



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	市町村教育委員会の学校経営機能の質的發展に向けた取組の現状と課題：市町村教育行財政システム改善試論（その1）
Author(s)	坪井, 由実
Citation	公教育システム研究, 4, 1-18
Issue Date	2005-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/20510
Type	departmental bulletin paper
File Information	01-pess.pdf



市町村教育委員会の学校経営機能の質的発展に向けた取組の現状と課題

— 市町村教育行財政システム改善試論（その1） —

坪井由実*

目次

はじめに—教育系専門職大学院と「自治体教育行財政学」の課題

1. 市町村教育行政をめぐる基本問題

- (1) 憲法教育基本法改正をめぐる動きと公教育の危機
- (2) 義務教育費国庫負担制度の存廃をめぐる動きと義務教育の危機
- (3) 地方自治制度改革と教育委員会の任意設置論

2. 市町村教育行政システム改善の4つの柱

- (1) 学校協議会への改革と学校自治憲章づくり
- (2) 自治体レベルの教育審議会の整備と自治体教育憲法づくり
- (3) 首長、一般行政部局さらにはNPO組織などと連携したネットワークづくり
- (4) 教職員(校長を含む)研修の奨励

3. 自治体教育政策の展開—政策立案のポイント

- (1) 教育課程編成・カリキュラム開発—地域に根ざし「特色ある学校」をどうつくるか
- (2) 学校(自己)評価システムづくり—全構成員参加による学校自己評価をどうすすめるか
- (3) 「指導力不足」教員問題への対応—専門職性を尊重しながら教員評価をどうすすめるか

<補論>教育長や校長等の養成・研修機関としての大学院の構想

—コースワークや臨床実習など「学校経営専攻」(仮称)のカリキュラムについて—

- (1) 中教審など最近の教育改革の動きと教育長・校長等の専門職能形成の課題
- (2) 専門職大学院設置政策下における教育専門職大学院カリキュラムのあり方
- (3) 米国における教育専門職養成システム改革の動向とハーバード大学大学院の都市教育長プログラム
- (4) 「学校経営専攻」(仮称)の履修カリキュラム・モデル私案

はじめに—教育系専門職大学院と「自治体教育行財政学」の課題

中教審では、2年後の2007年度の発足に向け、教育専門職の大学院制度について審議がすすめられている。教育学部をかかえる各大学・大学院では、個別大学における制度設計支援補助金の獲得に向け、関係教育委員会や近隣大学との協議もすすんでいる。学会での動きも活発になっている。日本教育経営学会では、2004年6月の大会で、「学校管理職教育プログラム開発特別委員会」(委員長は筑波大学の小島弘道)が発足した。2年間で、校長等養成のカリキュラム・モデルや授業科目のシラバスを作成することとしている。また、2004年末には、同学会と日本教育行政学会との共同による校長・教育長などスクールリーダー養成について検討する合同委員会も動き出すこととなった。たまたま、両委員会のメンバーとして加わっている筆者は、いま、既存の教育学研究科修士課程に

* 北海道大学大学院教育学研究科教授

キーワード：市町村教育委員会、自治体教育政策、共同統治、教育専門職大学院

学校経営コースを設けるにしろ、新たな専門職大学院を立ち上げる場合でも、そのカリキュラムの骨格をなし、専門職能の中核に位置する「自治体教育行財政学」ないしは「地域教育経営学」の創造が急務であると考えている。

校長による職務命令によって卒業式等での振舞が教師に強制されている東京地方などの動きを直視したとき、そもそも、教育長や校長が自律した教育行政ないしは教育経営の専門職としてリーダーシップを発揮できる日が近い将来本当に来るのかどうか、疑問がないわけではない。他方で、そのような時代を切り拓くためにこそ、いま、教育系の大学院は教育行政・経営専門職を含めた教育専門職大学院を創造していく社会的責務があるといえるかもしれない。いずれにせよ、新しい大学院づくりの前途には、幾多の困難が予想される。もとより、教育長や校長のかかえる問題は地域によって多様である。都市部における閉鎖的な教育官僚制や学校組織文化の問題もあれば、小さな自治体や過疎地域における学校統廃合問題もある。教育長や校長養成・研修プログラムの編成といっても、まず、その地域自治体や学校、子どもの現実から出発しなければならない。この現状分析の作業は、現職の校長や教員と大学スタッフとの深い討議が基本となろう。大学院生（現職教員・校長など）が率直に学校管理・経営上の苦悩やつらい体験などを語り合えるように、大学院スタッフはファシリテーターとしての役割にも自覚的であらねばならない。結局のところ、教育長や校長の養成・研修のための大学院づくりは、院生（現職教員・校長など）と大学院担当教員とが、地域の優れた市町村教育長や校長の協力を得ながら「自治体教育行財政学」ないしは「地域教育経営学」ともいうべき実践的科学知を開発・創造していく学問的実践であるべきだと思う。

なるほど、毎年わずかに数名の現職者をこの種の大学院に迎えたところで、自治体の教育長や校長の総数からすればごくわずかであり、全体の質的向上にはただちに結びつかないかもしれない。しかし、現職者と大学院スタッフとの共同研究により「自治体教育行財政学」や、北海道の市町村自治体の現実を踏まえた行財政改善プログラムを創造し、あらゆる研修の機会に分ち伝えることのできる実践知として確立できれば、多くの教育長や校長の批判にさらされながら、共有されていくことも期待できよう。

本稿は、新しい大学院づくりを学問的実践として主体的に取り組もうとする立場から、2000年4月の地方教育行政法の大改正以降における国の教育法改正に基づく改革政策のなかで、市町村教育委員会をとりまく基本問題を明らかにしつつ、市町村教育行財政システム改善の4本柱を提示する。そして、このようなシステム改善のもとにおける、市町村教育政策の具体的立案について、関心が高いと思われるいくつかの領域を取り上げより良い改善にむけた視点を仮説的に提示する。これらはまだプロットにすぎないが、今後2年程をかけ内容を実践的に充実、改善し、近隣市町村で採用可能な魅力ある「北大版・自治体教育行財政改善プログラム」に仕上げていきたい。また、このプログラムはかなり政策的に首尾一貫した価値的選択を含んだ内容になるだろう。新しい大学院ではこうしたプログラムを共に開発していく場合もあれば、これとは別に、それぞれの参加者が自分の自治体や学校に根ざして、独自に学校経営改善プログラムを開発していくことも期待される。そこで最後に、大学院学校経営専攻（仮称）のカリキュラム構成についても私案を<補論>として提示する。

1. 市町村教育行政をめぐる基本問題

(1) 憲法教育基本法改正をめぐる動きと公教育の危機

今日、社会生活の各方面におけるグローバル化・情報化と、それを背景として進められている一連の新自由主義的諸改革とによって、教育と教育行政にかつてない変化が生じてきている。公教育の存在意義自体が問われているといっても過言ではない。都市部では、従来の公教育と私教育の区別は流動化しつつあり、コミュニティ・スクール論、学校の公設民営化論、学校経営への株式会社の参入論などはその具体的現れである。

公教育をめぐる国、地方自治体、学校、父母・住民との関係が大きく変えられようとしている問題は、教育基本法を「改正」する動きとも深くかかわっている。もともと、教育は市場に任せただけでは適正に供給できないから、国や地方自治体が責任を持って運営してきた。この点を、教育基本法は、「法律に定める学校は、公の性格をもつものであつて、国又は地方公共団体の外、法律に定める法人のみが、これを設置することができる。」(第6条1項)と規定している。

ところが、小渕首相時代の私的諮問機関「21世紀日本の構想」懇談会の報告書（2000年1月）のころから、統治行為としての教育（義務として強制する教育）とサービスとしての教育とに公教育を二分し、後者への市場原理の導入による教育行政の「スリム化」の政策が急展開している。国は、教育基本法に「国を愛する心」を盛り込み、心の教育や日の丸・君が代を徹底して、「たくましい日本人」をつくることでは学校に強制することもためらわれないが、そのほかはサービスであるから市場に委ね、国や地方自治体（の教育行政）は撤退していく方向が明瞭に打ち出されている。学校選択の自由化政策や学校評価政策あるいは「特色ある学校づくり」による学校間競争の底流で進行している「教育の構造改革」（文部科学省、2003年7月）は、教育基本法の示す公教育の在り方そのものを根底から覆す動きのようにもみえる。こうして、市町村教育委員会の法的基盤は大きく揺らいでいる。

（2）義務教育費国庫負担制度の存廃をめぐる動きと義務教育の危機

ところで、市町村立の小・中学校は、設置者管理主義（学校教育法第5条）により、その経費は原則として設置者である市町村が負担することとしている。しかしながら、現行の税制度のもとでは過重な負担となるため、それらの学校の教職員の給与費と旅費については都道府県に負担義務を課す県費負担教職員制度をとっている（市町村立学校職員給与負担法）。そのうえで、都道府県が負担する義務教育諸学校の給料・諸手当に係る経費については、国がその2分の1の負担義務を負う（義務教育費国庫負担法）。これは、「教育の機会均等とその水準の維持向上を図ること」（同法第1条）を目的としている。こうして、義務教育にかかる経費の総額約10兆円の国：都道府県：市町村の負担割合は概ね3：4：3となっており、このうち国と都道府県の負担する経費の大部分は人件費である。

このたび政府は、2004年6月の閣議決定に基づき、2006年度までの三位一体の改革（国庫支出金の廃止・縮減、地方交付税の削減、税源移譲）の全体像を2004年秋に明らかにするとし、全体像には2005年度及び2006年度に行う3兆円程度の国庫補助金の削減と、3兆円の税源移譲を一体的に盛り込むこととした。国の要請に応じ、全国知事会など地方6団体は国庫補助金の廃止項目案を提示した。全国知事会の場合、義務教育費国庫負担金については中学校教職員給与8,500億円を含む案を様々な条件付でまとめた。しかしながら、文部科学省などは、個人住民税などによる税源移譲に切り替えられた場合、教育費の地域格差が著しく拡大するなど教育の機会均等を損ねる危険性が高いこと等を理由に強く反対した。結局、政府は11月26日、8,500億円を2年間で削減することを明記しつつも、義務教育費の国庫負担制度そのものの見直しは、2005年秋の中教審の結論を待つこととした。そして、2005年度予算では、暫定措置としてその半額の4,250億円を削減し、「税源移譲予定特別交付金」として措置するという。

しかしながら、こうした義務教育費国庫負担制度の廃止と一般財源化は重大な問題をはらんでいる。2004年に限っても、地方交付税交付金の算定における道府県分の補正係数のうち、高等学校費（生徒数）、特殊教育諸学校費（児童及び生徒の数・学級数）の種別補正などが廃止されるなど、総額2兆1,832億円が削減（前年比12%マイナス）されたことから明らかなように、一律の税率による税源移譲などによってだけでは、従来の給与水準すら確保できるかどうか疑わしい。GDPに対する学校教育費の比率がOECD各国平均で4.8%のところ日本は3.5%にとどまっている問題、今後2005年から2015年にかけて義務教育人件費は年4,000億円の負担増が見込まれることなどにどう対応するか等、重大な問題が横たわっており、あらためて国の教育条件整備責任のあり方が問われている。

文部科学省の試算によれば、住民税に置き換えられることによって北海道は444億円（約31%）の減額が見込まれ、全国で最も多い削減額となる。内閣決定では、こうした差額は地方交付税交付金で調整するとされている。しかし、三位一体の改革は地方交付税の削減を基本にすえており、不足分の全額が安定的に補填されるとは到底考えられない。北海道には大変厳しい方向に事態は推移している。にもかかわらず、高橋知事を含めて多くの知事がなぜ一般財源化に賛成しているのか理解に苦しむ。このまま推移すれば、北海道（教育委員会）としては、高等学校の適正配置政策と同様に、市町村立学校の適正規模論から、小中学校の統廃合をも強制的に進めざるを得なくなるだろう。都道府県知事の多くは、都道府県の財政上の自由を確保したいというけれども、これでは、義務教育費の地方への負担転嫁となり、市町村にとっては、現在の小中学校の存廃を含めた学校経営自体が大きく制約されるこ

とになるだろう。^①

(3) 地方自治制度改革と教育委員会の任意設置論

1999年の分権一括法以降における地方自治制度改革が、憲法の枠組みや制約をも越えて動き始めている点も注意を要する。^② 第27次地方制度調査会の答申(2003年11月)は、現行の市町村の3倍程度の規模(人口)を持った「基礎自治体」の全国的制度化を打ち出している。この総合的行政主体としての「基礎自治体」のもとに、法人格を持たない地域自治区(人口規模が1万人に満たないような現在の町村)を設けその長は公選ではない構想が打ち出されている。さらに、都道府県の廃止とブロック単位の道・州への広域自治体の再編成などは、現実に北海道で進んでいる。結局、分権改革は国の「構造改革」に従属した「自治体構造改革」になってきているというのが実相ではないか。学校など住民の生活を直接支援する基礎的な公共サービスが提供されるべき基礎的自治体を基本としつつ、それを補完する広域自治体をどう構想するかが、市町村合併の動きとも絡んで重大な局面に立ち至っている。

さて、地方公共団体(都道府県及び市町村)は国から独立した法人格をもち、当該地方の政治・行政を、住民の意思に基づいて自主的に処理する地域的統治団体である。そして、これらの統治団体のもとで一般行政から独立して、教育人権(学習権)を保障するために、学校を管理する教育行政機関として特設されているのが教育委員会である。教育基本法第10条に基づく教育委員会制度のもとで、国民一人ひとりには教育統治の客体ではなく、担い手(主体)としての地位を確立していることは疑いない。しかし、これまで、教育委員会は国家教育政策の実施機関としての側面を強く持たされ、教育人権保障の機能を十分果たしてきたとはいえないことも確かである。

こうしたなか、学校への分権化により、国の教育政策を伝達し学校に実施させていくという従来国と自治体の教育行政機能は縮小されるのであるから、教育委員会は廃止、ないしは任意設置にすべきとの議論が、地方分権改革推進会議や行政学者などからだされている。

例えば、新藤宗幸(千葉大学)は、教育行政官僚主導から政治主導(首長主導)の自治体改革を進めるとして、教育委員会の廃止論を展開している。^③ 文部科学省に従順で、教育長や指導主事を中心とした、校長会や教職員組合など様々なアクターが関与する網の目の政策コミュニティが形成されているけれども、それは、教育行政専門職として自治体教育政策を形成する力量としてはきわめて未熟であると厳しく批判している。これが、首長らの教育行政・政策への関与を阻んでいる面は確かにある。また、氏が文部科学省の自治体教育行政への統制を民主的に規制する観点から、国のレベルにこそ文部科学省にかわって行政委員会として教育委員会を設けるべきであるとする議論にも多いに賛意を表明したい。しかしながら、前述のごとく、憲法・教育基本法が一般政治に左右されることなく、また直接、国民に責任をおって教育(行政)を行うとして、一般行政と教育行政を区別してきた教育の地方自治における基本原理と、それを体現した教育委員会制度の意義についての認識には、大きな隔たりがあるといわざるを得ない。二元代表制(首長と議会)のもとで、「首長の独走を防止する装置の必要性が増し、行政委員会への期待が高まる」とする指摘もある。^④ 一般行政とさまざまなネットワークづくりで連携を深めつつ、住民と学校そして教育委員会との直接的で緊密な関係をどう確立していくかが、市町村教育行政システム改善の中心課題となっている。

2. 市町村教育行政システム改善の4つの柱

市町村教育行政をめぐる以上のような現状のもとで、いかに高い質の教育を地域の子どもたちに保障していくのか、地域教育行財政学の課題はつまるところ、この機能をいかなるシステム改革のもとでどのような政策によって追求していくかである。そこでまず、市町村教育行政システム改善を4本柱で考えてみたい。

(1) 学校協議会への改革と学校自治憲章づくり

① 学校評議員制度を学校協議会に発展させる

第一の柱は、父母住民、校長・教職員、生徒の豊かなコミュニケーションのなかで学校自治をすすめるために、

現行の学校評議員制度を学校協議会（学校地域の全構成員の代表参加による審議機関）に発展させたい。その設置にあたっては、例えば、父母、職員のそれぞれ3分の2以上の賛成があった学校から導入するような手続きをとってはどうか。既存の教育委員会制度は、実態はともかく、素人代表の教育委員会が教育行政専門職である教育長を選び、その助言を得て合議し、自治体の教育政策を決定していくという民主主義原則にたっている。これに対して、（学校）教育と教育行政の接点に位置する学校協議会システムは、素人（父母住民）と専門職（校長・教職員）それに学習主体である生徒との協議により学校を運営し改善していくという教育自治の新しい民主主義スタイル（共同統治 shared governance）である。高知県の全小・中・高等学校等で⁵⁾、また長野県などいくつかの学校地域では、生徒、父母、校長・教職員の三者、あるいは住民を加えた四者の代表で学校協議会が設置され、学校自己評価や授業改善を進めている。⁶⁾ また、地元北海道では、白老東高校や美瑛高校など10校ほどで実践されている。

こうした学校協議会のなかで、教職員は、全構成員の参加により学校教育目標（学校自治憲章）を制定したり、学校運営の基本方針を確立していく中心的担い手であることが期待される。これは、いわば学校教育共同体レベルにおける“憲法・教育基本法づくり”の実践である。学校地域を構成する人々が、子どもの現状、学級・学校の実態、あるいは家庭・地域の状況や願いを出し合うなかでお互いの認識の違いを認めあったり調整して策定されてこそ、目標や計画はみんなものとなり、学校地域を構成する多彩な人々の協働を可能にする。例えば、三者協議会を設置している長野県立辰野高校の「わたしたちの学校づくり宣言」（1998年）は、「私たちは、生徒・父母・教職員が互いに信頼し、民主的に協力しあい、地域に根ざし地域に開かれた学校をつくっていきます」と宣明している。

②校長のリーダーシップの強化をめざす最近の教育法改正と学校評議員制度について

このような改善策は、文部科学省の以下に示すような一連の政策展開に対する批判的検討から導かれたものである。すなわち、まず、学校教育法施行規則の一部改正（2000年1月）により、「組織的、機能的な学校運営を行うことができる」人材を幅広く確保するため、教育職員免許状をもたず教職経験がなくとも、これと「同等の資格を有すると認める者」（学校教育法施行規則第9条の2）を加えるなど、校長及び教頭の資格を大幅に緩和し、いわゆる民間人の校長採用を可能にした（同法施行規則第8条）。2004年4月1日現在、民間人等（原則として、教員免許を持たず、「教育に関する職」に就いた経験がない者）が校長に任用された例は79件・人（前年比21人増）あり、うち北海道でも高等学校で2人が任用されており、2005年4月からさらに2人を人選については財界にほぼ丸投げで採用するという。選考基準も明示されない選任過程の正統性の問題もさることながら、今後、北海道教育委員会が校長職の資質向上を全体としてどのように進めていくのかのヴィジョンが明らかになる必要がある。学校協議会をすすめる本稿では、校長は学校の全構成員の代表として、各構成員の持てる力をより合わせて学校改善のパワーアップをはかっていくようなリーダーシップ能力を重視したい。

また、同時に、「校長の職務の円滑な執行に資するため、職員会議を置くことができ」、「職員会議は校長が主宰する」（学校教育法施行規則第23条の2）とし、職員会議を校長の諮問機関として位置づけた。これは、戦後教育改革以来営々と築いてきた職員会議の慣習法上の地位や教職員の自律性は顧慮されておらず、運用上の調整が必要である。職員会議を実質的な審議機関として運用するとともに、学校協議会においても教職員代表をきちんと位置づけることが重要である。

さらに、2000年4月から、各学校に学校評議員を置くことができるようになった（学校教育法施行規則第23条の3）。学校評議員は「学校の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べることができ」るが、あくまでも校長の学校運営に関する権限と責任を前提とした一対一の意見聴取を基本とする。つまり、合議制による審議機関とは位置づけられていない。また、学校評議員は、当該学校の職員以外の者で、教育に関する理解及び識見を有するものうちから、校長の推薦により、設置者である教育委員会が委嘱する。本施行規則改正に伴う文部省通知によれば、「責任ある判断に基づき意見を述べる必要があることから」児童生徒に委嘱することは想定していないという。また、「学校外から意見を聞くものである」から、当該学校の教職員は除かれると説明している。さらに、「その推薦や委嘱に係る校長や設置者等の権限を制約するような運用とならないよう留意」することが指摘されている。

このように教職員を排除する方策は、学校づくりのパワーアップをはかっていく視点からはきわめて非効率的といわねばならない。

こうした評議員制度は文部科学省による調査によれば、2004年7月1日現在、幼稚園で24%（前年15%、以下同様）、小学校で77%（68%）、中学校79%（69%）、高等学校87%（80%）となっている。道内では、北海道立及び札幌市立学校は100%、道内の市町村立学校における設置率は60%となっている。

③学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）の創設と可能性

ところで、文部科学省は、2002年度から「保護者や地域住民が運営に参画する新しいタイプの学校運営の在り方」について、3年計画で実践研究をすすめていたが、2004年6月地方教育行政法の一部改正（同法第47条の5）により学校運営協議会制度が2005年4月より可能となった。まず、教育委員会は、「その所管に属する学校のうちその指定する学校の運営に関して協議する機関として、当該指定学校ごとに、学校運営協議会を置くことができる」（同条1項）とし、各教育委員会による任意設置を規定している。協議会の委員は、「当該指定学校の所在する地域の住民、当該指定学校に在籍する生徒、児童又は幼児の保護者その他教育委員会が必要と認める者について、教育委員会が任命する」（同条2項）。文部科学省の解説によれば、公募制の活用や校長、教職員などもメンバーとして想定されるとしている。また協議会の権限としては二つが明示されている。第一に、教育課程などの基本的な方針について承認する権限を有し（同条3項）、第二に、当該学校の運営や教職員の採用その他の任用に関して、校長や教育委員会に意見を述べる権限をもっている（同条3項及び4項）。文部科学省の解説によれば、「採用その他の任用」といっても、「採用、転任、昇任に関する事項であり、分限処分、懲戒処分などについては本項に基づく意見の対象とはならない」としている（『教育委員会月報』2004年10月号参照）。なお、文部科学省は学校運営協議会を置く指定学校をアメリカのチャーター・スクールをも参考にしながら、「コミュニティ・スクール」と呼んでいる。学校運営協議会制度を導入するまでの経緯からしても、学校選択の自由を拡大し、市場競争原理を導入した新しい教育統治システムとして構想されている点も注意を要する。

それでは、本稿で提起している学校協議会と学校運営協議会とはどこが一緒で、どこが違うのだろうか。まず第一に、学校協議会は、その法的根拠ということであれば、「教育は不当な支配に服することなく、国民全体に責任を負って行われるべき」とする教育基本法第10条にいう「直接責任の法理」に基づいているといえよう。加えて、今般の地方教育行政法の改正によって、学校協議会は、学校運営協議会と同様に、同法の47条の5によっても根拠づけうることとなったともいえよう。第二に、学校協議会は共同統治の考え方に基づいているのに対し、学校運営協議会では、消費者ないしは選択利用者（顧客）として特に父母住民の参加を強調していることがあげられる。第三には、学校協議会は近隣の学校（協議会）との実践交流など、協力共同の関係作りを重視している。これに対し、学校運営協議会は通学区を自由化したりして、近隣の学校との競争による学校の質的發展がめざされている点でも実質的にはかなり趣を異にしているように思われる。

（2）自治体レベルの教育審議会の整備と自治体教育憲法づくり

わが国の教育統治機構改革は、分権化による文科省そのものの改革とともに、市町村教育委員会をもっと父母住民に開いていくため、直接責任性の法理にそった自治体教育統治・行政のシステム改革を真正面にすすめる必要がある。国の教育改革にみられる教育行政・経営専門職中心的傾向は、父母住民や教職員の教育統治・行政経営過程への参加の内容を著しく貧弱な質におとめている。そこで、第二の柱として、地域を概ね中学校区に設定し、1つの中学校とその校区内の小学校の学校づくりを地域ぐるみで協議する審議会（〇〇中学校区教育審議会、以下「地域教育審議会」と略す）の設置を提起したい。

現行の地方自治法では、米国のような校区単位の行政委員会の設置は法律に基づくこととされており難しい（自治法138条の4第1項）。しかし、「法律又は条例の定めるところにより」（同第3項）、教育委員会に附属機関を設けることはできる。ある教育委員会が5つの中学校等を管理しているのであれば、5つの地域教育審議会を設け、父母住民や教職員が教育委員会による地域に根ざした教育政策づくりに日常的に参加できるようにするのである。

埼玉県鶴ヶ島市では、「地方自治の本旨に基づき市民の参画と協働により、市の実態や特色に応じた鶴ヶ島らしさのある教育改革を進め、教育の真の目的を実現するため」(第1条)に教育審議会を設置している(教育審議会設置条例、2000年4月施行)。⁽⁸⁾ 神奈川県川崎市では、要綱行政によって中学校区ごとに地域教育会議を設置している。⁽⁹⁾

このような教育審議会を抛り所に、自治体における教育統治の基本要件である自治立法権を生かして、教育人権保障の観点から、教育関係条例や教育委員会規則の制定・見直しを積極的にやっていきたい。⁽¹⁰⁾ 教職員は、自治体教育行政の基本姿勢を正し、子どもの権利や父母住民の権利・責務を具体的に盛り込んでいくような“自治体教育憲法づくり”を、自治体レベルの共同統治の実践として推し進めていくことが期待される。『システム研究』の本号で、同僚の横井ゼミが奈井江町の子どもの権利条例について調査研究のまとめを行っているが、こうした奈井江町の条例も優れた「自治体教育憲法」のひとつとして注目される。

国の新たな教員管理政策が強まるなかで、校長・教職員はとりわけ、教育統治主体である父母住民と共同する力量(共同統治能力)が求められている。選択教科の拡大や能力別学級編制、通信簿の絶対評価、カウンセラーの配置、学校統廃合など、その政策の当否はともかく、それらへの対応には、父母や生徒との協議や相互理解が不可欠である。校長・教職員は、教育活動や子どもの学校生活全般について父母に責任を負いつつ、相互信頼関係を築きながら協力共同の学校づくりをしていく専門的能力が期待されている。教師の他者との共同能力は、「教師の役割と地位に関するユネスコ勧告」(1996年)でも強調されているところであり、今や国際的に共通した課題といえよう。

(3) 首長、一般行政部局さらにはNPO組織などと連携したネットワークづくり

地域の特別なニーズをもった子どもたち、例えば不登校、いじめ問題、軽度発達障害児等への支援にあたって、学校や教育委員会は、自治体の様々なリソースを活用し、支援内容の質的向上をはかっていきたい。この三つ目の柱は、いうまでもなく、一般行政と教育行政とは地方自治システムとしても区別すべきであるとの立場にたっている。ただし、これまでの市町村教育行政が、地域により相違はあろうが、文部科学省に従順で、校長会や教職員組織など教育専門職による官僚的で閉鎖的な「ネットワーク」化している点については抜本的に改善していく必要がある。⁽¹¹⁾

①不登校問題に対する新たな通知とネットワークづくり

2001年度、「不登校」を理由として30日以上欠席した児童生徒数(の割合)は、小学生が約2万7千人(児童275人に1人)、中学生は11万2千人(生徒36人に1人)と過去最悪となった。2003年5月、文部科学省は、「不登校問題に関する調査研究協力者会議」の報告に基づき、「不登校への対応の在り方について」(通知)を出した。これは、1992年9月24日の通知に続き2回目である。「きめ細かく柔軟な個別・具体的な取組」、教育委員会による「学校等の取組を支援するための教育条件等の整備」、「高等学校で学ぶ意欲や能力を有する不登校生徒について、これを適切に評価すること」、「教育支援センター(いわゆる適応指導教室)の整備充実」、「訪問型支援など保護者への支援の充実」「官民の連携ネットワークの整備の推進」などを推奨している。

また、不登校児童生徒が学校外の公的機関や民間施設において相談・指導を受けている場合、一定の要件が満たされれば、指導要録上、出席扱いにできることをあらためて指摘している。その実態は、2002年度の場合、不登校児童生徒総数13万1,252人のうち、教育支援センター(適応指導教室)や児童相談所・福祉事務所その他の機関で指導等を受け、指導要録上「出席扱い」とされた児童生徒の実数は1万7,228人にとどまっている。埼玉県志木市教育委員会のホームスクーリングの取組にみられるように、行政・学校サイドから不登校児童生徒の家庭に支援者(教員)を派遣(アウトリーチ)するなど、13万人の叫びを聴きとり、きめ細かいケア・支援がのぞまれる。

⁽¹²⁾

なお、北海道の不登校児童生徒数は、2002年度の場合、小学生が842人、中学生が3,349人となっており、出現率は0.86%で、全国平均の1.18%より少なく、これは、宮崎県、長崎県、愛媛県に次いで低い数値になっている。

②いじめ問題などへの対応としての「出席停止」規定の細密化への対応

いじめ、暴力行為などの問題が深刻化するなか、児童生徒が安心して学校に通うことができるようにするためとして、学校教育法第28条が概要以下のように全面改正された（2002年1月11日施行）。

第1項 市町村の教育委員会は、次に掲げる行為の一又は二以上を繰り返す等性向不良であつて他の生徒の教育に妨げがあると認める児童があるときは、その保護者に対して、児童の出席停止を命ずることができる。

- 一 他の児童に傷害、心身の苦痛又は財産上の損失を与える行為
- 二 職員に傷害又は心身の苦痛を与える行為
- 三 施設又は設備を損壊する行為
- 四 授業その他の教育活動の実施を妨げる行為

第2項 市町村の教育委員会は、前項の規定により出席停止を命ずる場合には、あらかじめ保護者の意見を聴取するとともに、理由及び期間を記載した文書を交付しなければならない。

（第3項、第4項略）

文部科学省の調査によれば、2002年度、本規定により出席停止の措置がとられた件数は、小学校でゼロ件、中学校で37件あった。主な理由は、対教師暴力が15件、生徒間暴力が11件、いじめ5件、授業妨害3件などとなっている。期間は7～13日が最も多く16件、21日以上も1件あった。

本規定は、事実上、義務教育段階では懲戒処分として禁止されている停学に代わる措置として運用される危険性をはらんでおり、市町村教育委員会の慎重な対応が望まれる。

この点、兵庫県川西市の子どもの人権オンブズパーソン条例などは、児童精神科医、弁護士、児童福祉を専門とする大学教員などをオンブズパーソンとして委嘱し、電話相談はもちろんのこと、調査活動によって児童生徒並びに親と学校機関との協議、調整をはかるなどして問題解決にあたっている。⁽¹³⁾

③特別支援教育の改善とネットワークづくり

社会のノーマライゼーションの進展、障害の重度・重複化や多様な障害児のニーズに適切に対応するため、就学基準並びに就学手続きが一部改正され、2002年4月より施行された。すなわち、例えば視覚障害については、矯正視力0.1未満の者を一律に盲者とする規定を改め、「両眼の視力がおおむね0.3未満のもの又は視力以外の視機能障害が高度のもののうち、拡大鏡等の使用によつても通常の文字、図形等の視覚による認識が不可能又は著しく困難な程度」の者を盲者と規定した（学校教育法施行令第22条の3）。また、知的障害者の判断は、知的発達の遅滞の程度が中度以上等と規定することを改め、「知的発達の遅滞があり、他人との意思疎通が困難で日常生活を営むのに頻繁に援助を必要とする程度」の者及びその程度に達しないものうち、「社会生活への適応が著しく困難なもの」（同条）と規定した。さらに、盲・聾・養護学校の就学基準に該当してもなお小・中学校において適切な教育が受けられる場合もある状況を踏まえ、市町村の教育委員会が児童生徒の障害の状況に照らし、小・中学校において適切な教育を受けることができる特別な事情があると認める者（認定就学者）について、小・中学校に就学させることができるよう就学手続きを改正した（学校教育法施行令第5条、第6条、第6条の3、第6条の4、第11条、第12条の2、第14条）。

また、文部科学省は、「特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議」の報告（2003年3月）や「障害者基本計画」（2002年12月24日閣議決定）などにもとづく施策の一環として、「小・中学校におけるLD（学習障害）、ADHD（注意欠陥/多動性障害）、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン（試案）」（2004年1月）を作成するなど、自治体や学校における総合的な支援体制づくりの指導をすすめている。

こうした中、2004年12月3日「発達障害者支援法」が成立、2005年4月1日から施行されることになった。同法は、発達障害者への支援をすすめるセンターの整備など国及び自治体の責務を明らかにするとともに、学校教育における発達障害児への支援、発達障害者の就労の支援などを規定しており、単なる理念法に終わらせない自治体の積極的対応が期待される。報道によれば、北海道では2002年、函館市に支援センターを設立したほか、2005年度中に新たに設ける計画で、札幌市も2005年度東区に支援センターを開設する予定という。関係教育委員会と

首長部局の保健福祉関係部局との連携した取組に注目したい。

また、十勝地域の特別支援教育活動は、医療機関、学校、町役場・教育委員会とのネットワークを、「すべての仲間、機関の対等の関係」を尊重しながら築いてきており注目される⁽¹⁴⁾。

(4) 教職員(校長を含む)研修の奨励

①夏休みなど、本務としての自主研修の奨励

まず、教育公務員特例法第22条2項の規定を生かし、教職員の自主研修を積極的に保障していくことが期待される。

ところで、2001年度までは、教員は学校休業日である毎月第2・第4土曜日を週休日とし、週休2日制において不足する週休日数については、夏季休業中等にまとめて週休日を設定する、いわゆる「まとめ取り方式」による週休2日制を実施していた。しかし、2002年度から完全学校週5日制の実施に伴い、文部科学省は、夏季等長期休業期間においても基本的には週休日を除き勤務日であるとして、2002年3月4日及び同年7月4日の通知により、研修活動の充実を促すとともに、教特法第22条2項の職専免研修を安易に承認することは適当でないとした。文部科学省によるこの趣旨を徹底するための調査によれば、2002年の夏季休業中に職専免研修の承認を受けた教員1人当たりの平均日数は7.2日であった(『教育委員会月報』2002年12月号、92頁)。この問題は、教特法第22条2項の規定につき、職務としての自主研修とする有力な学説にも配慮し、教職員や父母との話し合いによる運用が望まれる。また、こうした夏休み期間に、教職員と児童生徒そして父母住民が、学校改善について様々な協議の場を設けるような取り組みもすすんでいる。学校協議会や地域教育審議会での話し合いが、新しい教員の研修の場として位置づけられ、学校づくりにつながっていくことが期待される。

②現職教員の大学院における研修機会の保障—大学院修学休業制度の創設と一部改正

教員が国内外の大学院に在学し、専修免許状を取得する機会を拡充するため、教特法の一部改正(第26条、第27条、第28条)により、大学院修学休業制度が創設され、2001年度より開始された。希望者は、任命権者の許可を得て、専修免許状を取得するため、1年を単位とする3年を超えない期間、その身分を保有したまま休業をすることができるが、給与は支給されない。2001年度は全国で30人が利用、2003年春には新規で169人が利用している。最初の3年間で利用した378人のうち、学校種別では小学校58人、中学校114人、高校162人などとなっている。北海道では初年度ゼロ、2002年度5人、2003年度13人となっている。

また、2004年8月1日付けで、地方公務員法が一部改正施行され、「修学部分休業」と「高齢者部分休業」が新たに制度化されたことにより、給与を得ながら(部分休業時間数等に応じて減額あり)大学院で修学しやすくなった。すなわち、大学院(この制度は大学等でも適用される)で修学のため、2年を超えない範囲内において、条例で定める期間中、1週間の勤務時間の一部について勤務しないことを承認できることとした(地方公務員法第26条の2)。県費負担教職員の場合は、市町村教育委員会が承認を行うこととなるが、その際、学校の教育活動に支障が生じることのないよう十分配慮しつつ、積極的に保障していくことが期待される。なお、文部科学省の説明によれば、1週間の勤務時間のうち勤務しない時間の上限は、20時間を超えない範囲で条例により定めるのが適当とし、取得単位は日単位でも時間単位でも可能としている。

③10年経験者研修制度の運営について

教諭等としての在職期間が10年に達した者に対する個々の能力、適性等に応じた研修を制度化した(教特法第20条の3、その後、2003年の国立大学法人法の制定に伴う条文整理により第24条として整備)。任命権者は、10年経験者研修を実施するに当たり、その者の能力、適性等について評価を行い、その結果に基づき、当該者ごとに10年経験者研修に関する計画書を作成しなければならない(同法同条2項)。また、任命権者が定める10年経験者研修に関する計画は、教員の経験に応じて実施する体系的な研修の一環をなすものとして樹立されなければならないこととしている(同法第25条)。しかしながら、このようないわゆる行政研修の体系化は、教員評価制度のあ

り方ともかわって、また自主研修権（教特法第22条2項、文部科学省は「職専免研修」と性格づけている）との調整など、専門職としての職能向上に向けて、教職員、校長、教育委員会との十分な協議が必要である。

3. 自治体教育政策の展開—政策立案のポイント

ここでは、3つの自治体教育政策について、例示的に述べることにする。なお、実際には、自治体教育計画、学校統廃合、市町村立高校の再編と中高一貫教育¹⁵⁾、学校安全、教職員の勤務条件など、市町村教育委員会で実現可能な約20の基本政策を市町村教育政策集として整備したいと考えている。この政策集が、「自治体教育行財政学」や「市町村教育行財政改善プログラム」の中心的内容をなすものと考えている。

(1) 教育課程編成・カリキュラム開発—地域に根ざし「特色ある学校」をどうつくるか

①「学力問題」と学力向上フロンティア事業や新学習指導要領の一部改正など

「学力問題」がいわれるなかで、文部科学省は、新しい学習指導要領の完全実施を前に、2002年1月17日、「確かな学力の向上のための2002アピール・学びのすすめ」を発表した。そして、「確かな学力」の向上にむけた「5つの方策」を提示した。例えば、「学力向上フロンティア事業実施要項」を作成し、都道府県教育委員会の実施計画書にもとづき、全国の805校を「学力向上フロンティアスクール」として指定し、2002年度から2004年度まで3年間、新しい学習指導要領のねらいとする「確かな学力」の向上のための実践研究を委嘱した。このうち、北海道では札幌市立山鼻南小学校など10校、札幌市立向陵中学校など8校の計18校が指定された。

また、高校においては、理科や数学など理数系教育を重点的に行う高校等を「スーパーサイエンスハイスクール」として国公立の応募校のなかから指定し、理数系教育に関する教育課程の改善に向けた研究開発を3年間ずつ指定委嘱する事業も2002年度よりスタートした。2004年度までに72校が指定を受けている。北海道では、2002年度に道立札幌北高、2003年度に道立帯広柏葉高が指定を受けている。

しかし、3割内容を削減した新しい学習指導要領に対する批判が強まる中で、文部科学省は、2003年12月26日付けで、学習指導要領の総則を中心に一部改正した。すなわち、第1章の総則において、「第2章以下に示す内容の取扱いのうち内容の範囲や程度等を示す事項は、すべての児童に対して指導するものとする内容の範囲や程度等を示したものであり、学校において特に必要がある場合には、この事項にかかわらず指導することができる。」とし、各学校においては、いわゆる「発展的な学習内容」を盛り込んで教育課程を編成してもよいとした。あわせて、フロンティアスクールで積極的に実践されているように、「総合的な学習の一層の充実」「個に応じた指導の一層の充実」をすすめるなかで、「確かな学力」の育成に取り組むことが重要であるとした。実施2年足らずで改正という前代未聞の事態に、現場からは学習指導要領の法的性格や教科書検定制度のあり方に疑問があがっている。そもそも、教育基本法に照らせば、教師専門職の創造的な実践をはげますべく、少人数学級などの教育条件整備こそ文部科学省の責務であるにもかかわらず、要綱（要項）行政によって、習熟度別編制など教え方や学び方にまで直接介入してきている事態は、わが国の戦後教育の歴史を振り返っても、また世界的にみてもきわめて特異である。

②ボランティア活動の法制化と『心のノート』

教育基本法の全面改正の動きの中で、とりわけ「国を愛する心（愛国心）」や公共心・公德心を教育の目的として明記することが議論されているが、こうした方向の政策がすでに展開されている。

児童生徒が社会の構成員として規範意識や社会性を身につけるため、小、中、高校、盲・聾・養護学校等において、その教育目標の達成に資するよう教育指導を行うに当たり、児童生徒の体験的な学習活動、特にボランティア活動など社会奉仕体験活動、自然体験活動その他の体験活動の充実に努めることを新たに規定した（学校教育法第18条の2、2002年1月11日施行）。

また、2002年4月、文部科学省は、全国の小中学生1,200万人に道徳補助教材として『心のノート』を配布した。小学低、中、高学年用、中学生用の計4冊。それぞれ、「自分の心」「共に生きる」「自然や崇高なもの」「家族

や郷土、国家」の4部構成になっている。検定も採択手続きもなければ使用義務もないが、年々、学校長権限で使用する徹底が図られている。いわば国定教科書ともいべき性格の『心のノート』に9年間にわたり子どもたちの心が、愛国心へと誘導されることが深く憂慮される。「内心の自由」（憲法第19条）や「人格の完成」（教育基本法第1条）などからみて、また「日の丸・君が代」問題ともかかわって、地域、日本、世界を切り結んだカリキュラムの編成が課題となっている。

③地域に根ざしたカリキュラムの編成と特色ある学校づくりをどうすすめるか

このような困難な政策動向の中にあつて、地域に根ざしたカリキュラムをいかに創っていったらよいのか。ここでは、まず北海道・上ノ国町の「かかわり合い、学び合い、育ちあう、学びの共同体」の実践に注目したい。

上ノ国町は21の集落で構成され、小学校が7校、中学校が1校で児童生徒数は612名（2003年4月）、それに高校が1校ある。上野秀勝教育長は、学びの共同体づくりにおける教育行政の役割について、保育所、小学校、中学校、高等学校を繋いでいくコーディネーターであり、環境を整えることとして、以下のような取組をすすめている。⁴⁶⁾ これらは、地域カリキュラムづくりの基本的視点としても刮目に価する。

- 1)校長会、教頭会、職員団体等の意見を聞くことと、あらゆる場を利用してこの町に住む人たちの要望をできる限り謙虚に聞く。（児童の実態把握と教育課題の把握）
- 2)上ノ国町の教育は、上ノ国町民が責任をもって進める原則を貫きたい。（父母の教育権）
- 3)子育て、学校づくり、教育づくりを町民みんなが学びあいながら進めることが大切であり、それが「学びの共同体」づくりに発展する。（地域の教育力への着眼と協働）
- 4)保・小・中・高一貫した教育で、上ノ国の子どもを育てる。（教育の一貫性、上ノ国人としてのアイデンティティの育み）
- 5)教育の方向を誤らないよう、大学等専門機関の指導を受ける。（客観性、科学性）
- 6)課題を明確にした執行方針の提示と、予算の裏付けの努力をする。（諸条件整備）
- 7)教育の具体的な問題については、校長会、教頭会に検討をお願いする。必要に応じてプロジェクトを組織し委ねる。「学びの共同体」構想がそうである。（教職員を信頼）
- 8)上ノ国の子どもを、教職員を含む全町民が共有する。（学校の壁、学校と行政の壁を無くす）
- 9)児童生徒ができる限り学びやすい諸条件を整えるため教育行政職員はたんなる事務職員であってはならない。学校現場を良く知る努力をする。（教職員との連帯・諸条件整備）
- 10)児童・生徒の民主的人格の完成を目指す教育を進めるためには、教育行政は行政内部はもとより、学校との民主的關係を発展させ、自由闊達な議論をしつつ教育の自立性を保障しなければならない。（職場や教育の民主制と自立性の保障）

こうして、例えば総合的な学習の時間には、児童生徒の発達段階を考慮して、自然、歴史、人、くらしにかかわりあい、学びあい、育ちあいをしながら地域への認識を深め、自己肯定感を育み、人生イメージを膨らます学びを組織している。「みんなの学校」になっていけば、一人ひとりの子どもが色々に輝き、その光をあびて教師も親も輝き、学校の特色は着実に芽生えていくことだろう。

（2）学校（自己）評価システムづくりと運営一全構成員参加による学校自己評価をどうすすめるか

①学校評価活動とは何か

学校評価とは、各学校が設定した教育目標を達成するために行うすべての活動を対象として、これらを一定の基準に基づき、客観的かつ総合的に評価し、改善の方向や改善点を明らかにすることである。学校評価の領域としては、子どもの発達状況や学習の効果を明らかにする教育評価が中心ではあるが、教育課程、教職員人事、学校財政、組織運営、施設設備なども含まれる。したがって、学校の自己評価活動は、父母住民や生徒そして教職員の参加による教育自治・学校づくりのあり方を問うきわめて実践的な課題となっている。

これまで、学校教育法第3条、同法施行規則第16条及び第51条により、義務教育である小学校及び中学校につ

いても設置基準を定めることが求められていたが、まとまった形で定めた法令はなかった。今般、新しいタイプの学校の設置や開かれた学校づくりを促進していくためにも設置基準を設ける必要があるとして、2002年3月29日に「小学校設置基準」及び「中学校設置基準」が制定された。このうち、自己評価等及び情報の積極的な提供等に係る条項は、2002年4月1日より施行され、編制並びに施設及び設備に係る条項は2003年4月1日より施行されている。

自己評価については、「小学校は、その教育水準の向上を図り、当該小学校の目的を実現するため、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について自ら点検及び評価を行い、その結果を公表するよう努めるものとする。」(小学校設置基準第2条)としている。また「小学校は、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について、保護者等に対して積極的に情報を提供するものとする。」(同第3条)と規定した。同様の規定は、中学校設置基準、高等学校設置基準(省令で一部改正された)、幼稚園設置基準(省令で一部改正された)にも設けられている。こうした学校評価を通して教職員一人ひとりの、また集団としての職能が向上していくことが期待される。

文部科学省調査によれば、2003年度間に自己評価した公立学校は94.6%、外部評価については64.1%が実施した。また、その結果の公表については、自己評価では公立学校39.0%、国立学校48.0%、私立学校24.1%。外部評価は公立学校83.0%、国立学校63.8%、私立学校43.1%の公表率であった(『日本教育新聞』2004年11月26日号参照)。

②日本の学校自己評価制度の特徴

学校自己評価活動にあたっては、以下のような3つの視点からまず点検してみる必要がある。

1) 校長中心の学校評価体制になっていないか

わが国の学校評価・学校改善活動は、父母住民や教職員の直接参加に依拠するというよりも、校長の権限を強化し、教育経営専門職中心にすすめられている場合が多い。教職員や父母住民の参加はアンケートに回答するなど極めて限られており、東京や大阪では教職員(組合)は現行の学校自己評価活動には消極的ないし「教育に対する不当な支配」であるとして反対している。この間、例えば京都府教育委員会は、学校評価制度の策定にあたって市町村教育委員会と連携を深め、校長会とも評価項目・基準等について協議したけれども、教職員や父母住民は学校評価制度の立案・決定過程からほとんど排除されたという。教職員との協議に基づく合意を得ぬままに学校評価制度が導入されても、はたして学校改善にむけて校長のリーダーシップが発揮されるのかどうか疑わしい。

2) 公正な評価活動をすすめていくうえで学校評議員制度は有効に機能しているか

学校評議員は「校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べることができ」るが、あくまでも校長の学校運営に関する権限と責任を前提とした1対1の意見聴取を基本としている。つまり、合議制による審議機関とは位置づけられていない。教職員や子どもと父母住民とが協議することは困難で、公正な民意を反映した学校評価は期待できない。このような問題点を克服するためにこそ、生徒、父母、校長・教職員の三者、あるいは住民を加えた四者の代表で学校協議会を設置して、学校評価・改善を進めていくことが肝要である。

3) 双方向の学校経営評価システムになっているか—教職員参加の保障

第三に、学校評価が教職員人事考課制度(「問題教師」排除政策や賃金の格差支給政策を伴う)と連動して実施される傾向にある。学級規模の縮小など条件整備が伴っておらず、教職員の専門的自律への配慮に著しく欠けている。職場のなかでお互いに励まし高めあい、ひたむきに日々頑張っている教師が評価されるような評価システムとして機能しているかどうか点検が必要である。

教育委員会は学校の自己評価や教員の業績評価の内容や形式に立ち入って細密に定めることには慎重でありたい。父母住民や児童生徒そして校長・教職員が参加する学校協議会が、学校教育目標を設定するとともに、これを実現していくための教育課程、人事、学校財政の基本的事項について審議し、その到達状況を評価していく学校自治の実践こそ大切にされねばならない。学校協議会は、個々の教職員の評価に及ぶことなく、学校代表者であり教育経営責任者でもある校長の職務実績を評価し責任を迫及できるように整備すべきである。

ところで、市町村立学校長の服務監督権者は市町村教育委員会である。教育委員会は教育長の、教育長は校長の

それぞれ職務評定をする（地方教育行政法 46 条、地方公務員法 40 条等）。住民代表機関である教育委員会が教育長や校長など教育行政・経営専門職者を評定することになっている。しかるに、教育長や校長に対する教育委員会の監督ないし指導責任についての評価と責任の追及はきわめて不十分であり、有効に機能しているとはいえない。

教育委員会のこうした監督指導活動に対する民主的で適正な評価システムを開発しなければならない。子どもの学習権が侵害されていたり、校長がその職責を十分果たしていなかったり、教職員に対し不当な支配に及んでいると評価されたりしたときは、学校協議会で十分審議しながらも、場合によっては順次市町村教育委員会や都道府県教育委員会の責任（条件整備と指導助言の質）が問われねばならない。そうでないと、学校評価におけるマイナス面は、個々の教職員の力量の問題（人事考課）や親・家庭・地域との連携の問題にすり替えられたり不当に矮小化され、その結果、教育行政当局の責任が適正に追及されない危険性がある。

③学校の自己評価活動をどのように改善していくか

それでは、父母住民や生徒そして校長をはじめとする教職員は、どのような学校の自己評価体制のもとで、どのように評価・改善活動をすすめていったらよいのだろうか。

1) 学校評議員制度を学校協議会に発展させる

まず、父母住民、校長・教職員、生徒の豊かなコミュニケーションのなかで学校の自己評価活動をすすめるために、学校評議員制度を学校協議会（学校地域の全構成員の代表参加による審議機関）に発展させることである。前述のごとく、教育と教育行政の接点に位置する学校協議会は、素人(父母住民)と専門職（校長・教職員）それに学習主体である生徒との合意により学校を運営し評価していくという教育自治の新しい民主主義スタイルである。

2) 学校教育目標をみんなで協議決定し共有する

また、学校協議会の設置の如何にかかわらず、できるだけ全構成員の参加により学校目標を設定したり、学校運営の基本方針を確立していくことも具体的実践課題である。「わが校の教育目標」は、校長がひとりで決定し実現できるようなものではない。学校地域を構成する人々が、子どもの現状、学級・学校の実態、あるいは家庭・地域の状況や願いを出しあうなかで策定されてこそ、みんなのものとなり、学校地域を構成する異質な人々の協働を可能にする。

3) 校長の学校地域代表性を育み高めていく

第三には、こうした学校地域の全構成員による自己評価活動の要となる有能な校長を選び育てていかねばならない。学校教育法施行規則の一部改正は、校長選任への父母住民参加については一切触れていないばかりか、逆に企業経営的能力をもった人材を登用するため教員免許状にかかわる資格要件を緩和している。

校長自らが、教職員や父母住民の期待や要求を受けとめ「本学における校長のあり方」をまとめ問題提起し、次期校長もそれを継承発展させていくような実践も生まれている。例えば、北海道宗谷校長会は「父母の期待にこたえる学校づくりの合意」（1992年）のなかで、学校運営の基本と校長の役割について次のように述べている。⁽⁶⁾「学校運営の基本は子どもが主人公の教育活動をより豊かにするためのものであり」、職員会議を「学校運営の中心的組織」として位置づけ、「校長は、学校と教職員が責務を正しく果たせる見地で学校の責任者として公務を民主的に掌る役割（権限）を担っています」と。

（3）教員評価制度—「指導力不足」教員問題への対応—専門職性を尊重しながら教員評価をどうすすめるか

①「指導力不足」教員問題

都道府県教育委員会は、指導が不適切な教員について、分限免職等に至るほどではないが、児童生徒に対する指導が不適切であること等の要件を満たす県費負担教職員について、都道府県の教員以外の職に異動させることができることとなった（地方教育行政法第 47 条の 2、2002 年 1 月 11 日施行）。すなわち、都道府県教育委員会は、地方公務員法第 27 条第 2 項及び第 28 条第 1 項の規定にかかわらず、その任命に係る市町村の県費負担教職員で次の各号のいずれにも該当するものを免職し、引き続いて当該都道府県の常時勤務を要する職に採用することができる。

一 児童又は生徒に対する指導が不適切であること。

- 二 研修等必要な措置が講じられたとしてもなお児童又は生徒に対する指導を適切に行うことができないと認められること。

文部科学省の調査によれば、2004年4月1日現在、「指導力不足教員」の定義について、全ての都道府県並びに指定都市教育委員会が定めている。例えば、北海道教育委員会では、「病気・障害以外の理由により、児童生徒との人間関係を築くことができないなど児童生徒を適切に指導することができないため、当該教員が担当すべき授業を他の教員が分担して行うなどの状況がある者のうち、継続して特別な指導・研修を要すると認定された者」としている。全国では2003年度481人が認定され、3人（京都府2人、岡山県1人）は教員以外の地方公務員の職に転任している。北海道では、2003年度の場合、2002年度からの者3人と新規認定者2人の計5人がおり、4人は研修を受け、1人は依願退職などとなっている（『教育委員会月報』2004年7月号参照）。

こうした教員評価（人事考課）制度の改革が急展開している仕掛けは、法律改正前から、「指導力不足教員に関する人事管理」に関する調査研究事業（2000年度より）や「教員評価システムの改善に関する実践的調査研究」（2003年度よりすべての都道府県及び指定都市）を都道府県教育委員会などに委託する手法である。そして、制度改善の進捗状況を文部科学省著作の『教育委員会月報』などで公表している。こうした新たな指導行政に対して、各自治体の教育委員会は、教職員の代表や父母住民らとの十分な協議のなかで教員評価制度を創造していく教育政策形成能力ないしは教育統治能力（ガバナビリティ）が問われている。教員評価制度においても、行政側が一方的に、企業経営体の発想で、雇用システムとして管理志向的に制度化するべきではないだろう。

②教員評価制度のあり方

教師は専門職者として、もともと、子どもにとって最良の学びを組織するために、専門的力量的向上をめざして常に日々の実践を自律的に評価している存在である（「反省的实践家」）ことを、教育委員会は深く受けとめ、これを支援していくシステムとして教員評価制度を位置づけていくことが大切である。教師の専門的力量的の核となる「実践的探求」（教育活動の目的に照らして最善の手段や過程を専門的に選択・組織・決定していく能力）に信頼と期待を寄せ、校長を含む同僚教師との対話を土台に最大限合意づくりをめざすことが期待される。いかなる現代教育改革も教師の積極的支持と参加なくして成功しないことを都道府県及び市町村教育委員会は銘記すべきである。

この政策立案過程においては、都道府県教育委員会レベルにおいても、それぞれの市町村教育委員会レベルにおいても、教職員（代表）と教育委員会との十分な話し合いに基づく合意によりすすめるべきである。この点は、「ILO・ユネスコ教員の地位に関する勧告」（1966年）の75項さらには、ILO・ユネスコ教員の地位勧告共同専門家委員会の日本政府等に対する「勧告」（2003年12月5日）にいう「もっと両者は話し合うように」との主旨は、政策づくりの段階から、教育委員会と教職員とが共同で開発する方向に転換すべきことを求めていると受けとめるべきであろう。⁽¹⁸⁾ 文部科学省は依然として「管理及び運営に関する事項は、交渉の対象とすることができない」（地方公務員法第55条3項）との立場をとっているが、上記の勧告や教育基本法に照らした運用が望まれる。

教員評価の目的は、一人ひとりの職能成長の支援にあり、画一的でなく、形成的評価を追求し、複数年でのサイクルでフォローアップをはかっていくことが大切である。システム全体がプロフェッショナルな討議を大切にし、内省をうながし、専門的共同性を大切にして、同僚による長所や課題を指摘するなどの支援、相互授業観察などを取り入れることも検討されてよいだろう。教員評価を教育行政事務としてよりも、教育実践と不可分な教育専門職の自律的営みの中に位置づけるようにしたい。さらに、評価結果の本人開示が徹底される必要がある。そして、不服申立の制度も整備しなければならない。

<注>

- (1) なお、長野県では、30人規模学級を小学校4年生から6年生に拡大するかどうかは、市町村が、保護者の要望等を総合的に判断し、自主的主体的に選択することとし、県と市町村との協働事業にしている。すなわち、政策導入を希望する市町村は「任意の協力金」を、平成15年度市町村財政力指数に応じて、県に納付することとしている。例えば、指数が0.4以上0.6未満の自治体の場合、県が7（教員人件費を550万円と仮定すると321万円）で市町村が5（同じく229万円）としている。

- (2) 加茂利男「地方自治制度改革の政治パラダイム」白藤博行他編著『地方自治制度改革論』自治体研究社、2004年、303-342頁。
- (3) 新藤宗幸「教育行政と地方分権化」東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2003年、271-290頁。
- (4) 大山礼子「首長・議会・行政委員会」松下圭一他編『自治体の構想4 機構』岩波書店、2002年、21-39頁。
- (5) 浦野東洋一編『土佐の教育改革』学陽書房、2003年。
- (6) 宮下与兵衛『学校を変える生徒たち—三者協議会が根づく長野県長野高校』かもがわ出版、2004年。
- (7) 飯塚正樹『「三者懇談会」から「三者協議会」へ』太田政男他編著『高校教育改革に挑む—地域と歩む学校づくりと教育実践』ふきのとう書房、2004年、45-52頁。
波岡知朗『「美瑛フォーラム」で変わる私たち』同上書、60-67頁。
- (8) (仮称)鶴ヶ島市教育審議会検討委員会「(仮称)鶴ヶ島市教育審議会の設置に向けて」2000年3月。鶴ヶ島市教育委員会『平成13年度「つるがしまの子どもと教育」実態調査報告書—子どもは小さなまちづくり人』2002年3月。
- (9) 平塚眞樹『「学校に風を送る」のリアリティ—川崎市地域教育会議の『おもしろさ』』『教育』2000年1月号。
- (10) 鶴ヶ島市教育委員会では「鶴ヶ島市教育大綱」づくりをすすめている。これは、「市民（子ども、教職員を含む）参加と合意のもとに、鶴ヶ島市の教育の普遍的な理念と中長期的な方向性を示すものであり、あわせてこの実効性を高めるための具体的な方策からなるものである。実施計画や予算編成の背景となり、教育機関等の運営私信ともなるものである。」としている。鶴ヶ島市教育委員会『鶴ヶ島らしさのある教育の創造—教育大綱（学校教育分野）—』（平成16年度教職員全員研修用資料）全39頁。
- (11) 「北海道市町村立農業高等学校振興対策協議会」のような市町村立高校を創造していくためのネットワークなどは今後益々重要になってこよう。横井敏郎「高校教育における市町村連合の意義—北海道市町村立農業高等学校振興対策協議会の活動と軌跡」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』81号、2000年参照。
- (12) 渡部昭男「評価論への法規範的アプローチ—埼玉県志木市における「ホームスタディ」制度を素材に」日本教育行政学会編『教育行政と評価（年報28）』教育開発研究所、2002年、20-34頁。
- (13) 川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局編『川西市子どもの人権オンブズパーソンハンドブック』1999年6月。吉永省三『子どものエンパワメントと子どもオンブズパーソン』明石書店、2003年。
- (14) 北大教育学研究科主催『特別支援教育と地域支援プログラムの展開』研究プロジェクト）シンポジウム「特別支援教育を具体化するために—人・地域・ネットワーク形成」（2004年11月23日）における以下の報告参照。
* 吉藤さゆり（新得町立佐幌小・養護教諭）「学校内外での組織づくり」
* 北川和博（幕別町立白人小・教諭）「学校現場から、そして地域へ」
* 内田雅志（帯広大谷短大）「学校と他職種との連携を考える」
* 佐々木浩治（足寄町役場福祉課福祉係長）「地域でネットワークを創り出すコツ」
- (15) この領域では、北大教育行政研究室の継続的調査研究の蓄積がある。例えば、以下の文献参照。小出達夫「教育の社会的編成と公共性—事例研究：北海道士幌高等学校」『北海道大学教育学部附属産業教育計画研究施設研究報告書』第43号、1994年。横井敏郎「高校教育改革における地方の政策形成システムと政策立案能力に関する実証的研究」（科研報告書）2004年。
- (16) 2003年12月に開催された「開かれた学校づくり全国交流集会 in 苫小牧」の第2分科会「開かれた教育行政」における上野秀勝教育長の報告レジュメより。
- (17) 横山幸一・坂本光男共著『宗谷の教育合意運動とは』大月書店、1990年。
- (18) 堀尾輝久・浦野東洋一編著『日本の教員評価に対するILO・ユネスコ勧告』つな出版、2005年。

<補論> 教育長や校長等の養成・研修機関としての大学院の構想

—コースワークや臨床実習など「学校経営専攻」（仮称）のカリキュラムについて—

以下に示すカリキュラム案は、専門職大学院構想としてのそれではなく、現行の本学大学院（修士課程）としての私案であるが、近い将来、専門職大学院への移行も視野に考えてみた試論である。

(1) 中教審など最近の教育改革の動きと教育長・校長等の専門職能形成の課題

まず、最近の教育改革の動きを一瞥する中で、教育長や校長の専門職能形成が大きな課題になってきている事情を見ておきたい。中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」(1998年9月)は、「全体として横並び意識が強く個性や特色ある学校づくりへの取組が不十分であることなどから、公立学校が全体として没個性になっている」といった批判に応え、できる限り各学校の判断によって自主的・自律的に「特色ある学校づくり」を実現していくとする政策を打ち出した。これをうけた学校経営組織改革として、2000年1月、前述のような学校教育法施行規則の一部改正があり、同年4月より施行された。

このような事情の中で、民間からの校長登用の問題に限らず、職員会議を管理運営することを含めたマネジメント能力、学校評議員を置くことによって地域に開かれた学校を創っていく能力、さらには自らの学校の改善目標を設定しそれにそって評価していく能力などが、特色ある学校づくりの実践的力量として、校長に対して厳しく求められるようになってきているのである。

他方、地方分権化政策の中で、市町村教育委員会による教育改革推進能力、なかんずく自治体教育行政専門職である教育長の職能向上に対する期待も大きくなっている。前述の1998年の中教審の答申に基づき、1999年の地方教育行政法の大改正により、文部科学大臣による都道府県教育長の承認制および都道府県教育委員会による市町村教育委員会教育長の承認制は廃止された。これにより、市町村教育委員会の教育長は議会の同意を必要とするも、事実上、市町村長により選任されることとなり、首長と教育長との連携が教育改革推進のうえできわめて重要になってきている。そして、さきの答申も指摘しているように、専門的知識と行政的手腕を有する教育長にふさわしい人材を、それぞれの自治体は計画的に育成すべきことが強調されるようになってきている。

以上のような学校運営改革の中で、教育委員会の教育長や校長に求められる専門的力量は、従来の自治体の研修だけでは量的にも質的にも不十分なように思われる。各都道府県の教育系大学院との連携による研修プログラムへの期待は大きくなってきている。

(2) 専門職大学院設置政策下における教育専門職大学院カリキュラムのあり方

こうした要請に応えうる大学院カリキュラムの充実方策を考えていくうえで、2004年4月発足のロースクールに代表される専門職大学院制度をめぐる動向は踏まえておかなければならない。

周知のように、1999年の大学院設置基準の改正により、高度専門職業人養成に特化した修士課程を「専門大学院」と称することができるようになった。しかしながら、今日までに、結局この制度は、一橋大学大学院国際企業戦略研究科「経営・金融専攻」(2000年度設置、定員71人)をはじめ、「社会健康医学系専攻」「国際マネジメント専攻」「国際会計専攻」など6大学の設置にとどまっている。これに対し、中教審は、2002年8月5日、「大学院における高度専門職業人養成について」を答申し、新たな専門職大学院制度の創設を提言した。すなわち、「専門職大学院」とは、①従来の大学院とは別の設置基準により、②修業年限は1～3年の幅を持ち、③幅広い専門領域にわたり、④実務教育を重視し、かつ⑤相当数の実務家教員を任用し、⑥研究指導や研究論文を義務付けず、⑦独自の専門職学位を授け、⑧定期的に第三者評価機関の適格認定をうける、とされている。これは、天野郁夫教授が指摘するように、法科大学院構想を実体化するための提言であることを差し引いても、従来の日本の大学院制度にとっては、きわめて重大な改革を意味する。

戦後の新制大学は、米国を模範として発足した。しかしながら、しばしば指摘されているように、わが国の大学学部は、教員養成の場合も含めて、教養教育と専門職業教育を行い、大学院はもっぱら研究者養成の機関として整備されてきた。一方、米国では、大学院がもともと高度専門職養成と研究者養成の両方を担い、博士学位についていえば、教育専門職の場合、Ph.D.(学術博士)とEd.D.(教育専門職業博士)を出している。今次の専門職大学院制度の整備は、博士課程のみならず、わが国の従来の修士課程のカリキュラムおよびスタッフの体制についても、高度専門職養成のシステムに大規模に転換しようとしているようにもみえる。教育関係職についていえば、新制大学制度のもとで「教員養成は大学で行う」として、学芸学部のちに教育学部で教員養成は行ってきたけれども、教員もまた高度専門職養成機関でこそ育成されるべきであるとするならば、学部は基礎教養課程となり、大学院(修

士課程)で教員等の養成を行うべきだということも考えられるということである。少なくとも、教育長や校長の専門職業教育は、この高度専門職養成機関でこそなされるべきであるとする。

そこで、こうした大学院制度が高度に発達した米国における最近の改革論議と教育長など高度専門職養成の実際について一瞥しておきたい。

(3) 米国における教育専門職養成システム改革の動向とハーバード大学大学院の都市教育長プログラム

米国においてこの 20 年間の教職の質的向上をめざす改革をリードしたのは、よく知られているようにカーネギー財団の『備えある国家—21 世紀の教師たち』(1986 年)とホームズグループの『明日の教師たち』(1986 年)の二つの報告書である。これを詳細に紹介する余裕はないが、要するに両報告とも、教職の専門教育は大学院レベルに移行させること、つまり前述の制度枠組みでいえば、高度専門職業人養成として修士課程で行うことを提言し、学部は基礎教養課程として位置づけている。また、大学院教育において初等中等学校との連携によるカリキュラム改善をはかるべく、小・中・高校などを臨床学校 (Clinical School) や専門職能開発学校 (Professional Development School, PDS) として養成機関と契約をかわし、医学における大学病院や研修医を受け入れている病院のように教員養成協力校を設け、様々な実験プロジェクトを通して研究と実践をすすめていこうとしている。

このような高度化と実践性を強調する傾向は、教育長や校長などの専門職能向上をめざした大学院改革では一層顕著である。

ハーバード大学教育大学院の都市教育長プログラム (Urban Superintendents Program, 以下 USP と略す)は、1990 年に設置された都市部の教育長をめざしている職業博士課程である(<http://www.gse.harvard.edu/usp> 参照)。USP は、主にコースワーク、インターンシップ、博士論文からなる。コースワークでは、都市部の学校が直面する様々な問題に対処するために、幅広い知識と実践的スキルが養成される。一年間のコースワークの後、現職の都市教育長の直接的指導のもとに実施されるのが、6 ヶ月のインターンシップである。現職の教育長に張り付いてつぶさに観察するシャドウイングをし、教育長の言動を詳細に理解し、内省する機会が与えられる。インターンシップ終了後、博士論文を執筆する。この博士論文は、都市部の学区が抱える様々な問題に対する綿密な分析にもとづくものであり、コースワークとインターンシップの集大成と位置づけられている。

このような USP が日本の大学院のカリキュラム改善に示唆している点につき、吉良直氏や加治佐哲也氏は、①首尾一貫性 (プログラムが明確な目標を持ちカリキュラムがそれに即している)、②連携・協働 (外部の様々な組織と協力している)、③コーホート (同僚集団) を単位とする学習研究活動、④インターンシップの重視を挙げている。さらに吉良氏は、USP においては研究能力が非常に重視されていると指摘している点はきわめて重要だと思ふ。教育長は単に専門家の意見を聞いて教育政策を立案するというのではなく、自分自身が適切な教育政策を創造的に立案・実施・評価展開しうる、まさに研究実践の力量が問われているというのである。

(4) 「学校経営専攻」(仮称) の履修カリキュラム・モデル私案

教育系大学院修士課程における学校経営専攻(仮称)の履修カリキュラムについて、最短 1 年で履修できる演習授業 (コースワーク、24 単位) と半年の臨床観察実習 (6 単位) および修士論文 (実践レポート) で構成する試案を示しておきたい。ここでいうコースワークについては、例えば 1 学年を 5 名の定員とした場合、各領域の担当教員は 5 名の院生と協議し領域内の 4 つの科目を適切に編成し同一のカリキュラムを課し、同一学年集団 (コーホート) は一まとまりになって演習は行うこととする。また、コースワークや臨床観察実習を通して、大学教員と院生 (現職教員・校長等) は、市町村教育長や校長と協働して「地域教育行政・政策学」ないし「地域教育経営学」といった実践的科学的知を開発していくことが期待される。

①コースワーク：以下の 4 領域からそれぞれ 6 単位を選択履修する。ただし、◎は必修

《教育法・政策：学校改善の法的政策的基盤》

◎子どもの学習権と憲法・教育基本法

- *自治体教育関係法と学校管理規則
- *国と自治体の教育改革政策
- *教育調査と教育社会学

《教育経営：学校改善・職場づくりと教育長・校長のリーダーシップ》

- ◎教育課程の編成と教育長・校長のリーダーシップ
- *教職員人事と教育長・校長のリーダーシップ
- *学校財政と教育長・校長のリーダーシップ
- *父母・地域住民との関係形成

《教育臨床・発達心理学：いじめ、非行、不登校、中退、児童虐待など教育をめぐる現代的課題》

- ◎学級・学校経営の臨床教育学
- *進路指導とキャリア・ガイダンス
- *臨床心理学とカウンセリング
- *学習評価と認知心理学

《教育経営特論：教育科学の最前線にふれ、教育経営の創造的力量を形成する》

- *幼児（家庭）教育学と教育経営
- *障害児教育学と教育経営
- *生涯学習と教育経営
- *教育福祉・司法福祉と教育経営

②臨床観察実習（半年ないし1年のインターンシップ）

研究協力校（当該現職院生が勤務する学校でもよい）の校長や市町村教育委員会の教育長に張りついて観察実習をする（shadowing）。共通テーマすなわち、教育課程、教職員人事、学校財政、児童生徒指導、父母・住民との関係といった5つぐらいの学校経営の基本領域について、実習期間中は、毎週簡単な観察記録を作成し大学の指導教員に提出する。毎月領域別にレポートを作成し、大学の指導教官に提出し、指導助言をうける。

③修士論文（実践レポート）

「A 学校（B 自治体）の学校改善計画・実践・評価—○○○○○○○○（サブタイトル）」といった実践的テーマで、具体的「ツール」の開発をめざし、400字詰で30～50枚ぐらいにまとめる。