

IV 書評

佐藤博志著『オーストラリア学校経営改革の研究 ―自律的学校経営とアカウントビリティ―』 ― 東信堂, 2009年 ―

玉川大学 小松 郁夫

1. 本書の構成

始めに本書の構成を記しておく。ページを記したのは、後に触れるが、論文全体のバランスを示すためである。

序章 研究の目的と方法	3
第1節 研究の目的	3
第2節 基本概念の定義	5
第3節 研究対象設定の理由	11
第4節 研究課題の設定	21
第5節 ビクトリア州学校経営政策に関する先行研究の検討	32
第6節 データの収集・使用方法	34
第7節 オーストラリアの学校教育と教育行政	36
第8節 本書の構成	41
第1章 自律的学校経営論の生成・発展と政策への影響	61
第1節 自律的学校経営への着目	61
第2節 自律的学校経営論の生成・発展	64
第3節 自律的学校経営論の政策への影響	70
第4節 まとめ	76
第2章 学校審議会	83
第1節 学校審議会の権限と構成員	84
第2節 学校審議会の運営	86
第3節 まとめ	87

第3章 教育課程政策・人事政策・財務政策	91
第1節 教育課程政策	91
第2節 人事政策	97
第3節 財務政策	108
第4節 地方教育行政の校長支援体制	117
第5節 まとめ	119
第4章 アカウンタビリティ政策	131
第1節 アカウンタビリティ政策の概要	131
第2節 ベンチマーク	132
第3節 チャーター	135
第4節 学校年次報告	141
第5節 3年毎の学校評価 —学校自己評価—	145
第6節 3年毎の学校評価 —外部評価—	148
第7節 学校ランキングの規制	155
第8節 まとめ	158
第5章 事例研究	169
第1節 事例研究の方法	169
第2節 事例校の概要	174
第3節 学校への権限委譲	176
第4節 学校評価	183
第5節 校長の任期更新	191
第6節 自律的学校経営の実態	193
第7節 学校経営政策の効果と問題点	194
第6章 自律的学校経営におけるアカウンタビリティのメカニズム	205
第1節 自律的学校経営論の生成・発展と政策への影響	206
第2節 自律的学校経営におけるアカウンタビリティのメカニズム	209
第3節 学校経営政策の効果と問題点	220
第4節 考察	222
第5節 日本への示唆	231
第6節 研究の成果と今後の課題	238

文献一覧・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 249
資料：インタビュー記録・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 263

2. 本書の概要

(1) 本書の研究的位置づけ

本書は、オーストラリア・ビクトリア州の学校経営政策の分析を通して、自律的学校経営におけるアカウントビリティのメカニズムを解明したものである。著者が筑波大学に提出した学位論文「自律的学校経営におけるアカウントビリティに関する研究 —オーストラリア・ビクトリア州の学校経営政策の分析を通して—」に若干の修正を加えて、日本学術振興会平成21年度科学研究費補助金（研究成果公開促進費）の助成を受けて刊行された。

研究の目的は、オーストラリア・ビクトリア州で1993年に「未来の学校」(Schools of the Future) という学校経営政策が策定され、自律的学校経営(Self-Managing School)の導入がなされたことに関連している。自律的学校経営とは教育課程編成、人事運営、財務運営等に関する権限が大幅に委譲された学校経営である。そこでは校長が予算編成と教員人事の権限を活用して、特色ある教育課程を編成・実施し、教育成果を向上させることが期待される。しかし、筆者の指摘するように、各学校への権限委譲がその学校の校長の独善的経営や教員による専門的権限の濫用を招く可能性もある。そこで、筆者はこうした事態を避けるために、アカウントビリティが要請される状況が生まれたと認識し、研究を開始した。

1993年以降のビクトリア州では、教育行政は権限を学校に委譲するのと引き換えに、校長を学校経営の責任者に位置づけた。その結果、自律的学校経営におけるアカウントビリティは、校長の学校経営の結果責任を問うものになった。これまでの内外の先行研究は、学校経営のアカウントビリティについて十分論じてこなかったと本書では指摘し、ビクトリア州の学校経営政策の分析を通して、自律的学校経営におけるアカウントビリティのメカニズムを解明することを目的としている。

本研究で次のような研究課題が設定されている。(1)自律的学校経営論に着目し、その生成・発展と政策への影響について解明すること。(2)学校経営政策の分析を通して、自律的学校経営におけるアカウントビリティのメカニズムを、①校長の結果責任の追及者、②校長の結果責任の範囲、③学校経営結果の評価、④校長の責任のとり方の観点から解明することである。(3)事例研究を行い、学校経営政策の効果と問題点を解明している。

なお本研究では、アカウントビリティを「校長が、学校経営の結果について保護者・教育行政に説明し、納得が得られない場合、責任をとること」と定義している。評者は、微力ながらも、1970年代後半より英国でのスクール・アカウントビリティ研究を進めてきた。そうした視点からみても、オーストラリア・ビクトリア州の学校裁量はきわめて拡大されており、アカウントビリティに関するシステムも整備されていると認識できる。それゆえ、著者がオーストラリア・ビクトリ

ア州を研究対象に設定した理由も意義も十分納得でき、その成果を高く評価している。

本書の概要はおよそ以下の通りである。

(2) 序章

序章では、1992年の州議会選挙で、公立学校改革を公約に掲げた自由党・国民党の勝利を受けて、翌年の1993年に出された「未来の学校」(School of the Future)という学校経営政策に注目したことが書かれている。そこでは、本書の中心概念になる「自律的学校経営 (Self-Managing School)」の導入によって、公立学校を改革し、教育成果を向上させようとする教育政策の意図が示されている。

公立学校が設置者の公共的意思から一定程度自律をし、自らの意思で学校経営をすること (Self Management) の意義と同時に、その課題と取り組むときに、求められてきたのがアカウントビリティーの考え方である。著者はそこで究極は校長の責任に帰すると把握し、「自律的学校経営におけるアカウントビリティーの根幹は、校長が学校経営の結果責任をとることである」と述べていく。要するに、本書の副題である「自律的学校経営」と「アカウントビリティー」という結びつきになる。

第2節の基本概念での叙述が学校経営政策、自律的学校経営、アカウントビリティー、メカニズム、というような整理になっている。著者の研究関心が、教育政策や教育行政の関心からスタートしながら、学校の自律的経営、すなわち、公立学校教育の公共性や公益性、責任論といった理念的あるいは価値的な考察よりも、実際の学校のあり方、経営の実態の具体的な解明にあったことは、こうした焦点の絞り方からもわかるような気がする。少なくとも、評者が1970年代後半から注目してきたように、政治や行政の理念的な側面にこだわった興味関心には深化していかに、学校の具体的な姿を事例分析も含めて、リアルに描き出そうという挑戦的な意欲を感じさせる序章の書き方であると感じた。

対象がなぜオーストラリアなのかは、特に説明の必要もないくらいだ。ビクトリア州という1地域で、政策の転換があり、その背景に明確で確立された理論があったこと、かなりドラスティックにその「政策的実験」がなされたことなど、著者にとって、いくつもの恵まれた条件をこの地域は有していたのである。笹森健教授という、我が国最高のオーストラリア教育研究者の薫陶を受ける幸運と卓越した語学力がそれを一層引き立てていることも、周知の事実であろう。

評者も何度か、英国での学会でコールドウェルとスピックスの自律的学校経営論に触れる機会があった。本人たちの発表もあれば、それを実践している校長たちの発表を聞く機会も何度かあった。著者が指摘するように、確かに自律的学校経営論の国際的な有用性、影響力が1990年代の世界の教育経営論をリードした有力な理論であったことは多くの論を待たない。政策的有効性に着目した著者の視点の確かさを高く評価したい。

さて、著者は自律的学校経営におけるアカウントビリティーのメカニズムの解明を本研究の最も

主要な課題としている。メカニズムとは、「学校経営をめぐる校長の結果責任を問う外的制御の仕組みであり、それは校長の結果責任の追及者、結果責任の範囲、学校経営結果の評価、責任の取り方によって構成される」と定義している。それは、①校長の結果責任の追及者、②校長の結果責任の範囲、③学校経営結果の評価、④校長の責任のとり方、という観点から解明がなされたのである。

著者が本書で研究対象とした時期は、ビクトリア州でまさに自律的学校経営論を土台とした教育改革が先進的に推進された時期であり、その後、この新時代にふさわしい学校経営政策の効果と一定の課題がやや見えてきた時期とも重なる。研究者にとって、時と場所との幸運な巡り合わせは、能力の一つを形成するとも考えられる。本研究では、基礎となる政策文書の収集や分析、当事者などへのヒアリング、さらには事例校分析と、さまざまな角度から研究課題に迫っている。本研究は理論的考察が豊富なことともに、研究内容に具体性や実践性が豊かなことも研究の価値を高めている。

(3) 第1章から第4章

第1章ではコールドウェルとスピックスの自律的学校経営論(Caldwell and Spinks 1988; 1992)の生成・発展について検討している。自律的学校経営論は、『自律的学校経営』(The Self-Managing School, Falmer, 1988) および『自律的学校経営をリードする』

(Leading Self-Managing School, Falmer, 1992) において明らかにされている理論である。これらの研究は学校の権限拡大、チャーターの導入、学校評価の実施等を提案し、「未来の学校」(Schools of the Future) に大きな影響を与えた。コールドウェルは、カナダで研究をして、アルバータ州での学校財務権限委譲の研究をしたのち、母国オーストラリアのタスマニア大学教員に採用された人である。そこで学校経営改革を試みているスピックスと出会い、カナダのアルバータ州での研究が具体的な教育改革プランの策定と実験に実を結ぶこととなる。この辺の詳しい叙述は、理論が生まれ、政策へと昇華されている具体的で、人間くさい側面を上手に描写しており、研究書としての生き生きとした息吹のようなものを感じさせる。個人的な批評になるが、評者もよく知っている人物だけに、思わず教授の研究生活の一端を垣間見た印象を持った。

第2章では、学校審議会が教育課程、予算・決算、人事等の議事を扱い、保護者代表の参加を認めていることを明らかにしている。学校審議会は、校長、教頭、教員代表、保護者代表等を構成員とした学校の意思決定機関であり、州内の全公立学校に設置されている。この章は、なぜか淡々と制度的な記述に終始しており、読んでいて物足りなさを感じた部分である。事例分析やもう少し具体的な考察は出来なかったであろうか。ボリュームとしても、あまりにも少な過ぎるよう感じた。制度枠組を分析するにしても、その生成と発展過程こそが、著者の考察の重要な視点ではなかったか。

例えば、似たような組織であるイギリスの学校理事会の研究では、その歴史的経緯や構成と役

割などにかんして、多くの重要な論争があり、課題もたくさん指摘されている。オーストラリアで学校審議会が生まれ、発展する過程でも、本書の主要なテーマであるアカウンタビリティという視点から、なにがしかの重要な議論があったのではないか。あるいは、具体的な事例の中で、課題を明確にした事例は無かったのだろうか。今後の研究に期待をしたい。

第3章では教育課程政策、人事政策、財務政策が学校への権限委譲の基本であるとしながらも、キー・コンセプトであるアカウンタビリティが重要な役割を果たしていることを明らかにしている。教育課程政策と中等教育修了資格試験は学力水準の指針を示している。著者は、人事政策のうち、校長の最長5年間の任期制が重要であることに着目した。学校審議会会長は、校長の任期更新に関わって、校長のパフォーマンスに関する意見を地方教育事務所に述べることができると紹介されている。学校審議会会長が現職者の任期更新に否定的な見解を提出した場合は、地方教育事務所は専門的に検討した上で、任期更新を認めないこともあるというのが現実のようである。これが校長の結果責任（アカウンタビリティ）が問われるケースであると紹介されている。一方、校長は教員の人事権限と昇給の決定権限および財務上の権限も持っている。その場合、地方教育行政は校長の学校経営に対する支援体制を整備するのが主要な機能とされる。

第4章では、アカウンタビリティ政策を分析し、自律的学校経営におけるアカウンタビリティのメカニズムを考察している。アカウンタビリティ政策はベンチマーク、チャーター（3年間の学校経営計画）、学校年次報告、3年毎の学校評価から構成されている。ベンチマークは生徒の学力、教員のモラル等に関する基準である。学校年次報告はチャーター実施1年目と2年目の自己評価である。3年毎の学校評価は、チャーター実施3年目に行う自己評価と外部評価である。なお、リーグ・テーブルはイギリスなどと違って、作成・公表されていない。これは一元的尺度にもとづく学校間競争を回避するためであるとされている。

(4) 第5章

第5章では、著者はA小学校を対象に事例研究を行っている。事例に選んだ学校は、移民が多いため、英語に多くの授業時数を配分する等の工夫をしている学校である。学校は裁量を活用し、学校経営サイクルを着実に展開している。そして、生徒のニーズに応じた教育を実現している。事例校では、校長と教員の力量が高く、質の高い教育課程を開発し、保護者が教育に関心を持っていたと観察されている。この点は自律的学校経営の効果が生じる条件として著者は注目している。

3. 本研究の意義と若干の課題—アカウンタビリティは学校経営改革の核心概念か?—

本研究の意義は第一に、コールドウエルとスピックスの自律的学校経営論を考察し、この理論がオーストラリア・ビクトリア州の教育改革政策にどのように影響を与えたかを、理論的背景や政策的実践過程を叙述しながら、克明にその流れを描き出している点である。この時期は、教育

政策や教育経営研究で、グローバルな影響力が生成し、波及し始めた時期と重なる。また、ヘイワード教育大臣が教育改革のアイデアをコールドウエルとスピンスの共著書(Caldwell and Spinks 1992)から得たことが明確にされている点も著者には幸運であった。もちろん、研究者のコールドウエル自身が「未来の学校」特別委員会の委員として、政策の原案作成に関与したことも重要である。教育学研究者、特に教育行政や教育経営などの研究者の面目躍如たる姿を本研究は巧みに浮き上がられて見せている。

第二には、自律的学校経営におけるアカウンタビリティのメカニズムに焦点をあてて、考察をしている点である。チャーターは校長、学校審議会会長、教育行政代表の同意・署名という契約的行為をもって、3年間有効となるものである。このチャーターは、ビクトリア州の学校の場合は、緩やかな同意事項であるため、準契約(quasi-contract)と呼ばれているが、学校がチャーターを必ず実施し、成果をあげるとは限らない。そこに、やや難点が残っている。そこでビクトリア州では、学校評価と校長人事を軸にチャーターの実施を誘導し、アカウンタビリティを実現しようとしたと考察している。(著者が作成している以下の表を参照)

表 自律的学校経営におけるアカウンタビリティのメカニズム—構成要素—	
①校長の結果責任の追及者	学校審議会会長 (保護者代表) 地方教育事務所長
②校長の結果責任の範囲	チャーター (緩やかな性質を持つ準契約)
③学校経営結果の評価	学校評価 (1. 自己評価→2. 外部評価) 校長の任期更新の判定 (1. 学校審議会の意見提示→2. 地方教育行政の最終判断)
④校長の責任のとり方	任期更新時における校長の解任 (ただし、解任は稀である。校長に適度な緊張感を与えて、リーダーシップの発揮を促す。地方教育行政による校長支援体制が整備されている。)

第三には、自律的学校経営論の一定の成果が事例研究の結果から見えてきた点である。事例校の状況から判断すると、学校への教育課程編成権限の委譲、学校への財務権限の委譲、学校評価、校長任期制に関する効果が認められたと観察されている。一方、問題がなかったわけではない。学校への人事権限委譲には効果と問題点が並存していることが明らかになったとされる。すなわち、学校は必要性に合致した教員を学校ベースで選考できるが、学校や地域によっては、公募を出しても適任な教員を確保できない可能性があるという課題が浮かび上がってきたとされる。

最後に、評者の「無い物ねだり」的な欲求不満も含めて、いくつか課題を挙げたい。第一に、歴史的に見て、なぜ20世紀の後半に、世界的にアカウンタビリティという視点が問われ出したかをもう少し意識し、考察して欲しかった。1970年代後半からのアカウンタビリティ論議は、評者もその頃から注目をし、下村哲夫教授などもすでにいくつかの論考で紹介し始めていた。さらには、足立忠や手島孝、片岡博光などの行政学者たちが主要な著書で研究成果を公表し始めていた

時期でもある。著者参考にしたアカウンタビリティ論の多くは、その成果をやや骨抜きにしたような水準のものでしかないと評者は考えている。やはり、法制度的なアカウンタビリティ研究を基礎として、政治学や行政学の成果から学ぶべきではなかったか。

さらに論点を絞って、公立学校改革として、注目を浴びたことに注目すれば、理論的考察の軸は、公教育論であるはずだ。教育理念、教育思想、教育法、教育行政、教育経営、そして具体的な学校経営という考察のながれが想定できたのではないか。少なくとも、現代国家と現代社会の公教育論について、若干なりとも視点を広げて欲しかったのである。その点は、大塚学校経営研究会のルーツ的な研究の視点でもあるはずだ。その議論を著者が今後、研究会の中心的研究者として、一層深化されることを期待したい。

第二には、アカウンタビリティ研究のメカニズムに注目した著者の卓見を評価し、そこで分析された諸要素の構造化を目指して欲しいことである。学校教育である以上、教育課程がその中心円に近いことはわかるが、人事、財政、意思決定、リーダーシップ、組織構造、ステークホルダー、などなどの諸概念、諸要素を立体的に構造化する作業が、ポスト・コールドウェル世代の著者たちの研究者に期待されることである。1970年代や1980年代を研究者としてもっとも充実した時代として生きた人たちから学びとったものを、著者のような21世紀の初期から中期に活躍しなければならない研究者は、これまでの成果をどのように批判的に吸収するのか、どのように進化させるのか、大いに注目したい点である。

そのためには、政治思想の背景にある社会思想や国家観、世界観の獲得が不可欠だろう。幸い、著者は卓越した語学能力を有している。積極的に海外の学会に出かけ、国際交流を進め、世界をリードする研究者の一人になって欲しい。その能力は十分にあるし、チャンスも到来しつつあると考える。

評者は本稿を3月5日から7日にかけて開催された「英国中等学校長会」(Association of School and College Leaders, ASCL)年次大会への参加の最中にまとめ上げている。総選挙が間近な政治家も含めて、ほとんどの人が「アカウンタビリティ」を連発し、教育改革のあるべき姿を論議していた。しかしその中味は、専門職への信頼か不信か、保護者の権限の拡大か専門職制の保護かと言ったという旧来の議論から抜本的に抜け出せないように見えた。学校評価でも学校監査(School Inspection)から学校のレビューへの回帰、学校と保護者などのステークホルダーとの協働(Collaboration)がやや新鮮な主張に見える程度だった。評者も含めて、参加者の間に、21世紀社会の新しい展望と理論が欲しいという渴望観だけが妙に頭に残ったまま帰国をした。著者ならば、どのように次の展望を抱くのだろうか。