

学校組織観の相克

Conflicts of Views on School Management System

洲 脇 一 郎

SUWAKI Ichiro

要旨：昭和50年代初め、教育界を揺るがせた主任制度の導入はなぜ実施され、それが企図された成果を生み出すことが出来なかったのはなぜか。そこには文部省と組合との間に深刻な学校組織観の相克があったと見られる。主任制について改めて検討を加えることは、現在の学校組織の問題を考えるにあたっても重要な示唆を与える。

キーワード： 学校の組織 教頭法制化 主任の省令化 学校管理規則 主任手当

はじめに

試みに小学校や中学校の教員に学校の組織図を書いてもらったらどのような組織図を書くだろうか。もちろん地域によって差があるであろう。しかし教員には学校の組織がどのようなものとしてイメージされているのだろうか。かれらの理想的な学校組織とはどのようなものだろうか。

平成19年6月の学校教育法の改正によって、副校長、主幹教諭、指導教諭の設置が可能となった。これらは独立の職として設置されるものであり、主任のように一種の職務命令として職務が付加され手当が支給されるものではない。東京都では副校長、主幹教諭、指導教諭が、大阪府では首席教諭、指導教諭が、兵庫県では主幹教諭が設置されている。しかし、それらの職の設置によって果たして学校の運営力が向上するのであろうか。

かつて主任制度が導入されたがその結果はどうであったのか。本稿は主任制度の導入が所期の目的を達成できなかった理由を検討する。それは学校関係者の間で学校組織観に大きな差があったからか。保守的で近代的な組織運営に抵抗感をもつ学校の職員が職制の階層化を受け入れようとしなかったからか。文部省の主任制の導入方法があまりに唐突で拙劣だったからか。55年体制のもとで自民党文教族のやり方が強引だったからか。主任制の導入を歴史的な文脈

の中で捉えることは、学校組織の特質を明らかにすることにつながるであろう。また教員が組織をどのようなものとして考えているかを明らかにすることにつながるであろう。¹⁾

1 学校組織及び職員の歴史的変遷

学校に発生する事務を処理し、学校運営を適切に行っていくためにどのような職員が配置され、学校の組織が編成されていったのであろうか。

小学校の学校組織、学校に置かれる職員は次第に複雑化していった。教員集団の中からまず校長が独立の職とされた。明治23年の小学校令では「小学校長及教員ノ任用解職其他進退ニ関スル規則ハ文部大臣之ヲ定ム」(56条)とされている。すでに地方においてはすでに首座教員などの名称のもとに校長を置いていたのである。教員の集団を統率し対外的に学校を代表する職員が何よりもまず必要だったのであろう。

大正6年度の神戸市の職員配置の例を見ると、学校長のほかには教員(訓導)が置かれ、学校における次席教員とでもいうべき筆頭の教員は教務を担当していた。校長は週に数時間(多い学校では10時間、少ない学校では2時間)、修身や綴り方などの授業を受け持っている。教務担当の教員は必ずしも授業の負担を軽減されていたわけではなく20時間余り授業

を担当していた。

教頭が置かれるようになったのは、ようやく昭和16年（1941）の国民学校令においてであった。「国民学校ニハ学校長及訓導ヲ置クベシ。国民学校ニハ教頭、養護訓導及准訓導ヲ置クコトヲ得」（15条）。教頭は必置の職員ではなかったが、教頭を置いていた例も多い。昭和21年度の神戸市の尋常小学校及び尋常高等小学校では77校のうち教頭配置校は36校、首席配置校は10校であった。残りの31校は教頭や首席訓導は配置されていない。首席訓導は教頭が配置されるまで筆頭の教諭であり教務を担当していたが、法令上教頭が配置されるに及んで、教頭を配置する学校、首席を配置する学校、教頭・首席が配置されず訓導だけの学校という三つのタイプがあったのである。国民学校令の下では学校組織において萌芽的な階層化が見られた。

しかし新憲法下の昭和22年に制定された学校教育法では教頭を配置できるという規定はない。「小学校には、校長、教諭、養護教諭及び事務職員を置かなければならない」（28条）。教員組織の階層化という点では、国民学校以前の状態に戻ったといえよう。昭和32年に学校教育法施行規則に教頭の規定が設けられた。学校には特別の事情がない限り教頭を置くこととされたが、教頭には教諭を以って充てることとされた。教頭を置かなければ校務の整理、学校運営に支障があったのである。もっとも学校教育法施行規則の規定では教頭を独立の職としたわけではなく、教諭に教頭という特別の職務を付加するという一種の職務命令として取り扱われた。

教頭が学校教育法において必置の職員になるのは実に昭和49年であり、独立の職となった。教頭の職務は校長を助け、校務を整理するとともに、必要に応じて児童の教育をつかさどるとされた。

昭和11年に刊行された学校経営の解説書である『学校経営学』（小川正行著）よれば「校長は正教員として独立に児童の教育を担当し得る資格を有する外、実際教育事務に精通し、一切の校務を整理し、校内に教育教授の方針を示し、職員を統率して之が徹底を図り、尚部下職員を監督すべき責務を有する」とされていた。校務を整理し所属職員を監督するとされているのであるが、校長を補佐する職は制度上置かれていなかった。事実上「首席訓導」がその役割を果たしていたが、制度上の不備を解消するために国民学校令において法制化が図られたといえよう。昭和7年に出版された『首席訓導学』（水本梢、稲本

玉雄著）は、校長へのステップとなる首席訓導の心得を説いた著作であるが、首席訓導は「一面校長であり、一面に訓導である」とし、その職責を校長補佐、教師集団の取りまとめ、学級担任としている。

前掲の『学校経営学』では、「校務の整理」として事務を一般事務と学級事務に分類し、一般事務を教務、庶務、会計の三つに分類している。教務は、学籍簿の整理、児童の入退学、終業、卒業、身体検査表、教授細目の適否、庶務は、諸儀式の執行、法令通達の保管、文書の往復等、会計は校地校舎の保管修繕、備品の調達整理、消耗品の受け渡し等をあげている。学級事務は出欠席調査、成績操行の考査、学級の諸記録、教室の整理等の事務がある。職員が学校の事務を分担する仕組みについては特に述べられていない。²⁾

戦後になって、学校組織の重層化を唱えた伊藤和衛は、昭和38年に発行された著書『学校経営の近代化入門』において、教育における近代化、学校経営における近代化は、権力対抗だけの姿勢（勤務評定などに対する運動）で十分なのだろうかとの問いかけ、教職員組合等の教育民主化論、民主化運動の功績を評価しつつも、そのあり方に疑問を呈した。伊藤によれば、学校経営は「これまでの民主化論や民主化運動そのものには近代化の内容としての合理性に欠けていたと思うのである。そこには技術性・能率性・効率性が不十分というよりかほとんどなかったといえてよく、したがって生産的でなかったといえる。」のであった。「校長教頭をはじめ、教職員一人ひとりの仕事、その責任と権限がどれほど明らかになっているのだろうか。……要するに学校経営組織が職能分化していないからである。この前近代的な状況から脱け出すみちは、学校経営に職能原則を入れて仕事を職能化する以外にない」と断定している。

2 主任制度の省令化

中央教育審議会は昭和46年に「今後における学校教育の総合的な整備拡充のための基本的施策について」の答申を行った。各学校が公教育の目的の実現に向かってまとまった活動を展開し、その結果について国民に対して責任を負うことができるような体制を整備するための改善方策の一つとして、「各学校が、校長の指導と責任のもとにいきいきとした教育活動を組織的に展開できるよう、校務を分担する必要な職制を定めて校内管理組織を確立すること」があげられている。その説明では「教育の具体的な活

動を営む者は個々の教員であり、その自発性と創意を正しく生かすことが教育をいきいきとしたものにする重要な要素である。そのような状態を実現するためには、まず、学校全体の教育方針と教育計画が確立され、その実現に向かって教員各個人が積極的に連携協力できる態勢を作りあげる必要がある。このような学校全体のまとまりを維持し、その内容を高めていくために適切な指導性を発揮することは、校長の重要な任務である。また、今後における教育方法の刷新を進めるためには、個々の教員の特性に応じた役割分担と組織的な協力体制を取り入れた新しい学校経営の方式が必要とされる。これらの必要に応じるためには、学校の種類や規模及びそれぞれの職務の性格に応じて、校長を助けて校務を分担する教頭・教務主任・学年主任・教科主任・生徒指導主任などの管理上、指導上の職制を確立しなければならない」教頭の法制化の成立はこうした考え方ともちろん軌を一にしており、校長のもとに、校務を分担する職制の確立を目指す第一着手であった。この答申の論理は校長のもとに、権限を持った職制を確立することが、いきいきとした教育活動を組織的に展開できることになるということである。職制として教頭のほかに、教務主任、学年主任、教科主任、生徒指導主任等が想定されていた。

文部省は教頭法制化の後に教務主任等の設置を学校教育法施行規則の改正によって実施しようとした。いわゆる省令化である。制度化される前に事実上の主任が存在していた。したがって、法律上は主任を法的存在とするとともに、給与上必要な措置を講じようとするのが省令化の目指したところだったといえる。

中教審の答申に対して日本教職員組合はすでに昭和46年の組合大会において「中教審答申（6月11日）による五段階給与制度は、校長・教頭・上級教諭・教諭・助教諭に区分し、職務・職階賃金や主任手当制度（教務主任・学年主任・教科主任・生活指導主任などを制度化して手当を支給する方式）などによって新たな職階制をもちこみ、教師を体制内にくみこむため管理体制・分裂支配を強化し、組織の弱体化を企図しています」ととらえており、職場討議資料では「組織の総力を結集してその粉碎のためにたたかいます」と宣言した。昭和47年の教研集会基調報告では「学校現場に、官公庁の職制組織や、民間の労務管理組織にちなんだ職階制を導入し、文部省企画による研修と身分、職制と給与とを結びつけ、教

職員に対する管理・統制の強化を図り、これを通じて教育の国家統制を図ろうとするものである」（47年1月15日）と述べている。

文部省による省令化の方向が明らかになった昭和50年11月11日に日教組は非常事態宣言を発した。「主任制度化・手当支給の企図は、校務分担のすべてを任命制とし、教育の原理に基づく学校組織とは全く反して、文部省の号令による教育委員会の指導監督、校長―教頭―主任―その他の教員、職員という上命下服の教育体制をつくり上げ、中教審路線の総仕上げをはかるところにあります」「校長・教頭に管理職手当を支給し、やがて非組合員化をすすめることによってその自主性を奪い、組織の弱体化をはかったように、主任制度化と手当支給もその本質を同じくする日教組破壊の反動的攻撃といわなければなりません」とし、主任の制度化が日教組という組織に対する攻撃ととらえた。昭和50年12月3日付の日教組系の有識者の文部大臣宛の要望書は「学校という職場に職制をしき、上命下服の管理体制を通して、政府・文部省の意向にそった教育をおこなおうとする試みは、すでに、1956年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（任命制教育委員会法）の制定と、それにもとづく勤務評定実施以来の自民党文教政策の根幹をなすものであった。そしてその線にそって、一昨年には人材確保法が企図され、つづいて教頭の法制化を強行し、今度は主任制を導入しようとしているのである。……学校で校務分掌を互選によって決め、相互に協力し合いながら学校運営を行い、民主教育を推進してきた従来の教育体制を大きく変える危険をはらんでおり、憲法・教育基本法を中心とする戦後教育改革の精神にもとるのである」として、主任制度が民主教育の教育体制を変える危険性を内包していると危機感を明らかにしている。

文部省は省令化にあたって妥協を余儀なくされた。昭和50年12月25日の文部大臣の補足見解では、①主任は教育指導に当たる。②主任は中間管理職でなく、その職務は指導や助言、連絡調整であって職務命令を発することはできない。5段階給与を実現しようとするものではない。③主任を固定化せず専門的な能力を持ち適格な教員ができるだけ多く主任の経験を積むことが望ましい。④誰が主任を任命するかは教育委員会が決めればよく、校長に委任できるようにしてよい。現状における校務分掌の一翼を担う主任の選び方を変える意思はない、とされた。省令は昭和51年3月1日に施行された。昭和51年1月13日

の文部事務次官の「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の施行について（通達）」で文部大臣の見解を確認している。教務主任及び学年主任は教諭をもって充てる、主任は中間管理職ではなく、それぞれの職務に係る事項について教職員間の連絡調整及び関係職員に対する指導、助言等に当たるものであり、当該職務に係る事項に関して、必要があれば、校長及び教頭の指示を受けてこれを関係職員に伝え、あるいは、その内容を円滑に実施するため必要な調整等を行う、とされた。³⁾

主任制度の枠組みは決まったが、実施にあたっての問題は全国の教育委員会と教職員組合の間で協議されていくことになった。

3 地方教育委員会における主任の制度化

主任の設置は学校の管理運営に関する事項であるので、都道府県は自らが管理する学校については学校管理規則を改正し、市町村立学校については主任に関する学校管理規則の準則を定めなければならなかった。日教組の闘争戦術は都道府県教育委員会による学校管理規則の制定、準則の制定阻止であり、ついで都道府県内の市町村の管理規則の制定阻止であり、これらが強行され規則で主任が制度化された場合は、主任の任命制の排除、主任手当の受領拒否さらには手当の抛却、主任の名称の変更などであった。何重にも闘争が準備された。昭和53年1月の日教組定期大会では「すべての職場において、民主的な学校組織と学校運営、校務分掌の洗いなおしをすすめるなかで、全教職員の自主的、民主的な話し合いによって、校務分掌の細分化、複数化、輪番制、係制などあくまで任命主任制度を許さない校務分掌体制の構築をはかります。」「学校運営組織と校務分掌の内容と個々の分掌は、職員会議の民主的決定によってきめ、校長、地教委の一方的な任命を排除します。このたたかいをすすめるため、不当・違法な『職務命令』を排除し、規則の形骸化、撤回への足がかりをつくる職場闘争を強力にすすめます。」「主任手当支給の条例化を阻止している県においては、ひきつづき条例阻止の闘争を強化するとともに、職場においては、主任制度・手当導入の条件となる一切の要素をつくらない校務分掌体制の定着をはかります。主任手当を一方的に支給された県においては、当該組合員が自覚的に分会を通じて組合に抛却し、教育条件整備などに充当するなど、手当支給の意図をつきくずす有効な措置を確立する運動を強力にす

すすめます。」などとされている。

ここでは北海道及び兵庫県の小学校・中学校の状況についてみていく。

北海道教育委員会は、昭和51年5月19日付「市町村立学校管理規則の一部改正について」で「市町村立学校管理規則の一部を改正する教育委員会規則（案）参考例」を示し、市町村立教育委員会が所要の改正を行うよう求めている。主な内容は、「主任等には（市町村立）学校教諭をもって充てるものとし、校長が命じる。この場合においては、主任等には、部長又は科長の名称を用いることができる」、「主任等を命じた時は、校長は遅滞なく、その旨を教育委員会に報告しなければならない」とするもので、主任の職務内容等については学校教育法施行規則の文言を踏襲している。北海道においては、主任は校長が命じることとされ、名称も主任以外の名称を用いることができたとされた。

北海道教職員組合と教育長との交渉における教育長の口頭回答では、教務主任が行う教育計画の立案、教務主任による連絡調整、指導・助言、教務主任を設置する教育的意味などが問題とされた。連絡調整については、「教育計画の立案、その他教務に関する事項を分掌して、学校の教育目標の達成をめざし、全教職員の共通理解と協力のもとに円滑に教育活動を行う」ためのものであるとされた。主任の指導・助言の意味については、教務に関する事項についての指導・助言であり、一般の教職員間の指導・助言と異なるものではないが、それを取りまとめるための指導助言であると回答している。教務主任を置く意味については、「教務主任を学校管理規則に明定したのは、教務主任が積極的に学校運営に協力し、学校運営が更に進められ、学校の教育活動が一層活発になることを期待したからであり、従来ととくに異なる任務を期待するものではない。この措置により、学校の内部組織として校務分掌を整備し、教務主任が教務主任としての職務に対する自覚を深め、教員がそれぞれの校務を分担しながら協力しあって、学校運営に参画することにより、学校全体の教育の向上が期待されるなど、一層教育活動の整備充実が図られ創造的で調和のある学校運営が行われるものと考え」とされた。

小中学校課・教職員課関係の確認事項では、①主任の命課にかかわり、他の教職員の大半が連絡調整・指導助言をうけいれぬ意志表示した場合、事実上職務が客観的に実行不可能と判断されるので、主任命

課をうけなくとも職命違反とはならない。②命課に当たっては、校務分掌が事前に整備されており、事実上全員に周知させることが必要である。校長は当然必要な措置を講じた上で命課すべきである。また、校務分掌は民主的に決定されるもので、校長が一方的に命じてやらせるべきものでない。③主任等に命課された者がこれを返上し、その業務に従事していない場合、命課は実態上その実効のない状態にあり、主任等は存在しなかったと同じである。④分掌実態が、命じられた範囲・内容と異なっている場合、その命令は妥当でない。分掌を変更したうえで命じなければならない。⑤勤務条件に関することは全て交渉事項であり、それが管理運営事項であっても、その故をもって交渉事項でないとすることはできない。

さらに教育長との確認事項では、「主任命課にあたっては、必然的に労働の付加を伴うので、交渉事項となる。」とされた。

次に兵庫県の状況をみよう。『兵庫県教育史』によれば、兵庫県では主任制度化について、兵庫県教職員組合（兵教組）が兵庫県教育委員会と交渉するとともに、「任命主任にならない」誓約書を組合員から集約し、また地方教育委員会から「一方的に実施しない」との確認書をとる闘争を展開した。県教委は学校管理規則を改正し、昭和51年4月から県立学校の主任制度を実施した。昭和50年度の給与改定・主任制反対闘争による825人の懲戒処分の撤回闘争などを経て、昭和53年2月小・中学校管理規則案（準則）と、規則の解釈と運用について合意に達した。兵教組は学校管理規則改正の地方教育委員会交渉や民主的な学校運営確立の校長交渉に取り組むとともに、主任手当の抛出運動に取り組んでいった。

兵教組によれば、闘争の本質は主任への任命行為を承認するかどうかにかかっていた。全組合員が「任命主任にはならない、主任手当は受け取らない」との決意が集約され、その集約書を基礎に徹底した闘争が続けられた。兵庫県が提示した「学校管理規則の準則」の最終案では「教務主任は、教務に関する事項をつかさどり、当該事項について連絡調整及び必要に応じて指導助言に当たる」などとされ、主任の決定については「校長が当該学校の教諭のうちから、担当させる。」と規定された。この県教委の案は「事実上主任制度化によって本来目指された内容を形骸化させるたたかいを可能にする展望をつくり出した」と評価した。

さらに兵教組は地教委及び校長に対して闘争を展

開した。「職員会議の決議機関化」と「校務分掌の抜本的検討のための委員会設置」を求め、文書確認の校長交渉を行った。主任制粉碎のオルグ団が組織され、校長が拒否する場合は「職朝ボイコット」「もの言わぬ闘争」などの戦術がとられた。校務分掌の単層構造化、主任名称の廃止、校務分掌の複数化などが要求されたのである。これとともに、主任手当の抛出運動が繰り広げられた。兵教組は主任手当を教育条件整備の資金にまわすべきだとの立場に立ち、抛出金を資金として児童・生徒の就学助成、研究活動への助成、障害者施設への援助活動、民主的な教育・文化団体への助成などを実施するとしたのである。

地教委レベルでの兵教組の戦術の特色は、徹底した校長交渉であり、主任制・主任手当の形骸化であったといえる。これは校長対職員という対立の構図を残すことになったといえよう。校長が孤立感を深めやすい構造になったといえる。兵教組は主任の名称にもこだわった。兵庫県下では主任ではなく世話係という名称が広く用いられた。主任手当の受け皿となるが用意され、主任ではなくその受け皿が手当の受給者となる。校務分掌では短冊型、つまり単層の分掌が指示され組合に点検された。職員会議の決定は職員のおおかたの賛成を得ることが必要とされた。

主任制闘争について『続西宮市戦後教育史』は「このトラブルの後に、それまでの機能の相当部分が事実上、失われたことは否めない。中学校、高等学校では、教科組織と学年組織とが二重に機能するのが普通で、実際にはそれ程大きい影響がないが、小学校では、学年主任の指導性が機能しないと、学年のみならず学校全体の教育力は相当に低下する恐れがある。それだけに、『主任問題』は、法制上の解決以上に、実際の運営面での解決を図ることが肝要である。」として、特に小学校の学校運営の影響を述べている。『続尼崎市戦後教育史』は、「年度末から新年度にかけて、各学校では、校務分掌・主任選任など校長と組合員との間で折衝が連日繰り返された。」「市教育委員会は、各学校で混乱が起きないようにと市教職員組合と手当支給事務処理について、4月22日以後7月5日まで3ヶ月かけて話し合いを続け、一応の決着を見た。」など闘争の経過を詳述している。闘争の影響については論評していないが、校長と職員（組合の分会）との交渉が繰り返されたこと、学校の混乱を回避するため手当についての話し合いは市教育委員会と市教職員組合とが行ったことを述べ

ている。闘争が学校運営に大きな影響をもたらしたと見られる。主任手当の拠出について、神戸市教職員組合編『2004年度 組合員ハンドブック』は「教育業務連絡調整手当の拠出について」という項目を設け、拠出の仕方を説明している。手当受給額のうち29歳以下は80%、30歳以上は70%が組合への拠出額とされ、残りは所得税相当分の本人保留分とされている。拠出された主任手当は兵教組に集められた。こうした慣行が行われてきたのである。

筆者はある組合の元執行委員長が語った言葉が忘れない。その元委員長は「中学校は主任がいないとやっていけないと（中学校側から）言われた」と語った。小学校と中学校では主任も持つ意味が必ずしも同じではなかったであろう。中学校では学年総務といった用語が使われ、巧みに組合の指示に抵触しない方法が考え出された。兵教組の指示に小学校の方が忠実だったといえよう。

北海道も兵庫県も激しい主任制闘争が展開された地域といえる。しかし教育委員会はなぜ主任制が必要なのか、組合もなぜ主任が必要でないのかを明確に述べてはいない。そこに述べられているのは、教育委員会は文部省の省令の実施だけであり、組合は具体的な闘争戦術だけであったのである。両者の間には埋まりようもない溝が感じられる。⁴⁾

4 教育法学から見た主任制度

次に教育法学の代表的なテキストの一つと見られてきた兼子仁『教育法（新版）』（昭和53年刊）によって、教育法学者による主任制度の評価を検討する。

兼子は学校における校務分掌について次のように述べている。「ほんらい各学校における校務分掌の仕組みは、子ども・父母に対して教職員集団が全体として専門的・主体的に教育的責任を果たしていくのにふさわしいものが学校慣習法的に追求していくのがよいと考えられ、実在した各種主任はそのような校務分掌形態として捉えられるべきであった（学校の集团的自治の分掌形態としては、大学におけるごとく委員会・委員長・委員という互選的合議制が評価されてよいと思われる）。」

「学校教育職の法制化は、子どもの学習権保障のために必須な最低条件として職員身分保障の意味をふくめて学校制度にかんする法律に規定されるのが本筋であって、その点があいまいな段階において行政立法で校務分掌を規定していくことは、学校制度法定主義および学校自治との関係で大いに問題をは

らむのである。」

「主任省令化の施行規則規定は、各学校運営の自治に対する勧告的・指導助言的規定と解していく余地が有るように思われる。（中略）『主任』制規定の法的拘束力を認めるとした場合にも、それは標準規定と解することができよう。（中略）右の『ふさわしい校務分掌の仕組みを整える』という目的に叶う主任を規則化ないし発令しえない地域・学校の事情も、それに該当すると解されよう。」

『指導・助言』が法的拘束力のある職務命令を含み得ないことは自明であり、連絡『調整』、対等教師間におけるとりまとめ指導にほかならないものとして、そこには職務命令の条理的根拠は存しないと見られる。」

「省令化主任もまさに各学校の教育校務分掌にはかならない以上、教育条理としては、前述のとおり校長をふくむ職員会議の審議決定にもとづき校長が対外的表示を行いそれに沿った発令がなされるべきものであると言わなければならない。（中略）いずれにせよ各学校とその職員会議の意思が生かされなくてはならず、教育委員会や校長がそれを無視することは許されないはずであろう。職員会議の議にもとづかない校長一存の主任発令には違法（教基法10条1項違反）性があると言わなければならない。」

兼子は概略以上のように、省令化主任について法的に分析し、日教組の動きに法的承認を与えている。そもそも省令化は必要がなく学校の自治組織権を侵害する可能性があるとしているのであり、兼子の理想的な学校組織の運営は大学のそれであるようである。しかしなぜ大学の組織運営と小学校、中学校、高等学校のそれとがパラレルに考えられるかについては詳しくは述べられていない。

また学校組織を省令という行政立法で定めたことも問題であると指摘されている。行政当局は職として独立している場合は学校教育法で、そうでなく手当を支給するような場合は学校の組織編制は文部科学大臣が定めるとの規定に基づき学校教育法施行規則という行政立法で定めるという見解であったと見られる。この点に関しては現在でも、例えば職員会議や学校評議員を学校教育法施行規則で定めたりすることが妥当であるかどうか問題であろう。⁵⁾

さて兼子の論理からすれば、主任が職務命令を発することができないことは当然であろう。また主任が「調和のとれたふさわしい校務分掌」でないと判断される地域や学校がある場合は主任を置かなくて

もよいことになる。さらに発令については学校自治の最高機関である職員会議の議決がなければ、校長は教育委員会に対して主任の選任の内申を行うことができないという結論になる。職員会議の最高機関制⇒学校の自治組織編制・校内人事権⇒省令化主任の否定ないしは機能の極小化、という論理に導かれているように思える。

5 主任制に対する東京都教育委員会の総括

東京都教育委員会の主任制度に関する検討委員会は平成14年1月「学校組織における新たな職『主幹』の設置に向けて」と題する最終報告を発表した。学校組織が急激な社会の変化や子ども・保護者の学校教育に対する要望に対応できていないとし、その背景として「学校には、民主的かつ平等の名の下に、同じ学校の教職員は、管理職も教員も、その経験や力量、職責や職務内容の違いにかかわらず、対等な立場で学校運営に携わるべきだという、学校独自の慣習、いわゆる『学校文化』が根付いていることがある。教職員間の意思疎通と共通理解、一致協力と協働意欲の向上は、学校運営にとって重要な要素である。しかし、この側面だけにとらわれると、課題に対する迅速な対応ができなくなるだけでなく、責任の所在が曖昧になることが多い」ことを指摘している。そして学校運営の問題点として、一つは意思決定のシステムが十分機能していない。一部の学校では、今なお全員参加の職員会議で決定されない限り、課題や要望に対応できない状態にある。二つは教職員間に「横並び意識」が存在している。一部の教員の教科指導や学級経営に問題があったとしても、主任や同僚等が指導助言しにくい雰囲気がありOJTの体制が整っていない。三つは学校がいわゆる「鍋蓋型組織」になっていることであり、校長・教頭が指示内容を徹底するのに自らが教員一人一人に説明しなければならない学校や、校長・教頭が必要な情報を得るのに、多数の教員から情報を聞かないと確証が得られない学校がある。このような学校においては、校長の学校経営方針が教員に浸透せず、たとえ教員一人一人が熱心に教育活動に取り組んでも、学校全体の教育力として高まりにくい状況となっている。

そして現行の主任制度の限界について、次のように指摘している。第一に監督権限を持たないこと。監督権限がない主任では、分掌の責任者として校長の経営方針を分掌の教員に周知徹底したり、会議や

校長への意見具申の場で分掌の代表者として責任を持って発言することは極めて困難である。第二に主任が「職」として設置されていないことである。主任が1年ごとに入れ代わったり、必ずしも主任の適任者が選ばれる状況になっていない。第三に主任としての能力の育成が困難である。一年ごとの選任であることから系統だった研修を行うことができないなど、主任としてのノウハウが継承されにくい。第四に主任の職責に見合った教育職員給料表の級が置かれていないことである。主任の職責は教員よりかなり重いものであるにもかかわらず、教育職員給料表において同じ級が適用されている。

東京都教育委員会は主任制度をこのように総括し、主幹を創設することとした。主幹の職の基本的な考え方は次のようなものである。主幹の職責は「担当する校務に関する事項について、教頭を補佐するとともに、教諭等を指揮・監督する」。主幹の任用管理は東京都教育委員会が選考を行い、合格者を各学校に配置する。主幹の処遇は、手当ではなく給料として支給する。

主任制度に対する東京都教育委員会の総括的な評価が必ずしも全国的に妥当するわけではないし、主任制の欠陥を是正するために創設された主幹制の効果についてもさらに検討が必要であろう。主任がこれまで学校組織の中核を担ってきた教育委員会もあるであろう。特に中学校においては学年主任や教務主任を経験し管理職候補として教員が成長してきたと見られる。主任制が採用されてから学校が組織として機能したのかどうかは、それぞれの教育委員会レベルで検証が必要であろう。⁶⁾

おわりに～主任制度の帰結

主任制の導入は、深刻な亀裂を学校組織に生じさせ、現在もなおその影響はあるといえてよいであろう。文部省の制度化の企図は挫折せざるを得なかったのである。しかし組合側が成功したといえるのだろうか。学校組織を弱体化させ、それが学校に対する社会の信頼を損なうことにつながったといえないこともない。文部省も組合も勝者のいない不毛の争いだったという評価もありうる。

ところで学校としてどのような経営組織が最適なのだろうか。これについて必ずしも意見の一致が見られているわけではない。重層構造にしても、それが機能しなければ意味がない。学校という組織で中間層が多くてもうまく機能するかどうかは分からない

い。逆に単層構造ではすべての事項が校長、教頭に集中してしまうであろう。しかし教職員の参加という点では逆に単層構造のメリットもありうるであろう。主任制などの法制化にあたっては重層構造のメリット・デメリットと単層構造のメリット・デメリットが比較されなければならなかったのである。この意味からは文部省による制度の導入は拙速に過ぎたといえよう。もっとも55年体制のもとでそのような条件はそもそもなかったのではないか、といった批判もあるかもしれない。

勝野章は学校組織について「目標の多義性・多様性、技術の不確実性、成果と予測と評価の困難性という特徴を持った教育活動を予めプログラム化することは困難をきわめる。そのような場合でも、あくまで組織活動の効率性を追求して、調整・統制の極大化をはかることは効果的なであろうか。むしろ諸活動、諸関係が緩やかに結合された状態 (loosely coupled) の方がかえって組織として効果的であるということもありうるのではないか」と述べているが、学校組織を考える場合、一つの示唆にはなるであろう。

最適な学校組織とは何かを考える場合、教職員の持っている人間観も大きな影響を持つであろう。必ずしも学校組織においては上位の職を目指している人間ばかりがいるわけではない。児童生徒を教えることに意義を感じている場合、重層化は必ずしも職務遂行の大きなインセンティブにはなりにくい。そうだとすれば中間的なポストは必要最小限のものになるであろう。もう一つの要素は外部の圧力である。主任制の導入時に比較して圧倒的に保護者や社会の学校に対する見方は厳しくなっている。学校が組織としてこのような圧力に抗し、効果的な学校運営を目指すためには、一定の組織は必要であろう。

平成14年度に東京都教育委員会は主幹制を導入したが、平成18年3月には主幹の希望者が少なく配置計画は達成が厳しいと現状を評価した。東京都だけではない。学校組織活性化の切り札として導入された各県の主幹制の効果について分析がなされなければならない時期にきているといえる。⁷⁾

(注)

1) 主任制度についての文献・史料はおびただしい。差し当たり『戦後日本教育史料集成』編集委員会編『戦後日本教育史料集成 第十巻』(1983年、三一書房)、同『戦後日本教育史料集成 第十一巻』(1983年、三一書房)、文部省編『学制百二十年史』(平成4年、ぎょうせい)、日本教職員組合編『日教組四十年史』(1989年、労働組合センター)、日本教職員組合編『日教組四十

年資料集(1970～1985年)』(1988年、労働組合センター)、各地方教育委員会の出版物では、北海道立教育研究所編『北海道教育史 資料編第二巻』(平成8年)、同『北海道教育史 資料編第一巻』(平成9年)、兵庫県教育史編集委員会編『兵庫県教育史』(平成11年、兵庫県教育委員会)、熊本市教育委員会編『熊本市戦後教育史』(平成3年)などがある。自由民主党の教育施策の概観として山崎政人『自民党と教育政策』(1986年、岩波新書)、日本共産党系の戦後教育史として湯浅晃『戦後教育労働運動の歴史』(新日本出版社、1982年)をあげておく。

- 2) 小川正行『学校経営学』(昭和11年、成美堂書店)、水木梢・稲村玉雄『首席訓導学』(昭和7年、高踏社)。『首席訓導学』は首席訓導やその予備軍を対象としたノウハウ本であるが、それだけにかえて赤裸々に当時の教員の有り様を書いていて興味深い。
- 3) 前掲『戦後教育史料集成 第十巻』、『戦後教育史料集成 第十一巻』、『学制百二十年史』、『日教組四十年史』、『日教組四十年資料集』。
- 4) 北海道教育委員会については、前掲『北海道教育史 資料編第二巻』、『北海道教育史 資料編第一巻』。兵庫県教育委員会については、前掲『兵庫県教育史』、統一市戦後教育史『統一市戦後教育史』(平成5年、統一市教育委員会)、統一市戦後教育史編集委員会編『統一市戦後教育史』(平成6年、統一市教育委員会)、兵庫県教職員組合編『兵教組四十史』などがある。
- 5) 兼子仁『教育法(新版)』(昭和53年、有斐閣)、特に468～474頁を参照。
- 6) 東京都教育委員会の主任制度、学校組織等についての考え方については(東京都教育委員会)主任制度に関する検討委員会「学校運営組織における新たな職『主幹』の設置に向けて」(平成14年1月)、(東京都教育委員会)教員人用制度のあり方検討委員会「これからの教員選考・任用制度について」(平成18年3月)、東京都教育委員会『東京都教員人材育成基本方針』(平成20年10月)などを参照。
- 7) 学校組織については、伊藤和衛『学校経営の近代化入門』(1963年、明治図書出版)、小川正人・勝野正章『新訂 教育経営論』(2008年、日本放送出版会)、経営組織一般については、野中郁次郎は『組織現象の理論と測定』(千倉書房、1978年)、金井壽宏『経営組織』(1999年、日経文庫)などを参照。引用は勝野章「学校の組織と文化」(前掲『新訂 教育経営論』所収)。