

教職論・学校自治論を中心に

岡山大学 北 神 正 行

はじめに

本稿は、小島弘道教授の「教職論・学校自治論」を中心にこれまでの研究の足跡を辿りながら、それらが今日の学校経営改革論の中で、どのような位置を占めるものであるのかを検討することを課題とする。周知のように、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」を基本理念に、学校の裁量権限の拡大を掲げ、それを機能させるために校長の権限拡大・リーダーシップの発揮とそれを可能にさせる職制・校内組織と意思決定の見直し、経営責任、説明責任（アカウンタビリティ）の明確化、保護者・地域域住民の学校運営への参加・参画の制度化等を内容としている。まさに、小島教授が指摘するように、「90年代の行政改革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取ることができる」⁽¹⁾であり、学校の自律性問題は新たな局面を迎えているといえる。こうした動向の中で、小島教授の「教職論・学校自治論」を検討することは、教授個人の研究の軌跡を振りかえることにとどまらず、学校経営理論としての「学校自治論」の可能性と課題を探ることでもあるといえる。以下、こうした観点から小島教授の研究の軌跡を辿ってみることにしたい。

1. 学校自治論の研究フレーム

(1) 理論的展開過程とその特徴

我が国の教育研究における学校自治論は、1956年の地方教育行政法の成立とそれを基盤とする国家による教育管理・集権的学校管理体制の構築に対抗する理論として、1960年代に特に教育法学的研究という観点から生成、発展してきたといえる。例えば、その中心的研究者である兼子仁は『教育法』（1963年）の中で、「学校の自律性」の原理が教育条理法として教育委員会の支配権を法的に限界づけ、学校の内在的管理権の存在を基礎づけるという法理論を構築し、教職員主体の学校自治体論としての学校自治論を提起していた。こうした法理論の展開は、「教育の内外区別論」に基づく内的事項に関する教員の教育権限の保障という「教師の教育権」論を理論的バックボーンに、行政による教育への統制と管理に対抗するという教育運動論に大きく影響を与え、職員会議の最高議決機関説を中核とする学校自治論の展開へとつながっていったといえる。

この間の経緯について、神田修は「特別権力関係論などを媒介に学校・教職員に対する教育行政権、学校管理者を通じての包括的支配権が強調される一方、学校・教職員の管理強化と不可分に教

育の国家的・法的拘束が主張されるなかにおいてであった。学校の管理運営や教職員の地位が論争的テーマとなるのに伴い、教育法の代表的な有力説がいきおい学校の自治を、特に教育委員会の学校管理権とのかかわりに教職員主体の学校教育自治体論ともいうべきものとして構成、説いていったのであった⁽²⁾と指摘している。

その後、1970～80年代にかけて学校自治論は大きな転換をみることになる。その背景となったのは、「子どもの学習権」論の展開である。1970年の教科書裁判（いわゆる杉本判决）、そして1976年の学力テスト事件最高裁判決における「学習権」論の展開は、教育法研究の成果であると同時に、それまでの教師の教育権論の修正を求めることになり、学校自治論も新たな展開がなされることになる。例えば、先の兼子は『教育法〔新版〕』（1978年）において、「学校の自治の制度的中心は、その『教育自治』であって、生徒等・父母に教育責任を果たしていく学校教師とその集団による教育権の自主的行使である⁽³⁾と教育自治を中心とする論を展開している。こうした兼子の説に対して、先の神田は「教職員主体の学校教育自治体」論を脱し、「こんにちでは生徒、父母等に対する教育責任の原理から、学校教師とその集団による教育権の自主的行使としての学校の自治として広くかつ詳細に展開されるに至っている⁽⁴⁾と述べている。

この当時の学校自治論は、「学校における教育計画、活動ないし関連事項、活動あるいは仕組みを、校長を含む教職員とその集団が子ども、生徒、父母等に教育責任を専門的、自主的に果たすために主体的に決定し、運営していくこと⁽⁵⁾と定義され、教育法研究における学校自治論は「教育責任の中心的原理が子ども、生徒の学習権、発達権の保障（憲法26条関係）にあるとの理解に立てば、学校の自治はこのような教育責任遂行に焦点をおいていかなければならず、学校の自治とはまさにかかる責任を果たしていく場合、学校・教職員による教育権行使の制度的あらわれ」であり、「教職員一人ひとりをはじめ、校長を含む教職員が専門・自治的、集団的にそれ相当に決定し、或いはかわるしくみ、すなわち総体的に制度としての学校の自治が求められる⁽⁶⁾とされていた。その上で、学校自治論の発展課題として「子ども、生徒の学習権保障を中心とし、父母（生徒）参加を導入するような学校の自治論の構成が今後の大きな課題といえよう⁽⁷⁾と、学校自治の担い手の拡大が指摘されていた。しかし、その後の学校自治論の展開においても同様の課題が提示されており、学校自治の発展的課題は今日でも課題として残されているといえる⁽⁸⁾。

(2) 学校自治論の課題と小島「学校自治論」の位置

このように、学校自治論は教師の教育権論と不可分の関係において構築されてきた。その前提には、学校教育活動の担い手として教師及びその集団が想定され、教育の専門家である彼らの教育の自由や専門性、自主性・創造性の確保こそが重要な課題と考えられてきたからである。しかし、そこには教育の受け手であり、学習の主体である子どもの位置づけや父母を学校教育の運営という場において、いかに位置づけていくかという法理論的課題が存在していたのである。こうした課題について、小島教授は早くからその問題性を指摘していた。その論文が「現代の教職理論（その1）—『教員の教育権』説の批判的考察—」（『神戸大学教育学部研究集録』第49集、1973年）である。

小島教授は、本論文において学校自治論の理論的根拠とされてきた「教員の教育権」や「教育自治」説が有する問題点を指摘している。例えば、「教員の教育権」説については「『教員の教育権』説でいわれる『教育権』とは教員の教育権であり、このことが教育に関連した事務労働、用務労働とどのようにかわるかについては不問とされている」「したがって学校経営の意思決定のあり方と仕組みをめぐる問題（例えば、職員会議の問題）については、教員のかかわり方だけが主として論じられている」「住民・子どもの教育意思を学校が直接どう組み入れるかについても、理論構築が不十分である」といった指摘である（7頁）。また、「教育の自由」説に関しては「教育の営みを教員のみにかかわらせ、そのいとなみの組織化を教育の本質から導き出した機能的な専門職における自律的労働＝専門職労働に求めたがため、教員の『教育自治』領域は子どもの教育に直接かわる事項＝内的事項にしか求められなかった。そこには教育経営管理への教員のトータルなかかわりは論理的に予定されなかった」（16頁）と指摘している。そして、「教育自治」説に関しては、「教員組織による自治という前提がとられていることが問題となろう。『教育自治』説の仮説は教育の本質上、教員が教育に直接かわる事項については自ら決定する権限がある（「教育の自由」ということであつた。ここでは内的事項の決定についても教員しか関与しえないのかということについては不問にされている」（17頁）点を問題視し、「教育の営み（経営、行政を含む）は、教員の教育意思によってのみ運営されるべきではない」「教育の営みは、教員の専決事項なのではなく、それは教育の営みにかかわる者全体によって行われる」（18頁）と指摘している。

こうした「教員の教育権」「教育自治」説の分析の上に立って、学校という組織のもつ特性を踏まえて小島教授は、「教育社会自治」の観点から次のような課題を指摘している。「学校に限ってみれば、教員のなかに、養護教員・司書・事務職員・管理員等の職員がおり、これら全職員が学校教育になんらかの形でタッチし、しかも自らの教育要求を提起しうるのはずであつてみれば、これらの労働はすべて教育労働だといわれるべきである。しかも学校には生徒がおり学校教育へ直接間接にかかわる親・住民（国民）がいる。したがって職員会議の構成についても事務職員はもとより用務職員等をも実質的に含めるといことが真剣に考えられてもよい。（中略）さらに学校教育について子ども・住民は自らの教育要求を持っており、この意思をどう学校経営・行政のなかで位置づけるかも問われなければならない」（18頁）というものである。

ここには、教員をはじめとする学校教職員と子ども・保護者・地域住民も組み込んだ「教育社会自治」論の観点から「学校自治」のあり方を検討しなければならないとする問題意識を読み取ることができる。特に、学校教育に関係するすべての者の「教育要求」「教育意思」を学校経営の中でいかに位置づけていくかが、その重要な課題とされていた点は注目されるといえよう。こうした教授の問題意識は、その後の次のような研究に引き継がれていったと思われる。「学校経営と国民の教育意思」（『学校経営研究』第1巻、1976年）、「学校の教育意思と教職の専門性」（吉本二郎編著『学校組織論』第一法規、1976年）、「職員会議の性格と機能」（日本教育法学会編・講座教育法第5巻『学校の自治』総合労働研究所、1981年）、「ソビエトにおける学校自治の思想と制度（その1）」（『教育行財政研究』第

6号、1977年)、「ソビエトにおける学校自治の思想と制度(その2)」(『学校経営研究』第3巻、1978年)。

2. 現代学校経営改革と小島「学校自治論」の展開

(1) 現代学校経営政策＝「もうひとつの『学校自治』論」

こうした小島教授の教職論・学校自治論の展開は、1990年代以降進められてきた現代教育改革の中での学校経営改革論の分析へとつながり、新たな学校自治論の提起がなされることになる。その典型が「教育における自治の理論的課題—学校自治の理論的課題を中心に」(『日本教育法学会年報』第29号、2000年)である。

そこでは、中教審答申(1998年)を軸とする一連の動向を「学校経営政策の基調の変容」として捉え、現代教育改革における学校経営政策を「もうひとつの『学校自治』論」と位置づけ、その内容分析を次のように展開している。すなわち、「学校経営改革は、学校の権限拡大を掲げ、それを機能させるために校長の権限拡大・リーダーシップ発揮とそれを可能にさせる職制、学校運営組織の補佐・補助機関化を目指した。同時に経営責任、保護者等の学校参加を仕組んで、より開かれた学校運営を目指そうとしている」(110頁)とし、こうした「学校経営改革は学校自治論で主張してきた教育権限の拡大ばかりか、人事と予算の権限拡大も取り込んだ。理論的にも、実践的にも、“気にはなっていた”がなかなか取り込むことに躊躇していた保護者等の参加、さらには経営責任も学校運営に取り込んでいった。学校自治論が主張し、求めていたものの多くはここに実現したと言える。学校自治論の視野を広めるものと考えられていながら、理論的な総括が不十分であった保護者等の参加をも関心を深めている」(111頁)とするものである。また、「現代の学校経営改革は、自治の主体、自治を機能させるもの、自治によって得るもの(目指すもの)、自治の内容・程度などにおいて学校自治論が追求してきたものと比べると、相当な違いはある。その違いを自覚することの中から、伝統的な学校自治論を発展させる契機が見い出せるのではないか」(112頁)とも指摘し、学校自治論の新たな展開の可能性を指摘している。

そこで課題とされているのが、一つは「学校自治」の定義であり、もう一つは学校自治を担う内部組織としての職員会議の位置づけである。まず、前者について小島教授は「学校自治は、学校の教育問題やそれにかかわることがらを学校をベースとして処理、解決し、さらにそのための仕組みを構築して学校を自律的な教育機関に構成し直そうとする思考と行動である。と同時に、このために必要とされる権限とそれを機能させる意思決定の仕方・仕組みの在り方でもある。言い換えれば、学校自治は、学校の抱える問題や課題を学校が自主的、自律的に処理、解決をめざそうとする問題意識であり、またそれを解決するための学校運営の制度・仕組みである」(101頁)と捉えている。ここには、学校自治の担い手の捉え方において伝統的な学校自治論との違いがある。すなわち、伝統的な学校自治論では「教師(教職員)とその集団」を学校自治の担い手として位置づけているが、小島教授の定義では「学校をベース」とするというのみで、学校自治の担い手を明確に限定していないのである。ただ、前述したように小島教授は従前から教員以外の学校教育関係者を含んだ「教

育社会自治」の必要性を指摘しており、学校関係者による学校自治という方向のなかで「学校をベースとして」という表現を用いているものと捉えられる。この点、浦野東洋一が「学校を広く地域社会の中においてみて、①子ども、保護者、教師、校長、教育委員会などたくさんの人や機関の学校教育をめぐる権利義務関係、②学校教育にかかわる意思決定をめぐるこれらの人や機関の権限関係、③意思決定の手続きのあり方などについて考究することが、学校自治の理論的な課題である」ことを提起するものとして、小島教授の定義について「革新的な意義」⁽⁹⁾があると述べている点に注目する必要がある。

(2) 学校運営における校長権限と学校自治

学校自治が成立するためには、学校の基本的な活動及びそれを実現するための条件について自ら判断し、決定する仕組みがつけられることが不可欠である。学校自治論では、それを学校における意思形成・決定機関としての職員会議に求めてきた。しかし、現代学校経営政策では、それを校長の権限拡大という方向のもとで校長の補助機関としての職員会議を法制化した。この点について小島教授は、先の「教育における自治の理論的課題」において「学校自治論で自治の担い手・組織とされた職員会議をどう位置づけるかということが学校経営政策と学校自治論との間に存在する論点」(111頁)だと述べている。この論点について、具体的な論展開を行ったのが「学校運営における校長権限と学校自治の理論」(日本教育法学会編・講座現代教育法第2巻『子ども・学校と教育法』三省堂、2001年)である。

そこでは、「今次の学校経営改革は、学校自治にとって発展の契機となるものを相当に備えているものの、他方では“本来の”学校自治からはほど遠いものとなりかねない可能性を有しもする。つまり今次改革がデザインする自律的学校経営は学校自治の姿と形とはなりえないのではないかということである」(175頁)という認識のもとで、校長の権限と職員会議の関係を検討している。結論的には、職員会議が果たしている実際の機能に着目して、法令において校長の補助機関として規定され、行政解釈が加えられても、実際には多様な運用、解釈が可能であるとの立場から、「職員会議に意思疎通や共通理解などを通して審議の機能を持たせていかなければ職員会議を置く意味はない。審議機能を積極的に付与し、それに基づき校長が意思決定し、それを執行するという姿と形が職員会議の存在意義だといえる」(180頁)と指摘している。その上で、兼子が『教育法〔新版〕』において「校長の一存的決定と職務命令によってしか運営できないような学校は、もはや教育機関としての実体をなくしてしまっていると言うほかはないであらう」⁽¹⁰⁾と指摘していたことを挙げて、その表現が「現在改めてリアリティをもって迫ってくる」(180頁)と述べ、学校経営の実態レベルでの自治的運営の重要性を指摘している。

と同時に、90年代以降の「これまでとは異なる発想」により模索されてきた学校自治論、すなわち子ども、保護者等の学校経営参加を核とする学校自治と校長の権限の関係についても論じられている。すなわち、「学校自治論では専門的意思を尊重して教育問題を処理・解決するという考えや仕組みを重視する。参加の仕組みを導入しても、このことには変化はないが、外部意思との関係で専

門的意思を意思決定においてどう位置づけるかが重要になる。この中にあって校長の役割・権限はどうなるのか。実は、参加型学校経営における校長の役割と権限は我が国では議論の俎上に上がっていない。校長の問題は専門的意思や専門的統制との関係で論じられることが一般的であった。参加型学校経営では専門的意思のほかに保護者等の外部意思もあるから、校長はこれとの関係を含めて総合的、全体的に学校内外の多様な利害や意見を調整しながら学校的意思を形成し、実現する立場にある。これは参加型学校経営における校長の役割や権限という、学校自治論にとって新たなテーマを抱え込むことになったことを意味する(181頁)というものである。

こうした新たな学校自治論の論点を提示するとともに、今後の検討課題として「参加型学校経営としてその体をなしているかは議論の分かれるところであるが、そこにおける校長の役割、そこから導き出される権限のありようを実証的に明らかにするとともに、参加型学校経営の実現にとって必要な条件(校長の役割と権限、校長と教員組織、学校評議員、保護者組織、及び子どもとの関係など)を明らかにする作業が必要だと思われる(185頁)と指摘している。

3. 学校自治論の法理論的課題—若干のコメントにかえて—

以上、小島教授の「教職論・学校自治論」について、その概略を辿ってきたが、最後に現代学校経営改革との関係を踏まえながら、学校自治論をめぐる法理論的課題について触れておくことにしたい。

学校自治論が「学校運営のあり方を示す教育法原理」という捉え方から見た場合、まず学校自治論の中核的課題であった「職員会議」の校長補助機関化や「学校評議員」の諮問機関化をどう評価していくかという問題がある。この点は、小島教授が「今次の学校改革は、学校自治にとって発展の契機となるものを相当備えているものの、他方では“本来”の学校自治からはほど遠いものとなりかねない可能性を有し得る」と指摘する課題でもある。この問題性について篠原清昭は「学校管理の法化」という観点から次のような指摘をしている。すなわち「学校経営組織の次元での『職員会議』や『学校評議員』制度の立法化や学校経営活動次元での『自己評価』や『説明責任』等の立法化は、かつて福祉国家(行政国家)の時代においてさえ法的規制を受けなかった自律的領域であった学校の内部組織や内部経営に、国家が直接的な法的介入を行ったことを意味する」「『職員会議』の補助機関化や『学校評議員』の諮問機関化を内容とする法化は、そこに校長のリーダーシップ強化を通じて学校の経営化を求める一定の学校経営の方法論と思想を内包している。それは、これまでの学校管理法が必要以上の学校の監督管理性をもつと批判されながらも学校内部の組織や経営にはそれほど介入せず、一定の学校経営体の相対的独自性を認め、学校経営の条件整備に止まったのとは異なる次元がある」⁽¹¹⁾とするものである。

こうした課題に対して、学校経営の実態がいかなるものとして具現化されていくのか、その検証を進めながら、法理論としての学校自治論の組み立てが必要になるといえる。そこでは、教育統治論(ガバナンス)という観点や学校自治論が対象としてきた「行政」という枠組みについても、国と教育委員会という教育管理・学校管理の主体論への関係からの見直しも求められているといえ

る。さらに、こうした国家による直接的学校経営の「法化」に対しては、学校自治論の理論的基盤である「教員の教育権」「国民の教育権」論の捉え直しによる理論的整理も必要だといえよう。と同時に、地方分権化という方向の中での「学校の自治的運営」に取り組んでいる事例の法制度論からの分析という取り組み課題があるといえる。例えば、神奈川県川崎市の中学校区と行政区に設けられた「地域教育会議」や長野県辰野高校における生徒・父母・学校教職員の三者による「運営会議」といった実践がそれである。また、学校評議員の運用レベルでの「例外」として子どもの学校運営への参加も是認されている実態がある。こうした地域・学校レベルでの取り組みを学校自治論としていかに組み込んでいくか、その理論的裏付けをいかに構築していくかも今後の課題だといえる。そこでは、「学校自治」の担い手の観点からの学校・教師の教育権—子どもの学習権—保護者の教育権との関係論に基づく「学校自治」論の検討が必要であると同時に、「学校自治論」から市民自治としての「教育自治論」への展開が求められているといえよう。そこに、小島教授が70年代にすでに提起されていた「教育社会自治」の発想と浦野氏が「いずれ小島氏がくださるであろう新しい定義においては、学校自治の担い手とその関係構造が明記されることになる（論理的にそうなる）はずである。あるいはその時（つまり学校を広く地域社会の中において考究した時）、『学校自治』という用語は有効性をもちえないとして廃棄され、新たに『教育自治』というような用語が採用されることもありえよう」⁽¹²⁾と指摘していることへの回答が寄せられることになる。

<注>

⁽¹⁾ 小島弘道「学校の自律性・自己責任と教育地方行政」『日本教育行政学会年報』第25号、教育開発研究所、1999年、24頁。

⁽²⁾ 神田修「学校の自治の今日的意義と課題」日本教育法学会編『講座教育法第5巻学校の自治』エイデル研究所、1981年、10頁。

⁽³⁾ 兼子仁『教育法〔新版〕』有斐閣、1978年、415頁。

⁽⁴⁾ 神田前掲論文、10頁。

⁽⁵⁾ 同上、3頁。

⁽⁶⁾ 同上、5頁。

⁽⁷⁾ 同上、13頁。

⁽⁸⁾ 例えば、神田修・兼子仁編著による『教育法規新事典』（北樹出版、1999年）では、「学校の自治」とは「各学校の教育計画や活動ないし校内のしくみなどを、校長を含む教職員ないし学校全体の意思により自主的・主体的に決定し、運営すべきであることをいう」と定義しつつ、「この『学校』の概念には、校長、教職員が中心主体であるとしても、子ども、父母（保護者）を含み、学校として責任を負うことができる学校運営のあり方を示す教育法原理である」とし、「教育責任を自主的・主体的に果たすべき学校の自治では、学校の教育行政権からの一定の独立とともに、子ども・父母の参加が求められる」と述べるにとどまっている。

⁽⁹⁾ 浦野東洋一「最近の学校管理・人事行政の特徴」『教育』1999年9月号、国土社、12頁。

⁽¹⁰⁾ 兼子前掲書、454頁。

⁽¹¹⁾ 篠原清昭「教育委員会と学校との関係改善—学校管理規則改正による新しい学校管理の法化」日本教育法学会編『講座現代教育法3 自治・分権と教育法』三省堂、2001年、152-153頁。

⁽¹²⁾ 浦野前掲論文、12頁。