

学校経営の基調の変容と学校の経営責任

香川大学 柳澤 良明

1. 序一本稿の目的

本稿の目的は、1990年代後半からの学校経営の基調の変容を確認した上で、小島弘道による学校の経営責任に関する論考を手がかりに、学校の経営責任のあり方を論じ、学校経営改革の課題を示すことである。

1990年代後半からの学校経営改革において参加型学校経営が整備される中で、とりわけ保護者や地域に対する学校の経営責任が求められるようになってきた。学校の裁量権限の拡大にともない学校の経営責任を保護者や地域への説明責任としてとらえるようになったためである。また学校評議員制度や学校運営協議会の導入により、学校の経営責任にかかわる制度改革も進行してきた。

しかしながら、こうした学校の経営責任のあり方には、まだ重要な課題が残されている。たとえば、経営責任が問われることで学校の組織力は高まっているのか。その結果、教育活動に成果は見られるのか。保護者や地域住民からの信頼は深まっているのか。たしかに、個々の学校の努力により、確実に成果が現れている学校もある。しかしながら、現行の経営責任のあり方には課題が残されている。

近年の学校経営改革に至るまで、学校の経営責任とは何かについて論じられることは必ずしも多くはなかった⁽¹⁾。この点について小島弘道は、「各種の辞典、専門書を当たってみたが、現在、『経営責任』について確かな定義はない。それどころか、『経営責任』の事項さえ見当たらない。経営体であるからには、経営責任という観念や事実があったはずである。にもかかわらず、ことさら定義したり、事項や用語として特定ないしは特化することはされていない」（小島 2002a、39 頁）とし、「経営という行為、システムはあるものの、それを責任という観点から、経営者自らの経営責任を問うということはしてこなかったということであり、それを自覚してもこなかった」（小島 2002a、39 頁）と指摘した上で、学校の経営責任について論じている。

本稿では小島による学校経営責任論を手がかりに論じることとする。なお、小島による学校経営責任論として本稿で検討の素材とするのは、おもに小島弘道（2002a）の「II章 学校の経営責任」（39-82 頁）である。学校の経営責任に関する論考としては、この部分が管見の限りでは量的にも質的にも最も詳細に論じられているからである。ただし、初出は学術書というよりも啓蒙書に属し、短く書かれた論考を編集しているため、論が重複している部分も見られる。したがって本稿では、筆者なりに骨子を整理しながら検討していくこととする。また紙幅の都合により小島学校経営責任論のすべてを分析することはできない。本稿の目的に合致する部分のみを分析の対象とする。

2. 学校経営の基調の変容

(1) 学校経営改革と学校の経営責任

小島は1990年代後半からの学校経営改革を戦後教育改革による学校経営改革、56年体制の確立にともなう学校経営改革に続く第三の学校経営改革と位置づけている（小島2002a、1-2頁）。この第三の学校経営改革の特徴として挙げられるのが、第一に学校の裁量権限の拡大、第二に校長の資格の緩和と経営力・リーダーシップの高度化、第三に補佐機能、補助機能を重視した組織原理、意思決定原理に基づく学校運営組織を確立する方向であり、これらと並び、第四に責任－評価に基づく経営と参加・参画型経営の推進である。

このうち、「責任－評価に基づく経営」は、「説明責任・アカウンタビリティを内容とする経営責任」とされ、「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なかったもので、制度の大転換だと言える」とされている（小島2002a、6-8頁）。これについては「学校の経営責任の明確化と保護者等の学校運営への参加という制度転換による『学校教育の基調の転換』は、従来の学校経営に係わる責任構造の転換を図るものとして捉えることができる」（北神2000b、53頁）との指摘もあり、学校の経営責任に関する改革は学校経営改革の重要な柱をなしていることを示している。

他方、「参加・参画型経営の推進」に関しては、「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味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での学校内の意思形成の在り方が問われているのである」（北神2000a、7頁）との指摘に見られるように、第三の学校経営改革は学校の経営責任の構造改革と同時に、意思形成システムの構造改革でもあった。これにより、学校評議員制度が導入されることとなり、この中では説明責任という形で学校の経営責任が語られ、遂行されることとなった。

(2) 学校の経営責任の背景

このように第三の学校経営改革において学校の経営責任が問われる背景として、小島は次の3点を挙げている。

第一に学校裁量権限の拡大にともなう自己決定・自己責任である。小島は「今次学校経営改革の最大のポイントである学校裁量権限の拡大がある。これに伴って、学校の経営責任が語られるようになった。一般に権限が拡大するとそれに伴って責任が重くなる。それと同時に、規制の緩和により地方、教育機関の裁量権限が大きくなると、その裁量権限を目標達成のためにどう行使したか、またその結果、どういう成果や“収益”を生んだかが問われる。そういう意味での経営責任が期待され、また重視されるようになった。ここには自己決定・自己責任という考え、原理が支配する」（小島2002a、46頁）とし、学校裁量権限の拡大に伴い、自己決定・自己責任が求められる中で学校の経営責任が問われるようになったことを指摘している。

第二に教育責任の明確化である。「教育責任の明確化は、学校が教育機関として機能しているか、

機能するために学校はいかなる努力をしたのか、それによっていかなる変化が生まれたのかということを経営責任という観点から保護者等に明らかにし、そのことを通して、保護者等の意見や意向を学校経営に反映させることで学校の経営改善に資したいとするものである。学校経営の中軸には教育課程の経営が置かれるべきである。教育活動のインプット（目標や計画）、プロセス（活動過程）、アウトプット（学力や行動の変化）ということを視野に置いた経営責任制を構築したい」（小島 2002a、47-48 頁）とし、教育責任を明確にするために学校の経営責任の遂行が求められていることを指摘している。

第三に保護者・地域住民からの信頼回復である。「経営責任の明確化が、保護者等の学校への信頼を得るとともに、家庭や地域社会と連携して教育活動を展開するうえで必要だとの観点から強調されていることに注目しなければならない。学校は何よりも保護者等の意向と信頼に基づきながら、その経営を展開しなければならないからである」（小島 2002a、48 頁）、「学校はこれまで、教育の専門家集団の立場から運営されてきた。それは学校の独善性や閉鎖性を生み、保護者等の信頼を弱くし、保護者等の学校離れを加速した。それが教育情報の開示や学校経営への参加など、学校の活動にアクセスする要求を生んだ。また、いじめ問題など子ども問題の解決をめぐる、専門家集団の問題解決力に疑問が投げかけられるようになった。ここに学校は、保護者等とどのようなかわりを保ちながら運営され、問題解決が図られるべきかという課題を生んだのである」（小島 2002a、48 頁）とし、保護者・地域住民からの信頼を回復する手段として学校の経営責任が求められていることを指摘している。

学校裁量権限の拡大にともなう自己決定・自己責任、教育責任の明確化、保護者・地域住民からの信頼回復という、これら 3 点と関わるのは、学校が多様な選択肢から自らの教育活動をどのように選択していくかということである。教育活動の選択の質に自己責任があり、選択の質によって教育責任が十全に遂行され、これにより信頼が回復される。

3. 小島学校経営責任論の骨子

(1) 経営責任の遂行方法

学校の経営責任の重要性が増す中で、学校の経営責任自体についての論考は依然として少ない。その中で積極的に学校の経営責任の内実を論じている小島学校経営責任論を検討する。その骨子は本稿の目的に照らしていえば、以下の 3 点に集約することができる。

まず第一は、経営責任の遂行方法についてである。これは次の 4 点が指摘されている。

第一に保護者・地域住民の意思決定へのアクセスである。「なぜ経営を開く必要があるのか。地域社会の共有財産であるという認識に立てば、その経営についても保護者や地域住民の意向が反映され、また何らかの統制が加わるのは当然である。そのために学校の意思決定や問題解決が外から見えやすく、その透明度を高めるといふことのほか、学校の意思決定にアクセスし、それに影響を与えるような仕組みが必要になる。その仕組みこそ、保護者等に対する経営責任の明確化というこ

となる。したがって、経営責任の明確化ということは、保護者等に学校の活動とその結果を説明するということと、その具体的な場を学校評議員制で実現するという形で、開かれた学校経営の実現という問題認識、動機から打ち出されたのである」（小島 2002a、52 頁）とし、保護者・地域住民が意思決定にアクセスできるようにすることで経営責任が遂行されることを指摘している。

第二に学校の取り組みのプロセスと結果の明確化である。「経営責任は何よりも、学校が行ってきたプロセスとその結果に対して保護者等に明確にすることが制度として行われることが重要である。制度には、法令や規則、その他、慣行や慣習として行われる場合があるが、いずれにしても学校が自覚的に経営責任を明確にすることがフォーマルに位置づけられていることが重要になる。こうした制度は、これまでに存在していなかった」（小島 2002a、53 頁）としている。また、説明責任と並んで、「経営責任には、もうひとつ、結果に対する責任という面がある。自ら有する権限、もしくは委譲された権限に基づく行為の結果責任のことで、アカウンタビリティ（accountability）と言われている」（小島 2002a、54 頁）、「学校の教育と経営の目標、それに基づく計画、その実施状況と成果・結果を評価し、納税者・授業料納付者・保護者に対して直接報告し、説明することなのである。したがってアカウンタビリティという説明責任は教育委員会に対して行う経営行為とは区別される概念である」（小島 2002a、55 頁）とし、学校の取り組みをその結果を含めて明らかに示すということを指摘している。

第三に保護者および学校評議員に対する説明である。学校評議員制に関する文部事務次官通知に対して、「経営責任の制度化は、ここでは説明責任制とされ、学校評議員を設置してそこで具体化を図ろうとするものであった。だから経営責任は学校評議員制という組織・場で保護者等への説明責任という行為を通して実現するものと考えられている。説明責任制と学校評議員制は一体となっている」（小島 2002a、54 頁）として上で、「しかし説明責任制は、学校評議員制を機能させるうえでのひとつの機能であるが、必ずしも全体ではないだろう。また全体と考え運用してはならないのだと思う。なぜなら説明責任は、学校評議員制運営の一機能であるとともに、それ自身、これとは区別される経営責任を果たす独自の機能である。だから、説明責任制は、学校評議員制の運営において必要な仕組みであると同時に、それとは別個に存在する経営責任制の仕組みであると考えられることができる。説明責任には、保護者を前に行う場合と学校評議員を前に行う場合があるというように考えるべきだろう」（小島 2002a、54 頁）とし、学校評議員とともに保護者に対して説明責任を遂行することを指摘している。

第四に外部評価による説明責任の遂行である。「自己評価に基づく説明責任は、経営責任を明確にする根拠とするには限界がある。説明を“押しつける”形にもなりかねない。それでも、保護者等に対して直接、学校の活動とその結果を説明し、今後の学校経営に保護者等の意見を反映させるきっかけとなる。また学校にとって緊張の場面となり、改めて経営責任を自覚し、その重要さを認識することにつながる効果を持っている。自己評価の限界をクリアするためには、自己評価の客観性と信頼性を高める必要がある。外部評価を導入する意義はここにある」（小島 2002a、55-56

頁)とし、説明責任の遂行における外部評価の重要性を指摘している。

(2) 経営責任の範囲

次に第二は、経営責任の範囲である。これについては次の3点が指摘されている。

第一に校務とその結果である。「経営責任の及ぶ範囲は校長の職務と権限に属するもので、校務と呼ばれているものである」(小島 2002a、57 頁)、「校務には、①教育内容に関する事項、②児童・生徒に関する事項、③教職員に関する事項、④施設・設備に関する事項、⑤教育委員会や社会団体など学校以外の組織・団体との関係に関する事項、⑥その他、学校運営に関する事項、がある。校務をつかさどるとは、これらの校務に関わる計画を立て、実施することである。さらに職員が分担校務を遂行することのほか、職員のその他の活動を監督することである。経営の対象、範囲となるのはこれらの校務であるから、経営責任はこれらの校務をつかさどった結果に対して向けられる」(小島 2002a、57 頁)とし、校務の範囲とともに、その結果も対象となることを指摘している。

第二に人事である。「校務は全校的なすべての活動である。当然、人事に関する事項も含まれる」(小島 2002a、58 頁)とし、「人事について校長が、ある学校評議員の意見を求めたいとしても、それは教育活動ではないでの意見を求めてはならないだろう。しかし人事が教育活動と密接にかかわり、それが教育活動に大きな影響をもたらすものであるならば、学校評議員の関心となるはずである」(小島 2002a、59 頁)ことから、「学校評議員制の運営では、経営責任の範囲は狭まることはあり得る。しかし一般に経営責任と言った場合には、校務のすべての事項がその範囲になる」(小島 2002a、59 頁)とし、人事も経営責任の対象となることを指摘している。

第三に指標としての学校評価の基準や項目である。「経営責任の範囲を具体的にどうすべきかという場合、設定されている学校評価の基準や評価項目が参考になる。逆に言えば、評価基準・項目は経営責任を明確にするという観点から構想され、作成されなければならないということにもなる」(小島 2002a、59 頁)とし、学校評価は経営責任の具体的な対象を示すべきことを指摘している。

(3) 教職員の責任

第三は、教職員の責任である。これについては次の4点が指摘されている。

第一に倫理的、道義的責任である。「職員会議を通して学校の意思形成に参加する場合も、教職員は参加の過程やその結果にまったく何らの責任もないとしていいのだろうか。倫理的、道義的責任はあるのではないか。時にはそれ以上の責任が生じるのではないだろうか。しかしそれは、経営責任ではない」(小島 2002a、65 頁)とし、経営責任とは別に教職員には倫理的、道義的責任があることを指摘している。

第二に教育専門家としての責任である。「教育活動に対しては学校を構成するすべてのメンバーが責任を持つというような考えが大切なのではないのか。それは経営責任と言わなくても、教育専門家の責任(集団の責任)と言ってもよい。こうした姿勢、自覚がなければ、学校の自己改革は及びもつかないのではないかと考える」(小島 2002a、65 頁)とし、経営責任とは別に教職員の教育専門家としての責任を指摘している。

第三に職員会議の事実上の経営責任である。「経営の意思決定に職員会議がかかわらないならば、経営責任を語る必要はない。しかし職員会議が意思形成や決定するようなことがあれば、そこには何らかの責任が生まれよう」（小島 2002a、66 頁）とした上で、「職員会議が、教育事項に関しては意思形成的な機能をも合わせ持った運営組織だと認識するならば、それは校長の意思決定に大きな影響を与えるものとなり、経営のプロセスに一切かかわっていないというわけにはいかなくなる。その意味では、事実上の経営責任を負う面があると言ってよい」（小島 2002a、67 頁）とし、職員会議には経営責任があることを指摘している。

第四に参加責任である。「経営参加は、助け、支援するということにとどまらず、教職員の専門的意思を学校経営に反映し、教育専門家（集団）としての責任を果たすために必要とされる」（小島 2002a、68 頁）とした上で、「経営参加にまったく責任がないかと言われれば、あると考えるべきだろう。しかしそれは経営責任と呼ぶべきではないし、また経営責任ではない。参加責任としか言いようがない。その責任は具体的な個人が具体的な責任によって問われるものではない。その意味で参加責任は抽象的な責任であるし、責任とは言えない責任である」（小島 2002a、69 頁）とし、教職員の経営責任を否定しながらも、参加責任という意味で責任とは言えない責任を持つことを指摘している。

以上、学校の経営責任の内実について論じている小島学校経営責任論は、経営責任の遂行方法、経営責任の範囲、教職員の責任をその骨子として挙げることができる。

4. 結語—学校の経営責任と学校経営改革の課題

(1) 応答責任としての経営責任

小島学校経営責任論を手がかりに、今後求められる経営責任のあり方として、筆者は次の2点を指摘したい。第一は、応答責任としての経営責任である。

日本語で責任という場合の意味合いとは異なり、「印欧語では、『責任（リスポンシビリティ）』という語は、『応答（リスポンス）の能力・可能性（アビリティ）』に由来する」とされる（大庭 2005、16 頁）。このことから「1. なにかをする／したとき、そうなる／なった原因ではなく、他ならず・そうする／した理由（わけ）を問われうるし、『そうでなく、こうしたら』と呼びかけられうる、のみならず、2. そう問われ・呼びかけられたら、答えうる。そのように互いに『問いかけ・呼びかけうるし、応じうる』間柄を生きること。これが『責任がある／を負う』ということの根幹である」と指摘される（大庭 2005、16 頁）。すなわち、応答関係にあるという点を重視した応答責任としての責任観である。学校の経営責任の場合も、学校当事者がこうした応答関係にあるという点はきわめて重要である。第三の学校経営改革で取り組まれてきたように、学校の経営責任を説明責任や結果責任としてとらえることももちろん重要ではある。しかしながら、学校当事者の応答関係にもとづく応答責任としてとらえることが今後、必要になると考える。

これには次の2点が理由として挙げられる。まず第一に、教育活動の質を高めることができるか

らである。日常の教育活動には常に多様な選択肢があり得る。教員はこの多様な選択肢の中から最善と考えられる方法を選択し実践することになる。しかしながら、なぜ、ある一つの方法を選択をしたのかが問われず応える必要もない場合には、教育実践は概して前例踏襲に陥りがちである。よほど改善を意識していない限り、前例踏襲の傾向は強くなる。多忙化意識が高まっている中では尚更のことである。

そうした中で応答責任を果たすことによって、教員は学校の中で何をどう選択するのかについて意識せざるを得ない状況に立たされる。場合により実際に問われた場合には応答することになる。このように自らの教育実践の理由を明確に意識化するということは教育活動の質の維持、向上に大いに役立つだけでなく、こうした意識化の過程を生み出す応答関係は教員の専門性を高める可能性をも持っている。問われる立場にあるという点で、説明責任よりも高い意識化が求められるからである。小島も、経営責任の遂行方法として、学校の取り組みのプロセスと結果の明確化を挙げている。これらを応答関係の中で遂行していくことで教育活動の質を高めることができる。

第二に、学校当事者の信頼関係を深めることができるからである。大庭は責任を「『問いかけ・呼びかけうるし、応じうる』間柄」と指摘していた。応答責任を遂行するための応答関係の中でこそ、学校当事者の信頼関係は深められていく。学校の経営責任の「基本的性質からして、比較的明瞭にその公的サービスの是非が判定される責任とはみなし難く、むしろ保護者や地域住民からの信頼や協力を得られるような『道義的責任』の性格が強い」（西 2005、41 頁）とも指摘されるように、学校当事者から信頼を得るということは学校の経営責任の目的でもある。

他方、「『生きる力』や『心の教育』まで期待される日本の学校では、アカウントビリティという考え方のみによって学校への信頼を確保するのは難しい」（水本 2006、40 頁）と指摘されるように、結果責任として意味合いの強いアカウントビリティには、教育の成果が見えにくいだけに限界がある。むしろ丁寧な応答責任の遂行によってこそ保護者や地域住民から信頼を得ることができ、学校当事者の信頼関係は深まっていく。

(2) 応答責任を実現するしくみづくり－学校会議の可能性－

あり方の第二は、応答責任を実現するしくみづくりである。すでに学校評議員制度や学校運営協議会といった説明責任を求める制度が導入されている。しかし、近年の学校経営改革の中で挙げられる説明責任は、教育活動の結果を説明するという点で応答責任とは意味合いが異なっている。小島は、「経営責任の明確化ということは、保護者等に学校の活動とその結果を説明するという点と、その具体的な場を学校評議員制で実現するという形で、開かれた学校経営の実現という問題認識、動機から打ち出されたのである」（小島 2002a、52 頁）と指摘していた。学校の教育活動やその結果を説明し、開かれた学校経営を実現するためにある学校評議員制度では、学校の経営責任は結果責任としての説明責任となっている。

この学校の説明責任に欠如している視点は、学校が応答する側に立つという点である。応答責任として学校の経営責任をとらえる場合、誰が問い、誰が答えることを意味するのか。問う主体は保

護者、地域住民、生徒であり、発せられた問いに応えるのが学校である。現行の説明責任ではこうした応答は期待しにくい。たとえば、学校評議員制度でいえば、その基本理念は校長の問いに学校評議員が応えることになる。これでは学校の応答責任と逆である。

学校が応答責任を遂行するためには、学校が応える側に立つしくみ、場づくりが必要である。学校だけが応答するのでなくとも、学校が応答する側に立つというしくみが組み込まれていることが必要である。そのしくみの事例として挙げられるのが学校当事者による合意形成づくりである。たとえば、教職員、保護者、生徒が合意形成をおこなう高等学校での学校会議の取り組みを事例として挙げるができる（柳澤 2005、13-16 頁）。この学校会議では、代表性をもった教員代表、保護者代表、生徒代表が時間をかけて互いの応答にもとづいて合意形成を行っている。応答が必要となる事柄が議題として提出されるため、三者が互いに問う主体になり、同時に三者が応答する役割を担うことになる。

こうした意思形成の中では、かりに合意形成に至らない議題であっても、理由が述べられ、互いに納得できる議論となるならば、学校当事者の信頼関係は深まる。結果ではなく応答のプロセスを重視した合意形成の場となっていることで経営責任が遂行されている。

<注>

(1) 先駆的な学校の経営責任論として吉本二郎（1984）がある。

<引用・参考文献>

大庭健（2005）『「責任」ってなに？』講談社。

小島弘道（2002a）『21世紀の学校経営をデザインする（上）』教育開発研究所。

小島弘道（2002b）『21世紀の学校経営をデザインする（下）』教育開発研究所。

北神正行（2000a）「学校の自律性と責任」大塚学校経営研究会編『学校経営研究』第25巻、2-13頁。

北神正行（2000b）「学校教育の基調の変容と学校経営」日本教育経営学会編『シリーズ教育の経営2 自律的学校経営と教育経営』玉川大学出版部、39-56頁。

西穰司（2005）「『開かれた学校』への経営責任とその履行」教育調査研究所編『教育展望』556号、38-43頁。

水本徳明（2006）「スクールマネジメントの理論」篠原清昭編著『スクールマネジメント』ミネルヴァ書房、27-42頁。

柳澤良明（2006）「学校経営研究における外国研究の実践的有用性ードイツ学校経営研究にもとづく実践事例を素材としてー」大塚学校経営研究会編『学校経営研究』第31巻、11-19頁。

吉本二郎（1984）『学校の経営行為と責任』ぎょうせい。