

保育者を目指す学生のための教育マネジメント論

— 「教育経営」講義ノート（3） —

吉田直哉

大阪府立大学

An Introduction to Japanese Education Laws (3)

Yoshida Naoya

Osaka Prefecture University

要旨：本ノートは、保育職を目指す学生が、教職教養として身につけておくべき教育行政、教育経営に関する基礎的な概念・理論を概説するものである。その際、地方教育行政の基本原則、地域との連携、学校体系、学校組織・学級組織の特色、教員の役割とカリキュラム・マネジメントなどを中心概念として取り上げ、重点的な解説を行った。

キーワード：地方教育行政、学校体系、学校組織、学級経営、カリキュラム・マネジメント

はじめに

本ノートは、教職、特に幼児教育、保育職を目指す大学・短大・専門学校の学生が、教職課程において身に付けるべき教育（学校、学級）の経営に関する理論と方法について解説するために書かれたものである（本ノートの基盤となった、大阪教育福祉専門学校教育・保育科における「教育経営」の講義（2016年度～）を受講してくれた学生諸氏に、心より御礼申し上げます。なお、本ノートは、同講義の内容をまとめた二つの拙稿、すなわち吉田（2018）、吉田（2019）の後を承けるものである）。

読者の中には、「経営」と「教育」という言葉は、互いになじまないと考える者も多いかもしれない。しかし、「経営」とは、単に営利を目的とする企業体のみ当てはまる概念ではない。ここでは、経営（マネジメント management）を、次のような営みとして定義したい。「事業目的を達成するために、継続的・計画的に意思決定を行って実行に移し、事業を

管理・遂行すること」。つまり、「経営」とは、ある「事業」を行うことを試み、その事業を結果として「成功」に導こうと思えば、どんな組織、行為にも当てはまる概念なのである。最近では、スポーツ分野にもマネジメントの概念が取り入れられ、組織でなくても、「アンダー・マネジメント」のように、個人の思考や行動を、「目的」に順調に到達できるよう変容・保持させることにも、マネジメント、すなわち経営の概念が取り入れられるようになっている。

当然のことながら、「教育」も、一定の目的を持ち、その目的を達成するために、計画を立案して実行する営みである。それゆえ、教育目的の達成を成功裡に果たそうとするのであれば、教育のマネジメント、経営の方法を検討することは有益である。ただ、本ノートで説明していくように、教育経営は、教育を行う学校や教師のレベルと、それを取り巻く行政のレベルの間でそれぞれ行われ、それらが複合して教育の営みを方向づけていくという重層的な営みであ

る。つまり、教育経営は、「教育行政」と深い関わりを持つ。教育行政は、エデュケーション・アドミニストレーション educational administration の訳語として知られる。接頭辞 ad は、「～へ向かう」の意味をもち、「ministration」は「奉仕」の意味をもつ。言い換えれば、エデュケーション・アドミニストレーションとは、「教育へ奉仕する条件整備の営み」という意味である。このように定義すれば、条件を整備される側の教育は、教育行政とは区別される営みということになり、教育行政と教育の間には一定の質的な相違があるということになる（例えば、後述する宗像誠也は、このような立場をとった）。

そのような条件整備とは異なる、教育の内的な実践に関わる「教育経営」は、次のように定義することができる。「学級、学校、地方自治体など教育活動の単位組織体を、教育目標追求の立場から最も効果的に機能するよう運営していく活動およびその過程」。当然のことながら、この意味での教育経営には、組織体の内部における人間関係、組織体としての意思決定の手順、外部の諸組織との関係、教育実践や教育の場をめぐる環境諸条件の取扱いなど具体的な活動に関連する多様な問題・課題が含まれる。言い換えれば、教育経営とは、「教育組織が、その教育目的を達成するために行う、人的、物的、財的諸条件と、教育内容・方法の条件を整備すること」なのである。

保育の分野においては、2017年より、保育士の待遇改善と専門性の向上を目的として新設された「保育士キャリアアップ研修」の制度において、「マネジメント」が研修分野の一つとして設定されている。従来、保育研究においては、保育所における管理職の役割、リーダーシップについての議論は少なかった。それゆえに、保育者の専門性としての組織マネジメント能力については、養成段階においても、現職に就いてからの研修の段階においても取り上げられることが少なく、いわば等閑に付されてきた。そのような現状を改善するために、キャリアアップ研修において「マネジメント」が導入されたのである。キャリアアップ研修の「マネジメント」においては、ある程度経験年数の長い副主任クラスの保育士（経験年数7年程度）が、若手の保育士を育成・支援し、保育所における職員間の連携・チーム保育を実現す

るための基本的な理論が紹介されることになる。

さて、従来の教育行政学における議論では、教育経営が、「学校」経営の問題に限定され、狭く捉えられる傾向があった。現在、個々の学校を単位とした教育経営は、「閉ざされた学校経営」として批判にさらされている。2017年改訂学習指導要領の鍵概念の一つが「社会に開かれた教育課程」であることから知られるように、2000年代以降の教育経営改革の動きは、学校経営を、教育課程の立案・実施も含めて、いかに地域社会、ひいては国際社会に開いていくか、という関心によってリードされてきたと言える。地域を社会資源として教育へ導入していくという方針は、幼児教育、保育の分野においても共通している。

それでは、現在の教育経営論の課題はどのようなものと言えるか。それは、生涯学習の視点に立ち、地域を含む社会のあらゆる教育機能と関連させた、総合的な学校経営の在り方を模索することである。それは、地域を含む新しい教育経営の単位を構想することであるとも言える。生涯学習社会の理念とは、1980年代の臨時教育審議会答申以降、広く周知されるようになったもので、市民の誰もがいつでもどこでも学習することができ、また、学習成果を生かすことのできる社会を構想することであり、学校においてだけではなく、子ども期だけではない学びを実現することを目指している。このことから、生涯学習の視点は、「地域に開かれた教育経営」を議論するときには必須と言える。

なお、本ノートでは教育経営をテーマとして掲げているが、「学校経営」と同時に、「教育行政」の問題も扱う。ここでいう「教育行政」とは、国、または地方自治体が主体となって行う教育経営を意味する。

テキストとしては、浜田博文編著『第二版：教育の経営・制度』（一藝社、2018年）を想定しているが、テキストの範囲外の内容も含まれる。それに関しては、本ノートの末尾にある参考文献表に掲げられた文献を参照していることを予め承してほしい。

テキストに併せて参照してほしいのは、最新の『教育小六法』（学陽書房）、および文部科学省のサイト（<http://www.mext.go.jp/>）である。これらには、教育経営に関する基本的な法令の条文が掲載されている。日本の教育制度の枠組みは法律で規定されて

おり（法律主義）、なおかつ教育関連法令は頻繁な改正が行われることから、これらを折に触れて見ることによって、つねに最新の条文をチェックしておく必要がある。

1. 現代日本の地方教育行政

教育行政を見る時に重要なのは、教育行政が、国家の行政権とどのような関わりを持っているかという点である。教育行政を、国家の行政権の貫徹として見たのは、教育行政学者の宗像誠也（1908-1970）である。宗像による教育行政の定義は次のようなものである。「権力の機関が教育政策を実現しようとする過程」。ここで「教育政策とは、権力に支持された教育理念」である。宗像の定義の背景には、「権力に支持された教育理念」以外の教育理念が存在し、そちらの教育理念を宗像が支持しているという事実がある。言い換えれば、宗像にとって、「権力」の貫徹の手段である教育政策と、その遂行の手段としての教育行政は、制限されるべき作用として、否定的に捉えられていたのである。宗像は、教育行政の作用を、条件整備としてのみ認めようとし、教育行政を介した教育の国家統制への批判的立場を採り続けた。

教育行政という形での教育の国家統制に対して批判的な宗像の立場は、内外事項区分論として理論化される。内外事項区分論においては、教育行政による条件整備の対象は施設などの設備や教材等の「外的事項」に限定されるべきであり、教育内容や教育方法などの「内的事項」には関与するべきでないと考えられた。これは、教育の「内的事項」を、いわば教育行政の「オフ・リミット（立ち入り禁止）」領域と見なし、「内的事項」を教育行政による作用から守り、その自律性を保障しようとする理論であった。

さて一般に、教育行政には、三つの作用があると考えられる。①規制作用。違法な教育活動を制限する作用であるが、極めて弱い。②助成作用。教育の自律性を保障しつつ、教育の外的条件を整える作用である。③実施作用。行政自らが、教育の営為を実施する作用である。宗像は、このうち、②の側面に着目していたということができる。

戦後改革の中で、教育行政のあり方も大きく変革された。その改革は、明治憲法下では天皇大権に属した教育行政のあり方の決定権を、民主化の原則に

沿って国民に帰するという抜本的な改革を目指すものであった。戦後教育行政改革の基本原則として、次の三つを挙げることができる。

- ①民主制・民衆統制の原理。これは、占領軍に主導された戦後改革の民主化方針に沿うものであり、教育のあり方を決めるのは、国家ではなく国民であるという理念を示す。
- ②地方分権・地方自治の原理。中央政府が集権的に教育の在り方を決定するのではなく、各地方自治体が主体的に教育経営に取り組むべきであるという理念を示す。
- ③一般行政からの独立の原理。教育行政の機関を、その時々¹の政治権力に左右される一般行政からは独立させ、教育の自律性を確保させるべきだという理念を示す。この原理を具現化するために、都道府県知事や市町村長など、地方自治体の首長から独立した機関として教育委員会を組織し、教育行政を担わせることとした。

一般行政からの独立の原則を具現化するものとして、戦後の教育委員会法（1948年）によって創設された教育委員会が、地方教育行政の主たる担い手である。教育委員会は行政委員会の一つであり、地方教育行政法（地教行法）を根拠法としている。戦後間もなくは教育委員は公選制（教育委員会法）であったが、1956年の同法廃止、地教行法の施行によって、自治体首長の任命制となった。委員定数は原則5名（都道府県・市）であり、首長が議会の同意を得て任命する。現在、教育委員の任期4年であるが、そのうち教育長は3年と短い。教育長が常勤なのに対し、それ以外の教育委員は非常勤職員である。委員には必ず保護者を含むこととなっている。

教育委員会の下には事務局が置かれる。教育長は事務局の長を務める。上述のように、教育長は、教育委員を兼任する。事務局には、指導主事（各学校への専門的指導）、社会教育主事などの職員が置かれる（教員出身者が事務局に数年間勤務し、管理職として学校勤務へと戻るケースが少なくない）。

既に述べたように、教育委員会は、教育行政の一般行政からの独立を実現するために設置される組織であるから、首長から一定の独立性、自律性をもつ。住民による意思決定（レイマンコントロール）を実現することが目指されている。議事は合議制によ

る。なお、政治的中立性を保つ観点から、委員の2分の1以上のものが同一の政党に所属することが禁じられている（地教行法12条）。

2. 学校教育の体系

我が国は、単線型の学校体系をもつと言われているが、このような単線型の初等・中等教育体系を備えているというのは各国に見られる普遍的な傾向というわけではない。学校体系は、主に、単線型、分岐型、複線型の3つのタイプに分類される。歴史的動向としては、複線型が最も古く、そののち分岐型、単線型へと変遷していくケースが多く見られる。

複線型は、初等教育段階からエリート（貴族）のための学校系統と大衆（庶民）のための学校が分離している学校体系のことである。複線型学校体系では、上流階級の子弟が通学した大学進学のための準備教育機関（中等学校）が、徐々に初等教育へと下向きに発展していく下構型学校系統と、庶民の子弟を対象とし、3アールズ（読み・書き・計算）を中心とする、社会生活に必要なリテラシーの教授を行う初等学校が、教育内容を徐々に高度化させるのに対応して中等学校へと発展する上構型学校系統が併存している。英国に見られる。

分岐型は、初等学校段階では、エリート学校と庶民学校が統一されているものの、中等学校への入学段階で、就職組と進学組に枝分かれする学校体系のことである。19世紀末の「統一学校運動」の結果、各国で複線型から分岐型への改革が進められた。ドイツでは、初等学校（グルントシューレ）を卒業する10歳の時に、職業的技能の習熟を目指すハウプトシューレか、大学への進学を目指すギムナジウムかを選択することから、ドイツは分岐型学校体系をもつと言われる。中等教育以上の学校系統が複雑に分かれていた戦前の日本も、分岐型学校体系を備えていたと言われることがある。

単線型は、統一が初等教育段階にとどまっていた分岐型から学校系統の統合がさらに進み、初等学校から中等学校に至るまで、全ての子どもが同一種類の学校に通学する学校体系のことである。単線型学校体系では、中等教育修了後の高等教育（大学）への進学機会も、能力に応じて平等である。アメリカ合衆国は単線型学校体系を志向し、戦後の日本も、ア

メリカの影響を受けて単線型学校体系を導入した。

単線型のデメリットとしては、中等教育までの進学機会を全ての子どもに保障するため、メリトクラシー（能力主義的競争）が勃興しやすいことが挙げられる。身分・家柄によって進学できる学校が決まるわけではないので、進学機会の確保は本人の能力次第ということになる。そのため、階層の流動化は促進されるが、その反面、高い学歴、質の高い教育機会を求めた競争は激しくなる。このような学歴社会化、能力主義的競争は後発資本主義国ほど激化しやすいと言われる（社会学者ドーア（1925-2018）の言う後発効果）。

それに対して、複線型学校体系を採る英国では、学歴競争は激化しない。既に、身分や家柄によって、進学機会がある程度限定されているからである。それゆえ、ほとんど全員が参加する学歴をめぐる競争は生じえない。その代り、教育の獲得による階層間の移動は限定的なものにとどまり、社会階層は固定的であり続ける。このように、各学校体系には一長一短があり、軽々にどちらが適切かを論じることはできない。学校体系は、各国の歴史の中で形成された社会や文化に内在する規範や価値観と関わりながら形成・維持されてきたものであり、それらの規範や価値観を無視して一朝一夕に変革できるものではない。

3. 学校の種類

既に述べたように、日本は単線型の学校体系を持つと一般的に考えられている。正系の学校のほかにも、多くの学校が法律上規定されているので、それについて見ていこう。

まず、日本における代表的な学校種別を定めるのが学校教育法1条である。ここで規定される学校を、**一条校**と通称することがある。現行では、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、大学、高等専門学校、特別支援学校など8校種がこれに属する。

一条校以外の学校として、専修学校や各種学校を上げることができる。専修学校（学校教育法124条）は、職業、生活教育などを目的とした教育機関である。入学資格によって、高等課程（中卒、高等専修学校）、専門課程（高卒、専門学校）、一般課程（資格限定なし）の三つに分類される。専修学校の8割以上を、専門課程を持つ専修学校（専門学校）が占

めている。

各種学校（学校教育法134条）は、技能教育、職業教育、教養文化教育などを行う機関であり、多様で自由な形態をとる。設置にあたっては、都道府県知事が認可する。予備校、自動車操縦、服飾、簿記、語学、インターナショナルスクールなど様々な種類がある。

以上の学校はいずれも文部科学省の所管であるが、文科省所管以外の教育機関も存在する。例えば、保育所などの児童福祉施設は厚生労働省の所管であり、少年院は法務省の所管、在外日本人学校は外務省が所管する。この他、学位を授与できる大学校として、防衛大学校（防衛省）、水産大学校、農業大学校（農林水産省）、海上保安大学校、気象大学校（国土交通省）などが存在し、それぞれの分野における幹部候補的な専門職の養成を行っている。

4. 学校の組織と経営

本章では、学校組織一般がもつ特徴を検討し、その特徴が学校経営論に与えた影響を見ていきたい。アメリカの組織学者ワイク（1936-）は、学校組織に対する批判的検討を行った。ワイクは、学校組織が、他の組織（営利企業など）と比較した際に持つネガティブな特質を三つあげている。第一に、監督と評価が限定的にしかなされないということ。授業内容や教育方法の細かな部分にまで、現場の教師の実践に、経営層が「監督」として介入することは滅多にないし、日常の教師の実践を、経営層が「評価」することも稀である。第二に、教育の目標が漠然としており不明確であるということ。教育目標が、特に人格形成、道徳的側面、情緒的側面に関わってくる時、特に目標の曖昧さは際立ってくる。この目標の曖昧さは、第一の側面、すなわち評価の難しさと関連する。というのも、目標が漠然としていれば、教育の成果や達成を評価しえないからである。第三に、学校の構成員が統制すべき職務範囲が広すぎるということ。さらに、その茫漠とした職務に対して、どのような技術が必要とされているかも不明確である。具体的に言えば、家庭の機能と学校の職務の間の境界が曖昧であり、ともすると、家庭が担うべき教育機能が学校に滲み出してくるという事態が起りうる。

ワイクによる学校組織の曖昧さについての指摘は、日本の学校組織に対しても当てはまるだろう。学校機能は多重的なものだからである。学校組織は、教育機能、校務分掌機能、運営機能というように、いくつかの機能を包含しており、各教職員は、これら複数の機能領域を同時に担う。同一の教員が、教育機能を果たしつつ、校務も分掌し、学校運営にも携わる、というように、同時に複数の校内委員会などの組織に所属し、それらの職務を並行的に遂行している。事務的職務に関して言えば、例えば小学校には、事務職員が必置とされているもの（学校教育法37条）、限られた数の事務職員では担いきれない多くの学校関連業務を、教員も担っているという現状がある。

このような学校組織の機能的側面が、学校経営の効率、あるいは生産性を損ねていると考えたのが、教育行政学者の伊藤和衛（1911-1989）であった。加えて、伊藤によれば、学校経営の方法は、依然として、前近代的な「経験と勘」に支配されている。ワイクと同様、伊藤も、学校における職務に対して、どのような技術が必要とされているかが不明確であり、学校経営のための知識や技能が体系化されていないと考えたのである。

伊藤は、このような非効率的・非生産的な学校組織の職務効率を向上させるべく、学校経営の合理化論を唱えた。この伊藤の理論は、後述するような組織的特徴から、**重層構造論**と呼ばれる。伊藤は、アメリカの技師テイラー（1856-1915）が、19世紀末に唱えた「科学的管理法」（テイラー・システム）を、学校経営にも導入することを提言する。科学的管理法の特徴としては、次の三点が挙げられる。①仕事を業務ごとに分ける（分業）。②業務ごとの標準的なノルマ（数値目標）を設定する。③ノルマ（数値目標）の達成具合を評価する。分業と評価の重要性を説く科学的管理法を学校に導入するにあたって、伊藤はまず、学校の職務を、経営、管理、作業の三つに分け、その三つをそれぞれ校長、教頭・主任、教職員が分業的に担当することを提案する。校長→教頭・主任→教職員は、この順で階層を成しており、指揮系統、監督・評価の権限も明確化される。いわば、学校組織をピラミッド型の重層構造ととらえることにより、学校経営の合理化を目指すのが、

伊藤の重層構造論である。

伊藤の重層構造論に、真っ向から対立したのが、教育行政学者の宗像誠也(1908-1970)であった。宗像は、学校における職務はすべて本質的に同じもの、つまり複合的・総合的な性質をもつため、テイラーや伊藤のいう分業は不可能であるとする。さらに、重層構造による指揮・命令系統の明確化は、むしろ、個々の教員の自発性や意欲を損ないかねないとする。宗像によれば、教員は互いに平等・対等な存在であるべきなのであり、それによって、教員間の活発なコミュニケーションが生起し、良質な教育実践が生まれてくると考えるのである。このような宗像の理論を、学校経営の民主化論、あるいは、教員組織の重層性を否定したという意味で、**単層構造論**などと呼ぶ。

宗像の単層構造論は、長く「なべぶた型」と呼ばれ、校長・教頭以外の管理職を置かない横並び組織を特色としてきた日本の既存の学校組織を事後的に承認するための理論的基礎となった。「なべぶた型」の学校組織においては、例えば、**職員会議**は議決機関と見なされる。つまり、職員会議の議決は、それが校長の意に反するものであったとしても、校長も職員会議の構成員の一人であるため、校長をも制約すると考えられた。ただ、このような校長権限への制限には批判も提起されてきており、職員会議は校長の諮問機関に過ぎないという説も存在した。職員会議を、学校組織の意思決定における最終的な議決機関と見るか、それとも、校長のリーダーシップを支える諮問機関と見るかという論争は、2000年代初頭、一連の法令改正による校長権限の強化の中で、一気に後者が優勢となっていく。

2000年の学校教育法施行規則改正においては、職員会議は校長の「補助機関」として位置づけられたのみならず、同改正において、職員会議とは別の諮問委員制度としての学校評議員制度が導入された。学校評議員の導入は、校長の補助機関、あるいは諮問機関としての職員会議のウェイトを相対的に低下させるものである。

さらに、校長権限を強化するため、従来存在しなかった、校長を支える中間管理職の職制が新設される。2008年改正の学校教育法では、副校長、主幹教諭などの職制が新設され、これらの職制に就く教員

には、校長を補佐すると同時に、下位の教職員に対する指導・監督権限が与えられた。「なべぶた型」と長く呼ばれてきた日本の学校組織がもたなかったミドルリーダーの創出が図られたということは、「なべぶた型」・単層構造を特色としてきた日本の学校組織が、急速にピラミッド型、重層構造へと転換しつつあるということの意味している。

あわせて、校長のリーダーシップの強化を図る試みの一つとして、民間人校長の登場がある。2000年学校教育法施行規則の改正により、従来校長の資格要件とされてきた「1種あるいは専修免許状の取得、5年以上の教育に関する職の経験」が緩和され、企業の管理職に就いていた者などが校長に就任できるようになった。リクルートで管理職を務めたのち、2003年から杉並区立中学校長に就任した藤原和博(1955-)などはその代表例である(藤原は、生徒が様々な立場の社会人の語りを聞くことを通して社会についての見識を深める「よのなか科」を創設したり、学習塾と連携した有料の課外授業「夜スペ」を導入するなど、斬新な取り組みを行った)。

地域との学校の連携の強化、及び校長のリーダーシップの強化の二つは、1998年の中教審答申以降の流れである。同答申では、①学校の裁量権の拡大、②校長のリーダーシップの強化、③説明責任に基づく学校経営、④地域住民、保護者の学校運営への参画が求められ、後述する学校評議会制度の導入のきっかけとなるなど、2000年代以降の学校経営の刷新に影響を与えた。

今日の学校経営の最優先課題は、地域に対するアカウンタビリティ(説明責任)の確保であると言える。アカウンタビリティの確保のための第一歩は、学校評価の導入から始まるとされる。2006年に出された文部科学省の「学校評価ガイドライン」によれば、学校評価は、評価主体により①自己評価、②学校関係者評価、③第三者評価の三つに分類される。このうち、①自己評価は既に義務化され、②学校関係者評価も努力義務化されている。学校評価では、計画→実践→評価→改善の各プロセスを円環的に繋げていく経営手法であるPDCAサイクルの導入が推奨されている。PDCAサイクルの考え方は、単に学校の組織運営のみに適用されるのみならず、教育課程の編成・教育実践にも応用されるべきと考

えられている。2017年改訂の学習指導要領では、不
断の教育課程の見直しを伴うダイナミックな教育の
実践を、カリキュラム・マネジメントと呼ぶ。

地域住民の意向を学校経営に反映させるための
制度として特筆すべきなのは、学校評議員（学校
評議会、2000年学校教育法施行規則改正により導
入）である。校長の推薦に基づき、教育委員会によ
り委嘱された学校評議員（保護者を含む地域住民）
は、校長の行う学校経営に対して意見を述べるこ
とができる。評議員自身には、学校経営に対する特段
の権限はないものの、9割近くの小・中・高で既に
設置されているが、幼稚園では設置がやや遅れてい
る。一方で、学校経営に、地域社会の政治力学が流
入し、学校が「地域ボス」に牛耳られる危険性があ
ることも指摘されている。

学校評議員のほか、未だ十分には普及していない
ものの、2004年地教行法改正により導入された学校
運営協議会は、学校運営に関する基本方針の承認の
権限を持つ。それ以外に、学校経営に関する意見、
または教職員任用に関する意見の申出などを行うこ
とができるとされている。

5. 学級の組織と運営

本章では、学級組織の運営について見ていこう。
学級は、言うまでもなく、児童生徒と学級担任から
なる、学校における教育・指導・学習の基本単位で
ある。日本の学級の特徴として、1885年以降、一貫
して学年制を採っていることが挙げられる。明治初
期は等級制を採っていた（「級」は「課業の階梯」を
示す）。児童は学習進度別に級分けされ、進級試験に
合格しなければ原級留置とされた（修得主義）。この
ため、進級試験への不合格を繰り返した末、退学す
る児童は少なくなかった。等級制では、貧困層の児
童が退学へと追いやられるケースが多かったことか
ら、等級制による修得主義のもとでは、基礎的教育
の機会を必要とする低階層の子どもが公教育から放
逐されてしまう。このことは、全国民に普遍的な国
民教育を提供するという近代公教育の理念に反する
と考えられた。そのため、出席日数に不足がなけれ
ば成績にかかわらず進級・卒業を認める履修主義と
抱き合わせされた学年制が、小学校令公布とともに
導入され、今日に至っている。

組織としての学級は、次のような特徴をもつ。

- ①生活共同体的な価値観に基づく、訓育的側面（人
格形成）を重視すること。日本の学校教育は、単
に知識・技能の習得を目指す営みに留まらず、集
団の中における人間性の涵養、人格の完成（教育
基本法1条）を含む全人的なものとして捉えられて
いる。そのため、授業以外の活動、給食や清掃、課
外活動なども、必ずしも知識・技能の習得に関わ
らない活動も、集団の中での人間性の形成の観点
から重視される。そのため、学級は、単に学習集
団ではなく、生活集団としての性格も持つことにな
る。
 - ②教師と子どもの関係は、損得勘定を挟むことなく、
献身・尊敬の間柄であることが理想とされるこ
と。明治期以来の教師＝聖職者論にも表れている
ように、教師は子どもに対して献身的であり、そ
れに応じるように子どもは教師にたいして敬愛の
念を抱く、というように、教師と子どもとの間に情
緒的つながり、心理的絆が形成されることが重視
されてきた。
 - ③「学級王国」と呼ばれるほど閉鎖的であり、学級
間の教員交流、あるいは学級間の子ども同士の交
流が限定的になること。学級が、担任教師と子ど
もたちが、日常的に生活行動を共にする共同体で
あり、その共同体の紐帯は情緒的・心情的なもの
であるとすると、学級外の人間との関係性は疎遠
になる。
- 今日に至るまで、学級が学校教育を運営するた
めの基本的単位であることは変わらないが、学級間
の「壁」をどう捉えるか、という問題は、教師の念頭
につねに置かれるべきである。
- さて、学級担任には、学級担任制（主に幼・小）
と教科担任制（主に中・高）の二つのタイプがある。
中・高は教科担任制をとるものの、学級担任も同時
に置かれることが多い。中・高が教科担任制をと
るのは、中・高の教員免許状が科目別に授与される
ためである。
- 担任教師は、前述したように、単に教科学習の指
導だけではなく、多様な役割を果たす。例えば、①
児童生徒の健康と安全の管理、②集団づくりの実
践と共同的な学びの実現、③保護者や地域の住民を
含めた学級内外のコミュニケーションの円滑化などが

挙げられよう。なお、教師が子どもの人格形成を図るため、学校生活のさまざまな側面で、子どもの生活上の指導を行うことを、生徒指導と呼ぶ。中学校・高等学校では、教員の充て職として、生徒指導主事を置くことができる（学校教育法施行規則52条2）。

教師は、児童生徒への懲戒を行うことができる。懲戒とは、不適切な行動をなした児童生徒に対してなされるいましめであり、以後の行動を改めさせる目的で行われるものである。学校教育法11条では、「校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の定めるところにより、学生、生徒及び児童に懲戒を加えることができる」とされる。

児童生徒への懲戒には以下の二種類がある。①事実行為としての懲戒。訓戒、叱責、規律、罰当番などが当てはまる。②処分としての懲戒。退学、停学が当てはまる。ただし、小中学校（義務教育）では、②処分としての懲戒としての停学・退学の制度はない。その代り、秩序措置としての出席停止の措置があるものの（学校教育法35条）、ほとんど機能せず、いじめ等非行への対応に当たり、出席停止措置を適切に講じるべきだとの議論がある。なお、高校では、学校教育法施行規則13条において、停学・退学の制度が規定されている。

学校教育法11条は、但し書きにおいて、体罰を加えることはできないとも規定している。この学校における体罰の禁止規定は、1879（明治12）年の教育令以来一貫して受け継がれてきた。文部科学省によれば、体罰には、殴る、蹴るなどの身体に対する侵害はもとより、端坐、直立などの特定の姿勢を長時間保持させることで肉体的苦痛を与えるような懲戒も含まれる。

懲戒の実施や、校則の制定など、教師の児童生徒に対する権力行使の根拠として、従来挙げられていたのは特別権力関係論であった。特別権力関係論とは、行政主体（国や地方公共団体）によって特定の公の目的に供用される建設物・施設である「営造物」を、私人が使用する場合、行政主体は、法律の規定に拠らなくても、私人に対して強制的命令を発したり、規則を定めることができるとする理論である。特別権力関係論は「営造物理論」とも呼ばれ、君主制国家の官僚に対する支配を強化するために創出された、19世紀のドイツ国法学の理論である。こ

の理論によれば、営造物としての学校を利用する私人は児童生徒ということになり、教育・指導という学校に課せられた公共の目的に供される施設としての学校では、学校設置者としての行政主体がその管理者として、児童生徒を支配し服従させる特別に強められた権力関係が発生すると考えられる。

戦後、このような学校設置者としての行政の側からの一方的な権力行使を容認する特別権力関係論に対する批判が出された。その批判では、学校による児童生徒に対する権力の行使のあり方は、「契約」として予め明文化されるべきであり、それらが「契約」である以上、権力の行使を受ける側、すなわち児童生徒やその保護者の了解・承認が必要であるとされる。例えば、**在学契約説**では、児童生徒と学校設置者は、契約の当事者として対等だと見なされる。在学関係は、学校設置者と児童生徒・保護者との間の対等な「教育法上の契約関係」であり、校則は両者の合意によって締結された契約内容を示すものと考えられる。学校が校則を一方的に制定することはできず、校則の内容について、学校と児童生徒・保護者との間には、事前の基本的合意が必要とされる。ただ、多数の児童生徒に対して教育を行う学校が、個別の児童生徒と契約を交わすことは事実上不可能であり、児童生徒が入学するたびに、学校側と入学者はその都度契約内容を不断に更新し続けなければならない。そのため、校則は附合契約に過ぎないとする考え方もある。附合契約とは、水道・ガス・電気・通信・新聞など、不特定多数の相手に大量の同種の取引を行なうときに締結される契約だが、このような一方通行かつ多量の取引では、契約条件を個別的に交渉し合意に達しようとするれば、そのためのコストが膨大となり非効率極まりない。そのため、サービスの提供者が、前もって契約内容（約款）^{きやくかん}を定めておき、サービスの受け手に対しては、契約にあたってその約款を示すことで、いわば画一的・形式的に契約への合意がなされたとみなす。校則も、このような附合契約に準ずるものと考えるのが、**附合契約説**である。

6. カリキュラムの開発とマネジメント

本章では、教育内容、すなわち「内的事項」に関するマネジメントの構造を見ていこう。教育内容の

構造はカリキュラム、あるいは教育課程と呼ばれる。カリキュラムのラテン語源は、競走場、競走路であり、一定の順番で辿る道筋というものである。そこから転じて、学校で教えられる科目の内容と時間配分などの教育計画をカリキュラムと呼ぶようになった。

カリキュラム、教育課程の概略は学校教育法施行規則に定められており、その具体的内容を詳細に規定するのが学習指導要領（後述）である。小学校の場合、学校教育法施行規則50、51条においては、①教科・科目名（国語、社会、算数、理科、生活、音楽、図画工作、家庭、体育）、②特別の教科である道徳、外国語活動、総合的な学習の時間、③特別活動（学級活動、児童会活動、クラブ活動、学校行事）、および④授業時数が規定されている（ただし、ここでいうクラブ活動は、中学校・高校における部活動とは異なる。中学校高校における部活動は課外活動であり、学習指導要領に規定されている③特別活動には規定がない。当然、児童生徒全員が行うわけではない）。

文部科学省が告示する教育課程の基準が**学習指導要領**であるが、これが教育課程の絶対的基準なのか、大綱的基準（指導助言的基準）に過ぎないのかについては論争がある。学習指導要領はもともと、敗戦直後の1947年、当時の文部省が「試案」として示したものである。だが、1958年以降は官報告示となり、文部省は法的拘束力を有すると主張してきた。おおよそ10年に一度改訂が加えられ、直近の改訂は2017年に行われている。

学習指導要領の位置づけ、ひいては教育課程、教育内容の決定権の所在については、1960年代末から、いわゆる**教育権論争**の中で激しく議論されてきた。教育権論争では、教育内容、教育課程の決定権が国家にあるか、国民にあるか、という論点の設定がなされた。一方の国家の教育権論によれば、国家の教育課程の決定権の根拠は、学校教育法33条に求められる。同条は、小学校の教育課程に関する事項は文部科学大臣が定めるとしている。

対して、国民の教育権論は、国民（ここで言う国民は、第一に保護者の信託を受けた各学校の教師）に教育課程の決定権があるとする。国民の教育権論は、小学校学習指導要領総則における、各学校が、

地域・学校、児童の状況を考慮し教育課程を編成するという規定の中での「各学校」を、個々の教師と見なす。

両者の間の論争に一定の決着をもたらしたのが、1976年の旭川学テ事件の最高裁判決である。そこでは、国家の教育権論、国民の教育権論共に両極端であるとして退けられ、国家と国民の双方が教育内容の決定に関与できるとする折衷がなされている。この判例の確定以降、国が教育課程の基準設定権を、学校が教育課程の編成権を担うとする一定の分業がなされると考えられるようになった（ただし、教育課程の編成権を担う「学校」が、校長を指すのか、個々の教師を指すのかについては、議論の決着を見ていない）。

現在、各学校における教育課程の編成にあたっては、PDCAサイクルの導入が強く求められている（2008年～）。PDCAサイクルの含意とは、教育活動充実のため、教育課程・指導方法を不断に見直すことを各学校に求めるということである。各学校が置かれた環境や条件は多様であり、それら地域環境の実態に応じたカリキュラム編成が必要と考えられているのである（社会に開かれた教育課程）。

参考文献

- 市川須美子・小野田正利・勝野正章・窪田眞二・中嶋哲彦・成嶋隆編『2018（平成30）年版教育小六法』学陽書房、2018年。
- 内野正幸『教育の権利と自由』有斐閣、1997年。
- 小島弘道編『学校経営』学文社、2009年。
- 勝野正章・藤本典裕編『改訂版：教育行政学』学文社、2008年。
- 清水一彦編著『新訂版：教育と人権』紫峰図書、2007年。
- 永井憲一『教育法学』エイデル研究所、1993年。
- 浪本勝年ほか編『「改正」教育基本法を考える：逐条解説』北樹出版、2007年。
- 西原博史・斎藤一久編著『教職課程のための憲法入門』弘文堂、2016年。
- 浜田博文編『第二版：教育の経営・制度』一藝社、2018年。
- 平原春好『教育行政学』東京大学出版会、1993年。
- 吉田直哉「教職を目指す学生のための教育法規概説：「教育経営」講義ノート（1）」『大阪聖徳保育・福祉論叢』（24）、2018年。
- 吉田直哉「保育者を目指す学生のための教職概論：「教育経営」講義ノート（2）」『大阪聖徳保育・福祉論叢』（25）、2019年。
- 米沢広一『第4版：憲法と教育15講』北樹出版、2016年。

受付日：2019年2月4日

