

オーストラリアの自律的学校経営に関する6州2直轄区比較研究

筑波大学 佐藤 博志

1. 研究の目的と視点

1990年代以降、オーストラリアでは、自律的学校経営の導入政策の策定と実施が進められてきた。オーストラリアにおいて自律的学校経営は「教育政策とアカウンタビリティ政策の下、教育課程、人事、財政、設備といった経営諸資源の運営に関する権限と責任が委譲された学校経営である」⁽¹⁾と定義されている。ただし、オーストラリアの初等・中等教育行政は州・直轄区を単位として運営されている。それゆえ自律的学校経営の導入政策も州・直轄区間で多様性がある。だが、これまで先行研究において、州・直轄区間の自律的学校経営の異同は一切、検討されてこなかった。そこで本論は、オーストラリアにおける自律的学校経営の動向を、1997年の段階における6州2直轄区の学校経営政策の比較分析を通して、解明することを目的とする⁽²⁾。学校経営政策を比較分析するにあたって、(1)学校審議会(School Council)⁽³⁾の設置・運営規定、(2)教育課程、人事、財政に関する学校の権限と責任、(3)アカウンタビリティ政策という三つの視点を設定する。

第一に、学校審議会の設置・運営規定とは、教育行政が学校審議会の設置を法規で義務化するか、任意設置にするか、どのように運営するかに関する規定である。学校審議会とは、校長、教頭、教員代表、父母代表から構成される学校経営の意思決定機関である。さらに地域住民代表、職員代表、生徒代表(中等教育段階のみ)が加わることもある。学校審議会が自律的学校経営における意思決定機関としての役割を担っているため、その設置と運営の形態を明らかにしておく必要がある。

第二に、教育課程、人事、財政に関する学校の権限と責任である。1990年代には教育課程だけでなく、人事、財政の権限と責任を学校に委譲する動きが生じている。これは学校が教育課程の編成・実施を教員配置や予算運営の工夫と連携し、経営を改善できるようにするためである。教育課程、人事、財政に関する権限と責任がどの程度、学校に委譲されているのかを明らかにする。

第三に、アカウンタビリティ政策とは、学校のアカウンタビリティを確保するための政策であり、ベンチマーク(Benchmark)、チャーター(Charter)、学校評価を主な構成要素としている。学校のアカウンタビリティとは、校長・教頭・教職員が、経営・教育実践を通して、生徒の学習成果などを確保し、その成果を主に父母と教育行政に対して説明することである。このようなアカウンタビリティ政策の基本的構造を明らかにする。

2. 学校経営政策の6州2直轄区比較分析

表1から表3において、前述の三つの視点から6州2直轄区の学校経営政策を比較した。以下、

六点を取り上げ、学校経営政策に共通点と差異点が生じる背景・要因を検討する。

第一に、学校審議会の設置が義務の州・直轄区と任意の州がある。任意設置の主な背景として、校長がすでに父母・地域住民会(Parents and Citizens' Association)を通して父母・地域住民の意見を学校経営に反映させていると考えていること、校長、教員、父母が学校審議会を設置するメリットを実感できないこと、教員組合が意思決定における影響力低下を懸念することがあげられる。

第二に、どの州・直轄区でも、学校審議会における父母代表の人数が、校長、教頭、教員代表、職員代表と同等か、それ以上と定められている。これは父母の教育要求を学校的意思決定に反映させるという学校審議会の設置の目的にかなっている。同時に教員代表よりも父母代表を多くすることによって、校長主導の学校審議会運営を実現しようとしている⁽⁴⁾。

父母代表と教員の人数配分は校長と教員の力関係をめぐって政策上の論点になっている。教員代表が父母代表よりも多ければ、校長の影響力が低下し、教員主導の意思決定になる。逆に父母代表が教員代表よりも多ければ、校長の影響力が大きくなり、校長がリーダーシップを発揮しやすくなる。つまり父母代表の人数次第で、校長と教員の力関係が決まってくる。父母代表の意見を意思決定に反映させ、同時に校長主導の学校審議会運営を実現するために、父母代表の人数が多くなっている⁽⁵⁾。

第三に、教員人事の権限と責任の委譲は、五つの州・直轄区では実施されていない。その理由は、まず教員組合が身分確保の観点から反対している。次に遠隔地、経済的に不利な地域の学校の教員を確保するためには、集権的な人事行政の方が適しているからである。

第四に、財政の権限と責任は、州政府学校教育予算の90%（教員給与を含む）の権限と責任が学校に委譲されている州がある一方で、州政府学校教育予算の20%から5%（教員給与を含めない）が学校裁量の州・直轄区がある。教員組合は勤務校の状況に左右されない給与配分を希望しており、教員給与を学校裁量に委ねることに反対している。

第五に、チャーターを導入した州は三つである。これらの州は学校経営計画の明確化、作成過程への父母参加、さらに学校経営計画に契約的要素を取り込むことによって、学校経営計画の実施を担保しようとしている。一方、それ以外の州・直轄区は、チャーターなしでも、学校の努力によって学校経営計画の実施が担保できると考えて、導入していない。

第六に、学校評価である。自己評価がすべての州・直轄区で実施されている。外部評価は2州1直轄区で完全実施である。自己評価を中心としながらも、外部評価を組み込むことによって、アカウンタビリティーを確保しようとしている⁽⁶⁾。外部評価導入の背景は、これらの州・直轄区でアカウンタビリティーに対する政府・行政の要請が強いことがあげられる。

表1 各州・直轄区における学校審議会の設置と構成－1997年－

	NSW	VIC	QLD	WA	SA	TAS	ACT	NT
設置	任意	義務	義務	義務	義務	任意	義務	義務
父母代表 人数	自由	3－13 人	1－6 人	自由	1－19 人	自由	3－6 人	3－12 人
教員代表 人数	自由	1－5 人	1－6 人	自由	1－3 人	自由	1－3 人	1－6 人
代表者の 任期	2年	2年	2年	1年	1－2年	2年	1年	2年
構成員 上下限	なし	6－14 人	5－15 人	なし	5－23 人	なし	7－10 人	5－24 人

出典：Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision (SCRCSSP), “Survey of Decision Making in Government Schools”, SCRCSSP, Implementing Reforms in Government Services 1998, AusInfo, Canberra, 1998, p.42.一部略・改。必要に応じて各州・直轄区の政策文書（一次資料）も参照した。

注1：NSW はニューサウスウェールズ州、VIC はビクトリア州、QLD はクイーンズランド州、WA は西オーストラリア州、SA は南オーストラリア州、TAS はタスマニア州、NT は北部準州、ACT は首都直轄区を意味する。表2から表3でも同じ。

注2：クイーンズランド州の設置義務は1997年にSBMに移行した学校のみ。

注3：各州・直轄区における学校審議会の父母代表と教員代表の人数配分について、ビクトリア州、クイーンズランド州、南オーストラリア州、首都直轄区、北部準州では、上述の規定に加えて、次の規定が設けられている。ビクトリア州では校長、教頭、教員代表、職員代表の合計人数は全構成員の三分の一までである。クイーンズランド州では校長、教頭、教員代表、職員代表の合計人数は父母代表の人数以下である。南オーストラリア州では教員代表の人数は、生徒数60人未満の学校では0人、生徒数60人以上300人未満の学校では1人、生徒数300人以上600人未満の学校では2人、生徒数600人以上の学校では3人である。北部準州では、教員代表の人数は全構成員の三分の一までである。一方、ニューサウスウェールズ州、西オーストラリア州、タスマニア州は父母代表と教員代表の人数は学校の裁量に委ねているが、ただし次の規定が設けられている。ニューサウスウェールズ州では父母代表と地域住民代表の合計人数は全構成員の中で多数である。西オーストラリア州では教頭、教員代表、職員代表の合計人数は父母代表の人数と同等である。タスマニア州では、校長、教頭、教員代表、職員代表の合計人数は全構成員の二分の一までである。

注4：教員代表の選出方法は推薦、選挙など様々である。父母代表の選出にあたっては、まず希望者を受付する。希望者と父母代表の人数枠が一致していれば、そのまま決定する。人数枠を越えた場合、選挙を実施し父母の投票で決定する。人数枠に満たない場合、校長あるいは前父母代表が父母を推薦し決定する。一般に父母の多くは自分の子供の教育に関心を持ち、質の高い授業実践を期待するが、学校の条件整備に関心があるわけではない。そのため父母代表の希望者受付の段階で人数枠に満たないことも起こり得る。

注5：学校審議会の議論が紛糾・混乱し、校長が問題を解決できない場合、ビクトリア州と南オーストラリア州では教育省が学校審議会の構成員を変更する権限を持っている。だがこのような事態はきわめて稀であり、教育省による構成員変更は通常行われない。

表2 各州・直轄区における学校の権限と責任－1997年－

	NSW	VIC	QLD	WA	SA	TAS	ACT	NT
教育課程政策	行政	行政	行政	行政	行政	行政	行政	行政
学校の重点領域	学校審議会	学校審議会	学校審議会	学校審議会	学校審議会	学校審議会	学校審議会	学校審議会
校長人事	行政・学校審議会	行政・学校審議会	行政・学校審議会	行政・学校審議会	行政・学校審議会	行政	行政・学校審議会	行政・学校審議会
教員人事	行政	校長	行政	行政	行政	行政	行政	行政
学校裁量予算割合	5%	90%	90%	11%	20%	20%	9%	約20%

出典：Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision (SCRCSSP), "Survey of Decision Making in Government Schools", SCRCSSP, Implementing Reforms in Government Services 1998, AusInfo, Canberra, 1998, p.44, 49.一部略・改。必要に応じて各州・直轄区の政策文書（一次資料）も参照した。

注1：ニューサウスウェールズ州とタスマニア州は学校審議会を設置した学校の場合、クイーンズランド州は1997年にSBMに移行した学校の場合である。

注2：すべての州・直轄区の教育課程政策は8学習領域の到達水準の指針を示している。

注3：校長人事の権限と責任が学校に委譲されている場合、学校審議会が設置した選定会議が校長選定の権限を持つ。選定会議には父母も参加する。ビクトリア州の場合、学校審議会代表、父母代表、教育省代表、州政府労働保護委員会に認可された他校の校長が選定会議を構成する。選定会議の決定は学校審議会に報告され、承認を受ける。これを受けて教育省は新しい校長を採用する。つまり学校は校長人事の権限を持つが、最終的には教育省が採用する。

注4：学校裁量予算割合とは各州政府学校教育予算に占める学校裁量予算の割合である。学校では、校長、教頭、父母代表から構成される財政委員会に予算運営の権限と責任を委任している。中でも校長の権限は大きくなっている。財政委員会は学校審議会に定期的に報告し、承認を受けなければならない。教育省は年に一度、会計検査を実施する。

表3 各州・直轄区におけるアカウンタビリティ政策－1997年－

	NSW	VIC	QLD	WA	SA	TAS	ACT	NT
ベンチマーク	策定	策定	策定	なし	策定	策定	なし	策定
学校群ベンチマーク	なし	策定	策定	なし	なし	策定	なし	なし
チャーター	なし	策定	策定	なし	なし	策定	なし	なし
自己評価	実施	実施	実施	実施	実施	実施	実施	実施
外部評価	一部実施	完全実施	一部実施	完全実施	なし	なし	完全実施	なし

出典：Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision (SCRCSSP), "Survey of Decision Making in Government Schools", SCRCSSP, Implementing Reforms in Government Services 1998, AusInfo, Canberra, 1998, p.47. 一部略・改。必要に応じて各州・直轄区の政策文書（一次資料）も参照した。

注1：ベンチマークとは、生徒の学習成果、教員のモラルなどに関する各学校内の調査結果を教育省が収集し、州全体と学校群の平均値、最高値、最低値を算出した学校経営成果の基準である。学校

群は生徒の経済的・言語的背景が類似している学校を一つのグループにまとめて形成される。ビクトリア州の場合、政府教育助成金の交付を受けている父母が学校全体に占める割合、英語以外の言語を家庭で使用している生徒が学校全体に占める割合をもとにグループを形成する。そして学校群ごとに生徒の学力成果と中等学校卒業生進路の平均値、最高値、最低値を算出し基準としている。

注2：チャーターとは、校長、学校審議会代表、教育省代表の間の三年間の学校経営計画に関する公式同意文書である。その目的は、学校が経営全領域の成果、とりわけ生徒の学習成果を継続して改善するように、学校経営の目標、重点領域、予算配分の計画の要点を示すことである。チャーターの作成は、通常、教員代表と父母代表から構成されるチャーター作成委員会が担当する。チャーター作成委員会は学校審議会にチャーターを提案し、承認を受ける。そして校長、学校審議会代表、教育省代表の同意・署名という契約的行為をもって有効となる。なおクイーンズランド州のチャーター策定は1997年にSBMに移行した学校の場合である。

注3：外部評価の一部実施とは、教育省が指定した一部の学校で外部評価が実施されることを意味する。ニューサウスウェールズ州とクイーンズランド州では、教育省が指定した一部の学校で外部評価が実施される。ニューサウスウェールズ州では、学校改善主事(School Improvement Officer)が一部の学校の学校年次報告書を詳細に評価する。クイーンズランド州では事務次官が任命した人物が、経営成果の高い学校と低い学校を選定して評価している。

注4：外部評価のサイクルと主体は州・直轄区によって、かなり異なっている。ビクトリア州では三年に一度、教育省と間接的契約関係を持つ外部評価者(Independent Verifier)が評価する⁽⁷⁾。外部評価者とはビクトリア州教育省に雇用されていない人物で、校長・教育省職員経験者などである。西オーストラリア州では毎年、教育省の地区監督官(District Superintendent)が評価する。首都直轄区では五年に一度、各学校の学校評価運営委員会(School Review Steering Committee)が経営成果を評価する。学校評価運営委員会は、教育省学校教育局長、外部助言者(External Adviser)、他校(公立あるいは私立)の現職校長、校長、学校審議会会長、教員代表、父母会代表、生徒代表(中等教育段階のみ)から構成される。外部助言者とは首都直轄区教育省に雇用されていない人物で、校長・教育省職員経験者などである。

3. 結論

以上、各州・直轄区における学校経営政策を、学校審議会の設置・運営規定、教育課程、人事、財政に関する学校の権限と責任、アカウンタビリティー政策の視点から比較分析してきた。1990年代の全体的動向は、学校審議会の設置、学校への権限と責任の委譲、アカウンタビリティー政策の整備の三点に集約できる。同時に、学校経営政策の内実は、州・直轄区間で相当の多様性があることも明らかになった。

学校経営政策が、学校への権限と責任の委譲を基本とし、アカウンタビリティー政策を確立している場合、学校経営は自律的学校経営と呼ばれる。自律的学校経営の展開は、ビクトリア州が先駆的であり、ついでクイーンズランド州における100校のSBMが継承している。タスマニア州におけるアカウンタビリティー政策の拡充も際立っている。他の州・直轄区も自律的学校経営の部分的実施計画を策定したり、将来構想を提案している⁽⁸⁾。

本論では全体的動向の記述に留まったが、今後は対象を限定して分析を進めたいと思う。

(注)

(1) Caldwell, B. J. / Spinks, J. M., Leading the Self-Managing School, Falmer, 1992, p.31.

- (2) 学校経営政策の州・直轄区比較の記述にあたっては次の文献を中心的資料とし、必要に応じて各州・直轄区の政策文書（一次資料）も参照した。Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision (SCRCSSP), "Survey of Decision Making in Government Schools", SCRCSSP, Implementing Reforms in Government Services 1998, AusInfo, Canberra, 1998, pp.39-49.
- (3) 首都直轄区では School Board と呼ばれる。
- (4) Pascoe, S. / Pascoe, R., Education Reform in Australia: 1992-97: A Case Study, The World Bank, 1998, p.6.
- (5) これに関連して、学校審議会運営の実際を説明しておく。学校審議会会長(President)は父母代表から互選される。校長が父母代表の中から会長を推薦することもある。会長は審議会の議長と事務局長を兼任し、審議会の日時決定、校長との事前打ち合わせ、議事録の作成と報告、審議会の議事進行を務める。運営責任者(Executive Officer)は校長が務める。校長は、教育政策と学校経営の全般的状況を配慮し、審議会の議論を主導する。そして決定事項の実施に責任を持つ。

校長と会長は議題資料を事前に準備し、配布する。会長は最初に欠席者名を述べた後、前審議会の議事録を報告する。次に校長が教育省などからの連絡事項（学校審議会父母代表以外の父母からの意見も含む）を報告する。その後、校長、財政委員会、設備委員会、教育課程委員会などが順に報告する。中等学校で生徒が参加している場合、生徒会報告なども行われる。なお、これらの委員会は学校審議会の附設委員会であることが多く、父母代表も参加している。最後に、その他の議題がないか確認して終了する。

学校審議会では、父母代表が議長を務めるものの、校長と教頭の役割が最も大きい。審議会でも最も時間がかかるのは校長の報告である。発言の回数も校長と教頭が最も多い。審議会の中心は、学校側による学校経営状況の報告・情報公開とそれに対する父母代表の確認・同意である。いわば学校側の父母代表に対する協議過程であり、合議的意思決定を手続き上担保している。これは附設委員会における教員代表と父母代表の関係も同様である。もちろん論点（制服・停学などの問題）が出たとき、父母代表は意見を多く述べるし、投票によって合議的意思決定を実質的に担保することもある。このような意見反映の機会が父母代表に与えられていることは重要である。結局、学校に対する素人支配(layman control)という姿は全く浮かび上がってこない。学校側の報告・情報公開と父母の確認・同意、それにもとづく相互の意見交換と信頼関係の形成が学校審議会の基本的な姿である。

筆者は1996年に首都直轄区公立小学校一校、公立前期中等学校一校、1999年にビクトリア州公立小学校二校、公立中等学校二校を訪問し、各校一回ずつ学校審議会に参加・観察・資料収集を行った。さらに1999年には父母代表に対するインタビュー調査も行った。以上の記述はこの調査にもとづいている。

- (6) 拙論「オーストラリア首都直轄区の学校評価に関する考察－自律的学校経営における学校評価の役割に着目して－」『日本教育経営学会紀要』第38号，1996年。
- (7) Department of Education, Victoria, School Review, Guidelines for Independent Verification of School Self-Assessments, 1997, p.6, pp.16-18.
- (8) 1998年以降の動向を素描しておく。クイーンズランド州では1997年のリーディング・スクール計画によって100校が SBM に移行したが，1998年6月の自由党から労働党への政権交替の結果，この計画は廃止された。そして1999年に SBM 実施政策(Implementation of school-based management)が新たに策定され，権限と責任の少ない「標準」，中程度の「裁量1」，大きい「裁量2」のいずれかを各学校が選択することになった。「裁量」はリーディング・スクール計画の SBM 政策を継承したものである。(Department of Education, Queensland, Implementation of school-based management in Queensland state schools, 1999.)西オーストラリア州では1999年に地域学校経営政策(Local Management of Schools; LMS 政策)が策定され，2000年に30の学校が LMS に移行する。(Department of Education, Western Australia, Local Management of Schools, 1999.)南オーストラリア州では1998年に地域学校経営政策(Local School Management; LSM 政策)が提案されたが，具体的な実施計画は1999年の時点で未だ検討中である。(Cox, I. (chair), Community Partnership in Education, Volume 1, 1998. Department of Education, Training and Employment, "Partnership 21, Local Management Taskforce, Draft Working Paper, Partnerships 21 Principles", 1999.)