

葉養正明著『米国の「学校の自律性」の研究』

小野瀬 善 行

はじめに

周知のように日本では、1995(平成7)年の地方分権推進法の成立をひとつの契機として、従来までの中央集権型社会から分権型社会への転換が、具体的な法令の改正を伴って動き出している。教育行政もまたこの転換の例外ではあり得ず、1998(平成10)年の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、教育委員会制度を核とした「地方自治としての教育行政」のシステムを再構築することが提言された。行政主導型の改革が進められる中で、各学校における「自主性・自律性」が課題となり、それに伴い SBM (School-Based Management) に関する研究も1990年代に入り蓄積を見せている^①。

本書『米国の「学校の自律性」の研究』は、SBM 研究における一成果である。著者の葉養正明氏が、文部省在外研究員としてアメリカ合衆国(以下、アメリカと略記)のカリフォルニア州サンディエゴ州立大学に滞在した際にまとめた研究成果を出版したものである。

1. 本書の構成と特徴

本書の構成は「第Ⅰ部 米国における SBM の法制的構造と課題」と「第Ⅱ部 教育法制資料」の2部構成となっている。第Ⅰ部は SBM やそれを支える法制度の構造を描く「理論編」で、第Ⅱ部は SBM に関するカリフォルニア州法が収録された「資料編」という位置づけである。見出しの構成は以下の通りである。

第Ⅰ部 米国における SBM の法制的構造と課題

第1章 SBM に関する CA 州法の規定

第2章 SBM の推進組織

第3章 SBM の方式と実態

第4章 SBM 制度を支持する諸制度

第5章 米国における「学校の自律性」の性格

第6章 「学校の自律性」経営の課題

終 章 米国の「学校の自律性」像と日本

第Ⅱ部 教育法制資料

SBM は1980年代半ば以降のアメリカ教育改革動向の特徴を示すものであるが、その実施形態は極めて多岐にわたる。しかし、浜田博文氏によれば、SBM における共通項を「一つは、従来、学区教育委員会のもとにあった人事、予算、カリキュラム編成・実施に関わる権限を大幅に個々の学校へ委

譲すること」、そして「もう一つは、教育の運営・実施に関わることへの大幅な権限を委ねられた個々の学校に、校長・教員・保護者・地域住民等から成る審議会（school council, school advisory councilなど）が設置づけられること」の2つを挙げている²。

SBM の先行研究に対し、葉養氏は、地域対象及び対象時期、そして研究枠組みにおいて本書との差異を述べている。とりわけ研究枠組みについて、浜田氏や中留氏の論考を「経営論」的立場であり、坪井氏の論考を「教育自治論」的立場としている。これらの先行研究群と比しての本書の特徴は「SBM の法制構造的な分析」にある。具体的には SBM そのものの法制を検討するとともに、「学校アカウンタビリティ法制」や「学校選択制」との関連において、SBM 法制を位置づけている。SBM を通じて学校の「自主性・自律性」の強化が企図されると同時に、教育の計画やその結果についての説明責任（アカウンタビリティ）が各学校に強く求められる。また SBM において、その説明責任の第一義的な受容者となる児童・生徒の保護者は、最終的に自らの子どもが通う学校を「選択」することにより各学校の責任遂行の是非を判断するという構図の中に位置づけられる。このように、SBM を具体的な教育法制の関連の中にみていくことが本書では企図されている。

また先行研究群と比して、本書の特徴となっていることは、葉養氏が“SBM”を“Site-Based Management”の略語として用いる点であろう。この含意について、葉養氏は、仮説的にと前置きをしながらも、アメリカにおける「学校」観の理解を強調したものとしている。つまり「教育サービスを提供する教職員の組織機構の側面よりは、教育サービスが展開される場（site）、あるいは、フィールドとしての側面が強く意識されて『学校』がとらえられる」（同書82頁）と述べている。さらに「学校を site、あるいはフィールドとして考えるから、教育サービスを提供する団体、個人、機関等々であれば、その site になだれ込んでも当然という意識が生まれる」（同書82頁）として、「site としての学校」という「生態的学校像」を前提とする。このような学校観のもとでは、「学校への民間産業の流入、（中略）教育の私事化がさしたる抵抗もなく受け入れらえる」（同書82頁）とされる。その上で葉養氏は、アメリカにおける分権化を行政権限の委譲と行政の民主化と分類し、教師の権限強化を前者、保護者の権限強化を後者とみなしている。このような構図のもとで、SBM、学校アカウンタビリティ、学校選択の三者の関連が再構成されるとしている。

2. SBM の提示する学校像と今後の課題

葉養氏はこれまで「地域教育計画」についての研究なども行ってきており、その「計画編成組織」と「計画編成方法」について研究を蓄積している。前者の研究においては「地域」の示す地理的範囲としての市町村及び学区などが問題の対象となり、後者の研究においては本書のように教育制度の運用及び学校経営が研究対象となる。本書は、後者の研究に位置付きつつも、前者の研究における「地域」と「学校」という関係性において、“site”という概念を導入してその接点を探ったものといえるだろう。葉養氏は、SBM を媒介としながら、今後の学校観について提言している。つまり “site” という概念を導入することによって、「伝統的学校観」と「生態的学校観」との差異化を図るわけだが、従来の日本の「伝統的学校観」が、“site” としてではなく、「組織」としての学校であったのかについて、先行研究を検討した上で、吟味する必要があるのではないだろうか。

アメリカの SBM 法制に基づく「学校の自主性・自律性」強化の試みについて、葉養氏は以下の檢

討課題を我々に提示する。第一に「伝統的学校管理、伝統的教育行政システムを総体として『再構築』する努力が欠かせないということ」（同書108頁）である。つまり学校裁量に伴い、それと連動して学校支援を行っていくシステムづくりが急務となり、具体的には教育委員会制度のあり方などが問題となる。第二に、「“teacher empowerment”のみならず “parental empowerment” も伴うことになるという点」（同書108頁）である。その際には、「教育専門職としての教員は、site としての学校で、関係者の協を通じて進められる教育の営みを調整し、促進し、経営する、新たな役割を開拓し、内在化し、新たな専門職性」（同書109頁）を確立することが課題となる。第三として、第二の課題と関連し「教員職務のスリム化を本気になって進める必要があるという点」（同書109頁）を葉養氏は挙げている。あわせて葉養氏は学校内における “differentiated staffing” の具体的な検討が回避できないとしている。その上で具体的なスタッフの要員として、教員養成系学部の学生などが想定される。以上の課題を通して、学校の自主性・自律性の強化が「誰のためであるのか」という原点を見つめるべきであると葉養氏は主張している。

3. 課題提言をうけて

葉養氏の以上の課題提言に即して、私自身の問題関心と絡め若干の論点整理を行いたい。まず学校の自主性・自律性が「誰のためであるのか」という議論に対して、葉養氏自身は「子どものため」と述べる。つまり「子どもの権利」が侵害されずに、また積極的に保障されるために自主性・自律性が論じられなければならないと解してよいだろう。そのためにも前述したような SBM、学校アカウンタビリティ、そして学校選択という構図において、「子どもの権利」が具体的にどのように保障されるのかについての議論を行わなければならない。

さらに公立学校の困難な現状を開拓するために、学校の自主性・自律性を模索した SBM 法制の導入をはじめとする一連の教育改革の中では、SBM に関しては学校長や教育委員会の役割と責任についての関心が高まっている⁹。学校長の権限強化は学校内における勤務体系や教員の専門性にどのような影響を与えるのだろうか。上述の主体の問題と関連し、SBM 法制下において、各学校に委ねられた権限について、意思決定がどのようになされるのかについて SBM 研究のさらなる蓄積を待つほかないだろう。

また上述の第二、第三の課題と関連して、思い浮かべるのは1988(昭和63)年の教育職員免許法改正である。この改正では、葉養氏の述べるような “differentiated staffing” の導入に関して、考慮すべき論点が提示されたと考える。例えば高野和子氏は、教育職員免許法の改正について、「教職を層化していく方向が整えられた」と指摘する。すなわち教員を「引き上げられた教員免許基準での養成を受けて普通免許状を取得し、正規採用されて教師を生涯の職業とする“基幹”層」と、「養成課程を経ずにあるいは免許を持たずにまたは普通免許状は取得しているが臨時採用という形で、隨時、編入・放出される非正規雇用者で構成される“周辺”層」とに分けた「“基幹—周辺”構造」の出現の端緒となるのである¹⁰。高野氏は「周辺層教師の待遇が改善されないまでの仕事の下請的分担、他方で（学びの：引用者註）コーディネーターの役割を新たに担わされる基幹層教師の再現のない多忙化が生じ、結果として子どもの学びがパーツに分解されていくおそれがある」と述べている¹¹。

教師の仕事の分業化について、単に教員の免許状の差異などによってのみ根拠づけられ、学校教育

全体にコンセンサスがなければ、高野氏の指摘にもあるように「子どもの学びがパートに分解されてしまう」可能性が確かに懸念される。また、もともとアメリカで SBM の運用上の特徴として挙げた各学校に設置される学校評議会は、学校経営についての意思決定決定機関である。日本においてはアメリカと比して学校内における分業も徹底されていないばかりか、学校評議会は校長の補助機関としての役割しかもち得ていない。このような文脈の差を考慮しつつ、学校への新たなスタッフの導入と、それに伴う教育活動の分業については、葉養氏の述べるように教員の専門性や新たな学校経営の在り方に関する議論を深めていく必要があろう。

注

- 1) 葉養氏が SBM の先行事例として以下のようなものを挙げている。

浜田博文氏「アメリカ学校経営における共同的意志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 の分析を中心に」(『筑波大学教育学系論集』第24巻第1号 1999年), 「アメリカにおける個別学校の裁量拡大と構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年), 坪井由実氏『アメリカ都市教育委員会制度の改革一分権化政策と教育自治』(創成社 1998年), 榊達雄「SBM と教職の専門職性」(『名古屋大学教育学部紀要(教育科学)』第42巻第2号 1995年), 本多正人氏「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年), 中留武昭氏の「1980年代のアメリカ教育改革における教育経営の『規制』から『裁量』への動向」(『日本教育経営学会紀要』第29号 1987年) などである。

また管見の限りにおいて葉養氏は挙げていなかったが、本著と同時期、もしくはそれ以前のものとして高野良一氏の SBM (高野氏は「学校を基礎にした経営」という訳語を充てている。) に関する論究がみられる。「SBM 研究序説」(『法政大学文学部紀要』3 1991年), 「SBM のシカゴ・スタイル」(『法政大学文学部紀要』41 1995年) などである。

- 2) 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) とアカウンタビリティ・システムの動向分析」『学校教育経営』第25巻 2000年
- 3) その流れを受けた最近の研究として、以下のような研究がみられる。

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年

柳林信彦「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」『筑波大学教育学研究集録』第25集 2001年

- 4) 高野和子「二一世紀の教師と法」: 日本教育法学会編『教育法学の展開と21世紀の展望』三省堂 2001年 249頁

- 5) 同上 254頁

(多賀出版, 2001)