

## 【論文】

# 学校の自律性と義務教育行政制度の実態

## — 日・英・米の国際比較 —

京都大学 島田 健太郎

### はじめに

国際教育開発分野でも持続可能な支援の在り方についての模索が続いている。持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals) の4番目は万人に対する質の高い教育である。全世界の基礎教育の就学率は2015年の時点で90%程度まで改善した。SDGs達成に向けて今私たちが取り組むべき課題は、未就学児童への支援と共に、就学できた子ども達が継続的に学習できる環境を整えることである。その為には社会や教育現場、地域を問わず総合的に「学び」の内容や教育サービスを改善していくことが必要である。各地域や各子どもが必要とする教育は状況によって異なる。今必要なことは一人ひとりが学ぶ楽しさを実感し、実力をつけられるような柔軟なカリキュラム編成や学校経営体制を整えることだ。このような論理のもと、政府の意向を踏襲する「下請け」としての学校運営ではない様式として「自律的学校運営 (School-based Management: SBM) が注目を集めている。

SBMの実態は多様である。Caldwell (2005) は「中央政府から学校レベルへと権限が分散された状態」と定義し、Malenら (1990) は「SBMは公式に統治構造を変換すること、個々の学校を（権限移譲による統治改善の）主要な単位として識別すること、そして、改善案の優先手段として権限の移譲・再配分を用いること」と定義する。即ち、学校が自律的であることは学校が独自の裁量でもって活動や意思決定を行う状態を指す。本稿は学校の自律性変数によるHanusheck (2012) の国際比較分析を参考に、特に日本・イギリス<sup>1</sup>・アメリカ3カ国での取り組みの違いを考察する。同論文との違いは以下の2点である。まず、2015年時点のデータによる検証、そして、各国の教育実践をより定性的に見ている点である。次章は分析対象となる日本、イギリス、アメリカの教育制度と学校裁量の程度を概観し、2章で分析の枠組み、特に学校の自律性変数の作成方法について説明する。第3章はその学校の自律性変数を用いて、意思決定権限が学校や行政間で責任分担されている実態を確認する。第4章はマルチレベル分析で学校の自律性と学習成果の関連性があるかどうか検証・考察する。最後に、3カ国の相違点・共通点について整理する。

## 第1章 日本・イギリス・アメリカの義務教育制度と学校裁量の状況

### 1-1 日本の教育行政制度と学校の裁量

日本の教育の理念や制度上の規定は日本国憲法<sup>2</sup>、教育基本法そして関連諸法にある。主な学校の設置主体は市区町村で、その割合は96.1%である<sup>3</sup>。学校の経費は設置者が負担する。教職員の給与費は都道府県が負担し、国がその1/3、学校施設の整備は、国が1/2 or 1/3負担又は補助する仕組みとなっ

ている。日本の教育行政における中央政府の役割は大きく分けて(1)学校制度等に関する基本的な制度の枠組みを制定すること、(2)全国の学校・学級編成、教職員定数の設定、教育課程の基準を作成、(3)財政支援の3点に分類される(小山、2007)。文部科学省が中央政府機関に該当し、監督・規制の主体としての機能を担う。各地方行政区に配置されている教育委員会が地方政府に該当する。教育委員会が実質的な多くの実行権限を持ち、教員配置・雇用、各学校への予算配分等を担う。

したがって、日本の学校裁量の権限は限定的である。文部科学省の地方教育行政の方針でも学校単独の自律性を高めるよりも、地方教育行政下による現行体制を維持する方針が読み取れる(文部科学省、2019a)<sup>4</sup>。他方で、その状況は少しずつ変わってきている。2015年度調査によると、教育委員会が学校裁量予算を導入し、教育課程編成の際の許認可を行わない事例が増えたことを示している(文部科学省、2019b)。そして、政府はコミュニティスクール(学校運営協議会制度)の導入を推進している<sup>5</sup>。同制度の導入は教育行政と学校との階層的な関係を変える改革ではないが、学校と地域との連携や校長の役割を見直す契機になると考えられる。

## 1-2 イギリスの義務教育制度と脱集権化

イギリスの中央政府機関は教育担当大臣によって設置される教育省(Department for Education)である。同機関が就学前教育を含む初等・中等教育及び継続教育の監督や規制を行う<sup>6</sup>。地方政府レベルでは教育を管轄する種類がいくつかある。渡辺・植田(2019)によると地方行政は2層制と1層制が混在し、教育は広域自治体、基礎自治体どちらか一方で集約的に担われている。例えば、ロンドン区はGreater London Authority(地域政府)の下位区域に県・市町村機能を担う行政区London borough Council、City of London Corporationが存在し、それらが消防・警察などの広域で所管すべき事務以外の全て(教育を含む)を担う<sup>7</sup>。

公立(営)学校とアカデミーの学校管理体系

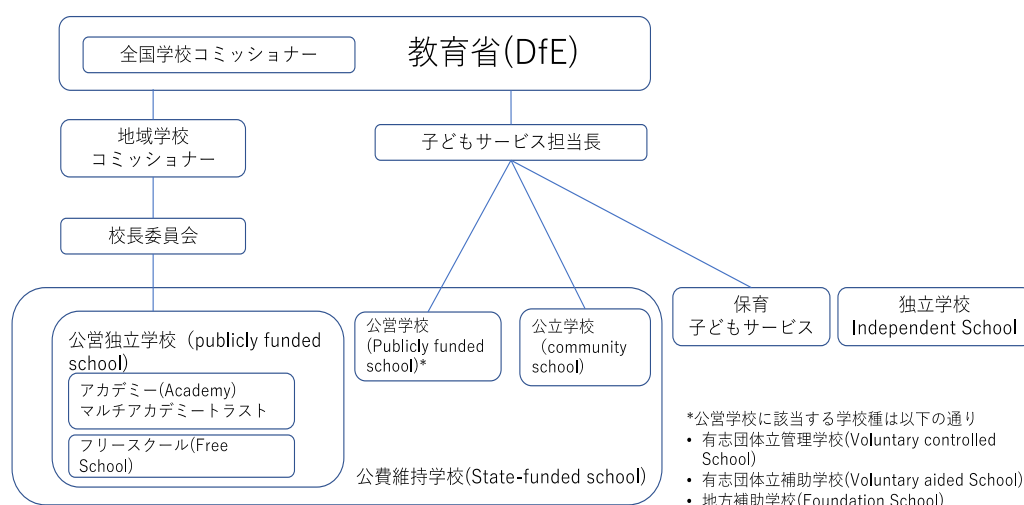


図1 公立(営)学校とアカデミーの学校管理体系

出典: 渡辺・植田(2019)をもとに筆者作成

青木(2015)はイギリスが地方当局から学校現場への大幅な権限移譲を目的とした学校制度改革が進行中であることを指摘する。現行教育政策の基本方針と内容は「教育力の重要性(Importance of Teaching)」(通称、「2010教育白書」)で確認できる。同教育白書は公設民営学校<sup>8</sup>(フリー・スクールやアカデミーなど、図1参照)の設置を通じて、学校の自律性を促進する方針を示している。2019年1月の調査は公費維持学校(State-funded school)の内、アカデミーは初等教育で30.9%、中等教育で67.1%のシェアを占めていると報告した<sup>9</sup>。

地方当局の学校に対する役割は「擁護者(Champion)」(青木、2015, p49)である。地方当局に直接的に管理や指導の権限はないが、学校で提供される教育の質を保証することが期待される。また、公平な教育機会の確保をする為に地方当局は教育水準局(Office for Standard in Education: Ofsted)に査察の依頼や教育大臣に働きかけ、運営体制の改善を要求できる。

公立(営)学校は学校理事会を設置し、経営に関わる人事、教育課程、財務管理など学校が責任を持つ。学校理事会の主な構成員は保護者代表、教職員代表(校長は選挙ではなく、必ず理事になる)、地方当局代表である<sup>10</sup>。意思決定については理事会、実際の教育活動や運営の執行は校長という分業体制を想定するが、葛西(2011)が指摘するように、実態としては校長が専門家であり学校内部の実情を知ることから実質的な執行・意思決定権限を担っていると考えられる。

### 1-3 アメリカの義務教育制度と脱集権化

中央政府機関に該当するのは連邦教育省である。教育活動を所管している。教育に関する規程は基本的に各州法にある。そして、地方統制の理念が強いアメリカは「地方学区」(school district)が教育行政を担う。地方学区は特別な準法人という位置付けで、州政府の下位組織である。主な権限は州の教育委員会が持つが、実質的には学区の合議制の機関としての教育委員会、学校委員会に多くの権限が委譲されている<sup>11</sup>。地方学区は教育行政の実務を専門的に執行する教育長(superintendent)を置き、教育委員会が学区の基本方針を決め、教育長<sup>12</sup>とそれを補佐する事務局が、その基本方針に則して学校の管理運営を行う。教育委員会は地方学区の統治組織(governing body)であり、選挙で選ばれる体制が多い。教育委員の平均人数は7-8人。教育委員会が担う機能は(1)学区の政策決定、(2)学校教育活動の展開・実施、(3)公教育のリーダーシップの提供と民主的統治に大別される(小松、2013)。一方、学校教職員の人事については校長の役割も無視できない(山下、2019, p36)。

地方学区の特徴は市長などからの党派、政治的な影響力から独立性の確保を目指していること、課税権を有することである。課税は不動産を対象とする財産税で、2006年度の地方学区独自の財源は約44%(連邦政府からは約47%、残りは州政府)である(笠沙、2016, p18)。山下(2019)は、これまで学力不振の改善のため制度改革が実施され、州政府や連邦政府が補助金による関与を強めてきたことを指摘している<sup>13</sup>。実際、中央政府による管理・統制の強化は、1980年代より推進されてきた自律的な学校運営制度と正反対の潮流である。

浜田(2007)によると、アメリカのSBM制度の原型は1970年代半ばにある。それは「学区から学校への人事・財政に関する意思決定権」を移譲し、「教員・親・地域住民を交えた共同意思決定を促す」施策である。もう一点重要な特徴は、学業成績による成果主義の財政計画と連動したアカウントビリティ・システムとして学校が基礎単位になった事である。ただ、1970年代の州法による学校裁量権の拡

大は一部地域に留まっており、全米での拡大は1980年代後半に起きた。「備えある国家 A Nation Prepared」(Carnegie Corporation of New York, 1986)と「成果の時(Time for Results)」(National Governor's Association, 1986)によって教員の自律性、親の参加を奨励したことが契機となった。

## 第2章 分析の枠組み 自律的学校運営の変数について

本稿で用いるデータはOECD(2015)が実施する国際学力調査PISA(Programme for International Student Assessment)である。OECD(経済協力開発機構)が3年毎に実施する同調査は15歳を対象に、読解力、数的思考力、科学的思考力を測定している。また、PISA調査は複数の調査対象国から個人の特徴や家庭背景、親の教育意識や参画程度、学校に関する質問を収集している。

本稿は各関係者間の責任の所在について校長に尋ねた回答を使用する。その学校調査では意思決定権限の実態について、12の質問項目を設定している。各項目について校長、教員、学校運営協議会、地方政府、中央政府のそれぞれが権限を持つかどうかを聞いている<sup>14</sup>。それぞれ複数回答も可能である(例えば、校長と教員が生徒指導方針を共同で決めるなど)。本稿は12項目のうち、「雇用教員の選択」、「学校予算の策定」、「生徒指導方針の策定」、「教育課程の決定」を用いる。

本稿は次のようにデータを整理した。まず、学校関係者(校長、教員、学校運営協議会)と行政(地方・中央教育行政)の全て、あるいはそのうちの2組以上の組み合わせで共有されている項目が「学校と行政」に該当する。「学校関係者」は校長、教員、学校運営協議会のうち、1つ以上のチェックがついている場合を示す。「地方教育行政」、「中央教育行政」はそれぞれが単独でチェックがあるケースを示す。最後に、「地方と中央教育行政」はどちらか一方、あるいは両方にチェックがある場合を示している。本稿は取り上げた項目に関する意思決定について関係者間の責任分担から学校の自律性の実態を把握すると共に、3カ国で学校の自律性が教育成果にもたらす影響についても比較する。多変量解析の分析枠組みの詳細は島田(2018)で説明をしている。本稿ではマルチレベル分析(ランダム切片モデル)を用いる。使用する変数は、以下の要約表にある通りである。分析の対象は公立校のみである。

表1 マルチレベル分析で用いる変数と要約統計量

	イギリス		日本		アメリカ		
	Mean	SD	Mean	SD	Mean	SD	
数的リテラシー	489.6	91.9	534.7	85.1	469.8	88.6	数的思考力(PVs)
留年	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1	0.3	留年経験ありなら1
年齢	15.7	0.3	15.8	0.3	15.8	0.3	生徒の年齢
女性ダミー	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	生徒の性別が女性なら1
富裕指数	0.5	1.0	-0.5	0.7	0.5	1.1	家の所有物の合成指標
母 高卒以上ダミー	0.6	0.5	0.8	0.4	0.8	0.4	母親の学齢が高卒以上なら1
父 高卒以上ダミー	0.6	0.5	0.7	0.4	0.8	0.4	父親の学歴が高卒以上なら1
授業外学習時間	3.9	4.3	2.4	3.3	5.8	6.2	今年度、およそその数学の学習時間/週当たり平均(宿題、補習、自習含む)
小さい街ダミー	0.1	0.3	0.0	0.1	0.2	0.4	学校所在地の人口規模3000-15,000
街ダミー	0.4	0.5	0.3	0.5	0.3	0.5	人口規模15,000-100,000

都市ダミー	0.2	0.4	0.7	0.5	0.4	0.5	人口規模 100,000-1000,000
教員生徒比率	15.0	2.5	11.4	4.0	16.5	4.6	学校内の教員と生徒の比率
教員雇用決定ダミー	0.7	0.4	0.1	0.3	0.9	0.3	同項目について学校が決める場合、1
予算決定ダミー	0.7	0.5	0.3	0.5	0.7	0.5	同項目について学校が決める場合、1
指導方針決定ダミー	0.7	0.4	0.9	0.2	0.9	0.3	同項目について学校が決める場合、1
内容決定ダミー	0.6	0.5	0.8	0.4	0.8	0.4	同項目について学校が決める場合、1
保護者情報共有ダミー	0.7	0.4	0.8	0.4	0.9	0.4	家庭内学習方法や課外活動の計画に関する情報や意見提供をするなら、1
保護者：協議会参加割合	4.1	11.0	25.9	32.2	13.4	17.3	保護者会や学校協議会に参加する割合(%)

出典：筆者作成

### 第3章 学校および行政間の意思決定権限の共有状況

本章は前章の教育制度や学校の裁量権限の実態を踏まえ、マルチレベル分析に移る前に各関係者間の責任の所在について確認する。表1は学校と行政間の意思決定権限の実態について、表2は学校内の関係者間の意思決定権限の実態を示している。

#### 3-1 学校内外における教員雇用の選択権の責任の共有状況について

表1は学校と行政間の意思決定権限の移譲の実態を示している。日本の雇用教員の選択権は基本的に地方教育行政が担う。「学校全体」に約11%の校長が教員雇用の選択権があると回答している点に関して、正規・非正規教員の雇用の区別や回答に際しての具体的な期間を明示しておらず、学校全体の11.7%は非常勤講師の採用のことを指している可能性がある<sup>15</sup>。イギリスは学校全体(73.1%)と学校と行政(26.5%)との責任共有体制が見て取れる。また、イギリスの学校内関係者の意思決定の実態を見ると学校全体(24%)、校長のみ(29.2%)、校長と学校運営協議会での合議は34.5%である(表3参照)。これらで全体の9割を占める。

アメリカは学校関係者で教員の雇用を決める場合が多い(92.2%)。学校内部での共有実態を見ると「校長」単独での意思決定が44.1%、「校長と教員」の責任共有が29.2%であり、運営協議会を巻き込んだ意思決定体制が浸透していない。

#### 3-2 学校内外における学校予算策定の責任の共有状況

学校予算の策定権は日本の場合、地方教育行政が主要な責任を担う(65.7%)。一方で学校のみと回答したケースも20.4%ある。これは学校裁量予算の影響があると考えられる<sup>16</sup>。イギリスは日本に比べ、学校関係者、学校と行政の責任共有がそれぞれ37.0%、44.3%と全体の約8割を占める。末富(2016)は「イギリス(イングランド地域)の教育財政は、中央政府が各公立学校に対し運営費を配分する中央集権化された方式」(p32)である<sup>17</sup>。

表2 行政との意思決定権限の共有の実態

教員雇用選択権							
	学校と行政	学校全体	地方教育行政	中央教育行政	地方と中央教育行政	合計	N

イギリス	26.5	73.1	0.4	0.0	0.0	100	524
日本	0.0	11.7	88.3	0.0	0.0	100	137
アメリカ	6.0	92.2	1.8	0.0	0.0	100	167
学校予算の策定							
イギリス	44.3	37.0	13.6	3.4	1.7	100	524
日本	13.9	20.4	65.7	0.0	0.0	100	137
アメリカ	37.7	43.7	16.8	1.2	0.6	100	167
教育課程の決定権							
イギリス	34.7	65.1	0.0	0.2	0.0	100	524
日本	11.0	84.7	4.4	0.0	0.0	100	137
アメリカ	9.0	82.6	8.4	0.0	0.0	100	167
生徒指導方針の決定権							
イギリス	28.2	71.8	0.0	0.0	0.0	100	524
日本	5.1	94.9	0.0	0.0	0.0	100	137
アメリカ	7.2	86.2	6.6	0.0	0.0	100	167

注：「学校全体」は校長、教員、運営協議会が共同で意思決定をする割合

出典：筆者作成

表3 学校内関係者間の意思決定権限の共有の実態

教員雇用選択権									
	学校全体	校長	教員	運営協議会	校長と協議会	校長と教員	教員と協議会	合計	N
イギリス	24.0	29.2	0.0	4.4	34.5	7.8	0.0	100	383
日本	0	100	0	0	0	0	0	100	16
アメリカ	13.0	44.2	0	2.6	11.0	29.2	0	100	154
学校予算の策定権									
イギリス	2.6	21.1	0.0	5.7	70.1	0.5	0.0	100.0	194
日本	3.6	89.3	0.0	3.6	0.0	3.6	0.0	100.0	28
アメリカ	9.6	24.7	0.0	42.5	13.7	9.6	0.0	100.0	73
教育課程の決定権									
イギリス	43.1	16.8	0.0	1.3	15.2	23.7	0.0	100.0	376
日本	0.8	74.6	0.0	0.0	0.0	23.9	0.8	100.0	130
アメリカ	29.2	23.6	0.0	9.7	13.2	24.3	0.0	100.0	144
生徒指導方針の決定権									
イギリス	43.1	16.8	0.0	1.3	15.2	23.7	0.0	100.0	376
日本	0.8	74.6	0.0	0.0	0.0	23.9	0.8	100.0	130
アメリカ	29.2	23.6	0.0	9.7	13.2	24.3	0.0	100.0	144

注：「学校全体」は校長、教員、運営協議会が共同で意思決定をする割合

出典：筆者作成

アメリカは日本に比べ学校関係者や学校と行政の責任共有をしている傾向が強い（それぞれ、43.7%、37.7%）。地方学区が連邦・州政府からの補助金と独自の財源を基に人件費などを負担する（山下、2019、p43）<sup>18</sup>。アメリカもイギリスも地方教育行政と連携して学校予算を策定している。これは日本の地方教育行政重視と異なる。表3から「学校関係者」のみが学校予算の策定を行うと回答した事例は日本では校長が決定を行う場合が最も多い（89.3%）。イギリスは校長（21.1%）ないし、校長と協

議会(70.1%)で意思決定を行っている。アメリカでは校長(24.7%)、運営協議会(42.5%)、校長と協議会(13.7%)と分散傾向にある。これは州や地方学区毎に対応が異なるからであろう。

### 3-3 学校内外における教育課程決定の責任の共有状況

日本における教育課程の決定は学校関係者が行う(84.7%)。学校と行政の責任の共有も含めると(11%)、95%程度を占める。イギリスは学校関係者(65.1%)と学校と行政の責任の共有(34.7%)の事例が多い。アメリカは学校関係者に委ねる事例が多い(84.6%)。学校と行政との共同決定を含めると、約9割の学校は独自に教育課程の決定権を持つ。地方学区の権限が強いといっても、学区の編成した教育課程に対して、学校は各校独自のものを追加可能である(山下、2019)。

学校内部を見ると日本では校長(74.6%)、校長と教員(23.9%)による意思決定がほとんどである。雇用や学校予算では地方教育行政の影響が強い反面、教育内容は学校の裁量権が比較的強い。日本と比較すると、イギリスは学校全体での合議体制という傾向が強い(43.1%)。次に多いのが23.7%で校長と教員による意思決定、校長と協議会による意思決定(15.2%)である。イギリスは校長や教員単独での決定は少ない傾向にある。アメリカも同様である。校長の意思決定の割合が少ない(23.6%)。全体的に各学校で意思決定の在り方が異なる様相を示している(表3アメリカ参照)。最も多いのが学校全体での意思決定で29.2%と約3割を占める。

### 3-4 学校内外における生徒指導方針の責任の共有状況

日本を含め、3カ国とも7割以上が学校全体で生徒指導方針を決定している。イギリスのみ、行政と共同で決定する事例が28.2%と3割近く存在する。学校内での責任共有の実態を確認すると、日本は校長のみが権限を持つ事例が多い(74.6%)。一方で、アメリカは校長がその他の関係者と協議する事例があり、その形態は多様である。最も多いのが学校全体で決定をする場合であるが、それでも3割弱となる(29.2%)。イギリスも各関係者と責任を共有しており学校全体で決める割合が43.1%と最も多い。

## 第4章 「学校の自律性」の意味について

### 4-1 学校の自律性変数と学習成果の関連性—マルチレベル分析より

学校の自律性と学習成果の関連性について表4の結果は次のように示している。日本では教員雇用権限を学校に移譲することは、成績が良くなる傾向にある。また、保護者と情報共有、保護者の協議会参加割合が高いことも同様である。一方、生徒指導方針の移譲は負の相関がある。イギリスは学校予算の権限移譲のみ有意で数的思考力と正の相関がある。また、保護者の協議会参加割合の高い学校ほど学習成果との正の相関がある。アメリカは学校予算、生徒指導方針、教育内容の学校への権限移譲が有意だが、生徒指導方針のみ数的思考力と正の相関があり、学校予算や教育内容については負の相関を示している。一方、保護者の協議会参加は有意ではない。総じて、3カ国の意思決定権限項目と学習成果との関連性は各国毎に符号条件や有意性も異なり、共通点を探すのは難しい。SBM導入の背景や制度的基盤の違いを考慮した上で学習成果との関係性を検証する必要性が再確認された。

表4 マルチレベル分析の結果

	被説明変数 (数的思考力)			
	全体	イギリス	日本	アメリカ
留年	-69.50***	-71.42***	(omitted)	-67.34***
年齢	12.41***	12.78**	3.67	19.35***
女性	-11.42***	-12.66***	-11.50***	-10.48***
富裕指数	6.33***	3.16**	7.09***	10.36***
母 高卒以上	16.77***	19.65***	3.19	21.06***
父 高卒以上	15.89***	14.78***	14.63***	17.71***
授業外学習時間	-2.17***	-2.99***	0.42	-1.98***
小さな街	7.10*	6.41	110.86**	11.79*
街	-2.15	1.26	60.56*	6.00
都市	3.79	-1.84	81.08**	12.68*
教員生徒比率	2.24***	2.92***	3.59***	-0.29
教員雇用ダミー	15.03***	8.83	22.23***	-0.06
学校予算ダミー	2.67	6.86*	3.95	-8.72*
生徒指導方針ダミー	-6.64	-6.37	-19.34*	19.91**
教育内容ダミー	-6.40**	1.43	-13.46	-12.98**
保護者：情報共有ダミー	7.62**	13.52*	13.24***	-10.63*
保護者：協議会参加割合	0.20***	0.38***	0.23***	0.00
イギリス ダミー	-59.15***			
アメリカ ダミー	-83.08***			
切片	297.59***	215.86**	365.91***	153.42
lns1_1_1_cons	3.08***	2.91***	3.41***	2.89***
lnsig_e_cons	4.38***	4.38***	4.34***	4.36***
N Group	157	72	49	36
N	18,216	9,016	4,597	4,603
ICC	0.16	0.05	0.11	0.04

注：ICCはpvlmathによる参考値、\* p<0.05；\*\* p<0.01；\*\*\* p<0.001

出典：筆者作成

#### 4-2 学校の自律性について

先述の文献レビューから学校の自律性に関する制度的基盤について、中央教育行政機関の役割は概ね似通っている。地方教育行政や学校による教育活動の執行を監視・統轄役として間接的に関与している。根拠法の制定や補助金の提供、教育内容のガイドライン作成といった役割は、政治の介入による教育の独立性を守り、実際の教育活動に介入できない仕組みを担保しているとも言える。自律性を高めるといって学校関係者が単独で意思決定を行うことを推奨しているかのように錯覚しがちであるが、それだと運営方針の決定に偏りが生じる可能性は否定できない。むしろ行政との協議や責任を適切に共有する仕組みや互いの役割を明確にしなが意思決定を行う仕組みの方が健全であり、各国や地域の実情に即して移譲すべき内容を柔軟に変えていく方が良いということを示している。



3章で確認したように、日本と比較するとアメリカやイギリスは学校間で責任分担の状況にばらつきがある。これはイギリスの公立校の種類が多岐に渡ること、そしてアメリカが地方学区の取り組みの違いが反映された結果ではないかと考えられる。地域の実情に合わせて最適な意思決定の在り方を選択できるような仕組みが望ましい。

「学校の自律性」の観点から考えると、学校に意思決定権限が移譲され、予算や人事、教育内容に関する学校の裁量の高さを想定しがちである。日本と比較して、アメリカやイギリスは、学校裁量権限が相対的に強い。これは教育行政との関係を意味し、学校内部では校長単独で責任を担うよりも教員や学校運営協議会と責任共有する体制を構築している。学校内部での意思決定は日本の方が校長単独に集中している傾向がある。

学校内部での意思決定の分散を図る事が「自律的」を意味するかどうかという点について検討する必要がある。例えば、校長が学校運営協議会において、合議、責任共有をするには協議会の構成員が適切な判断や協議事項に関する情報を入手できる仕組みも必要となる。4章で確認したように保護者の関与の程度についても一概には言えない。校長が主導的な役割を担わざる得ない背景や実情についても今後更なる検証が必要である。

## おわりに

本稿は中央政府、地方政府、学校と区域的領域へ権限が分散した状態について、PISA2015の学校調査データを用いた分析を行った。教員雇用、学校予算、教育課程の意思決定の実態について、学校と教育行政、学校内部関係者間での責任分担の状況から「学校が自律的であること」を考察した。アメリカ、イギリスの実態との比較から、本稿は日本の義務教育段階の公立学校に与えられている裁量は、教員雇用、学校予算において、相対的に少なく、教育課程の決定においては、学校裁量がアメリカやイギリスと同じ程度に多いことを確認した。しかし、一方で日本の学校は上記3項目において、学校裁量の多寡にかかわらず、学校内における校長の権限が強いことが見て取れる。行政からみて「自律的」であっても、学校内部の運営実態は校長主導の運営に偏っている。これは学校内部での意思決定過程の不透明性や他の教職員、保護者、そして学生らの意見が反映しにくい状況を示唆し、効果的に自律的な運営をする上での障害となる可能性がある。

教育システムのボーダレス化や国際的な市場経済競争の激化によって各国政府は自国以外の教育政策の動向を無視できなくなっている。他国・地域の教訓や進捗状況からの知見を活かし、自国の教育計画を柔軟に軌道修正する必要があるからである。教育システムのグローバル化の影響を反映した国際的な潮流の一つに、「教育の分権化」現象がある。分権化は教育組織に関する配置、もしくはレベル間のある権限の移転を指す（マクギン・ウェルシュ、2015）。本稿は中央政府から他の区域的領域へ権限が分散した状態を「脱集中化」と捉え、その実態について特に学校と教育行政の関係から考察した。本稿でみた学校の自律性は教育行政や法制度の観点から中央政府や地方教育行政との関係性に注目し、政治的正統性や教職専門性とのバランスを取るレイマンコントロール（住民による意思決定）の是非を考察するよりも、学校経営・運営（School-Based Management: SBM）の観点から制度導入の経緯や運営の実態、財務・人事・教育課程といった側面による学校裁量の拡大がガバナンスや成果の向上に寄与したか

を見てきた。学校の自律性と学習成果の関連性は複雑である。何を誰に移譲すればいいかは各国や地域、学校の状況に即して考える必要があることが再確認された。

## 参考文献

- 青木栄一、2014「独立性からみた地方教育行政の制度設計上の論点」、自治総通巻 432 号、26-52
- 青木研作、2015「イギリス連立政権下の学校制度改革と地方教育行政への影響—地方当局へのインタビュー調査の結果から—」、西九州大学子ども学部紀要、第 6 号、47-55
- 小山 永樹、2007「日本の教育行政と自治体の役割」、分野別自治制度及びその運用に関する説明資料、No.9、自治体国際化協会：比較地方自治研究センター
- 葛西耕介、2011「イギリスの学校経営における学校理事会の機能と役割」、東京大学大学院教育学研究科紀要 第 51 巻、397-407
- 小松茂久、2013「アメリカ現代地方教育統治の再編と課題—教育委員会制度の理念と実態を中心に—」、早稲田教育評論（早稲田大学教育総合研究所）第 26 号、1-20
- 島田健太郎、2018「インドネシアにおける自律的学校運営が学力に与える影響—PISA を用いたマルチレベル分析」、京都大学大学院教育学研究科紀要第 64 号、15-27
- 末富芳、2015「キャメロン連立政権下におけるイギリス教育財政改革の特質 - Pupil Premium による学校改善と子どもの貧困への対応を中心に -」、『日本大学人文科学研究所紀要』第 90 号、68-91.
- 末富芳、2016「学校改善のための学校予算・財務の制度設計—イギリス教育改革からの検討—」、教育学雑誌第 52 号、29-43
- 長友 義彦・静屋 智・池田 廣司・前原 隆志、2017「コミュニティ・スクールの現状と課題 スクール・ガバナンスの視点から」、山口大学教育学部附属教育実践総合センター研究紀要第 44 号、93-102
- ノエル・マクギン・トーマス・ウェルシュ、2015「教育分権化の国際的潮流—ユネスコ国際教育政策叢書 8—」訳・解説 西村幹子・笹岡雄一（担当：共訳）東信堂
- 文部科学省、2019a「地方教育行政の在り方」、地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）中央教育審議会 教育制度分科会 地方教育行政部会  
[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05012701.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05012701.htm) (2020 年 1 月 23 日アクセス)
- 文部科学省、2019b「教育委員会の現状に関する調査」  
[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/chihou/1380245.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/1380245.htm) (2020 年 1 月 23 日アクセス)

- 山下晃一、2019「第2部 第1章 アメリカにおける地方教育行政の組織と機能」、地方教育行政の多  
 様性・専門性に関する研究 報告書2「地方教育行政の組織と機能に関する国際比較研  
 究」、25-46
- 渡辺恵子・植田みどり、2019「第2部 第2章 イギリスにおける地方教育行政の組織と機能」、地方  
 教育行政の多様性・専門性に関する研究 報告書2「地方教育行政の組織と機能に関する国  
 際比較研究」、47-74、国立教育政策研究所
- Caldwell, B. J. 2005 “School-based Management”, Education Policy Series. The International  
 Institute for Educational Planning and The International Academy of Education, Paris  
 and Brussels.
- Department of Education. 2019 “Schools, Pupils and their Characteristics” : January 2019,  
 Statistics on pupils in schools in England as collected in the January 2019 school  
 census. UK
- Hanushek, Eric A, Susanne Link and Ludger Woessmann. 2012 “Does School Autonomy Make Sense  
 Everywhere? Panel Estimates from PISA.” 296. ADB Economics Working Paper Series.  
 Manila.
- Malen, B., R. T. Ogawa, and J. Kranz. 1990 “What Do We Know about Site-based Management: a  
 Case Study of the Literature—A Call for Research.” In Choice and Control in American  
 Education, Vol. 2, 289-342, ed. W. H. Clune and J. F. Witte. London: Falmer Press
- OECD. 2015. “PISA: Programme for International Student Assessment”, OECD Education Statistics  
 (database). <http://dx.doi.org/10.1787/data-00365-en> (Accessed on 20 June 2017)

---

<sup>1</sup> 原則、イングランドを意味する。

<sup>2</sup> 26条1、基本的人権としての教育、機会均等の原則、義務教育の無償化(2)、学校教育法、義務教育  
 国庫負担法、教育職員免許法など

<sup>3</sup> 文部科学省(2019)令和元年度の学校基本調査より計算。小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学  
 校、全30,108校のうち「公立」に該当する割合

<sup>4</sup> 地方教育行政の在り方に対する改革の方向性は以下の3点である。(1) 1. 全国的な教育水準の確保  
 と市町村や学校の自由度の拡大、(2) 説明責任の徹底、(3) 保護者や地域住民の参画の拡大。一定水準の  
 教育の質や機会均等を担保しつつ、個別の地域のニーズに対応する制度設計を目指している。

<sup>5</sup> 学校運営協議会制度は平成16年から導入されていた。文部科学省は平成28年に「次世代の学校・地  
 域創成プラン<sup>1</sup> 学校と地域の一体改革による地方創生<sup>2</sup>」を発表した。それを受けて「地方教育行政の組  
 織及び運営に関する法律」平成29年に改正され、学校運営協議会の設置の努力義務化やその役割の充  
 実が盛り込まれた(長友・静屋・池田・前原、2017)。2018年の調査で、コミュニティスクールは全国  
 に5432校、設置者数は550に達した。これは全国の14.7%の学校、30.4%の学校設置者に相当する  
 (文部科学省、2020)個々のニーズに対応した学校づくりや個別化・複雑化する教育課題への対応として  
 「地域と共にある学校」に注目が集まっている。

<sup>6</sup> 初等中等教育に関連する執行機関として標準・試験庁(Standards and Testing Agency)、学校等補  
 助金庁(Education and Skills Funding Agency)、全国教職員養成研修機関(National College for  
 Teaching and Leadership, NCTL)がある。非内閣構成省庁は教育水準局(Ofsted: the Office for

Standards in Education, Children's Services and Skills)、資格・試験規制局(Ofqual: Office of Qualifications and Examinations Regulation)がある。

<sup>7</sup> 2013年以降、従来の委員会制から変更が加えられ、約430の地方自治体のうちの7割程度がリーダーと内閣制を採用している。従来の委員会の機能を自治体内の内閣に集約し本会議にて任命されるリーダーの下、内閣が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う。内閣構成員の一人が子どもサービス担当リーダー(Lead Member of Children's Services: LMCS)に任じられ、事務部局に専門的な責任を担う子ども責任サービス担当長(Director of Children's Services: DCS)が置かれる。リーダー又は首長の指揮下で子どもサービス担当長が執行機能を有する。直接の上司は事務総長であり、政治活動が制限される。政治家であるリーダーと区別される。

<sup>8</sup> イギリスの公立学校は公費維持学校(maintained school)であり、日本のいわゆる公立学校とは異なる。下図参照

<sup>9</sup> State-funded primaryは16769校、State-funded secondaryは3,448校、Independentは2,319校である(2019年1月統計より)

<sup>10</sup> 多様な設置形態があり、理事会の構成も設置形態別に規定されている。例えば、公立学校(community school)の場合、保護者は最低2名、教職員は校長ともう一名、地方当局一名、共同選出委員が構成員となる(渡辺・植田、2019)

<sup>11</sup> ミネソタやウィスコンシンと行った一部地域は州の教育委員会が無いものの、ほとんどの州は教育委員会を設置している(山下、2019)

<sup>12</sup> 教育長や事務局職員は地方学区独自に雇用される。教育行政の実務に専念する。学区内の専門職員からの抜擢や公募、外部委託もありうる。

<sup>13</sup> 法的根拠は2015年に「全ての子供が成功する法(ESSA: Every Student Success Act)の成立である。これは2012年の「どの子ども置き去りにしない法(NLCB: No Child Left Behind Act)」の改訂版であり、連邦から州政府レベルに教育水準を担保する仕組みが移譲を意味する。従来の連邦補助金配分に関連する法案に、成績改善を成果として制裁的措置を与える同法は集権化への懸念材料と言われている。

<sup>14</sup> 12項目は雇用教員の選択、教員の解雇、教員初任給の設定、教員給与増加の決定、学校予算の策定、学校内予算分配の決定、生徒指導方針の策定、生徒評価方針の策定、生徒の学校入学の認可、教科内容の決定、教科書の選定、教育課程の決定である。

<sup>15</sup> 中央教育行政は直接介入するわけではなく、国庫補助金を地方自治体に分配する。そこから地方教育行政に提供される点で間接的に関与しているものの、この点については、データに反映されていない。

<sup>16</sup> 末富(2016)によると、全国公立小中学校事務職員研究会の全国調査結果で2012年の時点で学校に財政上の裁量を付与する自治体は54%であった。その効果は学校、自治体ともに高いと認識しているものの、配分額は50万円未満が半数以上であり、予算委員会の設置が無い場合も多く、学校裁量予算の実施状況は発展途上である。

<sup>17</sup> 形式上、地方政府を経由するのみで、本質的な権限が地方政府にはない。主な財源は学校特定交付金(Dedicated Schools Grant)と呼ばれる。これは学校に配分され、児童生徒の社会経済的特性に応じて学校運営経費(人件費、修繕費、備品費、消耗品費等の日常的な運営経費)を各学校に交付する仕組みである。さらに、貧困層をターゲットとしたPupil Premiumが2011年に導入された。これは貧困層の多い学校の重要な財源となっている(末富2015)。学校特定交付金は、校長および学校事務長(School Business Manager)などにより執行計画が作成される。その後、学校理事会(School Governing Body)の計画承認を経て、実際の学校運営に使われる。

<sup>18</sup> 最終的な学校支出の決定は地方学区が行う一方で、予算計上は地方学区の決めた枠組みのなかで学校が行う。その計上された予算は地方学区に提出される。

# The Situation of School Autonomy in Administration of Compulsory Education: International Comparison between Japan, the United Kingdom, and the United States

Kentaro SHIMADA

This paper considers the decentralization of authority from the central/local government and school. Paying attention to “school effectiveness” for better school governance and management, this paper re-examines the logic under the propagation of School-based Management (SBM). SBM is based on the belief that highly autonomous school creates better school management; and that better school management produces better outcomes. In order to investigate the belief mentioned above, this study compares SBM and performance between three countries: Japan, the United Kingdom(UK), and the United States(US) using an international student assessment. This study creates school autonomy index that explains what discretion has been given to public schools in compulsory education and applies multilevel analyses. The purpose of this study is to examine the implications of schools being "autonomous" among the three countries. The significance of this paper is to investigate an optimal situation of the shared responsibility between schools and administrative bodies in education. Among the three countries, the common feature is that the role of the central education administration: they monitor and supervise the execution of educational activities by local authorities and schools. Compared to Japan, the United States and the United Kingdom show diverse patterns on shared responsibility among stakeholders, due to various school types in the UK, and discretion of school district in the US. School autonomy in the US and the UK are relatively high in teacher deployment, school finance and curriculum. Japanese schools tend to give more power to the head teacher only, and we need to re-consider this system whether it is relevant for “autonomous” school management.