

IV 特別論文

戦後占領期における学校管理改革と教員の経営参加

—教育研究協議会と『中学校・高等学校管理の手引』から見えてくるもの—

山梨大学 平井 貴美代

はじめに

組織において個々の成員のコミットメントをいかに得るかは常に重要な課題であり、とくに企業が大きな変革を成就させようとするとき、社員を参加させることは欠かせない方法とされる。しかし、教育界ではむしろ長らく日本の初等・中等教育機関に慣行的に置かれてきた「職員会議」という教員の経営参加方式が学校の経営活動を阻害するものと位置付けられ、その是正が政策上の課題とも見なされている。こうした職員会議の運営のあり方をめぐる葛藤が、占領政策に源を發していることはこれまで指摘されてきたが、その詳細を実証的に明らかにした先行研究はほとんど見られなかった。しかし、今後の職員会議がどのようにあるべきか判断するためには、それが形作られてきた歴史的経路を明らかにし、その運営のあり方が教育という業務の独自性に由来するものなのか、あるいは特定の歴史的状況下（とくに占領下）においてのみ適格的であるのかを選びわけることが必要である。

先行研究においてとりわけ注目されてきたのは、占領期に一時期制度化されていた教育経営協議会制度である。同協議会は1946（昭和21）年10月3日付けの通牒「教職員の教育研究協議会新設に関する件」¹によって設置が促されたものの、その一年半後の通牒「教員の教育活動、資質の向上並びに態度等について」²において、その適用面での軌道修正がなされたことで「1950年頃には、……全国から姿を消」³した短命の制度であるが、「学校長司会によらざる教職員の自主的会合」という同協議会の制度設計が職場民主化への一種の既得権となって、「職員会議議決機関説」に根拠を与えたとするのが、これまでの定説であった⁴。しかし通牒文を見る限りでは、「之〔学校教職員会、引用者注〕と別個に……教職員の自主的な会合が作られ定期的に集合して教育上の諸問題を研究協議する」ものとして、職員会議とは別立ての研修や研究面に特化された組織であることが明記されており、同協議会が職員会議に取ってかわり「学校の人民支配ともいべき状況が各地に現われた」理由は必ずしも自明とは言えない⁵。また、GHQ-SCAP文書を用いた高橋寛人氏の最近の研究では、CIE（民間情報教育局）の強い指導が文部省の抵抗を押し切るかたちで、同協議会が制度化されるに至ったプロセスが詳らかにされており⁶、先行研究の対文部省という視野を超えて、占領下という特別な権力関係を考慮にいれた検討がなされなければならないことも明らかとなっている。

教育研究協議会は、いかなる意図を持って、どのような経緯によって制度化されたのか。はたして「職員会議決機関」の先行事例と言い得るのか。また設置されて一年半後の1948年に、別の通牒によって協議会が「校長の職権」を侵害することがないように軌道修正されることになった経緯はいかなるものであったか。以下では1946年10月の通牒に帰結する教育研究協議会の制度化プロセスを高橋氏の研究成果を補足しながら押さえたうえで、その一年半後の1948（昭和23）年に同制度が軌道修正される経緯についてGHQ/SCAP文書の解析を通じて明らかにし、その過程で見出された制度適用上の課題について学校管理・経営的視野から検討していく。そして論考の最後では、教育界と同様に経営蚕食的な「労働権」の拡大を促進させた対日労働政策⁷との関連性などを検討したうえで、教育界における経営参加慣行の制度化プロセスの固有性とその意義を改めて考察することとしたい。

1. 1946年10月3日付「教職員の教育研究協議会新設に関する件」の立案過程

教育研究協議会の名称がはじめて登場するのは1946（昭和21）年10月3日付の通牒においてであるが、その基本理念は、第一次教育使節団報告書の教師の現職教育に関する提言にすでに示されていた。報告書は過去の遺産を清算するための臨時再教育と恒常的な現職教育についてそれぞれ4～5項目の方法を示したが、いずれにおいても第一に取り上げられているのが「教師会」（Teachers' Meeting）あるいは「教師の会合」（Meeting of Teachers）である。CIE教育課は使節団報告書を一種のバイブルのようにして民主的教育制度の構築を図ったとも言われるが、法改正やラジオなどを通じた「上から」の現職教育手法の限界が強く意識されたときに⁸、その行き詰まりを打開するための拠り所としたのも、教育使節団報告書の次のような提案であった⁹。

どの学校でも教師会を作ること。各学校は教師会を作り、その会合で問題になつてゐることがらや実際に行はれてゐることなどを、校長に左右されずに（without domination by the principal、英語原文は引用者注。）自由に討論することが必要である。……

教師にとって教育上まづ第一に必要なことは、同僚と会合して互に意見を交換してその感激を語りあふ機会が与へられることである。それぞれの学校の職員会議はこの必要に応ずるためのものであるが、それはまだほんのいと口にしかすぎない。

CIE教育課で教育研究協議会制度の立案を担当したのは、のちにCIE教育課の課長補佐を務めることになるトレーナー（Joseph C. Trainor）、そして文部省内で担当したのは師範教育課である（この制度が現職教育制度であることの証左である）。両者の折衝は8月から10月にかけての計8回に及んだ¹⁰。トレーナーが使節団の「校長に左右されずに」という文言を校長を除外した会合と読み替えて提案し、文部省側の抵抗を押し切ってその主張を貫徹した経緯については、GHQ-SCAP文書の協議会記録（記録者はトレーナー）から確認することができる¹¹。文部省側がも

表1 教育研究協議会の草稿案の比較表

名称	School Teachers Meeting	教育研究職員会 Teachers' Meeting for the Study of Education	教育研究協議会 Teachers' Conference for Educational Research
目的・機能	<p>・ The School teachers' meeting will be held on various occasions, but special attention will be paid to the following items from the view point of its being a organ (of the Reeducation; 手書きメモ) through the voluntary cooperation of the teachers themselves.</p> <p>・ The School teachers' meeting at each school will be a meeting of study and discussion, the chief aim of which will be thorough practice of new educational policies and reform and replenishment of subject matter.</p>	<p>(前文) 学校教職員会は従来主として学校長司会のもとに行はれて居り今後も*存続すべきものであるが、教職員の創造的意欲を促進する見地からこれとは別箇に学校長の協力機関として教育研究職員会を組織し教育上の問題を研究協議するやう勧奨する。</p> <p>一、研究会は各学校単位に設け新教育方針の徹底、教育内容及方法の刷新充実を図ることを目的とすること。</p>	<p>一、学校教職員会は従来学校長司会の下に行はれ教育上の諸問題が研究協議せられ相当の成果と挙げつゝあるのであるが学校教育民主化促進の見地から之と別箇に学校長司会によらざる教職員の自主的な集會が作られ定期的に集會して教育上の諸問題を研究協議することが望ましい。この教職員会を教育研究協議会(以下協議会と略称する)と称しその運営に関しては次の如き注意が必要である。</p> <p>二、協議会は各学校単位に設け教職員自らに依る自らの再教育機関として新教育方針の徹底、教育内容方法の刷新充実を図ることを目的とすること。</p>
校長の参加	<p>・ Regarding the organization and sub-division of the school teachers' meeting, the selection of the subjects of the discussion or chairman, the principal will consult with the teachers and (will; 手書きメモ) decide according to the circumstances.</p> <p>・ 校長が参加する会議パターンを例示</p>	<p>七、研究会には学校長は参加しないのを原則とする</p>	<p>六、協議会には学校長は参加しないのを原則とするが会員の希望ある時は参加すること。(「特定の会議に加はることが出来る。」を付記)</p>
協議内容の学校経営への反映	<p>・ Principals are to strive to conduct school management after taking into mature consideration the opinions and wishes of a majority of teachers both within and outside of the teachers' meetings.</p>	<p>八、研究会はその研究協議した事項を学校長に報告し、或は有益な提案をなし、その中特に重要なものは文部省に上申すること。</p>	<p>九、協議会は学校長の協力機関たるの本分に則り研究協議せる所に基き学校長に報告し、或は有益な提案をなし学校長は之を尊重しつゝ自らの責任と權威とを以て学校の運営に当ること。</p> <p>一〇、協議会はその研究協議した事項の中特に重要なものは文部省に上申すること。学校長は必要と認むる時は之を地方庁に進達すること。</p>

っとも懸念したことは、この会が校長の校務掌理権を侵害することであった。しかし、トレーナーは「我々も校長のリーダーシップの機会を侵害しようとするものではなく（校長は今まで通り職員会議を主催できる）新たに会合を付け加えるだけであり、通牒の原案にも学校経営の権限は校長にあることが明記されている」から問題ないとして、校長を含めないという基本設計については、最後まで自らの主張を譲らなかった¹²。

フーヴァー研究所が所蔵するトレーナーの個人文書に残されている通牒文の草稿3点（9月17日の日付が記されている草稿とその日付が二重線で消されたもの、そして日付不詳の草稿。会の名称や文面から判断して、日付不詳のものは9月3日案、9月17日の日付が二重線で消された草稿は10月3日案と推測される）から分かることは、会の名称や文面の微修正については、文部省側の意向が少なからず配慮されたということである（表1）¹³。最終稿の10月3日案で、会の名称が「職員会」から「協議会」へと変更されたことや、目的規定に「教職員自らに依る自らの再教育機関として」の一文が加えられたことは、同会が学校管理機能を有するかのような誤解を避けたいとする文部省側の意向が反映された変更であったと考えられる。しかし同時に、文部省側が修正を試みた校長の関与に関する修正（「参加すること」の取り消し線の箇所か？）については、またしても退けられることとなった¹⁴。同会が校長の校務掌理権を侵害するものではないと明言したトレーナー=CIEの立場が貫かれたものと見てよいだろう。

2. 1948年6月付け通牒による教育研究協議会の軌道修正に至る経緯

（1）教育研究協議会が「誤用曲解」されるに至った理由

以上の制度化プロセスから、教育研究協議会制度が教員再教育を目的とする組織であることについて、文部省・CIEともに共通認識をもっていたことを確認することができた。したがって、同会の運営に学校管理機能をもたせることは立法者意思からの逸脱ということになるだろうが、そもそも苦心して作った通牒の文面は文部省の狙い通りに受け止められることはなかったと、師範教育課員としてCIEとの折衝に尽力した上野芳太郎はのちに証言している。「二十一年に出した通達は、言葉使いには非常に注意をして、これは協力機関である、協力機関だから研究した成果は校長に報告すべきだ、校長はそれを尊重すべきであるが、自らの責任と権威において学校経営をやるべきである。そういうことは書いてあるんです。けれども、そういう所は余り理解されないで、校長を除いた会をやるということが非常に強く出たものですから、それ以来校長の管理権というものが非常に軽んぜられる傾向を生じたんです」¹⁵。同制度の軌道修正を促した1948年通牒の文面における、「通牒が、まま曲解誤用せられ、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」との指摘は、上野の証言とも一致する。

1946年通牒が「曲解」された経緯を直接跡付ける資料が見いだせない現状では推測の域を出ることはないが、よく言われるように、学校管理権の伸長を望む教員（団体）側の思惑がはたらいた側面は少なからず存在したとは思われる。それに加え、前節で述べた文部省側の意図を

部分的に汲んだかたちでなされた通牒文の修正が、皮肉にも「誤用」を誘発した可能性を指摘しておかなければならない。10月3日の最終稿で文部省は会の名称を「教育研究協議会」に変更したが、この名称は翌年3月11日に教員組合全国連盟（教全連）が文部省と結んだ労働協約に盛り込まれた「教育協議会」と混同されやすい名称であった。教育協議会は、労働組合の経営参加制度として当時多くの企業に設置されていた経営協議会の教育版である。経営協議会では人事や賃金・処遇の問題にとどまらず経営方針や経理、生産量など経営内容にまで踏み込んだ協議が労使間で行われていたとされるが¹⁶、教全連の教育協議会でも、「人事職制に関する事項」（第25条②）や「教育の計画、予算及運営に関する事項」（第25条③）などが、協議内容に規定されている。1961年刊行の『現代学校経営事典』の「職員会議」の項には、「教育研究協議会」は米国流の団体交渉を教職員団が行うための「経営協議会方式の口実」としての制度であったと両者を同一視した説明がなされているし、山形県の教育史はより端的に、「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」と指摘している¹⁷。このほかにも労働界の歩調を合わせた動きとして、「生産管理」（経営者をロックアウトして労働者が「自分たち」の企業を自らの手で管理する闘争手段）の教育版としての「学校管理」¹⁸が広がりを見せるなど、労働組合運動が勢いを増した時期に折悪しく通牒が出されたことが、「教育界が非常に混乱」（上野）する帰結を招いたとも考えられるのである。

さて、そもそも通牒が出されるべきではなかったというのが文部省側の通牒立案時からの一貫した態度であったわけであるが、教育界を混乱させる元凶となったと言うのが事実であるとするならば、1948年6月に新たな通牒が出されるまで約2年にわたり、同制度が放置されたことはなぜなのだろうか。占領下であったからと言えばそれまでかもしれない。CIE教育課内の有力者であるトレーナーが協議会の設置に大きく関与していたことなどが影響したものと推測することは容易である。しかし、そうだとすれば、CIEやトレーナーの威光を抑えてまでも1948年通牒が出されるに至った理由を、改めて問う必要が生じるだろう。ここで注目されるのが、『中学校・高等学校管理の手引』（文部省、1950年。以下、『管理の手引』と略称）の作成指導にあたるために、1948（昭和23）年3月26日に来日した特別顧問（Special Consultant）のジョンソン（Burt P. Johnson）の存在である。

（2）手引書作成指導を通じて知り得た学校管理の窮状

まずは、特別顧問ジョンソンが占領下日本に招聘されることになった経緯を説明しておこう。ジョンソンが帰国にあたって教育課長に提出した最終報告書には、陸軍省から「CIEが関連する中等管理（secondary administration）分野の軍政における90日間の陸軍長官の特別顧問」の使命が与えられたこと、使命の目的は「日本における中等管理を改善・拡張するために企画されたプログラムの発展と実行におけるSCAP-CIEへの助言と支援を行うこと。CIEと協力してしかるべ

き日本の教育家に彼らの分野における諸問題に対して助言と支援を行うこと」であったと記されている¹⁹。トレーナーの回顧録には、陸軍省が用意した基金を使って、“visiting expert”と呼ばれるさまざまな分野の専門家が、1～6ヶ月（通常は3ヶ月）招聘され、日本の機関と直接仕事をしたことが紹介されており（その最も大々的な企画がIFELであった）²⁰、ジョンソンもおそらくはその枠を用いて招聘されたものと思われる。同様に陸軍省の要請で「任期60日ないし90日」という条件で1947（昭和22）年5月に来日したグレアム（Mac Graham）が、『学校図書館の手引き』作成に尽力したことは知られているが²¹、そのほかにもCIE関係だけで20人以上のコンサルタントが1947～48年来日したことが、GHQ-SCAP文書からは確認できる。ESSが招聘したジョゼフ・ドッジの招聘理由に関する経済財科学局長顧問S・ファインの証言によれば、“visiting expert”の招聘には、従来推進してきた政策に「意義を持たせ」、上院・下院の各種委員会に対して年間支出を説明する際の裏付けを得る目的も含まれていたというが²²、ジョンソンはニュージャージー州の高等学校長として州の教育集会の学校管理部門の議長などを務める人物であったので²³、中等学校管理の実務面での支援・助言が期待されたのであろう。

ジョンソンの招聘決定がどの段階でCIE教育課に伝えられたのか詳しいところは分からない。だが、少なくとも、ジョンソンが着任する直前の1948（昭和23）年3月初めに中等学校の管理職向けの協議会の企画がにわかに本格化したことが確認できる。3月5日の文部省の上級中等学校課と下級中等学校課の課長を交えた定例週会議の会議記録には、1948年の6～7月に学校管理に関する中等学校長対象の地区別協議会を全国9～10か所で開催する提案が、予算が通ればという留保つきでなされ、さっそく計画を進めることが決定されたと記されている²⁴。一会場につき300人の校長が参加する協議会を9地域で開催、日本の15%の中等学校長が直接受講し、残りの校長についても間接的に協議内容が伝えられることが見込まれた。さらに具体的な協議内容として、(1)中等教育の基本原則、(2)学校職員 a. 良い校長の特徴 b. 良い教師の特徴 c. 学校職員の民主的組織と機能、(3)学校職員の研修、(4)中等学校のガイダンスプログラム、(5)生徒活動のプログラム a. 生徒会活動 b. クラブ活動 c. 集会計画 d. 社会活動、(6)学校プログラムの組織 a. 教育課程 b. 日課・週課 c. 学級組織、(7)学校施設、(8)学校—地域間の連携 a. PTA組織 b. 地域資源の活用 c. 地域の中心としての中等学校、(9)学校プログラムの評価、(10)専門職団体、の10項目が挙げられており、これらは3月17日の会議で提案された手引書項目とほぼ一致する²⁵。17日の会議では、指導主事・教育長を対象とする研修（workshop）や中等学校長を対象とする地区別協議会の教材として手引書（manual）を作成する委員会をただちに立ち上げるべきこと、そして3月末に来日するジョンソンが滞在期間90日をかけて手引書作成に携わる計画が伝えられた。手引書作成委員の選出にあたっては、都道府県指導主事、高等学校校長・教諭、中学校校長・教諭の各カテゴリーごとに日本各地から選出すること、教員組合等の団体代表としての立場での参加を認めないことなども申し合わされている²⁶。

ジョンソンは、4月6日の委員との初顔合わせの会合以降、手引書の各部に対応する5つの部

会との会合を精力的にこなしたのちに、4月13日には各部会の代表者からなる中央協議会を招集し、“Democratic”などの重要用語の共通理解や章タイトル、次の会合までの業務内容の確認などを行っている²⁷。その後もジョンソンは毎週の部会開催に加え、ときどきに中央協議会、全体協議会などの会合をもち、委員に中等学校やadministrationのイメージ形成を図るべく様々な働きかけを行っていった。たとえば4月27日の全体協議会では、良い中等学校の標準をテーマにあるべき教育上の機能について協議が行われ、1. 個人の差異への関心、2. 継続的な成長の機会、3. その時々の意味ある活動、4. すべての子どもが帰属意識をもつこと、5. 心的・肉体的・感情的成長のための対策、6. 平均的な子どもの「要望」、7. 地域生活に結びついた学校プログラム、8. 地域のニーズへの学校の適応の各々の機能をめぐり活発な協議が行われた²⁸。ジョンソンの最終報告によれば、部会会合の前半30～40分は中等教育一般に係る論点に関する議論に、また後半の1時間半は質疑応答や手引書執筆に関わる様々な議論を行うなど、討議過程を重視した執筆指導に取り組んだ様子を窺うことができる²⁹。

さらにジョンソンは忙しい作業の合間を縫って9都府県の学校の訪問調査を行い、数多くの学校管理職・教職員と協議し、高等学校長協議会の準備会や全日本中学校長会の総会で演説を行っている。訪問調査の目的は、「基礎的なニーズや学校の状況や組織、管理方法および過程に関する直接的な情報を得る」ことと、「教師や校長たちと話をし、彼らの問題や彼らを支援する方法を探る」ことにあった。ジョンソンがわずかな滞在期間のうちに接点を持った校長は、計956人にもものぼった。

表2 ジョンソンの訪問実績

	都道府県	会合の種類	校長の出席数
1	東京都	協議会 — 討議	35
2	神奈川県 (横浜)	” ”	41
3	神奈川県 (藤沢)	” ”	32
4	栃木	” ”	63
5	千葉	” ”	19
6	奈良	” ”	27
7	岡山	” ”	39
8	神戸	” ”	37
9	京都	” ”	51
10	日本	日本校長代表者委員会との協議	62
11	日本	全日本中学校長会におけるスピーチ	550
		合計	956

(注) ジョンソンの最終報告書7頁を日本語訳。

周到な討議プロセスを経て各部会から原稿が提出されたのちも、ジョンソンの編集作業には多くの困難が伴ったようである。5月22日の週報告では、良いadministrationに関する知識・経験の不足によって部会から提出された原稿の形式が整わず、ほとんど意味のない内容となっていることや、引用や注記抜きに適当な本をコピーした内容となっていることなどをこぼしている³⁰。果たして日本人のadministration理解には、どのような問題があったのか。早い時期からジョンソンは、日本人のadministration理解が、その民主性についてよりもむしろ効率性の観念に欠けることなどを指摘していた³¹。しかし、5月上旬の関西地方への訪問旅行（表2の6～9。文部省の求めに応じたものであった。）をきっかけとして、administration理解の問題について「異なる像 (different picture)」が見えてきたともジョンソンは記している。少し長い引用になるが、ジョンソンの週報告の該当箇所を示してみよう³²。

これらの協議会と訪問は多くの情報に富んだものであった。私は、遠方にあるこれら地域の校長たちが直面する問題のいくつかについて、いささか異なる像を受け取った。校長たちは、学校管理責任を得ようと画策する教員組合の問題に直面し、ほとんどその圧力に対抗する力がないように見える。彼らは真の支援を必要としており、それが得られなければ他の努力も無となるであろう。

協議からはまた、手引書の中で留意すべき事項についての情報として、とりわけ校長の責任と物事を遂行する方法に関しての詳細を書く必要があるという情報を提供してもらった。

ジョンソンが関西地方の訪問旅行中に気づかされた校長の直面する問題に関する「異なる像」は、手引書の内容面に活かされるということを超えて、教育研究協議会の軌道修正へと結びついていくことになる。その経緯は節をあらためて描いていくこととしよう。

（3）教育研究協議会制度を批判したジョンソンの最終報告書

急ピッチで作業を進め手引書の編集をほぼ完了したジョンソンは、6月初旬に教育課長オア (Mark T. Orr) に最終報告書を提出して帰国の途についた。16頁にわたる最終報告書には、手引書指導や訪問調査など50日間に取り組んだ活動のあらましと、それを通じて得られた知見、およびCIE教育課の今後の取り組みに対する勧告が盛り込まれていた。ここで注目されるのは、得られた知見として挙げられた13点のほとんどが校長の学校管理を困難とさせた政策上の問題点であったこと、そして教育研究協議会制度の運用上の誤りが困難の元凶となっていることが、明確に指摘されていたことである³³。その概略は、以下の通り。

- 1 中等学校長は、校長職向けの特別のトレーニングをほとんど受けていない

- 2 大学には、校長がその義務や機能をよりよく理解できるような中等教育管理に関する通年もしくは夏季集中のコースがまったく設置されていない
- 3 CIE の施策のほとんどは一般教員向けの教育プログラムの内容に関するものであり、それらプログラムを推進するリーダーであるはずの校長に対するものがほとんど用意されていない
- 4 すべての校長は、CIE の指令に基づき 18 か月前に文部省から与えられた指示を曲解することによって校長は教職員の会合から排除され、そのため学校を統制する力を失い、教職員の協働による学校プログラムの進行がますます困難になっていると感じている
- 5 ほとんどの校長が、現行の良いプログラムを取り入れることに大変興味を持っているが、実行するうえでは口頭及び書面による支援を多く必要としている
- 6 校長たちは教員組合が教育プログラムの効率性を阻害していると感じており、同時に校長と教員が協力して中等教育のプログラムの再構築を行うべきと感じている
- 7 校長たちはトレーニングの非効率性や怠慢により、健康面や危機管理についての注意が著しく不足している
- 8 校長たちには、良い組織の概念がほとんどない
- 9 校長たちは、監督の構成要素についてまったくと言っていいほど分かっていない
- 10 校長たちは、広い視野でガイダンスを理解することができていない
- 11 中等教育における職業教育の実践に注意が払われておらず、とりわけそのことは、カリキュラムや教科内容の構成において著しい
- 12 校長たちは時間の制約のなかで物事を進める観念を、まったく有していない
- 13 民主主義がほとんどの校長や教員に誤って理解されている

そしてジョンソンは、上記問題への対応を含め CIE の今後の取り組みについてまとめた勧告文において、次のように教育研究協議会通牒の軌道修正を強い口調で求めている³⁴。

顧問は数千人の校長との（個人的またはグループでの）話し合いを通じて、18～20 か月前に通知された、あるいは CIE から後援された指令に対して、校長は所属教員たちと会合することができないのだというたいへんな誤解をしていることを見出した。

筆者は指令の写しを手にはできなかったが、もしも指令が校長と教員たちとの会合を禁止していないとするのならば多くの校長がそのように誤解しており、その誤解が教員や教員組合に利用されて、そのような会合を禁止したのと同様の効果を及ぼしているということになる。指令はその内容如何に関わらず、直ちに明確化されるべきである。校長の能力が乏しいかどうかなどという問題ではない。校長が学校改善の支援を受け、中等教育のプログラムを再構築しようとするのならば、必要に応じて教職員とともに話し合い、ともに仕事

をする機会がほしいと感じるはずである。指令の明確化をなすべし。さもなくば、あらゆる規則や管理は侵害されるだろう。

ジョンソンの報告書の日付は6月4日。そして、教育研究協議会の軌道修正を指示する通牒、発学57号文部次官発「教員の教育活動、資質の向上並びに態度等について」が都道府県知事教員養成諸学校長宛に送られたのは、同月8日付けであった。両者の関係を示す資料は今のところ確認できていないが、すでに『時事通信 内外教育版』4月22日号は文部省が、「教師の欠勤、職場放棄が著しい傾向にかんがみ、ちかく通知を発し学校教育法第二十八条を再確認させ、学校長の監督権の強化、教員の職務怠慢を一掃する対策を講ずることになった」³⁵と報じており、おそらくは通知の成案となる最終段階で教育研究協議会に関する一文が盛り込まれたのではないかというのが筆者の推測である。というのも、『内外教育』による報道の直前の4月16日の文部省とCIE教育課との協議記録には、文部省が提出した通牒文原案（教育研究協議会への問題指摘を含む）に対して、「提出された声明は不適切で、いくぶん混乱している」とCIE教育課が評価し、修正を加えて再提出するよう助言したことが報告されていたからである³⁶。少なくともこの段階では、教育研究協議会を問題視する文部省に対して、CIE教育課はほとんど理解を示していなかったことが分かる。しかし、幸いこの会議にはジョンソンが同席しており、恐らくはこのことが布石となってジョンソンの最終報告書の作成、さらには1948年6月通牒に結びついていったものと考えられるのである。

3. 教員の学校経営参加と administration

(1) 広義のデモクラシーと教育研究協議会

米国教育使節団及びCIE教育課によって日本に持ち込まれた、民主主義原理にもとづく教育経営管理の考え方は、デューイ（John Dewey）の提唱した広義のデモクラシーの影響が色濃く反映されたものであった。デューイは、それまで統治機構としての効率性や経済性をめぐって評価されてきた狭義のデモクラシーの観念に対抗して、道徳的理想としてのデモクラシー（広義のデモクラシー）の理念と実践の在り方を追究した³⁷。その広義のデモクラシー実践のターゲットとしたのが工場と学校であり、とくに学校については1937年に公にされた“Education and Administration”において、職場の民主化という観点から詳しく論じている。「実践の成果を将来の経験の一部とするために何よりも会話が求められる仕事があるとすれば、それは教えることである。……成功するための方法や成果に関する教員たちの情報を活かす場が与えられず、学校の政策面全般への組織的効果に結びつけることができないとしたら、なんと無駄なことであろうか」³⁸。教員が学校の意思決定過程に参加することは、彼らの前向きな責任意識や関心を育てるとともに、管理経営面でも成果があるのだとするデューイの主張には、教育研究協議会制度の一つの原型とも言い得る考え方を窺うことができる。

デューイの論考“Education and Administration”が発表されたのは、全米教育協会（NEA）の教育長部会（Department of Superintendence）の定例会においてであった³⁹。当時のNEAが、進歩主義にもとづく初等教育のカリキュラム改革案を作成するなどデューイの強い影響下にあったことを鑑みれば⁴⁰、デューイの学校現場の民主化を促す提案が学校管理経営層に少なからぬ影響力を及ぼしたことは確実である。CIE教育課員の多くは進歩主義を信奉する第二世代であり、第一世代である彼らの指導者から伝統的教育手法に対する憎しみを植え込まれていたとの指摘もある⁴¹。そして、CIE教育課員のなかでも「戦前の教育システムをもっとも腹藏なく酷評したのがトレーナーであった」という。トレーナーは、おそらくは教師の専門職性に信頼をおき、教育研究協議会がそれを助長する為の有益な手段となり得るものと確信していたのであろう。しかし、そのトレーナー自身が後年の回想録では、教員組合員たちが経営管理的野心を満たすために協議会を利用するようになったことを、「予期せぬ発展」（unforeseen development）であったとも記している⁴²。通牒文が正しく理解されず「誤用」されたのはCIE教育課としては想定外の事態であったのかもしれないが、そもそも彼らが果たして教育の民主化と言った漠然としたイメージ以上の、administration（経営管理）の現実的な機能、そこにおける校長の役割といった知識を具備していたのかどうかということになると、かなり疑わしい。

一方、CIE教育課特別顧問のジョンソンは中等学校の経営管理の実務家であり、研究者でもあった。民主的であるべきという規範に偏ったCIE教育課の指導の実態を批判する目を持ち、その問題を指摘することのできる立場にもあった。ジョンソンが作成の指導にあたった『管理の手引』のまえがきは、次の一文から始まる⁴³。

中学校・高等学校の学校管理の指針として、本書を刊行するにあたって、一言触れておかねばならないことは、わが国における学校管理の望ましいあり方は、民主的であると同時に教育的であり、且つ能率的でなければならないということを、この委員会が特に強調したことである。

民主的・教育的・能率的な学校管理とは、具体的には手引書第六章「中学校・高等学校の組織と管理」の次の説明を読めば分かりやすい。「本来、学校が希求している目標というものは、その学校に関係ある人々の、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」。また「民主的」であること、すなわち「責任をもって積極的に参加することは、民主主義下の教育が強調している個人の成長と発達ということを達成する最上の方法」であるから「教育的」であるし、「学校に関係している人々が、責任を分かちあって協力する能力を一そう増進させる」ことが「能率の増進に反映する」。ジョンソンおよび委員会は、民主的・教育的・能率的を「三つの準拠」として、「学校の組織と管理の長短についてのもっとも重要な指標」に等しく位置づけていたのである。

ジョンソンが民主主義的な経営管理論に一定の距離をおくことができたのは、あるいは彼が中等教育の実務家であったからなのかもしれない。NEAの初等教育カリキュラム改革案が進歩主義の強い影響下にあったことは既述したが、中等教育のカリキュラム案は1944年という冷戦期への時代の変り目の時期に公にされており、すでに進歩主義の退潮期にあった。デューイの広義の民主主義にもとづく経営管理論は近年でこそ再評価の機運にあるが、本国米国においてはさほどの影響力を持ち得なかったとされる⁴⁴。デューイのデモクラシーの理想主義的考え方には、現実主義者やエッセンシャリスト等の論敵も多かったのである。現実主義 (realism) の立場から言えば、経営管理事項への参加の程度は、職能的関心と貢献能力にもとづいて決められるべきであり、プラグマティストが言うように誰もが共有すべきものではない。すべての成員が等しく政策形成の資質を具備しているわけではない以上は、成員からの意思表示等を経営管理のパターン全般に効果的に沿う限りにおいて適用する権限は経営管理者が有しているということになる。「経営管理者は……集団が行動を起こすのを辛抱強く待ち、信頼を置く姿勢を示すべきである」といったプラグマティズムの発想は、現実主義者からすれば非効率的かつ、組織の持続性や統合性を害するものでしかなかった⁴⁵。

(2) 『管理の手引』が示した administration のあり方

既に述べたように、ジョンソンは「正しい」administration 理解やその現実的な機能、そこにおける校長の役割などを学校管理の手引書のなかに具体的に示すことで、CIE教育課の占領政策を軌道修正し、無力な立場に置かれた校長の支援を試みようと思図していた。その意図は、彼が編集を指導した学校管理の手引書にどのような形で反映されたのだろうか。その手掛かりとして、ジョンソンが指導した手引書に前後して編集が進められていた学校管理関連の文部省手引書の章構成を比べてみることにしよう。表3に示したように『管理の手引』は3冊の中でもっともページ数が多く、盛り込まれた学校管理関連の領域も多岐にわたる。文部省職員だけで執筆・編集した『新しい中学校の手引』や⁴⁶、『管理の手引』と同様に初等教育家・行政担当者と文部省職員からなる委員会を立ち上げたものの、編集指導は教員養成を専門とするCIE教育課初等教育班員が担当した『小学校経営の手引』とでは⁴⁷、その専門性における差は明瞭である。また、章題に「校長」が頻繁に登場するのも『管理の手引』の特徴である。

『管理の手引』が刊行されたのは1950(昭和25)年3月と文部省手引書のなかでは後発組に当たる。着手時期は『小学校経営の手引』、『新しい中学校の手引』が1947(昭和22)年8月に対して、『管理の手引』は1948(昭和23)年3月と半年程度の遅れであったが、発行時期は1年後となった⁴⁸。刊行が他の2冊の手引書の一年遅れとなった理由は、手引の作成過程の違いによるものと思われる。『新しい中学校の手引』と『小学校経営の手引』の場合は和文による原稿を英訳させ、それを読んだCIE教育課員が修正箇所を指示して完成させたのに対して、『管理の手引』の場合はジョンソンの英語原稿をCIE教育課が加筆・修正し、その後に全文を和訳したのちに文

表3 文部省手引書の章立て比較

小学校経営の手引 (1949. 2. 15発行)	新しい中学校の手引 (1949. 2. 20発行)	中学校・高等学校管理の手引 (1950. 3. 30発行)
1 現代の小学校教育	1 中学校の根本的性格	第1部 現在の中高等学校
2 小学校の教科課程	2 生徒の特徴	1 中学校・高等学校管理の基本原理
3 小学校の教育組織	3 教科課程	2 中学校・高等学校教育の目標と機能
4 異常児童の教育	4 教授方法と教育技術	3 優秀な中学校・高等学校の基準
5 小学校における指導	5 中学校生徒の指導	第2部 校長職
6 児童の健康	6 特殊教科活動	4 中等教育における校長の地位
7 学校と郷土社会	7 市民としての教育	5 民主的指導者・管理者・教育者としての校長
8 小学校事務の運営	8 学校の組織	第3部 組織と管理
9 小学校の建築と設備	9 学校の職員	6 中学校・高等学校の組織と管理
10 真の指導者としての校長や指導主事	10 中学校の校舎	7 学校事務所の組織、学校施設の管理
	11 教授設備	8 日課表
	12 学校図書館	第4部 指導と生徒役員
	13 新制高等学校及び小学校とのつながり	9 指導計画の組織と管理
	14 学校と社会	10 特別教育計画の組織と管理
	15 新制中学校の評価	第5部 学校における指導計画の改善
(総ページ156頁、25円30銭)	(総ページ303頁、68円10銭)	11 教科課程の構成および組織
		12 生徒進歩の評価・報告・記録
		13 特別施設
		14 中学校・高等学校における監督
		第6部 学校と地域社会
		15 校長・学校および地域社会
		(総ページ357頁、81円90銭)

部省・CIE教育課の双方で校正するという手順がとられており⁴⁹、他の手引書より複雑な作業工程となった分、時間が余計にかかったのであろう。CIE教育課はジョンソンの原稿について「基本的には大変すぐれている」と評価しつつも、日本の学校管理の実状に近づけるための修正が必要と判断し⁵⁰、半年間にわたり加筆・修正を施した。その結果、手引書の英文原稿はジョンソンの原文の約2倍、英文タイプ原稿の総頁数は380ページにも膨れ上がるようになった⁵¹。

したがって現在見ることができる刊行本はCIE教育課の加筆修正後のものとなるが、GHQ/SCAP文書のジョンソンの英文原稿と比較したところ、章立てを変更するような大幅な修正はほとんどなく、基本的には内容面の拡充にとどまるものであった。表4に示したように、CIEがジョンソンの来日当初に示した手引書の章立て原案⁵²と比べてみると、ジョンソンの原稿の内容はCIEの原案とほぼ一致しており、ジョンソンが基本的にはCIEの原案に沿ったかたちで編集作業を進めていたことが分かる。その一方で際立った修正点として、章題の変更などによって校長職への力点を強めていることが指摘できるだろう。すなわち、第2部として校長職(Principalship)を明確に位置付けたことや、巻末の付録として校長と他の機関・職種との関係を規定する条例

(Administrative Code)を追加していることなどが、それに当たる。ジョンソンは、手引書を通じて校長職の理念上および規定上の明確化を図ろうと意図していたのである。

じつはGHQ/SCAP文書に残されているジョンソンの英文原稿には表4の章立てのうちの一部が欠けており、第2～3章と付録の原稿についてはその存在を確認することができない⁵³。第2～3章の欠損の理由は不明だが、付録に関しては、ジョンソンの最終報告書に「米国における調査を経て完成する予定」⁵⁴と付記されていた。さらにCIE教育課の1948(昭和23)年10月14日付の週報告に「条例の一提案」と題された付録を改訂したと、その原稿はジョンソンが帰国後に作成したものがもととなっていると記載されていることから⁵⁵、少なくとも原文は存在したものと推定できる。それにもかかわらず、ジョンソンの苦心の条例案が刊行本で削られた理由は定かではないが、あるいは手引書の性格にそぐわないものと判断されて、省かれてしまったのかもしれない。付録の原文が確認できないので確かなことは言えないが、ジョンソンが手引書本来の内容を超えて条例案を追補しようとしたことは、日本の校長の脆弱な立場を法的に保証したいという強い思いのあらわれではなかったかと、筆者は想像している。

(3) 『管理の手引』の活用実態

ジョンソンが手引書において示した新しい学校管理のあるべき姿は、実際どれほどの影響力があったのだろうか。『管理の手引』の出版が、占領終結が見えてきた1950(昭和25)年3月にまでずれ込んだことも一因ではあるが、概して同書を含む文部省手引書の学校現場への影響力については、これまでさほどの重きを置かれることはなかった。しかし、少なくとも『管理の手引』について言えば、刊行本が出版される以前から、さまざまな機会を通じて紹介されたり、あるいは活用されたりしていたことが、GHQ-SCAP文書の会議記録等から読み取ることができる。

これまで確認できた活用例のうち最初のものは、ジョンソンが手引書の編集作業を行っていた1948(昭和23)年5月22日に、私立学校協会の総会でCIE教育課オズボーン(M. L. Osborne)が行ったスピーチである。オズボーンは『管理の手引』のうちすでに校了していた2つの章の内容をもとに、「民主的教職員関係」と題して、「校長の職責と教職員との関係、教職員への権限の委託や生徒組織の問題に関する話題と、校長が学校を民主的に管理する方法について議論した」と報告している⁵⁶。次の活用例としては、『管理の手引』の1年前に刊行された『新制中学校・新制高等学校 望ましい運営の指針』(1949年4月10日発行。以下、『望ましい運営の指針』と略称)の内容面への反映である。中等学校の質的基準について法的強制力をもたない指針というかたちで示すことで、量的基準としての法規を補うことを目的に刊行された同書では、「中等学校の望ましい特性の主たるもの」の各項目ごとにいくつかの設問が設定され、「望ましい特性が満たされているかどうかを確認する」構成がとられたが、その全20項目中11項目の「参考書」欄に『管理の手引』が挙げられていた⁵⁷。

『望ましい運営の指針』の作成については、CIEが『管理の手引』の加筆・修正の作業に取り

表4 CIE 教育課の原案とジョンソンによる英文原稿、刊行本の章立て比較

CIEが示した手引書原案	ジョンソンの原稿	『管理の手引』（刊行本）
1 ADMINISTRATION IS DERIVED FROM PURPOSES OF THE SECONDARY SCHOOL	Secondary Education Today 1 Guiding Principles of Secondary Administration	第1部 現在の中等学校 1 中学校・高等学校管理の基本原則
2 ORGANIZATION OF SECONDARY EDUCATION IN THE COMMUNITY	2 Aims and Functions of Secondary Education	2 中学校・高等学校教育の目標と機能
3 WHAT IS EDUCATIONAL LEADERSHIP?	3 The Criteria of a Good Secondary School	3 優秀な中学校・高等学校の基準
4 ORGANIZATION OF THE SCHOOL STAFF AS A DEMOCRATICALLY FUNCTIONING UNIT	The Principalship 4 The Principal as Democratic Leader, Administrator and Educator	第2部 校長職 4 中等教育における校長の地位
5 THE PROGRAM OF THE SECONDARY SCHOOL	5 The Organization and Administration of a Secondary	5 民主的指導者・管理者・教育者としての校長
6 ORGANIZING AND ADMINISTERING THE GUIDANCE PROGRAM	Organization and Management 6 Administration and the Staff	第3部 組織と管理 6 中学校・高等学校の組織と管理
7 STUDENT PARTICIPATION AND THE STUDENT ACTIVITY PROGRAM	7 Organization of the School Office-Administration of the Plant	7 学校事務所の組織、学校施設の管理
8 PROVISION OF HEALTH SERVICES	8 The Daily Schedule	8 日課表
9 ORGANIZATION OF THE SCHOOL PROGRAM	Guidance and Pupil Personnel	第4部 指導と生徒役員
10 SUPERVISION OF TEACHING BY THE PRINCIPAL, AND USE OF TEACHER CONSULTANTS	9 Organization and Administration of the Guidance Program	9 指導計画の組織と管理
11 SCHOOL-COMMUNITY RELATIONSHIPS	10 Organization and Administration of the Students	10 特別教育計画の組織と管理
12 EVALUATION OF THE SCHOOL PROGRAM	Improvement of Instruction	第5部 学校における指導計画の改善
13 RELATIONSHIP OF THE SECONDARY SCHOOL TO THE AGENCIES OF GOVERNMENTAL SCHOOL ADMINISTRATION	11 Curriculum Organization and Articulation	11 教科課程の構成および組織
	12 Evaluation, Reporting, and Recording Pupil Progress	12 生徒進歩の評価・報告・記録
	13 Special Services	13 特別施設
14 THE SCHOOL PLANT	14 Supervision in the Secondary School	14 中学校・高等学校における監督
15 EDUCATIONAL ACCOUNTING	Public Relations	第6部 学校と地域社会
16 CONDUCTING THE BUSINESS OF THE SECONDARY SCHOOL	15 The Principal, the School, and the Community Appendix I - Administrative Code 1. Principal - Board of Education and Superintendent 2. Principal 3. Principal - Administrative Assistants 4. Principal - Teachers 5. Principal - Janitors 6. Principal - Visual Education 7. Principal - Lunch Rooms 8. Principal - Athletics	15 校長・学校および地域社会

組んでいたのと同時期の1948(昭和23)年8月に、文部省内の中等教育部門に組織された委員会のもとで開始され⁵⁸、同年10月に校了するというスピード仕上げであった。10月7日付けの週報告では、「中等教育の指導主事・教育長向けの研修」や中学校・高等学校の校内研修等で活用する見込みであるとも報告されており、おそらく同年10月4日より開始された第1期教育指導者講習会(IFEL)で使用することを想定して、作業を急いだものと思われる⁵⁹。『管理の手引』についても、同書の校了が報告された1949年1月6日の会議記録には、この著書がすべての中学校に配布され、また次のような用途で用いられることなどが表明されている⁶⁰。

この出版物を次のような目的に用いられることが望まれる。

- A. 校長向けの協議会の基本原理として
- B. 第2期IFELで用いる参考図書として
- C. 教師教育機関における学校管理に関する標準的テキストとして。ただしその場合は、適用について慎重な取扱を行うこと。
- D. 教育委員会や教育長、校長および教師が学校管理に携わる際の実践書として

果たして『管理の手引』は、当初見込まれたような方でじっさいに活用されたのか。全中等学校への配布については、当時の用紙の供給不足や文部省予算の逼迫からおそらく実現することなかったと思われるが、協議会等での活用例は散見される。たとえばAの用途の活用例としては、1949(昭和24)年2月に東京都内ほか4カ所で開催された中学校長を対象とする協議会がある。同協議会の準備段階で文部省とCIE教育課が行った打ち合わせ会では、協議会で話し合われる4つのトピックのうち「校長の義務と責任」の講義と討議を、『管理の手引』の第4、5章と『新しい中学校の手引』の第7章、および『望ましい運営の指針』の第7項を基本に準備することが、文部省側より説明されている⁶¹。学校管理分野がはじめて対象となった1950(昭和25)年度の第5期、第6期IFELの研究収録でも、本書が頻繁に参考文献欄に記載されていた⁶²。地方における校長向け協議会でも、たとえば1950(昭和25)年2月、同年5月、そして翌1951(昭和26)年10月の計3回にわたって開催された千葉県の学校管理研究集会では、講義やワークショップ等で『管理の手引』が活用されたことが、報告書「研究集会録 学校管理」の参考文献欄に示されている⁶³。同報告書には3回の協議会が、リーダー層対象の集会から「小中学校長の全員参加」による全2日間の集会(県内11カ所の会場に分散、全2日間)、そして参加者が協議会当日だけでなく準備期間も含め比較的長期にわたり主体的に取り組むワークショップ形式の研究集会(小、中、高等学校長全員が対象)へと段階的に発展していく経過が詳述されており、研究集会の影響が千葉県内の全学校種の管理職全体に及ぶものであったことが確認できる。今のところ把握できているのは千葉県の一例のみであるが、この時期にCIE教育課がワークショップに力を入れていた

ことを思えば⁶⁴、おそらく他の都道府県でも何らかの取り組みが行われ、それとともに『管理の手引』の影響が一定程度及ぼされていったと考えることは可能であろう。

『管理の手引』が実際にどの程度読まれたのかということについては、上述の事例以上のことは言えないが、少なくとも同書の編集や改訂作業に携わった文部省職員やCIE教育課員には少なからぬ影響を与えたはずであり、彼らの administration 認識や校長職像に反映されることで学校現場に一定の影響を及ぼし得たと考えることには、さほど無理はないであろう。たとえば、CIE教育課が1949年度（正確には1949年1月1日～1950年3月31日）の中等教育計画の第一に、「中等学校の校長を対象に効率的かつ民主的な学校管理の原理と実践を習得させること」を掲げたことには、CIE教育課員の administration 認識の変化を読み取ることができる⁶⁵、『管理の手引』の編集委員の一人として携わった文部省中等教育課長の太田周矢が、先述した千葉県の第3回目の研究集会に招かれて学校管理の講義を担当した際には（報告書10頁）、手引書作成過程で得た administration 認識を披露したことであろう。とはいえ、教育研究協議会制度によっていったん定着した校長の在り方に変更を迫るほどの力を手引書が持ち得たかどうかということになると、やはり限界はあったと言わざるを得ない。県独自で管理職の研究集会を開催した千葉県、あるいはGHQ地方軍政部が主導して校長たち自らが組織をつくり、協議会を開催するよう促した秋田県など⁶⁶、校長の地位回復の取り組みに熱心であった地方もあれば、中央やGHQへの依存体質が強く独自の取り組みを行えない地方も存在した⁶⁷。そうした違いがその後の校長の地位や権威のあり方、学校内の意思決定構造などの差異を生み出す要因となったと推測することは、現在の実態とも符合する解釈と言えそうである。

おわりに ——教員の学校経営参加の可能性と課題——

戦後教育界に一定の影響力を及ぼしてきた「職員会議議決機関説」などの、教職員経営参加方式の起源とみなされている教育研究協議会制度が、じつは教員再教育を目的として設置されたものであり、同会に学校管理機能があるかのごとく運営されたことは立法者意思から逸脱するものであったということは、高橋寛人氏などの先行研究の指摘を改めて裏付けることができた。ただしその逸脱の理由として、教員（集団）の学校管理権を伸長したいとの思惑から意図的になされたと考えるだけでは、単純に過ぎるかもしれない。通牒の作成過程を子細に見ていくと、立法者意思を明確化しようと意図した文部省側からはたらしかけ（会の名称変更）が皮肉にも「誤読」を誘発した可能性を考えざるを得ないし、何よりも経営管理と教育面の意思決定機能を、それぞれ職員会議（狭義のデモクラシー）と教育研究協議会（広義のデモクラシー）という2種の会議態に分担して担わせようとしたCIE教育課の立法者意思そのものに、少なくとも当時の実態からすると無理があったというのが本稿の一つの結論である。

教育面の意思決定過程に校長の参加を認めないとした教育研究協議会の制度設計には、校長の専門性が管理経営面に特化するかたちで発展した米国と、教員としての職能発達の延長と見なさ

れてきた日本との違いが十分に認識されないまま、理想の制度設計を押し付けてきたCIEの拙速さが見え隠れする。1946年通牒が発された直後の10月9日付教育課長オア宛の報告書でトレーナーは、「この協議会は、校長が教員を支配することをやめさせるものであるが、校長による専門的で適切な学校管理に対して何ら脅威となるものではない」⁶⁸と述べているが、そうした予定調和が成り立つためには、教員と校長との職務範囲とそれに応じた職務の専門性の違いが明確化されていることが前提となる。しかしながら日本では、今日に至るまで校長の掌る「校務」の範囲や教員の担う「教育」との関係が論争的であることから、そうした前提が必ずしも成り立ちえないことは明らかであった。そもそも、成員全員がデモクラシー実践に関与することが必ずしも効率性や経済性につながらないことは、かつて現実主義者等が批判したことであったし、今日再評価の機運にある participation 論等においても評価の分かれるところである⁶⁹。

そうした制度設計上の難点を抱えた教育研究協議会について文部省とCIEがとった対策は、新たな通牒（1948年通牒）を発することで立法者意思に沿った運営を行うよう軌道修正を促すことであった。本稿では、その過程に、当時、学校管理の手引書の作成指導のため来日していた特別顧問ジョンソンが関与した可能性を指摘した。ジョンソンが編集を指導した（骨格は彼が直接執筆したと想定される）『中学校高等学校 管理の手引』に示されたadministration認識は、CIE教育課のスタッフが抱いていた民主的特性に偏った認識と比べ、現実主義的な側面にも配慮されたよりバランスのとれたものであり、また、その校長の責務を強調した記載内容には1948年通牒を補う意図が感じられる。ジョンソンは、この手引書が当時の学校管理職が置かれていた窮状を打開する有力なツールとなることを期待し、帰国直前まで編集・執筆に尽力したのであるが、ただし一片の通牒、あるいは手引書が、いったん定着してしまった校長のあり様に変更を迫るほどの力を持ち得たのかどうかとなると、確かなことは言えない。占領下という特殊な環境下におけるCIE教育課の権力は絶大なものであったが、その彼らにしても個々の学校レベルにまで影響力を及ぼすことが困難であったことについては、たとえば1949年2月開催の中学校長向け協議会の文部省提案に対してCIE教育課が与えた示唆に、図らずも露呈させていた⁷⁰。

校長の地位は、学校によって過剰な権威主義から完全なる権威の欠如まで、振れ幅が大きいのが現状である。最近では校長の権威を再び主張する方向に明らかに振り子がふれているが、文部省としては中心点で均衡がとれるように、すなわち校長の権威が戦前や戦中のようなものではなく民主的に用いられるような在り方を指導していくべきである。校長が積極的に学校の責任を担うことについては、強く推奨されるべきである。……教師個人や教師組織、あるいは組合が学校管理を委譲されることは、法的にあり得ないことである。

1948年通牒が出された半年後においても校長の最終決定者としての権威や責務が徹底されていないこと、すなわち校長に代わって職員会議等が意思決定を下す状況が、CIE教育課も看過で

きないほど広がっていたことが読み取れる。その点では、労働組合法にもとづき締結された労働協約に盛り込むことで法的保証を得ていた「経営協議会」が、同法改正を機にそれまでの労働蚕食的機関から協調的機関に機能変容したとされる労働界とでは⁷⁾、事情が大きく異なってくる。教育研究協議会の場合、通知による設置奨励というソフトな普及方法がとられたことが、法的に規定されたことよりもむしろ厄介なことであったと言えるのかもしれない。制度の趣旨徹底という意識レベルへのはたらきかけが一片の通知文を読ませることで実現するほど、現実には容易くはない。ジョンソンが企図したように、校長と教職員との職務関係を法的に詳細に規定し直すしか道はなかったのかもしれないが、結局そのような対応がなされることはなく、手引書などによる啓蒙がもたらとられた手段であった。それゆえ各地方の教育行政の担い手(とりわけ地方軍政部)による取り組みの差が、校長の立場や職員会議の機能に関する慣行や理解における地方間の差異を生みだす一因ともなっていると筆者はみている。

付記：本研究は、平成20～22年度科学研究費補助金(基盤研究(C))「占領期日本における学校経営参加組織の制度化過程に関する研究」による研究成果の一部である。

注

¹ 1946年10月3日発学436号文部省学校教育局長より師範青年師範学校校長地方長官「教職員の教育研究協議会新設に関する件」。

² 1948年6月8日発学59号文部次官より都道府県知事教員養成諸学校長「教員の教育活動、資質の向上並びに態度等について」。

³ 城丸章夫「職員会議」細谷俊夫ほか編『現代学校経営事典』明治図書、1961年、169頁。

⁴ 同上論文(169頁)、浦野東洋一「しごとと職場」(中内敏夫・川合章編『日本の教師』第3巻、1970年、160頁)、高木英明「職員会議」(『教育経営事典』帝国地方行政学会、1972年、454頁)、中留武昭『戦後学校経営の軌跡と課題』(教育開発研究所、1984年、17頁)など。

⁵ 下村哲夫『教育を問う 学校を問う』学陽書房、1999年、184頁。通牒の文面を素直に解釈すれば、同協議会を、職員会議の「下請け機関のように考え……経営管理は研究はさせるが、その直接参加方式の具体的検討は一まずおく」ために創られた擬制的制度と見る、高野桂一氏のような立場も十分成り立ち得る(高野桂一『学校経営現代化の方法』明治図書、1970年、51頁)。教育経営分野ではこの高野氏の解釈も一定の支持を得ている(小島弘道「学校の教育意思と教職の専門性」吉本二郎編『学校組織論』第一法規、1976年、241頁)。

⁶ 高橋寛人「CIE文書に見る『教職員の教育研究協議会新設に関する件』通牒の作成経緯」『武蔵野大学教職課程 年報』第18号、2011年。

⁷ 西成田豊「占領期日本の労資関係」中村正則編『日本の近代と資本主義』東京大学出版会、1993年、206頁。

⁸ 拙稿「脱集権のための『民主的』主体形成の方法をめぐって」『学習社会研究』1巻、2010年、138頁。

⁹ 渡邊彰訳著『米国教育使節団報告書』目黒書店、1947年、62頁、64～65頁。

¹⁰ GHQ-SCAP文書の会議記録で確認された会合の開催日と出席者は以下の通り。①1946年8月13日 トレーナー、玖村、②9月3日 トレーナー、土井、上野、③9月10日 トレーナー、玖村、上野、寺西、④9月17日 トレーナー、エドミントン、玖村、上野、曾田、⑤9月19日

トレーナー、エドミストン、玖村、上野、曾田、⑥9月19日 トレーナー、ハークネス、エドミストン、土井、日高、⑦9月26日 トレーナー、エドミストン、玖村、上野、⑧10月3日 トレーナー、エドミストン、玖村、寺西。

¹¹ トレーナーは教師グループと校長との関係をより明確に示すよう担当者に指示し (Report of Conference, 3 September, 1946, GHQ/SCAP 文書 (国立国会図書館所蔵), Box. 5132/ CIE(A)676)、文部省側が新たに会の機能を「学校長の協力機関」と規定する一文を付け足してきた際には、「我々の関心は校長を構想外にすることにあつたはず (our concern over keeping the principal out of the picture)」とクレームをつけるなどして (Report of Conference, 17 September, 1946, GHQ/SCAP 文書, Box. 5133/ CIE(A)679-2)、校長が参加しない制度設計へと誘導した。

¹² Report of Conference, 19 September, 1946, GHQ/SCAP 文書, Box. 5133/ CIE(A)679-1.

¹³ 「発学四三六号 昭和二十一年九月十七日 発学四三六号 文部省学校教育局長 各地方長官宛 教育研究職員会新設に関する件」, 「発学四三六号 昭和二十一年 月 日 文部省学校教育局長 各師範学校校長各青年学校長殿 教職員の教育研究協議会新設に関する件」, “Teacher education 1945-1947” *Trainor Collection* (スタンフォード大学フーヴァー研究所所蔵), Box 53. FROM : The Director of the School Education Bureau, the Education Ministry. TO: Prefectural Governors, SUBJECT : On the Administration of the School Teachers’ Meeting, “Teacher education Undated”, *Trainor Collection*, Box 53.

¹⁴ 会議記録には、「校長がドアの中に踏み込める (the school principal had again got his foot in the door)」一文があつたために、トレーナーは修正するよう助言し、玖村課長は即座に応じたのとの記載が残されている。Report of Conference, 3 October, 1946, GHQ/SCAP 文書, Box. 5133/ CIE(A)683.

¹⁵ 「座談会 学校経営の前進のために」『学校経営』第2巻9号、1957年9月、32頁。雑誌掲載時の上野は、初等教育課長の職にあつた。

¹⁶ 西成田豊前掲論文、206～209頁。

¹⁷ 城丸章夫前掲論文、169頁。山形県教育研究所『山形県戦後教育実践の史的研究 学校経営編』1965年、198頁。なお、同年出版の『岩波講座 現代教育学』には、「職員会議が職場における支配的地位を獲得し……教師団が計画者となり、校長は遂行の責任者とな」った管理方式を、「経営協議会型と呼ばれる」との記載もある (85～86頁)。

¹⁸ 「学校管理」下では、文部省の指令を拒否して自主教育を行うだけでなく、「校長の学校経営権を大幅に制限するか全面的否認を行う」(「きょう学校管理 都教労の十三支部」『朝日新聞』1946年12月9日、18面) のも常道であつた。翌年の二・一ストではさらに広範囲の学校管理が行われる予定であつたが、GHQの介入により中止された。

¹⁹ Final Report, GHQ/SCAP 文書, Box. 5359/ CIE(A)2963, p. 1. ただし、理由ははっきりしないが、実際の滞在日程は50日に短縮されている。

²⁰ Joseph C. Trainor, *Educational Reform in Occupied Japan*, Meisei University Press, 1983, p. 214.

²¹ 根本彰「占領初期における米国図書館関係者来日の背景」『図書館学会年報』第45巻第1号、1999年、9～10頁。

²² 竹前栄治『GHQの人びと』明石書店、2002年、228～230頁。

²³ “College & Alumni Notes”, *TEACHERS COLLEGE RECORD*, vol. 40, No. 3, 1938, p. 257. ジョンソンの出発時に報じられた記事によれば、Ed. D. の学位を取得したのはコロンビア大学ティーチャーズ・カレッジ、訪問時はテナフリイ高校の校長と、ティーチャーズ・カレッジの講師を務めていた (*REPUBLICAN WATCHMAN, MONTICELLO, NEW YORK*, April 2 1948, Page 9)。

- ²⁴ Report of Conference, 5 March, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5138/ CIE(C)433.
- ²⁵ Report of Conference, 17 March, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5138/ CIE(C)439.
- ²⁶ Report of Conference, 2 April, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5138/ CIE(C)444. 選出された委員については、文部省初等中等教育局『中学校・高等学校管理の手引』（1950年）の「この手引の編さん委員」1～3頁を参照。
- ²⁷ Report of Conference, 13 April, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5138/ CIE(C)445.
- ²⁸ Conference Report, Education Division-Johnson, 27 April, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5359/ CIE(A)2965.
- ²⁹ Final Report, p. 4. 次の引用も同報告書4～7頁より。
- ³⁰ Conference Report, Education Division-Johnson, 22 May, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5359/ CIE(A)2965.
- ³¹ Conference Report, Education Division-Johnson, 1 May, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5359/ CIE(A)2965.
- ³² Weekly Report, 3-9 May 1949, FROM: Dr. Burt Johnson, Special Consultant TO: Chief, Education Division, 15 May 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5359/ CIE(A)2965.
- ³³ Final Report, pp. 8-10.
- ³⁴ Final Report, pp. 12-16. ジョンソンはこの提言を含め、administrationや校長への今後の対処の在り方に関する計8点の勧告を行っている。本文中で紹介した教育研究協議会関連以外の勧告のあらまは次の通り。責任あるリーダーであり学校の代表者である校長へのCIEの支援体制を強化するとともに、軍政部との緊密な連携のもとより多くの支援を行うことができるようにすべきこと、校長の地位を教員組合との間で明確化すべきこと、全国のいくつかの大学の学部・大学院で中等学校管理のコースを設けて校長の現職教育や養成教育を行うこと、校長になるためには中等学校管理や学習心理、ガイダンス、教科外活動管理やスーパービジョンに関する資格認定を要するようにすること、なるべく早く米国の中等学校管理教科書を翻訳して校長の利用に供することなど。
- ³⁵ 「学校教育法第二十八条を再確認」『時事通信 内外教育版』第79号、1948年4月22日、188頁。旧第28条は校長の校務掌理権に関する条文。
- ³⁶ Report of Conference, 16 April, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5138/ CIE(C)449. なお文部省より再提出された通牒案について協議した5月25日付け会議記録には、通牒の内容が「校長の法的権限と女性教員の地位、『児童生徒の自主的』活動中にも教員が同席すべきことについて」と要約されており、教育研究協議会の言及はない（Report of Conference, 25 May, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5139/ CIE(D)188）。同協議会に関する一文が盛り込まれるのがこの週以降であることが、ある程度裏付けられるものと考えている。
- ³⁷ 小西中和「ジョン・デューイのデモクラシー論についての一考察」『彦根論叢』287/288号、1994年、224頁。
- ³⁸ John Dewey, “Democracy and Educational Administration”, *Planning and Changing*, Vol. 22, No. 3/4, 1991, p. 139. 初出は、1937年に刊行されたNBA教育長部門の公式レポート。
- ³⁹ デューイはこの日、教育長部門の名誉会員を授与された（“Acceptance Speech”, Edited by Jo Ann Boydston, *John Dewey: The Later Works, 1925-1953: 1935-1937*, Southern Illinois Univ Pr, 2008, p. 533）。
- ⁴⁰ 小林恵『教育政策委員会』のカリキュラム研究『上越教育大学研究紀要』第15巻第1号、1995年、65～68頁。同委員会の委員長を1936～46年にわたり務めたA. J. ストッダードは、のちに第一次米国使節団員となる。

⁴¹ Harry Wray, "Attitudes among Education Division Staff during the Occupation of Japan", *NANZAN REVIEW OF AMERICAN STUDIES*, Vol.19(2), 1997, pp.122-123.

⁴² Trainor, *Educational Reform in Occupied Japan*, p. 207. トレーナーの回想録は全般的に史料にもとづき誠実に記されているが、校長抜きの制度設計を自らが推進したことにはまったく触れられていない。何らかの負い目を感じていたのであろうか。

⁴³ 前掲『中学校・高等学校管理の手引』、まえがき1頁。次の引用も、同書、85～86頁。

⁴⁴ Lynn G. Beck and William Foster, "Administration and Community: Considering Challenges, Exploring Possibilities", Edited by Joseph Murphy & Karen Seashore Louis, *HANDBOOK OF RESEARCH ON Educational Administration(2nd Edition)*, LOSSEY-BASS, 1999, p. 344.

⁴⁵ Lloyd V. Manwiller, "Democracy in Administration: Only an Illusion", *Educational Administration and Supervision*, Vol.40(7), 1954, pp.414-419.

⁴⁶ 文部省『新しい中学校の手引』1949年、2頁。

⁴⁷ Report of Conference, 8 August, 1947, GHQ/SCAP 文書, Box.5136/ CIE(C)370. 文部省『小学校経営の手引』1949年、4～5頁。このときの会議の様子については、手引書作成委員会を担当した武田一郎も詳しく記している(武田一郎『学級・学校経営の諸問題』牧書店、1949年、191～192頁)。CIE教育課から指導に当たったヘファナン(Heffernan, H.)は教育心理学の専門家であった(井坂行男『新しい小学校の教師』文部省、1948年、1頁)。

⁴⁸ 着手時期が小学校・中学校の手引書よりも遅れた理由は明確ではないが、当初の文部省側の提案が米国流の中等教育(中学校と高等学校の一貫性)をイメージするCIE教育課員に受け入れられなかったことや(そのため『新しい中学校の手引』に関する協議も同年11月まで延期された)、1948年度からの実施に向け準備された『新制高等学校実施の手引』に組み込む予定であったのが作成が遅れ、結局盛り込まれなかった経緯も少なからず影響したであろう(三羽光彦『六・三・三制の成立』法律文化社、1999年、289～297頁)。なお、三羽は296頁で『管理の手引』にも言及しているが、作成経緯などについては不明な部分が多いとして詳しい言及はなされていない。

⁴⁹ 文部省職員による校正が翌年3月末に行われたのちも(WEEKLY REPORT of Secondary Education Branch 24 March, 1949, GHQ/SCAP 文書, Box.5753/ CIE(C)4863)、英文テキストの仕上げの作業が念入りに行われ、完成は1950年6月にまでずれこんでいる(WEEKLY REPORT of Secondary Education Branch 22 June, 1950, GHQ/SCAP 文書, Box.5753/ CIE(C)4866)。

⁵⁰ Weekly Report of Education Division for Week Ending 25 June, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box.5392/ CIE(C)1900. とりわけ扱いが難しい第十章の「特別教育計画の組織と管理」については、委員会が再招集された。7月9日の週報告では、この経緯について、「教師が独占しすぎることと生徒による学校管理への参加の『権利』を度外れて主張することの、2つの行き過ぎが学校に蔓延していることから、この章については生徒参加の計画をたてる際の実践的示唆を校長や教師に十分与え得るよう、詳細に記述する必要があるとの結論に至った」と説明されている

(WEEKLY REPORT from SECONDARY EDUCATION UNIT 8 July 1948, GHQ/SCAP 文書, Box.5753/ CIE(C)4856)。結局、特別教育活動の目的やホームルーム、校友会などの具体的な活動について大幅に加筆された第10章には計77頁と、他の章と比べ不釣り合いなほど多くの頁数がさかれることとなった。

⁵¹ Weekly Report from 6 January 1949 SECONDARY EDUCATION UNIT, GHQ/SCAP 文書, Box.5753/ CIE(C)4863.

⁵² MEMORANDUM TO: Mr. Burt Johnson, FROM: Secondary Education Group, 23 March, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box.5749/ CIE(B)6535.

⁵³ Conference Reports, Education Division-Johnson, GHQ/SCAP 文書, Box.5359/

CIE(A) 2963-2965.

⁵⁴ Final Report, p. 11.

⁵⁵ WEEKLY REPORT from SECONDARY EDUCATION UNIT 14 October 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5753/ CIE(C) 4855.

⁵⁶ Report of Conference, 22 May, 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5363/ CIE(D) 1788.

⁵⁷ 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』教育問題調査所、1949年、11頁、21頁、27頁、32頁、40頁、53頁、96頁、112頁、131頁、144頁、157頁。そのほか1948年発刊の『新制中学校新制高等学校教職員現職教育の手引』、1950年発刊の『新制中学校・高等学校指導主事の職務』の推薦参考図書の一覧にも、『管理の手引』は加えられている。

⁵⁸ Weekly Report of Education Division for Week Ending 5 August 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5392/ CIE(C) 1898.

⁵⁹ Weekly Report of Education Division for Week Ending 7 Oct 1948, GHQ/SCAP 文書, Box. 5392/ CIE(C) 1903.

⁶⁰ Weekly Report from 6 January 1949 SECONDARY EDUCATION UNIT, GHQ/SCAP 文書, Box. 5753/ CIE(C) 4863.

⁶¹ Report of Conference, 14 January, 1949, GHQ/SCAP 文書, Box. 5142/ CIE(D) 287. 東京開催の協議会には、関東地方と長野、山梨、静岡から500人の校長が参加した (Report of Conference, 31 January, 1949, GHQ/SCAP 文書, Box. 5142/ CIE(D) 289)。

⁶² 昭和二十五年度教育指導者講習会編「第五回教育指導者講習研究収録X(1) 小学校管理及び指導」、「第六回教育指導者講習研究収録X(2) 小学校管理及び指導」、「同XII 中等学校管理及び指導」。

⁶³ 千葉県教育庁指導課編「研究集会録 学校管理 (附 学校評価基準案)」1951年3月、10頁。

⁶⁴ 前掲注8の拙稿を参照されたい。

⁶⁵ “Secondary education 1946-1950”, *Trainor Collection*, Box 50.

⁶⁶ MEMO TO: Mr. Orr, Chief of Education Division, CI&E Section, RROR: Mr. Carpenter, Mr. Osborne, and Mr. McGrail, 26 July 1948, Edited by Gary H. Tsuchimoto, *EDUCATIONAL REFORM IN JAPAN, 1945-1952*, Congressional Information Service. 秋田MGの取り組みの狙いは、教員組合等の影響により2年間ですっかり権威が失われた校長の地位を、専門性の向上によって補強することにあつた。

⁶⁷ 大阪府教委と大阪市が、高校管理権の帰趨をめぐる両者の見解の相違についてCIEに調停を求めに訪れ、「地方当局が解決すべきローカルな問題」と片付けられたことなどはその典型(WEEKLY REPORT of Secondary Education Branch 10 March, 1949, GHQ/SCAP 文書, Box. 5753/ CIE(C) 4863)。地方間で占領政策の実現度合いに濃淡が生じたことは、地方軍政機構に多くを依存する占領統治方式がとられたことの避けがたい帰結でもあつた (阿部彰『戦後地方教育制度成立過程の研究』風間書房、1983年)。

⁶⁸ From: OCT, Teacher Education, To: Chief, Education Division, Subject: Report of Progress, 9 October 46, “Teacher education”, *Trainor Collection*, Box 53.

⁶⁹ Walter Humes, “The Discourses of Educational Management”, *Journal of Educational Enquiry*, Vol. 1(1), 2000, pp. 42-43. カリキュラム改革とアカウントビリティ政策の推進のために推奨されるParticipation論と教師の自律性とは、背反せざるを得ない定めにある。

⁷⁰ Report of Conference, 14 January, 1949, GHQ/SCAP 文書, Box. 5142/ CIE(D) 287.

⁷¹ 西成田豊前掲論文、218～221頁。1949年の同法改正により労働協約の自動延長が認められなくなったことが、経営者側の巻き返しの契機となったのだという。