



戦後日本教員研修制度の成立と展開

久保, 富三夫

(Degree)

博士 (学術)

(Date of Degree)

2002-03-31

(Date of Publication)

2008-03-17

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲2493

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1002493>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



【219】

氏名・(本籍) 久保 富三夫 (兵庫県)

博士の専攻分野の名称 博士 (学術)

学位記番号 博い第392号

学位授与の要件 学位規則第4条第1項該当

学位授与の日付 平成14年3月31日

【学位論文題目】

戦後日本教員研修制度の成立と展開

審査委員

主査 教授 土屋 基規

教授 土井 捷三 教授 三上 和夫

教授 和田 進 助教授 船寄 俊雄

論文内容の要旨

氏名 久保 富三夫
専攻 人間形成科学
指導教官氏名 土屋基規

論文題目

戦後日本教員研修制度の成立と展開

論文要旨

1. 問題意識と研究の目的

子ども・青年の学習権を保障するためには、教員の絶えざる研究と修養、すなわち研修 (Study and Self-improvement) が求められる。そして研修の機会保障を中心とした教員研修の根拠法が教育公務員特例法 (1949年1月12日公布・施行。以下、教特法) 第3章第19・20条 (研修条項) である。ところが、教特法公布・施行から半世紀以上経過した今日、「研修」と言えば教育行政が実施する教育訓練 (Training and Education) 的な行政研修が中心となり、教員の自主的・主体的な研修はほとんど制度保障の外に置かれている。

本研究は、「行政研修による自主研修の抑圧」という視座からではなく、戦後日本の教員およびその要求実現集団としての教職員組合が、自らの研修条件を確保・拡充させるためにどのような取組みをおこなってきたのか、そして、その特質が今日の研修制度にいかなる影響を与えているのかを解明し、教員研修制度拡充の課題を明確にすることを目的としている。したがって、本研究は、行政研修を考察対象とするものではない。また、本研究で「研修」と記す場合には、特に限定のない限り “Study and Self-improvement”、すなわち、自主的・主体的行為としての研修を意味している。

2. 構成と主要な課題

本研究は、第I部「戦後日本教員研修制度の成立」、第II部「教員研修制度の展開」の2部構成である。第I部では、教特法研修条項の形成過程を把握することによって、①その理

念・立法者意思、②研修条項形成主体、③戦後教員研修制度と教特法研修条項との関係、を解明しようとした。第II部では、研修制度の展開過程から、①教員の研修条項に対する意識状況と研修保障要求運動の特質、②研修条項解釈論の対立の争点と理論的発展の課題、③教員研修制度の実態把握と研修制度拡充の展望、を解明しようとした。

3. 研究成果

(1) 「研究の自由」保障条項の萌芽と形成

教員身分法案要綱案の「研究の自由」保障条項の原初の形態は、「昭二一、六、一六」の日付が記載された「学校教育法要綱」(『田中二郎氏旧蔵教育関係文書』所収)に見られる。同要綱は、「教師身分法を制定し、官吏服務規律及文官分限令の適用を排除し教育及び研究の自由を保障すると共に、教師をしてその体面を汚し其の口教育上不適當なるものに対しては懲戒を為しうること。」(口は「他」と推測される)と記している。現在把握されている最初の教員身分法案要綱案(『戦後教育資料』V-22所収)は、教育刷新委員会第6特別委員会第6回会議(1946年12月26日)での報告に先立って省議にかけられた原案と考えられる。そして、『辻田力文書』所収の教員身分法案要綱案(「1946.12.26」案)が、省議で修正され第6回会議冒頭に報告された要綱案である。

(2) 「研究の自由」保障条項の消失と「研修」条項への継承

「研究の自由」保障条項は、1947年9月の国立公立学校教員法要綱案(「1947.9.8」案)において消失する。この消失の理由は、羽田貴史が論述しているように(「戦後教育改革と教育・研究の自由」『教育学研究』第54巻第4号、1987年12月、25-28頁)、国家公務員法原理による教特法原理の包摂と考えてよい。しかし、「1947.12.27」案すなわち教育公務員法要綱案では、研修条項がきわめて具体的な規定として登場してくる。この点について、筆者は、羽田・同前論文とは異なり、「1947.9.8」案で消失した「研究の自由」保障条項の理念が教育公務員法要綱案の研修条項の中に継承され、その後も様々な変遷を経ながら教特法研修条項として「研究の自由」保障理念を内包し立法化されたと考えられる。また、「1947.12.27」案で具体的な研修条項が形成される要因は、労働協約締結交渉における教職員組合の研修保障要求運動(自由研究日、研究費支給、内地留学など)である。

(3) 「研修」概念についてのCIE文書からの解明

教特法第19・20条の解釈上、「研修を行う」と「研修を受ける」という文言についての疑念が存在している。この点について有倉達吉は、「立法論的にいえば、『研修を受ける機

会』とするのは妥当ではなく、『研修の機会』または、『研修を行う機会』と規定すべきであろう。(有倉「教育公務員特例法」有倉・天城勲『教育関係法〔Ⅱ〕』日本評論新社、1958年、544頁)としている。本研究により、有倉のこの推測が的確であることが実証された。

(4) GHQ/CIEの教特法研修条項に対する否定的姿勢の理由

GHQ/CIEは教特法とりわけその研修条項形成については、否定的もしくは消極的姿勢に終始した。その要因は、①国家公務員法の例外を認めないという強固な方針、②日本の教員の勤務時間が拘束勤務時間制であることに伴う研修制度のありように対するCIEの無理解、③文部省の予算見積もり・要求における計数感覚の弱さ、④GHQ内部の対立とGS(民政局)/CSD(公務員制度課)のCIEに対する優位、などである。

(5) 研修条項形成の中心

教員身分法案要綱案の「研究の自由」保障条項形成に中心的役割を果たしたのは、田中二郎(文部省参事、東大教授)と彼が指導する文部省調査局審議課の宮地茂である。しかし、宮地ら審議課事務官たちと田中とは必ずしも見解を共有したわけではなく、特に、「研究の自由」保障については、「田中イズム」が先行した可能性が強い。このことは、田中の「研究の自由」保障条項形成への寄与の大きさを示すものであるが、また、一面では、その脆弱性の要因でもある。GHQ/CIEは、前項(4)で述べたように、教特法とりわけその研修条項形成については否定的もしくは消極的姿勢に終始した。

本来、研修条項形成の主体となるべき教職員組合は、次の3つの要因から形成主体の役割を担うことができなかった。第1に、法案作成が徹底して秘密裏に進められたこと、第2に、教員身分法の立案には労働運動抑制対策としての性格が濃厚に存在したことにより当初から教員組合が強く反発していたこと、第3に、当時、教職員組合の最大の課題は食料難・生活難の打開であったこと、である。ただし、労働協約締結交渉を軸として、研修保障要求を掲げて成果をあげた先駆的な取組みが存在したことには注目すべきである。

(6) 教特法の立法者意思

第1に、教特法は、「教員擁護の規定」として制定された。第2に、研修費支給規定は存在しないが、下條文部大臣が今後の改善を明確に約束したうえで可決されている。第3に、教員自身が自ら研修に努める場合と行政当局から機会を与えられて行う研修と、どちらの場合も「職務としての研修」と位置づけられている。第4に、長期研修について、諸要綱案にみられた褒賞的規定は研修条項では消失しており、研修の機会均等性を保持している。

(7) 教職員組合の研修保障要求と戦後研修制度の成立

戦後研修制度の創設に教特法研修条項が直接的に寄与した形跡は存在しない。戦後教員研修制度は、教特法の施行以前から労働協約締結交渉のなかで教職員組合の取組によって創設されたものである。このため、教特法公布・施行後は同法が研修制度の法的根拠であったにもかかわらず、教員の研修条項認識は長期にわたりきわめて乏しいものであった。

(8) 教職員組合の研修保障要求運動の特質

第1期(教特法施行から1960年代半ば)は、とくに前半期において教特法研修条項のほぼ立法者意思どおりに研修行政が展開され、教員の研修条項認識が乏しかった時期である。しかし、この時期の後半には研修行政に変化が生じ教員・教職員組合との対立が激化したことにより、研修制度の法的根拠として教特法研修条項がようやく認識され始めた。

第2期(1960年代半ばから1970年代)には、「労働条件改善・超過勤務改善運動」と「自主的教育研究活動推進運動」の2つのルートから研修保障要求が出された。しかし、前者の運動は、研修条件の整備なのか労働時間の短縮なのかその目的が曖昧であった。一方、後者のルートについては、概して各種レベルの教研集会への教員の参加を保障していくことに力点がおかれ、専門職教師としての個々の教員の力量を向上させるための研修条件整備の取組は弱かった。とくに、長期研修機会の保障に関する要求は、きわめて弱かった。

第3期(1980年代以降)は、押し寄せる行政研修ラッシュ、新教育大学大学院の設置と現職教員派遣問題、初任者研修制度の創設問題などのなかで、行政研修に対する抵抗運動に終始し、積極的な研修保障要求を掲げた運動を作り出すことはできなかった。

このように、教特法研修条項の存在にもかかわらず、教職員組合が研修保障要求を大きく発展させることができなかった最大の主体的要因は、前述の「自主的教育研究活動推進運動」からの研修要求を中心とした一貫した研修保障構想を作り得なかったことにある。

(9) 研修条項解釈の論点

行政解釈、教育法学説、判例の検討から、主たる問題は、第1に、教員の研修行為を職務として認めるか否か、第2に、教員にできるだけ研修の機会を保障しようとしているか否か、第3に、前記2点ともかかわって、教員に求められる職務遂行上の能力についての見解の差異であると言える。第1の点については、教育法学の通説は職務性を認めているが(自主的職務研修説)、1960年代半ば以降の行政解釈および判例は、職務命令による研修以外はそれを否定している(唯一の例外は1973年3月29日の山口地裁判決)。したが

って、研修権裁判における争点は、前記第2と第3の点に集中する結果となっている。第2の点について、判例の大部分は否定的立場に立っている。1993年11月2日の最高裁第3小法廷判決（三島教諭事件）によると、職務専念義務免除申請が承認されるためには、ごく大雑把に述べても、①授業に支障がないこと、②校務運営に支障がないこと、③行為の内容が研修としてふさわしいこと、④緊急性があること、の4条件を満たしていることを所属長が認めなければならない。しかし、これでは、様々な理由をつけて教員に自主研修の機会を保障しないように判示していると評さざるをえない。なお、行政解釈（文部省解釈）は、1960年代半ば以降、いわゆる研修3分類説に転換したが、地方教育行政当局の解釈は、全体としては文部省解釈に強く規定されながらも、なお、独自性・多様性が認められる。その主要因は、教職員組合による研修保障要求の地域的ありようであろう。第3の点について、行政解釈は職務との関連性を極めて限定的に解釈するために（担当教科、生徒指導等との直接的関連性の有無）、学問的・探求的研修内容の場合は承認されないことが多い。長期休業中の海外における研修申請の場合にもこの点が大きな争点となってきた。

行政解釈、教育法学説、判例の相互交渉の点では、前2者は、1970年代以降、平行的対立状態を今日まで続けている。特に、教育法学の中心的関心が研修権問題から離れた1980年代以降は、後2者の相互交渉も稀薄化しており、教特法の立法者意思および教育学・教育法学の研究成果と判例との乖離を促進する要因となっている。

（10）研修制度の実態

筆者の都道府県・政令指定都市教育委員会および教職員組合を対象にした調査結果や文部省の研修政策の動向から次のことが把握できる。第1に、地方教育行政当局の研修法制認識において教特法が位置づけられていない実態が、無視できない比率で存在する。これは、研修行政全般に影響を与える重要な問題である。第2に、教特法第20条2項を法的根拠とする「研修日」は、ごく一部の地域の高校を除いては存在しない。そして、2002年度からの完全学校5日制によりほぼ消滅するものと考えられる。第3に、不定期の校外研修（自宅研修、図書館・博物館等での研修、民間教育研究団体の研究会・学会への参加等）や研修費の支給については、その取り扱いにおいて地域格差が大きい。前述のように、地方教育行政当局の研修条項解釈は文部省解釈に強く規定されながらも、必ずしも一律ではない。第4に、長期研修の機会は極めて限られており、しかも、地域間・校種間格差が大きい。派遣先としては、新教育大学大学院からしだいに「14条特例」（大学院設置基準）を活用

した地元国公立大学大学院に転換しつつある。この点については、研修機会および内容の自由保障における積極的側面とともに、服務上の取り扱いにおける後退と研修の職務性についての理論的混乱が見られる。第5に、教育課題の複雑化・高度化が進むなかで、教養審第2次答申（1998年10月）に象徴されるように、研行政はその部分的転換を図らざるを得なくなっている。すなわち、教員の自主性・自発性に依拠した大学院等における研修の奨励と支援である。第6に、教特法を改正し、2001年度から実施された大学院修学休業制度は、研修機会の拡大を進める積極的側面とともに多くの問題点を内包している。

4. 研修制度拡充のための課題

研行政がその部分的転換を図りつつある今日は、研修制度拡充の好機である。とくに次の3点について、教員および教職員組合の積極的取組みが求められている。

第1に、一定勤務年数（7-10年くらい）で希望する教員に対して長期（1-3年）研修の機会を保障する制度を創設することである。このための財政問題の解明が急がれる。第2に、教員の研修計画・研修内容・研修成果を生徒と保護者に明示し、研修の自律性および学習権保障性を担保する仕組みを創出することである。第3に、教育法的課題としては、教員が自らの研修保障要求に確信をもてるより精緻な研修理論を、教育法学の研究成果にも依拠して教員自身が獲得することである。その焦点は、自主的職務研修説の精緻化（とくに学習権保障性、学校組織運営との統一性を担保する仕組みの創出）である。

論文審査の結果の要旨

氏名	久保富三夫		
論文題目	戦後日本の教員研修制度の成立と展開		
判定	合格・不合格		
審査委員	区分	職名	氏名
	主査	教授	土屋基規
	副査	教授	土井捷三
	副査	教授	三上和夫
	副査	教授	和田進
副査	助教授	船寄俊雄	
要 旨			
<p>本論文は、戦後日本の教員研修制度について、教員研修に関する教育法の成立とその後の研修制度の展開を軸にして、教育法及び教育制度的観点から考察したものである。教員研修制度は、戦後教育改革により成立した教職員法制の重要な構成要素であり、教員の職務に本質的に重要な意義を有し、教員の資質能力の向上を目指す現代の教育改革の不可欠な課題でもあって、研修条項の成立に関する克明な究明と、その後の研修制度の展開に関する総体的な研究は重要な課題である。本論文は、教員研修の法的基礎をなす教育公務員特例法（「教特法」）研修条項の成立過程の解明と、研修主体である教員及び教職員団体による自主的研修の条件整備、研修制度拡充の努力の過程の究明を軸に、この課題に意欲的に挑戦した研究であり、教員研修制度の研究に新しい知見を付与する意義深い研究である。</p> <p>本論文は、序章、結章を含めて全体がⅡ部12章で構成されている。</p> <p>第Ⅰ部は「戦後日本教員研修制度の成立」について、教特法の研修条項の成立過程と教員研修制度との関係を中心に、第1章で教育刷新委員会における教員研修の理念と構想を、第2章で「研究の自由保障」の理念と研修条項を、第3章で教特法研修条</p>			

項形成の主体を検討し、第4章で「教特法」の国会審議の論点と研修制度の成立について考察している。

第Ⅱ部は「教員研修制度の展開」について、研修条項に関する教員の意識、研修制度拡充の要求運動の性質、研修条項解釈論の論点及び研修理論の発展の可能性を考察しており、第5章で「教特法」制定後の研修制度の展開を、第6章で教職員組合の研修保障要求運動の性質を整理し、第7章で研修条項に関する行政解釈の変遷を、第8章で教育法学説の研修条項解釈を、第9章で研修裁判の判例にみる研修条項解釈を検討し、第10章で現行の研修制度の実態と課題を検討している。

本論文の主要な意義を要約すれば、次のとおりである。

第一に、戦後日本の教員研修制度の法的基礎をなす「教特法」の研修条項（19条、20条）の成立過程について検討し、戦後教育改革期の『田中二郎氏旧蔵教育関係文書』やCIE資料など多面的な第一次資料を分析することによって、「教特法」の研修条項の成立過程において、最初の「教員身分法案要綱案」（1946年12月26日）に盛り込まれた「研究の自由」保障の規定が、その後の「国立公立学校教員法要綱案」（1947年9月8日）において消滅したが、それがその後の「教育公務員法要綱案」（1947年12月27日）において具体的な研修条項の規定として継承された過程を克明に究明するとともに、「研修」概念についてのCIEの否定的姿勢と文部省調査局審議課との折衝の内面的過程をも分析し、「教特法」の研修条項の成立に関する先行研究の不十分さを補い、それを越える知見を提示していることは、高く評価できる。

第二に、戦後の教員研修制度の展開について、研修主体である教員とその要求実現の組織である教職員団体の戦後初期から現在に至る研修制度への対応を検討し、「教特法」の研修条項に関する教員の認識がきわめて乏しかったこと、研修保障の要求運動も専門職教員の力量向上のための条件整備や長期研修制度に関する要求がきわめて弱かったことなど、教職員団体による対応に含まれる内在的な問題を解明するとともに、「教特法」の研修条項に関する行政解釈、教育法学説の系譜及び研修裁判の判例を系統的に整理し、教員の研修機会の保障に関する法的論点を総合的に検討し、併せて筆者の「自主的職務研修説」の実践的理論化を試みていることは、教員研修に関する制度的、理論的研究に創造的な内容を付与するものであり、高く評価できる。

第三に、本論文は教員の自主的研修を重視する観点から、大学・大学院などでの教員の長期研修制度について、長期派遣研修や休業・休職による長期研修制度など最近の法改正による長期研修制度とその実態を、教員の意識に関する既往の調査にはみられない独自の全国的、地域的調査を実施して検討し、その結果を活用しながら長期研修制度の課題について教育法的考察を行っていることは、教員研修制度の実証的、理論的研究を深めるものとして、高く評価できる。

以上の審査結果により、本審査委員会は、論文提出者の久保富三夫が博士（学術）の学位を授与されるに足る資格を有するものと判定した。