

# 教育行政機関と学校の関係

伊 津 野 朋 弘

## 1. 現代学校と学校管理の課題

### (1) 戦前戦後学校の基本的変化

教育行政の現実、教育の基本的あり方に由来するところが大きい。戦前の教育は、国家権力によって固定的な人間像が設定され、その実現のために画一的な教育内容をつめ込んでいくというものであった。したがってそこでは、勅令を頂点とする法体系にもとづき、その教育を完全に実現すべく教育行政に役割が与えられた。そのため法規万能主義の立場にたち、かつ権力関係としての学校管理が、教育行政において重要な位置をしめて存在したのである。

こうして戦前から使われた学校管理の概念は、教育行政機関が学校に対して種々の法的規制を加え、かつ指揮命令権と服務紀律の強化によって、学校の目的達成を能率的にしようとする働きといえるものであった。そしてそこでは学校を営造物としてとらえ、学校に対する管理関係は、全体として営造物権力の働く特別権力関係であるとする見解がとられた。もちろん戦前でも、教育の事業を「公企業ノ経営」として位置づけ、教育行政は「国家又ハ公共団体カ社会公共ノ利益ノ為ニ経営スル非権力的事業」(1)であるとする見解もあった。しかし現実には、一般行政と同様に教育行政も国家が優越的立場から国民に命令強制するような権力関係を十分に含み、その中にあって学校管理もそれと本質的な差異を認めず、ただその機能の働く場所の差や程度の差としてのみ理解された。

ところで戦後の教育は、憲法上の思想信教の自由、学問の自由等から、国民の価値観形成の自由を基本としていることは明らかである。したがって固定的人間像の設定はなく、きわめて自由主義的立場の人間形成が考えられなければならない。すなわち教育はすでにきめられた人間像の形成をめざすようなものでなく、地域・学校・子どもの実態に即して、学校や教師の独自の判断にもとづく創造的活動として行われなければならない面が多い。それはまた、憲法26条の規定による子どもの教育をうける権利にねざすものともいえるのである。

こうして教育は、政治上宗教上などの特定の力の支配に服すべきでないと同時に、権力関係としての行政上の支配にも一方的に服すべきでなく、それが教基法の規定ともなっている。すなわち教育行政は、権力的手段をもって目的達成を意図する行政作用を多く含む一般行政から独立して、独自の非権力的行政を実現すべく構想され、それは教育委員会制度の創設となった。そしてそこでの教育行政は、「保育行政・助長行政」であり、「その手段においては、権力の行使というのではなく、むしろ精神的または物質的な奉仕」(2)でなければならないとされた。かくて教

育は行政上の不当な支配を否定し、自律性を実現すべきものとされるにいたった。そこに戦後教育行政の一つの基本をとらえなければならず、したがって戦前の学校管理概念とは自ら異なる実質をもった機能が、行政機関と学校との間にはつくりださなければならないのである。

ただ戦後は、行政一般についてもそうであるが、基本的人権の制限にかかわるすべての事柄は、法律の根拠によるべきだという法治主義原理をもとにくみたてられている。教育も制度的・内容的に平等なものとしてすべての子どもに保障されるよう、たとえば就学を義務づけたり、教育の内的外的条件のある程度の画一化を求めたりすることになるが、それもすべて法律にもとづかなければならない。したがってその反面、法律によるならば教育も父母や教師のまったくの自由にまかされることなく、ある程度の法的規制をうけることも否定できなくなる。そして自由によっておこる教育上の不平等を可能なかぎり排除し、子どもの教育をうける権利を実質的に保障しようという考えが導入される。このことを含みながら、戦後の教育行政が基本的には権力的規制作用でなく、非権力的助長行政であることを確認することが必要であり、そして教委制度の一つの特徴としての専門的指導を中核として、学校管理概念が新しく構想されなければならないと考えるのである。

## (2) 現代学校の課題と学校管理

非権力的な教育行政関係の中で、以上のようにして学校は、戦前とは比較にならないほどに自律性をもって、子どもの教育にあたることができるようになった。学校は父母の要求にこたえつつ、子どもの生活追求の過程を組織し、教師が中心となって、一つの自律的な組織体として発展させることのできるようなものとなった。学校組織という用語がよく使われるが、そのような自律的組織体としての学校をとらえようとする意図を、その中にうかがうことができる。

組織とは一般に、ある目的達成をめざし、社会の中で一定の役割をはたしていくために作られるものであるため、それは環境条件と断絶したクローズド・システムでなく、密接な相互関係をもつオープン・システムとみなされるものである。学校組織も同じく環境条件との間に十分な相互関係をもちつつ、固有の目的達成をめざした自律的な組織体であることが必要である。そうでないと本来の機能とその生命をさえなくしてしまうのである。

現状において環境条件の変化はとくに急激である。父母や子どもの生活実態や教育要求なども、きわめて多様化してきている。父母の生活向上、高学歴化、余暇の増大、あるいは情報社会化などによって、親も教育に関する知識を学校以外からとり入れることも多く、教育観も多様である。学校はこれらの変化に対応しつつ、教育のあり方にたえず革新が求められている。しかしその対応のし方は伝統的権威に依存することが多いといえないかどうか、問題である。教育が天下り的とか、画一的だという批判をうける場合、それがそういうところにねざすもののように考えられる。

以上のようにして学校は、組織体としてその環境条件との対応の中で、真に自律的な意思決定

のできる必要がある。それは学校が環境に流されるというのではなく、子どもの成長発達に責任をもった最も適切な意思決定を行うということではなければならない。そして教委の学校管理も、自律的意思決定を保障し援助するようなものである必要がある。最近の「ゆとりのある学校」という言葉も、学校のもつべき自律的意思決定の範囲をひろげ、環境条件との対応をより柔軟なものにしようという意図を含んでいるものと考えられる。こうして、古い教育観あるいは固定観念にもとづく教育をうちやぶり、新しい学校教育の創造のために、教育行政ないし学校管理はいかに役割をはたすべきか、それは現在特に問われている課題であると考えらる。

学校がなかなか自律性をもちえないことに関して、他の一つの視点からの考察を加えておく必要があるであろう。学校は戦後、子どもの生存権にかかわる教育の権利を保障するものとして出発し、子どもが社会的労働に従事する素地をつくることを求めて、教育活動を続けてきた。しかしそれが子どもや父母の願いにこたえるという私的教育の側面をもつにもかかわらず、社会的労働に従事する人間の育成をめざすものであるため、単に私的教育の問題としてとどまりえない。その教育こそ実は、社会的経済発展に奉仕する教育ともなる。したがって国家的経済発展を強く求める立場からの教育が、私的立場の教育とある意味で強く結びつけられる。

たとえば昭和37年文部省の教育白書「日本の成長と教育」は、明治以来のわが国経済発展にはたした学校教育の役割の大きさを実証的に示し、その後の国家的経済発展のために教育を位置づけようとした。そして昭和30年代以降、計画的な人材育成が教育に期待され、教育計画論や投資論などとあいまって、国家的立場からの教育が、私的要求としての教育と結びつけられていった。こうして学校は、教育内容を高度化し、ひたすら科学技術の発展と経済成長に貢献するようつとめてきた。昭和43年以降の学習指導要領なども、その方向での改訂にほかならなかった。そしてそれにむかって個々の子どもの学力を高めることが、個人的にも国家的にも必要なこととされ、教育実践の多くはその要請にそうべく最大限の努力をはらってきたのである。

この現実には、教育がある目的のための手段と化し、教育が子どもそれ自体を目的とせず、つねに大人の立場から考えられてきたということにほかならない。子どもの学習要求よりも、大人あるいは大人一般としての教育行政の子どもに課する要求が、つねに優位する。教師はそうした大人の要求にそったその伝え手として、最大限の効率を求める。したがって学校は正しい機能を失い、子どもの学校への不適応や「おちこぼれ」が問題となり、勉強がらいや非行など、教育の荒廃としての事実が、数多く指摘されるにいたったのである。

学校は大人から子どもへという単一の方角においてでなく、子ども個々の生活追求の過程にそって、子どもからという発想の教育を不可欠なものとする。大人から子どもへの単一の方角での教育を助長しがちであった教育行政においても、教育の専門的見地から教育の本質にたちかえり、以上のような学校を実現するための役割が検討され、その立場からの学校管理のあり方が追求されなければならない。

以上のようにして、一つには教育の基本的あり方が戦前と戦後によって大きく変化したこと、二つには戦後の教育といっても社会的諸条件の変化にともない、学校教育のはたす役割の変化な

どに注目せざるをえないという現実がある。「教育行政のあり方は、その社会で教育がどういう機能をはたすべきかによって、大きく左右される」(3)といわれるが、以上のようなわが国の現状における学校教育の課題から、教委が行う学校管理のあり方も、新しく検討される必要があるといえよう。

## 2. 学校管理概念の再検討

### (1) 営造物管理論と学校の内在的管理論

伝統的な営造物理論を背景に、行政庁の学校に対する管理関係には特別権力関係が働くとする見解が、戦前の一般的傾向であったことにはすでにふれた。しかし戦後もその伝統にもとづき、教委の学校に対する包括的支配権を主張するものが一方にある。そして他方には「教師の教育権」を根拠に、教委の教育の内的事項への介入を厳しく排除し、学校の内在的管理権を主張するものがある。これを両極としてその間にさまざまな主張をはさみ、今まで複雑な対立抗争がくりかえされてきた。(4) その対立の中でいかなる見解を今後うちたてていくべきか、その意味からも学校管理概念の検討が必要であるといえよう。

まず、地教行法23条には教委の学校管理の権限が規定され、それは教育に関する広範な分野にわたっている。その広範な管理権と、かつ基礎的な人事・予算等の管理作用が、地教行法その他現行法制のもとでは教委の権限に属するので、学校には自律的な「経営」などというに値するものはないという考え方がある。この立場は、公立学校を非独立的営造物としてとらえ、かつ「行政主体の組織の構成部分」としての一種の行政機関とする。そしてこの営造物の管理は「行政主体が……営造物の存立を維持し、これを公の目的に供用し、できるだけ完全にその本来の目的を達成せしめるために行なう公の規制作用である」(5)と解釈され、かくて教委の学校に対する包括的支配権を確立する働きとされるのである。

たしかに学校は、一定の事項につき「外から」の規制をうけるが、校長にも「内から」学校を管理する権限が与えられている。それは①学校法28条3項によって包括的に規定されている校長の校務掌理権、②法令によって校長に個別的に授権されている権限、③学校管理規則によって確認される校長の権限などである。したがって行政解釈を中心とする上述のような見解にもかかわらず、教委は学校管理権のすべてを自ら行使するのではなく、学校管理事務の多くを校長の権限とし、教委にはその監督の権限を留保するというしくみをとるのである。こうして校長は相対的に独自性をもった学校運営が保障されているといえる。

同時に、学校がどの程度に独自性を実現するかは、学校管理規則のあり方にかかわることも多い。学校管理規則はもともと、教委が学校に対して包括的支配権を行使できるという考え方と、学校の絶対的独自性を主張する考え方とが対立して、ある場合には学校の自律性が不当にせばめられたり、ある場合にはゆきすぎに自律性が教育機会の不均等を促したりしないようにという意

図により制定されたものである。したがってそれは教委と学校の権限と責任に関する相互の関係のあり方を明らかにし、あるいは教委の管理権行使の態様や、学校に対する関与の程度と範囲を明らかにしたもので、学校の自律性の確保に関係するところが大きいのである。

そして学校管理規則は、概括的にいえば、学校運営の基準の設定、および各学校の決定と実施に関する承認や届出受理等について規定しているにすぎないといえるし、その中で各学校は自律的な経営管理活動の確立を可能なものにするといえる。したがって学校は、校長を中心とする教職員の自律的職務活動こそきわめて重要であるといえる。こうして教委と学校の関係は固定的なものとしてとらえるべきでなく、流動的關係の中で学校の自律性確保のための努力をおしむべきでない。そのためにはさらに、管理概念の動向に注目し、学校管理概念にも新しい見解を加味していくことが必要であると考ええる。

## (2) 管理概念における動向

管理という用語は、わが国の法律や行政の分野でかなり古くから使われていた。そしてそれは、国家公共の利益の達成のため、国家が国民に対し命令強制する権力作用の一環をなすものと把握され、かつ、法律や政策にもとづき現状をいかに保持するかを課題とする秩序維持活動であるとされるものであった。しかし現代における行政が、政治的に決定された政策の単なる権力的執行を意味するものではなくっており、行政の管理において要請されるものも、むしろ不断の「刷新と創造」であるといえる。すなわち、管理は「現存の状況を維持するのみで許されるものではなく、常に社会的環境条件の推移に対応してみずからも変化し、さらに進んで将来に必要と予測される行政上の諸条件を先制的に造成するものでなければならない」(6)とされるのである。

従来、行政概念を峻別し、行政を政治が形成した意思の技術的遂行過程として把握する立場がとられた。そこにおける管理は、政策に含まれる価値に対する無批判を前提に、その中で秩序維持を目的とする活動とみなされ、そしてその活動の技術的合理性あるいは能率が追求された。しかしそれに対して、政治と行政の間に本質的相違を認めず、両者を連続過程においてとらえようとする立場が、最近の一般的傾向である。(7) それは行政部自体の指導性の拡大という事態に対応して、行政こそが社会的利益または公益の理解者として、責任をもった意思決定と執行を期待されているということにほかならない。そしてそれは行政を「手段と方法」の処理としてでなく、「目的と価値」の決定にかかわるものとしてとらえ、かつ行政を社会の公共事務の管理という意味において理解するのである。

こうして教委が地教行法23条等により行う学校管理は、学校教育に関連する公共事務の管理と執行として理解できる。すなわち教委が公益の真の理解者として、広範な諸分野の事項につき意思決定を行い、地方独自の教育活動を実現していくことが求められていると考えられる。「管理の中核問題」は、「外部の社会の側に存する行政需要が、いかに行政体の側において受けとめられ、具体化されていくのか、この行政需要を有効適切に充足するための手段方法の検討」(8)で

あるといわれるように、学校の管理も社会環境の変化に対応しておくる教育に間する行政需要に即応するよう地方独自の教育を実現すべく、目標や手段方法を検討し、計画的に執行し評価を加えていくということではなければならない。そしてそれ自体が一つの価値実現をめざす目的的活動として、「刷新と創造」を指導的理念としなければならないのである。

このような行政における管理は、企業経営において中枢的な役割を営んでいる管理と基本的にかかわるところがない。独占的特性をもちその運営が安逸に流れマンネリズムに陥りやすい傾向をもつ行政において、一切の非合理的要素の排除を目的とし、組織体の目的実現をより可能ならしめる働きとしての管理が強く要請される。利潤追求を目的とする企業経営と、基本的には権力を根底にもち非合理的要素の介入をさげえない行政との間には、無限の開きがあるようにも考えられる。しかしまた現代の行政は、物理的強制による威圧をできるだけさけて、権力に対する内面的服従を組織化する活動をより多く必要としてきている。あるいは市民的要求にこたえそれを充足すべく、社会力の組織化が強く要請される。その点企業経営と異なることなく、行政と経営のつながる必然性を認めることができる。

ともかくも行政における管理は、対内的には、分業原理をもって細分化されていく成員個々の行動を、集合的努力へといかに組織化していくか、あるいは全体的目的の下にいかにか合理的な編成を行っていくかにそのねらいがある。そして対外的には、はげしい社会変動に対応して、現状維持に低迷することなく、諸要求を先取りして一般社会より先行的な役割をはたすことが求められる。教育行政においても、非権力的であるべき教育の本質を考慮の上、対内的には物理的強制の行使は最大限に回避し、教育の専門性を尊重しつつ共同目標への協働を促し、対外的には住民の総意を組織し、社会変動に対応するような、「刷新と創造」につらぬかれた進歩的な行政管理を不可欠とするのである。

### (3) 管理における指導

教育行政において求められる管理活動は、以上のようにして教委がその地域の教育について、かくありたいと望む教育的状況を一つの目標として設定し、その実現にむかって、人的組織的關係を考慮しつつ、指導・助言・勧告などを行う活動であるといえる。すなわち、教育に関するさまざまな考え方の中で、公共的視点から一つの価値選択としての意思決定を行い、その実現にむかって方向づけを行うという指導活動が、管理における重要な要素として含まれる。したがって指導は管理と矛盾する概念ではない。そしてこの指導は、行政機関における活動であるために行政指導ともいわれる。

この行政指導とは一般に、「行政機関が……非権力的・任意的手段をもって働きかけ、相手方の同意または協力の下に、行政機関がかくありたいと望む一定の秩序の形成をめざして、これらの者を誘導する一連の作用をさす」(9)といわれるものである。一般行政の場合は、行政機関が行政の対象たる個人や団体等に対して、法の定めるところに従い、正式に命令を発し義務を命ずる

ような監督的な行政であることも多い。しかし最近では、一般行政において非権力的行政の重要性が認識されるとともに、しばしば行政指導がとりあげられるにいたった。(10)

とくに教育行政においては、法律の一律的執行ないし指揮命令などの形式によっては、市民や学校教職員等の行政需要に的確に対応できないし、社会変化に学校が十分に即応することもできない。学校が社会変化におくれをとったり、好ましくない教育状況を生みだしたりする時、教委は事態のなりゆきにまかせいたづらに拱手傍観しているわけにはいかない。法律の根拠により、あるいは法律の欠如ないし不備を補って、教委は教育の内的外的諸条件の整備をはかり、行政需要に応ずべき行政責任をもつのである。そのための手段として用いられるのが、非権力的な行政手段としての行政指導である。

教委制度は本来、教育長や指導主事など教育専門家が、積極的な指導活動を行うべきだとする専門的指導の原則をもって構成されている。したがって教育行政の本質は指導行政であるともいえるが、これは行政指導なる概念と大きな開きのある概念ではない。この指導活動は、現行法制のもとでは地教行法23条及び25条等により、法令規則に準拠すべきことになるが、大綱的な法規の枠内で個別的には法の根拠によらず、一つの教育状況を創造しようとする活動が行われているのが現実であるといえる。

行政指導においても、すべて法律の明文の根拠がなければならないという「法律の留保」の原理が適用されるべきか否かについて必ずしも一致した理解がなく、現実には多く法律に根拠をもつことなく、行政庁の適宜の判断により随時実施される。(11) 教育の指導行政も、個々の法律の定めるものにもとづき行われるものももちろんあり、たとえば教育課程編成要領を示したり、教科書採択や補助教材の取扱いについての指導などはそれにあたる。しかしまた、東京都の場合を例にとれば、具体的な法律の根拠によらず一つの教育的秩序を形成しようとするものに、たとえば「入試準備教育の是正について」(教指管発第453号、昭40.11.19)の通達、「青少年の自殺の漸増傾向」に対する「人命尊重の教育の徹底について」(47教指管発第361号、昭48.2.13)の通達、あるいは「生活指導の充実・徹底について」(46教指管発第244号、昭46.6.22)の通達などがある。(12) これらそれぞれの内容の具体的事項については法律上の規定はない。それは社会変化に即して必要となる教育活動を示し、教育の一方向をさし示すものといえよう。

これに対して、学校は教委の指導によらなければ、自らの活動を決定しえないのかという疑問もわくであろう。しかしその指導を受容するか否かは、指導されるものの自由選択にまかされるところに、指導行政の特徴がある。たしかに具体的活動は大幅に学校の自律性にまかされなければならない。しかし公共的視点から大綱的な範囲での指導は認められるべきである。そして多元的な価値観の中で、ばらばらになりがちな諸活動を、学校教職員の専門自律性を尊重しつつ、共通の目標達成にむかって組織化していくことが必要であり、そこに指導行政の今日的意義があるといえよう。

ただ注意すべきはわが国の行政的伝統とも関連して、納得のいかないまま指導に従うという事

態が考えられることである。また行政機関がもつ人事権などを背景に、心理的圧力が加えられるということがあるなら、教育の正しいあり方が妨げられることも多くなる。その他、地教委設置単位の規模とも関連して、教委の指導力の不足が県教委の地教委頭ごしの指導を助長していくなから、地域の条件に即した教育の創造を困難にするということもある。これらを十分に配慮しつつ、教委の学校管理関係の正しいあり方が創造されていかなければならない。

注

- (1) 美濃部達吉「行政法撮要」大正13年、117頁。
- (2) 相良惟一「教育行政学」誠文堂新光社、昭和37年、9頁。
- (3) S. J. Knezevich, Administration of Public Education, Harper & Row Publishers, 1975, p. 5
- (4) 渡辺孝三、下村哲夫著「教育法規の争点」教育開発研究所、昭和52年 190頁。文部省地方課法令研究会「学校管理法規演習」1～12頁参照。
- (5) 文部省地方課法令研究会「新学校管理読本」第一法規、昭和44年、31～2頁。その他、今村武俊「改訂教育行政の基礎知識と法律問題」第一法規 昭和39年、168頁、天城勲編「教育学双書24、教育行政」第一法規、昭和45年、24頁等参照。
- (6) 田中守「管理の動向」(辻清明編「行政学講座3 行政の過程」東大出版、昭和51年、所収) 222頁。
- (7) 手島孝「アメリカ行政学」日本評論社、昭和45年、99～100頁、吉富重夫「現代の行政管理」勁草書房、昭和49年、45～6頁等参照。
- (8) 吉富前掲書 59頁。
- (9) 成田頼明「行政指導」(岩波講座現代法4 「現代の行政」) 昭和41年、132頁。
- (10) 室井力「現代行政法の原理」勁草書房、昭和48年、90頁、原田尚彦「行政法要論」学陽書房、昭和52年、136頁等参照。
- (11) 成田 前掲書 146頁以降、及び原田 前掲書 138頁等参照。
- (12) 東京都教育庁指導部監修「東京都教育指導基準」学陽書房、昭和51年版による。