

補助教材の決定に係る一考察

—熊本県立中学校の社会科補助教材の決定をめぐる事例をとおして—

岩 崎 詳 二

A Study on the Adoption of Supplementary Teaching Materials:
Through Decision: Making in a Supplementary Textbook of Social Studies for Prefectural
Junior High Schools in Kumamoto

Shoji Iwasaki

I はじめに

平成23年9月7日付け熊本日日新聞に次のような記事が掲載された。

県教育委員会は6日、定例会を開き、来春から県立学校で使用する教科書の採択結果を
発表。県立中3校で「新しい歴史教科書をつくる会」の流れをくむ育鵬社の公民教科書を、
副教材として使うことを明らかにした。……教育長は、「現代社会が抱える課題に
ついて、生徒に考えてほしい題材が多数取り上げられている」と説明。……県立
学校で使う教科書は、県教委の委任を受けて教育長が選定する。ただ、副教材については
教育長の権限で決めることができる。……

(平成23年9月7日付け熊本日日新聞より抜粋)

県立中学校の社会科（公民的分野）の副教材として平成24年4月から、育鵬社の公民教科書を使用することである。また同記事では、選んだ理由について、教育長は「教科書と副教材を比較することで、原発問題や自衛隊の災害支援活動など社会の諸問題を、多面的、多角的に考えることができる」と話したと伝えている。

この記事から幾つかの疑問点が生じてくる。例えば、「教科書は、県教委の委任を受けて教育長が選定する」のであれば、なぜ当該教科書を使用教科書として採択せずに、補助教材として使用することとしたのか。また「副教材については教育長の権限で決めることができる」とは、どんな根拠によるものなのかなどである。その後、市民団体からの反発や抗議、県議会での質問など批判が相次ぎ、新聞でも引き続き取りあげられた。¹

新聞記事によると、批判のおおかたは「育鵬社の教科書を使用すること」であるが、では、育鵬社の教科書でなければ問題はないのであろうか。また育鵬社の教科書であったから、県教育委員会は（新聞の表現を借りれば）トップダウン的なレア（まれな）手段をとったのであろうか。¹⁽⁵⁾

本稿では、学校管理規則の制定趣旨等を踏まえながら、県教育委員会と学校との関係から、補助教材の取扱いについて考察を試みる。なお、「育鵬社の教科書」であるとか、「教科書を補助教材として使用すること」の是非を問うものではなく、法令等を中心に補助教材の採択過程について考察をおこなうものである。また、「補助教材」²とは、学校教育法第34条2項で規定される「教科用図書以外の図書その他の教材」のこととする。

Ⅱ 教育委員会と学校の関係

1. 学校設置者と設置者管理主義

まず教育委員会と学校との関係を整理しておく。

学校教育法第2条では、学校は、国、地方公共団体及び私立学校法第3条に規定する学校法人のみが、これを設置することができること、同条第2項で国立学校とは、国の設置する学校を、公立学校とは、地方公共団体の設置する学校を、私立学校とは、学校法人の設置する学校をいうと規定している。

また同法第5条で「学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定のある場合を除いては、その学校の経費を負担する。」と規定している。この原則は、学校についての設置者管理主義及び設置者負担主義³といわれている。

したがって、国立学校を管理するのは国、公立学校は地方公共団体が、私立学校は学校法人が管理することになる。

なお、「法令に特別の定のある場合」の法令とは、市町村立学校職員給与負担法、義務教育費国庫負担法、義務教育諸学校施設費国庫負担法、特別支援学校への就学奨励に関する法律、理科教育振興法、高等学校の定時制教育及び通信教育振興法などのことである。(『教育関係者必携』熊本県教育庁教育政策課監修 平成25年版 第一法規 2012年8月29日 国法編 p.123注解)

また学校教育法では、市町村は、その区域内にある学齢児童、学齢生徒を就学させるに必要な小学校及び中学校を設置しなければならない(同法第38条、第49条(準用規定))と規定し、第80条の特別支援学校の設置義務では、「都道府県は、その区域内にある学齢児童及び学齢生徒のうち、視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者で、・・・就学させるに必要な特別支援学校を設置しなければならない。」としていることから、義務教育施設としての小・中学校の管理者は市町村、特別支援学校の管理者は都道府県となる。

さらに地方自治法180条の8には、「教育委員会は、別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し」と規定されており、この規定に基づき地方自治法の特別法である地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地教行法と略称する)には、第2条で都道府県、市町村等に教育委員会を置くことを定め、第23条で、その教育委員会の職務権限について、「教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する」と規定し、具体的に19の項目を掲げてある。

教育機関の管理の主体は、その設置の主体である地方公共団体そのものであるが、その管理権はそれぞれ所管の行政機関によって行使される。大学の場合は、大学を設置する地方公共団体の長であり、大学以外の教育機関の場合はそれらを設置する地方公共団体の教育委員会である⁴。

すなわち県立学校は県教育委員会が、市町村立学校は市町村教育委員会が管理することになる。

2. 学校の管理

ここで『管理』という用語について整理をしておく。経営や管理についての言葉の定義は、その用い方によって多種多様である。⁵

普通、管理とは、一般的に公けの支配権をもつ者が、その支配権に基づいて、その対象を規制する権能を意味するものとして用いられる。⁶

さらにこれを具体的にいうならば、「管理とは、行政機関がその権限に属する事務の処理についてその企画、立案、調整および人事、予算、或いは財産、営造物の維持・運営を行うこと」⁷である。

また次のように定義してあるものもある。

「管理という語は、分野に応じて多様な意味に用いられるが、一般的には、ある対象について支配権を有する者が、その支配権に基づき、その対象の存立を維持したり、本来の目的を達成させるために行うあらゆる行為をいう。教育法規では「学校の設置者は、その設置する学校を管理し、」（学校教育法5条）などの用例がある。この場合、学校の管理とは、学校教育事業をすすめていくうえで行われるすべての作用（学校の教職員の任命等人事管理）、施設の維持等（物的管理）、学校の組織編成・教育課程等（運営管理）を含む。そのほか、管理という語は、事務の処理の意味に用いられる場合（地方教育行政の組織及び運営に関する法律23条）等の用例がある。」⁸というものである。

学校等教育機関の管理について、木田宏⁹は次のように述べている。

「一般に教育機関の「管理」とは、教育機関の設置主体が包括的支配権をもってその教育機関の目的を達成せしめるために必要な一切の行為を行うことで、教育機関の設置があつてから廃止に至るまでの間に行われる諸種の行為をいう。要するに、その維持管理を図るに要する一切の行為を総称するのであり、したがって、その行為の内容は、教育機関に対する指揮監督であることがあり、教育機関の維持保全あるいはそれらに要する経費の負担であることがあり、さらには教育機関に対する障害の排除であることがある。」¹⁰

教育機関の管理の内容については、極めて広範なものであり、いろいろの観点から考察できるが、木田は、教育機関が人的物的要素の統一体であることからして、一つの分け方として、人的管理と物的管理及び運営管理の三つに分けて考察することができるとして、それぞれの具体例をあげている。その運営管理のなかに、学級編成、学級担任、教務主任等の校務分掌、教育課程、児童生徒の入退学等とともに、副読本の使用などの教材の取扱い等をあげている。¹¹

また、文部科学省初等中等教育局編『第五次全訂 新学校管理読本』（平成23年9月）にも、次のように同様の定義がなされている。¹²

設置者がその設置する学校を管理するとは、設置者が、当該学校の存立を維持し、かつ、その本来の目的をできるだけ完全に達せしめるために必要な一切の行為をなすことである。すなわち、設置者は、①学校の物的要素である校舎等の施設設備、教材教具等の維持、修繕、保管等の物的管理、②学校の人的要素である教職員の任免その他の身分取扱い、服務監督等の人的管理、③学校の組織編成、教育課程、学習指導、教科書その他の教材の取扱い等の運営管理の一切を行うのである。

3. 学校管理規則の制定とそのねらい

前項で、教育機関の管理について整理したが、教育機関の設置主体が、包括的支配権をもっているといえども、すべてを直接管理するものではない。木田は学校等教育機関の管理において、「しかし、一方、教育機関は、特定の行政目的を達成するために設けられた組織体であり、ある程度主体性を有している。したがって、管理機関がいかなる事項について、いかような管理を行うか、教育機関の主体性をいかなる点において認めるかなどについて、管理機関の意思を明白にしておくことは、教育機関の適正な管理に必要であるばかりでなく、教育機関自体の運営にとっても大切なことである。」¹³と述べている。

そこで、学校の場合、「管理機関がいかなる事項について、いかような管理を行うか、教育機関の主体性をいかなる点において認めるかなどについて、管理機関の意思を明白にしておく」ために定められているのが、学校管理規則である。これは地教行法第33条（学校等の管理）により、教育委員会は、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、教材の取扱その他学校その他の教育機関の管理運営の基本的事項について、必要な教育委員会規則を定めるものとするという規定に基づくものである。

この場合、「その所管に属する学校」について定めるのであるから、都道府県立学校の学校管理規則を制定するのは、都道府県教育委員会、市町村立学校の学校管理規則を定めるのは、市町村教育委員会である。また同条第2項から、学校における教科書以外の教材の使用については、あらかじめ学校管理規則の中に、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を設けなければならないことになっている。

また木田は、地教行法第33条の解説において「要するに、本条は、教育機関の管理を秩序あるものとし、又その運営を適正かつ効果的ならしめるため、管理の責任者である教育委員会に、教育機関の管理運営に関する基本方針を明示せしめ、又一方教育機関自らの責任となるべき事項をも明らかにし、両者の事務の分担関係を明定することによって、教育委員会の一般的支配権に服する教育機関に、必要な一定程度の主体性を保持させようとするところにその狙いがあると考えられるのである。」¹⁴と述べている。

ここで学校管理規則制定に関して注目しておきたいことを3点あげておく。

第一は、木田が、「教育機関は、特定の行政目的を達成するために設けられた組織体であり、ある程度主体性を有している」、「事務の分担関係を明定することによって、教育委員会の一般的支配権に服する教育機関に、必要な一定程度の主体性を保持させようとするところにその狙いがある」というように学校に「ある程度の主体性」を前提として認めているということである。

第二は、「管理機関がいかなる事項について、いかような管理を行うか、教育機関の主体性をいかなる点において認めるかなど」について、「管理機関の意思を明白にしておくこと」は、教育機関の適正な管理に必要であるばかりでなく、教育機関自体の運営にとっても大切なことだということである。

第三は、そのために地教行法第33条では「教育委員会は・・・必要な教育委員会規則を定めるものとする。」（注：下線_____は筆者）と規定していることである。この「ものとする」という言葉は、法令上は「定めなければならない」という意味で、かなり強い意味合いを持っている。同様に、第2項においても、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るか、承認を受けさせるかの「定を設けるものとする」となっている。した

がって、補助教材の取扱いについては、承認か届出か前もって定めなければならない。このように、学校管理規則の制定は、法によって規定され、しかもその中に補助教材の取扱いについての定めを設けることが義務づけられているのである。

これらの文献等をもとにしながら、学校管理規則の意図するところを整理すると、①学校管理の体系を明確にして秩序の確立を図ること、②学校管理に関する基本的方針を明示することによって学校運営を適正かつ効率的なものにすること、③教育委員会と学校との事務分担を明確にして学校に主体性と責任もたせることにあると言えよう。¹⁵

Ⅲ 教科書等教材の取扱い

1. 教科書と教科用図書

次に教科書等教材の取扱いについて、整理をしておきたい。

学校教育法では、第34条で「小学校においては、文部科学大臣の検定を経た教科用図書又は文部科学省が著作の名義を有する教科用図書を使用しなければならない。」（注：下線_____は筆者）と規定している。このことは中学校、高等学校においても準用規定で適用される。（第49条、第62条）

また教科書の発行に関する臨時措置法（昭和23年7月10日法律第132号 以下教科書法という）第2条では、「この法律において「教科書」とは、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校及びこれらに準ずる学校において、教育課程の構成に応じて組織排列された教科の主たる教材として、教授の用に供せられる児童又は生徒用図書であつて、文部科学大臣の検定を経たもの又は文部科学省が著作の名義を有するものをいう。」と規定されている。

さらに特例として、学校教育法附則第9条で、高等学校、中等教育学校の後期課程及び特別支援学校並びに特別支援学級においては、当分の間、第34条第一項（準用する場合を含む。）の規定にかかわらず、文部科学大臣の定めるところにより、第34条第1項に規定する教科用図書以外の教科用図書を使用することができることになっている。この「文部科学大臣の定めるところ」に基づいて定められた学校教育法施行規則第89条〔教科用図書〕で「高等学校においては、文部科学大臣の検定を経た教科用図書又は文部科学省が著作の名義を有する教科用図書のない場合には、当該高等学校の設置者の定めるところにより、他の適切な教科用図書を使用することができる。」（注：下線_____は筆者 第113条、第135条に準用規定）と規定され、「当該高等学校の設置者の定めるところにより」に基づき教育委員会が、学校管理規則で定めることになる。

昭和31年6月地教行法が制定され、同法第33条の規定により学校管理規則を各教育委員会が制定するとき、都道府県教育長協議会のモデル案¹⁶がだされている。そのモデル案では、教科書の発行されていない教科、または科目の主たる材料として使用する教科用図書（「準教科書」という）は、あらかじめ教育委員会の承認を経るもの、副読本、解説書その他参考書、各種の学習帳や練習帳、日記帳の類は届出るものと規定されていたので、現在もそのような規定になっているものが多いと推察される。

ここで、学校教育法で用いられている「教科用図書」と地教行法で用いられている「教科書」について整理しておきたい。

まず鈴木勲編著『逐条学校教育法』（第三次改訂版 1995年7月15日）では、次のように記載されている。

「教科書」については、「小学校、中学校、高等学校及びこれらに準ずる学校において、教科課程の構成に応じて組織排列された教科の主たる教材として、教授の用に供せられる児童又は生徒用図書」と定義されている。（教科書の発行に関する臨時措置法2条1項）。教科用図書については学校教育法上明らかにする規定はないが、実質的意義は、この「教科書」と同義に解して差し支えないと思われる。なお、実定法上の用例として、教科書の発行に関する臨時措置法という教科書は、文部省著作の教科用図書及び文部大臣の検定を経た教科用図書をいい、いわゆる107条教科書を含まず、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律という教科用図書には、いわゆる107条教科書を含んでおり（同法2条2項）、後者の範囲が広い。¹⁷（原文のまま）

また『新訂逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』（新訂版6刷 1983年9月10日）で、木田は、第23条（教育委員会の職務権限）「六 教科書その他の教材の取扱に関すること」の中で、「教科書」と「教科用図書」にふれて、次のように述べている。

「教科書」とは、小学校、中学校、高等学校及び盲学校、聾学校、養護学校の小学部、中学部、高等部において、教育課程の構成に応じて組織配列された教科の主たる教材として、教授の用に供せられる児童用図書又は生徒用図書で、文部大臣の検定を経たもの（検定教科書）又は文部省が著作の名義を有するもの（文部省著作教科書）をいう（教科書の発行に関する臨時措置法二1）。学校教育法第21条では「教科用図書」という用語が用いられている。

小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校、養護学校においては、文部大臣の検定を経た教科用図書又は文部省が著作の名義を有する教科用図書を使用しなければならないこととされている（学校法21、40、51、76）。ただ、高等学校、盲・聾・養護学校又は特殊学級では、検定教科書又は文部省著作教科書がない場合には、当該学校又は当該学級を設置する学校の設置者の定めるところによりそれら以外の適切な教科用図書を用いることができる¹⁸（原文のまま）

「教科書」と「教科用図書」については、いくつかの用いられ方があるが、学校教育法における「教科用図書」と地教行法第23条「六 教科書その他の教材の取扱に関すること」における「教科書」とは同義ととらえてよさそうである。

2. 補助教材

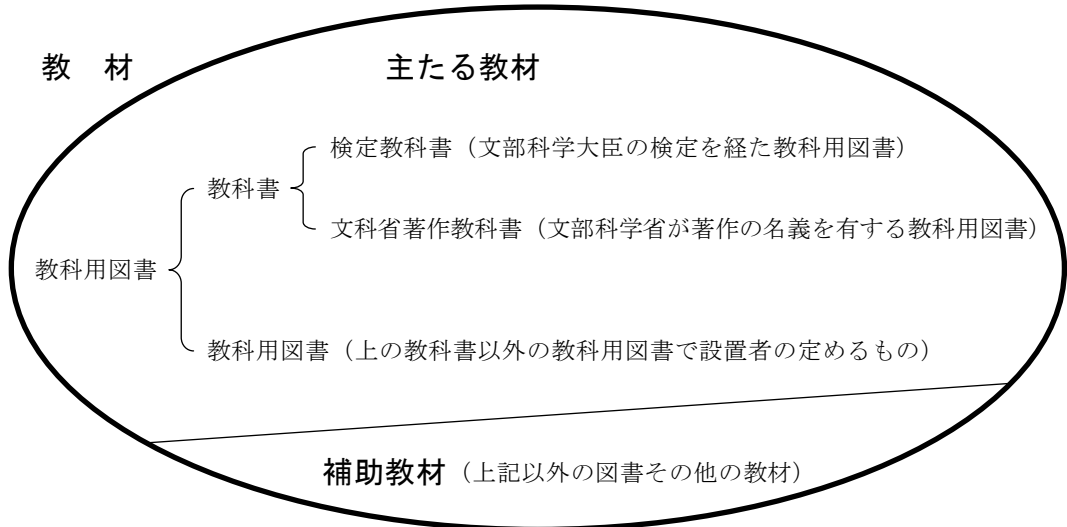
学校教育法では、第34条第2項で「前項の教科用図書以外の図書その他の教材で、有益適切なものは、これを使用することができる。」と規定している。（注：下線_____は筆者）

また地教行法第23条は、教育委員会の職務権限の1つとして「六 教科書その他の教材の取扱に関すること」を定めている。この「その他の教材」とは、前述した木田の逐条解説によると、「教科書以外の教材をいい、副読本、学習帳、紙芝居、幻灯フィルム、ラジオ放送、録音テープ等学習指導の用に供せられるものである。その範囲は、学校教育法第21条第2項に規定する「教科用図書以外の図書その他の教材」と同じである。」¹⁹（原文のまま）

これらの規定にあげられている「教科用図書以外の図書その他の教材」を、一般的に補助教材と呼んでいる。具体的には前述の他に、参考書、問題集、夏休みの宿題帳、ワークブック、地図、図表、年表などのほか、新聞、雑誌、紙芝居、映画、テレビ放送、録音テープなど教科書以外で

学習の用に供される教材を一括してということばであり、教科書を補充するものとして使用されるものである。²⁰

そこで、これらをもとに学校の教材についておおまかに図示すると次のようになる。²¹



なお、補助教材については、昭和28年の山口日記事件²²（山口県教組が編集した「小学生日記」「中学生日記」の中に偏向した教材が載せられていた）を期に、当時の文部省は中教審に対して「教員の政治的中立について」諮問した。中教審は昭和29年1月18日に答申²³し、その中で「教科書以外の図書・・・を使用しようとするときは、予め校長から教育委員会に届け出しむること」といっている。この答申を受けて、昭和31年に地教法が制定されたとき、その第33条1項で学校管理規則の制定を規定するとともに、その2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を設けるものとする。」と規定した。²⁴

IV 熊本県立学校における補助教材の取扱い

これまで整理してきた「I 教育委員会と学校との関係」及び「II 教科書等教材の取扱い」を踏まえた上で、熊本県立学校管理規則を見てみよう。

1. 熊本県立学校管理規則制定の趣旨

熊本県立学校管理規則²⁵は昭和32年11月9日付熊本県教育委員会規則第6号をもって制定公布された。この規則は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第33条の規定に基づき、熊本県立学校の管理運営の基本的事項に関し定めたものである。

また、学校管理規則の実施にあたっては、留意事項が示されている。それが各県立学校長宛にだされた通知文「熊本県立学校管理規則制定について」（昭和32年12月14日教学第2273号）である。

その（一）管理規則制定の趣旨²⁶は、次のとおりである。

（一）管理規則制定の趣旨

県立学校管理規則（以下「管理規則」という。）は、昨年6月30日法律第162号をもって制定公布された地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「法」という。）第33条の「教育委員会は、法令又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、組織編成、教育課程、教材の取扱、その他学校その他の教育機関の管理運営の基本的事項について、必要な教育委員会規則を定めるものとする。」という規定に基づき、制定したもので、この規則制定の趣旨は県教育委員会（以下「委員会」という。）が、その管理権を有する県立学校に対して、あらかじめ、学校で自主的に決定しうる事項と委員会の判断をまって処理すべき事項との区別や、その処理に当って従うべき事項等を明らかにし、もって学校の円滑且つ適正な運営を期待し、学校がその本来の目的を出来るだけ完全に達しうるようにすることにある。

なお、管理規則制定に当っては原則として教育委員会規則或は通達、指示又は慣例により、現に実施している事項を取りまとめて成文化したのであるが、特に改善を要する事項については必要な改正を加え、また従来その処理が不明瞭であった事項を明らかにすることに努めた。

この通知文からわかるように、その趣旨は、「県教育委員会が、その管理権を有する県立学校に対して、あらかじめ、学校で自主的に決定しうる事項と委員会の判断をまって処理すべき事項との区別や、その処理に当って従うべき事項等を明らかにし、もって学校の円滑且つ適正な運営を期待し、学校がその本来の目的を出来るだけ完全に達しうるようにする」ことにあるといえる。

（注：下線_____は筆者）

2. 教材の取扱い

熊本県立学校管理規則では、教材の取扱いについて、次のとおり第5節第8条に規定されている。²⁷

第5節 教材の取扱

（教材の承認及び届出等）

第8条 学校が教科書以外の図書で教科書に準じて使用する教科用図書については、校長は、教育委員会の承認を得なければならない。

2 学校が教育活動の一環として継続的且つ計画的に教科書の補充用として使用する教科用図書については、校長は、あらかじめ教育委員会に届出なければならない。

前述したように、教科用図書使用の特例を定めた学校教育法附則第9条及び、学校教育法施行規則第89条の定めで「文部大臣の検定を経た教科用図書又は文部大臣が著作権を有する教科用図書がない場合には、当該高等学校の設置者の定めるところにより、他の適切な教科用図書を使用することができる。」と規定されている。これに基づき、熊本県立学校管理規則では第8条1項で学校が教科書以外の図書で教科書に準じて使用する教科用図書については、教育委員会の承認を得なければならないと規定してある。一方、教科書の補充用として使用する教科用図書すなわち補助教材については、第2項で届出となっている。（注：下線_____は筆者）

少し主題から逸れるが、この条文中第2項にある教科用図書は、図書その他の教材とする方が妥当ではないかと考えている。理由は、第1項においては、文部科学大臣の検定を経た教科用図書又は文部科学大臣が著作権を有する教科用図書がない場合に、教科書以外の図書で教科書に準じて使用する教科用図書いわゆる準教科書をさしており、第2項に用いられているそれとは、性格を異にするものと考えられるからである。また第2項を補助教材についての規定ととらえれば、図書以外の教材、例えば映画やテレビなどの視聴覚教材、DVD、PCソフトなどのプログラム教材等も含まれるからである。

主題にもどる。教材の取扱いについては、前出の通知文「熊本県立学校管理規則制定について」の中で、次のように「承認を受けなければならないもの」、「届け出なければならないもの」、「届け出を要しないもの」に分けて具体的に説明されてある。²⁸

二 運営

4 教材の取扱い

イ (教材の承認および届出)

- a 学校教育法第34条第2項（前項の教科用図書その他の教材で有益適切なものは、これを使用することができる）についての規定である。

この場合承認を受けなければならない教科用図書を例示するとおおむね次の通りである。

検定教科書又は文部大臣が著作権を有する教科書のない教科科目の教材として教科書に準じて使用する教科用図書（保健体育科における体育のいわゆる「準教科書」等）

- b 学校の教育計画に基き、学年、学級等特定の児童、生徒集団の全員に対して、継続的に教科書の補充用として使用させる教科用図書については届出なければならない。

この場合届け出なければならない教科用図書を例示するとおおむね次のとおりである。

補充読本、ワークブック（学習帳、練習帳、問題集）、夏休み帳等

- c 届け出を要しないものを例示すればおおむね次のとおりである。

(1) 学校図書館用図書、児童生徒が自由に購入する図書、参考書、新聞雑誌等

(2) 視聴覚教材

(イ) 学校放送（ラジオ、テレビ）録音テープ、レコード

(ロ) 教材映画フィルム、スライド、紙芝居

(ハ) 地図、図表、写真、絵はがき、模型、標本等

(ニ) 教材用ソフトウェア

ロ (保護者の負担)

教科書以外の教材で教育上有益適切なものは進んで使用し、教育内容の充実を図らなければならないが、その選定に当たっては、保護者の経済的負担について十分考慮を払わなければならない。

その中で、届け出なければならないものについてあげると、「b 学校の教育計画に基き、学年、学級等特定の児童、生徒集団の全員に対して、継続的に教科書の補充用として使用させる教科用図書については届出なければならない。この場合届け出なければならない教科用図書を例示するとおおむね次のとおりである。補充読本、ワークブック（学習帳、練習帳、問題集）、夏休み帳等」となっている。

V 考察

教育委員会と学校との関係及び、教材等の取扱いに関する法令や文献をもとに標題の事例について考察する。繰り返すが、ここでは「育鵬社の」教科書であるとか、その内容の是非を問うものではない。学校が教育活動の一環として継続的且つ計画的に教科書の補充用として使用する補助教材の採択に係る手続きの問題である。

本事例の問題点の1つは、補助教材については校長があらかじめ教育委員会に届出なければならないという県教育委員会自らが学校に示した熊本県立学校管理規則の規定に反することである。

前述のとおり教育機関の管理の主体は、その設置の主体である地方公共団体そのものであるが、その管理権はそれぞれ所管の行政機関によって行使される。県立学校の場合、管理機関である県教育委員会が、学校管理規則の規定をまつまでもなく、県立学校の管理運営について、包括的支配権を有することはいうまでもない。また地教行法23条第6号により「教科書その他の教材の取扱に関する事」は、教育委員会の職務権限に属するものであることも承知している。

しかし、そもそも学校管理規則の制定は、学校教育法第5条や地教行法第23条の規定を踏まえた上で、木田が述べるように「教育機関の管理を秩序あるものとし、又その運営を適正かつ効果的ならしめるため、管理の責任者である教育委員会に、教育機関の管理運営に関する基本方針を明示せしめ、又一方教育機関自らの責任となるべき事項をも明らかにし、両者の事務の分担関係を明定することによって、教育委員会の一般的支配権に服する教育機関に、必要な一定限度の主体性を保持させようとするところにその狙いがある」と考えられるのである。また学校等教育機関の管理において、「教育機関は、特定の行政目的を達成するために設けられた組織体であり、ある程度主体性を有している。したがって、管理機関がいかなる事項について、いかなる管理を行うか、教育機関の主体性をいかなる点において認めるかなどについて、管理機関の意思を明白にしておくことは、教育機関の適正な管理に必要であるばかりでなく、教育機関自体の運営にとっても大切なこと」である。

この学校管理規則制定の趣旨については、次の資料においても同様のとらえ方である。²⁹

4 学校管理規則と学校の自主性・自律性

このような定めは、・・・学校の管理を秩序あるものとし、その適正かつ効果的な運営を期するためには、前述のようにその管理のための仕事の相当部分を校長に職務として任せ、教育委員会と学校との事務分担を明確にしておく必要があるため、教育委員会規則というかたちで必ず学校の管理運営の基本事項を定めるよう法律で義務付けたのである。すなわち、学校が自主的に決定して処理すべき事項と教育委員会の判断を受けて処理すべき事項の区別や、その処理に当たって従うべき準則等を事前に明確にしておくことにより、学校に必要な一定限度の主体性を保持させようとする趣旨である、また、近時においては、地域に開かれた特色ある学校づくりを促進する観点から、学校管理規則を見直す動きが広まっている。具体には、学校管理規則の中で承認事項とされていたものを届出制に改めるなど、学校の自主的、自律的な判断で決定できる範囲を拡大し、学校の裁量権を拡大しようとするものである。(注：下線部分_____は筆者)

地教行法が、管理運営の基本的事項を教育委員会規則という法形式を持って定めさせていることの意義は軽視できないと考える。しかも補助教材については、地教行法第33条2項で「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を設けるものとする」と言わば念押しまでしてあり、このことを踏まえた上で教育委員会が定めた熊本県立学校管理規則第8条の規定である。

特に補助教材については、他にも次のような考え方もある。

「補助教材は、教育課程や日常の教育活動と密接に関係する点において、教育委員会の管理には一応の限度が存するのであり、地教行法は、補助教材の選択を学校において行うべきことを前提として、前述のような届出又は承認の制度を設けることとされているのである。」³⁰

「補助教材の重要性を考えれば、教育行政機関による一定の関与は必要であるといえよう。しかし補助教材に関する過度の規制は、児童生徒の実態に即した豊かな教育内容の提供や、さらに教育活動の多様化や個性化を奪う危険性があるということに十分留意すべきである。」³¹

地方公共団体の規則および地方公共団体の機関の定める規則等については、一般に法規命令と行政規則とに大別される。学校管理規則は、教育委員会が自らの当然の権能として定め、教育委員会と所管の学校という一種の内部関係を律するのであって、一般住民に対する関係を律するのではないことなどから、行政規則の範疇に属するものである³²ことは理解している。

しかし、いくら教育委員会に権限があり、学校管理規則が教育委員会と学校の内部関係を律するものであっても、学校現場に全く前触れもなく、トップダウン的に実施するやり方は如何なものであろうか。また近年学校現場では、コンプライアンス (compliance 法令遵守) やアカウンタビリティ (accountability 説明責任) が求められている。教育委員会自らが制定した、教育委員会と学校との間の決まり事を破ることに對しては、それ相当の説明が必要であろう。

問題点の2つ目は、教育委員会が定めた学校管理規則に抵触する行為がなされるのに、教育委員会の議事に付議されていないことである。

前述したように、教育委員会の職務権限については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第23条 (教育委員会の職務権限) で、「教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する。」と規定され、具体的に19の項目が掲げられている。

また同法第25条では、事務処理の法令準拠、第26条では事務の委任等について規定されている。事務の委任については、「教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任し、又は教育長をして臨時に代理させることができる。」としている。さらに第3項では、教育長に委任された事務その他その権限に属する事務の一部を事務局職員等に委任し、又は臨時に代理させることができることとなっている。

そこで熊本県では、「熊本県教育委員会の権限に属する事務の委任等に関する規則」(平成20年3月14日 教育委員会規則第5号)を定め、教育長に対して委任する事務、臨時代理及び専決について規定してある。その第2条には、「教育委員会は、次に掲げる事務を除き、その権限に属する事務を教育長に委任する」として、除かれる24の項目が掲げられてある。(注:下線_____は筆者)

補助教材については、24の項目の中には、入っていないため、その権限に属する事務は教育長に委任されていることになる。

ただし同規則第2条第2項で「教育長は、前条各号に掲げるもののほか、重要又は異例に属する事務については、教育委員会に付議しなければならない。」ことになっている。(注:下線_____は筆者)

しかし、平成23年9月6日(火)に開催された第6回教育委員会(9月定例会)議事録³³を見る限りにおいては、議案の中に副読本、補助教材等の文字は見当たらない。ただ(5)議事 ○その他(2)の中に、「教育長が県立中学校の教科書採択について補足説明した。」との記録があるのみである。もしこの中で副読本或いは補助教材のことがふれられたとしても、正式に付議されたものでないことは明白である。本事例は、県教委も「今回はレア(まれな)ケース」(熊日H23.9.29社会28)と話すように、異例なことであり、又教育委員会が定めた学校管理規則第8条2項に抵触する重大なことであると考えれば、「重要又は異例に属する事務」として、付議事項に十分該当するのではないだろうか。

VI おわりに

管理機関である教育委員会と教育機関である学校とは決して対立するものではなく、また単純な上意下達の関係でもない。良好な協働関係に基づいて、同じ目的の達成に向け、行政と学校現場という立場から協力し合って児童生徒のために力を尽くすことが求められる。

学校管理規則は、その趣旨が示すように、学校で自主的に決定しうる事項と委員会の判断をまわって処理すべき事項との区別や、その処理に当って従うべき事項等を明らかにし、学校の円滑且つ適正な運営を期待して制定されたはずである。

しかし本事例の場合、事例そのものに対する疑義はもちろんのこと、今後、どのような場合にトップダウンで決めるのか。他教科・科目の補助教材も、教育委員会が指定するのか。その経緯や基準が明白でない上に、熊本県立学校学校管理規則第8条2項との関わりなど、学校現場にとって将来に対する不安や混乱が生じたであろうことは否めないことである。

本稿をまとめるなかで、あらためて教育委員会制度のあり方や、学校組織、学校経営に係る理論と実践の研究をさらに深めていかなければならないと感じたところである。

最後になるが、このような発表の機会を与えていただいた九州ルーテル学院大学に謝意を表したい。

注

1. 熊本日日新聞に関連記事が掲載された日

- (1) 2011年9月7日
- (2) 2011年9月16日
- (3) 2011年9月21日
- (4) 2011年9月23日
- (5) 2011年9月29日
県教委も「今回はレア(まれな)ケース」と話す。・・・(記事の一部抜粋)
- (6) 2011年9月30日
- (7) 2011年10月8日

2. 渡辺孝三『学校経営管理法』学陽書房 1978年5月15日 p.207

3. 鈴木勲編著『逐条 学校教育法』第三次改訂版 学陽書房 1995年7月15日 p.63 渡辺孝三 前掲書 p.92

- 文部科学省初等中等教育局『第五次全訂 新学校管理読本』第2刷 2011年9月 p.23
4. 木田 宏『教育行政法』新版 良書普及会 1983年8月31日 p.201
 5. 渡辺孝三『学校管理法—学校経営の法的構造—』高陵社書店 1979年4月1日 p.5
 6. 木田 宏『新訂逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』新訂版6刷 第一法規 1983年9月10日 pp.222-223
 7. 渡辺孝三 前掲書 p.6
 8. 『教育法規大辞典』菱村幸彦・下村哲夫編 第2刷(株)エムティ出版 1994年7月20日 p.158
 9. 木田宏氏は、京大法卒、昭和21年文部省採用、初等中等教育局地方課長、文部大臣官房総務課長、社会教育課長、事務次官等の要職を歴任している。(木田宏著『教育行政法』新版 良書普及会 1983年8月31日 著者の略歴より抜粋)
 10. 木田 宏『教育行政法』新版 良書普及会 1983年8月31日 pp.200-201
 11. 木田 宏 前掲書 pp.201-202
 12. 文部科学省初等中等教育局『第五次全訂 新学校管理読本』第2刷 2011年9月 pp.23-24
 13. 木田 宏 前掲書 p.202
 14. 木田 宏『新訂逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』新訂版6刷 第一法規 1983年9月10日 p.225
 15. 文部省教職研究会編『全訂新版 学校経営ハンドブック』教育開発研究所 1990年2月1日 pp.27-28
 銭谷眞美編『教育法令辞典』ぎょうせい 1997年6月10日 p.80
 16. 渡辺孝三『学校経営管理法』学陽書房 1978年5月15日 pp.420-423
 17. 鈴木勲編著 前掲書 p.174
 18. 木田 宏 前掲書 p.152
 19. 木田 宏 前掲書 p.153
 20. 渡辺孝三 前掲書 p.207
 21. 渡辺孝三 前掲書 p.187
 菱村幸彦・下村哲夫編『教育法規大辞典』第2刷(株)エムティ出版 1994年7月20日 p.261
 22. 『現代学校教育大辞典⑥』3版 ぎょうせい 1994年8月30日 p.370
 23. (文部科学省ホームページ <http://www.mext.go.jp/bmenu/shingi/oldchukyoindex/toushin/1309420.htm>)
 教員の政治的中立性維持に関する答申(第3回答申(昭和29年1月18日))
 1～3 略
 - 4 なお、前述の外、教育の政治的中立性確保のために、左の諸項の実現を期することも必要であるとする。
 - イ. 協議会の開催等の方法により、文部省と教育委員会との連絡をいっそう緊密にすること。
 - ロ. 教育委員会委員の選挙に関し、教職員は退職後、一定期間経過しなければ立候補できないものとする(本項については第1回答申においてもすでに述べたところである)。
 - ハ. 教科用図書以外の図書、たとえば夏休み日記のごときものを使用しようとするときは、あらかじめ校長から教育委員会に届出でしむること。なお、右に関する文部省または委員会の権限を規定すること。
 24. 渡辺孝三 前掲書 p.209
 25. 熊本県教育庁教育政策課監修 『教育関係者必携 平成25年度版』 第一法規 2012年8月29日 熊本県編 p.1612
 26. 熊本県教育庁教育政策課監修 前掲書 熊本県編 p.1620
 27. 熊本県教育庁教育政策課監修 前掲書 熊本県編 p.1614
 28. 熊本県教育庁教育政策課監修 前掲書 熊本県編 p.1623
 29. 文部科学省初等中等教育局 『第五次全訂 新学校管理読本』第2刷 2011年9月 p.26
 30. 鈴木勲編著 前掲書 p.175
 31. 山崎清男『〈重要用語300の基礎知識 18巻〉「教育法規重要用語300の基礎知識」』結城忠編 明治図書出版 2000年11月 p.113
 32. 木田 宏『新訂逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』新訂版6刷 第一法規 1983年9月10日 p.225
 33. 熊本県教育委員会ホームページ <http://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/52583.pdf>