

## 書評

佐藤博志著

## 『オーストラリア学校経営改革の研究』

— 自律的学校経営とアカウントビリティ —

池田賢市\*

本書は、著者が筑波大学に提出した博士学位申請論文「自律的学校経営におけるアカウントビリティに関する研究—オーストラリア・ビクトリア州の学校経営政策の分析を通して—」に若干の修正を加えて出版したものである。学校が自律的経営を通じて委譲された権限をいかにして積極的に生かしていけるのか、そのしくみを明らかにしたいという問題関心からこの研究は出発し、とくにアカウントビリティのメカニズムの解明を通してその課題に迫ろうとしている。

本書の基礎が学位論文であるということばかりではなく、おそらく著者の研究姿勢によるものであろうが、実に丁寧に書かれている。先行研究の検討も十分になされ、また実際にオーストラリアに滞在してインタビュー調査（巻末にインタビュー記録が載せられている）をすることで、文献だけではわからない評価や教育活動の具体を明らかにした上で記述されており、しっかりと落ち着いた論文といった印象を受ける。このことは、別の言い方をすれば、あまり「冒険」はしていないということであり、全体として「抑制的」に書かれている、ということになる。

まず、自律的学校経営とアカウントビリティとの関係がつぎのように説明される（3頁）。

「自律的学校経営とは、教育課程編成、人事運営、財務運営等に関する権限が大幅に委譲された学校経営である。そこでは、校長が予算編成と教員人事の権限を活用して、特色ある教育課程を編成・実施し、教育成果を向上することが期待される。だが、学校への権限委譲が校長の独善的経営、教員組合主導の意思決定、教員による専門的権限の濫用を招い

\*中央大学

てしまい、学校に対する不信感を広げる可能性もある。こうした事態を避けるために、自律的学校経営にはアカウンタビリティが要請される。」

人事や財務に関して学校現場を基盤として組み立てていくという観点は、実際に、宮崎県五ヶ瀬町のように行政上のしくみの工夫によって現場に即応した形での予算編成を試みている自治体も出てきていることからわかるように、今日、日本においても多くの議論と実験的試みがある。しかし、これが順調に機能するかどうかについては慎重であるべきだとして、校長のワンマン経営になる恐れや教員の側による教育活動の囲い込みといった点を指摘していることは、かなり「刺激的」である。そして、それを避けるための必然的帰結としてアカウンタビリティを位置づけているのであるが、その場合にも、「結果責任を問うためには、責任の所在、責任を問う主体、責任の範囲、結果の評価方法、責任のとり方を明確にする必要がある」（3～4頁）というように、日本で言われているような「説明責任」という範囲をこえて、「責任のとり方」をも含み、「単に説明する責任を意味するのではなく、結果責任を基盤とした概念」（8頁）として明示している点には、学ぶべきところが多いであろう。「学校は、学校経営の結果を保護者・教育行政に説明するだけでは、アカウンタビリティを果たしたことになる。説明しても納得が得られない場合、校長が結果責任をとるようにメカニズムが求められる」（159頁）というわけである。

ここから、「説明責任」というのはむしろ誤訳、しかも「意図的」誤訳なのではないかといった具合にいまの日本の教育政策論議に切り込んでいくこともできそうであるが、本書は、そういう「冒険」はしない。それは賢明な判断であるが、つつい「理論的武器」を手に入れようという気を起こした読者にとっては、その「抑制的」語り口が逆に刺激的であったりもするはずである。

「刺激」を求めてもうひとつだけ紹介したい。

学校の裁量が拡大している場合、学校的意思決定機関である学校審議会(校長、教頭、教員代表、保護者代表を基本とし、そこに地域住民代表、事務職員代表、生徒代表が加わることがある)の役割は大きい。1992年までは、この審議会の構成は教員代表が多数を占め、それゆえに「教員組合員の意見が強く反映されるような事態も生じ」（85頁）、校長のリーダーシップの下での学校改善を難しくしてきた面があることが指摘される一方で、その校長に対しては、予算編成に関する裁量が拡大したことによる結果責任が突き付けられ、校長の任期更新の可否が判

断されるという「校長人事の仕組みが、校長の権限の濫用や独善的な経営を回避し、学校経営に一定の緊張感を与えている」(121頁)とも記述される。ここからはダイナミックな学校現場が目に見えてくる。教員集団と校長との緊張関係、そこに保護者をはじめとした学校審議会がどう絡んでくるのか等々、興味がわいてくる。しかしこの方向に研究を進めていくには、事例分析が欠かせない。本書では第5章が事例研究に充てられているが、ひとつの事例にとどまっている。この点については著者自身が「地域背景、生徒の特性、校長・教頭・教員の力量は、学校間で多様」であり、「今後は事例研究を積み重ねて、自律的学校経営のアカウントビリティをめぐる実態と課題を明らかにしていきたい」(241頁)と今後の課題として述べている。政策分析に主眼を置いた本書を基盤として学校現場での実態を明らかにし、そこから逆に政策批判をしていくといった研究がなされていくことを期待したい。

さて、学校評価やアカウントビリティといった議論は日本の教育学のなかでも盛んであるが、注意しておかないと、企業経営の手法を単純に学校経営に当てはめてみただけという結果に陥ったり、あるいは行政機関としての学校は評価したけれども、教育機関としての学校にはあまりメスが入らなかったといった事態にもなる。

なぜこのような不幸なことが起こるのか。そのひとつの要因として、教育を「商品」として売買可能なものととらえる視点にわれわれ自身が慣れすぎてしまっていることがあるのではないか。学校において提供されているものが商品なのだとすれば、その当然の帰結として、学校を「企業・店舗」とみなす発想が出てくる。優秀な「経営者」たる校長、「部下」としての教員(けっして集団としてはとらえられず、常に他に対して競争的な関係に置かれ、業績競争を強いられる)、「お客」としての生徒・保護者……。つねに「消費者」としての立場(行政が用意したものを選ぶしかない立場)しか許されないなら、少しでも「選択」の幅があったほうがよいということになり、たとえば、学校選択制や統廃合の論理にたやすく飲み込まれてしまう。しかし、教育は自分たちでつくり出していくものだという「生産者」の視点をもつならば、「競争」などしているヒマはなく、主体的な学びの創造に向かっていくことになるだろう。

本書は、「教育行政と学校的意思決定機関が同意した3～5年間の学校経営計画」(68頁)である「チャーター」の策定に重点を置きながら学校経営を分析し、

評価や結果責任について論じている。このチャーターをもとに学校評価（自己評価・外部評価）があり、年次報告書も作成される。アカウンタビリティ政策は、このふたつによって促進される。

これだけなら、学校教育を何かの製造工程とみなして商品検査をしようといった道に行きかねないのだが、本書ではそうはならない。第4章の記述によって、著者がこの点に関してきわめて高い問題意識をもっていることがわかる。つまり、ビクトリア州では、「市場原理による公立学校改革を懸念し（中略）イギリスのようなりーグ・テーブルを導入しなかった」こと、「州内の公立学校の学力調査結果の一覧表は公表されていない」（156頁）ことを、正しく指摘しているのである。そして、つぎの重要な指摘が述べられる（157頁）。

「学力ランキングにもとづいて、学校に対する社会的評価が確立した場合、学校選択だけでなく、学校評価の視点も、英語、算数・数学等の学力や大学進学実績に関する他校との比較に収斂してしまう。これでは、成績の低い生徒、勉強に興味を持たない生徒に対する教育活動が過小評価されてしまう。こうした状況が続けば、勉強に対する意欲が低い生徒は学校にとって不要な存在とされ、やがて、イギリスのように、学校は優秀な生徒だけを入学させようとするだろう。」

解説を必要としないほど、明確に問題点が述べられている。これは、ここ数年來、イギリスをモデルとして教育政策を進めてきたといわれる日本の状況に対する鋭い批判でもある。

さらに著者は「教育活動の不確実性」という表現で、生徒の教室における状況やその家庭環境等の多様性に対応していくことの大切さを述べている。仮にチャーターに掲げられた数値目標が絶対的なものと扱われたなら、「校長は目標を達成するために、ドリルやテストの反復使用を教員に指示するかもしれない。これでは、教員の柔軟な実践を妨げ、生徒への教育的配慮（例えば、動機付けと学習）を看過し、学校組織の官僚制化を招いてしまう」（160頁）と述べることで、教育機関としての学校への評価のあり方を問おうとしている。第5章で取り上げられている事例も、このような柔軟な対応が必要な「生徒の経済的・言語的背景が不利な状況にある公立小学校」（172頁）が対象となっている。

そもそも教育したとおりに子どもたちが変化するなどということは、現実としても論理としても成り立たない。これは、教員が目指すべきもの（そのための組

織編成のあり方)と子どもの状態・変化とは関数的な因果関係で単純に結びつけることはできないという、教育の本質にかかわる事実である。ここを無視するならば、どんな学校評価政策も、結局は教育を破壊していくことになってしまう。作用・反作用といった一対一対応のようなものとして教育活動をとらえる限り、その対応関係から外れる者をつねに探し出し、分離(排除)していく力がはたらくことになる。インプットとアウトカムとの対応関係できれいに整理できる部分は限られているのであり、このことを理解しておかないと、教育への権利保障は成り立たず、したがっていくら予算を投入しても、「商品管理」のための条件は整備されるが、権利保障や機会均等、そして主権者の育成といった方向での、つまり、教育の社会的側面(社会財としての教育)に関しての条件整備にはなっていないだろう。

教育は人が人として育っていくための権利なのであり、けっしてビジネスの論理では説明できない。子どもは操作対象ではなく、知識は商品ではない。教育したとりに人は育つという論を立ててしまうために矛盾が生じ、それをなくそう(隠そう)として子どもの実態が無視されることになってしまう。本書では、この点を「ベンチマーク」という概念の導入で解決しようとしている。ベンチマークとは、学校の実態を把握しようとするものであり、「生徒の学力、教員のモラル等に関して、各学校の実績にもとづいて算出した平均値、最高値、最低値であり、学校経営の評価基準として使用される」(132頁)。

以上のような点を敷衍させるとすれば、開かれた学校像をいかに構築していくかということにもなっていくだろう。それぞれの子どもたちの個別の状況に丁寧に向き合うためには、子どもたちの可能性を開いておく学校像でなくてはならない。しかし、今日、日本の状況はこれとは逆の方向に向かっている。たとえば学校教育法がつぎのように改正されたことにより、閉じられた教育活動が特徴となってしまった。これまで目的であったものが手段に変更され、新たに教育の成果としての着地点が明示されている(下線は評者による)。

#### 〈幼稚園の教育目標〉

改正前＝「言語の使い方を正しく導き、童話、絵本等に対する興味を養うこと」

改正後＝「日常の会話や、絵本、童話等に親しむことを通じて、言語の使い方を正しく導くとともに、相手の話を理解しようとする態度を養う」

こと」

〈高等学校の教育目標〉

改正前＝「社会について、広く深い理解と健全な批判力を養い、個性の確立に努めること。」

改正後＝「個性の確立に努めるとともに、社会について、広く深い理解と健全な批判力を養い、社会の発展に寄与する態度を養うこと。」

ここからわかることは、単に子どもたちが何かに興味を抱いたり、個性を確立していただくだけでは十分ではなく、あるいはそれ自体は目標ではなく、その興味や個性がどんな方向に進み、どこに着地しなければならないかまであらかじめ法律で定めた、ということである。

改訂前後の学習指導要領の総則の記述（指導計画の作成等に当たって配慮すべき事項）を比較してみても、このことがよくわかる。

改訂前「開かれた学校づくりを進めるため、地域や学校の実態等に応じ、家庭や地域の人々の協力を得るなど家庭や地域社会との連携を深めること。」

改訂後「学校がその目的を達成するため、地域や学校の実態等に応じ、家庭や地域の人々の協力を得るなど家庭や地域社会との連携を深めること。」

つまり、柔軟な構造をもつものとして「開かれた」学校がイメージされているのではなく、はじめから特定の目標を達成するための「閉じた」教育活動が想定されているのである。したがって、その活動は操作可能であり、成果重視となっていく。学校が抱える様々な具体的問題にどのように柔軟に対応していくのか、教育活動がその方向に向かっていくためには、学校評価のまなざしはいかなるものでなければならないのか、教育の本質からみて学校の柔構造（予算を含めて）を保障するような、保護者や住民からの合意をとりながらの教育活動のあり方が問われていくべきであり、本書は、そのことをわれわれに示してくれている。

「学校づくり」はそこにかかわるすべての人々に支えられたものでなくてはならず、それが前提とされるならば、学校の説明責任は、点数の公開などではなく、もっと具体的に地域や子どもたちのことを核とした内容になっていくはずである。最後に、本書の構成を掲げておく。

- 序 章 研究の目的と方法
- 第1章 自律的学校経営論の生成・発展と政策への影響
- 第2章 学校審議会
- 第3章 教育課程政策・人事政策・財務政策
- 第4章 アカウンタビリティ政策
- 第5章 事例研究
- 終 章 自律的学校経営におけるアカウンタビリティのメカニズム
- 文献一覧
- 資料：インタビュー記録

佐藤博志著

『オーストラリア学校経営改革の研究

— 自律的学校経営とアカウンタビリティ —』

東信堂，2009年，3,990円