

## 校長法制の転換にみる教育改善

池田 哲之

### 1. はじめに

学校を取り巻く状況は、以前として厳しい。各種の調査、たとえば文部省「学校基本調査（平成10年）」によると、平成9年度の小・中学校における不登校児童・生徒（以下、生徒という）数は、105,414名であり、中学校に限れば、在籍生徒数の2%弱に及んでいる。肝腎の授業についても、中学3年生の約半数が、わからないことが5割以上を占めると答えている。

なのに、万事学校任せの保護者と問題発生を過剰におそれる教育委員会<sup>1)</sup>の板挟みにあって、公立学校（本論では、主に公立小・中学校を念頭に置きながら稿を進めるものとする）は、退路すら塞がれているかのようでもある。学校教育現場に、教師（教員）達のバーンアウトもしくはことなかれ主義が横溢するはずであろう<sup>2)</sup>。「学校が教育の場としての機能を失っている」<sup>3)</sup>、との認識に近い現実は、程度の差こそあれ、数多くの学校において存在しよう。

近時、従来の子ども観では説明不能な事件も相次いだ<sup>4)</sup>。もちろん、こうした事件の責の全てを学校が負う必要はないにせよ、学校教育のあり方と一切関係がない、と断言しうるものはないであろう。

子ども達の変質や問題行動を前に、教育行政当局も拱手傍観していたわけではない。文部省所管の各審議会に対する矢継ぎ早の諮問が、何よりそれを物語る。一連の答申を、時系列に沿って整理しておこう。まず、現在進行中の「教育改革プログラム」の骨格を提示した答申が「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（平成8年7月 第15期中央教育審議会第1次答申）」である。同答申は、これからの学校教育の眼目（初等・中等教育の）は子ども達に「生きる力」を育むことである、と謳う。したがって、以下の諸答申も、「生きる力の育成」という文脈の中で意味づけされてゆくべきものとなる。翌年の同審議会第2次答申では、高校・大学入試の改善及び中高一貫教育公立校についての言及がされている。

中教審以外にも目を転じよう。教員養成のあり方を検討していた教育職員養成審議会が、教職科目単位の大幅増を骨子とする教育職員免許法改定の方角を打ち出したのが、平成9年7月である<sup>5)</sup>。また、教育課程編成における各学校の創意工夫を促しつつ、「総合的な学習の時間」の導入を盛り込んだ教育課程審議会答申（平成10年7月）も見逃せない。

そしてさし当たり、ひとつの節目の答申として位置づけられるのが、平成10年9月に公表された第16期中教審の「今後の地方教育行政の在り方」に関する答申であろう。「生きる力」を培うことを学校教育の当面の指導理念とすることにはじまる今般の教育改革は、叙上の諸答申を借りながら、順次、同理念と教員養成、教育課程、地方教育行政各分野の摺り合わせ作業を終えていった。すでに答申の趣旨に則り、法改正された事項も多い<sup>6)</sup>。なお引き続き、学校教育制度全般にわたる改革が行われてゆく予定であるけれども、地方教育行政に関しては、約40年ぶりの抜本改革となる<sup>7)</sup>。

そこで本論では、今次中教審答申を道標べに、これからの地方教育行政の変化にともなう学校教育の行方について占ってゆくこととする。

## 2. 地方教育行政改革

一口に、「今後の地方教育行政の在り方」に関する答申といっても、大別すると三本の柱から構成されている。略記すれば、国対地方公共団体間（都道府県対市町村）の関係の見直し、教育長の任命承認制の廃止を含む教育委員会制度そのもの見直し、校長権限の拡充を軸とした学校本体に関する提言、である。

むろん、子ども達とともに営まれる日々の教育活動の主舞台は学校であり、目下、最重要の課題は、学校教育現場の再生である。だとすれば、前二つの柱は、あくまで学校本体の機能を回復させるための「周辺条件」の整備を企図したものであるともいえる。そのうえで、第三の柱、答申でいうところの「学校の自主性・自立性の確立」を目指すことが筋ということになる。

では一体、答申の描く「学校の自主性・自立性の確立」の先には何があるのか。この間に答えるには、学校（特に公立学校）の現在置かれている状況を、もう少しかいま見ておく必要がある。

いうまでもなく、憲法26条、教育基本法3条、4条は、子どもの学習する権利を確認的に保障している。これは、戦後教育法制の根元を括る精神である。「能力による区別」を除き、教育を受ける機会は等しく国民の前に開かれ、「義務教育」と呼ばれる国民教育の基礎部分については、ほぼ無償教育<sup>8)</sup>も実現している。ところで、9年の義務教育を担う小・中学校を設置する義務は、原則的に市町村にある<sup>9)</sup>。しかも、市町村の区域内に住所を有する学齢生徒等全員が就学するに足だけの学校を設置しなければならない<sup>10)</sup>。日本国民であれば、全国どこに居住しようとも、近在の小・中学校で同質同種の普通教育に接することを、誰しも特段の違和感なく信じてきたバックグラウンドである。

もちろん、例外的に、私立又は国立の小・中学校に就学するという選択肢も用意されてはいる。とはいえ、経済的地域的制約から、かかるチャンネルを選びうる者は相体的にごくわずかであり<sup>11)</sup>、義務教育段階の在学者の圧倒的多数は、公立学校生徒である。

なるほど、戦前の階層差別的学校制度を解体し、戦後教育法制の理念を根づかせるため、学校教育制度のキー概念に「平等・均質」を置かざるをえなかったことは首肯できる。「単品主義」路線から逸脱することのない新生公立学校は、その最も忠実なシステムとして発足した。反面、公立学校のこうした性格を維持するための諸制度は、時代の変遷に柔軟に対応する術を公立学校から奪い取った。

いくつか端的に、その例を述べる。市町村教育委員会は、市町村の設置する小・中学校が複数づつある場合、就学予定者本人や保護者の意向とはかかわりなく、就学すべき学校を指定する<sup>12)</sup>。最近では、若干様子が変わってきているものの<sup>13)</sup>、「就学」という子どもの発達過程上の重要事項に関し、教育主体側の選択権は、ほとんど等閑に付されている。

行政（学校）対住民の関係のみが問題なのではない。茨城県総和町の町長が、町立中学校の一学級の定数を28人とする意向を表明したところ、これを否定する県の見解が示された。現行法令は<sup>14)</sup>、財政の見地より、公立義務教育学校一学級の基準定数を40人と規定し、同基準に従って、市町村立小・中学

校の一学級の生徒基準数を都道府県教委が定める、としている。加えて、市町村立小・中学校の一学級当りの生徒の数についても、都道府県教委の認可事項とされる。

上の町長は、「教育優先」を町政の主要方針に榜げ、不登校・いじめに象徴される学校病理に対処するには、学級の生徒数を減らすことが先決と考えていたという。現行の法制は、都道府県内の公立小・中学校における教育条件の形式的平等性を重視するあまり、昨今の学校病理現象にはむしろ「有害」となっていることをはからずも露呈させた。これらは一例に過ぎず、同様の事例は、枚挙にいとまがない、といってよい。

教育資源の機械的配分が急務であった時代に成立した諸法令の内、すでにここ数十年来の社会環境の推移により、本来の役割を終えたものもあつたはずであろう。遅ればせながら、現行教育法制の総点検が行われた結果、教育制度改革はいまようやく緒につこうとしている。

答申に戻る。「ゆとり」の中で自ら学び、考える力、豊かな人間性などの「生きる力」を育むには、学校が、主体的に自らの判断で学校づくりに取り組めるようになることが前提とされる。学校の自主性・自律性が確立しなければ、求められている教育活動の「開演」もない、との認識である。本稿では、「ゆとり」や「生きる力」を指向する、答申における教育の本質部分の是非については立ち入らない。ただ、画一的・形式的平等性といった従来の学校教育価値にかわり、個々の子ども達の特性に目配りした教育を展開することは、時代的要請であろう。その流れを象徴するものである限り、「学校の自主性・自律性」を支持したい。

ところで、各学校の自主性・自律性を確立し、創意工夫を凝らした特色ある学校教育を進展するためには、学校の裁量権拡大がポイントであると答申は主張する。さらに具体策を挙げ、わけても、校長の役割の重要性を強調している<sup>15)</sup>。教育正常化の主役は校長であるかのような記述が、随所に見られるのである。

次節以下では、(1)校長と職員会議 (2)学校評議員 (3)校長人事の見直し、の校長関連の各論点に焦点を当て、今後の学校教育の方向性を、より具体的に見定めてゆこう。

### 3. 校長と職員会議

職員会議と校長の関係については、これまでも様々な考え方が、論者の立場によって主唱されてきた。大学教授会と異なり、職員会議は法令上の機関ではないことを認めつつも、学校の最高意思決定機関と把える議決機関説。

校長の諮問に応じ答申するにとどまる、とする諮問機関説。

諮問機関説を行政法学的に批判することにより唱えられている補助機関説、の以上三説が代表的見解であろう<sup>16)</sup>。

しかし、今次答申は明確に、職員会議は、「校長の職務の円滑な執行に資するため（傍点筆者。以下同じ）」、学校の教育方針・教育計画等に関する「教職員間の意思疎通、共通理解の促進」、意見交換などを行う校長主宰の任意機関であると位置づける。別言すれば、職員会議とは、校長職務の執行をサポートする「補助機関」であることを明らかにしたわけである。

これより先、東京都では、職員会議をめぐる解釈の落差からもたらされがちであった学校現場の紛乱を匡すため、教育委員会規則の改変に踏み切っていた<sup>17)</sup>。新規則では、「校長は校務運営上必要と認めるときは、校長がつかさどる校務を補助させるため、職員会議を置くことができる」とし、職員会議は、任意設置の補助機関であることが明文化されている。ちなみに、職員会議を校長の補助機関とする例は、現在、他に京都府を含め4府県ある。

他方、補助機関説と真向から対立する議決機関説の拠りどころは、教師の「専門職性」ないし学校の「民主的運営」にある。教師は、各々教育職員免許状を保持する教育のエキスパートであり、職務上の意思は最大限尊重されてしかるべきである。その教師達が構成する職員会議において多数で決したことを、校長の一存により覆すことは、民主主義の根幹である多数決原理に反し、教師の専門職性をも侵害する、との論法である。

だがしかし、専門職性は、大なり小なり、いかなる職業にも見出しうる。多数決原理も、機能・役割を等しくする者同士の間で成り立つ原理であって、校長の機能を職員会議のそれと同視することは適当でない。

判例も、同説に否定的である。「職員会議は校務の運営を円滑かつ効果的に行うために極めて必要かつ有用なものであるが、(略)校務の運営について最終決定をする権限は有していないのであって、校長はその職務を行うに当たって職員会議の意見は尊重すべきであるが、これに拘束されるべきものとまではいうことはできない」<sup>18)</sup>との説示に代表されるごとく<sup>19)</sup>、職員会議の効用と議決性とを明瞭に区別している。議決機関説には、肯ずくべき点多々ある。ただ結論から言うと、学校教育法28条3項「校長は校務をつかさどり、所属職員を監督する」と定める、校長の職務掌理権規定を空文化させてしまうという実定法解釈上の初歩的誤謬が内在する。学教法28条3項を、教育論的には中立の地点から素直に解釈すれば、先の判旨と大同小異の結論が導き出されるはずである。

ところで、同条同項は校長権限の包括規定であって、個別具体的な職務権限は、他の条項が多岐にわたり定めている。生徒への法的懲戒(学教法施行規則13条2項)、伝染病による生徒への出席停止(学校保健法12条)、教員の自宅研修の承認(教育公務員特例法20条1項)等々、子どもの教育その他所属職員の服務・人事にまでおよぶ広範なものである。

もしかりに、これらの点につき、職員会議の決定に校長が従わなければならないとする解釈が、いまだ学校現場において罷り通っているのなら、是正を要しよう。法律論として煎じ詰めれば、学校意思の最終決定機関は校長であり、職員会議は決定機関の意思決定を妥当ならしめるための「補助」機関であることに異議を差し挟む余地はなからう。

それでも現実には、都立高校校長が、習熟度別授業導入の決定を行ったにもかかわらず、職員会議の反対決議が学校的意思とされ、通常授業に増員分の教員を繰り入れていた実態が一昨年(1997年)表面化している<sup>20)</sup>。

さらに生々しい事例を挿記しておく。元都立高校校長は、自らの経験をまとめた所論中、校内職員団体から (A)職員会議の運営は民主的(多数決により…筆者)に行うこと (B)実質的な内容として職員会議で採決された事項を校長は承認すること (C)校長の提案といえども、審議事項は職員会議の採決を必要とする の各要求項の承認を迫られた着任早々の体験を記している<sup>21)</sup>。

以上、いずれも、職員会議の機能と法的性格を混同することにより引き起こされている事例の一部である。

学校の教育方針が定まらないことで被害を蒙るのは、生徒達である。答申を受け、職員会議の法律上の位置づけが明確になれば、教育問題の審議検討以前の、職員会議をめぐる校長と教師集団との無用な緊張に費やされていた労力は、少なくとも節減されることにつながろう。

もとより学校は、一般行政組織ないしは企業体とは異なる。「教育は一般行政と異なり、教師の主体的な活動がなければ十分な教育効果をあげることはできないのであり」<sup>22)</sup>、教育現場には、トップダウン方式が馴染まないことも数多ある。生徒の教育を直接つかさどるのは教師であり、校長が、生徒に関わる教師の教育的判断<sup>23)</sup>に介入することは、当該判断が明らかに誤まっている場合は別として、慎まなければなるまい。学校全体の教育方針、校務分掌を校長が決める際も、職員会議で事前に検討審議する手続を経ることを原則とすべきである。

ただしそうはいつでも、H・ヘッケル教授説の類論として紹介されている、「審議事項の性質により、教育の内的事項については議決性を持たせ、外的事項については諮問性を認める」<sup>24)</sup>式の職員会議運営法が最善とはいえない。教育の実際は、一概に内的・外的事項と色分けできない事象から構成されている。同論は、教育の内的・外的条件論争<sup>25)</sup>にも似た難題の解決を職員会議に強いることになるからである。

ともあれ、学校の意思形成手続のうえで、職員会議が最重要の機関であることは間違いない。校内の事務<sup>26)</sup>の全てを、校長が掌握することは実質的に不可能である。教職員の意見や考えを聞き、教職員同士の情報交換の場でもあり、校内諸問題を協議するための職員会議は、今日の実態に照らし、必置の校内機関であって不思議ではない。答申の、「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」旨の任意設置で足りるとの考え方は、納得しかねる。授業を担当しない校長の校内把握は、特定の教師（教頭、各主任）からの間接情報に依りやすく、現場の実態が蔽い隠されたり、歪曲されることも稀ではない。「いじめについては、報告を受けておりませんでした」とは、学校事件が起きる度に聞かされる台詞である。校長の的確な学校運営にとって必要不可欠なものは、「未加工」の校内情報であろう。職員会議は、勤務年数、役職の別なく教師が直接話法で校内の実情を校長に訴えうる機会でもある。

校長のタイプも、千差万別である。独断独決型の手法を好む校長もいれば、われ関せずとばかり、学校運営は教頭その他の教職員の好きに任せ、重要な話し合いの場にも足を運ぼうとしない「学者」肌の校長もいる<sup>27)</sup>。

職員会議が必置の補助機関ということになれば、決定・補助の一体的相互関係はむしろ鮮明になり、校長の独断独決も一部の教師任せも、逆に許されなくなるであろう。

両者を、「決定・補助」との呼称に引きずられ、主従の関係と看するのは早計である。決定機関は補助機関の助力を得て、よくその決定をなしうる。補助機関は決定責任を問われずに済むからこそ、（前例や固定観念に縛られることなく）自由かつ柔軟な考えを、個別事案の性質に即し示すことができる。職員会議の法制化は、名称の根拠すら曖昧であった現行制度の欠陥を補正するものではある。

危惧されるのは、職員会議を答申に従って法制化した場合、「置いても置かなくてもよい」とする御

都合主義的解釈が、行政（校長）側の常識となりはしないか、という点である。校長と職員会議の主導権争いにみられる学校運営上の混乱が、学校特有の複雑な性質に由来しており、学校運営の円滑化を、校内機能の整理によって図ろうとする答申の発想は、誤りとはいえない。しかし、校内機能の統合となれば、話は異なる。各教委は、職員会議の法的位置づけが確定しようとしているいまこそためらうことなく、職員会議を必置機関とする規則改正に着手すべきであろう。

#### 4. 人的回線としての学校評議員

校務運営の円滑化に資する職員会議制度の改革、これはいわば学校内部の体制整備である。地域に立脚する公立学校の場合、「学校の自主性・自律性」を、学校内部の視点から発揚するだけでは不十分である。

学区制のあり方の是非はさておき、前述のとおり、公立学校は、学校近隣地域子ども達を就学させるために運営されている。教職員の身分も当該市町村の公務員である。地域の枠を超え、私人の発意と私的経費を柱に設立・運営される私立学校<sup>29)</sup>とは、好対象をなす。

地域とともに存立するという公立学校のこうした性格に基づき、元来、公立学校とは、地域住民の要望・期待・意向に応える責任を有する教育機関なのである。

しかし、今日の実情は違う。教職員の通勤可能圏の拡散、共働き保護者世帯の増加等の理由もあって、公立学校は地域から遊離し、学校の孤立化が進行している。孤立化は、ある意味で、学校の保身に役立つ。保護者・地域の関心の対象に、学校が入らなくなるからである。

最近の総務庁の調査によれば、小・中学校でいじめがあっても、9割以上の学校が保護者に情報を伝えず、3校に2校は、教委や警察との連携も取っていないことが伝えられている<sup>30)</sup>。秘密主義がことなかれ主義を生み、ことなかれ主義が秘密主義を生むという負の連鎖である。

今次答申では、負の連鎖を断ち切り、学校と地域のあるべき関係を再構築するための諸方策を提示している。その目玉が「学校評議員」制度である。

「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（学校運営への地域参加……筆者）を設けることが必要で」ある。

「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、法令上の位置づけも含めて検討すべきであると説き、学校評議員の構成要員としては、学校区内外の有識者、保護者、青少年団体の代表者等を列挙し、校長の推薦に基づき教育委員会が委嘱するものとしている。

生徒の保護者と教師を会員とする組織ならば、制度発足後50年を迎えたPTAが、各学校に置かれてはいる。ただ、学校の日常的教育活動に関連した事柄を協議する、当事者同士の話し合いの場として発足したPTAは、「地域における学校の責任」、「地域文化と学校」等の当事者性を実感しにくい事項を協議するにふさわしい組織体とはいえない。またどうしても、子どもを学校に預かってもらっているとい

う保護者側の意識から、本音を出しづらい雰囲気が濃厚で、深刻な事件・事故が発生するまでは、学校側の一方的連絡会となりやすい（さもないと、感情論の応酬の場）。子女の教育というデリケートな問題を、直接の当事者同士で論じ合うときに随伴しがちな限界であろう。

学校評議員は、当事者性とは距離を置き、多彩な人々（かといって、完全な第三者ではない）を取り込むことで、現在の学校に欠けている社会応答能力を補おうとする試みである。学校評議員を学校（校長）チェック機関として評する向きもあるが<sup>31)</sup>、どうであろう。「学校評議員委員会という〈機関〉でなく、識見があり教育に理解のある数人の方を校長が推薦し、教育委員会が任命する」「参与」であるとの理解を<sup>32)</sup>、現時点では採っておきたい。さて答申には「学校区内外」という表現もあるものの、学校評議員に予想されうるのは、基本的に校区内の住民、百歩譲って学校を設置する市町村の住民であろう。「地域の学校」である公立学校を側面から支援するには、学校近隣住民の資格が不可欠である。

ところで、学校評議員が意見を述べる際の正式ルートは「校長の求めに応じて」であるにしても、前後の運用にふくらみを持たせることは可能であろう。たとえば、一般の教師も交えて、定期的に教育に関する懇談の機会を設けたり、「授業開放デー」を曜日をかえて各学期に定め、校内を自由に観てもらおう、といった程度のことはアレンジされてよい。学校運営の状況を、地域に周知する役回りも学校評議員に望まれていることを考えればなおさらである。

榊原は、学校参加の視点において、学校に保護者地域住民（本論との関連で拡張すれば、学校評議員も含めた……筆者）の物理的「居場所」の重要性を指摘し、学校と地域住民の物理的・心理的距離を縮めることが、「地域に根ざす」学校構築の要件であることを、実証的に説明している<sup>33)</sup>。

地域の教育力とは、地域全体で生徒を見守ることである。その第一歩として、地域学校間の融合が深まれば、たとえ家族内に在校生がいなくとも、生徒に対する一定の関心は常に保たれよう。

かじ取役の校長の責任が、増すことも確かである。「地域イコール善」ではないし、「地域の人々の考え方も一枚岩」ではなく<sup>34)</sup>、対応を誤ると、学校現場に混乱を招きかねないことになる。学校評議員は、閉鎖性・独善性の弊に陥る本質を有する学校と学校外社会とをつなぐ「人的回線」制度である。校長には、この先、それを利用するにふさわしい力量の有無が問われてこよう。

同制度類似の例は、すでに二、三の地方公共団体にある。東京都世田谷区では、小学校単位に「学校評議会」という名称で、町会長、民生委員、商店会代表等を構成員とする学校関係者・地域住民合同の協議の場を、平成10年度より立ち上げた<sup>35)</sup>。（平成11年度には、都立高校において、同様の制度が実施される予定である）。法令の改正を前にした試行的取り組みによって、協議対象の範囲、構成員の配分、意見・助言の活用状況の評価法等、制度運用上の様々な問題が浮かび上がってくるのが予想される。

学校評議員制度の態様が一律であるのは、かえって不自然であろう。法令の枠内にせよ、学校評議員制度の「具体像」は、先駆事例も参考にしながら、各校の置かれている地域の特徴に配慮してつくり上げるのが筋だからである。

中教審答申に教えられるまでもなく、「子供の教育や人格形成に対し、最終的な責任を負うのは家庭（第15期中教審第一次答申）」である。そして家庭と地域社会は、不可分の関係にある。学校評議員制度を通じ、学校と地域が相互に響鳴し合うなら、ひとり学校教育の変化にとどまらず、家庭教育にもプ

ラスの刺激を与えよう。今日の教育病理は、子どもの教育が、家庭のみで行うだけでも、あるいはまた学校のみで行うだけでも全きをえないことを示している。家庭・学校・地域が「三位一体」となって子どもを育てるといふ、子どもの教育本来のあり方を、学校評議員制度をテコに呼び戻すことができるのかどうか。同制度の真の成否は、この一点にかかっているといふことができるだろう。

## 5. 校長人事の見直し

前節までの考察だけからでも、校長にいかにか人に得るか、が学校教育の改善のポイントになることが窺えたと思う。

翻って現実には、校長の不祥事が跡を絶たない。最近の例では、児童を通じて、宗教団体作成になる冊子を保護者へ配布、女子高校生を盗み撮りし県警の事情聴取を受ける、といったこと（いずれも公立小学校長）が報道されている。前者は、教基法9条の趣旨・内容に抵触する軽率のそしりを免れえない行為であるし<sup>36)</sup>、後者にいたっては、一言「論外」というより他ない（同校長は、懲戒免職）。「教師の教師」<sup>37)</sup>とも称される校長が、かかる有様では、制度改正によって校長の裁量を拡充することに、異を唱える者もでてこよう。

一方で、校長を取り巻く環境も変化している。校長の職責は、これまでのように、定年前の「あがり」の職として教員的思考法の殻に閉じこもったまま勤めるだけでは、充分にはたすことができなくなってきている。

内部登用に多くを期待しえないとすれば、優秀な人材を広く学校外部に求めようとする主張がなされるのは、当然であろう。

授業レベルの改善策では、臨教審も「教員に広く人材を求める」必要性を論じ、「社会人の活用を図り、学校現場を活性化」するための特例措置について触れている。同審議会の提言は、昭和63年の教員法の改正により、「特別非常勤講師」及び「特別免許状」制度の創設というかたちで日の目を見る<sup>38)</sup>。

今次答申は、一足飛びに、学校管理職である校長（教頭）について上記の趣旨を適用すべきとの立場を顕にした。提言を検討する前に、現行法令の方を再確認しておく。

校長・教頭任用の第一条件は<sup>39)</sup>、教諭の専修免許状又は一種免許状を有している（高等学校長は、専修免のみ）ことである（教頭は、各学校相当の免許状であることが必要）。第二の条件は、5年以上、いわゆる一条校の校長・教頭・教諭・教授等の教育又は研究職にあったことである。もっとも、第二の条件には例外も認められていることから<sup>40)</sup>、学校管理職としての校長の基礎要件は、教員免許状の所持、すなわち「教員」養成の課程を経ていること、である。

興味深いのは、私立学校長に関する次の特例である。「5年以上教育に関する職又は教育、学術に関する業務に従事」した者であれば、免許状の有無は問われない<sup>41)</sup>。実際、筆者が大学院生時代、非常勤講師を務めた私立女子中高一貫教育校の当時の校長は、当該校を設置する法人の役員を長くされていた方であったが、「教員」の経歴は無い方であった<sup>42)</sup>。

私立学校の本領が、独自の建学の精神による教育の実施にあることは、先にも述べた。創設後日の浅い学校では、特色ある教育理念を標榜する創立者と、校長が、同一人物であることもしばしばである。



創立者は、教育関係者とは呼べる経歴を有していても、教員養成コースを卒えていない等の理由より、必ずしも教員免許状を所持しているとは限らない。学校教育法施行規則9条は、私立学校の特殊事情を顧慮した便法でもあるのだが、それゆえに、強力なリーダーシップを発揮し、信念に裏打ちされた教育観で生徒・教職員をまとめる力量に秀い出た異能校長の存在を容易にしている。

中教審は、大胆にも、校長任用の要件を、現行の私立学校長の特例以上に緩めるよう提唱する。教員の免許状を所有せずとも、10年以上教育の職に就いた経験がある者に任用の道を開き、さらに「特に必要がある場合」としながら、教育に関する職の職務経験すら、都道府県教委等の判断で外すことも可能という内容である。有体に言うとも、校長任用は、任命権者のフリーハンドに委ねられたわけである。

同時に「校長在職期間の長期化」（正確には、一校当たりの在職期間の長期化というべきであろう）もほのめかしていることを併せ考えると、公立学校にあっても私立学校型の校長像を導入しようとする姿勢が一段とはっきりしてくる。たしかに、私立学校の校長の平均的在職期間は、公立学校長と比べ長く（在任期間が十数年に及ぶことも珍しくない）、2～3年で交代する順送り、持ち回り人事を採用している学校は、少数派である。私立学校（長）に強烈な個性が生まれる素地は、ここにもあろう。

もちろん、制度を転換するとはいえ、公立学校で一人の校長が十数年在任することは考えられないが、校長人事の若返り策を推進することで、一校に勤務する年数を現在の倍程度のおよそ5～6年に延長することは可能となろう。

学校教育の改善を、準備・実施・定着の段階に分け、各2年を割り振ったとしても6年はかかる勘定になる（各1年では、本番の年しかない）。校長の在職期間長期化に関しては、人事政策の範疇でもあるから、早期の実現を望んでおきたい。

問題は、任用資格の緩和である。生徒・教職員を固有の採用方式や入試という関門を設け選べる私立学校の校長でさえ、教育に関する職に携わった経験が必要とされているのに、管理行政の手腕がたんに優れているからといって、教育関係職未経験の者が、多種多様な考え方のぶつかり合う公教育の現場をまとめきれぬのは疑問である。教員免許状の有無の件はよいとして、教委の自由裁量で教職に関する職に就いたと看なしうとする旨の提言部分は、ゆき過ぎではないのか。教委の判断が、常に正しいという保証は、どこにもない。校長任用の要件に掛かる法令の網をも払い取るとは、教委判断を全面的に信じるべき、と述べているに等しい。

## 6. 小 括

「閉ざされた社会とよくいわれている学校を外に開くには（校長の外部登用は… 筆者）意味があるかもしれない。新しい発想による学校経営ができることも考えられる。教師とは違った目で学校をみるということも必要だろう。しかし、管理職はやはり教職経験をつみ、高い識見をもった人の方がよいのではなかろうか」とは、現職教育長の弁である<sup>48)</sup>。この校長人事の見直しにしろ、学校評議員制度の創設にしろ、学校外的価値観を以て学校教育の改善を図ろうとするものである。その線上で、特別免許状及び特別非常勤講師制度が、各学校を活性化していることも事実である。旧来の枠組を固定したまま、学校の自主性・自律性の確立のみが急がれば、学校の独善性が強まるだけであろう。

けれども、一般社会の論理の学校への移植には、慎重でなければならず、理想追求の府である学校の論理が実社会の論理と一致するようであれば、もはやそれは学校ではない。

学校教育制度改革の行く末は、なお不透明である。しかし、学校運営法の見直しの中で、生徒の最善の利益を譲り渡すようなことがあってはならない。学校と行政の結節点である校長には、鍛えぬかれた教育観、使命感が、以前にも増して求められるゆえんである。

### (註)

- (1) 久保田 武 『校長がかわれば学校が変わる』(夏目書房 1997年12月)では、教育委員会の及び腰の対応が、具体例とともに繰り返して述べられている。本書は、校長のリーダーシップや責任を考えるうえで、貴重な実例を紹介している好著である。
- (2) 文部省のまとめによると、1997年度中に、精神的な病気で休職処分となった教師は1609人、過去最高を記録した。バーンアウトとは、真面目な教師ほど陥りやすい精神性の疾患のことで、「燃えつき症候群」とも称される。
- (3) 財団法人 社会経済生産性本部  
社会政策特別委員会 『選択・責任・連帯の教育改革～学校の機能回復をめざして～』 1頁 1998年7月
- (4) 1997年5月、神戸市で起きた小学校児童殺害事件は、犯人が中学校3年の男子生徒であると判明し、犯行の手口の異常性等もあって、わが国を震撼させた。そのほとぼりもさめぬ頃、栃木県黒磯市で、中学校1年男子生徒が、女性教師を校内で殺害するという事件を引き起こす(1998年1月)。これらの事件が、家庭教育及び学校教育のあり方に関する幅広い議論の契機となった点は否めない。
- (5) この改訂で、短大をはじめ小規模大学での教員養成が事実上困難となる。戦後教員養成法制の原則である「開放性」に赤信号が灯ったといえよう。
- (6) 教員養成カリキュラムにおける教職科目単位の大幅増、中等教育学校の創設、等。
- (7) 教育の地方分権の筋に添い、当初、地方教育行政のルールは、「教育委員会法(昭和23年)」によって敷かれた。しかし、同法は、昭和31年、中央集権的色彩の濃厚な「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の公布により廃止される。地教法制定以降、中教審レベルでの根本的見直しは、今回が最初である。
- (8) 最高裁の見解は、「憲法26条2項の義務教育無償の規定は、義務教育における授業料不徴収の意味と解するのが相当であり、教科書、学用品その他教育に必要な一切の費用まで無償にすべく定めたものではない(最大判・昭39・2・26)」である。教科書有償化をめぐる、文部省と大蔵省との例年の綱引きもかかる事情を背景としている。
- (9) 学校教育法29, 40条。
- (10) 同上
- (11) 私立小・中学校の大多数が、首都圏、京阪神地区に集中している。小・中学生を持つ親の年代で、高学費に耐えうる収入・資産に恵まれる世帯の絶対数が、地方都市では限られていることの証左でもある。東京都下の有名私立中の初年度納付金の合計は、軒並み100万円前後であり(1996年度)、平均的勤労者世帯であれば躊躇なく支払える額ではない。
- (12) 学校教育法施行令5条2項
- (13) 文部省 『公立小・中学校における通学区域制度の運用に関する事例集』(東洋館出版 1996年10月)は、就学校の変更等の現状を詳細に紹介している。従来型の変更理由に加え、最近ではいじめ・不登校等、教育的配慮によるものも増えていることが特徴である。

- (14) 公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律
- (15) 「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……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（第3章 学校の自主性・自律性の確立について 2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：より）。」
- (16) 下村哲夫 『現代教育の論点』 112頁 学陽書房 1997年11月
- (17) 東京都公立学校の管理運営に関する規則 平成10年7月9日改正
- (18) 大坂地判平成8年2月22日判決
- (19) たとえば、「校長は、右の全校的教育事項につき、意思決定をするに際し、職員会議を自ら主宰し、教師間における十分な検討を経ることが望ましいといえるが、校長が右手続を経ないでこれを決定したとしても右決定が当然に違法・無効のものとなるものではない。その意味において、職員会議は、校長の補助機関たるにすぎない」と説示する福岡高裁宮崎支部平成5年3月22日判決。
- (20) 高橋 博 「職員会議は校長の補助機関」『内外教育』 12頁 時事通信社 1998年7月21日
- (21) 久保田 武 註(1)書 36頁
- (22) 教科書裁判第一次訴訟（国家賠償請求）東京地裁昭和49年7月16日判決
- (23) 指導要録の作成権者は、校長とされているが（学校教育法施行規則12条の3 1項）、それは形式面のことで、実質的に、生徒の学習の計画及び状況等の記録に当たるのは個々の担当教師である。
- (24) 高野桂一 「職員会議」『教育法学事典』 393頁 学陽書房 1993年4月
- (25) 教育基本法10条の理解は、行政・司法・学会三つ巴の戦後教育法制の中心的争点であり、汗午充棟ほどの文献がある。法的には、「旭川学テ」事件の最高裁大法院判決（昭和51年5月21日）が示されたことで、一応の決着がついた。
- (26) 「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（東京地裁昭和32年8月20日判決）」
- (27) 校長の性格類型を、独特の観察眼で描いた著作としては、大正年間に出版された水木 梢の『校長学』が有名である。（同書は、『明治大正教師論文献集成38』 ゆまに書房 1991年4月において復刻）。それによると、校長にも、事務家肌、学者肌、政治家肌、官僚肌、豪傑肌があるとし、いま読み返してみても、かなりの点で共感できる内容である。
- (28) 池田哲之 『日本国憲法における私立学校の法的地位』（鹿児島女子短期大学紀要 第25号 56頁以下 1990年2月）を参照されたい。
- (30) 朝日新聞 1998年12月23日付
- (31) 『総合教育技術 1998 12』60頁 小学館 1998年12月
- (32) 河野重男 「学校の裁量権拡大 こう考える、こう対処する」 同上書 65頁
- (33) 榎原禎宏 「住民の学校への参加」『別冊教職研修 4月増刊号』 79頁 教育開発研究所 1998年4月
- (34) 矢内 忠 「学校評議員制度の先駆け」（『内外教育』 時事通信社 1998年11月27日）中、世田谷区津吹金一郎教育長の発言。
- (35) 同上書
- (36) 国公立学校における宗教的中立性を、憲法20条とともに担保する規定である。クリスマスツリーや注連縄の飾り付けを控えるほどの徹底した政教分離観に立つまでもなく、学校運営の範を示すべき責任者としての思慮が足らなかったことは確かであろう。
- (37) 下村哲夫 『校長室の法律学』 17頁 ぎょうせい 1997年11月
- (38) 平成9年の教養審答申を汲み、特別非常勤講師、特別免許状とともに、中・高と同様、小学校及び特殊教

育諸学校の全教科に拡大することが、平成10年の教免法改正で実現した。特別非常勤講師を採用する場合必要だった都道府県教委の許可も、届出に改められた。

- (39) 学校教育法施行規則 8 条, 10 条
- (40) 一条校の事務職員や少年院において教育を担当する職その他の例外規定が、学教法施規 8 条には列記されている。ただし例外とはいっても、学校類似の機関で経験を積まなければならない点は共通している。
- (41) 学校教育法施行規則 9 条
- (42) 個人的な感想を述べれば、御本人は、教育論を語っているつもりでも、一般教師の受けとめ方は複雑で、「教壇に立った経験の無い人の話だから」と聞き流されてしまうような気配があった。もっとも、学校法人の役員として培った経営センスには鋭いものがあり、時代の先を見越した学校機構改革が先手を打ってなされていった（ここで経営センスとは、学校的な経営センスのことであり、完全な営利企業的センスが校内に持ち込まれていたわけではない）ことも、特記しておきたい。
- (48) 黒澤正喜 註 (31) 書 67頁