

是正指導の徹底

是正指導とは

平成10年5月20日、広島県教育委員会（以下「県教育委員会」という。）は、文部省（現文部科学省）から本県並びに福山市の教育について、教育内容関係7項目、学校管理運営関係6項目において、法令等に照らして逸脱、あるいはそのおそれがあるなど不適正な実態があり、是正を図るとともに、少なくとも3年間、是正状況を報告するよう指導（是正指導）を受けた。

是正指導を受けて以降、県教育委員会は、法令等を遵守することを通して教育の中立性を確保し、職員団体等との適正な関係を確立するとともに、市町村教育委員会及び校長会との連携を強化し、その信頼関係を確かなものにしなが、校長権限の確立、ひいては県民から信頼される法令等に則った公教育の確立に努力してきた。

また、県民、保護者に対し是正状況を明らかにするため、教育委員会会議及び県議会文教委員会において是正状況を報告するとともに、その内容を逐次ホームページなどに掲載するなど、公開性を重視して取り組んだ。

参考HP：ホットライン教育ひろしま「広島県の教育」「是正指導」

1 是正指導を受けるに至った背景・要因

学校の教育活動及び管理運営は、法令等に則り、教育の中立性を確保しながら行わなければならない。

しかしながら、本県においては、県教育委員会が当面する課題の円滑な対応を優先するあまり、職員団体、同和教育研究団体及び様々な運動団体との交渉や話し合いに応ずる中で、しばしば幾多の妥協を余儀なくされてきた。

学校の管理運営においては、教職員の勤務管理、職員会議、主任制等に係る課題などを生み出した。中でも、主任制については、昭和51年の主任の制度化に伴い、職員団体の反対闘争を受けて、教育委員会が職員団体と「協定」「覚え書」を交わしたり、主任等の命課に当たり、「主任等を命ずるに当たっては、職員会議の討議などを経て行うものとする。」という教育長訓令を定めたりしたことから、教育委員会や校長は、長くこれらに拘束されることとなった。

その結果、主任等の命課に当たり、実質的に校長の意思が制約され、校務分掌との乖離や経験の浅い教諭が輪番制で命課されるなど、主任制本来の趣旨が徹底できないという状況が続いた。

また、教育内容面においても、学習指導要領を逸脱し、教育の中立性が侵されるなど、多くの課題を生み出した。

中でも、同和教育が全ての教育活動の基底にあるとした、いわゆる「同和教育基底論」により、一部の地域や学校において同和教育にさえ取り組んでいけばよいといった風潮

や、「総括」などの名の下に、同和教育の視点から学校教育の全体を点検するなどの状況があった。また、昭和60年9月17日に当時の広島県知事、広島県議会議長、広島県教育委員会教育長、部落解放同盟広島県連合会、広島県教職員組合、広島県高等学校教職員組合、広島県同和教育研究協議会、広島県高等学校同和教育推進協議会によって作成された、いわゆる「八者合意」文書は、学校における校長権限を著しく制約するとともに、法令等に逸脱した実態を生み出すこととなった。

さらには、平成4年2月28日、県教育委員会が職員団体及び運動団体に対して、国旗・国歌の実施を事実上制約する見解を示した、いわゆる「2・28文書」は、その後の本県における学習指導要領に基づいた国旗・国歌の適正な実施を困難にしてきた。

このように、学校における誤った考え方及びそれに基づく不適切な風潮があったことや、県教育委員会が当面する課題の円滑な対応を優先するあまり、安易な妥協を繰り返してきたことが、是正指導を受ける大きな背景や要因になった。

2 是正指導を受けての取組状況

(1) 文部科学省への報告まで

県教育委員会では、この是正指導を本県教育全体を根底から見直し正常化させていく機会と捉え、県民から信頼される公教育の確立に向け、法令等の遵守を通して教育の中立性を確保するとともに、「学校へ行こう週間」や「広島県教育委員会教育長のホームページ」の開設、県教育委員会広報紙「くりっぷ」などを通して、広く是正の状況を公開しながら、市町村教育委員会、校長等とともに改善への取組を進めた。その結果、多くの学校において、校長を中心とする責任ある学校運営体制が整うとともに、各市町村教育委員会や学校が、自らの教育活動の実態やその成果と課題を県民に対して率直に公開して、いわゆる説明責任を果たそうとする姿勢が生まれてきた。

こうした状況を受け、平成13年6月、県教育委員会は、文部科学省に対して、これまでの取組の成果と今後の課題をとりまとめた「是正指導報告書」を提出し、一定の整理を行うとともに、更なる是正の徹底を図りながら、残された課題に引き続き努めることとした。

文部省是正指導3年間の成果と課題

【成果】

- 県民の是正指導に対する理解・協力を得て、不適正な勤務実態の是正が図られるとともに、教職員の中に教育公務員としての自覚が見られるようになってきた。
- 「法令等に則って実施する公教育」の確立に向け、市町村教育委員会・校長等が一体となって取り組む体制づくりが進み、学習指導要領に基づいた教育実践及び研究が活性化した。
- 校長権限が確保されるに伴い、多くの校長がリーダーシップを発揮するとともに、主任等の働きが活性化し、組織的な校務運営が行われるようになってきた。

【課題】

- 一部の地域や学校においては、なお、教育内容及び学校管理運営に係る課題があり、学校や教職員が主体的に教育活動を展開できる体制をつくるため、より一層、教育の中立性を確保するとともに、是正指導の内実化を図る必要がある。

(是正の取組の成果と課題：平成13年度の当初のまとめ)

	文部省是正指導指摘項目	平成12年度の取組における成果	残された課題
教育内容関係	●卒業式・入学式の国旗掲揚・国歌斉唱	○全ての公立学校の卒業式・入学式において完全実施	・儀式的行事としての指導内容・指導方法の充実 ・教育公務員としての職責の自覚
	●人権学習の内容	○学習内容、実施時間において一定の改善	・社会運動、政治運動との明確な区別
	●道徳の時間の名称、その指導内容	○不適正な名称については是正 ○適正実施校が増加	・標準授業時数の確保 ・全ての内容項目についての指導 ・学習指導要領に逸脱するおそれのある学習内容
	●国語の時間割	○不適正な名称については是正	・引き続き、適正を確保
	●小学校の音楽での国歌「君が代」の指導	○全ての公立小学校で実施	・国歌「君が代」の歌唱指導の徹底
	●授業時数及び単位時間	○1単位時間の不適正な運用については是正 ○総授業時数の改善	
	●指導要録の記入	○適正に記入	・指導に役立つ適切な記入の指導
学校管理運営関係	●教職員の勤務及び勤務時間に係る管理	○校長による研修・出張についての勤務管理の実施 ○不適正な実態については是正	・出張、研修等の適正な勤務管理の確保
	●主任等の命課の時期及び人選	○命課時期の早期化（4月12日最終） ○適格者の命課	・機能化と校内体制の整備
	●主任手当の抛出	○抛出者の減少	・主任制度及び主任手当の趣旨の徹底
	●職員会議の運営の実際等	○職員会議の位置付けの適正化（校務運営規程・組織図の改善、管理規則等の改正）	・校長の権限と責任による学校運営の適正化を確保
	●学校運営に係る校長と教職員団体学校分会との確認書等の状況	○校長権限を制約する確認書の締結校皆無	・引き続き、適正を確保
	●市町村立学校の管理運営に関する県教委の取組状況	○所管する学校の管理運営に万全を期する機運の醸成	・引き続き、適正化の指導を徹底

(2) 文部科学省への報告後の経緯

ア 是正指導報告書に対する文部科学省からの指導事項（平成13年6月21日）

【是正指導の取組に対する評価】

- 広島県教育委員会及び福山市教育委員会の精力的な取組により、是正指導の各事項に大幅な改善が図られたと評価
- 教育の中立性の確保や開かれた学校づくり等、教育改革の推進を評価

【今後の取組に対する指導】

- 次の事項に取り組むとともに、適宜、改善状況を報告すること
 - ・ 各市町村、各学校における是正の確実な定着を図ること
 - ・ 国旗掲揚・国歌斉唱、道徳及び人権に関する学習内容等の教育活動について、是正指導を継続し、内容面の定着と充実を図ること
 - ・ 主任制の機能化など校長を中心とした組織的な学校運営を確立すること
- 教育の公開性を重視し、開かれた学校、開かれた教育行政を推進すること
- 県民に信頼される公教育の確立のために、教育介入の排除と教育の中立性の確保を確実なものとする

イ 文部省是正指導の位置付けと対応方針

- (1) 法令等に則り、一層適正に学校運営及び教育指導が行われるよう、是正指導を徹底し内実化を図り、教育改革の基盤づくりをする。
- (2) 是正指導の徹底に当たっては、教育の公開性と中立性を柱に、市町村教育委員会及び校長と十分な連携を図るとともに、関係者の理解と協力を求める。
- (3) 是正指導に関する残された課題については、適宜、その是正状況の把握に努めるとともに、文部科学省及び県議会文教委員会に報告する。

ウ 平成 13 年 6 月（文部科学省へ報告）以降の課題

課 題 事 項	課 題 へ の 対 応
<ul style="list-style-type: none"> ○ 一部地域の小・中学校において、学校要覧の記載内容に、教育の中立性を確保する観点から、不適切な表現がある。 ○ 一部の学校において、恒常的な短縮授業や授業カットがあり、授業時数確保が困難な実態がある。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 中学校第 3 学年において、授業時数の県平均を大幅に下回る学校がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 該当地域におけるヒアリングの実施及び公立小・中学校の学校要覧についての実状把握を行い、是正を徹底する。 ○ 該当地域におけるヒアリングの実施及び県内全ての公立小・中学校の授業時数確保について調査を実施する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 県内の授業時数確保の状況を文部科学省へ報告する。 ・ 課題のある学校に対し訪問指導を行い、授業時数の確保について指導を徹底する。

エ 公立小・中学校における授業時数確保に関わる文部科学省の指導の概要

（平成 14 年 1 月 25 日）

【今回の問題の受け止め】

- 平成 13 年 6 月に、授業の 1 単位時間については平成 10 年度直ちに是正され、また、年間の総授業時数についても着実に改善が図られつつあると報告を受けていたが、未だ、恒常的に 1 単位時間を短縮したり、安易に授業カットを行ったりし、予定した授業時数に対して大幅に不足している学校があったことは、まことに遺憾である。
- 学校教育法施行規則第 54 条の「別表第二」に定める年間授業時数は、各教科等の内容を指導するために通常必要と考えられる授業時数を定めたものである。各学校においては、この学校教育法施行規則や学習指導要領に基づいて教育課程を編成・実施しなければならず、今回のことは児童生徒に確かな学力を育成する観点から、看過できない問題である。

【今後の取組に対する指導】

- 課題のある学校については、所管の教育委員会を通じて、改善に努めるよう指導するとともに、その具体的な状況を把握すること、その際、当該市町村教育委員会及び当該学校がこのような状況に至った原因等を十分把握し、指導を徹底すること
- 新教育課程が始まる来年度に向け、県内の各学校において、年間の総授業時数が確保できるよう指導計画を早期に立案するとともに、継続して授業時数の確保に努めるよう、市町村教育委員会及び校長に対する指導を充実すること
- 上記の指導事項について、その実施状況を適宜報告するとともに、本年度終了後、全体の実施状況について報告すること

オ 是正指導に係る実施状況調査及び校長ヒアリングによる状況把握

（平成 14 年 8 月 19 日）

平成 13 年 4 月 1 日から平成 14 年 4 月 30 日までの期間を対象として、是正指導に係る実施状況調査及び校長ヒアリングを通して状況把握を行った。

その結果、多くの学校及び市町村教育委員会の意識が一層高まり、是正の確実な定着が図られているが、一部の学校や市町村教育委員会においては、主任制が有効に機能していないなど、依然として是正が不十分な状況があることから、これまでの取組を継続し、是正指導を徹底することとした。

カ 是正指導の内実化に係る課題（平成 15 年 11 月 19 日）

文部省是正指導の取組を進めた結果、一部に課題が残されているものの、県内の大半の学校において校長の権限と責任による学校運営が行われていると捉えていた。

しかし、尾道市立高須小学校問題で明らかになったように、外形的には正常な学校運営がなされているように見えていても、その内実において、教職員の勤務及び勤務時間に係る管理、職員会議の運営、校務分掌組織と職務分担等に課題があることが判明した。

キ 是正指導の内実化及び学校経営改革の推進状況に関わる実態調査の概要

(平成 16 年 6 月～9 月)

各教育事務所と広島市教育委員会が実施した実態調査において、是正指導の内実化等に係る 11 項目について聴取した結果、平成 10 年度当初の是正指導項目についてはほぼ完了し、学校経営改革関係の調査項目についても、おおむね良好であった。

今後、主任手当の抛出等、主任制を形骸化しようとする一部の動き等への取組を徹底するとともに、学校評価・人事評価等の新たなシステムの充実を図る必要がある。

(3) 教育改革への取組

文部科学省への報告の後、県教育委員会は、学校評価システム、自己申告による目標管理を基本とした新たな人事評価制度、学校評議員制度の導入、主幹教諭の設置、エキスパート教員の認証といった改革のための仕組みづくりを着実に進めてきた。また、改革のための仕組みづくりとともに、教育の中身づくりを進めるため、「基礎・基本」定着状況調査、共通学力テストにより、学校ごとの課題を明らかにして、授業改善に生かす取組を継続するとともに、知・徳・体の基盤となる、ことばの教育、キャリア教育、食育の推進に取り組んでいる。

さらに、平成 26 年 12 月に「広島版『学びの変革』アクション・プラン」を策定し、各学校において、児童生徒の主体的な学びを促す教育活動の実践に取り組んでいる。

3 是正指導の内実化に向けて

(1) 学校運営組織の見直しに係る国の動向

ア 校内組織及びその運営の在り方

中央教育審議会答申（平成 10 年 9 月「今後の地方教育行政の在り方について」）は、学校が個性や特色ある教育活動を展開するとともに、家庭や地域社会と連携・協力し、地域に開かれた学校運営を推進するために、次の観点から校務分掌、各種の会議、委員会など、校内組織及びその運営の在り方を見直す必要があると指摘している。

- 学校運営が校長の教育方針の下に円滑かつ機動的に行われる観点
- その透明性を確保し、保護者や地域住民に対して学校運営に係る責任の所在を明らかにする観点
- 家庭や地域社会との連携を強化する観点

イ 校長のリーダーシップ

学校運営が校長の教育方針の下に円滑かつ機動的に行われるという観点は、校長の権限と裁量の拡大に対応して、校内組織の在り方について、様々な校務を分担する組織体制の整備、スタッフ機能の重視、さらには保護者の意向を反映する仕組みなど、校長が学校運営においてリーダーシップを発揮するために必要な支援と補佐の機能を充実し強めていこうとする方向が示されている。

中央教育審議会答申では、個性や特色ある教育活動を展開するために校長に求められる資質や能力について、次のように示している。

- 教育に関する理念や識見をもっている。
- 地域や学校の状況・課題を的確に把握しながら、リーダーシップを発揮することができる。
- 教職員の意欲を引き出すことができる。
- 関係諸機関との連携連絡・折衝を適切に行うことができる。
- 組織的、機動的な学校運営を行うことができる。

ウ 職員会議，学校評議員，学校運営協議会の設置等に係る関係法令の改正

平成 12 年 1 月の学校教育法施行規則の一部改正により、「校長の職務の円滑な執行に資するため、職員会議を置くことができる。」（第 23 条の 2）と規定された。これにより、職員会議は、学校の管理運営に関する校長の権限と責任を前提として、校長の職務の円滑な執行を補助するものとして位置付けられた。

また、同時に学校評議員の規定を設け、「学校評議員は、校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べることができる。」（第 23 条の 3）とされた。

さらに、平成 29 年 3 月の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正により「教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その所管に属する学校ごとに、当該学校の運営及び当該運営への必要な支援に関して協議する機関として、学校運営協議会を置くように努めなければならない。」（第 47 条の 5）と規定された。これにより、学校運営協議会の設置が努力義務となった。

（2）学校運営組織の見直しと校長権限の確立に係る本県の取組

本県においては文部省是正指導を契機として、また、中教審答申を契機として、学校運営組織の見直しを進めてきている。

ア 学校運営の適正化

是正指導以後、信頼される公教育の確立を目指して取組を進めてきた。

平成 10 年 12 月 17 日付け各県立学校長宛て教育長通達及び各市町村教育委員会教育長宛て教育長通知「学校運営の適正化について」は、教職員の勤務管理、職員会議、主任等の命課、学校運営に係る確認書等の適正化を取り上げているが、特に、主任等の命課については、次のように指摘している。

3 主任等の命課について

主任等は、各学校において教育活動が、適切な校務分掌のもと円滑かつ効果的に展開され、調和のとれた学校運営が行われるために重要な役割を果たすものである。また、いわゆる主任手当の支給は、主任等の職務を給与上評価して行われているものである。

については、教職員に対しこれらの趣旨を周知するとともに、特に次の事項に留意し、主任制度の適切な実施を図ること。

- (1) 主任等については、担当分野に関する豊かな経験や識見を有するなど適格な者を充てるものとし、各年度の当初に速やかに命課すること。
- (2) 主任等の果たす役割の重要性にかんがみ、主任等が制度の趣旨に則り、教職員の理解と協力のもと十分に機能するよう教職員及び各主任等に対する指導を徹底すること。
- (3) 主任等が校務分掌においてその職務内容と関係のないものに位置付けられているなど、明らかに不適切な命課が行われているようなことがあれば、速やかに是正すること。
- (4) 主任手当の拠出は、主任制度及び主任手当支給の趣旨に反するものであり、このようなことが行われないよう、教職員に対し主任制度等の趣旨の徹底を図ること。

4 是正を風化させないために

(1) 是正の確実な定着

今後とも特に次の点に留意して、取組を進めていく必要がある。

ア 法規・法令等の遵守

卒業式・入学式における国旗掲揚，国歌斉唱の指導をはじめ，是正指導のそれぞれの項目については，学習指導要領に則って適切に行われるようになった。しかし，未だに飲酒運転やセクハラ行為などの非違行為が生起するなど，県民の信頼を著しく損なうような事案も見られる。法規・法令等の遵守は，公教育の基本理念であることを，常に忘れることなく，校内研修等で繰り返し徹底していくことが大切である。

イ 組織的な学校運営体制の点検・評価

組織的な学校運営を図るためには，学校経営目標の達成に向けて，各分掌等の主任が中核となって有機的に連携し，入学から卒業までを見通した指導体制が構築され，校長を中心として各教職員が課題や情報を共有しながら，学校がチームとして機能しているか，定期的に点検・評価することが大切である。併せて，学校評議員や学校関係者評価委員又は学校運営協議会委員など，外部の目から改善状況を点検・評価し，その結果を基に，更なる改善を進める必要がある。

ウ 県民から信頼される学校づくり

今後も「中立性の確保」と「公開性の徹底」の原則の下，社会運動や政治運動との区別を明確に行うことに留意しつつ，保護者や地域住民等を招いた授業参観等の開催，ホームページや学校便りなどの広報活動を通じて，積極的に学校の情報を発信していくことが重要である。また，学校評議員，学校関係者評価委員又は学校運営協議会委員等からの意見や評価，さらには，保護者の声，地域の声を真摯に受け止め，オープンで自由な空気の中，子供たちが主体的に伸び伸びと学ぶことができる風通しのよい学校づくりを引き続き進めていくことが大切である。

(2) 自律した学校経営に向けて

教育委員会による学校管理の時代を経て，現在，各学校では，自己管理による自律的な学校経営が進められている。今後，一層の充実・改善を図るために，次の視点をもって，不断の点検と改善をしていく必要がある。

ア 個々の教職員の力が十分に引き出され，信頼関係に基づいた自由な雰囲気の中で，自由闊達に議論や意見の交換ができる学校になっていること。

イ 校長のリーダーシップの下，児童生徒を基点とし，教員一人一人が主体として自律的に学校経営に参画し，児童生徒の成長につながることを考えて組織的に動けること。

(3) 今後の方向性（平成 27 年 12 月 9 日県議会教育長答弁「今後の『学びの変革』の方向性について」より抜粋）

現在の本県教育は，是正指導以降の様々な改革・改善に取り組んできた結果，辿り着いたものであり，是正前の状況に戻るようなことは絶対にあってはならないと考えている。

これまでの取組により，「知・徳・体」のそれぞれの面で，着実に成果が表れているものの，グローバル化が急速に進展する中においては，子供たちに変化の激しい先行き不透明な社会をたくましく生きていくことができる資質・能力を育成する必要があると考え，「学びの変革」に取り組んでいるところである。

この「学びの変革」を着実に推進することにより，広島で学んで良かったと思える日本一の教育県の実現に向けて取り組んでいく。