

学校の管理社会化に抗する学校経営理論構築の課題

大 脇 康 弘

は じ め に

日本教育経営学会は、1983年で創立25周年を迎えた。それを記念して、学会紀要第25号では「日本における教育経営研究の成果と課題」が特集され、学会第23回大会では課題研究「教育経営研究の軌跡と課題」が企画された。そこでは、教育経営の理論史をふまえて概念、対象、方法等の理論装置が俎上にのせられ、分析のメスが入れた。学会史をひもとくと、理論の基本問題をテーマに据えたのは、1969年の学会第9回大会シンポジウム「教育経営研究の総括と展望」のみであるから、今回の試みは実に14年ぶりのことであつた。前回は、教育経営論が実質的に登場してくる時期で、学校経営論から教育経営論への転換が重大な論争点となった。それに対して今回は、これまでの研究成果の再検討や交通整理によって、理論的展望を探索することが課題といえよう。つまり、学会の企画はただ単に25周年だからというだけでなく、教育経営論が一つの岐路にさしかかっていることの表れでもある。1984年の学会第24回大会でも、課題研究「教育経営研究と教育実践との関連について」が予定されており、教育経営研究の理論的再検討の気運は徐々に高まってきている。

けれども、教育経営研究の何を、どのような視点から問い直していくのかは明確ではない。研究を押し進めていくための見取図の作成が必要となってくるが、ここでそれを提示することは筆者の力量を超える。本稿で取り扱うのは、教育経営研究の基本問題の一つである実態認識と理論構成の関係である。研究者の実態認識の差異によって、自ずと理論構成の方向性は異なってくるが、これまで取り立てて問題とされなかった。まして、研究者が自明の前提としたり、あるいは必ずしも意識していない研究者の背後にある考え（背後仮説）が問われたことはほとんどない。筆者は、この問題を1970年代以降の経営実態と理論的動向との対応関係を素材に探ってみたい。その際、問題領域は単位学校の経営に限定することにする。それは、学校経営研究についてある程度共通認識がなされているのに対し、教育経営研究については依然として不十分な状況にあるためで、問題が拡散するのを防ぐことになる。

1. 学校経営現代化論の認識枠組

戦後日本における学校経営論の動向を時期区分すれば、①模索期（1945～55年）、②分化・対

立期（1956～1960年代半ば）、③接近・再編期（1960年代後半～現在）に整理できよう。⁽¹⁾分化・対立期には、多様な学校経営論が登場してくるが、その多くは次のような特徴を共通にもっていた。第一に、研究者が選択した研究方法論と彼の基本的立場が相互規定の関係にあったことである。法規主義的学校管理論、科学管理法的学校経営論といった呼び方がされるのは、このためである。第二に、研究者の立場の相違にも関わらず、何らかの形で、経営の合理化と民主化が課題とされていたことである。しかも、それは目標原理であるとともに分析のための方法原理でもあった。

1960年代後半からそれまでの多様な学校経営論は、「経営現代化論」へと接近してくるが、同時に独自の論として発展をみせている。ここでいう「経営現代化論」は多義的、包括的な用語であるが、次の点では共通している。⁽²⁾第一に、行動科学の方法論を導入して、経営現象を科学的に記述、説明、予測しようとする問題意識が強いことである。第二に、経営民主化と経営合理化との具体的統一が課題とされていることである。第三に、学校組織論として専門職官僚制論（専門職組織論）が取り上げられていることである。

このことを理論の内容面で見ると、次の二つの特徴となって表れている。第一に、教師の専門性や学校の自律性を重視し、教師集団における合意形成と同調調達に基づく協働体制の確立が基軸とされていることである。ただし、個々の概念が価値的に使用されるきらいがある。たとえば、「合意」の形成自体が目標とされ、その内実を吟味する視点が欠如しがちである。第二、相関係する二つの概念、たとえば、指示命令と指導助言、地位に基づく権威と技術的専門性に基づく権威、権力作用と非権力作用、経営と教育、外的事項と内的事項、を二元論的に把握し、後者を中心に学校経営論を構成しようとすることである。しかし、現代の公教育においてこれらは相対的なものであり、現実には両者を切り離すこと困難である。

また、研究方法論と関わって、組織の有効性を機能的合理性によって追求しようとする機能主義の立場が優勢であり、実証主義的傾向も強い。これはあくまで既存の学校制度・組織を前提に、その枠内で最適化、効率性を追求するものとならざるをえない。しかし、この点は学校経営学を技術学と規定する立場とも関係して、自明なものとして研究の大前提とされてきた。学校経営論において、公教育の矛盾構造とその変革は問題とすべきではないのだろうか。

以上のように、今日の学校経営論は多様性をもちながらも、多くの共通基盤の上に立っている。それでは学校経営現代化論の認識枠組は、今日の経営実態の動向とどのように対応しているであろうか。果して、現実の矛盾や課題を深く認識し、それに応えるものであろうか。

2. 1970年代における学校経営再編の動向

学校経営の実態は多様であり、教育行政、地域といった外的条件や、学校規模、教員構成、生徒構成、施設設備、学校財政、運営方法といった内的条件によって異なる。したがって一律には論じられないが、ここでは全体的動向に着目していくことにする。1970年代以降における学校経営の再

編が、学校の自生的変革というよりも、教育政策、行政の主導で展開されたことはいうまでもない。基本的には1971年の中教審答申に沿って再編されたが、高度成長期から低成長期への社会変動を背景に進行した低学力・非行問題の深刻化という能力主義教育の矛盾に対処していくために、一定の修正をほどこしながら具体化された。すなわち、新教育課程、主任制、校内研修が三位一体のものとして実施に移された。

新教育課程ではゆとりと多様化が目ざされ、主任制では職制の確立が、また校内研修では資質能力の向上が政策的課題に掲げられていた。ここには子どもの「主体性」、教師の「専門性」、学校の「自律性」が限定つきではあるが積極的に位置づけられていた。子どもの「主体性」とは、競争のなかでも自主性、創造性を持ち続け、生涯にわたって労働能力を発展させていける自己教育能力であるとされる。ここでは能力主義教育の原理が堅持されており、その範囲内で、子どもの学習意欲の喚起や学習活動の活性化が課題とされる。しかし、子どもの教育疎外は競争に基づく序列・選別原理に起因しており、その原理の転換がなされなければ、自立と連帯を核とする子どもの主体性を発展させることは困難であろう。

次に、教師の「専門性」は、絶えざる研修によって専門的能力を高めていくという職能成長と、それに応じて権限と責任を分担していく職応分化からなる。その専門的能力の基準は教員団体によって示されるのではなく、研修内容として教育行政によって枠付けられる傾向にある。他方、職能分化は主体制にみられるように、教師間の差異づけによって、指導 — 被指導関係、管理 — 被管理関係の整備を図ろうとするものであるが、専門的能力だけでなく年功も職能分化の基準とされている。また、教師の「専門性」の発揮を保障する「自律性」は、教育政策の枠内に厳しく制限されている。教育政策が支持する教育活動を行う限りで、教師の主体的判断や創意工夫が承認されているのである。このように、教育政策にみられる教師の「専門性」と「自律性」は、教育専門職論の立場からみても極めて不十分なものである。しかし、問題はそれにとどまらず、職能成長と職能分化という専門職原理が正に能力主義原理そのものであることである。教師間の積極的差異づけによって、管理を自明なものとして確立し、管理体制の安定をはかることが意図されているのである。

教師の「専門性」に支えられる学校の「自律性」も極めて制限されたものになっている。教育課程編成において「ゆとりの時間」のように一部は学校の「自律性」に委ねられたが、全体的にみれば、教育課程基準の大綱化によって従うべき国家基準性を厳密にすると同時に、その枠内で学校が弾力的に運用し、創意工夫を加えることが要請されているのである。

このように、子どもの「主体性」、教師の「専門性」、学校の「自律性」の内実は、能力主義原理に基づき、教育政策・行政によって厳しく管理されているのである。それを具体的に運用していくための政策が、新教育課程、主任制、校内研修である。そして、三者を学校レベルにおいて動態的に統合するのが学校経営計画や教育目標の具現化であり、それを支えるのが校内管理組織である。この点について中教審答申は次のように述べている。

「教育の具体的な活動を営む者は個々の教員であり、その自発性と創意を正しく生かすことが教育をいきいきとしたものとする重要な要素である。そのような状態を実現するためには、まず、学校全体の教育方針と教育計画が確立され、その実現に向かって教員各個人が積極的に連携協力できる態勢を作り上げる必要がある。」つまり、「各学校が、校長の指導と責任のもとにいきいきとした教育活動を組織的に展開できるよう、校務を分担する必要な職制を定めて校内管理組織を確立すること」が求められる⁽³⁾（傍点は筆者）。

ここでいう校内管理組織とは、「制度化主任層を軸とした校長主導型の全校一致協力体制」であるといえよう。そこでは主任制が一つの鍵となっているので、これと関わって管理形態の転換について指摘しておきたい。教育指導職と規定されは各種主任は、連絡調整および指導助言活動を通して、校長の教育・経営方針を一般教員に伝達する役割とともに、専門的立場から一般教員の教育活動を援助する役割を期待されている。この主任が十分機能する学校経営では、合意形成と同調調達のための指導 — 被指導関係が重視され、命令 — 服従関係は最小限にとどめられる。主任が上司ではなく、職務命令が出せないと規定されたことは、政治的妥協の産物ではあるが、そのことは象徴的に示している。つまり、主任は一般教員の自主性を汲み上げつつ、分離された経営層と労働層を柔軟に接合する分断 — 統合システムの核と考えられている。

こうした主任による学校経営の再編には、次の二つの政策的意図があった。第一に、学校経営組織の標準化・重層化をさらに押し進めることによって、学校管理体制の強化、経営層、管理層、作業層間の上命下服体制を強化することである。つまり、組織の形式的合理化による外面支配の強化である。第二に、教師の「専門性」、学校の「自律性」を政策の枠内で保障し、合意形成と同調調達を進めるための専門職官僚制化である⁽⁵⁾。つまり、組織の実質的合理化による内面支配の強化である。ここに到って、支配の正統性はより確かなものとなる。教育政策の動きをみると前者を基本としながら、後者をこれに組み込もうとするものである。ここには、形式合理性と実質合理性の乖離と相互浸透がみられると同時に、法規・命令による支配と合意に基づく支配の乖離と相互浸透がみられる。この意味で、今日の学校経営は剛構造支配から柔構造支配の転換期にあるといえよう。

さて、政策課題とされている全校一致協力体制において、合意形成と同調調達は如何に進められるであろうか。そこにおける意思決定過程の特質をみておこう。第一に、主任層において校長の教育・経営方針が重視され、その積極的担い手となってくる。そのため、校長・教頭、各種主任で構成される運営委員会でも、校長の方針が承認され具体化される。第二に、各種主任は学年会・教科会、教務部・生徒指導部などのリーダーとして、教職員の経営参加、意欲向上を促すことによって、個人と組織、自己実現と校内秩序との葛藤を解消させつつ、そこに生きがい組織することをめざす。第三に、学校の基本方針は運営委員会ではほぼ決定され、職員会議は同調調達の機関となる。従来よりも運営委員会の地位が上昇する一方で、職員会議の議決機能的機能は形骸化している。けれども、多くの一般教員は決定された基本方針に従って行動するのである。たとえ、少数の者が異議

を申し立てたとしても、排除されることになる。こうして、校長主導型の合意形成、意思決定が完成することになる。もちろん、以上はいささか図式的に述べているので、こうした現実が各地にあるわけではない。多くの学校では合意形成、共通理解に膨大なエネルギーをさいているが、なかなか一致点に達しないのが実情である。しかし、一部の学校では、上で述べた意思決定過程が自明のものとして受容されている所も存在しているのである。

学校の教育・経営方針を具体化するのが教育課程計画を核とする学校経営計画であり、教育目標の具現化とも呼ばれる。教職員が分担して作成した学校経営計画は、共通理解に基づいて実施に移される。計画によって目標は絶えず管理され、教職員の日々の活動が厳密にチェックされるようになる。そこでは統一行動、同一歩調が重視されるが、個人の創意工夫も、計画を逸脱しない範囲で許されている。つまり、教職員の行動は計画に準拠し、校長の教育・経営方針を積極的に担っていくことになる。そして、生徒の行動も教員によって日常的に統制されるのである。もちろん、これは意思決定以上に実現が難しいが、学校経営政策の射程におかれている。

これまで、学校経営政策の動向とそれがめざしている学校経営像を素描してきたが、ここには大きな問題点が潜んでいるといわざるをえない。学校経営が剛構造支配から柔構造支配へと転換したとしても、そこには深刻な人間疎外が進行するのではなかろうか。

3. 学校の管理社会化に抗する学校経営論構築の課題

学校経営政策にみられる学校経営像は、一言でいえば、学校の管理社会化であり、支配の徹底した姿である。そこでは、管理された者が制度化された価値に同調し、さらには積極的担い手となることによって、管理 — 被管理、支配 — 被支配の関係を自明のものとして内面化し、自ら進んで権力に服従するのである。つまり、「自発的服従」という行動スタイルが一般化するのである。⁽⁶⁾そして、この「自発的服従」は学校の日常生活だけでなく、やがては私生活にまで浸透してくる。これはジョージ・オーエルの『1984年』に描き出された未来社会オセアニア国の人々の姿を連想させる。一般的にみれば、今日の学校は管理社会とは程遠いかもしれないが、すでにその兆候はいくつも指摘できるのではなかろうか。千葉県東葛地区や愛知県の新設高校にみられる教員管理と生徒管理がみごとに一体化した姿は、氷山の一角と考えられる。⁽⁷⁾

さて、これまでの分析をふまえて学校の管理社会化の特徴を整理しておこう。⁽⁸⁾

- ① 組織、研修、学校経営計画などによって教員や生徒の行動を日常生活の次元で細くチェックすることが可能となる。（全般的管理の可能性）
- ② 教職員を経営層・管理層・作業層に分断した上で、各種主任が経営層と労働層を柔軟に接合する分断 — 統合の管理システムが形成される。（分断 — 統合の管理システム）
- ③ 主任層においては、校長の意思決定が主任個人の意思決定を上回る。このため、分断 — 統合の管理システムにおいて校長は一般社員を間接的にきめ細く管理することができる一方、一般教

員と校長との距離は遠くなる。(校長主導型)

- ④ 学年会，教科会などの小集団活動において，各種主任がリーダーとなって一般教員のモラルを高める。(小集団活動の重視)
- ⑤ 運営委員会の地位が高まる一方で，職員会議の議決機関的機能は形骸化する。(職員会議の形骸化)
- ⑥ 校長や行政の方針が制度化された価値として機能し，それへの同調行動がみられる。(制度的価値への同調行動)
- ⑦ 専門職基準による教職員間の職能分化，社会的差異づけを内面化し，専門職人へと囲い込まれる。(差異づけの内面化)
- ⑧ 管理を自明なものとして受容し，それに対する批判の視点を喪失する。(管理の自明化)
- ⑨ 管理される者が管理 — 被管理の関係を内面化して自から進んで権力に従順になる。(自発的服従)

学校の管理社会化は，国家による教育支配の到達点でもある。そこに，形式的合理性と実質的合理性の乖離と相互浸透，および法規・命令による支配と合意に基づく支配の乖離と相互浸透がみられることは既に指摘した。

それでは，学校経営現代化論は，学校の管理社会化の動向のなかで，如何なる問題点を有しているであろうか。端的に言えば，現代化論において価値的に指定されている実質合理性，合意形成，指導助言等は，実態において具体化されてきている。つまり，理論と実態とは対応関係にある。経営現代化論は学校の管理社会化に対する明確な批判的視点をもっていないのである。現在問われるべきことは，合意の内容と本質であり，子どもの「主体性」，教師の「専門性」，学校の「自律性」の内実である。理論的な定義が厳密になされたとしても，実態認識が弱ければ，経営現代化論は現状肯定のイデオロギーとして一人歩きすることになる。現代化論に内包されていた機能主義がこれを倍加する。

以上の点は，現代化論における経営民主化の原理が，教育の専門職化原理に矮小化されてきていることとも関係している。経営民主化と関わって権力による支配の問題が深められなければならない。つまり，今日の学校経営理論の第一課題は，学校の管理社会化に対抗する原理を基底にした理論構築なのである。

注

- (1) 拙稿「戦後日本における学校経営論の系譜 — 文献研究を中心として」，学校経営研究第1巻，1976年，参照
- (2) 中留武昭「教育経営研究の系譜」，日本教育経営学会紀要第25号，1983年，10頁
- (3) 中央教育審議会答申「教育改革のための基本的施策」，大蔵省印刷局，1971年，35頁

- (4) 拙稿「学校における専門職官僚制の理論と現実」, 柳久雄編『教育基本権確立の視点と課題』明治図書, 1983年, 97頁
- (5) 専門職官僚制については, 同上書参照。
- (6) 栗原彬『管理社会と民衆理性 — 日常意識の政治社会学 —』新曜社, 1982年, 126 ~ 127 頁
- (7) 理論的な分析を加えているものとして, 次のものが上げられる。
- 新村洋史「現代学校経営の思想と方法 — その人間観・教育本質観の探究 —」東大教育行政学研究室紀要第3号, 1983年
- 報告・ルポとしては次のものがある。
- 影山健・岡崎勝編『草の根教育運動のために — 愛知の教育現場からの報告』, 国土社, 1983年
- 有賀幹人『教育の犯罪 — 愛知の管理教育』国土社, 1983年
- 森与志男『校長はなぜ死んだか — 「教育臨調の先どり」 — 千葉の「管理主義教育」』あゆみ出版, 1984年
- 鎌の慧『教育工場の子どもたち』岩波書店, 1984年
- (8) 栗原彬, 前掲書, 126 ~ 128 頁, 参照