

学校経営と国民の教育意思

－ 研究ノートとして －

小 島 弘 道

一 「国民の教育意思」について

今日、教育は以前にもまして人間から社会的に自立し、生存していくための不可欠の条件として、同時に社会がその体制を維持・存続させていくための条件として認識されている。学校はこのような教育を行なう社会的制度として設置されている。それは公教育制度として組織されているので、学校経営は基本的に「国民の教育意思」にもとづいて行なわれなければならない。

わが国のように議会制民主主義を国政の原理とする国では、「国民の教育意思」は国民が選んだ代表によって構成される国会が制定する法にまず表現される。実際にはそれは政権担当政党－政府の教育政策に沿ってつくられ、その実施は法にもとづいてなされる。そのため「国民の教育意思」は国政のうえでは政権担当政党の教育意思に原則として代表されているといつてよい。議会制民主主義のもとでは「国民の教育意思」はこのような内容をもっている。

国政でいう「国民の教育意思」はうえてみるように擬制的である。このため議会外の集団・団体が独自の教育要求の実現を求める教育運動を組織したり、また教育政策の決定と教育行政の過程に運動団体や関係団体の代表を参加させようとする要求を打ち出している。このような教育運動に表現される教育意思もまた「国民の教育意思」の重要な側面をなすと考えなければならない。そしてこの側面こそ、議会制民主主義をその実質において機能させるために不可欠な要素である。議会制民主主義がその本来の機能を発揮することがなくなっている今日、その本来の機能を復元していくためには、いろいろな手あてが必要であるが、住民運動のように住民が教育を主体的にうけとめ、その要求の実現をせまるとともに、教育の住民自治を確立しようとする運動は議会制民主主義の本来の機能を国民の教育権の立場から回復していく道を切り開いていく方向であるといえよう。

さらに学校で直接・間接に利害を受けている地域の子ども・父母・住民－団体がその教育に対しさまざまな関心を示し、要求をもつようになってきている。これは国民の教育権認識が深まり、定着するにつれ、教育は人間が社会的に自立していくための絶対的な条件として確認されている現在、この傾向はいつそう強くなっている。それは地域住民運動や団体の要求として組織されながら展開している。このようななか表現される教育意思もまた「国民の教育意思」の内容を構成している。最近のように人間と社会にとって教育の価値が社会的に確認されるにつれ、このような形の教育意思の重みは「国民の教育意思」を考察していく場合にますますその比重を大きくしている。

ところで「国民の教育意思」は歴史的、社会的存在としての人間・集団（政党も含む）が教育

に対してもつ期待であり、要求であるとともに政策である。この人間・集団は具体的な社会関係のなかであって、社会関係を具体的に支えているのがその現実である。それは労働と生活をめぐる社会関係のなかで共有する利害・意識にもとづいて特定の政党と結び合ったり、社会運動として組織されたりしながら、その教育課題—教育意思を形成する。「国民の教育意思」とはこのような社会関係の総体としての体制を支配する集団（階級・階層）の教育意思として、そしてその意思を担う政権担当政党が代表する。これが「国民の教育意思」の現実である。

教育運動のなかで表現される教育意思も既成の社会関係の改善・修正・変革と結びつきながら、第一に人間が社会的に自立していくための条件として教育の制度と内容を権利としての教育という認識から要求し、第二にそのことが既存の体制の社会的矛盾を解決していく手段としてとらえる立場から社会関係のなかで利害を共有し、もしくは意識を同じくする具体的な「国民の教育意思」である。

このように「国民の教育意思」はそれ自体存在するものではなく、それは歴史的、社会的に規定された利害・意識を同じくする人間・集団が教育に対してもつ要求であり、政策である。観点をかえれば、特定の社会集団（政党・階級・階層・団体）によって支持された教育要求・政策であるといつてよい。

「国民の教育意思」は以上のような内容をもっていることをまずおさえておくことが重要である。

このことは、教育が人間の社会的自立と社会関係—体制の維持・存続のために不可欠の条件として社会的に確認されてきたことと関係している。人間が社会的に自立していくというのは、人間の基本的な営みである労働とそれを軸とした生活（——社会）を主体的に営み、それにかかわっていくことである。それは現代の労働と生活を支え、貫ぬいている科学・芸術・文化の本質とその基本的内容をわがものにするることによってはじめて可能となる。国民の学習権の思想が生存権との関係で社会的に定着しつつあるのは教育についての以上のような認識が広く承認されてきたからにはほかならない。

社会の労働と生活は実はこのような教育を受けた人間によって担われている。つまり教育というのは現在のそして将来の労働と生活の内容と思想を決定するということである。その労働が社会の基本的な営みであることによって、その労働と生活の内容と思想はそれをめぐる社会関係の総体としての社会体制の維持、存続にとってきわめて重要な意味をもつことになる。このいみで教育はまさに社会体制の維持・存続のための基本的な条件となってくる。

教育が人間の社会的自立と社会の維持・存続にとって以上のような意義をもっているがゆえに、「国民の教育意思」はその歴史的、社会的形態においてますます階級的、階層的にもしくは集団的に組織された教育意思となる。個人の教育要求・意思も実はこのような教育意思に基本的に包摂されているといつてよい。

三 学校経営の独自性

以上でみたように、「国民の教育意思」の実体は、国民が労働と生活を主体的に営むことの中から生まれてくる、具体的で社会的な教育要求・意思であり、そのいみで歴史的な要求・意思である。したがって、それを一般的にもしくは形式的にとらえることは正しい方法ではない。

学校経営と「国民の教育意思」との関係を論じていく時にもこのような認識を前提としなければならぬ。

学校経営はその実際にあつて議会制民主主義のなかで集約された「国民の教育意思」――教育法と法にもとづく教育行政によって全体として規制されつつも、その具体的な展開ではさまざまな次元の「国民の教育意思」に反応しながら行なわれている。それはまた教育政策と教育行政のなかに表現される意思を実現していきつつも、それと緊張した関係をもつこともありうる。というのは学校経営もそれ独自の教育意思をもっており、その教育意思は教育実践をとおして拡大し、更新して、より高い質の教育意思になり、それが教育行政の教育意思と緊張し、その修正・改善・変更をもたらす可能性を、もっているからである。このことを考えると、行政当局者がいうように、議会制民主主義の下では教育行政によって代表される教育意思が「国民の教育意思」を代表する唯一のものであるという認識は、専門的意思が内部から支えつつ、「国民の教育意思」を拡大・更新していく可能性をおしつぶしてしまうことになりかねない。専門的意思のエネルギーが抑制されてしまうのである。

このように、いろいろな次元の「国民の教育意思」に対し学校の教育意思がさまざまに反応するのは、学校経営が実はそれ自体生きた人間である教職員集団の意思に支えられ、とりわけ教育を専門的に担う集団の教育意思に支えられた独自の働きであるからにほかならない。そしてまさにこの独自の意思こそ、「国民の教育意思」のもうひとつの側面をなし、それは教育労働を直接担う立場からの教育意思であるとともに、教育労働というまさに専門的实践に支えられた教育意思であるといえることができる。

「国民の教育意思」が形成され、実施される過程でこの専門的意思（広義には教育労働を担うすべての職員の意思の総体）をどのように位置づけ、その役割を何に期待するかは、「国民の教育意思」の内容を人権と科学にもとづいてより豊かなものにしていき、その実施過程をより民主化させることに深くかかわっている。またそのような制度的・組織的条件が整備されることによって専門的意思を拡大し、更新していくことが可能になり、より高い質の教育と学校経営をうみ出すことができる。

こういうわけで、われわれは「国民の教育意思形成とその実施における専門的意思の位置と役割」をどう認識するか、このことが今日の学校経営をめぐる論点の核心であるといえることができるだろう。つまり、さまざまな次元の「国民の教育意思」に対して学校経営の独自性とは何か、その独自性を支えるものは何かということである。

教育政策、教育行政、教育運動ないし父母・住民の教育要求などに表現される「国民の教育意思」は以上にみたような内容をもっている。

教育を専門的に担う教職員の専門的意思はこの「国民的教育意思」に対してどのような位置と役割をもっているか。そのためには教職の専門性とは何かを明らかにしていく必要がある。

三 教職の専門性と専門的意思について

教職の専門性は教育実践の本質から導き出される職務の独自性とそれともなう権限——自律性の総体である。教育実践は現代の労働と生活を支え、貫ぬいている科学・芸術・文化の本質とその基本的内容を子どもたちがわがものにしていく過程を教師が目的意識的に組織していくしごとである。この実践のためには教師は現代の労働と生活の内容と思想を科学的に認識することと、現代の科学・芸術・文化についてそれぞれの学問研究の成果と内容を理解し、子どもの発達に即してそれらを教育内容として決定し、編成・実施していくうえでの専門的な知識と技術を身につけることが必要である。このように教育実践はそれ独自の専門的知識と技術に支えられている。そしてこれは教育の思想と深くかかわりながら教職の専門性の独自性をつくりあげている。

専門的意思はこのように教育のしごとを専門的に担う教職員がその職務を遂行するうえで専門的知識と技術に支えられている。この専門的意思を「国民的教育意思」形成と実施にかかわる制度と組織のうえで適切に位置づけていくことが必要である。

わが国の教育行政の方針と実際では教職員の専門的意思をこのなかで重視することには積極的ではない。あるにしてもそれはきわめて限定されている。それは、ひとつには教職はこれまでの専門職の要件を満たしておらず、それと比較するとせいぜい半専門職か専門職にあらざる専門職であると考えられていること、つぎに国民教育ではその本質上、教育の内容は共通であることが必要であり、その内容の基本は「国民的教育意思」を全体として代表する教育行政が決定しなければならないということがその理由としていわれている。そこでは教職員が教育を専門的に担う立場から「国民的教育意思」形成と実施に対して独自にかかわっていくことは承認されていない。

教職は伝統的な専門職とくらべて、依って立つ科学的基盤が確かでないといえるかもしれないし、また教育は国民が労働と生活を主体的に営むための能力をひとしくそだてていくことであるなら、教育の内容についても「国民的合意」が必要となる。

しかし、教職ではその職務の遂行には実に多岐にわたるさまざまな知識と技術を必要とし、そのいみで複雑で、困難な職務である。この複雑さ、困難さは教職の専門性の曖昧さを意味するというよりは、その職務の特殊性こそ、ますます幅の広い、かつ深い教養と教育についての科学的認識が要請されるということになる。このことを条件とする専門的意思は教育内容を決定する際にも重要なもしくは主要な役割を演ずるものと考えてもよいだろう。これは「国民的合意」とは独立して存在するのではなく、教育労働を直接担う立場からそれを内部から支えるという意味に理解するのがよい。

また、伝統的に専門職といわれてきた職業は教職と比較して、「国民的意思」と独立しながら、顧客の要求・必要に直接、もしくは個人的にこたえていく特徴をもっている（ただし、そうした職業も労働手段と切り離され、賃金労働者へ変化するにつれ、その事情はずい分変わってきている）。

ところが教職はまさにこの「国民の教育意思」によって支えられ、その統制をうけつつ、それにこたえている。それは教育の制度が「国民の教育意思」によって組織され、「国民の教育意思」の管理にあることとともに、提供する職務内容も直接「国民の教育意思」にこたえていることが要求されるということである。教職においては「国民の教育意思」はとくにその職務内容の関与に積極的である。このことがこれまでの専門職といわれるものと異なる教職の専門性の独自性を規定しているといつてよいだろう。

教育が社会体制の存続の物質的、文化的基盤である労働と生活の内容と思想を決定するものであるがゆえに、教職は他の専門職とは異なる、独自の課題と独自の専門性をもっている。教職の専門性を考える場合、この側面を究明していかなくは今日の教職の専門性をめぐる現実と理論を適切に理解することができないであろうし、そしてまた教職の専門性は伝統的な専門職が備えている要件との単なる比較から、専門職として未発達であるということにおおってしまい、教職の専門性の独自性を積極的に認め、確立していくことは不可能になるであろう（教職員の力量の現実、養成・資格・任用の制度・内容および職務の実際は、教職が専門職といわれるまでにはいまだ発達していないというひとつの根拠とされ、またそれに拍車をかけているのは事実である。）。

ところで教職の専門性は教育意思を独占し、他の教育意思を排斥するものではない。それは社会共同の事業である教育に対し、職務を専門的に担う立場から独自にかかわっている職務の独自性と考えることが大切である。教育は現在の、そして将来の社会の質と方向を決定し、教育を受ける人間にとっては自己の社会的生存の質と方向を決定する。そのいみで教育は社会共同の事業としてその経営に対して、その教育の利害に直接関係する地域住民が参加する制度的条件を要請する。戦後の教育改革のなかで「国民の教育意思」を形成することが一般行政と区別して独自に形成する道一教育委員会制度を切り開いたのはこのためである。

ところが現在では、戦後の改革であざされた教育の社会的自治の制度が事実上崩壊しつつあり、加えて専門的意思の比重も小さくなってきている。「国民の教育意思」は法一行政のなかでのみ表現されるとする行政当局の認識と指導がそのような傾向をいつそう促進させている。しかしまさにそのような教育行政の現実のゆえに、教育を直接住民の手に取りもどし、教育の住民自治を回復しようとする要求と運動が展開されるようになってきた。

四 学校経営と教育の社会的自治

学校は教職員が子どもたちの学習と生活を組織し、社会的に自立していく能力を開発していく場である。学校経営の意思はこのような教育をすすめていくための基礎的な条件一教育内容の決定・編成・実施、教材の選択、評価、児童・生徒の編成、教職員の職務分担、学校予算の編成・執行などについての決定・判断である。それは教育労働のそれぞれの職務を担うすべての職員の集団的意思でなければならない。

学校経営の意思決定の現実をみると、残念ながらこのような方向にあるとはいえない。それはひとつには学校経営の意思は「国民の教育意思」を代表する教育行政によってのみ代表され、そ

の意思は校長をとおして表現されていると考える行政方針によるからである。このため今日でも教職員の教育意思を学校経営の意思として集約する法制はもちろん制度も確立されていない（高校以下の教育機関ではまさに「教育」であるために、大学の教授——教育のような学問研究に支えられたそれとは本質的に異なるということがこの現実の根底にある）。

職員会議は校長の諮問機関か、校長の意思を伝達する機関であるという位置づけがなされているのである。職員会議は盲腸であり、チョンマゲであると、それを無用の長物だといった県教育行政当局者もいるなどである。

職員会議を教職員集団の教育意思を形成する組織とすることが専門的意思を制度と組織のうえで承認する道である（ただしこのことが校長の職務・リーダーシップを否定・軽視することになつてはその本来の機能を実現しえないことも銘記しておきたい）。

職員会議を学校のさまざまな問題を審議し、解決するために事実上の学校内自治組織として位置づけてきた学校または教育委員会は多くはないが存在している。またそのように位置づけようとする努力が続けられてきていることも事実である。そこでは教職員（団体）と教育行政当局とのあいだで、「国民の教育意思」の形成と実施にそれぞれどのような位置と役割をもつかをめぐって鋭く争われていた。それは憲法26条、教育基本法10条、学校教育法28条などの解釈をめぐって教育行政の任務と限界、教員の職務権限——「教員の教育権」、国民の教育権などが問題として展開された。

ここでは、国民教育に行政当局、教職員がどう責任をもつか、そしてその権限は何かということに主要な関心が寄せられていた。そこでは学ぶ側の立場—教育を受ける側の意思は関心の外においやられた感があった。つまり教育する側の論理が先行し、教育する権限の所在を求めることにエネルギーがさかかれていたといつてよい（それまでの教育権論は主として教育する側からのものであった）。1970年を境に教育を受ける側からの論理に立つて教育を考える方向が広くみられるようになった（→「国民の学習権」「国民の教育権」）。これは教育を受ける側がその教育を主体的に受けとめることをとおして、自己の教育意思を表現することを意味している。それは法—行政というルートでの意思形成だけでなく、自分たちが受けている教育そのものに対して直接表明する意思として、したがってこれを制度と組織のうえで保障する条件を要求するものとして展開されてきている。少なくともそれは自らの教育意思を何らかの形で学校経営に反映させようとする運動をふくんでいることは事実である。

この現実を教職員がどう受けとめ、対応していくかということが学校経営の新しい課題として提起されているといつてよい。

職員会議を学校内の自治組織として制度化することだけでこれにこたえていくことは無理であろう。というのは職員会議は教職員の教育意思決定の組織と考えるのが妥当であり、それはうえでみたような課題にこたえていくものとは別な独自の役割をもち、独自の組織であるからである。職員会議をすべての教職員の教育意思を形成する場としてつくりかえていくことが当面の課題であるが、この作業とともに教育の社会的自治を学校経営のなかで確立する道を発見することが大切である。これはいわば教育行政の意思と専門的意思、学校の教育に直接・間接に利害を受けて

いる子ども・父母・住民そして団体とくに当面は父母の教育意思を学校経営のなかでとり結び、それらを調整するものとして構想することである。

筆者はこのことを考えていくためにソビエトの学校経営にみられる教育協議会 (Pedagogičeskij Sovet) を分析して、そこでの教育の住民自治の構想をみていく必要を感じている。それとともに、わが国の学校経営のなかでこのような経験があったかどうか、もしあったとしたらその分析と評価、そのような試みの現状の分析をしていかねばならないと思う。さらに世界各国の学校経営のこのような経験を比較していくことも必要である。これは共同研究によらなければならないだろう。