

〈研究論文〉

アメリカにおける「学校を基礎単位とした
教育経営（SBM）」施策の展開とその意義

——1960年代～1990年代の公教育統治構造の変化に着目して——

浜 田 博 文

アメリカにおける「学校を基礎単位とした 教育経営 (SBM)」施策の展開とその意義

——1960年代～1990年代の公教育統治構造の変化に着目して——

浜田博文

I. はじめに

本稿は、1980年代後半以降のアメリカで進められた学校裁量権限拡大施策である「学校を基礎単位とした教育経営 (School-Based Management: SBM)」¹⁾が、1960年代以降における公教育統治構造改革の歴史的展開においていかなる意義をもつかを明らかにすることを目的とする。これは、SBMの定着過程を通じて、校長の役割期待とその機能がどう変容したかを解明しようとする研究の一環である。本研究の問題意識および先行研究の検討はすでに浜田 (2003) で述べているので、以下には本稿の課題を挙げることにする。

本稿の具体的な課題は、第一に、SBMの前身といえる1960年代～1970年代の分権化施策の展開と特徴を整理することである。第二に、1970年代に萌芽するSBMの歴史的展開をたどり、1980年代後半以降に広く普及するこの施策によってもたらされた公教育統治構造の変容を明らかにすることである。そして第三に、以上を総括してSBMの意義について考察することである。

II. 1960～1970年代におけるSBMの前身

1. 1960年代大都市学区における「地域統制運動 (Community Control Movement)」の展開

SBMに関する先行研究レビューと事例調査²⁾に基づいてWhite (1989) は、「SBMは新しいアイデアではない。類似した動きは1960～1970

年代に始まっていた。」と述べて、ニューヨーク市 (1967年～) とデトロイト市 (1970年～) の分権化施策を例示している (p. 1)。また Weise and Murphy (1995, pp. 116-130) も、SBMの歴史的検討において1960～1970年代の地域統制運動を重要なものと位置づけている。

1960～1970年代の地域統制運動と分権化施策については日本でも多くの研究がなされているので、それ自体の検討はここでは行わない³⁾。本稿では、1980年代以降のSBMの特質と意義を確かめる立場から当時の議論と施策の特徴を整理し、考察してみたい。

堀 (1973) は当時のアメリカでの諸研究・議論を整理したうえで、「地域統制」を、「従来、教育委員会に集中されていた教育行政の権限—人事、予算、カリキュラム編成にかかわる権限—を学区の下位単位に委譲 (権限の再配分) して、地域住民の教育行政への参加、単なる形式に堕しない実質的な意味ある参加による教育政策策定の共同決定機構 (co-determination structure) の創設によって、子どもに対するrelevantな教育の創造と地域社会開発の中心としての学校教育の再建を試みる一つの教育改革である」 (p. 100) と定義している。単純化して言えば、それは、学区教育行政における上位組織から下位組織への分権化と地域住民による教育行政参加とを通じて、住民意思に根ざした公教育を実現するための教育行政制度改革である。ただし、大都市部の住民による強力なムーヴメントとして展開されたところに、当時の改革の特徴・意義および限界があった。

19世紀末以降の都市部の人口急増は、公教育

制度の拡充とともに教育行政の効率化と専門化を促した。とくに大都市では、教育行政専門家たる教育長を頂点とする官僚制的構造が形成された⁹⁴。そのいっぽう、人種的マイノリティや低所得階層人口の流入と白人中産階層人口の郊外流出が進み、財政的危機、非行増大、学力低下などの教育課題が深刻化した。

こうした事態のもとで、大都市中心部に居住する人種のマイノリティの親・住民は、応答性に乏しい教育行政に対して、自らの意思をより反映しうる分権的体制を激しく要求した(Weise and Murphy, 1995, pp. 122-124)。その結果、教育行政制度改革が実施された。

ニューヨーク市を例にとると、改革は次のようであった。1967年、同市は3つの実験学区を設けて分権化を試行し、1969年、「ニューヨーク市地域学区制(New York City Community School District System)」(いわゆる「地方分権法」)を導入した。この制度は、市教育委員会(各郡からの公選委員5名と市長任命委員2名)のほかに、31の地域学区ごとに、当該学区の選挙権者と在学児の両親による公選委員9名で構成される地域教育委員会(board of education of a community district)を設置するというものであった。地域教育委員会には、教育長・校長を含む教員人事権、教育内容の決定権、教育予算の決定権などの権限が付与されたが、その権限行使にあたっては、少なからず市教育委員会による制約を受けていた(金子, 1979, p. 45; 岩永, 1980, pp. 5-6)。

地域統制運動の意味を考察する場合、ここに含まれる「分権化」と「地域統制」という二側面の差異に留意する必要がある。Campbellらによれば、「分権化(decentralization)とは、通常、教育を統制する現場を変革しようとする者には権限をほとんど与えないままでの、行政内部の組織改編を意味する。いっぽう、地域統制とは、権力と権限の配分にかかわる重大な変更をもった、統治構造の基本的な再編を必然的に伴う。」(Campbell et al., 1985, p. 132)。ニューヨーク市の場合、市教育委員会から地域教育委員会への「分権化」は一定程度果たされたも

の、そこでの意思決定は市レベルの官僚制原理による制約を受け、「地域統制」は不十分な状態にとどまった⁹⁵。

「地域統制運動」と「分権化」施策は、人種のマイノリティの流入が急激に進み、貧困、低学力、人種分離教育などが深刻化した1950~1960年代の大都市教育問題を象徴していた。それは、人種差別撤廃を標榜する当時のアメリカ公教育にとって最大の関心事であり政策課題だったといえよう。しかし、「分権化」はあくまでも「教育の機能をより効率的により融通のきくようにするために官僚的専門職のスタッフ・機関を住民のより直接的な地域につくり出していくことを意味した」(小川, 1981, p. 135)のであり、その実態は、教育行政専門家から成る官僚制構造の内部改革にとどまった。したがって、地域住民が自らの居住する地域の学校の内実を選択・決定するチャンスは、限定されていた⁹⁶。

SBMの前史として当時の議論と施策を振り返ると、以下の点を指摘できるだろう。

第一に、地域統制運動と分権化は、「大都市学区」特有のものであった。そこで問われたのは、単に「地方分権」や「住民参加」とどまらず、白人中産階層との文化的葛藤を抱える人種のマイノリティ固有の文化をいかにして公教育に位置づけるべきかという重要課題であった。しかし、施策の実施は大都市学区に限られ、学区の大小にかかわらず全米にひろがったSBMとの対照をなしている。

第二に、当時の関心は、教育行政組織の改編と、その統制過程に対する地域住民・親の参加に向けられ、学校組織に注がれることはなかった。「過去に実施された改革は、学校現場(the school site)へ権限を移行するということを回避していた。」(White, 1989, p. 2)と指摘されるように、単位組織としての「学校」を射程に入れた議論は展開されなかった。

ただし、第三に、それはSBMの要件の一つである共同的意思決定(shared decision-making)を支える「参加」の理念を実現しようとした点で重要である。「地域統制運動は1990年代の公教育の基礎をなしている参加の精神

(participatory ethos) の根本起源である」(Weise and Murphy, 1995, p. 116) と言われるように、専門家集団による統制システムが確立された公教育のあり方を、住民と親自身の意思に基づく地域固有の文脈で問い直そうとした取り組みは、たしかに SBM 施策の理念へと結びつくものだといえよう。

2. 1960～1970年代における「教員の教育行政参加」の実現

地域統制運動に基づく住民の意思決定参加が十分な実現をみなかった1960年代、教員は教員団体による団体交渉という形態をもって教育行政参加を果たしていった。

全米最大の教員団体である NEA (National Education Association, 1857年設立) は、もともと公教育の質的水準の確保や教員の専門的力量的の向上を指向する職能団体としての活動を展開していた。AFT (American Federation of Teachers, 1916年設立) は、結成当初から労働組合としての性格を鮮明にし、団体交渉による行政参加の実現を強く求めてはいたものの、専門職としての教職の尊厳を重視する立場から、ストライキ等には反対していた (Johnson, 1988, pp. 605)。このような教員団体がありながらも、1960年代に至るまで公教育の統治過程において教員が発言力を行使する正式な機会は設けられていなかった。

しかし、1960年代に教員団体は戦闘性 (militancy) を増すことによって団体交渉権を獲得した。発端はニューヨーク市で、人種問題、規律上の乱れ、過剰在籍状態、施設設備の老朽化、市民からの圧力、不適切な行政管理などの大都市問題すべてが教員の不満を引き起こし、戦闘化を促した (Campbell et al., 1985, p. 254)。もっとも、それは大都市特有の現象ではなかった。教員団体の性格変化要因は、①低劣な教員給与、②男性教員増加と教員若年化、③教員の学歴水準上昇、④学区統廃合による学区規模拡大に伴う官僚制化進行、⑤労働組合運動と黒人による公民権要求運動の影響、の5点にあったとされるが (太田, 1979, pp. 140-141)、それらを構

造的に捉えると、以下のように整理できる。

学校教育の普及・組織化が進行した19世紀末以降、女性教員の割合が急増し、1920年には女性が85.9%を占めるに至っていた⁹⁾。「教職は女性の仕事」という見方が定着し、教員給与は単純労働者にも及ばない低水準に置かれた¹⁰⁾。しかしその後は男性が増大し、1950年：21.3%、1960年：29.0%、1966年：31.8%となり、1970年には34.2%に達した。男性教員の増大は、学歴水準の上昇と呼応している。1920年代は師範学校がティーチャーズ・カレッジへ移行し、大学レベルでの教員養成が普及した時期で (浜田, 1996, pp. 217-218)、1930年代以降は学士以上の学位が一般化した。そうして教員の学歴水準は、1961年に学士：61.9%、修士以上：23.5%、1966年に学士：69.6%、修士以上：23.3%、1971年に学士：69.6%、修士以上：27.5%と上昇している¹¹⁾。以上のような教員構成の変化は、教員自身の専門職志向を強化するとともに、低い経済的待遇に対する不満感を増幅させた。ところが、いっぽうでは学区統廃合¹²⁾に伴う学区の大規模化とともに教育行政の官僚制化が進行し、教員は政策決定過程から遠ざけられていった。そのような事態にあった1960年代、公務員の労働組合運動が活性化し、労働条件の改善が遅れていた教職に対する関心の高揚は教員団体の「労働組合」化を後押しした (Campbell et al., 1985, p. 255)。その端緒が開かれたのが1960年代はじめのニューヨーク市であった。ちょうどそれは、黒人の人種差別撤廃運動と密接に結合した地域統制運動の隆盛期と重なる時期であった。

前項で述べたように、ニューヨークでは、人種のマイノリティと経済的貧困階層の住民が教育行政に対する不満と批判的意識を鮮明にしていた。そのような住民にとって、低待遇・低地位で発言力を持たない教員団体が教育委員会への批判的立場を明確化し戦闘性を強める動きは、当初、親和的に受けとめられていた (小川, 1978, p. 227)。他方、教員団体にとっても、地域統制運動の要求の柱を成していた「分権化」は、共通の課題であった。

そうしたなかで、AFTのニューヨーク市組織であるUFT(United Federation of Teachers)は2度のストライキを実行し、1962年に市教育委員会と協約を締結し、団体交渉権の獲得に至った(太田, 1979, pp. 135-137; 坪井, 1998, pp. 107-109)。それは、ストライキという戦闘的手段を全米の教員団体に広める契機となり、NEAの性格にも変化をおよぼした⁽⁴¹⁾。これを皮切りに、教育委員会との団体交渉を通じた教員団体の教育行政参加というシステムは1960～70年代に急速に定着していった⁽⁴²⁾。当初は教員の給与や苦情処理事項がその対象事項の多くを占めたが、しだいに問題生徒の処遇、クラスサイズ、カリキュラムなどの教育の「内的事項」にかかわる領域へと傾斜していった。(太田, 1988, pp. 67-69)。

教員の専門的自律性に基づくこのような教員団体の動きは、人種差別撤廃運動と密接に結合した地域統制運動との間に葛藤を抱え、対立を増した。前項で触れたニューヨーク市の実験学区ではその対立が表面化し、教員団体のUFTは1969年の「地方分権法」に激しく反対した(坪井, 1998, pp. 112-115)⁽⁴³⁾。結果として同法の施行は、市教育委員会が教員団体との間で団体交渉による協約を取り結び、それに基づいて各地域教育委員会の権限に制約を施すという構造のもとでなされたのである。

以上のように長く教育政策上の意思決定過程から疎外されてきた教員は、1960～70年代において、教員団体による教育委員会との団体交渉権の獲得をもって教育行政参加を果たした。しかし、「教員はより自律性を増したけれども、同時に学校教育はより集権化された」(Johnson, 1988, p. 619)と指摘されるように、それは従来の集権的・官僚的な教育行政制度を崩すというより、その中に組み込まれる性質を強くもっていた⁽⁴⁴⁾。

SBMの前史として以上の経緯と論議を把握すると、次のように指摘できよう。

第一に、1960～1970年代に教員は教育政策上の意思決定参加の機会を実現した。これは大都市を端緒としたが、全米に広く普及した。意思

決定過程に対する教員参加を長い間保障していなかった公教育にとって、これは画期的意義をもつものと言えよう。教員の専門的自律性を「参加」の側面から具体化した事実は、SBMにとっても重要である。

第二に、実現した教員参加の形態は団体交渉による「教育行政」参加にとどまった。個々の学校の具体的教育実態に対応する参加は、組上に載せられなかった。Conley and Bacharach (1990)はこの点に着目して、「それは教員給与やクラスサイズのような幅広い重要な問題を解決することは可能だが、日常的に行われるべき経営上の意思決定事項を解決するための融通性は十分ではない」(p. 540)と指摘している。もっとも、労働組合運動の趨勢を背景にして進められた教員団体運動のもとでは、それが限界であったと言えよう。

また第三に、教員団体活動を通じた教育専門職統制の指向性は、教育の「素人」たる地域住民の参加を忌避する性質を強めてしまった。「教育専門職」の統制要求は「教育行政専門職」への従属化によって実現され、「地域」および「素人」による統制は希薄化される結果となった。これは、教育行政組織の枠組みを前提としたところで親・地域住民の参加要求と教員のそれとが展開されたことの限界であった。

3. 小括

以上のように、1960～70年代は、従来公教育統治において疎外されていた地域住民・親と教員の両者にとって、「参加」をめぐる重要な動きが展開された。それらは、いずれも「分権化」と密接に関係することと、教育政策上の意思決定参加の道を開いた点で重要である。「SBMは新しいアイデアではない。類似した動きは1960～1970年代に始まっていた」(White, 1989, p. 1)と言われるのはそのためである。しかしながら、少なくとも次の三点において、当時の改革はSBMと一線を画していたと捉えるべきである。

一つは、「分権化」が地方教育行政レベルの枠内にとどまり、教育行政組織内部における権限の移動にすぎなかったことである。よって、「学

区」から「学校」への権限委譲という議論はなされなかった。二つめは、住民・親の参加要求と教員のそれとが対立的関係にとどまり、両者の「共同化」への道筋は形成されなかったことである。それは「父母住民のコミュニティ・コントロール要求と、教師のプロフェッショナル・オートノミー要求との深刻な対立」(坪井, 1998, p. 114)と言われるが、最終的には後者が「教育行政」専門家による旧来の官僚的統制の中に吸収され、教育実践の場である学校レベルに着目した議論はなかった。したがって三つ目として、「学校」を単位とした「アカウンタビリティ」という概念は未だ明確に議論されていなかった。

Ⅲ. 1970年代におけるSBMの萌芽

1. ニューヨーク州における端緒

White (1989) によれば、「SBMは、学区の全体的なシステムと学校組織を変革し、学区内組織の諸役割の構造を組み替えるという点で、過去に分権化の取り組みとは異なる。SBMの目的は単に行政的な責任を再組織することにとどまるものではない。そうではなく、教員・管理職・親・生徒の間に新しい関係をもたらすことをもって伝統的な権限構造を変革することにある」(p. 2)。すなわち、SBMは学区から学校レベルへの権限委譲という要素をその内を含む施策である点と、それを通じて、学区と学校、さらには校内の教員・管理職・親・生徒の関係構造に何らかの変革をもたらすものである点で、それ以前に分権化施策とは区別される。そして、そのような考え方は、すでに1970年代において、ニューヨーク州、フロリダ州、カリフォルニア州で提案されていたと言われている(Guthrie, 1986, p. 309)。

1981年の時点で“School-Based Management”と題する報告書⁽⁹⁾をまとめたLindelowによれば、SBMの基本的輪郭が初めて描かれたのは、1971年、ニューヨーク州フライシュマン委員会⁽¹⁰⁾における議論であった(1981, p. 16)。同委員会は、州内の初等・中等教育の内容と財政状況について検討し、教育の内容と諸条件の改善

策を勧告するため、1969年に州の知事と教育委員会によって設置され、1972年に報告書をまとめた。同報告書は州全体の教育改革に関する包括的内容をもち、より大きな応答性と柔軟性を教育制度に要請する観点から財政上の責任を州に求めるいっぽうで、政策形成における分権化の必要を提言した。ただし、本来的にはより小規模な学区が望ましいとしながらも、その時点ではあまりにも論争的になってしまうことを懸念して学区数の改革は有益でないと判断し(La Noue and Smith, 1973, p. 224)⁽¹¹⁾、州内の全公立学校に「父母審議会(Parent Advisory Council)」⁽¹²⁾を設置するよう勧告した(The New York State Commission on the Quality, Cost, and Financing of Elementary and Secondary Education, 1973, p. 231)。Guthrie and Reed (1991)が指摘するように、「そのプランは学区よりも学校のほうを人事とカリキュラムに関する意思決定の基礎単位と位置づけ、その力を使って素人統制の程度をより大きくするとともに「アカウンタビリティ」をより高めることを意図していた」(p. 38)。

こうした提案は1970年代を通じて他の州での類似の制度改革へと展開し(Pierce, 1980, p. 7)、フロリダとカリフォルニアの両州で具体化された(Lindelow, 1981, p. 16)。

2. フロリダ州とカリフォルニア州での萌芽

1970年代は、地方学区間の財政格差や教育にかかわる税負担の不均衡が重要な争点となり、教育条件の均等化のための学校財政制度改革が多くの州で実施されていった⁽¹³⁾。フロリダ州とカリフォルニア州の改革もその中に位置づけられる。

フロリダ州では1971年に州内教育制度の改革をねらいとして「教育に関する州知事の市民委員会(Governor's Citizen's Committee on Education)」が設置された。同委員会が1973年にまとめた報告書「フロリダ州における教育の改善(Improving Education in Florida)」(Governor's Citizen's Committee on Education, 1973)には、カリキュラムや予算にかかわる権

限を学校レベルに移行させること、すべての学校に親・教員・校長・生徒・地域住民による学校諮問委員会 (School Advisory Council) を設置することなど、104の勧告が盛り込まれていた。「同報告書には、学校の経営 (the management of the schools) に対する長期的視野での解決のあり方も含まれていた」(Culler, 1998, p. 424) と指摘されているように、学校統治の焦点を学区から学校へ移行すべきという点を明示し、教育に関連する意思決定はできる限りその実践現場に近いところでなされるのが最良であるという考え方に基づいていた (Lindelov, 1981, p. 17)。これらの勧告は、後に同州で SBM が定着していく基盤となった。とくに 1973年の州法改正で「フロリダ州教育財政プログラム (Florida Education Finance Program)」¹⁰⁰が創設され、その一環として、学区の裁量に基づいて各学校に学校諮問委員会を設置できるとされたことは、同州におけるSBM導入の制度的端緒と言えらる。同プログラムの趣旨は学区間の財政格差是正のための州補助金交付方式の改善にあったが、学校のアカウンタビリティを高めることも一体化されていた。学校諮問委員会が、校長の選考や学校の進捗状況に関する年次報告書の作成などに責任を負うという構想は、そうした文脈で把握できよう。

カリフォルニア州での SBM の嚆矢として、Guthrie (1986) は、州法での「学校改善プログラム (School Improvement Program)」(1977年)¹⁰¹の制定を挙げている (p. 309)。これも学区間の財政格差是正と均等化を意図した学校財政制度改革で、学校教育の質的改善を目的とし、学校改善プログラムの作成に親の積極的な参加が必要であること、各学校に学校諮問委員会を設置されるべきこと、同委員会は校長・教員代表・他の職員代表・親代表 (中等学校では生徒代表も) によって構成されるべきこと、同委員会では学校改善プログラムの評価を行うべきこと、などを盛り込んでいた (Lindelov, 1981, p. 28; 岩永, 1988, pp. 279-280; 竺沙, 1997a, p. 50)。また、州レベルの法制化とは別に、すでに1960年代末~1970年代はじめに南カリフォ

ルニア地域の一部の学区では教育長のイニシアティブで SBM が着手されていたとされる。25人の学区教育長がインフォーマルな協議会をもち、教育サービスの改善とアカウンタビリティの強化のため、学校単位の教育財政というアイデアを議論していたという。さらに、州内の教育関係者の間では、教員の団体交渉による協約が教育の柔軟性を低下させているという問題意識もあった (Lindelov, 1981, pp. 28-29)。

以上の両州は、1970年代に州レベルの法制化を通じて SBM の導入を進めようとした。このほか、ミシガン州ランシング (Lansing, Michigan)、コロラド州チェリー・クリーク (Cherry Creek, Colorado)、ケンタッキー州ルイビル (Louisville, Kentucky) などは、学区レベルで SBM の導入に取り組んでいった (Lindelov, 1981, pp. 38-46)

3. 小括

1970年代を通じて、1960年代の分権化とは異なる要素をもつ SBM のアイデアが議論され、各地で試行された。それらは、次のような特徴を備えていた。

一つは、各学校に、教員と親・地域住民の代表者を含む審議機関を設置し、校長の選考、学校改善プログラムの作成、およびその効果に関する審議を行うこととされている点である。「教育行政」レベルではなく、学校レベルにおける教員および親・住民の「参加」が具体化されたことは特筆すべき違いである。SBM の構成要件としての、親・住民と教員の参加による共同的意思決定の導入をみてとることができよう。

二つ目に、学校財政制度改革の文脈から「アカウンタビリティ」の明確化が課題とされたことを背景として、教育の質的改善への着目と、それを実践する場としての学校での意思決定を重視する議論が徐々に起きてきたことである。フロリダ州の1973年の報告書には、そうした認識が明確に示されている。またカリフォルニア州で教育委員会と教員との団体交渉に依拠した政策決定に対する懸念が表明されたというのも、そのことに通じている。ただし、学区から学校

への権限委譲は未だ明確にはなされず、学校に置かれた審議機関の機能も「助言」にとどまるものとされていた(岩永, 1988, pp.290-292)。この点については、教育の国家的危機という文脈でセンセーショナルに教育改革が謳われるようになる1980年代を待たなければならなかった。

Ⅲ. 1980～1990年代におけるSBMの展開

1. 1980年代前半における改革世論の高揚と「トップ・ダウン改革」の停滞

(1) 教育の質的向上を求める教育改革世論の高揚

1983年4月の『危機に立つ国家 (A Nation at Risk)』(National Commission on Excellence in Education, 1983; 橋爪, 1984)を契機に大規模な改革が展開される素地は、1970年代を通じて醸成されていた。既述のように1970年代には学校財政制度改革の文脈で学校の「アカウントビリティ」が厳しく問われていた。だが、学校教育の責任に対する社会的関心の文脈は、財政問題だけではなく、学力や規律の低下などに対する人々の強い不満があった(今村, 1990, pp.188-194)。

たとえば、ギャラップ公立学校世論調査 (the annual Gallup Poll of the Public's Attitudes Toward the Public Schools) において、自分の地域の公立学校を「A」, 「B」, 「C」, 「D」, 「Fail」の5段階で評価した回答結果を1974年から1982年まで並べてみると、1974年当時では

「A」=18%, 「B」=30%, 「C」=21%, 「D」=6%, 「F」=5%, であったのに対して、1982年においては「A」=8%, 「B」=29%, 「C」=33%, 「D」=14%, 「F」=7%, となり、評価は大きく低下していた(Gallup, 1982, p. 39)²²⁾。

同調査は毎年、地域の公立学校における最大の問題を自由記述で尋ねており、1970年～1983年の回答結果は次のように推移している(Elam, 1983, p. 30)。まず、「規律の欠如 (lack of discipline)」は1971年を除いて毎年第1位であった。次に、「薬物使用 (drugs)」は1978年以降でみると1982年に第3位であったのを除いて毎年第2位であった。そして第三に、「人種的統合 (integration)」の位置づけは明らかに低下している。表1は1970年, 1975年, 1980年, 1983年のみ抽出して上位5項目を列挙したもののだが、「人種的統合教育」は1973～1977年の間には連続して第2位だったにもかかわらず、その後は低下傾向となり、1983年には5%になっている(Elam, 1983, p. 30)²³⁾。他方、これに代わるようにして「カリキュラムの貧困さ (poor curriculum)」が上位を占めるようになった。

以上の推移は、1980年代初頭において、公立学校をめぐる世論に少なくとも次の2つの特徴があったことを浮き彫りにしている。第一に、公立学校への評価は厳しく、とくに規律や薬物など児童生徒の問題行動の深刻化が強く危惧されていた。そして第二に、1960～70年代半ばの最大の社会的関心事であった人種統合教育の位置は相対的に低下し、カリキュラム(学力)問

表1 地域の公立学校における最大の問題(上位5項目, 数値は%)

1970年		1975年		1980年		1983年	
1. 規律	18	1. 規律	23	1. 規律	26	1. 規律	25
2. 人種統合教育	17	2. 人種統合教育/ バス輸送	15	2. 薬物	14	2. 薬物	18
2. 財政	17	3. 財政	14	3. カリキュラム/基準	11	3. カリキュラム/基準	14
4. 教員	12	4. 教員	11	4. 財政	10	4. 財政	13
5. 施設・設備	11	5. 学校/クラス規模	10	4. 人種統合教育/ バス輸送	10	5. 教員	8

(Elam, 1983, p.30掲載のTable 2をもとにして浜田が作成した。)

題への関心が急激に高まっていた。これは、大都市学区に限らず、広く国家全体にわたる問題として教育改革が受けとめられる素地となっていたと考えられよう。

また、ギャラップ調査では25年後のアメリカの力を決定づける要因として、「世界で最良の教育システムの開発」(「とても重要」=84%、「まあまあ重要」=13%)が、「世界で最も効率的な産業生産システムの開発」(66%, 26%)と「世界で最強の軍事力の構築」(47%, 37%)を大きく凌いだ(Gallup, 1982, p. 46)。つまり、公立学校の現状に対する厳しい認識のもとで、教育改革に対するきわめて高い期待が形成されていたのである。

1980年代初頭において、公立学校の現状に対する厳しい評価とともに、教育の再生こそが国家の将来を決定づける最大の要因であるという認識は、重大な世論として形成されていた。「危機に立つ国家」公表後、堰を切ったかのようにさまざまな団体・機関等から教育改革関連の提言が出され²⁰⁾、各州政府のイニシアティブで具体的な施策が次々に展開されたのは、全国民的規模で教育の質的向上を強く求める土壤があったことだった。

(2) 「トップ・ダウン改革」の停滞と見直し

Siegel (1983)²¹⁾によれば、1983年より前の時点で、多くの州が州議会又は教育委員会の施策として生徒および教員の能力テストを実施していたが、カリキュラム自体の見直しには至らなかった。だが教育改革が勢いづくにしたがって、カリキュラム基準の強化に関心が向き、基礎的履修要件の引き上げや、授業時間数の増大などの施策がとられていった。また、1983～1985年に各州で実施された施策の分類によれば、合計295施策のうち174は、教員養成基準や高校卒業要件、大学入学要件等の外的基準の引き上げであった。また77施策は、授業時間数や日数の増大、基礎基本内容の増大、州によるアセスメントの実施などの規制の強化であった(Lewis, 1989, pp. 36-38)。つまり、州レベルで規定された諸種の基準を一律に引き上げるというのが、この時の改革の主流を占めた。「全国的にみる

と、1984～1986年の間に、教職の何らかの側面に影響をおよぼす700件以上の州法が制定された」(Timar and Kirp, 1989, p. 506)とも言われている。

だが、州政府によるトップ・ダウンで進められたそれらの施策は効果をあげることなく、厳しい批判にさらされた。「そのようなアプローチは哲学的に誤った方向を向いたものであり、概念的に限界をもつものだという事は、さまざまな関係者たちによって明らかにされた。そのような多くの批判者たちは、基準強化の運動が、学校現場の職員たちのモラルを減退させ、それによって本来的な改善に向けた取り組みを損なわせるとともに、学校現場(および学区)の官僚制を強化する、と主張した。」(Murphy and Beck, 1995, p. 81)と評価されたのである。

2. 1980年代後半における「学校」への焦点化とSBMの展開

(1) 「学校」に焦点をあてた議論

1980年代前半における改革の停滞を打開するための議論は、個々の学校に焦点をあてた「ボトム・アップ改革」を志向した。そこには、2つの異なる文脈があった。すなわち、民間企業セクターにおける構造改革手法の教育への適用と、学校改善に関する知見・議論である(Murphy and Beck, 1995, p. 82)。

前者にかかわってTyack (1993)は、「改革者たちは、…今日では、学校教育を改革するための指針として企業経営の実践を引用しながら、「構造改革(restructuring)」や分権化(decentralization)を熱心に主張している。」(pp. 1-2)と指摘する。また「学校が直面している問題と同様の諸問題(製品の質的低下、従業員のモラルの低下、消費者からの不満など)に直面して、企業は最も成功しているところがどのような経営をしているかを分析・検討した。…端的に言えば、企業は階層的に構造化された組織から、より変容可能で有機的なシステムへと自らの構造を変えたのである。」(Murphy and Beck, 1995, p. 84)とされるように、企業経営での分権化の成功理論が、教育改革論議におい

でも参照された。

ただし、ここで重要な点はむしろ後者の点である。とくに、1970年代以降さまざまなかたちで行われてきた「効果的学校 (effective schools)」に関する研究と、それらをベースにして取り組まれた「学校改善 (school improvement)」に関する研究および実践の蓄積を見過ごすことはできない。「学校の教育効果および学校改善に関する研究は教育制度改革にとって大きな支援とプレッシャーをもたらしてきた。相互に補足しあうこれらの研究から見出された主要な2点は、学校の改善が断片的 (piecemeal) というより統合的な (integrated) 活動であるということと、改善は学校ごとに起きるものだという点である。こうした結論を拠り所にして、各学校は十分な自律性を与えられ、“教育システム内における基礎的な意思決定単位”になるべきだということが議論されてきた」(Murphy, 1991, pp. 12-13)と言われ、あるいはまた、「これまで長い間、とりわけ過去20~30年にわたる学校改善に関する研究の結果として、変革の鍵を握る単位は各学校であるということが認識されてきた。」(Passow, 1989, p. 35)とも指摘されている。

このように、「学校」が教育の質的改善における決定的要因だという議論は、1970年代以来積み上げられてきていた。そして、1986年を境にして、政策の大きな展開とともに、SBMは広く導入されていくことになった。

(2) 教員の自律性と校内の共同性に着目した政策提言

SBMの全米的普及において、1986年は「分水嶺の年 (a watershed year)」だと言われる(Ogawa, 1994, p. 525)。政策的にはとくに、2つの政策提言報告書が重要なインパクトをおよぼした。カーネギー財団の『備えある国家 (A Nation Prepared)』(Carnegie Corporation of New York, 1986)と、全米知事会による『成果のとき (Time for Results)』(National Governors' Association, 1986)である。これらの報告書が公表された1986年の後、SBMに着手する学区

の数は著しく増大し、それに関する数多くのワークショップが全米規模の組織によって開催され、SBMをテーマとする論文の刊行も劇的な増大をみせたといわれる(Ogawa, 1994, p. 525)。そこで、以下では、SBMの普及を促したこれら2つの報告書の政策提言について検討してみよう。

(a) カーネギー財団『備えある国家』の教職改革提言

『備えある国家』の基本テーマは教職の専門職化 (professionalization) であった。既述のように1970年代を通じて、団体交渉を通じた教員の教育行政参加は実現されたが、その社会的・経済的地位は脆弱で、質的・量的な問題を抱え続けていた(浜田, 1989など)。その抜本的解消を意図して教職の専門職化の方策を打ち出したのが同報告書である。

そこには、専門職基準の開発や教員養成カリキュラムの水準引き上げ、給与水準の改善などの具体的提案が盛り込まれているが、ここでとくに注目されるのは、「教職の専門職的環境 (A Professional Environment for Teaching)」を重視する立場から学校組織改革ともいべき構想が次のように提言された点である。

「専門職としての仕事の最も魅力的な側面の一つは、職場における処遇のされ方にある。専門職は当然自分の仕事を知っていると思われるので、だから自分自身の判断を行使することへの報酬を受けている。いっぽう学校というのは、あたかもコンサルタントや学区当局の専門家、教科書の著者、研修指導者、さらには遠く離れたところにいる役人たちのほうが、学校の中にいる教員よりも実質的意味のある専門知識をもっているかのように作動している。学校の官僚主義的な経営は、教員には自分で思考するための能力もモチベーションも欠如しているという考え方に由来する。もしも学校が、最も重要なリソースはすでに学校の中にある、固い決心と知性と能力をそなえた教員である、という基本原則に基づいて運営されるなら、適切な職員配置のなされた学校だけが成功することができる。そのよ

うな学校は、学校全体としての自律性 (autonomy) と職員どうしの間の同僚的な関係性 (collegial relationships) という特徴をもつものとなるだろう。」(pp. 57-58)

これに続けて報告書は、教員の「専門的自律性 (professional autonomy)」を重視し、州・地方レベルで設定された一定の目標を踏まえて、各学校レベルでその達成を図るための意思決定 (教材・教授方法、教員採用選考、授業日数、リソース配分など) の裁量を教員が協働でもつべきことを主張する。「この自律性は、学校職員が生徒の学習の進展に対して共同責任 (collective responsibility) を負いながら協働 (work collaboratively) したときのみ、その機能を発揮するだろう」と述べ、校内で「他の教員に指導 (guide) するとともに、彼らの活動に影響をおよぼす」役割を担う職位 (position) として「指導教員 (Lead Teacher)」の創設を提案している (p. 58)。

以上の提案は、個々の学校内部において、教員が専門的自律性に依拠しつつ協働して教授・学習活動にかかわる意思決定を行い、共同的责任を担うという学校経営のあり方を提示している。教職の専門職化をめざしつつ、教授・学習活動の現場たる学校での自律と協働を提唱している点は、「学校」に焦点づけた改革論として特筆すべきである。ただし、そのような学校組織での校長の位置や役割についてはほとんど言及がない²⁰⁰。また、親・地域住民の参加との関係性にも触れられていない。

(b) 全米知事会のイニシアティブ

全米知事会報告書「成果のとき」は、「今や改革の第二の波の時期を迎えている。われわれは学校教育のプロセス (the processes of schooling) に関心を向けるべきである。各学校および一人ひとりの生徒の生活の中で十分に遂行されるべき変革のために必要とされる諸条件に対して、注意を向けるべきである。」(p. 51) と述べる。こうした主張の背景には、生徒の人種の構成の急激な変化と家庭環境悪化、貧困増大などの問題の深刻化がある (p. 51)。報告書は「学校のリーダーシップ (school leadership)」を鍵的要

素に位置づけつつ「効果的學校 (effective schools)」に関する研究の知見を参照する。その諸特徴を備えた学校では「教員どうし、ならびに教員と校長との関係が同僚的 (collegial)、相互作用的 (interactive) で、支援的 (supportive) な傾向にある。協力による計画立案は職員間の団結意識 (a sense of unity) を促す。団結意識と目標の共有をもって、秩序と規律は容易に維持されうる。こうした風土のもとで学習は盛んに行われるのである」(pp. 51-52) とし、現実の学校がそうでないという事実を指摘して、学校の構造改革の必要性を論じている。

「構造改革された学校 (restructured school)」では、教員からもリーダーシップが発揮され、「意思決定はより教室に近接してなされなければならない。いくつかの学校では、校長と教員リーダー (teacher leader) の自治組織 (corps) によって経営が共有されるだろう。校長はスキルに基づいて選考され、自分の成果に即して報酬を得る。学校は職員採用の権限をより多く持ち、支出についてもより大きな裁量を有し、意思決定に対してより大きな責任を負う。」と描かれている (p. 56)。また、教員はそれぞれに異なる役割を果たすとされ、一部教員は「指導教員 (mentors) あるいは教員リーダー (teacher-leaders)」に位置づけられる。そして「職能開発は教員どうしのより大きな協力をとくに重視したものになるだろう。現職研修は、学校外での単発的なワークショップよりも、教室での授業観察と指導を強調したものになる。」(p. 56) としている。

ここには、学校内部における教員の専門的自律性と協働、および共同責任体制が構想されている。『備えある国家』に類似した学校内部経営への志向性が見出されよう。

報告書は、親の参加 (parent involvement) にも言及している。「われわれはまた、学校へのより大きな親参加は生徒の学力到達度をより高めるために重要だと断言する。」と述べ、学校は親との心理的距離を積極的に縮めるべく親のもとへ接近すべきであり、「学校における意思決定は職員と親との優先順位や関心を反映すべきも

のだ。」(p. 85) と論じている。ここでは、生徒の学習成果向上という視点から親参加の重要性が把握され、学校に対する親の関心の高揚を学校サイドから積極的に促し、その意思を学校の意味決定に反映させるべきことが強調されている。

校長のあり方については、「効果的なリーダーシップは校長の独占的な責務ではない。リーダーシップは、教員を意思決定の参加者として尊重したオープンで相互依存的な職務環境のもとで、校内の人的・物的リソースを組織化することによって生じるべきものである。体系的な改善へ向けて学校を組織化するための新しい方法が必要である。」(p. 54) と言及されている。ここでは従来の校長役割に関する捉え方、校長養成・研修の内容などの問題点の指摘と、新たな役割の問い直しの必要性が指摘されているといえよう。

こうして全米知事会の報告書に描き出された課題意識は、その後、州知事のイニシアティブに基づく改革の進行にしたがって、具体的施策として展開されていくことになる。

(3) 全米規模における SBM の増大

SBM 施策の導入状況を統計的数値によって明示することは困難だが、次の指摘は、それが短期間のうちに全米規模で広がっていった様子をうかがわせるものといえよう。

たとえば、「1989年までに14州が SBM 施策の開発を進めており、1991年までに全米にわたる1000の学区が何らかのかたちで SBM を実施していた。」(Murphy and Beck, 1995, p. 5)。あるいはまた、「北東端のメイン州から南西端のカリフォルニア州まで、北西端のワシントン州から南東端のフロリダ州まで、全米のあらゆる地域にわたり、約3分の1の学区が SBM を採用している。フロリダ州デイド郡やユタ州ソルトレイク市、インディアナ州ハモンドなど、いくつかの学区では1970年代から1980年代初めに分権化施策を実施していたが、1986年以来、SBM を採用する学区の数は、雨後のタケノコのごとく急速に増えていった。」(Ogawa and White,

1994, p. 55) という記述である。

また、ERIC のデータベースで SBM を主要索引語(descriptor)として登録された文献数の変化も、この時期の SBM に対する急激な関心の高揚を裏付けている。SBM が主要索引語として登録されたのは1982年で、1985年以前に刊行された文献でそれを主要索引語とするものはわずか28件であった。ところが、1986～1990年の刊行文献は247件、1991～1995年のそれは620件、1996～2000年は265件という変化をたどっている⁴⁰⁾。SBMに対する関心が1986年以降急速に高まりをみせ、1990年代を通じてそれをめぐる研究・議論が活発に展開されたことが明らかである。

3. 1990年代における学校アカウントビリティの明確化

1990年前後において、連邦レベルの教育政策は大きく展開した。ブッシュ(Bush, G.)大統領と州知事との「教育サミット(Education Summit)」開催と教育の国家目標(national goals)設定の合意(1989年9月)、2000年までに達成すべき6項目の国家教育目標「2000年のアメリカ教育戦略」(U. S. Department of Education, 1991; 橋爪, 1992)の公表(1991年4月)、さらにクリントン(Clinton, B.)政権のもとでの全米共通目標8項目の明文化(1994年)など、連邦レベルでの共通目標設定が進められたのである。これに連動して各州では、アカウントビリティ・システムが整備されていった。

アカウントビリティ・システムとは、①教育内容の厳格な基準の確立、②生徒の学習進捗についてのテスト実施、③基準及びテスト結果に結び付けられた職能開発プログラム、④評価結果の公表、⑤評価結果に応じた報奨・制裁と問題部分への援助、の要素を備えた施策を指している(Lashway, 1999)。すなわち、州が教育の目標と基準を定めて、州内統一の学力テストを実施し、そのスコアに基づいて各学校の教育活動の成果が評価される。評価結果は公表され、高い成果を挙げた学校には報奨が、逆に期待さ

れた成果を挙げることのできなかった学校には制裁が施される。後者の場合には、州あるいは学区教育委員会による学校経営への支援・介入等がなされる²⁸⁾。

SBM が1980年代後半～1990年代において広く導入されていった背景には、このように連邦および各州政府レベルにおいて、個別学校をアカウンタビリティの基礎単位と位置づける施策が積極的に採用されたという動きがあった²⁹⁾。全州教育協議会 (Education Commission of the States, 2001) はこの間の SBM の展開について、「何年もの年月をかけて、SBM は独立した単体としての改革 (a stand-alone reform) から、生徒の学力到達度と学校の活動成果を改善するための総合的なアプローチの中に埋め込まれたかたちを典型とする改革へと発展してきた。SBM はそれ自体が目的なのではない。そうではなく、むしろ、個々の学校レベルにより大きな責任と柔軟性を創りだすことが、基準や質の高い授業への自発性 (teaching-quality initiative)、そのほかの重要な改革を成功裏に実行するために決定的な重要性をもつと考えられるようになったのである。」と指摘している。

つまり、学校のアカウンタビリティを明確化して個々の学校がその内部で実施されるべき教育の質的改善を図るという州レベルの公教育システム改革に位置づけられることよって、SBM は広く導入されていったのである。シカゴ (Chicago) をはじめ、マイアミーデイド (Miami-Dade)、ロサンゼルス (Los Angeles)、サンディエゴ (San Diego) などの大都市学区が積極的に SBM を導入してきたことはすでに日本でも数多く論じられているところだが、以上の経緯のもとで、SBM の普及は学区規模の大小にかかわらず進行したのである。

IV. 公教育統治構造の変容と SBM の意義・課題

1. 「学校当事者」統治モデルへの移行

SBM は、1960～1970年代に標榜された「分権化」、「地域統制」、および「教員による参加」とは一線を画する性質をもっている。その違いは、「学校の自律性」確立と結びついた施策であ

るかどうか、という点に集約される。そして、制度としての両者の違いは、教育経営に主導権をもつべき場と主体の中心を「学校」に置いているか否か、という点で明瞭に見出される。1980年代後半以降の施策が「構造改革 (restructuring)」と呼ばれるのは、そのような意味での公教育統治構造の重要な変容を意味しているからである。ここでは、地方学区レベルにおけるその変化のありようを整理しておきたい。

教育経営に主導権をもつべき「場」を「教育行政-学校」(縦軸)、「主体の性質」を「専門家-素人」(横軸)とするフィールド上に、教育統治に関与するアクターを配置して、「1950～1960年代」「1960～1970年代」「1980年代後半以降 (SBM 実施)」の各時期の態様を図示したものが、図1～図3である。各アクター間の矢印は統制関係を表している。各図において、最も大きな主導権をもつアクターを楕円(斜線網掛)で囲んで示した。

1950～1960年代は図1のように示される。公教育統治のイニシアティブは「教育行政」の「専門家」たる教育長と事務局が有し、校長は教育長の代理執行役として学校を管理する、という構造であった。高度に官僚主義化・集権化されたこの構造は、教育委員会による民衆統制を凌駕していた。この時期は「教育行政-専門家」統治モデルと称されよう。

1960～1970年代は、図2のように示される。ここでの「専門家」も、図1と同様に官僚主義化・集権化された性質を維持している。さらに、人種差別問題と不可分の大都市問題から顕現した地域統制運動においては、「教育行政」の「専門家」が白人中産階層に支配されていることが争点となり、「専門家=白人中産階層」対「素人=人種的マイノリティ」という対立構造が鮮明化した。結果として人種的マイノリティの親・住民に近接した「地域」レベルでの参加は制度化されたが、同時並行的に、「教育」の「専門家」集団としての「教員団体」も「教育行政」レベルでの参加を実現した。そして、これら両者の関係においては教員団体の参加が住民の参加の上位に位置することになった(図中の2つ

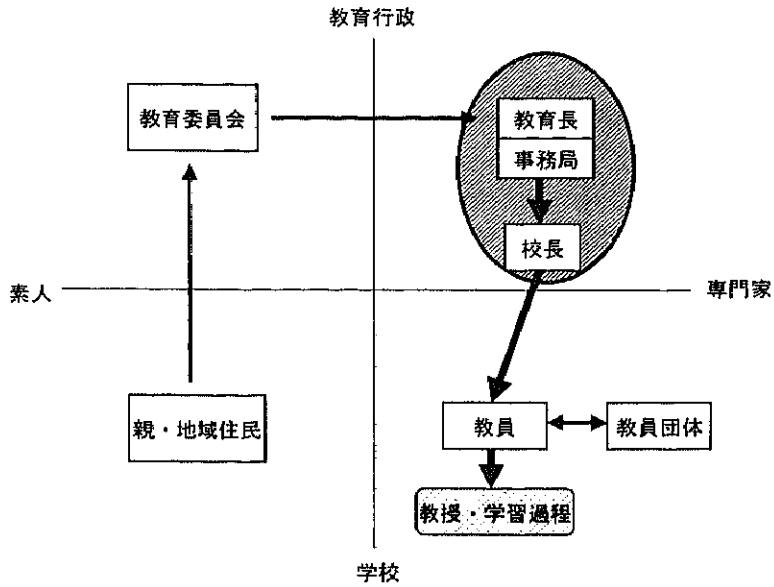


図1 「教育行政—専門家」統治モデル
(1950～1960年代)

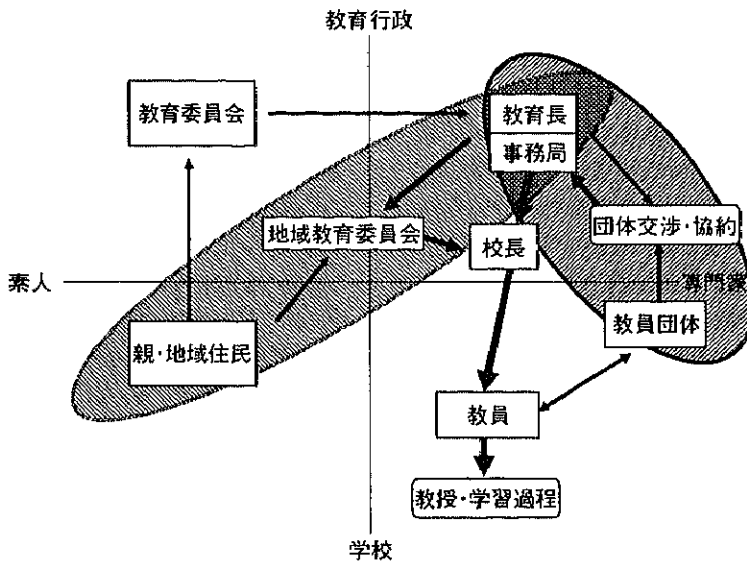


図2 「教育行政—専門家・地域」統治モデル
(1960～1970年代)

の楕円の濃淡は両者の統制力の相対関係を示している)。この時期は「教育行政—専門家・地域」統治モデルと称されよう。

SBM が導入された1980年代後半以降を表し

たのが図3である。ここでの最大の変化は、縦軸における「教育行政」から「学校」への移行である。最大のねらいはすべての子どもの教授・学習活動の質的改善にあり、「素人＝人種的

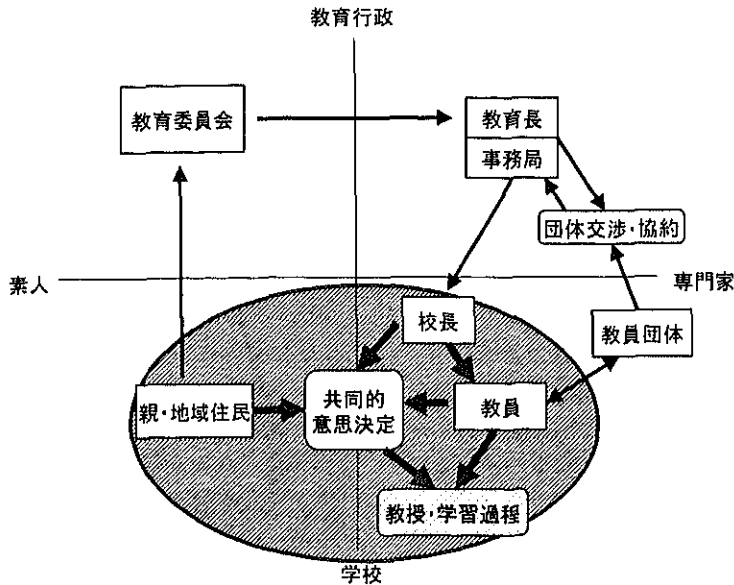


図3 「学校当事者」統治モデル
(1980年代後半以降のSBM)

マイノリティ」という把握が後退して、「素人＝市民/国民」としての親・住民という認識が前面に出されている。また、「専門家」としての教員は、学校の教授・学習活動を直接的に担う主体として位置づけられ、教職の専門職化論議においても学校内部経営における教員の専門的役割が焦点の一つとなった。こうして、「学校」内部における「素人」と「専門家」の共同化過程を通じた教授・学習過程の質的改善が意図されている。これは、「学校当事者」統治モデルと呼ぶことができよう。

2. SBMの意義と課題

以上の整理から、強固に形成された教育官僚制支配に対して、1960年代以降、教育の当事者である親・住民と教員から主張されてきた「参加」への要求が、教育の現場である学校での「共同」というかたちで実現した制度改革として、SBMの意義を認めることができよう。「教育に関する意思決定の最も基礎的な単位 (the primary unit) として学校を位置づけた教育行政のシステム」(Lindelow, 1981, p. 1) と言われるように、SBMは、教育経営の中心的な「場」

および「主体」として「学校」を位置づけている。その意図は、すべての子どもにとっての教授・学習活動の改善にあり、その前提条件として、教育当事者たる「学校の自律性」確立を位置づけている。

David (1989, p. 45) によれば、1960～1970年代の分権化が地域コミュニティに政治的権力 (political power) を与え、行政上の効率性を高めることなどをねらいとしていたのに対して、1980年代後半のSBMはまったく異なる論拠に立っている。すなわち、SBMの第一のねらいは教育実践に実質的な変革を引き起こすことにあり、だからこそ、学校のスタッフに、改善と革新と継続的な職能成長を促進するような学校の諸条件を創りだす自由裁量をもたらす (empower) ことが必要となる。

このように、SBMはかつての「分権化」とは異なり、学区の大小や人種統合問題の如何を超えた公教育の構造改革のあり方を志向した改革だといえる。それゆえに、「たとえどんな言葉や概念定義や動機があるにしても、学校は、今日の教育改革場面の中心的な位置 (center stage) に立っている」(Lewis, 1989, p. 174) の

である。

図3にみられるように、公教育統治における学校の位置づけのこうした構造的な変化は、「教授・学習過程」に連なる「教員」「親・地域住民」および「校長」の相互の役割機能関係に重要な変化を要請する。教育長の下部で学校を管理する「行政官 (administrator)」という位置にあった校長は、単位組織としての学校の責任者としての性格を強めることになる。ひとまずそれは、アカウントビリティの基礎単位である学校の「経営者 (manager)」への変化だと言ってよいだろうが、その役割の内実は単純ではない。それは、「教授・学習過程」の質的向上に連なる学校内部経営過程のあり方をどのように描くかに拠っているからである。その場合、SBMの含意は、「学校の当事者性の強化」「教員のエンパワメント⁹⁰⁾と参加」「親・住民の参加」をもとにして校内共同性を高めることにあると考えられる⁹¹⁾。

Sergiovanni (1989) が「教員のエンパワメントでは関心の焦点が狭すぎる。学校現場 (the school site) のエンパワメントがもっと強調されなければならない。質の高い学校教育がなされるかどうかを決定づける際に、最終的には学校レベルの校長と親と教員が最も重要なのである。これら3つの主体グループがともに共同的な関与と共通の方向性をもつことができるような方略や管理、期待、将来像を見出すことが必要である。」(p. 6) と述べているように、3者それぞれの役割機能とともに、相互の共同性のあり方が重要になろう。

このような点を踏まえながら、校長は具体的にどのような役割を期待され、実際にいかなる役割機能を果たしているのかを明らかにすることが今後の課題になる。

注

(1) SBM とは、学区教育行政当局のもとにあった学校経営にかかわる諸権限と責任を各学校へ移行し、学校現場 (school-site) ごとに自律的な教育経営を行うこと、あるいはそのための施策である (浜田, 2003, p. 47)。

(2) 調査結果は、Clune and White (1988) および White (1988) にまとめられている。

(3) 1960年代ニューヨーク市の分権化施策の動向については、堀 (1973), 金子 (1979), 岩永 (1979, 1980), 小川 (1981), 黒崎 (1989), 坪井 (1998) などで詳しく考察されている。

(4) 詳しくは、堀 (1976) を参照。

(5) 岩永 (1980) によれば、「現実の改革過程」では「コミュニティ・コントロール」が「排除」され、「分権化」も「稀釈されていった過程であった」(p. 6)。

(6) その背景に、教員団体による団体交渉の制度化がある。これについては次項で述べる。

(7) この時期に定着した「学年制学校」は「男性=経営・管理」「女性=教育」というヒエラルキーを構築し、自律性を抑制された地位にある教職と「女性の仕事」という認識とが一体化されたと指摘されている (坂尻, 1989)。

(8) 1955年1月の“New York Times”によると、洗車作業員の給与が週給\$72.35であるのに対して、教員のそれは\$66であった (<http://www.uft.org/index.cfm?fid=65>, 2003.7.17)。

(9) National Center for Education Statistics (1999, p. 80)による。

(10) 1929-30年度に119,001だった学区数は、1949-50年度: 83,718, 1955-56年度: 54,859, 1959-60年度: 40,520, 1965-66年度: 26,983, 1970-71年度: 17,995と減少し、1950年代以降急速に統廃合が進められていったことが明らかである (National Center for Education Statistics, 1999, p. 97)。

(11) 「団体交渉 (Collective Bargaining)」を忌避するNEAは「専門職交渉 (professional negotiation)」という概念を用いて教育委員会との交渉を図ったが、雇用条件をめぐる意思決定参加の実現という意味で本質的な差異はないとされる (太田, 1979, p. 139)。

(12) 「教員団体交渉下に勤務する教員」は1960年当時ゼロだったにもかかわらず、1977年には65%を占めていたとされる (太田, 1988, p. 66)。

(13) 教員団体は人種問題が強調されていく以前までは分権化に好意的だったが、それ以後は強い

- 拒絶を示していった (Murphy and Beck, 1995, p. 125)。
- (14) 小川 (1978) は、「教員団体は現在の教育行政構造の下で一定の力を獲得してくるにつれて、彼らが長く批判し改革を求めてきた現在の行政構造を擁護することになってきた。」(p. 231) と指摘している。
- (15) カリフォルニア州学校管理職協会 (Association of California School Administrators) と ERIC (Educational Resources Information Center) の教育経営に関する情報センター (ERIC Clearinghouse on Educational Management) の共同事業として、すでに着手されていた SBM の事例研究がなされている。
- (16) 「初等・中等教育の質・費用・財政に関するニューヨーク州委員会 (the New York State Commission on the Quality, Cost, and Financing of Elementary and Secondary Education)」のことで、委員長 Fleischmann, M. の名をとってそのように呼称される。
- (17) 「ニューヨーク市の実験学区における地域統制をめぐる問題は、行政当局にこうした問題を回避しあるいは減ずるための対応をつくり出させていった」(小川, 1981, p. 143) と指摘されるように、同勤告も、思い切った分権化を避けつつ、地域住民・親の参加を学校レベルで制度化するという性質をもっていた。
- (18) 重要な機能として、校長選考への参加が挙げられていた (金子, 1977, pp. 54-55)。
- (19) 財産税に依存した地方学区の財源は各地域の社会経済階層の違いを直接的に反映することになる。富裕階層地域よりも貧困階層地域の税率をより高くしなければ生徒一人当たりの教育費を平等に確保できないという事態を解消するために、州の補助金交付制度等の改革が行われた (小川, 1981; 竺沙, 1996)。
- (20) 同プログラムの詳細は、竺沙 (1997b) を参照。
- (21) Guthrie (1986) はその制定がフロリダ州で 1973年に SBM が提案された「2年後」だと記述している (p. 309) が、カリフォルニア州の学校改善プログラムの制定は1977年である。
- (22) 公立学校が直面する重要問題の上位 4 位は、規律の欠如、適切な財政支援の欠如、薬物使用、カリキュラム基準の貧弱さ、であった (Gallup, 1982, p. 38)。
- (23) 「人種的統合」に対する一般的関心の相対的低下は、教育における「人種問題」の解消傾向を意味するわけではない。むしろ、人種の多様化とそれに伴う多文化・多言語化が進行し、「問題」は複雑化しつつあった (浜田, 2003などを参照)。
- (24) 1983年だけでも10以上の報告書が公表されている (今村, 1987, p. 79)。
- (25) 1983年に全米州議会協議会 (National Conference of State Legislatures) が50州に質問紙調査を実施し、1983年11月現在36州からの回答を得ている (Siegel, 1983, p. 1)。
- (26) 従来の事務・管理的機能からの変革の必要性については指摘されている (p. 61)。
- (27) ERIC の検索サイト (http://ericir.syr.edu/Eric/adv_search.shtml) で検索した。
- (28) 1999年の時点で、州内統一の学力到達度テストは48州で実施され、学校単位の結果を公表する州は36であった。また、「成功校」に対する報奨は14州、「失敗校」への州による直接介入措置は16州で、それぞれなされることになっていた (浜田, 2000, p. 36)。
- (29) 少なくともコロラド、フロリダ、ケンタッキー、ノースカロライナ、テキサスの5州では、州内すべての学校で SBM を導入するよう州法で規定されている。以下のサイトを参照した。School-Based Management, *Education Week on the Web*, Updated: July 21, 2003 (<http://www.edweek.org/context/topics/issuespage.cfm?id=18>) 5州のうちケンタッキーについては浜田 (1999) を参照のこと。
- (30) “empower” の一般辞書の意味は「権能 [権限] を付与する, 権力を委ねる, 権利を委任する」(小稲義男編, 『新英和大辞典』, 研究社, p. 682) で, “empowerment” は「権限付与」と邦訳されることがある。しかし, SBM にかかわって用いられるこの用語は多くの場合, 「権限付与」とともに, 自己効力感の高揚など個人の内面的

変化を含んでいる (Clark et al., 1996)。したがってここでは、両者の意味合いをもつ用語として “empowerment” を「エンパワメント」と表記する。

- (31) SBM の学校審議会等を「より直接参加民主主義的教育統治機関」(坪井, 1998, p. 230) として、「学区教育委員会と学校との間に設けられた教育統治機関」(p. 229) と位置づける議論もある。だが、これまでの検討を踏まえるなら、SBM の本来的な意味はむしろ、学校統治の主体を学校の外側ではなく学校自身に置くという点にあり、それゆえに統治のプロセスは、教授・学習過程の質的改善を生み出すための学校内部経営 (management) という視点から把握される必要がある。学校審議会等の意味を捉える場合にも、学校内部における共同的意思決定/形成 (shared decision-making) の全体的過程にそれを位置づけ、教授・学習過程とのつながりを捉える必要がある。

引用・参考文献

〈和文〉

- 今村令子 (1987) 『教育は「国家」を救えるか—質・均等・選択の自由』, 東信堂
- (1990) 『永遠の「双子の目標」—多文化共生の社会と教育—』, 東信堂
- 岩永 定 (1979) 「米国公教育におけるコミュニティ・コントロール運動の成立背景」, 『九州教育学会研究紀要』第7巻, pp. 127-133
- (1980) 「米国公教育におけるコミュニティ・コントロール運動の展開と帰結—ニューヨーク市の実験学区を中心に—」, 『教育行政学研究』第2号, 教育行政学研究会, pp. 1-8
- (1988) 「学校諮問委員会 (School Advisory Council) の法制化に関する一考察」, 『鳴門教育大学研究紀要 (教育科学編)』, 第3巻, pp. 279-295
- 太田晴雄 (1979) 「教員の専門職化運動と教員団体—アメリカにおける Teacher Militancy の考察を通して—」, 『京都大学教育学部紀要』第25巻, pp. 134-147
- (1988) 「アメリカにおける教員組合と公
- 教育統治—教員団体交渉の考察を中心として—」, 『比較教育学』(日本比較教育学会), 第14号, 東信堂, pp. 64-75
- 小川正人 (1978) 「アメリカ教育委員会制度と教員の団体交渉権—教員の行政参加と制度改革—」, 『東京大学教育学部紀要』第18巻, pp. 223-233
- (1981) 「アメリカにおける教育運動と教育行財政改革—1960年代後半～1970年代前半を中心に—」, 『季刊教育運動研究』(教育運動史研究会), 第15号, あゆみ出版, pp. 133-153
- 金子照基 (1977) 「公教育の管理と住民参加—ニューヨーク市の事例を中心に—」, 『大阪大学人間科学部紀要』第3巻, pp. 39-59
- (1979) 「米国の教育委員会制度の再編の動向」, 『ジュリスト』第684号, 有斐閣, pp. 40-46
- 黒崎 勲 (1989) 『教育と不平等—現代アメリカ教育制度研究—』, 新曜社
- 坂尻敦子 (1989) 「アメリカの教育改革と女性教師—専門職性向上のための学校管理モデルの検討—」, 『比較教育学』(日本比較教育学会) 第15号, pp. 125-135
- 竺沙知章 (1996) 「アメリカ合衆国州学校財政制度における財政コントロール」, 『日本教育行政学会年報』第22号, 教育開発研究所, pp. 84-96
- (1997a) 「アメリカ合衆国カリフォルニア州における学校財政制度」, 『兵庫教育大学研究紀要』第17巻 (第1分冊), pp. 49-57
- (1997b) 「アメリカ合衆国フロリダ州における学校財政制度—集権的學校財政制度の特徴とその問題点—」, 『教育行財政研究』(関西教育行政学会), 第24号, pp. 13-22
- 坪井由実 (1998) 「アメリカ都市教育委員会制度の改革—分権化政策と教育自治—」, 勁草書房
- 浜田博文 (1989) 「アメリカ教育改革における教員施策の動向と課題」, 『筑波大学教育学系論集』第13巻第2号, pp. 159-170
- (1996) 「アメリカの初等教員養成プログラムにおける教職専門教育について—1930年前後を中心に—」, 『東京学芸大学紀要第1部門教育科学』第47集, pp. 215-227
- (1999) 「アメリカ学校経営における共同

- 的意思決定の実態と校長の役割期待—ケンタッキー州における SBDM (School-Based Decision Making) の分析を中心に—, 『筑波大学教育学系論集』第24巻第1号, pp. 23-33
- (2000) 「アメリカにおける学校の自律性と責任—SBM (School-Based Management) とアカウントビリティ・システムの動向分析—」, 『学校経営研究』(大塚学校経営研究会), 第25巻, pp. 32-41
- (2003) 「アメリカの学校裁量権限拡大における校長職の役割変容—1980~90年代における校長の学校経営課題認識の変化に着目して—」, 『学校経営研究』(大塚学校経営研究会), 第28巻, pp. 47-69
- 堀 和郎 (1973) 「コミュニティ・コントロールに関する一考察—現代アメリカ公教育の一断面—」, 『九州教育学会研究紀要』第1巻, pp. 100-106
- (1976) 「アメリカ教育委員会制度の成立とその観念的基盤」, 『教育学研究』(日本教育学会) 第43巻第1号, pp. 24-32
- <英文>
- Campbell, R. F., Cunningham, L. L., Nystrand, R. O., and Usdan, M. D. (1985) *The Organization and Control of American Schools, Fifth Edition*, Charles E. Merrill Publishing Company
- Carnegie Corporation of New York (1986) *A Nation Prepared: Teachers for the 21st Century*, ED268120
- Clark, R. W., Hong, L. K., and Schoeppach, M. R. (1996) Teacher Empowerment and Site-Based Management. In Sikula, J., Buttery, T. J., and Guyton, E. (Eds.), *Handbook of Research on Teacher Education Second Edition*, Macmillan Library Reference USA, pp. 595-616
- Clune, W. H. and White, P. A. (1988) *School-Based Management: Institutional Variation, Implementation, and Issues for Further Research*, Center for Policy Research in Education, ED300908
- Conley, S. C. and Bacharach, S. B. (1990, Mar.) From School-Site Management to Participatory School-Site Management, *Phi Delta Kappan*, 71(7), pp. 539-544
- Culler, W. M. (Ed.) (1998) *The Florida Education Handbook 1999*, Florida Association of School Administrators
- David, J. L. (1989, May) Synthesis of Research on School-Based Management, *Educational Leadership*, 46(8), pp. 45-53
- Education Commission of the States (2001, Apr.-May) School-Based Management: Rhetoric vs. Reality, *The Progress of Education Reform 1999-2001*, 2(5) (<http://www.ecs.org/clearinghouse/26/58/2658.htm>, 2003.7.24)
- Elam, S. M. (1983) The Gallup Education Surveys: Impressions of a Poll Watcher, *Phi Delta Kappan*, 65(1), pp. 26-32
- Gallup, G. H. (1982, Sep.) The 14th Annual Gallup Poll of the Public's Attitudes Toward the Public Schools, *Phi Delta Kappan*, 64(1), pp. 37-50
- Governor's Citizens' Committee on Education (1973) *Improving Education in Florida*, Florida State Legislature, ED078531
- Guthrie, James W. (1986, Dec.) School-Based Management: The Next Needed Education Reform, *Phi Delta Kappan*, 68(4), pp. 305-309
- Guthrie, J. W. and Reed R. J. (1991) *Educational Administration and Policy: Effective Leadership for American Education, Second Edition*, Allyn and Bacon, Inc.
- Johnson, S. M. (1988) Unionism and Collective Bargaining in the Public Schools. In Boyan, N. J. (ed.), *Handbook of Research on Educational Administration*, Longman, pp. 603-622
- La Noue, G. R. and Smith, B. L. R. (1973) *The Politics of School Decentralization*, Lexington Books
- Lashway, L. (1999, Sep.) *Holding Schools Accountable for Achievement. ERIC Digest 130*, ED434381 (<http://eric.uoregon.edu/publications/digests/digest130.html>)
- Lewis, A. (1989) *Restructuring America's Schools*, American Association of School Administrators
- Lindelow, J (1981) *School-Based Management*, Burlingame, CA: Foundation for Educational Administration, ED208452

- Murphy, J. (1991) *Restructuring Schools: Capturing and Assessing the Phenomena*, New York: Teachers College Press
- Murphy, J. and Beck, L. G. (1995) *School-Based Management as School Reform: Taking Stock*, CA: Corwin Press, Inc.
- National Center for Education Statistics (1999) *Digest of Education Statistics 1998*, U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement
- National Commission on Excellence in Education (1983) *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*, ED226006 (橋爪貞雄, 1984, 『危機に立つ国家—日本教育への挑戦—』, 黎明書房)
- National Governors' Association (1986) *Time for Results: The Governors' 1991 Report on Education*, ED279603
- The New York State Commission on the Quality, Cost, and Financing of Elementary and Secondary Education (1973) *The Fleischmann Report: On the Quality, Cost, and Financing of Elementary and Secondary Education in New York State*, the Viking Press
- Ogawa, R. T. (1994, Fall) The Institutional Sources of Educational Reform: The Case of School-Based Management, *American Educational Research Journal*, 31(3), pp. 519-548
- Ogawa, R. T. and White, P. A. (1994) School-Based Management: Overview. In Mohrman, Wohlstetter, and Associates, *School-Based Management: Organizing for High Performance*, Jossey-Bass, Inc., pp. 53-80
- Passow, A. H. (1989) Present & Future Directions in School Reform. In Sergiovanni, T. J. and Moore, J. H. (Eds.) *Schooling for Tomorrow*, Allyn and Bacon, pp. 13-39
- Pierce, L. C. (1980) *School Based Management*. *OSSC Bulletin Vol.23, No.10*, Oregon School Study Council, ED188320
- Sergiovanni, T. J. (1989) What Really Counts in Improving Schools?, In Sergiovanni, T. J. and Moore, J. H. (Eds.) *Schooling for Tomorrow*, Allyn and Bacon, pp. 1-12
- Siegel, P. M. (1983) *Survey of 1983 State Efforts to Improve Education*, National Conference of State Legislatures, ED250830
- Timar, T. B. and Kirp, D. L. (1989) Education Reform in the 1980s: Lessons from the States, *Phi Delta Kappan*, 70(7), pp. 504-511
- Tyack, D. (1993) School Governance in the United States: Historical Puzzles and Anomalies. In Hannaway, J. and Carnoy, M. (Eds.), *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?*, Jossey-Bass Publishers, pp. 1-32
- U. S. Department of Education (1991) *America 2000: An Education Strategy* (橋爪貞雄, 1992, 『2000年のアメリカ—教育戦略—その背景と批判』, 黎明書房)
- Weise, R. and Murphy, J. (1995) SBM in Historical Perspective: The Community Control Movement, 1965-1975. In Murphy, J. and Beck, L. G., *School-Based Management as School Reform: Taking Stock*, CA: Corwin Press, Inc., pp. 116-130
- White, P. A. (1989, Sep.) An Overview of School-Based Management: What Does The Research Say?, *NASSP Bulletin*, 73 (518), pp. 1-8

Development and Significance of “School-Based Management” in the United States:

Focusing Attention on the Change in the Public School Governance Structure from the 1960s to 1990s

Hirofumi HAMADA

In this paper I presented a historical analysis of the development of “School-Based Management: SBM” dating back to the 1960s and examined the significance of its spread between late the 1980s and 1990s in the United States. Although a very wide variation exists, the fundamental philosophy of SBM as school reform is coherent. It has two central elements: delegation to school and shared decision-making at the school-level.

As for the beginnings of SBM, it was found that its ideas originated in a New York State commission report from 1972. Although the recommendation was not realized there at all, SBM was adopted in Florida and California, and then in other states/regions/school districts around the nation throughout the 1970s. There are a few people who speculate that the origins of SBM were in the “decentralization” policies implemented to meet the Community Control Movement of urban cities in the 1960s. But in light of the above-mentioned key elements of SBM, it is essential to distinguish SBM from decentralization of the 1960s. The most important difference between the two is that SBM intends to improve the quality of learning and teaching through establishing school-site autonomy. From the standpoint of attention to school-site autonomy, we can find the germination of SBM in the 1970s.

Public opinion demanding quality in school education has increased since the 1970s and educational reform became the most significant national issue with the publication of “A Nation At Risk” in 1983. The “top-down” approach that is the legal control by state governments, however, did not in the end succeed in school improvements. Thus SBM as a “bottom-up” approach has attracted considerable attention and has been adopted by many states and school districts since the second half of the 1980s. During the 1990s, it spread across school districts regardless of their size.

Finally, the change in the public school governance structure was explained by three models showing major structural characteristics in each period of the 1950s–1960s, 1960s–1970s, and from the late 1980s onward. Based on differences among these models, the significance of SBM’s popularity is that demands for “participation in public school decision-making” by parents, community, and teachers since the 1960s was finally recognized as a form of “collaboration” within each school that is the only site for learning and teaching. Therefore, under a system implemented with SBM, it is necessary that relationship functions among teachers, parents and community, and school principals that affect learning and teaching must be changed. Designing and creating relationships are problems confronting SBM.