
学校経営論の総括

広島大学 河野和清

1 戦後の学校経営論～福祉国家下における学校経営論

戦前の官僚主義的・国家主義的教育行政体制下では、学校経営は、国家の教育政策を法規に従って忠実に遂行することが強く求められ、学校経営は、「学校管理」の名のもと、教育行政の「下僕」としての地位に置かれた。総じて、戦前は、戦争国家下における学校経営と特色づけることができる。

しかし、戦後は、全体として見れば、1980年代後半に至るまでは「福祉国家下における学校経営」として特色づけることができよう。憲法に生存権が規定され、生存権（ないし社会権）としての「教育を受ける権利」の保障のために、国家が教育サービスの標準を設けながら積極的に教育事業に乗り出す時期である。教育行政は、行政活動に投入される予算等の資源や活動の手続きや方法等を細かくチェックすることによって、すなわち入り口と過程を統制することによって活動の成果を担保しようとした。

(1) 民主的経営論の時代（1945（昭和20）年～1955（昭和30）年）

終戦直後の1945年から1948年の教育委員会法成立に至る時期は、戦時中現場の学校経営で指導的役割を果たした校長や視学がいち早く戦後の民主的経営論への展開を試みるようになるが、理論的には手探りの状態であった。

しかし、1949（昭和24）年から1955（昭和30）年に至る時期は、アメリカの占領政策の転換や朝鮮戦争勃発（昭和25年）や講和条約締結（昭和26年）などの社会的政治的変革を経験する中で、アメリカの機能主義的見地に立つ民主的経営論が次第に体系化に向かうようになる。この時期には、学者や現場実践家によるアメリカの民主的機能主義観に立った学校経営論が多く現れた。経営は、教育のためにあり、教育の目的を効果的に達成するための条件整備（手段）と見なす、この機能主義的の学校経営論は、戦前の官僚的・国家主義的教育行政や学校管理観を克服し、民主化を推進する上では一定の役割を果たしたといわれ

る。そこでは、学校経営と民主化とは予定調和的に結び付いていた。学校の経営管理機能と教育機能は対立する概念として把握されていなかったのである。しかし、その後、条件整備、能率、合理化を基本原理とする機能主義的学校経営論は、文部省と日教組が厳しく対立する中で、教育行政の「上からの」条件整備活動と、教師集団を中心とする、下からの民主化論との対立が顕在化し、学校経営論はその内部に矛盾を抱えることになる（中留，58頁）。この時期は、学校経営のアイデンティティに係わって、教育行政からの学校経営の自立が強調されたほか、戦前の主観－客観区分説の延長線上で、〈学校経営〉と〈学校管理〉の関係ないし識別の検討が行われた。

(2) 近代化論を中心とする学校経営論の多様化期 (1956（昭和31）年～昭和40年代半ば)

やがて、1956年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の制定を境にして、学校管理規則の整備、教員勤務評定の実施、学習指導要領の法的拘束性の明確化などの一連の教育行政の合理化や管理統制の強化が進む中で、学校経営近代化論を中心に、①学校経営の「民主化」を重視する「学校づくり」論、②学校経営の民主化・合理化統合志向論、そして③学校経営を行政優位の立場から管理論として解釈していこうとする行政法解釈論的学校経営論など、多様な学校経営論が展開される（高野，171-174頁）。このうち、民主化よりも経営の合理化や能率化を志向する近代化論は、その主張する重層構造が特別権力関係を支持することになるとして、民主化論の立場から単層構造を唱える宗像誠也氏との間で、学校経営の単層－重層構造論争を引き起こしたことは有名である。近代化論（伊藤和衛氏）は、学校の教育機能と経営管理機能の分化と近代合理的な組織（職務関係）の意義についての認識を促した。この時期は、経営の主体をどこに置くか、あるいは学校経営の自律性や独自性はあるのかといった（単位学校経営論など）、学校経営のアイデンティティの問題が活発に論議された。

(3) 学校経営の現代化論（1970（昭和40）年代半ば以降）

1969（昭和44）年以降、吉本二郎氏などの学校経営の現代化論が現れる。中留武昭氏によれば、学校経営の現代化論には様々な立場があるが、この動きの契機をつくったのは、初めて現代化の視点を明らかにした、高野桂一の単行本

『学校経営現代化の方法』(明治図書, 1969年)であるとされる(中留, 67頁)。

高野氏は, それまでの「教育不在」の経営論を克服し, 民主化と合理化を踏まえた上での「科学化」を志向することが必要であること, そのためには, 合理化=近代化そのもののもつ矛盾を克服するものとして, 民主化するに権力のあり方の変革を迫る必要があると指摘し, 新しい学校経営の概念を提唱した(高野, 49頁)。

この新しい学校経営概念では, 教育の論理を踏まえながらも, 行政から高度に自律性を確保した, 学校経営論(専門職組織論)が構想されている。これは, 中留氏も指摘するように, ある意味では, これまでの戦前・戦後を通しての学校経営史が辿り着いた一つの到達点であり(中留, 67頁), その後の学校経営論の方向性を示すものとして注目されよう。しかし, 高野桂一氏の定義は, 確かに学校経営の総体を組織構造と経営過程の両側面から捉え, それらを民主化と合理化の2原理のもとに統合的に把握し, 教育専門職集団中心の経営論(専門職組織論)を構築しようとしたという点においては, 大いに評価できるとしても, 21世紀を迎え, 一段と価値多様化社会と地方分権化社会が進行し, 福祉国家観の見直しが求められる中では, これまでの成果を踏まえつつも, さらに新しい社会にふさわしい学校経営論のあり方を模索してみる必要がある。

2 福祉国家変容下での学校経営論(1980年代後半以降)

(1) 福祉国家変容下での学校経営論の背景

1980年代後半に入ると, 社会の成熟化や財政事情の悪化及び経済成長の鈍化傾向を背景に, 従来型の福祉国家観の見直しが求められ, いわば「小さい政府」の思想のもと, 地方分権化や規制緩和や民営化を基本原理とする行政改革が提唱されるようになる。ここには, 良質の行政サービスを安く供給することを望む「消費者としての市民」が仮定され, 行政サービス供給の主体を多元化し, 消費者にどのサービスを受けるかを選択させることにより, すなわち「競争と評価」の市場的メカニズムを働かせることにより, 彼らの多様な行政サービス要求に応えることが期待された。ある意味で, 行政サービスの公正・平等的供給よりも効率的供給が重視されるようになった。教育においても, 国家主導で, 標準的な教育サービスを行うよりも, 地方分権化や規制緩和を促し, 競争的環境下において, 多様で, 個性的な教育サービスをより効率的に提供することが消費者(保護者)の利益にかなうと考えられるようになった。

このような背景のもとで、とりわけ1990年代以降、地方分権化と規制緩和等を基本原理とする教育行政改革が強力に推進された。1998（平成10）年9月12日の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」において、教育行政における国、都道府県、市町村の権限配分の見直しや規制緩和とともに、学校の自主性・自律性を目指した学校の裁量権の拡大という改革の方向性が明確に示された。この学校の裁量・権限の拡大は、地方分権化の改革原理に則り、これまで教育委員会が有していた権限の一部を学校に委譲し、学校はそれを自らの責任のもとに経営をおこなうことを意味するものである。かくして2000（平成12）年1月21日学校教育法施行規則一部改正等により、学校の自主性・自律性の確立に向けて、職員会議の見直しや学校評議員制度の導入などの法整備がおこなわれるとともに、情報公開や学校評価の促進、アカウンタビリティの重視、通学区域の弾力化（学校選択）などが求められるようになった。これら一連の改革は、学校組織や学校経営のあり方のみならず、学校経営概念の再吟味をも促している。21世紀を展望した、新しい学校経営モデル（ある意味で、競争的環境下における自律的学校経営論）の構築が求められるゆえんである。

(2) 今後の学校経営論～学校統治モデルの構築に向けて～

1980年代後半以前とそれ以降とでは、既述のように、教育をとりまく社会環境は大きく変化しようとしている。成熟化社会、価値多様化社会、そして地方分権化の時代を迎え、福祉国家の見直しが始まる中で、学校は、学校評議員の設置や、学校選択、情報公開、そしてアカウンタビリティの導入・促進をはかるとともに、学校の自主性・自律性の確立とそれを基盤にした経営を求められている。学校に一定の裁量権を与え、自らの責任のもとに経営をおこなわせるという、今日の自律的学校経営の確立を求める動きは、学校統治（school governance）とはいわないまでも、学校経営が内部管理論（management）から脱し、統治的性格を強める動きとして捉えることもできる。学校が公的品格を有する以上、国家の教育意思の実現に努めなければならない一方で、行政から高度に独立した経営の主体として、学校は、教職の専門性と自律性を前提に教育の論理に即した学校経営を展開するとともに、地域住民（公）の教育意思に対する配慮をも示さなければならない。従来为学校経営論（現代化論ないし単位学校経営論）と自律的学校経営論の違いは、前者が高度な学校の自律性

の基盤を教育の専門家である教師集団を中心とした学校に置いていたのに対して、後者は、意思形成の場を地域住民や保護者に対しても開きながら、地域住民や保護者を含めた学校（校長）に自律性の基盤を求めているところにある（組織外民主化）。また、学校は、学校選択（市場原理）等の導入により、競争的環境下に置かれるとともに、学校に付与される裁量権に見合うだけのアカウントビリティの遂行を強く求められており、そのため成果（その評価）による行政・住民統制が厳しくおこなわれようとしている。その意味では、この自律性は、行政や保護者・地域住民の評価による統制を前提にしており、行政等からの一方的な自律性の保障を求める、これまでの学校経営論とは違う。この自律性は、学校と行政ないし保護者・地域住民との間に生起する緊張と均衡の上に成り立つ。

筆者は、今日の一連の改革動向を踏まえるとき、学校経営を次のように捉えたいと思う。

「学校経営とは、社会的に吟味された学校の教育目的を、さらに学校独自の立場から公的に吟味を加えつつ、その効果的達成をめざして、人的・物的・教育課程上の諸条件を整備していく、学校当事者による組織的・計画的活動である。」

ここで、「社会的に吟味された」とは、第一義的には、国、県、市町村レベルの教育政（施）策（あるいは諸法規）などによって示されている学校の教育目的をさす。「さらに学校独自の立場から公的に吟味を加えつつ」とは、たんに学校の教育目的が所与の教育政策の反映を意味するのではなく、学校が教育の専門家集団として独自の立場からこれに配慮を加えたり、保護者や地域社会の教育要求や要望を組み入れたりすることをさす。「学校当事者」とは、基本的には校長をはじめとする教職員であるが、保護者・地域住民（場合によっては、子ども）も含まれよう。今日の価値多様化社会、地方分権化時代においては、保護者や地域住民、その他学校関係者を公的にいかに学校の意思形成の場に参加させるかが、学校経営上の大きな課題の一つとなろう。とりわけ、学校の意思形成の場で子どもの意見表明権をどのように保障していくかは課題である。地域に根ざした特色ある学校づくりを推進するためにも、また、企業経営と違って、公的性格をもつ学校が、「学校経営」としての実質（ある意味で、統制的性格）を備えるためにも、学校レベルでの保護者や地域住民の学校の意思形成への参加が求められるよう。これは、教育政策が、「所与」のものとして外部（行政）から与えられるのではなく、学校レベルにおいても、教職員や

保護者や地域住民によって、解釈され、意味づけられて、実施されるべきものであることを意味する。教育の公共性の担い手は、国家のみならず、地方、地域社会、学校など多様なレベルを想定することができよう。

学校経営が、外部に対して意思形成の場を開かず、内部管理論を展開する限り、社会の変化に大胆に、かつ柔軟に対応できる学校経営論は期待できない。今日の地方分権化時代・価値多様化社会における学校経営論は、話し合いの前提となる「共通の世界」の構築が難しいことを前提に、地域住民等を含めた合意形成の機構を学校にも設けることが要請される。最近諸外国で、学校理事会が設置されたり、わが国でも、学校評議員の設置が認められたのは、このような背景において理解されるべきである。

学校経営を、一応、このように理解しながらも、最近の教育改革の動向をも踏まえるとき、次の諸点に留意する必要がある。

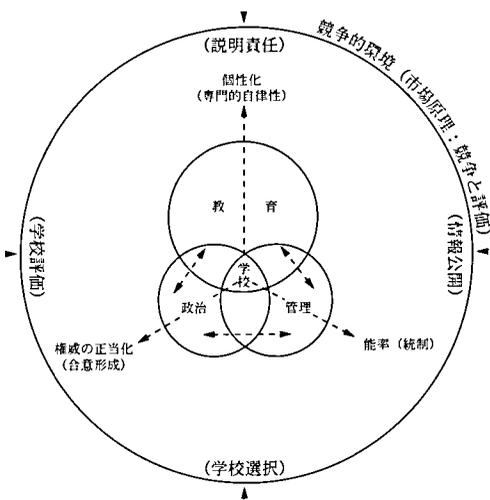
第一に、学校のもつ公的性格からすると、学校経営の政治的性格や権力的性格を看過することができない点である。保護者や地域住民が学校の意思形成に何らかの形で加わる場合、ますますこの点が重要となる。学校経営は、ある意味で、価値の権威的配分に係わるという意味で、政治的側面を有するといえる。学校は、何らかの意思決定をすることにより、誰かの価値を提示し、配分しようとしている。それは、ある意味で、学校レベルで、公共性を確定していく過程であり、学校外環境に対してその権威を正当化していく過程でもある。学校経営のこの政治的性格やそれに付随する権力的性格を看過すれば、学校経営のダイナミズムを理解できなくなる。学校の裁量権が拡大するにつれて、学校の希少資源の配分をめぐる、当事者間の価値葛藤は増幅し、学校経営における利害調整（政治）機能の重要性は、今後ますます高まることが予想される。

第二に、学校に権限が付与されれば、それだけ学校は、その目標・方針や成果を保護者や地域住民に明らかにし、学校としてやるべきことをやったかを説明する責任（アカウンタビリティ）を積極的に果たしていくことが求められる。今般の学校評議員制度の導入は、開かれた意思形成の場を保障することによって、「開かれた学校づくり」の推進と、保護者・地域住民の協力及び連携の促進をはかるほか、この説明責任の履行が期待されたからである。学校経営とは、学校として〈価値ある〉と認めるものを地域社会に問い、それを、組織を通して実現していく行為であり、その行為の結果に対する責任は常に問われることになる。学校のアカウンタビリティを遂行していくシステムの構築が待たれる。

第三に、学校への権限の委譲にともなう、今後は、教育行政においても、学校経営においても、目標達成に至るまでの手続を明示して統制するよりも（「過程」による統制）、成果についての評価による統制に重きが置かれることになろう（黒崎、89頁）。学校の自律性の拡大は、学校の責任を増大させることになり、その結果、学校の責任を明らかにするための情報公開や、その責任の履行の状態をチェックする学校評価（とりわけ外部評価）が強く求められることになる。学校評価や学校の情報公開は、教育の特殊性から、多くの問題・課題を抱えるが、学校のアカウンタビリティ遂行の観点からその意義が見直されなければならない。

第四に、今般の教育改革の一つの柱である通学区域の弾力化は、学校を選ぶという、親本来の要求をある程度満たそうとするものであるとともに、学校を競争的環境下において学校の活性化を促すことを狙ったものである。学校選択の導入は、学校に対する保護者の発言権を高めるとともに、教職員に専門家としての責任の履行を強く求める。学校選択は、学校が顧客（子ども、保護者）の教育ニーズに応えざるをえない環境を醸成することになる。しかし、学校選択による市場原理の導入は、例えば、学校の序列化や短期的成果の過度の強調などの問題を生むことも考えられ、その運用に当たっては、慎重な配慮を必要とする。

筆者は、かねてより、学校経営は、「教育」、「管理」、「政治」の3つの相（要素）の対立、緊張、そして均衡のダイナミズムの上に成り立つことを指摘してきたが、これらの要素は、さらに第4の要素である、「市場原理」の働く競争的環境下で機能することとなる（図1）。これまでの学校経営論では、この「政治」と「競争的環境」の要素についての考察が不足してい



出典：拙稿「学校経営における協働化とその課題」『日本教育経営学会紀要』第38号、1996年、158ページを修正している。

図1 学校経営の統治モデルと校長のリーダーシップ

たといえる。

第五に、学校に自律性や権限が付与されれば、それだけ校長は、専門的指導能力や管理能力とともに、希少資源（価値）の権威的配分に係わって価値葛藤の処理能力（政治的対応能力）が求められる。また、校長は、今、学校がどうあって、学校に何が求められているのかなど、学校の教育ビジョンを明確に設定し、常に学校の将来を創造していくことも必要である（スクール・ポリシー（school policy）の立案）。校長のリーダーシップは、「教育」、「管理」、そして「政治」の3つの方向において発揮されることになるが、その中核にあってこれらを統合するのは、校長の教育ビジョンである（図1参照）。

いずれにしても、学校評価や情報公開や学校評議員制度は、学校のアカウントビリティを促進する要因として、また通学区域の弾力化（学校選択）は市場原理を促す要因としてそれぞれ機能し、その結果、保護者の教育への発言権をますます高めるとともに、学校は競争的環境下に置かれることになる。学校がこうした競争的環境下でいかに自主的・自律的に運営できるのか、その条件（要件）を明らかにするとともに、自律的学校経営が特色ある学校づくりや学校改善にどのように資するのかを検証していくことが求められる。今般の一連の改革は、教育の官僚支配や専門家支配から脱し、代わって保護者（ユーザー）や地域住民の発言権を相対的に強化することにより、学校が地域ぐるみで子どもの教育に取り組める態勢を築いていこうとする試みとして捉えることができる。競争的環境下での自律的学校経営の成否は、①学校の自主性・自律性の確立のために、学校への権限の委譲が実質的にどの程度保障されるか、②学校がそのアカウントビリティを遂行していけるシステムを構築できるかどうか、そして③教育委員会の学校に対する支援態勢をどう整備できるか、にかかっている。学校に権限が十分に委譲されなければ、過程と評価と市場（競争）による統制によって、管理強化のみがもたらされ、自律的学校経営とはほど遠い、日本型学校経営（？）の誕生となりかねない。

[参考文献]

黒崎勲『教育の政治経済学』東京都立大学出版会、2000年。

中留武昭「学校経営の理論」神田修、河野重男、高野桂一編『必携・学校経営』エイデル研究所、1986年、1-141頁。

高野桂一『基礎理論』（高野桂一著作集、学校経営の科学1巻）明治図書出版、1980年。