

学校づくりへの子ども参加に関する一考察  
ーネットワーク・ガバナンスの観点からー

照 屋 翔 大

愛知東邦大学

# 学校づくりへの子ども参加に関する一考察 ーネットワーク・ガバナンスの観点からー

照 屋 翔 大

## 目次

1. 課題設定
2. 子どもの参加をめぐる議論の整理
  - (1) 「権利」としての子ども参加
  - (2) 「教育としての参加」の台頭
  - (3) ガバナンス問題としての「参加」
3. アメリカにおける学校づくりへの子ども参加の現状
  - (1) 子どもの参加をめぐる動向
  - (2) 学校レベルでの参加
  - (3) 学区レベルでの参加
  - (4) 州レベルでの参加
4. 考察：ネットワーク・ガバナンスから考える子ども参加の課題
5. おわりに

## 1. 課題設定

本研究の目的は、子ども<sup>1</sup>は学校づくりの主体となりうるのかについて、アメリカにおける理論と実態の分析をもとに検討することである。特に本研究はこれを、学校づくりをめぐるガバナンスの問題として位置づけ、子ども参加の可能性と参加実現に向けた課題について考察を試みる。検討する課題は次の通りである。

まず、学校（教育）への子ども参加にかかわる先行研究について、それぞれの論拠をもとに整理しつつ、本研究が「ガバナンス」という視点をを用いる意義について説明する。後述するように、子どもの参加をめぐる議論は主として「権利論」の立場からその必要性が論じられてきた歴史的経緯がある。しかし、「学校づくり＝より質の高い学校教育の実現」という側面からは、その達成に向けて学校の教育および経営活動を「誰が支配し、管理すべきなのか」<sup>2</sup>というガバナンスの問題として位置づけ議論を再構築する必要があるというのが、本研究の問題意識である。

<sup>1</sup> 本研究において「子ども」は、児童生徒を意味する語として用いる。そのため、高等教育機関における学生参加の問題は扱わない。

<sup>2</sup> 坪井（2005b：36）は教育の統治（educational governance）について、「公教育を誰がどのように管理・支配するのかを問う」問題であるとしている。

次に、アメリカにおける学校づくりへの子ども参加の状況について、各種の調査データ等を用いながら、学校、学区、州の各レベルにおいて確認する。個別学校での直接的な関わりだけでなく、政策実施過程において学校に対し強い影響力を発揮している教育行政への参加も、学校づくりへの参加として捉えておく必要があると考えるからである<sup>3</sup>。

その上で、近年のアメリカにおける学校改善論のキーワードの一つである、「ネットワーク」ないし「ネットワーク・ガバナンス」という概念に着目しながら、子どもを学校づくりのガバナンス主体と位置づける上での課題について検討する。学校や教育を取り巻くガバナンスの類型や在り方については、すでに数多く論じられてきている。その中でも本研究が、ネットワーク・ガバナンスに着目するのは、ネットワークという考え方が「これまでの学校組織のあり方に変更を迫っていると同時に、これまでのその学校組織の周辺的な存在であった子ども・保護者を再包摂し、教育ネットワークのメンバーとなる可能性を展望するもの」(石戸2013: 227) という特徴を持つからである。すなわち、学校づくりのネットワークはどのように構想され、そこに子どもはどのように位置づく／位置づかないのかについて考えてみたい。

## 2. 子どもの参加をめぐる議論の整理

### (1) 「権利」としての子ども参加

子どもを学校づくりの主体として位置づけようとする議論は、子どもの参加（とりわけ、学校における意思決定への参加）をめぐる問題として展開してきた。喜多（1993: 77-78）によると、欧米では子どもの参加に関する教育法制が1970年代にはすでに整備されていた。例えばアメリカでは、1970年代には各州が学区教育委員会への高校生代表の参加を制度化し、1980年代末には、シカゴでの学校協議会（Local School Council: LSC）の実践に代表されるような、学校の運営・管理の側面においても生徒参加が進められてきた。その他、ドイツやフランスといった国々でも同様に法制化が進められたようである<sup>4</sup>。

このような諸外国における状況を説明しつつ喜多（1993: 75）は、われわれが検討しなければならない「子どもの参加」という問題の本質が、「文部省筋のいういわゆる「社会奉仕」的な「青少年の社会参加」論ではなく、教授学サイドで論じられてきた「生徒の授業参加」程度の指導技術論レベルの教育参加とも異なる」とし、「子ども自身にかかわる問題について何が最善か、の決定プロセスに子どもの意思を加えること、すなわち、決定権への参加にある」と提起した。1989年に国連において採択（日本は1990年に署名、1994年に批准）された子どもの権利条約第12条第1項は、「締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべ

<sup>3</sup> たとえばDatnow, A. et. al (2006) は、学校改善の過程において学校、学区、州、連邦といった異なる組織間の結びつきの分析が重要だとしている。本研究はその指摘にヒントを得て、学校、学区、州というレベルで子ども参加の状況を把握することにした。

<sup>4</sup> 中嶋（1999: 98）によると、そこでは学校内の事から（生徒規則や学校行事の設定など）やより全般的な事から（教育計画の樹立や学校制度のあり方など）について、子どもが児童会や生徒会といった組織を通じて、当事者としての意見を表明する機会が与えられてきた。

ての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする」と規定しているが、以上の主張はまさにこの考え方に通底するものといえよう。

ここから、このような主張にもとづく議論を、子どもが自身に影響の及ぶ事項についての決定プロセスに参加し意見を表明するという、子どもが有する「権利」としての参加の実現を重視する議論、すなわち「権利としての参加」論と呼ぶことにする。

## （２）「教育としての参加」の台頭

このような「権利」という側面から子どもの参加の正当性（ないし必要性）を主張する議論は、これまで日本において広く共有されてきた。ただし、岩永（2012：15-16）に依るならば、日本における子どもの参加をめぐる議論は、「子どもの権利条約批准後に一定の盛り上りはみせたものの」、「現時点で「子どもの意見表明権」が具体的課題として論じられ、制度化に向けて動いているとは到底言い難い」という現状にあることもまた事実であろう<sup>5</sup>。

岩永によるこの指摘の重要な点は、子どもの参加について権利論とは異なる視点、つまり「子どもの参加を可能にする制度的枠組みの構築」という、「制度としての参加」論と呼ぶべき視点を提供している点にある。つまり、規範的に子どもの参加を意味づける（子どもは参加させるべきであるという主張）だけでなく、現行の制度においてどの程度子どもの参加が可能であるかを考察する視点であるといえる。ただし、この視点にもとづく参加も実態・研究の両面においてその関心は未だ低調だと言わざるを得ないだろう<sup>6</sup>。

その一方で近年特に強調される視点に、「教育としての参加」があるように見受けられる。これは、参加が子どもの発達、とりわけ民主主義の涵養という側面において重要であることを強調する主張として説明できるものである。とりわけ、シティズンシップ教育（市民性教育）との関連において強調される傾向がある。例えば、柳澤（2013）は香川県志度高校における「志度高校学校会議」の取り組みによって得られた何よりの成果として、「生徒の成長」をあげる。また他の文献においても、アメリカやフランスなどでは、地方ないし中央の教育行政への参加が、自治の担い手としての準備や将来の主體的な主権者としての市民権の行使という意識から推進されてきたこと、ドイツでも2000年代以降、民主主義を体験する場として生徒参加が一層強められたことなど、海外における事例が積極的な意味づけをもって紹介されている。これらの主張はまさに、

<sup>5</sup> 田久保（1996：170-171）は、日本においても1970年代～1980年代に生徒参加の萌芽的な形態を見つけることができるとして、千葉県東葛飾高校と埼玉県所沢高校の例を紹介している。これらはいずれも高校生の権利としての学校参加を実現している貴重な例として位置づけられている。

<sup>6</sup> たとえば、学校運営協議会のあり方をめぐっても、保護者や地域住民の参加の実態やその重要性についての関心は高いが、子どもについての言及はほとんど見られない。本制度については、あくまでも子どもは「教育サービスの受け手」という前提があり、そのサービスの質を高めるために「サービスの送り手」としての大人側の参加のあり方が問題設定されていると分析できる。その点においても、子どもと大人は同等であると位置づける「権利としての参加」論とは特徴を異にする。

参加そのものを教育の場・機会として積極的に捉えて意味づける論、すなわち「教育としての参加」論と位置づけるべきものである。

### （３）ガバナンス問題としての「参加」

学校づくりへの参加が、子どもたちの発達を促しうるという観点そのものは、決して否定されるものではない。むしろ、現在の学校教育または子どもたちを取り巻く状況を鑑みるに、積極的に推進すべき部分があるということも一定程度理解できる。しかしながら、もう少し俯瞰的に捉えたと、「そのような発達は学校づくりへの参加でなければ望めないのか」という疑念を拭い去ることも難しいのである。つまり、子どもの参加が持つ効果性を、子どもの発達という側面に収れんさせていく方向性のみにおいて議論を構築してしまうことは、望ましいことではないのではないか。学校経営という立場からは、「子どもの参加が学校経営の質の向上や学校改善の促進という点で、どれほど有用であるか／あったか」という点こそ問う必要があると考えるのである。例えば、先に示したドイツでは、学校への参加制度が早くに整備されてきたが、「学校改善という視点から見れば、必ずしも成果をあげているとはいえない」（柳澤 2007：199）との指摘もある。このような現状を踏まえるならば、学校経営の質向上や学校改善の実現という観点からの参加論の構築が急務なのである。このような主張は、これまで整理してきた参加論と対比するならば、「ガバナンス論として参加」論と呼ぶべきものである。

ガバナンスをどのような概念として定義づけるかは、このことばにどのような修飾語を冠するかによっても異なってくる（たとえば、コーポレート・ガバナンスやグッド・ガバナンスなど）が、「とにかく、ありとあらゆる「治める」というプロセスを示す」（マーク＝野田 2013：4）概念として、広義には理解することができる。重要なことは、ガバナンスがプロセスを意味する概念であり、定式化された構造ではなく、動態的な行為や体系を示す概念であるということである。

そこで本研究では、山内（2013）とManna（2010）を参照し、ガバナンスを「学校および社会にとっての望ましい変化を生み出すための意思決定・執行・監督などに関する仕組み」として定義しておく。以下では、学校、学区、州という三つの異なるレベルでの子ども参加の状況を概観しつつ、アメリカの学校づくりをめぐるガバナンスの現状について確認する。

## 3. アメリカにおける学校づくりへの子ども参加の現状

### （１）子どもの参加をめぐる動向

アメリカにおける子ども参加の現状を確認する前に、1960年代以降の動向を整理しておこう。Mitra（2009：819）によると、アメリカにおいて子どもの参加をめぐる議論は、student voice という概念を用いて進められてきた<sup>7</sup>。このstudent voice という概念は「生徒（youth）が自分自身と友人らの生活のあり方を方向づける学校的意思を共有するために持っている機会において用い

<sup>7</sup> 類似の用語に、student participation、active citizenship、youth leadership、youth developmentがあるが、それらの含意は同じものであるとMitra（2009）は説明している。

られている様々な方法」を意味することばであり、その方法も、「問題や潜在的な解決策に対する自分たちの意見を生徒間で共有するという最も基本的な段階、学校が抱えている問題に対処するために生徒たちが教師らと協働することを認める段階、生徒主導で学校改革を進めようとする段階」のように、実に幅をもって用いられているようだ。

さて、アメリカにおいて子どもの参加が問題化した背景には、アメリカ社会が抱える構造的な問題があったと坪井（1996：262-263）は指摘している。それによると、マイノリティもしくは貧困家庭の子どもたちと彼らが抱える諸問題（低学力、高校中退と失業、ドラッグや自殺率など）が増大する中で、「子どもと教育を窒息させるこの構造的な社会経済問題に立ち向かい、どの子どもにも夢と幸福を追求しうる学力と人格をどのように学校が保障しうるかが、米国教育政策の根本問題」となっていた。その中で子どもの参加は、①公正な教育機会の保障の問題、②すべての人間の権利が保障される社会を築いてくための社会的事業への主体参加の問題、③公教育の本質的機能の問題として提起されてきたと坪井は説明している。

このようにアメリカでも子どもの参加は当初、生徒の権利や権限をめぐる問題（student power effort）として位置づけられていた。実際に1960年代や70年代において、生徒たちは意見表明権や適正手続き（due process）、教育委員会への代表制度などを要求していたという。しかしながら現在では、student voiceをめぐる議論は、このような権利や権限に関することよりも、学校改革／教育改革をより成功に導くための示唆を得るために必要であるという点に重きが置かれるようになってきたとMitra（2009：821）は指摘している。ただし、アメリカでもこのような実態は未だ低調（only occurs in small pockets）であり、また、研究的な分析も緒についたばかりのようである<sup>8</sup>。

以上のようなアメリカにおける歴史的背景と現在の研究状況を踏まえつつ、学校、学区、州の各組織レベルでどの程度そしてどのような参加が実現されているのかを概観することにしよう。

## （2）学校レベルでの参加

先に示したアメリカにおける実践的・研究的な現状も手伝って、各学校レベルでの子ども参加の実態を統計的に把握することは非常に困難である。そこで以下では、先行研究等において紹介されてきた事例から、学校レベルでの参加の状況を確認する。

学校レベルでの子ども参加の例としてよく知られているのは、先述したイリノイ州シカゴでのLSCの取り組みであろう。1988年にイリノイ州議会で採択された「シカゴ学校改革法（Chicago School Reform Act）」は、学区内の全校（542校）にLSCの設置を義務づけ、そこに対して市教委からの大幅な権限委譲を行い、人事、予算、カリキュラムに関する権限を付与した。LSCは、保護者代表6名、地域住民代表2名、教員代表2名、校長の計11名と、高校についてのみ、人事への投票権を持たない生徒代表1名を加えて構成される。

---

<sup>8</sup> 対してEUやオーストラリアではこのような動きが活発であるとしている。

小玉は、ミネソタ州セントポールのアヴェロン高校<sup>9</sup>での事例をインタビューの中で紹介している（小玉 2006：15）。それによると当該高校は、生徒による自治組織が形成され、学校運営に対して発言権を行使できるという<sup>10</sup>。

坪井は、ニューヨーク市における教育委員会制度の再編、廃止の動向に触れつつ、同市の学校における新たな教育統治の形態として、School Leadership Teamについて言及している（坪井 2005a：16）。このチームは、学校の総合計画の作成と予算の管理運営について権限を持つが、そのメンバーとして、校長、父母会会長、教員組合分会長、父母代表、教職員代表の他に、高校では生徒会代表が含まれているという。

限られた事例からではあるが、学校レベルでの子ども参加をめぐる次のような特徴を指摘することができるだろう。一つは、学校への分権化の中で子ども参加が促進されてきた実態があることである。これは先に指摘した、学校改革を成功させるための示唆を得ようとする方向性と符合するものといえよう。つまり、個別学校へのアカウンタビリティ要求が高まる中で、各学校が自身の教育活動の正当性を確認する方策として、生徒の声に耳を傾けるようになったのではないかということが推察される<sup>11</sup>。もう一つは、学校段階によって子ども参加の程度が大きく異なるという点である。小松（2006：306）が、アメリカにおける学校協議会の設置状況等について調査したホールステッター（Wohlstetter, P.）の論考にふれながら、「ハイスクールの生徒はたいていの協議会で構成員になっている」と述べたように、高等学校レベルでは子ども参加が随分と進んでいるように思われる。しかし、それ以下の学校段階での参加の状況については確認することが難しい。

### （３）学区レベルでの参加

学区レベルでの参加については、坪井（1996：267-269）が90年代までの主な動きについて整理している。そこでは、1972年にマサチューセッツ州の各学区に5人の生徒代表からなる生徒諮問委員会が設置され、その委員長が学区教育委員会の教育委員を担うという制度が構築されたことが紹介されている。表1は「全米教育委員会協議会（National School Boards Association：NSBA）」が実施した、各州における学区教育委員会への子ども参加（Students Serving on Local School Boards）の状況についての調査結果（2009年2月現在）をまとめたものである。調査は全米50州を対象に実施されたが、回答を得られたのは39州であった。また、回答を寄せた39州のう

<sup>9</sup> アヴェロン高校（avelon school）は、シティズンシップ教育の理念を掲げて2001-02年度に開校したチャータースクールである。第6学年から第12学年までの中等教育を提供している。同校の詳細については、次のURLを参照されたい。<http://www.avalonschool.org/>（最終確認：2014年3月27日）

<sup>10</sup> 生徒は自身らを構成員とする議会での決定を通じて学校の意思決定に参加する。ただし、教師側はその決定に対する拒否権を持っている。

<sup>11</sup> これまでシカゴのLSC等の取り組みについて、国の内外を問わず多くの研究成果が蓄積されてきたが、子どもの参加の必然性についての説明は管見の限り見当たらない。子どもの参加に何を期待してきたのかについては、今後も引き続き検討する必要がある。

ち、学区教育委員会への子ども参加を認めている学区が存在する州は25州であった<sup>12</sup>。

表1 学区レベルでの参加の状況

州名	生徒代表の選出方法	投票権	任期	力量形成 機会
アラスカ	教育委員会による任命		教育委員会規則によ って、1－2年	✓
アリゾナ	学区によって異なるが、たいていは高 校の生徒会長（student body president） のうちの一人		学区によるが、生徒 会長としての任期中	
アーカンソー	学区によって異なる		学区によって異なる	
カリフォルニア	選挙と任命いずれもある	✓	1年	✓
コネチカット	たいてい校長が選ぶ		1年	✓
デラウェア	高校の生徒会（student council）から		たいてい1年	
フロリダ （5学区のみ）	教育委員会による任命	学区によ って異なる	1年	
アイオワ	教育委員会が選ぶ		1年	
カンザス	NR		NR	
メリーランド	学区によって異なるが、多くの場合は 委員会や教育長が検討するために、各 中等学校からの代表者があつまり、そ こでミニ選挙を行って3名を選出	学区によ って異なる	1年	✓
マサチューセッツ	学校の生徒会が選ぶ		法規定はないが、た いてい1年	✓
ミシガン	NR		学区によって異なる	✓
ミネソタ	教育委員会が選出（select）		学区によって異なる	
ニュージャージー	・18歳以上の場合は選挙 ・アドバイザー（advisory capacity） として関わる場合は任命	18歳以上の 場合のみ	3年 アドバイザーとして 関わる場合は1年	
ニューヨーク	18歳以上の場合は選挙で選ばれるが、 たいていは職権上の代表（ex-officio representative）として任命される		1年	
ノースカロライナ	学区によって異なるが、多くの場合、 高校の学級委員長が選ばれる		1年	
オレゴン	学区に任されているが、多くの場合、 教育委員会が任命		1年	
ペンシルベニア	任命、選挙、生徒会長		たいてい2年	✓
サウスカロライナ	NR			
テネシー	学区によって異なる		原則1年	
ユタ	学区によって異なる		1年	

<sup>12</sup> 参加を認める学区はないと回答した州は以下の通り。アラバマ、ジョージア、アイダホ、インディアナ、ルイジアナ、ミシシッピー、ミズーリ、ニューメキシコ、ノースダコタ、オハイオ、オクラホマ、サウスダコタ、テキサス、ウェストヴァージニア。（計14州）



ヴァーモント	州による規定はないが、いくつかの教育委員会は生徒同士の間で選ばれた代表（たとえば生徒会）を加えている		たいてい1年	
ヴァージニア	特定高校からの推薦 (through their respective high school)		1年	✓
ウィスコンシン	任命		1年	
ワイオミング	教育委員会への申し出、委員会による選出など様々な方法がある		1年	

NSBA, *Students Serving on Local School Boards February 2009* をもとに筆者作成

表1から、生徒代表の選出方法、投票権の有無、任期の長さ、委員としての力量形成機会の有無という各項目について、参加の実態はかなり多様であることがわかる。この多様性は、州間の多様性というだけでなく、州内での多様性もかなりの程度で高い（表では「学区によって異なる」と表現）。これを踏まえて、学区レベルでの参加について次のように特徴を指摘しておきたい。

第一は、子どもの代表は他の教育委員のように選挙によって選出されることよりも、教育委員会や教育長によって任命される場合が多いという点である。任命の前提として、生徒組織の代表者であることや代表者として選考されるための要件を教育行政サイドで設定している学区もあり、代表者の選出には相当程度教育行政側のイニシアティブが発揮されやすい状況にある。第二は、投票権まで付与している学区は非常に稀だという点である。つまり、意見表明権については制度上担保されているが、最終的な意思決定にまで関与できることはほとんどない。第三は、学区が生徒代表に対して力量形成の機会を準備している学区も少なくないという点である。これは代表性の担保という側面からも重要な要素であると考えられるが、具体的にどのような力量の形成・向上をねらっているのか、またそれは他の委員と質的または量的に異なるものなのかといった詳細については今後の検討課題である。

#### （４）州レベルでの参加

最後に、州レベルでの参加の状況について確認する。表2は、「全米州教育委員会協議会（National Association State Boards of Education : NASBE）が実施した全米各州の教育統治構造（State Education Governance）に関する調査（2013年3月）をもとに、子ども参加の状況をまとめたものである。

表2からは、州レベルの子ども参加について、投票権を持たない場合が多い、アドバイザーという準委員として位置づけられることもある、他の委員よりも任期が短く設定されている（州教育委員の場合、任期の多くは4年から6年）など、他の委員とは異なるかたちでの参加になっているという実態を確認することができる。

表2 州レベルでの参加の状況

州名	特徴
アラスカ	教育委員会が生徒アドバイザー（student advisor）を1名任命する。アドバイザーは投票権を持つが、それは助言的なものとして扱う
カリフォルニア	完全な参加権（full participation rights）を持った生徒メンバー1名（投票権有、任期は1年）
コネチカット	投票権を持たない2名の生徒代表（任期は1年）
ハワイ	投票権を持たない生徒1名
アイオワ	投票権を持たない生徒メンバー1名
メイン	2008年より投票権を持たない生徒代表2名を加えた
メリーランド	州知事が任命する生徒代表1名（投票権有、任期1年）
マサチューセッツ	生徒代表1名
モンタナ	投票権を持たない生徒代表1名（任期2年）
ネバダ	投票権を持たない生徒代表1名
ノースカロライナ	投票権を持たないアドバイザーとして生徒代表2名
ペンシルベニア	2008年に投票権を持たない生徒4名（うちK-12は2名、残りは高等教育）。任期は2年だが、1年目はメンバー候補者（member-elect）、2年目は正メンバー
テネシー	投票権を持つ生徒代表1名
ヴァーモント	最初の年度には投票権が与えられない
ワシントン	投票権を持たない2名の生徒代表（任期2年）

NASBE, *State Education Governance: State-by-State Chart Essential Governance Information March 2013*  
をもとに筆者作成

以上のように、現在アメリカでは学校、学区、州の各レベルで子どもがそこでの意思決定ないし協議のプロセスに何らかのかたちで参加している。しかしながら、他の構成員と比較すると、多くの場合、彼らの参加には様々な制限が設けられていると言わざるを得ない。すなわちこれは、子どもをどのような存在としてそのプロセスに位置づけるのかという、ガバナンスにおけるメンバーシップの問題として捉えることができる。

以下では、ネットワーク・ガバナンスに関する議論を参照しながら、子どもをガバナンス主体として位置づけていく上での課題について考察する。

#### 4. 考察：ネットワーク・ガバナンスから考える子ども参加の課題

石戸（2013：243）は、ネットワークという考え方においては、教育システムにおける多様な主体が参加できる度合いがその公共性の度合いを測る指標になると指摘する。換言するならば、どれだけのアクターをそのネットワークの「網の目」として位置づけることができるかが、ネットワーク・ガバナンスそのものの質を決定づけるということになろう。しかしながら、ただ闇雲にアクターを包摂していくことは避けなければならない。なぜならば、学校改善の持続性という観点からは、それを担保できるメンバーシップをきちんと定義づけることが、ガバナンスにおける重要課題だからである（Manna 2006：12）。

ネットワーク・ガバナンスの在り方を考えるにあたって、Manna（2006：15）が指摘する次の3点は示唆的である。彼女は、①ネットワークの類型と参加形式の段階、②メンバーシップの定義づけと持続性、③メンバーの能力の多様性の認識の重要性を指摘している。まず①について、ネットワークは、情報的（informational）、開発的（developmental）、奉仕的（outreach）、活動（action）の4つで類型化され、この順序でネットワークの目標・目的の達成に対するメンバーの関わり方が強くなる。これは、ネットワークへの参加の度合いは段階的に設定し得るということを示唆している。②は、どのようなメンバーによってガバナンスを構築することが活動の持続性という点において望ましいかを考慮することの必要性を指摘するものである。これは、「学校的意思形成の安定化」（柳澤2007：199）という点からも重要である。③については、メンバーが有する力量（capacity）がガバナンスのあり方にとって無視できない影響力であることを示している。

以上を枠組みにしつつ、先に確認した現在のアメリカにおける子ども参加の状況を読み解くならば、次のように学校づくりにおける子ども参加の課題を説明することができるだろう。

第一に、これまでの「権利としての参加」論から見ると不十分な段階として位置づけられる、投票権を持たないかたちでの参加であっても、ネットワーク・ガバナンスの観点からは十分に意味のある参加といえる。むしろ、上記②や③の点も含めて考えると、力量形成の機会が十分に準備されていない、または短い任期でメンバーが入れ替わってしまうなど、意思決定における不安定さを助長してしまう可能性のある現制度下では、決定権を持つメンバーとして子どもの参加を促進していくことの方がむしろ、学校づくりに新たな危機をもたらす可能性が高い。つまり、「権利としての参加」論が到達点として設定する「共同決定（＝合意・共同決定権）」（喜多2004：10）という次元に子どもの参加を引き上げる方策よりも、意思決定上の安定したメンバーであるための環境整備こそ喫緊に取り組むべき課題だといえる<sup>13</sup>。

<sup>13</sup> 2004年の地教行法改正によって制度化された「学校運営協議会」制度も同様の課題を抱えていると考えている。同制度は、主にイギリスの学校理事会制度を範にして、学校運営協議会を学校経営上の意思決定機関（つまり、委員は意思決定者であり統治者）として位置づけているが、実態としては必ずしもそのようになってはいない。むしろ、多くの場合、教育活動の支援組織（たとえば、学校支援ボランティアなど）としての性格づけが顕著であるようだ。このことを十分な参加システムになっていないと断罪するのではなく、これは日本的な参加のあり方として、日本における学校と社会のかかわり合いという観点から分析を進めていく必要があると考える。

第二に、子どもの参加をより多様に捉えることが重要である。Mitra (2009 : 821-824) は、教育改革における子ども参加の貢献のあり様について次の3点で整理した。①データソースとしての子ども (Students as Data Sources)、②ラーニングコミュニティにおける協働者としての子ども (Students as Collaborators in Learning Communities)、③改革者としての子ども (Students as Reformers) である。子どもの参加について論じようとする時、ともすれば③の実現を至上命題として扱いがちであるが、その他の関わり方も学校改善の促進という側面からは十分な意味をもつ。より注意を払うべきは、一体どのような関わり方を期待して子どもの参加を形式化／制度化するのかのビジョンを、各学校のネットワークを構築しているメンバー間において共有することだといえるだろう。

## 5. おわりに

以上、アメリカにおける状況を材料にしながら、ガバナンス論の観点から学校づくりへの子ども参加の課題について考えてきた。以下では、本研究で十分に検討できなかったことを、今後の課題として示しておく。

何度も述べてきたように、ネットワーク・ガバナンスにおいては、そのメンバーシップをいかに設定するのが重要な課題となる。そのメンバーシップのあり方をめぐっては、どうすればガバナンス主体としての信任を調達できるかが最大の課題となろう。しかしこの問いは、メンバーの代表性や正統性 (= 誰にガバナンスを任せるかという問題) というだけでなく、ガバナンス主体という役割を任せるために必要な「力」の明確化も含みこんだものでなければならない。これは、ガバナンスという仕組みをつくり出し駆動させていく「作用」の問題、つまり、ガバナンスを支えるリーダーシップの問題である<sup>14</sup>。望ましい成果を生み出すためのメンバー間の影響力 (リーダーシップ) の問題を含みこみながら、ガバナンスのあり様は検討する必要があるのではないか。このガバナンスとリーダーシップの接点<sup>15</sup>について、本研究では十分に検討することができなかった。今後の研究課題としたい。

## 引用・参考文献一覧

- ・石戸教嗣「ネットワーク社会と教育」石戸教嗣編『新版 教育社会学を学ぶ人のために』世界思想社、2013年、223-244頁。

<sup>14</sup> 近年の教育委員会制度改革をめぐる問題を考察する際にも、この視点は有効であると考えられる。公教育 (教育行政と学校経営を含みこんだものとして) のガバナンスは、いかなる力量 (リーダーシップ) を持つものに委ねるべきかという点において、同様の構図を描いていると考えるからである。つまり、教育委員会改革の議論を、制度理念や政治的代表制の問題に引きつけるだけでなく、公教育ガバナンスをめぐるリーダーシップの問題として展開することも重要なのである。この点については、稿を改めて検討したい。

<sup>15</sup> このような問題関心は、「教育ガバナンス」と「分散的リーダーシップ」の関係性について言及した篠原 (2008) にも通底する部分があるように思われるが、詳細については別の機会に検討することにしたい。

- ・岩永定「学校と家庭・地域の連携における子どもの位置」『日本教育経営学会紀要』第54号、第一法規、2012年、13－22頁。
- ・喜多明人「子どもの権利条約と子ども参加の理論」『立正大学文学部論叢』第98号、1993年、73－97頁。
- ・喜多明人編著『現代学校改革と子どもの参加の権利—子ども参加型学校共同体の確立をめざして』学文社、2004年。
- ・小玉重夫「interview シティズンシップの観点から見た、これからの学校と教師の役割」『BERD』No.3、ベネッセ、2006年、10－15頁。
- ・小松茂久「現代アメリカ大都市教育行政の改革課題—シカゴ学校改革を事例として」金子照基編著『現代公教育の構造と課題』学文社、1994年、44－71頁。
- ・小松茂久『アメリカ都市教育政治の研究—20世紀シカゴの教育統治改革』人文書院、2006年。
- ・小松茂久「アメリカ現代地方教育統治の再編と課題—教育委員会制度の理念と実態を中心に」『早稲田教育評論』第26巻第1号、2012年、1－20頁。
- ・篠原岳司「現代アメリカ大都市学区における教育自治と学校改善—理論的課題と研究動向」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第106号、2008年、89－102頁。
- ・田久保清志「教育運動史からみた生徒参加—日本の高校生の「学校参加」と「教育行政参加」」喜多明人他編著『子どもの参加の権利—〈市民としての子ども〉と権利条約』三省堂、1996年、162－175頁。
- ・坪井由実「アメリカ」喜多明人他編著『子どもの参加の権利—〈市民としての子ども〉と権利条約』三省堂、1996年、262－277頁。
- ・坪井由実『アメリカ教育アカウントビリティ制度化における教育長・校長の職能向上プログラム改善』（平成14年度～16年度 科学研究費補助金研究成果報告書 課題番号14510274）、2005年a。
- ・坪井由実「「教育の地方自治」システムとその基本原理」『日本教育行政学会年報』第31号、教育開発研究所、2005年b、35－50頁。
- ・中嶋哲彦「子どもの権利条約と教育・教育行政」田原迫龍麿他編著『教育行政の課題と展開』コーレル社、1999年、87－100頁。
- ・マーク・ベビア（野田牧人訳）『ガバナンスとは何か』NTT出版、2013年。
- ・文部科学省『諸外国の教育行財政—7か国と日本の比較』ジアース教育新社、2014年。
- ・柳澤良明「学校経営における参加とガバナンス—参加の理念および制度の日独比較を通して」小島弘道編『時代の転換と学校経営改革—学校のガバナンスとマネジメント』学文社、2007年、199－208頁。
- ・柳澤良明「生徒が参加する学校づくり（4）—「学校会議」での合意形成通じ成長」『日本教育新聞』2013年12月9日版
- ・山内乾史「ガバナンスと教育計画—地域の再編と教育行政」石戸教嗣編『新版 教育社会学を学ぶ人のために』世界思想社、2013年、93－118頁。
- ・Datnow, A. et. al. *Integrating Educational Systems for Successful Reform in Diverse Contexts*, Cambridge University Press, 2006.（後洋一訳『格差社会アメリカの学校改革—連邦・州・学区・学校間の連携—』明石書店、2009年）
- ・Manna, P. *Networked Governance in Three Policy Areas with Implications for the Common Core State Standards Initiative, Common Education Standards*, Tackling the Long- Term Questions, Thomas B. Fordham Institute, 2006, pp.1-19.
- ・Mitra, D. L. Student Voice and Student Roles in Education Policy and Policy Reform, in Sykes, G. et. al. (eds.) *Handbook of Education Policy Research*, American Educational Research Association, Routledge, 2009, pp.819-830.

- NASBE, *State Education Governance: State-by-State Chart Essential Governance Information March 2013*  
(<http://www.nasbe.org/wp-content/uploads/State-Education-Governance-2013-State-by-State-Matrix.pdf> 最終確認：2014年3月27日)
- NSBA, *Students Serving on Local School Boards February 2009*  
(<http://www.nsba.org/Board-Leadership/Surveys/Students-on-school-boards.pdf> 最終確認：2014年3月27日)

〈付記〉

本研究は、日本学術振興会科学研究費補助金（挑戦的萌芽研究）「スクールリーダーシップの日本の特性に関する研究」（研究代表：濱田博文、研究課題番号：23653238）による研究成果の一部である。

受理日 平成26年3月31日