

School-Based Management 政策と学区教育委員会の役割転換

— Wohlstetter 等の政策評価研究を基にして —

筑波大学大学院 柳 林 信 彦
筑波大学 堀 和 郎

Abstract

School-Based Management (SBM) Policy and Role Change of School Board - based on findings of policy evaluation research on SBM by P. Wohlstetter and her associates -

Nobuhiko YANAGIBAYASHI

Graduate Student, University of Tsukuba

Kazuo HORI

University of Tsukuba

School-based management (SBM) policy has been paid attention as a school improvement strategy since circa 1986 in the United States of America. SBM features a change in the governance system of a school district by decentralizing decisionmaking authority from the district's central administration to local schools, and shared decisionmaking in the schools, as a means for stimulating school improvement.

While SBM has become a popular reform in school districts across the country, thousands of districts have experimented with some form of SBM. However, in the middle of 1990's, as a criticism on SBM, it was pointed out that schools under the policy framework of SBM did not always succeed in school improvement, especially in terms of student achievement. Some researchers observed that studies of SBM have found little impact on school outcomes. It may be said that symbolic case is 1995 reform of 1988 Chicago school decentralization. Thus, whether SBM can improve schooling or not has become an important issue we must address over SBM as a research topics.

In this paper, we focus on the why and how questions about SBM and its consequences for school performance. The questions we try to answer are as follows:

- (1) Why are there variations in school improvement among schools under the policy framework of SBM ? What factors have caused these variations ?
- (2) What does it mean that there are many factors that influence SBM's success in school improvement ?
- (3) What implications does it have for the future SBM policy if support system for schools is essential for SBM to contribute to increased student achievement ?

In the section II, drawing on the findings of policy research by P. Wohlstetter and her associates, we

compared "improving schools" with "struggling schools ", extracted many kinds of factors (what we call successful factors) that caused school improvement gap between them, and concluded that SBM alone could never function as a school improvement strategy.

In the section III, after analyzing successful factors, it was concluded that whether schools can have successful factors or not are mainly related to external support schools can happen to enjoy. That is, SBM as a change in the governance system is a necessary condition for schools to improve their performance, but not a sufficient one. Schools under SBM policy need external support for their success in increased student achievement. And external support for schools should include such elements as (1) building organizational capacity for improvement, (2) constructing accountability system, and (3) expanding authority delegation.

In the section IV, we argued that role change of school board or school district is needed in order for schools under SBM policy to succeed in improving their performance. That is to say, school boards should transform themselves into a support structure for schools. If school boards fails in such role change, SBM may be less effective as a policy for school improvement.

Finally, we concluded that SBM's success would depend on new SBM policy which require school boards to assume supportive roles.

I SBM政策をめぐる問題状況

周知のように、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、学校への予算、人事、カリキュラムに関する権限の委譲と、その権限に関わる意思決定を関係者⁽¹⁾が共同で行うための共同決定機構の設置によって、つまりガバナンス形態の変更によって、学校改善を促進し生徒の学力向上を意図する政策である。その背後には、生徒に最も近い人々が意思決定の権限を持ったときに学校はより効果的な教育サービスを提供でき、生徒の学力向上が可能となる、とする学校改善の仮説がある。SBM政策の採用は、その他の多くの改革と同様に、それが明示されているか否かに関わらず、学校改善による生徒の学力向上を目的としている。

SBM政策は、つぎのような学校改善の論理に従ってその目的を達成しようとするものである。Murphyの整理に従えば、権限の委譲と共同決定機構の設置は、関係者の当事者意識の向上を促し、その当事者意識の向上は、専門職意識を高め、学校という組織の健康度(organizational health)を改善する。そして、この専門職意識の向上と組織の健康度の改善がパフォーマンスの向上をもたらすというわけである⁽²⁾。換言すれば、SBM政策とは、権限の委譲と共同決定機構の設置によって、関係者の高いモラルとコミットメントを確保するとともに、子どものニーズや地域の実態に対するより応答的な意思決定を可能とすることによって、学校改善への誘因を刺激し、学校のパフォーマンスの向上を生み出そうとするものである。なお、ここでいうパフォーマンスの向上は様々なレベルで捉えうるが、学校の組織・運営の改善、新しい教授技術の採用による学習指導法の変革、生徒の学力向上が主たる構成要素とされることが多い。

SBMは、80年代後半以降、教育改革のメインストリームと化し、多くの州で実施されるにいたった。その成果に注目が集まりつつあるが、政策実施や政策評価の研究が進むにつれて権限の委譲

と共同決定機構の設置だけでは学校改善，特に生徒の学力向上が効果的に進まないのではないかと問題点が指摘されはじめています。確かに，近年蓄積されつつあるSBM政策の研究には，SBM政策が教師や親といった関係者の役割変容やモラルの向上に貢献しているとする研究がある⁽³⁾一方で，SBM政策の実施と生徒の学力向上の間で当初予定されていたリンクは存在していないのではないかと疑問を呈している研究もまた存在している⁽⁴⁾。つまり，SBM政策の採用と生徒の学力向上との間の関係は必ずしも明確ではないのである。

シカゴ市のSBM政策の見直しは，その事例として取りあげることができるものであろう。周知のように，イリノイ州シカゴでは，1988年からDemocratic Localismに基づく教育行政というコンセプトの下で，人事・予算・カリキュラムに関する決定権限が学校評議会に委譲され，親と住民の広範な参加に特徴づけられるSBMが実施されている。しかし，生徒の学力向上が期待されたほどには見られないことや学校評議員選挙の低投票率などを理由に⁽⁵⁾，1995年にSBM政策の見直しが行われた。そこでは，学校改善が効果的に進んでいない学校に対して勧告を行ったり校長や教師の解雇を行う権限が，教育委員会に与えられたのである⁽⁶⁾。

このようなSBM政策に対する問題の提起と政策を再考する動きの背景には，SBMを支える学校改善の論理と現実のSBM政策との間の，特に生徒の学力向上をめぐるギャップがある。つまり，SBMにおける学校改善の論理において想定されていた改善プロセスが，現実には効果的に機能していないのではないかと問題である。今後全ての学校でSBMを成功裡に実施し，その目的を達成するためには，なぜギャップが生じているのかの解明は重要な課題といわなければならない。

本稿はこのような問題意識に基づいて，現在蓄積され始めているSBM政策の評価研究の知見を参照しつつ，SBMにおける学校改善の論理と現実との間のギャップがあるのはなぜなのか，それを引き起こしている要因は何であるのか，そうしたギャップの背後にさまざまな要因があることの意味は何かを考察しようとするものである⁽⁷⁾。その際，本稿は，SBM政策の評価研究の調査知見，特にSBM政策の効果についていち早く大規模な調査を実施しているWohlstetterとその同僚の調査研究の知見を手掛かりとする⁽⁸⁾。

II SBM政策下の学校の成功と苦戦 — Wohlstetter 等の調査研究を参考として —

SBM政策下で成功裡に学校改善を進めている学校(以下，成功している学校)と学校改善に苦戦している学校(以下，苦戦している学校)との間にはどのような差異があるのか。また，成功している学校に共通して見られる特徴とはどのようなものなのか。

1. Wohlstetter等によるSBM政策の調査研究の概要

Wohlstetter等の調査研究の概要をまず示しておこう。Wohlstetter等の研究は，SBM政策の成果に関する大規模な調査研究であるが，その目的はSBM政策下の学校における教育改善の進展とその規定条件を明らかにすることである。調査サンプルは，アメリカの9学区30校(Bellevue, Washington; Chicago, Illinois; Denver, Colorado; Jefferson County, Kentucky; Milwaukee, Wisconsin; Prince William County, Virginia; Rochester, New York; San Diego, California; Sweetwater (National City), California)，カナダ(Edmonton, Alberta)の6校，オーストラリア(Victoria)の4校の合計40

校である。各学校が所属する学区の規模は、60000人以上の生徒数を抱える都市部の学区であり、少なくとも3年間にわたってSBM政策を継続している学区である。データの収集に当たって、1993年から1994年の間に学校訪問を行い、教育委員、教育長、副教育長、校長、教師、親、生徒といった関係者の合計500人以上にインタビューを実施している。

学校改善に成功している学校と苦戦している学校とを区別する指標としては、新しい学習指導方法ないし教育技術の採用の有無を用いている⁽⁹⁾。この指標が設定されたのは、消極的にはクロスナショナルな調査のために標準テストの結果といった直接の学力達成度が指標として使用できないという事情があるが、より積極的には、新しい教授技術の採用が生徒の高い学業達成を導くこと、換言すれば、学習指導における革新的な実践が採用されなければ生徒の学力向上は困難であるという関連研究の知見を基にした仮定に依拠している。

2. 成功している学校と苦戦している学校

SBM政策下で成功している学校と苦戦している学校の間にはどのような差異があるのだろうか。

第一に、意思決定にかかわる関係者の知識と技能の問題がある。成功している学校では、関係者の知識と技能の開発、特に校長と教師に対する継続的な研修に高いプライオリティが置かれている。ここで関係者が身につけることを期待された知識・技能は、教授にかかわるものだけでなく、学校評議会の運営や意見調整のための能力などを含んだ学校改善全体に関わる能力である。一方、苦戦している学校では、学校改善に関わる関係者の能力形成は少数の教師の研修だけに、そしてその期間も政策開始時だけに限定されていた。このことは、関係者の持続的な能力形成が成功している学校の特徴のひとつであることを示唆している。

第二に、多様な情報の有無が成功と苦戦とを分けている。多様な情報は、効果的な意思決定の基礎となる。成功している学校では、多様な情報(生徒の学力、関係者の満足度、地域社会の現状、学校財政、他校の実践例)の収集に時間と労力が注がれている。また、収集された情報に加えて、評議会の決定事項についての情報が様々な手段をもちいて関係者に迅速に伝達されている。適切な情報の伝達は、その情報に基づく関係者間の豊かなコミュニケーションを生み、効果的な意思決定を生み出すと共に、決定手続きとその内容の透明性を保障することによって学校に対する信頼感を高めた。対照的に、苦戦している学校は、情報の収集やその伝達は定期的なものではなく、情報を伝達したとしてもそれは効果的な決定に必要な条件を満たしていなかった。その結果、苦戦している学校は、現状理解に基づいた効果的な決定に失敗しただけではなく、意思決定に関わる情報から疎外されることになった関係者からの懐疑と抵抗に遭遇したのである。すなわち、SBM政策には、適切な情報の収集と迅速な伝達が不可欠である。

第三に、関係者の持続的なコミットメントを確保するための方策の有無が学校改善の成否を左右している。SBM政策では、政策採用直後は関係者のコミットメントが高まっても、それを長期間にわたって維持することがしばしば難しいのが現実である。関係者のエネルギーや情熱は、ややもすると共同決定に伴う対立の調整といった新たな仕事によって消耗させられ、結果、参加者の多くにバーンアウトが生じる。そのような中で、積極的に活動する個人や集団に金銭的・非金銭的な報酬を提供するシステムが用意されているところでは、学校改善が順調に進む

可能性が高い。具体的な方策としては、追加報酬の支給や、優秀教員の表彰制度等がある¹⁰⁾。その一方で、多くの苦戦している学校では、そうした方策は見いだされず、コミットメントの高い一部の教員だけが改善に携わる結果となっている。

第四に、リソースの問題がある。成功している学校では、学校単位では行うことが困難なスタッフ開発やカリキュラム開発に関して、専門職団体や大学と連携をとったり、財団や企業に接触して資金上の支援者を見つけ、適切なリソースを確保している。反対に、苦戦している学校では、そうしたリソースを確保しようとする努力はあまり見いだされない。教授実践を改善するためには、資金、新しい教材、関係者の訓練機会、専門家の助言などの様々なリソースを必要とする。これらがなければ、たとえやる気のある教員や親が存在していたとしても、彼らが構想する学校改善計画を実現させることは難しい。成功している学校と苦戦している学校の間には、特に学校の外部からのリソースの確保の有無において重要な相違が見いだされる。

第五に、学校改善や教育目標に対する明確なガイドラインの存在がある。各学校が参考にできる教育目標やカリキュラム、そして学習指導に関するガイドラインは、成功のための重要な要素となっている。例えば、分権的な改革では、自主的な取り組みが委ねられている学校が、明確な学校目標を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、委譲された権限を有効に活用できず混乱してしまう可能性も高い。明確なガイドラインは改善の取り組みに方向性をあたえるものとして作用する。苦戦している学校は、不明確な、時には相矛盾するようなガイドラインや指針に直面し、学校の目標についての関係者間の一致した意見や活動の方向性を見いだせず苦悶する結果となっている。明確なガイドラインは、評価の基準として学校の活動の見直しに活用でき、アカウンタビリティを明確にするためにも機能するのである。

第六に、ヴィジョンの形成と校長のリーダーシップに関わる相違がある。成功している学校では、学習指導の改善や生徒の学力向上に関するビジョンが対話を通して形成され関係者間で共有されている。このビジョンは、関係者の協働を可能とし、より効果的な実践を生み出す。他方、苦戦している学校は、学校のめざすべき目的についての関係者の対話に欠け、学校改善をどう進めるかについての共通理解が不足し、その結果、改善に集中することや関係者の協働が困難となっている。校長のリーダーとしての役割についていえば、成功している学校の校長は、関係者のコミットメントや当事者意識を高めたり、意見の調整といったことに関して中心的な役割を演じている。それとは対照的に、苦戦している学校の校長は、関係者を遠ざけ独断専行的に活動する傾向が見られた。校長と他の関係者の間には不信感が生まれ、それぞれが孤立して活動することを強いられる。それが結局、関係者の教育改善への一丸となった取り組みを困難としている。

最後に、学校評議会の構成と権限委譲の程度があげられる。成功している学校では、意思決定過程に多様な関係者(校長、教師だけではなく、親や地域住民)の参加を確保し、意思決定に多様な関係者の意見を反映させていると共に、学校改善にとって中心的な事項に関する決定の多くが学校評議会を通して行われている。また多様な参加者は、評議会メンバー一人ひとりの作業負担を減らすことにつながり¹¹⁾、学校改善に貢献する。反対に、苦戦している学校は、意思決定過程への参加者が狭く限定されるとともに、委譲された裁量権限は学校改善にとって周辺的な事項に限定されていた。その結果、処理すべき仕事が少数者のメンバーに集中しパーン

アウトを生み出す一方で、学校改善の中心的な事項に関して無力感が関係者に形成され、学校改善が途中で頓挫してしまうのである。

3. SBM政策の成功要因

以上、Wohlstetter等の調査研究の知見を参考にして、成功裡に学校改善を進めている学校とそうではない学校との間の差異を概観してきた。両者の間には少なくとも七つの特徴的な差異が見られる。成功している学校に一定の特徴が共通してみられるということは、それらの特徴は、SBMが学校改善に成功するための必要条件であることを示唆しているといえる。その意味で、これらの特徴はSBMを成功に導く要因、すなわちSBMの成功要因といえよう。

そこでSBMの成功要因を各項目から抽出すると、それは、①関係者の豊富な知識と高い技能、②多様な情報、③適切な報酬構造、④多様かつ豊富なリソースの確保、⑤明確なガイドライン、⑥ヴィジョンの共有と校長のリーダーシップ、そして⑦学校評議会への多様な参加者と適切な権限委譲にまとめられる。これらの特徴を学校が備えることによって、SBMは成功へと導かれるのである。では、ここで明らかにされたSBMの成功要因は、SBM政策に対してどのような意味を持っているのであろうか。

Ⅲ SBMに対する支援体制の構築

1. SBMに対する支援の必要性

SBMの成功要因の存在は何を意味しているのか。それは何よりもSBM政策の中心である権限の委譲と共同決定機関の設置は学校改善の重要な構成要素ではあるが、それだけでは学校改善の論理は有効に機能することができず、学習指導に関する新しいアプローチの採用や生徒の学力向上には十分ではないということである。すなわち、ガバナンス構造の変更以外の要因がSBM政策の成否に関わっており、上記の成功要因が整えられなければ、学校改善の論理どおりに改善プロセスが起動せず、新しい教授方法の採用も学力向上も起こらないことを示している。

それでは、同じSBMを採用している学校において成功要因の有無が生じること、つまり成功要因を備えた学校とそうではない学校の両者が存在するのは何故なのか。例えば、それは、苦戦している学校の自助努力が不足しているためであろうか。そこで、もう一度SBMの成功要因について振り返ってみたい。

SBMの成功要因は7つにまとめることができた。この7つの要因の特徴を詳細に見ていくと、大きく3つのカテゴリーに区別することが可能である。まず①から⑤までは、いずれも各学校がその内部で整えることが困難な性質を持つ要因である（第一のカテゴリー）。また、⑥の校長の役割変容やヴィジョンの共有は学校組織の在り方に係わるものである（第二のカテゴリー）。さらに、⑦の意思決定過程への参加者の構成と権限の委譲の程度という要因は、SBMの形態に直接関わるものとなっている（第三のカテゴリー）。

第一のカテゴリーに属する要因が、情報や研修の機会といった外部から提供される支援の重要性と必要性を示しているとするれば、第二のそれは、SBMに取り組む学校組織のあり方、そして第三は、SBM政策における実施形態の多様性、特にSBM法制における学校評議会の構成と委

譲される裁量権限の程度の重要性を示唆しているといえる。

その中で第一と第三のカテゴリーが特に重要な意味を持つように思われる。それはこれらが、学校だけでは解決できない、あるいは整備が困難である要因であることと共に、成功要因の大部分がここに含まれているからである。つまり、SBMの成功要因の大部分が学校では解決できないか学校だけでは整備が困難な要因であるという性質を持つことが明らかであり、苦戦している学校が存在する理由は、単に当該学校の自助努力の不足に起因するのではない。SBMの成功には、学校外部からの支援が決定的であり、SBM政策の成否はその大部分が学校外からの支援体制の有無にかかっていたのである。

十分な支援が与えられないままではSBM政策下の学校は効果的に改善に取り組むことが難しい。学校は、ガバナンス構造の変更によって学校改善を進めていく契機を得るが、自ら学校改善を進めていくための力量に欠ける場合も多く、学校は改善プロセスにおいて常に外部からの支援を必要とするのである。

事実、SBM政策は、たしかに学習指導を改善し成果を上げているが、それは必要とするリソースや研修機会を外部から得ることができた条件に恵まれた少数の学校でのことであった⁴²⁾。学校の外部から必要とする支援が与えられて初めてSBM政策下の学校は、自ら学校改善を進め順調に生徒の学力を向上させていくことができるのである。そこで、そうした要因の整備を可能にする支援とはいかなるものなのか、このことが問われなければならない。

2. SBMに対する支援体制とその基本的構成要素

SBMを成功に導く支援体制はどのようなものだろうか。先に考察したSBMの成功要因の3つのカテゴリーのうちの第一と第三は、支援体制の中心的要素が何であるのかを考察するための有力な手掛かりとなる。そこで、この2つのカテゴリーそれぞれの特徴に着目し、必要とされる支援体制の中心的要素となるものを明らかにしよう。

第一のカテゴリーは成功要因の①から⑤の要因からなる。この5つの要因は、外部からの支援なしには学校において整備することが困難であるという特徴においては同一の領域に入るが、その内容を詳細に分析すると、さらに2つのものに分けられる。まず①から④までの要因は、効果的な意思決定のための関係者の知識・技能や関係者のコミットメントの維持、リソースの確保といった、学校改善を可能にするために学校が備えるべき組織的能力を形成することにかかわっている。したがって、支援体制の第一の要素として、「学校改善に関わる組織的能力の形成」があげられよう。具体的には、研修機会や情報の提供、報酬システムの変更などである。第一のカテゴリーで残された⑤の成功要因は、SBMの成功のためには各学校の活動を方向付けるものとしての、また各学校の業績を明確にし、失敗と成功を見極めるものとしてのガイドライン及びモニタリングが必要であることを示している。この点に着目し、第二の要素として「アカウンタビリティ・システムの確立」をあげることができる。

第三のカテゴリーは、学校評議会の構成と権限委譲の程度に関わるもの、すなわち、SBMの実施形態に関わるものである。ここから支援体制の第三の要素として、各学校の「裁量権限の拡大」が浮かび上がってくる。この3つの要素をそれぞれ見ていこう。

1) 学校改善に関わる組織的能力の形成

支援体制の構成要素としてまずあげられるのは、学校改善に関わる組織的能力の形成である。学校改善に関わる組織的能力とは何か。これは、情報や関係者の知識と技能の所有のみならず、モチベーションを高める仕組みや、改善のために必要なリソースの確保にまで及ぶ。ここでは、それらを①情報の提供、②校長と教師を中心とした関係者の研修機会の提供、③誘因システムの構築、④リソースの提供の4つに分け、それぞれについて見ていこう。

① 情報の提供

効果的な意思決定には、判断を助ける多様な情報を関係者が所有していることが前提となる。情報は、生徒の学力に関する情報、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の広範なものにおよぶ。さらに情報が関係者に素早く伝達され容易に入手可能なことが求められる。このような広範な情報の収集と伝達のための効果的なメカニズムが整備され、それによって必要不可欠な情報がタイムリーに関係者に提供されることが成功のために必要である。

② 校長と教師を中心とした関係者の研修機会の提供

SBM政策の成功には、主に教師と校長が効果的な意思決定に必要な知識と技能を所有することが要求される。この知識と技能は3点にまとめられる。第1に、共同決定における対人関係に関わる知識と技能である。これは、一般的な対話能力から、学校評議会での意見表明、対立の解決やコンセンサスの創出といった意見の調整に関わる知識と技能にまで及ぶ。第2に、マネージメントに関わる知識と技能である。予算編成や人事は関係者にとっては未知の領域である可能性が高い。そこで、まず予算編成や人事に関わる知識と技能を関係者が所有していることが要求される。つぎに、学校評議会の運営に関する知識と技能があげられる。ミーティングの組織化や議題の設定に関わる知識と技能が必要とされよう。第3に、教授活動の改善に関わる知識と技能があげられる。これは新しい学習指導の方略の形成や生徒の学業達成度の分析に関わる知識と技能である。

これらの知識と技能を所有してはじめて、学校評議会における意思決定は意味あるものとなる。したがって、SBMの成功のためには、関係者がこれらの知識・技能を身につけるための研修の機会が適切に提供されることが必要となる。

③ 誘因システムの構築

SBMの成功には、学校改善へのコミットメントや知識・技能の獲得、そして生徒の学業達成の向上に対する関係者の興味を喚起するような新しい報酬構造のあり方が求められる。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者のためのパーティーの開催、研修のための特別休暇の提供などの非金銭的な形態が考えられる。プラスアルファのエネルギーとコミットメントがなければ、関係者はバーンアウトしやる気を失ってしまう可能性が高い。したがって、知識・技能の改善や生徒の学力向上への関係者の興味を喚起し、コミットメントを持続させるための誘因システムの設計が支援体制として不可欠となる。

④ リソースの提供

教授と学習の改善のために学校はリソースを必要とする。成功要因の分析は、学校の外部からのリソースの確保の有無が、SBMの成功と苦戦とを分けていることを示していた。リソースには、関係者の研修の機会や新しい教授方法のための教材の開発や提供、財政的支援、専門的助言など様々なものが含まれる。改善を進めていくために必要とされるリソースを、各学校に提供するための体制が整えられてはじめてSBMは成功につながるのである。

2) アカウンタビリティ・システムの確立

第二の要素として、アカウンタビリティ・システムの確立があげられる。これは2つの側面に分けられる。それは、①明確なガイドラインの設定と、②各学校のモニタリングである。

① 明確なガイドラインの設定

各学校が参考にすることができるような、教育目標や学習指導、カリキュラム・フレームワークに関するガイドラインや評価プログラムは、SBM政策の成功の重要な要素である。学校改善を成功裡に進めている学校のビジョンや目標は、学区や州そして全米数学教員協議会(National Council of Teachers of Mathematics)によって作り出されたガイドラインに基づいていた^[43]。学校目標や改善計画の策定において学校はガイドラインを用いることができ、また評価の基準として自らの活動を見直しアカウンタビリティを明確にすることも可能である。各学校が自らの活動を方向付けることができるガイドラインの提供が、SBMの成功のために不可欠である。

② 各学校のモニタリング

アカウンタビリティ・システムの第二の側面は、各学校のモニタリングである。これには2つの役割がある。第一は、学校改善に失敗している学校を識別し、その学校に助言や指導、時には効果的な介入を行うことである。第二は、模範的な活動を行っている学校を識別し、他の学校がその学校の実践事例から学ぶことができるように、成功した実践例を収集しそれを提供することである。この役割は、情報の提供というサポートとも結びついている。モニタリングを通して豊富に収集される各学校の成果や活動の情報は、例えば、類似の改革に着手している学校同士を結び付けたり、改革に失敗している学校が成功している学校から学ぶことに役立つのである。

3) 裁量権限の拡大

SBMの成功には、意思決定過程への多様な関係者の参加と学校改善の中心的事項に関する意思決定権限が欠かせない。ここで意思決定過程への参加が期待される関係者としては、校長や教師、そして親や地域住民である。また委譲されることが期待される権限としては、カリキュラム、予算、人事の3つの領域に関わる権限である。これらの権限の委譲と多様な関係者の参加の保障は、SBMに対する支援体制の重要な要素といえる。

例えば、新しい活動にはその活動に見合った支援スタッフや追加の資材や教材が必要とされる。学校がこれらを準備するための予算の裁量権限を持っていなければ、新しい活動に着手することやその活動を継続することが困難であるし、それ以前にそのような改革を行おうという意欲も育たない^[44]。「学校への権限委譲と、その権限によって策定した独自の活動計画

を具体化させるための資金の所有は不可分である。決定の具体化に関わって必要となる人員や資材を学校レベルでまかなうための資金とその使用の自由を含まない権限の委譲は、残酷な冗談である¹⁰⁾。つまり、SBMの成功のためには、予算にかかわる裁量権限が委譲されることが欠かせないのである。

また、人事に関わる権限は、学校の教育活動を生徒や地域社会のニーズに合わせるために重要なものである。親や地域社会、そして教員が進めていこうとする学校改善計画に賛同し十分な指導性を有する校長の存在は必要不可欠であるし、それと並んで、学校の行おうとする新しい活動で必要とされるような知識・技能を有している教員やアドバイザーといった人材を確保することも重要である。各学校の学校改善計画を考慮に入れない硬直的な人事による人材だけでは学校改善は難しく、校長をはじめとする学校のスタッフの人事権はSBMの成否を左右する権限領域であるといつてよい。

このように、権限の委譲と多様な関係者が参加する共同決定機構は、SBMの重要かつ不可欠な要素であるが、実際のSBMは、委譲される権限の種類や共同決定への参加者の範囲の点で様々な形態で実施されている。つまり、決定的で不可欠な権限が必ずしも委譲されておらず、限られた形式的な権限委譲になっていることも多いし、意思決定過程への関係者の参加も限定されていることも少なくないのである¹¹⁾。

その結果、例えば、学校評議会が政策立案の組織としてよりも、意思決定過程におけるアドバイザーとしてのみ機能し、関係者がカリキュラムや学習指導に関わる決定といった学校改善の中心的な課題に影響を与えることが困難になる場合も多い。そのような学校では、学校改善は進まずSBMは失敗してしまう可能性が高いのである¹²⁾。逆に、関係者が中心的な課題への裁量権限を有している場合に、教授と学習の改善を自主的に行い、その結果に影響を与えているという当事者意識と、それに裏付けられた熱意とを持って積極的に活動できるのである。また、多様な参加者が意思決定過程に関与できる学校では、決定に多様な関係者の意見を反映させることができ、学校への共感や信頼感が増し、何よりも学校の教育活動に多様な関係者の協力を確保することにつながるのである¹³⁾。従って、各学校への適切な裁量権限の委譲と多様な関係者によって構成される学校評議会は、SBMが成功裡に稼働するために欠くことができない支援の一つである。

以上説明してきたように、SBM政策下の学校が成功するためには、少なくとも学校改善に関わる組織的能力の形成、アカウントビリティ・システムの確立、裁量権限の拡大の3つの要素からなる支援体制の構築が、必須の課題となる。学校は、ガバナンス構造の変更で学校改善を進めていく契機を得るが、持続的に学校改革を進めていくための諸条件に欠ける場合も多い。SBM政策下の学校が、改善プロセスにおいて外部からの支援を必要とするのはこのためである。

ところで、支援体制を構成する3つの要素の、その間の構造的関係性に着目しておきたい。学校への支援体制、特に学校裁量権限の拡大は、学校の自主・自律的な活動を創出する強力な推進因である。他方、アカウントビリティ・システムの確立による明確なガイドラインの設定やモニタリングは、各学校の活動に、事実上一定の枠組みを課すことになる。それ故、支援体制の構築にはある種のディレンマが内在することになる。各学校の自由裁量権限と活

動に対する枠組みとのバランスは非常にデリケートな問題である。過剰な介入は、教育活動を萎縮させ、委譲された意思決定権限を無意味なものとする。その一方で、モニタリングに基づいた支援がなければ、改善に失敗している学校は放任されたまま失敗しつづける可能性が高い。このバランスをとるための鍵となるのが、学校の組織的力量を形成することへの支援である。その意味で、SBMに対する支援体制は、アカウントビリティ・システムの確立と権限委譲の拡大だけでなく、学校の組織的力量形成を含んだ3つの要素から構成される必要があるのである。

IV SBM政策の展望 —学区教育委員会の役割転換—

このように支援体制の有無がSBMの成否にとって決定的であるとすれば、そうした支援体制を誰(どこ)がどのように構築するのか。この問いは、これからのSBM政策を展望する上で明らかにすべき問いといえよう。成功したSBM政策の事例からは、学区教育委員会と財団、専門職団体等の支援の重要性が浮かび上がってくる。例えばリソースや情報、そして研修の問題において、SBMの成功には、大学や専門職団体、財団や学区教育委員会の役割が重要であった。すなわちSBMに対する支援体制の構築には、一方では学区教育委員会の役割が、他方では民間の財団や専門職団体などの活動が重要となる。

しかし、教育改革の一つの戦略として今後のSBM政策を構想するという視点からすれば、学区教育委員会の役割に注目することが重要であると思われる¹⁹⁾。その理由は、一つには、SBMの成否は多くの場合、学区教育委員会による支援体制の構築の有無と結びついているということがあげられる。例えば、成功しているSBM政策では、情報の収集や伝達の面で学区教育委員会が積極的に活動している事例や、知識・技能に関する研修を提供している学区教育委員会の事例が報告されている。また、例えば、新しい学習指導の方法の採用に対して、学区教育委員会が補助金を提供しているところでは、学校は革新的な学習指導を含んだ学校改善計画の作成やその実施に熱心に取り組んでいる²⁰⁾。

反対に、学区教育委員会による支援が適切に行われていないところではSBMが失敗している。例えば、そうした学区教育委員会では、政策決定のための学区規模の総合的な情報は収集されるのであるが、その情報は個々の学校の意思決定を支援するほどには緻密ではなかったし、その情報への各学校のアクセスを容易にするための方策を講ずることもせず、また情報のタイムリーな提供にも十分に意を払わなかった²¹⁾。

実際、SBMは、学区教育委員会からの支援を得られず、必要な知識と技能や情報の欠如をそのままにして実施されている場合が多く、その結果として、多くの学校は学校改善のために必要とされるリソースを得られずに苦戦しているのである²²⁾。SBM政策では、学習指導を改善し成果を上げている学校が存在しているが、それは、支援を学区教育委員会が構築したという恵まれた一部の学区でのことであったといえよう。

これらの事例から明らかなように、SBM政策の成否は、学区教育委員会の支援体制の構築と密接に結びついている。学区教育委員会に対して、支援機構としての役割が求められ所以である。たしかに、支援体制の3つの基本的要素としてあげられているような支援は、学区教育委員会の独占物では決していないが、情報の収集、研修機会の提供、アカウントビリティ・システムの構築な

ど、これまでも学区教育委員会の役割として期待されてきたものも含まれていることもまた事実である。その意味では、SBM政策の実施にあたって学区教育委員会が支援機構へと役割転換することは、問題が自覚されるならば円滑に運ぶ可能性が高いと考えられる。

学区教育委員会の役割に着目する第二の理由は、学区教育委員会自身がSBMに対する支援体制の構築をその柱として役割転換を果たしていかななくては、州と学校レベルに権限が委譲されるという形態をとる現在の分権的教育改革の中で、その存在意義を失っていく可能性が高いのではないかという問題意識による。SBMに対する支援体制の構築の中心に学区教育委員会を改めて位置づけることは、教育委員会制度の制度としての存在意義を高める方向に働く。支援体制の構築は、学区教育委員会の新しい役割として、つまり学区教育委員会の将来にわたってのレーゾンデートルの強固な基盤となろう。

これまでSBM政策において学区教育委員会は、権限委譲という形の、つまり各学校の自主・自律的活動の保障という形の支援的役割のみが注目され、その他の支援的役割には十分に注意が払われてこなかった。学校分権化が円滑に進むならば、学区教育委員会の存在理由はきわめて小さくなるとして、その廃止論までがイシューとして浮上するほどである²³⁾。しかしながら、学区教育委員会の機能不全への批判がある一方で、地域民主主義の砦としての学区教育委員会への期待が高いのもまた事実である。SBM政策の実施と関わって支援体制の構築を中心とした学区教育委員会の役割転換を図っていくことは、そうした期待に応ずるひとつの選択肢を提供するものであろう。学区教育委員会は、監督機構から支援機構へとその役割転換を果たしていくことが期待されるのである。

お わ り に

以上の考察からは、学区教育委員会がSBMに対する支援体制を構築するという方向で役割を転換していくことがSBMの再生に繋がっていることが示唆されよう。このような考察からすれば、例えば、1995年のシカゴのSBM政策の再改革における成果の上がない学校に対する保護・観察指定制は、教育委員会の学校への介入強化や再集権化というよりはむしろ、失敗している学校に対する適切な支援を提供するための体制構築の一環として捉えることができる。学校評議会の存続は、自ら主体的に学校改善を進めていくことのできる学校の、自主・自律的活動を保障していかうとすることの現れである。その一方で保護・観察指定制は、学校改善に失敗しているかどうかを慎重に評価した上で「失敗」と認定された学校に、学校改善担当職員を派遣し関係者と共同して、学校改善への取り組みを促す仕組みである。その意味では学校への強力な支援であろう²⁴⁾。

こうして、SBM政策を学校改善の戦略として再生させるためには、学区教育委員会の役割転換を組み込んだ形でのSBM政策の構想が必要不可欠となることが示唆される。学区教育委員会の役割転換が組み込まれないSBM政策は、失敗する可能性が高い。と同時に、学区教育委員会の役割転換は教育委員会の制度としての生き残りという問題にも関わっている。州集権化と学校分権化が同時に進行している中で、学区教育委員会はその存在意義が厳しく問われている。学区教育委員会の役割転換をその中に内包したSBM政策の構想、つまり学区教育委員会の支援体制をその構成要素として含んだ新しいSBM政策は、学校改善の必要条件であるとともに、教育行政における学区教育委員会の存在意義を再確認させ、学区教育委員会が効果的な機関として存続していくための方策としての意味をも持つことになろう²⁵⁾。

-
- (1) ここでいう関係者には校長、教師、親、地域住民、そしてある場合には生徒といった、各学校の中心的な利害関係者を指す。本稿では、特に断りがない限り、これらの人々を「関係者」と呼称する。
- (2) Murphy, J., and Beck, L.G., *School-Based Management as School Reform*, Corwin Press, 1995, p. 22 及びpp. 82-83.
- (3) 例えば, Murphy, J., and Beck, L. G., op. cit., pp. 137-138. : Cistone, P. J., Fernandez, J. A., and Tornillo jr, P. L., *School-Based Management / Shared Decision Making in Dade County(Miami)*, *Education and Urban Society*, 21, 1989, pp. 399-400. : Conley, S. C., and Bacharach, S. B., *From School-Site Management to Participatory School-Site Management*, *The School as a Work Environment : Implications for Reform*, 1991, pp. 127-139. : 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.
- (4) 例えばSmylieらは、SBM政策下の学校の生徒の学力達成に関する調査を行い、「数学」と「国語(読解)」の標準テストのスコアにおいて、向上もしくは安定している学校と低下した学校の両者があるという結果を提示している。標準テストについて、「数学」では1990年に比して1994年のスコアが向上しているのは4校、低下が2校、変化なしが1校。「国語(読解)」では、向上が3校、低下が4校である(Smylie, M. A., Lazarus, V, Conyers, J. B., *Instructional Outcomes of School-Based Participative Decisionmaking*, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Fall, Vol. 18, No. 3, 1996, pp. 189-190.)。
- (5) 例えば山下は、1988年に行われたシカゴの改革が、運動としての側面、教育成果の側面、教育行政の側面の3つの面から批判されているとしている。運動としての側面では、学校評議員選挙の著しい低投票率が、教育行政の側面では、慢性的な財政不足に見舞われているシカゴ学区における教育委員会の自助努力の不足が批判とされている。そして、教育成果の側面では、生徒の学力向上が見られないことが大きな問題とされている(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 1999p. 303)。
- (6) アカウンタビリティに関しては、アカウンタビリティ局(Office of Accountability)が設置されたり、成果の上がない学校に対する強力な介入の権限が学校改革理事会に与えられている。学校の成果を測る指標としては、統一的テストの結果を中心に、出席率や退学率などが総合的に考慮される。継続的に低迷している学校にはアカウンタビリティ局からの観察評価チームの派遣による学校訪問やヒアリングを通じた現状分析がおこなわれる。例えば、指導・観察(probation)の指定がなされた学校は、アカウンタビリティ局から派遣された学校改善担当職員(probation manager)の強力な指導のもとに、学校評議会、校長、教職員が一体となって、学校改善計画を見直していく体制がとられている(高野良一「アメリカにおけるボランタリズムと学校改革」『法政大学文学部紀要第47号』2002 : 山下前掲論文(1999))。

学校改革理事会とは、1999年まで暫定的な措置として、教育委員会に相当する位置づけにある機関のことである。

- (7) このような課題はこれまで十分に明らかとされているわけではない。日本におけるSBM研究

としては、つぎのようなものがあげられる。

SBM登場の背景と展開過程、SBMの理論と政策に関わる研究としては、

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. : 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. 等がある

また、教師の権限拡大や親や地域住民の学校参加という側面に注目した研究では、

黒崎勲『学校選択と学校参加』, 東京大学出版会, 1994. : 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』, 勁草書房, 1998. 等があげられよう。

さらに、校長の役割変容や校内組織の変容に注目した、浜田の一連の研究がある。

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.

近年になり教師の職能開発やアカウントビリティという観点からSBMに対する支援に着目した研究が始められている(例えば、葉養、前掲書(1999) : 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、前掲論文(1999))。

- (8) 本稿で、Wohlstetter等の行った調査研究に着目する理由は、一つには、SBM政策に関しての大規模な、管見の限り唯一の実証的な調査研究であるからである。二つには、SBM政策研究の中でも、授業実践の効果に関する調査研究であることである。Wohlstetter等は、1993年と1994年の間に調査を行い、その成果を数多く発表しているが、本稿で参考とした論文は以下の通りである(Wohlstetter, P, Mohrman, S. A, and Robertson, P. J., Successful School-Based Management, in Ravitch, D., ed., *New School For A New Century : The Redesign of Urban Education*, Yale University, 1997. : Wohlstetter, P, Mohrman, S. A., Van Kirk, A. N and Robertson, P. J., *Organizing for Successful School-Based Management, Association for Supervision and Curriculum Development*, Alexandria, Virginia, 1997. : Wohlstetter, P, and Sebring, P.B., *School-Based Management in the United States*, Armott, M. A, and Raab, C. D., eds., *The Governance of Schooling*, 2000, : Robertson, P.J., Wolstetter, P., and Mohrman, S. A., *Generating Curriculum and Instructional Innovations Through School-Based Management, Educational Administration Quarterly*, Vol.31, No.3 August 1995, pp. 375-404.)。
- (9) 新しい学習指導の方法を具体的にいえば、理解のための教授(単なる知識の記憶や再生ではなく、問題の発見や理解と問題の解決、そして応用の力を高めるための学習指導)、技術の活用(インターネットやパソコンの使用のような情報リテラシーに関する授業)、生徒一人一人のニーズに応ずる学習指導(無学年制、特別なニーズを持つ生徒の普通学級での学習指導)、学習指導の協働化(チーム・ティーチングや教授組織の見直し)である(Wohlstetter, P, Mohrman, S.

A., Van Kirk, A. N. and Robertson, P. J., op. cit., pp. viii-ix.)。

- (10) Cibulka, J. G., State Performance Incentives For Restructuring : Can They Work?, *Education and Urban Society*, 21, 1989, pp. 417-418.
- (11) Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., Van Kirk, A. N. and Robertson, P. J., op. cit., p.213.
- (12) 例えば、堀和郎の論考を参照のこと。「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, p. 52.
- (13) Wohlstetter, P, Mohrman, S. A, and Robertson, P. J., op. cit., p.216.
- (14) 例えば、エドモントンでは、学校に全体予算の80%を割り当てるといった政策が採られていることや、デトロイトのSBMで、配分された予算総額の92%の用途を各学校の裁量で決定できるようにする改革が進んでいることなどがあげられる (Murphy, J., and Beck, L. G., op.cit., p. 50.)。
- (15) Ibid.; p. 49.
- (16) 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(黒崎前掲書(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、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. firm. edu/doe, 2000/1/3.)。)
この他にSBMの構造の違いについては、つぎのものを参照。David, J. L, Synthesis of Research on School-Based Management, *Educational Leadership*, 46(8), 1989, p. 46. : Conley S. C., "Who's On First?" School Reform, Teacher Participation, and the Decision-Making Process, *Education and Urban Society*, 21, 1989, p. 366. がある。
- (17) Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., Van Kirk, A. N. and Robertson, P. J., op. cit., pp. 43-44
- (18) Wohlstetter 等は、「学区が学校の自律性を促進するための政策を持っていたとき、学校は教授と学習を改善することにその権限を使う可能性が高い」としている (Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., Van Kirk, A. N. and Robertson, P. J., op. cit., pp. 43-44)。
- (19) 学校改善における民間団体や専門家団体などの役割は、近年注目されている公的セクターにおける民間委託という側面からも重要な課題である。しかし、教育行政における民間の団体や企業との連携あるいは民間委託などは、SBM政策にとどまらず他の諸改革とも大きな関連を持つものでもあり、その意味でより緻密な考察を必要とするテーマである。
- (20) フロリダ州のデイド・カウンティーでは、デイドアカデミー (Dade Academy for the Teaching Arts) が設立され、学習指導に関する研修の機会を提供しており、またオーストラリアのビクトリア州では、学校にコンピュータネットワークを導入することによって、予算・人事・生徒の学力についての情報を学校に送ることができるようにしている (Wohlstetter, P, Mohrman, S. A, and Robertson, P.J., op.cit., p. 222.)。この他にも、エドモントンのEdmonton's Staff Development Officeや、ジェファーソン・カウンティのJefferson County's Gheens Academyが研修機関として知られている (Wohlstetter, P., Mohrman, S. A., Van Kirk, A. N. and Robertson, P. J., op.cit., p. 16)。
- (21) Wohlstetter, P, Mohrman, S. A, and Robertson, P. J., op. cit., p. 222.
- (22) Murphy, J. and Beck, L. G., op. cit., p. 173. : Wohlstetter, P. Mohrman, S. A, op. cit., p. 3.

- (23) Danzberger, P. D., School Boards : A Troubled American Institution, Background Paper on the Report of the Twentieth Century Fund Task Force on School Governance, 1992, pp. 102-103.
- (24) 例えば、高野は、保護・観察が「インセンティブとモニタリングを組み合わせた効果的なアカウンタビリティ制度として機能していく可能性」を指摘している(高野前掲論文(2002) pp. 201-204.)。
- (25) わが国の教育委員会論に対してここでの分析と考察の持つ意味について、若干言及しておきたい。日本における教育委員会の役割をめぐっては、「教師の教育権限の独立」論による学校の「教育自治」論と営造物管理論＝特別権力関係論に依拠する教育委員会による学校の包括的支配論に代表されるように、各学校の自律性の保障かそれともコントロールの拡充かといった二者択一の問題として論じられてきたきらいがある。しかし本稿の考察で明らかになったように、学校改善との関係における教育委員会の役割をめぐっては、学校の自律性とコントロールとのどちらを優先させるのかという点に解決すべき課題があるのではなく、学校改善の刺激と促進において有意義に働くような教育委員会の役割をどのように構築するかということこそが問題であるといえる。自律性の確保かコントロールのどちらかという二者択一はもはや不毛な問いである。今後、SBM政策を採用するしないに関わらず、教育委員会の役割を再考するに当たって、学校改善のための支援体制の構築こそが、不可避の論点として設定される必要があろう。