HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	教育委員会制度の発足と教師の専門性論
Author(s)	辻村, 貴洋
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 105, 57-70
Issue Date	2008-06-27
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.105.57
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/33935
Type	departmental bulletin paper
File Information	105_p57-70.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

北海道大学大学院教育学研究院
紀要　第105号　2008年 6 月

教育委員会制度の発足と教師の専門性論

辻　村　貴　洋*

Teacher's Professional Theory Under the Board of Education System in Initial Term

Takahiro TSUJIMURA

【目次】

1　はじめに
2　戦後の新教育と教師
（1）使節団報告書にみる教師像
（2）教育計画立案と教師
（3）教育行政専門職と教師
3　教育刷新委員会の教育者連盟設置構想
4　教員免許状による専門性の確保
5　教育委員会制度下における教師の専門性

【キーワード】教育自治，教育委員会，教師の専門性，教職員免許，指導行政

1．はじめに

本稿の目的は，占領下の教育改革期における教師の専門性をめぐる議論を整理し，新たな教育行政の仕組みとして導入された教育委員会制度の下で期待された教師の活動を明らかにすることである。

「教育委員会法」（1948．7．15）では，住民の選挙を経て選出される教育委員による素人統制の下，専門的な知識・技術を有する教育長や指導主事ら教育行政専門職がリーダーシップを発揮し，教育行政を執行する仕組みとなっている[1]。この仕組みは民主主義原理の下，「権限の地方分権を行い，その行政は公正な民意に即するものとし，同時に制度的にも，機能的にも，教育の自主性を確保する」[2]ことを目的として導入された。こうした教育の民主化と地方分権化を実現するためには，日常的に直接教育活動に携わる教師が，自らのリーダーシップを発揮し，教育自治を構築するための主体たることが求められる。戦後の新教育のもと，教育委員会制度が発足し，保護者・住民が教育行政に参加するルートが準備されたなか，教師の教育自治に関する権限は，どのように保障されようとしていたのだろうか。第2回国会における「教育委員会法案」の審議過程では，当初は与えられていなかった現職の教職員の被選挙権が与えられるなど，重要な修正がなされている。また，教育行政への参加以外に，

* 北海道大学大学院教育学研究科教育計画講座博士後期課程（教育行政学研究グループ）

教職員には教育公務員として特別な身分保障が必要とされるなど，教師という職業のもつ特殊性を担保する制度が構築された。教育を受けることは国民の基本的人権の一つであるため，この特殊性とは，人間の成長と発達に責任を負う教師に必要とされる専門性と言い換えてよい。この専門性を保証できるよう諸条件を整え，さらに教師の専門性を高めるために行う教育長や指導主事の指導行政が，教育自治を創造するうえで必須の活動だと考えられる。

そこで本稿では，まず制度発足当初に発行された解説書や手引きなどの記述において，地域の教育自治実現のため，教師に要求された専門性について検証する。そして，教員養成及び身分に関する制度改革について審議した教育刷新委員会の議論の中でも，とくに教職員が自発的に組織することが求められた教育者連盟の設置構想を取り上げる。また，教師の専門性を確保するための免許状制度の特質について言及する。これらを通じて，学校または地域の教育運営，とりわけ地域の教育実践をデザインする教育課程行政を中心に，教育委員会制度の下での教師の専門性を浮き彫りにすることが課題である。

2．戦後の新教育と教師

（1）使節団報告書にみる教師像

1945 年 10 月 22 日にＧＨＱから出された「日本教育制度ニ対スル管理政策」では，日本の教育再建にあたって，初等教育及び教員養成を優先することが指示された。そして，翌年３月に来日した米国教育使節団が作成した報告書[3]（以下，単に「報告書」）では，その序論において，教師であれ教育行政官（administrator）であれ，教育者というものの職能（function）に関して，自由な空気な中においてのみ，教師は最大限の力量を発揮することができ，これを整備することが教育行政官の職務であると述べられている。報告書では一貫して，教師のみならず，教育行政官も教育者として位置づけられている。第４章 “TEACHING AND THE EDUCATION OF TEACHERS”では，戦前の日本において，教師は何をどのように教えるかを厳密に指示されており，視学は，教師たちが指示された通りに教えているか監視することを義務付けられていた体制が，教育活動の自由を厳しく拘束する結果をもたらしたことを指摘している[4]。そして，優れた教育活動とは，求められている目的を最大限に達成できるものであることを示し，学校の教育計画の実現において，教師が直接的な方法で教える場合と，自由な環境にまかせたほうがよい場合とを，自ら判断できるのが優れた教師だとしている。また，民主的教育の特徴として，子どもたちの個性の違いを認識すること，個人の潜在能力の可能性を重視すること，社会集団への効果的でふさわしい参加を目標とすることが挙げられている。

こうした新しい教育実践を可能とするために，現職教員の再教育が緊急に必要であることが勧告された。実現可能なものとして以下の四つが提案された。一つ目は，各学校内での教師の会議（teachers’ meetings）で，校長の支配をうけずに自由に討議する場である。二つ目は，教育顧問（educational consultants）の指導（guidance）による学校教育実践で，教師と校長を指導し得る資格を有する経験豊かな教育者が１校を選び，学校の教職員や父母・生徒たちと協力しながら，その学校にふさわしい教育実践を援助するもので，実際の学校運営において，計画立案への教師の参加や，優れた実践例を示すことで周囲の学校にも役立てられるものである。三つ目は，実地指導者（demonstrators）集団の巡回で，民主的

教育（democratic methods）に熟練した教師たちがチームを組み，移動しながら，地方の教師を支援していくものである。四つ目は，都道府県師範学校附属の実験学校の活用で，まず，実験学校を望ましい教育実践を示すために早急に改組したのち，市町村から選ばれた教師を実験学校に派遣し，そこで学んだことを自分の自治体に持ちかえるものである。これらの緊急を要するプログラムのほか，教師の現職教育の計画もいくつか提案されている。教師には，在職しているかぎり専門的な教育を維持（continues）することが要求されるからである。まず，一つの学校内にとどまらない，市町村や都道府県のあらゆるタイプの学校および教師から成る専門的な会合（professional meetings）を奨励することが挙げられている。学校種を超えた会合や，教科ごとの会合，または学校の管理者など，さまざまな会合が考えられている。文部省や自治体の行政当局（the administrative authorities）は，これらの会合を奨励し，必要な援助を与えなければならないが，最も効果的な会合は，教師たち自身が組織する会合であることが強調されている。このほか，講習会や教師のための出版物，教師相互の授業参観の重要性，研究や交流野ための旅行にたいする支援，研究と旅行のための休暇の必要性などが挙げられている。また，こうした教師教育を継続していくために，優れた指導者（supervisor）が重要であり，視学官の専門的資質を高めるとともに，教師の指導者かつ援助者としての特性をもつものに変えられなければならないとされた。

このように「報告書」では，教師が行政官による統制から解放されたもとで，自らの主体的な判断にもとづいて教育実践ができるようにすべきであるとされ，とくに，教師たち同士が会合や授業参観等を通じて，自らその専門性を高めるように努めるべきことが新しい教育に必要な教師像として描かれているのである。

ところで文部省は，1946 年 10 月 3 日に「報告書」の意向に沿って，教職員の自発的な活動を促進するため，教育研究協議会の設置を勧奨する通達を出している[5]。この通達では，学校教育民主化促進の見地から，学校長の司会によらない教職員の自主的な会合が作られ，定期的に教育上の諸問題を研究協議することが望ましいとされている。この協議会は，教職員自らによる自らの再教育機関であり，教職員各自が「學術的，建設的な立場に於て自由に忌憚なく意見を交換し活發に研究協議出来る」ように運営されることとされた。そして，協議会には校長は参加しないが，協議会に参加する教職員の希望がある場合には特定の会議に加わることができる旨が記されている。教職員が自らの意思で，必要に応じ，研究協議に校長の力量を要請することができるのである。また，師範学校，青年師範学校，各専門学校，大学等の教職員および研究室とも連携して研究協議に努めることとされ，教育内容及び方法の刷新充実を図ることが期待された。

また，協議会は，「学校長の協力機關たるの本文に則り研究協議」をするもので，協議した結果を学校長に報告あるいは提案をし，学校長はこれを尊重し学校の運営に責任をもつものとされた。さらに重要な研究協議結果は，地方庁さらには文部省に上申することとされており，ここに，個々の学校運営に関する協議結果から教育の刷新を行っていく姿勢が垣間見える。諸々の教育改革のかたちが未だ定まらない中で，一刻も早く学校教育を充実させていこうとした結果が，教職員自らの手による協議会を設置して学校運営を行っていくことであり，戦後の新しい教育が地域の教育自治の上に成り立つ構造を有する一つの証左だと考えられる。

（2）教育計画立案と教師

基本的人権を尊重する日本国憲法の精神に則って制定された「教育基本法」（1947）では，その前文において，「個人の尊厳を重んじ，真理と平和を希求する人間の育成を期するとともに，普遍的にしてしかも個性ゆたかな文化の創造をめざす教育」を行うことが宣言された。そして，戦後の新教育は，学習者自らが「なすことによって学ぶ」ことを主眼に置き，学校は児童生徒及び地域社会の必要に沿うものとされた。たとえば，文部省学校教育局発行の『新制中学校新制高等学校望ましい運営の指針』（以下，『望ましい運営の指針』）では，その地域の高等学校が，普通教育を主とする学校か，専門教育を主とする学校か，両者をあわせもつ総合型の学校か，定時制の課程をおいているかどうかなど，学校組織の在り方が示されている[6]。また，『小学校経営の手引』では，学校の社会的使命について「学校が社会と生きたつながりをもち」，「社会を継続発展させるためのセンターとしての教育施設」として位置づけられている[7]。

学校において教師に期待される働きについて，「学校教育法」には「児童生徒の教育を掌る」ことが定められているが，これについて教師養成研究会編『学校管理―民主的教育の組織と運営―』では，「児童生徒に対する責任」「同僚教師に対する責任」「管理者に対する責任」「地域社会に対する責任」「教育の改善と進歩に関する責任」の５つを挙げている[8]。ここでは，児童生徒が第一に掲げられており，教師は児童生徒の発達のために，常によい範例とならなければならないとされる。次に，同僚教師に対する責任とは，学校という組織自体が教育力をもっており，その一構成要素たる教師は，お互いにに協力し補い合って統一ある教育実践を行う必要があるとする。教師の活動は児童生徒に向けられるものであるが，学校の直接の責任主体は管理者たる校長であり，校長が学校教育の全般に関して，国民全体に対し，直接に責任を負っているため，教師は管理者に対し責任をもつことで，社会全体に対し責任をもつべきだとする。そして，地域社会の人々に対しては，特定の宗教のための宗教教育や，特定の政党のための政治教育などを行ってはならないことに加え，児童生徒の教育のために，その生活の場としての地域社会の文化的向上をはかることが教師の責任として述べられている。最後に，教育の理論と実際に関して，専門的な研究と実践をしている教師は，教育という職務において社会に貢献し，ひろく人類社会の進歩発達に関して責任を負うのだとする。児童生徒に対する教育活動のほかに，教育公務員として地域社会全体に奉仕することが職務として要求されるのである。

『新しい中学校の手引』では，「学校の職員は生徒の学習経験を指導し，援助するために在るもので，学校の中では学校の計画とは別なものとして働くのではなく，学校の教育計画全体を構成する一部分としての機能を」もつものと位置づけられている。そして，「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」だと述べている[9]。このように，学校の運営計画の立案と改善に，学校職員全員の協力体制の中で，教師は学校という組織を構成するメンバーとして参画することが必要とされた。

学校の運営計画の立案には，まず，学校の教育目標を立てなければならない。『望ましい運営の指針』では，この教育目標について，「何かの専門図書や学習指導要領から写してきて，鋏と糊ででっち上げたようなものではなく，学校が信じ教職員がその学校で実現することを欲する独創的な教育目標」であり，実際に実現可能なものでなければならないとする。そして，

まとめられた教育目標を，「新しい民主主義中等教育の一般原理に照らし合わせて検討し，生徒と地域社会および広く一般社会の必要を適切に満たしているかどうかをしらべる」[10]必要があるとする。また『小学校経営の手引』では，学校の教育目標にもとづいて，子どもたちが望ましい成長と発達を経験できるように，研究調査を行い，計画を立てて指導することが教師の仕事であるとしている[11]。

このように，戦後の新教育においては，児童生徒及び地域社会の実態に即した教育目標と，目標実現へ向けた教育計画の立案が教師の使命であるとされた。教師には，児童生徒の実態を分析し，地域社会からの要求に応えられる力量が要請されたのである。ここで，学校運営を主とした手引類では，学校と地域社会の結びつきを強めること，組織としての学校における教職員間の連携が重要であることなどが強調されており，教育委員会に関する記述はあまりみられない。これは，学校教育法による新しい学校制度が教育委員会制度より早く導入されたためと思われる。そこで次に，教育委員会および，実際に教師や学校に指導・助言を行う教育長や指導主事の職務についてみていこう。

（3）教育行政専門職と教師

以上にみたような力量が教師に求められるとき，教師は指導主事に指導と助言を求めることができるとされた。安達健二は，指導主事と教師との関係について，「教員の行政上の監督者は校長であり，指導主事は教員に対し，身分上何らの権限も有していない」ため，教師は「自由な気持で教育上の指導や助言を聞いたり，それを受けたりすることができる」としている[12]。ここで，1948 年 11 月 1 日から任意にて設置された兵庫県伊丹市教育委員会が，教育委員会設置による実績を自己評価した結果，教育委員会未設置の自治体が依然として人事権と教育指導権を同一の担当者に与え，いわば戦前の視学制度が温存されているのと異なり，「指導，管理面を並立し，教職員をして安心して向上研修にいそしませている」ことが挙げられている[13]。教育委員会制度の下で監督・命令とは異なる指導・助言を行う指導主事が誕生したことで，教師の自主的・自律的な研修が可能となったのである。

ただし，指導主事は教師からの求めに応じてのみ指導・助言活動を行うのではなく，自らも地域の教育活動に責任をもつものとして位置づけられている。たとえば，『新制中学校・高等学校指導主事の手引』では，指導主事は「教師のよい相談役としての任務を帯びる」ものであり，さらに「教師と学校長とは共に新しい時代に入る人々をつくる責任を負わされながら，毎日の働きの繁雑と重荷に堪えかねて」おり，指導主事はその「責任を分つもの」とされている[14]。つまり，教師と指導主事は，ともに地域の教育実践を創り上げていくためのパートナーたることが期待されていたのである。また，『好ましい教育委員会』では，「もし指導主事に，たとえ心の底にでも命令，監督という気持があつたならば，教職員は決まつて近寄らなくなる」とされ，従来の視学との差異を説明している[15]。これは，指導主事が指導・助言を通じて教師を管理するのではなく，教師が主体的に指導主事の指導・助言を活用して教育実践を創り上げることを示唆している。教師には，指導主事からの指導・助言を鵜呑みにするのではなく，自らの判断で優れた指導・助言を選び取る力量が要求されるのである。

教育委員会で取り扱う事務の一つとして，「教育委員会法」第 49 条には「教科内容及びその取扱に関すること」が挙げられている。児童生徒の発達のための教育計画の立案作業は，教師だけが担う職務ではなく，地方の実情に即した教育行政を行う教育委員会の職務として

も位置付けられる。これに関して『地方（市町村）教育委員会の設置並びに運営の実際』では，市町村教育委員会が未設置の地域においては「都道府県教育委員会の基準よりも，国家的基準か学校計画の両端に走っている状態が多く見受けられた」と分析している。そして，市町村に教育委員会が設置されることで，「教育課程と，教科内容およびその取扱いについての地方委員の任務が明確になるのみならず，従来都道府県教育委員会が地域基準作製の任務をもつていた場合におけるよりも，学校差が少なくなり，地域内の教育が均衡的に発展することは望ましい傾向」であるとする。ただし，小規模の地域では教育課程編成が困難なため，周囲の委員会相互や都道府県との連携，助言指導や調整が必要だと述べている[16]。ここでの教育課程とは，国家の定める学習指導要領と，個々の学校計画を結びつけるものであり，教育長や指導主事，地域に設置される教育研究所などが連携して作成する地域における教育計画の基準である。この地域の教育計画の作成に中心的な役割を果たすのは教育委員会であり，教師の関与は明確には描かれていない。しかし，地域の教育計画は，学校の教育計画と同様，児童生徒及び地域社会の実態をもとにして作成されるため，実質上，前節にみたような教師の活動が基礎となることが考えられる[17]。

3．教育刷新委員会の教育者連盟設置構想

新しい教育のもとでは，教師は統制から自由であることが提唱された。そして全国各地で様々な規模の教職員組合が結成されている。しかし当時の文相であった田中耕太郎は，教育刷新委員会（以下，教新委）第 10 回総会（1946．11．8）において，教員の身分待遇は尊重されなければならないが，教員組合の活動が「政治的動機に依ってやっているような可能性が随分ある」と不信感を募らせている[18]。こうした中，教員の身分保障と専門性確保がどのように制度化されようとしていたのだろうか。

教刷委第 14 回総会（1946．12．6）において，「教員の身分，待遇及び教員組合に関する事項」を審議するため，第六特別委員会の発足が決定された。主査には第 10 回総会において，この問題の特別委員会での審議を提唱した渡辺銕蔵が指名された。このほか，第六特別委員会の委員は表 1 の通りである。主査の渡辺をはじめ，数名の委員が，第三特別委員会で教育行政に関する事項を同時に審議しているメンバーで構成されている。久保富三夫は，第 10 回から第 14 回総会における，特別委員会設置をめぐる議論から，第六特別委員会が二つの任務をもって発足したと分析している。一つは，「教員の身分（の）尊重」・「待遇の適正」の具体化であり，もう一つは，教員の労働運動対策である[19]。ここではとくに，後者について検証していくこととする。

羽田貴史は，戦後教育立法にリーダーシップを発揮したとされる文部省官房審議室が作成した「教育基本法制定に当たって考慮すべき事項」（1946．9．25）の中に，学校教育の公共性の項目において「2．学校教師身分法要綱案の作成，使命，服務，資格，分限（身分の保障），懲戒，待遇，組合」が掲げられていることを指摘している[20]。さらに，同時期に作成されたとみられる「学校教師（員）身分法に関する問題点」では，すでに教員組合を労働組合から峻別する方向性が示されていたことについて述べている。

表１　教育刷新委員会第六特別委員会名簿

議席番号	氏　　名	委員就任時の職業	備　　考
19 番	渡辺　銕蔵	東宝株式会社社長、東京商業会議所理事	主査・三特
5 番	芦田　　均	衆議院議員	
18 番	務台　理作	東京文理科大学長兼東京高等師範学校長	
20 番	関口　鯉吉	東京天文台長	
24 番	牛山　栄治	東京都牛込青年学校長	
26 番	田島　道治	大日本育英会長	三特
30 番	名倉　愛吉	東京都高田国民学校長	三特
33 番	木下　一雄	東京第一師範学校長	
40 番	森山　ヨネ	衆議院議員	
41 番	及川　　規	衆議院議員	三特
42 番	中田 栄太郎	衆議院議員	
43 番	呉　　文炳	貴族院議員	
臨時委員	児玉　九十	明星高等学校長	

『教育刷新委員会要覧』及び『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』をもとに筆者が作成。
＊備考欄に三特とあるのは、教育刷新委員会第三特別委員会の委員兼任

ここで，『辻田力旧蔵資料』（以下，『辻田文書』）には，日付は付されていないが，「教員身分法制定の理由（必要性）」という資料が収められており，実際には国会に上程されずに終わった「地方教育行政に関する法律」の名称がみられることから，1946 年 11 月頃に作成されたものと考えられる[21]。これをみると，教育基本法第 6 条の趣旨に基づき，教員の身分の尊重と待遇の適正を期する必要があることや学校教育法の教員に関する規定を補う必要があることに加えて，次のような項目が掲げられている。

> 四，地方教育行政に関する法律が新たに制定されるのに伴い，教員身分法を制定する必要がある。（教育の自主性を尊重し，地方分権を行うために設置される教育委員会に於て教員の身分待遇等に関係する部面が多く地方教育行政に関する法律と教員身分法は両者相まって完全なものとなる。）

みられるように，教育委員会が教員の身分待遇に関して大きな影響力をもつことが想定されており，「教育委員会法」の立法過程もあわせて検証する必要があることを示している。

このように，第六特別委員会での議論が始められる以前より，教員の身分，待遇，教員組合と労働組合等に関する問題点が文部省内で審議されていたとみられる。第六特別委員会の第一回会議（1946．12．12）に参加している田中二郎（文部大臣官房審議室参事事務取扱）は次のように発言している。

田中幹事：今度の教育基本法というようなものを考える場合に，憲法の精神に従って学問の

自由，教育の自治性を考えて行くと，あるいはこれから左翼的なものを勉強するという場合も出て来る。それをやるといかんというのであれが免官になるということになると，教育の自由とかあるいは学問の自由ということを憲法にいっているのが無意味になる。でそういう場合にはやはり一応身分を保障して相応しい委員会なり，裁判機関の審査を経て免官なり休職なりの手続がとれるというように，普通の官吏よりももう少し教育の自治性をいう建前からすれば，その身分を反面において保障して置かなくては困るのじゃないだろうかというのが，こういう問題の出て来た所以かと思います。（日本近代教育史料研究会編『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』第六巻，岩波書店，1997 年，447 頁。）

このように，憲法・教育基本法の精神を実現していくために，教員には一般の官吏とは異なる特別の身分保障が必要だとされ，また，教員身分法では「官公私立全部を含めて」規律する構想が示された[22]。

教員組合と労働組合に関する議論がなされるのは，第 4 回会議（1946．12．18）からである。第六特別委員会ではまず，「報告書」の作成にあたって協力すべき日本側委員会の報告にある，「教員協会又は教育者聯盟に関する意見」が検討されている。山田昇は，この日本側委員会の報告について，「労働組合としの教員組合よりも，職能団体としての教員団体の育成を主要な趣旨としている」と評価している[23]。第六特別委員会では，この報告を参考にして議論がなされた。この教育者連盟を設置する目的について，代表的な渡辺主査の発言を以下に引用しておく。

渡辺主査：日本の労働組合法の第一条には（中略）。例えば日本の委員会の方でお出しになりました教員組合の聯盟，教育者聯盟の目的に，第一生活条件の改善，地位の安定，第二が知能の練磨，徳性の涵養，社会奉仕の向上，第三が教育制度の革新，第四が福利増進，相互扶助とこうありますが，是もむしろ順序としては知能の練磨，徳性の涵養が第一で，教育制度の革新，教育内容の充実が二で，それから福利増進，相互扶助が第三で，最後に生活条件の改善，地位の安定，こういう順序としても実際の働きは最後が一番重大な問題になりますけれども，そういうような建前で社会が円満に穏やかに向上するように，（中略）初めから戦争をし，喧嘩をして，自分の地位，賃金を上げて貰う，俸給をあげて貰う。そのために組合を作るというのでは，一般の産業改善も好ましくないし，就中私は教育者として好ましくないと思う。（同前，490 頁）

みられるように，教員の生活条件の改善や地位の安定は重大な問題ではあるが，教育者連名の目的として第一に掲げられるべきは「知能の練磨，徳性の涵養，社会奉仕の向上」という，教師という職業の専門性を高める項目が挙げられている。なお，後の第六特別委員会の中間報告では，この発言の通りに，教育者連盟の活動目的が掲げられている。

教新委第 16 回総会（1946．12．20）において，渡辺主査が第六特別委員会の中間報告を行った。中間報告では，「官公私立学校の教員をすべて公務員とすること」，「教員には官級の区別を設けないこと」，「教員の資格，任免，服務，分限，懲戒，給与その他の待遇

について特別の考慮をはらうこと」，「教員には一定の定年制を設け，弱朽者整理のための審査制を設けること」，「教員の団結権並びに団体交渉権は認めるべきではあるが，教員の特殊な使命に鑑み，一般労働者のそれとは区別して教員にふさわしい特別の制度を設けること」，「これらの趣旨を盛った教員身分法を制定すること」が提案された[24]。次の第 17 回総会（1946．12．27）では，第六特別委員会報告として，「教員身分法」の骨格が示されるとともに，「教員の団結権及び団体交渉権」についての意見の中に，教育者連盟を組織することが盛り込まれた[25]。さらに第 21 回総会（1947．1．24）では，「教員の団結権及び団体交渉権」に関する追加報告として，教育者連盟が「単にその地位の向上を図り経済の興隆に寄与することのみを目的とした労働組合法による組合とは別に」組織されることが望ましいとする意見が提出された[26]。以上の三度にわたる総会での報告を行ったものに，第六特別委員会での審議結果を加えた報告が，第 30 回総会（1947．4．4）においてそのまま採択され，1947 年 4 月 11 日に内閣総理大臣宛の報告に「教員の身分，待遇および職能団体に関すること」として盛り込まれた[27]。以下に教育者連盟に関する箇所を引用しておこう。

（三）教員は，その特殊な身分に基き労働組合法による組合とは別に，職能団体として左のような教育者の団体（仮稱教育者連盟）を作ることが望ましい。

一，目的

教育者としての品位を保ち，研究と修養に励み，教育者相互の切磋と扶助により，職能の向上と福祉の増進を期し，学生及び社会への貢献をはかり，以て教育の振興に寄与すること。

二，組織

小学校，中学校，幼稚園に就ては，市（六大都市においては区にも）町村（数ヶ町村が結合しても可）単位として，これを組織し，高等学校，大学に就ては都道府縣単位にそれぞれこれを組織し，これ等の團体を連合して都道府縣の團体を作り，更に各都道府縣の團体を連合して全国的に團体をつくること。

三，構成員

現職の教員を原則とする。

四，教員身分法との関係

左の目的，組織，構成員等について，簡明に教員身分法の中に規定すること。

なお，教員審査委員会は，教育者連盟より選出した若干名の委員を加えて構成すること。

（四）教員が教育者連盟とは別に労働組合法による教員組合を組織することは妨げないが，教員組合が止むを得ず，争議行為を行う場合においても，なるべくストライキは，これを回避することが望ましい。

このように，現職教員による職能団体として，自らの専門性を高めるための組織が法律で規定することが想定されていた。ところが，この内閣総理大臣に提出された報告に基づき法律案を作成しようとしたところ，CI ＆Ｅのトレーナーの意向を確認したところ，「私立学校の教育は，私立学校の性質上，国立，公立学校教員とは著しく性質が異なるので，教員身分法に規定すべきでない」こと，「教員の職能団体に関しては，教員が自発的に組織すべきも

ので法律に規定すべきでないこと」の二点について強調して述べたという[28]。これを受けて作成したとみられる「教員身分法（学校教員法）要綱案」（1947．4．28）では，私立学校の教員の任用は，国公立学校の教員とは別に定めることとされ，教育者連盟に関しての記述はみられない。ただし，教育者連盟設置の目的として掲げられた事項は，後に「教育公務員特例法」の研修規定の中に盛り込まれていくこととなる。ここで久保は，「教員の自主的研修を保障する戦後の制度の創設に教特法研修条項が直接的に寄与した形跡はほとんど存在しない」と述べている[29]。これは教特法が施行された1949年1月の時点で，自由研究日，内地留学，教育研究所，研究費などの教員の研修を保障する具体的措置は，すでに存在し，また教職員組合の取り組みによって維持されてきたためだとする。また，久保は今後の課題として，1960年頃より顕著になった行政研修の強化と自主研修の衰退に関して，先行研究が「文部省による自主研修の抑圧」という構図で分析していることに加え，教員および教職員組合に内在する問題について明らかにする必要性があることについて述べている。つまり，文部省からの外圧とは別に，教職員自身の自発的研修に対する問題意識が，組合活動の中で比重が軽くなっていった可能性があり，このことは，職能団体としての教育者連盟のような団体が，教職員組合とは別に組織されずに終わったことの弊害ではないかと推測される。筆者の問題意識にひきつけて考えると，今後，占領下の教育改革期において，地域の実情に応じた教育計画立案作業を通じて，法律によらない自主的な職能団体が活動していた具体的な事例を詳細に検証していく必要がある。

4．教員免許状による専門性の確保

専門性を要する教師は，免許状によってその資格を認定されていた。免許状自体は戦前から存在していたが，免許状を持たない者でも教員に充てることができる例外規定もあり，資格制度としての問題を含むものであった。この無資格の代用教員と呼ばれた教員の占める割合が，戦時体制の強化に伴って徐々に高くなり，1945年には21％にも及んだ[30]。また，戦前は免許状付与の基準を法律ではなく，勅令第134号「教員免許令」において定めていた。『コンメンタール教育法Ⅴ』では，教育職員の資質と維持向上を目的とし，そのための免許基準を法律で定めたこと自体を，「教職員免許法」の基本的性格だとしている[31]。これにより，従来は政府が自由に改廃することができたが，法律で定めたことで国会の審議を経ることが必要とされた。

ここで向山浩子は，学校教育法施行の段階で，教員資格の免許状主義は明らかだったものの，第8条の「校長及教員の免許状その他資格に関する事項は監督庁がこれを定める」とされており，教員資格に関しては当分の間，省令で定めることが予定されていたと指摘する[32]。しかし，「教育委員会法」の制定過程において，教育長や指導主事の専門職として免許状が必要とされたことで，教員資格に関する規定が命令主義から法律主義へと変更されたとする。そして，「教育職員免許法」の立法作業の過程で作成された法令案の名称の変遷から，1947年の夏から秋にかけて，この変更が行われたと述べている。これは，「教育委員会法」の立法過程において，少なくとも1947年6月20日の「地方教育委員会法要綱案」までは，教育長の資格要件については単に「教育について識見ある者」とだけあったのが，1947年12月28日の「地方教育委員会法要綱案」では，「学士の称号を有し，更に大学院又は大学の専攻

科において，教育行政及び教育財政に関する学科につき一年以上これを専攻した者もしくは政令の定めるところにより，これと同等以上の資格を有する者の中から，委員会が，これを任命すること」と，大幅な修正が加えられた時期と合致する。この間，教育行政の執行機関としての教育長を置くことについて，内務省からは首長が代行することや，事務局についても一般官吏を兼任させるなどの反対意見が出されていた[33]。このため，教育長や指導主事に，教育の専門家としての資格を要することを明確に示すために，法律で定める免許状が必要とされたと推測されるが，この点は，さらに詳細な検討を要する。ただ，教育長や指導主事に免許状が与えられることで教育の専門家としての地位を確立しようとしたことは指摘できる。

では，その免許状の授与にあたっては，どのような条件が必要とされたのだろうか。山田昇は，「教育職員免許法」の立法に深く関わった玖村敏雄の教員養成論と教員養成制度改革の自己評価を分析している。これによると，玖村は教育職員免許法立法の精神が，民主的立法，専門職制の確立，学校教育の尊重，免許の開放性と合理性，現職教育の尊重の五つの観点から解説しており，なかでも専門職制の確立，免許の開放性と合理性については免許法立法の根本精神であったと述べている[34]。一つ目の民主的立法とは，免許状授与の基準が国会において法律によって定められることを指している。二つ目の専門職性の確立については，教育が学問として発達し，その学問的基礎にたって人間の育成という重要な仕事に携わる専門職がなければならず，教育の職に従事する者はすべて免許状を有することを必須としたことを示す。三つ目の学校教育の尊重は，免許状付与基準を試験ではなく，大学4年間の課程を修了した者とし，その教育を通して培われる全体としての人間に大きな期待をかけている[35]。四つ目の免許の開放性と合理性とは，一定の基準に達すれば免許の取得は開放的であり，卒業する学校による差を認めないことを意味する。最後の現職教育の尊重とは，現職にありながらも研修を積むことで上級免許状や異種の免許状取得を可能にしたことである。

向山浩子は，大学における教職課程の履修は，教職に就く前に行われる一定の準備教育であり，その教育が一定の基準に基づいて行われるかを公的な形で証明する必要があったとし，このことも，さきにみた法律主義への変更の一因となったと分析している。また向山は，教新委における資格制度改革論議が，教員資格認定の関門をどこに置くかをめぐって議論が動いてきたと指摘する。教新委では，大学の卒業認定と教員の資格認定を別とする，または教職課程の履修に加えて国家試験を課すなどといった意見も存在した[36]。それでも，教員適格者を査定する検定制度ではなく，教員適格者を養成するシステムが重視された。このことは，たとえば本郷プランにおける大田堯に代表されるように，大学の教育学の研究者たちは地域の教育に深く関わっており，こうした研究者たちの下で4年間の大学教育を通じて教員を養成することの意義は，非常に大きなものであったといえる。

5．教育委員会制度下における教師の専門性

地域の教育自治を本質的に要請する戦後の新しい教育では，児童生徒の発達を中心に据え，地域社会の実情に即した教育の運営を，教育実践の担い手である教師自らの手で行えるよう，自発的な研究協議の場を設けてリーダーシップを発揮することが求められた。この研究協議の場は，学校運営についての計画立案や実践交流に加え，校長または教育長や指導主事ら教育行政専門職による指導・助言を活用し，自らの専門性を高めるための再教育の場としても

位置づけられる。

一方，教師の活動を支援する教育行政専門職は，学校や教師への指導・助言を行うほか，自らが中心となって，教育委員会が所管する地域の教育計画を，国家の教育計画と学校の教育計画を結びつけて立案する力量を要請される教育者としての性質を有する。そして，地域の教育計画の立案は，個々の教師の活動を基礎とするものであるため，教育行政専門職がリーダーシップを発揮する際には，おのずから教師とともに教育計画の立案に携わることとなる。

このように，教師と教育行政専門職は，どちらも同じ地域の教育活動に携わる教育者であり，ともに活動することでお互いの専門性を高めあう相補的な関係にある。ここで，地域における教育者の専門性を高めることは，地域の教育自治を充実させるものであり，教育委員会制度下において期待された教師または教育者の専門性そのものであるといえる。

こうした教師の専門性を高める地域における教育研究活動を図示したものが図１である。教育委員会制度の下では，教師が中心となり，教職員組合や教育者連盟を組織して研究協議を行い，校長や教育行政専門職とともに地域における教育者として，学校または地域の教育を運営していく。ここで，職能団体としての教育者連盟は，生活条件の改善や地位の安定を要求する教職員組合とは異なる，純粋に教育研究のための団体であり，専門性を有する教育者の意見を代表して地域の教育行政に参画できる重要な組織である。そして，保護者・地域住民または地域社会の意見は，選挙を通じて教育委員を選び，教育委員会の教育政策に反映される。教育者連盟の設置構想は，教育委員によるレイマンコントロールとともに教育委員会制度の特徴とされる教育行政専門職のプロフェッショナルリーダーシップに加え，教師のプロフェッショナルリーダーシップを発揮することを期待された組織であった。

しかし，図１において点線で示した教育者連盟は，実際には法律に規定されずに終わった。それでも，全国各地で発足した教育研究所をみると，研究所員として活動しているのは，地域の教師であるケースもみられるため，今後の課題として，発足当初の教育研究所が，どのようなメンバーで構成され，どのような活動をしていたのか，具体的な事例をもとに検証していくことが占領下の教育改革期における教育自治の実態を探る上で必要となる。

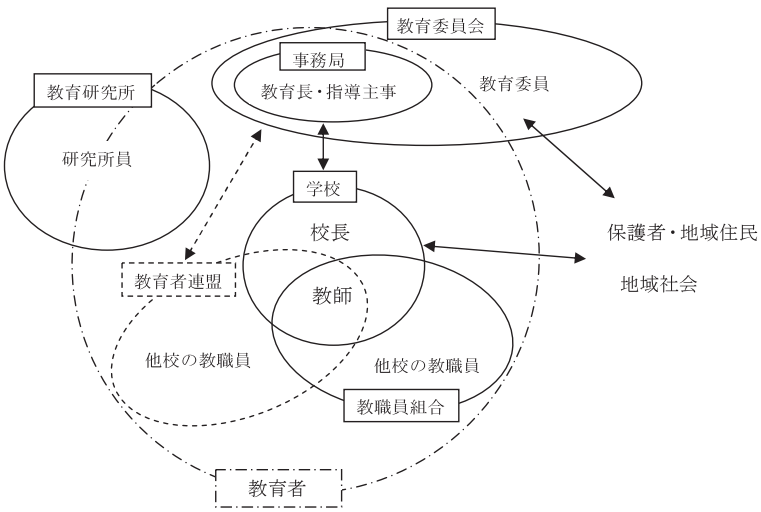


図１　教師の専門性を高める地域教育研究相関図

最後に，免許状による専門性の確保について本稿では，「教育職員免許法」と「教育委員会法」の立法過程をあわせて検証することで，教員資格に関する規定が命令主義から法律主義へと転換されたことが，教育長や指導主事に教育者としての地位を確保することとなり，教育行政が一般行政から独立するための仕組みの一端を担ったことを指摘した。また，十分な検証はできていないが，免許状が4年間の大学教育を通じて授与されることと，地域の教育経営と関わりをもった教育学研究の発展とを結びつける視点の重要性について触れた。今後の課題として，教員養成問題に限らず，地域の教育経営に大学の教育学研究が一定の貢献をしていた事実も，さきにみた教育研究所の活動とあわせて検証していく必要がある。

---

1 三上昭彦「教育自治・分権と教育委員会」『講座現代教育法3　自治・分権と教育法』三省堂，2001年，108－111頁。
2 衆議院文教委員会における森戸辰男文相による教育委員会法案提案理由。『第2回国会衆議院文教委員会議録』第12号，6頁。
3 米国教育使節団とその報告書に関する研究には，土持ゲーリー法一『米国教育使節団の研究』玉川大学出版部，1991年，佐藤秀夫研究代表「米国対日教育使節団に関する総合的研究」国立教育政策研究所，1991年などがある。本稿の執筆にあたっては，原文のほか，「米国対日教育使節団に関する総合的研究」の日本語訳を参照した。
4 報告書では，こうした不利な状況下であっても，教育活動を拘束する統制を撤廃するよう尽力した者たちの存在を指摘し，高く評価している。
5 昭和二十一年十月三日「教職員の教育研究協議會新設に關する件」『戦後教育資料』Ⅴ－52。
6 文部省学校教育局編『新制中学校・新制高等学校 望ましい運営の指針』明治図書出版社，1949，6－7頁。
7 文部省『小学校経営の手引』学芸図書，1949，1頁。
8 教師養成研究会編『教師養成研究会叢書第6集 学校管理－民主的教育の組織と運営－』学芸図書，1950，227－230頁。
9 文部省学校教育局編『新しい中学校の手引』明治図書，1949，210－211頁。
10 前掲『新制中学校・新制高等学校 望ましい運営の指針』，26頁。
11 前掲『小学校経営の手引』，19頁。
12 安達健二編著『市町村の学校と教育委員会』第一公報社，1952，67頁。
13 教育委員会制度研究会『地方（市町村）教育委員会の設置並びに運営の実際』河内書房，1952，321頁。この教育委員会制度研究会とは，早瀬弥一郎（大阪府堺市教育委員会教育長）を中心とする有志の集まりで構成され，1952年の市町村教育委員会一斉設置以前に，任意にて設置された市町村教育委員会の運営の実際を具体的に記したものとして重要な資料である。
14 文部省内新教育協議会編『新制中学校・高等学校指導主事の手引』技報堂，1948，12－13頁。
15 鎌田昭雄・須藤多市共著『好ましい教育委員会』中央社，1952，258頁。
16 前掲『地方（市町村）教育委員会の設置並びに運営の実際』，122－123頁。
17 このため，地域教育計画の作成に関しては，具体的な実践例をもとに，教育委員会と教師，学校，教育研究所，地域社会などとの連携した活動を検証する必要がある。さしあたり，拙稿「教育委員会制度創設期における自治体教育行政機構と地域教育計画－札幌市教育課程編成（1950－1952）の事例にみる専門的指導行政－」『日本教育行政学会年報』第33号，2007を参照されたい。
18 日本近代教育史料研究会編『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』第一巻，岩波書店，1995年，216頁。
19 久保富三夫『戦後日本教員研修制度成立過程の研究』風間書房，2005，46－49頁。久保は，「研究の自由保障」の理念に着目し，教育公務員特例法の制定過程も含めた研修条項の検証を行うとともに，教育公務員特例法施行直後の研修制度の実態を地方教育史や教職員組合史の記述をもとに整理している。
20 羽田貴史「教育公務員特例法の成立過程そのⅠ」『福島大学教育学部論集』第32号の3，1980，38頁。
21 「教員身分法制定の理由（必要性）」『辻田力文書』4－1－1－0～45Z。なお，この史料は全文が羽田貴史「教育公務員特例法の成立過程そのⅠ」『福島大学教育学部論集』第34号，1982，29頁に掲載されている。

22 日本近代教育史料研究会編『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』第六巻，岩波書店， 1997 年， 447 頁。
23 山田昇「教職員団体」海後宗臣編『戦後日本の教育改革 8 教員養成』東京大学出版会，1971 , 362 － 363 頁。
24 昭和 21 年 12 月 20 日付「第六特別委員会中間報告」『辻田力文書』 4 － 1 － 1 － 0 ～ 45 Z 。
25 昭和 21 年 12 月 27 日付「第六特別委員会報告」『辻田力文書』 4 － 1 － 1 － 0 ～ 45 Z 。なお，この報告は，前掲『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』第一巻， 449 － 451 頁に全文が掲載されている。
26 昭和 22 年 1 月 24 日付「第六特別委員会中間報告」『辻田力文書』 4 － 1 － 1 － 0 ～ 45 Z 。
27 文部省『教育刷新審議会要覧』 1952 ， 33 － 36 頁。『辻田力文書』 4 － 1 － 1 － 0 ～ 45 Z 。
28 『辻田力文書』 4 － 1 － 16 。
29 久保『前掲書』， 416 － 419 頁。
30 林三平「教育職員免許法の成立と実施」海後宗臣編『前掲書』， 249 － 250 頁。
31 永井憲一・兼子仁監修・牧柾名・土屋基規・三輪定宣編著『コンメンタール教育法Ⅴ』成文堂，1978 , 5 頁。
32 向山浩子『教職の専門性―教員養成改革論の再検討―』明治図書， 1987 ， 108 － 111 頁。
33 教育長の資格要件の変遷に関しては，さしあたり拙稿「占領下の教育改革期における教育行政専門職論と指導・助言」『日本教育政策学会年報』第 14 号， 2007 ， 156 － 160 頁を参照されたい。
34 山田昇『戦後日本教員養成史論』風間書房， 1993 ， 302 － 303 頁。
35 これに関して山田昇は，「教員養成及び教員資格に関する事項」を審議した教新委第八特別委員会において，特別な教員養成機関としての教育大学と置くか，総合大学の中に教育学部を設置するか，当時の大学改革の議論とあわせて詳細な検討を行っている。また，教職のプロフェッショナルコースを重視するか，学識及び一般的教養を重視するかで意見の対立があったことを指摘している。山田『前掲書』。
36 たとえば，第八特別委員会第 10 回会議（ 1947 ． 6 ． 20 ）における城戸幡太郎の発言。前掲『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』第九巻， 414 頁。