

## I. 特集－教育改革と学校経営改善への期待

# 教育改革と学校経営改善

筑波大学 小 島 弘 道

## 1. 教育改革の焦点としての学校経営改善

いうまでもなく、臨時教育審議会は1984年8月7日成立した臨時教育審議会設置法にもとづいて内閣総理大臣の諮問機関として設置されたものである。

21世紀の日本の教育の在り方を構想するにあたって文部大臣の諮問機関である中央教育審議会ではなく、なぜ内閣直属の審議会で行うのかという基本的な問題について吟味する必要はあるが、これについては別稿<sup>(1)</sup>に譲るとして、ここではまず、臨時教育審議会が学校経営に対してどんな問題意識で臨んだのかについて簡単に触れることにしたい。

ここで学校経営というのは、学校の内部経営はもちろん、教育行政として学校を管理し、指導するスタイルをも内容として含むものというように考えておきたい。

今次教育改革は戦後政治の一環としての戦後教育の総決算をめざした中曽根首相の戦略からなされたものであるが、直接的なきっかけとなったのはなんといっても今日の教育荒廃症状であるといってよいだろう。そこでは学校の教育責任や教育力、校長等学校指導者のリーダーシップや教師の教育姿勢と力量が槍玉にあげられたことは記憶に新しい。さらに学校と生徒・父母・住民の協力関係や信頼関係の欠如も原因の一端を担っているとの理解もされてきた。同時に学校の当事者能力の問題として語られるとき、それは学校の自主性や、教育行政の学校に対する支援、援助体制の在り方、すなわち指導行政の在り方として語られたのである。

これらはどちらかといえば学校をめぐる病理症状や負の作用の克服や排除という問題意識からなされたものである。

しかしながら、臨時教育審議会が学校経営の改善に期待したのはこうした消極的な理由ばかりではない。21世紀の教育を構想するにあたって、ハイテク化社会、情報化社会、国際化社会などと特徴づけられるところの21世紀社会の教育の在り方に対応するために学校経営に積極的に期待するところもあったのである。

政府関係の答申・報告等において臨時教育審議会の答申ほど、学校経営に対して強い関心を示し、それを真正面から教育改革の対象にすえ、その在り方を改革プログラムとして具体的に提言したことは、少なくともこの20年のスパンで見ると見当たらなかったことではないかと思う。

臨時教育審議会は、子どもの非行、校内暴力、いじめ、登校拒否、自殺などの問題行動や体罰、

偏差値教育、管理教育などの現代の教育荒廃症状の原因が学校教職員と学校指導者の姿勢や指導スタイル、さらには学校経営のスタイルに根をもち、これらの総合的、抜本的な改善なくしては解決はありえないとする立場から、学校経営の在り方を教育改革の重要なテーマとし、改革提言を行っているのである。学校現場が活性化しなければいい教育はない、またはいい教育は生まれないという認識があったのである。

## 2. 臨時教育審議会の学校経営改善のフレーム

周知のように、臨時教育審議会は教育改革の基本的な考え方（教育改革の原則）として個性重視の原則、基礎・基本の重視、創造性・考える力・表現力の育成、選択の機会の拡大、教育環境の人間化、生涯学習体系への移行、国際化への対応、情報化への対応の八つをあげ、それらのなかで個性重視の原則は今後教育改革で最も重視しなければならないものと述べている。個性重視の原則というのは、「これまでの我が国の教育の根深い病弊である画一性、硬直性、閉鎖性、非国際性を打破して、個人の尊厳、個性の尊重、自由・自律、自己責任の原則、すなわち個性重視の原則」

（第1次答申1985.6.26）というようにとらえ、「個性重視の原則は、今後教育改革の主要な原則であり、教育の内容、方法、制度、政策など教育の全分野がこの原則に照らして、抜本的に見直さなければならない。」（同）ものだと述べている。学校経営、教育行財政のような教育運営の在り方としては「画一よりも多様性を、硬直よりも柔軟を、集権よりは分権を、統制よりも自由・自律を重んじる」ことだと、その基本的な考え方を明らかにしている。

こうした教育運営の考え方に基づいて、学校経営についてはその基本的な在り方、またその基本的な改善の方向としてつぎのような改革提言をしているのである。

第1は、学校は地域社会の共同の財産であり、学校の施設設備、機能を地域住民に開放するとともに、このことによって地域住民がその期待するところを実現するために学校自体をそれにふさわしい姿（地域における生涯学習、情報活動の拠点としての学校の施設・機能）につくりかえることである。その方向は、他の教育機関や文化機関のネットワーク化を図ることをめざしての学校のインテリジェント化（「高度の情報通信機能と快適な学習・生活空間を備えた本格的な環境として施設を整備するとともに、地域共通の生涯学習、情報活動の拠点として、その機能を最大限有効に活用する方策」 — 第3次答申）である。

第2は、第1との関連で学校運営における学校、家庭、地域社会の協力関係の確立である。それは親、地域社会の考えや意見を学校運営に反映させることに努力することとして考えられている。

「学校は教育方針等について、保護者に積極的に説明するなど十分な情報の提供を行い、また、保護者や地域住民の意見を学校の運営に活かすように努めるなど保護者や地域住民に対してより開かれた学校経営を心がけなければならない。」（第3次答申）のように、「より開かれた学校経営」の実現を提言していることは興味深い。

第3は、学校の責任体制と校長の指導力の確立の方向である。

このうち校長の指導力の確立とは、「校長の職務権限は、学校教育法に明定されているが、実態としてはこの権限が十分に正しく生かされず、校長としての指導力が発揮されていない傾向がみられる。この原因は、学校の序列化と順送り人事の問題、教員および教員組織の在り方を含め種々あるが、校長に登用される年齢が高齢化し、一校での在職期間も短くなっていることにも問題がある。」という認識がなされている。このために校長の在職期間の長期化、若手の管理職登用の促進、教員人事に対する校長の意見具申の一層の活用を図ることで、校長の職務権限が必ずしも学校で正しく発揮されていない実態を改善していこうとするものである。もちろん、校長自身が教職員から信頼されていることが不可欠であり、そのために「最も重要なことは、幅広い人間性、教員として長年にわたる教育活動の蓄積や自己研鑽等を通じて得られる高度の職務遂行能力、そしてそれらを基盤として得られる信頼感である。」（第3次答申）ことを忘れない。

学校の責任体制とは、「校長を中心とする責任体制」のことで、上下の関係を構築し、上からの指示をとおした学校の秩序の確立である。それは下からの自発性にもとづく責任体制の構築を困難にしてしまうかもしれない。

第4に、国内的、国際的に流動化が進んだ現在、異なるものを受け入れ、理解を深める教育と学習が不可欠になってきており、また都市化の進展とともに失われた自然環境のなかで生活する機会を増やすために「自然学校」を学校教育全体のなかで推進させることが必要になっている、また非行、いじめなど、これまで教育荒廃を代表するものとしていわれてきたものとともに、今後、増加もしくは深刻化が予想される飲酒、喫煙、薬物、性等の問題に対して適切な生徒指導が行われるべきこと、のような当面する重大な問題や課題に取り組めるような学校経営のスタイルの開発や教育課程の経営の改善をあげている。この第4に関しては、国際化や情報化、そして今後の社会や文化の変化に対応する必要という観点からも学校経営の改善、教育課程経営の改善が提言されている。

第5は、通学区域を弾力的に運用することで学校選択の機会を拡大することを提言しているが、このためには各学校が魅力ある学校となっていることが大切である。このことから、魅力ある学校づくり、自分の学校の良さを親に積極的に説明したり、「地域住民や父母の意見を学校の運営に組織的に反映する制度や方法を工夫したり、学校の地域開放を進めるなど、相互の協力関係を作り上げる努力も大切である。」（第3次答申）と述べ、また学習塾等の教育産業の問題は、教育の機会のはもはや学校だけではないという観点から見直し、相互の関係の在り方を検討していかなければならないと述べ、学校が学習塾に負けなだけの力をもつような工夫と努力をすべきだとしている。これらは、要するに父母・生徒の学校選択の拡大、学習塾との競争的共存を是とし、これに対応する学校経営の在り方の追求をいったものである。ここには、公教育における市場原理、競争原理、民間活力の考え方を導入する意図があったことはよく知られている。

第6に学校の活動を助長するサポート・ストラクチャー、つまり指導行政の改善、充実である。

これは新しい教育課程の実施、教育荒廃への取り組み、新任教師の指導等において学校の活動を指導、助言する行政側の支援体制の問題である。ここでは学校の自主性を向こうにおいて、それに

ふさわしい指導行政のスタイルの在り方としていわれているわけではない。

臨時教育審議会の学校経営改善提言のなかでは、教育の理念（内容）、制度、進級・進学システム、運営、教える側の問題としての教師教育の在り方のような、教育が行われる枠組みの基本の変更とのかかわりのなかで改善が必要な学校経営の基本的な事項を総合的に論じ、その改善の方向を組み立てているのである。1971年の答申のようないわば文部省の背丈における現状追認、ないしはポリシーとして、また行政指導として行われていながらもなかなか実現しえなかった問題についてプログラム化したものであったのと対照的である。

臨時教育審議会の改革提言を、今度は文部大臣の諮問期間である中央教育審議会を再開し、そのもとで提言の実施をはかることになるが、臨時教育審議会の答申のたびごとに地方教育委員会にその実施の方策を指導しているものをみると、どうも改革の精神が骨抜きとなってきたように思う。提言においては学校経営における合議制についての追求はなく、むしろ、たとえば「職員会議を議決機関とするなど、学校の最高責任者である校長の責任と権限に対する侵害や形骸化が行われることのないよう十分留意する必要がある。」（審議過程の経過・その4）、のように、職員会議の軽視による審議会のムードもあって今学校経営の改善に必要な大きな柱が省みられないまま、経営の合理性の追求が支配的になってしまっている。

### 3. 教育改革の精神と学校経営

臨時教育審議会が示した教育行財政の基本的な考え方―精神は地方教育行政の自主性の回復、そのための地方分権の徹底、地方教育委員会の当事者能力の回復として、主として教育行政レベルにおいて格調高く謳われている。これが学校レベルになると、教育の自主性に立つ当事者能力―自律性の拡大の方向はでない。答申を受けて文部省が改革を具体化する方策の徹底を地方の教育委員会に通知する段ではいっそう改革精神の骨抜きが進行してしまっている。たとえば答申では、学校は地域の共同財産だという観点から父母・住民の移行を反映する仕組みをもつ「より開かれた学校経営」という視点が学校管理運営の基調としているが、通知は校長の指導力を確立することで改善としていきたいとするトーンが強い。

ここには、臨時教育審議会の学校経営に対する考え方の基本があるようである。つまり校長を頂点とした上下の管理秩序がつくられていれば学校はうまくいくという神話である。こうした考えからは校長を含めた教職員の合議制による学校運営の発想は生まれてこない。今進行中のソビエトの教育改革、とくにゴルバチョフ時代に顕著になったペレストロイカによる教育改革では教師に教育実施における自主性がいかに教育の活性化にとって重要かがいわれ、その方向での改善のために校長の公選、教師の教材選択の自由などがいわれているのは、集権化した運営システムは教育現場のやる気を削ぎ、教育を停滞させたものと考えられた結果であり、それまでには考えられなかったラジカルな改革（校長の選出、教材選択の自由）が行われている。教師の自主性を拡大する方向が学校の活性化につながるかということである。

要するに、改革の精神がすべての領域や各領域の隅々までゆきわたっておらず、今最も必要とされる学校の「元気」、活力を取り戻せないしているのである。学校の経営を活性化するには究極のところ、この「元気」と活力をつけることにあることを考えれば、臨時教育審議会の改革は先が見えている。文部省の手にそれが渡れば推して知るべしであろう。

評価はさまざまであろうが、今次教育改革では学校経営に改革のスポットを当てられたという点で注目される。本特集では学校経営が今どんな改善期待があり、改善方向が考えられるかについて5つの柱を建て論じてもらうことにした。

(1)小島弘道・森岡修一編著『教育原理』第1章参照。実践教職課程講座第1巻，日本教育図書センター，1987