

## II 特別論文

# アメリカにおける「学区を基盤にした学校改善」の考え方と実践 —学区事務局のリーダーシップに着目して—

愛知東邦大学 照屋 翔大

### 1. 課題設定

本研究の目的は、アメリカにおける「学区を基盤にした学校改善 (District-Based School Improvement)」の考え方と実践の分析を通して、そのような取り組みを可能にする学区事務局 (district office) のリーダーシップについて明らかにすることである。

2014年6月の地教行法改正に伴い、2015年4月より新たな教育委員会制度がスタートする。そのきっかけとなった中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」(2013年12月)は、現在の教育委員会制度について、責任の所在の不明確さ、審議の形骸化、危機管理能力の不足等の課題を挙げながら、地方教育行政における責任の明確化をキーワードに、現行制度の抜本の見直しを図った。これまでも地方分権改革の推進、とりわけ学校経営改革という文脈においては、学校の自主性・自律性への関心の高まりとともに教育委員会制度のあり様について肯定・否定双方の立場から論点が投げかけられてきた<sup>1</sup>。もちろん、今次の改正を特徴づけている、教育委員長の役割を兼任する「新教育長」の創設、首長が主宰する「総合教育会議」の設置についても、賛否両論、様々な評価を確認することができる<sup>2</sup>。

今次の改正は、1998年の中央教育審議会答申を基にした学校と教育委員会の関係の見直し(学校の自主性・自律性の重視)、2004年の地教行法一部改正による学校運営協議会制度の導入に次ぐ、地方教育行政をめぐるガバナンス改革として理解する必要がある。そのように把握することの重要性は、ガバナンス改革が「公教育を誰がどのように管理・支配するのかを問う」<sup>3</sup>問題であるという点、すなわち意思決定メカニズムの変動<sup>4</sup>を不可避とする点にある。すなわち、90年代後半以来の政策課題である自律的学校経営<sup>5</sup>の確立は、一見、学校内部の組織運営の見直しの問題として捉えられがちだが、現行のNPM型ガバナンス改革<sup>6</sup>の下では、都道府県ないし市町村教育委員会が実質的に意思決定機能を集権化してしまう機会を内包しているため、個別学校だけでなく、教育行政組織までも含めた問題として把握しなければならない。加えて、このようなメカニズムの変動は、これまで学校教育の供給を担ってきた教育アクターとそれ以外のアクター間だけでなく、教育アクター内での変動(集権化)も含むものであるという先行研究の指摘<sup>7</sup>を踏まえるならば、一般市民 (layman control)、教育専門家 (professional leadership) 間という教育委員会内部の権限関係だけでなく、首長の教育行政に対する関与の増大 (mayoral takeover)

という教育委員会と首長の間の意思決定をめぐる権限構造の変容も不可避である。

今次の改正をめぐっては、とりわけ一般行政からの独立、レイマンコントロールといった戦後地方教育行政の根幹をなしてきた教育委員会制度の基本原理に関わった論議、どちらかと言えば改正について否定的な受け止めを持つ論調が優勢であるように見受けられる。しかし、今述べたような地方教育行政をめぐるガバナンスの構造を踏まえるならば、そのような変容を制度的前提として受け止めた上で、教育改革や学校改善を実質的に推進していく教育長をはじめとする教育委員会事務局の専門性やリーダーシップを充実させていくために必要な要件について議論することもまた重要な課題ではないか<sup>8</sup>。学校改善に有用な「支援」とは何か、それを可能にする教育委員会の役割やリーダーシップの検証は喫緊の課題なのである<sup>9</sup>。

本研究では、以上の問題を、永岡順がアメリカにおける地方教育行政の実態から理論化した「地域学校経営」の考え方に引き付けながら検討することを試みる。永岡は、アメリカにおける学校経営が、school administration という日本における教育行政と学校経営を統合した概念<sup>10</sup>であることに着目しながら、「学校の経営管理が、いわば地域を全体として有機的に把える地域学校経営管理 (community school administration)」という実態があることを踏まえて、教委を中心とした地域の各学校（複数の学校）を経営対象単位とした経営管理の計画・展開を意味する「地域学校経営」という学校経営論を提起した<sup>11</sup>。学校と教育行政機関とを射程にした研究には、「地域学校経営論」の他にも、「学校＝行政端末組織論」、「単一学校経営論」、「学校自治論」等<sup>12</sup>があるが、「地域学校経営論」の際たる特徴は、経営主体である地方教育委員会が個別学校の経営の効果を拡充していくために、「教委と学校、学校と学校の連携と協力を実現」し、「教委と学校あるいは学校相互間のパートナーシップを増大していく」ことを重視する点にある。先に述べた現在の地方教育行政のガバナンス構造をめぐる動向を鑑みた時、永岡による次のような指摘とこのような問題意識を前提にした地域学校経営の理論や実践上の課題の解明は、益々重要な意味を持つと考える。

「本来、教育委員会はその教育的、制度的目的と精神において学校教育について言うなら、改めて指摘するまでもなく、それと不可分の関係にあり、教育経営の責任機関としての役割使命を担っている。… (中略) … ところが教育委員会の活動と機能が、総体的に形骸化したり、活力を失ったりしているところがみられ、本来の機能が必ずしも十分に果たされていない教委もある。そのような状況を脱却していくことが、いま教育委員会に求められている。そのためには教委の専門的指導性を充実することと、組織機構の改善が図られる必要がある」<sup>13</sup> (傍点は引用者)

そこで本研究は、近年のアメリカにおける地方学区を基盤にした学校改善の考え方と実践に着目しながら、「地域学校経営」実現に向けた実践的示唆、とりわけ専門的指導性の内実について明らかにする。まず、第二節では、アメリカにおける近年の教育改革の基調とそれに連動するよう

な教育アカウンタビリティ制度見直しの動向に着目し、その特徴について明らかにする。第三節では、「効果的な学区」論 (effective district research) の発展過程についてレビューし、研究上いかにして学区が学校改善の場、または主体として注目されるようになったのかを検討する。第四節では、学校改善を支援する学区のリーダーシップを明確にするために、学区を対象としたアクレディテーション基準の分析を行う。これにより、学校改善に向けて学区が果たすべき専門的指導性の内容を確認する。第五節では、以上を踏まえて、学校改善に有用な地方教育行政による支援、教育委員会事務局の役割、リーダーシップについて考察する。

## 2. アメリカ教育改革をめぐる基調の変容

### (1) 教育改革の「価値」をめぐる変化

アメリカでは1983年の『危機に立つ国家 (Nation at Risk)』の刊行以来、児童生徒の学習到達度を向上させようとする政策に一貫して取り組んでおり、これらの政策はいわば超党派的課題といってもよい。ただし、この間に採用された政策の特徴に基づいて、教育改革の「波」として区別できることは周知のとおりである<sup>14</sup>。まず、『危機に立つ国家』以降の1980年代前半を中心に展開した「第一の波」と呼ばれる教育改革は、生徒のパフォーマンス (すなわち学力) と教職の改善という目標を効率よく達成するために、州の規制を強化するというトップダウン型の特徴を持つ改革として理解されている。また「第二の波」と呼ばれる、1980年代後半の教育改革では、分権化 (decentralization) や教員の専門職化 (professionalization) がテーマとなり、それまでの州政府主導の教育改革が見直され、SBM (School-Based Management) 政策に特徴的なように、規制強化ではなくリストラクチャリングと呼ばれる学校の構造自体を改革の対象と位置づけるボトムアップ型の改革手法が採用された。つづく「第三の波」とされる教育改革は、「90年代初頭からのシステム・レベルの改革で、それまで学区中心の地方分権的だった教育行政に対し、連邦政府が州政府を通して結果責任を求める形で介入するようになった」<sup>15</sup>ことを特徴にする。州間をまたいだ (換言すれば合衆国レベルでの) 各種スタンダードの開発が進められ、そのスタンダードに準拠した評価制度の構築を推し進める動き、すなわち、アメリカの児童生徒として獲得すべき学習内容のスタンダードを設定し、そのスタンダードの到達度を基に教育責任を問うアカウンタビリティ制度の構築が目指されてきた<sup>16</sup>。

さて、これらの教育改革の性質を理解しようとするとき、これらの動向を基礎づけている「価値 (values)」に目を向けることは、非常に重要である。というのも、価値は公教育における土台 (foundation) であり、学校改革における規準 (criteria) だからである<sup>17</sup>。ただし、それらの価値として何を措定するのかについては若干論争的である。例えば、坪井 (1998) はカリフォルニア州教育局が刊行した1976年の文書を参照しつつ、①選択 (choice) ないし自由 (liberty)、②能率 (efficiency)、③公正 (equity)、④質 (quality) をアメリカの教育政策をめぐる基本的価値とし、「新たな学校・学区・州・連邦政府間関係のなかで、これらの諸価値をいかにバランス

よく総合的に追求していくか」という課題認識があることを指摘している<sup>18</sup>。また、Kowalski (2013) は、教育政策が次にあげる8つの価値の絶え間ない相互交流 (constant interplay) の成果を基盤にしてきたことを指摘している。8つの価値とは、①自由、②公正、③適切性 (adequacy)、④卓越 (excellence)、⑤能率、⑥友愛 (fraternity)、⑦経済成長 (economic development) である<sup>19</sup>。さらに、Sergiovanniら (2009) は、公正、能率、選択、卓越の価値が、アメリカの公教育をめぐるのは伝統的に常に緊張状態 (constant state of tension) におかれており、どれか一つの価値を強調することによって、他の価値が追いやられるという状況が生み出されてきたと指摘している<sup>20</sup>。しかしながら、これらの価値のいずれか一つが教育改革を推し進めることは不可能であり、学校改革の実現にむけて、「卓越もしくは公正<sup>21</sup>と、他の2つの価値を組み合わせる」ことが、「教育政策としての信頼性と強さを兼ね備えることができると考えられて」きたとしている。それを図示したのが、図1である<sup>22</sup>。

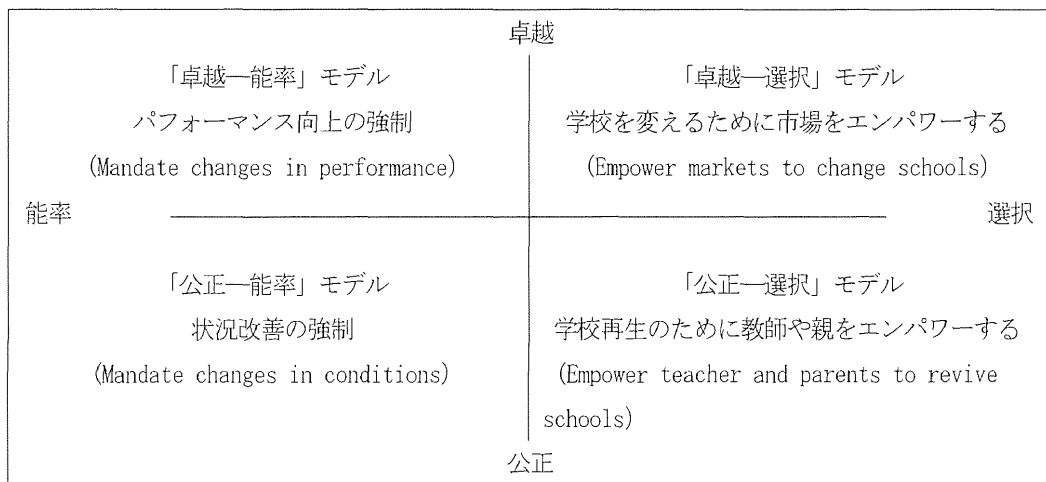


図1 教育政策をめぐる価値と組合せによる学校改革ストラテジーの違い

(出典) Sergiovanni, T. J. et. al. (2009) をもと筆者作成

図1を参照すると、価値の組み合わせによって、採択される学校改革ストラテジーの焦点も変化することが理解できよう。つまり、「卓越—選択」モデルにおいては、学校を変革するために市場モデルが採用され、「卓越—能率」モデルでは、学力パフォーマンスの向上が公的な強制力によって目指されるようになる。さらに、「公正—能率」モデルでは、教育を取り巻く状況の変革が求められ、「公正—選択」モデルでは学校をよみがえらせるために、教師や親をエンパワーする戦略が採用されるというのである。

小松 (2003) は、アメリカ公教育の歴史をこの価値という観点から整理した場合、教育政治における価値が次のように配分・決定されてきたことを明らかにしている。公正 (19世紀：コモン

スクールの普及) → 能率 (20世紀前半: 都市部の公立学校の管理運営組織における教育官僚性の構築) → 卓越 (20世紀後半: 『危機に立つ国家』の公表とその後の改革 (第1の波)) → 選択 (90年代以降: 学校選択の自由化)。その上で、「選択の価値が称揚され公教育が私的善 (private good) として見なされるようになればなるほど、その対極にある公立学校の歴史的任務としての共通善あるいは公共善 (public good) の醸成についての関心が高まってきている」と、近年の教育史研究をレビューしている<sup>23</sup>。このような指摘は、現在のアメリカにおける教育長や教育委員の多くが、「集権化と分権化の観点から、自由 (個別学校、教師、親への権限委譲) と公正 (平等な教育機会を学区全体にわたって合理的に保障する) の適当なバランスを確保しようとしている」という Kowalski による指摘とも共通する<sup>24</sup>。その点において、現在のアメリカでは「公正—選択 (もしくは自由)」モデル (図の第4象限) を基調とした教育政策が展開されていると理解できる。

## (2) 州教育アカウンタビリティ制度の見直し

このような教育政策の価値をめぐる変化は、「第三の波」において重視される教育アカウンタビリティ制度のあり方についても、その見直しを図るものになっている。

例えば、全米各州の教育長をメンバーとする州教育長協議会 (Council of Chief State School Officers: CCSSO) は、2011年6月に「次世代の州教育アカウンタビリティ制度 (Next-Generation State Accountability System、以下Nextシステムと表記)」と題する提言を行っている<sup>25</sup>。同提言は、NCLB法の規定を基盤に整備されてきた現行の教育アカウンタビリティ制度が抱える問題点として、①トップダウンで強制される、一発勝負の標準テストが評価の中心に据えられている、②学区、学校に対して挑戦的な要求を提示し、その結果に対して賞罰を与えることが連邦政府や州政府の仕事になっている、③連邦ならびに州政府が、学校や学校、教師に対して一方的にその結果責任を問う構造になっていることを指摘しながら、これらの問題点を克服するような新たな枠組みに基づいた教育アカウンタビリティ制度 (Nextシステム) が兼ね備えるべき特徴を表1のような12の観点で比較説明している<sup>26</sup>。その中でも特に着目すべき特徴として、以下の三点を確認しておきたい。

第一は、評価の意図である。現行システムでは、学校や学区を学習到達度に応じて合格/不合格の選別をすることに注力している。それに対してNextシステムは、毎年の評価結果が診断的評価と連結することにより、学校や学区の継続的なパフォーマンス向上に有意義であることを企図している。いわば、あらかじめ設定されている基準に到達したか否かという「達成 (achievement)」を評価するのではなく、どれだけ継続的にパフォーマンスを改善しつづけることができているかという「成長 (growth)」を評価するシステムへの転換である。

第二は、改善の対象となる学校・学区の捉え方である。現行システムでは、成果の上がない学校 (low performing schools) は制裁 (sanction) の対象として見なされることが指摘されてきたが<sup>27</sup>、Nextシステムは、それらの学校をむしろ積極的に支援 (support) の対象として

位置づけ、加えて「目標達成に大きな後れを取っている学校・学区から現在目標を達成している学校・学区まで、すべてのレベルで成長と達成が達成できるようなインセンティブを提供する」というように、全ての学校・学区を改善支援の対象に位置づけている。

第三に、学区の能力への着目である。現行のシステムでは、州と学校間関係が主となってしまう、学区が果たすべき役割について考慮されてこなかった。しかし、Next システムでは、学校を支援し、それらがアカウンタブルであるために、学区の能力開発の重要性を指摘している。

表1 アカウンタビリティ制度の特徴の違い

	現行の教育アカウンタビリティ制度の特徴	Next システムの特徴
1	生徒の「習熟 (proficiency)」に焦点を当てているものの、州を越えた明快さや一貫性はない。	高校卒業時点において、大学入学や就業への準備 (college and career readiness) ができているという、最低限かつ明確な目標に焦点化する。
2	全ての判断は、生徒が期待される「習熟」を満たしているかどうかと結び付けられ、改善の状況が「習熟」に向かっているのか、それともそれを上回るものであるのかが考慮されない。	大学入学や就業への準備が整うように、もしくはそれを越えるように、生徒の継続的かつ有意な成長を助長する。
3	生徒の学習到達度の測定と公表のみが強調され、その他の要素については大抵排除されてしまう。	生徒の学習到達度を最大限改善するために必要不可欠な行動や支援、介入と強固に結びつけるためには何が測定され、公表されるべきかを理解している。
4	学校や学区に対して、「合格」か「不合格」という証 (label) を与えるだけで、それが市民への公表や改善プロセスにとって意味のあるものになっていない。	年ごとの評価結果が学校や学区のパフォーマンスを後押しするのに明確かつ有意な診断的評価と連結している。
5	システムの諸要素が意図的に互いに関連図けられていない。(目標 (goal) -測定 (measures) -評価結果 (determination) -支援 (support) の関連性が見られない)	システムの諸要素が意図的に関連づけられているため、より大きな効果と資源の効率性を得ることができる。
6	「合格」「不合格」の境界 (margins) にあると判断される学校や学区にして改善を奨励する傾向がある。	目標達成に大きな後れを取っている学校・学区から現在目標を達成している学校・学区まで、すべてのレベルで成長と達成が達成できるようなインセンティブを提供する。

7	他の教育改革と断絶しているように想起されてしまう。	他の教育改革と結びついたり、双方でバランスをとる。それには現在新たに検討されている教員・管理職の評価システムや職能開発事業 (capacity-building effort) が含まれる。
8	州—学校関係を第一に重視してしまい、州の持つ能力の問題や学区が果たす方が望ましい役割については考慮されない。	学区と学校間における強固な統制の所在 (locus of control) について認識すると共に、学校を支援し、それらがアカウンタブルであるように学区内の能力を高める。
9	成果の上がっていない学校 (low performing schools) の効果的な立て直し方策 (effectively turning around) について十分に注意を払ってこなかった。	成果の上がっていない学校と学区に特別かつ有意義な焦点化を図る。
10	教授学習に関する実践や考察とアカウンタビリティ制度が繋がっていない (disjointed)。	より質の高い教授の促進と正当な教授学習実践を強化することを通して、生徒をシステムの中心に置く。
11	システムの持つ動機づけ効果を無視している。	動機づけが成功における強力な要因であること、それが強力かつ前向きな学校文化の醸成に貢献するものであると認識する。
12	私たちが現在知りえる最善の教育実践とは何かについて例示していない。	教育アカウンタビリティ制度の評価と新たなテクノロジーに基づいた継続的なイノベーションや改善を促進することで、動的な (dynamic) システムとなる。

CCSSO(2011)、12頁をもとに筆者作成

これに加えて、教育アカウンタビリティの考え方やその制度の現代的あり様について検討する上で、もう一点特筆すべき動向がある。それは、アメリカにおける伝統的な評価制度である、アクレディテーション・システム (accreditation system)<sup>28</sup>との融合・一体化である。州政府教育委員会 (Education Commission of the States: ECS) が2014年6月に発表したレポートによると、少なくとも11の州 (コロラド、ルイジアナ、カンザス、ミシシッピ、ミズーリ、ネブラスカ、ニューメキシコ、テキサス、ヴァージニア、ウェストヴァージニア、ワイオミング) において、州アカウンタビリティ制度の中に、アクレディテーションのプロセスを組み込んでいるという<sup>29</sup>。以下では、ウェストヴァージニア州を事例に、その概況を把握してみよう<sup>30</sup>。

表2は、同州における評価システムの特徴を整理したものである。同州では、2013-14年度に

「政策 2320 (Policy2320)」を採択し、NCLB 法の要請に対応する教育アカウンタビリティ制度とアメリカにおける伝統的な学校評価の取り組みであるアクレディテーションの取り組みを意識的に結びつけた制度 (align accountability and accreditation system) の導入を進めている。このシステムの特徴は、アカウンタビリティ＝学校に期待されている内容 (what' s expected of schools) を基盤にしつつ、アクレディテーション＝学校の格付け (the rating of schools) が実施され、その格付けの適切性と更なる改善に向けた支援を、年次報告書 (annual report) と4年に一度実施される周期的な訪問評価 (cyclical review) を通じて実現しようとする点にある。各学校はその結果を踏まえ、継続的に改善実践に取り組まなければならない<sup>31</sup>。

表2 ウェストヴァージニア州における学校評価システムの変遷

ステージ	特徴
第1ステージ (～1983/84年)	学校評価 (school accreditation) の実施は任意、インプット要件を重視していた時期、実施主体は北中部協会 (NCA)
第2ステージ (1984年～)	学校評価が義務化／州教育局 (Department of Education) が実施／インプット要件を重視
第3ステージ (1998年～)	学校評価は義務／OEPA が実施／主としてインプット要件を評価
第4ステージ (2007年～)	生徒の学習成果 (student outcomes) により焦点化した学校評価の実施／訪問評価は成果の上がない学校 (low performing schools) に限定
第5ステージ (2013-14年～)	評価格付け (accreditation rating) が生徒の学習到達度を基に A～F で示され、継続的な学校改善を促進するため、全ての学校を対象に訪問評価を実施する。

OEPA での収集資料をもとに筆者作成

ウェストヴァージニア州における取り組みについては、先に検討した Next システムと同様、①成果の上がない学校だけを対象にするのではなく全ての学校が訪問評価 (on-site review) をはじめとする改善施策の対象になる、②改善の継続性に注目しているといった特徴を指摘することができる。加えて、もう一点特徴的なことは、学区当局も管轄する学校の状況に応じて、評価されるという点である。教育委員会規則<sup>32</sup>によると、学区当局も管轄する各学校の格付けの程度に応じて、完全承認 (Full Approval)、一時的な承認 (Temporary Approval)、条件付き承認 (Conditional Approval)、不承認 (Nonapproval) の4段階に格付けされることになる。すなわち、学校改善に向けた学校への支援の効果が評価の対象として位置づけられている。



以上、アメリカにおける教育改革の基調と教育アカウンタビリティ制度に求められる要件の変化を検討してきた。90年代以降のスタンダードやアカウンタビリティを鍵概念として展開する「第三の波」と称される教育改革が進展する過程において、その政策基調が、個々の学校に対して児童生徒の学習到達度（パフォーマンス）向上の成果に応じて報奨と制裁を行うという「卓越一能率」モデルから、学区全体にわたる平等な教育機会の保障という「公正—選択（または自由）」モデルへと転換してきたことを確認した。これは公教育を再度、共通の利益（public good）に属するものへと位置づけ直す試みとして捉えられよう。その具体が、ウェストヴァージニア州における個別学校ないし「成果の上がらない学校」を基礎単位・対象にした学校改善ではなく、地方学区を基礎単位に全ての学校（あるいは学区全体）を対象にした学校改善に向けた教育アカウンタビリティ制度への変更を表れている。

では、学区を基礎単位とする学校改善論はいかなる特徴をもつのか。以下では、アメリカにおける「効果的な学区」論、すなわち学区を学校改善の単位と位置づけ、また学区全体の改善を実現する担い手（change agent）とした研究群の展開過程について検討する。

### 3. 「効果的な学区」論の展開過程

堀（2010a、2010b）は、アメリカにおける学区単位の学校改善について論じた研究群を「効果的な学区」論（effective district research）として位置づけ、上記のアメリカにおける改革動向の中で、その論点に変化してきたことを体系的に整理している。それによると、学校改善における地方学区の役割・機能に関する研究関心・研究知見は、表3のように変化してきたという<sup>33</sup>。

Supovitz（2006）が指摘するように、20世紀における地方学区の主たる役割は、あくまでも地方教育システムにおけるマネジャーとしての役割であった<sup>34</sup>。そのため期待される職務も、教授学習といった教育上の課題ではなく、学校の管理運営に責任を負うものであった（「効果的な学区」論の無関心期）。しかしながら、『危機に立つ国家』（1983年）を契機に、学校の教育成果へと注目が集まるにつれて、学校のみならず学区の役割にもその注目が集まることとなり、教育的課題にコミットする学区という研究関心が高まっていった（「効果的な学区」論の萌芽期）。その後、第二の波と呼ばれる改革が展開する中で学校への分権化（SBM）が進められ、また州政府による教育アカウンタビリティ制度が構築される中で、教育政策の実施過程における学区の位置づけは非常にあいまいなものとなり、学校改善のアクターから学区が排除される素地が形成されることになる（「効果的な学区」論の停滞期）。

ところが、これらの政策の展開が、政策実施過程における学区の役割を再認識させる契機となる。例えば、ある小学校長は、教職員、生徒、保護者、地域社会のすべてに関わっている現在の学校経営上の問題を解決するための「大きな見取り図（big picture）」を発見することが困難な状況にあることを明らかにしている<sup>35</sup>。また、SBMを採用しても成果を挙げることできた学校と成果が改善しない学校が存在するという現実が明らかになるにつれて、自律的学校経営（SBM）

と個々の学校が有する組織能力（organizational capacity）との関係、端的には、組織能力における学校間格差の問題に注目が集まるようになった<sup>36</sup>。つまり、SBMに代表される1980年代後半以降の学校への分権改革の展開は、学校経営の実践者に新たな職務環境、学校経営上の課題を突きつけたのだが、彼らの多くはそのような変化の中で、いかに改善に取り組むべきかを想像できていなかった<sup>37</sup>。

表3 「効果的な学区」論の展開過程とその特徴

時期	特徴
80年代前半	<p><u>学校改善に対する無関心期</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・伝統的に学区は教育行政サービスの担い手として重要な役割を果たしてきた。</li> <li>・しかしながら、学校改善との関係に焦点が置かれることは少なく、授業の改善とのつながりよりも、学校の管理運営に関する関心が研究上はほとんどである。</li> <li>・現実問題として、教育実践を支援するシステムそのものを欠いている学区が大部分。</li> </ul>
80年代半ば 80年代後半	<p><u>「効果的な学区」論の萌芽期</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「効果的な学校」研究に触発されるかたちで、学力形成に対する学区の役割に着目する研究が散見されるようになる。</li> <li>・学校は学区というより大きな組織体の一部という事実への着目。学校の特性が学区の持つ文化やエートスとは無関係でないことが明らかにされてきた。</li> <li>・校長のリーダーシップに関心を寄せていた研究者が、教育長職へと関心を寄せるようになる。</li> </ul>
80年代後半 90年代半ば	<p><u>「効果的な学区」論の停滞期</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・州への集権化と学校への分権化の同時進行という政策展開が、学区を学校改善論から排除する素地を形成した。</li> <li>・そのような改革が進められた背景には、政策担当者の中で、学区への不信があり、そのような傾向は1990年代の半ばまで続いた。</li> </ul>
90年代半ば 00年代	<p><u>「効果的な学区」論の再生期</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・州の政策関与の増大が、逆にそれらの政策を学区それぞれの文脈において解釈し施策化するという、学区の新たな役割の発見を促した。</li> <li>・スタンダードを基盤とする改革の進展によって、学区もまたアカウンタビリティの主体であることが求められるようになる。要求されているパフォーマンスが、個別の学校だけでは到底対応できない内容を含んでいたためである（人種や貧困に起因する学力格差）。</li> <li>・一方で、SBMに対しても、学校の自律性を高めれば、学校だけで改善が見込めるといった証拠を提出することができなかつたため、学区からの支援が重要であるという関心を醸成した。</li> </ul>

堀（2010a、2010b）を基に筆者作成

以上を背景にしながら、1990年代以降、州政策の解釈者、学校に対する組織開発の支援者を柱とする、新たな学区に対する役割認識が進んでいったのである<sup>38</sup>（「効果的な学区」論の再生期）。

このように役割期待が変化する中で、学区には具体的にいかなるリーダーシップが求められるようになったのか。次節では、学区を評価対象にしたアクレディテーションの取り組みを材料に、その内容について検討する。

#### 4. 学区に期待されるリーダーシップ—評価基準に着目して

本節では、アメリカにおける地域別のアクレディテーション協会<sup>39</sup>の一つである、ミドルステイツ協会初等中等コミッション（Middle State Association Commissions on Elementary and Secondary Schools: MSA-CESSE）による、学区（school system）を対象にしたアクレディテーションの評価基準を材料に、学校改善を支援する学区のリーダーシップの内容を検討する。

ミドルステイツ協会は、元来、中部大西洋岸5州（ニューヨーク、ニュージャージー、ペンシルベニア、デラウェア、メリーランド）とコロンビア特別区、プエルトリコ、ヴァージン諸島を管轄とする協会であったが、現在では国外90か国（アジア、アフリカ、ヨーロッパ、カナダ、チリ等）も含め、計3,000近くの学校、学区、教育機関を対象にアクレディテーションを実施している<sup>40</sup>。1887年に設立された当初は高等教育機関を主たる評価対象としていたが、1975年には初等教育段階にまでその対象を拡大した。現在ミドルステイツ協会には、学校段階に応じて、中等後教育機関を対象にした高等教育コミッション（The Commission on Higher Education）、ミドルスクールや中等学校、職業技術学校（vocational technical school）を対象にした中等教育コミッション（The Commission on Secondary Schools）、ミドルスクール、初等学校、就学前教育機関を対象とした初等教育コミッション（The Commission on Elementary Schools）の異なる3つの部門が設置されている。なお、学区を対象にしたアクレディテーションは、初等教育コミッション、中等教育コミッションの双方から受けることになる<sup>41</sup>。

MSA-CESSEによる学区を対象としたアクレディテーションは、2009年に基準が採択（2010年に修正）されたことからわかるように、まだ緒についたばかりの取り組みと言ってよい。そこで用いられている基準（Standards）と指標（Indicators）は、表4および表5のようである。各基準の下に設定されている指標は、基準の内容をより詳細に説明し、基準を満たす上で学区が実施した方がよい方策を示している<sup>42</sup>。アクレディットされるために、基準を満たすことは必須事項になるのだが、指標については各学校・学区の状況に応じてどの程度採用するのかについては可変的であることが認められている。

表4 MSA-CESS が設定する学区を対象にした評価基準とそのポイント

基盤の基準	基準のポイント
哲学/ミッション (Philosophy/Mission)	学区は、教育プログラムに関する一般的または特定の目的を伝えるため、教育の質に対する期待を表明するため、長期計画と同様に日々の管理運営上および教育上の意思決定の基礎を提供するために、明文化された哲学/ミッションを持っている。
ガバナンスとリーダーシップ (Governance and Leadership)	学区のリーダーたちは、教授学習に向けた生産的な環境と、ステイクホルダーとの時機を得た開かれたコミュニケーションと、日常業務および長期計画に必要なビジョンを発展させる。
成長と改善に向けた計画 (Planning for Growth and Improvement)	計画は、学区の哲学/ミッションおよび業務計画と連携し、望まれ期待されている学力パフォーマンスをうみ出すために、生徒の学習成果と学区の能力の継続的成長と改善に焦点化される。
財政 (Finances)	財政的資源には、学区の哲学/ミッションに示された教育の機会を提供するのに十分な性質がある。
施設設備 (Facilities)	学区の施設設備は、安全、清潔かつよく整備されている。物理的環境は、生徒の適切な発達や学力向上と同様に、教育プログラムやサービスの提供をサポートするものである。
学区の風土と組織 (System Climate and Organization)	学区は定期的にスタッフの業績評価を実施し、哲学/ミッションに基づいて職能開発の機会を提供する。スタッフと管理職の関係は、同僚的かつ協働的 (collegial and collaborative) である。
運営上の基準	
健康と安全 (Health and Safety)	学区、州、連邦が定める健康と安全に関する要求を守っている。それらに関する施策を明文化し、実施し、定期的に見直しを図る。
教育プログラム (Educational Program)	学区の教育プログラムは、慎重に計画されよく練られたカリキュラムからなる。それは、適切な学習スタンダード、確かな教授法、学習アセスメントの実践を含むものであるが、それらはすべて研究またはベストプラクティスに基づくものである。
学区の効果を示すエビデンス (Evidence of School System Effectiveness)	学区は、複合的で根拠がしっかりとっていて、信頼に足る評価を通じて、生徒の学習パフォーマンスに関する定量化が可能で、観測可能なエビデンスを体系的に収集し、綿密に分析する。
生徒へのサービス (Student Service)	学区は、生徒の成長段階において適切かつ生涯にわたる成功に向けた機会を最大限にするようなサービスをすべての生徒たちに提供するために、家族やコミュニティとのパートナーシップのもと明文化された政策と手続きを導入する。それは体系的かつ教育プログラムにおいてなくてはならないものである。
生徒の生活と活動 (Student Life and Student Activities)	学区は、教育活動を補うために生徒の発達に応じた差別なく、様々な活動 (学習的、社会的、課内または課外活動) アクセスできる機会を提供する。
情報資源と技術 (Information Resources and Technology)	適切な情報資源と技術へのアクセスが、全ての生徒とスタッフに提供されている。

MSA-CESS (2010)、8-45 頁をもとに筆者が作成

表5 学区のリーダーシップ (school systems leadership) の指標

- 2.12 学区教育長 (The head of the school system) はガバナンスについてアカウンタブルであり、生徒の学習到達度について期待されるレベルを達成することについて責任を負う。
- 2.13 学区事務局はすべての学区プログラムと活動が適切かつ適当に計画され、指導され、設備され、正規教員が配置されることを保証する。
- 2.14 学区事務局は教育開発に関する情報に精通している。
- 2.15 学区事務局は守秘義務に関連して適当なガイドラインを遵守している。
- 2.16 学区事務局は個別の学校に対して効果的なリーダーシップ、支援と連続性 (安定した学校のリーダーシップを確保するための後継者育成を含む) を提供している。
- 2.17 学区事務局はその活動の焦点を、各学校の管理職を選別し、評価し、支援することおよび学区全体のパフォーマンスに関する計画と評価、さらに各学校が掲げる哲学/ミッションが達成されるよう適切な資源を保証している。
- 2.18 学区教育委員会 (governance) は、学区における日々の業務に関する事務局のリーダーシップを弱体化させることを控えている。
- 2.19 学区事務局は学校管理職に対する明確に定義づけられた業績評価システムを活用している。評価は管理職の知識と参加をもって実施される。

MSA-CESS (2010)、11 頁をもとに筆者が作成

MSA-CESS が設定する基準の特徴は、学区が備えるべき働きを基盤的な側面 (Foundational) と運営上の側面 (Operational) に分けて設定され、その下位項目として多数の指標を設けている点に特徴がある<sup>43</sup>。基盤的な基準は、「生徒の学びという観点から、教育プログラム、サービス、結果の質にとって基盤的」な役割を果たしている項目を示したものであり、運営上の基準は、「生徒に教育プログラム、サービス、活動を提供する」という観点から設定された項目として説明されている<sup>44</sup>。つまり、前者は提供される教育活動やその成果を基礎づけ、方向づけ、枠づける要件であり、後者は実際に教育活動を提供するという行為における要件が示されていると理解できよう。

これらの基準および指標群が、全て具体的な行為を示す文面になっている点は重要である。それは、この基準や指標が全て、学区や学校によるベストプラクティスの成果や効果的な学区が持つ特徴といった、研究を基礎にした (research-based) 知見を反映させ、開発されたことが理由になっているのであろう<sup>45</sup>。つまり、これらの基準・指標に現在の学区に期待されるリーダーシップの内容が含まれていると考えられるのである。

## 5. 考察

以上、アメリカにおいて学区というアクターが、学校改善の過程で再び着目されることになった政策的・理論的背景と、その中で蓄積されてきた地方学区の新たな役割・リーダーシップについて検討してきた。これまでに明らかにしたことは次のようにまとめることができる。

第一は、現在アメリカでは、自由 (liberty) や公正 (equity) といった価値が教育政策において重視され、個々の学校のパフォーマンスをいかに高めるかという「個別的な利益 (private good)」ではなく、地域全体のパフォーマンスを高めようとする「共通の利益 (public good)」が重視されるようになってきている。これは、行き過ぎた市場主義への反動とも考えられる。なぜならば、ハイ・ステイクスな環境下においては、個々の学校が個別に学校改善に取り組むこと (= 結果として、生徒を競争的に奪い合う市場が形成される) が、近隣の学校の改善力を弱める可能性があることが事例研究のなかで明らかになってきたからである<sup>46</sup>。つまり、個別学校レベルで自分の学校の生徒や保護者のためだけを考えた「個別的な利益」への対応に傾注するよりも、各学校による取り組みの影響が及ぶことになる近隣の学校の全ての生徒や保護者や教員等のことを配慮した共通の利益の追求を考えるという、いわば地域的文脈を共有した複数の学校での「最適解」の追求こそが、学校個々にも利益をもたらすことが確認されているのである。そのことから、地方教育行政に求められる役割として、学校間の差異をできる限り抑え込み、学区としての統一性の高い教育実践を確約することが主張されるようになり<sup>47</sup>、「効果的な学区」という学校改善をめぐる新たな研究領域、実践ストラテジーが形成されていったと考えられる。

第二は、改善の対象を十分な成果を示すことのできない、いわゆる「成果の上がない学校 (low performing schools)」だけでなく、すべての学校を対象とする改善観が醸成されつつある。これまでアメリカにおける学校改善の力点は、生徒のテストスコアを基にして抽出された「州の水準を下回る生徒の学習を充実させる学校改善プロセスを開発」<sup>48</sup>することに置かれてきた。個別の学校改善プロセスに着目した事例研究もまた、州テストにおける下位層が属する学校・学区を対象とすることが多い (そのため、そのサクセスストーリーの構成要素を明らかにするという研究課題が設定されやすくなる)。しかしながら、学校改善は、設定された基準を充足していない学校のみが抱える課題ではない。たとえば、ウェストヴァージニア州での州内全校を対象にした訪問評価の実施、Next システムや MSA-CESS によるアクレディテーション基準の中でも、改善の「継続」(continuous) という用語が鍵的役割を發揮していることはその証左と言えるだろう。

以上の動向を整理したのが、表6である。アメリカでは school administration という概念が本来、学校経営と教育行政の両者を包摂する概念であったことを冒頭で確認した。しかし、少なくとも 80 年代以降の連邦・州の権限強化、SBM の進展の中で、それまで暗黙理に前提とされてきた地方教育行政当局—学校関係は一度“解体”され、政策実施過程において学区の存在は等閑視されることになった。その意味で近年の「効果的な学区」研究の展開は、90 年代を中心に席卷した NPM 型改革、教育政策における市場・選択原理の妥当性を再度問い直すことで、今一度両者を

統合した教育サービスの提供へとその心性が移行したものと捉えることができるのである。

当然、その場合に学区当局に求められる役割は、従前から大きく変わらざるを得ない。端的に表現するならば、school systemを管理運営する役割から、system of schoolsの改善を支援するという役割への移行である。school という単位（個別学校経営）に力点を置くことも、school systems（官僚制的に統制された行政構造、その末端としての学校）に力点を置くのでもなく、個々の学校に置ける豊かな教育活動を保障しつつ、一定の地理的範疇において緩やかなネットワーク的結合関係にある学校群、それを支える教育行政機能としての学区という存在であり役割である。

表6 学校改善パラダイムの違い

改革の担い手 (change agent)	学校	学区
学校改善の手法	school-by-school approach	System-wide/district-wide approach
改革の場・単位 (locus of change)	個別学校	学区全体
改革の力点	スタンダードの達成	継続的、持続的改善
改善の対象	成果の上がっていない学校	すべての学校
学区の位置づけ	無用	支援機構

筆者作成

さて、本研究の課題の一つは、「地域学校経営」を実現するための示唆を得ることであった。個別学校を支援するのではなく、地域全体を視野に含みこみながら支援に取り組もうとした場合、そこには何か違いはみられるのか。例えば、日本の文脈で言えば、大脇（2000）が、98年答申を背景にした学校の自主性・自律性の確立を目指す政策下において、学校と教育委員会の関係を〈自律一支援〉関係に転換するために、①学校が必要とする有用な情報（とりわけ教育課程の編成に利用できる教育情報）の積極的な提供、②予算や人事について、個々の学校の必要と発展を見定めた柔軟かつ公正な財政措置の実施、③教育委員会の組織系統から自由な地位を認められた指導主事、退職校長、大学教員からなる学校に指導・助言する専門チームの設置を提唱した。そして、それらの新しい教育委員会と学校の間を基礎づけるものは、教職員の意識改革のみならず教育行政機関の学校に対する支援やパートナーシップ体制への転換であり、そのような変容が強く求められると指摘している<sup>49</sup>。また、イギリスの例を挙げると、植田（2013）は、「学校評価結果に基づく学校への経営支援の役割が地方教育行政機関の機能として重視されている」イギリスにおいては、「学校の自律的な学校改善の能力を向上させ、学校改善を促進していくため」に、次の

ような役割が当局には求められているという。①サポートとプレッシャーのバランスを持ちアドバイスや介入を行うこと、②学校の状況把握のためのモニタリング、評価を実施し、自らの行動計画を立てること、③その計画に基づいてコンサルティング、ファシリテーションを行うこと、④リーダーシップを発揮し、関係者間のパートナーシップを構築することの4点である<sup>50</sup>。それらに対してアメリカでは、McLaughlin, M. and Talbert, J(2003)が改善に成功した学区に共通する特徴として次の5点を明らかにしている。①改革に向けたシステムアプローチの採用、②学区事務局レベルでの学習するコミュニティの形成、③教授学習についての明確な焦点化、④専門職としての学びと授業改善を支援するスタンス、⑤データに基づいた診断とアカウンタビリティである<sup>51</sup>。

以上から、地方教育行政当局が学校改善を支援する際に採用するアプローチには国を越えて多くの共通点があることを確認することができる。その中で、アメリカにのみ見られる特徴として、教師の専門職としての学び (professional learning) に着目する視点を指摘することができる。他の2国では、地方教育行政当局による個々の学校への直接的・即時的な支援施策にその焦点が置かれているのに対して、アメリカの「効果的な学区」では、専門職としての学びや学習するコミュニティの形成といった、(先の施策に対して相対的に) 間接的・長期的なアプローチが併せて採用されている。

Darling-Hammond らは、新たなアカウンタビリティのパラダイムとして、次の3点を頂点にした継続的改善が州のサポートを受けながら、各地方(学区)レベルで実施されることに期待を寄せている。三点とはすなわち、子どもたちにとって意味ある学び (Meaningful Learning)、教育者の専門的な能力 (Professional Capacity)、適切かつ適当に資源を配分するアカウンタビリティ (Resource Accountability) である<sup>52</sup>。これは、学区組織の進化過程を分析した、Supovitz (2006) の指摘とも符合している。彼は19世紀以降の学区が果たしてきた主要な役割を分析しながら、20世紀には管理運営組織 (Managerial Organization) であった学区が、21世紀を前にして教育組織 (Teaching Organization) に進化し、それが現在「教育のための学びの組織 (Learning for Teaching Organization)」へ進化してきていると指摘している<sup>53</sup>。

ここから、現在アメリカでは、教師の専門性を向上させる機会を創造する、とりわけそれを各学校ではなく、学区という広がりの中で実現する点に、地方学区のリーダーシップの発揮が求められていると考えられるのである。換言すれば、学区を基盤とする学校改善を実現するための、教委—学校、または学校間のパートナーシップは、教師らの専門職としての学びの充実を媒介して実現されるものであると言えるのではないだろうか。

## 6. 残された課題

以上、アメリカにおける学区を基盤にした学校改善の考え方と実践についての検討から、地方教育行政レベルでの教委—学校、学校間のパートナーシップ構築に向けた示唆を得た。最後に、



本研究では検討できなかった論点を示しながら、今後の課題について述べておきたい。

第一は、地方教育行政による学校支援戦略の多層性の解明である。本研究では、「成果を挙げた学区がどのような特徴を持っていたのか」については着目したが、「そのような特徴が何に起因するのか」、または「学区が採用する戦略は、対象となる学校の状況に応じていかに異なるのか」について明らかにしていない。低パフォーマンス校を対象にした「マイナスを0またはプラスに引き上げる」アプローチに留まらず、「プラス状態にある学校をさらに引き上げる」ことは、必然的に異なるアプローチを要請するものと想像される。今後は、そのような戦略の多層性について着目しながら、学区リーダーシップの内容を明らかにする必要がある。

第二は、学区を基盤にした学校改善を効果的に実現する適正規模の解明である。現在アメリカには約14,000の普通学区(Regular District)が存在するが、その数は歴史的観点からも減少傾向にある。このような動向は学区の再組織化(reorganization)として捉えられるが、その背景には小規模学区が抱える課題、つまり「地域住民が期待し、必要としている教育計画や教育の機会均等をもはや十分に提供できなくなっている」<sup>54</sup>という問題があったという。では、先に検討してきた教師らの専門的学びの機会を提供し、子どもたちの豊かな学びの基礎を構築するに適正な学区規模とはどの程度なのか。量的側面のみならず、必要なリーダーシップが発揮できる人的側面(組織体制の構築)にも注目しつつ、明らかにする必要がある。

第三は学区事務局内のリーダーシップ関係の解明である。本研究では、教育長と指導主事等の事務局スタッフをまとめて、学区事務局(district office)のリーダーシップとして検討してきたが、実際にはそれぞれ異なる役割期待、リーダーシップの発揮が期待される職務である。それぞれの役割・リーダーシップについて検討をするとともに、学校改善のプロセスにおいて、それらがどのように相互に関連し合っているのかについて明らかにする必要がある。

第四に、自律と支援をめぐるジレンマの検討である。例えば、榎(2014)は、カリフォルニア州オークランド学区での学区教育委員会による学校改善支援の事例分析を通じて、学校改善支援の対象を学区内の全学校とした場合、「教育委員会が各校に与える支援の程度と内容は、個々の学校をばらばらに対象化したままではなく、学区全体の問題や資源の有限性を考慮した上で決定される」ため、「そこには、「学校群」に配慮した上での学校の自律性支援という新たな論点」が惹起され、「ある意味では学校の自律性の後退とも捉えられる」状況があったことを指摘している<sup>55</sup>。これは、学校の自律性とそれを支援する教育委員会という関係が予定調和的なものではなく、さらに対個別学校ではなく、学区内の全学校を対象化することによって、より一層その複雑性が高まることを示唆するものである。政策的にパッケージ化された〈自律—支援〉という関係性を今一度、学校および地方教育行政の実態から捉え直し、そのようなジレンマを把握・解消するための理論構築と、実践的な方策の検討が必要である。

## 注

- 1 堀・柳林は、分権改革の展開とともに顕在化してきた、教育委員会制度の正統性と有効性を問う議論を廃止論、権限縮小論、改善論に整理している。廃止論とは首長を中心とした総合行政の一環として教育行政を実施するべきであるという立場から、合議制の意思決定機関を廃止することを主張する論である。権限縮小論とは、生涯学習部門や幼児教育部門を首長部局に移管する論である。また改善論とは、現行システムを存続させつつ、その運用や制度を改善しようとする論を意味している。(堀和郎・柳林信彦(2009)『教育委員会制度再生の条件—運用実態の実証的分析に基づいて』筑波大学出版会、1-5頁) そのほかにもこの間の教育委員会制度の在り方をめぐる論点の違いについては、伊藤が、①教育委員会活性化モデル、②地域総合行政モデル、③市場・選択モデルとして整理している。(伊藤正次(2002)「教育委員会」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想4 機構』岩波書店、48-52頁)
- 2 例えば、村上は今回の改革をめぐる評価には大きく分けて次の3点があると指摘している。第一は、教育長を教育行政の第一義的責任者とすることで、これまでより「責任の明確化」と「政治的中立性・安定性・継続性の確保」が容易となる。第二は、首長や教育長への権限集中が必要以上に進み、政治的中立性・安定性・継続性はこれまでよりも低下する。第三は、教育委員会を廃止し、首長への教育行政権限を首長に一元化できなかったために、改革自体が不十分なものとなった。(村上祐介編著(2014)『教育委員会制度改革5つのポイント—「地方教育行政法」のどこが変わったのか』学事出版、61-63頁)
- 3 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、教育開発研究所、2005年、35-50頁。
- 4 大桃敏行(2009)「学校と大学のガバナンス改革を考えるにあたって」日本教育行政学会研究推進委員会編『学校と大学のガバナンス改革』教育開発研究所、9-22頁。
- 5 水本は、自律的学校経営が分権化改革と関連づけられて議論されていることを批判し、「自律的学校経営論は必ずしも国—地方間あるいは教育委員会—学校間における権限配分に関連づけられるのではな」く、「教育という事実に依拠する学校の「独自の意思」をめぐる論理」であると指摘している。(水本徳明(2011)「行政組織と学校」石戸教嗣・今井重孝編著『システムとしての教育を探る—自己創出する人間と社会』勁草書房、143頁) この指摘を踏まえて、ここでは自律的学校経営を、現在進行中の政策課題を意味する用語として使用していることを断っておく。
- 6 ここで用いられているNPM型改革とは、参入規制の緩和による供給主体の多様化と、事後規制による質保証の手法としての評価に関する政策を指す。大桃、前掲書、12頁を参照。
- 7 大桃、前掲書、15-17頁。
- 8 この点について小松は、今回の改革が持つ意味を一定程度評価しつつ、学校制度を新たなガバナンスシステムで再生し、教育の専門職としての教職員の資質向上とチームとしての学校全体の教育力の向上を図る上での課題として、次の諸点を挙げている。指導主事の力量向上と学校管理職の自律的、専門的なリーダーシップ、新教育長の専門的リーダーシップの向上と教育委員的確な判断を支え様々な教育に関する情報の収集・整理・分析。(小松郁夫(2014)「教育委員会制度の変遷と課題」『教育と医学』第62巻12号、慶應義塾大学出版会、42-43頁)
- 9 例えば、日渡らによる研究は、現在進められている教育改革の方向性や対応すべき課題などを背景に、これらに対応し得る教育行政職幹部職員の資質能力とその育成についての議論がつかされていないと指摘している。(日渡円・藤本孝治・福島正行(2013)「社会の変化に対応する教育行政職幹部職員のリーダーシップの在り方」『日本教育経営学会紀要』第55号、47頁)ま

- た、小松は、教育長が教育政策の実施・管理過程のみならず、その形成過程においても重要な役割を果たしている日本の現状を問題意識にしながら、アメリカにおける教育職の実態について検討している。(小松茂久(2012)「アメリカ現代地方教育統治の再編と課題—教育長職の理念と実態を中心に—」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』第22号、91-105頁)
- <sup>10</sup> 永岡順(1968)「アメリカ初等学校経営の組織機能の動向」『国立教育研究所紀要』第63集、2頁。
- <sup>11</sup> 永岡順(1981)「学校の管理運営における教委と学校の組織関係」大塚学校経営研究会編『学校経営研究』第6巻、11-20頁。
- <sup>12</sup> 村田俊明(1999)「学校の主体性と地域学校経営」日本学校教育学会編『学校教育研究』第14号、183-184頁。
- <sup>13</sup> 永岡順(1992)「教育経営組織再編の課題」永岡順編著『現代教育経営学—公教育システム経営の探究』教育開発研究所、286頁。ただし、このような学校—教育委員会関係の構築に向けた課題として、①教委を主体とする経営が歴史的に学校経営概念の範疇に入れられてこなかったこと、②実際問題として教委の学校運営に関する専門的指導性が十分とは言えないこと、③多くの行政管理的対応問題の発生が、即効的解決施策の実施に教委の機能を集中させ、教委の学校に対する統制管理機関化が助長されている、の3点があることも指摘している。(永岡順(1990)「私と学校経営研究—教育行政と学校経営の間—」大塚学校経営研究会編『学校経営研究』第15巻、31頁)
- <sup>14</sup> 第一の波と第二の波の特徴については、次の文献を参照した。今村令子(1990)『永遠の「双子の目標」—多文化共生の社会と教育—』東信堂。
- <sup>15</sup> 吉良直(2009)「NCLB法の制定背景、特殊性、現状と課題」北野秋男編著『現代アメリカの教育アセスメント行政の展開』東信堂、247頁。
- <sup>16</sup> このような改革のアプローチは、「スタンダードを基盤とした(Standard-Based)教育改革」と称され、次の各要素によって構成されているという。①一連の教育内容の基準(スタンダード)を定めたもので、すべての生徒が各学年段階でマスターすべきスキルと知識を明確化することを目指す内容である。②一連のアセスメントを定めたものであり、個々の生徒が、教育の基準に合格する際に測定すべき成績の範囲を定めることを目的に作成されている。③アカウントビリティに関するシステムの問題であり、定められた教育の基準を満たすことを目的に、生徒と教師をいかに動機づけるかを定めている。④定められた教育基準を満たすために必要とされる高品質(high quality)教育を、すべての生徒に提供することを公約する。リチャード・マーネン(2001)「アメリカにおけるスタンダードを基盤とした(Standard-Based)教育改革」『日本教育経営学会紀要』第43号、200頁を参照。
- <sup>17</sup> Stout, R. T., Tallericco, M., & Scribner, J. P. (1994) Values: The “what?” of the politics of education. *Journal of Education Policy*, 9(5), pp. 5-20.
- <sup>18</sup> 坪井由実(1998)『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、318-320頁。
- <sup>19</sup> Kowalski, T. J. (2013) *The School Superintendent: Theory, Practice, and Cases*. SAGE Publication, pp. 49-50.
- <sup>20</sup> Sergiovanni, T. J. et. al. (2009) *Educational Governance and Administration 6<sup>th</sup> edition*. Pearson Education, pp. 7-16.
- <sup>21</sup> Kowalski も、90年以降の諸政策によって、卓越と公正という2つの価値をめぐる緊張関係はより高まっていると分析している。その点において、アメリカの教育政策に関わってこれらの

- 価値は基軸的意味を持っていると考えることができるだろう。(Kowalski, T. J. *op. cit.*, p. 56)
- <sup>22</sup> Stout らによると、卓越の価値は質の価値と同義のものとして整理されている。Stout, R. T., Talerico, M., & Scribner, J. P. *op. cit.*, p. 5.
- <sup>23</sup> 小松茂久 (2003) 「アメリカの教育改革と教育経営学」『日本教育経営学会紀要』第 45 号、144-149 頁。
- <sup>24</sup> Kowalski, T. J. *op. cit.*, p. 50.
- <sup>25</sup> CCSSO がこのような提言を行った動機に、時限立法である NCLB 法の改正・再認可が連邦議会において遅々として進まない状況に対してフラストレーションが広がっていたことが挙げられている。Center for American Progress and the Council of Chief State School Officers (2014) *Next-Generation Accountability Systems: An Overview of Current State Policies and Practices*. を参照。なお、本システムの詳細については、以下の文献を参照されたい。照屋翔大 (2013) 「アメリカにおける学校の質保証政策—コア・スタンダードの設定と教育アカウンタビリティ制度の見直し」平成 24~25 年度科研費補助金基盤研究(C)研究成果中間報告書『教育の質保証に関する比較研究』(研究代表者：坂野慎二) 31-42 頁。
- <sup>26</sup> CCSSO (2011) *Roadmap for Next-Generation State Accountability Systems*.
- <sup>27</sup> 全米教育統計センター (National Center for Educational Statistics) による 2011-12 年度のデータによれば、高い成果を挙げた学校 (high performing schools) または成果が改善した学校 (improving schools) に対して報奨 (rewards) を提供している州は 37 州、成果の上がっていない学校に対して制裁の措置を採用している州は 32 州ある。また、成果の上がっていない学校に対して援助している (assistance) 州も 36 州存在する。  
[http://nces.ed.gov/programs/statereform/tab1\\_3.asp](http://nces.ed.gov/programs/statereform/tab1_3.asp) (最終確認：2015 年 2 月 15 日) を参照。
- <sup>28</sup> これは、州が実施するアクレディテーション (state-administer accreditation system) を指している。アメリカの学校を対象にしたアクレディテーションには、後述するような地域別のアクレディテーション協会 (regional accreditation agencies) が実施するものも存在する。現在、州が実施するアカウンタビリティとアクレディテーションの関係も多様になっているだけでなく、州アカウンタビリティと地域協会によるアクレディテーションの関係も多様性が高まっている。詳細については別稿にて検討する予定だが、差し当たり、照屋 (2014) にてジョージア州の事例を紹介した。(照屋翔大 (2014) 「ジョージア州の事例」浜田博文編著『アメリカにおける学校認証評価の現代的課題』東信堂、125-130 頁)
- <sup>29</sup> Wixom, M. A. (2014) *State moving from accreditation to accountability.*, p. 1.  
(<http://www.ecs.org/clearinghouse/01/12/72/11272.pdf>、最終確認 2015 年 2 月 15 日)
- <sup>30</sup> 以下の記述は、2014 年 11 月 3 日~9 日の日程で実施した訪問調査での成果をもとにしている。なお、これらの資料やデータは、文部科学省委託研究「学校の第三者評価に関する国内外の最新動向と今後の課題に関する調査研究」(研究代表者：小松郁夫) による成果の一部である。
- <sup>31</sup> OEPA *Orientation Packet Policy 2320: A Process for Improving Education: Performance Based Accreditation System-For Superintendents and Principals.*, p. 26.
- <sup>32</sup> Legislative Rule Board Of Education §12-13-7.
- <sup>33</sup> 堀和郎 (2010a) 「「効果的な学区」論の展開 (その一) —学校改善論への新しい視角—」『東京医療保健大学紀要』第 6 巻第 1 号、8-17 頁、堀和郎 (2010b) 「「効果的な学区」論の展開 (その二) —学校改善論への新しい視角—」『東京医療保健大学紀要』第 6 巻第 1 号、19-33 頁。

- 34 Supovitz, J. A., (2006) *The Case for District-Based Reform: Learning, Building, and Sustaining School Improvement*, Harvard Education Press, p. 220.
- 35 Schomburg, G. (2008) The Principal as a Systems Thinker. *Principal*. 87(4) pp. 20-26.
- 36 堀・柳林、前掲書、199頁。
- 37 Thornton, B. and Perreault, G. (2008) Using Systems Thinking to Improve Twenty-First Century Schools. in Després, B. ed. *Systems Thinking in Action: A Field Guide for Effective Change Leadership in Education*. Lanham: Rowman & Littlefield Education., p. 39.
- 38 Gross, B and Goertz, M. E. (2005) *Holding High Hopes: How School Respond to State Accountability Politics*, pp. 1-16.
- 39 アメリカでは、高等教育機関入学選別のための中等教育機関の教育水準の判別を目的に、19世紀末ごろから、各地域（ニューイングランド、ミドルステイツ、北中部、南部、北西部、西部）においてアクレディテーション協会が組織化された。しかし、2006年に北中部・南部の協会が統合し、新たな組織（AdvancED）が誕生し、2012年には北西部協会も AdvancED に合流する等、これまでの地域性を重視したアクレディテーションの取り組みに変化が見られる。この間の詳細については、浜田博文編著、前掲書を参照されたい。
- 40 [http://msa-cess.org/RelId/606553/ISvars/default/Member\\_Directory.htm](http://msa-cess.org/RelId/606553/ISvars/default/Member_Directory.htm) (最終確認:2015年2月15日)。なお、ミドルステイツ協会による学校を対象にしたアクレディテーションの詳細については、以下の文献を参照されたい。しかし、本文献では、本研究が着目する地方教育行政を対象にしたアクレディテーションについての言及はない。大野裕己 (2011) 「アメリカにおける初等中等学校の認証評価 (accreditation) の事例研究—ミドルステイツ協会 (MSA) による認証評価の場合—」兵庫教育大学学校経営研究会編『現代学校経営研究』第23号、23-31頁。
- 41 MSA-CESS (2010) *Standards For Accreditation of School Systems*. p. 4.
- 42 *Ibid.*, p. 5.
- 43 筆者は以前に、MSA に先駆けて学区を対象にしたアクレディテーションを実施した AdvancED の評価基準等について分析した。(照屋翔大 (2011) 「アメリカにおける学区を単位とした認証評価 (accreditation) の研究—AdvancED の「学区認証評価」を中心に」『日本教育行政学会年報』第37号、118-134頁) その当時は、①ビジョンと目的、②ガバナンスとリーダーシップ、③教授と学習、④結果の記録と活用、⑤リソースと支援システム、⑥ステイクホルダーとのコミュニケーションと関係構築、⑦継続的改善への取り組みの7基準、各基準の下に5~13の指標が設定されていた。しかし現在までに基準が改訂され、現在は5基準 (目的と方向性、ガバナンスとリーダーシップ、授業と学びの評価、資源と支援システム、継続的改善に向けた結果の活用)、各基準の下に4~12の指標が設定されている (AdvancED (2011) *Standards for Quality School Systems*)。改訂前後の内容分析と、AdvancED と MSA-CESS の基準の比較検討は別稿の課題としたい。
- 44 MSA-CESS, *op. cit.*, p. 7.
- 45 *Ibid.*, p. 4.
- 46 Hargreaves, A. and Fink, D. (2008) The Ripple Effect, in Munro, J., *Roundtable Viewpoints: Educational Leadership, 1<sup>st</sup> ed.*, Mc-Graw-Hill, p. 267.
- 47 例えば、Supovitz, J. A. *op. cit.*, p. 1
- 48 ピターソン=大野裕己 (2014) 「アメリカにおける学校改善—変化のポートレイト—」『日本教育経営学会紀要』第56号、182頁。

- 
- 4<sup>9</sup> 大脇康弘 (2000) 「学校の自律性と教育委員会の権限・役割」日本教育経営学会編『公教育の変容と教育経営システムの再構築 (シリーズ教育の経営 1)』玉川大学出版部、187-189 頁。
- 5<sup>0</sup> 植田みどり (2013) 「イギリス地方教育行政改革の研究—学校への経営支援における地方当局の機能を中心に—」大塚学校経営研究会編『学校経営研究』第 38 巻、68 頁。
- 5<sup>1</sup> McLaughlin, M. and Talbert, J (2003) *Reforming District: How Districts Support School Reform A Research Report*, Center for the Study of Teaching and Policy, p. 10.
- 5<sup>2</sup> Darling-Hammond, L., Wilhoit, G. and Pittenger, L. (2014) *Accountability for College and Career Readiness: Developing a New Paradigm.*, *education policy analysis archives* vol. 22 no. 86, p. 5.
- 5<sup>3</sup> Supovitz, J. A. *op. cit.*, pp. 219-237.
- 5<sup>4</sup> 永岡順 (1976) 「アメリカにおける地方学区 (Local School District) の再組織の要因—アメリカ学校経営の史的展開に関する研究 (2)」『東京教育大学教育学部紀要』第 22 巻、33 頁。
- 5<sup>5</sup> 榎景子 (2014) 「米国学区教育委員会による学校改善支援の今日的特質と課題—オークランド統合学区における「学校ポートフォリオマネジメント」の導入—」関西教育行政学会編『教育行財政研究』第 41 号、1-12 頁。この中で榎は、学区教育委員会の働きを、総合調整性から全体組織性への転換として読み込んでおり、学校相互が助け合えるような関係性構築に向けて教育委員会が学区全体を組織することが学校改善支援の次なる課題になると指摘している。