

分散型リーダーシップに基づく

現代米国大都市学区教育ガバナンス改革の研究

学位論文内容の要旨

〔要旨〕

本論文の目的は、「分散型リーダーシップ」論と「教育における正統性」を分析枠組みにして、米国大都市学区における教育ガバナンス改革の現代的特質を明らかにすることである。今日の教育には、経済のグローバル化と台頭する新自由主義の影響により、刻々と変化する子どもの生活と学びの実態を受け止め、コンピテンシーなどに代表される新たな学力観やキャリア観など近年の教育学の蓄積に対応する新たな教育制度の構築が求められている。この課題に対し本論文では、ガバナンスの概念に着目する。ガバナンスとは、従来の制度論が有する「静学性および非政治性」の限界や、主体や状況を限定化させてしまう「内的指向性」の問題を克服する、機能と状態を表す制度概念である(河野勝 2002)。本論文では、制度内外の多様な主体を焦点化させるこのガバナンス概念を土台にし、米国教育政治学の知見より教育人権保障を主軸とする「教育統治過程」「教育行政・学校経営の専門技術過程」「教育実践過程」の構造として、「教育ガバナンス」を定義する。

「教育における正統性」とは、現代政治学の課題である正統性の価値や規範を問う民主主義のプロセスを前提に、「教育に関して、誰が何を目的に決定と実践を行なうかを問う意思決定と価値内容の適切化要求」(教育のアカウンタビリティ)が成されている状態を表す。この「教育における正統性」には、民主主義と教育のアカウンタビリティの調和と実質化の過程において、教育専門職(教育長など教育行政の専門職、校長など学校経営の専門職、教師など教育実践の専門職)の自律性をいかに尊重し高められるかという課題が存在する。そのため、教育ガバナンス改革の実証研究では、教育専門職の自律性とその保障の実態に迫ることが分析における課題となる。

その分析の鍵として用いるのが「分散型リーダーシップ」の理論である。第一章では本論文におけるこの理論の位置づけを論じている。この理論は、教育専門職の自律性の問題に対し、様々なタスクの遂行に向けて構成される「実践」を、状況論や分散認知の知見に基づき解明していく分析理論である(Spillane 2004, 2006)。またここでの「実践」は、各主体の相互作用による「学習(learning)」が、組織および制度の「能力(capacity)」を拡大させる論理を示す。そのためこの理論は、近年の米国教育政治学に制度規範論として援用され、例えばエルモアは、教育専門職間が相補性(reciprocity)を軸に「学習」を形成する教育制度モデルを探究している(Elmore 2004)。そのため、分散型リーダーシップの理論の有用性は、この理論が発達可能態としての人間に着目し、教育専門職の主体性を重

視することで、「教育ガバナンス」の実証研究と「教育における正統性」の検討に向けた分析方法と制度規範を理論的に示すことなのである。

これらのキーワードを定義し課題と方法を確認した後、第二章ではシカゴ学区の 88 年以降の教育ガバナンス改革の事例に着目し、保護者と教職員の協働に基づく「学校委員会 (LSC)」と、市長が教育委員会の権限を掌握し教育政策にイニシアチブを発揮する「統合統治 (integrated governance)」改革を検討している。その結果、シカゴ学区の教育ガバナンス改革は市長による単純な新自由主義教育改革だけでは説明できず、「学校委員会 (LSC)」制度を中心として、学校レベルの「教育統治過程」(「学校委員会 (LSC)」)と、「教育行政・学校経営の専門技術過程」(校長のリーダーシップ、PPLC)と、「教育実践過程」(教師チーム、授業実践など)が有機的に交わる、分散型リーダーシップの実現が追求されている。このような教育専門職への期待の裏には、子どもたちの基礎学力の向上と教育に関わる様々な不平等の解消が、学校レベルにおける民衆統制の徹底強化だけでも、そして市長のトップダウンによる学校介入だけでも、容易に実現されてこなかった現実がある。そこで現在では、本来的に授業改善と基礎学力保障に力量を発揮すべき教育専門職、特に教師の自律的なリーダーシップを、「学校委員会 (LSC)」を基盤とする学校自治の中で活性化させていく改革が進行しているのである。

第三章では、ボストン学区における 1991 年以降の教育ガバナンス改革を検討している。ボストン学区では 1991 年に市長による「統合統治」が採用されたが、市長は教育長の安定的な教育行政運営を支え、教育長は教育行政専門職と学校現場の教職員が相補的に結びつく教育行政の組織改革を行い、学校では「学校委員会 (SSC)」を基盤に教育専門職と NPO 組織の連携によるコーチングと自律的研修が活性化して、学区全体の基礎学力の向上を実現させている。ボストン学区の教育ガバナンス改革は、学校現場における授業改善と教師の職能向上によって教育専門職の自律性を高めるために、市長と教育長、教育専門職、NPO 団体などが相補的な関係を築いている。その結果、学区および学校は分散型リーダーシップの理論に基づく「学習」を形成し、自らの「能力」を向上させているのである。

さらに第四章では、学校での教育専門職の自律的な「実践」の動態を明らかにするため、シカゴ市内のレイチェル・カーソン小学校 (Rachel Carson Elementary School) におけるバイリンガル教育の充実化と学校改善計画の策定過程の事例研究を行っている。その結果、校長と教職員が、学校の「学校委員会 (LSC)」会議に参加し、保護者や住民とのコミュニケーションを通して、保護者のニーズと学校の地域特性の積極的な理解に努めていること、そして特に教師たちが学校改善計画の原案作成を通して「教育統治過程」に参画し、校内の教育専門職間との「実践」にとどまらず、保護者とも相互に作用し、新たに「学習」を積み重ねていることを明らかにしている。このように学校レベルでは、教育専門職の「実践」と「学習」を軸に学校組織の「能力」を高めることで「教育における正統性」を確保し、子どもの現状と地域特性に対応する教育を実現しているのである。

現代米国大都市学区における教育ガバナンス改革では、市長による「統合統治」が進められながら、人民主権に基づく民衆統制の機能を学区でも学校でも追求し続けている。また、学区および学校では、教育専門職が分散型リーダーシップにおける「実践」の構成主体となるように、NPO との連携も通して多様な条件整備と直接的な支援施策が進行している。「教育における正統性」は、このような改革の中で、保護者と地域住民、そして教育専門職が相補的に結びつき、都市における多様な教育資源を活用しながら、「教育統治過程」

の實質を向上させていくダイナミックな「実践」によって高められている。本論文は、このよう教育ガバナンス改革の実態と現代的特質を明らかにすることで、市長が進める「統合統治」を新自由主義教育改革と断じる先行研究の限界を描き出している。現代の米国大都市学区の教育ガバナンス改革では、「教育における正統性」がより確保されるため、市長による「統合統治」も活用しながら、教育専門職を中心に学区における多様な主体の相補的な「実践」を構成して、組織的な「学習」を通し、学区および学校の「能力」向上が目指されているのである。

学位論文審査の要旨

主査 教授 坪井由実
副査 教授 宮崎隆志
副査 准教授 横井敏郎
副査 教授 小松茂久 (神戸学院大学人文学部)
副査 准教授 勝野正章 (東京大学大学院教育学
研究科)

学位論文題名

分散型リーダーシップに基づく

現代米国大都市学区教育ガバナンス改革の研究

本論文は、米国大都市学区における子どもたちの「学力」保障と教育における不平等の改善をめざした教育ガバナンス改革の動態を、J・スピラーン（ノースウェスタン大学）の分散型リーダーシップ論（Distributed Leadership）や、R・エルモア（ハーバード大学）の相補的アカウンタビリティ論（Reciprocal Accountability）を分析視角として、学校および学区教育政策の観察・ヒアリング調査を行うなかで明らかにしている。全体は6章からなり、解明された教育行政学並びに学校経営学上の成果は、大略以下の通りである。

(1) 本論文は、日米における教育政治学的先行研究を整理するなかで、「教育ガバナンス」を、市民の代表機関である教育委員会などにより教育行政・政策を決定、評価する「教育統治過程」、これを実施していく教育長及び校長等による「教育行政・学校経営の専門技術過程」、そして子どもの教育に直接責任を負う教職員による「教育実践過程」という3つのプロセスに構造化し、現代教育ガバナンス改革の歴史的特質を論じている。そして、この3つの過程を分散型リーダーシップ論の視角から、各主体は相補的であり、相互作用や協働による「学習 (Learning)」によって、教室、学校、学区レベルのそれぞれにおいて学校改善「能力 (Capacity)」の向上がめざされており、ここに現代教育ガバナンス改革の意義とその正統性があるとする。このように現代公教育におけるガバナンスの構造を、認知心理学系のリーダーシップ論によってとらえ直すという斬新な試みは、教育行政学界への学術的貢献として高く評価できる。

(2) また本論文は、分散型リーダーシップ論と相補的アカウンタビリティ論という二つの理論的分析視角を用いることで、1980年代から現在に至る約20年間における、シカゴ学区とボストン学区の教育ガバナンス改革の歴史的変化を説明することに成功している。市長による教育支配 (Integrated Governance) をもって新自由主義教育改革と評する先行研究の傾向に対して、本論文は、今次の教育ガバナンス改革における深部の変化を、保護者や教職員など人間主体の発達論的、能動的実践の可能性に依拠して論じている。とりわけ教育実践過程を担う教職員にスポットをあて、シカゴ学区では学校委員会 (Local School Council) や教職員諮問委員会 (Professional Personnel Leadership Committee)、ボストン学区では学校委員会 (School Site Council) や教育課程リーダーシップチーム (Instructional Leadership Team) を通して、教育統治過程 (例えば校長選考) や教育行政・学校経営の専門技術過程 (学校改善計画の策定) にも参加し「学習」するなかで、学力保障と不平等の改善に向けた質の高い教育実践を創造していることを明らかにしている。これまで、日本教育行政学会では教育実践と行政との相補性を論じる視点が弱く、日本教育経営学会では教育制度の枠組みを軽視する傾向にあったように思われる。こうしたなかであって、本研究は、教育統治過程における民主主義の問題とともに、学校経営の専門技術過程と教育実践過程を架橋しようとする意欲的な学際研究といえよう。

(3) 学区レベルの学力向上政策のみならず、シカゴ学区においては、観察・面接調査をもとに、カーソン小学校を事例として学校レベルの実践についても、二つの理論的視角から分析検討していることは貴重であり、学校経営学界における先駆的な学間的貢献である。カーソン小学校におけるバイリンガル教育や学校改善計画策定の実践において、校長、教職員と様々な「状況」の相互依存的関係性を析出し、これらを組織化するなかで、当初は校長がリーダーで教師たちはフォロアーでしかなかった関係から、次第に教職員のリーダーシップが発揮されていく過程を描いている。もっとも、「状況」分析にはさらに改善が必要であろう。カーソン小学校の調査・分析についていえば、例えば教職員に突きつけられている「標準学力テストの成績向上」という目標・成果管理型のアカウンタビリティ要求やそのプレッシャーもまた「状況」に加えられるべきではなかったか。そして、カーソン小学校では、それが教職員や保護者のどのような「学習」過程のなかで克服され、「ワールド・ランゲージ」など、より高い質のシティズンシップ教育への展開が可能となったか、さらに分析を深めてほしいところである。

もとより、分散型リーダーシップそれ自体は、価値的に多様な教育実践・政策を生み出しうる。その内容は、ほとんど教育長や校長強権のいわゆるCEO型 (Chief Executive Officer、最高経営責任者) のリーダーシップと変わらない場合も少なくない。とすると、やはり教育行政や学校経営の専門技術的過程に潜む権力性の分析や、その民主的規制の課題は残されているように思われる。この点では、分散型リーダーシップ論や相補的アカウンタビリティ論が、日本の教育ガバナンス研究においても適合的で有効たりうるのかどうかという

問題とも関連している。今後は、本格的な実証研究を、米国のみならず日本の学校改善の実践や、自治体の教育政策についても行っていくことを期待したい。

以上、審査委員会は、本論文が北海道大学博士（教育学）の学位の授与にふさわしい水準にあると全員一致して判断した。