

校務分掌と学校の内部組織

— 学校の内部組織活性化への前提的契機 —

土 屋 章

はじめに

本稿では、(学校の¹) **校務分掌とは何か**を考察することにより学校の内部組織活性化への道筋を探ろうとしている。校務分掌とは何かを考察する場合、校務分掌と類似するあるいは殆んど同義とも思われる**学校の内部組織**との異同は何かを明らかにする必要がある。校務分掌と学校の内部組織との異同を問うためにはその前段で、**学校の内部組織**とは何かが考究されなければならない。

「校務分掌」「学校の内部組織」という用語を形成している「校務」「分掌」「学校」「内部組織」のうち、各用語が学校教育に関連して用いられてくる史的順序は、学校から始まり、分掌、校務、学校の内部組織（経営用語として）の順であることに着目し、用語成立の順番を考慮して論題を改めて吟味してみると「**校務分掌**→**学校の内部組織**」ではないかという論理の発展過程がその輪郭として見えてくる。そこで今一度学校教育に関連して、最初に、①「学校」「校務」「分掌」が使用されてくる経過を振り返り、そこから校務分掌とは何か及びその範囲を論考するという道筋を辿ってみる。この論考の道筋で日本における「学校長（校長）」「教頭」「校務」「教務」等の用語の使用始めも探る。

次に、②「**学校の内部組織**」という文言の意味を探訪する。具体的には学校の内部組織と用いるときの「学校」の内包を確かめ、学校の内部組織とは何か＝学校を組織としてみる見方（組織体としての学校という捉え方）を確かめ、さらにその内部組織とは何かを考究する。最後に、③校務分掌と学校の内部組織の位置関係とは何かというテーマで、①、②の考察過程にお

いて次第にその輪郭が明らかにされてきた校務分掌と学校の内部組織の異同を改めて論じる予定である。

1 校務分掌とは何か

(1) 学校教育に関連して「**校務**」が使用されるに至る過程

① 学校

「学校」という用語は、周知のように孟子によって用いられているのが初出とされる。孟子には次の一節がある（アンダーラインは筆者）。

夫世祿、滕固行之矣。詩云、雨我公田、遂及我私。惟助為有公田。由此觀之、雖周亦助也。

設為庠序學校、以教之。庠者養也。校者教也。序者射也。夏曰校、殷曰序、周曰庠、學則三代共之²。

「庠」「序」「學」「校」は、全て「まなびや」の意味である³。周代は庠といい、殷代は序、夏代は校と呼ばれていたことがわかる。「學」は庠と序の総称であり、學（コウ）＝校（コウ）ということから、學は「庠」「序」「校」を含む概念となる。従って「学校」という用語は「まなびや」が二つ重なっていることになる。

日本では、明治以前学校という名称と共に「學」「館」「院」「所」「舎」などが持ちられてきたことはよく知られている。

口伝から文字の発明と発達（文化の蓄積）を経て読み書き教育および文化の伝承の必要性、大人への通過儀礼のうち残酷なものが除かれ神話や掟を教える必要性、支配階級の子どもの教育の必要性の認識などから、まなびやが宮殿や神殿に付属する。まなぶ者は当然、労働から開放されていなければならない。このことは英語で学校を意味する school は、ラテン語 schola（＝英語の leisure の意味）から借入されており、ド

イツ語Schule、フランス語ecoleも同じ語源であることからわかる。これらは全て閑暇を意味するギリシャ語σχοληψに由っている。

② 学務、學事、事務、校務

次は校務分掌である。校務分掌とは何かを考察する手がかりとして、「校務」という用語が始めて登場すると思われる明治初期から中期にいたる時期に焦点を絞り、この時期における校務及びこれと類似する学務、学事、事務、教務等の用語使用状況を確認、そこから校務という用語は何故必要であったのか、校務、分掌、という用語がいつ頃から使用され始めたのか等を確認することから始めてみよう。

「正補 明治史要卷三及び五」によれば、1869年(明治2)年6月昌平學校、開成學校、醫學所を綜合し大學校とし、同年12月17日「大學校ヲ改テ大學ト稱シ」と達し、1871(明治4)年7月「大學ヲ廢シテ文部省ヲ置キ」とし、それまでの大學が廢止され文部省が置かれる⁴。つまり、昌平學校、開成學校、醫學所→大學校→大學→文部省という経過がある。

このようにして設置された中央教育行政機関＝文部省の内部の構成に関し1871(明治4)年12月「省中従前之緒課ヲ廢シ更ニ左ノ六課ヲ置キ候事」と達し⁵、「學務課」を最初に挙げている。ここに文部省に関連して、公的に「学務」という用語が用いられることになる。1872(明治5)年10月「學務課」は「學務局」と改称(第二卷8頁)、以後「學務」は文部省達等で用いられ、1873(明治6)年の「學區巡視事務章程」でもみられるように「學事」とあわせて多用されてくる。

公的学校制度への抱負と全体計画が発表されたのは1872(明治5)年の「學制」においてである。その第十九章において「地方官ニ於テハ學務專任ノ吏員一二名ヲ置キ部内ノ學事ヲ擔任セシムヘシ」とあり、校務と類似する「學務」「學事」という用字がみられる。ここでは「學務專任ノ吏員」→「學事ヲ擔任」という表記からみて、學務が學事の上位概念として用いられていることが分かる。「學制」ではこのほか、第

四十九章「學事關係ノ人員」、第八十九章「學事ニ關係スル官金」、第九十章「官金ヲ以テ學事ヲ助ケル」、九十二章「學事ヲ助ケルニ」等においても「學事」という用語がみられる。これらの「學事」は、学校運営を総体として「學事」と捉えている内容といえよう。

なお、學制第三百三十二章では「事務」という用語が用いられている。「事務」という用語は、「正補 明治史要卷一」では、既に1867(慶應3)年12月12日「參與ヲシテ、武家傳奏ノ事務ヲ掌ラシメ」にみられる。明治以降では、「正補 明治史要卷二」にあるように1868年(慶應4年・明治元年)正月9日「外國事務」「外國事務取調掛」などと用いられ、同年正月17日の文書に「神祇事務」「内國事務」「海陸事務」「刑法事務」「制度事務」などと多用されてくる。

1873(明治6)年7月の文部省達では「今般文書局廢止今後右事務於學務局可取扱事」(第二卷16頁)とされ「事務」「學務」概念の差異を暗示している。「學務」は事務そのものというより職制あるいは職務部門として用いられている。

「學務局」は、1874(明治7)年9月廢止され、それまでの學校課が學務課とされ「學務」という名称は継続する(第二卷35頁)。學務課は、1874(明治7)年11月の文部省通牒では、

學務課「學校教師生徒等ニ關スル一切ノ事務を司掌シ…」(第二卷37頁)と所掌事務を明示している。これまでのところ校務という用語は見当たらない。この後「學事」「學務」という用語は多用されてくることとなる。その状況の一端をみておこう。

「學事」については、1874(明治7)年11月(明治7年10月制定のもの)改正、「督學局職制及事務章程」、1875(明治8)年11月「文部省職制及事務章程」等で多用されている。

改正された督學局職制では、督學に関し、「第一 文部卿ノ意向ヲ奏シ各大學區ノ學事ヲ監督ス」、視學に関し「第一 文部卿ノ指令ヲ以テ大學區内ヲ巡視シ其學事ヲ查察シ是ヲ督學ニ報陳ス」と用いている(第二卷38頁)。

事務章程では「第三條 地方學事の處分」、「第八條 學區内學事ノ進否」等で、「學事」が用

いられている（第二巻39頁）。「督學局職制及事務章程」は、1876（明治9）年11月にさらに改定されるが學事が同様に用いられている。

文部省職制及事務章程のうち文部省職制では、督學について「卿ノ指揮ヲ受ケ學事ヲ督察ス」、視學は「學区内ノ學事ヲ視察ス」（第二巻42頁）などの用法が見られる。

事務章程では、第十四條「學事ノ進否」、第十五條「學事關涉ノ諸件」、その他第廿五條、第三十條、第三十三條、第三十六條、第四十四條等で「學事」が用いられる（第二巻43～45頁）。

「學務」については、上述した1874（明治7）年10月の「督學局職制及事務章程」第三條において「地方學務擔任ノ吏員」、第五條「地方學務專任」等と用いられている。同年11月の改正においては、その第五條、第十二條において「學務吏員」が用いられる。さらに1876（明治9）年11月改定においても第六條、第十四條で「地方學務吏員」が用いられている。

1875（明治8）年11月「文部省職制及事務章程」では、「學事」は多く用いられ、職制第一及び第二に「事務」はみられるものの、「學務」は見当たらない。

この後の學事、學務の使用状況を主な布告等で確かめ「校務」にいたる経過をたどってみよう。

1879（明治12）年9月の「教育令」では、その第一條で「教育事務」という用語が見られ、第十條で「町村内ノ學校事務ヲ幹理セシメンカ爲ニ學務委員ヲ置クヘシ」とし、「學校事務」という用語がみられる。第十一、十二、十五條では「學務委員」、第二十七條「學事ニ供スル寄附金」、第三十九條「學事ノ實況ヲ巡視」、第四十一條では「學事ノ實状」が用いられている。

1880（明治13）年12月の「改正教育令」では、學務委員に関連し、第十條において「學務ヲ幹理」という用法がある。學務委員は、第十一條、第十二條、第四十八條で選任と職制が規定されている。「學事」は、第二十七條、第三十九條、第四十一條で用いられている。

これまでのところでも「校務」はみられない。この1880（明治13）年12月の「改正教育令」は、

1885（明治18）年さらに改正され、戸長にその職務を掌務させ「學務委員」は廃止（1890（明治23）年の「小学校令」で復活）されている。「學務」という用語は、「學務一局」「學務二局」「學務局」などと用いられていく。

「校務」という用語は漸く1886（明治19）年の、帝國大學令、師範學校令に続いた帝國大學外の文部省直轄諸學校官制に初出する。高等師範學校高等中學校東京商業學校官制第二條で「學校長ハ文部大臣ノ命ヲ承ケ校務ヲ掌理シ所属職員ヲ統督ス」と校長職の説明に用いられている。同年10月の尋常師範學校官制においてもその第二條に「學校長ハ…（中略）校務ヲ整理シ…（以下略）」と用いられる。

公立学校の場合、公立小学校「長」の名称は、ようやく1881（明治14）年6月15日の太政官達にみられるが、小学校長と校務の併用は、小学校長の制度が明定された1890（明治23）年の「小学校令」第六十一條に基づく1891（明治24）年11月17日の「小學校長及教員職務及服務規則」第二條の「學校長ハ校務ヲ整理シ所属教員ヲ監督スヘシ」にある。

以上が明治以降「校務」が公的文書に登場するまでの學務、學事、事務、校務等の用語の使用状況の概要である。

（2）校務分掌とは何か

これまで明治の初めから20年代までの學務、學事、事務、校務の使用状況をみてきたところである。事務は、かなり広い一般的総称的概念として用いられている。學務は、学内外の教育関係事務並びに部門・職制及び人との関係で用いられている。學事は、金銭面をも含め学校の全ての営みを指称する場合に用いられている。ここに学校内教育に関する特化された用語はなく、校長職の設置とともにそのような内包を持つ用語の必要性があったのではないか。そこで校務が用いられ始めたのではないか。つまり校務は、學校長の学校内教育に関する職責あるいは権限の及ぶ仕事の全てをさす用語として用いられ始めており、学校内教育を中心とした諸事柄を指す用語の必要性や便利さから登場した

のではないかと考えられる。**校務=学校内教育を中心とした諸事項**といえるのではないだろうか。

このように校長の職制と並行して用いられ始めた**校務**を、**学校長が「掌理」**するのか、「**整理**」するのか。この違いは先にみたように、公立学校の**学校長**の場合、「**整理**」を用いていることがわかる。1886(明治19)年10月の尋常師範学校官制や1891(明治24)年の「**小学校長及教員職務及服務規則**」にみられるとおりである。公立学校の**学校長**が行うとされてきた「**整理**」は、現在、**学校教育法**(2007(平成19)年6月27日法律第九六号)ではどのような規定となっているか。

学校教育法第三十七条第四項で「**校長は、校務をつかさどり、…**」とし、第五項で「**副校長は、校長を助け、命を受けて校務をつかさどる**」とする。教頭の職務規定としてその

第三十七条第七項で「**校務を整理**」と用いられている。(副)校長は「**校務をつかさどり**」と「**校務を整理**」からみて、「**整理**」より一層積極的な役割規定となっていることが理解できよう。そうすると明治のこの時期、教頭の職務規定はどうなっていたか。

上述した1886(明治19)年4月の勅令である高等師範学校高等中学校東京商業学校官制では、「**教頭ハ学校長ノ指揮ヲ承ケ教務ヲ整理シ教室の秩序ヲ保持スルコトヲ掌ル**」、1886(明治19)年10月の尋常師範学校官制では、**教頭ハ…(中略)…学校長ノ監督ニ属シ教務ヲ整理シ教室の秩序ヲ保持スルコトヲ掌ル**」とあるように、**教頭**が行うのは「**教務ヲ整理**」することであった。この時期の公立学校の**学校長**は「**校務ヲ整理**」し、官制校の**教頭**は「**教務ヲ整理**」するとして区別していることが分かる。**教頭**の職務は、**教授上の事務**あるいは**校務のうち直接的に教育に関係する事務**である「**教務**」に重きが置かれていたといえよう。

現行**学校教育法**では、**校長**ではなく、**教頭**が「**校務を整理**」するとされており、**教頭**の職務は、**校務のうち教務に限定されず広がり(教務→校務)**、**校長**の職務に接近しているといえ

る。「**教務**」という用語もこの頃用い始められている。

因みに**教頭**という用語は当初、1886(明治19)年3月の**帝國大學令**第十一條、第十三條にみられるように**大學**に関して用いられ、**分科大學長**の次に位置している。**帝國大學令**第十三條では「**教頭ハ教授及助教授ノ職務ヲ監督シ教室の秩序ヲ保持スルコトヲ掌ル**」とする。ここでは**教頭職**に関し、上述した「**教務**」という用語との連用は見当たらない。「**教頭**」という用語は**東京開成学校**が**大學南校**となり、翌1870(明治3)年10月、「**米人『ウェルベッキ』教頭トス**」に初出する⁶。その職務は、**教授**や**助教授**の職務監督者としての仕事であり、**教頭職**の誕生である。

「**分掌**」という用語は、明治以降では、『**明治史要 附表**』「**八局職員及職制表**」(明治元年二月二十日)で用いられており、「**正補 明治史要 卷二**」では、明治元年1月17日「**參與之ヲ分掌ス**」と用いられている。「**分掌**」は、**管掌**、**掌理**、**掌ル**、**職掌** **主掌**、などの用字と並存し以後多用される。**文部省**関係では、上述した1874(明治7)年10月4日の「**督學局職制及事務章程**」(改正前)、1875(明治8)年11月「**文部省職制及事務章程**」で「**分掌**」が用いられ、このうち例えば、後者の「**文部省職制**」では「**書記**」に関し「**督學ノ指揮ニ従ウ從ヒ其の事務ヲ分掌ス**」に見られる。**掌る**事務を分けて担当することを示す一般的な用語であり、**校務**より古くから使用されていることが分かる。

これらからみて、**校務分掌**とは、**学校長**が「**掌理**」あるいは「**整理**」する**全ての職務(=学校内教育を中心とした諸業務)**を、**教頭**を始め**教職員**が**分担してつかさどる**ことである、と措定できよう。端的にいえば「**職務の分担**」である。分担する職務の範囲については後で触れる。

現行法制下における**校務分掌**の発端は、2006(平成18)年12月22日施行の**教育基本法**第六条第2項「**前項の学校においては、教育の目的が達成されるよう、教育を受ける者の心身の発達に**応じて、体系的な教育が組織的に行われな

ればならない」にあるといえる。ここで「体系的な教育が組織的に行われ」る、ためには校務分掌の仕組みが必要となるからである。これを形式上受けた形で（旧教育基本法にはこのような規定はない）学校教育法第三条の「設備、編成」を皮切りに、同法第五条の「学校の管理」、同法第三十七条第四項「校長の校務掌理」、を経て学校教育法施行規則第二十二條の二「小学校においては、調和のとれた学校運営が行なわれるためにふさわしい校務分掌の仕組みを整えるものとする」に具体的に規定として示される。新教育基本法第六条の規定は、学校教育法や学校教育法施行規則と整合性のある改正となった。

この施行規則をさらに敷衍して、学校教育法施行規則第二十二條の六では、教務主任、学年主任、保健主事、事務主任のほか「必要に応じ、校務を分担する主任等を置くことができる」と規定している。ここでは「校務を分担する」としているがこのことは「校務分掌」のことに他ならないと考えられる。

以上のことから現在各学校にはもれなく校務分掌の仕組みが存在し、校務、分掌という用語が現行法制上及び実質上学校教育界に定着していることが理解できる。

学校内教育を中心とした諸事項の分担（＝学校内の全仕事の分担）が校務分掌であるが、問題となるのは分担する校務＝学校内の全仕事の範囲である。範囲あるいは全仕事の内容が決まらなると何を分掌するかも決まらない。校務の範囲を考察しておこう。

（3）校務の範囲

これまでみてきたように、校務が用いられ始めた頃の校務の範囲は、学務、学事、事務等の用語との関係から、学校内教育を中心とした諸事項＝つまり、**学校長が「掌理」あるいは「整理」する全ての職務**であったとみていいであろう。このことは、1936（昭和11）年発行の小川正行『**学校経営學**』（成美堂書店）にも見られる見解である。小川は、「各教員に分擔せしむべき教務は、通常之を大別して一般校務と學級事

務の二種とすることが出来る（97頁）」としそれぞれ説明を加えている。説明を見る限り校務の範囲には「教育活動を直接支える活動」は含まれるが、教員の行う「教育」そのものは含まれていない。この見解は、当時までの及び当時の校務に対する考え方とみてほぼ間違いなであろう。

戦後においても宗像誠也が伊藤和衛との論争の中で、校長一人を除いて他の教諭は全部五十人の子どもをかかえて授業をし、「副次的に、校務分掌上の便宜のために教務主任も学科主任も設けられるだろう⁷⁾」とし、校務分掌を「副次的」に捉え、校務分掌と授業（教育活動そのもの）を切斷する考え方を示している。（論争については再度触れる予定である。）

この考え方は、旧教育基本法第十条第二項や学校教育法第二十八條第六項（2007（平成19）年6月27日 法律第九六号では、第三十七條第十一項。以下2007年法律と略）の解釈を根拠に、「校務」を狭く捉え、教育活動と教育活動を直接支える活動は、学校教育法第二十八條第三項（2007年法律第三十七條第四項）の校長が「つかさどる」校務には含まれないとするものにつながる考え方である。なぜならば、教諭の職務は同法第六項（2007年法律第三十七條第十一項）に別に規定されているからである。この法解釈では、校長のつかさどる校務（教育活動と教育活動を直接支える活動を除いたもの）を、校長の職務命令＝「校務分掌」という形で処理しなければならないのは、教諭にとって教育（第六項・第十一項）から離れた「雑務」ということになる。校務分掌＝雑務分掌 というものである。

本稿では、学校内の仕事の全てを文字通り「教育」も含めて「全て」校務と捉えて論を進める。このことは1957（昭和32）年の東京地方裁判所判決で「ここに校務というのは、学校の運営に必要な教員等の人的要素と校舎等の物的施設及び教育実施の三要件に関しその任務を完遂するために要求される諸般の事務をさすものと解される」（判例時報 第124号）としたことを肯認する立場である。この判決は「教育実施」

の「諸般の事務」を校務に含めており、上述した「教育活動を直接支える活動」を校務に含める立場となる。ただ校長のつかさどる校務のうちには、教員に分掌させることは望ましくないものもある。

加えて1990（平成2）年9月13日広島高等裁判所の判決では、公立小学校教諭に関し「特定の学級の担任になるのは校長の校務分掌命令（学校法二八条三項）に基づくものであり…」とし、教諭の具体的職務内容は校長の職務命令によって定まることを判示している。担任も校務分掌の一環であり、担任は当然教育活動も行うことから教育活動も校務に含まれると考えていいだろう。つまりこの判決は、校長のつかさどる校務が教育活動を含んでいることを肯認した判決といえ妥当な判断である。校務に教育活動を含める考え方は『現代学校経営用語辞典』『教育法令辞典』『全訂学校管理法規演習』等に見られる立場でもある（学説や運動論の立場では教育活動と校務を区別するものもある）。学校を組織体と捉える場合、教育活動を校務の中心としなければ、一つの組織体である学校としての教育責任が曖昧となり、説明責任を果たすことはできない。教育活動そのものを含めない「学校の内部組織」という捉え方は失当といえる。

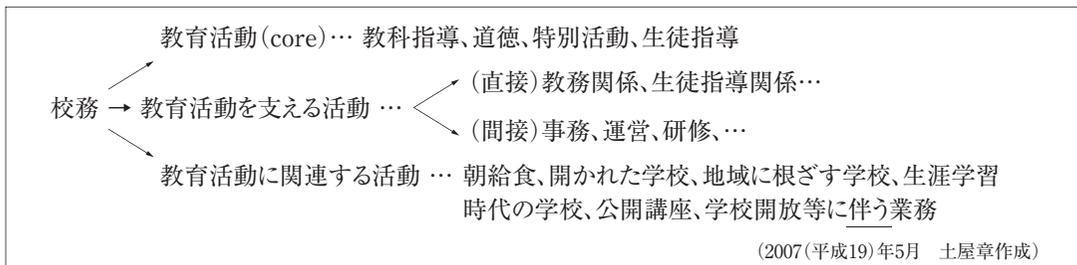
教育活動には、教科指導、道徳、特別活動、生徒指導など学校教育のコア（core）にあたる活動がある。次にこの教育活動（core）を支える活動がある。この支える活動は、二つに分けて考えることができる。直接教育活動を支える活動（教務関係、生徒指導関係—学校教育目標の設定、教育課程の編成、指導計画や指導案の

作成、指導要録の作成、評価や付随する事務、通知表や学校、学年、学級通信等の作成事務、生徒指導計画の作成と実施等）と間接的に支える活動（PTA・後援会事務、各種活動運営事務、人事・研修計画等）である。しかし現在の校務の範囲を考えたとき、ここに収まらない校務と思われるものが存在する。「学校内教育」の意味の広がりがある。

このごろ、「朝食食⁸」「開かれた学校」「地域に根ざす学校」「生涯学習時代の学校」「公開講座」「学校施設の開放」などの用語が求める校務がある。校務分掌を学校長が「掌理」あるいは「整理」する全ての職務としたとき、学校運営の一翼を担う分掌担当者としても、これらの用語が求める校務にも適切に対応する必要がある。これらの校務は、「教育活動（core）」及び「教育活動を支える活動」と何らかの関連をもち濃淡はあるものの「教育活動に関連する活動」として統名できる。以上から、校務の範囲に関し図1が得られることになる。

現代は変化の時代であり、情報化社会、消費化社会、高齢化社会、生涯学習社会が進展しているといわれる。学校教育の目標を達成するために、学校教育もまたこれらの社会変化に対応した改革が求められている。変化のうち学校教育に直接影響のある情報化社会、消費化社会⁹並びに家庭や地域社会の変化とそのニーズの変化に対応して、「校務」も変化し広がりが見られる。各学校では教育改革の方向を見定めながら、校務のうち「教育活動（core）」と教育活動を支える活動を最優先に分掌業務を処理していくことが求められている。

図1【校務の範囲】



2 学校の内部組織とは何か

(1) 学校とは何か～「学校」の意味を決めるものは何か

「学校の内部組織」と用いるとき、この「学校」の意味は何であろうか。学校という用語は孟子「滕文公章句¹⁰」以来、「場所＝もの」の意味から「人」の意味に至るまで多様な意味と広がりを持つに至った。新聞紙上や教育関係文献で定義されることなく用いられている用例を幾つか挙げてみよう。「学校開放」「学校が繁栄」「学校に悪口雑言を浴びせる」「学校の変革」「学校改革」「学校の本質」「学校を蘇生させる」「学校を批判する」「学校の影響」「学校の判断」「社会が学校化する」「学校の責任」「学校が成長する」などである¹¹。

「学校」の意味は、「もの」なのか「人」なのか。人の場合、教育委員会のことか、校長なのか、教員なのか、児童生徒なのか、保護者なのか、これら人やものの組み合わせなのか。

ただ、「学校(の)」は、考察対象の分野を示す符牒として出発し、この符牒は、次にこの語に続く、上例で言えば、開放、繁栄、変革、改革、蘇生、批判、責任等によってその意味と広がり範囲が決められているとは言える。つまり「学校」は、総称であり全ての意味であり、個別の意味を表すことはできない。「学校」の個別の概念は後続する語句や、個別の文脈全体の中で明らかになるともいえる。このことについて例示したもののうち「学校の責任」を取り上げて説明してみよう。

今日「学校の責任」が問われることが多い。いじめ問題、学力低下、教員の不祥事、不登校、学校安全（登下校を含め）、学校における教育活動や教育活動と密接に関連する事故等に対する「学校の責任」である。ところで「責任」を問えるのは人に対してであり、学校という建物には責任を問えない。従って「学校の責任」というときの「学校」は、人を表していることになる。学校＝人であり、このことを、後続する「責任」という用語が決めることになるのである。ただこの「人」は、誰のことかはわからない。国立や公立学校の場合そこで働く教員は

公務員であり、この公務員に過失があれば「学校の責任」で、第一義的に責任を負うのは法人としての国や地方公共団体、学校法人¹²である。学校の管理機関¹³かも知れない。校長や教員が直接責任を問われることもある。学校の責任が問われ、親や生徒に責任があるとされることもある¹⁴。

「学校の責任」を斯様に捉えたとき、「学校の内部組織」と用いるときは、叙上のことから「学校」の意味を決めるのは、「内部組織」であることができる。つまり、内部組織という用語が「学校」の意味を定めている。「責任」が「学校」を「人」と限定していくのと同様である。内部組織という用語が、学校を組織と捉えることを示し、後続する「内部組織」から、学校が全体組織であるということ述べている。学校＝全体組織 という捉え方となる。以上のことから「学校」の意味を決めるのは、この用語とともに用いられている用語や文脈であり、前後する用語や文脈の解釈により学校概念は変わるといえよう。

(2) 学校の内部組織とは何か

次に内部組織について考えてみよう。「学校の内部組織」と用いるとき、上述したように学校＝全体組織と捉え、その学校＝全体組織の中に、また内部組織としてまとまりを持つものが含まれていることを意味することとなる。この内部組織としてまとまりを持つものは、これ自体まとまりを持つ全体である。内部組織としてまとまりを持つものは、学校＝全体組織に規定されながら相互に関連し有機的につながり、学校＝全体組織を形成していると捉えることができる。単位学校＝全体組織は、他の学校や地方・県の教育委員会組織、国の教育関係組織、その他の組織と有機的につながり国の教育制度となっていく。

学校＝全体組織はまた、内部組織としてまとまりを持つ全体（以下内部組織と呼ぶ）で成立している。内部組織は、(A) 教育活動そのものの組織＝①教育組織と、(B) 教育活動に関する組織＝②運営組織、③研修組織、④事務

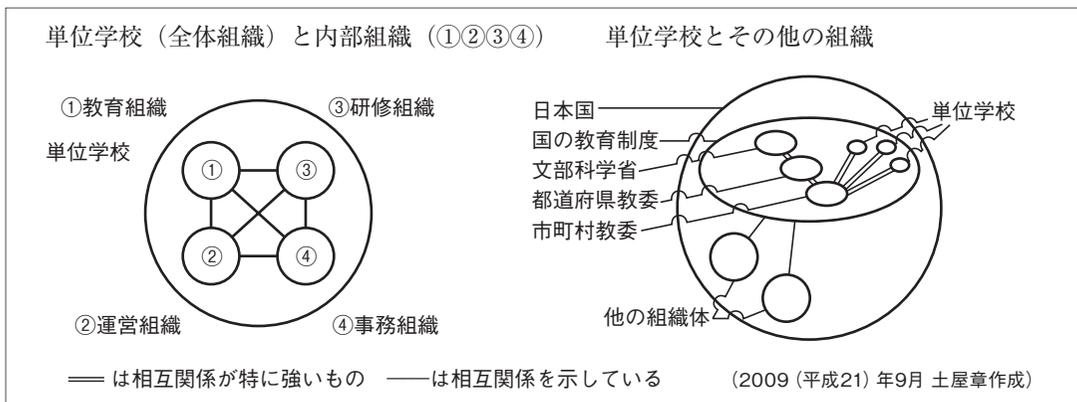
組織である。の二つに分けて考えることができる。

(A) の①教育組織は、内部組織で最も重要な組織である。単位学校の常勤の教員や期限付き教員（講師）、スクールカウンセラー、ボランティア、単発的な講師等で組織される。この組織はこれでまとまりを持つ全体として、それぞれの教育活動が学校教育目標達成に向かうよう調整されていく。

(B) の②運営組織、③研修組織、④事務組織は、①を支える諸条件整備機能¹⁵を中心に、それぞれの組織の目的を再確認し、支えるための組織課題を明確にして、課題解決のための行

動を企画・立案・実施・評価することにより、学校が、一つの組織体として教育機会の均等、教育水準の維持、教育の中立性の確保、教育の効率化・能率化（アカウントビリティ）を達成し、最終的には教育を受けている者（学習者）が学校教育を経験して、**生きることを学び¹⁶**、生きるために必要となる力＝生きる力獲得できるようにするために、**機能しているのである**。あるいは機能するように絶えず調整していくのが、単位学校＝全体組織における教育改革の方向である。以上のことを示したのが図2である。

図2【単位学校＝全体組織と内部組織並びに他の組織体】



3. 学校の内部組織と校務分掌の位置関係とは何か

(1) 「校務分掌中心の学校」から「組織としての学校」へ

ここでは学校内部の全仕事を、「校務分掌」として行うか「内部組織」として行うか、ということに注目してみたい。結果として学校内部の全仕事が処理される（しなければならない）ことには変わりはないとしても、どちらの考え方で仕事を行うかは、説明責任あるいは結果に対する責任の捉え方で違ってくる。時代の趨勢は、「校務分掌」→「内部組織」と推移している。その理由は大きく二つあると考えられる。

①「学校管理」に代わって「学校経営」「教育

経営」という用語が主流となって使用され始めたこと、

②「校務分掌」概念を超え始める学校内職務の捉え方並びに教育制度や現実が現れていること、の二つに分けて考えることができる。

①の「学校管理」という用語は、法規関係用語を中心に現在に至るまで連綿として用いられているが、1955（昭和30）年代には、1945（昭和20）年代主に用いられた学校管理という用語を避け、単位学校の管理あるいは経営が学校教育の成否を決める終点であるという認識が深まり、それまでも存在していた「学校経営」という用語が主流となって用いられてくる。

学校経営の概念は、しかしながら論者により定まらず多義となり、その後「学校経営概念に

対する反省]、「単位学校の経営から地教委の学校経営」、「学校経営の経営学」などという反省や考え方が登場し、これらの内包を統合する用語として「教育経営」という用語が登場するが、いずれにしても「経営」という考え方で学校を把握するようになった¹⁷。「経営」という概念で学校をみるということは、意識するしないにかかわらず論理的必然性として「組織」として学校をみることにつながる。「経営」は組織の運営が中心となるからである。伊藤和衛が『学校経営の近代化入門』で、「現代社会は経営が中心だ。経営なくして生産なしとすらいえるであろう。この経営の中に使用者も労働者も生きているのである」、「『経営一般』の論理で学校経営も説明が原則的につく¹⁸」とするのは、学校を経営的視点から捉える立場を明確にしている。経営が組織の運営であることは、叙上で伊藤が「経営」とする部分を「組織」と置き換えても然程違和感はなく、経営よりやや具体的なニュアンスとなることから分かる。そして伊藤は「今日の学校経営においてはその経営関係を単層構造において捉えてはならず、必ずその重層構造において捉えなければならない」とする。この帰結は「学校経営」という用語から導き出される論理の必然性でもあろう。

この伊藤の学校重層構造論は根本的にまちがっているとし、反論したのが上述した宗像誠也であった。「学校では、簡単にいって、校長一人を除いて他の教諭は全部同様に五〇人の子どもをかかえて授業をしている（前掲論文 教育評論173号）」とし、学校は、「本質的に単層組織」とする。この組織形態は、学校の独特な点とする見解である。また「副次的には、校務分掌の便宜上いろいろの係りもその主任もおかれるだろうが、…（前掲論文 教育評論179号）」と述べている。これらから学校は、授業を主とし、校務分掌を副次的なものとして捉えていることが分かる。この考え方の延長上にある単層構造（単層組織）—単層構造を組織とするかは別に—を突き詰めて考えてみるとその最終段階の学校では、個々の教員がそれぞれにバラバラに独立して教育を行うことになり、単層構造論で

は組織はいらない、あるいは存在せず斯様に捉えると学校には従って「経営」も存在しないことになる。

宗像—伊藤論争は、学校内の全仕事の処理に当たり、校務分掌（授業を含めない）という考え方で処理するのか—内部組織で処理するのかという視点の相違を示す初期段階のものであり、この論争は、学校を経営体と捉える考え方の流行に影響を与えた古典的論争ともいえる。

次は②「校務分掌」概念を超え始める学校の捉え方並びに教育制度や現実が現れていることについてである。先の論争を経て、学校の捉えかたが「鍋蓋からピラミッド」へ徐々に変わるが、この捉えかたに勢いを与えたものがある。つまり学校を組織と捉えることへの加勢である。

学校を組織と捉える考え方は、上述したように学校運営に関して「学校経営」が用いられることに含まれて（暗示されて）いるが、1971（昭和46）年の中央教育審議会答申「教育改革のための基本的施策」は、学校を組織と捉えることに勢いを与えた。その第2章 第2の8「学校内の管理組織と教育行政体制の整備」で、「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、とくに次の諸点について適切な改善方策を検討すべきである」とし、(1)～(3)の三点挙げている。そのうち「(1) 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」(2)(3)省略とする。さらにこの[説明]のなかで「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を必要とされる」とする。

ここに挙げられた考え方の幾つかを検討しよう。「各学校が公教育の目的の実現に向かって」には、個々の教員がバラバラにではなく、学校が全体として教育目的の実現を目指すという思想が現れている。これに続く「その結果について国民に対して責任を負う」というのは、

組織体としての学校がその組織としての責任を負う＝学校のアカウントビリティを意味する考え方である。

(1)の「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」には、すでに学校を組織と捉え、さらに組織を強化するための職制の導入を提案し、[説明]の中でこれを「組織的な協力体制を取り入れた新しい学校経営の方式」と統名するのである。この答申は、以後組織体として学校を捉える学校制度確立の基本的考えを示したものとして注目できるものである。

1971(昭和46)年の中央教育審議会答申後、組織体として学校を捉える学校制度確立の第一歩として1974(昭和49)年5月27日、教頭職が法律化された。教頭職が1957(昭和32)年学校教育法施行規則に規定され、その後学校教育法への規定いわゆる教頭職法制化は、1968(昭和43)年以來の懸案であり、学校管理体制の強化か、学校管理体制の適正化かで論議されたものである。当時の論議には、教頭の位置を組織体としての学校という捉え方からみるという立場はないが、法制化されたということは学校が組織体であるという現実を結果として追認したことになろう。このことは当時の運動論で、教頭は、施行規則に規定されていることから他の校務分掌と同様、職制ではなく校務分掌の一環であると主張し教頭職法制化に反対していた経緯からも理解できる(校務分掌という捉え方には学校を組織と捉える視点は弱いがあるいは見られない)。改めて教頭の機能を今後の教育改革の方向として組織体としての学校という観点から確かめる必要がある。

学校を組織と捉える考え方は、主任等の省令化においても示されたといえる。主任制は、1974(昭和49)年2月の「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」に後押しされて¹⁹⁾、1975(昭和50)年12月に学校教育法施行規則の改正により、それまで慣行として置かれていたものを省令化し、1976(昭和51)年3月に施行されている。当時の文部省の主任等の制度化の

改正省令施行通達(1976(昭和51)年1月13日文初地136)の「三 留意事項」に『「校務分掌の仕組みを整える」とは、学校において全教職員の校務を分担する組織を有機的に編制し、その組織が有効に作用するよう整備することであること」という文言が見られる。ここで校務分掌という文言を用いてはいるがその内容は、後続する「校務を分担する組織」「組織が有効に作用する」に見られるように、組織体として学校を捉え、組織体の一翼を担うのが各主任であることを明確にしている。

教頭職法制化や主任制度は、組織体としての学校概念の捉え方を強化する役割を果たしているが、さらに2007年法律第九六号として公布された改正学校教育において、副校長、主幹教諭、指導教諭を新たに設置することにより、組織体としての学校という捉え方を一層強固なものにしている。このことは、2007(平成19)年1月の「教育再生会議第一次報告」(教育システムの改革)や2007(平成19)年3月の中央教育審議会答申「③副校長その他の新しい職の設置に関する事項」等の説明において明らかである。ただ、これらの職制が学校教育実践から導き出された帰結として法制化されたものかどうかは別である。

学校を組織体と捉え、組織体として必要となるこれら職種の設置は、学校教育の最前線に立つ者の直接的な現実感覚である感情や感性に支えられ存在していたものに反省的意識や追考・省察を加え、認識を経て理念に高められたものの制度としての具体化である、と主張することもできよう。いずれにしても従来の校務分掌概念を超えた組織体としての学校の新校務分掌概念の制度化であるとはいえる。このことは「校務分掌中心の学校」から「組織としての学校」への移行と捉えなおすことができる。そこで次に「校務分掌」「校務分掌の組織化」「内部組織(組織としての学校)」の位置関係が問題となる。位置関係を確かめておきたい。

(2) 「校務分掌」「校務分掌の組織化」「内部組織(組織としての学校)」の位置関係

これまでの「校務分掌」題下で論じられているものをみると、「分掌組織」「校務分掌組織」「校務分掌の組織」「校務分掌の組織化」「校務分掌組織の再編」等の用語が多用されている(永岡順、小林一也編『新学校教育全集23校務分掌』ぎょうせい、1995(平成7)年から抜粋)。これらの用語はこれまで定着して用いられてきている。「校務分掌」を「組織」という視点から今一度見直すという立場であると思われる。

しかし例えば、「校務分掌の組織化」を考えてみると、校務分掌はこれまでみてきたように学校内の全仕事の分担であり、分担するのは人であるから、分担すれば必ずとそこに人の組織が形成されるので、校務分掌というと組織化のことかと思慮されるが、校務分掌は組織化とは関係なく単に分掌で終始(校務分掌キ組織化)し分掌間の関係はないから、あらためて校務分掌をさらに組織化する、と読むことができる。「校務分掌の組織」では、幾つか組織が存在しそのうち校務分掌という組織と指称するなどとも考えられよう(校務分掌を組織とはみている)。「校務分掌組織の再編」の解釈は多様となるだろう。そこでここでは改めて「校務分掌」と「学校の内部組織」との位置関係を確かめてみることにする。

「校務分掌」と「組織」の関係つまり、「校務分掌」と「校務分掌の組織化」「校務分掌組織」「学校の内部組織」等の位置関係はどのようなものであろうか。上述したように「校務」や「分掌」という用語は百年以上続いて用いられており、「組織」が学校に関して本格的に用いられてくるのは、1960年代ではないかと考えている。(叙上の小川正行『学校経営学』にも「内部組織」という用語は用いられているが。)

この校務=学校内の全仕事の範囲は広がりつつあるが、少なくとも児童生徒等は校務を分掌しないとみていいであろう。校務分掌という捉え方では、校務分掌から児童生徒等(利用者・学習者)は除外されていると考えられる。また、校務分掌は、法規的解釈から校長の掌理する校務を分担(役割分担・分業)ということに主な関心があり、その校務には教育は含まれないと

する見方も有力であった。校長が直接行う校務、関与する校務、責任はあるが職員にほとんど委ねる校務のうち直接行うものを除いて、他は分掌させる校務である。この考え方から勢い校務分掌は、学校教育法第二十八条第六項(2007年法律第三十七条第十一項)の規定から教員にとって主務ではなく、雑務分掌ということになることについてはすでに触れている通りである。

学校には、スクールカウンセラー、ボランティア、非常勤講師、総合的な学習支援の地域の人々などが出入りするようになっている。また、小学校設置基準第六条第三項に規定する教員等(他の学校の教員等を兼務—例えば初任者研修のための指導教員等)も存在する。普通教育段階では、さらに習熟の程度に応じた指導、グループ別指導、チーム・ティーチング等の導入で「学級=学習集団+生活集団」のとらえかたが変化している。これらの人々の存在や学級概念の変化は、いわゆる校務分掌という概念では把握できない教育状況の出来である。

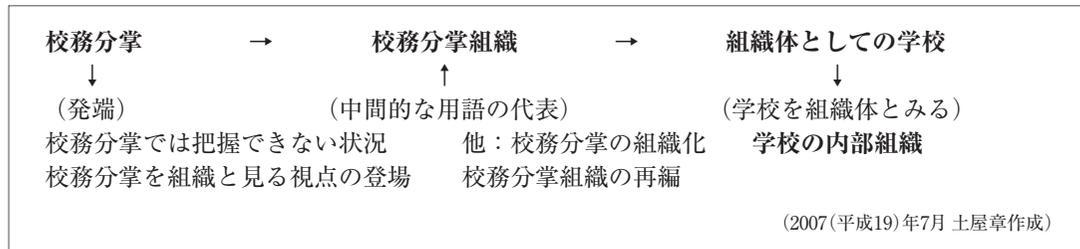
各学校は、①児童生徒(利用者・学習者)を含め、②校務を学校の教育目標達成のための重要な仕事の役割分担・分業であると積極的に認識し、③校務分掌という考え方では等閑視されがちな校務間の関係も視野に入れた協働という見方を重視し、④教育も校務に含め、⑤常勤、非常勤等をも含めて学校が全体組織として目標達成に向かっていると考えざるを得ない状況となっている。学校に集まる全ての人々が、それぞれの地位と役割を担い全体組織としての学校の目標を達成するように期待されている。ここに「分掌」から「組織」へという必然性と趨勢が見られる。

この必然性と趨勢を踏まえ、校務=学校内の全仕事、の分担をどのように指称するか。校務分掌では把握できない。「分掌組織」「校務分掌組織」「校務分掌の組織」「校務分掌の組織化」「校務分掌組織の再編」等の用語が必要とされる。上述したようにこれらの用語は、多用されるもののやや曖昧である。「学校の内部組織=校務分掌」という静的な捉え方から、「校務分掌→

学校の内部組織→組織体としての学校」という動態を認識し、組織体としての学校の活性化を求めていくことが教育改革の動向として肯定さ

れなければならない。
以上をまとめると図3が考えられる。

図3【校務分掌から組織体としての学校→学校の内部組織へ】



ところで**組織体としての学校**へという趨勢から、組織体としての学校という捉え方が流行するにしても、ここであらためて組織体としての学校という捉え方がなぜ必要となるのかを確かめなければなるまい。

学校は、学習者が教員の命と触れ合い、学習者自らが生きることを学ぶ入り口を見いだすところである。このことをルソーは、「自然は人間として生きることを子どもに命ずる。生きるということこそ、わたしがかれに学んでもらいたいと思う職業なのだ²⁰」とするが、稀に生きることを学ぶ入り口を教えることは出来るかもしれない。しかし多くの場合学習者自らが生きることを学ぶ入り口を見つけるのである。教員は学校組織の一人として学習者と共にあり、学習者が生きることを学ぶ入り口を見つけるのを扶ける仕事をしている（自分探しを扶けるのではない。自分は探しても見つからない）。教員は学校という場で、教員自ら生きることを学び続けることで、学習者の記憶に残らない痕跡を学習者に与えながら、学習者が有効に、適切に、効率的に生きることを学ぶ入り口を見つけ、そこから自らを高めて行く営みに関わっている。

学習者が、有効、適切、効果的・効率的に生きることを学び、学んだことから離れて次のステージ（の生きること）に到達するために、学校内部のすべての扶ける仕事もまた、有効、適切、効果的・効率的に**組織**されていなければな

らない。学校のすべての仕事を有効適切に、効果的・効率的に処理するために教職員が仕事を分担していく仕組みが、校務分掌の発端であるが、学校内部での仕事の分担は、当然相互に密接に関連し有機的関係を持つから、分担に止まっている（校務分掌の限界）のであれば学校教育の目的達成は覚束なく、校務分掌から発展して形成された概念である**組織体としての学校**という学校の把握が必要であり、この把握を強化していくことが教育改革の方向となる。このように把握することは、学校の内部組織—校務分掌—という捉え方を確かめ、さらに一層学校教育に即応した校務分掌→内部組織の形態をもとめて校務分掌を越えていくことを意味している。

注

- 1 校務分掌という用語はほとんど学校で用いられるので、以下では「学校の」という限定なしで用いる。
- 2 内野熊一郎『孟子』明治書院、1985（昭和60）年、第38版、171頁。
- 3 貝塚他編『角川漢和中辞典』角川書店、1993年、233版。
- 4 「正補 明治史要巻三及び五」(東京大學史料編纂所『明治史要 全』及び『明治史要 附表』東京大學出版會、1966（昭和41）年）覆刻版。
- 5 『明治以降 教育制度発達史 第二巻』5頁。以下、教育史編纂会『明治以降 教育制度発達史』教育資料調査会、昭和39年重版、第一巻～第三巻からの引用である。ここからの引用は括弧内に巻と頁を示す。

- 6 『文部省第一年報 明治六年』152頁。
- 7 宗像誠也「教育をめぐる権利問題■学校経営近代化論とILO・ユネスコ勧告案とに触れて■」教育評論 1965・8 173号10頁。同趣旨 宗像誠也「ふたたび、学校重層構造論は伊藤説の心臓部ではなかったのか」教育評論 1965・12 179号 45頁。
- 8 朝日新聞 2006年6月9日。朝給食の指導は、本来の校務からは遠いのではないか。
- 9 情報化社会、消費化社会に対応した教育課題に関しては、土屋章「情報化社会の学級経営」盛岡大学児童教育学科編『研究集録第18号』2007（平成18）年3月。
- 10 内野熊一郎『孟子』明治書院、1985（昭和60）年、第38版、171頁。
- 11 詳しくは、土屋章「学校概念」盛岡大学文学部編『文学部の多用なる世界』教育史料出版会、2003（平成15）年、383～407頁。
- 12 日本国憲法第十七条、国家賠償法第一条、民法第七百十五条。
- 13 地方自治法第八十条の八。
- 14 判例時報 1579号 124頁、判例時報 1630号 84頁など。
- 15 条件整備の範囲の問題と、条件整備と教育機能の重なりの問題がある。
- 16 教育の第一目的は「生きること」を学ぶことであり、流行している「生きる力」は副次の目的である。生きることを学ぶことは、死ぬことを学ばずしてよく学ぶことはできない。
- 17 雑誌『学校経営』は、1956（昭和31）年9月創刊され、創刊号には用語「学校経営」に関する海後宗臣の論文が掲載されている。海後は、「経営」に新しい語感を感じ得ているとする（創刊号8頁）。当時の「経営」という用語への期待が現れている。「学校経営」の再発見といえよう。その後同誌10年間ほどに掲載された学校経営関係論文の趨勢を分析してみると組織として学校を捉える傾向がうかがえる。
- 18 伊藤和衛『学校経営の近代化入門』明治図書、1963（昭和38）年初版、8版18頁。
- 19 この法律に基づく1975（昭和50）年3月17日人事院勧告で、当時の文部省が要望していた主任手当てに対して人事院は、制度にないものに手当てを出せないとしている（朝日新聞夕刊1975年3月17日）。このことも主任制の省令化に影響していると考えられよう。
- 20 ルソー 永杉・宮本・押村訳『エミール』玉川大学出版部、1982年、19頁。