九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

アメリカにおける「自律的な学校経営(School-Based Management)」の制度論的考察

中留, 武昭
九州大学大学院人間環境学研究院 : 教育学部門 : 教授 : 学校経営学, 教育行政学, 教育制度学

https://doi.org/10.15017/784

出版情報：教育経営学研究紀要. 6, pp.1-20, 2003-01-31. 九州大学大学院人間環境学府(教育学部門)教育経営学研究室
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

教育経営学研究紀要　第６号　2003年　１－20

【特別論文】

アメリカにおける「自律的な学校経営（School-Based Management）」の制度論的考察

中留　武昭

目　次

はじめに
Ⅰ．SBMの概念と学校改善との連関性
Ⅱ．SBM下における関係者（Stakeholders）の役割変容
（１）中央オフィスの関係者における役割変容
①教育長の役割変容
②オフィスの専門者の役割変容
（２）学校における関係者の役割変容
①校長の役割変容
②教師と生徒、保護者の役割変容
Ⅲ．学区オフィスと各学校との新たな関係構築
－スクールカウンシル（学校協議会）の構成と運営－
（１）学区オフィスの組織構成とSBM施策の信条
（２）スクールカウンシルの組織と運営
Ⅳ．カリキュラムの分権化と学習効果
（１）カリキュラムの基準性（Standards）と分権化
（２）SBM下における生徒のアチーブメント
（３）学習のパフォーマンス向上の戦略

はじめに

わが国では、戦後43年ぶりに地方教育行政法が改正され、「学校の自主性・自律性の確立」（平成10年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』）が規制緩和のもとで本格化するに至った。もっともこの動きの原点は、既に臨時教育審議会第2次答申の第3節、「学校の管理・運営の改善」（昭和61年）のなかに若干みられていたものではあった。

このわが国の自主性・自律性の確立については、いまだ始まったばかりというだけではなく、人事、予算、教育（カリキュラム）の中でも特に人事、予算についての適用という点ではその内容、幅、程度においてもいまだ十分とまでは至らず、この国の教育行政や学校経営の文化の特質からしても、依然として大きな課題として残されているといったほうがよい[1]。

そこで、このようなわが国で始まって間もない学校の自主性、自律性のあり方に示唆を与えてくれるものとなる実践が、アメリカ型の「自律的な学校経営」と訳語をあてがうことのできる、School（or Site）-Based Management（以下SBMと略）である。直訳すると「学校に基礎をおいた経営」となるが、これはアメリカで伝統の中央（学区）オフィス（Central Office）の強いコントロールによる行政＝経営を廃して、各学校に大きな権限（authority）と責任（accountability）を付与させることによって、学校の教育経営活動（特に人事・予算・カリキュラム）を活性化させ、それによってより高い学力（achievement）を確保しようとする裁量権拡大の試みである。この点で、アメリカでは既にこの動きが見られるようになったのは、1980年代後半からのことであった。

そして、SBMの動きを主として経営組織論の観点から、おそらくこの国で最初に学界等を対象にして紹介したのは、1985-1986年にかけての日米教育協力研究（カルコン日本側グループ中等教育班）において、アメリカでのフィールドワーク報告を行った筆者による「80年代アメリカ教育経営の改革－州と地方学区の新しい改革へのとりくみ」[2]における規制から裁量への転換の方向性の吟味を、平等、効果、連携を踏まえて卓越性という用語とともに取り上げた当時の拙論ではなかったかと考えられる

[3]。

SBM が生起したのは、規制強化のいわゆるシンボルでもあった『危機に立つ国家（A Nation at a Risk）』を代表とする第一の教育改革が出された直後のことであった。その発端の勧告書は 1986 年のカーネギー財団による『結果の時』と 1990 年の全米州知事協会（National Government Association）による『教育システムの構造再編－ 90 年代の協議事項』[4] であった。なお、1991 年の連邦教育省の『アメリカ 2000 年－その教育戦略（America 2000: An Educational Strategy）』では４つの教育戦略のひとつに改革の場としての「各学校（School as the Site of Reform）」を取り上げ、後述するが、ここにその後のスクールカウンシル（School Council）の構想が既に打ち出されていた。

かくして、1986 年を発端とするいわば第二の教育改革は、学区の中央オフィスレベルから、各学校レベルでの裁量拡大の方向へと急速に広がり、普及を見せ始めた。その 4 年後、筆者は 1990-1991 年にかけて、文部省在外研究でウィスコンシン大学、ワシントン大学での客員研究員としてそうした規制の裁量による試みは、SBM の他にも例えば School Decision Making, Decentralization, Restructuring, Site Based Management, Participatory Decision-Making, School-Based Autonomy など、実に多様な名称のもとで展開されていたことを報告した。当時すでに 1986-1990 年までの間にアメリカの全学区の約 3 分の 1 がいわゆる SBM 方式をとっていたとする報告もある [5]。さらに少なくとも 1990 年からは、8 州が SBM の法制化に着手、同時期にはすでにチャータースクール法制を生み出したとされている [6]。

最もいまだにこの時期（1990 年前後）の SBM は民主的な意思決定モデルを生み出しつつあったが、その大方は地方の「各学校」に改革を促すいわば啓蒙や準備レベルの段階でもあった。帰国後、筆者が 1991 年にアメリカでのフィールドワーク（ウィスコンシン州とフロリダ州）の第一報を行ったのは、1990 年 8 月と 1991 年 5 月の論稿においてであった。ここで SBM の用語を使ってアメリカ教育経営の状況を紹介したわけである [7]。

それから、現在の 2002 年までの約 10 年間程の間にも、SBM 下における学校と地域との連携活動の形成をミシガン州はウエスト・ブルーム・フィールド学区のケース（文献研究）を 1996 年に紹介してきた [8]。そして今日、改めてこの 2002 年にウィスコンシン州 2 学区（Verona Area School District, Middleton School District）とワシントン州 2 学区（Shorline School District, Edmonds School District）の関係者（教育長・校長）に対する SBM フィールドワーク調査（インタビュー）を行った [9]。

そこで本論では、ここおよそ 10 年間にわたる SBM の動向を、その後の資料でのレビューを含め、今回のフィールドワークのケースを吟味することを通して、特にこれまでほとんど日本で紹介され論じられてこなかった、SBM と学校改善との関連性をはじめとして、規制の裁量によって必然的に生じてきた中央オフィスと学校との機能、役割の変容の実態、さらに学校協議会（以下、スクールカウンシル：School Council）における関係者の権限関係、カリキュラム基準との関連性、SBM と学習成果、SBM のストラテジー（戦略）などの分野に生じてくる多様な課題をイッシュ・アプローチの方法によって掘り下げていくことを通して、わが国における学校改善をベースにした学校の自主性・自律性の確立に示唆される点を考察していく。

Ⅰ．SBMの概念と学校改善との連関性

本論の「はじめに」でも述べてきたように、アメリカでは 1980 年代前半の『危機に立つ国家』の勧告後まもなく、教育システムの権限や政策（主として人事・予算・カリキュラム）を集権化（州・地方学区）から、「各学校」における分権化へと転換させてきた。これが SBM を代表とする全米における自律的な学校経営運動といわれるものである。実は、この動きは確かに 1980 年代後半から今日までの間に急速に増加してきている大きな流れではあるが、集権化と分権化の揺れ（swing）自体はアメリカ教育史上ではこれまでにも見られてきたことである。こうしたシステム上の揺れがあったことをまず始めに明らかにしておく必要がある。

キューバン（Cubann, L）は 1990 年の論文において、集権化と分権化の揺れは大方、20 世紀初頭までは学校が小規模で地域性を強く持っていたこともあって、かなり当該地域に対する偏重や地域の同族性さえ生み出していたため、改革者は小規模学区をより大規模な集権化した学区オフィスへと統合を求めるものになったと指摘している [10]。この傾向は、地方の学校が地域住民のニーズに対応すべきとした公民権運動の分権化志向に典型的な 1960 年代まで続くこととなった。

しかし、1970 年代半ばから 1980 年代前半に、先の『危機に立つ国家』へと繋がる一連の教育革は、連邦や州のトップダウンの集中化へと「揺れ」を向けた。これにより改革は急速に集権化をみせはじめ、ここにダーリング（Darling）、ハモンド（Hammond）の指摘に典型のように、学習者を平等（equal）、

かつ同一（uniform）に育て、学習成果やサービスの標準化を生み出し、曖昧性の強い、裁量の大きな意思決定を否定するといった官僚制が地方学区と学校に対し幅を利かすようになった[11]。

上のような集権化がアメリカで最も短期のうちに急速に進んだのが、『危機に立つ国家』前後の 4-5 年間であった。今日では、高度の集権化システムは、望ましい成果を生み出さないということは通説にさえなっている[12]。集権化から分権化へのこうした揺れについて、イングリッシュ（English, F）はすでに 1989 年にこうした集権化の結果は結局、官僚主義に陥り、そこから非効率、惰性、皮相性、悲観性などを生み出すものとなり、それにかわって優れた分権化の対策（antidote）として出されたのが SBM であったとしている[13]。

さて、ではこうした集権化と分権化との軌跡を背景にして形成された SBM の概念（定義）は、アメリカでも今でも多様ではある、1980 年代後半に SBM が台頭した頃において、筆者が当時の諸文献とフィールドワークから、導き出した定義は、「SBM とは各学校が地方学区（教育委員会）の権限委譲に基づいた分権化によって、管理者（校長等）、教師、コミュニティーメンバーなど、時には生徒（ハイスクール）が当該校の教育計画（プログラム）の意思決定に参加し、管理する権限を与えられた経営システムのひとつ」であるとした[14]。この定義はその後、SBM の対象である人、予算、カリキュラム（以下プログラムと同義）における重点の置き方には、後述のように違いが見られるとはいえ、基本的には今日でもつながるものといえる。

そして、上の定義でもっとも重要な点は、学区中央オフィスからの分権化（地方の学校の自治）は、意思決定の協働化による経営システムの再編＝再構築（restructuring）によって行われるということである。すなわち、各学校は分権化と協働の双方を合わせ鏡として、従来からの中央オフィスである学区教委による大きな官僚機関からのトップダウンの行政システムでは実現しにくかった「学校改善（school improvement）」を経営システムの再構築を通して行うというものであった。この場合、再構築の核となる組織が一般的に学校協議会（school council）といわれる後述の校長を中心とした関係者（stakeholder）からなる協議体の存在である。そして、この学校協議会を通して、当該校の児童・生徒（保護者）のニーズに合った学習パフォーマンス（成果）の高い学校に転換させようとする点に SBM の大きな特色がみられる。

ところが、これまでの我が国における SBM の紹介には、州や学区、学校協議会の法制の仕組みや内容、また権限委任に関わる経営組織論（人事を含む）には重点が置かれていたほどには、学校改善をはじめ学習のパフォーマンスを含めたカリキュラム（Curriculum & Instruction）開発についてはほとんど言及されてこなかった。そこで、カリキュラムについては後述することにし、ここではまず SBM と学校改善との関係について明らかにしておきたい。

はじめに、SBM の先行調査研究からは学校改善は少なくともどのように認識されてきたのか。そこで極めて重要な前提となる背景には、学外から生起したような学校改善への動機付けは、継続的な改善を維持するのに必要な責任とか参加のあり方を生み出さないということである[15]。そこでは分権化＝協働を特色とした SBM による実践的研究の成果（research finding）からみた場合に、SBM による学校改善とは一体何を意味しているのか。1980 年代半ばから後半の少なくとも SBM がはじまった頃の、しかも SBM 実践下でのいくつかの研究成果からこの点をまとめてみると以下のようになろう[16]。

①「各」学校が改善の基本単位である。
②生徒と直接に関わっている関係者こそが、教育の条件整備がもっとも有意義になるよう最大の情報と信頼に足る見解を持っているものと見られる。
③意味ある継続性のある改善にはかなりの時間が必要で、各学校には時間をかけて改善への努力を傾けるべく余裕が確保されている。
④校長が学校改善においては鍵的存在となっている。
⑤プロジェクトの計画－実施に教職員とコミュニティーからのより高い参画が確保されている。
⑥教職の新しい専門性（専門的協働）がみられる。
⑦生徒に高い学習成果としてのアチーブメントが要請される。
⑧予算と教育活動（指導内容）との統合化を図ることが狙いとなっている。

以上のような諸点が SBM のもとでの学校改善の特性であるが、このうち⑦をのぞいた項目は、日本の学校改善の特性とも符合する[17]。

次に SBM のもとでの学校改善には、今ひとつ学区（school district）の中央オフィス（central office）からの権限委任という手続き上から、学校改善を生み出す仕組みが具備されている。この点は SBM が学区のいわゆる戦略計画の策定（strategic planning. 名称は他にも district mission and

educational plan など多様であるが、一般的には SBM をベースにした学区の教育計画）を前提にして、その計画をもとに各学校が学校改善計画（School Improvement Planning）を策定することに関わっている。

学区の戦略計画の策定には、実際には SBM といえども教育システムを考慮した場合、州の教育目的や使命を各学校で共有化する必要がある。それを前提に、学区は各学校の改善計画の開発に役立てるべく、当該年度（3-5 年の中期目標を設定するケースもある）の活動計画を一般的に策定することになる。従って、中央オフィスの関係者（専門家）の仕事の一つには、学区の戦略計画策定と今ひとつに担当の各学校の学校改善計画の策定と関わってこれを「支援」することが必要となる。特に SBM の軌跡が一般的に未だ短いだけに、そのモデルが校長に求めている計画（planning）－評価（evaluation）－意思決定（shared decision making）のスキルの力量形成には未熟な点も多いことから、中央スタッフによるガイダンスの調整役（liaison）を校長が学区に求めてくることが多い。それだけに、学区中央スタッフにおいても特に教育長にあっては、学区戦略計画の策定とそれを各学校に対して説明できる力量、そして各学校にそれに準拠して学校改善計画を策定させることのできる専門の指導力が特に求められてくることになる。また、学校改善計画の指導、支援の形態は、基本的には「交渉（negotiation）」によるもので、この場合の手続きとしては、学区の戦略計画を受けて校長を始めとした教職員や、場合によっては生徒代表なども含めての学校協議会による次年度に向けてのリアルな学校改善の実施計画を、自分たちのニーズや長所を取り入れ、交渉によって策定し、学区教委に「報告」を行う形をとっている。

ここでウィスコンシン州ベロナ学区（Verona Area School District. VASD）の長期戦略計画とその学区における学校改善計画のケースを見ると、まず学区の教委は 2002 年の新学期から、戦略策定のために前年度末の数ヶ月をかけて、その検討に入っている。その際、検討にあたり長期戦略計画に適したモデルの条件を６つ作った[18]。第一が、生徒と教職員の「学び」、行政、施設（現在施設の維持とともに将来必要なスペースの検討含め）とスタッフによる研究プロジェクトを取り入れること、第二にモデルには幅広い参加を特にベロナ学区教育委員会とベロナ教育サポート人材協会、保護者、コミュニティーメンバー、それに生徒から取り入れること、第三には市場調査を取り入れること、特に計画モデルを効果的に活用している他学区からの情報を導入し、それを越える成果を開発すること、第四にモデルは技術的にも十分で情報探求のアクセスができるものであること、第五にモデルは計画プロセスと勧告とが時間をおいても十分にインパクトを持ちうることを確保することのできるような評価基準を取り込んだものであること、第六にモデル作成にあたっては経験のある外部コンサルトを導入することなどであった。

この６つの条件下に戦略計画の策定が行われたわけだが、各学校ではこの計画に基づいて学校改善計画を作成することになった。具体的には各学校では学校協議会（school council）を設置して（構成・機能については後述）、協議会と教委のオフィス専門家との交渉によって、来年度の改善計画を策定した。ここでは、同学区ベロナ・ハイスクール（Verona Area High School. 以下 VAHS）の SBM による改善計画のうち、特に現在の目標達成の評価と、その評価によって策定された次年度改善計画の目標・方針とを紹介しておく[19]。

まず、同校での次年度（3-4 年後までの見通し）の目標は、「すべての生徒が自己充足（self-sufficiency）を実現するために論理的、問題解決的、創造的にしてコミュニケーションのできるスキルを改善する」ことに設定し、この目標達成のためにすべての学習活動の間を連関性のあるものとした。そのために前年度スタートした計画の継続性、研修計画、各学科（教科）の目標と学校協議会における課題の継続性などを直接この目標と結びつけることにしたとしている。

そこで次に、この目標達成の可能性に対する生徒の出席、予算、そのほか新しい戦略に関してどのような改善条件を設定しているのかを見たい。

まず、教委はこの学校の生徒在籍率（歩留り）が増加の傾向にあることを認めた上で、予算がこの増加と見合っていない。そこで、この点は、より数が増加した多くの生徒のニーズに見合うべく予算が増加していないというもう一方の事実にもつなげて、これにとりくむ必要があるものとした。この場合、予算減に対応しながら生徒のアチーブメントを増加し続けていくための創造的な指導法を見いだせない限りにおいては、生徒のニーズに見合うように目標を妥協的なものとして捉えざるを得なくなるとの念を押している。

次に、同ハイスクールは毎年新しい在籍者数が増加している家族のようなものだとしたうえで、従ってそれぞれユニークな個性の持ち主、学習スタイル、学習者のニーズ、一連のユニークな挑戦課題や夢をいろいろに持っている。そこで来年度の改善計画は授業実践を改善し、生徒のアチーブメントをいっそう高めることに時間と予算とを最大限可能な範囲にまで広げるためのユニークな機会を取り入れる工夫をすること、また同校が直面している財政的制約に

対しては、財政の増加は最小限にした上で、在籍数を増やすプログラムやサービスといったような解決策を生み出すことが必要だとしている。

そしてその一方で、更にベロナ学区における教員給与のアップに踏み込まない限り、過去においてはその確保ができないでいたスタッフの高い質を維持したり引き出したりすることはできないのは明らかだとした上で、更に低給与ゆえの教員の離職者の増加、新規採用の困難性を指摘し、このことが生徒やまた同校の目標達成に影響を及ぼすことから、これらの予算措置の必要性を打ち出している。またこの点とかかわり、州の新しい免許システム（教員及び管理職）の改革で基準が高くなったが、そのための研修プログラムと予算を満たすための取り組みが、2002 年までに必要だとしている。また、改善計画に対して「いつまで」に「何を」と「時間」の要素を取り入れることも打ち出している。

また、ここで SBM 下の予算という点では、同校のスクールカウンシルでの協議を経て、学区オフィス（VASD）に申請（要求）され決定された項目とその額（割合）とを、ここ５年間のスパンで見ると、全部で 45 項目や領域（分掌）で分権化による要求ー決定が行われている。45 項目とは、例えば言語（Lang Arts）、仏語、スペイン語、独語などをはじめ、数学、社会科、理科、芸術、保健体育、農業科学などの教養科目、商業、テクノロジー、コンピューターサイエンスなどの専門科目、また文化交渉、ガイダンス、養護、ニュースペーパーなどの科目、それに非常勤講師料、教員研修、リース購入費、LMC、施設管理費などのいわゆる分掌に関わる管理費などである。そして 1999-2000 年度の決定総額は、43 万 2697 ドルで、決定額の要求額に対する割合は 77%で、これは前年度比の 73%を上回っている（ちなみに 2002-2003 年度の要求額は 56 万 8106 ドルである）。決定額の項目のうち、最大のものは各種リースの支払いで、以下、施設維持費、テクノロジー増設費、非常勤給与、理科、数学となっている。

かくして、上記のような点を配慮して、同校の改善計画の策定は、同校の学校協議会による活動計画（action plan）にまとめられた。この活動計画は、達成すべき目標（Goals）の各項目（タテ系列）ごとに、主たる「責任者（Who’s Responsible）」、「行動化のためのステップ（Action Step）」、「実施のための時間枠（Time Frame to Implement）」と、これまでの各改善項目の「達成（Completed）」事項の４つ（ヨコ系列）に分けてのマトリックスが開発されており、これは 2001 年 9 月と 2002 年 5 月との２回にわけて作成されている。たとえば目標については、2001 年 9 月と 2002 年 5 月とは同一の内容項目で、①「多種スタッフの雇用、支援と歩留り」、②「本校のマイノリティー生徒のアチーブメントの分析（アカデミックの成功数、上級コースの生徒数、後期中等後教育機関への応募と進学の数、SAT と ACT 受験者数のいずれをも増加促進のための活動計画づくり）」、③「教師が授業経験を通して文化を統合し文化を根付かせるための支援策、行事を増やすこと」、④「文化を向上させ、ランチの支給、セミナーの開催、スタッフの研修、地域との連携のために単なる“ソフトマネー”の増加ではなく、より多くの予算を確保すること」をとりあげている。

そして、そのためにたとえば上の②におけるマイノリティー生徒のアチーブメントの分析という「目標」に対しては、これを実施する上での主たる「責任者」としてのスクールカウンシルによるレビューとともに、他の教職員スタッフと管理者とが生徒のアチーブメント向上の「架け橋」となることを指摘している。

また、具体的なアクションの手続きとしては、①既存のデータ整理、② Ruby Payne 基金による貧困ワークショップへの文化的接触、③来年度の VAHS における各種委員会での先の活動計画の具体的なアクション計画化、さらに実施のための時間枠としては、① 2002 年３月 11 日にデータ作業と計画化、②コニーが今冬の「貧困会議（低所得層対応委員会）」に出席し委員会と他のスタッフとの情報交換、③本年度にプログラム調整と支援ということなどとなっている。またこれまでに完遂したことは、①年度末の評価と、②ワークショップからの情報提供のための研修会を実施したことだと報告している。

いずれにせよ、今日においてはフィールドワークしたウィスコンシン州、ワシントン州内の計６つの SBM 下の学区のみならず、他にも同州の SBM 学区の各学校では、学区の分権化政策の戦略の下に、SIP（School Improvement Plan：学校改善計画）の提出を義務づけ、それをデータベースとして人事、予算、カリキュラム等の権限委任を学区オフィスは行っている（具体的には各学区はこれらの領域における検討のための委員会を校長、教師や保護者、コミュニティー住民などに位置づけている）。

そこで、こうした SBM 下における各学校の改善に関する、一般的な疑問（question）を先の（注９の関係者）フィールドワークの関係者における教育長及び校長に質問した回答を整理してみたい。

まず、各学校が目標設定を各校なりに進めた場合、公教育としての共通性の確保の有無に関しては、想定していた通り学区としての戦略計画を採択した後に、各学校の改善計画（SIP）を策定し、最終的にそれは中央オフィスとの交渉（negotiation）に

より決定されるというものであった。

第二に、SBM の一般的な利点についての問いに関しては、これにより生徒のニーズにあったプログラムやカリキュラムの開発ができるようになったこと、また各学校で開発される学校改善計画に沿った形でカリキュラムや教職員スタッフの公平な評価が行われること、さらに、学区オフィスからの権限委任と引き替えに学校協議会等を通して教職員をはじめ保護者やコミュニティー住民が学校や子どもに影響を及ぼす意思決定への参加がいずれも利点であることをあげていた。第三に校長にとっては、指導計画に照らし合わせた資源配分と同時に、評価をとおしての年度と途中での計画修正を弾力的におこなえることも利点としてあげていた。

その一方で、欠点（問題点）も指摘された。その最大のことは共同の民主的意思決定の形成をする必要から学区オフィスレベルでも、特に各学校レベルではそのための協議の時間が莫大にかかること、その二は、権限委任により、関係当事者である校長や教職員に対する責任が重くなり、そこからの負担感が強いこと。また、SBM 実施にあたっては、関係当事者が新しいスキル（例えば協働のスキル）を資質・能力として開発する必要があり、そのための研修の機会とともに予算が大きな検討課題として必要になることを指摘してくれた。

Ⅱ．SBM下における関係者（Stakeholders）の役割変容

次にでは、学校システム（学区）が SBM を採択することを決定した時に、関係者（教育長、学区オフィスメンバー、校長、教師やコミュニティー・保護者）の役割にどのような変容が見られるのか。

この点、基本的にはマッチラー（Mutchler, S.E）の研究では、従来のトップダウンによる組織的、個人的行動の複雑にして、硬直化したパターンは学区オフィスにも学校側においても、保護者を含めたコミュニティー型の弾力的な役割変容に転換するものになったと指摘する[20]。

このマッチラーによる関係者らの役割変容に関する指摘は、1990 年前後における大方の調査（例えば Southwest Educational Development Laboratory に典型）の中に一般的にも既には見えていた[21]。しかし、それから 10 年後の今日、先の筆者による教育長、校長等へのフィールドワーク（面接調査）においては、以下のような関係者の役割変容を肯定する傾向が明らかで、しかもこれらは既に SBM 下では定着した見解とも言える[22]。

（1）中央オフィスの関係者における役割変容

①教育長の役割変容

まず、中央オフィスの中でも SBM の施行においては特に教育長からの以下のような中央及び学校に対する強力なサポート（支援）が必須になったというのが SBM 初期の頃のダットウェイラー（Duttweiler,P.C）の指摘であったが、この指摘は今日においても妥当と考えられる[23]。

この点、マーフィー（Murphy, P）も、既に 1991 年の時点で学区から学校への権限委譲は全ての関係者に役割変容を促すものとなったが、そうした変容はリーダーシップと支援（サポート）なしでは生じないこと、また成功する権限委任においては、教育長、校長等の管理者は指示とかコントロールではなく、調整者（coordinator）とか支援者（supporter）として行動するようになることも明らかにされている[24]。

即ち、SBM 施行によって教育長は、a）SBM とは何か、なぜこのシステムが共通の理解やサポートを培うために望ましいものなのかをコミュニティーに説明する新たな義務が出てきたこと、b）SBM が従来の中央集権に取って代わった際に、教育長の役割はトップダウンの方式の伝達者（Deliverer）からボトムアップの改革を促進すべくチームメンバー（Team Member）へと転換したこと、c）従来からできるだけ多くの標準（基準）を押し進めてきた教育長の役割から、多様な各学校の改革や改善における違いやユニーク性を支援する役割が求められるようになったこと、d）SBM における校長に対する直接的支援の中には、1）より密接な関係性の確保、2）校長と共に、また校長に対する相互の職能成長のための計画化をはかる、3）学校レベルにおける教育計画とそのための教育研修に対する資源の配分、4）学校の進学の評価と必要な場合に校長のフォローアップ支援を提供するなどがそれであった。

いずれにせよ、教育長は SBM への転換と共に、学区の人的、物的、財的、また教育活動（カリキュラム）のトータルな戦略計画の作成とともに、各学校の創意あるユニークな改善計画とを結びつけ、これを評価することを通して双方を発展させるべく重要なキーパーソンとしての役割を担うものとなる。即ち、教育長は従来の一方的なコントロールから、管理と支援の共有化に向けて自らの権限を校長を核としたスクールコミュニティーとしての学校協議会に委譲して、支援者としての役割変容を果たすべく第一人者である。それによって、後述の学区オフィスの各種専門者の役割もまた、より協働的な、より支援的、よりコンセンサスが必要となる役割へと転

換するものともなった。

②学区オフィスの専門者の役割変容

一般に学区オフィススタッフの専門者（いずれも免許、資格をもった学校管理職）には、学区の規模によっても異なるが、人事、予算、カリキュラム等の各 Assistant Superintendent や Director 、Subject Matter、 Supervisor などの名称下に位置付いている。この場合、SBM への動きは教育長やこうしたオフィス・スタッフとしての専門者が校長をはじめとしたスクールカウンシルへの権限委任と引き替えに、双方での協働を余儀なくさせられる方向へと向かうので、学区オフィスと学校側との間には、実際には多くの「駆け引き」が行われるというのがフィールドワークにおける教育長、校長等からは「裏話」として聞かされた。もっともそうした場合に、ネガティブな「駆け引き」をやめさせポジティブな協働へともっていくべきリーダーシップも、教育長のリーダーシップにかかっているものと判断された。

そこで、まず一般的にこうしたオフィスのスタッフのうち、人事担当管理者の役割としては、伝統的に雇用、解雇と管理にあるが、これらの仕事に関して従前は指示を出し、それを守らせることに焦点を置いていたような役割から、学校レベルの改善努力の促進者、ないしはそのための資源を確保する役割へと変容している。この場合の変容した役割のなかには、典型的には、①生徒と教職員のパフォーマンス標準の開発を促進する、②学校に技術的支援を提供する、③学校に諸資源を提供する、④予算枠組みをつくる、⑤計画－実施－評価のシステム化をはかるなどがそれらである。

ただ、SBM 下では、校長への権限委任が多くなり、人事管理に関しても、人事管理担当者以上に、校長が雇用等に関わり、スタッフの定年までに責任を負うことも増えてきた。特に人事管理はカリキュラムと予算に直接関わってくることもあり、従前であれば学区担当者からの一方的配置で済んでいたことも、州の標準カリキュラムの遵守をはじめ、生徒のニーズに対応した教科間の統合を図ったカリキュラム編成を行う必要性から、教員配置にあたっては、人事管理担当者としても自由裁量の予算の合理的配分と照合させた上での校長との協議によって決定する機会が増えてきた。

いずれにせよ、学区オフィスの教育長や管理専門職にとっての役割変容をメタファーを使って表現すれば、a）ビジョンの表明者、b）計画者、c）促進者、d）境界をまたぐ指導者（boundary spanner）、e）コミュニケーター、f）問題解決者、g）能率向上者、h）調製者、i）基準設置者（standards setter）で、このうち特にa）b）の力量を開発することが必要とされる[25]。

（2）学校における関係者の役割変容

SBM 下では学区オフィスとの権限関係の変容が当然のことながら学校関係者にもインパクトを与える。

①校長の役割変容

まず、学校で最も大きな役割変容は、校長に見られる。端的に言えば、第一にボス（boss）の役割から経営責任者（chief executive officer）としての転換である。第二には教職員から隔離された所で策定された政策（教育方針）を教職員に指示するのではなく、校長はその権限を教職員に委譲しながら、教職員と同僚（collegial）関係において機能することになる。第三には、SBM 下の校長は管理・技術的リーダーシップから、教職員や更に児童、生徒への諸種のニーズに直接的指導・助言（支援）を行う必要があることから、特に教育的リーダーシップ（instructional leadership）に転換する傾向となる。第四に、校長は学校における指示系統のシステムにおいては、従前よりも高い地位にキーパーソンとして位置づけられる。これらの背景には学校に権限と責任とが、多く委譲されるからに他ならない。

上記の四つの役割変容を別の角度から見ると、SBM 下の校長は従前の校長とは異なり、学区オフィスから降ろされる政策を単に実現させるのではなく、学区の戦略計画をベースにしながらも、当該校の改善計画を教職員や生徒をはじめ、企業、住民、保護者などからなるいわゆる「学習コミュニティー」の責任者としての能力が鋭く問われることになる。特に人事と予算、そしてカリキュラムに関する大幅な権限委譲が学区オフィスから校長に向けられたと言うことは、逆に言えば校長に協働的、同僚的な関係を学区オフィスと学校、そして学校内部の、特にスクールカウンシルとの協議において創っていく力量が問われるということを示唆している。

従って、そうした学校改善の視点から、SBM 下の校長の資質・能力を捉えるとすれば、a）学校の基本計画の策定において関係者の協力的参加を生み出しコンセンサスを得ることのできる力量、b）人的資源と財源とをカリキュラム開発（マネジメント）に結びつけて、当該校の教育ビジョンをアクションプランとして形成し、これを実現する力量、c）生徒の学習の個別化、個性化など生徒のニーズを州のカリキュラム標準と照合させて、新しいカリキュラムを開発していくことのできる力量、また生徒の学習成果（パフォーマンス）にベースをおいた評価を行うことを通して、生徒に学習に対する責任を持た

せることのできる力量、d）SBM による学校改善を志向した教職員の研修プログラムを開発することのできる力量などがあげられる。

また、校長に対するインタビューの中からは、SBM 下での学校改善計画の策定に当たっては、校長としての管理・技術の面でのリーダーシップを発揮することよりも、協働的な、また教育的なリーダーシップを発揮することの難しさが指摘された。更に、学校改善計画の策定にあたっては、特に各教科を統合化（総合化）させたカリキュラム開発をするのが難しいが、そのためには先行のケーススタディーなどから開発方法を学び取るための研修を行うことによって、成果があげられたことが強調された。教師による伝統的な教授法からの脱皮も、SBM 下の校長の力量に問われていることも、今回のインタビューから判明した。しかし、上記のような校長の資質・能力の開発は、これまでの一般企業の経営のノウハウを重視してきた大学院養成（免許資格）では難しいというよりも限界があり、その改革までにも言及される校長の発言もみられた。

②教師と生徒、保護者の役割変容

教師は従前の学校組織では経営への意思決定への参加からはほど遠く、相互においても授業は個業で孤立した状況であった。しかし SBM 下では、教師による経営への意思決定への参加も可能となり、学校のウチとソトとが開かれた協働の関係へと転換した。さらに生徒は伝統的に学校運営からは無関係な存在であったが、SBM 下では特にミドルやハイスクールレベルの場合、アドバイスや声の反映という様式で経営の領域とも関わり、インパクトを及ぼす存在へと変わってきた。

SBM 下の生徒の変容（学力）については改めて後述することにするが、教師の役割変容については特にキャンドリ（Candoli, C.I）による SBM 下での学校改善のための役割変容の指摘が示唆的であるのでそのその概要を以下に整理する[26]。

彼はまず、これまでの教師は教室という密室での仕事に慣れてきた教室文化を変えねばならないこと、そしてそのために学習の個別化を共同学習（cooperative learning）によって、インプットよりもアウトプットの学習成果として上げることが、教師に要請されているとし、それが SBM における教師の役割変容にインパクトを与えることになるわけで、それによる変容はおおよそ６つに整理されるとしている。

その一は、教師にとっては SBM への実践は、知識や事実の提供者（provider）から学習システムのマネージャー（manager）への役割を変容させることになる。爆発的に増加してきた知識や事実を伝達し、それにあわせて生徒に知識を吸収させ、教師主導の学習プランを提供するというのは、テクノロジー時代の今日、既に古い。むしろ教師が生徒の学習スタイルを認め、そのスタイルに合わせた学習プログラムをシステムとして開発していくマネージャーとしての教師の役割が重要になってくる。

その二は、上記と関わって生徒一人一人のニーズに合わせた学習のプログラム化には、生徒との学習成果に対する診断が得意な名医（diagostication）でなければならない。即ち、生徒の実態を正しくつかんだ上での学習の処方箋を出せる診断者としての役割が期待される。

その三は、一人一人の生徒のニーズへの対応とは、単元やイッシュアプローチによる学際的なカリキュラムを構成する必要があるので、共同の授業作りの場や機会が生徒の参加を促す教師としての役割が出てくる。そのための受容的、許容的な学習の雰囲気作り（風土）をする役割も必要となる。

その四は、生徒のニーズに見合ったカリキュラムの開発においては、教師は学習のプランナーであり、またビジョンの共有化を生徒にはかることのできるような役割を果たす必要がある。また、この点に関わって、これらの実践の成果を評価し、その情報（データ）を基にして、教師は学校を改善していく役割を担うものとなる。そのために、教師の授業に対する自己評価と相互評価を行い、また下位から上位者への逆評価（教育長・校長）もできるものとなることが役割として期待される。

その五は、SBM 下の教師はカリキュラムとインストラクション（Curriculum & Instruction）研修プログラムを協働によって開発するべく役割がある。これは研修のマネジメントへの参加と言い換えても良い。SBM における教員研修のトピックスとしては、①学級におけるテクノロジーの活用、②学際的カリキュラムの編成、③スタッフ間の協働体制、④計画／ビジョンのスキル開発、⑤生徒の情報データの収集方法、⑥単元評価と学習成果の評価基準の開発、⑦共同学習（cooperative learning）の方法の開発、⑧コンセンサスの形成スキル、⑨個別化、個性化学習のスキルなどが一般的である。

その六は、教師にとって経営上の最大の役割変容は、人事、予算、カリキュラムへの意思決定過程への参加である。教師の全てがこの参加を望んでいるわけでは必ずしもないが、従前からアメリカでも教師は授業を個業として行ってきているので、協働による参加をベースにした仕事の機会は少ない。そこで、協働の授業の成立を前提にした計画－評価－意思決定のプロセスへの参加のためのチーム化をはかり、そこをウチなる組織としてスクールカウンシルとの連携を行う必要がある。教師によるチームワ

ークへの参加は、閉ざされた教室から開かれた教師としての役割行動の変容が SBM 下で期待される。

以上、キャンドリによる教師の役割変容を整理したが、インタビュー（先の Kelly Meyers 校長、John Berge 校長、Lynn Berge 校長、Penny Smith 校長）では、このうちその二とその五が特に重要だという指摘を共通に得た。しかし、このインタビューでも、教員が従前の大学における教員養成から学んだものは、一方的な講義をベースにした指導法であり、ドリルであって、教師の協働とか生徒の情報処理能力、ものの見方、考え方（思考力）といった SBM 下で必要となる力量形成については不十分であるという指摘をしてくれた。

一方、保護者や住民の代表も、従前では経営に関する共同決定者としては無関係な地位にあった。SBM では経営参加の機会が増えただけでなく、学校改善の教育計画や意思決定において、より有能な参加者としての役割を担うものとなった。具体的にそれは、Site / School Council（学校協議会）を通してであるが、これについては次節で取り上げる。

Ⅲ．学区オフィスと各学校との新たな関係の構築－スクールカウンシル（学校協議会）の構成と運営－

SBM は中央学区オフィスと各学校との間における権限関係の再構築を意味しているわけだが、この点についての関係者間の役割変容や戦略計画と各学校の改善構想については既に前節で述べてきた。そこで、次にはこの双方の関係を組織として明らかにしておく必要がある。具体的にここでの組織の考察とは、意思決定をめぐる学区オフィス側の政策方針であり、教委の役割であり、また意思決定と関わっての執行組織である行政の仕事（職務）上の役割でもある。そして更に重要なことは、権限委任を直接受けとめ、各学校におけるスクールカウンシルの構成とその運営をめぐる権限や役割である。

（1）学区オフィスの組織構成と SBM 施策の信条

ここでは具体的にワシントン州ベロナ学区（VASD : Verona Area School District）の教育委員会（VASB : The Verona Area School Board）に焦点をあてて取り上げる。まず、同学区の教育委員会の SBM に対する政策信条（Government Belief）をみる[27]。

SBM 政策に対する VASB の政策信条は、関係者の全て－それが生徒、教職員、保護者であれ住民であれ自分たちに直接影響を及ぼす決定を行う際に、真の声を教委に反映させるべきことを前提に作成されている。

同教委は基本的に SBM 政策の組織・運営を企画し推進し、あるいは指示することに直接関わっている。即ち、この場合、教委は意思決定がどう行われるかを取り決め、誰がどのような決定をする権限を持っているのか、また決定を行う権限を付与された関係者のもつ責任は何かを明らかにする仕事をと担当するものとしている。そこで VASB は次のような信条において、お互いが SBM 下に結ばれているものとしている。

①その全ての構成員はその決定によって直接影響を受ける人々がその決定に関わるよう、また決定自体を行うことのできるように参加する機会が確保されるべきである。

②教委の決定は、戦略（strategy）に関わることであるのに対して、行政執行のマネジメントの行動は、その戦略的指示を実現することに焦点をあてた戦術（tactics）にしぼられる[28]。

③意思決定の項目は実現のためにその行動を取ることのできる項目に限定されたものであり、かつ実践的な項目にしぼるべきものだ。従ってその問題ないしは仕事に最も近い関係者こそが決定のための権限を委任され、かつ結果に対する責任をとるべきものである。

④決定は教委のそれぞれの適切なレベル（部門）で行われるべきで、そうした教委のレベルには予算と人事の責任を持たせねばならない。

⑤教委による優れた運営のためには、適時かつ正確な情報へのアクセスがオープンでなければならない。

⑥学区オフィスは政策に対する責任を負っている。従って、毎年教委の各部門毎に生徒の学習を改善する「教育計画（Educational Plan）」に対応した目標を吟味し、それを評価せねばならない。

⑦学区オフィスは、教委における革新と危機管理とをあわせて行いながら、その一方で教委の全てのレベルにあっては学区の政策、州や連邦の諸法に矛盾しないよう責任をとることである。

⑧教委と学区オフィス、それに行政執行部門と各学校のスクールカウンシルの責任は、明確なものでなければならない。

そこで、SBM 下の教委の役割を更に明確にすると以下のように整理される（29）。①全ての学区の生徒の学習に対する教育ビジョンと使命とをつくる、②学区教委の信条に一致しつつ教育計画を支援するべく教委の組織運営をオフィスの仕事としてつくる、③参加のプロセスを通して学区政策をつくる、④「教育計画」をベースにした生徒の学習改善に焦

点をあてた学区の責任の手続き過程をつくる、⑤学区政策に対する毎年の目標吟味と進学の結果を評価する、⑥ SBM 下での予算を編成する、⑦学区内での教育選択への準備とそうした運営に対して、住民・保護者への情報提供をする、⑧学区スタッフの研修支援、⑨学区管理者の選考とともに、管理者が相応しいパフォーマンスを毎年評価する、⑩教委は学区オフィス内における全ての行動に対する最終的な責任をとるとともに、教委は行った意思決定を評価しかつ修正できる権利を確保している、⑪ウィスコンシン州法及びウィスコンシン州教育局（The Wisconsin Department of Public Instruction)、さらには学区選挙で表明された住民の意思の表れでもある義務と権利を正しく遂行する。

次に、学区オフィスでは専門職としての管理チーム（Administrative Team）が上記の教委の政策を実現するために設置されている。そこで管理者たちは、教委の政策を伝え、学区の信条や使命としてビジョンを共有化していく、生きた役割を果たすことになる。この管理チームとしての具体的な役割には、①各学校が学習者のコミュニティーと教育の卓越性を価値づけ、支援する学校文化をつくることを支援する、②教育計画に対応した学習の機会を計画し、組織化し、遂行し、そして評価する、③教委の政策で採択されたアカウンタビリティーの手続き過程を実施する、④スクールカウンシルに対するガイダンスを提供し、これを支援しサービスを提供し、かつその意思決定を促進する、⑤スクールカウンシルが学区のガイドライン内で毎年度予算を開発するのを支援する、⑥スクールカウンシルが 8 月 1 日までに教委に年間報告書（Annual Report）を提出することを支援するなどである。

次に、この VASB は毎年 9 月に「学区教育フォーラム（District Wide Educational Forum)」という広領域の代表からなるグループを組織化する[30]。このフォーラムでは、学区の教育問題や課題などを分析し、議論をし、意見のフィードバックを行うための各界の代表から構成されているが、重要なことはこのフォーラムを通して各学校のスクールカウンシルと学区の政策との連携をはかり、学区レベルでの問題を結集させていることにある。

ここでの議論は、学区の教委の政策とともに、フォーラム自体も課題を生み出すことにある。もちろん、フォーラムは政策を作ったり、スクールカウンシルに代わって物事を行ったり、そこで出された問題に対して多数決でのフォーマルな投票を行うというものではない。

このフォーラムの議長は、教育委員長（Board President）があたり、少なくとも月 1 回、定期的に教委の会議の前後に必要に応じて開かれるものである。ただし毎年、課題を決めてその中からプライオリティーのある課題を選び出し議論を深めるもので、会議は一般に住民にテレビなどで公開されている。記録はフォーラムの構成員ではない第三者が指名により詳細な記録をとることになっている。またこのフォーラムのメンバーは、議長の教育委員長をはじめ、教委メンバー、教育長、教育長の指名した学区管理者、各スクールカウンシルから選出された保護者と住民のメンバー代表、各スクールカウンセラーからの教員代表、VAEA 指名の代表、時にはハイスクールの生徒代表までをも取り入れて、かなり多様な層からなる参加型の方式を採っている。

（2）スクールカウンシルの組織と運営

さて、従来型の学校経営と異なって、SBM で最も特徴となる組織が学区オフィスからの権限委任の受け皿となるスクールカウンシルである。スクールカウンシルの名称も、他に Site-Council をはじめ多様なものがあるが、その意図する点は各学校レベルにおける代表者からなる意思決定カウンシルで、校長と権限を共有化したり、あるいは単に校長への助言役など、これまたアメリカではその役割機能は多様である（なお日本の評議員制度とは異なる)。

例えば、カウンシルによっては、校長を雇用する権限を持っているケースもある。更に教職員スタッフが欠員になった場合に、それを補充し雇用できるケースもある。更にカウンシルによっては、校長が議長役になる場合も、そうでないケースもある。

それだけではない。カウンシルの構成もまた多様である。一般的には校長、保護者、教員に加えて、準専門職員、コミュニティーメンバーや生徒、そして企業の代表までもが入っている。州の学区によっては代表者を明示しているところもあれば、各学校に任せている場合もある。シカゴ学区やケンタッキー州などは、カウンシルの厳密なメンバーシップを規模ごとに指名やそのタイプまで明記しているところもあるがこれは例外ともいえる。いずれにせよ、スクールカウンシルの構成員は多様であるが、こうした参加的な意思決定と学校改善との間には関連性が強くあるものと仮定され、生徒の学力（achievement）の向上にあるという点は否定できないが、特に前者はともかく学力との関係については、後述のように、未だ不安定な要因が多い。

ところで、SBM を健全に進めるためには、誰が何を決定するかに注目する必要がある。健全な決定は、その決定が実施される文脈を知っている者、また当該校の問題についての情報をよく知り、特にそれに直接関わっている者によって行われることだとされる。そうでないとそうした決定が、従前のように多くの情報を経て行われる政策形成者による決定

よりも、よりよくなるという保障がないからである。もっとも、参加的になったからといって、すべての関係者がすべての決定に関わるということではない。この点と関わって、デビット（David,J.L）は、決定事項によっては学校の教職員に残しておいた方がよい事項、また保護者にあったほうがよい事項、生徒のほうがよい事項もあるとしている。更に、そうしたなかで何人かの構成員の代表に委任した方がよいもの、あるいはフォーマルな学区オフィスに委任した方がよい事項もある。従って、この点はSBMはすべての決定が、必ずしも学校レベルにおいて適切になされるものではないという前提に立っている[31]。

いずれにせよ学校は、分権化においても無秩序というわけにはいかないわけで、学区や州という強力な機関（組織）と関わっていることも、手放しでのSBMは現実的ではなく、アメリカでも相対的な意味での権限委任であることに留意する必要がある。

以上のような点に考慮した上で、スクールカウンシルはVASAの学区オフィス行政の延長線にあるもので、教委の執行と分離したものではない。一定の権限が教委によってスクールカウンシルに委任されるといった方が妥当である。従って、教委はこの権限を引っ込めるという権利を留保しているということになる。

VASDの各学校にはそれぞれスクールカウンシルがあって、学校の学習の改善のために位置づけられており、学区としてスクールカウンシルのフレームワーク（綱領）を作っている[32]。学区の各スクールカウンシルは、このフレームワークによるといずれも多様なグループ間のコミュニケーションを培いつつ、組織を構成している。代表の参加者が学習や計画、聞き取りにあるいは協働での決定に相互に関わることを通して、カウンシルとしての理解や展望を開発し、学校に関わるすべての人々の感情や専門的知識をよりよく反映させた決定を行うというのがミソとなる。

それぞれのスクールカウンシルの役割としては、①各学校における生徒の学習の改善に焦点をあて、それを通して学校全体の改善にそれを役立てる、②学校や家庭、コミュニティーからの多様な見方考え方のコミュニケーションを通して、そこから多様な教育の展望を構成する、③VASDのフレームワーク内で各学校の組織と文化をつくるために、参加的・共同的（participatory or shared）な意思決定を提供する、④保護者、住民、教職員、サポートスタッフ、生徒、管理職間でのコミュニケーションを活性化させることにあるものとしている。

構成員については、教委の意図するところでは、各スクールカウンシルにおいては各学校に関わった保護者、住民、生徒、教職員などの多様な層（人種を含む）から構成されるものであるとしている。ただし、教委の委員はスクールカウンシルのメンバーになることができるし、各カウンシルが意味のある仕事を定期的に遂行するよう期待されている。また、各カウンシルは仕事として7月前までに教委に生徒の学習の進捗状況の評価、カウンシルの運営の実態、目標達成の状況についての「年度報告」が義務づけられている。教委は各カウンシルのメンバーがその仕事を効果的に進めることができるように、研修機会の設置を義務づけている。

さて、次には上記のVASBのフレームワークに基づいて、各学校がそれぞれにカウンシルの運営上の規程（By-Laws）を作成しているので、ここでは学区内にあるベロナ学区高等学校（VAHS：Verona Area High School）の規程から組織と運営の手続きを紹介する[33]。

VAHSでは既述の学区の政策と使命、そして教育計画（戦略計画）に基づいて、スクールカウンシルの規程を以下のように作成している。まず、カウンシルの構成員としては、学内において各教科等の分掌からの選任で、かつ同校の管理者チームからの承認を必要としている。これまでの間、同校でも選出する分掌の規程や構成員数による教育や経営の効果などが校内でも論じられてきたが、結局2001年7月までに、全教科、領域に亘る代表を3年単位の任期で構成員に位置づけることに決定し、うち4つの主たる関係者から成るカウンシルの常置委員会（Ex-office）を設置することに合意したものとされる。

カウンシルの構成員には、校長、各教科からの代表1名（教職員2名、パフォーマンスアーツと保健体育、そしてクリエイティブアーツ群からは2名）、教頭2名、生徒代表5名、保護者3名の計23名である。常置委員会は校長、第12学年教頭、ラーニングリソースコーディネーター、テクノロジー調整者からなり、VASDの中央オフィスとの直接折衝を行う。さらに、常置委員会は管理職からなっており、選挙ではなくカウンシルに対してこれは校内管理チーム（Administration Team）と呼ばれている。それぞれの権限枠内においての問題を整理したり諸提案を行う。選出にあたっては、たとえば生徒代表については、生徒会の指名する第11、第12学年から4名となっており、任期は卒業までの1-2年。会議の開催は、カウンシルメンバー構成員との調整によって日時が決まる。保護者の代表は毎年3名を選挙によって選んでいる。

カウンシルとその常置委員会との義務と権利については、カウンシルの第一の目的をVAHSにお

ける生徒のアチーブメントの改善においている。そして常置委員会は主たる管理義務として、① NCA メンバー（全米学校認定協議会の北中央部支部）と協働し評価基準の開発、②メンバーの研修、③目標設定／生徒のアチーブメント、④政策とプログラミングの四つがある。一方、カウンシルはまた学校内のスタッフと諸資源の配分を管理する。そのうち取りわけても常置委員会はその主たる義務として、予算をはじめ人的、その他諸資源配分に大きな責任を持っている。たとえば、教職員人事増については、できる限りカウンシルで考慮し検討するようになっており、そこから勧告が管理職チームである常置委員会に付託される。教職員の再雇用、削減あるいは契約期間の短縮などは、時宜を見てスクールカウンシルでの議論の対象となる。こうした問題の最終決定は、さらに年来において時間がないためにカウンシルまで持ち込むことのできなかったような人事上の問題に、次のスクールカウンシル会議においてその理由を付して常置委員会からの決定によって行われるものとなっている。また、人事上の問題については常置委員会がその方向性を決めたい場合においてはいつでもスクールカウンシルに議題として持ち込んでも良いことになっている。

次に、スクールカウンシルは学校運営に関する方針（policies）を決定することになる。また、スクールカウンシルは学校のカリキュラムや特別活動などに関する決定も行うし、さらに教員研修の機会やプログラムについても決定する。加えて学校の教育目標やビジョン、使命、方針などもうち立てる。

このようなカウンシルによってなされる全ての決定は、VASD の VASB によって作成された政策の範囲内であることが条件で、それが評価対象ともなる。即ち、決定には、a）カウンシルの会議に提出される情報、b）構成員代表の考え方、関心、洞察、c）専門的な事項、d）学校運営全体、e）たえず生徒にとって最善であることをベースにおいてなされるということになっている。そのためにも議題の整理、前回会議の報告など極めて詳細な議事録が取られている。

カウンシルの決定の手続き過程には、無記名による投票行為が必要となっている。またカウンシルにおけるコミュニケーション情報は、2 週間毎のカウンシルのブルテンや各教科会議、さらに教育委員会の公報誌やその他のメディアを通して公開されることになっている。ただし、生徒や教員の秘密事項については（それが個人的な理由によるカウンシルメンバーからの要請であるにせよ）、校長はカウンシル会議を招集して秘密性を絶えず支持していく必要がある。最もカウンシルは個人的秘密事項の人事に関する以外は、いつでもオープンである。会議の予告は構成員には郵便で行われており、地域の住民が意見を述べたい場合、特に次の会議までに取りあげてもらいたい場合にはカウンシルの当該代表の所まで申し込むことになっている。カウンシルはその進捗状況を自己評価し、VASB に対しての年度報告書への報告が義務づけられている。構成員がメンバーを辞退したい場合には、その理由書をカウンシルに届け出るが、承諾の際にはその欠員ポストを埋めることになる。

次にカウンシルの運営上の手続き過程については、会議は通常月 2 回で（原則として第 1、第 3 水曜日で、2001-2002 では年に 20 回開催）、議題は校長がカウンシルメンバーからとりまとめて発議する。カウンシル会議は全員出席が原則で、既述のように校長が進行役となる。校長不在の場合には、教頭が代理となる。メンバー外の者も議題によってはカウンシルから招致される場合もある。

以上が VAHS のスクールカウンシルの組織と運営過程であるが、既述の同校の校長（Kelly Meyers）に対するインタビューでは、次のような回答が見られた。まず、カウンシルの構成員については、同校の人事構成上からのバランスは取っているが、学校全体の層を反映した構成には、若干不足しているかもしれない（大規模校でかつ人種層、男女層が多様なため）。次に SBM 下での学習の改善に向けての予算配分の重点化という点では、従前の施設・設備ではかなり古くなったために（インタビュー当時、施設の改築中）、テクノロジープログラムの内容・方法上での質、量の確保に重点を置いた予算配分を行ったこと、またカウンシルの規定を会議運営を変えて、生徒の学習改善により時間をあてることにしたこと、さらに、NCA の評価基準を見直して、数年（3-4 年）をかけて学校の教育目標の実現に努力（目標－評価の連関性）を注ぐことに多くの予算を配分したと指摘された。特に自己充実達成のための問題解決とコミュニケーションに必要な能力の開発に焦点をあててきたとされた。

さらにインタビューでは、特にカウンシルのメンバーの研修に、それもこうしたメンバーのリーダーシップ能力の向上に重点をあてた研修を行ってきたとも指摘された。生徒の学習改善をベースに、自己充実という教育目標の達成に焦点をあてたリーダーシップ研修でも行ってきたが、今後は一層カウンシルメンバーのみではなく、学校全体そして学区全体を射程においた研修の中心的場として、カウンシルメンバーの研修を位置づけた学校改善を図りたいとの総括をしてくれた。

Ⅳ．カリキュラムの分権化と学習効果

（1）カリキュラムの基準性（Standards）と分権化

SBM における人的、物的、教育活動の規制緩和（裁量権）のうち、実際に前二者については学区オフィスからの分権化は、既述のようにその範囲（内容）や手続き過程においても透明性が高い。特にこれまで全米レベルで、学区の中央オフィスが伝統的に行政＝経営に関してはトップダウンの集権化が根付いてきただけに、各学校の自律性の確保についての関係者の理解は得られやすく、従って全米レベルで人事、予算の分権化が進んでいる。

ところが教育活動としてのカリキュラムの分権化に関しては、人事、予算の集権化から分権化への流れとは状況が異なる。この点、詳細は改めて稿を起こすが[31]、端的に言えば、カリキュラムの場合、アメリカではこれまでは、州や地方学区の基準（Standards or Framework）の設定がなく、カリキュラムはどちらかといえば学区（その規模や専門職員の数や専門性にもよるが)、ないしは各学校で当該地域の子どもの実態に対応した形で基準をほとんど意識することなく編成してきていた。もっとも、従前から Course of Study は、教師用参考書のマニュアルとして、州や地方学区（大規模）で刊行されていたし、教科書についても一斉授業の形態にで行われてきていた。さらにいえば、1960 年代の教育の現代化では、学問性に焦点をあて、そこから降りてくる教科のカリキュラムに準拠したテキスト（特にハイスクールの理科、数学）を使っての授業を主として行ってきた状況は確かにあったが、1960-1970 年代でさえ、州や地方学区の基準カリキュラムへの集権化は法規制を含めて決して強いものではなく、総体的にはかなり、裁量というよりもバラバラに行われていた。そもそも裁量（分権化）は基準（集権化）なしには成立する行政概念ではない日本的な見解からすれば、アメリカにおけるカリキュラムの分権化は、1980 年代の『危機に立つ国家』を契機にして、卓越性（Excellence）を目指した学力確保以来、州レベルでの基準設定とその実施が地方、学校に要請されるようになってからのものである。

ところが、アメリカの学力低下は深刻で、1990 年代を境に、州は地方学区に基準に対応したテキストを開発し始め、合わせてその成果を評価するための基準テストを開発し、その成果を多くの学区は情報公開するようになり始めた。この傾向は 2000 年代にはほぼ全米に拡大している。

このようなカリキュラムの意思決定方式は、これまでのアメリカでは 1960 年代のスプートニク時代でさえもほとんど明らかに見られなかった動きである。これを端的に図式化すれば、①州のフレームワーク（基準、モデルカリキュラムガイド）→②州採択のテキスト→③学区のカリキュラムガイド（a．一般目的，b．目標，c．学区評価主体のテスト）→④学校レベル（a．教材、リソース、学習方法・活動の選択，b．目標の支援）→⑤クラスレベル（a．教材、リソース、学習方法・活動の選択、b．目標の支援）というトップダウンのヒエラルヒーの意思決定過程として描くことができる。

即ち、このヒエラルヒーは州の基準カリキュラム（今日では日本の学習指導要領にほぼ近似）から、トップダウンで学区、各学校を経てクラス（授業）レベルへと降ろされるわけで、これが SBM 下でのカリキュラムの意思決定系列なのである。しかし、SBM でも人事、予算に関しては、集権化していた州や学区の権限を、あらためて各学校（校長）に委任することになるという枠からすると、こうしたカリキュラムの意思決定は委任ではなく州や学区と上るにともなって、ガイドやスタンダードでその編成権を集権化することになるのではないかというのが、少なくとも教育課程（カリキュラム）基準と各学校の教育課程編成との日本から見た場合の大きな疑問点である。

しかし、これに関しては先のフィールドワークでは関係者の多くは矛盾感をあまり持っていなかった。それは一つには基準（Standards）からの日本的な大綱化・弾力化にあたる考え方を、日本と同様にこれを SBM 下の分権化と考えているのである。端的に言えば、州や地方学区が基準やガイドを作成し、それをもとに各学校・クラスが授業を展開する場合でも、学区レベルの目標と学校・授業レベルとの間には、既述の戦略－戦術の関係としてこれをとらえており、そのもとでのカリキュラムの日本的な大綱化・弾力化は各学校・クラスで、少なくとも授業方法レベルでの工夫には関係教職員による同僚的・参加的な手続き過程が確保されているからとの理由で、これをもって分権化と見る共通認識をインタビューから伺い知ることができた。

特に基準やガイドについては、州や学区にその権限と責任を認めるにしても、生徒に最も近い学校や担任教師に、指導方法上の自由裁量の幅（特に教師による参加型のカリキュラム＆インストラクションの確保）のあることをもってこれを是としているのである。この点アメリカでは、明確な役割分担の思惟を前提にした分権化が学校運営においても基調となっている点を見逃すわけにはいかない。従って、目標系列のヒエラルヒーでいえば、①州のフレーム

ワーク（Framework or Standards）→②学区のガイドライン→③テキストのガイドライン→④州の評価（アセスメント）プログラム→⑤各学校のガイドライン→⑥学年レベルのガイドライン→⑦教師の経験と内容の理解→⑧生徒のニーズ→⑨コミュニティーと保護者のニーズという、一見、上から下へというトップダウンのヒエラルヒーを持っているカリキュラムの意思決定系列に関しても、教授法（指導法）レベルでの裁量権を教師が持っている限りにおいては、SBM 分権化の体制においてでも、双方の矛盾をあまり感じないのがアメリカの学校（教師）であるという実感をいだいた。

また、SBM での上記のようなトップダウン型のカリキュラムであっても、矛盾をあまり感じない理由は、州のフレームワーク（スタンダード）が大方の場合、日本の学習指導要領とは異なり、カリキュラムの内容よりもむしろ指導方法（instruction）やその教科で修得する資質、能力の方に記述の重点がある。加えてその記述も極めて簡潔なこと（大綱）もあって、これならば学校教師にとっての強い締め付けにはならない。むしろテキストやそれを基に開発されるアチーブメントテストの方が、教師に対するプレッシャーになる（この点は、インタビューした際の日時に、ワシントン州 Sholine 学区のアチーブメントテストの結果が公表される日にあたっており、その時にたまたま筆者が出席した校長会は、アチーブメントテストの結果にかなり敏感で大きく話題にも取り上げられていたくらいである）。

たとえば、先のウィスコンシン州ベロナ学区の Badger Ridge Middle School の 第 8 学年のカリキュラムは必修科目（required classes）が、言語技術（Language Arts）、数学（Math）、理科（Science）、社会科（Social Studies）、体育（Physical Education）、保健（Health）の 6 科目となっているが、これらの内容はすべて同州の基準（Standards）通りである[35]。そこでたとえば、社会科の内容（Standards）として「アメリカ人と初期アメリカ史にとっての市民性（civics）に焦点をおく」ものとされている。この場合、市民性の育成の狙いは、「生徒に憲法に基づいた合衆国の行政、アメリカ政治システムの継続的な発展、積極的かつ貢献ある市民として一人ひとりの権利と責任に関する基本的理解を促す」こと、さらにこの社会科のカリキュラムには、「連邦、州そして地方の行政の問題までをも含む」ものとしている。さらに、歴史では、「生徒に 1865 年までの合衆国史の基本的理解」を促す。その場合、単元としては「大陸発見、開拓、新国家、国の発展、拡張、地方主義、市民戦争による対立」を取り扱うものとする。内容についてはこれだけで、方法については「チャートやグラフ、地図や調査などを含めての基本的な社会科の概念やスキルに加えて、解釈、応用、分析、統合や評価といったより高いレベルの思考スキルを開発する」ことと となっているように、わが国に比べて目標・内容の基準（内容知）と単元・活動の基準（方法知）とはいずれもかなり大枠のみの、しかもこれは最低基準となっている（日本での発展学習、補充学習は日本と同様アメリカでも各学校の裁量範囲であり、特に選択科目として位置づいている）。従って、教師にとっては裁量の範囲が広く、この点でも SBM 下のトップダウンのカリキュラムという矛盾の意識は関係者には極めて低いわけである。

現に、インタビューした教育長からの回答は、ほとんどが校長も教師も、州や学区の基準やガイドはあくまでもガイドであって、特に教師は重点を置きたいものと考えている内容や方法を選択するかなりの自由を持っていると述べていた。特に州採択のテキストは当該校の生徒のニーズや関心、保護者の期待に必ずしもマッチしているとは限らないので、そうしたニーズや期待のために、カリキュラムの内容を選択できる自由（latidude）が必要なことを指摘してくれた。即ち、カリキュラムの意思決定とその実践に関する限りにおいても、学校に基礎をおいた自律性（site-based）が確保されているものと考えられている。

一般的に州のガイドラインは、校長や教師にとって従前以上に強いインパクトを持っていると認識されてはいるが、学校のカリキュラム計画と学習活動・教授法の二つの構成要因は、学校レベルと授業レベルのいずれにおいても、そこに参加するすべての関係者によって、意思決定が行われているものと認識されている。端的に言えば、SBM 下においては、学校レベルでの校長及び教師グループによるカリキュラム計画と個々の教師が授業において行うカリキュラム計画とは、上述の二つのカリキュラム構成要因を主にコントロールしているものといえる。また、教師は州が決定した学習時間と各学校の日課、学校の施設、設備とクラスルーム（教室）という所与の条件のなかで授業を行う場合、時間と空間（教室など）という要因を分配すべく、かなりのコントロールを持っているものと考えられる。

（2）SBM 下における生徒のアチーブメント

次に、では SBM 下によって編成されたカリキュラムマネジメントによって、生徒にどのようなアチーブメントの効果がみられるのか。この点について結論的にいえることは、SBM と学習（学力）の効果との関係性を明らかにした科学的なデータはまだないといえる。ただ、アメリカの各州では、現在、州、学区、学校レベルで学習の成果（performance）

を情報公開することが義務づけられていることから、SBM の学区・学校においてもパフォーマンスが公開されている。従って、そこから SBM 校以外の学校との一対一の比較評価は困難だが、州全体や他学区との比較から、若干の傾向をつかむことはできる。たとえば、ウィスコンシン州では州法により学区に対して 19 種類に及ぶ多様な成果指標（indicators）が義務づけられている。たとえば第 4、8、10 学年毎の知識理解の試験の成果、第 3 学年州読解テスト、ACT テスト、Advanced Placement Test などのテスト結果や、卒業用件、卒業率、教職員構成、出席率、退学率、暴力件数や収入・支出などがそれらである。

このうち、テストによる学習成果のケースを先の SBM 下における Verona Area School District の場合でみよう。たとえば第 4、8、10 学年の読み、言語技術、数学、理科、社会科（いずれも同州の必修科目）の得点を取り上げ、それを州全体（学区の総計）の得点と比較してみたデータがある。これによると VASD は上記学年のいずれの科目においても、州全体よりも Advanced（優秀）を獲得した児童・生徒数の占有率が極めて高い（たとえば第 8 学年でみると上記科目のそれぞれの占有率は、24% 対 40%（前者は州、後者は VASD、以下同じ）、23 対 32、13 対 20、20 体 32、36 体 49）。同様に州の読解力（第 3 学年）も州全体の「優秀」の占有率が 27.8%なのに対して、VASD は 31.8%となっている。もっともこの報告書では、こうした高い学習成果が果たして SBM によって生じたものか否かについての記述はない（ただ、報告書ではこの学区では個々の教師が生徒に目標設定を促す多様な方法をとっていることをリポートしてはいるが、そのことが上記のような得点の向上に結びついていたかどうかはっきりしない）。

そこで一般的には、SBM と学習成果との間にはどのような関係があり、そこにどのような問題があるのか。この点については実はいくつかの調査が今日までに出されている。1996 年にペンシルバニア大学のサマー教授（Summers, A）らが先行研究を緻密に分析し、改めて数量調査を行った結果からは二つの結果が見られている[36]。即ち、SBM の学習成果に対するインパクト評価の方法にはかなりの障害（難点）のあることがわかったものとされる。先行研究のなかには実証に耐えられるだけの統計調査が実際にはなかったこと、また SBM プログラムが極めて多岐にわたり、生徒のアチーブメントを直接の目的にしたプログラムがほとんどなく、その大方は組織化のプロセスに関わるもので、プロセスの変化が生徒の成果にどのような影響を与えたかに注目したものではないと指摘されている。

第二には何らかの条件群をつけてのこれまでの先行の統計調査であっても、SBM が生徒のアチーブメントを高めるという仮説を有意義な検証データが見られないということである。SBM のタイプが多様なこともあり、一定した形での SBM 下における生徒のアチーブメントを評価するには、SBM の発展の時間が短すぎるということもある[37]。

そこでサマー教授らは、州間を横断した SBM 研究が必要で、それによってデータや政治的な組織における違いに関して生じてくる多くの問題を除去できるとしている。さらに、先に紹介したようなアチーブメントの得点（score）と SBM との関係性を本格的に検証する研究の必要性をも別に提示している。

（3）学習のパフォーマンス向上の戦略

いずれにせよ、SBM と生徒の学習成果との関係性については、未だ不透明な点であるが、その関係性をポジティブに捉えて、SBM を効果的に進めるためには、州や学区そして学校はどのようなストラテジー（戦略）をとったらよいのか。この点で最後にこれまでの先行調査が示してくれたいくつかの成果を抽出しておく[38]。

まず、州にとっての効果的なストラテジーは、SBM をかなりの程度において進めていくことのできる力を持っていることから、①学区が SBM を生徒のパフォーマンスと学校の条件整備との改善のための手段として活用するように促すこと、②学校が真の学校改善を引き起こすことのできるよう、かなりの権限と弾力性とを要請するよう、教育長や学区の中央オフィススタッフに明確に働きかける、③ SBM の実施過程において、そのための研修や調査研究の情報提供、学校支援などを提供することなどが指摘される。

次に学区に対しては、SBM は教育長、中央オフィススタッフの関与と支援なしには成功できないし、諸調査からも学区は以下のような行動戦略を取ることによって SBM を成功に導くことができるものとされている。即ち、①学区の全ての関係者に SBM とは何か、SBM はこの組織構造を実施するのがなぜ望ましいのかを伝えること、② SBM を実施する場合、またそれを継続させる場合、これを完全に実施し学校の成果に意義ある大規模な改革を示し出すには時間がかかること、③ SBM の実施に相応しい風土づくりに向けていくよう学校を促すこと、④関係者の役割はその風土づくりができるような方法を理解するよう学校やコミュニティーと協働すること、⑤学校が SBM の実施レベルにおいてマネジメント可能な活動を選ぶように進めること、⑥学校が意思決定し、計画化し改善活動を実施できる

よう分権化すること、またこの増えた分権化こそは校長、教師、準専門職、保護者、コミュニティー代表者、そして生徒などの全てのキーとなる関係者から成るスクールカウンシルの手の中に位置づけるようにすること、⑦中央オフィスの者に SBM の実施と運営の管理者を指名すること、そしてこの管理者の責任の一つにスクールカウンシルが実際に校長によって支配されるよりも、むしろメンバーに権限委任をさせることができるようにすること、⑧スクールカウンシルに以下のような情報と研修を提供すること（(a) カウンシルの役割と権限の範囲に関する明確なガイドラインをつくる、(b) 生徒と学校のパフォーマンス政策、プログラム、予算、施設、人事、地方と州の規定、その他、決定に影響を及ぼすと期待される他の項目についての知識を明らかにする、(c) 問題解決、意思決定、対立解決のようなグループプロセスの研修を行うなど)、⑨学校レベルにおける同僚性（collegiality）と協働性（collaboration）の規範を促しこれを支持すること、⑩学校が州や学区の規定を適切なものとみなすように支援することを通して意思決定に対する学校の態度形成を促すこと、⑪ SBM の初期の間に教員組合の参加を促すこと、そして教師にとっても SBM が利益になることがわかると組合は契約項目についても弾力的にすること、⑫学校が SBM の組織を評価し変えたり、また、継続的なプログラム活動とその効果をレビューすることに依拠した学校改善計画が行えるように支援することなどがそれである。

最後に学校にとっての戦略は、SBM は各学校においてこそ機能するため、校長が SBM 運営ではかなりのキーパーソンとなることから、以下のような行動が効果的なものといえる。

①スタッフと住民が SBM とは何かを理解し、授業とその他の学校の機能（条件整備）を改善することを通して生徒の学習成果を改善するための手段であることを強調するよう支援すること、②成功するアプローチや共通の落とし穴を避けるようにするために、SBM についての多くの情報に通じるようにすること、③保護者や住民が学校経営の再編に参加してくるように努めること、④権限を共有したくなるような意欲をコミュニケートし改革を経験すべきモデル化をはかること、⑤ SBM によって要求される役割変容を理解するスタッフと住民を支援し、新たな役割に入っていけるよう支援すること、⑥スクールカウンシルの機能を、単なる助言ではなく真の議決機関とすること、またこのことは既に学区の養成でもあるが、現実には学校レベルで強化すること、⑦ SBM の完全実施と生徒の成果における変化とが現実になるには、長い時間－それも 5 年以上かかるということを学区オフィスに知らせること、SBM は短期に仕上がるものではなく、むしろ学校が機能する方法では基本的な改革になることを強調すること、⑧スタッフに学校のコアとなるカリキュラム＆インストラクションのプログラムに関しての実質的な決定を行うように参加してもらうこと、⑨学校レベルとクラスルームレベルの運営の間の領域における実質的な参加を教師に要請すること、これには生徒と教師間の取り決めや生徒指導の対策や運営などを含んでいること、⑩グループ計画や学習活動の時間を通して、同僚性や共同性の規範を促し支援することなどがそれである。

いずれにせよ、幅広い層の代表関係者などの手中に真の権限を位置づけて、そうした関係者がその権限を上手に使いこなすのに必要な研修や資源を受け入れることを確かなものにする戦略こそは、学校経営とその成果を改善するべく、大きな可能性をアメリカの SBM が持っているものと今日では考えられている。1988 年、SBM が始められた頃における学校改善に関する論文で、ヘンダーソンら（Henderson and Lezzotte）は、チャブ（Chubb,J）の次のような説を引用している。本稿を閉じるにあたって記しておく。

「学校という場は、そのパフォーマンスに影響を与えるような組織的な側面に、即ち、教育の目標や人事の選考、運営、あるいは運営方針の明確化といったことに関与を示せば示すほど、学校はそれだけいっそう効果（effectiveness）をはっきりと生み出しやすくなる[39]」

ただ、この場合の効果の中には、経営の効果と生徒の学習の成果が入っているものと考えるべきであろう。そしてこの場合、SBM の効果は経営的には比較的掴み得ても、学習の効果との関係となってくると、SBM と学習効果の間に介在してくる多数の要因が関わってくることもあって科学的分析が容易ではない。この点にも配慮した研究が、今後、アメリカでも一層求められてこよう。

注

(1) 日本の学校経営文化の特質については、アメリカ学校経営との比較において、中留武昭著『学校経営の改革戦略－日米の比較経営文化論』（玉川大学出版部、1999 年）対となる文化的指標を仮説的に取り上げて分析してみた。

(2) 拙稿『アメリカの中等教育－日米教育協力研究日本側報告書』（日本側研究グループ代表、天城勲、1987 年 3 月）がある。この研究は、1984 年 7 月の中曽根・レーガン日米両首脳会議を契機に同年

9 月、日米両国政府間で教育専門家グループによる両国相互の教育研究が目的で結成されたもので、日本側研究グループは中等教育、高等教育、理数科教育の 3 班に分かれて 2 年間かけて現地のフィールドワークを主に行ったものである。なおこの報告では、『危機に立つ国家』以降の州の教育の役割の増大に焦点があった。

(3)『危機に立つ国家』で示された 1980 年代半ばまでの 4 つの卓越性の改革動向は、同時に 1987 年の中留武昭「1980 年代アメリカ教育改革の動向と展望」、同著「アメリカ教育経営の新しい試み－ 80 年代教育改革の経営改革」、同著「アメリカにおける教職の質の改善」（いずれも日本教育経営学会編『教育経営の国際的動向』、ぎょうせい）で述べてきた。なお、当時の規制強化におけるアメリカの教育改革の状況については、同著「外国の教育改革と教育経営－その動向と課題性」（日本教育経営学会編『日本教育経営学会紀要』、第 27 号、1985 年）に示した。

(4) これらの報告書をめぐる規制緩和の動向については、中留武昭「1980 年代のアメリカの教育改革における教育経営の「規制」から「裁量」への動向」（日本教育経営学会編『日本教育経営学会紀要』、第 29 号、1987 年）を参照。

(5) Ogawa, R.T. & White, P.A., "School-Based Management an Overviews", In School-Based Management Organization for High Performance, by Mohrman, S.A,, Wohlstetter, P., & Associates, San Francisco: Jossey Bass, 1984.

(6) Wohlstetter, P, & Smyer, R., "Models of High-Performance Schools", In School-Based Management Organization for High Performance, by Mohrman, S.A,, Wohlstetter, P., & Associates, San Francisco: Jossey Bass, 1984.

(7) 中留武昭「学校改善の支援体制の吟味－アメリカの連邦、州、地方学区の支援とは何か」、『季刊教育法』、エイデル研究所、1990 年、同著「21 世紀を展望したアメリカの教育改革－学校再建の挑戦に向かう 90 年代－」、『学校経営』、第一法規出版社、1991 年 5 月号、同著「学校再建をめざす 90 年代アメリカ学校経営の展望－スクールベイストマネジメントの活性化」、『学校経営』、第一法規出版社、1992 年 2 月号。

なお、SBM については、「学校の自律性を高める」とか「自律性の高い」経営という用語を充当しはじめたのは、1998（平成 10）年の中教審答申（『これからの地方教育行政の在り方』）が出された頃からであり、これらをはっきり著書の中でとりあげたのは、中留武昭、前掲書（1999 年）第 4 章 2 においてである。

また、SBM を当時筆者とほぼ同年ぐらいに取り上げたのは、高野良一「SBM 研究序説」（『法政大学文学部紀要』第 3 号、1991 年）、同著「SBM のシカゴ・スタイル」（『法政大学文学部紀要』、第 41 号、1995 年）がある。他の教育経営学研究者の研究は SBM がかなり普及してきた 1990 年代半ば頃からのことである。たとえば、葉養正明『米国の「学校の自律性」の研究』（多賀出版、2001年）、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 の分析を中心に－」（『筑波大学教育学系論集』第 24 号第 1 号、1999 年）、同著「アメリカにおける個別学校の裁量拡大と校内組織に関する一考察－「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）、坪井由美『アメリカの都市教育委員会制度の改革－分権化政策と教育自治－』（剄草書房、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「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』第 19 号、1993 年）などがそれである。

(8) 中留武昭「School-Based Management における地域との連携－協働に向けての新たな組織化」、国立教育政策研究所『学校と地域社会との連携に関する国際比較研究』、1996 年。

(9) 本調査は日本学術振興会科学研究費（B）『教育課程基準の大綱化・弾力化と学校の自主性・自律性の確立と連関性を規定する要因の研究』（平成 14-16 年度、代表：中留武昭）の一端として行ったフィールドワーク調査である。仮説としては、「アメリカの自主性・自律性とカリキュラム・スタンダードの間には、日本における教育課程（カリキュラム）と自主性・自律性とのワンセット化とは異なり、双方は別方向を指向したパラドックスの関係にあるので、実践が容易ではない」という前提に立っている。

このフィールドワークは、本論で指摘したように、ウィスコンシン州とワシントン州の各学区を抽出して行ったが、本論文では各州 1 学区のみを取り上げる。なお、以下には関係者に対するフィールドワークでのインタビューという用語を一括して使うが、この場合のインタビュー対象者は、次の方々である。

ウィスコンシン州（2002.7.27 － 8.1）

Verona Area School District : Bill Conzemius 教育長、同 Stoner Prairei Elementary School の Lynn Berge 校長、同 Riddle Middle School の John Berge 校長、同 Verona Area High School の Kelly Meyers 校長。

ワシントン州（2002.8.2 − 8.10）

Shorline School District : Curriculum and Instruction Director の Linda Gohlke、同 Albert Einstein Middle School の Robert Kogane 校長。

Chimagum School District : Marry Lynne Derrington 教育長。

Edmonds School District : Hilltop Elementary School の Penny Smith 校長。

（10）Cuban, L.,” ”Refoeming Again, Again and Again “, *Educational Researcher*, Vol.19（1）, pp3-13, 1990. こうした教育改革のサイクル説（揺れ）は、集権化—分権化の他にも、教師中心－生徒中心、アカデミック・カリキュラム－実践カリキュラムのように、少なくとも 3 種類はあるようにみられる。

（11）Darling-Hammond, L., “ Acountability and Teacher Professionalism ”, *American Education*, Vol.17（4）, pp8-13. 38-43, 1988.

（12）この点、『危機に立つ国家』の集権化によるネガティブな成果については、前掲拙稿のうち「外国の教育改革と教育経営」、「1980 年代アメリカ教育改革の動向と展望」などを詳述した。

（13）English, F., “ School-Site Management ”, *The Practitioner*, Vol.12（2）, 1989.

（14）中留武昭、前掲論文、「学校再建をめざす 90 年代アメリカ学校経営の展望－スクールベイスドマネジメントの活性化」

（15）Mojkowski, C. & Fleming, D., “ School-Site Management: Concept and Approach ”, Andover, MA: The Regional Laboratory for Educational Improvement of the Northeast and Islands, 1988.

（16）ここで取り上げた研究成果とは以下の論稿による。

① Burns, L.T. & Howes, J., “ Handing Control to Local Schools: Site Based Management Sweeps the Country ”, *The School Administrator*, 45（7）, 1988, pp8-10.

② Levine, D.U. & Eubanks, E.E.,” Site-Based Mnagament: Engine for Reform or Pipedream ? Problems, Prospects, Pitfalls, and Prerequisites for Success “, In Restructuring the Schools: Problems and Prospects, （ed.）by Lane, J.J. & Epps, E.G., Berkley, CA: McCutchen, 1992, pp61-82.

③ Lindelow, J. & Heyndericx, J., “ School-Based Management ”, In School Leadership: Handbook for Excellence, 2nd.ed, （ed.）by Smith, S.C. & Piele, P.K., OR: ERIC Clearinghouse on Educational Management, 1989, pp109-134.

④ Malen, B., Ogawa, R.T. & Kranz, J., “ Site-Based Management: Unfulfilled Promises “, *The School Administrator*, 47（2）, 1990, p30. 32. 53-66. 59.

⑤ Malen, B., Ogawa, R.T. & Kranz, J., “ What Do We Know About School-Based Management ?: A Case Study of the Life------ A Call for Research ”, Chap.8, In Choice and Control in American Education, Vol.2, The Practice of Choice, Decentralization and Restructuring, （ed.）by Clune, W.H. & Witte, J.F., NewYork: The Falmen Press, 1990.

⑥ Mojkowski, C. & Fleming, D., “ School-Site Management: Concept and Approach ”, Andover, MA: The Regional Laboratory for Educational Improvement of the
Northeast and Islands, 1988.

⑦ Peterson, D., “ School-Based Management & Student Performance ”, NASSP ERIC Digest.61, 1991.

（17）筆者は学校改善を次のように定義づけしてきた。すなわち、学校改善とは「各学校が子どもの行動変容に対応した教育ビジョンを共有化し、これを達成するために、学内・外の支援を得ながら、なお固有の自律的な社会組織体として協働文化を形成することによって自己改善を継続的に遂行していく経営的活動である」（「学校改善」の項、『現代学校教育大事典』、ぎょうせい、2002 年、同定義の初出は、中留武昭「学校改善の戦略とパラダイム」、日本教育経営学会編『学校改善に関する理論的・実証的研究』、ぎょうせい 1990 年、150 頁参照）。またこうした日本における学校改善の特性としては、①学校のウチとソトとの協働性、②関係者の役割変容に関する共通認識、③明確な教育ビジョンの共有化、④ P-D-S から S-P-D の発想の転換、⑤改善の中心としてのカリキュラムマネジメント観の発想、⑥ポジティブな学校（協働）文化の形成、⑦スクールリーダーのうち特に校長のリーダーシップの確立、⑧漸次的・継続的な改善活動をあげておいた（この点については、中留武昭編著『学校文化を創る校長のリーダーシップ』エイデル研究所、1998 年、第 1 部参照）。

（18）Verona Area School District Outlook, Vol.1, Issue2, May.2002.

（19）Verona High School Annual Report, 2001-2002.

（20）マッチラーについては下記の論文を参照。

① Mutchler, S.E., “ Eight Barriers to Changing Traditional Behavior: Part One “, Insight on Educational Policy and Practice,

No.18, March.1990. ② Mutchler, S.E., " Eight Barriers to Changing Traditional Behavior: Part Two ", Insight on Educational Policy and Practice, No.19, April.1990.

ここでは、1989 年に効果的な SBM の障害となる 8 つの要因を調査によって抽出する過程で、関係者間の役割変容を指摘しているが、この報告書の続刊（No.20, Dec.1990）では、SBM の成功要因として各学校に権限が委任される程度（degree）と、各学校でのその権限の配分（distribution）にあると指摘している。

(21) ただ、この 1990 代前後のこの種の調査には、役割変容の内容の吟味というよりも、むしろ意思決定の責任への関与へのタイプに対する教職員の態度変容に焦点があったといえる。こうした態度関する成果のなかには、例えば SBM は大方の教師にとって重要な領域での意思決定への参加を組み込んでいない場合、SBM は教師による学校改善のための態度変容にまで至らないことを明らかにしたいくつかの関連研究がある。① Conley, S.C. & Bacharach, S.B., " From School-Site Management to Participatory School-Site Management ", Phi-Delta Kappan, No.71 (7) , 1990, pp.539-544. ② Malen, B., Ogawa, R.T. & Krantz, J., " Site-Based Management: Unfullfilled Promises ", The School Administrator, No.47 (2) , 1990, pp.53-56.③ Peterson, D., " School-Based Management & Student Performance ", NASSP ERIC DIGEST, No.61, 1991 これらの調査による胎動変容の成果からは、次の諸点が浮かび上がってくる。

まず、学校の教職員スタッフは一般的に分権化のもとではより大きな責任感をわが校に対して抱くような傾向と、生徒のニーズに合った諸資源を取り入れようとする態度に変わるものと指摘されている。しかし、その反面で SBM の実践は、それが一定期間以上、継続しなかったり、改善が勤務条件や生徒の学習成果と結びつかなかったような場合に萎えてしまう傾向になりやすい。にもかかわらず、一般的には SBM 下では学校に対する保護者や生徒の満足感は増加し、対校長調査でも校長の仕事は増えても SBM に対する満足感はこれもまた増える傾向にある。一方、教師の方は、授業に関しての意思決定には大きな影響力を持つ態度形成が見られるが、授業に直接係わりのない組織的な問題に関しての決定には、ネガティブな態度を示す傾向があると指摘されている。さらに、スクールカウンシルのメンバーである場合は、それが教師であれ準専門職員であれ、コミュニティーメンバーであっても、意思決定事項がどうでもよいような些細なことであったり、それが学校の組織運営にとってどうでもよいような決定事項であったり、校長から拒否されるような事項であったりすると、怒りをまねきやすくなるとも見られている。

(22) ここで参考にした資料は、1990 年代半ば以降の以下の論文である。

① Linda, C., " Site-Based Management and Decision Making: Problems and Solutions ", AASD,1994.

② Odden, L.J., " School Based Management ", Corwin Press, 1995.

③ Maureen, H., " Restructuring Schools-Promise, Practice and Policies ", Plenum Press, 1995.

④ Oswald, L.J., " School-Based Management: Rationale and Implementation Guidelines ", OSSC Bulletin Series, Engene Oregon: Oregon School Study Council, Mar.1995.

⑤ Summers, A. & Johnson, A,W., " Doubts about Decentralized Decisions ", *School Administrator*, 52(3), Mar.1995.

⑥ David, J.L., " The Who, What and Why of Site-Based Management ", *Educational Leadership*, 53(4), 1996.

⑦ District 186 Communication Council., " Dreaming the School: A Process for Shared Decision-Making ", IL. Springfield Public School District, p.186, 1998.

⑧ Holloway, J., " The Promise and Pitfalls of Site-Based management ", *Educational Leadership*, 57(2), pp.81-82, 2000.

⑨ Kentucky Department of Education, " Site-Based Decision Making ", 2000(online), Available.

⑩ Lincoln Leadership Team(n.d), " Making a Commitment to Consensus Decision-Making at Lincoln ", Mundeline, IL: Lincoln School, 1999.

⑪ Patterson, J., " Harsh Realities about Decentrization Change: Leadership in the Real World ", Arlington VA: American Association of School Administrators.

⑫ Miles, K.M., " Rethinking the Use of Educational Resources to Support Higher Students Achievement: Pathways to School Improvement ", On-line Available.

(23) Dutteweiler, P.C., " A Lock at School-Based Management ", Insight on Educational Policy and Practice, Jan.1989.

(24) Murphy, J., " Restructuring Schools: Capturing and Assessing the phenomena ", New

York Teachers College Press, 1991, pp.32-35.
(25) Conley, D., " Roadmap to Restructuring: Policies, Practices, and the Emerging Visions of Schooling ", Eugene, OR: ERIC Clearinghouse on Educational Management, 1993, pp.72-75.
(26) Candoli, C.I., " Site-Based Management in Education: How to Make it in Your School ", Technomic Pub, 1995, pp.83-91.
(27) " Governance Belief ", Approved, Sep.22, 1997.
(28) " School Board Rule ", Approved, Sep.22, 1997.
(29) " Administrative Rule ", Approved, Sep.22, 1997., Revised, Jun.19, 2000.
(30) " District Wide Educational Forum ", Approved, Jun.5, 1995., Revised, Sep.22, 1997.
(31) David, J.L., " School-Based Making: Linking Decisions to Learning ", Lexinton, L: The Prichard Committee for Academic Excellence, 1994.
(32) " Site Councils ", Approved, Dec.5, 1995., Revised, Sep.2, 1997.
(33) Verona Area High School Annual Report 2001-2002, 2001-2002 VAHS Site Council.
(34) 中留武昭「アメリカにおけるカリキュラムマネジメントの分権化」『教育課程基準の大綱化・弾力化と学校の自主性・自律性との連関性を規定する要因の研究（中間報告書）』、日本学術振興会科学研究費（B）（代表：中留武昭）、平成 15 年所収予定。
(35) Verona Area School Districts., ″ Performance Report to Parents and the Community 2000-2001 School Year ″.
(36) Summers, A. & Johnson, A.W., ″ The Effects of School-Based Management Plans ″, (ed.)by Hannshek, E.A. & Jorgenson, D.W., *Improving America's Schools: The Role of Incentives*, National Academy Press, Washington. D.C, 1996, pp. 75-96.
(37) 基本的スキルの成果をSBM成功のねらいとした研究も近年出されるようになった。下記のものを参照。
Committee for Economic Development, ″ Forthcoming Putting Learning First: Governing and Managing the School for High Achievement ″, *Committee for Economic Development*, New York, 1994.
(38) これらの調査研究にはSBMが見え始めた1990年代前後のものがあるが、いずれも今日につながる課題であることは違いない。戦略抽出にあたっては、以下の先行研究によるものとした。
①Apple, M.W. & Beans, J.A., ″ Democratic School ″, Alexandria: VA, Association for Supervision and Curriculum Development, 1995.
②Bryk, A.S. and Associates, ″ The State of Chicago School Reform ″, *Phi Delta Kappan*, No.76, 1994, pp.74-78.
③David, J.L., ″ School-Based Decision Making: Linking Decisions to Learning ″, by Lexington, K., The Prochard Committee for Academic Excellence, 1994.
④Ogawa, R.T. & White, P.A., ″ School-Based Management an Overview ″, in School-Based Management Organizing for High Performance, by Mohramn, P. and Associates, Jossey-Bass: San Francisco, 1998.
⑤Wiggins, G.P., ″ Assessing Students Performance Exploring the Purpose and Limits of Testing ″, Jossey-Bass: San Francisco, 1999.
⑥Holloway, J., ″ The Promise and Pitfalls of Site-Based Management ″, *Educational Leadership*, 57(2), 2000, pp.81-82.
(39) Henderson, A. & Lezotte, L., ″ SBI(School-Based Improvement) and Effective Schools: A Perfect Match ″, NETWORK for PUBLIC SCHOOLS, 13/5, 1998, pp.3-5.
ここでヘンダーソン（Henderson, A）らは学校改善に言及して、SBMは効果的な学校と関連した教授上、組織上の実践を促すことができることを論じている。