

教育ガバナンスの構造変容と教育経営学の射程

—篠原岳司「教育経営学」を手がかりに—

御代田桜子

はじめに

本稿では、『教育研究の新篇章』（2019年）に掲載された篠原岳司「教育経営学—学校の自律性と臨床的アプローチ、その追究の先に」（以下、本章）を受けて、その内容を整理するとともに、教育経営学における研究課題を提示することを試みる。ただし、本章でも「ここでは表しきれないほどに教育経営学の対象ならびに関心は広く、その全体図を描くことは容易ではない」（篠原 2019：252）と述べられているように教育経営学の対象や課題は多岐にわたっており、加えて筆者の力量不足もあることから全ての課題に応答することは不可能である。そのため本稿では、篠原（2019）の指摘を引き継ぎつつ、筆者の拠り所としてきた「地域教育経営」論を手掛かりにして応答することを課題としたい。

以下では、まず本章の概要を記すことによって本章の提示する課題を確認（第1章）し、次に、本章で整理された「学校の自律性」研究の課題を学校経営改革の動向から再度検討する（第2章）。そして、個別学校経営を規定する様々なアクターを捉えるために広義の教育経営の分析枠組みが必要になることを述べる（第3章）。そして、最後に、本章の内容や新たに紹介した知見を踏まえ、今後の教育経営学における課題を述べる。

1. 篠原岳司「教育経営学」の概要

教育経営学は、「学校やそれを取り巻く教育組織体・機構の目的を効果的に達成させる営みであり、法規に基づく整備や管理、あるいは制度化との関係を含み込みながらも、教育に関わる人間の合目的かつ社会的な活動とそのシステム」（篠原 2019：250）を追究することをその目的とする領域である。本章ではまず、「教育経営学の現在地」を確認するために、教育経営の概念がいくつか併存してきたとし、大きく2つに分けて紹介している。第一は、広義の教育経営概念であり、「学校における教授＝学習過程から、教育に関わる政策立案、政治過程、行政過程までを射程に含め、それらを連続的に捉える」（篠原 2019：253）ものである。第二に、狭義の教育経営概念であり、単位学校経営論として狭義に捉えることに積極的な意義を見出すものである。前者に比べて後者は、単位学校内部における教育経営を限定的に捉えることにより、教育経営学の固有性を追究しようとする立場であったとされるが、近年では、これらの概念理解をめぐる議論自体が低調となっている。このような「教育経営学の自己言及の営み」の衰退に加え、多様な研究領域との交流・交配によるディシプリンの多様化が、教育経営学の課題であるとしている。

本章では次に、教育経営学固有の射程および問いを追究する手がかりとして、いずれの概念理解においても基底となっている学校の自律性をめぐる議論に着目する。学校の自律性とは、教師の教育の自由論に基づく教師の専門職性の整備と学校における教育課程編成権の確保・実質化という法規規範を根拠とし、教育課程編成や授業づくり、生徒指導について他からの支配や制約に対する「自律性」を主張するものであった。この議論は近年では、「主体性」の議論へと展開し、子どもの学びやそれに寄り添う教師の営みを中心とした「より教育内在的な意思や判断に由来する教育経営の過程に焦点を当てる」（篠原 2019：255）ことが強調されてきている。他方、グローバル化や情報革命

の進展といった教育ガバナンスの構造変容に直面するなかで、学校の自律性の観点も含めた人間の活動システムの連続的過程を捉え得る概念装置の理論的探究が要請されており、それに対して、教育ガバナンス論を用いてくことの有効性が述べられている。

このような学校の自律性の追究は、政策論や規範論の研究に加えて、「実践の学」を自認する教育経営学ならではの独自の発展を遂げることとなる。本章の最後で検討されたのは、「既存の研究知や内面化された価値を、実践現場に身を置き実践者との相互交流を通して問い直していく探究的で課題探索的な営み」（篠原 2019 : 261）として開発された「臨床的アプローチ」である。これらの手法を用いることで、より実践に即した「臨床知」を創造していくことと既存の理論の再構築を同時並行的に推進できると展望する一方で、研究遂行を支える条件の問題や、この手法が定式化することによって生成される知が均質化・標準化される可能性があることが課題として指摘された。

以上のようなレビューに基づき、今後の教育経営学を構想するうえでの視点を 2 点提示した。第一に、教育経営学における学際的で批判的な研究アリーナを形成していくことを挙げ、そのためには人間の発達と学びを起点とした教育学としての原理的追求の視点が対話の糸口となり得ることを指摘した。第二に、実践の学としての教育経営学を展開させていくためには、「臨床的アプローチ」における相互交渉とその記録化の継続に重きを置くことによって、その省察性を高めていくことが必要だとした。

2. 近年の学校経営改革と「学校の自律性」研究の転換

(1) 共通のパラダイムとしての「学校の自律性」

教育経営学の対象は、学校だけではなく社会教育や様々な教育組織体・機構とされてきたが、やはり学校（特に公教育機関としての学校）に議論の重きが置かれてきた。その議論のなかで最も中心的論点とされてきたのは、学校の自律性をいかに実現できるか、という問いである。

この問いの出発点は、戦後教育改革によって形成された公教育制度理念である。学校をはじめとする教育組織の目的である人格の完成を効果的に達成するために、教育への不当な支配の禁止が規定されるとともに、教師の教育の自由を実質化する「校内の意思形成との関連をもつ職員会議や、保護者・地域住民の学校参加について、制定法上の明文規定のない『法の空白領域』すなわち慣習法上の学校の自律的経営の領域」（大野 2017 : 13）が構想された。そのため、教育内在的な意思や判断に由来する学校のあり方を「学校の自律性」という実践的課題として引き受ける必要があった¹。しかし、その実際は、自律的な学校経営実践が十分に展開される間もなく、学習指導要領や検定教科書制度を通じた国家的規制や教育委員会からの学校への関与が強まったため、「学校の自律性」は運動過程を支えるという側面を強く持つこととなった。

他方、1990 年代に学校教育に様々な病理現象が頻発し、深刻化するなかで、従来からの教育経営学における研究と実践の乖離の問題が深められ、研究の実践性を高めていくということが極めて重要な課題として認識されるようになった。このような教育経営学における研究と実践の乖離の問題提起は、「①研究対象（実践）にとって外在的な概念枠組みを想定してそれを対象に当てはめようとする、②学校の現実や実践から乖離した規範論（べき論）に終始する」点に集約され、理論が実践を規定するとみなす近代科学の限界がポストモダンの知的潮流から指摘されたとされる（曾余田 2018 : 44）。これらの問いは 1990 年代の学会で盛んに議論がなされ、理論と実践の非階層的な関連性を構築しようとする新たな研究方法の提起に向かった²。規範論的側面の強い「学校の自律性」の探究を超えて提起されたのが、教育経営の主体としての学校の「主体性」に着目する研究のあり方であった。そこでは、客観性・普遍性・論理性といった原理よりも、不確実性や複雑性を捉えていくという臨床的な知への関心が高く、「臨床的アプローチ」という研究手法が開発されるに至った。

本章のなかで、この手法は「既存の研究知や内面化された価値を、実践現場に身を置き実践者との相互交流を通すことで問い直していく探究的で課題探索的な営み」(篠原 2019: 261) であるとし、教育経営学の固有性とされる「実践の学」としての意味を強調するものとして位置付けられている。

以上のように、教育経営学の共通のパラダイムである「学校の自律性」は、そのアプローチや立場を変えながらも引き継がれてきたといえる。ただし、学校経営をめぐる制度的状況は大きく異なっており、教育経営学は少なくともそれらの影響を受けてきた。以下では、学校経営改革とそれに対する学校の自律性・主体性の議論を概観する。

(2) 学校マネジメント改革と学校の自律性・主体性

1990年代以降の教育改革は、従来の教育経営学において共通のパラダイムとなってきた国家的統制に対する学校の自律性という対抗の構図を大きく転換させるものであった。中央教育審議会の「今後の地方教育行政のあり方について(答申)」(1998年)では、国や教育委員会による上からの統制によって学校の主体的活動が制約されたという認識に基づいて、その権限関係を再編し教育委員会や学校の裁量を拡大する必要があることを述べた³。これを受けた2000年の学校教育法施行規則の改正により「新しい学校管理の法化及びそれを通じた校長のリーダーシップの強化」がなされた。この一連の経緯について、「文部科学省による省令改正(法化)を手段とした、今後の学校裁量拡大(あるいは学校への競争的環境の導入)に対応しうる『効率的・機動的な学校運営方式』の具体化という、改革導入期の教育経営政策の意図と技術を看取できる」(大野 2017: 15)とする見方もある。この改革は、その後の文部科学省「21世紀教育新生プラン」(2001年)へと引き継がれ、学校評価制度の創設やコミュニティ・スクールの導入へと接続する。さらに、中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する(答申)」(2005年)では、国レベルで統一的に設定された目標とそのための条件に基づき、教育委員会や学校が主体的に創意工夫を生かして実施し、結果の検証を国の責任で行うという構想が示された。これらの学校マネジメント改革を志向する政策の導入により、「自律的な学校経営」として、学校や学校組織は主体的に学校経営に取り組んでいくことが求められるようになったのである。

この間、教育経営学においては、スクールリーダー研究や臨床的アプローチを用いた実践研究が盛んに行われており、上記の政策を受けた現場の取り組みからのニーズに呼応するかたちで、学校経営の過程に寄与していく研究アプローチも出現した。これらの研究アプローチが、いかに学校経営改革を捉えたのか、政策的影響と学校現場の主体的な取り組みをどのように関連あるいは区別したのかについては、あらゆる角度から丁寧に検証される必要があるだろう。

例えば、水本徳明は、これらの改革や学校経営をめぐる問題を、権力の様式という観点から「経営管理主義の理性による主体化」(水本 2018)と捉えている。それによれば、上記の学校経営改革は、「経営管理主義」⁴を制度化することにより、何らかの積極的規制を行わずとも、明示された学校運営方式を実施することが「自律的な学校経営」として奨励される。すなわち、学校や教師は、「自律的な学校経営」を実施するだけで、制度的事実の構築プロセスから排除されることになる(水本 2018)。このような構造を対象化したり、あるいはこれに介入する可能性を模索する姿勢は、学校の自律性・主体性をさらに追究するうえで重要な視点となるだろう。ただし、その際は、何を「学校経営」と捉えるのか、という概念理解に関する議論が不可欠である。

加えて、近年の学校マネジメント改革は、上で述べた「法の空白領域」に何らかの規制をもたらすものである。この点に関しては、単なる単位学校レベルの問題だけではなく、学校をとりまく教育アクターの関わりに着目しつつ検証していくことが求められるだろう。そのため第3章では、広義に教育経営を捉える分析枠組みについて述べる。

3. 教育経営学における分析枠組みの再考

(1) 広義の教育経営的視点の可能性

本章では、教育経営の概念が大きく二つに整理され、特に狭義の教育経営概念が教育経営学の固有性を追究するものであったことが整理されている。第2章で述べた自律的学校経営の研究は、教育行政学や教育法学に対する教育経営学の固有性を追究するという点においては成功したといえるが、そこで析出された課題を検討していくにあたっては、広義の教育経営の視点からの分析が必要になる。すなわち今日的な学校ガバナンス改革においては、その目標や条件は所与のものとされたうえで自律的学校経営が位置づけられている。しかし、組織の自律性確立においては、その目標設定を核心としつつ人事面や予算面での条件がそのあり方を大きく左右する。そのため、学校における学校経営にとどまらずに、教育に関わる政策立案、政治過程、行政過程までを射程に含め、それらを連続的に捉える視点から、教育財政や制度的整備と学校経営の自律性の関係構造を解明していくことが、教育経営学の重要な論理課題となる⁵。

この論理課題を考えていくうえで、示唆的なのは1980年代に提唱された「地域教育経営」論である。「地域教育経営」という用語の使用は1975年から確認可能であるが⁶、当時は定義・含意は明示されておらず、日本教育経営学会編『講座日本の教育経営7 地域教育経営の展開』(1987)においてその意図を確認することができる⁷。そこでは、「学校経営を、都市化の進展に伴う教育条件整備の方針や政策の転換という広い視点からとらえ」(河野1987:2)するという、個別学校経営と広域的教育行政システムを横断的に捉えようとする姿勢が見てとれる。この視点を引き継いだ植田健男の「地域教育経営」論は、個別学校経営(特に教育課程の編成)への保護者・地域住民の参加を実質化することで、個別学校における決定が広域な教育経営へ接続する可能性を論じたものである(植田1995、植田1996)。これを受けた石井拓児(2011)や田中秀佳(2012)は、学校ごとの教育課程づくりと表裏一体として行われる学校予算決定が、広域的な人事行政や地域の行政施策に接続する過程を、事例検討により明らかにしている。

これらの知見より、自律的学校経営が地域の教育財政や制度的整備に影響を与え、そのことにより自律的学校経営が実質化するという相互関係を看守することができる。こういった相互関係が実現する条件の解明など更なる検討が求められている。また、本章でも取り上げられている坪井由実の教育ガバナンス論における、統治過程と実践過程の分離という観点も踏まえ、教育財政や制度的整備と学校経営の自律性の関係構造の解明に取り組んでいく必要があるだろう。

(2) 地域の構造的変動と教育経営学の課題

上で述べたような教育財政や制度的整備と学校経営の自律性の関係構造の解明において、地域の構造的変動という観点からの検討も求められている。財政削減を主たる目的とする新自由主義改革がグローバルに展開するなかで、地方財政の縮小が教育財政や学校財政に大きな影響を与えるようになってきている。実践の過程において、自律的学校経営が仮に可能だとしても、そこでの決定事項と、その学校の設置・管理を担う教育行政における作用との間の接続をいかに図るか、という問題がある。地方財政が逼迫するなかでの公正な教育条件整備を志向する場合には、一定の教育行政領域における教育計画の作成が要請されるが、そこでの教育計画は、個別学校経営にとっては制約条件となり得る場合もある。この場合、教育計画が個別学校の自律的経営を阻害する事態も起こり得るため、そこに個別学校経営の自律性を保障しつつ教育行政経営との利害対立やその調整をいかに行うかという論点が浮上する。

さらには、人口減少による少子高齢社会を背景として、地方における公教育のあり方が大きく変動しようとしている。ここではその一例として学校統廃合を挙げたい。学校統廃合の背景には、単

なる地方財政の問題だけではなく、国と地方との権力構造の変質が背景として指摘されている。地方財政の逼迫に加え、公共施設の更新という課題が提示されることによって、財政的優遇措置を活用する方向に地方公共団体の選択が誘導されている状況がある。学校統廃合の決定も同様の論理で説明可能である⁸。その際、学校の自律性に加えて、地方教育行政の専門性の定位やそこでの合意形成のあり方の追究が求められる。

以上のような広義的教育経営、特に教育に関わる政策立案、政治過程、行政過程の変容をどのように対象化していくか、という点が教育経営学の課題となっている。これに向き合っていくためには、新自由主義改革と学校ガバナンス改革の関係性を捉え、さらにはその改革がもたらした構造的変容を捉えるための分析枠組みの更なる精緻化が求められる。

おわりに

本稿では、篠原「教育経営学」を整理したうえで、近年の学校経営改革と学校経営研究の関係性に関する議論の整理や、学校経営を捉える広義的教育経営の枠組みの必要性について述べることを通して、本章の議論を補足することを課題とした。ここでは、これらのまとめを行ったうえで、今後の教育経営学の研究課題を示すことで本稿のまとめとする。

教育経営学は、教育経営の営みを対象とする領域であるがゆえに、様々な社会的・制度的状況にそのあり方も大きく影響を受ける。社会的・制度的状況の変化への対応に追われるなかで、他分野の知見を摂取しながら、独自の歩みを遂げてきた。社会的・制度的状況への対応は、学校経営にとっては死活問題となるが、同時に教育経営学として教育経営改革の検証の視点はますます重視されなければならない。特に、新自由主義的な教育改革によって、公教育の権力構造が大きく転換した今、そこにおける「自律的な学校経営」政策の功罪を、確認していく必要があるだろう。

また、水本の指摘するような「経営管理主義の理性による主体化」に対抗するためには、学校経営（学校の自律性）とは何かということを構造的に捉え直していく必要がある。そのためには、今日行われている「臨床的アプローチ」などの実証研究に加え、過去の実践の読み解き・評価に基づく学校経営の構造の解明という側面も重視される必要があると考える。例えば、1950年代の学校づくり実践を対象とする研究では、当時の実践記録や学校だよりなどを手掛かりにして、主体的に構築されつつあった「学校づくり」の輪郭や内実を明らかにしようとしている（富樫 2014、富樫 2017）。学校経営近代化論に対抗する教育実践・教育運動として構築されたという特徴にも現れているように、子どもの発達保障を実現するための自律的な学校経営実践であったこれらの実践から得られる知見は大きい。これらの実践を単なる教育実践と捉えるのではなく、教育経営実践として再度検証することによって今日的な自律的学校経営との比較検証を行うことも手がかりとなるのではないだろうか。こういった研究の知見と今日的な自律的学校経営実践からの知見とが対話できるような場の形成が課題である。

他方、これまで共通のパラダイムとして「学校の自律性」を掲げてきた教育経営学において、これらを相対化し、学校の自律性を批判的な視点から検討することは行われてきたであろうか。今日的な自律的学校経営改革の批判的検討を行うためにも、「学校の自律性」の価値的な理解に加えて、それ自体を批判的に検討することが必要である。例えば、今日部活動の過熱化が問題とされているが、そこでは教師自らが主体的に部活動の過熱化を進めてきたとする指摘もある。この点は、黒崎勲による教育行政学・教育法学の教師の教育の自由への批判⁹にも通じる。このような自律的学校経営の評価に関わっては、教育経営学の実証的研究の知見を踏まえ、応答していく必要があるだろう。ただし、それらの検討にあたっては、競争主義的な教育環境の存在や教職員の多忙化問題など、構造的な問題として捉えていくことが求められる。

〔注〕

- 1 兼子仁が用いた「教育条理」概念と同様のものとして捉えられる。兼子は、成文法によって規定のない部分（法の欠缺）については、教育という営みのもつ性質から導き出される原理である教育条理によって自律的に行われるべきだと述べている（兼子 1976）。
- 2 1958年に設立された日本教育経営学会は、当初はその目的を「教育経営に関する諸般の研究を促進し、研究の連絡、情報の交換を図ること」としていたが、2012年に「教育経営の研究と実践を促進し、その普及を図ること」と会則変更し、実践への貢献をその目的の一つとすることを明示した。
- 3 「学校が児童、生徒、保護者の要請や地域の状況に応じた教育を主体的に行っていくためには、学校に権限を与え、校長のリーダーシップの下で自主的・自律的な学校運営ができるようにすることが必要」（中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」（中教審第166号：1998年12月13日））。
- 4 「経営管理主義」とは、諸問題を組織とそのマネジメントを通じて解決すべきとする考え方であり、その考え方においてはその組織が自律的であることまたは自律性を高めることが前提とされる（水本 2017：400）。
- 5 これらの点は、堀内（2006）や石井（2018）によりすでに指摘されていることである。
- 6 吉本二郎「システムとしての学校教育」（主原正夫・吉本二郎編『教育経営の基本』明治図書出版、1975年、pp.9-28）および、高桑康雄「諸学校の経営と情報」（主原正夫・吉本二郎編『学校の組織・運営』明治図書出版、1975年、pp.154-186）。
- 7 浜田（2001）によれば、日本教育経営学会編『講座日本の教育経営7 地域教育経営の展開』（1987）が、1980年代における「地域教育経営」論の到達点として捉えられている。
- 8 より詳細には、御代田（2019）を参照されたい。
- 9 黒崎（2005）は、教育の営みが専門家教職員の自発性に基礎をおかなければならないものであることを認めつつも「自発性のみにに依拠することは教育を専門職主義の閉鎖性と独善性のもとに放置することになりかねない」（黒崎 2005：6）とし、その「ジレンマ」に教育行政学が向き合っただけでなかったことを指摘している。この課題は、教育行政学のみならず教育経営学にとっても重要な視点を提起している。

〔引用文献〕

- 浜田博文（2001）「地域教育経営論の再構成-学校-地域関係論の検討をもとにして-」大塚学校経営研究会『学校経営研究』（26）、pp.1-15
- 堀内孜（2006）「学校経営の構造転換についての評価と参加」『日本教育経営学会紀要』（48）、pp.2-15
- 石井拓児（2011）「教育における公共圏形成の課題と学校づくりのダイナミズム-地域教育経営論からみる稚内市における学校づくりの特質」 「地域と教育」再生研究会『稚内市の子育て運動と教育再生=地域再生』、pp.93-111
- 石井拓児（2018）「教育財政ガバナンスの構造的変容と学校経営の自律性をめぐる理論的課題」『日

- 本教育経営学会紀要』(60)、pp.16-29
- 兼子仁(1976)「教育法における『教育条理』論」『教育権の理論』勁草書房、pp.287-305
- 河野重男(1987)「地域教育経営の構想」日本教育経営学会編『地域教育経営の展開』、pp.1-17
- 児見川孝一郎(2004)『「学校統廃合」問題の現在—新自由主義教育政策との関連で—』民主教育研究所『人間と教育』(42)、16-23頁
- 黒崎勲(2005)「教育行政制度原理の転換と教育行政学の課題」『日本教育行政学会年報』(31)、pp.5-19
- 御代田桜子(2019)「学校統廃合の推進構造と保護者・住民の位置」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要(教育科学)』(66(1))、pp.99-107
- 水本徳明(2017)「学習観の転換と経営管理主義の行方—公教育経営における権力様式に関する言語行為論的検討—」『教育学研究』(84(4))、pp.398-409
- 水本徳明(2018)『「教育行政の終わる点から学校経営は始動する」か?—経営管理主義の理性による主体化と教育経営研究』『日本教育経営学会紀要』(60)、pp.2-15
- 大野裕己(2017)「現代の教育経営政策と法を読み解く」末松裕基編著『教育経営論』学文社、pp.10-22
- 篠原岳司(2019)「教育経営学—学校の自律性と臨床的アプローチ、その追究の先に—」下司晶・丸山英樹・青木栄一・濱中淳子・仁平典宏・石井英真・岩下誠編『教育研究の新篇章』世織書房、pp.249-271
- 曾余田浩史(2018)「臨床的アプローチから見た教育経営学の現状と課題」『日本教育経営学会紀要』(60)、pp.42-56
- 田中秀佳(2012)「私費負担軽減運動の歴史と到達点—教育財政の民主主義的・教育専門的統制—」世取山洋介編『公教育の無償制を実現する』pp.416-454
- 富樫千紘(2014)「戦後日本における「学校づくり」概念の生成過程に関する研究:1950年代における後藤敏夫の教育実践に着目して」『中部教育学会紀要』(14)、pp.40-54
- 富樫千紘(2017)「戦後日本における学校づくり実践の誕生」『教育』(860)、pp.41-50
- 坪井由実(2005)『「教育の地方自治」システムとその基本原理』『日本教育行政学会年報』(31)、pp.35-50
- 植田健男(1995)「カリキュラムの地域的共同所有」梅原利夫編『カリキュラムをつくりかえる〈教育への挑戦2〉』、pp.174-213
- 植田健男(1996)「住民自治と学校」堀尾輝久編『組織としての学校〈講座学校7〉』、pp.227-242

〔附記〕

本稿は、名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育科学専攻自治会主催(企画・運営:野村駿・上地香杜)による読書会での議論をもとに執筆されたものである。読書会での文献は下司晶・丸山英樹・青木栄一・濱中淳子・仁平典宏・石井英真・岩下誠編『教育研究の新篇章』(世織書房,2019年)である。読書会や本企画の趣旨については、本紙の「趣旨説明」を参照されたい。