

日本における教職員の本務の近代化過程について

の—考察—教員と学校事務職員を中心に

教育行政学研究室 井 上 敏 博

A Study of the Modernization Process of the Duties of Personnel at School in Japan

Toshihiro INOUE

序 問題の所在と小論の視角

I 戦前公教育における教員の本務

II 教育基本法体制の成立と教職員の本務の近代化

序 問題の所在と小論の視角

今日多くの教育関係者が関心を寄せている理論的実践的課題の一つとして教職員の「本務確立」の問題¹⁾がある。この問題に関心が寄せられる直接的理由は、いくつかの勤務量調査²⁾からも明かなように、法定の勤務時間内に教職員が自らの職務を十分に遂行しえないという学校の現実が存在することによる。このようなところから、戦後の教職員運動において過重労働負担の解消本務の確立といった要求が繰り返し提起されて来ている。

ただ、本務の確立という課題は、単に「勤務時間の短縮」や「職務内容の明確化」の問題に限らず、学校の「分業構造」³⁾さらには「定員」といった諸条件が統一的に変革されていった時に解決される問題である。したがって、一方において一つ一つの条件のレベルで制度分析が精確になされるとともに、それらがトータルな視座から位置づけられ、論究されていく必要がある。小論においては、教職員の本務確立という課題を、特に学校の分業構造というフレームそれ自体を制度化したものとしての教職員法制及びそれを運用していく学校管理・経営の形態と関連させて歴史的に考察していきたいと考える。

こうした小論の問題設定を戦後日本の教育法制を手がかりとしてもう少し具体的にのべてみよう。戦後日本の教育法制において、義務教育学校における分業構造——教職員配置を総括的に規定したものとして学校教育法第28条（小学校）同法40条（中学校）が挙げられる。昭和22年制定の学校教育法は、その第28条において「小学校には校長・教諭・養護教諭・事務教員を置かねばならな

い」（第1項）とし、また「その他必要な職員を置くことができる」（第2項）と規定している。そして、それぞれの教職員の本務の基本が以下のように規定され今日に至っている。「校長は校務を掌り所属職員を監督する」（第3項）「教諭は児童の教育を掌る」（第4項）「養護教諭は養護を掌る」（第5項）「事務職員は事務に従事する」（第6項）。これらの教職員配置を、学校の分業構造という観点から位置づけてみれば、教授—学習過程を担う職員として教員、教育の組織化過程を担う職員としては、経営機能を担う校長・学校保健の組織化機能を担う養護教諭⁴⁾そして事務を担う事務職員といった形に位置づけられる。

このように、戦後公教育における学校の分業構造は、近代的な「機能」分業として組み立てられるものとなっている。この点、戦前公教育との比較でみると、戦前の教育法制においては、校長職は、明治23年の小学校令第61条にもとづいた文部省令「小学校長及び教員職務及服務規則」のなかに規定されたのではあるが、戦前における教育行政——学校の関係構造において学校経営という領域が十全に確立しなかったこととかかわって、職制上、教諭（正教員）と未分化であった。また、教員の本務に関しては、「児童の教育を担当し並びにこれに属する事務を掌るべし」（傍点筆者、小学校令施行規則第135条）と規定されていたように、教師—聖職観の支配的な状況のなかで、教育と事務の未分化、無定量忠誠義務としての本務といった特質をもつものであった。

戦後公教育においても、こうした戦前の教職観が一部取り残され、また、教育財政上の諸条件により規定され、戦後改革から30年を経過した今日においても、本務の近代化を主張する声は根強いものがある。それにしても学校教育法は、教育法制上、学校における近代的機能分業の体制を明示したものとして意義づけられる。そし

て、このような学校における機能的組織編成の問題は、近代学校における教育機能それ自体の多面的発展⁸⁾と表裏する問題である。

小論においては、日本における教職員の本務の近代化過程という研究課題に臨んで、学校における分業総体の把握、したがって学校の分業を制度化した教職員法制及びそれを運用していくところの学校管理・経営の形態への把握を前提として、特に、学校内の分業における教育と事務の分化・専門化という点に対象を絞り、戦前（戦前公教育が制度的に確立した明治30年代を一つのモデルとして）のあり方及び戦後教育改革期の近代化過程への分析を試みようとするものである。学校における教育と事務の分業の問題は、教育と組織・教育と行政という教育行政学の中心問題にアプローチしていく一つのルート（単に技術論のレベルだけではなく原理的理論問題としても）として考えられるのであり、小論の問題視角としてももう少し敷衍してのべておきたい。以下三点にわたって指摘していくこととする。

(i) 教育の組織化過程と事務

教育労働は、一般的にいうと、「技術過程」と「組織過程」から成り立っているが、近代公教育の現実においては、教育の高度化・専門化と対応して分業がすすみ、組織化過程は教育労働を行う教師が直接担うというよりは他職種によって専門的に担われることとなる。学校における教育と事務の関係という問題を立てた時、原理的には、上記の教育労働における二つの過程に即して説明することができる。すなわち、教師の教育労働の展開に直接付随して処理される事務とその教育労働を人的物的条件を用いて組織化していく作用に付随した事務との局面に分けて把握することが論理的にはできると思われる。前者の事務は教育労働に含まれたものとして教師の本務の一部として位置づけられている。そして、今日、学校事務と呼ばれる領域は後者の事務を指している。両者は、現象的には次元の異ったものと考えられがちであるが、原理的には、教育労働を支える同じレベルの両輪であるといえる。

学校事務の定義は、現代経営学の事務認識⁹⁾を援用して、一般に「学校におけるデータと情報の処理の仕事」(Data Information Handling)とされている。ただここで銘記される必要があるのは、学校におけるデータ・情報というものは、本来、教育労働に根ざし、教育労働を通してきり結ばれた関係性を客観化したものであるから、学校におけるデータと情報の処理をしていくこと、すなわち学校事務の仕事は、教育労働の関係性を組織化することとかわかり、そうした関係性を客観化し、締括

る役割を果たしていることである⁷⁾。

しかるに、近代公教育における教育の組織化過程は、支配権力による上からの組織化機能すなわち「管理」「経営」を主軸としたものであり、学校事務も「管理」「経営」の担い手たる学校管理機関や校長によって管理され掌握されるものとなっている。学校における標準化されている多様な仕事は、事務を媒介として管理・経営層に包摂されるシステムとなっている。

(ii) 学校における事務とその分業

近代公教育における教育の組織化機能、すなわち教育「管理」「経営」が、教授—学習過程の諸局面と複雑に交錯している学校においては、学校事務も、それとの関連で、多様な種類と領域がみられる⁸⁾。主要な領域として、教育実践に直接的に関連する教務事務、子どもの生活と健康を保障していく学校保健・学校給食・学校安全等に関する事務、そして教育行政機関及び学校が、教授—学習過程を組織化し維持していく営みである、管理・経営に伴う事務がみられるのである。そしてこうした諸領域の学校事務は、各教職員の本務の一部として位置づけられ遂行されている。ただし、学校における事務分掌は、教職員集団によって共同的に担われるというよりは、校務分掌権を有する校長のもとに統括され運営されるしくみとなっている。したがって、事務職員やその他の職員が末配置の場合は、教員が職務の一部として、作業事務に従事する結果をもたらすことになるし、事務職員やその他の職員が一応配置されていても定数基準が低く設定されている現実においては事務職員等の労働負担が過重となる。こうした事務分掌上の問題点は、教師の教育実践とそれを保障していく学校運営にとって大きな阻害要因となることは明かである。

(iii) 学校における事務職員の位置

近代公教育において、学校事務を専門的に扱う職員として学校事務職員が配置されている。学校に配置された事務職員といっても、学校内の分業のあり方とかかわってその位置づけが国によって異なるようであるが⁹⁾、戦後の日本において学校職員として配置されるようになった事務職員は、学校事務の主要な領域が学校に関する管理・経営に付随するものであることから、こうした事務を担当する教育の組織化過程を担う職員として位置づけられている。この意味で、教授—学習過程を担う教師とは位置づけが異っている。そして、学校事務職員は、教育の組織化過程を担う職員といっても、そこにおける経営機能を担う位置にあるのではなく、現実には校長等が指示する事務管理にもとづいて作業事務に従事する位置に限定されている。

このように、学校という組織体において、「作業」層を担うという意味では、教授労働の教員と事務労働の事務職員は同じ位置にあるともいえるのであるが、現実の学校事務職員制度においては、教員制度と区別あるいは差別されて位置づけられている側面がある。その要因は、一つには、資本主義社会における教育労働として労働の専門性に劣る点が指摘されうるが、他方前近代的な学校経営観、事務観の残存によるものが挙げられる。しかしながら、学校事務組織の近代化が進行し、事務職員の職務内容と権限が明確化されたとしてもそこには依然として、先にのべた近代的機能分業の特質である「経営」「管理」「作業」機能の分離にもとづく矛盾が事務職員の本務のうちに内包されている点は見のがしえない問題点である。

I 戦前公教育における教員の本務

A 戦前の学校管理・経営・事務の特質

戦前日本の公教育体制は、明治5年の学制に端を発し、その後、教育令・改正教育令・森文相下の学校令によってその基本的骨格が築かれ、明治20年代から30年代にかけての日本資本主義の発展に対応した井上文相下の諸学校令によってほぼその制度的体制を整えたといえる。かくして成立した戦前日本の公教育体制の本質が「近代公教育」であるのか、あるいは「絶対主義公教育」であるのかについては、きわめて論争的な問題となっている。

ところで、そこにおける学校管理、経営の類型は、「プロイセン・ドイツ帝国型」¹⁰⁾と称されるもので、教育行政作用としての学校管理が、教育目標達成のため教育実践を直接的に組織化していく作用である学校経営を包括的に支配統制していく点にその特質をもつものであった。すなわち、明治公教育体制においては、明治23年の地方学事通則や小学校令においてみられるように、教育は「国の事務」であり、学校は「国の営造物」と観念されており、その具体的管理に関しては、人的管理、運営管理などのいわゆる教育の内的事項については教育立法勅令主義を前提に文部省、府県知事部局がその権限をもち、一方、物的管理に限って地方自治体に委ねるという機構となっていた。したがって、このような機構のもとでは、学校教育に関し父母や地方自治体関係者が参与する範囲は学校の物的管理に限定されており運営管理については、教育勅語の旨趣に則り国の方針を各学校に徹底具体化することを課題とし、学校の教育と運営の細目にわたって強い規制が加えられるしくみとなっていた。

このような戦前公教育における学校管理の形態は、類型論的には一応「プロイセン・ドイツ型」として把握されるが、そこにおける制度的現実にはプロイセン・ドイツ帝国より以上に前近代的要素をはらむものであった。例えば、ドイツ行政法学において伝統的にみられるところの「学校の法的性格」を「営造物」(öffentliche Anstalt)として規定し教育行政機関そのものとは一応相対的に異った機関として位置づけようとする学校一営造物論さえも否定的に扱われた現実がみられたのである。この点、当時の学校管理の教科書における次のような解説から明かなところである。

「国の教育事務は教育行政機関各種の階級を通過して小学校に及ぼせるなり、故に小学校を教育行政に関する一種の機関なりをせざるときは国の教育事務は終に結了せられざるものなり」¹¹⁾「諸君は国の行政を為すもの、国の行政法を行ふ者であると言ふことは最早一点の疑ひを要せぬ所です、公立学校の教授は国の注文書によってその注文通りの仕事をなすべき者の故、法文命令の範囲を出ることの出来ぬもの、我が随意の裁量は、基の範囲に於て充分に働かすべきである。……学校長が教授細目を作ることは、学校における根本的最重の行政である」¹²⁾

以上のような戦前日本、特に明治公教育体制における特殊日本の学校管理体制においては、学校経営が、近代的・動態的あり方として領域が充分に確立せず、したがって学校事務は学校経営の展開に付随する機能として位置づけられずむしろ、教育行政作用としての学校管理の手段として位置づけられその意味で当時の学校事務とは教育行政事務の一部が学校において遂行されるものと理解されていた。このことを裏づけるものとして、例えば次のような解説がみられるのである。

「学校における記録は、教員がその職務の執行するの補助として必要なのは勿論、監督官庁に学校の状況を報告する材料を得る為にも決して欠くべからざるなり」¹³⁾「(学校事務は) 実に学校管理の要素整済の源泉とも云ふべきものなれば単に労を厭いて之を等閑に付し去る如きことあるべからず」¹⁴⁾

もちろん、当時においても、学校における事務が、学校の教育と運営に必要な機能であとはされていたが、その執行は、大半が教育法規によって要求されたものであり、事務の能率化もあくまでその枠内で追求されるものであった。

B 「聖職」としての教員の本務

戦前公教育における教職の本務を考察していくにあた

って、その一つの制度上の前提として当時の教育官吏制度の特質を把握しておく必要がある。

戦前においては、教育に関する事務は国の事務であったところから、公立学校の教員も国の官吏としての身分を有するものとされた。明治19年制定の「公立学校職員名称及待遇」において教員は「待遇官吏」とされているが、このことは、終戦後の「公立学校官制」（昭和21年勅令213号）まで変わりがなかった。「待遇官吏」としての身分であった教員はしたがって、その服務に関しては「官吏服務規律」の適用がなされるのであり、官吏とは「天皇の官吏」であり、「天皇陛下及天皇陛下の政府に対し忠順勤勉を主として法律命令に従い各々職務に尽す」べく要求されていた。教員に関しては、このような一般官吏の秩序を適用していくとともに、さらに、明治14年の「学校教員品行検定規則」や「小学校教員心得」等のなかで示されているような天皇制国家の期待する有能な教員としてのあり方が要求されていたのであった¹⁵⁾。

以上のような教育官吏制度の枠内において、それではその本務はどのように規定されていたのであろうか。教員の本務に関する規定として次の条項がみられる。

「学校長及教員ハ教育ニ関スル勅語ノ旨趣ヲ奉シ法律命令ニ従ヒ誠実ニ其ノ職務ニ服スベシ」（明治33年小学校令施行規則第133条）

「学校長ハ校務ヲ整理シ所属職員ヲ監督ス」（同第134条）

「正教員ハ児童教育ヲ担任シ且之ニ属スル事務ヲ掌ル」（同第135条）

「准教員ハ本科正教員職務ヲ助ク」（同第136条）

正教員の本務に関しては、「児童ノ教育ヲ担任シ」とあるが、その教育とは「教育ニ関スル勅語ノ旨趣ヲ奉」したものであり天皇制国家に忠良で有用な臣民の育成を事とするものであった。そして教育実践の内容は、小学校令をはじめとする国家基準によって詳細に枠づけられたものであった。教員の本務に関しては、さらに「之ニ属スル事務ヲ掌ル」と規定されているが、「事務」の内容は、単に教授活動に直接付随する教務関係の事務に限らず、校務運営まで含めた校内のすべての仕事と解釈されていた。すなわち、「教員の本務規定中これに属する事務とは正教員が自己の担任せる児童の教育上の必要な事務を指したるものというべし……及び当該学校に於て法令の範囲内に於て定めたる教育上の必要な事項等はなり」¹⁶⁾ また「其の主なる職務は……学校長の定めたる分担事務を処理すること」とされ、しかもその事務分担には「教務係」のみならず「庶務係」「会計係」の分担も含められていたのであった。¹⁷⁾

明治公教育においては教育の組織化過程を担う職種である校長職が完全に確立していたわけではなくまた小学校には事務職員や養護教員（昭和16年の国民学校令において職制化され小学校に配置）も未配置であったことによって教員の本務は、校務運営とそれに伴う事務を校長のもとで分掌、担当するべきものと解釈運用されていたのである。教員の教授活動に関しては、法規上、各学年毎に一週間あたりの教授時数が規定されてはいても、教授活動以外の事務分担等によってその本務は結果的に無定量のものとなっていた。しかもこうした教員の本務の現実に対して、以下のような教師一聖職観がその現実を糊塗し肯定化する役割を果していたといえる。「学校の事務は教員において必ずこれを負担し決して俗吏の手に委すべきに非ず、何ほど広大な学校と雖も教員以外に専任の事務員を置くが如きは学校そのものの道徳に反するものなり、是蓋し明治24年10月文部省令第21号12条の精神ならん、之に他の意義を付合するが如きは教育の実相を誤解するに外ならざるなり」¹⁸⁾

II 教育基本法体制の成立と教職員の本務の近代化

A 戦後教育改革における学校管理・経営・事務

I でものべたように戦前公教育においては教育は国の事務であり、学校は公立学校も国の営造物とされていた。したがってそこにおける教育行政制度も、教育立法勅令主義のもと、きわめて中央集権的官僚主義的形態（プロイセンードイツ型）を取っていた。学校運営の体制においては、教育行政作用としての「管理」が主軸とされ、これに学校における「経営」が従属する形ですすめられるものであった。

以上のような戦前の教育行政制度は、大太平洋戦争の敗北による天皇制権力の崩壊とアメリカによる占領とそれへの従属という過程で成立をみた戦後日本の公教育体制—教育基本法体制のもとで、大幅な改革がなされ、プロイセンードイツ型の教育行政制度からアメリカ型のそれへと転換せしめられるに至った。

まず、教育は、地方公共団体の「固有の事務」となり（昭和22年地方自治法第2条）、学校はこれを設置するのが管理することとなった。（設置者管理主義の原則・学校教育法第5条）そして昭和23年の教育委員会制度の創設によって、地方自治体の教育行政は、「民衆統制」と「専門的運営」の原則にもとづきすすめられることとなった。このような教育委員会制度が志向する教育の地方自治と教育行政の一般行政からの自律、民衆統制と専

門的運営といった近代的教育行政原則を確立していくのと同時に、行政の効率化とその質的向上を図るために、学校自治が一定程度保障され、教育機関たる学校が、教育行政機関から相対的に独立し専門的に運営される体制が志向されたのである。

戦後改革期の教育行政当局の見解のなかに学校運営は子どもの生活を中心において構想されなければならないこと。そのためには、学校運営における教師の主体性と教育行政に対する学校側の自性が高められなければならないことを指摘する所説がみられる。一例を教育課程編成権の問題に取ってみよう。教育課程編成権は、法制上は、のちの「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(昭和31年)の第33条にもとづいて各地で制定された「学校管理規則」のなかで「校長」ないし「学校」が定めるものとして明文化されているが、戦後改革期においては編成の主体が「学校」にあることを次のようにのべている。「教科課程は、従来全国画一的に行なわれることが多かった。しかし、しばしばのべたとおり、元来教科課程はその地域の社会生活と児童の興味が能力にかんがみてつくられねばならぬものである。だからこれからの教科課程は、国で定めた一般基準にもとづきながら、しかも各地域や各学校ごとにそれぞれ異った形をとらなければならない。」¹⁹⁾

このように、戦後において教育行政機関—学校の関係において学校経営の自主性が認められるようになったことと対応して、そうした学校経営の担い手として「校長職」がより明確に位置づけられることとなった。戦前においては、校長は戦後の法規定と同じく「校務を掌り所属職員を監督する」ものとして教員の職務とは異ったものと位置づけられながらも(ただしそれは省令のレベルだが)現実の機能は、教育行政—学校管理機関の末端であり、一方においては教育活動を行なう教員とも職制上未分化な面があった。しかし戦後においては、教育行政の任務は学校教育のあらゆる局面に法規にもとづいた強い統制作用を及ぼすものというよりは「教育の目的を遂行するために必要な諸条件の整備確立」(教育基本法第10条)につとめることにありとされ、学校レベルでの教育の組織化機能である「学校経営」という領域が確立したことにより、学校経営の専門職として校長は位置づけられるようになった²⁰⁾。校長職は、法律レベルにおいて、教員や事務職員とは異った職制として位置づけられるとともに(学校教育法)その専門職としての資格として校長免許状が必要とされた。(昭和24年教育職員免許法、ただしこの免許資格は昭和29年に廃止されたが)そしてこのような学校経営の専門的担い手である校長を基礎として学

校教育総体の秩序維持を行おうとするところに戦後日本における教育行政の特色がもためられるといえる。

ところで、以上のような学校管理、経営の体制の中で、学校事務は、教育行政事務と相対的に区別され専門的に運営される前提がでることとなった。すなわち、教育行政機関の行う法規にもとづく秩序維持—学校管理に対して、学校経営の自主性が認められることとなり、その学校経営を支える機能として学校事務が位置づけられるようになったのである。学校事務は、単に学校監督官庁への報告のための手段でもなく、また機械的な書記的会計的作業を意味するのではなく、学校の教育活動を組織化し保障していく重要な手段として学校経営の確立にとって不可欠の機能であると認識されることとなった。この点を、例えば官側の学校事務認識に求めてみると次のような記述がなされている。「新しい教育は、単に教室における教師と児童との活動の上にばかり求められるべきものではなく学校活動の全領域に実現されなければならない。ことに事務はすべてにのべたように学校経営上に重大な関係をもつものである。新しい学校教育のあり方はどこよりも先にまず事務のあり方に反映しなければならないといっても過言ではあるまい。」²¹⁾

また当時の学校管理の解説書においても、形式的な位づけではあるが、学校における教育と事務の関係を次のようにのべている。

「一般に現代の学校教育の目的の達成は二つの領域の活動に依存する。一つは直接に児童を指導する教授活動(teaching-activities)であり他の一つはその背景としての非教授活動(non-teaching activities)である。

この二つは車の両輪のように相まってはじめて学校の教育活動は進展することができる。前者はいうまでもなく教師の任務であり、後者は学校事務であって事務職員の仕事である。」²²⁾

さらに戦後改革期の教育行政研究の学校事務認識において、戦前の学校事務が「学校経営の企画立案に関する事務がほとんどなく法規に要求された教務関係の事務、庶務関係の事務、会計関係の事務をいかに能率的に効果的に運営するか」という点に主眼がおかれていたことに対して、戦後の新しい学校経営と事務について次のような指摘がなされている。「民主的な学校経営に於ては法規により要求された事務をいかに能率的に執行するかということにより、その学校が地域の特殊性、学校の特殊性からしていかなる学校運営の方針をたてるかという事がそれらの方針をいかに執行するかということと共に重要な事項となった。」「これからの学校事務は、……その学校独自の民主的な経営案をより効果的能率的に実施す

る事務計画を考えていかななくてはならない。」²³⁾

以上のべたような戦後の新しい学校経営とそれに付随する事務の仕事を担当する学校職員としては、校長そして学校事務職員が配置されているわけであるが、文部当局は特に戦後新たに設置された学校事務職員の設置理由をきわめて消極的な形で「国民学校において教員が学校に関する庶務に忙殺されてその担当する教育の成果を十分にあげえなかったような事情に対処するため特に事務に従事する職員を置こうとしたものである。」²⁴⁾と述べている。たしかに現象的にはそのような理由があるとしても、その設置の理由は、これまで考察してきたような戦後改革期における教育行政と学校そして学校内部における機能主義的分業構造とかかわって把握されていく必要がある。

とともに、こうした戦後の機能主義的分業についても、「近代化」としての意味（戦前との対比で）を認識すると同時に、そこに潜在している問題についても明確におかねばならない。この点に関し持田栄一氏の次のような指摘は示唆的である。すなわち、持田栄一氏は戦後の教育行政改革が、基本的に「近代化の徹底」であったとして「プロイセン—ドイツ帝国型の管理—法的秩序維持主体の教育行政観を経営—教育事業の経営を中心としたそれに転移させたところに戦後の教育改革の意味があるのであるが、それは教育行政観を徹底して近代化することであり、それ以上でなければそれ以下でもない」とのべるとともに、その限界について次のように指摘している。「われわれは、教育とその条件整備を機能的に区分する教育基本法第10条第2項の教育行政の本質規定のなかに労働（作業）とその組織化機能（経営）を二分する近代における経営原則がおりこまれていることに注意すべきである。」「教育基本法第10条第2項の規定はただちに教育労働者が集団として教育行政が学校運営にかかわることを保障することを意味しない。ここに近代的教育法としての教育基本法の限界があるのである。」²⁵⁾

このような形で指摘されている戦後教育行政改革の問題点を教職員の本務というレベルでもう少し展開してみると、たしかに戦後改革によって法制度上、校長は「校務」、教員は「教育」、事務職員は「事務」といった形で機能的にその本務が位置づけられている。

しかしながら、教育実践の組織化機能である「管理」「経営」といった機能は、学校内においては、教職員集団によって集団的に担われていくものというより、基本的には校長と少数のスタッフによって専有されているのである。この点、文部当局も重ねて、学校管理経営の最終責任が校長にあることを繰り返し確認しているところ

である。それは、文部当局の解釈の誤まりというより（たしかに1950年代以降文部当局の解釈には戦前の法理も一部活用するといった問題点を残しているが）より基本的には戦後改革によって成立した機能主義的育行政—学校の分業構造そのものの問題性として認識されることではないかと考えられるのである。

B 「専門職」としての教員の本務

以上 I で考察した教育行政—学校及び学校内の分業構造への把握をふまえて、戦後における教職の本務の近代化過程を明かにしていくこととするが、それに先立ち、国立学校の教員の本務の制度的前提となる一般公務員制度における公務員の本務の近代化について言及しておく必要がある。

戦後の公務員制度は、昭和22年成立の国家公務員法、昭和25年成立の地方公務員法によって確立したものであり、それは戦前の天皇の官吏から国民全体の奉仕者への転換を示すものであったといえる。戦前、無定量の忠誠義務であったその本務は、「定量化」（労働基準法の適用、国公法第105条）されるとともにその勤務時間は国公法では人事院規則で、又地公法では地方公共団体の条例で客観的に規定されていくこととなった。

教員の本務は、このような一般公務員法の制度規定を前提として、その本務が学校教育法第28条において「児童の教育を掌る」ことにあるとされている。この規定は戦前のそれと比較してみると「これに属する事務に従事する」という部分が削除されている点において教育と事務の機能分化がみられるし、教育の本務の専門性を一応うたったものとして意義づけられる。こうした教員の本務の専門性を保障していく制度的措置として養成（昭和24年の教育職員免許法）身分（昭和24年の教育公務員特例法）待遇（教育基本法第6条第2項、その具体化としての教育職奉給表制度、そして1974年の人材確保法）等々といったそれぞれのレベルで法制化がすすめられたのであり、これらは教員の専門性を、近代の専門職（プロフェッション）のアナロジーにおいて確立していこうとするものであった²⁶⁾。

「児童の教育を掌る」という教員の本務に関する規定は、しかしながら、きわめて抽象的な規定（もちろん、逆に詳細であることをよしとするものではないが）の故に、その後の運用過程においてさまざまな議論を提起せしめていった。²⁷⁾

ここでは小論のテーマとかかわって事務分掌の問題に言及しておきたい。教員の学校事務の分掌は、戦前においては、教務事務のみならず、他の人的物的管理の総体に関する事務に及んでいた。しかし、戦後においては、

学校事務職員の配置によって、一応そのような管理事務は、学校事務職員の本務となり教員は教育活動に直接関連する教務事務のみを担当するものと建前上考えられることとなった。文部省『小学校経営の手引』においても「現在行われている学校の事務分掌の中には純事務的なものと児童の教育に直接結びついたしごとがまざっているからまずこれらの吟味から始めなければならない。事務職員として当然分担すべきものについてはそれほどの問題もないが、教師の分担する事務については特に慎重に考えなければならない。かかる学校の事務は、本来、校長と事務職員とで処理すべきものである。」とのべている。ただ同書でも認めているように、事務職員の未配置の場合には、教員が、校長の校務分掌権にもとづいて管理事務の一部を分掌せしめられる現実が肯定化されていったのである。

しかるに、教員が管理・経営に関する事務の一部を分掌せしめられるといっても、それは、学校の管理・経営に関する事務の「作業」的部分を担っているのであって、「政策決定」を含んだ事務を担っているわけではないのである。したがって、学校管理・経営において、教職員が政策決定に参画できない制度構造においては、教職員の本務も、管理・経営機能を担う教育行政当局や校長によって「上から」決定され、その内容が標準化されていくものとして現存しているのである。

C 学校事務職員制度成立の意義と残された問題点

戦前公教育においては、大正6年の「公立学校職員制」において、公立中学校にも事務職員としての「書記」が配置されたが、小学校段階では未配置のままであった。しかるに戦後教育改革をまわって義務教育段階の学校にも事務職員が置かれることとなったのである。それは、教育の専門職としての教員・学校管理・経営の相対的機能分化に伴う学校経営の専門職としての校長（現実的には経営者のみならず管理の機能も担わされている側面があるが）、そして学校における管理経営の機能に付随する事務の担当者としての学校事務職員といった形で制度化された学校の分業構造の一翼を担うものであった。

本節においては、以上のような分業構造のなかに位置づけられ制度化された学校事務職員制度の歴史的意義と残されている課題を指摘していきたい。しかしながら、学校事務職員制度といっても、制度上の内実、任用、身分、本務、待遇、定数等々きわめて多岐にわたっているし、またある意味で現行教職員制度の矛盾の一つの集約点ともなっている側面もあり、複雑で一貫性に欠けた内実となっている。ここでは小論のテーマにかかわ

る本務の位置づけを中心として論ずるとともに、戦後設置された学校事務職員の基本的性格が何であったのかという問題にアプローチしておきたいと思う。

学校事務職員の教育法制上の位置は、基本的には、学校の教員、校長、あるいはその他の職員、さらには教育行政機関の職員のいずれにも位置づかない独特なものとなっている²⁸⁾。一面においてたしかに教育機関の職員もしくは学校職員というなかで、教員とも同列に位置づけられている点もある。（例えば市町村立学校職員給与負担法第1条、旧教育委員会法第66～7条など）しかし、養成や身分などに関しては教員とは明確な一線が引かれている。それは、教育職員免許法や教育公務員特例法の適用職員から除かれている点をみれば明かである。もちろん教員との対比で考察するだけでなく、その他の学校職員との対比で考察していく必要があるのであるが、本章のAでみたとうり、戦後教育改革期において、理念的には教員と事務職員は、学校を支える両輪として位置づけられているのに、教員法制の現実においては、差別がみられるのである。特に、何故、学校事務職員が学校の教員、校長・養護教諭とは区別されて教特法の非適用職員となったかという問題は、教特法の歴史的性格の把握という課題とタイアップして解明されていかなければいけない問題である。この点については紙数の関係上機会をあらためねばならないが、仮説的に以下の三点を指摘しておきたい。

第一に、戦前の学校管理・経営の観念と体制が温存され、学校事務とそれを担う事務職員の役割がリアルに認識されなかった。

第二に、教特法それ自体も戦前の要素（例えば田中耕太郎の教権確立論——戦前天皇制教育体制の枠内における教育の民主化論）と無縁でない。

第三に、戦後の近代的機能分業にあつては教育の組織化過程が労働手段、労働組織を形造るものとして教育労働の不可欠の過程であることへの本質的認識が欠落していることから、教育の組織化過程のうち、事務の作業的部分に従事する事務職員は軽視されることは避けえないものとなる。

このような教育法制上における身分の問題とともに、本務が法制上どのように位置づけられているのかという問題に言及しなくてはならない。学校事務職員の本務は、学校教育法の第28条に「事務に従事する」と規定されているが、これと同趣旨の規定としては、国立学校設置法施行規則に「事務職員は、庶務会計等の事務に従事する」（第1条第2項）とある。教員の本務の規定も「教育を掌る」ときわめて抽象的ではあるが、一面、受持ち

授業時間数や国家基準にもとづいた教授内容、方法などによってそれなりに明確化されている。しかるに、学校における事務の種類、領域、量などは、法令上規定されている事項（例えば、学校教育法施行規則第15条に挙げられている学校に備えつけねばならない表簿等）を除けば、きわめて不確定なものとなっている。学校事務職員の本務は、勤務する学校の管理経営のあり方によって大きく様相を異にし、教育委員令—学校長の裁量のもとに委ねられざるをえなかった。このようなところから学校事務職員のなかから昭和30年代以降、職務内容の明確化への要求が澎湃として起りなかでも、学校経営の近代化論の一環として職務分析等の経営学的手法によって職務を確定しようとする研究が広く行なわれることとなるのであるが、それは、戦後の教育改革が一面において「近代化への不徹底さ」を内にもっていたことを意味するのであり、近代化への志向という点で一定の必然性をはらむものであった。

*

以上、学校事務職員制度について、教育法制上の位置づけに関して若干の考察を加えてきたが、このことから看取されるように、戦後成立した学校事務職員制度は幾つかの難しい問題点を内包している。特に小論のテーマとかかわって、今後学校事務職員の本務をいかに確立していくかという問題を解こうとする場合、あらためて、学校事務職員の設置の意義——その基本的性格が問われることとなる。そこで、小論のむすびの意味もこめてこの眼点にアプローチしておくこととしたい。

学校経営のオピニオンリーダーの一人である伊藤和衛氏は、戦後における学校事務職員の設置を「学校経営における近代的職能分化」²⁹⁾とし、学校経営の近代化—合理化の前提が確立したものと評価している。

市川昭午氏も、伊藤氏と同趣旨の見解として「学校経営における経済効率の見地」からこの問題を説明しようとしている。すなわち市川氏は「教職員編成のような巨額の経費を伴う制度を学校観や教職観の転換だけで説明するのはいささか観念的にすぎる」と前置きして「(学校事務職員の設置は)義務制学校においても専任の事務職員として狭義学校事務に従事させた方がより能率的かつ経済的に事務処理ができると考えられるに至ったからにはほかならない」³⁰⁾と指摘している。ただここで問題となってくるのは、市川氏の次のような見解である。「わが国では学校に事務職員がおかれるようになったのは、教員の仕事を補助するためではなく、学校管理機関の事務を補助するためなのである。事務量が増大し複雑化した結果これを処理する専任者を学校に派遣せざるをえなく

なったからにすぎない。」³¹⁾

戦後の学校における分業が経済効率を目的とした機能分業であることは小論のこれまでの行論において指摘してきたところであってその意味で市川氏の「学校経営における経済効率の見地」から事務職員の設置を説明されたことについては了解されることである。ただすぐ上で引用した学校事務職員＝教育委員会派遣職員という性格づけについては、検討されていく必要がある。例えば、現場の学校事務職員のなかからも「(市川氏が)事務職員が置かれた理由は何かと問いながら学校に置かれた理由や意義について一言もふれようとしていない」³²⁾といった問題提起(市川氏が一言もふれていないというのは先の引用からもあたっていないが)寄せられている。また、市川氏の学校事務認識においては、学校事務という場合、教務事務と行政事務と把握されているが、そこに学校の固有な事務への認識に欠けるきらいがある。この点に関し北島氏は学校の固有事務を、一般事務における「工場事務」のアナロジーでとらえ、「学校の教授活動に関連して生ずるもの—例えば予算の計画的執行や教務用備品の購入、保管や施設設備の維持管理など教員の活動と密接に結びついている事務」³³⁾に注目し、これを教育自体に付随する事務(教務)と行政事務の接点として位置づけている。

以上小論の立場から学校事務職の基本的性格づけをめぐって諸論を整理してみたが、小論のⅡの考察にもとづいて一応のまとめを簡潔にのべておきたい。

戦後の教育法制において、学校事務職員はその位置づけにおいて教員とは区別される側面はもつが「学校職員」としての位置づけも否定しえない側面である。さらにいえば、Aでみたような戦後の学校管理・経営の分業構造上からみて、学校事務職員は、学校経営の専門職としての校長職の確立とかかわって「学校の職員」として設置されたという基本的性格をもつものと考えられる。日本の校長が経営者を基本としながらも同時に管理者であることと表裏する問題として、学校事務職員の本務は、学校における教育の組織化機能—管理・経営に伴う事務を担うことにありと位置づけられる。こうした学校事務職員の位置づけは、外国の教職員制度との比較を通して、教育の組織化過程における日本の分業のあり方の特質を明かにしていくなかで確定されていかなければいけない理論課題である。そして、また、筆者もこうした研究を今後発展させていくことで、制度史的には若い学校事務職員あるいはその他の教職員の本務確立という課題に一つの理論的問題提起を試みていきたいと考えている。

(指導教官 成田克矢教授)

注

- 1) 教職員の本務に関する研究は、筆者の整理するところによれば次のようなものとなっているまず一つは、学校経営の近代化論の立場からのもので、経営の手法を用いて職務内容の明確化や職務権限を確立しようとするものである。伊藤和衛氏の『学校経営の近代化入門』（1961年明治図書）に代表される。さらに、教育法学研究からのアプローチとしては、特に教員の教育権限の独立、勤務時間の短縮を解釈論として導き出そうとするものである。そして第三には持田栄一氏の業績にみられるように、日本における学校管理経営の歴史的発展とかわかって教職員の本務の問題を位置づけようとするもの等々である。
- 2) 文部省調査局『教職員勤務量の様態』（1958年）、日教組調査部『教職員の生活時間調査』（1955年）等
- 3) 学校においては、教師、子どもがすすめる「教授—学習過程」と、それを人的物的諸条件を用いて組織化していく活動である「組織化過程」がみられる。（持田栄一著『教育管理の基本問題』p.16～p.17）学校における分業の近代化というとき、両者の専門分化、具体的にはそれぞれの過程を担う専門職種の成立とその本務の確立がはかられていく。こうした学校内の分業が近代化することは同時に全国レベル、あるいは地方レベルで教育の組織化過程を担う教育行政機関から学校が相対的にはあるが自律化するプロセスでもある。
- 4) 養護教諭は、保健指導という形で教授—学習過程にかかわる側面をもっているがその本務の基本は子どもの健健教育の条件を整備する営みとしての保健管理にあると考えられる。養護教諭という職種それ自体が海外にみられない日本独特の職種であり、その本務についても事務職員同様充分確定されたものとはなっていない。小倉等著『養護教諭—その専門性と機能』東山書房、1970年、杉浦守邦著『養護教員の歴史』東山書房、1974年等を参照
- 5) 成田克矢「学校の成立と発展」『教育学全集・13・学校と教師』小学館、1968年、p.57～p.58
- 6) 例えば小野寛徳著『経営事務管理』経林書房、1969年、同書『経営事務論』丸善、1970年
- 7) 持田栄一「学校事務とは何か——教育としての学校事務論の再構築」『岐路に立つ学校事務』学書出版、1974年、p.241～p.243
- 8) 伊藤和衛編『学校事務詳典』世界書院、1966年、伊藤和衛編『学校事務事典』学事出版、1974年
- 9) 例えば西ドイツの事務職員については森隆夫「西ドイツの学校経営」『学校経営の基本』国土社、p.338～345、それによれば西ドイツの事務職員は、教育法上、日本の学校教育法のような規定をもたず、「補助職員」（Hilfspersonal）の一種として教員とは区別されている。大半が校長の秘書を意味しているという。
- 10) 持田栄一著『教育管理』国土社、1961、p.19～p.25、なおプロイセンドイツにおける教育行制度の形成過程については、共同研究「公教育の成立と教育行政の展開」（持田栄一他）のうちの「Ⅳドイツ（1）ドイツにおける教育と教育行政の近代化（井上敏博）（2）ドイツにおける近代公教育の成立と教育行政機構の整備（長谷川誠）」『日本教育行政学会年報』1978年、教育開発研究所
- 11) 清水直義『教育行政及小学校長及教員』1900年
- 12) 山田邦彦『学校教育行政法』1905年
- 13) 田中敬一『学校管理法教科書』1906年、p.239
- 14) 大塚薫『学校管理法』1901年、p.2
- 15) 山本馨「教育官吏制度研究」『日本教育行政学会年報1』1975年、p.114～p.116
- 16) 渋谷徳三郎『教育行政上の実際問題』1909年、p.98～p.99
- 17) 小泉又一『小学校管理法』1900年、p.90
- 18) 国府寺新作、相沢英二郎『新式学校管理法』1894年、p.425～426
- 19) 文部省『小学校経営の手引』1949年、p.27
- 20) 安達健二書『校長の職務と責任』第1公報社、1952年、石三次郎著『学校経営』世界書院、1961年等を参照
- 21) 文部省、前掲書、p.121
- 22) 教師養成研究会『学校管理』学芸図書出版、1950年、p.394
- 23) 本山政雄「学校事務」東京大学教育学部編『学校と教育計画』目黒書店、1950年、p.178～p.179
- 24) 内藤善三郎著『学校教育局法解説』ひかり書房、1947年、p.70
- 25) 持田栄一著『教育行政学序説』（持田栄一著作集6）明治図書、p.230～p.231
- 26) 教師養成研究令、前掲書、p.122～161、中島太郎著『戦後日本教育制度成立史』岩崎学術出版社、1970年、第8章～9章
- 27) 兼子仁「教育法」『有斐閣法律学全集16』p.212～p.216
- 28) 山本敏夫「学校事務法規論への提言」『論集学校事務』学事出版、1975年
- 29) 伊藤和衛『学校経営の近代化入門』明治図書、1961年、p.69～p.70
- 30) 市川昭午「教育活動と学校の本質—教員と事務職員の間」『学校事務』1971年4月号、p.8～p.9
- 31) 市川昭午、同前、p.20
- 32) 柳原富雄「学校事務の本質と事務職員の課題」『学校事務』1972年3月号、p.30～p.32
- 33) 北島一司「学校事務組織論の構築をもとめて」『岐路にたつ学校事務』学事出版、1974年、p.208～p.209