

『日本教育法学会年報』

(1972～1991年)における研究動向

西 口 正 文

I. はじめに

日本教育法学会年報(1972～1991年)の教員人事行政に関する研究論文は、教員研修の領域に焦点を置いたものに集中しており、ここでの考察対象として該当するものが三本しかなく、あと一つ、分科会討論記録がみられるにすぎない。このように少数の対象となるので、以下、その各々についての論点を示しつつ、少し立ち入って考察していく。

なお、ここでは研修制度を軸とした文献を考察対象から除く。研修制度を軸とした文献の考察は、本報告書の別の箇所にて記述されているので、そこと併せて参照されたい。

II. 各論文の論点

① 土屋基規「戦後教職員法制の展開と課題」(1978年)

土屋氏のこの論文は、戦後日本の教職員法制全般の特質、動向、課題を論じたものであるが、「教職員の身分保障と人事」という箇所で、教職員人事行政という当該問題に触れる法制上の特質について述べられている。

土屋氏が特に注目するのは教育公務員特例法であり、これによって教育公務員が「職務と責任の特殊性」に基づき、一般公務員法制の特例としての身分保障が規定されている—採用、昇任、分限、懲戒、服務及び研修について規定されている—ことである。中でも、教員の採用方法についての規定で定められているのは、「選考」によるということであり、その際、任命権者としては都道府県教育委員会が、選考権者としては校長及び教育長が、それぞれ指示されていることに留意を促す。このことは「選考」行為と「任命」行為、それぞれの意義と手続きを厳密にすることを通じて、公正な教員の選任を図ろうとする趣旨を表わすものである、と評価している。こうした教育公務員についての法制上の規定にもかかわらず、実際には教員採用が「競争試験」のような状態であり、「選考」基準や手続きも不明であり、行政当局の強い裁量権がはたらくこと(つまり、差別的選考)になっ

ている、との指摘がなされている。

② 中山和久「教員の評価と教育法」(1987年)

この論文では、特に教員への勤務評価の問題が科学的人事管理のあるべき姿という観点から、かなり体系的に述べられている。論点を整理して要約するための便宜上、(a)公務員人事管理と勤務評価のあり方、(b)教員への勤務評価について、(c)臨教審が構想し実施しつつある教員評価にどう対応するか、という三項目に分けて、論点を叙述する。

(a) 公務員人事管理と勤務評価のあり方

- ① 集团的組織的作業が行われる場合に、人事管理のための人事評価を避けて通ることはできない、との論定がまずなされている。
- ② 人事管理の問題は、主観的人事管理から客観的人事管理への道をいかに辿るべきか、というところに存すると捉える。
- ③ 戦後日本の公務員法制からみると、メリットシステムを中心柱とする科学的人事管理体制が整えられたといえると評価する。
- ④ しかるに、公務員勤務評定の実態は、法制の要求する客観的・科学的な成績主義が貫徹しているとはいえない。その理由は、科学的勤務評価の前提たる科学的職階制が未だ確立していない点にある、と結論づける。

(b) 教員への勤務評価について

- ① 教員について、拙速な評価を計画・実施することは、その科学性において疑わしいものとなるのは当然である。にもかかわらず、それを強行したのが「勤評」(1957年以降)であった。「勤評」は教員人事管理に役立ちえない。このように、「勤評」に関する諸規定や評定項目・方法の非科学性が指摘されている。
- ② 教員への科学的勤務評価の実施のためには、どうすればよいか。その手がかりとなるのがILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」(1966年)であり、これは教員勤務評価の考え方と実施のための基

本的手続きについての国際水準を示すものたりうる。その要点は次の諸点にある。(7)教員への評価が必要となるのは、教員の昇格と給与決定に関与する場合。(4)評価が必要な場合には、勤務評価の計画と実施について、雇用主側と教員団体側との協議に基づき、客観性を具備して行わねばならない。(5)評価結果が本人に知らされ、また、異議申し立て権が認められねばならない。

③ '66年ILO・ユネスコ共同勧告をふまえ、さらに、教員評価に関する今日的課題を考えるならば、教員団体との協議を経た評価計画による雇用主側からの評価だけではなく、父母・住民からの評価を、さらには生徒・児童からの評価を、いかにして採り入れるかが課題である。この方向はILO・ユネスコ自身、'66年勧告への修正的見解として表明している('85年「勧告」の適用についての合同専門家委員会報告書」において)。以上のように、教員勤務評価についての考え方の発展を論じている。

(c) 臨教審が構想し、実施しつつある教員評価にどう対応するか

① 臨教審は教員評価の機会を多層化し、採用段階、初任者研修及び現職研修の段階、教職適性審査の段階、以上の諸段階での評価に、「上から」の評価をきめ細かく徹底して実行するための新たな要素を導入している。それらは、戦後教育改革による教員資格制度の根本理念に抵触すること、教員の教育専門性向上とは無縁の「上から」の統制的研修の徹底を図ろうとしていること、「専門職」にふさわしい教員身分保障を脅かす雇用主側からの一方的審査を意図していること、如上の点において問題視されるべきである。

② 教員への評価とは行政権力側が行なうもの、という考え方—臨教審に貫かれている考え方—を脱して、教育法の原理として見出しうる地方自治、参加、創造という権利保障手続きを活用する、という基本線に沿って、教員勤務評価を考えてゆくべきだ、と論結する。

以上で中山論文の論点整理作業を終えるが、なおこの論文と密接につながりをもった分科会討論の記録が'87年の年報に掲載されている。その記録から、注目される点を次に挙げておきたい。教職の専門性を確立するという立場からは、教員としての資格確認が必要と考えられるべきだが、教員の資格設定のあり方、及び、設定された資格への適合判定のあり方を、どのように確立すればよいか、という問題が提示されている。それに対し

て、資格基準の設定についても、資格への適合判定の方法についても、ILO・ユネスコ勧告の言うように、雇用主側と教員団体側との協議の上で決められねばならないことであり、それは専門職としての教職への資格評価のあり方がふまえるべき最低条件だ、とする把握のしかたに落ち着いていっている。ここにとりあげた分科会討論は「教員の採用、研修、評価の現状と課題」というテーマでなされている。

③ 柳原富雄「教職員人事行政と「学校自治」—事務職員任用管理を中心に—」(1974年)

この論文は、事務職員任用管理の問題を論じたものという点では、本文献研究の主題たる教員人事行政の問題とはずれているとする見方もできるであろうが、柳原氏が、人事管理の近代化と教育労働との関係構造という水位にまで通じる問題設定をし、それに迫ろうとする契機を有するその内容からみて、考察対象から外すわけにはいかない、と考えられるので、とりあげておく。論文の構成に沿って、以下に論点を整理していく。

(i) 問題の所在

人事管理の「近代化」が、特に公立学校事務職員に具体化される時に生じる問題点を、戦後教育改革の理念及び教育法制との矛盾の発生・昂進という視座から、明らかにすることを課題とする論文であり、その際、具体的検討課題として、東京都における公立義務制学校事務職員の任用管理の現状についてとりあげ、検討している。

上記問題の生じた歴史的背景については、次のように捉えられている。能力主義管理論を指導理念とする人事管理の「近代化」が当今の基本的動向となっていること。さらに、その動向が公務員人事行政にも反映されようとしていること。即ち、'71年中教審答申を通じて、従来支配的であった・職員団体対策的色彩の濃い、また、特別権力関係論と癒着した人事管理の弱点を補強する近代化＝重層化人事と賃金管理が、人事管理の基調となっている、という把握である。

(ii) 戦後教育改革と事務職員法制

公立義務制学校への事務職員の設置ということそのものが戦後教育改革理念の制度的反映であったと述べ、次の三点が戦後事務職員法制の要点として確認されるとする。⑦区市町村の職員であること。⑧行政機関ではなく教育機関としての学校固有の職員であること。⑨教員とともに法律上の職種の独立性が明確であること。

(iii) 東京都における任用管理と現行法制

上記現行法制上の規定を無視して、東京都の公立義務制学校事務職員が1970年以来、「一般行政職員」として

募集されてきたことの問題性を指摘する。さらに、都教委の人事管理全般にわたる意思において、公立義務制学校事務職員の市町村職員たること、学校職員たること、独立性をもった職種たること、を否定しようとしていることが含んでいる法制上の矛盾を指摘する。同時に、こうした都及び都教委の意思による重大な影響として、次の点を挙げる。学校事務に入職した者の大部分が自らの学校職員性を否定して、一般行政職員と思ひこまされ、したがって一般行政部局への転出が最大の関心事になり、教育労働者として生きようとする姿勢がなくなってきた、という点である。

(iv) 法制無視の任用管理を導いたもの

事務職員法制を無視した任用管理を導出した背景には、1963年経済審議会答申、1965年日経連総会宣言に顕現してきた能力主義人事管理の理念が中教審答申の骨格にも据えられてきた、という流れがある。東京都はその流れに逸早く乗っかり、学校事務職員人事管理にも能力主義管理路線を適用してきたのであるということ。また他方、そうした流れに呼応するような方向への学校事務職員側の運動の傾斜があったということ。その結果、この問題について、1969年、都と都労連との間で「採用一本化」「昇任」「転任」に関する協定が結ばれるに至った。とはいえ、この協定においても、公立学校事務職員の任命権者そのものの変更はないということ、協定の前提となるべき現行事務職員法制を正しく解釈することの必要、を強調する。そして何よりも、能力主義人事管理論なるものに依ることは、学校事務職の確立・創造とは敵対すると主張する。

(v) 事務職員の行政職員化と「学校自治」

論者柳原氏は、学校事務労働が「学校自治」の本質と深くかわる労働であり、教育労働の不可欠の一部を成すのだと論じる。事務職員の任務とする学校財務活動が教育の内的事項—外的事項結合のための課題領域となっており、学校内の全教職員による自主性・自律性・集団性を確立するためには、財政権の確立が具体的な自治権の内実として不可欠のものとなるはずだからである。「学校自治」の確立、そして十全なる実現を求めて、「学校自治」の組織原理としての全教育労働者集団化、一本化をめざす事務職員像とは根本的に相容れない能力主義人事管理論に基づく行政職員化への対決の大切さを訴えるのである。

(vi) 教育労働と法制をめぐる課題

柳原氏は如上の学校事務職員をめぐる法制と実態との矛盾についての問題意識が、共有されていないことに注意を喚起し、そのことが教育労働の捉え方への弱点と呼

応していると説く。その弱点の核心部には、教育労働＝教師労働という捉え方、別言すれば、教員以外の教育労働者は教育労働にあらざる学校労働への従事者とのみかた、があるとする。このことが、教育公務員特例法における「教育公務員」と「非教育公務員」という二分割図式を生み出し、それによって学校事務職員への適用を除外するのを許す（反撃できない）要因とも成っている、と指摘するのである。柳原氏はさらに踏み込んで、そのことが、国家教育権の立場への批判を要するのみならず、国民教育権論の核たる内外区分論の論理構成を再検討することをも要する原理的追及課題であると主張する。「学校自治」の実現に向けての全教育労働者集団化・一本化をめざす柳原氏の立論の基盤からは、こうした主張の展開は必然性を有するものと理解しうる。

「全教育労働者の教育に果たす対等・平等の役割を、実践的かつ法制上においても明らかにしていく」という原理的課題意識をもって「現行教育法体系の構造を究明する必要があるし、その変革を展望すべき」だとする論者の要約的提言は、能力主義人事管理との対決軸の据え方を考えるに際して、重みをもつ言表といえよう。

《文献目録（第1号～第20号）》

1972年第1号：

鈴木 英一 「教師の研修をめぐる今日の状況」

「教育基本法制における教師の研修権」

五十嵐義三 「教育裁判における教師の研修権」

内沢 達 「教師の自主的研究の根拠と民間教育研究運動」

兼子 仁 「教師の自主研修権をめぐる法律問題」

第一分科会の討論：教育権と研修権

1974年第3号：

室井 力 「学習指導要領と教員の研修権について」

柳原 富雄 「教職員人事行政と「学校自治」—事務職員任用管理を中心に—」

1978年第7号：

土屋 基規 「戦後教職員法制の展開と課題」

1987年第16号：

前島 康男 「教師の力量形成と採用問題」

中谷 彪 「教師の力量形成と研修問題」

中山 和久 「教員の評価と教育法」

因第一分科会の討論：教員の採用、研修、評価の現状と課題

1989年第18号：

高野 和子 「研修権の理論の今日的課題」

第二分科会の討論：教師の教育の自由と研修権
1990年第19号：
小野田正利 「初任者研修と試補制度」