



# 岐阜大学機関リポジトリ

Gifu University Institutional Repository

戦後日本主権回復期における校長免許制度の廃止過程：  
校長特別任用制度の創設および免許行政事務の簡素化を中心に

メタデータ	言語: 出版者: 岐阜大学教育学部 公開日: 2023-12-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 芥川, 祐征 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12099/0002000220">http://hdl.handle.net/20.500.12099/0002000220</a>

# 戦後日本主権回復期における校長免許制度の廃止過程

— 校長特別任用制度の創設および免許行政事務の簡素化を中心に —

## Process of Abolishing the Principal's License System in the Period of Restoration of Japanese Sovereignty after World War II

— Focusing on the Creation of the Special Appointment System for Principals  
and Simplification of Licensing Administration —

芥川 祐征

AKUTAGAWA Masayuki

[キーワード Keyword] 戦後教育改革, 校長免許状, 現職教育, 行政改革, 教育職員免許法

[所 属 Institution] 岐阜大学大学院教育学研究科 (Graduate School of Education, Gifu University)

[要 旨 Abstract] 本稿は、戦後教育改革の一環として創設された校長免許制度を対象として、校長特別任用制度の創設および免許行政事務の簡素化にともなう廃止過程を解明したものである。すなわち、講和条約締結による日本の主権回復に合わせて、教育刷新審議会第19特別委員会においては審議の結果、建議「免許法認定講習について」および「優良教員の養成確保に関する対策について」に基づいて大幅な制度変更が提言された。一方、総理府の臨時的機関として設置された「地方行政調査委員会議」によって、地方自治体の所掌事務に関する合理的・能率的処理のために、可能な限り事務処理方式を簡素化することも求められた。最終的には、各種機関・団体からの要望・要求や教育職員養成審議会による提言を受けて、第16回国会における法改正により校長免許状の取得要件が緩和され、第19回国会における法改正により校長免許制度は日本の実態に合致しないことを理由として廃止された。その後、教育公務員特例法も一部改正され、校長職の特別任用資格および経過措置が規定された。

### 1. 本稿の目的と課題

本稿の目的は、連合国軍最高司令官総司令部 (General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers: GHQ/SCAP) の主導による戦後教育改革の一環として創設された校長免許制度を対象として、主権回復期の日本においてどのような経緯により廃止されるに至ったのか、その過程を解明することである。

そもそも、1950 (昭和25) 年6月には朝鮮戦争が勃発したことにより、8月10日に警察予備隊令 (政令第260号) が公布・施行され、GHQ/SCAPによる日本の民主化・非軍事化の方針は反共政策の一環として転換 (いわゆる「逆コース」) されることとなった<sup>(1)</sup>。この方針転換をもとに第3次吉田内閣は中央集権的な統治機構を志向するようになり、占領下日本における諸改革は批判的に検討され、講和後の新しい制度が構想されようとしていた。とりわけ、校長免許状・教育長免許状・指導主事免許状については、専門的知識よりも教職経験を重視することで文部省と日本教職員組合 (以下「日教組」と略す) の意見が一致したこと、講和条約締結にともなう日本の主権回復によりCIEからの支援基盤を失ったこと、アメリカの民主的学校経営方式を定着させるための時間が不足したこと、教育行政の中央集権化にともない免許事務の簡素化が図られたことが主要因としてあげられた (高橋2004)。これらのうち、戦後初期日本の校長免許制度については、教育職員免許法 (以下「免許法」と略す) および教育職員免許法施行法 (以下「施行法」と略す) を根拠として一定の教職経験をもとに、①大学の正規課程による授与、②現職教育の単位修得と教育職員検定による上進、③旧制学校長を対象とした教育職員検定による切替が主たる方法とされていた (芥川2021)。しかし、当時は新旧資格切替および仮免許状に有効期限が設定されており、全国の現職校長・校長候補者は数年内に所要単位をすべて修得しなければならず、特に個別学校の経営管理活動に責任をもつ現職校長にとって勤務地を離れて8~15単位も修得することは困難を極めていた。そこで、本研究では、戦後日本主権回復期における校長免許制度の廃止過程を明らかにする。その場合、教育刷新審議会における戦後現職教育制度の課題析出と校長特別任用制度の検討、行政改革の一環としての免許行政事務簡素化の検討、戦後教員資格法令の改正過程に着目する。

## 2. 教育刷新審議会第19特別委員会における戦後現職教育制度の再検討

占領下日本において設置された教育刷新委員会は、1949（昭和24）年6月の総理府設置にともない教育刷新審議会と改称されたが、そこでは戦後教育改革のさらなる進展に関する審議が行われた。とりわけ、同年から免許法等が施行され、戦後の教員養成・現職教育制度が実施に移されると諸種の課題が全国的に散見されるようになり、同審議会においても特別委員会が新たに設けられるとともに具体的な検討がなされた。例えば、1950（昭和25）年度には新たに「優良教員の確保に関する事項」について検討するための第19特別委員会が設けられ、南原繁（議席番号4番：東京帝国大学総長）を委員長、山崎匡輔（議席番号40番：前東京都教育委員長・日本放送協会常務理事）を副委員長、川本宇之介（議席番号11番：東京聾唖学校長）を主査として、星野あい（議席番号3番：津田塾大学長）・菊地竜道（議席番号12番：東京都立日比谷高等学校長）・山極武利（議席番号16番：中央区立常盤小学校長）・関口鯉吉（議席番号20番：文部省専門学務局長・前東京天文台長・前帝国女子理学専門学校長）・牛山栄治（議席番号24番：新宿区立牛込第一中学校長・東京都中学校長会副会長）・佐野利器（議席番号29番：東京大学名誉教授・社団法人復興建設技術協会会長）・矢野貫城（議席番号31番：日本基督教教育同盟会総主事）・木下一雄（議席番号33番：東京学芸大学長）・倉橋惣三（議席番号34番：前お茶の水女子大学教授・前同附属幼稚園長・『幼児の教育』編集主幹）・淡路円治郎（議席番号43番：立教大学教授・日本労務研究会理事長）・広川清隆（議席番号46番：山口大学教育学部講師）といった全14名の委員により構成された。選出された委員は、新制大学の学長をはじめ各学校の現職校長が過半数を占めており、6月23日から8月31日にかけて計8回の審議が行われた。

第一に、教育職員免許法認定講習（以下「認定講習」と略す）の実施上みられた制約として、講習内容・運営条件にみられる諸課題に関して審議が行われた。このことについて、6月16日に文部省で開催された第1回会議において、矢野貫城から教員の人員不足に関する問題に対して「講習で資格を与えていいかどうか、今のままでは弊害がある」ことが指摘され、検討が求められた<sup>(2)</sup>。そして、6月23日に開催された第2回会議（会場不明）において、広川清隆から夏期休暇の開講が迫っている認定講習の問題について、教員養成に関する「全般的な問題とは一応切離して、この認定講習の問題だけを採上げて、別個に今日の総会に上程して頂きたい」とする提案がなされ<sup>(3)</sup>、以下のように具体的な議論が展開されることとなった。

まず、認定講習の運営条件に関して、①会場までの移動にともなう現職校長・教員の斉早退といった時間的・地理的制約、②旅費支給の不足・未払いによる現職校長・教員の金銭的負担といった経済的制約、③土・日曜日および長期休暇期間中の受講にともなう現職校長・教員の休養不足・過重労働といった労務管理上の負担、④授業・学級経営における児童生徒への対応不備や、それにともなう現職校長・教員の意欲喪失といった教育活動上の支障、⑤全校的な職務とりわけ学校経営計画の立案段階における中断といった経営管理活動上の支障が指摘されており、日常の職務を遂行しながら勤務校を離れて単位修得することの困難さが浮彫りになった<sup>(4)</sup>。特に、ここでは野間忠雄（東京都教育委員会事務局指導部長）を参考人として喚問しており、東京都の運用実態についても説明がなされた<sup>(5)</sup>。

次いで、認定講習の内容に関して、①本来の学術的（academic）な現職教育ではなく形式的な単位修得に終止した理念・目的の不徹底の問題、②地方において時間・費用に見合う効果が得られない講義水準の低下の問題、③会場の増設・分散にともなう講義水準の差異の問題、④学校の教育活動に無理解な大学教員といった担当講師の資質の問題、④課題意識・興味関心との乖離による反抗的・絶望的・なげやりの受講態度といった受講者の意欲喪失の問題が指摘されており、担当講師の人員不足や教育学研究の未成熟を背景とながらも実用主義的（pragmatic）な学修を求める受講者側との対立が浮彫りになった<sup>(6)</sup>。

さらに、認定講習に対する要望事項に関して、①テキストの読解により講習を受講したものと見做すこと（通信教育の新設）、②教員の制約・負担を軽減するために重点的に予算措置を講じること、③教職経験年数によって教育職員免許状取得のための所要単位数を軽減すること（既得権益の保護）が提案された<sup>(7)</sup>。

これら一連の問題点に対して、文部省係官として出席した稲田清助（文部省大学学術局長）からは、①新旧免許状切替によって現職校長・教員のもつ学歴・教職経験年数に応じて既得権益保護は図られていること、②現職教育の機会確保（教育公務員特例法第19条）については義務づけられているものの、教育職員免許状の上進は義務づけられていないこと、③1953（昭和28）年度になれば新制大学の第1期卒業生が採用されることから、それまでは現職教育のための施設を設ける予定であること、④首都圏と地方を比較した場合、経済的・地理

的条件や担当講師の資質が異なるため、会場は安易に増設できないこと、⑤可能な範囲で受講者の制約および各学校の負担・支障を低減するために、なるべく夏期休暇期間中に開講（サマー・スクール）すること、⑥代替的方法として通信教育や単位修得試験についても検討していることについて説明がなされた<sup>(8)</sup>。

上記の審議の結果、広川からは「現在の認定講習のやり方そのものに対して、早急に何らかの手を打つべきである」として、①所要単位数を軽減すること、②1953（昭和28）年3月に設定された新旧免許状切替および仮免許状の有効期限を延長すること、③資格基準として教職経験年数を重視すること、④予算措置によって旅費補助を十分に保障すること、⑤通信教育を開設することについて、教育刷新審議会決議として政府に建議するように午後からの総会で緊急上程することが提案され、参加委員からも賛同が得られた<sup>(9)</sup>。ただし、稲田清助からは、①教育公務員における資格区分と職階制の連関は未定であり、待遇上の利点は考えられないため、免許状上進を急ぐ必要はないこと、②新旧免許状切替および仮免許状の有効期限を延長することについては、経過を観察して慎重に検討すれば十分であること、③旅費補助については全体で約5億円分の追加予算を計上しており、すでに小・中学校教員に対する平均支給額も1名当たり約3,000円から約4,000円に増額していることについて説明がなされた<sup>(10)</sup>。

その後、午後からは文部省第一会議室で開催された第24回総会において、川本からは認定講習に関して「その必要なるゆえんはよくわかるけれども、これをしなければならぬ点から申し、又受けるべき教員の数の点から申しても、大きな数に上るものですから、講習会がなかなか容易でない」と指摘され、上記の決議内容をもとに総会での審議が求められた<sup>(11)</sup>。ここで、淡路からは私立学校教員が自費で受講していること、山崎からは教員養成機関を新制大学に一元化したことにより都道府県教育委員会（以下、設置主体ごとに「都道府県教委」「市町村教委」と略す）としては旅費支給以外に支援する手段がないことが課題として指摘された<sup>(12)</sup>。

上記の審議の結果、7月7日に開催された第25回総会において建議「免許法認定講習について」が提出された。すなわち、免許法等施行直後から一部自治体において試行されてきた認定講習について「その趣旨は適切であつたが、実施の現情は予想以上に教育の混乱を招来している」ことから、この問題を「このまま放置するときは深刻な事態を生ずるやも保し難い」として、政府に対して以下の事項について即時改善を要望した<sup>(13)</sup>。

- 一、教育職員免許法令に基く教員の資質向上の趣旨にかんがみ、現在行われている免許法認定講習には無理が多いので、適切に改善すること。
- 二、教育職員免許法施行法第7条の有効期間を、さらに5カ年延長すること。
- 三、免許法認定通信教育を速かに開講し充実すること。
- 四、認定講習受講のための旅費を増額して、受講者の負担を軽減すること。

すなわち、当初の審議内容どおり、①施行法第7条に規定された有効期限の5年間延長、②教育職員免許法認定通信教育（以下「認定通信教育」と略す）の開講・充実、③認定講習の受講者旅費補助による経済的制約の軽減について提言がなされ、10月3日には内閣総理大臣に対する報告が行われた。

第二に、戦後の教員資格制度における諸課題として、免許法等の規定内容に関して審議が行われた。このことについて、7月14日に文部省第一会議室で開催された第3回会議において、校長職の特別任用制度に関して審議が展開された。すなわち、現職校長の人員不足を補うために特別任用制度あるいは試験検定・無試験検定制度を採用することが新たに提案されたが、①戦後の教育職員はいずれも専門職として免許状取得が義務づけられていたこと（免許法・施行法）、②一般の行政職公務員とは異なり、試験によらない採用方式をとっていること（教育公務員特例法）、③教諭普通免許状の所要科目とは異なり、教育技術に関する科目よりも教育行政または学校経営に関する科目の単位修得が求められていること（免許法施行規則・施行法施行規則）から、この意見は却下された<sup>(14)</sup>。

そして、8月31日に文部省第一会議室で開催された第8回会議において、優良教員の養成確保に関する対策について、以下のような審議が展開された。すなわち、山極・関口・広川の3名からは、免許法等における資格要件の厳格さが優良教員の確保にとって障壁となっていることが指摘されており、形式的な要件としての基礎資格・最低修得単位数・教職経験年数ではなく、従来みられたような人格や閱歴によって柔軟に採用で

きように資格要件を緩和することが提案された<sup>(15)</sup>。これに対して、同法等の制定に深く関与した玖村敏雄は、人格的要件を客観的に測定することは困難であることから形式的な資格要件はやむを得ないものと応答し、むしろ特別任用制度において教育委員会による恣意的な採用が行われることの懸念から、資格要件の緩和については全面的に反対した<sup>(16)</sup>。これらの審議内容に対して、日高第四郎は両者の意見を踏まえた上で、資格水準の厳格さは理想的ではあるものの、現実的には所要科目を担当する講師の人員不足や当該科目の基盤となる教育学研究の未成熟から、日本の実態に即した資格要件の設定について検討の余地があると結論づけた<sup>(17)</sup>。そして、玖村敏雄は免許法等の規定によって優良教員の確保を防げている条項があれば、再考を要することとして妥結した<sup>(18)</sup>。

上記の審議の結果、9月8日に開催された第29回総会において建議「優良教員の養成確保に関する対策について」が提出された。ここでは、①当時の国内における財政的窮乏から教職員の社会的地位の保持について不安視する世論が形成されつつあること、②優良教員の確保は教育改革を進展させるために急務であることを理由として、これらの課題に対してすみやかに適切な処置をとるために以下のような「優良教員の確保に関する対策」が提言された<sup>(19)</sup>。

## 乙 優良教員の確保に関する対策

### 一. 教育奨学生制度及び教育職員免許法改正に関する施策

4. 学識経験に富み、人格識見の高い者であつて校長として適任であると認められる場合は、幼稚園、小学校、中学校、高校の校長として、特別任用の途を開くように教育職員免許法の一部を改正すること。
6. 教員資格の規定については、比較的優良な教員を少しでも多く得るために、わが国の現実から遊離しないよう教育職員免許法を具体的に検討することの必要を認める。

### 二. 教員待遇に関する施策

1. 教育財政を確立し、教育の自主性を確保し、教員の地位を安固ならしめること。
2. 教員の待遇を向上するため、教員俸給特別表を設け、高等学校、中学校、小学校、幼稚園、特殊学校の別なく、特に優良で有能な校長および教員は、現行一般俸給表の14級程度まで昇進しうる途を開くこと。
3. 優良な校長及び教員を永くその職に安んずることができるようにし、退職の際はその生活を保障しうるよう措置すること。

すなわち、当初の審議内容が一部変更され、①学識経験および人格識見のある適任者は幼稚園長あるいは小・中・高等学校長として特別に任用され得るように免許法等を一部改正すること、②実態に即した資格要件となるように免許法等の規定内容を具体的に再検討すること、③教育の自主性確保および教員の社会的地位保持のために教育財政を確立すること、④教員の待遇向上のために優良な校長・教員が一般俸給表14級程度まで昇進し得るように「教員俸給特別表」を設けること、⑤優良な校長・教員が長期的に安心して在職できるように退職後の生活を保障し得るように措置することについて提言がなされ、10月3日には内閣総理大臣に対する報告が行われた。

以上、GHQ/SCAPによる占領政策の転換にともない、戦後教育改革が批判的に再検討されることとなったものの、校長有資格任用制度については現行のものを拡充・発展させようとする方向性で日米政府とも意見が一致していた。しかし、現実的には現職教育制度について諸種の制約・負担・支障および内容上の課題が顕在化していたことから、教育刷新審議会第19特別委員会からは施行法第7条に関する有効期限延長および開設・運営条件の整備が提言された。

## 3. 講和条約締結にともなう主権回復後の行政改革構想と教員免許・研修関係事務の再配分

### (1) 地方行政調査委員会議における行政事務再配分に関する勧告

戦後日本における経済安定を目的としてGHQ/SCAPから指令が発出され、1949(昭和24)年にはシャウプ(C. S. Shoup)を団長とする日本税制使節団(いわゆる「シャウプ使節団」)が、中央・地方政府の財政担当者・学識経験者との懇談や全国各地の視察を行った結果、同年8月に第一次報告書を、翌年9月に第二次報告書を相次いで提出し、日本の税制上みられる諸問題の解決に当たろうとしていた<sup>(20)</sup>。特に、同使節団による第一次報告書の第3篇付録A「地方団体の財政」のうち「D 職務の分掌」に関する勧告において、中央・地方政府を通じた税制改革に関連して、行政事務の再配分についても調査・検討することが求められた<sup>(21)</sup>。すなわち、行政事務の再配分については、①可能な限り国・都道府県・市町村の行政機関の事務を明確に区別して、

各段階の行政機関には一般財源に基づいて特定の事務について専ら責任を負うべきであるとする「行政責任明確化の原則」、②それぞれの事務を能率的に遂行するために、その規模・能力・財源によって所定の条件を満たしている段階の行政機関に割当てられるべきであるとする「能率の原則」、③それぞれの事務は適当な末端行政機関に与えられ、遂行できる事務内容によって市町村→都道府県→国の順に優先権が与えられるべきであるとする「地方自治体優先の原則」が前提とされた<sup>(22)</sup>。

このことについて、内閣の統轄する各種行政機関の組織については、1949（昭和24）年6月1日に施行された国家行政組織法（昭和23年：法律第120号）において基準が定められた<sup>(23)</sup>。特に、国の行政機関は府・省および外局としての委員会・庁とされ（第3条第2・3項）、各行政機関に対して内部部局以外に必要な場合には、法律の定める所掌事務の範囲内で審議会・協議会（諮問的または調査的なもの等）・試験所・研究所・文教施設・医療施設その他の機関を置くことが認められた（第8条第1項）。

上記の規定に基づいて、同年12月24日には地方行政調査委員会設置法（法律第281号）が施行され、地方自治の充実・強化を目的として市町村・都道府県・国の事務配分を相互調整するための諸計画について調査・立案し、その結果を内閣・国会に勧告する権限（第3条第1項）をもつ「地方行政調査委員会」が総理府の臨時的機関として設置（第2条）されることとなった<sup>(24)</sup>。この会議の構成については、①全国の都道府県知事連合組織の代表による推薦者1名、②全国の市長連合組織の代表による推薦者1名、③全国の町村長連合組織の代表による推薦者1名を含めた計5名をもって組織することとされた（第5条）。

そこで、26日には高橋誠一郎（前文部大臣：慶應義塾大学経済学部名誉教授・日本芸術院長・交詢社理事長も兼任）・杉村章三郎（東京大学法学部教授：旧司法試験第二次試験考査委員も兼任）・渡辺鏡蔵（東宝会長：映画産業振興審議会会長も兼任）・鶴沢総明（明治大学総長）・神戸正雄（京都市長：全国市長会長も兼任）の5名が両議院の同意を経て、内閣総理大臣から委員として任命された<sup>(25)</sup>。ただし、同会議は追加調査の必要に応じて参考人の出頭・意見陳述および関係行政機関等に対する記録提出を求めることも認められており（第8条）、専門的事項を調査するために学識経験者の中から20名以内の範囲で、非常勤の専門調査員を推薦（内閣総理大臣による任命）することも認められていた（第9条）。ここでは、毎週数回にわたり開催された会議において慎重に審議を進めていく中で、関係諸機関からの意見聴取のみならず、アメリカ・イギリスおよび地方政府への実態調査の結果も踏まえて、1950（昭和25）年10月14日に「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」が、同年12月22日に「行政事務再配分に関する第1次勧告」が、翌年9月22日に「行政事務再配分に関する第2次勧告」が相次いで内閣・国会に提出された。これは、戦後における地方分権の理念を堅持しながらも、日本の社会・経済情勢および各種行政事務の実態に即して、新たな中央・地方政府間関係を構築することを目指しており、国・府県・市町村間（北海道・東京都・特別区・五大市については特例適用）の事務配分の調整について大綱的な計画が示された【表1参照】。

このようなことから、①市町村の事務については、住民に直結する基礎的自治体としての事務を優先的に担うこと、②府県の事務については、より包括的な立場から市町村の区域を超えて処理しなければならない事務や、市町村で処理することが著しく非能率・不適當な事務を担うこと、③国の事務については、国家の存立において直接必要となる事務、全国的規模の総合的な企画事務、地方自治体には無関係または著しく処理することが非能率・不適當な事務、全国的に統制すべき事務を担うこととされた。

ただし、上記のような状況において、中央・地方政府間関係は対立的に捉えられるべきものではなく、その「事務の種類と性質とに応じて、機能を分ちつつ一つの目的に向かって共同することは当然である」と解釈され、両者とも利害関係のある多くの事務について「どのような形で協力しつつ最大の効果をあげるようにするか」ということに主な関心が置かれた<sup>(26)</sup>。その場合、日本国憲法上の地方自治原則に基づいて、中央政府の地方政府に対する関与を最小限にとどめるとともに<sup>(27)</sup>、権力的な監督（許可・認可・承認・命令・取消・変更・代執行等）および機関委任事務については避けるべきものとして捉えられるようになった。

ここで、各論としての教育行政の事務配分について、当時は都道府県教委および市教委こそ必置とされたものの、町村教委は任意設置もしくは相当規模の組合による共同設置方式をとることとされており、教育委員会を設置しない町村において教職員の任免その他の人事等に関する事務は都道府県教委が代執行するように運用がなされていた<sup>(28)</sup>。また、教育の機会均等を実現するために、文部省が基準を設定（文部省設置法第4

条第2項) することの正当性については認められていたものの、教育委員会の設置理念に鑑みて「国の示す諸般の基準は最低限のものであるか又は相当の幅をもつものであることが必要であり、教育委員会の自由裁量の余地を残すものでなければならない」ものとされ、戦後教育職員の有資格任用制度に関して中央政府の設定し得る基準は「校長及び教員の資格に関する事項」に限定された<sup>(29)</sup>。

表1 地方行政調査委員会「行政事務再配分に関する第1次勧告」における行政事務再配分の基本方針

	国・地方自治体間の事務配分方針	府県・市町村間の事務配分方針
方針	<ul style="list-style-type: none"> <li>その事務の性質上、国の存立のために直接必要な事務を除いて、可能な限り地方自治体の事務とし、国は地方自治体において有効に処理できない事務を限定的に行うべきである。</li> <li>その他の事務は、国と地方自治体がある程度重複して行うことは差し支えない。ただし、この場合、国は地方自治体の創意を損ねないように配慮すべきである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治体の事務は、原則として住民に直結する基礎的自治体としての市町村に配分するべきである。</li> <li>府県はその地域的範囲において市町村を包括する関係にある。</li> <li>上記の方針を個々の事務に適用する場合、それぞれの事務の内容を詳細に検討する必要がある。</li> <li>市町村の能力上の差異に応じて、大都市・市・町村間の事務配分に差異を認めるべきかについては、各論的に検討すべきである。</li> </ul>
対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>①国の存立のために直接必要な事務</li> <li>②政策上全国的規模において総合的に行う企画に関する事務</li> <li>③府県の区域を超える事務のうち、府県においては有効に処理できない事務、地方自治体の区域に無関係な事務</li> <li>④全国的見地から地方自治体の意思にかかわらず統制しなければならない事務</li> <li>⑤国民に利便を供するための非権力的な施設において、地方自治体が行うことが著しく非能率・不適当な事務</li> </ul>	<p>《府県》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①市町村の区域を超えて処理しなければならない事務</li> <li>②市町村で処理することが著しく非能率または著しく不適当な事務</li> </ul>

(出典) 地方行政調査委員会「行政事務再配分に関する勧告」(昭和25年12月22日) 財団法人神戸都市問題研究所地方行政財政制度資料刊行会編『戦後地方行政財政資料』第1巻「政府地方行政財政資料」勁草書房、1984、6-8頁所収をもとに筆者作成

しかし、行政事務の再配分について検討する上で、①地方自治体の事務の拡充とその合理的・能率的処理、②地方自治体の規模の合理化、③地方自治体間の事務処理における協力関係の促進、④地方財政制度の再編、⑤再配分の実施時期(1951年度)および経過措置期間(1952年度)が課題として残されていることが指摘された<sup>(30)</sup>。これらのうち、地方自治体における事務の合理的・能率的処理のためには、地方公務員の平均的な職務遂行能力に照らして十分に処理可能な水準のものであることが必要とされ、可能な限り事務処理方式を簡素化することが求められた<sup>(31)</sup>。また、事務再配分の実施に当たっては、①現在の行政事務を徹底的に整理・縮減するとともに、新たな行政事務の所掌については特に慎重を期すること、②国・地方を通じた行政機構の簡素化を極力推進するように配慮すること、③地方財政の裏づけについて十分考慮することが留意点として示された<sup>(32)</sup>。

## (2) 地方行政改革としての事務簡素化に関する閣議了解と免許関係事務の再検討

1952(昭和27)年4月28日には日本国との平和条約(条約第5号:通称「サンフランシスコ講和条約」)が発効し、日本の独立国家としての主権回復が、連合国の一部によって正式に承認された。このことを契機として、占領下における諸改革の中で肥大化した行政事務により生じた諸種の制約を除去することや国民負担の軽減を図ることを目的として、1951(昭和26)年8月28日には「行政の改革に関する件」が閣議決定され、講和後の「自立民主日本に適わしい新行政体制」として「わが国現在の国力に適合すると共に近代文化国家の運営に必要な最簡素なもの」を確立するために行政簡素化本部を設置する案が提出された<sup>(33)</sup>。一方、9月18日には「地方行政の改革に関する件」が閣議決定され、中央政府の行政改革に対応するかたちで地方行政簡素化本部が設置され、地方政府における行政改革を推進するために必要な措置・勧奨を講じる案も提出された<sup>(34)</sup>。

これらの閣議決定にともない、地方行政の簡素化のための事務整理および機構改革に関する要領が示された。すなわち、事務整理のためには各府省に対して、①許認可・届出・報告等および各種書類の形式・記載内容については可能な限り廃止・簡素化すること、②特定の法的地位を与えるための試験および免許等は可

能な限り整理し、一定の任用資格を有する者については試験を要しないこと等の方針に基づいて所管分野の法令を再検討し、必要な措置を講じることが求められた<sup>(35)</sup>。あわせて、各府省等はそれ以後の法令立案において、上記の方針に則って簡素化しておくことが求められ、文部省の所管事務のうち教育職員免許状の「種類及び授与資格を簡素化する」（第2条）ことが勧奨された<sup>(36)</sup>。

これに対して、文部省からは「地方行政簡素化のための法令の改廃に関する試案に対する意見」が提案され、そこでは戦後の教員有資格任用制度について、①免許状区分の簡素化は「理想としては一級免許状を本体とするが、一挙に一級免許状を取得できないこと及び教員需給の現状からいつて、その簡素化は不適当かつ困難である」こと、②免許状切替の簡素化は「施行法による旧免許状の切換え（中略）も相当程度進行しているので、問題は早晩解消することになると考えられるので更めて考慮すべき問題でない」こととして全面的に否定された<sup>(37)</sup>。

特に、文部省内では「文教（教育）に関する問題点」が整理され、改革の方針について「国力特に財政経済力にマッチした教育制度をつくるということとはもとより必要ではあるが、教育事業の長期的な性格からみて、急激な変革、朝令暮改はさけるべき」として、免許法等に関する課題としては、①免許状の区分（一級・二級・仮・臨時）は教員養成制度の改革と同時に検討すべきであること、②最低修得単位数のうち教職に関する専門科目（以下「教職専門科目」と略す）が多すぎることに、③現職教育制度の運用に改善点がみられることが指摘された<sup>(38)</sup>。そして、9月18日には「教育制度の改革に関する問題点」として修正され、上記の3点に加えて教員の人員確保や身分保持についても再検討が促された<sup>(39)</sup>。しかし、最終的には国家的な要請としての行政改革の重要性に鑑みて、他省庁の国務大臣の意向も聴取した上で、上記の閣議決定の内容も踏まえた「地方行政の簡素化に関する件」について閣議了解が得られた<sup>(40)</sup>。

### （3）教育委員会制度協議会における教員免許・研修関係事務配分の整理

他方、1950（昭和25）年12月8日の時点において、文部省内には教育委員会4名（委員2名・教育長2名）、地方公共団体の長2名、地方公共団体の議会の議員2名、教育刷新審議会委員2名、学識経験者5名、学校の教職員4名、社会教育関係者1名、関係官庁の吏員4名の計24名の委員からなる「教育委員会制度協議会」が設置された<sup>(41)</sup>。この協議会では、戦後教育行政の原則（教育行政の地方分権、教育の民衆統治＝民主化、一般行政からの独立＝自主性）を重視する見解と、行政の総合的・一体的運営を重視する見解の相違から、教育委員会制度の存廃について検討が行われ、具体的には「わが国情に適した理想形態の発見と実現に努めた」ものの、諸種の制約から「行政機構簡素化および経費節減という今日の要請を勘案して、さしあたり実現可能な限度の改善策を審議決定」することにとどまった<sup>(42)</sup>。

ここで、1951（昭和26）年4月12日に開催された第4回総会では、都道府県・市町村における教育行政事務の再配分に関して、①高等学校以下の学校の教育職員免許状については学校設置主体（国・公・私立）を問わず、すべて都道府県教委が免許関係事務を担当すること、②高等学校の校長・教員の人事については国が助言的な調整を行うことが例示された<sup>(43)</sup>。これに対して、4月26日に開催された第5回総会では、都道府県教委と市町村教委において「若干権限の差があつてもよくはないか」とした上で、免許関係事務については「地方委員で行わせることは不適當である」という解釈がなされた<sup>(44)</sup>。

その後、同協議会において、教育委員会の設置形態・単位ごとに所掌事務の配分が検討されるようになり、そこでは教育職員関係の行政事務として人事・指導・研修および指導助言・連絡調整に関する権限関係の配分等が整理された【表2参照】。例えば、7月19日に開催された第9回総会では、第1案「都道府県および一定人口以上の市（10～15万）」、第2案「都道府県および適正規模の全地方公共団体」、第3案「都道府県およびすべての市」、第4案「都道府県、市町村は単独設置または一部事務組合によることも可能」とする設置形態・単位ごとの具体的な配分案が示された。特に、研修関係事務について、第1案では都道府県が、第2案では都道府県と適正規模の地方公共団体が、第3案では都道府県と市が、第4案では軽易な組織権限をもつ教育委員会がそれぞれ担うことが提案された。

続いて、9月22日に開催された第10回総会では、すべての市町村について、五大市のような「A型」の市町村、行政委員会を設置する「B型」の市町村（一部事務組合を含む）、行政委員会としての教育委員会を設置す

る「B'型」の市町村（一部事務組合を含む）、議決を経た機関として教育委員会を設置する「C型」の市町村、適正規模の市町村を含めた「D型」の地域にそれぞれ区分した上で、第2案修正「都道府県、適正規模の市、適正規模の市町村を含めた地域」、第4案修正（その1）「都道府県および全市町村」、第4案修正（その2）「都道府県および全市町村」とする設置形態・単位ごとの事務配分に関する修正案が示された。ここでは、研修事務に関して、第2案の修正では適正規模の市町村が、第4案の修正では都道府県と市町村がそれぞれ担うことが提案された。ここでは、免許関係事務について、第4案の修正（その1）では都道府県がA・B'・B・C型の市町村に対して、第4案の修正（その2）では都道府県がA・B型の市町村に対して、それぞれ執行する権限をもつことが提案された。

表2 教育委員会制度協議会第9回総会（上表）・第10回総会（下表）における教育職員関係行政事務の配分案

案	設置形態・単位	事務配分
第1案	I 一定人口以上（10～15万）の市町村	都道府県の事務に属しない事項
	II 一定人口以上の市	人事・指導・研修
	III 都道府県	I の設置する学校 小・中・定時制高校：人事・指導・研修 全日制高校・各種学校・幼稚園：人事・指導助言（*4） 都道府県の設置する学校：人事・指導・研修
第2案	I 適正規模の地方公共団体（*1）	人事・指導・研修
	II 都道府県	都道府県の設置する学校：人事・指導・研修 I の設置する学校：指導助言・連絡調整（五大市も検討）
第3案	I 町村	都道府県の事務に属しない事務
	II 市（*2）	人事・指導・研修
	III 都道府県	都道府県の設置する学校：人事・指導・研修 町村の設置する学校 小・中・定時制高校：人事・指導・研修 全日制高校・各種学校・幼稚園：人事・指導助言（*4） 市の設置する学校：指導助言・連絡調整（五大市も検討）
第4案	軽易な組織権限の教育委員会（*3）	指導・研修・人事内申権等
	相当な組織権限の教育委員会（*3）	人事・給与・指導等（組織に応じた事務配分）

（\*1）単独市・一部事務組合・教育区の3類型（市町村の規模を超える場合は人事・指導・研修事務の執行・経費負担）

（\*2）隣接町村と一部事務組合を設置することも可能

（\*3）市町村は単独設置または一部事務組合によることも可能

（\*4）「指導助言」とは専門的・知識的な指導助言を意味する（権力的関与を意味しない）

案	設置形態・単位	事務配分
第2案 修正	I 適正規模の市	人事・指導・研修
	II 適正規模の市町村を含めた地域（*5）	人事・指導・研修、その他府県教育委員会からの委譲・委任事務
	III 前項の区域内に含まれる市町村	その他の教育事務
	IV 都道府県の事務	府県立学校（大学を除く）の教育事務 I II の設置する学校：指導助言・連絡調整 I II の教育委員会：違法行為の匡正 広域団体としての特殊事務
第4案 修正1 （*6）	I C型	その他の教育事務
	II B'型	人事、その他の教育事務
	III B型	人事・指導・研修、その他の教育事務
	IV A型	人事・指導・研修、その他の教育事務
	V 都道府県	都道府県の設置する学校：人事・指導・研修、その他の教育事務 C型に対する人事・指導、B'型に対する指導 B'・B・C型に対する給与 A・B'・B・C型に対する免許・指導助言・連絡調整
第4案 修正2 （*6）	I D型（第2案修正案IIの地域と同様）	人事・指導・研修、その他府県教育委員会からの委譲・委任事務
	II 第2案修正案のIIの地域に含まれる市町村（C型の設置案も可能）	その他の教育事務
	III B型	人事・指導・研修、その他の教育事務
	IV A型	人事・指導・研修、その他の教育事務
	V 都道府県	都道府県の設置する学校：人事・指導・研修、その他の教育事務 B型に対する給与、A・B型に対する免許 A・B・D型に対する指導助言・連絡調整

（\*5）学区または組合、法人格の有無、府県教委の下部機関の性格または地域内市町村の共同機関の性格が論点

（\*6）五大市のような「A型」の市町村、行政委員会を設置する「B型」の市町村（一部事務組合を含む）、行政委員会としての教育委員会を設置する「B'型」の市町村（一部事務組合を含む）、議決を経た機関として教育委員会を設置する「C型」の市町村の4区分は府県教委との協議により選択（委員数は府県・A型は5～7名、B型は3～5名）

（出典）「第9回総会議事要旨」「第10回総会議事要旨」文部省調査普及局編『教育委員会制度協議会要録（昭和27年3月）』文部省、1952、126-130・133-139頁（『戦後教育資料』IX-85所収：国立教育政策研究所教育図書館所蔵）をもとに筆者作成

最終的には、10月31日に同協議会から天野貞祐（文部大臣）に宛てて、前述の地方行政調査委員会議の勧奨に基づく「教育委員会制度協議会答申」が提出された。ここでは、教育職員に関する事務配分として、①五大市を除く市町村教委は人事・指導・研修等の事務を担い、所要経費を負担すること、②教育委員会を置かない市町村は当該事務を担当しないため、経費負担もないこと、③五大市教委は原則として都道府県と同様の事務を担い、所要経費を負担すること、④都道府県教委は都道府県立学校（大学を除く）に関する一切の事務、教育委員会を置かない市町村の教員に関する人事・指導・研修の事務を担い、所要経費を負担することが提言された<sup>(45)</sup>。

このような教育職員に関する提言内容については、教育関係の諸機関も同調していた。例えば、1952（昭和27）年1月21日には、都道府県教育長協議会が幹事会の決定事項として「教員養成に関する研究結果」を文部省に建議しており、そこでは戦後教員養成制度に関する再検討にともない、①認定講習は一層内容の充実を図ること、②校長・教育長・指導主事の免許制度は簡素化することが提言された<sup>(46)</sup>。また、5月に開催された都道府県教育長協議会において、日高第四郎（文部事務次官）は戦後の教員有資格任用制度について、①成立過程が性急であったこと、②財政的な裏づけが少なかったこと、③養成のための諸条件が未整備であったことを認めた上で、以後は教員検定試験制度について積極的に検討するように事務当局に対して働きかけることが確約された<sup>(47)</sup>。

#### 4. 戦後教員資格法令の改正による校長免許状の廃止と任用資格・登用人事の制度化

##### (1) 校長免許制度廃止に向けた日本教職員組合の要求と政令諮問委員会答申

戦後教育改革によって制定された教員資格法令は、新教育職員免許状の種類・区分・取得要件（教職経験年数・学歴・最低修得単位数）のみならず旧教員免許状からの切替要件についても詳細に規定しており、「人事院規則、恩給法と並んで複雑難解の定評があることは周知の事実」であり<sup>(48)</sup>、そのため「教育職員は勿論その教育行政にたづさはるのにあつてもその理解を欠き円滑な運営が行はれていないうらみがある」ものであった<sup>(49)</sup>。GHQ/SCAPの対日占領政策に関しては、当初の方針として日本の「民主化」と「非軍事化」を掲げており、その方針に基づいて多くの法制度が形成された。しかし、これらの方針は次第に共産主義運動の取締りのために方針転換され（いわゆる「逆コース」）、教育分野に関しても国家公務員および地方公務員に対する労働権の制限（争議行為の禁止等）、「イールズ声明」に基づく共産主義的な言論を展開した大学教員の追放（いわゆる「レッド・パージ」）、公職追放令廃止法に基づく戦前・戦中までの指導者層の社会復帰といった動きもみられた<sup>(50)</sup>。

このような動きの中で、戦後教育改革に関しては、吉田茂首相の私的諮問機関として設置された政令改正諮問委員会によって、1951（昭和26）年11月に発表された「教育制度改革に関する答申」の中で一時的に総括された。すなわち、これらの諸改革について「民主的な教育制度の確立に資するところが少なくなかった」として一定の評価がなされたものの、「国情を異にする外国の諸制度を範とし、徒らに理想を追うに急で、わが国の実情に即しないと思われるものも少なくなかった」として課題が指摘され、占領下という特殊な統治体制のもと創設された教育制度を再検討し、合理化していくことが求められていた<sup>(51)</sup>。特に、戦後の教員有資格任用制度については「実状に即するよう、単純合理化するとともに、その取得要件となっている「教職教養課程はこれを必要最少限度に引下げること」が提言された<sup>(52)</sup>。

これに対して、12月には学識経験者から、同答申が「その表現と実質との間に大きな食い違いがある」として、能率性と合理性を過度に重視することで教育行政の民主化に逆行することが懸念された<sup>(53)</sup>。とりわけ、教員有資格任用制度に関する提言内容について、「日本社会における教師の重要性を認識していない」と全面的に否定した上で、上記の提言に従った場合「教員養成機関は旧師範学校式にもどる」ことが懸念され、総じて「教職を知的専門的職業と認めないように思われ、かくて教師が日本の民主化に果すべき大きな役割を無視している」ことが指摘された<sup>(54)</sup>。

そして、講和条約の締結を契機として、日本国内においては占領下において創設された諸種の法制度が見直されるようになった<sup>(55)</sup>。例えば、1952（昭和27）年1月に政令改正諮問委員会によって示された「教員免許制度は実情に即する様合理化する」という趣旨の提言内容を受けて、文部省内において免許等審議会の後

継組織として教育職員養成審議会が改組・新設されるとともに、すぐに「教職員の養成制度及免許制度に関する諸問題」について検討がなされることとなった<sup>(56)</sup>。

この審議会は、文部省設置法の規定に基づいて設置された文部大臣の諮問機関であり、「教員の養成の問題及び教員の免許状の問題」に関する審議を行うために、26名の委員（幼稚園から高等学校までの現職校長・教員、国・公・私立大学の教授、学識経験者等）によって構成された。特に、戦後教員有資格任用制度については、①教員養成系大学の在学年限、②小・中学校講座の併修、③中・高等学校教員に対する単位数の配分、③高等学校一級普通免許状、⑤校長・教育長・指導主事の養成方法、⑥大学設置の許認可制、⑦教員試験検定制の確立、⑧臨時免許状・養護教諭免許状関係の条件整備等が主な課題として指摘され、その上で新たな改革提言として、①指導教諭（カウンセラー）・司書教諭・社会教育主事の免許状を創設すること、②校長・教育長・指導主事免許状を2区分に変更すること、③教育職員免許状の授与権者を整理すること、④教職専門科目の単位数を軽減すること、⑤産業教育振興法（昭和26年6月11日：法律第228号）に基づいて教員不足の対策をとること、⑥教育長職の資格要件を見直すこと等が打ち出された<sup>(57)</sup>。

次に、日教組を中心として、戦後の教員資格法令の大幅な改正が検討されるようになった。とりわけ、日教組は第26回中央委員会において、社会運動の基本方針として新たに校長免許制度の廃止を位置づけることが決定された<sup>(58)</sup>。そこで、1952（昭和27）年11月26日には日教組法制部が「免許法改正に関する意見」として、校長免許制度の廃止理由について校長に必要な「管理行政或は指導行政の素養は一般教員が教育公務員として、当然もたねばならぬ素養」であって、校長にのみ求められる固有の特性ではないのであるから、一般教諭として求められる資格を満たした上で「教育実正、並びに衆目の見る高潔な人格と高遠な識見」をもつ者を登用することで十分であることが提案された<sup>(59)</sup>。これらの意見は「免許法改正に関する申入書」に集約され、同年12月には岡野清豪（文部大臣）に提出された。

そして、翌年1月には日教組法制部によって「教員免許法（案）」および「教員免許法施行法（案）」が作成された。そこでは、第3条第3項において「校長、教育長、指導主事については、第1項の規定にかかわらず、教諭の免許状を有する者をこれに充てるものとする」ことが規定され<sup>(60)</sup>、2月に作成された「教育職員免許法（改正案）」においても同様の規定が存置された<sup>(61)</sup>。

一方、文部省内においても校長免許制度に関して「大学の行う免許関係事務に対する文部大臣の監督規定案」（要綱第3項）の一環として検討されるようになり、特に免許法第19条の規定について各種機関が一連の教員資格法令に反して所定の単位（免許法第5・6条別表）を付与した場合、文部大臣は「教育職員養成審議会の議を経て、当該単位授与者に対し、必要な勧告を行い若しくは当該単位の取消を命じ又は当該単位授与者に代つて当該単位の授与を取消することができる」（第19条第2項）ことや、必要に応じて文部大臣は「単位授与者に対し、必要な書類の提出を命ずることができる」（同第3項）ことが新たに追加規定されようとしていた<sup>(62)</sup>。ただし、2月3日に作成された「教育職員免許法の一部を改正する法律案」においては、第3項そのものが削除された上で、若干の修正が加えられた<sup>(63)</sup>。ところが、2月5日に作成された「教育職員免許法の一部を改正する法律案」では、上記の第3項案が再度追加されたものの<sup>(64)</sup>、10日には施行法と統合するかたちで「教育職員免許法及び教育職員免許法施行法の一部を改正する法律案」が作成され<sup>(65)</sup>、上記の第19条に関する追加規定案は一括削除された<sup>(66)</sup>。

これら一連の経緯について、当初の「教育職員免許法等改正案要項」では「3. 大学の行う免許関係事務に対する文部大臣の監督規定を設ける」とされていたものの<sup>(67)</sup>、その後の修正内容に合わせて「3. 教育職員の免許状授与の課程は文部大臣が教育職員養成審議会に諮問して適当と認めた課程とする」という文言に改められた<sup>(68)</sup>。

## (2) 第16回国会における教育職員免許法等の一部改正と与野党の一致

やがて、日教組をはじめとした各方面からの要望や教育職員養成審議会の答申を受けて、文部省は教育職員免許法及び教育職員免許法施行法の一部を改正する法律案を作成するとともに、1953（昭和28）年6月13日には第16回国会に提出し、具体的な審議が行われることとなった。この法律案の提出理由について<sup>(69)</sup>、文部大臣の大達茂雄（自由党）からは戦後教員資格法令に関して新旧免許状の切替措置による既得権益保護や、

現職教育制度による資質向上の意義を認めた上で、全国的な教育職員の人員不足に対処するためには大幅な改正を行い、①大学における養護教諭の養成、②教育職員検定における大学の正規課程に相当する学修単位の読替（追認）、③教育職員免許状の取得要件における最低修得単位数の緩和、④複数教科にわたり免許状を取得する場合の要件緩和、⑤僻地・島嶼部における「免許状を有しない教科」の教育活動について新たに規定する趣旨のものであるとの説明がなされた<sup>(70)</sup>。

まず、衆議院では、校長職の有資格任用制度に関して以下のような審議が行われた。

第一に、免許状の種類・区分に関する審議である。7月11日の文部委員会において、辻原弘市（日本社会党左派）からは同法が「直接アメリカの占領当局から指導」を受けて成立したものであり、特に免許状の取得要件については体系化されておらず、「日本の国情に合致しない、きわめて行き過ぎた内容」であるとして課題が指摘されるとともに、同法の規定内容における「いろいろな矛盾を是正すると同時に、これを根本的に改正する必要がある」ことが訴えられた<sup>(71)</sup>。というのも、辻原によると、免許状の種類・区分が職位・教科ごとに普通免許状（一級・二級）・仮免許状・臨時免許状という多岐多層にわたっているため、現職校長・教員の中には「それをとるためにかつての文検制度であるとかいうようなものそのまま取違えて、それに狂奔するような向き」もみられ、各学校の教育活動に支障をきたしている事例も散見されたからであった。

これに対して、政府委員の稲田清助（大学学術局長）からも、同法はもともと「占領当局の意向をくみ入れてつくつた」ものであり、上記のような課題については教育職員養成審議会に諮問し、すでに「免許法制度をさらに簡素化するなり、実情に即するように改正する点」について検討していることが説明された<sup>(72)</sup>。また、稲田はそもそも校長職に「免許状がいるかどうか」というような問題についても教員養成審議会で検討しており、「まだそれらの根本問題については結論を得ていない」とした上で、最終的には校長免許制度について「時の経過を待つて簡素化し得る部分が非常に多い」ことを認めている<sup>(73)</sup>。

このことについて、文部大臣の大達茂雄（自由党）も同法は「実際ちよつと読んで頭に入らないくらい、非常に複雑」であることから、今後は「できるだけ簡素にして明快なものにいたしたい」として上記の提案に賛意が示された<sup>(74)</sup>。

第二に、現職教育に関する審議である。このことについて、辻原からは「ただ免許状を獲得するという、その形式的なことのみに追われて、実質的な研修を忘れて行く」ことを問題視した上で、全国的に展開されている現職教育の効果について疑問が投げかけられた<sup>(75)</sup>。また、辻原からは免許状の取得を目的とした「形式的研修制度」よりも、各学校における「サークル活動あるいは現職教育」のような「日常研鑽の方がむしろ成績をあげている」ことが指摘された<sup>(76)</sup>。これに対して、大達からは当時の現職教育は戦後教育法令に基づいて行われたものであり、「これがどの程度に再教育の効果を上げるかは別」であることが説明された<sup>(77)</sup>。

以上のような審議を経て、文部委員会における採決の結果、この法律案は全会一致で原案どおりに可決され<sup>(78)</sup>、7月14日の本会議においても可決された<sup>(79)</sup>。

次に、参議院では、校長職の有資格任用制度に関して以下のような審議が行われた。

第一に、免許状の種類・区分に関する審議である。7月21日の文部委員会において、須藤五郎（無所属議員）からは戦前・戦中の教員資格について「複雑怪奇なものをごちゃごちゃ作らなくても、ちゃんとしていた」ことが指摘された<sup>(80)</sup>。また、相馬助治（日本社会党右派）からも、戦前・戦中は一定年数の勤務経験をもつ訓導（教員）が校長を兼務していたが、戦後においては校長職に採用されるために免許状取得と採用選考が併用されていることから、教育職員の中にも「職階制のようなもの」ができてしまい、むしろ「中央官庁の好むような人のみをそういう形で作つて行こう」とするような弊害が起こることが懸念された<sup>(81)</sup>。

これらの反対意見に対して、政府委員の稲田からは教諭一級普通免許状を取得し、教員として一定期間の勤務経験を有する者であれば「教育の自由、研究の自由を与えられておりまする大学」における単位修得を通じて校長免許状を取得できるため、「行政庁である教育委員会が勝手な判断において与える」ことはないとして、相馬の懸念は否定された<sup>(82)</sup>。また、7月24日の文部委員会において、荒木正三郎（日本社会党左派）からも、同法は「アメリカの直輸入」であり、日本では「教育の効果を挙げる上において利益がない」と批判した上で、今後は「全面的に免許法の改正をやる必要がある」ことが提案された<sup>(83)</sup>。

第二に、現職教育に関する審議である。7月21日の文部委員会において、相馬からは現職校長・教員が免許

状を上新するための単位修得に奔走するあまり、「学校の経営を殆んど不可能ならしめるような困難」がみられた事例について報告がなされ、たとえ仮免許状の有効期限を延長しても「なかなか問題を残しておく」として、同法については今後「一部改正に止まらず、抜本的に考究する必要がある」ことが主張された<sup>(84)</sup>。このことについて、稲田からは教育職員養成審議会において「常に再検討を加えつつある」とした上で、文部省としても「できればもつと簡素にいたしたい」として方向性が示された<sup>(85)</sup>。

以上のような審議を経て、7月24日の文部委員会における採決の結果、賛成多数でこの法律案は原案どおりに可決された<sup>(86)</sup>。そして、7月27日の本会議においても同法律案は可決され、7月30日に教育職員免許法及び教育職員免許法施行法の一部を改正する法律（法律第92号）として公布・施行された<sup>(87)</sup>。

これらのことから、第16回国会では、日本社会党左派が免許状の取得要件が複雑であること、日本社会党右派が免許状の区分が職階制につながるおそれがあることを理由として、それぞれ免許法等の抜本的改正による資格要件の緩和を要求した。このことについては政府も同調しており、校長免許制度の廃止が今後の検討課題として提示されることとなった。

### (3) 第19回国会における教育職員免許法改正による校長免許制度の廃止

免許法については、1949（昭和24）年に施行されてから毎年のように改正されてきたが、その間にも各国立大学教育学部・学芸学部における教員養成課程は次第に整備され、各都道府県における現職教育についても次第に拡充していった。ところが、1954（昭和29）年1月13日に、日教組中央執行委員長は安藤文部大臣との会見において10項目からなる要求書を提出し、現職教育については「研修を義務づけられておりながらも、その予算的裏付けを欠いている教職員の研修手当を制度化されたい」として対応を求めた<sup>(88)</sup>。これに対して、文部大臣は13・19日にわたり、「教職員の研修手当については必要性は認めるが研修費を予算に計上するとすると、それが思うように出来ないのが現在の悩みだ」と回答するにとどまった<sup>(89)</sup>。

このような状況の中で、免許法における本来の立法者意思（趣旨・目的）について、各学校の実態に応じて実現していくために、文部省は各関係機関から集約された要望・要求および教育職員養成審議会の提言内容を勘案して教育職員免許法の一部を改正する法律案を作成するとともに、4月3日には第19回国会に提出し、具体的な審議が行われた。この法律案の提出理由について、文部大臣の大達茂雄（自由党）によると、①仮免許状の廃止とそれにとまなう経過措置、②大学院修了者に対する高等学校教諭一級普通免許状の授与、③高等学校助教諭（臨時免許状所有者）に対する最低修得単位数の緩和、③教科専門科目に関する内容の充実、④「教育に関する職」の経験年数に応じた免許状の上新、⑤校長職・教育長職・指導主事職に関する免許制度の廃止について新たに規定する趣旨のものであるとの説明がなされた<sup>(90)</sup>。

まず、衆議院では、校長職の有資格任用制度に関して以下のような審議が行われた。すなわち、5月21日の文部委員会において、政府委員の稲田清助（大学学術局長）からは校長・教育長・指導主事について「教育職として特色を持っている」とした上で、採用する場合には「教育委員会等が十分考慮をして人選をする」のであるから「あえてこれを免許状所要職といたしておく必要もない」として、任用資格の設定による登用人事の実施によって「行政運用の便宜」を図ることの意義が説明された<sup>(91)</sup>。このことについて、辻原弘市（日本社会党左派）からは免許法等の改正について「戦後アメリカの指導によつて生まれた非常に複雑な形態から、やや国内の実態に即して改めるという、ある意味においては若干画期的な改正」として賛意が示され、特に校長免許状・教育長免許状・指導主事免許状の廃止については「非常な英断である」として意義が強調された一方、以後も同法の改正によって他の教育職員の免許状についても「よりこれを簡素化するということが要求された<sup>(92)</sup>。この要求に対して、稲田からは「漸次これが養成の実情と教員の充実の実情と、この両面から見ながらさらに改善いたしたい」と説明されるにとどまった<sup>(93)</sup>。

以上のような審議を経て、5月22日の文部委員会における採決の結果、この法律案は原案どおりに可決された<sup>(94)</sup>、同日の本会議においても可決された<sup>(95)</sup>。

次に、参議院では、校長職の有資格任用制度に関して以下のような審議が行われた。すなわち、5月25日の文部委員会において、稲田からは免許法等の制定当初は校長職に対して「教育職といたしまして免許状を附与する」ことを基本方針としていたものの、採用する場合に「都道府県教育委員会、町村教育委員会、乃至

知事、市町村長というような人たちがよく本人を見極めて任用すること」で十分であると判断し、任用資格の設定によって代替可能であることについて説明がなされた<sup>(96)</sup>。

以上のような審議を経て、5月27日の文部委員会における採決の結果、総員起立による満場一致でこの法律案は原案どおりに可決され、荒木正三郎（日本社会党左派）によって附帯決議もなされた<sup>(97)</sup>。そして、翌日の本会議においても同法律案は可決され、6月3日に教育職員免許法の一部を改正する法律（法律第158号）として公布・施行された<sup>(98)</sup>。そのため、従来の免許法において規定された条文の多くが改正（第2・4・5条、第6条第2項、第7条第2項、第9条第2項、第10条第2項、第11・14・20条、附則第4項）または廃止（別表第2）された。それと同時に、同法に關係する施行法（第4・5・6条の削除）および省令（免許法施行規則・施行法施行規則）についても全面的に改正され、校長免許状に関する規定はすべて削除された。

これらのことから、第19回国会では、学校職制における校長職の固有性について認めながらも、単位修得（credit）をとまなう免許制度によらなくても、任命権者が慎重に検討して選考することで十分であると結論づけられた。その結果、校長免許状・教育長免許状・指導主事免許状はわずか5年で廃止され、行政事務の簡素化を口実に以後は任用資格に基づく登用人事制度がとられることとなった。

#### (4) 関連する各種法令の整理による校長任用資格に基づく登用人事制度への移行

さらに、第19回国会における審議を経て、1954（昭和29）年6月3日には、教育職員免許法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律（法律第159号）もあわせて公布・施行された。それにともない、戦後初期日本において施行された各種法令についても整理され、教育委員会法（第41条第2項・第50条第1号・第78条第1項）・社会教育法（第9条第4項第2号）・私立学校法（第7条）・青年学級振興法（第19条第2・3号）についても一部改正され、校長職の有資格任用制度に関する規定が削除または修正された。

なかでも、教育公務員特例法の一部改正によって、教育職員の人事行政における採用志願者名簿の取扱いとして「校長については、法律に定める必要な資格を有する者で採用を願い出たものについて、教員については、教育職員免許法による教員の免許状を有する者で採用を願い出たものについて、国立学校にあつては人事院、公立学校にあつては都道府県の教育委員会が作成する」（第13条第2項）ことが新たに規定された。その場合、新たに校長職として登用されるためには、一般選考における任用資格として「教育職員免許法による教諭の一級普通免許状を有し、且つ、5年以上、教員の職又は官公庁若しくは私立学校における教育事務に関する職その他の文部省令で定める教育に関する職にあつたこと」（同第3項）という要件を満たしていることが義務づけられた。すなわち、上記の資格要件を満たした者のうち出願者に関して、国立学校については人事院が、公立学校については都道府県教委がそれぞれ「校長採用志願者名簿」を作成し、その中から任命権者による選考を受け、校長職として登用されることとなった。

ただし、当時の学校教育においては依然として校長職の人員が大幅に不足していたため、しばらくの間は経過措置として特別選考の方法がとられていた【表3参照】。すなわち、校長の選考について、採用志願者名簿（第13条第2項）に登載者がいない場合や、登載者のうち適任者がいない場合に限り、「当分の間、同条第1項及び第3項の規定にかかわらず、教育職員免許法による教諭の二級普通免許状を有し、且つ、5年以上、教員の職又は官公庁若しくは私立学校における教育事務に関する職その他の文部省令で定める教育に関する職にあつた者のうちから選考すること」（附則2）が認められた。

さらに、すでに校長免許状・教育長免許状・指導主事免許状を所有している者に対しては、それぞれの職に登用されるための任用資格を満たしたものと見做された<sup>(99)</sup>。すなわち、改正前の免許法・施行法の規定に基づいて「校長、教育長又は指導主事の免許状の授与を受けた者は、改正後の教育公務員特例法第13条第3項並びに第16条第3項及び第4項の規定にかかわらず、それぞれ校長、教育長又は指導主事となる資格を有するものとみなす」（附則5）ことが規定された。その場合、改正前の免許法第8条の規定に基づいて、仮免許状を所有しているものと見做された者の経過措置として、「公立学校の校長については、なおその効力を有する」（附則6）ことが規定された。そのため、上記の任用資格を満たしていない現職校長であっても、1961（昭和36）年3月31日までは身分が保持された。

表3 教育公務員特例法改正にともなう校長・教育長・指導主事の任用資格と登用方式

登用方式	職名	基礎資格	良好な成績による勤務経験	
			職名	在職年数
一般選考	校長	教諭（一級）	教員・教育事務職その他の教育に関する職	5
	教育長	学士号	教育に関する職	5
		教諭（一級）	校長・指導主事・社会教育主事その他の教育に関する職	2
		教諭（一級）	教員の職	10
	指導主事	—	教育に関する職	10
指導主事	教諭（一級）	教育に関する職	5	
特別選考	校長	教諭（二級）	教員・教育事務職その他の教育に関する職	5
	教育長	教諭（一級）	教員の職	5
		—	その他の教育に関する職	5
	指導主事	教諭（一級）	その他の教育に関する職	5

(※1) 表中の「職名」欄のうち、教育事務職については「官公庁若しくは私立学校における教育事務に関する職」を指し、その他の教育に関する職については「その他の文部省令で定める教育に関する職」を指す  
 (出典) 改正教育職員免許法の施行に伴う関係法律の整理に関する法律第3条・附則をもとに筆者作成

以上、政令諮問委員会答申による戦後の教員有資格任用制度の合理化に関する提言を受けて、文部省内においては免許等審議会の後継組織として教育職員養成審議会が設置されるとともに、さっそく「教職員の養成制度及免許制度に関する諸問題」について検討がなされた。そして、第16・19回国会に提出された法律案の審議を経て、免許法等が大幅に改正されたことによって校長免許状はわずか5年で廃止されることになり、新たに校長職として登用されるための任用資格として、教諭一級普通免許状と5年以上「教育に関する職」の勤務経験を有することが求められるようになった。これらの要件を満たした者が出願した場合「校長採用志願者名簿」に登載され、その中から任命権者による選考を受けて校長職として登用されることとなった。ただし、当分の間は校長職の人員不足に対処するための経過措置として、教諭二級普通免許状と「教育に関する職」の勤務経験を5年以上もつ者であれば、特別選考により登用されることも可能であった。また、すでに校長免許状を取得した者に対しても、校長職としての任用資格を満たしたものと見做され、既得権益は継続的に保護された。

### 5. 総括

本章における分析と考察を通して、以下のことが明らかになった。

第一に、戦後の現職教育制度に対する日米政府からの課題析出と改善策の検討内容が明らかになった。例えば、教育刷新審議会第19特別委員会における審議を通して、現職教育制度の一環としての認定講習の運用条件に関して、①会場までの移動にともなう現職校長・教員の一齐早退といった時間的・地理的制約、②旅費支給の不足・未払いによる現職校長・教員の金銭的負担といった経済的制約、③土・日曜日および長期休暇期間中の受講にともなう現職校長・教員の休養不足・過重労働といった労務管理上の負担、④授業・学級経営における児童生徒への対応不備や、それにともなう現職校長・教員の意欲喪失といった教育活動への支障、⑤全校的な職務とりわけ学校経営計画の立案段階における中断といった経営管理活動への支障が指摘された。次いで、認定講習の内容に関して、①本来の学術的 (academic) な現職教育ではなく、形式的な単位修得に終止した講習目的の不徹底、②地方において時間・費用に見合う効果が得られない講習水準の低下の問題、③会場の増設・分散にともなう講習水準の差異の問題、④学校の教育活動に無理解な大学教員といった担当講師の資質の問題、④課題意識・興味関心との乖離による反抗的・絶望的・なげやりの受講態度といった受講者の意欲喪失の問題が指摘されており、担当講師の人員不足や教育学研究の未成熟を背景とながらも実用主義的 (pragmatic) な学修を求める受講者側との対立が浮彫りになった。

これらの審議の結果、建議「免許法認定講習について」では、①施行法第7条に規定された有効期限の5年間延長、②認定通信教育の開講・充実、③認定講習の受講者旅費補助による経済的制約の軽減について提言がなされた。それと同時に、建議「優良教員の養成確保に関する対策について」では、①教員養成機関の人的・物的条件の整備・拡充を図り、優秀な教員を確保して適切に組織編制すること、②応急措置として人格・資質・学力が優秀で一定の教授経験をもつ者のうち、教育学研究者を対象として国内外に留学させることについて提言がなされた。

第二に、講和条約締結によって主権回復後の日本における行政改革が検討される中で、事務再配分の一環として教員免許・研修関係事務の配分が整理されていく過程が明らかになった。すなわち、アメリカ側からは『シャープ使節団報告書』において行政事務の再配分に関する「行政責任明確化の原則」「能率の原則」「地方自治体優先の原則」が示され、日本側からは総理府の臨時的機関として設置された地方行政調査委員会議によって行政事務再配分に関する勧告がなされたことに端を発する。ここでは、教育行政事務の配分案として、戦後教育職員の有資格任用制度に関して中央政府の設定し得る基準については「校長及び教員の資格に関する事項」に限定された。

そして、主権回復を契機として地方行政簡素化本部が設置されるとともに、事務整理および機構改革に関する要領が示された。これを受けて、文部省内においても「文教（教育）に関する問題点」が整理され、①免許状の区分と教員養成制度の改革を並行して検討すること、②最低修得単位数のうち教職専門科目を減じること、③現職教育制度の運用を改善することが求められた。他方、都道府県教育長協議会においては、幹事会の決定事項として「教員養成に関する研究結果」を文部省に建議しており、そこでは戦後教員養成制度に関する再検討にともない、①認定講習に関する一層の充実、②校長・教育長・指導主事に関する免許制度の簡素化が提言された。

第三に、戦後教員資格法令の大幅な改正によって校長免許制度が廃止され、新たに任用資格に基づく登用人事制度が導入されていく過程が明らかになった。このことについて、もともと占領後期において首相の私的諮問機関として設置された政令改正諮問委員会によって、戦後教員有資格任用制度は国内の実態に合致するように合理化していくことが提言されており、これを受けて文部省内においては免許等審議会の後継組織として教育職員養成審議会が設置された。そして、同審議会において「教職員の養成制度及免許制度に関する諸問題」について、本格的な検討が進められるようになった。このような動きの中で、日教組を中心とする各種機関・団体からの要望・要求や教育職員養成審議会による提言内容を受けて、第16回国会において免許法および施行法は一部改正され、資格要件が緩和された。さらに、第19回国会において免許法等は大幅に改正され、校長職・教育長職・指導主事職に関する免許制度については、日本の実態に合致しないことを理由としてわずか5年で廃止されることとなった。

それと同時に、教育公務員特例法も一部改正され、校長職の任用資格および経過措置が規定された。すなわち、校長職として登用されるためには、教諭一級普通免許状の所有と5年以上の「教育に関する職」の勤務経験が必須とされ、この要件を満たした者のうち出願者については「校長採用志願者名簿」に登載され、任命権者による選考を経ることが規定された。ただし、当時は全国的な校長職の人員不足に対処するための経過措置として「当分の間」は、教諭二級普通免許状の所有と5年以上の「教育に関する職」の勤務経験をもつ者を対象として、特別選考により校長職に登用することも可能であった。また、すでに校長免許状を取得した者に対しては、校長職としての任用資格を満たしたものと見做され、既得権益は継続的に保護された。

その後、1956（昭和31）年10月1日には地方教育行政の組織及び運営に関する法律（法律第162号）が施行（第2～22条、第58条第3項、第61条第1・4項、附則2～13・25に規定された「教育委員会の設置関係規定」のみ1956年6月30日に施行）され、戦後教育改革の一環として設置された教育委員会に関して、教育委員の選出方式が公選制から任命制に改められることとなった<sup>(100)</sup>。この任命制による教育委員会の下では教職員に対する勤務評定が全国的に実施されるようになり、このことを契機として教育行政機構（末端としての校長職も含む）と教職員組合（教職員集団も含む）の対立構造が次第に顕在化するようになっていった。例えば、愛媛県では、1957（昭和32）年から翌年にかけて、教職員に対する勤務成績の評定が強行されたことに対して愛媛県教組を中心とした勤務評定反対闘争<sup>(101)</sup>が激化していった。

## 参考文献

芥川祐征「戦後初期日本における校長免許状制度の運用過程 — 校長講習および単位認定基準の緩和に着目して —」

『教育制度学研究』第28号、2021、93-109頁

海後宗臣編『教員養成』「戦後日本の教育改革」第8巻、東京大学出版会、1971、293-297頁

北神正行「学校管理職の資格要件と養成プログラムの開発に関する研究（I） — 校長免許状制度の成立過程の分析を中

- 心に —」『岡山大学教育学部研究集録』第122巻, 2003, 123-131頁
- 国立教育研究所編『学校教育』「日本近代教育百年史」第6巻「学校教育」教育研究振興会, 1974, 612-614頁
- 高橋寛人「校長・教育長・指導主事免許状の創設・改廃過程 — 教育職員免許法に関する一考察 —」東北大学教育学部  
教育行政学・学校管理・教育内容研究室編『研究集録』第14号, 1983, 29-47頁
- 高橋寛人『戦後教育改革と指導主事制度』風間書房, 1995
- 高橋寛人「学校指導者免許制度の誕生と挫折」『学校指導者 — 教育長・校長・指導主事の養成 —』(「季刊教育法」第  
115号: 1998年3月臨時増刊号), エイデル研究所, 1998, 6-15頁
- 高橋寛人「免許制度の歴史と課題および大学院における養成の可能性」小島弘道編『校長の資格・養成と大学院の役割』  
東信堂, 2004, 39-53頁

## 付記

本稿は、日本学術振興会・科学研究費補助金のうち基盤研究(C)「校長候補者を対象とした現職教育制度における学修単位認定の史的検討」(研究課題番号: 22K02229, 2022~2025年度, 研究代表者: 芥川祐征)の助成による研究成果の一部である。また、占領下日本の地方教育史料に関する調査の過程で、国立国会図書館・国立教育政策研究所教育図書館をはじめ各都道府県の公立図書館・公文書館等のうち103館から協力をいただいたこと、深く御礼申し上げたい。

## 脚註

- (1) 特集記事「逆コース」『読売新聞』昭和26年11月1日朝刊から連載。
- (2) 「第一回議事速記録」日本近代教育史料研究会編『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第12巻(第17特別委員会・第18特別委員会・第19特別委員会・第20特別委員会), 1998, 453頁所収。この会議は10時45分から12時20分にかけて開催され、川本宇之介・山極武利・関口鯉吉・矢野貫城・広川清隆の各委員が出席した。
- (3) 「第二回議事速記録」同上, 457-458頁所収。
- (4) 同上, 457-468頁所収。
- (5) 同上, 459-460頁所収。ここで、参考人の野間忠雄は、東京都における認定講習について、①小学校の勤務者をA・Bに分けて「Aは月水金, Bは火木土, そうして日曜を交互に」「午後3時から7時まで」受講させることで各学校の支障を軽減する計画であること、②受講者側にも「特に中年以上の人々は、新しい教育というものには余り関心を持たないというよりか、理解がない」傾向がみられること、③島嶼部の勤務者が都心部に出張して受講する場合、交通費が「1万円以上かかる」のみならず、期間も「2年以上かかる」ことから、夏期休暇期間等を利用して「指導部の私の方の大分の者が島に手分けをして、今年は12人で10日行って来ましたが、12名を派遣」したことが説明された。
- (6) 同上, 457-468頁所収。
- (7) 同上, 457-468頁所収。
- (8) 同上, 463-464頁所収。なお、議事速記録においては、文部省係官の発言者について「山田局長」と表記されているが、当時の文部省に山田姓の局長は確認されなかった。そのため、会議における一連の発言内容から、当該係官は稲田清助(大学学術局長)であると推測される。
- (9) 同上, 465-466頁所収。
- (10) 同上, 466-467頁所収。
- (11) 「第二十四回総会議事速記録」前掲註2『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第5巻(総会5), 岩波書店, 1996, 305・308頁所収。この会議は13時50分に開会され、南原繁(委員長)・山崎匡輔(副委員長)のほか川本宇之介・佐野利器・矢野貫城・淡路円治郎・広川清隆の各委員が出席した。
- (12) 同上, 308頁所収。
- (13) 文部省調査普及局『教育刷新審議会要覧』文部省調査普及局, 1952, 95頁(国立教育政策研究所教育図書館所蔵)。
- (14) 「第三回議事速記録」前掲註2『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第12巻, 469-470頁所収。この会議は11時5分に開会され、川本宇之介・星野あい・関口鯉吉・倉橋惣三・淡路円治郎の各委員に加えて、政府各省庁等関係者として近藤祐信(文部省大学学術局教職員養成課長補佐)が出席した。
- (15) 同上, 525-527頁所収。
- (16) 同上, 525-527頁所収。
- (17) 同上, 525-527頁所収。
- (18) 同上, 525-527頁所収。
- (19) 前掲註13『教育刷新審議会要覧』96-97頁。
- (20) 占領下の1948(昭和23)年12月19日に、アメリカ政府はGHQ/SCAPを通じて吉田茂(内閣総理大臣)に宛てて、戦後インフレーションを収束させるための「経済安定九原則」として、①予算の均衡、②徴税強化、③資金貸出制限、④賃金安定、⑤物価統制、⑥貿易改善、⑦物資割当改善、⑧増産、⑨食糧集荷改善の9項目からなる経済政策に関する指令を発出した(「連合軍最高司令官より吉田内閣総理大臣宛書簡に対し返書の件」総理府編『公文類聚』第73篇(昭和23年: 第136巻)「産業13・水産業2・雑載」, 1948所収: 国立公文書館デジタルアーカイブ)。これを受けて、GHQ経済顧問として来日したドッジ(J. M. Dodge: デトロイト銀行頭取)は、1949年(昭

和 24) 年 2 月に財政・金融引締政策として「ドッジ・ライン」(Dodge Line) を立案・勧告した。これは、①一般会計・特別会計・政府関係機関勘定の全体的な超均衡予算、②すべての補助金の可視化および廃止、③復興金融債の発行と新規貸出の停止、④単一為替レート (1 ドル=360 円) の設定、⑤物資統制と価格統制の漸次廃止 (自由競争の促進) を実行に移すものであった (経済復興計画委員会事務局・経本官房企画部調査課編『予算内示案をめぐる諸問題 — ドッジ・ラインの解説 —』経済復興計画委員会編「復興計画参考資料」第 36 号 (2)、経済復興計画委員会事務局, 1949; 鈴木武雄『ドッジ・ライン — 安定より自立への諸問題 —』時事通信社, 1950; 藤本一美・折立昭雄編『占領と戦後政治 — 1945~54 年 —』「戦後日本政治ハンドブック」第 1 巻, つなん出版, 2005)。

- (21) もともと日本の税制については、①戦費調達を目的とした間接税の新設・強化による税制の複雑化、②家単位 (同居親族) 単位の合算申告による所得税徴収にみられた運用上の不公平、③中央政府の補助金による地方財源の統制と独立性の阻害、④税務行政 (申告納税) および帳簿等の不備による脱税が問題点として指摘されていた (日本租税研究協会編『シャープ勧告の総合的研究』日本租税研究協会, 1950; 日本租税研究協会編『シャープ勧告とわが国の税制』日本租税研究協会, 1983; 吉岡健次『シャープ勧告の研究』時潮社, 1984; 山下壽文『戦後税制改革とシャープ勧告 — シャープ税制施行 70 周年を顧みて —』熊本学園大学産業経営研究所編「熊本学園大学産業経営研究所研究叢書」第 57 号, 同文館, 2020)。
- (22) 財団法人神戸都市問題研究所地方行政財政制度資料刊行会編『戦後地方行政財政資料』第 1 巻「政府地方行政財政資料」勁草書房, 1984, 6 頁。Civil Affairs Section (Kanto Civil Affairs Region), Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission Volume II & III, *GHQ/SCAP Records, Japanese Legislation Books*, 1949, Box. 2847 (国立国会図書館デジタルコレクション)。
- (23) 大蔵省印刷局編『官報』第 6445 号外 (昭和 23 年 7 月 10 日), 大蔵省印刷局, 1948, 1-2 頁 (国立国会図書館所蔵)。
- (24) このことについて、1949 (昭和 24) 年 11 月 16 日の第 6 回国会に「地方行政調査委員会設置法案」が提出され、29 日の成立によって行政機関職員定員法 (昭和 24 年 5 月 31 日: 法律第 126 号)・総理府設置法 (昭和 24 年 5 月 31 日: 法律第 127 号)・特別職の職員の給与に関する法律 (昭和 24 年 12 月 12 日: 法律第 252 号) も改正された (印刷庁編『官報』号外第 147 号 (昭和 24 年 12 月 24 日), 印刷庁, 1949, 1-2 頁: 国立国会図書館所蔵)。特に、事務配分の相互調整については、①市町村・都道府県・国の相互間における事務配分の調整、②地方自治体の機関に委任して行う事務の調整、③上記の調整に照応する国庫補助金等に関する制度の改正、④それ以外の事務配分の調整にともなう必要事項に関する権限をもつことが規定された (第 3 条第 2 項)。また、内閣は上記の調整計画に関する法律案が国会に提出された場合、同会議の勧告を尊重する義務を負った (第 4 条)。
- (25) 渡辺鍊蔵は翌年 1 月 16 日に参議院選挙に東京地方区から立候補 (自由党公認) したため中途辞任しており、湯河元威 (前東京都次長: 農林中央金庫理事長も兼任) が後任を務めた。なお、同会議の総理・代表としての議長は、委員の互選により選出され (第 6 条)、会議の事務処理に当たる事務局の内部組織 (事務局長の配置も含む) を編制することとされた (第 10 条)。また、会議運営について委員 4 名以上の出席が必須であり、そこでの議事は出席委員の過半数をもって決定 (可否同数の場合は議長の決定) されることが規定された (第 7 条)。さらに、関係行政機関・地方自治体の長は所属職員の中から連絡担当者 (資料の提出を含む) を指名することが認められた (第 11 条)。
- (26) 地方行政調査委員会「行政事務再配分に関する勧告」(昭和 25 年 12 月 22 日) 財団法人神戸都市問題研究所地方行政財政制度資料刊行会編『戦後地方行政財政資料』第 1 巻「政府地方行政財政資料」勁草書房, 1984, 8 頁所収。ここでは、地方政府の事務に対して国が直接的な監督権を行使することを否定しており、国家的影響または国民的関心のある事務についても好意的な援助・支援にとどまるべきであり、地方自治体が代執行機関として事務委任を受ける場合も極力最小限にとどめることが要請された。
- (27) 同上, 9-10 頁。ただし、府県については市町村を包括する関係にあることから、①国・市町村間の連絡事務に当たること、②市町村間の著しい不均衡の是正を行うこと、③国と府県の関係に準ずることとされた。
- (28) 同上, 14 頁。その場合、当該町村に人事上の内申権を認める等の措置を講じることにより、意見を反映させることが推奨された。
- (29) 同上, 52 頁。
- (30) 同上, 11-13 頁。
- (31) 同上, 11-13 頁。
- (32) 「行政事務再配分に関する勧告の取扱いに関する件 (26.2 閣議決定案)」『戦後教育資料』IX-48 所収 (国立教育政策研究所教育図書館所蔵)。
- (33) 「行政の改革に関する件 (昭和 26.8.28 閣議決定案)」『戦後教育資料』IX-49 所収 (国立教育政策研究所教育図書館所蔵)。具体的には、政令改正諮問委員会答申を踏まえて、①行政機構改革については閣僚小委員会における検討・調整・立案を経て閣議に提出すること、②行政事務整理および各省庁の職員縮減については関係各省庁と協議して調整・立案し、閣僚小委員会における検討を経て閣議に提出するとともに、講和後の臨時国会における立法を目的とすること、③非公式の連絡機関として橋本龍伍 (行政管理庁長官) を本部長とする行政簡素化本部を設置し、内閣官房・行政管理庁・大蔵省主計局・法務府法制意見局・地方自治庁・労働省の主任官を部員として構成することが提案された。
- (34) 「地方行政の改革に関する件 (案) (昭 26.9.18)」『戦後教育資料』IX-50 所収 (国立教育政策研究所教育図書館所蔵)。具体的には、政令改正諮問委員会答申を踏まえて、①行政機構改革については関係各省庁と協議して地方自

治委員会議の意見を聴取した上で立案し、閣僚小委員会における検討を経て閣議に提出すること、②行政事務整理および各省庁の職員縮減については中央政府の方針に則って関係各省庁と協議して地方自治委員会議の意見を聴取した上で立案し、閣僚小委員会における検討を経て閣議に提出すること、③上記の改革については次期臨時国会における立法を目的とすること、④非公式の連絡機関として岡野清豪（自治庁長官）を本部長とする地方行政簡素化本部を設置し、内閣官房・行政管理庁・大蔵省主計局・法務府法制意見局・文部省・地方自治庁・地方財政委員会等の主任官を部員として構成することが提案された。

- (35) 「極秘 地方行政の簡素化に関する件」『戦後教育資料』IX所収（国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。
- (36) 同上史料所収。
- (37) 「地方行政簡素化のための法令の改廃に関する試案に対する意見」『戦後教育資料』IX-53所収（国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。
- (38) 「文教（教育）に関する問題点」『戦後教育資料』VII-45所収（国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。
- (39) 「教育制度の改革に関する問題点（昭和26年9月18日）」『戦後教育資料』VII-46所収（国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。
- (40) 「地方行政の簡素化に関する件（27.2.19閣議了解）」『戦後教育資料』IX-54所収（国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。ここで、一般的に内閣の意思決定のうち、閣議決定は「憲法又は法令上内閣の職務権限とされ、その意思決定が当然必要とされる事項（法律案、政令、予算の決定等）や、重要な政策に関する事項等」を対象とする一方、閣議了解は「主任の大臣の権限によって決し得るが、その重要性、行政各部の施策に及ぼす影響等からみて、内閣として了解しておく必要があると考えられる事項」を対象とする（法令用語研究会編『法律用語辞典』第4版、有斐閣、2012、108-109頁）。
- (41) 「教育委員会制度協議会規程」（昭和25年12月8日：文部大臣裁定）戦後日本教育史料集成編修委員会編『戦後日本教育史料集成』第3巻「講和前後の教育政策」、三一書房、1983、243-244頁。具体的には、委員長の前田多門（日本育英会長）、副委員長の山崎匡輔①②（東京都教育委員長）、第一部会長の戸田貞三①（社会教育連合会長）、第二部会長の関口泰②（教育刷新審議会委員）を筆頭に、高木幸太郎①②（堺市教育委員）・中村新一①②（神奈川県教育長）・小山清連①②（浦和市教育長）・安井誠一郎（東京都知事）・白鳥義三郎①②（津田沼町長）・加西重蔵（八王子市議会議長）・沢田範蔵（教育刷新審議会委員）・新井達夫（毎日新聞論説委員長）・平沼亮三（日本商工会議所副会長）・加藤詮①（神奈川県議会議長）・宗像誠也①②（東京大学教育学部教授）・菊地龍道（東京都立日比谷高等学校長）・野口彰②（港区立愛宕中学校長）・佐口安治（千代田区立麹町小学校長）・今村彰①②（三島町立三島中学校教諭）・田中二郎①②（東京大学法学部教授）・大野連治①②（地方行政調査委員会議事務局長）・萩田保②（地方財政委員会事務局長）・鈴木俊一①（地方自治庁次長）・河野一之②（大蔵省主計局長）により構成（所属について第一部会は①、第二部会は②によって表記）された。また、第一部会の専門委員として鶴飼信成（東京大学社会科学研究所教授）・原保雄（川崎市助役）・小倉庫次（市政調査会理事）・高田三郎（横浜市教育委員）・松宮武一（福井県教育委員）・守屋陸蔵（埼玉県総務部長）が、第二部会の専門委員として荒井誠一郎（元会計検査院長）・伊藤日出登（元文部事務次官）・鈴木慶太郎（愛知県総務部長）・神守夫（青森県教育委員）・都留重人（一橋大学経済研究所長）がそれぞれ委嘱された。
- (42) 「教育委員会制度協議会答申」（昭和26年10月31日）、2頁（『戦後教育資料』IX-81所収：国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。
- (43) 「第4回総会議事要旨」文部省調査普及局編『教育委員会制度協議会要録（昭和27年3月）』文部省、1952、61・65-66頁（『戦後教育資料』IX-85所収：国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。
- (44) 「第5回総会議事要旨」同上史料所収、69頁。
- (45) 前掲註42「教育委員会制度協議会答申」5-6頁所収。
- (46) 都道府県教育長協議会幹事会決定「教員養成に関する研究結果」（昭和27年1月21日）『戦後教育資料』V-13所収（国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。
- (47) 新潟県教育委員会編『新潟県教育要覧 1953』新潟県教育庁調査課、52頁（新潟県立図書館所蔵）。
- (48) 神奈川県教育委員会編『昭和二十八年度 神奈川県教育年報』神奈川県教育委員会、1954、70頁（横浜市立中央図書館所蔵）。このことは、「性善説から規定された立法の性格の上から許さるべき最小限のことがらである」とされた。
- (49) 山梨県教育庁管理部調査課編『昭和26年度 山梨県教育概要』山梨県教育庁管理部調査課、1952、43頁（山梨県立図書館所蔵）。
- (50) 具体的には、「昭和23年7月22日付内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令」（昭和23年7月31日：政令201号）、「国家公務員法の一部を改正する法律」（昭和23年12月3日：法律第222号）、「公職に関する就職禁止、退職等に関する勅令等の廃止に関する法律」（昭和27年4月21日：法律第94号）によるものである。
- (51) 近代日本教育制度史料編纂会編『近代日本教育制度史料』第19巻、大日本雄弁会講談社、1957、369-375頁。
- (52) 政令改正諮問委員会「教育制度の改革に関する答申」（昭和26年11月）、10頁（『戦後教育資料』VII-51所収：国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。
- (53) 「いわゆる政令改正諮問委員会の教育制度改革案に対する意見」『戦後教育資料』VII-55所収（国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。この意見は、宗像誠也（東京大学教育学部教授）・岩下富蔵（同教授）・岡部彌太郎（同教授）・海後宗臣（同教授）・勝田守一（同教授）・宮原誠一（同助教授）・大田堯（同助教授）・碓井正久（同助手）・村田忠三（同助手）・山内太郎（同助手）・大田捷（同特別研究生）・松川成夫（同大学院生）・大槻健（同附属高等学校

教諭)・岡津守彦(東京工業大学附属高等工業教員養成所助教授)・太田卓(東京都立大学人文学部助手)の連名により提出された。

- (54) 同上史料所収。
- (55) この時期に「改憲」「安保護持」を掲げる保守政党の自由民主党と、「護憲」「反安保」を掲げる革新政党の日本社会党による二大政党体制(いわゆる「55年体制」)が成立した。それは、講和条約と日米安保条約をめぐる立場の相違から右派と左派に別れていた日本社会党が1955(昭和30)年に再統一した動きに対し、保守政党の日本民主党と自由党が自由民主党として統一したためであるとされる(升味準之輔「1955年の政治体制」岩波書店編『思想』第480号、岩波書店、1964、759-776頁)。
- (56) 大蔵省印刷局編『官報』第7622号(昭和27年6月6日)、大蔵省印刷局、1952、97・101-102頁(国立国会図書館所蔵)。なお、同審議会は柴沼直(東京教育大学長)を会長として、石川謙(お茶の水女子大学文教育学部長)・木下一雄(東京学芸大学長)・村上俊亮(国立教育研究所長)・大泉孝(上智大学副学長)・佐々木八郎(早稲田大学教育学部長)・海後宗臣(東京大学教育学部長)・志村二郎(群馬大学学芸学部長)・皇至道(広島大学教育学部教授)・武田憲治(千葉大学園芸学部長)・清家正(東京都立大学工学部長)・山中篤太郎(一橋大学社会学部教授)・関口勲(大日本育英会理事長)・渋谷徳雄(東京都教委事務局学務部長)・大石譲(港区立白金小学校長)・平良恵路(台東区立下谷中学校長)・星一雄(東京都立九段高等学校長)・大村筆雄(大蔵省主計官)・稲田清助(文部省大学学術局長)・島津秀雄(山形大学教育学部長)・氏家寿子(日本女子大学家政学部教授)の各委員で構成された(「教育職員養成審議会委員名簿(昭和28.8)」『戦後教育資料』V-14所収:国立教育政策研究所教育図書館所蔵)。
- (57) 前掲註47『新潟県教育要覧 1953』52頁。
- (58) 日本教職員組合法制部「昭和二十九年一月三十一日 法案研究会資料」『日教組運動資料』40頁(日本教育会館教育図書館所蔵)。
- (59) 日本教職員組合法制部「(資料)一九五二・一一・二六 免許法闘争に関する件」『日教組運動資料』2頁(日本教育会館教育図書館所蔵)。
- (60) 日本教職員組合法制部「一九五三年一月 教員免許法(案) 教員免許法施行法(案)」(教発328号:整理408)『日教組運動資料』3頁(日本教育会館教育図書館所蔵)。
- (61) 日本教職員組合法制部「一九五三年二月 教育職員免許法(改正案) 教育職員免許法施行法(改正案)」『日教組運動資料』3頁(日本教育会館教育図書館所蔵)。
- (62) 「◎大学の行う免許関係事務に対する文部大臣の監督規定案(要綱第3項)」『戦後教育資料』V-50所収(国立教育政策研究所教育図書館所蔵)。
- (63) 「◎教育職員免許法の一部を改正する法律案(昭和28・2・3)」同上史料所収。
- (64) 「◎教育職員免許法の一部を改正する法律案(昭和28・2・5)」同上史料所収。ここでの修正内容については、2月10日に作成された「◎教育職員免許法の一部を改正する法律案(昭和28・2・10)」(同上史料所収)においても同一の規定内容がみられた。
- (65) 施行法の一部改正案として、2月5日に「◎教育職員免許法施行法の一部を改正する法律案(昭和28・2・5)」が、10日に「◎教育職員免許法施行法の一部を改正する法律案(昭和28・2・10)」がそれぞれ作成されたが、校長免許状に関連する規定内容については変更されなかった。
- (66) 「◎教育職員免許法[及び教育職員免許法施行法]の一部を改正する法律案(昭和28・2・10)」同上史料所収。その後、「教育職員免許法及び教育職員免許法施行法の一部を改正する法律案」(作成日不明:同上史料所収)においても同一の規定内容がみられた。なお、免許法施行規則の一部改正案として、2月7日に「◎教育職員免許法施行規則の一部を改正する省令案(昭和28年2月7日)」(同上史料所収)が作成されたが、校長免許状に関連する規定内容については変更されなかった。
- (67) 「◎教育職員免許法等改正案要項」(作成日不明)同上史料所収。
- (68) 「教育職員免許法等改正案要項」(作成日不明:同上史料所収)において一括削除され、「◎教育職員免許法等改正案要項」(作成日不明:同上史料所収)において規定が追加された。
- (69) 法律案の作成段階においては、免許法等の規定を「実情に即せしめるため」に、「大学又は免許法認定講習等の外、国家試験により単位を授与し、大学等の行う免許法関係事務を文部大臣が監督」すること等が理由としてあげられていた(「理由」『戦後教育資料』V-50所収:国立教育政策研究所教育図書館所蔵)。
- (70) 衆議院事務局編『第十六回国会衆議院文部委員会議録』第2号、大蔵省印刷局、1953、6頁(国立国会図書館所蔵)。また、参議院においては、文部政務次官の福井勇(自由党)から同様の説明がなされた(参議院事務局編『第十六回国会参議院文部委員会議録』第2号、大蔵省印刷局、1953、2頁:国立国会図書館所蔵)。
- (71) 前掲註70『第十六回国会衆議院文部委員会議録』第10号、1頁。
- (72) 同上、1頁。
- (73) 同上、2頁。
- (74) 同上、2頁。
- (75) 同上、3頁。また、辻原からは「免許状をもらうために研修をやるのではない」ことが強調され、教員「みずからが研鑽」した結果として「上級の免許状を与えて行く」ことが期待された。
- (76) 同上、3-4頁。
- (77) 同上、5頁。
- (78) 同上、9頁。ただし、辻原からは「当局はすみやかにこれが根本的検討を進められ、最も近い将来においてその改

正を行う」ことが、前田栄之助（日本社会党右派）からは「この免許法等も根本的に簡素化する等のことを急速に実施されんこと」が、それぞれ要望された。

- (79) 衆議院事務局編『第十六回国会衆議院会議録』第22号、大蔵省印刷局、1953、335-336頁（国立国会図書館所蔵）。
- (80) 前掲註70『第十六回国会参議院文部委員会会議録』第10号、3頁。
- (81) 同上、4頁。
- (82) 同上、4頁。この懸念に対する回答については、審議の途中で速記を中止するよう要請があったため、詳細については不明である。
- (83) 前掲註70『第十六回国会参議院文部委員会会議録』第12号、2-3頁。なお、荒木（日本社会党左派）からは「将来この免許法の広汎な改正」を行うことが、相馬（同右派）からは「抜本的な改正の機会を一日も早く持つ」のみならず「曾つてあつたような検定制度を是非とも教員の免許法の場合には付加え」ることが、それぞれ要望された（同編、6-7頁）。
- (84) 同上、4頁。
- (85) 同上、4-5頁。
- (86) 前掲註70『第十六回国会参議院文部委員会会議録』第12号、10頁。
- (87) 参議院事務局編『第十六回国会参議院会議録』第27号、大蔵省印刷局、1953、423-424頁（国立国会図書館所蔵）。
- (88) 愛知県教育委員会事務局編『教育愛知』第2巻第12号（通巻38号：昭和29年3月号）、愛知県教育委員会、1954、78頁（国立教育政策研究所教育図書館所蔵）。
- (89) 同上、79頁。
- (90) 衆議院事務局編『第十九回国会衆議院文部委員会会議録』第25号、大蔵省印刷局、1954、10-11頁（国立国会図書館所蔵）。また、5月22日の衆議院本会議において自由党の辻寛一から（同編『第十九回国会衆議院会議録』第54号、大蔵省印刷局、1954、954頁：国立国会図書館所蔵）、5月18日の参議院文部委員会において大達茂雄（文部大臣）から（参議院事務局編『第十九回国会参議院文部委員会会議録』第34号、大蔵省印刷局、1954、3頁：国立国会図書館所蔵）、5月28日の参議院本会議において自由党の劔木亨弘から（同編『第十九回国会参議院会議録』第52号、大蔵省印刷局、1954、1141頁：国立国会図書館所蔵）、それぞれ同様の説明がなされた。
- (91) 前掲註90『第十九回国会衆議院文部委員会会議録』第32号、2-3頁。
- (92) 同上、3頁。また、辻原からは従来のような「単位の修得にあたつて、実情以上の要求をして、それによつて資質向上の研修をあわせ行うやり方」について、今後も「基準の維持という問題と資質の向上という問題」を分けて扱うことが求められた。
- (93) 同上、3頁。また、稲田からは「研修の目的を無理がなく実施せられる」ためには、免許状の取得要件として「現場における長い経験というものを置きかえる」ことによって単位修得を促すことが求められた。
- (94) 前掲註90『第十九回国会衆議院文部委員会会議録』第33号、4頁。
- (95) 前掲註90『第十九回国会衆議院会議録』第54号、954頁。
- (96) 前掲註90『第十九回国会参議院文部委員会会議録』第36号、9頁。
- (97) 前掲註90『第十九回国会参議院文部委員会会議録』第37号、1-2頁。
- (98) 前掲註90『第十九回国会参議院会議録』第52号、1141頁。
- (99) 前掲註90『第十九回国会参議院文部委員会会議録』第37号、2頁（国立国会図書館所蔵）。
- (100) この法律は、「教育委員会の設置、学校その他の教育機関の職員の身分取扱その他地方公共団体における教育行政の組織及び運営の基本を定めること」（第1条第1項）を目的とし、地方教育行政は「教育の機会均等、教育水準の維持向上及び地域の実情に応じた教育の振興が図られるよう、国との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない」（第1条第2項）とされた。また、同法においては、教育長の推薦によつて教育委員会が校長を任命すること（第34条）、所属職員の任免その他の進退に関する意見を任命権者に具申できること（第36条、第39条）が規定された。
- (101) 1957（昭和32）年7月12日の衆議院文教委員会において、内藤誉三郎（文部省初等中等教育局長）によつて「勤務評定基準案」が提示され、教職員の勤務評定を全国的に断行することが表明された（衆議院事務局編『第二十六回国会衆議院文教委員会会議録』第31号、大蔵省印刷局、1957、9-11頁：国立国会図書館所蔵）。その後、1957（昭和32）年12月の国会に提出された市町村立学校職員給与負担法の一部を改正する法律案（いわゆる「管理職手当支給法案」）は廃案となったが、翌年7月4日の国会において自由民主党と政府により強行採決が行われた（明神勲「北海道における勤評闘争 — 教育行政・運動の矛盾の展開（1） — 」『北海道大学教育学部紀要』第18号、1971、125-126頁）。