

IV 書評

小島弘道『21世紀の学校経営をデザインする（上、下）』教育開発研究所、2002年
北神正行『現代学校経営改革論』教育開発研究所、2001年

筑波大学 水本徳明

1. はじめに

ここで取り上げる2つの図書は、いずれも臨教審以降、とりわけ1990年代後半以降進められてきた学校改革を総体的に捉え、その歴史的、社会的性格を明らかにしようとしている。北神は「教育改革動向のもとでの学校経営改革のあり方について、序において教育改革下における学校像の行方を論じたうえで、その基本的な枠組み(第Ⅰ部)、自律的学校経営に向けての内部改革課題(第Ⅱ部)、そして学校教育課題に対応した経営戦略(第Ⅲ部)の観点から検討したもの」(ii頁)であり、「学校教育の基調の転換」という概念によって改革を総括している。また、小島は「学校経営が大きく変容するなかであって、これまでの学校経営を支えている実践と知を総合的、全体的に見直し、21世紀社会における学校のあり方を視野に置いて、これからの学校を展望するという問題意識に立つて」(上i頁)、「学校経営の基調の変容」という概念によって改革を総括している。

両者に共通の課題意識を引き受けて、ここでも近年の学校改革の歴史的、社会的性格を問う視点から、書評を試みる。両書において教育改革の何を捉えて、どのような意味で「学校教育／経営の基調の転換／変容」が言われているのか、またそこからする将来展望はいかなる意味で望ましいとされているのか、そしてこれらの捉え方は妥当なのか。こうした点に焦点づけて、2つの図書を検討することとする。なお、両書の構成は次ページに掲げる通りである。

1. 「基調の転換／変容」とは何か

北神の「学校教育の基調の転換」は「現在進められつつある教育改革の基本的性格を規定する」とともに「今後の新たな学校教育の方向を規定するものとして位置づく」。それは、①公教育組織化原理を「国家原理優先から個人原理優先へ」転換するとともに、公教育目標を「国家の原理(全体原理)」から「個人の原理(個別原理)」へ変容させ、②学力観を「従来の知識習得主義(あるいは知識伝達主義)から」脱却して「生きる力」の育成へ、また学校教育中心主義から生涯学習中心へと転換し、③教育システムを「『学校のスリム化』とそれに伴う『学校・家庭・地域社会の連携』」へと転換し、④学校運営システムの構造を「規制・依存のシステムから自律的経営へ」、また「『開かれた学校』から『開かれた学校経営』へ」と転換するものと捉えられている(第1章)。

『21世紀の学校経営をデザインする』	『現代学校経営改革論』
<p><上巻></p> <p>I章 自律的学校経営の構築</p> <p>II章 学校の経営責任</p> <p>III章 参加型学校経営の実現</p> <p>IV章 親の学校選択と学校経営</p> <p><下巻></p> <p>I章 スクールリーダーの教育戦略と経営力</p> <p>II章 スクールリーダーの役割とリーダーシップ</p> <p>III章 スクールリーダーと職員会議</p> <p>IV章 学校経営とミドルリーダー</p> <p>V章 専門性・協働・参加を生かす組織マネジメント</p>	<p>序 教育改革下の学校像のゆくえ</p> <p>第I部 現代学校経営改革の基本枠組み</p> <p>第1章 学校教育の基調の転換と学校経営</p> <p>第2章 学校の自律性と責任</p> <p>第3章 学校づくりと学校参加論</p> <p>第4章 戦後学校づくり論の到達点と課題</p> <p>第II部 自律的学校経営と学校の組織・運営改革</p> <p>第5章 学校運営組織改革と主任制</p> <p>第6章 自律的学校経営と職員会議</p> <p>第7章 学校の経営責任と自己点検・評価</p> <p>第8章 学校の自律性確立と教育委員会改革</p> <p>第III部 学校経営課題と経営戦略</p> <p>第9章 開かれた学校づくり—地域連携の課題</p> <p>第10章 総合的な学習と教育課程経営</p> <p>第11章 学校選択と特色ある学校づくり</p> <p>第12章 学校のスリム化と学校改善—教師の職務意識調査の分析を通して</p> <p>第13章 学校の自己組織性と教師教育</p>

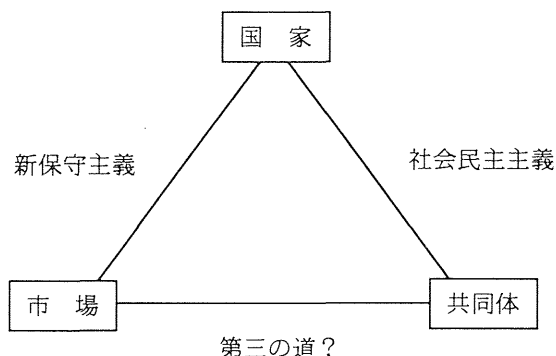
小島の「学校経営の基調の変容」は北神の第4点を中心とするやや狭い概念である。現在の教育改革が「56年体制によって秩序づけられた学校経営の基調を塗り替えようとする」ものといえるのは、「学校を『専門的教育機関』（教育課程審議会答申、中央教育審議会答申）とし、そこに相当な経営権を認め、学校を自己責任と自己決定の組織とする。その原則に立って自主的・自律的な学校運営ができる制度と仕組みを構想しているからである」。そして現代の学校経営改革の特徴は、①「学校の裁量権限の拡大」、②「校長の資格の緩和と経営力・リーダーシップの高度化」、③「校長のリーダーシップを発揮しやすくするという観点から、補佐機能、補助機能を重視した組織原理、意思決定原理に基づく学校運営組織を確立する方向」、④「責任—評価に基づく経営と参加・参画型経営の推進」にあるとされる（上I章）。

要するに、いわゆる「地教行法体制」（小島のいう「56年体制」）を国家ないし行政による学校管理体制と前提的に把握したうえで、現代の学校改革を組織（学校）や地域、個人の自律性（自己決定—自己責任）を基盤とする公教育経営への転換と捉え、それを「基調の転換／変容」と表現しているのである。それは第2次大戦後の日本の教育を、戦後教育改革、「56年体制」、現代の教育改革と3段階に区分する見方の論理的帰結である。このことと関わって、ここでは1つの疑問を呈しておこう。この3段階区分を超えて一貫しているものはあるのかないのか、あるとするとそれは何なのか。さらに付随して、小島は「第一の改革」すなわち戦後教育改革においては「学校の自主性・自律性の尊重があった」と述べているが（上1頁）、では「第三の改革」である現代の学校経営改革は「第一の改革」への回帰なのか。

2. 学校経営改革を捉える枠組み

現代の学校経営改革を捉える両者の視点は国家—個人という軸と重ね合わされた規制—自律という制度的な軸であり、共通していると言ってよい。これらの軸自体はきわめて単純であり、教育経営研究において伝統的であるとさえ言える。ここではこの軸自体を検討するために、学校経営改革を捉える枠組みを提示しておこう。

図1 公教育経営の原理と思想



第1に、公教育経営の原理すなわち公教育の組織化原理として国家原理、市場原理、共同体原理を区別しよう。国家原理とは国家機関に集約された意思を行政組織を通じて実現しようとする方式、市場原理とは市場における需給関係において消費者のニーズを実現しようとする方式、共同体原理とは人格的つながりを持つ人々が一定の価値や規範の共有を通じてそれを実現しようとする方式である（よく言われる専門性原理は専門的な共同体による組織化原理であると考えられる）。思想的には国家原理と共同体原理を重視するのが社会民主主義、国家原理と市場原理を重視するのが新自由主義である。1980年代には福祉国家—社会民主主義の行き詰まりを背景として、新自由主義の台頭が見られたことは周知である。そして市場原理と共同体原理を重視しようとするのが「第三の道」といえようか。たとえば日本における黒崎勲と藤田英典の対立はこの軸上のものと位置づけられる。もちろん、3つの原理のうちいずれか1つのみを重視する考え方もありえる。また、学校経営の原理については、この図の「国家」を「組織」に置き換えれば、サージオバニィが挙げる3つの学校改革戦略⁽¹⁾が得られる。

教育改革を捉える枠組みとして、もう1つの視点を設定しておく必要がある。それは個人と組織の関係の仕方である。第1の制度原理の内部における個の在り方の問題である。自由な個人を組織の外に置く（想定する）のが近代の組織原則であるが、日本では組織と個人が分離されず、個人が全人格的に組織に所属する様式が採られてきた⁽²⁾。その結果、「中間集団全体主義社会」（としての「学校共同体主義」）とも言われる状況をもたらし、それがいじめの温床であるとの問題提起もなされている⁽³⁾。先の図1においてどの原理や思想に立とうとも、組織や市場、共同体と個人の関係をどのように想定するのか、そしてどのような関係に向けてこれからの子ども達を教育するのかがも

う1つの重要な次元として設定される必要がある。たとえばアメリカで学校改革の戦略として民主主義的価値の共有に基づくコミュニティが主張されるとき個人のコミュニティの関係は、日本で「学びの共同体」が主張されるとき共同体と個人の関係とは大きく異なるであろう。また、市場原理的な学校選択においても、保護者の学校選択行動が自律的に行われるのかそれとも他者指向的に行われるのかによる違いがある。

端的に言って、小島においても北神においても教育改革を捉え検討する枠組み自体が論理的・体系的に整理されていない。だから、個々の制度や論点について論じるたびにアド・ホックな視点を設定することになっている。まず学校選択を題材に検討してみよう。

3. 学校選択における私事性の問題

上記第1の視点から見れば、小島と北神は学校選択を[市場原理+共同体原理]として捉えているといえる。小島は「市場原理や競争原理は公教育に馴染まないものが多いから、その全体ではなく部分を導入（部分的導入）して学校教育を活性化することが必要」（上143頁）とし、「学校選択と学校参加は開かれた学校経営の車の両輪であり、学校や地域に応じて適切な組み合わせを図り、学校づくりに努めていくことが必要」（上146頁）とする。北神も学校選択制の下に「学校づくりに保護者が参加することによって、子どもの教育に関する責任の所在を明確化するとともに、相互の協力と連携による新たな教育づくりの可能性も拡大する」（144頁）という。

では第2の視点から捉えればどうであろうか。学校選択における個人と組織や共同体の関係はどのように捉えられているのであろうか。

小島は学校選択と関わって、「現代の教育改革は、教育の私事化（プライバタイゼーション）を進めている」（上129頁）としながら「教育の私事化の傾向は確かに確認することができるものの、それはあくまでも擬似的、擬制的であるようにも見える」（上131頁）という（そもそも、「確かに確認することができるもの」がなぜ「擬似的、擬制的」なのだろうか）。しかも、学校の経営意思は公的意思（行政意思）、専門的意思、私的意思（保護者等の意思）の三者の関係のなかで形成すべきだが、「三者が話し合い、バランスがとれていれば、それでよいというのではない。専門的意思がしっかりしていることが重要だと考える」という（上124頁）。一体、私事化が日本の公教育経営にとって何を意味し、どのように評価すべきだというのであろうか。

北神の場合、選択の主体構造に関する十分な言及はない。そのこと自体問題であると思えるが、あえて関わりのある論述を探せば、「保護者が学校を選ぼうとすることは当然なことである」（142頁）とする一方で、「学校選択制の導入は、当然ながら保護者のわが子の就学する学校への関心を高める作用をもっている」（143頁）と述べている。後段で述べていることからすれば、「保護者が学校を選ぼうとすることは当然なこと」ではないのである。

評者は日本の公教育経営全般にわたって選択性の強化は必要だと考える。その一部として、とりわけ都市部で学校選択制が採用されることも必要であるし、不可避ともいえよう。また、競争原理

的な選択制ばかりでなく共同体原理的な参加制度が同時に発達すべきとも考える。しかし、より根本的な問題はそのような制度の基盤にある個人と組織や共同体の関係である。組織や共同体の外部の意思主体としての個人の形成という問題である。このことは私的利益を追い求めるというような意味での私事化ではない。少なくとも日本の多くの部分では、親は組織や共同体への参加や離脱の意思決定主体としての意識を持っていない。佐藤によれば日本では「自由を無限昂進的な欲望の方にひきつけて解釈することで、自由意思という準拠点を希薄化」させたことから、先に述べたような個人を包摂するような組織が成立したのである⁽⁴⁾。それこそが、わが国近代の「基調」であった。したがって、「私事化」の内実が問われなくてはならないし、「自由意思」の主体としての個人が形成されているのか、それをいかに形成するのかのプランが必要になるのである。それなくして、選択+参加で問題が片付くとは思われない。また、「個性重視」の教育によってそのような個人が形成されるのではない。重要なのは学校において個人と個人のどのような関係が取り結ばれるかである。その意味で、学校選択や参加は自由意思の主体としての個人の形成につながる限りで「基調の転換／変容」をもたらす可能性があるという評者は考える。

4. 参加・連携の問題

「学校と親の相互理解と協力関係、さらには協働・参加をめぐる教育原理」を小島は次の3点にまとめている。すなわち、①「子育て・教育の共同性」、②「教育過程での協力、協働の必要性」、③「子どもの人権（学習権、発達権を含む）の保護に対する共同責任性」、である（上91-92頁）。北神は同様の観点から『『子育ての共同化』や『地域の教育づくり』という視点にたった、言葉を変えれば、三者の中で子どもの教育が『次世代育成の協働作業』であるという認識に立った連携の姿が共有化されていなければ、理念の実現はむずかしい。』（122頁）と述べる。

両者とも学校・家庭・地域の教育的共同体とでも言うべき関係を形成するよう主張するのである。しかし、時間・空間にわたる教育的な意味空間の拡大こそが近代日本の「基調」であった。そしてそれは「学校化」と呼ばれてきたのである。評者は学校・家庭・地域の連携は（地域という概念の曖昧さを梃として）「生きる力」および「生涯学習」と相俟って、教育的意味空間が子どもの生の全域を覆う教育的宇宙を形成するものだと考える。したがって、教育改革と並行して子どもに「子育て」や「教育」から開放された時間・空間を保障することが重要だとも考える。

この問題は、学校という組織と子どもや親という個人の関わり方の問題（すなわち、2で挙げた第2の視点に関わる問題）である。小島も北神も子どもに対して学校、家庭、地域が共同して教育に当たるとか権利保障をするというようなパターンリスティックな捉え方ばかりしていて、学校、家庭、地域の外に自律的な主体として子どもを想定するという発想がない。北神は「学校のスリム化」について論じているが、それは専ら教師の職務としてのことであり、子どもにとって何がどのような意味でスリム化されねばならないかはそもそも考察の対象外である。子ども観の転換という「基調の転換／変容」の発想は見られないのである。

5. 学校の自律性と責任の意味

小島と北神が指摘するように、学校の自律性は制度的には学校の権限の拡大を意味している。公教育の組織化原理という視点からすると、それは国家原理から市場原理ないし共同体原理への変化に伴う権限の委譲であり、「組織に、できるだけ判断や意思決定をゆだねた方が、サービスを受ける側の利益や要望に応えうという判断」（小島、下18頁）によるものである。国の側から見ると、それは公教育経営において現場のニーズに応じた資源配分を可能にし、その効率化を図るものといえることができる。様々な領域での日本のキャッチアップということもあって、いまや国のレベルで（あるいは自治体のレベルでも）これからの社会と教育のあり方を描き出すことが困難な環境にあるので、資源配分の根拠となる目標を現場から創造していくほかないのである。それに伴って responsibility が、国から自治体へそして学校へと移される。これは環境変化に伴う合理化であって、取り立てて「基調の転換／変容」と呼ぶほどのことではないように思われる。

2で示した第2の視点から考えると、組織の自律性が重要である理由は、成員資格に関する意思決定を媒介にしてそれが個人の自律性（教員のキャリア選択、保護者・子どもの学校選択）と接合しうからである。この次元こそが、組織の自律性と責任問題の核心である。なぜなら、組織は組織および成員双方による成員資格に関する意思決定とそれに伴う責任という想定によって成り立つ社会システムだからである。繰り返し述べてきたように、それは組織と個人の分離を前提とし、双方の意思決定に関わる責任という観念を成り立たせる。そしてここでの責任は responsibility ではなく accountability である。

別のところで論じたように、責任を問うためには①正統性のある主体への決定の帰属、②正統性のある責任追及主体、③正統化された基準、④サンクションという要素が必要である⁽⁵⁾。ところが小島も北神も決定の主体としての組織や個人という捉え方が明確でないために、責任概念が曖昧になっている。小島は教職員の経営参加について「経営参加にまったく責任がないと言われれば、あると考えるべきだろう。しかしそれは経営責任と呼ぶべきではないし、また経営責任ではない。参加責任としか言いようがない。その責任は具体的な個人が具体的な責任によって問われるものではない。その意味で参加責任は抽象的な責任であるし、責任とはいえない責任である」（上69頁）という。北神も学校の説明責任について「学校にとっては自らの判断と権限で行った活動に対して自らの経営責任を負うという自己責任原則の導入を意味する」（33頁）としながら、「責任の共有化を促す」（34頁）という矛盾する主張を行っている。

「基調の転換／変容」を言うなら権限が委譲されたことよりも、責任概念が responsibility から accountability へと転換されようとしていることこそ重要である（そのこと自体が accountability＝説明責任という言い換えによって曖昧化されようとしているのだが）。学校ばかりでなく国も自治体も accountability を問われるのである。そしてそのことは、それを問う主体としての組織や共同体の外部にある個人を要請する。そのような方向にわれわれは大きく一步を踏み出すのか、それと

も日本的な「安心」の世界にとどまろうとするのかの岐路に立たされているのである⁽⁸⁾。

6. 政策文書にどう対するか

小島の議論も北神の議論も圧倒的に依拠しているのは、政府関係の政策文書である。具体的には行財政改革関連の行政改革委員会、教育改革関連の臨教審、教育改革国民会議、教育課程審議会、中教審などの答申、あるいは学校教育法施行規則の改正に伴う文部省通知等が繰り返し参照されている。その参照の仕方は個別事項に即して関連する部分をつまみ食いの的に参照するのであり、1つの答申がどのような立場からどのような社会認識、教育認識に立ち、どのような社会像、学校像を描いているのかが総合的に批判・検討されるというのではない。両者において最も中心的に参照されているのが中教審「今後の地方教育行政の在り方について」であるが、この答申が全体としてどのような意義と限界をもっているのかは検討されていない。

ところで、これらの政策文書が小島と北神の言う「基調の転換／変容」の方向を示しているとして、一体それは誰の声なのだろうか。その声がどのように形成され、どのように教師に到達しようとしているのだろうか。

荻原はこうした問題を考えるために、政策内容と政策形式という概念の区別を行っている⁽¹⁾。この概念を用いて考えるなら、現在の教育改革は分権化という政策内容を極めて集権的に形成し、実施する政策形式を持っていると評者は考える。学校は自律的であれと強制されている。多くの場合、「学校の特色づくり」は市場から求められているのではなく、行政から求められている。研究者の言説は政策内容の一部（あるいは政策内容に関する批判）を構成するのであるが、研究者の言説行為は政策形式の一部を構成する。現代の教育改革は政策形式を変更するという政策内容が、相変わらずの政策形式を通じて形成・実施されるというパラドキシカルな構造を持っている。そのような構造のなかで、これほどに「自律的であれ」というメッセージを送ることは、その受け手である教師をダブルバインド状態に陥れる。それを回避する道は2つである。1つは教師が「自律的であれ」というメッセージをほどほどにしか受け取らないこと、いま1つは教師自身がそのメッセージが位置づく文脈について語るができるようになることである。評者は研究者が後者の可能性を開くべきと考える。そのためにも、研究者は政策文書を相対化する視点を提示すべきである。

<注>

⁽¹⁾ Sergiovanni, T. J., Organization, Market and Community as Strategies for Change, Hargreaves, A. et. al. (eds) International Handbook of Educational Change, Kluwer, 1998, pp.576-595.

⁽²⁾ この点については、三戸 公『「家」としての日本社会』有斐閣、1994年、および佐藤俊樹『近代・組織・資本主義』ミネルヴァ書房、1993年による。

⁽³⁾ 内藤朝雄『いじめの社会理論』柏書房、2001年。

⁽⁴⁾ 佐藤、前掲、273頁。

⁽⁵⁾ 水本徳明「教師の責任論の現代的課題」『学校経営研究』第25巻、2000年。

水本徳明：書評 小島弘道『21 世紀の学校経営をデザインする（上、下）』教育開発研究所、2002 年
北神正行『現代学校経営改革論』教育開発研究所、2001 年

- ⁽⁶⁾ 山岸は「集団主義社会は安心を生み出すが信頼を破壊する」と述べ、日本社会が仲間内のコミットメント関係を基盤とする社会から、一般的信頼に基づく開かれた社会になるべきことを主張している。山岸俊男『信頼の構造』東京大学出版会、1998 年。
- ⁽⁷⁾ 萩原克男「現代日本の教育政策変容—政策内容と政策形式との区別論の視点から—」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第 85 号、2002 年。