



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	戦後教育改革期における文部省の学校組織論の検討
Author(s)	西本, 肇
Citation	北海道大學教育學部紀要, 39, 39-83
Issue Date	1981-09
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29245
Type	departmental bulletin paper
File Information	39_P39-83.pdf



戦後教育改革期における文部省の学校組織論 の検討

西 本 肇

A Study on School Organization in Post War Japan

Hajime Nishimoto

目 次

序 小論の課題と検討の視角	39
第一章 文部省著作物における学校組織論の検討	45
第一節 「教育内容」, 「教育課程」の形成と取扱いをめぐる組織論の分析	45
1. 「教科課程」の内容と特徴	45
2. 「学習指導要領」の性格と教科課程	46
3. 「教科課程」編成の組織論	48
4. 小結	53
第二節 管理・運営の「組織・機関」論の分析	56
1. 分析(1)『ノート』の特徴	56
(1) テーマ①「独任制」と諮問機関	56
(2) テーマ②労働協約と学校組織	59
(3) 小結	60
2. 分析(2)『指針』と『管理の手引』の特徴	60
(1) テーマ①「諮問委員会」の強化と独任制	60
(2) テーマ②「全教職員の会合」と職員会議	61
(3) テーマ③教師の教育行政への権利としての参加の承認	63
(4) 小結	63
3. 分析(3)『手引』, 『中学校手引』のいくつかの特徴	63
4. まとめ	65
第二章 戦後の学校組織・学校管理政策の特徴と著作物の全体的評価	67
第一節 戦後における学校組織・学校管理政策の事実とその特徴	67
1. 戦後改革初期における文部省などの学校組織・管理政策	67
2. 文部省の学校組織・管理政策への取組みの開始	68
3. 1948年1月から7月政令201号に至る時期の政策	71
4. 政治活動禁止制限政策と学校組織論	72
5. レッド・パージ期の「整理基準」と学校組織・管理政策	74
6. 小結	75
第二節 著作物の全体的評価について——仮説と検証	76

序 小論の課題と検討の視角

1. 小論は戦後教育改革期において提起された学校組織論がどのような内容と性格をもっていたのかを明らかにしようとするものである。その場合、検討の対象としたのはもっぱら文

部省著作物の形をとって現われた一連の学校組織論及び学校管理政策である。

一連の文部省著作物が刊行されてくるのは1949年—50年前半の時期である。その意味で戦後教育改革の最も基底的部分ともいべき学校レベルでの組織形態の改革に関する体系だった主張が展開され、文部省の意図する改革構想が明らかにされるのはきわめて遅い。もとより、戦後の学校組織形態を規定したのはイデオロギー形態による政策史的事実だけではなく、一連の著作物の考え方とは別箇に展開されたところの、戦後初期からの文部省・G・H・Qの学校管理政策ともいべき通達や指示、さらにまた、当時発展しつつあった教員組合運動による運動史的事実も、戦後の学校組織改革を規定した要因であることは言うまでもない。

詳しくは後に検討するが、一連の著作物が提示する学校組織論は、個々の著作物がそれぞれ自体、多様な内容を含み、著作物相互の間でも相当、異った主張がみられる。また著作物が刊行されてくる時期が戦後改革の流れからいえば反改革期に属している事実から、一面そこでは反改革期の性格を反映した主張がみられると同時に、他面、学校現場をめぐる反改革の諸事実とは全く無関係な主張もなされているというように、その性格は複雑である。

また、ほとんどの著作物の作成にはC・I・E係官がタッチしており、占領権力の政策がこれらの著作物に強く影響していることも間違いない。

こうした複雑な背景と内容をもつ著作物が共通してめざしたのは、大筋でいえば、民主主義的学校組織の形成にあったとみてよい。だが問題は著作物のめざした民主的学校組織とはどういう内容をもち、どういう性格の民主主義なのかにある。したがって小論のさきの課題はとりもなおさず著作物のもつ特定の民主主義の性格を規定することに他ならず、より正確にいえば、その性格づけを反改革期の学校組織と職場をとりまく諸事実・条件と照らしあわせて吟味し、著作物の学校組織論を全体として性格づけることにある。

2. 小論の課題を以上のようにおさえた上で著作物の検討に進むが、その前になお2つの問題、①筆者が戦後の学校の組織形態(学校組織の戦後形態)の基本的枠組をどうおさえているかという問題(以下の3, 4)、及び②著作物を分析する際にどういう基本視点をもっているかという問題(以下の5)についてあらかじめ明らかにしておく必要がある。

3. 学校組織論においては、校長・教頭・主任制等の「中間職制」制度、職階制、職員会議、教育委員会の学校管理の内容と形態、教師・住民の教育行政参加、生徒の学校運営参加などがそのテーマないし問題領域として採り上げられている。これらのテーマ・問題領域が学校組織論として絶えず採り上げられるのは、それら諸制度の性格・あり方がいずれも教師の教育労働・教育実践の「組織的・社会的編成」、学校単位でいえば「教育労働の協業形態の基本構造」を規定するものであるからに他ならない。

この関係は戦後教育改革期の学校組織・学校管理をみていく場合にもあてはまるといってよく、教育労働・教育実践の「組織的・社会的編成」を規定した諸制度としてさしあたり次の2つをおさえておく必要がある。一つは教育委員会制度である。周知のように教委制度は、教育基本法(昭和22年、法律25号)の指示する「教育の自主性」、「教育の地方自治」、「国民への直接責任」などの諸原理を実現する制度形態であり、その特質は、住民の直接のコントロール(公選制—住民の実在する意思による支配)の下で、住民に責任を負いながら、かつ国の行政機関の後見的監督を排除して、地域単位での教育の社会的編成・社会的管理を行う機関である点にある。ところで問題は、かかる教委制度の成立が戦後の学校組織形態にとってどういう意味をもつかにある。この問題はとりもなおさず教委の学校管理権が学校の組織形態にとって

どういう意味をもつかを問うことに他ならない。実は、教委が学校管理権をもつといっても、その管理権が戦前におけるような行政機関による指揮命令（学校監督）とは全く異質であるとしても、戦後の学校管理権の具体的内容やその行使形態は教委制度の考え方から直ちに明らかになるわけではない。換言すれば、教委が地域単位で学校をどう管理するかといった問題や、教委が学校を管理するにあたって教師や住民の学校管理への参加・規制を承認するか否かといった問題は、結局のところ、学校と学校管理機関（教委）との間にどういう新しい秩序が形成されていくにかかっており、いわば両者の間での「自治的法律関係」¹⁾の形成をまっぴらに始めて確定される性質のものであると見てよい。教育委員会法（昭和23年、法律170号）第49条がおしなべて「……に關すること」と教委の権限・事務を包括的に規定しているのは、その権限・事務を「どのように実施するかが書かれていない」²⁾ことを意味し、「いわばそれらは自治の範囲で独自の意思形成のもとになしうる領域に属している」³⁾ことを示しているのである。

こうして、一方で教委がもはや国の行政機関の後見的監督を受けなくなり、他方学校も行政機関の延長でなくなったという戦後の体制においては、学校と学校管理機関との関係は地域単位での一種の「教育自治形態」をとっているとみることができ、それゆえ、戦後の学校の組織形態を問題とするばあい、絶えず教委の学校管理の内容をなす学校管理意思・政策、イデオロギー、学校管理規則、学校管理への教師・住民の参加制度などの分析が不可欠となる。

4. 第2におさえておく必要があるのは、教師の「教育権の独立」原理の法制度である。同原理はその構成のしかたにおいてなお論者の見解の相違がみられるにしても、現行の戦後教育法制は同原理を採用して成立しているとみてよい（憲法26条の子どもの受教育権の反射形態としての『教師の教育権限』の承認、及び教基法10条1項による『不当な支配』の禁止）。同原理によれば、教師ないし教師集団には「指導助言のみで指揮監督をうけない権限として教育課程編成権（教育計画作成権）・教科書採択権・生徒懲戒権などの教育権限」⁴⁾が保障されることとなる。学校の組織形態、とくにその内部組織の秩序はかかる法原理をどう組み込むかによって大きく異ってくる。同原理は学校の組織形態を基本的には「教育自治」⁵⁾ないし「学校自治」として組織することになる。したがって教師の権限に関する独特な身分的・集団的法原理（教師の『教育権の独立』）は学校単位での「教育労働の協業形態の基本構造」を規定しているとみることができ、学校組織の分析・検討にあたってはその組織論がこうした法原理をどういう具体的組織形態として定立し、組み込んでいるのかの吟味が重要な課題となる。

以上2点（3, 4）からおさえておくべきは、学校組織の戦後形態を規定する基本的枠組が以上のようなものだとする、①民主的學校組織を構想するにあたっては、学校の内部組織・内部秩序に限定して構想するのは誤りであって、学校組織はつねにそれを社会的に管理する教委との関係を視野に入れたものでなければならないこと、及び②どういう多様な形態をとるにせよ、学校の基本秩序の一つには教師の「教育権の独立」原理が位置づいており、この原理が教師ないし教師集団の自律的な教育内容の形成・規制、教育実践の自由を指示しているところから、学校組織の基本秩序がこの原理をどう組みこんでいるかが学校組織形態の「型」を規定する規準となること、の2点であろう。

5. 最後に文部省著作物を分析していくにあたっての筆者の基本的視点について述べる。視点の提示は同時にそれによって分析されるところの対象の諸側面の限定でもある。

(1) 学校は教育実践の社会的基礎単位であり、そこでは教師と子どもの間に成立する「教授－学習過程」を中核とする教師と子どもの諸関係、教師と校長、教師相互の関係、子ども相

互の関係などがみられ、それらの諸関係が一定の組織をなして存在している。したがって、学校組織を問題とするばあい、子どもと教師の形成する諸組織（学級編成、学級組織など）や子どもの諸組織（児童自治会、生徒会など）、さらに父母・住民と教師の諸組織（P.T.A など）を視野に入れておく必要があることはいうまでもない。しかし同時にこれらはいずれも教師の活動を媒介にして成立する諸関係・組織であり、その意味では学校組織を問題とするばあい、さしあたり、教師の教育実践にかかわって形成される諸組織——個別教育実践・教育労働の分業協業組織、管理組織に着目し、そこに分析を限定する必要がある。

(2) 上記の立場は学校をさしあたり教育実践・教育労働の分業・協業組織とおさえた上で、学校組織を教師相互の結合関係に限定してみていく立場であるといえるが、その場合、教師相互の結合関係を媒介しているのは「教育内容」であることに注意する必要がある。「教育内容」が教師相互の結合関係を媒介しているという事情は、「教育内容」の形成とその取扱いに教師がどのように位置づいているかに着目する必要があることを意味する。つまり学校単位ないし教委単位での「教育目標」、「教育内容」がどう形成され、どう取扱われているかという点の分析が学校組織の分析にとって重要となる。この点に関して結論的にいえば、教師が「教育目標」、「教育内容」を自律的に形成し、規制しうるように位置づいているばあい、教師集団は自分たちの分業・協業組織、管理組織をも基本的に規制しうる可能性をもつ。

以上、要点のみを指摘してきたが、教師——「教育内容」——学校組織(教師の結合関係)の相互関係を教育労働成立の諸契機に立ち入って確めておこう。

(i) 教育労働は「教育労働の技術的過程」と「教育労働の社会的・組織的過程」の統一である。前者は「教育労働の主体的要因(教師の教育労働そのもの——筆者)と客体的要因(教育労働手段=本質的には『教育内容』、実体的には教材と教育労働対象=子ども認識能力ないし潜在的発達諸力——筆者)との相互関係において成立する過程であり、後者は「教育労働の場における教育労働主体相互の関係において成立する過程(分業、協業、管理労働)である。」

「前者は、教育労働の技術の問題であり、後者は組織の問題である。」⁶⁾

(ii) 教育労働が両過程の統一であるということは、「教師による教育労働の対象化は、同じ対象に働きかける他の教師による教育労働の対象化との結合においてはじめて意味をもつものであり、かかる結合労働において自己の労働(個別教師の教育実践——筆者)の実現も可能となるという点にある。そしてこれら個別労働と結合労働とを媒介する環が教育労働手段(『教育内容』)にほかならない。」⁷⁾

(iii) このように教師相互の結合関係を媒介しているのが「教育内容」⁸⁾であるという事情は、「教育労働の統一性、協業性にたいして他の資本主義的生産様式における生産労働の協業とは異なる性格を付与する。資本制生産においてそうであるように、生産手段、労働手段の私的所有者が同時に生産過程での分業・協業の組織者であり、労働過程での指揮者でもあるという事態は、教育労働のばあい直接的には妥当しない。」⁹⁾「教育内容」の本質規定は、科学的手続によって得られる概念や法則の体系という点にあり、教師はかかる『教育内容』をわがものとし、自律的にそれを規制し、支配することによってはじめて子どもの諸能力の発展を実現することが可能となる。それ故、教師にとって「教育内容」を形成し、それを一定の順序性をもって配列し、一定の教材に対象化し、子ども一人ひとりにふさわしい形で仕上げる仕事は、教師の「学問の自由の尊重」を欠いては不可能であり、かつその仕事は組織的・集团的に教師相互の間で教育実践の成果と欠陥を自由に交流し、「他の教師による教育労働の対象化との結合」を

自由に規制しうることをなしには成立しえないものとなる¹⁰⁾。

以上、教育労働成立の基本的契機に最少限触れながら、学校組織分析に際して「教育内容」の形成と取扱いに着目する所以を明らかにしてきた。

以上の視点で戦前教育体制の学校組織の特質を概観した場合、それは以下の特質をもつことがわかる。①戦前においては、教育労働の技術的過程の成立要因である「基本的教育目的」、「教育内容」、「教材」はあげて国の行政機関の掌握するところとなっており、「教育目的、内容の行政権力による『私的支配』の体制が確立されており」¹¹⁾、そこでは教師は、教育目的・内容において「完全に従属関係」¹²⁾に立っていた(『技術的従属』)。②①の事態に規定されて教育労働の「組織的・社会的過程」においても「組織的従属」が現われる。すなわち「教師集団の分業・協業関係は外的強制の産物」¹³⁾となり、「その組織化の機能はそのにない手である教師集団からはずされ、校長に集中し、その校長の管理機能も国家事務として位置づけられ、地方長官の命令・監督下におかれ」¹⁴⁾る事態が進行する。かかる事態は、「国民が教育行政機関に対して無権力で、かつ教師が教育目的・内容に対して何らの権限主体でもなかったことの必然的帰結で」¹⁵⁾あり、ここに戦前教育体制下での学校の組織形態を特徴づける「組織的従属」という特質がみいだされる。

さて、以上のように「技術的従属」が「組織的従属」を惹起し、後者が前者をより強化していくという戦前教育体制下での教育の社会的編成の特質を、戦後の文部省著作物が否定し、それに替る新しい学校の組織形態を構想しうるものとなっているとすれば、その分析の基軸は、教師と「教育内容」・「教育課程」の関係のあり方のレベルに設定されなければならないのである。

(3) 次に提示したいことは、学校単位での管理運営機関をどうみるかである。(1)、(2)で述べてきたところから言うと、学校の組織形態は、「教師集団による学校自治形態」¹⁶⁾ないし、「『教師集団のオートノミー』」¹⁷⁾原理に支えられた組織形態」と規定されるが、かかる規定からいえば、学校の管理・運営には多かれ少なかれ、教師集団全体の意思を反映した管理運営機関が必要となってくる。だから問題は、この点での文部省著作物の管理・運営機関論が上記の規定に照らして、どういう形態と内容の管理・運営機関を提起しているかを分析する必要がある。その場合、教育労働の「組織的・社会的過程」に属する管理・運営機関の問題は、絶えず「技術的過程」との相互関係において分析される必要があることは言うまでもない。

(4) 最後に提示しておきたいのは①教師の教育行政参加と②父母・住民の学校管理・運営への参加をどうみるかである。まず①に関していえば、さきに3でも触れたところであるが、民主主義的学校組織を構想するばあい、問題を学校内部組織やその相互関係に限定せず、学校と教委の関係、学校と他の関係諸機関・団体との関係を視野に入れる必要がある。そして現実にも、教委制度の下では、教委は地方単位での教育労働の管理機関として位置づいており、その意味で教委は教育労働の「組織的・社会的過程」の、学校単位をこえた外延における、教育労働の統一・調整にあたる社会的機関といえる。しかしさきに提示してきたように、学校が教師集団による「学校自治形態」として組織されるものであるところから、たとえ外延からであるとはいえ、学校運営の内容を教委が一方的に決定することは「学校自治」を否定することになり、それゆえ、ここに学校管理(教委の)にたいして教師集団の意思を反映するシステムが必要となってくる。この点に教師の行政参加の本質があるとみてよい。文部省著作物ではこうした教師の教育行政参加をどういう形態と内容で保障しているかが問題となってくる。

②について。教委の公選制自体が民主権原理に適合したシステムであるが、民主権原理はなおそれだけにとどまらず、日常的に父母・住民の教育要求を学校管理機関へ反映させるシステムを含んでいる。父母・住民の行政参加、学校運営参加制度、いいかえれば「国民がその主権を直接その地域で行使できる法制度」¹⁸⁾が存在する場合、その地域住民も教委による教育労働の社会的管理に「影響を与えうる重要な主体となる。」¹⁹⁾学校組織論を教委を含めて分析しようとする筆者にとってこの点の分析も重要なテーマとなる。

さて以上4点にわたって筆者の視点をのべてきた。以下①「教育内容」,「教育課程」の形成と取扱いをめぐる組織論の分析(第一章第一節),②学校単位での管理・運営機関についての分析(第二節),③「教育自治形態」の特質と教師の教育行政参加,父母・住民の行政参加,学校運営参加の分析(第二節)の順で5つの文部省著作物の検討をおこない,最後に,戦後改革期,とくに著作物が刊行されてくる1948年後半以降の現実の学校組織,学校現場をめぐる事実と政策の展開を追いながら,改革期に現われた5つの著作物の全体的性格づけ,意義づけと問題点の指摘をおこなうこととする(第2章)。

注

- 1) 筆者は以前から兼子仁氏が「学校管理権」に関して,それを「特別権力関係論」で説明する解釈を否定し,「管理行政当局に広汎な包括的支配権・特別権力を無反省に与える解釈」(66p)を批判しながら,むしろ学校管理を「学校管理という自治的法律関係」(68p)として説明していることに注目してきた。兼子教授によれば,「関係者が自主的に法律関係のあり方を決めるのが合理的であるような,いわば『自治的法律関係』」(66p)も存在し,「そして今日では,この理由に基づいてのみ,法律に書かれない『包括的権能』も一定の範囲内でみとめられうるであろう」(同前)とされ,こうした「自治的法律関係」の一例として教委と学校の関係が挙げられるという。そしてこうした「自治的法律関係」の具体的中身(教委の側からいえば学校管理権の内容)は,①国民の人権保障,②法治主義原則といった現行法制の基本原則や,③当該「自治的法律関係」に多くのばあい生成している「自治法規」(69p)や不文法(条理法,慣習法)にそくして「慎重に見極められなければならない」(66p)と主張される。こうした同教授の指摘は,戦後改革期の教委と学校の関係をみていても首肯できる。戦後改革期の研究課題からいえば,1958年の学校管理規則の全国的制定より以前の段階での学校と教委の間の「自治法規」の生成の様子を明らかにしておく必要があろう。上記の引用はすべて兼子仁『教育法学と教育裁判』(1969年勁草書房)による。
- 2) 小出達夫「戦後教育改革と学校組織論」(青森県国民教育研究所編『青森民研15年のあゆみ』1980年2月所収)36ページ。
- 3) 同前。
- 4) 兼子前掲書46ページ。教師の教育権限についてより詳しくは同氏『教育法(新版)』273～299ページ参照。
- 5) 兼子『教育法学と教育裁判』75～76ページ及び山出達夫「教育基本法と地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(『季刊・教育法』No.23 1977年総合労働研究所)82～84ページ参照。とくに後者では,教基法の4つの基本原則(①「基本的教育目的」達成に際しての「学問の自由の尊重」原理,②「教育の自主性」原理,③「教育の国民への直接責任」原理,④教員の「身分尊重」原理)の指示する制度形態,学校の組織形態を「ひとくちでいえば,それは教育の自治形態といえる」(84ページ)とおさえしている点参考になる。
- 6) 小出達夫「教育行政における自治原理の基礎的考察」(『北海道大学教育学部紀要』23号,1974年)129ページ。本文での論述の多くは同論文に依拠しているが,教育労働成立の諸契機他にも,同論文での「教育目的」と「教育内容」の関係,教育労働と「学問の自由」との関係などの点も参照してもらいたい。
- 7) 小出同前129ページ。
- 8) 教育内容の本質規定については高村泰雄「教授学研究の方法論的諸問題(その1)」(『北海道大学教育学部紀要』19号1972年)9～10ページでの規定及び同氏「教授過程の基礎理論」(『講座・日本の教育』6・教育の過程と方法,1976年,新日本出版社)56～59ページでの規定を念頭に置いている。

- 9) 現実には「教育内容」の国による支配・統制が進展し、教師の職務上・身分上の監督も強化されていく。資本制生産での事態が教育労働のばあい「直接的には妥当しない」との小出規定は教育労働の本源的形態での規定としてはうなずけるにしてもなお吟味を要すると思われる。
- 10) 教育の目的は、教育の技術的・組織的両過程を通じて子どもに実現されるのであり、「子どもにとって意味をもつのは、個別教師の教育活動であるとともに、教育組織が集団としてつくり出す教育力である」（小出注5）の論文81ページ）。
- 11) 小出、同前81ページ。
- 12) 同前。
- 13) 同前。82ページ。
- 14) 同前。
- 15) 同前。
- 16) 小出注6）の論文 ページ。
- 17) 同前。
- 18) 小出注5）の論文81ページ。
- 19) 同前。

第一章 文部省著作物における学校組織論の検討

第一節 「教育内容」、「教育課程」の形成と取扱いをめぐる組織論の分析

検討を加えた文部省著作物は以下の5点である¹⁾。

- I 文部省内中等教育研究会編『新制中学校教育ノート(第一集)』（1948年10月。以下単に著作Ⅰあるいは『ノート』と称する）
- II 文部省『小学校経営の手引』（1949年2月。同じく以下、著作Ⅱ、あるいは『手引』という）
- III 文部省学校教育局編『新しい中学校の手引』（1949年2月。以下、著作Ⅲ、『中学校手引』という）
- IV 文部省学校教育局『新制中学校・新制高等学校 望ましい運営の指針』（1949年4月。以下、著作Ⅳ、『指針』という）
- V 文部省初等中等教育局『中学校・高等学校 管理の手引』（1950年3月。以下、著作Ⅴ、『管理の手引』という）

1. 「教科課程」の内容と特徴

まず、文部省著作物では「教育内容」、「教育課程」（当時の用語では『教科課程』という用語が使われている）の性格についてどうおさえているかみていこう。とくに、著作物がどういう新しい「教育内容」観、「教育課程」観を提起しているかがここでおさえておくべき眼目である。

まず『ノート』の主張をみても。「教科課程はたんに教科の構成というだけでなく、教科の内容と離れて考えることのできないもので、カリキュラムはコース・オブ・スタディと離れることのできないものであり」（140ページ）、それは「学年ごとの教科の構成と教科内容の全体」（141ページ。傍点は筆者）までを指すのである。こうして「教科課程」は法律（学校教育法25条）が規定する教科名や「学習指導要領」のいう「教材組織表」・「指導法」に止らず、「教科内容の全体」と規定されている。

次に『手引』ではどうか。「教科課程とは学校において、およそ子どもの生長発達のため

に組織的に用意された教育的経験の総体」²⁾ (21ページ) であり、「子どもをして、小学校教育の目的や目標を実現させるために必要な経験を準備する学校の計画である」(同前)。

『中学校手引』、『指針』、『管理の手引』もほぼ同旨の主張がみられる。『教科課程』は主として、学校の指導の下に生徒が得る経験のすべてを意味するようになってきた」(Ⅲ・72～73ページ)。「これまでしばしば、教科課程とは学校で授業する教科を列記したものであると、考えられていた。最も一般的に承認されている教科課程の新しい意義は、教科課程とは、学校の責任において行われる生徒経験と生徒活動の全部より成るものということである。これは、教科の一部として教室内の学習経験と、生徒集会の計画・クラブ・遠足・生徒選挙・生徒委員会の活動・ホームルーム・運動競技・学校の主催する夏季キャンプなど、あらゆる種類の、教室外の経験とを包含する。便宜上、右に述べた後の大部分を特別課程活動と呼ぶこととする」(Ⅳ19ページ)。「教科課程というものは、各個人が学校の指導下に行う生活そのものである」(Ⅴ255ページ)。

さて、以上の主張から2つの特質が指摘できる。第一に「教科課程」は単に教科目名にとどまらず、学校で用意される教育内容の全「計画」である。この主張は「教科課程」と「学習指導要領」を区別した上で、前者は各学校ないし地方教委単位で編成されるものであり、後者は学校と教委が「教科課程」編成にあたって用いる参考資料にすぎないという次にみる主張と結びついている。第二に、「教科課程」はその内容からみると「経験」や「生活そのもの」であり、経験主義的教育内容観がそこには見い出される。

2. 「学習指導要領」の性格と「教科課程」

つぎに「学習指導要領」の性格をみておこう。著作物では一致してその法的拘束力を否定している。

『ノート』。「学習指導要領」は国の定めた「教科課程の基準」(Ⅰ・140ページ)であるが、それは「試案」(137ページ)であり、それに照応して「指導のための学習単元は、教師が生徒と構成していくべきもの」(137ページ)となった。『手引』。「これからの教科課程は、国の定めた一般基準にもとずきながら、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」(Ⅱ・27ページ)。学習指導要領にかかげる教育の「一般目標」(12ページ)も「じゅうぶん吟味」(同前)すべき諸資料の一つにすぎない。『中学校手引』ではより明解にこう述べる。「文部省は教科課程と学習指導要領を発行した。……中略……『学習指導要領』は教科課程の展開に際して教師の助けとなる様に編纂された指導書及至は手引書としての役割を果たすものを言うことができる」(Ⅲ72～73ページ)。『指針』ではこの点の明確な主張はみあたらないが後述の如く、「教科課程」は学校で編成するとしている。さらに『管理の手引』では「学習指導要領」の法的性格とかわって次のような注目すべき主張がなされている。5点ある。①「教科課程に関して最少限の国家の規準は、議会の法律で設定されることになっている」³⁾ (261ページ)。②それ以外の教科課程の詳細は「学習指導要領」に書かれているが、それは文部省が作成するだけでなく、都道府県教委も作成する (262ページ)。その性格は全く「教育資料」(同前)であって、「命令的であってはならない」(同前)。③教科課程の「実際の内容は、市町村すなわち地区の規準で決定される」(同前)。④「教科課程」の決定・作成の法律的責任は市町村教委にあるが、「職務的責任」(同前)は教師と校長と教育長に属する。⑤「各職員は、学習指導要領の基礎に立脚して、社会科、理科、数学その他の教科について、自分自身の仕事の単元を発展させたいと希望するだろう。学校が文部省に、自分で考案した単元を提案して、その教科に関して

国家の学習指導要領に編入してもらうようにすることは望ましいことである」(278～279ページ)。

さて以上のところから著作物は共通して「学習指導要領」の法的拘束性、つまり「教育内容」の国の行政機関による「独占」(＝「私的支配」)を否定している⁴⁾。問題は法的拘束性が否定されたという事態が学校組織論からみて何を意味するかである。その意味は第一に、「教育内容」にたいする国の行政機関による支配が否定されていることは、「教育内容・教育目的」において教師が国の行政機関に従属するという「技術的従属」⁵⁾の事態が否定されたことを意味し、「技術的従属」の否定・克服はとりもなおさず、論理的には、教師が「教育労働の技術的過程」の主体として措定されたばかりでなく、「教育労働の社会的・組織的過程」の主体としても措定されたことを意味する。教師が両過程の主体として位置づけられたとはいえ、そのことを実体的に定着・実現するためにはなお両過程に対応した一定の条件——教師の「教育内容」形成力と分業・協業組織を形成する力量が必要となるが、この点どういう組織を著作物が構想しているかの分析は次の3で行う。

第二の意味は、法的拘束力を有しない「学習指導要領」がたえず批判・検討の対象となったというだけでなく、著作物のうちとくにⅤの『管理の手引』の学校組織論は教科課程の徹底的分権化構想と結びついていることである。さきの引用①にいう「議会の法律で設定される」最少限の国家の規準とはこの当時1950年前後に準備されていた「学校基準法案」を指している。『管理の手引』の刊行時期(1950年3月)から判断してここで同書が念頭に置いているのはいくつもの学校基準法案のうち最も遅く立案された「学校の教育課程及び編製の基準に関する法律案(第一次試案)」⁶⁾とみてよいだろう。この法案の特徴は一口でいえば国と地教委と学校の間の教育課程の権限配分(事務配分)を徹底的に分権化しようとした点にある。例えば法案第14条「(一)中央政府と同格のいかなる機関も教育委員会所属の学校に対し法律に定められた基準以外に附加的に法的基準を設定する権限はない。法律に規定された基準以上に、また附加的に教育の基準の細部を設定することは都道府県及び市町村の教育委員会または監督機関の責任である。法的拘束力を有する基準を政令または省令または規則によって定めることはできない。

(二)略。(三)都道府県の教育委員会は、法律に矛盾せざる範囲において都道府県、市町村教育委員会の管轄する諸学校に対し、拘束力を有する次の事項に関する最少または最大限の基準を定めて差支えない。(イ)学校における教育課程、実施する課程の大綱に限る。細目を学習指導要領に印刷し、またそれと同様のものを都道府県教育委員会が発行した場合、それは市町村の教育委員会の管轄する諸学校に対し拘束力を持たない。(ロ)～(ニ)略。(四)以上の基準に附加する基準の設定に関する規定ならびに前記五項目に関する最低基準をこえる基準の設定に関する規定は、市町村教育委員会及びその所管の学校監督機関の責任である」などの規定がそれを明確に示している。

教師は教育実践の自由を保障され、それに伴って学校組織の形成者としても措定されていたことは前にふれた。教師が主体となるかかる学校組織は「学校自治」ないし「教育自治」として組織されることになる。しかし、「学校自治」といい、「教育自治」といってもその内実を規定するのは学校にどれだけ自由に処理できる事務・権限が与えられているかにかかっており、「学校自治」の問題はとりもなおさず国—地方—学校を通ずる全機構的な事務配分の問題に帰着する。『管理の手引』の上記5つの引用は、まさに「学校自治」を成立させるための中核的部分というべき「教育課程」の権限配分の徹底的分権化構想と結びついて『管理の手引』の学校

組織論が主張されていることを示している。いいかえれば、著作物（すくなくとも『管理の手引』）の学校組織論は「学校基準法案」のような教育事務の分権化構想を前提としてでなければ実現されえないような性格をもっているといわなければならない（この点、第2章で詳しく論ずる）。

また引用①②③④が教育課程の事務配分としては法律による分権化の方向を示しているとともに、⑤では教育実践・教育内容の全国的交流と集中の社会的ルートとして国の「学習指導要領」が位置づけられており、教育現場で生みだされていくすぐれた教育内容・教育課程の全国的普及のための「分権と集中」（集権と自治）の関係が示されている。このことも興味ぶかい。

では、「技術的過程」への国の行政機関の支配を否定した上で、著作物はどのような具体的な組織を提起しているだろうか、この点を次に検討しよう。

3. 「教科課程」編成の組織論

著作物では、結論を先どりしていえば、「教育内容」の形成・「教育課程」の編成を社会的に推進していく組織について2つのタイプを提起している。一つは「地域社会」の教委・教師・住民（場合によって児童・生徒も入る）で構成される一定の組織（委員会）によって行うものであり、もう一つは各学校にその責任を負わせるものである。またこの双方を組み合わせている著作物もある。順に検当していこう。

まず『ノート』ではこう述べる。

「……教科課程の改造を問題とする理由は、同時に、当然に従来の教師に、その考え方や態度の改造を促すものであるし、また逆に教師が自主的に自覚的になれば、教科課程を自主的に組織していこうとするようになるものである。したがって、教科課程が現在問題となっているということの理由……は、教育者に教育の目的・内容・方法の全般の計画の立案から実践に、自主的に参加し、これについての責任を分担しようという積極的な気運が働いてきたからともみられよう」（I・138～139）。

ここでは、「教育課程」編成は基本的に教師が「自主的に組織していく」ことを前提とした上で、それがどの程度「自主的」なものになるかは教師が「教科課程」にどれだけ「自主的に自覚的」になるか、言い換えれば「技術的過程」での教師の力量いかに依って決まってくるという主張がみられる。そして『ノート』では、こうした教師の自主的な教育課程編成の手続として「教育の目的・内容・方法の全般」にわたる「計画の立案」から「実践」にいたる全プロセスに教師が「自主的に参加し」「責任を分担」することを勧奨している。

こうして教師が教育課程編成の全プロセスに位置づけられてくるのに伴って、『ノート』では教師の「現職教育」が極めて重視されてくる。そこでは教師は「教育の目的と方法に対する意見」（92ページ）をもち、自分の「教職的教養」（同前）を絶えず向上させることを「職責上」（同前）、要求される。

こうして上でみたように『ノート』では「参加」が強調されているが、学校単位で教育課程編成を行う場合、それはどのような具体的形態をとるか。いまだ『ノート』の主張をきこう。

①学校単位で教育課程編成を行うにあたって、第一に関連する組織（機関）は校長である。例えば校長の「学校経営上の任務」の項（88ページ）では、「(二)教育計画の樹立」に関する任務として「(a)その学校によって強張される教育方針の樹立、(b)教育課程の作成と改正」が挙げられている。②しかしこのことは教育課程編成を校長の単独権限・任務として行うことを意味しない。というのは(イ)別のところ（校長の『学校経営上の責任』の項（90ページ））では、「校長は学校運営上の全責任を負うものである。しかし民主的な理念に精通している校長は、その責

任を全職員に広く分担し、また学校経営方針の樹立に参加するようにさせる」との主張がみられ、(ロ)校長の学校経営上の「任務」、「権限」、「行動範囲」もそれ自体として独立して示されておらず、むしろ教職員にたいする校長の責任の形で記されており(86ページ及び91～92ページ)、さらに(イ)教育課程編成に関しては教師が「教科課程編成、学級編成」の任務をもつ(96ページ)とされている(『教師の学校活動』の項96ページ)からである。③したがって『ノート』では、校長が①の任務を十全に遂行するための校長の任務とは、結局のところ、教師の教育課程編成活動が「十分に遂行できるような組織を構成する」(97ページ。傍点は筆者)ことに帰着するのである。

ここにみられる『ノート』の特徴は、(i)学校レベルでの教育課程編成の「任務」を校長という単独機関のそれと位置づけた上で、(ii)しかし同時に、校長がその「任務」を果すためには、教師の「任務」(権限)をも承認した上で、教師の参加を保障し、一定の「組織」を形成し、この組織の運営を通してその「任務」に対して責任を負うという点にある。また(i)と(ii)の関係は一般化して言えば「任務・権限」とその「行使形態」の区別がなされているといえる。こうした区別は他の著作物にも共通してみいだされる特徴である(補注)。

〔補注〕 この区別に関連していえば、『ノート』では教育課程編成の法律的「任務・権限」は校長という、「独任制機関」に集中しているように読みとれる。しかし独任制といった場合、2つの意味を区別する必要がある。一つは行政学ないし行政法学において⁷⁾、「行政主体のためにその意思を決定し又は表示する法律上の力、つまり権限を有する者」＝「行政機関」がその一個の意思を決定するにあたって「一人の自然人が決定するばあい」、その行政機関を「独任制機関」と呼ぶ場合である。この場合「独任制」は法律上の権限の集中、単独の意思決定・単独の責任がその特徴となる。これに対して、例えばレーニンが「厳格な責任制」「単独責任」⁸⁾と呼んだものを区別する必要がある。レーニンによれば、組織の「民主主義的原則」(215p)はあらゆる規則や決定の審議に参加するだけでなく、その執行を監督するだけでなく、執行そのものにも積極的に参加することを意味するが、このことから決して「個々のばあいに、一定の執行機能にたいし、一定の命令の実施にたいし、……だれが責任を負うかということについて、いささかでも混乱あるいは無秩序がゆるされるという結論」(215p)は生じないと言う。そして「民主主義的組織原則」と「単独責任制」は両立しえないという考えは誤りであるという。ここでは著作物の「独任制」の主張がレーニンのいう意味での「個人責任制」なのかそうでないのかの区別が必要と思われるが、その区別は著作の主張からは必ずしも明らかにしうるわけではなく、当時の教育事務配分・権限配分の様子を学校レベルで詳しく検討することが必要となる。

最後にいま校長がその運営を通じて責任を負うところの「組織」について一つ補足しておく。『ノート』ではこの「組織」については前述以上には具体的ではないが、その構成上の留意点が掲げられていることには注目してよい。この留意点(8つ)とは「1. 仕事の分類をきめる。2. 略。3. 各種の仕事の割当をきめる。4. 割当てられた仕事への参加の範囲と限度(換言すれば校長の権限委任の限度)をきめる。5. 独任制にするか、委員会制にするか、6. 諮問機関とするか、執行機関とするか、7. 略。8. 各組織の相互関係をどうするか」(97ページ)というものである。ここから『ノート』では、各学校で教育課程編成をすすめていく「組織」は一定したものでなく、その形態や権限内容、特に校長の教育課程編成権との関係でどの程度の権限内容を持つのかは、いわば各学校の自治的判断に委ねていることがわかる。

さて『ノート』の検討が長くなったが、次に『手引』をみてみよう。

『ノート』では学校単位で教育課程編成を推めていく「組織」は具体的に明示されていないが、『手引』では多少ははっきりしてくる。「職員組織」⁹⁾と「研究的諸会合」がそれである。

まず「職員組織」について次のように説明している。

- (1) 「教育組織（『職員組織』と考えてよい——筆者）が改められないかぎり、新しい教育の実現は不可能である」（51ページ）。
- (2) 「学校の教育組織は……教科課程の実現される組織であるから、およそ学校経営の全範囲にわたる重要な問題である」（同前）。
- (3) 「学校の建築はどうすればいいか、学級の編成はどうするか、教職員の組織はどうしたらいいか、学校の設備はどのようにするかというような、学校経営上のあらゆる問題の解決の基礎は、教科課程のよりよき実現ということに置かれなければならないのである」（22ページ）。
- (4) 「職員の組織をよくすることは、校長や指導主事に課せられた最も大きな任務の一つである」（49ページ）。「校長や指導主事は、教育組織の重要な意味をよく理解し、教職員と協力して……適切な教育組織をつくり出すように努力しなければならない」（51ページ）。
「教科課程をつくったり、不断にこれを改善するためには、直接には、学級担任教師の努力にまっところがある。校長や指導主事は、学級担任教師はもとより、関係教師がともども会合して、よりよき教科課程が生み出されるような機会をつくるようにしなければならない」（32ページ）。

引用(1)～(3)は教育の目的は教育の「技術的過程」と「組織的・社会的過程」の両者に媒介されて実現するという、従って「教育組織」や「職員組織」という「組織的・社会的過程」のあり方を重視しなければ「新しい教育の実現は不可能である」という当然の事実を指摘したものである。また(2)、(3)には「学校の組織編成は教育課程により基本的に規定される」¹⁰⁾という考え方もみられる。実際、『手引』では「職員組織」以外の、全ての「教育組織」——『児童の集団編成』（35～36ページ）、『学級編制』（36～42ページ）、『児童の自治組織』（42～45ページ）も「教科課程」によって基本的に規定され、性格づけられるものと考えられており、「教育組織」が「教科課程」と無関係に、行政機関や校長の恣意によって形成されたり廃止されたりするものとは捉えられていない。

さて主題からして大事なのは(4)の考え方である。「職員組織」の主体が教師ないし教師集団であることが(4)の主張の眼目である。(4)はそのことを、「教科課程」の作成と改善を教師の職務上の責任とした上で、校長・指導主事は「組織をよくしたり」、よい教科課程を生み出す「機会をつくる」ことによって教師を援助する関係として表現している。

つぎに『手引』の残されたもう一つの点——「研究的諸会合」を検討する。こう述べている。

(ⅰ)「民主的な学校では、学校に関係したいろいろな問題を解決するために、教師は種々な会合をもつであろう。いつも校長の司会で行われるということなく、共通の目的や興味をもった職員が、さまざまな研究的諸会合をもつことは、……きわめて重要である」（49ページ）。

(ⅱ)「校長の司会によらないということは、もちろん、校長の監督指導の範囲外で任意の活動をするということではない。むしろ、教職員が、真に校長と協力できるために、腹藏なく各自の意見を発表しうる機会をもつことを意味するのである」（同前）。

(ⅲ)「研究的諸会合」は具体的には次の13項目に関する「会合」として提示されている。それらは、要約すれば、1. 学校経営の全般について、2. 学級編制や学校経営について、3. 児童の保健衛生について、4. 学級担任や教科担任について、5. 教科課程や日課表について、6. 学校や教室の環境構成について、7. 教科書や参考書について、8. 各教科の指導について、9. 個性指導や家庭との連絡について、10. 各種のテストや評価法について、11. 特殊児童の指導法について

て、12. 学校事務の分掌について、13. P・T・A や社会教育について、である。これらの諸テーマに関する「研究会」は「校長が司会するにせよ、しないにせよ、校長と教師が真に協力してその実効を期さなければならない」(50ページ)。

「研究的諸会合」に関する以上の主張からさしあたり三つ指摘できよう。(a)教師ないし教師集団が教科課程編成の責任を負わされていることによって、必然的に教師相互での教育内容の研究、教材研究、学習指導方法・教授方法の研究が要請されるところとなるが、それがこうした「研究的諸会合」となって提起されている。とくに、テーマ別の「会合」でいえば、(Ⅲ)の4, 5, 7, 8, 9, 10, 11が位置づいていることにそれが現われている。(b)この「研究的諸会合」は1946年10月3日の文部次官通達「教職員の教育研究協議会新設に関する件」¹¹⁾(発字第436号)によって全国的に設置が勧奨された「教育研究協議会」と関連性があると思われる。

「教育研究協議会」は、従来、学校長司会の下に行なわれていた「職員会」に替って、学校長司会によらずに、教師の自発的な研究協議を行う一種の「再教育機関」と性格づけられていた。研究協議事項としては、新教育の目的、教授方法、教授技術を中心に9項目が挙げられていた。この協議会は現場に定着する過程で、当時発展しつつあった教育組合運動の影響もあって、次第に「変質」していく様子をみせ、1948年6月には本来の趣旨への機能回復が図られることになる¹²⁾(「変質」の事実史については第2章でのべる)。ここで問題なのはこの協議会と「研究的諸会合」のちがいである。両者の研究テーマに着目すると、協議会のそれ(9項目)が「学校教育設備」、「社会教育」に関することをのぞいて主に教授方法、教材研究、子どもの訓育に限定されているのにたいし、「研究的諸会合」のそれは広い範囲に拡大されているのが特徴である。とくにテーマが「学校経営」、「校務分掌」にまで拡大されている事実は、学校運営の局面にたいしても教師が自発的に意見を表明する共同の研究機関を学校単位で組織することを意味しており、協議会とはこの点で明らかに性格が異なる。

次に『中学校手引』、『指針』、『管理の手引』をひとまとめにして検討する。すでに触れてきたように、教育課程編成の組織論は2つのタイプが織別でき、『ノート』と『手引』が学校を編成単位とする組織論の立場であったのに対し、のこる三つは教委を含めた組織論を主張しているからである。まず関連する主張をそれぞれから引いておく。

① 「文部省の案に従って、各地域、各学校が教科課程を企画構成するに当っては、効果的な方法を考え出さなくてはならない。これらは出来るだけ機能的実際的に行われることがよい。それには教科課程に関心を持っている人たち——例えば教師・生徒・父兄・校長・指導主事等のすべての人達が参加出来る様な組織であって、民主的協力的な企画、構成、評価の技術が有効に用いられることがよい」(Ⅲ・76ページ)。「これらの仕事は委員会で行われる部分もあろうし、教師の協議会やワークショップで行われる部分もあろうが、何れにしても最も重要な仕事の部分は、教室に於いて生徒と教師が試みることによって得られる新教科課程の構成である」(同前)。

② 「地域社会の人々が、教師および校長と委員会をつくって教科課程を論議し勧告案をつくるようなこともしばしばあることであろう。……農業の委員会は農業の教師とその地方の農民から選ばれた人で構成して、改良された農業の方法や技術を学ぶ経験について勧告し、成人教育委員会は成人教育の目的に学校を使うことについて勧告し、職業教育委員会は、その土地の人々の従事している主な職業からの代表者で構成し、働く人々に対するその地域社会の真の要求を満すために、職業課程の生徒経験についての勧告をすることもよいであろう」(Ⅳ・

22～23ページ)。

③ (イ)「教科課程に関して最少限の国家の規準は、議会の法律で設定されることになっている」(V・261ページ)。文部省も都道府県教委も「学習指導要領」を作成するが、「地方の地区に対して命令的であってはならない。」「教科課程の実際の内容は、市町村すなわち地区の規準で決定されるもので、職務的な責任は、教師と校長と教育長に属し、法律的な責任は、地方教育委員会に属するのである」(V・262ページ。傍点は筆者)。(ロ)「法規¹³⁾」ならびに教育委員会の設定する範囲内で、教科課程に関する決定を行う法律的責任は校長の肩にかかっているが事実上は、既述した種類の計画を実施するための指導権を教師たちにあたえるべきである。学校の組織と運営上、教師たちが枢要な人間であると同様に、教科課程の企画および改善の上にも、彼らの占める地位は、それに劣らぬ技術的重要性をもっている」(V・266ページ)。「各教師は教材の選択および組織についていちじるしい自由をもたなければならない。教科には最少限度の国家の教科課程はあろう。……中略……しかし特定の単元や特定の日課を教える場合になると、教師と生徒とは自分たちに適合するように作業を計画し、これを成功するように運営してゆくべきである。何人といえども、毎日教室で行うことを強制しようと企てるべきではない。このことは、校長も教育長も都道府県教育委員会もなすべきことではない。……選択する教材がいずれも学校の目標、中等教育の目標を実行するのに適したものであるようにする責任は教師にあるのである」(V・277ページ)。(ハ)「校長の職務は、教科課程の編成のために職員を組織し、その人たちに刺激と奨励と考えをあたえることにある。教科課程を全生徒の必要と関心と能力とに適合するように編成することは、校長の責任である」(V・261ページ)。「すべての教師たちが教科課程の企画と改善に寄与し得るような、広い道と機会をつくってやるのが、(校長の——筆者)りっぱな教育管理といわれるのである」(V・266ページ)。

以上の主張の特質をまとめておこう。第一に、著作Ⅲ、Ⅳ、Ⅴでは、教委、学校、住民が地域単位で教育課程編成に位置づけられており、編成を行うための「組織」(Ⅲ)ないし「委員会」(Ⅳ)という特有の形態が提起されていることが指適できる。こうした形態は当時の法の規定にも合致するものであった。法の定めを整理してみると、(イ)1948年の教育委員会法(昭和23年7月法律第170号)では教委の事務として「教科内容及びその取扱いに関すること」(第49条3項)が掲げられ、(ロ)これに対応して、1949年の文部省設置法(昭和24年5月法律第146号)附則6では「初等中等教育局においては、当分の間、学習指導要領を作成するものとする。但し、教育委員会において、学習指導要領を作成することを妨げるものではない」と規定されていた。これらの法の規定は明らかに教育課程編成を教委の権限とした上で、なお当分の間、文部省が「試案」の性格をもつ「学習指導要領」を作成しつつけることを意味していた。かかる法制度を前提とした上で、地域単位で教育課程の編成を行なっていく具体的手続・組織形態の一つがⅢ、Ⅳ、Ⅴの主張する構想に他ならない。しかも、実際、教委単位で教育課程編成を行った実践は、『三重県カリキュラム委員会』(1949年6月)とか、『千葉県基準カリキュラム編成委員会』(1950年6月)の設置、地方で作られた「学習指導要領」というべき『熊本県基底カリキュラム』などの形で、相当多数の県教委、市教委レベルで存在していた事実を我々は確認することができるのである¹⁴⁾。

第二の特質は、Ⅲ、Ⅳでは教育課程編成の組織に住民の参加が位置づいていることである。この点はⅢ、Ⅳの特徴であるが、住民参加の具体的手続き、教育課程編成に関与する内実などについては依然として明確でない。Ⅳでは住民の参加によって作成される「教科課程」はあく

まで「勧告案」であるとされているから、住民参加は、勧告案をもってする戦略的参加であるとみてよいだろう。

第三に、著作Vでは、教育課程編成の「法律的責任」と「職務的な責任」を区別し、前者を地教委、校長の¹⁵⁾それとし、後者を「教師と校長と教育長」のそれとしている点が特徴である。市町村教委は、各学校の教師集団の実践を通して、批判・検証・吟味され、蓄積されてくる多様な教授プラン、授業実践、教材を「地区」単位で交流し、集約した上で、その「地区」の教育課程を「地区の規準」として社会的に決定し、決定された教育課程に「法律的な責任」を負う。こうした過程は教師集団の教育実践上の「いちじるしい自由」の保障と、教師の仕事に「刺激と奨励」を与える校長と教育長の援助がなければ成立しない。学校単位で教育課程を編成するばあいも同じ過程をたどる。以上がVの主張である。

4. 小 結

以上、教育の「技術的過程」成立の基本的契機である「教育内容」の性格、及び「教育内容」の形成とその取扱いをめぐる形成される諸関係を著作物ではどのように規律し、一定の組織論として表示しているかを検討してきた。検討の結果は以下の諸点にまとめることができる。

(i)「教育内容」に関して、著作物はおしなべて「教育内容」にたいする国の行政機関の「私的支配」を否定している。このことは、教師が教育の目的・内容において行政機関にたいして「技術的従属」におかれる事態を基本的に否定することを意味する。

(ii)「教育内容」と教師(集団)の関係が(i)のように規定されることからして、著作物では、「教育内容」の社会的・組織的な形成と取扱いも、教師ないし教師集団が規制・関与するところとなる。換言すれば、「教育内容」の形成と取扱いをめぐる形成される諸関係・組織(これ自体、教育の『社会的・組織的過程』の一部分である)の形成者、規制者も教師ないし教師集団となる。しかし、そこでの教師の位置づきかたは多様であった。それらはおおよそ次のような類型が識別できた。まず、「教育内容」の形成にあたって教委を含めて構想するものとそうでないものが区別できる。(a)後者からいえば、著作I、IIがそれに属する。Iでは「校長」が、IIでは「関係教師」の会合(ないし『職員組織』という言葉も用いられていた)が教育課程編成にあたる機関として予定されていた。しかしこの場合においても校長が単独で教育課程を編成するのではなく、Iでは編成の全プロセスへの教師の自主的な参加と責任の分担が主張され、IIでも校長・指導主事の「職員組織」改善のための指導助言(「激励」,「助言」,「研修への便宜」)が強調されていた。

(b)もう一つの類型は教委を含めて教育課程編成の組織を構想するもので、III、IV、Vがそれである。三つの著作物では共通して教委の教育課程編成の任務が強調されているのが特徴であり、三つの著作物の提起する新委単位のエ育課程編成の組織形態は教委法・文部省設置法の定めとも合致するものであった。しかも事実、当時においていくつかの県・市教委においては地域単位での教育課程編成の組織が実現していたのである¹⁶⁾。

さらにVにかかわっていえば、Vでは教師(集団)の教育実践の自由が極めて明瞭に承認されており、教師は「職務上の責任」において教育課程編成の「事実上」の「指導権」を有すると位置づけられていた。またVでは、「学校基準法案」のような徹底した分権化の構想と結びついて学校組織論が構想されている(この点は著作物の性格づけとかかわって再論する)。

(iii)著作物は一致して「現職教育」組織や「研究的諸会合」、ワークショップ・協議会など

を重視している。Ⅱでは1946年末に勸奨された「教育研究協議会」との関連をもつと思われる「研究的諸会合」が提起され、そこでは前者にくらべて一層、広範なテーマが教師相互の共同の研究対象とされているという事実がみられた。

(iv)教育課程編成にあたって、教師はもとより、広範な住民の参加が主張されている反面、著作物では個別領域の科学者、教育科学者の専門的参加・関与が位置づいてこない。これは著作物の経験主義的教育内容観に由来するものと思われるが、このことも著作物の特徴である。

注

- 1) 著作Ⅰ～Ⅴについてその成立の経過などは現在のところほとんど不明である。莫大な頁数を有する文部省刊行物の成立のいきさつがほとんど不明のままであることも珍らしい。ともあれ、これら5点に関して最少限、資料批判を行っておく必要がある。

〈著作Ⅰ〉この著作はその副題にあるとうり1947年夏の「教員再教育指導者協議会」の「研究集録」であり、協議会における参加者・講師の研究・「講演の要点」(まえがき4ページ)を主として文部省学校教育局中等教育課が中心となってまとめたものである。同書の7人の執筆者はすべて文部省役人であるが、そのうち中等教育課のメンバーは森田考、水谷統夫、北岡健二の三人である(『文部省職員録』1947年版,教育事情調査研究所,による)。その意味で、正確には、この著作は「文部省自体の公刊物ではない」(まえがき4ページ)が、戦後最初の学校組織に関する系統だった文部省の政策を示すものとみてよいであろう。

〈著作Ⅱ〉この著作の作成開始は意外に早い。「まえがき」によれば「この本をつくるため、一昨年八月」,すなわち1947年八月に「委員会が成立した」(3ページ)といわれる。この委員会は「毎週2回ずつ」開かれ、その後、委員会で資料収集・討議をかさね、さらに全国的にもブロック別に小学校長、視学の意見を徴し、1949年2月にこの著作が刊行された。この刊行までのいきさつについては、委員会メンバー(21人。うち文部省役人が6人)の一人であった武田一郎(当時、文部省視学官)が、後年、同氏『学校学級経営の基本問題』(1950年,牧書店)の中で同旨の経緯を記している(188~193ページ)。

〈著作Ⅲ〉この著作の作成開始も意外に早い。「序文」によれば、作成の「計画が具体化してきた」(1ページ)のは1947年6月であるというからⅡと同時期である。作成過程においては、C.I.E中等教育課のオズボンや同課の招きで来日したデンバー大学ヒル女史などの援助・協力があったというから、占領軍の強い指導があったとみてよい。直接の執筆者は1947年当時の文部省学校教育局中等教育課を中心とした5人となっており、他の著作物に比べて少ない。

〈著作Ⅳ〉この著作の成立のいきさつ、執筆メンバーなどは不明。ただし次の著作Ⅴの成立時期との関連で注意したいのは、この著作の中にはいたるところに『「新制中学校、新制高等学校管理の手引」昭和22年文部省」なる資料が掲げられている点である。このような名称の著作物は存在しない。ただ、名称は次の著作Ⅴと酷似している。

〈著作Ⅴ〉この著作の編纂委員メンバーは30人(うち文部省役人5人)で他の著作にくらべて多い。表紙の著作者名及び奥付の発行者名は「文部省」となっているが、見開き一ページでは著作者は「文部省初等中等教育局」となっており、統一がとれていない。発行年月日は「1950年3月」となっているが、筆者は作成されたのは1948年中、おそらく1949年の早い時期ではないか、つまり発行まで何らかの理由で時間がかかっているのではないかという疑問をもっている。というのは①著作Ⅳのところで述べたように著作Ⅴと酷似した刊行物が1949年4月に出されたⅣの中に掲げられており、しかもその発行年月が「昭和23年」となっていること、②別の資料、文部省学校教育局『新制高等学校教科課程の解説』(1949年4月)の中にも『学校管理の手引』なる著作が挙げられていること(52ページ)、さらに③1949年7月の文部省初等中等教育局編『中学校・高等学校の生徒指導』の中にも「新制中学校、高等学校の管理の手引」(文部省発行)なる文献が参考文献として掲げられていること、などの理由による。現在の資料批判の段階では、この著作物の作成から完成の時期は確定できないが以上の点を疑問としておく。

- 2) 「教育的経験」とは4領域あり、(1)身体面の発達に必要な経験、(2)社会生活に必要な経験、(3)いろいろな学習のために必要な基礎的技能(読み、書き、数の取扱いなど)、(4)生活を豊かにするために必要なもの(美術、

音楽、文芸等）から成ると言われる（Ⅱ・27ページ）。

- 3) この構想は一連の「学校基準法案」を指すとみてよい。法案の性格については拙稿『「学校基準法案」の性格とその制度形態の検討』（『北海道大学教育学部紀要』33号1980年所収）参照してもらいたい。
 - 4) ただⅢ『中学校手引』では学習指導要領が教育（科）課程の「必要条件」であり「基準」である（Ⅲ・74ページ）という理由づけに「教員の教育活動、資質の向上並びに態度について」という文部次官通達（1948年6月8日、発学59号）がもちだされ、同通達を肯定的に受けいれている点は問題が残る。同通達の問題点は本文第2章で触れるが、その特徴は学習指導要領の「基準性」を強調し、その「遵守」を求める点にある。同通達は文部大臣官房総務課『終戦教育事務処理提要』（第4集、1950年）99ページ参照。
 - 5) 前出小出論文「戦後教育改革と学校組織論」44ページ。
 - 6) この法案は『時事通信・内外教育版』1950年11月1日号に載せられている。また一部分省略した内容は肥田野直・稲垣忠彦編『教育課程・総論』（戦後日本の教育改革6）1971年東大出版会277～288ページ、にも所収されている。
 - 7) 杉村章三郎・山内一夫編『行政法辞典』（1975年、ぎょうせい）118ページの「行政機関」の項参照。
 - 8) レーニン「論文『ソビエト権力の当面の任務』の最初の草稿」（『レーニン全集』⑧）11章213～216ページ。
 - 9) 『手引』では「学校教育の目的や目標を達成するために、校長や教師と児童、さらに指導主事やその他関係者が適切な教育活動を行うことができるようにつくられた組織」（33ページ）を一般に「教育組織」と呼び、そのうちとくに教師の形成するそれを「職員組織」と呼ぶ。
 - 10) 小出「戦後教育改革と学校組織論」44ページ。
 - 11) この通達は文部大臣官房編『文部時報』1946年12月号（No. 835号）に掲載されている。
 - 12) 本来の機能回復を図ったのが前出の「教員の教育活動、資質の向上並びに態度について」通達に他ならない。注4参照。
 - 13) 「法規」のうちに学校教育法施行規則を含めるとすれば問題がある。著作Ⅴの組織論のポイントは本文でのべたとうり極めて徹底した事務の分権化の上に成りたっている点にあり、それを否定する学校教育法施行規則中の監督＝文部大臣への教育課程事務の委任（25条）の考え方は著作物の主張と矛盾する。現実には施行規則の大部分が現在でも法規命令であるとせられ、各学校の組織編成が非常に不自由なものになっていることは詳述する必要もあるまい。
 - 14) ①三重県においては「三重県カリキュラム委員会規程」（教委規則24号、1949年6月15日）が制定されている（文部省初中局地方課『教育委員会月報』第1巻5号75ページ）。②千葉については千葉県教委『千葉県教育百年史』第5巻（1975年）84ページ参照。その他、現在確認できるものを列記しておく以下のとおりである。③岡山『岡山県教育課程審議会設置について（可決）』（前出『教育委員会月報』1巻5号）④奈良「教科課程委員会設置について（可決）」（1949年10月）。この件についての『教育委員会月報』（1巻5号）のコメントによれば、この委員会は「教育長が学識経験者中から任命又は委嘱による60名の委員会となる。カリキュラムに関する重要事項についての教育長の諮問機関」であるという。⑤島根「島根県教育課程審議会規程（可決、1949年10月）」、同委員委嘱（承認）（『教育委員会月報』11巻6号）⑥熊本県教育庁『教育計画・熊本県資料単元』（小学校1・2年用、5・6年用、中学校用三冊、いずれも1951年発行）及び同『教育計画・改訂熊本県基底カリキュラム』（1952年）における「熊本県カリキュラム委員会」の存在。市町村レベルでみると、⑦堺市では「教育課程構成委員会」（64人で構成）がつくられ（1949年4月）、2つの専門的部会（『目的設定委員会」と『構成委員会』）を持ち、前者は市民有権者、後者は教師代表で構成され、1956年3月には「小学校社会科学学習指導計画案」を作成している（『教育委員会月報』3巻5号）。なお詳しくは教育課程委員会、堺市教育研究所『教育課程委員会による地域社会の生活課題の設定、社会科学学習指導計画案（試案）の作成に関する報告書』（昭和25年度）参照。⑧神戸市でも1950年7月に「教育課程基準案」が作成されている（『教育委員会月報』3巻6号）。
- なお当時、上記のようなカリキュラム作成の動きがかなり広汎に存在した事実については、『近代日本教育百年史(6)』（学校教育4、1974年、国立教育研究所）66～84ページ（稲垣忠彦氏執筆部分）を参照。
- 15) 校長が「法律的責任」を負うという場合の内容は、学校単位での教育課程管理権を指すものと思われる（本文での記述＝Ⅴの266ページの引用では校長の教育課程編成権を指すように受けとられるが）。というのは別

の箇所では「校長は、その学校の教科課程の改良に当って指導しなければならない。地方の学習指導要領の準備が整った場合（教師と校長は、その準備に際して、教育長を援助するのだが）、教育長はその採用を教育委員会に推せんする。そして、一度採用されると、校長は、職員の協力を得て学習指導要領を管理するのである」（V・72ページ）とされているからである。

この記述によれば、教委と校長は教育課程管理にそれぞれ地区と学校の単位で「法律的責任」を負い、教師と校長と教育課程編成に「職務的責任」を負い、教師がその中で「事実上」の「指導権」をもつという関係が明確に理解される。

- 16) 注14であげた熊本県教育庁『教育計画・改訂熊本基底カリキュラム』（1952年）は、県カリキュラム委員会が設けられ、地域カリキュラムが作られるのは「教育委員会法からくる法的必然性である」（1ページ）と述べている。

第二節 管理・運営の「組織・機関」論の分析

前節では、教育の「社会的・組織的過程」のうち、「教育内容」の形成と取扱いにかかわるかぎりでの著作物の組織論を検討してきた。ここではより一般的に教育の「社会的・組織的過程」における組織論を検討する。しかしその場合でも、教師の形成するすべての分業・協業組織（校務分掌組織や教科別組織など）を網羅的に採り上げるのではなく、もっぱら教師の教育労働・教育実践の管理（管理労働）にかかる組織論を検討することにする。というのは、前記の分析の基本視点において既にのべたように、子どもの発達にとって意味をもつのは、総体として子どもにかかわる教師の結合した教育力であって、かかる結合した教育力は個別教師の個別的教育力の結合、すなわち結合労働の成果に他ならないのである。教師集団が子どもの諸能力の実現を達成せんとする場合、そこでは直に教師相互での個別教育労働・教育実践の結合を媒介し、調整するところの管理労働・管理組織が問題となる。そこに学校をどう管理し、どういう手続で運営するかという学校管理・運営にかかわる領域の問題が発生してくる。

そこで以下では著作物が上記の意味において教育労働の統一・調整をどういう手続で行うこととしているか、換言すれば教育労働の管理・運営の組織論を明らかにすることが主題となる。

以下順に検討していくが、以下の分析では、それぞれの著作物の考え方の核心的テーマと思われるところに焦点を絞って検討を行うために1.『ノート』の分析と2.『指針』と『管理の手引』のグループの分析に主力を注ぎ、3.『手引』、『中学校手引』については補足的に触れるにとどめる。そこで以下の分析の手順とテーマは次のように設定した。

1. 分析(1)『ノート』の特徴、テーマ①「独任制」と諮問機関②労働協約と学校組織
2. 分析(2)『指針』と『管理の手引』の特徴、テーマ①「諮問委員会」の強化と「独任性」、②「全職員の会合」と職員会議、③教師の教育行政への権利としての参加の承認
3. 分析(3)『手引』と『中学校手引』のいくつかの特徴

1. 分析(1)『ノート』の特徴

(1) テーマ①「独任制」と諮問機関

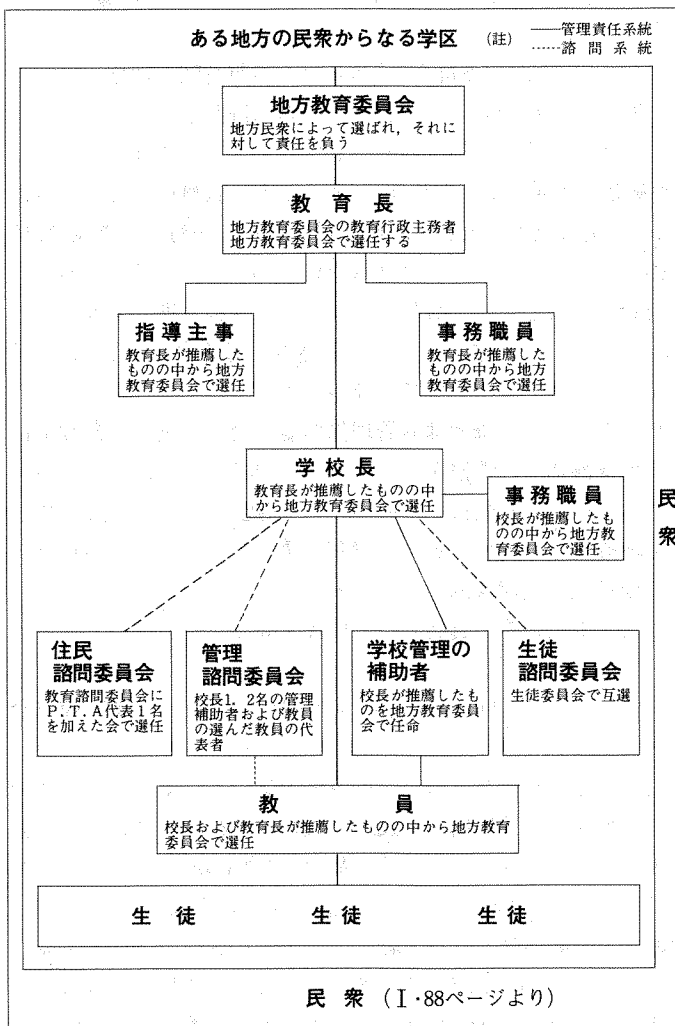
『ノート』によれば、学校は一定の教育目的に規定された組織体とされ、学校に存在する様々な組織のうち「職員組織」が最も重要なものと位置づけられている。管理・運営機関はこの「職員組織」の一部として論じられているから、まず「職員組織」に関する主張をみてみよう。

「学校は一つの社会集団であるといえる。……それは一つの意図をもって集まった集団であり、一つの目的をもった結合社会である」（66ページ）。ここに「学校組織の問題が起ってく

る」(同前)。学校組織をつくる第一歩は「学校の成員がばらばらに集っている」(同前)状態を克服し、「学校内部の成員に組織を与えることである」(同前)。こうした学校組織を通じてのみ、教師を「一つの共通目的と共通使命とに統一し、協力せしめる」(同前)ことができる。こうした役割をもつ「学校組織の中心となるものは、職員組織である」(同前)。

(2) ではつぎに問題となるのは、「職員組織」がどういう学校管理・運営のシステムとして構想されているかである。『ノート』は〈図1〉のような「管理系統図」を提起する。この図も多様な「職員組織」の一つの例示であるという。この図は以下の三原則、(イ)権限と責任が明確にされていること、(ロ)独裁のない組織であること、(ハ)すべての職員が参加してその責任を果たす組織であること、を体现しているといわれる。さっそくこの図の特徴をみていこう。

図一 一学区内における中学校および高等学校管理系統図(例示)



(a) まず問題となるのは校長の性格である。こう説明している。「校長は……(教頭、教科主任、生徒指導主事などを——筆者)学校管理の補助者として、いわゆる学校幹部を選ぶ。図に示されたように校長から直接の管理責任系統として教員、次に生徒がくる。校長が学校の最後の責任者であることが、この図によって明らかであろう」(81ページ)。また別の箇所ではこう述べる。「学校の最後の責任者は校長である。従って校長はこの責任を完全に遂行するために、それにふさわしい権限を持たねばならない」(74ページ)。

以上の説明からして、この図では校長は学校の「最後の責任者」であり、「それにふさわしい権限」を持つと位置づけられており、校長の「独任制管理」の考え方が採用されている¹⁾。

しかし、そのことは校長が独裁的で非民主的性格の機関であることを意味するわけ

ではない。というのは「校長にふさわしい権限」が校長に付与され、集中していく過程は同時にその権限が教師その他の人々に委譲・委任されていく過程でもあること(74ページ)、「職員組織の原則(2)」において「独裁性」が否定されていること、さらには職員の「参加」を前提にし

て校長の権限が構成されているからである。これらの点からいって、「独任制管理」といっても純粹な形態でのそれではなく、結論的にいえば『ノート』の校長は「協議にもとづく独任制」ともいうべき性格の機関となっているといつてよい。この点は次の「諮問委員会」の分析においてより厳密に規定するが、ここでは以上を結論的に指摘しておく。

(ロ) 次に図の「諮問委員会」の性格について。ここでは三つの諮問委員会のうち「管理諮問委員会」がまず問題となる。こう述べている。「この委員会は校長の諮問機関であつて、決して決定機関ではない。だから校長に対しても教員に対しても、結局の管理責任を持たないのである」(83ページ。傍点は筆者)。さらに構成については、「この委員会の構成は大體、校長一名、管理補助者二、三名、教員四、五名であつて、その教員の代表委員は教員全部がじぶん達で選んだ代表者である。ここで注意したいことは、学校の幹部管理者の人数よりも教員代表の人数が一、二名多いことである。これはこの委員会の運営を民主的にするための一つの配慮である」(同前)と説明している。

以上のところから指摘できるのは、「管理諮問委員会」は明らかに諮問機関と性格づけられているが、にもかかわらず、「管理諮問委員会」は通常いうところの諮問機関とみなすことはできない。なぜなら、(i) その構成上、校長がその諮問委員をいわば「上」から委嘱するのではなく、「教員のえらんだ」教員の代表者が委員になっており、(ii) しかも教員代表委員の数が相対的に多くなっており、(iii) さらに運営上も、校長と諮問委員会の意見が対立した場合、校長は「幾度も委員会に諮って民主的方法で決定しなければならない」(84ページ)義務を負っており、(iv) 「諮問委員会」構想の背景にはもともと「職員会」ないし「学校管理の重要事項を協議する」「専門委員会」の発想がある²⁾、からである。こうした諸点を考慮するとき、この「管理諮問委員会」はいわゆる諮問機関と同一視することはできないのである。

(c) 以上〈図〉を検討してきたところから、筆者は「管理諮問委員会」は実質上、教員代表による学校管理・運営に関する「協議機関」の性格をもっているとみており、前記の校長による「独任制」との関連でいえば、『ノート』の構想は「独任制」を前提としながらも、「独任制」への民主的コントロールが「協議機関」の実質を有する機関を通じて用意されているという意味で「協議にもとづく独任制学校管理」の組織論であるとみている。

(3) 〈図〉の検討として残された「生徒諮問委員会」と「住民諮問委員会」について簡単に触れておきたい。

(イ) まず前者にかかわって、『ノート』は生徒の学校運営への参加、「自治」活動、校友会活動などを高く評価している。

「生徒の生活は、民主主義の生活でなければならぬ。……生徒の集団や、集会や、学校管理や、生徒に対する指導や、すべての生徒の学校生活が、民主主義社会の組織原理によって組織され、運営されることが重要である」(52～53ページ)。それ故、校友会活動などもそれは「生徒にとって学校生活全体の基地」(55ページ)であるという高い評価が与えられることになる。

こうして、生徒の「自治」活動は「生徒活動それ自体として認め」(同前)られ、「生徒の学校管理面への参加も尊重される」(同前。傍点は筆者)のである³⁾。こうした生徒の「自治」への肯定的評価を基礎として「生徒諮問委員会」が学校運営への生徒参加の機関として位置づけられてくる。ここでは生徒の参加の具体的手続などに関してはこれ以上詳しく述べられていないが、およそ学校の民主主義的変革が問題となるとき、生徒の学校管理・運営への参加が日程にのぼってくるのは普遍的傾向であるといつてよく⁴⁾、その意味から「生徒諮問委員会」構

想は注目しなければならない。

(ロ) 最後に「住民諮問委員会」を検討する。

①この委員会の構成は「コンシュニティーの教育に熱心な人とか、民生委員とか厚生委員とかあるいは教員組合でない一般労働組合の人とか、P.T.Aの代表者とかである」(84ページ)。
②委員の選出方法は、「まず校長が候補者をあげ」、「『学校管理補助者』や教員や、時としては生徒の意見を聞き、さらに『管理諮問委員会』にかけ」、「P.T.Aの代表の意見も求めて」、最後に「校長が決定する」(84ページ)。
③この委員会の性格については次のように述べている。

「P.T.Aの会員代表は一名ぐらいこの委員になるけれども、P.T.Aが選任するのではない。学校がP.T.Aの学校でなく、民衆のためのものであり、民衆全体のものであるからである」(84ページ)。したがってこの委員会と校長が対立した場合、その「対立が容易に解けない時は、校長は『教育長』に持っていく。『教育長』のところでも打聞できない時は『地方教育委員会』に持っていく」(同前)。

以上のところから問題となるのは住民の性格である。第一に『ノート』では住民というばあい、「素人」の意味あいが強くなり、従って労働組合の参加を認める場合でも教育専門家集団としての教員組合が「住民」として参加することは否定されている。第二に、住民は組織や団体をもたない個人を意味していることも特徴である。「住民」は労働組合や団体の代表者ではなく、また特定の学校のP.T.Aに組織された(組織をもった)父母ではない(『住民諮問委員会』にはP.T.A代表も一名は入るけれども)。こうして「住民」は具体的住民ではなく「民衆全体」の利益を代表するものであるとされる。かかる「住民」によって構成される「住民諮問委員会」は「民衆全体」として学校を改善していく一般民主主義的参加機関として性格づけられるであろう。

(2) テーマ②労働協約と学校組織

『ノート』の最も重要な特質の一つは、学校組織編成の契機に団体協約(労働協約)⁵⁾が位置づいていることである。『ノート』はこうのべている。

「職員組織」の性格は結局その「運用」(97ページ)によって決定されるが、民主的学校はこの「運用」のあり方自体が民主的でなければならないとし、運用の基本原則を例示している(『民主的な活動の基本的問題』97ページ)。その第5項目では「教職員・校長の職務・権限等は一般的には法的に規定される。法的規定とは学校教育法、同施行規則、文部省諸通ちょう、団体協約等である」(98ページ)と述べる。ここでは明らかに「職員組織」の編成の契機に労働協約が位置づいている。

後に詳しく触れるように、1948年7月にはマッカーサー書簡、ついで政令201号によって、労働協約は否定されてしまう。これに対して、ここでは、①少なくとも1948年7月までは文部省においては労働協約の存在を前提に学校組織論を構想していること、かつ②労働協約に基づく秩序は行政機関(地方においては知事)を拘束するのみならず、学校をも拘束するものとして位置づいていることに注目しなければならない⁶⁾。また『ノート』を除く他の著作物においては、かかる労働協約秩序や教師の集团的・労働組合的団結を背景とした学校運営参加は言及されておらず、上記の点は『ノート』の特徴といってよい。

『ノート』では上記引用以上には学校組織と労働協約の関係は説明されていないが、当時締結されていた労働協約の内容からみて⁷⁾、勤務時間、日(週)担当授業時数、教員の定数、一学級当り生徒数などの協約で保障された教師の諸権利、学校組織編成の外形的基準などを学校

単位でも尊重しなければならないことを『ノート』の構想は示している。

(3) 小 結

以上の分析をまとめておこう。

① 『ノート』の学校管理・運営機関をみると校長の「独任制」の考え方が採用されていた。しかしその「独任制」は諮問機関（とくに『管理諮問委員会』）と結びつくことによって、意思形成を単独で行うという形の純粋な形態での「独任制」とみなすことはできなかった。このことは「管理諮問委員会」の構成上、運営上の位置づけ、校長にたいする再議の義務づけなどの点に現われていた。このような点から『ノート』の独任制は「協議にもとづく独任制」ともいうべき性格をもつといえる。とはいえ、協議は諮問委員会の形でしか提起されず、「職員会議」などの「合議機関」は提起されていない。

② 生徒や住民（父母）の学校管理・運営への参加が積極的に肯定されている点も民主的学校組織の原初形態として注目しなければならない。

③ 『ノート』は他の著作物と異って、学校の民主的秩序を作る契機として労働協約が位置づいているという特徴がある。これは学校で職員を編成し、「職員組織」を形成していくばあい、労働協約で保障された教師の諸権利を前提としなければならないことを意味している。

2. 分析(2)『指針』と『管理の手引』の特徴

『指針』と『管理の手引』では「教職員会議」や「全職員の定期の会合」などの「合議制」の決定機関が提起されているので一まとめにして分析することとする。また『管理の手引』では『ノート』の構想する「諮問委員会」が強化・発展して提起されている。『ノート』との関連で便宜上、後者の点から分析を始めよう。

(1) テーマ①「諮問委員会」の強化と独任制

『管理の手引』においても学校管理・運営組織の基本原則は民主主義原則である。「学校のりっぱな組織と管理とは、同時に、民主的でもあり、教育的でもあり、且つ能率的でもなければならない」(85ページ)。「方策を立案し、方法を発展させ、結果を評価する過程に、働くすべての人をある程度参加させるという、民主的な方法でないならば、いかなる学校も最大限に能率を発揮してはいないことは、これまでの経験によって、衆知のことである」(82ページ。傍点部は原文ではコチック体——筆者)。「本来、学校が希求している目標というものは、その学校に係る人々の、自由に積極的に参加した所産が方針と企画と方法とになる場合に最もよく達成されるのだから、それは民主的でなければならないのである。……（かかる信念は一筆者）……われわれが学校を管理する一般的な強力な根拠として……ある特定の学校の管理を基礎づける原則にもなるのである」(85～86ページ)。論旨は明解である。学校の管理・運営組織とは具体的にどんなものか。それが「管理系統図」である。この「図」は『ノート』の検討のさいとりあげた〈図1〉と形の上ではほとんど変りないが、いくつかの点で明らかに性格が異っている。以下では再び〈図1〉を参照しながら『管理の手引』の諮問委員会の検討を行う。

(i) まず第一に教師代表、校長、教頭によって構成される「管理上の諮問委員会」の性格がやはり問題となる。この委員会の任務は「民主的に、学校政策のすべて」を「一応の形態にととのえる」(90ページ) ことにある。『ノート』では委員会の任務はこれで終った。ところが『管理の手引』ではそれにとどまらず、校長からの諮問にたいする回答は、もう一度、「全職員に提示して、最終決定をなされなければならない」(90ページ) のである（最終決定をなす場＝『全職員の定期の会合』についてはテーマ②で詳論する）。

ここでは明らかに『ノート』の諮問委員会とは異って、「管理上の諮問委員会」は決定機関である「全職員の定期的会合」(『職員会議』)と結びついて存在している。とすると、「管理上の諮問委員会」は校長の諮問機会＝独任制の意思形成への参加というよりはむしろ校長の意思との調整を行なった上で決定機関に提案を行う機関という性格を強めることになる。この点が『ノート』との相違の第一点である。

(Ⅱ)さらにいまの(Ⅰ)にかかわって注目すべき主張がみられる。すなわち「小さい学校においては、全職員が校長と一体となって合同協議するから管理の諮問委員会がある必要はない」(90ページ)という主張である。この主張によれば、元来、大規模な学校を想定して提起されている「管理上の諮問委員会」は小規模校では必要としないという。その理由は全職員が校長と一体となって学校管理・運営上の問題に関して「合同協議するから」である。換言すれば、もともと管理・運営上の問題(学校管理の領域、と用語が使われている)に関しては全職員と校長の「合同協議」が原則なのであって、大規模校にあってはかかる「合同協議」にもとづく「最終決定」(90ページ)の前段階に、いわば機能的に「諮問委員会」が設けられているのだ、と理解することができる。

(Ⅳ)以上の検討から『管理の手引』では『ノート』の諮問委員会構想がより民主的に強化されているとみることができるが、この傾向は上記の点以外にもみだされる(補注)。この点で触れておく必要があるのは「連合委員会」の構想である。さきの〈図1〉の三つの「諮問委員会」は『ノート』の段階では、互いに分離して存在し、それぞれの役割もちがっていた。しかも同じく諮問機関といっても「生徒諮問委員会」と「住民諮問委員会」は教師代表の委員会に比べ相対的に低い位置づけしか付与されていなかった。これに対しここでは三諮問委員会は「必要があれば連合委員会が開かれる」(89ページ)とされ、「連合委員会」形態が提起されている。この形態では、生徒と住民の委員会は教師の委員会と同等の立場で共同の意思決定を行うことが予想され、その意味で前二者の位置づけが高くなっているといえる。

(補注) ただ「住民諮問委員会」のメンバーの構成のしかたに着目すると、住民メンバーを「校長の認証があれば」、管理上の諮問委員会が「一年の任期で住民を任命する」(90ページ)となっている点は構成上、この住民の委員会が学校からの制肘をうけることになり、問題が残る。

(2) テーマ②「全教職員の会合」と職員会議

『指針』と『管理の手引』(著作Ⅳ、Ⅴ)には、著作Ⅰ～Ⅲでは全くみられなかった合議制の決定機関の主張がみられる。合議制の決定機関がどのような内容と性格で提起されているかがここでの分析の課題である。

(Ⅰ)まず『指針』の主張。『指針』によれば「教職員の組織」という6種類の組織(①職員会議または『全教職員の会合』、②学校委員会、③校長、④校長補佐、⑤『科』と呼ばれる教科組織、⑥生徒指導・ガイダンスの連絡調整係・女生徒の特別な問題への援助組織＝『女教師の委員会』または『女生徒主任』)があり、そのうち⑤、⑥は「元来、……学校管理のためのものではない」(Ⅵ・47ページ)ので、ここでは①～④、なかんずくテーマからして、①と③の性格が問題となる。

まず③校長についてみる。「校長が任命されたならば教育長は学校に関する全責任と責任に伴うべき必要な権限とを校長に与える。教育長によって校長に伝えられた教育委員会の方針にしたがい、自校内での方針を最終的に決定するのは校長である。教師はこのことについての法的権限を有せず、教師のどんな団体も組織も、学校の方針を校長に指図する権利をもた

ない「(41ページ)。この主張をみるかぎり『指針』においては「独任制管理」が採用されていると言わなければならない。

しかし同時に上記引用の直後に続けてこう述べている。「校長は、教育長から伝えられた教育委員会の方針に基づいて学校についての最終決定を行う権限を与えられているけれども、だからといってこの権限を自分勝手な独裁的な仕方で行使するものではない。……学校は教育方針をたて、実施方法を定め、日常の管理を行うための論議に教師が自由に参加する機会を最大限に与えるような組織をもつことが、どうしても必要である」(41ページ。傍点は筆者)。ではこの「参加する機会」・「組織」とは何か。それが「教職員会議」に他ならない。「学校は正規の教職員会議をもち、……教師と校長とは長期にわたる方針や計画を論じ、目下の問題を解決するために、度々自由な会合を行わなければならない」(43ページ)のである。

この「教職員会議」は教師の参加を保障し、「校長と共働する」(42ページ)ための機関であり、原則として決定機関ではないが、特定の事項に関しては最終決定に至るまでの中間的決定機関であったり、一定の条件下での決定機関であったりする。主張をきこう。

まず「教職員会議」が「論ずべき専門上の問題」(43ページ)は16項目あるという。それら16のテーマは以下である(番号は便宜上筆者が付した)。「①学校の根本方針と教育目標の樹立、②教師の機能と職分、③学級の編成、④学校教科課程、⑤日・週・学期・年の学習指導時間表、⑥校地校舎の改良、⑦有効な教材の入手製作使用、⑧教室および学校全体の教育計画において個人差に応ずるための準備、⑨学習指導法、⑩学校および教室の紀律、⑪学校および学級の記録、⑫生徒の成長発達の評価計画の改善、⑬学年組織と進学、⑭学校活動の計画、⑮地域社会との関係、⑯その他」(43ページ)。これら16項目は、教師の教育実践の自由にかかわる領域から、教育条件整備にかかわる領域までを含んでいる。実際、校長がこれらすべてにわたって、単独で管理し、責任を負うことは不可能である。それ故、学校管理の全局面にわたる16項目に関しては、まず『学校委員会』(前記②の委員会)が「慎重な研究によって」「勧告」をつくり(45ページ)、「その勧告を全教職員の会合で報告」(同前)し、「全教職員が校長の統率の下にこの勧告を十分に論議して決定を行い、これが学校の方針にとり入れられる」(同前。傍点は筆者)のである。たしかに16項目の「大部分は、校長がその最終決定を行う」(44ページ)が、同時に教師の「勧告」と決定は「十分に尊重されるのである」(42ページ)

ここから「教職員会議」及至「全教職員の会合」は明らかに中間的決定機関であったり、「校長の統率」という条件下での決定機関であることがわかる。こうした合議制の決定機関が部分的にではあれ、採用されてくるのが『指針』の特徴である。そしてこの傾向は『管理の手引』ではより強まっていく。

(Ⅱ)つぎに『管理の手引』を検討しよう。同書が教師と校長が一体となった「合同協議」の考え方をもっていたことはすでに触れた。問題は「全職員の定期の会合」の性格である。すでにのべたように、「管理上の諮問委員会」は校長の諮問に応じて「学校政策」を一応の形に整えるが、「学校政策」はもう一度、「全職員の定期の会合」(V・90ページ)において「全職員に提示して、最終決定をささなければならない」(90ページ)のである。ここでいう「学校政策」とは学校の教育目標、教育方針を含む「学校で作られる方針」(同前)であるから、「全職員の会合」は学校で処理する内的・外的教育事務のすべてにわたる「合同協議」による決定機関とみることができよう。こうして『管理の手引』では合議制の学校管理・運営機関が原則的に提起されているのである。

(3) テーマ③教師の教育行政への権利としての参加の承認

最後に、『管理の手引』のもう一つの特徴である行政参加論に触れておく必要がある。

『管理の手引』の構想の特質は学校組織を内部組織に限定せず、教委と学校の関係、いいかえれば地域単位⁷⁸の教育自治の一環として学校組織を構想する点に求められる。実際、戦後の学校組織を民主化せんとする教員組合の運動をみると、そこでは、絶えず、学校管理機関への参加、とくに、人事権、労働条件のあり方への参加・規制がたえず問題となっていたことが確認できるのである。

では『管理の手引』の行政参加論とは何か。まず「教育委員会と管下職員相互の関係」の項(52～53ページ)ではこう主張する。「法律上、教育長は教育委員会によって任用される校長の行政監督者であり、校長は校長自身の学校に割当てられた職員の所行監督者である。しかしながら、民主的行政においては、教育委員会の被傭者はすべて、方策を樹立することと、行政活動を実施することに参加する。校長は望ましい活動であると考えることを教育長を通じて教育委員会に提案する権利がある。このことは教育委員会のすべての雇傭職員に該当することである」(53ページ。傍点は筆者)。教師と校長は、「方策の樹立」＝意思決定だけでなくその実施＝執行にも参加し、提案することが権利として承認されている。

さらに、こうのべている。「教育委員会はすべての雇傭職員が方法樹立に参加する方法を決定することができる。教育長は教育委員会に対してこの問題に関する勧告をすることができる。校長は教育(師の誤り——筆者)の参加方法に関して教育長に助言することができ、教師自身もこの方法に関して助言をなすことができる」(同前)。これは行政参加の参加手続・参加方法についてのべた部分で、これによれば、教師は、教委の政策の意思形成に参加するだけでなく、政策の実施にも参加し、さらに参加の手続・方法・ルートにたいしても助言の形で意見を表明することができるのである。こうして『管理の手引』では教師の教育行政参加が権利として承認されている。

以上のような参加論の意義についていくつか指摘してまとめとする。第一に、こうした行政参加の権利としての承認は、これまでの著作Ⅰ～Ⅳにはみられなかった『管理の手引』の特徴となっている。第二に、著作物が刊行されてくる1948年後半以降においては、教師集団や教員組合の教育行政参加はきわめて困難な状況になってくる(1948年7月のマッカーサー書簡、政令201号による労働基本権制限、労働協約の失効)事実⁷⁹に照らして、この時点(1950年3月)においてなお『管理の手引』が権利としての行政参加を明確に肯定している点は教師の行政参加の可能性を根拠づけるものとして大きな意義をもつことである⁸⁰。

(4) 小 結

以上三つのテーマでⅣ、Ⅴを分析してきたところはさほどまとめを要しないであろう。著作Ⅰ～Ⅴを通してみた場合、著作Ⅳ、Ⅴのように比較的遅く刊行されたものにおいては、合議制の決定機関の考え方が強くなっていること、及び学校管理・運営の機関の点でも、教師の行政参加の承認の点でも、著作Ⅴがすぐれて民主的な構想を有していることなどが確認されればよい。

3. 分析(3)『手引』、『中学校手引』のいくつかの特徴

管理・運営機関論の最後の分析として著作Ⅱ、Ⅲの特徴に簡単に触れておく。この2つは権限の面でも、責任の面でも校長による「独任制」管理の考え方にたっており⁸¹、「独任制」機関の意思形成過程への参加(『ノート』のような)も構想されていない。ただ、そうだからといって学校が非民主的に管理・運営されてよいと主張されているわけではなく、いくつかの点

において校長の管理・運営のあり方を規制する考え方が打ち出されている。この点がここでの分析の課題である。

(1) まず、『手引』においては、「監督」概念の転換というべき主張がなされていることに注目する必要がある。『手引』は「監督指導」という考えを次のように示している。

「校長として最もたいせつなことは、職員の監督指導である。校長は、何よりもまず、教師が子どもを指導するためにじゅうぶんな活動ができるように配慮しなければならない」

(Ⅱ・148～149ページ)。「教師の指導がじゅうぶんの効果を収めうるか否かは、校長の力にまつところが大である。学習指導上必要な図書や備品をよく整えたり、また子どもを指導する上に起ってくる教師のいろいろな問題に対するよき相談相手となるなど、校長は注意を怠ってはならない」(149ページ)。「教師の勤務がじゅうぶんでないと思われる場合は、懇切に注意し、本人の自覚を促し、自ら奮発するように指導しなければならない」(同前)。「学校も一つの社会であらう、なんらかの統制秩序を必要とする。そこで民主的で賢明な校長は、この統制を人々のディスカッションを通して行うのである。……この手続を経ない統制は、職員や児童を不安におとし入れるであろう」¹⁰⁾(147ページ)。

さて、ここにみられる「監督指導」とは、被監督者への「配慮」、「相談」に尽ずること、「自覚を促す」「注意」などを内容とするものであり、時には教師の活動を進めるための条件整備的行為であったりする。こうした「監督指導」は、教師の行為を事前・事後にわたって、「監視」、「許認可」、「承認」、「取消停止」、「訓令」などの「命令」によって、その者の行為の合法性・合目的性を確保するという通常の行政機関や戦前の学校を支配した旧い「監督」概念¹¹⁾とは全く異質なものである。

さらに校長には、統制を加える必要がある場合においても、「ディスカッション」による協力と合意の調達が義務づけられているのである。

(2) 次に『中学校手引』ではどうか。ここでは「協力」、「参加」、「民主的方法の助長」などの考え方が提示されている。

「学校の組織のさまざまな面を処理する指導上の責任は校長にあるが、しかし彼がそれらのものを独裁的に運営すべきものではない。彼はこれらの要素の運営に当っては、全職員や生徒たちの、時には両親たちの協力を求めなくてはならない」(Ⅲ・201ページ)。

「全員が協力して学校の教育計画をつくりそれを改善するように努力する技術が、民主的教育に達する唯一の効果的方法である。このような仕事の方法を発案する責任は、教師のみでなく校長にもある。校長は学校の生命を導くものであり、従って民主的な方法を助長するものでなければならない。多くの場合、校長は教師を援けて協力的に参加する責任と技術とを学びとらせなければならない」(211ページ)。

「良い教育をうちたてるためには、職員相互の意志の疎通と、多くの科学的研究と実験との交流がなくてはならない。職員全部に共通した問題を研究討議するために、全部の職員が参加する相談会を数多く開く必要がある(問題によっては物品管理者までも加えて)」(201～202ページ)。

「学校を実際に経営するに当っては、校長はその権威と責任の一部を教師や事務職員や生徒に委任することによって学校を民主的に経営しなければならない」(213ページ)。

以上のところから『中学校手引』では、①「協力」、「参加」、「民主的方法の助長」という三原則は校長に課された責任として記されており、校長はかかる責任を常に負っていること、

②具体的には「相談会」や権限の責任の分割＝委任の方法が民主的学校経営の方法としてあげられていることがわかる。

4. まとめ

以上、検討してきたところを簡単にまとめておきたい。

(a) 著作Ⅰ～Ⅴは校長が学校管理・運営の中心的機関の一つである点では一致して「独任制学校管理」の考え方を採用しているとみなければならない。

(b) しかし、同時に「独任制」はもはや純粋な形で存在してはいない。というのは一方で、「独任制」はたえず「独任制」への民主主義的規制の手續・機構と結びついて存在しているからであり、他方では合議制の共同決定機関が部分的に採用されているからである。前者に関しては、著作Ⅰの「諮問委員会」構想とそれのⅤでの強化・発展がみられ、後者については、Ⅳ、Ⅴの「教職員会議」、「全職員の定期の会合」の構想が確認された。但しⅤの「全職員の定期の会合」構想が全面的に合議制学校管理を意味するものか否かはⅤの主張からは明確になったわけではない¹²⁾。

(c) 著作Ⅰでは労働協約が学校内部の組織編成の契機として位置づいていた。これは教師の集团的行政参加の後序が学校においても生かされることを意味する。政令201号以降の労働協約の失効という状況に符合するようにⅡ～Ⅴでは労働協約は位置づいておらず、その意味でⅠの構想はきわだった特徴を示している。

(d) 教師の集团的行政参加（＝労働協約）を承認するⅠ以外にも、Ⅴでも教師の行政参加が承認されている。その特徴は教委の意思形成から政策実施・執行、さらに参加の手續・方法の決定にまで提案、助言の形態で参加を保障する点にあった。かかる主張は、発足直後の教委への教員組合の行政参加が事実としては著しく困難になっていく状況と対比したばあい、注目すべき構想となっている。

(e) 「参加」は民主主義の一形態である。しかし著作Ⅴの教師の教育行政参加も、Ⅰ、Ⅴの「住民諮問委員会」の学校運営参加も民主主義の性格としては一般民主主義的参加にとどまっている。このことは、参加の主体（教師と住民）を常に抽象的個人におき、組織体や団結体（P・T・Aや教員組合）の関与を否定する点に現われていた。

注

1) 前節の〈補佐〉でものべたように、「独任制」といっても、どういう具体的権限が校長に集中されているのか、つまり事務配分が明確になっていないと、「独任制」が一定の事務配分を前提にして、単独で意思決定を行い、執行する機関なのか、それとも、権限の執行に責任を負う形式（「単独責任」ないし「個人責任」制）なのかを区別できないし、前者を意味する場合にも、「独任制」の範囲が限定できない。だから問題は事務配分を明確にすることによって「独任制」の権限と範囲を確定することにある。例えば学校教育法28条3項にいう校長の「校務」、「監督」との関係で、校長の権限とされている事務は、児童・生徒の懲戒（同法11条、同法施行規則13条）、学籍簿の編製（施行規則36条）、出席簿の作成、出席状況の明示（同37条）、入学しない児童の報告（同38条）、出席の督促（同39条）、課程を修了した児童の報告（同41条）、課程を修了しないで退学した児童の報告（同43条）、授業終始の時刻の決定（同46条）などがみられる。

これにたいして地方教委の定めをみると、上記の外にも、2. 所属転員の担任を定めること、3. 各学年の課程表及び授業細目を定めること、4. 毎週授業時数を定めること、5. 学校施設の管理に関すること、11. 職員の出張及び旅行に関すること、12. 職員の欠勤及び休養に関すること、13. 職員の服喪及び除服出勤に関すること、14. 学校の当直に関すること、15. 学校保健に関すること、16. 諸表簿及び文書に関すること、が校長の「所掌事務」としてあげられている（『学校教育法施行細則』・北海道教育委員会規則第5号、1950年3月17日、第

26条各号より)。

これらの事務のうち、懲戒権の行使は条理上、校長の単独決定、単独処理によるのではなく、職員会議の事務であり、校長の権限は懲戒の「対外的表示権限」(兼子仁『教育法(新版)』1978年有斐閣451～452ページ参照)であり、また施行細則中の4, 11, 13, 14などの権限は、教員組合の労働協約の定めがある場合、その内容は限定されてくる。このように形式上、校長の権限とされているものについても、当時の国一地方(教委)一学校一校長一教師(集団)の間の厳密な事務配分・権限配分の吟味を経た上で決定される必要がある。かかる作業を通じてのみ学校教育法28条3項の意味も確定しうる。この作業は、戦後の教育制度改革の本質を見極める上での不可欠の課題といえる。なお、この点にかかわって最近、室井力氏が提起している事務配分のあり方を腑分けしていく規準は非常に示唆的である。同氏「憲法における地方自治の保障と教育法」(日本教育法学会編『講座・教育法』⑥教育と地方自治, 1981年4月総合労働研究所)7～8ページ参照。

- 2) 例えば以下の主張がそれを示す。「小さな学校ではことさらに『管理諮問委員会』を設けなくても『職員会』をそのまま『管理諮問委員会』としてもよい。しかしやはり全教職員の『職員会』の外に、学校管理の重要事項を協議するためには、専門委員会を持つことが望ましいといえよう」(I・83ページ)。
- 3) 著作物が生徒の「自治」を高く評価していたこと、しかしその後著作Ⅳに至って「自治権」が否定されていく方向に変化していくとの評価については佐藤司「学校の自治」215～216ページ(兼子仁・永井憲一, 平原春好編『教育行政と教育法の理論』1974年東大出版会, 所収)参照。またかかる変化の背景にはアメリカのハイスクールでの生徒会論議のみならず、戦後日本の中等学校での生徒の学校管理、校長、教師の任免などの運動の事実があったとの指摘は、宮坂哲文「学校運営と子どもの生活」(岩波講座『現代教育学』⑩学校, 1961年所収)を参照してもらいたい。
- 4) 親の教育権の行使形態の一つとしての学校運営への父母参加について、フランスの場合については、兼子仁『入門教育法』(1976年, 総合労働研究所)72～73ページ、及び東ドイツの場合については、小出達夫「東ドイツにおける反ファッショ・民主主義的教育改革(1945～1946年)」(『北海道大学教育学部紀要』36号, 1980年3月)41～48ページ参照。
- 5) 労働協約、したがってまた労働組合法(旧労組法。1945年12月)は戦後教育改革の初期において特別の意義を有していた。それは一口でいえば戦後改革期の民主的立法一学校教育法、教委法、文部省設置法、教特法によって作られた制度とは別の制度すなわち「労働協約を中心として形成された教育制度」が存在し、それを成立させた戦後最初の教育立法が労働組合法であったということである。この考え方は、戦後教育立法がどこから出発し、どこで完成していくか、また戦後教育制度史そのものの見方にかかわる重要な問題提起を含んでいるのでなお慎重な吟味を要する。この点の問題提起を行っているものとして小出達夫「戦後教育改革と労働協約」(北海道大学教育学部産業教育計画研究施設『産業と教育』2号, 1981年3月)217～218ページ及び、256～257ページ、270～271ページ参照して欲しい。
- 6) 『ノート』の構想は「労働協約」を位置づける点ですぐれたものといえるが、同時に労働協約が否定・無効化された後に残るのは文部省令＝学校教育法施行規則と文部省諸通牒である。そして、残された2つが学校組織のあり方を規定していくのがその後の現実である(この点、第2章で触れる)。こうした点から、『ノート』の構想は労働協約が有効なものであるかぎり、民主的性格を発揮することができると考えなければならない。
- 7) 小出注5の論文, 227～229ページ参照。
- 8) 1948年後半以降の戦後改革の諸事実をみると、そこで目につくのは教師の教育行政参加の否定・弾圧の事実である。教師の教育行政参加は、戦後教育立法の中では旧労組法をその出発としているが、それは否定されてしまう。その後、教委法(1948年7月)が教育行政参加の規定をもつ(第49条7項『教員その他教育関係職員の組織する労働組合に関すること』)が、そこでの教師の参加は、労働基本権と政治的自由を制限された段階での「参加」となる他なかった。労働基本権と政治的自由を制限された教師たちにとって発足直後の教委への参加は困難をきわめる。そこでは、参加はおろか「交渉」さえも制限され、地方によっては教員組合と教委の関係は敵対的様相すら呈しはじめる。その様子をひろっておけば、〈秋田〉では、政令201号、労働協約失効後、直ちに交渉の議題、回数、人数の制限が厳しくなり(『秋教組20年史』47ページ)、〈埼玉〉では、一連の弾圧の中で早くも1949年7月には教育長不信任が組合で決議され、教委会議への傍聴すら制限され、

教委は「完全に軍政部の忠実な出先機関と化している」という状況であった（『埼教組30年のあゆみ』17～19ページ）。

9) 例えば以下の主張がそれを示す。

（Ⅱ）校長には(1)人的管理（146～147ページ）、(2)校舎その他の管理（147～148ページ）、(3)学校事務の管理（148ページ）、(4)地域社会との関係での対外的責任（同前）、(5)職員の「監督指導」（148～149ページ）などの権限と責任が「校長のしごと」（146ページ）とされている。

（Ⅲ）「学校に対する最終の責任は校長にある。それ故校長はその責任を完全に果たすに充分な権威を持っていなければならない」（213ページ）。「職員組織はその性質が民主的で協力的でなければならないが、それを指導する権威と責任とは校長にある」（216ページ）。「校長はその権威と責任の一部を教師や事務職員や生徒に委任することによって学校を民主的に経営しなければならない」（213ページ）。

- 10) 『手引』は民主的手続によって学校経営を行う民主的校長の態度規範を示している（143～145ページ）。『手引』の示す民主的校長像が、教員組合の学校民主化論の主張の中にも肯定的に引用されている事実がみられる。例えば、北海道教職員組合網走地区第一方面文教部『学校職員・服務の手引』（1951年）1～2ページには、『手引』や『管理の手引』のかかげる民主的校長の態度規範がほぼそのまま掲載されている。
- 11) 戦前教育体制における教育課程管理面での国－地方（長官）－校長－教師の間の監督関係については、兼子仁「教育行政法の現代的課題」（『思想』427号、1961年1月）81ページ参照。
- 12) Vでは合議制の「全職員の定期の会合」の権限事項、いいかえれば同「会合」と校長の間の権限配分・事務配分が示されていないので、同「会合」が学校に分配された全教育事務について決定機関であるか否かは、本文のVの表現にもかかわらず、判断がつかないのである。

第二章 戦後の学校組織・学校管理政策の特徴と著作物の全体的評価

前章においては、著作物が提示する学校組織論の特質を、著作物自身の主張に則して明らかにし、その性格づけと評価を、いわば論理的文脈から帰結されるかぎりにおいて行ってきた。しかし、著作物の個々の主張も、またその全体的評価も、著作物の置かれた現実の学校組織・学校現場の具体的事実の中で、いいかえれば歴史的事実の文脈の中で行なわれる必要がある。というのは、著作物それ自体、まぎれもなく戦後改革期の文部省の学校組織論であり、学校管理政策である。こうした「政策」がどういう性格をもち、どういう意味を有したかを明らかにするためには、少なくとも文部省の学校組織・管理政策全体の流れの中に著作物を位置づけ、著作物とは別に展開されたところの現実の政策史的事実の文脈の中でその評価・性格づけを行なうのであれば、その正確さを期しえないからに他ならない。

そこで以下では、まず戦後における文部省、G・H・Q（地方軍政部）、地教委による現実の学校組織・学校管理政策の事実を整理し、その特徴を明らかにする（第一節）。ついで、そうした事実を念頭におきながら、著作物全体の意義づけ、評価を試みたい（第二節）。

第一節 戦後における学校組織・学校管理政策の事実とその特徴

ここでの主題は以下の5つに整理することができる。

1. 戦後改革初期における文部省などの学校組織・管理政策

学校組織・管理政策に関連する政策文書としては、まず、1945年12月の「四大改革指令」による日本教育民主化の基本方針、46年3月の第一次教育使節団報告書、とくにその中の「教員養成」の項（第4章）、同年5月の文部省『新教育指針』、とくにその第5章「民主主義の徹底」、などを挙げることができる。これらはもちろん、改革全体の基本方向を明示したものであり、直接、学校組織改革を目的としたものではないが、その中でも、『新教育指針』の主張

——学校組織改革の基本原則が民主主義原理であるべきこと、より詳しくいえば、学校内事務の処理・学校経営は、「すべての職員が参加して、自由に十分に意見を述べ協議した上で」「共同の決定にしたがい」行なわれるべきこと¹⁾——は、戦前教育体制の基礎に位置づいていた戦前の学校組織のあり方にたいする決定的否定となっているという意味で注目してよい。

しかし戦後改革の客観的課題に応じた学校組織の民主主義的形成に関する文部省の体系だった政策はこの時点ではまだみられない。学校組織民主化の最初の体系的政策意思を示すものとして挙げられるのは、おそらく1946年10月3日の文部次官通達「教職員の教育研究協議会新設に関する件」(発学第436号)であろう²⁾。この通達によれば、学校民主化、学校組織民主化の具体的方策として、①従来、学校長司会の下に行なわれていた「職員会」ないし「職員協議会」とは別に、学校長の司会によらない「教育研究協議会」を組織すること、②「教育研究協議会」は、現職の教員を構成員とし、新教育の目的、教授方法・技術にはじまって9項目にわたって教師の自発的意見を結集して研究協議を行ない、新しい学校教育の質的向上をめざすこと、③その場合、教師は「言論と研究の自由」が尊重されるべきこと、④この「協議会」は同時に教師の再教育の機会ともなること、⑤校長は、「協議会」の研究協議の成果を尊重して学校運営を行なうべきこと、が構想されていた。

この通達による「教育研究協議会」はその後、全国的に急速に普及・定着する様子をみせ、戦後の学校現場での学校民主化の大きな契機になっていったものと思われる。

しかしまた、この時点では、学校内部の管理・運営機関をどうするか、さらに早晚実現するであろう学校管理機関(地教委)と学校の間をどうするか、教師と教師集団は学校と学校管理機関に対してどういう諸権利を行使しうる主体として位置づけるか、とくに教師の学校管理機関に対する行政参加権をどうするか、といった民主的学校組織(民主的学校自治形態)や学校と学校管理機関の間の民主的關係(民主的教育自治形態)を実現するための基本原則は、教員身分法制が未確定の事態、即ち、教員身分が依然として官吏とされ³⁾、国の強い統制と無権利状態におかれていた事態とあいまって、この通達によってもいまだ明確にされていなかった。

他方、この通達が出される1946年末の時期は、各地方に結成された教員組合が急速に全国的結集に向う時期でもある。とくに2・1ストへ至る過程では、都道府県レベルまで結集が進んだ教員組合のいくつかが都道府県の行政権力(知事)との間に、労働協約を締結し、「教育協議会」(1947.1.21岩手の例)、「教育業務協議会」(1946.10.30東京の例。但し協議会設置は1947.2.19)、「業務協議会」(1947.1.25福島)などの形態で、教師の集団的教育行政参加が実現し、教員人事の民主化、公正化、労働条件(中心は賃金)の改善などの局面で、組合的団結を背景に行政機関(知事、視学)と学校(組合の分会)との間にも新しい秩序が形成されてくる。とくに学校レベルで人事委員会が形成されてくるケース——例えば上記の初期の運動でみると岩手の「支部人事委員会」、「中等部校内教員協議会」⁴⁾など——はこの時期の教員組合の学校組織民主化の一つの特質を示す事実となっている。またこの時期の一日教組結成以前の教員組合のほとんどが、その活動・事業目標に「校長公選」を掲げている点も特徴である⁵⁾。

2. 文部省の学校組織・管理政策への取組みの開始

すでに第一章で検討したように、文部省著作物が刊行されてくるのは、1948年後半～1950年前半であるが、著作物のうちⅠ(『小学校経営の手引』1949年2月刊行)は、すでに1947年3月頃から、C・I・Eの協力的「指導」の下にその作成が開始されており、文部省・C・I・Eが教育改革の基底部ともいえるべき学校現場レベルでの組織改革の政策意思・改革プランをすでに形

成しは始めていることを示している。ここでは、資料的に確かめることの困難な、一連の著作物の作成時期が以外に早く、——少なくとも著作Ⅰについてはそのことが確められている⁶⁾——しかも、C.I.Eの強い影響の下に作成が開始されている事実を確認しておきたい。

ところで、1947年に入ると、それまで日本の戦後改革、教育制度民主化の基本的アウトラインを示すにとどまっていた対日占領基本方針は、1947年4月頃から極東委員会の対日政策の出現と相俟って、より詳細で具体的なものとなってくる。1947年4月11日の「日本教育制度改革に関する極東委員会指令」第17項（教育の地方分権）では、「保護者、国民」の「学校並びに他の教育機関の管理発展並びに活動」への「参加」、すなわち学校管理への父兄住民の参加構想が出され、戦後改革の基本方針は、学校レベルの組織改革をも射程に入れた形で進展していく⁷⁾。

さて、1947年5月には日教組が結成され、全教協、教全連の文部大臣との労働協約も同時に日教組へひきつがれ（6月5日、文部大臣、日教組の『覚書』）、業務協議会による教師の教育行政参加は全国にわたって拡大する。こうして2.1スト弾圧後も統一・前進を続ける教員組合運動は、学校組織—学校現場にも当然その影響をもたらすことになる。そしてこうした運動の前進が、1948年7月のマ書簡、ついで政令201号によって、全面的後退に追いこまれるまでの14カ月間は、同時に、さきにみた「教育研究協議会」が職場レベルで、いわば「変質」していく過程でもあった。この「変質」過程について例えば〈福島〉、〈東京〉、〈山形〉では次のように記されている。

〈福島〉「この教育研究協議会については、昭和21年10月28日に、地方事務所長をとうして学校長に……（設立の——筆者）通達をしている」（446ページ）。「本県は、他に先んじてこの趣旨を生かし、職場における研究はすべてこの協議会をとうして行なわれた」（447ページ）。「やがてこれが、教員組合の職場組織と提携するに及んで、協議会の意向は広く『学校経営』にも参加していった」（同前。以上、福島県教委『福島県教育史』第3巻・現代篇Ⅰ、1974年2月より）。

〈東京〉「この通達によって、各学校とも同僚の中から議長を選んで、会議を運営することにしたが、第5項（都教育局通達の第5項——研究協議事項の規定—筆者）に示されたような教育諸問題の研究協議よりもむしろ日常の学校運営の相談を行うことが多く、ためにいわゆる管理職の権限との紛争をひき起こした事例も少なくない」（28ページ）。「また当時すでに教員組合の結成がすすめられており、組合員会議を通じて教員の発言力も強まっていた。いわゆる職員会議と、本協議会と、さらに組合員会議の三者が混同して運営される事実も派生した」（28ページ。以上は、東京都立教育研究所『戦後東京都教育史』（上）教育行政篇、1964年より）。

〈山形〉「昭和21年文部省通達の職員研究協議会にある。協議会の性格—校長の協力機関、しかも校長を入れないという職員会というものの性格が、混乱をおこしたことは事実であろう」（198ページ）。「加えて教員組合の奨励発達から、校長を使用者側の代表にみたと、学校経営の全般にわたって団体交渉を行う経営協議会方式の口実として、研究協議会がすりかえられ、利用される可能性を十分はらんでいたわけである。また、それが事実となってあらわれたわけである」（同前。以上、山形県教育研究所『山形県戦後教育実践の史的研究』（学校経営篇）1965年）。

戦後の「職員会議」が一時期まで、組合会議と未分化に行なわれている事実は筆者らの調査によっても、かなり広範に確認できるところであるが⁸⁾、以上の記述で重要なのは、①職員

会議と組合会議の未分化—混合だけでなく、教育研究協議会との三機関の「混同」がみられること（東京）、②いずれの場合も、職場での教員組合の力量を背景に文部省が当初意図した研究協議の範囲をこえて、学校管理・運営の領域まで、この「協議会」の意思が拡大している事実であろう。

かかる「協議会」の「変質」という事態に対して、文部省は1948年6月8日に文部次官通達「教員の教育活動、資質の向上並びに態度について」（発学59号。以下『態度通達』という）を発し、その本来の機能回復を図ることになる⁹⁾。この通達の内容はおよそ以下の諸点に要約できる。

- ①教師の教育活動、資質、態度にわたってその向上と一種の「自粛」を要求している点。

「……社会の要請は、とりわけ民主主義教育の重責を荷う学校教員の教育活動と資質の向上に期待するところが極めて大きいものがある。然るに昨今これ等の点に関して、世上兎角の声がある実情に鑑み、……とくに教育成果の昂揚に努め、以て現下諸般の情勢に即応せられるように早急にこれが御配慮を願いたい。」

- ②授業・教科課程の基準としての学習指導要領の基準性の強調とそれによる教師の教育実践への制肘を主張している点。

「授業、教科課程、教科内容等について、近頃基準の意義を曲解し、学習指導要領の示す基準を、まゝ無視するような傾向があるかに聞くが、これ等のことは、学校教育法第14条の規定並びに同法施行規則第25条、第55条、第57条等に明示せられているから、注意をせられたい。」

- ③校長と教員の職分（身分制秩序）の区別と校長の最高責任者性・最終責任者性を強調し、教育研究協議会が本来の機能回復をすべきことを主張している点。

イ「校長の権限及び責任については、学校教育法第28条……に明示されているが、近頃教員が校長の職権を軽んじ、又は無視するが如き傾向が、まゝあるかに聞くのは遺憾なことである。新教育下の学校では……校長はあくまで一校の最高責任者であり、全教員の指導、監督をなし、且教員の協力を得て、児童生徒の幸福、社会の期待にこたえたいものである。」

ロ「教員は、各自の職分に全力を注ぐと共に、……校長の行う教育方針、学校の維持経営等に助力すべきである。なお、教員は、自主的且自由に研究討議を行い、相互の修養、研鑽に努力すべきであるが、これらの結果を実施しようとするに当っては、校長の裁量により決せられるべきである。」

ハ「〔『協議会』通達が——筆者）まゝ曲解誤用せられ、校長の職権を軽んじ、其の責任を不分明ならしめているやに聞くが、今後、左様なことのないよう、切に希望したい。」

ニ「校長は教職員に十分考慮を払わねばならない。……かかる校長は、民主的に職員を組織し、教職員の意見発表を歓迎する。然し、学校行政の最後の責任は、団体の代表者たる校長に属していることに注意されたい」（傍点は筆者のもの）。

ここには一面、後の一連の著作物にみられる主張もみられる（③の（ニ）の前段）が、その基本姿勢は、1948年1月～2月から強められて職場の上下関係秩序の強化、校長を職務上の上司とするといった「職場秩序維持政策」（これらは後述）の一環に位置づくものとみるべきであり、1948年7月のマッカーサー書簡、政令201号による教員組合への弾圧の前段ともみられるものであろう。この点例えば、兵庫県教組は、この「態度通達」とそれにつづく弾圧を結びつけて、

すでに職場では反動攻勢が危機的に進行しはじめているとの職場状況認識を示していた。

「アメリカの対日政策の転換は1948年に入りはっきり、日本を『アジアの兵器廠』とする方向を示し、次第に立直りつつある支配権力と結んで、反動攻勢を強めてきました。教育へも銚先が向けられたことは、いうまでもない。このころ（6月8日）突如として出された次官通牒は、この状態をうらがきするものとして注目すべきものであった。これは教育活動の厳正化、教員の資質向上に名をかり、明らかに組合運動に水をさす意図をもつもので、5.21ストの余燼のさめやらぬ兵教組にとっては、複雑な影響を与えずにはおかない出来事であった」（64ページ）。そして同時に、この「通達」の意図を身分制秩序を復活せんとするものであるととらえ、6月28日の執行部声明では「校長、教員の職分について全く封建的な身分関係を復活せんとする野望を合理化せんとしたものである。……（これの一筆者）利用にもって反動を助長し、ひいては教職員を過去の奴隸的立場に落し、教組運動の分裂閉塞を策したものと断ぜざるを得ない」（65ページ。傍点は筆者のもの）、と批判していた（以上、兵教組『兵教組10年史』1960年6月より）。

3. 1948年1月から7月政令201号に至る時期の政策

順序が前後したが、いまみた6月8日の『態度通達』にみられた政策は、実は1948年3月斗争を前にして強められてくるどころの「職場秩序維持政策」と呼びうるような一連の政策の中で出されてくるのである。

まず1948年1月には「同盟罷業の場合における俸給支給方について」¹⁰⁾が出される。その中では、学校を一つの官庁とみなし、したがって教員を官吏とみなし、さらに校長を「所属庁の長」とみなしている。すなわち、こうのべる。

「組合員たる官吏及び官吏の待遇を受ける者がその者の所属する労働組合の決定実行する同盟罷業（その他の争議行為でこれと実質的に同一視すべき場合をも含む。以下同じ）中に出勤執務しないときは、同盟罷業により執務しない時期の日割計算によってこれを減額する。但し左の場合はこの限りでない。

- (1) 同盟罷業中に現に登庁し、所属庁の長がその出勤執務の事実を認めたとき。
- (2) 自己の意思に反して出勤執務することが出来なかったことを書面を以って申出て、その事情（交通機関の停止、労働組合の阻止等）を疎明し、所属庁の長がこれを認めたとき。

（注）出勤執務とは所属庁の長の命に従い所定の時間中所定の業務に服することをいう。……（以下略）。」

この通達は、(i)1948年3月斗争でのストライキ戦術に替る争議戦術に対抗するために、学校も一種の行政機関（所属庁）とみなし、校長をそこでの「長」として、教員の出勤執務を監督する、いわば服務監督権者と位置づけ、(ii)しかも職場の秩序を「長」の「命」（＝職務命令）による上下関係秩序として維持しようとしている（引用中の(注)に注目してもらいたい）、という問題点をもっている。かかる考え方は、同時期に政府職員（国家公務員）に発せられた「官庁職員に関する服務規律の周知徹底に関する件」（1月27日）や「官庁職員の官紀肅正について」¹¹⁾（2月27日）にみられる行政機関内部の上下秩序維持政策と全く同一の原理によって教育現場・学校内秩序の維持を行おうとしていることを示している。この他にも同旨の通達が学校に降されている¹²⁾が、こうした政策は、三月斗争期の「山猫スト」、「職場離脱」などのスト戦術に替る戦術（2.1スト以降はストライキは原則的に禁止されていた）に対抗するための労働政策であると同時に、これらの政策はこの時点での上下関係秩序の強化を内容とする学

校管理政策でもあることが知らなければならない。

4. 政治活動禁止制限政策と学校組織論

政令 201 号以後、全面的後退に追い込まれた教員組合は労働協約の失効に伴い、人事・労働条件の面での教師の教育行政参加権も否定されていく。労働協約によって保障された参加権が、教委という新しい学校管理機関の意思形成・執行過程で生かされることによって、学校と学校管理機関との間に民主的秩序（教育自治）を形成していくことは、この時点では、正規のルートによってはついに定着しなかった¹³⁾。

1949年に入ると、労働運動の抑圧に加えて、教師の政治的自由の制限・禁止政策が明確になってくる。教師の政治的自由の制限政策としては、前年の教委選挙に際しての教員の立候補、推薦などの選挙活動への弾圧が直接の前史となるが、いまはこの点については触れず¹⁴⁾、1949年の一連の政策を検討する。

政治活動の制限・禁止政策は国民としての教師・生徒の政治的自由・政治的基本権を侵害するというばかりでなく、学校組織論としてみたばあい、それは①政治上の見解表明・意見発表、政治問題の研究の自由を当然その内容としてもつところの教師相互の自由で多様な結合関係を否定ないし萎縮させるものであり、②それ故、そうした政策が学校単位で実施されたばあい、必然的に政治問題への発言権と研究の自由を失った教師は、学校単位でも自由で多様な結合と集団形成を否定されるという問題をはらんでいる。とくに一連の政策が学校単位における学校活動上ないし学校教育計画上の一環としての「政治教育」を対象とし、それを否定している点は、②の問題点が一連の政策の狙いであることを裏がきしているといつてよい。これらの政策の本質は、学校単位での教師集団の結合を政治的自由を制限・禁止することを通じて破壊することによって、実は民主的学校組織の形成そのものを否定しようとするところにある。この意味で、1949年の一連の政治活動禁止制限政策は学校組織論的検討の必要があるのである。ここでは、(1)まず政策の事実をおさえ、(2)ついでその問題点を指摘するという手順で検討しよう。政策の事実是一年表に総括しておいたので、直ちに問題点（論点）を指摘する。

①第一の論点は、校長ないしそれに代る者（上司）が監督者として位置づけられていることである。例えば〈茨城〉では「公立学校における政治活動に関する政策」（以下、『政策』と略す。他府県のばあいも以下同様）第9項で「教育当局（教委もしくは市町村長又は教委の委任を受けた者をいう。『政策』附記2号——筆者）及び校長は、その監督下にある学校において、これらの政策を実行する権限と義務とを有する者」とのべられている。また同第10項ではより端的に、校長を教育当局（教委）と同等な、ないし委任を受けた「学校監督者」と位置づけている。また〈群馬〉では「人事取扱規則」¹⁵⁾（6月6日第一案）の中では「職員には次の三種類がある」として、「1. 行政上及管理上」の職員、「2. 教育上」のそれ、「3. 非職能者」をあげ、1の中に校長、教育委員会の職員をあげ、2の中に教諭その他をあげている。これは明らかに校長を教師にたいして行政上ないし管理上の上級者として位置づけることを意味しており、学校内秩序を行政機関内部の上下関係秩序（特別権力関係と職務命令に媒介される秩序）と同一視していることを示している。〈埼玉〉のばあい通牒第3項で「校長又は上司」が職員の公的会合（職員会議など）の招集者とされているのも同様の問題をもつものとみてよい。

②第2にあげるべき問題は、教師の公的会合の許可制あるいは一定の監督下での開催が主張されている点である。〈埼玉〉の例では、「校長又は上司によって招集された教職員の会合又は公立学校所有地で行なわれている教職員の会合は党派的に政治的活動の場所であってはな

〈政治活動禁止・制限政策の事実年表〉¹⁵⁾

1949年		を審議。
〈1月〉	〈東京〉多田小学校（東京都）教員政党加入後の「入党あいさつ」問題起こる。	〃 〈山形〉名和教官処分決定（教基法8条②違反、「服務紀律」違反）文部省・8条解釈を全国に通達。
2・13	1949・1月総選挙時の教員の政治活動に関連して、東京軍政部「生徒の家庭訪問は、教基法8条違反」との声明。	6・24 〈千葉〉「校内政治活動禁止案」発表。再提出となり、審議未了で一応撤回。その後、9月に決定。
同日	東京都教育局長も同旨談話。	6・28 茨教組、6・15の「政策」への「質問書」
3・22	東京軍政部教育官デュッペル大尉「共産党員は教員に不適格」との声明。	6・30 〈群馬〉6・20案を再審議。成案えず散会
〃	〈新潟〉県教委「教育の政治的中立の保持に関する決議」	7・2 〈栃木〉「教育計画における政治活動」決定。（別名「公立学校教員の政治活動に関する取扱方針」）
5・7	〈福島〉「教育職員の政治活動について」(教育長通牒)	7・23 〈岩手〉県教委事務局「学校における政治活動について」(案)
5・9	フォックス第5回関東地区教育協議会（日光）で「教育計画における政治活動とその限界について」講演。	7・25 〈 〉7・23原案を組合の圧力でほとんど骨抜き化して修正決定。「学校における政治活動について」(修正決定)
5・18	ストラウド(群馬)「人事取扱要領」の原案内示	8・3 〈新潟〉3月に決定した決議声明の細目規定「学校教育に於ける政治活動についての見解」を上程→保留。
6・2	フォックス、埼教委で演説（政治活動禁止条例・規則の基本原則提示）。	8・10(2)〈千葉〉「教育基本法第8条第2項の適用について」
6・6	〈群馬〉「人事取扱要領」(案)発表。	9・16 〈京都〉「学校における政治教育と政治活動について」決定。
6・10	〈埼玉〉「教職員及び生徒の政治活動の禁止に関する教育条例」(原案)発表。条例の形では不適当として次回もちこし。	10・6 〈福井〉「学校における政治教育と政治活動に関する準則」決定。
6・13	〈埼玉〉県教委「学校における政治活動について」通牒決定。	(注1) この他、日付、内容の不明なものとして、北海道、長野、福島、富山、山梨、佐賀がありこれらのところでも制定されている。
6・14	〈栃木〉「教育計画における政治活動案」次回にもちこし、再提案。	(注2) 〈和歌山〉では、1948・12・6に高校生の政治活動禁止通達が出ている。
6・13~14	〈山形〉名和問題で「(都道府県職員) 服務紀律第一条」違反を主張。	
6・15	〈茨城〉「公立学校に於ける政治活動に関する政策」	
6・20	〈群馬〉「政治活動にかんする政策」(茨城と同一)	

らない。公の立場における教職員の会合は教育当局の定めた規則に従って、又は許可された目的以外に開かれてはならない」と規定している（傍点は筆者）。同じく〈茨城〉の「政策」第3項も「……公的な教職員会合は、いかなるものであっても、学校当局の規程に従い、且つ学校当局（教育当局のまちがいかな——筆者）に従って承認された目的のためにのみ開催されなくてはならない」と規定している。この点、〈青森〉も同様である（第4項）。「勤務時間中に校長によって招集され又は学校施設内で行なわれる教職員の会合は政治活動の場所ではない。教育当局の規則に従ってでなければ、公式の教師の会合は開いてはならない。」

③さらに第三に、教師の私的会合（教員組合の分会会議など）についてである。これについては、①勤務時間中に行なってはならないこと、②一定の事由のある場合の許可制原則を規定している。〈埼玉〉では「教育会、教員組合その他教職員の私的会合は教育当局の許可のないかぎり、勤務時間中に行なわれるべきでない」（第4項。なお教育会の存在が認められていることに注意してもらいたい——筆者）となっており、〈青森〉、〈茨城〉もほとんど同じ規定をしている。ここでは(a)教員の監督と政治活動禁止の実行の権限を有する「教育当局及び校長」

(〈茨城〉『政策』第9項)が、私的会合に関しても許可権をもっていること、(b)それは、一方で1948年7月以来の組合運動抑圧政策を学校レベルでも定着させる性格をもっていると共に、(c)〈埼玉〉、〈茨城〉、〈福井〉の『準則』(第5項の二)、〈岩手〉『原案』(第5項)の如く、教員組合の規制とうらはらに、私的会合として「教育会」があげられ、教育会の存在が肯定されている事実に注目しなければならない。この事実は、1948年6月頃から関東一円で激烈に展開される占領軍・地方軍政部の組合弾圧の中で、全国的に解散されつつあった旧教育会(日本教育会)を地方で育成・復活させようとした事実¹⁷⁾と符合しており、1949年の政治活動禁止政策の中でも教師の職能的結合として旧教育会の団体を位置づけていることを示している。

④最後に問題となるのは、生徒の自治活動が校長ないし校長から委任を受けた教師の「監督」の下に行なわれるべきであるとの主張、換言すれば、生徒の自治活動への統制の強化である。規定をみてみる。〈青森〉『通牒』第3項「生徒自治会、学校の課外活動は場所及時刻の如何に不拘、学校教育活動の一部であるから学校長に委任された教師の監督の下になければならない。」〈福井〉『準則』第4項の(4)「生徒自治会、生徒の課外活動はいつでもどこで催されても必ず学校長もしくは校長から委任された教職員の監督の下に行うこと。」〈京都〉『政治活動について』第3項「(生徒の自治活動は——筆者)当然学校長又はその委任をうけた教職員が責任をもって指導しなければならない。したがって、学校外の横断的組織がこれに優先して個々の学校(校長、教職員、生徒児童を含む)の意志を外部より拘束するようなことを許してはならない。」

以上からわかるとおり、総じて生徒の自治活動・自治組織への規制が強化されているのがわかる。その場合の特徴としては、①規制の中心に位置づいているのが校長ないし教師の「監督」であること、②〈京都〉のケースが示すように、規制の狙いが外部の「横断的組織」(自治会の連合体)の排除にあること、などが指摘できる。

さて、以上の政策の他にもう一つ重要な政策をこの時期において指摘しなければならない。それは、教員組合の「教文活動」への弾圧である。これは組合として教育内容や教科書の研究を行なってはならない、言い換えれば教師は教育内容にタッチするなということを意味しており極めて重要である。この弾圧もやはり関東で起きている。例えば〈埼玉〉では1949年6月にR.C.フォックス(関係軍政部教育部長)は「教組が教育文化活動を行うのは好ましくない」¹⁸⁾旨声明し、〈茨城〉では6月18日、組合、教育会の代表者らに対し、教組は賃金、労働条件、福祉の面にその活動を限定すべきで、職能的活動は教育会の領域であり、教組の「教科書斗争」はよくないという強硬指示を茨城軍政部が行っている¹⁹⁾。

5. レッド・パージ期の「整理基準」と学校組織・管理政策

以上4でみてきた政策の展開過程は同時にレッド・パージの時期とも重なっている。1949年3月には早くも長野県でパージが開始され(いわゆる『ケリー旋風』)、後半期にはパージは全国を席卷し、高知県を除いて、弾圧の嵐はとどまるところを知らないほどの状況を呈していた。この時期のパージに関してはすぐれた先行研究に譲るとして²⁰⁾、ここで我々が注目しておくべきは、パージの際の「整理基準」がもつ意味である。事実をみてみよう。

〈茨城〉の「人事刷新要綱」²¹⁾(1950年3月)では「2.本委員会の教育政策に添わないもの、……7.学校の秩序を乱すもの、8.学校経営に協力しないもの」が挙げられ、同じく〈新潟〉の「人事刷新要綱」²²⁾(1949.11.29.口頭で発表)では「③学校経営上支障あるもの、(イ)校長の教育方針、または学校経営に協力を欠くもの、(ロ)学校内で紛争を起す傾向の強いもの」、〈東京〉の「教員整理基準案」²³⁾では「一校長の教育方針に非協力のもの」、〈北海道〉²⁴⁾

では「2. 教委及び校長の教育方針に協力せず、また甚だしく生徒、父兄の信用なきもの……7. 服務規律に違反せるもの」、〈長野〉²⁵⁾では「学校経営に協力しないもの」(1950年1月18日)、〈大阪〉²⁶⁾では「校長の教育方針に協力しないもの」、〈大分〉²⁷⁾では「3. 学校教育に非協力」な者が、パージの対象者としてあげられている。

以上から指摘できることは、学校経営、教育方針に非協力的な者をパージするというばあい、その学校経営や教育方針は校長や教委のそれであり、学校においてどういう教育方針をたて、どういう手続で学校経営を行うかという事柄は、ここではすでに全面的に教委や校長の掌握するところとなっていることである。別言すれば、パージの時期においては、教育の「技術的過程」(『教育方針』)も、「組織的・社会的過程」(『学校経営』)も、教師が関与しうものとはなっておらず、あげて行政機関とその延長としての校長が掌握する事態が現われているのである。

6. 小 結

さて以上1～5の政策的史事実の特質を簡単にまとめておきたい。

①戦後改革の初期には、教師の自由に表明された意見・協議にもとづく「共同の決定」という学校民主化の方針に沿って、1946年10月に「教育研究協議会」設置が勧奨される。これは学校の内部組織の一つとして広範に定着していくが、しかしそれは学校の管理・運営機関として位置づけられたのではなく、教師の新教育にたいする理解・再教育の場、学校単位での教育問題の全般的討議のための会合として発足したものであった。この政策は戦後の学校民主化の具体的出発点とみることができるが、この時点では、学校組織の全般的改革の政策はいまだ明確ではなかった。

②1947年に入ると各地の教員組合が全国的結集をする動きをみせ、その中でいくつかの都県レベルの組合は、労働協約にもとづく業務協議会や人事委員会を通じて、主として人事、労働条件面での教育行政参加を実現していく。教師の行政参加は、学校レベルにおいて、自分たちが構成員となっている学校組織そのものを、人事、定員、勤務時間などの面から自ら規制していく手がかりを得たことを意味し、また学校と行政機関(当時は事務配分上、知事)との関係のレベルにおいても、教師集団の意思が学校管理に反映するという民主的秩序が形成されはじめていたことを意味していた。こうした参加は、日教組結成(1947年5月)を画期に全国的に拡大し、翌48年7月の弾圧まで続いていく。

さらに、1947年夏頃から、一連の文部省著作物の一部が文部省内の研究グループを中心に作成されはじめていく。

③1948年に入ると3月斗争前後に、「職場秩序維持政策」とも呼ぶべき一連の政策が出され、学校も行政機関の内部秩序のアナロジーによって説明され、上下関係の職場秩序が強化されてくる。こうした政策は2.1ストへの弾圧後も前進をつづける労働組合運動に対抗する意味をもっていた。

またこの頃になると、労働運動の力量の増大におされて、先の「教育研究協議会」のいわば「変質」の事実が広範にみられ、これに対応して、1948年6月には『態度通達』が出され、その「是正」が図られる。この通達の性格・特徴もやはり校長の責任と権限の明確化を強調し、校長と教師の「職分」の区別・差異を強調し、全体として「職場秩序維持政策」と一致するものといえる。

かかる状況の中で、7月にマッカーサー書簡、政令201号が出され、労働協約は無効化され、教師の学校組織の民主的形成と行政参加の手がかりは否定されてしまう。

④こうした労働運動の抑圧に加えて、1949年に入ると職場—学校現場の状況は極めて厳しくなってくる。1949年6月以降、多くの都道府県で教員・生徒の政治活動禁止・制限政策が打ち出され、教師の公的・私的会合にも許可制がとられるなど、教師相互の自由で多様な結合を決定的に否定する事態が進展する。この政策は教師の自由で、自発的で多様な結合関係に基づいて学校組織を形成する考えを現実において否定し、教師・生徒の集团的・団体的活動を否定する点に特徴がある。さらに1948年後半のレッドパージ期に至ると、そこでは教育方針や学校経営はあげて、校長と行政機関（教委）が掌握する事態になっており、教師の関与はほとんど不可能な状況になっていた。

第二節 著作物の全体的評価について——仮説と検証

第一節で明らかにした事実、とくに1948年後半以降の事実が示す学校管理方法・学校組織化の趨勢は、著作物の示す学校組織論とは明らかに異なっており、それは現実の文脈の中では全く非現実的でしかないようにみえる。しかし果してそうだろうか。現実の政策展開の中では実現の諸条件を欠いていたように思われるこれら著作物の主張は、いったい何をめざし、現実の文脈の中でどのような意味をもっていたのだろうか。ここでは小論の最後の検討として上の問いに関する筆者の考えを——仮設的にではあれ——明らかにしたい。三つ提起したい。

(1) 著作物の学校組織論は経験主義的教育内容・カリキュラムを実現する組織論という性格をもっている。別の言い方をすれば、それは「地域社会学校」の理念を媒介にして成り立っているといつてよい。²⁸ 著作物の性格をみる際、そのカギは独特的教育内容観・カリキュラム観、さらには学校観にある。

著作物の教育内容観がおしなべて経験主義的それであることは既に第一章で明らかにしてきた。ここで問題なのはそのことの意味である。生徒の興味や関心、生活現実を重視し、教育課程が生徒の「経験そのもの」によって構成されるべきであるという考え方は組織論としてみるとき何を意味するか。それは①教育内容が生徒と教師の身近で作られるということ、いいかえれば、地域単位で、教師と生徒と住民が教育内容を形成するという、つまり教育内容の形成と取扱いの社会的システム（組織）が「分権化」されるということの意味する。こういう教育内容観は著作物の独自のものではなく、占領軍のカリキュラム政策そのものであることは今日では常識である。学習単位（＝教育内容）は実生活の「経験」を中核にして教師と生徒によって作られるという経験主義的教育内容観は、必然的にある種の「分権化」の主張を含む。例えば第一次米国教育使節団報告書は次のようにのべている。

「(カリキュラムは一筆者) ある特定の環境にある生徒が出発点でなければならない。中央官庁が生徒の環境や能力を顧みることなく、あらゆる事情の下に有効であることを保障された、いわば教育の手形のようなものを発行するならば、」²⁹⁾ 教育の目的は達成できない。「中央官庁は教授の内容や方法、または教科書を規定すべきではなく、この領域における活動を概要書、参考書、教授指導書等の出版に限定すべきであるということになる。」³⁰⁾

このような教育内容観、したがってまたその背後にある地域社会学校の理念は、必然的に民主主義——教育は国民自らの事業であり、学校は民衆に奉仕するものである——の考え方に立脚している。さきの報告書の表現を借りれば、「古い型では、教育は天降り方式に組織された。その本質的な特徴は官憲主義であった。新しい型は、出発点は個人でなければならない」³¹⁾ ということになる。したがって、②著作物の学校組織論が、教育内容の形成と取扱いの組織論と

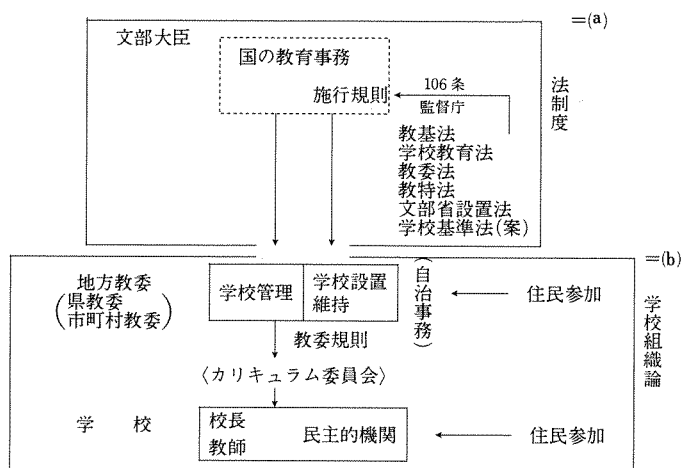
しては文部省による「教育内容」の「独占」を否定し、教育内容形成の主体を教師や住民や教委におくという「分権的体制」を主張し、また、学校管理・運営においては、教師や住民の協力と参加という「民主主義的組織」を構想しているのは、その二つが他でもない著作物の経験主義的教育内容を実現するのに適した組織論であるからに他ならない。もっとはっきり言えば、著作物は当時広範に行なわれていた「コア・カリキュラム」などを典型とする経験主義的教育内容による教育・人間形成を実現するための組織論なのである。

ところでそうであるとすれば、そこから2つの重要な問題を指摘しなければならない。一つは、著作物の主張する「分権」と「民主主義」は分権（＝地方自治といってもよい）と民主主義が戦後日本の教育制度と学校組織の民主化にとって不可欠の原理であるが故に承認され、主張されているのではなく、「分権」と「民主主義」が著作の特殊な教育内容観とそれに基づく教育・人間形成を実現するにふさわしい「原理」であるが故に承認されているのである。たしかに地域社会学校の理念は、教育と学校を国民の手に返すものであるかぎり民主主義の理念を含んでいる。しかしその民主主義と、形の上では「分権」と「民主主義」を要求する教育内容観から帰結されるかぎりでの「民主主義」とは区別される必要があるのではないか。これが一つ。いま一つは、著作物の主張する「分権」と「民主主義」の原理は、戦後改革を推しすすめた原理——「教育行政の地方自治」原理と形の上ではぴったりと一致するということである。「教育の地方自治」原理は、確認するまでもなく、国と地方の間の事務配分からいえば〈分権化〉＝教育事務の自治事務化を意味するし、また自治事務の管理執行面からいえば〈住民統制＝住民自治による処理〉と〈国の後見的監督の排除＝団体自治による処理〉、つまり自治事務の〈民主主義的処理〉を意味する。だから形の上では著作物のいう「分権」と「民主主義」は戦後改革原理の〈分権化〉と〈民主主義的処理〉と何ら矛盾せずに一致するのである。教育課程に関する権限配分を例にとれば、学校教育法→教育委員会法→文部省設置法→一連の「学校基準法案」という流れは、教育課程編成事務が徹底して地方分権化されていくことを示していたことは既にのべたとうりである。問題は、著作物の構想する学校管理・学校組織論が、こうした相当徹底された分権的教育制度・分権的教育事務配分の延長線上に矛盾なく位置づくという外観をもっていることである。この関係を思いきって単純化して示したのが〈図2〉である。この図でbの領域は著作物の構想する学校管理・学校組織論の領域であるが、この領域は国—地方（教委）—学校という機構の中で分権的教育制度（aの領域）の延長として自然な形で位置づいている。そして実際、著作物自身が「学校基準法案」と結びついて、その延長上に構想されていると主張していたことも既にみてきたとうりである（Vの『管理の手引』の例）。こうして、著作物と戦後改革原理は形の上では一致しているのである。これが2つめの問題点である。

ところで以上の2つの問題が重要だというのは、つぎに述べるように、教育内容の性質がもはや経験主義的でなくなり、かつ教育内容が国によって「独占」されるようになった時点では、教育内容の経験主義的性質から帰結される「分権」と「民主主義」は意味を失い、したがってまた著作物の組織論も有効性を失い、それに替って教育内容の国家的「独占」（＝私的支配）に適合する別の原理をもつ別の学校組織論と交替せざるをえないということを論理的に含んでいるからである。

(2) このことを確めるためには、戦後教育制度史をもう少し下って、1950年代後半まで目を向ける必要がある。いま後の論述ともかかわって便宜上、運動側の事実も含めて、上の仮説を証明するに必要な諸事実をあらかじめ提示しておきたい（年表1参照）。

図-2



〈年表1〉

〈文部省、G.H.Qなどの政策・事実〉	〈国民・教員組合などの運動・事実〉
1950. 6. 朝鮮戦争	1950. 2. 14 日教組14中委「講和声明」 ○新教育・コアカリキュラム批判 7. 9 同 16中委「平和声明書」 (矢川徳光『新教育への批判』) (民教協コアカリ批判等)
1951. 9. サンフランシスコ条約調印 ○産業教育振興法(教育目的に国の経済自立が規定される) ○政令改正諮問委員会一戦後改革の見直し 地方自治・教委制度の見なおし ○学習指導要領改訂	1951. 1. 24 同 18中委「講和に関する決議」(全面講和、中立堅持、軍事基地反対の三原則。のち再軍備反対の平和四原則へ) 3. 平和署名運動 11. 第一回全国教研(平和と独立のための教育体制をめざして) ○基礎学力低下批判、○平和教育
1952. 8. 党人文相岡野清豪「修身科復活」,「教師の政治活動禁止」,「給与三本建」を公約 ○義務教育費国庫負担法成立(国の責任強調)	1952. ○「教師の倫理綱領」決定(日教組第9回大会) ○平和、真理の教育。憲法価値の擁護
1953. 1. 「義務教育職員法案」閣議決定 4. 大達茂雄文相就任「文政基本要綱」発表 ○池田・ロバートリン会議(愛国心と自衛の教育) 10. 中教審発足○都道府県教委の教科書検定権否定(学校教育法改正) 6. ○「山口日記」事件 偏向教育と認定	1953. 1. 義務教育職員法案反対の一斉休暇斗争 教育の国家統制・教員の身分統制反対 (矢川徳光『日本教育の危機』)
1954. 2. ○24の偏向教育事例、京都旭ヶ丘事件	1954. 1. 15 憲法擁護国民連合結成 ○平和問題懇談会 ○50万教師への平和アピール 2. 2 4次教研の指導方針で憲法・教基法にもとづく国民教育が位置づく(日教組32中委)
1955. ○社会科改訂(学習单元から「系統」学習へ)	
1956. ○地教行法成立(国一地方の行政秩序・学校秩序の確立)	

以上のごく簡単な年表から仮説的に指摘できることは、50年代半ばまでの時期に、国の教育

育政策の深部で教育の基本目的の変更があり、それに対応して従来の経験主義的コア・カリキュラム的教育内容を否定し、教育内容を国が全面的に掌握しうるものとして再編し、新しく国が形成し管理する教育内容にもとづく教育を実現するために従来の分権的教育制度、その延長上の学校組織は否定され、集権的教育制度への移行をめざしたのではないかということである。産振法のきわめて具体的な教育目的規定³²⁾、教育は国の事務であるという観念の根強さ(義務教育費国庫負担制度「復活」の際の考え方)、教員の身分統制・給与管理の強化(義務教育職員法案)、文部大臣の教科書検定権の強化＝都道府県教委の検定権の否定³³⁾(1953年8月の学校教育法改正による教委法50条②、86条削除)、文部大臣の定める施行規則の暫定的性格の廃止(1958年学校教育法81条の2廃止)、などの諸事実が上の仮説の妥当を示唆する。

この仮説からすると、1940年代後半期において、教育現場にあれほどの弾圧(政令201号、レッドパージ)が行われ、「暗い職場」、「旧秩序の復活」と特徴づけられる³⁴⁾状況の中で、かかる状況との矛盾を意識することなく、明るく楽天的な色彩をもつ著作物の「民主主義的」学校組織論を文部省が盛んに宣伝し、普及しえた³⁵⁾理由も解くことができる。そしてその後、1950年代に入ってから急にこの種の著作物の普及・徹底が強調されなくなることも上の仮説を媒介すると説明できるのである。

(3) では、著作物の主張はたんにコア・カリキュラムなどに盛られた教育内容を実現する組織論として終わったのだろうか。構想は構想にとどまったのだろうか。筆者のみたところそうではなく、この著作物のもつ普遍的な性格はコア・カリキュラム的教育内容観、教育目的観とは別の教育内容観、教育目的観(＝憲法・教基法教育目的)と結びついて一定の定着をみたのではないかと考えられる。

著作物の学校組織論の性格をもう一度確認すると、著作物には〈教育内容の自由な形成者が同時に多様で民主的な学校組織の形成者でもある〉というシエマが在る。このシエマは学校組織の本質を正しくとらえている。このシエマは、教育目的・教育内容に自覚的になればなるほど、教師は多様で民主的な学校組織を問題とせざるをえなくなるといえることができる。

ところで先の簡単な年表の国民側の事実は何をあらわしているか。これも仮説的にしか言えないが、1950年代後半までの時期までは、実は、国側も運動側も、従来のコア・カリキュラムによる(それだけではないが)日本教育の欠陥をそれぞれがった方向での対応で自覚していく過程であるといえる。教師と国民の側では、低学力、とくに基礎学力の低下、戦後第一期のピークをむかえた非行、民族の独立と平和の危機、などの事態は、従来の、戦後改革による日本教育の「見直し」＝憲法・教基法のもつ価値の自覚を促すことになった。分裂と弾圧によって力を弱められた教師たちは、平和の問題を手がかりに再び統一を回復しはじめてくる(全面講和・平和4原則は日教組運動統一の大きな契機となった)。1954年の4次教研では憲法と教基法の民主的側面が正しく位置づけられてくる。憲法と教基法が示す「平和と真理と民主主義」の教育が日本の教師たちにとっての共通の、最大の課題となってくる。そのためにはまず、教育内容と教科書を自分たちで作成する力量をもち、自分たちのめざす教育を実現するための組織——民主的学校組織、民主的教育制度を形成する力量をもたなければならない。こうしたことが自覚化されてくるのである。こうした自覚の中で1940年代後半の文部省著作物のシエマは民主的学校組織づくりの手がかりになっていくのではないか。より正確に言えば1950年代前半～後半にかけて形成された民主的学校組織は何らかの形で著作物の主張に負っているのではないかということである。この点は1950年代の学校組織論の検討を行う必要があるが、筆者の上

の仮説を実証してくれるいくつかの示唆的素材はある。

その 1。愛知、福島、神奈川などのいくつかの県で学校協議会、職員協議会などの民民主義学校運営機関が着実に定着している事実がみられること。

〈愛知〉の学校協議会は、坪井田実氏の「愛知における戦後初期教育行政民主化運動の史的考察—公選制教育委員会設置をめぐる状況—」（名大教育学部教育行政及び制度研究室『教育委員会制度の理論的諸問題』1976年3月）によれば、1947年7月に「愛中教」が「全県下同一の学校協議会規約を作成し、全県一斉に実施することを決定した」（98ページ）のを機に、出発し、その後の同協議会への弾圧（1954年に2回あった）にもかかわらず、しかし同協議会は50年代、60年代をとうして生きつづけ、「権力に抗して民民主義教育創造の事業を遂行していくにあたり大きな役割を果たした」（同前）といわれる。この協議会は「学校管理の管理運営全般にかかわり、校長の専断を許さず、決議機関として運営していくことがめざされた」（同前）といわれ、坪井論文によれば「職員会」（100ページの図参照）とは別の組織である。

〈福島〉の職員協議会のケース。島田啓二・堀口知明・永山昭三『民民主義教育の定着過程』（1964、福島民研発行）によれば、昭和20年代の後半には、職員会とは別の職員協議会が形成されており、しかも、こうした「民民主義的な学校運営のあらわれ」（3ページ）であるところの協議会を、昭和28年には福島県中学校長会も学校の内規で定着させることを承認しているという事実が確認されるのである。同校長会の『研究報告、学校管理第4集』は、職員協議会の性格（7項目）として「2.法的な正式の機関となっていないが、附議した運営上の事項については、校長にその執行の責任がある。3.民民主義運営の見地から、むしろ職員の意思と議決を尊重して校務の処理にあたるべきである」とのべている（4ページ）。

〈神奈川〉でも、1951年～57年の間に、例えば、神奈川県立神奈川工業高等学校では「職員協議会規定」が作られており、その中では協議会は「校内諸問題について審議決定ある最高機関である」（第一条）とされている（資料は1981年度日本教育法学会での古川京一郎会員の研究発表時のプリントによる）。

その 2。馬場四郎氏の研究によれば³⁶⁾、偏向教育の事例とされた旭丘中学校の教員たちは、文部省著作物の『新制中学校新制高等学校、望ましい運営の指針』、や『新しい中学校の手引』の理論を積極的に学習し、それを忠実に実践することに努力したことが今日では明らかにされている。

ここにあらわれているいくつかの事例が、文部省著作物とどういう関係があったかはより厳密な検討を要するが、すくなくとも1950年代後半においてこうした民民主義的学校組織、民民主義教育実践が文部省著作物の構想にヒントをえて、その積極面を生かした実践であるとみてまちがいないであろう。

さきの仮説との関係でいえば、著作物の構想は、自覚した教師たちによって、コア・カリキュラム的教育内容・教育目的観とは別の教育内容・教育目的観とむすびついて——そのシエマの普遍的有効性に媒介されて——生かされていったのであろう。

さて、以上、著作物がそれを取りまく現実の条件の中でどういう性格と意味あいをもっていたのかについて、筆者の仮説とそれの検証という形で記述してきた。著作物のようなイデオロギーが現実の文脈の中でどういう意味あいをもちえたかを規定するのは非常に困難である。とくに、学校現場での実際の定着過程が実証できない——今日、主に資料上の問題からいえば1940年代の学校の正確な「復元」はきわめて困難になりつつある——が故に、この困難は倍化

する。小論ではこうした点から、あえて仮説の提示とその検証の形をとって著作物の性格を規定してみようとする方法をとったのである。しかし仮説の検証はそれ自体、新しい数多くの実証を小論に課す結果となった。残された問題点は今後の課題とする他ないが、一つだけのべておくと、分析の中でも触れたが、学校組織の問題、したがってまた学校自治の戦後形態を明らかにするためには、最少限、国一地方教委一学校という全機構の教育事務配分の正確な洗い出し、さらには配分された事務の処理形態の分析が不可欠の課題となることだけは明らかである。ともあれ、上記三つの仮説とその検証を一応の結論として小論をおさえることとする。

注

- 1) 「新教育指針」は宮原誠一、丸木政臣、伊ヶ崎暁生、藤岡貞彦『資料現代日本教育史』1巻(1974年、三省堂)103ページによる。
- 2) この通達は文部省大臣官房編『文部時報』(1946年12月号、No.835号)に掲載のもの。
- 3) 公立学校官制(昭和21年勅令第213号)及び教委法95条により、教特法(1949年1月)までは、教員身分は依然として官吏である。
- 4) 例えば、1947年3月頃からの茨城で支部・班(学校)毎に結成された人事委員会(支部代表者と郡市担当視学で構成)や、群馬中教組と知事の「協定書」(1947年5月27日。7項目)に基づく「校内人事委員会」の結成などの事実がみられる。茨城県教職員組合『茨教組20年の歩み』(1968年6月)78ページ、群馬県高等学校教職員組合『群馬高教組20年史』(1978年12月)17ページ参照。
- 5) 戦後初期の教員組合運動の学校組織構想の研究は少ない。さしあたり新村洋『戦後教育改革と学校委員会構想』(『東京大学教育学部紀要』19号、1980年2月)参照。
- 6) 第一章の注(1)参照。
- 7) この極東委員会「指令」にたいしては同じ日にG.H.Q 声明「極東委員会の指令にたいする総司令部見解」が発表され、その中では日本国内で現在行なっているG.H.Q の政策と同「指令」は何ら矛盾しない旨、強調されている。小論では資料的に確かめられないが、同「指令」は明らかに父母・住民(保護者・国民)の学校管理への参加が主張されており、G.H.Q が勧奨していたP.T.Aなどの父母団体の考え方とは異質なのではないかと筆者は考えている。この点は極東委員会内部の資料によって確かめられなければならない。今後の課題の一つである。
なお、「指令」、G.H.Q 「見解」は宮原誠一・丸木政臣・伊ヶ崎暁生・藤岡貞彦『資料現代日本教育史11945～1950年』(三省堂、1974年)130～133ページ参照。
- 8) 筆者の調査によれば、北海道の場合、職員会議と教員組合会議とが未分化の現象は、1947年前半から確認することができる。例えば札幌市北辰中学校『職員会議録』1947年2月19日の記録「議題(4)教員組合の事項について——組織その他雑件」をはじめとして、網走管内小清水村N中学校『学校日誌』(1948年度)、釧路市立桂恋小学校『職員会議録』(1947年度)など、10余校で確認されている。
- 9) 佐藤司氏はこの「通達」によって「教育研究協議会」の「活動にブレーキがかかった」と評価している(佐藤司「学校の自治」211～212ページ。兼子仁・永井憲一・平原春好『教育行政と教育法の理論』1974年、東大出版、所収)。
- 10) この1月10日の通達は福島県の例。福島県教委『福島県教育史資料』(第5、第6集)1973年、182～183ページ。この通達と同趣旨の通達が各学校レベルにまで徹底させている事実北海道でも確認でき、3月斗争をひかえたこの時期に全国的にかかる通達が学校現場に発せられるとみてよいであろう。
筆者の資料調査によれば札幌市立幌北小学校『公文書綴』(1947年5月～1948年3月)にも、1月10日付北海道教育部長通達「同盟罷業等の場合における俸給等支払い方について」が確認でき、またその前日には、同部長名で「争議行為に対する俸給給料の減額について」という通達も全道の各小中・青年学校長あて出されている。
- 11) これらの通達は1947年末以降の政府職員、とくに全財、全通、国鉄、全官労等の定時退庁、集団欠勤、一斉賜暇、職場離脱等の戦術、1948年に入ってからの大蔵職組の一斉賜暇戦術に対抗するために出された政府の

見解である。この点、詳しくは労働省編『資料労働運動史』（昭和23年）19ページ参照。

- 12) 例え福島県では1948年1月15日付で信夫地方事務所長から各小・中・青年学校長宛「官庁職員の休暇について」（1947年12月17日付文部次官通達の移牒）が出されている（前出『福島県教育史資料』190～191ページ参照）。
- 13) しかしながら、発足当初の教委が全ての面で教員組合や住民と敵対関係にあったと評価することはできない。1948年後半から'49年前半にかけての日教組の教育防衛斗争、6・3制予算獲得運動には、「もとよりP.T.A・全教委なども異論はなく運動が進展するにしたがってこれらの各種団体も、以上のような日教組の運動に合流し、8月26日には、全教委が六三制予算追加のための声明と陳情書を発するまでに事態は進展した」（『日教組10年史』602ページ）のである。また当時、日教組5回大会（飯坂大会）においても教委が一定の問題に関して教組の「陣営」に入ってくる性格をもちはじめているという認識が示されていた。例えば大会第一日目（5月20日）、「運動方針並びに大会スローガンに関する件」の質疑応答で、教委を「吾々の陣営に入れる」という方針への質問にたいして、岡副委員長（＝岡三郎・神奈川）が「……教育委員会の性格が保守反動である。これは全国的に見てその通りだと思います。しかし種々一般情勢の分析に於て述べられた如く、六・三制の建築予算に対しては、市町村長並に教育委員も追い込められて敢然としていわゆる闘って居るのでございます。そのほか再計算の問題に於きましても刻々吾々と共同闘争までたくらんで現在立ち上がりつつあるということを把握して居ります。こういう過程、並に再計算の問題についてもよく県教員組合がこれをリードして吾々の陣営に引入れるということも行われて居ります。そういう風に吾々の陣営に教育委員会を立たしめる方向に吾々はやることも一つの方法であるということでございます」（『第5回（定期）大会議事録』81ページ）とのべていた点に上の認識が現われていた。
- 14) 鈴木英一『教育行政』64～67ページ参照。
- 15) 年表並びに本文で引用した都道府県の「政治活動の禁止・制限」の通達は以下の諸資料に依っている。ここで一括して掲げておく。
 - 〈東京〉『都教組十年史』443～445ページ。日教組情宣部『教育情報』90号（1949. 7. 21）。
 - 〈新潟〉『新潟県教育百年史』（第3巻、同県教委、1976年）1125ページ。『組合史』（第一集、新潟県教組1958年）511ページ。
 - 〈埼玉〉日教組情宣部『教育情報』（1949. 6. 21No.87号）、『埼教組30年のあゆみ』（同県教組1977年）17ページ。
 - 〈栃木〉『教育情報』89号（1949. 7. 5）。
 - 〈山形〉『山形高教組20年のあゆみ』（同県高教組1968年）35～42ページ。
 - 〈茨城〉『教育情報』（1949. 6. 21No.87号）、『茨教組20年の歩み』（同県教組1968年）118～119ページ。
 - 〈千葉〉『千葉県教育百年史』（第5巻・史料・昭和Ⅱ1975年）、『組合史(1)』（1957年）228ページ、『千教組組合史』（1973年）338ページ。
 - 〈岩手〉『教育情報』（1949. 8. 16No.95号）
 - 〈京都〉『戦後京都教育小史』（府立教育研究所）。
 - 〈福井〉『県教組20年史』（同県教組1966年）326～329ページ。
 - 〈和歌山〉『和教組20年史年表』18ページ。
- 16) 群馬の「人事取扱規則」は直接、学校における政治活動禁止を目的としたものではないが、「職員が正当な団体に加入する事は自由である。然しながら、教職員は顕著な且、感化を与える力を持つ職業に従事しているという事を念頭に置くべきである。彼等の公民としての自由が制限されることはないが、同時に彼等は持筆者としての責任を實踐すべきである」と述べて、実質的に政治活動を制限する考え方に立脚している。この規則については前出『教育情報』（1949. 7. 5No.89号）参照。
- 17) 茨城・埼玉などがその例であるし、さらに当時は非組合的ないし反組合的団体が活発化し、恩給受給者連盟や、各地に残存していた教育会の全国的連携の強化の動き、一部では教育会が再組織された例（東京都豊島区、埼玉県浦和市）もみられた事実を想起してもらいたい（日教組『第5回（定期）大会議事録』63ページの福島愛次郎中執（埼玉）の答弁参照）。
- 18) 『埼教組30年のあゆみ』（1977年10月）17ページ。

- 19) 『茨教組20年の歩み』(1968年) 117ページ
- 20) さしあたり鈴木『教育行政』64～87ページ、伊ヶ崎暁生『大学自治の歴史』(旧版。1965年、新日本新書)113～120ページ、北海道におけるパージの細密な研究は明神勲「北海道における教員レッドパージ(一)」(『北海道教育大学紀要第一部C』(31巻2号1981年3月)参照。
- 21) 『茨教組20年の歩み』128ページ。
- 22) 『組合史第一集』(新潟県教組) 583ページ。
- 23) 『都教組10年史』260ページ、及び『北教組史第二集』(1964年) 300ページ。
- 24) 『北教組史第二集』304～305ページ。
- 25) 市川慶蔵『黒い嵐―初期長野県教組弾圧記録』(1965年、初期長野県教組弾圧記録刊行会) 218ページ。
- 26) 大阪の基準は、『千教組組合史』による。
- 27) 『大分県教組30年史』25ページ。
- 28) 兼子仁『教育法』(旧版)106～107ページ、及び井深雄二「教育における住民自治と学校自治」(日本教育法学会『教育の地方自治』・講座教育法⑥所収)248ページ参照。
- 29) 『資料現代日本教育史』Ⅰ 50～51ページ。
- 30) 同前49ページ
- 31) 同前。
- 32) 産振法の教育目的規定が検討を要することは別稿「平衡交付金と戦後教育財政の形成」(『北海道大学教育学部紀要』33号、1979年3月) 277～278ページ参照。
- 33) 文部大臣との関係での教委の権限配分の変化については神田光啓「戦後教育行政の変質過程(一)」(『北海道大学教育学部紀要』19号1972年)参照。
- 34) 例えば日教組は1949年後半、職場では「地域の封建的拘束から脱皮出来ずに或は反動の手先となり或は日和見的な見解に立って自らを苦しめている者もある」という職場認識をしている(12中委・1949・7・20～21での「教育防衛斗争の要領」より)。
- 35) 文部省が一連の著作物を熱心に普及・徹底しようとした様子は、各地の学校『公文書綴』などに、宣伝、取まとめ依頼、著作物をテキストにした講習会の案内などの形で数多く確認することができる。
- 36) 「旭丘中学校生徒会の歴史的考察」(『東京教育大学教育学部紀要』第4巻1958年)による。