

論 文

学校管理規則と政策形成過程

— 京都府立学校の管理運営に関する規則の制定 —

石 村 卓 也

同志社女子大学
教職課程センター

The purpose of this paper is to clarify the policy making process, the dynamics of actors and the significance of the school administration regulation, focusing on the establishment process of the regulation. This study method is to analyze document about the school administration regulation establishment, interview of the key person, Kyoto assembly records.

I reached the following conclusions from analysis.

1. The policy making process consists problem recognition, problem setting by the assembly statement, the policy making by the adjustment and the correction, the policy decision by the decision of the Board of Education.
2. The outside actor of the assembly is a facilitator of the regulation establishment.
3. Significance of the regulation is to have stated authority and the responsibility of the principal clearly.

キーワード：学校管理規則／政策形成過程／創発／共鳴／承認／アクター

Key words: School Administration Regulation/Policy Making Process/Emergence/Resonance/Approval/Actor

1 はじめに

1-1 学校管理規則と政策形成過程

学校管理規則の性格について述べる。地方教育行政の組織及び運営に関する法律第33条（学校等の管理）によれば、その第一項において、「教育委員会は、法令または条例に違反しない限度において、その所管に属する学校その他の教育機関の施設、設備、組織編制、教育課程、教材の取扱いその他学校その他の教育機関の管理運営の基本事項について、必要な教育委員会規則を定めるものとする。この場合において、当該教育委員会規則で定めようとする事項のうち、その実施のためには新たな予算を伴うこととなるものについては、教育委員会は、あらかじめ当該地方公共団体の長に協議しなければならない。」とし、その第二項において、「前項の場合において、教育委員会は、学校

における教科書以外の教材の使用について、あらかじめ教育委員会に届け出させ、又は教育委員会の承認を受けさせることとする定めをもうけるものとする。」と規定している。教育委員会は、法令又は条例に違反しない限度において、権限に属する事務に関して教育委員会規則を定めることができるが（同法14条）、上述の第33条の規定は、学校その他の教育機関の施設、設備、組織編制、教育課程、教材の取扱い等、その管理運営の基本事項について、適正かつ効果的な管理運営を期する観点から所要の規制を加え、教育委員会規則の制定義務を規定したものである。即ち、これは、教育機関の管理運営に係る基本方針、教育機関自らの責任事項を明示し、教育委員会との事務分担を明確することにより、必要な主体性を保持することがねらいであると考えられる。

具体的には、学校の管理運営に関する教育委員会規則は、施設、設備、組織編制（校務分掌、主任等の設置、その他職制に関する事項等、職員会議の組織運営、学級の組織編制等）、教育課程、教材の取扱い等の他入学・転学・退学・懲戒その他児童生徒の管理に関するもの、休業日、臨時休業、振替え授業等学校の運営に関するもの、出張の取扱い

School Administration Regulation and Policy making
Process: Focusing on the School Administration
Regulation of Kyoto Prefecture

等教職員の服務に関するものなどの事項が規定される。こうした事項のうち、予算を伴うものについては、地方公共団体の長と協議することとされている。同法第33条第一項の学校に関する教育委員会規則を一般に「学校管理規則」と称している。

次に、本稿において政策とは、一般的には、目標達成のための行動の方針・手段とし、具体的には、国や地方自治体が議会などの承認を経て行うもので、国においては、法律、予算編成、エネルギー政策、政令、省令など、地方公共団体においては、条例、予算編成、地域再生プロジェクト、規則など、又はそれらに伴う諸決定などとする。政策は、内外環境からの諸力が作用する中で、実施主体の行政機関により形成される。行動に変化を与える活動の発議、個人・集団間の相互作用、行動パターンなどに焦点を当てるため、政策形成という視角をとることとする。国などの行政機関における政策形成過程分析については、創発、共鳴、承認、実施・評価の4段階モデルがある。創発は、誰がどのように創発したかであり、行政機関内部からの自然的創発、行政機関外部からの圧力や指示等による受動的創発がある。また、単独創発や共同創発などが問題になる。共鳴は、情報共有の仕組みやフィードバックの仕組みをいっている。承認は、公式の承認制度であり、意思決定の流れが問題になるが、公式の承認制度以外の承認制も問題になる。実施・評価は、実施状況と評価制度をいう。

1-2 問題所在と研究方法

京都府教育委員会は、今までの高校3原則を大転換して、昭和60年4月から新高校教育制度を導入した。この改革は、知事選の主要な争点となるもので、28年間続いた蜷川知事に代わって、昭和53年4月から林田知事になってから準備されてきたものである。同委員会は、何よりも制度定着に傾注し、以後順次、様々な教育政策を打ち出すことになる。その中であって、全国的状況から見て、唯一未実施であった京都府の学校管理規則の制定が喫緊の政策課題であった。学校管理規則には、前述のように多様な項目を含み、それぞれの項目に、教育委員会の基本方針や基本政策などが含まれている。したがって、主要な個別の事項が、どのように検討され、どのように性格付けられたのか。どのようなアクターが作用したのか。行政規則である学校管理規則の制定過程は、どのようなものなのかといった問題について、京都府立学校の管理運営に関する規則の制定過程に焦点を当て、個別政策のねらいや趣旨、その過程に関わったアクター、政策としての学校管理規則の政策形成過程、学校管

理規則の含意を明らかにするものである。今回は、特に政策形成過程のモデルとして、創発、共鳴、承認、実施・評価の4段階モデルを活用し、以下の分析により、考察することにする。

1. 京都府立学校に管理運営に関する規則に関わる行政文書の分析
2. キーパーソンとなるアクター（元教育委員会事務局幹部）へのインタビュー
3. 京都府議会定例会に係る質疑応答会議録（昭和60年から昭和62年）の調査

1点目からは、学校管理規則に係る制定過程、政策形成過程、創発、共鳴などに関わったアクターを明らかにする。2点目からは、インタビューの内容から、1点目の課題を補完する他、当時のアクターの動態を明らかにする。3点目からは、府議会定例会において、創発のファシリテーターとしてのアクターやその動機などを明らかにする。

1-3 先行研究

筆者の管見によれば、教育委員会の教育政策に関する政策形成過程研究として、実証的研究でもある白石等（1995）の「地方政府における教育政策形成・実施過程の総合的研究」は、地方教育政策の形成・実施過程と、地方教育政策の自律性を明らかにすることを目的とする。このとき、白石は地方の行政・政治構造解明のため、教育委員会と、首長部局、政治家・政党、教育利益団体の複合モデルを提示している。加治佐（1998）の「教育委員会の政策過程に関する実証的研究」は、教育委員会の政策決定を中心とした職務行動及び、政策実施過程、即ち教育長・事務局の通常の職務行動の実状と、それぞれの職務要因を、教育委員会運営と教育長・事務局の職務遂行との関連性、又それらと学校の成果・変容との関連性を明らかにすることを目的とする。ここでの加治佐は、教育委員会の教育政策は教育委員会内部において大きな争点や対立があまり見出すことができないし顕在化しない故、適した研究材料でないとして、イシュー・アプローチの分析方法をとらず、個々の政策を行う機構と実施を行う機構の一般的・基本的な特性に焦点を当てている。藤森（2000）の「地方教育行政における政策形成過程研究試論」は、地方教育行政の政策過程の重要性と、実証分析の枠組みについて考察している。また、具体的な政策に係る政策形成過程に関する研究として、日高（2005）の「学校評議員制度の政策過程に関する一考察」は、制度の性格と条件整備から政策形成過程を明らかにすることを目的とする。

2 分 析

2-1 京都府立学校に管理運営に関する規則に係る 行政文書の分析

同行政文書は、京都府教育委員会事務局指導部高校教育課が担当するもので、昭和62年10月5日の関係課長会議開催と提出資料、昭和62年10月22日の政策会議提出資料、昭和62年10月27日の教育庁法令審議会幹事会の提出資料、昭和62年11月12日の教育委員協議会の提出資料、昭和62年12月4日の教育庁法令審議委員会の提出資料、昭和62年12月11日の教育委員協議会事前協議資料及び昭和62年12月18日の教育委員会議決資料などと、関係機関等への通知資料等である。

1. 昭和62年10月5日、関係課長会議開催と提出資料

(1) 主要政策

京都府立学校の管理運営に関する規則制定の目的は、学校の管理運営に関する数種の教育委員会規則の一本化、教育委員会規則、教育長通知などの学校管理事項の体系化を行うことであると、併せて、学校運営改善を図り、両者（教育委員会と校長）が責任と役割を果たし、適正かつ円滑な学校運営が行われるものとしている。そして、整理を図る主要な事項として、9点にわたってあげている。

- ① 冬季休業日の整理
- ② 教育課程編成の手続き
- ③ 職員会議の在り方
- ④ 部長（主任）の任命方法
- ⑤ 盲、聾、養護学校の部主事設置
- ⑥ 服務
- ⑦ 研修の奨励
- ⑧ 学校管理に関する教育長訓令、教育長通知
- ⑨ 府立学校の学則その他の校内規程

そのうち、管理運営の適正化の検討事項として、6点を挙げている。当時の京都府教育委員会がこの6点を学校運営上の重要政策と認識していたと考えられる。この重要政策とその理由については、以下のとおりである。

① 冬季休業日の期間短縮

現行の冬季休業日は、各学校の学則により12月21日から1月7日と定められているが、冬季休業期間を短縮して、12月25日から1月7日までとすると提案している。その理由は、授業日の安定的確保と、12月25日から1月7日までとする府県が多いことから他府県並みに冬季休業期間を短縮するとしている。問題点として、授業日延長による予算措置が必要であると、府立学校運

営費14,876,000円と、教職員給与費1,180,000円を、その必要額であるとしている。

② 職員会議の設置と役割

昭和60年3月教育長通知「職員会議の在り方について」により職員会議運営の適正化については、補助機関として従前から指導しているが、定着していないとしてその設置と役割について定めるとしている。他府県状況としては、昭和62年当時、学校管理規則に職員会議規定を持つのは、10道県であり、そのうち熊本をはじめ3県が補助機関として位置づけられている。

昭和60年3月「職員会議の在り方について」の各府立学校宛教育長通知は、以下のような内容である。

- ・職員会議は、学校運営を円滑かつ効果的に行うため、校長の校務をつかさどる権限（学校教育法第28条第3項）に基づき設置されているものであるから、校長が招集し、主宰するものであること。
- ・職員会議は、学校運営が円滑に行われるように校長が所属職員の意見を聞いたり、校長の運営方針を周知徹底をさせたり、職員相互の事務連絡を図るなどのためのものであり、学校の最終意思を決定するものではないこと。
- ・校長は、学校運営の責任者として、職員会議の運営、内容等についての確に指導性を発揮すること。
- ・職員会議についての校内内規は、校長の権限に基づいた規定以外は認められず、秩序ある職員会議を行うため上記の趣旨を踏まえ、速やかに整備すること。

この教育長通知は、当時の職員会議の実態を踏まえた対応策といえるものであるが、校長宛の通知であり、単に、校長に対する指導内容を示すもので、形式及び内容から校長への指導とも受け取れ、これを職員に周知徹底を図ることは容易ではなかったと考えられる。

③ 主任（部長）の任命方法の改善

主任制度は、年々定着してきているとし、しかし、未だに主任手当抛出等がみられるとの現状認識を示し、さらに、適任者を得るため、主任（部長）の任命方法を改善するとしている。必置部長については、現行の校長が命じ事後教育委員会に報告する事後報告制から事前に教育委員会の承認を得て校長が命じる事前承認制に、また任意設置部長については、現行では、特に定がないものから、改めて、校長が命じ教育委員会に報告する事後報告制に、変更するとしている。主任任命方法の他府県状況によれば、校長の意見を聞いて教育委員会が命じるもの（教育委員会任命）13県、事前承認制10県、事後報告制

24都道府県となっている。

④ 盲、聾、養護学校部主事設置

学校教育法施行規則第73条の5を根拠とする盲、聾、養護学校部主事については任意設置であるが、新たに設置するとし、部主事は、教諭をもって充て、校長の意見を聞いて教育委員会が命じるものとする提示している。部主事設置の他府県状況は、ほとんど設置済みで未設置5府県のみとなっている。部主事設置に伴う新たな予算措置は、教職員給与費として10,152,000円を必要額として算定している。

⑤ 教職員の服務

現状において、教職員の服務に関し一本化した規定がないので、服務に関する総則的な規定を設けることとし、併せて、「京都府立学校職員服務規程（仮称）」（教育長訓令）を制定するとしている。

⑥ 研修

教員の資質向上は、研修によるところが大きいとし、研修の成果を一層上げるため、教育委員会が企画し実施する研修の奨励と、校内研修計画の策定、教育委員会への報告について、規定するとしている。研修規定の他府県状況については、ほとんど未制定で、7県のみが学校管理規則に研修規定を設けている。このような状況にあるのは、官制研修に対する根強い抵抗感がこの当時全国的にあったものと思料される。

(2) 枠組み

第1章 総則（1趣旨、2分校、課程、学科等、3修業年限及び在学期間、4通学区域、5学則及び校内規程）、第2章 学年、学期及び休業日（6学年及び学期、7休業日、8臨時休業）、第3章 教育活動（9教育課程の編成、10教育課程の承認及び届出、11校外活動、12宿泊を伴う教育活動、13事故の報告）、第4章 教材用図書及び教材の取扱（14教科用図書、15教材の取扱）、第5章 単位の認定及び卒業（16単位の認定、17卒業、18卒業証書及び修了証書、19原級留置）、第6章 組織編制（20職員、21職員会議、22校務分掌、23部、24・25部長、26部長の職務、27盲、聾、養護学校の部の主事、28舎監、29教科担任及び学級担任）、第7章 服務（30服務義務、31その他の服務）、第8章 研修（32研修の奨励、33研修計画）、第9章 施設等の管理（34施設等の管理、35防災の計画、36管理及び利用）、第10章 入学、休学、転学及び退学（37募集定員及び入学者選抜、38休学、39入学等、40編入学及び転入学41出席停止）、第11章 表彰及び懲戒（42表彰、43懲戒、44懲戒の報告）、第12章 寄宿舍（45寄宿舍）、第13章 通

信教育（46通信教育）、第14章 補則（47必要表簿、48委任）、附則（1施行期日、2京都府立高等学校学事通則等の廃止、3京都府立学校の分校、課程、学科等設置規則の一部改正、4・5経過措置）

以上のような枠組み（目次）及び原案が提示されている。

(3) 学校管理規則整備に係る庁内アクター

管理課－防災計画の基準、教職員課－服務規程、学校教育課－盲、聾、養護学校関係、教育課程の編成基準、募集定員及び入学者選抜の教育委員会告示等、高校教育課－学則改正案準則、入学者選抜要綱、通信教育、保健体育課－事故災害報告要領、関係各課－規則運用上の基準

(4) 学校管理規則調整に係る外部アクター

府立校長会－学則準則の検討等、市町村教育委員会－全体調整

(5) 意思決定及び関係課長会議に係るアクター

学校管理規則制定に関わる取扱い等については、庁内のマル秘扱いとなり、起案文書のフローは、担当者→主幹→課長となっている。また、同会議の参加者は、総務課長、管理課長、教職員課長、学校教育課長、高校教育課長、保健体育課長である。

(6) 事務日程等にみられる学校管理規則の制定過程

前述の通り、学校管理規則は、施設・設備、組織編制、教育課程など、各項目、つまり、それぞれの基本政策を総則化したものであり、庁内各課、庁外関係団体など調整・決定などの会議や日程など進行計画を示す事務日程資料が作成されている。図1は、事務日程等の資料から図式化したもので、課題設定、規則立案、規則決定及び規則実施までが計画されている。この制定過程は、他の行政規則についても一般的に当てはまるものである。しかし、実際の事務作業は、図1の通りとはならず、図2のように変更され、同規則の各規定は絶えず修正されることになる。

図1に見られるように、関係団体等についての調整の場合、例えば、京都府立校長会に対して、関係ある項目については通常の情報交換は勿論のこと、具体案についての提案や検討結果など、情報交換がなされる予定になっている。市町村教育委員会に対して、小中学校管理規則一部改正もあり得ることから、調整を行う予定になっている。

この規則制定に係わるアクターは、様々な会議の参加者と、その機能の分析から解明される。

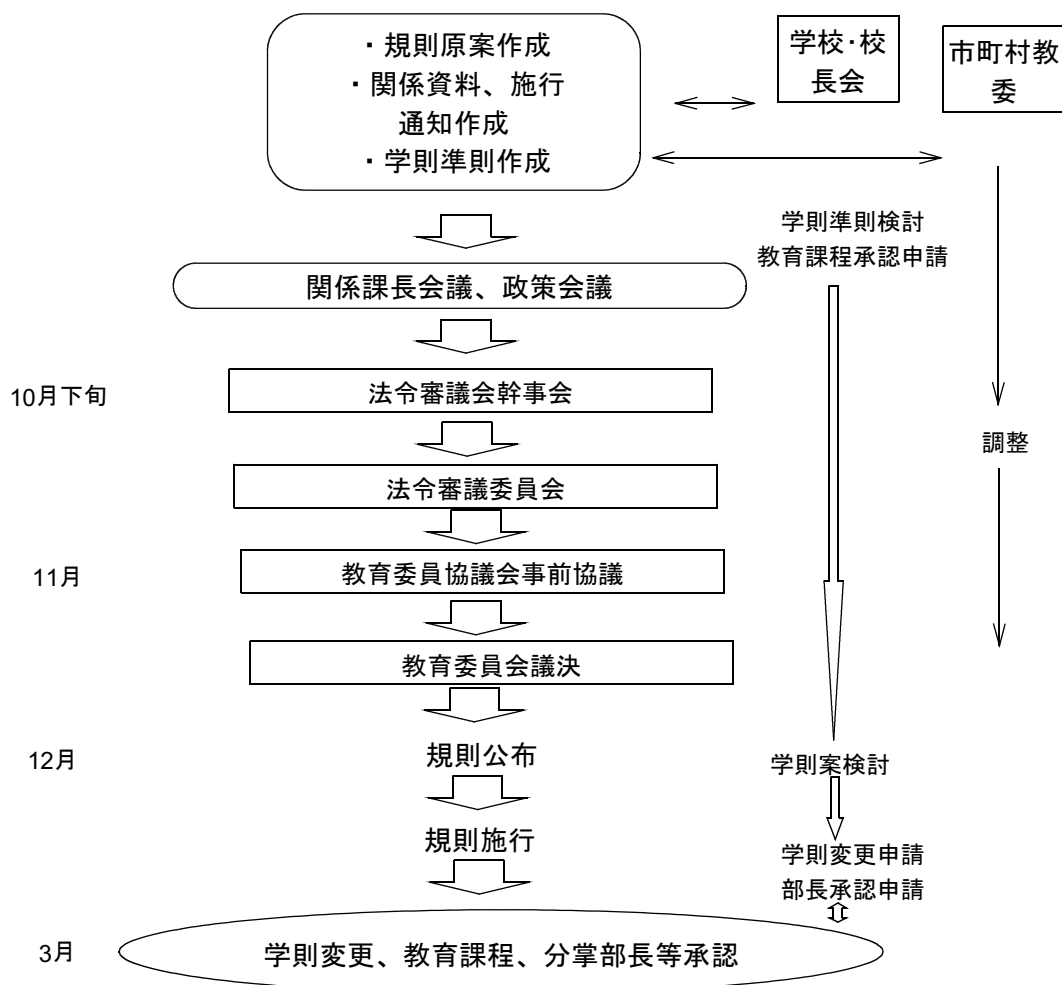


図1 学校管理規則の制定過程

2. 昭和62年10月22日の政策会議提出資料

政策会議は、教育委員会の主要政策について、教育委員会事務局幹部と関係課が出席するもので、教育長、教育次長、管理課長、指導部長、関係課長などがメンバーとなる。

同会議に提出される資料は、基本的には関係課長会議と同じものであり、特に議論の中心が主要政策となるため、その関係資料を主に使用することになる。

(1) 主要政策

① 府立高等学校の長期休業日の期日の特定

所管課の高校教育課は、冬季休業日を従来の12月21日から翌年1月7日まで（学則）から12月25日から翌年1月7日までとする改正案を提示し、冬季休業日の開始日を12月21日以前とするのは京都府を除いて4県、25日以降とするのは33府県、その他9県となるような全国状況にあり、したがって、他府県並みの25日以降とするべきであると主張するとともに、実施上の課題として、休業中に実施していた補習授業、学習合宿やスキー研修等の

実施計画に工夫を要するとし、さらに、授業日延長に伴う学校運営費が7,368,000円必要であるとしている。

盲、聾及び養護学校の冬季休業日の設定については、所管課の学校教育課は、2案提示し、対外的理由と問題点を挙げている。A案は、現行の改正案（25日以降）であり、府立学校の休業日が統一できる反面、4日間の延長が、スクールバス、寄宿舎等の学校運営費などの増額が必要になること、小学部低学年児童の時数が標準時数に比して、大幅に増えるなど負担が大きいことなどである。B案は、現行（21日以降）そのもので、小学部児童と高等部生徒の授業日が同じであるので、問題はないものの、中学部（現行25日以降）がB案となった場合、小中高が同一の冬季休業日開始となり、保護者等から授業日延長の要望が出てくるなど挙げている。

② 職員会議の関する規定

所管課の高校教育課から、修正案として、「第21条 校長は、校務運営上必要と認めるときは職員会議を開く

ことができる。2 職員会議は、校長が招集し、主宰する。3 前2項に定めるもののほか、職員会議について必要な事項は、校長が定める。」とし、修正理由として、職員会議は補助機関であり、校内における特別な組織ではないことを明確にしている。

③ 部長の任命方法

所管課の高校教育課からは、3段階の任命方法を提案している。A方式は教務部長、B方式は進路指導部長、生徒指導部長、保健部長、学年部長、学科部長、農場部長、C方式は校長が必要に応じ設置する部の部長を対象とする。A方式は、校長の意見を聞いて教育委員会が命じるもので、他府県において13県が実施している。B方式は、教育委員会の承認を得て校長が命じるもので、他府県において10県が実施している。C方式は、校長が命じ教育委員会に報告するもので、他府県において23県が実施している。3段階方式を採用している都道府県は、全くない。主任手当については、A方式については、独自増額措置として1日400円（現行200円）、B方式については、1日200円（現行200円）（保健部長対象外）、C方式は支給しないとしている。その趣旨としては、校長を頂点とする学校の管理運営体制を推進し、併せて、部長の自覚を高めて学校運営の円滑化並びに適正化を図るとしているが、教職員団体から差別と分断を持ち込むとしての反発が予想される、A方式による部長の中には、心理的な圧迫を感じるものも出ることが予想される、との懸念も表明されている。

部主事設置について担当課の学校教育課から、部主事の主な職務内容は、部の仕事全体を掌握し処理する、校長・教頭の職務を補佐する立場で部の校務の総括をする、管理職の立場で、所属職員の服務掌握を始め、校長・教頭の指示を受けて管理、指導両面に当たる、とし、その効果として、部の校務を統括させることにより、従来、曖昧であった部の責任と役割を明確にすることができる、校長・教頭・主事・主任の立場と役割を明確にすることにより、校長を中心とした学校運営体制を確立することが可能となり、府の求める公教育としての障害児教育を充実することができる、すべての問題の処理が校長・教頭に集中していたが、少なくとも部の業務処理に関しては、専決規定があれば主事限りで処理可能となる、学部会議の招集、主宰ができる、などその長所を挙げて提示している。

④ 京都府立学校職員服務規程（案）

所管課の教職員課からは、服務規程についての概要が示されている。制定目的としては、現在、府立学校に勤務する職員の服務について、個別に適用されている教育長通達及び通知等を一本化し、服務に関する事項全般についての体系化を図るとしている。この点では、学校管理規則と同趣旨である。その基本的観点は、原則として、現行の取扱いを追認する、根拠又は運用が不明確であった事項については明確化し、整理を図る（例：出勤簿の押印義務、校長の府外出張）、手続き面の簡素化（例：校長の年休承認権者）を図る、としている。

規定内容の課題として、出勤（第7条）に関しては、出勤時刻の厳守、出勤時における出勤簿押印義務であり、研修（第11条）に関しては、教育公務員特例法第20条第2項に規定する研修（勤務場所を離れて行う研修）を行おうとするとき、事前に研修計画書、事後に研修報告書を校長へ提出する義務である。旅行届け（第15条）については、職員の3日以上私事旅行は、理由、期間、旅行先の届出義務であり、非常災害時の服務等（第20条）については、最後に退出する職員の火気、戸締まり点検の確認義務、休日等の非常災害時の服務、であるとしているが、出勤時刻の厳守、出勤時における出勤簿押印義務、教特法第20条第2項のいわゆる校外研修権や自宅研修権と称せられるこの規定における、事前研修計画書、事後研修報告書の提出する義務、3日以上私事旅行の取扱い、退出時の点検等は、容易には、進展しないであろう。規定整備については管理運営事項であるが、個別の条項は、勤務条件の該当如何によっては職員団体との交渉も考えなくてはならない。実際には、昭和62年度整備を目途にしていたが、見送られることとなった。

⑤ 研修に関する規定

この規定の全国的な設置状況が少ないことから、特色の一つとして設置することも設置理由の一部である。この規定の原案「(研修)第32条 校長は、教育委員会が企画し、実施する研修を職員が受けることについて、特に配慮しなければならない。(研修計画)第33条 校長は、年度初めに、校内で実施する研修計画を立て、教育委員会に報告しなければならない。」を、修正案「(研修)第32条 校長は、職員が職責を遂行するために必要な研修を実施しなければならない。2 校長は、京都府総合教育センター等が実施する研修を職員が受けることについて、特に配慮しなければならない。3 校長は、年度初めに当該年度校内で実施する研修計画及び前年度の研

修状況を教育委員会に報告するものとする。」に修正するとし、その修正理由を、校長に校内研修の実施義務を課し、実施主体を具体化するとともに実施状況について報告義務を課すとしている。このねらいは、校内研修計画立案・実施義務と職員への研修奨励であるが、教育センターなどのいわゆる官制研修への積極的参加の促進にあるといえよう。しかし、最終案の段階において、任命権者主催研修の参加配慮事項は本条から削除され、新たに施行通知に挿入された。

⑥ 管理規則諸規定に伴う市町村指導

管理規則整備については、市町村に対して、昭和58年3月に府の準則を示し、整備済みで、再整備は求めないとしている。主任の任命方法については、市町村に対して、昭和55年3月に「小中学校における校務分担する組織等に関する規則」を制定し、いわゆるC方式を示しているが、このC方式を府教委の選択する方法に変えるとしている。服務規程については、市町村は現在未整備であるが、府教委からはモデル案を示し、その整備は市町村の主体的な判断に任せるとし、ただし、モデル案については、強制力ではなく、指導事項にするとしている。職員会議の性格・運営の明確化については、市町村においては整備されていないが、昭和60年3月の府教育長通達を踏まえ、各市町村教育長名で、小中学校に通達を出させて、府教委との整合性を図っている。府立学校の管理運営に関する規則の整備状況をにらみながら、市町村教委の規則改正日程を踏まえ、規定整備のための調整計画が示されている。

⑦ 管理規則諸規定に伴う府立学校の調整日程

ほぼ図1のような日程が示されている。

⑥、⑦には、市町村教育長部会や府立校長会など、さらには、職員団体等の交渉日程も示され、いわゆる管理規則整備に係る関係団体等への全体調整計画といえるであろう。

3. 昭和62年10月27日の教育庁法令審議会幹事会の提出資料

資料としては、従来と同じ規則案、新たに追加した運用に当たっての留意事項、形式上の判断をするため、県立高等学校管理に関する規則の準則、を提示している。

教育庁法令審議会について、以下に説明する。

京都府教育庁法令審議会規程（昭和48年10月1日、京都府教育委員会教育長訓令第5号）によれば、組織は、委員長、副委員長、委員で構成され、委員長は教育次長、

副委員長は各部長、委員は各課長を充てる。会議は必要に応じ、委員長が招集し、府条例及び教育委員会規則の制定並びに改廃に関する事、重要かつ異例の法令の解釈及び運用に関する事、その他委員長が付議を要すると認めたものを審議する。今回は、規則制定にあたるため、法令審議委員会が開催され審議されることになっている。この規程によれば、委員会には幹事が設置され、審議事項に対する調査、予備審査及び調整を行うとされている（第6条）。この規定を根拠として、同幹事会は、各課庶務係の主任で構成され、学校管理規則案の調査、予備審査及び調整を行うことになっている。

4. 昭和62年11月12日の教育委員協議会の提出資料

教育委員協議会に協議する資料として、経過、目的、主要事項、教育委員会規則案が提示されている。この場合の提出資料起案文書の最終決裁者は、指導部長である。

又、昭和62年12月1日に、地方機関の教育局長会が開催され、管理規則の原案が提示されている。これは、後日、市町村との調整に関わる地方機関への趣旨の徹底にあると思われる。この前後においても管理規則の各項目の規定修正は絶えず続くことになる。このことについては、表1～3でその一部を整理している。

5. 昭和62年12月4日の教育庁法令審議委員会の提出資料

京都府教育庁法令審議委員会が開会されることになり、委員長に送付した資料である。理由書、根拠となる法令や審議のための必要資料も含まれているため今までのすべての資料が対象となっている。同委員会提出資料関係起案文書の最終決裁者は、指導部長である。

6. 昭和62年12月11日の教育委員協議会の事前協議資料

資料は、京都府立学校の管理運営に関する規則そのものである。この事前協議起案の最終決裁者は教育長であり、管理部長、総務課、教職員課、管理課、学校教育課、保健体育科の各課長、各主幹が合議となっている。なお、規則案は、12月18日教育委員会議決、12月19日公布という予定と付記されている。

7. 昭和62年12月18日の教育委員会議決資料

この規則案は、教育委員全員一致で議決されている。その後、12月19日付の広報に登載され12月19日付で関係機関等へ制定通知をしている。同規則の施行日は、昭和63年1月10日である。教育委員会への議案提出起案文書は、事前

協議起案文書と同じように順次回議され、教育長が最終決裁者となる。

8. その他、学校管理規則制定施行に係る関係機関等への教育長通知

各府立学校長、各市町村（組合）教育委員会教育長、各教育局長、各教育機関の長宛に、「このたび、別添の通り、京都府立学校の管理運営に関する規則（昭和62年京都府教育委員会規則第8号）が昭和62年12月19日に公布され、昭和63年1月10日から施行されることになりましたので通知します。（規則写添付）」という教育長通知が昭和63年1月9日付で出された。また、文部省教育助成局地方課教育委員会係長宛に、昭和62年12月21日付で事務連絡として、京都府立学校の管理運営規則の制定を報告している。

9. その他、学校管理規則議決直後の府立校長会における教育長挨拶の趣旨概要

12月18日（17日）、午後13時30分～16時30分より府立校長会が開催される。この中で、教育長は、学校管理規則制定について、以下のことを述べている。

……公布日以降、教職員に規則の徹底をお願いしたい。その制定趣旨は、府民、父母、生徒の本府教育の寄せる期待に応え、高校教育制度や障害児教育の充実・発展させるために制定したものである。学校においては、適切な教育課程が編成され、それによって教科書、副教材が適切に決められ使用されることを規定した。また、学校行事が教育的効果的に行われるためには、教育的な組織が整備されなくてはならない。そこで、学校長が責任を持って編制することができるように示した。また、高校教育を適正に実施するために制定した規則であるから、公教育を民主主義のルールに沿って適正に実施することであり、教育公務員はこの規則を遵守する義務を負っていることを理解しなければならない。職員会議等もこの精神に則り盛り込んだ。部長の任命方法については、校長が責任を持って任命できるよう、教育委員会の承認を必要とする部長の任命方法にした。職員会議については、校長の補助機関であり校長が主宰するとし、必要に応じて開くことを明確にした。研修については、校長に研修の実施義務規定を設け、研修計画や研修状況の報告義務を求めた。冬季休業日については、他府県は12月25日からとなっているが、授業日の内容に力点を置き内容の整理が先決と考え、現行通り12月21日とした。各校の年間の教育計画を見直していただきたい。盲、聾、養護学校の部主事設置については、現在設置していないが、

小・中・高等部が混在し、学校運営が複雑で苦労も多いため、円滑な運営のために部主事を設置することとした。……

10. その他、報道関係と教組

12月19日京都新聞朝刊には、「府教委が学校管理運営規則 主任、事前承認制に校長の権限強化、職員会議補助機関と明記」と見出しがあり、規則概要を紹介し、部長任命について、55年の主任制導入時には、校長の事後報告制であったものを事前承認制に変更され、そのことは近畿では初めてであるとし、職員会議の性格は校長の補助機関であると明確に位置づけ、校長が必要なときに置くことができると述べ、この他に研修規定を取り上げて、職員会議の性格、教職員の研修に関する条項を持つ管理運営規則は、全国で埼玉、千葉、熊本だけであると述べている。府教委の教育委員長が今年2月府議会において制定方針を明らかにしてから、検討作業に入ったとしている。同じ紙面に京教組、府立高教組が「民主教育を破壊」と抗議声明、とあり、「京都の民主教育の破壊をねらったもので、撤回を求める」との抗議声明を掲載している。同日の同紙朝刊に京都府の学校管理運営規則制定について解説欄を設けて、「現場締め付け強化 教組抵抗必死」の見出しで、新高校教育制度実施2年以上になるのに、一部学校でみられる、府立高校模試の非協力教職員、入学式・卒業式の日の丸掲揚、類型別クラス編成、職員会議の議決機関の位置づけ、主任の公選は、校長の思う通りの学校運営ができないと府教委が分析し、校長への締め付けを強化してきたと述べ、同規則は、「学校運営の正常化」の切り札として、また、校長の後ろ盾となっていると述べるとともに、一方教組は、規則の空洞化をめざしていると述べている。又、京都新聞は、同日の朝刊に社説でこの問題を取り上げ、規則制定によって、内蔵する諸問題が氷解するとは考えられないとし、従前もまして弾力的な対応の中で、合意形成に努力すべきであると述べている。その他の新聞のうち、毎日新聞は、「校長の権限を明確に」の見出しをつけていてその概要を述べている。朝日新聞は、「運営規則を決め学校管理強化」の見出しで、その概要を述べている。読売新聞朝刊は、革新府政が28年間続いた京都は、全国で唯一の未制定だっただけに、教組などは強く反発しているとし、産経新聞朝刊は、職員会議の補助機関を特に取り上げ、説明している。京都新聞以外は、いずれも簡潔に報道している。

教組等の動きについては、京教組、府立高教組から、12月18日付で、府教委の府立学校管理運営規則の強行に断固抗議するとの声明が出されている。又、府教委に対して、

抗議と規則撤回の申入れが行われた。

2-2 キーパーソンとなるアクターへのインタビュー

平成23年9月8日、14時30分から16時までインタビューを行った。本人の希望により、録音はしていない。その概要について述べる。

以前から、文部省、府議会、PTA などから、学校管理規則制定の声はあったが、昭和53年以降、新高校教育制度実現に向けて取り組んでおり、府立学校の管理運営規則制定については、小中学校に対して昭和58年に準則を示したのみで取り組む余裕がなかった。当時の府教委は、新高校教育制度実施に傾注していた。(主要なアクターについて)誰が、どのような役割を果たしたというより、関係団体等から学校の適正な管理に対する要望は強く、昭和60年4月からの新高校教育制度実施以降、国旗・国歌問題、府立高校模擬試験、適正な学校管理など、取り組むべき課題が山積し、その課題解決に向けて専念せざるを得ない状況にあった。直接的には、昭和62年2月府議会において、当時の教育委員長が、学校管理運営規則の整備について、対処すると表明したことが発端となった。昭和62年度からは、学校管理運営規則と服務規程の整備に取り組むことになった。敢えていえば、(アクターとして)重要な役割を果たしたのは、指導部長(高校教育制度実施時、昭和62年4月からは教育庁理事)であろう。冬季休業日の改正ができなかったのは、校長会が反対したからである、などである。

2-3 京都府議会定例会に係る質疑応答会議録

(昭和60年から昭和62年)の調査

昭和60年から昭和62年までの府議会一般質問に対する理事者側の答弁のうち、特に教育問題に焦点を当て調査をしたが、日本共産党以外の政党が知事与党(自民党、新政党、公明党、日本社会党)であることもあり、教育問題の多くは、昭和60年4月から実施された新高校教育制度についてであり、その関与状況についていえば、自由民主党は強力で推進する立場を、日本共産党は、強力で反対する立場を鮮明にし、日本社会党や公明党などは、穏やかな推進という立場にあると思われる。これは、従前の知事選において、教育問題として高校3原則が最大の争点となり、これまで28年間続いた蜷川虎三知事から昭和53年4月林田悠紀夫知事へ変わり、さらに昭和61年4月荒巻禎一知事になってからもこの争点は変化することなく、知事選終了後における府議会等においても、その脈絡上にあるといえる。ここでは、直接的に学校管理規則制定につながる府議会議員と理

事者側の質疑応答を3件発見することができたため、そのうち2件は2月議会と6月議会のもので同趣旨であるため2月議会を、後の1件は9月議会を取り上げることにする。

1. 昭和62年2月9日府議会定例会一般質問において、保守系Y議員の質問と、T府教育委員長の答弁

○Y議員の質問

……最後に教育問題についてお尋ねします。

まず、昭和60年度実施された高等学校教育制度は、高等学校の積極的な取組みによってその内容が充実しつつあると聞いておりまして、府立高校の活性化に多くの府民が期待を寄せているところでありますが、改めて、この制度改善の趣旨、目的を再認識し、高校教育の今日的課題の解決に向けて早急に対処すべき問題を提起して、教育委員会のご見解をお伺いするものです。……(この後、特色ある学校づくりや教育活動の活性化には、校長を中心とした学校体制の確立と教職員一致した取組みが必要なこと、教職員が教育公務員として責任を自覚し校長を最高の責任者とする組織体の一員として教育実践に当たる必要があること、分掌の部長、主任等は、学校の中核として重要な職責であり、管理職と一体となって教育活動を推進する立場であることなどを述べ、仄聞したこととして、一部の教職員が偏向した運動論に固執して、校長の教育方針に反対し、対外的にも勝手な言動をとるなど、例を挙げ)、極めて遺憾なことといわざるを得ません。こうした事態をなくすためには、教職員の研修を充実して、部長、主任の役割についてはもちろんのこと、教育公務員として果たすべき当然の責任を十分自覚するよう指導を強めることが第一であります。同時に、学校の管理運営に関する課題として、規則上の整備を図り、組織編制や責任体制が学校運営の上で明確に位置づけられることが大切であると考えています。ところで、……(職員団体の印刷物をたまたま目にするのがあり、驚いたことに、学校教育法施行規則改正による主任任命制度発足から久しいのに、いまだに、選挙によって部長、主任が決定されている事実があるとして)……、昭和60年に教育長通達によって職員会議の規定が整備改善されたはずであります。実態は、まだまだ本来あるべき姿にほど遠いというのが事実のようです。全国の都道府県で、設置者の学校管理運営規則を定めておらない例は、本府の府立高校以外にはないということですが、これは早急に改めるべきことではないかと考えるものであります。(その後の言説は、同じ趣旨のことなどが述べられているので省略する)……次に、府立高校が一日

も早く正常な学校体制を確立して、文字通り、特色ある学校として教育活動の活性化を図るため、先に述べた本府の学校管理運営規則を制定することが喫緊の課題だと考えますが、教育委員会の御所見をお伺いしたいと思います。……

○T 府教育委員長答弁

今日、校長を中心として学校全体が一致して特色ある学校づくりに取り組む必要性が一段と高まってきております。そのため、教職員が教育公務員としての自覚を一層高めるとともに、それぞれの学校が適切な組織を編制し教育を推進することが大切であると考えております。ただいまご質問ございました学校管理運営に係る規則についてでございますが、従来府立学校につきましては個別の規則等により対応してまいりましたが、今後これらを整備し体系化したとともに、必要な改善を加える必要があると考えております。又、本府を除くすべての他の都道府県において学校管理運営規則が整備されている状況もございますので、今後十分検討を重ね、前向きに対処して参りたいと考えております。…

昭和62年2月9日府議会において、Y議員が学校管理運営上の具体的な問題を挙げ、従来からの個別に規則、通達などによる指導は十分でないとして、学校管理運営規則制定を迫ったことに対して、府教委として、初めて、その整備の必要性を認め、抽象的ではあるが検討を表明した。その後、同年6月府議会においても、保守系H議員から同趣旨の質問があり、府教育委員長から同趣旨の答弁をしている。

2. 昭和62年9月28日府議会定例会一般質問において、保守系K議員の質問と、T府教育委員長の答弁

○K議員の質問

……次に、府立学校管理運営規則の制定についてお尋ねをします。教育委員会と学校との関係を明確にし、学校の管理運営の適正化を図り、学校の機能を効率的に発揮させるために、学校管理運営規則を教育委員会規則で定める必要があり、教育関係法で義務づけられていることはご承知の通りであります。このことにつきましては、私は十数年来、機会あるごとに申し上げてまいりました。また、……（2月、6月府議会において、Y議員、H議員が早期制定要望をしたこと、それに対して、前向きに検討すると教育委員会が答弁したことを述べて、）……教育委員会は、学校運営を適正にするため、本年度になっ

てからも校長会議を始めいろいろな機会に、校長の職制の再認識、学校運営の適正化の指導を繰り返されて、一定改善されていることも聞いております。しかし、……（府立高校独自模試に関して、職員会議で多数決による反対したりして実施できなかった学校があるやに聞いている。議会の審議や運動体の方針決定とは異なり、学校の教育内容などを多数決で決めることは危険な思考である。生徒、保護者は先生を選べない。高校を選ぶ自由も京都にはまだ十分に保障されていないとして）、……府民の付託を受け公教育を行っております府立高校において、教育委員会の方針や校長の意思に反し、又生徒や保護者の期待に応えようとしなければか、職員団体の司令の前には手段を選ばない一部教職員に対しては毅然とした対処をすべきであると考えます。9月17日の府立校長会議で教育長は「一部の学校において模擬試験の実施に関する職員会議の運営に適正を欠いた。職員会議は校長の補助機関であり、校長の職責において適正、円滑な学校運営をするよう」と改めて強く指示されたようですが、一日も早い職員会議の正常化を期待するものであります。

一方、私は校長会などで指示や訓示を繰り返すだけでなく「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」に基づいて、府立学校に関する管理運営規則を制定すべきが急務であると考えます。全国の都道府県で設置者の学校管理運営規則が定められていないのは一に京都府だけという状況にあります。一日も早く校長の職制を確立し、円滑な学校運営をするために管理運営規則の制定が緊急のことと存じますが、教育委員会はいつ制定するつもりなのか、この際、その時期を明確に示し、再度答弁をお願いしたいと存じます。……

○T 教育委員長答弁

K議員のご質問のうち府立学校の管理運営規則についてお答えします。府立学校の学校運営や職員会議の在り方につきましては、引き続き強力な指導を致しいところでございます。先日も校長会議で指示したところでございます。一日も早くすべての学校で校長を頂点とした学校運営が行われるよう、さらに指導を徹底いたしますとともに、本年度中には府立学校の管理運営規則を制定するよう準備を進めているところでございます。……

昭和62年9月28日府議会の一般質問において、K議員が、具体的に職員会議の問題を挙げ、学校管理運営規則の制定時期を質問したことに対して、府教育委員長は、本年

度中つまり昭和62年度中と初めて、制定時期を明らかにした。又、K 議員は、この問題を十数年来言い続けてきていると述べている。かなり以前から、議会において、学校管理運営規則の制定が課題と認識されていたことになる。さらに、府教育委員長は、学校の組織編制のあるべき姿を、「校長が頂点とした学校運営……」と表現し教職員組織としてライン型組織の構築を目指していることを、明らかにしている。

2-4 学校管理規則制定に係る行政文書にみられる同規則の修正経過

表1 学校管理規則目次修正経過は、各種会議のたびに、目次原案の修正経過を整理したものである。昭和62年11月12日の教育委員協議会には、新たな項目として、「第11章 授業料及び入学料（第39条・第40条）」が挿入され、昭和62年12月11日の教育委員会事前協議に「第15章 文書等（第43条）」が挿入されている。いずれも、学校運営にとっ

て必要な事項を整備したにすぎないが、後者は、「(文書等) 第43条第2項 学校における文書の取扱いについては、教育長が定める。」と規定されており、文書の取扱いについては、既に京都府立学校文書取扱規程（教育長訓令）制定方針が決定されたもので、実際には、昭和63年3月26日に制定された。この文書取扱規程のねらいは、一般的には、昭和63年10月から施行予定の「京都府情報公開条例」により公文書の公開が実施されるに伴い、学校においても文書の適正な整理・保存を徹底する必要があるためとしているが、全面的な稟議制導入を図るもので、学校の管理運営体制の整備、適正化の一環として規程整備が行われたものである（石村2010）。

表2 冬季休業日に係る規定修正経過は、各種会議のたびに冬季休業日規定案の修正経過を整理したものである。この規定は、冬季休業日短縮、即ち、授業日延長問題であるが、府立高校と盲、聾、養護学校の冬季休業日が一致しない、授業日延長による予算措置の必要性などの問題があっ

表1 学校管理規則目次の修正経過

関係課長会議 (昭和62年10月5日)	教育庁法令審議委員会幹事会 (昭和62年10月27日)	教育委員協議会 (昭和62年11月12日)	教育庁法令審議委員会 (昭和62年12月4日)	教育委員協議会の前協議 (昭和62年12月11日)	教育委員会議決 (昭和62年12月18日)
第1章 総則 (第1条-第5条)	第1章 総則 (第1条-第5条)	第1章 総則 (第1条-第5条)	第1章 総則 (第1条-第5条)	第1章 総則 (第1条-第5条)	第1章 総則 (第1条-第5条)
第2章 学年、学期及び休業日 (第6条-第8条)	第2章 学年、学期及び休業日 (第6条-第8条)	第2章 学年、学期及び休業日 (第6条-第8条)	第2章 学年、学期及び休業日 (第6条-第8条)	第2章 学年、学期及び休業日 (第6条-第8条)	第2章 学年、学期及び休業日 (第6条-第8条)
第3章 教育活動 (第9条-第13条)	第3章 教育活動 (第9条-第13条)	第3章 教育活動 (第9条-第13条)	第3章 教育活動 (第9条-第13条)	第3章 教育活動 (第9条-第13条)	第3章 教育活動 (第9条-第13条)
第4章 教科用図書及び教材の取扱い (第14条-第15条)	第4章 教科用図書及び教材の取扱い (第14条-第15条)	第4章 教科用図書及び教材の取扱い (第14条-第15条)	第4章 教科用図書及び教材の取扱い (第14条-第15条)	第4章 教科用図書及び教材の取扱い (第14条-第15条)	第4章 教科用図書及び教材の取扱い (第14条-第15条)
第5章 単位の認定及び卒業 (第16条-第19条)	第5章 単位の認定及び卒業 (第16条-第19条)	第5章 単位の認定、卒業及び修了 (第16条-第18条)	第5章 単位の認定、卒業及び修了 (第16条-第18条)	第5章 単位の認定、卒業及び修了 (第16条-第18条)	第5章 単位の認定、卒業及び修了 (第16条-第18条)
第6章 組織編成 (第20条-第29条)	第6章 組織編成 (第20条-第29条)	第6章 組織編成 (第19条-第28条)	第6章 組織編成 (第19条-第28条)	第6章 組織編成 (第19条-第27条)	第6章 組織編成 (第19条-第27条)
第7章 服務 (第30条-31条)	第7章 服務 (第30条・31条)	第7章 服務 (第29条・30条)	第7章 服務 (第29条)	第7章 服務 (第28条)	第7章 服務 (第28条)
第8章 研修 (第32条-33条)	第8章 研修 (第32条)	第8章 研修 (第31条)	第8章 研修 (第30条)	第8章 研修 (第29条)	第8章 研修 (第29条)
第9章 施設等の管理 (第34条-36条)	第9章 施設等の管理 (第33条-35条)	第9章 施設等の管理 (第32条・33条)	第9章 施設等の管理 (第31条・第32条)	第9章 施設等の管理 (第30条・第31条)	第9章 施設等の管理 (第30条・第31条)
第10章 入学、休学、転学及び退学 (第37条-第41条)	第10章 入学、休学、転学及び退学 (第36条-第40条)	第10章 入学、休学、転学及び退学 (第34条-第38条)	第10章 入学、休学、転学及び退学等 (第33条-第36条)	第10章 入学、休学、転学及び退学等 (第32条-第35条)	第10章 入学、休学、転学、退学等 (第32条-第35条)
第11章 表彰及び懲戒 (第42条-第44条)	第11章 表彰及び懲戒 (第41条-第43条)	第11章 授業料及び入学料 (第39条・第40条)	第11章 授業料及び入学料 (第37条・第38条)	第11章 授業料及び入学料 (第36条・第37条)	第11章 授業料及び入学料 (第36条・第37条)
第12章 寄宿舎 (第46条)	第12章 寄宿舎 (第44条)	第12章 表彰及び懲戒 (第41条-第43条)	第12章 表彰及び懲戒 (第39条-第41条)	第12章 表彰及び懲戒 (第38条-第40条)	第12章 表彰及び懲戒 (第38条-第40条)
第13章 通信教育(第46条)	第13章 通信教育(第45条)	第13章 寄宿舎(第44条)	第13章 寄宿舎(第42条)	第13章 寄宿舎(第41条)	第13章 寄宿舎(第41条)
第14章 補則 (第47条・48条)	第14章 補則 (第46条・第47条)	第14章 通信教育 (第45条)	第14章 通信教育 (第43条)	第14章 通信教育 (第42条)	第14章 通信教育 (第42条)
附則	附則	第15章 補則 (第46条・第47条)	第15章 補則 (第44条・第45条)	第15章 文書等 (第43条)	第15章 文書等 (第43条)
		附則	附則	第16条 補則(第44条)	第16条 補則(第44条)
					附則

下線部は、前回に比べて、修正箇所を示す。

たが、原案としては現行の改正案を提示していた。しかし、昭和62年11月12日の教育委員協議会においては、改正案が修正されて、現行に戻された。その理由は、この間、校長会との調整で、校長会が改正案を受け入れなかったためである。11月12日以後から修正されることはなかった。

表3 教育課程編成に係る規定修正経過は、各種会議のたびに教育課程規定案の修正過程を整理したものである。この規定は、教育権論争そのものを示すもので、いわゆる教育課程編成権問題であるが、教育課程の編成者は校長であるとして、校長の権限と責任を明示し、学校における教育課程編成権論争に決着を図るものであった。その上、教育課程編成の暴走を回避するため、改めて、校長が編成する際、法令、学習指導要領、教育長の定める教育課程編成基準に基づきことを明示している。この規定の趣旨は一貫して変更することはなかったが、教育委員会会議の議決直

前まで修正が行われている。

表4 部長の任命規定修正経過は、各種会議のたびに部長の任命規定案の修正過程を整理したものである。原案段階では、部長の3段階任命方式と、A方式の主任手当の通常2倍増額案を示していたが、結局B方式、いわゆる教育委員会の事前承認制を提示したのである。他の箇所において修正箇所はあるものの、その趣旨は変わっていない。

表5 職員会議規定修正経過は、各種会議開催のたびに、提示される職員会議規定案の修正過程を整理したものである。原案（10月5日）は、昭和60年3月「職員会議の在り方について」教育長通達を条文の形に整理したものであるが、第2項の表現は、職員会議が任意設置であり、補助機関であると解釈できるとはいえ、「主宰」の解釈次第では、論議を生むことになるであろう。第3項は、昭和60年の職員会議の通達にはないもので、議題や職員会議の

表2 冬季休業日に係る規定修正経過

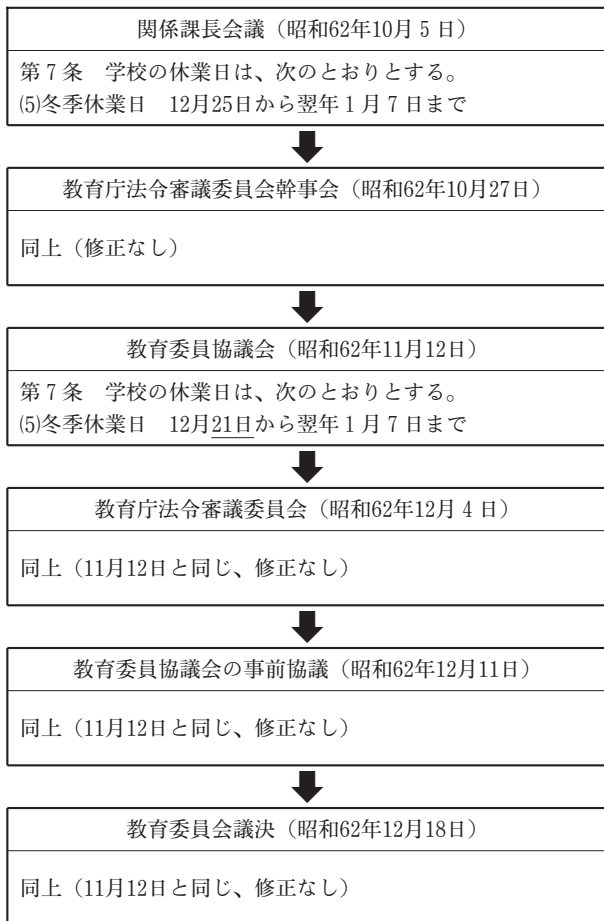
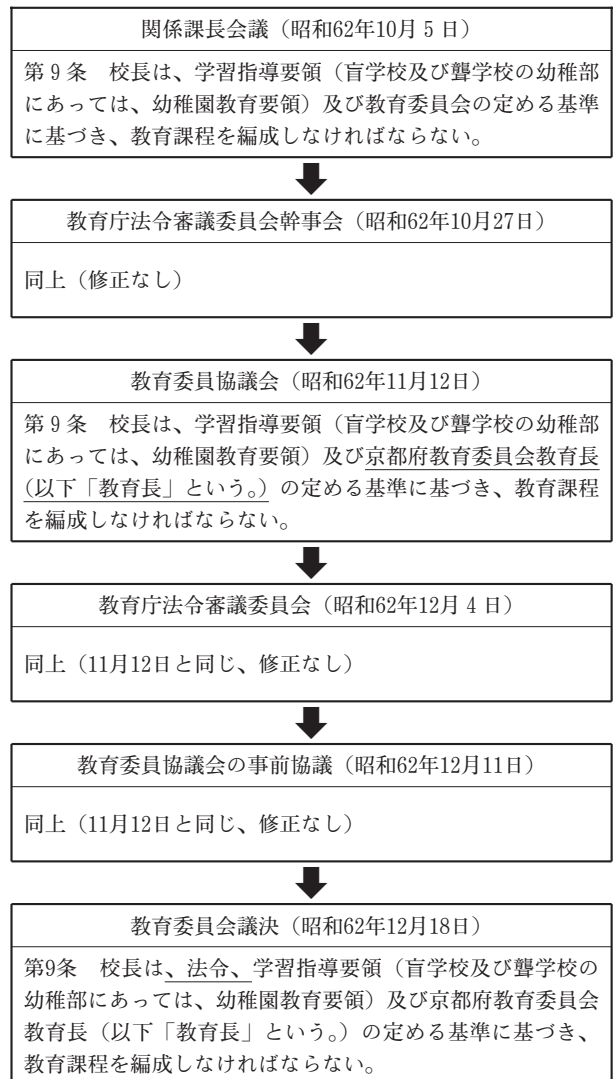


表3 教育課程編成に係る規定修正経過



下線部は、前回に比べて、修正箇所を示す。

表4 部長の任命規定修正経過

関係課長会議（昭和62年10月5日）
第24条 前条第1項及び第2項の部に部長を置く。2 前項の部長は、当該学校の教諭（当分の間、保健部の部長にあっては、養護教諭を含む。）の中から、教育委員会の承認を得て、校長が命じる。
↓
教育庁法令審議委員会幹事会（昭和62年10月27日）
同上（10月5日と同じ、修正なし）
↓
教育委員協議会（昭和62年11月12日）
第23条 前条第1項の部に部長を置く。2 前項の部長は、当該学校の教諭（当分の間、保健部の部長にあっては、養護教諭を含む。）の中から、教育委員会の承認を得て校長が命じる。
↓
教育庁法令審議委員会（昭和62年12月4日）
同上（11月12日と同じ、修正なし）
↓
教育委員協議会の事前協議（昭和62年12月11日）
第21条 前条第1項の部に部長を置く。2 前項の部長は、当該学校の教諭（当分の間、保健部の部長にあっては、養護教諭を含む。）の中から、教育委員会の承認を得て校長が命じる。
↓
教育委員会議決（昭和62年12月18日）
同上（12月18日と同じ、修正なし）

表5 職員会議規定修正経過

関係課長会議（昭和62年10月5日）
第21条 校長は、学校の運営を円滑かつ効果的に行うため、職員会議を置く。2 職員会議は、校長が必要があると認めるときに、招集し、主宰する。3 前2項に定めるもののほか、職員会議について必要な事項は、校長が定める。
↓
教育庁法令審議委員会幹事会（昭和62年10月27日）
第21条 校長は、校務運営上必要と認めるときは、職員会議を開くことができる。2 職員会議は、校長が招集し、主宰する。3 前2項に定めるもののほか、職員会議について必要な事項は、校長が定める。
↓
教育委員協議会（昭和62年11月12日）
第20条 校長は、校務の執行を補助させるため、必要と認めるときには、職員会議を開くことができる。2 職員会議は、校長が招集し、主宰する。3 前2項に定めるもののほか、職員会議について必要な事項は、校長が定める。
↓
教育庁法令審議委員会（昭和62年12月4日）
第20条 校長は、校務の執行を補助させるため、必要と認めるときには、職員会議を開くことができる。2 職員会議は、校長が主宰する。3 前2項に定めるもののほか、職員会議について必要な事項は、校長が定める。
↓
教育委員協議会の事前協議（昭和62年12月11日）
第27条 校長は、校務を補助させるため、必要と認めるときには、職員会議を置くことができる。2 職員会議は、校長が招集し、主宰する。3 前2項に定めるもののほか、職員会議について必要な事項は、校長が定める。
↓
教育委員会議決（昭和62年12月18日）
第27条 校長は、その職務を補助させるため、必要と認めるときには、職員会議を置くことができる。2 職員会議は、校長が招集し、主宰する。3 前2項に定めるもののほか、職員会議について必要な事項は、校長が定める。

下線部は、前回に比べて、修正箇所を示す。

運営等について校長の権限を改めて確認したものといえる。この当時、職員会議規定を補助機関として位置づけた4県のうち、「校長が主宰する」と表現しているのは、福岡県、佐賀県、熊本県で、明確に、校長の職務を「補助」あるいは「助け」としているのは千葉県、熊本県である。任意設置については、佐賀県と熊本県でみられ、「校務運営上必要と認めるとき」と表現している。10月27日の同規定には、職員会議の任意設置を第1項で表現するねらいがあった。11月12日の同規定は、第1項で、明確に補助機関であることを表現している。以後はより適切な表現に修正されてい

る。この職員会議規定に対して、実施運営上支障のないよう、また誤解を生むことのないよう明確な表現を追求する姿勢がうかがえ、教育委員会が最も重要な課題と考えていたことがわかる。

3 考察

3-1 創発プロセス

学校管理規則制定の創発は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第33条第1項に根拠を持つ制度的創発とい

えるものである。しかし、京都府教育委員会は、昭和58年3月、市町村に学校管理規則の準則を示したものの、府立学校の管理規則を制定しなかったのである。昭和53年以前の嵯峨川府政下においては、内部創発は困難であったとしても、昭和53年以降、府議会等の要望があっても、京都府教育委員会はそれに共鳴してこなかった。その理由は、何より、知事選最大の争点であった高校3原則に変わる新高校教育制度の構築にあった。苦難の末、昭和60年4月新高校教育制度がスタートし、その具現化に向けて、部長任命や職員会議運営の改善など取り組み、さらには、人事異動方針の改定や国旗掲揚、制度充実を図るため高校教育活性化推進事業など予算化した。部長任命や、同活性化推進事業の一つの府立高校模擬試験実施も一部で問題が起きるなど不適切な学校運営がみられ、府議会、PTAなどから適正化を求める声があった。こうした中で、昭和62年2月府議会定例会一般質問において、学校管理規則制定についてのY議員の要望が、創発のファシリテーターとなり、T府教育委員長答弁が「今後検討を重ね、前向きに検討する」という受動的創発につながった。この教育委員長答弁書は、実は教育委員会事務局において作成されるものである。答弁書作成の所管課は、学校管理規則の所管である高校教育課である。この場合のアクターは課長で、指導部長、教育次長、教育長と垂直調整を行い、又、部長以上役職の者が、教育委員と調整し、答弁原案を固めたものと思われる（通常は、このような調整システムで行われる）。実際の答弁書は、高校教育課で作成され、起案文書による決裁ではなく、答弁書案（文書）による決裁方法で、作成者→（主幹）→高校教育課長→（総務課長）→指導部長→教育次長→教育長と、順次回覧され、教育長の了解が得られれば、答弁書となる。この時期に、教育委員会幹部の合同創発が行われたといえるであろう。以後、高校教育課においては、早速、企画係職員に、検討を命じ、又4月の定期異動には、そのための補強人事を行っている。担当者からすると受動的創発であり、その作業は秘密扱いとされたので、課内職員の発議権はないし、原案に対する修正権もなかったのである。縦一列、つまり、企画課主任→主幹→高校教育課長の情報共有となったのである。したがって、修正や発議は、基本的には、この縦一列で行われることになる。上部の縦一列として、課長→部長→教育次長（62年4月以降、教育庁理事）→教育長と、情報共有される。議会でも争点となり、教組などの反発が予想されるこのような問題は、一課内の自発的創発になりがたいであろう。幹部と1課内の一部しか情報を共有しなかったが、10月22日の政策

会議において、関係課長による合同的創発に展開し、情報共有が行われる。表2、表3及び表4などの修正経過は、高校教育課を中心とする縦一列であり、周辺部の関係各課横系列により、修正、発議が行われた。

3-2 共鳴プロセス

2月9日以降、学校管理規則制定が京都府教育委員会の懸案事項であるという認識は、教育委員を始め、事務局幹部にあり、創発から共鳴へと進化するが、担当課である高校教育課の課内共鳴は、トップダウンにより、課長→主幹→担当者で行われ、また、担当者は補強人事により4月から異動してきた相応しい人物で、担当者共鳴も容易であった。2月9日の府議会一般質問に対する府教育委員長の答弁は、事務局職員に問題が了解されることになった。10月22日の政策会議において、高校教育課から制定目的や、原案などが説明され、規則制定に係る各課所管事項の提案、質疑などから、情報共有化が図られ、庁内共鳴が進展した。12月4日の教育庁法令審議委員会開催も同様の効果があった。この間、府立校長会、教育局長会議、及び市町村教育委員会連合会などの各種会議等を通じて、調整や情報交換などにより庁外共鳴も進展した。府議会に対しては9月18日、K議員の学校管理規則制定時期についての質問に対して、T府教育委員長は、「本年中に制定するよう準備する」と、この問題について、初めて外部に対して共鳴を表明した。このことにより、府教委が、本年度中に学校管理規則を制定することが公になり、教職員や関係団体、府民に了解されることになった。

3-3 承認プロセス

学校管理規則制定の承認プロセスは、担当課原案作成→政策会議などの会議→担当課原案修正→教育庁法令審議委員会→教育委員協議会事前協議→教育委員会議決となり、最終段階の教育委員会議決によって、オーソライズされることになった。なお、事務局においては、教育委員会提出議案については、教育長決裁を必要とすることは当然のことである。

3-4 実施・評価プロセス

昭和63年1月7日付施行通知以後、府立学校から学校管理規則に基づく学則変更申請、部長承認申請が提出され、京都府教育委員会は、3月中を目処に承認手続きを行う。又、市町村教育委員会に対しては、府立学校の管理運営に関する規則制定を踏まえ所要の規定整備を行うことになる。

当時、行政評価などの評価制度が整備されていなかったの
で、成果に係る情報は無いが、近年、府立高校において、
学校運営上の問題が発生しているという話は、聞かない。

制定要望があり、文部省や関係団体等からもその声は聞い
ていたことなどから、京都府教育委員会は、同規則未制定
の問題認識を持っていた。これが課題設定となるのは、昭
和62年2月9日の府議会一般質問の府教育委員長答弁から
である。以後、政策立案段階となり、最終的に、政策決定
となるのは、同年12月18日の教育委員会議決である。この

3-5 学校管理規則の政策形成過程

定かではないが10数年以前から府議会等で学校管理規則

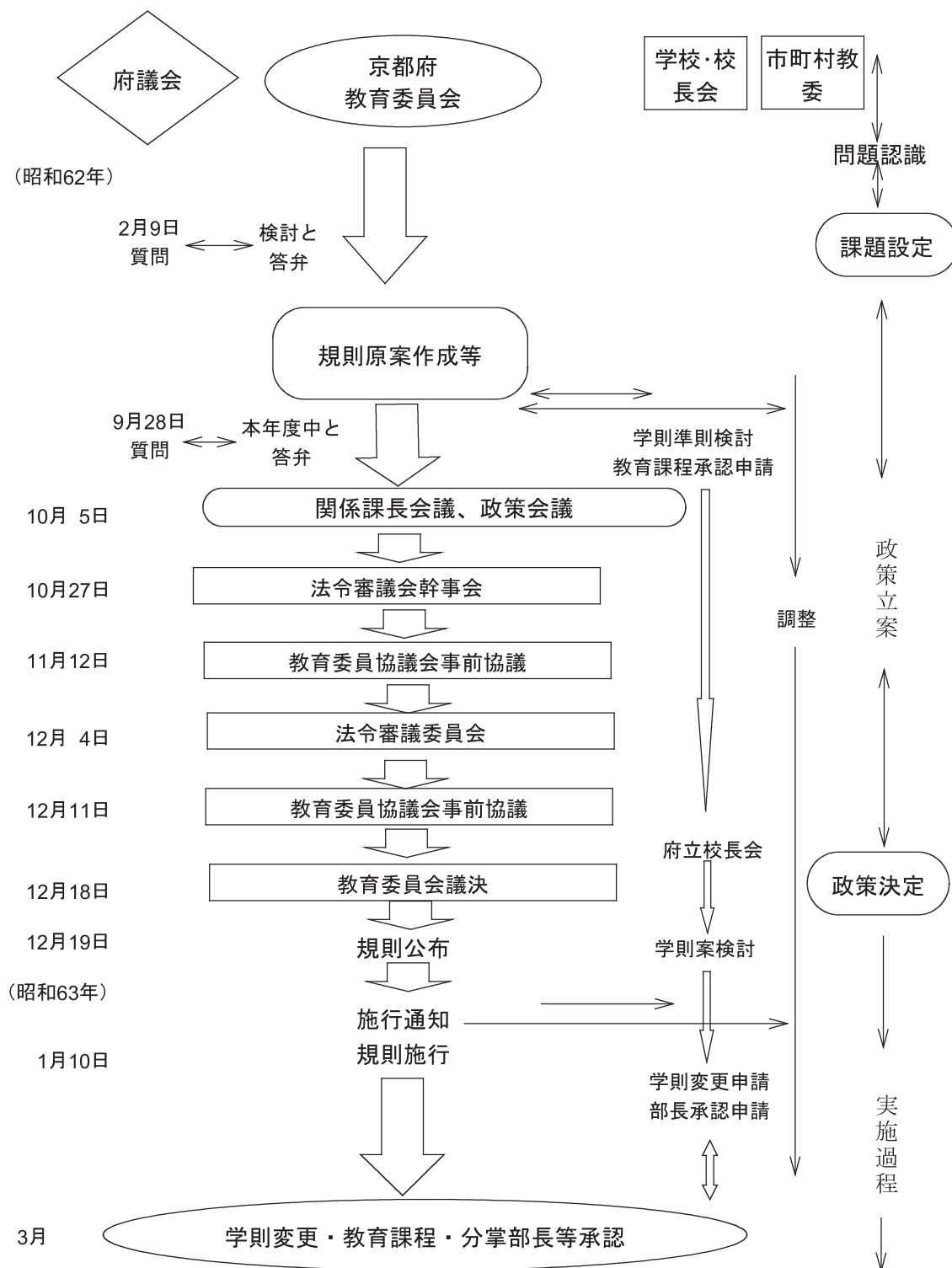


図2 学校管理規則の政策形成過程

過程に注目すると、政策形成過程は実施過程を含まないとすれば、問題認識→課題設定→政策立案→政策決定の各段階を経過する過程である（図2）。図1の当初の制定過程とは、進行日程、会議数、及び会議順序において、異なったものとなっている。これは、京都府教育委員会が、方針や基本政策をできる限り盛り込みたいという強い意思行動であり、何度も規定修正を行った結果ではなかったのかと

思料する。したがって、図2に見る学校管理規則の制定過程は、一般の行政規則制定過程と異なるものであろう。

3-6 教育委員会と外部アクターの相互作用

白石（1995）の複合モデルを基に、京都府立学校の管理運営に関する規則の制定過程における教育委員会と外部アクターの相互作用をモデル化する（図3）。

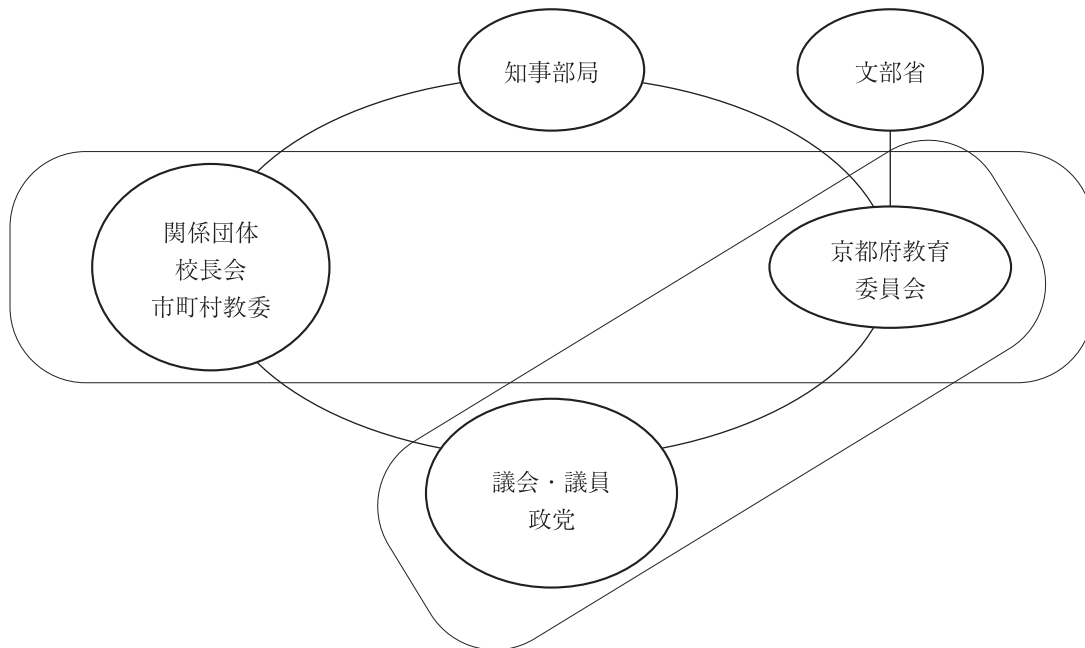


図3 教育委員会と外部アクターの相互作用モデル

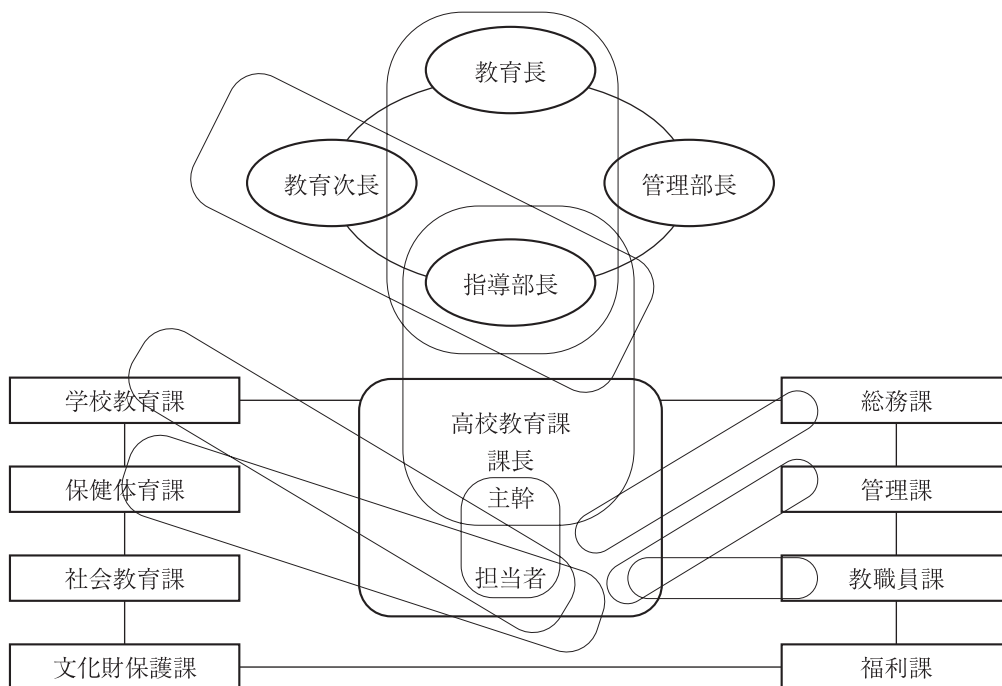


図4 内部アクターの相互作用モデル

3-7 内部アクターの相互作用

教育庁内部のアクターの相互作用をモデル化する（図4）。

3-8 学校管理規則制定の含意

京都府教育委員会が制定した京都府立学校の学校管理運営に関する規則は、学校における不毛の教育権論争を踏まえ、学校運営の権限と責任の所在を校長とすることを明確に規定したことである。具体的な規定について、以下に言及する。

教育課程編成（第9条）については、従来から編成権者の所在が論争となっていたもので、その所在が校長であるとし、法令、学習指導要領及び教育長の編成基準に基づき、編成するとした。同じく、教科・科目の認定（第16条）についても、教科・科目の単位修得の認定は、校長が行うと認定権者を明示した。組織編制については、組織の要となる必置部長（第21条）を教育委員会の事前承認制を導入し、教育委員会の承認を得て、校長が命じるとした。任意設置部長（第22条）については、従来どおり教育委員会への事後報告制とし、校長が命じ、教育委員会に報告しなければならないとした。盲、聾、養護学校についても、部主事（第24条）を新設し、任命方法を、校長の意見を聞いて教育委員会が命じるという教育委員会任命とした。職員会議（第27条）については、校長の補助機関であり、任意設置であることを明確にし、さらに、職員会議について必要な事項は、校長が定めるとして、職員会議の運営権限を、校長であると重ねて強調した。教職員の服務（第28条）は、昭和62年度内に、京都府立学校職員服務規程を制定する予定で進行していたが、制定されず、結局、平成2年3月、教育長訓令第1号として制定された。同規則においては、職員の服務に関し必要な事項は、法令で定めるものほか、教育長が定めるとしている。

研修（第29条）については、校長の必要な研修実施努力義務を課し、研修計画及び研修状況の報告義務を課している。任命権者等の実施する研修奨励については、規則本文から施行通知に移動している。これまでの規定の文脈からすると、規定趣旨が後退しているように思われる。文書等（第43条）については、同条第2項において、学校における文書の取扱いについては、教育長が定めるとしその文書取扱規程は、昭和62年度中に制定作業が進み、昭和63年3月26日、京都府立学校文書取扱規程（教育長訓令第2号）として制定された。そのねらいは、昭和63年10月から施行予定の「京都府情報公開条例」による公文書公開が実施されるに伴い、学校文書の適正な整理、保存を徹底する必要

性によるとしているが、稟議制全面導入による組織経営者としての校長の意思決定システム構築を意味するものである（石村、2010）。

4 終 結

この研究からみえてくるのは、京都府教育委員会が高校3原則から大転換し、実施した新高校教育制度を充実、発展させるため、何より校長の権限と責任を明確にしなければならないという強い意思行動として、学校管理規則制定に着手したことである。そのことは、12月17日の府立校長会において、教育長が同趣旨のことを述べている。又、知事与党が多数を占める府議会において、府理事者側が注視する中で保守系議員の数回にわたる管理規則制定要求は、他に変わりがたいファシリテーターとして、京都府教育委員会に創発を促し、共鳴を表明するに至った。アクターとしての府議会が果たした役割は想像以上のものがある。同規則制定を公表した後、地元新聞や教組からの批判や抗議があったとはいえ、府議会の支持は、政策実施に確信を得たといえよう。一方では、事務局の内部アクターとして担当課長、関係部長、教育次長、教育長など事務局幹部が、素早い創発の意思決定を行った。内部アクターのファシリテーターは、敢えていえば、教職経験者の指導部長であり、教育次長、担当課長であった。新高校教育制度実施以後、京都府教育委員会は、矢継ぎ早に、人事異動方針の改定、国旗掲揚問題、高校教育活性化推進事業、学校管理規則制定、文書取扱規程制定などソフト、ハードの両面にわたって、様々な政策を実施していくが、これらは、いずれもストレス状態を高めるイシューであり、極限状態にあるアリーナに、争点となるこの火種を、敢えてこの時期に播いた。通常、行政機関は、できる限りリスク回避行動をとるか、個別ごとに、時間をかけて円滑な問題解決を目指すかである。個別の政策実施評価の如何に関わらず、高校教育のソフト、ハード両面の整備は、一気に進展した。こうした行政機関の姿勢は、評価に値するであろう。何よりも、現在の府立高校を見るとき、学校運営上の問題を散見しないことは、この時期の教育委員会がこのような諸政策をドラスティックに断行した結果だといえよう。

引用文献

府立学校の管理運営規則制定に係る行政文書一式（起案文書及び関係資料）

- 白石（1995）白石裕編「地方政府における教育政策形成・実施過程の総合研究」多賀出版
- 加治佐（1998）加治佐哲也「教育委員会の政策過程に関する実証的研究」
- 藤森（2000）藤森宏明「地方教育行政における政策形成過程研究試論」東京大学教育学研究科教育行政学研究室紀要第19号 pp. 143-154
- 日高（2005）日高和美「学校評議員制度の政策形成過程に関する一考察」九州大学大学院教育学コース院生論文集第5号 pp. 151-162
- 石村（2010）石村卓也「稟議システムによる意思決定——府立高校の意思決定——」同志社女子大学 学術研究年報第六十一巻 pp. 103-116

参考文献

- 大獄秀夫「政策過程」東京大学出版（1990）
- 山川雄巳「政策過程論」蒼林社（1983）
- 片岡寛光編「現代行政国家と政策過程」早稲田大学出版（1994）
- 早川純貴、内海麻利、田丸大、大山礼子「政策過程論」学陽書房（2004）
- 森脇俊雅「政策過程」ミネルヴァ書房（2010）
- 城山英明、鈴木寛、細野助博編「中央省庁の政策形成過程」中央大学（1999）
- G. マヨーネ著、今村都南雄訳「政策過程論の視座」三嶺書房（1998）