

伊藤和衛『学校経営の近代化入門』（1963年）の検討

— 学校経営の近代化論の特質と公教育経営論に関する考察 —

摂南大学 村田俊明

1. 意図と課題

昭和30年代から40年代にかけて学校経営の合理化を志向し、その後今日にいたるまで、わが国の学校経営学説の形成に極めて重要な影響を与えた伊藤和衛著『学校経営の近代化入門』⁽¹⁾の検討を通し、学校経営研究の課題と方向を探るのが本稿のねらいである。

周知の通り、伊藤氏の学校経営の近代化論（以下、近代化論）については、宗像誠也氏との間で「重層・単層構造論争」が繰り広げられた経緯がある。この論争は、学校経営の合理化と民主化をめぐるもので、わが国の学校経営研究に大きな影響を与えたことは言うまでもない。そこで伊藤氏の近代化論の特質を明らかにして、今日における学校経営研究にとっての意義、とりわけ公教育経営や学校経営の概念、教育委員会と学校の関係把握、学校経営学への近代経営学援用の可能性と限界などに迫りたい。なお『学校経営研究』第17巻は、「再考・吉本学校経営学」を特集しているが⁽²⁾、伊藤氏の近代化論と比較しつつ、「吉本学校経営学」の構造的特質ととらえられる単一学校経営及びその自律性に関する学説⁽³⁾の意義も考察の対象としたい。

2. 学校経営の近代化論の背景と理論的特質

(1) 近代化論と受教育権の保障

戦後教育運動の一つの支柱は民主化にあったと言ってよい。学校現場では、新しい民主主義教育の実現をめざした実践が推進されていた。戦後最初の10年間における論調や研究も、戦後教育の民主化への理念を軸とした、大所高所の教育行政論が主流を占めていた。昭和30年代に入ると、地教行法の成立（昭和31年）もあって、学校経営研究の方向は、組織内部問題、とりわけ授業の管理と教職員管理を中心とする管理運営問題に目が向きつつあった⁽⁴⁾。

当時、伊藤氏が最も関心を寄せていたのは、「わが国における教育の機会均等」に関するものであったという。学校経営をめぐる状況は、合理的な学校経営の諸条件の整備が十分とは言えない状況にあったようだ。すなわち、スシ詰学級、高校全入、定員、教育負担量など、主に行財政的解決が期待される問題が存在し、憲法や教育基本法に定める理念と現実との隔たりに最大の課題があると考えに至ったとされる⁽⁵⁾。そうした状況の下、伊藤氏は、問題は教育のうち、と

りわけ学校経営にあって、「学校経営において本当の意味の社会的効率をあげること」が、子どもの受教育権の保障に結びつくと考えようになったのである。受教育権の保障→学校経営の社会的効率性の向上→近代化という論展開である。

(2) 科学的管理論の導入と学校経営の組織化

伊藤氏は、戦後の民主化論や民主化運動については、教育民主化論の功績を評価しつつ、あえて「教育における近代化ということ、……学校経営の近代化ということは、これまでのような権力対抗だけの姿勢で十分なのだろうか。」と反問する。加えて、「近代化の内容としての合理性に欠けていた……。そこには技術性・能率性・効率性が不十分というよりかほとんどなかったといってよく、したがって生産的でなかった……。」と言う⁽⁶⁾。伊藤氏は、スシ詰学級や教職員の勤務評定の例に関係づけながら、客観的測定のための標準化研究の必要を説く。たとえば、教職員の勤務評定は、科学的人事管理の意図から導入されたものであるが、民主化論が絶対主義的封建遺制が歴史的に連続しているという解釈に基づいて、反権力闘争になっていると、民主化論の合理化欠如を指弾したのである⁽⁷⁾。これが、宗像誠也氏との間で論争を引き起こす切っ掛けとなるのである。伊藤氏の近代化論は、戦前戦中の法規万能主義的学校管理への反省と克服の課題を込めると同時に、戦後教育の民主化運動の行き詰まりを看取している。

また、伊藤氏が、いかに「近代化」に執着したかについて、「われわれの学校経営は現代化を云々する前に一回テイラー-F.W.Taylor 1856～1915の科学的管理Scientific Managementの精神にさかのぼるべきである。アメリカにおける経営管理の創始者といわれるテイラーの合理的方法を学校経営のなかに摂取すべきである⁽⁸⁾。」と述べ、学校経営の近代化を現代化への発展過程と位置づけたのである。その近代化論の内容は、合理化思想とその実現の方法手続きから構成されており、学校経営への近代経営学の合理化手法の導入とその実際をあきらかにすることが主目的になっていたのである。学校経営の管理分析、職務分析などによる学校の経営管理の標準化をめざしたのである。

伊藤氏の意図したものは、「経験と勘」に基づく学校経営からの脱却、職務分析による職務確立、教職員の専門職化にあったことは、よく知られるところである。なかでも「経験と勘」にのみ根拠を置く学校経営の克服という点で、伊藤氏の一向に合理的根拠を見いだせない学校経営への苛立ちが感じられるが、単一学校経営を説いた吉本二郎氏の「学校は慣習に支配されている」という認識、そして「学校管理と教育実践は未分化の状態にあった」、「学校管理は、本来、教職員が現場でえた体験から抽出し、蓄積し、発展させてきた知識や情報、技能や技術が蒐集され、整理された上で、逆に教師を指導するための道具として標準化されることによって形成されるものである⁽⁹⁾」という市川昭午氏の学校管理の非科学的実態についての認識には共通性があるように思われる。違いがあるとすれば、学校経営概念の相違であり、学校経営の科学的な組織化の方向であろう。

伊藤氏は、学校経営管理の重層構造化が必然であると捉えるのであるが、市川氏の学校管理は、本来的に教育実践のためのものである。学校管理が学校の内部に限定されず、教育実践活動との密接な関連の下に、学校管理運営組織を捉えようとするのである。吉本氏の学説は、教育委員会の、いわば行政機関の学校管理権限を前提とした学校内部経営論の閉塞状況に陥る危険性を含みつつ、他律的な学校の経営管理が進む当時の学校現場の状況を危惧し、学校に自律的な教育活動の展開と運営の組織化を期待したものであろう⁽¹⁰⁾。

ともかく、伊藤氏は、学校経営の民主化やモラルの昂揚は、職務内容の確定（合理化）が前提になると考えた。そして、学校経営を「ある特殊なもの」とは見ず、「経営一般」の論理で原則的に説明がつくという前提に立っていたのである⁽¹¹⁾。

(3) 技術的合理性と経営技術

学校経営民主化の手続きは、仕事の合理的な実施についての決定まで含めて考えるべきだと言うのが、伊藤氏の考えである。つまり「経営の近代化としての合理化（能率化・技術化）と民主化（自由化・平等化）とは、本来矛盾する概念ではない⁽¹²⁾。」のである。その上で、学校経営の合理化と経営技術の必要性について、伊藤氏は次のように述べている。少々長くなるが、氏の近代化論の発想が鮮明に述べられていると思うので、引用しておこう。

「学校経営の効率を上げるためには、教職員のひとりびとりが『大いにやろう』という志気に燃えることも確かに必要である。これは学校経営における望ましい民主主義的人間関係だ。けれども、職場がはたらきやすくなるというのは、何もこのような人間関係がよくなることばかりではあるまい。……教室がスシ詰であって指導に骨折れたり、校長が教育課程の管理上教師と個別的にジックリ話し合ってみたいと思っても、次から次へと雑用が出てきたりするような状態であれば、『大いにやろう』とする気もついくずれ折れてしまうであろう。……スシ詰を解消しようとするならば、その前に適正規模学級が研究されなければならないし、またその実現のためには財政関係との関連も現実にも研究されなければならない。また、雑用を排除するためには、その前にいったい今日の学校経営において教職員の本務とは何なのか、したがって何が雑用なのか、この区別が研究的に明らかになっていなければならないし、それが明らかになってもそれを実現させるためには教職について明確な業務分類が施かれ、ひとりびとりの職員の標準業務量が一応は設定されていなければならない。標準業務量が設定されるためには教職員定数もそれに見合うように改善されなければならないわけである。総じて、以上のようなことはこれを学校経営の民主化とはいわず、合理化というのである⁽¹³⁾。」(傍点は伊藤氏)

「この合理化に要求されるのが経営技術であり、それは今日の学校経営研究にもっとも欠けているものなのである⁽¹⁴⁾。」伊藤氏は、現実の学校経営の非合理性ゆえに、経営技術の導入が必要だという。その場合、「学校経営の合理化・能率化とは、子どもたちのための社会的能率なのである。社会的能率とは手段への適合性をもつものとして考えられるよりも目的への適合性で考え

られる⁽¹⁵⁾。」とは言うものの、伊藤氏の主張はやはり技術的合理性に比重がかかっていることは否めない。また、伊藤氏の技術的合理化によって、学校は現実に意図とは逆の方向に行くのは明らかで、学校の組織構造的特質を全く考慮していないというのが宗像氏の批判であった。

(4) 学校経営の近代化論批判

伊藤氏の近代化論は、周知のごとく、宗像誠也氏との間で、学校組織のあり方をめぐる重層・単層構造論争として展開され、以後の学校経営の民主化及び合理化、さらには現代化研究に大きな影響を与えた。近代化論批判は、経営学的手法の導入に対する批判であって、職階制の持ち込み、学校経営組織の重層あるいは単層の是非、学校経営と管理機能の関係などを内容として含むものであった。

宗像氏の近代化批判は、アメリカの企業経営学の日本の学校への適用、その際、工場などと学校との組織構造の異質性に目を向けていないこと、学校は「本質的に単層組織」であること、職員会議の重要性や重層構造論の導入による学校荒廃の危険、教育課程管理における「内部報告制」の非能率と教員のモラルの低下の恐れなどが生ずることを指摘して批判したのである⁽¹⁶⁾。

わが国の学校経営研究は、この論争に触発されつつ、戦前の法規万能主義的な学校経営論、単一学校の相対的独立性や自律性に根拠を置く単一学校経営論、学校のインフォーマルな人間関係論的視点を盛り込む学校経営論などが比較検討され、ますます学校経営学説の多様化と深化を遂げたと言ってよい。伊藤教授の近代化論に対する厳しい批判は、宗像氏による批判以外にも、様々な角度からなされている。例えば、市川昭午氏は、伊藤氏の近代化論を、科学的管理法を適用する学校経営論、誰のためには無関係に、対象だけを重視した形式合理性、部分間の機能的な相互依存性を強調する一種の機械モデル、学校全体の能率的運営という見地から、高度の技術的卓越性をもつように操作可能な諸部分を非人格的に「連結」する「純粹官僚制」で、古典的な組織イメージに基づくものと批判的に位置づけている⁽¹⁷⁾。近代化論に対する批判は、伊藤氏の近代論がテイラーの科学的管理論の学校経営への援用だけに、テイラーリズムそのものに対する批判をも含んでいるが、やはり第一の批判は「経営一般」の論理が学校経営にも援用され得るという安易な認識に基づいている点にある。

しかし、伊藤氏は、近代の経営学は「私経営」と「公経営」を問わず、広く通用する学問になっており、アドミニストレーション (administration) はサービス性、公共性、社会性を秘めた概念であること、さらに単なる指揮監督ではなく、経営学的発想の導入であることを強調するのである。したがって 'School Administration' は「教育行政」・「学校行政」・「学校経営」を含むもので、「行政」と「経営」とは分離不可能である⁽¹⁸⁾。そうして、管理分析、職務分析等による伊藤氏の技術的合理化は、「授業」の管理運営、「内部報告制」にまで及ぶ。しかし、伊藤氏自身「日暮れて道遠し」の感が深いと率直に述べているように、合理化がどこまで可能かについては、必ずしも明らかではない。

(5) 学校経営管理の重層構造

伊藤氏は、今日の学校経営が、国・都道府県・市町村そして学校という四種の重層構造をもち、その各々が学校に対する経営の主体であるとし、学校の経営関係は単層構造ではなく、必ず重層構造として捉えなければならないという⁽¹⁹⁾。さらに、学校経営の実際について、「教育行政における国と地方（都道府県及び市町村）とまたがる経営管理の重層性においてとらえられなければならない。現場の一つ一つの学校には、国、都道府県、市町村の教育経営政策が管理という執行過程を伴って下りてくると同時に、学校自体の経営と管理も存在する。」のである。そこでは、設置者管理主義は「経営管理主義」あるいは「設置者経営主義」に転換される。「作業層を形成する一般教職員階層に経営管理政策に対する自発性が許されないのか」というと、決してそうではないと思う。近代的な経営管理主義は上方より下方へと向かう一方交通なのではなく、下方より上方へと向かうところの円環交通なのである⁽²⁰⁾。」とされ、伊藤氏のいう重層構造性は、組織における硬直した階統性（hierarchy）とは同じものではなく、経営管理のマネジメント・サイクルとして機能すると考えられる。もちろん、このマネジメント・サイクルにおいて、国・都道府県・市町村そして学校という四重の複雑な構造が現実にはいろいろな衝突と混乱を引き起こすと言うのであるが、極めてシステム論的な発想も含まれている。

こうして国・都道府県・市町村・学校という重層構造は、個々の学校の中に持ち込まれるのである。宗像氏が、伊藤氏の重層構造論を事実上の職制強化論であり、権限を「経営層」や「管理層」に吸い上げ、官僚制を打ち込み、「作業層」である平教員の権限と自主性を剥奪する結果になると批判したのはこのことであった⁽²¹⁾。

3. 公教育経営の課題と方向

戦前戦中を通じて、教育の事務は国の事務と考えられ、中央集権支配機構の中で、法規を中心とする強い管理主義の下におかれた。こうした管理主義の影響の下、「管理」は教育運営の客観的側面に関わるものであり、「経営」はその主観的側面を扱うものであるという解釈が成立し、管理概念が経営概念より上位概念と考えられてきたのである。そこには、公の支配権を前提とした設置者管理主義によって、学校経営は、その一般的な学校管理権行使の一部分にすぎないとの解釈がなされるようになったのである。伊藤氏に言わせれば、今日、設置者管理主義に基づく実定法上の規定は時代遅れである。教育委員会の広範な職務権限（地教行法第23条）などは経営権として解釈されるべきで、学校経営の包括的政策立案権は、当然教育委員会の仕事とされる⁽²²⁾。

ところで、今日、地方の学校経営はすべて教育委員会制度の下で行われているが、教委制度の導入は、わが国の地方行政にとって新しいアメリカ民主主義の導入であった。教委制度は、教育ならびに教育行政の政治的中立性と地方分権主義を狙って、民主統制の下に、学校経営をしようとする組織だとし、地教行法（昭和31年）下でも、この趣旨は生きてしていると指摘する。地方分権

主義の下、所管事務について、国と地方、都道府県と市町村の関係は同等の関係で、指揮監督関係はなく、学校・教委の関係が問題にはなるものの、公経営＝行政の主体は教育委員会とされ、学校長の経営学上の位置は管理者であって、本来の意味で経営者ではない⁽²³⁾。

学校と教育委員会の関係については、学校経営の重層構造論にたつ伊藤氏の場合、学校も教育委員会も国も学校経営の主体となりうるとし、宗像氏が教育を行政との対立図式の中に捉えたのとは立場を異にする。学校経営を法規による学校管理と捉え、学校を「上命下服」の行政機関の末端に位置づけるものとも異なる。また、伊藤氏の近代化論では学校それ自体も主体となるとするのではあるが、吉本氏の単一学校経営論が学校を教育機関、教育委員会を行政機関とする機能及び性格の区分論にたち、学校に独自の経営上の創意と主体性を積極的に認めるのとは異なっているように思われる。近年、地域学校経営論も注目されるが、この場合にも敢えて区分論はとらないようである。

重層構造論の場合、法規主義的な学校管理に似て、学校はその依存体質の下で行政機関の末端に位置づけられやすい。こうした学校経営管理概念の下における学校は、行政機関の官僚制の影響をストレートに受けやすい。学校と教育委員会の関係を教育行政システムの連続体と捉えるか、それとも非連続的に捉えるかは、学校の主体性確立にとって根本的な問題である。

伊藤氏は、経営を管理の上位概念とする近代の経営管理主義は、学校経営が一般的な学校管理権行使の一部にすぎないというような上記の考え方に影響し、変化を与えていくはずで、学校の小規模構造が、必然的に学校における経営機能と管理機能ないし作業機能との重層関係を招いていると説くのだが⁽²⁴⁾、わが国における学校と教育委員会との関係で問題となることは、学校の教育委員会への依存関係であることを考慮した場合、小規模構造ゆえの重層関係の理解は学校をますます教育行政システムの末端に位置づける傾向を生むのではないかと考えられる。したがって、学校を自律的に位置づけようとの立論が試みられ、学校の相対的独自性に配慮した経営の創意を主張する単一学校経営論が注目されるのである。そうでなければ、学校や教委の各専門的判断や意思に加えて、親や地域住民の教育意思の反映と学校経営参加の保障の観点から、教育委員会制度を中心とした公教育経営システムのあり方を根本的に問い直すことが求められるであろう。

注

- (1) 『学校経営の近代化入門』（明治図書、昭和38年）の「まえがき」には本書が明治図書の「学校運営研究」誌創刊号から一年間、12回にわたって担当した講座「学校経営の近代化」を格子に書き上げたものであることが記されている。
- (2) 大塚学校経営研究会『学校経営研究』第17巻、1992年4月。
- (3) 吉本学校経営学について、その特質を「単位」学校経営論ととらえるか、「単一」学校経営論ととらえるかは論議を残している。堀内孜「単位学校経営論と学校の自律性－吉本学校経営学の基本構造－」同上書、2頁参照。

- (4) 市川昭午『学校管理運営の組織論』明治図書，1966年，14頁～16頁。
中留武昭「近代化－現代化論争」，西睦夫「重層－単層構造論争」，日本教育経営学会『教育経営研究の軌跡と展望』〈講座日本の教育経営9〉ぎょうせい，昭和61年，所収，140頁～165頁参照。
- (5) 伊藤和衛『学校経営の近代化入門』明治図書，昭和38年，1頁。
- (6) (7) 同上書，14頁～15頁。
- (8) 同上書，2頁。
- (9) 市川昭午，前掲書，25頁～26頁。
- (10) 吉本二郎『学校経営学』国土社，1965年。わが国における学校経営概念は，一般に単一学校内部経営として理解されているが，なぜそのような学校経営論に至ったか，つまり学校経営と教育行政が区別されるべきものと考えられるに至ったかについては，永岡順「私と学校経営研究－教育行政と学校経営の間－」『学校経営研究』第15巻，平成2年，20頁，の指摘があるので参照ください。
- (11) 伊藤，前掲書，18頁。
- (12) 伊藤，前掲書，17頁。
- (13) 伊藤，前掲書，19頁。
- (14) 伊藤，前掲書，20頁。
- (15) 伊藤，前掲書，77頁。
- (16) 宗像誠也「学校経営近代化論批判」『宗像誠也教育学著作集』（第4巻）青木書店，1975年所収，227頁～229頁。
- (17) 市川昭午，前掲書，369頁～370頁。
- (18) 伊藤，前掲書，23頁。
- (19) 伊藤，前掲書，25頁。
- (20) 伊藤，前掲書，31頁。
- (21) 宗像，前掲書，235頁。
- (22) (23) 伊藤，前掲書，25頁。
- (24) 伊藤，前掲書，25頁～29頁。