

学校の管理運営における教委と学校の組織関係

筑波大学 永岡 順

I 学校の管理運営の行政的基盤

学校の管理運営の公的機関の組織関係は、中央・地方を通じる総体的な教育管理組織の中に位置づけ機能する。学校の管理運営に関する組織関係で、公立学校の場合、直接問題になるのは、教育委員会と学校の組織関係である。法制上規定される根拠から、教委と学校の組織関係というとき、それは、一般的には、学校教育に関する行政管理的な機構上の教委と学校の形式的構造体系として解釈される。しかし、教委と学校の組織関係は、教育に関する両者の職務権限がいかなるものであり、どのように遂行されるべきかの問題として、権限の内容と機能の実際について考察していくことが必要である。^(注1) というのは、多様で複雑な教育に関する管理を行う責任機関の組織関係は、行政活動の実際に対応しつつ、国民の教育的福祉を保障し、確立していくために——いわば教育目標の達成に向けて——展開されるものだからである。

わが国の学校の管理運営は、学校自体の校長を中核とする教職員の協働による自律的な展開とともに、設置管理者としての教育委員会の行政活動によって保障されていく。それがわが国の法制上の学校管理運営体制であり、基盤をなしている。教委は、わが国では戦後発足し、昭和23年創設以来30有余年を経過した。その間、学校と教委との管理運営をめぐる対立葛藤あるいは少なくとも調整を必要とする問題状況はきわめて多かった。

昭和31年の「地教行法」の成立以降の行政制度的変容と多様な教育施策の新たな展開は、とくに学校・教委の間の組織関係を複雑化した。^(注2) 任命制教委下の学習指導要領の法的基準化、教員の勤務評定の制度化、全国いっせい学力調査の実施等は、学校の管理運営がいかにあるべきかをあらためて注目させるに至ったのである。

教育委員会の保有する権限は広範で、学校の維持運営の各分野の基本的事項に及ぶ。実際はそれらの多くが学校の自主的な判断によって計画され運営されるが、管理運営の基準は教委の行政活動上の職務権限と切り離すことができない。その点、教委の学校管理権と校長の校務掌理権の学校の管理運営におけるパートナーシップが必要とされるところである。いずれにしても、教委は、教育行政の実際の活動に直接関係する責任機関であり、いわゆる教育行政の三原則のもとに、学校の管理運営にかかわっていくのである。教委が、期待される教育管理の成果を確保していくために、い

かなる職務権限をどのように遂行していくべきかの問題は、学校の管理運営をめぐってたえず投げかけられる課題である。

その問題の解決のためには、教委の行政管理活動が、基本において、地域住民の教育要求に直接こたえていくものである、ということと、学習者の教育的必要を満たし、保障していくという観点に立って展開していくことである。いいかえれば、教委は教育目的を達成するために必要な各領域にわたる条件を用意し、的確な適用と調整を図っていくことをとおして、学校の管理運営の有効な成果を確保していく役割を担っているのである。

教委と学校の組織関係は、単に形式的な機構上の関係事項として理解されてはならないという場合の意味内容は以上のようなのだが、わが国における学校の管理運営は、そのような教育行政制度の総体的な把握のもとに理解され、問題の吟味が行われていく必要がある。その意味では、学校の管理運営の諸問題は、学校の内部的経営に終始したり、限定されたりする事柄なのではない。いわゆる「教育経営」的基盤を有しているのである。

II 学校の自主性に立つ管理運営

学校は相対的に独立した機関として、児童生徒を対象に創造的な人間形成という目的を効果的に達成するために、教育理想と現実法規との総合体系——組織を形づくって教育活動を展開していくことを任務としている。学校の諸活動は、公教育である以上、教育法規に根拠を置いて行われる、という点で教育行政の規制を受ける。しかし学校は創造的な人間の育成の趣旨から前述のように、相対的に独立し自律した機関として組織され機能している。いわゆる「学校の相対的独自性」と称されるものである。厳密に言えば、学校の相対的独自性とは、学校が経営組織体として教育行政機関とは異なるものであり、教育行政の規制を受けながらも教育活動を自主的に行う機関である、という意味内容を包含していわれることである。^(注3) いわば、総体的な教育行政制度の中における教育に関する固有な経営単位としての学校の計画的活動の自律的な推進の可能性である。学校の自主性を認めるということは、したがって、そのような可能性を認め保障していくことにほかならない。

ところがわが国の学校の管理運営にあたっては、そのような自主性の容認と保障が必ずしも十分ではない。欧米諸国ではわが国よりかなり広く拡大された柔軟な法制的条件と管理の状況がみられる。諸外国における教育指導に関するカリキュラム編成についての教師の権限や参加などの状況をみると、いかにその専門的判断と責任が尊重されているかが分かる。学級編成をはじめとする学習形態、教師の組織、教材・教具の工夫と活用、あるいは指導計画の時間的空間的展開の場面で、学校側

に委ねられた自由の幅と内容は広く大きい。わが国の学校の管理運営を考える場合、学校の自主性に立脚した管理運営のあり方を、改めて検討していかなければなるまい。

すでに述べたように、学校は児童生徒を対象として創造的な人間形成という目的を有効に達成していくために、教育理想と現実法規との総合体系——組織を実現して教育活動を行うことを任務としている。^(注4) これからの新しい学校の管理運営も、この学校の基本的任務を再確認していくべきであろう。各種の新しいタイプの学校のあるものの中には、法制的な制約を離れて編成され実践されているかのように思えるものもある。オープン・スペース・スクール、フリー・スクール、ノングレード・スクールなど種々あげられるが、基盤においては、やはり教育理想と現実法規との総合体系の一形態なのである。ニュータイプの学校では、総じて、教育理想の具体化が優先的に配慮されて展開していくことのために、法的制約を逸脱しているかのように解されるのである。

公教育機関である学校にあつては、法的規定や基準を軽視することはできない。しかし教育目的が望ましい形で達成され、人間形成に貢献していくためには、学校における教育活動が可能なかぎり自律的に展開していくことができるよう容認されることが必要である。OECD教育調査団は、1970年代のはじめに、わが国の教育政策の改善の方向を示唆して、より多くの弾力性を有し、かつ拘束性の少ない自由な教育計画の樹立や選択自由なカリキュラムの編成の必要性を強調した。その意図と方向は、今日でもなお重要な意義を失っていない。

これからの学校の管理運営は、どのような方法や形態を採用しようとも、学習者の個性・能力・関心を尊重し、人間形成に貢献していくという基本に立つかぎり、学校での種々の教育活動が自律的に展開していくようなものでなければならない。なぜなら人間形成とは、要約していえば、人間がある環境とのかかわり合いの中で、自分自身を主体的に形作っていく過程であつて、教育とはそうした過程を前提として、さまざまな作用を媒介としながら望ましい学習が行われるようにする活動だからである。

III 学校の管理運営の二側面

校長の職務内容がどのようなものなのかは、法制上の規定から解釈されるのが一般的だが、さらに学校管理運営の理論と実際に即した把握を重視しながら整理すれば、校長の職務内容は、①学校の組織編成、②教育活動に関する専門的リーダーシップの発揮、③教職員に対する監督、指導・助言、④学校管理事務の処理などの四領域が主なものとしてあげられる。校長が職務を適正に遂行して学校管理運営の効果をあげていくためには、さまざまな活動能力が必要だが、まとめていえば、学校教育目標の設定、教育計画の樹立と改善、教職員の組織配置と啓発、教育行政機関や地域社会

の公共施設・父母住民等との協力，学校事務管理運営などの諸能力である。いいかえれば，学校経営者としての専門的指導性（professional leadership as a school administrator）を持つことである。

わが国だけでなく，学校の管理運営において校長は，教育指導に関し教職員のリーダーとしての役割を發揮するとともに，学校の行政的管理を行うという二つの役割を担っている。校長のこの統合的な役割は，学校の内部に視点を置いて管理運営を行うにとどまらず，学校と教委の協働関係に基づいて遂行されるべきもので，これからの新しい学校の管理運営の基盤となるものである。要するに，校長の行う学校の管理運営は，行政管理につながる面と教育指導に関連する面の二側面にわたる。

行政管理面は，主に施設・設備の管理保全，校内秩序の維持，市町村・教育行政当局との関係の保持，社会公共施設との連携・協力といったことがらである。教育指導の面では，教育活動の全般的な監督や指導・助言が中心だが，授業内容の適法性の確保が主眼となる。新任教師の研修計画・指導，職員会議などの主宰も重要な職務である。このような校長の学校の管理運営の二側面は，わが国だけでなく現代の欧米各国にもみられる動向である。その実際の活動の現象面での態様の違いはさまざまだが，わが国の学校管理運営にあたって参考とすべき点が多い。

たとえば，フランスでは視学官が直接学校の監督者になって教育行政当局の指導性が強く發揮される仕組みだから，比較的に行政管理面での校長の活動はみられない。とくに初等教育段階は，全体的にみて視学官が實際上の学校の経営管理を左右していて，校長の役割は校内の教育指導面に限られる傾向がつよい。西ドイツでは，伝統的に教育行政機関の命令や指示することがらを各学校がそのとおり具体化していく作用だと考えられている。校長は教育行政作用の一部を分担し補助執行していくが，どちらかという一般的な教師と同じような「教育者」と考えられていて，管理運営の専門的担当者という見方は必ずしも強くない。

イギリスの公立学校は，教育行政機関が定めた学校管理規則（rules of management）に基づいて管理されるのがたてまえである。各学校は「学校理事会」によって運営される。校長は学校経営の責任者で，学校理事会の監督のもとで，教職員，児童生徒，施設・設備，教育課程などの領域の職務を遂行する。視学制度が重要な働きをなしていて，校長は学校理事会の直接の監督や視学官の指導の下に，学校を管理運営しているのである。

ヨーロッパ各国の校長が教育行政機関の比較的強い指揮監督の下で，補助機関化している傾向があるのと対称的に，アメリカでは比較的幅広く学校管理運営の自由が与えられている。学校の管理運営についての教委の指揮監督は，ヨーロッパのように詳しい特別規定の形をとらない。地方公共団体による違いがあるが，いわば標準的な到達目標として示される。校長は教育長の指揮監督を受

けて学校の行政管理的職務を遂行するけれども、教職員の組織やカリキュラム編成、教科書採択をはじめ、多くの活動が校長に委任されて、多様に展開している。地方学校区（Local School District）の教委によっては、校長が他の地域の教育長とほとんど同じように、地域教育行政管理（local school administration）に関する役割を果たしているところさえある。

以上のような各国校長の職務の範囲や遂行の態様とわが国の状況とを比較すると、実態はかなり異なっている。むろん共通するところも少なくないが、それらは国による教育行政、学校管理運営の考え方の違いからきているといつてよいだろう。（注5）

わが国の校長は、いわば学校の内部経営管理にその職務が比較的集中しているのが大きな特長である。校長は学校の内部管理運営の責任者として位置づけられており、合衆国におけるような教委の代行機関としての性格と位置を占めるというのではない。経営論的には、わが国では学校経営は教育行政とは異なるものであって、校長は基本的には教師のリーダーとして教育の専門的指導性を発揮することが期待されている。学校の管理運営をめぐっては、行政管理につながる面と教育指導に関する面の両面が、経営過程において統合されて成果をあげていくことが課題となる。

現在わが国の学校管理運営においては、もっぱら学校内部の管理的事項に集約されて、教育行政的領域との関連における学校管理の計画と組織運営が必ずしも十分とはいえない。個々の学校の経営的改善を促進していくために、教委と学校の協働による管理運営がいっそう組織化されていく必要がある。「教育目標を効率的に達成するために、国民の教育要求に基づいて、学校教育に関する各種の活動について、学校、教育行政機関が個別に、あるいは協働して計画を立て、組織化し、管理運営していくのが学校経営である。」と考える。したがって、個々の学校の内部経営管理と教育行政機関における学校経営管理とを総合し連携を拡充していくことが、これからの新しい学校の管理運営を築いていく一つの方向であり、課題であろう。

IV 新しい学校の管理運営の条件

今日の新教育課程が志向している教育改善は、学習者のための教育をいかに合理的に組織し、能率的に教育成果を上げていくことのできる学校の管理運営を実現していくかに直接関連している。新しい教育の成果は、新しい学校の管理運営と切り離すことのできない問題である。

これからの学校の管理運営は、学習者の自由で創造性豊かな諸活動を保障するものとして展開していくものでなければならない。現代のそして今後の学校に期待される方向と内容からそのようなあり方が必要とされるのである。つまり学校は進行する社会変化の状況下であって、複雑化し細分化する文化の諸領域の再編成と統合をはかって、児童・生徒の将来にとって必要な価値実現のため

の方向と手段の理解・習得と、創造的な能力の育成を中核とする人間形成を行うのである。したがってこれからの学校の管理運営は、学校のさまざまな局面において、創造的な新しい考え方と活動を、具体的に展開していけるということを基本とするということになる。

創造的で新しい考え方を基本とする学校の管理運営をつくり出していくにはどうすればよいか、それは次の五つに要約できる。

第一は、柔軟性のある組織（soft organization）をつくることである。学校は教育のための経営である。統制中心の強固な組織（hard organization）ではなく、教職員が職務についての目標・計画の設定について主体的な活動ができることである。

第二は、校務の処理における協力的相互関係の確保である。校務の配分や分担関係が合理的に行われるということと、教職員が校務処理の過程にアイデアを生かしうるようにし、負担を調整して心理的対応関係のゆとりをはかっていくことである。

第三は、情報とコミュニケーションの自由な交流を可能にしていくことである。教育活動に必要な情報はきわめて多い。お互いの情報や意見を交換し合うことによって、新しい教育活動の場を構成していくことができる。

第四は、再編を恐れない改善の意欲を評価していくことである。一般に学校は保守的傾向をもっている。しかし、新しい視角からの仕事や教職員の編成を創り出していく努力と試行を支持していく姿勢が、学校を前進させていくことになる。

第五は、継続する研究心を高めていくことである。学校をとり巻く環境条件はしばしば変化する。教育の方法・内容の変化にも対応する研究が、継続して積み上げられていくことが必要である。教職員の教育指導の識見や能力の向上は、恒常的な研究を通して推進される。

学校のこれからの管理運営を新たな時代に向けて改善していくためには、以上の五つの事項を検討していく必要がある。（注6）

新しい学校の管理運営は、学校における教職員の教育活動が、生き生きと自由で創造的な活動として展開していくような組織と運営の状況のなかにあって現実化される。それは上から与えられた職務を、命令どおり受動的に行う管理運営のあり方からは生まれぬ。前述の五つの事項は、いわば自由で創造的な新しいこれからの学校運営を生み出していくための条件である。そしてそれらは学校（教職員）側の努力だけで実現しうるものではなく、教委の教育行政活動が、それらの事項を、いわゆる教育経営や指導行政のあり方として具体化して学校をサポートしていくときに達成されるのである。そのことは、さらにいえば、教委の教育行政活動そのものが、経営的発想に支えられて、上述の五つの事項を実現していくことであるといってもよいであろう。

V 地域学校経営の推進

学校と教委の組織関係をスムーズにし、新しい創造的な学校管理運営を創り出していく有効で具体的な方策の一つは、いわゆる「地域学校経営」をわが国の教育経営や指導行政の場面で実現していくことである。そのための地域学校経営計画の構想を描き、可能ならばそれを現実化していくことである。

わが国の教育行政や学校経営の伝統と状況の中では、この地域学校経営の考え方は、未だ現実味あるものとしては受けとられていない。むしろ非現実的だとして否定的な見解が述べられることが多い。つまり地域学校の考え方は、わが国の教育行政や学校経営管理の体制と本質的になじまないというのである。

ここでいう地域学校経営とは、学校経営を、国民（住民）の教育要求に基づいて、学校教育に関する各種の活動について学校、教育行政機関が個別に、あるいは協働して計画を立て、組織化し、管理運営していくものとして把握する概念に立脚している。つまり学校経営は、単一学校の学校経営に主眼をおいて計画・展開される個別学校経営と、教委を中心とした地域の各学校（複数の学校）を経営対象単位として経営管理の計画・展開が営まれる地域学校経営から成るというものである。

このような地域学校経営の主体は、通常の場合は教委である。教委の規模が小規模だったり、弱体だったりする特別の事由があるときは、地域の学校との協働体制を組織し、あるいは学校機関相互の協働運営の体制をとることも考えられる。または複数教委が合同して「協力経営組織」をつくることも考えられる。要するに各種の多様な形態が想起されるが、それらはいずれも地域学校経営組織というべきものである。

経営の主体や責任機関は、管理運営の組織を構成する形態、対象機関によって異なってくる。教委と学校の合同の体制では、通常は教委であろう。しかし、その場合においても、学校と教委の共同の管理運営の責任機関を構成していくこともできる。複数教委の合同の協力経営組織体においては、いうまでもなく協議の上で形成される教委である。その場合でも学校が参加していくのが、管理運営の協働化の効率に有効だろう。学校相互の協働の経営組織体制では、学校間の協議の過程を経て、経営管理の責任機関が構成されていくこととなる。

以上のような「地域学校経営」は、地域住民、諸機関などとの機能的、組織的關係をも重視する観点から出発するのだが、各学校が、それによって、自己の経営的条件の狭隘さを克服して、効率的に整備し、課題解決の実を上げていく可能性を高めうると思われるからである。一つひとつの学校が当面する行財政的・経営的問題が、きびしい限界状況の中にあることは、すでに指摘されてい

るところである。(注7) 教職員編成、教育計画・教育課程編成、教科書・教材の整備調達、施設・設備の管理運営、教職員研修、学校行事計画などが、個々の学校の枠を越えた教委の設置単位を基礎におく教育計画とその組織的展開によって限界を打破していけるだろう。その例をアメリカ合衆国の学校経営管理にみることができるが、それは地域社会的規模・地教委単位での学校経営管理であり、地域学校経営というべきものである。

地域学校経営は、すでに述べた観点から行われる意義を持つのだが、重要なことは、個別学校の経営の効果を拡充していくためにこそ、教委と学校、学校と学校の連携と協力を実現していくことである。いわば、教委と学校あるいは学校相互間のパートナーシップを増大していく方策の具体化である。

地域学校経営の中に組み込まれる職務権限は、それ自体複雑多岐にわたるが、個々の学校の経営管理事項と関連する事柄であって、しかも地域内の各学校に共通する事項が主たる内容となる。それらの中には、教職員人事・組織編成、勤務条件の調整・改善、教職員研修計画・実施、教育計画・教育課程編成、教科書・教材の整備調達、学校行事計画・展開、学校財政、施設・設備の管理運営、地域社会公共施設の活用と連携協力など、その他地教委管下の各学校の経営に必要な管理運営上の共通事項が内容として上げられる。

合衆国では、実際に地域学校経営が展開しているのだが、経営管理機関がとり上げる活動は、個別学校の教育活動や管理運営に直接関連する実際的なものが多く、地域の学習指導要領(course of study)の作成、学校暦の計画・作成、児童・生徒の進級進学の指導、新教授法・組織の導入、各種の教育機器の導入整備等についても、先述の共通事項として列挙したものほかに、これらのものが地域学校経営の活動内容となっている。

地域学校経営が学校経営の独自の一分野を占めていくためには、実際にそれが機能する組織的体制と機会がなければならない。その点で、合衆国では可能な経営だが、わが国では非現実的なものとされる。そのため主張はされても広く認められるところまではなかなかいかない。しかし、地域学校経営的な志向や実際が、全くないわけではない。市町村教委レベルで、教育課程の編成をめぐる地域単位の作成委員会や研究委員会、学校評価の教委と学校の共同計画委員会、地域教育資料センターの計画実施委員会等が組織され機能しているところもある。

学習指導要領が、教育課程の編成は、地域や学校の実態を十分に考慮して行われることを建前とし、近年、そのことがあらためて強調される動向が高まっているが、そのようななかで、かつての「地域社会学校」(community school)も再評価されてきている。(注8) 学校教育は社会の中における教育であり、学校は地域社会との関連において管理運営され、十分な成果を發揮することができる、という観点に立つ学校経営は、今日的意義を持っているといえるだろう。

わが国の学校の経営は、たしかに地域学校経営になじまない状況の中にある。地教行法体制下の教育行政・学校管理運営の制度的機構が、合衆国にみられるような実質を形成するものでないかぎり、地域学校経営の形態も内実も形骸化の心配は大きい。各種の協働経営の職務内容事項の事務配分や分担関係もそう簡単なものではない点も指摘されるだろう。また何よりも市町村教委の行財政的諸条件の貧困と弱体の実態が阻害要因であり、それを克服する施策が具体化しなければ、可能性は低い、ともいわれよう。さらに学校教育に対する行政的管理統制強化の懸念を指摘する見解もあり、その故に地域学校経営の意義と可能性を過少に評価する傾向もある。

しかし、学校経営の大きな今日的課題の一つは、実際の学校管理運営の場面において、個別学校経営が内包し当面するさまざまな解決すべき課題(たとえば先述の協働経営諸事項問題)をいかにして解消し、期待される経営的成果を確保していくかということである。そのことを考えると、個々の学校の経営管理とともに、「地域学校経営」の組織と運営を実現していくことが有効な方策である。わが国の市町村教委レベルの充実改善は、「教育の経営」的改善の視点からはほとんど放置され、軽視されつづけている。教育行政を経営的に再検討していくこと、教育行政への住民参加・学校教職員の参加、組織運営の改善等が、いまよりもっと開かれた形で実現していくことが必要であろう。わが国にもかつてそのような教育行政・教育経営の時期があった。外国がそうだから、さらに、かつてわが国もそうだったからというのではない。「教育の経営」に関する視座を変えれば、それは決して不可能なことではないのである。

さきに指摘したような、地域学校経営に内容として組み込まれるべき経営的諸事項を、具体的に展開して、教委と学校の経営の実績を積み上げ、広く普及していく推進の方向を、あらためて検討していくことが課題であろう。

<注>

1. 拙稿、教育行政における国と教育委員会の協力と連携、教育委員会月報、昭和53・11、No.339、文部省、PP. 29～31
2. 同書、P. 30
3. 河野重男・永岡 順編、現代の教育経営、拙稿、「教育の計画化と学校教育」、学研、昭和54、PP. 12～13
4. 吉本二郎編、現代公教育と学校経営、ぎょうせい、昭和53、P. 327
5. 拙稿、欧米にみる学校長の役割、教育ジャーナル、学研、昭和51・2
6. 河野・永岡編、前掲書、PP. 21～22

7. 前掲, 教育委員会月報, P. 35
8. 日本教育新聞, 新しい教育の創造——学校教育の今日的課題——, 「地域に根ざした教育推進」, 昭和56・1・19