

台湾の小中学校における学校ガバナンスに関する事例研究

－ 学校ガバナンスモデルの試行的構築 －

A Case Study on School Governance in Primary and Secondary Schools in Taiwan

－ Trial Construction of School Governance Model －

林 雍智¹、棚野勝文²

(¹台湾台北市立大学、²岐阜大学大学院教育学研究科)

¹LIN Yung-Chin、²TANANO Katsunori

要旨

学校ガバナンスとは、教育の民主化や分権化、自律化に関する改革がもたらした新しい概念であり、グローバルゼーションの影響を受けたこの概念は、各国における学校経営のトレンドとなっており、日本、さらには台湾もその例外ではない。そして、学校ガバナンスが内包するものとして、校長・教員・保護者、さらには地域住民などといった学校内・外部のステークホルダー（利害関係者）が協働関係を作ることによって学校経営に参画することにより、既存の校内における権力構造のみならず、学校の位置づけまでを変えるようになってきた。通常、学校ガバナンスの研究では、必ず、その内容、またはガバナンスモデル、機能、さらには、ガバナンスを成功させるための戦略などを取り上げる。しかし、これらの視点から、現在の台湾小中学校におけるステークホルダーの参加によって形成されたフォーマルなガバナンスモデルを見た時、いくつかの不明確な要因を受けることにより、学校経営において必ずしも成功したとはいえず、むしろ困難と挑戦に臨んでいるところであると指摘できる状況にある。

そこで、本研究では、最初に学校ガバナンスの概念を整理し、次に学校ガバナンスのメカニズムを探ることによって、台湾の小中学校経営における最適なガバナンスモデルの試行的構築を目的としている。その目的を達成するために、PAC 分析及び半構造化面接の手法を用い、解釈と分析を加えながら、最適な学校ガバナンスモデルを析出することを試みた。また、最後には、日本・台湾の学校ガバナンスの現状を踏まえ、ガバナンス効果を向上させる方法を提言する。

キーワード: 学校ガバナンス、ガバナンスモデル、教育民主化、台湾

I はじめに

教育における民主化 (democratize)、分権化 (decentralization) と自律化 (autonomy) に関する改革は、現代教育改革の流れとなりつつある。従来の台湾教育体制も、国際化とグローバリゼーションの影響を受け、1990年代に入ってから緩和、解体、脱集中化、すなわち分権の方向へ転換し続けており、現在に至っても引き続き、こうした改革が進行中であるといえる (林雍智、呉清山、2013 ; Fowler, 2012)。新自由主義、ポストモダニズム思想の影響を受けた台湾の小中学校現場に導入された教育改革は、①教育の民主化：即ち教育上の各ステークホルダー (stakeholders) による参加 (参画) 機会の実現 (篠原、2017) ; ②教育の地方分権化：つまり教育の権限を地方に移譲、分権する ; ③学校をベースにした管理 (school-based management, SBM、または学校自律経営) : 即ち学校レベルに自主決定の権限と説明責任 (accountability, アカウタビリティ) を与えるなど、小中学校に

複数の影響をもたらしてきた。具体的には、こうした中で、教育の世界に存在した規範者と被規範者の間にあった「公と私」、「上と下」、「官と民」の権力関係構造の移動が始まり、「教育権」の定義もまた法規緩和の結果のもと、改めて「学習権」に基いた教育目的の再定義を促し、また、教育の実践においても、教師、保護者、あるいは生徒たち及び地域住民の参加や意思決定を一層重視するようになっていく。このような参加は、さらに「市民社会 (civil society)」運動を煽ったことで、教育における「公共性」そのものを改革導入前の、国家の定義による「国家公共性」から「市民公共性」の方向へ変容させていく(篠原、2018、3月)。こうした改革は、日本だけではなく、台湾においても、学校教育の役割までも再定義させるようになってきた。

教育ガバナンス (education governance) と学校ガバナンス (school governance) の概念は、まさに上述した教育思想の発展や教育改革の推進下によりもたらされた新しい概念であると言えよう。教育ガバナンスとは「教育体制の動作は既存した公的な規範による統治 (govern) や統制 (regulation) から、各ステークホルダー (利害関係者) の参加や協働 (collaboration) により形成された様態、即ちガバナンス」を指す(小松、2004; 鈴木、2013)。したがって、アクター (actor) やステークホルダーなどの主体が、ネットワークやパートナーシップを経由することで、組織において教育権力の配分と管理運営が構築されていくプロセスが、教育ガバナンスに関する理論を探究するための重要なポイントになる。

学校ガバナンスとは、教育ガバナンスの下層概念として考えられ、その焦点は「ガバナンスを学校レベルに集中し、学校管理運営のプロセスの様態を探っていく」に焦点化する、というものである。現時点の学校ガバナンスのコンセプトは従来の「国家による単独な定義」や「学校長による主宰」との状態を破り、改めて「学校内・外部のステークホルダー、即ちガバナンスの主体たちが学校の価値を共有し合いながら、または学校教育の質と説明責任に対する意識の共有のもと、ともに学校経営や教育実践に参画し、意思決定を行う」と定義し直す。

ここでは、ガバナンスの中に位置する「参加」も、過去よく使われた involvement から participation に進化し、さらに「エンパワメント」というレベルから「意思決定共有」レベルに進化を遂げてきたとも言える。

学校ガバナンス理念が浸透した台湾の小中学校における学校経営の様子は、分権が進むとともに一層その活動が活発化するようになっていく。教育分権運動の下で学校レベルの自主・自律権限は、より多く獲得され、さらにこの分権運動は学校内部のさらなる分権をも促した。例えば教師の自主意識の高揚とそれに伴う学校事務に対する参画の増加や、子どもの学びに対する保護者参加意識の向上、または地域が学校との共生の前提で学校教育への参加に対し、より積極的になるなどというステークホルダーの学校教育に対する参加の行為が、ガバナンス概念の内包を豊富にしてきた。しかしながら、学校ガバナンスの短い、しかも圧縮的な発展は、いくつかの困難と改善せざるを得ない課題も同時にもたらしたと指摘できる。

本研究では、台湾における小中学校の事例を用いながら、それらの学校に導入される学校ガバナンスモデルを取上げ、最適な学校ガバナンスを探るとともに、学校ガバナンスモデルの構築を試みることを目的としている。そこで、本研究の主な研究目的は、以下の3点とする。

- ① 台湾における小中学校のガバナンスの概念と内容の分析。
- ② 台湾における小中学校のガバナンスの現状と効果、または直面する困難の明確化。
- ③ 台湾の事例を用いた最適な学校ガバナンスモデルの試行的構築。

II 小中学校における学校ガバナンスの概念

「ガバナンス」は本来、ギリシア語とラテン語では、指導と制御という意味があり、または共同管轄とも言われる。近年では、ガバナンスは行政学や、政治学、または組織理論によく提起される。ガバナンスの概念は、従来のガバメント (統治) とは相当な差異が込められ、例えば統治は政府が階層性の官僚制組織の特性を持ち、上から下への縦列管理活動を行う一方、ガバナンスは非階層性を強調し、上下の相互作用を取り、かつ多様なアクターの協働を通じて民主的な参加の目標を達成することを意味する。学校ガバナンスとは、ガバナンスと教育ガバナンスという2つを内包し、その発生する場所は学校を主体領域に限定し、学校教育の管理運営における権力配分や経営管理のプロセスを指していると捉える。経済開発協力機構 (OECD) は、学校ガバナンスが学校の自律、

アカウタビィティの自己設定、ネットワークや公共・民間部門のパートナーシップ（関係性）であるとし（OECD、2008）、Donahoo（2012）は、アメリカにおける学校ガバナンスの発展文脈に従いながら、ガバナンスのことを公立学校に影響をかける団体（学区）や個人（教育長と校長）そして「行政」であると捉える。本研究では、学校ガバナンスを「教育のガバナンスを学校レベルに限定しながら、学校の組織特性と教育の専門性に基づき、校長、教師、保護者さらに地域住民などといった学校内・外部のステークホルダーが協働することで、相互にビジョンや価値、権限を共有しながら、学校経営、学校活動、教育課程と教授法、または学校人事などの実践事項に参加する」と定義する。

III 学校ガバナンスのモデル

ガバナンスモデルは視点によっていくつかに分類することができる。Kooiman（2003）は、ガバナンスを「自己ガバナンス」、「共同ガバナンス」、「レベルガバナンス」という3種に分類し、1980年代に導入されたアメリカにおける学校自律経営（SBM）によるガバナンスのモデルも「行政コントロール」、「専門家コントロール」、「コミュニティコントロール」または「均衡コントロール」の4つに分類した（Leithwood & Menzies, 1998; Murphy & Beck, 1995）。学校運営協議会、いわゆるコミュニティスクールが導入された日本でも、佐藤（2016）は、「地域資源活用型」、「学校支援型」、「学校資源活用型」、または「地域支援型」といった4タイプのガバナンスモデルが形成されることがあると指摘している。一方、台湾については、林雍智、吳清山（2013）が小中学校の運営実態とステークホルダーの校務参加の現状を取上げながら「リード諮問」、「専門家審議」、「相互協働」、及び「自治自律」という4種のガバナンスモデルに分類した。

しかし、このような学校ガバナンスモデルの相違にはどのような意味が込められているのか。この問題点についてはFowler（2012）の述べた観点から探ることができよう。Fowlerは、「権力の配分の観点から教育上の決定権限の移譲を学校レベルに譲られ、もしくは同時に学校内部においての権限を校長から教師に移転させる」ということを「専門化による再配分」と言ってもよいが、一方、「市場化の再配分」レベルというのは、「教育上の権限を教育の専門家から保護者に」ということが期待されるからであると指摘している。これらの知見からわかることは、「教育の専門化」と「教育の市場化」という両方向の変容とそれぞれの作用によって、異なる学校ガバナンスモデルが形成されるようになったということである。アメリカ、日本、そして台湾における学校ガバナンスモデルの現在までの動きは、まさに上述のような専門化と市場化という2つの力が、折衝しあった痕跡が含まれていると指摘できる。とりわけ、学校経営上に直面する諸問題の解決策を考えるには、分権改革の意図を正確に把握しながら、学校ガバナンスの作動した文脈やガバナンスモデルへの分析を加えていかなければならない。こうすることで、解決するための正しい処方箋が見つけられると考えられる。

IV 台湾における小中学校ガバナンスメカニズムの特性

台湾の小中学校のガバナンスメカニズムを確かめるためには、近年における教育民主化、分権化に影響された学校の文化と風土の変化をまず把握する必要がある。例えば利害関係者の法的権限や校務参加の具体事例（校長選任時の投票意向と行為等）、または校務参加の正式・非正式なルートを確かめなければならない。「民主化の発展」、「法規の改革」はガバナンスモデルの形成に高い程度影響を示すが、特に意思決定権限の行使できる数多くの校内委員会の運営状況・様子が、ガバナンスのメカニズムを最も説明できるものだとされている。現時点では、概ね60強程度ある校内委員会において、最もガバナンスが発揮できるのが「校務会議」、「教師評審委員会」、「教育課程発展委員会」、「教科書採択委員会」と「教員成績考課委員会」等であり、それぞれの設置規定に基づき参加するステークホルダーは異なるが、彼らの参加によって構成される各委員会では、学校ガバナンスの様子を見ることができ、他、学校ガバナンスモデルを説明することも可能である。表1で示すのは、台湾の小中学校におけるガバナンスメカニズムとしての意思決定をする各校内委員会の概要である。

表1 台湾の中小学校における各校内委員会の概要

委員会	構成員	ステークホルダーの参加状況					設置規定
		校長	兼管理職の教師(主任等)	専任教師	保護者	事務職員	
校務会議	○	○	○	○	○	○	規模により 17-41 名委員を置く、任期 1 年、再任可
教師評審委員会	○	○	○	○	○	○	規模により 5-19 名委員を置く、任期 1 年、再任可
教育課程発展委員会	○	○	○	○	○	○	委員の任期 1 年、再任可、無給職、校外委員は校長が招聘
教科書選用委員会	○	○	○	○	○	○	校長が召集。専任教師代表は学年表と教科専任代表を含む
教師成績考課委員会		○	○	○	○	○	委員数 9-17 人、任期 1 年。各処室主任と校内教師会の 1 人は当然代表

一方で、台湾小中学校のガバナンスは、現在、いくつかの困難にも直面している。例えば校内委員会の数が多すぎることや、諸法規の規定の不明確、ステークホルダーのあり方、またはガバナンスの概念に対する理解の不十分等が指摘でき、改善の必要に迫られている（林雍智、2017 年 4 月 16 日）。

V PAC 分析と半構造化面接の研究結果

そこで上述のような学校ガバナンスの困難への対策を探り、または最適なガバナンスモデルを試行的に析出することを目的に、本研究では、「PAC 分析」と個別「半構造化面接 (semi-structured interview)」を用い、学校ガバナンスのメカニズムや、内容、作用そしてモデルを探ることとした。

(1) PAC 分析

PAC 分析とは、「個人態度別構造 (personal attitude contrast) 分析」の略称であり、この技法は内藤によって開発された、「個」の資料を統計方法を使用して科学化するアプローチでありながら、最近では広く心理や教育研究などの分野で注視、使用される研究手法の一つとなっている（内藤、2012；内藤、伊藤、井上、岸編、2008）。PAC 分析法は研究テーマに関する自由連想（アクセス）と、連想項目間の類似度評定、類似度距離行列によるクラスター分析、研究参加者（被験者）によるクラスター構造のイメージや解釈の報告、研究者（実験者）による総合的解釈を通じて、個人ごとに態度やイメージの構造を分析する方法である。

本研究では、研究参加者の 4 人（教育研究者、校長、教師、保護者連合会の代表それぞれ 1 人）を、PAC 分析の研究参加者（被験者）として依頼し、インタビューを受けてもらうことにした。

PAC 分析の開始としては、研究参加者に与えた自由連想のような「連想刺激」が、実験の始まりとともに提供される。下記は、この連想刺激の重要な部分をまとめたものである：

教育の分権改革や自由化の流れ、法規緩和等の影響を受けた小中学校では、ステークホルダーによる学校参加が学校ガバナンスに対し変容を促しつつあります。教師、保護者そして地域住民の参画は、学校運営においてどのようなところに集中すると思われますか。彼たちの参加で、学校にはどのような効果あるいは課題がもたらされてきたのか。また、彼たちの参加によって、学校構成員の役割はどのような変化がなされてきたのか。

上記の質問について、どうぞ自分の頭に思い浮かんだイメージや言葉を、想起の順番にメモ紙（カード）にご記入ください。

次に、研究参加者が回答した連想イメージをそれぞれ重要順位で距離行列を作成し、クラスターの分析をウォード法で統計処理する。統計上は、教育研究分野でよく使われる IBM SPSS Statistics for Windows 22.0 ソフトで処理する。また、結果で得たデンドログラムの中の各クラスターの命名については、研究参加者本人の意思を確認した上で名づけることにした。さらに、得たクラスターのイメージに対する解釈段階においては、研究参加者から聴取し、意思が分かりづらい時には再度質問をして確認し、同時に録音と手書きメモを兼ねて記録する。最後に上記の結果に研究者による総合的解釈を加えて1人分のPAC分析を終わらせ、こうして同じ方法で4回の操作を繰り返し、すべての研究参加者に対するPAC分析を完成させた。

各研究参加者の連想イメージをウォード法でリンクさせたデンドログラムについて、被験者の教育研究者が「参加の影響」と、「参加の効果」、「参加の要因」という3つのクラスターを出しており、校長の回答した結果は「学校ガバナンスと権力の枠組」、「資源統合と教師の役割」、または「ステークホルダーの影響」という3つのクラスターに併合される。教師の回答は「多様な考えと均衡な発展を増加」と、「リーダー能力の運用と民主的意思決定」、「コミュニケーションモデルと手続的正義を重視」、さらには「学校ビジョンと生徒のニーズ」との4つのクラスターに分類される。他方、保護者代表が保護者の役割の視点に基づいて回答したものは、2つのクラスター：「保護者参加の態度」と「保護者会の運営と規範」に併合される。

表2に示したのは4人の研究参加者が研究質問について回答した結果の整理であり、表中に「○」を付けた箇所は個別の研究参加者がクラスターの命名やクラスター内容への解釈時に触れたポイントを意味する。

表2 PAC分析の研究参加者が回答した結果整理

クラスターの意味	参加者			
	研究者	校長	教師	保護者
権力構造		○		○
民主的ガバナンス			○	
共同的意思決定	○	○	○	○
資源の統合	○	○		
運営規範（議事規則）	○		○	○
手続的正義	○		○	○
構成員の位置づけ	○	○		○
従来の変化する態度	○	○	○	○
校長のリーダーシップ		○	○	
コミュニケーション・協調		○	○	○
妥協・折衝		○	○	
多様な参加	○	○	○	
バランス良く発展する	○	○	○	○
優先順位（学校・生徒のニーズ）			○	○

このように上記に示した4人の研究参加者の学校ガバナンスに対する視点をまとめれば、4人の研究参加者が考えた台湾の小中学校ガバナンスの現状とメガニズムの内容に関するポイント（内容）には、以下のような8項目を析出することができた。この8項目とは「権力構造」、「多様な参加」、「共同的意思決定」、「運営規範と手続的正義」、「構成員の位置づけと態度」、「校長のリーダーシップ」、「コミュニケーション・協調と折衝」、及び「バランス良く発展する」である。

（2）半構造化面接

本研究が実施した半構造化面接は、本研究が課題とするガバナンスや学校参加に対する十分な理解を持ち、か

つ豊富な経験を持っている者を対象とした。その内訳は教育研究者（大学や研究機構の教員）3人、小中学校校長4人、教師2人及び保護者（兼ボランティア団長）1人の合計10人である。

インタビューで使用された質問項目は、「学校参加に内包された内容」、「参加の効果」、「参加による学校への干渉」、「参加による学校意思決定のパターン転換」、「保護者の参加能力の高度化」、「学校側の業務連絡者」、及び「保護者や地域住民を学校評価の第三者にすることで、学校参加の効果が促進されるか、また何かの問題をもたらしたか」等の9項目である。研究者は、研究参加者の回答を録音し、録音ファイルをもとに逐語記録を作成した。

その結果、研究参加者の回答は、以下に示すような7項目にまとめられた。

- ① 台湾の小中学校におけるガバナンスのメカニズムは校長、学校管理職、教師、保護者及び地域住民等といった内・外部にいるステークホルダーが各種類の校内委員会への参加を通して形成されたフォーマル（正式）なガバナンスメカニズムである。
- ② 学校ガバナンスの内包として、教師、保護者及び地域住民等のステークホルダーは「学校教育専門事項」と、「一般学校事務」と「生徒たちの学び」に関連する事項への参加が多い。
- ③ 学校ガバナンスの効果としては、「民主的リーダーシップ」、「資源統合」、「コミュニケーションを増進し、パートナーシップを形成する」、「意思決定への参加」、「教師の専門性の向上」、「学校発展の促進」等の項目に発揮されやすい。
- ④ 学校ガバナンスの困難としては、「校長権限への干渉、校務処理への困難を増す」と、「意見の不一致、統合への取組に手間がかかる」、「意思決定の過程が長い」及び「生徒たちの教育を受ける権利に影響する」等があり、こうした困難は、最後にガバナンスの失敗に繋がる可能性もあるが、うまく解決すればガバナンスの利点をもたらすことにもなる。
- ⑤ ステークホルダーの位置づけと変容に関しては、校長は権威的主宰から、施策の思考者、統合者、コミュニケーターになり、校長もまたリーダーシップを発揮してステークホルダーと協調する必要がある。また、教師の校務参加は専門的の力量と自律性の向上に繋がると考えられるが、参加に対する責任をどのように負うのか、結果責任をどう課すかについての課題も残す。他方、保護者と地域住民の校務参加は学校への助力になるが、学校に困難さも引き起こす。よって、学校が保護者と地域住民の力を効果的に活用するとともに、継続的なコミュニケーションも不可欠である。
- ⑥ 学校ガバナンスの効果を促すための措置に関しては、ステークホルダーの参加に対する責任感の養成は、研修などを通じて能力が育てられると考えられ、また校内の連絡調整者を学校構成員の中から選出すべきとの傾向が強い。他方、保護者等を学校評価の第三者委員に委嘱することについては、導入は可能だが、保護者等が第三者評価委員に占める割合が低いと、主導権を持たない彼らは、学校ガバナンスに変わるような強さが足りないという意見もあった。
- ⑦ 学校ガバナンス組織の変容に関しては、質問項目に記載された「欧米・日韓のような学校理事会を学校ガバナンス機構として設置する」ということについての先行経験が少ないため、研究参加者が学校理事会の位置づけと応用の方向に対する理解はまだ不足している。そのため、小中学校のガバナンス効果を引き出すには、法規の改正・新しい理念の提唱・利害関係者の位置づけ等の定義が必要であると主張されている。

（3）PAC 分析と半構造化面接の結果対照

上述のPAC分析の結果と半構造化面接の結果をお互いに対照すると、学校ガバナンスに対する分析の結果には、何点かの共通の要素が析出された。

PAC分析中に出た「権力の構造」に関しては、半構造化面接においても「校長権限の干渉」として現れ、PAC分析中の「多様な参加」は、半構造化面接で提起された参加者の分類と一緒にいった。また、「共同的意思決定（+、ポジティブ）」というPAC分析の結果は、半構造化面接においても類似意見があり（コミュニケーションを増進し、パートナーシップを形成する、または意思決定参加）、「位置づけと態度（0、中立）」のPAC分析に意見は、半構造化面接結果の「ステークホルダーの位置づけと変容、そして保護者の参加が、自己の利益につながる

意見を通すことを目的とする場合もある」等にも反映された。さらに、半構造化面接では言及された「校長はリーダーシップを発揮し、コミュニケーター、協調者として学校ガバナンスを成功させる」ということも PAC 分析の結果としての「校長のリーダーシップ」項目にあてはまる。最後の「バランスよく発展する」との PAC 分析結果項目も半構造化面接の「意思決定参加」及び「学校の発展を促す」にリンクされる。なお、半構造化面接では言及された「ソーシャル・キャピタル」と「政策環境の支持」のキーワードは PAC 分析結果の項目には直接表現されなかったが、これら2つのキーワードは外部ステークホルダーの学校参加に係る要素である以上、校長には学校ガバナンスの方向を把握し、リーダーシップを善用できるかどうかを問われる際のキーポイントでもある。それゆえにこの2つのキーワードも、学校ガバナンスモデルの関連要素としても使用できると考えられる。

VI 考察

本研究はガバナンス諸特性を踏まえ、また上記に述べた PAC 分析及び半構造化面接の結果に基づき、台湾の小中学校に最適なガバナンスモデルを試行的に作成した。作成した最適なガバナンスモデルについては、図1のように示される。学校ガバナンスの内面については、下記の通りにまとめられる。

(1) 学校ガバナンスモデルの構造

図1によれば、学校ガバナンスモデルには5つの基本層(レイヤ、layer)によって構成されることがわかった。この5つのレイヤは「参加者」、「ガバナンス要素」、「ガバナンスメカニズム」、「ガバナンス効果」、「ガバナンス価値」であり、各レイヤにおいてはさらに数項目の概念が込められる。それ以外では、学校ガバナンスに影響する内・外部因子も図の中で表示される。この学校ガバナンスモデルは、学校の日常的な運営と共に「能動的」、「継続的な開発」ガバナンスモデルとして構成されている。

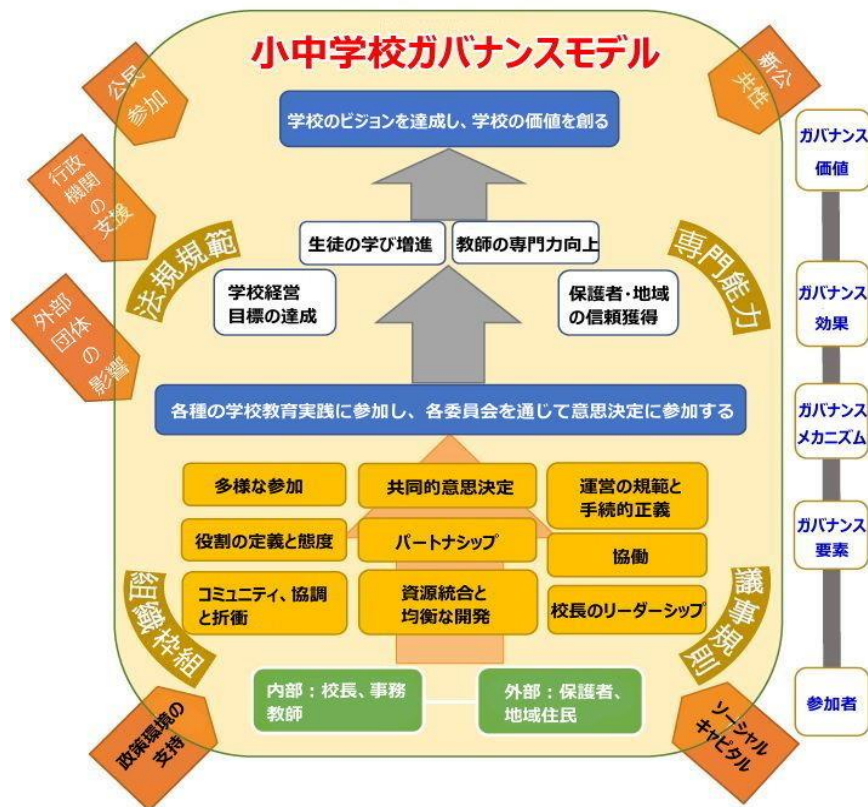


図1 最適な学校ガバナンスモデル

(2) ガバナンスの内容

①参加者

ガバナンスの内容としては、「参加者」は学校内・外部

のステークホルダーを指すことは関連文献とは変わらないが、しかし PAC 分析と半構造化面接結果によれば、校長の位置づけは改めて「価値のリーダー」、「リーダーシップを発揮する」と期待される。このことは浜田(2009)が校長のリーダーシップと学校ガバナンスを論説するときに指摘した「校長のリーダーシップは学校の教育活動の質を左右する要因であり、リーダーシップを使い、異なる立場や視点に関係しているステークホルダーの多様な意思を交流しながら、学校ビジョンの共有を図る」ことに一致する。一方、教師の専門力を「高度化させる」というあり方が望まれ、その位置づけとしては「教育の専門家として、また責任のある者として参加してほしい」ということが期待される。全体的に言えば、適切な学校ガバナンスモデルにおいては、学校内・外部の参加者が

ガバナンスのメカニズムに基いて協働し、さらには自身をガバナンス成功の担い手に転換してほしいと期待されるようになっている。

②ガバナンスの要素

次に、ガバナンスの要素に関しては、先行文献を踏まえ、またはPAC分析と半構造化面接の結果をまとめていくと、ガバナンスの要素は図1で示す「多様な参加」、「共同的意思決定」、「運営の規範と手続的正義」等といった9項目であるということになる。ガバナンスのメカニズムとしては「各種の学校教育実践に参加し、各委員会を通じて意思決定に参加する」と帰納される。これが、現時点の台湾小中学校参加の実態にあてはまるメカニズムであるが、数が多すぎる校内委員会に参加すると参加者の疲労を増やす一方、ただの「お墨付き」効果しかない委員会もあり、また意思決定の質が良くない委員会があること等の困難にも直面している。一方、日本の学校運営協議会でも、「偏狭な委員構成」や「代表されない地域住民・保護者の存在」、「参加の名の下での封じ込み」の偏りがあること（熊本、2011；鈴木、2013）が、指摘されており、まさに両国が直面するガバナンスにある困難は、かなり類似すると考えられる。これらを鑑みながら、ガバナンスのメカニズムの運用は図1で示した方向のように、まずはガバナンスの要素を満たしてからメカニズムを運用し、さらに学校ガバナンスに影響する内・外部の因子をうまく利用するほど結果を良い方向に進められると考えられる。こうすることで、学校経営が効果的にでき、かつガバナンスの目標も達成しやすく、学校の価値創造までも可能であると考えられる。

④ ガバナンスの効果

ガバナンスの効果に関しては、図1で記載されるような4つの項目にまとめることが出来る。この4つの項目は「学校経営目標の達成」、「生徒の学びの促進」、「教師の専門力向上」、「保護者・地域の信頼獲得」である。PAC分析の結果では、ガバナンスの効果は「学校経営目標の達成」や「教師の授業」、「生徒たちの学習の促進」、「教育に関する考えは一層弾力的」、または「地域の視点が学校に入りやすい」との効果も期待できると研究参加者の回答を見ることができた。ここで示された効果は、佐藤（2016）が取上げた日本の学校運営協議会の効果と相当類似している。しかしながら、台湾の事例では「校長の権限への干渉」や、「意見の不一致」、「意思決定の過程が長い」、「生徒たちの教育を受ける権利に影響する」等の、ガバナンスの失敗をもたらす問題にも繋がっており、図1で示したようなプロセスを善処すれば、学校ガバナンスの効果を一層向上させることが可能と思われる。

④ガバナンスに影響する内・外部の要因

さらに、学校ガバナンスに影響する内・外部の要因に関しては、内部因子としては「法規の規範」、「専門能力」、「議事規則」、「組織枠組」がある。この4項目の属性は中立であるにもかかわらず、ガバナンスのメカニズムをポジティブな方向へ進めるには、上記4項目の目標を積極的に整備するほど、メカニズムがより能率的、質の高い方向へ導かれるであろう。ちなみに、外部因子としては「新公共性」と「ソーシャル・キャピタル」、「政策環境の支持」等があり、「新公共性」は、教育の分野において政府部門や保護者、地域住民等の民間部門が協働関係を構築することによって社会価値が実現でき、公正と公共性にあてはまる教育環境を創ることを指し、これもガバナンスモデルに一致することが Jessop (2002) や Vigoda (2002) によって指摘されている。「政策環境」とは国家政策や政治の環境がガバナンスの理念を支持するかどうかを指しており、仮にそれらが支持をすれば、学校ガバナンスに対する関連団体や組織の態度がポジティブになりやすい、学校ガバナンスへの協力も得やすいであろう。その時点において、校長に求められるのは、政策方向を把握し、自身のリーダーシップでガバナンスの効果を上向きにさせるということである。また「ソーシャル・キャピタル」とは、ガバナンスの主体である校長・教師・生徒とステークホルダーが、ガバナンスの作動において自己のソーシャル・キャピタルも増加されることを意味する。もっと詳しく言えば、教師のソーシャル・キャピタルの増加につれて、教師自身の専門力も向上され、生徒たちの学びの効果も増進するということである（小松、2011）。

⑤ガバナンスの価値

最後に、最高のポジションに位置する「ガバナンスの価値」は、学校ガバナンスの最終的目標として求められるものである。そのため、学校参加等を含めた学校ガバナンスモデルの運営は、学校価値の達成に向けて行かな

ければならないことと考えられる。この理由として、学校ガバナンスを能動的な視点として捉えれば、学校価値を求める時こそ、ガバナンスを推進・実践する需要（価値）が創造されるからである。鈴木（2013）は、学校ガバナンスには「価値」が必要であることを支持し、彼は「ガバナンスには地域の実情に応じて、参加者との共生の価値を創り出すべき」と提言した。そこで「ガバナンスの価値」との項目を追加した。

Ⅶ まとめ：日本との対比を加えて

以上のように、本研究では台湾の小中学校におけるガバナンスの概念や内容、モデルとメカニズムの特性を紹介し、さらにガバナンスの現況と直面している困難を明らかにするために、PAC 分析と半構造化面接を用いて研究参加者から意見を聴取し、解釈、分析と帰納を踏まえて学校経営に応用できる最適なガバナンスモデルを構築した。

台湾の小中学校におけるガバナンスメカニズムは、教育関連法規によって規範されること、並びに本研究の結果から、学校ガバナンスはステークホルダーによる学校の「教育実践事務」及び各校内委員会の意思決定への参加でフォーマルなガバナンスメカニズムを形成することもまとめられた。さらに小中学校におけるガバナンスの現状は、教員・保護者・地域住民の学校教育専門事項や学校運営事項及び生徒たちの学びに係る事項への参加でありながら、「校長の権限への干渉」や「意見の不一致」、「意思決定の過程が長い」、「生徒たちの教育を受ける権利に影響する」等を含んだ困難にも直面していることを明らかにした。

また、台湾の小中学校における最適な学校ガバナンスモデルには、5つのレイヤがあり、その具体的な内包としては2類の参加者と、9つのガバナンス要素、2つのメカニズムまたは4つのガバナンス効果によって構成されるとともに、学校ガバナンスの作動には、3つの内部要因と6つの外部要因によって影響されることが、研究結果により整理された。

もちろん、ガバナンスの価値は学校の価値を創造することに位置付けられるとまとめられるが、変わりつつある社会に置かれる学校の役割として、学校教育の機能を持続させたいのであれば、ガバナンスの価値を作り出すことが、今後学校ガバナンスの急務であろうと思われる。

視点を日本に転換すれば、日本における学校運営協議会の導入によって形成されたガバナンスモデルでは、まず教師の校内委員会における意思決定権限や、保護者の教育課程の編成権の有無、地域住民の参加状況等の点を台湾と対比することにより、両国のガバナンスモデルの異同を発見することができよう。その点は学校ガバナンスのメカニズムやモデルの運用に当たっては、国際比較を通じて得られる経験でありながら、ガバナンスの困難を乗り越えるための参考にもなりうるであろう。けれども、ガバナンスの最終目的が学校運営を有効的に支援するための存在であり、その機能の判明は参加有無など表面的なことだけではなく、むしろその内実に関わると考える。「従来の学校運営の仕組みを変えようとしている『新しいタイプの公立学校』がもたらした学校ガバナンスの良さはどこにあるか」を明らかにするためには、ガバナンスが機能する内容を明確にしていけない限り、ガバナンス価値の創出自体が難しいと思われる。そのため、ガバナンスをうまく機能させるためには、今後の課題として、日台における学校ガバナンスの取組事例を基とした研究の蓄積が必要であろうと思われ、その中に本研究が導入した「個を科学にする」PAC 分析を用いて研究対象を日台の教育関係者に拡大し、双方のガバナンスモデルの現状と効果を解釈・対比してみる必要性が一層あるように思われる。

参考文献

- 内藤哲雄 (2012)、『PAC 分析実施法入門 (改定版)』、東京都：ナカニシア出版。
- 内藤哲雄・伊藤武彦・井上孝代・岸太一編 (2008)、『PAC 分析研究実践集 1』、東京都：ナカニシア出版。
- 熊本博之 (2011)、希望としての地域社会—複雑性と共生の可能性、岡本智周・田中統治編著、『共生と希望の教育学』 (pp. 239-250)、茨城県：筑波大学出版会。
- 小松郁夫 (2011)、新しい公共型学校とは、天笠茂・小松郁夫編、『新しい公共型学校づくり』 (pp. 2-23)、京都：ぎょうせい。
- 小松茂久 (2004)、育ネットワーク支援のための教育行政システムの構築、『日本教育行政学会年報』、30、2-16。
- 佐藤晴雄 (2016)、『コミュニティ・スクール：地域とともにある学校づくりの実現のために』、京都：エイデル研究所。
- 篠原清昭 (2017)、台湾における教育の民主化：教育運動による再帰的民主化』、埼玉県：ジダイ社。
- 篠原清昭 (2018、3月)、学校のMission、VisionとStrategy、新しい教育課程綱要と教育のイノベーション変革の挑戦シンポジウムで発表した論文、銘伝大学桃園校、桃園市、台湾。
- 鈴木瞬 (2013)、学校運営協議会の「失敗」を補完する放課後子ども教室の可能性：学校ガバナンス論の再検討を通して、『学校経営学論集』、1、29-39。
- 林雍智 (2017年4月16日)、学校ガバナンスモデル変容の新しい挑戦：台湾保護者の実験教育学校参加に着目して、日本台湾教育研究交流大会、岐阜大学、岐阜県。
- 林雍智・呉清山 (2013)、日本学校治理模式之變遷及其評析：以學校理事會為例、教育科學研究期刊 (台湾)、58 (4)、103-131、doi:10.6209/JORIES.2013.58(4).04
- 浜田博文 (2009)、校長のリーダーシップと学校ガバナンス、江川政成・高橋勝・葉養正明・望月重信編、『最新教育キーワード第13版』 (pp. 74-75)、東京都：時事通信社。
- Donahoo, S. (2012). Introduction. In R. C. Hunter, F. Brown, & S. Donahoo (Eds.), *School governance* (pp. 17-29). Los Angeles, CA: Sage.
- Fowler, F. C. (2012). *Policy studies for educational leaders: An introduction (4th)*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Jessop, B. (2002). *Governance and meta-governance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony*. Retrieved from <http://www.lancaster.ac.uk/fass/sociology/research/publications/papers/jessop-governance-and-metagovernance.pdf>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Leithwood, K., & Menzies, T. (1998). Forms and effects of school-based management: A review. *Educational Policy*, 12(3), 325-346.
- Murphy, J., & Beck, L. G. (1995). *School-based management as school reform: Taking stock*. Thousand Oaks, CA: Corwin.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Ed.). (2008). *Improving school leadership: Volume 1: Policy and practice*. Paris, France: Author.
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.