

公教育システム経営における学校経営の自律性

—公教育システムの「自己組織性」と教育行政・学校経営関係—

京都教育大学 堀内 孜

1. 課題設定

戦後、とりわけ地教行法が制定された1956（昭和31）年以降において、学校経営の理論的、実践的課題として広く認識されてきたのが、その「自律性確保」についてであった。それは直接的な文脈においてだけでなく、例えば「学校経営の専門性」「校長のリーダーシップ」、また「学校経営の合理化」「学校経営の民主化」という文脈においても間接的に課題として設定されてきた。即ちいかなる課題にせよ、現実の学校経営＝教育目標、教育課題の実現を図る個々の学校の組織活動、狭義にはそのための意図的な意思決定活動、において組織体としての個々の学校がどこまで「自己決定」できるかがその検討、考察の前提として問われざるをえず、事実認識的であれ、価値的理念的であれ、「学校経営の自律性」を措定してきたからである。

だが他方において、現行の法制度を前提的に是認した「学校経営の相対的自律性」としてこの課題を相対化したり、⁽¹⁾ その意味内容を曖昧にしたままに「教育経営」概念による個別学校の経営作用と教育委員会等の行政作用とを一体視したりすることがなされてきた。⁽²⁾ 個々の学校が現行法制度に基づく限り、3M、4Mとして示される経営条件を独自に意思決定できる権限は極めて制約されている。だが繰り返し述べてきたように、⁽³⁾ 学校の中核的な「生産機能」は直接的な教授－学習過程において発現されるのであり、ここにおける学校－教師の「意思決定」は独自なものではなければならないし、また事実独自になされてもいる。

ここにおいて、即ち経営機能それ自体としての自律性の脆弱性と「生産機能」＝教育機能における独自性、自律性との二元化が、現実的に個々の学校における経営と教育、管理職と一般教員との二元化を生みだし、固定化してきたことは否定できない。また事実、理念的にはとにかくも、日本の公教育システムにおいて個々の学校が教育行政の重層構造に組み込まれることによってその独自性発揮の余地を著しく狭められ、教育行政機関と学校の二元性が固定化されてきたことも確かである。

問題は、個々の学校がその教育目標、教育課題を達成（その設定も含めて）するに、教員の教授－学習過程における自律的な意思決定の尊重がどこまで必要とされ、またそのために組織体としての学校自体がその経営活動において外部に位置する諸力、とりわけ法制度的に経営条件の決定権限を委ねられている行政機関からどれだけ自律性を確保できるかにある。この課題に対して、一方における価値的、主観的な「学校自治論」が、また他方での現実肯定的な学校の行政末端組

織論が非生産的に過ぎることは言をまたない。

この課題に対して求められるのは、法制定を含む日本の公教育の政策決定から、個々の学校、個々のクラスに至る教育活動実施の意思決定までがどのような脈絡で繋がっており、それに変容を与える媒体が何であるか、そしてその上で個々の学校がその教育目標、教育課題を設定、達成するためにこの全体構造においていかなる位置を占めるべきかということである。それは個々の学校の経営活動をこの全体構造から切り離して捉えることでもなければ、またこの全体構造を構成する各分枝の連関構造を看過してよいことでもない。

即ちここから求められるのは、公教育システム全体の組織経営において個々の学校がいかに独自の意思決定をし、その経営的な自律性を確保しようかという課題意識である。この公教育システム経営は、日本の公教育の歴史的背景や今日の日本社会のもつ特質に規定されて、先に述べた理念的な「教員の自律性」と制度実態的な重層構造化を表裏にもつものとなっている。また公教育システムそれ自体は、義務教育制度の完成、教育爆発、教育の大衆化といった経緯を経て、今日一つの社会システムとして国民経済セクターの大きな部分を占めている。このため個々の学校レベルで生起する諸問題、いじめや非行といった生徒指導上の問題や学力不振などの学習指導における問題についても、経済社会総体との関わり抜きに論じることは不可能であり、無意味であるといえよう。例えばこれらの問題解決のために学級定数の削減、40人学級から35人学級への移行が主張されているが、このことが単純に義務教育学校教員の定数を1割増やすとした場合、実数として約7万人の教員増となり、国・都道府県合わせて約5000億円の恒常的な給与負担を意味することとなる。約450兆円のGNPからして、この金額が大きいのか小さいのかは意見の分かれるところであろうが、公財政の圧縮が叫ばれている中での恒常経費の増加がいかに困難であるかは容易に想像できるであろう。

このように公教育システムは、様々な社会経済システムと関連をもちながら、ナショナル・レベルにおける政策的意思決定から個々の学校における具体的な教育活動までをその構成要素として成り立っている。だがそれだけに近代社会のもつ基本理念や価値に刻印されたこのシステムは、「大量生産」と「効率性」を最大原理として稼働してきただけに、具体的には個々の学校で生起している今日的な問題に社会システムとして対応できなくなっていることも確かである。ここからこれまで政治システムや経済システムに従属してきた公教育システムを独立させ（少なくとも教育課題を教育的に解決させるように）、教育本来の目標、つまり個々人の多様性の尊重と「人格の完成」を目標とする教育の実現を図るために、独自の原理を構築して組織としての「自己組織性」を課題とすることは大いに意味があるであろう。だがこのことは、個々の学校についていえることではなく、あくまで公教育全体システムについて検討されるべきであり、この指向性の下に教育行政システムの改革＝すぐれて柔軟化と各段階での裁量範囲の確定と責任体制の明確化、を図るとともに、それとの関係で個々の学校における対行政の自律性を問うことが求められている。

2. 公教育システム経営における教育行政構造と学校経営関係

今日の学校教育を中核とする公教育制度は、わが国を含む主要国において19世紀後半に成立したが、産業資本主義から帝国主義への移行期における「世界システム」の確立を基盤に政治的（イデオロギー的）、経済的な「国民形成」をその本質として共有しつつも、各国の内部において国家・公権力と国民を結ぶ回路については多様であった。この中にあって日本は、後発資本主義国として国民社会の近代化＝資本主義化を直截に教育課題とし、そのための公教育運営の効率化（国家による目的設定の純化とその実現回路の短絡化）を特徴としてきた。教育委員会制度の導入に代表される民主性や地方分権を特徴とする戦後改革期を「例外」として、その後の戦後復興期から高度経済成長期へと、この明治中期に確立した公教育運営の方式は一貫して維持されてきた。

この方式は、公権力（とりわけ中央国家権力）による目標設定とその批判的関与の排除またその目標実現における上意下達の徹底と多面的な規範性の要求により、目標実現それ自体においては極めて「効率性」の高いものとして展開されてきた。今日の日本が誇る教育水準はこの方式があって達成されたことは確かであろうが、そこではこれまでの過程において前提とされてきた単一の目標（経済発展）とそのための公教育の効率的運営が首肯されてのことであった。だが高度経済成長の終焉による経済運営システムと国民社会の価値観の転換は、公教育運営についても従来の効率性、画一性、規範性重視がかえって経済発展の桎梏であることと認識されるようになり、代わって「創造性」や「自己教育力」が謳われ、先の臨教審における「個性化」や「生涯学習社会」が新たな改革理念として定立されるに至った。つまり今日、これまでの「高度成長型」の公教育運営からの脱皮が課題とされ、個々の学校レベルにおいて「生活科」「生活体験学習」の実施、「学校5日制」の拡充、「いじめ」解消のための生徒指導、といった効率性、画一性、規範性重視の下では実現できない問題への対応が図られつつある。これらは父母を中心とする世論からの要請を基盤としているが、その質はともかくも文部省が地方の教育行政機関、学校に呼び掛け、指示する形で展開されてきている。だがその効力が十分に発揮されないのも確かであり、それは「教育現場を知らない」中央の発議というだけではなく、これまで培ってきた公教育システムの経営体制がそのまま維持された上での問題解決であるがためという面が大きい。つまり「新しい酒」を「古い皮袋」に入れるが如くのやり方といえ、一つには公教育システムにおける教育行政機関間—中央と地方、教育行政機関と学校間の関係の見直し、いま一つにはトップ・ダウンの意思決定からボトム・アップのそれへの転換が検討されるべきことを示している。この両者は表裏一体の関係にあるともいえるが、前者のエトスとして後者が求められるとともに、後者即ち教育事実の位置する場からの発議の尊重は、その発議自体が貧困であったり、時には歪んでいたりしている現実から、その発議自体の変革を可能とする後者の変革があってはじめて可能といえる

のである。

法制定を含む政策立案からその実施としての行財政、そしてその下での個々の学校の組織経営に至るわが国の公教育システムの経営は、「重層構造」として理解されているように緻密なシステム経営として作動してきている。だがこの緻密さは、公教育システム総体を他の社会システムから乖離させることによって成り立つものであり、政策決定段階から行政実施段階に至るまで独自のものとなっている。政策決定については、公教育とりわけ学校教育に直接的な利害をもつものとしての子どもはもとより父母や教職員の意思が、前者については極めて拡散的であることから、また後者については行政機関とイデオロギー的な対峙構造をもつことから視野からはずされ、またこのことから教育行政審議会が行政外部の関係調整ではなく専ら政府部内の調整機能を担うことを役割とすることにおいて、⁽⁴⁾ 他領域のそれと著しく異なった組織過程をもつものとなっている。つまりその「理念」と裏腹に、教育行政は他の行政領域に比べて国民に「閉ざされた」システムとして機能しており、そしてそれだけに行政内部においては、緻密な結合関係が取り結ばれている。

このことは戦後教育行政改革の3原則とされたもののうち、「地方自治」と「一般行政からの独立」原則の「振じれ」として表出されている。「地方自治」原則については、義務教育の実施が市町村の固有事務とされ国は直接的な関与権限をもたないこととされたが、それは同時に「一般行政からの独立」原則によって首長部局から独立した教育委員会によって担われるものとなり、任命制教育委員会制度下においても法制度上だけでなく、教員経験者によって教育長以下の事務局職員が構成されるという実態においても一般行政からの独立性が担保されている。このように「地方自治」を原則としつつも、地方行政の他領域が首長によって一元的に権限の集約が図られているのに対して、教育行政だけは「一般行政からの独立」原則によって「団体自治」としての枠組みが明確に保障されないままに文部省—都道府県教育委員会—市町村教育委員会の関係が縦系列の権限関係として構築されてきた。この関係は学校教育法第5条の例外としての「県費負担教職員制度」により、都道府県教育委員会による市町村立義務教育諸学校教職員の人事権の掌握として一層強化—固定化されてきた。また国—文部省が主に行政一般職によって構成されるのに対して、「教育行政専門職」が制度的に位置づいていない状況において地方の教育委員会が教育職経験者によって行政実務を担当させていることから、勢い「行政実例」や「有権解釈」として国の法規解釈が法的権限を越えて効力をもつことともなってきた。ここから公教育システム経営における教育行政の歪み、つまり「地方自治」の保障構造の脆弱性と「一般行政からの独立」による教育行政の国—地方を通貫した一体化が助長されてきたのである。

学校がその経営作用を展開するに基本的な枠組みとなる教育行政機関の意思は、上で述べたような輻輳した構造から投入されることとなる。それは議会等における政治的力学関係を反映するものの、中央における教育行政機関＝文部省が他の省庁と組織編制上の差異を認められない「教育に関する行政」を担うものであり、任命制教育委員会が住民、父母の教育意思を制度的には一

般政治過程を通してのみ反映させるものであることから、行政機関と国民、住民とは、前者による後者の意思の拡散化、一般化としての受け止めという関係をもち、教育行政機構総体にとって他の外部諸力から純化されたものとなる。だがこうした行政機関の意思を受容する学校は、その内部に子どもと教職員をもち、また知育＝教科の学習指導だけではなく、「人格の完成」を窮極の課題とする多面的な教育指導活動を負わされることから、学校内外の教育意思の調整を経営課題として求められている。このため教育行政機関から学校に投入される意思が、個々の学校における「裁量」を前提としないものである場合、校長等学校管理職者の経営活動としての調整機能は極めて硬直したものとならざるをえない。そしてまた多分に教育行政機関からの意思は、上で述べた重層構造からして国－都道府県－市町村の順でその「裁量幅」を狭める形で学校に投入されることとなる。

このように今日の日本における公教育システム経営の構造的特質を考えれば、個々の学校における経営について、一つのシステムとしての「自己組織性」を検討することは無意味であり、あくまでも公教育システム経営総体について検討し、その中における学校経営の自律性を問うことが課題とされるのである。

3. 教育行政の学校管理機能と学校経営の自律性論理

現行法において公立小中学校はその設置者たる地方公共団体（市町村、特別区、学校設置組合）の教育委員会が管理するものとされている。（学校教育法第5条、地教法第23条）その管理権限は、学校の設置、廃止を含めて人的、物的側面だけでなく内部運営面にも関わるものであり（財的権限については基本的に首長に委ねられている－地教法第24条）、包括的管理権限とってよいものである。だが直接的な教育財産の管理や校内組織、教育活動等については教育委員会規則の制定をもって示すものとされ（地教法第33条）、一般に「学校管理規則」と呼ばれている。このように学校管理規則の制定も含めて、教育委員会の権限が学校管理全般に及ぶことは法解釈上疑義のないところであり、学校事故等における管理責任も判例上は主に教育委員会に求められてきた。またここには、学習指導要領による教育課程の国家基準制定や学級定数、教職員定数、教職員組織、就学事務等の法令による規定（定数標準法、学校教育法、同施行規則等）という広義の「国の学校管理権限」、そしてまた教職員（県費負担教職員）の人事や先の学校管理規則に関する準則制定（地教法第49条）等の「都道府県の学校管理権限」が加わり、教育行政における学校管理権限の重層構造が形成されている。

だが実際の学校内部経営は、法の示す通りに全て教育行政機関の手によってなされるものではない。これまで「公教育水準の維持向上」という公教育システム経営に貫徹してきた目標が前提的に措定された時に、個々の学校のもつ個性が限りなく捨象され、種々の経営領域における標準化、基準化が法令をもって整備されてきたことは確かであるが、このことと教育が本質的に

有する個性から求められる個々の学校における経営の必要性、必然性を消去できないことは区別されねばならない。事実、地教行法制定後現在に至るまで、行政側から繰り返し「学校の自主性、主体性」が強調されてきたこと自体がこのことを示している。勿論このことは、行政側の学校管理を前提としてその枠組みの範囲における学校の「意欲、熱意」の喚起でしかないことは確かであるが、行政側からしてもそうしたものが擬制的であれ常に必要とされてきたことは否定できない。

では組織としての学校に求められるこの「自主性、主体性」の根拠は何であろうか。上で「教育が本質的に有する個性」と述べたが、基本的には標準化された組織教育としての公教育、学校教育においても、その対象となる子どもがその能力、性格等において多様であり、学校における教育指導が最終的にこの個性を捨象できないことを最も基本的な根拠としている。学校の組織経営についても、組織の「生産機能」が主にこの教育指導によって担われることから、その「生産目標」の実現とそのため条件整備においてこの個性が尺度とされざるをえない。加えてこのことから、つまり「生産機能」たる教育指導に求められる個性から、それを担う教師の意思決定に個性、多様性が求められ、それを根拠に「教師（教職）の専門（職）性」が問われてきたことがある。更に学校（経営）の「重層構造—単層構造論争」とも関わるが、⁽⁶⁾学校における意思決定権能がライン型組織のそれとしてではなく、むしろスタッフ型、専門職型のそれとして理解できるものであり、学校の経営機能が一定の階層性をもつにしても管理職者に占有されるものではなく教職員に分与されている、されざるをえないことがある。学校における「運営組織」、とりわけ会議体組織としての職員会議の位置と機能の問題はこのことと関わって理解されるべきだが、その前提として学校組織においてライン組織とスタッフ組織の担う領域の識別が必要であろう。

このように学校が個々に意思決定主体とならざるをえないこと、即ち学校経営が自律性をもつことの必要性、必然性は、子どもの個性—多様性、教育活動の個性と教師（教職）の自律性と専門性、そして学校内部組織における意思決定主体、経営主体としての教職員の位置づけを根拠としてしている。この学校経営がもつ自律性の必要性、必然性は、学校が教育組織であることからする学校組織、学校経営の「核」としての絶対性と、学校が対社会的に求められている機能からする相対性（上で示した「個性」が、被教育者に対する教育領域によってどの程度捨象できるかによるもの）の二側面から成るが、実際的には教師の専門性の度合いを核としつつも、学校が組織体として求められる対外的責任能力によって決せられるものとなる。

高度経済成長の終焉後、「ゆとり」や「学校裁量」そして「個性重視」といったことが学校改善、改革課題のキー・ワーズとされ、もって学校経営の主体性、自主性が強調されてきたのは、この第二の「相対性」側面からのことである。つまり学校に主に求められてきた機能が、高度経済成長期までは「学力向上」であったが、その極度の肥大化が学校の病理現象を顕在化させ、もって子どもの個性発現や人間性回復に転じたことを示している。だが同時にこれらの学校病理

現象に対して示された個々の学校の解決能力や責任能力の脆弱性が、学校経営の主体性、自主性がスローガンの的に強調されつつも、少なくとも教育行政－学校経営関係においては前者から後者への規範力の強化、後者の自律性増大への躊躇として表されてきた。このいわば「循環構造」は、本来個々の学校で解決できない課題を学校の責任として求めるところに起因している。つまり学校病理現象とされるものの多くが、社会組織としての学校と子どもとのミス・マッチによるものであり、とりわけ前者が公教育組織として「公教育水準の維持向上」を課題として負わされていることからする硬直性、不変性と社会変化に伴う子どもの価値観や行動規範の多様化とのズレから生じている。

ここから問われるべきは、社会システムとしての公教育システムの改革であり、教育行政－学校経営関係を含めた公教育システム経営における「自己組織性」の確立であるといえよう。

4. 学校経営の自律性と公教育システム経営の「自己組織性」

「自己組織性」を、近代の組織社会が刻印されてきた効率性、合理性による目的達成システムの限界を超越するシステムの環境との関係における自己決定性、自己適応性とするならば、それを今日の学校教育に適応しようとする時、次の点が留意されなければならない。それは今日の学校教育が、既に述べたように、近代の産業社会の成熟を基盤として生み出された「近代の申し子」であること。そしてそれはそれまでの「学校」が個別の教育課題によって個別に生み出されてきたのに対して、国家の教育の組織化要求（国民教育）からする社会システムとしての出自をもつものであること。個々の学校及びその経営はそこ（近代公教育体制）における一分枝としての位置をもつものであること。従って個々の学校経営は、この公教育システム経営の内部において、他の分枝、教育政策や教育行政等との対立、拮抗、融合といった関係を通して、トータルな公教育システム経営を動態化し変容させていくこととなる。

学校が今日求められている教育課題、それは近代公教育システムとして追求してきた目的達成の効率性、合理性を越える個性や人間性の回復、実現といえるが、それを実現しようとする時、その組織経営、学校経営は既に述べた子ども、教育活動の個別性からする自律性の確保を必然とせざるをえない。それは学校経営が組織経営としてもつ自己決定性、自己適応性の確保といってよいが、それがそれとして保障されない前提的構造を無視することはできない。つまりトータルな社会システムとしての公教育システム経営が、制度的な硬直化に陥っている中で、その一分枝たる個々の学校経営がシステムとしての自己決定性、自己適応性（自己組織性）を追求することは、自ずと破綻せざるをえない。

学校経営の「自律性」を敢えて「自己組織性」と区別して用いることは、単に用語の「新しさ」に関してだけではなく、前者が実体的な組織関係の変容を課題とするものであり、直接的な制度改革として具体化の過程を提示しうること、⁽⁶⁾これに対して後者が社会システム経営として

の公教育システム経営をトータルに変容させることを課題としており、学校経営における「自律性」が「自己組織性」として止揚される上での前提であるからである。そしてまた既に述べた現在の教育行政構造の特質からする公教育システム経営が、他の社会システム経営からする特異性、取り分け効率性、目的合理性の集約的追求という近代社会の極めてタイトな特徴を維持しており、またそれがその基盤とする社会経済システムの変容と次第に乖離しつつあることが、その一分枝たる個々の学校経営を強く拘泥していることを理解するならば、この点が看過されてはならないといえよう。

注

- (1) 「相対的自律性論」批判については、次の論稿を参照。

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—」、『学校経営研究』第17巻、1992年4月

- (2) 「教育経営」概念の問題点については、次の論稿において検討した。

堀内孜「『教育経営』概念の実体性と有効性」、『学校経営研究』第10巻、1985年4月

- (3) 堀内孜「『学校経営論』と『公教育論』—その位置関係と課題性—」、『学校経営研究』第3巻、31頁、1978年3月

堀内孜『学校経営の機能と構造』73～74頁、明治図書、1985年

堀内孜「教育行政と学校経営の関係構造—組織、権限、機能の検討を通じて—」、『学校経営研究』第14巻、42～43頁、1989年4月

堀内孜、前掲(1)論文、3～4頁、他

- (4) 堀内孜「一般行政に対する教育審議会の独自性・特異性」、清水俊彦編『教育審議会の総合的研究』185～198頁、多賀出版、1989年、参照。

- (5) 堀内孜、前掲書、114～116頁

- (6) 堀内孜、前掲書、45～47頁