

調査結果から

校長の裁量・権限は拡大されるか

教育創造研究センター所長 高階 玲治

1. 校長の裁量・権限をめぐる課題と学校・教育長の実態

(1)義務教育の構造改革と校長の権限拡大の調査

平成17年10月、文部科学省は中央教育審議会答申『義務教育の構造改革』を発表したが、そのポイントとして「市区町村、学校の裁量・自由度を高める分権改革を進める」と明言している。その内容は、人事や学級編制に関する権限の市区町村への移譲などである。

周知のように国と地方の関係、都道府県と市区町村の関係は、それぞれの役割に応じた仕組みのなかで前者がおもに指導、助言、援助等を実施する形をとってきたが、今後は義務教育の実施主体である市区町村や学校に権限を移譲し、地域の実情に応じた教育を実現できる仕組みをより一層強固なものにしようとする動きがある。

しかし、長年の教育行政の枠のなかで教育活動を実施してきた学校は、権限の移譲や裁量がまかされても十分やりこなせるかどうかは必ずしも明確でない。とくに最近の社会風潮のなかには「教育格差」が言われていて、権限の移譲は格差を助長することにならないか、という危惧の念を持つ教育関係者も多い。

そこで、今回の調査研究は、おもに学校予算や教員人事の実態を把握するために学校長調査を行った。また、この調査内容は学校管理にかかわることから学校の設置者である市区町村教育長にも同じような調査を行った。両者の調査を行うことで、相互が担っている役割・判断を比較しながら検証したいと考えたのである。

(2)学校をめぐる環境要因

最近、市町村合併が相次いで行われ、そのため一つの市や町が広域化してきたが、その実態について個々の市区町村を単一に捉えることの難しさを感じる。

たとえば、校長対象の調査で学校の所在地は、「政令指定都市以外の市」は小・中学校ともに65%前後で、「町」は20%前後であるが、「地域」を聞いたところ「農林漁業地域」は小学校49.2%、中学校41.6%であった。「都市郊外の住宅地域」は小学校33.2%、中学校35.3%である。当然ながら、人口規模による差があり、地域環境には「格差」の生じる要因が内在するであろう。

その顕著な例は「学校選択制を導入している」の項目で、全体としても小学校7.7%、中学校11.8%であるが、人口規模が「10万人未満」では小・中学校ともに10%以下であるのに対し、「30万人以上」の自治体では小学校17.9%、中学校24.1%となっている。「私立中学に進学する小学生が多い地域である」はさらに少なく、「30万人以上」の自治体の小学校で4.5%、中学校で9.2%である。全国的には学校選択制の実施や私学の設置は偏在している。

しかし、どのような自治体規模であっても「教育熱心な親が多いほうである」は、「あてはまる」（「と

てもあてはまる」と「まああてはまる」の合計、以下同様）がほぼ同じで小・中学校ともに75%程度みられた。「PTA活動がさかんなほうである」も70~80%程度である。「地域との交流はさかんなほうである」も80%以上であった。

これらの傾向を考えれば、どのような自治体規模の学校においても、教育熱心な親に見守られながら、PTA活動に支えられ、地域との交流を積極的に進める学校の姿があると判断できるであろう。

一方、子どもの問題傾向として「学級崩壊のような、学校運営に困難をきたすクラスが存在する」は人口規模が「10万人以上」の市に多くみられ、小・中学校ともに10%を超える。さらに、児童生徒数「300~500人未満」の小学校では15.9%、「500人以上」の小学校では20.4%であった。また、「不登校の子どもが多い」は小学校6.3%に対して中学校41.9%と際立った違いがみられる。さらに顕著なのは児童生徒数による差で、小学校も「300人以上」の規模になると10%程度、中学校は「300~500人未満」で54.6%、「500人以上」は62.9%が「あてはまる」と回答している。大規模校に即した独自の問題傾向の把握と解決方法の重要性を感じさせる調査結果であった。

「外国籍の子どもが多い」は、小・中学校ともに10%以下であるが、自治体規模や児童生徒数が大きい学校にやや多くみられる程度である。

(3)教育長をめぐる環境要因

次に教育長対象の調査で顕著な傾向だったのは、ほとんどが「男性」であるということであった。97.3%である。また、「61歳以上」が68.9%であった。直前の職業は、「学校長」40.6%、「教育委員会職員以外の地方公務員」24.2%、「教育委員会職員」が13.3%である。ただし、自治体の人口規模でみると「1万人未満」では「教育委員会職員以外の地方公務員」がかなり多く、「1万人以上30万人未満」では「学校長」がやや半数、「30万人以上」の規模では「教育委員会職員」がもっとも多くなっている。

また、「教育行政を経験したことがある」は72.7%、「教職経験がある」は66.6%、「教育行政以外の一般行政を経験したことがある」は32.5%、「民間企業に勤務した経験がある」は13.0%、「公募によって教育長になった」は0.3%である。さらに、「勤務している自治体に居住している」は75.1%、「勤務している自治体の出身である」は55.4%、「首長とは教育長就任以前からの知り合いだった」は50.1%であった。

ただし、「教職経験」と「教育行政経験」の2つが大きな要因になっているのは、とくに「1万人以上」の規模の自治体である。逆に「一般行政職」重視は「1万人未満」の規模である。「自治体出身者」や「自治体に居住」の条件は人口規模が大きくなると少なくなる。

2. 学校予算と人事権をめぐる課題

(1)学校力向上に学校予算は適正か

調査についての細かな分析は次の稿以下に譲るが、ここでは大まかに注目点のみ記述しておきたい。

これからの学校は、学力向上、生活規律や道徳性の確立、体力の増強など、これまで以上に学校力の向上が期待されている。教育再生会議においても「社会総ぐるみの教育」を提唱している。その実現には、学校予算や人事権が地域や学校の実態に応じて適切に運営されることが必要である。

だが、最近の不況の影響で市区町村の財政状況はかなり厳しくなっているであろう。市区町村の予算総額に対して教育予算が年々減額されている実態がみられる。

その教育予算の減額以上に、学校予算が減額の対象になっていることが今回の教育長調査で判明した。また、市区町村の規模によってもバラツキがみられ、とくに小規模人口の場合に減額している比率が高くなっている。全体的な傾向として、教育費総額を「増額している」はわずか13.0%で、「減額している」は49.2%である。半数に近い。一方、学校管理費は全体の教育予算以上に「減額」の対象になっている。「増額」は6.6%、「減額」は52.0%である。学校予算はますます窮屈になるのであろうか。

一方、学校予算を均等に配分するのではなく、「特色ある学校づくり」などに応じた「傾斜配分」を行う市区町村が目につくようになったが、全体としては10.0%である。校長判断としても賛否が分かれていて、傾斜配分に「賛成」は41.3%、「反対」は52.9%であった。

また、校長の裁量できる予算の是非については「必要」が83.4%である。だが、現在「校長の裁量で執行できる用途を特定しない予算」が「ある」のはわずか12.3%でしかない。そのうえ、「ある」と回答した校長の場合、「1~10万円」が33.3%でもっとも多かった。なかには「101万円以上」という金額も8.3%みられるが、校長権限の拡大が考えられている割には御寒い実態である。

(2)市区町村への人事権の移譲は妥当か

人事権に関する教育長判断と校長判断はどうであろうか。

「人事権の市区町村への移譲の賛否」について、教育長の調査結果では「賛成」（「とても賛成」と「やや賛成」の合計）が27.0%、「反対」（「やや反対」と「とても反対」の合計）が67.9%であった。ただし、人口規模が多くなると「賛成」がかなり多くなる。

次に人事異動の形態については、「都道府県・政令指定都市に人事権があるのがよい（現状どおり）」が52.5%、「基本的にはすべての市区町村に人事権を移譲し、規模が小さい自治体は広域地区を設定して交流人事を行うのがよい」が30.8%であった。校長の場合は前者が31.9%、後者が40.0%であって、数字的には逆転しているが、いずれにしろ小規模自治体のみでの人事は無理だという判断が多い。人口規模が大きい自治体の教育長も「中核市のように一定の人口規模の市に人事権を移譲するのがよい」が多くなる。つまり、「現状どおり」は小規模町村で、「一定規模以上は市区町村に移譲すべきだ」と考えるのは中規模以上の市区などである。全国画一的な人事権の移譲ではなく、適切な方策が必要であることを強く示唆している。

また、校長権限の拡大に伴って教員人事に関する具申権の問題があるが、教育長の判断では具申が「反映できている」（「とても反映できている」と「まあ反映できている」の合計）が77.1%となっている。今後「増やしてほしい教職員」は、「一般教員」が多く、次いで「スクールカウンセラー」である。「教員の実績評価」については教育長、校長ともに「必要」とする判断は高い。だが、その実施方策についてはかなりの課題がみられる。

3. 教育改革についての判断

最近の教育改革動向はかなり多様な問題を含んでいる。教育長や校長はどのように教育改革を考えているか、調査結果の大筋は次のようなことである。

たとえば、「教育基本法」は改正されたが、「賛成」は教育長で6割、校長で4割である（ただし、調査は参議院で採決された12月15日以前に実施している）。また、「教員免許の更新制」については判断が逆で、教育長に「賛成」が多い。

だが、他の項目に関しては、教育長も校長も同じような判断がみられる。「学校や教員の外部評価制度」「全国学力調査の実施」「保護者や地域住民による授業支援」はいずれも「賛成」が多い。逆に、「学校選択制の実施」「教育パウチャー制度の導入」「土曜日の補習授業の実施」「学校管理職への民間人の登用」はいずれも「反対」が多い。

賛否が分かれているものには「学力調査結果の公表」「小学校での英語の必修化」「学校運営協議会制度（コミュニティースクール）の導入」がある。

これらの課題について市区町村による判断の差異がみられる場合があって、さらに分析が必要である。たとえば、「小学校での英語の必修化」は、小規模町村での教育長の「反対」が多く、人口規模が大きくなると「賛成」が多くなる。

校長の裁量・権限の拡大は、教育改革の進展に大きく影響されることは確かである。教育改革で課題が提示されても、市区町村の実態から容易に導入できない課題もまた見出されている。今回の調査によって明らかになった市区町村や学校の実態、校長・教育長の判断傾向をさらに深く分析・追究することで新しい時代の義務教育の構造改革に資する調査研究を進めたいと考える。

教育予算の概要について

東京都杉並区立大宮中学校副校長 吉田 和夫

1. 校長調査からの考察

(1) 学校予算の不足

現在の学校予算について、小・中学校とも86%以上が不足を指摘している。自治体の規模や学校の大きさにかかわらず、学校の予算について、不十分であるとする校長が多い。

(2) とくに増やしたいと思う予算

とくに増やしたい予算としては、①「教科の学習活動や学力向上に使う予算」、②「教員研修や教員の資質向上に使う予算」、③「『総合的な学習の時間』の活動に使う予算」、④「部活動・クラブ活動や体力向上に使う予算」が多い（○の数字はパーセントの大きい順である、以下同様）。これらの項目について、小学校が中学校より10ポイント程度要求度が高いが、唯一、④「部活動・クラブ活動」についての要求は、小学校と中学校で40ポイント以上の差がある。この要求度は中学校で圧倒的に高いが、これは中学校生活の必要条件として、部活動の存在が大きいからであろう。部活動は私費を集めて教育課程外で活動していることが多いが、教師の負担や努力を考慮すると、教育活動のなかにきちんと位置づけ、必要な予算をそこに配当したいという中学校長の強い思いが読み取れる。学力向上や学習活動への予算増とともに、部活動についての予算措置についても、今後強く求められることになる。

反対に、さほど予算要求のないものは、「PTA活動や保護者啓発に使う予算」「学力評価（テストなど）の実施に使う予算」である。これらについては、たとえば学校のある地域が学校選択制を導入する場合などは、保護者対応や学力評価の明確化が必要になると考えられる。したがって、それらの地域ではこれらの要求度が高くなるものと考えられるが、それは地域や自治体による方向性の違いとなるかもしれない。

(3) 今後増やす必要があると思う予算

今後増やす必要がある予算としては、①「校舎などの施設整備」、②「図書館の整備（書籍の購入、学習センター化など）」、③「教室内の学習環境の整備」があげられており、小学校と中学校による有意差はあまり見られない。つまり、これらのハード面についての予算配当がとくに学校から求められているということである。校舎や施設・設備については、戦後創設された学校の多くに築年数のかなりのものがあり、施設や備品の老朽化がとみに進みつつある。したがって、このような施設・設備への予算要望は強い。

また、図書館にIT環境を取り入れたり、教室にプロジェクターやテレビ・ビデオを設置したりする学習環境の充実も求められている。これは新しい教育方法を求める学校の方向性や姿勢の表れであると

考えられる。さらに、④「図書館司書を雇用する費用」、⑤「少人数指導などの教員補助者への謝礼」など、人的配置への予算措置が、施設・設備に続いている。学校にもう少し人的資源がほしいということである。教員の数を増やせないとしても、図書館の司書や教員補助者を雇用する予算的措置がほしいというのである。さらに、⑥「情報環境の整備（コンピュータの購入、LAN化など）」や⑦「学力向上のための教材・教具の購入」も増やす必要があるとしている。

⑧「部活動・クラブ活動の指導員への謝礼」については、(2)で述べた結果と同様に、小・中学校の差が大きい。中学校の要求は高いが、小学校ではそれほど増やす必要がないと回答している。これは、やはり部活動の存在の在り方が異なることから生まれている。小中連携を考える際にも、学校の文化の違いの最たるものが部活動に象徴されているとも言える。中学校における部活動については、さまざまな矛盾が生じているが、せめて外部コーチや支援者などを配置できるように人的な措置が求められる。

これに反して、⑨「放課後や土曜日の体験活動・補習の指導員への謝礼」、⑩「事務補助員を雇用する費用」、⑪「体力向上のための施設・遊具の整備」、⑫「ALTなどの外国語会話指導者への謝礼」については、さほど増やす必要がないと回答している。しかし、学力向上、授業時数増、土曜日の学習活動、小学校の英語学習などの方向を考慮するなら、今後これらの分野への予算要求が必要になるのではないかと考える。とくに小学校の英語の導入について、学校がALTをどのように探し、配置するつもりなのか。自前の教師だけで英語活動を展開できる小学校はごく少ないだろうと思われることから、この予算的な措置を検討する必要がある。ただ、学校経営者自身がまだそのような方向性を敏感に感じ取ってはいないということだろうか。

また、「事務補助員を雇用する費用」についてもさほど要求がないが、昨今の教職員の調査などに関する膨大な事務量を考えると、事務補助についての要求がもう少しあってもよいとも考えられる。ただ、教員の事務は生活指導や学習指導など教育の専門性にかかわることが多いことから、単なる事務処理ではすまないことが多い。これまでの行政的な事務執行とは異なる領域であり、これまでの行政的な枠組みによる事務補助では意味がないのかもしれない。また、事務職は必ずしも県費職員でない場合も多く、経営者としての県費校長には使いにくいということもあるかもしれない。いずれにしても、今後特色ある学校づくりなどで「教育事務」の存在は必要かつ不可欠なものとなり、その存在意義は、ますます大きくなるものと思われる。

全体的に予算の獲得・配当・執行について、今後それが経営者たる校長の職務の大きな要素を占めることになる。どのような予算をより必要とするか、とくに人件費や保護者対応のための経費、事務的予算経費など、現状の分析のみならず今後の学校経営の方向性や施策を考慮しつつ再検討する必要があると思われる。

2. 教育長調査からの考察

(1)教育費の占める比率と総額

教育費の占める比率については、人口規模の大きい自治体ほど高く、小規模の自治体ほど低いという現象がある。しかし、自治体規模にかかわらずかなりのばらつきも見られた。この理由として、教育費（教育予算）の算出の仕方について、つまり何をもちょう教育費とするかという、とらえ方の差があることが考えられる。また、総額についても、規模の大きい自治体ほど大きく、小規模な自治体は金額が小さいことは当然ではあるが、これもそれぞれの自治体により、教育への取り組みの差が表れているという

結果も見られる。1校あたりの金額や一人あたりの金額が算定基準になるとは考えられるが、教育費についての統一的な指標が不確かなことから、数値的な割合や金額的な比較は、現状では客観性が薄く、意味のある考察が難しいと思われる。

(2)教育費の総額の推移

教育費については、「減額している」という回答が5割であるが、小規模な自治体ほど減額したところが多い。逆に、「増額している」という回答は5万人以上の人口規模の自治体には多く見られる。小規模な自治体においては予算総額との関係により、教育費に配当しうる金額自体が少ないことが考えられるが、全体的に自治体による格差、また、大規模な自治体の優位性（自治体規模・施策による格差）がうかがえる。

(3)学校管理費、教育振興費、学校建築費（施設建設費）の推移

学校管理費、教育振興費、学校建築費のすべて、「減額している」という回答が約4～5割である。また、この順で「減額している」という回答が多い。さらに、この順で「増額している」という割合も少ない。この数値から見て、行政全体の学校教育活動への予算的な支援は減少していると言える。ただ、横ばいであるという回答も4割近くある。唯一、学校建築費（施設建設費）のみ、「増額している」という回答が28%程度ある。これは、校舎や施設や設備の老朽化に伴う改築や建て替えが必要となった結果であろう。また、自治体の規模が大きい場合、全体の傾向とは異なり増額しているところもある。自治体規模による違いや自治体の方針による違いはここでも指摘できる。

(4)一般予算以外の費用支出

新たな予算支出の方向である「特色ある学校づくりの予算」については4割以上、「県や全国レベルの競技会出場に対する補助」には5割以上の自治体が「全校に支出している」と回答している。また、「研究指定に対する補助」は「全校に支出している」が2割、「一部の学校に支出している」が4割以上となっている。しかし、「特色ある学校づくりの予算」を「支出していない」自治体も35%以上あり、「一部の学校に支出している」自治体が17%程度である。このことから、特色ある学校づくりのための支出をまだ実施していない自治体が多く、実施している場合も、研究指定に対する補助のような特定校配分的なものではなく、全校措置的な色彩をもっていると考えられる。

(5)今後増やす必要がある予算

今後増やす必要がある予算については、①「校舎などの施設整備」、②「図書館の整備（書籍の購入、学習センター化など）」、③「情報環境の整備（コンピュータの購入、LAN化など）」、④「教室内の学習環境の整備」の順である。校長の調査では、「教室内の学習環境の整備」が三番目であったが、教育長は情報環境整備など国や首長の方針・計画に伴う取り組みへの予算配分が入っている。どちらかというとも教育内容の充実に必要なソフト面よりも、目に見えるハード部分に予算を増やす方向であるように思われる。

続いて、⑤「少人数指導などの教員補助者への謝礼」、⑥「図書館司書を雇用する費用」と、人的な支援への予算配当が見られる。また、⑦「学力向上のための教材・教具の購入」、⑧「放課後や土曜日の体験活動・補習の指導員への謝礼」、⑨「部活動・クラブ活動の指導員への謝礼」、⑩「体力向上のための施設・遊具の整備」と続くが、自治体によって取り組むべき課題についての意見が分かれているようである。

逆に、予算を増やす必要がないものとして、⑫「事務補助員を雇用する費用」、⑪「ALTなどの外国語会話指導者への謝礼」、⑩「体力向上のための施設・遊具の整備」が回答されている。また、⑨「部活動・クラブ活動の指導員への謝礼」については、「増やす必要はない」（「それほど増やす必要はない」「まったく増やす必要はない」の合計）という回答も53%以上あった。このことから、これらの予算措置については、賛否両論あると言える。しかしながら、中学校における部活動の状況についての理解がもう少しほしいところである。

また、小学校における英語教育について、「ALTなどの外国語会話指導者への謝礼」を「増やす必要はない」という回答が63%以上あった。今後、各自治体で取り組むことになるものだが、一体どのように指導者を確保するというのだろうか。先進的な地域が早くから着目し、予算措置について具体的に対応していることを考えると、やや疑問が残る回答であった。

全体に、自治体規模、首長の方針、地域の特色などにより、教育予算の支出が異なる現状が見られる。全国一律に同一の教育が受けられる時代は過去のものとなったようである。「教育を受ける権利」は、「等しく同一の教育を受ける権利」とはならない現状が見られつつある。

大規模な自治体には多くの学校があり、保護者や生徒が学校を選択して通うことも可能であり、どのような教育を受けることができるのかを十分に吟味し、選ぶことができる。このような意味では、公立学校は選択される存在として新たな局面に立つことになる。その反面、小規模な自治体では学校数は少なく、保護者や生徒の選択の幅も小さくならざるを得ない。選択面の拡大とともに「教育を受ける権利」の格差が、少しずつ確実に生まれ、浸透しつつあるのではないか。そう考えざるを得ないデータであると言えよう。

学校予算の新しい動き

玉川大学通信教育部助教授 坂野 慎二

1. 自治体における学校裁量予算の実施状況

今回実施した教育長調査によれば、校長の裁量によって執行できる用途を特定していない予算措置（以下、学校裁量予算）を行っている自治体は17.4%である。校長調査では、全体で12.3%の校長が、学校裁量予算を実施していると回答している。

学校裁量予算の実施状況は、自治体規模による差が見られる。学校裁量予算を実施している自治体は、人口「5千人未満」の自治体で12.2%、「5千～1万人未満」で16.5%、「1～2万人未満」の自治体で14.4%である。「2～5万人未満」の自治体では19.3%、「5～10万人未満」の自治体では18.1%、「10～30万人未満」の自治体では25.3%、「30万人以上」の自治体では18.2%となっている。人口規模が小さな自治体が、学校裁量予算に否定的な傾向を示している。

もっとも、こうした自治体規模による違いは学校と教育委員会との関係にある程度考慮することが必要であろう。小規模の自治体は、所管する学校数が限られており、学校からの要望を反映しやすいことが推測できる。したがって学校裁量予算として措置しなくても、学校の要望に対応しやすいと考えることができよう。一方、自治体の規模が大きくなると、所管する学校数が増えるため、各学校の需要を把握することが困難となりやすいことが推測できる。このため、学校裁量予算を導入し、予算の効果的な執行に努力しているということもできよう。

校長調査の結果を属性によって見てみよう。校長全体では12.3%が、学校裁量予算があると回答している。小学校の校長は14.5%が、中学校の校長では10.4%が、学校裁量予算があると回答している。どちらも自治体規模が大きくなるにつれ、学校裁量予算があると回答する者の割合が高くなる傾向を示している。しかし校長調査で興味深いのは、学校規模と学校裁量予算の関連性である。児童生徒数が少ない校長よりも児童生徒数の多い校長の方が、学校裁量予算があると回答する割合が高い。さらに、学校規模が大きいほど、裁量予算額が大きくなる傾向がある。

2. 学校裁量予算の必要性

それでは、教育長は学校裁量予算に対してどのように感じているのであろうか。今回の調査結果によれば、必要性が高い（「とても必要」と「まあ必要」の合計、以下断りのない場合は同様）と考えている教育長が多く、6割を超えている（63.1%）。学校裁量予算の必要性について、自治体規模によって教育長の意識の違いがみられる。学校裁量予算の必要性を認める教育長は、人口「5千人未満」の自治体では約4割、「5千～1万人未満」の自治体では約5割であったのに対し、「30万人以上」の自治体では70.4%、「10～30万人未満」の自治体では67.1%、「5～10万人未満」の自治体では79.9%の教育長が、学校裁量予算の必要性を感じている。

学校長は、教育長以上に学校裁量予算の必要性を感じている。必要性が高いと回答した教育長はおよそ6割であったのに対して、校長の8割（83.4%）は必要性が高いと回答している。しかも自治体規模

による回答の違いはない。学校規模別では、児童生徒数「100人未満」の校長と、「500人以上」の校長との間で、小・中学校とも10ポイント以上の差があり、大規模校の校長の方が必要性を感じている。

具体的にどの程度の金額が必要かという問いに対しては、ばらつきが大きいものの、校長の多くは30万円から100万円の間で必要と回答している。教育長もほぼ同様の結果となっている。

以上のように、教育長にしる、校長にしる、学校裁量予算については肯定的な考えを持っている者が多い。あえて教育長と校長の意識の違いを求めるとすれば、校長は自治体規模に関わりなく必要性を感じているのに対して、小規模の自治体の教育長は、学校裁量予算の必要性が比較的低くなっていることである。学校裁量予算の金額はおおむね30万円から100万円程度である。

こうした傾向は、次のように解釈することができよう。小規模な自治体の教育長は、所管する学校数が少なく、教育委員会と学校との「風通し」が一般的には良いと考えて、学校裁量予算の必要性を感じていない者が一定数存在している。しかし、校長は自治体規模に関係なく、学校裁量予算を必要と感じている。

3. 学校裁量予算による学校への影響

それでは、学校裁量予算を導入することによって、学校にはどのような影響が考えられるのであろうか。想定される内容を8項目にわたりたずねた。項目が該当すると思う（「とてもそう思う」と「まあそう思う」の合計）と回答した者の割合が高い順にみてみよう。

教育長調査では、「特色ある学校づくりが実現できる」（82.5%）、「予算の使用に関する説明責任が大きくなる」（81.5%）、「校長のリーダーシップが発揮できる」（80.4%）の順である。割合が低かったのは「学校予算の配分を検討するのが負担になる」で、「そう思う」が41.4%、「そう思わない」が55.1%となっている。「学校事務の負担が大きくなる」「監査の不安が大きくなる」「学校間の格差が拡大する」については、賛否が拮抗している。

次に校長調査の結果をみてみよう。校長調査では、回答は教育長調査とやや異なる点がある。校長が影響すると考えている項目を多い順に整理すると、「特色ある学校づくりが実現できる」がもっとも多く92.6%、次いで「教員の優れた企画に対する支援ができる」92.2%、「校長のリーダーシップが発揮できる」87.4%、「教員の企画力や実践力が高まる」80.7%、「予算の使用に関する説明責任が大きくなる」79.0%の順になっている。

自治体の規模別でみると、一般に規模が大きな自治体の教育長ほど肯定的な考えを示している割合が高い。「特色ある学校づくりが実現できる」では、人口「5千人未満」の自治体の教育長の71.8%が肯定的回答であったが、人口1万人以上の自治体では8割以上が肯定的であり、「30万人以上」の自治体の教育長は97.8%が肯定的である。「校長のリーダーシップが発揮できる」「教員の優れた企画に対する支援ができる」「教員の企画力や実践力が高まる」「予算の使用に関する説明責任が大きくなる」もほぼ同様に、自治体規模が大きくなるにしたがい、肯定的回答の割合が高くなる傾向を示している。一方、「学校事務の負担が大きくなる」「監査の不安が大きくなる」「学校間の格差が拡大する」では、自治体規模が大きくなるにしたがい、否定的な回答（「まったくそう思わない」「あまりそう思わない」の合計）が増えている。「学校予算の配分を検討するのが負担になる」では、自治体規模による相違は見られなかった。

したがって、規模の大きな自治体の教育長は、学校裁量予算に肯定的考えが強く、自治体規模が小さくなるにしたがい、否定的な考えを持つ教育長の割合が増加していく。

4. 学校裁量予算の拡大に必要な要件

学校での校長裁量予算を拡大するための条件として、教育長が必要と感じているのは、「事務手続きを簡略化する」がもっとも多く（35.0%）、次いで「教育委員会事務局が学校をサポートする」（31.8%）が多い。自治体規模による一定の傾向は見いだせなかったが、人口規模1万以上30万人未満の自治体の教育長は「事務手続きの簡略化」を求める傾向が強く、人口「5千人未満」の自治体や「30万人以上」の自治体では比較的弱い。

教育長調査結果と校長調査結果を比較してみると、次のような違いが明らかになる。校長調査結果によれば、「事務手続きを簡略化する」がもっとも多い点は共通しているが、その必要性を選択した者が54.6%と過半数に達している。逆に教育委員会事務局のサポートを必要と感じている校長は少ない（15.9%、教育長調査では31.8%）。

5. 学校予算における傾斜配分（重点配分）等について

(1) 学校予算の傾斜配分実施状況

教育長調査において、実際に学校予算の傾斜配分を行っている自治体の割合は11.8%であった。校長調査の結果は10.0%であったから、調査時点（平成18年度）ではほぼ1割の自治体が学校予算の傾斜配分を実施していると考えてよい。

これは自治体規模による違いがみられる。学校予算の傾斜配分を実施している自治体は、人口「5千人未満」の自治体で6.9%、「5千～1万人未満」の自治体では10.1%、「1～2万人未満」で8.2%である。自治体規模が大きくなるに伴い、学校予算の傾斜配分を実施する割合が高くなる傾向を示し、人口「30万人以上」の自治体では25.0%が、学校予算の傾斜配分を実施している。校長調査においても自治体規模が大きくなるにしたがい、予算の傾斜配分の割合が高くなることを確認できる。

校長調査で、学校予算の傾斜配分を実施している自治体で、実際に傾斜配分予算を受けている学校の割合は68.1%であった。学校種別では、小学校が72.2%、中学校が63.2%と小学校の割合が高い。

(2) 学校予算の傾斜配分の賛否

学校の希望や実績等によって差をつける「学校予算の傾斜配分（重点配分）」について、教育長の考え方をたずねた。教育長の考え方は、「賛成」と「反対」とに意見が分かれているが、「賛成」が10ポイントほど上回っている（「賛成」52.9%、「反対」39.7%）。自治体規模でみると、大きな差はないが、人口5万人未満の自治体で「賛成」がやや少なく、おおむね5割程度であるが、人口が「5～10万人未満」の自治体では賛成が6割を超えている。

教育長が学校予算の傾斜配分にやや肯定的な回答が多いのに対して、校長調査の結果では、逆に「反対」が多いという結果がでてきている（「賛成」41.3%、「反対」52.9%）。この点について、学校種別、自治体規模、学校規模による大きな違いはみられなかった。

以上のように、教育長は学校予算の傾斜配分に肯定的意見が多く、校長は逆に否定的意見が多い。

(3)学校予算の傾斜配分方法

それでは、実際に学校における予算の傾斜配分はどのようになっているのであろうか。

校長調査からみると、傾斜配分の予算措置が行われている自治体の中で、その予算を受けている学校は、小学校で72.2%、中学校で63.2%であった。つまり、学校予算の傾斜配分を実施している自治体では、かなり「広く」傾斜配分を行っていることになる。

学校予算の傾斜配分金額は、自治体によりかなり異なる。教育長調査では、下限は1万円から500万円以上、上限は10万円から1000万円以上までと非常に幅があることが確認できる。校長調査でみると、傾斜配分予算を受けている学校のうち、「1～10万円」が8.8%、「11～20万円」が21.9%、「21～30万円」が12.5%、「31～50万円」が21.3%、「51～100万円」が17.5%、「101万円以上」が12.5%となっている。全体的には30万円以下が4割と、「広く少なく」金額が配分されているところが少なくない。一方で、100万円を超える予算を獲得している（配分されている）学校も8校に1校の割合で存在する。

(4)学校予算の傾斜配分による支出費目

それでは、重点化された学校予算は何に支出されているのであろうか。教育長調査の結果を見てみると、対象とされる費目は、消耗品や備品として配分されている自治体が多い。この他に謝金および人件費、あるいは設備施設費として支出している自治体も少なくない。

実際に何に対象として配分されているのかを、校長調査によってみてみよう。そこでは、「謝金や人件費を支払う費用」（80.0%）、「消耗品を購入する費用」（74.4%）が多くなっている。「備品を購入する費用」（35.6%）、「設備・施設を整備する費用」（18.1%）は少ない。

(5)学校予算の傾斜配分手続き

学校に対して予算を傾斜配分する場合、何を基準として配分するのかを手続き的にみてみよう。想定される6項目を設定して教育長にたずねた結果をみると、「企画書の提出」がもっとも多く（68.9%）、次いで「実施後の成果の提示」（62.3%）、「企画についての協議」（47.2%）、「成果についての見通しの提示」（46.2%）、「実施前の実績の提示」（43.4%）の順になっている。事前の審査についてみると、「企画書の提出」あるいは「企画についての協議」といった形で行われていることを読み取ることができる。一方、「実施後の成果の提示」は6割強にとどまり、事後の評価については十分ではない自治体が少なからずある。

校長調査では、「企画書の提出」（88.1%）、「実施後の成果の提示」（81.3%）、「成果についての見通しの提示」（64.4%）となっている。教育長調査の結果と比較すると、事後評価（成果の提示）の割合が高くなっている。これは校長調査で人口規模の大きな自治体の学校数が抽出される割合が高いためと考えられる。

教職員の人事権について

埼玉県加須市立花崎北小学校校長 丸山 綱男

1. 教職員の具申した意見の反映について

このアンケートでいう教職員とは県費負担教職員（以下、教職員）のことを示し、教職員の任命権は都道府県教育委員会に属する。市町村教育委員会の管理権のもとに職務に従事する関係上、監督者としての意見を反映させるため市町村教育委員会に内申権が認められ、その内申をまって人事を行う。その場合、校長の意見の申し出があった場合、内申にその意見（具申）を添付することとされている。

アンケートの結果を見ると、自治体の規模の大小にかかわらず約6割の校長は、具申した意見が「反映されている」（「とても反映されている」と「まあ反映されている」の合計）と回答している。一方、教育長の調査でも、約8割が校長の意見具申を「反映できている」（「とても反映できている」と「まあ反映できている」の合計）と回答しているが、「とても反映できている」という回答はごく少数である。教育長の見解は、校長の意見具申を一応踏まえて人事異動の調整を図ったという見解になる。ただし、校長が求める「意見具申が反映されたかどうか」については、校長の意向にそった教職員が確保できたかどうかにかかっている。

校長が考える人事構想の視点は、一つに「時間の視点から考える」という側面がある。3年後にどうなるのか、どう異動させると5年後にどう変わるのかなど、異動対象者の育成を重視して考える場合である。次に、「空間の視点から考える」という側面もある。どの地域で、どの領域で、その教員がリーダーシップを取れるようにするのか、ということを考える視点である。三つめに「人間関係の視点から考える」という側面もある。その他、特色ある施設・設備などから人材を配置することも考えられる。このように校長は多面的な視点で、人事構想をしなければならない。

以上の視点をもって校長は人事に関する教育長ヒアリングに臨んでいると思われる。教育長が校長の具申を反映していると回答した背景には、上記のようないくつかの視点を総合的に見て判断したと考えているのではないと思われる。

2. 学校が必要とする人材の割り当てについて

校長の約6割は意見具申が「反映されている」と回答をしているが、自校が必要とする人材が確保されたかどうかとなると、回答傾向は異なる。「学校が必要とする人材が、教職員異動の際にきちんと割り当てられていると感じるか」という質問には、「あまり感じない」「まったく感じない」という回答が6割を占め、「必要な人材確保がなされていない」という意見がわずかに多い。校長にとって、具申権はほぼ反映されているといいながら、必要とする人材は割り当てられていないという不満が残る。これは、教育委員会との人事ヒアリングの調整が妥当であったかということや、人口規模が大きくなるにしたがって弾力的な人材配当ができるかどうかにかかわっているものと思われる。

しかし、自校に配属された人材については、校長は一校を預かる身として何としても適材適所に配置して育成を図りたいという前向きな姿勢がうかがえる。校内における人材配置について、「あなた自身は

校内で、教職員を適材適所に配置できていると思うか」をたずねたところ、「8割以上できている」が17.5%、「6～8割くらいできている」が58.3%であった。小学校の校長は、教科担当にしばられることが少ないせいか、人材を適材適所に配置したと考えている。一方で、中学校では、校内に適材適所に人材を配置したいと願っても、免許の関係で容易に配置できない状況がある。小規模の自治体にある中学校では、校内に人材を適材適所に配置したくとも、教科で一人の配当という場合もあり、小学校より配置しにくい要素を抱える。

今回のアンケートには教職員が参加していないが、校長の校内人事が適材適所に配置できているかをたずねたら、校長が思っていることとは反対に、「適正に配置できていない」というような回答が出るかもしれない。やはり、人事配当をされた側からの意見を見たいものである。

3. 教員公募制・教員FA制について

「教員公募制・教員FA制」は、特色ある学校づくりや学校運営の活性化をうながし、教員の適材適所や意欲の向上を図るなどの効果が期待される。これらの制度を導入している都道府県は、徐々にではあるが広がりつつある。その主な理由として、従来の人事異動の幅を広げることにあることは言うまでもない。本調査でも校長としては「学校が必要とする人材の配当」にやや不満があり、意向を尊重してほしい旨の回答がある。この教員公募制や教員FA制は、「校長が求める人材」を配置できる一つの施策として期待される。

今、この制度を実施しているところでは「校長裁量で教員募集する制度」や「校長が求める教員をスカウトする制度」「教員の希望転任制度」など、さまざまな形態が取られている。全国ではまだ試行段階のところもあり、調査では、教員公募制・教員FA制を実施している自治体は少なかった。

さて、人事管理とは「目的をもって継続的に活動する組織体に、より適性をもった人間を導き入れて、その人間が内在的能力を最大限に生かし、もっとも効果的に職務を分担しうるように維持していくための作用」とされる。校長、教育長ともに「より適性をもった人間を確保する」方策として、教員公募制・教員FA制が視野に入ってくるものと思われる。現時点では、校長、教育長とも、導入に対して「賛成」「反対」がほぼ同数である。大きい自治体ほど人材が豊富であることを考えると、教員公募制・教員FA制の積極的な導入とまでいかないまでも検討をしていることがうかがえる。

4. 学校の人事と人事権の移譲について

(1)校長の人事権について

人事とは、学校の教育理念（ビジョン）を具現化し、それを実現するためのもっとも重要な機能である。学校経営は、「ヒト」「モノ」「カネ」が重要な要素であり、それぞれ欠かせない資源である。なかでも「ヒト」は、「モノ」「カネ」と違い、簡単に取替えが難しいものであると同時に、採用や育成によって学校経営の成否や方向性に影響を与える。人事はこの「ヒト」の力によって組織の力を強化して学校力や教師力を最適なものにする。校長への質問でも「学校の人事について感じていること」のなかで、指導力不足教員については約6割が処遇に窮すると回答している。

今、学校は教師力の質について社会から厳しい目で見られているので、校長としては学校経営の低下を招くような人事は絶対に避けたいと考えている。このように考えると、人事権の移譲は制度の手直し

のみならず大きな課題が存在していることになる。

さて、本調査の結果からは、「学校の人事」について、9割を超える校長が「校長の具申権を強めてほしい」（「とてもそう思う」と「まあそう思う」の合計）と回答し、「校長にも採用権がほしい」も約8割が肯定している。校長の意向にそった人事が実施できることを、強く求めている様子が見える。いずれの場合も、資質の高い教職員をいかに確保したらよいか、人事権の移譲も視野に入れて回答をしたものと思われる。

(2)人事権の移譲について

教員の人事権については、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」のなかで市町村教育委員会の意見をきいて都道府県教育委員会で定めることとされている。これは、教職員配置の適正を図るため、また、離島や山間地を含めた地域における教育の機会均等や教育水準の維持向上を図るためのものとされている。しかし、近年、いくつかの中核市に人事権が移譲されてきたことによって、にわかには人事権の移譲にかかる課題がクローズアップされてきた。教育長によっては、人事権の移譲は学校の活性化や学校運営に支障をきたしたり、優秀な教員が集中したりする懸念が生じ、市区町村間に大きな教育格差が出るのではないかと懸念する向きもある。また、都道府県によっては地理的条件や都市において教職員が生活する本拠地の偏在化などを勘案すると、ただちに教員の人事権を市区町村へ移譲することについては課題が多いものと思われる。

このような課題に対する認識の違いのためか、本調査では、校長と教育長とで人事権の移譲に対する賛否に差があることがわかった。校長は、4割が「基本的にはすべての市区町村に人事権を移譲し、規模が小さい自治体は広域地区を設定して交流人事を行うのがよい」を選択し、「都道府県・政令指定都市に人事権があるのがよい（現状どおり）」は約3割が選択するにとどまる。基本的には、市区町村に移譲した方がよいという意見が多い。これに対して、教育長は、52.5%が「現状どおり」を支持し、「市区町村への人事権の移譲」を支持するのは3割である。校長の見解とは食い違いを見せる。ただし、人口規模が大きくなるにしたがって、人事権を市区町村に移譲することに賛成する姿勢が強まる。人事権の移譲を希望する人口規模が大きい自治体は、「採用から育成まで一貫した人事が行える」とする条件整備がなされているように思える。

(3)人事権を移譲した場合の影響について

教育長としても、地方分権が進むなか、地方に権限を移譲し、地方の実情に応じて弾力的な運用を図ることは必要なことと理解していると思われる。しかし、人事権の移譲は、人材の遍在化を招くという懸念があると、教育長の多くが指摘している。

この裏付けを、教育長に対して「教職員の人事権をそれぞれの市区町村に移譲した場合、どのような影響があるか」とたずねた結果から見てみよう。一番深刻な問題は、「人材の確保」ができないという意見である。人口規模の大小に関係なく、どの教育長も7割以上が「小規模の自治体では必要な人材が確保できない」と考えている。財政力のある人口規模が大きいところはさておき、人口「5千人未満」といった小規模な自治体では96.1%が「そう思う」と回答しており、人事権の移譲はほとんど不可能であるという見方をしている。その他、教育長へのアンケートのなかで、人事権の移譲によって課題となることを質問すると、「人材の選抜や育成の負担が大きくなる」「地域や学校による格差が大きくなる」「人

事が停滞して学校の活力がなくなる」などに、6割以上が「そう思う」と回答している。

一方、人事権の移譲によって期待される効果をアンケートから拾ってみると、いずれも規模の大きい自治体の教育長が前向きな考えをもっていることがわかる。人口「30万人以上」の自治体の教育長は、8割以上が「採用から育成まで一貫した人事が実現できる」「地域に愛着をもった教員が増える」を肯定しており、「地域に必要な人材を集めることができる」に対しても、8割弱が肯定している。その肯定率の高さは、豊かな財政力等をバックに、地域に密着した人材確保と育成を行って、特色ある学校づくりを支援したいとの意向があるように感じる。

さて、すでに人事権をもっているような規模の大きい自治体があげる課題としては、①人材確保をどうするのか、②人件費の財源確保はどうするのか、③周辺の市区町村との人事交流等の調整をどう図るのかなどがある。校長は人事権の移譲では、「基本的にはすべての市区町村を対象にしてほしい」と指摘しながらも、条件付きである。その条件とは、規模が小さい自治体への配慮についてである。広域地区を指定して、交流人事の方策を求めている。交流人事については、政令指定都市が課題の一つとしてあげている「周辺の市区町村との交流人事」と考えが一致する。結局、人事権の移譲は強制的な法定移譲になるかどうかははっきりしていないが、全国一律に導入するにはあまりにも課題が整理されていないのが現状であろう。

人事権の移譲問題に着手する前の問題として、今日でも教職員の人事行政に要する期間と携わる関係者の数は計り知れないものがある。教育関係者以外から見ると、人事行政になぜ数ヶ月もかかるのかが理解できないというような指摘もある。これは、地域に生きる学校として特色ある学校経営や学習指導を展開しつつ、児童生徒の立場を重視するには、総合的な観点から人事異動を適正に行うことが求められるからである。小さな自治体にも一律に人事権の移譲を行っては、児童生徒の立場を踏まえて適正な人事行政が遂行できるか心配が残る。性急な改革は必ず弊害が伴う場合が多いので、今後は、自治体の規模に応じた、段階的な導入を模索するしかないと思われる。

人事考課と教員評価をどう考えるか

名古屋大学/中京大学非常勤講師 滝 尚文

1. 人事考課

「新しい教育」に注目が集まるようになって久しい。教育行財政の内容や教育課程の問題などに始まり、教育実践に直接関わる教職員の人材育成や人事評価など、議論の対象が広まってきた。学校の教育力向上と教職員の人材育成を目指す人事考課制度についてもその対象となっているが、実際にはすでに運用を始めている、または検討を始めている、あるいは実施に反対を表明しているなど、この制度の受け入れ方がそれぞれの自治体ごとに異なっており、実施への方向が定まっていらないのが現状である。調査では、この人事考課制度に直接関わりをもつ立場にある教育長や校長は、この制度を実施・運用することについてどのような意見や考えを持っているかをたずねている。質問項目に対する回答の傾向から、その概要をつかむことができる。

2. 教員自身の自己評価と人事考課

「教員自身が実績について自己評価をすること」については、教育長・校長のすべての階層において「とても必要」との回答が50%以上を占め、「まあ必要」を含めて「必要である」とする方向を示す回答が93.9%（校長）、93.5%（教育長）に及んでいる。教員自身の自己評価は、現実にほとんどすべての教員が行っていることであろう。その方法や自己評価の内容も、自治体単位のもの、学校独自のもの、あるいは個人個人の自主的なものも含めれば、100%実施といっても間違いはない。調査ではこのような自己評価を非常に重要視していることを示す結果になっているが、それが必要である理由は調査のなかには具体的に表れていない。今まで行われてきた自己評価がどのような目的であったのか、またその評価をどのように利用し何に反映されてきたのか、自己評価したものがどのような教育効果をもたらしているのかなど、目的や成果については千差万別で、方法などに規定があったり統制がとられたりしているようなものではなかった。しかしながら自己評価の目的や、結果を何に反映させたらよいかは明確にはなっていないが、一般的には自己研鑽のための資料としての意義があり、結果的に教育効果を上げることになると考えてよい。今回の調査結果に見る「必要」とする回答は、従来からの自主的な自己評価や、あるいは反省欄に相当する記述欄に教師自身が記録を留めながら自己成長を促すものを含めて、「必要である」としているであろう。

表1 教員評価について

	校長	教育長
教員自身が実績について自己評価をすること	93.9	93.5
管理職が教員の能力と実績を評価すること	91.4	94.3
教員の専門職化など管理職登用以外でも昇給・昇格する制度をつくること	59.0	66.7
優秀な教員を表彰する制度をつくること	49.8	65.4
評価結果を給与などの処遇に反映させること	45.9	61.8

*数値は「とても必要」「まあ必要」の合計(%)。

今回の調査では、設問のなかにある「自己評価をする」が、人事考課との関連のもとに考えられた自己評価のことであることに留意したい。

評価が反映されるような事項や場所として考えられるのは、この調査の設問項目にあるように、「給与などの処遇」「表彰」「昇給・昇格」などである。この調査の回答は、自己評価の結果をこれら「給与などの処遇」「表彰」「昇給・昇格」などに反映させようとする意見ではなく、「管理職の評価結果」をどこに反映させるかを意味しているはずである。一般的に見て、自己評価の結果によって給与などが影響を受けたり、処遇が変わったりするというシステムは考えにくい。したがって教員の評価が何かに反映されるとすれば、その評価は人事考課としての管理職による教員評価を意味するはずである。

3. 管理職による教員の評価

ここで、人事考課・教員評価に関する調査の結果を見てみよう。教員の評価に関して、「管理職が教員の能力と実績を評価すること」では、「とても」と「まあ」を合わせた「必要」とする回答は、91.4%（校長）、94.3%（教育長）であった。校長、教育長ともに管理職による教員評価が必要であるという考えをもっている。またこの結果は、校長、教育長ともに、人事考課の必要性について肯定的な意見を持っていることを示すものと見てよい。

しかし、これについて問題も指摘できる。人事考課・教員評価に関して、「教員を評価する際に、次のような課題を感じることはありませんか」という校長向けの設問に対する以下の回答に注目したい。数値は、「とてもそう思う」と「まあそう思う」を合わせたものである。

- ・「教員の実績を公平に評価するのが難しい」86.5%
- ・「教育の成果は数値に表わしにくい」93.6%
- ・「教員を評価するうえで役立つ指標がほしい」79.1%

とくに「教育の成果は数値に表わしにくい」について、「とてもそう思う」とした回答は、51.0%を占めている。この結果は、小・中学校の別や学校規模によって左右されてはいない。

「管理職が教員を評価すること」と「教員を評価する際の課題」の2つの設問に対する回答結果を重ね合わせてみたとき、校長は人事考課・教員評価について、管理職としてその重要性あるいは必要性について、90%以上がこれを認めながら、自らが教員評価を実施することに対し、数値化や公平性に自信がなく、指標に頼りたいという意識が8割、あるいはそれ以上あるという見方ができる。そのほかの課題として、「評価されることに対する教員の抵抗感が強い」65.5%、「評価結果に不満を言う教員が多い」35.6%、「家庭の事情などをどう考慮すればよいか悩む」57.8%、などの回答が高率であり、管理職による教員評価の実施について、校長には種々の懸念材料があることに留意し、今後の課題に加えなければならない。

4. 管理職による教員評価を何に反映させるか

評価結果が何に反映されるのか、教育長と校長の回答のなかで上位を占めるのが「一定以上の評価を管理職登用の条件にする」である。「適切」（「とても適切」と「まあ適切」の合計）という回答は76.8%（校長）、84.4%（教育長）と、もっとも高い。また「基本給を少なくして成果給を増やす」は、「適切」の回答が14.5%（校長）、21.5%（教育長）でもっとも低く、「適切ではない」という回答はそれぞれ80%、および70%を超えている。他の項目については、おおよそ意見が二分されているようである。

表2 教員評価の反映方法

	校長	教育長
一定以上の評価を管理職登用の条件にする	76.8	84.4
残業や休日出勤の手当てを支給する	66.1	64.3
一律に支給されている教職調整額を見直す	58.6	71.3
基本給を少なくして成果給を増やす	14.5	21.5

*数値は「とても適切」「まあ適切」の合計(%)。

人事考課・教員評価では、実施した結果が何にどのように適用されるのかが大きな問題になる。教師個々の評価によって、それが個々の進歩に繋がること、それにより教育効果を上げるところに帰着するという筋書きが、その通りに機能するのか検討しなければならない。

人事考課・教員評価が管理職登用に反映されることに、「適切である」という意識が強いことが回答から読み取れることに注目したい。また別の設問で、回答がほぼ二分される結果になっているのは、人事考課が「実績－評価－能力向上－教育効果」の教育成果に繋がるという直線的な考え方への傾斜と、もう一つは、「実績－評価－給与や身分」の人材育成サイクルの方に向いてしまうことが不安であるとする考えへの傾斜とに分かれているからではないだろうか。また、新任から中堅にかけての教育指導に一番重要な時期の教員の評価をどう生かすか、どこに反映させていったらよいかなど、評価する立場の考え方や意見を問うことも今後の課題である。人事考課・教員評価が管理職登用のためだけに資料化されるものであってはならないからである。

回答が二分される項目について、その分かれ方を新しい視点で見てみることも必要である。たとえば、人事考課・教員評価についての設問のなかで、「教員の専門職化など管理職登用以外でも昇給・昇格する制度を作ること」の回答の集計では、「必要」（「とても必要」「まあ必要」）とする考えが59.0%（校長）、66.7%（教育長）である。「必要ではない」（「あまり必要ではない」「まったく必要ではない」）という意見より多少多いとはいえ、「必要」と「必要ではない」の意見が分かれている。このように結果が二分されるような場合、どんな条件が回答を左右することになったのかを見るために、今回の調査結果のなかの他の項目との関連を調べてみたが、顕著な要因は把握することはできなかった。

ただ、この「昇給・昇格制度をつくること」については、校長の回答では、小規模の自治体の学校長ほど、「必要ではない」とする回答の割合が大きく、同様に児童生徒数の少ない小規模校ほど、「必要ではない」とする回答が多い。「2万人未満」の自治体の校長および「100人未満」の学校の校長の回答では、ともに45%以上が「必要ではない」と答えている。また教育長に対する調査のなかでも、これに似た結果が見られる。教育長の場合、「昇給・昇格制度をつくること」について、「必要」という回答は全体で66.7%となっているが、人口規模との関連を見ると、「5千人未満」の人口規模の自治体では55.0%で最低であり、人口規模が大きくなるにしたがって「必要」とする回答が増加する傾向が認められ、「30万人以上」では75.0%に達する。

5. 管理職による評価と教員への影響

一般には、管理職あるいは校長は、自らが教員を評価する立場にあるという認識のもとに、評価が「必要」と回答していることが考えられる。しかし、その評価の結果がどのように使われるのか、また、何に反映されるのかなどがはっきり掴めていないように感じられる。さらに、自身が行うべき評価に公

平性の不安を感じたり、評価の指標を求めたりする回答が多いのも、評価するうえで画一的な標準とか基準をよりどころにしたいという意識の表れに感じられる。とくに評価が評価される対象（教員）に負の影響をおよぼす可能性があると考えられることには、積極的ではないと見てよい。「基本給を少なくして成果給を増やす」について教育長、校長ともに「適切ではない」（「あまり適切ではない」と「まったく適切ではない」の合計、「校長」83.8%、「教育長」74.3%）の方に回答が偏ったのも、評価が給与に不利益を生じさせるという印象があるからかもしれない。評価結果が報償的な方向に向けられることが印象づけられることがらには、いずれにも「適切」という回答が60%程度か、あるいはそれ以上になっている。

このように評価の方法や評価内容に不安があったり、また評価の結果による当人への影響を考えたりすると、評価が必要であるとしながらも自分が評価を下すことに消極的になるという見方ができる。

6. 学校社会と人事考課・教員評価

教員の評価に関して、「管理職が教員の能力と実績を評価すること」では、「とても必要」と「まあ必要」を合わせた回答は、小中学校の別、学校規模、自治体規模を問わず90%を超えている。しかしながら、「給与など処遇への反映」「優秀教員の表彰」「昇給・昇格」「成果給の増加」「教職調整額の見直し」「残業手当の支給」「管理職登用の条件」などの、評価結果を何かに反映させようとする設問について、学校規模とのクロス集計の結果では、すべての項目で「必要ではない」あるいは「適切ではない」が、小規模校になるほど回答率が高く、はっきりした差が認められる。このことから、評価結果の扱われ方に対する考え方の差異があることと、学校規模との間に関連があることが読み取れる。

いろいろな学校があるなかで、とくに小学校や中学校では教員の拠点が職員室であって、校長を含み交えた同僚性社会が構成され、協同的組織として学校経営が行われている。学校規模が小さくなるほどその傾向が強くなり、同僚性よりもむしろ家族性の強い社会になる。山村僻地などの超小規模校では職員室には家庭的な雰囲気さえ感じられる。このような社会のなかでは、評価や評価結果を何かに適用するということが馴染まないようにも感じられる。学校社会は一律ではない。学校の規模や設置条件など、多種多様な特質や特色のある学校社会のなかに一律に人事考課・教員評価が適用されるのがよいのか疑問が残る。

7. まとめ

人事考課・教員評価に関して3つのポイントがあげられる。第1は、管理職による教員評価が必要であるということ。第2は、客観的な評価のための指標が必要であるということであり、第3は、結果が人材育成に反映されるということである。

人事考課・教員評価の目標は、究極的には教育効果と教育成果の高揚に繋がることであり、教員の待遇や昇給・昇格など身分に反映させることが一次目的ではない。しかし、今回の調査に見られるように、評価が管理職登用の条件として使われることに適切とする回答率が高い。このような調査結果から引き出された疑問や不安材料などをもとにして、綿密な検討が重ねられることにより妥当性の高い施策として打ち出されることが望まれる。

教育改革に対する教育長と校長の意識

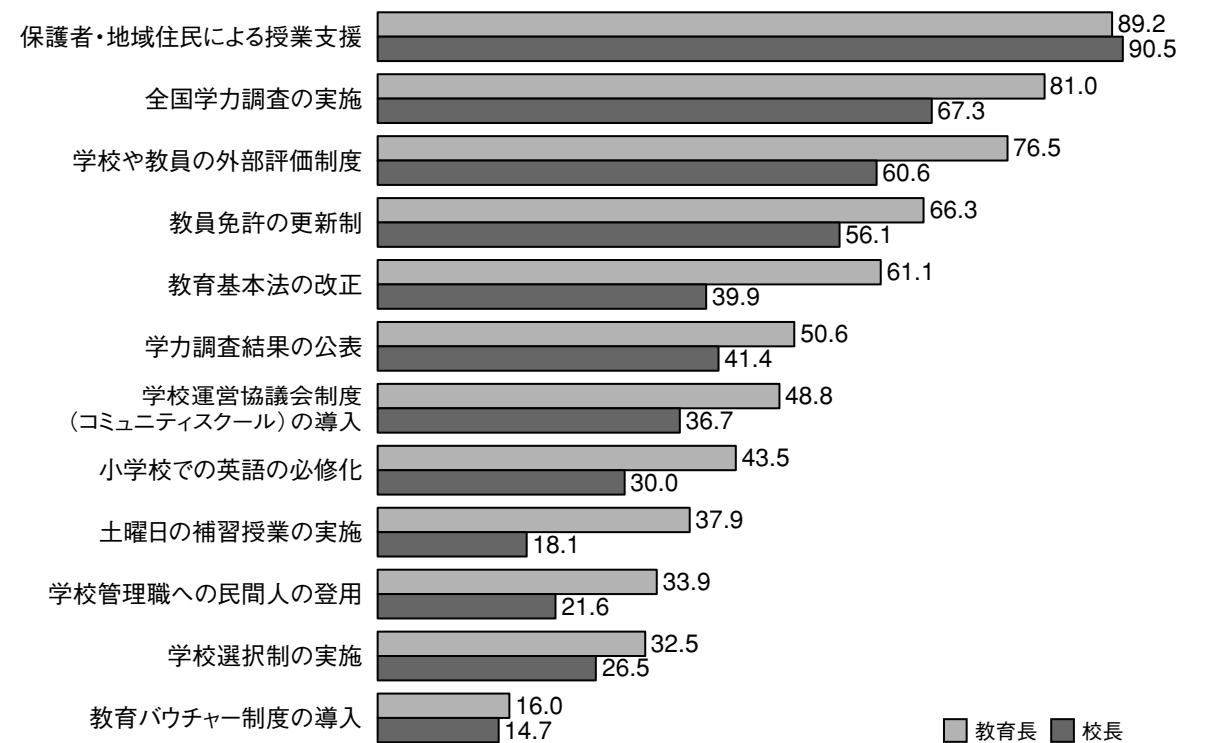
日本大学文理学部教育学科教授 佐藤 晴雄

近年の教育改革は、矢継ぎ早と言ってよいほど、急速かつ数多に進んでいる。平成18年末に教育基本法が改正されたので、今後もその勢いは衰えそうもない。そこで、今回の調査では、「教育基本法の改正」から「保護者や地域住民による授業支援」までにわたる教育改革に関する12の質問項目について、教育長および校長にそれぞれの賛否を問うこととした。

1. 教育長と校長の意識の比較

図1を見てわかるように、全体的に校長よりも教育長の方が教育改革に対する賛意が強い。なかでも、「教育基本法の改正」についての「賛成」は、校長が39.9%にとどまるのに対して、教育長は61.1%と半数を上回っている。そのほか、「小学校での英語の必修化」「土曜日の補習授業の実施」などについても、教育長と校長の意識に開きがある。全体的に、教育長が各自自治体レベルで政策的な観点から各施策を捉えているのに対して、校長は我が校の事情という観点から各施策を捉えたからであろう。

図1 教育改革に対する意識



*数値は「とても賛成」と「やや賛成」の合計 (%)。

教育長・校長の両方で「賛成」（「とても賛成」と「やや賛成」の合計値）の回答が最多だったのは「保護者や地域住民による授業支援」で、ともに約90%である。現在、各地で学校支援ボランティア等による「総合的な学習の時間」などでの授業支援が浸透しつつあり、その成果が見られるようになったことから、その取り組みを肯定的に見る教育長や校長が多いのであろう。

これとは対照的に、「教育バウチャー制度の導入」に関しては、両者ともに「賛成」の回答が10%台にとどまる。バウチャー制度は学校格差を拡大し、公立学校の機会均等制を揺るがす可能性があることから、その導入には慎重なのであろう。「学校選択制の実施」に関しても、「賛成」が20~30%台と低い実態が、そうした懸念の存在を裏付けるものと考えられる。

また、校長の回答に着目すると、「保護者や地域住民による授業支援」や「全国学力調査の実施」「学校や教員の外部評価制度」「教員免許の更新制」などについて「賛成」が過半数となっている。これに対して、「学力調査結果の公表」「学校運営協議会制度（コミュニティスクール）の導入」「小学校での英語の必修化」「土曜日の補習授業の実施」「学校管理職への民間人の登用」「学校選択制の実施」「教育バウチャー制度の導入」などは、その数値が低めである。これをどう解すべきか。

すなわち、「保護者や地域住民による授業支援」は教育実践に直接関わり、また「全国学力調査の実施」「学校や教員の外部評価制度」「教員免許の更新制」なども実践に関わる事項だと考えられ、その意味でこれら事項に対する賛意は強いものと思われる。これに対して、「小学校での英語の必修化」および「土曜日の補習授業の実施」は実践に直結しつつも賛意が弱い、これらについては、教員体制が強固絡む事項であり、「学力調査結果の公表」や「学校選択制の実施」「教育バウチャー制度の導入」「学校管理職への民間人の登用」は、学校の差別化が懸念されるからだと考えられる。

2. 教育基本法の改正

平成18年末に教育基本法が改正されたが、これに対して教育長や校長はどう捉えているのだろうか。すでに述べたように、「教育基本法の改正」をめぐる考え方には教育長と校長には大きな開きがあり、「賛成」（「とても賛成」「やや賛成」の合計）という回答をみると、教育長61.1%に対して校長は39.9%にすぎない。

まず、校長の意識を年齢別に見ると（図2）、その改正に「とても賛成」な者は年齢にかかわらず少数である。そこで、「とても賛成」と「やや賛成」の合計値を算出すると、その値は「50歳以下」で最高の52.2%を示し、以下、年齢が上がると低下し、他方「反対」の回答が増えている。これに対して、教育長の回答では、年齢による差はあまりなく、60%前後で安定している。

次に、前職とクロスさせると、校長の場合、賛成派は「教育委員会の管理職」と「指導主事」に多く、「校長」および「教頭・副校長」で少ない。一方、教育長では、前職による違いがほとんどなかった。

以上から、教育基本法改正に関しては、学校現場との距離が関係しているものと思われる。つまり、一般的に年齢の高い校長ほど現場経験が長く、それだけ学校との親和関係が強くなる。また、前職が教育委員会職員であるよりも校長・教頭等の方が学校現場との心理的距離が近くなる。それだけに教育基本法改正がどのような影響を及ぼすのかを具体的に懸念するために、あるいは現場から見ると改正の積極的な意味があると思えないために、その改正に消極的になるのであろう。

実際、図3のように、教職歴が長い校長ほど改正に否定的で、行政職歴が長い校長ほど改正に賛成する傾向にある。なお、教育長になると、学校現場から離れているという意味で、総論賛成的な発想になるのであろう。

図2 教育基本法の改正に対する意見（校長、年齢別）

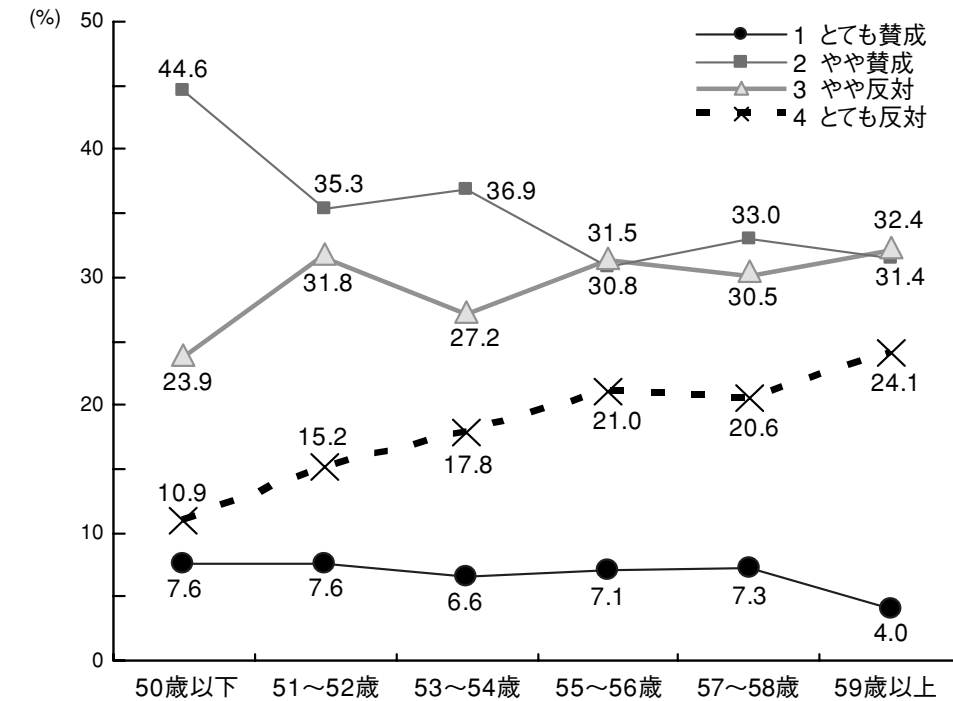
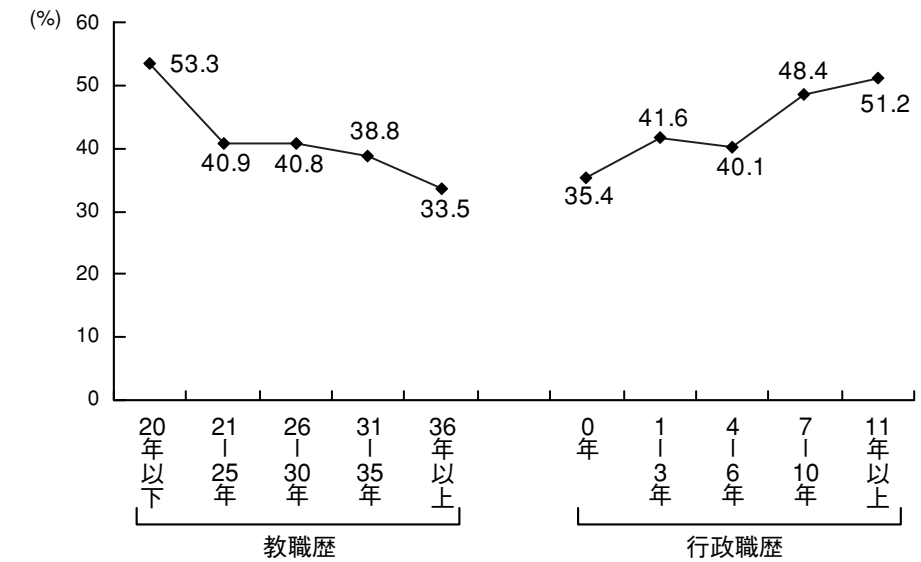


図3 教育基本法の改正に対する意見（校長、教職歴年数別、行政職歴年数別）



*数値は「とても賛成」と「やや賛成」の合計 (%)。

3. 学校選択制と教育バウチャー制

次に、学校選択制および教育バウチャー制など学校の差別化につながる改革に焦点を当て、とくに学校予算の余裕の有無との関係からその賛否のあり方を見てみよう。「教育バウチャー制度の導入」の賛成派は、教育長16.0%、校長14.7%と少なく、本調査の教育改革に関する12項目中で最低の数値を示した。

図4 現在の学校の予算では足りないと感じること(校長、学校選択制の賛否別)

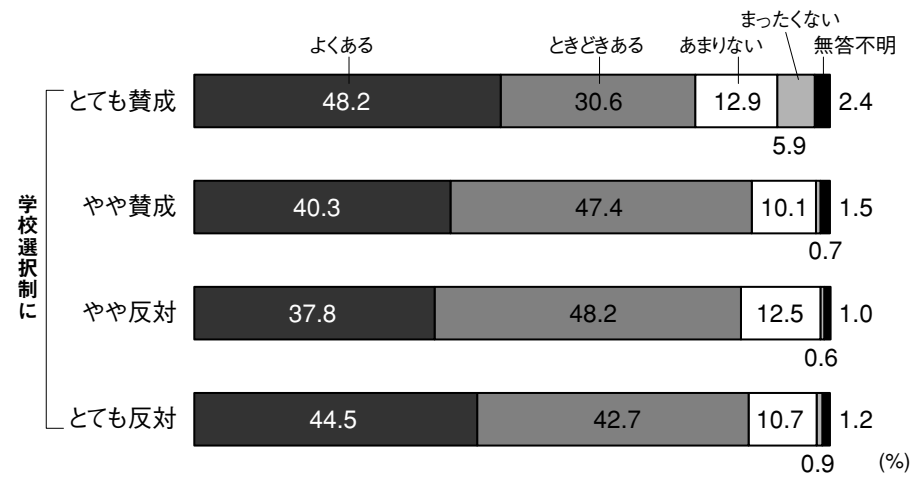


図6 傾斜配分の賛否(校長、学校選択制の賛否別)

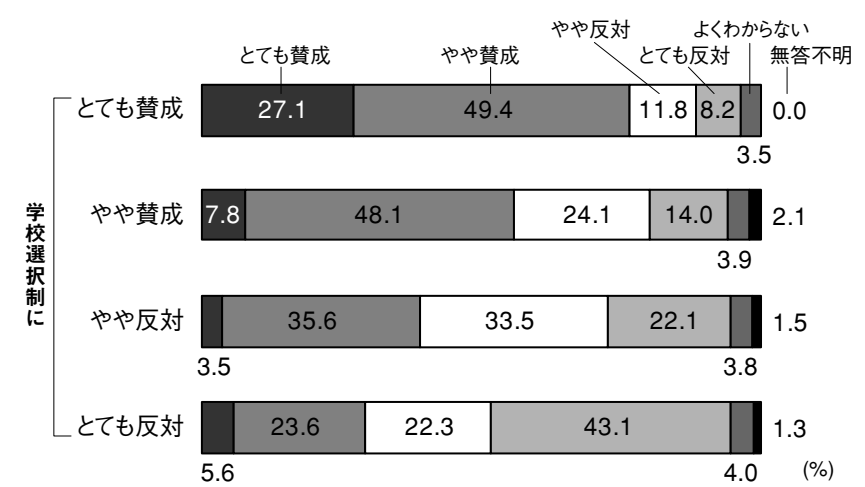
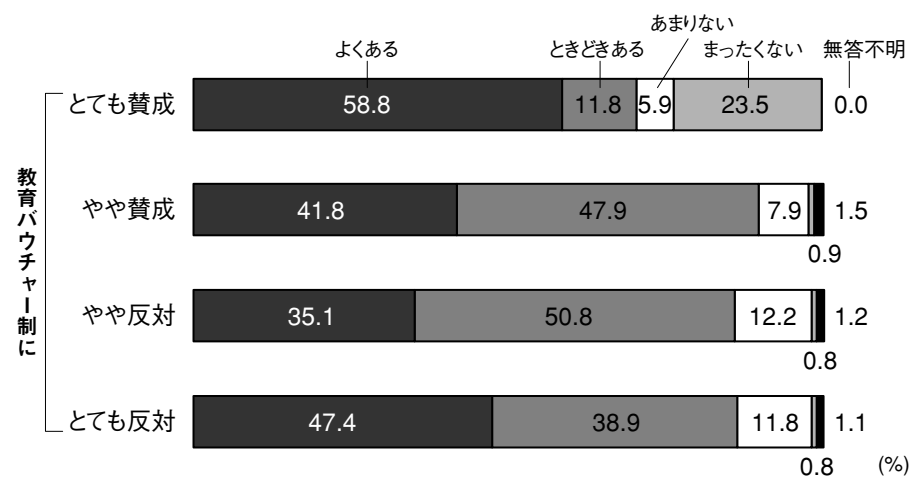


図5 現在の学校の予算では足りないと感じること(校長、教育バウチャー制度の賛否別)



しかも、教育長と校長のいずれもこれに賛成しかねる結果となった。

現行の学校選択制は児童生徒数に応じた学校予算の傾斜配分を必ずしも保障するものではないが、将来的には学校予算の多寡に影響することも十分考えられる。そこで、図4のように学校予算不足の認識と「学校選択制の実施」の賛否をクロスさせてみた。学校選択制に「とても賛成」な者のうち、予算不足を感じる割合が「よくある」者は48.2%と多いが、「とても反対」な者にも予算不足を感じる割合は高い。また、予算不足を感じる割合が「まったくない」者が「とても賛成」に比較的多い。したがって、予算不足の感じ方の程度と学校選択制の捉え方には顕著な関連性は見られなかった。

そこで、予算の傾斜配分を行う「教育バウチャー制度の導入」の賛否とのクロスを試みたところ、図5に示したように、教育バウチャー制に「とても賛成」だと回答した者のうち予算不足を感じる割合が「よくある」者の割合が58.8%と高く、この数値は「やや賛成」「やや反対」と否定的になると減少している。この意味で、予算不足と教育バウチャー制のとらえ方には一定の関連性がありそうだが、「とても反対」になると「よくある」が47.4%に再び上昇する。ただ、全体的には、賛成派はごく少数なので、予算不足との関連性があるとは言いきることはできない。見方を変えると、学校予算の不足を感じてい

る者でも、教育バウチャー制には否定的な者が少なくないのである。

今度は、学校予算の傾斜配分に対する賛否の意向と学校選択制ならびに教育バウチャー制の賛否との関係を、校長調査から見ることにしよう。

学校選択制については、図6のように、「学校選択制の実施」に「とても賛成」だと回答した校長のうち学校予算の傾斜配分に「とても賛成」は27.1%、「やや賛成」は49.4%となり、賛成派が圧倒的に多い(76.5%)という結果になった。そして、「学校選択制の実施」に「とても反対」な者のうち傾斜配分に「とても賛成」なのは5.6%ときわめて少ない。つまり、学校選択制に賛成する者に傾斜配分にも賛成な者が多く、反対に学校選択制に反対なものほど傾斜配分にも反対だという傾向が、ある程度見られたのである。

また、次頁の図7に示すように、教育バウチャー制についても同様の傾向が見られ、むしろ学校選択制よりも傾斜配分への意向と強い関係があることがわかる。「教育バウチャー制の導入」に「とても賛成」と回答した校長は、傾斜配分に「賛成」(「とても賛成」と「やや賛成」の合計)という回答が82.3%になる。

以上から言えるのは、学校選択制および教育バウチャー制は学校の特色づくりを促す制度で、その意味で学校予算のあり方に関わる施策だと捉えることができるが、実際の予算不足とそれらの賛否との関係性は弱く、予算とは異なる次元でそれらが認識される可能性がある。しかし、学校予算の傾斜配分に対する意識との関係性は見られ、学校選択制および教育バウチャー制に賛成する者は、学校予算の傾斜配分にも賛成する傾向がある。教育バウチャー制は傾斜配分に直結する施策であるのに対して、学校選択制は必ずしもそうではない。だが、これら調査結果を見る限り、学校選択制賛成者の多くが傾斜配分を望んでいると解せられ、その意味で学校選択制の導入地域では傾斜配分の導入が検討課題になりそうである。

図7 傾斜配分の賛否（校長、教育バウチャー制度の賛否別）

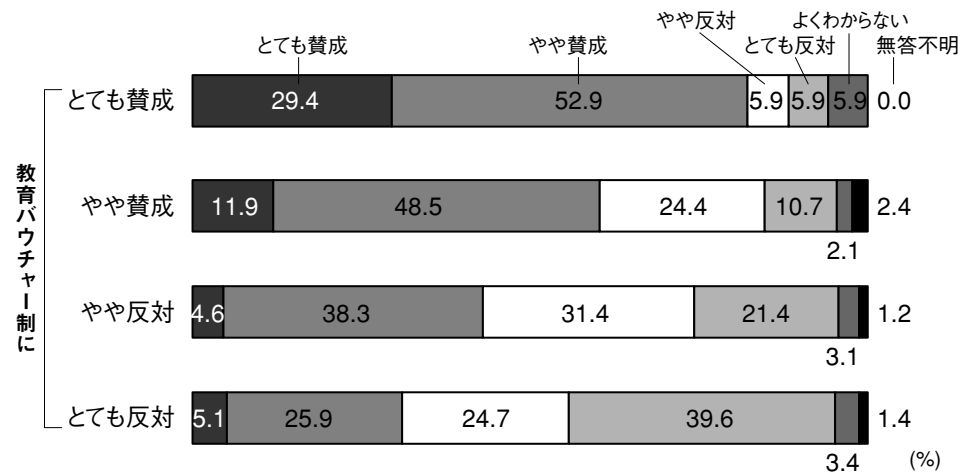
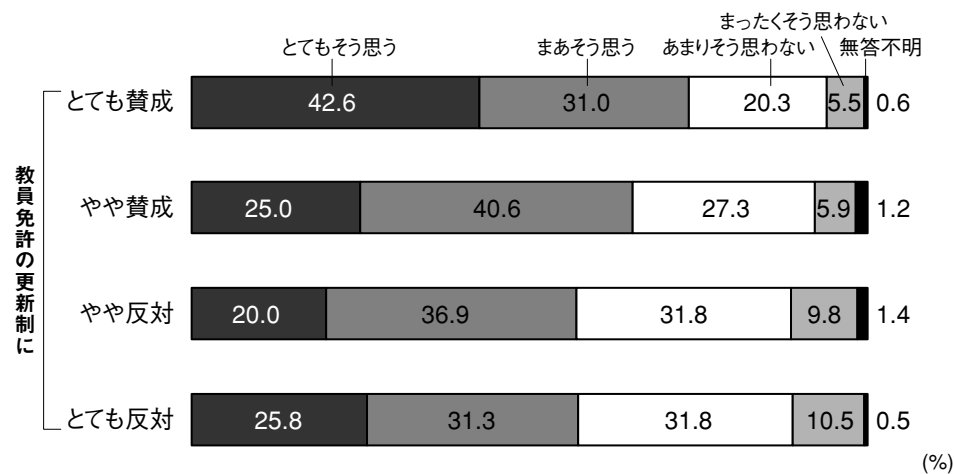


図8 指導力不足教員の処遇に困ること（校長、教員免許更新制の賛否別）



4. 教員免許更新制

「教員免許の更新制」について、「とても賛成」および「やや賛成」と回答した者の合計は、教育長66.3%、校長56.1%で、いずれも過半数に達し、教育長の回答が校長を約10ポイント上回っている。教育長は免許更新制を国の政策動向と結びつけているのかもしれないが、校長は学校現場の実情から更新制を捉えているものと思われる。

そこで、免許更新制導入の背景にある指導力不足教員の問題に焦点を当て、校長が実際に「指導力不足教員の処遇に困っている」かを問うた項目とクロスさせてみた（図8）。

図によると、「教員免許の更新制」に「とても賛成」な校長のうち、「指導力不足教員の処遇に困る」という設問に「とてもそう思う」と回答した割合は42.6%で、「まあそう思う」の回答は31.0%であった（合計73.6%）。これに対して、「教員免許の更新制」に「とても反対」な者のうち、「指導力不足教員の処遇に困る」に「とてもそう思う」のは25.8%で、「まあそう思う」は31.3%である（合計57.1%）。合計の数値を見ると、「とても賛成」な者は「とても反対」な者よりも「困った経験」を持つ者が約17ポイント多

い。全体的に、免許更新制に対する賛意の強い者ほど指導力不足教員の処遇に「困った経験」を有する者が多く、賛意の弱い（反対派）にはその経験を持つ者が少ない傾向にある。

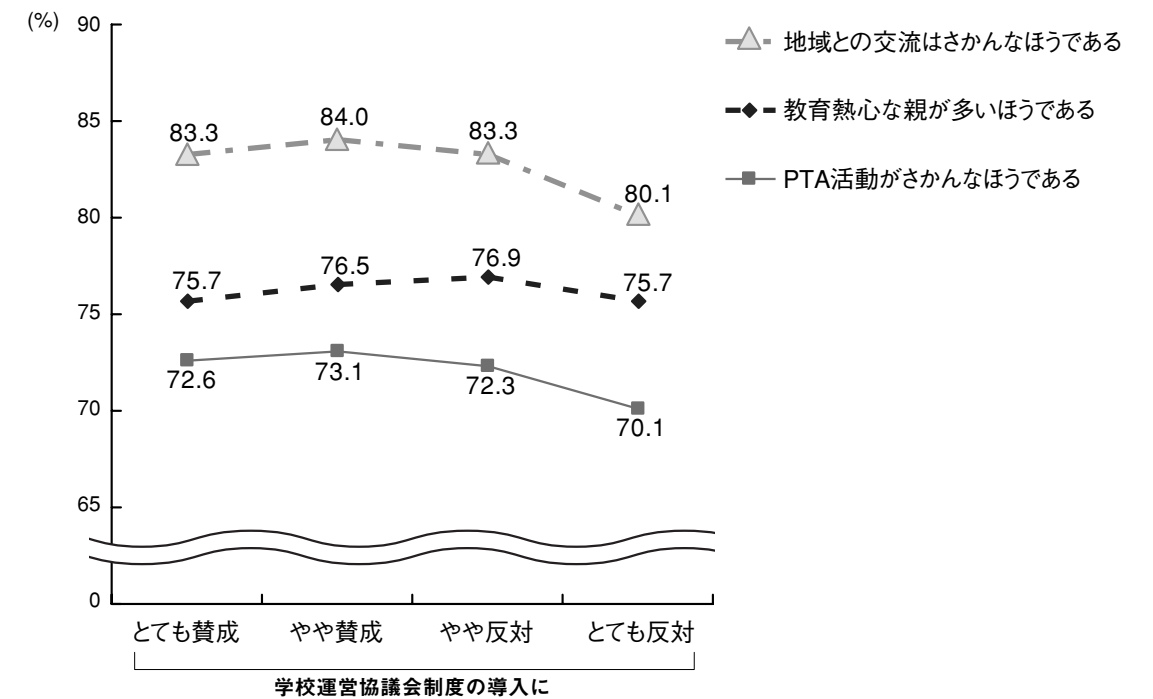
このことから、指導力不足教員を身近に持った校長ほど免許更新制に賛意を示す傾向があり、それだけに免許更新制を切実な課題だと認識しているものと考えられる。

5. 学校運営協議会と保護者・地域の授業支援

学校運営協議会と保護者・地域の授業支援はともに地域連携に関わる取り組みでありながらも、賛否の著しい差異が見られた。「保護者や地域住民による授業支援」についての「賛成」（「とても賛成」と「まあ賛成」の合計）は、教育長89.2%、校長90.5%である。これに対して、「学校運営協議会制度（コミュニティスクール）の導入」に対する「賛成」は、教育長48.8%、校長36.7%にとどまる。

その賛否は保護者や地域との関係性に大きく左右されるものと考えられるので、教育熱心な親の多さ、PTA活動の現状、地域交流の現状に関する質問項目とクロスさせたところ、図9、図10のような結果が得られた（校長調査）。

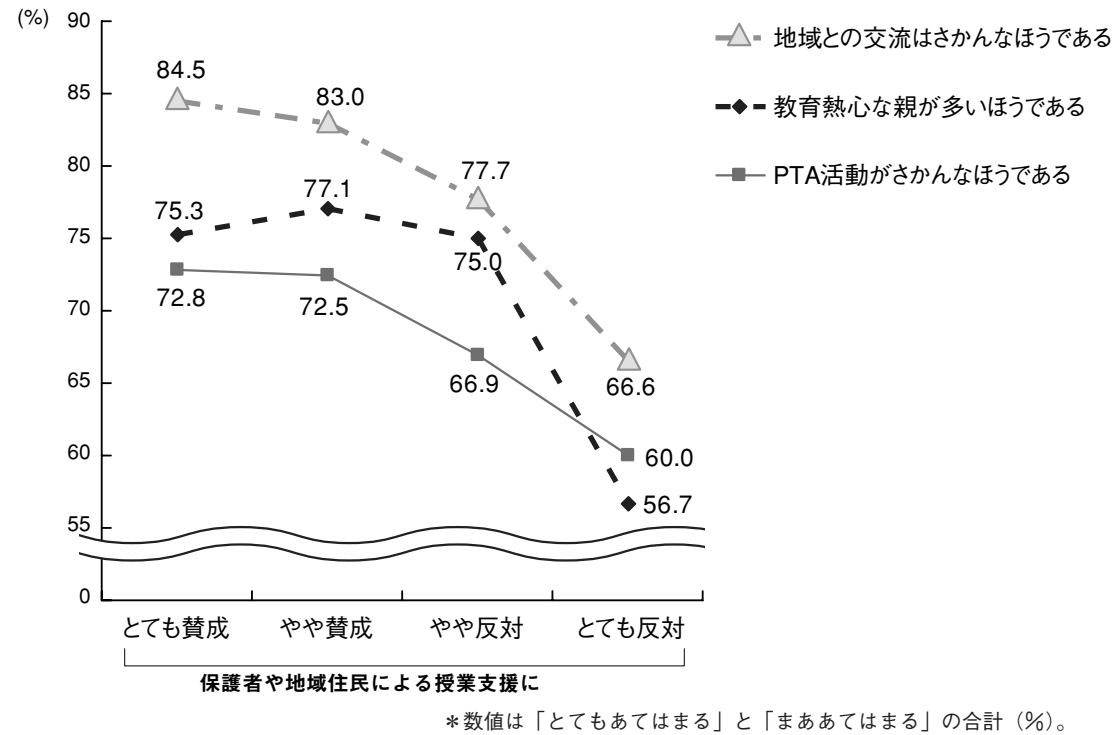
図9 学校の状況（校長、学校運営協議会制度の賛否別）



*数値は「とてもあてはまる」と「まああてはまる」の合計（%）。

まず、図9は、学校運営協議会制度の賛否に関する回答ごとに、「教育熱心な親が多いほうである」「PTA活動がさかんなほうである」「地域との交流はさかんなほうである」のそれぞれの質問に「とてもあてはまる」「まああてはまる」と回答した者の合計値を示している。「学校運営協議会制度（コミュニティスクール）の導入」に「賛成」する校長のほうが、それぞれの項目に肯定的な回答を示す傾向があると思われたが、実際には、ほとんど関係が見られず、数値の差異は5ポイント以内にとどまる。

図10 学校の状況（校長、保護者や地域住民による授業支援の賛否別）



しかし、図10に示すように、「保護者や地域住民による授業支援」についてはやや違う結果が得られた。これに賛成する校長は、「教育熱心な親が多いほうである」「PTA活動がさかんなほうである」「地域との交流はさかんなほうである」のいずれにおいても「あてはまる」と回答する者が多い傾向にある。なかでも、「地域との交流」でその傾向が明確に見られたことから、地域交流の参加の多さが保護者や地域住民による授業支援に取り組むための鍵になるものと考えられる。

これらのことから、校長は学校運営協議会の設置と保護者等による授業支援を別の次元で捉えていることが分かる。

6. 総括

以上、教育改革に関する12項目を取り上げ、とくに注目されているいくつかの項目を他の調査項目とクロス分析させてみたところ、おおよそ以下のようにまとめることができる。

第一に、全体的に、教育改革に対しては、校長よりも教育長の方が肯定的である。教育長が個々の学校の事情よりも自治体全体の立場、すなわち総論的観点から改革に賛意を示し、校長は我が校の実態に即して、いわば各論的に見るためそれに否定的になると考えられる。教育基本法改正においてはその傾向が象徴的に現れている。

第二に、12項目のうち、否定的傾向が強かった項目には、「教育バウチャー制の導入」や「学校選択制の実施」「学校管理職への民間人の登用」など学校の差別化につながる施策が多い。学力調査の場合、実施することに対しては賛意が強いが、公表になると賛成派が減っている。そう考えると、外部評価も、実施することには肯定的だが、公表の段階になるとおそらく否定的になるのではないだろうか。とくに、校長は学校経営の成果がさらされることを避ける傾向にあると言えよう。

第三に、「学校選択制の実施」に賛同する校長には学校予算の傾斜配分にも賛成する者が多い傾向が見られた。つまり、学校選択制と学校予算の傾斜配分とを結びつけて捉える校長が多く、その意味で選択制においては傾斜配分の導入が検討課題になるものと思われる。

第四に、「教員免許の更新制」については、実際に指導力不足教員の処遇に困った経験を有する校長ほど賛意が強い傾向にある。このことから、免許更新制を指導力不足教員対応として捉えている実態がうかがえる。

第五に、「学校運営協議会制度（コミュニティスクール）の導入」の賛否と学校に対する保護者・地域との関係性にはほとんど関連が見られなかったのに対して、「保護者や地域住民による授業支援」の場合には、保護者・地域との関係性が良好だと考える校長に賛意を示す傾向が見られた。とくに、地域交流が授業支援の導入の基盤になるものと思われる。