

教育改革と市町村教育委員会：学校管理規則の改正 を通して

工藤，一徳
春日市教育委員会学校教育課

<https://doi.org/10.15017/3460>

出版情報：教育経営学研究紀要. 8, pp.53-58, 2005-03-31. 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：

【特別寄稿論文】

教育改革と市町村教育委員会
～学校管理規則の改正を通して～

工藤 一徳
(春日市教育委員会学校教育課／課長)

- 1 擬制と現実
- 2 改革と自律
- 3 思想としての学校管理運営規則
- 4 自ら考え、自ら構築する仕組み
- 5 教育改革への視座

1. 擬制と現実

(1) 小中学校教職員は県職員・・・？

「市町村立小中学校に勤務する教職員はあくまで当該市町村の職員であるが、その任用に係る任免、配置（政令市は除く）及び給与については都道府県が担当又は負担する」。

極めて明快な区分である。

が、これが市町村の現場に行くと、「先生方は県の職員であり、服務、事務処理についても県教委に尋ねなければわからない」という教育委員会事務局職員の声となる。

この県職員意識は事務局職員のみならず教職員の側にも少なからずあるようで、県職員とまでは言わずとも、配属された学校の設置者である市町村の職員という意識は皆無に近い。

ナショナルミニマムの確保が重要であった時代には問題とならなかった仕組みも、教育改革の進展に伴い、自治体独自の政策展開が求められる環境下では不適合を起こす。

市町村の実態や課題に応じ、きめ細かで特色ある教育の展開が求められる今日、その中心を当該市町村の職員では「なさそうな」教職員によって担われる市町村教育行政。

教育における自治の基本単位としての市町村教育委員会制度、その擬制の姿がここにある。

以下、春日市における学校管理規則の改正経過をたどりながら、市町村教育行政の置かれている現実と課題、紆余曲折を重ねながらもドラスティックに

展開されていく教育改革の市町村教育行政への影響等について報告する。

春日市は、福岡市南部に隣接する人口11万人弱の住宅都市で、教育行政の区分では、県教育庁福岡教育事務所が所管する筑紫地区に属している。また、教職員の人事異動は、当該市内の学校間で行われる政令市や大規模市の場合とは異なり、筑紫地区4市1町内の学校間で行われる。

ここに、冒頭紹介した県職員意識が生まれる要因の一つがある。

また、教職員としてのスタートをきる採用行為そのものが県教育委員会によってなされること、5～6年ごとに繰り返される人事異動の発令も県教育委員会が行うこと、給与条例、勤務時間条例等、勤務条件に関する規定の大半が県条例の適用となっていること等、日常の意識を支配する仕組みすべてが市町村職員という建前を否定するものとなっている。

(2) 市町村教育委員会のレーゾンデートル？

かかる制度と意識の下では、市町村教育委員会の存在は勢い半端なものとならざるを得ない。

多くの市町村では首長部局と教育委員会事務局間の人事異動は日常のことで、教育行政に専門的に従事する行政職員はほとんど存在しないと言ってよい。したがって、教育委員会事務局の教育専門職は教育長と指導主事のみというケースが多く、半ば素人集団で学校教職員と県教育委員会事務局職員という教育行政のプロを相手にすることになる。そ

れも、大半は、市町村独自の運用余地のない学習指導要領と県の関係条例に基づいてである。

かくて市町村教育委員会は県教育委員会の取次機関と化し、職員は、「県職員の教職員」を前に、縦割主義、前例踏襲主義の傾向を強める。

そこには、法が期待した本来の市町村教育委員会の姿はない。

2. 改革と自律

当然のことながら春日市教育委員会もこの構図の中にあつた。庁内でも、学校教育課といえはルーティンワークの代表部門と言われるほど県教育委員会からの文書処理と予算執行に追われ、政策的業務には縁遠い部門と見られてきた。

中央教育審議会での議論を経、次から次へと打ち出される国の教育制度改革。それと無関係に続けられる目の前の日々のルーティン。変化は、この落差から起こった。

「市教委事務局が教育制度の変革と無関係のところ居ていいの」「教育内容のことは指導主事に任せておけばよい」、「予算執行の適否判断が現場から離れた市教委でできるのか」「そうは言っても予算執行という行政事務を学校に任せられるか」等々の議論が始まった。

そんな中で、改革へ向けた教育長の強い思いもあり、「可能なものから手をつけよう」と、予算執行権の学校長への委譲から取組が開始された。

以下、学校管理規則改正に至るまでの流れを時系列に追う。

《平成14年度》

① 『こどもトライアングル21』の策定

新教育課程への移行、完全週5日制の導入に当たり、学校、家庭、地域との関係と役割について市教育委員会としての基本スタンスを体系的にまとめるとともに、コミュニティスクールへの展開を視野に入れた春日市における学校教育行政の基本戦略を策定した。

② 予算執行権の学校長への委譲

従来、学校内で予算執行に携わる者は主として学校事務職員で、学校経営の責任者である校長、教頭職の係わりが弱かった。そこで、

予算執行権の多くを学校に委譲することにより、予算と一体となった企画・経営、コスト意識をもった組織運営の推進を図った。

《平成15年度》

① 予算編成権の学校長への委譲

学校経営の更なる自律化に向け、予算執行の決裁権を費目により教頭にも付与するとともに、予算編成権そのものも学校に委譲する（枠配当方式）こととした。これにより学校は予算に裏打ちされた経営プランを描くことが可能となり、学校の特色と経営戦略をより実際の緻密に組み立てるとともに、徹底したコスト意識の下、より効率的な予算運用に努める風土を醸成する道を拓いた。

予算に関する権限委譲は、運営経費の取扱いに留まらず、学校経営そのもののスタイルを大きく変革させることにつながると同時に、コスト意識その他、とかく世間一般とのずれを指摘されてきた教職員の意識にとっても、改革のきっかけとなっていく。

② 教育研究所改革

教育行政上の制度的制約が数多く課せられてきた市町村教育委員会は、独自性を発揮する余地の少ない政策分野よりも、教職員人事、とりわけ指導力量の高い人材の確保とその育成に力を注いできた。

春日市も、いち早く市独自の教育研究所を立ち上げ、20数年来、人材育成の拠点としてその活用を図ってきた。

その教育研究所を、文字通り研究機関として展開させていくため、新たに研究所内に政策研究チームを設置した。発足に際してのテーマを「春日市における特別支援教育のあり方」と定め、研究の成果を、制度改革により確実に結び付けていくため、教員と市教育委員会事務局職員の共同研究体制を採った。

この研究は16年度まで継続し、好評を博することとなった独自パンフレットの作成、10回にわたり開催した、教職員、保護者等対象の研修会、その成果として生まれつつある関係機関相互のネットワーク化へと結実しつつある。

③ 学校事務職員の経営参画推進

学校経営の自律化と意識改革に向けた予算

編成権・予算執行権委譲の成否は学校事務職員に係っていた。事務職員を学校経営の基軸職員として位置付け、予算を含めた学校経営P D C Aサイクルを組織的に確立させるため、学校事務職員と市教育委員会事務局職員共同による「事務職標準職務表」作成作業を開始した。

3. 思想としての学校管理運営規則

(1) お蔵入りしていた学校管理規則

従来、法令により、「市町村の学校管理規則は都道府県教育委員会がその基準を定める」とされていた関係で、県内の市町村教育委員会の規則はその基本において変わるところはなく、場合によってはほとんど県教育委員会の管理規則と同様というものであった。

そのことも影響し、多くの市町村教育委員会は自らの管理規則を振り返ることもなく、その解釈についても、前述の県との縦系列意識も手伝って県教育委員会に尋ねるといことも珍しくはなかった。

このことは春日市においても例外ではなく、平成14年度から本格的に開始した制度改革においても、それが管理規則上如何なる意味をもつのか、抵触はないのか等、そもそも問題意識にすらなかったのである。

(2) 改正に向けて

一般に、教育行政に絡んでの書類手続は市長部局のそれに比べ煩雑なケースが多く、県教育委員会との諸文書に留まらず、市教育委員会と学校とのやりとりにおいても同様の傾向にあった。中には明らかに「念の入り過ぎ」といった類のものも少なくなく、服務関係文書においては特に目立つ傾向にあった。

そこで、市教育委員会に承認あるいは届け出ることとされている各種服務関係の事務取扱について、その多くを学校長の判断により決裁できるよう見直すとともに、学期の選択制や宿泊を伴う学校行事の事前承認制から届出制への変更等、学校長へ権限を委譲することにより学校の自主性、自律性を高めることとした。

そのため、それらについて規定した学校管理規則を改正することとなったが、それは特定の個所を対象とした部分改正を想定したものだだった。

作業開始後、偶然のことながら、インターネットで紹介されていた『学校管理規則参考案（日本教育経営学会・日本教育行政学会合同委員会）』を知ることとなる。それは改正案というより全く新たな規則案といったもので、部分改正を想定して作業に入った我々にとってはスケールの異なるものであったが、その視点と内容に、本市教育委員会の考えに極めて近いものを感じた。

否、我々が目指そうとして、今ひとつ見定めなかった方向が、明確に指し示されるとともに、学校管理規則のあり方を根底からとらえ返す必要に気づかされたと言った方が正確であった。

(3) 明確になった「自治と自律」の思想

改正作業は3月を要するものとなったが、事務局内はもちろん、学校長、教頭、学校事務職員等関係者との間で議論を重ね、教育委員会議でも、これからの春日市教育委員会の思想を示すものとして全員の合意を得るところとなった。

学会参考案を使用したとはいえ、本市の実情を踏まえ改正前規則を残した個所、2学期制か3学期制かの選択を基本的に学校に委ねた点、事務職標準職務を明示した点、「管理規則」から「管理運営規則」に題名を改め運営を意識づけた点その他、参考案と異なる部分もあるが、その基調において差異はない。

また、新規規則の思想を確実に定着させていくため、学校に対し、可能なものについてはできるだけ制度化、組織化を図っていくよう促し、とりわけ、予算委員会の設置、運営委員会への事務職員の参画については強く要請した。

我々の改正作業は、あらためて、本来求められていた市町村教育委員会の立場と役割、その中で学校の位置、そして、両者のあるべき関係を再確認する旅となった。

「自治と自律」。学校管理運営規則はそのための道標としての位置を明確にした。

新たな春日市学校管理運営規則は平成16年4月施行された。

4. 自ら考え、自ら構築する仕組

文部科学大臣の私的諮問機関「これからの教育を語る懇談会」の「第1次まとめ」（平成16年9月）は、「現在の県費負担教職員制度を改革して、一定規模以上の市（当面、中核市程度）には教員の人事権や学級編制権を委譲すべき」と提言した。これは、市町村が各地域の実態や課題を踏まえて、主体的に義務教育行政を展開できる環境づくりを狙ったものと言える。

正に時代は、教育委員会の主体性を問うている。

新学校管理運営規則制定後、運営委員会への事務職員の参画、学校評価システムの導入等、組織運営面での改革に加え、地域との連携強化や特別支援教育体制の整備その他、教育施策全般にわたり様々な取組が進められた。

以下、再び、その主なものを時系列で追う。

《平成16年度》

① 九州大学大学院教育経営学研究室との連携

校長研修会での講演や学校管理規則改正の際のアドバイス等で支援を受けていた元兼助教授との間で、教育経営学研究室と春日市教育委員会の継続的連携の協議が進み、教育活動の活性化と実践的研究の推進等を目的とした覚書の締結に至った。以降、教育委員会、校長会、研究発表会、市教育委員会による学校訪問、学校評議員連絡会議等への同研究室からの参加や教員、事務職員を対象とした元兼助教授による講演等として展開されている。

② 学校支援ボランティア制度の導入

ADHD児、LD児等特別な配慮を要する子どもたちへの対応のため、状況に応じ、学校に対し市雇用のサポートティーチャーを派遣してきたが、IT教育や安全指導、一般の学習指導等、従来の領域以外にもサポートを求める声が増えたため、登録制による学校支援ボランティア制度を導入。学校で適材が確保できない分野や手薄になりがちな領域で、地域や学生の力が支えとなりつつある。

③ 学校予算の執行、編成の変化

学校による編成予算の初執行の年であり、試行錯誤はありつつも効率的な予算執行に向けた取組が開始された。コスト意識の面では明らか

かに変化が現れ、次年度予算編成に向けても予算委員会での検討がなされ、予算と一体となった企画立案、学校経営という意味で前進が見られる。

④ 事務職員の経営参画

学校の自律化に向けそのキーと位置付けていた学校事務職員の経営参画は、予算編成への係わりはもちろん、運営委員会への参加も含め確実なものとなりつつあり、事務室経営方針の策定、学校事務の共同処理システムの検討等、市教育委員会事務局との共同作業による取組も進みつつある。

⑤ 特別支援教育推進体制の検討

教育研究所での政策研究で開始された特別支援教育推進体制に関する検討は、啓発パンフレットの発行、研修会の開催、それらを通じた校内体制づくりへの意識化等、予想を越えた広がりをもってきたが、それを支えてきたのは大学の研究者、医者、地域ボランティア等である。これだけの専門家グループの継続的サポートはこれまであまり経験がなく、その影響力の大きさをあらためて感じるとともに、これに刺激を受けたこともあり、行政内部の健康福祉分野、子育て支援分野等関連部門との連携体制が議論され始めている。

⑥ 校内適応指導教室の展開

平成13年度にスタートした適応指導教室を、子どもたちの所属校との距離を近づける方向で更に効果的なものにしていくため、全中学校に校内適応指導教室の設置を進めた。不登校傾向が現れ始めた生徒の学習、指導場所として、また、適応指導教室から学級復帰への中継点としてその役割を果たしつつある。

⑦ 防犯メールの定着

子どもの安全確保が重大な社会的課題となっている中、春日市では携帯メールを活用した防犯情報の共有化システムが本格展開されつつある。

システム運用開始以前は、子どもに関する不審者の情報はその子の所属する学校から市教育委員会へ、市教育委員会から全学校と市内各自治会等関係団体へとFAXで流れており、一般の保護者に伝わるにはかなりの時間を要していた。

これを、教育委員会が情報を入手した時点で防犯担当課に連絡し、瞬時に登録者の携帯電話に送信される。登録者の拡大とともにその効果に期待が集まっている。

⑧ 地域運営学校へ

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正により地域運営学校が現実のものとなった。「こどもトライアングル21」以降、この間の春日市教育委員会の種々の歩みは、ここに向って展開されてきたと言ってよい。

平成17年度の地域運営学校導入を目指し、今、あらためて、地域、保護者、学校、教育委員会、そしてそれらを支援する専門家やボランティアの関係と役割について検証を行っている。

以上の事項以外、英語教育のあり方、IT教育の推進、読書活動の展開等々、様々な分野で教職員と市教育委員会事務局による共同の取組が進められている。

ルーティンワークの代表部門といわれた当時の学校教育課とは、職員の意識も含め大変な変わりようである。

ここに、うねりの如く展開されていく全国的な教育改革の波が影響していることは間違いない。が、それ以上に大きく影響したものは学校管理規則の改正であろう。

めまぐるしく動く流れを見ているだけでは、それが如何に激しいものであっても対岸のできごととなる。

我々は、現行規則と学会の規則参考案を前に、1条1条一言一句、その意味と現実を照らしながら、春日市教育行政の現状と課題を考え、問い返していった。そこに時代の方向を重ねながら新たな規定を考える、正に自らを振り返りこれからは見通す作業を行った。

これが、事務局の有り様を変えないわけがない。春日市教育委員会の主体性をいかに持ち、ベクトルの方向をどこに定めるのかが問われている。

「文部科学省—県教育委員会—市教育委員会—学校」というパイプを繋ぎつつも、その流れを「学校、保護者、地域、ボランティア、専門家—市教育委員会・市教育研究所—県教育委員会—文部科学省」へと繋ぎかえる。

主体性をもって自ら考え、自ら仕組を構築する流

れへの転換である。

5. 教育改革への視座

義務教育費国庫負担制度の存否、総額裁量制の評価等、義務教育の根幹に係る議論が様々な角度から展開されている。

財政論のみからの改革論は論外であるが、教育論の立場からする議論も、義務教育のあり方を巡って、ナショナルミニマムの確保を強調する議論と、それも含めて地域の主体的判断と選択に委ねようとする議論が錯綜している。

また、市町村教育委員会の権限やあり方についても検討が進められており、先に掲げた「これからの教育を語る懇談会」の提言もその一つである。「教員の人事権や学級編制権を、一定規模以上の市町村教育委員会に委譲すべき」とするその論は、教育行政制度全般が、その中核部分を含めて見直しの対象となっている今日、展開によっては現実味を帯びた議論となっていく可能性がある。

この小報告を終えるに当たり、市町村教育委員会の権限、とりわけ、教職員の人事権にかかる部分について見解をまとめながら、教育改革の中の春日市教育委員会の今後について考えることとする。

改革。それが大規模のものとなればなるほど、その実施に向けたエネルギーは膨大なものとなり、その推進体制にも一体性が求められることになる。教育改革の舞台は、最終的には市町村であり学校である。そこでの主体は、保護者、地域と固く結びついた学校教職員と市町村教育委員会となる。その、学校教職員の任免、配置その他諸々が、冒頭記したように都道府県教育委員会の権限とされているのである。

改革に向け従来以上にその一体性が求められる市町村教育行政。事実上そのすべてを担っているといってよい教職員の当該市町村に対する帰属意識の弱さ。

そこには「わが学級の子どもたちをこう伸ばしていく」という意識は期待できても、「わがまちの教育をこう変える」という意識を期待することは困難である。

教職員の人事を都道府県が一元管理する制度は、

教師としての質の確保と教育内容の均質性の担保システムとしては適している、教育制度や教育施策の見直し、地域と一体となった教育環境の形成等、教育システムの改変、構築という分野では大きな限界性を有しており、改革の流れが強まれば強まるほど、市町村や個々の地域の主体性が高まれば高まるほど、桎梏となっていく。

「一定規模以上の市町村には」ではなく、「条件の整った市町村すべてに」教職員人事権と学級編制権を委譲する。

これにより、教育における自治が実質を有することとなる。

義務教育費国庫負担制度の堅持と人事権・学級編制権の市町村委譲。

ここにこそ、義務教育の根幹を維持しつつ、保護者、地域、ボランティア、専門家、教職員、そして市町村教育委員会が一体となって、様々な教育改革をそれぞれの地域、学校に適した形で創造的に展開していくための前提がある。

子どもたちの学ぶ力を一層高めるために、学校と地域、保護者が協力し、互いに責任を分かち合い、ともに協働し、学校経営の方針策定やその推進、評価を適切に行うことができる仕組の構築。

春日市教育委員会は、そのためのキーとして、地域運営学校を位置付けた。

思想としての学校管理運営規則。

実践としての地域運営学校。

人事権と学級編制権を加え、磐石の態勢が築ければと思うところである。