

米国 School-Based Management における 教育行政機関の役割に関する一考察

柳 林 信 彦

はじめに

現在学校教育が様々な問題を抱える中で学校改善が切実に求められている。しかし、教育活動を規定する枠組みの画一化という問題を抱えた学校では、教育活動を創造性豊かに計画・実践することが難しい状況にある。教育内容行政や指導行政などのルートを通じた教育行政機関の規制や監督が、学校改善に対する教師の当事者意識やモラルを削ぐ方向に影響を与えてきたことが指摘できよう。そのような状況に対して、これまで、学校の裁量を拡大し自律的活動を認めるという改革案が検討されてきた。中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」では、政策課題として学校裁量権限の拡大と教育委員会の役割の見直しが挙げられている⁽¹⁾。しかし答申では、具体的な学校像や学校の自律的な活動を支えるための条件整備については明確となっていない。そこで、学校が自律的に活動するための具体的な方途と、そこで必要とされるサポートを明らかにすることが重要な研究課題となろう。

アメリカでは1986年以降、学校改善の方策として School-Based Management (以下 SBM) が注目されている。SBM は、州の規制の強化という「トップダウン」の手法で学校改善を目指した改革の第1の波の反省から提案されたものである⁽²⁾。改革の第1の波への反省は、各学校に予算や人事に関する自主的な意思決定権限を認めることで、学校改善を進めていくという「ボトムアップ」の改革手法の採用を促し SBM が各州で実施されることとなったのである⁽³⁾。

SBM では、学校が学校改善の第一義的な単位として捉えられ、それまで教育行政機関が所有していた学校教育に関する意思決定権限の幾つかが学校に委譲される。そして、教育行政機関から委譲された権限に基づく意思決定を共同で行うための機構として、各学校に学校評議会⁽⁴⁾が設置されている。

SBM の背景には、生徒に最も近接している人々が、教育のプログラムについての決定権限を持ったときに、

学校はより効果的な教育を提供できることができるとする、学校改善のための仮説があった。それは、学校改善を進めるための学校の組織的特性に関心をおいた研究⁽⁵⁾の蓄積に基づくものである。この仮説を支えるロジックを Murphy (1995) は次のように整理している。SBM による裁量権限の拡大は、「諸関係者のオーナーシップの感覚(当事者意識)の向上を促す。そのオーナーシップの感覚は、プロフェッショナリズム(専門職意識)を増やし、組織的健康(Organizational Health)を拡充するのである。そしてこのプロフェッショナリズムと組織的健康の二つの変数の改善が、パフォーマンスの向上をもたらす」⁽⁶⁾。そしてパフォーマンスの向上は更なる権限の拡大、オーナーシップの感覚の涵養へと繋がっていく。

SBM は、権限委譲と共同決定機構の設置によって学校改善を目指すものとして捉えられるが⁽⁷⁾、SBM の実際において、委譲される権限の種類と学校評議会への参加者は様々な形を取り得る。委譲される権限としては、予算・人事・カリキュラムの3つの領域があり⁽⁸⁾、3領域の内どれが委譲されるかでバリエーションが生まれている。共同決定への参加者としては校長、教師、親、地域住民、生徒が挙げられる⁽⁹⁾。各学校評議会は、少なくとも校長と教師により構成され、その上で、親、地域住民、生徒の参加の有無で差異が生じている。

1986年以降各州において実施されている SBM であるが、1990年代中葉から、SBM の実施が学校改善に寄与している明確な証拠がないという指摘がなされ、権限の委譲と共同決定機構の設置だけの自律的活動の保障では学校改善が効果的に進まないのではないかという批判がされ始めた。そこで SBM の理論上・実践上の課題の1つとして、教育行政機関の役割の見直しが始まっている。効果的に SBM を機能させるために、教育行政機関は積極的な役割を期待され、従来とは異なる形で学校に関わることが求められているのである。それは、SBM に対する支援機関としての教育行政機関の役割に着目する必要を示しているといえよう。

これまで日本のSBM研究としては、SBM登場の背景と展開過程、SBMの理論、各州の政策に着目する研究⁽¹⁰⁾や学校評議会の設置を親の学校参加の有効な方策の一つと見なし、学校評議員の構成や学校評議員選挙の考察を行う、親の学校参加に着目する研究⁽¹¹⁾、そして教員リーダーの役割や参加者の意見の調整等の校長の新たな役割の分析を行う、学校の校内組織の変容や校長の役割変容に着目する研究⁽¹²⁾がなされてきた。これらの研究において、支援機関としての教育行政機関の役割の検討は中心的な課題ではなく、支援者としての教育行政機関の役割は十分に明らかにされてはいない。

しかしながら近年になり、教育行政機関の役割にも目を向けた研究が始められている。葉養は、「SBMの現状としては、確かに教員のモラルは高まったように見えるが、SBMの導入が学級の中の教育改善に結合しているかどうかは未知数ということである」⁽¹³⁾とSBMの評価を確認した上で、教員研修の機会の提供やそのための時間の確保といったSBM支援体制を検討することの必要性を述べている。葉養自身はこの点については、学校支援職員などのSBMの政策とは別に実施されている制度が、教員への支援となっている可能性を述べつつも、SBMの支援体制の検討は今後の課題としている。また、アカウンタビリティという観点から、SBMにおける教育行政機関の役割に光を当てる研究も始められている⁽¹⁴⁾。

これまでのSBM研究においては、学校の支援機関としての教育行政機関の役割は、その重要性和検討の必要性が指摘されつつも、未だに明確とはなっていないように思われる。そこで本稿においては、権限の委譲と共同決定機構の設置によって、自律的に活動しうる学校を創設し学校改善を行うというSBMを、効果的に機能させるための条件を教育行政機関の役割に着目して明らかにする。

1. SBMをめぐる問題状況

—SBMの理論と実際とのギャップ—

学校に権限が委譲され、関係者が共同決定に参加することで、SBMはある種の学校を作り出す。そこでは、SBMの理論でいわれる学校改善の論理が活性化している。この学校は、自ら学校改善に取り組んでいける学校であり、SBMの目指す学校像であって、自律的学校と把握できるものである。SBMの理論は、学校改善のための方途を自律的学校の創出に求め、そのための条件整備として、権限委譲と共同決定機構の設置を行う

ものと捉えられよう。

SBMの構造は、委譲される権限の種類と、誰が共同決定に参加し権限を行使するのかが異なる。このSBMの構造の差は各学校における生徒の学業成績に差をもたらす。例えば、LindquistとNauriel(1989)は、Metro学区とRiver学区(仮称)で調査研究を行い、委譲される権限の種類によって、学校改善の論理が十分に動かない可能性があることを指摘している。「River学区(仮称)でのSBMに関する主要な提唱者は常に教育長である。しかし、学校評議会がわずかな決定権限のみで満足しているかは不確実である。一中略一学校評議会が少数の権限しか持たず、その主たる役割が、助言を行ったり意思疎通を行うといったものに限定されているとしたら、参加者は彼らの動機づけを失い、当事者意識をなくすこととなる」⁽¹⁵⁾。参加者が限定され、有効な権限行使の術を奪われていては、SBMの強力な動因である、モラルや当事者意識は育たない。このことは、様々な参加者がおり、有効に権限の行使ができた学校との間での生徒の学業成績に関する差異を生み出すであろう。また、SBMの構造と学校改善の関係について、Odden(1992)は次のように指摘している。「多くのSBMの研究がSBMの構造の違いを区別せず、親や地域住民が学校評議会へ参加しているものが標準だと想定した。一中略一しかし実際には、伝統的に学校で見いだされた影響関係は維持され、校長がその力を維持している。今日では、SBMのそれぞれの形態は異なった障害に直面している」⁽¹⁶⁾。これらの指摘は、SBMの構造の差異が生徒の学業成績の差異を生むことを示している。

しかし幾つかのSBMの調査研究では、同じ構造を持つSBMであっても、生徒の学業成績が異なる可能性があることが示されている。例えば、シカゴのSBMに関する研究からの示唆である。シカゴ学校改革では、約4分の1の学校でだけ学校改善計画は際立って生徒の学習の方法を変えている可能性が高い。学校改善に献身的である学校がリソースを偶然得たか、学校が独力でリソースの提供先を探した結果として成功しているのである⁽¹⁷⁾。これらは、如何なる事柄を意味しているのか。

SBMに対しては、諸関係者の役割や行動の変容を促し⁽¹⁸⁾、彼らのモラルやインセンティブそして当事者意識を向上させたが⁽¹⁹⁾、生徒の学業成績の向上には必ずしも結びついていないという評価がなされている。「共同決定への関係者の参加と生徒の学業達成の間に予期されたリンクは出現しなかった。一中略一州標準

テストの平均点において、SBM 下の学校に在籍している生徒は他の公立学校の生徒と異なった能力を発揮してはいない」¹²⁰⁾。

しかし、SBM の実践のすべてが、このような否定的評価で満たされているわけではない。「学校を単位とする改革は学級の実践を変え、成果を確かにあげたが、学校の主体性に基づく学校ごとの独自の取り組みは全国的に広がることなく、優れた校長がおり、教育改善の意欲に燃える教師集団がいるというような、まれな条件に恵まれた少数の学校という、限られた範囲の学校でしか改革は進展しなかった」¹²¹⁾。これは、生徒の学業達成を含めて成功を収めた SBM が少数存在しているものの、様々な問題をはらみ必ずしも多くの学校における学校改善へと結びついていない状況を示しているものである。

「ガバナンスの形態としての SBM は、それ自身は生徒の学業成績の改善を生み出すというわけではない。その代わりに SBM は、学校における決定者が、教授と学習を改善することができるような種々の改革を実施することを可能とする手段である。一中略—SBM の成功のためには、特にカリキュラム、教授活動、チームワーク、そして予算編成といった領域で、個々人で発揮される能力と組織的活動のための能力の向上のための人材育成に投資することが求められよう」¹²²⁾。この指摘は、SBM が権限の委譲と共同決定機構の設置というガバナンス機構の変更だけでは、効果的に機能することができず、SBM を効果的に機能させるためには、SBM に対する広範なサポートが必要であることを示唆している。

「SBM の失敗という事例からは、学校への意思決定権限の委譲は、学校改革の重要な構成要素ではあるが、それだけでは子どもたちの教育への新しいアプローチの採用を導くことには十分ではないということが理解できる。同様に、学校改善のための文脈を發展させるためには、絶え間がない革新と改善の努力のための誘因構造を作ること、そして改善のために必要となる学校の能力の開発が必要となる。一中略—SBM の失望させる結果は、学校現場において改善のための能力を作ることの失敗を反映している」¹²³⁾であった。

先のシカゴの例も、必要とするサポートを手に入れることができた SBM が、効果的に学校改善を行うことができたことを示しているし、諸関係者のモラルやインセンティブそして当事者意識が向上する一方で生徒の学業成績が高まっていないという指摘もまた、SBM における学校改善の論理を駆動させていくためのサポ

ートの必要性を指し示していよう。例えば、SBM において教師は、効果的に意思決定に参加するための知識と技能が求められる。そのための訓練機会が提供される必要がある。また、親や地域住民は学校に関する広範な情報を持たずには有効な意思決定はできない。そこでは、様々な情報を彼らに提供することが求められるのである。

SBM の実施と学習指導の改善及び生徒の学業達成との関係を調べた Smylie(1996)は述べている。「SBM の実施の成功は、際立って学区による基本的な方向と目標の定義、意思決定のプロセスへの支援、関係者への訓練機会の提供に依存する。学区の活動は、一中略—学校における決定者が必要とするテクニカル・サポートの提供を含んでいよう」¹²⁴⁾。この指摘は、SBM 下の学校に対するサポートの提供を考察するに際して、特に教育行政機関の役割に注目する必要があることを示している。

実際、1990年代中葉以降、SBM に対する教育行政機関のサポートへの関心が高まっている。それは、SBM で高まった教師や親のモラルやインセンティブ、およびコミットメントを重視しつつ、それらと教育行政機関の役割を結びつけようとするものである。つまり、「トップダウン」でもなければ「ボトムアップ」でもない、両者を組み合わせるという改革の方向性である。多くの学校で SBM を成功に導くためには、「個々の学校の自主的な取り組みに期待し、依存するだけでなく、州のもっと能動的な役割を活用すること」¹²⁵⁾が不可欠であるという考え方が現れてきたのである。SBM は、権限の委譲と共同決定機構の設置というガバナンスの変更をその中核としつつ、教育行政機関に学校への積極的な支援という役割を要請することを含んで再構築されることとなる。これらは、効果的に SBM を機能させるために、SBM の支援機関としての教育行政機関の役割に注目した研究が必要であることを示していると捉えられよう。

2. SBM における教育行政機関の役割

2-1. SBM の成功の要因

SBM における教育行政機関の役割を考察するに当たって、まず SBM の成功のために必要とされる要因を確認する。Mohrman(1997)等の調査研究は、SBM の成功要因として8点を挙げている。(1)学校評議会への多様な関係者(校長・教師・親・地域住民等)の参加、(2)参加者全員の持続的な訓練、(3)広範な情報の収集と迅速な伝達、(4)誘因システムの創造、(5)学校に関するビジョ

ンの共有、(6)校長の役割変容及び校長と教師の間のリーダーシップの共有、(7)必要とされるリソースの確保、(8)学区事務局の支援である⁽²⁶⁾。さらに Odden(1992)等の研究⁽²⁷⁾を参考とし(9)各学校のアカウントビリティ確保のために学校をモニターすることを付け加え、それぞれについて確認する。

① 学校評議会への多様な関係者(校長・教師・親・地域住民など)の参加

成功した SBM では、学校評議会に校長や教師だけではなく、親や地域住民ある場合には生徒も含んだ多様な関係者がコミットしている。学校評議会の決定は、教科ごとや学年・学級ごとのニーズよりも、それらを越えた学校組織全体のことを議題として活動する必要があるからである⁽²⁸⁾。多様な関係者の参加は、参加者間の豊かな情報のリンケージを育て、それは、関係者が互いの経験から学ぶことを促進している。

② 参加者の持続的な訓練

SBM の成功のためには、主として教師と校長が、効果的な意思決定に必要な幅広い知識と技能を持つことが要求される。「SBM が成功した学校において知識と技能の開発は非常に高いプライオリティであった」⁽²⁹⁾し、そこでは、人材育成を学校の改革のアジェンダに関連づけていた。効果的に意思決定を行うための知識と技能とは、対人関係に関わる知識と技能(共同で行われる意思決定で、コンセンサスを創り出し対立を解決するための知識と技能)とマネジメントに関わる知識と技能(予算編成、人事、ミーティングの組織化とスケジュール及び課題の設定に関わる知識と技能)、そして教授活動の改善に関わる知識と技能(新しい学習指導の方略の形成や生徒の学業成績の分析に関わる知識と技能)⁽³⁰⁾である。SBM の成功のためには、これらの知識と技能を身につけるための訓練の機会が、教師と校長に提供されることが求められる。

またこの訓練は、教師一人一人の学習指導の能力を高めるものであると同時に、共通して使える知識基盤の開発のための訓練機会の提供でもある。これらに関わる訓練は、SBM の開始直後だけではなく、定期的・持続的に行われることが必要とされる。

③ 情報の収集と迅速な伝達

学校改善に関わる多種多様な情報が収集され、関係者がその情報にアクセスできることが SBM の成功のために求められる⁽³¹⁾。その情報とは、生徒の学業成績に関する情報、親に関する情報、地域社会に関する情報、関係者の満足度に関する情報、学校評議会の決定事項や意思決定過程に関する情報、学校の予算についての

情報、他の学校の革新的な実践に関する情報等、広範なものにおよぶ。この収集された情報は、速やかに伝達されることが望まれる。情報は「関係者が決定を理解することを保証する。それによって、諸関係者の間には緊密な情報のネットワークが形成され、関係者間の良好なコミュニケーションと有益な対話が生成される。同時に、意思決定過程に関する広範な情報の公開は、決定に対する親や地域住民の理解や承認を生み、それによって信頼関係が醸成されていく」⁽³²⁾。これらが、効果的な意思決定を支援し、SBM の成功を促進するのである。

④ 誘因システムの創造

SBM では、教師や親の改革へのモラルやインセンティブが改革当初は非常に高まるが、その持続が難しいとされている。そこで、「改革プロセスに対するコミットメント、自分たちの専門知識の改善、生徒の学業達成の向上に対して、諸関係者に興味を起こさせるために特別な報酬を与えるような誘因システムを設計すること」⁽³³⁾が求められる。それは、従来よりも大きな責任を引き受けることとなった教師と校長の給与レベルをその責任に見合ったものとするという側面も持っている⁽³⁴⁾。具体的には、報奨金制度や、能力給の導入等の金銭的なもの、優秀教師の表彰制度や功労のパーティーの開催などの非金銭的な形態が考えられる。

⑤ 学校に関するビジョンの共有

学校改善を進めていくためのビジョンを、関係者が共同で形成し共有していることが求められる。成功した SBM における学校で、学校に関するビジョンは学校の目的や教育のモデルについての対話を通して関係者の共同で生み出されている。共有されたビジョンは、関係者の学校の将来像への共通理解を作り出し、その共通理解によって関係者が共同して活動することができたのである。例えば、校長が共通のアジェンダからではなく、自分自身のアジェンダからのみ活動したときには、校長と他の関係者の間には不信感が生まれ、教師と他の関係者は、共通理解による協働ではなく孤立して意思決定や諸活動へ対応しなければならない⁽³⁵⁾。そこでは、SBM における学校改善の論理が働きづらくなってしまっているといえる。

⑥ 校長の役割変容及び校長と教師の間のリーダーシップの共有

校長の役割変更が成功要因の一つとして挙げられる。校長は、権限の共有、学校の教育活動への関係者のコミットメントの促進、関係者に当事者意識を持たせること、関係者の意見の調整といった領域で中心的な役

割を演じる。また、成功した SBM においては、校長のリーダーシップと共にリーダーシップの共有が重視されている。そこではリーダー教師の役割が注目される。校長が独占的にリーダーシップをとるのではなく、リーダー教師とリーダーシップを共有することが、SBM の成功の要因としてあげられる。

⑦ 必要とされるリソースの確保

成功した SBM は、「人材育成や技術についてのアドバイスのために大学や教育に関するネットワークにアクセスし、金銭的援助のために財団や企業に接近してリソースを育て」⁽³⁶⁾ている。成功した SBM における学校は、学校単位では行うことが困難であるようなスタッフ開発やカリキュラムの開発に関して、地域社会の組織や専門家のネットワークと連携をとったり、資金供給に関する支援者を見つけることによって、適切なリソースを確保している。

⑧ 学区事務局の支援

SBM は、諸関係者にそれ相応の負担を課すものである。教師に対しては事務量の増大や持続的な職能開発を要求し、親にはミーティングのための時間の確保や意思決定のための情報の収集・理解への負担を課す。これらの負担に対しては、教育行政機関のサポートへ期待がかかるが、そのサポートは与えられず、学校評議会において意思決定するために必要とされる知識と技能の重大な欠如をそのままにして SBM は実施されている場合が多い⁽³⁷⁾。そこで、これらのサポートを教育行政機関が提供することが挙げられる。

ケンタッキー州では1990年に教育改革法 (Kentucky Education Reform Act 1990 以下 KERA) が成立し、SBM (法令上は SBDM) が実施されている。ケンタッキーの教育改革における教育長と教育委員会事務局の役割変容を研究した Murphy (1991) は、KERA の下での学区事務局の役割変容を次のように述べている。KERA による学区事務局の役割の変化は、「トップダウンによる管理からの完全な脱却であった。『指揮・命令よりもサポート』そして、『指導者としてよりも促進者 (facilitator) としての能力』というテーマが、学校の管理・運営を行う上での新しい方法の核心部分である」⁽³⁸⁾。それは、従来の命令や監督ではない形での学校へのサポートの提供である。具体的には、「学校評議員の訓練の機会の提供」、「教員の訓練の機会の提供」、「新しい教育プログラムの開発とその提供、それについての学校への支援」、「KERA のガイドラインの開発と提供とそれについての学校への支援」、「地域住民も含めた諸関係者への改革についての情報の提供」、「学校の求め

る情報の収集・伝達活動」、「学校からの依頼を受けて助言を行う相談業務」である⁽³⁹⁾。学区教育委員会の役割は、SBM という改革の原則と一致するような形で、つまり SBM を成功に導くための役割へと変化したといえる。

Cooper (1989) もまた、SBM における学区の役割として次のようなものを挙げている。

- ・連邦、州の基準と一貫するような、学区全体の教育目標の設定
- ・出席率、卒業要件、カリキュラム・フレームワークなどのガイドラインの設定
- ・人事、給料、給与外特典のガイドラインの設定
- ・学校とスタッフの全体的な業績の向上のための訓練機会の提供
- ・個々の学校へのリソースを提供するリソースセンター、そして、様々な情報を収集し伝達する、情報処理センターという形での学校支援⁽⁴⁰⁾

これらの教育行政機関の支援の必要性についての指摘は、人材育成や情報の収集や伝達に関するサポートの提供と共に、教育目的やカリキュラム・フレームワーク、そして学校評価基準を設定し効果的に各学校に提供することもまた、SBM の成功のための教育行政機関の役割であることを示しているといえよう。

⑨ 各学校のアカウントビリティ確保のための学校のモニター

SBM の問題点として、モニタリングや評価という領域に注意が与えられず、学習目標や組織的な改善に関する評価を行い責任を明確にするメカニズムがこれまで不在であったことが挙げられている⁽⁴¹⁾。SBM の成功のためには、学校のアカウントビリティを明らかにし、次の意思決定へとフィードバックしていくことが必要とされる。それは、失敗している学校を明らかにして、その学校を成功に導くための様々な方策を採用するために必要とされるものである。SBM の成功のためには、各学校をモニターすることを通して、各学校のアカウントビリティを確保する必要がある。

2-2. SBM における教育行政機関の役割

効果的に SBM を実施するためには、以上のような条件を整備することが必要とされる。本稿では SBM の成功要因の考察をふまえ、SBM を効果的に実施するための教育行政機関の役割を、学校の支援者としての役割と、アカウントビリティを確保するために学校をモニターする役割の2つの視点から考察する。

2-2-1. 学校の支援者としての教育行政機関の役割

① 連邦、州、学区の基準に基づいた目標とガイドラインの設定

教育目標やカリキュラムフレームワークといったガイドラインの設定は、SBM を成功に導くための教育行政機関の重要な役割である。「ガイドライン—生徒の学業成績の標準、カリキュラム・フレームワーク、評価システム—はカリキュラムとは『何か』を指定した。しかし、それを『どのように』行うかは決めてはいない。一中略—これらのガイドラインは十分に柔軟であり、各学校は自分たちのローカルな文脈にあわせて学校に取り入れることができた。一般に、成功した SBM における学校のビジョンあるいは教育課程の基準は、学区や州あるいは全米数学教員評議会といった全国レベルで作成されたガイドライン等に基づいていた」⁽⁴²⁾。分権的な改革の中で、学校が進むべき大局的な方向は見失われてしまい、具体的な学校目標を明確に定められないまま漫然とこれまでと同じ教育活動を行ったり、さもなければ、委譲された権限を有効に活用できず混乱して教育活動を行う学校も多い。そこで、各学校が学校改善を効果的に進めうるために、学校が向かうべき方向を示すことが、教育行政機関の役割として挙げられる。

② インセンティブの発揚を考慮した給料と給与外特典のガイドラインの設定

SBM を効果的に機能させるためには、報酬の構造を変えることが要求される。SBM における学校改善に、教師をよりコミットさせ、それを持続させるために、財政的あるいは非財政的な報酬が求められる。そこで、これらを考慮した教員の評価システムや給与体系、優秀教員表彰制度、慰労会、そのための資金の支出が教育行政機関の役割となる。

③ 校長・教師を中心とした関係者の訓練の機会の提供

SBM の効果的な実施のためには、諸関係者が、意思決定に効果的に参加し学校改善を進めていくために必要とされる新しい知識と技能を学ぶことが求められる。そこで諸関係者に、様々な種類の訓練を様々な機会に用意すること、そして、そのような訓練に参加するための時間に関する支援を提供することが教育行政機関の役割となる。

④ リソースセンター、情報処理センターとしての教育行政機関の役割

SBM の効果的な実施のためには、学校は広範な情報

を必要とする。それは例えば、他の学校における優れた実践の情報であり、カリキュラムについての情報や、効果的な財政支出のための情報や、教員の訓練機会についての情報、また効果的な教材についての情報といった各学校が使用可能なリソースに関する情報である。教育行政機関は、このような様々な情報を積極的に収集し迅速に学校に提供することが求められる。

例えば、カリフォルニア州は California Basic Educational Data Systems (CBEDS) プログラムにおいて、生徒の民族的・社会的・経済的背景、教員訓練、学級規模、生徒の達成度といった情報からなる、生徒と教師のデータシステムを開発し提供している⁽⁴³⁾。他にも、フロリダ州では、学校評議会の活動の有効性を評価するための指標を開発し諸関係者に提供している⁽⁴⁴⁾。以上のものが、教育行政機関の支援者としての役割としてあげられる。「リソースを必要とする学校はそれらを自ら入手するか、あるいは学区事務局に手助けを求めることができる。しかし、学区事務局は学校の活動を統制しない、一中略—ただ学校の活動が順調に進むのを見るだけである」⁽⁴⁵⁾。これらの教育行政機関の学校への支援活動は、各学校の自律的な活動が前提であり、その上で各学校が求める支援を提供することがその目的である。教育行政機関の活動は、これらの支援を通して学校を統制するものではない。その点でこれまでの命令や監督とは異なるものであるといえよう。

2-2-2. アカウンタビリティを確保するために学校をモニターする教育行政機関の役割

学校への権限の委譲によって学校改善を進めようとする SBM においては、生徒の学業達成を中心とした教育上の責任を課せられている。それ故、SBM の評価が悲観的な様相を提示し始めた段階において、アカウンタビリティ（結果責任と説明責任）に注目が集まっている。教育行政機関は、失敗している学校を成功に導かなければならない。そこで、学校改善に失敗している学校の情報の収集や慎重な調査をするなど、学校をモニターすることを通して、学校のアカウンタビリティを明らかにするという教育行政機関の役割が現れるのである。

例えば、シカゴにおいては SBM における学校のアカウンタビリティを問う政策が採られている⁽⁴⁶⁾。シカゴは1988年に学校改革法を成立させ SBM を開始しているが、1990年代に入り生徒の成績の低迷、学校評議会選挙の投票率の著しい低下などの問題が指摘され始めた。そこで、1995年に新たな法改正が行われている。組織

としては、「アカウンタビリティ局(Office of Accountability)」が設置されるとともに、学校改革理事会の諮問組織として「シカゴ学校アカウンタビリティ委員会(Chicago School Academic Accountability Council)」⁽⁴⁷⁾が設置された。1998年において教育委員会という位置づけにある学校改革理事会には、これまでとは異なる非常に強力な学校に対する権限が与えられることとなった。それは、成果の上がっていない学校に対する強力な介入の権限である。

そのプロセスは、「まず成果の上がっていない学校を認定することから始まる。その指標としては、シカゴで統一に行われている基礎学力テストの結果を中心に出席率や退学率などが総合的に斟酌され、継続的に低迷している学校が主たる対象校となる。対象校には、アカウンタビリティ部局より観察評価チームが派遣され、教室巡視やヒアリングを通じた現状分析が行われる」⁽⁴⁸⁾。その上で、以下の3つのうちの何れかの措置がとられることとなる。

・矯正(remediation)

統一テストの全国基準を満たす生徒が当該学校の20%に達せず、改善の傾向が見られない学校に適用される。「当該学校の問題点やニーズを探るための校内組織が形成され、教職員や学校評議会委員に対する研修なども提供される」⁽⁴⁹⁾。

・指導観察(probation)

指導観察においては、例えば、大学などの学校外部の組織との提携を通して問題の解決を図ることが学校に求められる。「指導観察措置が良好に進展しない場合、最高経営責任者(CEO)は、学校改革理事会の承認を得て、学校評議会の再選挙、校長の解任(remove)や交替(replace)、教職員の交替を命じることができる」⁽⁵⁰⁾。

・介入(intervention)

介入は、指導観察を終了した上で、なおかつ事態の改善が見られない学校に対して適用される。介入の対象となった学校に対して、「校長や教職員を再割り当て(reassign)、休職(lay off)ないし解職(dismiss)させ、最高経営責任者(CEO)が新校長を任命する」⁽⁵¹⁾という権限が学校改革理事会に与えられている。

さらに、以上3点とは異なる形の学校に対する措置も行われている。教育上危機校(school in education crisis)の指定である。これは「学業成績の低迷のほか、教育活動や学校評議会の運営に著しい支障を来すような重大な問題を抱える学校に対して、緊急避難的に適用される」⁽⁵²⁾ものである。

これら教育行政機関の活動は、「1988年法制以前のよ

うな非効率的と批判された(教育行政機関の)指揮命令系統とは全く異なる形で、学校の自律性を前提とする強力な一元的監視装置が改めて求められた」⁽⁵³⁾ものである。これらの権限の意図するものは、州統一テストの結果などを用いた、「教育の出口」における責任の明確化である。そこには、命令や指導をトップダウン式に逐次学校に送ることで責任を明確化するというような、学校を統制しようとする教育行政機関の姿は見られない。できうる限り学校への介入をさけ、学校を自律的に活動させ、統一テストの得点を使って教育の質をモニターしようとするシステムである。SBMにおいては、ガバナンスの変更と教育行政機関の支援者としての活動が、相互補完的に存在したときにこそ学校改善が効果的に進行するといえよう。

3. まとめ

学校の自律的な活動の保障によって学校改善を進めていこうとする改革の1つであるSBM政策の中では、教育行政機関は、権限を委譲する存在としてだけ捉えられることが多く、その役割は当然縮小していくものと考えられることが多いように思われる。しかし本稿における検討では、SBMにおいて効果的に学校改善を進めるためには、教育行政機関の役割を再定義し、学校が必要とするサポートを提供する機関として積極的に活動しなくてはならないことが明らかとなった。

SBMにおけるガバナンスの変更は、学校改善のための必要条件ではあるかもしれないが十分条件ではない。そこではSBMを効果的に機能させるための条件の整備が必要であった。ガバナンスの変更だけでは、各学校は学校改善を進めていけるだけの能力を身につけることができず、自律的学校としては不十分のものであったといえる。SBMの失敗は、各学校が、学校改善を進めていけるだけの能力を持たないままに活動していたことを示している。

しかし、そのような問題状況に学校は単独で当たらなければならないわけではない。教育行政機関の役割を再定義し、SBM下の学校を支援するという戦略が考えられる。本稿で考察した教育行政機関の役割はこの課題に対する解答の一つである。権限を与えられて、必要とする組織的な条件と環境が創出され、それが維持されるのなら、その中における学校は自身を学校改善のための高性能な組織に変えることができる。そこで教育行政機関は、旧来の命令や規制・監督という手法による学校への関与ではなく、SBMが機能し得るような、つまり各学校が自分達で学校改善を進めていけ

るだけの力量を備えるための条件整備をすることがその役割となる。同時に、失敗している学校に対しては、広範な情報と客観的な評価そして正確な調査に基づいて、慎重に介入し成功に導くことが求められる。

しかしながら、このような教育行政機関の積極的な役割がSBMにどのような影響を与えるものであるのかについての実証的研究はその端緒に付いたばかりである。そこで、教育行政機関の関与がSBMにどのような影響を与えるのかに関する経験的研究の蓄積が必要とされる。これは、SBMの新たな研究への示唆であり、今後追究していくことが求められよう。

【註】

- (1) 第16期中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方について』はじめに 1999.
- (2) Conley, S. C., "Who's On First?" School Reform, Teacher Participation, and the Decision-Making Process, *Education and Urban Society*, 21, 1989, p. 366.
- (3) Cistone, P. J., Introduction School-Based Management ; Shared Decision Making, Perestroika in Educational Governance., *Education and Urban Society*, 21, 1989, pp.363-364.

各州におけるSBM実施の契機としては、カーネギーフォーラムの報告『備える国家 (A Nation Prepared)』(1986)、全米州知事会『成果の時 (Time for Results)』(1986)、ホームズ・グループ『明日の教師 (Tomorrow's Teachers)』(1986)が挙げられる。

例えば、全米州知事会は『成果の時』で次のように報告している。「学校に自由裁量のリソースを提供することは、学校に改善のための主要な誘因を与えるであろう。その試みは、学校が創造的なエネルギーを発揮することを手助けし、目標達成のための多様なアプローチや戦略の開発に効果があるものである。この考え方を基にして、SBMと学校改善を促進させるために、学区への誘因と専門的な支援を与えることが求められる」(Caldwell, B. J., *Educational Reform Through School-Site Management, Advances in Research and Theories of School Management and Educational Policy*, vol.1, 1990, p.304)

- (4) 学校に形成される合議制の委員会には、学校評議会、学校理事会、学校委員会など多様な用語が使われているが、本稿では学校評議会という用語をこれ

以後使用する。

- (5) 効果的な学校の研究 (Murphy et al., 1985; Purkey & Smith, 1983), 学校改善の研究 (Goodlad, 1984; Louis & Miles, 1990; Sizer, 1984, 1992), 学校再構築に関する研究 (Murphy, 1991; Murphy & Hallinger, 1993), 学校の変化過程に関する研究 (Fullan, 1991) の各研究である。(Murphy, J. and Beck, L. G., *School-Based Management as School Reform*, Corwin Press, 1995. pp.82-pp.83)
- (6) Ibid., p.22.
- (7) David, J. L., Synthesis of Research on School-Based Management, *Educational Leadership*, 46 (8), 1989, p.50.
- (8) Ibid., p.46.

例えば、イリノイ州シカゴでは、校長人事、学校予算の決定と承認、学校改善計画の策定・承認の権限が委譲されているが(黒崎勲『学校選択と学校参加』東京大学出版会 1994, p.138)、フロリダ州では、校長に人事と予算の権限が委譲されるものの、学校評議会にはカリキュラムに関する権限が委ねられているだけである。(Extended School Year Overview-2000 Florida Department of Education HP (www.firn.edu/doe))

- (9) Murphyは3つの形に整理している。

administrative control (校長が委譲された権限を引き受けるもの)、professional control (委譲された権限が主に教師の手中にあるもの)、community control (親、地域住民が教師や校長と均衡して力を持つもの)である。(Murphy, J. and Beck, L. G., op. cit., p.43)

例えばケンタッキー州の学校評議会の構成メンバーは、「親(2名)、教師(3名)、校長及び行政官からなり、校長が議長を務める」(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 19』1993, p. 228)。フロリダ州やイリノイ州シカゴでは、校長・教師・支援のスタッフ・生徒・親・地域住民・企業の代表から学校評議会が構成されている。

- (10) 代表的な研究としては、本多や高野の研究が挙げられる。

本多前掲論文(1993);高野良一「現代アメリカSBM序説」『法政大学文学部紀要 第37号』法政大学文学部 1991.

- (11) 代表的な研究としては黒崎のシカゴ学校改革に関する研究(黒崎前掲書(1994))や坪井の研究(坪

- 井由実「アメリカのSBMと学校委員会制度」『講座学校7組織としての学校』柏書房 1996；坪井由実「アメリカ都市教育委員会制度の改革」『動草書房1998』が挙げられる。
- (12) 代表的な研究としては、浜田の一連の研究が挙げられる。
- 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 第7巻』1992, pp.217-231.；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 1998, pp.68-81.；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—」『筑波大学教育学系論集第24巻第1号』1999, pp.23-33.；浜田博文「アメリカの学校裁量拡大施策の展開に見る校長職の役割変容に関する一考察」『日本教育経営学会第40回大会発表資料』2000.
- (13) 葉養正明「米国におけるSBM法制と「学校の自律性」経営の課題—カリフォルニア州を中心に—」東京学芸大学 1999, pp.5-6.
- (14) 浜田博文「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 第25巻』2000, pp.31-41.；山下晃一「現代アメリカにおける学校の自律性確保と教育委員会の機能転換」『京都大学大学院教育学研究科紀要 第45号』1999.
- (15) Lindquist, K. M. and Mauriel, J. J., School-Based Management Doom to Failure? *Education and Urban Society*, 21, 1989, p.413.
- (16) Wohlstetter, P. and Odden, A., Rethinking School-Based Management Policy and Research, *Educational Administration Quarterly* Vol.28, 4, November 1992, p.532.
- (17) Murphy, J. and Beck, L. G., op. cit., p.153.
- (18) Ibid., pp.133-134.
- (19) Cistone, J. P., op. cit., p.399.
- (20) Murphy, J. and Beck, L. G., op. cit., p.157.
- (21) 堀 和郎「各国の教育改革の動き—アメリカ—」『学校教育研究所年報 第43号』1999, pp.52-51.
- (22) Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., and Robertson, P. J., Successful School-Based Management, Ravitch, D., ed., *New School For A New Century ; The Redesign of Urban Education*, Yale University, 1997, pp.209-210.
- (23) Ibid., p.204.
- (24) Smylie, M. A., Lazarus, V. and Conyers, J. B., Instructional Outcomes of School-Based Participative Decisionmaking., *Educational Evaluation and Policy Analysis* Fall 1996, Vol.18, No.3, pp.193-194.
- (25) 堀前掲論文 (1999) p.52.
- (26) Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., and Robertson, P. J., op. cit., pp.203-225.
- (27) Wohlstetter, P. and Odden, A., op. cit., p.537.
- (28) Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., and Robertson, P. J., op. cit., p.209.
- (29) Ibid., p.210.
- (30) Wohlstetter, P. and Odden, A., op. cit., p.537.
- (31) Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., and Robertson, P. J., op. cit., p.212.
- (32) Ibid., p.213.
- (33) Ibid., p.214.
- (34) Cibulka, J. G., State Performance Incentives For Restructuring Can They Work? *Education and Urban Society*, 21, 1989, pp.417-418.
- (35) Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., and Robertson, P. J., op. cit., p.216.
- (36) Ibid., p.219.
- (37) Murphy, J. and Beck, L. G., op. cit., p.173.
- (38) Murphy, J., Restructuring in Kentucky ; The Changing Role of The Superintendent and the District Office, 1991, p.123.
- (39) Ibid., p.123.
- (40) Cooper, B. S., Bottom-Up Authority In School Organization ; Implications for the School Administrator, *Education and Urban Society*, 21, 1989, p.389.
- (41) Wohlstetter, P. and Odden, A., op. cit., pp.535-536.
- (42) Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., and Robertson, P. J., op. cit., p.216.
- (43) Wohlstetter, P. and Odden, A., op. cit., p.543.
- (44) Florida Department of Education Office of School Improvement HP
- (45) Cooper, B. S., op. cit., p.389.

- | | |
|--|----------------|
| (46) アカウンタビリティの確保における教育行政機関
の役割に関するシカゴの事例は、山下前掲論文
(1999) を参考にしてまとめている。 | (49) 同上 p.308. |
| (47) 山下前掲論文 (1999) pp.306-307. | (50) 同上 p.308. |
| (48) 同上 p.307. | (51) 同上 p.308. |
| | (52) 同上 p.308. |
| | (53) 同上 p.310. |

Some Considerations on the Roles of Administrative Bodies for School-Based Management in the U. S. A.

—Focusing on their Supportive Roles—

Nobuhiko Yanagibayashi

The purpose of this paper is to consider the roles of administrative bodies for school-based management focusing on their supportive roles.

Since 1986, SBM has been introduced as a policy for school improvement. SBM is an educational governance system which consists of authority delegation from administrative bodies to schools and the shared decision making in each school. The school councils are set up at each schools as the mechanism through which decision making is shared. The principal, teachers, parents, community members and students are the participants of shared decision making, and the authority of budgeting, staffing and curriculum is delegated to the school councils. SBM aims to improve schools by the delegation of authority and the shared decision making.

However, since the middle of 1990's, it has been pointed out as a criticism on SBM that school improvement was not promoted enough only by securing school autonomy. Research on SBM has found the following critical conditions for functioning of SBM as each school improvement strategies. That is, ① Involvement of a variety of stakeholders in school councils, ② Continuous training for participants, ③ Collection and transmission of related information, ④ Incentive system, ⑤ Shared school visions among stakeholder, ⑥ Changed roles of principal and teacher leadership, ⑦ Securing resources that schools need, ⑧ Support services by administrative bodies and ⑨ Monitoring school improvement.

As these factors indicate, the role of administrative bodies is one of the most important issue in SBM. It means that administrative bodies have to function as support agencies for SBM for it to be effective. Drawing on findings of research on SBM, this paper concludes on the roles of administrative bodies as follows;

1. Roles of administrative bodies as the school facilitators. [e.g. Providing the guidelines for schools (district, state, or national guidelines for curriculum and instruction guidance) /Setting up the guidelines of the salary schedule (both monetary and non-monetary) to enhance the school staff incentive/Providing the opportunities of professional development for school staff.]
2. Roles of administrative bodies to monitor the schools in order to hold them accountable.