

論 文

稟議システムによる意思決定

— 府立高校の稟議システム —

石 村 卓 也

教職課程センター

Before 1988, as for the decision making in the prefectural high school, the decision making by the staff meeting was made as organizational decision making. However, the decision making system of the prefectural high school transformed after the Ringi system was introduced into the prefectural high school in 1988. The purpose of this paper is to consider that transformation. As that result, the introduction of the Ringi system reinforced a principal's decision making system formally and substantially.

キーワード：稟議制／起案文書／職員会議／部長会議／ルーティンの意思決定／政策的意思決定／非稟議書的意思決定

目 次

- 1 はじめに
 - 1-1 稟議制と意思決定
 - 1-2 問題所在と研究方法
 - 1-3 先行研究
- 2 分 析
 - 2-1 京都府立学校文書管理規程制定に係る行政文書の分析
 - 2-2 某府立高等学校の平成21年度件名目録の分析
- 3 考 察
 - 3-1 意思決定の類型
 - 3-2 府立高校におけるルーティンの意思決定
 - 3-3 府立高校における政策的意思決定
 - 3-4 府立高校における非稟議書的意思決定
 - 3-5 京都府立学校文書管理規程制定の含意
- 4 終 結

1 はじめに

1-1 稟議制と意思決定

稟議制は、明治時代から、政府並びに私的企業で用いられる意思決定の過程に対して与えられた名称であり（辻、1969：p. 155）、行政における計画や決定が、担当者によ

り起案され、関係者に回議、合議をされ、捺印した内容の実施を、書類によって上位者に回送され、最後に決裁者に決裁を仰ぐ方式である。稟議書は、法令用語ではなく、慣行上の名称であり、文書管理の方式である。国、地方公共団体及び学校において、稟議書の名称はなく、同じ意味を持つものとして、起案文書や伺い文といっている。

意思決定は、特定の目標を達成するため、その代替案を作成し、最適の決定に至る過程を意味し、合理的意思決定と直感的意思決定、個人的意思決定と組織的意思決定に分類することができる。国及び地方公共団体の場合、特定の目標は政策であり、それを実施するための行政行為などの決定をいう。この場合、目標設定は政策設定であり、達成のための手段は、具体的な目標設定である。したがって、政策の意思決定は、特定の目標と手段としての具体的目標の意思決定である。

府立高校の場合の意思決定についていえば、例えば、学校運営について、学校経営計画の決定は、もっとも重要な意思決定である。当然ながら、合理的な決定をめざし、その決定は、組織的な意思決定として、校長が行うのか、職員会議などにおいて行うのかということになる。また、学校経営計画は大きな目標であり、それを達成するためには、様々な手段として、各教科、分掌等において、具体的目標が設定され、その目標を達成するための手段として、さらに具体的な目標が設定される。

京都府教育委員会が、昭和60年4月から、従来の高校3原則を大転換をして、新高校教育制度を導入し、今まで未

制定であった「京都府立学校の管理運営に関する規則」を昭和62年12月に制定した。学校における文書の取扱いについて、同規則第43条第2項に「学校における文書の取扱いについては、教育長が定める。」と規定した。その条項を根拠として、昭和63年3月「京都府立学校文書取扱規程」が制定され、以降、府立高校において、全面導入され、従来から実施されてきた府立高校事務部の事務職員による稟議制に加えて、教員による稟議制が新たに導入されたのである。この稟議制を文書取扱規程に照らし、換言すると、起案文書による意思決定システムということになる。本稿においては、「起案文書による意思決定システム」ではなく、「稟議制」を使用する。

1-2 問題所在と研究方法

意思決定は、また、その経過過程に注目すると、目標を設定し、決定の機会を得て、代替案を作成し、代替案を評価し、選択する過程を意味するが、「京都府立学校の管理運営に関する規則」制定以前（昭和63年以前）における府立高校の意思決定は、職員会議のあり方そのものであるといえる。具体的には、設定された学校教育目標に基づき（目標設定）、分掌・教科等から作成された教育計画等の実施案が職員会議（機会）に出され、職員からの修正等（代替案作成）を受け入れ、職員の多数決によって決定する（評価・選択）という過程である。換言すれば、実施案について合意形成を重視する集団的な意思決定が行われたのである。この意思決定は、民主的意思決定としての受容性や正当性がある反面、職員会議における決定までの所要時間が長いうえ、職員会議開催頻度も高い、同調圧力発生がある、個人パワーが議論を左右する、意思決定の責任所在が曖昧であるなどの課題がある。

特に、校長の校務掌理権とこの集団的意思決定との乖離そのものに問題がある。付言すると、昭和63年3月以降、京都府立学校文書管理規程の全面実施に伴い、学校の意思決定システムはどのように変容したのかという問題が存在する。そこで、この問題を以下の視点から考察する。

1. 京都府立学校文書管理規程の概要と特性
2. 稟議制導入後の府立高校の実施状況
3. 意思決定の類型

1点目については、文書管理規程の概要と稟議制の特性について分析する。2点目については、某府立高校の文書処理の実施状況について分析する。3点目については、前2点の分析を踏まえ、府立高校の意思決定の類型について考察を行う。

研究方法としては、京都府立学校文書管理規程制定に係る行政文書、平成21年度の某府立高校の件名目録、関係者2名のインタビュー（事務局職員、事務長OB）などを分析し考察する。なお、関係者2名のインタビューについては、事務局職員から、必要な行政文書についての示唆、また、事務長OBから、府立高校の文書処理等の実態についての助言、を得た。

1-3 先行研究

行政の意思決定の方式である稟議制は、辻（1969）によって、説明された。辻（1969）は、「日本官僚制の研究」において、稟議制は、政府における伝統的な重要な意思決定の方式であり、日本官僚制の組織・管理・行動形態の特色を維持する基礎、としている。稟議制については、行政における計画や決定が、末端のものによって起案された稟議書を関係者に順次回議して、その印判を求め、さらに上位者に回送して、最後に決裁者に至る方式と定義し、その特色として、末端の事務官による起案、内容の関係部局課個別審議、起案者と決定権者間の距離（辻 1969：pp. 155-156）、を挙げている。また、稟議制の効用として、組織成員の参加、関係者からの異議申立てがなく、協力が確保できること及び記録の保存を長所としてあげ、その反面、能率の低下、責任の分散及び指導力の不足を欠陥としてあげている（辻 1969：pp. 155-156）。

官僚制の特徴と稟議制の関係については、各省中心のセクショナリズムと稟議制の密接な関係、稟議制の存在が後見的な上下の序列関係確保の可能性及びその意思決定に情実の要因の混入が容易である点を挙げている（辻 1969：pp. 162-166）。

辻のこのような稟議制論に対して、井上（1981年）は、農林水産省における実務の立場から、前述の事項についての問題点をあげ、次のように述べている。

稟議書作成前に原案作成の意思決定過程が存在し、関係者の垂直的調整、水平的調整を経て原案の意思決定がなされる。このように既に合意を得た原案に、事務的、技術的な検討を加え、稟議書としての体裁を付与する。意思決定過程は、関係者の意見調整の過程と、稟議書の作成から決裁までの過程と分けて検討を加える必要がある。

意思決定の性格は多様であり、政策的事項と事務的事項、政治的配慮事項、文書の構成重視と便宜的裁量型、行政処分の場合の法規裁量型と便宜裁量型、関係する課、他省庁の問題、迅速性等である。このように、その性格の多様性を反映し、稟議書によらないものもあれば、稟議書により

決裁を受けても、それは形式を整え、証拠保全として事務処理であり、意思決定そのものは既に確定しているもので、稟議書の決裁をまって確定するという原則には、重大な例外が多数存在する。我が国の行政機関の意思決定のあり方を分析し、その特徴や問題点を明らかにするのであれば、稟議書によらない意思決定をも検討の対象に加えなければならない。辻論文は、稟議形式を重視するあまり、稟議書の審議、決裁過程を硬直的で融通の利かないものとして捉えているが、現実には、多数の部課が関係し、決裁過程が長い稟議書であっても、持回り決裁方式をとることにより、弾力的な処理が認められる等、稟議書の審議、決裁過程の円滑、迅速な進行を可能とする種々の手段が存在する。したがって、稟議書による意思決定は、その形式にとらわれず、実務上の慣行を中心とする行政運営のありのままの姿を捉えなければならないように思われる（井上 1981：pp. 3-6）。

井上（1981年）は意思決定の類型を稟議書型と非稟議型に分けて、以下のように説明している。稟議書型には、起案者に近いものから逐次、その稟議書を回覧、審議し、押印の上回送する順次回覧決裁型と、起案者が関係者に直接持参し、内容、経過等を説明の上、押印を求める持回り型に分けている。順次決裁型の具体例としては、法規裁量型行政処分の決定、持回り決裁型の具体例には、法案や要綱の制定や便宜裁量型行政処分をあげている。非稟議書型は、文書型と口頭型に分ける。文書型は、作成する文書について、一定の体裁や意思決定が確定するまでの手順など、その処理方式に何らかの定めがある処理方式特定型と、そのような体裁や手順を欠き先例や類似の事例のみを処理の基準とせざるを得ない処理方式非特定型に区分する。前者の具体例として、予算の概算要求の決定や国会答弁をあげ、後者の具体例としては、生産者米価の政府試算の決定を挙げている。口頭型については、会議への出席に関する決定を具体例としてあげている（井上 1981：pp. 3-6）。

地方自治体の稟議制度については、緒方・真田（1994年）があり、回覧順序、進行段階における所要時間、稟議機能などについて調査結果を示し、新しい行政情報システム構築への提言を行っている。また、城山（2009年）は、地方自治体の意思決定方式として事業部組織と分権制の新予算編成方式のセットした意思決定方式の改善を示している。以上、本稿と直接係る学校の意思決定研究は散見できないが、特に参考となる井上の研究は、適宜引用する。

2 分 析

2-1 京都府立学校文書管理規程制定に係る

行政文書の分析

京都府立学校文書管理規程制定に係る起案文書について分析すると、京都府立学校文書取扱規程制定の経緯とその内容は、以下の通りである。

府立高校の文書管理については、従来、「府立学校文書等取扱要領」（昭和54年3月30日付教育長通知）により行われていたが、学校において、文書の管理状況にばらつきが大きく、未決文書の施行、検索不能の文書保存などに支障も出てきていること、「京都府立学校の管理運営に関する規則」において、学校の管理運営体制の整備、適正化の一環として、文書の取扱いについては、教育長が別に定めることとなっていること、さらに、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こと、を理由として、府立高校校長会、府立高校学校事務部長会等の協議を経て、現行の通知文「取扱要領」に代わり、現行を基礎として、修正を加え、新たに訓令として制定し、文書管理体制を適正化しようとするものである。

主な改正点

1. 事務部長（現行事務長、以下同じ）の文書事務における責務を明確化したこと。
2. 公文書の公開に関する事務を事務部の所掌事務として位置づけたこと。
3. 文書の保全、整理等について職員の責務を規定したこと。
4. 情報公開制度の実施に向けて、「件名目録」の作成を義務づけ、より適正な文書保存を可能としたこと。
5. 文書の分類区分を修正し、より明確なものにしたこと。
6. 職員が保存文書を閲覧または、供覧する場合は、事務部長の承認を要することとし、責任の所在を明確化したこと。
7. 様式の修正及び削除により、実態に即した円滑な事務処理ができるようにしたこと。
8. その他「取扱要領」の文言の整理をし、より適切な表現にしたこと。

を改正し、教育長通知から京都府教育委員会訓令と格上げして、昭和63年3月26日、「京都府立学校文書取扱規程」として施行した。

同規程の主たる内容である収受文書等について、以下に述べる。

学校に到着した文書等（親展文書、書留及び電報等は除く）は、開封し、文書等の余白に収受日付印押印のうえ、収発件名簿に記載し、校長、教頭及び事務部長に供覧され、担当者に渡される。また、学校に到着した文書等の親展文書、書留及び電報等については、封上に収受日付印押印のうえ、特別文書配布簿記載などの処理を行い、担当者に渡す。担当者は、開封、収発件名簿記載処理のうえ、校長、教頭、事務部長に供覧する。その後再び担当者に戻される（図1）。

担当者は、収受文書等から、回答、報告など往復文書等の場合、回議書を用いて起案をし、関係職員、文書取扱主

任を経て、事務部長、教頭、校長と決裁を経て、発送等となる（図2）。

発送等の施行が終了すれば、件名目録に記入して完結するのである。

また、図1のように、収受文書が、供覧のみであれば、件名目録に記入し、完結することとなる。その後、完結文書が編てつされている簿冊は、担当者が、同規程第27条第2項に規定する保存年数ごとに作成した文書引継目録を添えて、毎年度はじめに文書取扱主任に引き継ぐことになる。文書取扱主任は、文書引継目録に必要な事項を記入して、保存年数ごとに区分し、文書保存台帳として整備する（図3）。

文書等の保存は、書庫に文書分類別に区分して行い、容

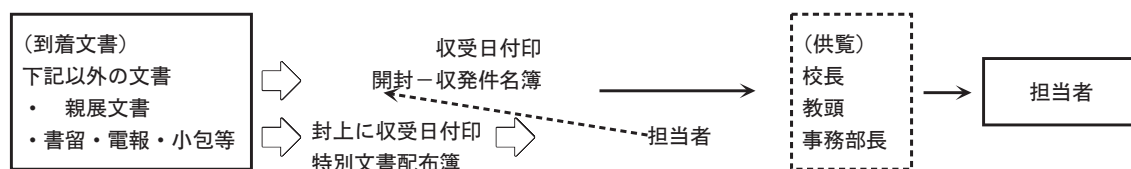


図1 文書等の収受のフロー図

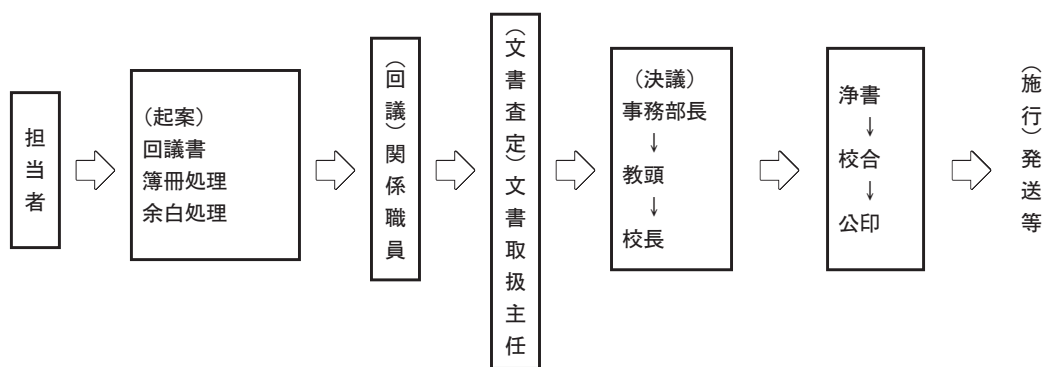


図2 文書発送等フロー図

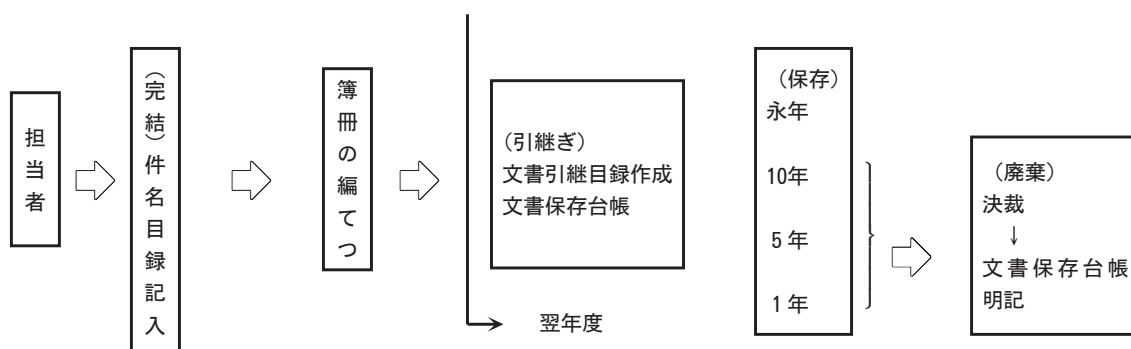


図3 簿冊作成フロー図

易かつ迅速に検索できるよう、整理して保管することになっている（同規程第30条）。

京都府よりも以前から、文書取扱規程を設けている都道府県は、新潟県（昭和46年12月）、茨城県（昭和43年3月）、群馬県（昭和62年3月）、山梨県（昭和36年3月）の4県、また、教育委員会文書管理規程などに、県立学校の取り扱う文書等も含まれている県は、青森県（昭和36年12月）、山形県（昭和42年4月）、富山県（昭和62年3月）、島根県（昭和36年4月）、山口県（昭和34年3月）、香川県（昭和44年4月）、熊本県（昭和36年3月）の7県となり、合計11件である。

京都府以外の11県は、必ずしも、教員が稟議制による起案文書の意思決定システムを行っていることを示すものではない。このような他府県状況を考えたときに、京都府の場合、極めて早期に導入したもので、相当の理由があったものと考えられる。それは、文書管理や情報公開条例とは別に、「京都府立学校の管理運営に関する規則」の学校運営上極めて関連性のある条項は、教育課程編成権は校長にあること（同規則第9条）、校長が主任の命課を行うこと（同規則第21条・第22条）、職員会議は補助機関であり、かつ任意設置であること（同規則第27条）、であり、これらと同じ脈絡で捉えることができるからである。

2-2 某府立高等学校の平成21年度件名目録の分析

教職員が、文書等を収受し、供覧、起案等の文書処理を行った件名や件数は、件名目録の分析から判明する。また、同目録は、文書分類表（京都府立学校文書取扱規程第27条別表2）による分類名を記している。文書分類表による分類名は、第1分類は学校名、第2分類は本校、分校、附属中学校の別、第3分類は0庶務、1学校運営、2文書、3情報公開、4個人情報、5教務、6生徒、7保健安全、8学校給食、9寄宿舎、10学校図書館、11教職員人事、12財務、13経理 の分類となるが、この高等学校には寄宿舎はないので、第3分類の9寄宿舎は存在しない。補助分類は、0例規、1一般（輕易）……、保存年数は永年、1年、5

年、10年である。第3分類の0庶務と1学校運営について、その補助分類と保存年数を以下に例示するが、2文書から13経理までの補助分類と保存年数については省略する。

（ ）内は保存年数を示す。

- 0 庶務…… 0 例規（永）、1 一般（輕易）（1）、2 一般（5）、3 沿革（輕易）（1）、4 沿革（10）、5 学校行事（1）、6 日誌（輕易）（1）、7 日誌一般（5）、8 日誌（永）、9 電話連絡（1）、10 調査統計（5）、11 団体（輕易）（1）、12 団体（5）、13 渉外（1）
- 1 学校運営…… 0 例規（永）、1 一般（輕易）（1）、2 一般（5）、3 教育目標（10）、4 教育計画（輕易）（1）、5 教育計画（5）、6 人事計画（5）、7 運営組織（輕易）（1）、8 運営組織（5）、9 学校評価（5）、10 実習船（永）、11 スクールバス（5）、12 保安・防災（輕易）、13 保安・防災（5）、14 許認可（輕易）（5）、15 許認可（永）、16 職責・資格（5）、17 教育課程（輕易）（1）、18 教育課程（5）、19 事務引継（5）、20 職員会議録（5）

文書処理の種類として、収発、収、発、他とあり、収発は、文書等を収受し、供覧に付した後、副申、回答などの往復文書であるため、担当者が起案し、関係者に回議し、決裁後、発送などの施行すること、収は、文書等収受の後、供覧に付すること、発は、担当者が起案、関係者の回議、決裁を経て、発送等を行うこと、他は、外部機関とへの発送の必要はなく、学内のみに限定される意思決定のための決裁をおこなうこと、例えば、学校行事等の実施要項等の決裁を得ることなどである。

以下、(1)～(8)までは分析結果を示す。

(1) 件名目録件数

件名目録件数は、2,268件あり、そのうち教員による起案数は845件で、全体の37.3%に当たる（表1）。

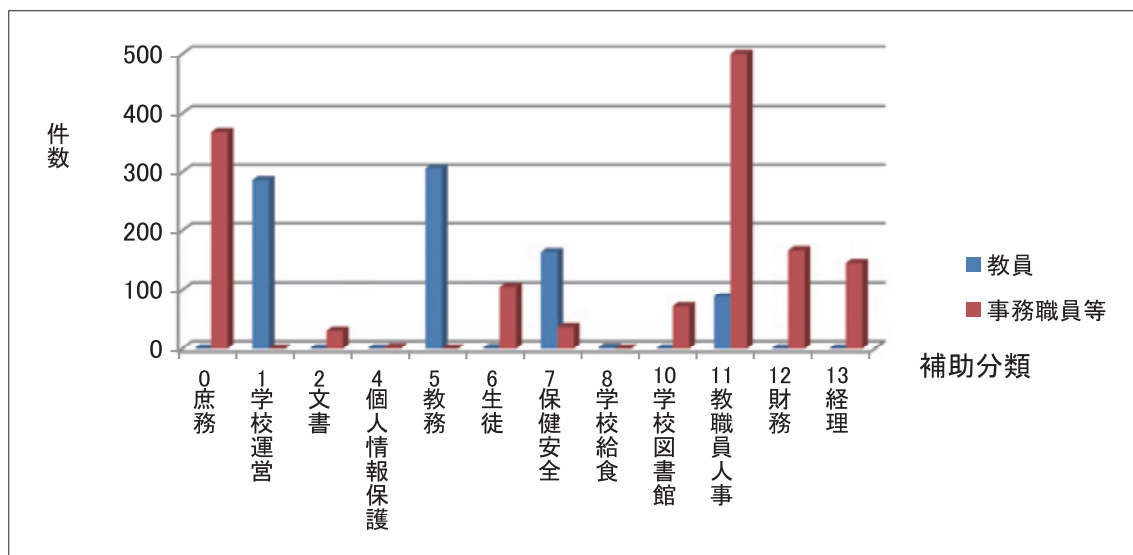
表1 教員、事務職員の文書処理件数内訳

文書処理分類	収発	収	発	他	計	%
教員による起案数	97	449	234	65	845	37.3%
事務職員による起案数	218	768	277	160	1,423	62.7%
計	315	1,217	511	225	2,268	1

(2) 教員と事務職員の第3分類別起案数

「0 庶務」においては、教員は0であるが、事務職員は368件となっている。「1 学校運営」においては、教員286件、事務職員0となっている。「2 文書」及び「4 個人情報保護」においては、教員はいずれも0、事務職員は、「2 文書」30件、「4 個人情報保護」2件となっている。「5 教務」においては、教員306件、事務職員0となっている。「7 保健安全」においては、教員163件、事務職員36件となっており、教員と事務職員がともに文書処理を行っている割には、教員の起案件数が多いのは、高等学校の保健室には、養護教諭が配置され、養護教諭が文書処理を行っているからである。「8 学校給食」については、教員が2件、事務職員が0となっているが、実際には、この学校において学校給食は実施されていない。「10 学校図書館」に

は、事務職員として、学校図書館司書が配置され、文書等の処理を行っているため、処理件数は、教員は0、事務職員71件となっている。「11 教職員人事」については、副校長（事務長）が、「11 研修」、「12 教職員評価」及び「21 職員団体」の文書処理を行っているため、教員として87件となる。同分類においては、一部事務長の処理もみられるが、その区分が不明確のため、ここでは、副校長が処理したものと見做すこととする。それ以外の補助分類1年保存の「1 一般（軽易）」、5年保存の「3 任免（軽易）」、10年保存の「4 任免一般」などについては、事務職員が文書処理を行い、その件数は500件となる。「12 財務」及び「13 経理」については、事務職員の文書処理件数がそれぞれ166件、145件となる（グラフ1）。



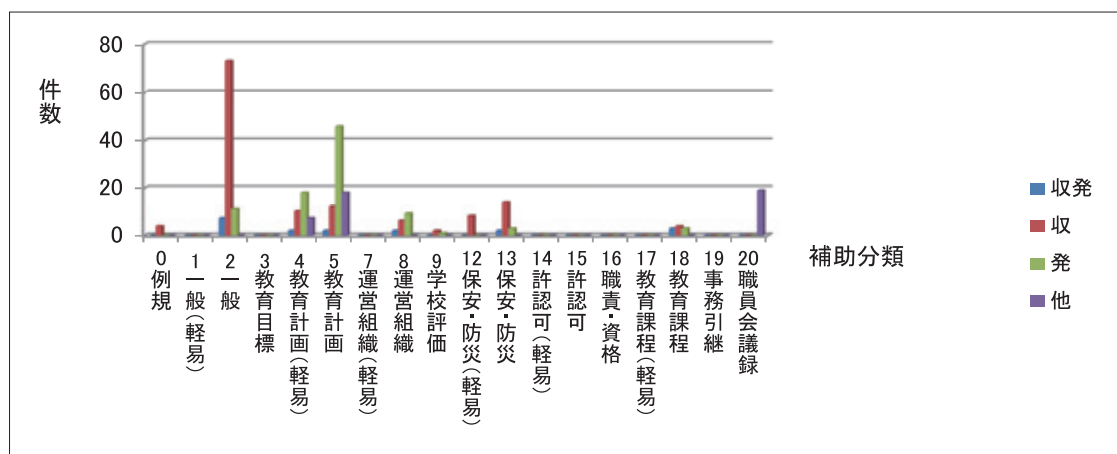
グラフ1 補助分類別教員・事務職員起案数

グラフ1でみられる教員の起案件数の多い第3分類は、「1 学校運営」、「5 教務」、「7 保健安全」、「11 教職員人事」であり、これらについて、個別ごとの補助分類分布を順次分析する。

(3) 教員による文書処理のうち、学校運営に係る補助分類別件数

「1 学校運営」の教員による起案件数は286件であり、その補助分類別内訳は永年保存の「0 例規」が4件、5年

保存の「2 一般」が91件、1年保存の「4 教育計画（軽易）」が37件、10年保存の「5 教育計画」が78件、5年保存の「8 運営組織」が17件、5年保存の「9 学校評価」3件、1年保存の「12 保安・防災（軽易）」8件、5年保存の「13 保安・防災」19件、5年保存の「18 教育課程」10件、5年保存の「20 職員会議録」19件となっている（グラフ2）。一般、教育計画、運営組織、保安・防災、教育課程、職員会議録関係の件名が多い。



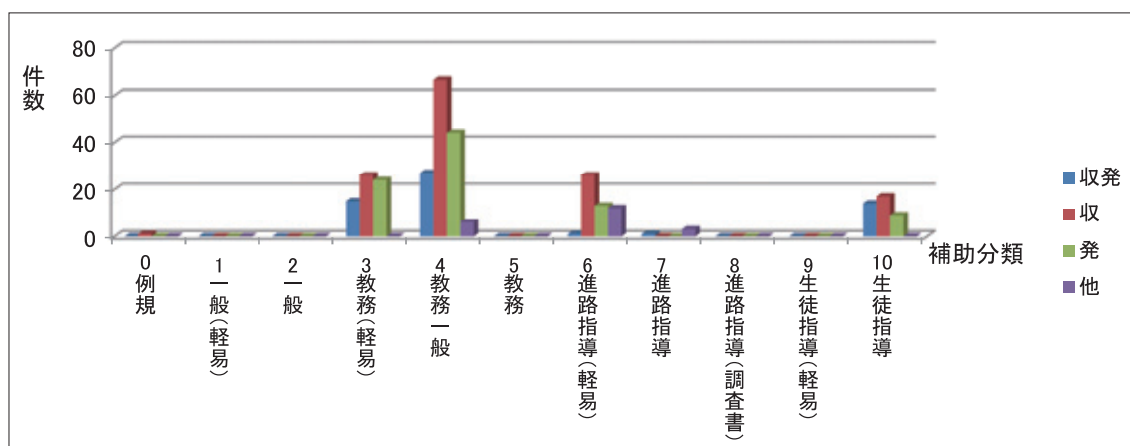
グラフ2 「1 学校運営」の補助分類別件数（教員）

(4) 教員による文書処理のうち、教務の補助分類別件数

〔5 教務〕の教員による起案件数は306件であり事務職員によるものはない。その補助分類の内訳は、永年保存の〔0 例規〕1件、1年保存の〔3 教務（輕易）〕65件、5年

保存の〔4 教務一般〕144件、1年保存の〔6 進路指導（輕易）〕52件、5年保存の〔7 進路指導〕4件、5年保存の〔10生徒指導〕40件となっている（グラフ3）。

教務関係、進路指導及び生徒指導関係の件数が多い。

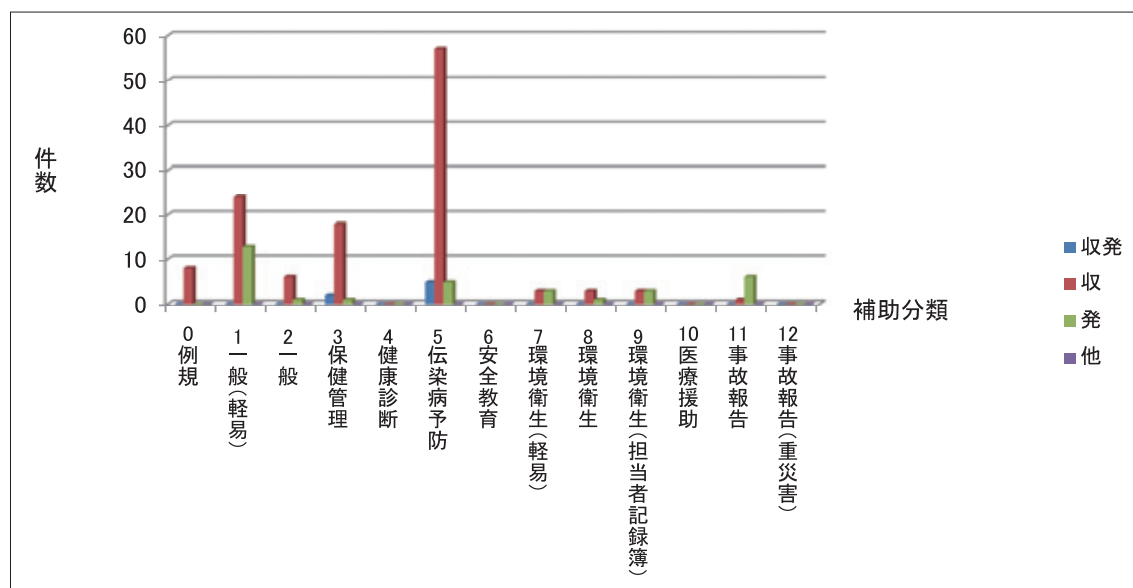


グラフ3 「5 教務」の補助分類別件数（教員）

(5) 教員による文書処理のうち、健康安全の補助分類別件数

〔7 健康安全〕の件数は163件であり、補助分類の内訳は、永年保存の〔0 例規〕8件、1年保存の〔1 一般（輕易）〕37件、5年保存の〔2 一般〕7件、5年保存の〔3 保健管理〕21件、5年保存の〔5 伝染病〕67件、1年保存

の〔7 環境衛生（輕易）〕6件、5年保存の〔8 環境衛生〕4件、永年保存の〔9 環境衛生（担当者記録簿）〕6件、5年保存の〔11事故報告〕7件となっている（グラフ4）。例規、一般、保健管理、伝染予防、環境衛生、事故報告が多い。



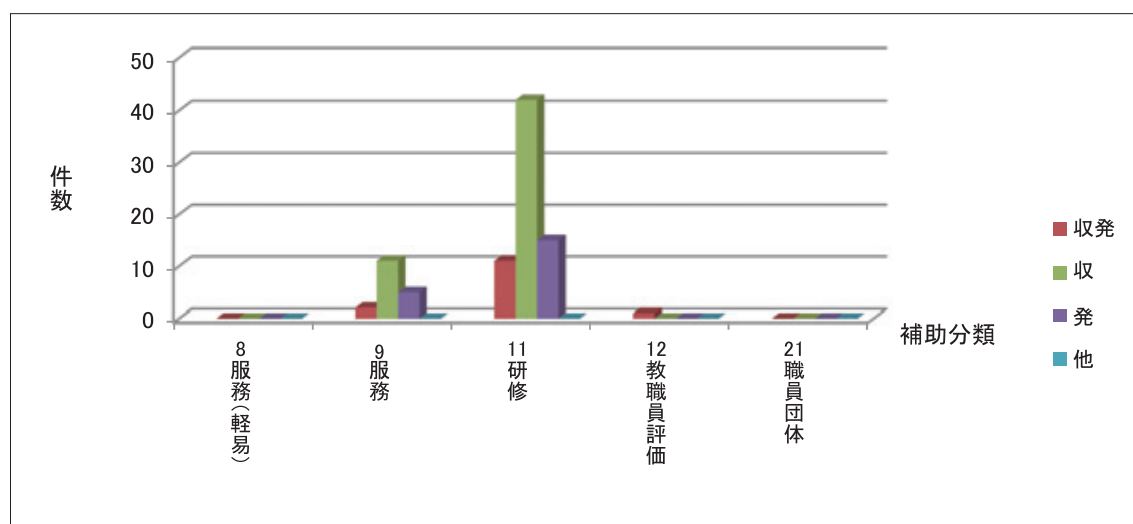
グラフ4 「7 保健安全」の補助分類別件数(教員)

(6) 教員による文書処理のうち、教職員人事の補助分類別件数

「11教職員人事」に関する文書等処理実施者は、事務職員であることが一般的である。この事例校においても、事務職員の処理した件数は500件であり、事務職員が文書処

理した補助分類を除いて、副校長(事務長)が処理したものとして、87件ある。この内訳は、5年保存の「9 服務」18件、5年保存の「11 研修」68件、5年保存の「12 教職員評価」1件である(グラフ5)。

服務関係と研修関係が多い。



グラフ5 「11教職員人事」補助分類別件数(教員)

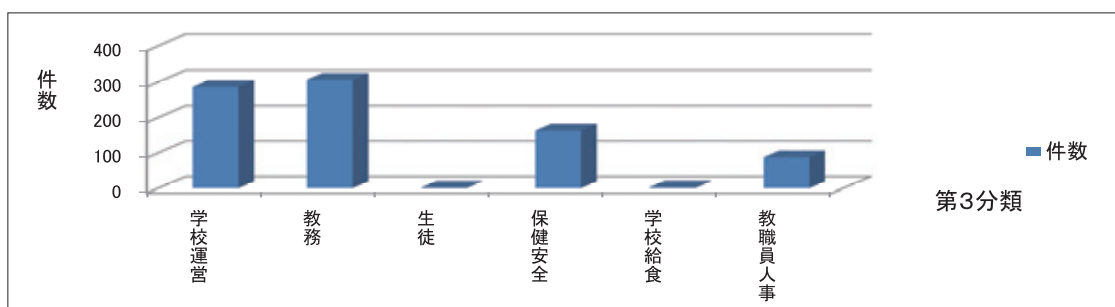
(7) 教員による文書処理件数と事務職員による文書処理件数の第3分類比較

教員による文書等の処理件数の第3分類別分布と事務職

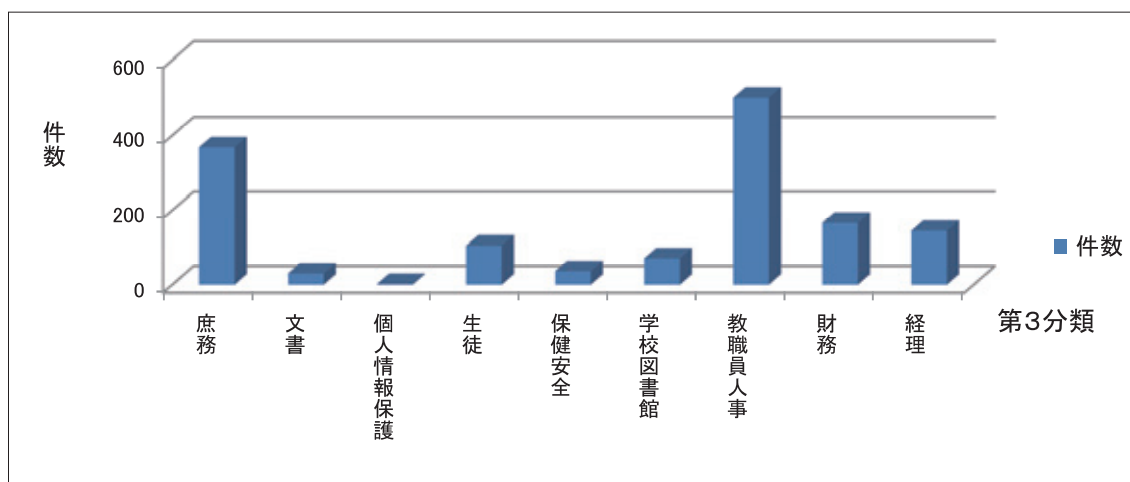
員による文書等の処理件数の第3分類分布を比較をすると、教員の場合は、教育分野に限定されていることが明らかである(グラフ6、グラフ7)。第3分類の生徒、教職員人

事においては、事務職員と重複しているが、それぞれ補助分類においては、その区分は異なっている。例えば、「6 生徒」の場合は、事務職員の文書処理件数は、1 年保存の「6 証明（軽易）」2 件、5 年保存の「8 就学援助（軽易）」39 件、10 年保存の「9 就学援助」2 件、5 年保存の「10 奨学金」62 件となり、計105 件となるのであるが、教員の処理件数は永久保存の「0 例規」のみの1 件である。教職員人事の場合、事務職員の文書処理件数は、永年保存の「0 例規」47 件、1 年保存の「1 一般（軽易）」16 件、5 年保存

の「3 任免（軽易）」13 件、10 年保存の「4 任免一般」16 件、永年保存の「5 任免」27 件、10 年保存の「6 分限・懲戒」4 件、10 年保存の「7 表彰」11 件、5 年保存の「10 免許」36 件、1 年保存の「13 給与（軽易）」72 件、5 年保存の「14 給与」71 件、5 年保存の「15 健康管理」36 件、5 年保存の「17 公務災害」3 件、5 年保存の「18 福利厚生」148 件となり、計500 件となる。教員の処理件数は、前述の87 件となり、グラフ 5 でみられる「9 服務」、「10 研修」、「12 教職員評価」と処理区分が異なっている。



グラフ 6 教員による文書処理の第 3 分類分布

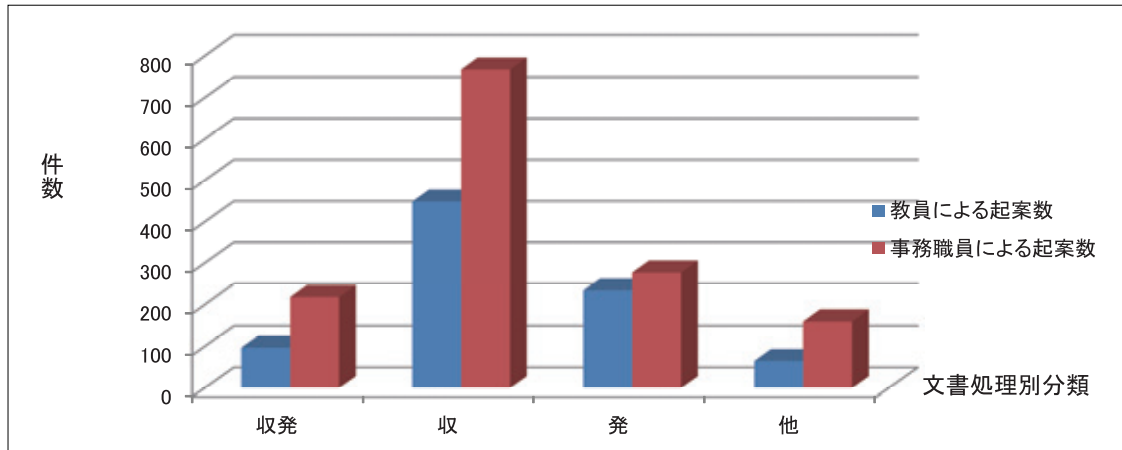


グラフ 7 事務職員による文書処理の第 3 分類分布

(8) 教員と事務職員の文書処理別分類比較

最後に、教員と事務職員の文書処理別分類を比較すると、グラフ 8 のように両者の分類はほとんど変わらないことが

わかる。これは、教員も事務職員と同じように文書処理を行っており、教員の不得手な処理方法を避けるなどの配慮はされていないことを示している。



グラフ8 教員と事務職員の文書処理別分類

3 考察

3-1 意思決定の類型

井上（1981年）によれば、我が国の行政機関における意思決定が、多くの場合、稟議書の作成、審議、決裁によって確定的になるとしながら、国の予算編成の例を挙げて、毎年度の予算編成は、最終的には、稟議書による閣議請議に対して閣議決定が行われることにより完了するが、個々の予算編成は、その内容について要求省庁と大蔵省との間での各レベルにおける折衝や続いて行われる政府、与党間の政治折衝を通じて、閣議決定前に逐次確定するのであり、その過程ではおよそ稟議書の作成を考える余地がないとして、稟議書が実質的意味を有し、稟議書の決裁をまって意思決定が確定すると解すべき場合と、稟議書が形式的意味に過ぎず、稟議書の作成をまたずに確定的な意思決定が行われたものと解すべき場合とは、意思決定方式を別個に考察する必要があるとした。そして、前者を「稟議書型」とし、「順次回覧決裁型」と「持回り決裁型」に分類した。「順次回覧決裁型」の具体例としては、定型な処理が可能な法規裁量型の許認可処分や軽微な事務的事項の処理に限る方式であるとしている。これは、裁量幅の少ない定型決定としてルーティン化された意思決定というべきもので、ルーティン的意思決定ということにする。「持回り決裁型」については、法令、要綱等の制定、便宜裁量型行政処分の決定を事例としてあげ、その内容は行政機関にとって、政策的、政治的に極めて重要な意味を持っているとしている。このように裁量幅の広い政策的に重要な意味を持つ意思決定は、学校にとって、経営ビジョン、教育計画など、学校の裁量幅の広いものを含む意思決定となり、政策

的意思決定ということにする。

後者を、井上は、予算編成の例を挙げて、「非稟議書型」を定義しているが、それは、稟議書の作成をまたずに確定的な意思決定が行われたものであるとするが、結果として、後日、形式的な稟議書が作成されるのであるから、ある種の稟議書による意思決定といえるものである。それ故、このような場合を除き、より明確に、「非稟議書型」は、最終的にも、形式的にも、稟議書が作成されない意思決定である（井上も範疇に入れている）とし、非稟議書的意思決定とする。さらに、井上は、文書型と口頭型に分類しているが、ここでは、文書的意思決定と口頭的意思決定に分類することにする。

井上の意思決定の類型を参考として、府立高校の稟議制による意思決定について考察する。

3-2 府立高校におけるルーティン的意思決定

府立高校の意思決定のうち、対象となるのは、教育委員会等の条例や規則等により、あらかじめ規定された枠内の狭い裁量的意思決定で、定型な処理が可能なものや軽易な事務的事項に相当するルーティン的意思決定である。この場合、関係分掌部間調整を意味する水平的調整、また、校長等の管理職、主幹教諭等の調整を意味する垂直的調整などの必要性は認められず、したがって、担当者は、誰の意見も聞くこともなく自らの判断で稟議書を作成する。この際、担当者が所属する分掌部長や事務長補佐などが念のために審査をするが、他の関係者については、それほど吟味することなく直ちに押印する。その流れは、担当者 → 副担当者 → 関係職員 → 担当分掌部長等 → 主幹（指導教諭） → 文書取扱主任 → 事務長 → 副校長 → 校長 と回議され

る。しかし、教育関係事案を除くルーティンの意思決定の場合、担当者 → 副担当者 → 関係職員 → 文書取扱主任 → 事務長 → 副校長 → 校長 と回議される。

ルーティンの意思決定に含まれる事案の件名は、文書分類表の、「庶務」、「学校運営」の軽易な事項、「文書」、「教務」の軽易な事務的事項、「生徒」の軽易な事務的な事項、「保健安全」の軽易な事務的事項、「学校給食」の軽易な事務的事項、「学校図書館」の例規、一般、図書台帳、「教職員人事」の一般（軽易）、任免（軽易）、服務（軽易）、給与（軽易）、証明、「財務」、「経理」である。その多くは、事務職員によって起案されるもので、昭和63年の府立学校文書取扱規程以前から、職員会議による集団的意思決定がなされた件名以外で事務職員による稟議制により処理されていた件名などである。しかし、ルーティンの意思決定であっても、場合により、このような処理ができないことも多く見受けられる。例えば、「庶務」についていえば、他機関等から行事案内、職員録の申込み、各種調査、学校便覧の作成、各種通知など、いずれも軽易な事務事項のルーティン化されたものであるが、そのなかの、学校便覧の作成は、通常は軽易な事務的事項に相当し、大幅改訂の意図がある場合、垂直的調整、水平的調整が十分行われ、実質的な校長による意思決定が確定次第、形式的な意味を持つ事務室の担当者による稟議書の作成となる。この場合は、ルーティンの意思決定とはならない。

3-3 府立高校における政策的意思決定

府立高校の場合、教員が行う文書処理のうち軽易な事務的事項を除く「学校運営」、「教務」、「保健安全」、「教職員人事」と、事務職員が行う「庶務」のうち、計画性のあるもの、「情報公開」、「個人情報保護」、「生徒」のうち、計画性や裁量幅の大きいもの、「学校図書館」のうち計画性を有するもの、教職員人事のうち、計画性、秘密性、裁量幅の大きいもの、「財務」のうち、計画性、裁量幅の大きいもの、などが、政策的意思決定に相当する。

この意思決定の特徴は、稟議書の作成に先立ち、稟議書の原案が関係者間の意見調整によって作成され、その原案に即して稟議書が作成される。換言すれば、実質的な意思決定過程として事前意見調整過程が存在し、その後に形式的意思決定過程としての稟議書による意思決定過程が存在するのである。この場合、校長は、事案そのものに深く関心を寄せている場合も少なくない。従来は、ルーティンの意思決定として処理されていた事案についても根本的改革を伴う場合も、この中に含まれている。

事前の意見調整過程は、垂直的調整と水平的調整を行う過程である。垂直的調整は、管理職、主幹等間の調整、水平的調整は、分掌部等間の調整を意味するが、それらを個別的調整するか、一斉調整として何らかの会議等を持つかということになる。通常、一斉調整ということになれば、部長会議において事案関係分掌部長から事案提案でもって、行われる。この部長会議の性格について、以下に説明する。

府立高校には昭和63年以降、校長の補助機関として、分掌組織に、部長会議が設置された。これは、教育委員会事務局に設置されている部課長会議になぞられて設置されたものである。「京都府立学校の管理運営に関する規則」の位置づけがないものの、職員会議の上位に位置づけられている機関である。

同会議の運営概要について説明する。議長は副校長（複数配置の場合、第一副校長が担当）が担当する。まず、開会当初、校長から関係機関等の事業説明・依頼事項及び指示事項があり、議題提出関係分掌部長等から議題の説明の後、各部長等の活発な審議を経て、そのまま認めるもの、修正を要するもの、分掌部等に持ち帰るものなどに仕分けられる。その間、分掌部長等間の議論が学校の経営方針・経営計画から外れることなど以外、校長からその議論に入ることはなく、部長等の意見を尊重しながら運営されている。同会議は、校長の補助機関としての位置づけられているが、一見すれば、分掌部長等の合意形成が図られる会議という印象を持つだろうし、実際に、校長が、分掌部長等の合意形成を図れるよう努めている。ここで取り扱われる議題は、学校経営計画、教育計画、教育委員会や文部科学省の指定研究計画等をはじめ、より高度な判断を伴い政策的な事項で、ルーティンの意思決定に含まれる事項を除くものである。部長会議は月に3～4回開催される。同会議の参加者は、校長、副校長（新たな職の設置ではなく、いわゆる教頭）、事務長、事務長補佐、主幹教諭、指導教諭、教務部長、第1学年部長、第2学年部長、第3学年部長、保健部長、進路指導部長、生徒指導部長、学科部長（専門学科設置の場合）、農場部長（農業に関する学科設置の場合）、その他の部長（校長が他の分掌を設置した場合）であり、参加者のうち、校長、副校長、事務長が管理職である。部長会議終了後、同会議の概要は、各部長等から各分掌等組織にフィードバックされる。

このように、部長会議を通じて、実質上の意思決定が確定し、形式上の意思決定として、担当者が稟議書を作成し回議することにより確定する。形式的意思過程の流れは、担当者 → 副担当者 → 関係職員 → 担当分掌部長等 → 関係

分掌部長等 → 主幹（指導教諭）→ 文書取扱主任 → 事務長 → 副校長 → 校長 となる。

井上が持回り決裁型でいっているような、関係者、関係分掌部等への持回りという形態はとっていないが、特に事前調整以外の意見等の付加、あるいは、秘密性の保持を必要とする場合以外は、通常の流れとなる。

3-4 府立高校における非稟議書的意思決定

昭和63年以前は、事務職員による稟議書による意思決定（ルーティンの意思決定）以外の政策的意思決定の多くは教育関係事案であり、中には、学校予算案、校務分掌組織案なども、稟議書によらない集団的な意思決定として、職員会議により確定した。議案の多くは、文書化され、意思決定が確定すれば、議案の通り、該当分掌部等により施行されたのである。施行後の議案文書は、該当分掌部等の担当者が所掌分野別綴りに数年間は保存されていたが、そもそも文書管理の概念が定着している状況ではなかったから、該当文書の散逸もありえたのである。担当者以外の職員は、自前の職員会議録に綴じ込むものもいたが、必ずしもルール化されているということではないので、該当文書の散逸もありえた。公式上は、学校の職員会議録に討議資料として保存されていることになっているが、これも、職員会議の議長次第であり、資料保存の検索等確認は困難であった。2-1 で述べたように、各学校の文書管理状況は、ばらつきが大きく、未決文書の施行や検索不能の文書保存などに支障があったのである。このように、昭和63年以前においては、政策的意思決定は、非稟議書的意思決定の文書的意思決定であった。これらは、昭和63年以降、稟議書による意思決定として、即ち、政策的意思決定として整理された。また、学級通信や学年通信などは、昭和63年以前、通常、学年部長の承認を得て発行することになるが、必ずしも、この手順を踏まないこともあり得たのである。さらに、学年部長は管理職でないため、責任の所在も問題となっていた。これらは、昭和63年以降、非稟議書的意思決定として、副校長の代決で、学級通信や学年通信などの文書を提出し承認を得るなど、文書的意思決定により確定されている。また、校務分掌については、副校長が原案を作成し、管理職会議（出席者は校長、副校長、事務長である）に図り、校長の承認を得るか、あるいは、副校長が事務長、校長と原案を順次持ち回りにより、意思決定を確定している。いわば、文書的意思決定を、垂直的調整過程を経て行っていることになる。

口頭的意思決定については、従来とあまり変わることが

なく、校長の、教育委員会、校長会などの各種の出欠席、学校関係者などの突然の来校による面談、行動予定の副校長や事務長に対しての伝達など、日常的な事実行為などである。

3-5 京都府立学校文書管理規程制定の含意

府立学校文書管理規定制定の含意について、以下の2点から考察する。

1. 京都府立学校文書管理規程制定の背景
2. 京都府立学校文書管理規程の特性

1 点目の背景について以下に述べる。京都府教育委員会が、昭和60年4月から、従来の高校3原則を転換をして、新高校教育制度を導入したという教育政策の大転換が行われたことである。この新高校教育制度は、普通科を単一のエデュケーション編成から、目的を明確にした類型を設置し、類型別エデュケーション編成に変更したこと、複数学科設置による総合制を単独学科設置により単独制に替えたこと、小学制を通学圏設置による広域化を図ったこと、総合選抜方式に、単独選抜方式を導入したことなどである。その狙いは、適切な競争の導入により、学校の特色作りを進め、生徒の進路希望の実現を図ることにあった。制度導入の確実な進展と目標達成のためには、何よりも校長のリーダーシップの発揮に期待せざるを得ないが、現状としては、校長の校務掌理権は、法令に明示されているとはいえ、十分発揮できない状況にあった。そこで、教育委員会は、未制定であった「京都府立学校の管理運営に関する規則」を昭和62年12月に制定した。同規則の特色は、前述の通り、以下の3点である。エデュケーション編成権は、校長にあること（同規則第9条）、校長が主任の命課を行うこと（同規則第21条・第22条）、職員会議は、校長の補助機関であり、かつ任意設置であること（同規則第27条）である。明らかにこれらの条項は、校長の校務掌理権を法令とは別に、教育委員会規則により補完し、強化したものである。さらに、同規則第43条第2項に「学校における文書の取扱いについては、教育長が定める。」と規定したことである。その条項を根拠とし、昭和63年3月「京都府立学校文書取扱規程」が制定された。2-1 京都府立学校文書管理規程制定に係る行政文書の分析箇所述べたように、京都府立学校文書管理規程制定に係る起案文書から、「京都府立学校の管理運営に関する規則においては、学校の管理運営体制の整備、適正化の一環として、文書の取扱いについては、教育長が別に定めこととなっております。」とあり、校長の校務掌理権の強化の一環として位置づけられていることは、明らかである。

2点目の特性については、2-1 京都府立学校文書管理規程制定に係る行政文書の分析箇所、図1、図2にもあるように、供覧文書においても、起案文書においても、最終決裁者は校長であることを示している。また、意思決定の類型について、ルーティンの意思決定も、政策的意思決定も最終意思決定者は校長である。

以上のことから、「京都府立学校文書管理規程」制定以後の、府立高校における全面的稟議制導入は、従前の集団的意思決定として職員会議による意思決定から、実質的にも、形式的にも、校長が組織経営の責任者として意思決定を行う校長による意思決定システムへ転換し、確立したといえよう。

4 結 束

昭和60年度に、今までの高校3原則から、新高校教育制度へ大転換をし、今日までに定着を図れたのは、京都府教育委員会が、京都府立学校の管理運営に関する規則及び京都府立学校文書管理規程を矢継ぎ早に制定し、校長の校務掌理権を教育委員会規則等で、強力にサポートしたからであり、京都府教育委員会の強い意思を表明したものといえよう。

さらに、それまでになかった校務分掌組織に、新たに部長会議組織を加えることにより、一層学校運営は円滑になった。校長の権限が確立したとはいえ、むやみに権限を行使することなく、実際には、部長会議の運営にみられるように、分掌部長等の合意形成に努めるなど、教職員のモチベーションを高める配慮もうかがえる。

引用文献

辻（1969年）辻清明『新盤日本官僚制の研究』東京大学出版
井上（1981年）井上誠一『稟議制批判論についての一考察』財団法人行政管理研究センター
緒方・浅田（1994年）緒方孝昭・真田英彦『稟議システムを中核とした新行政情報システム』電子情報通信学会技術研究報告
城山（2009年）城山佳胤『行政における意思決定方式とその改善』cuc policy studies review 25
『京都府立学校の管理運営に関する規則』昭和62年12月19日、京都府教育委員会規則第8号
『京都府立学校文書取扱規程』昭和63年3月26日、京都府

教育委員会教育長訓令第2号

京都府立学校文書取扱規程の制定に係る行政文書一式（起案文書及び資料）

平成21年度の京都府立洛北高等学校件名目録（1年、5年、10年、永年）一式

参考文献

道立学校文書管理規程（平成22年3月31日、北海道教育委員会教育長訓令第4号）

青森県教育委員会文書取扱規程（昭和63年12月1日、青森県教育委員会訓令第12号）

県立学校事務処理規程（昭和44年3月28日、岩手県教育委員会訓令第9号）

文書規程（昭和43年2月15日、宮城県訓令第4号）

秋田県行政文書管理規則（平成13年3月9日、秋田県規則第11号）

山形県教育委員会文書管理規程（昭和42年4月1日、山形県教育委員会訓令第1号）

福島県教育委員会文書等管理規則（平成12年9月29日、福島県教育委員会規則第21号）

新潟県立学校における事務決裁及び文書等に関する規程（昭和46年12月23日、新潟県教育長訓令第12号）

茨城県立学校庶務規程（昭和43年4月25日、茨城県教育委員会訓令第6号）

栃木県立学校文書等取扱規程（平成13年12月28日、栃木県教育委員会訓令第4号）

群馬県立学校文書管理規程（昭和62年3月21日、教育委員会訓令乙第2号）

埼玉県立学校文書管理規則（平成13年3月30日、教育委員会規則第11号）

千葉県庁行政文書管理規程（昭和61年4月1日、教育委員会訓令第2号）

東京都教育委員会文書管理規則（平成11年12月28日、教育委員会規則第64号）

神奈川県教育委員会行政文書管理規程（平成11年3月31日、教育委員会教育庁訓令第14号）

山梨県立学校庶務規程（昭和36年3月30日、山梨県教育委員会訓令甲第4号）

長野県教育委員会文書規程（昭和47年2月28日、教育委員会訓令第2号）

静岡県教育委員会文書管理規則（平成13年3月23日、教育委員会規則第9号）

- 富山県教育委員会文書管理規程（昭和62年3月31日、富山県教育委員会訓令第1号）
- 石川県教育委員会文書規程（平成14年4月1日、教育委員会訓令第4号）
- 愛知県教育委員会行政文書管理規程（平成16年3月30日、教育委員会訓令第3号）
- 福井県文書規程（昭和61年4月1日、福井県訓令第6号）
- 岐阜県教育委員会公文書規程（昭和44年3月31日、教育委員会訓令甲第1号）
- 三重県立学校事務決裁規程（平成15年5月27日、教委訓第1号）
- 滋賀県教育委員会事務処理規程（平成17年4月1日、滋賀県教育委員会教育長訓令第18号）
- 大阪府教育委員会行政文書管理規程（平成15年1月31日、大阪府教育委員会教育長訓令第1号）
- 本庁文書管理規程（昭和61年9月26日、教育長訓令第3号）（兵庫県教育委員会）
- 奈良県教育委員会行政文書管理規程（平成元年12月26日、奈良県教育委員会教育長訓令甲第5号）
- 県立学校処務規程（昭和30年7月1日、教育委員会訓令第34号）（和歌山県教育委員会）
- 島根県教育庁等事務処理規則（昭和36年4月1日、島根県教育委員会規則第11号）
- 岡山県教育委員会文書規程（平成8年4月1日、岡山県教育委員会訓令第3号）
- 広島県立学校文書管理規程（平成10年11月2日、教育委員会教育長訓令第5号）
- 山口県教育委員会事務局等公文書取扱規程（昭和34年3月31日、山口県教育委員会訓令第1号）
- 徳島県教育委員会文書規程（平成13年9月28日、徳島県教育委員会訓令第3号）
- 香川県教育委員会文書規程（昭和44年4月1日、教育委員会訓令第1号）
- 高知県教育委員会事務局及び教育機関処務規程（平成14年3月29日、教育委員会訓令第1号）
- 福岡県教育庁文書管理規程（平成16年1月30日、福岡県教育委員会教育長訓令第1号）
- 佐賀県教育庁文書規則（昭和31年10月10日、佐賀県教育委員会訓令第11号）
- 熊本県教育庁文書規程（昭和36年3月28日、教育委員会訓令第50号）
- 大分県教育委員会文書管理規程（平成921年4月1日、大分県教育委員会訓令甲第12号）
- 県教育庁等文書取扱規程（平成2年6月30日、教育委員会教育長訓令第4号）（宮崎県教育委員会）
- 鹿児島県教育委員会文書規程（昭和60年12月18日、教育委員会訓令第1号）
- 教育庁文書管理規程（昭和53年7月3日、教育委員会訓令第2号）（沖縄県教育委員会）