

学校経営政策論・主任職論を中心に

山形大学 加藤 崇英

はじめに

本稿では、小島弘道先生（以下、本文中では「小島氏」とさせていただきます。）の学校経営政策論と主任職論について筆者なりに素描していきたい。なお、筆者の非力もあって、特に、近年の論文からの引用・参照によるものであることをあらかじめご了承ください。

前者の学校経営政策論は、特に「学校経営の基調の変容」を基軸にしたものとして、日本教育経営学会紀要における「戦後教育と教育経営」（1996年）、「学校の権限・裁量の拡大」（1998年）、日本教育行政学会年報における「学校の自律性・自己責任と地方教育行財政」（1999年）が主なものとして挙げられる。また後者の主任職論は『21世紀の学校経営をデザインする<下>—マネジメントとリーダーシップ』（2002年）のなかで、特に「IV章 学校経営とミドルリーダー」において「ミドルリーダー」「経営スタッフ」「ライン・スタッフ機能」などの諸点から論じられている。そのほか、同書の『<上>』及び『現代の学校経営改革～戦後第三の改革～』（2000年）、また、各主任の具体的な役割や意義については、シリーズ「学校主任職の専門性」（全6冊）が挙げられる。他にも、月刊の『学校経営』（第一法規）や『教職研修』（教育開発研究所）などにおける論考など先生によるものが多数あるが、ここでは主に上に記したものを中心に取り上げ、この中から引用した。

1. 学校経営政策論—学校経営の基調の変容—

(1) 「56年体制」の展開

「56年体制」とは「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）が制定」されたことによって生じた「教育行政と学校管理運営の秩序」を指す⁽¹⁾。この「56年体制」によって「教育への国家機能が強化され、また教育行政における指導行政機能が後退し、さらに学校管理規則の制定や勤務評定の導入などによって学校の自律性が狭められるという危機感が動機」⁽²⁾となり、日本教育経営学会の設立に至った点でも重要な契機であると指摘される。

地教行法以降、学校の管理強化の動きが展開された。学習指導要領の基準性の強化、教科書検定の強化、学習指導要領の伝達講習会、道徳の時間の特設、教頭職の制度化、校長への管理職手当支給、教頭への管理職手当支給、勤務評定の実施、全国一斉学力テストなどである。

その後、1971（昭和46）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」において、校長、教頭、教務主任、学年主任、教科主任、生徒指導主任等による指導上・管理上の職制が提言された。また、教頭の法制化、主任職の制度化のほか、「教育行政当局による各種のフォーマル、インフォーマルな指導や、営造物理論や特別権力関係論など行政の優位を正当化する考えや理論を援用すること」を通して「校内責任体制の確立」が図られた⁽³⁾。

すなわち「56年体制」は、「校長を頂点に、教頭、教務主任、学年主任、生徒指導主任、教科主任などの指導上、管理上の職性を定め、確立して、行政の教育意思が確実に実現しうる仕組み、同時に校長の意思が各教師の活動に確実に徹底する仕組みを構築した」⁽⁴⁾。

しかし、文部省と日教組の対立や、校内暴力などの学校病理といった問題を背景にして、現実的には個々の学校内でそれぞれの学校事情を考慮した経営が求められることとなり、今度は管理運営秩序の強化という上記のようなハード面に対して、信頼関係を生み出す校長のリーダーシップの在り方というソフト面を要求するものが強調されていくと小島氏は指摘する。臨時教育審議会第二次答申では「学校が、活力と規律を維持するためには、この相互信頼の基盤の上に、各学校に責任体制と校長の指導力が確立されていることが重要」とされたことを指摘し、また同答申では、「個性重視の原則」に立った学校の自主性と自己責任が問われることになるが、この80年代半ばにおいては、学校において「信頼」の関係を構築することがその前提として求められたといえる。いわば、ハード面の確立・整備による管理責任と、このなかで学校を何とか運営していこうとするための、ソフト面としての「信頼」の関係を構築を進めていくというのが校長の役割であった。

90年代に入ると、臨教審で提言された「個性重視の原則」に沿って、学校教育の中味とそのため制度改革がいつそう進展し始めた。「教育改革に関する当面の具体化方策について—教育改革推進大綱—」（1987年10月閣議決定）では、臨教審答申を踏まえて教育改革のガイドラインが示されたが、そこでは生涯学習社会への転換を掲げ、そのなかで高等教育の改革、そして、初等中等教育の改革が提言された。特に後期中等教育の多様化・弾力化の提言は、その後の第14期中教審答申「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」（1991年4月）においても積極的に示され、その後の全国における単位制や総合選択制の高等学校の実現に大きな影響を与えた。このような動きは、学校教育の中味としての個性的な教育を、学校が独自にかつ自律的に推進する学校経営とその基盤の整備を求めるようになっていったといえることができる。中央も地方も学校における主体的な取り組みと支援を積極的に展開するようになっていった。

そして「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」の論点整理を経て、第16期中教審「今後の地方教育行政の在り方について」（答申）（1998年9月）では、「学校の自主性・自律性の確立」が指摘されたが、そこには校長の権限の拡大とともに、そのための体制の整備も提言されたのである。つまり「学校の権限拡大とともに、学校運営における校長の権限を拡大し、学校運営で校長がリーダーシップを発揮しやすくするような仕組みを整え、さらにそれに伴う学校・校長の経営責任を重視するとともに、学校運営への保護者等の参加・参画を仕組みだ学校運営を構築することを提言」⁽⁵⁾したのである。

(2) 現代の学校経営改革

小島氏は、「現代学校経営改革の特徴」を「裁量権限の拡大」、「校長の資格の緩和と経営力・リーダーシップの高度化」、「意思決定システムと組織構造」、「責任—評価に基づく経営と参加・参画型経営の推進」⁽⁶⁾の4点として指摘している。ここで第4点目の「責任」は「評価」とセットになっているが、その中味は、中教審答申の「地域住民の学校運営への参画」にあるように、教育の目標や計画を地域住民に対し説明すること、学校運営に意見や助言を述べる学校評議員を置くことが出来ること、そして必要に応じて校長は、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工夫をすることである。小島氏はこれを「説明責任・アカウンタビリティを内容とする経営責任」と「学校評議員制による参加型経営」を示すものとし、「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」⁽⁷⁾であると指摘した。

よって「学校経営の基調の変容」とは、「56年体制によって秩序づけられた学校経営の基調を塗り替えようとする問題意識と改革デザイン」であり、そこでは、「学校を『専門的教育機関』（教育課程審議会答申、中央教育審議会答申）とし、そこに相当な経営権を認め、学校を自己責任と自己決定の組織とする。その原則に立って自主的・自律的な学校運営ができる制度と仕組みを構想している」のである⁽⁸⁾。

また、小島氏の学校経営政策論においては、上記のような学校の「責任」は以下のような三つの意味において、その意義と役割が指摘されていると思われる。

第一に、保護者との信頼関係についてである。すでに見たように校内責任体制の「完成」を見た段階で、あらためて「学校の中に教育経営の機能を蘇らせ、充実させる必要が80年代、臨時教育審議会を舞台とする教育改革論議で強調されるようになった」⁽⁹⁾。ここに信頼関係と協働関係の構築が課題となり、リーダーシップ機能がはたらくことが必要となった。これは管理的であったり、統制的であったりするものではない⁽¹⁰⁾。小島氏は、「経営責任がすべての経営体に求められる今日、これから逃げることはできない。これをむしろ活用して保護者等の支援と信頼を得て学校経営を進めることが今必要なことなのである」⁽¹¹⁾と指摘している。

第二に、「組織マネジメント」の導入である。文部科学省「21世紀教育新生プラン」と「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」では、「校長の裁量権の拡大（教職員人事等に関する校長の意向の一層の反映）」、「複数教頭制を含む運営スタッフ体制の導入（第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画13年度）」を示し、これを「組織マネジメント」の導入とした。さらには、学校の不測の事態や危機的な場面への備えである。

小島氏は以下のように指摘している。「突発的な出来後や事件が起こった場合、校長の的確な状況分析と素早い判断、対応が求められる。これらは当然、教頭や運営委員会に相談しながら行うだろうが、いちいち職員会議に諮って処理するということは事実上不可能な場合が多い。適当な時に

報告、説明し、理解を得るというやり方が普通だろう。危機管理（リスク・マネジメント）の要諦はまさにここにある」⁽¹²⁾。特に大阪教育大学教育学部附属池田小学校の事件以降、学校内外・地域を含めての安全管理体制・協力体制の強化ということが一層重要な課題となっているが、このような側面でも校長のリーダーシップと組織マネジメントが重要となっているといえよう。

第三に、「責任」と「権限」、これに「評価」を加えた観点である。すなわち「経営責任は権限の拡大とセットで成り立って」⁽¹³⁾おり、このことを内外に明確に示すための評価システムが模索されている。つまり、学校の管理責任体制とこれについての評価システムがうまく機能していないと、与えられた権限を有効に活用できないばかりか、ようやく認められてきた権限を縮小させてしまうことになりかねない。ここには、学校評議員制度や地域運営学校などが今後具体的にどのような展開を見せるのかが注目されるであろう。

このように小島氏の学校経営政策論では、基調の変容としての学校のハード・ソフト両面の「体制」、そして保護者や地域、行政に対する学校の「責任」を果たす「体制」、これらを学校がどのように（再）構築していくか課題とされ、またそのなかで校長のリーダーシップや、後述する主任のミドルリーダー論が展開されている。

2. 主任論—ミドルリーダーとしての主任—

(1) ミドルリーダーとしての主任の意義と役割

すでに小島氏の学校経営政策論として見たように、自主的・自律的学校経営の条件が整うなかで、校長のリーダーシップが一層重要になっている。また、職員会議の補助機関化（「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令の施行について（通知）」（文教地第244号、2000年1月21日）が示すように、校内運営組織の「ハード面」から見ても校長の権限が強まっていると見ることが出来る側面もある。しかし、これは、校長の独善のみを促すものではない。つまり校長を中心に職員が一致協力するためであり、また、学校によっては形骸化しつつある職員会議の運営の在り方を見直すためであると指摘される⁽¹⁴⁾。

このような学校の組織において、今度は、小島氏の主任論に目を転じれば、校長のリーダーシップをサポートするという意味でのミドルリーダーとしての主任像が描かれているということが指摘できるが、そのサポートとは単純なものではない。すなわち、その場合、ミドルリーダーの役割は「単に上と下をつなぐジョイントでもないし、上の情報を下に、また下の情報を上に伝えるメッセンジャーでもない」。その役割は「自分発の情報を創造し、それを発信することがこれからのミドルリーダーの役割」であると指摘される。そして、学校組織における部門活動を充実し、活性化する役割を担うとされる。つまり「部門活動の経営を担う者」である⁽¹⁵⁾。そして、それら個々の部門活動が組織としてまとまるなかで、学校全体の「経営効果」を高めることができる。よって、部門間が有機的につながることで「統一的な経営の実現」が期待されるのである⁽¹⁶⁾。

ところで、1975年の学校教育法施行規則の改正で制度化された主任制は、「中間管理職」でなく、

「教育指導職」と確認されたが、小島氏は、近年の答申等（中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」）を分析するなかで、主任の「経営スタッフ」化に着目している。しかしこれは一概に「ライン機能」なのか「スタッフ機能」なのか、どちらかに決めつけるようなものではなく、むしろ両側面が見出されるとしている。小島氏は、主任について、「部門組織のリーダーとしてその部門活動を運営するという立場から学校経営に寄与していくという意味でスタッフ機能であり、校長が職務を遂行するに当たり、それを助け、または教員にそれを行うように促すということはライン機能にかかわる」⁽¹⁷⁾と指摘している。一方、答申では、主任の権限が中途半端であることなどがこれまでの問題点として指摘されている。よって、校長のリーダーシップ強化やこれにあわせた主任の役割の明確化の方向は、つまり、答申では「ラインにおける機能をより重視しているのではないか」⁽¹⁸⁾と小島氏は指摘している。だが、このようなライン機能としての主任の位置づけよりも、主任の「経営スタッフ」としての実質的な役割に小島氏は着目していると思われる⁽¹⁹⁾。

では、すべての主任が「経営スタッフ」なのだろうか。「経営スタッフはラインではないから、判断したり決定するものではないが、経営側にあって、経営活動や意思決定に寄与することが期待される」⁽²⁰⁾。よって、すべての主任を学校組織において同じように位置づけるのではなく、多様化ないし多層化してきていると指摘される。つまり、「主任をひとくくりにして議論することは難しくなってきた」のであり、むしろ「学校の教育目標や教育方針、学校や地域社会の実態、主任の職務内容や性質などに応じて個別具体的に主任の在り方や職制を考えていかなければならない時期にきたのではないか」と指摘される⁽²¹⁾。

(2) 今後の主任像—教育課程経営と教務主任を例として—

具体的に、最も「経営スタッフ」として位置づけられる主任は教務主任といえる。「現代の学校経営改革のキーワード」の一つが「裁量権限の拡大」であり、ここでは「教育課程の編成・実施」が中核であるといえ⁽²²⁾、このようななかでは教務主任が重要になってくるといえよう。

教育課程審議会「児童生徒の学習と教育課程の実施状況の評価の在り方について」（中間まとめ）（2000年10月）の「第4章 教育課程の実施状況等から見た学校の自己点検・自己評価の推進」では、「各学校が、児童生徒の学習状況や教育課程の実施状況等の自己点検・自己評価を行い、それに基づき、学校の教育課程や指導計画、指導方法等について絶えず見直しを行い改善を図ることは、学校の責務である」として、学校の教育課程経営に対する点検・評価そして責務が明確に指摘された。そして「各学校における教育課程の実施状況等の自己点検・自己評価は、各学校の教育目標等に照らし、校長の責任の下に行うものである」とし、教育課程経営について校長を中心とした経営責任体制の構築を求めている。このようなことから「経営責任」は、「行政当局に向けられる責任だけでなく、保護者等に対する責任」としても学校の自己責任が明確にされる必要がある⁽²³⁾。

上記のような学校、すなわち自律性と裁量、経営責任の拡大、さらには自己点検・評価の責務を背景として、特色ある教育課程経営を求められる学校においては、例えば教務主任が「単に実務」の面で校長や教頭を補佐する、という以上のものが当然求められてくるといえる。すでに見たよう

に、「経営スタッフ」的な側面とミドルリーダーとしての側面、そして組織のなかでラインとして、またスタッフとしての機能も果たす主任像である。すなわち、「カリキュラムの面で校長や教頭を補佐する」とは、「教育目標—カリキュラム開発—カリキュラム編成—カリキュラム実施運営」という「一連の活動」において、「カリキュラムにかかわるスペシャリスト」として、さらには「コーディネーター」としてこれまでの教務主任像に含み込んで構想されてよいと指摘されるのである⁽²⁴⁾。

教務主任を例に見たが、小島氏の主任論に沿って見れば、今後の主任職は、教育課程や生徒指導、進路指導など、それぞれの異なる専門性を発揮するなかで、個々の学校の課題や状況によって、また主任が経営に関わる程度によって、より創造的で主体的なミドルリーダーとしての期待があるといえよう。

おわりにかえて—専門性の強化と「分岐点」としての主任—

これまで以上に学校の置かれる文脈がより複雑化している中では、学校や教師の自律性がしっかりと構築されるために多くの課題があると思われる。小島氏の論考から筆者が読み取れたのは、そのような課題に学校が応えるためには、校長にしても、そして主任にしても、総じて個々の教職員の専門性がいっそう強化される必要があるということである。ただし、その専門性の「とらえ方」も含めて単純ではないといえる。例えば東京都の主幹制度は、現行の主任制と併用されている段階では組織のあり方やそこに予定される主任の専門性は見えにくいのではないか。小島氏は、「組織は単純であった方がいい」⁽²⁵⁾と指摘し、東京都の主幹制度について述べている部分でも、「ライン機能が組織を機能させる支配的な力にならないことが望ましい」と指摘している。

また教員個人の専門性の点から見れば、とりわけ「プロフェッショナル・ティーチャー」と「プロフェッショナル・スクールリーダー」に分かれる「30歳代～40歳代前半」⁽²⁶⁾とは、多くの教員が主任を経験しながらにして直面する分岐点といえ、このような観点からの研究や分析が今後の主任論ではとりわけ重要になってくるとと思われる。このように見てくるなかで、学校経営政策論から主任論、さらには研修やキャリア・ディベロップメントといった側面につながる小島先生の論考については、筆者の今後の課題としたい。

<注>

(1) 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年、3頁。

(2) 同上書、3頁。

(3) 同上書、3頁。

(4) 同上書、13頁。

(5) 小島弘道『現代の学校経営改革～戦後第三の改革～』筑波大学学校経営学研究室、2000年、1頁。

(6) 同上書、8頁。

(7) 同上書、8頁。

(8) 同上書、4頁。

-
- (9) 同上書、15 頁。
(10) 同上書、15-16 頁。
(11) 同上書、147 頁。
(12) 同上書、176 頁。
(13) 同上書、47 頁。
(14) 小島弘道「職員会議の補助機関化について考える」『教職研修』10 月号、1998 年、103-106 頁。
(15) 前掲書、2000 年、186-188 頁。
(16) 小島弘道『21 世紀の学校経営をデザインする<下>—マネジメントとリーダーシップ』教育開発研究所、2002 年、140-144 頁。
(17) 同上書、153 頁。
(18) 同上書、153 頁。
(19) 同上書、153 頁。
(20) 同上書、155 頁。
(21) 小島弘道『教務主任の職務とリーダーシップ』東洋館出版社、2003 年、62 頁。
(22) 同上書、80 頁。
(23) 前掲書、2000 年、47 頁。
(24) 前掲書、2003 年、95 頁。
(25) 前掲書、2002 年、158 頁。
(26) 小島弘道「第 5 部 政策提言—校長の資格・養成と大学院の役割—」『校長の資格・養成と大学院の役割』平成 12～14 年度日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（B）（1）課題番号 12410069）「学校管理職の養成システムとプログラム開発に関する総合的研究」最終報告書（研究代表者：小島弘道）2003 年、250 頁。

<主要引用・参考文献>

- ・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、2-20 頁、1996 年。
- ・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、1998 年、2-13 頁。
- ・小島弘道「職員会議の補助機関化について考える」『教職研修』10 月号、1998 年、103-106 頁。
- ・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』25、1999 年 20-42 頁。
- ・小島弘道『現代の学校経営改革～戦後第三の改革～』筑波大学学校経営学研究室、2000 年。
- ・小島弘道『21 世紀の学校経営をデザインする<上・下>—自律性を高める』教育開発研究所、2002 年。
- ・小島弘道『教務主任の職務とリーダーシップ』東洋館出版社、2003 年。
- ・平成 12～14 年度日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（B）（1）課題番号 12410069）「学校管理職の養成システムとプログラム開発に関する総合的研究」最終報告書『校長の資格・養成と大学院の役割』（研究代表者：小島弘道）2003 年。