

地教行法・学校教育法研究委員会報告

1999年9月21日

目次

報告にあたって

学校の自主的・自律的な運営のために - 「学校運営規則」の考え方 - はじめに

1. 「学校運営規則」の基本的性格

2. 「学校運営規則」の主な内容

3. 学校条例の制定

4. 「学校運営規則」とその他の規定

おわりに

学校運営規則要綱

趣旨

第1章 教育課程

第2章 学校運営組織

第3章 学校の教職員と職務

第4章 学校と児童・生徒、保護者、地域住民

第5章 学校と教育委員会

学校教育法第106条関係条文についての考え方と、同条改正試案

はじめに

1. 基本的な考え方

2. 条文の改正

おわりに

地教行法・学教法研究委員会の検討経過

委員会構成

報告にあたって

1999年7月8日地方分権推進一括関連法案が成立した。この法案の中には、戦後の教育制度に大きな影響を与え、教育行政の根幹を成してきた地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下地教行法と略す）、学校教育法が含まれ、これらの法改正によりこれまでの中央集権的なシステムが見直され、教育分野についても地方分権推進への流れがスタートしたと言える。地方分権推進が本格的な政治・行政課題として論議されたのは1995年の地方分権推進法の成立を契機として、1996年3月の地方分権推進委員会「中間報告 分権型社会の創造」で国民的な課題としての地方分権推進の具体像が明らかにされた。教育分野も検討の対象となり、特に、1956年に「改正」された地教行法体制下における教育委員会、学校の在り方を真っ正面から取り上げる状況が生じてきた。

教育における地方分権推進は、こうした外圧が影響したことは事実だが、子どもの減少による少子化、保護者や地域住民のニーズの変化などが拍車をかけ、これまでの文教政策を変えざるを得ないところに追い込まれている。

これらを背景に、文部省は、1997年1月「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」を設置し、さらに、1997年9月中央教育審議会に対して「今後の地方教育行政の在り方について」諮問し、21世紀における地方教育行政の在り方を「教育改革」の大きなテーマとして提起している。

文部省及び政府は、「地方分権推進計画」を策定し、それらに基づき関係法の改正案を国会に提案した。文部省所管の法律のうち学校教育法と地教法の具体的な改正は、今後の学校教育や地方教育行政の在り方に大きく影響する。

これまで国民教育文化総合研究所は、日教組の委託を受け教育分野の地方分権推進を視野に入れた「教育の自治と地方分権」（1997年10月）を明らかにし基本的な考え方を提言してきた。この中では 学校と地域をつなげる学校協議会の設置、 具体的なカリキュラムセンターの創設、 教育課程行政を中心とする文部省、教育委員会の在り方についても提起し教育行政の転換を喚起してきた。

学校教育法、地教法の改正により、学校教育法施行規則（省令）の改正へとすすみ地方では条例改正及び学校管理規則の見直し「教育分野の地方分権推進の具体的なかたち」となって現れ、地方教育行政の大きな課題へと焦点化されていく。

これまでの学校の運営を定めてきた学校管理規則は、教育委員会が学校を管理するための規則であり、「教育行政組織の枠組み」から抜け出せない弱みを内包してきた。

これからの教育、教育行政の在り方を考えた場合、地域や学校現場の視点に立ち、学校は自主性・自律性を確立し、教育委員会は支援行政へと行政の流れを変えさせ、教育行政や学校運営に子ども、保護者、地域住民の声が直接反映されるよう改革が求められている。

また、学校教育法106条が改正されたが、この条項の背景には国と地方の役割分担、教育の全国水準を維持するにはどういう手法を取るべきか、教育行政の基本部分にふれる課題がある。

こうした状況をふまえ、国民教育文化総合研究所は、「教育の地方自治と地方分権」に引き続き、今回は、地域の実情に見合った学校管理規則の在り方と、学校教育法第106条の監督庁を文部大臣とする問題点と今後の方向性について研究協議をすすめ、ここに考え方をまとめた。

学校の自主的・自律的な運営のために 「学校運営規則」の考え方

はじめに

子ども、保護者、地域住民のニーズが多様化する中であって、これからは学校の自主性・自律性の確立が強く求められるようになる。この点、先の中教審答申(1998.9.21)も指摘したところである。そのためにまず「学校管理規則」を見直し、学校に対する教育委員会の支援機能の強化、学校と地域社会の連携、学校運営組織の確立といった視点から新たな「学校運営規則」を制定する必要がある。そこで当研究委員会では、「学校運営規則」に関する基本的な考え方について検討し、同時にそれに基づいた「学校運営規則要綱」の作成を進めてきた。その結果、以下のような当面の結論を得ることができたので、今後、それぞれの地域で制定される規則の試案として提案することにしたい。

1. 「学校運営規則」の基本的性格

< 地域に開かれた学校 >

これからの学校は、「地域が人を育む」の視点から学校自体がより積極的に教育内容、方法、子どもの学習活動の様子を保護者や地域住民と話し合い、教育に関する情報、課題を共有し合い相互理解を深め信頼関係が確立できるよう、学校を開かれた存在として位置づけることが求められている。学校と教育委員会の関係は、一方で地域との連携の中で学校の自主性、自律性を確立し、他方で教育委員会の学校支援機能を強化するという方向に転換させる必要がある。その中で教育委員会と学校が子ども、保護者、地域住民に対し説明責任が果たせるよう学校運営のしくみや内容を創り出すことが重要な課題になっている。

これまでの「学校管理規則」は、一言でいえば、教育委員会が学校を管理するための規則であり、その意味では「教育行政組織」の枠組みの議論であったとも言える。そこでは管理とは、もっぱら法令に基づいた学校の秩序維持を意味している。

しかしこれからは、教育委員会は学校を管理するよりも、むしろ学校の自主的・自律的な運営を支援することが求められる。個々の学校の裁量範囲が広がるとともに、学校はより多く効果的な学校運営を行うことに責任を持つようになる。

< 「学校管理規則」から「学校運営規則」へ >

以上の観点からすれば、「学校管理規則」は自主的・自律的な学校運営を保障する「学校運営規則」へと改められなければならない。ちなみに、現行の「学校管理規則」は、1956年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の制定に基づいて、教育委員会による学校管理体制を整備するために、都道府県教育委員会による「準則」などに従って全国一律に制定された経緯がある。現在のところ、その内容は教育委員会への届け出や報告が多く、学校運営の組織や教職員の職務が整理されて記載されたものになっていない。また保護者や子どもの権利や利益に関わる事項はほとんど記載されていない。

そこで「学校運営規則」は、学校の教育活動、組織編制、教職員と職務、子ども、保護者や地域住民、教育委員会と学校の関係などを基本的な内容とする。教育委員会はこの規則に基づいて学校を支援し、学校はこの規則の下で、自主的・自律的な学校運営を目指すことになる。

すでに中教審は「今後における地方教育行政の在り方について」で「学校管理規則」の見直しを前提とした「学校の自主性・自律性の確立」や「学校評議員」を提案し、文部省もこの間に関連する法令改正を検討している。また教育関係団体もそれぞれの立場から「学校管理規則」案を提起すると予想される。このような中で当研究委員会としても、「学校運営規則」の試案を提案することによって、規則改訂をめぐる今後の論議に積極的に関わっていきたいと考えている。

< 「学校運営規則」のねらい >

「学校運営規則」の基本的なねらいは、教育委員会との関係では学校裁量の範囲を広げ、自主的・自律的な学校運営を実現することにある。すなわち、学校が子ども、保護者や地域住民の意見、要望に応え教育の専門機関として機能を発揮するには、学校に教育課程の編成や学校予算について一定の裁量権限が与えられ、それとともに、地方自治体の教育予算が保障され、教育委員会の一般部局に対する予算要求や予算執行に関わる権限も確立していなければならない。

同時に、学校の運営は地域住民や保護者の協力なくして成り立たない。それゆえ自主的・自律的な学校運営は、地域住民や保護者に開かれた学校運営でなければならない。そのためには学校運営の組織体制を確立し、教職員の職務を明確にし、保護者や子どもの権利を保障するとともに、地域住民を含む関係者の学校運営への参画を進め、さらに教育委員会が学校支援の条件整備を行う必要がある。また、公立学校が住民の税金で設置、運営される公の施設であることを踏まえ、学校運営における意思決定の透明性を納税者などに対し保障することも求められている。

一方、これまでの教育行政は多くの場合、直接に地域住民の意見や声が反映されにくい「学校管理規則」によって運用されてきた。しかし、地方分権の推進に伴い機関委任事務が廃止され、地方自治体の「自治事務」へと転換され、行政に対する地域住民の意向の反映がこれからの教育行政を推進する上で不可欠なものになっている。学校予算をはじめ地域住民に関係する学校建築や情報公開、子どもや保護者の権利保障などは、教育委員会のみならず一般部局を含めた自治体全体の問題である。したがって、これからの教育行政を地域住民の立場で推進するには、教育委員会と一般部局（首長）との連携が極めて重要になっている。

< 「学校運営規則」と学校改革 >

このように考えると、「学校運営規則」が対象とする範囲はきわめて広い。形式的にも教育委員会規則としての「学校運営規則」に収まらない問題もある。そこで当面、「学校運営規則」の制定を構想するとしても、将来的には、学校の設置や学区のあり方、保護者や子どもの権利、地域住民や保護者の学校運営への参画を含む「学校条例」の制定や関連する法改正を視野に入れる必要がある。また、「学校運営規則」を根拠として、学校財務・予算制度に関わる規程など、学校運営に必要な諸規程を整備することも重要であろう。要するに、「学校運営規則」は学校運営をめぐる制度改革の出発点だと言える。

なお今回の「学校運営規則要綱」は、主として公立小中学校を念頭に置いて考えている。高校や障害児学校は、学校規模や職員組織、予算規模や専決範囲が小中学校とは相当に異なる。さらに私立学校は設置者との関係が異なっている。したがって具体的な内容は学校の種類に応じて検討すべきであろう。しかし公立の高等学校、障害児学校では、ここに述べた基本的観点すなわち教育委員会の学校支援の強化、地域社会との連携、学校運営体制の整備という観点はそのまま当てはまる。したがってこのような観点から従来の規則の見直しが必要である。とりわけこれらの学校では「学則」が制定されているので、「学則」をこの「学校運営規則要綱」に基づいて見直すことが望ましい。

2. 「学校運営規則」の主な内容

「学校運営規則」の主な内容は、（１）教育課程、（２）組織編制、（３）職員と職務、（４）子ども、保護者、地域住民、（５）学校と教育委員会、（６）届け出・報告、（７）学校に備える表簿等の各分野によって構成される。以下に各分野の内容の要点について述べておこう。

< 教育課程の編成 >

まず教育課程の分野は、学校の教育活動の基本となる教育課程編成、学級編制、教職員配置について、それぞれの基準に基づいて、個々の学校で弾力的に編成することを定める。校長は、教職員と協力してこれらを行い、必要事項について教育委員会に意見を具申する。特色ある教育課程の編成や学級編制のための予算や人員の配置については、教育委員会と学校の間で事前協議を行い、

教育委員会は、学校の要望を反映した施策を行うための予算措置に配慮する。

< 組織編制 >

次に組織編制の分野では、学校運営に必要な基本的組織について定める。学校運営組織は教職員全体によって構成されるが、ここでは組織運営上の機関について規定する。すなわち学校運営においては、基本方針の策定と実施について校長が総括するが、具体的な運営にあたって、職員会議や各種委員会による審議及び教職員間の意思疎通や調整が必要であり、また学校運営の日常的な遂行を円滑に進めるために、必要に応じて連絡・調整や支援を行う調整担当者を置く。この場合、運営組織上の位置づけや職務を明示して、「スタッフ」であることを明確にする。

学校の自主性・自律性を確立するには、校長を中心とした学校運営組織が整備される必要があるが、同時に、組織の運営において個々の教職員の専門性や学校運営におけるキャリアが尊重され、正しく評価されなければならない。また個々の教職員がそのような学校運営組織の形成と運営に積極的、主体的に関わることで、活力ある学校運営を実現することができる。

< 教職員と職務 >

教職員と職務の分野では、学校の各職種の教職員とその職務について規定する。ここでは教諭、養護教諭、学校事務職員、学校栄養職員、学校現業職員など、学校に置かれている職員について定める。特に一校1～2名配置の職員の場合、しばしば職務内容が不明確なままになっている。この点を改め、職務内容と職務及び給与の格付けを明確にするために、教育委員会は別表で職務標準を明示する必要がある。

< 子ども、保護者、地域住民 >

従来の「学校管理規則」では、子ども、保護者、地域住民の権利や学校運営への参画について規定することが少ない。そこで学校運営規則では、新たにこの分野を学校運営の重要分野として位置づける。児童・生徒の出席停止や原級留置は、教育委員会の定める適正手続きや運用に関する考え方に従って行われるべきである。さらに学校情報の公開については、情報公開条例に基づき、個人情報保護に留意しつつ、積極的に進める必要がある。

就学指定校の変更や学校の転学を希望する場合は学校、関係機関と協議する。なお、障害児の学習権を保障する観点からも保護者の希望に基づく就学保障に配慮しなければならない。

学校に学校協議会を置き、学校運営の基本方針や重要事項及び地域や家庭の教育課題について話し合うなど学校、保護者、地域住民の相互支援のネットワークとする。学校協議会の構成メンバーは、保護者代表、地域住民代表、学校評議員、校長、関係教職員及び必要により子ども代表を含むものとする。

学校評議員を置く場合は、教職員の意見を聞いた上で、保護者、地域住民の中から校長が推薦するが、選出基準、任期等を明確にさせることが必要である。学校評議員は、学校の教育目標、経営方針など教育計画について説明を受け、助言をすることになる。したがって、校長は適宜学校評議員会を開催し助言を求める必要がある。

< 学校と教育委員会 >

教育委員会は学校の自主性、自律性を確立するため、学校における教育課程の編成、学級編制、教職員配置にあたって、学校の弾力的な対応を支援する。

また予算措置にあたっては、学校の要望を反映できるように配慮する。

教育委員会は、効果的な学校運営が行われるように教育計画、カリキュラム、研修計画、地域人材の活用などについて、教育情報の提供を行うとともに、必要な場合は特別な予算措置を行う。また、退職教職員などの人材を活用して、上記事業の実施に必要な特例的、臨時的な学校支援組織を設ける。

さらに教育委員会は、首長との協議によって教育予算を確保するとともに、学校予算の編成・執行の効果的な運用を図るため、学校財務取扱規定を定めるほか、校長の専決額を拡大し、財務事務委任規定を整備する。

教育委員会は学校建築や施設設備の整備にあたっては、首長に対し地域コミュニティ振興の拠点として機能強化が図られるよう、町づくりとの調和や効率的な運用に心がけ、地域住民や教職員の要望、子どもの意見が校舎設計などに反映するように努める。また、学校施設が日常的に開放され、安全性の確保が図られるよう保守管理体制を整備することが必要である。

これまで学校が教育委員会に許可、承認を求めていた事項は「届け出」または「報告」に改めることが望ましい。

学校に備える表簿等については、情報公開制度を踏まえた文書取り扱い要項などを整備する。

3. 学校条例の制定

「学校運営規則」は、これまでの「学校管理規則」と同じように、教育委員会規則である。しかし上記のような「学校運営規則」の内容には、例えば以下のように教育委員会規則よりも自治体の「学校条例」で定めるべき事項もある。あるいはまた、学校教育法の改正を視野に入れて検討すべき問題もある。例えば「出席停止」に関する「適正手続き」（学校教育法第26条）、就学指定の弾力化、手続きの簡素化（学校教育法第22条）、学校設置義務の弾力化（学校教育法第29条）、それに「学校協議会」の設置（新規）などである。このような今後の課題があるが、さしあたり以下のような内容の「学校条例」について検討すべきであろう。

< 学校条例に関する検討課題 >

(1) 就学・学区

就学学区、共通学区、特例学区等を含む学区は学校条例で定める。

(2) 学級編制、教職員定数・配置

市町村は学級編制基準、教職員定数基準の下で、学校条例によって独自の学級編制、定数配置を行う。

(3) 子ども・保護者の利益に関わる処分と適正手続き

出席停止、原級留置等については、学校条例でその適正手続き（意見表明、再考要請等）について定める。

(4) 情報公開

情報公開条例に合わせて、学校条例で学校情報の公開と個人情報の保護について定める。

(5) 学校協議会

学校協議会の構成、職務・権限、学校評議員の選任等については学校条例で定める。

4. 「学校運営規則」とその他の規定

「学校運営規則」はできるだけ簡潔な規定とすることが望ましい。そして「学校運営規則」を根拠規定として、さらに必要な運用基準、規定を教育委員会内規および学校内規として制定することにする。教育委員会が学校間の統一的な取り扱いを要する内規として定めるべきものには、例えば以下のものがあるが、いずれも公開が前提である。

- (1) 地域教育課程の編成基準
- (2) 地域的な学級編制基準
- (3) 教職員配置基準
- (4) 教職員の内、特定職種の標準的職務内容
- (5) 出席停止等の運用、手続き規定
- (6) 就学届け出に関する細則
- (7) 学校情報公開に関する運用細則
- (8) 学校協議会の運営および学校評議員選任に関する細則
- (9) 学校財務取扱規定および学校財務事務委任規定
- (10) 学校予算運営費標準
- (11) 学校徴収金会計基準
- (12) 学校事務処理規定
- (13) その他

以上のような個別細則によって、学校間の統一的な運営を保障するとともに具体的運用に当たって学校の自主性・自律性に配慮し、学校裁量に委ねられている部分や学校運営の細部にわたる部分については、教職員の共通理解を図るため必要な校内規定を設ける。ただし、開かれた学校とするため、校内規定についてもできるだけ簡潔明瞭にし公開とする。

おわりに

学校の自主的・自律的な運営を保障するためには、以上のような「学校運営規則」の制定を中心とした関連規定の見直しが必要である。しかも地教法の改正によって、都道府県教育委員会による「準則」等の制定が廃止されたので、市町村教育委員会の主体的な判断によって見直しを行わなければならないが、これは決して容易なことではない。これまで以上に関係機関、関係団体の主体的、積極的な連携協力が必要になる。同時に、制度的な条件整備だけでなく、教職員、教育委員会関係者をはじめ学校運営に関与する関係者の意識改革と学校運営に関する研修の充実が必要であることを指摘しておきたい。

学校運営規則要綱

趣旨

「学校運営規則」は、自主的・自律的な学校経営を保障するための、学校管理・運営に関わる基本規則とする。内容は学校の教育課程、学校の組織、学校の教職員、学校と子ども・保護者、地域住民、学校と教育委員会とする。なお、「学校運営規則」は教育委員会規則で定めるが、これにもとづいて、校内規定を定めることが望ましい。

第1章 教育課程

1. 教育課程編成、学級編制及び教職員配置

(1) 教育課程編成

学校の教育課程編成にあたっては、教育課程の基準をふまえ、子ども、地域、学校の実情に応じた学校裁量により教育課程の編成を行う。校長は教職員と協力して教育課程を編成し、教育委員会に届け出る。

(2) 学級編制

学校の学級編制にあたっては、学級編制基準によるほか、学校の事情や必要に応じ教育委員会と事前協議し弾力的な編成を行うことができる。校長は教職員と協力して学級編制を行う。

(3) 教職員配置

校長は、必要な教職員の配置について、教育委員会に意見具申する。専任教職員以外の非常勤講師、地域人材の活用等は学校裁量とする。

2. 特別プログラム

学校において、前項の教育課程の編成とは別に、学校独自の教育活動を計画し、実施することができる。校長は、当該プログラムの実施にあたって、必要な予算措置等について教育委員会と協議する。

3. 授業日・休業日

学校において、教育委員会の定める基準に従って、学校の授業日及び休業日を定める。校長は学校の授業日、休業日を保護者、地域住民に通知する。

第2章 学校運営組織

1. 校長及び教頭

校長は学校を代表するとともに、教職員の活動を支援し、適切な学校組織を定め、また保護者、地域住民と協力して、効果的な学校運営の実現を図る。教頭は校長を補佐し、必要な場合、校長の職務を代理する。

2. 職員会議

学校に職員会議を置く。職員会議は、校長を中心とする教職員が一致協力して学校の教育活動をすすめるため、教育課題、教育方針、教育課程、予算計画、組織編成など学校運営に関する全ての事項に関して審議し、教職員間の意思疎通、共通理解の促進、意見交換を図る。職員会議は全ての教職員によって構成し、校長が主宰する。

3. 調整担当者

学校に、必要に応じて、学校運営の各分野における連絡・調整及び支援にあたる調整担当者を置く。

4. 各種委員会

学校に、地域・学校の事情に応じて、運営委員会、予算委員会、学校保健委員会及び安全衛生委員会などの各種委員会を置く。各種委員会は学校運営の専門的事項に関する審議及び連絡・調整を行う。

第3章 学校の教職員と職務

1. 教諭

教諭は児童・生徒の教育を担当し、教育活動などを通じて学校運営を担う。

2. 養護教諭

養護教諭は児童・生徒の養護を担当し、学校の健康教育などを通じて学校運営を担う。

3. 学校事務職員

学校事務職員は学校事務を担当し、学校予算の編成・執行などを通じて学校運営を担う。

4. 学校栄養職員

学校栄養職員は学校給食の栄養に関する事項を担当し、食教育などを通じて学校運営を担う。

5. 学校現業職員

学校現業職員は教育環境整備や給食調理などを担当し、教育環境や学校給食の改善などを通じて学校運営を担う。

6. 教職員の職務と権限・責任

教職員の職務内容に関する基準が必要な場合、教育委員会は当該職種に関して、権限と責任を明示した職務標準を定める。なお学校運営において学校教育法等の法令に基づき各職種の専門性が尊重されるべきであり、学校の組織編制にあたって、職務内容とともに、各職種の権限・責任を明示するよう留意する。

第4章 学校と児童・生徒、保護者、地域住民

1. 児童・生徒

児童・生徒の懲戒、出席停止、原級留置にあたっては、その最善の利益を尊重し、子どもまたは保護者に意見表明の機会を保障するなど、適正手続きに留意する。また子ども、保護者は、教育委員会に対し決定について再考を求めることができる。これについて学校に相談窓口があることが望ましい。なお出席停止の決定は、校長に委任する。教育委員会は、出席停止に関する考え方を明示する。

2. 保護者

(1) 保護者は、指定された就学校を変更する場合、すみやかに教育委員会に届け出て関係機関と協議して就学校を変更することができる。学校を転学する場合は教育委員会、関係学校と協議し許可を求める。

(2) 保護者及び子どもは、本人に関する情報及び子どもの就学する学校に関する情報を得ることができる。学校は情報公開条例にもとづいて、個人情報の保護に留意しながら、学校の教育活動、予算、組織編制など、必要な学校情報を保護者及び子どもに提供しなければならない。

3. 学校協議会

学校に学校協議会を置く。学校協議会は、学校評議員、校長、関係教職員、保護者代表、地域の有識者、その他必要により子どもを含めた関係者によって構成する。学校協議会は学校運営の基本方針、重要事項及び地域や家庭の教育課題について話し合う。校長は年間の学校活動、徴収金を含む学校予算、その他必要な事項について、学校協議会に報告する。

4. 学校評議員

学校評議員は、保護者、地域住民から校長が推薦し、教育委員会が委嘱する。選出基準、任期等については、別に定める。校長は必要により学校評議員会を開催し教育活動その他について報告するとともに学校の教育計画等を説明し助言を求める。

第5章 学校と教育委員会

1. 教育委員会の学校支援

教育委員会は、学校裁量の拡大に努めるほか、効果的な学校運営が行われるように学校を支援する。とりわけ（１）カリキュラム研究、（２）特別教育プログラム、（３）研修計画、（４）地域人材の活用、（５）特別予算などについて、学校に必要な情報を提供し支援する。

また教育委員会は、学校間の連携を促進し、特定の教育業務や学校事務の共同実施を行うとともに、退職者などの人材を活用して、上記事業の推進に向け学校支援組織を設ける。

2. 学校財務・予算

教育委員会は、財務取扱や財務事務委任に関する規定を整備し、学校専決を明記するとともに学校の予算要求制度を設けるなど、学校予算の編成・適正な執行・要求の効果的な運用を図る。また事務指導員など専門職員を置いて、学校財務・予算にかかわる研修を行い、学校運営を支援する。

3. 学校施設設備

教育委員会は、学校施設を地域社会の拠点として整備するとともに、校舎設計などに保護者、地域住民、教職員の要望や子どもの意見を反映するよう配慮する。また教育委員会は、学校施設設備の保守点検をすすめ、安全性の確保と効果的な利用を促進する。

4. 教育委員会への報告・届出

学校裁量の拡大という観点から教育委員会の承認事項は届け出に変える。また円滑な学校運営を図る観点から届け出事項も見直して、地域全体の利益に関わる事項、学校間の調整が必要な事項、その他危険への対処、予防措置等の必要から教育委員会が事前に把握する必要がある事項以外は、基本的に報告事項に移すのが望ましい。

< 届け出事項の例 >

教育課程、学級編制、教科書、学校行事（泊を伴うもの）、防災・警備計画、施設計画などは、別に定める様式によって届け出る。

< 報告事項の例 >

組織編成（校務分掌）、事故報告、緊急時連絡、泊を伴わない学校行事、振り替え授業、亡失・災害報告、その他教育委員会が定める報告事項については、別に定める様式によって提出する。

5. 学校に備える表簿等

学校の管理する文書等については、文書分類表・取り扱い要項などに基づきファイリングシステムなどを導入し整理・保管する。

学校教育法第106条関係条文についての考え方と、同条改正試案

はじめに

今回学校教育法の改正に伴い、学校教育法第106条が削除され、同条1項に掲げられた学校教育法の各条文にいう「監督庁は、当分の間、これを文部大臣とする」と読み替えられていたのが、直接各条文に文部大臣と明示されることになった。

また、本法には各条で「監督庁」という語を用いながら本条で読み替えられていない場合があるが（法4条1項、10条、13条、14条、45条の4項、56条、57条2項、60条、60条の2、67条、69条の2項）、それらについてもすべて文部大臣と書き替えられた。

この監督庁に関する経過措置の規定は既に50年以上も続き、「当分の間」が半恒久化していたことからいって実質的にはほとんど変りがないにしても、法改正の趣旨が教育行政の地方分権化と学校自治の強化にあったことを考えると、違和感を覚ざるをえない。しかし、この106条関係の条文は学校の設置基準にかかわるものが多いため、単に削除すればよいといった簡単な問題ではない。

そうしたことから当研究委員会ではこの際、関係条文の適否について取り急ぎ研究を行う必要を認め、5月以来検討を重ねてきた。以下はその結論である。

1. 基本的考え方

(1) 読み替え規定をやめるのは適切である

本法では監督庁に該当する機関を各条文に具体的に規定せず、「監督庁」としておいて、本条において「文部大臣」など具体的な機関に読み替えてきた。これは教育公務員特例法でも同じであり、第2章第1節（第4～12条）において大学の学長、教員及び部局長の任免、分限、懲戒及び服務を扱うのはすべて「大学管理機関」と抽象的に規定し、付則（第25条）で具体的な機関に読み替えている。

こうした規定の仕方をしているのは、制定当時に地方自治法や教育委員会法など地方教育行政に関する法律が未制定であったこと、大学法や国立大学管理法など大学管理運営に関する立法が予定されていたことからとられた暫定的措置がそのままになっているためである。また、文部省としては政令や省令に委ねることによって問題を先送りし、じっくり時間をかけて検討したいという意向があったからだという説もある。

しかし、事情はともあれ、結果的にこれはいたずらに法文を読みにくくするものであり、立法技術的にいって適切ではない。

また、106条の読み替え規定は甚だ奇妙なことに、1項では文部省の立法監督についてのみ規定し、2項と3項では都道府県教育委員会の行政監督についてのみ規定していた。そのため、文部省の行政監督や都道府県の教育委員会の立法監督などに関しては、本法中に「監督庁」という語を用いながら、本条で読み替えられていない。そのため、これらの条文に関してはどこが「監督庁」かについて読者が条理解釈を余儀なくされる。

こうした不備を是正する点では「監督庁」を「文部大臣」「都道府県教育委員会」あるいは「都道府県知事」など、最初から具体的に規定することはむしろ望ましいといえよう。これまでも個々の規定を改正する際にそうした規定の整備が行われてきている。

(2) なるべく監督庁を廃止あるいは地方に移す

今回「監督庁」が文部大臣であることが明示され、「当分の間」という規定が削除されたことは分権化の趣旨に反するといえないこともない。今回の法改正が目指した教育行政の地方分権や学校自治の理念からいえば、国が一律に定めることはなるべく少なくすることが望ましい。それゆえ、監督自体を廃止するか、監督庁を都道府県の教育委員会や知事に移すなど、できる限り地方や学校の裁量の余地を拡大する方向を目指すべきであることは改めていうまでもない。

前述したように回りくどい読み替え規定という形があえて採られたのも、本法が日本国憲法、教育基本法とほぼ並行して審議され、制定当時（昭和22年3月31日・法律第26号）は旧教育委員会法（昭和23年7月15日・法律第170号）も未制定であるなど教育行政組織が明確になっていなかったことと、将来は教育行政の地方分権化に伴って地方の監督庁に権限を大幅に委譲しようという考えがあったからである。このことは「当分の間」という限定が付されていることから窺い知ることができる。

(3) 教育条件に関する全国的最低基準はあった方がよい

通常、「監督」とは監視、許認可、承認、命令、取り消し、停止、権限争議の決定などをさし、監督する立場にある上級の行政機関を「監督庁」という。それゆえ、「監督庁」というと権力的イメージが強い。したがって、監督庁という言葉に反対したくなる気持ちは理解である。しかし、106条の中心的部分である1項に引用されている本法各規定中の「監督庁」は、国家的見地から法令を通じて学校の設置運営に関する基準の設定を行うものである。したがって、監督といっても個別の学校に対する行政上の監督ではなく、学校教育全体の水準維持向上を図る立法上の監督である。

他方、2項及び3項では、そこで引用している各規定において高等学校以下の公立学校について、個々の学校設立廃止の認可、届出の受理、閉鎖命令及び設備授業等の変更命令をする「監督庁」が都道府県教育委員会であることを定めていた。また、前述したように本法の規定には「監督庁」という語を用いていながら、本条で読み替えられていないものがあり、その中には文部大臣や都道府県知事が、個々の学校設立廃止の認可、届出の受理、閉鎖命令及び設備授業等の変更命令をすると解される規程がある。これらの場合には立法監督ではなく行政監督である。

このように、学校設置基準は、(1)公の性質を持つ学校が設置または運営に際して備えるべき最低水準、(2)設置について学校設置の認可基準、(3)学校閉鎖命令、設備・授業等の変更命令の根拠となる法規命令、という三つの性格を有する。これからも察しがつくように、それは学校教育の自由を拘束する側面と教育条件を保証する側面の両面を有している。

それゆえ、国が学校教育に関して各種の基準を定めることをどう考えるかは難しい問題である。しかし、学校設置基準は学校を設置・運営する際に、学校として備えるべき人的組織、物的組織、教育組織、学校経費などについての準拠すべき基準を示すものである。それは学校設置者を国、地方公共団体、私立学校法人及び放送大学学園に限定したのと相俟って、学校教育の最低条件を確保することを目的としている。

このように学校設置基準の主たる役割は学校の設置・運営に際して備えるべき最低水準を定めている点にあると考えるならば、一概にその存在を否定することはできない。それに国と地方の財源配分が未確定であり、地方財政の中央

依存が続いている限り、地方分権や学校自治の理念だけでこの問題を判断することはできない。かって全国連合小学校校長会が小学校設置基準の試案を作成したことさえあるくらいである。後述するように学校教育法制定当時は、教育委員会法などによる地方分権化と並行して教育条件の整備や教育水準の確保を目的とする学校施設基準法の制定も検討されていたのである。

(4) 設置基準の法律化も考えられる

国の基準を定める方法は多様であり、「〇〇学校設置基準」と命名されたものだけが学校の設置基準ではない。監督庁としての文部大臣が定める設置基準にはそうした狭義設置基準のほかに、同じく省令である学校教育法施行規則や各種の規程などがある。さらに学校教育法をはじめとする法律や学校教育法施行令をはじめとする政令も設置基準として機能している。つまり、広義の設置基準には設置基準という名称を有する形式的な設置基準とそうした名称をもたない実質的な設置基準とが含まれる。これからも分かるように現在省令の施行規則や設置基準で規定されている内容を法律に変えられない訳ではない。

それにもともと学校教育法発足当時は設置基準を法律で規定するという考え方が存在した。かって施行規則81条の2には「この省令は、別に学校の……設備及び編制の基準に関して規定する法律が定められるまで、暫定的に効力を有するものとする」と規定されていた。その後この規定は削除されてしまったが、私立学校法25条2項には「私立学校に必要な施設及び設備についての基準は、別に法律で定めるところによる」という規定が残っている。この法律はなお未制定であり、付則16項により「法律が制定施行されるまでは、なお従前の例による」とされているが、こうした規定が定められたのは私立学校法制定当時（昭和24年12月15日・法律第270号）、国公私立を通ずる「学校施設基準法」の制定が予定されていたからである。

財源確保という見地からすれば国の基準があった方が有利であり、それも法律に根拠がある方が強力である。例えば、補助金なども予算補助にとどまる場合には容易に削減や廃止の対象とされるのに比べ、法律補助の場合には法律の改廃が前提条件とされるだけに、削減される危険は少なくなる。それゆえ、設置基準を法律で制定することが考えられてよい。

(5) 四つの取り組み方がある

以上のことから、この問題に関する考え方の基本方向として以下の四つが指摘できる。

(1) 規定の削除

地方分権化や学校自治の観点からすれば、当該事項に関して設置者ないしは学校の判断に委ねればよい。それゆえ、基準は一切不要と考え、省令上の規定を削除する。

(2) 分権化

学校教育の水準確保の観点からすれば、学校や設置者の単位を越えた何らかの基準が必要なことは認める。しかし、地方分権化の趣旨に則って都道府県教育委員会等に監督庁としての権限を移管する。

(3) 現状の維持

学校教育水準確保の見地から全国的基準が必要と考え、監督庁を現在と同様文部大臣とする。ただし、従来の読み替え規定はやめ、直接学校教育法の各条文に明示した改正を全面的に支持する。

(4)法律で規定

学校教育に関する最低基準の根拠をより強力なものとすると同時に、行政の恣意的決定は避ける必要がある。そうした見地から、政令や省令ではなく、法律で規定する。

2. 条文の改正

(1) 法3条 学校の設置基準

<改正の方向>

本条を「学校を設置しようとする者は、学校の種類に応じ、法律で定める設置基準に従い、それを下回らない水準において、これを設置しなければならない」に改める。

<その理由>

第一に、狭義の設置基準の他に、本法及び本法施行規則等に設置基準と見なされる規定が散在しており、実質的な設置基準を統一的に把握するのが困難である。それゆえ、それらを網羅した広義の設置基準を制定すべきである。

第二に、学校設置基準はあくまでも最低基準を定めるものであり、設置者の裁量によりそれを上回る教育条件の学校を設置することができる旨を明示する必要がある。

第三に、義務教育諸学校に関して学校設置基準の制定が予定されながら、未だに制定されていない。義務教育標準法（公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準等に関する法律法）、義務教育諸学校施設費国庫負担法などはあるが、公立学校に限定される点では厳密な意味での学校設置基準とはいえない。また、私立学校に関して施設設備の基準を法律で定めることとされながら、未だに制定されていない。こうした状況から国公立を通じた義務教育諸学校の設置基準が早急に整備される必要がある。

第四に、それらの設置基準は省令ではなく、法律として定められるべきである。学校のあるべき水準は国民の意思に基づいて定められることが望ましいし、財源確保という見地からしても法律に根拠がある方が有利である。

(2) 法4条 学校の設置認可

<改正の方向>

公立学校に関して廃止の方向でさらに検討する。

<その理由>

学校の設置認可は学校教育の公共性を確保するためのものであるとされている。そうだとすれば、それ自体公共的存在である地方公共団体が設置する学校に関して改めて認可を必要としないはずである。もっとも青少年人口が増大している時代であれば不経済規模の学校などの乱立を招き、財政負担の関係で問題が生じることも考えられる。

しかし、青少年人口が減少するだけでなく、幼稚園への就園や高校への進学が当然とされている今日、許可制を届出制に改めたからといって格別の支障が生じるとは考えにくい。

ただし、そうなると学校法人もまた法人認可によってその公共性が認定されているから、学校設置について改めて認可を求める必要は乏しいという理屈も

成り立つ。その場合、公立については許可が不要で私立は入用とするのは難しい。かといって私立に関してまで認可不要と言い切れるかどうか、難しいところである。

なお、政令指定都市、中核市など規模の大きい都市に関してのみ許可を不要するという見解もあるが、この意見には必ずしも賛成できない。都市の規模によって行財政能力に違いが生ずることは避けられないから、取り扱う事務の種類を区別するのは理解できる。しかし、同じ事務について規模が大きければ届出で足り、小さければ認可を必要とするといった区別をするのは、市町村規模によって信用度が違うということになりかねず納得しにくい。

(3) 法8条 法律に定めるもの以外の校長及び教員の資格

<改正の方向>

資格の定め方を統一する。例えば、教育職員免許法を教育職員資格法と改め、免許状を必要としない職種については資格要件あるいは選考方法を記述する。あるいは教育職員免許法とは別に教育職員資格法を制定する。

<その理由>

教育職員の任用資格に関しては専門職性や選考の透明性を証明する上で明確な規定が必要と考えられる。そこで教育職員の資格に関する関係法令を調べて見ると、以下に示すように、法律によるもの、省令によるもの、法令の根拠のないものが混在している。しかも、その違いが例えば1条校と非1条校の差異といった合理性のあるものでもなく、無秩序である。それゆえ、何らかの形で統一を図る必要がある。

<参考資料>

高校以下の教員の資格については教育職員免許法が適用される。高校以下の校長の資格については規則8条で定めているが、私立学校の校長資格の特例については規則9条で定めており、高校以下の教頭の資格については規則10条で定めている。

また、大学教員及び大学院教員の資格については大学設置基準及び大学院設置基準で(規則66条1項)、短期大学教員の資格については短期大学設置基準で(規則66条2項)、さらに高等専門学校教員の資格については高等専門学校設置基準定めている(規則72条の2)。なお、国公立大学の学長については大学管理機関の定めるところによるが(教育公務員特例法4条2項)、私立大学の学長、私立高等専門学校の校長については法令に規定がない。他方、専修学校の校長及び教員の資格については法82条の7の2項及び3項で、また各種学校の校長及び教員の資格については各種学校規程7条及び8条2項で規定している。

(4) 法10条 私立学校長の届出義務

<改正の方向>

本条を削除し、私立学校法に規定する。

<その理由>

本条は私立学校法の施行(昭和24年12月15日法律第270号)が遅れたために本法に規定されたと考えられるが、私立学校だけに関わる条文を学校教育法に規定するのは適切ではない。なお、法人の設立認可を受けるに当たって所轄庁に対し法人役員(理事)として校長の履歴書を添えて申請がなされるため(私立学

校法30条、38条)、本条は実質的に不要である。

(5) 法11条 児童生徒学生の懲戒の基準

<改正の方向>

懲戒を事実上の懲戒と法的効果を伴う懲戒とに区分する。事実上の懲戒の在り方に関しては法規ではなく、学習指導上の参考資料として学習指導要領に記述する。法的効果を伴う懲戒については省令でなく、法律で定める。具体的には規則13条を廃止し、この条文に規定する。

また、退学処分の理由から「学力劣等で成業の見込みがないと認められる者」を削除する(規則13条3項2号)。

<その理由>

事実上の懲戒は教育作用と不離一体であり、体罰の禁止などを除くと、その基準を法令に規定することは困難である。

法的効果を伴う懲戒は在学者の権利や身分の基本に関わることであり、法律で定めるのが適当と考えられる。少年院における懲戒については少年院法8条で定めており、それと均衡を図る必要もある。

「学力劣等」は本人の責任でない場合もあるところから、必ずしも懲戒処分にはなじまない。

(6) 法20条 教科

<改正の方向>

本条を以下のように改める。

「教育課程に関する事項は教育課程委員会(仮称)の議に基づき文部大臣が定める。委員会の委員は教員、専門研究者、その他の学識経験者が三分の一ずつを占める構成とする。委員会は予めカリキュラム・センターの意見を聴かなければならない。」

また、教育課程編成の特例がより広範に認められるように規則を改正する(25条の2、26条の2など)。

<その理由>

教科という用語は授業内容が教科中心だった時代の産物であり、現状には合わなくなっている。現在は「教科」を教育課程と同義に拡大解釈することで済ませているが、混乱を避けるために用語を明確にする。

文部大臣が定める理由としては、「教科に関する事項は本質的に教育上の問題であり、かつ極めて専門的・技術的な事項であり、さらに時代の進展に応じた適宜改善を要する事項でもある」ことが挙げられている。そうだとするならば専門家から成る委員会が専門の研究開発機関であるカリキュラム・センターの意見を聴いて定めるのが妥当である。

教育行政の地方分権及び学校裁量権拡大の趣旨からいって学校及び地域の実情に応じた授業ができるように教育課程の編成に弾力性を持たせる必要がある。

(7) 法23条 病弱等による就学義務の猶予又は免除

<改正の方向>

差し当たって、就学義務履行と見なされる代替形態を規定する。

将来的には、就学義務の猶予又は免除制度自体をなくす。

現行規則42条、43条の内容を維持する場合にも、規則でなく、政令で定める。

<その理由>

最近では不登校等に関して事実上就学義務が無視され、しかもそれが黙認されている結果、就学義務及びその猶予又は免除制度自体が空洞化している。形骸化した規定を残しておくよりは現行の就学形態に代えることが認められる代替の形態を規定するような積極的な姿勢が望ましい。

1979年度から養護学校の就学義務が制度化された結果、病弱等を理由とする就学義務の猶予・免除の必要性は基本的に消滅した。また、少年院等への収容者に関しては就学義務を履行しているものとみなせば足りる。そこでは義務教育諸学校と同一の教育課程に基づく教育を実施し、その修了書を卒業証書と同一の効力を有すると認めているのであるから、在院を在学と見なさない理由は乏しい。

就学義務に関し必要な事項は政令で定めることになっており（法22条2項）、施行令1章（1条～22条の2）に詳細に規定されている。これは1953年の地方自治法改正により機関委任事務は法律又は政令によることが必要とされることになった結果改正されたものであり、それ以前は猶予・免除に関する事項と同じく規則で規定されていた。就学義務の猶予又は免除も機関委任事務に関する例外規定と考えられるから、本来ならば22条の改正と同時に政令事項に改められるべきであった。

（8）法47条 高校入学資格

<改正の方向>

「監督庁の定めるところにより、これ（中学校卒業生）と同等以上の学力があると認められる者」を「高等学校において、中学校を卒業した者と同等以上の学力があると認めた者」に改める。

<その理由>

「設置者の定めるところにより」と改めるべきだという見解もあるが、入学適格に関しては設置者よりも学校が判断する方が適切であろう。それに規則63条5号に「高等学校において、中学校を卒業した者と同等以上の学力があると認めた者」という規定が既に存在する。

（9）法49条 高等学校への入学・退学・転学・留学・休学及び卒業

<改正の方向>

規則の内容が不適切な場合にはそれを改める。なお、規則でなく、設置基準で規定することも考えられる。

<その理由>

高校入学等に関する全国的基準は必要である。しかも、それは社会情勢の変化に応じて弾力的に対応することが求められる。となると、法律によるよりは省令で定める方が適切であろう。ただし、規則の内容に関しては議論があるようなので、関係者が検討の上、必要であると認められたものについては改正する。

（10）法56条 大学入学資格（法48条2項 高校専攻科入学資格）

< 改正の方向 >

「監督庁の定めるところにより、これ（高等学校卒業生）と同等以上の学力があると認められる者」を「大学において、高等学校を卒業した者と同等以上の学力があると認めた者」に改める。

< その理由 >

学力の判定は直接教育に責任を負う学校現場が判定するのが適切である。それに規則69条5号に「大学において、高等学校を卒業した者と同等以上の学力があると認めた者」という規定が既に存在する。

(11) 法69条 大学の公開講座

< 改正の方向 >

2項（「公開講座に関し必要な事項は、文部大臣が、これを定める」）を削除する。

< その理由 >

本条は文部省原案にはなく、CIE（民間情報教育局）によって追加されたものであり、大学開放講座ではなく、単位のバラ売り制度として構想されたものだといわれている。本条が社会教育法ではなく、学校教育法に規定されているところから見ても、学校教育として行われる公開講座を予定していたと考えられる。

しかし、今日各大学が公開講座と称して開設しているのは社会教育の一形態としてであり、この条文には該当しない。最近では科目等履修生の形で学校教育自体の開放も行われるようになったが、これに関しては大学設置基準（31条）、短期大学設置基準（17条）大学院設置基準（15条）で規定されている。それゆえ、社会教育、学校教育いずれの意味でもこの項は不要と考えられる。実際、規則71条に「公開講座に関する事項は、別にこれを定める」とあるが、これまでそれが定められたことはない。

(12) 法86条 不服申立の制限

文部大臣の大学又は高等専門学校の設置人可処分について、行政不服審査法による不服申立ができないことになっているが、検討される余地はあろう。

なお、法85条の2では法22条に定める就学義務の履行に関して、行政手続法の適用除外が規定されているが、これについても同じである。

さらに、法11条の懲戒処分に関しても、行政不服審査法4条1項8号及び行政手続法3条1項7号によりは審査請求や異議申立などの適用除外となっているが、これについて再検討する必要がある。

(13) 法88条 本法施行のために必要な事項のうち 規則47条 休業日

< 改正の方向 >

公立学校の休業日は教育委員会が定めることにする。

< その理由 >

国の基準としては年間の最低授業日数だけ定めれば足りる。規則47条で私立学校に関しては学則で定めることになっており、公立と私立をあえて区別する理由はない。

おわりに

今回、本委員会は委嘱の趣旨に従って本法106条に直接間接関係ある条文についてのみその適否を検討した。しかし、何といても本法は戦後の占領体制下、切羽詰った環境において慌ただしく作成されたものである。そのためか、小学校の設置義務規定とか就学義務規定など国民学校令の規定そのままであるなど、旧諸学校令を引き写したような箇所も少なくない。

そうしたこともあって改定さるべき箇所は多い。制定以来半世紀以上も経過した今日、単に106条関係条文だけでなく、学校法全体について腰を据えた検討を行うべき時期にきていることを申し添えておきたい。

地教行法・学教法研究委員会の検討経過

- 1999年5月29日 第1回研究委員会。研究委員会の構成、研究テーマなど確定。フリートーク。
- 1999年6月18日 第2回研究委員会。フリートーク。
- 1999年7月1日 第3回研究委員会。学校管理規則見直しの視点と同規則案、学教法第106条関係について検討。
- 1999年7月17日 第4回研究委員会。学校運営規則要綱案とその考え方、学教法第106条関係見直しについて検討。
- 1999年7月27日 第5回研究委員会。学教法第106条関係条文修正案、学校運営規則要綱案などについて検討。
- 1999年8月6日 第6回研究委員会。学教法第106条関係条文改正の考え方と改正試案、学校運営規則要綱案とその考え方について検討。
- 1999年8月31日 第7回研究委員会。同上各最終案への検討。
- 1999年9月18日 第8回研究委員会。同上各最終案について検討。
-

委員会構成

市川昭午（国立学校財務センター教授）
清原正義（姫路工業大学教授）
国祐道広（大谷女子大学教授）
槇枝一臣（弁護士＝日教組本部弁護団）
秋田瑞枝（弁護士＝日教組本部弁護団）

研究協力委員 石井小夜子（弁護士＝教育総研）