

Ⅲ 学校経営研究の今日的課題

学校経営研究における「計画論」の問題

永 岡 順

1. 学校経営研究における計画論の位置

学校経営計画論の試論的考察を本研究誌の第1巻で行ったが、その意図は、これまでのわが国の学校経営研究の歴史において、計画論の研究がほとんどなされてこなかったことを問題とし、それが何故取りあげられないで今日に至ったのかを吟味するの必要を考えたからである。学校経営の今後の展開にあたって、計画論の解釈と位置づけが重要な意味をもつと思われるので、本論稿においていま一度、計画論の学校経営における問題性を検討することにした。今回は、計画論の学校経営研究における位置と課題性について中心的に論述することに焦点をおくとする。

学校経営計画とは何かについては先述の試論で一応の回答を用意した。すなわち、学校経営計画とは、「教育目標を達成するために、ある特定の期間にわたる学校の経営組織や運営のあり方をその中に含みながら、将来の学校経営の諸活動について、学校全体の立場から総合的な計画を設定することである」(注1)と規定した。学校経営計画論は、以上の学校経営計画の意義、内容、方法、課題等を論究して学校経営におけるその科学的な位置と役割を明らかにして、学校経営の改善に資する性格のものである。

学校経営計画論については、研究的意味においては、従来全くといってよいほど論究されて来なかったため、それがどのようなものなのか、依然として不明である。とりわけ計画の対象領域、内容等については確定しえない、といわれる。まずこの疑問に対して回答しておかなければならない。

経営計画論が、果たして全くこれまで論じられなかったのか、といえば研究的性格の幅を拡大して考えれば、少数ではあるが行われてきた例もある。学校現場における計画案作成をめぐるねらいや方法などのきわめて技術的実践的意味での計画を対象とした論議のものを別として、やはり研究的意味で注目されるものは少ないのだが、1例をあげれば、伊藤和衛、佐々木渡「新版学校経営管理」、高陵社がある。その中で、総論の第3章、各論の序章が学校経営計画についてあてられている。本書はもともと書名が示すように、学校経営の概説書であって、経営計画について焦点づけてまとめられたものではない。学校経営諸問題の中の一環として経営計画の必要を指摘したという性格が強いが、計画の重要性を論じている点が注目される。

そこでは、「学校の経営管理と計画との関連」で総論的に経営計画を教育課程の編成、教育目標の設定との関係においてとり扱って、これまでの経営計画のあり方にみられる問題点を論じて

いる。学校経営計画の具体的諸相については、各論に移って「学校経営計画の樹立」をめぐる諸点として、学校経営における計画の必要性、経営計画の機能、経営計画の教育目標との関連性等に論及して、経営計画設定への道すじを論じている。

それらの中で学校経営計画については次のように述べられている。どんな学校にも学校経営の各側面に関する管理の事実はある。けれどもそれらは慣行的ないし経験的な管理の事実であって、学校の教育目標につながっている体系的したがって計画的な管理なのではない。学校経営の効率的観点から全般的な経営計画がたてられるべきであるという。しかも教育課程計画を核とした学校全体の経営計画が必要であり、教育課程計画はあっても全般的な経営計画がないという状況を検討する必要があるとしている。（注2）

学校経営計画は教育目標達成の手段である、という立場から、そこでは今日の教育課程の編成実施、その結果としての教育目標達成を課題として経営計画のあり方を考えるという方向を強調する。各論の「学校経営計画の樹立」では、それが方法論的にさらに具体的に述べられているが、これまでの学校経営の実際をみると、明確な経営計画をもたないで慣行的に行われてきている事実があり、それを改めて学校経営をしっかりと計画のもとに押し進めていくことが課題である、としている。（注3）ブレトン（P.P. Le Breton）、ヘンニッヒ（D.A. Hennig）などの論を引用して、経営計画の機能を考察し、アレン（Louis L. Allen）によって経営計画樹立にあたっての留意点等を指摘する。（注4）総じて、経営計画は、教育目標の効果的達成をめざして立てられるものであって、学校経営の全分野全領域が目標達成に何らかの役割を果たすように、さらに各分野各領域が有機的に結び合って全体の目標を達成するように設定されなければならない、（注5）と論じている。

以上が伊藤・佐々木両氏における学校経営計画に関する論述の焦点になっているところである。これまでの学校経営の実際において計画のとらえ方が、あいまいにされてきた点を明らかにし、今後の課題を指摘していることを見逃がせない。すでに本誌第1巻で指摘したように、わが国の学校経営研究において、学校経営計画について論究したものが意外なほど少ない事実を考えあわせると、上記の伊藤・佐々木氏らの主張は重要な意味をもつといえよう。このほか佐々木渡編、「近代化をめざす学校経営計画と展開」——第1・小学校編、第2・中学校編——（明治図書、昭・39）があるが、学校経営計画をすでに述べたような基本的考え方に立って経営計画の具体的諸側面を実際的にまとめたものとして位置づけることができるだろう。しかし、いずれにしても、わが国の学校経営研究において、これまで経営計画についてまとまった研究成果といえるようなものはきわめて少なく、今後の研究分野として残される課題領域であるといわなければならない。

ここに事例としてあげたものに代表されるものも、厳しく見れば、学校経営計画論を総合的に検討し研究的に体系化したものとはいいがたい。つまり実際の具体的意義をもち、その有効性を評価できるとしても、学校経営学の体系において計画論の位置や性格がなお明確にされなければならない諸領域を残しているのである。学校経営研究における経営計画の意義については、かな

り論述されているが、なお学校経営の全体構想に関しては、人によって把握の仕方に相違もあり、学校経営の内部的な経営計画の把握として終始せざるを得ない側面をもちながらも、教育の総合的計画論的関連において考究されなければならない問題領域について、十分な配慮がなされる必要があると思われる。また学校経営計画の方法論の面では、計画作成の条件をどのような要因や展開過程で構造的に把握していくかなども看過できない問題である。それは計画作成過程の課題であるともいえよう。いいかえれば、計画そのものが、学校教育を支える内部的組織条件と行財政的諸条件との関連においていかに考えられるべきなのかの問題である。視角をかえれば、計画作成にとって必要な目標や課題等の選択や決定に関して学校・教職員が、それぞれ固有の立場からいかなる役割機能を果たすべきなのかの問題でもあるといえる。学校経営計画を学校教育そのものが孤立して存在するものではなく、教育政策、行財政的状况と条件の中で構想されていくものとの立場をとれば、学校の教育行政機関、地域社会の要請との関連において構想され展開されるべきものであろうし、そうした観点の問題検討も究められるべき課題であろう。

2. 学校経営組織と計画論

学校経営計画は今日の段階で一般的に考えられているのは、学校の内部組織の構成とその運営を効率的に展開するための実践案としてのものという意味においてである。計画ないしその樹立（計画策定）が事業の目的を達成するためになすべきことと、それをなす方法を概略的に描き出すことである、（注6）という解釈に立てば、それを学校に適用して効率的展開のための学校の内部的組織と運営の実践案と規定することができる。ニューマンにいわせれば、「計画はなすべきことを前もって決定することである。すなわち計画は予定された行動案である」からである。（注7）経営計画を一般的な意味でどのように捉えるかの問いに対しては、予定された行動案として答えることができるが、学校経営における経営計画を考えるにあたっては、検討されなければならない問題がある。

すなわち、まず学校経営計画が学校の経営組織と運営を効率的に展開していくための実践案（行動案）というとき、すでに定義した意味での計画として規定されるべき四つの特徴を内包しているものであることが必要である。（注8）さらにとくに検討されなければならないのは、学校経営の組織をいかなる対象範囲のものとして理解するかの問題である。学校経営組織は、今日さまざまな必ずしも確定しない学校経営概念のもとで、広狭多様に把握されている。したがって、学校経営計画を学校の経営組織と運営を効率的に展開して教育目標を達成していくための行動案と規定するだけでは、対象となる経営組織が学校それ自体に留まるものなのか、さらにより広い学校の社会的・行政的領域まで包含するものであるのかが不明確であるからである。

学校経営を単一学校の経営に限定していく立場に立てば、学校経営計画は学校内部の組織・運営の意思決定と実践の方向・内容を規定する予定された行動案として限定されてくる。現在一般にいわれる学校経営計画は、多くはこの狭く限定された計画として把握されている。しかし、学

校経営概念は必ずしも単一学校の経営に限られるものではなく、学校教育の実際の実践機関としての学校を中心とするとしても、学校教育を支える社会的行政的機構を総体的に考慮に入れた「経営組織体」をもって学校経営組織と捉える立場もある。学校教育に関する経営機能の社会的行政的基盤を学校外の諸要因や諸条件を考慮に入れて考察するとの立場である。そのような拡大解釈された経営組織体が現実に存在するといえるかどうかの反論もあるが、厳密な検討をこんにちなお要求される段階にあるとはいえ、学校教育に関する経営機能の基盤や条件が学校独自に形成され完結するものでないことを考えれば明らかである。学校教育の計画策定の何よりも方向と内容を規定する教育目標の設定あるいは組織編成の諸条件等は、学校が自由に選択し決定しうるものではない。むしろきわめて大きな社会的行財政的要因と条件の中で規定されてくる。学校の教育目標遂行のための組織と運営は、ある限定され特定された条件下における操作管理（operative management）としての性格が強いともいえる。

このことは、そのこと故に学校の経営的自主性または独自性を否定するものではない。学校は所与の条件下にあって実践的目標の設定、組織運営の行動をとりうるし、またそれが保障されることによって、教育活動の実際を学習者に直接適用改善していくことが可能でなければならないし、その責任機関であるからである。学校経営計画は、直接的には、学校の教育活動の実際の方角と内容を予定する行動案であるが、それだからといって学校内部の目標達成のための意思決定に基づく組織と運営にのみ限定されるものではない。学校を規定する外的諸条件と機構をも包含した学校教育に関する経営的行動案なのである。

3. 学校経営計画の主体

学校経営計画が直接的に対象とする領域は、学校そのものである。しかし学校を形成し教育機関として活動するさまざまな要素を確保し、運営の実際を成り立たせる学校の外的条件と機構をも対象のわく内に入れていくことによって、現実に機能する学校の経営計画となる、との考え方からすれば、学校経営計画の主体は単純に校長であるとばかりはいえない。学校経営が、それぞれの学校単独に成立し展開されるものであるとの考え方に立てば、現在の状況下では学校経営は、内部組織と運営に関する操作管理（operative management）的なものとして、所与の目標、条件の下での予定された行動案を立てることになろう。学校経営はいわゆる「独立した経営体」としての組織と運営に関する内部的経営管理であって、経営計画はしたがって学校の管理運営の責任者である校長によって樹立され、主体は校長であるということになる。学校を相対的に独立した経営体とみる観点もあるが、相対的ではあっても学校自体に経営的自律性を自己完結的に認めていくことを根底においており、基本的にはその場合も学校経営計画は学校の内部経営管理に関するものであって、計画の主体は校長ということになる。これがこんにち一般に是認される学校経営計画の主体に対する解釈である。しかし、すでに述べたように、学校経営を社会的行政的対象領域まで拡大して、総合的な学校教育に関する経営的活動とする拡大された解釈に立

ては、学校経営計画の主体は、必ずしも校長単独に留まらないものとなる。

学校経営を単一の学校の経営管理としてではなく、設置者管理主義的立場から、教育行政単位である教委を学校経営の単位組織として把握する観点からは、教委に学校経営計画の主体があることになる。教委は学校の設置管理者であるだけでなく、学校教育の展開に必要な教職員編成、教育課程、教科書、施設設備、教職員研修、児童生徒就学等の管理を行う（地教行法第23条）。学校の組織編成と管理運営について全体的な責任を持ち活動を行っていく機関である。現実には教委は、学校教育に関する基本的諸事項について、「管理及び執行する」機関として存在しているが、本来、教委は公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行うために設けられたもので、教育本来の目的を達成することを目的としている。（注9）戦後の歴史の過程で、教委の性格は大きく転換してきているが、教委の位置と役割のあるべき姿は学校の教育活動に対する教育本来の目的を達成する経営的機能の展開であり、その上に立った管理運営であろう。したがって最近の「学校の特性と地域の実情に即した教育課程の編成及び学校管理運営のあり方」が強調される動きは注目されるし、学校だけではなく教委の経営的機能の再確認である、というところまで発展していくなら、教委本来のあり方が確立されることになる、という意味で望ましいことである。

教委は学校教育についての行政的施策の単なる管理・執行の機関であるのではなく、教育の目的を達成するために機能する必要な諸条件の整備と管理運営を経営的発想をもとに行う責任機関である。教委の組織の拡充が伴わなければ、現状での教委に経営的諸活動を期待することには無理があり、また教委の行財政的条件や基盤の再検討を図らなければならない面もある。けれども教委を学校経営の単位組織と考えていく構想は、決して非現実的なものとはばかりはいえない。昭和20年代における教委制度下において、地域学校教育の計画的管理運営が、教委を単位として展開していたこともある。少なくとも当時においては、教委を単位とする教育の経営的意思決定と学校の組織・運営の計画策定の可能性は、こんにちよりはるかに高かったのである。

学校経営とその経営組織を以上のように考えると、学校経営計画は、学校教育に関する経営的行動案であって、教委が主体となって策定するものであるといえる。「経営計画は、学校全体の立場から総合的な計画として設定される」との定義の意味は、そこでは、教委が地域の（管轄下の）学校全体の状況を配慮して総合的な計画を策定する、ということになる。地域の実態に即した経営計画が教委によって策定されていくことがいうまでもなく前提になる。国の教育政策・行政施策を地域の実態と学校の特性に照して、教育目標達成にふさわしい学校経営の行動案を樹立していく役割を教委が果たしていくわけである。

教委が経営計画の主体となるという場合、学校教育の直接の担い手である「学校」＝校長はどうなるのか、が検討されなければならない問題である。学校経営が概念的に拡大された経営の意味におけるものであり、地域社会・教委を単位とする経営として把握される場合でも、校長が経営管理から除外されるのではない。単一の学校経営概念において校長が経営の責任者であり、計画の主体であると規定して、教委はいわゆる「学校経営」の将外におかれるのとは違うというこ

とであって、教委を主体として構想する経営概念では、学校の段階における経営管理の機能の存在を認めるのである。教委の経営機能が地域の総合的全体的経営であり、校長のそれは、当該学校自体の経営機能に中心がおかれるという違いである。学校経営は、教委、学校それぞれに独自の機能領域と内容が「分掌」される対象として存在すると考える。例えば地教行法第23条に規定される如きものが、教委の行う学校経営の機能領域と内容である。重要なことは、それがあくまで行政学的管理・執行なのではなく、経営学的論理を基礎とする経営管理作用として行われるものであるということである。学校における校長の経営は、関係法規でいえば地教行法第23条、第33条との関連における学校管理規則等を基底におくと同時に、単なるその遵奉主義的管理運営ではなく、創造的な教育目標達成のための地域・学校・学習者の条件に即応した経営を展開していくことである。校長の学校経営はおかれている位置と職務権限から教委と同一でないことはいうまでもない。学校教育に直接関係ある諸要素、条件を中心とする組織運営が対象領域であり内容である経営の主体となる。

しかし以上のような校長の学校経営が、学校内部の組織運営に限定される操作管理的なクロードされた経営であると解されてはならない。学校経営を校長の教育上の立場と職務権限において展開していくのであり、教委は各学校と地域社会全体の経営的展開を、教委の立場と職務権限から推進していくのである。つまり教育目標達成のために、「学校のあるべき経営」に向けて、両者が協働していくのである。その際、教委の行う経営は、各学校での校長の経営を基礎にして、それを支え推進していく方向で、経営活動の内容を構成していくことになろう。学校経営の自主性は、教委と学校にそれぞれ固有の経営領域と内容が機能的に存在する、と考える方がより明確化されるだろう。両者を教育行政と学校経営——実体は下級機関としての操作管理的色彩が濃厚なのだが——として捉えることによって学校経営の自主性を主張することは、かえって学校経営の自主性をあいまいなものにするおそれがある。校長の学校経営が、教育行政の下級機関の学校内部の操作管理的な実態を有するとき、教育行政は行政（管理執行）の論理をもって校長の経営活動に浸透しやすく、行政の論理で学校の教育活動を包みこむことになるからである。学校経営計画は、教委を主体とする拡大された経営概念においても、学校段階においては、学校固有の経営計画が存在し、計画策定の主体は校長である。その校長の学校経営計画が策定過程において教職員の参加を前提に行われるものであることはいうまでもない。学校経営計画をいかに作りあげていくかの過程での教職員の参加の問題やその他の課題については、すでに第1巻の論理（注10）において論じているので、ここでは改めて触れないことにする。

＊ ＊ ＊

本稿はさきに第1巻で論じた学校経営計画に関連するものであり、学校と地方教育行政機関との関連における計画論の序論的論述を試みたものである。教育政策・行政制度的レベルの経営的構造と機能の計画論の構想の一端を示したに過ぎないが、その学校経営研究における経営計画論の構想が、学校を核として構成していく方向と内容をいかなるものとして描いていくかが、なお残されている課題である。

注

- (1) 拙稿、現代学校経営計画論、学校経営研究、第1巻、大塚学校経営研究会、昭・51、p.10
- (2) 伊藤和衛、佐々木渡、新版学校の経営管理、高陵社、昭・45、pp.48～50
- (3) 前書、p.194
- (4) 前書、pp.195～197
- (5) 前書、p.217
- (6) Luther Gulick, Notes on the Theory of Organization, Papers on the Science of Administration, 1937、p.13
- (7) William H. Newman, Administrative Action, 1958、p.15
- (8) 拙稿、現代学校経営計画論、学校経営研究、第1巻、p.10
- (9) 旧教育委員会法(昭・23)第1条、旧教委法では、地方教育行政機関としての教委が、どのようなものとして設立されたかの理念が、条文として規定されていた。
- (10) 拙稿、現代学校経営計画論、学校経営研究、第1巻、pp.15～17