

# 学校選択・学校参加と学校経営の自律性

国立教育研究所 木 岡 一 明

## 1. 問題の所在

周知のように、このところ中央教育審議会をはじめ、各種の教育関係審議会答申が相次いで出されてきた。いずれも、今日の深刻な事態に対して何らかの改善方策を打ち出そうという趣旨にたった内容ではあるものの、総じて教育改革を推進する難しさへの苦渋がにじんでいる、との読後感を抱いている。これらが示す学校像を重ねてみても、見えてくるのは地域のなかの学校、地域に広がる教育という、これまで言い古されてきた姿との印象が強い。

それでも家庭での「しつけ」を強調し、学校の限界を指摘するなど、学校・教師の責任を軽減しようという配慮が窺える。ただ学校の現在から見た場合、その学校像から「今」の教育が抱える不安や危機的な事態を乗り越えるすべは見えにくい。

分権とか自律とか選択など、耳障りのいい言葉とはうらはらに、教育や学校に絡んだ問題現象や事件が後を絶たず、事態はますます深刻化しているようにも思える。しかし、また、種々の教育改革案が、そのような事態に対する特効薬であるかのごとく書き連ねた記事もよく目にする。

このような状況を鑑み、ここで改めて考えようとする問題は、学校経営の自律性についてである。今日の改革の方向性が「学校経営の自律性」にとっていかなる影響を与えるのか、が問わんとする内容である。そして、選択や参加のあり方いかんによっては「学校経営の自律性」を脅かすことになる、むしろそれ以上に「自律的学校経営」パラダイムの転換を図ることなしに学校選択、学校参加の推進と「学校経営の自律性」強化との併存はありえない、ということを論証するのが本論の趣旨である。

## 2. 学校選択・学校参加の「制度化」が目指す改革原理

### (1) 教育改革の基本原理

今日の教育改革において機軸となっている基本原理は何か。それは、一面で市場原理の導入であり、公教育に教育消費者の需要を直接的に反映していく仕組みの確立にあると見てとれよう<sup>(1)</sup>。まさに平等観の転換が図られようとしているのである。

規制緩和の動きを生み出し、教育に留まらない今日の行政改革のあり方を方向づけた行政改革委員会は、「学校選択の弾力化」を打ち出し、第2次意見「創意で造る新たな日本」において、「学校間に多様性が存在することが『格差』であるならば、今後はこのような『格差』を義務教育制度の中でも積極的に肯定していく必要がある。」との見方を示した。この見方は、臨時教育審議会第

3次答申における「就学すべき学校について、事実上単なる機械的、硬直的な指定となり、選択の機会に対する配慮に欠ける状況が見られる。このことが学校教育の画一性、硬直性、閉鎖性と子どもの自主的精神・個性の伸長を妨げていることなどの一因となっている」との指摘を踏まえたものであり、いわば臨教審路線の踏襲であったといえることができる<sup>(2)</sup>。

この行政改革委員会の提言の後、中央教育審議会は、評価における「一つの物差し」から「多元的な、多様な物差し」への転換を説き、地域や学校、子供たちの実態に応じて創意工夫を生かした特色づくりを推奨するとともに、「全員一斉かつ平等に」という平等観から「個性や能力に応じた内容、方法、仕組み」を重視したあり方を求めるにいたった。そして、教育の地方分権、学校の自主性・自律性の確立を掲げて、学校裁量権の拡大（校長権限の強化）や地域住民の参画を打ち出してきたのである。

## (2) 学校評価制度化の動きと学校経営原理の構造

こうした教育改革の方向性と深く関連しながら、各地では学校評価への動きが活発化している。高知県では、橋本知事の強い要請を承けて、公立諸学校で授業評価が導入されている。大阪府も「学校教育診断」の試行を重ねてきている。岐阜県では、先導的に学校評議員制度を導入し、学校評価との連動を図っている。しかも東京都に端的に見られるように、管理職評価や教員評価などの動きをも促しつつある。この他、学校評議員の設置や行政評価の実施などと絡めた動きも、北海道や三重県、静岡県をはじめ、いくつかの自治体でみられる<sup>(3)</sup>。

こうした動きは、学校評価を「制度化」するものと捉えられる。しかも、その動きは、今日の教育改革の指向性が色濃く反映していると捉えられる。そこで、まず、この「制度化」を直接的に促す結果となった中教審での論議をもとに、学校評価の構想が前提としている経営原理の内実について見ていこう。

### 1) 中教審答申（1998年）による学校評価導入の提起

中教審において学校評価の問題を取りあげたのは、地方教育行政小委員会であった。ただ「中間報告」段階では、まだ十分な論議を経ていなかった。それでも、「第4章 学校の自主性・自律性の確立について」の「地域住民の意向の把握・反映などの連携協力体制の充実」と題した4節において、第一項で次のように述べられ、制度化への指向を示唆していた（傍線は木岡が引いた）。

「学校の経営責任を明らかにする観点から、学校が教育目標及びそれに基づく教育計画を明確に策定し、その趣旨と実施状況を保護者や地域に対して説明することが必要である。また、それらについての校長による自己評価を保護者や地域に説明するとともに、教育委員会へ報告することが必要である。」

「中間報告」は、さらにこの提言に続けて「学校の教育活動への地域の活力の導入・活用」を求め、「学校支援ボランティア」を登録・活用する仕組み等、教育委員会の支援機能を強化する具体的方策の検討が必要であるとした。また、「学校が保護者や地域住民の意向を的確に把握し、これを反映していく仕組みを検討する必要がある。」とし、校長が、保護者（PTA）や学校外の有識

者の参加を得て、様々な事項についてその意見を聞き、必要に応じ助言を求めるような制度の導入を例示した。

この「中間報告」での考え方は、答申でもほぼ踏襲された。すなわち、「学校が地域住民の信頼にこたえ、家庭や地域が連携協力して教育活動を展開するためには、学校を開かれたものとするとともに、学校の経営責任を明らかにするための取組が必要である。」としたうえで、「このような観点から、学校の教育目標とそれに基づく具体的教育計画、またその実施状況についての自己評価を、それぞれ、保護者や地域住民に説明することが必要である。」と提起し、また、「自己評価が適切に行われるよう、その方法等について研究を進めること」を求めた。ただし、各方面から「虚偽報告の恐れ」との批判が強かった教委への報告制については、答申文から削除されていた。

## 2) 中教審「学校評価システム」構想の指向性

### ① 地域教育経営への指向の強調

今日の教育改革のキーワードは「連携」であり、政府の改革論議にはこの方向に向けた指向性が強く表れている。周知のように、種々の答申等において教育委員会による学校への支援機能の強化や地域の活力の導入・活用などが提起され、地域コミュニティの拠点としての学校の役割が強調されてきた。ただし、学校の責任が強調される一方で、学校の限界も指摘され、地域において学校が担いうる役割や可能性に一定の留保が被せられてきた。そのため、各々が担いうる役割について「地域の実情にに応じて」明定していくプロセスを不可欠としてきたのである。そのプロセスにおいて、学校評価は「連携（ネットワーク）」を緊密にする方略として位置づけられている。

実際、種々の答申等があげた関係機関や団体をつなぎ合わせていくと、巨大な教育ネットワークが想定されていることに気づく。学校を、そのネットワークの中心に位置づけることに関わって、校長が学校運営に関し必要に応じて地域住民や保護者に助言を求める仕組み、すなわち学校評議員の制度化が提起されていたと捉えられよう。また、その意味で、学校に説明責任があることを明記し、公開・説明の資料に学校評価を位置づけることの必要が提起されていると理解できる。

### ② 「合議」制学校経営への指向の曖昧さ

では、そのように巨大に張り巡らされたネットワークは、いかに束ねうるのか。その全体系を覆う意思是、いかに調達されるのか。少なくとも制度的には、学校評議員の集まり、地域教育協議会のような組織が、その役割を担うものと捉えられる。しかし、この点に関する指向性は、答申段階では明確になっていなかった。むしろ校長の経営責任と権限拡大が全面に掲げられ、その権限行使に際して校長をサポートする仕組みとして、教育委員会の支援機能、校内組織運営の円滑性・機動性、保護者や地域住民の参加・活用などが課題として示されていたといえる。

地域教育経営を展望するならば、教職員や保護者、地域住民、その他関係者の各々が十全に役割を分担して教育責任を果たす上で、いかにそれぞれの意思を調整していくかは核心的な問題となる。したがって、合議システムを組み込んでいかなければ、責任分担や責任遂行の実効性を担保できないことは明らかであろう。逆に言えば、合議制の曖昧さは、他律化された意思決定の押しつけに対

する警戒を示唆している。

### ③ 自律的学校経営の開発と制御

今日の地方教育行政改革の主眼が、教育の地方分権に置かれていることはいうまでもない。そして、その先に、学校毎に特色を打ち出し、学校の多様化を促すとともに、学校選択の自由を認めようとする動きがある。

この文脈において学校評価の位置づけを捉え返すならば、多義的であることに気づく。すなわち第一に、かねてからの学校評価理解の一つ、学校が自己改善を進めるための方略としての位置づけである。また第二に、同じく旧来の理解にたつ、学校間の偏りを抑止する装置としての位置づけである。前者が自己評価を基本とするのに対して、後者は外部評価を意味する。

前者の位置づけを強化する立場は、選択制－通学区域弾力化などによって、旧態依然の学校に安閑として留まっていたは淘汰されてしまうため、常に改善を重ね自己更新を果たしていかなければならない、との立論であると理解される。それに対して、後者の位置づけを強化する立場は、密室的であると批判されてきた学校に、これまで以上に権限を付与し多様な教育課程を編成・実施しうる裁量権を認めるならば、いかなる教育が行われているのかを外から把握することはますます難しくなり、公教育としての原則を逸脱する事態を放置することになりかねないため、自律的学校経営に公開制－外部評価を組み込むことは必須の事項となる、という見解にまとめうるであろう。

ただし、こうした所論が旧来のものと異なるのは、「市場の声」を前提にしている点である。教育消費者の需要に耳を傾け、その教育要求にに応じていくことが生き残りの道筋、社会的均衡の確保に通じるとの考えが横たわっているのである。しかし、「市場の声」が学校のあり方を方向づけるとするならば、これまで学校経営の基調の一つに据えられてきた教職の専門性に対する見直しを喚起することになる<sup>(4)</sup>。

すでにみたように、今日の教育改革は、「教育の論理」だけで展開されようとしているのではない。改革の大きな流れは、「規制緩和」と「地方分権」を目途として、積極的な市場原理導入へと進んできた。そして、保護政策から自由化政策への転換によって、銀行さえもがリストラの危機に晒されているのである。しかも、不況が深刻化の一途を辿り、消費が伸び悩んでいる多くの業界では、マーケティング・リサーチに熱心に取り組み、他に抜きん出た商品開発にしのぎを削っている。市場原理を優先させ選択幅を大きくしていくならば、学校もまた、すすんでそうしたマーケティング・リサーチに取り組まねばなくなるであろう。

さもないければ、教育消費者たる保護者や児童・生徒から、自己満足の「特色づくり」との非難を受け、「努力が足りない」「やる気が感じられない」など、成績不良の子どもに向けられていた常套句も、まさにシカゴ市でそうであったように<sup>(5)</sup>、学校や教職員に向けられる言葉が変わってしまいかねないのである。この文脈では、教職の専門性は閉鎖的で世間知らずの謂いに置き換えられてしまいかねない（断るまでもなく、この観点からの「教職の専門性」論批判は当然に本稿の課題を越えるものであり、稿を改めて別個に論じられるべきものであろう）。

### (3) 学校経営への保護者・住民の参画の見通し

しかし、実際に保護者や地域住民の参加を図るということになると、躊躇する学校、校長も少なくない。学校評価等の実施実態についてのインタビュー調査の相手をしていただいた校長や学校関係者たちは、皆、一様に「いろんな方がいらっしゃいますからねえ～」との言葉を添えて、親や地域住民の学校経営参加に対する否定的な見解を示した。校長を対象に実施した調査においても、保護者や地域住民から意見聴取を行うことや学校評価を受けることに対して拒否的な傾向を看取することができる<sup>(6)</sup>。

こうした意識傾向には、今日の学校が当面している家庭・地域の問題が色濃く反映していると理解される。家庭や地域の教育力の低下が叫ばれて久しい。そのことと深く関わりながら、学校の抱える問題も深刻化の一途を辿ってきた。家庭や地域から十分な協力が得られるのなら、その余力が家庭や地域にあれば、学校がここまで深刻な事態に陥らなかったはずである。中教審の「心の教育」小委員会がまとめた答申は、人々に語りかけるように家庭教育の充実を訴えている。しかし、あれだけ大部の長文をどれほどの人々が読み通すであろうか。また、それらを理解して実行しうであろうか。いわゆる「学級崩壊」に関する調査研究も同様の事柄を示唆している。

むしろ学校に多くを期待できない、それと同じように家庭や地域に対しても多くを期待できない。この事実を認めるところから、学校と家庭・地域の役割分担や協力関係を考えていくことが必要であろう。こうした点に対する配慮を欠いた保護者や住民の学校参加論では、学校をサポートする仕組みではなく、ますます学校に「問題」を持ち込む仕組みを強化することにもなりかねないといわねばならない。

## 3. 学校選択・学校参加の「制度化」を促した背後理論

では、なぜ「学校選択」「学校参加」なのであろうか。その「制度化」が進められてきた背景には、いかなる理論がありうるのであろうか。

### (1) 単位学校経営の超克

かつて吉本二郎は、「教育はかくあることを宣する行動を支配する法則の主体として、学校の教育意思を表明する解釈と判断の主体として、教育実践活動とその経営が存在する」との認識を示し、政策や行政とは異なる「学校経営の独自の態様が認められなければならない」とした<sup>(7)</sup>。この認識が、一つの学校を「単位」とし、校長を統括作用の主体とする単位学校経営論を生み出した。

このような学校経営認識に対して、その後、堀内孜は、「実際的には政策レベルの基準→行政レベルの基準→学校経営レベルの基準、という一方向性のみが課題化されざるをえない」と批判した。そして、吉本の前提認識にある「公」が形式的であるとして、だからこそ、「公」的な意思を実現する（はず）の学校と「公」の実体である子ども－父母あるいは地域住民との対立が現実化する、と説いた<sup>(8)</sup>。堀内が、中教審の委員として、この地方教育行政改革に力を注いだその意図が、この当時の認識に由来しているとするならば、つまり「下からの組織化」を進める足場としての構想で

あるならば、旧来の学校経営を前提とした場合に、校長に期待される役割は確かに重い。

学校経営の「独自の態様」を構築する校長の責任。その責任遂行の在り方をめぐって、形式的な「公」（国民・住民の代理者たる公権力主体）と実質的な「公」（権利主体の集合体）が押し寄せてくる事態。地域教育経営のもたらす「開かれた」状態が、こうした事態を加速させるものであるならば、校長たちに怯えが生じてもやむを得ないのかもしれない。ただし、改めて見直すべき問題がそこには横たわっている。

堀内の、少なくとも論文執筆当時の「私」認識には、近代市民革命を突き動かした「市民」性が色濃く反映しているように受け止められる。しかし、今日では、むしろ「市民」は「大衆」化し、大量消費の当時者として立ち現れている。オルテガ以来、民主主義への懐疑も、その「大衆」性に向けられてきた。かつての「疎外論」では世界システムの展望を得られない事態にいたっていると捉えるべきである。では、今日の学校選択・参加論において、その「大衆」性はいかに見通されているのであろうか。

## (2) 契約関係による拘束

学校参加は、参加者のうちの多くの者を実質的には他律的に管理する仕組みとなる。

一般に参加とは、意思決定への参加である。したがって、参加が認められれば、意思決定に際しての意見表明は保障されねばならない。ただし、その意見表明権と引き替えに、決定された事柄に従うことも求められる。

学校参加も同じ仕組みのものとして考えるならば、その権利－義務関係のもとに参加者は置かれる。しかも、その意思決定が論理を基準とした協議を通じてなされ、内容的にも学校経営、学校教育に関する事柄なのであるから、素人よりも専門家、個人よりも組織による説得がより効果的であると考えられる。だとするならば、一般の保護者など教育素人にとって、参加は取り込まれに通じる。教育専門家集団に対抗しうる参加者は、それと同等以上の知識と技術を備えた者に限られる。つまり、ごく限られた層の者による寡占的状况が生み出されるのである。しかも、決定過程において「論議を尽くした」との理由をもって、その状況に対する異議申し立ては封じ込められているのである。

他方、学校選択は、学校を硬直させる仕組みとなる<sup>(9)</sup>。

ある学校への選択がなされる場合に、その選択基準が物理的なもの（通学距離や施設・設備など）ではなく、教育内容や組織体制などの経営的な産物であるとする、選んだ者からすれば、その産物を「維持ないし保存」することが要請される。そのことは、突き詰めれば、人事異動を抑え、あるいは新たな仕組みの開発を拒否することに通じる。しかし、そこまで追究するのはやはり限られた層の人々であろう。多くの人々は、自ら選んだという自己責任論を前にして、選んだ際には気づけなかった問題について、あるいは選択後に派生した問題について諦めや自己弁済を強いられることになる。

## (3) ステイクホルダーとしての負荷

学校では教育資源が枯渇してきている。かつては子どもたちで溢れ、それだけ教職員も配置されていたが、今日では少子化の波をこうむって、小規模化の一途を辿ってきている。こうした小規模化は、子どもたちへの気配りの手薄さを引き起こし、情報の不足を惹起し、専門性の広がりには欠け、日常の職務行為の余裕を時間的にも精神的にも失わせ、殺伐とした、慢性的な疲れの滲んだ姿を繰り広げることになろう。いわゆる「学級崩壊」も、その小規模化と絡んでいるケースを少なからず見いださう。

教員の離職率が下がり、新規採用者も激減して、各学校の年齢構成は窮めていびつなかたちを示し、全体として高齢化が進んできている。自己の年齢と体力に照らしてみても、教職員の高齢化は教育活動における機動性の欠如をもたらすといえよう。

このような事態は、しかし財政危機ゆえに、有効な補強手段を導入しえないまま放置に近い扱いであった。

家庭と学校の連携、保護者の学校参加という主張は、ボランティア活動の促進と結びつき、安価に、まさしく「勤労奉仕」のかたちで学校への教育資源の導入を引き出ししてきた。そうした動きを補強するかのごとく、家庭のしつけ問題が取り沙汰され、家族論議が喚起されてきた。そして、ステイクホルダーとの言葉とともに、学校、家庭、地域の間での役割分担論、責任論が示されてきたのである。

こうした観点からは、権利論を基礎とした学校参加論からの脱却を図り、個々人の責任と役割の認識を根幹とした参画論を具体化していくことが求められることになるのである。確かに、無い物ねだりをして、事態は責任のなすり合いと遠大な改革展望の開陳に終わってしまう。何をすべきかという点から議論を始めれば、膨大な努力目標の提示に陥ってしまう。各々の立場や能力に基づきそれぞれが自ら何ができるか、という視点からの相互的・協同的・参画的な実行プランが求められる。教育改革論議の要諦も、こうしたところにあると捉えられる。

#### 4. むすびにかえて－「学校経営の自律性」再考

吉本学校経営学草創の頃、教育委員会と学校とが厳しい緊張関係を孕んでいた。そこから、「学校経営の相対的自律性」認識が生まれた。堀内の公教育経営学の構想には、「学園闘争」当時の対抗図式が鮮明に刻印されている。ここに「参加制度」の発意をみることができる。しかし、果たして今日、そのような緊張関係や対抗図式はあるのであろうか。

吉本にとって「学校経営の主體的な活動を解明する」ことが学形成の目的であり、「組織的教育活動は経営単位と作業単位に、その職能が分化されるとはいえ、学校という単位構造はきわめて独自の経営を必要とするのであって、機構の末端にある具体的教育作用が、全く非権力的作用にすぎないところに、学校経営の独自の態様が認められねばならない」との認識に基づく、教育行政からの「学校経営の相対的独立性」の主張が導かれる<sup>(10)</sup>。

堀内は、この認識を大筋で承認しつつ、「学校経営制度」改革を指向し、その課題設定が「『単

位学校経営論』から『学校の自律性』への展開を問うことにおいて必然であり、・・・吉本学校経営学において看過されていた問題領域であった」と指摘している<sup>(11)</sup>。その課題の一つが「父母及び地域代表者の学校経営参加制度」であった。

しかし、ここには論理的に未整理の問題がある。堀内自身が「学校経営＝組織の自律性」について、「学校という組織体がどれだけ社会的にその責任を果たしうるかによって認められることから、その責任要求、教育要求によって相対的にならざるをえない」と述べているように<sup>(12)</sup>、「学校経営の自律性」は、教育要求の主体たる「父母及び地域代表者」による他律性と向きあうことによって解発する。しかし、「父母等に責任の分担を求める参加制度」は、その他律性を学校経営過程に取り込むことを意味し、取り込まれた時点で「他律性」は「自律」化することになる。しかも、その「自」には厳しい緊張関係ではなく、責任分担という発想に示されるように整序された関係が生じているに過ぎず、相対性が見いだせなくなる。相対性を失した自律性は瓦解せざるをえない。堀内の構想には、この点についての整理がなされていない。

学校経営の自律性を高める観点からすれば、参加制度は、学校経営過程に組み入れられてはいけないのである。学校経営の外にあって学校経営に向きあう仕組みであることによって学校経営の自律性を担保し、その内実を豊かにするのである。その意味では「参加」制度ではなく、「監視（モニター）」ないし「監査（チェック）」の制度とする必要がある。保護者や地域住民等への教育責任は、「参加」という呼び込みではなく、公共性（公平負担）の論議により帰属させるべき問題であらう。

その意味からしても、外部評価の仕組みを採り入れた学校評価システムの構築いかんが、今後の教育改革の成否の帰趨を握っていると考えられる。この点については、今後も考えを深めつつ、稿を改めて論じたい。

（注）

- (1) 同様の捉え方は、近年の各書にみられる。たとえば、黒崎勲『教育行政学』岩波書店、1999年、八代尚宏編『市場重視の教育改革』日本経済新聞社、1999年参照。
- (2) こうした流れは、文部省『公立小学校・中学校における通学区域制度の運用に関する事例集（初等教育資料別冊）』東洋館出版社、1997年をみても確認することができる。
- (3) 木岡らが行った1999年8月下旬から9月にかけて実施した都道府県、政令市、中核市の各教育委員会対象（悉皆）の「学校評価等の実施実態に関する調査」による。詳細は、木岡「学校評価に関する実施状況について（調査研究速報）」（平成11年度 学校経営研修に関する研究セミナー報告資料；国立教育研究所、1999年）を参照されたい。
- (4) たとえば、学校経営の自律性に関し、堀内孜は、吉本二郎の捉え方を整理しつつ、「学校の自律性は、組織としての学校が意思決定していく自律性であり、その中枢に教育活動とそれを担う教職の自律性が存し、それを支えるべく教職の専門性が求められることとなる。」と捉え



（「単位学校経営論と学校の自律性－吉本学校経営学の基本構造－」『学校経営研究』第17巻、1992年）、さらにその要素としての「学校経営＝組織の自律性」を教育責任との相対的な関係で捉えている（「教育行政と学校経営の関係構造」『学校経営研究』第14巻、1989年）。

- (5) シカゴの学校改革については、坪井由実『アメリカ都市教育委員会制度の改革』勁草書房、1998年、参照。
- (6) 木岡が1998年に公立小中学校の校長を対象（全国5道県悉皆）に実施した「学校評価の実施実態に関する調査」の結果によれば、地域住民に対しての意見聴取や評価結果の説明、公表については、教育委員会関係者に対するのに比して必要性認識においても、現状においても数値が低い。詳細は、前掲資料(3)を参照されたい。
- (7) 吉本二郎『学校経営学』国土社、1965年、109頁。
- (8) 堀内孜「『学校経営論』と『公教育論』－その位置関係と課題性」『学校経営研究』第3巻、1978年。
- (9) 学校選択制に対する見方には、確かに諸説がありうる。親の恣意的な選択を問題として「子どもの最善の利益」を擁護する立場からの立論もある（J.E.クーンズ・S.D.シュガーマン『学校選択』（白石裕監訳）、玉川大学出版部、1998年）。また、「歩きながら考える」手法を説く論もある（葉養正明『小学校通学区域制度の研究』多賀出版、1998年）。とりわけ日本では実態がさほど進行していないだけに、検討しうる材料に欠けているのが現状であろう。また、硬直化を否定する見方もありえよう。しかし、契約の論理からして、自ずと契約時の状況を保全する義務が債務者に発生することは論をまたない。
- (10) 吉本二郎、前掲(7)、109頁。
- (11) 堀内孜、前掲(4)、1992年、9頁。
- (12) 堀内孜、前掲(4)、1989年、43頁。