

教育委員会の学校統括権能と 学校経営者の役割転換

広島大学 河野和清

1 はじめに

21世紀に入って、グローバル化、情報化、都市化、少子化など社会構造の急速かつ大きな変化や、国民の意識・価値観の多様化等にもない、学校教育のみならず、教育行政も大きな変革を迫られている。

わが国では、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「小さな政府」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った。そこでは、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、「競争と評価」の市場的メカニズムを働かせることにより、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。かかる状況下で、教育行政は、教育の質を担保するために、従来のように学校経営の入り口と過程を厳しく統制するよりも、経営活動の結果とその評価による統制に重きを置こうとするようになった。

こうして、1998（平成10）年9月21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」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ることとなった。2000（平成12）年1月の学校教育法施行規則一部改正等による、学校の自主性・自律性の確立に向けた職員会議の見直しや学校評議員制度の導入や、2002（平成14）年3月の小・中学校の設置基準の制定による、学校の自己点検・自己評価とその公開の努力義務の明示などがそれである。また、2003年11月、第27次地方制度調査会は「今後の地

方自治制のあり方に関する答申」を提出し、市町村合併の促進を提言したほか、2004年3月には、文部科学大臣は、中教審に対して「地方分権時代における教育委員会の在り方」を諮問し、地方教育行政システムの改革に向けた意思を表明した。

これら一連の答申や改革は、今後の地方教育行政制度や学校経営の在り方を厳しく問うている。本稿では、新しい時代における教育委員会制度と学校経営者の役割について検討する。

2 教育委員会の学校統括権一政策立案、政策及び学校評価、支援の機能の充実を一

21世紀に入って、国家、市場、社会の在り方と国民の意識が大きく変化している中で、1956年の地教行法体制は大きな変革を迫られており、地方教育行政機関としての教育委員会制度の意義や役割や組織原理に関して厳しい目が向けられている。地域の教育行政に直接の責任を負う「合議制の執行機関」としての自覚と責任感に欠き、社会の変化に即応した政策が展開できていないなどの批判を浴び、地方教育行政機関としての存在理由が厳しく問われている。

しかし、教育委員会制度は、本来、教育の地方自治を実現する機構として考案されたものであって、それは、教育が不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきであるという自覚のもとに、公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行うことを目的に創設されたものである。したがって、地方公共団体の長から相対的に独立した「合議制の執行機関」として、当該地域の教育・文化・学術にかかわる諸政策の決定や管理や実施の責任と権限を与えられている。これは、ある意味で、今日の地方分権の時代に対応した制度であるといえる。しかし、現在、教育委員会制度をめぐっては、その意義や存在理由が問われるとともに、①都道府県教育委員会と市町村教育委員会と学校の権限配分、②教育委員会と首長部局間の権限配分、そして③教育サービスの供給主体の多様化への対応などの問題が検討されている。

本節では、教育委員会制度の廃止というよりも、現行の教育委員会制度をどう改革していくかという視点から、その課題を明らかにしていきたいと思う。現行の教育委員会制度には、社会の変化への応答性の欠如や総合行政の推進の困難さなど多くの問題が指摘されるが、むしろ、教育委員会制度の基盤整備を進めることで、中立性や民主性や専門性の原理を確保しつつ、本制度の大幅な

改善を図れるものと期待される⁽¹⁾。教育委員会制度が地域の教育・文化にかかわる多様な権限を十全に遂行していくのに、これまで現実の制度的諸条件は余りにも貧困であったのではないか—そう問うてみる必要もある。以下では、現行の教育委員会制度の役割や機能を中心に、改善すべき点を指摘したい。

第一に、教育委員会の政策立案能力の強化である。自治体の理想的な地域社会づくりの実現に向けて、地域社会に存在する様々な教育課題を察知、認識し、その課題の原因・背景等を分析した上で、その課題を効果的に解決する方策を策定する能力をもたなければならない。教育行政の現場でも、教育課題の原因や背景等を的確に分析し、その課題解決に効果的に資する方策を立案できる人材が求められており⁽²⁾、その人材の育成が喫緊の課題でもある。政策立案能力のある人材を大学等で養成したり、大学と教育委員会が連携して政策研究をすることが求められる。

第二に、教育委員会における教育政策「評価」機能を充実させる必要がある。教育委員会の実施した教育政策が所期の成果を上げたかどうかを検証することは、限られた資源を有効に活用したり、さらなる有効な方策を見出す上からも重要である。また、学校での教育活動にかかわる評価に関しても、指導主事など教育の専門スタッフが深くかかわるべきであるし、そのためにはこれまで以上に、評価や指導技法の訓練を受けた教育の専門スタッフの充実が必要である。教育行政が入り口や過程の統制ではなく結果の評価による統制に重きを置くのであれば、教育委員会の「評価」機能を充実するために、思い切った人的整備と予算措置を講ずるべきであろう。

第三に、教育委員会の支援体制の充実についてである。とくに、市町村教委の支援体制の在り方については、次の2点を指摘しておきたい。一つは、教育委員会事務局の指導主事や社会教育主事などの教育専門職員の人的整備の問題である。市町村教育長582人を対象にした河野の調査（2001年）によれば⁽³⁾、1教委当たり平均配置人数1.34人であるとはいえ、指導主事が無配置の教育委員会が355団体もあり、その占める割合は全体の6割にもものぼる。これは、教育委員会の専門的指導能力の充実の観点から見ると大きな問題である。また、社会教育主事についても同様で、指導主事ほどではないにしても、配置人数が少なく、社会教育や生涯学習を推進する上で、その役割を十分に果たし得ない状態にある。指導主事や社会教育主事の配置人数は、自治体の人口規模が小さくなるにつれて、少なくなる傾向を有している。

また、国立教育研究所の調査によれば、このような指導行政の中核的役割を果たす指導主事や社会教育主事のほかに、事務職員などその他の職員も不足しているとされる⁽⁴⁾。しかも、これらの職員も小規模自治体において、不足感が著しいと指摘される。地方教育行政機関としての教育委員会の支援機能を充実させていくためには、今後とも、市町村教委の設置単位の見直し（自治体の統廃合）による、教育委員会の財政基盤の強化と人的整備が強く求められよう。

もう一つは、教委の支援体制の充実にかかわって、教委と学校間の相互の信頼関係の構築が求められよう。教委による支援（指導・助言）が依然として学校にとって強制（介入）と受け止められる傾向があることにも留意する必要がある。例えば、国立教育研究所の調査結果によれば、校長の約8割は「教育委員会から受ける指導助言には事実上、強制力があると受け止めている」と指摘される⁽⁵⁾。このように、教委にとっては支援でも学校にとっては介入（強制）と解釈される可能性がある。支援が有効に機能するためには、教育委員会は、学校の自主性を尊重しつつ、学校の実態に即した、専門的な指導助言のできる体制を整えることが強く求められる。教育委員会と学校間に相互信頼の風土が形成されることが望まれる。

第四に、教育委員会は、人づくり（人的開発）の面から、自治体のまちづくりに貢献している重要な機関であることを認識する必要がある。教育長は、自治体の幹部会議（3役会議ないし4役会議）に参画し、人づくりの面で自治体のまちづくりにどう貢献し得るかについて協議、検討する機会をもつべきである。教育委員会が地方自治体のめざす理想の地域社会の実現に向けてどう寄与しているかを念頭に置きつつ、首長部局と十分に連携（パートナーシップ）をとりながら、教育政策を立案し、実施し、評価する限り、教育委員会制度は、実質的には総合行政としての機能を発揮しつつ、教育行政を展開することができる。地方教育行政が、中立性（独立性）や民主性の原理を保持しつつ、教育（人づくり）の面から、主体的かつ積極的に地方自治体の政策にかかわることは望ましいことである。

第五に、教育行政は地方自治体の長の考え次第で大きく変わる可能性もあることを指摘しておきたい。筆者の教育長調査からも、自治体の首長は、教育長・教育委員人事や事務局職員人事や教育予算の編成を通して、実質的に教育行政に大きな影響力を行使しており、「地方公共団体の長の教育に対する理解の程度が教育行政に大きな影響を与えている」⁽⁶⁾と指摘できるほどである。も

し、そうであるならば、とりわけ、教育長人事にも実質的な影響力をもつ首長は、教育行政の要となる教育長職に適任者を選任するという人事上の、極めて重要な責任を負っていることになる。現行制度下でも地方自治体の長が教育長に有能な人材を登用したり、人的・財的支援や整備を行えば、地方教育行政は大きく変革（改善）する可能性があることを指摘しておきたい。地方教育行政の成否は、むしろ地方自治体の長の支援体制が組めるかどうかにかかっているといっても過言ではない。

このように、政策の立案と評価と指導助言の諸機能の充実は、教育課題を解決するための処方箋を示し、その具体的な成果と改善を求めることから、教育行政とは単に統制することではなくて、成果を得ることであるという、教育行政の統制志向から成果志向への転換を図る契機になるといえる。今後、教育サービスの供給主体が多様化することが予想される中で、教育の質を保証していくためには、評価機能の充実と結果責任を問える仕組みを整えることがますます必要になってくる。

3 学校経営の新しい機能と学校経営者の役割転換

(1) 組織の機能とリーダーシップ

バーナード（Barnard, C.I.）は、管理論は、何よりも組織についての正確な理解を基礎とするものでなければならぬとの認識から、組織についての分析を始め、「組織」とは、「意識的に調整された人間の活動や諸力の体系」という定義を導き出した。人間は、ある目的を有効に達成しようとするとき協働行為を生むが、その協働行為が、二人以上の人間の意識的に調整せられた行為システムを形成するとき、このシステムが組織と見なされる。この組織概念が最も抽象的なレベルで捉えられる組織である。

組織がこのように捉えられる限り、あらゆる組織は同じ機能と構造をもつ。だが、目的が特殊化されると、それぞれの組織は特殊な組織として、特定の目的によって特殊化された機能と構造をもつことになる。軍事を目的とした組織である軍隊、教育を目的とした組織である学校、経済を目的とした組織である企業はそれぞれ違うであろう。組織は共通性ととも、特殊性にも配慮される必要がある。

学校組織が、このような協働システムと見なされるならば、学校経営者の職能は、この協働システムを存続・発展させることにありと考えられる。

バーナードは、この職能を、周知のように、その組織均衡論において、組織が存続していくためには、組織が全体として環境の変化に適応していくことによって、組織成果を生産し、環境に対する組織の対外的均衡を維持していくこと（＝組織の有効性の確保）が、また、生産された組織的成果を誘因として各参加者に配分し、誘因と貢献のバランスをとり、対内的均衡を維持していくこと（＝組織の能率の確保）が重要であると指摘した⁽⁷⁾。しかも、注目されるのは、バーナードは組織の存続の問題を、単に誘因と貢献のバランスの問題（組織均衡論）として捉えただけでなく、管理者の道徳性の問題、すなわち、組織と環境の均衡—組織の有効性（目的の達成度）と個と組織の均衡—組織の能率（個人の動機の充足度）を同時に達成し得るような道徳準則の創造と考えていた点である。バーナードは、この点を次のように述べている。

「組織道徳の創造こそ、最高の意味でのリーダーシップである。共同目的に共通な意味を与え、他の諸要因を効果ならしめる誘因を創造し、変化する環境のなかで、無数の意思決定の主観的側面に一貫性を与え、協働に必要な強い凝集力を生み出す個人的確信を吹き込むものである。したがって、管理責任とは、主としてリーダーの外部から生ずる態度、理想、希望を反映しつつ、人々の意思を結合して、人々の直接目的やその時代を越える目的を果たせるよう自らをかりたてるリーダーの能力である。」⁽⁸⁾

このバーナードの言葉は、実践に有効なリーダーシップを発揮していくためには、目的に対する手段の合理的な選択能力（論理的技術的能力）とともに、組織にとって望ましい価値（目的）の選択能力や価値葛藤の解決能力が必要であるという、現代のリーダーシップ論の本質を喝破している⁽⁹⁾。

（2）学校経営者の新しい役割

リーダーシップの本質をこのように捉えるならば、学校経営者の新しい役割として、次の諸点を指摘できよう。

第一に、バーナードが組織の維持と成長を図るためには、組織と環境の均衡—組織の有効性（目的の達成度）と個と組織の均衡—組織の能率（個人の動機の充足度）を同時に達成し得るような新しい道徳準則の創造が必要であると指摘したように、学校組織の経営者として最も重要な機能は、学校組織が内的環境と外部環境に対して適応していけるよう新しい価値、すなわちビジョンを設定（創造）することであるといえよう。組織目標の達成をめざした合理的な組

織設計と組織成員の貢献意欲の喚起という従来の管理的機能のほかに、新しい価値基準、教育ビジョンを構築する能力が求められる⁽¹⁰⁾。したがって学校経営者には、教育ビジョンとその実現に至る道筋を示したスクール・ポリシー (school policy) を策定する能力が強く求められる。

第二に、価値葛藤の管理は、リーダーシップの重要な機能 (仕事) である。価値葛藤は、個人と個人の、個人と組織の、組織と環境の間に起こるが、リーダーは、これらの葛藤を調整し、統合しうような新しい価値 (基準) を常に創造することを要請される。すなわち、リーダーは、組織の維持と成長を図るために、組織を外環境に適応させながら、組織の目標を達成することによって組織の有効性を確保する一方、そこで獲得された成果を組織成員に配分し、組織成員から貢献意欲を引き出し、組織の能率を達成できるよう、種々の価値葛藤を解決していくことを求められる。組織は多様な人々によって構成されており、組織構成員や組織外の利害関係者の欲求や目標、思考や感情、意味や価値はそれぞれ異なり、場合によっては対立さえしている。激変する環境の中であって、組織が存続、発展するためには、これらの対立を調整し統合して、組織としての共通の意味や価値あるいは秩序を構築していくことが求められる。相互 (共通) の行為へと導くのは、結局はリーダーやフォロワー及び利害関係者に共有された共通の価値だからである。リーダーシップの中心的な仕事は、一組の共通の価値を形成することを通して、個人の行為を結合させることであるといえよう。学校の裁量権の拡大にともなって、学校内外の希少資源の配分をめぐる、当事者間の価値葛藤や利害対立は増幅し、学校経営における価値葛藤の管理や利害調整 (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⁽¹¹⁾。

第三に、人的資源の開発に力点を置くことである。人間を高次の欲求レベルで動機づけることによって、人間の潜在的な能力の開発 (人間資源の開発) を行い、より高次のコミットメントとパフォーマンスを獲得する。つまり、基本的に、外発的な動機や欲求 (生理的、安全的、社会的欲求など) に焦点を当てるのではなく、人間の潜在的な能力を喚起し、高次の、内発的な欲求を満足させる一例えば、自由、正義、平和、平等、教育使命感といったより高い理想や道徳的価値に訴える—ことによってフォロワーをより強く動機づけ、より高いレベルのコミットメントやパフォーマンスへと導くことが大事である⁽¹²⁾。

今日、学校が厳しい競争的環境下に置かれる中で、学校評価や教職員評価が

厳格に実施されようとしているが、学校側からいえばその主たる目的はあくまでも学校改善や教職員の力量形成の向上（＝職能成長）にあるわけであって、管理強化が目的ではない。組織構成員にとって組織は仕事を通して自己実現のできる場であり、それを保障することによって組織構成員の高いパフォーマンスを期待できることを看過してはならない。教職員は、教育という営みの中で、自分たちの子どもへの主体的な働きかけの効果を実感するとき、自分の存在意義を確認し、自分たちの無二性を感じる。これがさらなる仕事への強い動機づけとなる。これを保障する組織的条件を整えるのが学校経営者の大きな役割である。

組織構成員を金銭的な報酬のみで動機づけることが不適切であることは、バーナードはすでに指摘しているところである¹³⁾。今日、人事考課制度を通して個人の業績を給与に反映させようとする動きがあるが、外発的な（金銭的報酬による）動機づけにも限界のあることを踏まえて、今後、人事考課制度や給与制度の在り方を検討する必要があるだろう。

第四に、教育課程中心の学校経営を展開する必要がある。学校経営の中心は、何といても教育課程である。校長は、学校の教育ビジョンを提示した後は、その実現に向けた方略を示すべきである。校長は、当該学校にとってどんな教育が求められているのか、そのビジョンとその実現に至る道筋を明確に示すべきである。教育課程を編成するに当たっては、世界の動き、社会展望、子どもの実態、能力観、子どもの発達理論等を十分に踏まえて編成する必要があるため、教育や社会情勢等についての相当の識見が求められる。校長が教育的リーダーシップを発揮するのは、この領域においてである。民間の校長を登用する前の研修の充実が求められるゆえんである。

第五に、校長は、編成した教育課程に基づいて教育活動を展開した結果、その成果がどのようなものであったかを評価し（学校評価）、その結果を分かりやすく保護者や社会に説明していく必要がある（アカウントビリティの履行）。子どもの学びや育ちがどうであったのかを自己点検・自己評価し、その結果を保護者等に公開していく責任がある。これらの情報公開は、保護者が学校選択をするに当たっての判断材料を提供するという意味からも、また、情報を共有し、保護者や地域住民とともに、教育や子育てについて考えていくという意味からも、極めて重要である。今日、学校評価・外部評価や説明責任や学校選択が求められている背景には、学校が組織として、外部環境の変化（保護者のニ

ーズを含めて)に十分に即応できていないことへの反省があることも看過してはならない。教育は評価と測定が困難な分野であるが、教育特性を踏まえた評価・測定法の開発が望まれる。

4 おわりに

以上見たように、地方分権化や規制緩和が進行する中で、教育行政や学校経営(者)は、新しい時代に相応しい在り方が求められている。今後の地方教育行政と学校経営者の在り方として次のことを指摘できよう。

第一に、教育行政は、教育の質を担保するために、従来のように学校経営の入り口と過程を厳しく統制するよりも、経営活動の結果とその評価による統制に重きを置こうとするようになる中で、学校は、その実際的な管理運営にかかわる権限を大幅に教育委員会から委譲を受ける一方で、教育委員会は、教育政策の立案機能のほか、とくに政策評価・学校評価にかかわる機能を充実させるとともに、評価に基づく学校への支援体制を十分に整える必要がある。そのためには、この目的にそって教育委員会の機構改革を行うことが大切である。教育委員会の人的・財的資源を、思い切って政策立案やその評価及び評価に基づいた支援機能の強化のために投入すべきであろう。教育政策や学校を総合的に評価したり、学校現場の実態に即した支援体制を組むためには、それ相当の人的・財的資源を投入し、教育委員会の陣容を整える必要がある。

第二に、(義務)教育に関する権限は、人事及び財政を含めて、その企画・評価を中心に基本的には市町村など基礎自治体(市町村教育委員会)がもつべきであろう。福祉や教育など住民に身近な事務は市町村など基礎自治体が担うべきだと考えられる⁽¹⁴⁾。しかし、市町村教委のこれらの機能を十全に果たすためには、先述したように、教委事務局の人的整備等を図る必要があり、そのための財政的基盤の強化とそれを担保する地方自治体の統廃合が必要である。

第三に、市町村教委と首長部局間の権限配分の問題に関しては、教育委員会は、教育の地方自治を実現する機構として創設されたもので、政治的中立性や専門性を確保する観点から、現行の教育委員会制度を改善、充実させる方向でまずは改革されるべきであると思う。事務局スタッフの人的整備、若手及び女性の教育委員の登用を積極的に図るとともに、地方自治体の長が教育をどう理解しているかが教育行政に大きな影響を与えている現状を見るとき、地方自治体の長が有能な人材を教育委員(教育長)に抜擢する責任を自覚することが大

事である。人づくりの面からまちづくりを効果的に推進していくためには、首長や首長部局の教委への支援態勢がますます重要になってくる。その一方で教育委員会は、自治体のまちづくりに「人づくり（人材開発）」の面からどう寄与できるかを念頭に置きつつ、その主体性を十分に発揮しながら、首長部局と連携を深めていくことが肝要である。

第四に、学校経営者は、要するに、学校組織が外的環境と内的環境に首尾良く適応し、組織を発展させていくために、これらの適応が首尾良く行われるよう新しい目標（教育ビジョン等）を設定し、その実現に向けて、「教育」「管理」「政治」の3つの方向において、リーダーシップを発揮していくことが求められる。そして、その目標の実現がどのように果たされつつあるかを、保護者や地域社会に対して的確に説明していく責任を負うこととなる。

なお、筆者による数回の教育長調査の経験からいえば、一般の地域住民にのみならず、教育委員会事務局職員や一般の行政職員にさえも、教育委員会制度の理念や役割等が必ずしも十分に理解されていないようである。教委の目的・理念や政策効果等について、地域住民や関係者にもっと理解をされるようアピールしていくことが必要である。また、校長の力（権限）が発揮しやすい環境を整えるためには、校長―教頭―教務主任の管理職チームをワンセットにした人事を行うことも必要であろう。教育委員会制度を、地域ぐるみの、開かれた教育行政を推進する拠点として、もっと活用すべきであろう。

[注]

- (1) 筆者の市町村教育長調査（1997年）によれば、教育長587人のうち、42.2%が「教育行政の目的を遂行していくためには、もっと教育委員会の独立性を確保すべく、制度改革が必要である」、34.4%が「多少問題はあるとしても、現行の制度でよい」、22.1%が「教育行政を総合行政として展開していくために、もっと一般行政と連携を図れるような制度に改革すべきである」、そして1.3%が「その他・わからない」と回答しており、これを見る限り、市町村教育長は、総じて教育委員会の独立性を望んでいるようである。また、6割強の教育長は、「教育委員会の会議」を教育を公式に論議する場として有益であると認識している（河野和清「市町村教育長の職務意識に関する考察」広島大学教育学部教育学教室『教育科学』第24号、2001年3月、180-182頁）。
- (2) 河野和清「市町村教育長に求められるリーダーシップ―教育長の資質能力に関する実証的研究―」『季刊 教育法』第118号、1998年12月、29-30頁。

- (3) 河野, 前掲論文, 189-190頁。
- (4) 平成9・10・11年度文部省科学研究費補助金・基盤研究(B)(1)研究成果報告書『地方教育行政の在り方に関する総合的調査研究』(2000年3月, 研究代表: 貝塚茂樹), 355頁。
- (5) 同上論文, 386頁。
- (6) 河野和清「市町村教育長の職務特性—教育長の首長・議員・教育委員との関係を中心として—」『季刊 教育法』第122号, 1999年12月, 52-53頁。
- (7) 詳しくは, 河野和清『現代アメリカ教育行政学の研究』多賀出版, 1995年, 274-275頁を参照されたい。
- (8) C.I.バーナード著, 山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳『経営者の役割』ダイヤモンド社, 1976年, 296頁。
- (9) 河野, 前掲書, 273-274頁。
- (10) 同書, 281頁。
- (11) 河野和清「学校経営論の総括」『日本教育経営学会紀要』第44号, 163頁。
- (12) 河野, 前掲論文, 277頁。
- (13) 山本安次郎他訳, 前掲書, 98頁。
- (14) 第28次地方制度調査会では, 道州は, 教育に関する広域的な計画・基準の設定や高等教育などについて権限をもつことなどが検討されている(地方制度調査会「道州制に関する論点メモ」2004年11月8日)。