

# 公教育の規範性と学校ガバナンスの統一的理解に関する考察

木岡 一明

公教育に求められる規範性（基準性）と保護者・地域の実態から求められる個々の学校の経営的自律性をいかに調整すれば、創造的な組織経営が可能となるのか、また参加や評価の問題も含め、誰が何をどこまで担うべきか、担うことができるのかを検討した。こうした検討を通じて、人々が安心して生活できる環境創造に向けて中長期的ビジョンを持ちながら、地域住民や保護者と協働してまちづくりと学校づくりを推進していくことが求められることを明らかにするとともに、そうした地域協働が進展することによって生まれてくる学校ガバナンスの妥当性を検証していくメタ・ガバナンスないしは抑制-均衡機構のあり方の検討が必要となることを論じた。

## 1. 問題の所在と学校の置かれた今日的状況

近年、学校に対する風当たりは厳しさを増してきている。世の中の不況が、いっそう人々の眼を「公」の不審な振る舞いに向けさせ、学校や教職員に対しても非難や要求の度合いを上げている。そのため、国の分権政策に呼応して、文部科学省は、地域や保護者への説明責任の徹底を学校に求めて学校の自律性を強化すると同時に、それらを通じて保護者や地域住民の理解と協力を促す仕組みの確立を図ってきている。

こうした施策やそれに基づく各地の動向は、確かに学校の存立基盤である地域社会・納税者と、直接的な教育権付託の主体たる保護者の意思にそった学校づくりを推進するという点で、学校の正統性を回復させようとするものと理解しうる。しかし、公教育としての公共性の保障はミクロレベルに留まるものではなく、地方公共団体の財政格差や政治的偏差をも克服し、国や地方自治体は平等で質の高い教育を保障する義務を負っている。そのため、国や地方公共団体は、法律や基準などの法的規範に基づく教育行政によって学校教

育を律してきた。では、ミクロレベルにおける正統性確保の動きは、国や地方公共団体、さらには教育委員会の規範によって調達されるマクロレベルの正統性といかに整合しうるのだろうか。

以上の問題把握に立って、本稿では、公教育に求められる規範性（基準性）と保護者・地域の実態から求められる個々の学校の経営的自律性をいかに調整すれば、創造的な組織経営が可能となるのか、また参加や評価の問題も含め、誰が何をどこまで担うべきか、担うことができるのかを検討する。

## 2. 公教育の規範性と学校の正統性

### (1) 学校の正統性と住民参加

学校が「法律に基づく物的、人的要件を備え、教育目的達成のために組織的、継続的に教育活動を行なう組織体である」という捉え方は、広範に支持されてきた。吉本二郎は、こうした学校規定に基づいて、学校経営を「一つの学校組織体（協力体系）の維持と発展をはかり、学校教育本来の目的を効果的に達成させる統括作用である」と定

義した。そこには、相対的にはあれ教育行政から自律した学校のあり方、「教育はかくあることを宣する行動を支配する法則の主体」「学校の教育意思を表明する解釈と判断の主体」である学校が前提とされていた<sup>注1</sup>。ここには、学校が、法律の下で律されることによって正統性を担保し、さらに教育専門性に立脚して正統性を確かにするという、確固とした学校の正統性に対する信頼がある。

ところが、吉本の学校経営の考え方に対し、堀内孜は、持田栄一の「学校論」に依拠しつつ、「公教育における行政的意思と教育的意思の対立矛盾を、前者の現実肯定の上における後者の主体性強調という形で解決せんとする方向性は、結果的には現状肯定の論にならざるをえない」、「学校経営において、更には直接的な教育過程の側から、行政的措置、政策的措置を問はず契機はあらかじめ放棄されている」と批判した。そして、吉本説の前提にある「公」が形式的であるとし、だから「公」的な意思を実現する（はず）の学校と「公」の実体である子ども－父母あるいは地域住民との対立が現実化する、と説いた<sup>注2</sup>。

確かに、学校と子どもあるいは保護者や地域住民との対立問題は、日々、学校で発生しており、学校側の否定的な受け止めが「モンスター・ペアレント」や「クレーマー」、「いちゃもん」といった言葉を教育界に生み出した。こうした地域住民や保護者の意思と学校との関係を調整し、正当な教育意思を実現するには、公式ルートにその意思が表明される機会や学校的意思決定に反映される仕組みが必要となる。だからこそ、堀内は、その後、「父母及び地域代表者の学校経営参加制度」の確立を課題とし、自らの課題設定が「『単位学校経営論』から『学校の自律性』への展開を問うことにおいて必然であり、・・・吉本学校経営学において看過されていた問題領域であった」と述べている<sup>注3</sup>。

では、その参加制度を確立することで、自ずと学校は、保護者や地域住民から疑われてきた正統性を回復し、本来の正統性を取り戻しうるのだろうか。

黒崎勲は、当事者が「父母参加というアプローチによる学校を単位とする教育経営」の理論であるというシカゴ学校改革を例に、「こうしたタイプの学校参加の運動は、改革の効果を具体的に求めれば求めるほど、そして学校参加によって事態を変えようとすればするほど、親・住民の発言権を法的に詳細に規定する必要に迫られる」と提起している。そして、「民衆統制による教育の正統化の論理は、教育の自律性の要請との間に重大な緊張をはらむものとなる。教育の正統性と教育の自律性との間の葛藤は、教育の民衆統制と専門的指導性をいかに調和させるかという問題に行き着く。論理的には民衆統制による教育の正統性を上位概念とし、それに内包される形で教育の専門的自律性が意義づけられることになるだろう。」と述べている。しかし、その上で、「民衆統制の規制のうえに教育の専門的自由をしたがわせるという関係を、たとえば政治的意思決定の主体としての地域住民の教育管理権の範囲と内容あるいは親の発言権の範囲と内容などといった形で文字どおりに規程に移せば、どのような形式をとるにせよ、教育の自律性の要請は失われることになるだろう。教職員の自由を内容的に限定し、あるいは活動の範囲に制限を与えるならば、もはや教育の自律性は実質的に保障されなくなるだろう。」と指摘している。そして、学校の正統性調達構造を、国、地方、コミュニティの三層構造で捉え、それぞれから調達される正統性を統合的、調整的に現実化しうる「新しい専門性」の樹立こそが解決の方向だと示唆し、住民の直接参加ではなく、学校選択制度と結びついた「創造的で革新的なスモール・スクール」に可能性を見いだしている<sup>注4</sup>。

黒崎によれば、こうしたスモール・スクールに

対する保護者の選択が、「自然な、穏やかなやり方で、意欲的で先進的な教職員に創造的で実験的な活動を保障することを可能にし、そのことが、今度は他の同僚専門家の活動の質を高める刺激となる」<sup>註5</sup>と捉えているのである。ここには、自己組織化を促す学校組織開発に通じる見方が見いだせる。

ところが、堀内は、「子ども、保護者、地域住民の学校の意思決定への参加」が、「形式的な公を実質的な公に転換することにおいて、この（学校の意思決定の－木岡補）適正さを保証する上で求められる」として、「参加実体たる子ども、保護者、地域住民を学校への関わりにおいて『外部者』と『内部者』とに二重化することになり、これら3者の差異や参加の領域、程度についての検討を必要とする」と述べている<sup>註6</sup>。しかし、堀内がここでいう「適正さの保証」や「参加実体の二重化」は、窮めて抽象的には理解できるものの、具体には、参加できない者を疎外する危険性をはらんでいるといわざるをえない。

## (2) 教育基本法制と学校組織マネジメント

特筆すべきは、教育基本法第6条第2項において、「学校においては、教育の目標が達成されるよう、教育を受ける者の心身の発達に応じて、体系的な教育が組織的に行われなければならない。」と規定されたことである。つまり、教育目標の達成や体系的な教育、組織的な教育を強く求める規定が設けられたことである。さらに第13条では、新たに「学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力に努めるものとする。」との規定が設けられ、地域協働が今後の学校経営システムにおいて重要な柱となることを示唆したことも重要である。

こうした考え方を承けて、学校教育法では、教育目標の具体化を図るとともに、副校長等の新た

な職の設置を認め、さらに第42条において「小学校は、文部科学大臣の定めるところにより当該小学校の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。」とされた。加えて第43条においては、「小学校は、当該小学校に関する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、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況に関する情報を積極的に提供するものとする。」と規定され、学校関係者による連携・協力を促す情報の積極的提供が義務化されたのである。

さらに学校教育法施行規則では、「学校運営の状況について、自ら評価を行い、その結果を公表する」ことが義務化され（第66条）、さらに保護者等の学校関係者による評価を行い結果を公表することが努力義務化され（第67条）、それらの評価結果を設置者に報告することが義務づけられた。

他方、教育基本法第17条において教育振興基本計画の策定が政府と地方公共団体に求められ、さらに地方教育行政の組織及び運営に関する法律改正において、教育委員会の活動を自己点検・評価することが義務づけられた。

こうした規定を総括するならば、教育成果保証の基盤整備として、目標管理の考え方に立って、中央－地方を通じ目標－計画－評価の仕組みが縦横に張り巡らされた公教育システムがデザインされ、そのシステムの一翼を担う学校には、地域住民や保護者と連携・協力しつつ学校間連携を強化し、地域協働に基づく自律的で組織的なあり方が求められているのである。

かつて永岡順は、学校経営を一つの学校に限定して捉える考え方から脱し、「地域学校経営」として再構成することを提起した。永岡のいう「地

域学校経営」とは、「国民・住民の教育要求に基づいて、学校教育に関する各種の活動を、学校および教育行政機関が個別に、あるいは協働して地域単位の計画に基づいて、管理運営していく組織と運営および改善の活動」<sup>7</sup>をさす。上述の公教育システムは、まさに「地域学校経営」を求めるものであると捉えられる。

### (3) 学校の経営実態と学校組織マネジメント

時間についての意識には、過去志向、現在志向、そして未来完了志向がある。過去の延長として現在を捉える過去志向では現在は肯定の対象であり、自身の経験・体験にそって現在の最適解を定めることになる。現在志向では、眼前の短期的課題の解決に執着する。それに対し、未来完了志向では中長期的な展望のもとで目指す姿を構想し、その構想実現の戦略を立てて組織マネジメントを展開し現在を再構成(リ・フレミング)していく。

では、果たして、実際の学校教育目標は、未来完了志向に立って、学校組織を方向づけ、その達成度が測れるほどに教職員に共有され、具体化されているだろうか。ところが、学校は、一般的、包括的な目標(たとえば「たくましく心豊かな子どもの育成」)を掲げる傾向にある。これでは、未来志向とはいえ、組織目標としては曖昧で目標達成のための技術が一様には決まらない。これでは、「体系的で組織的な教育」などというるはずがない。ここには、学校全体としての教育の目標を見失わせ、学年や学級という組織単位、個々の教職員を分断・孤立させてしまっている状況が読み取れる。

そもそも学校は間違いの起きないところとして観念されており、正しい振る舞いによって構成されるという神話がある。だから、学校は変化しにくい。それは、成功経験に拘泥する過去志向の典型であり、ナドラー(Nadler.D.A.)らのいう「成功の罫」説を想起させる<sup>8</sup>。ナドラーらは、優良

企業が、過去の成功体験にこだわるあまり、前例の踏襲や強化にのみ腐心し新たな挑戦を避けて悪循環し、ついに倒産に至るのは、環境変化に適応できずに業績低下しているにもかかわらず、その現状を否定して取組の正当化に腐心した結果であるとしている。少なくとも、キャリアのある教員の「学級崩壊」は、過去志向のもとで「成功の罫」に陥った例に当てはまる。

目標の系統性から見ても、変化への指向性から見ても、学校は組織体になっていない。つまり、学校の組織現実、吉本が前提にした「協力体系」ではない。ただし、吉本は、「教職員のそれぞれにどれほどの自主性と服従性を認むべきか、両者の調和において能率はいかに保持されるか」という問題を示し、「この点をふまえた経営組織の樹立と不断の革新の中に、緊張や矛盾を解消する過程の中に、学校経営は成長する」<sup>9</sup>との仮定を掲げて、学校経営の発展過程を展望していた。学校を組織として成熟させ、組織構成員の協働性を再構築していく学校組織開発、そしてそれを現実化する組織マネジメントの必要性の根拠もここにある。ただし、その展開は一つの学校の内に留まらず、外へと広がっていく指向性を備えている。いわば「地域学校経営」を展望するものである。

## 3. 地域協働による地域学校経営の推進と学校ガバナンス

### (1) 学校ガバナンスという発想

今日、「学校ガバナンス(協治)」という言葉がしだいに教育界で使われるようになってきた。ガバナンスとは、一般に「組織が自らをうまく統治できること」と理解される。ガバメントが、中央政府や地方政府、議会や裁判所などが上から行う、法的拘束力を有した権力的な統治であるのに対して、ガバナンスは、その組織メンバーによる主体的・自律的な統治である。ただし、宮脇淳は、「この言葉を適切に理解し活用するには、その『態様』

と『議論』において、いくつかの視点があることを踏まえる必要がある。」<sup>注10</sup>としている。

宮脇によれば、「ガバナンスの態様」には、①「既存制度における行動のルール化」としてのガバナンス、②「制度改革における行動のルール化」としてのガバナンス、③「新制度における認識共有」としてのガバナンス、の三形態があり、「ガバナンス議論」の視点には、(1)「新しく生まれつつある状態」に関する議論、(2)「規範的判断としての参照点」に関する議論、(3)「遮断型から開放型への移行状態」に関する議論の三点がある。そして、ガバナンスを議論するには、こうした違いに留意する必要を示唆している。

しかし、教育界において、その使われ様は使う人々によって多様である。それは、宮脇のいうガバナンスの「態様」や「議論」が十分に整理されていないことを示唆している。学校における「既存制度における行動のルール化」とは、これまで校長のもとで展開されてきた自律的な学校経営規範として理解できる。それに対して、学校における「制度改革における行動のルール化」とは、学校評議員制度や学校組織マネジメント、学校運営協議会の導入などによって促進されてきた学校経営上の仕組みを指すものとして理解できる。そして、そうした新たな手法を活かして新しく生み出された「学校経営上の仕組み」についての参加メンバー間の了解事項が、学校における「認識共有」としてのガバナンスである。こうした違いに留意せず、学校経営や学校運営協議会方式の置き換えとして「学校ガバナンス」を論ずることは、論点が拡散するといえよう。

## (2) 学校ガバナンスへの指向性

社会が比較的安定していた時代には、社会的にも教職員の間でもかなり共通の価値や知識を持っていたので、まさに教えられてきたように教えることで教職員間での違いやズレはそれほど大きくはなかったし、統括もなしやすかった。保護者

や地域からもそれで信頼を得ることができたとし、家庭や地域でも自ずと学校での教育を尊重し、学校での教えと連携した子育てがなされてきた。

ところが今は価値観が多様化し、情報は輻輳し、人々の考え方が違ってしまっている。しかも、少子化のために学級数が減少し学年集団の特性も異なってきており、教職員の高齢化も進んで、その一方で大都市圏では新規採用枠が急激に膨張して世代ギャップが拡がり、互いに口だししにくい関係が生じている。他方、家庭や地域の基盤が脆弱になってきている。それだけに、学校全体と学年や分掌、学級や教科、家庭や地域を子どもたちの健全な育成へと繋ぐ新たな工夫や配慮が必要となっている。

このような事態の克服のために、他律的な「ガバメント」に代えて、学校にも協働性や自律性を根幹とする「ガバナンス」概念を適用しようとする指向をもたらしたと理解される。したがって、学校経営改革による学校ガバナンスへの指向は、パートナーシップ、アカウンタビリティや参画、ネットワークや学校関係者、公益性や社会的公正といった言葉を用いて、教職員のみならず保護者や地域住民、民間団体など多様な主体による合議的な意思決定システムを求めている。こうした指向が高まる中で、学校評議員制度や学校運営協議会制度、学校支援地域本部の導入が図られてきた。他方で、学校評価システムの確立や学校組織マネジメントの展開が求められてきた。さらに民間人校長の任用や副校長・主幹教諭・指導教諭といった「新しい職」の配置も進められてきた。

## (3) 学校ガバナンスからみた学校運営協議会

学校運営協議会制度は、学校ガバナンス確立への指向性が強い。小島弘道は、「学校運営協議会は学校ガバナンス問題である」とし、「行政主導型の学校経営」が伝統的ガバナンスであるのに対して学校運営協議会を「新しい学校ガバナ

ス」と捉え、「学校に彼ら（保護者・住民の - 木岡補）の意思や利害を取り込み、彼らの教育意思と利害を尊重ないし反映する仕組み」であることを学校運営協議会に期待している<sup>註11</sup>。

確かに小島がいうように、この制度は、態様としては、保護者や地域住民が学校運営に直接に参画する仕組みであり、教育委員会と学校との間に介在して、教育委員会による学校ガバメントに対する制約権を有しているのである。そのため協議会の主な役割が、①校長の作成する学校運営の基本方針を承認する、②学校運営について教育委員会または校長に意見を述べる、③教職員の任用に関して教育委員会に意見を述べる、ということとされ、その委員は非常勤特別職の地方公務員の身分が付与されている。ただし、資格要件は任用する教育委員会の自由度が高く、当該指定学校の所在する地域住民、当該指定学校に在籍する幼児・児童・生徒の保護者、その他教育委員会が必要と認める者となっている（「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第47条の5）。つまり、学校運営協議会は、既存の学校ガバメントの枠内に位置づけられていて、ガバナンスへの展開はいまだ途上にあるといえる。

こうした緩やかな規定の下で設置された学校運営協議会は、2010年4月1日現在、全国で629校（幼稚園36園、小学校428校、中学校157校、高等学校3校、特別支援学校5校）である（文部科学省調べ）。ただし、それぞれの学校運営協議会の有り様は一様ではない。その違いを、たとえば平井貴美代は、二つの先行事例をもとにコミュニティの成熟度を視点にして、「近隣生活圏における公共課題の解決に向けた市民セクターの協治としてのガバナンスと、コミュニティの基盤を形成する社会的な信頼関係や市民的な積極参加を概念化したソーシャル・キャピタル」の比重のかけ方の違いとして説明し、「二つの側面はいずれの実践にも多かれ少なかれ含まれており、従来型の

運営とは別種の可能性を実現しつつある」と評価している<sup>註12</sup>。

では、その可能性とはいかなるものであるのか。つまり、官協のいう「新しく生まれつつある状態」としてのガバナンスが、学校運営協議会制度によっていかなるものとなってきているのだろうか。

ところが、その活動の実際においては、むしろ旧来のPTA役員会に地域住民が加わっただけで、PTA行事を運営している範囲を越えていないように見える。たとえば、文部科学省作成のリーフレット（『地域コミュニティと一体となった学校づくり コミュニティ・スクール』）に掲載されているQ&Aにおいても、普通の学校との違いについて「コミュニティ・スクールも、公立学校に変わりはありませんが、その運営に当たって、保護者や地域の皆さんの参画が仕組みとして保障されていることが他の学校との違いです。コミュニティ・スクールに指定されている学校では、この仕組みを活用して、地域の意見を踏まえ、地域の協力を得た教育活動（例えば、学校支援ボランティアと協働した学力向上の取組や、地域の特性を生かした体験活動・行事の実施）を展開したり、地域の力を借りて放課後や土日の子どもたちの居場所づくりを行ったりといった取組が進んでいます。」とある。このように、授業補助人材の確保やイベント企画、勤務時間外の受け皿としての取組を保護者や地域住民の納得づくで進める仕組みとしての便益は浮かび上がってくるものの、アメリカのチャーター・スクールのような、教科書選定や教育課程編成、教職員人事まで包含するガバナンスの様相は見えてこないのである。

それは、先にも述べたように、日本では、学校経営の既存制度に対する改革が道半ばであり、「既存制度の行動のルール化」と「制度改革における行動のルール化」とが混在しているからである。

#### (4) 学校ガバナンスの変化

では、この間、学校ガバナンスとしての変化はないのであろうか。いや、宮脇のいう「制度改革における行動のルール化」としてのガバナンスという態様と「遮断型から開放型への移行状態」に関する議論の視点から捉えるならば、学校評価システムの進展に変化を認めることができる。

学校の自己評価の義務化や学校関係者評価の努力義務化は、旧来の閉鎖的で慣例重視の学校経営に対して、目標の達成や組織的な評価、そして評価結果の公表を求め、学校関係者の評価に耐えうる説明を課す（ルール化する）ことで、学校内部の組織化を促すに留まらず、開放的で双方向的なガバナンスを指向している。公立学校では、99.1%が自己評価を実施し、しかも毎年定期的に実施している割合は98.1%、さらに年間2～3回実施している割合でも48.3%にのぼる。他方、学校関係者評価についても、公立学校は81.0%が実施し、毎年定期的に66.9%が実施、年間2～3回実施している割合でも29.8%にのぼる。しかも、学校関係者評価結果を踏まえた学校改善への取組を実施した公立学校は86.3%、今後取組を予定している公立学校は11.3%であり、学校関係者評価実施の学校改善について、公立学校の40.3%が大いに役に立った、58.7%がある程度役に立ったとしており（同）、学校関係者評価が学校経営に一定の影響を及ぼしていることがわかる。（文部科学省2008年度調査）

こうした実施率の高さや学校関係者評価の影響力は、その実施内容の質に偏差があるにしても、開放型に移行してきたことを物語っている。

では、今日の学校においていかなるガバナンス認識が共有されてきているのだろうか。それは、個々の学校におけるガバナンス形成の成熟度合いによって異なる。ただし、この間の学校経営改革の進展によって保護者や地域住民の参画を得るという指向は高まり、他方で小中連携を中心とした

学校間連携の指向もまた高まってきている。こうした点から伺えるのは、地域協働による学校ガバナンスという認識が醸成されてきていることである。

ただし、こうした指向性を有する学校ガバナンスは、平井が示唆したようにコミュニティの成熟やガバナンスに参加する主体の哲学や思想（宮脇のいう「規範的判断としての参照点」）に大きく左右される。上述したように、学校経営改革によって「制度改革の行動のルール化」が「遮断型から開放型への移行状態」を生んできている。確かに、学校を開き地域協働を推進することは必要である。しかし、ただ開けばいいわけでも地域と協働すればいいわけでもない。

宮脇がいうように、「そのことは(1)『新しく生まれつつある状態』に関する議論、(2)『規範的判断としての参照点』に関する議論とは異なる視点である」のであり<sup>註13</sup>、開放型への移行状態が進行し地域協働が進展することによって、どんな学校ガバナンスとして「新しく生まれつつある状態」になっていくのか、その状態は望ましいのか、またその状態を支持する「規範的判断としての参照点」は妥当なのかを、公共性、公益性や社会的公正性、さらに教育専門性に照らして検証していく課題が残されていることを看過してはならない。

先述した「抑制と均衡の原理」による学校選択制の意義を説く黒崎の考え方も踏まえるならば、学校ガバナンスに対するメタ・ガバナンスないしは抑制-均衡機構のあり方の検討が必要となる。

## 4. 抑制-均衡機構としての学校評価システムの可能性

### (1) 「学校評価ガイドライン」における学校ガバナンス認識

文部科学省は、「経済財政運営と構造改革に関

する基本方針 2005」(いわゆる骨太方針)において、「評価の充実、多様性の拡大、競争と選択の導入の観点をも重視して、今後の教育改革を進める」とされ、「義務教育について、学校の外部評価の実施と結果の公表のためのガイドラインを平成 17 年(2005)中に策定する」ことを受けて、2006 年 3 月、『義務教育諸学校における学校評価ガイドライン』を公表した。その後、学校教育法改正(2007 年 6 月)によって学校の自己評価の実施が義務化(第 42 条)されたことなどにより、2006 年 1 月、『学校評価ガイドライン【改訂】』を、そして、2010 年 7 月、第三者評価についても詳細に記載した『学校評価ガイドライン[平成 22 年改訂]』を公表した。

それらのガイドラインには、「はじめに」において、一貫して「学校運営の自律的・継続的な改善・充実と地域住民・保護者の学校運営への参画を促進するとともに、学校の設置者等が学校に対する支援や条件整備等の改善を行うことにより、全国的に一定水準の教育の質を保証しその向上を図る観点」にたった「目安」であることが記述されている。また、したがって、「各学校や設置者は、それぞれの状況等に応じて進めてきた学校評価の取組の中に、本ガイドラインに示された内容を適宜取り込むこと等により、学校評価の質的な改善を図って」いくことや「現在の学校評価の取組状況に応じ、ガイドラインに示された内容を段階的に導入するなど、無理のない方法で取り組んで」いくことを期待したものでしかないことが断られている。つまり、既存の制度を前提にして、そのもとでの新たな行動のルールを提案したのに留めているのである。

したがって、ガイドラインにおいて示されている学校経営モデルは、特段に目新しいものではなく、「学校の自己評価」を「学校評価の最も基本となるものであり、校長のリーダーシップの下で、当該学校の全教職員が参加し、設定した目標や具

体的計画等に照らして、その達成状況や達成に向けた取組の適切さ等について評価を行うもの」(4 頁)と規定し、校長のリーダーシップ、あるいは全教職員の参加や目標達成、取組の適切さといったことを問題としており、これまでの学校経営論に準拠したものといえる。

その上で、2010 年のガイドラインでいっそう顕著に示された指向は、学校関係者評価や第三者評価によって、当該学校における「教育活動その他の学校運営のあり方」の適切さ等を評価するというものである。

ただし、前回の改訂で明確になった「学校関係者評価」については、叙述の変更はほとんどない。「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」以来、「教職員や保護者、地域住民等が学校運営について意見交換」することによって「相互理解を深めることが重要」との認識を基礎に、「保護者・地域住民の学校運営への参画を促進」し「開かれた学校づくりを進めていくこと」を期待する叙述となっている。その上で前回の改訂では、「学校の現状や取組を知り課題意識を共有すること」や「学校・家庭・地域間のコミュニケーション・ツールとして活用すること」、「共通理解に立ち家庭や地域に支えられる」学校であることが加筆され、さらに、「学校評価を軸とした情報の共有と連携協力の促進を通じて、学校・家庭・地域それぞれの教育力が高められていくことが期待できる。」と叙述された(5 頁)。

「学校関係者評価」は、「学校の自己評価」の恣意性や正統性欠損に対する抑制・均衡機構として捉えられるものの、この加筆部分から読み取れるように、「学校関係者評価」には「学校の自己評価」に鋭く対峙する緊張関係は想定されていない。むしろ、相互理解や連携協力が重ねて叙述されるように、親和的な関係が期待されている。

それに対して今回の改訂で大幅に書き込まれた「第三者評価」については、第三者を、利害関係



ではなく「学校運営に関する専門的視点」を基準に「学校運営に関する外部の専門家を中心とした評価者」と明記した上で、「自己評価や学校関係者評価の実施状況も踏まえ」ることを求めている(4頁)。それによって「学校が自らの状況を客観的に見ることができるようになるとともに、専門的な分析や助言によって学校の優れた取組や、学校の課題とこれに対する改善方策が明確となる。さらに、学校運営が適切になされているかどうかを確認される。」(5頁)と記述されているように、この教育専門性に依拠した第三者評価が、学校評価の妥当性や適切性を確保する仕組みに位置づけられているのである。しかも、「学校のみならず設置者である教育委員会等の取組状況に対する専門的立場からの評価ともなり、その結果、学校だけでは解決が困難な課題も含めて、設置者である教育委員会等の支援や改善を促す効果も期待できる」(29頁)として、教育委員会行政に対する評価機能をも求める記述をしている。さらに、第三者評価に対して「自己評価や学校関係者評価が効果的に実施されているかどうかを検証し、学校評価システム全体の実効性を高めるという役割」(29頁)をも期待している。その上で、「実施者である学校とその設置者は、評価を受ける立場でもあることを十分踏まえる必要がある」として、「実施者には、評価者が公正に自らの責任で評価を行えるよう評価者の構成や評価プロセスの透明性等に十分配慮することが求められる」としているのである(31頁)。

以上の点からすると、文部科学省の学校評価ガイドラインは、学校に対する緩やかな抑制-均衡機構として「学校関係者評価」を、さらに学校と学校関係者による学校ガバナンスに対する抑制-均衡機構として「第三者評価」を位置づけていると捉えられる。しかも、「第三者評価」には、教育専門性に対する信頼性を基礎に、教育委員会(設置者)による学校ガバメントに対する監視機構の

機能をも期待するものとなっていると解釈できる。

## (2) 学校関係者評価による抑制-均衡の実際

ある中学校の学校関係者評価委員会において、学校側の「こころの教育」についての取組評価を聞いて、委員である小学校の保護者からトイレがあまりに汚いとの指摘があった。学校側が説明するような「こころの教育」の成果を、とうてい首肯できないという趣旨であった。

そのことを職員朝会において校長から聞いた教員が、トイレ掃除の研修会参加を申し出て、その研修会から戻って始めたのが素手で便器を掃除するという奉仕活動である。初めは、その教員が顧問をする柔道部のメンバーだけで行っていたが、やがて共鳴した他の運動部にも波及し、部活動と一体化した活動に発展していった。それがさらに昨年度から、学校全体で取り組む「自問清掃」として特別活動に位置づけられることになった。つまり、苦情への対処療法的なトイレ掃除が教育活動へと昇華したのである。

この学校では、こうした学校関係者評価委員の指摘を受けて改善を重ねている取組は少なくない。たとえば、委員には、県警職員もいて青少年非行の実態からして「生き方」についての指導が不十分との指摘が、キャリア教育や道徳教育の見直しを促したし、PTA役員である委員の指摘で入学説明会での説明役が管理職ではなく各担当者に替わった。教員間での指導の違いによる学力格差に対する保護者の不安に応えるかたちで、全教科三年間のシラバスづくりが始められるようになった。

こうした取組によって、授業中の立ち歩きや居眠りが散見された5年前と比べて、生徒たちは落ち着いており、授業に集中している様子が見える。不登校生徒も大幅に減少した。時間的には緩やかな動きではあるものの、学校関係者評価は、

受け止める学校側の姿勢如何で一定の保護者・住民の学校経営参加の機能を果たし効果をあげうるといえる。ただし、そうした効果をあげる上で、学校側の姿勢に留まらず、「規範的判断としての参照点」の議論の視点と関わって、委員の見識もまた重要であるといわねばならない。

### (3) 専門的評価による抑制 - 均衡の実際

ある高校は、立地する市の唯一の県立高校であり、藩校の伝統を有して文武両道を誇り、長く進学校としても地元産業の担い手の養成機関としても高い評価を受けてきた。しかし隣接する市に進学を重視する高校が登場して以来、しだいに入学者の学力低下の事態に当面し、昨年度は定員割れをきたしていた。

この高校の学校関係者評価委員会は、PTA役員、地元の大学関係者、地元自治体の振興課長、隣接する小学校教諭、そして市内中学校全校の進路指導主事、さらに今年からは通学区域内の他市中学校教諭若干名で構成されている。こうした構成は、入学者確保に重点を置き中学校を中心にマーケット・リサーチをするとともに、良さを発信して理解者・支援者を得ようとしていることを示している。ただし、「学校評価ガイドライン【平成22年改訂】」に照らすならば、「学校関係者評価の評価者の中に、学校運営に関する外部の専門家を加え、学校関係者評価と第三者評価の両方の性格を併せ持つ評価」ともいえ、また「中学校区単位などの、一定の地域内の複数の学校が協力して、互いの学校の教職員を第三者評価の評価者」として行う第三者評価に類したものともいえる。

この日、特に中学校の進路指導主事たちの発言は鮮烈であった。実は地元中学校の進路指導主事は皆、この高校の卒業生であった。その彼らが強く主張したのは、この高校に対する愛着と、しかしその愛着があってもこの高校の良さが中学校では通用しないもどかしさ、さらにこの高校の校風

である自由や節度、規律や行儀を讃えつつも、保護者の願いである進路保障という点で隣接市にある高校に及ばない指導力の低さについての不満であった。隣接市の中学校の進路指導主事も、かつては生徒の希望で、この高校か地元の高校かを選ばせ、どちらを選んだ生徒も学力に遜色はなく、進学後、それぞれがどれほど伸びていくかを楽しみにしていたが、結局、明らかに伸びは地元の高校に進んだ生徒の方が大きく、今では学力に応じて進路を振り分けていると述べていた。

こうした声を聴いた座長である私立大学理事長は、あらためて学校に対して、この高校の将来をいかに考えているのか、淘汰される事態を甘んじて待つのか、私立の学校ではもっと切実に事態を捉え打開策を必死で模索するが公立にはその切実感がなさ過ぎるのではないかと迫った。

会終了後、校長は苦渋の表情を示しながらも、今後、総力をあげて学校再建に立ち向かう意志を表明し、今年度最後となる次回学校関係者評価委員会までの検討課題を明らかにした。

この事例は、専門的視点による評価が、学校側の認識を変える働きがあることを示唆している。つまり、学校の有する教育専門性を越える教育専門性が発揮されるならば、第三者評価も含め、やはり抑制 - 均衡機構として自己評価や学校側の自校認識の歪みを矯正しうるといえる。

### (4) 新しい環境創造に向けた学校づくりへ

学校は複雑系システムである。したがって、予定した通りに事は進まない。取組の遂行過程において様々な要因が介在し、予想しなかった経緯を辿ることや結果を生じることはまま起る。そこに外部環境の急激な変化が被さるならば、ますます先行き不透明となる。

遠田雄志の整理<sup>14</sup>にしたがえば、環境が解析可能であるとの仮定に立つと、環境分析を緻密に行い、析出された機会や脅威、強みや弱みを固定

的に捉え、その把握に基づいて組織を設計し、各部門の実施計画を定め、計画の忠実な実行を各部門に求めていくことになる。このような志向を分析型戦略という。これまで多くの改善志向の学校において採られてきた戦略は、そうした分析型であったといえるし、そうした戦略策定のリーダータイプは、「環境発見者」であった。しかし、学校の環境は長期的には解析不能で、大まかな方向づけの中で実験的・探索的に試行錯誤（行動を通じた学習）を繰り返しながら、恣意的で流動的、偶発的な事態をうまく取り込みながら、新たな環境を創出していく創発型戦略が適しており、そうした戦略を展開できる創発型リーダーシップの発揮が期待されるのである。

ある小学校では、学校関係者評価委員に隣接する幼稚園長、小学校・中学校の教務主任を位置づけ、総合的な学習の時間を中心に、共同的なカリキュラム開発に取り組んでいる。こうした試みは、地域学習やキャリア教育にも繋がり、しかも学校間の接続を強化するものとなっている。まさに創発型の好例といえる。この試みを通じて、各学校において、できることとできないことを探り、できることから取り組む構えと、学校間連携を通じて実現可能性を高める資源獲得（外部調達と内部開発）の手だてを講じる動きが生まれている。こうした事態がさらに展開していくならば、個々の学校を超えて総体を一つの学校として捉え、その組織化を開発していくことに進化する。

この事態を創り上げていくには、各学校が、学校関係者のネットワークを生かし、自校の強みに眼を向けまた他校の長所にも気づきながら、それらを繋げて互いのよさによる相乗効果を引き出す「攻めの学校づくり」、すなわち、各学校の強み（長所）を生かして、自校のよさを発揮し、さらに強みを強化していく働きかけと組織づくりを目指すことが重要である。

とりわけリーマンショック以来、家庭や地域産

業が受けたダメージは大きく、経済的な逼迫が心の平穩を揺るがし、投げやりで荒んだ風潮を創っている。その風潮は子どもたちの生活にも及び、凶悪犯罪や社会的事件にまで至る少年非行が後を絶たず、学校の日常においても、些細なことが大きな事件や事故に発展するケースは多い。こうした事態は、確かに学校のみで解決しうるのではなく、短期に解決できるわけでもない。だからこそ、人々が安心して生活できる環境創造に向けて中長期的ビジョンを持ちながら、いかに地域住民や保護者と協働してまちづくりと学校づくりを推進していくかが求められる<sup>注15</sup>。

<注>

注1 吉本二郎『学校経営学』国土社、1956年、51-88頁。

注2 堀内孜「『学校経営論』と『公教育論』－その位置関係と課題性－」大塚学校経営研究会編『学校経営研究』第3巻、1978年、34-39頁。

注3 堀内孜「単位学校経営論と学校の自律性－吉本学校経営学の基本構造－」大塚学校経営研究会編『学校経営研究』第17巻、1992年、9頁。

注4 黒崎勲『教育行政学』岩波書店、1999年、158-163頁。

注5 黒崎勲、同前、185頁。

注6 堀内孜「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』第48号、2006年、9-10頁

注7 永岡順「教育経営組織再編の課題」永岡編『現代教育経営学』教育開発研究所、1992年、283頁。

注8 D.A. ナドラー & M.L. タッシュマン (1995) 「組織変革のタイプ－漸進的変革と不連続変革」、D.A.Nadler, R.B. Shaw & A.E.Walton(1995), Discontinuous Change -Leading Organizational Transformation,

Jossey-Bass, California, Chap.2; 邦訳 齊藤彰悟監訳、平野和子訳『不連続の組織変革』ダイヤモンド社、第2章、1997年。

注9 吉本二郎、前掲(1)、169頁。

注10 宮脇淳『『ガバナンスの意味』』とNPM』『PHP 政策研究レポート』(Vol.7 No.85) 2004年9月、1頁。

注11 小島弘道「自律的学校経営の構造」、小島弘道編『時代の転換と学校経営改革』学文社、2007年、58-59頁。

注12 平井貴美代「コミュニティ・スクールとガバナンス」、小島弘道編、前掲(10)、218頁。

注13 宮脇淳、前掲(9)、1頁

注14 遠田雄志『組織の認識モード』、税務経理協会、1996年。

注15 政府は、こうした問題について「新しい公共」というフレームを示して地域再興を打ち出している。これを受けて、文部科学省は、「新しい公共」型学校創造事業を来年度の新規事業として、上述したコミュニティ・スクールや学校評価、学校支援地域本部などの事業をこのフレームの中に入れて概算要求している。その政策意図は、必ずしも鮮明ではないが、今後の学校ガバナンスのあり方に大きな影響を与えうる可能性を有していると捉えられる。

(名城大学 大学・学校づくり研究科)

# A consideration for unified understanding of norms of public education and school governance

Kazuaki Kioka

## Abstract

This paper examines the methods of coordination between the norms called for public education and managerial autonomy of each school based on the reality of parents and community to realize the creative organizational management, and also consider the issue of commitment the extent to which who should or can assume what. Though the analysis of this matters, it is clarified that the importance of promotion of management community and schools in cooperate with parents and community having the long-middle-term goals to build the environment the people can live in a relieved, but also that the necessity of consideration of meta-governance or check-balance mechanism to verify the relevance of school governance the development of community cooperation brought.