

教育における官僚制についての一考察

——学校管理運営の組織論を中心に——

新 村 洋 史

序

本稿は、教育における官僚制の問題を、とくに、学校管理運営（あるいは、「学校経営」）の組織論を中心的対象として検討しようとするものである。

近年、トータルとしての教育制度・教育組織、や学校管理運営の組織を、マックス・ウェーバーの近代官僚制理論を基礎的枠組みとして位置づけ、展開しようとする理論が支配的になっていると思われる。それらはおしなべて、特別権力関係論などによる、前近代的な家産官僚制要素の強い伝統的官僚統制、あるいは、教育の行政管理的統制を廃棄し、緩和しようとする動機をもっている。そして、現代の社会変動、教育制度の拡大、教育諸課題の増大、教育技術の高度化の要請など、教育をめぐる諸環境の変化のなかで、それらに適応し、「国民の教育権」や子どもの「受教育権」を機会均等に保障していくための教育組織論の課題として、教育における官僚化の進行を認めつつ、官僚制理論をバック・ボーンとして、学校管理運営の組織論の「精緻な」理論化を志向するものである。

しかし、同時に、1960年代から1980年代の今日において、教育政策や教育行政の学校論や学校管理運営の組織論も、周知のとうり、法規による教育の統制（行政的管理）にとどまらず、「長期的計画」とそれに位置づけられる「教育計画」のもとで、その教育効果・教育効率の追求を主眼とする「行政的経営機能」⁽¹⁾の拡充やその研究開発をすすめてきていることを指摘しておかねばならない。

近代的官僚制論による教育の組織化という方法的原理が、果たして、今日の社会—教育の危機や教育の官僚統制と荒廃という問題を解決し、いわれるように「国民の教育権」、子どもの「受教育権」（学習権）を保障しうる組織原理たりうるかどうか。それこそ、ここにおける最大の問題関心である。

ところで、「現代社会学」や今日の教育組織論における官僚制概念のモデルを提供している、M・ウェーバー

の近代官僚制の特質を要約してみるとつぎのようである。第一に、官職ヒエラルヒーと審級制の原理。つまり、近代官僚制は、整然と上下の關係に整序された職位の階級をもち、その下位機関は上位機関の指揮・命令・監督に厳格にしたがわなければならない。第二に、権限の原則。それぞれの職位は、あらかじめ一定の権限をきめられている。それ以下であってはならないが、またそれ以上のことをしてはならない。第三に、規則による規制。右のような組織構成であれ、それぞれの職位の権限であれ、その他いっさいは、予め定められた規則にのっとっている。どんな問題进行处理する場合でも、抽象的・形式的な規則の「適用」という様式をとる。第四に、公私の分離の原則。近代官僚制においては、その職務活動は「公的」な領域として、「私的」生活の領域から厳格に区別される。第五に、職務遂行の没主観性。官僚制機構のなかではたらく職員は、その規則にのっとり、指揮・命令系統にしたがい、権限におうじて、その職務を没主観的に遂行する。つまり、個人的な「怒りも興奮もなく」、その他いっさいの主観的要素を排除して、あたえられた仕事をひたすら遂行するのである。したがって、官僚制的な職務遂行は、そのにない手の「人物のいかんを問うことなく」、手順どおりにすすめられていく。第六に、職務担当者の専門性。つまり、近代官僚制における職員は、その職務を、「素人」として「兼職的」におこなうのではなく、専門的な訓練を受けた「専門家」として、しかも、もっぱらそれに従事するものとして「専門的」に、遂行する⁽²⁾。以上のように、近代官僚制におけるその職務処理はすぐれて「計算可能性」をもち、精確で迅速、一義的で継続的であり、「精密機械」にもたとえられるほどのものである⁽³⁾。このように、M・ウェーバーは、官僚制組織は、純技術的にみて最高度の能率性にまで高めうることを、この意味で官僚制を形式上最も合理的な支配行使の形態であるとした。

ここで注意すべきことは、第一に、M・ウェーバーの近代官僚制概念は、歴史の「近代化」過程のなかから生みだされているそのような「合理的組織」を「支配」の

問題の文脈のうえでとらえなおしたところに成立するものであったという点である。ところが、今日の支配的な学校管理運営の組織論においては、その文脈が抜けおちて、もっぱら、技術的で、「中立的」な意味で使われている。そして、これが特別権力関係論や過度の行政的管理をどう克服することになるか、分明でない点が少なくないということである。

第二に、その立場は、とくにM・ウェーバー以後の社会学等がきらかにした官僚制の病理的側面・逆機能的側面について、十分な考慮を払っていると思われない点である。逆機能的側面とは、たとえば、手段と目的の逆転、制度や組織の物象化(フェティシズム)、形式主義(「目的合理性」や「形式的合理性」に対する実質的非合理性)、拘子定規、臆病、保守主義、無責任、特権化など、要すれば、(実質的・社会的な)非能率・実質的非合理性・非民主性・非人間性、などである。一般に、「官僚制」を問題にする際、我々は、この逆機能の側面をおもいうかべるのが普通である。これに対して支配的な学校管理運営の組織論は、管理技術やその操作、あるいは人間関係論的管理論や「現代組織論」⁽⁴⁾の思想と技術のうえに立ってそれを処理できる、と考えているように思われる。それはいかなる意味で、人間疎外、教育労働の合理化の克服につながるのか分明にされるべき点である。

第三に、したがってその立場は、「協働・協同の体系」(system of co-operation)として「官僚制」をとらえ、その見地から、官僚制を積極的に位置づけることになると考えられる。そこでは、労働や経営の機能がK・マルクスが分析したような二重性⁽⁵⁾をもつと同様に、官僚制それ自身のもつ二重性——技術性(生産的の視点)と階級性、支配・権力性(生産関係の視点)——に着目されずもっぱら、組織の技術性や「協働・協同の体系」(支配・被支配の矛盾的要因を含まないもの)としてとらえられる。それによって、現実の体制を「合理化」し補完し、組織の機能主義的観点や「目的合理性」の観点の追求から、一層矛盾を深め、官僚制=「問題解決行動」とはなりえない状態を強めるものと思われる。また、教育の目的・目標の創造自体が社会的かつ経営の主体性にかかわる問題であるが、機能主義の観点は、これを主体的位置にすえていないように思われる。

第四に、その立場は、M・ウェーバーがそうであったように、官僚制支配や社会の「全般的官僚制化」⁽⁶⁾を歴史の必然的不可避的過程として受けとめている。そのことが、官僚制の二重の意味、とりわけ支配の側面に対する対応の仕方が、技術至上主義的となり、そればかりか、

そのために、教育(行政)と学校管理経営、および教育労働における矛盾の本質を覆い隠し、教育行政・学校管理経営の民主化の社会的リアリティと科学性を弱めているのではないかと思われる。

以上の点は、小論における教育における官僚制論の問題の検討における主要な基本的論点である。学校管理運営の組織論にそくしていえば、つぎの点が考察の問題点である。第一に、「学校経営」の概念について、第二に、「広域的経営論」、あるいは、「教育経営論(学)」、第三に、「専門職=官僚制」論、である。

教育における官僚制についての研究は、1960年後半から自覚的な問題関心とされてきたが、これについての本格的で体系的な研究は管見するところではみうけられない⁽⁷⁾。したがって、小論は主に、官僚制論の視点を含めて学校管理運営の組織論を構想展開している研究を検討しつつ、学校管理運営の組織論の民主的科学的視点を追求しようとするものである。

その基本的視点を、概括的に示せばつぎのとおりである。すなわち、官僚制、および「専門職=官僚制」論は、教職員一人一人の教育の自主性、主体性を薄弱化し、意欲や気概をなえさせ、教職における専門性を官僚制支配に必要な資質や範囲に局限し、学校経営組織の重層構造化とあいまって、教育労働を「合理化」し、「部分労働」化する⁽⁸⁾。いわば、「(教育経営の)システムの中に生き、システムの構成分子たることに生き甲斐をみつける人間像」⁽⁹⁾としての教職員像を生みだすことに帰着させるものと思われる。それは、今日の社会的課題や教育困難に臨機柔軟、および自主的自治的に対応し問題解決する姿勢と能力を学校や教職員に形成しうることにならず、その結果、子ども、青年に国民的教養の基礎を身につけさせ、民主的人格を形成するという近代学校の民主的機能、あるいは、憲法・教育基本法下の学校の任務・役割を遂行することを一層困難ならしめる。これに対して、筆者はつぎの点を批判の原理と考える。

① 教職員・教育労働(集団)の自主性の発揮と自立、および全面的発達を保障しうる組織原理は、自治的協同の原理であること。したがって、相互にリーダーシップを発揮できる自律的共同運営が第一義的な原理である。

② 教育における専門職=官僚(エリート)の独善(デスポティズム)化をふせぎ、社会に開かれた学校として、その民主的機能を発揮するためには、学校の国民的土台として、社会と教育の危機克服のために実践的努力をつむ父母住民の社会的力・教育力と結合統一される学校の組織原理が不可欠である。そのためにもまた、①の原則は不可欠の前提である。すなわち、学校自治と教育

自治（「教育における住民自治」）との結合が、学校管理運営の組織論の原理として確立されることこそが問題とされる必要がある、ということである。

以上のような観点から官僚制論とその下での教育労働の問題について検討をすすめるがそれにさきだつて、現行教育法制度および有権解釈における、いくつかの概念について整理しておこうと思う。

現行法制では、「学校経営」という用語は主として「私立学校経営」に関して用いられ（私立学校法第25・26条）、公立学校については例外的に「経営の合理化」（新市町村建設促進法第8条）という表現がみられるにすぎない。むしろ現行法制では一般に、行政作用として「学校管理」概念がもちいられ、設置者管理主義（学校教育法第5条）のもとで、公立学校の管理権は設置者たる地方公共団体に属する（地方自治法第2条3の5）。そして、実際の管理権限は地方公共団体の行政機関である教育委員会がこれを行行使する（地方教育行政法第23条2）、という仕組みになっている。このように、法令上においては「学校管理」という用語は、学校という建造物（「公の施設」、地方自治法第244条①）に対して、設置者の側からなされる外部的規制作用を指している。これに対して、学校教育自体の運用については「学校運営」という言葉が用いられ、また、両者を含めた学校維持運営の全体をさす時には、「学校の管理運営」（地方教育行政法第48条2の②、第49条）とよばれる。小論のサブ・タイトルは、この「管理運営」の用語による。しかし最近では、「学校経営」や「学校経営組織」、「学校経営管理」の用語が用いられるが、それは、学校経営学、教育経営学の用語であるが、現行学校管理営（制度）についての解釈論を含んでいる。したがって、それ自体は論争的問題・概念である。

I. 教育官僚制論の思想と構造

最初に、今日において学校管理運営論の支配的な論調となっている教育における官僚制の思想と構造について分析・整理し、問題点を明らかにしていこうと思う。

1. 学校経営学による教育官僚制論

まず、吉本二郎は、これについて学校経営学の立場から、つぎのように構想している⁽¹⁰⁾。吉本は、「新しい組織としての現代の学校」を、「学校経営は本質的に教育実践と結び、教育の論理に従った判断と決定の創造的行為でなければならない」とし、それは「専門職的専門家たる教師と、専門職的経営者としての校長や教頭」（傍点は引用者）とから成り立つものとしなければならない

とする。そしてそのためには、この「専門職的集団を経営することは、そこに法の執行という官僚制社会と別個の行動基準に従う社会組織を前提」（傍点は引用者）とすべきである。すなわち、この学校経営と教育行政との間の「組織上の関連」が「重要な問題」とされねばならないという。正にこの「関連」こそ一つのポイントであるが、吉本は、これを、「官庁的官僚制」に対して「専門職官僚制」を積極的に敷くことにより、官庁的官僚制（法規の執行という官僚制）を緩和、ないしそれとの調和を図ろうとするのである。すなわち、つぎのようにいう。「学校とは同じ職務の量的集合にすぎない、という前近代的学校観を持つのではないかぎり、なんらかの意味での官僚制化を無視することはできない。ただ教育活動の組織において、官庁的官僚制に対して、教育に即した専門職的官僚制が、いかなる様式で確立されるかが、現代の課題として深く追求されるべきなのである」と。これに付け加えて、例の「学校組織の重層・単層構造論争」の問題・論点も、官僚制対非官僚制ではなく、いかなる官僚制化かという文脈の中に位置づけている。

この点にも示されているように、吉本論は第一に、経営学の立場から、官僚制論を技術的合理化の視点からのみとらえており、その階級的矛盾、教育的矛盾の側面の本質的要因をあきらかにし、官庁的官僚制ときり結ぶという視点が明確にされていないという問題がある。つぎの発想は、それを典型的に示すものである。

「学校の組織規模が拡大し、組織活動が多様化するにつれて、組織内の人々の分業と協業による能率の行動様式として、学校社会にも官僚制組織が必然的に取り入れられる」。これは、制度としての学校の内部組織に関してのべられているものであるが、官僚制組織を「協働体系」（効率化の体系）と積極的にとらえるものである。

しかし、それは、単に学校内部組織にとどまらず、教育行政と学校の連関を含む教育制度・組織の全体にも通じているものと思われる。つまり、吉本論は、「学校に対して基準行政で迫る学校行政」と、「みずからの創意と責任において学校活動を展開する学校経営」との調和連関を、「教職の専門職化の水準」と深くかかわるもの、と描く。しかし、この関連については、いわれるように科学的検討作業はなされておらず、証明されたものではなく一種の仮説にすぎない。たとえそれが可能だとしても、それは教育的価値観にかかわる諸問題を生ぜしめるのであって、その点が一義的に証明されればそれで済むという問題ではありえない。吉本論が今日では、「教育目標管理」論の立場をとり、学習指導要領による学校経営の「システム」化の見地にたっている点⁽¹¹⁾は、右の

論議を必要とするものである。

要するに、「学校行政」(教育行政・学校管理)と「学校経営」(学校運営)との調和的關係の問題は、「教職の専門職化の水準」ですべて解決されるというよりは、それらをふくめての学校経営の「自律性」が保障され、それを確立していける、社会的・政治的条件と充足過程が科学的に分析されねばならない。そうした客観的条件と過程の考察をぬきにした「専門職官僚制」論は、「学校に対して基準行政で迫る学校行政」を「自主的」「内発的」に受容・補完し、エリート専門職教師による学校の支配に帰趨する慮れなしとしない。「教育計画」のもとで拡充されつつある教育の「システム」化、「目標管理」論による学校行政(学校管理)の展開、教職員の「能力主義管理」の進行は、そうした問題の所在を示すものである。

第三に、これらの矛盾に対して、したがって、専門職化の課題に対して、吉本論は、「学校経営」問題としては、①人間関係管理の視点の強化や、②ティーム・ティーチングによる専門職集団化＝協働体系化を提起するが、それらは、上の慮れを強める当のものである。吉本論は、これについてつぎのようにのべている。

「ティーム・ティーチング組織が、小集団たる教師群に対し、教育と管理の自主性と責任を負わしめ、教師の主体性と組織への服従とを目ざす点は、経営組織の観点から注目すべきである」(傍点は引用者)。これについてはのちにふれたい。

2. 教育社会学による教育官僚制論

つぎに教育における官僚制の不可避・不可欠性について教育社会学の立場からのべている河野重男論について検討しよう。河野論は、その点をつぎのようにのべる⁽¹²⁾。

「教育という仕事は、人間形成というすぐれて主体的創造的な営みであることがその本質であるが、近代社会、とりわけ近代工業社会において、教育が公共の事業として、かつしだいに大規模化する一つの産業として営まれるようになってきている以上、教育行政や教育の官僚制化は、必至であり、これを否定することはできない。したがって、教育における官僚制化の論理を、いちがいに否定するのではなく、むしろいかなる官僚制ないし官僚制化が、教育本来の目的達成にとって望ましく、合理的であるか、という観点からの取り組みが必要になるのである」(傍点は引用者)。

さらに、ハルゼーのつぎのような観点を引いて、「教育における官僚制が必要不可欠である」ことを、強調す

る。すなわち、「近代工業社会においては、權威の官僚制組織と、知識の専門化とが、教育体制研究の出発点である」。ここでの「教育の機能は、もはや、効率的な組織の力を借りないで行なうことはできなくなった」。つまり、「組織の形としては、主として、手段の合理性に傾いた官僚制によらざるをえない」(傍点は引用者)。そして、この社会体制のもとでは、「(文化の)伝達は正確で、迅速で、効果的なものでなくてはならない。個人の恣意による偏向を排し、普遍的な規則と手続きによって、行為の結果が合理的に予測できるものでなくてはならない」というマンパワー開発論の見地を河野論の基本的見地としている。

以上の点から河野論もまた、つぎのような見地にたっていることがわかる。第一に、教育と教育手段の効率化・合理化のために教育官僚制は不可欠であるとする。第二には、教育の目的やあり方については、人間能力開発という「産業社会」論の立場から、知識の専門化と伝達の効率化が目的として前提におかれている。第三に、官僚制の病理現象を問題とするよりも「教職の専門職化」の具体的実現が、その(官僚制の病理)克服にも通ずる最大の課題であるとされる。

これらは、吉本論とはほぼ同一の論調であるとみてよいだろう。しかし、なお、河野論は、①教育観、学校の機能について人間能力開発論を明言し、②「専門職(化)」を労働者大衆、国民から自律したものととしてとらえ(国民に対しては自己完結体としてとらえる)ており、③さらに、「教職の専門職化」を教育行政(官僚制機構)の主導・指導機能の充実(強化)という点からとらえている、という特徴がみられる。それは、ある意味で自家撞着・矛盾である。すなわち、上記、②、③に関していえば、教育行政による一方的な指導機能と経営機能の拡大強化は、官僚制の病理を深め硬直化させ、官僚制の論理を止揚するどころではなくなる。そこでは、いわれるところの「教育経営は、あくまでも個々の学校や教師の自主性と自律性に立脚すべきだという原則」は、少しも客観的現実的な確かさを具備しているとは言い得ない。河野論もまた、官僚制の病理面との関連、あるいは、その克服について、現実態の分析検討が「省略」されており、そのことから、官僚制の「止揚」ではなく、それとの「調和」、ないし、「癒着」した「教職の専門職化」体制が前面にでてくるような論の構造になっていることを指摘しておかなければならない。

3. 教育行政学による教育官僚制論

以上の二論と同様に1960年代の同時期から主張された

教育官僚制について、最後に、教育行財政学による市川昭午論を検討する。

市川論もまた、学校管理運営の「組織モデル」（組織原則）として、教育官僚制をたてる。市川は、それをつぎのようにいう⁽¹³⁾。

「学校が単なるインフォーマルな集団ではなく『共同の目標を達成するために、成員たちが責任を分担しあっている社会集団』と定義される『組織体』(organization)の一つとみる以上、『責任、権威、層別化の概念』等をまったく拒否するのは正しくない。形式的な平等を強調するだけでは集団の組織化はできないし、実質的な差違を無視している点では非民主的ですからある。『官僚制化行動は、一種の問題解決型社会的行為であると認識される』とすれば、これをまったく否定するだけでは問題の解決にならない」と、産業官僚制の理論と研究から、官僚制の必然性と官僚制における「民主的な要素の潜在性」に着目し（したがって、「支配階級による操作的支配装置」としての側面についてはさほど考慮されず）、「学校管理運営の組織においても専門性と民主性に基づく官僚制は認められてよい」としている。つぎにA・ゴールドナーの所論などにもとづいてその組織像についてさらに具体的に敷衍する。つまり、官僚制組織が不可欠であるとしても、それは、「真正官僚」による権威主義的規律に基礎をおく「懲罰官僚制」ではなく、「専門家による、専門的知識による管理」としての「代表官僚制」のモデルをとり、さらに、その具体的な姿についていえば、それは「水平＝同僚型」構造であるという。その組織関係は、学級王国として孤立した「自律＝平等型」でもなく、また、上下秩序による監督を専らとする「垂直＝官僚型」でもなく、つぎのようなものだとする。つまり、それは、「高度の熟練と知識をもった人々がそれぞれの責任を果たし、決定を下し、判断力をはたさううちにそれが共同の努力となり共通の目的に合致するように組織される」（P・ドラッカー）、いわば「専門家のチーム」たるべきものである。以上のように、「多種多様な専門家集団の組織として学校教育が遂行される以上、当然、共同決定行為が必要となり、職員会議の比重はたかまらざるをえない」（傍点は引用者）とする。

以上、市川論のいう最後の具体的な組織の姿についてみれば、それは筆者の自律的自治的協同（共同管理）の原理とあまりちがわないように見える。そして、民主的学校づくりの学校組織論⁽¹⁴⁾が追求してきた点もこれと同一であるかのように見える。しかし、そうであれば、あえて、それをもって、「官僚制」を学校管理運営の組織モデルとする必要もないであろう。

まさに、そうではないのである。市川論が「官僚制」モデルを組織原理として選択する所以はつぎの点にある。つまり、「代表官僚制」も、「水平＝同僚型」構造も、「共同決定行為」や「専門家のチーム」も、それにむかって実際の学校が変貌をとげていくには、

① 校長・教頭の指導能力を高めること。

② 「教員の階層制」を設け、専門的資質を高めること。つまり、専門性（資質）を基準として、階層制をしること。

③ 教職における昇進を追求する刺激を教師に与えるように適当に段階づけられた職位階級をもうけること。

などが必要不可欠であるということであり、これらの点こそが「官僚制」の組織原理に固有の論理であるということになる⁽¹⁵⁾。このような「官僚制組織を具現化することによって、学校（経営）は学校管理に対して自律性を拡大することができる」、とするのである。（この点は、吉本論と市川論は一致している）。

以上のように市川論は、第一に、「教師＝専門職」論の実現は困難であるとしても、右にみられるような教師の「専門性」や職能（の成長）を活かすことを軸に学校経営の組織原理と組織構造との抜本的「改革」（重層制・官僚制）を断行せよということに強調点がある。

第二に「教員の専門能力の差異に関係なく、基本的に同一の仕事させることは改められるべきである」こと、また、「給与形態も専門性の程度に見合ったものでなければならない」とする点は、エリートイズムやメリットクラシー（「能力主義管理」）の原理に立つものである。（もともと近代官僚制は「能力主義」を一要因とするものである）。

第三に、専門性や専門的能力量とその形成は、国民と教職員と専門家集団の教育的実践と研究の民主的結集の形態としてではなく、「教員養成者、教員養成機関の教員自体の刷新」によって樹立されると考えられている。それは、現代学校の機能は、知識と技術の伝達にすぎず、「人格の形成」は不可能であるとし、「大量生産と代替可能性を前提とする学校制度」⁽¹⁶⁾、という市川論の学校観に対応する教師の「専門性」や「資質」の内実（市川論の）を示すものである⁽¹⁷⁾。

第四に、さらに、その専門性・専門家としての資質なるものは、目標管理論の思想（P・ドラッカー）を含み、全人間的管理・価値観統制に組みするような、いわば技術主義的・機能主義（操作主義）的な専門性であり国民教育の課題を教師自らの内に確立しつつ国民の要求と課題にこたえて組織的集团的にどこまでも高まろうとする教師の専門性とは異なっている。

第五に、したがって、そのような専門性の志向確立は、学校の自律性を高めることにはなりえず、逆に、「支配階級による操作的支配装置」としての官僚制と「調和」・「癒着」するものである。なぜなら、専門性の内容・基準とその客観化（任用基準の制度化）を行なう者は、官僚制度そのものであり、I・L・O＝ユネスコ勧告の示す労使交渉によったとしても（つまり、代表官僚制に従うとしても）、それは、必然的に教師の教育的価値観や教育活動を統制するものとなり、また、恣意的な勤務評定制度を必然的なものとさせることになる。以上の意味からも、そうした専門性の確立は学校の自律性を保障するものではない。「共同決定行為」や教育労働の自主性と集団化による専門家としての力量の形成やその条件の保障こそ、学校の自律性を高める教師および学校機能の専門性の形成であるというべきである。

以上のように、（代表）官僚制＝市川論は「専門家・専門的知識による管理」であるが、そこでは、その「専門性」の内容・本質・形成のあり方が中心の問題として浮びあがり、そこには専門性＝知識・技術による階層制と、それによる支配に帰結する要因が孕まれていることが問題としてあきらかにされたといえよう。官僚制は、知識・専門性・能力とその独占・不均等化による支配であることを市川論はあらためて確認している。（組織）原理としてすべての教師の専門性の確立、全面発達がなぜ選択されないのであろうか。その深い意味は、市川論において必ずしも分明でない。教育労働における専門的力量的形成・発達は孤立的なものではなく、学校の教育（労働）過程における協同、集団主義、共同的決定行為等の過程に基本的には負っている。市川論の代表官僚制にとって、あるいはその「共同決定行為」にとって決定的に必要なものは、それらをまとめるエリート、リーダー、専門職教諭であって、自律的自治的教職員集団とそれが形成創造するリーダーや専門的力量的ではない、ということとは明白である。

市川論は、以上のような意味で、前二者の教育官僚制論に比し、その組織原理を具体的に掘りさげた点に特徴があるといえるものであった。

三者の官僚制論に共通する点、あるいは着目すべき点を要約すればつぎのように整理できる。

① 「高度産業社会」・「情報化社会」・「管理社会」に対応する「新しい学校観」と「新しい学校経営（組織）観」への転換がさげられる中で登場したのが、この教育官僚制論であった。つまり、「第三の教育改革」といわれる、1970年以降の教育組織原理についての提起であるとみる

ことができる。

② したがって、「生涯教育」制度化、教育の「システム」化、「教育計画」論、教育行政の機能の拡大（国家の教育介入権の主張とその「理論」化の進行）などとリンクした教育・学校管理運営の組織論として位置づけることができよう。

③ 官庁的官僚制の克服・止揚、あるいは、官庁的官僚制と教職の専門性との相剋の止揚・調和が専門官僚制論の動機、ないし、立脚点であることや、官僚制が歴史の必然で不可避・不可欠であるとする点（微妙な差異はあるが）、その克服のテコとして「教職の専門職化」が教育官僚制論の核心部分をなしている点などは、三者に共通する論調である。

④ しかし、その「新しい」官僚制論は、メリットクラシー、「能力主義」など、学校職場の階層化、差別的編成を不可欠のものとしている。

⑤ そこでいわれる「民主的」・「平等」という概念（市川論）は、ある特定の目的目標（「教育的価値」の体系・機構）に対する能力・業績競争とそれに応ずる処遇（賃金・昇進など）の改善をさして言われている。

⑥ したがってまた、「教職の専門性」の概念も、ある特定の視点から選択された部分的・一面的な内容・性質のものであり、しかも、それは、「管理」・「被管理」の関係として組織される本質をもつものである。

⑦ 以上の意味で、専門職官僚制論は、単なる技術的なレベルでの組織の合理化、協同・協働の体系ではなく、官僚制である以上は、専門的知識（「専門家」・「専門職」）による教育（教職員）の支配に通ずる。この技術的合理化が支配（教育の自由の否定）となるか否かは、その組織技術の性格と同時に社会的諸条件・諸関係（吉本論）によるがその点に言及されていない。

II. 教育官僚制と「学校経営」の概念

教育の組織（組織されたもの）（das Organisierte）、および、組織化（Organisierung）において、学校（経営体、組織体としての）をどう位置づけるかは、基本的問題である。支配的な学校管理運営の組織論、すなわち、教育官僚制論においては、単位学校に経営の主体性はない、とする論調がどちらかといえば強い。すなわち、次章で検討する「広域的経営論」（市川昭午論など）や「教育経営」論（学）は、その立場をとる。さきに検討した三つの教育官僚制論のうち、吉本論だけは、単一の学校ごとに学校経営の主体性（主体としての地位）を認めている。ここでは、吉本論を軸に「学校経営」の概念を検討し、他の二つの官僚制論におけるそれとの関係を検討

し教育官僚制の全体構造を考える手がかりとしたい。

1. 学校単位の経営と学校の自主性

ここでの第一の中心的論点は、学校の自主性、学校経営における単位学校の主体性（主体的地位）を認めるか否かであるが、吉本論はこの点を認め、積極的に位置づけようとする。このことの第一の意味は、「学校経営とは校長を主経営者とする単位学校の経営である」⁽¹⁴⁾（傍点は引用者）、ということである。言い換えれば、国や県・地方公共団体（教育委員会）を主経営者とするものでもなければ、それらを単位（範囲・対象）とする経営でもない、ということである。この概念は、「教育経営」論等の学校経営概念とは全く異なっている。後者のそれは、国や地方公共団体を主経営者とし、その傘下の全学校を対象範囲とする概念である。したがってこの点からまた吉本論は、「学校の内部経営を学校経営と呼ぶ」ということができる。これに対して「広域経営論」は、つぎのように主張し、「内部経営」論（学校の自律性）を否定する。

① 「学校の中だけで事を処理しようとしても、ほとんど何もできない」、現実の学校の経営はすべて教育行政の条件整備にまつものばかりである。その点学校は無能である。

② 「内部経営論は結局部分的合理化に終り、現場押しつけ的な教育行政や学校経営を助長することになり」、教育行政上の重要問題が学校経営管理の外部的与件とされてしまうことは、結局、局所的合理化に陥ることとなる。

③ 学校内部に視野が限定されることから学校外部の社会的対立・文脈から遮断され、そのために学校内部に自閉した学校経営論となる。

④ 学校単位の経営体論者は、校長に自覚と責任感をもたしめる反面、校長に不当な責任感を強制し、実力以上の権限をもつかごとき錯覚を起こさせ、地教委を軽視させることになる。

これは、直接的には学校経営近代化論（伊藤和衛）に対する批判であったが、学校内部経営論をとる吉本論に対する批判ともなろう。

しかし、学校は現実「有機的組織体」として教育活動を営み、学校運営の主たる問題は学校教育活動の経営にあるという事実は否定できない。法制上も、教育内容、方法の創造、教育課程の編成、学校（内）組織の編成など、その制度的事項をのぞけば、それら教育活動の運営（経営）は、学校の裁量事項である。学校（経営）の主体性・自律性を確立するためには、吉本論が正しいと思われるが、以下の点についてさらに検討をすすめる

必要がある。

2. 「学校経営」の概念——二つの「管理」概念

従来からの学校経営観とその実態は、吉本論が的確に指摘するように、その基調は「法規解釈主義経営」であり、行政管理的な学校経営（行政管理の学校内に及べるもの）であった。学校内でいわれる「管理主義」とは、この行政管理の論理と意識の学校職場への浸透をさしている、とあってよいだろう。ここでは、学校外から学校に対する働きかけとしての「行政管理」と、学校運営（学校経営）の内在的機能としての「管理」を区別する必要がある。吉本論は、「法令上使用される管理概念と、学校経営上に用いられる管理とは、たとえ事柄は同じであっても、その意味を異にする点のあることを認めなければならない」とし、右でのべたような「伝統的な学校管理」を払拭しその「管理」と区別して、「（学校の）組織の維持・発展をはかる学校経営の中で、創意機能（「経営」概念）に対する保守的機能、経営に盛られた創意の実現化過程として管理過程」を確認することが必要であるとす。つまり、「創意機能」としての「学校経営」概念を確立することを提言している⁽²⁰⁾。

これに対して、学校経営における主体性を認めず、それを教育委員会に移行しようというのが「広域経営論」、「教育経営」論である。

以上のように、吉本論は二つの「管理」概念を整理し、行政管理的な「管理」概念を学校運営から理論上において排除し、したがってまた、「管理」概念を経営学上言われる機能主義的・技術的・中立的なものに転換させ、それを「経営」の下に従属させる。これによって、学校の自律性を確立させようとするものである。（この発想自体は、「教育経営」論、特に伊藤和衛のそれとも通ずるものである。）

3. 「学校経営」と「教育行政」の概念・機能

二つの「管理」概念の区別の問題は、学校（経営）の自律性の論拠とその実現にとって重要な理論的・原理的問題である。

さきに示した「広域的経営」論の「学校経営」観とその概念は、「設置者管理主義」（学校教育法第5条）に基づき、その行政管理を学校運営にも及ぼすとする学校管理運営の一元論にたっている。つまり、学校管理運営の二面性（二重の性格、一管理機能と運営機能、あるいは、経営機能と管理機能）、あるいは、校長の機能の二面性（管理と運営との機能）を無視し、管理機能に一元化してとらえている。この論理を、「経営学的に表現すれば、学校設置者が経営者であり、校長はそのもとの管理者である」ということになり、実際には、教育委員

会が経営者であり、校長は単に一つの学校の管理者にすぎない、ということになる。経営学的には、経営は上位概念であり、管理は下位概念であるが、文部官僚が特別権力関係論（營造物理論）を補完補強するために用いられる学校管理＝教育企業経営管理では、教育委員会が学校経営を掌るとする観念がとられている⁽²¹⁾。「広域的経営」論もこれと同様の概念・論理を用いているといえる。つまり、学校経営管理の主体は、教育委員会とそれにつらなる文部省であると把握され、学校内部の管理は、その系列下で配分される現場管理にすぎないと理解される。したがって校長は当然ながら「最高経営層とか、トップ・マネジャーではありえず、むしろ、職場長に擬せられる」。この発想は、さきにもみたように、教育委員会の掌る教育行政が、学校経営に必要な物的・人的手段を掌中におさめ組織的な大綱を把握しているとの観点にたっている。たしかに、「学校の中だけでは事はほとんど何も解決しない」といえる側面もあるかもしれない。その例として、教職員定数、学級編成の基準、教育施設・設備、給与水準や構造、カリキュラムや教材の基準などをあげ、これらはすべて国と都道府県のレベルの問題であり、したがってそこに学校経営（権・機能）もあるとする。この論者のいうそういう側面は厳然として存在するが、それは論者自身も認めているように「純粋な行政作用」⁽²²⁾である。これらをおしなべて「学校経営」の機能と一体のものとするのは、教育行政制度原理にあわない。それは、「教育経営」論の項でみるように、教育目標・内容・方法などを、その「制度的基準」の枠組みをこえて、教育の内的事項、教育活動それ自体の組織機能・主体的地位をも、文部省・県などの正当な機能・権能として合理化（正当化）するものである。

吉本論は、「現代の公教育制度のもとでは、教育はかくあるべきことを宣する主体として、教育政策があり、その実現を図る手段として教育行政がある」⁽²³⁾と、宗像誠也の「教育政策・行政」の概念の立場に立つ。そして、他方、「教育専門職として、教育はかくあることと宣する行動の法則、解釈と判断の主体として、教育実践活動とその経営が存在する」⁽²³⁾と考える、とする。この関係において、「教育活動に対する行政の限界」を画し、「教育行政作用を教育活動の経営と連続的作用」としては認めず、教育行政を条件整備機能に限定する見地をとっていると解せられる。そして、この原理的見地を具現化する論理が、さきにもみた教育官僚制論＝「教職の専門職化」論となる。

以上が、教育官僚制論における「学校経営」の位置づけと概念である。第一に、「広域的経営」論や「教育経

営」論は、①学校の創意機能を教育委員会などへと吸い上げる論であること、②したがってまた、教育行政の機能の質的転換、拡大を教育行政制度理念上において企図する、という二点が確認できる。

第二に、吉本論の総論（原理）における、教育行政＝条件整備論、各論（学校経営論）における教育官僚制論、との相異は何を意味するのであろうか。そこには、①学校内部管理論に終始することは「学校管理論」の論理に包摂される、という要因がある。換言すれば、学校内部の官僚制化論（の視点）は、対社会・環境に対して自己完結体となる性向を秘め、したがって②教育行政作用の自主規制論の立場をとり、それは実際論としては、行政機能を補完するものとなり、この新しい官僚制論と法規による官庁的官僚制とは癒着する。③教育行政側は、従来の行政管理論はそのままに残しつつ、その限界を教育行政の機能論・経営論の開発展開で補なうという新動向をもつが、これと新しい教育官僚制論とは矛盾しないことになる⁽²⁴⁾。以上のような構造から、行政の自主規制論的条件整備論と教育官僚制論とは矛盾なく両立しうるものといえるであろう。

III. 教育官僚制論と「教育経営」論

ここでは、「教育にふさわしい官僚制論」＝教育官僚制論は、教育行政制度、トータルとしての教育組織論の「改革」を必要必然とし、「広域経営」論や「教育経営」論と相呼応する関係をもつのではないかと仮説に対応して、この両者の関連を検討する。

1. 「広域経営」論

同論の主旨はつぎの一点である。「学校を経営管理がその内部で完結するような単一の経営体とはみない。学校経営管理の主体は教育委員会とこれにつらなる文部省と把握され、学校内部の管理は現場管理として理解される。したがって校長は当然のことながら最高経営者層とか、トップ・マネージャーではありえず、むしろ職場長に擬せられる」⁽²⁵⁾、と。つまりこれが「広域経営」といわれるわけである。

右の「広域経営」論の本質的特徴および問題は、つぎの点にある。

① 学校に対する国・文部省の地位・機能・権限を「監督庁」としてのそれから逸脱させ、学校経営の主体たらしめる。それは、教育制度原理の根幹にふれる問題である⁽²⁶⁾。

② それは、教育行政の機能を、いわゆる「条件整備」や「指導助言」等の機能から、学校教育活動とその経営

(の主体としての)機能へと質的転換、あるいは機能拡大・機能独占集中化することを意味するものである。

③ それはまた、「学校経営」の機能を、学校内部の運用に限定せず、外部的規制作用(教育行政による法規的規制)をふくめた「学校管理・運営」全体と等置するものである。

④ これにより、現実の機能として、文部省・県・地方公共団体の包括的支配権を確立することになり、それらの「経営」(主体化)と機能により、教育活動の細部にわたる学校の管理統制の全面化を促進する道をひらくことになる。すなわち、歯どめなき教育と学校経営の国家化を推進するものとなる。

⑤ 教育行政作用を教育活動の経営と連続的作用として認める同論は、基準行政・指導行政を介したとしても、学校の行政的管理の強化と同じ効果をもたらす。

⑥ 教育行政の経営機能の確立とその主体的地位をめざす「広域経営」論は、それによって「教育経営」論と共通する教育組織原理となる。つまり、教育行政作用＝(教育・学校に対する)経営機能、と等置する点で同一である。

⑦ そして、同論は、教師の教育権限や学校自治を制限、もしくは、制約する立場にたつ。

以上のような特徴と問題をもつ「広域経営」論は、文部行政当局者の学校管理論との間にそれほど明確なちがいを見いだすことができない。文部省関係者のそれはつぎの点を論のポイントとしている。

① 設置者管理主義の原則の下では、教育行政当局は、「経営者としての主体性」を保持し責任をとるべきである。

② 教育委員会が「本社」であるとするならば各学校は、いわば「工場」である。

③ 「学校経営とは、学校を設置し、維持管理し、運営すること」であり、「最高方針を決定する」「事業体の原動力の作用」である。それに対して、「学校管理は、学校経営を実現させる方途である」。それゆえに、「校長が学校の終局の責任を負うとすることは誤りであり、むしろ、校長は経営者たる設置者のために、その学校を管理する責任を負うと説明するべきもの」⁽²⁷⁾(傍点は引用者)である。

上のように文部省関係者は、経営学による経営管理論の思惟様式を導入して、行政主体による学校の教育実践・教育活動、すなわち、「学校運営への直接的干渉」⁽²⁸⁾を狙うものである。これに対して、「広域経営」論は、そうだととしても、それは「直ちに否定されるべきものではない」⁽²⁸⁾とするのである。文部省理論は、特別権力関係

論による教育支配の困難さに対して、経営管理論＝事業経営論によって教育支配を容易ならしめ補強しようとする理論にはかならない⁽²⁹⁾。それは、教育と教育行政の機能とを区別せず、「国家の教育権」(「国家の教育介入権」)⁽³⁰⁾を正当化する教育行政論・学校経営論である。さらにまた、校長が学校管理(本来の行政機能としての)に全面的終局的な責任を負えないことは設置者管理主義の原則から言うまでもないことであるけれども、学校の教育活動の運営(吉本論でいう「学校経営」)における主体性と責任までないとするのは、教師(集団)の教育実践・教育研究の自由、したがって、学校自治までも全面的に否定することを意味するものである。

以上みたように、学校管理運営の組織論における教育官僚制論の立場は、教育行政の制度と組織全体にわたる官僚制や、官庁的組織化を弱めるどころか促進し、公教育の経営機能を独占集中化することと結合し、それを必然ならしめる。そこにおけるその必然性の教育認識は、経済の国際競争の激化・技術革新などへの教育の対応を基本的見地とするものである。

2. 「教育経営」論(学)

「学校経営」学ではなく、「教育経営」学が主張されはじめたのは、1950年代の末であり、60年代から70年代にかけて研究と理論の共通基盤を形成してきたように思われる⁽³²⁾。しかし、アプローチの仕方は多様であり、今日でも必ずしもその概念は明確であるとはいえない。『教育経営の基礎理論』⁽³³⁾によれば、つぎのような研究方法論による分類がなされている。すなわち、教育社会学的教育経営論(馬場四郎、河野重男、牧昌 見)、教育工学的教育経営論(森 隆夫、新井郁男、西本洋一)、学際的教育経営論(伊藤和衛)、反経営学的教育経営論(山田 敏)、教育行政＝公教育経営論(天城 勲)の五類型である。ここではこの「教育経営」論と教育官僚制論との関係について、(学校経営組織の)官僚制論志向が、組織論上「教育経営」論を必要とし、両者が内在的に深く結合することを論証する。

(1) 「教育経営」学の発生

馬場四郎の論稿によれば、「教育経営」(Educational Administration)学は、1960年を前後する時期において、社会の変動や「近代化論」の展開と対応する教育政策論(「教育計画」論)の台頭、人的能力開発論・教育投資論など現代「教育論」の課題の一環として意識され位置づけられている。そして、「多元化・多極化(multipolarization)した現代の教育主体、教育機能を包括的にとらえ、そこに統合化への道をさぐる」試みが「教育経営」学で

ある、とされる。「統合化」すべき対象(教育主体・機能)には学校経営のほか私教育・社会教育や企業内教育の経営などが含まれる。したがって、「教育経営」は、それらの経営に対して上位概念となる。方法論的には、教育行政学や教育管理論研究だけでは十分でないとし、経営学・行動科学・社会学・社会心理学・情報理論・工学技術、などの手法を導入する必要がある、としている。それによって、「現代社会の教育機能を全体的に統合する、総合的・体系的な認識」・「新しい教育体系(educational system)を構想し、「さまざまな教育機能を演ずる社会的組織(教育経営体)において、その教育的意図や目標を能率的に達成するために有意に遂行される内的規制作用」を究明することが「教育経営」学構想の核心である。馬場は、その方法論的な具体的研究の先例および成果として、産業社会学・産業心理学・経営学などによる企業内教育における「自己啓発」(self development)論や「教育的管理方式」(educational management)と評価する「目標管理制度」(management by objectives)をあげている⁽³⁴⁾。

以上のことから、「教育経営」学とは、学校教育(の経営管理)のみでなく、社会の教育機能や国民の自主的教育活動のすべてを、企業の経営管理にみられる「目的合理性」(M・ウェーバー)にならって「システム」化し、そこから最大限の「教育効果」を、最大限の「効率性」によって達成実現する学・術である、と要約できる。それは、「生涯教育化」のための制度化・「システム」化と同一のものと考えてもさしつかえないと思われる。

ここには、「産業社会論」的、あるいは、「大衆社会論」的な社会的危機意識が根底に流れているように思われる。他の論者のつぎの発想はそれを物語っている。つまり、「変化する社会」(changing society—J. Dewey)に対して教育と教育制度とをそれに「適合」させるために「社会体系と教育体系との間の相互関係」、および、「教育体系内部の整合性と合理性」を高め、その操作＝「教育経営」の「合理性」をはかることなくしては、「今までは維持できた体制(社会体系＝教育体系—引用者)も破壊され、混乱と崩壊しかないという判断に強制されている」⁽³⁵⁾、と。それは、体制的危機を回避し管理するための教育の計画・管理＝「教育経営」という基調をもつといえよう。

以上の、「教育経営」論の発生論からもつぎのことがいえる。①この「教育経営」論それ自体が学校教育を含む全教育体系の「目標管理」をめざす官僚制化である。②産業官僚制の論理と手法が教育体系にそのまま全面的に導入活用される。③そして、それによる学校教育経営

の官僚制化(＝「目標管理論」)のためには、社会の全教育機能の計画と管理の学としての「教育経営」論の視点と研究開発が不可欠である。というのは、「産業社会」と「企業経営の合理化」に対応する第一の教育は学校教育であり、学校教育の「能力主義」化・教育労働の「合理化」＝官僚制化の成否が、前者に影響し作用すると考えられているからである。こうして、学校の官僚制化と「教育経営」(論)、および「システム化」論とは不可分であることになる。しかし、より基底的な方向性は、産業の要請・官僚制＝「国家社会の要請」から、学校教育・教育体系全体の官僚制化・「システム」化が発想されることを「教育経営」学の発生論は語っている。

(2) 「教育経営」(学)の研究対象

「教育経営」(学)の構想は、「生涯教育論」と、「教育計画論」とを重要な枠組としており、その要請にそう問題を自らの課題としても位置づけている⁽³⁶⁾。それらなしには「教育経営」の存在理由もなく、「教育経営の計画化」が基本的研究課題となる。具体的には、「長期総合教育計画」から、ティーム・ティ칭ングなど、「教授組織の現代化」までおよそすべての問題が含まれる。学校経営の問題としては、教育条件の再編成、カリキュラム編成、教育実践に対する指導助言体制、経営の効率化、目標管理、「地域社会学校」化、教職員のモラルの高揚、校長のリーダーシップ、などが課題とされる。これに関連しつつ「教育経営」の実践的政策的課題として、①市町村教委の広域化と統合、②教委の、社会変動や教育内容の高度化に対応する指導機能の充実、③教育長一校長一教頭のリーダーシップと明確な位置づけの確立、④地域の長期教育計画と教育経営の「合理化」・「現代化」、⑤教師(集団)の意思決定過程への「参加」を広範に保障すること。⑥専門的職能団体自体の資質向上、などが掲げられる⁽³⁷⁾。

以上は、おしなべて、「専門職官僚制」に必要な諸機能・組織行動の整序であり、「専門職官僚」professional＝bureaucrat)としての教職員の資質・能力の形成を志向するものとみることができる。したがって、「教育経営」論それ自体が教育官僚制＝「専門職化」を内的必然としそれを不可欠の環としていることがわかる。

(3) 「教育経営」の主体と構造

では、このような「教育経営」の担い手・主体は誰れであろうか。

端的にいうと、「教育経営」論は、「教育経営」の主体を、国および地方公共団体とする。学校は、その末端組織の一つにすぎない。『教育経営の基礎理論』の編著者はこれをつぎのようにいう。

教育経営（の主体の）構造は、「国家—都道府県—市町村—学校という重層構造をなしており、このうち、もっとも重要な役割を果たすのは、国家の役割である。それは、教育の *externa* だけでなく、*interna* についてもそうである。したがって、教育経営において国家が *interna* に果たす役割はさらに重要性をますだろう。国家の役割は、各級経営体に目標（教育の）を与え、その計画化を物心両面から援助することにある」⁽³⁸⁾、と。

要するに、終局的には（必ずしも文部省ではなく）国家を「教育経営」の主体とし、社会の全教育領域・機能を包摂し、調整力（フィード・バック）をもつネーションワイドの「教育計画—執行—評価」のシステムを樹立することを企図するものである。このような構図のなかでは、国家こそが「教育経営」の終局的な主体として位置づけられるのは当然というべきであろう。この論説は、「広域経営」論と同様に、国家を教育活動の経営主体と断言し、学校はそれが提示する教育目標を具体的に計画化し、「目標管理」を貫くべきことを明言する点に特徴をもつ。それは設置者管理主義の原則すらとびこす構造になっていると評すべきである。国家と学校（教育活動）とは直結する関係にならう。

(4) 「教育経営」論における「行政」と「経営」の概念

「官庁的官僚制」・「懲罰的官僚制」に対して教育官僚制を対置する「教育経営」論のもう一つの特徴は、（教育）行政と（教育）経営とを等置し同義とすることである⁽³⁹⁾。それを、伊藤和衛は *Verwaltung*（「支配」としての行政の概念・思想）にかえて英米的 *Administration*（「奉仕の方へ」）の思想を、すなわち、*Management*（経営）を、教育行政の理論として再構成するためであると説明する。ここには、「経営」概念には「支配」の要素がふくまれないとする含意がみられる。さらに、そこには、現代国家はフェルヴァルツングの概念が通用するような絶対主義的国家ではなく、給付助長行政を主とする福祉国家である以上、*Administration=Management* 概念に代替するのが適当であるとする権力認識がみられる⁽⁴⁰⁾。しかし、「経営」概念が公権力、権力、あるいは支配をふくまないとはいえない。それは、すでに、文部省関係者の「学校管理論」でみたとおりである。ここでは、これに関連して、文部省の「教育行政=公教育経営論」にふれておきたい。天城勲は、福祉国家（論）に対応する「新たな教育行政の理論」として、教育行政の経営機能を拡充するの必要をのべ、「教育課程、教授方法、生徒編成、教職員の職務と組織……」などの組織化を、「教育委員会と学校を包摂する公教育経営」として検討する方向を提起してきた。（教育）行政=（教育）経営とす

る見方の重視は、「公教育経営を一つのシステムとして把握する契機」をつくりだし、「PPBSに見られる計画的な予算編成方式」を導入し、「明確に目的主導的に対象（学校管理—引用者）をつかまえる」ためである、としているのである。この観点から「学校経営」や学校運営はつぎのように位置づけられる。「法律的にも、また実質的にも、学校経営は市町村を単位として教育委員会と学校を含めて包摂的にとらえられるべきものであり、この包摂的単位としての公経営—市町村教育行政における経営、管理、作業の三機能と三担当者の分担が原則として理解されなければならない」、「学校運営の最高方針の決定（経営）は教育委員会の任務であり、市町村立諸学校は学校教育実施の基礎的な場（作業）となり、管理機能は、教育長、事務局主要職員および校長等において分担されるものであろう」「この包括的構造のなかで、教育委員会および学校は機能論的にはそれぞれ相対的には一つの経営体とみなされる」⁽⁴¹⁾、ことになる。

この「公教育経営論」の構造は、さきの「教育経営」論の主体の構造（四重構造）および機能と寸分も異なるところがない。しかも、この「公教育経営論」は、行政=経営とはせず、行政=公経営とする。その真意は、「行政を他の経営と最終的に区別するものはやはり主体のもつ公権力に求められなければならない」⁽⁴²⁾からである。したがって、「公教育経営論」は、公権力=行政の枠内でのみ「機能論的」見地を許容するのであり、このリアルで現実的な論からすれば、「教育経営」論は、ここに包摂される構図となる。それは、教育行政と学校運営の矛盾対立を、官僚制内部における技術主義的・機能主義的な「最適化」・「合理化」をはかり、「調和統合」することで解決できるとする「教育経営」論の方法論的一掃結であろう。公権力の存在・発動という一点をのぞけば、行政=（公）経営の観点が成立し、それによって国（文部省）—教育委員会—学校を「組織機能」の観点から全一的に関連づけられるという点では、「教育経営論」と「公教育経営論」とは同一のものであるといえる。

ここには、教育の仕事（職務）や教育事業の組織化それ自体のうちに「合理的支配」の契機が内在化され、私的企業経営組織の論理（社会権力）が、「教育経営」によるヘゲモニー機能として、教育と学校を支配するという問題の所在が示されている⁽⁴³⁾。

以上、教育官僚制論と「教育経営」論の思想と構造について分析し検討した。これらについてのまとめは終章でおこなうことにし、つぎに、教育官僚制論に立つ教育政策（教育経営）が、学校教育活動および教育労働をど

う組織するか、その理論と実態についてみておきたい。全面的にふれる余裕がないので、ここでは「目標管理」(論)と、T・T方式を軸とする教授組織の二点に限ってのみ検討することにする。

IV. 教育官僚制下の学校と教育労働の変化

「目標管理」論は、既述したように官僚制を「目的合理性」や機能主義的観点に重点をおいて見、「協働・協同の体系」とする発想から必然的に生まれる管理論である。目標の実現それ自体に問題があるというのではなく、その目標の教育的価値観のとらえ方、その内容、目標実現の過程には、特定の価値観・イデオロギーと歴史的性格が刻印されており、単なる中立的な技術論でないという点に留意したい。T・T方式も根源的には、「協働・協同の体系」という管理思想・組織論から生まれたものであり、同根である。

1. 学校教育の「目標管理」論

(1) 「目標管理」論の歴史的性格

目標管理 (Management by objectives, 目標による管理) は、元来経営学の概念であり、行動科学や心理学がこの有効性を根拠づけている。教育経営や教育の「システム化」論における目標管理もその原理や手法の適用にすぎない。

米国 J・F・ミー教授によれば、米国経営理念史の第四期 (1940~50年代) が、目標管理論登場の時代である⁽⁴⁴⁾。P・ドラッカー、D・マグレガー、E・C・シュレイなどがその代表的論者であり、その有効性やそれが「人間尊重主義」であることの論拠を心理学的に基礎づけているのが A・H・マスローである⁽⁴⁵⁾。日本の企業にこの経営理念と方法が導入され唱導されたのは1960年代であり、70年代以降は実践化の段階である。教育経営の世界でも60年代に提唱され⁽⁴⁶⁾、70年代初頭からいくつかの県で「先導的試行」がおこなわれた⁽⁴⁷⁾。80年代はその全面的本格的な実践化が目ざされているとみられる。

目標管理のねらいは、労働者の勤労意欲を高めることによって生産性と利潤を高めることにあるといえるが、科学的管理→人間関係論的管理論にかわってそれが「現代組織論」の一環として登場したのは、労働者 (階級) の成長と労働力市場の性格の変化によるものとみられる。労働者の団体交渉能力の高まりと労働力の流動性が高まることによって解雇による威嚇も無力となった。それにかわって、労働者の「生きがい」・「自己啓発」・「自己統制」・「自己実現」を操作することによって、「やる

気」を誘発することこそが企業利益に合致する経営管理論であると考えられるに到った。D・マグレガーらはこの点を隠していない⁽⁴⁸⁾。以上のことから、目標管理が高度に組織された資本主義社会における階級支配のための労働者管理の思想であることが読みとれよう。

(2) 「目標管理」の本質

目標管理とは、管理者 (トップ) が企業目的にむけて自己の経営・管理者としての目標を明確にし、部下にも各人の職務を企業目的達成に必要な定量的・定性的目標をたてさせ、その目標遂行にむけて厳しい自己規律・自己啓発による自己管理・自己統制をおこなわせるものである⁽⁴⁹⁾。つまり、外部からの権力的な統制によってではなく労働者の内面の操作・管理、動機づけの指導によって個人の目標 (「主観的目標」) と共同 (企業体) の目標 (「客観的目標」) や利益との調和統合をめざし、企業利益と労働者の勤労意欲とを同時に高める管理方式である。しかし、それは果たして人間尊重主義であろうか。D・マグレガーは著名な「Y理論」の人間観に基づき、目標管理が生産性向上とともに労働者の勤労意欲・集中力・「集団主義」的協力共同の動機づけとなり、それが労働者の「自己実現」となることを行動科学から指摘する。A・H・マスローも、こうした労働者の社会的自我の状態を「自己実現」であるにとらえ、この方式のもとで全労働者が「共同者」となり、非常事態においても自発的・自動的に責任をとり、「共同・共働・合同・統合する意識」をもつようになるとし、これを「健全な精神・心理」をもつ「革新的経営」であると評価した。

しかし、両者は労働者・人間の社会的・階級的基盤を捨象し、社会関係のなかに分裂・葛藤・闘争のない状態を無条件的に「健康」ととし、矛盾とその克服によって発達していく人間と社会の本質をとらえていない。また、その集団観は、労働の主体相互の自治的統治・管理を度外視しているのが疎外されたエセ自主性や幻想的共同体への没入一体化が賞揚されることになる。

日経連『能力主義管理』もこの思想の系譜に属する。それは、「目標管理」とは、「企業の長期経営目標、短期経営目標から個人の目標にいたるまでの一貫した体系」であり、企業の目標と「それをになう人の自我の欲求、自己実現の欲求」とを統合させることによって企業生産の能率をあげることであり、それが同時に「人間主義」にたったものであるとする。「目標による管理」は、「目標による業績評価」と表裏であり、「期待される業績基準」によって地位・昇給等を決定する「能力主義管理」と一体不可分のものである⁽⁵⁰⁾。つまり、「能力主義管理」⇒「目標管理・評価」である。そこで言われる「人

教育における官僚制についての一考察

間主義・人間尊重」とは、その「業績」に対する応分の報酬や処遇をなすということにすぎず、その本質は「競争」の原理・弱肉強食の原理にほかならない。以上のように、目標管理は「全人格的な人間管理」と「パーソナリティの変容」をはかることである。それは現代社会における労働疎外・人間疎外からの「回復」方法を全面的に労働者・生活者個人の「精神的努力」のなかに解消してしまおうとする「近代主義」の観点にたつ精神・心理主義的手法を国民に要求することを意味している⁽⁵¹⁾。

(3) 「目標管理」と学校運営

第三に、目標管理が導入された場合の学校職場の現実をみよう。ここでは、学校營運の全体的状況について摘記してみたい⁽⁵²⁾。

① 学習指導要領の教育目標とそれに対する業績の向上こそ第一義的目標・至上命令であり、教職員個々の能力開発・向上（教職の職能の成長）はそれに従属し、その枠内でのみおこなわれる。自主的・目的意識的研修・研究は制度的に抑制排除される。

② 教育目標についての協議は大いに推奨され「一致協力」の体制がさげられるが決定権はあくまでも校長にある。実質的な協議・決定は主任層以上でおこなわれる。教師個々の設定した目標はそのまま認められるわけではない。協議過程が重要視されるのは、教職員全員が目標づくりに「参加」したという意識・実感と校長の下す目標を徹底させるという二つの目的のためである。

③ 目標記述書（週案・学級経営案など）を提出させ、週録（実際におこなった授業の記録）を内部報告させ、日常的に管理職による教育実践のチェックがおこなわれる。

④ 目標による管理は、組織・管理論としては、組織の機構・構造面よりは、その運用面に主たる関心がおかれ、計画—実施—評価の全一的過程を統制管理し組織効率を高めることが最重要点となる。そこでは動機づけ（モチベーション）のために校長のリーダーシップや情報管理など、経営能力の養成が課題となる。

⑤ 業績主義・能力主義・少数精鋭による高能率高成果の経営体制をとる。

⑥ ライン業務（教育実践）においては指揮—報告の上下関係を強化し、スタッフ業務（教育研究・協議）においては協同作業の效果的遂行のために「参加」や横の人間関係管理が重視される。

以上の点から、教師個々の教育権・教育の自由や教職員集団の自治的編成権・決定権はますます後退させられる。また各主任、とりわけ学年主任の権限が実質的必然的に強化され、学級経営の統制に働くことになる⁽⁵³⁾。

このような管理体制のもとで新学習指導要領が強調する学校の「創意工夫」とか「自主性」とは、その教育目標の枠内での知恵・（教職の）専門職性・能力の発揮にすぎず、忠誠競争を鞭撻するかけ声に変質してしまう。創意工夫や自主性とは本来教育の本質に根ざすものの管であるが、右のようにあい矛盾するものとなる。しかも、「創意工夫」をしないと法的拘束力にふれるとさえいわれる体制がつくられつつある。創意まで国家基準化されるのである。

2. 教育課程の「目標管理」

第四に、目標管理論は教育活動・教育課程をどのように管理するであろうか。また、教育目標の「具現化」とは何であり、どんな手順ですすめられるだろうか。新教育課程実施の理論的実践的手引き書の性格をもつ文部省関係者編著による『現代学校教育全集』（全25巻、1980年、ぎょうせい）からこれをみてみよう。この著作の教育目標「具現化」の基本的視点は、結論的にいえば、指導要領のめざす人間像を地域・学校の諸条件を勘案して具体化し、具体化した人間像（学校の教育目標）の形成に直接的包括的に寄与できるように各教科や他の教育活動の具体的な目標分析をし、「到達目標・評価」のマトリックスをつくることであるように思われる。傍点を付したところがポイントであり、そのねらいは指導要領のめざす人間像に直接結びつき効果を発揮するような教育・学習の諸目標の具体化と教育作用の相互連関を示す一欄表をつくることである。ここでは教育目標が教育課程や教育活動において働く「機能的役割」や機能的連関の明確化が眼目となっている。そのために、

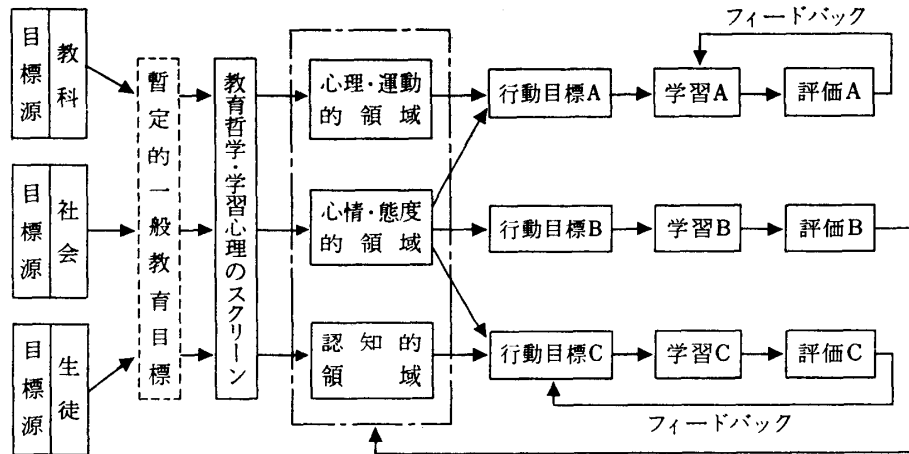
① 第一に、学校目標を抽象的・理念的なものから、「行動目標」に転換する。すなわち、「学習が終了した時点でどのような行動がとれたらよいかという、第三者が観察し測定することができるような行動をもって目標を表示する」方法がとられる。この「行動目標」の設定によって、「抽象的を美辞麗句に終りがちな指導目標を、直接融和することのできる明確な目標にすることができ、しかも、教育目標—学習活動—評価の一貫性を図ることができる」とされる。（図1参照）

② 第二に、「行動目標」化は、教科および教科以外（人間形成）の授業目標のレベルでもおこなわれる。教科内容は「行動形成」中心に細分化され編成される。

③ 第三に、「行動目標」の「指標」は、指導要領の論理的分析と同時に「一人ひとりの子どもが到達すべき心情・技能・態度・行動を育てる角度から」設定する。

④ 第四に、評価基準は、教科等の「内容的要素」を

図1 行動目標設定手順



〈出所〉 奥田真丈 外・編

『現代学校教育全集』第3巻「教育目標」P.134より。

図2 教科における到達目標分析表

内容的要素	行動的要素		
	X		
X			
	X	X	
	X		

(X印は到達目標)

〈出所〉

奥田真丈 外・編

『現代学校教育全集』第3巻

「教育目標」P.117より。

横軸にして、育てたい能力を分類し、「行動的要素」をたて軸にしてマトリックスを作り、横軸とたて軸の結びあったところから、分析され詳細化された到達目標群が得られる、というものである。(図2参照)

以上みたように、目標の「具現化」は、つぎのような意味・本質をもっているのではないだろうか。

第一に、人間形成は外部(教師)から指定される活動の形や行動 behavior を身につけさせることによって達成される、という人間観・教育観を反映している。したがって、学習内容のみならず学習方法・手段も、「学習者を主体として……」という言にもかわからず、できあいのパターン化されたものが用意されている。

第二に、行動目標—学習—評価の関係(図1)は、極めて形式的・機械的で、かつ短絡的に結ばれている。目標の具体化・細分化の連鎖の中に行動形態の脈絡はうか

がえるが、その教育科学的根拠や学力の内容や子どもの内面的形成が浮んでこない。それは、特定の間像を形成するに際しての性急さ乱暴さの証左である。そして、そこにはプラグマティズムの教育観が下敷にされていると思われる。

第三に、「行動目標」や「目標行動」といわれる概念は、教育工学・プログラム学習から生まれたものであるといわれるがそれはかつて坂元忠芳が指摘したスキナーの行動主義的理論の問題を内在させている。その問題とは、この理論によれば、人間の学習も動物のそれと同じように、行動変容のある目標にむけて、できるだけ細分化したモデル(プログラム)にしたがって、一定の刺激をくりかえせば、その行動変容が必ず実現されることになり、その結果、こうしたプログラムによる学習は生活の認識活動を機械的なプロセスの連鎖にかえてしまうことになる、ということである⁽⁵⁵⁾。したがって、子どもたちは目的意識性と脈絡をもった思考・認識の体系=思想の形成を阻害され、パターン化した知識・認識や行動しか形成されないことになる。したがって、ここでいわれる学力とは必然的に自然・社会現象の機能連関把握(機能主義)や、思考する主体と客観的な実在との関係をぬぎにした操作主義的な「学力」がめざされることになる。それは、「情報選択・処理能力」の形成といわれる場合の教授・学習過程の核心部分といえる。「主体的学習」や「学び方の学習」も、この系列に属するといえる。

以上のことから教育課程の目標管理、あるいは教育目標の「具現化」とは、「プログラム学習」的問題性を強

め、新教育課程政策は、これを日本全国の学校に適用することを志向するものとみられる。

第四に、教育目標論の強調や見直しの要請は、一方では目標管理論に固有の必然性として説明できるが、他方では、見直されるべき教育目標の内容それ自体においてもとらえ方の変化があることを指摘したい。それはさきの目標管理論の歴史的な意味とも関係するだろう。ある論者は、学校教育目標を見直す観点としてつぎのような主旨の教育目的論をのべる。教育の目的は、「計画された社会 (the planned society)」の青写真に関心があるのではなく、「絶えず計画されつつある社会 (a continuously planning society)」(J. Dewey) に関心があるのであり、それに対する適応能力の形成こそ問題である。この社会の中で人間はたえず「困難な課題を背負」わねばならない。「固定したゴール」へ向うのではないこの社会の中で、その重荷を背負う能力形成の「作動機構」として働くような教育目標こそ「教育力」である⁽⁵⁶⁾、と。この見解は、不可知論の世界観に立つものであるといえようが、不可知な社会と未来にむかっただの心構え・精神のあり方・「個人」の生活の仕方など、精神主義への教育が、学校教育目標の転換への本質的契機をなしている。80年代の教育の基調の一つは、心情主義・道徳主義・行動活動(主義)とみられるが、それが右のような教育目的論や目標観のとらえ直しと結合しはじめた点に着目したい。さらにまた、「重荷の背負い(させ)方」が民主教育論におけるそれと全く違う点にも重要な問題が感じられる⁽⁵⁷⁾。

3. 教授組織と教職員組織の「システム」化

目標管理論は、教授組織と教職員組織の改革＝「システム」化を予定している。かつて中教審答申(1971年)は、「今後における教育方法の刷新」のために「教師の特性に応じた役割分担」と「組織的な協体制」を推進することをのべていた。その教育方法刷新のための組織的な協体制とは協力教授組織(チーム・ティーチング)であったが、それは80年代の今日、「学校教育改善のための歴史的な課題」⁽⁵⁸⁾として普及定着化は当然であるとされている。協力教授組織(以下、T・Tと略す)それ自体について詳細にふれる余裕はないが、その現代的意味と問題点について検討しておきたい。

T・Tの概念の基礎には、「現代組織論」・現代経営学、とりわけ、C・I・バーナードが提唱した「協働」(Co-operation)の理論がすえられているといわれる。「協働」とは、「組織された集団の中で、何らかの目標を実現するために、自律性を持った成員各自が共通の目標

と、明確な役割自覚をもち、その集団ができるだけ機能的自律性を持って、目的遂行ができるよう、各成員の持てる力を存分に働かすことができるように保障する」という機能主義的性格をもっている。その意味で目標管理論と同根であり、「教育の現代化」・教授組織改革T・Tの基礎的理論である。さきの『現代学校教育全集』は、T・Tの現代的意義をつぎのようにとらえている。

① 一人ひとりの児童生徒が持っている個性・能力に応じてその能力を最大限に開発する。これには伝統的教授組織では対応できなくなった。

② 教育方法の革新による効率的な学力向上のための方策が必要である。

③ 「様々な特性をもった教師の出現」に対して、この教師集団のエネルギーを「協働」の組織の中で開発する必要がでてきた、と。これは、「能力主義」教育の徹底的効率化のために教授組織の改革(T・T)が必要不可欠の条件であるとのべているものである。

T・Tの問題性は多面にわたり、学校の基本的性格の変質化をもたらす。第一は、教育労働・教職員組織に関してである。T・Tのチームの組み方は多様であるにしても、T・Tは学級・学年集団などの教授にかかわる仕事を、教育目標の設定と学習指導計画、学習指導案の作成、教材内容の分析と教材の研究分担、授業の実施、授業の資料・教具、記録、生徒実態調査、などに分割した上で分業的に再編し、それに対応して、教職員組織もチーム・リーダー(マスター・ティーチャー)、シニアティーチャー、アシスタントティーチャーなどという具合に職能と権限による階層的再編をなす。これによつて、

① 授業の計画・実施の過程は画一化され類型化され、教師個々の仕事はその部分の機能や役割を担うように細分化されその上で再結合される、

② 分業と協業の環はリーダー(学年主任)の指導によって制御され指導要領の定着をスムーズにする、

③ 教育実施の結果が資料として中央管理されることによってその後の分担・協力の形態が固定したものとなる。このような機械的な分業・協業の「協体制」の原理は、教育労働を機械化され類型化された「部分労働」に転化させる。それはまた、学校経営組織の重層構造化の徹底を要請し、その職能・権限の明確化と秩序の確立にむかわせる。

第二に、T・Tの学習集団に対する関係である。T・Tのもう一つの眼目は、学習集団の弾力的組織編成にある。T・Tは学習の目的や効率の観点から、たとえば大・中・小集団という規模別や能力別・個別指導、一斉指

導、グループ指導などの機能別に編成される。その基本は学習集団と生徒集団の解体にある。その目的とするところは、異なる「能力・適性」に対応する「知識」や「意欲」の効率的な「開発」、すなわち、「能力主義的開発」である。これによって、生徒はバラバラの個人に解体させられ、競争と選別の機構の中にもうりこまれる。もっぱら個人の業績（学業）向上意欲の学校体制への順応、業績意欲の管理体制の下におかれる。学習集団（学級）の解体はこのような「能力主義による目標管理」を徹底するためのテコである。

なお、T・Tの推進者たちはその普及定着が必ずしも順調に進んでおらず、そのために今後制度的な条件整備が課題であるとしている。そこで、実際的なT・T体制をつくるために手順としては、「学年経営の重視と質的転換」が意図される。学年経営の質的転換とは、従来の学級→学年という関係を、学校→学年という関係に、その概念をかえ、T・T的な「協力体制」の組織とすることである。その基本的ねらいは、「学級の個性化を抑制する」こと、「学年主任の役割や機能」を確立すること、「学年主任のリーダーシップと個々の教師のスタッフとしての（学年主任への）協力」体制を確立することなどにある。そのために「教師の意識改造」と主任への大幅な権限の移譲が必要だとされる⁽⁶⁰⁾。

4. 小結……「専門職＝官僚」教師像

以上二つの教育活動の組織論は、従来の教育活動・教育労働に重大な変化をもたらし、「共同教育」の土台としての学習集団、自主的自治的な労働の基盤としての教職員集団の解体・再編をもたらすものである。「目標管理」もT・T方式も、教育の仕事を機能的要素に分解し、それを特定の目的・目標から再編成し、全体として一人の教師の活動として機能するような「協同・協力」のシステムに編成する。そのことによって、教師集団のそれぞれはある部分を担当する要素となり客観的には外から機械的に結合される。この結果、教育労働は画一化・類型化される。そして、自主的な判断、選択に基づく教育実践と研究の自由の欠落したシステムの中で、分割された特殊な「部分労働」への適応性に、教育労働の「専門性」をおしこめることを意味している。それは、教育労働本来の専門性であるとはいえない。

ここでの教師像は、「マネージャーとしての教師」像であるといえる。マネージャー教師にとっての専らの関心は、そのような「専門性」にかかわる実務・技術であり、その実務の効率によってその資質を問うていくものである。したがって、その「専門性」とは、「教師一生

徒一教材の相互関係のマネジメント」、教授システムのディレクター」やオペレーター等々と表わされよう。要するに、教育・教授「システム」という装置の操従者としての技術的能力であるということになる。これが「専門職＝官僚」教師の具体像である⁽⁶¹⁾。

V. 教育官僚制論の本質と限界 — 民主的学校組織論の視点の探求 —

「教育の論理」に立つといわれる教育官僚制論は、「教職の専門職化」、すなわち、「専門性」の論理によって、いわゆる教育の官僚制論（官僚制の論理）を止揚せんとするものであった。専門性の論理（プロフェッショナル・モデル）と官僚制の論理（ビューロクラシー・モデル）は、その論理において異なるものであるが、ここで考察した教育官僚制論では、その異なり方は本質的に矛盾しあうものではなく、相互に補完しあう関係をもっていることがあきらかである。それは、専門性の論理が官僚制の論理を内部で支えながら、官僚制の組織目的・目標を実現達成していくという関係認識がこの教育官僚制論の核心をなす。したがってそこでは、「専門性」の論理の追求を精緻に展開すればする程、官僚制の論理を貫徹させていくことになる。このことは逆に、「官僚制化の進行は官僚制の論理を貫徹するために、ますますそこに『専門性』の論理を必要とする」ということを意味する。そうである以上、教育官僚制論が学校管理運営の組織原理として「専門性」の論理を重視するということは、官僚制の論理からの逸脱では毛頭なく、ましてや官僚制の否定や「止揚」ではない。教育官僚制論のもとで進む学校管理運営・教育労働の実態は、管理支配としての「専門性」と被管理被支配としての技術的実務的「専門性」とに分離し、そこに官僚制に不可欠な業績主義・能力主義や職能と権限のヒエラルキーと常規的労働形態への分裂を進行させる。

つまり、それは官僚制的専門性は管理運営上の「専門性」と、プロフェッショナルな技術的専門性とに区別されることを示す。両者の関係は、「官僚制的専門性の本流は依然として管理運営的専門性であるし、技術の高度化はかえって、それぞれ異質な技術と、技術を調整してこれを組織目標に統合するより高次の管理運営面の専門性を必要とするにいたった」⁽⁶²⁾といわれるように、官僚制組織においては、官僚制の論理を具現化する「管理運営的専門性」が支配的な機能を発揮するのである。

教育官僚制論はまた、「懲罰的官僚制」に対する「代表官僚制」（専門知識によるもの、A・W・ゴールドナー）と同義でもあったが、官僚制における官僚権力の源

教育における官僚制についての一考察

泉としての専門知識とは、M・ウェーバーによればまさしく「経営」学の知識であり、ここにこそ官僚制支配（合理的支配）の核心と本質があった。以上のような意味で、教育官僚制論は、専門性の論理、あるいは、組織社会学でいわれるところのプロフェッショナルモデルを、官僚制の論理に対して定立しえず、また「止揚」していない。むしろ、それとの融合・癒着に到達し、官僚制の論理を内部から補強する役割を論理的客観的に果たすものである。しかし、そうだからといって教育における専門性一般を否定することはできない。その否定は近代学校やその民主的機能をも否定することになるからである。同時にまた、教育官僚制に対する批判は、教育行政一般の否定を意味しない。もしそうであれば、教育事業は成り立たないからである。問題は、専門性の中身や形態・その機能を教育目的や子どもの現実認識および政治的・社会的条件とかかわって検討することであり、教育行政が社会の教育的機能の組織化を任務とする以上、その組織化の民主的原理が問題とされねばならない。官僚制はその一つの歴史的形態であってそれゆえに歴史的限界をもつことは、M・ウェーバーとともに自覚されるべき点である。

それゆえ最後に、教育官僚制論の問題点の克服、したがって同時に、民主的学校組織論の視点を要約的に記さねばならない。

第一は、官僚制論およびそれが依拠する「現代組織論」研究の基本的性格・歴史的性格にかかわる問題である。その組織論研究のパラダイムには、対象とする組織体系の機能的条件が充足されるための諸条件および充足過程を不問に付したまま、官僚制・協働体系概念の指示する特定の状態を所与のものとして扱っているとみられる。物化された教育組織（官僚制）を前提とし所与とし、ある場合にはそれを正常なものとうけとめている。それは、教職員を、そのような独立した教育における社会構造・組織構造の「原料」として扱い、教職員（集団）にとっての組織の意味は末梢的な地位におかれる。それは、教育官僚制＝「協働のシステム」の概念それ自体が非歴史的な性格をもつこと、すなわち、私的企業経営管理や官僚制を、生産力的視点と生産関係の視点との統一のもとにとらえていないところに起因すると思われる。それによって、教育労働（者）の主体性・自主性や専門性の形成発揮を官僚制の抑圧的側面の中に一層おしこむ結果となっている。それは部分的には主観的満足を与え、客観的疎外の事実を主観的な疎外感の問題におきかえ、疎外感の解消によって疎外の事実の克服をおくらせることになる。それは社会および教職員（集団）の自主的問

題解決の力量を育てる道ではない。

第二は、右のことからの必然でもあるが、官僚制を教育目的・目標の正当性の問題からぎり離して論ずる点である。「目的合理主義」は目的・目標それ自体は所与の前提とするのである。組織目標は、その具現化と達成のために協議され操作されることはあっても自治的決定や決定権のもとにおかれず、そのような目標に対する貢献度・業績管理、意欲・忠誠競争のシステムによって、教育労働の目的・目標は疎外されるのである。この目的・目標と教職の専門性とは密接不可分、相互規定的であり、専門性の内容と性格を規定する。近代学校の民主的機能としての人格形成の問題は官僚制論の問題解決行動の対象範疇とはならず、手段の合理性のみが一人歩きする。すなわち、「行政（経営）の目的とは能率である」という手段的価値の原理によって、教育の効率性が目的に転化する。それは目的と手段の転倒という病理である。この克服のためには、組織に対する民主的統制の制度化を必要とし、それによって組織に対する人間の主権を確立しなければならない。しかし、教育官僚制ではその契機が分明でなく確立されていない。「行政・経営の民主化」の観点から、父母や教職員の「経営参加」が構想されはじめているが、それは国民の教育権や教師の教育権限の積極的確立とはあい矛盾する構造をなしている。つまり、「経営参加」はこれらの確立を認めない。したがって、「馴化としての参加」になりやすく固有の権利・権限をもつ主体間の協同、「民主的参加」となりえない。

第三に、この問題はまた、官僚制論がある意味で、教育組織を閉鎖系として位置づけ（主観的意図のいかんにかかわらず）、組織目標と環境との相互作用過程としての目標設定という関係が積極的には位置づけられていないことを示す。とくに、父母・住民とのそれがネグレクトされやすい。教育の「システム」化論は、父母・住民の要求をもインプットの一要因とし、組織の自己維持をはかるシステムであるからである。父母・住民の教育要求を学校選択の市場論理で解決できるとする論もまた、同様の問題をもっている。官僚制論における「問題解決行動」とは、組織内部のコンフリクトの解消であり、組織の自己維持や協働システムの保持が目的であり、教育事業における諸問題の民主的解決という本質の問題に直接目をむけていない⁽⁶³⁾。

問題は、教育と教育労働の「病理的現象」の実態と本質にこそ目をむけ、社会の要請（父母・国民の教育要求）に根ざす教育目的・目標そのものの形成過程をらち外におかず、教育労働集団の自由な研究と討議の組織によっ

て形成される教育労働と教育実践の科学性に依拠する自律的自治的な協同組織の原理の究明にある。社会の教育的機能を組織する教育行政・学校経営の民主的原理を学校自治と教育自治の統一の組織原理として追求することが、教育官僚制論の歴史的限界をこえる作業である。この前進的検討は次回の課題としたい。

<注>

- (1) 『高野桂一著集』第1巻「基礎理論」, 1980年, 明治図書, 第1部のI.
- (2) M・ウェーバー. 世良晃之郎訳『支配の社会学I』創文社, p. 60~63, p. 91~94.
- (3) M・ウェーバー. 前掲書, p. 120.
- (4) C・I・バーナードにはじまるシステム論的な組織論.
- (5) マルクス『資本論』, 『全集』第23巻 a, p. 350.
- (6) M・ウェーバー, 中村貞二・山田高生訳「新秩序ドイツの議会と政府」, 世界の大思想23『ウェーバー政治・社会論集』, 河出書房, p. 327.
- (7) 小島弘道「教職における専門性と官僚制」『現代教育経営』2. 1976年, 学事出版. 石戸谷哲夫「教育の専門職性」『現代校長講座』1. 1968年, 日本教団. 日本標準テスト研究会『現代教育経営』, などが官僚制論を検討している.
- (8) 坂元忠芳「教育労働の新しい『合理化』について」『生活指導』No. 153.
- (9) 藤岡貞彦「新経済社会発展計画の教育観」国民教育研究所編『教育改革と国民教育II』1971年, 鳩の森書房.
- (10) 以下の引用は, 吉本二郎「学校の経営」『教育学全集第13巻』「学校と教師」1968年, 小学館, からである.
- (11) 『現代学校教育全集』第3巻「教育目標」1980年, ぎょうせい, 第1章.
- (12) 以下の引用は, 河野重男著『教育経営』1969年, 第1法規からのものである.
- (13) 以下の引用は, 市川昭手著『学校管理運営の組織論』1966年, 明治図書.
- (14) 宗像誠也編著『学校運営と民主的職場づくり』1969年, 労働旬報社, など.
- (15) 市川昭手著『教育行政の理論と構造』1975年, 教育開発研究所, も同旨.
- (16) 市川昭手, 同前書. p. 245.
- (17) 市川昭手, 同前書.
- (18) 新日本出版講座『日本の教育』第7巻, 五十嵐頭論文.
- (19) 吉本二郎, 前掲書, p. 117.
- (20) 吉本二郎, 前掲書, p. 106.
- (21) たとえば, 木田 宏『教育行政法』
- (22) 『教育経営事典』1972年, 第1法規「学校経営の組織」の項(市川昭手執筆).
- (23) 吉本二郎, 前掲書, p. 120.
- (24) 天城勲編著『教育行政』1970年, 第1法規.
- (25) 市川昭手著, 前掲『学校管理運営の組織論』, p. 24.
- (26) 兼子 仁『教育法』1960年, 有斐閣.
- (27) 木田 宏『教育行政法』良書普及会.
- (28) 市川昭手, 前掲書, p. 42.
- (29) 牧 柁名『教師の教育権』青木書店.
- (30) 『季刊教育法』No. 21, 堀尾輝久論稿.
- (31) 市川昭手, 前掲書, p. 26.
- (32) 細谷俊夫を会長とする教育経営学会(1958年12月設立), 東京教育大学内で発足した教育経営研究会(1964年. その後, 日本教育経営協会となる)などが, その中心.
- (33) 伊藤和衛編著『教育経営の基礎理論』1974年, 第1法規, 所収, 嶺井正也「日本における教育経営論の系譜」, p. 55,
- (34) 日本標準テスト研究会『現代教育経営』1968年, 所収, 馬場四郎論稿, p. 3~5,
- (35) 同前書, 原芳男論稿, p. 7~9.
- (36) 河野重男, 前掲書, p. 28, p. 48.
- (37) 河野重男, 前掲書, p. 288~9.
- (38) 伊藤和衛「教育経営の研究と方法」, 伊藤和衛編著, 前掲書所収, p. 18~9.
- (39) たとえば, 伊藤和衛「教育における特別権力関係理論の克服」『東京教育大学教育学部紀要』16巻, 1970年.
- (40) 伊藤和衛『現代公教育原論』教育開発研究所, p. 171~2. など.
- (41) 天城勲編著, 前掲書, p. 35.
- (42) 同前書, p. 7~9.
- (43) 持田栄一『教育管理の基本問題』1975年, 東大出版会, p. 58.
- (44) J・F・ミー, 高橋達男訳『明日の経営理念』産業能率大学出版部, p. 122. 以下.
- (45) A・H・マズロー, 原 年広訳『自己実現の経営』1966年, 産業能率短大出版部.
- (46) 伊藤和衛『教育課程の近代管理』1965年, 明治図書.

教育における官僚制についての一考察

- (47) 坂元忠芳『現代教育思想批判』1971年, 青木書店.
第Ⅶ章参照.
- (48) D・マグレガー, 高橋達男訳『新版・企業の人的側面』1966年, 産業能率大学出版部, p. 24, p. 28.
- (49) P・F・ドラッカー. 現代経営研究会訳『現代の経営』(上・下) 1965年, ダイヤモンド社(上), p. 87, p. 175.
- (50) 日経連『能力主義管理』, p. 45, および第8章.
- (51) 津久井佐喜男「産業社会における人間管理技術—心理学の位置と役割—」『科学と思想』第38号, p. 48~9.
- (52) 上野一郎外編『目標管理の運営と実際』1966年, ダイヤモンド社, 『季刊国民教育』No. 48, 境野健児報告, 伊藤和衛『教育課程の目標管理』1978年, 明治図書などより整理してみた.
- (53) 奥田真丈, 小林一也編集『現代学校教育全集1, 学校経営』1980年, ぎょうせい, p. 207. 頁以下.
- (54) とくに, その第3巻『教育目標』1980年を中心に検討する.
- (55) 坂元忠芳. 前掲書. p. 114.
- (56) 古味堯通「学校教育目標の哲理」『教育展望』(文部省学術国際局管下学術研究法人, 教育調査研究所) 1980年3月号.
- (57) 坂元忠芳「〈人間的なもの〉をとりもどすために」『教育』1981年7月号.
- (58) 奥田・小林編集, 前掲『教育目標』p. 84.
- (59) C・I・バーナード, 山本安次郎外訳『新訳・経営者の役割』1968年, ダイヤモンド, 第1部.
- (60) 吉本二郎, 永岡順編集『学校経営』(前掲, ぎょうせい全集) p. 207. 以下.
- (61) 前掲『現代教育経営』所収, 原 芳男, 中内敏夫「研究の展望」, 真野宮雄外編著『現代の教師像』1977年, 第1法規参照.
- (62) 菅野 正『現代の官僚制』誠心書房.
- (63) 今村都南雄『組織と行政』東大出版会, 参照.