

# 教育公務員特例法の研修規定に関する研究

-教育公務員特例法の立法過程から研修規定に示されているものを探る-

大西圭介(筑波大学大学院)

## はじめに 本研究の目的・問題の所在・研究の課題と方法

### 第1節 研究の目的

教育公務員特例法の研修規定には「研修に努めなければならない」ではなく、「研究と修養に努めなければならない」と規定されているが、そこには何が示されているのかを明らかにすることが本研究の目的である。

### 第2節 問題の所在

日本では、教育公務員には一般公務員の研修とは異なる特別な法制上の規定が設けられている。それが1949年に公布・施行された教育公務員特例法である。教育公務員特例法第21条には、「教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない。」と規定されている。教育公務員特例法の制定当初、教員研修は、教員の「研究の自由」保障を基本理念として構想され、教員の職務遂行に不可欠の要素として位置づけられていたという<sup>1)</sup>。

そのように捉えたとき、1964年に示された行政解釈は、教員の権利を義務へと変更したものと捉えられる。日教組と文部省の対抗関係を背景として転換されたその行政解釈は、教員研修の職務性、自主性を否定し、任命権者もしくは文部省が教員に対し拘束力をもつという見解を示したと捉えられた<sup>2)</sup>。その解釈の変更以来40年間以上にわたる研修政策の基調は、いわゆる「行政研修」の体系化・肥大化と自主的研修の抑圧・圧縮であり、初任者研修や10年経験者研修の法定化は、その表れと捉えられよう。

こうした教員研修に関する先行研究は、教育法学的解釈を中心とし、教育公務員特例法

1) 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年、11頁。

2) 神田修『教師の研修権—学校教育と教師の地位』三省堂、1988年、184頁。行政解釈の転換点は、1964年12月18日初等中等教育局長回答にみる教師研修三分類説のことで捉えられる。その分類とは、1.勤務そのものとして行われる職務命令による研修、2.職務専念義務免除をうけて行う研修、3.勤務時間外の研修で、法律的には問題外とされるもの、である。文部省地方課『解説教育関係行政実例集』学

の制定の趣旨と立法過程における教員研修の職務性、権利性の確認を重視し、研修の自主性の保障が重要だとし、自主研修権の保障を中心とする教育行政機関の条件整備を主張してきた<sup>3)</sup>。

研修とは、教育公務員特例法のいわゆる研修条項にある「研究と修養に努めなければならない」という条文から1文字ずつ取って形成された熟語と捉えられ、解釈されてきた。教員の研究は、教育活動の前提として求められ、教員の修養は、教育的影響を発揮するための教科に関する知識や技能の基盤となるものであるとされている<sup>4)</sup>。後述することになるが、その解釈の全てが誤っているわけではない。しかしながら、「研修」と「研究と修養」とではその意味合いが大きく異なる。研修という言葉に関して、佐藤(2013)は、戦前から「研修」という言葉が用いられていて、その言葉は「研究」と「修練」であったことを明らかにし、戦後になって「研究」と「修養」が組み合わさって「研修」となったと認識されるようになった理由を考察している<sup>5)</sup>。さらに佐藤(2013)は、戦後、「研修」という言葉を「研究」と「修養」にした意図は明らかにされていないとし、仮に戦前の「修練」という考え方を乗り越えないで意図的に「研究」と「修養」にされたのであれば問題であると述べ、現在のところ、その意図が確認できる研究や資料は見つかっていないという<sup>6)</sup>。

にもかかわらず、研修とは一般に研究と修養のことを示していると解されてきており、「研修」と「研究と修養」の違いに注視してこなかった。研修に努めなければならないとせず、研究と修養に努めなければならないとし、そこで何を示そうとしたのだろうか。示されていることによっては何をするのかを再考する必要があるだろう。

### 第3節 先行研究の動向

教育公務員特例法の立法過程に関する先行研究として、羽田(1980、1982、1985、1987)、久保(2005)、高橋(2006)が挙げられる<sup>7)</sup>。羽田(1980)の研究の目的は、国家公務員法の制

---

陽書房、1984年、291～292頁参照。

<sup>3)</sup> 兼子仁「教師の自主研修をめぐる法解釈論争」『季刊教育法』第1号、1971年、神田修『教師の研修権—学校教育と教師の地位』三省堂、1988年、土屋基規編著『現代教職論』学文社、2006年、結城忠『教育の自治・分権と学校法制』東信堂、2009年。

<sup>4)</sup> 神田修『教師の研修権—学校教育と教師の地位』三省堂、1988年、80～81頁。

<sup>5)</sup> 佐藤幹男『戦後教育改革期における現職研修の成立過程』学術出版会、2013年、13頁。

<sup>6)</sup> 佐藤幹男『戦後教育改革期における現職研修の成立過程』学術出版会、2013年、15頁。

<sup>7)</sup> 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巻第3号、1980年、37～48頁、羽田貴史「教育公務員特例法の成立過程 そのⅡ」『福島大学教育学部論集』第34巻、1982年、21～31頁、羽田貴史「教育公務員特例法の成立過程 そのⅢ」『福島大学教育学部論集』第

定により教育公務員特例法の形をとった結果、戦後改革のなか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を明らかにすることである。この目的は、研究そのⅢ(1985)まで引き継がれるものと考えられる。目的設定の理由を、教育改革とそれによって成立した教育制度を評価するとき、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のかが重要な基準になるとし、教育公務員特例法の成立が戦後教育改革の評価にいかに関わるのかを探るためとした。羽田の研究(1982以降)は、『戦後教育資料』が一般にも公開されるようになって進められた研究であり、これまでは行えなかった教育公務員特例法の立法過程を整理した研究である。そこでは、立法過程を整理することを中心とし、教育公務員特例法の中心的な内容である研修規定が権利から義務へと変化する過程が明らかにされている。

久保(2005)の研究は、「教員の研究の自由保障」をキーワードに教育公務員特例法の立法過程を明らかにした研究である。久保は、先行研究として羽田(1982、1985、1987)を挙げており、羽田が明らかにできなかった部分として「教員の研究の自由保障」に着目した。その研究では、「教員の研究の自由保障」が法案に登場したものの、結果的に法案に残らなかったのはなぜかを問うている。これまでの教育公務員特例法に関する研究が、日本側の資料を中心的な資料として用いて整理しているのに対し、久保の研究は、『CIE文書』や『 트레이ナー文書』という占領軍側の資料も用いている。久保(2005)は、研究のなかで文部省の隠ぺい体質などを理由に挙げ、教育公務員特例法の研修条項の形成に教育刷新委員会の影響はないとし、研修条項の形成は、文部省調査局審議課が行ったとした。教員の研修が「研究」と「修養」に分けて規定されたことにも触れられており、その英訳が定まってい く過程も明らかにされているが、日本側がどのような意図をもってその言葉を用いたのか、それが意味するものは何かを追究していない。

高橋(2006)の研究は、占領期の資料を用いて教育公務員特例法の立法過程の整理に取り

---

37巻、1985年、29～41頁、羽田貴史「戦後教育改革と教育・研究の自由—教育公務員特例法の成立過程における自由規定の検討—」『教育学研究』第54集第4号、1987年、22～32頁、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年、高橋寛人「教育の論理に基づく教員身分保障制度の構築の必要性—教育公務員特例法の制定経緯の検討から—」『教育学研究』第73巻第1号、2006年、15～26頁。その他に、高野盛光「戦後教育改革における教員の研修に関する立法過程—辻田力文書を中心に—」『名古屋大学大学院教育学研究科』第31号、1987年、145～153頁、嘉納英明「教育公務員特例法の立法過程に関する研究—法案審議経過の検討—」『琉球大学教育学部紀要』第46集、1995年、93～100頁、南新秀一「教師の地位と身分に関する戦後初期の論議における教職の専門職性—教育公務員特例法成立に至るまで—(その1)」『鹿児島国際大学国際文化学部論集』第12巻第1号、2011年、1～29頁も教育公務員特例法の立法過程を扱っているが、上記にあげた羽田の研究を越える知見を見出

組み、教員の身分保障が占領軍側によって歪められ、政治からの行政の独立という原理の上に教員が身分保障されるようになったことを示し、行政の独立ではなく、教育の論理<sup>8)</sup>の上で教員の身分を保障することが必要だとした。当時の教育公務員特例法第 23 条第 2 項の規定が教育公務員特例法の存在それ自体を否定するものとなっていることに対しても言及しており、それも含めて教員の身分保障が占領軍側によって歪められた事情を明らかにしている。

これまでの研究では、教育公務員特例法に至るまでの法案の変遷を追う事が中心とされてきた。教育公務員特例法の内容が占領軍側の指示によって、当初構想されたものとは異なるものとなったことが明らかにされてきた。しかしながら、条文に示されていることについての理解は不十分であるように思われる。羽田の研究(1987)では権利であった研修規定が義務性を帯びたものへと変化していったと解釈されたが、その解釈には疑問が残る。条文の解釈について議論がなされてきたが、そもそもその内容は何を示したもののなのかは明らかにされていない。それらの議論は権利について扱ってきたが、何をするものなのかにについてはあまり扱われてこなかったと言えよう。本論文では、「研究と修養に努めなければならない」という文言に注目することによって、これまでの研究で捉えられてきた教育公務員特例法の研修規定に新たな視座を与えることになると思う。

#### 第 4 節 研究の課題と方法

以上の問題意識から、研究の目的を達成するために以下の課題を設定する。

課題 1：教育公務員特例法の研修規定が定まるまでに何が変更されたのか。

課題 2：課題 1 を明らかにしようとするとき、法案内容の変更に影響を与えた事情は何か。

これらの課題を以下の方法で明らかにする。

課題 1：『戦後教育資料』、『辻田力旧蔵資料』に所収されている教育公務員特例法の立法過程に関わる法案を用い、研修規定に関わりのある条項の変遷を明らかにする。

課題 2：占領軍側の指示、国家公務員法の制定の要請が教育公務員特例法の立法過程に関わる法案の内容の変更に大きな影響を与えているため、それらの動向を整理し、それによって何が変更されたのかを明らかにする。

---

した研究とは言えない。

<sup>8)</sup> 筆者からすると、学問研究で明らかにされた知見を「正しい」こととして表明したときにその「正しい」ことを主張したことによって身分を侵されないということと捉えられる。

## 第1章 「教員身分法(学校教員法)要綱案」

第1章では、国家公務員法の影響が出ていないと思われる段階の「教員身分法(学校教員法)要綱案」における研修規定に関連すると思われる条項の変遷について扱う。「教員身分法(学校教員法)要綱案」がなぜ制定を認められなかったのかもここで扱う。

本章で扱う法案を以下の表1に示す。

表1 『辻田力旧蔵資料』に所蔵されている教員身分法(学校教員法)要綱案<sup>9)</sup>

	日付	法案名
A案	1947年4月28日	教員身分法(学校教員法)要綱案
B案	1947年5月20日	教員身分法(学校教員法)要綱案
C案	1947年5月23日	教員身分法(学校教員法)要綱案
D案	1947年6月5日	教員身分法(学校教員法)要綱案

これらの法案は『辻田力旧蔵資料』4-1-1-0~45Zに所収されており、A案は「教員身分法(学校教員法)要綱案 1947年4月28日」のことを指している。ちなみに、教員身分法に関しては、1946年12月の段階での法案もあるが、A案と内容的な差異が見当たらないため、本章では、A案から扱う。

A案は、8章構成で条項数は第36条までである。第1章総則、第2章任用、第3章分限、第4章服務、第5章懲戒、第6章給与及びその他の待遇、第7章教員審査委員会、第8章雑則となっている。本節は研修規定に関する条項を見ていくため、第4章にある第13条本分、第14条服務規律、第15条研究及び教育の自由の保障とその限界、第16条再教育、研修に着目する。

A案の第13条~第16条がD案に至るまでにどのように変化してきたのかを以下の表2に示す。表2では、前案から変更された部分に下線を引いている。

<sup>9)</sup> 『辻田力旧蔵資料 4-1-1-0~45Z』所収。

表2 「教員身分法(学校教員法)要綱案」の服務の変遷

	A案	B案	C案	D案
本分	<p>第13条</p> <p>教員は、その地位と使命を自覚して、常に研究と修養につとめ、教員としての品位を保って誠実に職務を果たし、これによって国民全体に奉仕することを本分とすること。</p>	<p>第14条</p> <p>A案と同じ</p>	<p>第14条</p> <p>A案と同じ</p>	<p>第14条</p> <p>教員としての品位を保って誠実に職務をつくし、</p>
服務規律	<p>第14条</p> <p>教員は、前条に定めるその本分に基づき、左の規律を遵守しなければならないこと。</p> <p>1. 教員は、相互の切磋琢磨により常に教育の目的を達成するための工夫と努力をしなければならない。</p> <p>2. 教員は、師表たるにふさわしい清廉に身を持ち、職務の内外を問わず、その信用を失うような行為をしてはならない。</p> <p>3. 教員は、本属長の許可を受けなければ、濫りに職務を離れ又は報酬の有無にかかわらず職務の遂行に著しく支障があるような他の職務若しくは活動に従事してはならない。</p> <p>4. 教員は、本属長の許可を受けなければ、営利(を目的とする)</p>	<p>第15条</p> <p><u>1. 教員は、教員に関する法令の趣旨に則って職務をつくさなければならないこと。</u></p> <p><u>2. 教員は、師表たるにふさわしい清廉に身を持ち、職務の内外を問わず、その信用を失うような行為をしてはならないこと。</u></p> <p><u>3. 教員は職務の内外を問わず、その信用を失うような行為をしてはならないこと。</u></p> <p><u>4. 教員はみだりに職務を離れてはならないこと。</u></p>	<p>第15条</p> <p>A案と同じ</p>	<p>第15条</p> <p><u>国立及び公立の学校の教員</u>は、前条に定めるその本分に基づき、左の各号に掲げる規律を遵守しなければならないこと。</p>

	事業、団体に関与することはできない。			
研究及び教育の自由の保障とその限界	第15条 教員は、研究及び教育の自由を有する。但し教育(授業)については、法令に別段の定めがある場合においては、それによらなければならないこと。	第16条 A案と同じ	第16条 A案と同じ	第16条 A案と同じ
再教育、研修	第16条 教員は、政令の定めるところにより、再教育又は研修のための機会を与えられること。	第17条 <u>教員は、常に教育の目的を達成するための工夫と努力をしなければならないのであって、このため政令の定めるところにより、再教育又は研修のための機会が与えられること。</u>	第17条 (再教育及び研修) B案と同じ	第17条 B案と同じ

「教員身分法(学校教員法)要綱案」において、「研究と修養につとめ」ることは、教員の本分とされており、研修に関しては、「工夫と努力をしなければならない」とされていた。A案の研修条項は、「再教育及び研修の機会を与えること」を明記しているものであったが、B案からD案はA案で「服務規律」に規定されていた「工夫と努力をしなければならない」という文言を研修条項に移して用いている。D案で注目しておきたいのは、第15条で教員の対象が国立及び公立学校の教員に限定されたことである。その点は、第2章で示す国家公務員法の制定の要請の影響が出て来始めたと言えるかもしれない。

「教員身分法(学校教員法)要綱案」の内容は短い期間で修正がなされているが、この法案は立法されなかった。正確な日付は不明であるが、教育委員会法が公布される1948年7

月 15 日以前に「教員身分法制定の理由」<sup>10)</sup>が作成されており、教員身分法の必要性を CIE にも伝えていたが、CIE の課長補佐であったトレーナーに法案の必要性が理解されず、『第一次米国教育使節団報告書』に記載されていないのであるから不要とされたようである<sup>11)</sup>。

## 第 2 章 国家公務員法の制定の要請と「国立、公立学校教員法要綱案」

第 2 章では、まず、国家公務員法の制定の経緯を整理し、それに伴って「教員身分法(学校教員法)要綱案」から「国立、公立学校教員法要綱案」へと変更される際に、何が変更されたのかを明らかにする。とくに研修規定の何が変更されたのかを見たい。

### 第 1 節 国家公務員法制定の経緯と研修規定

佐藤(1962)によれば、国家公務員法の制定を要請されるまでに日本側で官吏制度改革が実施されていたという<sup>12)</sup>。それが 1946 年 4 月のことであり、その内容は、俸給表の簡素化、官等制度の修正、高等試験の改善、官名の統一などであった<sup>13)</sup>。

その後、GHQ/ SCAP (連合国最高司令官総司令部) の仲介により、1946 年 11 月 30 日フーバー顧問団<sup>14)</sup>が来日し、1947 年 4 月 24 日に中間報告書が提出されている<sup>15)</sup>。その報告書で強調されていたのは、(1)強力な中央人事機関の設置、(2)民主的に指向された実力主義を確立し、かつ仕事の能率を増進するような、全官界にわたる人事行政の基準を規定する国家公務員法の制定を確保する措置、(3)総司令部における公務員部の設置であった。

そして、1947 年 7 月フーバー顧問団による勧告が出され、国家公務員法の制定が求められた<sup>16)</sup>。国家公務員法の基本原理は、①民主的公務員法制の原理、②政治的中立性の原理、③能率性、公正性の原理、④公務員の基本的人権の尊重の 4 つと解される<sup>17)</sup>。

10) 『辻田力旧蔵資料 4-1-1-0~45Z』に所収。

11) 高橋寛人「<インタビュー>宮地茂氏に聞く—教育公務員特例法制定時のこと」『戦後教育史研究』第 12 号、1998 年、186~192 頁。

12) 佐藤達夫「国家公務員法成立の経過(1)」『レファレンス』第 138 号、1962 年、1 頁。

13) 佐藤達夫「国家公務員法成立の経過(1)」『レファレンス』第 138 号、1962 年、6 頁。

14) 合衆国・カナダ人事委員会連合会会長ブレイン・フーバー (Blaine Hoover) を団長とする対日合衆国人事行政顧問団のこと。

15) 佐藤達夫「国家公務員法成立の経過(1)」『レファレンス』第 138 号、1962 年、9 頁。

16) 井田敦彦「国家公務員制度改革の経緯と論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第 765 号、2013 年、1 頁、佐藤達夫「国家公務員法成立の経過(1)」『レファレンス』第 138 号、1962 年、7 頁。なお、佐藤の文献では、1947 年 6 月 11 日とされている。また、フーバーの公務員制度に対する考え方は、フーバー「近代公務員制度に就て」参議院人事員会編でフーバーの講演内容がまとめられている。

17) 塩野宏『行政法Ⅲ[第四版] 行政組織法』有斐閣、2012 年、258~259 頁。



その勧告は、上述の官吏制度改革を計画していた日本側からすると、全てを受け入れることは難しい状況にあったと思われる。日本政府は、総司令部との交渉の末、④にあたる公務員の争議権に関する規定を除外する形で法案化し、国家公務員法案は、1947年8月30日に国会に提出され、1947年10月に公布されるに至った<sup>18)</sup>。なお、フーバーはこのとき一時帰国中であり、フーバーは勧告に挙げた項目の変更は認めないとしていた<sup>19)</sup>。フーバーが帰国中、担当者がマーカムになったのであるが、民政局次長であったケーディスがフーバーのいない間に国家公務員法の問題点を修正してしまうようにとアドバイスをしたという<sup>20)</sup>。その結果、国家公務員法は制定後すぐに改正に向かうのである。それについては第3章で扱う。

後述するように、国家公務員法の制定の要請を受けて「教員身分法(学校教員法)要綱案」の内容は大きく変更されることとなるが、国家公務員法の何が影響を与えているのだろうか。本節ではこの点に関して、国家公務員法の内容の概要と研修についての考え方を示して第2節へとつなげたい。

国家公務員法は、上述の4つの原理を成り立たせるために、国家公務員の福祉、利益を保護する措置を含め分類、任用、服務等が規定されている。それは、国家公務員に適用されるべき根本基準を確立し、公務員が国民のため公務を民主的、能率的に運営するのを確保するためのもので、人事院は、給与その他の勤務条件の改善及び人事行政の改善に関する勧告、職階制、試験、任免、給与、研修、分限、懲戒、その他人事行政の公正の確保および職員の利益の保護等に関する事務を掌ることになった<sup>21)</sup>。

国家公務員は、内閣総理大臣、国務大臣等の特別職と、それ以外の一般職に区分される。国家公務員法の適用対象は、一般職である。国務大臣等の特別職が政治任用されるのに対し、一般職は、原則として競争試験により採用される。政治的行為を制限されているため、身分が保障されている。ただし、政治的な理由による免職、休職、降任等は制限されている<sup>22)</sup>。

18) 浅井清『国家公務員法精義』学陽書房、1951年、38頁、佐藤達夫「国家公務員法成立の経過(1)」『レファレンス』第138号、1962年、1頁～2頁。

19) 佐藤達夫「国家公務員法成立の経過(2)」『レファレンス』第139号、1962年、11～18頁。

20) 佐藤達夫「国家公務員法成立の経過(2)」『レファレンス』第139号、1962年、29～30頁。

21) 渡辺保男「第四章 日本の公務員制」辻清明『行政学講座 第2巻 行政の歴史』東京大学出版会、1976年、134頁。

22) 井田敦彦「国家公務員制度改革の経緯と論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第765号、2013年、2頁。

なかでも国家公務員の研修は、義務として位置づけられており、職員がその職務を的確に遂行するための能力開発が必要とされ、管理者が行うものとされている<sup>23)</sup>。

1949年当時、人事院研修課長であった細野は、「国家公務員法はその第5節に能率に関して規定し、『職員の能率は、十分に発揮され、且つ、その増進がはからなければならない』。(71条1項)と云い、『人事院及び関係庁の長は、職員の勤務能率の発揮及び増進のために、左の事項について計画を樹立し、これが実施に努めなければならない。』として(73条1項)、その第1の事項で『職員の教育訓練』に関して明示している。ここに、能率増進計画の一つとしての公務員研修の必要が法条に謳われて、今後研修制度が政府機関の広汎圏に亘って確立実施されることになったわけである<sup>24)</sup>。」と公務員研修がどの観点において必要となるのかを説明している。

ここでいう「研修とは、職員をして必要な知識技能及び習慣態度を向上させることによつて、職員の担当する又は担当すべき仕事が効果的になされるように実施される職員の教育訓練活動をいうのであつて、官庁の管理機能の一つとして組織的積極的に行われるものである。目的は飽くまで当該組織がその目的に応じて十全に活動できるように、構成員を訓練すること(Training)であつて、いわゆる一般の教育(Education)ではない。…(中略)…官庁の能率的活動に直接寄与するために、業務運営上の手段として行われるものでなければ、ここに言う研修ではない<sup>25)</sup>。」としている。

さらに、公務員研修の責任者について、「研修が官庁能率の増大のために、職員の資質を向上させる教育活動であるからには、その監督者はすべて研修の責任をもっているのである<sup>26)</sup>。」と述べている。

このように国家公務員法における研修とは、「全体の奉仕者」として公共の利益のために能率増進のために行われるものであり、研修の責任は監督者が持つものであるとされた。

以下の第2節では、国家公務員法の制定の要請を受けて「教員身分法(学校教員法)要綱案」から「国立、公立学校教員法要綱案」になることで法案内容の何が変わったのか、「国立、公立学校教員法要綱案」では何が変わっていったのかを見ていこう。

## 第2節 「教員身分法(学校教員法)要綱案」から「国立、公立学校教員法要綱案」へ

<sup>23)</sup> 塩野宏『行政法Ⅲ[第四版] 行政組織法』有斐閣、2012年、301頁。

<sup>24)</sup> 細野禎二「公務員研修について」『自治時報 3月号』地方財政委員会、1949年、35頁。

<sup>25)</sup> 細野禎二「公務員研修について」『自治時報 3月号』地方財政委員会、1949年、35頁。

<sup>26)</sup> 細野禎二「公務員研修について」『自治時報 3月号』地方財政委員会、1949年、36頁。

本節では、国家公務員法の制定の要請を受けて、「教員身分法(学校教員法)要綱案」から「国立、公立学校教員法要綱案」へと変更される際、何が変更されたのかを見ていく。本節で扱う法案を表3に示す。

表3 「国立、公立学校教員法要綱案」(『辻田力旧蔵資料』4-2-8-3Z所収。)

E案	1947年7月14日	国立、公立学校教員法要綱案
F案	1947年8月25日	国立、公立学校教員法要綱案
G案	1947年9月8日	国立、公立学校教員法要綱案

表2でみたD案から「国立、公立学校教員法要綱案」へと変更される際に何が変更されたのか。以下、表4でそれを示す。表2と同様に変更点に下線を引いている。表4で扱った条項は、D案にある条項のタイトルを比べた時に同様の規定と判断したものとサービスに関して加えられた条項を記している。

表4 「国立、公立学校教員法要綱案」の研修規定

	E案	F案	G案
本分	第1章総則第3条(教員の本分) A案と同じ	第1章総則第2条(教員の本分)  教員は、その地位と使命を自覚して常に研究と修養に努め、 <u>誠実にその職務をつくし、もって教育の興隆に寄与することを本分とすること。</u>	削除
服務規律	第4章 服務 第15条(服務規律) 教員は、 <u>一般の官吏として従わなければならない規律の外、</u> 教員の本分に基き、左の	削除	F案と同じ

	各号に掲げる規律を遵守しなければならないこと。  <u>D案までにあった、3.4. 5.6.の条項は削除</u>		
研究及び教育の自由の保障とその限界	A案と同じ	A案と同じ	削除
再教育及び研修	第17条(再教育及び研修)  教員は、常に教育の目的を達成するための工夫と努力をしなければならないのであって、再教育又は研修のための機会を与えられること。  <u>前項の再教育及び研修については別に政令で定めること</u>	第17条( <u>現職教育</u> )  教員は、常に教育の目的を達成するために、 <u>研究と修養に努めなければならないのであって、このため政令の定めるところにより、現職のまま一層精深な教育を受ける機会が与えられること。</u>	<u>第22条(研修の義務)</u>  F案と同じ
サービスの原則	F案から登場	<u>第5章サービス第14条(サービスの原則)</u>  <u>すべて教員は、国民全体に奉仕すべき教育者たるの自覚をもって教育にあたり、もって公共の福祉のために勤務しなければならないのであって、</u>	第6章サービス  第20条(サービスの原則)  すべての教員は、国民全体に奉仕すべき教育者たるの自覚のもとに、 <u>被教育者の人格の完成をめざ</u>

		<u>その職務の遂行にあたっては、全力を挙げてこれに専念しなければならないこと。</u>	<u>して教育に当り、以て公共の利益のために勤務しなければならないのであって、その職務の遂行に当っては、全力を挙げてこれに専念しなければならないこと。</u>
サービスの宣誓	F案から登場	<u>第15条(サービスの宣誓)</u> <u>教員は政令の定めるところにより、サービスの宣誓をしなければならないこと。</u>	削除
教育上の義務	F案から登場	<u>第16条(教育上の義務)</u> <u>教員は、教育については、不当な支配に服することなく、法令の趣旨に則り、創意と工夫とをもって誠実にこれにあたらなければならないこと。</u>	<u>第21条(教育上の義務)</u> 教員は、不当な支配に服することなく、法令の趣旨に則り、創意と工夫により、且つ中正を失わず、誠実に教育に当らなければならないこと。

D案からE案への研修規定に関する条項内容について変更点はそれほど多いわけではないが、F案では条項や文言が大きく変更された。F案では「サービス規律」がすべて削除され、「サービスの原則」、「サービスの宣誓」が設けられた。「サービスの原則」は、国家公務員法の理念に影響を受けているといえよう。F案では「再教育及び研修」という条項がなくなり、「現職教育」と言い換えられている。これまで「工夫と努力をしなければならない」であったものから、「研究と修養に努めなければならない」となった。

G案では、「教員の本分」と「研究及び教育の自由の保障とその限界」が削除された。「サービスの原則」はF案と比べたとき、教育基本法の教育の目的を合わせたような書きぶりになっている。第22条が「研修の義務」となっており、これまでのような「研究及び教育の自由」といった権利性がみられる条項を削除したこともあって、権利性が後退したようにも捉えられる。

以上のようにA案からG案の法案内容の変化を見ると、もともとの研修条項は「工夫と努力をしなければならない」であったが、教員の本分として描かれていた「研究と修養に努めなければならない」が研修条項の文言として用いられるようになったことが分かる。研修条項に「研究と修養に努めなければならない」と用い始めたのは、F案であり、G案で第1章にあった教員の本分を削除したことで研修条項として定着したように思われる。

「国立、公立学校教員法要綱案」は、特に、E案までの法案からF案とG案への変化が大きく、国家公務員法の影響を大きく受けているような文言が用いられ、F案でE案までにあった条項が削除されることによって先行研究が言及してきた義務性を意識するものへと変化していく様子が見られた。

### 第3章 1948年国家公務員法の改正と教育公務員特例法

1947年10月に公布された国家公務員法は、1948年に改正される。その時期には教育公務員特例法として制定される法案内容と大きな違いのない法案がまとめられている。本章では、「国立、公立学校教員法要綱案」からの教育公務員特例法に至るまでの変化について明らかにする。

#### 第1節 1948年の国家公務員法改正

本節では、1947年10月に成立した国家公務員法が1948年に全面改正されるに至った経緯に触れる。

国家公務員法は、成立後すぐ一括して施行することが企図されたわけではなく、人事委員会の設置に関する規定のみ施行するに留めようとしていた。成立後すぐは人事委員会規則の整備が不十分であったために、1947年の11月頃は、まずその整備を行おうとしていたという<sup>27)</sup>。ところが、先述したように1947年の終り頃には、国家公務員法の全面的な改正の動きが起こり、国家公務員法は、制定の翌年、1948年に全面的に改正された。その改正の動きは、一時帰国していたフーバーが再来日し、制定された国家公務員法をみて激怒し、改正を求めたために起こったものである<sup>28)</sup>。

日本国内の状態も、労働運動が激化しており、フーバーの求めと労働運動の情勢から1947年7月22日、連合国軍最高司令官マッカーサーから芦田均内閣総理大臣に書簡が送

27) 浅井清『国家公務員法精義』学陽書房、1951年、41頁。

28) 西尾勝『行政学[新版]』有斐閣、2001年、135頁。

られ、全面的な改正へと向かうのである<sup>29)</sup>。その書簡を受けて、いわゆる政令 201 号が公布された。その改正では、フーバーの意向もあって、もともとの草案に近い形での国家公務員法となった<sup>30)</sup>。

改正の主な内容は、(1)各省の事務次官を特別職から一般職へと変更したこと、(2)人事委員会を人事院とし、その独立性を強化したこと、(3)労働基本権を制約し、団体交渉（団体協約の締結）による給与等の決定を停止するとともに、人事院勧告制度を導入したことである<sup>31)</sup>。

## 第 2 節 「国立、公立学校教員法要綱案」から教育公務員特例法へ

本節では、国家公務員法の改正を受けて「国立、公立学校教員法要綱案」の何が変更されていったのかを明らかにする。

国家公務員法がフーバーの意向の通りに改正されたが、「国立、公立学校教員法要綱案」の内容にはいかなる変化が見られるのだろうか。

本節で扱う法案を表 5 に示す。

表 5 国家公務員法の改正後の教育公務員特例法案<sup>32)</sup>

H 案	日付なし	教育公務員の任免等に関する法律案
I 案	日付なし	教育公務員特例法案

H 案までに「国立、公立学校教員法要綱案」は、1947 年 12 月 27 日の「教育公務員法案」と、1948 年 6 月 8 日の「教育公務員の任免等に関する法律案」<sup>33)</sup>を経ている。「教育公務

<sup>29)</sup> 井田敦彦「国家公務員制度改革の経緯と論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第 765 号、2013 年、2～3 頁、浅井清『国家公務員法精義』学陽書房、1951 年、39 頁、西尾勝『行政学[新版]』有斐閣、2001 年、135 頁～136 頁。

<sup>30)</sup> 西尾勝『行政学[新版]』有斐閣、2001 年、136 頁。

<sup>31)</sup> 井田敦彦「国家公務員制度改革の経緯と論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第 765 号、2013 年、3 頁、鶴海良一郎・松岡三郎・大友一郎編『改正 国家公務員法』新日本法規出版、1949 年、140 頁、西尾勝『行政学[新版]』有斐閣、2001 年、136 頁。浅井清『国家公務員法精義』学陽書房、1951 年、39～40 頁では、1948 年の国家公務員法の改正の主な内容を上述の(2)と(3)とし、特に、(3)の労働基本権の制限は、マッカーサー書簡の中心部分であったと捉えている。なお、『改正 国家公務員法』では、国家公務員法の改正内容について特に公務員と労働三法との関係に着目し、公務員と一般労働者との比較が行われている。

<sup>32)</sup> 『戦後教育資料』Ⅲ-42 および、『辻田力旧蔵資料』4-2-8-3Z に所収。

<sup>33)</sup> 1948 年 5 月 24 日、1948 年 6 月 8 日、1948 年 6 月 29 日と法案に日付が記載されている法案。本研究では、6 月 8 日案とする。

員法案」の内容はG案からそれほど変化しておらず、H案と6月8日案は、同様の規定であるため、G案から変化が見られ、I案にも続く法案としてH案を取り上げる。I案は、1948年11月6日の「教育公務員特例法案」を経て作成されたもので、法律制定の直前の案であると思われる法案である。I案と11月6日案の間にはほとんど変化はみられない。

G案からH案となり、何が変化したのか。H案からI案に何が変更されたのか。研修規定に関することを表6に示す。

表6 研修規定が独立した教育公務員特例法案

	H案	I案
研修	<p>第3章 研修 (研修)</p> <p>第20条 教育公務員は、<u>その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない。</u></p> <p>2 <u>文部大臣又は教育委員会は教育公務員の研修について、それに要する施設、研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し、その実施に努めなければならない。</u></p>	<p>第3章 研修 (研修)</p> <p>第19条 教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない。</p> <p>2 <u>大学及び大学附置の学校の教育公務員については大学管理機関、大学及び大学附置の学校以外の国立学校の教育公務員については文部大臣、大学及び大学附置の学校以外の公立学校の教育公務員並びに教育長及び専門的教育職員については当該教育委員会(所轄庁という。以下同じ。)は、教育公務員の研修について、それに要する施設、研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し、その実施に努めなければならない。</u></p>
研修の機会	<p>(研修の機会)</p> <p>第21条 <u>教育公務員には、研修を受ける機会が与えられなければならない。</u></p> <p>2 <u>教員は、授業に支障のない限り、本属長</u></p>	<p>(研修の機会)</p> <p>第20条</p> <p>H案に同じ</p>



<u>の承認を受けて、勤務場所を離れて研修を行うことができる。</u>	
<u>3 教育公務員は、文部大臣又は教育委員会の定めるところにより、現職のままで、長期にわたる研修を受けることができる。</u>	

表6に記載していないがG案からH案になる際に、「サービスの原則」と「教育上の義務」が削除された。H案とI案をみると、これまではサービスとして規定してきた研修が一つの章として独立して規定されるようになったことが分かる。

先行研究では、教員の研修条項とそれに関連する研究の自由等の条項の変遷から、国家公務員法の研修の理念の影響もあって、権利から義務へと理念が変化してきたとの見解が示されてきた<sup>34)</sup>。確かに、第2章第2節で述べたように、G案では、「研修の義務」と規定されているし、それを受けてのH案やI案には、義務としての研修観があると言えるかもしれない。

研修規定ではないもののG案からH案への変更点として上記に記していないことで注目しておきたい点がある。それは、教員審査委員会の規定が削除されたことである。教員審査委員会は、文部省調査局審議課の教育公務員特例法の立法担当者の宮地によると<sup>35)</sup>、

成立した教育公務員特例法にはないもので非常に惜しかったと私が思うのは、教員審査です。これは、先の建議で「不適当な教員を整理し又は教員の不適正な配置を排除するため教員はすべて任命後一定の期間毎に教員審査委員会に付せられるものとする」とあるものです。その他のことでは、競争試験はしません、身分は保障します、停職・免職はほとんど不可能ですよといったような法案を書いた。…(中略)…悪い教員は審査して、外せるという規定があって平仄が合うわけ。…(中略)…田中二郎さんも、審査をしなければいけないと思っていた。一度講師で雇ったら定年まで続くのはおかしいというのが田中先生の意見であったし、私らもここまで身分保障してるので、大学の先生は

<sup>34)</sup> 羽田貴史「戦後教育改革と教育・研究の自由—教育公務員特例法の成立過程における自由規定の検討—」『教育学研究』第54巻第4号、1987年、28頁、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年、119～127頁。

<sup>35)</sup> 高橋寛人「〈インタビュー〉宮地茂氏に聞く—教育公務員特例法制定時のこと」『戦後教育史研究』第12号、1998年、188～189頁。

よほど悪いことをしない限りやめさせられない。しかし、悪いことをしなくても、勉強しない怠慢は責められるべきであると考えた。

といったものとして考えられていたし、教育刷新委員会第6特別委員会の委員であった関口鯉吉は、教員審査について<sup>36)</sup>、

自分の能力・資格について…(中略)…若い時には頻繁に受けなくても宜しいが、年を取ったら3年にいっぺん位自分に資格があるかどうか、年は老いてあるが、この人はやつてもらおうじゃないかという風にその場その場で決めていくのはどうですか。

と発言し、停年制の賛否のなかで不適格者の排除としての性格をもつ教員審査について、

どうもこれは、社会現象としてこう見なければならんと思う。結局人間の淘汰現象なんです。普通の社会なら相手が大体対等のものであって、自然淘汰が行われるけれども、教員は大体被教育者と教育者が対立しておる。その相手と全く違う。淘汰の行われるチャンスがない。だからその自然淘汰に代わる何かが必要ならん。

と主張しており、教員審査委員会の必要性がどのように考えられていたかが分かる。

これまでA案からI案までの研修条項の変化を追ってきた。最終的にI案では、4章構成となった。それぞれの章のタイトルは第1章総則、第2章任免、分限、懲戒及び服務、第3章研修、第4章雑則である。章構成の変化を見ても多くの内容が削除されたことが分かるだろう。次の第3節では、そのような変化の中で研修規定に何が示されているのかを示したい。

### 第3節 教育公務員特例法の研修規定に示されているもの

本節では、これまでの法案内容の変化から教育公務員特例法の研修規定に何が示されているのかを考察する。

A案から「教員の本分」として用いられてきた「研究と修養につとめ」という文言は、

---

<sup>36)</sup> 1946年12月13日教育刷新委員会第6特別委員会第2回会議。

当時の教員に対するイメージが表れているものと考えているが、これまでに見てきたような内容の変更を前にしてもこの文言だけは残されてきた。その位置づけとして、「教員の本分」から研修条項への変更、さらには独立した章への変更ということになった。その意味は、以下の3点から推測すると、最初期の法案にみる「教員の本分」の意味から教員の研修という意味の変更ではないように思われる。第一に、G案の「サービスの原則」にも記載しているように人格の完成を目的とする教育において、その目的を達成するために「研究と修養に努めなければならない」ことが必要なこととされていたこと、第二に、「学校教員について国家公務員法の特例を設ける理由とその要領」<sup>37)</sup>の学校教員の職務の特殊性の説明において、「教員は教育者なるにふさわしい人格と共にその教授する事柄について十分な学識を具え、その教育技術を心得ていることが必要である。そのため教員の資格についても特定のものが必要であり、又在職中の教員は、常に研究と修養に努めなければならない。」と考えられていたこと、第三に、教員として「研究と修養に努めなければならない」のは、当然に求められるものとしてきた当時の考え方があったことである<sup>38)</sup>。先述した教員審査委員会への発言からも分かるであろう。

さらに、「教員の本分」の当初の意味合いに教員審査委員会の考え方が加えられたために、語尾が「努めなければならない」となったと推測できる。先行研究では、国家公務員法の論理の影響で義務性を帯びた語尾であるように捉えられてきた。先述したように担当者の宮地は教員の身分を保障するのであるから、その分、審査されるべきであったのに、条項を削除したことによって審査されなくなってしまったのは良くないと考えていたことを考えると、教員の本分を果たしてもらわないと困ると考えられたと推測できる。教員としての本分を果たしているかを審査できない代わりに「研究と修養に努めなければならない」となっていると捉えられるのではないだろうか。特例法であるから短くしなければならな

37) 『辻田力旧蔵資料』4-1-1-0～45Z に所蔵。「学校教員について国家公務員法の特例を設ける理由とその要領」は、「1947年9月6日に提出スミ」とメモがある資料である。

38) 教育刷新委員会第6特別委員会の主査であった渡辺鏡蔵や委員の関口鯉吉、当時文部大臣であった田中耕太郎を代表としてそのように考えて身分保障が考えられていた。文部省調査局審議課の指南役となっていた田中二郎、課長の相良唯一の両名への田中耕太郎の指導もあって、文部省調査局審議課の立法担当者にも田中耕太郎の意向は伝わっており、教育刷新委員会の議論の内容を反映させようとしたことも伺える。詳しくは、『教育刷新委員会』第6特別委員会速記録国立公文書館所蔵、高橋寛人「〈インタビュー〉宮地茂氏に聞く—教育公務員特例法制定時のこと」『戦後教育史研究』第12号、1998年、186～192頁、西村巖「〈回顧録〉文部省時代の思い出(その一)—教科書局在任中のことども—」『占領教育史研究』第1号、1984年、46頁～57頁、西村巖「〈回顧録〉文部省時代の思い出(その二)」『占領教育史研究』第2号、1985年、53～69頁、「ハリーレイ オーラルヒストリーコレクション」明星大学戦後教育史研究センター所蔵を参照。

いという事情があったにせよ、教員審査委員会の規定を削除したH案から研修条項が章として独立しているのもこのためとも捉えられる。

そう考えると教育公務員特例法にみる研修条項は、権利なのか義務なのかという話ではなく、教員としてのあり方を提示している部分であると捉えることができる。

## おわりに 本研究で得られた知見と今後の課題

本研究で得られた知見と今後の課題を示して本研究を終えたい。

教員身分法として立法しようとする際に、第一次米国教育使節団報告書に記載がないから不要だと言われ、立法が適わなかった。それでも必要な法律だと 트레이ナーを説得して教育公務員特例法として成立することとなった。その間に国家公務員法の立法の要請に伴って法律の内容を削除していくことが求められ、どうにか立法するために、「教員の本分」として記載していた規定を研修条項として記載することとなった。

法案内容は削除、変更され、大きくその位置付けの異なる法律となったわけであるが、「教員の本分」として定められていた「研究と修養に努める」という教員のあり方は法律制定まで残された。法案内容の変更に伴ってその意味が変わったわけではなく、あくまで教員のあり方を示したものと言えるだろう。「研究と修養に努めなければならない」という言い方がなされているのは、国家公務員法の影響もあるが、教員審査委員会の必要性も考慮に入れられていたのではないだろうか。

本研究で得られた知見は、教育公務員特例法の研修規定には、教員のあり方が示されているということである。教員として怠惰は許されないという意味と教員として研究と修養に努めるのは当然だという意味を示したものが教育公務員特例法の研修条項である。

今後の課題として、大きく2点ある。

第一に、本研究は占領軍関係文書を使用していないことである。占領軍の意向もあって思い通りに立法できないという事情があったのは確かである。占領軍が何を目指していたのかを記していない点で本研究では描けなかった部分がある。

第二に、教員のあり方が示されていたことが分かったが、教員の研究と修養とはいかなるものなのか。教員の研究と修養とは何をすることであり、何が制限されるのか。教員の研究と教員の修養はそれぞれを分けて考えられるのか、それとも補完的なものであり、研究と修養が相互に規制し合うのか。これらの問いに取り組み、教員の研究と修養とは何かを考えていく必要がある。