

# 学校・教育委員会の管理運営関係について

摂南大学 村田俊明

## 1. 学校の相対的独立性と管理運営

学校は、教育基本法や学校教育法の規定する教育の目的及び目標を実現する公教育体系の根幹をなす教育機関であり、憲法、教育基本法が保障する受教育権を具体的に実現する地域の学校として設置される。したがって、学校とその経営は、法的規定や基準の適用から免れることができない。特に、公立学校は、法律上、地方公共団体が設置管理する施設（地方自治法第二条第三項第五号）で、一種の行政機関の性格をもつとの解釈も採られる<sup>(1)</sup>。公立学校は、設置者管理主義の原則にそって、都道府県又は市町村が管理し、その学校管理権限はそれら当該教育委員会にある。しかし、学校には「実質的内容としての教育機能の問題」<sup>(2)</sup>があり、「みずからの意思をもって継続的に教育事業を行う主体とならなければならないし、実際的にも事実上の教育の責任を負う主体である」<sup>(3)</sup>と学校の基本的な性格が述べられる。したがって、校長には、学校の管理運営の直接の責任者として、教育委員会と密接な関係を保ちながら、地域の中で学校教育の目的達成に向けた職務遂行への努力が求められる。

このように、学校は本来教育機関であって行政機関ではなく、その中心的な活動は個々の生徒と教師集団との創造的な教育活動にある。学校は直接教育を担当する教師集団と生徒集団からなる教授・学習システムを中心に成り立つものであり、行政上の諸条件を前提として、より創造的、合理的な計画と運営をめざして営まれるべきものである。<sup>(4)</sup>これが、学校独自の内部機能性確認の根拠となる。したがって、学校の役割には行政的使命とは別の独自の使命があり、学校の相対的独立性が保持される必要がある。

それゆえ、学校の管理運営をめぐるっては、そうした学校の基本的性格を踏まえたうえでのあり方が構築されなければならない。では、具体的な学校の管理運営はどのような法的枠組のもとで行われるのであろうか。校長の職務内容は、一般に学校の経営計画と組織編成、教育活動に関する指導・助言、所属職員の服務に関する監督、指導・助言、学校管理に関わる事務処理がその主なものであり、学校組織の統括責任者として、それら職務領域における専門的リーダーシップの発揮が求められている。校長の職務は、法律上、「…校務をつかさどり、所属職員を監督する。」（学校教育法第28条③）と規定され、「校務掌理権」と「所属職員監督権」が校長に認められてい

る。「校務」とは、「学校の運営に必要な校舎等の物的施設、教員等の人的要素及び教育の実施の三つの事項につきその任務を完遂するために要求される諸般の事務」（東京地判昭32.8.20）を指すが、「校務掌理権」は、校長を学校経営の統括責任者として位置づけるものであり、「所属職員監督権」は、市町村教育委員会の県費負担教職員の服務監督権を分担するものと解釈できる。これらは、校長が学校管理運営の直接の責任者としてさらには教職員の最も身近にいる直接の上司としての校長に委任された権限で、そこには現場主義及び学校の相対的独立性の発想が存在することを予見させる。

これら校長の校務掌理権や所属職員監督権の実際をめぐって、学校管理運営上、学校と教委との関係をより明確に規律するため、「教育委員会は、法令又は条例に違反しない限度において、その所管する学校その他の教育機関の施設、設備、組織編制、教育課程、教材の取扱その他学校その他の教育機関の管理運営の基本的事項について、必要な教育委員会規則を定める」（地教行法第33条）ことができる。が、実際の学校管理規則のあり方に関して、何がどう規定されるかは、学校の主体性と重要な関わりをもつので、学校管理規則の規定の仕方については、客観的で日常的管理事項の処理に留め、学校経営の創意と工夫を阻害することのないよう、その内容は最小限に留められるべきである。

校長の管理権運用の実態についてみれば、教育委員会の学校管理権のうちから「事務委任規則」により校長に委任されているものも少なくないが、校長が独自に決定できるもの（同法施行規則）は、教育課程の編成、授業終始の時刻、卒業証書の授与などを除いてそれほど多くはないことも事実である。学校管理運営規則には、休業日期间や授業日の変更などに関わる教育委員会への報告、職員の出張のための旅行命令や休暇の承認及び届出その他欠勤等の処理に関わる教育委員会の承認を受けるべきことなどが規定されている。また、校長の職務には、指導要録の作成、出席簿の作成、校務分掌の整備などが義務づけられており、教育委員会の指導監督を受けつつ責務を遂行していくという面でのウェイトが大きい。

教育課程の編成・実施・評価、とりわけ「授業」に関しては、比較的大幅な学校の相対的独立性を認めることができる。「授業」については、授業日数や授業時間を除いて、厳密な法的規制があるわけではなく、学校の教育課程運営に任されている面が大きい。こうした事情から、学校が直接の公教育保障の当事者として、その責務を果たしてきたか否か、その教育力について疑問が提起されてきたことも事実である。学校は制度として存在し、そこに就学してくる生徒とその親にとっては運命的とさえ思われるもので、公教育保障という意味では、一人ひとりにどう応えているのか疑問をもたざるを得ないという点も見過すことはできない。

そのような事情から、学校にどれほどの自由裁量権が与えられるべきかについては、議論の余地がある。大まかな目安として内外峻別論の主張がある。しかし、それとて教育活動を成り立たせている要因が複雑に絡みあう現実の教育活動場面で有効か否かについては疑問が残らざるを得ない。学校は、公教育保障の直接的な場であることから、年間授業日数、授業時間の確保及び

教科書使用の原則など言わば授業運営の客観的・基本的枠組を前提とした経営がなされなければならないことは言うまでもない。その上で、教育活動を直接支える教師の創意と工夫がどう生かされていくかについて、学校全体及び教育委員会との間で検討されるべきである。「授業」という学校の内部機能性から引き出される相対的独立性の主張は、授業運営の客観的諸条件の確保を前提としてはじめて生きてくる。学校独自の内部機能性の実体は、授業運営を中心にした学校内部の教育活動の組織化である。つまり学校経営の相対的独立性は、教育活動の方針の決定や年間・月間・週間ごとの運営計画の樹立、校務分掌の組織化、及び教育活動改善に向けた評価活動等に求められる。ただし、単位学校のみでは、教育改善に向けたこれらの活動に限界があることも事実で、より柔軟で弾力的な学校間あるいは教育委員会とのあいだの教育活動の改善協力も考えられてよい。

## 2. 教育委員会の条件整備機能と活性化

教育委員会は、教育の地方自治の原則に基づき、地域に即した独自の教育行政の展開を期して都道府県、市町村等に設置される行政委員会である。この教育委員会の職務は、地教行法第23条に規定されているように極めて広範な領域に及ぶが、学校の管理運営上の権限も大きい。教育委員会は学校と共に公教育体系を形づくり、学校の管理運営にあたっている。ただ教育行政機関である教育委員会の主たる役割は、教育環境及び条件の整備と充実にある。学校教育が子どもの発達と幸福を実現するため正常で健全な運営がなされるよう、教職員の配置と組織に関する人的条件、校舎をはじめとする施設・設備など物的条件及び運営上の諸条件を整備し、国民の教育を受ける権利保障とその効率的運営を課題としている。しかし、教育現場が特定の政治的あるいは宗教的教化の場になったり、教育指導等に問題をもつ教員によって子どもの受教育権が侵害されるようなことがないとはかぎらず、教育現場を正常健全に維持するため指導監督する役割も教育委員会にある。

しかし、教育委員会は学校を権力的に統制する機関ではない。学校に創造的営みが期待されるのは、教育自体の創造性に由来する。教育委員会がそれを無視して統制機関となるならば、学校の創造的な営みへの自主性はすべて奪われかねない。従来、学校の管理運営に関わる教育委員会と学校との関係が上意下達的關係で捉えられがちであった。教育委員会は、公教育水準の維持発展を責任とするところから過度の指導強化の発想に陥りがちであり、逆に、学校は上級機関としての教育委員会の意向を向う依存体質的なところもあった。これからの新しい学校の管理運営は、教育委員会と学校との間の協働関係として考えられなければならない。

公教育保障の課題達成をめざす創造的な学校の管理運営をつくり出すため、まず教育行政機関として教育委員会にどのようなことが求められるのであろうか。それは、次のように要約できる。  
①学校長や教職員の意見を積極的に学校の運営管理に生かす姿勢をとること、②父母・地域の教

育意見に耳をかたむけ、学校の管理運営に反映させること、③教育環境の変化に敏感な対応ができるような仕組みを工夫すること、④学校の求めに応じて助言・援助できる体制の工夫をすること、特に指導主事の配置等指導専門職員による援助体制の工夫と整備をすること、⑤学校教育の効率的運営を可能にする組織編成への援助、特に校長の意見を聴いて、内申権の有効な活用に配慮するなど人事行政上の工夫、⑥ある学校の教育改善の試みを他の学校にも広げ、検討・改善していける教育情報やコミュニケーションの場やネット・ワークづくり、⑦管内の教育状況を把握するための教育基本統計や調査活動の活発化などが求められる。

これらは、臨時教育審議会答申が「教育委員会は、学校の管理・運営に対する重い責任を自覚し、学校長の意見を積極的に汲み上げ、適時適切な助言や援助を行うことはもとより、保護者や地域社会の意見を適切に学校の管理・運営に反映できるよう努力する」<sup>(5)</sup> ことを求めているところと基本的に同じ内容を含むものである。これらの条件整備を必要とするものの中には、特に財政上相当の配慮をしなければならぬものも多く、小規模で行政能力の弱体化が避けられない教育委員会の実態をみると、特に教育委員会自体の「活性化」が必要なことは言うまでもない。しかし、また、教育委員会の活性化は、教育委員会だけの問題として考えてもはじまらない。地域全体の学校経営あるいは教育経営の観点からトータルに把握しなければならないだろう。

管内の学校に対する教育委員会の指導活動として、教科書採択や教材使用、各学校の教育課程編成への指導・助言、あるいは学習指導要領に基づく地域的基準の提示と理解の浸透などに関わる教育課程管理運営上の指導監督、教職員の資質向上をめざす教員研修上の条件整備、学校の指導体勢に深く関わる教員構成への配慮等教員人事等は特に教育委員会の大きな責任の下にある。管理職人事をめぐるっては、特色ある学校づくりを可能にし、教育の再編の試みに着実でしかも積極的な方策の採用を可能にする配慮が必要で、当然、校長在職期間の長期化や若干の登用などが課題でなる。とりわけ、人事行政は府県教育委員会レベルで機能し、学校、市町村教委レベルでは、内申権が残されるだけで希望通りにはならずジレンマを感ずることもあるようだ。教員研修行政についても、小規模教育委員会では、施設・設備や研修出張旅費等の点で満足のゆく施策を講ずるには行政的能力不足が否めない現実もあり、府県教育委員会へ依存せざるを得ない実情もある。このような小規模教育委員会が大半を占めるの実態は、地域独自の学校経営あるいは教育経営を可能にするにはまだまだ条件が整っておらず、様々な形態での学校と教育委員会、あるいは教育委員会間の協働関係の中で課題解決をはかっていく必要性を感じさせる。

### 3. 学校・教育委員会の新たな関係

先にも述べたように、学校の管理権限は教育委員会にあるが、学校に相対的独立性が留保されていることから、学校の管理運営は教育委員会だけの職務ではない。さらに、学校の管理運営の問題はその内部的経営の問題のみに終始すべきものでもない。いま、学校経営と教育行政の新

たな関係を模索する場合に、学校の管理運営は、学校の内部組織運営の問題であると同時に、教育委員会あるいは他の学校との運営協力の問題として意識されてくる。つまり、学校の管理運営は教育行政との関連の中で、その管理計画と組織運営が図られる必要がある。そこで、求められることは、学校と教育委員会の関係を柔軟性のある地域の教育経営及び学校経営の組織として形づくることである。つまり、「規制」中心の強固な組織ではなく、地域や学校の「裁量」を生かし、行政に反映させることのできる関係を形成していくことが必要である。

学校と教育委員会の新しい関係について、地域学校経営論の発想が注目される。市町村レベルでの教育課程編成をめぐる地域単位の作成委員会や研究委員会、学校評価のための教育委員会と学校との共同計画委員会、地域教育資料センターの計画実施委員会等の地域学校経営的な志向や実際の組織が機能しているとの指摘もある。<sup>6)</sup> こうした学校教育現場に最も近いところで教育行政機関である教育委員会が学校の意見をよく聴き、その教育活動を援助し、積み上げていく仕組みが必要である。学校の管理運営には、教育委員会自体の活性化が必要であり、教育行政自体が長期的展望といままで蓄積された行政上の知見に基づいて、可能なかぎり住民に近いところで行われることが必要である。

そのためには、克服すべき課題も多い。地方教育委員会自体が弱体化しては、学校を援助できるはずがない。特に、教職員人事、学校予算編成などについて、発言力が之しく決定権をもたない地方教育委員会の実態は、そもそも経営成立の可能性を疑わせるほどである。地域学校経営論的な発想を根づかせていくためには、学校を援助すべき教育委員会側の問題がまず解決される必要がある。特に、「教育の地方自治」についての理解がまだまだで依存的傾向が色濃く残っている教育状況の中で、単に教育行政の広域化を図っていくだけでは、学校教育に対する行政管理的統制の強化につながる懸念がある。したがって、自分たちの学校の教育について、学校と教育委員会が協力して、新たな教育の試みを経験として積み上げていくことができれば、それこそ地域学校経営と言ってもよいであろう。

したがって、地域学校経営を成立させていくための条件として、次のような諸条件が前提となる。第一に、教育委員会を中心として、地域の人々の理解と援助のある民主的教育の基盤が形成されていること、これは教育委員会の地域活動として、教育への関心と理解を深める努力をなしていくことである。第二に、学校の教育活動を地域の人々に知ってもらうような学校の開放性と努力が必要で、そうしてこそ学校の独自性が認められ、教育行政へその意見を反映させることができる。第三に、一般行政との調和や連携のもとに、教育・文化・スポーツなど社会教育をも含めて、学校と教育委員会が他の諸機関や団体と協力して、地域づくりを行なっていくこと、第四に、教育委員会は学校に対する必要な援助を惜しまない協力的体勢を創り上げていくこと、第五に、市町村レベルで解決の不可能な点については、積み上げられた経験をもとに積極的な府県レベルの施策や援助を働きかけていく努力が必要となる。

<注>

- (1) 「文部省関係者の学校経営理論は、行政法規を骨格とし、特別権力関係理論と行政官庁理論を支柱に展開されている」(市川昭午『学校管理運営の組織論』明治図書、1966年、72頁参照)と言う。その結果、学校が行政組織の末端に位置づくとの解釈が成り立つ。しかし、文部省解釈が学校の主体性を完全に否定しているわけでもない。
- (2) 吉本二郎編著『現代公教育と学校経営』ぎょうせい、昭和53年、13頁
- (3) 同上書、13頁
- (4) 吉本二郎「教育経営の課題」(第三章)『講座日本の教育経営 第1巻 現代日本の教育課題と教育経営』日本教育経営学会編、ぎょうせい、昭和62年、231頁-232頁。
- (5) 臨時教育審議会『教育改革に関する第三次答申』(1987年4月1日)参照。
- (6) 永岡順「学校の管理運営における教委と学校の組織関係」『学校経営研究』第6巻、昭和56年4月、11頁-20頁。