

# 戦後教育改革と教職員制度の近代化(1)

— 教育公務員特例法の成立をめぐる —

井上敏博

## はじめに

周知のように、戦後教育改革の焦点は、何といても、昭和22年4月からの新学制（6・3制）の実施にあった。そして、この新学制の実施に伴い、学校や教育行政に従事する職員に関する制度改革も重要な柱として政策日程にあげられていった。この点に関し、大きく整理すれば次の二つの局面において、改革がすすめられたといえる。<sup>(1)</sup> その一つは、教職員の身分に関する改革であり、もう一方は教職員の資格に関することである。そして、戦後改革の過程において、前者に関しては、「教育公務員特例法」（昭和24年1月12日）、後者に関しては、「教育職員免許法」（昭和24年5月31日）の制定をもって、制度上の基本構造が定められたのである。そしてその基本構造は、制定よりちょうど40年を経ているが、大きな修正を受けることなく現在に至っている。

小論においては、特に、占領期における「教育公務員制度」の形成の問題に若干の考察を試みたいと思う。一般公務員制度のなかでかなり特異な位置を占める「教育公務員制度」は、いかなる成立過程とその背景をもっていたのか、そして成立したところの教育公務員制度の構造とその特質はいかなるものか、小論ではこうした課題に関する私の今後の実証的研究の一步として、仮説的に問題設定を試みておきたいと思う。

## I 戦後教育改革と教職観の転換

戦後日本の教職制度は、1949年成立の「教育職員免許法」及び「教育公務員特例法」を柱として形成されているが、これ以前に成立していた教育基本法や学校教育法における教員に関する規定をここで確認するとともに、そこに意義づけられている教職観を把握する必要がある。

教育基本法は、その第6条第1項で学校教育の公共性を確認したあと、その第2項において、教員について次のような規定を与えている。

「法律に定める学校の教員は、全体の奉仕者であって、自己の使命を自覚しその職責の遂行に努めなければならない。このためには教員の身分は尊重されその待遇の適正が期せられなければならない。」

ここでまず、教員の位置づけを「全体の奉仕者」としていることが注目される。この教員の「全体の奉仕者」性に関して、戦後改革当時次のように解釈されていた。すなわち、「本法（教育基本法）第10条第1項が明かにしているように、教育は国民全体に対する責任において行われるべきものであるから学校の教員もすべて国民全体に奉仕すべきものである。それは、私立学校の教員といえども変りなく国民全体に奉仕しなくてはならない。したがって、ある階級、組合、政党、官僚、学校の設置者等の一部の利益のためには仕えてはならないのである。」<sup>(2)</sup> この教育基本法の「教員」規定は、戦前の「天皇の官吏」としての教員から、国民主権のもとでの「全体の奉仕者」としての教員のあり方への教職観の転換を明示したものとして歴史的意義をもっている。

戦前日本の公教育体制においては、教員に関する規定として、例えば、「正教員ハ児童ノ教員ヲ担任シ且之ニ属スル事務ヲ掌ル」（明治33年小学校令施行規則第135条）と規定されているが、そこにおいては、教員は「教育ニ関スル勅語ノ旨趣ヲ奉シ法律命令ニ従ヒ誠実ニ其ノ職務ニ服ス」（明治33年同施行規則第134条）ものとされ、天皇制国家に忠良で有用な臣民の育成を事とする教員に従事することを強く要請されていた「聖職」教師であった。とともに教員は身分的には「天皇の官吏」として、一般の市民的自由も制限され、教員の職務遂行のために無定量の忠誠義務を負うべきものと観念されていた。<sup>(3)</sup>

しかしながら、太平洋戦争の敗戦と占領の過程で、ドラスティックな教育改革がすすめられ、「教育ニ関スル勅語」に代表される戦前の教育目的に代わって、新たな教育目的、すなわち「教育は人格の完成をめざし、平和的な国家及び社会の形成者として、真理と正義を愛し個人の価値をたつとび勤労と責任を重んじ自主的精神に充ちた心身ともに健康な国民の育成」（教育基本法第1条）を教育目的とすることが明示されるに至った。<sup>(4)</sup> そしてこの教育観の転換に対応して、教職も新たに位置づけ直されることとなった。先の教育基本法第6条の規定からもうかがえるように、教員は、新たな教育目的の実現を期し、「全体の奉仕者」として「自己の使命を自覚しその職責の遂行」に努めるべきものとされた。教員の職務内容としては、主たる本務として「児童（生徒）の教育を掌る」との規定がなされているが、そこにおいては、子どもの発達に応じ、教育学の専門的知識と技術に依拠した「専門職」としてのあり方への期待が込められることになった。<sup>(5)</sup> このような教員の「全体の奉仕者」——「専門職」としてのあり方を保障していくために、特に教員の身分に関する法律が構想され、さまざまな経緯を経て「教育公務員特例法」の制定が実現

したわけである。

## II 教育公務員制度成立の背景とその特質

### (1) 教育公務員特例法と「教権確立論」

教育公務員制度の形成は、当然、一般公務員制度を前提としてすすめられたわけである。最初にこの点について若干言及しておく必要がある。

戦後の公務員制度は、昭和22年成立の「国家公務員法」及び昭和25年成立の「地方公務員法」によって確立したものであり、それは戦前の「天皇の官吏」から「国民全体の奉仕者」への転換を示すものであった。<sup>(6)</sup> 戦前、無定量の忠誠義務を負っていたその本務は、「定量化」（国公法第105条、労働基準法の適用）されることとなった。国公立学校教員の教員の本務は、このような一般公務員法の規定を前提としながら、例えば学校教育法第28条において、「児童の教育を掌る」ことにあるとされている。この規定は戦前の規定と比較してみると、「これに属する事務に従事する」という部分が削除されている点において、教育と事務の機能分化がみられるし、教員の本務の専門性をうたったものとして意義づけられよう。こうした教員の専門性を、近代の「専門職」（プロフェッション）のアナロジーにおいて確立していこうとの動きが——そこにはいくつかの「専門職論」の立場が交錯していたが——戦後の教職員制度改革の重要なすじ道であったと思われる。

さて、以上のような公務員制度が教職制度の近代化への志向のなかで形成されていった教育公務員制度に関して、ここで、まず教育公務員制度の基本的骨格を定めている教育公務員特例法の、その制定過程に関して言及しておく必要がある。教育公務員特例法は、その制定過程において、次のような段階を経ている。<sup>(7)</sup>

1. まず、昭和21年夏より戦後教育改革の基本構想をうち出していった教育刷新委員会や文部省は、昭和22年3月成立の教育基本法をうけて、特に第6条の「教員の身分の尊重」を制度化すべく、私立学校の教員も含めて一般公務員の法体系とは別箇に教員の身分に関する法律を構想したのであった。例えば、教育刷新委員会の「教員身分法構想」や文部省の「教員の身分に関する法律等」である。<sup>(8)</sup>

2. しかし、こうした構想は、昭和22年10月成立の「国家公務員法」によって大きく修正されざるをえなかった。私立学校の教員を含めるこの身分法構想には無理があり、また、一般公務員法の秩序の例外を認めない方向で公務員政策がすすんでいたからである。

3. 文部省としては、なお国公立学校の教員に関しては、その職務と責任の特殊性を名目に、法律上の身分取扱事項において一般公務員とは何らかの点で相違する特例事項を設けたいという意向を堅持し続けた。具体的には、第2国会へ提出された「教育公務員の任免等に関する法律」

(昭和23年6月29日)がそれである。

4. 上記法案は「教育委員会法」の成立(昭和23年7月15日)や国家公務員法の一部改正に伴う修正の必要が生じ、政府はこの法案を撤回し、あらためて、「教育公務員特例法」との名称で、第四国会に提出したのである。そして、文部当局の意向が実を結び、第四国会にて可決され、昭和24年1月12日に公布の運びとなった。

このような経緯で成立した教育公務員特例法は、教育公務員の特例として、大学教員の人事に関する特例を除けば、採用及び昇任の方法に関する特例、結核のための休職の特例、研修に関する特例等に限られたものであった。ここに特例の種類は縮小された結果になったとはいえ他の公務員にはみられない、教育公務員に限っての特例法が制定されたわけである。そこには、やはり当初の「教員身分法構想」その背景にある「教権確立論」との結びつきを指摘しておかねばならないであろう。

教育刷新委員会は、昭和22年4月11日の第3回建議事項のなかで、「教員の身分、待遇及び職能団体」に関して、次のような提案を示している。

「一 教員の特殊な使命に鑑み、教員の身分を保障し待遇の適正をはかり、以って教員として、その職責の遂行を完からしめるため、政府は速かに教員身分法(仮称)を立案すること。

二 教員身分法の立案に当っては大体次の諸点を考慮すること。

#### 1 本法の目的

教員の特殊な身分を考え、官公私立を通じて教員の種類、任用、資格、分限、服務、懲戒、給与その他の待遇等について一般公務員に対する特則を設けること……」

ここで注目されるのは、「官公私立を通じて、教員の種類、任用……について一般公務員に対する特則を設けること」と建議している点である。この「教育身分法構想」の趣旨は、端的に言えば、教員をして、一般の公務員関係からも、そしてまた労働者関係からも切り離し、「専門職」としてその身分を特殊的に保障しようとするものであった。そしてこのような教員身分法構想の思想的背景には、戦後改革期の初期に文相として改革に影響性をもっていた安倍能成や田中耕太郎等の主張する「教権確立論」があったと指摘されている。<sup>(10)</sup> 安部——田中文政においては、フランス型の「教権の確立」——教育行政を一般行政から独立させるとともに、教員の身分を尊重し教育行政における教育者優先の原則を確立することを志向したのであった。それは戦前日本の教育行政の体制に対して一定の批判意識をもっていた。<sup>(11)</sup>

しかしながら、安倍—田中文政の教育民主化構想は、近代的側面をもちながらも、教育勅語擁護論に象徴されるように、国体護持のための民主化構想であり、基本的には戦前教育思想の立場に立つものであった。そして、このような性格をもつ安倍—田中文政の「教権確立構想」が、

「教員身分法構想」を提起し、その後の占領当局の公務員制度の近代化政策との対応のなかで、後退を余儀なくされたものの、形を変えて「教育公務員特例法」として一定の結実をみたわけである。したがって、このように教育公務員特例法の制定過程を把握してみるならば、教育公務員特例法の歴史的な性格というものは、一般に考えられているほど「近代的」なものではなく「特殊日本的側面」（戦前的教育思惟の影響性）をもつものとして総括されるべきではないか。

## (2) 教育公務員における「全体の奉仕者」性の意味するもの

教員の「全体の奉仕者」としての位置づけについては、先にⅠでふれたわけであるが、この点に関し、次のような解釈が広く教育運動側で広く支持されている。

「全体の奉仕者ということのわが国における歴史的現実的な意味は、なによりもまず、教育が国家権力の支配から自由になるというところにあるのであって、ここにわが国の教育民主化の第一歩としての教師のあり方が積極的にうち出されているととらえてよいであろう。」<sup>(12)</sup>

しかしながら、近代における「全体の奉仕者」なるものが、国家権力の支配から自由になるという性格のものではなく、特に国公立学校の教員の場合むしろ、国民全体——国家の表裏の関係のもとで、公務員として教育行政当局の管理権限を分有せしめられた存在であり、その意味で一定の「国家性」を担っている存在である。さらに、私学の教員も含めて、教員の全体の奉仕者性には一般の市民、労働者と区別された「特殊性」の論理をもっている。この点、例えば、教員身分法構想において次のような規定がみられた。

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

………

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を妨げないが、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」<sup>(13)</sup>

また、教育基本法制定当時の文部省側の解釈として、次のような説明がなされていた。

「教員は、全体の奉仕者たる点において、又、教員者としての特殊な使命に鑑みて、一般労働者とは異ったものをもっているから、その団結権についても特別の配慮が必要ではなからうか」<sup>(14)</sup>

そして、この「特殊性」の論理は、特に、国公立学校の教員——教育公務員には、より一段と明確に貫徹した特徴的論理となっている。<sup>(15)</sup> この点、教育公務員特例法の第1条において確認されているとおりである。すなわち、「この法律は、教育を通じて国民全体に奉仕する教育公務員の職務とその責任の特殊性に基き、教育公務員の任免、分限、懲戒、服務及び研修について規定

する」と規定されている。このようなところから、教育公務員の場合、当然一般公務員として公務員法上からくる規制を前提としているが、そこにさらに、教育公務員として、内容の評価は別としてプラスアルファの特例措置を付与された存在となっているのである。

この点、特に1950年代の教育基本法体制の再編過程においてより具体的に提起され、争われたところであった。特に、教育公務員の政治活動をめぐって、昭和29年の一部改正によって、教育公務員の場合、市町立学校の教員であっても地方公務員法の規定にかかわらず、国立学校の教員と同等の規制をうけるものと規定されたのである。

教育公務員としての特殊性論は、その後の教師・専門職論の一般化の状況のなかで、1970年代の「国立及び公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」や「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」（1974年）の形成に、重要な論理としてその役割を果たしたのである。この特殊性論は、戦後日本の教員政策を貫く鍵的論理といってもよい程の意味をもっている。

### (3) 教育公務員特例法適用職員の問題——学校事務職員の位置づけをめぐって

教育公務員特例法の適用に関しては、同法第2条において、国公立学校の学長、校長、教員及び部局長、そして教育委員会の教育長及び専門的教育職員（指導主事及び社会教育主事）と規定されている。しかるに、教育公務員特例法より2年ほど早く成立している学校教育法において、学校に置くべき職員として、「校長、教頭、教諭、養護教諭及び事務職員を置かなければならない」（第28条）と規定されていたが、学校事務職員は先にみたように教育公務員特例法の適用職員とは位置づけられなかったのである。適用職員になるべきかどうかという運動論上の議論は置くとして、ここでは学校事務制度成立の意義を確認するとともに、学校事務職員が教育公務員特例法の非適用職員とされたこと背景について仮説的ではあるが言及をしておきたいと思う。

戦前公教育においては、大正6年の「公立学校職員制」において、公立中学校にも事務職員としての「書記」が配置されたが、小学校段階では未配置のままであった。

しかるに戦後教育改革をまっとう義務教育段階の学校にも事務職員が置かれることとなったのである。それは、教育の専門職としての教員・学校管理・経営の相対的機能分化に伴う学校経営の専門職としての校長（現実的には経営者のみならず管理の機能も担わされている側面があるが）、そして学校における管理経営の機能に付随する事務の担当者としての学校事務職員といった形で制度化された学校の分業構造の一翼を担うものであった。

しかしながら、学校事務職員制度といっても、制度上の内実は、任用、身分、本務、待遇、定数等々きわめて多岐にわたっているし、現行教職員制度の問題点を含んでいる面もある。

学校事務職員の教育法制上の位置は、基本的には、学校の教員、校長、あるいはその他の職員、さらには教育行政機関の職員のいずれにも位置づかない独特なものとなっている。<sup>(10)</sup> 一面においてたしかに教育機関の職員もしくは学校職員というなかで、教員とも同列に位置づけられている

点もある。(例えば市町村立学校職員給与負担法第1条, 旧教育委員会法第66~7条など)しかし, 養成や身分などに関しては教員とは明確な一線が引かれている。それは, 教員職員免許法や教育公務員特例法の適用職員から除かれている点を見れば明かである。もちろん教員との対比で考察するだけでなく, その他の学校職員との対比で考察していく必要があるのであるが, 戦後教育改革期において, 理念的には教員と事務職員は, 学校を支える両輪として位置づけられているのに, 教育法制の現実においては, 差別がみられるのである。特に, 何故, 学校事務職員が学校の教員, 校長, 養護教諭とは区別されて教特法の非適用職員となされかという問題は, 教特法の歴史的 성격の把握という課題とタイアップして解明されていかなければいけない問題である。

## (注)

- (1) 中島太郎『戦後日本教育制度成立史』1970年, 岩崎学術出版社, p.491.
- (2) 文部省教育法令研究会「教育基本法の解説」(1947年)『教育基本法文献選集 I』学陽書房
- (3) 持田栄一『教育管理の基本問題』1965年, 東京大学出版会, p.356~360.
- (4) 杉原誠四郎『教育基本法の成立』1983年, 日本評論社
- (5) 文部省教育法令研究会「教育基本法の解説」 p.000~p.000, 教師養成研究会「学校管理」1950年, 学芸図書
- (6) 鶴飼信成『公務員法』1958年, 有斐閣, p.18.
- (7) 中島太郎 前掲書
- (8) 杉原誠四郎『教育基本法——その制定過程と解釈』1972年, 協同出版
- (9) 教育刷新委員会要覧 p.95.
- (10) 持田栄一『教育行政学序説』1979年, 明治図書 p.183~185.
- (11) 田中耕太郎『教育基本法の理論』1961年, 有斐閣 p.555.
- (12) 大田 堯「教師の使命と身分」宗像誠也編『教育基本法』1965年, 新評論 p.215~216.
- (13) 教育刷新委員会要覧
- (14) 文部省教育法令研究会「教育基本法の解説」
- (15) 山本 馨「教員管理制度研究」『日本教育行政学会年報 I』1975年, 教育開発研究所 p.120~1.
- (16) 井上敏博「日本における教職員の本務の近代化過程についての一考察」『東京大学教育学部紀要第19巻』1980年