

原 著

「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－

An Analysis of the Development of "Effective School Districts" Research (Part 1)
- New Perspective to the Study of School Improvement -

堀 和郎

Kazuo HORI



東京医療保健大学
TOKYO HEALTHCARE UNIVERSITY

〈原 著〉

「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 —

An Analysis of the Development of "Effective School Districts" Research (Part 1)
— 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与えるために、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、その第一部として、効果的な学区論という学校改善論への新たな視角が生成してきた初期の局面を取り上げ、分析する。

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

低学力校を優秀校に変えるスーパーマン校長、既成の枠組みを打ち破る斬新な教育に取り組むチャータースクール、子どもに学力向上へのやる気を刺激するカリスマ教師など、これらは貧困家庭の多い学校の学力向上を成し遂げるためのお馴染みの処方箋である。そうした取り組みはたしかに子どもたちに輝かしい未来を約束するかもしれないが、そこから生まれるのは、結局、優秀校という孤島 (isolated islands of excellence) でしかない。(Togneri and Anderson, 2003, p.1)

どんな学区であろうとも、その中のいくつかの学校が教育力の高い協働的な学校になることはあり得るが、そういう学校であり続けることはあまりない。学区が意図的・計画的に学校全体の組織能力を構築しなければ、学区はその使命を十全に達成していないとの誹りを免れないであろう。われわれは今や、学校だけの創意工夫にゆだねられ放任されるなら、学校改善が成功しないことを知っている。(Fullan, 2007, p.206)

受付:2011年3月30日

受理:2011年9月16日

はじめに—研究の目的と課題

分権改革が推進されるなか、自治体における教育行政を担う執行機関としての教育委員会に対してあらためてスポットライトが当てられている。それは、ポジティブに言えば、教育改革の推進役としての教育委員会であり、ネガティブに言えば、問題解決能力の欠如した行政機構としての教育委員会である。前者については、独自の、先進的な学校改善に取り組む自治体が想起される^{*1}一方で、後者に関していえば、いじめ問題への対応能力の欠如や隠蔽体質の露呈などを問われたいくつかの自治体^{*2}に表れている。こうした対立的な現象は、一方では、現行の教育委員会は地域の教育問題を解決する機構として有効であり得るという制度存続論を裏付け、その強化・充実論を後押しするものであり、他方では、教育委員会は無用であるという制度廃止論の主張を正当化するものである。^{*3}

教育委員会をめぐるこうした相反する事象の併存から見えてくるものは、よかれあしかれ、学校の問題解決力は教育委員会に大きく左右されるという現実である。学校改善に即して言えば、学校改善は学校で生ずるのであり、学校改善のためには、学校現場が変わる他ない。しかし、学校だけで持続的な学校改善は困難であり、教育委員会が、学校改善のパートナーとして、学校に積極的にかかわらない限り、学校改善が持続し成果を生むことはないことを暗示している。つまり、学校改善の成功にとって、教育委員会の支援がひとつの鍵を握るということである。

そこで、学校改善を支援し、学校のパフォーマンスを高める教育委員会とはどのような教育委員会なのか、そうした教育委員会の条件とは何か。この問いは、教育委員会の存在理由があらためて論議の俎上に上っている今日、重要な研究課題といわなければならない。

しかし、この問いに正面から向き合う研究はきわめて少ない。というよりは、このような問いに基づく教育委員会研究はわれわれの周囲にはあまり見られないといってもよい。それは、わが国においては長い間、教育委員会はもっぱら学校に対する「監督機構」としてみられてきたことが関連している。すなわち、教育委員会と学校との関係は「行政と学校」という二項対立的な図式の中で捉えられ、一方で「教育委員会の学校への包括的支配権」が主張され、他方で「教育委員会に対する学校の教育自治権」が主張されるという対立的な構図が描かれてきた歴史がある。子どもの学力低下や学校の教育力の低下が問題化する中、学校改善が教育課題として自覚され、それを解決する一方策として、教育委員会と学校との関係の見直しや、教育委

員会と学校とのパートナーシップ論が提起されてきたのはつい最近であり、この十数年しか経っていない。そのため、教育委員会を学校改善の支援機構とみなし、その視角から教育委員会と学校との関係を明らかにしようとする試みはまだ緒についたばかりであり、研究蓄積といえるものはほとんどないのが現状である。^{*4}

本研究の目的は、こうした研究の現状を踏まえ、学校改善を可能に（あるいは促進）する教育委員会はいかなる条件を備えた教育委員会なのかを、アメリカ教育行政学の研究成果に依拠しつつ、明らかにしようとするものである。アメリカはイギリスとともに学校改善研究において世界をリードしてきたが、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（local school district、以下、学区と称する）が注目され、調査知見が蓄積されつつある。つまり、改革の担い手（change agent）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（effective schools research）—^{*5}から、学区単位の改善論—効果的な学区論（effective school districts research）へと理論的・実証的転換が生じており、その調査知見は、上記したように、わが国でも近年頃にその解明が求められている、「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」という問いに重要な示唆を与えるものと考えられる。

本研究は、アメリカにおける学区を単位とする学校改善論、すなわち効果的な学区論の成果を整理することにより、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えようとする試論であり、わが国における「支援機構としての教育委員会」論への理論的貢献を意図するものである。そのために、効果的な学区論がどのように生成してきたか、また、そこから明らかにされた効果的な学区の諸特性とはどんなものか、そして、効果的な学区論の意義はどこにあるかの三つの問いに絞って明らかにし、わが国の教育委員会制度の改革、とりわけ、学校改善と教育委員会の関係をめぐる改革課題に対する意味合いについて考察する。ただし、紙幅の制約があるため、単一の論文ではなく、二つの論文に分けて掲載することをご了解いただきたい。（その一）では、効果的な学区論の萌芽的な生成とその停滞までの経緯について論述する。（その二）では、まず効果的な学区論の再生と本格的な展開について論述したあと、効果的な学区論で明らかにされた「効果的な学区」と称される学区に共通に見られる諸特性を整理し、効果的な学区論の意義に言及する。

効果的な学区論の動向

1) 学区研究における学校改善論への無関心

周知のように、アメリカ合衆国における教育行政は、地方学区（以下、学区という場合すべて、地方学区を意味する。）を中心とする、いわゆるローカル・コントロールに基礎をおく教育行政として特徴づけられる^{*6}。教育行政権限は連邦政府ではなく各州に帰属するが、その州が教育サービスを行うための行政体（administrative entities）として地方学区が設置され（したがって、学区は州の機関である）、そこに事実上の権限委譲が行われ、住民代表として選出された複数の教育委員からなる教育委員会とその指揮監督の下に、教育行政の専門家としての教育・訓練を受け、ライセンスを有する教育長と、教育長をトップとしそれを補佐するスタッフからなる事務局を配置して、それぞれの地域の歴史や伝統、地域の実情に応じた独自の教育行政（公教育のための教育政策の策定と学校の管理運営）が行われてきた（したがって、学区という場合、わが国において地方自治体の教育行政を担当する機構を指す言葉として用いられている広義の教育委員会とほぼ同義とみなすこともできる。）。アメリカにおいて、公教育は、それぞれの学区によって地域独自に実施される州の責任事項（state responsibility administered locally by school districts）であるといわれる所以である^{*7}。学区という場合、それは、複数の学校が置かれている一定の地理的区域（geographic entities）としての学区、公教育サービスを実施する法的主体（legal entities）としての学区、そして、公教育サービスの計画的・継続的な実施のための諸機能を執行する組織体（organizational entities）としての学区という三つの側面がある^{*8}。ここでの研究課題との関連でいえば、学区という場合、特に、計画的・継続的な教育サービスに責任を負う経営管理の主体としてのそれであり、教育行政を担う組織機構—すなわち、狭義の教育委員会のみならず、教育長、事務局を含む組織機構—ということになる

実際、アメリカでは教育行政は、学区を中心にして、州から相対的に独立した自治行政として展開されてきたのであり、自治行政としての教育行政の担い手として学区は重要な役割を果たしてきた。^{*9} そのため、学区に関しては、教育行政学における基本的な研究対象として、多くの研究が行われ、学区研究は、研究内容としては、いわゆる教育委員会制度研究として発展してきた経緯があることは事実である。具体的にいえば、教育行政における草の根民主主義を体现する合議体と

しての教育委員会、教育行政の専門家としての教育長のリーダーシップ、教育行政の専門性の組織的表現としての事務局とそれを構成する教育行政専門職の職務行動、教育委員会と教育長との関係、事務局の長としての教育長と事務局スタッフの関係、教育長・事務局と学校との関係など、さまざまな研究課題が設定され、学区に関して幾多の研究が蓄積されてきた。^{*10}

しかしながら、子どもの学力形成、学業成績、教育（学習）成果との関連性、端的に言えば、学校改善との関係に焦点をおいて学区（教育委員会、教育長、事務局）の役割を検討する研究は決して多くはなかった。（Rowan,1982; Hannaway and Sproul,1978; Crowson and Morris,1985; Floden, et al., 1988）。たしかに、学校改善における学区の役割が研究されなかったわけではない。たとえば、連邦補助金による教育事業として展開されてきた教育革新事業（educational innovation）—これはいうまでもなく、一種の学校改善の試みである—の実施との関連で、学区がどのような役割を果たしているかを問う研究は、いわゆる政策実施研究として多くの調査が行われ、貴重な研究知見を提供してきた^{*11}。とはいえ、それが、学区研究のなかで中心的な流れを形成したわけではなかった。

その理由として考えられるのは、まず、①学区には果たすべきさまざまな責任があり、授業の改善よりも、学校の管理運営をめぐる制度・組織の運用に関わるものが研究関心の大部分を占めてきた事実がある。学区のリーダーは、政治的、管理（運営）的、教育的な諸要求の「るつぽ」のなかに囚われており、授業の改善への注目は必然的に疎かになった、とCuban（1988）は述べている。事実、Blumberg（1985）の教育長研究によれば、彼らの関心は、もっぱら教育委員会とのコンフリクト、教員組合との交渉、地域住民との軋轢、職務上のストレスといったもので、カリキュラム、授業、教員の職能開発への関心はほとんど見られない。また、Newman（2001）らは、授業の改善のためには、学習内容や学力水準に関するスタンダードの設定、カリキュラム評価、アカウントビリティ・システム、教員の職能開発、あるいは、学校現場への柔軟な対応能力などが揃っていなければならないが、これまで学区はそうした授業改善のための諸要素と、その相互関連性にあまり関心を払ってこなかった、と述べている。また、②授業に関しては教員の自律性にゆだねるべきであるという文化（culture of teacher autonomy）が根強く、授業改善のための教育実践の改革を抑制している事情があり、学区としては、授業改善に自ら乗り出すという戦略の選択に躊躇せざるをえなかった面がある。さらに、③学区のリーダー、特に、Hess（1999）

の指摘するように、教育長にとっては、何であれ新しい改革を導入する誘因は大きいけれども、定着するまでに数年もかかる授業改善のための長期にわたる取り組みに着手する誘因はあまりなかった。それに加えて、④学校現場に対してそのための継続的支援をするだけの組織能力を学区が備えていないことも多い。つまり、教育実践を支援するシステム自体を欠く学区が大部分であったのである。Elmore (1993) は、学区がなぜ授業改善に注目してこなかったかといえば、それは授業改善という課題自体が複雑で、不確定要素に満ちた困難な仕事であるため、学区のリーダーはそれを避け、財務や住民参加などの他の仕事にエネルギーを注いできたからだと述べている。学区を対象とする研究は決して少なくないにも関わらず、子どもの学力形成や学業成績との関連を問う学区の研究がほとんどなく、研究知見が蓄積されなかったのは、こうした理由が考えられる。

2) 効果的な学区論の萌芽

しかしながら、学校改善にとって学区の有する重要性に着目し、学校改善研究の焦点を学区に置く研究者がいなかったわけではない。これらの研究者は、学校改善論の主流を形成する「効果的な学校」論の知見を重視しつつ、というよりも重視するが故に、学校改善と学区との関連性に注目すべきことを提起しているのである。

たとえば、Cuban (1984) は、「効果的な学校」の特性が何であるかをわれわれはすでに知ってはいるが、どうすれば「効果的な学校」を現実のものにできるかは誰も知らない。また、学校が学区というより大きな組織体の一部である事実が無視され、学区のリーダーシップ (district leadership) の役割にほとんど注目がなされていないことの問題性を指摘している。これは、学校改善論のなかで学区の有する役割とその意義をいち早く指摘し、学校改善論のなかに学区が位置づけられていないことに研究者の注意を喚起した先駆をなす論考と評価できる。^{*12} また、Purkey and Smith (1985) は、効果的な学校論の知見が学区の推進すべき政策にどのような意味合いがあるかを検討して、効果的な学校を生成させるために学区はいかなる取り組みを行うべきかの政策提言を行っている。彼らはすでに効果的な学校にかかわる要因のひとつとして「学区のサポート」をあげていた (Purkey and Smith, 1983) が、ここで、学校改善論において不可欠の役割を果たす存在としての学区への注目をあらためて喚起している。学区自体を改革の担い手 (change agent) とみなす視点が提起されているわけではないが、効果的な学校と

学区の支援との不即不離の関係を提起した点で注目される。Wimpelberg (1988) が、研究者のまなざしが教育長職に注がれつつあることを指摘して、つぎのように述べていることは、学校改善論における新たな視角の登場、もっといえば、効果的な学区論の展開の前兆ともいべき動きへの注目として、特筆されてよいであろう。「教育長職への関心の増大が、この10年にわたる校長のリーダーシップに対する関心にとって代わりつつある。校長職研究の第一人者たちが揃ってその(視座の)転換の先陣を切っているのである。70年代から近年まで、校長のリーダーシップ研究をリードしてきた研究者が今、注目しているのは教育長職であり、中心的関心は、学区における授業の有効性 (instructional effectiveness) であり、子どもの学業成績にかかわる学区 (事務局) の取り組みなのである。」^{*13}

こうした問題提起は、学校改善の研究において、その焦点を「学校から学区へ」と重点移行させる必要のあることを自覚させることとなった。「効果的な学区」論の萌芽である。

萌芽の研究とはいえ、効果的な学区論の嚆矢ともいえるべき研究として、学力形成という観点において優れた学区、つまり効果的な学区とそうでない学区の比較研究を比較的早い時期に行った、Murphy と Hallinger の研究がある (Murphy and Hallinger, 1988)。彼らは、カリフォルニア州の12の学力の高い学区を取り上げて、それらに共通するつぎのような特徴を明らかにしている。

- ①授業改善を中心とする強力なリーダーシップの存在、
- ②学区としての改善目標の設定、
- ③学区としての統一的なカリキュラムと教科書の選定、
- ④具体的な教授方略の推奨とその支援、
- ⑤慎重な校長人事、特にカリキュラムや人間関係論の技術に巧みな人材の校長への登用、
- ⑥校長評価を通じて学校の学区目標の達成度のモニター、
- ⑦学校訪問や校長との協議会を通じての学校評価への教育長の直接的関与、
- ⑧教師の職能開発と学区のカリキュラム・授業の目標との連動、
- ⑨学業成績その他のデータを活用した学区の目標設定や計画策定、
- ⑩教育委員会、事務局、地域住民との建設的な関係の構築。

また、「効果的な学校」論の系譜に属する研究であるが、学校改善における学区の重要な役割を示唆する効

果的な学区論の萌芽的研究として、Rosenholtz（1989）の研究がある。この研究は、78校に及ぶ小学校の研究であるが、そこで明らかになった優れた学校（"moving" schoolと称されている）とそうでない学校（同じく"stuck" school）がそれぞれ相異なるタイプの学区に属することが多いことを発見し、学校の特性は所属する学区の文化と無関係ではないことを明らかにした。"stuck schools"の多くが属する学区では、たとえば、つぎのような特性が見られた、としている。教育長は、学力向上ができないことを校長のせいにして、自分の責任－たとえば、校長の取り組みを支援するといった責任－を認めない。校長は、教育長から有能な同僚、有能な問題解決者と認められないばかりか、事務局の側に自らの研修ニーズに対する配慮もないことから、学校現場で抱える問題を事務局にあげて支援を求めることもためらいがちになる。校長は、結果的に、自分の専門性に対して確固たる自信も持てないために、教師からみて頼りになる存在になれない。こうして、教育長は校長に有用な支援をしないことで、校長に対して、結局、学力向上は取り組まなければならないものであってもできるとは限らないし時間と努力に値するかどうかわからないというメッセージを伝えるのみならず、校長たるもの、自分自身を信頼して自分一人で問題に取り組み解決するべきで、専門家の仕事は個業と心得るべしという規範（professional isolation）を浸透させてしまう。そして、このようなメッセージと規範は、校長から教師へ、そして教師から子どもへ伝えられる。こうして、ネガティブな形ではあるが、ここには、学校改善と学区との密接不離な関連が明らかにされている。

LaRocque と Coleman（1989）は、高学力を誇る学区、中間的な学区、そして低学力に悩む学区という三つのタイプの学区を対象に取り上げて、学校改善との関連で学区を分析している。彼らは、学区間に見られる学力格差に関連する要因として、学区のエートスという特性に着目している。彼らが対象とした10の学区のうち、3つの高学力の学区には、建設的（positive）というべきエートスが浸透していた。それは、①子どもの学習を最優先する、②学習の成果をモニターし、アカウンタビリティを重視する、③子どもの学業成績の観点からつねに政策や実践を見直す、④利害関係者（stakeholders）の動向に注意して、配慮を怠らない、⑤学区として共有すべき価値観を創造する、⑥地域・保護者の支援を取り付ける、というように、重視すべき活動や姿勢に対してつねに自覚的であった。こうした学区の基本的態度が学校現場からはっきり見えており、学区が学校に何を求めているのか、現場に

とって学区は何をやってくれるのかが容易に判断できるものとなっている。子どもの学習を最優先し、学習成果のモニターを怠らないという風土について具体的にいえば、それは、学区が学校別データを提供し、データについて校長と協議の上でどう活用するか助言を行い、学校がそのデータをどう活用し、いかに役立ったかをモニターし、学区事務局のスタッフは学校に出かけて学力データ、改善プラン、プランの実施について校長と協議を重ねる。しかし、改善プランの実施は校長と現場に任せられ、その成果がモニターされるだけである。学校の自主・自律を認めつつ行われる学校と事務局との協働が、結局は、校長の役割に対する敬意や各学校の独自性の重要性を認知させ（それが学校現場に学校改善へのモチベーションを高め）ることになる。この他にも、学校改善の基盤となる学校文化の変容に取り組んだ学区を取り上げたMiller（1988）の事例研究も先駆的なものとして、注目される。学校改善に関する研究の対象として学区に注目することは異例であることを認めながらも、学区事務局の組織再編や学校現場との関係の見直しが学校文化の変容をもたらし、学力向上につながっていったプロセスが分析されている。

このように、学校改善における学区の重要な役割を示唆するいくつかの研究が80年代末に生まれ、学校改善論への新たなアプローチとして注目を浴びた。

3) 効果的な学区論の停滞

しかしながら、この新たなアプローチは、そのまま学区研究のなかで大きな流れとして成長することにはならなかった。事実、80年代から始まった学力向上をめざす超党派的で持続的な教育改革の全米的うねりは、学力向上＝学校改善を政策課題として最優先するものであったが、その動きは、学区を学校改善の担い手と見なすどころか、逆に学校改善論の舞台から学区を排除しかねないものであった。その結果、上記したような萌芽的な研究は継承されることなく、効果的な学区論は停滞期を迎えることになる。

そうした事態をもたらした要因は、州集権化と学校分権化が教育政策の基調として本格的に推進されることになったことである。まず、州集権化の動向であるが、周知のように、連邦教育省による『危機に瀕する国家（A Nation At Risk）』の公表とともに展開されることとなった80年代のアメリカ教育改革は、まず、州政府によるトップダウンの教育改革という特徴を帯びて開始され、州統一テストの採用、教育内容（カリキュラム）の州スタンダードの設定、教員資格の改訂など、新たな制度設計を行うために、それまで学区に事

実上委任していた教育行政権限を州政府が自ら行使するという、いわゆる州集権化の動きを顕在化させた。この動きは、学区の自律性、自由裁量を事実上制約するものであり、地域の実態に応じた政策的裁量を発揮するローカル・コントロールの担い手としての学区の価値を、とりわけ、教育改革＝学校改善に対する学区の存在価値を大きく低減させるものであった。^{*14}

学校改善論から学区を疎外することになったもう一つの動きは、学校分権化の進展である。学校分権化とは、州集権化による教育改革というトップダウンの戦略の限界が認識された結果として、80年代末に優勢になった教育改革戦略である。それは、「効果的な学校」論の研究知見を基に「効果的な学校の構成要因 (effective school correlates)」として、あるいは、「効果的な学校の形成手続き (effective school process)」として定式化された学校改善の戦略モデルである。すなわち、それは、基本的に、教師を問題の源 (ソース) として見るのではなく、教師こそ問題の解決策 (リソース) であるというコンセプトのもとに教職の専門職化ないし権限強化を中心とするボトムアップ (現場主義) の改革戦略を要請するものであり、「自律的学校経営 (SBM: School-based Management)」に代表されるような、人事、予算、教育課程の編成など、それまで学区が掌握していた諸権限の単位学校への委譲による学校改善の仕組みを制度化するものであった。この動きは、効果的な学校論という、学校を改革の担い手 (change agent) とみなし、学校を改革の場・単位 (change locus or unit) とする学校改善モデルに依拠するものであったがゆえに、学区からの学校の自主・自律に重きが置かれ、学校は学区の中に位置付いている組織である (schools as nested organizations) という基本的事実の認識を妨げることになり、学校改善との関連で学区の在り方に関心を寄せる視点を閉ざす結果をもたらすことになった。こうして、全米的教育改革の進展による、州集権化と学校分権化の同時的進行により、それに挟撃される形で、学区は学校改善・教育改革の舞台から去ることとなった。つまり、州が州レベルで公教育改善のための制度設計を行い、それに基づいて、そしてその支援の下で自律性＝裁量権を与えられた各学校が授業の質的改善に取り組むという枠組みの中で学校改善が進むという改革のパラダイムが成立するのであれば、学区に残された学校改善にかかわる機能はもはや何もないという疑念が公然化してきたのである。

その結果、学区はもはや学校改善論議において大きな関心を寄せられる存在ではなくなり、その埒外に追いやられることになる。事実、諸々の教育改革案のな

かでは、州の先導的役割と学校の主体的役割が中心的な主題として論議され、学区の主体的な役割に言及する教育改革案はめったに見られないという状況が生まれた。事実、この時期、改革のキーコンセプトを提供したと評価される代表的な教育改革案である、カーネギー・フォーラムの報告書『備えある国家 (Nation Prepared)』(1986) を見ても、ホームズ委員会報告書『これからの学校 (Tomorrow's Schools)』(1986) を見ても、教育改革における学区の比重は決して重くない。つまり、これまで、公教育を駆動してきた (と、自負してきた) 学区が教育改革ないし学校改善の主体として認知されていないことを、そのことは意味していた。

こうした州集権化と学校分権化の同時進行により、学区は教育改革ないし学校改善の主体としての地位を喪失し、学区廃止論まで招来しかねない事態を迎えることとなり、発展の兆しのみえた学校改善論の新しいアプローチとしての「効果的な学区」論が生き残る余地はほとんどなくなり、研究自体が停滞することとなった。しかし、このような事態の背後には、つまり、教育改革の戦略として州集権化と学校分権化が推進されたのにはそれ相当の理由があった。それは、教育改革にかかわる政策関係者に浸透していた、学区の「教育改革力」に対する不信である。学区への不信感が根強くあったがために、改革戦略として州集権化と学校分権化が選択され、その結果として、学校改善における学区の存在感がますます希薄化し、そのことが効果的な学区論の必要性和可能性を奪ってしまったのである。この点について、多くの研究者の指摘がある。たとえば、Danzberger (1992) は、このような事態について、「80年代の教育改革の波の中で、当然ながら地方教育行政機構の役割にスポットライトが当てられることになったが、学区が改革の政策過程にかかわることはめったになかった。それは、学区のリーダーシップが問題の (温床) 一部であるという認識が (政策関係者のなかに) 広く共有されていたからである。」(p.30) と述べ、また「州の政策関係者は、(80年代における) 教育改革の策定に際し、教育委員会とその専門職リーダーを排除したが、それは学区に対する不信感を反映していた。多くの州政策関係者はまた、学区のリーダーシップが教育改革の成果を上げてこなかったことを根拠に、州こそがイニシアチブを発揮し、問題解決の明確な方針をより決然と指示し、有無を言わせぬスタンスをとるべきであるという考えを公然と表明している。」(pp.38-39) とも述べている。McLaughlin and Talbert も、つぎのように述べている (2003, p.5)。「学区は持続的な教育改革を推進する上で惨憺たる実績しか残せ

なかったため、政策関係者や改革者の多くは、学区は問題の一部ではあっても、決して解決策（solution）ではあり得ないと結論づけてきた。エセンシャルスクール連合、アンネンバーグ・チャレンジ、2000年の目標（Goals 2000）といった近年の主要な学校改革案は、教育委員会事務局の無能さ加減は回復（治癒）不可能である（incurable）がゆえに、学校改革は学区の入り口で必ず挫折すると考えて、学区を改革の主体と見なすことなく改革案の構図の枠外に追いやった。」^{*15}

こうして、80年代から始まった教育改革の流れは、学区の存在理由を希薄にするものであり、学区を教育行政機構として無用な、廃止もやむなしの存在と思わせ、教育改革論の中で軽視される状況が生まれ、効果的な学区論という、学区を学校改善の主体としてスポットライトを当てる新しいアプローチは低迷を余儀なくされた。こうして、「1990年代の半ばまで、ほとんどの教育研究者は学区を無意味な組織として無視するか、改革の妨害要因として悪者扱いするかのどちらかであった。学区を検討する場合でも、研究者は、学区を「機能不全の時代遅れのしろもの（dysfunctional dinosaurs）」－官僚主義的で、頑迷固陋な、改革不能な存在－として、否定的に描くのが通例であった。」（Hightower, 2002, p.4）。

* 1 こうした自治体として、たとえば、犬山市、志木市、京都市、三春町などがあり、つぎのような調査研究や報告書等において、分析されている。犬山市については、犬山市教育委員会編『犬山発21世紀日本の教育改革』（黎明書房、2003）、荻谷剛彦他『教育改革を評価する』（岩波書店、2006）などがある。志木市については、東京大学教育学部教育行政学研究室編『分権改革下の自治体教育政策（志木市教育行政調査報告書1）』（2004）、『分権改革と自治体教育行政（志木市教育行政調査報告書2）』（2005）、『自治体教育改革と義務教育費国庫負担金問題（志木市教育行政調査報告書3）』（2006）、渡部昭男他『市民と創る教育改革（検証：志木市の教育政策）』（日本標準、2006）がある。京都市については、京都市教育委員会地域教育専門主事室編『京都発地域教育のすすめ』（ミネルヴァ書房、2005）やPHP研究所編『教育再生への挑戦』（PHP研究所、2007）がある。三春町については、武藤義男他『やればできる学校革命』（日本評論社、1998）がある。また、荻谷剛彦他編『創造的コミュニティのデザイン』（有斐閣、2004）や小川正人『市町村の教育改革が学校を変える』（岩波書店、2006）では、自治体レベルにおける教育

改革の動向が分析されている。

* 2 たとえば、そのような事例として、北海道・滝川市や福岡県・筑前町が新聞、テレビ等で取り上げられたことは記憶に新しい。いずれの教育委員会にも、文部科学省の職員が事情聴取のために直接に訪問し、指導・助言を行なった、と報道された。

* 3 廃止論としては、新藤宗幸「教育委員会は必要なのか」岩波書店編集部編『教育をどうする』岩波書店（1997）、pp.258-259；同「教育行政と地方分権化」東京市勢調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社（2002）、pp.271-290；穂坂邦夫『教育委員会廃止論』弘文堂（2005）があり、廃止論ではないが、教育行政への首長の関与を強化するべく、教育委員会の権限を縮小する、いわ権限縮小論ともいべきものとして、たとえば、全国市長会「学校教育と地域社会の連携強化に関する意見－分権型教育の推進と教育委員会の役割の見直し」（2001）や西尾理弘『教育行政改革への挑戦』山陰中央新報社（2002）がある。しかし、公共政策としては、制度存続論ないし制度改善論が支配的で、中央教育審議会教育制度分科会教育行政部会まとめ『地方分権時代における教育委員会の在り方』（2005）や中央教育審議会答申『新しい義務教育を創造する』（2005）にそれが表れている。教育行政の現場にいる首長や教育委員会関係者の間では、廃止論や権限縮小論よりは、制度改善論が多数派を占めている。村上祐介「教育委員会制度改革に対する自治体首長の意識と評価－全国首長アンケート調査報告」東京大学大学院教育学研究科『教育行政学研究室紀要』（第24号、2005）；教育委員会制度調査研究会（代表 筑波大学 堀 和郎）『教育委員会制度及び県費負担教職員制度の運用実態に関する調査』（文部科学省委嘱研究最終報告書、2005）にも、面接調査データに基づいて首長の意見が分析されている。また、堀 和郎・柳林信彦『教育委員会制度再生の条件』筑波大学出版会（2009）を参照されたい。

* 4 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』（1998）のなかで「学校の自主・自律」が提起され、教育委員会と学校との関係の見直しが課題とされて以降、教育委員会の支援機能あるいは支援機構としての教育委員会について論及する研究が多くなったが、本格的な研究は、理論的にも実証的にも、緒についたばかりといわなければならないであろう（堀和郎「学校と教育委員会のパートナーシップ」児島邦宏・天笠茂編『学

校のネットワーク化』(ぎょうせい、2001、pp.33-68))。この答申以降の、教育委員会制度を中心とする地方教育行政の動向については、小川正人編『地方分権改革と学校・教育委員会』(東洋館出版社、1998)、西尾勝・小川正人編『分権改革と教育行政』(ぎょうせい、2000)を参照されたい。

- * 5 効果的な学校論(の英語文献)については、汗牛充棟もただならぬ量の文献がある。最も早い時期に主要な調査研究を体系的にレビューした代表的な論文は、周知のように、Purkey,S and Smith,M (1983),Effective schools research: a review. Elementary School Journal, 83, 427-452である。Clark, D, Lotto,L.and Astuto,T (1984) , Effective schools and school improvement: a comprparative analysis of two lines of inquiry. Educational Administration Quarterly, 20-3, 41-68も参照するべき基本的なレビュー論文のひとつである。
- * 6 アメリカ合衆国の教育行政の特徴として、ローカル・コントロールが指摘されるが、そこには、二つの意味が含まれている。すなわち、一つには、連邦憲法の規定により、教育(行政)権限が連邦政府ではなく、州政府に属する(州主権の一部としての教育権限)という意味であり、もう一つは、州に帰属するその教育(行政)権限は実質的に地方学区(local school district)に委ねられてきた(州政府からの地方学区の相対的自律性)という意味である。アメリカにおける教育のローカル・コントロールという場合、この二つの意味があることに注意する必要がある。つまり、初等中等教育にかかわる教育行政の中心には地方学区があったのである。
- * 7 このような特徴を含めて、アメリカ合衆国の教育行政の組織構造と機能に関する概説書として、ここでは、Campbell, R. et al., The Control and Organizations of American Education (C.E.Merrill, 3rd ed.1978)をあげておく。これは、教育行政に関する実証的な調査知見をふんだんに取り入れた代表的テキストとして知られたテキストのひとつである。
- * 8 Tyack, D. Forgotten players: how local school districts shaped American education, in A. Hightower, et al., (2002),7-24
- * 9 たとえば、エルモア(Elmore,1993)は、州集権化により学区の権限縮小がどれほど図られようとも、学区には、少なくとも、①民主主義的制度としての役割、②地域民主主義の実験室としての役割、③全国的な利害と地方的利害とを調整する役

割、④州政策を学区のおかれている地域の条件に適応させる役割といった役割が残るので、その存在理由がなくなることはない、と述べている。

- * 10 アメリカにおいて学区という場合、いわゆる学区事務局(central office)を指して使われることもあれば、複数の学校から成る集合体(aggregate system of schools)を意味することもあり、教育委員会の政治・行政的な役割と機能(governance roles and functions of school boards)を指す場合もある。「効果的な学区」研究では、研究対象としては、教育長と学区事務局を中心的対象として、その構造や戦略が追究されている場合が多く、そこでの学区という概念はわが国で頻用される広義の教育委員会と同じ概念として理解することができる。したがって、ここで、学区という場合、中心は教育長や学区事務局ということになるが、住民代表機構として教育長・事務局をコントロールする存在である狭義の教育委員会が含まれることもある。その場合、たとえば、対教育長との関係がどうなっているか、とか、教育委員会は学区の中でどのような役割を果たしているか(たとえば、教育委員会が自己の役割を政策的役割に限定しているか、それとも管理運営の専門的実務にも強く関与しているか)という形で論じられることが多い。
- * 11 たとえば、ランド研究所(Rand Institute)の調査と分析が有名であるが、それに類する研究は数多く蓄積され、政策実施研究として貴重な知見を残している。F. Fowler・堀和郎監訳、『スクールリーダーのための教育政策研究入門』(東信堂、2008)の第8章には詳しく紹介されている。
- * 12 Fullan も、効果的な学校論の問題点として、学校をあたかも海に浮かぶ島とみなしていることを指摘し、つぎのように述べている。効果的な学校論では、学区のなかで効果的な学校がわずか1校であつたり、あるいは少数派であつたりしてもそれを問題としないばかりか、そうした学校が優秀な教師を独り占めにして学区の他の学校を犠牲にし、結局は、全体としての学区の教育力を弱めていることに無関心であつた、と(2003, p.52)。
- * 13 ここでは、Hart and Ogawa,1987; Murphy and Hallinger,1988 ; Peterson et al., 1987等の、学区教育長を対象とする、学力向上にかかわる取り組みを分析する新たな調査研究に関する紹介・言及がなされている。
- * 14 この経緯について、Elmore は、つぎのように説明している。

この20年間の間に、財政支出の学区間の均等化の要請や教育の質的向上に対する学区の要求の増大などにより、地方学区予算に占める州負担の増大が生じた。その結果、初等・中等教育が州の政治的争点と化し、州の財政支出に対するアカウンタビリティの確保への要求が増し、知事や州議員が教育改革に関心をもち積極的にかかわるようになった。他方、このような州の役割の増大に伴い、連邦負担の減少と連邦政府の政策転換（より助長的な方向への転換）が生じ、教育行政権限の、地方学区から州への重点移動が顕在化することになった。

こうした趨勢に伴って生じたのが、州による学校への直接関与の動きである。これにより、教育改革において学区は無視されるか、限られた役割しか与えられなくなった。州と学校との直接的な結びつきの強化と同時に、公教育における地方学区の独占をうち破る政策を州が採用するようになっている。たとえば、学校選択法制の整備やチャータースクール法の制定がそれである。しかも、そうした制度設計において、学区は重要な役割を与えられていないし、チャータースクールの設立に関して、学区には承認権限はない場合が多い。つまり、州集権化と学校分権化による挟撃に加え、新自由主義による（教育改革に対する）市場主義的アプローチが学区の存在を危うくしているのである（Elmore, 1993, pp.111-113）。

- *15 Tyack (2002) によれば、学区は、その権限が間断なく縮小されるという問題に直面してきており、教育界の忘れられたプレイヤー (forgotten player) になりつつある。改革者はしばしば教育委員会を迂回し、学区による自治的教育行政 (local control) は解決策というよりも問題の源であるとみなしている。・・・改革者は、全国スタンダード、州のカリキュラム・フレームワーク、あるいは学校を基礎単位とする教育経営 (SBM) といった教育改革案を議論しているのだけれど、ほとんどの場合、学区とその教育委員会は無視してきたのである。教育改革を論ずる政策分析家は近年、あらゆる政府レベルに注意を向け始めているが、学区の存在はその視野にはほとんど入っていない。そして、Marsh (2002) も、つぎのように同様の指摘を行っている。「最近まで、教育改革は学区の存在にほとんど注目してこなかった。州や連邦の教育政策は改革の中心的な担い手として学校に注意を集中し、学区は学校改善過程において無視され、改革主体としての役割を果たす存

在とはみなされていなかった。・・・州レベルの教育スタンダード、カリキュラム・フレームワーク、アカウンタビリティ制度の構築などが、それを証明する。・・・というよりも、改革者にとって、学区こそ、問題の根源であり、廃止されるべき存在であった。・・・近年、教育改革を推進するために、新たな組織ネットワークが生まれている（たとえば、New American Schools Development Corporation はそのひとつ）が、それは学区を迂回して、個々の学校をターゲットして、そこに直接に資源や支援を提供しようとするものであった。」 (Marsh, 2002, p.25)。

文献

- 1) Blumberg, A. 1985. *The School Superintendent: Living with Conflict*, Teachers College Press.
- 2) Crowson, R. and Morris, T. 1985. *Administrative Control in Large-City School Systems*, EAQ, 21, 51-70.
- 3) Cuban, L. 1984, *Transforming the Frog into a Prince : Effective Schools Research, Policy, and Practice at the District Level*, Harvard Educational Review, 54-2, 129-151.
- 4) Cuban, L. 1988. *The Managerial Imperatives and the Practice of Leadership in Schools*, State Univ. of New York.
- 5) Danzberger, J. 1992, *The Future of Local Education Governance : Strategies for Reform and Option for Change*, in , 21 Fund /Danforth Foundation, Facing the Challenge.
- 6) Elmore, R. 1993, *The Role of Local School Districts in Instructional Improvement*, in S. Fuhrman ed., *Designing Coherent Education Policy*, Jossey-Bass, 96-124
- 7) Floden, R. et al., 1988, *Instructional Leadership at the District Level*, EAQ, 24-2, 96-124
- 8) Fullan, M. 2007, *The New Meaning of Educational Change*, 4th ed, Teachers College Press.
- 9) Hannaway, J. and Sproul, L. 1978. *Who's Running the Show ?*, Administrator's Notebook, 27, 1-4
- 10) Hart, A. and Ogawa, R. 1987, *The Influence of Superintendent on the Academic Achievement of School Disricts*, Journal of Educational Administration, 25-1, 72-84.
- 11) Hess, F. 1999. *Spinning Wheels: The Politics of Urban School Reform*, Brookings Institute.

- 12) Hightower, A. et al., eds., 2002, School Districts and Instructional Renewal, Teachers College Press.
- 13) LaRocque, L. and Coleman, P. 1990, Quality Control: School Accountability and District Ethos. in M. Holmes, et al., eds., Educational policy for effective schools, 169-191, OISE Press.
- 14) McLaughlin, M. and Talbert, J. 2002, Reforming Districts: How Districts Support School Reform, in Hightower, A. et al., 2002, 173-192.
- 15) Marsh, J. 2002, How Districts Relate to States, Schools, and Communities, in Hightower, A. et al., 2002, 25-40.
- 16) Miller, L. 1988. Unlikely Beginnings: The District Office as a starting point for Developing a Professional Culture for Teaching, in A. Lieberman, ed. 1988. Building a Professional Culture in Schools, Teachers College Press, 167-184.
- 17) Murphy, J. and Hallinger, P. 1986, The Superintendent as Instructional Leader : Findings from Effective School Districts, Journal of Educational Administration, 24-2, 213-236.
- 18) Murphy, J. and Hallinger, P. 1988, Characteristics of Instructionally Effective School Districts, Educational Research Journal, 81-3, 175-181
- 19) Murphy, J. Peterson, K. and Lotto, L. 1987, The Administrative Control of Principals in Effective School Districts, Journal of Educational Administration, 25-2, 161-192.
- 20) Newmann, F. et al., 2001. Instructional Program Coherence, EAQ, 23, 297-321.
- 21) Peterson, K. et al., 1987. Superintendents' Perceptions of the Control and Coordination of the Technical Core in Effective School Districts, EAQ, 23, 79-95.
- 22) Purkey, S. and Smith, M. 1983. Effective Schools : A Review, Elementary School Journal, 83-4, 427-452.
- 23) Purkey, S. and Smith, M. 1985, School Reform: The District Policy Implications of the Effective Schools Literature, Elementary School Journal, 85-3, 353-389.
- 24) Rosenholtz, S. 1989, Teachers' Workplaces: The Social Organization of Schools, Longman.
- 25) Rowan, B. 1982. Instructional Management in Historical Perspective, EAQ, 18, 43-59.
- 26) 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.
- 27) Tyack, D. 2002. Forgotten Players: How Local School Districts Shaped American Education, in Hightower, A. et al., 2002, 9-24
- 28) Wimpelberg, R. 1988, Instructional Leadership and Ignorance : Guidelines for the New Studies of District Administrators, Education and Urban Society, 20-3, 302-310

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 first part of this study, focuses on early phase of the development of effective school districts research.