

教育政策をめぐって——学校経営政策の基調の変容

筑波大学 小島 弘道

(1)

報告では日本の学校経営政策の基調がここ40年の間にどう変容したかという観点から、上記のテーマを考えていきたいと思う。

わが国の公教育の評価は、追いつき、追い越せ型の教育としてはおおむね成功したという評価、また国民の教育水準の高さをめぐっても同じような評価がされている。わが国の経済成長と社会の発展をもたらしたものは実は教育の力に負うことが多いとする共通理解がある。他方、この中で知性や教養が納得できる水準にあると評価できるのかとか、国民の育成ということが支配的な教育目標ないしは教育原理となり、それを実現するために共通価値や共通知を強制し、そのことが教育を画一的で硬直的なものにしてしまった、その結果、個性の育成、創造性の育成をむずかしくしたのではないかという評価もある。とりわけ80年代からの深刻な教育問題が日本国中、蔓延し、それを解決し得ないまま今日に至っていると、国際化など変化する社会に対応した人材を得ることをむずかしくしているなどの認識を生んだのもここ40年展開してきた学校経営の中の現実であった。「功罪」は以上のようなことに理解しておきたい。

日本の学校経営政策の原型ないしは基調は、1956年制定の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（地方教育行政法）によりその法制上の枠組みが作られ、1971年の中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」（いわゆる46答申）によって、56年法の趣旨を学校の内部運営で具体化するためにその整備が図られることによって完成した（こうした学校経営の秩序を「56年体制」とする）。その基調は「校内責任体制の確立」であるが、それは脆弱な経営基盤を、他方で職務と権限に基づく官僚制の強化によって支えるという構造を有していた。ところが1980年代の臨時教育審議会を舞台とする教育改革では、56年体制を大きく変容する改革方向が示され、新たな状況の展開を見た。さらに90年代になると、教育改革の推進と行政改革の進展は、規模と質において80年代の学校経営改革とは異なる状況を生んだ。それは教育、人事、財政など学校経営の基盤をなす事項に関して学校に大幅な権限を委譲するというものであった。

橋本内閣は行政、経済構造、金融、社会保障、財政と並んで教育を改革テーマに掲げ、首相に就任し招集した第141回臨時国会での所信表明演説（1997.9.29）では「学校に権限と責任を持たせてまいります」と述べたように、学校運営にかかわる改革は90年代の行政改革の推進によって加速され、このたび中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」（1998.9.21）によって

これまでの議論が集約され、学校の自主性・自律性の確立を目指した学校の裁量・権限の拡大という改革方向が確認されたのである。

こうしたプロセスには、56年体制が何らかの意味で制度疲労を起こして機能不全を来している状況があったことを読みとることができる。56年体制下の学校経営と80年代以降の学校経営改革の間に何があったか。

(2)

臨時教育審議会は、個性重視の教育の実現、生涯学習社会への対応、変化への対応という三つを教育改革の原則にあげ、21世紀の教育の在り方を探ろうとして1984年スタートした（3年の時限立法を終え1987年廃止）。教育行財政改革ではその改革の原則を「画一よりも多様を、硬直よりも柔軟を、集権よりも分権を、統制よりも自由・自律を重んじる」ことだとし、各地域と各学校の自主性（地方分権、自己決定）を提言した。学校経営については学校の自己革新能力の向上と開かれた学校経営の二つの方向を示した。ここでは学校の自主性の実現をめざすことを前提としながら、学校の経営力を弱め、阻害していた状況の改善、向上が重要だと認識し、教育改革を推進するためには信頼関係、協働関係、校長のリーダーシップの確立の三つが不可欠だと理解される。校長と教職員、学校と保護者等、教師と子どもそれぞれの間に弱くなっている、もしくは失ってしまっている信頼関係を回復することであった。そのために必要なこととして、校長のリーダーシップの確立が最重要視された。

自己革新能力の向上ということが学校経営改革に持つ意味はこういうことである。なお自己革新能力とは、学校内外の課題や変化に対応するために学校が有する経営力や経営資源を動員し、自らの判断で問題や課題を解決しうる能力である。これは学校に自己努力を期待し、促すことを意味する。主として教育と経営における改善を目指す意識変革とリーダーシップへの関心として語られる。この段階では特色ある学校づくりにかかわる教育をめぐる権限の拡大は言われ始めるが、人事や財政の権限拡大は視野に入っていない。教育の権限についても「特色ある学校づくり」に象徴されるように創意工夫や自己努力の域を越えてはいない段階である。言ってみれば、80年代の改革は基本的には自己革新能力の向上を目指した学校経営力の構築と言える。56年体制の枠組みを残しながらも、その中で信頼関係、協働関係、リーダーシップの構築、それが80年代の学校経営改革の特徴である。

開かれた学校経営は、学校を地域社会の共有財産であるとし、学校運営において保護者等の意向を受けとめ、配慮し、もしくは反映することが必要だと認識から生まれた。とりわけ80年代、教育病理や子どもの問題行動が深刻になった際、学校の閉鎖性が指摘され、この打破がこうした問題の解決に不可欠なものとして認識された。さらにそれは学校経営の新たなスタイルを示唆する方向へと議論が展開した。学校の施設や人的資源を地域社会に解放することは70年代以降、積極的に行われてきたが、学校の経営については踏み込むことはなかった。臨時教育審議会を舞台とする

教育改革で、はじめて「開かれた学校経営」という表現で、学校への保護者・地域住民の意向を反映する必要を訴えた。90年代、行政改革の推進が内閣の方針となるに及んで、第15期中教審は学校運営に保護者や地域住民の意向を反映する仕組みを提言したのである（第一次答申1996.7.19）。しかしこの段階では具体的なアイデアや提言は示されておらず、これも90年代の改革を待たねばならなかった。そうであっても臨時教育審議会が「開かれた学校経営」という表現を答申に盛ったことは、学校経営改革を促す公式文書では初めてのことであり、画期的なことであったと言える。これは、保護者等を教育の当事者ではないとして、はじめから排除するのではなく、学校教育をともに改善するパートナーとして、校長等の教職員の意識変革とそれに基づく保護者等への対応の改善を促したものと理解することができる。つまり保護者等の意向の反映は、学校教育の当事者に保護者等を引き寄せ、学校教育への理解を促し、ともに問題を解決するという、これまでになかった学校運営のシステムを予定するものである。そのことでさまざまな学校問題や課題を解決する力となることができると考えられた。

(3)

90年代になると、学校経営改革は新たな進展、展開を見せる。それは80年代の改革では触れられていなかった学校の権限の拡大と開かれた学校経営の制度化の方向である。言わば学校経営の基調の変容の第2段階である。それは56年体制の解体を前提とした学校経営の裁量権限など自律的学校経営を目指す経営制度の構築による改革に変化したことを意味する。大きくは学校の自己革新能力の向上から自律的学校経営への変化を読みとることができる。それを完成させたのが中教審答申「今後における地方教育行政の在り方について」（1998.9.21）である。それは「学校の自主性・自律性の確立」の章を立て、公立学校が地域の教育機関として、家庭や地域の要請に応じ、できる限り各学校の判断によって自主的・自律的に特色ある学校教育活動を展開できるようにするとの観点から、学校に教育、人事、財政の面でもっと多くの権限を委譲させるべきだと、その具体的な提言をしている。

中教審答申は、これまで「教育委員会の関与が必要以上に強過ぎて学校の主体的活動を制約している」としているとの観点から、「できる限り各学校の判断によって自主的・自律的な特色ある学校教育活動を展開できるようにする」必要があるとし、一方では教育委員会の関与の抑制、他方では学校の権限拡大を提言した。答申はそのために、①学校管理規則の見直し—地域の实情や学校の種類、目的等に応じた内容の学校管理規則を制定する方向で見直すこと、その際、許可・承認・届け出・報告事項について承認を届け出に改めるなど学校の自主的判断にまかせ、学校の裁量を拡大する方向で見直す、②学校に対する指示・命令と指導・助言の峻別—学校の管理運営に関する責任を明確にし、学校の主体性を尊重する立場から、すべての学校が必ず従わなければならない指示・命令とそれ以外の指導・助言とを明確に区別して運用するように、学校の自主性・自律性を尊重し、学校の権限を拡大する観点から学校に対する教育行政の在り方を見直すこと、③教育委員会の

支援機能の拡大―学校に緊急事態が発生し、外部との対応が必要な場合には、教育委員会が直接対応するとともに、学校に教育委員会の責任者を派遣する等の方法により学校を積極的に支援すること、学校事故の事後の対応や訴訟があった場合、子どもの安全管理や保健衛生など、専門的な知識に基づく対応が生じた場合には学校を支援する体制の整備に努めることのほか、④人事権の拡大と財政権の拡大を提言している。

学校の権限拡大というのは、地方分権化を改革の枠組みにして教育委員会が有している学校にかかわる権限の一部、ないしは相当部分を学校に委譲し、学校はそれを自らの権限として自律的に学校を運営することである（自律的学校経営）。

教育の面では、学習指導要領の大綱化、弾力化を徹底させ、学校により多くの裁量権限を委譲することにした。規制緩和を改革原理とする行政改革の一環として行われたこのたびの教育改革は教育権限を学校により多く委譲し、そのために学習指導要領の大綱化・弾力化を目指した。教育課程審議会答申（1998.7.29）では、このたびの教育課程の基準の改善のねらいのひとつに、「各学校が創意工夫を生かし特色ある教育、特色ある学校づくりを進めること」とし、各学校は、これまで以上に教育課程を各学校の課題や実態に即して編成、実施することが重要だとした。大綱化、弾力化の具体策は、①教育内容の厳選や基礎・基本の明確化、②学校段階や教科等の特質に応じて目標や内容を複数年まとめて示す、③日課表や時間割を各学校が創意工夫を生かして編成できるようにするなどして一単位時間や授業時数の運用の一層の弾力化を図る、③児童生徒がその興味・関心に応じて選択履修できる幅を広げる、④各学校が創意工夫を生かした特色ある教育活動を一層展開できるようにするとともに、国際理解・外国語会話、情報、環境、福祉・健康などの課題について横断的・総合的な学習を推進できるような仕組みを整える、という方向である。つまり教育内容等の示し方、単位時間や授業時数の運用、選択学習、「総合的な学習の時間」の創設による各学校の特色ある教育活動の推進である（教育課程審議会答申「教育課程の基準の改善の基本方向について」1998.7.29）。

人事に関して答申は、校長の教育方針に基づいて学校において個性や特色ある教育活動を行うことができるよう、校長の意見具申をできる限り尊重されるような人事異動の方法・手続きを十分工夫すること、産休・育休代替教員、非常勤講師や特別非常勤講師については、具体的な人選を校長に委ねたり、複数名の候補者を校長の提示して意見を求めるなどできる限り校長に実質的な責任を持たせるよう工夫すること、非常勤講師等の経験を有する受験者にかかる教員採用選考については校長の意見が反映されるようにして、学校が個性と特色のある教育が実施できるような条件を整えることにした。

財政の面で答申は、学校関係予算の編成に当たっては校長からのヒアリング、要望する予算内容を一定の書式で各学校から提出させるなどして学校の意向が反映される予算措置を講ずること、個性や特色ある学校づくりを推進できるよう、校長裁量で執行できる予算措置を講ずること、一定金額までの予算執行は校長限りの権限で行えるようにする財務会計処理の工夫を講ずることを提言し

ている。

子どもの学習条件のミニマムはすべての学校で等しくなければならない。この部分は、所定の算定方式ではじき出された予算になる。我が国の学校予算の算定はすべてこの方式によっていた。学校の要求に基づかないで設定された算定基準により学校財政が構成されるから学校は皆、同じことをやっていたのである。小・中・高等学校それぞれにおいて身に付けておかなければならない学習内容の共通ミニマムはあるだろう。それは確保しながら、それ以上は各学校の実情や経営方針に基づいて予算枠を拡大していけるようにしたい。もちろん、各学校がやろうとする教育活動、研修、資質設備などについて計画と必要な経費などを提出させ、査定して各学校に配分する。これは競争的経費、特別配分経費枠である。特に計画のない学校ではミニマムの予算で運営する。

競争的配分は主として、学校が抱える問題や課題を解決したり、子どもの実情に対応したカリキュラムを開発、運営するために要求するという性質を持った予算である。この枠を教育委員会予算全体において、また学校に配分する予算のどの程度の比率にするかはまさに教育行政の姿勢なのである。答申が校長からのヒアリングを行ったり、校長が要望する予算を提出するなどして学校の意向が反映されるよう工夫するとしているのは大きな前進だと言える。

(4)

90年代の改革までを含めて80年代以降の学校経営改革は日本の学校経営の基調を大きく変容させている。その変容要因はどこに求められるか。

わたしは、これを行政改革、教育改革（教育病理・問題、人材の育成、公教育目標の変化）、学校選択・参加行動の活発化、情報公開、教育政治勢力の関係の変化、社会の変化（豊かな社会、価値観の変化）をその変容要因として上げることができるとしてきた。これらはいずれも、現代の学校経営改革を促し、日本の学校経営の基調を変容させた要因ではあるが、同じような力で、同じ方向に作用しているというわけではない。各要因の作用力、作用の方向・質を個別に見ていく必要がある。行政改革がもっとも大きな影響力を持つ力ではあるが、公教育目標の変容にともなってカリキュラムの性質が変化するという観点、国民の育成を重視した公教育目標では共通知が優先し、個別知（知の多様化・多層化）は背後に追いやられてしまった。それが個性の育成という観点からこれまでの公教育目標の在り方の見直しが進んでいる。それはすぐれてカリキュラムの問題だと言える。つまり共通知の存在が学校教育で後退し、個別知が全面に出ようになり、カリキュラム開発・経営の発想の転換が必要になった。つまり子ども一人一人を教育の出発とするカリキュラムの在り方への転換である。こうした要因がどんな位置を占めるかはこれからの研究によるが、興味深い要因として重視している。

設定された「55年体制下の公教育—その功罪と変革」というシンポテーマは、わたしにとっては「56年体制下の・・・」というテーマの方がなじみ易い。56年体制下の公教育は大きく変容していることは事実である。本報告では、その変容を促した要因という観点からテーマに迫った。

こうした問題意識、さらにはこうした問題意識に立つ研究はこれまで無かったと思う。学校経営研究において追求され、深めるべきテーマだと思う。

付記：

本稿の問題意識については、すでに次の論稿などで展開している。

- ・小島弘道「戦後教育と教育経営」『日本教育経営学会紀要』第38号、1996
- ・小島弘道「学校の裁量・権限の拡大」『日本教育経営学会紀要』第40号、1998

なお文部省科学研究費（基盤研究C・2、1998・99年度）の交付を受け、変容要因をさらに明確にする作業とこれを実証する研究を進めている。