

教育公務員特例法の成立過程 その I

羽 田 貴 史

目 次

なすものでもある。

〔註〕

- I. はじめに
- II. 戦後教員政策の展開と教員身分法構想
 - 1. 戦後教員政策の展開
 - 2. 教員身分法構想の登場
 - 3. 教育刷新委員会の活動
- III. 初期教員身分法構想の展開
 - 1. 教員身分法要綱案（要綱案）の内容
 - 2. 「要綱案」の性格

- (1) たとえば、中島太郎『戦後日本教育制度成立史』(1970年5月、岩崎学術出版社)第八章第一節。
- (2) 文部省地方課法令研究会編著『学校管理法規演習』(1972年12月、第一法規), p.p. 194—195。

I. はじめに

教育改革とそれによって成立した教育制度の評価は、教育の担い手である教員の地位・権利がどう保障されているかを、重要な基準とする。

従って、戦後教育改革の結果成立した教育公務員特例法(1949年1月12日 法1号、以下教特法と略す)がいかなる改革構想に基づき教員の地位・権利をいかに規定したのかが、問われることになる。

特に、教特法は国家公務員法及び地方公務員法の特例規定として成立し、私立学校教員には適用されない。しかし、戦後改革時における教員の地位・権利に関する法律は、当初教育基本法第6条を承けてすべての学校教員に適用される形態(教員身分法)として構想されていた。

当初の構想が、何ゆえ教育公務員特例法として実体化したのか、そのことはどう戦後教育改革の評価に関わるのか。

この点既往研究では国家公務員法制定による路線変更であることが指摘されているが、その持つ意味に関してはほとんど明らかにされていないといってよい。筆者が明らかにしたいのは、当初の構想が国家公務員法制定により特例法の形態をとった結果、戦後改革の中で形成されつつあった教員の身分保障の原理が修正されていったことである。このことは、教員の地位・権利に関する法が教育公務員特例法であるという“異常性”を指摘し、行政解釈にしばしば見られるような、教特法を公務員法と同一視野におく解釈理論⁽¹²⁾への批判を

II. 戦後教員政策の展開と教員身分法構想

1. 戦後教員政策の展開

戦後教育改革において教員の身分に関する立法構想が顕在化するのには、1946年(以下46年と略記)9月以降であり、特に具体的な進展を見るのは11月以降である。

この時期の教員政策は、立法構想の上に二つの側面をもって現われていた。

第一の側面は、教員の労働運動を規制することであり、争議権を禁止し、穏健な組合として統制することである。立法はその法的手段として位置づけられてくるのである。

教員を労働者階級から分離し、労働基本権を制限する動きは、官吏への労働基本権制限とからんで敗戦直後から日本政府の中に見い出される。

たとえば、46年5月以降、メーデーへの初参加、6月に全日本教育労働組合と改称し、自己を教育労働者と規定した教員運動は、全官公庁職員労組連絡協議会へ参加するなど、文部省と対立を深めていた。これに対し、吉田内閣・田中耕太郎内相のもとで、教員の争議権規制が試みられるが、GHQの労働組合育成方針によって退けられた⁽¹¹⁾。

同年11月3日の日本国憲法公布は、労働者の基本権保障を、いっさいの留保なく戦後社会の基本原理として確認した。しかし、文部省の戦争責任⁽¹³⁾を追及し、その廃止すら主張する教育運動の存在は、文部省(改革されるべき対象)が「改革」の担い手となる上での著しい障害物である。ここに、

戦後改革期における教員身分法制が、たえず労働基本権制限の意図をふくんで登場する理由があったといえよう。

第二の側面は、先の指摘に一見矛盾するが、教育基本法の制定をはじめとする戦後教育改革の進展の中で、教育の自由・自主性確保の一環として教員の身分保障・待遇改善及び研究・教育の自由保障の原理が見られるという点である。

教員政策が、一見矛盾するかのような性格を備え、かつ立法構想にもこの性格が現われてくるのは、政策主体（日本政府・文部省・教刷委など）自身が抱えている矛盾の反映と考えるべきである。

戦後日本の民主化は、アメリカの実質的単独占領のもとでの間接統治という形態をとった。その上で、GHQが戦後教育の民主化にあたり、日本側の担い手として措定したものは、第一に自由主義的知識人であり、第二に教員組合であった。文部省における講壇派の登用は、GHQ/CIEの方針にも沿って、文部省のイニシアチフを大きなものにしたが¹⁵、もう一方の民主化主体である教員組合（GHQ/LABの労働組合育成政策¹⁶の面からも強力な支持が与えられていた）の運動の進展のもとで、文部省は自身の手により民主的「改革」を進め、民主化主体であることを示さずには、自己の存続をはかれない、という矛盾を抱えていたと考えられる。

そこに、戦後教育改革が、その推進者のもつ政治的性格（たとえば田中耕太郎のそれ¹⁷）を越えて民主的な内容を賦与された理由があり、教員政策が統制と保障という矛盾を含んで現われる理由がある。戦後教育改革における民主的側面は、このような政治関係を媒介した民主化運動の反映としても把握されねばならない。

2. 教員身分法構想の登場

46年初頭における憲法草案起草の経過は、国際民主勢力の要求水準の高さと、旧支配層がかかる政治情勢に決定的に立ち遅れていることを示した。

日本政府は、自主的な改革への努力を余儀なくされる。教育改革においては、同年1月の教育使節団来日、3月報告書提出により教育理念が提示され、文部省は教育刷新委員会を組織し、戦後改革構想を積極的に検討しはじめた。

戦後教育立法にリーダーシップを発揮した文部省官房審議室は、教育基本法制定による戦後教育

理念の設定作業と同時に、「教育基本法制定に当って考慮すべき事項」(1946年9月25日)¹⁸を作成し、関連法規の検討を開始している。

その中には、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）、徴戒、待遇、組合」が掲げられている。これは、田中文相が教刷委第三回総会（9月20日）で教基法の全体構想を示した時に、学校教師の使命・身分保障・待遇の適正を提起したことを具体的に進めたものであった。

同時期、審議室は「学校教師（員）身分法に関する問題点」¹⁹（以下「問題点」と略す）と題する文書を作成している。「問題点」は「A. 制定の必要の有無 B. 制定の方法 C. 内容 D. 関係法令」の大項目のもとに、それぞれ検討課題を掲げたものである。

その中の中心課題は、「官公吏たる教員について、司法官等の場合と同じく一般官吏以上の身分の保障を図る必要」「官公吏に非ざる私立学校教職員の身分を保障する必要」を検討することである。待遇改善とともに、教師の使命と職務にもとづく分限・徴戒・任命上の保障規定を設け、教育の自由・自主性を保障すべく身分法の検討が開始されたのである。

しかし、他方では教員組合を労働組合から峻別する方向も含まれていたことは見逃せない。

「問題点」は「A. 制定の必要の有無」の項の中で、次の点を掲げている。

3. 労働基準法に対する特別法として

イ. 労働基準法案は適用事業として「教育、研究又は調査の事業」としている。教職を労働と考えてよいか。

ロ. (略)

4. 労働組合法に対する特別法として

イ. 教員組合と経済の興隆を目的とする労働組合との差異

ロ. (略)

簡潔に問題点のみの列挙とはいえ、何らかの形において教員組合を労働法制の適用から除外することが意図されていたのである。

しかし、この段階ではいまだ本格的立案に至ってはいない。「問題点」が関係法令として掲げている法令が、立案中(官吏法案)、審議中(労働基準法案)、早晚改革を不可避とするもの(各帝国大学官制・各官立大学官制・直轄諸学校官制など)を

多数含んでいては、身分法の内容・形式はきわめて流動的というほかない。「B. 制定の方法」では、「1. 官公吏法・労働基準法・労働組合法・恩給法等の規定を統一包含せしめて、教師を規律する統一的法律を制定する方法。2. 教師について特別に関係ある点のみをピック・アップして規定なき場合には各々一般法を準用せしめる方法。3. 1, 2何れの場合でも、教師を官公吏たる教師としからざる教師とを分けて規定する方法」が併記されており、関係法令の制定作業をにらみつつ準備がすすめられる段階にあったと考える。

文部省は、10月2日の省議で、田中二郎参事を身分法担当¹¹に決定したが、このことは彼自身が幹事となっている臨時法制調査会の官公吏制定¹²と関連しつつ進められるものとされていたと思われる。

3. 教育刷新委員会の活動

こうした動きを早め、身分法起草を急がせたのは、客観的条件としての46年秋における労働運動の攻勢であり、主体的には教刷委内一部委員の強力な提唱であった。

46年8月結成された産別会議は、吉田内閣によるインフレ・労働者誠首の犠牲の上に立つ産業復興計画に対抗し、ゼネスト体制を強化した。

日教労をはじめとする教員組合は、10月18日に最低生活権獲得全国教員組合結成大会（以下全教組と略す）を開き、文部省・大蔵省への交渉を開始した¹³。田中文相は交渉拒否するが、11月には面会に応じ、団体交渉権を実質的に認めざるをえなくなる¹⁴。しかし、最低俸給600円を含む6項目要求を拒否したため、教員組合運動は急速にゼネスト体制に突入した。

かかる情勢のもとで、教刷委内一部委員から、教員身分法を組合対策の道具として位置づけ、制定を急ぐ提案が出されてくる。口火を切ったのが、後の東宝争議時の東宝社長であり、「昭和22年2月から企業整備と共産党征伐の準備に着手した」と自ら豪語する渡辺鏡蔵委員であることから、その性格を窺えよう。

教刷委第10回総会（11月8日）、渡辺は、第一次教育使節団報告書の教員組合構想を具体的に進展させ、「現実の問題」である教員組合運動対策をすすめる提案を行なった¹⁵。総会は、文部省からの経過報告を受けた後、南原繁副委員長のまとめで、今後は日本側教育家委員会案を素材とし、検討

すること、総会の場で直ちに取りかかるのは適切でないことが確認された。

その後、第11回総会（11月15日）で、及川規委員から、即時検討にかかってはどうかとの提案や第12回総会（11月22日）で、中田栄太郎委員から、情勢報告を求める質問が出されるなどして、第14回総会（12月6日）には、正式に第六特別委員会を設置することが、安倍能成委員長から提案、可決され、具体的立案に入った¹⁶。

第六特別委員会は、渡辺鏡蔵を主査とし、4回の審議を経て、二週間後の第16回総会（12月20日）には中間報告を提出した。

この報告は、次の5点を骨子としている。

「…第一は教員の特殊な使命に鑑み、教員はすべてこれを公務員とし、官公私立学校の教員を通じて原則として共通の取扱いをすること。（略）」

第二は、教員については官級の区別を設けず、各級の学校教員について適当な名称（例えば訓導、教諭、教授等）を附すること。（略）」

第三は、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、特別の考慮を払うこと。特に教員の身分を保障するための適当な措置を講ずること。私立学校教員の恩給の途については、恩給財団の制を整備すること。（略）」

第四には、教員には一定の停年制を設けるとともに、弱者整理のための審査制を設けること。（略）」

第五は、教員の団結権並に団体交渉権は当然これを認むべきであるが、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。新憲法に依って、団結の自由、之に参加する自由はもちろん認められているのでありますが、しかしそれを実行する場合に必ずしも労働組合法とか、そういうものに準^(ママ)じて教育者が労働者として取扱われて、それに依って自分の生活を、俗に言う労働条件の要求を貫徹する、団体交渉をするのにそういう方法によってのみするのは相応しくない、こういう考え方があります。（略）」

この報告は、教員の身分に関して、官公私立学校教員を含め、「公務員」として取扱うという興味ある提案を行なっている。

それは、すでに教刷委第一特別委員会教育基本法案中間報告¹⁷（11月15日）において、「(加)教員の身分 法律に定める学校の教師は、公務員としての性格をもつものであって、自己の使命を自覚して、その職責の遂行に努めなければならない(略)」と

して提起されている。同報告に対しては、私立学校の教員を含めて公務員とすることに強い疑義が出され、羽溪了諦主査も、今後の検討課題であるとコメントし、表現も「公務員として」と公務員そのものとは区別する微妙なニュアンスを含むものであった。²¹⁾

教員＝公務員とする構想は、教育事業の主体が国家や地方公共団体か私法人かに関わりなく、教育が社会的共同事務であることの確認であるといえる。また、憲法第15条の公務員概念が、国家ないし公法人との雇用関係を結ぶものにとどまらず、より広範囲に設定されていたことも、こうした構想を論理的に可能とした一因である。²²⁾

教員の特殊性を強調し、待遇改善と身分保障の必要性を提起しつつ、同時に中間報告の中に盛り込まれているのは、教員への統制である。労働者と区別した「教員にふさわしい」団結権・団交権の行使と、審査制の導入がそれである。

第六特別委員会は、第16回総会に引き続く第17回総会(12月27日)で、教員連盟構想・争議権制限を併記して報告した。²³⁾

報告は、教員の争議行為が好ましくないことを指摘しつつ、「現在の教員の処遇のままで」禁止することは考慮を要する(換言すれば処遇改善と引き換えに禁止はありうるとしているといえる)と述べている。そして、明らかに職能団体的色彩を持つ教員連盟を打ち出し、教員の組織化・教育行政への参加を認めながら、「教育を停滞せしめる争議行為」の禁止を提案したのである。²⁴⁾

かくて、戦後教育改革の中に、教員の身分保障をはかると同時に、教育行政への参加を教員連盟を通じて認め、労働運動から教員を分離する政策が、立法構想として打ち出されたのである。

同時期、官房審議室は、この報告に付属する参考資料として、「教員身分法案要綱案」を作成している。次に同案を分析し、戦後教育改革の中で打ち出された教員身分法の性格を明らかにする。

〔註〕

- (1) 増淵穰『日本教育労働運動小史』(昭和47年、新樹出版) p.p. 175—179。全日本教員組合協議会斗争史編集委員会『教員組合運動史』(1948年10月、週刊教育新聞社) 第二篇。
- (2) 田中文相は、地方長官会議(6月14日)にお

いて教員組合運動への批判を加える。ついで吉田首相は貴族院本会議(6月24日)で、教員の団結権制限を示唆する。続いて7月6日の閣議は、田中文相の提起により、労働関係調整法への学校教職員の争議行為禁止規定の挿入を一たん決定するが、GHQ/LABの命令により撤回を余儀なくされている(山村義男「対日労働管理の変遷」『思想』No.348, 1953年6月号, p. 147)。

なお、このほかにも直接教員の労働基本権を対象としてはいないが、労務法制審議会における労働組合法草案審議(労働省編『資料労働運動史, 昭和20—21年』p.p. 751—765)、同審議会小委員会の労調法案における争議禁止条項においても、官公吏の労働基本権制限が打ち出されている。これに対しては、GHQの指導が強く働き、制限条項の変更をもたらしている(山村・前掲論文・p. 145, 手塚和彰「旧労働組合法の形成と展開」『戦後改革5 労働改革』1974年7月、東大出版会, p. 264)。

- (3) 全日本教員組合「日本教育の現状とその民主主義化の方針」(増淵・前掲書・p.p. 171—172)、日本教育労働組合の綱領・行動綱領(増淵・前掲書・p.p. 178—179)、また鈴木英一『戦後日本の教育改革3 教育行政』(1970年3月、東大出版会) p.p. 559—562参照。
- (4) アメリカの初期対日教育政策に関する基本文書であり、極東委員会「日本教育制度に関する方針」(1947年4月11日決定)の原案ともなった「SFE—135」(1946年8月27日)は、「政府からみると民主思想、自由思想に『毒された』人物と思われるような人達を戦後社会のリーダーとすること」、「PTA、教育団体(組合など)の結成を助長し民主日本における教育の方向の重大変化を認識させること」が示唆されている(竹前栄治「戦後教育改革序説(上)」『東京経大会誌』第105号, 昭和52年)。

また、竹前・前掲論文は、米國務省調査分析課「日本の戦後教育政策(中間情報・調査)」(1945年10月5日)において、学生・教師の強力な要求による根本的な変革なしには、国体護持の教育政策が自由化の達成にとって障害となることを指摘していると紹介している。

- (5) 海後宗臣編『戦後日本の教育改革1 教育改革』(1975年3月、東大出版会) p.p. 287—290。

- 敗戦直後、文相前田多門とGHQ教育課長ヘンダーソン少佐との意気投合ぶり(前田多門「終戦直後五ヶ月在任の記録」『文部時報』No.824)、公職追放の対象となった官僚が、田中学校教育局長の折衝により除外されたこと(『田中耕太郎人と業績』p. 412)などの事例が想起される。
- (6) 竹前栄治「アメリカの初期対日労働政策」『戦後改革5 労働改革』(1974年7月、東大出版会)参照。
- (7) 田中をはじめとする自由主義的知識人の性格規定は、鈴木英一氏の提起するところ(前掲書、p. 243)である。ここで詳細に論ずる余裕はないが、それは要約すれば、軍国主義を大日本帝国憲法体制一天皇制の産物と捉えずに、逸脱と捉え、したがって天皇制を美化しその存続を図る立場として国体護持政策の延長線上にあるといえよう(田中耕太郎『教育と権威』昭和21年10月、同『教育と政治』昭和21年11月の所収論文は彼の性格を如実に示す)。
- (8) 鈴木・前掲書 p.p. 237—239。
- (9) 鈴木・前掲書 p.p. 234—237。
- (10) 国立教育研究所蔵「戦後教育資料」V—23。
タイプ孔版で罫の印が押してあり、21—9—29とエンピツで走り書きがある。当日は日曜日であるから、前日行なわれた省議のさいに使用されたものか？
なお、全文は永井憲一《資料「教員身分法案要綱案」「学校教師(員)身分法に関する問題点」など》『立正法学』第8巻—第3・4号(1975年)に紹介されている。
- (11) 国立教育研究所蔵「日高ノート」(当時学校教育局長)10月2日(水)のメモによる。
田中が身分法に関わっていたことについては、北海道大学教育学部教育制度研究室『教育基本法の成立事情(一)』p.p. 23—24参照。
また、身分法構想は田中耕太郎文相の意向に負うことが大きく、官公私立学校教員をすべて共通の取扱いをする構想は彼のアイデアと指摘されている(前掲書、p. 23)。
- (12) 井出嘉憲「戦後改革と日本官僚制—公務員制度の創出過程」『戦後改革3 政治改革』(1974年12月、東大出版会) p.p. 164—169。
- (13) 全日本教員組合協議会闘争史編集委員会編・前掲書、p.p. 77—89。
- (14) 前掲書、p. 122。
- (15) 渡辺鏡蔵『反戦反共四十年』(昭和31年5月、自由アジア社) p. 322。
- (16) 野間教育研究所蔵『教育刷新委員会第10回総会議事速記録』。
- (17) この動きに文部省がどの程度介入しているのか詳らかにする資料は今のところ見出しえない。また、この時期はむしろ文部省が教育の自由を保障する上で革新的であったとする指摘もある(鈴木・前掲書p.p. 241—242)。
筆者は、この時期における田中文相の指導力の大きさととの関わりをも考慮しつつ教員政策を明らかにしていく必要があると考える。
- (18) 野間教育研究所蔵『教育刷新委員会第14回総会議事速記録』。
- (19) 野間教育研究所蔵『教育刷新委員会第16回総会議事速記録』。
- (20) 野間教育研究所蔵『教育刷新委員会第11回総会議事速記録』。鈴木・前掲書、p.p. 229—230参照。
- (21) 鈴木・前掲書、p. 229。「安達健二氏の談話記録」(北海道大学教育学部教育制度研究室『教育基本法の成立事情(二)』)参照。
- (22) 鈴木英一『現代日本の教育法』(1979年4月、勁草書房) p.p. 159—160参照。
- (23) 清水伸『逐条日本国憲法審議録・第二巻』(1962年・有斐閣)、金森国務大臣答弁。
- (24) また、この構想が田中文相から積極的に示唆されていたという事情(「教育基本法の成立事情」『教育法学会年報第3号』p.p. 240—241)は、教員の職務の規定とともに労働基本権制約を持ちこんでくる論理の前提となっていることを予想させる。
- (25) 「教員身分法(仮称)制定に関する要綱」。海後宗臣編『戦後日本の教育改革8 教員養成』(1971年9月、東大出版会) p.p. 370—371。
- (26) この日、教刷委総会は、「私立学校に関すること」を採択したが、そこでは「教職員を法令によって公務に従事する職員とみなすこと」は留保とされており、教刷委内の一致した構想とはなっていなかった。
- (27) これは、日本側教育家委員会報告書中の「教員協会又は教育者連盟に関する意見」とほぼ同一である(宮原他編『資料日本現代教育史1』1974年3月、三省堂、p.p. 38—39)。
- (28) 国立教育研究所蔵「戦後教育資料」V—22。全

文は、前出永井論文において紹介されている。

従来この文書は、先に紹介した「問題点」と一つのもので理解され、永井憲一氏も「昭和21年9月から10月頃にかけて作成された文書」との見解をとっている（前掲論文、p. 87）。

戦後教育資料収集委員会編『戦後教育資料総合目録』（昭和40年7月）は、「学校教師（員）身分法に関する問題点」（『目録』は「学校教員身分法案に関する問題点」と誤記している）を、「教員身分法案に関連する補助資料」と註記しており、「問題点」に9—29の書きこみがあることから、「教員身分法案要綱案」の作成時期をそのように判断したと考えられる。

しかし、「問題点」は先に紹介したように、教員身分法案の持つ基本的特徴である官公私立学校教員を公務員として取扱う方針をまだ採用しておらず、表題自身「学校教師（員）身分法」となっており、「教員身分法」の名称を採用していないところから、「教員身分法案要綱案」以前の検討資料と考えるべきである。他方、「教員身分法案要綱案」の内容自身、「問題点」が検討されている時期に作成されたに於ては、整理されすぎており、特に教員連盟構想は第17回総会（12月27日）ではじめて報告されていることから、その前後に作成されたものと推定すべきである。

また同案は教員の名称に「訓導」を使用しているが、47年1月17日に文部省から提出された「学校教育法草案」（仲新『日本現代教育史』昭和44年11月、第一法規、p.p. 226—236）ではこの名称は使われていない。従って同案は、46年12月末から1月中旬の時期にかけて作成されたと思われるべきであろう。

便宜上、筆者は「要綱案」と呼ぶ。

III 初期教員身分法構想の展開

1. 教員身分法案要綱案（要綱案）の内容

「教員身分法案要綱案」（以下「要綱案」と呼ぶ）は、次の項目からなっている。

第一 総則的規定

- 一. 本法の目的
- 二. 教員の定義及び身分
- 三. 教員の区分及び種類

第二 任用

- 四. 任用資格
- 五. 任命手続

第三 分限

- 六. 身分の保障
- 七. 休職の制限
- 八. 減俸の制限
- 九. 転職の制限
- 二. 教員の審査

第四 服務

- 二. 教員服務規律
- 三. 研究の自由
- 三. 再教育又は研修

第五 懲戒

- 四. 懲戒の方法及び懲戒罰

第六 俸給その他の待遇

- 五. 俸給
- 六. 昇給
- 七. 恩給
- 六. 労働基準法の適用排除

第七 教員の団結権及び団体交渉権

- 元. 教員連盟
- 三. 労働組合法の適用排除
- 三. 団体交渉権
- 三. 労働関係調整法の適用排除

【参考】 四. 任用資格 六. 身分の保障 二. 教員の審査 五. 俸給 元. 教員連盟

「要綱案」は、学校教育法の定める「学校の教員」を、官公私立学校を通じて「特殊の公務員としての身分を有するもの」と規定し、その特殊性に基いて、「教員の種類、任用、資格、分限、服務、懲戒、給与、その他の待遇、団結権、団体交渉権等について一般公務員に対する特則を設けること」を目的とするものであった（第一 総則的規定）。

当時、官僚制改革にたざさわっていた臨時法制調査会は、10月26日に「官吏法要綱案」を作成しており、一般公務員に対する特則とは、官吏法要綱案に対するものと理解してよいであろう。したがって、「官吏法要綱案」と比較し、教員身分法構想の意義を明らかにすることができる。

第一に、教員の任用に際しては、任命権者の専決権に委ねるのではなく、合議制機関の「議により」おこなう原則がとられていたことである。

以下、簡単に素描すると「五、任命手続」においては、「小学校及び中学校の教員は、都道府県教育委員会の議によりこれを任命」、「高等学校の教員は地方教育委員会の議により、これを任命」、「大学の教授、助教授及び助手は、その大学又は学部の教授会

の議により大学総長又は大学長がこれを任命することとされていた。但し大学が新設される場合、「地方教育委員会の議を経て大学総長又は大学長がこれを任命」することとされていた。又、大学総長又は大学長は「各々の大学の定めるところにより選出した者について文部大臣がこれを任命」することになっている。

私立学校の場合は、小・中・高・大学を通じ、「その学校の推薦する者についてこれを行わなければならない」ことになっていた。

「要綱案」の任命手続規定は、大学をのぞいては任命権者を明記していない。それは、教刷委・文部省・内務省レベルにおける地方教育行政機構の検討過程において、教育行政の独立をめぐる³¹の対立があることによるものであろう。

また、同時期の教育行政構想（教刷委第17回総会採択「教育行政に関すること」）では市町村委の設置がすでに提唱されているが、「要綱案」中の任命手続には市町村教委の参加は見られない。

このことは、教育行政構想の中に一般行政（内務省）からの独立が早くから登場するのに比べ、文部省自身が地方教育行政に対する支配統制ルートの存続を図ったこともあり、住民統制の原則は当初不徹底なものでしかなかった結果³²であろう。

しかし、官僚制改革の日本側プランである「官吏法要綱案」と比較する時、その進歩性が評価される（換言すれば官僚機構の温存がいかに配慮されたかに他ならないとも言える）。

「官吏法要綱案」は「特別の官の任用資格に関するものを除く外、一級、二級及び三級の別並びに事務系統の官及び技術・教育系統の官の別に応じて、大体において現行制度を踏襲して法律を以て規定すること」³³（傍点筆者）を任用制度改革の基本線に設定した。この改革は、立法形式における勅令から法律への転換にとどまり、任命権の所在は天皇から国会に責任を負う内閣へとスライドするにすぎない。

しかし、戦後における官僚制改革の課題と要求は、国民による公務員の直接統制と官僚制の階級的構成の破壊とにあり³⁴、憲法第15条〔国民の公務員選定罷免権〕を単なる原理にとどめずそれを制度化することが求められていたといわねばならない。

だからこそ、日本政府は憲法条項の説明においてもその意義を原理の問題に至少化し、官僚制改

革に際しては、「官吏法要綱案」に見られるような微温的改革で糊塗しようとしたのであった。

従って、「要綱案」の任命手続が、「公民の選挙による教育委員会」³⁵の議を組み入れ、それ故に人事行政における住民統制に踏み出しており、戦前官僚制を否定する方向にあったことは評価に値する。教員人事に関しこのような方向がとられたのは、先にのべたように未だ立法立案者内部における対立を含みながらも、教育が直接国民の意志に結びつくべきであると捉えられつつあったことによると考える³⁶。

第二の進歩的側面は、教育の自主性確保の見地から、教員の身分保障が重視されていたことである。それは、教基法構想における教員の身分保障を具体化するものであり、従って教基法第6条の理念を明らかにする上でも重要である。

そもそも分限とは、官吏の身分関係の変更を法令により限定することで上級官庁の恣意的な人事行政を排除するところに意味がある。しかし、戦前のそれが意味を持たなかったことは、特権的な学問の自由が許容されていた帝国大学においてすら多くの犠牲者を出したことで明らかであろう。

その制度上の欠陥としては、休職・免職事由が抽象的であり上級官庁の自由裁量を許したこと、判定機関の独立性が低く第三者機関として一方的な処分を規制しえなかったことが指摘できる。

ところが官吏法要綱案は、「免官及び退官については、概ね現行政度を踏襲して、これを法律を以て規定すること」としてその存続をうたっていた。

そこでは、官吏分限令における休職事由「官庁事務ノ都合ニ依リ必要ナルトキ」、公立学校職員分限令における休職事由「教育上又ハ事務上必要ナルトキ」といったあいまいな規定が反省なく引き継がれようとしていたのである。

「要綱案」は従前の休職事由を整理し、これらの規定を排除したうえに、一定期間を経て自動的に免職となる制度を廃止している³⁷。

また、休職事由の制限が研修規定と合わせて現職研修を可能にしていることも注目されよう。

同時に「要綱案」は、免職事由を「刑法の宣告若くは懲戒処分又は審査の結果による場合の外」は「(一)心身の故障のために職務をとることができないと決定されたとき。(二)定員の改正によって過員を生じたとき」に限定し、(一)の場合は任命の際に議をおこなう機関が決定し、不服申立制も置く

こととしていた。

従前の官吏分限令・公立学校職員分限令は、心身の故障による免職の決定を高等官に関しては文官高等懲戒委員会、判任官に関しては文官普通懲戒委員会が行うこととしていた。それは身分制に基づくものであるとともに、文官普通懲戒委員会は本属長官を委員長としその命による委員から構成され（官吏懲戒令第23条）、第三者性は低く身分保障の担い手としては信頼のおけないものである。この制度の根本的反省もなく踏襲を主張する官吏法要綱案に対し、「要綱案」の積極性は明らかであろう。

また、「九・転職の制限」として「教員は懲戒処分又は審査の結果による場合の外は、その意に反して転職を命ぜられることはないものとする」とする条項をおき、転職を不利益処分の対象としていることは注目されねばならない。¹²戦後教育改革構想の中では、教員の意に反した転職（任）¹³を規制することが身分保障の重要な内容をなしていたのである。

第三に、教員服務規律を制定し天皇への忠誠義務を使命とする官吏＝教員に代わり、「全体の奉仕者」として国民に奉仕する教員像を設定しつつ、この職責を果たすための教員の研究・教育の自由が規定されていたことが、戦後教育改革における教員の権限を表現するものとして注目される。

すなわち「要綱案」は、「教員の研究の自由はこれを尊重し、何人もこれを制約してはならないこと」と、あらゆる学校段階における教員の研究の自由を原則的に確認し、但書において「教育に当っては教育の目的に照らし各級の学校により自ら一定の制約の存することは認めねばならないこと」とつけ加えているのである。

それは戦後の支配的理論であった学問の自由からの教育の自由排除論¹⁴の萌芽を含みつつあり、「教育の目的に照らし」「自ら一定の制約」が存在すると捉えられながら、しかし教員の研究の自由はそれとして認めていること、学問の自由を大学の特権的な自由として捉えず等質的な把握である点は注目されよう。¹⁵

こうした自由を実現するために、先にのべた休職規定の改革と合わせて現職現俸のまま「再教育又は視察その他の研究のため、学校その他の研究機関に入り若しくは内外の留学視察により自由研究をする期間」が、一定期間の勤務後与えられる

こととされていた。

研修が「自由研究」と捉えられていることは、戦後教育改革において教員の研修がいかなる性格を持つものとされていたかを端的に表現している。

この点は教育公務員特例法の研修規定の解釈に際しても十分に考慮されるべきであろう。

また「要綱案」は、大学の講座俸をモデルとした研究費支給も構想しており、学校階梯に応じた格差はあるものの、研究を物質的に保障するものとして注目される。¹⁶

以上の分析から明らかなように、教員身分法構想は、教基法構想における身分保障、研究・教育の自由を具体的に実現するものとして前進的な内容を持っていたのである。

他方、立法化を急ぐ動きが示しているごとく、身分法構想は教員組合運動対策の法的槓杆として打ち出されており、労働運動規制の論理も特徴をなしている。

第一には、労働三法の適用除外による教員の労働基本権剝奪である。すなわち、教員に対する労働基準法の適用排除、労働組合法の適用排除による労働組合組織・加入の禁止、労働関係調整法の適用排除が打ち出されている。それは、教員の身分を特殊な公務員と規定したその特殊性の含意する帰結でもある。

第二に、その上で「自発的な自治的団体として教員連盟」の組織が（法的に組織される矛盾を含みつつ）提唱されていた。

教員連盟は、「(一)知能の研磨、徳操の涵養及び社会奉仕の向上、(二)教育制度の改革、教育内容の充実及び学校運営の民主化、(三)福祉増進及び相互扶助」を目的とし、「一定地域内の各級の学校に勤務する教員」によって組織するとされている。

この構想は、日本側教育家委員会の「教員協会又は教育者連盟」¹⁷構想を下敷にしており、ほぼ同一のものである。唯、目的の第一に掲げられていた「生活条件の改善、地位の改善」が削除され、職能団体的性格をより強めていた。

また、教員連盟はその目的を達成するために、団体交渉権・協約締結権を認められ、交渉不調の場合は「教育委員会の調停又は仲裁を請求することができる」とされたが、「教育を停廃せしめる争議行為」は禁止されていた。

つまり、教員組合運動に法的規制を加える一方で、教員連盟が職能団体として教員の組織化を進

める母体と措定されていたのである。

そして、教員連盟は教員審査制度にリンクされ、人事行政への教員参加がかかる形で構想されたのである。教員連盟自身はその性格上自発的でなければならず、従って教員組合を規制しつつ法律をもって上から作りあげることには教刷委総会で強い疑念が提出されていた。人事行政機構の一端に位置づけられているのは、こうした事情もあって連盟の組織化を促す意味も含まれていたといえよう。¹⁸

第三に、教員審査制度による統制が構想されていたことが指摘される。

教員審査制度それ自身は、教員の資質向上の制度であると説明されていたが、¹⁹実質は狙い打ち的に教員の排除を意図するものであり、先にあげた身分保障の抜け穴とも言うべきものである。

審査は、「弱朽教員の整理又は教員配置の不適正を排除する」ことを目的とし、教員の任命後、七年毎の定期審査と任命機関の要求による臨時審査とを構想している。審査事由は「(一)心身の衰弱により教師の使命を達成することが困難なこと。(二)その他教員として著しく不適当なこと」が掲げられているが、(一)は教育委員会など任命に関わる機関の決定を経て免職・休職させる手続が「第三分限」において規定されており、独自に設ける必要性はないものである。

また(二)は教員服務規律を根拠とすることになるが、服務規律は「(一)教員は、その崇高な使命を自覚し、全体の奉仕者として、国民に対しその責任を果さなければならないこと。(二)教員は、国民の師表たるにふさはしく常に修養に努め清廉に身を持たすべきこと。(三)教員は常に研究に努め、工夫と努力をつくすべきこと。(四)教員は、その職務と両立しないような活動に従事することができない」という内容であり、具体的な審査基準にはなりえない訓示的規定が多い。(四)の場合は、身分法構想の持つ教職概念からすると、労働組合活動規制として機能すると言わざるをえないのである。

渡辺鏡蔵主査が「数十万の教員に該当することでありますから、一々ち密な審査をして本当に試験をするような意味ではないのでありまして、特に著しい者は自ら目についてくることと思えますから、そんな場合にそれを適当に審査して整理する」と述べているように、教員全体を対象とするより個別的な“問題教員”を対象とする制度であ

ったのである。しかし、それは通常は懲戒により処理できる性質のものであり、あえて審査制度を置く必然性は薄い。

以上の点から審査制度は、教員ページを通常の人事行政ルートとは別箇に開くものと評価される。

2. 「要綱案」の性格

1. において述べたように、「要綱案」は、教員の身分保障を意図する積極的規定を含みながら、他方では労働基本権の制限をはじめとする消極的規定を合わせもつ複雑な構成となっていた。

筆者は、「要綱案」は46年末において文部省一教刷委第6特別委ラインが、戦後改革で実現しようとした教員政策の集約的表現であり、田中文政期の教員政策の本質をも示すものと考えており、それ故、以上の分析を通じて身分法構想の意味を要約しておきたい。

「要綱案」が二面的性格を持つことの理由は、戦後教育改革における特殊性＝改革主体自身が改革の対象としてたえず自己の変化を余儀なくされ、自己の存続が自己の「民主化」を通じてのみ実現しえたことに求められよう（従って、占領政策の転換による反動化もその論理的帰結といえる。）

しかし、ここで重要なのはその中で生み出された改革構想が、上記の「要請」をうけて賦与された積極面をいかに評価するかである。

教員身分法構想は、その具体化のプロセスと内容が示すように、労働基本権の剝奪により教員組合運動を規制し、教員連盟の組織化・教員審査をはじめとする人事行政への参加により教員の改良エネルギーを吸収する目的を持ったものであった。

官公私立学校教員を共通して特殊の公務員とみなすという規定すら、労働基本権規制の論理としての教職の特殊性把握に由来するともいえる。

身分法構想に対する教員の批判が、²⁰労組活動規制の意図を持つものと捉えていたのは当然であろう。

紙幅の関係上、詳しくは次の機会に譲らざるをえないが、かかる構想は教育委員会構想とも密接に結びつくものであったとみなしうる。

すなわち、教員組合に掣肘されず公民によって選出された教育委員会による教育行政を推進する構想を、教員組合規制の側面から補完するものにほかならなかったのである。

そして、田中文相更迭後、高橋文相と全教協・

教全連との間に労働協約が締結されるという教員政策の転換により、教員身分法構想も修正を余儀なくされた。いわば教員組合運動の高揚のもとで規制政策は破産し、身分保障を主眼とする積極的立法へと転化していくのである。

従って「要綱案」は、田中文政における進歩的側面と克服すべき面の教員政策に関する集約的表現として存在していたのである。

〔註〕

- (1) 人事院『国家公務員法沿革史 資料編Ⅰ』(昭和44年3月) p.p. 5—7。
- (2) 井出・前掲論文参照。
- (3) 海後宗臣編『戦後日本の教育改革1 教育改革』(1975年3月 東大出版会) p.p. 352—364。
- (4) 海後・前掲書, p.p. 364—372。
- (5) 人事院・前掲書, p.p. 5—6。

なお、そこにおける「現行制度」とは、官吏任用叙級令(1946年4月1日 勅令190号)第2条の手続であり、官吏法要綱案中では次のように構想されている。

四、任用及び叙級手続

- (1) 一級官吏の任用及び叙級は、天皇の任命するもの、任命について天皇の認証するものその他特別のもの外、主任大臣の申出により内閣において、これを行うものとする。
- (2) 二級官吏の任用及び叙級は、特別のもの外、主任大臣の申出により、内閣総理大臣が、これを行うものとする。
- (3) 三級官吏の任用及び叙級は、特別なもの外、主任大臣又は政令の定める各庁の長等が、これを行うものとする。

この規定は、日本国憲法施行に伴って政令八号「官吏の任免、叙級、休職、復職その他の官吏の身分上の事項に関する手続に関する政令」(1947年5月3日)によって具体化された。

- (6) 国家公務員法案に対し公法研究会(有倉遼吉外十名)の見解「国家公務員法案に対する意見」(1947年9月11, 18日, 25日付「帝国大学新聞」人事院・前掲書, p. 243)は、この点を鋭く指摘している。
- (7) 制憲議会における金森国務大臣の憲法第15条説明は、国民固有の権利について次のように述べている。

……勿論固有の権利と云う言葉は甚だ不十分

でありますけれども、本質上国民に属して居る筈のものだと云う、謂わば由来を説いたようなものであります。現実にその権能が行使されますのは、各々憲法、これに基きまする法律に依って定める。斯う云う風に考えて居ります。そこで基本的国民の責任にあるその任命権と云うものが、憲法以下の具体的な規定になりますと、或ものは天皇親ら御任命になる、或るものは内閣の規定に依りまして、官吏に関する基準の制度が出来、その制度の結果として内閣が任命する。或は他のもの、例えば前の判任官と云った程度の官吏に付きましては、各々任免することが決まる。斯う云う形であります。(略)

(1946年9月21日貴族院委員会、清水・前掲書第2巻, p. 381)

- (8) 教刷委第17回総会採択「教育行政に関すること」。
- (9) この点について古野博明「戦後教育行政制度改革と教育自治」『北海道大学教育学部紀要』第23号(1974年) p.p. 158—159 参照。

なお、古野論文は教刷委第17回総会における公選教委構想が選挙を通じての啓蒙を図る見解に根ざしていたことを指摘しており、従って「要綱案」も国民主権原理の具体化とは直接的に捉えられない。また、公選制教委構想自体が地方名望家による支配を教員組合に対抗的に形成する意図を含んでおり、それ故教委構想は、教育行政の主体にいかなる階級・階層が指定されていたかに関わって評価される必要がある。

従って、ここでは上からの任命権の委任によるヒエラルキー構造に対し、教育委員会を媒介とする地域住民の行政参加が統治能力の形成(旧支配層からすれば啓蒙に外ならない)をはじめとする民主主義的側面を含むことを評価しておくにとどめる。

- (10) 例えば戦前学問の自由弾圧史におけるエポック・メーカーたる滝川事件(1933年)において発動されたのは、「官庁事務ノ都合」による休職であり、こうした処分形式は戸水事件(1905年)以来のものである。
- (11) 官吏分限令第5条、公立学校職員分限令第4条。
- (12) 現行教育公務員特例法は、不利益処分としての転任を大学に関してのみ規定しており(第5

- 条),このこととかかわって公立学校教員の転任は任命権者の自由裁量に委ねられているとする見解がある(文部省地方課法令研究会編著『学校管理法規演習』昭和47年,第一法規,p.143)。そして、転任処分によって生じた不利益を教員であるが故に甘受すべきとする判例(福島地判1965.4.12,三島宗彦「教員の採用・人事異動の法理」『季刊教育法』第3号p.28参照)も存在する。
- しかし、戦後改革の中では教員であるが故に本人の意に反する転職を禁止し、身分保障を図ろうとしたのであり、大きな意義を持つものである。この条項が教特法として成立する過程で何故消失したかは、立法過程分析の課題である。
- (13) 転職とは、「同一ノ官職内ニ於テ他ノ職務ニ転補セラルルコト」(美濃部達吉「日本行政法総論」大正10年,有斐閣,p.333)であり、教員としての地位を保持しつつ他の職に補されることであり、現行法上の転任と同義であるといえよう。
- (14) 法学協会『註解日本国憲法』(昭和23年10月,有斐閣)などの憲法学におけるそれを念頭においている。
- (15) 上記の学問の自由論における教育の自由把握は、「……もちろん大学その他の高等の教育機関については、教授の自由をも広く認めることは本条の要請するところであるが(後述)、下級の教育機関についてはそこにおける教育の本質上、教材や教課内容や教授方法の画一化が要求されることがある。このような教授の自由の制約が常に本条にいう学問の自由と矛盾するとはいえない。本条にいう学問の自由とは概念上別箇のものであり、(中略)教授の自由は、教育ということの本質上、下級の学校に至るにつれ制限されることがある」(p.460)とのべている。かかる制限論が、同時に下級学校の教員の研究の自由を論理的に否定していくことについて、堀尾輝久『現代教育の思想と構造』(1971年8月,岩波書店)p.p.315—318参照。
- (16) インフレと田中民政下において教員の生活は生命の維持の危機にすら瀕していた。厚生省調査においてすら46年7月の教員のエンゲル係数は83.1%であり、教養費が全く保障されない状況での措置といえよう(全日本教員組合協議会斗争史編集委員会・前掲書p.p.126—130参照)。
- (17) 「米国教育使節団に協力すべき日本側教育委員会の報告書」宮原他編：前掲書，所収。
- (18) 教刷委第21回総会(1947年1月31日)における南原繁発言。
- (19) この点は大日本教育会の改組問題と関連し、別途考察を要する。なお、海後宗臣編『戦後日本の教育改革8』p.p.383—389参照。
- (20) 教刷委第16回総会における第6特別委員会中間報告の際の渡辺鈇蔵説明。またこの時期の立案に携わった田中二郎の談話によると、当初は大学教授を対象に主張されたという(北海道大学教育学部教育制度研究室『教育基本法の成立事情』p.24)。
- (21) 教刷委第16回総会における渡辺説明。
- (22) 戦後教育改革期において教育立法の具体的立案作業を推進した田中文相は、六・三制の実施をめくり更迭されたが、彼の個性や教育観とも相俟って展開された一連の政策は、それ以前と以降とを区分する独自の意義を持つていたと考える。具体的には今後の課題とせざるをえないが、筆者は戦後教育史の叙述が、教育立法作業の開始(46年9月)から教基法・学教法の成立(47年3月)をへて教育委員会法の成立('48年7月)に至る時期をほぼ連続的に捉えている(労働政策上の転換はそれとして捉えられながら)ことに不満を持たざるをえない。なおこの点に関しては、古野博明「1947年1月15日付教育関係三法案について」『北海道教育大学紀要(第一部C)』第30巻2号(昭55年3月)の観点が参考となる。
- (23) 山本正三「断固粉碎せよ・教員身分法制定の陰謀」(『週刊教育新聞』昭和22年1月6日号)。
- (24) 教刷委第17回総会採択「教育行政に関すること」及び文部省と全教協・教全連との協約締結についての教刷委第30回総会採択。宮原他編・前掲書,p.p.147—151。

(1980年8月30日脱稿)

The Formulation of the Law for Special Regulation Concerning Educational Personnel (Part I)

Takashi HATA

In the epoch of "educational reforms" in postwar Japan, the first draft of the bill was formulated to regulate the status of all the teachers in national, local, and private schools. It was to protect their status that this first draft of the bill was formulated, but at the same time it included some provisions to infringe on their right to organize labor unions. These two contradictory notions in the bill stem from inconsistencies of educational policy in Japan.

Attempts have been made in the present paper to specify the process in which the Law for special Regulation Concerning Educational Personnel was formulated.

(1980年9月10日 受理)