

学校評議員制度の法制化と学校参加〔I〕

——主に中教審答申「今後の地方教育行政の
在り方について」を検討する——

勝 野 尚 行

はじめに

学校教育参加論の研究課題については、私は、編著書『現代日本の教育と学校参加』（法律文化社、99年5月）の第3部第1章第4節論文「学校教育参加論の研究課題—実態論，法律論，制度論，政策論，実践論の各方面から—」の中で概説しておいたが、本論文は、これら各方面のうち、さらに政策論の方面から、98・9・21中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」を主たる検討対象に据えて、学校教育参加の問題について論究してみようとするものである。その際の論究の目的は、この今次の9・21中教審答申（教育政策）が「地域住民の学校運営参画」まで繰り返し提唱しながら、その「参画」論は、果たしてその実、そのような「地域住民の学校運営参画」論の名に値するものであるかを、詳細に吟味・検討してみることにある。その意味で、私自身は、上記の編著書の第1部第4章論文の中で、すでに98・3・24文部省「調査研究協力者会議」報告書「学校の『抱え込み』から開かれた『連携』へ—問題行動への新たな対応—」の内容についての、相当に詳細な吟味・検討を終えているので、本論文は、その延長上に位置づくものとなる。

初めに、本論文〔I〕の目次構成を示しておけば、次頁ようになる。

はじめに

I 「諮問文」「諮問理由説明」

II 地方教育行政の改革と学校参加

学校運営への地域住民の参画——「参画」概念の検討——

地方分権・規制緩和——地域・学校の主体的活動の促進——

III 学校の自主性・自律性の確立

職員会議の法制化

学校評議員の法制化

小 括

IV 学校評議員制度の法制化に向けて

学校評議員の法制化に向けて

職員会議・学校評議員の法制化に向けて

追 記

さて、去る98年3月27日、中央教育審議会は、ときの町村信孝文相に向けて、中間報告「今後の地方教育行政の在り方について」を提出するとともに、続いて98年9月21日、ときの有馬朗人文相に向けて、今次答申「今後の地方教育行政の在り方について」（以下、単に「中教審答申」または「9・21中教審答申」という。）を提出した。97年9月30日の町村文相からの諮問（「諮問文」「文部大臣諮問理由説明」）に対して回答した答申である。

今後の地方教育行政の在り方について（中央教育審議会答申）

はじめに

第1章 教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担の在り方について

第2章 教育委員会制度の在り方について

第3章 学校の自主性・自律性の確立について

第4章 地域の教育機能の向上と地域コミュニティの育成及び地域振興に教育委員会の果たすべき役割について

初めに、この中教審答申そのものの目次構成について見ておけば、およそ前頁に示したような4章21節構成となっていることが知られるが、学校参加論の方面から見て、とりわけ詳細な検討を要するのは第3章「学校の自主性・自律性の確立について」であるから、以下の本論文での検討も、この第3章を極力中心にして見ていくことにしたいと思う。

このような中教審答申がどのような文相諮問を受けて提示された答申であるかを確認するために、町村文相からの「諮問文」「文部大臣諮問理由説明」から見ていくことにしよう。

I 「諮問文」「諮問理由説明」

(1) 提示された「諮問文」「文部大臣諮問理由説明」のうち、諮問の内容をより詳しく説明した文相挨拶「諮問理由説明」は、とくに「今後の審議に当たり、特に留意していただきたい点」として、次の3点をあげている。

その第一は、まず「主体的かつ積極的な地方教育行政の展開方策に関して」であり、都道府県や市町村がより主体的に施策を展開していくことが不可欠となってきているから、教育行政における国・都道府県・市町村の役割分担や関与の在り方を全面的に見直すこと、地方教育行政に地域住民の意向を反映する様々な仕組みについて検討すること、また、地方分権推進委員会の勧告を踏まえて、教育長の任命承認制度の廃止と教育長に適材を確保するための方策とについて検討すること、である。

その第二は、続いて「学校等教育機関の役割と運営の在り方に関して」であり、学校においては今後、地域や子どもの実態に応じた特色ある学校づくりを進め、また、保護者や地域住民に開かれた学校づくりを進めていくことが重要であるから、学校の自主性・自律性の確立という観点から、教育委員会の学校への関与の在り方を見直すこと、学校運営において校長がリーダー

シップを一層発揮できるようにしたり、保護者や地域住民の意見を反映したりする仕組みなどについて検討すること、である。

その第三は、さらに「地域住民との連携協力に関して」であり、生涯学習や文化・スポーツの振興を図り、地域の教育力を向上させるためには、学校や教育行政機関と地域住民とが一層連携協力を図っていくことが重要であるから、学校の教育活動や文化・スポーツ・青少年団体等の活動への支援などに地域住民の協力を得るための仕組みについて検討すること、である。

(2) 文相挨拶「諮問理由説明」は、以上の3点から「今後の審議に当たり、特に留意していただきたい」事項について注文を出したが、学校参加論の観点から見て、とくに注目しておきたいのは、次の4点である。

- 「地方教育行政に地域住民の意向を反映する様々な仕組みについて検討すること」
- 「保護者や地域住民に開かれた学校づくりを進めていくことが重要であること」
- 「学校の自主性・自律性の確立という観点から、教育委員会の学校への関与の在り方を見直すこと」
- 「(学校の自主性・自律性の確立という観点から)学校運営において校長がリーダーシップを一層発揮できるようにしたり、保護者や地域住民の意見を反映したりする仕組みなどについて検討すること」

以上の4点である。

いまだ極めて抽象的な内容にとどまってはいるが、これらの諮問事項に対して、中教審がどのような具体的な解答を与えるかによっては、地方教育行政・学校運営・教育に向けての父母・地域住民等の学校参加制度の実現の可能性もあるからである。

(3) この町村文相の諮問に接して、文相が「諮問した意味は大きい。教育行政はどうあるべきか、そもそも文部省の存在意義は何なのか——。中教審は徹底的に議論してほしい」と、97・10・17『毎日』社説は、次のような期待

を表明していた。

「日本の教育システムは、画一的かつ硬直的である、とよくいわれる。とにかく、中央政府による統制が、欧米諸国に比べて際立って強い。／……もともと、文教行政の実質的主体は、自治体の教育委員会にある。地方教育行政法により、教委は、学校の設置、組織編成、教育課程、学習指導、生徒指導、教科書の扱いなどについて、職務権限を持つ。／ところが、同じ法律の規定で、文部大臣は、そのほとんどすべてにわたって、指導、助言できることになっている。著しく適正を欠くときは、是正を求めることができる。／こうしたシステムのもとで、教委は、文部省の指示を待って、それをただ学校に伝達する下請け機関のような色彩が強くなってしまった。教委が職務に忠実になるほど、学校に対しては、細かい点まで規制し、逐一報告を求めることになる。従って学校もまた、教委の指示待ちにならざるをえない場面が多くなる。」

このように『毎日』社説は、現代日本の教育システムの病理的構造を素描した上で、次のように期待を表明していたのである。

「今回の諮問は、まず国・都道府県・市町村の役割分担や関与の在り方を、全面的に見直すことを求めている。大事なことだ。」

「公選制の復活、あるいは準公選制の採用も視野に入るだろう。」

「諮問はまた、学校の自主性・自律性の確立という観点から、教委の学校への関与の在り方の見直しを求めた。これも大事だ。子供たちと日々向き合う学校の判断で、大概のことはできるようにした方がいい。教育行政は、学校、そして子供の支援に徹すべきである。」

このような中教審答申に対する期待に、本来、無理があるとは思えないのである。

(4) しかし、学校参加論の観点から見ると、これらの「諮問理由説明」による審議課題の提起には、すでに重大な欠陥が内包されているのであって、その欠陥は、例えば「開かれた学校づくり」を提唱しながらも、それは単に「保護者や住民に開かれた学校づくり」を言うだけであって、子どもや教職員に向けての「開かれた学校づくり」という発想は、ここにはまったく

登場してきていないという点に見られるのである。

そして、中央教育審議会等の諮問機関の、中央教育行政からの独立性(=中立性)が確立してきていない現代日本においては、中央教育行政の諮問内容に沿って答申内容等がまとめられることになるし、従来からまとめられてきているから、今次の中教審答申が子ども・教職員に対しても「開かれた学校づくり」を課題提起する可能性は、ほとんどまったく期待できないのである。

以上の点、あらかじめ読者の注意を促しておきたいと思う。

(5) ここで、ある高校教員からの、今次中教審答申の作成手続・内容に対する、次のような厳しい批判の声を紹介しておくことにしよう。とくに答申の作成手続に対する、傾聴に値する強烈な批判となっていると言わなくてはならない。

「教育現場の『教員の声』がどうして中央教育審議会に届かないのであろうか。子どもたちの変化を身近で感じている現場の教師たちの『ナマ』の声を、文部省や教育委員会は、積極的に取り上げるべきである。規制を緩和したり、民間人を校長に登用したり、学校評議員にすれば、学校教育は『よく』なると考えるのは短絡的である。」(98・10・13『毎日』)

答申作成に際しての、手続的民主主義の欠落は、論理必然的に、答申内容の実体的民主主義を欠落させることになるし、事実そのようになってしまった、という批判である。

II 地方教育行政の改革と学校参加

今次中教審答申がどのような教育行政改革を意図してまとめられた答申であるかを瞥見することから始めよう。

(1) 本答申の初めには、次のようにある。

「子どもを取り巻く環境の急激な変化の中で、知識偏重の学力観や受験競争の過熱化、いじめや不登校の問題の深刻化、青少年の非行の増加、家庭や地域の教育力の低下など教育の現状には極めて憂慮すべき状況を生じている。」

このような「憂慮すべき状況」を踏まえ、これまでに中教審自体は、96・7・19 第一次答申、97・6・26 第二次答申、98・6・30「心の教育」答申等を出し、教育課程審議会は98・7・29 答申を出したりしてきたが、しかし「教育改革の成否は、各学校と各地域が教育改革の理念と目標を踏まえて、実際にどのような取組を行うかにかかっている」「すべての学校がその特色を生かして、創意工夫を凝らした教育活動を展開するとともに、地域全体として、子育てを支援し子どもの成長を支えていくような取組を展開することが不可欠である」から、中教審としては「学校と地域の在り方、それを支える教育委員会の在り方に焦点を当て、次のような観点から、その改善方策をとりまとめた」と書いて、次のような4項目に及ぶ「改善方策」を打ち出している。

- ① 学校については、子どもの個性を伸ばし豊かな心をはぐくむため、学校の自主性・自律性を確立し、自らの判断で学校づくりに取り組むことができるよう学校及び教育行政に関する制度とその運用を見直すこと。
- ② 各地域においては、地域内の学校や関係機関・団体等が連携し、保護者や地域住民の協力を得て子どもの生活や行動の環境を整備し、子どもが様々な体験を重ねることのできるよう、学校、関係機関・団体及び家庭の相互の連携協力を促進すること。
- ③ このような学校づくり、地域づくりを実現するためには、それぞれの地域の教育委員会が主体的かつ積極的に行政施策を展開することができるよう、教育委員会に関する制度を見直し、その機能を整備することが不可欠であり、併せて、学校や地域の活動、さらにはそれを支える教育行政に地域住民や保護者が積極的に参画するシステムを導入すること。
- ④ 各地方公共団体が主体的に施策を実施し、各学校が自主的に教育活動

を行うことは、同時に教育委員会や学校がより大きな責任を負うこととなることを明確にすること。

以上の4項目である。

見られるように、今次の中教審答申は、学校の自主性・自律性の確立、学校と関係機関等との連携協力の促進、学校や教育行政等への地域住民・保護者の参画、各地方公共団体による主体的な施策の実施、等々を、さきに見た「憂慮すべき状況」の打開策として提案しているのである。

(2) 続いて、今次答申は、4項目にわたって「本審議会の目指した改革の方向」について述べているが、とくにその(1)には、次のようにある。

「各学校の自主性・自律性の確立と自らの責任と判断による創意工夫を凝らした特色ある学校づくりの実現のためには、人事や予算、教育課程の編成に関する学校の裁量権限を拡大するなどの改革が必要である。また、学校の自主性・自律性を確立するためには、それに対応した学校の運営体制と責任の明確化が必要である。このため、校長をはじめとする教職員一人一人が、その持てる能力を最大限に発揮し、組織的、一体的に教育課題に取り組める体制をつくることが必要であり、このような観点から学校運営組織を見直すことが必要である。／さらに、公立学校が地域の専門的教育機関として、保護者や地域住民の信頼を確保していくためには、学校が保護者や地域社会に対してより一層開かれたものとなることが必要であり、地域の実態に応じて『学校評議員制度』を導入するなど、学校運営に地域住民の参画を求めるなどの改革が必要である。」

見られるように、学校の自主性・自律性を確保するという観点から、人事や予算、教育課程編成に関する学校の裁量権限の拡大とか、それに対応する学校の運営体制づくりなどを提起したり、学校が保護者や地域住民に「より一層開かれたものとする」という観点から、学校評議員制度を導入すること、学校運営に地域住民の参画を求めること、などを提起したりしているのである。

総じて、この限りで見れば、学校参加論の角度からは、大いに評価し得る提案であると見られよう。とくに、学校の自主性・自律性の確保と、学校運営に保護者・地域住民等の参画を求めることとは、合体させて理解されなければならないことだからである。

学校運営への地域住民の参画——「参画」概念の検討——

(1) すでに見たように、答申は「改善方策」の中でも、学校・地域活動・教育行政への地域住民や保護者の参画システムの導入を提案し、この「改革の方向」の(1)の中でも、学校運営への地域住民の参画を提案しているが、この「はじめに」の別の箇所でも、この種の参画を繰り返して提案している。

「教育委員会が住民のニーズに対応した施策を積極的に推進していくためには、教育委員会が住民の意向を的確に把握、反映するよう努めるとともに、教育行政に積極的に地域住民の参画・協力を求めることが必要である。」

「(教育行政や学校の在り方を改革していくためには)教育行政や学校の関係者が積極的に改革に取り組むことが何よりも重要であることはもとより、国民一人一人も、保護者あるいは地域住民として、教育委員会や学校の活動に積極的に参画していくことが極めて重要である。」

これらの提案がそれである。

しかし、一体、この「参画」概念は、どのような中身の概念であるのか。かの「学校評議員」制度等のことに関しては、後に詳細に見ることにして、ここでは、より一般的に「参画」概念の中身について見ておこう。

(2) 今次答申の第2章第5節「地域住民の意向の積極的な把握・反映と教育行政への参画・協力」の箇所を見ると、ここで答申は「幅広い分野において、ますます多様化する地域住民の要望に的確にこたえる行政を展開するた

めには、教育行政にその意向を把握・反映する方策や地域住民の教育行政への参画・協力を促進する方策について一層の努力が必要である」と書いた後、次のように書いている。

「このためには、教育委員会が教育行政に関する説明責任の意義や重要性を十分に認識して、地域住民に対して幅広く積極的な情報提供を行うとともに、地域住民の教育行政に対する意見や苦情に積極的に対応することが強く求められる。」

地域住民の「参画」の促進に必要なこととして、ここでは、教育行政に関する説明責任・情報提供・苦情処理をあげているに過ぎない。

(3) この点は、ここで提案されている「具体的改善方策」を見ても全く同様であって、そのウ〜オ（地域住民の教育行政への参画の促進）には、次のようにある。

— (地域住民の教育行政への参画の促進) —

ウ 教育委員会は、学校教育についての方針や、学校の適正配置、学級編制などについて、地域住民に対する積極的な情報提供を図ること。

また、所管する各学校における教育目標や教育活動等についても、積極的な情報提供に努めること。さらに、生涯教育、社会教育、文化、スポーツ等の分野についての方針や事業の実施状況等についても、積極的な情報提供に努めること。

エ 教育委員会会議の公開・傍聴を推進するとともに、積極的な広報に努めること。

オ 特に住民の関心が高い事項について、説明会や意見交換会を開催するなどの工夫を講じること。その際、多くの住民が参加しやすいよう、時間帯や場所の設定にも十分配慮すること。

見られるように、言うところの「参画」は精々「会議の公開・傍聴」「説明会や意見交換会の開催」などに過ぎず、あくまでも「参画」は、基本的に情報提供・広報活動などを指しているに過ぎない。

(4) 総じて、地域住民は「計画立案の参加」主体としては、つまり「参

画」主体としては、まるで登場してこないのである。あくまでも地域住民は、教育行政等について「知らされる」対象に過ぎない。したがって、かの「学校評議員」制度に関しても、このような筋で構想されているに違いないと思われるのである。

地方分権・規制緩和——地域・学校の主体的活動の促進——

(1) さらに「はじめに」の箇所には、教育行政の地方分権・規制緩和に関して、次のような提案も見られる。まず初めに、答申は「我が国の教育行政においては、国の定める制度の基本的な枠組みの下で、国、都道府県、市町村が連携協力して、教育の機会均等とその水準の維持向上が図られているが、現在、行政分野の各般にわたって、地方分権、規制緩和等の基本的な方針の下に行政改革が進められており、既に本年5月には地方分権推進計画が閣議決定され、6月には中央省庁等改革基本法が成立している」と書いた後、次のように書いている。

「今回の審議に当たっては、これらの行政改革、地方分権の観点を十分に考慮し、国の果たすべき役割を明確にした上で、例えば、これまで細部にわたって指導等を行っていた文部省の行政の在り方を見直すとともに、国や都道府県の市町村や学校に対する関与を必要最小限のものとするなど、各地域や学校における主体的かつ積極的な活動を促進する観点から地方教育行政制度の在り方について見直しを行い、新たな国、地方公共団体と学校との連携協力体制の在り方を示すこととした。」

ここでは「国の果たすべき役割を明確にした上で」という限定つきながら、国および都道府県の市町村・学校に対する関与を必要最小限にして「各地域や学校における主体的かつ積極的な活動を促進する」という地方分権の観点が提起されているのである。

また、教育行政の地方分権の推進という観点から、現行制度とその実際の

運用については「国や都道府県の関与が些末な部分にまで及んでいるものがあり、都道府県や市町村の主体的な施策の展開を妨げている」などの指摘もあることを踏まえて、さらに答申は「一層の地方分権を推進し、地方における教育施策の実施主体である都道府県および市町村が、その負担と責任を踏まえつつ地域に根差した主体的かつ積極的な教育行政を展開することができるようにする」とまで提言しているのである。

(2) 見られるように、今次答申の中には「地方分権を推進し、市町村において、より地域に根差した教育行政を主体的かつ積極的にできるよう、見直しが必要である」という筋の文言は、繰り返して随所に出てくる。今次答申の基本的特徴の一つが、地方教育行政法制定以来の教育行政の中央集権主義を地方分権化の方向に修正・改善しようとしていることにあることは、すでに明白である。

また、別の箇所では「各学校や各地方公共団体が、それぞれの地域や子どもの実態に応じて、自ら考え創意工夫を凝らし、主体的かつ積極的に施策の充実に取り組んでいかなければならない。このため、教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担を見直し、学校や地方公共団体の裁量の幅を拡大することが必要であり」などと書いて、以下に具体的に見ていくように、学校や地方公共団体の裁量の幅を拡大するため、国や都道府県の市町村や学校に対する関与を必要最小限のものとし、教育課程の基準の大綱化・弾力化、学級編制や教職員配置の弾力化等を行うことを提案しているのである。

(3) このような教育行政の地方分権化に向けての改革構想に基づいて打ち出された方策が、その内容・理由などまで含めて示せば、次のようないくつかの方策である。極力、吟味・批判を加えながら、順次に見ていくことにしよう。

① 例えば「基本的な教育制度の枠組みの制定」「全国的な基準の設定等」「地方公共団体における教育条件整備のための支援」「教育に関する事業の適正な実施のための支援措置等」は「今後とも国においてその役割を担うべき

事務であり、そのことを明確にする必要がある」が、しかし「地方分権を推進し、より地域に根差した主体的かつ積極的な教育行政を展開できるようにする観点から、教育制度の一層の多様化、弾力化や基準の大綱化、弾力化を進めるとともに、都道府県や市町村の負担を軽減するため事務手続の簡素化を図る」など、その内容を見直すこと。

④『学校教育法』第106条は、学校の設置基準、就学義務の猶予または免除に関する規定、教育課程の基準、校長の資格に係る規定など全国的に統一して定めることが望ましい基準の設定に関する事務の監督庁について『当分の間、これを文部大臣とする』と規定しているが、国の役割を明らかにする観点からこの規定を見直すこと。「教育課程の具体的な基準の設定に当たっては、地方や学校の裁量の幅を大きくして創意工夫を生かした教育課程の編成を推進する観点から、基準の大綱化・弾力化を進めること。」「教育課程の基準以外の全国的な基準・規制等についても、それぞれの基準・規制等の性格、目的に応じて、その見直しを行うこと。」

総じて、教育行政の改善は従前の中央集権的な仕組みの枠内にとどまっておらず、例えば、教育課程の基準の「大綱化・弾力化」を言うだけで、学習指導要領の強制システム(法的拘束性)は維持するとしていること、教育課程の基準以外の基準・規制等についても、内容的に「その見直しを行うこと」を言うだけで、文部省の基準設定権・規制権には触れていないこと、等々にそのことが現れている。

⑤『公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律(以下『義務標準法』という。)]に定める学級編制の標準について、国がその給与費を国庫負担する際の基準となる教職員定数を算定するための基準であるという性格をより明確にして、教育条件の向上を図る観点から特に必要がある場合には、都道府県が『義務標準法』で定める学級編制の標準を下回る人数の学級編制基準を定めることができることとするなど、弾力的な運用ができるよう『義務標準法』について必要な法的整備を図ること。」

『義務標準法』及び『公立高等学校の設置、適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律（以下『高校標準法』という。）』に定める教職員定数の標準は、国がその給与費を国庫負担し、あるいは地方財政措置する際の基礎となる教職員定数を算定するための基準であるという性格をより明確にして、都道府県が弾力的な教職員配置基準等を定めるなどにより、実際の教職員配置がより弾力的に運用できるようにすること。」

㉔「小・中学校において、『義務標準法』で算定された教職員の定数を有効に活用し、多様な教育活動を展開する観点から、地域や学校の実態に応じて、必要がある場合には非常勤講師を配置できるようにするとともに、その報酬についても国が負担できるよう『義務標準法』等を見直すこと。」

㉕「都道府県教育委員会が、県内の教育水準の維持向上を図る観点から市町村立学校の組織編成等に関する基準を設定できるとしている『地教法』第49条の規定を、廃止の方向で見直すこと。」「市町村立小・中学校等の学級編制について都道府県教育委員会の認可を必要とすることとしていることについて、……市町村教育委員会の主体的判断を尊重する観点から、……『義務標準法』第5条の規定に基づく認可制を事前協議制に改めるか、あるいは届出制に改める方向で見直すこと。」

㉖、㉔、㉕では、義務標準法で定める小・中学校の1学級の標準40人を下回る弾力的な学級編成を、都道府県の意向でできるようにし、非常勤講師を配置できるようにするとし、市町村立小・中学校などの学級編成を、都道府県委員会の認可制から届出制に改める方向で見直すとしているが、30人学級制等を実現する財政的な裏付けは示しておらず、自治体の判断に任せているから、自治体の財政力の差などで教育条件に格差が生まれることになる。したがって、黒澤正喜・長野県小海町教育長も「県の判断に任せるといって聞かえはいいのですが、国は40人学級の基準を変えていないので、財政の裏付けはないのです。それでは少人数学級をやる気にならなければやなくてもよいし、地方の財政力の強弱によって、勉学条件に格差がつくこと

にもなりかねません。地方に負担を押しつけるだけでなく、まず国の責任で40人学級の基準を見直してほしい」(98・9・22)と語っているのである。

同じく、98・9・22『中日』解説記事も「文部省が打ち出す教育改革は、財政負担をしないという姿勢で一貫している」と厳しく批判しながら、合わせて「答申は、一律『40人』の学級編成について、自治体の裁量による弾力的な運用を可能とした。国の財政支援を現状のままにして都道府県にげたを預けるという形で、形式的には少人数学級実現への道を開いたといえる。しかし、教職員の給与を国と半分ずつ負担している都道府県の財政状況は危機的で、すべての自治体で少人数学級が実現する可能性は極めて少ない。財政に余裕のある自治体に住む子どもと厳しい自治体の子どもでは、受ける教育に大きな差が出る可能性もはらむ。性急な地方分権は、公教育の地域格差と背中合わせであることも事実だ」と書いている。

そしてさらに、町費で非常勤講師を雇い、少人数学級の編成を実現しようとして、県教委に待ったをかけられた上記の長野県小海町のケースでは「県費負担教職員制度が根幹にある限り、町費負担で雇った非常勤講師で少人数学級を編成することは今後も認められない」(文部省財務課)と言われたという。そうだとすれば、市町村費負担の非常勤講師を雇用して少人数学級を編成することは、今後ともできないということになる。

教育行政の地方分権化も都道府県行政どまりということになり、市町村行政にまでは及ばないということになるのであろうか。

② 教育行政は指揮監督による権力的な作用よりは、非権力的な作用によって自主的・主体的活動を促進することが重要であり、都道府県及び市町村の主体性をより一層尊重する観点に立った見直しを行う必要があることから、文部大臣に義務付けられた指導等、措置要求制度、指導通知等を見直すこと。

「文部大臣は都道府県又は市町村に対し……必要な指導、助言又は援助を行うものとする」として「指導等を文部大臣に義務付けている『地教行

法』第48条の規定について、義務付けを廃止し、必要に応じて指導等を行うことができるとする方向で見直すこと。」「指導、助言、援助の規定の見直しに併せて、措置要求制度に関して規定している『地教行法』第52条の規定について、……その要件・手続き等を見直すこと。」「国が都道府県及び市町村等に発出するいわゆる指導通知等について、その在り方、内容を見直し、指導通知等の発出は国としての施策の遂行上真に必要なものに限定すること、また、過去に発出された指導通知等について、法令に基づくことなく一定の制約や義務を課しているものについてはこれを見直すとともに、事務の簡素・合理化の観点から類似のものを統合すること。」「都道府県においても、市町村に対する指導通知等について、上記と同様の方向で見直しに努めること。」

ここでも、文部省の教委支配の根幹となっている文相の措置要求制度を「見直す」こととしているだけで、その廃止を求めているわけではないし、その上に、都道府県・市町村に対する国の指導等については、その義務化は廃止しても、なお「必要に応じて指導等を行うことができる」「指導通知等の発出は国としての施策の遂行上真に必要なものに限定する」などとして、指導通知等行政は存続させるとしている。

この指導・助言等は「本来法的拘束力はないとされる。しかし、現場では、強制力があると受け止められることが多かった。言われた通りやっていた方が責任を問われず無難という思惑もあって、現場では指示を待つて対処する依存体質、横並び体質から抜け切れていないのが現実」であり、そのため「気になるのは、権限を移譲される側の教委や学校に熱意が感じられないことである。長年の依存体質に加え、従来の経緯もあり、国が本当に分権に踏み込むのか半信半疑という思いもある」という指摘がある(98・3・31『毎日』)が、以上に見てきたような改善で、そうした「依存体質、横並び体質」から現場は抜け出すことができるのであろうか。この程度に分権化では、現場では「いつ国からの措置要求が来るかわからない」という不安を払拭する

ことはできないように思われるのである。

なお、98・9・22『毎日』解説記事も、この「指示待ち体質」に特別に注目しながら、今次中教審答申は「文部省に上意下達方式の教育行政の転換を求めたが、実効性を持つかどうかは、教育委員会や校長らに染みついている指示待ち体質の一扫がカギを握る」「文部省は徹底した中央集権的な教育行政を敷いてきた。画一的なシステムが整備され、その結果、現場方針のひとつひとつに上の顔色をうかがうような指示待ち体質が学校現場に浸透した」などと書いているが、今次答申の地方分権化の提案自体、それほどまで「指示待ち体質の一扫がカギを握る」と評価し得るほどの提案なのであろうか。

また、98・9・22『朝日』社説も、この「指示待ち」「横並び」の惰性に触れながら、さらに「子どもたちのために今回の答申を生かせるか、それとも絵にかいたもちに終わるのか。それは、文部省や教育委員会、それに校長や現場の教師らが、どれだけ意識を変えていくか、にかかっている。文部省が自由化をいうと、しばしば『何をしたらいいのか、例を示してほしい』との要望が地教委や学校側から出るといふ。『指示待ち』『横並び』の惰性が、教育界全体にはびこっている」と指摘している。

なるほど、教育現場にはびこっている「指示待ち」「横並び」の体質は、文部省集権主義の教育行政を下支え補強する要因となっているから、それはそれとしてあらためて掘り下げて問題にしないでならないが、そのような体質も基本的に文部省集権主義の教育行政がつくり出しはびこらせてしまった体質なのであり、今次答申の「一部には、国民の声の反映がみられますが、全体として、諸外国に比べても異常といわれる教育の国家統制を改めるものになっていません」という評価があることにも、よく注意しなくてはならない。したがって、そのような「指示待ち」「横並び」の惰性的体質は、文部省集権主義の教育行政の、より徹底した地方分権化・民主化をめざす教育行政改革によってはじめて、少しずつ克服されていくのであって、今次中教審答申の示した程度の改革構想を前にして、いまやその成否は「指示待ち

体質の一掃がカギを握る」などと結論することには、大きな問題があると言わなくてはならない。

③ 文部大臣や都道府県教育委員会による教育長の任命制を廃止し、地方公共団体の議会による同意制を導入すること。

「各教育委員会が、地域の状況に応じて、主体的かつ積極的に教育行政を展開していくためには、地方公共団体が自己の責任において教育長に適材を確保するシステムを導入することが求められる」から「地方公共団体の人事について国又は都道府県が外部から関与することを改め、地方公共団体の責任において適任者を選任する観点から任命承認制度を廃止することが適当である。」「また、今後、ますます多様化する教育行政上の課題に適切に対応し、主体的かつ積極的に施策を展開していくに際して、教育長が直接議会から信任を得ることが、そのリーダーシップを高める上でも、住民に対する責任を明らかにする上でも、極めて効果的であると考えられる。このため、現行制度において市町村の教育長が教育委員として選任される際にあらかじめ議会の同意を得ていることも踏まえ、教育長の任命に際し、……議会の同意を得ることとすることが適当である。」

教育委員・教育長の首長任命制・議会同意制を提唱し、それらの公選制ないし準公選制を少しも提起していない。これでは「教育行政に積極的に地域住民の参画・協力をもとめることが必要である」と言ってみても、その「参画」論は少しも実質化しないで、単なる形式的な「参画」論に終わってしまうであろう。

④ 教育長にふさわしい人材を教育委員会内外から幅広く確保することができるようにすること。市町村教育委員会の教育長については、教育委員との兼任を改めて、教育長の職務に専念できるようにすること。

「教育委員以外から広く適任者を教育長に求めることができないこと、意思決定を行う教育委員会の委員という立場と教育委員会の指揮監督の下で事務執行を行う教育長としての立場が混在し、その責任や役割が必ずしも

明確ではないこと」などの指摘があることから、このため「都道府県教育委員会と同様に、教育委員との兼任をあらためて、教育長の職務に専念できるようにすることが適当である。」

⑤ 教育委員の数を弾力化したり(例えば、原則5人制を、都道府県・市については7人制にしたり、市町村については3人制にするなど)、一層広範な分野から教育委員を選任できるようにしたりすること。

「今後とも首長が議会の同意を得て(教育委員を)任命する制度とすることが適当である」が、しかし「教育委員の構成分野(例えば、教育分野、芸術文化分野、スポーツ分野、経済分野等)をより広範にする観点、学識経験者等の意見・推薦等を取り入れる観点、教育委員の選任の基準や理由、経過等を地域住民に明らかにする観点などから、首長が教育委員を選考し、また議会に同意を求めるに際して、様々な工夫を講じること。」

ここで、教育委員の選任の問題で、議会の同意を得て首長が任命する方式をとる一方で、その任命の前に「学識経験者等の意見・推薦等」を得たり、住民に「選任の基準や理由、経過等」を明らかにするなどの工夫を提案したり、さらに、教育委員会の会議の公開・傍聴の推進、住民の関心が高い事項についての説明会・意見交換会の開催などを提案したりしていることをとらえて、これを「これらは、やり方いかんによっては、住民の意向を教育行政に反映させ、行政の目を多少とも『文部省』から『子ども・父母』に向けさせる役割を果たすものになるでしょう。／中教審があえてこうした方向を打ち出した背景には、だれもが否定できない子どもと教育をめぐる深刻な状況があります」と一定に評価する向きもあるが、中教審答申自体さえ提唱している「教育行政への住民参画」の観点からすれば、そのような評価は「甘き」に過ぎるのであって、教育委員の公選制ないし準公選制の実施をこそ要求すべきではないかと思われるのである。

⑥ 小・中学校の通学区域の設定、学校指定等に当たっては、学校選択の機会の拡大の観点から、その弾力的運用に努めること。

「小・中学校の通学区域の設定や就学する学校の指定等に当たっては、学校選択の機会を拡大していく観点から、保護者や地域住民の意向に十分配慮し、教育の機会均等に留意しつつ地域の実情に即した弾力的運用に努めること。」

見られるように、学校選択の自由にからむ通学区域の決め方についても「弾力的運用に努める」というあいまいな表現に終わっているし、そもそも「いまの受験競争をそのままにして、きれいごとをいっても限界がある」し、この学校選択の自由化は、いわば「市場原理」の導入だから、一方で「特定の公立学校の『名門校化』という弊害が起きる懸念もある」(98・9・22『朝日』)わけである。

(4) 以上に見られるように、今次の中教審答申は、現行日本の過度の中央集権主義を地方分権主義の方向に改革しようとしていることは明白である。しかし、その改革は、文部大臣等の教育長の任命承認制の廃止等の提案まで含んでいるとはいえ、地方教育行政への住民参加を踏まえての改革提案ではまったくない。現行の教育委員の首長任命制を、公選制ないし準公選制に向けて何ら改革しようとはせず、かえって教育委員の首長任命制・議会同意制をそのままにして、教育長の選任までも議会同意制に改めるように提案しているからである。これでは、教育行政の地方分権化はそれなりに達成されるとしても、地方教育行政の地方政治への従属は一段と強まることになってしまうであろう。つまり、教育委員会は「地方公共団体の長から独立した行政委員会として設置された。教委の自主性、中立性は、中央・地方の縦だけでなく、自治体内部の横のレベルでも重要だ。知事・市長部局が教委を支配化におくような感覚で運営することがあってはならない」(96・3・28『毎日』)のである。

したがって、もしも地方教育行政への地域住民の参画を言うのであれば、少なくとも、教育委員・教育長の公選制ないし準公選制の法制化ぐらいのことは実現されなければならないであろう。

Ⅲ 学校の自主性・自律性の確立

(1) 今次の中教審答申の第3章は「学校の自主性・自律性の確立について」に当てられており、すでに従来から提示されてきている指摘のうち、とくに「教育委員会と学校との関係については、教育委員会の関与が必要以上に強過ぎて学校の主体的活動を制約している」という正当な指摘にも注目しているが、その他に「学校運営等に関わる現行体制やその実際の運用の在り方については、校長を補佐する学校の運営体制が十分ではなく、校長の権限と責任に基づく適正な学校運営が行われていない場合がある」とか、さらには「学校内での意思形成過程と職務執行過程が不透明で責任の所在が明らかでない」などの指摘にも特別に注目しながら、初めに「校長を補佐する学校の運営体制」の整備とか、学校内での「意思形成過程と職務執行過程」との峻別などを示唆しているものであり、学校の主体的活動を「校長主導の学校運営体制」を確立することによって達成しようとしているのである。

(2) この点は、第3章第2節「教育委員会と学校の関係の見直しと学校裁量権限の拡大」の箇所に鮮明に現れており、この箇所は「子どもの個性を伸ばし、地域に開かれた特色ある学校づくりを実現するためには」という文章を受けて、続けて「校長が、自らの教育理念や教育方針に基づき、各学校において地域の状況等にに応じて、特色ある教育課程を編成するなど自主的・自律的な学校運営を行うことが必要である」と書かれているからである。ここには「校長が、自らの教育理念や教育方針に基づき、自主的・自律的な学校運営を行うことが必要である」とあるからである。

つまり「学校の自主性・自律性の確立」と言っても、その具体的な内容は「校長主導の自主的・自律的な学校運営体制の確立」のことを指しているのである。

(3) この節の後半では、教育委員会と学校との関係を定めている学校管理規則について触れて、この学校管理規則は「学校の組織編成や教育課程、教材の取扱い等学校の管理運営に関する基本的事項について定めている」が、しかし「実際の学校管理規則においては、許可・承認・届け出・報告等について詳細に教育委員会の関与を規定し、学校の自主性を制約しているものが少なくない」から、このような学校管理規則については「教育委員会の関与を整理縮小し、学校の裁量権限を拡大する観点から、学校管理規則の在り方についてその運用を含め幅広く見直すことが必要である」と書き、現行の学校管理規則の内容に関して、これを幅広く見直すよう求めているが、ここで「学校の裁量権限を拡大する」と言っても、その具体的な中身は「校長の裁量権限を拡大する」ということにあると解されるのである。

(4) 総じて、以下に今次答申の職員会議論・学校評議員制度論について具体的にみていくが、今次答申は、地方教育行政・学校運営の分野から、かの「包括的支配権の論理」「法治主義の適用排除の論理」等を基礎に組み立てられた「特別権力関係の理論」を排除しようとするものではない。むしろ、この「理論」に若干の修正を加えながらも、基本的には、この「特別権力関係の理論」を踏まえて、その教育行政論を展開しているのである。現代ドイツの場合とは違って、現代日本の教育界においては、この「理論」は未だに終焉を迎えてはいないと解さなくてはならないのである。

職員会議の法制化

(1) 今次中教審答申の第3章第4節「学校運営組織の見直し」は「職員会議の法制化」について論じている。ここでは、初めに「学校運営は、校長を中心としてすべての教職員がその職務と責任を十分に自覚し、一致協力して行われることが必要である」と書いた上で、続いて「学校は、個性や特色ある教育活動を展開するとともに、今まで以上に家庭や地域社会と連携協力

し、地域に開かれた学校運営を推進することが求められている」と書いている。しかし、学校運営を「校長を中心としてすべての教職員が一致協力して行う」ことと、これまで以上に「地域に開かれた学校運営を推進すること」とが、果たして矛盾なく両立するのか、根本的に疑問がある。そして、さらに「学校運営が校長の教育方針の下に円滑かつ機動的に行われ、その透明性を確保する」ことを求めているが、そうした疑問が一層強まるのである。

(2) 続いて、校務分掌の在り方に論及した後、主任制のことについて論及し、この主任制は本来「効果的かつ効率的な学校運営を行う必要」から導入されたものであるが、教職員団体の強い反対運動があり、その後も主任手当の抛出運動などがあったが、現在では「概ね定着し、多くの学校において本来の役割を果たしている」とする認識を示した後、今後は「主任制については、地域に開かれた特色ある学校づくりの推進など教育上の課題に対応し、校長の学校運営を支えることができるよう、法令上の位置付けを含めて、その在り方を見直す必要がある」と書いている。

ここでも、主任制について「地域に開かれた特色ある学校づくりの推進」と、校長主導の「学校運営を支えること」とが、合わせて課題提起されているが、上に示した疑問が一層強まるのである。

(3) 続いて、職員会議について論及し、初めに「校長を中心に教職員が一致協力して学校の教育活動を展開するため」の機関として職員会議を位置づけた上で、次のように書いている。

「学校運営に関する校長の方針や様々な教育課題への対応方策についての共通理解を深めるとともに、子どもの状況等について担当する学年・学級・教科を超えて情報交換を行うなど、教職員間の意思疎通を図る上で、重要な意義を有するものであり、学校には職員会議が置かれるのが通例となっている。」

本答申が職員会議を、審議・決定の機関としてではなく、教職員間の共通理解、情報交換、意思疎通等を図る機関としてとらえていることは明白で

ある。

その上で、答申は「職員会議の法令上の位置付けも含めて、その意義・役割を明確にし、その運営の適正化を図る必要がある」と述べているが、答申によれば、その理由は次のような点にある。① 学校運営における職員会議の位置付け及び運営の在り方等については、法令上の根拠が明確でないし、学校管理規則における位置付けも都道府県、市町村によって異なること、② その運営等をめぐる校長と教職員の間の意見や考え方の相違から、職員会議の本来の機能が発揮されていない場合もあること、③ 職員会議があたかも学校的意思決定権を有するような運営がなされ、校長がその職責を十分に果たせない場合もあること、④ 校長のリーダーシップが乏しい、職員会議が形式化して学校全体で他の学年や学級、教科などに係る問題を話し合うような雰囲気乏しい、あるいは、運営が非効率であるなどの運営上の問題点が指摘されていること、およそ以上の4点である。

答申が職員会議の法制化を提案していることは確かであるが、その法制化の目的は、職員会議が学校的意思決定機関ではないこと、校長がその職責を十分に果たすことができるようにするための補佐的・補助的な機関に過ぎないこと、などを一層明確にすることに置かれているのである。しかし、そのような目的での法制化は「職員会議の形式化」を一層すすめることになるだけであろう。

もしも「地域に開かれた学校運営を推進すること」を目的として職員会議の法制化を図るといふのであれば、職員会議への父母代表・住民代表・子ども代表の参加を制度化し、その上で、そのような職員会議を学校運営に関する審議・決定の機関とする必要がある。答申の法制化論は、まるでその反対方向を向いており、これでは学校運営の方針決定からいよいよ教職員・父母・住民・子どもを排除するだけに終わるのである。一体、答申はどのような意味を込めて「地域に開かれた学校運営を推進する」という概念を使用しているのだろうか。その意味内容をさらに確認していかなくてはならない。

(4) その「具体的改善方策」を総括的にまとめた箇所を見れば、そこにはアからオまでの5項目が並べられており、次のように書かれている。

— (具体的改善方策) —

(主任制の在り方)

ア 主任制については、学校の裁量権限の拡大に対応し、その責任体制を明確にするとともに、学校がより自主的・自律的に教育活動を展開し、組織的、機動的な学校運営が行われるようにする観点から、校長を支えるスタッフとして全国共通に置くことが適当なものと、学校の種類や規模、地域の状況等に応じて各学校ごとに置くことが適当なものとを改めて整理し、その在り方を根本的に検討すること。

(職員会議の在り方)

イ 学校に、設置者の定めるところにより、職員会議を置くことができることとすること。

ウ 職員会議は、校長の職務の円滑な執行に資するため、学校の教育方針、教育目標、教育計画、教育課題への対応方策等に関する教職員間の意思疎通、共通理解の促進、教職員の意見交換などを行うものとする。

エ 職員会議は、校長が主宰することとし、教員以外の職員も含め、学校の実情に応じて学校のすべての教職員が参加することができるようなその運営の在り方を見直すこと。

(企画委員会等の活用)

オ 各学校の実態に応じて企画委員会や運営委員会等を積極的に活用するなど組織的、機動的な学校運営に努めること。

すでに指摘してきた問題点は、この「具体的改善方策」の中にも認められるが、ここでさらに補足的に指摘しておきたい点は、次の3点である。

① 答申によれば、職員会議は「校長の職務の円滑な執行に資するため」に、教職員の間だけの意思疎通・共通理解・意見交換等の場として設置されるのである(ウ)が、職員会議は、より広く、教職員・父母・住民・子どもの間の意思疎通・共通理解・意見交換・審議決定等の場として設置されなくて

はならないであろう。

② 職員会議には「学校のすべての教職員が参加する」ように提案していること自体は、一定の評価に値するが、その職員会議を校長が「主宰する」（人々の上に立ち、中心になって物事を行う）ことになれば（エ）、校長と「すべての教職員」とが上下関係で結ばれることになるから、校長と教職員の間においてさえ、民主主義的な関係はまったく成立しなくなるであろう。

③ 企画委員会や運営委員会等の積極的活用を提案している（オ）が、主任制を補強しながら、校長の「主宰する」職員会議運営を「効果的、効率的に」することになるだけで、少しも「地域に開かれた学校運営」を推進することにはならないであろう。

別の箇所では「教頭の複数配置を推進すること」を提唱しているが、その目的も「学校運営の複雑化・多様化に対応し、校長を補佐できるようにする」ことに置かれている。

(5) 総じて、今次の中教審答申は、学校内においては、より徹底して、校長主導の学校運営の制度化をはかるよう提案した答申であると見ることができるであろう。

なるほど、今次答申の第3章第3節の中に、次のような一文が含まれている。

「地域や子どもの状況を踏まえた創意工夫を凝らした教育活動を展開していくには、校長、教頭のリーダーシップに加えて、教職員一人一人が、学校の教育方針やその目標を十分に理解して、それぞれの専門性を最大限に発揮するとともに一致協力して学校運営に積極的に参加していくことが求められる。……そのため、今後、教職員が日常の職務の遂行や学校内外の研修への積極的な参加など様々な機会を通じて、学校運営に積極的に参画していく意欲や態度、それに必要な知識を修得することが重要となる。」

この箇所については、すべての教職員に対して「学校運営に積極的に参加・参画していくこと」を求めているようにも見えるが、この積極的な参加・参

画には「校長、教頭のリーダーシップの下で」「学校の教育方針やその目標を十分に理解して」「一致協力して」などの厳しい枠が幾重にもはめられており、教職員には主体的かつ積極的に学校運営に参加・参画することが求められているのではないのである。

こうした点に関して、新聞「声」欄にも多くの注目が寄せられており、学校評議員制度にも触れながら、ある高校教員は「気になるのは校長の権限拡大である。予算執行や教員人事への意見具申や職員会議は、校長の職務執行の『補助機関』という。しかし、児童・生徒に、直接かかわるのは教員である。その教員が、校長の意向に反した意見を言った場合、どうなるだろう。同様に、学校評議員制度導入も校長推薦された保護者とある。欧米のように、地域の父母・教員・生徒が参加する住民合意の方式が望まれる」(98・10・6『毎日』)と書き、ある主婦は「せめて『職員会議による意思形成を校長は尊重する』くらいの規定を明示しなければ、校長の独裁的学校運営に陥る恐れがある。中教審は、地域住民の学校運営への参加を進めるとも提言するが、校長が都合のよい意見だけを採り上げることのないように、併せて地域住民の声をくまなく吸い上げるシステムもつくってはどうか」と書き、ある小学校教員は「そろそろ日本も欧米のように『学校委員会』を設置し、父母・生徒・教員の合議で『より良い学校づくりのための、より良い校長選び』をやってみてはどうか。本当に『開かれた学校』になる」(98・4・28『朝日』)と書き、ある地方公務員は、校長の権限拡大のために職員会議が校長を補佐するものとなれば、必然的に「職員会議の議論は、自由な議論から、校長の意向に沿ったものになり、もし校長の姿勢に疑問を呈すれば職員会議は閉会ともなりかねない。校長の教育活動に、職員からのチェック機構が働かなくなるわけだ。『風通し』をよくすると期待される学校評議員制度は、どうか。この構成員は、校長推薦なので、校長に批判的な意見を持つ人が評議員になることは想像しがたい。この評議員制度も校長の教育活動を、親の立場でチェックできるものではない。校長権限の拡大は、教職員や親のチェック機構が働

かず、校長の恣意的な学校経営が広がるだろう。そのような学校で、子供たちの人間的な発達には期待できない」などと書いている。

(6) そしてまた、第3章第3節では、校長の任用資格に言及して、学校教育法施行規則第8条の規定を見直し、10年以上教育に関する職に就いた経験のある者については教諭の免許状を所有していなくても校長に任用できることとする、都道府県教育委員会等がこれと同等の資質・経験を有すると認める者についても校長に任用できるものとする、などと民間からの校長任用を提案したり、その上で、校長・教頭の選考に際しては「より人物・識見を重視する」ことを求めたり、さらに校長・教頭に対して「企業経営や組織体における経営者に求められる専門知識や教養を身に付けるとともに、学校事務を含め総合的マネジメント能力を高めること」を求めたりしていることは、学校運営に「企業経営の論理」「効率化の論理」の導入をはかろうとするものであり、教職員一人一人が「それぞれの専門性を最大限に発揮するとともに……学校運営に積極的に参画していくこと」をいよいよ困難にするだけであろう。

黒崎勲氏（東京都立大学）は「戦後の教育改革で地方自治の原理から教育委員会制度が採用されたにもかかわらず、文部省が教育委員会を縦割り行政の末端に変質させてきた。答申で提言された教育長の任命承認制の廃止や教育委員の増員はこの変質から派生した問題だと認識を明確にすべきだった」と指摘した後、さらに「学校の自律性では、管理者（＝経営者）としての校長の権限と責任の確立を（今次答申は）考えているが、強調されるべきは、教育者としての校長の指導性であって、教職員に対する校長の権限強化は、答申の説明とは逆に、学校が教育委員会に従属する結果につながる恐れがある」（98・9・22『毎日』）などと指摘しているが、的確な指摘である。

学校評議員の法制化

(1) 今次中教審答申の第3章第6節「地域住民の学校運営への参画」は「学校評議員の法制化」について論じている。ここでは、初めに「学校が地域住民の信頼にこたえ、家庭や地域が連携協力して教育活動を展開するためには、学校を開かれたものとするとともに、学校の経営責任を明らかにするための取組が必要である」と書き、その上で、これまでも各学校では「PTA活動の活性化や学校区内の各地域における教育懇談会の開催などにより家庭や地域との連携が図られて」きたが、しかし「今後、より一層地域に開かれた学校づくりを推進するためには」として、次のように書いている。

「学校が保護者や地域住民の意向を把握し、反映するとともに、その協力を得て学校運営が行われるような仕組みを設けることが必要であり、このような観点から、学校外の有識者等の参加を得て、校長が行う学校運営に関し幅広く意見を聞き、必要に応じ助言を求めるため、地域の実情に応じて学校評議員を設けることができるよう、法令上の位置付けも含めて検討することが必要である。」

ここでは、答申は「地域の実情に応じて学校評議員を設けることができるよう、法令上の位置付けも含めて検討することが必要である」と書いているから、学校評議員の法制化まで提案していると解されるが、しかし、ここで学校評議員は、すでに「複数の委員からなる『学校評議会』ではなく、個人に委嘱する仕組みのため住民の意見が十分反映できるかどうか、議論が残りそうだ」(98・7・30『朝日』)とも指摘されているように、学校評議員会ではないし、学校運営に関する審議決定の機関＝組織では少しもない。また、子どもや教職員が学校評議員になることもない。むしろ、学校が保護者や地域住民の意向を把握し反映するための、その協力を得るための、また、学校外の有識者等の参加を得て、校長が行う学校運営に関し意見を聞き、必要に応

じて助言を求めるための、校長の補佐的・補助的な機関に過ぎないのである。そして続けて、結論的に、この「学校評議員には、学校運営の状況等を地域に周知することなどにより、学校と地域の連携に資することが期待される」などとも書いているから、学校評議員には、学校運営の状況等を地域に周知徹底させることによって「学校と地域の連携に資すること」が任務とされることにもなるのである。

(2) 総じて、学校評議員の任務は、あくまでも校長主導で学校運営をすすめる、そのために学校運営に関して「保護者や地域住民の意向を把握し反映させる」「その協力を得る」「意見を聞く」「助言を求める」「地域に周知させる」等々にあるのであって、校長が保護者や地域住民の意向を受けて学校運営をすすめる、そのために学校評議員が設置されるのでは少しもない。この第3章第6節の見出しは「地域住民の学校運営への参画」とされており、ここには「参画」という概念まで登場しているにもかかわらずである。したがって学校評議員法制は、校長が父母・地域住民の審議・決定の下で学校運営をすすめる、そのような学校参加の法制化を構想して提案されているのではないのである。この点、次の「具体的改善方策」を見れば、より明白となる。

(3) その「具体的改善方策」をまとめた箇所を見ると、そこにはアからカまでの6項目が並べられており、次のように書かれている。

(具体的改善方策)

(教育計画等の保護者、地域住民に対する説明)

ア 各学校においては、教育目標や教育計画等を年度当初に保護者や地域住民に説明するとともに、その達成状況等に関する自己評価を実施し、保護者や地域住民に説明するように努めること。また、自己評価が適切に行われるよう、その方法等について研究を進めること。

(学校評議員の設置)

イ 学校に、設置者の定めるところにより、学校評議員を置くことができることとする。

ウ 学校評議員は、校長の推薦に基づき教育委員会が委嘱するものとする

こと。

エ 学校評議員は、校長の求めに応じて、教育活動の実施、学校と地域社会の連携の進め方など、校長の行う学校運営に関して、意見を述べ、助言を行うものとする。

(学校評議員の構成)

オ 学校評議員については、学校の種類、目的等に応じて、学校区内外の有識者、関係機関・青少年団体等の代表者、保護者など、できる限り幅広い分野から委嘱することが望ましいこと。

(意見交換の機会の設定等)

カ 校長は、必要に応じて、学校評議員が一堂に会して意見を述べ、助言を行い、意見交換をする機会を設けるなど運営上の工夫を講じること。

見られるように、学校評議員には「校長の推薦に基づき教育委員会が委嘱する」者なる(ウ)のであるから、保護者代表や地域住民代表が就任することはない。また、学校評議員は「校長の求めに応じて」「校長の行う学校運営に関して、意見を述べ、助言を行う」(エ)のであるから、学校運営のあり方に関して自由に審議し決定することはできない。たとえ学校評議員が「一堂に会して意見を述べる」機会が与えられても、そのような機会の設定は、校長が必要と認めた場合に限られるし、そこでの発言は「助言を行い、意見交換をする」範囲にとどめられる(カ)のである。

より重大なことは、学校評議員の任務が「教育目標や教育計画等を年度当初に保護者や地域住民に説明するとともに、その達成状況等に関する自己評価を実施し、保護者や地域住民に説明するように努めること」の中に設定されている(ア)ことである。学校の教育目標・教育計画等の、その達成状況等の自己評価の、保護者や地域住民への説明が主たる任務に設定されており、これらの事項の審議・決定に向けての保護者や地域住民の参画は、まったく構想されていないことである。

(4) この中教審答申は「より一層地域に開かれた学校づくりの推進」を目的にして、この学校評議員の法制化を提案しているのであるが、以上に見て

きたように、具体的にその内容を見れば、このような学校評議員制度では到底、そのような目的を達成することはできない。かえって、校長主導の学校運営を保護者や地域住民の「参加」「協力」を得て強化し徹底する結果になると思われるのである。

保護者や地域住民の一部を学校側に取り込むことによって、校長主導の学校運営を、より一層安定的に推進することになり、父母一般、地域住民一般、子ども、教職員の側から見れば、より一層、校長主導の学校運営への「参加」「協力」を強要・強制されることになるのではないか。

というのは、もしも「より一層地域に開かれた学校づくりの推進」を目的とするのであれば、組織としての学校評議員会を設置して、そこに父母代表や地域住民代表についてはもちろんのこと、子ども代表や教職員代表をも構成員として参加させ、学校運営に関する重要事項について自由に審議し決定し、そこでの決定事項を校長が執行するようになくしてはならないからである。そのような学校評議員会の設置こそ、世界の常識となってきたのである。最高審議決定機関としての「学校会議」をトップにおいて学校運営をすすめている、現代ドイツにおける合議制学校経営こそ、その好例である。

(5) したがって、この答申の学校評議員制度構想に対して、各方面から厳しい批判・疑問が寄せられることになったのは、至極当然なことである。

例えば、98・9・22『毎日』社説は「校長の相談役として、答申は地域の有識者らによる『学校評議員』制度を提案している。答申通りだと、評議員は『校長の求めに応じて意見を述べる』のが任務だという。これでは、校長の求めがなければ忠告もできないと曲解されかねない。評議員が予算執行や学校運営に、積極的に発言できるよう権限をはっきりすべきだ」と書き、98・9・23『毎日』社説は「主要国では、学校に地域代表が参画するシステムを持たないところの方が珍しい。英国では、校長、保護者代表、地域の有識者らで構成される学校理事会が、学校予算から、教員の任免の権限まで持っている。(今次答申の)学校評議員制度は、あくまで助言機関であり、設置するか

どうか教委や学校の判断にゆだねている。極めて中途半端な存在になりかねない」と書いている。

また、佐貫浩氏(法政大学)は「『学校評議員制度』は、校長が評議員を推薦し、権限を限定するなど、このままでは校長の諮問機関になる危険性が高い。父母、生徒、教職員、住民の代表が運営に参加する欧米の『学校評議会』とは異質なものです。答申は、校長の権限強化で学校の自主・自律性の確立をといいますが、いま必要なのは、子どもの発達保障を中心におき、教職員や父母、子どもの参加を認め、本格的な学校自治に踏み出すことです」(98・9・22)と書き、98・9・22『朝日』社説は「答申では『学校評議員』は校長が推薦することになっている。形式的なものにならないよう、公募枠をつくったり、子ども代表を入れたりする工夫も必要だろう。どんな教育が望ましいのか。教師と父母や子どもたちが心おきなく話し合い、実行に移していく。その好機としたい」などと書いている通りである。

(6) 権谷哲太郎氏(教育問題研究家)は、98・4・6紙上論文「地方教育行政のあり方」において、歴史的・総括的に、今後の地方教育行政のあり方について論じている。なかなか示唆に富む論文であるので、それを以下紹介しておくことにしたい。

「もともと、わが国の教育行政は、中央集権主義的・国家主義的な教育行政を排除して、教育基本法にもとづいて、地方分権、一般行政からの分離、民主化の3つの観点から、その改革が進められてきました。その具体化の一つが地方教育行政への公選制の導入でした。ところが、1956年に、自民党は国会に警官を導入して、これを廃止し、かわって任命制教育委員会法を強行成立させたのです。さらに、学習指導要領の押しつけと違憲な教科書検定制度をつくるなど、教育内容の国家統制を行ってきました。これが、今日の教育荒廃の最大の原因となったのです。事実、その後、わが国の教育は、先進国には見られないほど極めて中央集権的なものになり、子どもの成長発達を無視した画一的で硬直的なものになってしまいました。その上に、能力主義教育の導入です。こうした一連の政策が、不登校問題を過去最多にし、いじめ問題や校内暴力を深刻

なものにするなど、教育を大きくゆがめ、ゆきづまった状態にしたのです。／だから、それらの打開には、教育行政に父母、住民の声を反映させ、教師や教育委員会の目を権力の方向にではなく、子どもに向けるようにすることが重要であり、急がれます。それには、公選制だけでなく、かつての東京・中野区の準公選など教育委員の任命にあたっての民意の反映が重要ではないでしょうか。……／大事なことは、こうした新たな動きを見すえて、どう今日の学校を子どもたちにとって学びがいのある場にしていくか、どう学校を地域に根づかせるか、という視点から、開かれた学校づくりや学校運営への父母、子どもなどの参加の道を切り開いていくことではないでしょうか。

今日の教育荒廃の打開策として、結論的に「開かれた学校づくり」を、つまり「学校運営への父母、子どもなどの参加」を課題提起していることに注目しておきたい。

小 括

今次答申は「これまで中央統制色の強かった公教育の地方分権を進めるとともに、地域住民や保護者に対しても、教育の担い手として積極的に参加を求める考え方を打ち出している」との指摘もある（98・9・22『朝日』解説記事）けれども、そして確かに、答申は「地域住民の教育行政・学校運営への参画」に繰り返して言及しているけれども、今次中教審答申の中身は、概して「教育行政の地方分権化の推進」と「学校の自主性・自律性の確立」の2つの提言で構成されていると見られるのである。そこで、この2つの提言の関係を解明することによって、本論文〔I〕の小括とすることにしよう。

今次中教審答申の意図は、教育行政の地方分権化に向けられており、各種の限界を内包している——学習指導要領の法的拘束性、教科書検定制度、文相の措置要求制度、等々の維持——とはいえ、一定程度までその地方分権化を達成しようとしている——都道府県教育長文相承認制・都道府県教育委員会市町村教育長承認制の廃止、教育委員・教育長の首長任命制・議会同意制、学級編成基準の弾力化、等々——。そして、その地方分権化の目的は

「学校の自主性・自律性の確立」に置かれている。しかし、この地方分権化は、もちろんのこと、国・都道府県・市町村・学校(校長)の教育行政機関相互の関係においてのことであって、その目的が「学校の自主性・自律性の確立」に向けられているとはいっても、学校の内部にまで立ち入って見れば、その「学校の自主性・自律性の確立」は、校長の裁量権限の拡大を意味しているに過ぎない。学校の内部では、職員会議は校長が「主宰」する校長の職務執行の補助機関とされ、学校評議員制度は校長の諮問機関として機能するに過ぎないからである。したがって、今次の中教審答申の「地方分権化の推進」の筋を重視し過ぎたり、それが「学校の自主性・自律性の確立」を課題提起していることを評価し過ぎたりして、今次中教審答申の本質的意図を見誤ってはならない。その本質的意図は、実に「地域住民の学校運営への参画」などとして、ここに「参画」という概念まで登場させているとはいえ、教育行政・学校運営に向けての一般の教職員・子ども・父母・地域住民の参加を抑制し排除することにあるのだからである。つまり、一定程度の地方分権化を提言しながらも、地方教育行政・学校運営に向けて、一部の有識者・父母・住民等を行政・学校側に取り込むことによって、行政・学校のより円滑な運営をはかることを意図しているのであり、一般の教職員・子ども・父母・地域住民には何らの出番をも与えようとはしていないのである。

例えば、今次答申が「各学校が教委に対して自主性を確保できるように、校長の権限を強めることも提言している」ことにつき、これを「妥当な方向だ」と評価する向きもある(98・3・31『毎日』社説)が、校長権限の強化を「教委に対して自主性を確保できる」という方面だけから見るのは、一面的に過ぎて、到底妥当とはいえないのである。

だからこそ、今次中教審答申は、教育委員・教育長の首長任命制・議会同意制を提起し、公選制も準公選制も提起していないし、学校評議員制度についても、校長推薦・教委委嘱という手続によって学校評議員を個別に行政側が指名するのであって、教職員代表・子ども代表・父母代表・地域住民代表

で構成する「学校評議会」ないし「学校協議会」を設置して、それを学校の最高審議決定機関とするのではないのである。

そうだとすれば、今後の学校運営・教育は、今次中教審答申の提言を契機にして、地方政治の中に、一般地方行政の中に、一層深く組み込まれていくに違いないのである。

しかし、それにしても、どうして今次中教審は「教育行政の地方分権化」「地域住民の教育行政・学校運営への参画」「学校の自主性・自律性の確立」などを主な柱とする答申——これらの柱自体は極めて刮目に値する概念である——を出したのであろうか。

そして、さらに分析的に言えば、単に「教育行政の地方分権化」だけにとどまることなく、たとえ形式的な「参画」概念に過ぎないとはいえ、どうして「地域住民の教育行政・学校運営への参画」などという提言まで提起したのであろうか。また、たとえその中身は「校長権限の確立」に過ぎないとはいえ、どうして「学校の自主性・自律性の確立」などという提言まで提起したのであろうか。その背景にあり奥底にあるものは、やはり、いよいよ重大化し深刻化してきている、子どもたちの「学級崩壊」「校内暴力」等の「問題行動」への抑制的対策なのであろうか。

そして、さらに言うておけば、今次中教審答申は「地域住民の教育行政・学校運営への参画」から「学校の自主性・自律性の確立」まで提起しながら、どうして現代ドイツ型の「合議制学校経営」の制度化を提起しようとしなかったのであるか、提起することができなかったのであるか。そこには、やはり、かつての公選制教育委員会制度にも内在していた、日本に伝統的な政策的意図が隠されているのであろうか。

* なお、この伝統的政策的意図のことに關しては、詳しくは、拙著『子どもの権利条約と学校参加』（法律文化社、96年）の第5章第3節論文「（公選制）教育委員会法制の構造」を参照されたい。

今次の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」の分析・検討

をひとまず終えて、頭の中を去来する疑問の数々である。

そして、もしも中教審が子どもたちの「問題行動」の解決を真剣に意図するのであれば、本来的には政治的・行政的に中立であるべき中教審は、ここまで子ども・教職員たちを追い詰め追い込んでいる政治・行政の責任をこそ、徹底して問わなくてはならなかったであろう。さもなければ、子どもたちの「学級崩壊」をはじめとする「問題行動」等の病理的問題など、解決のメドさえも立たないのである。

IV 学校評議員制度の法制化に向けて

以下に、ごく最近の、学校評議員および職員会議等の法制化の動きを、フォローしておくことにしよう。すでに見てきた中教審答申が提示した線に沿って、学校教育法施行規則「改正」という手続で、確実にそれらの法制化がすすめられようとしていることが知られよう。

学校評議員の法制化に向けて

その後に、99・12・18『朝日』は「悩める学校に『ご意見番』『評議員』来春導入へ」などの見出しの下に、文部省が近く学校教育法の施行規則を改正し、2000年度から学校評議員制度の導入をはかることを決定したと報じた。

(1) 上記『朝日』記事は、初めに「文部省は、学校の運営について地域の住民らがアドバイスする『学校評議員』の制度を来春からスタートする方針を決めた。学級崩壊や不登校など、学校現場には問題が山積みになっている上、最近では教員の不祥事が後を絶たない。各自治体の判断で学校の卒業生や地域の識者といった人たちに評議員になってもらい、悩める学校の建て直し

に知恵を貸してもらおうという考えだ。文部省は近く、学校教育法の施行規則を改正する」と書いている。文部省は、学校教育法施行規則を改正してまでも、すでに見てきたような、中教審が答申した学校評議員制度を創設することを、各自治体に要求することになる。

(2) 上記『朝日』記事は、さらに「学校に関連する集まりとしては、これまでもPTAや地域の協議会などがある。しかし、親ぼくや意見交換にとどまらず、提言に一定の拘束力をもたせて具体的に学校運営にかかわってもらふ組織が必要だ、という意見でまとまった」と書いているが、このような「意見のまとまり」は、いみじくも、これまでのPTAなどが、単に親睦や意見交換のための組織に過ぎなかったことを明らかにしただけではなく、新設される学校評議員の提言は「一定の拘束力をもつ」ことを明らかにしたことになる。そうなれば、これまでのPTAなどの役割は半減することになっていくに違いない。もともと、学校評議員の提言は「一定の拘束力をもつ」とはいっても、校長の学校運営方針に対して厳密な意味での拘束力をもつわけでは少しもなく、その提言は精々「参考意見」にとどまることに、よく注意しておかなくてはならない。その提言は「一定の法的拘束力をもつ」ことには、決してならないであろう。

* 2000・1・21『中日』記事は、文部省は1月20日に「学校運営のアドバイザーとなる学校評議員を導入できるようにする学校教育法施行規則の改正案をまとめ、1月21日に省令改正を告示し、4月から施行する」とした上で、しかし、この制度では「評議員が自主的に校長に勧告することが制度上保障されない」「校長の推薦で選ばれたメンバーは、校長の求めに応じて、学校運営についての意見を述べる。しかし、校長の暴走をいさめる場合など、自ら意見する権限は、制度上保障されていない」と、今次の学校評議員制度の欠陥を、はやくも明確に指摘していた。

(3) また、上記『朝日』記事によれば、文部省の構想では、この学校評議員は、小学校から高校まで学校の種類を問わず置けるようにするが、設置は義務化せず、各自治体の判断に任せるという。例えば、同じ市内の学校でも、学級崩壊や暴力行為といった「荒れ」が問題になっていたり、大規模校

で学校運営全体がまとまりにくくなっていたりする、そのような学校にだけ置くというやり方もできるという。

確かに、同記事は「文部省は、学校運営に一般の人たちが加わることで、学校の閉鎖性に風穴があき、教員らに一般社会の『ふつうの感覚』をもってもらうきっかけになる、と考えている」とも書いている。

しかし、同記事が学校評議員を設置する必要のある学校として「学級崩壊や暴力行為といった『荒れ』が問題になって」いる学校とか、また「大規模校で学校運営全体がまとまりにくくなって」いる学校などを例示して見せたことは、この学校評議員の設置目的がどこにあるかを、よく示唆していると言わなくてはならない。つまり、その設置目的は、子どもたちの問題行動に対処し対応するために、というところにあると解されるからである。校長が、あるいは学校が、子どもたちの問題行動ないし「荒れ」を一体となって抑制していく、そのための対策として、この学校評議員を設置するのだと考えられるわけである。確かに、同記事が教育関係者の声として「無難な人選に終始して、地元の名士らが名を連ねる単なる『名誉職』になるおそれ」もあるけれども、以上のようなコンテクストに照らして、そのような「名誉職」の構成の学校評議員が今後果たす役割にこそ、よく注意して見ていく必要がある。

そして、さらに、そのような「名誉職」の構成の学校評議員制度が、地域住民（子ども、父母、住民、教職員）の学校参加制度への対抗物として設置されていくことにも、よく注意しておかなくてはならない。

当初から文部省が「責任のある判断に基づいた意見を求めるので、児童生徒や未成年を委嘱することは想定していない」としていること（上記『中日』記事）など、今次学校評議員制度の重大な欠陥を明確に露呈したのと言わなくてはならないだろう。学校参加の制度を構想するとき、まさに「子どもの参加」こそ、最も強く要請されているところだからである。

職員会議・学校評議員の法制化に向けて

その後の2000・1・21『毎日』は、第一面のトップで「職員会議に法的根拠、学校教育法施行規則を新年度改正」と報じた。同記事によれば、文部省は1月20日、2000年度から学校教育法の施行規則を改正し、教員免許状がなくても民間人を校長や教頭に登用する道を開くこととか、学校の運営に関して定期的に地域住民の意見を聞く学校評議員制度を導入することなどを発表し、合わせて、職員会議についても、施行規則に「校長が主宰するもの」と初めて明記し、校長と職員会議の意見が対立しても、校長の意思が優先される明確な法的根拠を与えるようにすると発表した。

いよいよ9・21中教審答申が示した方向で、学校評議員制度の創設および職員会議の制度化に向けて、学校教育法施行規則が改正されることが決定されたわけである。

(1) 同『毎日』記事は、学校評議員制度の創設では「法的に初めて地域住民が学校運営へ参画することを規定した。評議員の人選は各教育委員会の判断となる。文部省は今後、自治省などと協議し、評議員制度運営の財政的な支援も検討する」と書き、文部省が学校評議員制度の財政的支援まで構想していることを明らかにした。

(2) また、同『毎日』記事は、今回の見直しの焦点は職員会議の扱いであり、これまで職員会議には法的な根拠がなく、職員会議は「いわば慣例として行われてきた」(文部省)状態だったから、今回の見直しの目的について、文部省は「開かれた学校づくりを進めるとともに、校長のリーダーシップの下で組織的・機動的な学校運営を行うため」と説明していると書いている。その上で、このような9・21中教審答申の方向づけに従っただけの職員会議の位置づけについては、現場から「管理強化につながる」とする反発が強まるとみられると書いている。

* 職員会議の制度化に関しては、ある新聞の紙上では、より詳しく、次のようにも解説されている。

『改正』では、『職員会議の運営の適正化を図る』ためとして、これまで規定のなかった職員会議について、『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る』『職員会議は、校長が主宰する』と明文化し、職員会議を職員間の意思疎通や意見交換の場にとどめ、校長の権限の強化を図っています。』

(3) なお、同『毎日』記事は、校長になるには施行規則第8条で「教員免許状を有し、5年以上、教育に関する職務にあったこと」などと規定されているが、これを文部省は、各教育委員会の判断により、教員免許状はなくても「教育に関し高い識見を有する者」などを登用できることにするというが、この点も9・21中教審答申の提言にそのまま従っただけのものである。

* この点に関しても、より詳しく、次のようにも解説されている。

「校長・教頭の資格要件を緩和し、教員免許のある実習助手や寮母、学校栄養職員は5年以上、教員免許のない教育委員会の事務職員などは10年以上の勤務経験があれば登用できるようにするほか、教員免許を持たない社会人も、教育委員会の判断で校長・教頭とすることができるようにします。」

(4) 2000・1・22『毎日』社説「学校評議員」は、いくつかの点から、今次の学校評議員制度に対して疑問を出し批判を加えている。

「今回の措置は、教育の地方分権を進め、学校現場の自主性・自律性をより明確にするとともに、地域に『開かれた学校』にするための方策であることを、まず認識する必要があるだろう。学校評議員制度にしても、職員会議の位置づけにしても、運用次第では管理強化の『閉ざされた学校』になる可能性もあるだけに、注意したいところだ。」

「主要国では、学校に地域代表が参画するシステムを持たないところの方が珍しい。英国では、校長、教師代表、保護者代表、地域の有識者らで構成される学校理事会が、学校予算から、教員の任免の権限まで持っている。学校の意思決定機関ともいえる存在だ。／今回示された学校評議員制度は、校長の求めた事項について意見を述べるのが基本であり、単なるアドバイザー役だ。設置するか否かも教委や学校の判断にゆだねられており、極めて中途半端な存在に

なりかねない。評議員を指名するのは校長であり、校長に都合のいい人物の都合のいい意見だけ採り入れるということになれば、まったく意味はない。／そうなる恐れは十分ある。」

その上で、次のように注文を出している。校長のリーダーシップが独善主義に陥らないように強く求めたものである。

「校長は、広い視野で、真に子供や学校のためになる評議員を選んでほしい。そして評議員が一堂に会して自由に意見交換を行う場を定期的に設けるようにしてはどうか。英国のように傍聴を自由にすることも考えてほしい。現場の自主性が重視されるこれからは、校長の役割がますます重要になるが、現場教師や地域住民の理解の得られない、独り善がりのリーダーシップでは機能しない。」

このように書いた後に、同『毎日』社説は「『学校運営への参画』が空文にならないように、今後とも改革に努めてほしい」と結んでいる。

(5) ある新聞(2000・1・21付)記事は、今次の文部省の施行規則改正案について、総じて次のように批判している。

「今回の『改正』は、教職員が子どもの成長・発達を中心に話し合う場としての職員会議を形骸化し、校長による教職員への管理・統制を強化するものです。また、新しく導入される『学校評議員』制度は、『開かれた学校』をうたっているものの、人選は教育委員会・校長の意向で決められ、校長が必要とする問題について個々の評議員の意見を聞くだけの制度です。欧米で導入されている父母・生徒・教職員・住民が参加して議論する『学校協議会』などとは異なり、学校運営への保護者・住民の本格的参加を保障するものではありません。」

概して妥当な批判だと言わなくてはならないであろう。

(6) また、さきの校長「主宰」論に触れて、2000・1・27『毎日』紙上には、次のような「『職員会議は校長が主宰』に疑問」と題する「声」が寄せられている。これもまた傾聴に値する意見である。

「文部省は新年度から、学校教育法施行規則を改正し、職員会議を『校長が主宰するもの』と明記、校長と職員会議の意見が対立しても校長の意思優先の、明確な法的根拠を与えるという。いくつかの点で異議なしとしない。／まず、校長と職員会議が対立することを前提にしている考え方が、共通の理解が必要な『教育の場』にふさわしいか、という疑問である。／次に結論が決まっている会議で、本物の意見交換の深まりは期待できないのではないか、という恐れである。／これらに増して基本的な疑問は、学校教育法に規定する『教諭は、児童の教育をつかさどる』の趣旨が軽んじられ、ねじ曲げられることにならないか、という点である。／職員会議の決定に、教諭自身が責任を持っていないなら、真の意味で、教育をつかさどることが困難になることも考えられる。職員の活力は失われ、教育課題に立ち向かう意欲さえそがれることになりはしないか。心配は尽きない。」

以上のような意見がそれである。校長「主宰」の学校運営の制度化が一層、子どもたちの問題行動の解決を困難にするのではないかと、危惧を表明した意見である。

追 記

以上、ひとまず、ここで本論文〔I〕での「学校評議員制度の法制化と学校参加」に関する検討を終えることにするが、今後引き続き検討していくべき課題がいくつか残されている。そこで以下、それらの課題についてメモし、引き続き以後、順次に検討していくことにしたいと思っている。

第一に、すでに随所で部分的に触れられているように、文部省は、学校教育法施行規則「改正」案を、2000年1月20日に発表するとともに、その「改正」案を、多分省議にかけてのことであろうが、そのまま何らの修正も加えることもなしに、翌2000年1月21日には、これを「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令」(文部省令第3号)として、つまり「改正省令」として公布し、この「改正省令」の施行に関して「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令の施行について(通知)」(文教地第244号)を発表したか

ら、さしずめ、この施行規則「改正」案の全体像を明らかにすることと、この「改正省令」に関する上記の「文部省通知」の内容を分析・紹介することが、第一の課題となる。したがって、まずは、本論文の〔Ⅱ〕では、これらの課題の解明に取り組まなくてはならない。

第二に、上記の99・12・18『朝日』記事は、99年度内に「すでに一部の自治体では、モデル的に評議員制度を始める動きが出ている」とも報じているが、99年度から2000年度にかけて設置された学校評議員制度は、現実具体的には、どんな制度であるか、この点をさらに確かめていく必要がある。制度化された学校評議員の事例研究である。とくに、どんな中身で学校教育法施行規則「改正」が具体的に実施されたのか、その「改正」規則に基づき、どんな学校評議員が制度化され、それが校長「主宰」の学校運営のなかでどんな役割を果たしていくのか、これらの点が逐一実証的に確かめられていなくてはならないであろう。いずれにしても、私見では、この学校評議員制度の法制化は、今後の日本の地方教育行政運営・学校運営において、極めて重要な役割を果たしていくに違いないと思われるのである。

第三に、ところで、今次の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」は、文相諮問を受けてから本答申をまとめるまでに、実に27回にも及んで「今後の地方教育行政に関する小委員会」を開いている。そうだとすれば、今次中教審答申自体の内容を、より深く探るためにも、この「小委員会」での論議の内容を見ていく必要があるように思われる。一体、今次中教審答申は、どのような「小委員会」内での論議・論争の所産であるかを分析し、今次中教審答申内容に内在する矛盾（＝妥協点）を解明するためである。とくに、この「小委員会」の中で、現代ドイツ型の「学校会議」論ないし「学校協議会」論が提起されていたとすれば——事実、この種の見解が提起されていたのである——、この「学校協議会」論の「小委員会」内での行方が解明されなくてはならないだろう。

第四に、堤清二・橋爪大三郎編『選択・責任・連帯の教育改革——学校の

機能回復をめざして——』完全版(勁草書房, 99年12月)の内容が子細に検討されなくてはならないだろう。本書は, その「序にかえて」によれば, 財団法人・社会経済生産性本部(亀井正夫会長)が99年に公表した, 教育改革に関する報告書の全文であるが, 同本部の社会政策特別委員会(堤清二委員長)が, 97年から足かけ3年間にわたって進めてきた検討作業を, 集大成したものだという。98年7月には, 同じタイトルの中間報告『選択・責任・連帯の教育改革』を発表したが, この最終報告書「完全版」は, その内容をさらに掘り下げて詳しく書き込み, 参考資料をつけるなどしたので, 中間報告の約3倍の分量になっているという。また, 本書を勁草書房から出版するにあたって, 堤清二委員長, ならびに本報告書の起草にあたった専門委員の大澤真幸, 橋爪大三郎の3氏による鼎談を収録したという。

本論文の中で, なぜ本書の本格的かつ批判的な内容分析を試みる必要があるかといえば, 本書が財界筋からの「貴重な」教育改革提言の一つであるということもあるが, さらに, 本書が本論文で私が問題にしている今次中教審答申の学校評議員制度論にも論及しているからであり, 目下私が集中的に検討している, かの学級崩壊の問題等にまでも論及しているからである。もっといえば, 今次の中教審答申の学校評議員制度論に対して, 極めて強烈な批判を加えているからである。その批判の内容その他のことに関しては, 近く適当な機会に詳説することしよう。

およそ以上の4点くらいから, 私自身としては, 本論文〔I〕に引き続いて「学校評議員制度の法制化と学校参加」について, 問題にしていかななくてはならないと思っている。

(次号に続く)