

### Ⅲ 書評

## 浜田博文『「学校の自律性」と校長の新たな役割ーアメリカの 学校経営改革に学ぶー』

ー 一藝社, 2007年 ー

国士舘大学 北 神 正 行

### 1. 本書の概要

本書は、「1980年代～1990年代のアメリカにおいて、『学校を基礎単位とした教育経営 (School-Based Management) 』(以下, SBM と表記) 施策の展開を受けて, 校長にいかなる新たな役割が要請されることになったのかを明らかにすることを通じて、『学校の自律性』確立において必要とされる校長の役割を解明することを目的とする」(2頁) とするものである。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 (人事・予算・カリキュラム等) と責任を各学校へ移行し, 学校現場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教育経営制度を意味するものである。まさに, 「学校の自律性」確立を基盤とした教育改革施策だといえる。

本書は, こうした SBM の導入・実施という制度改革について, その施策展開のもとで学校の経営責任者の位置に立たされることになった校長に着目し, その役割期待の内容や役割遂行の実態分析から, SBM 施策が意図する「学校の自律性」確立において必要とされる校長役割のあり方を考察している。ここには, 次のような問題意識 (研究課題) が設定されている。すなわち, 「1980～1990年代に全米規模で進められた SBM の実施という制度改革は, 学校経営のありようとそこにおける校長の役割に重要なインパクトを及ぼした。その施策の導入・展開に伴って形成された地方学区レベルの新たな公教育統治構造において, 校長は単位組織としての学校の経営責任者に位置づけられ, その役割は捉え直しを迫られてきたのである。そこで校長に要請された新たな役割期待とその遂行のありようは, 学校裁量権限拡大のもとで個々の学校が自律性を確立していくために必要とされる学校経営の条件を示唆するものだと考えられる」(3頁) というものである。

こうした問題意識に立ちながら, 「学校の自律性 (school-site autonomy)」確立を基盤とした教育改革は, 校長にいかなる新たな役割の遂行を要請するのかについて, アメリカの全米レベルの論議にみられる役割期待の内容の分析ー理論的研究 (第1部), 学区・学校レベルにおける具体的な役割遂行の実態分析ー実証的研究 (第2部) が展開されている。そして, 最後にこれらの成果を踏まえて, SBM 施策のもとで校長に要請された新たな役割を総括し, それに基づいて「学校の自律性」確立における校長の役割のあり方が提示されている (第3部)。

## 2. 本書の構成

本書の全体構成は、以下の通りである。

序論 本研究の目的・問題意識・課題・方法

第1章 本研究の目的および問題意識

第1節 本研究の目的

第2節 問題意識

第2章 先行研究の検討

第1節 アメリカにおける研究

第2節 日本における研究

第3章 本研究の課題・構成・方法

第1節 本研究の課題

第2節 本研究の構成と方法

第1部 SBM 施策における校長の位置と新たな役割期待の全米的趨勢

第1章 SBM 施策の基本的意義および校長の位置

第1節 1970年代における公教育統治構造の態様

第2節 1980～1990年代におけるSBM 施策の全米的展開

第3節 SBM 施策による公教育統治構造の意義および校長の位置

第2章 校長の学校経営課題認識にみる新たな役割期待

第1節 1980～1990年代の校長の役割遂行における校内共同化指向

第2節 教職員の職能開発に対する校長の課題認識

第3節 「親の参加」に対する課題認識

第4節 校長の課題認識変化と新たな役割期待

第3章 校長の力量形成改革論議にみる新たな役割期待

第1節 1970～1980年代前半における論議

第2節 校長の役割再考を促した背景要因

第3節 1980～1990年代初頭における校長の役割期待

第4節 1990年代における校長の役割期待

第5節 資格・養成の共通枠組と校長の役割期待

第6節 学校経営の変化と校長の新たな役割期待

第2部 校長の新たな役割期待と役割遂行の実態に関する事例研究—フロリダ州を事例として

第1章 1970年代におけるSBMの法制化と課題

第1節 フロリダ州の概要

- 第2節 州知事諮問機関によるSBMの提案
- 第3節 州法によるSBMの法制化と停滞
- 第4節 課題とされた関係当事者の役割の捉え直し
- 第2章 1980年代校長職改革にみる校長の役割期待
  - 第1節 1980年代における校長職改革の着手
  - 第2節 1980年代における校長職改革の内容
  - 第3節 1980年代における校長の役割期待
- 第3章 1990年代SBMにみる校長の新たな役割期待
  - 第1節 1990年代におけるSBMの展開と学校経営システム
  - 第2節 学校経営システムの展開状況
  - 第3節 校長に要請される力量の規準の改定
  - 第4節 「親の参加」をめぐる制度修正と葛藤
  - 第5節 1990年代における校長の新たな役割期待
- 第4章 1990年代における校長の役割遂行の実態—ブロード郡学区の事例
  - 第1節 学区の概要および1990年代SBMの背景
  - 第2節 パイロットスクールでの試行過程
  - 第3節 学区全体へのSBMの導入と展開
  - 第4節 共同的意思決定への対応にみる校長の役割遂行の実態
  - 第5節 校内組織の改編動向にみる校長の役割遂行の実態
  - 第6節 校長の役割遂行の実態
- 結論 総括, 試論, および今後の課題
  - 第1章〔総括〕アメリカSBMの展開における校長の新たな役割
    - 第1節 役割遂行対象の拡大と「教授・学習活動の改善」への焦点化
    - 第2節 「促進的・協働的」な役割遂行戦略の重視
    - 第3節 新たな役割の基盤としての学校組織観
  - 第2章〔試論〕「学校の自律性」確立における校長の役割
    - 第1節 教員の「エンパワメント」の誘発
    - 第2節 親・地域住民の参加を奨励するための多次元的关系の形成
    - 第3節 教授・学習活動に焦点づけた議論の促進と「共有ビジョン」の形成
    - 第4節 残された課題
  - 第3章 本研究の意義と今後の研究課題
    - 第1節 日本の学校経営研究における学術的意義
    - 第2節 日本の学校経営実践に対する本研究の意義
    - 第3節 今後の研究課題

### 3. 本書の意義

本書は、アメリカにおける SBM 施策＝「学校の自律性」確立を目指した改革施策の展開過程において、校長の役割がどのように変化していったのかを理論的・実証的に明らかにし、「学校の自律性」確立における校長の役割を提示しようとするものである。本書の成果として示された SBM の展開における校長の新たな役割とそれを踏まえた「学校の自律性」確立における校長の役割を中心に、以下、本書の意義について検討してみたい。

#### (1) 教育改革施策としての SBM の意味と意義

「学校の自律性」確立にとって校長にはどのような役割が求められるのかは、その前提としてどのような公教育統治構造のもとで学校の権限拡大が図られるのか、またその経営責任者である校長はどのような位置づけと役割が期待されるのかという問題の解明が必要となる。実際、本書で分析されているように、SBM に類似する動きは 1960～70 年代にも存在していたが、それらは必ずしも定着しなかったとされる。その要因はどこにあるのか、何が問題だったのか。本書では、その点について 2 つの側面から分析がされている。その 1 つは、教育改革政策としての SBM 導入の動因の分析であり、もう 1 つが地方学区における公教育統治構造の変化の分析である。

まず、前者の教育改革施策としての SBM 導入の動因分析では、大きく 4 つの動因があったことが明らかにされている。その 1 つは、教育改革を求める意識が全国民的規模で醸成されるとともに、1983 年の「危機に立つ国家」以降、連邦政府が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の必要性をうたい、全州による教育改革を勢いづけたことである。学力や規律の低下など公立学校に対する教育の質に対する強い不満と、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が国家的規模で形成・醸成されていったという社会的・政治的背景の存在である。

2 つ目の動因は、そうした国家的規模で進められた教育改革が「トップ・ダウン」型の改革手法で進められたが、功を奏せず多くの批判にさらされたことである。教育の質を規定する「教育内容」「学力の期待水準」「学習時間」「教員」にかかわる州法令・細則の制定、基準の一律的引き上げという制度改革が、「トップ・ダウン」型の改革手法をもって展開された。しかし、その施策は成果には結びつかず、厳しい批判にさらされることになる。その原因は、「教育実践の現場である学校の内部諸条件や教育実践の直接的主体である教職員の意思など、教育の質を決定づける重要な要因を等閑に付していた。この点に鋭く着目した批判的議論は、関心の焦点を、州レベルの法令改正ではなく、教育実践が行われる場である学校の組織・経営のあり方へと移行していった」(57 頁) という改革手法のもつ問題である。

3 つ目の動因は、「トップ・ダウン」型に替わる改革手法として SBM が有効性をもつという研究的裏付けが蓄積され、それらに依拠した政策提言が展開されたことである。特に、「学校組織」に関する研究、なかでも「効果的な学校」に関する研究によって、学校風土、管理職のリーダーシップ、基礎技能教授の重視などの共通要素が明らかにされ、それらが学校改善のための必要条件を考える

際の基礎理論として用いられたことである。

そして4つ目の動因は、州の公教育経営システムの中に SBM を位置づける構造改革がなされたことである。具体的には、州が教育の目標と基準を設定するとともに、学校のアカウンタビリティを明確化して個々の学校が自律的に教育の質的改善を図るという公教育経営システムの中に SBM を位置づけることによって、広く導入されていったというものである。それは、単に地方学区レベルで SBM を実施するというだけでなく、州の公教育経営システムにおける州・学区・学校の関係構造の見直しと一体的に導入することで、SBM は全米各州へ広まったという動因である。

ここには、SBM という教育改革施策がどのような動因・背景のもとで全米的な広がりとその成果を生み出していったのかが、教育改革の必要性認識という社会的要因、改革手法としてのボトム・アップ、研究的知見に裏付けられた政策選択、そして公教育統治構造の改革という諸契機が出揃うことで展開されていったことが明らかにされている。まさに、政策形成・実施のダイナミズムが明らかにされているという本書の意義と成果を見出すことができる。

## (2) 公教育統治構造の変化と校長の役割変化

SBM の上記のような教育政策的動向は、地方学区レベルでどのような変化をもたらしたのかの分析が、公教育統治構造の変化という観点から展開され、その中での校長の役割変化が分析されている。

まず、SBM は、多様な施策の総称であるが、その共通する要件として次の2点がある。1つは、学区教育行政当局から各学校に対する諸権限の委譲、すなわち地方レベルでの教育政策の形成・実施にかかわる制度・機構の分権化(decentralization)であり、これは学校で行われる教授・学習活動の質と成果に対する責任(accountability)の所在を教育実践の現場たる各学校へ移行し、それによって個々の学校を公教育にかかわるアカウンタビリティの基礎単位に位置づけるものである。もう1つは、学校レベルでの意思決定手続きを当該学校の校長・教員・地域住民らによって共同化すること、すなわち学校における共同的意思決定(shared decision-making)である。それは、従来学校の意思決定過程において参加主体として位置づけられていなかった教員と親・地域住民を、それとして制度的に位置づけるものである(4～5頁)。

こうした SBM 施策の導入は、従来の公教育統治構造の変化をもたらすことになる。1980～1990年代の SBM 施策は、地域統制運動と教員による教育行政参加を契機として形成された従前の公教育統治構造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」確立を前提条件とする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、「地方学区」に置いているか、という点で明瞭に見いだされるというものである。本書では、こうした視点から公教育統治構造について、「地方学区－専門家」統治モデル(1950～1960年代)、「地方学区－専門家・素人」統治モデル(1960～1970年代)、「学校当事者」統治モデル(1980年代後半以降の SBM) という3つのモデルを提示し、SBM 施策の導入は教育の「構造改革」と位置づけられることを論じている。すなわち、教育

経営に主導権をもつべき「場」がそれまでの「地方学区」から「学校」に移行し、「主体」としての親・地域住民と教員が学校における教授・学習活動のあり方について共同的意思決定を担うものと位置づけられている。

こうした公教育統治構造の変化の中で、校長の位置づけや役割にも大きな変化が生じている。それは、「地方学区—専門家」統治モデルで公教育統治のイニシアティブを握っていた教育長の代理執行役として学校を管理するという立場であったものから、学校における教授・学習活動の質的改善を進める学校経営者としての立場に位置づけられるという変化である。この構造的な変化は、教授・学習活動につながる教員、親・地域住民、校長のそれぞれの役割期待と相互関係に重要な変化を要請する。特に、「校長は、制度上の独立性を増した学校の経営責任者としての役割をより強く求められるようになった。このような公教育統治構造においては、校長がいかなる役割を遂行するかによって教授・学習活動の質は大きく左右されると考えられる。校長の役割のあり方を追究することは、公教育の政策・実践および研究において重要な課題になる」(74頁)。本書では、こうした観点から、SBM 施策という制度改革に対応して校長にいかなる新たな役割期待が向けられるようになったのかを、全米初等学校長協会の調査や専門職団体・研究者団体・施策関連組織による校長の力量形成改革論議の内容等から分析している。また、具体的な事例分析としてフロリダ州での取り組みやプロワード学区およびその中での学校レベルでの校長の役割遂行の実態分析が行われている。

その結果、SBM 導入当初、想定されていた校長の役割期待が「学校の経営責任者」として期待される強力なリーダーシップや経営管理面での力量発揮、本書の言葉を用いれば「権威的な経営者」から、「促進的なリーダー」へと修正されていったことが克明に分析されている。ここには、政策課題としての校長の役割期待と実際の職務遂行における役割発揮のズレを読み取ることができる。こうした分析を踏まえて、本書では、SBM の展開における校長の新たな役割として、①役割遂行対象の拡大と「教授・学習活動の改善」への焦点化、②「促進的・協働的」な役割遂行戦略の重視、という総括的知見が示されるとともに、そうした新たな役割の背景には、③「学校組織における構成員間の関係を上位下達の一方向的関係ではなく、双方向的なそれとして捉える認識」の存在を明らかにしている。

SBM は、学校の裁量権限と責任の拡大、共同的意思決定という新たな制度装置を導入するもので、校長にはそれらを確実に実行していく役割が求められることになる。その点で、校長の役割遂行の対象範囲は拡大されることになる。しかし、現実には決して校長の役割内容の膨張や拡散へと進んだだけではなく、校長が担うべきさまざまな役割はすべて教授・学習活動の改善を焦点として収束されるものとして位置づけられていった事実が明らかにされている。ここには、学校の役割は何かという観点に立った校長役割の内部構造の捉え直し、教授・学習活動の改善に焦点化されるなかで展開されていったことが示されているといえる。そのことが、第2の役割遂行の内実である「校長には、当該学校の教授・学習活動の改善に向けて関係当事者の課題意識を組織化し方向づけるという役割」(293頁)、しかもそれらは「校長自身の価値観と意思を起点として学校を組織化し

方向づけようとするのではなく、関係当事者の価値観や課題意識を起点とし、双方向コミュニケーションを促して共有ビジョンを形成しつつ教授・学習活動の質的改善に向けた同僚どうしの協働性を高める『促進的・協働的』な性質(294頁)という役割遂行戦略が重視されることになったといえる。

### (3) 「学校の自律性」確立における校長の役割

本書では、最後に「試論」という形で「学校の自律性」確立における校長の役割が、次のような3点にわたって提示されている。

第1は「教員の『エンパワメント』の誘発」であり、実際に教育に当たる教員の専門職意識を喚起し、教授活動の改善に向けた主体性を高める働きに校長の役割行動を求めるものである。ここでの「教員のエンパワメント」とは、単に制度上の権限を教員に委ねるといった外面的・形式的な「力の付与」を意味するのではなく、一人ひとりの教員に教授・学習活動の質的改善に対する自らの関与可能性を確信させ、自信と自己効力感をもたせるという意味を含むものとされている(300頁)。教授・学習活動の質的改善を直接的に担う教員をエンパワーすることなしには、学校の改善も、そして学校の自律性の確立も実現できないということである。その中で、本書では特に、同僚同士の協働性を高めて職能開発の組織化を図るために「教員リーダー」を活用する校長が現れてきたことに注目している。彼らの役割遂行過程では、「非管理職」であることが絶えず強調され、同僚教員の職能向上と自己効力感の高揚に向けたリーダーシップの発揮が見いだされる。その場合の「教員リーダー」の存在は、校長の価値観や意思を起点として学校組織を機動的・効率的に動かすための媒介項とは明らかに異質であり、教授者としての個々の教員が抱く問題や課題を起点にした当事者間のコミュニケーションを促進し、教授・学習活動の改善に向けた協働活動を推進することに、その役割が見いだされている。

第2は、「親・地域住民の参加を奨励するための多次元的关系の形成」という役割であり、学校の信頼性や正統性を確保するという観点から、親・地域住民の学校における意思決定参加のほか、教育それ自体への関心を喚起・啓発すること、信頼関係を築くこと、教育参加の機会を設けることなど、性質の異なる多次元なルートを用意することによって、親・地域住民との関係を多次元的に構築することが校長に求められるというものである。多様な背景や価値観等を有する親・地域住民をいかに子どもの教育や学校教育に巻き込んでいくか、その主体者形成に係わる点での校長の役割課題だといえよう。

そして、第3は「教授・学習活動に焦点づけた議論の促進と『共有ビジョン』の形成」であり、校長、教員、親・地域住民という学校の関係当事者の間での共通理解を形成していくための役割課題である。第1、第2の役割は校長、教員、親・住民の間に共同的意思決定形成のプロセスを駆動させるための必要条件であるが、この第3の役割課題は共同的意思決定形成の内実を形作るコミュニケーション過程を機能化するために必要となるものである。そのためには、意思表示をし、意見を交流すべき主題についての共通理解が必要となるが、それは校長自身が単独で構築したビジョン

自体への焦点づけではなく、教員にとっても親や住民にとっても、そして校長にとっても、自分自身のリアルな課題と直結したものであることが必要となる。それが、教授・学習活動そのものであり、校長には「マクロな視野と課題意識で学校の現状を捉えながら、時に拡散しがちな当事者間のコミュニケーションの主題を絶えず教授・学習の問題へと向けることが重要となる」(303頁)。こうした役割の遂行によって、学校当事者間における「共有ビジョン」の形成が可能となると指摘している。ただし、その形成にはさまざまな制約条件もあり、課題も存在するとしている。その課題をいかに乗り越え、克服しながら学校当事者間の「共有ビジョン」が形成されていったか、そこにはどのような支援や条件が必要となったのか、その検証をしていくことが期待される点でもある。

#### 4. まとめ

以上のように、本書ではアメリカにおける SBM 施策のもとで、学校の自律性確立に向けた校長の新たな役割がどのようなものであったかが、詳細な資料の緻密で丹念な分析と明快な論述によって明らかにされているといえる。本書で示された知見は、わが国における「学校の自律性」確立に向けた諸施策や公立学校内部における管理運営システムの構築に向けても極めて重要な示唆が示されているといえる。

特に、わが国では学校の自律性確立に向けた課題として校長の裁量権限の拡大という制度上の問題に多くの論議が展開されており、校長のリーダーシップのもとでの合理的・効率的経営の実現が政策的にも実態的にも大きなウエイトがかけられている。本書の言葉を借りれば「権威的な経営者」という側面であり、「校長自身の価値観を起点とする一方的な縦関係の学校組織に基づく」ものだといえる。そこには、「制度改革の実現」への対処という観点からの校長の役割認識が存在する。アメリカでも SBM 導入当初は、そうした認識が支配的であったが、SBM の基本要素としての共同的意思決定の導入と、学校を改善していくためには関係当事者の双方向的コミュニケーションを促し、教授・学習活動の質的改善へ向けた同僚同士の協働性を高める「促進的なリーダー」への役割修正・変化があったことが明らかにされている。ここに、今後のわが国における「学校の自律性」確立に向けた公教育統治構造を含めた教育経営システムの制度設計とそこでの校長の役割内容をどう具現化していくかという問題に研究と実践の両面から取り組んでいく課題が提示されているといえよう。

なお、本書では今後の研究課題として、①本書で明らかにした校長の役割遂行を支援・促進するために必要な条件の解明、特に 2001 年以降のアメリカの動向分析を踏まえた解明、②「試論」で示した基本的枠組みによる日本の校長役割の実態分析と校長職の課題の解明、③学校の裁量権限と共同的意思決定システムにおける参加主体間の責任共有のあり方の解明、を挙げている。その成果が大いに期待されるところである。