

# 学校経営における自律原理と他律原理

安 井 健 二

## 1. 教職の専門職性と官僚性

教職が専門職であること、ないしは、専門職でなければならないことについては、従来多くの論者が色々な角度から論じている。また、「専門職」と「官僚制」との関連についても、一般論から各論に至るまで、多数の見解が示されている。筆者も以前よりこの問題について関心をもっており、すでに筆者なりの主張を述べてきた機会もあったので、ここで改めて論ずることは省略する。ここでは先行研究者の見解を踏まえて、この二つの概念内容が一応自明のものとなっているという前提のもとに、視座を具体的な学校経営の場にすえて、そこで教師集団においていかなる矛盾が生じるかを「専門職性」と「官僚制」それぞれの「理念モデル」を想定しながら考察して見たい。この場合、考察の対象となる場合は、公立の小学校、中学校に限っておきたい。共通する部分はあるとは言え、高等学校、私立学校、各種の専修学校等は、それぞれ独自の性格を持っているので、一緒に論じるのは妥当でないと思うからである。

学校経営の組織原理の中においていゆる官僚機構が内在することについては、疑いをはさむ余地はないであろう。例えば、校長―教頭―学年主任―学級担任という一つのモデルを取ってみても、そこに働いている組織原理は、専門職性とは無関係に成り立ち得る管理原理である。というのは、責任のかかり方に、ヒエラルヒーの原理が基礎をなしているからである。もしこのヒエラルヒーの職性に「管理職手当」という報酬が結びつけられるなどの職階区分への枠づけが進行すればこの組織上の上下関係が身分関係として定着し、昇任、降任という賞罰が原理的に可能となり、任命権を持つ者が同時に命令権をも持つことになって、完全に上命下達 の制度としての官僚制ができあがってしまうであろう。

しかし、一方、この官僚制的管理体制と見られる組織には、専門職特有の自律的な性格が共存するものとしてもとられる。なぜなら、このモデルにおいては最下位と見られる教師、つまり学級担任が見上げた時、上司(?)である学年担任も教頭も校長も、それぞれが自己の同じ career の軌跡をふむ教員であり教育専門家としての技能も経験も深い場合が一般である。したがって、ある困難な専門技能上の問題にぶつかったとき、これを自分一人の責任と能力とにおいて解決すべきであるという、つめたい責任範囲の境界線は、必ずしも引く必然性はない。つまり、この管理系統は、同一専門職内部での専門家としての能力の系統でもあり得るのであって、学級の現場から生じた問題はそのまま学年主任の問題となり、又、そこで解けない場合は、教頭や校長が、専門職上の権威者として解決しなければならない集団的倫理的責任が生じる。学級担任に問題解決力がないから、これを他の教師と取りかえる、という方向には進まないのであって、むしろ、初心者である一般教師を、同じ職での熟練者である上司が教育、指導する体制すなわち、集団保障

的専門職組織体が、校長—教頭—主任—担任のモデルの意味なのであるとも言えよう。したがってそこでの賞罰、昇任降任などの身分変動を伴った命令権力は発生せず、問題を成員全体の相互協力によって解決して行く、専門職者の共同体としての教師集団の性格が表面にうち出されて来る。

このように、一つの官僚制的モデルを取っても、専門職の場合には、視角のとり方によって相反する性格が浮び上って来る。そして、一方の、極端に命令系統としての学校管理制度を確立しようとする意図を持つ者が、その口実に、専門職性の向上のための管理組織の完備を主張する場合があつても、理論の整合性と真の意図との相反性が指摘される心配もなく、また、専門家としての力のなさを暴露されることを恐れた教師が、別の極端に、管理体制の反教育性を口実にして、職務などを適当に処理しながら昇格して行ける年功序列制の形成を固執しても、これを非難することがはなはだむづかしいという事情も生じるであろう。

この問題における極端に相反する志向モデルの調和をどこに求めればよいかは、学校経営理論上の基本的問題であろう。我が国の現行教育制度のもとでは、はなはだ非現実的なことかも知れないが、これに対する一つの試みとして、次のような視点を設定してみようと思う。つまり、一応ここでは、「官僚制」対「専門職性」というありきたりの概念対比によって得られる答えは、すでに先向研究の努力によって得られたとし、それから一步進むために、学校経営体制の「自律的組織」と「他律的組織」という新しい概念を用いて、できるところまで分析を試みようとするものである。

## 2. 自律的組織としての学校

学校は言うまでもなく教師と児童生徒とから成り立っている。また教師と児童生徒との関係は、単純にサービス提供者と顧客(client)とのそれではなく、専門的な仕事の中核である授業そのものの成立さえ、児童生徒の積極的参加がなくては不可能である。患者が病気を治して貰いに病院に行くのと、児童生徒が教育活動に参加するために学校に行くのとは、文化的生産性の点において大きな相違がある。したがって、教師と学習者との関係を専門家と顧客の関係図式にあてはめるのは、必ずしも妥当ではない。しかし、そのような有機体としての学校を運営して行く経営の主体は教師であり、その意味で、教師集団を経営者の集団と見ることは可能だと言える。教師集団の成員は、学級担任として学級経営にたずさわねばならないし、またそれ以外の諸々の学校行事や教育活動を企画運営して行かねばならない。児童生徒は、たしかに学校共同体の歴然とした成員であり、すべての学校行事の場で教師と同等に、否むしろそれ以上に、重要な役割を果たしているが、しかし、そのように児童生徒の活動を企画組織し、学校行事を運営して行くのは、教師集団の仕事の領域である。したがって、教師集団は、一人一人としては、いまだ無方向的である被教育者を一つにまとめ、学校という有機体を組織して行く経営者団体であるということができるとはではないか。

ところで、学校という組織体を構築する目的は、言うまでもなく教育そのものにある。児童生徒を組織し学校行事を形成して行くのは、教育目的を履行するためである。したがって、教師集団の組織原理は、具体的な生徒集団の実情に対応して、最も合理的に教育活動ができる体制をとるということにある。抽象的な議論は別として、現在の我が国の公立小中学校において、被教育

者の生活状況や知的情的意志的生活の程度は必ずしも、いたるところにおいても同じではない。そこには、地域差が多分に働いており、また同一学校においても、年と共に状態は変化をたどる。そのように可動的流動的な対象を取り扱う教師集団の組織は、もしそれが自然発生的に生じて来たものとするれば、決してすべてが同一になるはずのないことは自明のことであろう。教師集団の組織が、生きた人間の集団である児童生徒の実情に、真に有効に対応するようであればならぬといえれば、教師集団の組織は、極端に言って、学校ごとにそれぞれに違って来るはずのものである。

つまり、教師集団の組織は、学習者の実情に対して教師集団が現在、最も必要とされている形式に作って行くべき面を持っているのであって、その意味で学校経営組織は、きわめて強い自律的組織体の性格を持つべきものである。具体的に言えば、校務分担を幾種類つくるか、どの学級に主担任と副担任が必要で、どの学年には学年主任が必要か等々は、児童生徒の実情に即して、法規定の枠内では年ごとに変化して行ってもまったくさしつかえないものといえる。また、どの教師がどんな特殊任務を分担するかも、現場の要請に最も適した配備構造に形成して行くべきであって、もし教育活動を具体的事実として尊重するならば、これ以外に方法は見い出せない。しかも、このような自律性を教師集団内部で保証するためには、この集団の構成員がすべて、専門職者としての同等の発言権を持つものでなければならない。もちろん、個人の教師の能力差もあり、経験の差もあるが、それは構成員全体の意志を決定する際に、優れた意見として全体から認められるという形で、構成員全体の財産となるべきである。すなわち、ある任務に、ある教師が着くということは、全構成員の判断によるものであって、そのポストは、もし必要がなくなった時には、いつでも解消するという性質を持っていないと、児童生徒の実情は活動的に対応して行けないであろう。したがって、どのポストにも組織上の必然性がなければならないが、逆に言って、それ以上のあるものが中心になつてはならない。つまりポストと、何らかの身分上報酬上の差別とが絶対に結びついてはならない。教育活動上、必要であるという理由以外の動機や目的で、ポストやそれに着く教師が決められると、教師集団の自律性は崩壊するであろう。

自律性の原理の上で立つて教師集団の組織を構成するとすると、それは、全体による全体の委任、つまり、全構成員が相互に役割分担を決定し、しかもそれを固定化せず、廻し持ちにする以外にはない。厳密に言えば、校長を含めて、一切の永続的役職はあつてはならず、すべてが持ち廻り委員によって運営されなければならないのである。もしも全体を統率して命令指示を下す職務としての校長職の設置が学校運営の内部からの必要として一同に認められたら、その時は、最も適当な能力を持つ教師を校長に選び、これに必要な権能を必要期間だけ付与すればよい。すなわち、命令権の発生源が、集団成員の合意にあるというのが、自律的組織の持つ命令機構の特色なのである。

### 3. 他律的組織体としての学校

もし学校経営が、現実存在する児童生徒への対応という具体的事実から出発して、その組織

原理を決定しようとするならば、それは弾力性の強い自律性を基調とするものでなければならない。しかし、学校経営には、他面、教師集団の意志とは別個の場で働く組織原理がある。それは、教育が地域住民の具体的な個人のためのものであると同時に、国民全体のものであり、したがって教育組織ないし教育制度というものが、全国的規模で完全な整合性を持たねばならないことから生じるものである。義務教育が国家および地方公共団体の責任において遂行される以上、その財政的負担は当然国家ないし地方自治体が負うことになる。このゆえに、学校教育に要する費用は公共団体の年間予算の中に計上され、それが最終的には各学校に配分される。また教師の俸給も、そこから支給されるので、教師の身分も国家ないし地方公務員となっている。こうして国および地方公共団体と教師との間に雇用被雇用の関係が成立しており、教師の任命配置の権限は雇用者である国および地方公共団体が掌握している形となっている。つまり、教師集団には教育現場の要求に従って自分達の成員を自律的に選ぶということができない。すなわち教師集団の成員構成という最も基本的なところからすでに、教師集団は他律的なのである。また国民に対する教育の平等を守る立場から、教育制度の全国的整合性が要求され、したがって、その末端の単位である学校の組織も一大網において同型を保つ必要がある。さもないと各学校間の均質性が失われ、上級学校との連続絶が保ち難くなってしまう。こうして、財政人事上の必然と、国民の教育機会の均等の要求とを最大の根拠として、学校経営の他律性原理が存在するのである。

この原理に従って、教師集団を組織するならば、まず標準的学校経営機構のタイプが設定され、多少の地域的修正はあるにしても、どの学校もほぼ同型とならざるを得ない。なぜならば、教師の身分が公務員という一つの客観的なものであり、その上、公教育が基本的に普遍的なものである以上、各学校間の各職務の間に、等価性が存在しなければならないからである。さもないと、一方では教師の身分的待遇が不公平となり、他方では教育の普遍的水準の維持が不可能となる。これを別の方向から言えば、各学校間に組織上の相違がなければ、教師の転任配置がえが容易となり、教師集団の質が均等に保ち易い。

このような組織原理によって教師集団の構造を決定していけば、必然的にその構造は役割固定的なものにならざるを得ない。一つの役職がどの学校においても身分的に等価値でなければ、各学校間の組織的同型性は保ちえない。また教師の転任の際の、身分保証の根拠がなくなる。つまり、この組織原理は身分制を支えに始めて成立して来るという性格を内包しており、その身分の客観的証左としての報酬制と結合している。

この原理が完全に実行に移つされ、教師集団が構築されると、各職務は任命制となり、教師の職務遂行の心理は上方指向的となり、俗にいわれている「ひらめ教師」の大量生産に拍車をかけることになる。ここに身分、報酬、地位を得るための業績としての教職観が生じて来る。そして、現行の校長、教頭および主任管理職制度は、端的にこの理論的必然と現実との一致を示しているのである。

#### 4. 「自律性志向」対「他律性志向」間における緊張

上述のように、学校経営組織としての教師集団の構造には、原理的に言って、自律性と他律性が内在する。そして、この二つの相反する性格は必ずしも組織内でそれぞれの役割を果たしつつ平和的に共存すると言うものではなく、言うなれば常に緊張関係を保ちつつ均衡をとっている。すなわち、一方が弱くなれば他方が強力になるという関係が成立しているのである。具体的に述べると、例えば、校長という職務をとって見ると、この職務は、教師集団の意志決定の権威を、専門的技能において優れた集団代表者に委託するという形で、内側から発生した位置であると解釈することもできる。つまり、命令の発生源が教師集団内部にある場合で、自分たちの集団の作業を児童生徒という具体的事実即して自発的に高めて行くには、校長という職務はそのように解せざるをえない。しかし、一方では校長は、他の教師たちより「身分」が高く、その身分が管理職手当という給与格差によって権威づけられており、配下の教師の勤務評定権をも掌握しているとなると、校長の下す判断は、その内容的な高さとは別の要素、つまり身分的秩序世界の持つ価値観から生じる権威を持つことになる。校長がもしよりよい評価を雇用者から得ることを表向した場合、雇用者の持つ価値観に合わせて学校経営を行なおうとするであろう。その可能性は他律原理から生じて来る。つまり、校長職の内部にも組織原理の自律性と他律性が浸透しているのであって、校長は、多かれ少なかれ自律性に従い、多かれ少なかれ他律的に行動せざるを得ないのだが、その何れに自己の真の価値観を据えるかについては、まったくのところ自律・他律両原理の緊張関係が客観的に、また校長自身の主観において、どのようにバランスを保っているかにかかっている。また、教科内容を決定していくという優れて「専門職性」の強い作業においても、公共の教育の場という普通性の原理（他律）と、具体的な生徒との実情との対応という個別性の原理（自律）とが常に緊張関係を保っている。普遍性の原理から言うならば、たとえば農村の中学校を卒業した子どもも、都会の高等学校を受験し得る力を持っていなければならない。しかし、社会科において都市の地下鉄の駅の名称を農村の子ども達に教えこむことに教育的な意味があるかどうかは、必ずしも議論の余地なしとしない。これを認定するのが誰でなければならないかは、決して自明のことではなく、これも自律他律の緊張関係の均衡の上に決まって来るのである。

この緊張関係は教師集団成員の専門家としての意識と実力とを一方に、国家、地方公共団体の持つ国民教育均質化の意志を他方に、一方が弱まれば他方が強化されるという形での均衡を保ち、それぞれが自らの原理の整合性を志向しつつ共存しているのである。したがって、完全に一方が他方を圧殺してしまったとしても、綜体としての「教育組織」は、そのまま依然として残置するのである。ここに政治が介入してくる要因がある。政治的な操作工学は、それが体制擁護的であろうと、反対制的であろうと、自律性と他律性の間に揺れ動く教師およびその集団を、それぞれの勢力に組み入れることを常に試みる。教育の場をみずからの政治的企図の場にひき込む方が、未来と自己とを合体させるのにつながるものであることは歴史的事実が証明し、反体制側は教師の自律性を強調しつつ公教育体制における官僚的組織体を攻撃することをあえて試み、教師の勤務条件改善を標

傍しながら、ともすれば無責任な平均的教師を生み出すのに加担する恐れすら見られる。与党体制側は政治的支配力構築に他律性を強化することにより上方指向的階層を強化して、教師が報酬、身分、地位の獲得の保障に積極的誘意性を持つ傾向を強めて行く。すなわち、現在の学校経営上のコンフリクトは、決して「専門職」制対「官僚制」のコンフリクトというようなものではなく、自律性と他律性の原理的矛盾に政治的操作工学が一つの強力な契機としてはたらきかけて来ることにその大きな原因が存在するのである。

## 5. 緊張解消の課題

それでは、如何にしてこの緊張を解消すればよいかという問題が、結局は学校経営組織論の目標ないし課題とならざるを得ないであろう。それは上述してきたことから明らかなように、自律原理とを調和してここに、教育の本質と矛盾しない運営方式を生み出して行くより外に道はない。紙面の関係で結論を急ぐならば、それは、教育組織の中から、「身分制」を解消すること、「報酬」のきめ方を組織原理から切り離すこと以外にないと思われる。もし雇用者側が「管理職手当」を出すというならば、それはそれ自体でよい。しかしそのために教師内部に上方指向的意識が強化されると、児童生徒を教育するという教師の第一義から教師の目がそらされてしまう。被教育者に密着して学校経営を行うには、教師集団は均質体でなければならない。管理職があって、しかも均質であるという矛盾の統一は、管理職が特定の個人に固定しないようにすることによって可能になる。例えば、校長職をはじめとするすべての管理職を持ち廻り制ないしは職員会議の決議による「委任制」とすれば、職場は内発的意志によってのみ行動方針の決定される高度に自律的な組織となり、しかも管理職の存在によって、外界との接触は保持される。もし教師集団に十分な教育的実力があるならば、そして教師の一人一人に「身分」よりも「人間の生への寄与」を尊重する自覚があるならば、また同時に、「地位」を求めなくても十分に生活を維持して行けるだけの経済的な保証があるならば、自律性と他律性の平和的な均衡が可能となるのであって、この均衡が保たれている以上、不毛な政治的闘争の場に教育界が利用されることがなくなるであろう。これは、国民にとって、又何よりも教育界にとっても、最も望ましいことではなからうか。