

米国都市学区における貧困家庭の子どもの学習・発達支援

—カマー「学校開発プログラム」に基づく包括的な支援体制に着目して—

藤岡 恭子 (岐阜協立大学経済学部)

キーワード：教育福祉問題，包括的支援，分散型リーダーシップ，親参加，学習コミュニティ

はじめに

本稿の目的¹⁾は、ジェームズ・カマー (James P. Comer, イェール大学) の「学校開発プログラム」(School Development Program: SDP, 以下「カマー・プログラム」) を素材にして、公立学校を拠点とした子ども・青年の発達への「継ぎ目のない網目のような支援 (seamless web of support)」²⁾体制の構築プロセスを検討し、日本の教育福祉問題への応用可能性を考察することにある。

カマー・プログラムの生成は、1968 年から着手された、コネティカット州ニューヘイヴン (New Haven) 学区教育委員会とカマーらイェール大学チームとの共同学校改善プロジェクト (以下、「パイロット・プロジェクト」) に遡る。それは、黒人・貧困家庭の子どもが 99%以上集中する 2つの小学校 (学区で最下位の低学力校) における、大学研究者・教職員・親との協働による「学校づくり」の取り組みであった³⁾。約 10 年にわたる取り組み努力の結果として、学区で最下位の低学力校が、生徒の人種別構成の変動がないにもかかわらず、学区で最上位の学力達成校へと変化を遂げたのである⁴⁾。このパイロット・プロジェクトにおける学校づくりのプロセスが、後に「カマー・プログラム (SDP)」と称されて、今日に至る 50 年間、全米の 1000 校以上において多様な実践が開発されている。

カマー・プログラムの構想は、子どもの学習・発達支援を促すための、多様な専門職・関係者との協働で創り出す、学校を拠点とした地域の社会的ネットワークの構築をめざすものである。その根底には、人種をめぐる「政治的・経済的・教育的・社会的な構造的排除」の克服と「民主主義の基本原則である社会正義」の実現への哲学的探究がある⁵⁾。

ここで注目される点は、小川利夫による「教育と福祉の権利の統一的保障」をめざす構想とカマーの構想との共通性である。小川は、「教育と福祉」問題を「貧困・解放・発達の視点からとらえる」と同時に、3つの見地 (構造的次元) から、「全体として構造的にとらえる必要がある」とする。すなわち、

- ① 「社会・家族的」な次元：社会問題としての児童問題そのもののいわば社会的性格とその矛盾にかかわるもの
- ② 「政策・運動的」な次元：それ ①) に対応する児童の教育・福祉政策と運動にかかわるもの
- ③ 「行政・活動的」な次元：より日常実践的な実現過程における行政と活動のあり方 (傍点：原文，括弧：引用者注)。

小川は、「そのさい問題は、『政策と運動』あるいは『行政と活動』との間の外在的矛盾としてとらえられると同時に、さらに運動および活動とりわけ政策および行政そのものにおける内在的矛盾としてとらえられ、その矛盾の発展の積極的な契機を討究していくこと」が重要な意味をもつとする⁶⁾。小川は、「教育政策そのものがまず教育されなくてはならない」として、「今日の問題はたんに政策ないし行政のレベルの間

題としてではなく、より以上に、…教育と福祉の日常実践・運動の課題として、それらをとらえる共通の原則的理解を深める広場をつくりだしていくことこそが、まず必要である」とする（中略：引用者）⁷⁾。

本稿では、小川の分析視覚に学びつつ、子ども・大人・教育政策自身の学習を伴って、地域に「思想と運動の共通の広場を形成」⁸⁾する実践過程を探ることを課題とする。以下では、1) カマー・プログラムの構想、2) ニューヘイブズ学区の今日の改革事例を検討し、3) 日本の教育福祉問題への示唆を得たいと思う。

1. カマー・プログラムの構想—「全体論的アプローチ」—

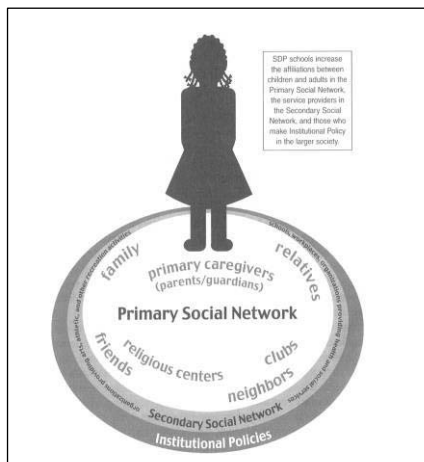
カマーの構想する「全体論的アプローチ (holistic approach)」を貫く原理は、子ども・青年の健全な発達だが、【6つの発達の筋道】に沿って形づけられるという理解である。すなわち、①身体的発達、②社会的・相互的発達、③心理的・情緒的発達、④倫理的発達、⑤言語的発達、⑥認知的・知的発達の筋道である⁹⁾。

そして、学業達成は、生育過程で提供される「発達上の経験の質」と、発達を促進する「支援的な関係性」の影響を大きく受けることを強調し、「一人の子どももおきざりにしないための深い組織的な変革」の必要性を提起している¹⁰⁾。その組織的要件として、パイロット・プロジェクト時代から一貫して追究されている、次の「3つのソーシャル・ネットワーク」構想が重要となる。

(1) 子どもの発達を促進する「3つのソーシャル・ネットワーク」からの支援

カマーは、子どもの【6つの発達の筋道】(前述)を促進するためには、次の「3つのネットワーク」からの支援が重要であるとみる¹¹⁾。図1は、3層の「プラットフォーム」が、「入れ子になった環境」のなかで子どもが育つという構想の概念図である¹²⁾。

図1 ソーシャル・ネットワークのなかに埋め込まれた子どもの概念図



出所：Comer and Joyner et al., eds., 2004, p. 5.

①「第1のソーシャル・ネットワーク」(図中、白色の円)は、養育者である家族を取り囲む親密圏の関わりを指す。ここにおいて、子どもの「帰属感 (sense of belonging)」を育むような、「意味ある」相互作用が、子どもの発達を促進する重要な要素と考えられている。

②「第2のソーシャル・ネットワーク」(図中、薄灰色の円)は、学校、職場、健康・社会福祉サービス機関、社会教育機関・団体を指す。

③「第3のソーシャル・ネットワーク」は、外側の「制度的方針」(図中、濃い灰色の円)は、より広い社会の組織・政府・企業によって着手される規則・手続き・行動の影響力を意味している。

ここでカマーが強調する点は、「第2のネットワーク」の「すべての組織は、各家庭が、社会で役割を果たすためのニーズに必要な不可欠なサービスを提供する」(傍点：引用者)必要性である。さらに「制度的方針」は、「すべての子どもにとっての健全な発達と人生の成功のための最善の利益となっ

ていない」とする(傍点：引用者)。

したがって、「第2のネットワーク」の一員である学校自らが、3つのネットワークへの働きかけを通して、次のような新たな「機会」を創出することが提案されている。すなわち、

- ①「第1のソーシャル・ネットワーク」の子どもと大人との「肯定的な愛着関係」「情緒的なつながり」をつくる。
- ②「第2のソーシャル・ネットワーク」における他の組織との連携体制の構築と持続的な連携体制の構築
- ③政策決定者に影響を及ぼし、子どもの発達段階を通して、政策・制度的な支援の提供を求めていくような、学校と3つの層との「結合関係」の質的・量的向上をめざす。

カマーによれば、学校と3つのネットワークとの「結合関係」を通じた子ども・大人の発達支援の展望は、次のとおりである。

- ①コミュニティへの関与を提供する学校の諸活動を通して、子ども・大人の市民的関与の本質的な習慣の発達
- ②多くの生徒たちが、将来、市民的サービスへの従事を通して、政策決定者の立場として、あるいは、企業リーダーとして、直接的に「制度的方針」に影響を及ぼしていくことを展望する。
- ③広い社会の潜在的利益が、子どもの日常の学校・家庭生活にもたらされ、子どもとその家族が、広い社会への「十全な参加」者として出現するための「1つの入り口 (portal)」をSDPモデルは提供する¹³⁾。

ここでは、「周縁化」された家庭の子どもと親が、学校の諸活動への参加を「1つの入り口」として、経験を共有する過程を通して、開かれた社会の「十全な参加者」となりゆく道筋が展望されている。この点、小川のいう『『抑圧』に抗する『解放』の願望や要求の動き』への着目と重なる。小川によれば、

- ①「貧困」の問題は、本来「平和」の問題と不可分であり、②「差別」の問題は、…「人間の人格的『自立』や『自由』の問題」として、③「障害」の問題は、…「すべての人間の人間的な『発達』とその保障の問題」として、積極的にとらえられる必要がある（中略：引用者）¹⁴⁾。

ほぼ同時期に提起された、小川による人権思想に根ざした人間的な「自由」と発達保障を基軸にする構想と、カマーによる人種をめぐる深い洞察から導かれる発達保障の構想が通じ合っている。

(2) 「4つのレベルの協働」の必要性—教育行政専門職に期待されるリーダーシップ—

第2に重視されてきた課題は、カマーが当初から提起する「少なくとも4つのレベルの協働の必要性」である。それは、①教師と大学研究者との協働、②大学と初等中等学校との協働、③学区教育委員会と各学校との協働、④学校内の参加者間の協働である¹⁵⁾。

カマー（1985年）によれば、③の学区教育委員会と各学校との協働を阻害する要因は、「教育制度と管理職による階層的構造と権威主義的スタイル」にあるとして、次のような問題を指摘している。すなわち、①学校のプログラムすべての局面を学区教育委員会レベルで計画し、特定の学校のニーズとは無関係に、「トップダウン」で指令・期待がなされること、②学校教職員・校長・親・生徒の協働によるインプットの軽視と学校的意思決定の形骸化などである。ただし、ここで注目されるのは、カマーは、「トップダウンかボトムアップか」という二項対立の議論を展開しているのではないことである。むしろ、強調される点は、協働を成功させる要件として、「トップダウン（学区教育委員会）とボトム・アップ（各学校）によるコミュニケーション・計画・プログラム実践」の必要性である（傍点：引用者）¹⁶⁾。

この点、今日の効果的な学区リーダーは、「ルースとタイトが同時に起こるリーダーシップ (simultaneous loose-tight leadership)」を採用しているという指摘と重なる¹⁷⁾。カマーにおいては、すでに1985年から、この「トップダウンとボトムアップ」の双方向からの協働的アプローチを追究してきたのである。

カマーは、そのために学区教育委員会に期待することとして、まず、教育行政専門職が「ニーズと支援の概念を理解」し、「適切な指導助言と支援」を探究し、「親・教師・生徒・管理職が責任と力を維持できる組織的仕組み」を構築する必要があるとしている¹⁸⁾。つまり、より高次の教育専門的水準から導かれる、「トップダウン」(地域教育行政)の質が追求されているのである。

(3) 学校と家庭との協働の重要性—学校への親参加プログラムの開発—

遡り、パイロット・プロジェクトにおける最優先課題は、「学校と家庭との関係性の風土全体の改善」であった。この「風土全体の改善」において、鍵となった構成要素は、親参加プログラムの開発にあったとする。カマーらは、当初の見立てとして、「これはたやすいことではなかった。親と学校の風土の改善のためには少なくとも5年かかるだろう」と述べている。そこで、親参加の障壁になる要因として、カマーらは、次の2点を考慮に入れた。すなわち、

- ①働いている親、または多様な問題に直面している親に、働いていない親や、危機的状況にない裕福な親と同じように、時間とエネルギーを学校の諸活動への参加を期待することは、現実的ではない。
- ②貧困の黒人の親たちにとって、学校はしばしば恐ろしい場所であり、彼らは学校で歓迎されていないと感じ、あるいは場違いな感覚をもっている。

こうして、表1のような親参加における「3つのレベルの参加形態」が創り上げられた。

表1 パイロット・スクールで開発・実践された「親参加の3つのレベル」

3つの親参加のレベル	親参加(率)	親参加の活動例
【第1レベル】 学校の諸活動への広範な参加	50-100%の親 年間1回(以上)	・地域行事等の特別な機会のための資金集め ・学期成績表の懇談会、持ち寄り料理の夕食会 ・定例会議、学校の催し物 ・外部講師による特別なワークショップ等への参加
【第2レベル】 「親・教師のパワーチーム (PTPT)」への参加	10-40%の親	学校の管理職、イェール子ども研究センターのメンタルヘルス専門職と共に緊密に働き、学校運営への共有責任という新しい態勢の開発
【第3レベル】 学校的意思決定への参加	多くて1-10% の親	親代表として、教師・管理職と共に、学校的意思決定に参画(学校予算から、教職員選考、カリキュラム開発に至る)

出所：Comer and Hamilton-Lee, 1982, pp. 133-134 を元に筆者作成。

親参加の【第1レベル】は、「学校の諸活動への広範な参加」(資金集め、夕食会、学校の催し物、ワークショップ等への参加)で、50-100%の親が、年に1回以上、何らかの活動に参加できるような行事を計画・実施することである。【第2レベル】は、10-40%の少数の親たちの関与の仕組みで、「このレベルが親参加の核となる」とされる。「親・教師のパワーチーム(Parent-Teacher Power Team: PTPT)」への参加を通して、日常的な学校の諸活動にたざさわる。【第3レベル】は、少数の親が、教師・管理職と共に、学校的意思決定に参加する形態である。このレベルでは、「多くて1-10%の親が参画して、主要な時間とエネルギーを費やすことが必要となる」とする¹⁹⁾。

この3つの形態を通して追求される価値は、すべての関与者間における①コミュニケーション、信頼、尊重、②オーナーシップ・責任の感覚、③プログラムの計画・実施・評価への開かれた参加であった²⁰⁾。

カマーは1993年の論考において、「真なるアカウンタビリティの協働的アプローチ」の要件として、①

親を意思決定における重要なパートナーとして位置づけること、②親と学校教職員が協働して、学校目標を設定し、その目標を達成するためのプログラムをデザインすることを挙げている²¹⁾。

2. カマー・プログラムとニューヘイブン学区の教育改革

ニューヘイブン学区では、1968年から着手されたパイロット・プロジェクト以来、「カマー・プログラム（SDP）」の理論に基づく学区公立学校の実践が展開されてきた。近年では、デステファノ市長（John DeStefano Jr., 市長: 1993-2013）とメーヨー教育長（Reginald R. Mayo, 教育長: 1992-2013）の20年（10期）にわたる連携体制により、地域に根ざした「包括的な学校改革（Comprehensive School Reform）」として展開されてきた。

(1) 首長部局・学区教育委員会・大学の協働による「ソーシャル・ネットワーク」の構築

1) 2001年に着手された全国都市連盟のイニシアチブ

カマーによる「ソーシャル・ネットワーク」構築（前述）を、学区全体で実現する試みとして、2001年に着手された全国都市連盟（National League of Cities: NLC）のイニシアチブがある。カマーによれば、これは、首長部局・学区教育委員会・大学による「関係性と構造を示す有用なモデル」だとしている。このプロジェクトは、ニューヨーク・カーネギー財団による「地方自治体リーダーシップ教育補助金」を受けて着手された。カマーは、デステファノ市長に、初めて会った時の印象を次のように記している。

「彼が、教育改善と問題行動の予防的方法として、よりよい子育て、幼児期の発達・青年の発達プログラムを提供する必要性を語ったことに大変感銘を受けた。なぜなら、発達と教育改善との接続を語る行政官は、それまで誰一人もいなかったからだ。」市長は、私たちに経費を提供して、このプロジェクトに鋭い関心を保持した。」

このプロジェクトにおいて、カマーとメーヨー教育長の共同議長により、①地域のサービスおよび資源を、学校プログラムに統合する方法、②「調整的で、情緒的に有意味な、継ぎ目のない方法で支援を利用可能にするような方法」が探究された。「私たちの結論の1つは、皆が地域の子どもたちの教育に対して責任を負う」こと、「テスト得点を含むが、それを超えた成功のための指標を探究した」とする。

ここで注目される点は、「質の高い公教育の提供をめざして、地域の多様な領域からのリーダー25人が委員会メンバーとして協働した」ことである。委員会メンバーに選出された地域の各層からの代表者とは、①親、②教員組合、③宗教団体、④企業、⑤コミュニティ・カレッジ、⑥教員養成大学、⑦市会議員、⑧警察、⑨公共図書館の各代表者であったとしている²²⁾。

こうして、幼児期から青年期を通した「継ぎ目のない発達支援」ネットワークづくりのためには、地域における多様な団体・組織の代表者による合議制機関の設置と、そこでの熟議の意義が示唆される。この点を、日本における応用可能性を探る論点の1つとして指摘しておきたい（後述、3(2)-2)参照）。

2) 首長部局と学区教育委員会との協働による条件整備

メーヨー教育長とデステファノ市長との20年にわたる協働体制から、次のような条件整備が行われてきた。メーヨー教育長による、①「サマースクール・プログラム」、②「土曜日のアカデミー」などの地域に根ざした子どもの教育活動の積極的な推進、③「コネティカット州最大の学区間マグネット・プログラム—郊外から1,300人の生徒を入学させ、都市と郊外との交換を図るモデル・プログラム—」の構築は、州や全

国紙から賞賛され、「コネティカット州 2004 年最優秀教育長」を受賞している²³⁾。

デステファノ市長は、「全米で最大規模の 1 つである、最も革新的な学校建設プログラムを考案」し、「11 億ドル超の予算」を投じて進められた。その管理は、教育委員会によって担われてきた²⁴⁾。こうした市長と教育長との協働を通して、ニューヘイブン学区公立学校は、「州最大規模の学区間マグネット・スクール」と「伝統的/レギュラー・スクール」の両者からの人種統合施策が推進されている。市長による「学校建設プログラム」を通して、開放感ある校舎が新築・改築され、多文化共生の環境が整備されている。

3) カマーとメーヨー教育長との長年にわたる信頼関係

もう 1 つ重要な点は、カマーとメーヨーとの間には、長年にわたる相互信頼が築かれていることである。

カマーは、1968 年イエール大学に着任し、ニューヘイブン学区との共同による公立小学校の学校改善プロジェクトを開始した。メーヨーは、1967 年に、ニューヘイブン学区の公立学校教師として着任した。

両者の協働による最初の共同事業は、メーヨーが、1976 年にミドル・スクールの校長になり、1979 年からカマー・プログラムの実践に着手したときから始まる。この点、カマーは著書(2004 年)のなかで、メーヨーが校長時代の「ソーシャルスキル・カリキュラム」の実践開発に言及し、「彼は、学区(当時の:引用者注)において、SDP 実践を積極的に探究する少数の 1 人だった」と評している²⁵⁾。

メーヨーは、1980 年から、イエール大学のポスト・ドクターの特別研究員としてカマーに師事し、カマー・プログラム(SDP)を用いた学区の実践を検討対象にした博士論文により、1989 年に Ph.D.の学位を取得している²⁶⁾。こうしてメーヨーは、カマー・プログラムの「実践開発者」として、校長のリーダーシップを發揮し、「研究者」としてのキャリアも積んできた。教育長就任の 1992 年から 22 年間にわたり、「ニューヘイブン学区公立学校の実践開発に、自らの専門的キャリアの大部分を捧げてきた」のである²⁷⁾。

さらに、ニューヘイブン学区の強みは、1968 年から長年にわたるカマーらの SDP 実践開発を通して、コネティカット州教育当局とのつながりが形成され、カマーの哲学への共感者は多数存在している²⁸⁾。

こうしてニューヘイブン学区においては、テスト得点結果に焦点化する政策が推進されるなかにあっても、イエール大学、学区教育長、市長、州教育当局に連なる人的つながりを通して、子どもの発達に焦点化した教育を推進させる協働態勢が存在しているのである。

(2) 学区独自の新たな教育改革の展開—New Haven School Change プロジェクト立ち上げの経緯—

1) 政策と背景

2001 年の初等中等教育法改正(No Child Left Behind Act of 2001, 以下「NCLB 法」)は、州政府に、学力テスト得点結果に対する厳格なアカウンタビリティ・システムの構築を要求している。このなかで、とりわけ、都市学区における貧困・マイノリティ家庭の子どもを多く抱える学校が、州統一テスト得点と適切な年次進捗基準(Adequate Yearly Progress: AYP)の達成状況から「改善が必要」との認定を受け、段階的な強制介入を受ける事態が進行している²⁹⁾。

テスト成績への焦点化と制裁措置が、事実上、学校現場をテスト対策に追い込み、豊かな経験や学習機会を提供する教育実践を後退させ、教育の質的低下がもたらされていることが指摘されている。たとえば、①教育実践やカリキュラム内容が狭められること、②テスト科目でない領域や余暇的な経験活動の削減、③学校経験の質的低下、④子どもを含めた学校の全構成員の学校への満足度の低下、⑤地域に築いてきたアカウンタビリティ・システムと信頼や絆が切り崩されることなどである³⁰⁾。

そのなかにあっても、今般のニューヘイブン学区独自の新たな取り組みは、「⑤地域に築いてきたアカウンタビリティ・システムと信頼や絆」を土台としつつも、子どもの発達を中核に据えた「関係性の風土」の再

構築をめざし、「④子どもを含めた学校の全構成員の学校への満足度」の質的向上を図る取り組みといえる。

2) ニューヘイブン学区公立学校の特徴

新たな教育改革の開始（2009年）時点で、ニューヘイブン学区公立学校への2007年秋入学者（19,863人）の人種・民族別構成は、黒人51.4%、ヒスパニック系34.4%、白人12.5%、アジア系その他1.7%と非白人児童生徒が8割以上を占め、児童・生徒（5-17歳）の貧困率は24.4%と4人に1人が貧困線以下の生活状況におかれている³¹⁾。

表2は、児童生徒数15,000人以上の都市学区のうち、タイトルI連邦教育補助金交付総額の全米第6位を抽出したものである。ニューヘイブン学区公立学校の人種・民族別構成は、都市学区平均と比較して、黒人51.4%（平均23.7%）、ヒスパニック系34.4%（平均30%）と高い割合になっていることがわかる。

一方で、中退率をみると、全米第6位までの学区に比べると4.3%と低く、高校卒業率も62.9%と一番高い数値になっている。大都市学区入学者数よりも、母数が1桁少ない数ではあるものの、小規模ならではの、後述するような「顔の見える関係性」から創り出される取り組みの効果とみることができる。

表 2 都市学区公立学校児童・生徒の人種別構成、貧困率、高校卒業率

児童生徒数 15,000 人以上の都市学区	入学者数 (2007 秋)	入学者の人種・民族別構成 (2007 秋, %)					5-17 歳 貧困率 2007	中退者・卒業者 (2005-06 年度)	
		白人	黒人	ヒスパニック	アジア	インディアン		中退者数 (%)	高卒率
①ニューヨーク市	989,941	14.2	31.7	39.7	14.0	0.4	26.7	-	-
②ロサンゼルス	693,680	8.8	10.9	73.7	6.4	0.3	23.1	10,588 (5.1)	47.4
③シカゴ	407,510	8.2	47.9	40.2	3.4	0.2	26.9	11,505 (10.5)	56.7
④デード	348,128	9.3	26.6	62.8	1.2	0.1	18.7	8,484 (7.6)	53.7
⑤フィラデルフィア	172,704	13.4	63.4	16.9	6.1	0.2	31.7	5,164 (9.2)	-
⑥デトロイト	107,874	2.5	89.1	7.2	0.8	0.3	39.4	2,990 (7.6)	43.0
※ニューヘイブン	19,863	12.5	51.4	34.4	1.5	0.2	24.4	233 (4.3)	62.9
都市学区計・平均	21,579,842	38.8	23.7	30.0	6.8	0.7	17.6	-	-

注1：「学区」の丸数字は、タイトルI連邦教育補助金交付総額の全米第6位を抽出した。

注2：表中「アジア」はアジア・太平洋諸島系、「インディアン」はアメリカンインディアン・アラスカ系を含む。

注3：「中退者数 (%)」は、9-12 学年の中退者数を示す。

注4：「高卒率 (%)」は Averaged freshman graduation rate を指し、正規4年間の高校課程を卒業した人数割合を示す。

出所：National Center for Educational Statistics, *Digest of Education Statistics: 2009, 2010* (NCES 2010-013)を元に筆者作成。

その他、ニューヘイブン学区公立学校の特徴として、次の3点を指摘することができる。

①教師1人あたりの生徒数が14人（全米都市学区平均16.6人）³²⁾、②学級定数の学区平均（2008-09年度）は、1学級あたり20人程度（幼稚園23.6人、第2学年22.3人、第5学年20.3人、第7学年18.6人）と、学区全体で少人数学級が実現している。③教師のうち「修士課程あるいはそれ以上」の学歴を有する率は、学区65.4%と、教員養成の高度化も注目される³³⁾。

3) 教育長の教育ビジョンと方向性の設定

メーヨー教育長は、NCLB法の問題を次のようにとらえて、学区の最優先課題を提示している。

「NCLB 法が下されるやいなや生じたことは、人々が人間的なアプローチを忘れてしまった。人間の尊厳を忘れ、常にテスト得点をどうするかに理解をおくようになってしまった。しかし、テスト得点への焦点化はもはや過ぎ去り、人間全体に焦点をあてるようになっていく。」

「我々の最優先課題は、学校の第1優先に子どもを位置づけ、すべてのステークホルダーが、集まり協働し、共に問題解決し、共有型リーダーシップ (shared leadership) モデルで働くことである。」「私は、相互尊重と信頼を発達させることが、おそらくほかの最も重要な楽しみだと思う。」(教育長ヒアリング, 2011年8月17日)

このように、教育長は、「人間の尊厳」を打ち立て、「人間全体に焦点化」するアプローチを推進するために、学区全体で取り組む課題を4つのキーワードで説明している。①「子どもを第1優先 (Kids First)」に、②「すべてのステークホルダーの協働」による「問題解決」とそれを促進する③「共有型リーダーシップ」態勢づくりである。これら全体を通して、④子どもを含めたすべての関係者間の「相互尊重と信頼」の構築がめざされている。

メーヨー教育長は、「各学校の校長たちは、大変熱心に、すべての学校関係者が心地よく感じるように、共有型リーダーシップの計画を立てている」として、ここで鍵概念とする「共有型リーダーシップ」について、次のように説明している。

「共有型リーダーシップの計画 (Leadership Sharing Plan) とは、すべての関係者が、とりわけ、子どもに何を期待するかを知り、理解すること。そして、計画の1つ1つで、何を子どもに期待するかを知り、理解することである。子どもたちにとっては、その計画で何を期待されているのかを知り、すべての子どもたちが、教師たちに常に期待されていることを知っていること。子どもも含めたすべての関係者が、相互の役割と期待を理解し、一貫した良い風土を創ることである」(教育長ヒアリング, 2011年8月17日, 傍点: 引用者)。

教育長は、「すべての関係者」が、「子どもに何を期待するかを知り、理解」すること、そして、「すべての子どもたち」が、「教師たちに常に期待されていることを知っている」こと、「子どもを第1優先に位置づけ」、「相互の役割と期待を理解し、一貫した良い風土を創ること」を展望している。

こうしたビジョンに基づき、メーヨー教育長は、教育委員会のウェブサイトにて、自らの写真とサイン付きで、「親、生徒、コミュニティリーダー」宛に、表3のようなニューヘイブン学区公立学校のビジョンを発信している³⁴⁾。

表3 教育長によるビジョンとミッションの発信

拝啓 親、生徒、地域リーダー各位

ニューヘイブン学区公立学校のビジョンは、すべての生徒が学び、成功し、自律して考え、すべての人々を価値づけるようになることを確かにすることです。私たちはまた、養育的で、健康的で、安全な学校環境の提供に努力します。

ニューヘイブン学区教育委員会は、質の高い教授と効果的リーダーシップを通して、すべての生徒間で、尊敬、信頼、理解、受容、個々の差異への正しい認識を教えることをめざします。

私たちはまた、家族とコミュニティのエンゲージメントと同様、すべての人々に、公正な支援システムと資源を提供することを確かにするために働きます。(以下、省略) 署名

出所: New Haven Public Schools, *About NHPS* (<http://www.nhps.net/node/4>) (last accessed, 2012/12/01) (傍点: 引用者)

- ①学区公立学校のビジョンとして、「すべての生徒が学び、成功し、自律して考え、すべての人々を価値づけるようになること」を掲げ、そのための教育委員会のミッションとして、「養育的で、健康的で、安全な学校環境の提供」を表明している。
- ②「すべての生徒に、尊敬、信頼、理解、受容、個々の差異への正しい認識を教える」ことを掲げ、各学校の「質の高い教授と効果的なリーダーシップ」への支援を教育委員会のミッションとしている。
- ③学区全体で「家族とコミュニティのエンゲージメント」および、「すべての人々に、公正な支援システムと資源の提供」を確実にすることが表明されている。

ここでは、単に、学力テスト得点向上だけでなく、人間全体の発達に価値を置き、将来の市民的能力を育てるといったカマーの哲学が埋め込まれている。また、このように、平明な用語によって、すべてのステークホルダーとの共通理解とコミュニケーションを図ろうとする教育長の願いが読み取れよう³⁵⁾。

(3) New Haven School Change プロジェクトにおける連携体制構築のプロセス

1) プロジェクト立ち上げ時の教育長のリーダーシップ

表4のように、学区教育委員会は、大きく2つのプロジェクトを立ち上げ、2人の教育長補佐それぞれに、教育委員会の実働リーダーとしての権限委譲がなされている。

A) 「ポートフォリオ・イニシアチブ」担当のハリエス教育長補佐、B) 「リニューアルSDP」担当のカネリ教育長補佐である。

表4 「スクール・チェンジ」プロジェクト立ち上げ時の教育長のリーダーシップ

連携体制	プロジェクト	目的	方法	結果
A) 教育委員会と首長部局との連携	「ポートフォリオ・イニシアチブ」	保護者・地域住民の学校関与の促進	①教育長、教育長補佐、市長が、学区の各地域に出向き、親の学校関与を呼びかける対話集会の開催（夕方から）。 ②市長による教育改革のキャンペーン開催（各地域に出向く）	「学区全体の親リーダーシップ・チーム」会合の開催（定例会：毎月1回、夕方から）
B) 教育委員会と大学との連携	「リニューアルSDP」	カリキュラム開発、教職員の職能開発	①（教育長よりカマーらに）→貧困家庭の子どもを多く擁する学校へのイェール大学チームからのコンサルタント・サービスの提供を要請 ②（カマーらより教育長に提案）「学区ファシリテーター」の任用を提案→カマー・プログラム実践に精通しているベテラン教師を推薦	①「リニューアルSDPプロジェクト」参加校へのコンサルタント・サービスの開始 ②「学区ファシリテーター」の任用（学区教育委員会に所属、1人）

出所：メーヨー教育長、イェール大学関係者からのヒアリングおよび提供資料を元に筆者作成

A) 「ポートフォリオ・イニシアチブ」における教育長のリーダーシップ

表4のとおり、今般の「親関与促進」の取り組みは、2009年10月、新年度早々に、メーヨー教育長、ハリエス教育長補佐（Garth Harries、教育長補佐：2009-2013；教育長：2013-2016）、デステファノ市長の3人が、学区内の各地域に出向いて、親のタウンミーティングを開催することから始められた³⁶⁾。

これを契機に、毎月定例会として、夕方からの「学区全体の親リーダーシップ・チーム」（City-Wide Parent Leadership Team：CPLT）会合開催に至っている。本会合には、カマー・プログラムの「親参加の3つの形態」（前述）が組み込まれ、教育委員会と親が対話し、学習する機会が創り出されている。

B) 「リニューアルSDP」プロジェクト着手における教育長のリーダーシップ

NCLB 法のテスト・アカウントビリティ政策による悪循環を克服する取り組みとして、メーヨー教育長が、まず着手したのは、2007年度から開始された「リニューアルSDPプロジェクト」である。カマープログラム(SDP)を導入する7校は、黒人またはヒスパニック系の児童が大多数を占め、学校給食費無料または減額の対象者が多く、タイトルIの連邦教育補助金交付の対象学校である。そして2013年からは、10校(小学校8校、中高校2校、以下「カマー・スクール」)が、イエール大学チームによる年間を通したコンサルタント・サービスと支援を得て、「カマー・プログラム」を用いた実践開発に取り組むことになった。

「リニューアルSDPプロジェクト」開始にあたり、大学と教育長との合意形成過程について、F.E. ブラウン(イエール大学)は、次のように述べている。

「約5年前、メーヨー教育長が、カマー博士と私のところを訪ねてきました。教育長は、私たちに、真にニューヘイブン学区の学校で、カマー・プロセスを十分に実践したいと語りました。」「メーヨー教育長は、リニューアルというよりもむしろ、少数の学校でカマー・プロセスを再開したい、と語りました。」(ブラウン、ヒアリング、2011年8月15日)

ここでメーヨー教育長の申し出に応えるために、イエール大学のブラウンが提案したことは、「フルタイムの学区ファシリテーターの雇用」であった。ブラウンは次のように述べている。

「私は、カマー博士と教育長に、かつて私が関与したSDPプロジェクトで、大変すばらしい仕事をした1人の教師、シェラ・プラントリーを推薦しました。当時、担任教師だったシェラを、『学区カマー・ファシリテーター』兼『特任教師』という役職で、学区教育委員会が任用することになりました。」(ブラウン、ヒアリング、2011年8月15日)。

こうして、カマー・プログラム実践に精通しているベテラン教師が、今度は、「学区ファシリテーター」として、各学校に出向き、実践を促進する役割を担うことになった。この「学区ファシリテーター」1名の配置が、政策と実践をつなぐ重要な役割を果たすことになる。ここでの教育長のリーダーシップは、貧困の子どもを多く抱える学校に、重点的に、大学研究者からの直接的な支援を提供する条件整備に発揮されている。当該学校に必要な専門職能開発のために、大学との協働を創り出している点が重要である³⁷⁾。

2) 「共有型リーダーシップ」体制による「共同統治」の特徴

学区教育委員会が開始した新たなイニシアチブでは、教育長が提唱する「共有型リーダーシップ」モデルの構築をめざして、多様な組織体制が構築されている。ここでは、坪井由実が提起する、次のような「教育統治過程」、「教育行政・学校経営の専門技術的過程」、および「教育実践過程」の3つの過程の統一的展開を読み取ることができる。すなわち、

- ①「教育統治過程」：教育統治主体である市民の代表により編成された市町村ないし都道府県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関係条例・規則を制定したり、市町村立ないし都道府県立学校を設置し、教育(改革)政策を策定・評価していく教育立法・政策決定過程。
- 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(教育長や指導主事、社会教育主事など)および校長・教頭等学校経営専門職による教育経営実践。
- ③「教育実践過程」：教職員(教員、養護教諭、学校事務職員、スクール・カウンセラーなど)を中心にして、子どもの学習・発達権保障に直接たずさわる授業・学校づくりの実践³⁸⁾。

上述、坪井の分析枠組みを援用して、以下、学区教育改革の「共同統治」の特徴をみていく³⁹⁾。

A) 「ポートフォリオ・イニシアチブ」における「共同統治」の特徴

第1の特徴は、教育委員会および首長部局が、親・地域住民との共同事業として、学区の「教育統治過程」を構築しようとしている点にある。本プロジェクトは、メーヨー教育長、ハリエス教育長補佐、デステファノ市長の3人が学区の各地域や学校に出向き、親・地域住民への期待を、直接に関係者に伝える対話集会を積み重ねてきたことから始まる。特に、親・地域住民が集まることができるよう夕方からの集会を設定し、参加者との合意形成過程が重視されてきた。こうした地域に出向いた対話集会は、学区の政策を直接的に知らせ、参加者からの意見を聴取する機会となっている点が重要である。

もう1つ重要な点は、その場に参加していない人々にも情報が共有できるように、現地の新聞記事を通して、タイムリーに、議論の詳細が写真つきで発信されていることにある。毎回の記事には、パブリック・コメントを寄せられるようになっており、ここに、誌上討論を通した市民のフォーラムが創り出されている⁴⁰⁾。この記事を通して、広く子ども・親・地域住民にとって、市長・教育長・教育長補佐は、人々との日常的な対話を大切にしている「顔の見える」存在としての行動を垣間見ることができる。

第2の特徴は、親代表の直接参加を、学区の「教育統治過程」に位置づける取り組みが、「学区全体親リーダーシップ・チーム会合（月例会）」として展開されていることである。この月例会は、学区すべての公立学校（小中高）からの親代表が一堂に会する100名規模のフォーラムである。小・中・高校の発達過程をつなげる視座から、各学校の親組織（PTOあるいはPT）代表が、相互に学び合う「学習コミュニティ」が創り出されている。ここで、議長を務める親代表委員（「アジェンダ委員会」）からは、学区全体で、当月に予定されている親子対象の行事やフォーラム等の情報がアナウンスされ、参加を呼びかけている。そして、「学区ファシリテーター」が提供するワークショップでは、この1ヶ月間（前月の定例会以降）における、各学校における親関与促進の取り組みを語り合う場が提供されている⁴¹⁾。各学校の実践を参加者で共有し、対話を通して、新たな意味体系を探究する学習過程になっている。

第3に、「共有型リーダーシップ」体制を通して、「分散型リーダーシップ」の「実践」が多様に展開されていることである⁴²⁾。学区の「教育統治過程」においては、リーダーが固定的ではなく、各「状況」に応じて「リーダー」と「フォロアー」が相互に交代する「リーダーシップ実践」が幾重にも創り出され、双方向の学び合いが展開されている。たとえば、「学区全体の親リーダーシップ・チーム会合（月例会）」では、議事進行および毎回のアジェンダ作成を、数名の親リーダーで構成される「アジェンダ委員会」が担い、教育長・教育長補佐は「フォロアー」を担っている。ワークショップでは、学びのリーダーを「学区ファシリテーター」が担い、教育長補佐が「フォロアー」を担っている。さらに、教育行政専門職との共同事業を推進する次なる「親リーダー」たちが育ち、各学校の「教育実践過程」を支えている。

以上のように、学区教育委員会における「教育統治過程」は、上から一方向にビジョンを提示してトップダウンで進めるスタイルを採用せず、すべてのステークホルダーとの対話と双方向の学習的関係性を重視する共同事業として展開されている点が、示唆に富んでいる⁴³⁾。

B) 「リニューアルSDP」プロジェクトにおける「共同統治」の特徴

本プロジェクトの目的は、各学校における「教育実践過程」の質的向上にある。これを支える「教育行政の専門技術的過程」は、実働リーダーとしての①カネリ教育長補佐、②「学区ファシリテーター」、③ブラウン（イエール大学）の3人に加え、総責任者としての④メーヨー教育長、⑤カマーの合計5人による「共同リーダー」体制で担われている。

第1の特徴は、「教育実践過程」を支える大学チームによる学校への直接関与態勢にある。とりわけ、示唆的な点は、ブラウン（イエール大学）とブラントリー（「学区ファシリテーター」）の2人が日々、直接、各学校に足を運び、校長および教職員との対話を重視し、実践の具体的な文脈に即して、問題解決的アドバイスを行っていることにある。この2人の学校関与態勢は、上からの指導助言スタイルではなく、学校関係者と共に「当事者」の側から経験を共有する過程が重視され、実践者と双方向の対話・議論が積み重ねられている。こうした学校関与態勢が、学校現場のリーダーの役割モデルを示すとともに、学区全体の「一貫した良い風土」（前述、教育長の言葉）づくりを支えている。

第2の特徴は、「教育実践過程」を支える「教育行政・学校経営の専門技術的過程」において、多様な主体の「共有型リーダーシップ」による双方向的な学習関係が、何層にも形成されている点にある。ここには、カマーが初期に提起した「少なくとも4つの協働」（前述、1(2)参照）によるチーム実践が具現化している。すなわち、①教師とイエール大学研究者との協働、②イエール大学チームと学区公立学校との協働、③「学区ファシリテーター」を介しての教育委員会と学校関係者との協働、④学校内部における、校長のリーダーシップによって促進される学校構成員間の協働である。ここでは、エルモアが指摘する「学習と改善のために必要な専門的知識から生じるリーダーシップの役割と活動」⁴⁴⁾が展開されているといえる。

第3に、この取り組みを通して、学校内部には、「専門職の学習コミュニティ」、すなわち、教職員どうしが、「相互に、メンター、アドバイザー、あるいはスペシャリストとしての役割を交互に交換し合って交流する」（クーパー、ヒアリング、2012年4月8日）という学習環境が創り出されている。

ここで校長に期待されるリーダーシップは、学校の全構成員に参加が開かれた「協働による意思決定」を促進し導くことである。そして、一人一人の教師の力能向上と双方向的な学び合いを重視する「専門職の学習コミュニティ」を学校内部に創造していくことである。換言すれば、校長によるリーダーシップも、学校内部組織のチーム・アプローチも同様に、教育の最前線にいる一人一人の教師のエンパワメントに結びついてこそ、「教育実践過程」の質的向上につながるといえよう⁴⁵⁾。

(4) New Haven School Change プロジェクトの新展開

School Change イニシアチブは、メーヨー教育長とデステファノ市長の2013年任期満了による退任後、ハリエス新教育長（前、教育長補佐）と新市長体制に継承された。ここでの指導助言行政で注目される点は、エルモアが提起する「能力を高めるためのアカウンタビリティの相補性」の原理⁴⁶⁾がよみとれることである。新教育長による取り組みは、教育行政専門職と学校・教職員・親との双方向の関係性の質を追求する試みといえる。

1) 新教育長による「聴き取りツアー」にみられる「アカウンタビリティの相補性」

ハリエス新教育長は（教育長：2013-2016）、School Change イニシアチブのさらなる発展をめざして、自ら「聴き取りツアー」に足を運んでいる。具体的には、「教育長の外出して楽しむ夜（Superintendent's Night Out）」と題したイベントを各地区の学校を会場にして、着任後の半年間で計6回開催してきた。ハリエス教育長によれば、「学校チームとの集中的な議論」を行い、「各学校において何が良くなったか」、「改善のために何が必要か」、「学校のニーズによりよく応える支援は何か」に焦点をあてたイベントだとする⁴⁷⁾。

この「聴き取りツアー」を通して、『教育長の聴き取りツアー報告書—学区の進捗と優先事項に関するコミュニティからのフィードバックの分析—』⁴⁸⁾を即時、ホームページに掲載している。本報告書では、①聴き取りデータを、5つのテーマ（「生徒」「教師」「学校のポートフォリオ」「包括的サービス」「学区運営」）に分類・整理し、②「聴き取った内容」とそれに対する「早期実施措置」で構成されている。

たとえば、「親とコミュニティ・メンバーの聴き取りによれば、教師の人種別構成が、生徒のそれを反映していない。私たちは、黒人の教師の雇用と保持を向上させる必要がある」とする。この「早期実施措置」として、「多様な人種・民族性をもつ生徒たちに呼応する教師の雇用を推進するための人材オフィスの新設」を含めた雇用状況改善措置が具体的に3点挙げられている。

また、ハリエス教育長は、学校・家庭・地域における「コミュニケーションと協働」を促進するための教育委員会としての課題を、次のように述べている。

「私が、多くの家族から聴き取ったことは、地域・学校・生徒・親のチームワーク感覚を活性化させる新たな方法によって、学校や教育委員会が、家族へのよりよいコミュニケーションとサービスを提供してほしいというニーズである。私たちは、子どもに関与する事業どうして、どのように一層効果的にリアルタイムの情報共有するかという方法を考えなくてはならない。そして、私たちは、親への応答責任を果たすメカニズムを一層強固に遂行していく必要がある。(中略) 私たちは、地域からのインプットとアイデアをより一層開かれたものにしていかねばならない。」(傍点：引用者)⁴⁹⁾

こうして新教育長は、量的調査（たとえば「学校風土調査」）だけでは文脈分析が難しい現実の学校現場の中に、自ら出向き、直接に対話する機会を創っている。その対話を通して、個々のニーズを「聴き取り」（質的調査）、教育委員会の政策決定へと活かそうとしている。さらに、「聴き取り」データに基づいた自らの分析と政策立案計画を直ちに、学区の全構成員にフィードバックしている。このような教育長による、応答的で真摯な取り組みが、「相補的なアカウンタビリティ」の構築に有用であることが示唆される。

2) 「学区全体の親リーダーシップ・チーム」の組織的發展

以上のようなハリエス新教育長の新たな取り組みもまた、これまで継続されてきた「共有型リーダーシップ」による学習の関係性に支えられている。とりわけ、「学区全体の親リーダーシップ・チーム (CPLT)」は、親・地域住民による「インプットとアイデア」のコミュニケーション・チャンネルを開き、学区全体の能力 (capacity) を高める重要な推進力になっている。

第1に、新教育長体制では、「CPLT 運営委員会」が新設され、独自の親情報ホームページが開設されている⁵⁰⁾。CPLT のホームページでは、CPLT 月例会の日時・場所をはじめ、学区全体の親が参加できる会合や行事予定の情報が、タイムリーに更新されている。たとえば、2014年度の「CPLT 運営委員会」メンバーは、2012年当時「アジェンダ委員会」の委員であった2人が継続し、そこに新メンバーが加わっている。注目すべき新しい人事は、「CPLT 運営委員会」の1人が、親代表として、教育委員会の教育委員に加わっていることである。この人事が、「CPLT 運営委員会」の自律性を担保する仕組みを創り出している。

第2に、「CPLT 運営委員会」が作成した、「ニューヘイブン学区公立学校の親リーダー向けの親関与組織」と題した英語版・スペイン語版の情報 (2014年4月23日作成) が公表されている⁵¹⁾。ここでは、「CPLT 運営委員会」を筆頭に、次のような、7つの親関与組織の代表者氏名、電話番号、メール・アドレスが一覧になっている。①「CPLT 放課後プログラムおよび他の専門委員会」、②「祖父母の活動」、③「親パートナーシップ委員会」、④「タイトルI学区全体の親代表委員会」、⑤「ニューヘイブン親大学」(親対象の学習講座：引用者注)、⑥「学区全体校長のワーキング・グループ」、⑦「学校給食の食事政策委員会とワーキング・グループ」である。

こうして、親代表による「CPLT 運営委員会」をセンターにして、学区全体における親関与組織のネットワークが形成され、ニーズに応じたアクセス先が明示されている。とりわけ、親リーダーのアクセス先を

公開して、身近な存在としての「顔が見える関係」を創り出そうとしている。この情報マップそのものも、親関与を歓迎する学区の風土づくりを促進しているといえる。

3. まとめ—カマー・プログラムの日本への応用可能性を探る—

(1) 学区教育委員会による組織的取り組みの意義—「共通の原則的理解を深める広場」を創り出す—

以上のように、学区全体の組織的取り組みは、カマーの「3つのソーシャル・ネットワーク」構想を具現化しようとするものである。冒頭で示した小川利夫のいう「教育と福祉の日常の実践・運動の課題として、それらをとらえる共通の原則的理解を深める広場をつくりだしていく」(傍点：引用者)⁵²⁾取り組みといえよう。以下、ニューヘイブン学区の取り組みの意義を3点にまとめたい。

1) 教育長による「価値リーダーシップ」の重要性

本事例における教育長のリーダーシップは、「価値リーダーシップ」の重要性を示している。

河野和清(1995年)の「価値リーダーシップ論」研究によれば、「価値リーダーシップの最も重要な機能は、ビジョン(vision)の設定である」とする。「ビジョンは、本質的には、組織の哲学の言明であり」、リーダーは、組織成員に組織にとって何が重要であるか、何が価値あるか、何が求められているか、そしてどんな目標が他のそれに優先するのかを、あらゆる機会を通して組織構成員に伝える」とともに、「組織の将来を創造しなければならぬ」とする(傍点：原文)⁵³⁾。

本事例では、前述したように、教育長より「親、生徒、地域リーダー」宛に、学区公立学校のビジョンが発信され、学区公教育がめざす価値や展望が表明されている。そして、設定したビジョンを「あらゆる機会を通して組織構成員に伝える」努力を積み重ねている(後述、2)参照)。

ここで重要な点は、NCLB法下のテスト結果に基づくアカウンタビリティ・システムの限界性を克服する学区独自の仕組みを創り出そうとしていることにある。教育長は、州教育当局からの州統一テスト結果に基づく改善措置要求を、教育委員会が一方に学校に下す「成果管理モデル」からの脱却を意図している。すなわち、すべての子どもの人間的発達を中核にすえて、PDCAサイクルの全行程を、学校構成員の「共同統治(Shared Governance)」モデル⁵⁴⁾により再構成する試みであると評価できる。ここに、子どもの学習権保障をめぐる親の教育の自由および教師の教育の自由を損なうような外部からの干渉を防ぐ、「民主主義の最後のとりで」⁵⁵⁾たる教育委員会の存在意義があるといえる。

2) 教育長からの発信と双方向的な対話の「機会」づくりの重要性

教育長は、保護者・地域住民との双方向的な対話の「機会」をつくるために、自ら、直接、学校や地域に出向き、対話の契機を創り出すことを大切にしている。

①教育長が各地域に出向き、保護者・地域住民との対話集会を開催し、直接の意見交換の機会を創っている。さらに、地元紙でのタイムリーな情報発信とパブリック・コメント(紙上討論)により、参加していない保護者・地域住民に対しても広く、毎回の動向を詳細に情報提供している。

②「学区全体親リーダーシップ・チーム(CPLT)」会合の定例化により、教育長と保護者との直接の対話集会が、毎月、夕方からバイキング・ディナー付き、スペイン語通訳者・保育ルーム付きで開催されている。「アジェンダ委員会」(学区親代表10名)が共同リーダー体制で、毎月の会合を企画・運営している。ここに、教育長・教育長補佐・学区ファシリテーターも同席して、会合の経験を共有している。

ここでも重要な点は、教育長の「価値リーダーシップ」による「組織文化の創造」⁵⁶⁾にある。メーヨー教

育長は、「すべての学校関係者が心地良く感じるような」、「すべての関係者が、相互の役割と期待を理解して、一貫した良い風土を創ること」を期待し（前述、メーヨー教育長ヒアリング）、自らもその一員として協働している。教育長自らの「実践」を通して、次世代の教育行政専門職員や親・住民に、めざすべき価値・行為の学習モデリングを示している点が重要である⁵⁷⁾。

③これらの取り組み努力が、新教育長体制で、「学区全体の親関与組織のネットワークづくり」へと発展している。「CPLT 運営委員会」（学区親代表者から構成）の設立とともに、「CPLT 運営委員会」をセンターとする、ニーズに応じた窓口（代表者）の明確化と「すべての」親への情報提供がなされている。こうして、「顔の見える関係性」の協働による学区の公共空間が創り出されている。

3) 政策と実践をつなぐキーパーソンの重要性—「学区ファシリテーター」の役割遂行から—

もう1人、重要なキーパーソンは、議論を生成するための「学区ファシリテーター」の存在である。「学区ファシリテーター」は、教育行政専門職と学校関係者との中間的な立場に位置づき、両者の議論をつなぐ役割を担っている。その一方で、教育委員会の指導主事とは異なり、現場の実践者の側から、個々の「実践」における横の学習関係をつなぐ「教師リーダー」としての専門技術的アドバイザーを担っている。

ここでの「学区ファシリテーター」の役割遂行を3点にまとめたい。

①教育委員会と学校をつなぐ結節点に位置づき、より現場に近い側から、学校関係者の進行中の議論に参加し、声・ニーズを聴き取り、状況に的確に介入し教育実践を共に創り出している。

②教育現場からの要求や、子どもの最善の利益のために必要な提案を、学区教育委員会や教育長にフィードバックしている。

③それを教育長は真摯に受けとめ、応答性をもって条件整備行政に反映させている。こうして、「学区ファシリテーター」の専門性は、教育委員会と学校における、一層の相互応答的な循環を創り出すために発揮されているのである。

この「学区ファシリテーター」は、エルモアが指摘する『境界領域の役割 (boundary roles)』を果たす見識豊かな強力な人材⁵⁸⁾ということができる。こうした「境界領域の役割」の担い手として、教育専門性の高い人材が配置されることにより、教育実践における対話的な学びを促進し、後進の多様なリーダー育成にもつながっている。教育長においても、「学区ファシリテーター」のはたらきを媒介することにより、一層、学校現場との応答的な関係性を築くことができる。

(2) 学区（市町村）レベルで教育改革プログラムを豊かにデザインすることの意義と可能性

以上のようなカマー・プログラムの構想・実践を、日本における学区（市町村）レベルで応用開発する可能性を探るべく、筆者が関与するなかで見いだした、示唆的な取り組みを紹介する。

1) 県教育委員会・社会教育課が発信する学校・家庭・地域の連携事業

X 県教育委員会事務局・社会教育課が主宰する会議では、県下の「子どもの学びと地域をつなぐ連携・協働のあり方」について審議されている。社会教育が発信する取り組みの意義を3点にまとめたい。

①県教育委員会・社会教育課が発信する「子どもの学びと地域をつなぐ」連携事業の推進

X 県教育委員会・社会教育課では、小中学校教育課、および首長部局子ども福祉部の3課による「子どもの学びと地域をつなぐ連携・協働のあり方検討会議」を発足した。3課による連携目的の中核に「子どもの学び」が据えられている。本会議では、1)各課独自の事業と、2)各課相互に活用できる部分（人、予算、

場等)の検討,3)今後の方向性(全体像)の共有化が図られている。さらに,社会教育課と子ども福祉部との連携により,「教育と福祉の連携による家庭教育フォーラム」や「家庭教育応援人材養成講座」の開催につながっている。教育委員会と子ども福祉部との協働により,学校・家庭・地域における,子どもの学びを中核に据えた双方向的な学習環境の創出がめざされている。こうして同じ庁舎内で,社会教育課から発信される連携推進が,「縦割り」行政を超えた,柔軟性のある協働関係を創出している点が注目される。

②議論の生成過程におけるファシリテーターの役割の重要性

カマー・プログラムの事例において,議論を生成する「ファシリテーター」の役割の重要性を指摘したように,X県の事例においても,有用な「ファシリテーター」の役割遂行を見いだすことができる。たとえば,県社会教育委員会議の審議過程では,社会教育委員のなかから「座長」が選出され,教育委員会事務局と各社会教育委員の議論を促進する重要な役割を果たしている。また,各市町村の公民館活動では,参加者のなかから,活動を「促進」する主体が現れ,参加者どうしの学び合いを創出している事例もみられる。

③地域コーディネーターを担う人材の必要性⁵⁹⁾

子どもの学びと,地域の多様な地域資源との「双方向的」な連携・協働をつくり出すために,あらためて公民館の役割と社会教育主事の専門性に着目する必要がある。公民館は,学校と地域を結ぶ拠点となりうることである。また,公民館活動のなかで活躍している,専門的な知識・技能をもつ人々が,学校と地域をつなぐコーディネーター役を担うことができる。X県の「地域とともにある学校づくり推進事業」の実践研究校のなかでは,地域からの学校支援にとどまらず,さらに,地域と学校の双方向の協働の取り組みに展開している事例もみられる。また,公民館長に校長OBをあて,学校教育の視点を持ち,かつ,社会教育における地域住民の主体形成の観点から,学校(園)と地域を「つなぐ」新たな教育活動を創り出している事例もみられる。次世代の地域コーディネーターを育成する研修の機会を,県教育委員会レベル・市町村教育委員会レベルで開催し,地域におけるビジョンの共有を図ることが重要な課題となる⁶⁰⁾。

2)「地方版子ども・子育て会議」にみる合議制機関の設置

カマー・プログラムの「2001年に着手された全国都市連盟のイニシアチブ」(前述,2(1)-1)参照)でふれたような,地域の多様な団体・組織の代表者による合議制機関の設置は,今日,我が国における「地方版子ども・子育て会議」にその可能性をみることができる⁶¹⁾。たとえば,X県の「子ども・子育て会議」について,田口鉄久によれば,次のように説明されている。

「幼児教育・保育関係団体を代表する者,子育て支援活動等を代表する者,市民代表(公募),学識経験者など10~20人で構成する。事務局側は多くの場合,首長部局管轄のため,A市の場合は福祉部門から9人程度,教育委員会から5人程度の出席がある。B市の場合は首長部局で幼稚園,放課後児童も管轄するため,子ども政策部から14人程度が出席する。」[X県子ども・福祉部は各市町の『子ども・子育て支援事業計画』の進捗状況を管理する立場で同様に『子ども・子育て会議』を開催する。](県市名のアルファベット化:引用者)⁶²⁾

田口によれば,「子ども・子育て会議」の委員構成は,首長部局(福祉領域事務局),教育委員会事務局,および,学識経験者(田口)に加えて,次のような各団体からの代表者から構成されているとする。

「医師会,商工会議所,地区労働者福祉協議会,社会福祉協議会,民生委員・児童委員,私立幼稚園・保育所(2名),

無認可保育園、学童保育、保護者代表（幼保から各1～2名）、P連、子ども支援NPO、公募（市民代表）、保健所、児童相談所、小中学校長会」（田口ヒアリング、2020年11月16日）

ここでは、内閣府のいう「子ども・子育て支援に関する事業に従事する者」など「バランスよく、幅広い関係者」、 「構成員に幼児教育・保育両分野の関係者を入れ、子育て当事者の参画に配慮」⁶³⁾がなされている点が注目される。田口によれば、「地方版子ども・子育て会議」の役割と意義を次のように述べている。

「平成27年まではなかった行政に提言できる場が近年つくられた。」「行政にものをいえる審議会、地道に丁寧に取り組んでいくことが重要である。」「当該地区の行政だけが、子ども・子育て支援事業を進めていくのではなく、市民的な観点、子どもを中心とした見方、審議会が果たしている役割などの共通理解を図り、すべてのステークホルダーの合意を反映させていく形で、個別問題を実現していく必要がある。」（田口ヒアリング、2020年11月16日）

このように、「子ども・子育て支援事業」においては、保育所、幼稚園、および幼保連携型認定こども園をめぐり、従来の管理運営における縦割り行政を超えて、教育委員会と首長部局福祉部局との連携事業が展開されている。田口は、「幼保連携型認定こども園の増加、教育・保育の共通化、幼児教育の無償化等に伴って、就学前教育・保育の一元化傾向は進展している」として、今後「子ども・子育て会議の審議において、教育・福祉の視点に立った本質的な論議が必要になる」としている⁶⁴⁾。今後の熟議の発展が期待される。

3) 結びにかえて

以上、カマー・プログラムの日本への応用可能性を探るべく、1) 社会教育から発信される他部局との連携、2) 「子ども・子育て会議」にみる教育委員会と首長部局との連携による合議制機関の設置について紹介した。ニューヘイブン学区の事例にみられるように、参加者間におけるビジョンの共有を図り、合意形成的な手続きを進めるためには、組織リーダーによる「価値リーダーシップ」が重要となる。同様に、議論を生成する「ファシリテーター」の教育専門的な指導助言が期待される。日本における教育と福祉をつなぐ「リーダー」および「ファシリテーター」の役割に着目して、今後の合意形成過程を検討していきたい。

注

- 1) 本稿は、東北教育学会第77回大会シンポジウム「新しい時代の教育システムを考える—教育と福祉の連携を問直す—」（2021年3月13日、オンライン実施）の報告レジュメに加筆・修正を施したものである。カマー・プログラムに関しては、藤岡燕子『ジェームズ・カマーの学校開発プログラム研究—米国都市における貧困家庭の子どもの学習支援の取り組み—』風間書房、2020年参照。
- 2) Norris M. Haynes, Christine L. Emmons, and Michael Ben-Avie, “School Climate as a Factor in Student Adjustment and Achievement,” *Journal of Educational and Psychological Consultation*, Vol. 8, No. 3, 1997, p. 327.
- 3) James P. Comer, *School Power: Implications of an Intervention Project*, The Free Press, 1980.
- 4) James P. Comer, *Waiting for a Miracle: Why Schools Can't Solve Our Problems—And How We Can*, Plume, 1998, p. 48.
- 5) James P. Comer, *What I Learned in School: Reflections on Race, Child Development, and School Reform*, Jossey-Bass, 2009, p. xii, 131.
- 6) 小川利夫『教育福祉の基本問題』勁草書房、1985年、49-51頁。

- 7) 小川利夫「児童観と教育の再構成—『教育福祉』問題と教育法学—」小川利夫・永井憲一・平原春好編『教育と福祉の権利』勁草書房、1972年、23頁。
- 8) 小川、前掲、1985年、50-51頁。
- 9) Norris M. Haynes and James P. Comer, “The Yale School Development Program: Process, Outcomes, and Policy Implications,” *Urban Education*, Vol. 28, No. 2, 1993, pp. 166-168.
- 10) Comer, *op. cit.*, 2009, pp. 1-10, 127.
- 11) Comer, *op. cit.*, 1998, pp. 77-100.
- 12) James P. Comer, “The School Is Preventive and Promotive,” in James P. Comer, Edward T. Joyner, and Michael Ben-Avie, eds., *Six Pathways to Healthy Child Development and Academic Success: The Field Guide to Comer Schools in Action*, Corwin Press, 2004, pp. 4-6.
- 13) *Ibid.*
- 14) 小川利夫「概説—現状・歴史・基本原理—」鈴木英一・川口彰義・近藤正春編著『教育と教育行政—教育自治の創造をめざして—』勁草書房、1992年、197-202頁。
- 15) James P. Comer, “Demand for Excellence and the Need for Equity: The Dynamics of Collaboration,” in Mario D. Fantini, Robert L. Sinclair, and Kenneth J. Rehage eds., *Education in School and Nonschool Settings*, University of Chicago Press, 1985, pp. 252-254.
- 16) *Ibid.*, p. 255.
- 17) デュフルールらのいう「ルースとタイトが同時に起こるリーダーシップ」とは、「限定的な優先事項とパラメーターが、明確に明記された体系的なフレームワーク（タイト）」のなかで、「自律性と創造性（ルース）」を育てることができるという概念である（Richard DuFour, Rebecca DuFour, and Robert Eaker, *Revisiting Professional Learning Communities at Work: New Insights for Improving Schools*, Solution Tree, 2008, pp. 341-342）。
- 18) Comer, *op. cit.*, 1985, p. 254.
- 19) James P. Comer and Muriel E. Hamilton-Lee, “Support Systems in the Black Community,” in David E. Biegel and Arthur J. Naparstek, eds., *Community Support Systems and Mental Health: Practice, Policy, and Research*, Springer Publishing Company, 1982, pp. 132-134.
- 20) Comer, *op. cit.*, 1985, p. 255.
- 21) James P. Comer, “Educational Accountability: A Shared Responsibility Between Parents and Schools,” *Stanford Law & Policy Review*, Vol. 4 (Winter 1992-1993), pp. 113-116.
- 22) Comer, *op. cit.*, 2009, pp. 141-142.
- 23) New Haven Public Schools, *Dr. Reginald Mayo's Bio* (http://www.nhps.net/sites/default/files/BIO_-_DR._MAYO.pdf) (last accessed 2012/11/30).
- 24) *Ibid.*
- 25) James P. Comer, *Leave No Child Behind: Preparing Today's Youth for Tomorrow's World*, Yale University Press, 2004, pp. 158-160.
- 26) Reginald R. Mayo, *A Comparison of Elementary Schools Utilizing the Comer Intervention Model and Those not Utilizing the Model in an Urban School District*, Unpublished Dissertation, Ph. D., University of Connecticut, 1989 (UMI Number 8915610).
- 27) Mayo's Bio, *op. cit.*
- 28) たとえば、1983年に開催されたカマーとエドモンズの対談集会当時のニューヘイブン学区教育長ジェラルド・ティロツィ（Gerald N. Tirozzi, 1977年：学区教育長に就任）は、後にコネティカット州教育当局コミッション

- 一に就任している。イェール大学のシンシア・サボ（Cynthia R. Savo）によれば、「メーヨーは、（当時）ティロツィ教育長から直々に、カマー・プログラムのミドル・スクールでの実践の深化を期待されていた。」（サボによるメーヨー教育長へのインタビュー，2011年7月。サボからのヒアリング，2011年8月15日）。
- 29) ニューヘイブン学区においても、コネティカット州統一テスト結果と、州教育当局が設定する「AYP」に基づき、「タイトル I スクール」が軒並み、AYP 達成に失敗した「要改善」学校と認定されている（Connecticut State Department of Education, *Connecticut Elementary and Middle Schools Not Making Adequate Yearly Progress, 2002-03 School Year*, as per No Child Left Behind Legislation and Connecticut's K-12 Accountability System, Based on The Fall 2002 Connecticut Mastery Test (CMT) Results Attributed Back to School Attended in 2001-02. *Ibid.*, 2002-03; 2003-04; 2004-05; 2005-06; 2006-07; 2007-08; 2008-09; 2009-10.
- 30) George Wood, “A View from the Field: NCLB’s Effects on Classrooms and Schools,” in Deborah Meier and George Wood eds., *Many Children Left Behind: How the No Child Left Behind Act Is Damaging Our Children and Our Schools*, Beacon Press, 2004, pp. xii-xiii, 33-50.
- 31) National Center for Educational Statistics, *Digest of Education Statistics: 2009*, 2010 (NCES 2010-013).
- 32) *Ibid.*
- 33) Nathan Hale School, New Haven School District, *Strategic School Profile 2008-09*, Connecticut State Department of Education, 2009, p. 2. 特に「タイトル I スクール」では、Ed. D.の校長が配置されている学校や、「修士課程あるいはそれ以上」が7割近くの学校もある（藤岡，前掲，2020年，322-323頁）。
- 34) New Haven Public Schools, *About NHPS* 〈<http://www.nhps.net/node/4>〉 (last accessed, 2012/12/01) .
- 35) 藤岡，前掲，2020年，297-299頁。
- 36) 地元新聞 *New Haven Independent*, October 9, 2009, “What about the Parents?” 参照。
- 37) 藤岡，前掲，2020年，300-302頁。
- 38) 坪井由実「学校と教育委員会が双方向で学び合う一学校のリーダーシップと教育委員会のリーダーシップ―坪井由実・渡部昭男編著『地方教育行政法の改定と教育ガバナンス―教育委員会制度のあり方と「共同統治」―』三学出版，2015年，55-70頁。
- 39) 藤岡，前掲，2020年，299-309頁。
- 40) 地元新聞 *New Haven Independent* 参照。
- 41) 学区ファシリテーターから論点（問題提起）が出され，各テーブルの小グループで意見交換する時間が設けられていた。次に，各グループの議論を全体に提起した上で，ハリエス教育長補佐も加わり応答しながら，全体での問題解決的な議論が展開されていた（フィールドノート，2012年4月5日）。
- 42) James P. Spillane, *Distributed Leadership*, Jossey-Bass, 2006, pp. 2-4. James P. Spillane and John B. Diamond, eds., *Distributed Leadership in Practice*, Teachers College Press, 2007, pp. 53-59. James P. Spillane and Amy Franz Coldren, *Diagnosis and Design for School Improvement: Using a Distributed Perspective to Lead and Manage Change*, Teachers College Press, 2011, pp. 76-98.
- 43) 藤岡，前掲，2020年，372-375頁。
- 44) Richard F. Elmore, *School Reform from the Inside Out: Policy, Practice, and Performance*, Harvard Educational Press, 2004, p. 68.
- 45) 藤岡，前掲，2020年，377-378頁。
- 46) Elmore, *op. cit.*, 2004, p. 93.
- 47) New Haven Public Schools, Superintendent's Corner, “My New Ideas and Next Steps for School Change.” 〈http://www.nhps.net/sites/default/files/2014-03-10_School_Change_Reflections.pdf〉 (last accessed 2016/09/30).

- 48) New Haven Public Schools, *Superintendent's Listening Tour Report: Analysis of Community Feedback on the Progress and Priorities of Our School District*, 2014 (http://www.nhps.net/sites/default/files/Superintendents_Listening_Tour_report_0.pdf) (last accessed 2016/09/30).
- 49) *Ibid.*
- 50) Citywide Parent Leadership Team website (<http://nhsparents.net/>) (last accessed 2014/10/03).
- 51) New Haven Public Schools Citywide Parent Leadership Team Steering Committee, *Citywide Opportunities for New Haven Public Schools Parent Leaders*, 2014 (<http://nhsparents.net/>) (last accessed 2014/10/03).
- 52) 小川, 前掲, 1972年, 23頁。
- 53) 河野和清『現代アメリカ教育行政学の研究—行動科学的教育行政学の特質と課題—』多賀出版, 1995年, 263-297頁参照。
- 54) 坪井, 前掲, 2015年, 55-70頁。
- 55) 宗像誠也『教育行政学序説(増補版)』有斐閣, 1969年, 9-10頁。
- 56) 河野, 前掲, 1995年, 263-297頁。
- 57) Elmore, *op. cit.*, 2004, pp. 66-69.
- 58) *Ibid.*, pp. 131.
- 59) 柴田聡史によれば, 「地域学校協働本部」の活動は, 「コーディネート機能, 多様な活動, 継続的な活動」の3つの要素で構成されている。それはすなわちコーディネーター, より具体的には『地域学校協働活動推進員』の人材確保やその力量の程度, 多様な活動とそれを担う住民ボランティアの状況, 継続的な活動を支える体制を地域に求めることになり, …主として社会教育にその役割が期待されている」としている(柴田聡史『学校教育の担い手としての保護者・住民』大桃敏行・瀬戸博史編著『日本型公教育の再検討—自由, 保障, 責任から考える—』岩波書店, 2020年, 129-152頁)。
- 60) JSPS 科研費 JP17K04663, 藤岡恭子(代表)「科学研究費助成事業 研究成果報告書」2020年参照。
- 61) 子ども・子育て支援法(平成24年8月22日法律第65号)第77条では, 「審議会その他の合議制の機関」の設置を当該市町村の努力義務としている。
- 62) 田口鉄久「教育・保育・子育て支援における教育・福祉連携の現状と今後への課題」『鈴鹿大学・鈴鹿大学短期大学部紀要』第4号, 2021年, 137-146頁。
- 63) 内閣府「地方版子ども・子育て会議について(追補版)」2013年では, 「国の子ども・子育て会議のメンバー構成は法律上, 子どもの保護者, 都道府県知事, 市町村長, 事業主を代表する者, 労働者を代表する者, 子ども・子育て支援に関する事業に従事する者及び子ども・子育て支援に関し学識経験のある者等である。地方版についても, こうした構成を参考に, バランスよく, 幅広い関係者を集めていただく事を想定し, 運営に必要な予算を確保してほしい。」「構成員に幼児教育・保育両分野の関係者を入れ, 子育て当事者の参画に配慮する等幅広く意見を聞いていただく仕組みとしてほしい」(下線:原文)とする。
- 64) 田口, 前掲, 143-144頁。

付記

本研究は, JSPS 科研費 JP17K04663「保幼小中接続の相補的アカウンタビリティ・システムの開発をめざす教育福祉行政の研究」(研究代表者: 藤岡恭子), JP20K02548「地域の教育福祉ネットワークを構築する学校教育・保育・社会教育の理論と実践の研究」(研究代表者: 藤岡恭子)の助成を受けたものである。