

教育職員免許制度の基本原則とその展開

——教育法制史研究(2)——

平 原 春 好

The Fundamental Principles and their Development of the Licensing
System of the Educational Personnel in Modern Japan
——A Historical Study on Education Law System(2)——

Haruyoshi HIRAHARA

1. 本稿の目的

現代日本の教育法制の形成と展開、構造などを明らかにすることを目的とするこの教育法制史研究の次のテーマは、教育職員免許制度であり、その基本原則が如何なるものであり、その後どのような展開を見せ現在に至っているかを明らかにする。

教育職員免許制度は、第2次大戦後50年が経過する中で、多数の人々にとっては既に存在する当然の事実として受け入れられ、現代公教育の成立基盤の一角を形成している。教育職員免許法令の解釈と運用も、行政主導ながらすでに確立された段階にある。また、教育職員免許制度を含む教員養成と採用に関する問題についてはこれまで多くの研究が行われているので、いまさら教育職員免許制度の理念を振り返り、その後の展開を確かめるなどという必要はないではないかと言われるかもしれない。しかし、私の見るところでは、教育職員免許制度についての研究はすでに十分であるとはいえず、教員養成や採用に関する研究の中においても十分自覚的に行われているとは言えないところもあるように思われる。

そこで以下では、教育職員免許制度の骨格をなしている教育職員免許法について、まず制定時における基本的な原則を確かめ、次にそれがその後どのように変化したかをいくつかの時点で振り返り、我が国の免許制度の特徴を再確認してみたいと思う。基本原則の趣旨と変化を明らかにすることに力点を置くため、国会における審議過程を検討の対象とする。

2. 教育職員免許法の特徴

1949年の第5回国会に提案された教育職員免許法案と教育職員免許法施行法案は、教育職員の職務の重要性にかんがみ、基本的事項は法律で定めるという民主主義の精神に沿って、欧

米諸国の例をも比較検討して、教員のみならず校長、教育長、指導主事という教育職員の恒久的資格を定めようとしたものであると、高瀬莊太郎文相は提案理由で述べている¹⁾。続いて法案の骨子については、次の諸点を挙げた。

① すべての学校の校長、教員ならびに教育委員会の教育長および指導主事は、それぞれの免許状を有することを必要とし、② 免許状の種類は旧来より多くし、将来の職階制の一つの基準とした。③ 免許状は大学で一定単位を修得した者かあるいは教育職員検定試験合格者に与え（後者は現職者）、④ 授与権者は、旧制度の中央集権的傾向を改め、都道府県知事（私立学校校長・職員のみ）または教育委員会（それ以外）とする。⑤ すべて終身有効だった旧免許状に対し、仮免許状と臨時免許状には有効期間を設けるとともに、⑥ 免許状取上げの事由を定め、事前審査制度を確立し、⑦ 虚偽不正の事実にもとづく免許状の授与または取得、免許状を有しない者の任命雇用などに罰則規定を設け、⑧ その他従来の免許法令の不備欠陥を是正した。

また、教育職員免許法施行法案では、① 旧令による教員免許状を有する者に対して特例を設け、それぞれ適当な新免許状を有する者とみなし、② 従前の規定による学校卒業者等に教員検定試験で相当免許状を授与し、③ これら新免許状被授与者には在職年数と相当の講習修了を条件に上級免許状を授与することとしたほか、④ 免許法制定にともなう所要の法改正（学校教育法、教育委員会法および教育公務員特例法の一部改正）を行った、と述べた²⁾。

これら内閣提出法案の審議状況の詳細については省略するが、法案は衆議院での一部修正を経て参議院で可決され、1949年5月31日法律第147・148号として公布され、教育職員免許制度の基礎法となり現在に至っている。

3. 教育職員免許制度の基本原則

さて、この免許法の基本原則は何であったか。まずこのことを確認することからはじめよう。

何を基本原則と見るかについては、すでに合意はなされているとというものの、細部にわたり一致を見ているわけでは必ずしもない。

いま試みに、手元にある教育大事典を見てみると、『新教育学大事典』（1990年）では、三輪定宣氏が玖村敏雄編著『教育職員免許法・同法施行法解説（法律篇）』（1949年）を引き、① 民主的立法、② 専門職性の確立、③ 学校教育の尊重、④ 免許の開放性と合理性、⑤ 現職教育の尊重の5点を特徴として掲げ³⁾、佐々木正峰氏は、① 相当免許主義、② 大学における開放制の教員養成、③ 現職研修の重視の3点を挙げている⁴⁾。『現代学校教育大事典』（1933年）では、伊津野朋弘氏が三輪氏と同じく、上記5点を特徴として挙げ、さらに①については免許状授与権者の地方分権化、②は免許主義の徹底、③は試験検定制の廃止と大学における教員養成の制度化、④は出身大学の学校差の排除と客観的基準による授与、⑤は現職教育による上級または異種免許状取得であることを補っている⁵⁾。

それではこれらの中で、どの点を基本的な原則と見たらよいのだろうか。このことを考えるために、私は法制定当時の文献資料を見直し、当時どこに重点が置かれていたかを確かめてみることにした。

まず、玖村編著の前掲・免許関係法解説書を見てみる。当時文部省大学学術局教員養成課長として、免許法の立案制定の実質的責任者であった玖村は、その中で「立法の精神」として上記5点をあげた。

その内容を見てみると、①「民主的立法」では、「これまでの教員免許令はすべて命令によって制定又は改正させられた」が、「教育職員の資格についての規定は国家的にの、また教育職員にとってもきわめて重大な意味あることであるから、その基本的事項はむしろ法律で制定すべきであるという考え方〔中略〕に従って制定された」ことを強調している。だが、これは新免許制度の内容的原則を挙げたものではなく、その成立基盤の特徴を述べたものであるから、ひとまずここでは除外しておこう。

②「専門職制の確立」では、「教育職員は一定の教養さえあれば誰にでも出来る、という考えが従来国民の常識の底にひそんでいたようである」が、「教育という事業は生成途上にある人間の直接的な育成であって、単に知識技能を授ける作用であると簡単にいってしまうことは出来ない。人生の理想、教育の目的及び原理、教育の制度、学校の管理、教育課程の編成、教育指導方法等を哲学、社会学、心理学、法律学、歴史学其他の学問的基礎に立って検討し明確な見地に立って事を処する必要がある。更に教育の対象児童青年の生長と発達、その身体的心理的社会的発達について十分な理解をもち、常に全体としての人間の育成を計画し、援助と指導を与えなければならない。」「人命が尊いから医師の職が専門職になって来た。人間の育成ということもそれに劣らず尊い仕事であるから教員も専門職にならねばならない」と述べる。

そして、専門職であるために「教育の職に従事する者はすべて免許状をもたねばならない」という根本原則が本法において確立されている。しかも専門職制をうち立てようとするから教員と養護教員、校長、教育長及び指導主事というように職の異なるに従って別々の免許状が設けられざるを得ないのである。更に教員の場合についていえば、普通教育と特殊教育に従事する者との免許状を区別し、小学校、中等学校、高等学校の区別もたてなくてはならない。これらの区別は横にならべて上下の関係をつけるものではなく、職能関係による分類であって、校長は一般教員よりも上級とか、小学校教員は高等学校教員よりも下級であるとかを意味するものではない。あくまで専門職制の確立をめざしての区別である。この精神を徹底するために本法においては従来の規定に対して一つの重要な改訂が行われている。すなわち、中学校においては免許科目以外の教科を教えてはならないという規定である。従来は中等学校の或る一科目の免許状を取得すれば、それでもって教諭に任用せられ、免許せられた教科以外の教科を教えることも許されていたのである。免許法第三条の『各相当の免許状』という表現にはこの意味のきびしい要求も含まれている」と、広い範囲の教育職員の免許状主義であることとそれが専門職制の樹立とかかわるものであることを述べている。

さらに、「免許主義を徹底するためには一定の資格あるもののみ免許状を与えることとし、欠格条項（免許法第五条参照）を規定し、不正もしくは違法に免許状が授与せられてはならず、免許状をもたない者を教育職員に任命または雇用してはならないことも当然である。このために本法では従来の免許令になかった罰則規定が設けられることになった」と付け加え、免許主義の徹底措置について述べている。

以上を通覧すると、ここでは「教育職員の専門職制」とそれを確立するための「免許主義」が基本的な原則として考えられていることがわかる。

しかし、専門職制を確立するためにはもう一つ大切な原則があることも指摘されている。それは、③④を通じて述べられている、「大学における教員養成」と「開放的免許制度」である。

すなわち、③「学校教育の尊重」では、「単に知識技能をもっているなら誰にでも教育という仕事は出来るという考えを払いのぞかねば専門職制は成立しない。」これまでの検定「試験合格者の中にはあらゆる点からいって優秀な教員もあったが、一般的にいて、あまりに偏した教養の人であり、専門方面についても将来にのびる力においてかけており、かつ教育全体を見とおすことが出来ぬ人が少なくない。」「そこで本法は免許状授与の基礎資格に大学でうけた教育の年限というものが重く見られ、新しい大学で「人間としての高い教養を身につけ深い専門研究によって特色ある個性の完成を期待し、そのような人が自らの学生生活の体験をとおして児童青年の教育にあたることに大きな教育的意義を見出す」と、大学における教員養成に期待を寄せている。

そして、「従来とかく国立学校中心になり勝ちで私立学校に対してはきびしかったように見えた制度はここに廃止せられ、一定の客観的基準にてらしてすべてを処置し、その間に何等の恣意をさしはさむことを許されないように改め」、免許制度を単純化し、開放的にしたと、④「免許の開放性と合理性」では述べている⁹⁾。

玖村はその5カ月ほど後に発表した「教育職員免許法の精神」と題する文章の中では、新しい免許制度の最大の特徴は「免許主義の徹底」にあることをとくに強調し、その中で、その免許主義が教育職員の免許主義であることや、その免許状は大学で単位をとった者に授与されることを原則とすることにふれている。そして、「以上のような免許主義の徹底に対して、余りに窮屈であるという意見もありますが、もしこれをいい加減にすれば、免許法は空文になってしまうのであります」と、免許主義についての並々な決意を披瀝した⁹⁾。

一方、当時文部省学校教育局の庶務課長内藤誉三郎と初等教育課長坂元彦太郎の共同監修にかかる法解説書では、「新免許制度の特色」として、① 免許主義の徹底、② 免許状に段階が設けられたこと、③ 免許状に有効期間が設けられたこと、④ 検定委員会制度の廃止、⑤ 教職的教養の重視、⑥ 免許状授与の地方委譲、⑦ 免許状事務は国の事務と解されること、の7点をあげた。

第1に掲げられた「免許主義の徹底」では、免許法は「なんらの例外を認めず、更に罰則ま

でつけている」ことに注目をうながし、「さらに、校長、教育長、指導主事にまで免許状が要求されるに至ったことも、注目すべきことである」と言っている。「校長免許状が設けられた理由は、校長は、教員と異なって、教育者としての性格のみならず学校行政官としての性格をも有しているというその職務の特殊性に基づくもの」であり、また「教育長は教育行政の専門家として、指導主事は教員に教育上の指導と助言を与える専門職員として、いずれも高度の専門的な知識と経験が必要とされることによるものである」と述べる。

②「免許状に段階が設けられたこと」と③「免許状に有効期間が付けられたこと」については、主として制度の解説に止まっているが、④「検定委員会制度の廃止」では、「新免許制度は、無試験検定の制度を廃止し、また以上の指定、許可に伴う弊害を避けて、大学において修得された単位を、その実力内容のいかんを問わず、そのまま免許授与の要件として認容することとした。従って、一定の資格と一定数の単位さえあれば、免許状が授与されることとなった」と、大学における教員養成と開放的免許制度が大きな特徴であることを述べている。

⑤「教育的教養の重視」では、「従来は、特別な教職的教養がなくても、大学、高等専門学校を卒業していれば、教員、さらには教育部長、視学等になることができたのに比べて、免許法は、教育職員に対して、教育或は教育行政の専門家として特別な資質を要求している」ことを、また⑥「免許状授与権の地方委譲」では、「教育委員会法を中心として、教育行政権の地方委譲は、昨今の大勢である。免許法においても、免許状の授与権（国立学校の校長、教員に関するものを含めて）は、すべてこれを都道府県知事に委譲して、従来の中央集権の弊を改めた。その結果、免許に関する文部省の任務は、免許法その他免許に関する法令の立案施行、免許事務に関し地方庁に指導助言をなすこと等にとどめられることとなった」ことを指摘し、さらに教育職員の免許主義とその行政的特徴を述べていた⁸⁾。

以上の文献・文章に掲げられている原則または特徴は、いずれも先に紹介した法案内容の骨子に挙げられている項目に相当するものといつてよいであろうが、これらを踏まえて私は、新しい免許制度の基本原則を、「教育職員」の「専門職の確立」と「免許主義の徹底」、「大学による職員養成」と「開放的免許制度」とまとめることにする。

4. 「大学による教員養成」に対する条件づけ—課程認定制—

これらの基本原則は今日においても、教育職員免許制度の原則として存続しているが、50年の間にはいろいろな部分に修正が加えられてきたことに注意を払うべきである。最初に再考の対象とされたのは「大学による教員養成」の原則である。

1953年、「法律の規定を現場の事態に即しめる」ための「第三次の改正」として免許法の改正が提案された。これは、教育職員免許法制が大学での教員養成や現職教育の在り方にかかわるだけでなく、教育職員の需要にも密接に関連し、さらに個人の利害にも影響するところが大きいので、実情を考慮し現場の事態に即するものにするための改正だという。今回の改正案の要点は、① 新たに大学でも養護教諭を養成できるようにし、② 現職教職員に検定試験による

上級免許状の単位取得を認め、③ 大学の教員養成課程を文部省の認定とし、④ 現職教員に現職教育や教員検定試験での取得単位で免許教科を増やす道を開き、⑤ 小規模学校での無免許教授を認めたことであった（大達茂雄文相説明）⁹⁾。

基本原則にかかわって注目すべきは、大学における教員養成の範囲は広がったものの、大学の教員養成課程に認定制が導入され（課程認定）、教員養成に責任を負う大学に行政的な枠づけを行うものであったにもかかわらず、国会審議ではまったくそれについての議論がなく、与野党いずれも賛成の立場に立ったのは、不思議とも思える光景であったが、実はその背景には、次のような事情があった。

新しい免許制度では、免許状の取得から再教育その他すべてにわたり大学の教育を基本とし、大学にはいわば絶対の信頼が置かれている一方で¹⁰⁾、大学の実情に対する危惧もないではなかった¹¹⁾。大学への危惧が生まれたのには、次のような事情があった。

新制大学発足直後は、国立の教員養成大学・学部でも、物的・人的要素の貧困状態は重大な問題であり、ましてや多くの一般大学で教職課程の教員組織を完備することは不可能に近い状態であった。また、国立教員養成大学のように附属学校を実習校としてもっていない一般の大学は、公立中学校や私立中学校等に実習を依頼し、これを実習協力校とするのが通例であったが、実際には、十分な実習の条件が整わない場合が多く、また実習が公立中学校の教育に支障を来す等の理由から、実習がおろそかになり、形式化する傾向が見られるようになった。

このような実情の中で、大学の出す単位を無条件に信頼するわけにはいかないというような雰囲気が醸成され、大学の単位履修の実態について文部省が厳重な監督を行うか、教員免許状を与え得る大学を文部大臣が特に審査し指定許可の取扱を受けた大学に限定するかを考えて欲しいというような意見が出されるようになったので（例えば、近畿教育長協議会、1952年10月）、教育職員養成審議会は「教員を養成する国公立の大学に対し審議機関を設けて審査し、適当なものを認可する制度とすることの要否」について検討した。

課程認定の考え方は「大学間に差等を認めて格付を行う」ものであり、「大学の自由と責任を軽んずる措置」だという反対もあったが（例えば、私学団体総連合会、1953年3月）、大学の出す単位を無条件に有効だとする現状に対する危惧の念がまさり、審議会は第3回総会で「免許制度の本質にかんがみ、教員を養成する大学については、文部大臣が適当な審議機関を設けて認可し、必要な監督を行いうるよう措置すること。そのために必要な審議機関等について具体案を作成すること」との方針を決め、答申するに至った。課程認定制は、この方針を具体化したものであり、教育職員免許制を厳格に運用し発展させるために大学に行政的な規制を加えることが容認されたものであった。

教育職員養成審議会は、その後、教職課程特別委員会を設けて審査基準などを審議し、「大学（短期大学を含む）において教員養成の課程をおく場合の審査基準」と「審査内規（案）」をまとめる。前者の「基準」では、「小学校又は幼稚園の教員を養成する場合には、教員養成を主たる目的とする学部、学科を設けなければならない」と、目的養成を強調し、後者の「内

規」では、例えば、小学校教員養成課程では「全教科に関する専門科目及び教材研究をおくことを原則とする」ことや、「8教科の中5教科の専門科目（教材研究を含む）をおくことを原則とする」ことなどを規定し、教科教育の強化を求めた¹²⁾。課程認定制は、このように、小学校・幼稚園教諭の目的養成と教科教育の強化を随伴するものであった。

当時であって、課程認定制は免許制度を維持するために必要な措置と考えられたが、これによって大学による教員養成の原則に変化がもたらされることになるという自覚はどこにも見られなかった。

5. 教育職員免許制の終焉—教員免許制へ—

教育職員免許制度の原則に次に大きな変化が起こったのは、1954年の免許法改正であった。

この改正では、① 教員の仮免許状の廃止、大学院、大学専攻科等修了者への高等学校教諭1級普通免許状の授与、③ 専門科目の単位の内容の充実、④ 現職教員の経験年数による上級免許状取得の特例、⑤ 校長、教育長および指導主事の免許制度の廃止、⑥ 仮免許状廃止の経過措置の6点が意図されていた（大達茂雄文相説明¹³⁾）。

国会審議では①と②がとくに大きくとりあげられたが、免許制度の基本原則に変化をもたらした改正点としては、⑤が注目されなければならない。

⑤の改正の理由について、提案理由は「行政事務を簡素化した」ためと述べた。「事務の簡素化」とは如何なる意味かについては、それ以上言及されていないが、教諭のほかに校長、教育長、指導主事と、何種類もの免許状が存在していると事務が煩雑であるから、校長、教育長、指導主事の免許状を廃止して「事務の簡素化」を図り、その代わりにこれらの任用資格を定めるというのである。

この改正案も教育職員養成審議会の答申を基礎として作成され、提出された改正案は教育経験・教育行政経験の年数を前面に出した任用資格の設定であった¹⁴⁾。

一般的に言えば、行政簡素化や事務簡略化は行政改革の望ましい改革理念とされるであろうが、この場合の簡素化は教育職員免許制度の基本原則を変更するものであったことに注意しなければならない。教育行政的職員について専門職制の旗が下ろされたことによって、「教育職員」免許制度は終焉を迎え、「教員」免許制度となったのである。

このように大きな改正でありながら、法案審議を行った文部委員会では、このことについての立ち入った論議はほとんど行われず、与野党の賛成を得て「原案可決」となった。数少ない論議のなかから一つの場面を摘録すると、1954年5月21日、衆議院文部委員会で、委員から改正法案を貫く精神についての説明を求められた稲田清助政府委員（文部省大学学術局長）は、これらの職については任命するにあたり教育委員会などが十分考慮をして人選をするという点を考えれば、免許制よりも「任用資格とする方が行政運用の便宜」であると述べた。質問者の辻原弘市委員（左派社会党）も「アメリカの指導によって生まれたこの免許法は、非常に複雑」で、「いろいろな点において支障を来している」との認識を明らかにし、今回の改正は

「国内の実態に即して改めるといふ、ある意味においては若干画期的な改正」であり、前期職員免許状廃止は仮免許状廃止とともに「非常な英断」だと述べている¹⁵⁾。

この質問者に見られる教育職重視の姿勢¹⁶⁾は、一般行政に対する教育行政の相対的独立の原則を踏まえたものと受け取ることができ、戦後教育改革の精神に立っているとみてよいであろう。しかし、校長、教育長、指導主事の免許状の廃止が教育職員免許制度を別のものにし、またそれらの職を専門職でなくすることについての論議がなされなかったことは、戦後教育改革の精神についての理解の浅さを浮き彫りにしたと言える。この免許状の廃止によって、教育行政の専門的指導性の原則の論拠が失われることにもなった¹⁷⁾。

その頃、野党の側には、免許法は複雑多岐にわたる悪法で改正を要する、そのゆえんは免許法がアメリカ直輸入のためだとする考え方が見受けられる。これは当時の進歩陣営の免許法観、教育制度改革観を象徴しているのであろう。このような考え方はその前年の第16回国会で免許法改正案が審議された時に強く出されており、例えば参議院文部委員会では次のような主張が見られた。

荒木正三郎委員（左派社会党）は、「免許法は非常に複雑で多岐に亘っておる」が、「こういう複雑な免許法ができたのは、これは私はアメリカの直輸入 [のせい] だと思う」。「日本の教育の実情からいって、このように細分をして資格を分ける必要はない、又分けてみても実際の教育上に、教育の効果を上げる上において利益がない」といい、「もっと簡素化する必要がある、全面的に免許法の改正をやる必要がある」と述べ、最後の賛成討論でも同様の主張を行った¹⁸⁾。（〔 〕内は平原による追加。以下同じ。）

相馬助治委員（右派社会党）は、免許法は「施行の面においても複雑多岐で、実に多くの問題が存在した」が、「より根本的な問題として、敗戦後の日本においてアメリカの教育使節団の勧告を待って [中略] 従来持っていた教職員の免許というものを一応否定する形にし、新たな認定講習を経て単位をとって初めて免許法 [状] が与えられるという仕組みであったために、[中略] 事実上の問題としてこの認定講習のために教職員が必要以上に疲れ、或いは必要以上にこの問題に時間を割かれ、ために学校経営を危殆に陥れたような事例が数限りなくあった」として、免許法の簡素化を要望した¹⁹⁾。

また、野党の側が、戦後改革の中で否定されたかつての教員検定試験の復活を希望していたことも、興味を惹くところである。荒木は質疑の中で「中学校の教職員の免許の問題ですが、もう少し検定制度を復活したらどうですか」と言い²⁰⁾、相馬は最終討論の中で、「今の教育職員免許法は、大体大学にその責任を負ってもらふ形によって、大学における学習ということを基礎としてなされております。これは一応当然だと思いますが、同時に私は曾つてあっ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て頂きたい」と、検定制度の復活を希望し、次のような理由を挙げた。「昔あった検定制度というものが一応弊害という面もないではなかった」が、「学資なき向学心に燃える一般の人々は勿論のこと、教職にある者が、勉学をし、希望を持って教育に殉ずるという精神を深めるために果たした功績」は否定し難いもの

があるので、「是非とも次の機会に」「然るべき法的措置を積極的に」行うことを希望したい、と²¹⁾。

彼等が何故大学における教員養成の原則を修正して検定制度の導入を求めたのかについては、この理由によって知ることができるが、この復古的な発想には、免許法制の戦後改革をなし崩し的に再改革しようとする方向性が含まれており、この点は次に述べる20年後の場合との大きな違いであった。

原則についての認識の確かさという点では、むしろ木村守江委員（自由党）が、改正案では「僻陋地における小規模の中学校、高等学校の教員が、実際免許状のない者がある者と同様な教科の教授ができる」ことになるが、これでは「私は免許法が精神的に崩れて来るのじゃないかと考える」と発言し、討論でさらに、「僻地の教員に本当に公式な免許証〔状〕を有する有資格者、立派な教員を送りまして、そして憲法に定められた教育基本法に基づいた教育の機会均等の実を挙げられるよう希望」した²²⁾ことに注目すべきであろう。

6. 「免許主義」・「大学による教員養成」の例外の許容—教員資格認定試験—

1973年に至り、免許法等の改正が提案され、①教育職員免許制度の新設、②衛生看護学科の設置等にもなう高校教員免許状の改善、③特殊教育教員免許状の改善などが図られた（奥野誠亮文相の説明）²³⁾。このうちの①で、免許法制の基本原則である専門職制と免許主義、大学での教員養成のあり方に問題が投げかけられた。

奥野文相の概要説明では、「このような〔これまでの〕方式だけでは、教員として適当な資質能力を有する者をすべての分野に十分確保するためには困難な面もあり、また、大学等に在学中の教員の免許状取得に必要な単位を修得しなかった者や大学等へ進学しなかった者の中にも職業生活や自己研修などにより教員として必要な専門学力などを身につけ、教職を志すに至る者も少なくないと考えられ」るので、「今回、この制度を拡充して、高等学校の教科の一部に限定せず、新たに設けられた資格認定試験制度の合格者に広く教職への道を開くこと」にしたのであり、「このことは、本人の能力、適性等を生かし、また、必要な教員の確保をはかるために必要であるばかりでなく、教育界にとっても広い視野と新しい経験を加えられるなど、教育の発展向上をはかっていく上で有益なこと」だと述べた²⁴⁾。

木田宏政府委員（文部省大学学術局長）は、教員の資格認定試験制度は、「教育界に広く人材を求める」ものであるが、現在の免許法における「4年の大学教育を通じて養成するという基本線〔中略〕をくずすことがあってはならないという考え方はとっておく」と説明していた²⁵⁾。

しかし、国会では野党の幅広い反撃を受けた。衆議院文教委員会で、湯山勇委員（日本社会党）は、むしろ「本当に教員養成は大学でやるという大原則を貫いていくためにはそういう機会〔大学の夜間課程、通信教育、放送教育等〕をつくらなければならない」ことを強調し、奥野文相から「多くの人たちに大学の教育を受けられるように、国立においてもそういう範囲を

拡大していかなければならない、不十分であったことは、私もそのとおりだと思います」との答弁を引き出した²⁶⁾。

栗田翠委員（日本共産党）は、今回の改正で第16条の2の第1項の教員資格認定試験の規定は「非常に重大な、戦後の免許制度を抜本的に変えるような性質を持っている」。「戦前の検定制度というものが、ほんとうに子供たちに全人格的な教育を授けていく教育〔教員〕を養成していくのには、いろいろと不足な点があったという反省に立って」これを廃止し、「4年制大学の課程を経て、そこで単位をとって先生の免許をとるというこの考え方は、単に制度として考えられたのではなくて、その教師像というその中身から出てきている」ことなどを強調したのに対し、政府委員は「4年制の大学における教育だけという現在の制度に対して、補足的な別途の方式を加えたい」として提案したものであり、「例外的な方式」だと答えた²⁷⁾。

最終の討論で、自由民主党（深谷隆司委員）は「賛成」の立場を表明したが、日本社会党（木島喜兵衛委員）、日本共産党・革新共同（栗田委員）および公明党（高橋繁委員）はいずれも「反対」の討論を行った。

木島委員は、資格認定制度は、①「教員養成の原則を安易にくずしていること」、②教員に要求される資質の一つである「人物に関する面の無視、軽視がなされていること」、および③「大学で必修となっている教育実習が課せられていないこと」を、反対の理由に挙げた。

栗田委員は、①「戦後の民主的の改革によって打ち立てられた教員養成は大学で行うという教員養成の原則を、なしくずしにこわしてきた反動文教政策を一そう推し進め」、②「教員の質的低下を引き起こそうとしている」ものであり、また、③「人物調査の中に、思想傾向の調査を含めることはあり得る」ということから見て、「学問の自由や、思想、信条の自由など、教員が憲法に基づき当然持つべき基本的人権が踏みにじられる危険性をはらんでいること」を理由に挙げた。

高橋委員も、①1949年に「検定試験制度が廃止になり、すべての大学でという開放制の原則〔中略〕を根底からくずす結果になり、②「具体的に試験の方法についても、幾多の問題」があると述べた²⁸⁾。

このように多様な反対意見が述べられたにもかかわらず、採決の結果「起立多数」で「原案のとおり可決」されたが、「附帯決議」の第1項に次の一文が掲げられ、ここでようやく野党側の意見の趣旨が盛り込まれるに至った。

「教員養成の二大原則、即ち教員は大学において養成されること及び開放制の趣旨を尊重し、教員資格認定試験の実施にあたっては、人物、学力等について筆記試験、面接試験等によって、公平かつ十分な審査を行い、教員の資質の保持向上のために公開などの措置を含め適切な配慮を行うべきである。」²⁹⁾

果たして「附帯決議」がまもられるかどうか。それはまず第1に、行政側に責任として課されている。しかし、それがまもられるためには、教育界や地域社会などでの、それに対する監視が必要であり、その際には、免許制度の基本原則に対する深い理解が必要である。

7. おわりに

以上述べてきたように、現代日本の教員養成の基本原則は、1949年の免許法によって形成された。「教育教員」の「専門職の確立」と「免許状主義の徹底」、「大学による教員養成」と「開放的免許制度」という基本原則は、その後の教育の在り方を確かなものにした、きわめて妥当な原則であった。

しかし、その原則はその後何度か部分的に改正され、現在に至っている。1953年には「大学における教員養成」に行政的規制が加わり、1954年には「教育職員」の免許制度にピリオドがうたれ、1978年には、「専門職制」や「免許状主義」、「大学における教員養成」に「補足」または「例外」的な方式が導入された。

これらの改正は、公的には基本原則の補完または発展として位置づけられる場合が多いが、免許制度の出発点に立って見れば、明らかに基本原則の修正であり、あるいは空洞化である。

今日、これらをどう考えたらよいか。例えば、専門職制を修正し、あるいは免許状主義に例外を設けることは、時代の要請に応える必然の措置として、拡充すべきであるか、あるいは慎重に対処すべきものとするか。基本原則の評価にあたっては、政治や経済の大合唱に押し流されるのではなく、あるべき学校はどのようなものであり、そこで働く教師はどのような教師でなければならないか、また、教育行政はどのような教育行政であるべきかなどについて吟味を行い、そこからしっかりと考えることが大切である。

註

- 1) 『第5回国会衆議院文部委員会議事録』第14号、1949年5月9日、11頁。
- 2) 同上、11～12頁。
- 3) 細谷俊夫ほか編集代表『新教育学大事典 2』第一法規出版、1990年、280頁。
- 4) 同上、280頁。
- 5) 奥田真丈・河野重男監修『現代学校教育大事典 2』ぎょうせい、1993年、225～226頁。
- 6) 玖村敏雄編著『教育職員免許法・同法施行法解説（法律篇）』学芸図書、1949年、6～23頁。
- 7) 慶応通信調査部『教育職員免許法令解説—大学通信教育の活用—』慶応通信教育図書、1949年、3～5頁。
- 8) 内藤誉三郎・坂元彦太郎監修『例解・教育職員免許法』時事通信社、1949年、16～22頁。
- 9) 『第16回国会衆議院文部委員会議事録』第2号、1953年、6月23日、6頁。
- 10) この点に関しては、つぎのようなやりとりが興味深い。
「○相馬助治君〔前略〕今度特に校長になる場合には校長の試験を受けなければならない。校長の試験を受けるためには1級の免許状を取らなければならない。そういう仕組みになって、試験々々でやっていく。即ちこの〔中略〕間にいわゆる職階制のようなものがずっとできて行って、その間にいろんな情実が生じ、そうしていわゆる中央官庁の好むような人のみをそういう形で作って行こうというような、そういう傾向が現れて来るだろうと思いますが、どうですか。
○政府委員（稲田清助君）〔中略〕大学が与えました単位、大学の証明に基づきまして授与権者であります都道府県教育委員会が免許状を与えるわけでありますから、行政庁である教育委員会が勝手な判断において与えるのではなくて、教育の自由、研究の自由を与えられております大学が証明いたす、大学の与える単位〔中略〕が基礎になっておりますから、御懸念のような色彩は着いて来ないものだろうと思います。」
同上、第10号、1953年7月21日、4頁。

- 11) 大学の教員養成課程は、1種類の免許状の最低履修単位を用意する「単純な形」のものでなく、また「単位を安売り」したり「選択の自由を認めない」ものであってはならないと夙に言われており、また、「大学の与えた単位を信頼することになった一つの理由は、新制大学が大学設置審議会の厳重な審査によって、その設置が認可されているという事実によるものである。けれども、幾つかの大学においては、内容の貧弱な単位が授与されるという恐れが少なくない。これが事実となれば、その結果は内容の貧弱な免許状が氾濫することになる。これは、新免許制度に課せられた大きな試練であるが、現在のところ、任用者が免許状を有する者のうちから、採用者をよく選択し、劣悪な免許状をボイコットするよりほかはない」と指摘されていた。

玖村編著『教育職員免許法施行規則・同法施行規則解説（命令篇）』学芸図書、1949年、20～31頁、内藤・坂元監修、前掲書、20頁。

- 12) 課程認定と教育職員審議会関係の記述にあたっては、海後宗臣編『教員養成』戦後日本の教育改革8、東京大学出版会、1971年、436～439頁（林三平氏執筆）を参照した。
- 13) 『第19回国会衆議院文部委員会議録』第25号、1954年4月14日、10頁。
- 14) 教育職員養成審議会答申（1953年1月）は、「校長、教育長及び指導主事の現行の免許状は廃止し任用資格とする。然しこれらの職員の教育専門職としての職務の特殊性は十分に考慮しつぎの如き任用資格とする」とし、校長については2項目、教育長については6項目、指導主事については1項目の資格を掲げた。これらの提案は、整理法（免許法改正の施行に伴う関係法律の整理に関する法律）案第3条（教育公務員特例法の一部改正）で、特例法第13条の新3項（校長の資格）、第16条新3項（教育長の資格）、および新4項（指導主事の資格）に簡略化して法文化された。

紙幅の関係上、校長の例だけを紹介しておく、「校長の資格は、教育職員免許法による教諭の1級普通免許状〔中略〕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ったこととする。」とされ、「教育に関する職」は学校教育法第1条に規定する学校の校長職、同私立学校教員の職、同事務職員の職など、9項目が列挙された（1954年文部省令28）。しかしこの任用資格規定は、1965年の特例法改正で昔日の面影のないまったく異なった規定となり、現在に至っている。

答申については、時事通信社編集・発行『教育年鑑 1955年版』80～83頁を参照した。

- 15) 同上、第32号、1954年5月21日、3頁。
- 16) 質問者は、任用資格のより厳密な定義の必要性と、地方の安易な教育長の助役兼任の実態には疑義を呈している。稲田政府委員もこれに対して、教育長の任用資格を規定した整理法第16条第3項中の問題の第2号「2年以上、校長、指導主事、社会教育主事（教諭1級普通免許状を有する者に限る。）その他の文部省令で定める職員の職にあったこと。」の「文部省で定める職員の職」は、「相当とともに教育事務に従事した職員というふうにこの省令は解釈せられるものだと考えております」と述べ、教育長兼任問題については、「われわれといたしましても、もとより教育委員会法の問題にのっとりまして教育長というのは重要な教育職だと考えております。なればこそ、今まで免許状を要求し、また新たに任用資格を考えるわけでありますから、現在助役兼務のものは継続しなければならない実情にあると思いますけれども、将来のあるべき理想の形といたしましては、専任の教育職としてふさわしい人がその地位につく、こういうことがあるべき形だと私どもは考えております。」と答弁した。

同上、4～5頁。

- 17) 私は、この故もあって、教育行政の基本原則の一つとして「教育行政の専門性」をあげない。これについては、平原春好「教育行政の基本原理解・考」『神戸大学教育学部研究集録』第90集、1993年、同『教育行政学』東京大学出版会、同年、を参照。
- 18) 『第16回国会参議院文部委員会議録』第12号、1953年7月24日、2～3、6頁。
- 19) 同上、7頁。ただ、その「簡素化」については、「いい加減なものにせよというのではなくて、国情に照らして、且つ又将来教育のあるべき姿というものを照応して、抜本的な改正の機会を一日も早く持つべきである」と述べた。
- 20) 同上、4頁。
- 21) 同上、6～7頁。
- 22) 同上、5頁。なお、これに対して、稲田政府委員は現状では「助教諭免許状を得るのが法律の要求」で

あろうが、「今度は検定料を払わないで同じ授与権者から許可を受けるということになります。[これは]本人のせいじゃありませんので、本人に経済負担をかけるのは気の毒でありますから、こういう便宜方法を考えたわけであります」と説明した。

- 23) 『第 71 回国会衆議院文教委員会議録』第 11 号, 1973 年 4 月 11 日, 2~3 頁。
- 24) 同上, 2 頁。
- 25) 同上, 第 12 号, 1973 年 4 月 13 日, 7 頁。
- 26) 同上, 9 頁。
- 27) 同上, 17, 19 頁。

(本学教授)