

参 考 文 献

- |                                     |                |               |
|-------------------------------------|----------------|---------------|
| 1. 新版教育行政学                          | 相良惟一著          | 誠 文 堂         |
| 2. 教育行政                             | 木田 宏編          | 東 信 堂         |
| 3. 教育法規の理論と実際                       | 鈴木 勲著          | 教育開発<br>研 究 所 |
| 4. 教育関係行政実例集                        | 文 部 省<br>地 方 課 | 学陽書房          |
| 5. 教育委員会月報<br>昭和61年4月号～<br>63年9月号まで | 文 部 省<br>地 方 課 | 第一法規          |

命令に忠実に従わなければならない。

と規定し、更に同法第35条には、

職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。

と定めている。そしてこれらの規定に違反するものは、法令等及び上司の職務上の命令に従う義務及び職務に専念する義務の違反者として懲戒の対象となるのである。つまり公務員関係における秩序を乱すものとして、その道義的責任を追求し制裁するのである。これについて、

地方公務員法第29条には

職員が左の各号の一に該当する場合においては、これに対し懲戒処分として、戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができる。

- 1 この法律若しくは第75条に規定する特例を定めた法律又はこれに基く条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規定に違反した場合
- 2 職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合
- 3 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあった場合

以上のように定められ、戒告、減給、停職、免職の四種類の処分を行うことができるようになっている。しかし現実には、この法律を適用して、処分されるべき教員が、処分されず放置されている場合が多い。

これがやがて学校の教育力を減退させ、社会的な大きな教育問題をかもす事になるのである。

今まさに、学校教育の活性化をめざし、教育委員会と校長は一体の体制をとり、断固不適格な教員を排除し教育の正常化を進めるべき時期である。

## おわりに

これまで教育委員会と学校との関係の中で特になおざりにされ又は、減退している側面について述べてきた。このような事が、そのまま放置されると、学校教育の充実や正常化は期しがたい。

したがって、教育委員会は、教育委員会自体の活性化を具現し学校の管理機関としての責任を十分果し、学校に運営上の困難な問題が発生した場合には、校長のみにその処理を任せるだけでなく、校長と一体となってその難関に対処して行く態度が必要である。

そうしたとき、校長は学校運営について十分なる力量が発揮できるし教育の充実も望めるものと思う。

一方、学校の最高責任者としての校長は、学校という組織体を総括し、すぐれたリーダーとして所属職員を指導し学校教育目標が到達されるよう総合的力量を発揮すべきである。

そのためには、学校管理について最終的な権限を有する教育委員会と絶えず密接な連携をとり、教育委員会が、学校の実情を適格に把握し必要に応じて適切な措置がとれるよう努力すべきである。

臨教審は、校長の一般的傾向として、その第一次答申において、「リーダーシップが発揮されていない。」と指適し、第二次答申で、「指導力が確立されてない。」と提言している。

このような事を素直に受け入れ、反省し学校教育法第28条に示されている「校務をつかさどり、所属職員を監督する。」という重責を果すべきである。

要は、学校教育の正常化が望まれている今日、教育委員会と学校との連携を密にし、それぞれが自分の職責を遺憾なく発揮することが大事である。

そうしたとき、教育委員会と学校との不離一体性も揺ぎないものとなるし、教育も一層充実してくると思われる。

育委員会に申し出ることができる。  
と定められている事項がある。

校長はこの規定にしたがって、教職員の年度末人事異動に際し人事要望を具申する。自校の教員構成を充実し、望ましい教育活動を展開するためである。

しかしこの具申が取り上げられる事はめったにない。それは教育委員会が管下各学校の均一化を施策としているところに原因がある。

又、自校に勤務している不適格性な教員の進退について具申しても、分限や懲戒の対象としてこれを処分する事は殆どなく、現状留置きの状態が多い。したがって校長は、具申権がないがしろにされたとして教育委員会に不満と不信の念を抱くようになってくる。

このことは、教育委員会と校長、ひいては学校との関係において不離一体の体制をはばむものとなっている。

校長の具申、それに対する教育委員会の対応は現在の教育界においても大きな課題の一つである。

## 第5節 適格性を欠く教員への対応

現在、公立の義務教育諸学校、中でも小中学校には、適格性を欠く教員が存在しているとして、保護者からも地域社会からも、しばしば大きな教育問題として指摘されている。

この適格性を欠く教員の対策には、教育委員会も校長も苦慮しているところである。

臨教審も、この事について第2次答申で、教育行政改革の基本的方向の重要な課題として「適格性を欠く教員への対応」を提言している。

このことは、現在まで不適格な教員に対して、教育委員会が、当然とるべき措置を遂行せず、責任意識に欠ける点があるのではないかと指摘だと思ふ、

実際現在の学校には、神経症の教員や、勤務状況の悪い教員など、教員として適格性を欠く教員

が若干在籍している。

これは、児童、生徒にとって、又その保護者にとって極めて重大な問題である。

このような教員に対し、地方公務員第28条には、職員が、左の各号の一該当する場合においては、その意に反して、これを降任し、又は免職することができる。

1 勤務成績が良くない場合

2 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり又はこれに堪えない場合

3 前二号に規定する場合の外、その職に必要な適格性を欠く場合

……………以下略

と定め、分限措置を講ずることができるようになっている。教育委員会と校長は、このような適格性を欠く教員に対しては、情にはだされず又幾多困難な事があっても、適法な措置を講じ教育の正常化に努めるべきである。

又学校によっては、法令規則に違反したり、校長の職務命令に従わなかったりする教員もいる。その上、自分の勤務状態の悪いことを、自己の権利の行使と誤解して公言し、それをあおったり、そそのかしたりする者さえいる。職員団体の下部機関である学校分会で、校長に「民主的慣行を守らせる」として不合理な勤務条件の承認を分会決議事項として強要するところもある。

その結果、前に述べたように、勤務時間を守らなかったり、校長の職務上の命令に従わなかったり、怠業的行為をしたりする教員が排出し、学習指導が疎かになり、ひいては学校教育の荒廃へとつながって行くのである。

このような教員に対し、校長も教育委員会も緊密な連絡を取り合い法に照らして排除すべきである。

地方公務員法第32条に

職員は、その職務を遂行するに当って、法令条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規定に従い、且つ上司の職務上の

令違反として懲戒を実施するだけの強力な行政力  
を行使していたらこの問題は解決したであろう。

この事例は、教育委員会の穏便主義が苦境に立  
つ校長を助けず、又自ら活性力を減退させた例で  
ある。

### 事例3

これは、教職員の日常の勤務時間に関する問題  
である。或る市においては、ここ二十余年にわたっ  
て、正常な勤務時間が守れず教育委員会も各学校  
長もその対策に苦慮させられている。

事のおこりは、昭和35年校長が、人事委員会規  
則第10号による管理職として指定され、職員団体  
(日教組)から離脱した事にはじまる。

それまで校長も教職員団体の構成員として、同  
団体の役員並びに執行委員を兼ねていた関係で、  
教職員サイドで勤務時間を考えていた。

いわゆる「なれ合い勤務時間」である。つまり  
教職員は、「その職の特殊性から、休憩時間の行使  
が不可能だから、それ相当分(45分間)早退して  
よい。」という方式である。

これがそのまま慣例として残り現在も改善でき  
ず教育委員会も校長も黙認の状態である。

教職員の勤務時間は、一部の規定を除き労働基  
準法が適用される。したがって労働基準法に違反  
しないように各地方公共団体(都道府県)の条例  
で定める事になっている。

その条例によれば、教職員の勤務時間は週に44  
時間とされ、これを週の曜日に割振ると、月曜か  
ら金曜まで毎日8時間、土曜日4時間になる。当  
該市の場合、それから45分を短縮するのであるか  
ら、月曜から金曜までの毎日の勤務時間は、7時  
間15分にしかならず、週に3時間以上の勤務時間  
欠除になる。これが学校運営上いろいろな支障を  
きたしている。

教職員の勤務時間管理について、公立学校(市  
町村立小中養護学校)では、服務の一環として服  
務監督権者(市町村教育委員会)が権限を有して

いるが、教職員を直接監督する立場にある校長に  
委任されている。

したがって当該市のような不適正な勤務時間に  
ついては、教育委員会と校長に、ともに責任があ  
ると言わざるを得ない。

教職員団体が、この不正常的勤務時間を永年の  
慣例として強行に主張しても、教育委員会と校長  
は、断固としてこれ改め正常な勤務時間に戻すよ  
うにすべきだと思う。

このような違法な慣例は認められず、又その効  
力は存在しないものである。なぜなら現在も効力  
を有する明治31年制定の「法例2条」に、「公の  
秩序又は善良の風俗に反せざるもの及び法令に規  
定なき事項に関するものに限り法律と同一の効力  
を有す。」と慣例又は慣習法について規定されてい  
る。つまり慣例となるためには、

①慣習が存在し、それについて法令に規定が  
ないこと。

②その慣習が公的良俗に反しないこと。

③その慣習が国家によって法と認められ、法  
的拘束力を付与されていること。

などが必要であるからである。

当該市の教職員団体が主張する短縮勤務時間は、  
良俗に反するものであり、国家によって法的  
拘束力を付与されていないから当然慣例としては  
主張もできず認めることもできないものである。

このような法的根拠を基にして、教育委員会と  
校長が不離一体の体制をとり、毅然としてのぞめ  
ばこの問題は解決するであろう。そうしたとき教育委  
員会も校長も職責を遂行したことになると思われる。

### 事例4

教育委員会と校長の関係で重要なものに、校長  
の具申権と教育委員会の内申権がある。

地教行法第39条に、

市町村立学校職員給与負担法第1条及び第8  
条に規定する学校の校長は、所属の県費負担教  
職員の任免その他進退に関する意見を市町村教

そのような事例をいくつか挙げて、教育委員会と校長との関係をみてみよう。

#### 事例1

昭和58年7月、或る市で学校配属の市費負担職員（事務職員・用務員・給食従業員等）と校長との間に、勤務時間に関し大きな騒動が発生した。

それは、長期休業期間中の市費負担職員の勤務の正常化をめぐる問題であった。

当該市の教育委員会は、管下各学校長に、市費負担職員の長期休業期間中の勤務の態様を「現在までの空出勤を廃止し、実質的に与えている夏季職免以外は出勤させるよう。」にと指示した。

各学校長は、教育委員会のこの示達事項を、自校関係職員に伝達すると同時に説得に努めた。

大半の学校が、教育委員会の示達通り長期休業期間中の勤務が正常化する状態になったが、一部反対の職員と、市職員組合が連動し、勤務条件の慣行を破るものとして猛烈な反対運動を展開した。

この間、校長の主張と市職員組合の要求とは互に平行線で、各学校長が著しく苦境に立たされた。

又教育委員会と市職員組合との交渉も数度にわたった。結局、教育委員会は、示達事項を取り上げ勤務の正常化は実現しない事になった。

この騒動で権位を失墜したのは校長である。市費負担教職員は、校長の権限より、自分達の主張が強力であることを自負するようになった。

それがやがて、学校運営の正常化、教育委員会と校長の不離一体感に水を注ぐ事になった。

このような騒動のとき、教育委員会と校長は、確固たる信念のもとに、協同して事に当るべきであつた。そして法令、規則、条例に照らし、夏季休業日といえども、勤務日である事を理解させ、正常勤務に服するよう説得すべきである。

これに応じないとき、場合によっては処分も辞さない態度を示すべきであろう。

これが、教育委員会の職務権限であり、校長を擁護する事になるのである。そうしたとき、はじ

めて教育委員会は活性化されたといえるであろう。

#### 事例2

千葉県下のある市で現在も、長期休業期間に正常な日直勤務が実施できない学校が相当数存在していると聞いている。

これは、ここ十数年来の問題で今だに解決されず教育委員会も校長も苦境に立たされている。

教育委員会は各学校長へ、長期休業期間中は、日直を割り振り日直勤務を正常に実施するよう示達するが、これに対して教職員団体は「日直は教員の本務でない。」として猛烈に反対し、組合の機関（学校分会）を通して日直勤務拒否を強力に推進している。

この問題に関する教育委員会の校長への指導助言は、「日頃校長と教職員の人間関係をよくし、信頼関係が成立して居れば、校長が命ずる日直を拒否する事はない。」として、専ら学校経営における人間論を強調してきた。

当該市の或る学校で夏季休業日を目前にして、日直勤務を議題に職員会議を開き、これの実施について校長が説得したが、例年の通り猛烈な反対にあった。以後数回職員会議を開き、説得に努めたが、一部の教員を除き大多数の教員が、教職員団体をバックに、「慣行を破るもの」として断固反対を続けた。

この間校長は、教育委員会の指導、助言を求め、夏季休業日前日、ついに職務命令として日直勤務割当表を発表した。

これに対し、教職員団体と学校分会は一体となって拒否闘争を展開したのである。

この校内の紛争に対して、教育委員会は事を荒だてるのを恐れ、両者の中裁役となり校長の日直勤務割当表を撤回させた。

結局その学校では、長期休業期間の正常な日直勤務は不可能になってしまった。

さて、このような問題に関し、教育委員会が校長を援護し、日直勤務を拒否した者に対し職務命

て行くものである。

しかし学校によっては、この校内研修が実施できない所がある。たとえ実施したとしても形式的にお茶を濁す程度ですましている。

これは、「校内研修の実施は、教員の負担過重となり、ひいては勤務時間が延長される。」との見解と、前述した研修逃避者の怠情によるものである。

又、「研修は本来自己研修が立前で、官制研修は実施すべきでない。」と主張する教職員団体の影響も作用していると思われる。

このような研修への考え方は、前掲した公務員特例法第19条（研修）の精神にそぐわないものであるし、教員としてふさわしくないものである。

校内研修を実施できない学校の教員は、教育専門職としての成長が望めず、児童、生徒への影響が極めて大きい。

以上の様に観てくると、教育内容の充実と教員の研修とは極めて相関度が高い。しかも今いわれている道德教育、生徒指導、学級経営、各教科等の指導力の底下に対して、学校も教育委員会も互に連携を取り合い、本腰を入れて、それ等の研修の充実に取組むべきである。

ここに教育委員会の活性化の要があると思われる。この活性化は、教育委員会が、各学校の教育指導の実情を確実に把握し、必要に応じて、指導助言、援助を実施する事から始まると思う。これは教育委員会の職務執行の分野である。

### (3) 教育委員会と校長

教育委員会と学校の関係を論ずるとき、学校の代表者は校長であるし、教育委員会は校長を通して学校を管理しているのであるから、教育委員会と校長の関係が最も重要な役割を果たすものである。

教育委員会は、学校管理規則を設け、統一的な処理を要するものについては基準を定め校長に管理を委任している。したがって教育委員会と学校は、管理規則を遵守しなければならない。

校長は、管理規則を基にして学校運営に当たっているわけであるが、教育委員会は必要があれば、管理規則の定めをこえて一般的な指示命令をなし得るものとなっている。（昭和51年5月21日、最高裁判決）

このような校長と教育委員会との関係は、学校教育法には規定されていないが、地教行法には、それに当たると判断される条項がある。第2節、教育委員会の役割のところ、教育委員会の所管事項を定めたものとして、地教行法第23条を列挙しておいたが、それでも解るように、「教育委員会は学校の人的管理、物的管理、運営管理のすべてにわたって権限を有し」又、同法43条1項の規定によれば、「校長の身分上、職務上の上司の立場に立つものである」とされている。

したがって、教育委員会は、校長の学校運営に関する権限の行使に関し、具体的に指揮、監督する事が可能である。

このことから、教育委員会の学校管理権は、包括的支配権であり、校長は職務上の独立が保障されているわけでないから、校長の権限のすべてにわたるものと解される。

つまり、校長と教育委員会との関係は、「校長は学校管理規則を基に、一定の自主性を保有しつつ、学校を運営し、教育委員会の指揮、監督に服さなければならない。」ということになる。

この教育委員会の指揮、監督権は、もちろん、校長に対する学校運営上の指導、助言も含まれるし、校長が運営上困難な立場に立ったとき、校長を擁護する事も含まれる。

これも教育委員会の職務執行の範囲であり、活性化への道でもある

一部の教育委員会においては校長と職員の間、勤務時間上のトラブルや、職員団体（学校分会）との争議で、校長が窮地に立ったとき校長に対して、部下職員との人間関係において、これを收拾するよう勧告するだけで、校長を擁立し、法に照し是非を裁くことをしないと聞く。

この表からも解るように、教育費の一般会計予算総額に占る割合（構成比）は、昭和54年から58年度をピークとして、近年下降きみである。これは、児童、生徒急増対策としての学校建築が、その後児童、生徒の減少傾向により沈静化したためである。つまり教育費の中で最も多額を要していた学校建設費が減少したからである。この表から思料するかぎり、教育内容を沈滞化させる原因は見つからない。

しかし現在は、教育費の中から、多額を要する学校建設費が減少し予算構成の上で、教育内容充実のための学校管理費や教育振興費等の予算を増額するのに最もよい時期である。

この時期に、教育委員会も学校も連携を密にし教育予算を十分獲得し、教育内容の充実を一層期すべきだと思う。

次に教育内容の充実と関係の深い学校教育費と教育振興費の教育費総額に占める割合を、千葉県下の人口30万以上の都市について見てみよう。

教育費総額の中に占める  
(学校管理費+教育振興費)の割合

市	教育費 千円	学校管理費+ 教育振興費 千円	構成比 %	児童・生徒 1人当り額 円
A	14,171,300	3,661,895	25.8	76,331
B	24,804,633	8,649,193	34.9	77,912
C	16,216,000	3,308,250	20.4	48,397
D	11,691,993	3,502,302	30.0	59,907

(63年度当初予算による)

上記の表によれば、学校管理費、教育振興費等の教育内容の充実と関連する予算は、教育費総額の約20%から35%を示している。

一般に、教育費総額に占る教育内容充実関係予算は約25%程度を標準としている。この観点に立てば、上記四市は、一市を除いて教育内容充実関係予算は十分充当しているといわなければならない。つまり予算面での教育内容充実策は講じられているわけである。

予算措置に関する限り、教育委員会は活性化しているのである。

では教育内容充実に関する二番目の側面を考えてみよう。

それには、学校の施設、設備、社会環境等多くの要因があるけれども、最も大事なものは、学校の指導力であろう。

学校には、すぐれた教員も多い反面、道徳や生徒指導、各教科の指導力に欠ける教員もすくなくない。したがって、充実した教育活動や、わかる授業の実践ができず、児童、生徒に学ぶことの楽しさや、成就感を体得させることが不可能になっている。

そのため、学校ぎらいや、非行、いじめ等が発生し、世評にいう「教育の荒廃」へとつながってくるのである。

このような指導力に欠ける教員に必要なのは、研修によって自己の資質を高めることである。

指導力にすぐれた教員は、研修に極めて積極的であるが、そうでない教員は研修から逃避する。研修から逃避する教員の多い学校は当然学校の教育力は低下し教育内容の充実は期し難い。

ここですこし教員の研修についてふれてみよう。教育公務員特例法第19条に、

教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない。

2 教育公務員の任命権者は、教育公務員の研修について、それに要する施設、研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し、その実施に努めなければならない。

と規定され、教員に研修の義務をにかけてある。

一般に小中学校の研修は、学校における全体研修と個人研修によつて実施されている。どの学校でも、その学校の実態に合せ、研究主題を設定し、仮説と研究計画を樹立して教材研究と授業研究を実践している。これを校内研修と呼んでいるが、この研修が着実に実施されれば、教員の教材観や学習指導法、児童、生徒の掌握力等確実に向上し

しかし地域によっては、教育委員会の自主性は、あまり発揮されず、学校現場や地域社会から見たとき、市町村長の管掌下にある一部局にしかうつらない。

或る市町村においては、教育委員会の事務局の長である教育長と、市町村長との関係が、上意下達の間柄となり、時には市町村長の選挙運動に奔走したり、時には市町村長好みの教育行事を主催したり、場合によっては、市町村長の政治手腕の宣伝に当たったりしていると聞く。

これは、財政権のない教育委員会が、予算獲得のための行為と受け取れない事もないが、教育委員会の自主性を失わしめる原因となり、ひいては、教育委員会と市町村長部局との癒着を生じしめる事になる。

その上、教育委員会の関心は、市町村長に向き、最も重要な学校管理や学校に対する指導、助言機能の影が薄くなる。やがては、学校からの信頼感をなくし、両者の不離一体の態勢がくずれる事になってしまう。

このような事を排除するためには、市町村長も、教育委員会も、教育委員会制度の理解を一層深めるとともに、教育委員会の一般行政からの分離独立の精神を堅持する必要があると思う。

## (2) 教育委員会の学校への指導、助言 —教育委員会の職務執行（対学校）—

昭和61年4月23日の臨教審第2次答申の中に、教育委員会が、必しも地域住民の教育要求に応えるような教育行政を行っていないとし、次のように言っている。

「一連の教育荒廃への各教育委員会の対応を見ると各地域の教育行政に直接責任をもつ（合議制の執行機関）としての自覚と責任感、使命感、教育への地方分権の精神についての理解、自主性、主体性に欠け、21世紀への展望と改革への意欲が不足していると言わざるを得ないような状態の教

育委員会が少なくないと思われる。」

と述べ更に、今後の教育委員会の活性化について、

「教育委員会は、本来の目的と精神に立ち返り、この制度に期待される役割と機能を正しく発揮するためには、教育委員会の権限と重い責任を再確認し……………一部の非活性化してしまっている体質を根本的に改善していくことが、不可欠である。」と提言している。

臨教審のこのような提言にあたる事例は、教育委員会と学校との関係の中にも出現していると思われる。

学校で最も重要な課題は、教育内容の充実である。これは学校の努力に待つところが極めて大きい教育委員会の援助、指導も必要とするものである。この援助、指導について、二つの側面から考えてみよう。

先ず教育内容充実のための投資について、

地方公共団体が、教育のために支出する経費を一般に教育費と呼んでいる。この教育費の多寡が教育内容を左右するといわれる。通常、地方公共団体の一般会計予算総額の約20%前後を占めている。参考のために、人口約40万の或る市の例をあげてみよう。

一般会計予算総額に占める教育費の割合

年度	一般会計	教育費	構成比
54	4,321,500	1,271,789	29.4%
55	4,701,500	1,482,194	31.5
56	5,182,400	1,597,750	30.8
57	5,562,700	1,686,100	30.3
58	5,543,000	1,614,500	29.1
59	5,629,300	1,331,200	23.6
60	6,169,200	1,522,000	24.7
61	6,465,700	1,294,550	20.0
62	6,617,500	1,201,000	18.2
63	7,272,000	1,417,130	18.0

（各年当初予算による）

## (2) 学校の組織と運営

学校は、学校教育目標を達成するために、教育課程を編成し教育活動を展開する。教育活動が効率的に実践されるために、必要な一切の役割を組織立てる。これは一般に校務といわれている。そしてこの校務を全校職員で分担し調和のとれた学校運営を実践するわけである。この組織を校務分掌組織と呼んでいる。

この事について、学校教育法施行規則第22条2項には、小学校においては、調和のとれた学校運営が行われるためにふさわしい校務分掌の仕組みを整えるものとする。と示されている。

この校務分掌で第1に重要な部門は、教育指導部門であり、教育指導の組織として、学年や学級担任、教科担任などが置かれる。

第2に重要な組織として、研修のための部門がある。これは教育指導を充実しその効果を高めるために必要な組織である。この組織がうまく作動することにより個々の教員の指導力を高め質の高度な授業が展開される。

この事については、第4節でくわしく取り上げる事にする。

第3に学校の維持、管理面の組織が必要である。学校の営繕並びに校地、校舎、施設、設備の管理はじめ、教育環境の保全、環境衛生にいたるまで多岐にわたる内容がある。

第4に、関連情報処理機能を果たしつゝ、法定の学校事務を本有し、更に各組織部門間の結合機能を有する事務組織がある。

したがって、学校事務組織は事務職員が行う狭義の学校事務だけでなく教育活動の効果をあげるために必要な各種の事務が含まれる事になる。

以上述べたように、校務の分掌組織は、教育指導面、研修面、維持管理面、学校事務面の四部門を基本的な構成要素として成り立っているものである。

この校務及び校務分掌は、換言すると学校運営組織であり、これの調和のとれた効果的運営が学校の教育力を発揮することになる。

そのためには、校長のリーダーシップと、教頭の補佐並びに教務主任はじめ各部門の主任の連絡調整、指導助言等の諸機能が十分発揮される事が絶対条件である。

## 第4節 教育委員会と学校の関係 —その関係を阻む事例を中心に—

第2節で述べたように教育委員会は、地方自治の原理に基いて教育行政を執行する機関であり当然、学校の管理権を有し、市町村住民の教育要求に応えるべき責任を負っている。

学校は、教育委員会の教育施策並びに方針を、学校の自主性を生かしつゝ、具現する所であり、教育委員会の指揮、指導、助言を当然受けるものである。こうしたとき、教育委員会と学校の不離一体の関係が当然生じてくる。

教育委員会と学校の、この不離一体の関係が、教育の正常化を生み、又、地方自治の原理に基く教育行政並びに教育実践を可能にするものである。

しかし現実には、一部において教育委員会と学校の不離一体の関係が、やや影を薄め、所によっては、相互不信の念さえ醸している。

そこに今日の、いわゆる教育荒廃の原因の一部がうかがわれる。

現在この点は、教育改革の一つの課題として、取りあげられている。以下具体的な事例でこの点を見てみよう。

### (1) 教育委員会と市町村長

教育委員会は、地方公共団体の長の下部機関でなく、独立した教育行政機関である。したがって教育行政の一般行政からの分離独立や、自主性は確保されなければならない。

では、地方自治の原理に基づく教育行政を執行する教育委員会の具体的任務はどんなものであろうか、

地方自治法第 180条 8 項に、

教育委員会は、別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編成、教育課程、教科書その他の教材の取扱い及び教育職員の身分の取扱いに関する事務を行い、並びに社会教育その他教育、学術、文化に関する事を管理し及びこれを執行する。

となっておりこの事からも、教育委員会が教育行政を執行する機関である事が明らかにされているさらに所管事務を具体的に見ると、

地教行法第23条に、

教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務及び法律又はこれに基く政令によりその権限に属する事務で、次の各号に掲げるものを管理し、及び執行する。

1、教育委員会の所管に属する第30条に規定す学校その他の教育機関の設置及び廃止に関すること

2、学校その他教育機関の用に供する財産の管理に関すること。

3、教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関すること。

4、学齢生徒及び学齢児童の就学並びに生徒、児童及び幼児の入学、転学及び退学に関すること

5、学校の組織編成、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関すること。

6、教科書その他の教材の取扱いに関すること。

7、校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備に関すること。

8、校長、教員その他の教育関係職員の研修に関すること。

9、校長、教員その他の教育関係職員並びに生徒、児童及び幼児の保健、安全、厚生及び福利に関すること。

10、学校その他の教育機関の環境衛生に関すること。

11、学校給食に関すること。

12～19まで略、

と規定し教育委員会の任務、役割を明示している。

したがって、教育委員会の任務及び役割は、地方自治の原理を基にし、地方住民の意見を反映した教育行政を執行するところにある。

### 第3節 学校（市町村立小中学校）

学校は公的教育施設で、物的条件、人的条件、教育課程が整備され公設又は公認でなければならない。その学校について、公教育と組織及び運営の面から述べる事にする

#### (1) 学校の設置者と公教育

学校は、公教育の目的を達成するために設置された機関であり、教育機能のうちで、人間形成上きわめて重要な部分を分担している。

学校の設置義務は、地教行法第30条、並びに学校教育法第29条に定められ、市町村がこれを設置する事になっている。

又学校は、教育基本法第6条に示されており「公の性質」を持つものである。更に義務教育諸学校に就学させる義務が、教育基本法第4条に、修業年限が学校教育法第19条（小学校）第37条（中学校）にそれぞれ規定され、学校の教育目標、方針などが学校教育法に明示されている。

学校は、このようにして、組織化された教育、制度化された教育、公教育としての教育を実践するところである。

以上制度面からの学校を簡略に述べたが、教育を実践する学校の内面から観たらどうなっているだろうか。その組織と運営について概観してみよう。

出をまって、教育財産の取得を行うものとする。

3、地方公共団体の長は、教育財産を取得したときは、すみやかに教育委員会に引き継がなければならない。

と規定し、教育財産の取得に関し、教育委員会の申し出を受ける事になり、取得後はすみやかに教育委員会に引き継ぎ教育委員会権限としてこれを管理することになっている。

又同法第29条では、

地方公共団体の長は歳入歳出予算のうち教育に関する事務に係る部分その他特に教育に関する事務について定める議会の議決を経るべき事件の議案を作成する場合においては、教育委員会の意見をきかなければならない。

と規定し、教育関係予算作成にあたって事務折衝の外に教育委員会の公式な意見を求めなければならないようになっている。

このように見てくると、地方公共団体の長と教育行政の関係は、長は大きく教育行政にかかわるけれども、独断で教育行政を執行する事はできず、一般行政との調和、均衡を保持する立場でかわりを持ち、教育行政執行の面は、教育委員会の権限に属する事になっているのである。

これは、教育委員会の一般行政から独立性を可能な範囲で認めている事になる。

しかし教育委員会に財政権のない事は、教育委員会の弱体化の遠因にもなっているし、教育委員会事務局の長である教育長が、地方公共団体の長に隷属しているような誤解を生むことにもなっている。

## 第2節 教育委員会の役割 (市町村教委)

教育委員会の目的役割は、国民主権の理念に基づく地方自治の原理に則し教育行政を実践する事にある。

憲法第93条には、

地方公共団体には、法律の定めるところによ

り、その議事機関として議会を設置する。

2、地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

となっており、ここから地方行政については、地方公共団体の住民が、その地方公共団体の行政の主権者であるという地方自治の原理が導き出されると思う。そしてこれは、国民主権の理念が地方行政に一貫して流れている事を示すものである。

地方教育行政も行政の一分野だから、国民主権の理念に基づく地方自治の原理によって行われるのは当然のことである。

教育行政における地方自治の原理は、学校の設置及び管理についても貫かれなければならない。このことについて、

地方自治法第2条3項の5において、地方公共団体は、

学校、研究所、試験場、図書館、公民館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、公会堂、劇場、音楽堂その他教育、学術、文化、勸業に関する施設を設置し若しくは管理し、又はこれ等を使用する権利を規制し、その他教育、学術文化、勸業に関する事務を行う。

と規定し、地方公共団体の学校設置及び管理についてその責任を明確にしてある。同様に、

学校教育法第五条には、

学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定めのある場合を除いては、その学校の経費を負担する。

と設置者管理主義をうたっている。

これは、地方自治の原理が、学校の設置及び管理に一貫して流れている事を示すものであるが、地方自治とはいっても、その地方公共団体の住民が、直接に学校を設置し管理するわけにはいかない。そこで住民の代表として、前述したように、地方公共団体の長を学校を設置する機関とし、又学校を管理する機関として教育委員会をおいてある。(地方自治法第180条5項)

# 教育委員会と学校の関係

専任講師 仲 真 良 盛

About the school problems

and education committee.

by Yoshimori Nakama

## はじめに

現代の学校教育は、深刻な極面を迎えている。これは、国民共通の課題として、臨時教育審議会の提言するところとなり、教育行政の見直しはじめ教育改革の必要性を如実に示している。このような時期に、学校の設置及び管理に当る地方公共団体、なかでも教育委員会と、教育の目的を達成する学校との関係を多角的に把握し、問題点を探る事も意義あるものと思い「教育委員会と学校の関係」について述べる事にした。

第1節で、地方公共団体の首長と教育委員会制度について述べ、第2節、3節に於て、教育委員会の役割及び学校について法的側面からこれを概観し、第4節以下で教育委員会と学校の間をいくつか事例をあげ改善充実すべき諸点についてふれる事にした。

この小論では、主として、市町村教育委員会と、市町村立小中学校との関係を述べることにする。

## 第1節 教育委員会と地方公共団体の長

教育委員会制度は、旧教育委員会法（昭和23年法律第170号）において誕生したが、その法における教育委員会の性格は、

- ・直接公選性（旧法7条）
- ・教育委員会の財政自主権（旧法56条以下）が認められ、一般行政からの分離独立が保障されていた。その後、この法が日本社会に染まないととして、地方行政調査委員会議はじめ各種の審議会か

ら改革に関する答申が提出され、昭和31年6月30日、現行の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（法律第126号）以下、地教行法と言う。」が制定された。

地教行法における教育委員会の性格は、

- ・教育行政の政治的中立と教育行政の安定確保（委員を任命制に変更）
  - ・一般行政と教育行政との調和（財政権等の地方公共団体の長への移換、並びにその権限強化）
  - ・教育行政における国と地方公共団体との連携強化（国—都道府県—市町村）
- などがあげられる。

この改革に関し、教育行政の民主化が一步後退したとの議論も一部には存在するが、現代の日本社会の教育を取りまく状況からすれば、現行の地教行法の範疇で教育の民主化を策した方が相当であると思う。

現在の日本においては、教育行政と一般行政の均衡と調和は最も大事なことであるし、地教行法はその精神を尊重して立法されているからである。

一般行政と教育行政の均衡、調和といったとき大きく浮上してくるのが、教育委員会と地方公共団体の首長とのかかわりである。

地方公共団体の首長は、条例の制定や予算の執行を通して、教育行政にかかわるが、地教行法第28条において、

教育財産は、地方公共団体の長の総括の下に、教育委員会が管理するものとする。

2、地方公共団体の長は、教育委員会の申し