

春日市教育委員会調査(2012)報告にあたって

元兼, 正浩
九州大学大学院人間環境学研究院教育学部門 : 准教授

<https://doi.org/10.15017/25375>

出版情報 : 教育経営学研究紀要. 15, pp.91-94, 2012-09. 九州大学大学院人間環境学府(教育学部門)教育経営学研究室/教育法制論研究室
バージョン :
権利関係 :

【特集】春日市教育委員会の総合的検討 —春日市教育委員会調査（2012）報告にあたって—

元兼 正浩
(九州大学大学院／准教授)

- I 教育行政ガバナンスへの関心
- II 教育委員会の活性化をめぐる
- III 活性化に向けた取組みの軌跡
- IV 小さな自治体の大きな挑戦

I. 教育行政ガバナンスへの関心

周知のように教育委員会制度をめぐる論調が大きく変化している。もちろん従来も臨教審以降の「活性化」論はたびたび再燃していた。そして「子ども行政」への一元化や社会教育部課の生涯学習への名称変更に伴う動向は、「行政の総合化」として関連部課を首長部局に吸い上げる類の権限縮小論が実際に展開されてきた。そのため、たしかに「学校教育委員会」と揶揄される状況ではあったが、それでもあくまで教育委員会が存在することは前提であった。

だが、この間の任意設置（選択制）を要望する声の高まりや実際にも教育特区申請が一部自治体であがっており、さらにはいじめ問題への対応のまずさなども手伝ってマスメディアを挙げての「廃止論・不要論」が提起されている今日の状況は、戦後の教育行政を担ってきたガバメントたる教育委員会に対するまなざしの厳しさを物語っている。

もちろん「大阪維新の会」（橋下徹代表）の言動が発信源にはなっているものの、今回の問題提起は決して一部自治体における「コップの中の嵐」の問題として傍観しうるものではない。教育行政に対する首長の影響力はどうあるべきか、そもそも教育行政は誰が責任をもって運営すべきかといった、いわゆるガバナンスの議論を我々に投げかけているからである。

政権交代後の民主党教育政策は3つのフェーズで構想されており、目下の懸案事項とされる第3フェーズは教育行政ガバナンス・学校ガバナンスの改革だと位置づけられている。

「だれが統治するか」というガバナンスの問題

にこのように多くの関心が寄せられているようになった背景には、供給主体であるガバメント（ここでは教育委員会）の機能不全と、それに代替する供給主体の多様な可能性を模索している動向が挙げられよう。

他方、だれが責任をもって教育行政を運営しているかという問題を一層複雑に不明瞭にさせている県費負担教職員の人事制度をめぐる都道府県教委・地方教育事務所と区市町村教委との関係、給与制度をめぐる道府県と政令指定都市との関係など、整理すべき問題が山積している。ここでも大阪府の話題であるが、北部五市町広域連合による教員採用の試みは注目される。なおこの問題は「教育行政単位の適正規模」について議論が求められているものと言えよう。

教育委員会の設置単位をめぐる問題については、教育委員の選任方法、教員の人事権、教育長の地位や権限、教育財政の自主権保障等とともに戦後の教育委員会制度導入当初からの検討事項であった。それは当時の市町村の行財政能力や事務体制の脆弱性などに対する懸念が背景にあったとみられる。だが、その懸念は「平成の大合併」を経た今でも同様に存在する。

「一定の行政能力や規模が必要である」という「殺し文句」は教育委員会制度をめぐる様々な議論をともしれば設置単位問題に収斂させてしまいがちである。だが、大きいことがいいことかというスケールメリットの問題、そして合併や共同設置や組合化や広域連合といった広域行政化が果たして万能薬なのかといったこともまだ十分に議論し合意形成できているとはいえない。特定の行政サービスのみを外部の広域連合・専門機関等に委ねるアラカルト型か、新たな広域の基礎自治体を

創出するフルコース型か、はたまた中間学区（教育区）の創設かといった議論はここではひとまずペンディングしておき、最も身近な基礎自治体である市町村の教育委員会が、たとえ十分な資源がなくとも、知恵と工夫によって活性化し自立的に機能するようになった。

今回取り上げている福岡県・春日市教育委員会は元兼研究室と連携協定の覚書書を交わしているというだけにとどまらず、上記モデル・ケースに値する実践を行ってきている。したがって、その取組みについて私の「教育行政学特論」（大学院、2012年度前期）のゼミにおいて取り上げ、受講者各人の問題意識に応じて「問い」を作成し、実際に2週にわたって全員で教育委員会調査を実施し、また個別に追調査した結果として以下に「特集論文」として若干の紹介をしてみたいと思う。なお、本特集はもちろん春日市教委にも原稿チェックをいただいたが、その編集責任はすべて元兼にあることを付記しておきたい。

Ⅱ. 教育委員会の活性化をめぐる

先に述べたように、臨時教育審議会答申以降、教育委員会を活性化する必要性について繰り返し指摘されてきた。

春日市教育委員会の活性化への改革の嚆矢はちょうど十年ほど前、平成13年頃からである。同教育委員会が発行した冊子（教育委員会活性化への挑戦・10年の軌跡）によれば、中教審地方教育行政部会で指摘された教育委員会制度の問題事項、「ア. 教育委員会は、事務局提出案を追認するだけで、実質的な意思決定を行っていない。」「イ. 教育委員会が地域住民の意向を十分に反映したものとなっておらず、教員や教育関係者の意向に沿って教育行政を行う傾向が強い。」「ウ. 地域住民にとって、教育委員会はどのような役割を持っているのか、どのような活動を行っているのかがあまり認知されていない。地域住民との接点がなく、住民から遠い存在となっている。」の3項目について当時は特にそのような傾向が強かったと認知している。

こうした問題点について、その要因として考えられるものは、[教育委員会の組織・運営]では「イ.

教育委員会の意思決定の機会が、月1回程度、短時間開かれる会議のみであり、十分な議論がなされておらず、適時迅速な意思決定を行うことができない。」「ウ. 教育委員に対して事務局から十分な情報が提供されていない。また、教育委員が学校などの所管機関についての情報を得ていない。」

「オ. 教育委員が地域住民と接する機会が少なく、委員会の広報活動や会議の公開も十分にできない。」。[教育長、教育委員会事務局の在り方]では「ア. 教育長や教育委員会事務局職員の学校教育関係ポストが、教員出身者によって占められ、教員の立場を強く意識するものとなっている。」、[首長と教育委員会との関係]では「ア. 教育の政治的中立性を強く意識するあまり、教育委員と首長との相互理解が十分でない。」「イ. 教育委員会に財政的な権限がないため、財政支出を伴う施策は、教育委員会が独立して企画・実施することができない。」があり、改革着手当時の春日市も多くがそれに該当していた。

果たして全国の市町村教委で同様に見受けられるかのような状況からどのような手立てを打ってこれを打開・改善していったのだろうか。この春に刊行されたさきの春日市教育委員会『教育委員会活性化への挑戦・10年の軌跡』を手掛かりとして、その歩みを筆者の目線で簡単に振り返ってみたい。

Ⅲ. 活性化に向けた取組みの軌跡

1. 学校事務への注目

春日市教委が最初に着手したのは学校予算であった。平成13年、「校長の夢」実現のための予算を一定額確保し、校長に自校の特色は何かを意識化させる試みを行った。

平成14年には教育委員会事務局が行ってきた学校関連予算の執行権の一部（消耗品費・食糧費・修繕費・飼料代・原材料費等）を学校に委譲した。これは教育委員会事務局の予算執行業務の軽減とともに、特色ある学校づくりの推進、そして何よりも現場責任者である校長がコスト意識をもって主体的に学校経営を行うことを期待しての導入であった。

翌15年には地域人材講師謝金や図書購入費、備品購入費など権限移譲項目の追加を行い、また財

務決済事務の迅速化を図るため、簡易な財務執行項目については教頭の専決事項とし、校長から権限移譲を行っている。

平成 16 年からは学校予算総枠配当方式を導入した。これは学校の自主性・自律性を確立し、特色ある学校づくりの実現に向けて学校裁量権の拡大を図ることを目的としたものである。平成 17 年以降も毎年のように権限委譲項目の追加を重ね、また決裁権についてもより現場サイドへ委譲を行っている。

以上のように、学校予算への着手は学校の経営責任を促し、単なる特色化づくりにとどめず、自主性・自律性を高めていくための一里塚として位置づけていることが注目される。この予算への取組みの副次効果は学校事務職員の校内外における存在感を高めることにも寄与している。学校管理職にとっては身近な行政実務専門家として、教育委員会事務局にとっては学校に配置された事務局スタッフの一員として期待が寄せられることとなった。

さらに平成 18 年度からは学校事務の共同実施を導入し、事務の効率化・高度化ばかりでなく、OJTとして学校事務職員の経営参画意識の向上やキャリア形成に寄与している。

2. 研究知の活用

春日市教委の挑戦の第二弾は平成 16 年 3 月における学校管理規則の全面改正であった。教委とその所管する学校との秩序整備を目的としていた学校管理規則が「自律的学校経営のためのルールブック」（教育法規解体新書・東洋館出版社、86 頁）として衣替えする契機となったのは平成 10 年の中教審答申における学校管理規則の見直し提言からである。これを受け、地教行法 49 条（都道府県教委が市町村の学校管理規則の基準を定める）が削除され、それに伴い学校管理規則の改正を各教委が行っていた時期ではあった。ただ、春日市が注目されるのは学校の裁量権を拡大する方向で見直しに努めるという改正理念を確認しながら、日本教育経営学会・日本教育行政学会の合同委員会が作成した『学校管理規則参考案』を参照し、これを丁寧に比較・検討しながら改正案を作成したことである。条文ごとに作成意図をコメントとして掲載することで立法者意思を明確にし、また

解説としても有効に活用できる形となっている。

このように施策の見直しを図るにあたって、研究的知見に耳を傾け、これを積極的に活用しようとする姿勢が春日市教委の特長の一つである。実は筆者との縁も、学校事務職員を対象とするマネジメント研修を契機として始まり、この学校管理規則見直しにあたっても研究者としての意見を求められ、そうした縁もあって平成 16 年 5 月には筆者の研究室と「教育行政に係る連携に関する覚書」を締結するに至っている（九州大学大学院・教育経営学研究紀要第 8 号、2005 年、参照）。こうした試みはのちに福岡教育大学との包括連携協定に結実し、市内の全小中学校に設置されている学校運営協議会の学識経験者を始め、様々な場面で官学協働が実現している。現場主義に陥らず専門家の意見に耳を傾ける柔軟性が活性化の原動力の一つである。

3. 先見性・進取性

春日市教委の知名度を全国区に押し上げたのがコミュニティ・スクール（以下、CS）への積極的な取組みであるといえよう。今年 8 月 22 日にも同市で全国フォーラムが開催され、前・文部科学副大臣の鈴木寛氏ら錚々たる顔ぶれが春日市に結集した。

平成 16 年に地教行法が改正され、設置が可能となった学校運営協議会のモデル事業にいち早く手を挙げたのが河鍋好一前教育長であった。学校と家庭と地域との連携・協働を重視した「子どもトライアングル 21」と命名された基本計画として見える化された氏のビジョンとこの CS の理念は重なりあうものであったが、前教育長はその後、福岡教育大学の副学長に就任されることとなり、平成一七年度に新設された CS は山本直俊現教育長の下で事実上は発進した。当初は 1 中学校とその中学校区下の 2 小学校に設置され、福岡教育大学の寺尾慎一現学長や筆者が学識経験者として入り、手探りながら CS の設立理念と春日市の地域実態・学校の組織風土に合致する運営のあり方を模索していった。

初年度は実態把握に多くの時間を費やした。その意味では文字通り机の上での会議が中心を占めていたが、2 年目は課題別コミュニティと呼ばれる実働部隊を教職員・保護者・地域の三者の連携

で設置して取組みを行った。3年目はふたたび地域や保護者の声なき声を吸い上げる努力を行った。頭脳（学校運営協議会）から運動神経（課題別コミュニティ）が伸びていき、そして触覚や感覚神経が発達していくような流れである。

そうした中で教職員や保護者・地域の間でも徐々に「学校運営協議会」なるものの存在が認知されるようになり、学校の理事会ではなく応援団として受けとめるような雰囲気生まれた。山本教育長も学校運営協議会があることの意義について次のように語っている。

C Sが目指すものは「地域に開かれた特色ある学校づくり」でもなければ、「地域に開かれた信頼される学校づくり」でもなく、「地域に開かれ、地域が支える学校づくり」である。この名言は教育長自らが実際に走りながら考え抜いて辿り着いた暫定的結論であろう。

地域運営学校というのは地域が運営するという意味ではなく、保護者も含めた地域住民一人ひとりが支える学校という意味であり、「新しい公共」の精神にも連なる自助公助の一形態として捉えてよいのかもしれない。

「だれが統治するか」というガバナンスの可能性としてこのC Sは保護者・地域の代表を巻き込んだ新たな供給主体としての期待が寄せられるようになっていく。奇しくも河鍋前教育長が学校運営協議会のパイロット事業に手を上げる際に、「第二教育委員会をつくる覚悟で臨む」といわれたのはまさにここにあり、「ガバメントからガバナンスへ」という時流を象徴的に示している。

このような先見性や進取の気質が新旧の教育長に共通に見受けられ、教育長のリーダーシップの下、工藤一徳学校教育部長をはじめ事務局スタッフも新たな取組みを億劫とせず前向きに受け止める組織風土がこの10年間に醸成されてきた点が躍進の秘訣であろう。

IV. 小さな自治体の大きな挑戦

人口規模は10万人ほどだが、市の面積はわずか14平方キロほどしかない春日市の取組みを筆者は「小さな自治体の大きな挑戦」とかつて評した。だがこの間の取組みの一つひとつは奇をてらうよ

うな派手なものではない。

あとの特集で紹介する数多くの施策とその改善を行っており（教育委員懇談会の実施、教育長出前トーク、行政職員の学校経営参画など）、それらはもっと小さなことかもしれない。だが、その細やかな改善の一つ一つは市民のニーズに対応し、その理念に立ち返り、子どもたちにとって最善の利益となるように議論し、限られた予算や資源を最大限駆使して最大の行政サービスを挙げられるよう配慮がなされている。学校の予算への注目は学校事務職員や管理職の意識を変え、自律的学校経営という中央政策の大きな流れとも結果的にベクトルを一にした。自律のための資源やアイデアは胸襟を開き、研究知の積極的な活用により、補完し多くを取り込むことができた。そしてC Sという新しい制度（システム）を取り込むことによって「ウ。地域住民にとって、教育委員会はどのような役割を持っているのか、どのような活動を行っているのかがあまり認知されていない。地域住民との接点がなく、住民から遠い存在となっている。」という同市の行政課題の一つに迫ることに成功した。ささやかな取組みでも真摯に議論を重ねながら着実にすすめること。そんな至極当然のことの大切さを思い知らされるのが春日市の取組みである。（なお、本稿は、「教育時事ワイド解説：現行「教育委員会」はどこまでできるのかー春日市教育委員会の挑戦」『教職研修』2012年8月、VOL.40-12、第480号、教育開発研究所、115-119ページを一部加筆修正したものである。）