

戦後日本における教員養成・資格付与制度と教員採用制度の分離に関する考察

——教育公務員特例法における教員試補制度案削除過程の分析を通して——

比較教育社会学コース 前田 麦穂

Separation of Teachers' Training and Qualification System and Appointment System in Post-war Japan
—An Analysis of Deleting the Plan of Probationary teachers in LEPS—

Mugiho MAEDA

The purpose of this paper is to explore why the plan of probationary teachers was deleted in Law for Special Regulations Concerning Educational Public Service (LEPS). Some research suggested that the plan of probationary teachers was frustrated because Civil Information and Education Section (CIE) required the Japan Educational Reform Committee (JERC) to modify that plan. As a result of analysis, I founded the half-year period of probationary teachers was deleted in LEPS because it was replaced half-year of the conditional period of employment that was introduced into LEPS from the National Public Service Law.

目次

- 1 問題設定
 - A 問題の所在
 - B 教特法の成立過程と教員試補制度案
- 2 先行研究の検討
 - A 教特法の成立過程に関する先行研究
 - B 教員試補制度案の挫折に関する先行研究
- 3 分析
 - A 「教員身分法要綱案」の検討
 - B 「教員身分法（学校教員法）要綱案」の検討
 - C 「国立、公立学校教員法要綱案」の検討
 - 1 教員試補制度案の反映
 - 2 教員試補制度案の削除
 - 3 教育事務経験者・学識経験者の教員への任命の削除
- 4 結論

1 問題設定

A 問題の所在

本稿の目的は、占領期において、なぜ教員養成・資格付与制度と教員採用制度が分離して形成されたのかを明らかにすることである。具体的には、教育公務員特例法（以下「教特法」と略称する）の成立過程において、教員試補制度案が削除された理由を明らかにする。

2010年代以降に中央教育審議会（以下「中教審」）が主導してきた教員の養成・採用・研修制度改革は、各段階の制度の連続性の強化を主張するものだったといえる。2012年の中教審答申¹⁾では、教員養成教育を大学が担い、教員研修は教育委員会が担うという「断絶した役割分担」を脱し、「教育委員会と大学との連携・協働により教職生活全体を通じた一体的な改革」を行うことの必要性が指摘された（p. 5）。この関心を引き継ぎ、2015年の中教審答申²⁾では「教職大学院を含む大学等と教育委員会の連携」のための「具体的な制度的枠組み」が必要であることが主張された（p. 18）。

以上において理念型として提示されている、養成・採用・研修制度の連続性を強化したモデルを、ここでは端的に「連続モデル」と呼ぼう。上述の「断絶した役割分担」という表現に集約されるように、改革案として今日、連続モデルが繰り返し主張されることの背景には、現状では各制度が分離した状態で成立しているという認識が存在しているといえる。この各制度が分離したモデルを「分離モデル」と呼ぼう。

上記の連続モデルに基づく教師教育改革を考察する上では、まずその基礎的作業として、連続モデルの歴史的位置づけを踏まえる必要があると考えられる。そもそも、戦後日本においてはなぜ養成・採用・研修制度の連続モデルが形成されず、分離モデルが形成されたのだろうか。このことを明らかにすることは、現在

進められつつある教員の「養成・採用・研修の一体的改革」の持つ意味を歴史的な脈において捉え直すことにもつながると考えられる。そのため本稿ではまず、前二段階である養成・採用制度の接続のあり方に着目し、その形成過程の検討を行うこととする。

そこで本稿は、占領期の戦後教育改革に遡り、なぜ教員養成・資格付与制度と教員採用制度が分離して形成されたのかを明らかにすることに取り組む。

B 教特法の成立過程と教員試補制度案

教員採用制度の形成過程を検討するにあたり、本稿では教員の任免等に関して定めた法律である教特法の成立過程に着目する。以下にその理由を述べる。

一般の地方公務員・国家公務員の採用が原則として「競争試験」によって行われるのに対し、教育公務員である教員の採用は教育長の「選考」によって行われるということが、教員採用の最も主要な原則であるとされる(神田・土屋 1984, p. 15)。このことを規定した教特法は1949年1月に公布施行され、これに基づき各教育委員会において教員採用選考が実施された。そこで本稿では、この教特法の成立を教員採用制度の第一次的・形成段階として位置づけ、教特法が成立するまでの過程に着目する。すなわちこの成立過程において、なぜ連続モデルが退けられ、分離モデルが形成されたのかを検討する。

教特法成立期における連続モデルとは、具体的には同時期に構想されていた教員試補制度案を指している。試補制度案とは一定期間の試補としての実務を経た後、教員検定委員会が審査を実施し、教員免許状を授与するという資格付与の仕組みを指す(高橋哲 2009, pp. 110-111)。同案は1947年に文部省および教育刷新委員会第八特別委員会によって、戦後の教員養成・資格付与制度の改革案として提示されたものだった。試補制度案は資格付与の過程に実務期間が埋め込まれた制度であり、現行制度よりも養成・採用段階を連続的に接続することを目指していたといえる。議論を先取りすれば、この試補制度案は教特法の採用に関わる条項に取り入れられたが、最終的には削除されたのである。

以上より本稿の取り組む具体的な分析課題は、教特法の成立過程において、一度は取り入れられた教員試補制度案が削除された理由を明らかにすることとして位置づけられる。

本稿の構成は以下の通りである。2章では教特法の成立過程および試補制度案の挫折に関する先行研究の

検討を行い、本稿の分析の観点の意義を述べる。3章では、文部省担当者によって作成された教特法の要綱案を資料として、任用・採用に関わる条項の成立過程の分析を行う。なお分析においては、要綱案の名称変更を時期区分の目安として用いる。要綱案は成立過程中的法律の位置づけの変化に伴い「教員身分法要綱案」、「教員身分法(学校教員法)要綱案」、「国立、公立学校教員法要綱案」と名称が変更されており、名称に対応した記述内容の変更が観察されるためである。4章では、分析結果を踏まえて結論を述べる。

2 先行研究の検討

A 教特法の成立過程に関する先行研究

教特法の成立過程に関する先行研究では、教特法が公務員法の特例法であるという位置づけを考慮し、国家公務員法との影響関係という観点から分析が行われてきた。先行研究の知見は、①国家公務員法の任用の原理である業績主義の導入、②国家公務員法の採用の本則である「競争試験」への抵抗、という2点にまとめることができる。以下ではそれぞれについて詳述する。

まず①について先行研究の知見を整理しよう。教特法の構想は1946年12月、「教員身分法」の構想として出発した。教員身分法とは「教育の独立の見地から、教員の身分保障を強化しようという田中耕太郎の考えに基づくもの」であり、国公立学校の教員すべてを対象とする身分保障のための法律だった(高橋 2006a, p. 22)。しかし公務員制度改革が進められる中で、GHQの民間情報教育局(CIE)や民政局公務員課との交渉を経て、「教育公務員のみを対象とする公務員法の特例法」という形で1949年1月に公布施行された(同)。

このような教員身分法構想から教特法成立に至るまでの過程は、1947年7月を境として、「教員身分法構想期」(第I期)と「公務員法の特例法構想期」(第II期)に区分できる(羽田 1987, pp. 23-24)。第II期に入ると、国家公務員法の任用の原理である業績主義が要綱案に次第に取り入れられ、公務員法の特例法としての性格が示され始めた(羽田 1987, p. 27)。

次に②であるが、文部省は以上のように任免の基準には業績主義を取り入れた一方で、国家公務員法における採用の本則である「競争試験(試験)」を教員採用の本則とすることには抵抗を示した(高橋 2006b)。

まず文部省は1947年7月、大学の教員を公務員のよ

うに試験によって任用することは不相当であり、高等学校以下の教員の任用も試験ではなく「他の一般官吏とは異った資格（免許状）が定められる必要」があることを主張した³⁾（高橋 2006b, pp. 103-105）。

その2か月後の1947年9月、文部省は「任用・昇進については、（中略）大学以外の教員の場合は、資格制度を有することもあり、試験ではなく選考によること」という具体的代替案を提示した⁴⁾（高橋 2006b, pp. 109-110）。またその2日後付の要綱案では⁵⁾、採用・昇任について「小・中・高等学校の教員の場合は選考によると規定」した（同, p. 107）。同時期検討されていた国家公務員法案では、選考は「競争試験以外の能力の実証に基く試験」（第36条）とされており、これをもとに文部省は「試験ではなく選考」という代替案を提示したものとみられる。

以上のように先行研究は、国家公務員法との影響関係という観点から教特法の任用に関わる条項の成立過程を明らかにし、①と②の知見を提示してきた。しかし教員採用制度の形成過程は国家公務員法の採用制度だけでなく、採用以前の段階である教員養成・資格付与制度の形成過程とも密接な関連を持つと考えられる。すなわち教特法の採用に関する条項の成立過程を検討する上では、同時期の教員養成・資格付与制度構想との関係を検討することが必要だといえるだろう。

そのため、本稿は教特法の成立過程に対する新たな分析の観点として、教員養成・資格付与制度構想との関連という視点を加え、採用条項を検討していくこととする。

B 教員試補制度案の挫折に関する先行研究

戦後の教員養成制度改革における教員試補制度案の挫折の経緯については、これまで多くの先行研究が蓄積されてきた（海後編 1971, 山田 1993, 高橋哲 2009, 高橋寛人 2012など）。これらによれば、教育刷新委員会（以下「教刷委」とする）によって示された試補制度案は、教職課程の履修を軽視するものとしてCIEから問題視されたのである。

まず1947年3月、教員養成制度の検討のために教刷委において第八特別委員会が発足した⁶⁾。発足当初は主に教員養成機関のあり方について議論が行われ（第1回～第7回委員会）、資格付与と採用のあり方について議論が及んだのは5月下旬（第8回委員会）以降であった（山田 1993）。

他方、教刷委総会においては「従来の教員養成のみを目的とする学校を否定する方向が支配的」であり、

従来の無試験検定を廃止し、国家試験による資格付与の構想が議論されていた⁷⁾（海後編 1971, p. 267）。

これを受け、1947年5月以降、第八特別委員会では国家試験制度案の賛否を軸として教員資格付与制度の検討が進められた。その後、国家試験賛成派と反対派を調停する妥協案として試補制度案が提案され（第9回委員会）、数度の議論を経て（第10回～第12回委員会）、この試補制度案は第39回総会（7月18日）に「第八特別委員会第三回中間報告」（以下「中間報告」）として以下のように提示され、採択された⁸⁾（山田 1993, pp. 260-261, 271-274）。

第八特別委員会第三回中間報告

（1947年7月18日採択）

一、教員検定の方法 大学の課程を修了又は卒業した者を一定期間教諭試補として実習につかせ、教員として必要な事項について指導研修させ、所定期間終了後教員検定委員会が左記の資料等に基づいてその人物、学力、身体について検査し、合格者に教諭免許状を授与する。

- 1、出願者の報告
- 2、在職学校長の意見書
- 3、卒業学校長からの人物、学力、身体についての調査書

二、教諭試補期間

- 1、教職的課程を履修した者は実務従事期間六ヶ月
- 2、教職的課程を履修しなかった者は実務従事期間一ケ年

[後略]

上記の下線部が文部省・CIEに問題視され、1947年8月以降、試補制度案は後退し始めることになる。下線部では教職的課程の未履修者も、1年の試補期間を経れば教諭免許状が与えられることになっている。教員養成において教職的教養を重視していたCIEはこのことを問題視し、再審議するよう要求した（高橋 2012, p. 6）。1947年10月に示された修正案⁹⁾では下線部が「臨時措置」に格下げされることになり、原則として教職課程を履修しなければ試補として実務につけず、したがって免許状も得られないことに改められた（高橋 2012, pp. 6-7）。

しかしその翌日付の「教員免許法基本要綱案」¹⁰⁾には、試補制度案を示す記述はなかった。同要綱案は無試験検定と試験検定からなる教員検定制度を中核にし

たもので、「教育刷新委員会の妥協案の中核にあった試補制度案は、総会で決議された直後に既に大きく後退した、あるいは教育刷新委員会の協議とは無関係に現実的な対応策が先行しはじめていたことが察せられる」ものだった（山田 1993, pp. 291-292）。

以上でみてきたように、1947年8月を区切りとして、第八特別委員会が構想を進めてきた試補制度案は後退し始め、10月段階で教員養成・資格付与制度構想からは消滅した。これらの知見を提供してきた先行研究は、教員養成に関する資料を分析し、教員試補制度案が削除される過程の検討を行ってきた。すなわち先行研究は養成・採用制度間の分離の形成過程について、養成制度の形成主体の側から分析を行ってきたといえる。

これに対し本稿では、教員採用制度の形成主体の側から分析を行い、試補制度案が削除される過程を検討する。言い換えれば先行研究とは逆の角度から、制度間の分離の形成過程を分析するという観点をとる。これにより、従来の先行研究によっては明らかにできなかった、両制度の分離の背景に関する新たな知見をもたらすことを試みる。

3 分析

A 「教員身分法要綱案」の検討

本節では、「教員身分法要綱案」（1946年12月・1947年4月）における①任用資格、②任命手続の記述を検討する。

まず①任用資格であるが、先行研究によれば文部省による教員資格制度の構想は、1947年1月段階では「大学における教員養成を含みつつ教員検定制度を従前同様に重視し、無試験検定・試験検定の制度を踏襲したものであった（山田 1993, p. 247）。また1947年2月段階の資料では、従前の教員検定制度に対し「実習実務の重視」という新たな要素が加わっていた（海後編 1971, p. 262）。

このような試験検定・無試験検定に加えて実習実務を課すことによって資格付与を行うという構想は、以下のように同時期に作成された「教員身分法要綱案」（1946年12月案¹¹ および1947年4月案¹²）においても共有されている。

「教員身分法要綱案」（1946年12月17日付）

四、任用資格

教員は一定の教員資格を有する者であって、一

定の欠格原因を有しない者の中から任用すること。

教員資格は一定の学歴を有する者又は検定試験に合格した者について一定期間の研修を行った後これを付与するものとする。

検定試験は政令の定めるところにより各級の学校教員につきそれぞれ別に定めること。

五、任命手続

小学校及び中学校の教員は、都道府県教育委員会の議によりこれを任命するものとする。

高等学校の教員は地方教育委員会の議によりこれを任命するものとする。

[後略]

「教員身分法要綱案」（1947年4月15日付）

四、任用資格

教員は一定の教員資格を有する者であつて、一定の欠格原因を有しない者の中から任用すること。

教員の欠格原因

[中略]

教員資格は一定の学歴を有する者又は検定試験に合格した者について一定期間の研修を行った後にこれを付与するものとする。

右の研修中の者はこれを教員試補と称すること。教員試補の研修については別に政令で定めること。

検定試験は政令の定めるところにより各級の学校教育につきそれ【繰り返し記号：ぞれ】別に定めること。

五、任命手続

小学校及び中学校の教員は、都道府県教育委員会の議により都道府県教育長がこれを任命するものとする。

高等学校の教員は地方教育委員会の議により地方教育総長がこれを任命するものとする。

[後略]

まず1946年12月案では、一定の学歴による無試験検定か、検定試験による試験検定を合格した者に、一定期間の研修を行った後に教員資格を付与するという構想が示されている。また1947年4月案では、この研修中の者を「教員試補」とし、「教員試補の研修については別に定めること」という規定が追加されている。

以上の点から、「教員身分法要綱案」において示さ

れた、無試験検定・試験検定を経た後の研修（4月案では教員試補としての研修とされた）による資格付与は、同時期の文部省における教員資格制度構想が、教員身分法構想にも反映されたものだったと考えられる。

次に②任命手続であるが、両要綱案においては、具体的にどのような手続きによって教員の任命を行うかという点は明らかでなかった。これは、当時の教刷委による任命手続に関する議論が抽象的なものに留まっていたことを反映していたものと考えられる。最初に教員の任免について議論が行われたのは、教刷委の第三特別委員会においてである¹³⁾。第三特別委員会では1946年11月、教育委員会や教育長の権限の規定に関する議論が行われ、その中で教職員の任免及び待遇の管理も教育委員会の権限に含まれるものとして取り上げられた。しかし任免を行う権限の所在が議論されるのみであり、どのような方法によって任用するのかといった具体的な手続きには議論が及ばなかった¹⁴⁾（日本近代教育資料研究会編 1997a, pp. 102-106）。

やがて1946年12月、第六特別委員会が発足し、教員身分法の構想が本格的に開始された¹⁵⁾。しかし主査の渡辺鍊蔵は教員の任命方法の具体的議論に踏み込むことに消極的であり、第三特別委員会の議論に任せること

いう姿勢だった¹⁶⁾（日本近代教育資料研究会編 1997b, pp. 439-446）。上述したように、第三特別委員会で行われた議論は任命権の所在に留まっていたため、結局任命の方法について、第三特別委員会・第六特別委員会の双方において具体的議論が行われることはなかった。

以上のような具体性を欠いた教刷委の議論内容を、1946年12月案は忠実に反映している。同案では「任命手続」において、小中学校教員は都道府県教育委員会の、高校教員は地方教育委員会の「議により」任命を行うとだけ記述されている。

これに比べると翌年に起案された1947年4月案は、任命権の所在をより明示した記述になっている。具体的には、「任用手続」で小中学校教員は「都道府県教育委員会の議により都道府県教育長が」、高校教員は「地方教育委員会の議により地方教育総長が」任命を行うとされた。しかしここでも「議により」という記述は維持されており、具体的な任用手続は依然として明らかではないといえる。

B 「教員身分法（学校教員法）要綱案」の検討

本節では「教員身分法（学校教員法）要綱案」（1947年4月～6月）における①任用資格、②任用手続に関

表1 「教員身分法（学校教員法）要綱案」の内容

日付	1947.4.28	1947.5.20	1947.5.23	1947.6.5
名称	教員身分法（学校教員法）要綱案	教員身分法（学校教員法）要綱案	教員身分法（学校教員法）要綱案	教員身分法（学校教員法）要綱案
	<p>第四條（基本的要件） 教員は、師表たるにふさわしい性行【傍線：資質】を具えその職務に必要な学識のある者でなければならないこと。</p> <p>第五條（任用資格） 左の各号の一に該当する者は教員となることができないこと。[中略] 教員は文部大臣の定める教員の資格を有するものでなければならないこと。</p> <p>第六條（任用手続） (1)国立又は公立の幼稚園、小学校、中学校及び高等学校の教員（校長を除く）は、その学校の校長の具申した者について都道府県教育委員会がこれを任命すること。 [中略] (3)国立又は公立の高等学校の校長は都道府県教育委員会の具申した者について文部大臣がこれを任命すること。 [後略]</p>	<p>第四條（基本的要件） 教員は、師表たるにふさわしい資質を具え、その職務に必要な学識のある者でなければならないこと。</p> <p>第五條（任用資格） 教員は、監督庁の定める教員の資格を有する者であって、左の各号の一に該当しない者でなければならない。[後略]</p> <p>第六條（国立及び公立の学校の教員の任用） 公立の小学校、中学校及び高等学校の教員は、都道府県教育委員会がこれを任命すること。但し市町村立の小学校、中学校及び高等学校の教員の場合は、市町村教育委員会の具申した者について任命しなければならないこと。 [後略]</p>	<p>第四條（任用の原則） 教員は、師表たるにふさわしい資質を具え、その職務に必要な学識のある者の中から任用しなければならないこと。</p> <p>第五條（任用の資格及び欠格事由） 教員は、監督庁の定める教員の資格を有する者であって、左の各号の一に該当しない者でなければならない。[後略]</p> <p>第六條（国立及び公立の学校の教員の任用） 公立の小学校、中学校及び高等学校の教員は、都道府県教育委員会がこれを任命すること。前項の任命に当っては、市町村立の小学校、中学校及び高等学校の教員の場合は、市町村教育委員会の具申した者について之を行はなければならないこと。 [後略]</p>	<p>第四條（任用の原則） 教員は、師表たるにふさわしい資質を具え、その職務に必要な学識のある者の中から任用しなければならないこと。</p> <p>第五條（任用の資格及び欠格事由） 教員は、監督庁の定める教員の資格を有する者であって、左の各号の一に該当しない者でなければならない。[後略]</p> <p>第六條（国立及び公立学校の教員の任用） 公立の小学校、中学校、及び高等学校の教員は都道府県教育委員会がこれを任命すること。前項の任命に当っては、市町村立の小学校、中学校及び高等学校の教員の場合は、市町村教育委員会の具申した者について之を行わなければならないこと。 [後略]</p>

する規定を検討する¹⁷⁾。要綱案の内容は表1の通りである。

まず①任用資格においては、4月15日案でみられた教員資格付与のあり方についての詳細な記述はなくなっており、いずれの要綱案においても「教員の資格を有する者」という簡潔な表現に留まっている。

そして②任用手続では、小中高の教員については前出の「議により」という曖昧な記述ではなく、より具体的な規定として「具申」が登場している。まず校長の具申に基づき都道府県教育委員会が任命するとされ(4月28日案)、それ以降の要綱案では、市町村立の小中高教員は市町村教育委員会の具申に基づき、都道府県教育委員会が任命するとされた(5月20日案、5月23日案、6月5日案)。

このように4月～6月段階においては、都道府県教育委員会により任命が行われるという点は1946年12月段階から一貫しているが、新たに教員について「具申」を行う主体が登場しているという変化がみられる。

また要綱案ではないが、同時期に作成された「教員身分法の構想」(5月26日付¹⁸⁾)でも、4月～6月段階の「任用資格」「任用手続」とほぼ一致した構想が示されていることが確認できる。

C 「国立、公立学校教員法要綱案」の検討

1 教員試補制度案の反映

1947年6月以降、公務員制度改革が本格的に始動し、教員身分法にも影響を及ぼし始める。そして羽田(1987)が指摘したように、1947年7月以降、教員身分法は公務員法の特例法としてその性格を変化させることとなった。そのため要綱案の名称も「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」に変更された。

本節ではこの「国立、公立学校教員法要綱案」(1947年7月14日付)を検討し、同時期の教育刷新委員会第八特別委員会において合意形成された教員試補制度案が「任用資格」の条項に反映されていることを確認する。

前述の「第八特別委員会第三回中間報告」(1947年7月18日採択)によって示された第八特別委員会による試補制度の構想は、以下のように同時期に起案された「国立、公立学校教員法要綱案」(1947年7月14日付)にも反映されている¹⁹⁾。同案では教員を「教員試補の修習を終えた者の中から」任命すること(第8条)、この教員試補は「教員の免許状その他の資格を有する

者の中から」任命され、「少くとも半年間修習をした後教員検定委員会の検定に合格したときは教員試補の修習を終える」ことが定められている(第8条の2)。

「国立、公立学校教員法要綱案」

(1947年7月14日付)

第八條(教員の任命資格) 教員(教員試補を除く)は教員試補の修習を終えた者の中からこれを任命すること。

多年教育事務にたずさわりその他教員の職務に必要な学識経験のある者は、前項に掲げる者に該当しないときでも、教員検定委員会の選考を経て教員に任命されることができると。

教員検定委員会に関する規程は、文部大臣がこれを定めること。

第八條の二(教員試補の任命) 教員試補は教員の免許状その他の資格を有する者の中からこれを任命すること。

教員試補は少くとも半年間修習をした後教員検定委員会の検定に合格したときは教員試補の修習を終えること。

前二項の教員の免許状その他の資格、修習及び検定に関する事項は文部大臣がこれを定めること。

第九條(任命の手続) 公立の小学校、中学校及び高等学校の教員は、都道府県教育委員会がこれを任命すること。

前項の任命に当っては、市町村立の小学校、中学校及び高等学校の場合は、市町村教育委員会が具申した者について之を行わなければならないこと。

国立の小学校、中学校及び高等学校の教員は、都道府県教育委員会の意見をきいて文部大臣がこれを任命すること。〔後略〕

中間報告と7月14日案の試補制度案を模式図で示すと、以下の図1のようになる。2つを比較すると、両者における試補制度は①免許状を授与する段階、②試補修習を必須とするか否か、という2点において差異がみられることがわかる。以下ではそれぞれについて順に述べていく。

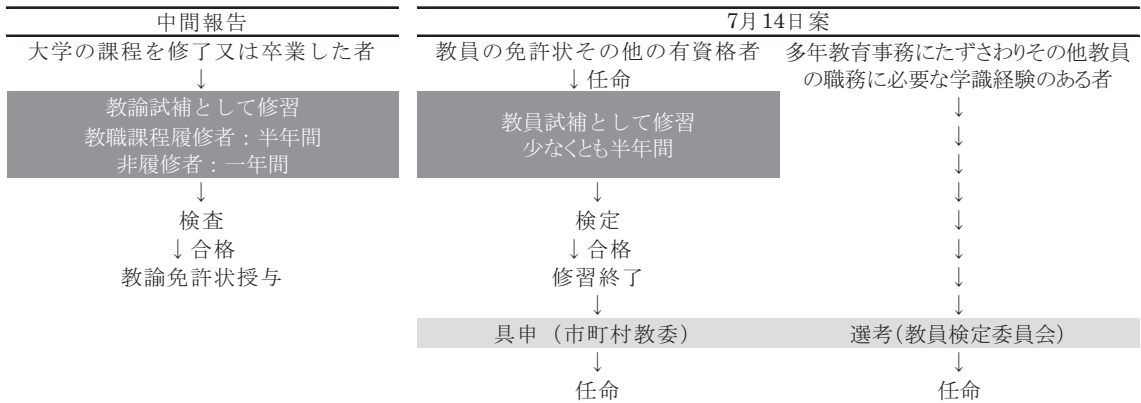


図1 中間報告と7月14日案の比較（模式図）

まず①であるが、中間報告は半年間（教職課程履修者）もしくは1年間（非履修者）の教諭試補期間と、教員検定委員会による検査を終えた後に教員免許状が授与されるという制度設計であるのに対し、7月14日案では「教員の免許状その他の資格を有する者の中から」試補を任命するとなっている。すなわち両者においては、試補を資格付与の過程に含みこんでいるか（中間報告）、それとも既に資格を持つ者を試補の候補者とするか（7月14日案）という点において違いがみられる。

次に②であるが、中間報告は教職課程履修者・非履修者ともに教員試補の修習を課しているのに対し、7月14日案は「教員の職務に必要な学識経験のある者」であれば試補を終えていなくても教員に任命できるという違いがみられる。

またここでは、教育事務経験や学識経験をもって教員試補修習の代替と見なすという構想が示されているが、これらの経験を評価する方法として「選考」が位置づけられていることがわかる（7月14日案第8条）。これは当時「競争試験以外の能力の実証に基づく試験」（国家公務員法第36条）という抽象的定義しか持たなかった選考が、具体的には志願者の専門的経験を評価する方法として起案担当者に理解されていたことを示唆している。

以上に示してきたように、中間報告と7月14日案は同時期に構想されていた試補制度案を描くものであり、試補修習というアイディアの中核部分は共有していたといえるものの、その前後に複数の差異がみられ完全に同一のものではなかったといえる。しかし中間報告の内容を反映し、教員法における任命資格の内容が試補制度案を含んで具体化していたことが指摘でき

る。

このように7月14日案では任命資格が具体化した一方で、任命の手続（第9条）においては、4月～6月段階と同様の記述が維持されたままである。すなわち小中高教員は（市町村立学校の場合は「市町村教育委員会が具申した者について」）都道府県教育委員会が任命するという規定が継続して記述されていることが確認できる。

2 教員試補制度案の削除

本節では1947年8月以降の「国立、公立学校教員法要綱案」を検討し、教員資格付与における試補制度案が削除されたことを確認する。まず、8月19日案²⁰⁾の記述は以下の通りである²¹⁾。

「国立、公立学校教員法要綱案」

（1947年8月19日付）

第六條（採用の方法） 市町村立の小学校、中学校及び高等学校の教員の採用は、市町村教育委員会の具申に基いてこれを行うこと。

国立の小学校、中学校及び高等学校の教員の採用は、都道府県教育委員会の意見を聞いてこれを行うこと。〔後略〕

第八條（免許状その他の資格） 小学校、中学校及び高等学校の教員は教員免許状を有する者で【訂正線：政令の定める教員試補としての修習を終えた者で】なければならないこと。

前項の教員免許状は政令の定める基準に従い、教員審査委員会の審査の結果に基いて任命権者がこれを与えること。

多年教育事務にたずさわりの、その他教員の職務

に必要な学識経験のある者は、第一項に掲げる者に該当しないときでも、政令の定める基準に従い、教員審査委員会の選考を経て教員となる資格が与えられる【訂正線：ことができる】こと。

大学の教員の資格は、政令の定めるところによりその大学の教授会がこれを定めること。

第十條（条件付採用【傍線：「試補」の名称を用いない】の期間） 政令で定める職級の採用は、すべて条件附のものとし、その教員がその職級において六月を下らない期間を勤務し、その間その職務を良好な成績で遂行したときに、正式のものとなるものとする。

条件付採用に関し必要な事項は、政令でこれを定めること。

前掲の 7 月 14 日案から 8 月 19 日案にかけて注目すべき変化は、①条件付採用の期間が設けられる、②教員試補の規定が削除される、という 2 点にまとめられる。7 月 14 日案と 8 月 19 日案を比較した模式図が次の図 2 である。以下では①、②について順に述べていく。

まず①として、8 月 19 日案では半年間の条件付任用期間²²⁾の規定が組み込まれた。「条件付採用の期間」(第 10 条)では、「条件付採用」の部分に傍線が引かれ、「試補」の名称を用いない」という書き込みがなされ

ている。すなわち 7 月 14 日案における試補制度案で示されていた半年間の試補修習期間は、国家公務員法における半年間の条件付採用期間に置き換えられ、「試補」という名称ではなくなったことがわかる。

またこのことを反映し、②として、「免許状その他の資格」(第 8 条)で試補制度案を示す部分に訂正線が引かれている。すなわち 8 月 19 日案において、第八特別委員会の議論において合意形成された試補制度案が削除されたことがわかる。

この削除は、先行研究がこれまで明らかにしてきた試補制度案の挫折と時期を同一にしており、CIE から教刷委への修正要求が大きく影響を与えていたと考えられる。しかし①で述べた国家公務員法からの条件付採用の組み込みもまた、試補制度案の削除を促進する要因の一つとなっていたと推察される。言い換えれば教員試補としての修習期間は、半年間の試用期間という位置づけを共有する公務員としての条件付採用期間に置換されたといえる。

また図 2 では、濃い網掛け（以下 A とする）は教員試補修習期間と条件付採用期間を示し、薄い網掛け（以下 B とする）は「具申」と「選考」を示している。図 2 から、7 月 14 日案から 8 月 19 日案にかけて、A と B の位置が逆転していることがわかる。すなわち 7 月 14 日案は、「少なくとも半年間の修習」(A)と検定の

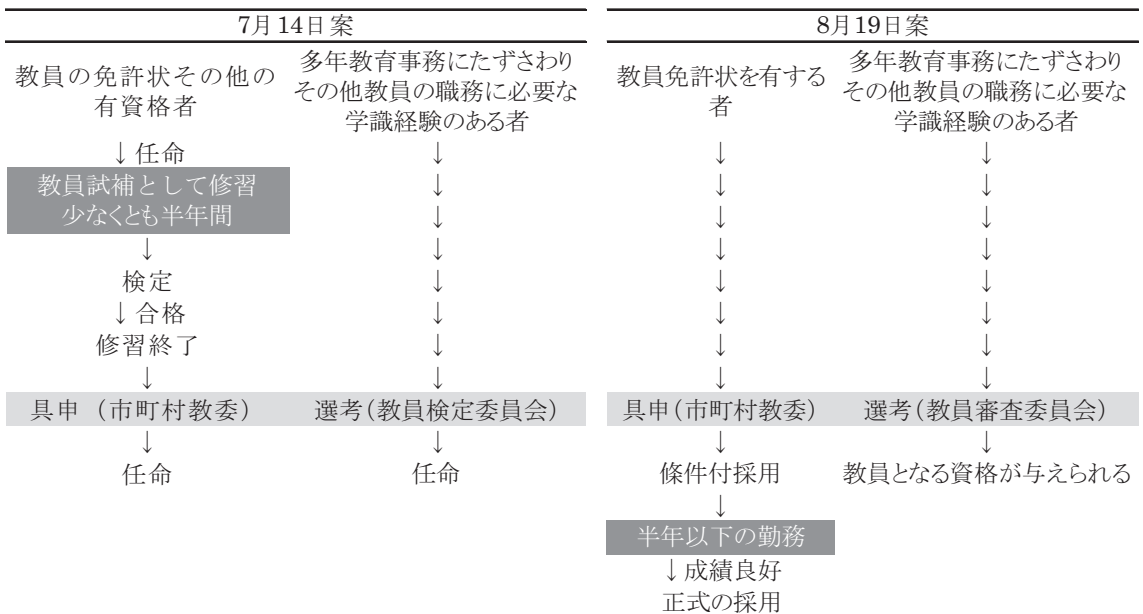


図 2 7 月 14 日案と 8 月 19 日案の比較 (模式図)

結果に基づき、具申（B）・任命が行われる制度設計であるのに対し、8月19日案以降では具申（B）・条件付採用以降に「半年以下の勤務」（A）が移動した。そしてこの移動により、養成と採用の制度間を接続する存在だった教員試補という名称が消滅した。すなわち試補制度案によって示されていた養成・資格付与・採用の連続モデルが退けられ、資格付与制度と採用制度の分離モデルが形成されることが基礎づけられたといえる。

3 教育事務経験者・学識経験者の教員への任命の削除

本節では「国立、公立学校教員法要綱案」の8月25日案²³⁾の検討を行い、教育事務経験者・学識経験者の教員への任命が削除されたことを確認する。まず8月25日案は以下の通りである。また、8月19日案と8月25日案を比較して模式図にしたのが以下の図3である。

「国立、公立学校教員法要綱案」

（1947年8月25日付）

第六條（採用の方法） 小学校、中学校及び高等学校の教員の採用は、別に法律で定める教員免許状を有する者の中から選考によりこれを行うこと。〔後略〕

第九條（条件付採用の期間） 政令で定める職級

の教員の採用は、すべて条件付のものとし、その教員がその職級において六月を下らない期間を勤務し、その間その職務を良好な成績で遂行したときに、正式のものとなるものとする。

条件付採用に関し必要な事項は、政令がこれを定めること。

上記の8月25日案および図3からわかるように、8月19日案では存在していた教育事務経験者・学識経験者の教員への任命が、8月25日案では削除された。すなわち、この時点で教員に採用できるのが「教員免許状を有する者」に限定された。その一方で選考という言葉は残り、教員免許状を持つ者を採用する際に用いられる方法として転用され、要綱案に記述された。

この転用は、選考という方法の位置づけを変化させることも意味していたといえる。前述したように8月19日案までの要綱案においては、選考が教育事務経験・学識経験などの専門的経験を評価する方法として起案担当者に理解されていたことが窺える。しかし8月25日案からは、教員免許状という専門的資格を持つ者に対する評価を行う方法としての位置づけに変更されたといえる。

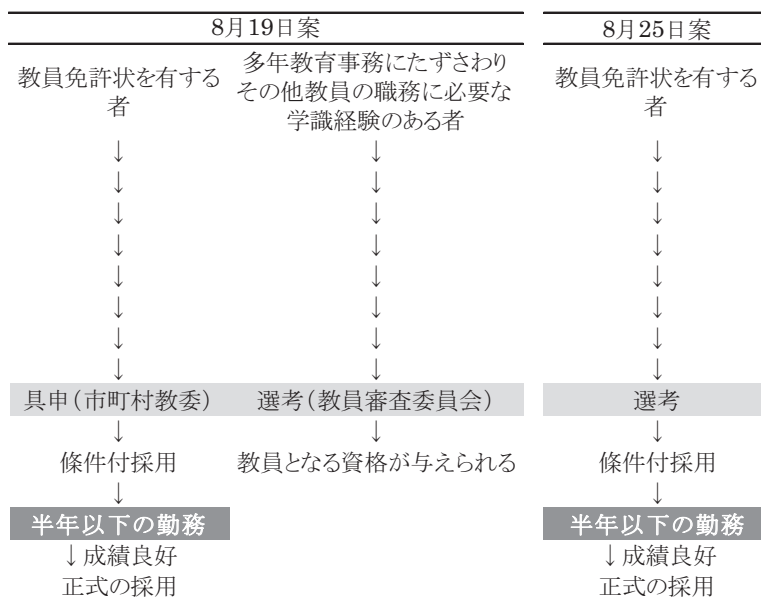


図3 8月19日案と8月25日案の比較（模式図）

4 結論

本稿は、占領期において、なぜ教員養成・資格付与制度と教員採用制度が分離して形成されたのかを明らかにすることに取り組んできた。具体的には、教特法の成立過程において、採用に関わる条項から教員試補制度案が削除された理由を検討した。

先行研究ではCIEから教刷委に試補制度案の修正要求が出され、教員養成制度改革において試補制度案が挫折したことが指摘されてきた。これに対し本稿の分析からは、国家公務員法から半年間の条件付採用が組み込まれ、試補修習期間が半年間の試用期間という位置づけを共有する条件付採用期間に置換されたことで、試補制度案の削除が促進されたことが示された。すなわち一方ではCIEの修正要求によって直接的に試補制度案が否定され、もう一方では国家公務員法に従った修正によって間接的に試補修習期間の削除が促進された。このように異なる二つの方向から影響を受けたことによって、教特法から試補制度案が削除されるに至ったといえる。すなわち、教員養成・資格付与制度と採用制度の連続モデルではなく、分離モデルが形成されることにつながったと考えられる。

また本稿の分析から、教員採用の最も主要な原則とされる選考の規定は、要綱案に登場した当初は専門的経験を評価する方法として位置づけられていたが、その後教員免許状という専門的資格を持つ者に対する評価を行う方法とされ、その位置づけが変化したことが明らかになった。このような位置づけの変化がなぜ可能だったのか、またこの変化がどのような影響をもたらしたのかについては、教員採用制度の形成に関わる重要な問題だと考えられるが、この点については稿を改めて論じることとしたい。

注

- 1) 『教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について（答申）』（中央教育審議会、2012年8月28日）。
- 2) 『これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について～学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて～（答申）』（中央教育審議会、2015年12月21日）。
- 3) 「国、公立学校教員を国家公務員法（案）の適用より除外すべき理由」（1947年7月1日付）『辻田力旧蔵資料』4-1-1-0～45Z。
- 4) 「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」（1947年9月6日付）『辻田力旧蔵資料』4-1-1-0～45Z。
- 5) 「国立、公立学校教員法要綱案」（1947年9月8日付）『辻田力旧蔵資料』4-1-1-0～45Z。
- 6) 教刷委第26回総会（1947年3月7日）。

- 7) 教刷委第31回～第33回総会。
- 8) 下線はすべて引用者による。以下同じ。
- 9) 教刷委第41回総会（1947年10月3日）で提示された。
- 10) 山田（1993, p. 291）は同案について、「この案は総会の結論を待って急遽起案されたものでなく、刷新委員会の審議と並行して準備され起案されたものと考えられる」と述べている。
- 11) 『戦後教育資料』V-22。
- 12) 『戦後教育資料』III-39。
- 13) 第三特別委員会は教育委員会法を中心とする、教育行政に関する事項の議論を担った。
- 14) 第三特別委員会第6回委員会（1946年11月1日）。
- 15) 教育刷新委員会第14回総会（1946年12月6日）。
- 16) 第六特別委員会第1回委員会（1946年12月12日）。
- 17) いずれも『辻田力旧蔵資料』4-1-1-0～45Z。
- 18) 『辻田力旧蔵資料』4-1-1-0～45Z。
- 19) 『辻田力旧蔵資料』4-1-1-0～45Z。
- 20) 『戦後教育資料』III-39。
- 21) 以下、訂正戦および傍線が付されている記述は【訂正線（もしくは傍線）：（記述内容）】の形で表記する。
- 22) 「一般職に属するすべての官職に対する職員の採用又は昇任は、すべて条件附のものとし、その職員がその官職において六月を下らない期間を勤務し、その間その職務を良好な成績で遂行したときに、正式のものとなるものとする」（国家公務員法第59条）。
- 23) 『辻田力旧蔵資料』4-1-1-0～45Z。

引用文献

- 羽田貴史 1987. 「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4号, pp. 382-392.
- 海後宗臣編 1971. 『教員養成（戦後日本の教育改革 第8巻）』東京大学出版会.
- 神田修・土屋基規 1984. 『教師の採用：開かれた教師選びへの提言』有斐閣.
- 高橋寛人 2006a. 「教育の論理に基づく教員身分保障制度構築の必要性：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1号, pp. 15-26.
- 2006b. 「教育公務員特例法作成の際に教職の特性は公務員とどのように異なっているとらえられたのか：1947年6月から1948年1月までにおける教育公務員特例法の立法過程」国立教育政策研究所編『戦後教育法制の形成過程に関する実証的調査研究最終報告書』国立教育政策研究所, pp. 97-112.
- 高橋寛人 2012. 「教員養成・資格に関する教育刷新委員会の建議への文部省とCIEの対応：占領下における『教員養成制度刷新要綱案』作成経緯の検討」『横浜市立大学論叢 人文科学系列』vol.63 no.2, pp. 1-39.
- 高橋哲 2009. 「教員：未完の計画養成」橋本鉈市編『専門職養成の日本的構造』玉川大学出版部, pp. 104-125.
- 日本近代教育資料研究会編 1997a. 『第三特別委員会、第三・第五連合特別委員会、第四特別委員会：教育刷新委員会教育刷新審議会会議録 第七巻』岩波書店.
- 1997b. 『第五特別委員会、第六特別委員会：教育刷新委員

会教育刷新審議会会議録 第八巻』岩波書店.
山田昇 1993.『戦後日本教員養成史研究』風間書房.

(指導教員 橋本敏市教授)