なぜ、学校間に格差が生ずるのか。シカゴのSBMに関する政策評価研究の知見によると、その学校協議会に参加する保護者や地域住民の持っている力量に差がある。つまり、学校協議会という合議体で政策的な議論をする、いろいろな意見を闘わせる、さまざまな知恵を出し合う、そして、それをまとめて政策づくりをする、そういう学校協議会の政策的力量が地域によってちがう。そのことがSBM政策の効果に影響を与える。

## 自律的学校経営下の教育委員会の新たな役割

ということは、そうした格差を是正し、一定の組織能力というものを保障しない限り(その格差を放置しておくならば)、学校に裁量権限を与え自己責任を課しても期待するほどの学力向上という成果は上がらないことを意味する。自律的学校経営を導入して、シカゴの学校がすべてよくなったわけでもない、むしろ、学力が低下した学校もあるということは、見方を変えれば、自律的学校経営政策の導入により教育委員会の権限が縮小されたため、これまでであった教育委員会のモニタリング機能ないしメカニズムから学校が自由になった結果、組織能力の不十分な学校が見逃され、成果が上がるどころか逆に下がってしまった、ということも考えられる。そして、こうした政策評価研究の結果として提唱されてきたのが、学校と教育委員会とのパートナーシップということである。つまり、教育委員会が学校に対する支援機構(support structure)として積極的に行動しないと、学校支援に対してアクティブな教育委員会でないと、自律的学校経営政策は必ずしも所期の成果を生まない。自律的学校経営の基本原則を変更する必要はないけれども、学校と教育委員会との関係の再構築という新たな課題が浮かび上がってきた。成功の条件としてのパートナーシップという新たな連携と協働の関係である。この関係の下では、学力向上の見られる学校には教育委員会は、何もいわない。学力向上に主体的に取り組むだけの権限と責任を与え、それが成果を上げているから、何もいう必要がない。ところが、問題のある学校がある。何年たっても子どもの成績がよくなるらない、そういう学校がある。それをどうするか。そういう学校に的確かつ迅速に対応するための権限が教育委員会になければならない。自律的学校経営だから、教育委員会は権限を学校に移譲するだけで責任を全うするというのではなくて、的確かつ迅速な対応ができるために必要な権限を確保しないと、学力低下に悩む学校を救うことはできない。そういう権限が付け加えられれば、教育委員会が学校に新たに圧力(プレッシャー)をかけることもできる。つまり、圧力と支援(サポート)が同時にできるような仕組みが必要不可欠であることが認識されてきている。

事実シカゴでは、1988年学校改革法を1995年に改正し、自律的学校経営は新たな枠組みの下に再出発することになる。例えば、教育委員会は教育成果の上昇しない学校に対して「介入」する権限が新たに加えられた。数年にわたって子どもの成績の向上の見られない学校は「保護観察処分(probation)」に付される。非行を犯した青少年に対する措置として、保護観察処分というものがあるが、それと同じ論理である。子どもの成績を上げられない

学校に対して、学校のどこに問題があるのか、教師の専門的力量に問題があるのか、地域住民や保護者の教育への無関心なのか、あるいは校長のリーダーシップに問題があるのか、各学校に張り付いて諸々の観点から検証する。それが問題ありと認識された学校に対する保護観察処分で、3年間かけて「査察」してみてもなおかつ改善が見られない場合、校長を入れ替える、教師集団を大幅に入れ替えるなどの措置を取る仕組みをつくったのである。1995年改正法について、学校分権化をやめて教育委員会への再集権化(re-centralization)を図るものであるとの評価もあるが、ただ単に教育委員会の権限を元に戻したわけではない。自律的学校経営という仕組みを廃止したのでもない。自律的学校経営の下で成果を上げることのできない学校に対して、プレッシャーをかけると同時に、より重点的にサポートを行うシステムを構築したのである。教育委員会の役割が「再定義」されたというべきであろう。まさしく学校と教育委員会が手を携えて学校を改善する、学校改善のパートナーとしてお互いが自らの責任を果たしていくことで初めて、学校はよくなるというわけである。すなわち、自律的学校経営という改善戦略を生かすために、より効果的な戦略とするためには、学校と教育委員会のパートナーシップの構築が必要であるという認識の下に、新たな政策と実践が生まれてきたということである。

こうした動きが、学校改善の今日的動向のもう一つの、隠れた次元ではあるが、注目すべき側面であることを見逃してはならない。わが国では、1998年の中教審答申が、そうした動きを受けて、自律的学校経営の概念に基づいて「学校の自主性・自律性の確立」を提言する一方で、「学校と教育委員会の関係の見直し」を提言した。これは、薄められた形であるとはいえ、これからの学校と教育委員会の関係の在り方に関する考え方として、自律的学校経営という改善戦略と両者間のパートナーシップの構築を課題として掲げていることは、一定の評価がなされるべきである。学校改善に取り組む方向性に間違いはないといえよう。とはいえ、問題は、それをどのように、そして、どこまでやるかである。方向性は出されたけれども、法改正や施策・事業の転換といった具体的な動きは緒についたばかりで、まだまだ不十分であり、これからの動きに期待しつつ注目していきたい。

## 2 わが国における学校と教育委員会の関係の歴史

したがって、これからの問題は、わが国の自治体教育行政をめぐる厳しい条件の中で、教育委員会が学校のパートナーとして、学校改善にどう取り組

んでいくことができるか、ということになるが、それはあとで検討することにして、まず、学校と教育委員会の間のパートナーシップという問題を取り上げることにする。

### 教育委員会法下における教育委員会と学校

学校と教育委員会のパートナーシップということを知って、果たして、両者の間にパートナーシップの構築は可能なのか、そんなことは夢物語ではないのか、という意見を持つ人も多いと思われる。われわれの周囲には、今なお、その関係を「学校と行政」という二項対立的に捉える思惟様式を取る人も少なくない。このような見方は、学校が公費に基づいて公共的サービスとして教育を実施していること、つまり、公立学校が行政の一環であり、行政(サービス)活動として行われていることを考慮していない議論といわなければならない。実をいえば、学校と教育委員会の関係というのは、教育委員会法の中にそれとして書き込まれているわけではないが、教育委員会制度発足時には、両者のパートナーシップが予定されていたと解釈できる。

教育委員会制度の仕組みを法定した教育委員会法が準備・立案される過程でたまたま台になったのは、周知のように、第一次アメリカ教育使節団報告書である。報告書は、アメリカで生まれ発展してきた、学区(school district)を基礎単位とし、管理機関としての教育委員会と教育機関としての学校という構図の中で教育サービスを行うという地方教育行政制度としての教育委員会制度を提言しており、学校と教育委員会とのパートナーシップという考え方が見られる。報告書にはつぎのような一文がある。すなわち、「教師であれ、教育行政官であれ、教育者の職務に関して銘記するべき一つの教えがある。教師の最善の能力は、自由の雰囲気の中においてのみ発揮される。この雰囲気を備えることが教育行政官の務めであって、この逆ではない」「従来は、視学制度によって学校への統制が強いられてきた。…この制度に代わって、…激励したり助言したりするコンサルタントや専門的アドバイザーの制度を設けるべきである。」

これは、人口に膾炙する文章であるが、要するに、教育行政機関というのは、教師がその能力を十二分に発揮するための触媒である、それが教育行政の主要な任務であるということを提起している。教育行政の基本原則を定めた旧教育基本法の第10条自体が教育の自主性(「教育は不当な支配に服することなく…」)を謳っているが、旧教育基本法10条と教育委員会法との関係は非常に密接で、教育委員会法の目的を記した第1条に、教育の自主性を

謳った教育基本法の第10条の文言が、直接引用されている。つまり、教育委員会法というのは、教育の自主性を前提とした教育行政の組織と運営に関する法律であるということ、そして、教育行政機関というものは、サポートという言葉は使っていないが、教育の自主性を支える条件整備機構であること、報告書の言葉を使えば、学校の中に自由な雰囲気醸成するのが教育行政の働きであって、その逆ではないということである。

それを具体化した制度の一つが、指導主事制度である。指導主事というのは、報告書の引用にあるように、教師に対して「激励したり助言したりするコンサルタントや専門的アドバイザーである」ことを期待される、新たに設けられた職位である。視学と呼ばれた戦前の職位が名称を変えて復活したわけでは決してない。むしろ、その否定の上に生まれたものである。つまり、各地域の実情に応じ、地域に根ざす教育のために助言を行うためのポストであった。戦前の視学の役割は何かといえば、教育に関する国策が現場に浸透しているかどうかをチェックする(視る)ことであった。戦前、文部省の視学官が地方を巡察する時、県の視学官を引き連れ、県下の学校長を附属学校に集めて、訓辞を垂れるのが慣行であった。

ここに象徴されているように、視学制度は集権・官治的な教育行政を支えるもので、トップダウン型の教育行政の核心の仕組みとして動くものであった。こうした形式と慣行に対する反省が、実は指導主事制度成立の背景にあった。指導主事は、教育委員会事務局のほかの職員と区別されて専門的教育職員として位置付けられ、教育委員会法に基づいた、まさしく、学校とのパートナーシップの担い手としての役割を託された職位であった。教育委員会法では、「命令及び監督をしてはならない」ということが指導主事の職務規定として特別に明記されていたのは、そのためであった。まさしく、報告書の精神を体現したのが指導主事制度であった。ところが、その後、どうなったか。教育委員会法が廃止になって、1956年に地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地方教育行政法)が制定されて以降、指導主事制度は、変容していく。

## 地方教育行政法下における教育委員会と学校

教育委員会法から地方教育行政法への転換の背景にあったのは、教育行政におけるイデオロギー対立であった。それは、教育をめぐる外的な状況の変動と関係している。教育行政における日教組と文部省のイデオロギー対立の背景には、自民党と社会党との保革のイデオロギー対立があり、そして、そ

の背後には旧ソ連とアメリカとの冷戦という現実がある。いわゆる冷戦構造の反映として、文部省と日教組が教育行政をめぐって対立する。それが教育委員会と学校との対立という形を取る。ある意味で、「代理戦争」の様相を呈することになる。こうした状況の中で、教育委員会には、学校に対する「日教組支配」を防ぐことが期待された。極端な表現を使えば、学校が組合支配にならないように、教育委員会は「校内秩序を回復」することを優先することを期待されたといつてよい。もともと、教育の地方自治機構として、地域の実情に応じた教育問題の自主的問題解決を託された教育委員会がそうした「使命」を託されたのである。

これは戦後の教育行政の展開にとって非常に不幸なことであった。「秩序回復」のために活用された理論が文部省幹部の著した『教育行政の基礎知識と法律問題』という本の中で展開した、いわゆる特別権力関係論というものであった。この理論は、あえて単純化していうと、「学校というのは営造物(行政サービスを行うための施設)である。営造物の管理権というのは教育委員会に属する。営造物の管理(教員の勤務関係と児童生徒の利用関係に対する管理)には特別権力関係=営造物である学校に対する管理機関である教育委員会の包括的な支配関係が成立する」という論理構成を取る。これは戦前の、天皇の官吏たる公務員の勤務関係を説明する公法学の理論であった。戦前は、天皇制絶対主義下における営造物の管理関係には特別権力関係が成立し、管理機関は営造物に対して包括的な支配権がある、と論理構成されていた。戦前ではそれが一定の妥当性を有し、通用性を持っていた。戦後、公務員制度が「全体の奉仕者」としての公務員という理念に基づいて改革され、いわゆる民主的な公務員関係に転換されてからは、制度を支える理論としての妥当性はなくなり、営造物管理論=特別権力関係論は学説として残ることになった。教育委員会法から地方教育行政法への転換の中で、学校との新たな関係が模索される中、文部省幹部により「学校と教育委員会の関係は営造物の管理関係に等しい、ゆえに、そこには特別権力関係が成立し、教育委員会は学校に対して包括的な支配権を有する」という論が展開された。それは、教育行政の現場では「教育委員会は管理機関として、基本的には教育機関である学校に対して何でもできる」という論理として受けとめられ浸透していったのである。

それに対抗したのが日教組教育研究集会の講師団に名前を連ねる学者・研究者であった。彼らが対抗理論として出したのが「教師の教育権限の独立」=「学校の教育自治」論であった。それは、そのリーダー格であった宗像誠也氏

(当時東京大学教育行政学教授)のいい方を借りれば、「教師は真理の代理人である」という前提に立つ理論で、「教師以外は、教育内容・方法について口を出すことはまかりならない」、教育内容・方法には管理機関といえども、オフリミット(立入禁止)であるという論理であった。そこから「指導主事は専門的教育職員であるといえども、学校訪問において、教育内容・方法に対しては口出しはできない。学校には教育自治がある」という考えが主張されることになった。これは教育委員会の包括的支配論に対する、いわば対抗理論であり、これを前提にする限り両者の関係にパートナーシップが成立する余地はない。パートナーシップという概念自体がありえないことになる。一方は、完璧に学校を支配しようとする。他方は、それをはねつけようとする。単純化していえば、地方教育行政法の制定以後、全国各地であちこちで生じた教育委員会と学校との対立と紛争の背後には、このような論理の衝突があったといつてよい。

### 指導主事制度の変容

その結果としていちばん不幸な運命をたどったのは、指導主事制度で、それは設置理念から大きく歪んでしまったといつて過言ではない。いわゆる学校訪問反対運動が全国的に広まった。それを支えた理論は、「教師の教育権限の独立」論であり、「学校の教育自治」論にあったが、もう一つの無視できない理由があった。それは、地方教育行政法が制定され、それまでの指導主事の職務規定が大きく変わったことに対する反発と抵抗であった。それまで「指導主事は、教員に助言と指導を与える。但し、命令及び監督をしてはならない」とされていた職務規定が「指導主事は上司の命に従い、学校における…専門的事項の指導に関する事務に従事する」ということになった。「専門的事項の指導に関する事務に従事する」という表現は、それまでの「教員に助言と指導を与える」という表現と比べて、それほど本質的な変更はない。「上司の命を受けて」という規定が大きな問題を孕んでいた。法解釈上、この規定が何を意味するかというと、指導主事というのは教育長の直属の部下として「学校における…専門的事項の指導に従事する(学校訪問はその一部である)」ことであり、(学校訪問という場においては)学校長の上に立つことになる。組織構造論でいえば、教育委員会法の下では「スタッフ(組織の中の命令系統に属さず、自由な立場から助言をするポスト)」として位置付けられていた指導主事が「ライン(命令系統の一部として上司の意向を受けて職務に従事する)」として位置付けられたことを意味する。学校訪問して、教育委員会



の政策が浸透しているかどうかをチェックできるというよりも、チェックすることが指導主事の主たる任務として期待され、受け止められ、実際に、そこに職務の中心が置かれるようになった。それは指導主事の任務の変容を意味していた。すなわち、これまで期待されていたのは、専門的知識・技術の「権威」に基づいて自由な立場で、現場の課題に対して助言を行うという任務であった。これからは、それにとどまらなくなった。というよりも、それはむしろ背後に隠れてしまうこととなった。指導主事に何が期待されたかという、例えば、「法的拘束力のある」学習指導要領がどれだけ遵守されているかをモニターすることであった。したがって、学校の教育自治論の立場からすれば、「そういう指導主事はいらない」「学校訪問反対」というのは、当然であった。そこまでいかにしても、現場の教師にとって、指導主事は「スタッフ」として関わる存在のほずであり、「専門家として、われわれの授業づくりを手伝ってくれ、われわれの抱えている教育課題への助言を行い、校内研修を意味あるものにするためのヒントをくれる」存在であるほずであった。そういった要望に応える指導主事がいなかったわけではないが、イデオロギー対立の中で、指導主事の使命は、学校をサポート(支援)することよりもコントロール(監視)することに重点が変えられていった。地方教育行政法の制定以降の指導主事はこういった役割変容を余儀なくされた。支援よりも監視を重視する教育委員会との対立関係が顕在化する中で、学校もまた教育指導行政への信頼が崩れ、学校対行政という二項対立の見方でしかものを見ることができなくなってしまった。この事態は、学校にとって、指導主事にとって、そして教育行政の専門性の核心をなすほずの教育指導行政にとって、まことに不幸であったといわなければならない。

### 教育行政組織としての教育委員会と学校

ところで、地方教育行政法は、文字通り、地方「教育行政の組織及び運営」に関する法律であり、その中に、教育委員会が学校管理機関として、学校が教育機関として位置付けられている。ということは、教育委員会だけが「教育行政組織」なのではなく、学校もまた教育行政組織の一部であることを意味している。学校は教育行政組織の中で、地域住民に対して直接に教育サービスを行う機関であり、教育委員会は、所管する各学校に対する(教育行政組織の中の)管理機関なのである。そのような位置付けが明確になされたのは、地方教育行政法においてである。教育委員会法には学校(教育機関)に関するそれ自体独立した規定がない。その理由についていえば、学校は教育サービ

スの実施を担う現場であり、その教育力を高めるべく自らその組織編成や経営戦略を判断し決定する責任がある。他方、教育委員会の任務は学校がその使命を達成できるように支援する、とりわけ、自由な教育活動の雰囲気を醸成することが求められている。それを前提として、法律が組み立てられているため、特に学校との関係を法律の中に書き込む必要はない、というのが教育委員会法の基底にある考え方であったと思われる。

これに対して、地方教育行政法は、教育委員会と学校との関係を明文化して、相互の関係をはっきりと位置付けた。両者の関係は、基本的に、地方教育行政の組織における管理機関と教育機関とのそれであるが、その間の関係を具体的にどうするかは、各自治体ごとに教育委員会規則としての学校管理規則で定めることになった。立法趣旨としては、管理権限は教育委員会にあるから、教育行政の地方自治という考えに則って、両者の関係を学校管理規則でどのように定めるかは各自治体教育委員会の自主性に求める、ということであった。ところが、不幸なことに、集権・官治的システムが復活するにつれ、教育行政も例外ではなく、当時の冷戦構造の反映である保革のイデオロギー対立の主戦場の一つとなり、地方自治としての教育行政という理念は大きく後退を余儀なくされ、教育委員会に対する文部省のコントロールが強化されることになった。地方教育行政法の制定者の意図とは関わりなく、各地の教育委員会が独自の学校管理規則を制定することは、状況的にも、組織能力から見ても、困難であった。こうして、結局、各地の教育委員会は文部省の「指導・助言」を受け、学校をもっぱら「監督」する、極端な表現を使えば、「校内秩序を回復」するために「取り締る」ことに重点を置く管理機関として自らを位置付けていった。それが60年代における教育委員会と学校との関係の現実であった。パートナーシップどころか、両者の間には、敵対関係とでもいうべき、それに近い関係が形成されていったのである。

### 改革課題としてのパートナーシップの再構築

地方教育行政法の制定以降に生み出されたそうした現実が今日わが国が直面する教育課題の解決を妨げているのではないか。そうであるとすれば、こうした「敵対関係」を払拭し、両者の間のパートナーシップを回復しなくてはならない、というのが、教育委員会と学校との関係をめぐる今日の動きである。1998年の中教審答申において提起された学校の自主性・自律性の確立とそのための学校と教育委員会の関係の見直しが「40年振りのリストラクチャリング(構造改革)」といわれる所以である。その基本となるコンセプト

トは、地方分権を実質化して各地の教育委員会が主体性を発揮できる条件を醸成することにより、学校とのよりよい関係づくりを促す、というものである。学校との関係を見直し、新たな関係づくりを追求すべしというのが、今日の方向である。

学校と教育委員会は、もともと、パートナーシップ関係として構想されたが、保革のイデオロギー対立の渦に巻き込まれて壊されてしまった。しかし、そういうイデオロギー的対立は今日の教育界では希薄になっており、しかも分権社会の構築という理念の下では、文部(科学)省の「縦の行政系列」を利用した地方教育行政のコントロールは望ましくないとして、機関委任事務や教育長の任命承認制も廃止され、教育委員会が自律できる条件がだんだん生まれつつある。そういう中で、世界的潮流としての自律的学校経営という学校改善戦略の影響の下に、学校の自主・自律が提起されてきた。ということは、両者の関係は、教育委員会法の立法者精神に含意されている教育行政の原点＝パートナーシップに戻るべきことが要請されているということでもある。

では、そのために、どういう取り組みが可能なのか。パートナーシップの構築というのは目的を共有する対等な協力関係を築くことであるから、学校改善のパートナーシップとは、教育委員会と学校が子どもの学力を保障するという学校改善の目的を共有しつつ、互いに対等な立場で、それぞれに自らの責任を適切に果たすことにほかならない。パートナーシップの成功のためには、お互いに自分の責務を的確に遂行することが基本となる。

### 3 学校改善における学校の責務と教育委員会の責務

#### 学校改善における学校の責務

学校がやるべきことは何か。学校が学校改善の主体として動かない限り、学校改善は長続きしないし、成功しない。そのための基本条件として何が大事かといえば、もっとも基本的なこととして、教師が専門家としての力量を十分に発揮すると同時に、専門家として学び成長すること、そして、専門家としての実践が保障されることがある。換言すれば、教師一人一人が専門家として仕事ができるような関係が形成されることである。

#### 学校改善の条件としての教師の学びと変容

教師は専門家として養成され、免許状を持っていても、最初から専門家としての力量が備わっているわけではない。初任者の教師が5年目、10年目の

教師と同じ力量であるわけではない。キャリアを積み重ねれば自動的に力がつくわけでももちろんなく、また、個人差もあるが、教師もまたそれぞれに、専門家として学び成長していく。その学びと成長を刺激する場が学校の中になければならない、というよりも、学校そのものがそうした場であればならない。そうでなければ、学校改善という、持続的に教育力を高める営みは不可能である。ここで強調したいのは、このことである。

学校改善論との関わりで、最近、注目されていることの 하나가、教師の学びと変容 (teacher learning and change) というテーマであり、概念である。これは、教師が変化 (進化) するのは教師の「学び」があっただけではじめて可能になるのであって、教師を変える (進化させる) のは、どのような「学び」であるのだろうか、という問題意識が、この概念の背後にある。教師はなかなか変わらない、といわれる。教師はそれぞれ、自分の授業実践のレパートリーをたくさん持っている。それはこれまでの授業実践の経験から学び蓄積してきたものであり、それぞれの教師の実践家としての「核」を構成している。それだけに、社会構造の変化に伴って子どもの発達状況や発達課題が変わり、授業実践の見直しが提起されても、授業はなかなか変わらないし、実際、必要に迫られても、多くの教師が変えようとしなない。

例えば、こういう研究知見がある。エルモアらは、学校の組織構造の改革に関する実証的研究の一環として、学級規模縮小の効果を検討した (R. Elmore, et. al., *Restructuring in the Classroom*, 1996)。一学級当たりの生徒数を少なくすることが果たして、子どもの学習に影響するのか (効果があるのか) という、おなじみの研究であるが、彼らの検討した事例では、学級規模の縮小は子どもの学力向上にはつながらなかったという結論を出している。いうまでもないことであるが、学級規模の教育効果に関しては相当の研究蓄積があり、学級規模が子どもの学力に一定の影響を与えることは明らかであり、エルモアらはこうした研究蓄積を否定しようとしているわけではない。彼らの関心は、事例校において、なぜ、予想されただけの成果が上がらなかったのか、にある。彼らは、授業の観察や教師との面接データなどによって、その理由を突き止めようとした。そして、学級規模の変更にもかかわらず教育効果が見られなかったのは、教師自身が変わらなかったためであるという結論を出している。教師はよく口にする。学級に子どもが 40 人もいれば、授業の中でやりたいことがなかなかできない、効果的なやり方とわかっていても、人数が多いのでどうしても制約され、実施できない、と。つまり、子どもの数が 30 人や 25 人だったら、こんなこともできるし、あんな

こともやりたいというわけである。ところが、30人学級や25人学級での授業の実際を見るとどうか。授業はあまり変わっていない。授業実践のレポーターに大きな変化がない。子どもの数が少なくなればやりたい、あるいは、できると思ったことが、現実にはやれていないのである。構造が変わる、つまり、学級規模が変わってもやれていない。教育改革において構造を変えることも大事ではあるが、変更された構造の中でどのような変化が起こるかの方がもっと大事なのである。学級規模という構造を変えても、教師が変わらなければ、教育実践を変えなければ、何も変わらない。学級規模を変えれば自動的に子どもたちの学力が高まるのではもちろんない。教師が授業の中でさまざまな工夫ができるための条件の一つとして、学級規模を小さくするということがあるにすぎない。学級規模が小さくなったら、それにふさわしく、それが可能にする授業のレポーターを工夫して、授業の在り方を変えていかなければ、教育改善にとって意味のある変化は生まれない。

### 教師の学びと変容の条件

ここに、学校改善にとって、教師の学びと変容、すなわち、教師が学んで、変わる、教育実践を変えるということの重要性がある。教師はどのように学び、どう成長していくのか、ということに近年、大きな研究関心が向けられている所以である。これについてわかってきたことの一つは、教師は仕事を通じて学ぶことで変わることができるという事実である。教師は、毎日、授業をして、子どもたちに教える。それは同時に、子どもとの相互作用を繰り返す中でいろいろなことを学んでいくことでもある。また、授業の在り方について、教師がお互いに批評し合う。先輩の授業を観察することでヒントを得る。そうした経験を通して、こうすればいいんだとか、これではだめだとか、理解を深め、専門知を蓄積する。教師はそういう風に、経験を通して反省的思考を繰り返して学ぶことで、実践のレポーターを豊かにし、実践を柔軟に変える知識と技術を体得するようになるのである。

これに対して、例えば、行政研修の一環として、教員研修センター等での研修がある。授業づくりに関する講義を聴き、納得する。しかし、それで授業が変わるかという点、このような経験では、授業が変わることはあまりないことが指摘されている。なるほどと納得しているから、知識としては身に付いたのは確かである。こういうふうによれば子どものモチベーションは高まる、授業の展開はこうよれば子どもは意欲的に授業に参加することになる。ところが、そうした新しい知識が実際の授業になかなか反映されない。

教師の学び(teacher learning)が教育実践の変容(change)につながらないのである。つまり、どこで、どんな形で学んだかが重要な意味を持つ。知識として学ぶだけでは、授業実践に必ずしも生きてこない。逆に、例えば、学校の中で同僚の授業を観察して、それについて共同討議をして、問題点を探る、課題を見出す、新たな授業の方略を提案する、こうした経験の方が自分の学びとして、教師の変容につながる学びであることが明らかになってきている。これは学校を「学びの場」として組織化することの重要性を示唆する。

### 教師の学びと学校の社会関係資本

教師の学びと成長を刺激する場の条件としての社会関係資本(social capital)という概念が注目されている。いわゆる人的資本(human capital)に対する、社会関係資本である。どういう概念かといえば、前者が人材の質を表すのに対して、これは社会関係の質を表す概念である。例えば、組織の中にメンバー相互に信頼の感情が流れているとか、新しい情報(知識や技術)へのアクセスがいつでもできるとか、集団としての行動規範が共有されているとか、そういう社会関係の存在が組織にとって大きな強み＝組織能力の源泉であることは説明するまでもないが、それらは社会関係資本の代表的な要素の例である。組織の中で先輩と後輩がきちんとつながっていることは、社会関係資本としての意味を有するのであり、後輩にとって先輩がいつでも相談に乗ってくれる頼れる存在であり、いろいろな情報にいつでもアクセスできるというメリットがあることにもなる。こうして、社会関係資本が豊かにあることは、いろいろな形で組織のメンバーに対して学びと成長を刺激するきっかけをつくる。実際、学校に上記したような社会関係資本が豊富にあるかどうかは、教師の学びと成長にとって重要な意味を持つ。学校は自らの社会関係資本に関心を持つ必要があり、それを豊かにするための努力をしなければならない。

### 教師の学びの条件としてのプロフェッショナル・コミュニティ

教師の学びと成長を刺激する条件について、もう一つの示唆的な研究知見を取り上げよう。ルイスらの提起するプロフェッショナル・コミュニティ(professional community)という概念である(K. S. Louis, et. al., Professionalism and Community, 1995)。ルイスらは、学校がプロフェッショナル・コミュニティとしての条件を備えているか、それが学校改善の鍵だという。アメリカの大都市の学区には、半数以上が生活保護家庭(経済的困窮家庭)の子どもで

あるような学区が珍しくない。しかも、アフリカ系アメリカ人もいれば、アジア系のアメリカ人もいて、ヒスパニックと呼ばれるラテン系アメリカ人もいる。そのような英語を母語としない子どもをも含んで人種的に多様な学校で、どうすれば学力を高めることができるのか、どのような条件が、そんな困難な状況の下で学力向上を可能にするのか。このような問題意識の下に研究を行っている。ルイスらの結論は、学校がプロフェッショナル・コミュニティとして成立しているかどうかは子どもの学業成績にとって決定的に重要である、子どもの学力に密接に関係しているというものである。

それでは、プロフェッショナル・コミュニティであるための条件とは何か。まず、教師の間で価値観が共有されていること、教育のビジョン、子どもをどう見るか、授業はどうかしなければならないか、どういう教材観を持つか、ということについて共通の見方・考え方が浸透している。それから、実践についての対話が学校のあちこちで、当たり前のこととして、行われている。反省的対話(reflective dialogue)が遍在するといってもよい。自分はこういうことに悩んでいるといえば、先輩が後輩の相談に乗ってやる関係がある。学年主任がいわばメンターとして学年の若手の教師に助言する。また、実践が公開されており、お互いに授業を見せ合うことが決して特別のことではない。ルイスらは、教育実践の脱私事化(deprivatization)という概念を使う。それは私事化(privatization)、自分の授業実践を私事として、自分だけのものとするということの対極にある概念で、自らの実践を公開＝公共化することである。それを通して、お互いがお互いから学ぶ。いい面も悪い面も学べるような環境がある。さらに、子どもの学びというものに優先的に関心が注がれていることを、プロフェッショナル・コミュニティの要素としてあげている。当たり前といえばそうであるが、実際の学校を省みる時、やはり重要な要素といわざるをえない。子どもの学びにとってどのような意味があるのか、そういう視点から問題が提起され、問題の処理が検討される雰囲気があるということである。例えば、学校行事を変更しなければならない事態が生じたとして。その時、そうした変更が子どもにとってどうなのか、子どもの学びにどのような影響があるかをつねに問う風土が形成されている。最後に、協働(collaboration)である。教材の共同製作などは、その一例であるが、単に、協力(cooperation)というのではなく、相異なる個性が力を合わせて、何かを創り出すという関係である。コラボレーションが学校のどこでも行われているというのが、プロフェッショナル・コミュニティの要素の一つであるというわけである。

こうした諸条件が学校の中に存在することが、教師の専門家としての学びと成長を促進し、専門家としての力量を発揮できて、困難な状況下で子どもの学力向上を可能にするというのである。教師はそうした職場環境の中でこそ、さまざまに学んで成長していく。学ぶというのは何か本を読むとか、研修会に出掛けていくだけではない。教師というのは仕事をする中で仕事を通して、その成功や失敗の経験から学んでいく。職場の中で同僚から学ぶ比重が大きい。そして、そうした学びは、教師を専門家としてより進化させる。単に知識として入る授業のやり方では授業実践について学んだことにならないし、教室の授業は変わらない。そうではなく、同僚の実践の観察、同僚との対話、同僚とのコラボレーション、そういうことを通して、専門家として成長する。

### 学校改善の条件としての校長のリーダーシップ

ところで、校長のリーダーシップというものも、学校が学校改善の主体であるために、無視できない条件であることはよくいわれることである。学校改善における校長のリーダーシップの核心は何かについてはさまざまな議論があるが、その一つが、上に述べてきたようなプロフェッショナル・コミュニティの構築(形成と維持)に対するものであることはたしかである。しかしまた、学校としての教育ビジョンを打ち出すことも学校改善に際しての校長のリーダーシップの忘れてはならない側面である。校長は優れてビジョンを持ったリーダーでなければならない。そして、ビジョンは教師に共有されなければならない意味がないから、ビジョンをどうするかについて教師に働きかける必要がある。働きかけても全然反応がない場合もあるから、そういう時は、教師の中に入ってビジョンについての議論やビジョンを納得させるプロセスが重要となる。

校長のリーダーシップのもう一つの核心として、教師をエンパワー(empower)する役割がある(J. Blase, Empowering Teachers, 1994)。エンパワーするとは、教師に対して専門家としての敬意を払い(respect)、信頼し、その潜在的能力を発揮できるように配慮することであるといってもよい。いろいろなやり方がある。励ますだけでもいい。エンパワーというから、何か特別のことをしなければならぬということではない。その成長ぶりを評価する言葉かけをすることだけでもよい。去年と比べるとよくなったね、そういう言葉で語りかけるだけでも、教師はどれだけ励まされることになるのかわからない。教師が生き生きと動かない限り、学校に活気は生まれない。ど



の学校にも、安心して仕事を任せられない、悩みのたねになるような教師は1人や2人必ずいる。しかし、そのような教師こそ、エンパワーを必要とする教師ではないのか。校長自らが働きかけて、学校というチームの一員として引き込まなければならない。そのためには、校長は、教師との接触・交流がきわめて重要である。校長室にいるか、でなければどこかに出張しているかというような校長では、学校改善は期待できない。教師集団の中に積極的に入っていく、迷惑がられるかもしれないが、教師との接触と交流を大切にす。インタラクショナル・リーダーという言葉がある。教師と頻繁に接触し、相互交流するリーダーである。校長は地域住民の中にも入っていかなければいけないが、教師集団の中に入っていって、子どもと向き合っている教師一人一人の思いを直接に知る、肌で感ずる必要があるし、また、教育の現場で見せる個々の教師のよさも把握する必要がある。「学校の中のことは教頭に任せています、それでうまく行っています」という校長がいるのも事実である。それも一つのやり方にちがいないが、それであれば、校長は教育事務所とか教育委員会に出かけて、学校が抱えている課題、学校のニーズを説明する、新たな予算を確保するというようなことをすべきである。校長が現場の実情を伝え、問題解決のリソースを獲得するための行動をとることは、ある意味で、教師をエンパワーすることにつながる。

### 学校改善における教育委員会の責務

では、学校改善のパートナーであるために、教育委員会は何をなすべきか、どのような責務が課せられているのであろうか。

教育委員会は「監督機構」から「支援機構」へと、大胆に自らの役割の再定義に取り組むべきである。監督機構としての役割が不要になるわけではないが、少なくとも支援機構としての役割に重点を置くべきである。学校支援機構として行動するとは、学校が自ら主体的に学校改善に取り組む意欲を喚起する(あるいは誘因を与える)ような条件整備をすること、わかりやすく表現すれば、学校を「元気にする」ような環境を醸成することである。そうした条件整備の取り組みとして、少なくとも、①学校の自由裁量の拡大、②教育ビジョンの創造とガイドラインの設定、③学校の組織能力の構築が考えられる。

### 学校の自由裁量の拡大

まず、学校の自由裁量の拡大である。これは主体的な学校づくりに対する

誘因となり、創意ある教育実践の前提条件を形成する条件整備といえる。これまで教育課程の編成、予算、人事のどれをとっても、学校の裁量は限定されてきた。例えば、学校現場に要求されている、特色ある教育課程の編成といっても、「規制・監督」型の政策と制度の下では、教育課程の編成自体が自由な研究の対象とされてこなかったため、何か特色あるものを編成するといった発想そのものが生まれにくかった。「創意工夫」を試みる以前に、そうした誘因に欠け、教師の側にカリキュラム・メーカーとしての自覚も認識も育たなかった。そのことが、試行錯誤しながら経験から学び、教育課程の編成に関わる専門的力量を成長させる機会を現場から奪ってきたといってもよい。学校の自主的で創造的な教育改善を促進するには、教育委員会が教育課程の編成への規制を緩和し実験的な試みも含めて学校の主体的な取り組みを許容することが前提となる。そのような条件の下ではじめて、教育課程が自由な研究の対象となり、教育課程をめぐる議論が高まり、教師の間にカリキュラム・メーカーとしての責任が自覚されることになる。この点で、教育内容行政の第一線を担う指導主事の学校に対するスタンスが重要となる。すなわち、教育課程の編成における学校の自由裁量を前提とした指導・助言が求められる。例えば、学校の教育課程が学習指導要領にどれだけ準拠しているかではなく、地域の教育課題をどう把握し、それを教育課程の編成にどう反映させようとしているか、どこに創意工夫がなされているかを確認することに重点を移すべきであろう。また、各学校の重点課題に対して柔軟に予算を執行できる使途の特定されない裁量予算の拡大や、人事に対する校長の意思や判断を尊重する仕組みを確立するべきであり、これは、校長が創造的なリーダーシップを発揮するための基本条件である点において、学校の自由裁量の拡大の重要な側面であり、主体的な学校づくりへの誘因となることはいうまでもない。

### 教育ビジョンの創造とガイドラインの設定

つぎに、教育委員会に求められる責務として、地域教育ビジョンの創造とガイドラインの設定ということがある。学校の教育活動を方向付ける明確な地域教育ビジョンを創出し、それを実現するためのガイドラインを設定し、学校の教育活動をモニタリングする、これは、アカウンタビリティが求められる時代の教育委員会にとって、重要な責務の一つである。これには、学校が達成すべき教育内容や学力に関するスタンダードを構想しそれに基づく評価を行うことも含まれる。これは、学校の自由裁量の拡大と矛盾するのでは

ないかという異論が出されるかもしれない。しかし、学校はこうしたガイドラインやスタンダードに照らして、それを評価の基準として自らの活動を見直し、結果に対する説明責任を明確にすることができる。学校のボトムアップの改革は、こうしたガイドラインやスタンダードがなければ、方向性を見失うおそれが多分にある。「学校の自己評価」は学校の設定した目標・計画に照らして行われるのであるが、その目標・計画の構想に際して方向指示器として機能するのが教育ビジョンでありガイドラインなのである(もちろん、ビジョンやガイドラインをどのような手続きで、どのような形のものを作成するかという問題は残っている。少なくとも、学校を含めた地域的なコンセンサスに立脚するべきであろう)。また、モニタリングとは、学校をただ「監視」することではなく、学校に関する評価情報を収集することにより、学校がどのような支援ないし介入を必要としているかを見極めるための活動である。決して、地域の学校をランク付け、競争的環境の中で学校を競わせることに中心的なねらいを置くものであってはならない。モニタリングにより、問題解決に失敗している学校へ介入したり、逆に、順調に教育改善が進んでいる学校に関する情報を収集・整理し地域の学校で共有させる。この活動は地域全体に対して責任を負う教育委員会にとって不可欠で、それを通して自らの制度と政策の有効性を検証するメカニズムでもあるともいえる。これらは学校のアカウンタビリティを確保するためであり、学校裁量の拡大と矛盾するものではない。自由裁量を拡大し、学校の教育改善への主体的取り組みを奨励し保障する仕組みの中で、一定の教育成果への説明責任を確保するシステムであって、これが機能することで教育委員会は自ずと地域に対して管理機関としての説明責任を果たすことになる。個々の学校の実績(パフォーマンス)は、教育委員会にとっては支援機構としての自らの実績(パフォーマンス)を査定するアセスメントの材料となるがゆえに、こうしたアカウンタビリティの確保につながる責務を疎かにすべきではない。

### 学校の組織能力の構築

支援機構としての教育委員会の責務として忘れてはならないのが、学校の組織能力(organizational capacity)の構築、学校が持続的に教育改善に取り組めるだけの組織的能力の開発・形成である。学校の自由裁量の拡大は学校の自主・自律的な改革を促す。他方、地域教育のビジョンやガイドラインの提示は、学校改善の進むべき方向性を明確にする。これらの教育委員会の行動が学校改善を刺激することは間違いないし、学校改善の必要条件である。

しかしながら、十分条件ではない。問題を感じたら自発的に問題解決に取り組み、教育改善を主体的に試み、それを持続させる能力を学校が備えているかどうかが重要であって、それがなければ、裁量権が与えられても自発的な取り組みも生まれにくいし、生まれても継続的な取り組みとならない。教育改善がしばしば短命に終わるのは、学校がそれを持続させるだけの組織能力に欠けるためである。自由裁量だけでは、持続的な教育改善はなされない。十分なリソースや優れたスタッフが不可欠である。つまり、教育委員会は学校が持続的に教育改善に取り組めるだけの組織としての力量を備える手助けをしなければならない。

### 学校の組織能力の構築のための諸制度の見直し

こうした学校の組織的能力の開発・形成のための制度・政策を検討する視点として、それが教師の学びと成長に貢献するかどうかという視点が重要である。特に、個々の教師の専門的力量的向上のための研修制度の見直しや教育指導行政制度の見直しには、このような視点から早急にとりかかる必要がある。まず、研修制度の見直しについていえば、研修制度が学校の組織能力の構築に寄与していることはいうまでもない。しかし、例えば、行政研修で支配的な「講習会」方式の研修(“one-stop” workshop)は、教師の学びと変容のメカニズムという観点からいえば、「反省的実践」を刺激し促すものになっておらず、教師が新しい理論と方法を学び、それを教育実践に反映させ自らの教育実践を変える研修にならないことが指摘されている(W. D. Hawley, *The Keys to Effective Schools*, 2002)。すなわち、ただ単に教師を一同に集めて授業実践に関して何か新しい知識や技術を教えるのでは教師の職能成長はあまり期待できない。教師が学んで授業実践が変わるような、専門家としての成長は期待できない。また、授業を媒介としない、講習会方式の研修というのは、いろいろな知識や技術を学ぶ場ではあるが、教師が置かれている特定の文脈、そこから生じている特有の課題に対応するものではないため、教師の抱える問題の解決にあまり役立たないとされている。近年、権限移譲に伴い、中核市では研修施設の整備も進んでおり、これまで以上に行政研修に力を入れているが、その形態に工夫を加えなければ、そうした整備もコストパフォーマンスの低いものになる可能性がある。

つぎに、指導主事による教育指導行政についてであるが、それは本来、専門的事項に関する指導と助言により学校の組織能力を高めるための制度的装置である。しかし、それは多くの問題点を抱えている。一つは、わが国の例

を見るまでもなく、現実の教育指導行政が多くの場合、学校の「自立」への支援ではなく、むしろ「上意下達」による教育実践の「画一化」をもたらすメカニズムとして機能してきた点があげられる。そこで、今後、学校訪問は指導主事の専門性を活用すべく、「大名行列」と揶揄されるような儀式的な集団視察ではなく、指導主事がいつでも自由に頻繁に学校の要望に応じて訪問し教師たちと接触を繰り返す中で教師の抱える実践的課題に助言する存在として活躍できるように、その仕組みを再考するべきであろう。換言すれば、指導主事自身が機動的に「動くリソース・センター」として、専門的助言のみならず、先進校の事例紹介、研究情報の紹介、人材の斡旋等を行うことが自由にできるように、その職務内容の充実と拡大を図るような再検討がなされるべきである。要するに、教育指導行政は学校現場の課題に即応した臨床的な支援を行うことで、そこでの「反省的実践」を促し、学校の組織能力の向上に貢献すべく、見直されるべきである。

もう一つの問題として、指導主事が各学校に対して、「教科の専門家」として関わっており、「学校担当」者として、学校改善やその基盤としての学校全体の組織能力の成長を見守る「学校支援の専門家」として関わっていないことがある。そのため、個々の教師の抱える授業実践上の問題解決に役立っても、それが学校の全体としての組織能力の向上に必ずしも結びつかないことがあり、また、各学校の抱える諸事情について、継続的に観察を行うことで問題を発見し、相談に乗り、そして支援を行う、といったことがなかなかできないままになっている（京都市の地域教育専門主事制度は、こうした学校支援の専門家を制度化した先駆的事例と見ることができる）。

こうした役割の再定義に関わる制度・政策の見直しは、具体的な施策のレベルで考えるならば、さまざまなものがありえよう。また、各教育委員会において地域の実情に応じた創意ある具体的な取り組みが期待される。重要なことは、市町村教育委員会がこのような制度・政策の見直しに仕組み、「役割の再定義」を意欲的かつ首尾よく行わない限り、学校も教師の教育実践も変わらないし、自主的な学校改善も起こらない可能性が高いことを厳しく認識することである。

### 教育委員会による「役割の再定義」のさまざまな形

とはいえ、それに実際に取り組むことは容易なことではない。その体質や組織陣容などから判断すれば、現在の教育委員会にそれがどこまでできるのか、という疑問がないわけではない。否定的な意見の方が多数を占めるかも

しれない。実際、教育委員会の形骸化論、無用論＝廃止論が提起されている。教育委員会制度をめぐっては、その存在理由を疑わせるような諸問題が指摘されていることも事実である。例えば、教育委員会事務局の組織機構としての未整備という現実がある。これは、積年の課題として議論されてきたにもかかわらず、いっこうに進展がない。こうした現実を前にすると、たしかに、教育委員会に一体何ができるのか、と問われても不思議はない。教育委員会の責務についていくら語っても、それは「絵に描いた餅」でしかない。たしかに指導主事の配置されていない教育委員会に教育指導行政を期待することはできない。しかしながら、例えば、指導主事が配置されていなかったら、何もしないというのではなく、教育長が学校ににかけて、指導主事としての役割を果たす、といったことができるのではないか。そういう教育長がいないわけではない。だから、指導主事がいないから、教育指導行政については何もできないというわけではない。指導主事が未設置の教育委員会は教育研修センターの指導主事に学校訪問を依頼することができるし、教育事務所との連携により、自らの組織機構の未整備を補うことはできる。もちろん、一般行政職出身の教育長には、授業を観察して助言をするような学校訪問はできない。しかし、学校に行って、学校がどんな様子か、どんなニーズがあるかを知ること、あるいは、校長を励ますことはできる。「校長室をリニューアルしました」と教えてくれた教育長がいる。その教育長によれば、教育経験もないので、学校現場の専門的なことはよくわからないが、自分の行政経験からすると、校長室が非常に貧弱であると感じ、貧弱な部屋ではいい仕事をする意欲はわからないのではないかと思ひ、校長室のリニューアルを行ったというのである。これはほんの一例にすぎないが、学校のパートナーとしての仕事として、このようなやり方もある。もちろん、今はどこも財政難で、経費のかかることはなかなかできにくいかもしれない。大事なことは、そうした教育長の姿勢であり、その姿勢は、学校を「元気にしたい」ということを伝えるメッセージとなるはずである。

学校に対する支援機構であるために教育委員会にできることは財政的にも大きく制約されている状況にあるが、制約されている中で、用途が自由な学校裁量予算や校長裁量予算に取り組むことはできる。例えば、予算額自体は多くなくても、学校が自由に使える予算枠を用意する。それは、内発的な改善への刺激、誘因になるのではないか。いろいろな制約に取り囲まれていても、学校が主人公で、学校を支援するために教育委員会としてできることをメッセージとして伝えることは重要である。

また、教育指導行政の見直しという場合、市町村教育委員会の教育指導行政が教育事務所によって補完されている現状を考えると、教育事務所が変わる、教育事務所の指導主事が変わっていくことが学校を変える一つの道ではないか。例えば、福岡県のある教育事務所の所長は「支援としての教育指導行政」というコンセプトを打ち出している。教育内容行政にしても研修行政にしても学校訪問にしても指導主事の在り方にしても、基本的な考え方を見直さなくてはならない。学校の組織能力の構築に寄与するような教育指導行政は何だろうかということを教育委員会が真剣に考え、見直しを実践するならば、それは学校現場を大きく変えるかもしれない。

### おわりに—教育委員会と学校の互恵的アカウンタビリティ—

結局、教育委員会と学校は、互恵的アカウンタビリティ(reciprocal accountability)を果たすべき関係にあり、互いに学校改善のパートナーとして、自らの責務に取り組まなければならない。子どもの「失敗」は、子どものニーズに柔軟に対応できるだけの学校の組織能力の欠如に起因するものであり、学校の「失敗」は、学校のニーズに柔軟に対応できるだけの教育委員会の組織能力の欠如に起因するものであるという命題を正面から受け止めて、それぞれの責務を果たさなければならない。

#### 【注】

- 1) 本章は、「平成17年度 網走管内総合・教育づくり研究会 夏季研修会」(平成17年9月3日：東京農業大学生物産業学部 204号教室)において行った講演「学校改善と教育行政の役割」を基にしているが、本書のテーマの一つでもある、今後の市町村教育委員会の課題に関わるものであることから、基本的な内容を踏襲しつつ大幅な修正を施し、新たに論文として書き下ろしたものである。この機会を提供していただいた教育づくり研究会の方々、特に、瀬戸健一東京農業大学准教授に深く謝意を表したい。
- 2) 本章の主題に関わる学校改善研究に関しては、欧米で80年代から盛んになってきていることは周知の通りであるが、ここでは、主としてアメリカにおける学校改善研究に依拠しつつ、そこでの研究成果(知見)を基に学校改善をめぐる学校と教育委員会との関係について論ずることにしたい。とはいえ、講演を基にしていることもあり、引用と引用文献についてはきわめて限定されたものであり、包括的なものでも本格的なものでもないことお断りするとともに、そのことについて、ご了承いただきたい。