

教育長の能力育成と学校

日渡 円

1. はじめに

本論では、教育長の能力育成と学校の問題を考える上で、中教審の地方能力特別部会での議論から始めることにしたい。学校で考える教育委員会や教育長と、教育委員会の中で考える役割には、相当のギャップがある。我が国は教育において集権的な手法をとってきたため、教育委員会や教育長は、その集権的な対象でもある。しかし、結論から言えば、権力は集中しているものの、実態は何も分からないまま教育を動かしている。中教審で教員の資質能力を扱う部会があるが、能力を伸ばしてどうするか、教員の資質能力は落ちているのか、何か証拠あるのかという問題がある。部会のメンバーは、半数が大学教員、3分の1が自治体・行政の職員である。どのように教員の資質能力向上を図るかについては、第1に養成がある。あるいは、免許の仕組みを変えることによって能力を上げられるかもしれない。実際に部会でも養成や免許の課題に注目した議論が多い。しかし、カリキュラムや免許制度の問題は大学の4年間に関わる問題であるが、採用後の30年以上にわたる現職者教育がより重要である。

学校教員は、大学の4年間で養成をしてきた。4年間の課程で一種免許が出る。2年間の課程では二種免許が出、一種の課程に2年を足すと専修免許が出る。この制度は、1950年代に定着した制度であり、教諭と助教諭がある。平成の初めに助教諭はいなくなったが、今でも学校教育法の中に助教諭がある。かつて大量におり、在任中短大卒や大卒の実施をすることで上位免許を取らせる仕組みがあった。現在の動向は、4年課程の免許を基礎免許と呼び、その上に2年を加えて一般免許と呼ぶものである。一般免許が現在の一種免許

に相当し、基礎免許が二種に相当する構想である。すなわち、教員免許は6年間の課程の免許になっていく構想である。

さらに、その上に専門免許を作る話が持ち上がっている。専門免許とは、学校経営、生徒指導、特別支援などの特定分野に関する免許である。将来、管理職、地域の指導者、メンターに必須のものとする構想であるが、現在小中学校には管理職だけで7万人近く存在している。今後教頭や校長になっていく人材を3万人と考え、10年で養成するとなると、毎年3000人に専門免許を与える仕組みが必要となる。現在の教職大学院の今の定員は830人であり、その4～6倍規模の大学院が必要となる。ただし、学校経営の専門免許を持つ人達が学校に出てくると、学校の雰囲気が大きく変わる可能性がある。

しかしながら、教員の資質能力向上は非常に難しい。日本には公立小中学校教員が全国に約60万人おり、高校も併せると約100万人いる。すなわち、日本人の100人に1人が教員である。これだけの人数の資質を上げる取り組みは非常に困難である。しかし、校長に目を向けると、対象者が約3300人まで減少する。校長が変われば学校が変わるとするのはひとつの方法論である。ただし、毎年300人に研修しても10年かかる話である。そこで、教育長という職に注目することになる。全国に約1700人いる教育長は、教員を退職し60歳以降に教育長になった人が多い。自分が教壇に立っていたのが20年前であり、早い段階で教頭になると20年程度授業をしていない場合もある。こうして教育長の能力育成が重要な課題となっている。

2. 認識変革の難しさ

まず第1に、教育長の能力は何かを明らかにする必要がある。そのために民間企業のリーダーに必要な能力、県庁や市町村など行政トップに必要な能力、教育界の優れたリーダーの能力を調査するプロジェクトに着手した。将来的には教育長の認証制度を設けたい。地方分権の時代であり、市町村が変わると極めて学校が変わりやすいということが分かっている。学校現場で学校や教育を変えたいと国に言っても、国は分権として手放している。県も同様で、基本的には市町村の教育委員会の能力を高めると学校が変わる時代である。

日本では、第一次教育改革で学校教育がスタートし、第二の教育改革でも変わった。現在、第三の教育改革で新しい時代へ教育や学校が変わろうとしているが、われわれの時代に教育が変わったと実感できるだろうか。社会の価値観は大きく変わったことは確かである。これは、第一次、第二次でも大きく影響した点である。江戸の時代の封建的社会から明治の近代国家に移る時に取った方法は、集権的な唱和である。中央集権と地方分権のどちらがよいかという質問をすると、多くの人は地方分権がいいだろうと考える。しかし、明治の初期にはあの方法しかなかった。昭和の21年以降も、明治期に比べてそれ以上に経済活動が中央集権的な手法を取っており、集権的な手法の方がよいと考えた。今日、分権化が重要と指摘されながらも、実際は集権的な発想しか持ち得ていない事例が多い。集権的な思考から分権的な思考に変えないといけないのは私達自身である。明治初期の人々は、江戸から明治に移る際、認識を変えた。昭和21年前後も前の価値観を絶ち、認識を変えた。我々は、先人ほどの努力をしているだろうか。

例えば、学級編成と言われた時のキーワードは子供の数である。具体的には、40という1学級当たりの子供の数が浮かぶ。約100万人の教職員

がそう考えている。しかし、40人で1学級と言う根拠は何か。これは集権的な発想で言うことでもある。学校は4月に何人の子供が入学するかが重要である。来年の1年生が41人となると2学級、4人であれば1学級と考える。「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」には40という数字が出てくるが、これは学級編成と教職員の定数のことを書いている法律である。しかし、多くの教員は40という数字を学級編成の数字と認識している。実際、法律には「子供の数が41人の場合は、40で割って数字を出せ」と書いてあり、40の場合は1、41を越す場合は2と書かれている。この数字の単位は学級ではなく人だが、学級と認識されている。この問題は単位の認識の違い以上の、集権的な認識が隠れていることを示唆している。

実際は、編成基準というものがある。学級編成の基準は都道府県教育委員会が作ると法律で決まっている。ある県では、中学校に対して390人教員を持っているとする。これを県下の学校にどう配置するかを考える上で、基準を作らないといけない。ある学校に恣意的に人数を足す行為があってはいけない。そこで、生徒数40人までは1学級、41～80人までは2学級という「基準」を作る。こうして配置した結果余った教員については、加配として配当する。その加配基準は、例えば、学級数24学級以上の中学校には生徒指導加配1、ある基準で少人数授業を行う学校には加配1として割り当てる。「学級編成に関する都道府県教育委員会の関与の見直し」では、県教育委員会が小中学校の学級編成の基準を定めるとしている。従って、基準づくりは県教委が行うことがここで読み取れる。それと共に、市町村義務教育小中学校の学級編成について、市町村教育委員会から都道府県教育委員会の同意を要するとされている。これは、市町村は県教委に対して協議をしていたが、その義務を廃止して事後報告に変える

という法律が改正された。これは平成 23 年の 4 月 22 日付けの変更である。すなわち、平成 24 年 4 月 1 日より、元来「標準」である「基準」に対して事前協議をしていたことをあらため、事後報告にしてよいということである。従来も、協議の義務とは「協議をすることが義務付けられていた」だけであって、協議をすると県教委は「ノー」と言えないというルールであった。「私の市町村はこうにしたい」という意見があれば、事前協議さえすれば県教育委員会は認めるという付帯の法律であった。その元来の趣旨も認識されず、事前協議から事後報告になっても驚かれない。このような状況で、40 という数字の意味を学級編成の基準だという現状をどう考えるべきか。40 は定数算出の基準だったというだけである。

3. おわりに

学校は子供達に一番効果的な授業を行う上で、何人の学級が適切かを考える組織であるにも関わらず、それを放棄して経済的な予算的な裏付けのある 40 人に固執している。こうした現場が、今後の法改正に耐えられるだろうか。これは中央集権的な価値観によって、行政を楽にしているというだけのことであり、まず変えるべきは自分達が責任を取る体制の教育行政に変える点である。

(兵庫教育大学)