

## 学校の自律性と責任

岡山大学 北 神 正 行

### はじめに

現在、我が国では21世紀を目前に控え、戦後50年の教育の総括とともに、新たな社会に向けての教育の基本的な在り方を問う教育改革が、「地方分権」「規制緩和」という行政改革原理のもとで進められつつある。その中で、学校経営改革は「学校の自律性の確立」を基本方針として進められている。

学校の自律性については、これまでも学校経営研究の中核概念として、その必要性が強調されてきた。そこでは、学校が教育機関として独自の判断に基づいて、教育活動・経営活動を自主的・創造的に進めていくことはきわめて重要であるとの観点からア・プリアリに承認されてきたことでもある。しかし現実には、「学校の自律性は脆弱であり、学校の自律性に関する理念と現実とのギャップはあまりに大きい」<sup>(1)</sup>のも事実である。また、「その行政構造とのかかわりにおいて、経営権限の不明確性－経営責任の曖昧性－当事者能力・責任の不十分性といった点から自律性確保の制度的枠組みの設定がきわめて不十分であり、結果として教育責任を果たす内部構造の構築に成功していない」<sup>(2)</sup>と、その問題構造についても指摘されてきたところである。

そうした中、現在進められつつある学校経営改革では、教育の地方分権化政策のもと、学校－教育委員会の関係見直しに基づく学校の権限・裁量の拡大、学校の自己責任原理に基づく経営体制の再構築、保護者・地域住民の学校運営への参加を企図する新たな仕組み（学校評議員）の導入などを柱とする政策転換のもとで、学校の自律性の確立、自律的学校経営の実現が目指されている。まさに、「90年代の行政改革の展開による学校経営改革は学校の権限拡大を担保しての学校の自主性・自律性の確立に向けた改革へと大きく様変わりした姿を読みとることができる」<sup>(3)</sup>と指摘されるように、学校の自律性問題は新たな局面を向かえているといえる。

本論では、こうした学校の自律性問題をめぐる現状認識のもと、現代教育改革の中で提起されている「学校の自律性と責任」論の基本的枠組みとその具現化に向けての制度構想について検討し、自律的学校経営に向けての課題について考察することを目的とする。

### 1. 現代学校経営改革における「学校の自律性」の位置

#### (1) 中教審答申と学校経営改革

1998(平成10)年9月21日、中央教育審議会から「今後の地方教育行政の在り方について」が答申された。その内容は、40年間にわたって続いてきた地教行法体制を転換させ、教育行政の地方分

権化と学校の自主性・自律性の確立、保護者・地域住民の学校運営参加などを提起するものである。これらはすべて戦後の教育改革が理想として掲げていたことであり、地教行法体制によって修正が図られたものの実現を目指すものでもある。

こうした改革が提唱される背景には、55年体制の崩壊による政治システムの転換や東西冷戦の終結による経済のグローバル化といった要因に加え、小さな政府、規制緩和、地方分権化、縦割り行政の打破、教育の個性化など行財政改革を求める社会的潮流を指摘することができる<sup>(4)</sup>。特に、今次教育改革は行政、経済構造、金融、社会保障、財政と並ぶ「六大改革」の一環として位置づけられ、政府の地方分権推進委員会勧告等によって規制緩和による地方分権の推進は既定の事実とされていた<sup>(5)</sup>。と同時に、教育改革の推進の観点からも教育行政改革、学校経営改革は不可避のものと位置づけられていた。すなわち、今次教育改革は子どもの個性を生かした特色ある学校づくりを中心的テーマとするものであり、それを可能にするためには、学校がある程度自律性を有し、自主的に運営できることが前提となる。学校に責任と自主性をもたせるには、学校にそうした裁量を許すだけの権限を市町村教育委員会が有していることが必要であり、それには文部省や都道府県教育委員会の指揮統制を緩和し、市町村教育委員会に自主的判断の余地を与えることが必要となるからである。

こうした教育の地方分権化政策のもとで、中教審答申では「学校については、子どもの個性を伸ばし豊かな心をはぐくむために、学校の自主性・自律性を確立し、自らの判断で学校づくりに取り組むことができるよう学校及び教育行政に関する制度とその運用を見直すことが必要」との観点から、改善方策を取りまとめている。そこで目指した改革の方向は、教育委員会の関与を整理縮小し、学校（校長）の権限・裁量の拡大を図ろうとするものであり、拡大された権限のもとでの責任ある自律的経営を担いうる学校運営体制の確立というものである。具体的には、「各学校の自主性・自律性の確立と自らの責任と判断による創意工夫を凝らした特色ある学校づくりの実現のためには、人事や予算、教育課程の編成に関する学校の裁量権限を拡大するなどの改革が必要である」とともに、「学校の自主性・自律性を確立するためには、それに対応した学校の運営体制と責任の明確化が必要である。このため、校長をはじめとする教職員一人一人が、その持てる能力を最大限に発揮し、組織的、一体的に教育課題に取り組める体制をつくることが必要であり、このような観点から学校運営組織の見直しが必要である」とするものである。また、学校の保護者・地域住民に対する経営責任を明確にするという観点から、教育計画等の説明責任や彼らの学校運営への参画を企図する新たな仕組みとしての「学校評議員制度」の導入が提案されている。学校が地域の「専門的教育機関」として、地域住民の信頼にこたえ、家庭や地域が連携協力して教育活動を展開するためには、学校を開かれたものとするとともに、学校の経営責任を明らかにするための取り組みが必要との認識に基づく提案である。

このように、現在進められつつある学校経営改革は「学校の自主性・自律性の確立」を中心理念に、その具体化を図る方策として、一方で学校の権限・裁量の拡大と自己責任に基づく校内組織運

営体制の再構築を、他方で保護者・地域住民に対する学校の説明責任と彼らの学校運営への参加(参画)という2つの軸で展開しようとしていると捉えることができよう。

## (2) 学校の自律性確立の意義と意味

学校の自律性確立とは、「個々の学校の教育課題を個々の学校が自己の責任において遂行していくために、個々の学校的意思決定権限を強化していくこと」<sup>(6)</sup>を意味するが、こうした個々の学校の権限を拡大・強化するという方向は、「教育の公共性」や「教育水準の維持・向上」を国家の目標として掲げていた時代からは発想されなかったことでもある。学校は公教育を担う機関として、個性以上共通性や基準性に基づいた教育運営の展開が要求されるからである。

しかし、現在問われているのは、かつてのような経済発展に直結した国家による教育目標が意味を失い、国民個人ごとの自己実現や能力の伸長をいかに図るかということであり、その実現を可能とするシステムづくりである。それが、今次教育改革で提起されている教育の地方分権であり、規制緩和に基づく学校の権限・裁量の拡大だといえる。この点、今次教育改革の全体像を説明している文部省「教育改革プログラム」(1998年4月28日改訂)でも、教育改革の4つの視点の一つに「現場の自主性を尊重した学校づくり」を掲げ、「学校教育の行き過ぎた平等主義や画一性の問題は、現在の教育行政の制度や運用の在り方に起因するところも大きいことから、学校における教育を支える行政制度について、より多様で柔軟な教育を実現するため、教育の地方分権をすすめるとともに、主体性のある学校運営など、現場の自主性を存分に生かせるシステムへと改革を行うことが必要である」と明記している。

こうした点から、今日問われている「学校の自律性確立」問題を考えれば、公教育目標の変容やその経営システムの転換との関連の中で位置づけていかなければならない課題だといえる。例えば、現代学校経営改革の性格を論じた小島弘道は、現代社会は「価値多元化社会」「自律選択型社会」に変化し、公教育目標の「国家の原理(全体原理)から個人の原理(個別原理)への移動」がみられるという分析のもと、そこでは「各学校がこれまで以上に教育経営に対して自己責任と自己決定のシステムを自ら創り出してダイナミックに対応することが何よりも必要になる」と指摘するとともに、その観点から「学校(校長)の権限と責任をもっと大きくするという方向は、公教育目標の変容に伴って必要な措置だった」と述べている<sup>(7)</sup>。

また、学校の自律性確立問題を論じている堀内孜は、「現在問われている学校の自律性確保をとらえれば、より大きなレベルにおける社会認識や教育認識の転換が必要とされようし、何よりも現在の公教育経営システムの方向転換が不可欠」との観点から、次のように指摘している。それは、「教育行政機関があらかじめ学校で実現される教育の目標を設定し、それに沿うように法規を整備し、『指導・助言』を行うという『事前』の枠組み設定システムを転換し、学校自らが目標設定し、その活動に対して自己責任を果たしうる内部システムを構築することであり、教育行政機関は『事後』の結果について評価していく」というものである。また、そのためには「個々の学校内部において、自己決定-自己責任を制度的に保障していく条件整備が、法令の改定も含めて求められるし、

加えてこの自己決定－自己責任を可能とする専門性が学校内部で保持され蓄積される必要がある」と指摘している<sup>(8)</sup>。

このように、学校の自律性を確立するためには、公教育経営システムの転換とそのもとでの学校における自己決定－自己責任を可能とするシステムの確立という新たな枠組みの設定が必要とされている。それを中教審答申では、先の2つの軸のもとで位置づけ、展開しようとしているといえよう。

## 2. 学校－教育委員会関係における権限と責任構造の再構築

### (1) 学校の権限拡大と学校管理システムの転換

学校の自律性を確立していくにあたっては、教育の経営体にふさわしい権限と裁量が学校に存在していることが必要となる。その点、今次教育改革では、これまで教育行政当局に集約化されていた教育課程、人事、予算の相当部分について学校側に委譲し、それを学校の権限として制度化する方向が提示されている。学校－教育委員会関係の見直しの第一の側面である。

まず、学校の教育内容の編成、実施、評価にかかわる教育課程について大幅に学校の自主性・自律性に委ねていく方向が提案されている。それは、学習指導要領について一層の大綱化と弾力化を図るとともに、その運用において学校の権限を大幅に認めていく方向である。教育課程審議会答申(1998.7.29)やそれを受けて出された「学習指導要領」が示しているように、子どもの個性・自発性を尊重するには、最終的に個々の学校において独自の教育課程を編成し、実践していくことが不可欠であり、そこでの学校権限の拡大を位置づけるというものである。また、人事権に関する権限拡大では「校長の教育方針に基づく特色ある教育活動を展開できるよう」校長の意見具申をできる限り取り入れた人事異動の方法・手続き等の工夫や非常勤講師等の任用における校長の権限拡大が提言されている。同様に、学校予算の在り方についても、学校(校長)の裁量権限の拡大が提案されている。人事や予算は、学校経営活動を枠付ける基本的条件であり、それに対する学校(校長)の権限を拡大するという方向は、学校の創意工夫による特色ある教育活動の展開にとって不可欠な要素である。

ここには、従来の学校－教育委員会関係における学校の自律性確立の構造転換がある。すなわち、従来の学校－教育委員会関係における学校の自律性問題は、集権的行政システムの中で、学校運営に係わる権限が行政当局に集約化されており、自らを組織することにおける自律性ではなく、組織的枠組みを所与のものとした上での教育指導の技術的専門性の範囲における問題として限定されたものであったといえる。しかし、上記のような学校運営に係わる諸条件の一定程度の組織化権限が学校に委譲されるということは、学校の自律性確立に向けての制度的条件整備の一環として捉えることができよう。

こうした学校経営条件に係わる学校の権限拡大という政策に加え、学校の自律性確立に向けての課題として、「教育委員会の関与を整理縮小し、学校の裁量権限を拡大する観点」からの学校管理

規則の見直しと、「学校の管理運営に関する責任を明確にするとともに学校の主体性を尊重する観点」から、教育委員会の行う指導・助言機能の見直しが挙げられている。

ここには、行政手法の転換による従来の学校管理運営における学校－教育委員会関係の構造を転換する意図がみられる。すなわち、具体的には、これまでの学校の管理運営システムは、教育委員会がイニシアチブを取ることで、地域にある学校間の格差を是正し、均等で適正な教育サービスを地域や子どもたちに提供することと、それを通して公立学校全体の底上げを図っていくというものであった。定期的広域人事、客観的算出方法による学校予算の配分、学校管理規則による統一的学校管理体制、さらには指導行政を通した行政指導の徹底などは、そうした行政のイニシアチブで「学校の均等化」を図る行政手法であった。それは、教育委員会が学校の管理機関として、教育の公共性やそれを実現する共通の基準や規範の遵守に基づく「学校管理」システムであったといえる<sup>(9)</sup>。

こうしたシステムのもとでは、学校、教育委員会双方の責任所在が不明確とならざるをえない。確かに、法制度的には、学校が教育機関として日常的な学校運営を展開しつつも、最終的には教育委員会が学校の管理機関としてその責任を有するという仕組みにある。しかし、実態的には両者の間の権限関係や配分が不明確であったり、本来、学校が保持すべき権限や事務が教育委員会の権限とされたり、また教育委員会の管理強化の下で学校の主体的な取り組みができないなど、学校も教育委員会もある意味、間接的な責任の取り方しかできない仕組みとなっている。

しかし、「個々の学校の責任体制は、教育行政経営体制の一環として構成され機能するとき、より十全な教育責任遂行の成果を期待することができる」<sup>(10)</sup>とされるように、学校の責任体制を明確にしていくためには、行政システムを含んだ構造転換が必要となる。すなわち、現行制度のもつ責任体制の不明確性に基づく経営責任の曖昧性を改め、教育委員会と学校の責任区分と役割を明確化し、双方が自らに課された責任を保護者、地域住民に直接的に遂行しうるシステムの構築である。

こうした学校管理システムの転換は、同時に教育行政による学校への関与システムの転換を必要とする。具体的には、従来の「学校管理」の発想に基づく「管理」型行政から、「学校支援」に基づく「援助・支援」型行政への転換であり、教育委員会の指導・助言行政の抜本的見直しである。それは、「管理」によって形式的な水準を確保しようとする発想から、学校の求めに応じた「援助・支援」によって学校経営をサポートするという発想に基づく行政体制である。特に、規制緩和のもとで学校の裁量権限を拡大するという方向のもとでは、学校の主体的、自律的経営が学校改善の鍵を握ることになる。そうした学校の取り組みを支持、支援していくことが今後の教育行政の基本的な役割であり、学校の自律性確立に向けての学校－教育委員会関係の中核とならなければならない。こうした教育委員会－学校の関係転換によって、両者の間を規制－依存関係から、自主－自律の関係に転換することが可能となるといえよう<sup>(11)</sup>。

## (2) 組織経営能力の向上と責任体制の確立

こうした学校－教育委員会関係の転換のもとで、学校自身に求められることは、自らに課された経営責任を担う当事者として、自己決定－自己責任を可能とする専門性を学校内部に確保、確立し

ていくということである。具体的には、権限の拡大を受けてそれを生かす意思決定の仕組みを整備し、決定されたことがらを効果的に実現する組織力、経営力の向上であり、そのもとの校内責任体制の確立という課題である。

まず、学校の組織経営能力の向上については、それをどのような観点から位置づけるかが課題となる。すなわち、学校の権限拡大に対応した経営責任を担保しうる学校の組織力や経営力の確保を何をもって達成するかということである。この点、中教審答申では校長の権限拡大と校長の任用資格の弾力化と併せて論じられている。そこには、校内組織の編成とその運営における校長の権限拡大とともに、拡大した権限を受けて経営のビジョンと戦略に基づいて学校経営を実践しうる経営者校長としてのリーダーシップが十分発揮できるようにすることが、学校の自律性を高め、学校の経営責任に対応していく上での課題として提起されているわけである。と同時に、答申では教職員の学校運営に対する資質向上と意識変革も重要な課題として提起されている。そこでは、学校経営に積極的に参画していく意欲や態度、それに必要な知識の修得の必要性や将来、校長、教頭としての人材を育成する観点からの研修制度の見直しといった視点がみられる。

これらは、いってみれば学校経営の専門性を身につけた教員育成システムの構築という観点に立った学校の組織経営能力の向上方策であり、現行の人材育成・輩出システムの見直しを視野に入れた改善策だといえる。そこには、単に優れた教師の延長線上に学校経営を担いうる人材が育成・輩出されるという現行システムの転換を図るといった新たな教職観・専門職観に基づく提案があるといえる。

と同時に、学校の責任体制の確立という課題に対する対応策として提言されたのが「学校運営組織の見直し」である。学校の自律性を確立し、外部に対する説明責任を強化するという観点は、当然に学校の意思決定過程と責任所在の明確化を要請する。学校の意思決定とそれに伴う責任については、これまでも「教育の質を自ら問い直し、現代社会の教育に適合した、すぐれた教育の在り方について、教育意思を自ら決定しなければならないのである。この意思決定は責任を伴う重要課題であり、決して行政の指示待ちとか、抽象的な理想的言辞で粉飾するとかで免れ切れる問題ではない」<sup>(12)</sup>との指摘にみられるように、学校運営上の重要課題として位置づけられてきた問題でもある。

さらに、現在では学校に対する経営責任の求めは、保護者・地域住民の存在が従来よりもまして重くなってきたことを背景に、学校の意思形成における変化が生じていることを意味している。すなわち、従来、学校の意思形成の問題は、学校と教育委員会の二者の関係におけるテーマであったが、現在は「新たに保護者や地域住民という一極が加わり、学校の意思形成は三極のパワーオブバランスのなかで動こうとしている」<sup>(13)</sup>のである。そこから、学校と保護者・地域社会の関係の再構築が課題とされ、保護者・地域住民の学校づくりへの関わりと責任の共有という観点から、彼らの教育意思を学校の意思形成に反映させるシステムの構築が求められるとともに、そうした新たな意思形成システムのもとの学校内の意思形成の在り方が問われているのである。

これまで、学校的意思決定と責任所在の在り方をめぐっては職員会議の法的性格論争や主任制の在り方等をめぐる対立などを背景に、その見直しについては関係者の間でも忌避されてきた問題であった。しかし、上記のような学校をめぐる環境の変化は、学校の経営責任を鋭く問うものであり、学校としての意思決定を明確にし、その責任の所在を明らかにすることは学校の自律性確立にとって不可避の課題としている。そのためには、前述の堀内の指摘にあるように、個々の学校内部において自己決定－自己責任を制度的に保障していく条件整備が法令の改定も含めて求められるし、この自己決定－自己責任を可能とする専門性が学校内部で保持され蓄積される必要がある。職員会議の制度化や主任制の見直しは、まさにそれに応えるものだともいえる。

そうした点からみれば、中教審答申による学校運営組織の見直しは、学校の権限拡大に伴う経営責任の明確化の観点に立って、どのような組織編成とその運営の在り方が、学校の自律性確立に向けて必要なかという立場からの検討を求めるものだといえよう。とすれば、「専門的教育機関」である学校は、その専門職組織としての自主性や自律性を組織内に創造すべきであって、学校官僚制的な組織風土や意思決定システムは極力排除しなければならないといえる。学校が事実的な教育において、実質的に自律的であるためには、学校の行う教育に当たって、その決断、具体的行為、および教育の結果において自律性が保たれており、かつ責任を負うものでなければならないからである。その意味では、教職員の学校経営参加に基づく学校運営組織の再編が課題となるといえよう。

### 3. 学校－保護者・地域住民関係における説明責任と参加システムの導入

#### (1) 学校の説明責任と情報公開

学校の自律性確立をめぐるもう一つの軸が、学校－保護者・地域社会の関係の見直しという側面である。これまで、学校の自律性は学校の専門的意思と行政意思との関係を軸に論じられてきた。それに対して、今次改革では保護者・地域住民の教育意思・教育要求を反映させた学校運営の必要性を、学校の経営責任の観点から求めている。中教審答申では「学校の自主性・自律性の確立」のなかに、「地域住民の学校運営への参画」とする節を設け、「学校の経営責任を明らかにするための取組が必要」との観点から、教育計画等の保護者、地域住民に対する説明責任と学校運営への参画システムとしての学校評議員制度の設置を柱とする改善方策を提言している。

このうち、学校の説明責任については、「各学校においては、教育目標や教育計画等を年度当初に保護者や地域住民に説明するとともに、その達成状況等に関する自己評価を実施し、保護者や地域住民に説明するように努めること」を具体的改善方策として提示している。これは、いわゆるアカウンタビリティ(accountability)を内容とする経営責任を問うものだといえる。自律的経営の結果、いかなる利益や収益、成果を生み出したかという経営の結果責任を問うものである。そして、それは学校の活動に透明性を確保し、開かれた学校経営を実現するという考え方による経営責任への着目でもある。

こうした発想は、学校にとっては自らの判断と権限で行った活動に対して自らの経営責任を負う

という自己責任原則の導入を意味する。つまり、教育目標や教育計画といった学校が自主的・自律的な判断で行うようになる事業や権限に対して、その結果に対する責任を負うというものである。その仕組みを円滑かつ効果的に進めていくためには、学校自身による自己点検・評価への取り組みが鍵を握ることになる。

学校自身による学校評価の重要性は、従来から指摘されてきたが、学校改善・改革という創造的な活動に向けての点検・評価は、それぞれの学校が自らの責任においていかに画一性を脱却して子どもや地域の実態に応じた教育を展開し、その結果、どんな教育を実現しているか、また、そのためにいかなる条件が整備され、その諸条件がいかに活用されているかが問われなければならないといわれている<sup>(14)</sup>。現在、学校は子どもたちの個性を生かした教育の実現や特色ある学校づくりの推進が求められている。学校の特色づくりは、それぞれの学校の置かれた状況を基礎としながら、学校自身の手によって作り上げていかなければならない課題である。ましてや、行政による規制を緩和し、学校の自主的・自律的な経営を促進しようとする今次の改革を踏まえれば、学校の主体的な取り組みは不可欠課題である。

このように、学校の自己点検・評価は学校の自己改革・自己革新を実現していくための学校内条件として重要なものと位置づけられるが、こうした自己点検・評価に対する学校の説明責任に対して、保護者等が参画するということは、学校（校長）の経営責任をチェックし、問うことに関与することを意味している。その方法には、単に結果に対するチェックに留まらず、そのプロセスでのチェックが当然必要となり、そこには学校情報の公開が必要不可欠となる。その意味では、「情報」をいかに共有しながら、学校の改善に向かうべき共同関係をいかに築いていくかが課題となる。ここでは、これまで述べたような校内の意思形成・決定システムを円滑にする仕組みと、対外的な実行・責任の体制の整備が必要となる。そのことが、情報の共有化を通じた「責任の共有化」を促すことにもなり、新たな責任構造の上に立った学校の自律性確立の条件ともなるといえる。その意味では、学校自身による自己点検・評価システムの整備のみならず、情報公開による責任の共有化を促す学校の外部評価と連動したシステムづくりも学校の自律性確立に向けての課題だといえよう。

## (2) 経営責任の明確化と学校運営参加

一方、保護者等の学校運営への参画を制度化する学校評議員制度の導入は、「より一層地域に開かれた学校づくりを推進するためには学校が保護者や地域住民の意向を把握し、反映するとともに、その協力を得て学校運営が行われるような仕組みを設けることが必要」との観点から、各学校に設置者の定めるところにより設置することができるとされたものである。校長の推薦により教育委員会が委嘱した学校評議員が、「校長の求めに応じて、教育活動の実施、学校と地域社会の連携の進め方など、校長の行う学校運営に関して、意見を述べ、助言を行う」仕組みである。また、「校長は必要に応じて、学校評議員が一堂に会して意見を述べ、助言を行い、意見交換する機会を設けるなど運営上の工夫を講じること」とされている。

こうした制度は、これまででない仕組みであり、従来の学校運営の基本的な考え方である「学校

の考え」を基本とする仕組みから発想を転換し、保護者や地域住民の意向を把握、反映する仕組みとして注目される点である。また、前述の説明責任との関連でみれば、学校評議員制度は学校経営に対する外部評価の機能を果たすものであり、評価を通じた学校運営への参加を促すものでもある。その点では、小島が指摘するように「学校の"外部"に経営責任を明確にし、"外部"の意向を学校運営に反映させるというシステムはこれまでになかったもので、制度の大転換だと言え」よう<sup>(15)</sup>。しかし同時に、小島は、「学校評議員制は、『学校評議会』ではないため学校の意思を形成したり、ものごとを審議する組織でもない。あくまでも校長の必要、都合により保護者等の意向を聞いたり、助言を得たりして学校運営に資するために置くものである。したがって純粋な意味での参加組織ではない。組織として機能するのではなく、それを校長の諮問などに応じたり、進言・助言する『個人』だといえる。必要に応じて一堂に会して意見を交換したり、進言や助言をすることはあるが、それは二次的なものに過ぎない。これが制度の趣旨である」<sup>(16)</sup>とも指摘している。

このように、学校評議員制度は、これまでの学校運営から制度的には対象外とされてきた保護者や地域住民等をその運営過程に何らかの形で参画させようとする点で、一定の評価がなされるものだといえるが、学校の自律性確立という点では課題があるともいえる。それは、基本的には個々の学校がいかなる責任構造の上でその組織経営を展開するかという原理に係わる問題である。従来、この責任構造は一方における対行政機関、他方における教職員と、いわば公権力の内部関係においてとらえられてきた傾向が強く、保護者・地域住民を射程に入れた構造で把握されてはこなかった<sup>(17)</sup>。また、アカウンタビリティの追求意識が明確にあったわけでもない。

しかし、学校の経営責任の明確化という観点から、その説明責任と学校運営への参画を制度化しようとする今次学校経営改革は、本来の公教育主体者である保護者・地域住民に対して、開かれた責任構造を構築していこうとするものとして、学校の自律性の新たな局面を提示しているといえる。そして、そうした改革によって学校の自律性が単に理念としてではなく実質を伴ったものとして確立していこうとしている点に留意しなければならない。とすれば、学校評議員制度を学校の自律性確立を実質的に担保する仕組みとして位置づけていかなければならないといえる。

この点、小野田正利が「学校管理運営への参加は、教育行政への参加と比較して、教育関心がより強く働くということから、その参加形態と責任性が具体性を帯びることになる。参加主体と対象をどこに設定するかに関して、参加代表の選任方法の公正さ、および代表としての資格性をはじめとして、参加の範囲（例えば学校管理運営についていえば、学校生活レベルから校則・予算あるいは教育課程レベルなど）、さらにはそれらが『決定参加』か『諮問参加』となるのかといった権限についての個別の詳細な検討が必要になる」<sup>(18)</sup>と指摘している点が参考になる。参加主体・参加対象、参加の権利の内実といった側面において、まさに学校の自律性を実質的に担保しうる制度として、学校評議員制度を作り上げていくことが必要ではないだろうか。

そのことは、前述の小島が「この制度の導入によって、さらなる自律性の拡大と安定をもたらす可能性がある。と言うのは、保護者等が学校の経営活動プロセスに組み込まれるわけだから、より

多くのことがら(自律性の拡大)と、より強い権限(自律性の強化)を求めるようになり、参加行動は学校の自律性の拡大・強化につながるからである」<sup>(19)</sup>とする指摘も含めて、今後、理論的、実証的に検証されなければならないといえよう。

## おわりに

以上みてきたように、「学校の自律性の確立」を改革の基本方向とする現代学校経営改革は、これまでの改革とは、その理念、方法の双方において大きく異なるものだといえる。冒頭で指摘したように、これまでの日本の学校は、その行政構造とのかかわりにおいて、経営権限の不明確性－経営責任の曖昧性－当事者能力・責任の不十分性といった点から自律性確保の制度的枠組みの設定がきわめて不十分であり、結果として教育責任を果たす内部構造の構築に成功していないといわれてきた。そのため、何よりも学校経営制度の改革が必要とされてきたわけであるが、今次教育改革ではそうした学校経営制度にかかわる諸問題について、学校の経営権限の拡大を図り、責任の所在を明確にするという方策のもとで、学校の自律性を確立していく方向が明示されている。その意味では、学校の自律性確立に向けての制度的条件の整備がなされる段階に入ったといえる。今後は、こうした条件下で個々の学校および学校を支える教育委員会が自律性確立に向けて自らの課題にどう応えていくかが、その実現の鍵を握っているといえる。

と同時に、今回の教育改革は「学校教育の基調の転換」と称されるように、従来の学校教育が依って立ってきた教育観、学校観の転換の下での教育システムや学校運営システムの構造転換のもとでなされようとしているものである点に留意すれば<sup>(20)</sup>、学校経営制度のみならず、その前提としての学校観や学校の役割認識の転換との関連において、学校の自律性問題を捉えていくことが必要となる。これまでの学校の自律性論は、「教育の公共性」や「教育水準の維持、向上」を常に課題とされてきた。そこでは、国民形成としての公教育が国家の設定する目標を実現するものであることが前提とされ、共通価値と規範を身に付けさせることが学校教育の役割とされてきた。しかし、現在問われているのは、かつてのような経済発展に直接結合した国家による教育目標が意味を失い、国民個々人の自己実現や能力の伸長をいかに図るかということにある。それは、公教育目標における「国家の原理(全体原理)から個人の原理(個別原理)への移動」であり、「社会原理優位」から「個人原理優位」への転換である<sup>(21)</sup>。とすれば、公教育経営の組織化原理の転換・変容に伴う新たな教育観、学校観の形成のもとでの学校の自律性論の構築が課題となるといえよう。「学校の自律性を確保するためには、効率性、規範性に束縛されない緩やかな公教育水準と学校観が、今日の国民社会で共有されることが必要であろう」<sup>(22)</sup>とする指摘も含めて、その検討が必要となろう。

(注)

- (1) 大脇康弘「教育経営における学校の自律性の理念と現実」永岡順編著『現代教育経営学－公教育システムの探究』教育開発研究所、1992年、49頁。

- (2) 堀内孜「学校の自律性と教育責任」永岡順・金子照基・久高喜行編『学校経営』(現代教育問題セミナー・第4巻)第一法規、1988年、33頁。
- (3) 小島弘道「学校の自律性・自己責任と地方教育行財政」『日本教育行政学会年報』第25号、教育開発研究所、1999年、24頁。
- (4) 市川昭午「教育行政のリストラに関する考察」『学校経営』第43巻第9号、第一法規、1998年。
- (5) 小島弘道「学校の権限・裁量の拡大」『日本教育経営学会紀要』第40号、第一法規、1998年、3～4頁。
- (6) 堀内孜「学校の自律性確立と教育委員会の『指導・助言』の見直し」『学校経営』第43巻第9号、第一法規、1998年、24頁。
- (7) 小島前掲(5)論文、9～10頁。
- (8) 堀内前掲(6)論文、25頁。
- (9) 小川正人「中教審答申の教育行政改革」小川正人編著『地方分権改革と学校・教育委員会』東洋館出版社、1998年、51～55頁。
- (10) 永岡順「学校の責任体制と学校経営」『日本教育経営学会紀要』第30号、第一法規、1988年、18頁。
- (11) 北神正行「教育委員会と学校との新たな関係づくり」『教育展望』第44巻第6号、教育調査研究所、1998年。
- (12) 吉本二郎『学校の経営行為と責任』(学校管理職講座4)ぎょうせい、1984年、180頁。
- (13) 天笠茂「学校の経営責任を担える意思形成システムの整備を」『現代教育科学』No.511、明治図書、1999年、24頁。
- (14) 木岡一明「学校評価論と学校改善」日本教育経営学会・学校改善研究委員会編『学校改善に関する理論的・実証的研究』ぎょうせい、1990年、63頁。
- (15) 小島前掲(3)論文、38頁。
- (16) 同上。
- (17) 堀内孜「学校の自主性と教育経営」日本教育経営学会編『講座日本の教育経営3 教育経営と学校の組織・運営』ぎょうせい、1987年、27頁。
- (18) 小野田正利「父母および生徒の学校参加制度の可能性と方向性」『日本教育経営学会紀要』第40号、第一法規、1998年。
- (19) 小島前掲(3)論文、38～39頁。
- (20) この点については、北神正行「学校教育の基調の変容と学校経営」日本教育経営学会創立40周年記念刊行編集委員会編『教育の経営2 自律的学校経営と教育経営』玉川大学出版会(2000年11月刊行予定)で論じているので、参照されたい。
- (21) 堀内孜「戦後社会の変容と公教育体制の再編」『日本教育行政学会年報』第24号、教育開発

北神正行：学校の自律性と責任

研究所、1997年。

(22) 堀内前掲(2)論文、33頁。