

NEZASU

教育研究所ニュースレター No.13 1995年3月

発行：(財)神奈川県高等学校教育会館・教育研究所 〒220 横浜市西区藤棚町2-197 電話：045(231)2546



学校の性格と管理職

研究協力員 神田 修

1. 「開かれた学校づくり」と管理職

こんにち、学校は様々な意味で大きな転換をせまられているように思われる。たとえば「学校週5日制」を取り上げてみよう。これは、我が国ではこれまで全くなかった新制度であり、学校をどうみるか、或いはどのような学校を実現するか、にとって見逃せない問題だと思われる。1995（平成7）年度からの月2回の制度施行を前に出された文部省通達（1994.11.24）は、学校週5日制の基本的な観点として、これによって「学校、家庭及び地域社会の教育全体の在り方を見直し、（中略）これからの時代に生きる幼児、児童及び生徒の望ましい人間形成を図る」のだとしている。公立学校は、とくにその名のとおりに、本来公共的なものであるにも拘わらず、一般に我が国ではこれまで「お上^{かみ}」のものという観念が強いのが特徴であった。さすがに最近、そういう学校観はなくなってはきたが、それにしてもなお、上記通達が述べているような父母（家庭）なり、地域なりを視野におさめた開かれた観点は弱いものであった。

ところが昨今は、5日制導入のさいの最初の文部省通達（1992.3.23）がすでに書いていたように、学校の基本的なあり方として、これを契機に地域や父母に「開かれた学校づくり」を繰り返し求めていた。文部省サイドからこのような提起がなされるようになってきたことに注目されたい。そう言えば、“開かれた学校”を求める動きは、父母・住民の側からも提起されてきたことも見逃せない。たとえば近年、活発化してきた職員会議録など学校教育情報の公開や、指導要録の本人開示の要求などがそれで、これは他面では学校外の人々の学校ないし教育への参加の要

求のあらわれともいえる。

以上の例示に明かなように、学校は、こんにち“閉ざされた”或いは“お上”の学校には止まれず、少なくとも“開かれた学校”観に立つ「学校づくり」や学校運営が当面する主要な課題となってきたといえよう。そこで、こうした視野の中で、取りまとめ役で、リーダーである校長、教頭など管理職と教職員がお互いの立場をふまえながら協力し合う学校づくり、学校運営体制づくりが重要となろう。管理職などと言えば、これまで教育行政権力の“手下”とか、教職員の“敵”であるとか位置づけられがちであったが、そうした捉え方が克服されるようでないと、きびしい教育現実のなかで「開かれた学校づくり」実現に向かわないであろう。しかし、それにしても、開かれた学校は無原則に実現するのではなく、学校の特質や管理職とは何かなど、これを十分ふまえて行わなければならない。そこで以下、学校の性格や管理職のあり方について教育法の見地から少し考えてみたい。

2. 学校の法的性格について

(1) 教育自治体としての学校

学校は一定の教育課程に基づいて組織的、継続的に教育活動を行う人および物より成る施設であるなどと言われる。ただ、これは定義風な言い方であって、その性格づけではない。学校の主要な性格として、まずあげなければならないのは、学校は「行政機関」ではなく、学校長を校務掌理者としてまとめた活動をする「教育自治体」である、ということである。現行の法規（学校教育法、同法施行規則など）ではすべてを明文で書いているわけではないが、教育活動事項ないしこれに関連する事項は、学校ないし校長・教員の権限として、これにその決定権を委ねている。法規上に定めのあるものとしては、たとえば、子ども・生徒の入学、卒業の許可、成績の評価、懲戒、指導要録の作成、校務分掌の決定などがそれであり、これは、教育活動そのものはもとより、教育活動にかかわる管理運営の事項を、校長中心の教育自治体としての学校に委ねる制度となっていることを意味する。たしかに我が国の学校は法人格を有しないから独立した自治体とはいえない。そこで行政側の見解などで、法人格がないことが、学校は独立した権限のない組織だということを言うさいに引き合いに出されることがある。しかし、学校は法人格をもつ他の組織と異なるということは言えるにしても、独立した権限がある組織であるかどうかとは別問題であり、現に上記のような権限を有する組織である。もちろん、上掲のごとき法定の事項だけが学校（校長・教員）の権限であるということではなく、むしろ学校は法定外の教育活動を心臓部とする教育自治体であればこそ、行政機関などとはちがって教育条理法や教育慣習法など「不文法」が生きて働く或いは働かせ得るまさに教育自治体なのである。

なお、学校が行政機関と同類でないことは、学校が地方自治体の「公の施設」の一つであるとされていることにも示されている。「公の施設」とは、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」であるとされる（地方自治法244条）。また、文部省の行政解釈では、学校を含む教育機関について、これらは「専属の物的施設および人的施設を備え管理者の管理の下」にはあるが、「自らの意思をもって継続的に事業の運営を行う機関である」（1957.6.11初等中等局長回答）としている。

(2) 教育自治が保障される学校

学校の性格を考える場合、第二に注目すべきことは、こんにちの学校は——第一にあげた点と裏はらの関係になるが——、その自治、とりわけ教育自治が保障される制度的しくみとして成立していることである。学校は教育を行うための社会的に公認された制度であるが、こんにちでは立法による制度として成立していることが特色で、とくにその骨格をなす部分は国家的な成文の法規で定められていることである。これは学校の「制度」面を法で定めているので「学校制度法

定主義」というが、次のような事項が学校制度的事項の具体例である。すなわち、小学校、中学校、高等学校といった学校種別、63制学校体系、義務教育制度、教職員資格や組織、学校の設置、施設・設備等の基準、通学区制、入学・卒業要件、教科・教科書制度（学校教育法、同法施行規則などによる）などである。ここで注目されるのは、法定の範囲が「学校制度」事項に止まっていて、それ以上教育内容・方法に立ち入っていないということである。換言すれば、これは学校教育活動の自由や自治を容認している法的、制度的あらわれに他ならないのであり、このような「学校制度」的事項と法との特色ある関係が、実は現代における学校教育自治を保障する重要原則となっているのである。

3. 学校の管理職のあり方

(1) 教育職としての管理職

現代の学校は、このように教育自治を中核とする自治体として法的に公認されている制度であるということになるが、この点は教育法のなかで主張されてきた「学校の自治」が成立する主な根拠の一つである。そこで、こうした学校に見合う管理職について少し考えてみたいが、その場合、重要な点の第一は、学校の管理職は行政職ではなく、教育職としての管理職、その意味で教育管理職であるということである。学校は言うまでもなく、行政権を働かせる機関ではないのであるから、その「管理職」といっても、行政権を行使する「行政職員」でないことは明白である。自治的に教育に従事することを中心に置く専門的な「教育職員」であり、校長等はそうした教育専門職としての管理職である。これは、教育自治体である学校の性格に照応しており、このような管理職である校長等に自治的な権限が付与されていることが銘記される必要がある。

ところで、校長等管理職の権限は「教育をつかさどる」教諭などともに学校教育法に規定されているが、「校長は校務をつかさどり、所属職員を監督する」（同法28条3項）とある。これについて、行政側の見解などには次のような趣旨のものがみられる。「校務」とは教育を含む学校の仕事「全体」をいい、「監督」と明記されているほか、公務員は「上司の職務上の命令」に従うことが求められている（地方公務員法32条）のだから、校長は所属職員に対し、法的には命令を含む拘束が全面的にできるのだと。今、ここでは解釈が目的ではないので、くわしくは立ち入らないが、たとえば「校務」の範囲や「監督」の意味のほか、そもそも校長は全面的に教員の「職務上の上司」になるのかどうかなどに問題があることを指摘しておこう。ここで注目したいのは、矢張り校長権限規定の行政職とのちがいである。行政職ならば、指揮命令ないし指揮監督関係が行政組織関係法規で次のように規定される。たとえば課長は「上司の命を受け、課の事務を掌理し、その事務を処理するために、所属職員を指揮監督する」という具合にである。行政組織の場合は上下の服従関係が成り立つ階層制がその構成原理の第一にあげられる。これに対し、学校の管理職の場合は所属職員との「監督」関係はあっても行政機関（行政職）とのつながりはなく「校務をつかさどり」とあるのみである。

因みに戦前・戦中の「学校長」は、一般行政の、しかも国の官吏であった「地方長官」（知事のこ）の「命ヲ承ケ」ての校務掌理者で、教員はこの校長の「命ヲ承ケ」「教育ヲ掌ル」（国民学校令16、17条）とされていた。このような命令関係のもとでは、校長は同じ管理職でも教育自治体としての学校の校務掌理者とはなり得ないし、そもそも学校が自治体になる法的基盤がなかったといえよう。

(2) 学校の管理職のあり方

「開かれた学校づくり」が、いわば官民の双方から求められるような今日、学校管理職の役割や働きが学校内外にわたって大きく期待されることであろう。しかし、どのようなことが求められるようとも、学校の管理職はすでにみたような教育管理職たる基本は忘れられてはならないだろ

う。校長や教頭が管理職に「指定」され手当が支給されているが、これは管理職の職務上の権限とは別次元のことであり、そのあり方を左右するものではなく、また教員の職務上の「上司」と位置づけられたわけでもない。公立学校管理職は、自治体・地域の学校の管理職であることに思いを至すとき、教育行政権の指導に従う管理職であることも大切だが、何よりも教職員をはじめ子ども、生徒、父母・住民などとかかわり交流するなかでそのあり方が決められていくのが本来の姿なのであろう。これこそ、「開かれた学校づくり」によりふさわしい管理職のあり方といえよう。こうした管理職は、行政的な命令関係が支配するなかでは生まれ得ず、また自らの権限を主として非権力的で専門・技術的な権限である「指導助言」ないし「助言指導」の筋で働かせる管理職となろう。指導助言ないし助言指導とは、もともと対等の人間関係を前提に互いに指導（助言）し、助言（指導）し合うという関係を基本とする教育の場で生まれた教育的原理である。教職員の側としても、こうした管理職をつくり出していくという姿勢が今日大事になってきているのではあるまいか。

（かんだ おさむ、山梨学院大学法学部教授）

~~~~~



## 「ある家庭科教師の生涯」（12号）を読んで

● 徳永 恕

「NEZASU」No.12掲載の「ある家庭科教師の生涯」を読んで考えさせられました。

それは、著者が「教師としての誇りを否定されて」と書いている医師・看護婦・同室者とのトラブルのことです。このような話は、病院・老人ホームなどでよく聞く話です。もと教師、組織の上層部にいた人など、自らの過去に誇りを持っていた人が「現在、どの人も等しく病んでいる、老いている」状態の集団の中で、ともに協調しあう関係をつくりにくいのです。ですから、教え子の沢山いる地元の病院で教え子に看護されていても、このようなトラブルを起こし、誰も知らない土地へ親をなくなり転院させた知人もいます。

私もガンの父の最期をみとるため、半年間病院で寝泊まりしました。病室も一つの社会で、病気の軽重はあっても「それぞれが自分の病と闘っている、みんな平等である」社会なのです。ベットの上だけが私有地ともいえる病室で、「他人の気持ちが分かりあえる」ことが心の安定を保ち、病と闘う活力ともな

ります。病室という生活の場では一番大切なことではないでしょうか。

著者のお母様は、母親として、そして教師という職業人としては立派な方であったでしょうが、病院の同室者としてはいかがだったのでしょうか。私は、同室者が教師としてのお母様を否定したとは思えません。高熱の女子高生を起こしてまで用事を言いつけたもと教師のお母様を否定したのでしょうか。ともに病んでいる同室者としてあるまじき行為だからです。教師としての誇りを同室者に否定されたのではなく、自らが否定したともいえます。

これから私たちも古い、病む日が来ます。前歴も肩書も関係なく、みんな同じ、その人の人間性だけでつむぐ社会に身をおくようになります。たとえ体は病んでいても、心は健やかにすごす術を自分なりに模索し、獲得する必要性を感じる一方、最期をまわりの人々とともににおだやかに迎えたいと、この話から学ばさせていただきました。

（とくなが ゆき、市民）