

学校経営における参加とガバナンス

—学校ガバナンスを支える教員の「新しい専門性」—

香川大学 柳澤 良明

1. 序—本稿の目的—

本稿の目的は、近年広がりつつある学校ガバナンス⁽¹⁾を支えるために教員に求められる「新しい専門性」について論じることである。

近年、さまざまな形でガバナンスという考え方が社会的に広がりを見せ、ガバナンスにもとづいた取り組みが社会の各分野において導入されてきている。たとえば、行政の分野だけでなく、企業経営の分野、政治の分野、国際関係の分野においても、それぞれ「コーポレート・ガバナンス」、「国家(の)ガバナンス」、「グローバル・ガバナンス」として論じられている(河野 2006、1頁)。こうした中で近年、学校経営や教育行政の分野においても学校ガバナンスあるいは教育ガバナンスとして論じられるようになってきた。

このように、ガバナンスは幅広い分野に広がった普遍性のある概念である。これについて政治学者の河野勝は、「ガバナンスなる概念は、人間社会に普遍的な問題を提起している」とし、「ガバナンス(問題)の普遍性」(河野 2006、3頁)を指摘している。具体的には、「ガバナンスという概念には、それが提起する問題が人間の活動領域を広く横断していると言う意味での普遍性がある」という意味での共時的普遍性、「ガバナンスとは、人間が社会生活を営む上で、時代を超えてつねに直面してきた問題である」という意味での通時的普遍性として、ガバナンスの普遍性をとらえている(河野 2006、3頁)。

しかしながら、あらためてガバナンスという用語について考えてみると、統治、共治、協治などの訳語(新川 2004、26頁)があてられる一方、必ずしも明確な定義がなされ、共通認識が定着しているとはいえない。行政学者の中邨章は、「『ガバナンス』と呼ばれる表現は、今や服飾ファッションのように流行の兆しを見せている」、「ただ残念なことに、それでは『ガバナンス』とはなにかという点になると、やや大げさではあるが、現状は、『百家争鳴、百花繚乱』の趣さえある。いろいろな人々が、それぞれつながりを持つことなく自説を展開している」(中邨 2004、2頁)と指摘している。これは学校ガバナンスにおいても同様である。

教育分野では、すでに学校運営協議会あるいは三者協議会など、学校ガバナンスと呼べる取り組みが始まっている。これらの制度においては、従来の教員の専門性とは異なる「新たな専門性」が求められているといえる。従来までの学校経営の考え方や取り組みが変容し、教員と保護者、地域住民、児童・生徒との関係も変容していることから、学校ガバナンスを支えるために、教員

には「新たな専門性」を身につけることが必要になっている。ただしその際に、教員の専門性はきわめて多岐にわたる概念であるため、本稿では学校経営に関わる範囲内での専門性に限定して考察を加えることにする。

以上のことから、本稿での研究課題として次の3点を挙げることにする。第一にガバナンスの定義を検討し、構成要件を明らかにすることにより、学校ガバナンスの概念を整理することである。第二に学校経営の在り方に変容をもたらしている近年の学校ガバナンスの取り組みをとらえ直すことである。その上で、第三に学校ガバナンスを支えるために教員に求められる「新しい専門性」について論じることである。

2. ガバナンスの概念整理

(1) ガバナンスの定義

まずは、ガバナンスの定義を検討するにあたり、中邨の議論から始めることにする。中邨は、政治や行政の分野でのガバナンス論について、「既存の研究は多数のものが、『ガバナンス』を政治や行政を客観的な視点から観察する手段と受け止めてきている」とした上で、「『ガバナンス』は民主主義と同じ概念である。民主制がそうであるように、『ガバナンス』も規範としての意味合いをもたせなければならない」（中邨 2004、5頁）とし、ガバナンスという概念の中に「規範としての意味合い」が含まれていることを強調している。また、「『ガバナンス』はこれまでのガバメントによる社会運営が行き詰まったことを背景に登場した概念である。ガバメントに代わる、あたらしい社会運営の方法を提供するのが『ガバナンス』論である」（中邨 2004、5-6頁）とし、ガバメントの定義をもとにガバナンスを定義している。すなわち、「Gervernment という言葉であるが、これはそれぞれの国で社会運営を進めていく際に必要とされる統治のための制度と考えられる。ガバメントは英語でいう Institution にあたる。Institution としてのガバメントは、Public Sector (政府部門、もしくは公共部門) という言葉で置き換えることも可能である。Public Sector を代表する表現が、制度としての性格をもつ Gervernment というのが、ここでの要点になる」とした上で、「では『ガバナンス』とはなにかというと、それは制度、Institution ではなく、社会運営を進めるための仕組みをあたらしく構築すること、社会を動かすためのあたらしい枠組みを創設する試みであると考えられる。つまり、『ガバナンス』というのはダイナミックな制度を構築する試み、Institutional Building である」（中邨 2004、6頁）とし、ガバメントが制度 (Institution) であるのに対して、ガバナンスは制度を構築する試み (Institutional Building) であると指摘する。

次に、ガバナンスの定義をするにあたって手がかりになるのは、政治学者である河野勝の議論である。河野は、「ガヴァナンスとは、何らかの『ガヴァーンされている状態』（中略）であるとも定義できるし、そうした状態を導くための何らかのメカニズムとも定義できる。この2つを混同している限りは、分析上有効なガヴァナンスの理解は深まらない」とし、「状態としてのガヴァナンス」と「機能としてのガヴァナンス」を区別することを提唱している（河野 2006、10

頁)。河野は、「機能としてのガバナンス」を「利害関係者 (stakeholder) のための規律付けメカニズム」(河野 2006、2 頁)と定義し、「状態としてのガバナンス」を「それが成立していることで公共財が提供される状態」としている(河野 2006、2 頁)。

中邨が制度を構築する試み (Institutional Building) であるととらえていることと関係づけてみると、中邨のいう制度を構築する試み (Institutional Building) としてのガバナンスは、河野のいう「機能としてのガバナンス」に近い一方、河野が「状態としてのガバナンス」としてもとらえなければならないと指摘している点では、中邨の定義とは大きく異なっている。

しかし、中邨と河野が提起した視点は有益な視点である。すなわち、制度を構築する試み (Institutional Building) としてのガバナンスという中邨の視点、「機能としてのガバナンス」と「状態としてのガバナンス」とを区別しなければならないという河野の視点は、ガバナンスという概念を実際の取り組みに即して構造化できるという点で、学校ガバナンスの概念を整理する上でも有益な視点である。とくに、河野の「機能としてのガバナンス」と「状態としてのガバナンス」とを区別しなければならないという視点は、制度とその運用を区別するという点で、学校経営にとって重要な視点である。

(2) 学校ガバナンスの定義

学校ガバナンスの定義としては、すでにいくつかの定義が見られる。そのうち、まず小島弘道は、「ガバナンスは、学校を誰がいかなる仕組みを通して経営ないしは運営するかをめぐる考え方(思想)、かたちである。学校運営協議会が新しいガバナンスであるとするれば、これまでの、いわば伝統的なガバナンスがあるはずである。筆者は日本の学校経営の基調のひとつに集権型教育行政のもと、行政主導型の学校経営が存在してきたと認識している。当然、保護者・住民の教育意思や利害が学校の意味に入り込みにくくなり、彼らは学校の意味形成・決定から排除されてきた。これが伝統的ガバナンスである。また専門的意思を学校の意味と捉える発想も伝統的ガバナンスである」と指摘している(小島 2007、56 頁)。ここでの学校ガバナンスは、中邨のいう制度を構築する試み (Institutional Building) に近い要素を持っている。訳語をあてるとすると、「協治」「共治」ではなく、「統治」の意味として用いられている。「統治」とらえることから「新しいガバナンス」ないしは「伝統的ガバナンス」というとらえ方が出てくるからである。

これに対して佐藤博志は、「学校ガバナンスとは、成果を上げ、保護者にとっての学校教育の価値を高めるために、学校経営を律する枠組みである」とし、「学校ガバナンスの根本的な考え方、すなわち理念に関して、アカウンタビリティに着目する」としている(佐藤 2005、78 頁)。ここでの学校ガバナンスも、中邨のいう制度を構築する試み (Institutional Building) に近い要素を持っている。この定義は、「統治」というよりは、「協治」、「共治」に近いとらえ方である。ただし、ここでは学校運営協議会を具体的な学校ガバナンスの形態として想定していることもあり、学校ガバナンスの主体として保護者が強調されている点が特徴的である。

(3) 学校ガバナンスの構成要件

ガバナンスの概念がある程度明らかになったところで、次に求められるのは学校ガバナンスの構成要件である。学校ガバナンスとして成り立つためには何が必要であるかということである。

先に挙げた中邨は、「あたらしい枠組みの構築、つまり Institutional Building は、いくつかの重要な要件をクリアしなければならない」とし、ガバナンスに必要とされる要件として次の4つを挙げている。すなわち、「透明性 (Transparency)」、「説明責任 (Accountability)」、「参加 (Participation)」、「公平性 (Equity)」である。その上で、「『ガバナンス』はこれからの社会運営に必要とされるそうした四つのルールを満足させ、それらに対応していくための仕組みを作る試みである」(中邨 2004、6 頁)と述べており、これらは学校ガバナンスにおいても重要な構成要件である。中邨の4つの構成要件(中邨 2003、63-64 頁)を学校ガバナンスに読み替えると、意思形成の過程を誰の目にもわかるように公開することを意味する「透明性」、学校経営の責任の所在を明らかにすることを意味する「説明責任」、意思形成の過程への関与を意味する「参加」、学校経営の成果がどの学校当事者にとっても公平となることを意味する「公平性」となる。

他方、小島は「新しい学校ガバナンスを成立させるためには、教育事業経営体としての体裁、経営の監査・監督機能、第三者の介入、意思決定と執行の区別・分離、経営責任(執行責任一対学校運営協議会、統治責任一対保護者・住民)等の条件が必要になろう」と指摘している(小島 2007、59 頁)。小島の指摘する条件に合致する学校ガバナンスの取り組みが、中邨の指摘する4つの構成要件をどの程度十分に満たしているかを確認する作業が、次に必要となる。

3. 学校ガバナンスの取り組み

(1) 学校評議員制度における学校ガバナンス

日本において学校ガバナンスの萌芽として挙げられるのが学校評議員制度である。学校評議員制度はすでに2000(平成12)年から導入されており、文部科学省による2006(平成18)年8月現在の調査では、幼稚園の35.5%、小学校の88.2%、中学校の88.5%、高等学校の92.4%、盲・聾・養護学校(現在の特別支援学校)の94.0%に設置されている。しかしながら、学校評議員制度では、基本的に単独の学校評議員には何ら権限はなく、校長の学校運営に対して校長の求めに応じて助言するという制度である。したがって学校評議員制度は、学校ガバナンスの取り組みであるとは言い難い。たしかに学校評議員制度は、「透明性」や「説明責任」といった要件を部分的には有してはいるものの、実際の運用は校長に一手に委ねられているという点で、ガバナンスに求められる「参加」や「公平性」といった要件が十分に制度設計されていないからである。

ただし、各学校における学校評議員制度の運用状況は、校長の運用方針によってきわめて大きな差異があることも事実である。学校評議員制度は校長の意向によって、その具体的な運用が左右される「柔軟な制度」であるが故に、運用レベルでみた場合には、学校ガバナンスの構成要件を十分に満たすケースもあり得る。

(2) 学校運営協議会における学校ガバナンス

次に学校ガバナンスの具体的な取り組みとして挙げられるのは、2004（平成16）年9月から施行されている、保護者や地域住民が学校運営に参画するための学校運営協議会（コミュニティ・スクール）である。前述の学校評議員制度とは異なり、一定の権限をもった会議体としての学校運営協議会は、学校ガバナンスとして法制化された取り組みの代表例であるといえる。学校運営協議会では、中邨の指摘する「透明性」、「説明責任」、「参加」、「公平性」は制度設計の中である程度は確保されている。

しかしながら、その普及状況は必ずしも順調であるとはいえない。文部科学省の調査によれば、2009（平成21）年4月1日現在で学校運営協議会が置かれている学校は全国で478校あり、2009（平成21）年度以降に設置が予定されている学校を含めても692校である。全国的な設置状況を見ると、一目で地域的な偏りがあることもわかる。自治体ごとに対応の仕方が大きく異なっている。このことは、学校運営協議会が持つ学校ガバナンスのスタイルが、現時点では必ずしも浸透しているとはいえないことを示している。その要因の一つとして考えられるのは、本稿で論じる「新しい専門性」がまだ十分に浸透していないということである。

(3) 学校協議会（三者協議会、学校会議）における学校ガバナンス

続いて学校運営協議会とともに学校ガバナンスの事例として挙げられるのが、学校協議会（三者協議会、学校会議）の取り組みである。学校協議会は学校運営協議会制度と類似した取り組みである。しかしながら、学校運営協議会と決定的に異なる点は、第一に法制化されていないという点である。学校協議会は、通常の学校経営の中で、各学校で自発的に取り組まれている活動である。しかしながら、それだけに中邨の指摘する制度を構築する試み（Institutional Building）としての性格が強く、同時に河野の指摘する「利害関係者（stakeholder）のための規律付けメカニズム」を意味する「機能としてのガバナンス」を意図的に持った取り組みであるといえる。

また第二の相違点は、この利害関係者の中に、保護者とともに生徒も含まれているという点である。三者協議会と呼ばれることから伺えるように、学校会議でのガバナンス（統治）の主体は基本的には教員、保護者、生徒の三者であり、これら三者によって合意が得られた事項について執行されるというシステムである。ここでは、中邨が指摘する「透明性」、「説明責任」、「参加」、「公平性」のいずれもが制度設計において比較的十分に確保されている。

このように、学校経営における新たな取り組みである学校ガバナンスにおいては、従来の学校経営の考え方ではとらえることができない要素が含まれている。「透明性」、「説明責任」、「参加」、「公平性」といった点で、学校ガバナンスによる学校経営は、従来までの学校経営様式とは一線を画している。このことから、従来までの学校経営において求められてきた教員の専門性では十分に対応することができないことは明白である。学校ガバナンスの導入により、「新たな専門性」のとらえ方について論じなければならない理由はここにある。

4. 教員に求められる「新しい専門性」—結語—

(1) 受容する力としての「新しい専門性」

本稿の結論として、教員に求められる「新しい専門性」について論じる。学校ガバナンスにおいて教員に求められる「新しい専門性」としては、以下の3点を指摘することができる。筆者はこれらの点に関連して、＜教員－生徒＞関係の変容としてすでに別の機会に論述している（柳澤2008、39-40頁）。本稿ではこれを教員に求められる「新しい専門性」の観点からとらえ直し、論じることとする。

第一に、受容する力としての「新しい専門性」である。学校ガバナンスにおいては、何よりもまず学校当事者である保護者、地域住民、児童・生徒に学校づくりの主体者としての意識が形成される。これらの学校当事者が学校づくりの主体者としての意識を持つようになることが、学校ガバナンスにおいて見られる顕著な変容の一つである。

学校ガバナンスにおいて保護者、地域住民、児童・生徒には、どのようなスタイルをとおしてであれ、実際の学校経営に関与することをとおして、学校の外側から学校を批判するという立場ではなく、学校の内側にあつて、教員とともに学校づくりを担っていくという意識が形成されていく。こうした、いわば主体者意識が高まることが学校ガバナンスにおいて見られる変容であるため、教員には主体者としての学校当事者と関わる上での「新たな専門性」が要求されることになる。これが受容する力としての「新しい専門性」である。

学校当事者としての保護者、地域住民、児童・生徒と相対する教員には、学校当事者の意見や要求を受容する力が関係形成のために求められる。従来、教員は、知識や情報を発信することはあつても、逆に意見や要求を受容することは必ずしも求められなかった。発信する知識や情報の内容に専門性が認められれば、それが教員の専門性と見なされてきた。しかしながら、学校ガバナンスでは、発信するよりもむしろ受信することが重要となる。学校当事者の意見や要求を受信しなければ関係は形成されず、「参加」は成立しないからである。

(2) 応答する力としての「新しい専門性」

第二に、応答する力としての「新しい専門性」である。学校ガバナンスでは保護者、地域住民、児童・生徒も学校当事者として学校づくりの主体者となる。その際には、教員との双方向のコミュニケーションが不可欠である。学校ガバナンスの場において学校当事者の意見や要求を受容した教員には、次に何らかの形で提出された意見や要求に対して応答することが求められる。

実際のコミュニケーション過程では、当該学校への思いを共有しながらも、具体的な方策レベルでは意見の相違が生じるのが通常である。その中で、可能な限りの歩み寄りを目指して議論が繰り返されることになる。議論は合意へと至る場合もあれば、平行線をたどりながら新たな解決案が提案されなければならない場合もある。いずれの場合においても、コミュニケーション過程において、教員から学校当事者への応答は不可欠である。必要な範囲で必要とされる内容を的確に応答することは必ずしも容易ではなく、それなりの力量が求められる。

従来の学校経営においては、教員のみで下された決定を学校当事者に一方的に伝達するだけで関係が成立していた。しかしながら、学校ガバナンスでは、「透明性」、「説明責任」、「参加」、「公平性」といった概念にもとづく取り組みが求められることから、教員と学校当事者との間にはお互いの理解を得るために継続的なコミュニケーション過程が必要となる。そこでは、双方向の発信と受信が何度も繰り返されることが必要になる。一方的に伝達するだけで成立していた学校経営から、双方向のコミュニケーション過程によらなければ成立しない学校経営へと変容する中で、教員にとっては応答する力が求められることになる。

応答する力は学校当事者との関係でいえば、関係維持のために求められる力である。受容する力によって形成された関係が持続的に維持されていくためには、的確な応答を発信できるか否かが重要な鍵となる。勝野正章は「教師が子ども、父母・保護者の意見や要望に積極的に耳を傾け、それに誠実に応えようとするのは『専門職としての応答責任 (professional answerability) 』」というべきものである」とし、持続的なコミュニケーション過程をとおして、的確に応答する力は専門職の責任の一部であることを指摘している(勝野 2004、34 頁)。応答する力は、学校ガバナンスにおいて学校当事者との関係を継続的に維持し、発展させていくために不可欠な力である。

(3) 合意を形成する力としての「新しい専門性」

第三に、合意を形成する力としての「新しい専門性」である。学校ガバナンスにおいて学校当事者との合意形成は避けることはできない。学校ガバナンスの形態により程度の差はあるとしても、教員は何らかの形で学校経営において学校当事者との合意形成を行わなければならない。これは、学校ガバナンスの「説明責任」、「参加」といった構成要件から導き出される取り組みである。

従来の学校経営では、教員がつねに学校の進むべき方向性や諸問題についての正解を知っているということが専門性の証であった。このことから、教員がつねに学校の進むべき方向性や諸問題についての正解を知っている、正解を持っているという意味での専門性を基盤として、教員のみで学校経営が進められてきた。小島が「専門的意思を学校的意思と捉える発想も伝統的學校ガバナンスである」(小島 2007、56 頁)と指摘したように、教員は学校当事者に対して正解を提供することができれば十分であった。

しかしながら、学校ガバナンスでは、教員が初めから正解を持っているとすることはできない。教員には、学校当事者との議論をとおしてより良い正解を見出す、より良い正解を探り当てるといった姿勢を持つことが求められるのであり、正解を持っていることは必ずしも必要ではないのである。したがって、教員が正解を提示することができる場合もあれば、正解を提示できず、学校当事者との議論の中で見つけ出していく場合もある。いずれの場合においても、誰が正解を知っているかは重要ではなく、どこからか正解を見つければよいのである。必ず教師が正解を知っているということに専門性を求めるのではなく、学校当事者とともに正解を見つげ出す力を持っていることが、学校ガバナンスにおいては重要なのであり、専門性の証となるのである。

中田康彦は、三者協議会における教員の役割として、「教育条理を把握しその具体化を直接担う存在として、学校づくりのフロアの当事者の一員として登場するとともに、フロアにいるさまざまな当事者の教育要求を整理し組織化していくファシリテーターとして、二重の役割が求められている」と指摘している（中田 2007、34 頁）。教員は、こうした二重の役割の中で合意を形成する力を発揮することになる。

以上、教員の「新しい専門性」を3つの力から論じてきた。学校ガバナンスによって学校経営様式が大きく変容することにより、学校当事者の力を「引き出す」ために、教員の「新しい専門性」は不可欠である。今後、学校ガバナンスを定着させるためには、教員の「新しい専門性」に関する認識を深めるとともに、長年にわたって形成されてきた、いわば「古い専門性」に関する固定観念を転換していかなければならない。他方では、学校ガバナンスの取り組みをとおして、教員の「新しい専門性」が浸透していくことも重要であり、学校ガバナンスの取り組みと「新しい専門性」に関する認識とは、相補的に進行していくことが必要である。

<注>

(1) governance は、日本語としては「ガバナンス」とも「ガヴァナンス」とも表記される。本稿では、引用箇所以外では「ガバナンス」に統一する。

<引用・参考文献>

- 小島弘道（2007）「自律的学校経営の構造」、小島弘道編『時代の転換と学校経営改革』学文社、43-62 頁。
- 勝野正章（2004）『教員評価の理念と政策—日本とイギリス—』エイデル研究所。
- 河野勝（2006）「ガヴァナンス概念再考」、河野勝編『制度からガヴァナンスへ』東京大学出版会、1-19 頁。
- 佐藤博志（2005）「現代学校経営改革におけるガバナンスの展開」、日本教育学会編『教育学研究』第 72 巻第 1 号、77-80 頁。
- 新川達郎（2004）「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『ガバナンス論と行政学（年報行政研究 39）』ぎょうせい、26-47 頁。
- 中田康彦「『評価の時代』にどう立ち向かうか」、浦野東洋一・勝野正章・田中康彦編著『開かれた学校づくりと学校評価』学事出版、19-44 頁。
- 中邨章（2003）『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会—』芦書房。
- 中邨章（2004）「行政、行政学と『ガバナンス』の三形態」、日本行政学会編『ガバナンス論と行政学（年報行政研究 39）』ぎょうせい、2-25 頁。
- 柳澤良明（2008）「学校会議による高校教育のパラダイム・チェンジ」、香川県立志度高校編『研究紀要』第 4 号、38-41 頁。