

【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

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 (Mcginn, Welsh, 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する。

本稿の学術的意義は学校と中央・地方教育行政との関係に焦点を当てている点である。教育行政や法制度の観点からの研究は中央政府である文部科学省と地方教育行政や教育委員会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）の是非を論じるものが多い（例えば、青木, 2014 など）。学校経営や公立校の自律的学校運営 (School-Based Management: SBM) の観点からの研究は、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などの研究がある（例えば、島田, 2018、橋野・三浦, 2009 など）。これらの研究領域は行政、あるいは学校に焦点化した研究となっている。本稿の目的は、3カ国の異なる制度上のもとで、義務教育段階の公立学校に与えられている裁量とは何かを比較し、学校が「自律的である」ことの意味を検討することである。本稿で用いる研究手法は先行研究、政策文書の整理、二次データの分析である。異なる制度基盤を持つ、3カ国の公立学校の位置付けや法制度上の自律性の実態を比較する。

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¹、教育基本法そして関連諸法に言及されている。6~15歳の9年間は義務教育学齢期間であり、初等教育6年間と前期中等教育3年間で構成される。主な学校の設置主体は市区町村である。その割合は96.1%である²。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)。中央政府に文部科学省が該当し、監督・規制の主体としての機能を担う。地方政府に該当するのは各地方行政区に配置されている教育委員会

ある。教員配置・雇用、各学校への予算配分等を担い、実質的な多くの実行権限はこのレベルに付与されている。

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においても、中央政府からの移譲先として、実施主体の「市町村」と「学校」を並列に挙げており、学校単独の自律性を高めるというよりも、地方教育行政による現行の体制を基本的には維持する方針であると考えられる³(文部科学省,2019a)。実際、教職員人事、学校予算、教育課程などについて学校裁量権限は少ないものの、その状況は少しずつ変わってきているようである。2015年度の調査によると、学校裁量予算を導入・教育課程編成の際の許認可を行わない教育委員会は増えてきている(文部科学省,2019b)。

日本政府は、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。文部科学省は平成28年に「次世代の学校・地域創成プラン~学校と地域の一体改革による地方創生~」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)⁴。2020年の時点で、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。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)。コミュニティスクールの導入は教育行政と学校の階層的な既存の関係を変える訳でないが、学校と地域との連携や、校長の役割を見直す契機ではないかと考えられる。

1-2 イギリスの義務教育制度と脱集権化

イギリスは教育担当大臣に設置される教育省(Department for Education)が中央政府として就学前教育を含む初等・中等教育及び継続教育の監督・規制することが明記されている⁵。地方政府で教育を管轄する種類がいくつかある。以下、渡辺・植田(2019)の地方教育行政の実態調査結果から本稿と関連する中央政府と地方政府における教育行政を整理すると以下の点を挙げられる。

まず、地方行政は2層制と1層制が混在しているものの、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っている。例えば、ロンドン区においては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。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。

青木(2015)によると、イギリスは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。現行教育政策に基本的なスタンスと中心的な内容をまとめた「教育力の重要性(Importance of Teaching)」(通称、「2010教育白書」)には、フリー・スクールやアカデミーとい

う公設民営学校⁶の設置を通じて学校の自律性を促進する方針が示されている。つまり、イギリスにおける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、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。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ことを示している⁷。

上述の通り、経営に関わる人事、教育課程、財務管理などは学校段階に責任が与えられていて、公立(営)学校は学校理事会を設置している。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⁸。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体制を作る。しかし、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権限を担っていると考えられる。

公立(営)学校とアカデミーの学校管理体系

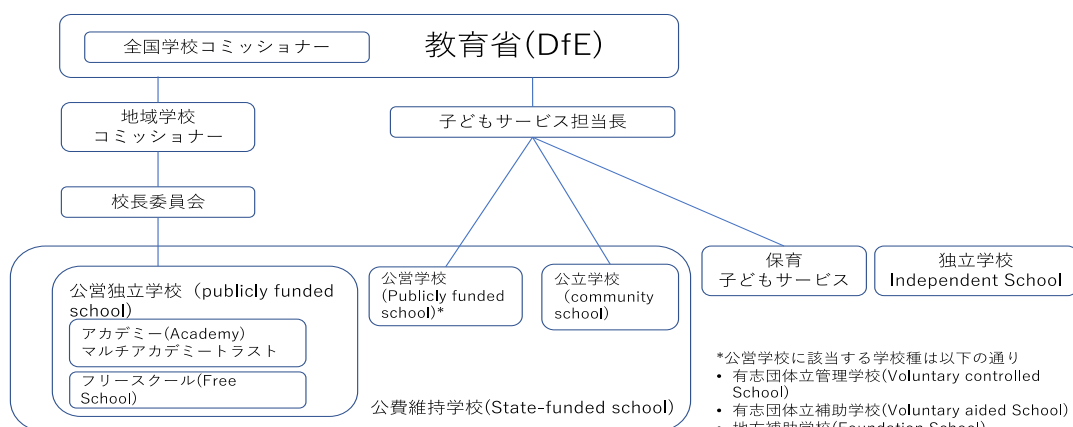


図1 公立(営)学校とアカデミーの学校管理体系

出典：渡辺・植田(2019)をもとに筆者作成

1-3 アメリカの義務教育制度と脱集権化

次に、連邦制国家のアメリカの実質的な教育に関する権限の所在は「地方学区」(school district)にある。連邦教育省が教育を所管し、教育に関する規程は基本的に各州法にあるが、地方統制の理念が強いアメリカでは教育行政為にのみ設置される「地方学区」が大きな責任を担うと考えられる¹。地方学区はカウンティやタウンシップといった一般の自治体ではなく、特別な準法人という位置付けである。地方学区は州政府の下位組織であると考えられ、州の教育委員会が権限を持つ。しかし、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⁹。加えて、教育行政の実務を専門的に執行する教育長(superintendent)を置く。教育委員会が学区の基本方針を決め、教育長¹⁰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(88%)。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)。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)。

地方学区に関して、前述の通り一般の行政サービスとは別であり、市長などからの党派、政治的な影響力から独立性を確保しようとしていること、課税権を有することが特徴的である。(山下、2019)。課税は不動産を対象とする財産税で、2006年度には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(竺沙、2016,p18)。山下(2019)は、原則、地方学区による統制であるものの、これまでに学力不振の改善のため制度改革が実施され、州政府や連邦政府による補助金による関与が強まっていることを指摘している。法的根拠は2015年に「全ての子供が成功する法(ESSA: Every Student Success Act)が成立である。これは2012年の「どの子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。

上述のような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(School-based Management:SBM)と正反対の潮流である。浜田(2007)によると、1970年代半ばに制度の原型を確認できる。その原型であるSBMは「学区から学校への人事・財政に関する意思決定権」を移譲すること、そして「教員・親・地域住民を交えた共同意思決定を促す」施策であることを指摘している。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、親の参加の奨励したことが契機となった。

第2章 学校および行政間の意思決定権限の共有状況

前述の日・英・米国の義務教育体制を踏まえ、各関係者間の責任の所在についての図表を確認したい。OECD(2015)では教育活動に重要だと考えられる12項目についての意思決定権限の分配状況を調査している。ここでは学校資源、カリキュラム策定の責任分担を示す。OECD(経済協力開発機構)が実施3年おきに実施している国際学力調査、PISA(Programme for International Student Assessment)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。今回、本稿で取り扱っている3カ国とも同調査に参加している。PISA調査は学生のテストのスコアだけでなく、個人の特徴や家庭背景に関する質問、親の教育意識や参画程度に関する質問、そして通っている学校に関する質問が収集されており、テストスコアに影響を与えていると考えられる様々な要因を考慮しながら分析・考察をすることが可能である点、そして同時期に同じ質問を調査対象国に行っている点で国際比較に適している。本稿は学校に関する調査にある、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して、意思決定権限の実態の考察を試みる。その質問では、12項目の質問項目に対して、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。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。対象は公立校である。校長が回答しているので、主観的な判断になる。それぞれについて、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」を対象として、学校、地方教育行政、中央教育行政のどこに意思決定権限があるかを調べる。以下の表を作成するにあたって、「各項目についてどこが責任を担うと考えるかチェックせよ（複数も可）」という趣旨の質問についてデータのコーディングをし直した。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。

2-1 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は日本での責任分担の状況について示している。雇用教員の選択権は約9割が地方教育行政によって担われている。「中央教育行政」がなく、「学校関係者」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、少し注意して解釈する必要がある。学校への質問紙では回答者（校長）の認識を示している。質問には、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、学校関係者の1.7%は非常勤講師の採用のことを指している可能性がある。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。

表1 学校と行政間の教員雇用選択権の責任の所在

	学校と行政	学校関係者	地方教育行政	中央教育行政	地方と中央教育行政	合計	N
OECD 平均	13.7	62.5	12.9	9.1	1.7	100	8,113
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

注：公立校のみ、OECD 平均はメンバー国

出典：OECD(2015)

日本と比較してみると、イギリスは学校関係者と学校と行政の責任の共有というケースが見て取れる。73.1%が学校関係者、26.5%が学校と行政による責任の共有している状況を示している。学校レベルの権限移譲されている実態が見て取れる。表2は表1で学校関係者が意思決定をすると回答した学校を対象として、学校内の関係者間での意思決定権の分配状況を示している。「学校全体」は校長、教

員、運営協議会が合同で決定をする割合である。イギリスでは24%が上記3組での共同意思決定を行っている。また、校長のみは29.2%、校長と学校運営協議会での合議は34.5%である。これらで全体の9割を占める。本稿では学校運営協議会の構成メンバーまでは把握できないものの、イギリスでは学校内部、あるいは行政と学校間での責任共有の体制があると考えられる。

アメリカは、日本に比べて学校関係者で教員の雇用を決める場合が多い(92.2%)。学校と行政や地方教育行政単独での意思決定のケースは合わせて1割に満たない。表2を見てみると、「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状況が見て取れる(運営協議会単独だと2.6%、学校全体で13.0%)。学校への権限移譲が達成されていると言えるが、教育専門家による意思決定を尊重していると考えられる。

表2 学校内の関係者間の教員雇用選択権の責任の所在

	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
OECD 平均	4.3	74.3	0.0	2.3	10.7	8.3	0.1	100	5,074
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

注：公立校のみ、OECD 平均はメンバー国

出典：OECD(2015)

2-2 学校内外における学校予算策定の責任の共有状況

教員の雇用については、日本が地方教育行政、イギリスが校長と学校運営協議会の合議体制、アメリカが校長と教員による責任の共有体制が確認できた。学校予算の策定件について表3がその状況を示している。日本は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34.3%ある。これは学校裁量予算の影響があると考えられる。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。

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53.5%、16.8%と全体の約7割を占める。末富(2016)によると、「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。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。

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%）。学校に関する経費は地方学区が、連邦・州政府からの補助金ももらいながら、独自の財源を基に人件費などを負担する（山下、2019、p43）。最終的な学校支出の決定は地方学区が行う一方で、必要な予算の計上は、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。アメリカもイギリスも特に地方教育行政との連携のもと、学校予算を策定しており、日本の地方教育行政重視と異なる傾向を示している。

学校と行政間で「学校関係者」のみが学校予算の策定を行うと回答したケースを学校内で誰が意思決定を行なっているかを確認すると、日本では校長が決定を行う場合が89.3%で最も多い(表4)。イギリスでは、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%)と比較的分散傾向にある。州や地方学区によって対応が異なる為、傾向にばらつきがあると考えられる。

表3 学校と行政間の学校予算の策定権の責任の所在

	学校と行政	学校関係者	地方教育行政	中央教育行政	地方と中央教育行政	合計	N
OECD 平均	16.8	53.5	19.7	7.5	2.5	100	8,113
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

注：公立校のみ、OECD 平均はメンバー国

出典：OECD(2015)

表4 学校内の関係者間の学校予算の策定権の責任の所在

	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
OECD 平均	6.0	55.4	0.0	11.4	23.2	3.8	0.1	100.0	2,830
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

注：公立校のみ、OECD 平均はメンバー国

出典：OECD(2015)

2-3 学校内外における教育課程決定の責任の共有状況

日本では教育課程の決定は84.7%の学校が学校関係者によって行われている。学校と行政の責任の共有も含めると(11%)、95%程度を占める。日本と比較して、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%)という組み合わせである。日本と比較してアメリカも同様に84.6%の学校が

教育課程の決定を学校関係者の決定に委ねている。地方教育行政による決定が8.4%あるものの、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と考えられる。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)。あくまでも地方学区の定めた枠組み内ではあるが、学校裁量は大きいと考えられる。

表6、学校内の関係者間の教育課程の決定権の責任の共有状況を確認すると、日本では校長(74.6%)、もしくは校長と教員(23.9%)によって意思決定が行われるケースがほとんどである。雇用や学校予算では地方教育行政の影響が強い反面、教育の中身は学校の裁量権が比較的強いと考えられる。日本と比較して、イギリスは学校全体での合議体制という傾向が強い(43.11%)。次に多いのが23.7%で校長と教員による意思決定、次いで校長と協議会による意思決定(15.2%)である。校長や教員単独での決定は少ない傾向にある。また、アメリカでは日本と比較しても校長の意思決定の割合が少ない(23.6%)。上述のケースと同じく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。なかでも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。

表5 学校と行政間の教育課程の決定権の責任の共有状況について

	学校と行政	学校関係者	地方教育行政	中央教育行政	地方と中央教育行政	合計	N
OECD 平均	21.8	61.9	3.6	11.6	1.1	100	8, 113
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

注：公立校のみ、OECD 平均はメンバー国

出典：OECD(2015)

表6 学校内の関係者間の教育課程の決定権の責任の共有状況について

	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
OECD 平均	29.4	20.6	0.0	11.8	6.3	29.6	2.3	100.0	6, 066
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：公立校のみ、OECD 平均はメンバー国

出典：OECD(2015)

第3章 「学校の自律性」の意味について

3-1 各国制度の特質と意思決定権限の共有状況の共通・相違点

本稿で取り上げた日本、イギリス、アメリカはそれぞれ教育制度、義務教育期間、そして行政や政治、文化など全く異なっている。以下の表、3カ国の制度と権限の比較は制度上の基本的な情報を整理している。本稿で取り上げた公立校に関して、基盤となる行政や法制度が異なる中で、共通している点

は中方教育行政機関の役割は（少なくとも、本稿で取り上げたデータにおいては）、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点である。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、それらによって政治の介入による教育の独立性を侵しているという見方もある一方で、中央教育行政が間接的にしか、実際の教育活動に介入できない仕組みを生み出しているとも言える。日本の教育委員会制度、イギリスのアカデミーの導入や学校運営協議会の強化、アメリカの地方学区を中心とした教育行財政の仕組みのそれぞれが、国家権力や時の政権による急進的な教育活動への介入を防止するブレーキの役割を担っている。

近年、教育委員会制度の改正によって、地方教育行政のトップである首長に「教育長の任命」権を与えた事で、教育の政治からの独立性が弱まったという指摘がある。本稿では「地方教育行政」において本体となる行政と教育行政の機能や両者の関係性を検証する事はできないが、新制度では同時に「総合教育会議」という場を設置し、首長と教育長および委員が協議する機会を重視している事から一概に独立性が侵害されたとは言えない。むしろ、アメリカやイギリスの状況から考えると、本稿で取り上げた関係者が単独で意思決定を行う状況の方が政策や方針の決定に偏りが生まれる可能性があり、危険である。協議や責任の共有する仕組みによって、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る。

また、日本と比較してみ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。イギリスは公立校という枠の中に学校の種類が更に分かれていること、そしてアメリカでは地方学区毎に裁量の余地があり、多様性を生み出しているという背景がある。学校と行政の関係、学校内部の関係者間の関係の多様性は地域ごと、学校ごとの特色を生み出す土壌となる可能性を示唆している。学校によって、校長や管轄行政官、保護者に違いがあるのならば、そ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。既定の枠組みの中にあつてさえ、責任共有の多様性を生み出せる柔軟性はこれからも確保すべきである。

表7： 3カ国の制度と権限の比較

	アメリカ	イギリス	日本
根拠法	各州の州憲法及び教育法(又は学校法) ※州教育委員会が教育を所掌	1996年教育法	憲法、教育基本法、学校教育法
就学年齢	6~15歳(9年間又10年間が多いが州で異なる)	5~16歳の11年間	6~15歳の9年間
初等・中等教育(義務教育期間)	<ul style="list-style-type: none"> 小学校(6年制) 下級ハイスクール(3年制)、上級・下級ハイスクール(6年制のうち3年間)、ハイスクール(4年制のうち1年間) 	<ul style="list-style-type: none"> 初等学校(6年制) 総合制中等学校(5年制) 	<ul style="list-style-type: none"> 小学校(6年制) 中学校(3年制)中等教育学校 前期課程(3年制)

設置主体	「学区」(主に学校管理の為に組織された行政単位)	ロンドン地域では基幹自治体が、それ以外の地域は広域的自治体	主に市町村
財源・財政権限	<ul style="list-style-type: none"> • 学校の設置・管理及び運営権限は地方学区。 • 学区は財政的に固有の課税権を持ち、学区住民に学校税(資産税)を課す。 • 学校教育財政は、独自に徴収した税金とそれを補う州からの補助金が主な財源 	学校特定負担金の導入(2006年度)で、 <ul style="list-style-type: none"> • 学校運営の予算(教職員給与、施設・備品の購入)は全て国が負担。 • 負担金の使途は全て学校の裁量 	<ul style="list-style-type: none"> • 学校の経費は設置者が負担、 • 教職員の給与費は都道府県が負担(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)

3-2 学校の自律性について

アメリカ、イギリス、日本の義務教育制度の学校と教育行政間での意思決定権限の共有状況について、PISA2015を使用して実態を確認した。「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、学校裁量権限が検証した3項目について相対的に多い。ただこれは教育行政との関係でのことを意味しており、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を共有する実態を作っている。学校内部での意思決定に関して、日本の方が校長単独に集中している傾向があり、校長単独による意思決定が「自律的」な運営に適しているかどうかを検証していく必要があるだろう。

一方で、日本がアメリカやイギリスのように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もよく考える必要がある。例えば、校長がコミュニティスクールの学校運営協議会において、合議、責任の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ような仕組みも必要となる。校長が主導的な役割を担うに至る背景や実情についても考慮する必要がある。

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。

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 卷、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
- 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
- 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, pp. 68-91.
- 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、「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、2015年1月
- 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(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(2020年1月23日アクセス)
- 文部科学省(2020)「新教育委員会制度について」
https://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm (2020年2月10日アクセス)
- 山下晃一、「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、2019年3月
- 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
- Department of Education (2019) Schools, Pupils and their Characteristics: January 2019, UK

¹ 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

² 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

³ 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。

⁴ 学校運営協議会制度は平成16年から導入されていた。

⁵ 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。

⁶ 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

⁷ 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)

⁸ 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)の場合は保護者は最低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)

⁹ 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)

¹⁰ 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。

Situation of School Autonomy in Compulsory Educational Administration:

International Comparison of Japan, United Kingdom, and United States

Kentaro SHIMADA

This paper considers the decentralization of authority from the central government to local government and school. The purpose of this paper is to compare what the discretion has been given to public schools in compulsory education under the different institutions of the three countries (Japan, United Kingdom, and United States) and examine the implications of schools being "autonomous", using PISA 2015 survey. The significance of this paper is to investigate optimal situation of the shared responsibility between schools and central and local education administration. 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 schools. Compared to Japan, the United States and the United Kingdom show diverse patterns on shared responsibility among schools and administrative bodies, due to various types of public school in UK, and discretion of school district in the United States. Similarly, school autonomy in the United States and the United Kingdom are relatively high in the three items (selecting teachers for hire, formulating the school budget, and deciding which course are offered). This means that the autonomy keeps a certain degree of independence from the educational administration. It is becoming more common for teachers and school management councils to share their responsibilities with the principal rather than taking the responsibility alone inside the school of the UK and United States. However, there is a tendency for Japanese school to concentrate on decision-making within schools solely by the principal, and it will be necessary to examine whether decision-making by the principal alone is suitable for "autonomous" operation.