

イギリス学校管理における「教員参加」

—英国教員組合 (NUT) における議論を手がかりとして—

植 田 健 男

“Teacher Participation” in English School Government

UEDA Takeo

は じ め に

周知のごとく、近年イギリスでは学校理事会の構成上の改革を中心として学校管理制度の改革が進展してきている。具体的には1960年代以降の「参加」要求の高まりの中で、親や教員がその代表を学校理事に選出することができるようになってきたのである¹⁾。

こうした改革が進展した背景には、近年、中等学校の総合制への移行がほぼ完了して以降、教育に対する国民の最大の関心事が学校教育の内容の問題へと移り、それに伴って「学校中心の原則²⁾」の下に置かれてきた従来の学校管理、とりわけ教育内容管理を再吟味しようとする気運が高まってきたことがあげられる³⁾。そこでは、これまで社会から乖離する形で存在してきた学校を社会的な機関として再生させることが問題とされ、そして、それに相応しい管理の在り方をどのように創造するのかが理論的課題として問われていた⁴⁾。

これまで上記改革は、いわば「学校の門の外」にいた親や住民たちによる学校管理への「参加」の問題として理解され、注目を浴びてきた。しかし、実際には、従来「学校の門の内」にあって伝統的な「学校の自律性」の下で「教育の自由」を享受してきたはずの教員たちもまた、「参加」を主張し、学校管理制度の改革を求めてきたのである。例えば、本稿でとりあげる英国教員組合 (National Union of Teachers) も、1970年以降「教員参加」問題を取り上げている。こうした事実を見るなら、教員たちの側からの改革要求なり努力がどのようなものであったのかを、先の理論的課題との関わりにおいて究明する必要があることは多言を要しないであろう。

本稿は、以上の課題意識に基づいて、英国教員組合における「教員参加」論議（ここでは、その提起から政策としての確立までを取り扱う）を手がかりとして考察するものである。そのために、まず、「教員参加」の名の下に教員たちが既存の学校管理のどこに問題を自覚し、どのような改革課題を見出したのかを明らかにする。そして、次に、「教員参加」を政策として確定するにあたっていかなる論議が交され、結局、それは当初自覚された課題にどこまで迫りうるものとして確立されたのかを検討する。こうした作業は、イギリスにおいて伝統的な「学校の自律性」「教員の教育の自由」の今日の問題点と発展の課題を明らかにする上で不可欠のものと考えられる。

しかし、小論は、かかる研究の一步をなすものであり、ここで扱うのは、イギリス最大の教員組合とはいえ、一つの組合での論議についての考察の域を出るものではない。この点を予めお断

わりしておく。

第一章 学校管理における教員の位置と「教員参加」問題発生背景

第一節 学校管理における教員の法的位置とその問題点

イギリスの教員が、何故「教員参加」を主張し、既存の学校管理に対して改革要求を提示するに至ったのかを理解するためには、彼らが学校管理にどのような位置を占めていたのかを検討する必要がある。そして、その検討に際しては、規範と現実態とがしばしば一致しないというイギリス教育管理の特質に鑑み、双方の側面からの考察を必要とする。したがって本節では、まず規範的側面から検討を始めることとする。

さて、現在のイギリス教育制度の根幹を定めた1944年教育法の下では、次のような原則的見地から学校管理のあり方が予定されたと理解される⁵⁾。第一に、学校は独立性を保障され、合理的な自律性 (reasonable autonomy) を享受する。教育行政が学校を直接にその統制下におくことで、学校の固有の運営を束縛したり破壊したりすることは明確に否定されたのである。しかし、第二に、以上のことは、学校が一切の統制から自由であることを意味せず、学校がそれを取りまく社会からの適切な統制に服しつつ、合理的かつ学校にふさわしい機能を行使用することとされた⁶⁾。

1944年教育法は、かかる学校管理のあり方を具体化する制度的保障の要めとして、すべての学校が理事会を持つことを定め、地方教育当局と校長(学校)とを直接に結びつけるのではなく、その間にこれを置くこととしたのである。当時の教育院(後に教育省)が出した勅令書⁷⁾等によれば、学校理事会は地方教育当局の代表をはじめとしてその地域の商業・産業界、大学の代表等、学校に関わりを持つ様々の利益関係者によって構成され、カリキュラム・人事・財政等にわたって重要な権限を与えられることが予定されていた。

しかし、そこで教員たちが占める位置に注目するなら、次のような問題点が含まれている。第一に、学校理事会は、「学校の運用およびカリキュラムに対し概括的な監督をする⁸⁾」とされたが、このことと教育内容管理上に教員たちが果たす役割との関係が不明確であり、教育の専門的事項の決定をどう行なうのが問題とならざるを得ない。第二に、以上のこととも関わって、学校管理機能を分担するのは、地方教育当局、学校理事会、そして校長とされていることがあげられる。教育実践を直接的に担う学校段階で、管理主体として教員たちが十分に位置づけられず、校長という一個人の人格にそれは帰属せしめられている。校長が「船長」にたとえられる所以であり、これによる限り「学校理事会に対して責任を負うのは、教職員全体よりもむしろ校長なのである⁹⁾」。第三に、学校管理に占める教員の位置が単に不明確であったというだけでなく、全面的にではないにせよこれに対する制限規定さえ見られた。例えば、先にふれた勅令書には「教員の利益が学校理事会の構成に反映されることは広く合意されている¹⁰⁾」とあるにもかかわらず、1945年の模範学校管理規則・理事会規程¹¹⁾には「学校の目的のために雇用されるいかなる教員も、理事となることはない」との一文が置かれた。教員たちの学校理事会への意思反映の手だてについては、僅かに「教職員が校長を通じて理事たちに、その見解もしくは提案を提出することができるよう適切な取り決めが作成される」との規定が設けられたにすぎない。

以上に明らかなように、法制上、学校管理における教員の位置づけは極めて不十分なものであり、学校を代表する校長とて絶対的な権限を与えられたわけではなかった。また、当初より学校

の自律性、独立性が意図されたことは明らかであるが、それは少なくとも学校管理に教員集団が確固たる位置を占めることを前提とするものではなかったのである。

第二節 学校管理の実際と「教員参加」問題の背景

しかしながら、学校管理の実際は、法が予定したのとは異なる形で進展し¹²⁾、学校管理に教員が占める位置も、法規範上のそれに加えて更に複雑な問題を持つこととなった。

1944年教育法以降の学校管理の実際において見られた最大の特徴は、端的に言えば、学校管理の要めとして位置づけられた学校理事会が予定された通りの役割を果たさなかったことにある。多くの学校理事会は、学校に関わる様々の利益を反映する形で構成されず、また、教育内容管理をはじめとする重要な機能を行行使することも殆んどなかった。つまり、学校理事会を通して社会が学校に適切な統制を加えるという当初の予定は、実現されずにいたのである。

しかし、以上のことは、地方教育当局が学校を直接に支配・統制するような事態が生じたことを意味しない。むしろ、彼らは、自己が分担した学校管理、とりわけ教育内容管理上の機能を果たすことについては極めて慎重であり、自己抑制的でさえあったとされる¹³⁾。

このように、学校管理機能を分担した地方教育当局、学校理事会、校長のうち前二者は十分にその機能を果たさず、実際上は校長が当初に予定されたより、はるかに重要な位置を依然として占め続けていたのである¹³⁾。学校理事会に期待された地方教育当局と学校との間の緩衝装置としての役割も校長が担い、彼は学校とそれを取りまく社会との接点に位置した。また、学校内部においては権威のヒエラルヒー構造の頂点に立ち、包括的に「船長として独得の責任と最終的・片務的な決定をなす権利¹⁴⁾」を実質的に備え、その重大な役割を果たしたのである。

こうした校長の存在が「学校の自律性」を象徴し、個々の教員の「教育の自由」を学校外からの不当な干渉から保護する要めとなったことは否めない。しかし、一方、教員たちが学校管理に占める位置に注目するなら、次のような問題点を指摘できる。即ち、学校の教育目標、組織編成と構造、カリキュラムなど教員たちの専門職的自由 (professional freedom) に関わる事項について、それに相応しい「協議」・意思決定形態が制度的に保障されずにいた。たとえ校長が教員たちに助言を求めることがあったとしても、最終的には校長の責任において、彼自身によって決定はなされるのである¹⁵⁾。また、先の模範学校管理規則・理事会規程の影響力が支配的な下で、教員理事が選出されるところは稀であり¹⁶⁾、教員たちは、教育内容管理はもとより学校管理に関与する権限を与えられずにいた。

本章でのこれまでの考察に明かなように、教員が学校管理に占める位置については、法制上も実際上も幾多の問題点を含んでいた。それにもかかわらず、こうした問題は、長い間、自覚されないままにいたのである。

しかし、1960年代頃から漸く、こうした問題状況に対する覚醒を促すような事態が生じはじめた。その要因は、概ね次の五点に要約されるであろう¹⁷⁾。

第一は、教育実践上の理由に基づくものである。新しいカリキュラムの開発、学齢区分教育の崩壊、ティーム・ティ칭の導入等、新しい教授内容・方法は同僚間の責任分担をより一層押し進め、それゆえ集団的努力を必要とするようになった。そして、その交流のために教員たちが学校の枠を越えて教員センター (teacher centre) 等で関わり合うようになったことは、それまでの学校と教員の孤立を打破する契機となった。第二に、これまで変化の少なかった教育制度が、

早期選抜制(イレブン・プラス試験)の廃止, 中等教育の総合制化への改編, 地方政府の再編成, カリキュラムの刷新等々に見られるように急速に変化し始めたことは, 今後の事態をめぐって教員をはじめとする多くの人々が発言する必要性なり要求を生むことになった。第三に, 学校規模が増大し, また, その組織編成が複雑化したことから, これまでのように校長一人で学校全体に目をいきわたらせ, 管理することは益々困難になったのである。第四に, 教育学士号 (B. Ed. degree) の取得が教員資格の要件とされ, また現職教員をはじめ教員研修が徹底されていく中で教員たちは, 専門職としての自覚を高めることになった。そして, 第五に, 教育カレッジや継続教育カレッジでこれまでの管理が問い直され, そこの教員たちの「参加」要求の高まりの中で管理形態が改められていった(具体的には, アカデミック・ボード academic board の確立, 理事会への教職員代表の選出)ことは, 他の教育領域の教員たちに大きな影響を与えたのである。

こうした中で学校管理の実際においても若干の変化が見られるようになっていった。典型的には, これまでのように校長がすべての決定を自己に集中させることに疑問が寄せられるようになり, それと呼応して「学校での意思決定にすべての教員が役割を果たすべきであるとの原則」に支持が強まっていったのである。

第二章 「教員参加」の提起とそれをめぐる議論

第一節 NUT 年次定期大会における「教員参加」の提起

かかる問題状況の変化の中で, 先に考察したような学校管理をめぐる様々の問題点が, 教員の立場から明らかにされるようになり, 教員組合においてもその解決が政策課題として取り上げられるようになっていった。英国教員組合(以下, NUT と略す)の場合, 1970年度の年次定期大会(以下, 大会と略す)では「教員代表権 (Teacher Representation)」, 1971年度大会以降は「教員参加 (Teacher Participation)」の見出しの下に, この問題が取り上げられた。

では, 「教員参加」とは, どのような問題として提起されようとしていたのであろうか。この点について, 大会での趣旨説明等を手がかりとして少し考察しておこう。

1971年度大会に提出された「教員参加」決議案は¹⁹⁾, 第一に, 教職員によって選挙され, (i) カリキュラムに関する政策, (ii) 学校の組織, (iii) 内部的学校財政, (iv) 親—教員関係に責任を負う教職員評議会 (Staff Council. 尚, 校長はその職務上のメンバー ex-officio member とされる) をすべての学校に確立すること, 第二に, 他のメンバーと対等な票決と意思決定の権利を持つ教職員の代表が学校理事会に選出されること, 第三に, 同様に教育委員会への教員代表選出を可能とするよう, 教育科学大臣が法規を制定すること, を要求するものであった。だが, この決議案は, 既に1970年9月の全国青年教員大会²⁰⁾ (National Young Teacher Conference) でクロイドン地区によって提案され(マンチェスター地区が支持), 決定されたもの²¹⁾を原型としており, これに若干手を加え, 新たに他15地区と共同で提出されたものであった。これらの大会で決議案の趣旨説明に立ったクロイドン地区の代議員 C. ヘンリーウッドは, 次のように述べている²²⁾。即ち, 「教員は何をしなければならないのかを指図される必要のある者ではないし, 非熟練者でもない」。それゆえ, 教員がいくら意見を述べたところで, 結局, 校長によってカリキュラムが決定されるような現状は改められるべきであり, 学校は民主的な型で共同決定に達しうるように組織されるべきである, とした。

このように「教員参加」の主張は、教員自らの専門性の自覚と強く結びついており、かかる自覚に立って自らが正当な学校管理、とりわけ教育内容管理上の権限を分与されていない現状を批判し、その改革を求めるものであった²³⁾。つまり、先に第一章でみたように、校長が事実上、最も包括的な管理権限を掌握し、とくに教育内容の決定をめぐる教員たちの主体的な決定に対する制約要因となるような問題状況の改善を求めたのである。

彼らが提起した「教員参加」の特徴は、まず第一に、学校管理のあらゆる段階で彼らの意思を反映できるように、教育委員会、学校理事会、学校の各々について改革を構想したことにある。前述の如く、前二者については、そこに彼らの代表が選出されることを要求した。第二に、彼らの「教員参加」は、学校管理上の決定権限の分与を求めるものであり、したがって、既存の校長の権威に改革を加えようとするものであった。即ち、これまで校長が全面的に掌握していた事項のうちのいくつかについて、彼らに責任を委譲することを主張したのである²⁴⁾。そして、言うまでもなく彼らが委譲を求めた権限の中心をなすのは、教育内容管理上のそれであった。第三に、彼らは、これまでの校長の卓越した権威に対して、個々の教員の自由を放置させるのではなく、あくまで教職員集団の「共同責任の原則」を対置させている。学校段階での集団的決定の機構として、教職員の選挙によって選ばれた代表と職務上のメンバーである校長とによって構成される教職員評議会を確立することを求めたのである。

以上が、1971年度大会の決議案で提起された「教員参加」の内容である。しかし、この大会は、直ちにこれを NUT の政策とすることを決定した訳ではない。執行部は、問題の重要性に鑑み、この時点で政策として確定するのは時期尚早であり、むしろもっと研究を必要としていること、また、決議案のいうように前記要求の実現を教育科学大臣による法規制定に委ねるのは危険であることをあげ、修正動議を提出した。結局、原決議案は、執行部修正を受けて採択されたのである。その結果、学校理事会や教育委員会へ彼らの代表を選出できるよう、大臣に立法を求めることについては原決議案のままとされたが、学校段階については、教職員評議会案の検討を含め、執行部が校長と教員との間の協議機構を研究し、翌1972年度大会にその結果を報告することになった²⁵⁾。

執行部は、この決定を実行するために大会終了後、5月21日付“Teacher”紙で各单位組合に推薦を求める形で全国検討委員会(National Working Party)の委員を募集し、6月12日には執行委員会からの8名を含む25名の委員を任命した²⁶⁾(委員長、W.クレイトン)。同委員会は、7月15日に第一回会合をもち、検討を開始した。一方、執行部は、この問題に関する専門職者の意見聴取を目的とする大量意見調査(massive opinion-testing survey)を7月に始め、9月からは参加に伴って生じる問題を討論するため、大会後自ら作成した討議資料『教員参加——研究の概要²⁷⁾』をもとに全国10カ所で地域研究集会(Regional Study Conference)を催した。

こうした大会で提唱された「教員参加」をめぐる全国的な討論と検討が開始されたのである。

第二節 全国検討委員会の「参加」論

1971年度の大会決定をうけて執行部が任命した「教員参加」全国検討委員会(以下、委員会と略す)は、単位組合あるいは個々の組合員から提出された文書証言や各地の実践例等の検討をすすめた。しかし、委員会は当初の目標に反し、1972年度の大会に間に合うよう検討を完了することができず、結局、1972年2月に「中間報告」²⁸⁾を執行部に提出し、その中でそれまでの検討の

到達点をまとめ、そこから導き出される今後の作業課題を示すとともに、更めて1973年度大会まで検討を続行することについて承認を求めたのである。

かかる遅延の理由²⁹⁾の一つとして、地域研究集会在11月末まで続いたことが、同委員会の検討作業にとって時間的な制約になったことがあげられるが、より重要な理由は、この問題について組合員の認識に不十分な点が見られ、まだ時間をかけて「参加」の全体的問題をとりあげる必要がみとめられたことにあった。委員会自身も述べているように、地域研究集会でも他の場でも「参加 (participation)」と「協議 (consultation)」の意味の違いについて相当な混乱が見られたのである。

ところで、この「中間報告」は、先に述べたように NUT の政策として「教員参加」をどう確立するのかについて結論的に勧告するものではなかった。しかし、以下に見る如く、この時点で既に委員会は、幾つかの重要な指摘をしており、ほぼその見解の骨格を作り上げていた。

委員会の任務は、言うまでもなく「教員参加」について検討することにあった。しかし、その「教員参加」が「参加」と「協議」の区別があいまいなままに論じられている以上、先ず委員会はその区別を明らかにした上で、どちらの意味でとらえるべきかを示す必要に迫られた。委員会は、「参加」とは「学校の教職員が、意思決定および学校の組織の少なくとも幾つかの局面に集団的に責任を持つこと」を意味し、これに対して「協議」は、「教職員が学校政策の様々の局面について、その見解を表明する機会を与えられるものの、その政策を決定する責任は、依然校長の下に残されること」を指しているとして³⁰⁾、両者の間には本質的な差異があることを指摘する。各地の研究集会において確かに両者の区別について混乱が見られたが、それらの集会は、多かれ少なかれ、幾つかの類似した結論に達した。その結論の一つは、何らかの形で「協議」よりも「参加」の方が、より大きな支持を得ているということであった。このように委員会は述べ、この二つの概念の違いを吟味した上で、「組合の向かうべき目標は参加であることが望ましい³¹⁾」との判断を明らかにしたのである。

以上の如く、検討委員会は、NUT 政策として掲げる「教員参加」が文字通り「参加」でなければならないとの立場をとったが、その見解は、1972年度の大会決議案で提起された「教員参加」の中身を次の諸点で深めたものとなっている。まず、委員会は、「参加」の実現を究極的目標に置くが、それを性急に求めるのでなく長期的な展望において達成すべきことを示唆した。彼らの言う「参加」は現行法制的改正を必要とする。その困難のために、直ちに実現できるものではないことを認め、現状では「協議」を導入することさえ教員の地位に飛躍的な前進を意味するがゆえに、NUT は、「参加」というラディカルな変革へ至る第一歩として「協議」の実現を目指すべきであり、また、教職員には「協議」を受ける権利があることを宣言すべきである、とする。このように、「協議」と「参加」とを二者択一的にとらえず、前者を後者に至る前段階と位置づけるのである。また、すべての学校にあてはめることのできるような、統一的な「参加」機構を定めることについても、賢明ではないとしてこれを退けた。

更に、「教員参加」を論じる上で回避し得ない理論上の問題点について、以下に見る如く一応の結論的な見解に達しており、この点でも先の決議案を深めるものとなっている。

その一つは、校長が占める位置に関する問題である。即ち、「教員参加」が伝統的な校長の権威にいかなる変化をもたらすのかは、校長は勿論のこと、既存の学校管理に変化の必要性を認め

多くの教員にとっても最大の関心事であった。この点について、委員会は、一部の強硬な「参加」論者のようにその消滅を目指すのではなく、「単に、校長の権限と責任に幾分の変化を加えるにすぎない³²⁾」としている。教職員を代表する機関（但し、この段階では教職員評議会構想を前面に出していない）が受け持つ領域は、これまでの教科の職域をすべて接収するわけではなく予め確定された範囲に留められるし³³⁾、教員たちの集団的決定事項について校長は「執行長」として果たすべき重要な任務を持つことになるのである。

二つ目の理論上の問題点は、学校内、とりわけ教職員集団による主体的意思決定の確立を求める「教員参加」が、親や住民などいわば学校外からの「参加」要求にどう対処するのか、ということにある。委員会は、学校とそれを取りまく社会、および教職員と親、生徒との結びつきを強める必要性を是認する。しかし、「教員参加」を、学校政策の決定への「参加」として位置づけるのに対し、親のそれについては「類似」したもののみなし、両者に本質的な区別をつける。具体的には、学校の制服の着用等の問題については決定に加えてべきであるが、これまでの考察にも明らかなように教育の専門的事項とみなされるものの決定への「参加」を認めず、むしろ、十分な情報と討論機会を保障すべきであるとしている。

いま一つの理論上の問題点は、委員会が主張する教職員集団による共同的决定が、これまでの校長の制約から教員を解き放つとしても、他面では、教員個々人の「教育の自由」を制約することになるのではないか、という点にある。この点について委員会は、次のように述べている。これまでイギリスの教員たちが「個々の教員として専門職的自由を享受してきた³⁴⁾」ことは確かである。しかし、それは、校長の権限によって制約されるものであった。それゆえ、一人の校長によって学校政策が独断的に定められるよりは、むしろ、めいめいの教職員がその決定に役割りを果たし得る方がより良いし、集団的に決定された学校の全般的政策の枠組みの中でこそ、個々の教科もクラス教員も教授の責任を全うすることができる、としたのである³⁴⁾。

以上に明らかなように、委員会は、先の決議案を出発点として、その欠陥部分を補い、既存の学校管理に対する抜本的改革を導く「教員参加」論を展開したのであった。

第三章 執行部の対応と NUT 政策の確立

第一節 執行部による「協議義務」構想の提起

執行部は、先の「中間報告」を是認し、これを「執行部覚え書き」として1972年度の大会に提出した。大会はこれを承認し、「教員参加」についての NUT 政策をこの大会では確定せず、引き続き委員会が検討作業にあたることになった³⁵⁾。次いで、同年10月に執行部は、「中間報告」で委員会が示唆した通り、「協議への宣言」を発表し³⁶⁾、今や NUT 内では、学校で「協議」が必要とされていることについては全般的合意となっており、校長や上席教員たちが「協議」の実現へむけて適切な取り決めをなすべきである、との見解を表明した。

しかし、こうした執行部の動きは、NUT が全体として委員会の言う「参加」論を支持する方向に進んでいたことを意味しなかった。固より、「教員参加」の主張に対しては校長層を中心として根強い反発が見られた³⁷⁾。「教員参加」は、校長の義務と責任を接収するものであり、「協議」こそが組合の求めるすべてである、と言うのである³⁸⁾。勿論、こうした反対は NUT 内に限ったものでなく、1972年10月には校長協会（HMA）も、中等学校管理に対する教員の「全面的

参加」に反対する旨を、冊子³⁹⁾を発行して声明している。したがって、執行部が大会へ向けた報告書を準備するために任命した委員会が、校長を中心とする既存の学校管理にかくも抜本的な改革を展望した構想を示そうとしていたことは、執行部にとっては重大な問題を含んでいた。先の「協議への宣言」とて、一面では「中間報告」が決して組合の政策として確定されたものではないことを強調しており、NUT 内の合意があくまで「協議」の範囲を越えるものでないことを示唆したものとも理解されうるのである。

かくて執行部は、委員会が検討作業を完了し、最終的に報告書を提出した段階で、以上の問題について明確な形で態度を決定する必要に迫られるに至った。しかし、提出された「最終報告⁴⁰⁾」は、先の見解を改めるものではなく、むしろ、それを補強するものとなっていたことから、その扱いをめぐる執行委員会では激しい議論が闘かわされた。その結果、接戦の末、遂に執行部はこれを承認しないことを決定したのである⁴¹⁾。

執行部は、その決定の中で次のような見解を表明している。学校における意思決定に教職員が大きな役割を分担するようになることを目指して前進するには、「協議」を重視する現在の線に沿った実践の展開を促し、また、すべての学校に効果的な「協議」を拡げていくことが最善であり、NUT 政策は、委員会の言う「参加」ではなくて「協議義務 (mandatory consultation)」をこそ直接的な目標に据え、それに専心すべきである、と。

ここに言う「協議義務」とは、校長に教職員との「協議」を義務づけるよう学校管理規則を改正し、そのための機構を新たに設けることを意味する。但し、それはあくまで「協議」であり、現在校長が持つ責任を何ら委譲するものではない。後の執行委員会や文書等での説明によれば、その理由は、主として「地域社会による統制」の確保に求められている⁴²⁾。つまり、学校政策についての意思決定が教職員を代表する機関に任せられるなら、地域社会によって選挙された代表である参事会議員が、現在、学校理事会を通じて行ない得るように、学校でなされていることに對する統制の手段を失なう、と言うのである。

執行部は、先の「協議への宣言」を声明した際に、近代の学校の成功が、教員たちがチームとして働く程度に関わっているという点と共に、資格を備えた教員は専門職者であり、責任のみならず権利を持っているという点を認識し、これらに基いて行動すべきであると強調している。彼らは、従来の意思決定の様式に対する評価が揺ぎつつあり、それを改める必要を認めながらも、先にふれた NUT 内での「参加」に対する根強い反対論を反映して、解決策を「協議義務」に求め、これをすべての教員が学校の意思決定に役割を果たす方法だとしたのである。

とは言え、執行部が自ら公正な人選をして任命したはずの検討委員会の報告をこのように承認しなかったこと、また、それに続く執行委員会と同報告書の取り扱いをめぐる議した際に、それが組合員に混乱を持ちこむとの理由で、部分的削除案を含めて極めて否定的な扱いをしようとする動きが見られたことについては、執行部内でも厳しい批判と不信の念が表明された。例えばある執行委員は、検討委員会が誰かの気に入らない議論をしたからといって、その報告書を止めようとするのは嘆かわしいことであり、組合の検討委員会の存立そのものが危機に傾いている、と発言している⁴³⁾。

結局、同報告は執行部見解の付録という形で組合員の前に出されることになり、執行部見解そのものは書記長によって草稿が作成されることになった。その草稿は翌年1月の執行委員会で検

討を受け、27対8で承認された。執行部は、これをもとに声明を発表し、大会へむけて『教員参加⁴⁴⁾』という文書を公刊したのである。

第二節 NUT 政策の確立——1973・1974年度大会

かくて、1973年度大会は、「教員参加」をNUT政策としてどのように確定するのかという、1970年度大会から数えれば3年越しの課題を決する大会となった。そこでの中心的論点は、言うまでもなく執行部が決議案として示した「協議義務」案をとるのか、それとも執行部によって否定された委員会の「参加」案をとるのかにあった。

執行部による決議案の趣旨説明⁴⁵⁾は、「協議義務」案の理論的優越性を訴えるものというよりは、対する「参加」案支持者に組合の統一を維持するために妥協することを説得するものであった。即ち、既存の状態を改める必要なり、教員たちの専門職者としての権利を確立していく必要なりについては認識を同じくするが、委員会の言う「参加」は「教員による統制 (teacher control)」と同等視され、責任ある地位にある人々 (校長や上席教員) を含めた組合員全体の支持を克ちとることができない、と言うのである。そして、委員会は「協議義務」を過小評価するが、それによって教職員は、そのための定期的会合を要求する権利および学校の組織編成や方針の策定に集団的な発言権を持てるようになり、すべての教職員の専門職的地位の確立に向けてかなりの前進を遂げることができる、とした。

しかし、執行部案に対して、委員会の言う「参加」を支持する立場から、執行部報告の全部を削除し、委員会の報告で代替することを要求する修正動議が提出され、論戦となった。そこでの発言の中で指摘されたものを含めて、執行部案には次のような問題点が認められる。

第一に、執行部の言う「協議」が、これまでNUTが標榜してきた政策⁴⁶⁾に合致するのかが問われる。先にふれたように執行部自身、「すべての教員が学校内の意思決定に役割を果たすべきこと」を原則として認めている。「教員参加」をめぐる議論で中心を占めたのが、すべての教職員の専門的地位を権利として確立することにあつたことからすれば、教員たちが政策形成や意思決定に携わらない限り、十分に専門職主義を達成することはできないとする発言⁴⁷⁾は正当であろう。第二に、先に述べたように委員会が「参加」と「協議」の実現を対立的にとらえず、後者を前者に至る前段階としてその実現を大いに支持しているにもかかわらず、何故、執行部が両者を事実上、二者択一的に扱うのか、その論理的根拠が明らかでない。執行部は、「参加」論に言う責任の委譲を否定する理由として「地域社会による統制」の確保をあげたが、それは形式論理上のものであり、校長を中心とする既存の学校管理形態を改めて、実質的に学校理事会を中心とするそれに移行させることを求めているのではないのである。第三に、執行部は「参加」を実現していく上での困難点として、それが学校管理規則の修正を必要とすることをあげたが、この点については執行部案も同様である⁴⁸⁾。

このように執行部の「協議義務」案は、幾つかの説得上の問題点を抱えており、それ故、ある代議員が、執行部は、これまで用いられてきた「教員参加」という語を今になって「協議」という語に言い換えようとしている、としてその論拠の弱さを批判した⁴⁹⁾のも根拠のあることであった。しかし、大会では、こうした問題点について討論で解決を計れないままに採決に付され、結局、執行部案が承認されたのである。

NUTにおいて「教員参加」政策は、こうして一応の確定を見た。しかし、そのことは多くの

教員の納得する解決を見い出せたことを意味しない。何故なら、翌1974年度の大会⁵⁰⁾でも「協議義務」案を批判して「全面的教員参加 (full teacher participation)」実現のために教職員評議会を確立することを求める決議案⁵¹⁾が再び提出され、上位20位内の決議としてランクづけられたのである。この大会でも執行部が勝利を納めたが、カード投票⁵²⁾による票決結果は、84,370 票対 80,720 権という極めて接近したものであり、それが辛勝でしかなかったことを示している。

このように、執行部の提出した「協議義務」案は、教員内で増しつつあった「参加」要求を決して十分に説得し、包摂できた訳ではなかったのである。

おわりに

「教員参加」は、教員たちによる教職の専門性の自覚と密接な関わりを持って提起された。それは、教職員の専門的地位を権利として確立するために、校長を中心に置く既存の学校管理形態を改め、学校管理、とくに教育内容管理における教職員集団による共同的意思決定の権限を求めるものであった。教員たちは、単に学校理事会への代表選出のみを求めたのではなく、このように学校段階に焦点をあて、教員に固有の学校管理制度改革要求を提示していたのである。また、その主張は、伝統的な校長の存在を前提とする「学校の自律性」、および、その下での個々の「教員の教育の自由」を、教職員集団の存在を前提とするそれへと質的に転換させる契機を含んでいた。

しかし、こうした「参加」論は、校長を頂点とする既存の学校管理形態への抜本的な改革を意味することから、校長を中心とする層から強い反発を受けざるを得なかった。結局、NUT 政策として確定された「教員参加」は、その名称に反して「協議」を中身とするものであり、本質的には、伝統的な校長の権威を保持し、それに依拠して直面している事態を乗り切り、ともかくも抜本的な改革を回避しようとするものであった。かくて、「教員参加」が提起された時点で含まれていた教員に固有の改革要求は取り除かれ、別の形のものに変えられたのである。そればかりでなく、理事会への教員代表選出についても、NUT 執行部が、教員の「参加」要求を上記のような形で学校段階へと向かわせないための水路づけとして位置づけたものと考えられる⁵³⁾。

「教員参加」問題についてふれた、数少ない研究者の一人 M. ロックは、「校長が学校を運営するのか、それとも教員か、ということは、親にとって大した意味はない⁵⁴⁾」との評価を下しているが、上記のことに照らして見る限り、それは至当な評価とは言えないであろう。即ち、従来、学校が高度の「自律性」を享受してきたことから、学校を社会的機関として再生させるためには、これをどのように改めるのかを避けて通れない。しかし、「教員参加」をめぐる論争は、直ちにありべき学校の社会的管理形態を示すものではなかったにせよ、まさにこの点について厳しい対立を含んでいたのである。したがって、NUT 政策として確定した「教員参加」が既存の管理形態そのものへの変更を巧みに回避しようとするものであったことは、親にとって意味がないどころか、全体としての学校管理制度改革に対する制約要因となる可能性をも多分に孕んでいたと考えられるのである。

親・住民の側からの改革要求の吟味と共に、こうした視点から学校管理制度改革の展開過程を検討する必要がある。記して、今後の課題としたい⁵⁵⁾。

註

- 1) この改革についてふれた文献は、数多く見受けられる。とりあえず, Joan Sallis, *School Managers & Governors; Taylor and After* (Ward Lock Educational, 1977), Timothy Raison, *The Act and the Partnership: an essay on educational administration in England* (Centre for Studies in Social Policy, 1976), Maurice Kogan, *The Politics of Educational Change* (Fontana / Collins, 1978),
- 2) 兵頭泰三は、「イギリスで久しい間認められてきた教育内容面にかかわる基本原則」としてこの原則をあげている。兵頭によれば、「学校中心の原則」とは、「それぞれの学校がみずからの教育課題と教授法をそなえて、その仕事にできるだけ完全な責任をもつべきであり、それらの教育課程や教授法は、学校じたいの教職員が生徒の必要に適合するように開発すべきである」というものである。「教育行政」(辻清明他編『行政学講座 5 行政と環境』, 東京大学出版会, 1976年) 278頁参照。
- 3) Oliver Boyd-Barrett, *The Curriculum; A Question of Control* (The Open University Press, 1979) pp. 7-8. を参照。
- 4) こうした問題意識は、1975年に教育科学大臣とウェールズ大臣が設置した、「地方教育当局の維持する学校の管理に関する調査委員会」(通称テイラー委員会)が、1977年に提出した報告書『私たちの学校のための新しいパートナーシップ』において鮮明である。D.E.S. and Welsh Office, *A New Partnership for Our Schools* (H.M.S.O., 1977), 尚この問題については、拙稿、「学校管理におけるパートナーシップ——テイラー報告の『新しいパートナーシップ』論の再検討——」(京都大学教育行政学研究室, 『教育行財政論叢』創刊号, 1982年3月)の中でふれたので、参照されたい。
- 5) 拙稿, 「英国の1944年教育法下における学校管理原則とその実際」(『関西教育学会紀要 第6号』, 1982年)を参照されたい。
- 6) ここの理解は Board of Education, *Principles of Government in Maintained Secondary Schools* (Cmd. 6523) (H.M.S.O., 1988) および、議会における当時の教育院総裁バトラー (R.A. Butler) の答弁等によっている。後者については、特に *Parliamentary Debates (House of Commons)* Vol. 391., 1943., column 1831.
- 7) Board of Education, op. cit.
- 8) Ibid., para. 18.
- 9) National Union of Teachers, *Teacher Participation; A study outline* (1971), p. 6.
- 10) Board of Education, op. cit., para. 11.
- 11) Ministry of Education, *Schedule to Administrative Memorandum No. 25; Model Instrument and Articles of Government for a County Secondary School* (1945).
- 12) これについての実態把握は、1965年から1969年にかけて、ロンドン大学のバロン (George Baron) とハウエル (D.A. Howell) によって行われた調査を参照されたい。G. Baron and D.A. Howell, *Royal Commission on Local Government in England RESEARCH STUDIES 6; School Management and Government* (H.M.S.O., 1968), *The Government and Management of Schools* (The Athlone Press, 1974).
- 13) Ibid. および Aran Barnes, 'Decision-Making on the Curriculum in Britain' in Glatter, R. (ed.) *Control of the Curriculum; Proceedings of the Fifth Annual Conference of the BEAS* (University of London Institute of Education, 1977), pp. 15-29. イギリスの学校において、校長が占める位置については、兵頭泰三「イギリスの校長」(相良惟一編『校長の指導性・第三巻/新しい人事管理』明治図書, 1969年)を参照されたい。
- 14) 1971年度 NUT 年次定期大会での、北ロンドン地区代議員、インガム (P. Ingham) の発言。The Teacher, April 23, 1971., p. 10.
- 15) 1970年度青年教員大会でのクロイドン地区代議員、ヘンリーウッド (C. Henrywood) の発言。The Teacher, September 11, 1970., p. 14.
- 16) Baron and Howell, *The Government and Management of Schools*, pp. 36-39.
- 17) この点については、認識の相違はあまり見られない。さしあたり、National Union of Teachers, op.

cit.

- 18) この大会は、例年、イースターの頃に開催されている。以下、その審議内容については、その年々の *The Teacher* (NUT 機関紙) の大会報道による。
- 19) *The Teacher*, January 8, (Conference Resolutions Supplement) p. Six. and March 5, 1971., p. 9.
- 20) 当時、NUT 内では活発に青年教員運動 (Young Teacher Movement) が展開されており、特に35才以下の教員を構成員として各単位組合に青年部 (Young Teacher Section) を設け、各地区の代議員を集めこうした全国大会を毎年開催していた。ここが「教員参加」要求の一つの論壇を形成していたのである。
- 21) *The Teacher*, September 11, 1970., pp. 14-15.
- 22) *The Teacher*, April 23, 1971., p. 10.
- 23) 執行部自身もこの点については認めている。例えば、National Union of Teachers, op. cit., p. 6.
- 24) 「教員参加」の主張は、親や住民の学校教育への意見反映を重要なものとして評価するが、彼らを共同的な意思決定の主体として認めるものではなかった。例えば、1972年度青年教員大会で、「教職員評議会」は、親の会、生徒の団体、地方教育当局の代表と共に、共同して学校に責任を負うべきこと」とする修正動議が出されたが、否決されている。
- 25) National Union of Teachers, *Resolutions Passed at the Scarborough Conference 1971*.
- 26) この委員会のメンバーの氏名および所属については、後にふれる全国検討委員会の「中間報告」(28)の文献)を参照。
- 27) 9)の文献。
- 28) National Union of teachers, *Teacher Participation; An Interim Report of the National Working Party on Teacher Participation, Appointed in June 1971* (1972)
- 29) Ibid., p. 3.
- 30) Ibid., p. 4.
- 31) Ibid., p. 5.
- 32) Ibid.
- 33) Ibid., pp. 8-9. 検討委員会は、参加の領域を1971年度大会決議案にあげられた四領域から更に拡げ、教員の任免を含む八領域とすることを提案した。
- 34) Ibid., p. 8.
- 35) この大会での討論の経緯については、*The Teacher*, April 14, 1972., p. 8.
- 36) *The Teacher*, October 20, 1972., p. 1. and p. 7.
- 37) このように校長層が反発を見せた背景には、「参加」を標榜する諸潮流の中に、校長職の廃止要求を含め、「校長攻撃 (head-bashing)」とも言えるものがあつたことは否定できない。1970年以来、*The Teacher* の投書欄には数多くこの点について意見が寄せられている。
- 38) 例えば、1972年度大会でのマーチン (T. Martin) の発言。
- 39) the Headmasters' Association, *The Government of Schools* (1972).
- 40) *Final Report of the National Working Party on Teacher Participation* (1972). 以下に述べるように、結局、この報告書は、執行部が作成した *Teacher Participation; A Statement and Recommendation on Teacher Participation* (1973) に所収された。
- 41) 12月上旬の執行委員会におけるフランネリイ (M. Flannery) の発言を参照。*The Teacher*, December 8, 1972., p. 6. 執行部による「参加」論への対応は、単に、委員会の「最終報告」を否認したことに留まらない。この年11月下旬の執行委員会において、NUT 内で「参加」論を推進する中心的勢力であった青年教員運動の形態を根本的に変更する決定を行なったのである。即ち、執行部は、青年教員のメンバーシップを35才から27才へ引き下げ、全国青年教員大会を廃止すること等を決定した。執行部は、この変更を青年教員たちのエネルギーを NUT 活動の主流へと水路づけるためのものと説明している。*The Teacher*, November 24, 1972., p. 1. and p. 6.
- 42) 例えば、National Union of Teachers, *Teacher Participation; A Statement and Recommendations on Teacher Participation* (1973)., p. 5. や、1973年大会における執行委員、チェインパーズ

(J. Chambers) の発言等を参照。

- 43) 41)に同じく、ジョウンズ (M. Jones) の発言。
- 44) 42)の文献。
- 45) *The Teacher*, May 4, 1973., p. 8.
- 46) 1969年度大会で、新教育法を求めて重要な決定がなされている。例えば、この時点で教職員を代表する機関の設置についてもふれている。National Union of Teachers, *Into the 70's* (1969), paras. 94. and 96.
- 47) ブリストル地区の代議員、マッケロン (J. Mackerron) の発言。
- 48) 大会討論の中でキャムバリー地区代議員のペッピン (R. Peppin) は、この点を鋭くついている。
- 49) シェフィールド地区代議員、ダウソン (H. Dowson) の発言。
- 50) *The Teacher*, April 19, 1974., p. 7.
- 51) *The Teacher*, February 22, 1974., p. 10.
- 52) card voting. 各単位組合の代議員がその代表する有権者数を示すカードを身につけて投票し、票決をその有権者総数で行なうこと。
- 53) 1973年度大会へ提出する執行部見解の起草にあたった書記長 (general secretary), ブリトン (Edward Britton) の執行委員会における説明等も参照。
- 54) Michael Locke, *Power and Politics in the School System* (Routledge & Kegan Paul, 1974), p. 145.
- 55) イギリス学校管理における「教員参加」の問題についての研究は、イギリス本国はもとより我が国においても、まだ極めて少ない。しかし、既に1975年段階から永井憲一、青木宏治、佐貫浩らがこれに注目し、資料の発掘に努めていたことは看過され得ない。本稿で取り扱った NUT の文献のいくつかについて翻訳されているので、以下に記しておくこととする。但し、訳語、訳文、解釈については筆者と見解を異にする点多々見られ、この点については他稿を期したい。永井憲一、青木宏治「イギリスにおける教員の学校運営参加」(立正大学法学研究室、『立正法学』第9巻一・二号, 1975年), 「イギリスにおける教員の学校運営参加(続)」(同, 第11巻三・四号, 1978年)

(本研究科博士後期課程)