

学校の意思決定権限に関する比較制度論的考察

日本学術振興会特別研究員 橋野晶寛
学校開発政策コース 三浦智子

A Comparative Analysis of Institutions on the School Level Decision-Making Authority

Akihiro HASHINO
Satoko MIURA

This paper aims to provide the preliminary investigation for further research on the school autonomy. First, we reconsider the previous studies in the light of the consequence of school autonomy, and point out some issues for empirical studies. The descriptive case studies about the institutions of foreign industrialized countries and the quantitative education production function analyses which refer the matter of school autonomy are examined. Second, in systematic manner, we evaluate and compare the extent of school level decision-making authority of Japan and other industrialized countries. By employing Item Response Theory, the school level autonomy indices — autonomy on educational provision, teaching contents and process, school regulations and organizations, financial resources, human resources, and private funds—of 36 countries/regions are estimated, and the comparative position of Japanese institution is identified.

- はじめに
- 先行研究の検討
 - 我が国における「学校の自律性」の実態
 - 我が国における「学校の自律性」についての研究
 - 我が国における先行研究の総括と課題
- 「学校の自律性」の帰結
 - 海外の先行研究における視角と知見
 - 海外における先行研究の評価とその問題点
- 学校レベルの意思決定権限の比較分析
 - データと方法
 - 推定結果
- 考察と今後の課題

1. はじめに

我が国における「学校の自律性」は、1998年、2005年の中央教育審議会答申などに示されるように、地方分権下における教育改革の方向性とされてきたもので、教育行政及び学校経営にかかる研究においても基幹的概念として位置づけられてきた。我が国における学校の自律性に関する先行研究では、先進諸国の教育行政制度についてのケース・スタディに多くの蓄積が見られ、これらは対象となる国あるいは州の制度およ

びその沿革に関する詳細な記述と制度に対する評価を行うといったスタイルをとっている。他方で、我が国における学校の自律性について論じた研究も存在し、そこでは、学校に意思決定権限を委譲するために必要とされるシステムや学校組織体制、あるいは学校への権限委譲に伴う問題点を克服するための措置の方向性について、海外の先進的な事例から得られた知見を踏まえつつ論じられているようである。ただ、これらの研究については、学校に意思決定権限を委譲することそれ自体を目的としたものであるようにも見受けられ、いかなる領域においてどの程度の権限を学校に委譲することが、学校における教育活動の改善につながるのかといった点についての実証的な検討はあまりなされてこなかったように思われる。

本研究は、公立学校における自律性拡大、すなわち、学校の意思決定権限の拡大とその行使によって、いかなる帰結が生じるのかという観点から、今後の実証分析に示唆を得る上での予備的考察を行うことを企図するものである。具体的に次の2つの作業をおこなうこととしたい。1つは学校の自律性に関する邦語研究を自律性拡大の帰結という観点から整理を行うとともに、学校の自律性に関する制度変数の作用を扱った教育生産関数研究を検討し、その課題について指摘することである。もう1つは学校レベルの意思決定権限に

関する制度について統一的な視点からその相違および位置づけを明らかにし、権限の大きさに関する尺度を推定することで、今後の“Large N Study”のための情報を提供することである。

次章以降の構成は以下の通りである。2章では「学校の自律性」に関する先行研究を整理した上で、今後の研究上の課題として、いかなる領域においてどの程度の権限を学校に委譲することが学校教育の効果の向上につながるのかといった視点に立った研究の必要性を指摘する。また、3章では、学校の自律性の強化、すなわち学校による意思決定権限の拡大が学校教育の帰結に及ぼす影響について分析を行った海外の先行研究を紹介し、その分析手法上の問題点について検討を行う。続く4章では、義務教育段階における公立学校の自律性についてヨーロッパおよび日本のデータを用い、6つの領域における自律性尺度および総合的な自律性尺度を推定し、国間における比較を行う。最後に、5章では、学校の自律性尺度を推定することの含意と今後における研究上の課題を指摘する。

2. 先行研究の検討

A. 我が国における「学校の自律性」の実態

我が国においては、1998年に出された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」において、「公立学校が地域の教育機関として、家庭や地域の要請に応じ、できる限り各学校の判断によって自主的・自律的に特色ある学校教育活動を展開できるようにするため、『教育委員会と学校の関係の見直しと学校裁量権限の拡大』、『校長・教頭への適材の確保と教職員の資質向上』、『学校運営組織の見直し』、『学校の事務・業務の効率化』、『地域住民の学校運営への参画』の5つの視点から、これに関連する制度とその運用や事業の在り方について以下のような見直しを行い、改善を図る必要がある」と提言されたことを契機として、公立学校の設置管理者には学校運営に自律性を持たせることが求められてきた。この「学校の自律性」は、地方分権改革の下、地方政府による行財政運営の手法の見直しを図る一環として提言されたもので、従来、教育委員会にあった権限を学校へ委譲することによりパフォーマンスの向上を目指すとしたものといえる。しかし、具体的にいかなる権限を学校に委譲することが提言されたのかといえば、例えば、校長の教育方針に基づく特色ある教育活動の展開を目的として、校長の意見具申ができる限りとり入れられるよ

う人事異動の方法・手続等について工夫を講じることや、学校関係予算の編成に際して、学校の意向が反映される予算措置がなされるよう工夫を講じること、職員会議や学校評議員を置くことができること等が明記されるに留まっている。

現状においては、答申における以上のような提言がどの程度実現され、機能しているのかについては必ずしも明らかにはされていないが、株式会社ベネッセコーポレーションによる平成18年度文部科学省委託調査研究報告書(2007年3月)における全国の公立小学校2,500校、公立中学校2,500校の校長(無作為抽出による)と全国の市区町村に勤務する教育長1,864名(悉皆)を対象とした調査(2006年12月実施)からその実態を窺うことができる。調査結果によれば、学校財務に関しては、校長裁量予算がある学校は1割強、その半数程度は「20万円以下」であるとのことである。また、学校予算の傾斜配分を行っている自治体は約1割程度であるとされている。教員人事に関しては、6割の校長が人事異動に際して具申した意見が「反映されている」と回答し、8割弱の教育長が人事異動に際して校長の具申した意見を「反映できている」と回答している。ただ、半数以上の校長は学校が必要とする人材がきちんと割り当てられていないと感じており、学校が必要とする人材を割り当てできていると回答した教育長は6割に留まっている。

B. 我が国における「学校の自律性」についての研究

我が国の教育行政及び学校経営研究においては、先進各国における学校の自律性について論じたものと、我が国における学校の自律性について論じたものに大別できよう。いずれにおいても、主に、①財務面での学校裁量権限、②教員人事にかかる校長裁量、③教育課程運営にかかる学校組織の自律性、の3点が議論の対象となっている。

先行研究によれば、先進各国における自律的学校経営に向けた取組みは、その実態のみでなく、その目的や自律的学校経営が制度化されるまでの経緯、学校への権限委譲がもたらす帰結についても、国によって様々である。ここでは、学校への権限委譲の実態とこれがもたらす状況について評価を行っている先行研究の例として、イギリス、アメリカ、オーストラリア、オランダにおける学校の自律性を対象とした研究をいくつか検討する。

まず、イギリスにおいて自律的学校経営にあたることとされるLMS(Local Management of Schools)は、地方

教育当局による学校予算配分を在籍児童・生徒数に基づいて行い、配分額の範囲内で予算編成を行う権限を各学校の理事会に委譲するという仕組みであるが、これは、学校財政に関する意思決定を教育活動の直接当事者に委ねることで資源活用の有効性を高め、教育効果の向上を図ることを目的としたものであると論じられる。このLMSを導入する目的について、それ自体を否定する議論はなく、LMSは概ね定着しているという。ただ、日常的な財務経営に伴う技術的な問題は当初から指摘されており、1999年以降実施されている「公正な財政」政策の下で、監査委員会の視点からは、学校への財政委譲の拡大を図ることに力点が置かれる中で、委譲された権限を十分に生かすための学校現場での体制づくりの問題が看過されている点、また、地方教育当局が留保する費用の削減によって、地方教育当局が行うべき事業やサービスの質的低下がもたらされかねないという点について懸念が示されていると論じられる(勝野2004)。

アメリカにおいても、SBM(School-Based Management)と呼ばれる施策が、学校の自律性を高めることで学校教育の質の向上を求める代表的な改革とされ、人事、財政、カリキュラム編成など、従来学区教育委員会にあった権限と責任を個々の学校へ委譲し、個別学校レベルにおける意思決定のあり方を共同化するものであるとされる(浜田2004a, b 本多1992)。1980年代後半～1990年代における教育研究者の間では、このSBMは改革の成果として教授・学習の質的改善をもたらしているか否かという点に関心が集中した。しかし、SBMの実態として、権限委譲の内容には地域によって格差がある上、その権限が財政・人事・カリキュラム等の中心的な要件の統制にまで及ぶのは稀である。その結果、教授・学習の質的向上に対する効果についても否定的見解が少なくないという(浜田2004a)。例えば、Shieldsらによって1991-92年度に全米を対象に実施された調査によれば、効果的な学校の基準すべてを充たしているのは、総合的な学校基盤型プログラムを実施している学区すべての中の18%、貧困水準の低い学区の中の15%に留まるといった実態も明らかにされているのである(葉養2001)。

他方、オーストラリアでは、1970年代以降、首都直轄区において、教育行政と学校経営の民主化を求める強い世論の中で、カリキュラム、人事、財政に関する学校への権限委譲が促進されてきたが、学校評価の一つであるSchool Reviewがこうした自律的学校経営を保障しているという。School Reviewとは、学校の自

由裁量によって行われる自己評価とは異なり、行政側と学校側の双方の代表が評価主体となって5年に1度公立学校の評価を行う制度で、学校改善と将来計画策定を目指した定期的、体系的な学校評価を目指した仕組みとして機能しているものである。つまり、学校に権限を委譲し学校の主体性、多様性を許容しつつも、定期的に学校側と行政側の協働による学校評価を行うことによって、自律的学校経営を展開させ、教育の質を向上させているというのである(佐藤1996)。

さらに、オランダでは、「教育の自由」が憲法上の基本権として保障されており、これは、「すべての国民が自分にふさわしい方法で、自分にとって基本的な意味をもつ精神的価値を実現させ、そのことによってまた社会の維持・発展に個人として寄与することができる機会を持ちうることになる」と説明されているというが、こうした「教育の自由」を背景として、親は私立学校だけでなく、公立学校、しかも義務教育学校についてもほとんどの場合において「学校選択の自由」を持っており、各学校にもかなり広範な自律的権限や自由が歴史的・伝統的に保障され、自己責任が求められてきた。具体的には、ナショナル・レベルでの教育課程基準が存在せず、各学校(学校理事会)が「学校の教育計画」を2年毎に策定し、学校の教育方針や学習の目標、教科の編成、学校の組織編成、成績評価の基準と方式等を定めている。また、学校財務に関しては、従前は学校の自由な判断が働く余地はほとんどなかったが、1996年以降は「包括的財政システム」の下、各学校が教育運営上の必要性に基づいて独自の判断で、人件費や物件費など費目を特定することなく包括的に、多年度にまたがって財政計画を定立することができることとされている。こうした自由の保障により、「教育上の観念が学校の組織モデルに劣位するのではなく、学校の特別な教育目的や奉仕に対応した組織モデルを選択することが可能となった」と評価されているという。さらに、こうした学校財政上の自律権に裏付けられて、教員の選任権についても各学校の固有の権限とされているのである。そして、こうしたオランダの学校における広範かつ強度の自律的な権限は、学校評価ないし教育監査制度によって担保されていることである(結城2006a, b)。

我が国における学校の自律性に目を転じると、中教審答申において提言された教員人事における校長裁量の拡大(校長の意見具申に対する教育委員会による充足率の向上、校長による特別非常勤講師等の採用の人事)に関して、佐藤(2004)が、学校経営方針の実

現のために、教員の転出入人事について校長が力量を体得し行使する必要があるが、こうした力量がなければ、人材の均等配置主義を原則としようとする教育委員会側の基本方針に対して説得力を持たないと指摘する。

また、学校での財務面での自律性に関して、竺沙(2004)は、学校財務に関する市独自の規則の有無、契約行為に係る権限、教育委員会から学校への予算配分における学校予算要求の反映、学校裁量予算の有無について、人口規模によって現状が異なることを指摘した上で、学校の自律性を支えるシステムの構築は地域の条件に応じて検討されなければならないとし、①教育委員会の学校予算や財務に関する権限の明確化や学校の裁量権の拡大が必要であるとともに、②学校における事務組織の整備、及び③学校への配当予算の決定方法と評価について検討が求められると指摘している。加えて、本多(2003)は、学校の財務事務にかかる学校の自律性の拡大は、ガバナンス改革の一環として捉えることができるとする一方で、下位組織の長に権限を付与し相対的に自由な活動を認めることは、それだけ政治システムという行政の統制を期待されたシステムからの影響を排除していくことを意味すると指摘し、学校の自律性モデルは保護者・住民への説明責任を伴うものとして構想される必要があると主張している。

さらに、教育課程運営にかかる学校組織の自律性に関しては、これを支える学校の財務面での自律性の向上や教員人事にかかる校長裁量が拡大され、学校の財的・人的資源を担保することが前提となるものとも考えられるところである。ただ、露口(2004)においては、学校裁量の拡大が特色あるカリキュラム開発や学校改善に必ずしも結びつくものではないという海外での事例研究の成果を踏まえると、教育委員会と学校との関係に焦点を当てるだけでなく、学校組織内部のマネジメントに焦点を当てた改革が必要であると主張されている。

C. 我が国における先行研究の総括と課題

以上の調査・分析を総括すると、学校の自律性を確立・強化するにあたっての主な課題として、①学校への権限委譲に伴い、学校がその権限を行使できるだけの技術や体制を具えること、②学校への権限委譲により、教育行政当局の業務遂行の在り方を見直すこと、③学校による権限行使に対して、評価及び民主的統制を行うシステムを整えること、の3点を挙げることで

できるだろう。ただ、各国間において学校に委譲される権限の内容は異なるため、これらの課題が孕んでいる問題性については国によって程度が異なるようである。しかしながら、我が国における先行研究に共通しているのは、学校に権限を委譲し、学校の自律性を確立・強化することが学校のパフォーマンスを向上させるという認識が前提とされていることであり、そこでは、学校に権限を委譲すること自体が目的と捉えられているものと見受けられる。例えば、佐藤(2004)は、教員人事における校長裁量の拡大を図るには、人材の均等配置主義を原則としようとする教育委員会側の基本方針に対抗できる力量を校長が備えるべきであると主張するが、ここでは人材の均等配置主義の持つ意義が否定的に捉えられ、公立学校全体の質の維持・向上を図るにあたって人材の均等配置主義が一定の意義を持ってきたことについての考慮が欠けているように思われる。人材の均等配置と人事権にかかる校長裁量の拡大とのバランスをどのように捉えシステムに反映させていくべきであるのかといった点について、実証に基づく検討・考察が行われることが必要不可欠ではないだろうか。

このように、学校の自律性の確立・強化が目的としてきた学校のパフォーマンス向上について、学校にどのような権限をどの程度委譲することでこれが達成され得るものかという点について検証を行う研究がほとんど蓄積されていないことは問題である。学校の自律性の確立・強化を意図する教育改革の方向性を背景として、学校に委譲すべき権限の内容及び学校がその権限を十分に行使するための技術や体制のあり方については今後の研究上の課題とされよう。

3. 「学校の自律性」の帰結

A. 海外の先行研究における視角と知見

上述のように、学校の自律性が教育活動にいかなる帰結をもたらすかは近時の改革の方向性を評価する上で不可欠の視点でありながら、この点に関する実証分析の蓄積は多くはない。先行研究における議論をふまえば、学校組織の自律性について十全に論じるには、学校レベルで意思決定可能な範囲だけでなく、その裁量を行使する主体の構成や能力まで検討することが必要となろう。加えて、学校組織の自律性の要件について研究者間で想定が異なるため、自律性の程度を同定すること自体に困難が伴うということも指摘できる。しかしながら、少なくとも学校レベルでの意思決

定権限が十分に存在することは、学校が自律性を有する上での最低条件である。その実態を比較可能な指標によって把握し、またこれを独立変数として措置した分析も現時点では意味のあるものと言えよう。

このような発想に基づくデータ収集および分析は、既に海外の学校の効果研究や教育生産関数研究にいくつも見出すことができる。TIMSSおよびPISAなどの国際学習到達度調査では学校レベルのデータを収集しており、そのデータの中には学校レベルの権限に関する項目も含まれている¹。また、そのマイクロデータを用いてテストスコアの要因分析が行われており、学校の自律性の作用についての考察もいくつも見られる。OECD (2007a, b) は、PISAスコアの規定要因について生徒個人レベルおよび学校レベルの要因を分析しており、予算、人事、教育内容のうち、予算に関する自律性がスコアに対してプラスに作用することを報告している²。

また、Woessmann (2003a) は、TIMSS1995のデータを用いて生徒個人、教員、学校、国レベルの要因の作用について分析している。学校レベルの権限の変数として、予算、物品購入、教員採用、教員給与という4つの権限の所在が用いられている。数学と理科のスコアを個別に分析した結果によれば、予算に関する権限と物品購入に関する権限の存在はスコアにプラスの影響を与えておらず、教員採用・給与に関する権限の存在はスコアを10ポイント(0.1標準偏差)程度押し上げると報告しており、PISAのデータを用いたOECD (2007a, b) と異なった結果を得ている。これらの分析における学校レベルの権限の作用に関する仮説・解釈は必ずしも明確ではないが、より現場に近いレベルでの意思決定が全て生徒の学力成果の向上と結びついているわけではないことを示したものである。

学校の自律性の作用に関して、明示的な枠組みと仮説を提示しているのがWoessmann (2003b) である。Woessmann (2003b) は親と教育行政機関—学校—教員との関係をプリンシパル—エージェント論の観点から捉える。プリンシパル—エージェント論は委任関係の分析枠組として広く社会科学で用いられている。それは委任過程においてプリンシパル(主人)に位置づけられたアクターがいかにしてエージェント(代理人)を統制し、アカウントビリティを確保するかという視点に立っている。一般的に委任関係は、プリンシパルが特定の活動において専門知識・技術を持たない、それに傾注する時間がない、集合行為問題を自発的に解決できない、といった時に発生する。委任関係

において問題となるのはプリンシパルとエージェントの間に選好の相違が存在し、エージェントが機会主義的行動をとる余地が存在する場合である。

エージェンシーロスの縮減における1つの解決策は、エージェントによる行動やその成果を可視化し、プリンシパルとエージェント間の情報の非対称性を解消することである。Woessmann (2003b) は学校教育の文脈において「集権的な外部試験」(central exam) がその役割を果たしていると想定する。外部試験は必ずしも中央政府によるものではなく、地方政府あるいは民間機関など学校の外部機関による標準化された試験が外部試験と定義される。そしてWoessmann (2003b) は、この外部試験の存在によって、学校レベルの裁量が学習成果に及ぼす作用の在り方に相違がもたらされるという仮説を立てている。すなわち、学校、クラスという現場レベルのローカルな知識に基づいた教育活動がより高い成果をもたらす必要条件であるとしても、プリンシパルである親や教育行政機関に対して成果に関する情報を可視化するという条件が伴わなければ、高い成果は得られないという仮説である。さらにWoessmann (2003b) は、表1のように仮説を分節化している。すなわち、現場レベルの知識に依存する程度と機会主義の程度によって場合分けをしている。表の各セルにおける-、0、+の記号は成果の高低を表している。表では機会主義が深刻なケースであれば外部試験の有無が教育成果に大きな影響を及ぼすことを示している³。

TIMSS1995およびTIMSS-Repeatのマイクロデータを用いた分析では、学校予算と教員給与に関する権限の生徒のスコアに対する作用は外部試験が存在するとき改善される一方で、物品購入、教員採用の権限についてはむしろ外部試験の存在によってプラスの効果が抑制されるという結果を得ている。最終的には「集権的な外部試験は現場の自律性の良い面を引き出し、悪い帰結を緩和することができることを分析結果は示している。いくつかのケースで現場の意思決定の能力を制約することがあるけれども、ポジティブなインセンティブ効果はその制約を補って余りあるものである」と結論付けている。また、Fuchs&Woessmann (2007) は同様の視点からPISA2000のマイクロデータを用いて分析を行っている。分析に用いられた学校レベルの権限の所在に関する項目は、(1)授業内容、(2)教科書の選択、(3)学校予算策定、(4)学校予算配分、(5)教員の採用、(6)教員の解雇、(7)教員の初任給の決定、(8)教員給与の増棒の決定、の8項目である。その分析結果によれば、

表 1 Woessmann (2003b) による仮説

現場の知識	機会主義	深刻		深刻でない	
		外部試験なし	外部試験あり	外部試験なし	外部試験あり
重要でない	[O1]	--	/ 0	[N1]	0 / 0
試験によって定められる基準の範囲内	[O2] (a)	-	/ ++	[N2] (a)	+ / +
重要 試験によって定められる基準外	[O2] (b)	-	/ +	[N2] (b)	++ / +

注) Woessmann (2003b, 307) より作成。

教育内容、教科書選定、予算配分における権限は、外部試験の存在によって効果が向上する一方で、教員採用においては外部試験の存在によって効果が減少すると報告している。

B. 海外における先行研究の評価とその問題点

これらの学校の自律性の帰結に関する分析の結果は興味深いものである。教育生産関数研究の文脈でいえば、制度変数への着目は、社会経済的背景や政策的な資源（教員給与、学級規模など）を主たる説明変数としていた段階から一歩進んだものと評価できる。また Woessmann (2003b) の学校組織の自律性に関わる制度と他の制度との相互作用という視点は、より実りある今後の展開を期待できる。

ただし、既存の研究においていくつかの重要な問題点があるように思われる。上で紹介した Woessmann (2003b) および Fuchs & Woessmann (2007) に関しては、仮説の設定においてプリンシパル-エージェント論を枠組として用いているが、プリンシパルによるエージェントに対する賞罰の仕組みが存在していない場合、その適用はやや無理があるのではないかとと思われる。また「外部試験」が、プリンシパルである親の望む成果に合致した情報を提供する仕組みであると言えるかは疑問であり、あくまでも外部的機関による評価の1つとして捉える必要があろう。さらに実証分析において用いられた「外部試験」に関する変数は、実際には中等教育の修了試験の有無であり、あまりにも限定的すぎる⁴。学校教育の成果として何を設定するかにもよるが評価制度自体、制度設計にヴァリエーションが生じうる。佐藤 (1996) が示唆するような学校ごとの課題に応じた多様性を包含する「協働的」な評価の形態はその一例であろう。

そして全般的に言えるのが、データの問題であり、PISA または TIMSS の学校レベルのデータを使用した

計量分析において次の3点で問題がある。第1は本来、制度的なシステム的な変数でありながら PISA や TIMSS の学校の権限に関するデータは、調査校の校長の認識による申告に基づいている点である。第2に PISA については調査対象の生徒の所属する学校段階（前期中等教育か後期中等教育か）が国間あるいは国内で統一されていないという点である⁵。そして第3に、これらの帰結として、同一の枠組み、説明変数を用いたとしても TIMSS と PISA のデータを用いた分析ではまったく異なる結果を得ており、知見の頑健性に欠けるという点である。

次章ではこのデータの問題について改めて検討し、国レベルのシステム的な制度変数として学校レベルの権限を把握することを試みる。

4. 学校レベルの意思決定権限の比較分析

A. データと方法

前章で見たように、先行研究の実証分析において用いられている学校組織の自律性（学校レベルの権限）に関する変数には精度の点で問題があり、比較分析や説明変数としての使用に際して難がある。本章では代替のデータセットを用いて国レベルの制度的変数として学校の権限に関する尺度を項目反応理論と呼ばれる方法によって推定した上で、改めて比較分析し、今後の分析のための基礎的考察を行う。

データについては、現時点において、学校の自律性に関して日本と比較対象となりうる先進国全てをカバーする統一的なデータベースは存在していないため、次善の策として European Commission (2005) のデータを用いることとしたい。このデータがカバーする国はヨーロッパ諸国に限定されるが、義務教育段階（初等教育、前期中等教育）の制度に関して詳細な情報を含んでおり、管見の限り最も有用なものであ

る。なお最新のデータとしてはEuropean Commission (2009) があるが、掲載項目が限定されているため、European Commission (2005) の情報を優先する。European Commission (2005, 105-6) のデータでは、各国の義務教育段階の公立学校の44項目における意思決定権限を「学校に権限なし」、「部分的に権限あり」、「権限あり」の3段階で評価している。校長、教員、学校理事会・協議会のいずれかに権限が属す場合に、「学校」に権限があると判断される。44項目は以下の6つの領域に分類される。

- (1) 授業日数・時間数 (education provision) 7項目
 - a. 年間授業日数
 - b. 年間授業時数
 - c. 週当たり授業時間数
 - d. 各科目授業時間数
 - e. 単位授業時間
 - f. 始業・終業日
 - g. 時間割
- (2) 教育内容とプロセス (teaching contents and process) 8項目
 - a. 教科書
 - b. 授業方法
 - c. 教育内容
 - d. 選択科目
 - e. 最低基準を超える必修科目
 - f. 生徒の成績評価
 - g. 生徒の進級
 - h. 終了試験の内容
- (3) 規則・組織編制 (school regulations and organizations) 4項目
 - a. 校則
 - b. 退学・停学の基準設定
 - c. 入学者受け入れの基準設定
 - d. 学級編制
- (4) 財政的・物的資源 (financial and material resources) 7項目
 - a. 学校予算全体の配分
 - b. 経常費の配分
 - c. 教材の取得
 - d. コンピュータ設備の整備
 - e. 不動産の取得
 - f. 動産の取得
 - g. 維持修繕
- (5) 人的資源 (human resources) 10項目
 - a. 校長の任命
 - b. 教員数の設定
 - c. 新規教員の採用
 - d. 欠員教員の補充
 - e. 教員の解雇
 - f. 業績給
 - g. 超過勤務手当
 - h. 教員の担当授業時数
 - i. 労働時間
 - j. 研修
- (6) 私的資金運用 (private funds) 8項目
 - a. 寄付金の募集
 - b. 資金調達
 - c. 貸付金
 - d. 私的資金の経常費への流用
 - e. 私的資金による動産入手
 - f. 私的資金による事務職員の雇用
 - g. 私的資金による不動産の入手
 - h. 私的資金による教員の雇用

ヨーロッパ30ヶ国35地域のデータに加え、日本についても教育法規における規定を参照しながら同様のデータを作成した。表2はそのデータであり、先述の「学校に権限なし」、「部分的に権限あり」、「権限あり」の3つのカテゴリーについて順に1, 2, 3というように権限の程度に沿ってコーディングした⁶。

この44項目の離散データから連続量の自律性の尺度を得るために項目反応理論を用いる。項目反応理論とは主に教育測定に用いられる手法であり、複数の問題の解答に関する正答/誤答といった離散型データから各問題の難易度を考慮して各被験者の「学力」といった一元的な連続量の尺度を推定するものである⁷。ただし、統計モデルとしては複数の離散データから連続量の潜在変数を推定するという性質のものであり、その用途は学力の測定に限定されるものではなく、本稿の分析にも適用しうるものである⁸。本稿の分析に即してモデル(段階的反応モデル)を記述すると以下のように示される。

$$\begin{aligned} \Pr(Y_{ij}=1) &= 1 - \Phi(\alpha_j\theta_i - \beta_{j1}) \\ \Pr(Y_{ij}=2) &= \Phi(\alpha_j\theta_i - \beta_{j1}) - \Phi(\alpha_j\theta_i - \beta_{j2}) \\ \Pr(Y_{ij}=3) &= \Phi(\alpha_j\theta_i - \beta_{j2}) \end{aligned}$$

Y_{ij} = 国*i*の公立学校における項目*j*に関する権限の

程度

$\Pr(Y_{ij}=k)$ = 国 i の公立学校におけるが項目 j において k 番目のカテゴリーを示す確率

Φ = 標準正規分布関数

α_j = 項目 j の識別力に関するパラメータ

β_{jk} = 項目 j において $k+1$ 番目のカテゴリーを示す「困難度」に関するパラメータ

θ_i = 国 i の学校自律性に関する潜在変数

焦点となるパラメータは各国の自律性に関する潜在特性 θ である。パラメータ α , β , θ の推定はマルコフ連鎖モンテカルロ法によって行う。段階的反応モデルのベイズ推定については Fox (2007) にその方法が示されているが、パラメータ α と β については収束を早めるため、Nandrum & Chen (1996) のパラメータ変換の方法に従う。ギブズサンプラーによって 2 万回パラメータを発生させ、後半の 1 万回の値を保存し、事後分布統計量を算出した。

B. 推定結果

表 3 は項目反応理論による各国の学校の自律性に関する尺度 (θ) の推定結果 (事後平均) である。自律性の値については 44 項目全てを用いて推定した「総合的な自律性」と前述の 6 つの領域別に推定した自律性、計 7 種類の各国の値を示している。なお、全ての尺度において平均は 0、標準偏差は約 1 に標準化されている。表 4 は各カテゴリーでの自律性間の相関係数を示したものである。まず総合的な指標について着目すると、イングランド、ウェールズ、オランダといった国・地域で学校自律性が際立って高く、ギリシャ、ルクセンブルクといった国では自律性が低いことが分かる。日本に関して言えば、平均値との比較において 0.8 標準偏差も低く、学校の自律性は低い部類に入ることが確認できよう。

次に各領域別の自律性についてみると、表 4 から「授業日数・時間数」と「教育内容・プロセス」、「財政的・物的資源」と「人的資源」、「財政的・物的資源」と「私的資金運用」で比較的高い相関関係があることが分かる。しかし、領域ごとの自律性の相関関係は必ずしも全ての領域間で高い値とはなっておらず、6 つの領域の自律性の高低が連動しているとは言い難いことが分かる。

「授業日数・時間数」に関してはスウェーデンにおいて自律性が極めて高く、「教育内容・プロセス」に関してはベルギー (フラマン語圏)、デンマーク、ス

ウェーデンで自律性が高い。「規則・組織編制」に関しては項目数が少なく、精度は低いが、ポルトガルにおいて自律性が高い。「財政的・物的資源」の自律性についてはハンガリー、オランダにおいて高く、「人的資源」の自律性についてはラトヴィア、オランダで高い。「私的資金運用」に関する自律性についてはベルギー (フラマン語圏)、イタリアにおいて高くなっている。また領域を通して見ると、自律的学校経営の例として紹介されることの多いイングランドあるいはオランダは全ての領域において平均的に自律性が高いことが分かる。日本に関して言えば、「授業日数・時間数」に関しては自律性が高く、「規則・組織編制」に関する自律性は平均程度であるが、その他の領域では大きく下回っている。特に基幹的ともいえる、「財政的・物的資源」と「人的資源」における自律性に関しては最低ないし最低に近い位置にある。

本稿では単純な比較による考察に留めるが、今後の実証分析において説明項に関するデータとして活用することが期待される。

5. 考察と今後の課題

本稿の関心は、学校の自律性の確立・強化、すなわち学校の意思決定権限の拡大が学校教育活動にもたらす帰結にあり、その観点から先行研究の検討を行った。また、学校の自律性が確立・強化されることの帰結を実証的に分析する上で、学校の自律性の程度が比較可能な変数として得られる必要があるが、既存の計量的実証研究については用いられているデータに問題があることを指摘した。そして、今後の実証分析の基礎的作業として、代替データを用いて学校の自律性に関する尺度を推定し、比較分析を行った。

これまでの海外の事例紹介との対比によって日本における公立学校組織レベルの権限が小さいこと、そして「今後の地方教育行政の在り方について」(1998年)、「新しい時代の義務教育を創造する」(2005年)などの中央教育審議会の答申においても予算面、人事面で裁量の乏しさが指摘されてきた。その点で本稿の 4 章で行った分析は改めて従来の認識を確認するものであったといえよう。ただし、重要なのは、そのような定性レベルの学校裁量権限の多寡の把握ではなく、「どれくらい裁量が多いのか (少ないのか)」という定量的なレベルの視点であり、それによる他の先進国の制度との比較や位置づけの明示化である。このような把握によって、学校の自律性を確立・強化することの帰結

表4 各領域自律性間の相関係数

	授業日数・時間数	教育内容・プロセス	規則・組織編制	財政的・物的資源	人的資源	私的資金運用
授業日数・時間数	1.000					
教育内容・プロセス	0.555	1.000				
規則・組織編制	0.194	0.365	1.000			
財政的・物的資源	0.209	0.314	0.366	1.000		
人的資源	0.429	0.487	0.327	0.537	1.000	
私的資金運用	0.373	0.435	0.308	0.582	0.442	1.000

を“Large-N Study”によって分析することが可能となる。

以上の基礎的作業を踏まえ、今後の研究を展開する上での課題を3点指摘しておく。

第1の課題として、学校の自律性を確立・強化することの帰結を他の制度との「相互作用」の関連から分析することが挙げられる。すなわち、学校への権限委譲が学校教育活動にもたらす影響については、学校組織レベルの権限の多寡自体のみならず、他の制度の状況に依存する可能性を念頭に入れて考察する必要がある。3章で紹介した先行研究は、外部評価制度と学校組織の自律性との関係を分析の対象としていたが、その他に考察すべき対象として親・住民の学校参加、学校選択や校長人事、経営能力養成などに関する制度が考えられる。また、学校が意思決定の単位であるならば、その主体の範囲がどこまでなのか——校長なのか、教員集団なのか、親・住民代表も含めたものなのか——に関する議論も含まれなければならない。そしてこれらの「相互作用」を検証する上で“Large N”による研究デザインが不可欠となる。

第2の課題として、学校の自律性を確立・強化することの帰結に関する多面的な分析である。3章で紹介した先行研究は、いわば教育生産関数研究に位置づくものであり、生徒の学力テストスコアを従属変数とした時に、その規定要因として予算、人事などにおける学校の持つ裁量権限の多寡を位置づけ、分析がなされている。このような分析は重要であるとしても、複数の視点からの考察が必要である。まず、学校の自律性を確立・強化することの帰結を児童・生徒の学力などの成果に焦点化した場合、学校への権限委譲が学校間、地域間における教育成果の分布にどのような影響を与えるかという観点からの分析も考えられる。これは、優秀な教員という限られた資源の配分問題として顕在化する可能性がある教員人事に係る学校の権限強化について検討する際に特に必要と思われる。また、学校の自律性を確立・強化することの帰結を児童・生

徒の学力などの成果に限定せず、学校組織内の教育活動のプロセスにも目を向けることが必要となる。教員の行動あるいは教員－児童・生徒間関係、教員－親・保護者関係にどのような影響を与えているのかといった点が重要なテーマとなり得る。

そして、第3の課題としては、学校の持つ意思決定権限に関するデータの充実である。4章で扱ったデータは授業時間・日数、教育内容、組織編制、予算、人事、私的資金運用の6つの領域に関する広範なものであるが、領域によっては自律的な学校経営の在り方を規定している要因としてさらに必要な情報もあろう。予算における節間・細節間流用や複数年度予算の有無などはその一例である。また、4章で扱ったデータはヨーロッパ諸国を対象としたデータであり、同一フォーマットで筆者らが日本についてコーディングし、データを構成したものであるが、同様の作業は非ヨーロッパ諸国についても行われることが期待される。その上で、改めて日本の「学校の自律性」を支える制度の位置づけが試みられることになる。

(指導教員 勝野正章准教授)

注

- 1 例えばPISA2006では、校長を対象とした調査票には、人事、予算、教育内容などの11項目に関して責任の所在がどこにあるかを問う設問がある。
- 2 OECD (2007) の分析では11項目から主成分分析によって抽出した人事、予算、教育内容に関する主成分得点を用いて分析を行っている。
- 3 ただしWoessmann (2003a) は学校内部での意思決定の領域において機会主義の深刻さ、現場レベルの知識の重要性について区分する明示的な基準を設けているわけではなく、アドホックな面は否めない。
- 4 外部試験の有無のデータは「大学の入学試験を識別していない」とされている。それによれば、日本は外部試験が存在するという事になっている。
- 5 PISAは15歳時点での生徒の学習到達度を測定しており、諸変数はその時点までに累積的な影響を与えていると考えられる。

- それゆえに学校レベル、制度レベルの変数は初等教育または前期中等教育段階のものに統一するのが合理的である。しかし、実際のデータでは調査対象の生徒が後期中等教育機関に所属している国がある。例えば日本では調査対象者全員が高校1年生であり、学校レベル変数は所属高校に関するものである。
- 6 意思決定権限が地方教育行政機関に委任されうるというケースは、「部分的に自律性あり」に含めた。
 - 7 項目反応理論の詳細については豊田（2005）などを参照。
 - 8 PISAではSESインデックスの推定などに用いられている。心理学、教育測定分野以外の応用としては、政治学におけるTreier and Jackman（2007）など。

引用文献

- 笹沙知章, 2004, 「学校の自律性確立と財政的条件」『日本教育経営学会紀要』46号, pp.14-24
- European Commission, 2005, *Key Data on Education in Europe 2005*
- , 2009, *Key Data on Education in Europe 2009*
- Fox, P., 2005, “Multilevel IRT Using Dichotomous and Polytomous Response Data”, *British Journal of Mathematical and Statistical Psychology*, 58, pp.145-72
- Fuchs, Thomas and L. Woessmann, 2007, “What Accounts for International Differences in Student Performance? : A Re-examination Using PISA Data”, *Empirical Economics*, 32(2), pp.434-464
- 浜田博文, 2004a, 「アメリカの自律的学校経営」河野和清編著『地方分権下における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』多賀出版
- , 2004b, 「アメリカにおける『学校を基礎とした教育経営（SBM）施策の展開とその意義—1960年代～1990年代の公教育統治構造の変化に着目して—』『筑波大学教育学系論集』第28巻, pp.37-56
- 葉養正明, 2001, 『米国の「学校の自律性」の研究』多賀出版
- 本多正人, 1992, 「アメリカにおける教育行政の分権化とSchool-Based Managementの展開に関する一考察」『教育行政学研究』7号, pp.71-83
- , 2003, 「公立学校の財務・会計と学校の自律性」『国立教育政策研究所紀要』132, pp.171-185
- 株式会社ベネッセコーポレーション, 2007, 平成18年度文部科学省委託調査研究報告書 新教育システム開発プログラム（採択番号18）『学校長の裁量・権限に関する調査』
- 勝野正章, 2004, 「イギリスの自律的学校経営」河野和清編著『地方分権下における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』多賀出版
- OECD, 2007a, *PISA2006: Science Competencies for Tomorrow's World, Volume.1: Analysis*, Paris, OECD
- , 2007b, *PISA2006: Science Competencies for Tomorrow's World, Volume.2: Data*, Paris, OECD
- 佐藤博志, 1996, 「オーストラリア首都直轄区の学校評価に関する考察—自律的学校経営における学校経営の役割に着目して—」『日本教育経営学会紀要』38号, pp.88-99
- 佐藤全, 2004, 「人的条件の転換と校長裁量権限拡大の可能性」『日本教育経営学会紀要』46号, pp.2-13
- 豊田秀樹, 2005, 『項目反応理論 理論編』朝倉書店
- 露口健司, 2004, 「カリキュラム開発条件としてのマネジメントの転換」『日本教育経営学会紀要』46号, pp.25-35
- Treier, Shawn, Simon Jackman, 2008, “Democracy as a Latent Variable”, *American Journal of Political Science*, 52 (1), pp.201-217
- Woessmann, L., 2003a, “Schooling Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65(2), pp.117-170
- , 2003b, “Central Exit Exams and Student Achievement : International Evidence” in P. E. Peterson and M. R. West eds., *No Child Left Behind? : The Politics and Practice of School Accountability*, Brookings Institution Press
- 結城忠, 2006a, 「オランダにおける親の教育の自由と学校の自律性 (1)」『季刊教育法』150, pp.82-88
- , 2006b, 「オランダにおける親の教育の自由と学校の自律性 (2)」『季刊教育法』151, pp.78-83