

## 戦後教育行政秩序の変貌(2)

### —勤務評定の実施と教育行政秩序—

荻 原 克 男\*

(平成5年4月30日受理)

#### 要 旨

1950年代後半期の教育行政変容の過程は、従来、法制度的観点から行政機構の中央集権化という変化を軸として特徴づけられてきた。それに対し小論では、教育関係団体・組織の変化に注目することにより、その過程がむしろ法制度上の分権的形式をとりつつ、“任意的”団体を媒介とした行政過程として進行したという点を明らかにする。

50年代後半期の「秩序」変容は次の二つの局面をもつものとして捉えられる。

第1は、1956年の地教行法制定前後における、都道府県教育委員会関係者の団体秩序の再編、性格変化の過程である。

第2は、勤務評定の実施にともなって引き起された、教育委員会と学校、そして学校内部の関係に及ぶ秩序変容の過程である。

以下の本論が取り上げるのは、このうち第2の秩序変容の問題（その前半部分）である。

#### KEY WORDS

educational administration 教育行政

administrative order 行政秩序

educational association 教育関係団体

reorganization 再組織化

#### 目 次

- I 序論——問題と視角——
- II 秩序変容：その1——1956年地教行法の制定にともなう教育関係諸団体の変容——
  - II-1 二つの秩序変容
  - II-2 地教行法の制定と既往団体の解散および人的構成の変化
  - II-3 教育委員会関係団体の再組織化過程
  - II-4 団体秩序の位相変容と文部省の会議・協議会行政（以上前号）
- III 秩序変容：その2——勤務評定の実施と教育行政秩序——（以下本号）

---

\* 教育経営講座

### Ⅲ 秩序変容：その2 —— 勤務評定の実施と教育行政秩序 ——

#### Ⅲ-1 「教育行政における秩序の確立」をめぐる

地教行法の制定以降、文部省がその重要政策課題の一つに据えたのは教育行政における「秩序の確立」というテーマであった。1950年代後半期は、地教行法の制定に始まって、勤務評定の実施、教育課程の大改定（“国家基準化”）、道德時間の特設など、新たな政策が相次いで登場し実施に移された時期でもあった。そうした表向き目立った政策展開の中であって、地味ではあるが、しかし同時期（ないしそれ以降も）における文部行政の基底に一貫して流れていたのが、この「秩序の確立」という基調だったのである。

地教行法施行（1956年10月1日）の直後、文部省は新法の趣旨徹底および定着を期して、教育委員会ほかの関係者を招集しての会議・協議会を相次いで開催していたが、上記「秩序の確立」という行政運営方針を文部省が鮮明にした最初の場合は、そのような会議・協議会行政の席上であった。一つは、文部省主催で開かれた都道府県および五大市教育長会議（1956年10月15日）であり、新法下における「地方教育行政事務の頂点にたつ」<sup>1)</sup>ものである教育長たちに対し、文部省が当面の主要課題と考える点を披瀝したものである。もう一つは、同じく文部省主催による校長研究協議会（同10月16日から3日間開催）であり、全国の学校長1400名余りを集めて行われた。文部省自らが校長を招集するという形態はこの種の企画としては「戦後はじめて」<sup>2)</sup>の試みであり、またこの協議会を通じて文部省が「学校の管理・運営、教職員のサービスの指導監督」等を「徹底させるため、重視している」<sup>3)</sup>と言われたものである。

問題の基調は、前者の会議においては「教育行政における秩序の確立」という形で、そして後者においては「学校における秩序の確立」として出てくる<sup>3)</sup>。すなわち「教育委員会と学校、および教職員との関係」および「学校における校長と所属職員との関係」においては「一定の秩序」が保たなければならない<sup>4)</sup>。しかしながら「一部にはこのことについて遺憾な点が見受けられる。」それを是正し、教育行政および学校においてその「秩序を確立するために」、「職員のサービス」に関する「厳正な監督」「指導監督」の徹底が必要だとされる。要するに、かたや地方教育行政のかなめである教育長たちに、かたや「学校現場のかなめ」<sup>5)</sup>である校長たちに対し、「秩序」確立のために教職員の「サービス」に関する「厳正な監督」の実施を求めているのである。「各位が教職員のサービスを監督するにあたっては、いやしくも違法および不当な事態の是正について、断固たる態度をもって臨まれない」、清瀬文相のあいさつはそう結ばれている。

では、言うところの「秩序」維持という観点からみて、文部省にとって「遺憾な点」と映じているのはどういう事態なのか。それは上の文相あいさつの中では「職員が本務を放棄して組合の会合に出席したり、職員組合の利益のために学校を休業にするとか」といった「秩序の乱れ」と表現されているように、ここで標的とされていたのは、明らかに日教組を組織的中核とした教職員集団の動向であった。当時期の文部省と日教組が、双方の「勢力」争い——誤解を招きやすい言い方ではあるが——において拮抗・対抗しあっていたことは動かせない事実である。それはもちろん、単に両者間の組織的・政治的ヘゲモニー抗争ということにとどまらず、むしろその基底には、戦後の“新教育”“民主教育”と言われていたものへの双方の価値的コミットメントの有り様が伏在していたと見るべきであろう。が、ここでは小論の主題である行政秩序の問題に視点をしぼり、従来、いわゆる“文部省”対“日教組”という対抗図式で括られてきた諸現象も、その視点から取り上げることにはしたい。

そこで、日教組の呼びかけで行われた教員の全国統一行動と、それに対する教育委員会の対応の様子を瞥見することで、文部省がどういう事態を「秩序」上「遺憾」な事態とみなしていたか、その一端をみてみよう。日教組は1956年12月5日と翌1957年3月11日、一斉早退を含む全国統一行動を行った。いずれの場合にも、文部省は事前に教育委員会に通知を発するなどして、「教職員の服務」について注意を喚起している。前者の際には「教職員の服務について」(1956年11月24日、文初地525号)が各都道府県教育長宛てに次のように通知された。

「伝えられるところによれば、日本教職員組合の決定にもとづき、来る十二月五日教職員が一斉早退等を行うとのことでありますが、教職員が争議行為またはこれに類する行為を行い、あるいは職務に専念する義務を怠る等法令の規定に違反し、学校の正常な運営を阻害することのないよう、じゅうぶんの御指導をお願いします。」「管下市町村教育委員会にたいしても、至急この旨を伝え、その徹底を図られるようお願いします。」

さらに、清瀬文相は国会や閣議などで、この統一行動が法令違反であり、地方公務員法上の刑事罰と行政処分が適用されうる旨を繰り返し言明し、牽制を与えていた。対して日教組側からはそれは合法的行為であり、争議行為として干渉するのは不当だとの反論がなされていた<sup>9)</sup>。問題は、文部省通知によるこの要請が、実際においてどこまで貫徹するかという点にある。そしてその如何はひとえに、まず都道府県教委(教育長)が文部省の意をよく体して各県下の市町村教委への指導を徹底して行うかどうか、次にそれを受けた市町村教委がまた管理下の学校教職員への指導にどこまで徹するか、という点にかかっていた。

その実際はどうだったか。一言でいえば「文部省の強硬態度、功奏せず」<sup>7)</sup>ということに終わったようだ。上の文部省通知は、各教委に対し、今度の統一行動を違法な争議行為として厳正に臨むことを求めるものであったが、日教組としては一斉早退・授業打ち切りの措置をとるに際し、「集会出席のための手続きはできる限り教委、校長との話し合いにより決定する」こと、その話し合いが「困難な場合」には「校長にたいし年次有給休暇として届出を行う」との行動指針を示していた<sup>8)</sup>。実際の様子を、集会参加の手続き類型によってみれば次の3つになる。第一に、もっとも多かったのは、話し合いによって校長・市町村教委の了解を得たケースで、全国で24道府県がこれに該当する。第二に、早退ないし休暇届けを出して参加した例が10県であったが、それにかかわる「紛争はおこらなかった」<sup>9)</sup>という。第三に、話し合いも届け出もせず、またその必要のなかったケースが9都県でみられた。また、先の文部省通知の取り扱いについては「形式的に上から下へ流されただけのところが多く」「いわゆる“トンネル通達”に終わっている」とされている<sup>9)</sup>。

翌年3月11日の統一行動の場合も、事前の段階で、文部省が通知等によって牽制を行い、それに対応して日教組が別の指令を発するといった展開パターンは共通しているが、文部省の行政指導は前回に比べ明らかにより周到かつ強い姿勢になっている。都道府県教育委員会宛て通知「教職員の服務等について」(2月25日、文初地第89号)は、教職員に対する「じゅうぶんの指導監督に努める」ことを求めた。追って、都道府県教育長宛て3月8日付け同名の通知(文初地第109号)では、重ねて「教職員の服務の監督を厳正に」行うべきことを求めた上、さらに具体的に、市町村教委が「教職員の服務の監督者として、身分上服務上の上司」であること、また校長も「所属職員の上司である」ことに注意を喚起し、両者が「所要の指示命令を発する等必要な措置をとるべき」ことを求めた。また有給休暇の取り扱いの問題を特にとりあげ、それは「届出をもって足りるものではなく、所定の手続きにより、教育委員会又は校長の許可若

しくは承認を受けること」が必要だ、との見解を示した。そしてこれらの権限主体である市町村教委や校長が、休暇等「みだりに許可を与え」ることは「その者に職務懈怠等の責任が生ずる」と強い調子で警告していた<sup>10)</sup>。

こうした文部省の態度が、前回の統一行動の際の働きかけとその帰結に対するある種の反省から出てきていることはもはや明らかであろう。実際、2月27日の都道府県教育長協議会臨時総会の席上で、文部省の内藤初中局長は「12月5日の統一行動では、実際に授業に支障を及ぼしたところはほとんどなかったものと思われる。しかし伝えられるところによると、一部の教委は研究集会を教組と共催したようだが遺憾である」と、前回の行動についての見解を述べ、今度の3月11日については「もし不法行為があったばあいは、断固処置すべきである」と、重ねて強硬姿勢で臨むべきことを訴えた<sup>11)</sup>。

さて以上の事前の行政指導を通じて、文部省としては、「各教委がお座りな手をうったにすぎない前回にくらべ、今回はかなりまとまった足並みで、事前措置を行うものと期待していた」<sup>12)</sup>わけだが、その2度目の結果はどのように出たか。まず教育委員会による文部省通知の取り扱いをみると、「各県教委は文部省通達を流し、市町村教委はこれを各学校あてに移牒、正常な学校運営を維持するよう指示している。ただ多くの教委は、それ以上に積極的な手を打っていない。従来、一せい早退によって授業に支障を来したことがなかったので、事前措置と言うほどのものはとらなかった、というのが大部分である」<sup>12)</sup>といわれている。また文部省から「上司」としての「責任」を強調されていた校長らの動向については、実際は「傍観的な態度で終始した校長が多く、教員の提出した休暇請求書への対応をみると、「請求書を受理したところもあり、また受理しなかったところもあったが、受理しなかったばあいも教員は机上に置いて参加したというところ」、「組合員には好意的であったが合法的にやれというのが一般の空気であったところ」など、「これが全国的に共通した態度」であった<sup>13)</sup>。もっとも「例外」的ケースとはいえ、勤務時間内の集会参加を認めないとの方針で強硬に臨んだ県もあったようである(熊本、静岡)。しかし、おしなべて言えば、文部省の事前の期待からすると「かなり不満足」<sup>13)</sup>な結果におわったと言えよう。

さて以上からここに確認しておきたい点は、地教行法の制定によって直ちに、あるいはおのずからの成り行きとして、いわゆる“中央統制的”“管理的”色彩の行政秩序への転換が起ったのではない、ということである。地教行法はたしかに、地方自治に対する文部省からの様々の行政関与作用を規定している。都道府県教育長への「承認」制や、「措置要求」権限などはその代表的なものである。これらの規定をもつ地教行法が、例えば旧教育委員会法に比べて、地方の法的自立性をより強く制約する立法であるということは確かに言える。しかし、現実の教育行政秩序が、こうした法的装置を直接的な梃子として変容させられていったと言えるのかどうか、これは地教行法の法的性格そのものとは、相対的に別個の問題として追跡を要する点であろう。そして上にみた経緯は、文部省のいう「教育行政における秩序の確立」という課題が、地教行法という法的装置の下においても、必ずしも達成の容易ではない課題としてあったということを示している。その理由はある意味では単純明快であって、「秩序の確立」という課題の直接の責任主体・遂行担当者はあくまでも教育委員会であり、かつまた校長なのであって、事態の帰趨は要するにこれらの諸主体の動向如何にかかっていたからである。そして、この課題に応えるごとく登場してきたものが勤務評定政策にはかならない。

### III-2 勤務評定政策の形成

教員への勤務評定実施が全国的な政策となる経緯に関しては、1956年から始まる愛媛県での勤評実施に端を発するものであること、またそれが、いわゆる日教組対策として政権政党による強力な後押しで国家政策化されたものであること、等についてはすでに教育行政や戦後教育史に関わる諸研究において再三指摘されてきた<sup>14)</sup>。ここでは、こうした政策意思の背景やその「政治的意図」<sup>15)</sup>そのものの問題について改めて議論するつもりはない<sup>16)</sup>。すでに序論でも述べたとおり、小論の関心はこの政策の遂行過程における組織力学、その行政過程がとる独特な現象形態にあり、そこに注目することを通じてその教育行政史的な含意をさぐることを主なねらいとしている。以下、その視点にかかわる限りで勤務評定政策の特徴を見ておくことにしたい。

地教行法第46条は「県費負担教職員の勤務成績の評定は……都道府県教育委員会の計画の下に、市町村教育委員会が行う」と定めている。これがいわゆる勤評実施の法的根拠となったものであるが、この規定を文部省が当初から「教育行政における秩序の確立」政策と結び付けて立案していたというわけではない。地方公務員法に規定されていた、任命権者が評定を行うとの制度の例外措置として、つまり当初はどちらかというと法技術的な性格の定めとして置かれたのである。地教行法の中心的立案者であった木田宏は、「勤務評定を強制しようと考えてこの条文を書いたのではなく、あの条文を書かざるを得なくなったのは、制度改正の際に、市町村立学校の先生の人事権を、都道府県に引きあげるようにしたから」<sup>17)</sup>だと述べているが、立案時点の経緯としては恐らくその通りなのである。

それが、1957年後半から1958年にかけてにわかに全国的政策化へと発展したのは、勤務評定がいわゆる“日教組対策”として政権党と政府の要路者たちの注目するところとなったからにはほかならない。その契機となったのが愛媛での勤評実施の先例であった。その際に政策要路者たちがそこに込めた狙いと論理は、「勤評を実施して昇給できる教員と落ちる教員をつくれば、教組は必ず割れる。実施の責任者である校長は組合の圧力に耐えかねて必ず教組を離脱する」<sup>18)</sup>との言葉に端的に象徴されている。そしてこの見通しは、日教組という団体の組織的特質を実に巧みに捉えたものであった。日本教職員組合という組織が、各地方毎で事情は多少違っていても、大方が校長を包含し、のみならず校長を中心的指導者として結成され運営されてきたという独特の組織的性格に、それは見事に照応する見通しであった。このような「校長主導型組合」<sup>19)</sup>という組織体質に照準を合わせる形で、勤務評定政策は登場したのである。

その国家政策化の指標と目されるのが、自由民主党全国組織委員会の作成にかかる「教組運動の偏向是正に関する方策および補足説明」(1957年8月15日、以下では「方策および補足説明」と略記)、「教組運動の偏向是正対策要綱案」(1957年10月1日、以下では「要綱案」と略記)、「『対策要綱』実施細目」(1957年10月1日、以下では「実施細目」と略記)といった一連の秘密文書である<sup>20)</sup>。これらの文書には多くの注目すべき点が見いだされるが、小論の主題にそくして言えば次のような特徴点をもっている。

第一はその対日教組認識のありようである。日教組は総評を中心とする労働運動全体の中で捉えられ、「その最大有力組織」とみなされている。とりわけ教組が行う「選挙闘争」の問題が重大視され、「教育問題というより、むしろ政治上の問題」として「重視さるべき」ことが強調される。したがって「日教組への対策」は単に文教政策としてのみならず「別途に労働対策乃至場合によって治安対策として措置される部面」が必要だとされる(「方策および補足説明」)。

第二は、この対策の措置形式ないし戦術論とでも言うべき問題である。「日教組の逸脱および

その偏向を是正する対策としては、しばしばその組織ならびに行動を規制する強い立法措置が論議されている」が、「従来見られたように行政措置がこれに伴わなければ無意味」であり「最良の策とは言い難い。」この認識は明らかに、かつて大達文政下で教員の政治活動制限を目して立法化されたいわゆる教育二法（1954年）の“効果”に対する反省から出ているものである。

「これらの立法措置はその成立に伴う紛争にくらべて遺憾ながらその実効は上がっていない。」ここから、立法措置ではなくむしろ「行政措置」による対応という方策が選取られることとなる。すなわち「現行法の枠内で行政の当事者がその職責を全うすることが先決の問題であり」、「この方が摩擦を少なくして効果をあげるすぐれた方法」だとされる（同前）。そうした現行法の「枠内での効果的な措置」の有力な一つとして勤務評定政策が位置付くことになる<sup>21)</sup>。

第三は、この一連の対策案が「党、政府一体」の「かつ民間勢力をも結集」しての「統一的であって強力な対策」（「要綱案」）として構想されていることである。それを裏付けるように、関連施策を分担すべく文部省の措置事項はもとより、警備公安当局による措置事項にまで考慮が及んでいる。すなわち「行政の当事者」である文部省は「文教行政指導（措置要求を含む）の強化」を主要任務とすることとされ、「教員の服務を監督し、これが管理を適正にするため、次の措置を通じて教育委員会の管理体制を確立させる」として、「勤務評定の励行」および「学校管理規則の制定とその厳正な実施」といった具体的事項が上げられている（「要綱案」。「実施細目」も同旨）。その一方で「警備公安措置」としては「情報の蒐集」と「取締の強化」が上げられ、とりわけ後者については「争議行為」等の「違法行為」に対し「断固たる態度で取締にあたる」と述べられている。この他「党組織を通じて行う措置」も考慮されているが、その位置付けの前提には「現在の文教行政機構は地方分権にすぎて十分に有機的機能を発揮し得ず、またこの種の施策は行政組織だけでは不十分と考えられる」との認識があったことは注目しておいてよい。なお同対策の「実施機構」として「教組対策小委員会が党と関係官庁、民間団体の連絡調整にあたり、これが施策の推進をはかる」こと、ならびに「関係官庁連絡会議」として「本要綱実施期間中、党、文部省、内閣、労働省、警察庁、公安調査庁、法務省、自治庁等関係官庁の連絡会議を定期的に開く」ことが予定されていた。

第四に、以上の点といわば裏腹の関係になるが、同施策を「円滑」に進めるための「実施上の留意点」として次のような諸点が考慮されていた。つまり、これら一連の措置が「一般に対しては、党および政府が統一の方針のもとに行いつつありとの印象を与えないようにする」こと、「教員に対しては、教組運動を組合幹部の運動として表現し、下部組合員たる一般教員を同列に取り扱わない」こと、「日教組対策としてではなく文教対策の関係事項として実施を進めること」等である（「要綱案」）。

さて、自民党の上記一連の文書は、勤務評定の実施が国家政策として定位するに至った論理とその遂行形式上の特徴を如実に表現しているが、問題の勤務評定実施の具体的手続きについては、必ずしも一義的なプランを提示しているとは言えない。というのは、「方策および補足説明」は、「文部省は早急に勤務評定の基準案を作成し、教育委員会はこれによって確実な勤務評定を実施すべきである」と述べ、この点「要綱案」でも同様の指摘がなされているのであるが、それと同日の日付をもつ「実施細目」では、「勤務評定参考案の策定」については「都道府県教育長協議会の研究と相連携して早急に作成する」と述べられるにとどまり、「文部省が」作るとは明示されていないのである。実際の過程が辿ったのは、文部省による基準案の作成という当初の方針から、都道府県教育長協議会による作成へという路線転換であった。そして、この路

線転換の過程において、まさに“任意的”団体を媒介とした行政過程という、小論が注目するところの特質が現れてくるのである。次にその経過を見ることにしよう。

### III-3 勤務評定基準案の制定をめぐる諸過程——団体を媒介とした行政指導過程——

勤務評定制度は、先述のように都道府県教委の「計画」の下に市町村教委が「行う」との法的構成を採っている。1958年に勤評問題がピークに達する頃、その実施の是非論がかまびすしく戦わされることになるが、そこにおいて勤務評定の推進者側から盛んに言われたのが“法律にあるから”やらなければならない、という主張であった。しかし、法の規定にそくして言っても、少なくとも都道府県教委の「計画」がまず策定されなければその規定は始動しないのであり、その「計画」作成権はあくまで教育委員会の権限に属する。その後の展開ではこの「計画」は多くの場合、教育委員会規則の形で定められることとなるが、これは法論理的には教委の自治立法権の行使にほかならない。つまり勤務評定の実施は、法論理的には教委の権限に属することを教委自身の判断で行うということ以外の何物でもないのである。

とはいえ、こうした法論理に名実ともに照応する形で、現実の過程が展開したのではないことは勿論である。すでに見たとおり、勤評政策は政権党と政府による強力なイニシアティブで企画・推進されたのであり、そこに教育委員会による文字どおりの自由や裁量性が許容される余地は極めて限られていたといつてよい。しかし、そうだからといって、勤評実施の過程を単に“中央集権化”の過程と性格づけることは、やはり大雑把にすぎる把握であろう。たとえ形式的にせよ、都道府県教委の自治立法を通過することが勤評実施の不可欠の前提だったのであり、そうした法的構成はそれはそれで一つの現実にはほかならないのである。こうした法的構成の分権性と、党・政府の強力な指導性との間のギャップを乗り越えるための独自の形態として、勤評基準案策定の過程を捉えることができよう。

文部省による基準案作成の作業は、およそ1957年4月から「要綱試案の作成に入り」<sup>22)</sup>、5月一杯で早くもその「試案要綱を得る段階にこぎつけ」<sup>23)</sup>、以後、おおむね同年秋頃の全国基準案成案を目途に作業が進められていた<sup>23)</sup>。7月12日には、内藤啓三郎初中局長が衆院文教委員会で、文部省が基準案を「秋まで」に示したいと発言し注目を集めた。実際、8月末には「文部省は教職員の勤務評定制度を全国的に実施させたいとの考えで、なるべく早い時期に、その基準を都道府県教育委員会に通達するため、検討を急いでいる」<sup>24)</sup>と伝えられた。

文部省による勤評全国実施の意向が明らかにされると、日教組はただちに反対への態勢づくりを強めていった（9月2日文部省に質問書手交、9月7日と17日の指令で9月25日を期して全国一斉職場集会を開くよう指示）。この時点における日教組本部による反対闘争は「抜きうち」に文部省が勤評基準を決定することを阻止する<sup>25)</sup>ことに重点がおかれていた。というのは、文部省による基準案の作成・発表→都道府県教委に対する実施指導・枠付け、という行政過程のパターンは、すでに学校管理規則の制定過程でひとつの先例が形作られていたのであり、その経緯に照らしても、日教組としては「文部省の基準が地方に流れてしまってからでは闘いが不利になる」<sup>26)</sup>との判断が働いていたからである<sup>27)</sup>。

新聞報道や日教組等の大方の観測では、文部省による基準案発表の時期は1957年10月との線が有力視されていた。しかし9月一杯を過ぎても、“勤評は実施すべし”との文部省の姿勢だけは一貫して明確なものの、依然として基準案発表の気配はなく、その時期についても内容についても明らかにされずに推移する。そして問題の10月に入って、事態はにわかに転回する。10

月22～23日に都道府県教育長協議会は総会を開き、そこで「勤務評定については実施基準案を検討中の第三部会の中央〔間〕報告を確認、早急に基準案を作成し、幹事会にはかつて決定のうへ、できるだけはやい時期に実施することを申合せた」<sup>28)</sup>。引き続き翌24日には全国都道府県教育委員長協議会が総会を開き、そこでもまた「勤務評定の実施は法律の定めによって当然教育委員会の任務である。準備の完了次第すみやかにこれを実施」する、との申し合わせがなされたのである<sup>29)</sup>。都道府県教委の双方の全国団体によって、相次いで勤評実施への意志表明が行われたわけである。

この状況展開（転回）は、勤評反対の第一次標的を文部省による基準案発表阻止に定めていた日教組の戦術に、いわば肩透かしを食わせる形となった。上記教育委員会関係者の総会が開かれた直後の10月24～25日、日教組は第44回中央委員会を開催し、勤評反対に関する戦術問題を討議したが、その会議の様子は「教委側の実施態勢が整いつつある」状況展開を反映して、「文部省は教委側と巧妙なチームワークをとりつつ日教組のホコ先をなんとかにぶらせようとつとめることが確実視され、このため文部当局のペースにまきこまれてしまうのではないか」という批判が出たほど今後の闘争の多難を思わせ」るものであったという<sup>30)</sup>。実際、その質疑の中において「勤評闘争は他の法案闘争などちがって、文部省にイニシアティブをにぎられている」との執行部側の認識が語られていたのである<sup>31)</sup>。

その後の経過を追うと、勤評基準案を検討していた都道府県教育長協議会の第3部会特別小委員会（委員長、黒沢群馬県教育長）が、1957年11月27日に原案の結論を得るに至り同日第3部会総会で検討<sup>32)</sup>、翌11月28日、引き続き第3部会を開き一応の部会試案をまとめたのち、ただちに幹事会に報告、幹事会では一部修正の条件付きで了承された<sup>33)</sup>。「幹事会としては若干の字句修正を行った上」12月の「中旬以降に各県に提示し、おそくとも来年四月から評定に間に合わせたい」との意向であった<sup>34)</sup>。一方、文部省の動向はどうかといえば、「『教育長協議会試案のおおよその方向は、納得できる』（内藤初中局長）との態度」であり、さらに検討の上「文部省の考えと大きな食い違いがないことが確認されたばあいには、混乱をさけるため基準案通達を取止める方針である」<sup>35)</sup>と伝えられた。

この段階まで来ると、文部省自らによる基準案の発表という路線は既に消えていることが明らかである。教育長協議会における議論の過程では、一部に「文部省試案をまって万全の対策を講じた方がよいのではないか」といった意見も出されていたが、大勢は「評定は教育委員会が自主的に実施するもので文部省案にかかわりなく実施すべきである」との意見が圧倒的だったと言われている。しかしこのような教委側の「自主的」対応という形態こそ、まさにそれは「文部省の要望でもあった」わけである<sup>34)</sup>。それはどういう意味でか。一つにはそれが勤務評定制度の法的構成、つまり都道府県教委の「計画」による始動という分権的形態にまさに適合的だからである。このような法論理の側面を強調するのが木田宏（当時文部省初中局の地方課長）である。木田は「教育の地方分権と勤務評定」という標題の箇所で「私は、こういう問題を文部省が正面に立ってやるべきではないと常々考えてきました」と言い、文部省の責任を追及した反対者側の態度こそむしろ「中央集権的」であって、基準を示さなかった文部省の方が、法律を尊重した「地方自治」に即した態度であったという趣旨のことを語っている<sup>36)</sup>。

二つには、法的理由とはまた別の点で「文部省が正面に立って」やらないことの効用があったと言うべきである。それは先に見たように、文部省中央に向けられる日教組の反対闘争の焦点を逸らし無意味化する意味合いをもつ。のみならず、いわゆる世論の批判が文部省に集中す



ることを避ける含みも合わせ持ったといえる。実際のところ、勤評全国化が明らかにされた頃、それを論評した新聞等の社説・論説は、文部省のやり方に対してかなり批判的な目をむけていた。例えば『朝日新聞』は、「現行法によっても、文部省が勤務評定の基準をつくり、都道府県教委を指導してよいとは、書いていないはずである。恐らく参考のための基準であるというであろうが、それならばまとも次第これを公表して、実施の日を延ばしても、公正な世論の批判に待ったらよいのである。少なくとも、そのくらいの過程を経なければ、教育委員会の自主性が尊重されているとは言えまい」として、「このところ文部当局の独善性が目立ってきたこと」を指摘し、また「拙速は厳にさけるべき」ことを主張した<sup>37)</sup>。また『日本教育新聞』は、勤務評定の実施で予想される弊害、及びその内容と方法に関して科学性・合理性が希薄であることについて問題点を指摘していた<sup>38)</sup>。

先にみた自民党の秘密文書において、始め、基準案は「文部省」が作るとされていたのが、後の文書（「実施細目」）の中では、都道府県教育長協議会と「相連携して……作成する」と規定されるようになったのは、上記のような経緯を反映してのことだったのかもしれない。ともあれ、言うところの両者の「相連携」なるものについて、文部省側および教育長協議会側、双方の実施担当者による次のような証言がある。

まず文部省側からは木田宏の発言。「私としては、文部省は余計なことをしちゃいかんと考えていた。（中略）しかし、政府委員はあのように答弁したし〔引用者注：国会で文部省が指導すると答弁したこと〕、何とかせざるを得なくなって、私は都道府県教育長協議会へ全部もって行って、あなた方の問題なんだから、やってくれと言ったんです。まあ、そうやって教育長協議会のほうで受けてくれたから、まだよかったんですよ。』<sup>39)</sup>一方、教育長協議会サイドからは次のように述べられている。「……各県の教育委員会とも、勤務評定問題についての態度決定をせざるを得ない状況になったので、（中略）第三部会は十月以降特に勤務評定試案作成のため小委員会を設けて、鋭意検討を進めた。一方文部当局においても、右の第三部会の研究と並行して、研究が進められていたが、都道府県教育長協議会は文部省側に対し、われわれは行政責任当局として自らの手で試案を研究してゆきたい、したがって文部省の参考案の発表はこれをさしひかえられたい、われわれの案に不備の点があれば指導して貰うことにしたい旨の要望を行った。』<sup>40)</sup>

ここで都道府県教育長協議会の側の内部経過を振り返って見ておこう。同協議会が初めて勤務評定問題取り上げ、第3部会にその検討を委ねることを決めたのは1957年5月のことである。しかし、その時点ではまだ協議会が中心となって基準案を作成するという方向は全く想定されていないし、その後しばらくはその問題が取り組まれた形跡すら見られない。それが、基準案作成に向けての作業がにわかに活発化するの、上記にもあったように10月に入ってからのことである。その経過を日誌風にたどれば以下のようなになる<sup>41)</sup>。

1957年10月14日 第3部会で勤評試案作成のため小委員会（群馬、山梨、東京で構成）を設置。

同10月22～23日 総会で第3部会より中間報告、早期作成・実施を申し合わせる。

同10月29～31日 第1回小委員会。

同11月8～9日 第2回小委員会。

同11月15～16日 第3回小委員会。

同11月20～22日 第4回小委員会。

- 同11月28日 第3部会で小委員会案を了承。
- 同12月上旬 幹事会（全国8ブロック代表と本島幹事長で構成）で小委員会案を承認。
- 同12月10日 全国都道府県教育委員長協議会理事会に試案を報告、了承をうける。
- 同12月16～17日 第5回小委員会で試案の仕上げを行う。
- 同12月20日 幹事会で正式決定。全国都道府県教育委員長協議会総会にも報告、了承。全国に送付するとともに一般にも公表。

一見して気づくように、10月半ばに第3部会で小委員会設置を決めて以降、実質的には、10月末から11月末にかけての短期間で濃密な作業日程で試案作成が行われている。この期間はちょうど、文部省による基準案発表が予定されながら沙汰やみとなる時期と重なっている。基準案作成をめぐる、教育長協議会の活動のにわかな活発化と文部省の方針転換とは同時期に併行して起ったのであり、その転換点を言うとするれば1957年10月中旬であろう。そしてそれ以後の試案作成の過程は、会合に「文部省側から木田地方課長らが常時出席し助言を与えていた」<sup>42)</sup>と言われるように、文部省と教育長協議会側との緊密な連絡調整の下で進められたのである。

また、試案作成作業の中心を担ったのは、第3部会が設置した小委員会であるが、それは東京都教育長（すなわち本島幹事長）を含めた3都県という極めて小人数で構成されていた（ちなみに第3部会は13都県で構成）。のみならず、もっと端的に言って試案作成作業の実質的核となったのは本島東京都教育長（＝都道府県教育長協議会幹事長）にほかならなかったのである。本島幹事長自身が、「試案は東京都がかなりの責任を負って仕事をやってきたもので、はじめからわれわれがタッチして作った試案である」との証言を残しているほか、東京都教委で当時の人事部長の地位にあった職員が「全国試案はほとんど作業過程におきましては、東京都の教育委員会の人事部の職員課の職員課長、それからその下の職員があたりまして、作成については大きなウエイトを占めておりました」と述べている<sup>43)</sup>

さらに指摘しておくべきは、都道府県教育長協議会がこの過程で総会を開いたのは10月22・23日の1回だけであって、それ以外は最終の正式決定の際をも含めて総会での議論や決定という手続きはとられていないという点である。このことはもちろん、勤評早期実施を申し合わせた上記総会の際に「幹事会にはかって決定」という形で既に織り込み済みのことだったと言うこともできる。しかし同教育長協議会の会合の様子を伝える次のような証言は、「都道府県教育長協議会による試案の作成」と一口に言う、その「協議会による」ということの実相がいかなるものであったかを垣間見せてくれる。

「電話がかかってくるし、それから立話をしているものもありますし、また説明者として、文部省当局の人が入ってくる。またほかのものが連絡にくるというようなことで、ざわざわしている空気のもとに『ご異議ありませんか』『異議なし、異議なし』と簡単に片づけていった。」「そのときに第三部会は成案ができたから、ご披露しますというようなことになったようでした。それで印刷されましたものをそれぞれ渡されたわけでありまして。しかし、それをその忙しい協議会の席上で審議するなどというような状況では事実ありませんでした。ゆっくり帰ってごらん下さい。皆さんのご参考になさっていただきたいということを言われたことをはっきり記憶しております。」「まあ読んでみればわかるものですから、帰って十分ご検討になって、皆さんご参考になさっていただきたい、こういうふうに印象づけようとして議長が申しましたですね。」<sup>44)</sup>ここに、「協議会」という名に相応しい協議と総意の集約過程があったのかどうか、きわめて疑わしいと言うほかはないだろう。

いずれにせよ以上から言える点は、勤務評定をめぐる「都道府県教育長協議会」という団体の行動・意思表示が、その実態においては少数の幹部的メンバーによって、ないしはその主導性のもとに推し進められたということである。ここに言う「協議会」という名はそうした実質的特徴を有したものであったことに注意しておきたい。

けれども、その経緯と実質がどうであれ、「教育長協議会」としての団体意思がいったん表明され確定されてしまうと、今度はそれが一つの既成事実となって後続の過程を枠付け、新たな現実を作り出していくこととなるのである。

その意味で、教育長協議会試案が幹事会で正式決定・発表された12月20日は、勤評実施へ向けた都道府県教委レベルでの態勢固めにとって一つの画期をなすものであった。同日、まず文部省は、「各教委当局は本日発表された案を参考としてすみやかに勤務評定を実施」することを「強く希望する」との大臣談話を発表した<sup>45)</sup>。また同日、全国都道府県教育委員長協議会は臨時総会を開き、試案の報告を受けこれらを了承している。両協議会の本島幹事長と木下会長は記者会見で、「われわれは教委の自主性にもとづいて責任をもって実施する立場に立っているのであって、他から強いられるということは絶対ない」ことを強調した<sup>45)</sup>。両協議会は直ちに基準案を各府県に流し、「来年四月から全国一斉に実施できるように」地方の指導に乗り出すこと、また円滑的かつ一律的な実施を目指して「各ブロックの足なみを調整するため一月ごろブロック会議を開くこと」を申し合わせている<sup>45)</sup>。この段階では、もはや「基準案の内容を云々する」ということではなく「むしろいかにして実施のための全国的な態勢を整えていくか、そしてその時期などについて意思統一をはかる」<sup>45)</sup>ことに問題の焦点は移行しているのである。

実際、そうした勤評「実施のための全国的な態勢」作りは、いわば外堀を埋めていくような形で、各都道府県教委の対応の幅を次第に狭めていくという効果をもたらしたのである。端的には例えば、勤評の実施に反対という選択肢は、これ以降ほとんど採れなくなってくる。教育長協議会による基準案発表（12月20日）以前の時点では、勤務評定に「反対態度を明確化している」教育委員会として高知、徳島、京都といった名前が上げられていた<sup>46)</sup>。12月20日以後では、北海道教委が「全国教育長協議会及び全国教育委員長協議会は、私設機関であり、決定事項、申合せ事項がなされるべきでないし、たとえなされたとしても北海道は拘束をうけない。勤評について検討しようとは考えていない」との態度を表明した<sup>47)</sup>。しかし、この北海道教委のような反応はまさに“例外中の例外”<sup>48)</sup>であって、その他の上記少数の例外のうち高知、徳島の両県は、12月20日を画期としてその対応を転換させていくのである。すなわち翌年早々1月9日、四国4県の教育委員長・教育長会議が開かれ「適切な評定をすみやかに実施する」との基本方針、および「実施の時期などについては今後慎重に4県で研究を続けて結論を出す」ことが確認されるのである<sup>49)</sup>。これは、先述したように、都道府県教育長協議会における「各ブロックの足なみを調整するため一月ごろブロック会議を開く」との実施方法論のまさに具体化であった。

また、長野県教委の場合、同県の上条教育長が、10月22・23日の教育長協議会総会において「勤評無用論を主張した」といわれ、その総会から帰庁した直後も「長野県独自の立場で、良識をもって善処したい」との意向を明らかにしていた。ところが、全国試案発表後の12月26日、長野県教組による団体交渉の中で、県教委はかつての態度をひるがえすに至った。その理由が、「全国で実施するのだから長野県でも実施しないわけにはいかぬ。全国教育長会議で決定してきた立場がある」というものであった<sup>50)</sup>。

一方この間、全国市町村教育委員会連合会による勤評問題に対する意志表明は一切行われな

い。法律上、勤務評定の「実施」権者は他でもない市町村教委なのであるが、それらの全国組織の動きが全くみられないのである。この不在性は、地教行法制定前後における市町村教委関係者の団体の活発な活動模様とは大きな対照をなしている。

以上、ほぼ1957年一杯の勤務評定実施へ向けた諸関連組織・団体の動きを見てきたが、この過程での最大の焦点は勤務評定基準案の策定をめぐるかけひきであった。文部省による基準案作成→文部省による指導、という当初の路線が途中で変更されて、文部省による教育長協議会への指導→教育長協議会による基準案の作成・公表、という経過が辿られた。そこでは、《文部省→各教育委員会》というフォーマルな行政機関関係ではなく、《文部省→教育委員会関係団体→各教育委員会》という任意的団体を媒介とした行政指導過程が展開されたのである。それは、一方で法制度上の地方分権的形式に照応しつつ、他方で非法的な団体・組織過程を経由して事実上の中央統制を貫徹させるプロセスだったとすることができよう。

### Ⅲ (注)

- 1) 『時事通信内外教育版』1956年10月12日、6頁。
- 2) 『日本教育新聞』1956年10月19日。
- 3) 「都道府県および五大市教育委員会教育長会議における文部大臣あいさつ要旨」,「校長研究協議会における文部大臣あいさつ要旨」『時事通信内外教育版』1956年10月23日、15～18頁。以下の引用はこれによる。
- 4) もう一つ「教職員と生徒の関係」が上げられているが、この側面は小論では取り扱わない。
- 5) 注1)に同じ。
- 6) 『時事通信内外教育版』（以下『内外教育』と略記する）1956年12月4日、2頁。ここではそうした法律解釈論争の問題には立ち入らない。
- 7) 『内外教育』1956年12月18日、7頁。
- 8) 日教組指令「全国統一行動実施に関する件」（11月12日）『内外教育』1956年11月30日。
- 9) 時事通信社調査「早退戦術の背景と実施状況」『内外教育』1956年12月18日、7～8頁。
- 10) 『現代日本教育制度史料12 法規・昭和33年II』（東京法令出版）436～437頁。
- 11) 『内外教育』1957年3月5日、2頁。
- 12) 『内外教育』1957年3月22日、6頁。
- 13) 同上、7頁。
- 14) 例えば、持田栄一『教育管理』（1961国土社）224～228頁および304～305頁、五十嵐顕・伊ヶ崎暁生編著『戦後教育の歴史』（1970青木書店）190～193頁、大田堯編著『戦後日本教育史』（1978岩波書店）270～272頁、教育の戦後史編集委員会『民主教育への攻撃と抵抗（教育の戦後史II）』（1986三一書房）84頁以下など。
- 15) 上掲、五十嵐・伊ヶ崎、190頁。
- 16) なお、佐々木隆爾「戦後における教育反動の政治史的位置——1950年代を中心に——」『歴史評論』400号（1983年8月）は、勤務評定問題を、戦前から持ち越され温存された「地域支配構造」の日教組運動による掘り崩しと、それへの戦後保守政治の政治的対応という文脈の中に位置付け、「教育行政が政治的対抗の軸となるという1950年代に特徴的な図式」（19頁）の掬ってくる所以を周到かつ骨太に描き出しており注目される。同論文は

のちに、佐々木『世界史の中のアジアと日本』（1988御茶の水書房）に収録。

- 17) 木田宏『戦後教育の展開と課題』（1981教育開発研究所）89頁。
- 18) 毎日新聞社会部編『アラシの中の教育』（1958年9月）『現代教養全集16・戦後の教育』（1959筑摩書房）所収、328頁。および愛媛民主教育研究所『愛媛の民主教育』（1976）89頁。同証言は前掲、大田編著書271頁および、佐々木、前提論文26頁（1988の著書362頁）で言及されている。
- 19) この点、佐々木、前掲論文14頁（著書344～345頁）および佐々木、前掲書（1988）403～406頁を見よ。
- 20) これらは佐々木隆爾がスタンフォード大学フーバー研究所所蔵の吉江勝保文書から発掘したものである（佐々木、前掲書435頁）。同資料の全文は『資料愛媛勤評闘争（愛媛現代史料 No. 3）』（1987近代史文庫）45～55頁に収録されている。以下の引用も同書による。
- 21) なお佐々木、前掲論文27～28頁（著書363～364頁）も参照。
- 22) 『内外教育』1957年4月9日、2頁。
- 23) 『内外教育』1957年5月28日、2頁。
- 24) 『朝日新聞』1957年8月25日。
- 25) 日本教職員組合編『日教組20年史』（1967労働旬報社）319頁。
- 26) 『内外教育』1957年9月24日、6頁。
- 27) そうした観点から日教組本部は松永文部大臣との会見において、基準案の策定に関し事前に日教組と話し合い、意見を聞くべきことを求めた。次はそのうちの一つの会見の模様。文部省における勤評推進の直接担当部局である地方課の課長と、松永文相の意思が齟齬をきたしている。  
・松永文相＝「勤務評定の実施規定はまだ私のところに出されていない。おそらく事務当局が検討中と思う。私のところへ出され（た）ら、日教組とも話合って意見を聞きたいと考えている。（この時、木田課長が“いやそれは困る。評定は法律で定められてあるものを実施するだけで、事前に日教組と相談する義務もないし、考えもない”と発言し混乱したがともかく『日教組の意見を聞くようにしたい』と文相は約束」（8月26日、日教組の文部交渉で）」日本教職員組合『父母の質問に答えて』（1957年10月）20頁。
- 28) 『内外教育』1957年11月1日、13頁。
- 29) 『朝日新聞』1957年10月25日。
- 30) 『内外教育』1957年11月5日、7頁。
- 31) 今村彰（日教組副委員長）の発言。前掲、『日教組20年史』324頁。
- 32) 『朝日新聞』1957年11月28日。
- 33) 『朝日新聞』1957年11月29日。
- 34) 『日本教育新聞』1957年12月4日。
- 35) 『内外教育』1957年12月3日、2頁。
- 36) 木田宏、前掲書85～87頁。
- 37) 1957年9月25日付「社説・教職員の勤務評定」。
- 38) 1957年9月23日付「社説・勤務評定への疑問」。
- 39) 木田宏監修『証言戦後の文教政策』（1987第一法規）231頁。
- 40) 都道府県教育長協議会編『勤務評定問題の経緯』（1959年2月）25頁。
- 41) 内田宜人『ある勤評反対闘争史』（1979新泉社）65～66頁による。
- 42) 『内外教育』1957年12月13日、15頁。同様の指摘は他でも確かめられる。例えば『日本教

育新聞』1957年12月18日、『朝日新聞』1958年4月23日。

- 43) いずれも内田宜人，前掲書67頁。
- 44) 同上，69頁。当時，神奈川県教育長であった斎藤金弥の証言。ただし，ここで述べられているのが，第3部会からの中間報告を受け，早期作成・実施を申し合わせた10月22～23日の総会の模様を指すのか，また正式決定をみた12月20日の幹事会の模様なのか，はたまたその前後に別の会合が開かれたのか，については定かではない。
- 45) 『日本教育新聞』1957年12月25日。
- 46) 日教組全国代表者会議での議案「愛媛県を先頭とする勤務評定反対闘争について」（1957年11月29日）による。『内外教育』1957年12月13日，25頁。
- 47) 前掲，『日教組20年史』350頁。
- 48) 前掲，『民主教育への攻撃と抵抗』148頁。
- 49) 『日本教育新聞』1958年1月15日。  
 なお，徳島県が勤評に反対していたというのは，地方財政再建促進法の適用団体（いわゆる赤字団体）であったことの次のような理由からであった。「赤字県として再建計画のために，教員の整理，教室の不足などの圧迫が教育に加わっているが，この教育財政の諸問題が解決されない限り，徳島県では勤務評定の実施は無理である」（1957年10月16日，仁科教育長。『内外教育』57.10.25）。それがにわかに実施の方向へと転換していった背後に，言うところの“教育財政の問題”にかかわって財政的誘導が存在したことは間違いでない。すなわち先の四国4県の教委会議が開催されてほどなく，仁科教育長は，1958年1月14日の自治庁との交渉から帰ってのち，「（教員）定員72名減の計画が12名増となる」再建計画の変更が認められる見通しがたったので，「勤務評定を実施すべく4月から作業にかかる」と述べたのである。日本教職員組合「勤務評定反対斗争状況調査（昭和33年1月18日現在）」『1957—58勤務評定反対斗争資料（追加）』（日本教育会館教育図書館蔵）
- 50) 『長野県教組二十年史——後期十年史——』（1970）410～412頁。

## Organizational Changes of Educational Administration Order in the latter half of 1950's Japan (2)

Yoshio OGIWARA\*

### ABSTRACT

Traditionally, the changing process of educational administration in the latter half of 1950's has been understood as centralization of power in the administrative machinery. The juridical aspect of the change, especially in The Local Educational Administration Law, was emphasized. The policy for enacting School Administration Rule, and for the teacher efficiency rating system have been explained from this point of view.

In contrast, this article presents another standpoint considering educational associations and organizations. Those changes progressed in the form of social and organizational process rather than juridical. The process had two phases as follows;

Phase 1: The associations of boards of education were reorganized around 1956. It produced a great effect on the educational administration order.

Phase 2: The waves of the changing order spread down to the municipal level and to the school organization. It was, as it were, a molecular process which made discrimination headmasters from other teachers. Phase 1 was a precondition of this process.

The purpose of the present study is to clarify the first half of Phase 2.

---

\* Division of Organization and Administration