

# 学校組織研究が「見落としてきたもの」 —教育行政学・教育経営学における学校組織研究の再検討—

鈴木 雅 博

“Missing Whatness” in Studies of School Organization: A Review of the Literature on School Organization in the Study of Educational Administration

Masahiro SUZUKI

2017年9月7日受理

## 抄 録

本稿は、教育行政学・教育経営学における学校組織研究を再検討することで、それらが何を閑却してきたかを明らかにすることを目的とする。学校組織研究では、法規制論、民主化論、経営論の各立場から様々な論考が蓄積されてきた。これらの諸論は内容面では対立を含むが、それぞれの「正しさ」を規範論的に主張する点で共通する。そこでは学校組織をまさにそのようなものとして表出させる人びとの実践それ自体は十分には論じられてこなかった。

キーワード: 学校組織, 教育行政, 学校経営, 組織マネジメント, エスノメソドロジー

### 1. はじめに

学校組織の有り様をめぐっては、教育行政学・教育経営学において種々の議論が展開されてきた。そこでは、それが法令による管理対象である点を強調する立場（法規制論）、専門職である教師や親・子どもによる民主的な学校づくりを強調する立場（民主化論）、一般経営学の知見を学校組織に応用する立場（経営論）から種々の論考が蓄積されてきた。もちろんここでの分類は学校組織論のすべてを網羅するものではないし、多様な論考を三つの類型に切り分けられるわけでもない。またそれぞれの類型内部に葛藤的関係を見ることもできるが、これらの類型は学校組織をめぐりこれまで交わされてきた種々の論争を検討する上で、一つの手がかりとなることもまた確認されてよいだろう。種々の先行研究が提示してきた論点は、近年の学校組織改革をめぐる争点に重なるものであり、それぞれの立場を代表する論者による「古典」や隣接分野の知見を再検討することで、諸論の意義や限界を確認する作業は今日の学校組織の有り様を考える上で意義がある作業だと思われる。そこで本稿では、上記の分類をも

とに学校組織に係る先行研究が学校組織の何を論じ、何を「見落としてきた」<sup>1</sup>のかを明らかにすることを目的とする。

以下では、学校組織を対象とした先行研究のうち、特に学校の意思決定権限の所在ならびに組織構造、管理手法に関するものを取りあげ、今日の改革動向と往還しながら、学校組織研究において閑却されてきた課題を明らかにしていきたい。

## 2. 官僚制的法規制論とオルタナティブな組織理論

### 2.1. 官僚制的法規制論の進展—職員会議・階層化・学校評価を事例に一

法規制論は、官僚制の原則に基づき、規則による組織管理を強調する立場であり、文部（科学）省官僚等がその主唱者となる。そこでは、学校組織の管理運営の根拠は学校教育法や地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地方教育行政法とする）、さらには種々の省令や地方自治体教育委員会（以下、地教委とする）規則といった実定法に求められる。例えば、学校教育法第37条「校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する」との条文からは校長の校務掌理権が導かれ、そこから進んで学校の意思決定権限が校長に与えられる。ただし、学校経営の主体をどこに求めるかについては、法規制論のなかでもいくつかの見解が示されており、必ずしも合意が得られているわけではない。ここでは、それを単位学校の校長にある点を強調するものについては法令による組織管理を訴える立場であっても、経営論に分類し、法規制論は学校経営主体を地教委に求める立場とする。この立場は、学校教育法第5条「学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定のある場合を除いては、その学校の経費を負担する」との設置者管理主義に基づき、地教委を学校の管理運営主体と見なす。これについて木田（1964）は「本社」「工場」という比喻を用い、次のように説く。すなわち、教育委員会が「本社」として事業の経営を行う一方、各学校は「工場」であり、校長は教委の経営方針を実現するための管理を担う者としての役割を与えられている、という説明がそれである<sup>2</sup>。

こうした主張は1956年の地方教育行政法に則ったものではあるが、その後制定される一連の諸法令は、国が「本社」であるはずの地教委を超えて、個別学校の組織管理を規定する傾向を示している。例えば、1957年の省令改正では教頭が法令で定められ、1974年学校教育法改正ではそれまで教諭をもって充てていた教頭を独立した職とし、さらに、1975年の省令改正では教務主任・学年主任等を法規定化する等、国は法令を介した学校組織の階層化を継続的に進めてきたと言ってよい。

なかでも、それまで長く学校の意思決定権限をめぐる論争が展開されてきた職員会議を法規定化した、2000年の学校教育法施行規則（以下、「省令」とする）改正が注目される。文部事務次官通知（以下、「通知」とする）では、省令改正の背景を次のように述べている。

職員会議についての法令上の根拠が明確でないことなどから、一部の地域において、校長と職員の意見や考え方の相違により、職員会議の本来の機能が発揮され

ない場合や、職員会議があたかも意思決定権を有するような運営がなされ、校長がその職責を果たせない場合などの問題点が指摘されていることにかんがみ、職員会議の運営の適正化を図る観点から、省令に職員会議に関する規定を新たに設けその意義・役割を明確にする。

(平成12年1月21日文部事務次官通知「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」)

通知は学校組織に関連する意思決定権限が校長に帰属することを明確にし、これにより学校を経営する校長と「校長の職務の円滑な執行に資するため」に意見交換・共通理解をはかる教職員からなる組織を「適正」なモデルとして示している。これは、それまで法令上の規定のない職員会議が慣習的に、あるいは教育条理に基づいて意思決定権を持つものとして機能してきたこと、あるいはそうあるべきとの主張を法令によって斥ける試みとして捉えられる。通知はこれに続き、「職員会議においては、設置者の定めるところにより、校長の職務の円滑な執行に資するため、学校の教育方針、教育目標、教育計画、教育課題への対応方策等に関する職員間の意思疎通、共通理解の促進、職員の意見交換などを行うことが考えられること」、「学校の実態に応じて企画委員会や運営委員会等を積極的に活用するなど、組織的、機動的な学校運営に努めること」を付言しており、職員会議の位置づけのみならず、その下位にある諸会議の運用までも含めて学校の組織運営の有り様について踏み込んだ言及を行っている。

また、教育再生会議第一次報告を受けた2007年の学校教育法改正により、副校長、主幹教諭、指導教諭が法定化される等、国は1950年代後半以降一貫して、法令を介して学校組織を上命下服的な階層的官僚制組織へと組み換える作業を継続してきたと言ってよい。

他方で、組織マネジメントの導入に見られるように、具体的な組織運営手法についても法令によって方針を示すことが進められてきた。1998年に中央教育審議会(以下、「中教審」とする)答申「今後の地方教育行政の在り方について」のなかで校長の権限拡大が謳われて以来、2000年の教育改革国民会議の最終報告「教育を変える17の提案」では、組織マネジメントの発想を学校に導入することが、また2004年の中教審答申「今後の学校の管理運営の在り方について」では校長に「学校の責任者としてリーダーシップを発揮する高い力量が一層強く求められる」ことが相次いで提言されている。さらに、2008年の中教審答申「教育振興基本計画について」は、PDCAサイクルによる政策評価に言及し、2013年の第2期教育振興基本計画では、客観的データに基づく目標管理的な検証をPDCAサイクルによって行うことが説かれている。

このような組織マネジメントの具体的方策の一つとして学校評価制度の導入をあげることができる。これは、2007年の学校教育法改正により、学校は「文部科学大臣の定めるところにより、…教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い、その結果に基づき学校運営の改善を図るため必要な措置を講ずることにより、その教育水準の向上に努めなければならない」(第42条)ものと規定されたことを端緒とする。

同法では「保護者及び地域住民その他の関係者の理解を深めるとともに、これらの者との連携及び協力の推進に資するため」に学校による情報の積極的提供が義務づけられ（第43条）、これにともなう省令改正では、自己評価の実施・公表（第66条）、保護者など学校関係者による評価の実施・公表（第67条）、それらの評価結果の設置者への報告（第68条）が定められている。より具体的には、文部科学省は、2010年に「学校評価ガイドライン」を定め（2012年、2016年に改訂）、各学校組織の経営についての指針を率先して提示するに至っている。

このような動きのなかで法規制論者は、法令に従った学校経営を強く主張する<sup>3</sup>。例えば、職員会議の省令化に関して、菱村（2008）は「職員会議は『議決機関』ではない」旨を強調し、北神（2009：13）も教育事項に関する意思形成については子どもの実態に応じる必要性から教職員の判断や意思を大切にすることに留意するとしながらも、「職員会議はあくまで校長の補助機関であり、意思決定の機能を持つものでないことは明らかである。教職員の判断や意思も経営判断・意思—校長のリーダーシップとの関連の中で存在し、その関係のなかで存在を主張しうる」と論じ、法令を根拠に教師の自律性を牽制し、校長による学校経営を後援する<sup>4</sup>。

## 2.2. 法規制論へのオルタナティブな組織論

以上のように、国は法令を介して学校の組織編制を改編し、校長の権限を強化するとともに階層化を進め、その運営管理の指針を示すことで官僚制的統制を強めてきたとすることができる。法規制論は法令に基づくこれらの諸施策を正当で有効なものとし、その推進を図る立場であるが、官僚制の正当性・有効性を相対化する組織論も提出されている。もちろん民主化論・経営論もこれと関わるものであるが、これらについては後述するとして、ここでは、隣接分野で示された官僚制的組織の特質に向けられた以下の諸研究を参照することとしたい。

第一は、「ストリート・レベルの官僚制」論であり、そこでは諸法令が必ずしも公務員の活動を規定し得るわけではない点が指摘されている。Lipsky（1980：訳書17）は、教師や警察官、ケースワーカー等の「仕事を通して市民と直接相互作用し、職務の遂行について実質上裁量を任されている行政サービス従事者」を「ストリート・レベルの官僚」と呼び、彼／女らに対する統制の困難性をその職務上の特質に基づく構造的な問題と説明した<sup>5</sup>。それは、①第一線職員は、感受性が要求される人間的職務に従事するため幅広い裁量を必要とする、②目標設定や業績測定が物理的・技術的に難しく統制管理が困難である<sup>6</sup>、③これにより第一線職員は多大な自己裁量と指揮系統からの自律性を持ち専門職化している、④第一線職員は同僚を準拠集団としており、同僚からの支持が彼／女らのモラルを維持するための決定的な要因となっている、といったものである。このことは、法令・制度を精緻化してみても官僚制的な管理統制の徹底には限界があり、第一線職員の活動は、クライアントや同僚との関係に大きく左右されることを示唆している。

この点については次に見るように教育（学）プロパーによっても指摘されてきた。

教育政策にはその浸透度の問題，実現の程度の問題があって，それは最後のギリギリのところでは，結局教師の一人びとりが権力の指示する教育理念を肯定し，支持するか否かにかかっていると見えるのである（宗像 1961：184）。

どんなに教育内容における国家基準性が強まり法的拘束力が前面に出てきても，個々の教室で何十人かの子どもたちを前にして教師はその基準どおりに教育はできないのである。ここが物を作っている民間経営と人を教える学校経営との基本的な相違点となる。…ここでは子どもたちのベンチマーク（力の現状点）を教師はみきわめて幾十幾百通りに変化するかもしれないのである。（伊藤 1967：97-98）。

職制とか，権力とか，力とかで支配しようとする場合，校長の力など弱いものだ。校長が「こうしてくれ」といい，職員が「ハイ」と云ったところで，教室に行って実践し効果をあげない限り何にもならない。校長は自分で子どもに教えることはできない。先生たちはみな教室を持ち，子どもを持っているから，そこで自分がしたい教育は幾らでもすることができるし，又校長のいうようにしようと思っても，無能であったら，その通りにすることもできない。学校という職場は，そういう，今の社会のなかでは，比較的なことだが，もっとも自由を持ち，それぞれの先生が自由な仕事の場所を持っているところである。（斎藤 1959：229）

これらは国家による教育への関与を制限する立場（宗像）のみならず，教師への管理統制を制度化する立場（伊藤），あるいは現場の校長・教師の立場（斎藤）といった多様な論者が法令や官僚制によって教師の活動を統制管理することの困難さを認識していることを示している。これに関連して市川（1966）も，1956年の地方教育行政法制定から60年代における国家による学校管理運営組織の官僚制的統制の強化を批判するなかで，法令により管理職が広範にわたる教師の職務を監督することは困難である点を指摘し，さらに次のように述べている。

行政機構の中での官僚制が間接的・公式的に人間を取り扱うことを本質とするのに対し，学校の中での教師と教え子との関係は，心と心とを触れ合わず直接的で非公式的な性格を有している。また行政は現実におかれている状況や諸条件を考慮に入れながら，しかも一定期間内に仕事を遂行することを要求されるが，教育は多分に理想主義的な要素を含み，数十年後の未来に向かって長期的な構想に立脚することが必要とされる。さらに行政は従前の判例や法規にしたがった客観的・画一的な判断や事務処理をよしとするが教育は個性的かつ創造的であることを尊しとする。（67）

上述の諸論は、Lipsky の言う第一の点、すなわちストリート・レベルの官僚が感受性の要求される人間的職務に従事するという側面が教育においてはより顕著となり、行政の論理で官僚的統制を行うことを問題として指摘するものであるが、とりわけ市川は、法規制論は一般行政官庁の組織原理を学校管理に適用するものであり、教育作用と行政作用の差異を閑却していると批判しており<sup>7</sup>、教育の特殊性への注目を促している<sup>8</sup>。そして、両者の差異を官僚制機構の下に強引に包摂・裁断しようとする施策、とりわけ法制上広範に与えられた権限に比して実力がともなっていない「本社」であるはずの市町村教委を越えて、法令を介して統制を強めようとする国による施策が行政と教師間の軋轢を拡大させていると指摘する。

また、Lipsky はストリート・レベルの官僚が同僚を準拠集団とする点を論じるが、彼／女らが同僚との関係とクライアントとの人間的関係との間にどのように折り合いをつけているのかを論じてはいない。加えて、日本の教師については同僚教師とともに列席する職員会議が慣習的に意思決定に深く関わっており、警察官など他の第一線職員や民間企業の従業員とは異なる、意思決定に係る制度的場面が検討対象として加えられる必要があるだろう。水本（2009b：70）は教育に関する多様な価値観があるなかで、少なくとも「公式の決定に従って行動するというルールについての合意」は成立していると前提するが、意思決定の主体が国・地教委・校長であれ、自身が構成員として含まれる職員会議であれ、教師というストリート・レベルの官僚が教室という弱い監視下においてそれらを忠実に執行するか否かは定かではないと言えるだろう。他のストリート・レベルの官僚については、官僚制的統制と「専門職」化した実践との間でのジレンマが指摘されるが、教師については、教育行政当局や校長による官僚制的統制に職員会議での民主的意思決定が加わり、自らの「専門職」的な判断との間にトリレンマが生じるとも考えられる。

しかし、先に見た教育（学）プロパーによる諸論考においては、教育の特殊性やそのコロラリーとしての教師の専門性が、また、後述する民主化論ではこれに加え職員会議による民主的意思決定に従うとの組織規範が、他方で法規制論においては官僚制的な上意下達の組織規範がそれぞれの行論において自明の前提とされており、それ自体がどのように実践のなかで／として表出され、まさにそのようなものとして成し遂げられているのかという点は論じられてこなかった。Lipsky もまた、ストリート・レベルの官僚の同僚間関係、そしてクライアントとの関係に着目するものの、それらが人びとによってどのように産出されているのかを、その場の実践に即して明らかにするといったことは試みておらず、この点で課題を残すものとなっている。

第二は、March らによる「ゴミ箱モデル」である。そこでは、実際の組織の有り様は官僚制の理念型とは大きく異なるものであるとして、次のような説明が与えられている（March and Olsen1976）。組織での意思決定過程では、参加者はあたかもゴミ箱にゴミを投げ入れるように、会議などの選択機会に問題や解決法をそれぞれ独立して持ち込む。参加者・選択機会・問題・解決法という4者が流動するなかで、問題解決の必要性・コスト・熱意といったエネルギーとの関係において、ある種の決定が

なされる。その決定も問題を認識し、それを解決するといったものばかりでなく、問題を放置している間にそれが選択機会から出て行ってしまうこと、言わば問題が立ち消えとなる「やり過ぎ（飛ばし）」であったり、当初から問題そのものが認識されずに終わる「見過ごし」という形をとることもある。

ここで彼らが明らかにした組織の実態は、意思決定権者である階層上位者が客観的実在としての問題への最適解あるいは満足できる解を探索・選択し、下位者がそれを執行するといった体系的なものではなかった。つまり、彼らは、組織は官僚制が指定する合理的存在ではなく、流動的なものであり、そうした組織の有り様こそがむしろ組織の本質であること、あるいは、そのような不合理な曖昧さのなかに組織の有効性を見出す視点を提出した<sup>9</sup>。

これは「問題」を客観的な実在と見るのではなく、人びとがそれに志向し（あるいは志向せずに）、解決法を提示する（あるいはやり過ぎす／見過ごす）活動によって構築される（あるいはされない）ものと見る点で、現象学的社会学や構築主義から強い影響を受けていると言ってよいだろう。これらの視座は、法制度や客観的事実としての問題が人びとの実践を規定すると捉えるのではなく、現状をどのようなものとして定義し、法令や制度を作動させる／させないかは人びとの活動に依存するとの立場をとる。ここにおいては、国・地教委が学校組織や教育活動を「問題」のあるものとみなし、法令・制度という「解決法」を持ち込む活動も、アクターによる一つの指し手として位置づけられることとなり、また、法令や制度を言語的社会的資源として活動する、その場の人びとの実践こそが重要な意味を持つこととなる。

第三は、Weickによるルース・カップリング論（Weick1976, Weick1979, Weick1985）であり、そこでは、官僚制の立場からは一見不合理に見える曖昧さのなかに、組織としての有効性が見出されている。ルース・カップリング論の主要な論点は以下の通りである（Weick1985）。①組織の合理性は見た目よりも低い：「合理性」は文脈依存的であり、目標・計画を粉飾する遡及的な正当化である。②組織は一枚岩というよりもむしろ分割されている。③組織のなかの安定的な部分は非常に小さい：組織内で首尾一貫した秩序を保ち得るのは小規模の諸部分であり、これを越えた部分では秩序性や予測可能性、知覚可能性は低下する。④部分間の結合の強さは変動的である：結合の強度は、規則・規則についての合意・フィードバック・注意のあり方によって変動する。⑤変動的な結合が曖昧さを生む。⑥安定的な強度の結合が曖昧さを減らす：管理者は曖昧さを減らすために、物事には首尾一貫したロジックがあると仮定し、事象へのラベリングにより自己成就的予言として機能させるが、これを可能にするのも、諸事象が異なるラベルを吸収できるように分離され、曖昧だからである。そして、これらの特徴が適合する組織として学校を例にとり、教育における目標・技術・成果のいずれもが不確定なものであり、サブシステム間の結合が緩やかである点を指摘している。

以上の特徴は官僚制モデルからすれば組織化の不全と見なされるものであるが、Weick（1976）はこれを組織の「問題」ではなく、その本来的な性質とし、その有効

性を以下のように示している。①外部環境の変化に対して多様かつ局所的な適応が可能であり、組織としての存続可能性が高い。②外部環境の変化に対する感知能力が高い。③局所的問題に対して迅速に適応できる。④組織内構成要素の独自性が保持されているため、適応可能性が高い。⑤局所的に起きた崩壊をシステム全体に波及させない。⑥構成員に自律性が担保されているため、自己有能感が高まる。⑦調整作業が簡略化されるため、システム作動の費用が安価となる。このように Weick は組織をルースに結合されたシステムとして概念化し、その合理性・統一性は実際には弱く、構成要素間の結合は対象や強度も含め変動的である点を指摘した。

Weick のルース・カップリング論は、官僚制が説く合理性や効用を相対化するものであり、法規制論の対抗者に有効性・効率性に係る理論的基盤を与えるものとなった。このため村田 (1985)、佐古 (1986)、勝野 (1996) 等のレビューがなされているが、これらは Weick を直接の権威とするものの、彼が示唆を受けた構築主義やエスノメソドロジー、シンボリック相互作用論、現象学的社会学等に遡った検討は必ずしも行われてはいない。彼はこれらの諸論から、法令・制度・組織といったものに人びとが従っているのではなく、その場の人びとの志向性に基づく相互行為によって、ある種の現実が作り出され、その現実のなかに身を置くことで人びとの行為も影響される、という相互反映性に目を向けている。これは法令・制度・組織は人びとの行為を規定するという因果論を離れ、結果に対する原因は、人びとが相互に行為するなかでその結果を正当なものとして説明するために遡及的に作り上げられたとする立場であり、ここにおいて組織とは、そうした相互行為によってそれとして達成されるものとなる。このことが、要素間、成員間、因果間というあらゆる連結は緩やかなものであるとの主張を支えており、このような連結は人びとの相互行為に決定的に依存している、ということになる。

Weick が依拠した諸論、とりわけエスノメソドロジーを参照するならば、現象はその場での人びとの相互行為によって、まさにそのようなものとして立ち現れているのであり、そうである以上、そのような実践一つひとつの成り立ちを読み解くことによってしか現象の有り様を手に入れることはできないはずである。しかし彼は、そうした個別具体的な実践を明らかにする方向には進まずに、それをより大きなシステムを構成する一部へと回収し、相互行為の集まりを一つのシステム、すなわち「緩やかに結合されたシステム」として理論化する。言い換えれば、Weick は要素間に因果的な連鎖を措定する社会システム論に、人びとの志向性に基づく相互行為が現実を構築するという構築主義等を組み合わせたシステム論の修正版を提示しているのである。これは彼が依拠した諸論の方針からすれば背理である。Weick は浩瀚な先行研究から示唆を受けて立論するなかで、構築主義、エスノメソドロジー、シンボリック相互作用論、社会システム論等の間にある無視し得ない差異について十分な検討を加えずに緊張関係を抱え込んだ諸論のパッチワークを行っているのだと言える。ここでは、「緩やかに結合されたシステム」という「文脈依存性を決定的と見なす一般モデル」は前提を異にする研究方針に立脚するものである点を指摘しておきたい。



### 2.3. 導出された課題

以上のように、ストリート・レベルの官僚制論、ゴミ箱モデルやルース・カップリング論は合理的とされる官僚制組織は実のところ、不確かで流動的なものであり本質的に曖昧さを含み込む存在であることを示すものであった。では、法規制論（や経営論）の立場はこれらの批判をどのように受けとめたのであろうか。端的に言えば、それは、あくまでも「緩やかさ」や「自律性」を克服すべき「問題」として捉え、その克服を課題として位置づけた、ということになるだろう。佐古（2007：43）は「こんにちの学校経営改革の動向の背景をなしている、公立学校の教育の質と水準及びその組織運営に対する批判的見解を見ると、ルース・カップリングとしての学校組織がその機能よりも逆機能を強めつつあることが問題視されていることがわかる」と述べ<sup>10</sup>、佐古（2005：60）は、現状の学校は組織としての統合性が脆弱な「個業型組織」であり、以下のようなデメリットを顕在化させていると指摘する。ここで個業型組織とは「学校の教育活動が個別教員に拡散し、それぞれが自己完結的にそれを遂行することで存立している学校の組織状況」であり、そのデメリットは、①教育活動の中核的領域に関して職務遂行が個別分散した形態をとり、②教員の認識するその学校の課題等に関する相互作用が抑制され、③自己の経験と知識にもっぱら依存する自己完結的な意識と行動傾向を強めること等とされる<sup>11</sup>。

しかし、学校組織の有り様に対して、研究者が「ルース・カップリング」や「個業型組織」といった概念を与え、定義づけを試みたとしても、その機能やデメリットを測定し比較秤量しようと試みた途端に、それは困難に行き当たるだろう。つまり、教育行政当局による「ルース・カップリングとしての学校組織がその機能よりも逆機能を強めつつある」との主張も、つまるところ、それは「法規制論者（や経営論者）がその逆機能を問題視する活動を強めつつある」ことを示しているに過ぎないと言ってよいだろう。また、個業型組織のデメリットは疎結合型組織のメリットと表裏の関係にあると見ることもでき、その解決法としての諸施策が自生的な協働をやせ細らせ、教師の創造的活動を委縮させてしまうといった意図せざる結果をもたらすことも考えられる。

このように法規制論の立場は、国が法令により学校の意思決定権限や組織構造、管理方法等に関与することの正当性・有効性を自明視した上で、立法者意思に沿った忠実な遂行を学校現場に要請し、それと異なる実態があれば、それを「問題」としその矯正を要求する。しかし、法令であることによる正当性の是／非や組織としての機能／逆機能について活発に交わされてきた論争に比して、諸施策が学校現場でどのように／どのようなものとして成し遂げられているかについては、これまで十分に検討されてこなかった。これに関連して、小川（2009：51）はこれまでの学校経営研究は「法制度・しくみがどのように機能してきたか（機能してこなかったのか）」に対する検証が不十分である点を指摘しているし、また、青木（2004：11）も従来の研究が法令の制定にとまなう事件的事例や成立過程を扱う傾向にあった点を指摘し、制度の運用

局面を分析することの重要性を訴えている。

他方で、官僚制の合理性を相対化するストリート・レベルの官僚制論、ゴミ箱モデル、ルース・カップリング論等のオルタナティブな組織論は、法制度の規程や客観的事実としての問題が人びとの実践を規定すると捉えるのではなく、人びとの志向性を起点として、その場での相互行為のなかで、法制度がそれとして達成される点に目を向ける。また、これらは経験的研究の知見を踏まえており、対象とするフィールドにおける人びとの営みへの注目を促したという点では、思弁的研究よりも実践に近づいたと見ることもできるだろう。ただし、その立論において、第一線職員の職務が感受性が要求される人間的職務であること（とりわけ教師については「教育の特殊性」があること）、管理監督が困難であること等が説明のためのリソースとされており、それをトピックとすること、すなわちクライアントとの人間的関係や自律性といったものが人びとの実践のなかで／として、どのように／どのようなものとして表出しているのかを明らかにすることは等閑視されてきた。同様に、組織構造の階層化や職員会議の補助機関化、統制手法の導入に係る法令の定めを行論上の与件とするのではなく、それ自体がどのように／どのようなものとしてその場の人びとによって達成されているのかを検討することは十分に為されておらず、解明すべき課題として残されている。

また、官僚制へのオルタナティブな諸論が、人びとの志向性や相互行為という文脈依存性を重視する時に、実践に目を向けることで得られた知見を一般化されたモデル・理論の一例として回収してしまうことや、当該モデルに修正を迫る事例として扱うことの適切性については別途検討する必要があるだろう。これについては次節で論じたい。

### 3. 民主化論ならびに教師＝専門職論とそれへの批判

ここで民主化論とは、専門職である教師や保護者・児童生徒による民主的な学校づくりを強調する立場のことを言う。以下では、学校的意思決定権限、階層化、運営手法に関する諸論を概観することで法規制論との異同を確認し、民主化論との関わりにおける教師＝専門職論について触れ、これに批判的検討を加えたい。

民主化論は、「国民の教育権」論と関わりながら展開されてきたが、その主導者の一人であった宗像誠也は内的事項外的事項区分論により、教育行政の関与を教育諸条件の整備・充実に限定し、教育は行政機能の「上命下服の金串で刺し通されてはならない」（宗像 1969：284-285）と主張していた。そこでの教師は「真理の代理者」として教育を担う者とされ、「行政制度のなかにはいるが行政にすべて支配されているいいのではない」と位置づけられた（宗像 1961：91-96）。

また、国民の教育権論を教育法学の立場から支えた兼子仁は教師の教育の自由の重要性について次のように述べている。

教師の人間活動を通じて子どもを人間を育成していく営みである教育にあっては、教師も子どもも人間の証しである主体性・自主性を保有していなければなら

ない。命令支配に服している非主体的な教師に主体的人間を育てる真の教育を期待することはできず、そこにありうるのは非主体的人間を造成する“教化”にほかならない。(兼子 1978 : 273-274)

兼子は、子どもを自主性をともなった人間へと育成する教育という営みを達成するためには、教師もまた自主性を持つことが不可欠であると述べている。これは行政の論理とは異なる固有性を教育に認める点で先に見た市川の議論と共通する。

他方で、1970年代の国民の教育権論の中心的イデオログであった堀尾輝久は、教師の教育の自由を子どもの学習権を起点として論じた。すなわち、子どもの学習権を保障するには、共同化された親義務を専門的力量を持った教師に委託することが必要であり、教師には子どもの発達、教育の内容・方法についての不断の研究が要請される。こうした教師たちの研究は、誰に何をどのように、そして何のために教えるのかという教育の本質から要請されるものであり、教育行政権からの独立が保障されていなければならないとされる(堀尾 1971 : 342)。

また、学校現場ではたらく教師たちから提示された民主化論を探ると群馬県の島小学校校長として「学校づくり」を進めた斎藤喜博の取組みのなかに、その一つのあり方を見出すことができる。斎藤は授業を核とした学校づくりを目指し、研究授業を介した教師間の切磋琢磨や授業参観を通じた父母との連携を模索するなかで、職員全体の意志によって組織づくりが為されるならば、そのなかでは「職員は解放されており、自主性を持っており、自分の仕事を持っており、自分の仕事は職員全体のものになるから、校長がいるとかいないとか、監督があるとかということにかかわりなく、みんなの力で生き生きと仕事がすすんでいくことになる」(斎藤 1959 : 233)と述べ、創造的な授業を行うための教師の自主性を述べている。

ここでは教師個人の教育と教師集団や校長との関係が調和的に論じられているが、民主化論の説く教師の自主性・自律性と組織としての学校との関係はどのように折り合いがつけられてきたのが問題となる。まず、教師の自律性と校長の意思決定権限との関係について見てみたい。兼子(1978)は教師の専門的自律性は学校全体としての自治によって支えられ、これは校長だけで為し得るものではなく、教師の教育権行使を全校的に束ねること、すなわち職員会議での審議・決定によって達成されると説く。そこでは、教育の内の事項に関する職員会議の決定権限が主張され、校長は、その主要な構成員として自身の意見を述べ、その決定の対外的な代表者として位置づけられており、「逆に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ろう」(455)として、校長の専制的な意思決定に否定的な評価を与えている。兼子は校長権限が教育活動内容に関する職務命令に及ぶものとなるなら、それは47年教育基本法第10条の「不当な支配」に該当すると主張する。

ここで問題となるのは、職員会議の集団的意思決定権限と個々の教師の自律性との関係である。これについての兼子の見解は次のようなものである。

教育条理の今日的段階では、職員会議の教育自治権と各教師の教育権との関係は一定しておらず多分に学校慣習法にゆだねられているのであって、職員会議における教育事項の多数決は、時期に即して全校的に一通りに決定せざるをえない事項について審議の結果やむをえない場合に限るべきものであろう。(兼子 1978: 454)

ここでは、職員会議という学校の自治的な集団的意思決定と教師個人の教育行為との関係性については流動的で慣習的なものであること、教育事項についての多数決は必要最低限のものに限ることが述べられるに留まり、両者の関係は明確には定式化されていない。

次に、職員会議をめぐる論争との関連を踏まえながら、学校の組織構造に関する民主化論の主張について検討する。ここでは、学校経営近代化を唱えた伊藤和衛と宗像誠也との、いわゆる単層・重層構造論争を手がかりとしてその特徴を探ってみたい(伊藤 1963, 伊藤 1965a, 伊藤 1965b, 宗像 1965a, 宗像 1965b, 宗像 1965c)。学校経営近代化論は、Taylor の科学的管理法における職務分析に Fayol 由来の経営管理論を接ぎ木したものであるが、そのなかで伊藤は、校務を経営・管理・作業といった異なる機能に類型化し、それらを管理職・主任層・一般教員に傾斜的に分有させることを提案した<sup>12</sup>。これに対し、宗像は「学校では、簡単にいって、校長一人を除いて他の教諭は全部同様に 50 人の子どもをかかえて授業をしている。「主任」も、工場の職制のように、作業層と異なった仕事をしているのでは決していない」(宗像 1965a: 10)として、単層構造が教育において「本質的」、「宿命」であると批判した<sup>13</sup>。宗像にとっては、主任業務はあくまでも副次的・便宜的なものであり、主任層による管理機能分有の有効性を説く伊藤の主張は受け容れられないものであった。そもそも宗像は、個々の教師が高い専門職倫理を有し、学問の自由に基づいて教育活動を行うことを前提しており、教育実践を管理の対象とは見なしていない。むしろ、管理強化は事務作業の増加やモラルの低下によって非能率を招くことを内部報告制を例に指摘している(宗像 1965a: 11)。宗像は「学校が単層だからこそ、職員会議が非常に重要になるのだ。相互の意表の疎通のために、一緒に歩調を揃えるために、自由に何でも話せる職員会議、職員室の空気が大切なのだ」(宗像 1965a: 11)と主張し、自律的な教師による職員会議での合意形成が組織としての学校を運営する上での重要な意味を持つことを示している。このような宗像の主張からは、民主化論は、学校組織は行政官僚的な階層構造ではなく、専門職としての教師から成る職員会議での自由な討議を通して運営されるべきと観念していることが見て取れる。

以上に、教育学・教育法学ならびに現場教師という各レベルから学校的意思決定権限、組織構造に関する民主化論の主張を整理した。これについて以下の課題を指摘したい。第一は、民主化論においては、往々にして校長・教師(そして保護者・児童生徒)間に調和が予定されている点である。牧(1982)は、宗像の単層構造論において

教師集団としての意思統一と個々の教師の自律性確保との間に、明らかに予定調和説が働いていると指摘する。なるほど民主化論の立場も「ある者が「教育的」であると考へたことも、他の者にとっては必ずしも「教育的」ではないかもしれない」というように教師集団内部の多様性や緊張関係を認識してはいるものの、「校長も、ベテラン教師も、職員も、新任教師も、全く平等な立場に立って、自由に意見がのべられるならば、職員会議は、その参加者のすべてにとって、相互の教育的知見を広め、深める学習の場ともなるであろう」と最終的には合意を予定している（大槻 1972：12）<sup>14</sup>。堀尾（1971：449）も同僚教師間に意識の多様性があることを認めた上で、「それが前提されてはじめて、教師は教育的専門技術性を高める研究を自主的にすすめることが可能になる」と論じ、教師の多様性を教育の自由のコロラリーとして評価するが、教師たちの自主的研究における「集团的討議を経る過程で、その多様性を克服し、経験の交流を可能にする統合的地盤を築くことができる」と、最終的には多様性の克服を説いている。

また、校長・教師間の緊張関係についても「みんなの意志によって「職場づくり」「職場の組織づくり」がされるのだから、「校長が指揮をする」という場合も、それは当然、みんなの意志によってなされるものである。「指揮者」としての校長が、自分一人の考へだけで指揮した場合でも、それは必ずみんなに容認されるものである」（斎藤 1959：232）とされ、教師集団全体の意志を代表する「指揮者」としての校長の意向は、それが個人的な発意であっても他の成員に容認されると位置づけられている<sup>15</sup>。

これらの論考は同僚教師間や校長・教師間の調和が規範視されていることを示している。もちろん集団としての意思決定が必要となる最低限な事項については、何らかの合意調達が不可避であろう。ただし、ここでは、このような予定調和を前提してしまうことで、人びとが実際に取り交わしている相互行為の複雑さを取り逃がしてしまう危険性がある点を確認しておきたい。合意や相互理解を規範視し、当事者間の葛藤を単に取り除かれるべき対象として扱ってしまうことは、人びとの実践の解明とは異なることのように思われる。人びとの実践を明らかにするためには、そのような「共通理解」という規範自体が彼／女らの相互行為のなかで／としてどのように参照され、その場をどのようなものとして作り上げていくのか、ということに目を向ける必要があるだろう。

第二は、教師の自律性の論拠となる専門性概念に関するものである。周知の通り、教師＝専門職論はILO・ユネスコ勧告を契機に1960年代から70年代にかけて盛んに議論されてきた<sup>16</sup>。そこでは、Liebermanらが規定した専門職の理念モデルと教職の実態との距離ならびにその距離を縮める方策が論じられたが、この点からの教師＝専門職論はほぼ論じ尽くされた感がある。支配的な論調は、教師を医師・弁護士等の「メジャー」な専門職に比して理念モデルの資格要件を十分に満たしていない半専門職と位置づけ、専門職化への方策を模索するものか、その過程の困難性・問題性を指摘するものであった。論争がこうした経緯を辿った一因は、教育の知識・技術の専門性が医療等に比して客観性・普遍性に欠ける点にあると言えるだろう。これに対し、

専門職を再定位することで、教師を「新しい専門職」として位置づけ直す試みもある。Schön（1983）は専門職の定義そのものの見直しをもって、新たな専門職像を提起している。Schön はまず、従来の専門職は「技術的合理性」に基づく「技術的熟達者」であり、教育のような複雑性・不確実性・独自性・価値葛藤を特色とする領域ではそのような専門性には限界があると指摘する。彼は新しい専門家モデルとして「行為の中の省察」に基づく「省察的实践家」を提示し、これを次のように説明する。「省察的实践家」は、自らの経験を通して感得した「行為の中の知」を持ち、実践にあたっては「行為の中の省察」を繰り返す。「行為の中の省察」は、ひとり専門家のみが行うのではなく、クライアントとの対話を通して成立する。相互行為のなかでは双方が「行為の中の省察」を行うのであり、これにより問題に対する枠組みが与えられていく。

Schön による専門家像の転換は、従来の専門職論争における多くの争点を解消するものとして盛んに参照されるが、この「新しい専門職」が組織との間にいかなる関係性を取り結ぶのか、という点に関する考察は十分になされてはいない。省察的实践家というアイデアを尊重するならば、教師が組織に関する場で、どのような「行為の中の知」を持ち、どのように「行為の中の省察」を行っているのか、という点が明らかにされる必要があるだろう。ここで「行為の中の知」とは、教育方法に関するものに限定されるものではなく、法制度や校則、あるいは生徒との葛藤を回避しながら授業秩序を維持するためのストラテジー、さらには文化的社会的な諸規範といったものが含まれるだろうし、その場の行為をそれとして成立させる知として捉えるならば、それには、その場で行為する人びとにとって了解可能なすべての知＝常識が含まれると言ってよいだろう。そして、こうした知の有り様は、専門家とクライアントとの相互行為のなかで／として捉えられるものなのであり、「行為の中の知」のカタログを作ることや、「行為の中の省察」を個人の内面の状態として定位することで把握できるといったものではないだろう。「省察的实践家」というアイデアの眼目は知の文脈依存的な参照にあるのであり、それがどのようなものであるかを理解するには、その一般モデルを模索することではなく、一つひとつの実践をつぶさに描くことによる他はない。

以上のように、民主化論は教育の一般行政からの独立を訴え、子どもの学習権保障のために、また創造的な授業を行うために教師の専門的自律性が必要であると主張してきた。こうした主張は学校組織の運営方法に及ぶものであり、そこでは、教師の専門性は学校の自治とともにあるのであり、議決機関としての職員会議が自治を支える中心的組織に位置づけられていた。ただし、民主化論は教師の専門的自律性と校長権限あるいは集団的意思決定との関係を予定調和的なものとして説明しており、精緻な検討が為されてきたとは言いがたい。

他方で、民主化論の基礎をなす教師の専門性に関する議論においては、その基盤を技術的熟達から省察的实践へと置き換える主張があるものの、組織との関係のなかで教師の知や省察がどのように／どのようなものとして成し遂げられているかは十分に論じられてこなかった。教師間に調和を予定することで、こうした問いを閑却してし

まうことは、実際に取り交わされている相互行為の持つ豊かさを捨象してしまうことになるだろう。教師たちの相互行為のなかで／として、教師集団と教師個人との関係性、また職員会議や官僚制的階層制との関係性がどのように／どのようなものとして成し遂げられているのかをつぶさに見ていくことが、民主化論の主張を教師の実践のなかに差し戻しながら捉え直すことに繋がるのだと言えよう。

#### 4. 経営論とそれへの批判

経営論の立場は、個別学校の運営管理のすべてを法令で規定することは当然に不可能であり、校長による経営が重要な役割を果たすとの認識を前提とする。戦前においても法令による管理とは異なるものとして学校経営概念を模索する試みは見られるが(中留 1986)、戦後は、アメリカ経営学に示唆を受けながら学校経営の「科学化」が試みられてきた。伊藤和衛による Taylor の科学的管理法の学校経営への適用がその初期の例と言えるが、これに対しては、先述した民主化論からの批判に加え、合理化・能率化をはかる課業管理が労働者の人間疎外を引き起こすとの批判があり、Mayo らによる人間関係論から示唆を得ようとする動きが生まれた。人間関係論とは、Mayo らがホーソン工場での長期にわたる実験をもとに導き出した知見であり、その要旨は、人間は科学的管理法が前提とするような合理的に行動する「経済人」ではなく、その行動は感情と切り離せないものであり、誇りや責任感・好意的雰囲気や評価が従業員の高いモラルを形成し高い生産性をもたらす、というものである。

高野桂一は、こうした人間関係論を参照しながら、伊藤の合理化論と宗像の民主化論とを統合する試みを「学校経営の現代化」と呼び、学校経営の民主化を前提とした経営合理化を進めることを説いた(高野 1961 他)。高野は、経営論に民主化論を取り込むことで、経営合理化論に向けられた「教育」不在との批判を超えて<sup>17</sup>、教育の特殊性・固有性を学校経営の中心的概念に据えることを目指したと言えるだろう。

他方で、吉本二郎は Barnard の組織論に依拠した学校経営論を説き、「学校は目的達成活動を営む組織」であり、「協働体系の維持に経営の本質的役割がある」と規定した(吉本 1976: 29)。とりわけ教育における経営主体に関しては、吉本は「学校経営とは、単位学校(協働体系)を適切に維持・発展させることによって、学校の教育目標を効果的に達成させる統括作用である」(吉本 1972: 42)と定義し、学校経営の対象を組織体としての単位学校に限定した。このことは、教育行政の末端における機能として学校経営を位置づけるのではなく、学校が独自の意思をもって教育の主体となることの重要性を指摘するものであった。

吉本も高野と同様に学校経営における民主化と合理化の統合を掲げていたが、吉本の依拠する Barnard 組織論は、端的には「経営者の役割」(Barnard 1938)を論考するものであり、学校経営においても、経営者＝校長の役割が重視されていた。例えば、吉本は「校長を主経営者とする」という視角から、職員会議を諮問機能的性格を備えた運営組織とし、経営作用の補佐的役割を果たすものと位置づけている。そこでは、教育事項への専門職的対応に関する職員会議の意義は認められるものの、多数決原理

や議決機関としての性格は排されており、「単層構造」という組織特性からその重要性を主張する宗像のロジックは斥けられている。吉本の論考においては、校長の管理的権限と教師の専門職的行為との緊張関係を認識しつつも、その解消は経営者たる校長の責任に帰されている。

このような経営論に対しては、さまざまな課題が指摘されてきた。ここでは市川(1966)に拠りながら、それらの課題を整理してみたい。第一は、経営論が対象を単位学校に限定することで、国・地教委による人事・予算等の管理運営に係る重要事項が捨象されてしまい、内部管理論に閉塞している点である(85-91)。本来、「現場監督者」に過ぎない校長を「経営者」と見立てて行論することは、施設・経費・給与・定数等の問題を捨象し、学校経営の自主性の名の下に現場に責任を転嫁する結果をもたらしかねない。また、経営論は、地教委の統制に対する校長の専門性・自立性を主張する一方、校長の統制に対する教師の専門性・自立性を否定する。これは、校長の専門性を官僚制的統制を排除する根拠として示しながら、教師の専門性を校長の官僚制的統制下に置くものであり、「専門性」による官僚制的統制への対抗という点で矛盾した論理構造をとっている。

第二は、経営論は民主化と合理化の統合を掲げるが、実のところそれは、教師の活動を規制し、法規制論的な統制強化をもたらす点である。経営論では教師の恣意性について懸念が示される一方、「法令は常に正しく国民の意志を反映し、上司は恣意性に対する保証を要しないものとされている」(102)。「一見ハイカラそうな経営技術の導入にもかかわらず、実際には現行法規の枠内で、しかも行政解釈に添いながら、学校の個性をなるべく発揮して運営してゆこうというのでは戦前からの学校経営論と本質的にはなんら変わりがない」(103)のであり、「経営」の強調は法規制論的な官僚支配を強化するものとして問題視されている。先に見たように近年の学校組織改革では、国は法令を介して学校評価や日々の組織運営におけるPDCAサイクル等の組織マネジメント手法の導入を促進している。そこでは、学校の組織活動は計画・目標・評価の関数であり、教師は民主性・専門性を基盤とする学校組織の主体ではなく、「経営者」としての校長とのコミュニケーションや評価制度を介して、意欲や行動を引き出される客体に位置づけられている。これは、学校組織改革は法令によって後援された経営論を介して、教師の活動を統制管理する試みであり、そこには法規制論と経営論との共闘関係を見ることができ、この点において、市川の指摘は今日においても当てはまるものと言えるだろう。

第三は、対象に対して方法が優位に立つ点である。これについて市川は次のように述べる。

行政法理論なり、経営学説なり、あらかじめ構成ずみの理論によって教育現実が分析され、分解され、理論的枠組みにしたがって再構成され、体系的に説明される。それゆえ、方法的な精密さを誇ることはできても、対象の世界に含まれている意味を十分に含ませることは困難である。学校経営管理の場合には、そもそも



当初の理論構成の基盤自体が、一般行政官庁なり、企業なりに求められているので、この困難は倍化する(25)。

ここでは、Taylor, Mayo, Barnard等を参照した経営学理論であれ、また行政法理論であれ、学校の外側から持ち込んだ諸理論を枠組みとして教育現実を裁断する形で学校管理という対象を説明することの困難が説かれている。また、経営学理論が導出されたアメリカの工場労働と日本の学校教育では種々の前提が異なっており、組織の規模・形態、職務の質の差異を無視して、経営学理論を学校に当てはめることの無理も指摘されている。個別学校の事情は多様で常に変動するため、教師の職務記述書を作成することは困難であり、「職務内容は人によって変動することは免れず、組織図はほとんど役に立たない」とされ、伊藤の重層構造論も学校内部の階層組織化は「いたずらにコミュニケーションラインをひきのぼすだけの悪組織の典型」と批判されている(96)。また、高野が標榜する人間関係論についても、その無原則的な乱用が問題となる。そもそも人間関係論が目指した人的資源を管理し生産性を向上させるという視点は民主化論とは無縁なものであるが、高野の学校経営論においては、人間関係論は政治支配の排除と職場民主化を進めるものとして、無原則的に拡大解釈される一方、校長の人心掌握術へと矮小化されながら乱用される傾向にある。合理化論や人間関係論に依拠した校長による学校経営は理論を無原則的に拡大解釈することで諸問題を解決可能なものとして論じてしまう点で問題がある。

以上の市川による経営論批判のうち、ここでは第三の指摘を手がかりとしながら、第一・第二の指摘についても検討を加えたい。市川は、研究者が対象に理論や枠組みを押しつけて行う分析は方法的には精密であっても「対象の世界に含まれている意味を十分に含ませることは困難」となる点を指摘するが、これは学校の経営主体をいずれかに設定しようとする試みにも当てはまるように思われる。第一の指摘において、市川は経営主体を単位学校とすることを批判するが、教育行政における権限関係は非常に複雑なものである。市川や木田は学校の設置者となる地教委を経営主体とするが、義務教育諸学校の設置者である市区町村教委は人事・予算・施設等について県教委や国の強い権限下に置かれているし、国が法令を介して学校の意思決定権限・組織構造・管理手法に積極的に関与していることは先述の通りである。加えて、地方教育行政法の2004年改正では学校運営協議会が規定され、学校経営への保護者・地域住民の参加が促進されたのに加え、2015年改正に見られるように首長の教育行政への関与も拡大していること等を踏まえると、中央・地方間、首長・教委間、学校・地域・保護者間の諸関係はより複雑に絡み合うようになっていると言ってもよい。このように入り組んだ権限関係のなかでは、それが単位学校であれ地教委であれ、何ものかをもって、「学校の経営主体」に据えるという行論上の起点自体が調査者の問題関心を引き写したものにならざるを得ない。つまり、ある特定の経営主体を措定することは調査者が枠組みを対象に外挿することであり、こうした行為は、対象となる場における人びとの実践の持つ豊かさを切りつづめてしまうおそれがある点は確認されてよいだろう。

また、市川の第二の指摘は、法規制論的な官僚支配への批判という規範的性質を帯びたものだと言える。もっとも官僚支配への批判が即座にこれと対立する特定の価値観（民主化論など）の擁護と結びつくわけではない。実際、市川は特定の価値観から離れて、学校現場での知見からその管理運営方法を描出するための手続きを次のように示す。それは「学校管理は本来教職員が現場でえた体験から抽出し、蓄積し、発展させてきた知識や情報、技能や技術が、蒐集され、整理された上で、逆に教師を指導するための道具として標準化されることによって形成されるものである」（25-26）というものであり、こうした学校管理を基礎に、学校の自律性を教職員の専門的自律性との関連のなかで捉え、専門性と民主制を基調とする専門家チームの設立が目指される。そこでの校長は統制と民主制との矛盾や対立を踏まえながら、教職員のモラル・凝集力を高め、人材を育成する一方、自らも教育者としての技量を持って現場を監督するリーダーとして描かれている。

ただし、それを実現する現場創発的な標準化された管理運営モデルの実現可能性については以下の懸念が指摘できる。一つは、現在の学校現場には既に経営論が浸透しており、その影響を排した上で現場の知に由来する管理運営モデルを生成することは現実的には難しい点である。モデル生成のための資料となる、学校現場における知識や技能を収集したとしても、それらが広く流通している経営論的言説を引き写したものに過ぎない可能性は否定できない。既に多くの管理職が「良い」組織経営について、経営論の知見から学んでおり、経営論的言説を枠組みとして自他の経験を語ることが当然に予想される。このような「経験」は経営論を参照させたものであって、その「正しさ」を立証する論拠とはなり得ないものであり、経営論的言説の影響を排した上で、学校固有の管理監督モデルを当事者の語りから抽出することは困難な作業とならざるを得ない<sup>18</sup>。

いま一つは、学校管理運営モデルの一般化可能性それ自体への懸念である。学校現場は多様であり、特定の学校での実践から管理運営モデルの標準化を試みたとしても、それが異なる文脈にある他校において同様の有効性を持つとは必ずしも言えないだろう。また、多数の事例から共通の要因を析出したとしても、サンプル外の学校に適用可能なものであるかも定かではないし、蓋然性を高めるために事例数を拡大するほどにいずれの事例にも該当する標準化モデルが示し得る内容はありきたりなものに留まることが予期される。他方で、いくつかの条件を統制したとしても、その条件づけがどのように作用するかといった点を解明しなければ、学校組織理解への貢献は限定的なものにとどまることになる。例えば、男性校長・女性校長といった性差を変数として検討を加えるならば、その場で性差がどのように作用しているのか、といった点を明らかにすることが重要なのであり、こうした作業は一般モデル化には馴染まないものだろう。

以上の検討は、学校経営をめぐる人びとの実践を明らかにする際には、調査者側の問題関心に応じて、入り組んだ権限関係を裁断してしまうのではなく、学校における人びとの実践のなかで／として、国・地教委・学校ならびにそれらの決定、あるいは

組織マネジメント手法に係る経営論的言説がどのようにして参照され、その場の文脈をそれとして作り上げていくのかを解明することが探求すべき課題となることを示している。それは、経営論の論理的妥当性を問うことから離れ、そして一般モデル化により「正しい」経営手法へと辿り着くことを目指すのではなく、人びとの実践それ自体をその内側から明らかにする試みとなるだろう。

## 5. むすびにかえて

以上に、法規制論・民主化論・経営論のそれぞれの主張の主要な論点と課題について検討してきた。諸論は内容において相互に対立するものの、学校現場での実践に即したものであるというよりは、それぞれの論理に沿った組織像を思弁的規範論的に追究するものであったという点で共通する。諸論はそれぞれ法制度・民主的意思決定・校長による経営等の正当性・有効性を前提とし、それに即した組織運営を説く。法規制論は法令や制度による官僚制的統制を正当なものに見なしているし、経営論は対象に対して方法を優先させ自らの枠組みに沿った手法を持ち込む傾向にある。民主化論も組織成員間、あるいは教師個人と教師集団との関係に調和を予定し、葛藤の関係を含めた成員間の相互行為を実践に即して描き出してはいない。

むしろ学校組織に関する経験的研究は行政学や経営学、組織論等の隣接分野において試みられてきた。ストリート・レベルの官僚制論、ゴミ箱モデル、ルース・カップリング論は形式合理的官僚制を相対化するオルタナティブな組織理論であり、法令や制度ではなく、その場の人びとの志向性に着目するものであった。これにより、対象とするフィールドにおける人びとの営みへと目を向けることにはなったが、それらは、職務の特殊性や管理監督の技術的物理的な困難さ、人びとの志向性の偶有性等を変数とした一般モデルの提示を目指すものであり、諸論の源流にあったはずの文脈依存性の重視という考えとの整合性に問題を残す。

文脈依存性と一般モデル化との緊張関係は省察的实践家論のなかにも見出すことができる。省察的实践家が「行為の中の知」を「行為の中で省察する」専門家である以上、それがどのようなものであるかは、一般モデルを提示することではなく、クライアントとの相互行為において即興的に日常的／専門的な知を参照しながら、その場の文脈を作り出していく実践それ自体を解明することによって描くほかない。そして、これまで論じられてこなかった「新しい専門職」と組織との関係性もまた、そうした実践をつぶさに記述することによってしか手に入れることはできないように思われる。

また、これらのオルタナティブな組織理論や「新しい専門職」論は民主化論の立場から法規制論の進める官僚制的統制策に対抗するために参照されてきたという側面があるが、法規制論者は緩やかさや自律性を統御の対象として再定位することで自身の正当性を防御していた。

以上のように、特定の立場・枠組みから離れて、学校組織において教師たちが織りなす実践をそれ自身の権利において明らかにすることはこれまで十分に行われてはこ

なかった。さまざまな立場が論拠としてきた以下にあげる事柄を説明のためのリソースとするのではなく、それ自体を研究のトピックとし、それらが人びとの実践のなかで／として、どのように／どのようなものとして達成されているのかを解明することは、これまで「見落としてきた」ことに目を向ける試みであり、研究上重要な意味を持つ。それは、法令、学校内部の組織構造、組織マネジメントによる統制管理、教育の固有性、職員会議による集団的意思決定、専門家としての教師、経営者としての校長といったものである。

こうした方針は、もちろん法令や民主制、経営手法といったものが学校における人びとの有り様に影響を与えていないということを主張するものではない。そうではなく、そこでは、それらが状況に応じて参照され表出する、その仕方を実践のなかに探ることが目指される。そしてそれによって得られた知見には、自説の擁護や他説の批判のための手段としての価値とは関係なく、それ自身の権利において研究上の意義が認められてもよいはずだ。

これまで、学校組織研究の三類型を手がかりとしてきたが、この類型によってすべての学校組織研究が網羅されるわけでは、もちろんない。学校組織をフィールドとした経験的研究は、社会学的アプローチによってむしろ蓄積されてきた。しかし、これらもまた、ここで言う意味における学校組織をめぐる人びとの実践を「見落としてきた」ように思われる。これを明らかにするためには、それらへの再検討を行うことが当然に必要となる。これについては、別稿で論じたい<sup>19</sup>。

<sup>1</sup> ここで「見落としてきた（もの）」とは、エスノメソドロジーの創始者である Garfinkel が “missing what” と表記したものである (Garfinkel and Wieder 1992)。それが何ものであるかは本稿を通じて明らかにされる。ただし、エスノメソドロジーについては紙幅の都合上、ここでは扱わず、別稿において論じる予定である。

<sup>2</sup> 市川 (1966) もまた、校長は人事、賃金、職務内容等に関する決定権をほとんど有しておらず、その職務は現場監督者のそれ、すなわち職員の勤労意欲を引き出したり、事業全体の目標から労働者集団、さらには労働者個人の目標を引き出すこと等に留まると主張する。現場監督者は「経営者」ではなく、学校の経営管理の主体は教委であるとする点で、市川の主張は木田と重なる。しかし、学校組織内部に対する職制上の改編施策の是非に関して両者はその見解を異にする。木田は市川とは異なり、学校組織における階層的な職制による指揮命令系統の確立を主張し、校長・教頭の管理職としての職権を強調していた。市川の諸論については後述する。

<sup>3</sup> 国による管理強化に対し「国民の教育権論」に立ち返りながら、これを批判する議論や (醍醐 2009)、職員会議の機能見直しは実質的には学校の意思決定権を校長に独占させ、教職員の合意形成機能を否定するものとして批判的検討を加える議論もあり (中嶋 2000)、学校における意思決定権限の所在をめぐる論争そのものが収束したわけではない。

<sup>4</sup> 水本 (2009a) は「職員会議をめぐる問題は戦後日本の教育界におけるイデオロギー的な対立に発しており、その根深さのゆえに個々の学校単位では解決困難であるという事情がある」ことを考えると、「学校教育法施行規則と学校管理規則における職員会議の法的な性格の明確化という制度的手だてでは必要だったかもしれない」とし、学校内部の組織経営についても他律的に規定される必要があるというジレンマを示している。これは消極的ながら職員会議の省令化を是認するものであるが、省令化を必要とするような深刻な対立は各学校固有の課題に対する議論ではなく、式典での日の丸・君が代の扱いをめぐる問題のように国による教育への関与に起因するものである点を考慮する必要があるだろう。

- <sup>5</sup>第一線職員研究については田尾（1994）、畠山（1989）がある。
- <sup>6</sup>Lipsky（1980：訳書233）は学校における授業の観察についても、教師は教室に管理職が入ることがあらかじめ想定されていれば、それに対応した授業を提供するだろうし、予告なく参観に訪れたとしても、管理職の視線を意識して授業を通常とは異なるように「演じ分ける」ことが可能だと指摘している。
- <sup>7</sup>もう一つの主要な論点は、特別権力関係論に対するものであり、市川はこれを明確に否定している。
- <sup>8</sup>こうした見方は近年においても継承されており、木岡（2004）は学校の教育活動において、内容や方法は学級や授業の単位に個別化され、また、その場の活動は個々の教師の解釈と判断に委ねられている点を指摘する。また組織活動についても、教育目標は一般的、包括的な目標になりがちで組織目標としては曖昧であり、達成のための技術が様でないこともあり、目標達成は他者により確認することが困難であるとし、「学校は組織体となっていない」と総括した。そしてこれにより、「学校経営」はその前提が崩れており、当為論的性格を帯びたものにならざるを得ないと結んでいる。
- <sup>9</sup>高橋（1997）はゴミ箱モデルを援用し、「やり過ぎし」による問題解決が企業の第一線実務者レベルで頻繁に見られる点を指摘した。そこでは実務に長けた「係長」クラスの担当者が裁量を行使用することで上司の不適切な指示を「やり過ぎす」ことによって「問題」を表出させずに立ち消えにさせるという意思決定のあり方が例示されている。
- <sup>10</sup>この例として佐古は東京都教育委員会「主任制度に関する検討委員会最終報告——学校運営組織における新たな職「主幹」の設置に向けて」（2002）を引いている。都教委は国に先立って主幹制を導入したが、同報告は「校長の学校経営方針が教員に十分に浸透せず、教員一人ひとりが熱心に教育活動に取り組んでも、それぞれの力が統一されずに、学校全体の教育力として高まりにくい状況」を問題視し、主幹制導入という官僚制的階層化をその解決法として提示している。
- <sup>11</sup>もっとも佐古は法規制論者というわけではなく、官僚制的／民間企業的な経営手法とは異なる学校組織独自の実効性ある組織とマネジメントのデザインを模索することを訴え、そのための現状分析の必要性を主張している。
- <sup>12</sup>伊藤の近代化論は、教育行政組織全般（国・自治体教育委員会・学校）を視野に入れたものであったが、論争では主に学校内部の階層的機能分化が焦点となった。伊藤は自説が経営・管理に関する「機能」の指摘であり、重層「構造」との批判は当たらないとしたが、管理機能を職務分析によって析出し「別の仕事をする」職種として主任層を位置づけ直すとのロジックは（伊藤1967：151-155）、重層的な統制・被統制関係を生み出すものであり、宗像による重層「構造」との名指しは的外れなものとは言えないだろう。後に伊藤自身も「わたくしのいう目標管理を主として行う人たちが各種主任級の人たちである」という立場で、それをしも『重層構造』だというのは、わたくしの説は重層構造説といわれてもいたし方ないと考える」（伊藤1967：145）と述べている。
- <sup>13</sup>斎藤（1958）もまた「学校は、工場とか、官庁とか、銀行ではない。ピラミッド型の職制によって能率があがる場所ではない」（208）として、階層的組織構造を批判している。
- <sup>14</sup>もっともこのような予定調和は法規制論や経営論においても見られるものである。例えば、「教育課題について校長と教職員が一体となって取り組む職員会議の在り方の追及」（天笠1999：25）といった記述に両者を調和的に捉えるべきとの規範を見出すことができる。
- <sup>15</sup>斎藤（1959：230）は「職員全体が（用務員や日宿直員までも含めて）一つの目的を持ち、意思をもって、一つの方向に全員で進んで行けるような集団となること」を訴えるが、これは校長の立場から職場の一体化を追求するとの側面を持つものでもあった。
- <sup>16</sup>教師＝専門職論については、市川（1986）、永井（1988）を参照した。
- <sup>17</sup>もっとも伊藤も一般教員の経営機能に一定の理解を示している点は確認されてよい。伊藤（1963：31）は「作業層を形成する一般教職員階層に経営管理政策に対する自発性が許されないのか」というと、決してそうではないと思う。近代的な経営管理主義は上方より下方へと向かう一方交通ではなく、下方より上方へとも向かうところの円環交通なのである」とし、職員会議軽視との批判に対しては、「教育目標設定には全職員があげて参加するしくみをとって」おり、「職員会議、企画委員会等のスタッフ機関がフルに活動することはもちろん、決定した教育目標の達成には全職員が協力するしくみ」が大切であるとの見解を示している（伊藤1965b：44）。加えて伊藤（1967：121）は、校長単独による教育目標設定を不可能なものとして斥けた上で、原案提出者として子どもの実態を把握する学級担任が適すると述べ、教育の要素を取り込みながら、全教職員の協議による目標設定について再論している。
- <sup>18</sup>もっとも調査者側の問題関心に適う事例を取り上げることで自らの正当性の論拠としてしまうことについては、経営論のみならず、法規制論や民主化論についても該当するだろう。
- <sup>19</sup>鈴木（2018）を参照されたい。

## 参考文献

- 天笠茂, 1999, 「学校の経営責任を担える意思形成システムの整備を」『現代教育科学』42(4), 明治図書, pp.22-25.
- 青木栄一, 2004, 『教育行政の政府間関係』多賀出版.
- Barnard, C. I., 1938, *The Function of the Executive*, Harvard University Press. (= 1956, 山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳『新訳経営者の役割』ダイヤモンド社).
- 醍醐聰, 2009, 「国民の教育権からみた職員会議の役割 — 三鷹高校土肥校長の問題提起を受けて」『季刊教育法』No.161, エイデル出版, pp.16-21.
- Garfinkel, H. and Wieder, L. D., 1992, “Two incommensurable, asymmetrically alternate technologies of social analysis,” Watson, G., Seiler, R.M. eds., *Text in context: studies in ethnomethodology*, Newbury Park, etc. Sage, pp.175-206.
- 畠山弘文, 1989, 『官僚制支配の日常構造』三一書房.
- 菱村幸彦, 2008, 「職員会議は『議決機関』ではない」『現代教育科学』51(9), 明治図書, pp.106-110.
- 堀尾輝久, 1971, 『現代教育の思想と構造 — 国民の教育権と教育の自由の確立のために』岩波書店.
- 市川昭午, 1966, 『学校管理運営の組織論 — 現代教育の組織論的研究』明治図書
- 市川昭午編著, 1986, 『教師=専門職論の再検討』教育開発研究所.
- 伊藤和衛, 1963, 『学校経営の近代化入門』明治図書.
- 伊藤和衛, 1965a, 「受教育権の保障と学校経営」『教育評論』176号, pp.51-54.
- 伊藤和衛, 1965b, 「教育権保障の方法と教師の職務分析法」『教育評論』179号, pp.41-44.
- 伊藤和衛, 1967, 『学校経営の近代化論』明治図書新書.
- 兼子仁, 1978, 『教育法〔新版〕』有斐閣.
- 勝野正章, 1996, 「学校という組織・集団の特性—学校経営・管理における「自律性」の組織論的検討—」『講座学校第7巻 組織としての学校』柏書房, pp.33-35.
- 木田宏, 1964, 『教育行政法〔改訂版〕』, 良書普及会.
- 木岡一明, 2004, 「学校経営学の再構成」藤田英典他編『教育学年報10 教育学の最前線』世織書房, pp.419-437.
- 北神正行, 2009, 「職員会議の運営をどのように図るか」『季刊教育法』No.161, エイデル出版, pp.10-15.
- Lipsky, M., 1980, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation. (= 1986, 田尾雅夫・北大路信郷訳『行政サービスのディレンマ — ストリート・レベルの官僚制』木鐸社).
- 牧昌見, 1982, 「子どものための組織論の確立を — 学校重層・単層構造論争を読み直す視点」『現代教育科学』25(7), p67-72.
- March, J. G., and Olsen, J. P., 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*,

- Universitetsforlaget. (= 1986, 遠田雄志・アリソン・ユング訳『組織におけるあいまいさと決定』有斐閣).
- 水本徳明, 2009a, 「職員会議をめぐる権限関係問題と校長のリーダーシップ」『季刊教育法』No.161, エイデル出版, pp.4-9.
- 水本徳明, 2009b, 「学校空間のマイクロ・ポリティクス」『日本教育行政学会年報』第35号, pp.60-76.
- 宗像誠也, 1961, 『教育と教育政策』岩波新書.
- 宗像誠也, 1965a, 「教育をめぐる権利問題」『教育評論』臨時7月号, pp.6-12.
- 宗像誠也, 1965b, 「学校重層構造論は伊藤説の心臓部ではなかったのか」『教育評論』176号, pp.55-58.
- 宗像誠也, 1965c, 「ふたたび, 学校重層構造論は伊藤説の心臓部ではなかったのか」『教育評論』179号, pp.45-48.
- 宗像誠也, 1969, 『教育行政学序説(増補版)』有斐閣.
- 村田俊明, 1985, 「学校経営のためのルース・カップリング理論について」大塚学校経営研究会編『学校経営研究』第10巻, pp.21-32.
- 永井聖二, 1988, 「教師専門職論再考——学校組織と教師文化の特性との関連から」『教育社会学研究』第43集, pp.45-55.
- 中留武昭, 1986, 「学校経営の系譜論」神田修・河野重雄・高野桂一編著『必携 学校経営』エイデル研究所, pp.2-75.
- 中嶋哲彦, 2000, 「学校の合意形成と教職員の参加」日本教育経営学会編『シリーズ教育の経営 2 自律的学校経営と教育経営』玉川大学出版部, pp.149-164.
- 小川正人, 2009, 「教育行政研究の今日的課題から学校経営研究を考える」『日本教育経営学会紀要』第51号, pp.45-55.
- 大槻健, 1972, 「職員会議と教育の自由」『季刊教育法』NO.5, エイデル出版 pp.4-15.
- 斎藤喜博, 1958, 『学校づくりの記』国土社.
- 斎藤喜博, 1959, 「教職員の組織」国民教育編集委員会編『新教育課程と学校経営』誠信書房, pp.228-243.
- 佐古秀一, 1986, 「学校組織におけるルース・カップリング論についての一考察」『大阪大学人間科学部紀要』第12巻, pp.135-154.
- 佐古秀一, 2005, 「学校の組織とマネジメント改革の動向と課題」『日本教育行政学会年報』第31号, pp.51-67.
- 佐古秀一, 2007, 「民間的经营理念及び手法の導入・浸透と教育経営——教育経営研究の課題構築に向けて(<特集>教育経営をめぐる環境変動 教育経営概念及び研究の有効性と限界(1))」『日本教育経営学会紀要』第49号, pp. 37-49.
- Schön, D., 1983, *The Reflective Practitioner: How Professional Think in Action*, Basic Books. (= 2001 佐藤学・秋田喜代美訳『専門家の知恵』ゆみる出版).
- 鈴木雅博, 2018, 「学校教師のエスノメソドロジー研究に向けて——社会学的アプローチ

- チによる学校組織研究への再検討を通して」『常葉大学外国語学部紀要』第34号  
(印刷中).
- 高橋伸夫, 1997, 『日本企業の意思決定原理』東京大学出版会.
- 高野桂一, 1961, 『学校経営の科学——人間関係と組織の分析』誠信書房.
- 田尾雅夫, 1994, 「第一線職員の行動様式」『講座行政学第5巻 業務の執行』有斐閣, pp.179-213.
- Weick, K. E., 1976, “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems,”  
*Administrative Science Quarterly* vol.21.
- Weick, K. E., 1979, *The Social Psychology of Organizing, 2nd ed.*, Addison-Wesley  
(=1997, 遠田雄志訳, 『組織化の社会心理学(第2版)』文眞堂).
- Weick, K.E., 1985, “Sources of order in underorganized systems : Themes in  
recent organizational theory,” Lincoln, Y. S. ed., *Organizational theory and  
inquiry: The paradigm revolution*, pp.106-136, Sage (= 1990, 「不完全な組織  
化システムにおける秩序の源泉：最近の組織理論の主要研究テーマ」, 寺本義也・  
神田良・小林一・岸眞理子訳『組織理論のパラダイム革命』白桃書房, pp.115-  
153.).
- 吉本二郎, 1972, 「学校経営からみた職員会議」『季刊教育法』NO.5 エイデル出版,  
pp.39-51.
- 吉本二郎, 1976, 「学校経営理論の研究開発」『現代学校経営講座第5巻 学校経営の  
革新』第一法規出版, pp.2-50.