

## 日米比較研究の立場からみた 「学校裁量権」の拡大と課題

——米国公立学校の教員人事制度及び学校委員会制度の分析を通して——

上越教育大学 古賀 一博

### I わが国における「学校裁量権」拡大の背景とその意味

まず、このたびのわが国における「学校裁量権」拡大の動きを検討する際、「トップ・ダウン的かつ教育外からのプレッシャーによる地方分権の傾向」を指摘しておかなければならない。すなわち、これまで教育関係者間においても分権化への志向性・主張がなかったわけではないが、少なくとも今次の分権化動向は、1980年代後半から本格化してきた地方分権改革の流れ、換言すれば、規制緩和・行財政改革といった一連の政治的うねりの中で加速度的に進行してきたものであり、残念ながら、教育の行政・政策独自の文脈から教育関係者のイニシアティブの下で展開されたものではなかったということである。

その意味では、一部の地方教育行政関係者サイドからみれば、まさに「押し付け」に近い形で、それへの対応準備が十分とはいえない段階から一挙に展開され始めたともいえるのではないだろうか。たとえば、筆者の勤務校が所在する新潟県下における各市町村、とりわけ町村レベルにおける小規模地方教育行政機関の実態からすれば、その人的側面や財政的側面からみただけでも、比較的規模の大きな地方教育行政機関との格差は無視できる状況になく、勢いすぐにこのたびの分権化動向に対応し得るだけの準備あるいは地力が十分にあるとは言い難いからである。一例を挙げると、通学区域の弾力的運用に端を発した「学校選択制」導入の動きが近年全国的に話題となっているが、首都圏ならいざしらず、地方の農村部においてはすでに学校統廃合の

結果、一町村一小学校、中学校という選択制導入の余地すらないところも少なくなく、既存の地方教育行政単位あるいは学校単位で対応できない問題も現実にあるわけで、いわば地方ごとに看過できない「差」がかなりあるということである。

むしろ、今次の分権化動向の発火点が中央レベルの非教育関係サイドにあったとしても、その後の展開のなかで中教審や文部省を始めとする教育行政関係機関が教育の分権化動向において果たしてきている役割・影響力自体を否定するつもりは毛頭ない。しかし、民主化の理念にそった地方分権・地方自治の実現が本質的に意義深いものであるとするならば、今次の改革の直接的発火点と関係する・しないにかかわらず、教育行政分野におけるこのたびの分権動向は、地方間においていかなる「差」が現実に存在しようとも、その大いなる実現のチャンスととらえるべきであり、個々の校長を含み各地方教育行政関係者の力量がまさに厳しく問われているとみるべきであろう。とりわけ、現状においてこの動きへの対応能力に乏しい地方当局・学校に関しては、まさに大変な時代の到来である。

## Ⅱ 米国の公立学校教員人事をめぐる「学校裁量権」

——校長の意見具申を中心に——

さて、筆者はこれまで比較教育的な視点から米国公立学校の教育制度・行政を研究してきたが、本報告では、そのなかでもとりわけ学校の裁量権と関係深い事項である「教員人事制度」と「学校委員会制度」に焦点化して、「学校裁量権」の拡大と課題という今回のテーマへ接近してみたい。

米国の公立学校教員の人事は、基本的に学区教育委員会単位で行われているため、わが国のような市町村教育委員会と都道府県教育委員会という二重の複雑な構造となっていない。しかし、他面、そのような学区教育委員会ごとの人事システムであるために、地域間において大きな相違あるいは格差が存在しており、その実情はきわめて多様であるが、総じて共通していることは、わが国の場合よりも教員の任免をめぐる校長の権限が相対的に大きいことである。とりわけ、新任教員の任免に関しては、基本的に校長の意思・判

断が最大の決定要因であり、学区によっては校長の意見具申を拒否できないことを明示している学区すらある。法論理的には、各学区教育委員会に任免権があるものの、実質的な決定はおおむね校長の手に委ねられている学区が多く、意見具申という形態を取りながらも、事実上、各校長の意思に基づいた任免が行われているといえる。付言すると、新任教員の任用に際して、校長は教員候補者の「知的学力」よりも、「親生徒の要求に敏速に対応できる能力」「多様な生徒を管理指導する能力」「口頭における意思伝達能力」「多民族的環境の中における教育実践力」といった「職務遂行能力」と、「情熱」「協調性」「忍耐力」「創造性」「思いやり」「面倒見」「落ち着き」「客観性」といった「人格的側面」、この2つを重視しているようである。

ところが、興味深いのは、一定年数以上のキャリアを有する教員（一般にテニユア教員と呼ばれている）の転任人事に関しては、校長の意見具申はきわめて限定的な影響力しか有しておらず、むしろ転任対象である教員の「希望と年功」が最大限に尊重・優先されている点である。とりわけ、在職年数が多ければ、多いほどこの傾向は顕著であり、学区によっては「現職教員の異動の受け入れについて校長にその選択力がない」ことをはっきりと指摘するところすらある。もちろん、校長によってはこのような学区事務局の展開する現職教員の異動政策に対して、不本意な教員の受け入れを巧みに回避しようと画策する者もないわけではないが、この慣習あるいは伝統ともいべき年功主義に基づく異動原理は、教員間においても広く認知されており、この原理に基づいた異動希望は正当な要求との意識も教員間に根強く、現職教員の異動に関しては校長の意見具申の影響は逆に小さいといえよう。

一方、わが国の公立学校教員の人事は、基本的に都道府県教育委員会を単位としており、教員の任免をめぐる校長の意見具申の反映状況は、全体としてあまり芳しくないようである。佐藤の研究（参考文献(1)）によると、教員の転出および転入人事についてはあるが、校長の意見具申が市町村教育委員会の内申や県教育委員会の決定段階で考慮される程度は、「転出に関しては内申段階で8割程度、県教育委員会の決定段階で6割、転入に関しては内申段階で7割、県教育委員会の決定段階で5割」と報告されている。また、

校長の意見具申が考慮されない理由として、「受け入れ受諾校がない」ことや「転出希望と異動計画が一致しない」こと（転出の場合）、「後任の見通しがない」こと（転入の場合）などが大きな理由として挙げられている。さらに、この研究では、校長の意識調査をもとに、人事異動に対する非公式な影響要因として「政界の有力者」「職員団体」「学閥」「校長会の有力者」などの存在を挙げ、これらの介在が校長の意見具申を形骸化させる危険要因であることも指摘している。いずれにせよ、わが国における校長の意見具申は、結果的に5割強（転出・転入平均）しか充足されておらず、必ずしも十分に考慮されているとは言い難い状況にあるといえよう。

校長の意見具申権を直接規定する地教行法第36条および第39条は、今度の地方分権一括法の成立と関連して具体的に手直しされることはなかったが、関係法令の改正全体の文脈からすれば、地方分権推進の流れがよりいっそう加速していくことは間違いないと思われる。このような分権化の流れからすれば、校長の意見具申も中教審の答申に沿ってよりいっそう尊重されるべきであることはいうまでもないところであろう。

そもそも、戦後教育体制の根幹としての学校の自律性やそれを軸とする教育行政の地方分権性という理念的側面からみれば、教職員人事行政上におけるその保証措置としての内申権や具申権がこれまで十分に尊重されてこなかったこと自体大いに問題であったといえようが、他面、それら権限が十分に尊重されなかったかわりに市町村教育委員会や校長の人事関与に対する責任も直接問われることがなかったのではないだろうか。しかし、今後は、それらの権限が実質的に尊重されてくれば、おのずとその権限行使に対する市町村教育委員会や校長自身のアカウントビリティ（結果責任）も問われることになり、当然のことながら、このアカウントビリティを果たすためには、所属職員を正当に評定し得る評定基準の確立とそれを正しく運用し得る評定者の力量が不可欠となろう。このたび導入された東京都の新しい「教員人事考課制度」の運用が今後どのように展開され得るのか楽しみなどころでもある。

加えて、自校の特色ある学校経営を実現するためには、校長自身に当該校に固有な特色ある教育課程を編成する力量を有するのはもちろんのこと、こ

のような教育課程の展開と経営を推進するにふさわしい教員による組織編成の必要性を意見具申に反映し得る力量もまた重要となろう。

### Ⅲ 米国の学校委員会制度にみる「学校裁量権」

——保護者・地域住民の参加を中心に——

次に、学校委員会制度にみる「学校裁量権」の状況について報告したい。ここでは、紙幅の都合上、とくにイリノイ州シカゴの学校委員会を中心に報告する。周知のように、アメリカの公教育は各州・地域においてきわめて多様ではあるが、とくに大都市部における教育政策は、1980、90年代に入ると、肥大化し官僚的となった学区教育行政システムとそれに起因する学力低下への反省から、より直接民主的な統治による公立学校の再生を求めて、各学校レベルに学校委員会を設置し、それら学校を基盤にした経営（School Based Management）を指向するようになってきた。このような流れのなかで、最も注目を集めたのがイリノイ州シカゴの学校改革であり、その中心が学校委員会（local school council）の創設と運営であった。

シカゴ学区では、「シカゴ学校改革法」（1988年）により、学区内の小学校（8年制）と高校（4年制）のすべて（約560校）に学校委員会が設置された。学校委員会の構成メンバーは、親代表が6人、地域住民代表が2人、教員代表が2人（いずれも任期2年）、それに校長をあわせた11人である。ただし、高校ではこれに生徒代表1人が加わり、12人となっている。メンバーは校長を除きすべて公選である。また、委員長は親代表から選出されることになっており、親代表の委員が過半数であることと考えあわせると、親の意見が強く反映され得るような構成になっていることがうかがえる。学校委員会の主な職務は、①校長の選任（公募制による任期4年の雇用契約の締結）とその勤務評定（毎年）、②校長が原案作成する学校改善計画の承認、③それに基づく学校予算案の承認であり、これらは改革以前まで学区の教育委員会が保有する諸権限であった。

シカゴにおける学校改革のねらいは、先にも指摘したとおり、肥大化し官僚化した学区の教育委員会組織と学校現場との間に「親を中心とした新しい

学校統治機関」を創出することによって、民主的な学校経営を実現し、全米最悪と酷評された低学力問題から脱却することであった。そのため、たとえば校長の勤務評定では、「校長は教員へ目標達成のための努力を強く働きかけているか」「宿題は定期的に出され、評価され、子どもの学習達成状況に応じて活用されているか」「アイオワ基礎学力テストや州統一基礎学力テストにおいて目標を達成しているか」「学校改善計画で設定した日平均出席率や学校修了率の向上、留年率の減少などの目標を達成しているか」といったことなどが評価されているようである。評定結果が芳しくなければ、学校委員会は現校長との契約を終了し、新しい校長をリクルートすることになる。

翻って、このたび成立したわが国学校評議員制度（学校教育法施行規則第23条の3）では、「学校評議員を置くことができる」とされるのみであり、まずその設置が義務化されていない。加えて、「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」だけであり、その意見が確実に反映される仕組みとはなっておらず、校長の判断に委ねられる格好となっている。さらに、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のうちから、校長の推薦により」設置者が委嘱することになっている。つまり、当該学校の教職員は評議員にはなれず、親・住民のなかから選ばれる者も校長の推薦が不可欠なわけである。

もともと、このたびの学校評議員制度の導入が、教育行政の地方分権化政策の一環として学校裁量権とりわけ校長の裁量権を拡大していくことを基軸・前提としたうえで、保護者・地域住民の意向を考慮しつつ、その協力を得て円滑な学校経営をめざすことを企図したものであったとするならば、学校評議員制度の内容がこのような程度にとどまることは、ある意味で必然的であったのかもしれない。しかしながら、学校経営の重要な支援者であり、かつ受益者でもある保護者・地域住民の意思反映の保障もなく、組織構成メンバーである教職員の参画もない学校評議員制度を構築したところで、学校経営の改善に果たしてどれほどの進展を期待できるというのであろうか。学校によっては、校長の意向を受けた（校長推薦によるため校長に支持的な）学校評議員の意見が手続き上の正当性を付与され、「御墨付き」を入手した

校長が自らの判断や決定に際しその権威性を高めるための手段として利用するケースも出てくるのではないだろうか。

#### IV 結語——「学校裁量権」運用の基本視座

本来、地方分権の本質は、その権利・権限が末端に位置する国民(受益者)に還元されてこそ初めてその意味をなすものであるが、わが国教育行政・政策の今日的な動向は、中央機関(文部省)の集権的な権限を、地方機関(都道府県・市町村教育委員会)さらには各学校レベルにまで分散させようという姿勢はうかがえても、その権利・権限が末端に位置する権利主体者の国民にまで十分に届いているとは言い難い。確かに、学校経営において校長や教職員といった学校教育の専門家の判断と素人である父母・地域住民の意思、さらには直接の学習主体である生徒のニーズを調整し、関係当事者全体のコンセンサスを形成していくことは骨の折れる作業ではあるが、この作業を抜きにして「学校の自主性・自律性」を確立しても真に「開かれた学校経営」には至らないのではないだろうか。まさに「素人による支配(Layman Control)と専門家による指導(Professional Leadership)をいかに調和させるか」という教育行政学上の課題が学校単位ごとに求められつつあるといえよう。ともあれ、このたびの学校評議員制度をはじめ今後の教育行政分権化の動向にはこのような視点が欠落しており、直接の運用にあたる校長にはこの点に対する格段の配慮が強く望まれるところである。

##### 〈参考文献〉

- (1) 佐藤全・若井彌一編著『教員の人事行政-日本と諸外国-』ぎょうせい, 1992年。
- (2) 黒崎勲『学校選択と学校参加』東京大学出版会, 1994年。
- (3) 佐藤全・坂本孝徳編著『教員に求められる力量と評価《日本と諸外国》』東洋館出版, 1996年。
- (4) 坪井由実『アメリカ都市教育委員会制度改革』勁草書房, 1998年。
- (5) 坪井由実「学校の自己評価体制と教育委員会の役割」国立教育研究所『地方教育行政の在り方に関する総合的調査研究』(科学研究費補助金研究成果

報告書) 2000年。