

Ⅲ 特別論文

イギリス学校自律化政策分析における アイロニック・アプローチの可能性

—E. ホイルと M. ウォーレスによる「皮肉」の視点の検討—

上越教育大学 末松 裕基

1. 本研究の目的と問題の所在

本研究は、1980年代以降におけるイギリス学校自律化政策の展開を捉えるための視点を再構築し、学校経営改革の分析視点の提示を行うことを目的とする。そのため、まずイギリスの政策展開と特徴を考察し、その上で、E. ホイルと M. ウォーレス (Hoyle & Wallace, 2005, 2007a, 2007b) が提唱するアイロニック・アプローチの意義・含意をまとめ、最後にその視点から政策の学校現場へのインパクトの再解釈の可能性の検討を行う。

イギリスでは、1980年代以降、学校に裁量・権限を持たせ自律性を期待する方向で学校経営改革が進んできた(以下、これら改革に関わるものを学校自律化政策とする)。これは一見、教育に関わる裁量を学校に渡すように見える。しかし、「結局、学校は制度的な財政・経営に関する新たな責任を与えられたが、その他の領域、とくにカリキュラムに関して足場を失った」(Whitty et al., 1998: 39=61 一部改訳)。学校でトップダウンの傾向が強くと、教職員と相談なしに物事が決められる。そのためたとえばミドルマネジメントは子どもの幸福(welfare)に関わるのが少なく、教員評価などアカウンタビリティを果たす手段となってきた。それ故、政策サイドのアウトプットへの期待が高まるほど、ミドルとトップの間にコンフリクトが生じていることなどが指摘されている(Turner, 2005)。

これは、1988年以降政策として進められた「現場主義による学校の経営(Local Management of Schools: LMS)」¹が思うように機能していないことを表している。改革が思うように進まないことに対して、新たな改革が導入される訳だが、依然として教授・学習活動にインパクトが無く、教職員の士気低下・多忙化、職務満足度低下を招いており、財政コストもかさむなど状況は悪化の一途である。

一方で、このような改革に対して、たとえば、ナショナル・カリキュラム設定を受けて、個別学校のカリキュラム開発の可能性や必要性が次のように規範的に示されてきた。「カリキュラムマネジャーには、ただ単に抵抗したり批判したりするのではなく、むしろ、教育システムの全ての

レベルにおける人々が実際に有している権限の活用が最も望まれる」(Beattie, 1990: 38)。「外的なカリキュラムの統制と学校の目標・価値基準が緊張関係にある。しかし、そのような規定されたカリキュラムの要求にも関わらず、学校が教育に関する自身の価値基準を問い続ける。それをもとに、学校独自のカリキュラムに関するアジェンダを設定し続けることは必要不可欠である」(Preedy, 2002: 167)。

これら主張は一見納得できるが、「失った自律性を、学校・教師の手に」という教職の自律性のみを依拠する古い専門職観に基づく発想と言える。先の改革後の学校の実態や学校経営環境の複雑化を考えると、そのような知の蓄積のみでは、学校の自律性に寄与するかは疑わしい。

また学校経営研究のハウツー志向も批判されてきた。「学校の運営に『直接的に』関与するものに、より多くの権限を与えることは‘良いこと’であるという前提に立って、『ハウツー』ものの文献は、教職員、生徒、保護者のニーズにもっと効率的、効果的、即応的になるメカニズム・手続きを見出すことに専心している」(Whitty et al., 1998: 5=12 一部改訳)。これは、学校現象のみに研究の焦点を当てるのが、より広い政治的文脈を捨象し、学校への責任転嫁や学校万能主義による脱文脈化をもたらすとした批判である。ここから Whitty ら(1998)は「政策学識(policy scholarship)」を訴え、教育改革をめぐる広範な政治過程(政策立案プロセスの政治、政策決定における社会・経済的イデオロギー対立等)を視野に入れることで、①「ハウツー等の実践志向の研究」と②「より広範な教育政策研究」の2つを統合することを主張する(5-6=12-13)。政治過程を視野に入れることは、学校経営が政治・権力との関わりの中で社会的に規定されることを考えると重要な指摘と言える。しかし、前者①の研究で提示される内容は、そもそも学校や教師の現状認識や実態からはかけ離れているため、仮にそれを広く政治的文脈に位置付けるだけでは不十分である。学校における教育活動展開上の独自の文脈を捉えない限りは、学校における<教育の組織化>の文脈から逸れている言説、つまり脱・<教育の組織化>の志向性が解消されない可能性がある。そのため、統合が達成できたとしても<教育の組織化>には向かわない。単純に「学校とそれ以外に眼を向ける」と言うだけでは、学校経営の研究視点としては十分ではない。

イギリスが政策として現場主義を選択したように、学校現場にしか問題解決の知がないという発想は、近年の学校経営環境の複雑化・高度化を考えると妥当である。その発想、つまり「<教育の組織化>に関わる意思決定は学校で」というのは悪くない。その後の研究や制度設計に問題がある。というより、制度設計が無いと<教育の組織化>が機能不全に陥る。その構造的要因の分析と分析枠組みが必要とされている。

ここで注目されるのが、学校の非公式的取り組みの把握から、政策のインパクトや学校経営の可能性を探ろうとする研究である。たとえば、Thrupp(2005)は、政府によって進められる学校改革を、教育に対して市場的、管理的、遂行的、民営的にアプローチを取る「公式的学校改善(Official School Improvement)」²とする。一方で、改革によって規定された職務スタイルへの教師や校長を

はじめとした実践家の批判的応答は、日々の正統的活動と見なされるべきとして、その応答をただ単に抵抗と見なすべきではないと指摘している。この批判的応答を「非公式的 school 改善 (Unofficial School Improvement)」と呼び、学校改善の鍵としているが、実践家による政策への批判的応答を描き切れている研究がほとんどないとしている (5-9)。

以上から、本研究では、学校自律化政策のアウトラインと、政策の表面的意図を考察するのみでなく、学校へのインパクトと帰結の検証が必要であるとの問題意識に立ち、政策を学校現場の人たちがどのように受け止め、更には立ち向かっているかを捉えようとする。そのためホイールとウォーレスによる「皮肉 (irony)」の視点の検討を行う。彼らは、「分権化」や「自律的経営」はレトリックでしかないと痛烈に批判し (Hoyle & Wallace, 2005: 87)、これまでの学校経営研究は、主に学校という組織に何ができるかや、どのようにあるべきかばかりを追求し、教師や校長の学校生活の現実感覚を捉えてきていなかったと指摘する³。今ある学校の状況をよくしようとする実践のための研究知 (knowledge for action) は政策の失敗に加担するとして、学校の現実感覚を組み込んだ形で、改革の進展状況をどう捉え説明できるかという理解のための研究知 (knowledge for understanding) の必要性を訴える (Ibid.: 19)。

彼らは、政策が学校でどのように受け止められ、何が起きているのか。またそれを掴む中で、可能性としてくみ取れることは何か。そのような考察を主眼とする。実際に外圧がある中でも、学校で起きていることにスポットを当てる。これらを説明できずに、①教職や学校の専門性を訴えるだけでも、②外圧を無視してハウツーを訴えるだけでも研究としては不十分で、また③ある改革がうまくいかないからといって、新たな外圧を加えることも学校に何ももたらさないとの前提を持つ。彼らは、学校を機械的に操作することや、正反対に学校で革命が起こることを期待するのではなく、教育組織の特性を捉え、現場主義にある学校のリアリティを捉えることを目指す。それが、間接的に今後の学校経営における実践のための研究知につながるとする。

つまり、なぜ問題が生じるか。問題を捉え直すために、どのような分析や理解が必要か。そこに焦点を当てることによって、今後の政策へのインプリケーションと、学校の取り組みで肯定されるべきことを前面に出し、描くことがねらいとされている。

2. アイロニック・アプローチに着目する意義

(1) 教育改革下における教職員の実態調査の到達点

イギリスにおける 1980 年代以降の教育改革が、学校や教職員に与えた影響について実証的に分析が行われてきた。その中で、改革で期待されていることが従順に実践されていることや (Evans et al., 1994: 104)、改革が学校で肯定的に受け止められている姿が明らかとなってきた (Osborn et al., 2000: 68)。また、改革に翻弄される教師集団が描かれ (Woods et al., 1997)、1990 年代半ばまでに、校長は自校独自の課題というより外的要求に応じる形で学校改善計画の優先事項

を決定しているという現実的な姿も明らかとなっている(Cuckle et al., 1998)。

一方で、多くの教師が改革を受けても自らの実践を積極的に発展させていることや(Webb & Vulliamy, 1996)、ナショナル・カリキュラム導入に対して、従順にこなす者から、抵抗する者、うまく調整して創造的対応を取る者など様々なタイプがいることが明らかにされてきた(Pollard et al., 1994)。教員のみならず、校長を対象とした調査研究でも、改革への対応の多様さが指摘されてきた(Grace, 1995)。

これらは、教育改革に対する学校現場の反応が多様なことや、時には首尾一貫性が無いことを浮き彫りにしている。ここで注目されるのが、改革と教職アイデンティティの間の混乱や葛藤に着目し、その帰結の分析を行った調査である(Moore et al., 2002a, 2002b, ハルピン, 2008)。

彼らは、政府の統制強化や教育課題の複雑化により、教職をめぐる職業的アイデンティティが危機的状況にあることや、多くの教師が、改革に対して後追いの的に妥協を強いられている側面を指摘している。その一方で、改革を完全に支持する、あるいは完全に拒否する校長や教員はごくわずかで、ほとんどが、従来の実践を改革の期待に沿うように修正している。または、現在の政策をうまく取り込んで従来の実践を変更せずに済ませているなど、自らの教育観や教育実践の価値基準に根本的な変更をもたらすことなしに、改革と向き合っていることも明らかにした。ここから、学校現場では改革の受け止め方として、ただ従順にこなすだけでも抵抗して拒否している訳でもなく、「折衷主義」で「プラグマティック」であるとした。

折衷主義とプラグマティックという視点は、ハルピン(2008)自身が指摘しているように、それ自体は目新しいことではなく、教師と管理職がそういう用語を職業的な見解と行為を指示する象徴として用いることになったことが目新しい(275)。そして、それらの視点で改革下の学校を捉えることの意義と可能性を次のように述べる。「今日の教師たちは新しい理念に対してプラグマティックに受容的であり、それだけ古い理念に固執しなくなっている。それだけでなく教師の職業アイデンティティがますます『あれもこれも』になっていることは、かつて教師の多くが実践していた職業的孤立主義よりも、新しい形態の民主的実践を発展させることに親和的であるように私には思える」(277)。

このように改革下の教職員の仕事の仕方を分析する視点として、教職員の折衷主義的な対応やプラグマティックな対応を前提に据えることで、これからの協働や学校外との連携のあり方が検証可能となるとされてきた。

(2) 新たな専門職性の問題点

以上のように改革に対する教師の対応の仕方が捉えられる中で、提唱されてきたのが教師の専門職性の新たな形である。ウィットィとウィズビー(2008)は、改革への対応の教師のタイプを大きく①改革を熱心に受け入れる者、②伝統的な福祉主義のアジェンダを追求する者にまず分ける。その上で、後者②は守旧的で排他的な立場で、これからは支持を得にくいいため、本当の意味での

進歩的な戦略を用いることが必要としている(191)。一方で、改革は学力水準向上を目指しながら、同時に社会的不利の問題に取り組むことに失敗している点で、伝統的な専門職と大差は無いとする。

その上で、彼らは、より広い社会的目標の追求のために、他の労働者や進歩的な社会運動との連帯構築を目指す「民主主義的な専門職性」を教師の専門職性の新たな形として掲げている。改革も単に技術合理的なことを求めているのではなく、例えば福祉との融合を図るなど変化している。そのことから、改革を全て否定的に捉えて伝統的な専門職性を訴えるのではなく、改革の中にいくつかの進歩的な可能性を認めることができるとし、教師の自己裁量を活かす余地や他者・他機関との連携の余地に注目していくことの重要性を指摘する。排他的ではない、協働的な文化の発展を推奨している(200-205)。

目指されている専門職性は、教職に内向きの専門職像を、他のアクターやコミュニティに開くということである。そのこと自体は望ましいことだが、しかし、このような捉え方でも限定的と言える。政治的文脈や言説に取り込まれる可能性が高いからだ。

(3) 学校自律化政策下における〈教育—経営〉の関係性

イギリスで「教育経営(educational management)」は、現在、当然の用語となっているが、「教育」と「経営」が一緒に用いられたのはごく最近で1970年代以降である。それまでの1960年代において、教育や学校に支配的な言葉は、カリキュラムと教授に関する「イノベーション」を中心としたものであった。ホイルとウォーレス(2007a)は、そのような言葉を「メタファー」と呼び、われわれの思考や行為に関する概念システムは本質的にメタフォリックであるとしている(426)。

60年代において、教育に支配的なメタファーであった「イノベーション」は、教科、教師—生徒、生徒間のカテゴリー、教師間、学校—コミュニティなどの境界(boundary)に関わるもので、統合学習、発見学習、チーム・ティーチング、コミュニティ・スクールなどがその例である。学校にとっての課題は、これらのイノベーションをいかに実施するか。その他、カリキュラム開発、職能成長、組織開発を連動させることや、外部機関との連携がイノベーションというメタファーで追求されてきた。このような中では、教育に関する教職員の自律性は担保されていた⁴。

その後、教師による教育実践の独占が批判され、1970年代以降、メタファーとしてアカウンタビリティが用いられる。そして、LMS 施策のもとで、個々の学校でのマネジメントスキルが求められ、1980年代までには「教育経営」のメタファーをはじめ、企業経営で用いられたメタファーが学校に適用される。しかし、1980年代半ばから、アカウンタビリティのような強固でハードなものとは異なる、どちらかという少しトーンダウンしたソフトなものも出てきた。それらは、コンティンジェンシー理論や文化的リーダーシップ論を背景としたものである。

一方で、それらが保守的、受動的で状況依存的過ぎることや環境変化に弱いことが批判されてくるにつれ、1990年代以降「変革的リーダーシップ(transformational leadership)」が用いら

れる。人的、物的側面に加えた、文化・価値的側面への注目である。具体的なメタファーとしては、ビジョン、ミッション、エンパワーメント、同僚性、エモーショナル・インテリジェンス等が用いられる (Ibid.: 431-434)。

しかし、ここで注意しなければならないのは、それらメタファーは政治家や政策によってもたらされたものということである。つまり、それらのメタファーを相対化しないと、政治的言説に取り入れられることになる。

この点が、教育に関する自律性が教職員に保証されていた 60 年代との大きな違いである。60 年代は、学校をめぐる中心的課題は、教職員によってもたらされたカリキュラムであった。しかし、特に 90 年代以降、学校をめぐる中心的課題は、政治や政策によってもたらされた「経営」をめぐる課題である。ここから教職員は教育に関する自律性の基盤を失うことになる。よって、内向きの専門職像を開くだけでは、学校における教育の自律性が保証されるかどうかは分からない。逆に、政治体制や政治的言説の保持・強化を図るだけにもなりかねない。

このように、90 年代は教育に関する自律性が教職員に保証されていないことから、60 年代のように、学校に基礎を置くカリキュラム開発 (SBCD) のような形での、学校の自律性の追求が難しいことも分かる。学校経営環境の分析と学校における教育の自律性を保証するための別のメタファーを作っていく方策を考えないといけない。改革に親和的に、無批判にメタファーを採用するのは Thrupp と Willmott (2003) の言う「体制護持者 (apologists)」になりかねない。

ホイールら (2007a) は「教育」と「経営」の関係性について、教育と経営は異なる社会過程であるが、多くの教育が、経営を必要とする学校で生じることを考えれば、相互浸透が必要としている。しかし、特に 90 年代以降、次の 3 点が問題となっているとしている。①経営がメタファーの主たるものとなってきていること：教育—経営の統合ができずに、経営が独り歩きしている。または、経営が教育を浸食していること。ここから、「過度の管理主義」による脱・＜教育の組織化＞が生じていること、②主たるメタファーとなった経営が、政治的言説に吸収されてしまっていること：本来は政治的なものが、表面上、経営やリーダーシップに関するメタファーとして用いられていること、③学校の自律性のためには、教育のための「メタフォリックな再記述化 (metaphoric re-description)」が必要となっていること。

そして、この 30 年、教育をめぐる言説に対して、潜在的に、経営のメタファーが組み込まれてきたので、実践家、政策決定者、研究者の概念システムがそれらに支配されている可能性があることを指摘し、学校教育を別の観点から捉えることの必要性を述べている (426)。

そのための鍵となるのが、先行調査による実践家の改革の受け止め方からも分かるように、多くの実践家がマネジメントのメタファーを実際は戦略的に用いていたことである。この戦略を捉えることが、＜教育の組織化＞に向けた、新たなメタファーの開発につながる可能性がある。ホイールらが、改革に対するアイロニストの実践家の所に行って話をしてみるのが、メタフォリック

な再記述化には一番良い方法と言うように、改革と実践家の対時の仕方を捉えていくことが必要となる(Ibid: 437, 440)。

以上から、学校自律化政策の分析に、「皮肉」の視点を導入する意義は、政策によってもたらされたマネジメントのメタファーを相対化するためであると同時に、改革下の学校の実態とそこにある取り組みの可能性を捉えるためでもある。ここから<教育—経営>の統合を図るための教育組織独自の経営論の開発が可能となる。

3. 学校自律化政策とその背景⁵

(1) 学校自律化政策の展開

イギリスにおける1980年代以降の公教育再編の動向の中で、次の4点が学校自律化政策の特徴として挙げられる。①経営の現場主義政策(LMS)による財政的、経営的権限の地方レベルから個別学校への移譲、②教育の擬似市場に向けた生徒数による財政的助成と結びついた、保護者の学校選択の自由化、③私学・公立部門を問わない教育の多様化、④同時に中央政府の権限を強化する政策の実施—特に、何を学校で教えるべきかや、どのようにその成績が評価されるべきかについて、中央政府がその目標を定める(Whitty et al., 1998: 39=49)。

これら政策導入の背景として、1970年代からの経済危機があるが、問題はそこで用いられた政治改革原理である。サッチャー以降の政治改革の特徴は、①小さな政府：規制緩和、公営企業の民営化、②新公共管理(New Public Management: NPM)政策：政府部門と当該組織を維持しながらその編成・活動に民間企業の経営手法を導入することと言える。従来の福祉国家の行政システムの見直しが政治課題となり、公共サービスの顧客として市民の選択権が重視され、行政は最小コストで最大の成果を保証するアカウンタビリティが求められる。その保証のために、一方で、行政組織及び公務員を競争的な環境に置く改革が導入され、組織・個人の業績に対する外部・事後評価システムが更に導入される。

また教育を含む公共サービスの専門性や技術の改善・向上の方策にも変化が生じる。1980年代までは、教育や福祉など現代国家の公共サービスの中心を構成する各領域では、サービスの専門的・技術的な改善・向上は、各領域の公務員・専門家集団が自治的に担っていた。これに対して、NPM政策の柱の1つである外部・事後評価システムは、このサービスの職能開発を、擬似市場的な競争環境に置きながら国家の統制のもとで再編成を図る。その上で、その政策推進者によって「評価を通じた専門性の向上」あるいは「評価を通じたサービスの改善」などの表現で、評価を組織や組織構成員の管理統制の手段としてだけでなく、公共サービスを担う公務員・専門家の内発的な職能開発を導くものだという主張がなされる(久保木, 2009: 45-46)。

(2) 「過度の管理主義(managerialism)」

以上の展開にあって、全体の改革を貫く共通原理とされているのが「マネジリアリズム

(managerialism)」である⁶。これは、単に行政や公共サービスに「管理(management)」の発想を取り入れるというのではなく、「過度に」持ち込むものである。学校経営をめぐっても、重要な概念となる。

行政改革理念である「支出に見合った価値」という徹底した効率化・コスト削減が強調される中、1978年サッチャー政権成立の当初からこの原理で改革が行われてきた。それは、効率性追求原理であり、「優れた管理は社会・経済の問題を効果的に解決できる」と想定する。①効率性の系統的な追求、②効率性追求のための情報・組織に関する洗練された技術、③組織固有の機能としての管理の強調、④管理をつかさどる管理者への権限移譲を特徴とする。

「過度の管理主義」は、テイラーの科学的管理法以来の管理手法の系譜を引く。効率性、業績、統制の改善を通じて組織の生産性向上を図ることを目標とし、徹底した管理そのものが手段であると同時に目標となる。組織の過程における浪費構造を除去し、最小の資源コストで最大の利益を生み出すこと、それを達成するための管理がここでは絶対的価値となる。世界は常に合理的であるべきで、明確な目標の存在とその達成のための行動に動機付けられたスタッフ、コストへの細心の配慮が求められる。逆に、政治過程や官僚制内部のお役所主義など非合理・非効率なものは徹底して排除される。公共部門の管理における伝統的行政組織モデルなどに見られる、行政組織固有の論理に基づく管理ではなく、私企業の生産管理の手法が採用される(久保木、1998: 89-90)。

4. 学校自律化政策の意図

以上の枠組みにあって、学校自律化政策でも「過度の管理主義」が改革原理となり、中央の政策決定者によって規定された枠内で、学校と教職員を働かせるべきとの考えに基づく。たとえば、DFEE(1998)で使われた「アカウントビリティを失わずに、経営を自由に行う」に見られるように(21)、中央政府の要求に従う範囲においてのみ、その自由が行使されることを保証しようとする。学校に対する「過度の管理主義」のタイプとして、①どのような手段・方法で教職員を働かせ、仕事の範囲を定めようとしているか、②統制のメカニズムが、直接的か間接的かで表1、表2の3つの理念タイプが示されている(Hoyle & Wallace, 2005: 69-72)。

個々の理念タイプは、それぞれの統制の形態とメカニズムを表しているが、実際の政策展開にあっては、3つのタイプは混合しそれらが結合すると、包括的な統制メカニズムが生まれる。つまり、政策は直接的、間接的、集権的、分権的、明示的、非明示的となる。それ故に、管理作用は複雑になり、研究者にとっても実践家にとっても分析が難しくなるが、政策決定者は、校長と教員に最大の統制を行おうとする。また、政府は教育システムの変革を通じて、アカウントビリティ・システムを構築する。そのことにより、カリキュラム・教授法に関する改革を、政策作成者が意図した通りに正確かつ忠実に実施することが教職員には期待される。

表1 学校に対する「過度の管理主義」の3タイプ

	ネオ・テイラリズム	起業家精神	文化経営
統制の形態	直接的	間接的	間接的
集権一分権の パワーシフト	(政策決定者・組織リーダーに)集権的	分権的	集権的
統制のメカニズム	隠し立ての無い	隠された	隠し立ての無い・隠された
統制戦略の 最小目標	行動上の従順	行動上の従順	行動を統制する信念・価値
政策決定者・ 組織リーダー・ 教員間の信頼関係	強いトップダウンの監督・制裁をもとにした低信頼	サービス提供のモニタリング・競争の失敗者への財政的制裁を消費者に委ねることをもとした低信頼	時折の検証と制裁をもとにした高信頼
職務規定の 一般的メカニズム	目標設定 職務課題の詳細の規定 業績指標の開発 職務課題に焦点化された研修 成果のモニタリングによる監督 勤務評定、査察	競争のための財政的誘因 市場ニッチの多様性創出 意思決定権の委譲 競争的運用のための研修 非競争に対する財政的制裁 消費者の選択権の強化	公的目標の構築への貢献 コミットメントを引き出すシンボリックな風土 高いコミットメントへの報酬 チーム構築に向けた研修 自己規律 コミットメントの欠如に対する制裁
イギリス学校改革 における 職務規定の メカニズム	厳密な業績目標の設定 校内研修 ナショナル・テストの業績一覧 教員・校長の勤務評定 教授活動とリーダーシップ・マネジメント に対する査察	生徒数に基づく学校予算 学校の多様化・専門化に向けた財政的誘因 生徒数低下に対する予算削減 保護者の学校選択権の強化	学校要覧への学校経営目標の記載要求 校長への共有ビジョン構築の期待 教授活動のモニタリングによるコミットメント欠如の明確化

Hoyle, E. & Wallace, M. (2005). *Educational Leadership: Ambiguity, Professionals & Managerialism* SAGE Publications Ltd, pp. 69-70 を翻訳して作成

表2 学校に対する「過度の管理主義」の特徴

<p>○ネオ・テイラリズム</p> <ul style="list-style-type: none"> ・テイラリズムをより洗練したもので、強固なトップダウン性を持つ、捉えやすいもの ・特定の課題の研修、厳格な監督・規律化のためのアカウントビリティ・ツールに裏打ちされる。具体的に掲げられた目標達成を誰が成すべきかを詳細に規定・教員と校長は、政策の指示内容には同意する必要はないが、規定された職務課題は実行しなければならない。さもないと、制裁を受ける危険にさらされる <p>○起業家精神</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特定の意思決定領域に関して、予め定められた範囲内だが、権限委譲することで、隠された・間接的な統制を用いる捉え難いもの ・生徒獲得や教員の仕事に競争をもたらし条件を創り出すことで、職務規定を行う ・消費者が支出に見合った価値を受け取ることを保証 ・利害関係者間の自己利益と、その集合体を通して、市場の規律で効率の最大化をねらう ・個々の学校を競争的環境に置く ・教員と校長は、競争を信条とする必要はないが、生徒数の減少のリスクにさらされることは許されない ・市場における教育の生産者として、教員や校長を働かせ、消費者ニーズによって学校改革を進めようとする <p>○文化経営</p> <ul style="list-style-type: none"> ・最も捉え難いもの ・教員の信条・価値をリーダーやマネジャーと統合しようとし、さらに、それらを政策決定者のものとも結合しようとする ・公式目標達成のために、自己規律化によって、教員と校長に自らの職務範囲の規定を期待する

Hoyle, E. & Wallace, M. (2005). *Educational Leadership: Ambiguity, Professionals & Managerialism* SAGE Publications Ltd, pp. 71-72 を参考に作成

1980年代からの具体的な改革としては、業績連動給・業績管理による職務課題の設定、政府(HMI・OfSTED・TTA等も含む)による学校におけるリーダーシップ・マネジメントの職能基準の開発(1997年・2004年改訂:校長の専門職資格、1998年:教科主任全国職能基準)、2000年開設の全国スクールリーダーシップ・カレッジ(NCSL)に見られる学校リーダー・マネジャーの任用と研修の制度化が挙げられる。ここでは、アカウントビリティに対する要求がとても強いため、改革に従事するか否かという選択肢は学校にはない。校長をはじめ学校のリーダーは、一連の標準化されたリーダーシップ・マネジメントタスクを引き受けなければならない。そこでは「変革

(transformation)」が支配的な概念となり、自らのリーダーシップ・アプローチの変革と、教員の働き方や教員間の関係性、究極的には彼らの信条の変革が期待される。各改革によって、学校のリーダー・マネジャーに新たに課された仕事は表3の通りである⁷⁾。

表3 学校自律化政策で期待される標準的リーダーシップ・マネジメント

改革	リーダーシップ・マネジメントタスク	改革	リーダーシップ・マネジメントタスク
ナショナル・カリキュラム	各キー・ステージのカリキュラム開発	学校理事会	学校の実践・優先事項の素人への専門的見地からの提示
ナショナル・カリキュラムの読み・書き・算戦略	初等学校・キー・ステージ3の読み・書き・算の時間の開発	予算・人事	年間の予算・決算 理事との教職員採用
宗教教育・礼拝	礼拝を含むカリキュラム開発	学校選択	入学予定者の保護者への広報・マーケティング
ナショナル・カリキュラムの評価	各キー・ステージの各教科評価過程の設計 結果の採点・記録 生徒・保護者・教育省への結果報告	学校改善計画	計画作成・理事の承認 改革実施案作成 評価計画作成
ナショナル・カリキュラムの目標設定	大臣により設定された国家目標を考慮した学校目標の設定とLEAとの交渉	校内研修	校内研修運営
ナショナル・カリキュラムの業績表	①評価過程における生徒の到達度の保証と ②無断欠席率を下げるための、教員の仕事の組織化	業績管理・勤務評定	学校理事監督下の勤務評定 昇給査定
OfSTED 査察	査察のための書類・プレゼンテーション準備・保護者への報告 査察結果に基づく改善計画作成	校務分掌	校務分掌の見直し
特別支援教育実施綱領	教員の順守保証	研修・施設設備等の競争的入札・財源確保	入札・契約の実施 地域からの財源確保
マイノリティ生徒支援計画	補助教員・職員の支援保証	初任者研修	指導体制の確立

Hoyle, E. & Wallace, M. (2005), *Educational Leadership: Ambiguity, Professionals & Managerialism*, SAGE Publications Ltd, pp. 92-93 を翻訳して作成

5. 学校自律化政策の意図せざる結果

(1) 改革の意図せざる状況

学校自律化政策は、個別学校の自律性に期待し、教育水準向上を目指した訳だが、学校に予期せぬ結果をもたらした。

教育水準の点のみならず、アカウントビリティに関しても、莫大な費用を用いたにも関わらず、教授・学習にわずかな影響しか与えておらず、改善に気付いている市民も少ない。教職員にとっても、仕事量、職務満足度、離職など負の影響が大きい(Evans, 1998, Galton & McBeath, 2002)。仕事の増加への対応として、結局、校長と教員の教育上の課題にかかる時間が削減されることになった。「政府の政策は分権化推進や官僚的形式主義をやめることで、学校により自由を与えようとしているが、多くの校長や教員は、より一層の官僚主義を感じている」(Hoyle & Wallace, 2005 : 7)。多少の良い影響も認められるものの、財政面でのコストに関わらず、教職員のやる気や職務満足の面での負のインパクトが見られる。

(2) 政策の機能不全の原因

①教育組織と改革手法のミスマッチ

ホイールら(2005)は、改革の問題として、教育組織に固有の原理や、学校に対する政策導入の難しさに対する無理解を指摘する。「これらの矛盾は、ある程度、政策決定者による学校の日々の現

実に対する理解の欠如と、彼らが導入するいくつかの改革が、もともと難しい仕事であるものに、どのような影響を与えているかに対する理解の欠如に起因する」(7)。

「過度の管理主義」の予定調和で合理的な仕組みによる改革が、教育のプロセスと結果に渡る画一性を求めることにより、教育組織から固有の曖昧さを奪う。その結果、個々の学校レベルでの変革の機会を奪われ、学校に対して強く迫られた「変革」は、結局のところ外的に着手された政策を要求されたままに採用するという事になっている。個々の学校レベルの人々にとって、変革の余地はほとんど神話とさえなっている。

教育組織に固有の曖昧さがある上に、学校の実態にはそぐわない改革が導入され、更にそのことで、学校に曖昧さが増え、改革に掲げられた目標と実現可能性のギャップは増すばかりとなる。たとえば、忙しい実践家が、ねらいが不明確で本当に必要ではないと感じている時、ビジョン策定や改善計画作成に費やされる時間・エネルギーが、最も曖昧さを生じさせることになる。彼らの実践と幻想的で非現実的な期待があまりにかけ離れているため、教職員のやる気を削ぐことになる。

この状態が、教師のモチベーションを下げ、教室の状況に応じた教授活動の改善の日々の努力を、より適当な形で行うための自律性を奪うリスクがある(Ibid. : 112, 139)。

②過度の統制とリーダーシップ・マネジメントの過信

改革の意図せざる結果の理由として、リーダーシップとマネジメントを万能薬として捉える誤った考えも挙げられている⁸。過去 20 年に渡る教育改革は、政策遂行のために過度にリーダーシップとマネジメントに頼ることで、学校内での妥協や折衷物をほとんど許容しない。その一方で、改革で管理職に期待される幻想的で非現実的な言説は、レトリックでしかなく、それが示す内容と教員(生徒、保護者でも)が実際に経験している平凡な現実の間にギャップが生じている。たとえば、ある問題が、以前の経営上の意思決定の意図せざる結果である可能性がある場合でも、新たな問題が生じた時には、まずリーダーシップやマネジメントに頼ることになる。この状況は、学校改善が「過度の管理主義」と同一視されていることを意味している(Ibid. : 193)。

このような過度のリーダーシップとマネジメントへの期待が、それらが持つ支援的役割を超え、究極的にはそれ自体が目的化する結果を招き、教職員の負担を取り除くというよりストレスを生み出すことにもなっている。「仕事の組織化のためには新たなツールを不断に創り出すという『過度の管理主義』の過剰性を支持するのは、組織生活の全ての側面はコントロールできるというだけでなく、されるべきだというイデオロギーを表している」(Ibid. : 68)。

一方で、校長などリーダー自身にとっても、リーダーシップやマネジメントが目的化し、従来の目的から目を逸らさせ、たとえば校長が、政府により掲げられた目標に従順な形でビジョンや計画を策定していることや、変革的に見えるが実際は外的に要求されたことをいかに伝達するかという役割のみが重視されていることが明らかとなってきた(Ibid. : 94-95, 136)。

たとえば、校長の専門職資格では、戦略的なビジョンが戦略的計画を導くとして、改善には不可欠なものとされ、次の展開が想定されている。①共有された上昇志向のビジョンへのコミットメントを得る、②そのビジョンを稼働させる組織目標を具体化する、③その目標達成のために種々の方法で行動し実施してやり遂げる(DFES, 2004)。しかし、ここに見られる論理は、変化の激しい環境にある学校にとってあまりに合理的である。1990年代初頭から導入された学校改善計画(Development Planning)もそのような例の1つである(DES, 1989)⁹。

(3) 意図せざる結果の仕組みと誤った対応

以上を整理すると、学校に対する改革の仕組みと改革の予期せぬ結果の関係が、次のような図式として描ける(図1)。①→②→③→④→①→②→③→④→①・・・と改革が不毛に続くことになる。

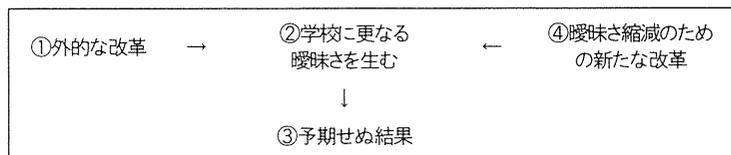


図1 学校自律化政策の意図せざる結果の構造

ホイールら(2005)は、この状況を政策パトスと指摘し、その帰結は「中央政府が絶えず統制を強めようとするほど、その意図とは反して、その統制を失う条件が創り出される」としている(94)。「皮肉なことは、変革的アプローチによる学校改善の可能性は、その過剰さによってだめになってきたということである」(Ibid.: 111)。そして、結局は学校において教職員が教育組織における固有の曖昧さとその増加に応じつつ、耐え忍んでおり、この状況を改革の一時的な副作用として捉えることは許されないとしている(Ibid.: 94)。

改革がなかなか思うような成果が出ないことに加えて、自律的な教師でなく、クライアントが定めたサービスをより効率的に提供することこそが専門職性としてふさわしいとする若い教師が徐々に増えていることなども問題となっている。しかし、ここで問題とされるのは、改革の意図と結果の間にあるギャップが大きくなり悪化していることである(Wallace & Hoyle, 2007b: 10)。

6. 学校自律化政策へのアイロニック・アプローチ

(1) 視点としての「皮肉」

①「皮肉」の意義

以上のような構造にある改革で、なぜ、教職員が働いているのか。またそこで彼らが何をしようとしているか。矛盾した構造にどう立ち向かっているか。それを捉えることが大切となる。改革の問題は、校長と教員の役割を過小評価し、個別学校のやりくりの余地を制限している点であ

る。その一方で、ホイルらは、このような状況にも関わらず「要求されていることを必要最小限やるということとは対照的に、これら改革の精神に対して、どれほどの距離を取って関わっていくのかという点についてはやりくりの余地がある」とする(2005: 91)。それを捉えるために、彼らはアイロニックの視点の導入を提唱する。

「皮肉」の視点をを用いることで、多くの校長・教師が、改革を全面的に否定している訳でもなく、また公然と抵抗している訳ではないこと。そして校長・教師が、個々の学校の生徒のニーズに見合うように、政策を媒介しようとして試みていることの把握が可能となると主張する。つまり、忠実に従っても機能しない政策に対して、校長・教師は、一定の原則に基づいて非忠実性のスタンスでもって政策を実施し、中央政府の政策の意図しない否定的結果を和らげているとする。

また、①ほとんどの校長・教師が、政府の政策には懐疑的であり、政策実施においてはプラグマティックなアプローチを取り、現実的な観点から状況に応じた感覚を持って働いていること。②矛盾を持つ改革により、最前線の実践家はより困難に向かわざるを得ないが、アイロニックな志向によって、彼らは外圧とともに生きていけると指摘する(Ibid.: viii, x)。皮肉なユーモアは自分が困難な状況にあると認識する者による防衛機構として働くことから、特に「過度の管理主義」に直面している学校では重要な役割を果たす。しかし、職員室で聞くような冗談が、公的領域に届くことがほとんどないため、この視点を積極的に分析視点に取り入れる必要性を述べている(Ibid.: 10)。

②アイロニック・アプローチの前提

ホイルらの立場は「懐疑的であるが、シニカルではない」(2005: viii)。また新たな教育改革の原理・手法の提唱ではなく、1つの理解でしかない(Ibid.: x)。またそれは確固としたモデルでも理論でもなく、学校や教授の実態や特徴を解明するための視点である(2007b: 23)。多くの政治家にとって、現在の改革の失敗が意識され始めているものの、更なる新たな政策が問題を解決するはずとも考えているため、現在の圧力に、アイロニックな志向を通して対処している校長・教師の自信を回復させることがねらいとされる(2005: x)。

彼らは、ある政策決定の帰結を考える場合、どこまでいっても人の信念や価値はコントロールできず別の行動が起きてしまうため、その帰結は予想できないとする(Ibid.: 37)。教育組織の場合は、固有の曖昧さが存在するため更にその傾向が強くなる。逆に言うと、その事実を認め、その上で帰結に迫ることやその検証方法の構築が大事だとする。これを認めずに、合理的な決定やある政策実施やその後の展開をコントロールすることこそが問題とされる。

「①中央・地方の政策」と「②学校現場の取り組み」の間のギャップは、政策過程には固有のものであり、そのギャップがどれだけ大きくなるか不確定なことだけが予測できる。それ故、アイロニックな観点は、政策意図と学校現場の認識の差のギャップの程度を分析し、なぜそれが起きるかを説明するための概念ツールとされる(Ibid.: 55)。

以上から、たとえ政策決定者が公的統制の権限を持つとも、政策と実施の媒介的過程に着目すると、政策を実施する者への政策決定者による統制は限られたものでしかないことが分かる。このことから、ホイルらは政策的にリーダーシップとマネジメントを過度に強化することに警鐘を鳴らし、不完全な形での制度化は、問題解決を図るより、新たな問題を生み出しかねないことを真剣に考えるべきと言っている (Ibid.: 100)。

また教育という営みは、過度にリーダーシップやマネジメントが導入されなかつたら良くなるとの楽観的前提を持ち、「皮肉」と「節度」の結合が目指され、「皮肉」を過度のものへの解決策と見る。その背景には、教育界で革命家の誕生のようなものが一方で待望されるものの、今ではそのようなラジカルな改革が期待できないとの認識がある。そのため、より節度ある政策決定による、より節度あるリーダーシップとマネジメントによって、教師の教授活動の自由を促進し、教育の改善を期待する (Ibid.: 185-186)。

学校という特殊な場において、教職員が満足や楽観を維持できるのはアイロニックな志向によるとし、楽観主義者としての皮肉屋の良い所は、希望もなしに、組織生活における固有の曖昧さと状況的矛盾に対して、それらを除くことを望まずに、快適に生きていけることとする。校長・教員が社会のラジカルな変革の希望を持たずに、自分の学校の生徒のために、自分たちには少しずつでも改善していく能力があると常に楽観的でいられることが重要と捉えている (Ibid.: 197-198)。

(2) 「皮肉」の含意

① 「皮肉」の定義

「皮肉」は公式に認められた意味は無く、単一の定義はない。「この用語をわれわれの観点の中心に用いることは、軽薄で真剣でないことと捉えられかねないことも承知している」 (Ibid.: 5)。控えめなアプローチで、厳密な理論でも整然としたモデルでもないが、政策とその帰結の間のギャップが意味することに焦点を当てる。その含意は①状況的皮肉 (situational irony) と②意味的皮肉 (semantic irony) の2つに区分できる。状況的皮肉も意味的皮肉も曖昧さに源があり、曖昧さは意味の不確実性のこととされる (2007b: 11)。

①状況的皮肉の主な特徴は、意図せざる結果である。たとえば「良い意図→不運な結果」「不運な出来事→幸運な結果」であり、ただ単に「偶然の一致 (coincidence)」を表す訳ではない。「皮肉」はあらゆる組織に固有のもので、曖昧さをその起源とする。組織成員は、繰り返し調整を行い、頻繁に妥協点を探しながら「皮肉」に対応している。②意味的皮肉は、話し手または書き手によって意図されたもの。または、無意図でも観察者によって検知可能なものである (2005: 8-9)。

①状況的皮肉に特に焦点が当てられ、それは社会的相互作用と組織生活に埋め込まれ、意図せざる結果、通約不能な価値、相容れない期待などを特徴とする。①状況的皮肉は、更に「政策における皮肉」と「実践における皮肉」に区分できる。「政策における皮肉」は、「中央で決められ

た政策」と「忠実な実施の可能性」の間に、ギャップがある時に生じるもので、例えば、中等学校にスペシャリスト・スクール¹⁰と同時に、総合制としての性質も求められることなどがそれである。「実践における皮肉」は、中央政策からの非現実的な要求に対して、学校レベルで対処する手段として校長や教員に用いられる戦略に見られるものである。いくつかの要求に焦点化し、他は受け流すような場合がそれに当たる。「実践における皮肉」は「政策における皮肉」への反応で、2つは相補的である(2007b: 11)。

更に④応答的皮肉(responsive irony)と⑥皮肉な志向(ironic orientation)の2つの視点が設けられる。④応答的皮肉は、校長や教員が矛盾した要求に直面した時に用いる対処戦略であり、媒介(mediation)もその1つとなる。例えば、政策に応じつつも、その政策を特定の生徒やクラス・学校で認知されたニーズに適応させているような状態である。これは校長や教員の「行為」に関係する。⑥皮肉な志向は、多くの校長・教員は、価値の葛藤状態や矛盾した外的要求の下で単に対処しているだけでなく、元気に活躍しようとする傾向のことを表す(2005: 13)。

「皮肉」の要素には次の5つがあり、リーダー・マネジャーを含む専門家が、実際は仕事にいかんアプローチしているかを捉えるための指標が得られる(Ibid.: 171-176)。

- ①偶有性：過度の合理性と相反するもの。これは何でもありではなく、特定の予期せぬ結果に対するある程度の自由裁量。逆に言うと改革に対して完全に反対するようなことは含まない
- ②懐疑主義：シニシズムとは異なる。それとは対照的に、非現実的な政策を教室や学校の実態にできる限り適応させようと教員と校長を動機付けるもの
- ③プラグマティズム：あることがうまくいかない時に、一般的な意図と特定の状況的制約の間のバランスを満足いくように取ること¹¹
- ④構築主義：自らの教授活動や経営を、経験、経験則、研究、実践報告、公的要求などを含む様々な材料から構築しているということ
- ⑤省察

今日のプレッシャーの多い学校では「皮肉」による対応は多く見られるはずだが、詳細な記録の難しさは一方である。書き手・話し手が意識的に皮肉である時は良いが、教育におけるリーダーシップやマネジメントの文脈では、暗黙的で識別し難い「皮肉」の形も存在する。さらに、今日では、学校では「ミッション・ステートメント」「ビジョン」などの「マネジメントスピーク(managementspeak)」と呼ばれるものを習得するかどうかが主にリーダー・マネジャーのキャリア形成上重要となっている。つまり、マネジメントスピークの使用率は、隠れた皮肉屋かもしれない。例えば①バイリンガルの使用している者、②仕事以外では使用したくないと思っている者、③マネジメントスピークを内在化しその「皮肉」を気にとめない者でも、言葉の快適さとは裏腹に現実の厳しさに直面していることなども考えられる(Ibid.: 10-11)。

②レトリック・物象化による「皮肉」

更に、「幻想的で非現実的なレトリックは、教育改革の到来以来、学校に著しく増えてきたマネ

ジメントスピークの形態である」とし、それを物象化と批判する(Ibid.: 11)。学校のような1つの集合体が、あたかもそれを構成する人々からは独立して共同的な活動ができる実体であるかのように言及される場合がそれである。それにより構成員間に差異がある可能性などが無視される。

たとえば“その学校は、改善計画を策定しました”“その学校は学習への情熱があります”などの表現による学校の物象化は、その言葉の使用者に、政策決定者も含めて学校に関わる様々な競合する立場の者がいることや、人々の影響を見えなくしてしまう。また「学校のビジョン」と表現することで、それが校長の個人のものでしかない場合でも、教職員等に共有されてはいないことも隠してしまう。その他「自律的学校経営(self-managing school)」「インテリジェント・スクール」「学習する組織(learning organization)」などもその例とされ、このような学校の物象化やレトリックにより意味的皮肉が生じる(Ibid.: 12-13)。

7. 「皮肉」の視点から見た学校の実態の再解釈

(1) 学校自律化政策下の実践家のタイプ

ホイルらは改革下における実践家のタイプに3種類あるとし、「公的政策によっては生徒のニーズが適切に満たされない場合でもそのニーズに合うような創造的な手段を用いる者」として、②皮肉屋を支持する(Ibid.: 19)。

①本物の信者(true believers) : 言語と実践において「過度の管理主義」を内面化している者

②皮肉屋(ironists) : 「過度の管理主義」は内面化しておらず、しばしば批判的である。だが、自己改善や自己開発に精力的で、柔軟、適応的、創造的、ご都合主義、協働的であることで、自らのコミットメントを作り出す者

③非関与者(uncommitted) : 他のタイプより積極的でなく、表面的に適応し、最小限に従い、退避主義、抵抗などの方法で「過度の管理主義」に対応する者

(2) 「過度の管理主義」との折り合いの実態

校長・教員への受容できないほどのプレッシャーにも関わらず、多くの者は、依然としてその職に従事している。彼らは選択的に政策を再解釈し、目前の状況にある生徒のために最善を尽くしている。このように「過度の管理主義」の意図せざる潜在的に有害な帰結を相殺している者として実践家が捉え直される。またこれらの対応が政策決定者の意図を実現したかのように見せている一面もあることも重要である(Ibid.: 8)。

校長・教員の働き方の規定は、「過度の管理主義」のイデオロギーを組み込んだものと解釈できるが、その傾向にも関わらず、多くの校長と教員は専門性を維持している(Ibid.: 100)。「われわれは、『過度の管理主義』によって生じた『皮肉』に対する正統な反応として、そのような志向性、つまり、皮肉な状況に対する皮肉な対応を支持する」(Ibid.: 153)。

(3) 改革への具体的対応

①改革への対応者

校長・教員が「過度の管理主義」に対応できる方法は主に、①政治的戦略、②組織的戦略の2つある(Ibid. : 153-154)。

①政治的戦略は、特定の政党政治活動や教員組合、特定の政治アジェンダを持つ団体への参加を通じて、学校外で教育上の問題に従事することである。しかし、教員にとって、ある集団・団体として、教育上の問題に取り組むのは難しい。なぜなら、教職内の意見の多様性、個人のキャリア的関心、組合の力に対する限界があるからである。それ故、教員は、学校外で公然と抵抗に訴えることはまずほとんどない。

そのため、専門職団体や組織間による対応もちろんあるものの、「過度の管理主義」への対応は、主に個別の学校内における教員や教員集団によってなされることになる。②組織的戦略は、生徒のために改革の修正を行う。この個々の学校レベルの反応は、改革のあからさまな拒否の形を取らない。状況に応じて、非現実的な改革を実行可能なものとするため、つまり機能しない政策を機能させるための、一定の原則に基づいた取り組みから成る。

②改革への3つの対応モデル

①従順(compliance)、②媒介(mediation)、③不従順(no-compliance)が改革との対峙の仕方とされる。ホイルらは、ナショナル・カリキュラムを例に、実践家の対応の仕方が①従順(compliance)、②媒介(mediation)、③抵抗(resistance)として従来区分されてきたことを指摘している。しかし、次の3つの理由から「抵抗」ではなく、より広く「不従順」を用いている(Ibid. : 154-160)。

- ・「抵抗」で意味される能動的な形態より、より受動的な形態の反応を含みたいため
- ・学校外で行われる政治的活動のために「抵抗」の用語を使いたいため
- ・「否定的な抵抗」として見なされてきた反応も、それは徹底的な抵抗ではなく、実は生徒の利益の最優先を保証するためのラジカルな方法でしかなく、1つの戦略と言えるため。このような対応は「抵抗」ではなく、むしろ「媒介」と捉えられる

①従順には、「政策目標・手段に対する真の信者」「情熱・積極的コミットメントなしに、改革目標・手段を受容しうまく切り抜けている者」「改革の目標は受け入れないが、儀礼的に改革手段に応じる者」が含まれる。

③不従順は改革への非受容的対応で、反抗的拒否から受動的な離脱までを含む。改革の目標・手段の拒否や回避戦略により、非従事・無関心を通して切り抜ける。また可能な限り普段通りのことを行い続けようとして、改革が通り過ぎることを望む場合もある。これらの対応は、根深い敵意を生み、士気をくじかれ、疎外される傾向も持つことになる。校長の場合は、その責任から学校内での不従順の立場が少なくなるが、一方で、不従順の場合は教員に比べて離職・早期退職の傾向が強くなる¹²。

また教員も反抗的な抵抗よりも離職をする例が多く、学校現場は、社会全体の目標・手段の変

革をねらう革命の現場にはなりにくい。それは、学校改革が、社会の目標・手段に関わるというより、教育という社会のサブ・システムの中で起きていることであり、サブ・システムにある教育は、その外からの改革の対象となるため、その内からのみの改革は難しいためである。それ故、「反乱」のような抵抗は、ここでの議論とは関係がなくなる。

教育システムを完全に換えようとする教員は、先に見た政治的戦略を用いて、政党、組合や関係団体を通じて行う。またはオルタナティブ・スクールを立ち上げる必要がある。しかし、1960年代のような学校に基礎を置く革新(school-based innovation)のような余裕はあまりなく、サマーヒル・スクールなどしか該当しないことになる。それにも関わらず、不従順の例が多くあるのは、組織的戦略として、自らの実践が不可能にならない程度の制裁を受ける範囲で抵抗を行っていることを意味する。

②媒介は、アイロニックな志向を持ち、政策や学校内の制約下において教育に支配的な目標・手段を変革する試みである。これを行っている者が、政策の矛盾や<政策—実践>の乖離を認識している点で皮肉屋であり、こういう校長や教員こそが注目されるべきである。彼らはまた一定の主義・原則に基づき、離脱や抵抗もせず、政策や自校の文脈に正面から向き合って働くことを求める。この過程において、彼らの間では同じ学校の皮肉屋同士でも教育目標や手段には同意はない。共有している原則は、「教授活動を行っている特定の状況で、生徒のために最善を尽くす」ということだけである。それ故、媒介によって、政策が実際的なものになるように変革することが求められる。また、実践と政策期待の間の一貫性を表面的な形であれ成し遂げることには合意している。

媒介的反応は、「皮肉」に対して「皮肉」で応じるものである。外的要求を、誠実さを持って修正しつつ、表面上は公式の期待に応じることによって、状況的皮肉に固有の曖昧さ、ジレンマ、プレッシャーに対処していることになる。

ここから言えることは、学校自律化政策が望んでいることは、学校による政策の忠実な実施(「忠実モデル」)であり、校長・教員には、政策作成者が意図した通りに正確に外的要求を実施することが期待されている。しかし、媒介においては、多くの教員は、一定の原則に基づいた非忠実さ(principled infidelity)を実践していることになる。

ホイールらは、「非忠実性」の視点をを用いることで、教員が教育政策を奴隷のように固守している訳ではないことが理解できるとしている。一方で、状況に応じて改革に対応していること自体は、不誠実さを表しているのではなく、教員の専門的価値観とも調和するものとして肯定的に評価している。ここから、「過度の管理主義」による外的要求に応じつつも、専門的価値観を維持している可能性が分かる。

③媒介における戦略と戦術

媒介においては、主に3つの戦略が更に取りられる(Ibid.: 158)。

末松裕基：イギリス学校自律化政策分析におけるアイロニック・アプローチの可能性

- ・組み込み(incorporation)：例えば、ナショナル・カリキュラムを受け入れるが、校長や教員の教育的信条を組み入れながらその要求を現存する働き方に適応させる
- ・創造的媒介・革新的媒介：まず外部要求を受け入れ徐々に自分の価値観に合うように開発を行っていく
- ・保護的媒介：子どもをプレッシャーから守るため、例えば、ナショナル・テストで実力が発揮できるように、小テストを行うなど

その戦術も詳細に見ると、個人による一定の原則に基づく非忠実さから、集団的反応による共謀(collusion)が挙げられる。この協働的媒介は、例えば、教員がナショナル・カリキュラムによって生まれた過負担を相殺するために共に働く場合や、特定領域で個々の教員の弱みを埋め合わせる場合に生じる。このような全くの非公式な取り組みによって、教員の満足度が引き出せると同時に、ストレスを最小化できる。共謀は、過度の競争を防ぐために複数の学校間でも生じる。管理職と教員の関係でも共謀は起き、管理職チームが望まないことでも、教員同士で何かを行う時や、ミドルマネジャーの判断のみで会議を行うなどがその例である。その他、改革に対する体制転換をよりねらった部分的抵抗などがあり、例えば、教職員の取り組みを管理職が黙認するなどで謀議的媒介(conspirational mediation)とされる(Ibid. : 160-164)。

以上から、媒介によって、学校はアカウントビリティの要求は表面的に満たし、一方で改革のインパクトを和らげている。教職員にとっては、この媒介の目的は、政府による改革目標・手段とは調和しない教育的信条を維持することでもある。校長にとっても、管理・経営業務が増え続ける一方で、教育的役割を保持するために用いられていると言える。また多くの校長は、外的要求と教員の働き方の媒介を行っていることになる。

(4) アイロニックな視点から見た専門職像

学校自律化政策を分析するために、専門職イメージの捉え直しの必要性も出てくる。旧来の専門職の一般的イメージは、安心感と自信があり、高度の専門的知識に基づいて、クライアントの問題を解決する倫理的実践家であった。それとは対照的に、アイロニックな志向を有す実践家は、次のような特徴を持つ(Ibid. : 167-168)。

- ・専門的実践の偶有性を認める
- ・最初のうちは理論的知識に懐疑的である
- ・問題解決にはプラグマティックなアプローチを用いる
- ・理論、経験、直観、常識を結合させて問題解決を図る
- ・どの実践が成功し、していないかを振り返る必要を認識している

アイロニックな志向は、一定の原則に基づく専門職像とも言える。もしそうなら、校長等に期待されているリーダーシップモデルも再考する必要性が出てくるとも言える(2007b: 23)。一方で、改革が目指す専門職イメージはあまりにクライアントのニーズやアカウントビリティが強調され過ぎている。曖昧さをなくすことのみが強調され、専門職の実践の規準と「過度の管理主義」の

規準が同化されている。

またアイロニックな志向は、改革主義者には自信がなく悲観主義に見えるが、教員と学校のリーダー・マネジャーも含めた専門職には適切であると主張されている(2005: 167-168)¹³。それは、政治的実験に懐疑的でありつつも、校長や教師たちは自らで掲げた課題を成し遂げようとし、一方で現場主義による取り組みの可能性には楽観的であることをよく捉えているはずだとしている(Ibid.: 188)。なぜなら、ラジカルな改革としての変革の神話を信じている者は学校には少なく、実際は校長と教員はより限定的で局所的な、しかし満足のいく変革に焦点を当てて働いているからである。またラジカルな改革が目前にあるにも関わらず、壮大な政治的実験は避けられるなどという希望は持たずに、皮肉な志向やユーモアを持ちつつ、媒介を通じて新たな曖昧さや「皮肉」に対処することの方が教育にとっては重要であるからとしている(Ibid.: 197-198)。

8. 考察

学校自律化政策下にある学校の実態を捉えるために、アイロニックの視点について考察を行ってきた。改革は単純に学校に自律性を担保するものではなく、それとは逆に意図せざる結果を招いていると言える。その構造的な原因として、合理的な改革が更なる曖昧さを学校にもたらし、一方で、期待された成果が表れないことに対して、新たな改革がもたらされる。学校にとっては非現実的な改革が要求される仕組みを見てきた。

一方で、「過度の管理主義」を原理とする改革は、その複雑な管理作用故に、直接的に学校や教職員を統制しているとは限らない為、規範的なまたは行動のための知を学校に投げかけるだけでは、学校の自律性に貢献しないことも分かる。または、アカウントビリティ・システム下にある学校にとっては、革命的にその状況を変化させることも現実味がないことになる。改革が要求する矛盾した期待の中で、学校はバランスを取るために可能な限り取り組みを行っており、そのことを捉えることの重要性を確認した。

改革がどのように学校で受け止められ、また学校で校長・教員が制約下の中でどのように働いているかを描くことを目的に、学校独自の文脈の把握を試みた。つまり教育活動展開上の現実感覚を組み込んだ形で、いかに分析が可能かということである。「皮肉」の視点を取り入れることで、学校現場の認識とギャップのある改革下の困難な状況にも関わらず、教員や学校のリーダーの媒介により政策が解釈・修正されている場合があること。また自らの教育的信条や働き方を放棄せずに取り組んでいる可能性があることが分かった。また、ただ単に改革に対してバランスを取っているだけでなく、性急な改革が仮に続いたとしても、その改革から現実逃避せずに、専門的価値観に基づく、学校の状況に応じた納得のいく改革や実践の可能性があることも示した。実践における「皮肉」は、これまでのハウツー志向の学校経営研究ではほとんど実証されてきておらず、ホイルら(2007b)が言うように学校が実際にどのように機能しているかを理解するなかで検証さ

れる必要がある(17)。合理的な改革モデルを批判的に捉えるだけではなく、その改革が持つ矛盾する性質を説明しつつも、一方で、日々、校長や教員によって限定的・局所的に皮肉に行われていることを学校経営の重要な取り組みとして今後も考察していきたい。

¹ LMS は普通「自律的学校経営」と訳されることが多いが、権限が学校に移譲されたからといって、学校の自律性が担保される訳ではない。local は、単に個別の学校現場に経営の責任が課されたことを意味していると言えるので、本稿では「現場主義による学校の経営」と訳した。

² もともと Hatcher(1998)が用いたもの。

³ 学校経営研究に見られる一般的言説として次の例を挙げ批判的に捉えている。「学校改善は、①共有の価値と明確なビジョンに基づく強固な組織文化によって支えられ、②特色あるミッションに包まれ、③協働的・継続的取り組みに向けた学校改善計画に寄与する自校固有の校内研修プログラムを持つような、学習する組織を生み出すための分散的リーダーシップを重視する、変革的リーダーの力量による成果である」(Hoyle & Wallace, 2005: 19-20)。

⁴ 1950年代から60年代においては、イギリスの経済的豊かさと教員不足が相まって、教職の専門職性は政府によって認定され「正統化された教師の専門職性(legitimated teacher professionalism)」と呼ばれてきた(ハルピン, 2008: 252)。

⁵ 詳しくは、末松(2011)を参照。

⁶ 過去20年以上に渡り、イギリスの二大政党によって進められた政治的イデオロギーとされる(Hoyle & Wallace, 2005: 110)。

⁷ 教科主任への政策期待の詳細については、末松(2006)を参照。

⁸ かといって、学校におけるリーダーシップとマネジメントを軽視している訳ではない。「効果的なリーダーシップとマネジメントへの重要性に留保は無いものの、過度のリーダーシップとマネジメント、つまり『過度の管理主義』に留保がある。なぜなら、問題解決を促すより、校長と教員にとっての問題を生じさせる側面があるからである」(Hoyle & Wallace, 2005: ix)。

⁹ 詳しくは、末松(2011)を参照。

¹⁰ 1994年に、総合制中等学校の多様化・専門化の一環として導入された専門中等学校制度。産業界からの10万ポンドの資金獲得を条件とし、ビジネス、スポーツやICT関係など原則1つ以上の専門を持つ必要がある。

¹¹ たとえば、改革に対して「旧来型の保守的」でも「過度の管理主義」の信奉者でもない校長の存在が明らかになっている(Moore et al., 2002b)。個人的には、社会正義や機会均等を重視するが、リーグ・テーブルの重要性をマーケティングの観点から認めるなどがその例である。

¹² これは退避主義的な卑怯な行動とは限らず、信念に基づく積極的行動としても捉えられる。

¹³ 節度あるリーダーシップとマネジメント(temperate leadership and management)が提唱され、それは緩やかな改善のための節度ある政策決定により促進・支持されるとしている。具体的には7つの特徴が挙げられる。①より少ないリーダーシップとマネジメント、②偶発的リーダーシップ・マネジメント、③専門性の促進、④創発性を組み込んでいる、⑤信頼を生みリスクを受け入れる、⑥現場主義による改善を支持する、⑦学校を1つの独自の制度と捉えている(Hoyle & Wallace, 2005: 187-188)。

【引用・参考文献】

- Beattie, N. (1990), The Wider Context: Are Curricula Manageable?, in Brighouse, T. & Moon, B. (ed.), *Managing the National Curriculum*, Longman
- Cuckle, P., Hodgson, J. and Broadhead, P. (1998), Investigating the Relationship between OFSTED Inspections and School Development Planning, *School Leadership and Management*, Vol. 18(2), pp. 271-283
- Department for Education and Employment (1998), *Teachers Meeting the Challenge of Change*. Cm 4614, DFEE
- Department of Education and Science (1989), *Planning for School Improvement*, DES
- Department for Education and Skills (2004), *National Standards for Headteachers*, DFES
- Evans, L. (1998), *Teacher Morale, Job Satisfaction and Motivation* Sage, SAGE Publications Ltd
- Evans, L., Packwood, A., Neill, S. and Campbell, R. J. (1994), *The Meaning of Infant Teachers' Work*, Routledge
- ハルピン, デーヴィット (2008) 「不確実性の時代における教師の専門職性—折衷的でプラグマティックな教師アイデンティティの出現—」(訳: 勝野正章) 久富善之編著『教師の専門性とアイデンティティ—教育改革時代の国際比較調査と国際シンポジウムから』勁草書房、249—280頁
- Galton, M. & McBeath, J. (2002), *A Life in Teaching?: The Impact of Change on Primary Teachers' Working Lives*, University of Cambridge
- Grace, G. (1995), *School Leadership: Beyond Education Management*, Routledge
- Hatcher, R. (1998), Labour, Official School Improvement and Equality, *Journal of Education Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 485-499
- Hoyle, E. & Wallace, M. (2007a), Beyond Metaphors of Management: The Case for Metaphoric Re-Description in Education, *British Journal of Educational Studies*, Vol. 55 (4), pp. 426-442
- Hoyle, E. & Wallace, M. (2007b), Educational Reform: An Ironic Perspective, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 35 (1), pp. 9-25
- Hoyle, E. & Wallace, M. (2005), *Educational Leadership: Ambiguity, Professionals & Managerialism*, SAGE Publications Ltd
- 久保木匡介(2009) 「イギリス教育水準局の学校査察と教育の専門性(1)—1990年代保守党政権期を中心に—」『長野大学紀要』第31巻第1号、45—58頁
- 久保木匡介(1998) 「イギリスにおける中央省庁の改編—エージェンシー化を中心に—」片岡寛光編『国別行政改革事情』早稲田大学出版部、85—116頁
- Moore, A., Edwards, G., Halpin, D. and George, R. (2002a), Compliance, Resistance and Pragmatism: The (Re) Construction of Schoolteacher Identities in a Period of Intensive Educational Reform, *British Journal of Educational Studies*, Vol. 28 (4), pp. 551-566
- Moore, A., George, R. and Halpin, D. (2002b), The Developing Role of the Headteacher in

-
- English Schools: Management, Leadership and Pragmatism, *Educational Management & Administration*, Vol. 30(2), pp. 175-198
- Osborn, M., McNess, E., Broadfoot, P. with Pollard, A. and Triggs, P. (2000), *What Teachers Do: Changing English Primary Schools*, Continuum International Publishing
- Pollard, A., Broadfoot, P., Croll, P., Osborn, M. and Abbott, D. (1994), *Changing English Primary Schools?: The Impact of the Education Reform Act at Key Stage One*, Continuum International Publishing
- Preedy, M. (2002), Managing the Curriculum for Student Learning, in Bush, T. & Bell, L. (ed.), *The Principles and Practice of Educational Management*, Paul Chapman Publishing, pp. 153-169
- 末松裕基(2011)「イギリス学校自律化政策の展開と課題」『上越教育大学研究紀要』第30巻、2011年、49—61頁
- 末松裕基(2006)「イギリス中等学校における教科主任の役割期待—カリキュラムマネジメントの視点から—」『日本教育経営学会紀要』第48号、68—83頁
- Thrupp, M. (2005), *School Improvement: An Unofficial Approach*, Continuum International Publishing
- Thrupp, M. & Willmott, R. (2003), *Educational Management in Managerialist Times: Beyond the Textual Apologists*, Open University Press
- Turner, C. (2005), *How to Run Your Department Successfully*, Continuum International Publishing
- Webb, R. & Vulliamy, G. (1996), *Roles and Responsibilities in the Primary School: Changing Demands, Changing Practices*, Open University Press
- Whitty, G., Power, S. and Halpin, D. (1998), *Devolution and Choice in Education: the School, the State and the Market*, Open University Press (熊田聰子訳(2000)『教育における分権と選択—学校・国家・市場』学文社)
- ウィッティ, ジェフ・ウィズビー, エマ(2008)「近年の教育改革を超えて—民主主義的な専門職性に向けて—」(訳: 松田洋介) 久富善之編著『教師の専門性とアイデンティティ—教育改革時代の国際比較調査と国際シンポジウムから』勁草書房、185—211頁
- Woods, P., Jeffrey, B., Troman, G. and Boyle, M. (1997), *Restructuring Schools, Reconstructing Teachers: Responding to Change in the Primary School*, Open University Press