

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——

浜 田 博 文

# 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——

浜田博文

## 1. 本稿の意図と課題

本稿は、最近のアメリカの教育改革施策において主要な位置を占めている「学校に基礎を置いた経営 (School-Based Management, SBM)」が校長職の役割機能にどのような変容をもたらしているかを明らかにする研究の一環である。

SBM は、州や学区によって多種多様な形態をとるが、次の2点を中核的な共通要件としている。すなわち、①学区教委から学校への権限委譲、および②学校における共同的意思決定である<sup>①</sup>。

①は、学校の教育運営にとって基幹をなす予算、人事、カリキュラムを含む権限と責任を学区教委から個別学校へ大幅に委ねることである。そして②は、そのようにして委ねられた権限事項にかかわる意思決定過程に、校長・教員・保護者・地域住民・生徒等による協議・審議の手続きを正式に位置づけることを意味している。一般に、学校審議会/学校諮問委員会 (School Council/School Advisory Council) 等の会議組織を学校ごとに設置する形態をとるが、そのメンバー構成や性格づけの仕方は多様である。こうした施策が教育改革のための有力な手法として正当化される背景には、「生徒に最も近いところにいる人が生徒の教育プログラムにかかわる事項を意思決定するべきである。そうすればより効果的な組織がつくられ、それによって生徒の達成度は高まる。」というほぼ共通した仮説がある<sup>②</sup>。このような SBM が、1989年までに14の州で取り組みられ、1991年までに1,000の学区で試みられていたと言われる<sup>③</sup>ほどアメリカ全土にわたって広がりを見せていった。

SBM のもとにあっては、従来、学区教育長

のもとにあった公教育経営にかかわる諸権限が個別学校の校長に委譲され、関係諸主体どうしの責任・役割関係が大きく組み替えられることになる。それは、州・地方学区・学校の相互関係 (権限、責任、役割等) の抜本的な改編をもたらし、さらには、校内における校長と教員の役割関係、生徒・保護者・地域住民をも含めた諸関係の捉えなおしを迫るものである。近年の教育改革論議において「学校再構築 (school restructuring)」や「組織全体にわたる改革 (systemic reform)」というキーワードがしばしば登場する所以である。

以上のような性質をもつ SBM の展開において、校長職は新たな権限と責任に対応した役割の変化を要請されている。筆者はすでに、そのような動向を、管理統制的機能と助言援助的機能の校内再編という点に着目して考察した<sup>④</sup>。本稿は、意思決定の共同化という文脈の中で校内にどんな実態が形成され、校長にはどのような役割が要請されているかを検討しようとするものである。

具体的には、ケンタッキー州における事例をとりあげる。同州における SBM 施策の最大の特徴は、州政府が個別学校の教育結果責任を明確化しようとする強力な政策意図をもって“断行”されていったという経緯に見出される。と同時に、これまで日本にはあまり紹介されていない「非大都市学区」での SBM の実相がそこから見て取れるものと思われる<sup>⑤</sup>。本稿では、筆者が1998年6月に現地で行ったインタビュー調査によって得られたデータ<sup>⑥</sup>を主要な素材として、学校における共同的意思決定の実態を明らかにし、校長職に求められている役割機能に

ついて考察したい。

## 2. ケンタッキー州教育改革の経緯と SBDM<sup>19)</sup>の位置

### (1) ケンタッキー州教育改革法 (KERA) の制定経緯

ケンタッキー州教育改革の発端は、1989年6月、州のコモンスクール (common school)<sup>20)</sup> システムは違憲だとする州最高裁判決にあった。

州内176学区のうち財政貧困の66学区が教育改善協議会 (Council for Better Education) を結成し、1985年11月、他の教委とそれら7学区内の22名の生徒とともに、州の公立学校システムの違憲性を主張して訴訟を起こした<sup>21)</sup>。学区間の学校財政の不平等状況が、「州議会は適切な立法によって、州全体にわたるコモンスクールの効率的な (efficient) システムのために必要な措置をとるものとする」(Kentucky Constitution, Section 183) とする憲法規定に反するとする訴えであった。

裁判の過程では、財政配分の不均等にとどまらず、カリキュラム、人事、財政を含む公立学校システムの全般にわたる欠陥が指摘された。同州の学校教育の水準の低さ、学区間の教育機会の不平等、カリキュラムにおける学区間格差、そして学区財政の豊かさと学力テスト得点との相関性なども言及された。

こうして最高裁は、州の公立学校システムを違憲状態とし、州議会に対して、その抜本的改革を命じ、前掲の憲法規定に即した「効率的な」学校システムの基準として、次の9項目を提示した。①州内のコモンスクールの設立・維持・資金供給は州議会の単独責任である、②コモンスクールはすべての者に無償とする、③コモンスクールは州内すべての子どもに利用可能とする、④コモンスクールは州内全域にわたって本質的に同一水準とする、⑤コモンスクールは居住地や経済的状況にかかわらず州内すべての子どもに均等な教育機会を提供する、⑥コモンスクールは、無駄なく、重複なく、不始末なく、政治的影響<sup>22)</sup>なく運営されるよう保証するため州議会によって監視される、⑦コモンスクール

存在の前提は、州内すべての子どもは十分な (adequate) 教育への憲法上の権利をもっているということ、⑧州議会は州内の一人ひとりの子どもに十分な教育を提供するに足る財政供給をする、⑨十分な教育は7つの能力<sup>23)</sup>の開発をその目的としてもつ。

これを受けて州議会は1989年6月に教育改革立法のための作業部会を設けた。翌年3月にはその最終報告書がまとめられ、4月11日付でケンタッキー教育改革法 (the 1990 Kentucky Educational Reform Act, KERA) が成立、7月13日付で施行されるに至った。

### (2) SBDM の位置

ケンタッキー州教育改革は財政配分の不平等問題を契機としながらも、教育内容から統治機構を含めた公教育システムの全体にわたる抜本的な教育改革として実施されていった。州法は、「州議会は、公教育は共有化された責任を必然とするものだと考える。州政府、地方コミュニティ、保護者、生徒、そして学校職員らは、効率的な公立学校システムを創造するために協働しなければならない。」と規定し、すべての生徒が、先の最高裁が提示した「7つの能力」を獲得しうる公教育システムの構築をうたっている (KRS 158.645)。

また、学校が達成すべき目標として以下の6項目が規定された (KRS 158.6451)。

(1) 学校はすべての生徒の高い到達レベルを期待すべきである。

(2) 学校は生徒の以下のような能力を開発すべきである。

①彼らが生活の中で遭遇するであろう事柄と状況にそなえたコミュニケーションおよび数学的スキルを用いること、②数学・自然科学・芸術・人文科学・社会科学および生活科学のコア概念と原理を、自分自身の生活を通じて遭遇するであろう状況へと応用すること、③自己充足的個人 (self-sufficient individual) になること、④家族、職場集団、または地域社会で責任感あるメンバーになること、⑤学校の状況と、自分が生活の中で遭遇するであろう多様な状況の

中で、問題を考え解決すること、⑥すでに学習したすべての教科領域から諸経験と新たな知識を結合・統合して、過去の学習経験を基にさまざまなメディアソースを通じて新たな情報を獲得すること

- (3)学校は在籍する生徒の出席率を向上させるべきである。
- (4)学校は中退・落第の率を減少させるべきである。
- (5)学校は学習に対する物理的・精神的な障害を減少させるべきである。
- (6)学校は就職・中等後教育・軍隊へと成功裏に進んだ生徒の割合に基づいて評価を受けべきである。

このうち(2)の①～⑥をカリキュラム枠組として、それらにかかわる生徒の到達度を複合的な方法で診断する「教授成果情報システム (Kentucky Instructional Results Information System, KIRIS)」<sup>(42)</sup>により、2年ごとに学校の改善度が評価される。その結果にしたがって学校は州からの報奨あるいは制裁・介入<sup>(43)</sup>の措置を受けることになっている。

さらに、州教育委員会及び州教育局の組織改革を含めた公教育統治機構の改革も盛り込まれている。「学校に基礎を置いた意思決定 (School-Based Decision Making, SBDM)」はその一環として位置づいている。すなわち、校長・教員・保護者らで構成される学校審議会 (School Council, SC) を議決機関として各学校に設置し、人事・予算・カリキュラム等に関する権限が学区教委からそこに委ねられている。また、KERA 全体の忠実な執行状況を監視するため、州議会の独立的部局として「教育アカウンタビリティ局 (the Office of Education Accountability, OEA)」が設置された。

このほか、職能開発システムの拡充やコンピュータの導入・普及など、広範多岐にわたる要素を包括した内容を、この改革はもっている。中でも、州政府が明示した教育目標に基づく、強力なアカウンタビリティ・システムによる到達度評価と、その目標達成に向けた具体的手段を個々の学校に委ねる SBDM の実施とが、車

の両輪のようにこの改革の支柱をなしているといえよう。

### 3. SBDM の制度とその実現過程

SBDM にかかわる制度はおよそ次のようである<sup>(44)</sup>。

原則としてすべての学校に SC (学校審議会) が設置され、それは、保護者 2 名、教員 3 名、校長または管理職 1 名で構成される<sup>(45)</sup>。教員代表は校内教員の互選による。保護者代表は当該学校の PTO (parents and teacher organization) が執り行う選挙によって当該校生徒の保護者から選出される。いずれも任期は 1 年で、2 期を超えることはできない。校長 (または教頭) が議長 (chair) を務める。

SC は、学区教委が州教育目標を達成するために定めた方針に一致するかたちで「各学校の方策 (school policy) を設定する責任」を負うものである。その場合、校長 (または教頭) は当該学校の「第一の管理者および教授上のリーダー (the primary administrator and the instructional leader)」として、「すべての学校職員の支援を受けて、SC および学区教委によって制定された諸方策を執行する」ものとなっている (KRS 160.345, Section 2(2)(c)1)。

SC の決定事項は、予算・人事・カリキュラムのすべてにかかわるものである。予算についてみると、SC は教委から予算額の通知を受けた後、可能な範囲内で、校内に雇用すべき担当職員の数を決める。これによって決まる職員給与のほか、次年度の教材、教具、備品、旅費、職能開発等にかかわる予算を作成する。人事に関していえば、校内に生じた空ポストにかかわる人事の決定をおこなうことができる<sup>(46)</sup>。職員採用の際には、教育長から提示された志願者リストの中から、SC による協議 (consultation) を経たうえて校長が選抜することとされている。また、校長のポストが空いた場合には、教育長によって推薦された数名の人材の中から SC が新校長を選抜する。カリキュラムに関しては、テキスト・教材・生徒支援サービスの選択等が挙げられている<sup>(47)</sup>。

これらのほか、①カリキュラムの決定（ニーズ診断とカリキュラム開発を含む）、②教授および非教授職員すべての時間配当、③校内のクラスおよびプログラムへの生徒の配置、④1日および週のスケジュール決定、⑤授業日における学校内空間の利用の決定、⑥教授実践にかかわる問題の計画と解決、⑦規律指導および学級経営の技術の選択と実行（生徒・保護者・教員・カウンセラー・校長の責任を含む）、⑧課外活動プログラムの選択と、学業資格と出席要件、プログラム評価、指導監督（supervision）に基づいた生徒参加にかかわる方策の決定、⑨州基準、テクノロジー活用、プログラム評価と提携した決定を行うための、教委の方針に一致した手続き、の9領域の方策決定がSCに委ねられている（KRS 160.345, Section2(2)i）。

これらの意思決定権限を運用するにあたり、SCはいくつかの小委員会（committee）を設けている。州法では、「もしSCが小委員会を設置する場合には、SC委員以外の職員や保護者、さらに彼ら以外の関心ある人々の参加を促すための方策を採るものとする。それは、小委員会の数、その権限、構成、及びメンバーの選抜手続きを含むものである。」（KRS 160.345, Section2(c)2）として、これを意思決定の過程に位置づけているのである。

以上のように、SBDMは、学校経営にかかわる重要な権限を学区教委から個別学校へと大幅に委譲している。それらの権限は各学校に置かれたSCにおいて、保護者・教員・校長による共同的意思決定のもとに、校長によって執行されていくことになっている。SCによる共同的政策決定と、校長によるその執行という手続きを個々の学校レベルで遂行していくシステムが、そこには構想されているのである。

これを州内全学区で実施するにあたり、原則としてすべての学区<sup>(98)</sup>の最低1校が1991-92年度にSBDMを実施することとされた。実施は学校職員の3分の2以上の賛成で決まるが、そのような学校がない学区では、教委が1校を選んで指定する。そのようにして、1996年7月1日までは州内すべての学校<sup>(99)</sup>がSBDMを実

施することをめざして施策は推進されていった（KRS 160.345, Section5(5)）。実施校の数は、初年度開始時点の1991年9月に168校、翌1992年6月には504校、1993年1月までに600校と増大していった<sup>(100)</sup>。その結果、1999年6月現在、州内1,224学校がSBDMを実施している<sup>(101)</sup>。

#### 4. 共同的意思決定の諸相

KERAの実施状況に関する調査研究や論文は数多いが、そうした諸研究をレビューした報告書は、SBDMの実施結果を次のように要約している<sup>(102)</sup>。①州全域にわたるSC制の実施がほとんど問題なく行われてきた、②教授に関連する意思決定が学区当局から学校の手に移行した、③学校の管理運営における教員の参加が増大してきた（ただし、SBDMの結果として教員がより多く権限を委任されたと感じている証拠はほとんどない）、④学校運営に対する保護者の関与（involvement）は著しく増大した、⑤SCは教授活動と職能開発に関する決定の大半を校長と教員の小委員会に譲っている、⑥教育長と学区教育委員のうち非常に多くの方は、SCへ役割と責任が移行したことについて懸念と困惑を表明した。

ここには、SCの設置それ自体は順調に進行したが、当事者の意識や相互関係にはなお課題を抱えているという事実が示されている。以下、いくつかの調査報告書や論文を参照しながら、筆者自身の実地調査データをもとに実態を描き出してみたい。

##### (1) 保護者参加の実態

SBDMの実態を質的な調査によって探ったDavid, J.L.は、「州全体にわたって、SC委員の立候補者もその選挙での投票者も、数はみじめなほど少ない」と述べ、また、「小規模な田舎の学校では、学校関係職員でもその親戚でもない人の中からやる気のある保護者を見つけ出すというだけでも難しいことだ」と指摘している<sup>(103)</sup>。彼によれば、1992年の調査ではSC委員の選挙における保護者の投票率はわずか4%で、1993年の世論調査では、投票したと答えた保護者は22%だったという<sup>(104)</sup>。また、ケンタッキー大学

の Van Meter, E. も、意味のある保護者関与をつくり出すことは容易でないという実態を示唆している<sup>25)</sup>。

筆者がインタビューしたフランクリン郡学区の Herbert 教育長も、次のような例を挙げて、現実にはほとんどの保護者は関与していないと述べた。すなわち、約900人の生徒が在籍するある高校の SC 委員選挙で、約1,800人の保護者のうち投票者はわずか44人だった。彼はその最大の原因について、SC がどんな権限をもってこの選挙がどれほど重要なことであるかを、保護者は十分に理解できていないからだと言った。

州教育局で SBDM の普及を担当する Edwards も、平均的には選挙での保護者の投票率は10%程度だと述べ、同様の原因を指摘しながら、選挙の投票日を州内で統一すれば投票率自体はもっと高くなるだろうと述べた。しかし、彼の回答からは、むしろ投票率自体にはあまりこだわらないというニュアンスが伝わってきた。小委員会への参加者を含めると、学校の意思決定過程に関わっている保護者は約20,000人いる<sup>26)</sup>が、1990年以前にはそのような人は皆無だったというのである。

既述のように、各学校は SC の下に小委員会を設けることができる。州教育局は、学校に配布したハンドブックの中で、わずか6人の委員しかいない SC によって、数多くのさまざまな人々の意思を決定内容に反映させるのは難しいと指摘し、課題ごとに小委員会（常置的なものと臨時的なもの）を設けて組織づくりをするよう奨励している<sup>27)</sup>。その課題内容やメンバーシップなどは学校に委ねられ、教員以外の職員、生徒、保護者以外の住民、専門家など、幅広い参加が可能とされている。

保護者意思の反映実態が、低い投票率という点から批判されることは少なくない。そこには、新制度に対する保護者の理解度が映し出されているのかもしれない。だが、SBDM の実態は単に SC での意思決定にとどまらず、小委員会を通じた意思形成過程への保護者参加をも視野に入れて把握されねばならないだろう。

## (2) 教員参加の様相

Daniel, R. W. は、教員の多くは SBDM への同意を示したという調査結果を報告している<sup>28)</sup>。従来、制度的には意思決定参加を認められていなかった教員が SC の半数を占めるかたちで参加を保証される新制度を、多くの教員が好意をもって捉えているのは当然といえよう。しかし、意思決定の実態は単純ではない。

4つの学区の7学校について事例研究を行った Kannapel, P. J. ら<sup>29)</sup>は、各学校の SC における意思決定の状況を三つのカテゴリーに分類している。すなわち、校長・教員・保護者が平等に関与している「均衡 (balanced)」, 教員と校長は共有しているが保護者は脇へ置かれている「教育者優位 (educator-dominated)」, そして SC が校長の諮問機関となっている「校長優位 (principal-dominated)」である。この研究によると、個々の学校の SC の状況は必ずしも安定的ではない。例えばある学校では、はじめは「均衡」であったにもかかわらず、校長交代の後に「校長優位」に変化した。「教育者優位」の状態から保護者の参加を拡充させて「均衡」へと移行していった学校もある。

彼女らは別の報告書<sup>30)</sup>で、ある学区について次のように報告している。財政的に裕福で、生徒の学力が州内トップクラスだった当該学区では、学区関係職員らの多くがあまり KERA を必要と感じていなかった。教員の多くも、すでに学校の意思決定に自分たちの意思を大きく反映させてきたという意識から、最初は SBDM の実施に積極的でなかった。積極的な保護者があり好ましくない改革を求めるのではないかと、いう恐れを抱く教員もいた。しかし、1991年7月に小学校で SBDM の実施を決め、困難のスタートを切りながら、やがて共同的意思決定のモデルとでもいえるものに進展していったという。

このような実態は、それぞれの学区や学校における従来の学校経営の状況や、校長および保護者との相互関係のありようによって教員参加の実態も微妙に変化しうることを示唆している。

ところで、教員参加の様相は、SC 以外のと

ころにも映し出されているようである。

小学校の Putty 校長によれば、SBDM が実施されてから、「教師はとても積極的な役割を担うようになった」という。SC にせよ小委員会にせよ、会議等への出席は教員の負担増になるのではないかと尋ねたところ、彼女は次のように言った。以前には、教室を訪れると子どもを一方的に方向づける教師がいたが、今は助長者 (facilitator) になっている。最大のポイントは、生徒が以前よりも積極的に学習に参加していることだ。教科書は以前の教師にとってはバイブルだったが、いまは単なるリソースになっていると。

また、フランクリン郡学区の Herbert 教育長によれば、教員どうしの間に、フォーマル、インフォーマルに教え合う関係ができてきているという。SC 委員が 3 人では少ないのではないかと筆者が質問すると、実際には事前に職員会議で議論され、委員はそれをふまえて審議会に出席するのだと説明した。SC での意思決定は委員個人に委ねられるが、職員会議等における議論や情報共有のプロセスの意味を見過ごしてはならない。

### (3) 審議内容とその態様

#### ①容易でない教授・学習活動に関する審議

州教育局の Edwards は、SC が発足して間もない時期には、カリキュラムや教授実践の問題を議論するのは難しく、規律、職員採用、予算の問題に多くの時間を費やすのが一般的だと述べた。また、ケンタッキー大学教育改革研究所の Adams-Rodgers も次のように述べた。SC は、はじめの時期には、「チャイムの時間を変えよう」「チャイムを鳴らすのをやめよう」「駐車場に線を引こう」など、容易に決められることの議論からとりかかる。だがそのうちに、テキストや教材、職員の採用決定などに取り組まなければならないと。

先述の Kannapel によれば、調査対象となった 7 つの学校すべてにおいて、SC は採用人事の決定や規律に関する方針 (discipline policies) の決定に大きく関与していたが、予算には関与していなかった<sup>99</sup>。ただし、ある学校では従来、

校長が予算情報を教員に知らせていなかったことから、SC の設置にあたり、予算問題をその第一の課題と位置づけた。予算づくりのための財務委員会を設け、地方紙でその会議すべてを広報し、職員会議で予算案を共有した。こうして、予算運営に関してこの SC は大きな権限を行使するようになり、共同的意思決定を規範とする学校文化が醸成されていったという<sup>100</sup>。

Lindle, J. C. は、SC は最初の年には内規づくりにかなりの時間をかけて、重要な意思決定事項にあまり力を注いでいないとし、そのような「お役所的な規則主義 (legalism) は、SC の関心を本質的な議論から遠ざけるように枠づけ、方向づけてしまう」と指摘した<sup>101</sup>。

SC 設置初年度に内規やルールづくりに時間を費やすのは当然といえよう。問題は、それ以外にどのような事項を審議内容とするかである。校長や職員の退職や転出があれば SC は後任人事の手続きにとりかかればならない。したがって人事にかかわる審議内容が高い優先順位に置かれがちなのは首肯されよう。また予算審議や子どもの生活上の規律も、教員・保護者の共通の関心事になりやすい問題といえる。それらに比して、カリキュラムと教授の問題は組上にのほりにくいという現実が、前掲の記述から見出される。

#### ②「コンセンサス」による意思決定の奨励

SC における意思決定の多くは、「コンセンサス」つまり満場一致によってなされているという。

州教育局は、SC でなされた決定の 91% はコンセンサスによるという調査結果を示しながら、そうした意思決定のあり方を奨励している<sup>102</sup>。フェイエツテ郡学区の Flynn 教育長も州教育局の Edwards も、異口同音にこの事実を強調していた。おそらく彼らとしては、校長・教員・保護者の間にあまり大きなコンフリクトは生じていないことを強調したかったものと思われる。その意味を好意的に解釈すれば、小委員会における議論を重ねてしだいに合意形成が図られることによって、最終的には SC の場で異議なく意思決定が果たされるということになる。だ

がそれは、容易なこととはいえない。

Lindle, J. C. はこの点について、「SBDM 研修<sup>98</sup>の中で、州教育局はコンセンサスによる意思決定手続きを勧めることによって同僚性 (collegiality) を促進しようと試みてきた。SC 委員の圧倒的多数はコンセンサスによって意思決定したと報告しているが、しかし“コンセンサス”の意味解釈は学校によってかなり多様性をもっている。」<sup>99</sup>と指摘している。彼女によれば、教員と保護者の SC 委員の幾人かは、「コンセンサスというのは、あらゆる人が校長の意思に従うことを意味している」と語ったという<sup>98</sup>。

本章の冒頭で紹介した研究レビュー報告書は、「指導的で支援的な (coaching and supportive) リーダーシップスタイルを示している校長は、保護者・教員の SC 委員の見方との間にコンセンサスを生み出しているということが明らかにされた」と述べ、校長の役割の重要性を指摘している<sup>99</sup>。

また、Kannapel, P. J. らは、「均衡」的な意思決定に分類された学校の事例記述の中で、「この2年間に観察された SC 会議において、校長は威圧的になることなく、議論を促進 (facilitate) していった。保護者と教員の委員は遠慮なく意見を言いあっていた。委員たちはコンセンサスに達するまで話し合い、その後で投票を行った。ほとんどすべての投票は満場一致であった。議事内容に関して話すための十分な機会を全委員がもっていた。」と述べている<sup>100</sup>。さらに、最も「均衡」的な SC を導いた校長は、非権威主義的な経営スタイルをとっており、チームメンバーの一員として他の SC 委員と協力することによって共同的意思決定を可能にしていたと述べ、「校長には、保護者と教員が担う強力な役割をおそれている様子はなかった。彼は権限をすすんで SC と共有した。幾度か、SC の権限が学区教委から異議を提示されたとき、彼は SC の側に立った。」と記述している<sup>100</sup>。

フランクリン郡学区の Herbert 教育長はこれにかかわって次のように語った。1990年以前の学校は「おとなたちのため」に存在し、「生徒にとっていいことは何か」という視点がまったく

なかった。KERA によってそれが大きく変わったが、いま最も変革の必要を感じることは、「すべての学校のすべての校長が教授 (instruction) に重点をおくべきだ」ということだと。Edwards は、SC は本来的にはカリキュラムと教授の問題に多くの時間をかける必要があると語ったが、そこでの議論をコンセンサスにまで導くには、かなりの時間とエネルギーを要するということがうかがわれる。さらに、それに向けた校長の役割の重要性が注目されている。

## 5. 結語—共同的意思決定の実態と校長の役割期待

以上のことから、共同的意思決定の実情について次のことを指摘できるであろう。

第一に、学校経営における意思決定への参加に対する保護者の関心は一般に低調である。関係者には、「制度に対する十分な理解がまだ浸透していない」との見方があるが、もともと政策実行過程がトップダウンであったことを考えると、その浸透は容易なことではないといえよう。第二に、教員の多くにとって、共同的意思決定という制度は好意的に受けとめられている。また、教員による積極的な参加は、教授活動の質的改善や教員どうしの相互助言の関係づくりにつながる可能性もある。だが、それとは逆に第三として、SC の審議内容としてカリキュラムや教授の問題がとりあげられることは、実際には少ない。この点に関してとくに、校長の役割の重要性が注目されている。

これまでのところ、KERA がめざす教育の質的改善にとって SBDM がどれほどの有効性をもたらすのか、依然として不明瞭のようである。とはいえ、SBDMは1996年7月によりやく制度上の「完成」を果たしたばかりであり、その実質化はこれからだというのが、インタビューした関係者に共通する認識であった。しかも、新制度を運用していく過程で、校長の役割は相当に重要なものだという理解もほぼ一致していた。では、校長に求められている役割とは、いったいどのようなものか。

フェイエツェ学区の Flynn 教育長は、SC の

成否は多くの場合、校長のスキルにかかっており、他の当事者を意思決定過程に含めることを歓迎するかどうかの違いは大きいと語った。さらに彼は、校長の役割変化として「教授上のリーダーシップ (instructional leadership)」と「共同的意思決定者 (collaborative decision-making person)」の2つを挙げた。前者は、自分の学校のカリキュラムとすぐれた教育方法を熟知し、教授プログラムの実行にエネルギーを注ぐ職員に対してリーダーシップを発揮すること、後者は他の関係当事者を意思決定過程にかかわらせることだと、彼は説明した。

また、高校の Welch 校長は、SC においては1年任期の他の委員に対して、その年ごとの学校の事情を理解するよう促すことが校長の役割として重要だという。自分の学校のカリキュラムや生徒の実態の現状を彼らが的確に理解できるよう仕向けていくのである。

ケンタッキー州に限らず、SBM の実施が教授・学習の質的改善という所期のねらいに結合していないという指摘は少なくない<sup>(41)</sup>。だが、Robertson, P. J. らは、それに成功している学校では、意思決定会議のメンバー以外を含めて、学校レベルのさまざまな関係当事者 (school-level stakeholders) が広く権限を共有するための措置がとられていると指摘する<sup>(42)</sup>。対して、教授・学習の改善が停滞している学校では、教員の一部だけでしか権限が共有されず、意思決定過程に他者を関わらせるしくみが非常に限定されていたというのである。

SBDM に関していえば、SC での審議はもちろんだが、それ以上に、幅広い関係者を含むさまざまな小委員会等で教授活動にかかわる情報を共有し議論をすることが重要だといえよう。議決機関としての SC に保護者代表が参加したとしても、参加機会がそこだけに留まっていたり、その制度の意義を十分に理解しないで審議の関心が子どもの学習過程とその質という問題に焦点化されないのであれば、所期の機能は果たされ得ない。意思形成過程に新たに関与することになった教員と保護者らが、そのことの意味を理解し、自校における子どもの教育のあり

方を問い直すプロセスこそが重要であり、校長には、自校の関係者をそのように仕向けていく役割が求められている<sup>(43)</sup>。このような校長への期待は、「支援 (support)」あるいは「促進 (facilitation)」というメタファーで語られているのである<sup>(44)</sup>。

ところで、SBM の施策と実態を精力的に研究してきた Murphy, J. は、「いくつかの州・学区では、学校が新たなルールのもとでどうやって運営すべきかのてがかりをほとんどたないまま、『漂流物 (free-floating entities)』になってしまっている」と述べ、校長職のあり方を捉えなおす必要を論じている<sup>(45)</sup>。ケンタッキー州でのインタビューにおいても、行政官・管理職を含まない SC が校長人事の決定権をもつこと等に対して学区教育長は戸惑いをみせ<sup>(46)</sup>、他方、責任の重大さ等の理由から校長志望者は不足気味であることなどが語られた。

学校への権限委譲は校長の役割に対する関心を高め、養成・研修等を通じた力量の強化策へと議論は進む傾向にある。だが、教委に比して明らかに脆弱で不安定な組織基盤しかもたない個々の学校の実態を踏まえると、そこでの校長のはたらきを支援しうるシステムのあり方も考慮されなければならないのであろう。

## 注

(1) これについては、浜田博文「現代アメリカ公教育経営における“School-Based Management”論に関する一考察—単位学校経営の位置に焦点づけて—」『鳴門教育大学研究紀要 (教育科学編)』第7巻、1992年3月、pp. 217-231を参照。また、Murphy, J. and Beck, L. G. も数多くの先行研究をレビューした上で、それらの中核要件としてこれらを挙げている (Murphy, J. and Beck, L. G., *School-Based Management as School Reform*, Corwin Press, 1995, pp. 13-14)。

(2) *Ibid.*, pp. 20-21

(3) *Ibid.*, p. 5

(4) 浜田博文「アメリカにおける個別学校の裁量拡大と校内組織改編に関する一考察—『教員リーダー』の位置と役割に着目して—」『日本教育

経営学会紀要』第40号，第一法規，1998年5月，pp. 68-81

- (5) ケンタッキー州教育改革の経緯や内容に触れている主要な国内文献として次のものがある。後述するようにその直接的契機は州教育財政システムをめぐる違憲訴訟にあったが，そのプロセスの詳細と教育財政改革訴訟としての意味等については，本多が①で詳しく検討している。
- ①本多正人「80年代アメリカ教育財政改革訴訟の意義と問題」『教育行政学研究』第8号，九州大学教育学部教育行政学研究室，1993年，pp. 59-76
- ②本多正人「アメリカにおける School-Based Management についての一考察」『日本教育行政学会年報』教育開発研究所，1993年10月，pp. 228-229
- ③坪井由実「アメリカの SBM と学校委員会制度」，堀尾輝久・浦野東洋一他編『組織としての学校〈講座学校7〉』柏書房，1996年，pp. 194-208
- ④坪井由実『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，1998年，p. 141及び p. 232

- (6) インタビューは，3つの学区の教育長及び行政官・校長等，州教育局の行政官，および大学研究者を対象として実施した。本稿でとりあげる対象者は次のとおりである。

○Dr. Peter Flynn：教育長（フェイエット郡学区，Fayette County Public Schools），○Dr. David J. Herbert：教育長（フランクリン郡学区，Franklin County Public Schools），○Dr. Charles W. Edwards：州教育局担当部長（Director, Division of SBDM），○Ms. Patricia Putty：Huntertown 小学校校長（ウッドフォード郡学区，Woodford County Public Schools），○Mr. Thomas E. Welch：East Jessamine 高校校長（ジェサミン郡学区，Jessamine County Public Schools），○Dr. Lois Adams-Rodgers：ケンタッキー大学教育改革研究所所長（Director, Institute on Education Reform, University of Kentucky）

なお，彼らへのインタビュー調査を含めた収集データを筆者はすでに以下の報告書にまとめている。○浜田博文「ケンタッキー州における学校参加制度とその実情」『近代教育の変容過程

と今後の展望に関する総合的研究—近代における学校の役割の変容と今後の展望—中間報告書』（特別研究「近代教育の変容過程と今後の展望に関する総合的研究」中間報告書 第4号），国立教育研究所，1999年3月，pp. 153-170

- (7) SBDM とは School-Based Decision Making で，直訳的には「学校に基礎を置いた意思決定」だが，これは学校への権限委譲と共同的意思決定を含むものであり，SBM の一つである。SBM にかかわる論議においては，この SBDM のほか，School-Site Management，Site-Based Management などの類似表現にしばしば出くわすが，その意味内容は同じである。本稿では，一般的な概念としては SBM を，ケンタッキー州の事例については SBDM を用いる。
- (8) 同州憲法において用いられている用語であるが，今日的な一般用語としての公立学校（public schools）と同義と解される。
- (9) 同裁判の過程についての以下の記述は次の2つの文献による。①Lindle, J. C., School Reform in Kentucky Three Representations of Educational Productivity, *Advances in Educational Productivity*, Vol. 5, pp. 79-93, ②Legislative Research Commission, *Kentucky Education Reform Act A Citizen's Handbook*, April 1998
- (10) 現地インタビューで，KERA 施行以前において，「情実問題／縁故採用（nepotism）」がひどい状況にあったことが複数の回答者から指摘された。ある教育長によれば，山間部の小規模学区では学校関係の職以外にこれといった職業もなく，教育長の親類関係者が皆学校関係職員になるといった現実があったという。KERA はこうした事態を避けるため，教育長の同族者を学校関係職員として採用することを禁じるなど，厳しい措置をとっている。
- (11) 7つの能力としては以下の項目が提示された。①複雑で急激に変化する文明社会の中で役目を果たすために必要な，口頭及び筆記による十分なコミュニケーションスキル，②情報に基づいた判断を下すために必要な，経済的・社会的・政治的なシステムに関する十分な知識，③自分のコミュニティ・州・国家に影響を及ぼす

- 諸問題を理解するための、統治過程に関する十分な理解、④自分の精神的・肉体的な健康についての十分な自覚と知識、⑤自らが受け継いでいる文化と歴史を高く評価できるような、十分な基礎的教養、⑥生涯の仕事を知性をもって選択して追求することができるための、学問的又は職業的領域における十分な先進的訓練あるいは準備教育、⑦学問又は職業市場において、周辺諸州の相手と有利に競争することができるような、十分なレベルの学問的あるいは職業的スキル
- (12) 1998年度から KIRIS に代わる新たなシステムとして CATS (Commonwealth Accountability Testing System) が導入された。
- (13) 所定の最低達成度を下回った学校には州補助金が交付され学校は改善計画を立てる。その度合いによって、州教委は州教委が「優秀な教育者 (Kentucky Distinguished Educator)」と認めた人材を当該学校の改善にあたらせる。さらに、達成度が大きく低下した「危機的學校 (a school in crisis)」では、保護者が近隣のよい学校へ移ることを認め、現職員の転出・解雇などもある。
- (14) KRS 160.345の規定内容に基づく。
- (15) これと同じ構成比率で人数を増員することはできる。教員代表は州民でなければならない。保護者代表は学区の職員やその親戚であってはならず、教育委員やその配偶者であってもならない。また、10月1日現在で登録生徒数の8%以上をマイノリティが占めている学校では、マイノリティの保護者1名及びマイノリティの教員1名を加える。「マイノリティ」とは、American Indian, Alaskan native, African American, Hispanic, Pacific Islander, あるいはその他の民族集団を指す。
- (16) 転出や解雇を勧告する権限はない。職員が退職した場合、後任を採らないで他の用途にその予算を支出するという判断を SC は下すこともできる (Kentucky Department of Education, *Synergy School-Based Decision Making Handbook*, Oct. 1996, p. 1.15)。
- (17) 新たなテキストの購入よりも新教材の購入のほうがよいと SC が選択すれば、そのような使途も可能である (*Ibid.*, p. 1.16)。
- (18) 学区内に1校しかない学区は例外となっている。
- (19) 注18の例外のほか、所定の到達度基準を満たして当該学校の職員の過半数が不要と判断した場合には、その学校は「例外」となることを州教育局に申し出ることができる。
- (20) Coe, P., Kannapel, P., Aagaard, L., and Moore, B. D., *1993-94 Annual Report: AEL Study of KERA Implementation in Four Rural Kentucky School Districts*, Appalachia Educational Laboratory, Inc., June 1995, ED389489, p. 14
- (21) *SBDM STATS*, URL <http://www.kde.state.ky.us/oisi/leaders/sbdrm/stats.asp> 単校学区の例外が8校と注19の「例外」が19校あるという。
- (22) Lindle, J. C., Petrosko, J., and Pankratz, R. (eds.), *1996 Review of Research on the Kentucky Education Reform Act*, The Kentucky Institute for Education Research, May 1997, pp. xxxii
- (23) David, J. L., *School-Based Decision Making: Kentucky's Test of Decentralization*, *Phi Delta Kappan*, 75(9), May, 1994, p. 708
- (24) *Ibid.*
- (25) Van Meter, E., *Implementing School-Based Decision Making in Kentucky*, *NAESP Bulletin*, Vol. 78, No. 563, Sep. 1994, pp. 67-68
- (26) 1999年6月現在、SC委員は教員で約3,900名、保護者で約2,800名おり、小委員会への参加者を含めると教員は約24,000名、保護者は15,000名いる (注21)。
- (27) Kentucky Department of Education, 注16, pp. 18.1-18.12
- (28) Daniel, R. W. and Shay, P., *Teachers' Attitudes toward School Based Decision Making*, ED391791, 1995, p. 9
- (29) Kannapel, P. J., Moore, B. D., Coe, P., and Aagaard, L., *School-Based Decision Making in Rural Kentucky Schools: Interim Findings of a Five-Year, Longitudinal Study*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, New Orleans, LA, April 8, 1994, ED371932

- (30) Coe, P., Kannapel, P. J., Aagaard, L., and Moore, B. D., 注20, pp. 6-8
- (31) 注28の調査でも, SBDM を実行するために十分な時間が学校での1日のうちにあるかどうかについては, 62%の教員が否定し, 同意したのは19%であった (p. 11)。
- (32) Kannapel, P. J., Moore, B. D., Coe, P., and Aagaard, L., 注29, pp. 8-10
- (33) *Ibid.*, p.10
- (34) Lindle, J. C., Lessons from Kentucky about School-Based Decision Making, *Educational Leadership*, 53(4), December 1995, p. 22
- (35) Kentucky Department of Education, 注16, p. 19.1-19.5
- (36) SC 委員に選出された者は, SBDM の手続きと SC の権限・義務・責任に関する州教育局による6時間の研修を受けることが義務づけられている (KRS 160.345, Section6)。
- (37) Lindle, J. C., 注34, p. 22
- (38) *Ibid.*
- (39) Lindle, J. C., Petrosko, J., and Pankratz, R. (eds.), 注22, p. 250 そこではまた, SC 委員が同質的な社会経済的および人種の集団によって構成される傾向があり, 対立的な選択肢が抑制されて積極的なコンフリクトは制限されているという見方も提示されている。
- (40) Kannapel, P. J., Moore, B. D., Coe, P., and Aagaard, L., 注29, pp. 4-5
- (41) *Ibid.*, p. 13
- (42) Wohlstetter, P. らは, 学校の管理運営上の改革としての SBM に関する研究は多いが, それが子どもの学習過程と成果にどのような結果を導くかは, ほとんど解明されていないと指摘している (Wohlstetter, P. and Odden, A., Rethinking School-Based Management Policy and Research, *Educational Administration Quarterly*, 28(4), November, 1992, pp. 529-549)。
- (43) Robertson, P. J., Wohlstetter, P., and Mohrman, S. A., Generating Curriculum and Instructional Innovations through School-Based Management, *Educational Administration Quarterly*, 31(3), August 1995, p. 379
- (44) 山下は, 保護者参加において最も急進的とされるシカゴの学校評議会制度の意義を, 保護者・住民・教員の間で「学校の定義」を問いなおす「公的討議」という視点から論じているが, それは SBDM における共同的意思決定の意義にも通底している (山下晃一「シカゴ学校改革における学校評議会制度の意義—Rollow と Bryk の議論をてがかりとして—」『日本教育行政学会年報』第23号, 1997年10月, pp. 135-146)。
- (45) Lindle, J. L. は共同的意思決定を可能にする要因として「支援的リーダーシップ (supportive leadership)」を挙げ (注34, p. 22), Kannapel, P. J. らは校長の「支援と促進 (support and facilitation)」に着目している (注29, p. 13)。
- (46) Murphy, J., Redefining the Principalsip in Restructuring Schools, *NAESP Bulletin*, No. 78, Vol. 560, March 1994, p. 95
- (47) Herbert 教育長は, SC へ提出する校長の候補者リストを作成する以前の教育長による審査の重要性を主張した。

# Actual Conditions of Shared Decision-Making and Role Expectation of Principal in School Administration of the United States

## — An Analysis of SBDM (School-Based Decision Making) in Kentucky —

Hirofumi HAMADA

This paper is a part of a research about the role change of principals in the United States, where School-Based Management (SBM) has become one of the leading educational reform measures in recent years. The purpose of this paper is to show the actual conditions of shared decision-making and to consider the role expectation of school principals in Kentucky school administration. In June 1998, I made a site survey and interviewed several persons in Kentucky. I argued based on both of those data and discussions by other researchers.

In Kentucky, the Kentucky Educational Reform Act (KERA) was enacted by the General Assembly in 1990. One of the most important points of the new system is School-Based Decision Making (SBDM). This law says that after July 1, 1996, all schools in Kentucky will have a school council that is consisted of two parents, three teachers, and the principal who is also the chair. The school council is defined as a final decision-making body in school administration. Today there are 1,224 schools in Kentucky managed by this council.

The actualities about SBDM can be summarized as follows: first, the parent involvement in School Council is not high and it is not expected to increase easily; second, many of teachers agree with SBDM and there is some possibility that their active involvement makes changes in curriculum and instruction; and third, yet, it is rare to find the discussion about curriculum and instruction in the School Council.

We can understand that the meaning of SBDM is sharing the information and having discussions about teaching and learning among all the stakeholders. It is said that the key factor to create such a process in a school is principal's role as "facilitator."