

## Ⅱ. 自由研究

# 戦後教育改革における教員身分法制定 構想の位置とその展開過程

筑波大学大学院 北 神・正 行

### Ⅰ. はじめに

本稿は、戦後教育改革の性格を明らかにする一作業として、教員身分法制定という戦後教育改革の初期において提起された構想について、その立案の経緯及び制定の目的・内容を中心にして、資料に基づきながら考察するものである。

周知のように、戦後の日本における教育は、その理念、制度、内容、方法の全般にわたって大きな改革が断行された。教員のあり方ないし地位に関する法制も、教育基本法を基本としながら、特に「教育を通じて」国民への奉仕者たる教育公務員の「職務とその責任の特殊性」に基づいて制定された教育公務員特例法（以下「教特法」という）によって、改革がなされた。今日では、これら二つの法律は、「教員」に関する基本法制として、そのあるべき役割や地位ないし権利・自由を保障する法として位置づけられている。<sup>(1)</sup>

本稿で取り上げる教員身分法案は、そのような「教員」基本法制の一部を形成する教特法の前法的性格を有するものとして、戦後初期の時期に文部省内において構想、立案されたものである。教員身分法は、その立案の過程では、「学校教育法」や「社会教育法」等と並んで、「教育基本法の下位にくる五大基本法の一つとして構成されていた」といわれるもので、戦後教育改革の一つの重要な改革領域を形成するものであった。しかし、実際には教員身分法は文部省内で構想されたものとしては実現されず、まさに構想として終ってしまったともいえる側面をもつ。ただ、それが構想であるが故に、また文部省内の資料であるが故に、そこには、教員法制の改革という戦後教育改革の一側面にあらわれた、文部省としての改革意図、内容をくみ取ることができる。といえる。

戦後教育改革は、CIEの強い「内面指導」を受けながらも、文部省、教育刷新委員会（以下「教刷委」という）の三者において、政策決定がなされた当時の状況からして、<sup>(3)</sup>本稿で分析しうるものは、文部省というひとつの政策立案者としての枠内における改革構想であり、かつ限定された資料内での考察である。しかし、これまで教員身分法案については、教刷委による建議「教員の身分、待遇及び職能団体に関すること」（昭和22年4月11日）での「教員身分法（仮称）」制定構想についての分析がほとんどで、本稿で取り上げる資料については、一部の論稿をみるの

(4)  
みである。ただ、それらの論講においても、教員身分法案の規定内容の一部を述べるにとどまり、その立案の過程や目的等についてはふれられてはいないという研究上の現状からして、本稿は一定の意義を有するものといえよう。

教員身分法制定という改革は、「教育の自主性」確保を基本理念とする戦後教育改革のなかで、どのような位置を占めるものとして構想されたのであろうか。本稿では、この点に考察の的をしぼり、教員身分法制定構想の形成過程、そこでの検討課題、そして教員身分法案の基本的性格について考察していくことにする。なお、教員身分法という名称については、後述するように一定の名称ではないが、本稿では「教員身分法」という用語が何らかの形で用いられているものを一括して、用いることとする。

## II. 教員身分法制定構想の形成過程

### (1) 教員身分法制定への着手

まず、文部省内における教員身分法制定への動きをみてみることにする。文部省内で作成された文書で、教員身分法の用語は次の資料によりまず見出すことができる。それは、「学校教育法要綱案」(昭21・8・22<sup>(5)</sup>学校教育局)というもので、「第一 総則」、「第二 学校長、教師」、「第三 学生生徒」、「第四 学校の設置廃止」、「第五 幼児教育」、「第六 初等、中等及高等教育」、「第七 特殊教育」、「第八 学校教育行政」、「第九 罰則」、「第十 雑則」より構成され、全文45条の条文から成るものである。

この法案に盛られた条文のなかで、教員身分法に関するものは、「第二 学校長、教師」の章において次のように規定されている。

十五. 学校長及教師は学校教師身分法(仮称)の規定によるの外懲戒処分を受け又はその意に反してその職を免ぜられることはないこと。

また、この第二章では、上記の条文のほか次のような条文が記載されている。

十三. 学校長及教師は命令に定める資格又は免許状を有する者の中より任ずること。

十四. 学校長及教師はその地位と使命を自覚し、研究と修養に励み品位を保って職務の遂行に努めること。

十六. 国又は公共団体は学校長若しくは教師に対して現職現俸給のまま再教育を受けさせることができること。

十七. 学校長は命令の定めるところに依り教師会を組織すること。

十八. 学校長は所属教師及其他の職員を統率し学校の教育につき其の責に任ずること。

十九. 学校長及教師は命令の定めるところに依り、学生々徒に対して懲戒を加へ又は教育上必要な措置をとることができること。但し体罰を加へてはならないこと。

二十. 各種学校の外私立の学校の外学校長、教師及其他の職員は公務員としての取扱を受け

ること。

これらの規定から理解されるように、この「学校教育法要綱案」では、現行の教育基本法、教育特法、学校教育法の規定に類似、関連する規定が見られ、それら諸法律がまだ分化されていない状態であったといえる。このことは、他の規定にもみられ、この法案について長峰毅氏は、「総じていえば、この『学校教育法要綱案』において、教育の根本としての大綱を述べ、後は必要に応じて諸法案・諸規定を整備していこうとの方針が窺えるのである。ということは、『学校教育法要綱案』をもって、現行の教育基本法の性格をもたせようと意図していたとも考えられるし、また、その構想を学校教育を中心として規定したがために、現行の教育基本法と学校教育法との内容が未分化の状態<sup>(6)</sup>で規定されていたとも考えられるのである」とその性格を分析している。

このような性格を有すると考えられる「学校教育法要綱案」のなかで、教員身分法制定の構想は、上述したような「学校教師身分法（仮称）」として、懲戒処分に関するいわゆる身分保障を規定する法として考えられていたことが理解される。ここで構想されていた教員身分法の内容については、今のところこれ以上明確にはならないが、戦後教育改革に向けての具体的作業の一所産である「学校教育法要綱案」のなかで、教員身分法が唯一の具体的法案としてその名が記載されていた点は、注目に値しよう。また、この「学校教育法要綱案」に記載された日付昭和21年8月22日から、すでにこの時期において、教員身分法についてはその制定構想が存在していたことを示しているといえる。この昭和21年8月22日という時期は、戦後教育改革の全般にわたって重要な役割を果たした教刷委も、その設置は決められてはいたものの（「教育刷新委員会官制」、昭和21年8月10日公布勅令373号）、まだ同委員会の第一回総会（昭和21年9月7日）も開かれてはいなかった時なのである。このような時期に、教員身分法の制定がすでに構想されていたことは、教員法制の改革、教員の地位（身分）保障の改革が、新しい戦後の教育におけるひとつの大きな課題として文部省内で認識されていたととらえられる。

このように、教員身分法の制定は昭和21年の8月末にはすでに着手されようとしていたととらえることができ、それも教育基本法や学校教育法制定への動きと時を同じくするものであったといえよう。

## (2) 教員身分法制定構想の具体化

教員身分法制定の構想は、先の「学校教育法要綱案」が明確に学校教育法(案)と教育基本法(案)とに分離されてくる過程<sup>(7)</sup>のなかで、教育基本法制定にともなう関連法規の制定として具体化されてくる<sup>(8)</sup>。文部省官房審議室作成の「教育基本法制定に当たって考慮すべき事項」(二一・九・二五審議室)<sup>(9)</sup>によれば、教員身分法は、「学校教師身分法要綱案」として「学校教育法要綱案」や「教育行政官庁法(学区庁法)案」などととともに、教育基本法の各規定から派生する諸法案のひとつとして、次のように記載されている。

○ 学校教育の公共性

1. 学校法人の性格、私立学校に於ける経営面と教育面との調整、基本財産、公租公課の免除、寄付金の免除、国庫補助、監督

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）、待遇、組合

この文書は、「教育基本法の試案そのものではなく、教育基本法制定にともなう関連法規の検討事項というべきものである<sup>(10)</sup>」といわれており、記載されている項目は上述の「学校教育の公共性」のほか、「教育の機会均等」、「女子教育」、「義務教育」、「政治宗教教育」、「教育行政」、「その他財政上の措置」の7項目にわたっている。

この時期、すなわち昭和21年9月の段階での教育基本法案は、「教育基本法要綱案<sup>(11)</sup>」として昭和21年9月21日に文部省内で作成されているものがある。この法案は、「文部省として確定した最初<sup>(12)</sup>の原案」であるといわれ、(1)教育の目的、(2)教育の方針、(3)教育の機会均等、(4)女子教育、(5)義務教育、(6)政治教育、(7)宗教教育、(8)学校教育の公共性、(9)教育行政、から構成されている。内容構成上、この法案と「教育基本法制定に当って考慮すべき事項」とは、対応していることがわかり、この審議室作成の文書は、「教育基本法要綱案」の規定事項を具体化するために作成されたものと思われる。このような点から、教員身分法は教育基本法の規定を具体化する法として位置づけられていたといえるが、この教員身分法制定を導く「教育基本法要綱案」での規定は、次のような内容であった。

Ⅱ 学校教育の公共性

すべて学校は、公の性質をもつものであって、国又は公共団体の外、法律に定める法人のみが、これを設置することができるものとする。

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、その職務の遂行に努めなければならないこと。これがため、法律の定めるところにより、その身分が保障せられ、待遇の適正が期せられなければならないこと。

この規定の後段において示された「これがため、法律の定めるところにより」の「法律」が、先の「教育基本法制定に当って考慮すべき事項」に記載されていた「学校教師身分法要綱案」であったと推察される。ここにおいて、教員身分法は教師の職責遂行のため身分保障を図り、待遇の適正を期するという目的をもつものとしてその制定が考えられていたといえる。このような教員身分法の制定目的は、教刷委第三回総会（昭和21年9月20日）における田中耕太郎文部大臣の教育基本法構想の発言にも端的に見出せる。田中文相は、「学校教師の使命に鑑み、その身分が保障せられ、待遇の適正を期さねばならぬ<sup>(13)</sup>」として、その趣旨を教育基本法に盛り込むべきことを提案したのである。

このように、教員身分法制定への構想は、昭和21年9月末の段階で、教育基本法の規定を具体

化する法として、特に教員の身分保障を図り待遇の適正を期するという目的をもって、また規定すべき事項の大綱が「使命」などの6項目によって示されることを通して、具体的な立案作業へ進んでいったものと考えられる。そして、その作業の具体的所産として「学校教師(員)身分法案に関連する問題点<sup>(14)</sup>」というものが作成され、教員身分法そのものの制定に関して、「A. 制定の必要の有無」、「B. 制定の方法」、「C. 内容」、「D. 関係法令」の側面から検討が図られることになるのである。この文書は、教員身分法案に関連する補助資料として、省議に際して付されたものと思われる。<sup>(15)</sup>また、作成時期については、実物に残されていたメモ「21・9・29」から、おそらく昭和21年の9月末に作成されたものではないかと考えられる。ここに至って、教員身分法はその立案に向けて実際に動き出した形跡を認めることができる。次章では、この文書に記載された内容を中心に見ていくことにする。

### Ⅲ. 教員身分法制定の検討課題

#### (1) 制定の必要性の検討

まず、「学校教師(員)身分法案に関連する問題点」の「A. 制定の必要の有無」についてみていくことにするが、そこには次のような内容が記載されている。

##### 1. 官吏法に対する特別法として

イ. 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はないか。

##### 2. 官公吏に非ざる私立学校教職員の身分を保障する必要はないか。

##### 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. 労働基準法はその法律施行に関する監督機関として「労働に関する主務大臣、行政官庁及び監督者」をもってしているが学校に対する文部大臣の監督行政との関係

##### 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. 各程度の学校の教師の組合又はそれらの聯合体形成の気運にある際それらに法的根拠を与える必要がありはしないか — 教育委員会の委員の推薦母体として

##### 5. 教育基本法の下位法として

##### 6. 教職員適格審査規程との関係

ここに記載されている6つの事項についてみてみると、これらは教員身分法制定の必要性に関連法規との関係において検討しているといえる。いうなれば、教員身分法の性格ともかかわって、その制定の根拠を何に、どういった法規に求めるのかといった観点からの検討である。以下、そ

れぞれについてその意味を探っていくことにする。

まず、第一の「官吏法に対する特別法として」の事項については、教員の有する身分上の問題とその担う職務の特殊性の観点からの吟味であると思われる。戦前においては、国立学校の教員は官吏として、公立学校の教員は待遇官吏としての身分を有するものとされていた（「文部省所管官立学校、図書館、教育博物館職制及び職員名称等級」、「公立学校職員名称及待遇」）。戦後、それらは「公立学校官制」（昭和21年4月1日勅令213号）により統一され、全て官吏の身分を有するものと位置づけられたのである。したがって、官吏としての教員は、その服務に関して一般官吏同様「官吏服務紀律」の適用を受けるなど、一般官吏に対する法秩序が適用されていたのである。

しかし、明治以来続いてきた官吏制度は、戦後間もない時期から、除々に改革されることになった。昭和20年11月には「官吏制度改正ニ関スル件」が閣議決定され、<sup>(16)</sup>「官名の統一」を始めとする八項目にわたる改正事項が掲げられ、実施に移された。また21年10月には、臨時法制調査会第一部会で「官吏法案要綱案」が立案されるなど、その改革はしだいに具体化されていったのである。官吏としての身分を有する教員にとって、制定が予定される「官吏法」は母法となる法であり、その法と教員身分法の関係をどうとらえるのかの検討がここではなされたと考えられる。そして、その検討の内容が教員の身分保障をどう図るかといった問題であったといえる。

当時、教育界での改革は、戦前教育の弊害を「高度ナル国家的統制ト画一化」というようにおさえ、その画一教育の打破に向けての方途として「教育ノ自主性ヲ確保シ教権ノ独立ヲ明示ス」ということを掲げ、教育の官僚主義からの解放を図ろうとした。<sup>(17)</sup>そこでは、「教育者の地位が教育の門外漢に依って左右せられ、教育者が行政的社会的に他の勢力に隷属しているようでは、教育者は断じて其の高貴な使命を精進することはできない」という認識のもとに、殊に教育者の使命は司法官のそれと類似しており、その地位（身分）保障は、国の民主主義実現に向けて不可欠であるとの立場に支えられていたのである。<sup>(18)</sup>

このように、第一の事項は、教員の有する身分上の問題とさらには教員の担う職務の重要性といった観点から、官吏法に対する特例として教員の身分保障を図ることの必要性を中心に、教員身分法の制定を検討したものである。

第二の私立学校教職員の身分保障の点は、「学校教育の公共性」という教育基本法案の規定内容との関係から検討されたものと思われる。学校教育の公共性という性格は、「学校教育というものは公共性を有っており、従って私立学校といえどもその使命において、公の性質においては公共・官公立の学校と変りがない」といわれるように、<sup>(19)</sup>国公立、私立の区別なく共通である。また、教員の担う職責も同様のものであることから、教員の身分保障という問題は単に国公立学校の教員のための課題ではなく、私立学校の教員にとっても同様の問題ではないかという観点から検討されたものと思われる。

また、この第二の検討事項は、教員を「公務員としての性格をもつもの」（「教育基本法要綱

案」)と位置づけることによる私立学校教員の身分上の問題としての課題をもっていたとも考えられる。この点は、次の「制定の方法」にあるように、官公吏である教員とそうでない教員とにわけて教員身分法を制定することが考えられていたことから推察される。しかし、この問題はなかなか統一の見解を得なかったのか、教刷委の第1回建議事項の「三．私立学校に関すること」<sup>(20)</sup>(昭和21年12月27日)では、「4.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。(留保)(傍点筆者)」となっているのである。

第三の「労働基準法の特別法」の問題は、第四の「労働組合法の特別法」の事項と関連して、労働法を根拠法とした場合の教員身分法の検討であるといえる。「労働基準法」(昭和22年4月7日公布)、「労働組合法」(昭和20年12月12日公布)は、ともに戦後の労働改革のなかで、特に労働者の保護法として制定されたものである。ことに、「労働組合法」は「本法ハ団結権ノ保障及団体交渉権ノ保護助成ニ依リ労働者ノ地位ノ向上ヲ図リ経済ノ興隆ニ寄与スルコトヲ以テ目的トス」(同法第一条)とあるように、労働者の団結権と団体交渉権を保障するものであった。教員は、この法律の適用を受ける労働者として、団結権の保障のもとに労働組合法に基づく教員組合を組成していた。そして、団体交渉権保障により、自らの労働条件を「労働協約」(団体協約)という形で決定、締結する権利を得ていたのである。

このような状況下において、労働法の特別法として教員身分法を制定しようとしたことの背景には、「労働関係調整法」(昭和21年9月27日公布)の立案の過程で、労務法制審議会より出された法案を国会提出直前の閣議で修正し、教員をその法の適用外としてストライキ権を否認しようとしたことにみられるような<sup>(21)</sup>教員の労働基本権保障への制約を含んだ政策として、一般の労働関係から法的に切り離れた教員に特別な制度構想としての教員身分法制定という考えが存在していたとも考えられるのである。

次に第五の「教育基本法の下位法」としての教員身分法の検討事項であるが、これは先の「教員身分法制定構想の具体化」の所で見たように、教員身分法の制定が教育基本法の規定を具体化するものとしての意味を有していたことから、教育基本法と教員身分法との法律上の関係をどうとらえるかの検討であると思われる。つまり、教育基本法と教員身分法の関係を上位法<sup>(22)</sup>と下位法の関係でとらえるのかという点からの検討である。この点については、教育基本法の審議を担当した教刷委第一特別委員会では次のようにとらえていた。これは第一特別委員会第11回会議(昭和21年11月12日)のまとめとして確認され、教刷委第22回総会(同年11月22日)に報告された<sup>(22)</sup>了承を得た見解である。

そこには、(1)「教育基本法制定の必要ありや」、(2)「基本法の法的性格如何」、(3)「前文の必要の有無及びその内容」についてまとめられている。そのうち、(1)、(2)の事項については次のような内容が掲げられている<sup>(23)</sup>(傍点筆者)。

(1) 「教育基本法制定の必要ありや」について、

1. 教育の根本理念を明示し、国民各自がこれを自覚するには国民代表者による討論を経て国民の総意によって決定することがよい。
2. 右の根本理念は、単に学校教育のみに限らず、社会教育、家庭教育に通ずるものでなければならない。従って学校教育法、社会教育法とかいうような法律に別に入れるよりも、それらの上位に立つ基本的な法律に謳うのがよい。そのため根本理念を法律として明示することが必要である。
3. 議会の憲法論議に際して教育のことをもっと憲法に謳えるというような議論もあった。そういうものは個々の具体的法律に入れるよりも基本的なものとしてより上位の法律に謳うのがよい。

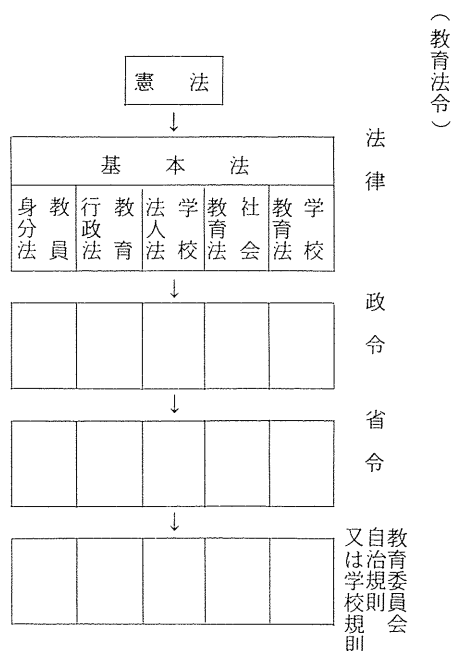
(2) 「基本法の法的性格如何」については、

1. 憲法に謳われている教育の原則を一段と明確にすること。
2. 他の教育法令（例えば学校教育法とか、教員身分法、学校法人法、教育行政法とかいうような）をみちびき出す端緒を示し、それらの教育法令に規定せられるべき事項について根本原則を示すこと。
3. 従って教育基本法と他の教育法令と総合一体化されて、教育法令の体系をつくるのである。基本法はそれらの教育法令をまとめしめくく法律と考えたい。

以上の内容から理解されるように、教育基本法は、教員身分法などの個別具体的法律の上位に立つ法律として位置づけられている。いうなれば、教育基本法は教員身分法の上位法として、また教員身分法は教育基本法の下位法として位置づけられているわけである。そして、教育基本法は上述(2)の3にあるように、「教育法令をまとめしめくく法律」として、教育法令の体系化を統括するまさに基本法として位置づけられている。そのことは、教育基本法のひとつの案であった「教育基本法要綱案」(昭和21年12月21日)<sup>(24)</sup>に掲げられていた右のような図によっても明らかである。

このように、この第五の検討事項である「教育基本法の下位法として」の問題は、教育基本法の法的性格の検討のなかで、教員身分法が明確に教育基本法の下位法として位置づけられ、その観点から検討されたものとしてとらえることができる。

最後に、第六の「教職員適格審査規程との関係」





の事項は、教員の任用をめぐる問題で検討されたものと思われる。戦後間もなく、連合国最高指令部より日本政府に出された指令「日本教育制度ニ対スル管理政策ニ関スル件」（昭和20年10月22日）、「教員及教育関係官ノ調査、除外、認可ニ関スル件」（同年10月30日）により、教職追放、適格審査が実施されることになった。文部省では、この指令に基づき、昭和21年5月7日に「教職員ノ除去、就職禁止及復職等ノ件」についての勅令及び同件施行に関する件の省令を公布するとともに、同日「教職員の適格審査をする委員会に関する規定」を訓令することになった。これらによって、教職員の除去、就職禁止の審査対象が明示されるとともに、就職、復職はすべて適格審査を経てはじめて行われることが規定されたのである。これら一連の措置内容と教員身分法で規定する内容（例えば、先の「学校教師身分法要綱案」での使命、服務、資格、分限、待遇、組合）とで、教員の採用や資格審査等の点で関連する箇所をどう教員身分法のなかで取り扱っていくのかが検討されたものと思われる。

以上、「A. 制定の必要の有無」に記載されていた六点の事項についてみてきたが、教員身分法の制定について多様な角度から検討されていたことが理解できる。これは、教員が官吏であり、労働者であり、教育者であるといった教員の多面的な性格に対応すべく教員身分法を制定しようとしたためであると思われる。そこで、教員身分法は「官吏たる教員の場合には官吏法の一種の特例的な措置で、それから私立の学校の教員の場合には、現在の労働組合法とか労働関係調整法とか労働基準法というものに対する特例として、両方からの特例として教員の身分について特別な考え方を作っていく。<sup>(25)</sup>」というような考えにみられるように、多面的な性格をもつものとし位置づけられていたわけである。

このような点から、当初の教員身分法制定の構想では、教員の身分上全てに関連するものを規定内容として、教員に独自の制度構想としてまさに特例という形式で制定しようとしたととらえることができる。このことは、この「学校教師(員)身分法案に関連する問題点」に記載されている「D. 関係法令」の箇所、次の表に示すような14の諸法令が掲げられていることから推察されよう。

#### D. 関係法令

- |                                   |              |               |
|-----------------------------------|--------------|---------------|
| 1. 官吏法案（法制局にて立案中）— 現行の官吏法令をまとめる予定 |              |               |
| 2. 労働基準法案                         | 3. 労働組合法     | 4. 文官分限令      |
| 5. 文官懲戒令                          | 6. 官吏服務紀律    | 7. 裁判所構成法     |
| 8. 各帝国大学官制                        | 9. 各官立大学官制   | 10. 直轄諸学校官制   |
| 11. 公立学校職員制                       | 12. 教職員共済組合法 | 13. 教職員適格審査規程 |
| 14. 私立学校令                         |              |               |

## (2) 制定の方法・内容の検討

次に、「B. 制定の方法」についてみていくことにするが、そこでは次のような事項が記載されている。

1. 官吏法、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  
ここでは、その記載内容から明らかなように、教員身分法を単独法とするか、特別法（特例法）とするかといった問題と、その際に教員を官公立と私立学校とにわけるか否かの問題が検討されたものといえる。そこには、教育というものの特殊性、それを担う教員の性格、特殊性をどのように認識するかとかかわって、その「特殊性」を一般官公吏や他の労働者に対し全面的にとらえ、教員独自の法として制定する単独法としての形式をとるのか、それともその「特殊性」をより限定的にとらえ、特別法としての形式をとるものとして教員身分法を考えるのか、といったことの検討があったものと思われる。

また、第三の問題は、教育基本法案において規定された「学校教育の公共性」の観点から、特に私立学校教員の身分保障をめぐる問題として検討されたものと思われる。前述したように、学校教育の公共性という性格は、官公私立の区別なく共通の事項であり、その使命や役割においても相違はないものであった。同時に、そこでの教育を担う教員も官公私の別なく共通の、そして同等の職責を担うことから、いかにして教員の身分、待遇上の保障を規定していくのが最良であるかという点から、検討されたものといえる。このことは、学校教育の公共性確保という教育基本法のひとつの課題を、教員の身分上の取り扱いという側面（＝教員身分法）において達成しようとしたことを示している。

次に、教員身分法の規定内容について、「C. 内容」の記載事項からみてみよう。記載事項は以下のようである。

1. 教師の使命
2. 教師の職務（勤務時間の融通性等）
3. 身分の保障（分限、懲戒、任命、停年制）
4. 待遇の適性 — この点において学校法人法と特に関連する。
5. 教育の自由自主性
6. 教師の組合
7. 不適格教師の排除

ここに記載された事項をみると先の「A. 制定の必要の有無」の箇所掲げられていた各種法

律との関係において、それら全てを網羅する内容で構成されていることが推察される。例えば、「使命」や「身分」、「待遇」は教育基本法や一般官吏法との対応で、また「組合」の問題は労働組合法や労働基準法との対応で、といった具合にである。

このような中において、注目すべきは「5.教育の自由自主性」の項目である。教育の自由ないし自主性確保の課題は、戦後教育改革の基本理念として位置づけられていたからである。例えば文部省内で作成された「画一教育改革要綱(案)」(昭20・11・20総務室<sup>(27)</sup>)では、「画一的ナラザル教育実施ノ必須的基盤トシテ左ノ方途ヲ講ズ」として「教育ノ自主性ヲ確保シ教権ノ独立ヲ明示」と明記し、教育の自主性確保を教育改革の基本理念としていた。そして、その具体的措置として教授要綱・要目の極度の簡単化など「教員ノ広汎自由ナル教育活動ヲ推進スル」ことや、「学問研究ノ自由ヲ明示ス」ことなどを掲げていたのである。また、同じ時期に文部省内総務室で作成された「画一教育打破ニ関スル検討並ニ措置(案)」<sup>(27)</sup>においても、同じように教育の自主性を制度的に保障する具体的措置に貫かれた事項を記述している。これら二つの案は、「民主主義<sup>(28)</sup>の教育理念を基調として、戦後教育体制の発足を図るべく構想したもの」といわれるものであり、教育の自主性確保を教育改革の基本理念としてとらえていたものである。そしてその改革の具体的措置、方途のひとつとして、教員の教育の自由ないし自主性の保障を位置づけている。つまり、「教育の自主性」確保という理念を「教員の教育の自主性」の保障として実現しようとしたわけである。

このような点から、この教員身分法の規定内容として「教育の自由自主性」の項目が掲げられていたことは、教員身分法において「教員の教育の自由自主性」を保障することを意図したものと解することができ、戦後教育改革の基本理念を具体化するものとして位置づけることができる。そのことはまた、教員の身分保障の具体的内容が、当時、「学問の自由、教育の自主性を獲得する為官公私<sup>(29)</sup>の学校を問わず教職員の身分を保護する必要がある」ととらえられていたことにみられるように、教員の学問の自由、教育の自主性の保障にあったことから、教員身分法の制定目的をより明確に示していたともいえる。

さらに、教員の身分保障における教員の教育の自由自主性の問題は、「今度の教育基本法というようなものを考える場合、憲法の精神にしたがって学問の自由、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くる。それをやるといかにいうので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<sup>(30)</sup>いっているのが無意味になる」にみられるように、身分保障の中心が教員の教育、学問の自由にあることを示している。と同時に、この教育の自由や学問の自由の保障は、憲法―教育基本法、そして教育基本法―教員身分法という教育法体系のなかでとらえられていたのである。

以上のような点から、教員身分法において「教育の自由自主性」の規定が盛られるべく検討されていたことは、戦後教育改革における教員身分法の意義と、また教員身分法に課された重大な

使命というものが理解されるといえよう。

#### IV. 教員身分法案の基本的性格

教員身分法は、今まで見てきたような立案の過程、検討事項を通して、具体的な形あるものと<sup>(31)</sup>して、昭和21年の9月末頃に文部省内において作成された。その法案が「教員身分法案要綱案」<sup>(32)</sup>というもので、「第一 総則的規定」、「第二 任用」、「第三 分限」、「第四 服務」、「第五 懲戒」、「第六 俸給その他の待遇」、「第七 教員の団結権及び団体交渉権」の7つの章と22の条文及び「参考」として5つの条文の補足的規定により構成されている。この構成内容事項は、先の「教育基本法制定に当たって考慮すべき事項」の「学校教師身分法要綱案」及び「学校教師(員)身分法案の制定に関連する問題点」の「C. 内容」に記載されていた大綱とほぼ対応している。ここでは、この法案の規定内容から、その性格についてみていくことにする。

まず、第一章の「総則的規定」に盛られた内容のうち「本法の目的」(第1条)、「教員の定義及び身分」(第2条)について分析し、この法案の目的と教員の位置づけについてみてみることにする。それらの規定内容は、以下のようである。

##### 1. 本法の目的

教員の身分が特殊なることに鑑み官公私立学校に通じて、教員の種類、任用、資格、分限、服務、懲戒、給与その他の待遇、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。

##### 2. 教員の定義及び身分

右の教員は学校教育法の定める学校の教員をいうのであって、官公私立の学校に通じて教員はすべて特殊の公務員としての身分を有するものとする。

ここに示された規定にあるように、この法案では、教員の身分の特殊性という観点から、官公私<sup>(33)</sup>の別なく学校教育法の定める全ての学校の教員を対象とし、それらを「特殊の公務員」と位置づけている。また、規定内容すなわち「一般公務員に対する特例」の範囲は、わりと広範囲にわたっており、このことは教員の身分の特殊性を広い範囲に認めていることを示していると考えられ、教員の職責遂行に見合う規定を内容上盛り込もうとしたと推察される。このような点から、この法案は教員全てを対象とした単独法的な性格を有するものとして立案されたと考えられる。

また、この法案は、先の「教育基本法要綱案」における「(Ⅳ) 学校教育の公共性」の規定を直接受ける形で立案されたものと解することができる。そのため、官公私<sup>(34)</sup>の別なく教員を「特殊の公務員」と位置づけ、その担うべき職責の共通性を身分上の取り扱いの点において確立しようとしたものと考えられる。それは、「第四 服務」の章の「11. 教員服務規律」の箇所ですべて「(1)教員は、その崇高な使命を自覚し、全体の奉仕者として、国民に対しその責を果さなければならない」

と規定され、「全体の奉仕者」として位置づけられている点にも見出せる。

次に、教員の身分保障の中心課題と目された「教育の自由自主性」の問題は、「12. 研究の自由」という条文で、「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。但し教育にあ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」と規定されている。これは、教育の自由については学校段階により「一定の制約」が存在するとはしているものの、むしろ教育の自由の保障、尊重の上に立ってその行使のあり方を規定したものと解することができ、研究の自由の保障と合わせて、「教員の教育の自由自主性」という基本理念は保障されるべく明記されているととらえられる。

待遇の点についても、「俸給」、「昇給」、「恩給」の各規定を設け、それぞれ一般官吏と同等もしくはそれ以上の保障を図ることを謳っている。特に「俸給」の箇所では、「教員の基本給は官吏と同等とする外、その職務の性質に鑑み、教員には職務給として政令の定めるところにより一定額以上の研究費を支給すること。」とされ、研究を職務の一環と位置づけ、それを経済的観点から保障しようとすることも規定しているのである。

このように、この法案は教育基本法―教員身分法という体系のなかで、教育基本法の規定を具体的に実現するための法として立案が図られたものであったといえる。そして、「教育の自主性」確保という戦後教育改革の基本理念を、「教員の教育の自主性」保障として具体化しようとしたものとして、この「教員身分法要綱案」の積極的側面としての性格を位置づけることができる。

しかし、このような学校の公共性と教員の自由自主性を確保するために教員身分法を制定するという構想は、そのまま教員の活動への制約という危険性を内包するものであった。この点は、この法案のもつ消極的ないし後進的側面の性格として位置づけられる。その「制約」としての具体的措置は、労働三法の教員への適用排除規定として次のように規定されている。

#### 18. 労働基準法の適用排除

教員については労働基準法の規定は適用されないものとする。

#### 20. 労働組合法の適用排除

教員は、労働組合法による労働組合を組織し又はこれに加入することはできないものとする。

#### 22. 労働関係調整法の適用排除

教員については、労働関係調整法の規定は適用されないものとする。

このような規定により、教員は一般労働関係からは全く切り離された形で存在するものとされた。このことは、先の「学校教師(員)身分法案に関連する問題点」の所で、教員身分法が労働組合法や労働基準法の「特例」としての制定が検討されていたことを見たが、その「特例」としての内容が、それら労働法の適用排除としてのものであったことを示しているといえる。この労働三法の教員への適用排除ということは、すでにこの時期（この教員身分法案の作成時期と考えら

れる昭和21年9月末)には、労働三法のうち「労働組合法」(昭和20年12月12日公布、翌年3月1日施行)と「労働関係調整法」(昭和21年9月27日公布、同年10月13日施行)は、公布、施行されていたわけであり、教員が既に獲得していた労働基本権を奪うことを意味していたわけである。特に、教員のストライキ権に対しては、前述したように労働関係調整法の立案の過程で、田中文相の強い意向により、労務法制審議会により出された「労働関係調整法案」を修正し、官公私立の学校教職員の争議行為を禁ずる規定をその法案に盛り込むことの閣議決定(昭和21年7月6日)をみながら、GHQの反対にあい<sup>(33)</sup>、実現をみなかったという経緯をもつものであるにもかかわらず、教員身分法において再びその禁止を図ろうとしたのである。

このように、この「教員身分法案要綱案」では、教員を一般の労働関係から全く切離し、教員の既得権であった労働基本権を奪うことにより、その活動を制約していこうとした目的をもっていたととらえることができる。そして、このことは教育基本法―教員身分法という関係のなかで、特に教員を「全体の奉仕者」、「特殊な公務員」と位置づけ、その上に立った「特殊性」を強調することによる教員独自の身分法として構想されていたととらえることができる。このような構想もまた、戦後教育改革の名のもとに意図されたものであり、教員の権利制限などの法的措置を一面では強化するという効果を期待することを教育基本法―教員身分法という法構想はもっていたのではないかといえよう。

## V. お わ り に

本稿は、教員身分法制定構想に関する文部省内での作成資料をもとに、教員身分法の立案過程、検討課題、そして実際に立案された教員身分法案の分析をしてきたが、多分に限定された資料の分析であったため、本稿の課題達成にはなお残された問題が多く存するといえる。

しかし、本稿で分析し得た限りにおいてまとめをするならば、教員身分法制定という構想は、戦後教育改革の基本理念であった「教育の自主性」確保という課題を、「教員の教育の自主性」の保障という側面において実現しようとしたものとして、位置づけることができる。その反面、教員の活動への制約をも内包していたこともまた事実であった。そして、このような二面的性格は、いずれも教育基本法―教員身分法という構想のなかで、教員の「特殊性」という観点から想定されていたことなのである。事実、教育基本法制定当時における文部省関係者の第6条「学校教育」の解説では、教員の「特殊性」という観点から、まず教員の身分保障と待遇の適正が期せられるべきだとし、「しかもそれらは、単に物質上の有形的な問題のみでなく、又精神上の問題であることに注意しなければならない。教育刷新委員会が、教員には大学から小学校に至るまですべて同じ教員としての身分を定め、その間に差等を設けないとする趣旨の決議をしているのも、精神上的の教員の身分保障を図ろうとしているのである。」と説明するとともに、教員の「全体の奉仕者」及び「教育者としての特殊の使命」に鑑みて、「一般労働者とは異なったものをもって

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ろうか」と述べているのである。<sup>(34)</sup>

このような点からみて、教員身分法に見られた二面的性格は、教員身分法制定の根拠規定を為す教育基本法のもつ性格にその源を発するものであるといえる。そして、それは教員の身分（地位）に関する側面における戦後教育改革のもつ性格であったとも考えられるのである。ただ、前述のような教育基本法の解釈が、「教職の特殊性ゆえに国の統制強化を容易にする論理なのか、あるいは逆に、その自主性を尊重する方向で機能するかを見定めることは難しい。この段階（教育基本法制定の段階一筆者）では、全体の精神は後者にあったといえるが、なお、アンビバレント<sup>(35)</sup>であり、微妙なニュアンスを残していたといえよう。」といわれるように、その性格に対して一定の評価を下すことは、戦後初期の段階では難しい。この点については、教員身分法の立案から廃案そして新たな法案の立案に至る過程の分析を通して、再度考察を加えて明らかにしていかなければならない課題である。

## 注

- (1) 神田修「教育基本法と教育公務員特例法－『教員』基本法制の意義と課題」(『季刊教育法』23号、総合労働研究所、昭和52年)
- (2) 杉原誠四郎『教育基本法－その制定過程と解釈－』(協同出版、昭和47年) P.159
- (3) C I E、文部省、教刷委の関係については、鈴木英一『教育行政』(戦後日本の教育改革3、東京大学出版会、昭和45年) P.31～36 参照。
- (4) 例えば、国立教育研究所編『日本近代教育百年史』(昭和49年)、山本馨「教育官吏制度研究－ひとつの問題提起」(日本教育行政学会年報1、総合労働研究所、昭和50年)、神田前掲論文。
- (5) 日本私学教育研究所調査資料78『教育制度等の研究(その9)－学校教育法要綱案(昭21・8・22)その他春山順之輔資料より－』(財団法人日本私学教育研究所、昭和56年)
- (6) 同上、P.6
- (7) その分離の過程は、同上 P.9～17 において、「IV. 教育基本法(案)と学校教育法(案)との分離過程」として述べられている。
- (8) その後の学校教育法案、例えば「学校教育法要綱案」(昭和21年10月27日)では、教員身分法(案)の用語は見当たらず、学校教育法と教員身分法の直接的つながりはなくなっている。
- (9) 前掲、鈴木英一『教育行政』P.237～239
- (10) 同上書、P.215
- (11) 鈴木英一「教育基本法における戦後改革の精神」(日本教育法学会年報7『教育基本法30年と教育法学』、有斐閣、昭和53年) 所収。
- (12) 同上、P.76
- (13) 前掲、鈴木英一『教育行政』、P.235

- (14) 『戦後教育資料』(国立教育研究所蔵) V - 23
- (15) 戦後教育資料収集委員会編『戦後教育資料総合目録』では、この「学校教師(員)身分法案に関連する問題点」について、「教員身分法案に関連する補助資料、省議資料」の説明が記述されている。(P.23)
- (16) 末川博編『資料戦後20年史3. 法律』(日本評論社, 昭和41年) P.125 ~ 126, 及び岡部史郎『公務員制度の研究』(有信堂, 昭和30年) P.4 ~ 7。
- (17) 「画一教育改革要綱(案)」(昭和20. 11. 20総務室)(「敗戦直後の教育改革重要文書」, 日本教育法学会年報4『地域住民と教育法の創造』, 有斐閣, 昭和50年, P.230 ~ 231. 所収)
- (18) 田中耕太郎「教育者の使命」(『教育公論』11・12月号, 明治図書, 昭和21年, P.2 ~ 8)
- なお、ここでは教育者の使命と司法官の使命の類似性について「司法即ち裁判の機能は社会に於ける不正や犯罪に対する療法即ち破壊せられた秩序の恢復を目的としています如く、教育は国民の道義の振興、教養の増進即ち現存している道徳的文化的水準の向上を目的とするものであります。司法は云はば社会的に病気の治療の方法であり、反之教育は社会的に病気を予防し健康を増進する方法であります。斯様に司法と教育とは消極的積極的の差異はあるにしても、共に国家社会に対し、個人の場合の医術や衛生体育のように重要な機能を営むものであります。」と述べ、また「国民の道義的再興と云う重大な任務は実に司法官と教育者の双肩にかかっている」と位置づけている。
- (19) 教刷委第3回総会(昭和21年9月20日)における田中文相の教育基本法案に対する説明(前掲 鈴木英一『教育行政』P.235. 所収)。
- (20) 宮原誠一・丸木政臣・伊ヶ崎暁生・藤岡貞彦編『資料日本現代教育史1 1945年 - 1950年』(三省堂, 昭和49年) P.147
- (21) 「労働関係調整法」は、国会提出前の閣議で田中文相の意向により教員をその法の適用外とすることが決まり、修正の後国会に提出されることになったが、GHQの反対にあいそれを取り消してもとの法案で提出、可決された経緯がある。その経緯については、山村義男「対日労働管理の変遷 - 労働三法の生成 - 」(『思想』No.348, 昭和28年), 松岡三郎「戦後我国における労働法の展開」(別冊法学セミナー8. 野村平爾・沼田稲次郎・他編『労働法I〔団体法〕』, 日本評論社, 昭和50年) 参照。
- (22) 長峰毅「私立学校の管理3) - 私立学校法制定の経過と学校法人 - 」(『日本私学教育研究所紀要』第16号(1)教育・経営篇, 昭和56年) P.7 ~ 9, 及び前掲鈴木英一『教育行政』P.327~331。
- (23) 同上長峰論文, P.7 ~ 8。
- (24) 前掲鈴木英一『教育行政』P.289。
- (25) 教刷委第1特別委員会第8回会議(昭和21年11月1日)における田中二郎文部省参事の教員身分法に対する説明。前掲杉原誠四郎『教育基本法 - その制定過程と解釈』P.280, 及び片山



清一編『資料・教育基本法』(高陵社, 昭和49年) P. 207, 所収。

- ②6 注(17)に同じ。
- ②7 前掲, 「敗戦直後の教育改革重要文書」P. 231 ~ 233。
- ②8 同前資料の鈴木英一氏の解説, P. 235。
- ②9 教刷委第1回総会(昭和21年9月7日)における山崎文部次官の「緊急に処理すべき重要問題」の「(5)教職員の身分保障について」の項目の説明。(前掲片山清一編『資料・教育基本法』P. 176, 所収)
- ③0 教刷委第6特別委員会第1回会議(昭和21年12月12日)における田中二郎文部省参事の発言。  
(鈴木英一「教育基本法と教職員の地位」, 『季刊教育法』7号, 昭和48年, 所収)
- ③1 前掲『戦後教育資料目録』では, この法案の作成年代を昭和21年として記載している。また, 教育法令研究会編『教育公務員特別法一解説と資料』(時事通信社, 昭和24年)でも, 教特法の成立経緯について述べている箇所では, 教員身分法の立案に関し, 「教員の身分に関する法案を立案すべく決意し, 昭和21年の冬以来慎重な調査研究と共にこれが立案に着手した」(P. 42)とあり, この法案は, 遅くとも昭和21年内に作成されたものと推定できよう。さらに, この法案は「昭和21年11月に教育刷新委員会に提示された」(前掲, 山本論文P. 120)ともいわれている。
- ③2 前掲『戦後教育資料』V-22。
- ③3 GHQの反対理由は, 次のようなものであったといわれる。「第一に, 警察官吏や消防職員の争議行為を禁止しているのは, それらの者が争議行為をすると, 政府が顛覆し国家が崩壊する虞があるからであるに反して教職員が争議行為をしても, 直に国が崩壊する虞はない。現に教員は食糧休暇で三ヶ月も休んでいるのではないか。第二に, 米国では, 各州においても教員の争議行為を禁止していない。第三に, 教員の争議行為を禁止しても, 必ずや, 争議行為をなすであろう。そうすると, 教員が罰金を払わなければならぬ。教員が争議行為を行うことにより罰金を払うことの方が学生に深刻な影響を与えるであろう。第四に, 公益事業の争議制限は, 日常生活に著しい障害を与えることを抑える趣旨であるが, 教員の争議行為は, 日常生活に著しい障害を与えるものではない。」(前掲, 山村論文P. 769)当時のアメリカの対日労働政策については, 竹前栄治『アメリカ対日労働政策の研究』(日本評論社, 昭和45年), 同「アメリカの初期対日労働政策」(東京大学社会科学研究所編『戦後改革5. 労働改革』東京大学出版会, 昭和49年, 所収)に詳しい。
- ③4 辻田力・田中二郎, 教育法令研究会『教育基本法の解説』(国立書院, 昭和22年)P. 101 ~ 102。
- ③5 山住正己・堀尾輝久著『教育理念』(戦後日本の教育改革2, 東京大学出版会, 昭和51年)P. 379。