

公教育における「共同統治 (shared governance)」

概念の検討

－1人ひとりの自律と自己統治から出発する教育行政学－

坪井由実*

はじめに

筆者は、2016年3月末をもって愛知県立大学を定年退職の予定である。教育福祉学部のご厚意で、最終講義を2016年2月6日(土)に行うことになっている。本稿は、最終講義の準備作業として、40年余りの研究を振り返って、共同統治論に焦点をあてメモ風に綴ったものである。

振り返ってみると、大学紛争真っ只中の1969年に愛知県立大学外国語学部英米学科に入学し、卒業論文でアメリカ国防教育法をテーマに英語で執筆したのが米国教育行政(学)との最初の出会いであった。その後名古屋大学大学院に進学し、修士論文でニューヨーク市教育分権化政策を分析しまとめたのは1975年の春であった。それから数えて41年になる。米国教育委員会制度研究をライフワークにしてきたようにみえるが、それは用意周到に40年間を計画的に過ごしてきたというより、この間、2度、米国に渡り大都市を中心に教育委員会を観察調査する機会を得る中で、そこで出会いインタビューに応じてくれた200名以上の教育委員や教育委員会職員、保護者さらには生徒たちから得た膨大な質的データをもとに、なんとか米国教育行政の「生きた現実」を記したい、記さねばならないという気持ちでコツコツまとめ発表を重ねるうちに40余年も過ぎてしまったというのが偽らざる実感である。

1回目の観察調査は、1983年7月から1984年6月まで、フルブライト研究員として、コロンビア大学のD・マン教授のもとで学んだ。ニューヨーク市学区を中心に、分権化政策をすすめているロサンゼルス、デトロイト、ボストン、アトランタ、デンバーの6都市教育委員会を観察調査した。保護者・住民が教師と協働

し、200時間以上をかけて校長や教育長を選んでいく過程や、高校生が教育委員として堂々とカリキュラム改善を要求する様をみるにつけ、驚嘆することばかりであった。

それから13年後、1997年3月から1998年1月まで、2回目の観察調査の機会を文部省在外研究員として得た。シカゴ大学のK・ウォン教授のもとで、全米第3位の大都市学区シカゴの学校委員会制度について4つの初等中等学校を選んで観察した。学校ごとに統治機関として委員会を設けるというラディカルな改革は究極の教育自治システムと仮説をたて観察に臨んだが、「この改革はシカゴの財界主導である」というD・シップス教授の主張に衝撃を受けながらも、4校の学校委員たち約50名と親しく過ごすなかで、“We govern our school”(私たちが学校を統治している)と日常会話で耳にするたびに、「統治する(ガバする)」とはどういうことなのか、つぶさに観察することができた。

これら2回の観察調査と60年代から90年代の米国教育委員会制度の調査研究書に学ぶなかで、また2人の指導教授のアドバイスをうけるなかで、わたしの研究における中心概念と実践は「共同統治 (shared governance)」に絞られてきたように思う。また、米国の熱心な教育委員や学校委員にそなわったこの統治能力はいったいどのように育まれてきたのだろうか。経済的には決して裕福とはいえないなかで、学校委員会に集う保護者たちの参加エネルギーはどこから湧いてくるのか少しずつ分かってきた。

200年ほどにわたる米国教育委員会制度の歴史的変遷にも強い関心を抱くようになった。幸い第一級の資

料を数多く入手することができ必死にノートをとった。ただ、博士論文を提出した1996年の時点では、題目に「教育統治」を盛り込む勇気はなかった。その結果、「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」とすることにした。今日でこそ、「ガバナンス」研究は溢れているが、20年前は教育行政学研究ではほとんど触れられることがなかった。他方で、名古屋大学の教育行政研究室では、わが国の教育行政のあり方を共同研究するなかで、「教育自治」概念を教育と教育行政を統一した概念として探究し、いくつかの教育行政学関係教科書編成においても使うようになっていた。

この20年間、わが国でも教育行政学を含めてガバナンス研究が活発である。しかし、もっぱら新自由主義イデオロギーの時代潮流のなかで語られるガバナンス論は、“We govern”と日常的に語っている米国の市民に接してきた筆者からすると、違和感をぬぐえなかった。一体それは何だろう、と考えるみると、少なくとも、米国の公教育事業におけるガバナンス論は、歴史的にも実態的にも、自律した一人ひとりが学校と向き合って語られているのである。つまり、一人ひとりの自律と自己統治から出発し、わが子が質の高い充実した学校生活を送ることができるように学校をガバンスし、さらには市町村（米国の場合は「学区」）教育委員会がガバンスする。これらを土台にして、都道府県、国のガバメント（政府）の役割はわが子の教育と学習の権利保障のためにどうあるべきかと考えているのである。

このように、公教育事業における共同統治論は、身近な地域の学校の管理運営の在り方から出発するけれども、教育人権保障における教育委員会制度や国家の責任の在り様 (shared responsibility) をも鋭く問うているのである。

以下では、この共同統治概念を検討するなかで、教育委員会制度の可能性と課題を考えてみたい。

I. 米国教育委員会制度の生成過程にみる強烈な「自律と自己統治」の主張

(1) 私塾とニューヨーク州1795年法

ニューヨーク市では、1780～90年代、市民は、子どもたちを独立の有償学校（私塾）へ通わせていた。これらの学校は、14歳からの徒弟制度と調和が保たれ、市民社会のシステムとして機能していた。また、教会によって設置された慈善学校もあった。1796年段階で、

このような私塾（約90校）や慈善学校（6校）に就学していた子どもは、約5,250人と推定され、ニューヨーク市の5～15歳人口の約52%に達していた。教育史家C・ケースルは、こうした都市の私塾をコモン・ペイ・スクール・システム（公共有償学校制度）と規定し、その公共性や共同性を強調している。¹⁾

私塾という選択自由な学校形態は、当時の職人を中心とした市民社会の共和主義思想に相応していた。S・ウィレンツは、職人たちが自立、徳、平等思想をわがものとしながら働き生活していた姿を、生きいきと描いている。²⁾ すべての職人が自己統治し、最後には自立した有能な親方になっていくという秩序のもとで、市民は、個人的野心や利益のためだけでなく、地域的小共和国の維持発展に貢献していた。

一方、ニューヨーク州政府は、1795年および1812年の補助金立法により、学区立学校の設置を奨励し、各学校区（学区）レベルの最高決定機関は学区総会 (school district meeting) とした。総会では、学校用地、建築、教師の採用、教育税などについて決定するとともに、3人の学校委員、1人の学区書記、1人の徴税人を選出する。学校委員は学区総会の決定に基づき、学校を建て、教師を採用するなどの公務を処理することとした。

(2) ニューヨーク市教育委員会の誕生（1842年）

しかし、ニューヨーク市では事情を異にしていた。同市議会は、1795年法による州補助金を、私塾教師たちの請願にもかかわらず、11の慈善学校に対してのみ配分した。

その後1805年4月、慈善学校の恩恵に浴していない子どもたちの無知と不徳を憂え、ニューヨーク市無償学校協会 (FSS) が州政府認可の法人として設立された。1820～50年代になると、ニューヨーク市は、カトリックの貧しいアイルランド系移民の大量流入によって人口は4倍増の52万人に膨れ上がり、子どもは私塾や慈善学校からあふれていた。市内のカトリック系市民は、1,300人（1800年）から1850年には10万人に激増し、市人口に占める外国生まれの比率も11%（1825年）から55%（1855年）となり、その半数はアイルランド系移民であった。彼らは子どもを私塾に行かせる経済的余裕はないし、プロテスタント系の協会立学校を敬遠した。移民の不徳と犯罪が都市社会の深刻な問題となり、彼らへの道徳教育の必要が強調されるようになった。一方、産業革

命の進展は都市の共同体的職人の世界を変え、工場制が発達するなかで徒弟制度はすたれていった。こうした都市社会の階層分化のなかで、私塾を中心にした教育自治システムは揺らぎ、公教育の統治形態と内容の抜本的転換が迫られた。

1842年、ニューヨーク市にも教育委員会制度が設けられた。1842年法による教育管理体制は以下の通りである。各区（都市内行政区、ウォード）で2人の市教育委員（commissioner）、5人の区学校委員および2人の視学を毎年公選する。市教育委員は市教育委員会（34人＝2人×17区）を構成する。市教育委員の職務権限はタウン教育委員に準じ、それぞれ所属区のエデュケーション財務を担当し、2人以上で学校訪問委員会を編成し、学校を視察する。各区2人の市教育委員と区学校委員5人で区学校委員会（ward school board）を構成し、ウォード学校（コモンズクール）を管理する。協会理事会が管理する学校は、各学校の位置する区選出の市教育委員による監督を受ける。

以上のような1842年法の第一の特徴は、市民と教育政府との関係構造にある。公共有償学校（私塾）の伝統のなかで育まれた、自律と自己統治を尊重する都市人民を、公権力＝教育政府＝教育委員会のもとに組織するために、人民主権に基づく民主主義的統治形態を採用し、すべての教育政府役職を毎年直接選挙で選ぶこととしている。

第二の特徴は、教育委員会制度における区（ウォード）と市の関係、すなわち区学校委員会を基本にして、これを市教育委員会が補い調整する教育自治の連立構造にある。これは、市教育委員会の権限を分権化したのではなく、そもそも学校を管理するのは基本的に地域（区）にあることを承認したシステムである。教育の自由と親権思想を反映した私塾形態から、無理なく教育の共同管理体制に移行するためには、どうしても区学校委員会に実質的な管理運営権を保障しなければならなかったのである。

第三に、すべての教育行政役職者が、区および市レベルの教育行政事務を自分たちで共同処理する体制がとられている。つまり、区学校委員会も市教育委員会も決定機関であると同時に事務執行機関であり、専任の教育行政職員は当初皆無であった。このため市教育委員会では、教育財務委員会、学校建設委員会、教科書審査委員会など、12の常任委員会を各々3人で編成し処理にあっていた。

II. 米国における現代教育委員会制度改革における共同統治システムの形成

(1) 1960・70年代の地域代表制教育委員会制度への再編

①改革課題：官僚的教育行政の肥大化

20世紀半ばまで、教育長中心の官僚的教育行政が進むなかで、教育官僚制は肥大化していった。1960年代になると、大都市人口の多数派を形成しつつあった黒人など非白人市民による平等と公正を求める公民権運動は、黒人解放運動の巨大なうねりとなって新たな教育改革勢力を形成していった。都市勤労市民の貧困化は、非白人住民をますますゲットーに追い込み、人種的棲み分けが進行した。1954年のブラウン事件判決にもかかわらず、学校は依然として人種差別的に編成され、人種分離学校は増加する傾向にあった。こうした都市学校教育の危機のなかから、1960年代後半、非白人の父母住民を中心に、教育の人民統制を前面に掲げた運動が起こってきた。19世紀半ばまで、都市（白人）市民によって追求されてきた教育の地域統制要求（コミュニティ・コントロール）が、一世紀を経て新しい都市市民のマジョリティである非白人を中心とした父母住民の平等と幸福を求める生活の深部からわき起こってきた。これに対し連邦政府は、貧困との闘いの「武器」として教育を位置づけ、1965年には「初等中等教育法（ESEA）」を制定し、連邦教育補助金政策は新たな段階を迎えた。

②ニューヨーク市学区教育分権法（1969年）

1963年夏、全国黒人地位向上協会（NAACP）、人種平等会議（CORE）、全国都市同盟（NUL）などの公民権運動団体のニューヨーク市組織は連合して、「人種統合学校を要求する全市委員会（議長M・ギャラミソン）」を結成した。1964年2月3日、「非能率と劣悪さと学力低下」に抗議し、学校における人種統合、教育の機会均等、そして質の高い教育を要求して、全市的學校ボイコットが断行された。リベラルな白人住民の支持もえて、市内公立学校生徒の44.8%にあたる464,000人が登校を拒否した。

1966年の調査によれば、ニューヨーク市内の生徒の3分の1は読み方、計算能力において全米平均を1年以上も遅れており、年々その格差は拡大する傾向にあった。また、1963年秋に入学した高校生64,117人のうち、4年間で卒業できたのは43,864人しかなく、1966年度だけでも中退生徒数は12,000人に達していた。これら

の厳しい現実のなかで、ギャラミソン牧師らの急進派は「真の統合はコミュニティ・コントロールから」と、自分たち自身による学校管理を要求するにいたった。1966年11月、オーシャンヒル・ブラウンズビル地域の父母と教師は、教育の荒廃を共同で訴え、父母教師協議会を組織した。³⁾ 協議会は、第17地区教育委員会から「独立」することを決議し、教師と父母からなる学校管理委員会 (Governing School Board) を創設し、定期的に教育問題を話し合うパブリック・ミーティングを開くとの方針を打ち出した。この教育統治形態は、19世紀半ばのウォード学校委員会やスクール・ディストリクト・ミーティングを彷彿とさせる、直接参加民主主義的コミュニティ・コントロールであった。

しかし、管理委員会は、急進的黒人解放運動が広がるなかで、市教育委員会のみならずニューヨーク市教員組合 (UFT) との対立も深めていった。遂にUFTはコミュニティ・コントロール反対を掲げ、1968年9月の新学期早々、前代未聞の3ヵ月に及ぶストライキを打つに至った。一見人種的対立にみえるこのストライキ闘争の局面は、父母住民のコミュニティ・コントロール要求と、教師の専門職の自律を求める要求との深刻な対立を反映していた。

こうしたなかで、1969年4月、ニューヨーク市教育分権法 (Article 52-A New York City Community School District System, New York State Education Law Section 2590) は成立し、予算編成権、カリキュラム編成権、人事権などの権限をもった32の地域教育委員会 (各々9人の公選教育委員で構成) が発足した。同様に、デトロイト学区では8つの地域教育委員会に分権化された。1960年代に至る新しい都市化のなかで、最も虐げられた非白人の深部からの運動によって、教育の人民統制にいう「人民」の内実は押し広められた。そして、彼ら非白人都市勤労市民が教育統治に参加し得る制度改革を成し遂げたのである。しかし、1960~70年代は、ストライキ戦術を使った教員組合による教育委員会との労働協約の締結運動などもあり、父母住民と教職員との関係はしばしば対立していた。こうしたなかで、草の根からわきおこってきた教育ガバナンス改革がシカゴ学区などの学校委員会制度である。

(2) シカゴ学区における学校委員会の設置目的としくみ

1988年の「シカゴ学校改革法」(イリノイ州法

Illinois State Public Act 85-1418) は、本法制定の第一の目的として、シカゴの児童生徒の基礎学力を今後5年間で全米平均以上に引き上げること、第二に児童生徒の日平均出席率や高校修了率も全米平均を上回ることなど10項目を掲げている。学力の低下は、1987年秋に当地を訪問したW・ベネット連邦教育長官が全米最悪の都市と評したほど深刻であった。シカゴの小学生のうち基礎学力テストで全米標準をクリアしている比率は20%に満たない。高校修了率も全米では80%を超えているが、シカゴでは50%そこそこで、しかも修了者の20%程度しか全米標準の学力がない。高校生の大学進学適性試験の学校別平均は、全米の下位5%に集中しているといった有り様である。シカゴの公立学校制度は子どもたちに基礎学力を保障することに失敗し、機能不全に陥っているというのが、改革を求める人びとの一致した見方であった。貧困問題、家庭崩壊、ギャングの横行など都市問題の深刻さを差し引いても実態はあまりにひどく、その主要な原因は、4千人以上の教育行政職員を擁する学区教育委員会の巨大官僚制にあるとされたのである。改革のスローガンは「子どものことを第一に (Children First!)」であり、地域のニーズに応えた学校経営をすすめていく人間的な適正規模は、一つひとつの学校地域にあるとされた。

こうしてシカゴでは、1989年にすべての小学校 (8年制) と高校 (4年制) の約560校に学校委員会 (Local School Council) を設置した。親代表が6人、地域住民代表が2人、教師代表が2人、それに校長の11人で組織され、高校ではこれに生徒代表1人が加わり、校長を除いてすべて公選である。親代表が多数を占めている点でも、委員長は親代表から選出することになっている点でも親参加が徹底している。学区教育委員会から分権化された学校委員会の主な職務権限は3つある。第一に、校長を公募制で選考し、4年間の雇用契約を締結し、毎年職務評定を実施する。第二に、学校改善計画 (原案校長作成) の承認権、第三に学校予算案 (原案校長作成) の承認権を持っている。

こうした教育統治機構改革はいかにもアメリカ的である。教育委員会という学区教育政府は、子どもと親の教育の自由を護り、すべての子どもに基礎学力を保障し、民主社会の持続的発展のために組織されている、と納税市民は考えている。したがって、ひとたび、子どもや親の教育の自由や幸福の追求が侵害されたりその虞があるときは、いつでもこの教育政府や学校を廃し、新しい教育委員や校長を選任したり、新し

い教育政府や学校を創ることは人民の権利であるというのが、アメリカ教育統治・自治論の核心である。子どもと学校をめぐる問題を直視し、人民はいかに教育を統治、すなわち支配するかが問題にされているのである。

したがって、一つひとつの学校に学校委員会を設けることは、突飛なことというより、アメリカの教育統治論ないし教育自治論からすれば文字どおりラディカルで原則的な改革ということになる。歴史的にみても、19世紀半ばまで、都市の教育委員会はわずかの中等教育機関を管理するのみで、初等学校については調整役で、各学校には、農村学区と同様に学務委員会が置かれていた。今日でも、シカゴに隣接した郊外には、たった一つの小学校やひとつの高校だけを管理している教育委員会がいくつもある。

また、教職員代表が2人とは少ないと思われるかもしれない。その理由は、学校委員会は教育統治機関であり、学校内部の運営組織ではないからである。学校委員会は、教育委員会と同様に合議制の行政委員会である。教育委員会は、すべて住民（納税者）代表で構成された素人による教育統治機関であり、これを補うために教育行政専門職である教育長を配し、科学的にして民主的な教育経営をめざしている。これに対し、学校委員会は、学校地域社会の全構成員による共同統治のシステムである。教育委員会の場合は、教育委員会による素人統制と教育行政専門職＝教育長のリーダーシップとの協働関係が重視される。これに対し、学校委員会の場合は、素人＝父母住民と教育（行政）専門職者＝校長・教職員それに学習主体である生徒の代表が合議によって学校の基本政策を確立し、管理運営に直接参加していくという、教育統治の新しい民主主義スタイルが模索されている。

それぞれの学校委員会にはいくつかの小委員会も設置されている。例えば、ケンウッド高校の学校委員会には、財政、人事、安全規律、学校改善計画、地域関係、施設整備など10の小委員会があり、それぞれ学校委員が若干名と一般の父母住民や教職員それに生徒の有志も参加して運営されている。父母代表の学校委員だけでもシカゴ学区全体で3千人を超え、ボランティアの小委員会委員を合わせると1万人以上の学校地域構成員の参加で学校が管理運営されており、教育委員会に比べ、学校委員会ははるかに直接参加民主主義的なくみといえる。

(3) 米国教育委員会制度の基本理念と日本への示唆

①教育統治論と直接参加民主主義

米国における人民主権の教育統治論は、子どもの学習権保障や親の教育の自由を損なうような（学区）教育政府はいつでも廃し、新しい教育政府ないしは教育統治形態を選び創ることは人民の権利であるとする。教育委員会制度は、教育人権保障のための教育政府として生成発展してきたのである。教育統治論は、市民一人ひとりの自律と自己統治から組み立てられており、教育統治主体である保護者と学校とのダイレクトな関係が最も重視されており、直接参加民主主義が大原則になっている。初期の学校委員会やワード委員会、1970～80年代の地域教育委員会そして今日の学校委員会やリーダーシップ・チームなど、常に学校地域における教育自治が基本にすえられている。このような教育委員会制度の歴史を踏まえるならば、今日の教育委員会＝学校委員会（リーダーシップ・チーム）制度は、教育統治システムを一人ひとりの自己統治から組み立て直し、人民から遊離し肥大化した学区教育委員会の権限を校区に取り戻すことによって、校区レベルに新たな教育自治コミュニティ（政府）を創出する試みといえよう。教育統治の基礎単位をあらためて学校地域に据えた今日の教育委員会制度は、米国における教育統治の伝統的価値である直接参加民主主義を引き継ぎつつ、子どもの教育人権保障をめざした学区全体の課題と目標にそって、教育政策を推し進めていくことが期待されている。わが国においても、直接参加民主主義を学校地域レベルでどう整備していくのか。統治主体としての保護者住民の参加と教育公論の場の形成が、教育委員会制度の土台づくりとして重要だろう。

②共同統治と校長・教職員のリーダーシップ

第二に、米国教育委員会制度は、素人による学校統制の原則から共同統治 (shared governance) に発展してきている点にも歴史的特質がある。⁴⁾ 初期の教育委員会には、教育行政専門職など皆無であって、すべての教育事務を住民が分担していた。そこから教育長や校長職が教育行政専門職として発展し、19世紀末から20世紀にかけて教育行政専門職中心の教育統治が、能率に最高の価値を見出し推し進められた。その後、1960年代の非白人住民と学校との激しい対立を経て、教育統治主体である父母住民と、学校経営専門職である校長、教授学習活動に責任を負う教職員が、学校委

員会やリーダーシップ・チームを組織し、共同して学校を運営するようになってきている。これが共同統治である。

父母住民は教育共同体への持続的参加を通して、教育統治・自治能力を高めていく。そして、校長や教職員は、学習主体である子どもの発達要求に応えるのみならず、父母住民の疑問や要求にも丁寧に応え、応答的な関係性を築いていく専門的力とリーダーシップが期待されている。

Ⅲ. シカゴ学区における共同統治の実践

(1) 校長の年次職務評定

学校委員会の主な自己評価活動のなかから、まず毎年行っている校長に対する職務評定についてみていきたい。

学校委員会は、毎年5月15日までに校長の職務評定を行い教育長に提出することになっている。各学校委員会は、学区教育委員会の作成した統一の校長評価票⁵⁾にそって、校長を囲んで非公開の評価会議を行い、校長の署名も得て評価票を完成させる。

この校長評価票は以下の5つの大項目からなっている。①質の高い教授プログラムの確立と実践 (15項目60点)。②子どもを真ん中においた学習環境の整備 (16項目32点)。③学校づくりのリーダーシップ (16項目32点) ④教師・父母住民の参加 (5項目10点)。⑤教職員の研修と協力共同 (6項目12点)。得点は0、1、2の3段階で、第一の項目群は特に重視され、得点は2倍に換算される。そして、146点から115点が優、114点から54点が良、53点以下は不良と評定される。不良はもちろんのこと高得点を得られない校長は、4年間の契約期限終了時に、契約の更新を期待できない。シカゴでは、1988年以降、校長のテニユア (終身在職権) はなくなり、この点は教育長職と同じ扱いである。なお、アメリカの場合、校長は教育行政専門職であり、校長免許は教育長と同じ州教育行政職免許 (イリノイ州では「タイプ75」と呼ばれている) を必要としている。

(2) 校長選考

次に、評定結果が芳しくない場合、学校委員会は現校長との契約を更新せず、新しい校長を迎える準備にとりかかる。ここでは、ケンウッド高校の事例をみてみよう。同高校では、校長が教育委員会に転出することとなり、1996年7月、学校委員会のもとに校長選考委員会 (13人) が組織された。メンバーは学校委員5

人 (委員長および各階層より1人) を含め、父母5人、地域住民3人、教師3人、生徒2人であった。委員は応募者の中から学校委員会が選考し委嘱した。早速「シカゴ・トリビューン」紙に公募広告を出すなどした結果、8月末日の締切までに州校長免許を所持する52人の応募があった。まず、書類選考で「すべての子どもが学びうるとする子ども観にたっているか」など8つの審査項目により候補者を半分に、さらに同様の手続きで13人に絞った。この13人の候補者には、1人1時間ずつ面接を実施した。面接は、応募の動機、カリキュラム開発・教職員の職能開発、学校管理の構想、生徒参加、地域住民の協力を得る方策の5項目について行われ、結局4人に絞られた。

9月下旬、選考委員会はチームを組んで4人の候補者の現任校に赴き、教職員、生徒、父母に聞き取り調査を実施し、学力向上政策など13項目の指標で各候補者を評価し報告書を作成した。また10月11日、この4人の候補を迎え公開討論会を開き、父母住民、教職員、生徒など200人以上の参加があった。10月17日、これらの資料をもとに選考委員会は4人に順位をつけ学校委員会に報告した。これをうけ翌18日、学校委員会は公式、非公式のねばり強い議論を経て全員一致にこぎつけ、C・テイラーを選出した。シカゴ郊外の公立高校の社会科主任として教師集団を組織していくリーダーシップや、生徒のみならず父母住民や教職員の信望が厚いことなどが高く評価された結果であった。父母住民と教職員と生徒が話し合いを重ね、新しい校長を自分達で選んでいく過程は、まさに新たな学校づくりにむけた新校長との合意づくりの実践となっている。

また、校長組合からは、「素人が多数を占める学校委員会に校長選考の能力があるのか」という問題が今日でも提起されている。学校委員会が校長を選ぶ際の物差しは、父母住民や教職員それに生徒の教育要求に敏感に応え自分たちの代表として職務を全うしてくれるかどうかということである。この種の専門性を強調すればするほど、父母住民らの代表からなる学校委員会が校長を選ぶことは正当とみなされる。素人である父母住民といえども教職員と協力すれば校長を選ぶ力 (能力と権利) があるというのが、学校委員会制度の考え方である。また、学校委員会をサポートしている民間の教育研究調査組織「デザインズ・フォー・チェンジ」は、興味深い調査結果を明らかにしている。すなわち、1990～95年までの5年間に著しい学力の向上

がみられた上位20の小学校のうち、17校までが学校委員会によって選考された新しい校長のもとで実績をあげているというのである。⁶⁾

それにしても、経済的には決して裕福とはいえないなかで、学校委員会に集う保護者たちの参加エネルギーはどこから湧いてくるのだろうか。父母住民、教職員そして生徒が懇ろな面接、現地調査、市民討論を経て「私たちの校長」を選ぶ営みは、教育統治への参加権の行使という側面と同時に、教育共同体構成員(校区民)として公共的責任を果たす活動として捉えかえしてみたらどうだろうか。膨大な時間を費やし合意できたことは、選考にかかわったすべての人々の誇りであり、喜びなのである。この充実感が、さらなる教育統治能力と参加意欲の向上に繋がっていくのであろう。各学校教育共同体固有の理念であるミッションを分かち合い、これに基づいて学校改善計画や予算編成の議論に参加していく活動もまた同様の意義をもっている。どんなに貧困地域であっても、豊かなコミュニケーションによる信頼と協力と自治のなかで、子どもも大人も学びあい育ちあえる快適な公共空間をつくることは可能だというのが、シカゴの人々の信念であり実感でもある。人間は、どんなに貧しくとも相互理解や合意に達することのできるコミュニケーション的理性を備えており、教育創造主体として統治能力を不断に高め発達しうる存在なのである。学校委員会制度を支える教育政治思想や、そのなかで活動している人々の深層には、こういう人間観や幸福感が深くかかわっているのである。

IV. わが国の憲法と共同統治モデル試論

(1) 憲法原理と教育行政—教育委員会で教育人権を護る

戦後のわが国における公教育は、日本国憲法と教育基本法を土台にして制度化され発展してきた。しかし、いま、憲法・教育基本法制そのものが、これまでにない大きな試練にさらされている。日本国憲法の三大原理—国民主権、基本的人権の尊重、平和主義—を形骸化させる動きが強まるなか、あらためて憲法原理にそって、教育と教育行政のあり方を考えてみる必要がある。

まず、日本国憲法は「教育を受ける権利」(憲法第26条)など国民の諸権利を定める権利の章典(「国民の権利及び義務」第3章第10条～40条)と、これを保障していく統治機構について定めている。すなわち「国

会」=第4章第41条～64条、「内閣」=第5章第65条～75条、「司法」=第6章第76条～82条、「財政」=第7章第83条～91条、「地方自治」=第8章第92条～95条)がそれである。このうち、憲法は国と並ぶ統治団体として地方公共団体を認め、地方自治を保障していることも、わが国のガバナンスの特色である。地方公共団体は国から独立した法人格をもち、当該地方の政治・行政を、住民の意思に基づいて自主的に処理する地域的統治団体である。「教育を受ける権利」もまた、「地方自治の本旨」に基づいて、できるだけ住民の生活に密着した地域で自主的に運営していくことが保障されねばならないとする「教育の地方自治」を保障しているのである。

近代市民革命以来、人権を高らかにうたいあげると同時に、その人権を保障するための統治機構は様々に論じ改革されてきた。「日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果」(憲法97条)であって、日本国憲法もまた、人権保障のための国の統治論になっている。国民一人ひとりが人権の主体であり、こうした基本的人権を護ることが身近な生活の場である地方自治体の役割であり、国の役割でもある。したがって、わが国における教育ガバナンス論とは、教育人権を保障するための公教育管理編成論であり、「教育の地方自治」のもとでは、自治体の首長・議会と教育委員会が学校とどのような関係を築くことが、教育人権を護り保障することができるのか問われることになる。

(2) 2つの教育統治モデル—共同統治モデルと成果管理モデル

憲法とともに日本の教育法制の土台を築いている教育基本法は、前文が付されており「教育憲法」ともいわれ、他の教育関係法令に対して優越的な地位をもっている。2006年、この教育基本法が全部改正された。この新教育基本法(2006年12月22日公布・施行)の制定以降、国主導の教育改革が急展開している。教育再生会議(2006年10月～2008年2月)、教育再生懇談会(2008年2月～2009年11月)そして現在の教育再生実行会議(2013年1月～)と引き継がれ、自民党政権は内閣総理大臣が開催する会議で国の「教育再生戦略」を推し進めている。

どうして、教育基本法は全部変えられねばならなかったのか。政府は、日本の教育と教育行政をどのように変えようとしているのか。改正理由ならびに教育

と教育行政の今後の在り方を探るために、図のように、新旧教育基本法を比較し「1947年教育基本法制：共同統治モデル」と「2006年教育基本法制：成果管理モデル」との2つの教育ガバナンスモデルに整理してみた。

前節でみたように、共に日本国憲法に基づく「国民の学習権」保障について学校教育を中心にまとめており、両者とも、4つのアクター（子ども、教師、父母・住民それに教育行政機関）の関係配置は全く同じである。学校で保障されるべき子どもの権利は「学習権」と「人格権」であり、それを保障する限りで教師は「教育の自由」を有し、発達支援の責務を負っている。そして、父母住民は教育要求・参加権を有し、教育行政機関（文科省・教育委員会）は「外的事項における条件整備」と「内的事項における指導助言」の責務を負っているという点も共通している。しかし、2つのモデルは、2カ所で決定的に異なっていることをこの図は表している。

一つは、学校と国民との関係である。共同統治モデルでは、学校（教師）と国民（父母住民）との関係は、

「直接責任原理」で繋がっている。これは、「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである。」という旧教育基本法第10条1項によっている。

しかし、2006年の教育基本法では、この直接責任原理は削除された。そして、教育振興基本計画にみられるように、「児童生徒・保護者本位の教育ガバナンス」の名のもとに、国民は「学校を選択」したり、「教員・学校を評価」していく存在として位置づけられるようになっている。

図の上下でもう一つ大きく異なっているのは、学校と教育行政との関係である。1947年教育基本法第10条は、先ほどの第1項に続いて、第2項では「教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない。」と規定している。これは、戦前の教育に対する深い反省から、教育と教育行政をきちんと区別して、特に国の教育行政は、教育の自主性を尊重し、教育内容への介入を禁止している。このように、旧教育基本法第10条は、教育を受ける権利（憲法第26条）や学園



の自由（第23条）さらには地方自治の原則（第92条）とともに、国家権力を民主的に規制していくうえで極めて重要な条項であった。

2006年教育基本法では、第17条（教育振興基本計画）で、「政府は、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。」（同条第1項）とした。さらに第2項では、「地方公共団体は、前項の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない。」としている。これに基づき、2013年6月、政府は第2期教育振興基本計画を閣議決定している。そこでは、国の教育行政の4つの基本的方向性（「社会を生き抜く力の養成」「未来への飛躍を実現する人材の養成」「学びのセーフティネットの構築」「絆づくりと活力あるコミュニティの形成」など）を示し、8つのミッション（成果目標）と30のアクション（基本施策）を掲げている。例えば、「社会を生き抜く力の養成」では、幼稚園から高校教育においては、「生きる力の確実な育成」を成果目標とし、基本施策の例として、「豊かな心の育成」をあげ、「『心のノート』をさらに充実させ、全小・中学校への配布」「道徳を新たな枠組みにより教科化することの検討」を基本施策の例としてあげている。

このように、成果管理モデルでは、学校は、学校選択や教員・学校評価と、国及び自治体の教育振興基本計画の両面から競争に駆り立てられる様が見てとれる。憲法規範によって子どもの学習権保障にむけた学校づくりをすすめることはなお可能であるとはいえ、保護者住民への直接責任原理が法文よりはざされるなか、教育人権保障にむけた子ども、保護者住民と、学校（教職員）や教育委員会との関係そのものが根底から崩されようとしている。

図は、教育基本法の全部改正によって、共同統治モデルから成果管理モデルに移行したということを示しているのではない。国が、成果管理モデルへと誘導しようとしていることは明らかである。しかし、憲法のもとで、2つのモデルはせめぎ合っており、国や自治体の教育政策、もっと言えば住民を含めた学校地域構成員すべての教育統治能力によってどちらのモデルに引き寄せられていくかは、今後決せられることになるだろう。

欧米の教育改革動向をみても、この2つのモデルはせめぎあっている。公教育統治に市場競争原理を導入する成果管理モデルが主流のようにみえるが、共同統治モデルも1980年代以降着実に前進している。米国や韓国の学校運営協議会、イギリスの学校理事会、独仏の学校管理委員会などがそれである。

わが国でも、高知県の全小・中・高等学校等で、また全国のいくつかの学校地域では、生徒、保護者、校長・教職員の三者、あるいは住民を加えた四者の代表で、開かれた学校づくり委員会や学校協議会を設置し、学校自己評価や授業改善に取り組んでいる。全構成員の参加で、学校教育目標を制定し、学校運営の基本方針を確立していく取り組みが生まれてきている。⁷⁾

(3) 「教育の地方自治」概念の構造と共同統治

以上により、憲法原理としての国民主権、教育の地方自治、そして教育基本法第10条1項の教育住民自治原理（教育への直接責任原理）などから導かれる「教育の地方自治（教育自治）」は以下の3つの過程に分節され、これらを包括した概念として設定できよう。

- 1) 教育統治過程：教育統治主体としての住民が地方教育統治機関のメンバーを選出したり、住民の代表により編成された都道府県及び市町村の教育委員会をはじめ首長・議会などの教育統治機関が教育条例・規則を制定したり教育政策を策定・評価していく活動など
- 2) 教育行政・学校経営の専門技術的過程：教育委員会等の決定した政策を専門技術的に具体化し、執行していく教育行政専門職員（教育長や指導主事、社会教育主事など）および校長等学校経営専門職員による活動
- 3) 教育実践過程：教職員（教員、学校事務職員、スクール・カウンセラーなど）を中心にした授業・学校づくりの実践

また「教育の地方自治」は自律と自己統治の両面において捉えられ、政府間関係においてみるならば、一人ひとりの自己教育を土台として、学校における教育自治（学校自治）、市町村および都道府県自治体レベルにおける教育自治、さらには国のそれというように、重層的連立構造をなしている。⁸⁾「教育の地方自治」を豊かに発展させていくためには、一方で、学校地域の全構成員の直接参加により学校や公民館を運営していくなど、自治の契機を最大限に保障していかねばならない。他方で、父母住民が身近な市町村自治体の教

育委員会等を通して教育自治立法や政策形成に参加し、教育長や校長とも協働しながら、国および自治体の一般政治・行政からの自律を確保しつつ連携し、教育行政を民主的に規制していく教育統治の実践が重要である。⁹⁾

V. 人間の発達と共同統治

(1) 「能力の共同性」論

竹内章郎は、「能力そのものを人間存在そのものからいったんは切り離して、つまり分離して捉えておく」ということが重要だとする。¹⁰⁾「能力の共同性」について、「能力の根幹は、『当該諸個人の『自然性』と諸環境や他者（社会的生産物等を含む）との相互関係自体』ということになる。この『能力の共同性』からすれば、『弱者』個人が所有する『低い能力』は、それが特定されるその瞬間において、『低さ』を補填する人的諸関係も含めた環境等の能力の不備に起因することにもなる」と捉えている。ここでは、ケアし、ケアされる直接的な相互依存関係のなかで人々の社会関係の再建を展望するケアリング理論に留まらない形で「能力の共同性」が論じられている。個人の能力の外側には、社会、文化の能力と言い得るものがあるはずで、この共同的な能力が社会と個人を区別する。そういう社会や文化の能力として、社会や文化が面倒を見るのはここまでで、あとは個人がやるべきこと、つまり個人の能力のこととする、個人の私的所有物としての能力に委ねられる。このように、能力論の根幹を共同性論に置いたうえで、私的所有物としての能力が位置づけられる。「助け合い」が「助けてあげる」とか「助けてやる」とかいう態度では、本当の共同や共生にはならない。あなたが「助けてあげる」ほどの能力をもって、「助けてあげる」と思える場合でも、その能力は単なるあななの私的所有物ではない。それは、「人間個人の自然性と環境と関係そのもの」として、他者をはじめいろいろな環境によって産み出された「機能している」能力なのである。竹内は、『平等の哲学』の副題に「新しい福祉思想の扉をひらく」とした意義もここにある。すなわち、障害者と介護する職員や家族との共同のなかで、あるいは学校の教師と保護者との共同のなかで、「新しい精神的な交流・コミュニケーション」が生まれ、「能力の共同性」に基づく平等を社会にうちたてていくことができるのである。教育にかかわる諸権利を保障していく教育行政は、地域の様々な社会的支援を必要とする子どもに対

する関係専門職員や家族の支援による双方向のコミュニケーションのなかで、助け助けられる関係以上の豊かな地域文化が生み出されていく方向性をもっていなくてはならない。教育における共同統治の過程で、子どもも大人（保護者、教職員、地域住民）も、教育統治能力を高めていく可能性があることを、「能力の共同性」論は教えてくれているように思う。

(2) 言語的コミュニケーションと人間発達—教育・社会福祉の公共性論

ところで、コミュニケーションという概念と人間発達との関係について、二宮厚美は次のように述べている。¹¹⁾まず、教育、医療、福祉の仕事は、物を相手にした仕事ではなく、人間を相手にした労働であるから、これは言語的なコミュニケーションを媒介にして働きかけるという意味で、物を相手にした物質代謝型の労働と区別して、精神代謝型労働と規定している。そして、人間に対するサービスは、相手とのコミュニケーション関係を媒介にしている以上は、これは「現物給付」でなければならず、市場化にはなじまないといきっている。言語的コミュニケーションを媒介にしなければならない以上、労働そのものを現場において保障しなければ機能しないからである。この場合、コミュニケーションとは、一体どういうことを指すか。コミュニケーションとは、相互了解合意の上で進められる労働であり、コミュニケーション的理性を互いに共有していることが重要であるとする。コミュニケーションの関係が教育労働や福祉労働の専門性を築き上げているから、売り買いの対象にはなじまないし、教育現場や福祉現場の自治と裁量権を最大限に保障することが大切であるとする。つまり、教育をめぐる豊かなコミュニケーションの公共空間を整備していくなかで、公教育の当事者による共同統治の実践が人々を陶冶していくのである。

(3) 分散認知と分散リーダーシップ

例えば、国の学力テスト政策とそれぞれの自治体の学力向上政策について考えてみよう。教育委員会の教育長や指導主事は、これまでの経験や知識を繋ぎ合わせながら、国の学力テスト政策を理解 (make sense) しようとする。そして、この学力テストを活用するかどうかを判断する。この時、教育長や指導主事は、もっぱら国の指導を仰いで自治体の学力向上政策を作るやり方が考えられる。また、当該自治体の教育研究所の

スタッフや所管の小中学校で学力向上に向けた授業改善に取り組んでいる校長や教職員に相談しながら自治体の学力向上政策をつくることもできる。J・スピラーンは、認知科学の知見に基づき、ミシガン州の9つの学区教育委員会の学力向上政策を観察分析し、どうして政策形成実施能力に大きな差が生まれるかを明らかにしている。¹²⁾ すなわち、政策形成実施能力は、一人教育長などの政策担当者の能力によっているだけではなく、所管の学校の教職員や専門の大学教員のアドバイスなど地域の多様なリソースを有効に活用しお互いに学習しながら新しい国の学力テスト政策が依拠している学力観などを含めて吟味し、学校が実践している授業改善などの取り組みと切り結んだ学力テスト政策を作ることができる。このように、自治体の教育政策形成と実施能力は、教育長など教育委員会内部の専門職のチームの力量だけではなく、このチームと教育実践の最前線にいる学校教職員との協働関係がきわめて重要である。学校教職員にとって、教育政策を形成している国や教育委員会は遠い存在である。学習指導要領の改訂に伴う教育課程政策の変更、学校評価政策にしても、ほとんどの教育政策は上から降ってくる、押し付けられたものであり、理解することは容易でない。しかも、教職員は自己の経験的実践知のなかで新しい政策を理解し、同一化 (assimilation)、すなわち「新しい学力観とか、新しいテストというけれど、それらは私がこれまでやってきたことだ」といった主観的な解釈になりがちである。したがって、自治体教育政策形成において、教育委員会の教育行政専門職と学校教職員との相互に学びあっていく実践的関係がきわめて重要である。このように、自治体における教育政策立案実施過程においては、教育委員会 (の教育行政専門職員) も学校 (教職員) もともに、主体的にかかわり、それぞれが目標の実現に向けリーダーシップを発揮していくことが期待される。これが、スピラーンのいう分散 (統合) リーダーシップの考え方である。

国の教育政策が自治体さらには学校に降りていく過程は、あたかも伝言ゲームのように、政策理念なり目標は変化していく。学校評価政策にしても、教員評価政策にしても、教育政策は教職員の理解しえた限りでしか、実践できない。それぞれの自治体の教育政策形成にあたっては、子どもの現状 (様々な危機と可能性) と向き合いながら教育実践をすすめている教職員が、学校レベルでも自治体レベルでも政策の立案過程から適切に参加していくことによってこそ、その自治体独

自の実現可能な教育政策が開発できるのである。この点は、保護者や住民の参加についても言えることである。したがって、自治体教育政策の開発や学校改善計画の立案にあたっては、当該地域の子どもをはじめ、保護者・住民そして教職員に対する学習環境調査が不可欠である。

結局、学校地域構成員全体に潜在しているリーダーシップ (分散知) を学習的關係性において紡ぎだし織りあわせることによって、全体として学校改善の力能 (capacity) を高めているといえよう。

(4) 発達の最近接領域を共同の力で満たす

生徒だけでなく、教職員さらには保護者も、それぞれが学びや授業・学校づくりにおいて主体的であるとする。この点は、認知科学の古典ともいべきヴィゴツキーの「発達の最近接領域論」やレオンチェフの「さじ学習」の知見を思い出していただくとよい。

子どもがスプーンを使いこなす能力を身に付け発達を遂げていく学習過程を観察してみると、2つのことがわかる。まず第一に、幼児が何度も失敗しながらやがてスプーンを使いこなせるようになる発達の原動力は、子ども自身の主体的な活動であるということ。そして第二に、子どもの発達には援助者が必要だということである。この点は、学校における学習においても基本的には同じである。子ども自身の主体的な学びの姿勢が基本であって、教師は援助者である。しかし、たんなる援助者ではない。教師は、子どものまえに適度な難易度 (発達の最近接領域) をもった課題を次々に提示し、「なぜ」と考えさせ、「なるほど」と分かるように教え導く専門職である。このことを、教育学では「教師は子どもの発達を先導する」という。つまり、学校・授業における学びには、子どもが主体的であると同時に、教師もまた様々な工夫をこらして学習課題と格闘させ、子どもの発達を先導する局面がある。こうしたダイナミズムがあって、初めて活気あふれる授業は生まれる。子どもと教師が共に学びを創造していること、それぞれに主体的であるという本質が重要である。

個人の発達においては、発達の最近接領域をいわば克服していく過程として発達のダイナミズムを描いていたが、これを横の繋がり、取り巻く環境、社会との関係でとらえてみると、そこには新しい可能性が生まれる。分散リーダーシップ論はこうした一人ひとりの主体的学びの理論を学校組織や自治体レベルまで押し

広げた理論といってよいだろう。

(5) 拡張的学び

子どもと教師、教職員と保護者など、それぞれの関係性において、双方向の学習 (Learning) が成立している。教育改革のキーワードは、学校地域の全構成員相互の主体的で双方向の「拡張的な学び (expansive learning)」である。¹³⁾

例えば、双方向の学習の実践として学習環境調査データに基づく三者の話し合いがある。教育活動として、学校評価を実践していく際に一番重要なことは、子ども・青年の実態やニーズから出発することである。このニーズ調査ないし学習環境調査データを素材として、みんなで話し合い、学校 (改善) 目標にまで押し上げていく。このところ、校長はPlan-Do-Check-Actionというマネジメントサイクルを強調するようになってきているが、このサイクルそのものが管理的であるとか、非教育的であるわけではない。子どもや教職員のニーズに基づくことなく、国の教育振興基本計画や、それを参酌した自治体レベルの教育振興基本計画に従属して校長が一人で学校目標などを策定し、上意下達で学校経営案を策定し、学校評価や教員評価を導入していることが問題なのである。

三者協議会では、P-D-C-Aのサイクルを中央集権的な計画行政に従属させたり、学校管理・行政支配につなげるのではなく、教育実践活動の一環として位置づけ、校長を含めた教職員や保護者、児童・生徒が、みんなでニーズやリスクについてデータに基づき話し合い、課題と目標を共有し、学校改善計画やアクションプランをつくっている。高知県奈半利町立奈半利中学校では、三者がそれぞれの立場で年1回改善要求書を作成し、出された要求書に三者がそれぞれの立場で回答し、合意事項を次年度に運営している。

三者協議会のなかでは、異口同音に「心地よさ」が語られているが、それは、子どもを真ん中に校長や教職員や保護者の間にこうした学習の関係性が築かれているからであろう。

VI. 学校協議会活動の中で、改めて教育委員会のあり方が問われている

三者協議会の発展のなかで、あらためて教育委員会のあり方が問われている。わが国の三者協議会はもと子ども参加に重点をおいており、決してガバナンス主体である保護者市民が中心に組織されてきたわけ

ではない。教職員と児童・生徒が中心になって、楽しい学校を創っていく、あるいは学校改善をすすめていく機関であり、教育ガバナンス諸機関との関係はあえて曖昧にしてきたようにも思われ、これから整序していかねばならない。市民が公教育のガバナンスをゆだねている市町村の教育委員会や首長、議会と三者協議会との関係をどうつくっていくかは、これからの実践的課題である。

三者協議会は統治主体としての保護者住民の参加の場として、教育公論の場として、いわば教育委員会制度の土台をなす学校単位のシステムに発展させていくことによって、こうした三者協議会の要求に機敏に回答できる教育行政機関として教育委員会の応答能力の質的向上が期待される。

三者協議会が、当該自治体所管学校全体に広まる、広めるなかで、教育委員会の支援を引き出し、三者協議会の意思に応答的な教育委員会を創っていけば、三者協議会はさらに、世界的にみてもユニークな学校協議機関に発展していくだろう。

注

* 愛知県立大学教育福祉学部教授

- 1) Carl F. Kaestle, *The Evolution of an Urban School System: New York City, 1750-1850*, Harvard Univ. Press, 1973, pp.41-42, 52.
- 2) Sean Wilentz, *Chants Democratic: New York City & the Rise of the American Working Class, 1788-1850*, Oxford Univ. Press, 1984, pp.92-94.
- 3) オーシャンヒル・ブラウンズビル地域のコミュニティ・コントロールについては、近年、人種、多文化共生など様々な角度から検証した著作が続々と発表されている。以下の文献参照。
 - ① Jerald E. Podair, *The Strike that Changed New York: Blacks, Whites, and the Ocean Hill-Brownsville Crisis*, Yale University Press, 2002.
 - ② Wendell Pritchett, *Brownsville, Brooklyn: Blacks, Jews, and the Changing Face of the Ghetto*, University of Chicago Press, 2002.
 - ③ Carole Bell Ford, *The Girls: Jewish Women of Brownsville, Brooklyn, 1940-1995*, State University of New York Press, 2000.
 - 4) Kenneth K. Wong, "The Politics of Urban Education as a Field of Study," in J. Cibulka, R.J. Reed and K.K. Wong eds., *The Politics of Urban Education*

in the United States, Falmer Press, 1992, pp.3-26.

- 5) Chicago Public Schools, Department of School and Community Relations, "Principal Evaluation Form," Revised June 2, 1997.
- 6) Designs for Change, "Can We Trust Local School Councils to Choose Good Principals?" 1997.
- 7) 浦野東洋一ほか編著『開かれた学校づくりの実践と理論』同時代社、2010年。
- 8) 西尾勝『行政学の基礎知識』東京大学出版会、1990年、373頁参考。
- 9) 米国の大都市学区では、学区の教育統治能力をアップしていく新しい横断的ネットワークづくりの取り組みも進んでいる。ロサンゼルスやボストンなど11の大都市学区の学校改革における調査研究では、都市コミュニティのあらゆるアクターが、人種的、階級的な対立を調整し、参加とコミュニケーションの場を学校地域から全市レベルに至るまで幾重にも整備していく取り組みも生まれている。ここでは、教育と福祉と就労支援の専門職が連携し、ボーダー

レス化している教育行政と福祉行政や労働行政との協働が都市教育再生の力量（キャパシティ）を高めている。Clarence N. Stone et al. eds., *Building Civic Capacity: The Politics of Reforming Urban Schools*, University Press of Kansas, 2001.

- 10) 本節は、以下の科研による研究会報告に負っている。竹内章郎「平等の哲学—新しい福祉思想の扉をひらく」坪井代表『人間発達の保障をめざす教育福祉ガバナンスと教育委員会制度改革に関する理論と実践の研究』（科研中間報告書（その1）、2012年、41～86頁。
- 11) 二宮厚美「教育・社会福祉の公共性と人間発達」坪井代表科研『科研中間報告書（その2）』2013年、42～66頁。
- 12) James P. Spillane, *Standards Deviation: How Schools Misunderstand Education Policy*, Harvard University Press, 2004.
- 13) Y・エンゲストローム著、山住勝広ほか訳『拡張による学習』新曜社、1999。