

# 「学校論」の再構築をめざして

— 教育行政・学校管理との接点から —

小松郁夫

## はじめに

近代学校が、わが国の歴史においても既に百年以上の伝統を有するようになった今日、学校を取り巻く環境は、かつてなかったほどの厳しさを増幅させてきているように思う。その厳しさには、百有余年の歴史の中で新たに派生したのもあれば、本源的に潜在していた課題が、より明確に意識されるようになって来たものもあろう。あるいは、色彩を変えて再度顕在化したものもあるかもしれない。いずれにしろ、学校教育を侵蝕している病理現象の根基は、底知れない深さにまで到達しているような観すら抱かせるものがある。

そうした環境の中で、学校経営の理論は果して如何なる役割を演じ得たであろうか。現在、学問の諸領域が自己の学問としての「存立の危機」( identity crisis )に直面して、理論としての価値を自問自答する中で、多くの研究者達が、実践との関係を厳しく再吟味しようとしているのと、学校経営の理論研究は、決して無縁ではあり得ない。学校経営理論は、特に科学性と実践性の両面において、理論としての成否を問われているように思う。理論が、理論としての存立の意義を問われること自体、極めて危機的であり、終末的な感すら抱かせるものであるが、他面で、研究としての価値が高まれば高まるほど、そうした源初的な問題が吟味されてくるものと思う。

本稿においては、他の論者との関係で、特に「教育行政・学校管理」的な部分との接点において、学校経営理論の問題点を提示してみようと思う。

## 1. 概念の吟味

学校経営論および関連する諸分野では、同義的ないしは同質的、類義的用語が多く、学界としての共通理解がないまま、学問的論争を行うという、極めて不毛なことの繰り返しも多かった。したがって、ここではそれらの用語を一定程度整理するという作業から始めなければならない。

「学校経営」にせよ「教育行政」にせよ、関連した用語の構造は、概念が提示する内容ないしは機能対象プラス機能または性質を示す複合的言語構造から成立しているもので、それぞれをどう峻別するかによって、用語が内包する意味内容や相違点を明確にしうるものである。

まず、「学校」と「教育」に二分化される前半部分について考察してみよう。これは、「学校」

という組織的実体への関係を中核として、そこでの経営・管理・運営（これらの個々の中味については後で検討するとして）を問題とするのか、それとも「学校」を含めた「教育」という関係的概念を中核として、その「教育」が実践される場や環境を問題として取り上げるのかによって、比較的明確にしようと思う。問題は、経営・管理・運営および行政という機能ないし性質の差違である。そして、その主体は何であれ、主体の特徴を論ずることによって、ある程度比較考量しようものと考えてみる。

したがって、極めて形式的に整理すれば、「教育」と「学校」という言語構造上の上部概念と経営・管理・運営・行政という下部の概念の組み合わせによって、教育行政、教育経営、教育管理、教育運営と学校行政、学校経営、学校管理、学校運営という合計 8つの用語が誕生することとなる。もちろんこれらの中には、ほとんど使用されることのなかった用語もあれば、既に指摘した如く、意味的に相互に混同されたりしたものもあるが、私論として一応次のように整理しておきたい。

- (1) 「教育」は「公教育」の意味に限定し、「学校」をその中心的な場と捉え、「（公）教育」の下位概念として「学校」の名を冠した諸用語を構造化する。
- (2) 「行政」は、公権力を主体とする権力的作用であり、法治主義下において、政策や法を前提とした解釈・執行とそれに伴う裁量的行為を含む。特に行政国家的現況の今日において、行政行為を単なる法の忠実なる執行とのみ限定することは、広範な行政活動の内容を一面化する危険性を有しているので、いわゆる機能論的観点を重視する。
- (3) 「管理」は、法制度的枠組の中において、教育の機会均等と水準の維持向上のために行う諸条件の整備充実活動を指し、「経営」の下位概念である。
- (4) 「運営」は、組織目的を効率的ないし能率的に実践する日常的活動を指し、「管理」と並行して「経営」の下位概念に位置する。
- (5) 「経営」は、公的組織の有する権力性を一応捨象した地平において、組織目的の実現を企図する組織の総合的活動を意味し、機能論的内容を中核とする。したがって、「教育経営」や「学校経営」において、現実には不可分かつ重要な規定要因である、それらの公共性ないし公権力性といった、組織の基本的性格との関わりからする諸問題は、ここでは主要な論点にはなりえないものとする。

「学校経営」に関する諸関連概念に関する問題を以上のように整理してみると、若干の重複や現実の使用状況、さらには考察の立場によるズレは残存するにしても、ある程度の整理はつくものと思う。本稿では、これ以上の詳細な説明をする余裕もないので、以下これに基づいて論をすすめることとする。

## 2. 学校経営理論にとっての「教育行政・学校管理」論の位置と意義

### (i) 学校の存立構造の解明

ここではまず、所与のテーマの中で使用してきた「学校管理」について若干の説明を加えてから論を進めたい。この語は、二重の主体構成によって使用されることがしばしば見られる。すなわち、1つは教育委員会であり、他の1つは校長である。前者の場合は、「学校の管理」＝設置者管理主義の文脈において使用されるもので、法制度的枠組の中において法定された義務を履行し、事務を行うことである。その意味からすると、「教育行政」や「教育経営」として語られるものの内の、非裁量的、規制的色彩を持つものである。後者の場合、「学校経営」に必然的に要請される内在的な機能として理解しうるものである。それゆえ、既に述べた如く、経営の下位概念として位置づけられた。

さて、学校は「学校教育法」第5条により学校の設置者（＝教委）が管理し、経費を負担することが規定されている。また、「地教行法」第23条の規定によって、教委は、①設置、管理及び廃止に関する事、②教育財産の管理に関する事、③人事に関する事、④児童生徒の就学、入学、転学及び退学に関する事、⑤学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関する事、⑥教科書その他の教材の取扱に関する事、⑦施設・設備の整備に関する事、⑧研修に関する事、等の事務を管理し、及び執行することが定められている。さらには、「地方自治法」第2条にも同様に、学校の設置、管理、又はこれらを使用する権利を規制するなどの事務を地方公共団体が行うことが定められている。

こうした法律上の規定からも明らかなように、学校はまずその存立基盤を法制度上の枠組の中で認定しうるものである。教委の学校管理の内実として、学校の設置・管理等に関する事務が制定されているということは、いわば学校の“誕生”ないし“生産”が第一義的に行政によってなされていることを意味している。それゆえ、「学校経営」を単位学校の経営として考察するにしても、教委の学校管理権との協働関係の中のものとして検討を加えていかなければならないことを意味している。もちろん、教育という事柄の性質上、行政側の機能は、本来的に教育の条件整備に重点がおかれ、いかなる意味においても、教育関係の円滑な推進の妨害や水準の低下を招来することがあってはならない。

このようにして、学校の存立構造は、存立それ自体の行政的規定と同様に、既に法律上検討してきた如く、施設・設備、人事、教育内容・方法等における一定の学校基準の法定化によって特徴づけられる。さらに学校は、設置者管理および基準の法定制ということのほか、学校教育自体の公共性ないし社会性という、より本質的な規定性を有している。

すなわち、しばしば教育基本法第6条にいう学校のもつ「公の性質」の解釈論として紹介される如く、学校の公共性とは、既述した設置主体の公共性と同時に、いやそれ以上に本質的な内容として、学校教育という組織の中心的目的それ自身に内在する公共性を意味していることが指摘されて

いる。それゆえ、我々はこうした「学校というもの」の有する存立構造全体の機制において、学校論の探究および学校経営の課題を追求していかなければならない。とりわけ、新しいタイプの学校の経営、生涯教育論との関係 諸外国との比較研究などにおいては、これらの視座から考察することが自明の前提として承認されなければならないものと思う。学校論および学校経営研究における教育行政的研究は、まず第1にここに存すると言わなければならない。

## (ii) 学校経営と教育行政の同質性・異質性

ここでは、学校経営および教育行政として捕捉される事象に関する比較を展開することによって、学校経営研究の内容を大枠として把握する一助にしようと思う。

同質的性格としてはまず第1に、両者はどちらもパブリック・サービスとしての性格を有していることをあげねばならない。その根拠については既に触れてきたところであるが、近年ではこの性格から派生することとして、いわゆるパブリック・アカウンタビリティの考え方が導入され、組織への評価という面で特に厳しい責任が問われてきている。

第2には、組織における平等主義、機会均等、画一性等の価値原則の尊重があげられよう。公共組織なれば当然ながらも、住民や国民に対し、法的規定の場合を除いては、サービスの格差、不平等があってはならない。学校において個人差に対応した活動がなかなか実現しにくく、個性尊重がかけ声だけに終始しがちなのは、基本的にこうした理由から派生するところの、いわば宿命的な限界とも考えられるのである。

第3には、組織論的観点からその組織特性を問題とする場合には、様々な面で両者は研究上の共通な論点を発見しやすい点があげられる。例えば、官僚制の問題、リーダーシップ、組織の協働性、イノベーションへの対応、意思決定過程、等々である。

第4には、組織のもつ目標原理としての合理化、民主化、計画化等の価値の徹底志向があげられる。

さて反面で、学校経営と教育行政には、特徴的な異質性も発見できる。その第1は、前者が学校の内側にあつて、教育活動そのものと直結しているのに対し、後者は学校の外側にあつて、教育条件整備活動を中心課題としていることである。

第2には、上記のことと関連して、学校経営においては創意機能と管理機能の両面を活用しながら、その組織目的からして当然にも、創意・工夫や独自性を発揮し、臨機応変で適切な経営が第一義的に要求されるのである。それに対して行政は、まず第一に格差のない、統一的な行政活動が期待され、それらが十全に保障された後に、地域特性や事業の特徴などに対応した行政が求められる。この独自性ないし主体性と画一性は、両者の目的の相違に由来するものであつて、優先的に尊重されるべき価値として存在するものである。

そして第3には、両者の組織成員の違いからくる点があげられる。すなわち、学校という専門職組織においては、意思決定過程などにおいて、成員の専門職性が重要な意味を帯びてきて、特有な

意思決定構造を有するのに対し、行政組織においては、専ら技術的合理性が追求されることとなる。

このように、学校経営と教育行政の同質性や異質性を考察することによって、両者の学校に対する関連構造が明確にされるばかりでなく、学校をめぐる諸問題の考察が、比較的整理された形で展開できるものと思う。

### 3. 教育行政研究から学校経営研究を展望する

最後に、まとめにかえて学校経営研究に対する今後の方向性について展望を述べておきたい。まず第1に、学校経営研究は経営研究の意義や課題、思想性、展望、研究上の戦略について、もっと明確な態度を表明すべきである。本来の組織目的である子どもの成長発達に貢献しない、単なる組織のための組織づくりにしかならないような経営の研究ならば、まさに百害あって一利なし、である。近年、数多くの成果を生み出している調査研究も、実態や問題点を解明した後に、その成果をどう利用するかを展望を示しえないならば、あまり意味のないものに終わってしまうであろう。そして同時に、経営研究は他のアプローチの意義を吸み取り、自からの全体に対する限界を明確に意識すべきである。

第2には、経営研究がもっと社会的にその有効性を認知され、自からも充実した内容を持ちうるよう努力する必要がある。そしてこの点こそが、現代の学校問題を解決するカギとなるものと思う。すなわち、学校経営研究が、個別学校の意思形成に寄与し、学校としての主体性の確立に貢献することこそ、今日の学校の病理現象を解決する重要なポイントになっているのである。

第3には、学校というある明確な社会的存在目的を持った組織体の経営研究は、「教育の論理」という視座から「組織の論理」を考究するというベクトルを持ってなされなければならないと思う。その意味からしても、例えば教育基本法第10条にいう行政＝条件整備の内実については、学校における中核的な教育関係をそこなうことなく構想されるべきである。経営や組織があつて、教育や子どもの見えない研究ばかりが充満しているような研究土壌であつてはならないと思う。