

原著

「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－

An Analysis of the Development of "Effective School Districts" Research (Part 2)
- New Perspective to the Study of School Improvement -

堀 和郎

Kazuo HORI

〈原 著〉

「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－

An Analysis of the Development of "Effective School Districts" Research (Part 2)
- New Perspective to the Study of School Improvement -

堀 和郎

東京医療保健大学 医療保健学部・医療栄養学科

Kazuo HORI

Division of Medical Nutrition, Faculty of Healthcare, Tokyo Healthcare University

要 旨：本研究全体の目的は、学校改善を促進する教育委員会はいかなる条件を備えた教育委員会であるのかに関する示唆をえるために、アメリカにおける効果的な学区論の研究成果を系統的に整理することにある。アメリカでは、近年、学校改善研究において、学校改善の単位として地方学区が注目され、研究知見が蓄積されつつある。改革の担い手としての学校という視座から、改革の担い手としての学区という視座への転換があり、これまで支配的であった学校単位の改善論－効果的な学校論－から、学区単位の改善論－効果的な学区論へと理論的転換が生じており、その研究知見は、わが国でも近年頃にその解明が求められている基本的な問いである、「どのような教育委員会の下で、地域全体の学校改善は行われるのか、教育委員会のどんな条件（要因）が地域の学校の教育改善を促すのか」について重要な示唆を提供するものと考えられる。本研究全体の論点は、①効果的な学区論がどのように展開してきたのか、②そこから明らかにされた効果的な学区の諸特性はどのようなものか、そして、③効果的な学区論の知見の意義はどこにあるか、特に、わが国の教育委員会制度改革に対してどのような意味合いがあるかである。本稿は、その第二部として、効果的な学区論という学校改善論への新たな視角が本格的に成立・展開し、数多くの知見を生み出してきた経緯を分析するとともに、明らかにされた効果的な学区の諸特性を整理し、効果的な学区論の知見のもつ意義に論及する。

Keywords：effective school districts research, effective schools research, school board system, school district as administrative unit in U.S. public education

キーワード：効果的な学区論、効果的な学校論、教育委員会制度、アメリカの教育行政単位としての学区

受付:2011年3月30日

受理:2011年9月16日

効果的な学区論の動向（承前）

4) 効果的な学区論再生の背景

「効果的な学区」論の展開（その一）で述べてきたように、80年代末に顕在化した、州集権化ないし州の政策関与の増大は学区の存在理由を希薄にし学区無用論すら提起し、学校改善の主体としての学区という認識を消滅させかねない事態を招来した。しかしながら、その動きはその一方で、予期せぬ形で、学区の役割への見直しを刺激することになり、90年代半ば以降に、学区への研究関心を復活させ、新たな学校改善論として

の「効果的な学区」論の再生をもたらすきっかけ要因ともなった。すなわち、カリキュラム・スタンダードの設定、卒業要件の厳格化、州統一テスト、キャリア・ラダー、教員資格の改正や免許更新制など州集権化といわれる一連の州の政策関与の増大は、学区の役割の縮小化をもたらすかにみえたが、それよりもむしろ、それらの政策を自らの学区の施策へと媒介するという、学区の新たな役割の再発見をうながし、学区レベルの政策活動の活発化をもたらすこと（政策過程への関心と活動量の増大）が明らかになるにつれ、学区という存在の教育行政における価値への再認識をうな

がすこととなった。つまり、州との関係における学区の役割は、これまでは州の政策への遵守、抵抗、あるいは適応といった概念で捉えられていたが、近年の州集権化の動向のなかではそうした概念では捉えきれないダイナミクス＝戦略的な相互作用が州と学区の間には見られ、州の政策は、それぞれの学区が優先する自らの施策を推進するチャンスとして活用されている事例が数多く見られ、学区が学校をターゲットとする州の政策の効果を左右する「媒介項」として作用していることが解明されたのである (Furhman and Elmore, 1990; Firestone, 1989)。

これらの研究は直接に学区と学業成績との結びつきを直接に検討するものではなかったが、学校改善に対する学区の意義や影響力にあらためてスポットライトを当てることになり、学区への研究関心を蘇らせ、90年代半ば以降の学校改善に関する新たな研究動向、すなわち、学校改善における学区の役割に焦点を当てる、「効果的な学区」論の再生という舞台を整えることになったのである。

そうした動きとともに忘れてはならない、効果的な学区論の再生をうながす重要な出来事として、スタンダードに基盤を置く教育改革 (standards-based reform、以下SBRと略) の全米的浸透と、学校改善の中心的パラダイムとされてきた自律的学校経営 (school-based management、以下SBMと略) 施策に関する政策評価研究の進展がある。

まず、前者についていえば、80年代末に教育サミットを開催し、教育(改革)を優先的政策アジェンダとする「教育大統領」を自認した(オールド)ブッシュ政権、そして、それを承けたクリントン政権の下で推進された、連邦政府による全米規模の超党派的な教育改革の支援により、州レベルのSBRが90年代に本格化することになった。それは、「全体的改革(systemic reform)」と称される政策理念のもと、州が授業改善と学力向上のための明確で首尾一貫した政策を策定しなければならないこと、とりわけ、学ぶべき学習内容および達成すべき学力に関する明確なスタンダードの設定、その達成度を測るための評価システムの構築、学力向上のための誘因を提供するアカウンタビリティ・システムの構築を求めるものであった(O'Day and Smith, 1993)。その結果、学校・教師・子どものパフォーマンスに対するハードルの高いテストに基盤を置くアカウンタビリティ制度が整備されることになったが、これは学校だけではとうてい対応できない課題であり、学校への支援者という存在の必要性を認識させ、もっとも身近な支援者として、学区の存在が注目されることになった。さらに、このSBRは、単なる

学力の向上ではなく、人種・貧困に起因する学力格差の解消という、すべての子どもの学力向上をターゲットとするものであり、学区もまた、アカウンタビリティの主体であることを求められることから、子どもの学業成績、学力との関連で学区の存在と責任があらためて注目される状況が生まれた。

他方、SBM施策に関する政策評価研究の進展によって、学校が自律的学校経営により自前の創意工夫だけで学校改善＝学力向上という課題を達成することは一時的には可能だとしても、それを持続することはしばしば困難であることが次第に判明することになった。その結果、学校は学区という組織体の一部であり、学校改善の進展は学校の所属する学区の特性により左右されることは避けようのない事実であり、よかれ悪しかれ、学区の影響力が深く関わるとの認識があらためて広く共有されるようになった(Wohlstetter and Mohrman, 1994)。つまり、学校改善と学区との密接不離の関係に対する認識の拡がりである。換言すれば、SBMの政策評価研究では、学校が自律性を保障されれば自力で学校改善ができるという、SBM政策の当初の期待を裏付ける証拠が明らかにはならなかったことから、SBM施策の経験からの教訓として、その施策がめざした、学区からの学校の自主・自律に依拠する学校改善、つまり自力による学校改善には限界があると認識されることになり、そのことが学区の存在価値への再認識をもたらすことになった。それには二つの側面があった。

一つは、学校分権化策としてのSBMは学区を無用の存在にするのではなく、逆に支援者としての学区の存在にあらためて注目させた。SBM施策は、たとえば、シカゴの事例に関してよく知られているように、学力向上に成功した学校が学区全体の三分の一にすぎず、しかも、この施策が成功した事例では、さまざまな学校外部からの支援が見られ、そうした支援が成功と密接に関連していた。つまり、SBM施策が実施されさえすれば、自動的に学力向上という成果が約束されるものではないことが明らかにされた。ということは、SBM施策が学力向上につながる事実は見られるにしても、それ単独で学力向上という成果が上がるものではなく、そこには何らかの外部の支援、とりわけ学区の支援が不可欠であることがあらためて認識された。その結果、学校分権化の下で、学区の役割が自ずと小さくなるのではなく、学校が自力で調達することのできない学校の組織能力構築への支援を中心とする、地域全体の学校改善を推進するアクターとして学区は不可欠であるという、学区の役割に対する再認識がなされた。つまり、SBM施策を推進するにせよ、個々の学

校の組織能力（capacity）を構築するための支援が不可欠であり、学区にこそ、その主体としての役割があるのではないかとということが認識されるに至った。支援者としての学区へのスポットライトである。

SBM施策の政策評価研究のもたらした教訓はこれだけではなかった。もう一つある。それは、学区などの支援により学校はその成果を高めることが可能であるとはいえ、SBM施策は、所詮、学校単位の個別のアプローチ（school-by-school approach）であり、成果は局地的なものであり、学区全体の学力向上にはつながっていない。そうした限界があることも明白になったことである。一定のリソースに恵まれたいくつかの学校は、分権化政策により、子どもの学力向上に大きな成果を誇ることができたが、その成果は学区全体に広がることはなかったのである。個別のアプローチの場合、有能な校長がおり、優れたスタッフに恵まれ、地域との連携が進み、地域のリソースを活用できた学校では目を見張る学力向上が見られたのは事実であるが、それは学区の中に優良な学校の孤島をつくりあげたに過ぎなかった（Togneri and Anderson, 2003）。学区内の多くの学校の子どもの失敗は放置されたままというわけである。とすれば、問題は、学区全体にその成果を広げる（scale up）には、どうすればよいか、ということになる。ResnickとGlennanは、今日、学校改善をめぐる問題は子どもの学力向上が可能かどうかではなく、学力向上を支える質の高い教育を学区の中の例外でなく標準とすることであり、効果的な教授と学習を学区全体に広めることであると述べている（Resnick and Glennan, 2002）。これは、もはや、個々の学校の取り組みではいかんともしがたい事柄であり、学区が責任を引き受けるべきであるという認識が高まってきた。学区自体がそうした責任を果たすだけのインフラの整備、とりわけ学区単位の全体的なアプローチ（system-wide approach）を推進し支える組織的再編成（構造的・文化的再編を含む）を敢行すべきではないか。つまり、学校分権化は、その提唱者が暗黙のうちに主張したのとちがって、学区の責任を解除するものではなく、分権化政策が本来狙っている学力向上という学校改善の成果を地域全体に広げるには学区はむしろ不可欠の存在である、学区には学区のすべての学校の教育改善に寄与するという新たな責任が求められるという認識が広まってきた。学区全体の学校改善のアクター（主体者）としての学区へのスポットライトである。

こうして、SBM施策を成功に導く上でも、その学校改善の成果を学区全体に広める上でも、学区の存在が無視できない役割を果たしうることが広く認識される

ようになったのである。ここに、改革主体としての学区への注目、学区を単位とする学校改善研究が進むことになった。

こうした再認識が学校改善に対する学区レベルの取り組みに関する研究を促し、「効果的な学区」の研究が新たな学校改善論として再生することになった*16。こうした動きについて、Hightowerは「教育改革が全米的に推進されているここ10年の間に、研究者は学区を研究に値する組織体として<再発見>した。・・・研究者は改革のパートナーとしての学区の潜在的可能性にますます焦点を当ててきている」（Hightower, et al., 2002, p.3）と述べている。実際、学校改善において学区の果たす役割を実証的に明らかにする研究が蓄積され、「以前には、学区が学校改善において建設的な役割を果たしたという証拠はほとんどなかったが、近年、成長著しい一群の研究が、学区は教育改革の重要な担い手であり得るという証拠」（Marsh, 2002, p.25）や「学区は学校の教授・学習（教育）に大きな差異をもたらす可能性をもつという証拠」を提供しつつある（Hightower, et al., 2002, p.4）。

5) 効果的な学区論の再生

この再生期の代表的な研究としては、Spillane（1997, 1998）、Bryk et al.,（1998）、Elmore and Burney（1997a, 1997b）があげられる。

Spillaneの事例研究（1997, 1998）は、学力向上のための州政策に対する学区の対応を取り上げ、その中で、Furhmanらが州集権化の動向のもたらした予期せざる帰結として注目した学区の政策形成的役割をあらためて浮き彫りにした。彼は、学力向上のための政策を州が積極的に策定するようになってきているが、近年の学力向上のための政策は以前にも増して複雑で、それを実施するには教授、学習、教材についてのこれまでのコンセプトを超えるアイデア（知識と技術）が求められているため、その成否はこれまで以上に学区の組織能力（organizational capacity）に依存することに注目する。学区の組織能力とは、端的に言えば、学区のリーダーが外部の政策的・専門的ソースから新しいアイデアを学ぶ力量であり、これらのアイデアが学区全体に浸透するのを助ける学区リーダーの力量であるのだが、学区が備えるそうした組織能力が成否を左右する、つまり学区間の学力向上の成功と失敗を分ける。ところが、同一州内の学区といえども、その能力は決して「一枚岩」とはいえない。そのために、政策上の帰結には学区による大きな多様性が見られる。Spillaneは、学区の有する組織能力—それは、彼によれば、人的資本、社会資本、財的リソースの組み合わせから成る—

は、とりわけ、州政策が学区の学校改善に効果を発揮する上でもっとも基本的要素となる首尾一貫性、すなわち学区全体の授業の在り方や授業のガイダンスに関わる首尾一貫性 (coherence) の形成に多大な影響力を有することを解明している。彼によれば、人的資本 (human capital) とは、学区リーダーの知識・技術だけでなく、かれらの授業改善へのコミットメントや授業改善のために学ぼうとする態度志向も含む。社会資本 (social capital) とはもともと組織メンバー間の関係の在り方の属性であり、Spillaneは少なくとも二つの次元が重要であるという。ひとつは、学区と外部とをつなぐ社会的ネットワークの形成であり、これにより、さまざまなソースから知識や技術を学ぶことができ、これが人的資本の開発をうながすことにもなる。もう一つは、学区内のメンバー間の相互信頼や協働という規範である。これが浸透することにより、メンバー間の対話が促進され、共通理解がうながされ、それは協働へとつながるし、学校現場での自由にかつ率直に授業改善について議論を闊くする雰囲気づくりに役立つ。財的リソース (financial resources) とは、つぎ込まれている人員や時間や資材等のリソースのことである。とりわけ、授業改善にかかわる時間的余裕をどれだけ確保できているか、すなわち新たなアイデアについて学び、それを試行し、省察するために費やすことのできる時間を学区リーダーがどれだけ保有しているかは、学区が授業改善を成功に導く上できわめて重要な条件であると述べている。

Brykらの研究 (1998) もまた、学校改善の強力な支援機構としての学区の役割に対する研究者の関心を喚起するものであった。それは、シカゴの学校分権化改革を長期にわたって理論的かつ実証的に分析した事例研究である。シカゴの学校分権化政策は当初、期待したような学力向上をもたらさなかったが、学区が学校に対して放任的な態度ではなく能動的な態度で向き合うようになって次第に学区全体の学力向上が見られるようになった。つまり、学区が事務局の再編などを通して学校の能力構築等の支援を積極的に行うようになったことがその一因であったことを明らかにしている。彼らによれば、事務局は組織再編により、分権化された学区の中で学校改革を指揮する司令塔 (system center) として再生し、新たなビジョンに基づいて行動することにより、学区全体の学力向上に寄与することになった。そのビジョンは、①学区は自らを、school system というよりも、a system of schools、つまりは、それぞれ独自性をもつ学校の有機的な統一体であるとみなして、学校の主体性を尊重し実質化するための政策的な取り組みを行う、②それぞれの学校づくり

(school development) のための能力構築を支援する、③それぞれの学校のアカウントビリティを確保するべく、学校改善の成果のチェックには厳しく対応する、④学校改善に役立つような斬新な実践の推奨や、効果的な取り組みの普及に取り組む、というものであった、としている。

Elmore と Burneyによる、ニューヨーク市の第2コミュニティ学区 (ニューヨーク市の32を数えるコミュニティ学区の一つで、学校数、およそ45校) における教育長アルバードの取り組みに関する研究 (1997a, 1997b) は、学区の潜在的な改革力=学校改善の支援力に注目を惹きつけるものであった。その取り組みは、人種的、社会経済的構成の複雑多様な、困難な教育条件の中にある学区において全学区的な学力向上を生み出したが (1988年当時、学力テストで32学区中、10位であった学区を、1996年までに2位に押し上げた)、学区リーダーが長期的な改善戦略を立てて取り組むことで、それが可能になったことを明らかにしている。その戦略の根底にあるコンセプトは、学区というものを、すべての構成員がある共有された授業の原理と方略にしたがって自己の力量を継続的に高めていくことを期待されている「学びのコミュニティ」として、再構築するというものであった。それは、①人の能力はどれだけ努力するかに左右されるという能力観へのコミット、②日々の授業、持続的な学び、そして教師と管理職との互恵的アカウントビリティを重視する文化、③学校特有の課題やニーズと密接に結びついた継続的な研修、④スタンダード、カリキュラム、評価、研修の相互関連性などを重視するもので、具体的には、授業改善に焦点を置く研修、持続的で学区全体を視野に入れた学力向上、学区内外の専門家のネットワークの構築、改善目標達成への高い結果責任を伴う学校分権化等の取り組みがなされた。特に、授業改善のための研修の全学区的な組織化は学校改善のエンジンとみなされ、重点的に予算が配分されたばかりでなく、従来の研修とは異なる特徴を備えたものであった。それは、端的にいえば、教師の学びと成長 (professional learning and growth) を刺激する研修、さらには授業に生きて働く研修といえるもので、つぎのような考えに基づくものであった。

①教師の置かれている特有の課題状況に直接かかわる研修でなければ、研修の成果が授業に生きて働くことはない。

②効果的な授業実践といわれるものでも、それが一日限りのワークショップや講演会方式の研修だけで終わり、それを実践 (試行) してみてどうだったかについてフィードバック情報を受ける機会がなければ、

その成果が授業に生きることはない。

③研修の中での学校内外の同僚との協働の機会や、研究者やプログラム開発者の専門的な知識・技術へのアクセスも重要で、特に、同僚との協働は、継続的な学びの強力な道具である。

④研修の企画・立案に教師自身が参画し、その内容と運営に影響を及ぼすことがなければ、自校の課題やニーズと研修をつなぐことも、専門家としての裁量を発揮することもできず、学びの内面化はむづかしい。

これらの諸研究は「効果的な学区」研究に対する一種の起爆剤となり、2000年以降の研究の本格化の土台をつくることになった。

6) 効果的な学区論の本格化

2000年以降、「効果的な学区」の研究は本格的に進み、数多くの研究知見が生み出されることになる。たとえば、Fullanは、つぎのように述べて、その本格的な展開について指摘している。州集権化と学校分権化に挟撃され、その存立基盤を奪われたかに見えた学区が教育行政のシーンにカムバックしつつある。学区の役割が見直されつつあることを知るには、アメリカ教育学会(AERA)の年次大会における2001年と2002年のプログラムを比較するだけでよい。活発な、つまり学力向上に積極的な学区が目に見えて増加しており、学区に関する研究がますます多くなっている(Fullan, 2003, p.54)。また、Hightowerも「学区は教育政策の停滞地域と認知されてきたが、近年、教育改革の強力な場・源泉として認知される存在に変わってきている。数多くの財団、改革団体、政策関係者が、教授・学習の改善において学区の果たす中心的役割にあらためて信頼を寄せている。」(Hightower, 2002, et al., p.1)と述べている。これを裏付けるように、たとえば、2001年、Cross-City Campaign for Urban School Reform(ボルチモア、シカゴ、ヒューストン、ロサンゼルス、フィラデルフィアなどの教育関係リーダーからなる教育改革のための全国的ネットワーク)は、学力向上のための学区の役割を明らかにする取り組みを開始している。このネットワークは、1995年時点では、学区事務局を廃止し、財源と権限を各学校に移譲する政策を掲げていたが、それを修正し、今や、学区こそ低学力校を改善する必須不可欠の要素と認めるに至っている。その結果、同ネットワークは、教授・学習の改善のための学区の支援の在り方、その政策と実践を明らかにすることを主題とする、ミルウォーキー、シアトル、シカゴの3か年にわたる調査を敢行している。

また、アンネンバーグ財団とヒューレット財団の基金に基づく教育改革団体の一つである The California

Bay Area School Reform Collaborative (BASRC) は、設立当初の5年間は学区を排除した形で学校を全体として改革することに焦点を置いていたが、近年はそれを修正し、資金提供のためのガイドラインでは、学校改善の取り組みの中に必ず学区を位置づけることを求め、学区自体が自らの戦略と構造を再検討する機会を持つことを要請している。

Wallace-Reader's Digest 基金も、学区は適切に設計された学校改善計画の中心に位置しなければならないとする教育改革の推進案を提言し、15の学区に補助金を提供する計画を立ち上げて、学力向上を支援する学区の組織能力の構築を主要なねらいとしている。具体的には、学区への支援として、大学との連携・協働、教育長のためのアカデミーの創設、地域リーダーの教育会議(educational conference of local leaders)の設立を掲げている。

ブラウン大学のアンネンバーグ学校改革研究所(Brown University's Annenberg Institute for School Reform)は、都市学区の未来に関する全米的タスクフォースである『効果的に機能する学校コミュニティ(School Communities that Work)』を設立している。それは、カーネギー財団、ピュー慈善基金、フォード財団、ロックフェラー財団の後援を受け、各界のリーダー、実践家、研究者から構成されているものである。その目的は、すべての子どものための効果的な学校コミュニティをつくるために必要な仕組みと支援を構築するのを援助し、行動計画(action plans)を実施するための新たな連合(coalition)を促進することとしている。その行動計画とは、質の高い授業とリーダーシップのための能力構築、保護者・地域住民の支援、学校の組織と運営の三つの領域に関して、パートナー学区と共同で策定されるものである^{*17}。

つまり、このような、学区に着目し学区を改革の場・担い手として構想する具体的な行動計画の策定のための動きが顕在化するとともに、効果的な学区に関する研究は本格化し、学校改善における学区の役割を明らかにする経験的な証拠の蓄積が加速化しつつあるのである。代表的な研究として、つぎのものをあげることができよう。Snipes, et al., (2002), Massell and Goertz (2002), McLaughlin and Talbert (2002), Hightower, (2002), Togneri and Anderson (2003), Gamoran, et al., (2003), Corcoran and Lawrence (2003), Darling-Hammond, et al., (2005), Allen, et al., (2005), Hubbard, et al., (2006), Supovitz (2006), Duke, (2008)

この中で、いくつかの研究を取り上げて、その知見を整理することにする。

Snipesらの研究(2002)は、4つの大都市学区－

Charlotte-Mecklenberg, Houston, Sacramento, N.Y.'s Chancellor's District 一を対象とするものである。これらの学区に共通する課題とはいえば、大都市学区によく見られるもので、つぎのようなことがあげられている。マイノリティや低所得家庭の子どもが学力不振で、他の子どもとの格差が広がっていること、学区内部に、教育委員会と教育長、教育長と校長、校長と教師との間に政治的対立・紛争があつて、給与、人事、生徒の処分、学校の統廃合等をめぐって「あれか、これか」の不毛な、党派的な論議があること、そうした紛糾が絶えないため、子どもの学業成績ないし学力向上の問題に対して全般的に無関心であること、隣接する学区と比べて勤務条件の悪いこともあり、よりよい勤務条件を求める教員の転出率・退職率が高く、その結果として、ベテラン教師が不足していること、その上、学区が十分な研修をしないまま、新任教員を現場に送り出していること、教員の間で低学力層の子どもへの期待が低いこともあり、カリキュラムの質が低いまま放置されていること、カリキュラムや授業における学校間の格差ないし一貫性の欠如がみられ、しかも、それらが州スタンダードと結びついていないことや、SBM施策のために学校間の学力格差が広がっている実態もある。そして、子どもの転出入率が高いことも、カリキュラムや授業の学校間格差があるため、学力不振の一要因となる。

こうした課題に立ち向かい成功した学区では共通して、①教育委員、教育長などの学区指導部層の安定性が維持されると同時に、学校改善のための目標と戦略に関して、ビジョンが共有され、持続的に改革に取り組んでいる。②教育委員会（狭義）が日常的な管理運営上の専門的実務事項に関与することなく、教育長をはじめとする学区の専門スタッフを信頼し、学力向上を支援するための政策論議に関心を集中し、政策フォーラムとして機能している。③学区が学校の授業改善にかかわるニーズを的確に診断・把握し、それに応答・支援する関係を構築している。④学区がリソースを授業改善による学力向上というビジョンないし政策上の優先順位に基づいて重点配分している、といった特性がみられた、と報告している。そして、つぎのような取り組みが見られた。①一定のスケジュールに基づいて達成すべき具体的な学力目標に焦点を当て、州のスタンダードとカリキュラムとを接合し、州のスタンダードを授業法として具体化するのを支援する、②州のアカウントビリティ・システムに単に準拠するのではなく、学区のビジョンと学力目標の達成のために、それを超える具体的なアカウントビリティ・システムを構築する、③最底辺校にはリソースの追加配分やスタ

ッフの改善を行う、④各学校の特色あるカリキュラムよりもむしろ学区としての統一的なカリキュラムと授業法を開発する、⑤こうした全学区的な改善戦略を教員の職能開発を通じて支援し、学区全体で実施する、⑥データに基づく意思決定を重視し、診断的評価データや形成的評価データを提供するとともに、組織的研修を通じて、それを活用して子どもや教師の弱点を診断できるような力量を高める、⑦いきなり全校種を対象とせずに、小学校段階から改善に取り組む。

ここには、自らのビジョンに基づき、学力向上の改善目標を掲げ、その実現をめざす学区の戦略的な行動が反映されているといえる。

TogneriとAndersonの研究(2003)は、いずれも貧困家庭が多数を占める地区でありながら、学力向上を成し遂げた5つの大都市学区—Aldine (Texas), Chuka Vista (California), Kent County (Maryland), Minneapolis (Minnesota), Providence (Rhode Island) 一を対象とするもので、彼らは成功要因を探るべく、①学区は、授業改善の意欲をどのように喚起したのか、②改革を導いたのはどのような戦略であったのか、③専門職能開発(教員研修)の方法をどう変革したのか、④当事者間の相互交流は授業改善をどのように左右したか、⑤授業改善を推進するために、リーダーシップ人材はどのように配置されたのか、という視点から研究した。そして、その成果をつぎの7つの研究知見にまとめている。

①学区のリーダーは子どもたちの低学力を包み隠すことなく公に認め、それに対する責任を受け入れ、学区の関係当事者すべてが解決策の一部にならなければならない、解決の一翼を担うべきと宣言し、学区が丸となって長期的な学校改善の取り組みに乗り出し、すぐに結果がでなくても、学校の取り組みを粘り強く支援した。

②学区は授業改善のための全学区的な取り組み(systemwide approach)を実施した。それは、子どもの学力向上には、授業を根本的に見直して変えるべきことが必要であることを確認し、教師は子どものために授業力を向上させること、学区のリーダーは教師を支援する力を高めないといけないというコンセプトの下で行われた。その主たる取り組みは、

- ・子どもの学習と授業の改善にスポットライトをあてたビジョンづくり、
- ・州スタンダードと結びついた、教えるべき内容について何を期待されているかが教師にわかるような一貫したカリキュラムの構成
- ・データに裏打ちされた授業を工夫し、学校が子どもの成績について説明責任を負い、学習の進度をモ

ニターできるようなアカウントビリティ・システムの構築

- ・授業改善のための職能開発（研修）の体系化と実践的有意義化
- ・授業改善のためのリーダーの全学区的な配置
- ・リソースの戦略的配分
- ・研究知見に裏打ちされた意思決定

などである。以下の知見は、この全学区的な戦略の諸要素を敷衍したものである。

③学区は子どもの学習にスポットライトを当て、授業の改善の道案内役になるようなビジョンをしみ込ませていった。そのビジョンは、すべての子どもの学力向上、授業の改善、安全で支援的な環境の醸成、保護者・地域社会との連携を謳うものであったが、重要な点は、そのビジョンを戦略的計画、教育委員会会議の議題、学校改善計画、家庭連絡ニュースのなかに組み入れ、また、事業計画や資源配分の際の根拠としても活用した。

④カンやコツに依存する従来のやり方ではなく、データに基づく意思決定を行った。学区の強みや弱点を客観的に評価するために、子どもの学業成績や保護者の満足度や人口動態等に関するデータを収集し、子どもと学校のパフォーマンスを測る多次元的な尺度に基づくアカウントビリティ・システムを構築し、データを実践で活用できるように支援した。

⑤新たな職能開発プログラムを採用した。旧来の、一回切りで終わるワークショップ型（one-time workshop）のアプローチを脱し、新たなコンセプトに基づいて研修の体系化を図る一方で、研修の実践的な有意義性を高める工夫を行った。具体的にいえば、

- ・教師と校長の研修を学区の目標や子どものニーズと結びつけ、データに根拠をもつニーズ、継続的な学びの保障などをキーワードとする研修。
- ・教師と校長の中に十分に訓練された一団の授業のエキスパートを組織することにより、授業改善を推進する体制を構築した。授業改善の指導力の優れた校長や授業能力の高い教師のネットワークを構築し、学区全体の授業改善能力を大きく高めた。
- ・新任教師のための授業力向上のプログラムを多数実施した。
- ・授業の改善と学力向上に関わるニーズに配慮しながら、予算を重点的に配分した。
- ・授業改善のためによりよいデータを提供するとともに、データを教師が自在に活用できるよう、その能力を高めるための支援を行った。
- ・実態を異にする個々の学校現場の課題やニーズに応える学習機会を保障するために、校外研修よりも

校内研修へと重点を移行した。

⑥授業改善のためには、リーダーが学区のすべてのレベルに遍在しなければならないため、これまでのリーダーシップの概念を見直し、リーダーは教育長や校長だけではないこと、したがって、授業改善に対して、学区の当事者すべてがそれぞれに重要な責任を持たなければならないとした。

具体的にいえば、

・教育委員会は、授業改善の取り組みを後押しし、注意深く見守る。あるいは、改革のエンジンをかける役目を負う。教師や校長の給与改善、初任者研修の充実、学区統一的なカリキュラムの構成などを通してそれを行い、改善の進捗度合いについては、学区事務局や学校に結果責任を求めるが、日々の運営には関与しない。

・事務局は政策、組織、人材を再編して、授業改善の道案内役をする一大部隊となる。校長のリーダーシップ強化の研修、カリキュラムの全体的な見直しと再構成、多次元的なアカウントビリティ・システムの構築と実施、初任者教師への支援など。

・授業改善のための中心的リーダーは校長と教師であるから、そのリーダーシップ力を強化するのは当然であるが、その際、教師の授業改善を支援することを校長の中心的な職務として位置づける。その意味で、学校改善の成功にとってもっとも重要な要員であるから、校長と定期的に会合をもち、授業改善をめぐる問題を共有し、戦略について意見交換を行い、解決すべき課題を確認する。校長は授業観察を行い、授業の方略について助言し、協働をうながす仕組づくりに取り組む。他方、すぐれた教師の中から、授業改善のリーダーを発掘し、模範授業、一対一のコーチング、悩める教師への支援を主たる職務としてやってもらう。学校の壁を超えたリーダー教師の会合をもち、情報の共有を図ってもらう。このようにリーダーを配置することで、学区スタッフ、校長、教師の協働関係が生まれ、学区全体としての授業改善の戦略を徹底する。

⑦これらの学区では、共通して、学校改善は時間のかかる事業であるがゆえに、それに成功するには長期にわたる粘り強い取り組みが不可欠で、教育委員にしる、教育長にしる、頻繁な交替があれば落ち着いた持続的な取り組みはできない。学区指導部層の安定性があってこそ、そうした安定性の中で、お互いの仕事を理解し合い、改革についてもともに学び、成長できるようになる、という考えがあり、それを実践している。指導部の交替がある場合、改革の方針等について理由のない変更がないように注意を払う。たとえば、これ

らの学区の多くで、持続的な改革に支障を来さないように、改革の継続性を維持するために、教育長を支えてきた副教育長が後継者となっている。

Darling-Hammondらの研究(2005)は、1998年から2003年の5年にわたるBersinとAlvalardのコンビによるカリフォルニア州サン・ディエゴ(San Diego)学区の「ドラマティックで、思い切った、そしておそらくは前例のない」とまで評された全学区的な学校改善の取り組み、その間、45校にすぎなかった州の学力スタンダードのクリア校を175校にまで押し上げた学校改善の取り組みを分析したものである。ここでは、「学級における教授と学習を支援することによって、子どもの学業成績を向上させることが、学区の使命である」を合言葉に、学力向上、とりわけ、ヒスパニックの子どもとその他の子どもとの学力格差の解消の取り組みがなされた。教師の専門的知識・技術こそが子どもの学業成績のもっとも重要な決定要因であるという理論を学区としての「行動の理論」として掲げ、それに基づいて教師の授業力を高めることを改革の一大目標として、一方で、学区としての統一的なカリキュラムと授業法を構築すること、他方で、それを実現するための教師の専門職としての能力開発の土台を構築することを改革の中心的戦略とした。それは、具体的には、カリキュラムや授業に関するガイドラインの改訂、教員人事評価政策の見直し、校長、教師の専門職能開発のための研修の充実・強化、リソース配分の重点化、州スタンダードに対処するためのアカウントビリティ・システムの創設、学区の組織再編等である。なかでも、注目すべき取り組みとして、学区事務局の組織再編の一環として(副教育長のポストを廃止して)新たに設置した授業改善リーダー(instructional leader)を各学校に配置するとともに、校長に授業改善のリーダーとして行動する責任と力量を求めると通じて取り組んだ授業力改善の組織的取り組み、あるいは、各クラスに配置していた(免許状をもたない)教員助手の数を大幅に削減し、その財源で免許状を有する教員の定員を大幅に増やす取り組みなどをあげることができる。そして、興味あることに、サン・ディエゴ学区は、全州的に学力向上を推進しようとする州の関連政策を自在に取捨選択し活用しながら、学区としての首尾一貫した戦略を形成しつつ、全学区的な学校改善に取り組んだ。たとえば、ここでは、学力向上の中でも読み書き能力に重点を置いたが、学力向上のための州の支援政策を活用して、国語専科コーチ(literacy coach)を設置し、その専門的助言で、言語系の授業の改善を行った^{*18}

「効果的な学区」の諸特性

このような「効果的な学区」論=学区を単位とする学校改善に関する実証的研究の展開から浮かび上がってくる「効果的な学区」像-これは、わが国の文脈でいえば、「効果的な教育委員会(広義)」像とすることができよう-とは、一体、どのようなものなのであろうか。すでに明らかなように、効果的な学区の実証的研究は、方法的には事例研究^{*19}が中心であり、そこから「効果的な学区」に関する一般的で普遍的な特性を抽出し定式化することは、不可能ではないが、容易ではない。というのも、学区の特性を解明するに際しての<導きの糸>となるべき概念枠組みというものがある研究者によって異なり、着目する側面が必ずしも同じではないからである。実際、効果的な学区の特性といっても、それは学区の置かれた文脈に依存する側面が大きく、さまざまなバリエーションがあるために、それを把握するための基本的概念(カテゴリー)も同じではあり得ないということもある。とはいえ、効果的な学区の特性として、いくつか共通のものを識別することができる^{*20}。

ここでは、上記した代表的な調査研究によって明らかにされた「効果的な学区」に共通にみられる特性を記述するが、全学区的な学校改善を推進するために学区がいかなる行動戦略をとったのかという点に着目しながら整理することにしたい^{*21}。筆者のねらいは、そこから、わが国の学校改善における教育委員会の役割や学校改善に貢献する教育委員会像について、示唆を得ることにある。全学区的な学校改善に成功した効果的な学区には、つぎのような共通する特性が見られる。

①学区全体に「自分たちにはできる」という自信といったものが漲っている。教育長をはじめとして、学区のリーダーは教職員の力量(特に、子どもの高い学力達成を可能にする授業力)に確信を抱いており、子ども、教師、学校の抱える弱点を進んで認め、それに対する責任を自覚的に受け入れ、解決策を追求しようとする強固な問題解決への意思が見られる。

②学区全体が、その多様・異質の人種構成や社会経済的構成にかかわらず、すべての学校のすべての子どもの学業成績(の格差)に注目し、それを改善するために授業の質を重視し、高い学力水準の達成にはっきりと焦点を当てている。学区としてのミッションを達成するといった漠然とした取り組みではなく、学区内に残る学力格差の解消に特に注視しつつ、子どもの学業成績と学習に対して明白な目標(統一テストの得点、出席率、退学率、卒業率など)を設定し、そのために

は、授業の質の向上が鍵を握るとして、それに集中的に取り組んでいる。

③学習内容や学力水準に関する学区としてのスタンダードに対する強いコミットメントが見られる。そのスタンダードは州のスタンダードに準拠したものであるが、学区独自のスタンダードを設定している場合が多い。そして、スタンダードをクリアすることに「成功」の基準を置いている。そのスタンダードは、授業評価の際にも、校長のリーダーシップ評価にも、職能開発（研修）の際にも、価値基準として活用されている。要するに、スタンダードが学区全体のパフォーマンス（業績）をモニターし、説明責任を確保するための鍵となっている。

④学区としての統一的なカリキュラムと授業法を開発し採用している。学習内容や教材、授業の展開に関して、学区として首尾一貫したもの（coherence）を構築している。学校独自の「特色あるカリキュラム」を全面に出すことを奨励するSBM施策にのみ頼る時代と違って、学区当局自身がはっきりとしたカリキュラム政策の下にカリキュラム・リーダーとして行動している。授業改善にかかわる学区としての一貫したものがなければ、授業の展開や教材の共有もできないし、子どもの転校にも支障を来し、研修にも影響を与え、子どもの学力向上を妨げている、という考えをとっているのである。つまり、「効果的な学区」の特徴の一つは、学区が、学習内容や教材や授業の展開の在り方にまで、学区としての首尾一貫性をより強くもたせようとする取り組みにある。この取り組みは、トップダウンの教育改革の象徴ともいわれるほどの州でも策定されている州のカリキュラム・フレームワークを学区が理解し活用する上にも役立ち、学区がそれとの整合性を図りつつ独自のカリキュラムを開発できることにもつながっている。この一貫性があるため、学校に対して効果的な授業法を提案し、ある程度の「縛り」をかけることになっても、現場にも受け入れやすくなるという結果を生んでいる。

⑤カリキュラム、教材、評価とスタンダードとが堅く接合されている。つまり、各学校で編成され教えられるカリキュラムは、州・学区のスタンダードから期待されているカリキュラム・フレームワークを反映するものであるし、子どもの学習の評価は、スタンダードのなかで期待されている学習内容や達成すべき学力水準に即してなされている。全学区的な学校改善が成功しているのは、このような学区である。

⑥学校改善に成功している学区に共通にみられる特徴として、アカウンタビリティ確保のためのデータの収集と活用がある。子ども、教師、学校のパフォーマ

ンスを評価し、その評価結果を学校改善のニーズや戦略策定の意思決定の裏付けとして活用する能力を高めるために相当の予算を投入している。データの収集・活用の際に焦点は、つねに、州・学区のスタンダードやその中に含まれる期待される学習内容や学習活動との関連性に当てられている。そして、それらのデータは教師それぞれが取り組む授業実践を支える根拠として活用されている。こうして、学区レベルにおける、学区のスタンダードと結びついたデータに基づく意思決定へのコミットメントは、校長、教師、学区のスタッフへの支援として具体化され、彼らのデータ活用能力を高めることに役立つことになる。具体的な施策としては、データ活用の研修、データ分析を助けるコンサルタントの派遣、学校に対して時機を得た、しかも使い勝手のよいフィードバックなどがある。要するに、効果的な学区のアカウンタビリティ・システムは、データを収集・活用するだけでなく、学区のすべての関係者に対してスタンダードとの関連でどれだけ目標達成ができたかについて説明責任を確保するように構築され、運用されている。

⑦効果的な学区の学校改善の取り組みは、低学力校をターゲットとしてそこに重点支援することもあるが、基本的にすべての学校を対象としている。とはいえ、すべての教科やすべての学年で行われているわけでは必ずしもない。学校改善は、特定の教科や特定の学年から開始され、他の教科・学年へと拡大されるパターンが一般的である。また、学校種によりバリエーションがあり、学力向上に至らない学校種も実際にある（たとえば、サン・ディエゴ学区では、ハイ・スクール段階の学力向上は見込み通りにはいかなかった）。学区の状況に応じて具体的な目標とターゲットを設定し、そのターゲットに数年にわたって継続的に取り組むことが改善を成功させ、その効果を長続きさせている。

⑧効果的な学区の大きな特徴に、あらゆるレベルにリーダーが遍在する、いわゆる分散型リーダーシップ（distributed leadership）の存在があり、学校レベルと学区レベルの双方において、授業改善のためのリーダーシップ（instructional leadership）の能力を高めるための集中的で長期的な人材育成のための投資が行われている。校長が主たる対象であるが、多くの学区で、教師を対象にして、授業改善のリーダーを育成し、校長との協働、学区のコンサルタントとの協働で、教師や教師チームへの授業力向上の研修を行う取り組みをしている。そうしたリーダー教師は、授業改善コーチ（instructional coach、）言語専科コーチ（literacy coach）など、さまざまな名称で呼ばれる。こうした取

り組みの背後には、校長のみでは教師の必要とする支援（教師が自らの実践を変え、子どもの学力を高める力量を向上させるのに必要な支援）が十分にできないという共通認識がある。とはいえ、校長のリーダーシップ能力の育成が最優先されていて、その重点は、校長の教師への支援力（教師が学校改善の担い手として活動するために必要な諸能力を身に付けるのを助ける支援力）を高めることに置かれている。具体的には、職場を離れた研修（校外研修）と職場のなかでの年間スケジュールに組み込まれた形の研修（校内研修）との組み合わせが見られるが、大学等の学区外での研修よりも学区内の研修が中心となっている点に特徴があり、教育長や学区のコンサルタントグループとの研究協議会、学校改善サポートグループの校長への支援と交流、新任校長や低学力校の校長への相談・支援事業などが核となっている。

⑨効果的な学区では、子どもの学習は授業の質次第であるという信念が確固としてあり、授業力の改善に焦点を置く研修への取り組みに多大なリソースをつぎ込む傾向が強い。それに加えて、効果的な研修について独自のビジョンを構築している。そこでは、個々の教師の関心や講師の優先事項に基づいて職場外や勤務時間外で行われる、一日だけの研修会や講演会に代表されるようなタイプの研修は、その成果を学級での教育実践のなかでフォローアップすることもできず、しかも学校・学級の改善目標との関連性も少ないため、このようなタイプの研修は今日、もはや時代遅れのものとみなされている。それに代わって効果的な学区で行われているのは、校外研修と校内研修を結合し、学校改善のための優先事項、子どものニーズを踏まえた、招聘された外部専門家の助言を中心とする研修であって、伝統的なワークショップ形式をとらず、教師の相互交流、デモ授業（模擬授業）、学級内コーチング、教師チームによる授業研究、子どもの学習活動と評価データの分析、これらを通じた研修＝学習機会の提供となっている。こうした研修の取り組みは、教師の勤務時間内に行くことは容易ではないが、効果的な学区に共通に見られる特徴となっている。また、それぞれの研修が、学区の優先事項と結びついた授業改善のための、1年以上にわたる継続的な取り組みとして行われており、さらに、研修にかかわる決定とリソースの管理を学校現場にゆだねる形で実施されるのも、もう一つの特徴である。

⑩効果的な学区では、学区全体として、また各学校においても、チームワークや専門家のコミュニティ（professional community）といった概念で表される教員同士や現場教員と学区スタッフとの関係性を重視し

ている。具体的には、同僚性を基盤とするワークグループ、学校を超える教師や校長のネットワーク、職位を超えた学校改善チームなどの存在が共通に見られることが、その表れである。そこには、専門知識と技術の共有や経験の交流こそが授業の改善を駆動するものであり、ともに学び、支援しあうときに、新たな教育実践を理解し、それを血肉化できること、専門家同士の協働こそが子どもが学び、教師が学び、学校が変わるという学校改善を導くものであり、鍵であるという認識が共通に見られる。

⑪効果的な学区では、(狭義)教育委員会と学区事務局および学区事務局と学校との新しい関係づくりが見られる。まず、前者についていえば、教育委員同士の分裂と対立、教育委員と教育長とのコンフリクト、教育委員が管理運営の専門的実務にも頻繁に関与する、いわゆる些末管理（micromanagement）の伝統、選出区域の利害代表者として行動する教育委員が多い場合等々、それらは学校改善にとって妨害要因となっている。効果的な学区では、(狭義)教育委員会が、日常的な管理運営に関与するのではなく、政策的役割を重視し、学区全体の大所高所からの政策づくりに重点を置く行動パターンが支配的である。すなわち、目標やスタンダードの設定、戦略的計画づくり、政策的優先順位の設定、アカウントビリティ・システムに照らしての学校・学区の改善度の定期的なモニターなどに、その役割を重点化しているのである。このような教育委員会は、学区の日常的な管理運営、学区計画の実施、学力向上に関する調査報告に関しては教育長に任せ、学区の運営に直接的に関与することを回避している。教育委員会は問題を議論するが、いったん意思決定がなされると、学区事務局がその決定を実施するのを一丸となって支援する。教育委員会の委員構成が安定していることや学区事務局とのポジティブな関係が持続していることも特徴の一つである。政策審議会として行動するための知識・技術を学ぶための研修＝学習機会にも貪欲であるし、学校改善の先導者として行動するような改革型の教育長をリクルートすることに腐心する。教育長のリクルートに慎重に取り組むといえば、自らの任務を放棄するのではないが、候補者の選任を適切に進めるために人事コンサルタント会社に依頼する教育委員会もある。このような特徴を持つ教育委員会が、効果的な学区には多く見られる。

効果的な学区で共通に見られる学区事務局と学校との関係についていえば、両者間でトップダウンとボトムアップのバランスがうまくいっていることと、互恵的アカウントビリティの関係が構築されていることである。まず、多くの学区で、子どもの学習ニーズの

把握とその対応や、研修のリソースをどう活用するかについて、学校に相当の自由裁量が許されている。ただし、それには条件があって、学区全体の改善の取り組みの首尾一貫性（統一性）を侵さない限りで、それが許容されている。つまり、トップダウンとボトムアップのバランスが重視されている。他方で、コミットすべきスタンダードや焦点を置く重点事項（例えば、国語力ないし言語系の学力の向上など）を学区が明確にすることで、各学校に求められるアカウントビリティが確保できたかどうかの判断をわかりやすいものにすると同時に、学区のリソースは改善課題を解決するための学校の組織能力の構築に重点的に利用される。これらの事実は、学校と学区のこうした関係、つまりは、学区の求めるパフォーマンスに対する学校のアカウントビリティと学校の組織能力の構築に対する学区の支援という、互恵的な関係が成立していなければ、効果的な学区、すなわち全学区的な学力向上は見込めないという考えがとられていることを意味している。

⑫効果的な学区では、学力向上のための州の政策やリソースを戦略的に活用している傾向がある。そうした学区はただ単に州の掲げる改革を粛々と実施するだけの存在ではない。学区の掲げるビジョンや優先事項やこれまでの経験に照らして、州の政策を独自に解釈する一方で、州のリソースを自分の学区の改善課題を解決するためのリソースとして活用している。要するに、効果的な学区は、連邦・州政府、財団、専門職団体によって醸成される政策・リソース環境のなかですぐれて戦略的に行動しているのである。

おわりに－「効果的な学区」論の

提起するもの

ここでは、以上において整理してきた「効果的な学区」論が、われわれに何を提起しているかに論及し、本稿を締めくくる。

効果的な学区論は、学力向上、学力格差の解消が重大な政策課題となる中、①全学区的な学校改善をリードし、それに成功した学区が存在すること、②全学区的な学校改善にとって、学区が改革主体として、その中心的な存在になって戦略的に取り組むことが重要であること、③全学区的な学校改善に成功した効果的な学区には、それを支え可能にする条件として共通する諸特性があること、を明らかにすることによって、地方教育行政機構としての学区の存在意義をあらためて証明したことに意義がある。端的にいえば、1980年代に「前世紀の遺物」「時代遅れの官僚機構」として厳し

い評価にさらされ、学区無用論や学区廃止論が叫ばれた苦境を脱して、学区が学校改善の担い手たりうるというその可能性を、もっといえば、学区の関わりなしで大規模で持続的な学力向上の取り組みは困難であることを、経験的なデータをもって明らかにしたこと、そこに効果的な学区論の意義がある。

であるとするならば、効果的な学区論は、学力向上や学力格差の解消に取り組まなければならない同じような問題状況の中にあるわが国の自治体教育行政の中心的機構としての教育委員会（広義）にとって、大きな教訓を与えるものである、といわなければならない。つまり、その研究知見は、わが国の教育委員会が学校改善の主体であるためには、どのような条件を備えなければならないか、どのような取り組みをしなければならないかについて数多くの示唆を含んでいる。「支援機構としての教育委員会」というものへの認識が高まり、そして、教育委員会の中心的使命の一つが学校改善の支援にあるとするならば、効果的な学区の経験から学びつつ市町村規模の学校改善に取り組むことにより、教育委員会はその存在価値を取り戻すことができ、制度存続論の強固な土台を築くことになろう。その意味において、効果的な学区論の知見は示唆するものが大きいと考えられるのである。効果的な学区の諸特性を整理したのは、学力向上の「組織戦略論」に貢献すると同時に、学力向上に自治体としてどう取り組むかについて何らかの実践的示唆を与えることを意図しているからに他ならない。

しかしながら、理解しておくべきは、そうした効果的な学区は、少数派であり、多くの場合、学区自体が学校改善に関して無力であり（妨げになっている場合すらある）、全学区的な学校改善をリードするだけの組織能力を備えていないという事実である。Fullan(2001b)は、全学区的な学校改善をリードする役割を担うことのできる学区は全学区の20%に過ぎないだろうと述べている（このことは、わが国の自治体教育委員会に眼をやれば、より一層妥当する。つまり、わが国において地方自治体レベルの学校改善に成功している教育委員会がないわけではないが、そして、地方分権改革の動向の中で「覚醒」しつつある教育委員会も生まれてはいるが、それは少数派にとどまっており、多くの教育委員会は「眠ったまま」であるといっても過言ではない。）。

ここに、学校改善をめぐる最大のジレンマがある。すなわち、学校改善をめぐる今日的矛盾は、学校単位の個別のアプローチの限界が明らかになり、学区が学校改善の主体として、学区自体を単位とする全体的アプローチを採らなければならないことが明らかになっ

ているにも関わらず、多くの学区がそのための組織能力を構築し得ていないことである。それゆえ、現実の学区は、学校改善の主体としては潜在的な可能性を有しているだけの存在にとどまっている。意味のある、持続的で効果的な全学区的な学校改善を実現するには学区がその担い手とならなければならないことが明らかになっているにもかかわらず、多くの学区にはそれを実際に担うだけの組織能力がないというジレンマである。したがって、これからの学校改善の基本は、学区レベルの逆機能的な、つまり、学校改善にとってマイナスとなるような、学校の組織能力の構築を妨げる政策や構造や実践を除去することは当然のことで、それに取り組みつつ、他方では、全学区的な学校改善を推進する組織能力の基盤となるもの（infrastructure）をいかに構築するか、この二つの課題に取り組むことにつける。これは何を意味するかといえば、変革されるべきは学区自体であり、学校改善をリードする担い手たりうるための学区像（構造的諸条件）をそれぞれの実情に応じて明らかにし、構築していかなければならないということに他ならない。スローガン風に表現すれば、「学区の構造変革なくして、持続的で効果的な学校改善はない」ということである。とはいえ、これは容易な課題ではない。ハードルの高い課題といえる。

妨害要因の除去と改善戦略の策定の両面作戦が求められる、この課題の厳しさは、わが国の自治体レベルの学校改善をめぐる現実にとっては、より一層妥当するといえるであろう。というのも、わが国の場合、教育委員会を「支援機構」と認識すること自体、緒についたばかりであるといってよい状況であり、まず、そのような認識ないし発想の転換に教育委員会が取り組む必要があり、支援機構としてのスタンスを認識させるべく、そうしたコンセプトを具体化するような対応を、学校との関係において積極的に進めていくことから始めなければならないであろう。アメリカにおける効果的な学区論から示唆される取り組みはまだまだ遙かな、手本にしようにもできない事例かもしれない。それでも、そこから得られる教訓は少なくない。整理してきた「効果的な学区」の事例研究の成果は、さまざまなヒントとなる教訓を多く含んでいるように思われる。すなわち、そこで明らかにされた「効果的な学区」に共通に見られる戦略や行動、あるいは構造や文化などの諸特性は、わが国の自治体教育委員会が自治体教育改革を推進していく上で求められる「効果的な」教育委員会像を描いていくときにさまざまな示唆を与えると考えられる^{*22}。

ところで、Fullan（2007：228-231）は、効果的な学

区に関する諸研究はこれからの学区リーダー（「効果的な学区」の中心的存在としてますます大きな期待を寄せられるであろう、これからの学区リーダー）にさまざまな示唆を提供しているとして、そこから、つぎのような教訓を引き出している。これは、教育長や事務局スタッフなど、上述の学校改善のための両面作戦の実行を含め、「効果的な教育委員会」を構築しリードすべき人々にとって示唆的な内容を含んでいる。最後にそれを紹介する。

Fullanによれば、効果的な学区論の知見は、学区リーダーにつぎのような教訓を教えている。

①まず、学区リーダーは、学区のなかに改革が生ずる可能性があるかどうかを見極める必要がある。つまり、そうした可能性がほとんどない学区も少なくない。だから、最低限、学区のなかに学校改善という改革への関心やそれを支える梃子となるものがなくては、どんなにすぐれた教育長がいてもどうすることもできない。そういう学区でなければ成功の可能性は少ない。学区の実情を見極め、把握することが不可欠で、そうした判断を誤って、改革に乗り出すと、改革の失敗のスケープゴートにならないとも限らない。教育長の下で働く学区スタッフにも同じことがいえる。つまり、自分の上司となる教育長が専門家としての知識基盤がしっかりしていて改革を積極的に推進する人物かどうかを見極める必要がある（そうでない教育長にはついていっても結果はでない可能性が高いので、その価値がない）。

②改革に乗り出すとしても、その前提として、学区リーダーは、さまざまな人事方策を駆使して、学区スタッフの能力を育成しなければならない。学校改善を推進する条件づくりとしての学区の組織能力を高めるためである。特に、校長に教師との協働を求め、それを支援する力量が大切である。そのためには、学区は、校長と協働する能力と意欲をもたなければならない。つまり、学校と学区とのパートナーシップの構築が鍵を握る。

③学区リーダーは、教職員を、採用した時点から継続的かつキャリア全体を通して、専門家として職能成長させることにお金をつぎ込む必要がある。ただし、その際、一般的な研修ではなく、あくまでも地域の実情（課題やニーズ）に応じた学習の機会＝研修を提供しなければ意味はない。

④学区リーダーは、改革の中心を、授業の改善と学校文化の変革に置かなければならない。特に、長期的・短期的の双方の戦略を一貫してしかも粘り強く用いて、子どもと教師の学びの環境の改善に協働して持続的に取り組むという気構えと能力を育むものでなければな

ればならない。これは、ある意味で、授業の脱私事化を伴う文化革命（cultural change）であって、そのことで、教師一人ひとりが学級の枠を超える学校全体の改善への取り組みに動機づけられることになる。

⑤学校改善のプロセスは必ずモニターしなければならない。学区リーダーは、そのための情報収集、縦方向と横方向のコミュニケーションに工夫を施すことで、学校改善がどう進んでいるかを理解することができる。ベンチマークの作成、情報の公開、低学力校への集中的関与、これらはすべてモニタリングの一部である。また、授業の改善や戦略の有効性に関するアクション・リサーチも必要となつてこよう。

⑥学区リーダーは、学区の一体感というものを醸成しなければならない。自分の学校がうまくいっているかにだけ関心があって他の学校のことなど無関心という校長や教師ばかりでは、長期的に見て、学校改善を内側から支える文化、つまり、学校改善に誰もが意欲的に取り組むことが当たり前のこととして受け入れられるような文化をもつ学区が生まれることはない。教育長は、学区としての一体感を醸成することで、そうした「他の学校にはわれ関せず」の雰囲気を変え、個々の学校の改善が他の学校の改善につながるような学区にすることができる。その場合、校長が学区事務局とのパートナーシップの経験や校長同士の同僚の経験を重ねることが重要となる。

⑦学区自体の改革に持続的に取り組む場合、その目的や計画や実施過程についていつでも見直す心構えがなければならない。すぐれた学区リーダーであるためには、学区改革のための行動の理論（theory of action）－それは、学力向上のために授業をどう改善すればよいかについての理論（theory of pedagogy or instruction）と改革をどのように進めるかの改革の理論（theory of change）から成っている－について、学区としての考えを明確にしなければならない。たとえば、授業改善にとって、何が重要なのか、カリキュラムか、授業過程か、教材か、それとも、授業の担い手である教員の職能開発のための研修か、指導スタッフの充実か、そして、これら授業改善にかかわる要素についてどのような構想をもっているのか、学区リーダーとして、理論を提示できなければならない。また、改革を進める過程でほとんどの学区が自らの組織の再編に直面するが、その新たな組織の設計原理は何なのか、改革を深め持続させる組織原理をどう捉えているのかについて、あるいは、改革自体をどう進めるのかについても、少しばかり無理をしてでも一気呵成に行くのか、それとも小さな取り組みを試みながら、タイミングを図り、学区としてのコンセンサスを重視しつつ

進めていくのか、の選択をしなければならず、それについての理論が求められる。教育長に明示的な「行動の理論」がなければ、問題に直面するたびに戸惑い、首尾一貫した取り組みができず、教育長の進める学区改革への信頼が損なわれることになる。

⑧効果的な学区の実現は、最終的には、組織の構造と文化をどうするかにかかっている。学区リーダーが自覚すべきは、ほとんどの学区はトップダウンの取り組みがなされているが、学区は基本的に今なお構造的には「緩やか結合関係」（loosely coupled）であって、トップダウンで選択の余地のない（tight）施策が出された途端に、抵抗や形式的遵守といった形の現場の対応が見られ、たとえ内容的にすぐれた施策でもうまくいかないことが多い、ということである。必要なことは、組織構造自体を再編すること、そして、組織文化を変更することであることを認識しなければならない。学区の改革のような大規模な改革が成功するか失敗するかは、組織の構造的属性に依存するのであって、そこで働く人々の属性の関数ではない。また他方で、効果的な学区には達成すべき価値についてコンセンサスがあり、それを実現するのに必要なことを学ぶ場が学区内部に存在する。効果的な学区では分権化かそれとも集権化かといった議論自体にいつまでも拘泥することはしない。そこで時間をかけて議論されるのは、学区が学力低下に瀕しているという危機意識をどう醸成し、共有するか、そして学力不振の学校や地区への支援をどうするかである。学区リーダーの仕事は、改善への持続的な取り組みを醸成するこうした条件を構築することに責任を持つことである。有能な教育長は、その長期・短期の戦略を通じ、学校の仕事ぶりを変えて、そのパフォーマンスを高めることに集中する。トップダウンでは成果は一時的に上がることはあっても、長続きしないことを知っている。

*16 あらためて規定すれば、ここで効果的な学区の研究とは、基本的に、①学力向上に成功を収めた（あるいは収めつつある）学区を一つ以上取り上げ、その学力向上をもたらした学区レベルの諸条件を、主として定性的な事例研究によって解明する研究であり、②対象となる学区は、総じて、子どもの数が多く、人種構成、社会経済的構成、言語構成上、多様な学区で、低学力に悩んできた学区、大規模な都市部の学区であり、③学力向上をもたらした学区レベルの戦略的な政策と行動を分析し、学区がどのようにして学力向上に取り組んだかのプロセスと結果を分析する調査研究として捉えることができる。

- *17 Hightower, A. et al., 2002, School districts and instructional renewal, Teachers College Press, p.3を参照されたい。
- *18 サン・ディエゴ学区に関するインテンシブな事例研究として、他に、Hightower (2002) や Hubbard, et al., (2006) があり、「効果的な学区」の事例としての、その学区への注目度の高さを窺い知ることができる。
- *19 効果的な学区研究は基本的には、一つまたは複数の学区をインテンシブに調査研究した、いわゆる事例研究である。ただし、ほとんどの場合、比較対照すべき学区も検討する比較事例研究である。また、事例研究を中心として定性的な分析と合わせてアンケート調査による定量的データを用いている研究も少なくない。
- *20 共通の特性を識別するという場合、厳密にいえば、効果的な学区の特性をどのようなカテゴリー(の体系)でそれを把握するかという概念枠組みの問題を解決しておかなければならない。しかしながら、一口に特性といっても、さまざまな側面ないし次元があるから、効果的な学区の特性を把握するための基本的な概念(カテゴリー)をどうするか、効果的な学区の諸特性を記述するのに有効な、意味のある、つまり、必要かつ十分な概念としてどのような概念を設定するかについて、議論しなければならない。これまでに「効果的な学区」の特性を把握し記述するための概念枠組みとして提起されているものに、たとえば、Childress, et al., 2007、B. Duke, 2008、Simmons, et al., 2006、Marsh, 2002、Corcoran and Lawrence, 2003、Shannon and Bylsma, 2004、などがある。これについては別稿においてあらためて検討したいと考えている。
- *21 ここでの記述に関して、Marsh, 2002、Anderson, 2003、Leithwood, et al., 2010、Fullan, 2001a, 2007を参照している。
- *22 ただし、これらの諸特性は(比較)事例調査といった、主として定性的な方法による記述研究というべきものから生まれたものであり、因果関係を明らかにするという分析的な研究では必ずしもないから、それらは処方箋として受け取るべきではない。学力向上をめざす自治体教育委員会がその文脈に応じて汲み出すことのできるヒントの源泉—学校改善のための「効果的な自治体教育行政改革」を進める上でヒントの源泉—として活用するべきである。

文献

- 1) Allen, L. et al., 2005, A Delicate Balance : District Policies and Classroom Practice, Cross City Campaign for Urban School Reform.
- 2) Bryk, A. et al., 1998, Charting Chicago School Reform, Westview Press.
- 3) Darling-Hammond, L. et al., 2005, Instructional Leadership for Systemic Change: The Story of San Diego's Reform, Scarecrow Education.
- 4) Duke, D. 2008, The Little School System That Could : Transforming a City School District, State University of New York Press.
- 5) Elmore, R. and Burney, D. 1997a, The Challenge of School Variability: Improving Instruction in New York City's Community District #2. CPRE Policy Bulletin.
- 6) Elmore, R. and Burney, D. 1997b. Improving Instruction through Professional Development in New York City's Community District #2. CPRE Policy Bulletin.
- 7) Firestone, W. 1989, Using Reform : Conceptualizing District Initiative. Educational Evaluation and Policy Analysis, 11-2, 151-164.
- 8) Fullan, M. 2003, Change Forces with A Vengeance, Routledge Falmer.
- 9) Fuhman, S. and Elmore, R. 1990, Understanding Local Control in the Wake of State Education Reform. Educational Evaluation and Policy Analysis, 12-1, 82-96.
- 10) Fuhman, S. ed., 1993. Designing Coherent Education Policy, Jossy-Bass.
- 11) Gamoran, A. et al., 2003, Transforming Teaching in Math and Science: How Schools and Districts Can Support Change, Teachers College Press
- 12) Hightower, A. et al., eds., 2002, School Districts and Instructional Renewal, Teachers College Press
- 13) Hightower, A. 2002, San Diego's Big Boom, in Hightower, A. et al., eds., 2002, 76-93
- 14) Hubbard, L. et al., 2006, Reform as Learning: School Reform, Organizational Culture, Community Politics in San Diego, Routledge.
- 15) Marsh, J. 2002, How Districts Relate to States, Schools, and Communities, in Hightower, A. et al., 2002, 25-40.
- 16) Massell, D. and Goertz, M. 2002. District Strategies for Building Instructional Capacity, in Hightower, A. et al., 2002, 43-60.

- 17) McLaughlin, M. and Talbert, J. 2002, Reforming Districts: How Districts Support School Reform, in Hightower, A. et al., 2002, 173-192.
- 18) O'Day J. and Smith, M. 1993. Systemic Reform and Educational Opportunity, in S. Fuhrman. ed. 1993. 250-312
- 19) Resnick, L. and Glennan, T. 2002, Leadership for Learning : A Theory of Action for Urban School Districts, in Hightower, A. et al., 2002, 160-172
- 20) Snipes, J. et al., 2002, Foundations for Success : Case Studies of How Urban School Systems Improve Student Achievement. Manpower Demonstration Research Corporation for the Council of the Great City Schools.
- 21) Spillane, J. and Thompson, C. 1997, Reconstructing Conceptions of Local Capacity, Educational Evaluation and Policy Analysis, 19-2, 185-203
- 22) Spillane, J. 1998, A Cognitive Perspective on the Role of Local Educational Agency in Implementing Instructional Policy, EAQ, 31-1, 31-57.
- 23) Supovitz, J. 2006, The Case for District-Based Reform: Leading, Building, and Sustaining School Improvement, Harvard Education Press.
- 24) Togneri, W. and Anderson, S. 2003, Beyond Islands of Excellence: What District Can Do to Improve Instruction and Achievement in All Schools, Learning First Alliance.
- 25) Wohlstetter, P. and Mohrman, S. 1994. School-based Management : Promise and Process, CPRE.

Abstract : The whole purpose of this study is to systematically codify research findings in U.S.A. on effective school districts in order that we may draw lessons for reforming school board systems in our country. In U.S.A., local school districts have recently been in the spotlight as the unit of school improvement, and a great deal of education scholars have been studying various efforts of school districts, especially large and urban school districts, to improve student achievement, or to reduce achievement gap brought about by race and poverty. As a result, effective school districts research has been established as an academic field of research. It means that in the field of school improvement study, we have witnessed the shift from effective schools research based on the concept of school as change agent, to effective school districts research based on the concept of school district as change agent. The literature of effective school districts research have many clues for our school board system in an age of political decentralization that is required to answer a basic and urgent question posed before us, that is, "What conditions of school boards stimulate school improvement, or provoke schools to improve classroom teaching and learning?"

This study explores the field of effective school districts research as follows. First of all, it traces the development of effective school districts research, secondly analyzes the characteristics common to effective school districts, and finally attempts to make clear practical implications of findings of effective school districts research for improving our school board systems. This paper, as the second part of this study, focuses on later phase of the development of effective school districts research, analyses how the field has been established as a field of inquiry, and makes clear theoretical and practical implications of findings from effective school districts research.