

# 我が国における学校管理運営の歴史的展開

## に関する一考察

曾 我 雅 比 児

岡山理科大学 教養部

(昭和60年9月26日 受理)

### はじめに——学校経営概念の問題状況

教育行政，学校管理，学校経営，学校運営等，学校経営にかかわる用語・概念は論争的性格を有しており，論者により多様な意味をこめて使われている。<sup>(1)</sup> この問題の一つのそして大きな背景としては，校長と教職員との職務関係において，校長のつかさどる「校務」と教諭のつかさどる「教育」とを各々どのように解釈し，両者をどう関係づけるかについての理解の論争性にあるといえよう。そしてそれにかかわり，教頭の地位と職務をどう解釈するかという問題や，主任の役割をどうとらえその運用をいかにはかるかという問題や，職員会議の地位と機能をどのようにとらえるかという問題等，学校経営にかかわる諸問題が派生的に論争の対象とされるのである。

この点に関し，例えば文部行政解釈では，「校務」とは「学校がその目的である教育事業を遂行するため必要とするすべての仕事」<sup>(2)</sup> であるにとらえ，教師の教育活動もその中に含まれるものとする。そして，職務上の上司である校長はこの「校務について最終的な意志決定を行ない，またその責任を負う」<sup>(3)</sup> 者であるから，部下教職員に対し職務命令としてこれら校務を分掌させる権限を有する。したがって，校長は，教職員が命ぜられた校務(教育活動を含む)を法令に違反せず，また学校の教育方針から逸脱せず遂行しているかどうかを監視し，必要に応じて命令を発するなど必要な措置を講じる職務権限を有しているとされる。かように校長は校務処理に関して包括的支配権を有しているので，法令上に規定のない職員会議については，これを設置するかどうか，また開催するかどうか，これをどのように運用するかは全て校長の判断に基づくものと解される。また，教頭も，校長と同様に職務上の上司と解され，その職務権限は「校長の命を受けて，部下教職員に職務上の指示，命令をするとともに，校務を整理する立場から，校務を取りまとめるために，教職員の分担している校務について指示，命令を発する」<sup>(4)</sup> ことにあるにとらえられる。

一方，教師の教育権独立説に立つ教育条理解釈においては，「人間的主体性と責任感を

持って真理と教育専門的高水準の教育を行なっていくためには、各教師が担当の教育活動にかんする内容決定権としての『教育権』を保障されていなければならない<sup>(5)</sup>との基本的認識から、「校務」の概念については、各教師の教育活動を除いたところの「学校が学校全体としてなすべき仕事<sup>(6)</sup>」と解釈する。それは、具体的には、教育課程編成や児童・生徒に対する学校教育措置や教育校務分掌等の全校的・学校業務のことであり、換言すれば「各学校が自治的に決定すべき全校的な学校運営事項にほかならない<sup>(7)</sup>」とされる。職員会議はまさにこの様な全校的・学校運営事項を自治的に処理する機関として学校内部慣習法的に形成されてきたものであり、それゆえ、条理解釈的には、校務の審議決定権は職員会議に属すべきであると解釈する。そして、校長が校務をつかさどる仕方は、この様な職員会議での審議過程に指導・助言的に参加し、そこでの決定内容に対し対外的代表、表示を行なうということにほかならないと考えられている。つまり、校長は「職務上の上司」であるのではなく、この様な校内指導助言者、学校の対外的代表者であることをもって、「学校管理者」としての性格を有するものと見なされる。またこの立場においては、教頭を教師の教育活動に関する職務命令権を有する者ではなく、「学校教育活動の調整・とりまとめ役として指導助言権を有する<sup>(8)</sup>」一種の学校管理者と称すべき者、と見なすのである。

以上、簡単な要約ながらも、論争は「結局のところ学校の統制の構造と学校の自主性・自律性の構造をどうとらえる<sup>(9)</sup>」のかという点をめぐって行なわれていることがわかる。しかもこの論争は、学校の社会的機能に関する各々の立場を基底としながらも、現実には様々な政治的・社会的諸条件によって複合的に規制されている学校の将来的動向を見すえつつ行なわれている、あるいは行なわれなければならないという点にかかわって、なかなか調停の困難な問題なのである。かくて今日、学校教育の困難な状況下にあって、各学校においては、人間的かつ創造的な教育の展開が求められ、そのための前提条件として自発的・協働的な学校運営の実現が期待されている<sup>(10)</sup>にもかかわらず、なかなかそのための組織改革に取り組む契機が見出されない問題状況に陥っているようである。

本稿は、以上の問題意識に立脚し、我が国の近代学校（特に公立義務教育学校）の発展の歩みの中で、校長と教師たちの職務関係がいかにとらえられ、学校運営上それがいかに位置付けられてきたかという点についての歴史的過程を検討することを通して、人間的かつ創造的な教育をになう組織にふさわしい人間化された職務関係と、専門性に裏づけられた協働的な学校運営のあり方を考察することを課題とする。<sup>(11)</sup>

## 1. 校長職の発生と学校管理体制の確立

我が国の近代学校において、校長職が法律上の制度として成立をみたのは、明治14年の「府県立町村立学校職員並ニ準官等」（太政官達第52号）においてであった。既に明治5年の「学制」によって発足した小学校は、10年代に入って徐々に普及・発展の方向を歩み始めた。この間、就学児童数の増加<sup>42)</sup>に対応して単一学校内における教員数の増加を生み、かくて規模の拡大とともに組織としての学校の内部経営管理の必要性が自覚されるようになった。特に明治13年の「改正教育令」によって教員資格制が採用されたことに伴ない、教職の専門化と同時に階層化が進み、教員間での指導監督をいかにはかるかということが地方当局の学校監督上の主要な問題となってきたのである。

一方、この時期全国的に高揚した自由民権運動において、多くの小学校教員が地方における運動の担い手として活躍した。この事態を重くみた政府は、明治14年に「小学校教員心得」を作成し教員の政治活動に対し抑圧的姿勢を示し始めた。かくて、教員統制上いかに教職員の服務を確立しその監督を行なうかということが学校行政管理上の大きな課題として認識されるようになった。

この様に、一つには学校規模の拡大と教職の専門化・階層化の進行という契機が、今一つは教職員服務の確立と監督の必要性という契機が、学校の管理責任体制の制度化を必要とするようになり、ここに校長職の発生をみることになったのである。

先述のごとく、校長職の制度化は明治14年の太政官達第52号においてではあったが、ここでは校長という名称と身分的な位置付けが示されていたにとどまり、校長の職務や任用資格については何ら触れられていなかった。すなわち、校長職は、その基本的性格付けが行なわれる以前に、まず制度化が先行した職制であったのである。このことは、校長職が地方での現実的必要にうながされて発生したにもかかわらず、その早い時期から国家による画一的制度化の枠内に取り込まれていった職制であったことを示しているものといえよう。

校長の性格が法制上明らかにされていくのは明治20年代から30年代にかけてであった。明治23年の「小学校令」及びその施行規則である24年の「学級編制等ニ関スル規則」と「小学校長及教員職務及服務規則」において、小学校長は三学級以上の学校に必要とされる教員との兼任を原則とする職制であり、その職務は「校務ヲ整理シ所属教員ヲ監督スヘシ」（「小学校及教員職務及服務規則」第2条）ことと定められたが、職務の具体的内容についてはいまだ規定されていなかった。続いて明治33年の小学校令の改正時に全ての小学校に校長の必置が命ぜられるとともに、その職務権限についても、先の一般原則に加え、例えば、教授細目決定権や卒業証書授与権等の個別的・具体的権限が規定されることとなった。ここに、戦前を通じての校長職の基本的骨格が形成されることになったのであるが、この過程は、一方では、校長職が明治国家の教育管理体制内に強固に組み込まれていく過程で

もあった。

明治20年代及び30年代は、国内政治体制の一応の安定をむかえ、我が国が資本主義経済体制の充実と軍事力の増強を背景に帝国主義国家への変貌を遂げていく時期であり、教育面に関しても、就学率の飛躍的上昇、<sup>13)</sup> 義務教育制度の確立、<sup>14)</sup> 学校規模の拡大、学校施設の整備等が進行し、小学校が近代的学校の内実を備えてきた時期でもあった。

このような事態に対応し、明治政府は天皇絶対主義下の国家主義的国民教育体制の構築を急ぎ、教育勅語を頂点とする戦前教育法体制の骨格形成をこの時期に進めた。即ち、教育を国民の権利としてではなく、国家に対する国民の義務としてとらえる権力的教育権論に立った公教育法制の成立である。そして、そのための具体的教育政策として、以下の4点を展開したのである。<sup>15)</sup>

① 教育政策の基本が天皇制官僚たちによって決定される、教育立法における勅令主義の慣行の成立。

② 教育の内的事項は国家の事務であるとの考え方に基づいたところの、教育行政方式における中央集権主義（事務配分の側面）と法規万能主義（事務執行の側面）の定着。

③ 学校行政管理方式における学校営造物説及びその組織権限関係における特別権力関係論に基づいたところの、上命下服的教育官僚制の確立。

④ 小学校教員の資質向上と思想・行動の統制。

これらのなかで明治政府が特に力を注いだのは、④の教員対策の側面だと思われる。なぜなら、「小学校教員ノ良否ハ普通教育ノ弛張ニ関シ普通教育ノ弛張ハ国家ノ隆替ニ係ル」（「教員心得」明治14年）からであり、また彼らが「教育ニ関スル勅語ノ旨趣ヲ奉体シ法律命令ノ指定ニ従ヒ基職務ニ服ス」（「小学校長及教員職務及服務規則」明治24年）ことによって、皇国主義教育の徹底が現実的に保障されうると考えられたからである。先述した明治23年の第二次小学校令による郡視学の設置や、同年の「小学校長及教員職務及服務規則」及び翌年の「市町村立小学校長及教員名称及待遇」等のいわゆる第二次小学校令にかかわる幾つかの施行規則の体系化は、上述の教員対策のための施策であったと考えられる。

なぜならば、前者の郡視学の設置は、学校の管理運営に対する学外からの権力的な査察監督機能の行使を通して、間接的に教員統制を図ろうとするものであったのに対し、後者の小学校教員の職務や名称、待遇等に関する諸規則の制定は、教職制度の整備と身分の官吏待遇化を通して、教員を公権力の末端に位置付け、教育の国家統制・官僚支配の枠内に直接取り込もうとする意図を持った施策と考えられるからである。このように、明治公教育体制確立の時期に、法制上校長職の具体的性格付けが行なわれたことから、我が国における校長職の制度化は、上命下服の権限関係に基づく教育官僚制組織の最末端機構を構成する学校の権力的な管理監督官としての職制化を意味していたといえよう。

以上の様に、我が国の近代学校における内在管理の整備は、教育勅語を頂点とする皇国主義教育観に基づく国家主義的国民教育体制が体系化されていく過程で、教職員サービスの現場管理監督官としての校長の職制化を契機に進められたのである。国家の事項であるとされた教育事項の最末端の事務処理機構、即ち法規万能主義に基づく上命下服的権限関係の底辺機構として位置付けられた校長による学内管理運営の組織化は、必然的に当初から著しく権力的性格を帯びたものにならざるをえなかった。

一般的に、学校規模が拡大し校務が複雑・多様化するにつれて、その処理のための様々な内部組織が発生し、次にそれら諸組織の整備・体系化、即ち学内管理運営体制の組織化が必要になってくる。そして、この過程は、同時に、その手続き上の規範として学内規範(=校規)が形成され体系化されていく過程でもある。したがって、校規は、国家・社会の法規に規定されつつも、その本質は学校内部の自律的積極的の行為基準たるところにあるのであり、それ故それは基本的には学校内部成員たちの中で慣習法的に形成されていくところに特質がある。我が国においても、明治20年代当初から、そしてより本格的には20年代末から30年代にかけて、各地の小学校で校規が作成されるようになったと指摘されている。<sup>166</sup>しかし、その作成の過程は、内部自律的というよりは外部強制的であった点に、戦前的特質がうかがわれるのである。つまり、我が国の小学校における校規の制定は、当初より、地方行政当局から授権された校長の職務命令の一環としてとらえられていたのである。<sup>167</sup>そのことは、校長は教員に対して職務命令として校務を分掌させる権限を有するものと観念されていたということの意味しているのである。

このように、戦前における校規の形成過程が、全教職員による参加と合意の過程ではなく、校長の権力的な職務命令の執行にしかすぎなかったということは、必然的に職員会議を校長の指示命令の伝達機関、あるいは一方的な諮問機関として位置付けることにつながったのである。かくて、この時期における職員会議は「当時の法規万能主義的学校管理体制に対応して、絶対主義教育に奉仕する枠内においてのみ教師個々人の意見聴取の何ほどの場を提供したとはいえ、いわゆる教師集団の総意の反映という性格とはニュアンスを異にするものであったと思われる。そこでは教師の審議結果が校長の恣意によってにぎりつぶされる可能性は大いにあり、また、それをチェックするなんらの保障」<sup>168</sup>もなかったのである。

このような校長の指導助言的職能に基づくのではなく、権力的管理監督的地位に基づく法規万能主義的権力的学校管理の形態は、大正自由主義教育期の教育の論理に基づく学校経営の流行の中で一時的に弛緩しはしたが、昭和ファシズム期に入り、皇民練成教育のための校長の率先垂範が求められる中で再び強化され、結果的に戦前の学校管理運営体制の基本的形態を一貫して規定し続けたといえるのである。

## 2. 戦後教育改革における学校自治の志向

戦後教育改革の基本方向を示した「米国教育使節団報告書」（昭和21年）は「教師の最善の能力は、自由の空気の中においてのみ十分に現わされる。この空気をつくり出すことが行政官の仕事なのであって、その反対の空気をつくることではない」と、教育の自由を尊重する立場を明らかにした。このような教育原理の勧告は、必然的にこれまでの権力的な学校経営管理方式の根本的変革を求めることになった。

文部省は敗戦後もなお「国体ノ護持」を基本目的に掲げ、それをこれまで通りの校長主導による学校運営体制の維持によって図ろうとする方針をとっていたが、<sup>19</sup>ここに至り政策の転換をせまられることになった。使節団報告書が発表された直後の5月、文部省は今後の教育のあり方を考える手引きとして「新教育指針」を刊行し、これまでの軍団主義及び極端な国家主義的教育への厳しい批判と深い反省の上に、今後の教育の基本方向を平和的文化国家建設を旨とする民主的教育の徹底に求める姿勢を明らかにした。そして、そのためには、まず教師自身が民主主義の修養を積みねばならないとの考えに立ち、「学校の経営において、校長や二、三の職員のひとりぎめで事をはこばないこと、すべての職員がこれに参加して、自由に十分に意見を述べ協議した上で事をきめること、そして全職員がこの共同の決定にしたがい、各々の受け持つべき責任を進んではたすこと」と述べ、今後の学校運営のあり方として全教職員の参加、決定に基づく自治的運営方式の採用を奨励したのである。

更に同年（昭和21年）10月、文部省は「教職員の教育研究協議会に関する件」の通達を発し、学校民主化のために職員会議とは別に校長の司会によらない教職員の自主的な会合である「教育研究協議会」を設置し、教育上の諸問題を研究協議することを勧奨した。この通達については、「行政における戦前の職員会議の伝達機関・諮問機関性のそのままの形式的温存」をはかるものであるとの批判<sup>20</sup>もあるが、少なくとも、学校の仕事の中心である教育活動に関する事項は教職員の専門的かつ自主的運営にゆだねられるべきであるとの考え方が文部省によって確認されたという点は評価されよう。このように、戦後教育改革の基本方針の一つとして、教職員の参加・協議に基づく民主的な学校運営が位置付けられていたことは、新しい学校における校長と教員の職務関係のあり方を考える上で十分に考慮されなければならない。

昭和22年に制定された「学校教育法」は、その第28条で、校長の職務として「校務を掌り、所属職員を監督する」と、また教諭のそれは「児童の教育を掌る」と規定する。この規定は、表現上戦前の「国民学校令」（昭和16年）の「学校長ハ地方長官ノ命ヲ承ケ校務ヲ掌理シ所屬職員ヲ監督ス」（第16条）や「訓導ハ学校長ノ命ヲ承ケ児童ノ教育ヲ掌ル」

(第17条)に見られる規定に類似したものといえる。しかし、それは戦前における様に命令(勅令)としてではなく法律として規定されている点と、戦前の規定に見られた「地方長官ノ命ヲ承ケ」とか「学校長の命ヲ承ケ」というような上命下服的な表現から解放されている点は、看過されてはならないであろう。なぜなら、そのことは、学校教育法のもとでは、校長と教員の職務関係に命令的・権力的恣意性の存在を認めないことを意味していると理解できるからである。この点に注目し第28条の校長及び教諭の職務についての簡単な規定の意味を解釈すれば、それは端的に言って「学校の教育経営における主体性を保障するための制度的保障としての意義をもつものであったといえ」<sup>21)</sup>よう。このように理解すれば、校長の「所属職員を監督する」仕方は、戦前におけるような法規万能主義的な法律行為としての命令・監視的監督に求められたのではなく、逆に、学校経営の自主性、主体性確保のための事実行為として教授過程に密着した専門的な指導・助言的監督にこそ求められていたといえよう。

このことは、昭和24年の「教育職員免許法」による校長免許状の制度化(ただし、昭和29年に廃止)にみられる如く、校長職が独自の専門職として位置付けられたことから明らかである。更に「教育基本法」第10条2項の「教育行政は、……教育の目的を遂行するために必要な諸条件の整備確立を目標として行なわれなければならない」との規定や、その具体的発展である「文部省設置法」(昭和24年)及び「教育委員会法」(昭和23年)の制定によって、督学・視学行政から指導・助言のサービス行政へと、教育行政方式の基本的性格の変化がはかられたことも、校長の監督の意味についての上述の変化と軌を一にするものであるといえよう。

以上、戦後の教育改革期においては、新しい民主主義社会に即応した学校変革の基本方向を、全教職員の参加を基本とする職員会議及び研究協議会などの合議制機関を通しての自治的な学校運営の展開と、そのような取り組みに対する校長の専門的な指導・助言的監督機能の発揮と、そして両者の職務活動の調和のとれた展開という点に求めていたといえよう。言いかえれば、「教師は、主体的かつ創造的に教育活動を展開し、校長は、教育組織体としての全体的水準の向上をめざした経営的活動に取り組むことにより、両者の職務活動の調和のとれた展開のもとで、学校教育の本当の発展」<sup>22)</sup>が期待されていたといえるのである。

たとえば、このような学校民主化の方向が上から与えられたものであったとはいえ、そして、それ故、そのような民主化が本質的な矛盾と弱さを内包せざるをえなかったとしても、その目ざされた方向は、今日「教育の人間化」に即応すべき学校改革の方向を模索する我々にとって、一つの有力な示唆を与えるものであると評価できるのではないであろうか。しかし、周知のように、現実の校長や教師たちの力量不足、社会的経済的状況の厳しさ、そ

して何よりも、占領政策の方向転換を求める政治状況の変化等に制限され、このような方向が現実には十分に具体化されるには至らなかったのである。

### 3. 学校管理体制再編整備の進行

第2次大戦後間もなく表面化してきた東西冷戦は、我が国の早期の主権回復（昭和26年9月の対日平和条約）をもたらすとともに、占領政策の転換をも生じ、多くの戦後改革が再点検されることになった。戦後教育改革も例外ではなかった。とりわけ、昭和26年11月に発表された政令改正諮問委員会の「教育制度の改革に関する答申」は、再改革の基本方向を示すものとして重要な役割を演じた。

答申は、戦後教育改革の内、「わが国の実情に即しないと思われるもの」に検討を加え、それを「国力と国情に合った」合理的なものに改善することを旨とし、各領域にわたり数多くの具体的な改善勧告を行なったが、そのうち地方教育行政の領域における以下の二つの勧告が特に注目される。

- ① 教育委員会委員を地方公共団体の長が議会の同意を得て任命する方式の採用。
- ② 教育に関し文部大臣が責任を負える体制を明確にすること。

この勧告に基づき、文部省は、教育制度再改革のための体制作りの一環として、翌年「文部省設置法」の一部改正を行ない、文部行政の指導助言的性格を薄めると同時に、内部部局の再編を行ない初等中等教育局の権限強化を断行した。また、保守党を中心とする「偏向教育キャンペーン」や「うれうべき教科書」問題、あるいは愛国心教育の復興を求める意見の高まりなどを背景に、教科書検定権の強化<sup>23</sup>や学習指導要領の基準性の強化<sup>24</sup>や、教育の政治的中立の確保を名目とする教師の政治的活動への強権的抑圧政策の展開<sup>25</sup>等も、この時期に行なわれた。

昭和31年6月には、戦後教育改革の一つの象徴ともいえるべき「教育委員会法」（昭和23年7月公布）を全面改定し、新たに「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（以下、「地教行法」と略す）が制定された。そして、同年10月に同法に基づく任命制教育委員会が発足するやいなや、文部省は新制教育委員会に対し、同法第33条に基づく「学校管理規則」の制定と第46条に基づく公立学校教員に対する「勤務評定」の実施を求めた。「地教行法」の目ざすところは、以下に示す文部省当局の説明からも明らかのように、文部大臣→都道府県→市町村という関係の中で、上位管理機関主導に基づく三者一体の教育行政秩序の樹立及びその円滑な運営の確保、換言すれば教育行政の集権化にあったことは論をまたないであろう。

「現行制度のもとにおきましては、文部大臣や都道府県委員会は、都道府県または市



町村に対して技術的な指導，助言または勧告の範囲を越えることはできないこととされているのであります。このような現状を改めるため，文部大臣や都道府県教育委員会の積極的な指導的地位を明らかにいたしますとともに，文部大臣は，教育委員会や地方公共団体の長の事務処理に，法令違反等の事由がある場合には，必要な是正措置を要求して，教育行政の適正な運営を確保いたしたい所存であります。」<sup>269</sup>

一方、「学校管理規則」の制定趣旨としては，これまで教育委員会と学校との権限関係が曖昧であったことを反省し，「管理権の行使を客観的に規制して，管理機関の管理権と校長の校務掌理権との関係づけ，教育行政の秩序を整備しようとするものである」<sup>270</sup>とされている。しかし，この「学校管理規則」は，上位機関主導に基づく集権的教育行政の秩序確立を基本的に指向する「地教行法」のまさに具体的展開であることからして，その本質的立法趣旨は，上位管理機関である教育委員会が，主導的に下位機関である校長の職務権限を管理体系のなかに位置付けなおすことによって，学校管理体制を整備し，教育行政の秩序を確立することにあつたと言えよう。<sup>280</sup>

他方，「勤務評定」は，教職員の人事管理の適正化をめざすものであり，<sup>281</sup> 評定結果に基づく公正な人事管理を行なうことにより教師の志気を高め，結果的に教育効果の向上を図ろうとするものである，<sup>282</sup> と行政側から意義付けられた。しかし，当初より，教師の成績評価という技術的に困難な事項を十分な研究的裏付けのないまま，教育委員会からの職務命令として，しかも校長を実質的評定者として実施することは，教職員間に反発をもたらし教育の自主性をそこねる危険性をはらむものであるとの批判的見解が投げかけられていたのである。<sup>283</sup> しかし，それにもかかわらず，行政側による勤務評定の強行な実施は教員側の激しい反対闘争を生み，学校内における校長と教員の関係に緊張と対立をもたらし，結果的に両者の関係を管理者と労働者のそれへと分裂させることになったのである。

#### 4. 校長・教頭の管理職化と学校組織

以上のような「地教行法」を核とする教育行政の集権的再編化の過程は，同時に，校長職の性格が変容されていく過程，即ち学校管理職者としての性格が再び付与されていく過程でもあった。既に，昭和20年代後半には，「偏向教育」問題に端を発して，教育の政治的中立の確保が政策課題にすえられ，その中で校長の教職員に対する服務監督の強化を求める行政指導が行なわれていた。その後，先述したように，「地教行法」及び「学校管理規則」の制定，勤務評定の実施という過程において，校長は学校管理者としての性格を一層強められ，職務命令に基づき部下教職員を指揮監督する役割を期待されるようになったのである。そして，昭和33年には，「市町村立学校職員給与負担法」の一部改正に伴ない，

校長に管理職手当が支給されることとなり、ここに校長は名実ともに「管理職」として位置付けられ、上司である教育委員会の職務命令を学校内部で忠実に執行する官僚制的管理監督機能の遂行を期待されるようになった。

一方、教頭については、「地教行法」制定の翌年昭和32年の「学校教育法施行規則」の改正に伴ない、いわゆる省令に基づく職制化がはかられ、その後昭和49年の「学校教育法」一部改正に至って、法律に根拠をもつ職制として確立させられた。しかし、それ以前、昭和35年には管理職手当を支給する措置がとられ、校長と同様に「管理職」としての位置付けは既に行なわれていた。このように、教頭職が、法律上職制化される以前に、早くも「管理職」として位置付けられたということは、教頭には、教師たちに対する教職専門的指導機能の遂行ではなく、学校内部管理体制秩序化のための校長職務における補佐的機能の遂行を、本来的には期待されていたものといえよう。<sup>32)</sup>

このような、校長及び教頭による学校の管理秩序の強化がはかられていく過程において、必然的に、学校が行なわなければならない仕事についての分担のあり方に関して、戦後改革期における民主的・経営論的解釈は姿を消し、かわって官僚制的・命令的な解釈が行政解釈として展開されるようになった。それは、「学校を管理することは、学校の設置者（教育委員会—筆者注）が、学校に対する一般的な支配権をもって学校を維持し、学校の設置目的をできるだけ完全に達成させるために必要な一切の行為をなすことを意味する」<sup>33)</sup>との理論に基づく次のような解釈である。即ち、校長に対する上司である教育委員会は、校長の学校管理の方法について指揮・命令・指示を行なう権限を有し、一方、学校の教職員に対する上司である校長は、教職員の校務分担について命令・指揮・監督を行なう権限を有するという権限関係についての解釈であり、逆に言えば、教育委員会に対する部下である校長は委員会の定めた方針や規定に従い、かつその承認・指示に基づき学校管理を行なわなければならない、一方、校長に対する部下である教職員は校長の命ずる職務を校長の指揮・監督のもとで忠実に遂行しなければならないという義務関係についての解釈である。つまり、「学校で行なわれるすべての仕事」<sup>34)</sup>である校務を、校長は命令により所属職員に分担させることができ、まさにそのことが校務分掌の意味である、とされるのである。したがって、このような全ての仕事は校長の命令によって配分される学校においては、職員会議の地位を校長の意思伝達の場合、せいぜい校長が定める学校運営の基本的事項のうち校長が必要と認める事項を審議する場であるとの、つまり「校長の職務執行上の補助機関である」<sup>35)</sup>との位置付けしか与えられないことになる。そして、このような解釈は、校長の学校運営上の権限は学校設置者たる教育委員会の権限を委任されたものである、との理論に基づいてなされるわけである。

しかし、これら一連の文部行政解釈は、教育が国家の事務とされた戦前の「学校長ハ地

方長官ノ命ヲ承ケ校務ヲ掌理シ所属職員ヲ監督ス」(「国民学校令」16条2項)に見られる法理とさして違わないことになろう。そこには、戦前教育への深い反省と、民主教育実現への強い決意に基づいた「戦後教育改革の法原理と教育の条理が全く生かされていない」<sup>66)</sup>と言わざるをえないのである。

教育は、教える者と教えられる者との間における、非権力的な人格的・精神的・価値的相互作用をその本質とする行為である。したがって、学校は本来的に権力性になじまない組織であり、むしろ校長と教師たちが一体となり、協働的に子どもに対する教育活動を展開し、集団的にその責任を負っていくところに、他の組織とは異なる独自の意義を有しているといえるのである。しかるに、講和以後の教育行政における学校管理体制再編整備の道は、このような学校の本質を無視したところで、校長・教頭と教師たちの関係を管理—服従に基づく官僚制的秩序へ一体化することを目的として進められ、結果的に両者の一体性を損ねただけでなく、両者の間に癒しがたい対立と緊張の関係を生み出させることになったのである。とりわけ、勤務評定の実施に際し、校長を教職員の勤務成績評定者にしたことは、両者の緊張対立関係を一層険悪化させ、潜在化させる結果をもたらしたといえよう。更に、このような潜在的対立関係が続く中での内部管理の一層の強化は、教職員の志気(モラル)の低下と閉鎖的孤立化を生むことになり、結果的に学校組織そのものを閉鎖的で画一的な硬直化した官僚制組織へと転化させる危険性をはらんでいたのである。そして、このことは、学校の教育力の低下に直接つながる危険性でもあったのである。<sup>67)</sup>

組織としての学校の円滑な運営のためには、たとえ何らかの職務権限事項の体系化・秩序化が不可欠であったとしても、それを教職員全員一体化のもとでの専門的かつ自治的な協議に基づく方法に求めるのではなく、校長の強力な権力的命令に基づく官僚制的処理方法に求めることは、結果的に学校内部に分裂をもたらし、組織の柔軟性・創造性を弱めることにつながり、必然的に子どもに対する教育活動の質的低下にもつながる危険性をもたらすことが、以上の簡単な歴史的考察からも明らかであろう。

#### まとめに——「調和のとれた学校運営」の課題

学校慣習法的にせよ、教育委員会の任命によるにせよ、各学校に実態として多様に存在していた主任職は、昭和50年の「学校教育法施行規則」の一部改正に伴い制度化された。主任制の問題は、各学校における具体的な人事にかかわる問題であり、しかも主任という各学校の教育的責任をいわば代表する職位を画一的・権力的統制に委ねるかどうかという問題にもかかわっていたがゆえに、その導入には激しい反対や抵抗の運動を引き起こした。

主任省令化をめぐる主要な問題点の一つは、制度化される主任の職務と地位がどの様に

規定され、かついかに運用されるかという点にあった。その職務と地位については、文部大臣見解「調和のとれた学校運営について」（昭和50年12月6日）及びその補足見解「主任の制度化に当たって」（12月25日）の中で、主任に教育指導の充実を図る役割を期待し、中間管理職とは見なさない旨表明されていることや、改正された「学校教育法施行規則」において、例えば教務主任については、「②、教務主任……は、教諭をもって、これに充てる。③、教務主任は、校長の監督を受け、教育計画の立案その他の教務に関する事項について連絡調整及び指導、助言に当たる。」（第22条の三）と規定されていることから明らかなように、連絡調整及び指導助言をその職務とし、教諭充当職とされていることから、管理職ではない職位と解釈されていると見てよからう。

しかし、その運用面に関しては、既に触れたように、過去の教頭省令化とその後の運用の歴史を考えれば、省令化主任が結果的に中間管理職化される可能性は全くありえないとはいえないであろう。この点、今日の教育行政の方向に大きな影響を与えているといわれる中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」（昭和46年6月11日）は、その中で、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」にするためには、「学校の種類や規模およ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・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」と提案していたことから、主任を管理職化しようとする志向が当初から全く存在していなかったわけではないのである。問題にされなければならないことは、「地教行法成立以後、营造物管理論に運営管理（主として教育課程管理を指す）なる概念を導入し、特別権力関係論によって、学校監督概念の内容的区分をせず、もっぱら教育委員会の包括的支配権の行使として、教育そのものを管理・監督してきた」<sup>98)</sup> これまでの学校管理行政のあり方そのものであろう。この点、先に触れた文部大臣見解が次のように述べていることは特に注目されよう。

「過去二十年にわたって、教育をめぐる保守と革新の政治的な対立が激しかったために、学校運営には本来二つの柱があるべきであったにもかかわらず、ともすれば管理の側面のみが浮かび上がり、一方は管理の強化、他方は管理阻止あるいは管理反対の立場をとって不毛な議論が繰り返され、ともすれば肝心の教育活動が忘れられる。政争から教育をきりはなし、静かな場で教育を充実するためには、学校運営に当たって本来必要とされる二つの柱に均衡のとれた調和を実現しなければならない。」<sup>99)</sup>

そのような反省に基づき、従来軽視されてきた教育指導面の充実を図るための制度的対応として非権力的な主任職を設置し、調和のとれた学校運営の実現が目ざされているとすれば、主任制度化の意義は十分認められなければならないであろう。しかしながら、本当にその反省から調和のとれた学校運営の実現を求めようとするならば、これまで管理面の

みへの配慮から職制化がはかられてきた校長や教頭についても、単に「校長と教頭はどちらも、管理的な面と教育活動の指導の面を担当すべきものと考えなければならない」<sup>(40)</sup>と一般的に心がまえを述べるだけでなく、「まず、校長・教頭の職制を教育指導の側面から再検討し、それらの職制の再編成をも含めた学校運営体制を全体としてとらえなおすことが必要であった」<sup>(41)</sup>といえよう。

即ち、教育指導の側面が充実された調和のとれた学校運営をめざすためには、単に既存の学校運営組織内に主任を調和的に位置付けることだけで済む問題ではなく、むしろ、位置付けられた主任が期待されている機能を十分に果しうるような学校運営組織へと既存の組織を全体として再編しなおすことこそが必要であるといえよう。そして、そのような組織再編は、単に主任の機能のみが問題とされるだけでなく、校長、教頭を始めとして他の全ての学校運営諸組織、即ち、職員会議等の校務運営組織と校務分掌組織の各々の役割や機能が改めて問い直されなければならないことを意味するとともに、その上で、教育目標達成の観点から各々が新しく構造化されなければならないことをも意味しているのである。

## 註

- (1) この点、児島邦宏「学校経営の構造と教職員組織」(学研『教育学講座19, 現代の教育経営』1980年, p.p.74--75)に簡潔な説明があるので参照されたい。
- (2) 国分正明「教職員に対する職務命令のあり方」,『季刊 教育法』第38号, 1980年, p.27.  
なお、国分氏は当時、文部省初等中等教育局地方課長の職にあった。
- (3), (4) 同上, p.28.
- (5) 兼子仁『教育法(新版)』, 有斐閣, 昭和53年, p.416.
- (6), (7) 同上, p.461.
- (8) 同上, p.467.
- (9) 児島邦宏「学校経営組織論—組織の構造と革新」(河野重男・新井郁男編著『現代教育の構造と課題』, ぎょうせい, 昭和53年), p.367.
- (10) 教育課程審議会答申「小学校、中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について」(昭和51年12月18日)は次のように指摘する。「教育課程実施の効果は各学校における自発的・創造的な活動に期待するところが大きい。特に今回の改善(1977年の学習指導要領の改定—筆者注)によって実現が期待されている精選された内容を確実に身につけさせ、ひとりひとりの児童生徒の個性や能力・適性に応じた行き届いた学習指導を進めるためには、学校運営の改善と教育の実際における指導方法の向上を図る必要がある。」
- (11) 本稿は拙稿「学校運営の課題と組織構造」(杉山明男・金子照基編著『学校と学級の経営』<教育学研修講座第4巻>, 第一法規, 昭和59年, p.p.190—222)を上台とし、一部加筆修正したものである。併せて参照していただきたい。
- (12) 明治6年118万名 → 明治16年300万名台 → 明治25年400万名台 → 明治32年500万名台, と急速に増加した。(本間康平『教職の専門的職業化』, 有斐閣, 昭和57年, p.172を参照。)
- (13) 明治8年35.2% → 明治18年49.6% → 明治28年61.2% → 明治38年95.6%。(Ministry of Educa-

- tion, Science and Culture, EDUCATION IN JAPAN, 1983. p.18を参照。)
- (14) 明治33年の「小学校令」で、尋常小学校4ケ年の就学が義務付けられるとともに授業料の徴収も原則的に禁止された。
  - (15) 佐藤秀夫「国家主義教育体制の確立」(仲新監修『日本近代教育史』, 講談社, 昭和48年, p.p.105-170) 参照。
  - (16) 高野桂一『学校経営の科学 ①基礎理論』, 明治図書, 1980年, p.198.
  - (17) 高野桂一『学校内部規程の研究』, 明治図書, 1976年, p.143.
  - (18) 同上, p.184.
  - (19) 「新日本建設ノ教育方針」(昭和20年9月15日)及びその普及のための講習会(同11日)で、文部省は一貫してこの方針を表明していた。
  - (20) 高野桂一『学校経営現代化の方法』, 明治図書, 1970年, p.51.
  - (21) 金子照基「学校における校長と教師」, 『季刊 教育法』第38号, 1980年, p.9.
  - (22) 同上, p.10.
  - (23) 昭和28年8月5日の「学校教育法」一部改正により、文部大臣の教科書検定権が明記された。
  - (24) 昭和33年の学習指導要領の全面改定に際し、官報に告示されたことをもって法的拘束力を有する、との解釈が行なわれた。
  - (25) 昭和29年6月3日に教育三法律公布(「教育公務員特例法の一部を改正する法律」, 「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法」)。
  - (26) 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律案提案理由説明(昭和31年3月14日, 第24回衆議院文教委員会)」(『戦後日本教育史料集成』, 第5巻, 1983年, p.118)
  - (27) 有倉遼吉, 天城勲『教育関係法Ⅰ』, 日本評論新社, 昭和33年, p.58.
  - (28) 金子照基, 前掲論文(21), p.11参照。
  - (29) 文部次官通達「勤務評定の実施について」(昭和34年8月4日)
  - (30) 都道府県教育長協議会「教職員の勤務評定試案」(有倉・天城, 前掲書(27), p.p.345-349)
  - (31) 日本教育学会「教師の勤評問題に関する全般的見解」(昭和32年4月21日)
  - (32) 青木宗也「教育政策, 労務管理の展開と主任制」, 『季刊 教育法』第19号, 1976年, p.36.
  - (33) 鈴木勲『改訂 教育法規の理論と実際』, 教育開発研究所, 1979年, p.27.
  - (34) 今村武俊『教育行政の基礎知識と法律問題』, 第一法規, 昭和39年, p.289.
  - (35) 同上, p.318.
  - (36) 兼子仁, 前掲書(5), p.461.
  - (37) 勤務評定実施に伴う現場の弊害については, 宗像誠也・国分一太郎『日本の教育』, 岩波新書, 1962年, p.p.175-196, を参照。
  - (38) 牧柁名「『主任』の制度化と教育の論理」, 『季刊 教育法』第19号, 1976年, p.15.
  - (39), (40) 文部大臣見解「調和のとれた学校運営について」(昭和50年12月6日)
  - (41) 金子照基, 前掲論文(21), p.13.

## A Study of Historical Development of School Management in Japan

Masahiko SOGA

*Department of General Education,  
Okayama University of Science  
Ridai-cho 1-1, Okayama 700, JAPAN*

(Received September 26, 1985)

What relationship between a principal and teachers in a public school should be has been a controversial theme. One maintains that since the principal has control over the school comprehensively, he or she can order teachers to share the school's services including classroom teachings. The other claims that as it is the staff meeting where the school's services excluding classroom teachings should be discussed to share by all staff, the principal's role is to participate there, give advices to teachers, take the leadership of the discussion and assume the responsibility of the decisions toward the outside.

Taking into account the above controversy, this article aims to pursue a better relationship between school principals and classroom teachers through examining the historical development of that relationship at the modern public school in Japan.

After the consideration, I recommend that in order to create a harmonious internal system of school management, roles and functions of the internal organs — a principal, a vice-principal, a staff meeting, head teachers, and the like — should be reconsidered and restructured from the view point of achieving the humanized education.