

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—

北神 正行

本研究は、現代教育改革の中で自律的学校経営が求められていることを受けて、学校経営の責任を担う校長に求められる資質能力を保障しうる資格要件の在り方と養成プログラムの開発を目的とするものである。そのための第1課題として、本論文では、戦後新たに校長免許状制度を導入した教育職員免許法の成立過程を分析し、その意味と意義を校長に求められる資質能力という観点から検討するものである。

Keywords : 校長, 校長免許, 教育職員免許法

1. はじめに

中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」(1998.9.21)において、学校の自律性確立に向けて校長の裁量権限を拡大するとともに、校長・教頭への適材の確保という観点から、その任用資格や選考の在り方の見直しとともに、管理職研修の内容・方法の改善が提言された。そこでは、「学校において個性や特色ある教育活動を展開するためには、校長及びそれを補佐する教頭に、教育に関する理念や識見を有し、地域や学校の状況・課題を的確に把握しながら、リーダーシップを発揮するとともに、教職員の意欲を引き出し、関係機関等との連携・折衝を適切に行い、組織的、機動的な学校運営を行うことができる資質を持つ優れた人材を確保することが重要である」という基本的認識が示されていた。この答申を受ける形で、2000(平成12)年1月に学校教育法施行規則が改正され、校長・教頭の資格要件が緩和され、同年4月1日より施行されることになった。その結果、いわゆる民間人校長が誕生している。

こうした資格要件の緩和、なかでも民間人校長の登用という政策には、学校の管理・運営を一つの独立した職として捉え、学校運営に真に優れた資質・経験を有する者を幅広く校長に登用できるようにす

る方向性を見て取ることができる。それは、教育を職務とする教諭の専門性と学校の経営や運営を職務とする校長の専門性の質の違いを認めることを意味しているともいえる。いうなれば、校長としての専門性は、必ずしも教諭としての専門性の延長線上にはないと考えられたといってもよい。その一方、こうした資格要件の緩和政策には、校長に求められる専門性の中身に関して、その曖昧性を拡大したという捉え方もできる。特に、教員免許を持たず、なおかつ、10年以上「教育に関する職」に就いたこともない者が、それらと「同等の資質を有すると認める者」に校長資格を認めることは、校長に求められる資質の中身の問題として問われなければならない課題でもある。

本論文では、こうした問題意識のもとで、今後の校長の資格制度や養成制度の在り方についての視点を得る基礎的作業の一つとして、戦後、教育職員免許法によって創設された校長の免許状制度の成立過程の分析により、校長に求められる専門性、資質能力の内容について検討することを目的とする。

2. 校長の資格・免許制度の検討過程

(1) 第一次アメリカ教育使節団報告と校長の資格制度

岡山大学教育学部学校教育学講座 700-8530 岡山市津島中3-1-1

A Study on the Certificate of Qualification and Education Program of School Principal(I) : On the Basis of the Formation Process of Principal's Certification in the Educational Personnel Certification Law

Masayuki KITAGAMI

Department of School Education, Faculty of Education, Okayama University, 3-1-1, Tsusima-naka, Okayama 700-8530

まず、戦後日本における教員養成やその資格制度を含め、新しい教育制度の基本的枠組み形成に大きな影響を与えた第一次アメリカ教育使節団報告書(1946年3月)から、校長の資格・免許に係わる部分をみておくことにする。

報告書では、従来の教師の養成教育についての概観の中で、「まず第一に目立つことは、教師に対する養成教育がふじゅうぶんであるということに帰着するようである。すなわちある種の型の教師たちだけが特定の準備教育を受けるに過ぎず、しかもこの中のわずかに少数の者だけが、かれらの仕事に対して特定の教育されているにすぎないという点において、かくいいうるのである。専門的な準備教育はあらゆる型の教師たちに、そしておのおのの型に属する全部の教師たちにおよぼされるべきである。学校長、監督官、都道府県教育課長および文部省内の職員等のごとき他の職員は、教師たちよりもさらに少ない準備をかれらの仕事に対して受けている。」^④(下線部・筆者)と批判していた。また、「こうした従来の教育に対して、今後の在るべき方向として、「学校長、部課長および政府職員等のごとき他の教育関係職員のためにも、予備教育が施されるべきである。教師に対するものと同様な基本的な準備教育以外に、かれらは教育理論、学校制度の組織、およびカリキュラムの原理等の授業を受けるであろう。この計画は総合大学で立てなくてはならぬ。かれらの職務につく前にこのような準備教育を受けていなかった人々に対しては、現職のまま短縮された課程が与えられるであろう。」^⑤(下線部・筆者)と指摘していた。

ここには、校長に対する準備教育の不十分さが指摘されているとともに、今後の改善策として、校長には教員のための準備教育以外に教育理論、学校制度の組織、カリキュラムの原理等の力量が必要であるという認識が示されていたといえよう。

(2) 教員免許令案立案と校長の資格・免許制度

この報告を受ける形で、日本側では文部省による教員免許法原案の作成が1947(昭和22)年1月から着手されることになる。この時期に作成された教員免許令案および関係規程案には、以下のようなものがある^⑥。いずれも1947(昭和22)年1月から2月にかけて作成されたものである。

①「教員検定規程案」(1月16日付)、②「教員免許令案」(1月17日付)、③「教員検定規程附則」(1月18日付)、④「教員免許令案」(1月24日付)、⑤「教員検定規程案」(1月24日付)、⑥「教員免許令・教員規程案の構想の概要(一)」(1月31日付)、

⑦「教員免許令・教員規程案における経過規程の概要」(2月2日付)、⑧「教員の資格(案)」(2月12日付)、⑨「教員免許状を有しない者を以て教員に充てることを得るの件」(日付不明)、⑩「試案 教員免許令案」(日付不明)、⑪「教員検定試験規程」(日付不明)、⑫「小学校・中学校教員・高等学校教員・幼稚園教員(教員免許令)案」(2月15日付)、⑬「教員の資格(案)」(2月18日付)、⑭「教員検定規程(案)」(2月19日付)である。

しかし、これららの法案には校長の資格や免許に関する規程は盛り込まれていなかった。そこには、1947(昭和22)年4月から始まる新しい学校制度である6-3-3-4制への対応として大量に必要とされる一般の教員の資格・免許制度の創設に向けての検討が急務であった状況があると考えられる。ただ、1947(昭和22)年3月31日に成立した学校教育法では、その第8条において「校長及び教員の免許状その他資格に関する事項は、監督庁がこれを定める」との規定があり、校長の免許状新設は既定路線として確定しており、監督庁たる文部省においては早急に校長の免許状制度の創設に向けての検討が求められていたのも事実である。そのため、文部省では新学制実施に向けての教員および校長の資格・免許状に関する暫定措置の立案を準備していた。具体的には、「小学校、新制中学校、幼稚園の校長、教員の採用資格及び免許状に関する暫定措置案」(3月20日付)^⑦である。そこでは、「小学校、新制中学校、幼稚園の校長、教員の免許状に関しては教員仮免許状に関する暫定規定を定め四月一日より実施する」という方針のもとで、従来の国民学校等での教員免許状を有する者を対象に、校長や教員の採用資格としていく暫定措置が検討されていたのである。

その後、学校教育法施行規則が1947(昭和22)年5月23日に制定されるに至り、校長の資格・免許状制度に関する規定が盛り込まれることになった。具体的には、第8条第1項において、「校長(学長を除く。)は、校長免許状を有するものでなければならない」と規定されるとともに、第10条で「校長免許状及び教員免許状の種類、検定、授与、取上げその他に関する事項は、別にこれを定める」とされたのである。しかし、第10条に関する規定を定める免許法は未制定であったため、あくまで暫定的措置として、「校長、園長、教諭又は助教諭には、第8条の規定にかかわらず、当分の間、夫々校長仮免許状、園長仮免許状、教諭仮免許状又は助教諭仮免許状を有する者を充てることができる」(第96条)として、それぞれ具体的な資格要件を規定

したのである。校長については、第98条において2つの資格要件を規定した。すなわち、「この省令適用の際、現に中学校、高等女学校、実業学校、青年学校、国民学校、国民学校に類する各種学校、国民学校に準ずる各種学校又は幼稚園の学校長又は園長の職にある者」と「従前の規定により、従前の学校の学校長又は幼稚園の園長となることのできる者」であった。このような法制度のもとで免許法成立までは暫定措置が継続されることになった。

3. 教育刷新委員会における校長の資格・免許論議

こうした暫定的措置のもと、新しい教員・校長資格問題についての検討が教育刷新委員会（以下、教刷委）において行われている。教刷委では、1947（昭和22）年3月7日の第26回総会において、教員養成・教員資格問題を検討する第8特別委員会を発足させて審議することになった。第8特別委員会は、第26回総会直後の1947（昭和22）年3月14日から同年9月26日までに計13回の審議を行っている。この中で、校長資格に関する問題は、まず第2回会議（1947年3月20日）において、文部省学校教育局師範教育課長玖村敏雄から先述した新学制実施に伴う暫定措置についての説明の中で、次のような内容が報告されている。「まず小学校の方から申しますと、第一の所に、『小学校、新制中学校、幼稚園の校長、教員の免許状に関しては教員仮免許状に関する暫定規定を定め四月一日より実施する』とありますが、これは暫定規定でありまして、先程申し上げましたように本年一杯には正規の規定を作るつもりであります。ここで一つお目に障るのは校長免許状というのでありますが、校長は従来免許状はなかったのであります。今後は私立学校なんか国家からほとんどなんらの干渉を受けないで、自由に営めるようになりました関係もありますし、おな又校長は校長として適格である人を選ばなければならないのでありまして、誰でも構わないという訳には参らないと考へますので、校長の資格というものは如何にあるべきかという点から校長適格証ともいべきものを申請されれば出せるようにして置かないといけないだろうというので、これは政府の方の意向も相当強く動いておるのでありますが、とに角校長の免許状というものを出すべきである。こういう風に大体考へて行きたいと思ひます」⁹⁾（下線部：筆者）。この報告に対して、委員の中からは特別な質問や意見は出されていない。

その後、第8特別委員会では教員養成制度・教員資格制度に関する審議を行い、その結果を中間報告案として教刷委に提出している。提出を受けた教刷

委では第30回（1947年4月4日）から第34回総会（1947年5月9日）にかけて集中的に審議を行い、第34回総会において承認されている。その内容は1947（昭和22）年11月6日に建議された「教員養成に関すること（其の一）」であった。また、第34回総会での採択から建議に至る過程の中で、細部にわたる事項についての審議が39回総会（1947年7月18日）、41回総会（1947年10月3日）でなされている。

こうした審議過程の中で、校長資格に関する問題は、第31回総会（1947年4月11日）において田島道治委員より次のような質問と意見が出された。それは、中間報告案の中で「一、小学校、中学校の校長及び教員は、主として次の学校において養成する。」という事項に係わって、「校長先生と、一般の先生を養成することの間には何等の区別はないのか」という質問が出され、それに対して第8特別委員会の主査であった務台理作が「実は教員だけでよいと思ったのでありますが、学校教育法に校長及び教員というものを使い分けをしておりますので、こういうようにしたのであります」と答えていた¹⁰⁾。それに対して、田島委員は「学校教育法にも校長と教員を分けて書いてあり、校長という所には学校の仕事をすることがあるということが条文に載っていないのを甚だ遺憾とした一人であります。ここではただ校長及び教員と書いてありますが、校長は学科を教え子供を育てるということの外に、全般に亘って教育の大責任を背負っておるのであって、その意味においては、一般教養と専門の教養と、教員としての教養の中特に一般教養というものが重んぜられるべきであって、先生の場合とは少し違うじゃないかというような感じが致しております。試験制度については第8委員会においてはまだ考えおらぬということでありましたが、校長先生の資格と先生方の資格を認めることの間には違った考を持って戴きたい。教育の経験のないような者でも校長としては適任があり得るというような気が致します。それを裏からいえば、学校の先生を永年しておった為に、教えることはどうにか出来るか知れないが、校長としては非常に不適任なものがその間に養われておることも絶縁でないように思います。でありますから将来国家試験をお考えになる時にはそういう点を考慮して戴きたいと思ひます。」¹¹⁾（下線部：筆者）と述べている。ただ、こうした意見について総会の中では務台主査からの返答はなされていない。

しかし、その後の第8特別委員会第6回会議（1947年4月18日）では、総会での田島委員の発言

を受けて、「校長を今日初めから養成できるかどうか。仮に校長という者の資格を考えるにしても別になるので、養成するという時には教員を養成するというのでいいじゃないかと思えます」という提案を行い、承認を得て、「小学校、中学校の校長及び教員は」の中の「校長」という部分を削除することが決定されている⁹⁶。

この点については、教刷委第32回総会（1947年4月18日）において第8特別委員会の中間報告の修正案を提出した際に、務台主査から「田島委員から校長と教員を一緒にするのはどういふものであろうかというような御意見が出たのでありまして、私共の委員会におきましてもごもっともな御意見であるという意見でありまして、教員だけにしておのがよろしいかと思ひまして、こういう風に校長を及びというものを取ったのであります。というのは校長というものはどんな形で養成出来るものかどうか。教員を養成する制度というものは考えられますが、校長を養成する制度というようなことはちょっと考えにくいのであります。それからまた教員としての資格とまた別に校長の資格と言いますが、校長として非常に適当な人が教員としての資格に束縛されないで求めるという途があつてよいのであります。」⁹⁷（下線部：筆者）と説明を行っている。この説明に対して、委員からは教員資格についてはあつたものの校長資格についての意見は出されなかった。

その後、第8特別委員会の第8回会議（1947年5月23日）で、教員の資格をめぐる審議が教員の検定制度や国家試験との関連で行われている。その中で、務台主査から文部省の考え方を尋ねられた文部省係官から次のような説明がなされている。まず、今後の教員検定は「第一に原則といたしましては、免許主義によることにしたい」とした上で、「免許状は教員の免許状と校長の免許状の二通りに分ける。（略）校長免許状は小学校と中学校とは共通にしたいと希望いたします。然らば校長の免許状はどういふふうにして与えるかと申しますと、一番の主力は校長になるべき者には学校管理とか、学校経営とか、教育法令といったような方面についての特別な教育を受けることを条件にしたいのであります。勿論これは普通のことでありまして、その他学歴、経験、人物というよなものを考えて、必ずしも今の特別教育を受けなくても校長になることができるように、免許を与えるようにしなければ他の府県から人材を得ることができませんが、併し大多数の教育は普通の教員から始まって行くのでありますから、それらの人には兎に角特別教育を主に考える。視学官についても同様のことがありましようが、視学官

はその方面については押しも押されもない権威者であるということではなく、教育を受けなくても社交がうまいとかいふことによって従来視学官に任命しておることに、教育の実質的な、内容的な向上の面について遺憾な点があると思ひます。同様な意味で校長も亦特殊教育を受け、特殊なそういう面の見識と知識を持っておる人でありたいと思ひます。」⁹⁸（下線部：筆者）と説明している。こうした説明を受けての委員会での審議には、取り立てて校長の資格問題が論じられた形跡は見られない。

校長の資格問題が第8特別委員会で検討されたのは、第12回会議（1947年7月18日）である。そこでは、校長としての資格をめぐる、経験年数の規定を設けることの難しさや私立学校の校長にも教育経験を求めることの問題点などの指摘があり、結論として「宿題というようなことにして、もう少し考えるということにいたしましょう」⁹⁹となっている。ただし、審議の中で校長の資格審査に係わつて文部省の玖村係官が「校長なり視学については一般に基準を設けて、委員会がその基準に照らしてこれに合格した者は許すというように普通は考える。と共に酷い特殊のがあります。そういう場合には特別の銓衡委員会みたいなものを教育委員会かなにかやまして、そうしてそれから考えた方がいいのじゃないかと思ひます。何か一方で教員再教育とか、教育の本当の振興のためにどうも教師養成学校だけでなく、それを卒業した人の視学になりたい人のコースは半年ならば半年のコースが大学院か研究科みたいなところがありまして、できるようにするのが望ましいのじゃないかと思ひます。そうなりますとやはり、そこを出た人には視学の免許状が与えられるというようなことは予想していただかないと工合が悪いのでございます。」¹⁰⁰（下線部：筆者）と答えていた。ここには、校長の資格や免許状問題が視学のそれと同じ土俵で捉えられていたことが理解である。と同時に、そうした免許状取得の場として大学院や研究科が想定されていたことが伺えるといえる。

こうした検討の結果は、同日に開催された教刷委第39回総会における第3回中間報告として報告されている。そこでは、教員・校長の資格問題は学校教育法の規定を基礎として、小・中・高校の教員については教諭と助教諭に分けること、大学教員については将来つくられる大学設置基準によることとしたと述べ、さらに残された問題としては、教諭と助教諭の関係と、校長の資格問題があるが、校長資格については、「教育基本法で校長の資格というものがあげられておるのでありまして、これも決めなければならないのであります。これは校長の資格と

いうものはかなり融通のつくものに考えられておるのでありまして、人材を広く求めるといような点も第一に考えられると思いますので、この問題はこの中から外しておいたのであります」⁹⁹と務台主査は説明している。この説明に対して、南原繁副委員長から「校長の問題について学校法ではなにか規定を別に設けるということがあるか、全然触れないでおくか、若しそれについて決めるか、どういうようになりますか」という質問があり、それに対して務台主査は「校長に関してはこれは非常に重大だ、校長が単に教員じゃなく、資格というものに基準を作ってどういうあれを任命するかということと一緒に考える必要があるのじゃないか、ここは教員検定の方だけ考えたものですから、校長の方は一応引離して視学の問題と、つまり学校行政官の問題と一緒に掴まえてみよう、こういうわけであります」¹⁰⁰と説明し、南原副委員長も了解し、校長資格についての議論は、それ以上行われず、第8特別委員会の中間報告が承認されている。

なお、その後開かれた第8特別委員会並びに教刷委総会では、校長の資格・免許問題は論議されず、教刷委第39回総会で承認された中間報告が最終採択となってる。それ以降、校長の資格や免許をめぐる問題は文部省による教員免許法立案過程において具体化されることになる。

4. 免許法と校長の資格・免許状制度

(1) 免許法立案過程と校長免許状制度

文部省による校長資格・免許状制度を含んだ免許法案の準備は、教刷委の審議と並行する形で1947年夏から秋にかけてなされていく。まず、1947（昭和22）年7月21日の「教員の免許状及び検定制度改善基本要綱案」¹⁰¹では、「二．学校種別による校長又は教員の免許状を有する者でなければその学校の校長又は教員になることができない」という基本原則のもとで、校長免許状（小学校、中学校は共通、高等学校は別）、園長免許状が教員免許状と並んで掲げられている。また、こうした校長免許状は資格検定制度のもとで授与することや全国に通用するものであること、そして7年毎に更新する制度が構想されていた。続いて立案された「教員免許令（法）基本要綱案」（8月29日）¹⁰²では、「一．小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園の校長及び教員の免許状を授与するのは本令（法）の定める所による。」という方針のもとで、先の7月に立案された法案をさらに整備した内容が盛り込まれていた。

その後、文部省は10月中に新たな教員免許法案

を用意している。①「教員免許法基本要綱案」（10月4日）、②「教員免許法要綱案」（10月25日）、③「教員免許法要綱案」（10月29日）である¹⁰³。これらの案は、玖村が「同年十月文部省は教育刷新委員会その他各方面の意見を検討し、新しい構想の下に審議を重ねた結果一案を得た」¹⁰⁴と記しているものと思われる。まず、①「教員免許法基本要綱案」では、「この法律は学校教育法第一条に掲げる小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園の教員の免許状に関することを定めること。」（第1条第1項）という本法の目的を規定するとともに、「この法律において教員とは前項の学校の校長、教諭、養護教諭、助教諭、管理視学及び指導視学を云ふこと。」（第1条第2項）と、その対象を明記している。そして、第2条では「前条に規定する学校に於て教育に当たる者はこの法律の規定する教員免許状によって教育を免許された者でなければならないこと。」と、免許主義に立っていることを明記している。ここには、校長が管理視学や指導視学といったのちの指導主事と並んで、その資格や免許が規定される構想が示されている。先の教刷委での論議にあったように、校長の資格や免許は教育行政官との密接な関係で捉えられていたことが伺えるといえよう。こうした点については、CIE（Civil Information and Education Section：民間情報教育局）の意向が大きく働いていたことが指摘されている¹⁰⁵。

続く②「教員免許法要綱案」では、「この法律は学校教育法第一条に掲げる小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園の校長及び教員の免許に関することを定める。」（第1条）という目的規定のもとで、「この法律による教員免許状を有しその職務を免許された者でなければ前条に規定する学校の教員となることができない。」と定めている。また、③「教員免許法要綱案」では、「この法律は、学校教育法第一条に掲げる小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園の校長及び教員の免許に関することを定める。この法律において教員とは前条の学校の校長、教諭、養護教諭及び助教諭をいう。」（第1条）、「前条に規定する学校の教員となることができる者はこの法律による教員の免許状を有し、その職務を免許された者でなければならない。」（第2条）という規定内容になっており、学校教育法の規定事項を踏まえて校長には校長免許状が必要であるということが明記されていた。

前述したように、1947（昭和22）年3月に成立した学校教育法および同年5月に制定された学校教

育法施行規則において、校長の資格として校長免許状が必要なことが規定されるとともに、免許状に関する細則は監督庁が定める旨、規定されていた。学校教育法制定時に著された『学校教育法解説』（1947年5月）によると、校長免許状の必要性について次のような理由が述べられている。「それでは何故に校長免許状というものが考えられるのか。従来は、国民学校を除き、例えば中等学校の校長は必ずしも中等教員免許状を有する者でなくてよかったし、或るカトリック教団の設置する高等女学校であれば、その校長は、中等教員免許状を持たないフランス生れで、フランスのカトリック修道院で教育を受けた尼僧でもよかったのである。ということは、学校を経営する能力があり、生徒を感化するに足る人格者であればよかった。つまり、校長としての要件と教員としての要件には自ら相違があると考えられたからである。このことは現在でも変りはない。とすれば校長免許状とは、教員免許状とは全く別個の校長適格証ともいべきものとなる。従来官公立の学校においては、校長として不相当と認められる者があれば監督官庁はこれを罷免することができたし、又現在でもできる。私立学校においては、私立学校令第七条『私立学校ノ校長又ハ教員ニシテ不相当ナリト認メタルトキハ監督官庁ハ之カ解職ヲ命シ又ハ其ノ与ヘタル認可ヲ取消スコトヲ得』という規定によって、不相当な校長又は教員を排除してきた。しかし学校教育法にはこの種の規定がない。それは私立学校に干渉しないという学校教育法の原則に基づくものであるし、監督官庁に従来のような生殺与奪の大きな権限を与えることは、将来の健全な教育の発達に対して大きな禍根を残すであろうと考えられたからである。しかし私立学校の校長で不相当な者が出てくるという可能性は残っているので、もしそのような者が出た場合は教員免許委員会ともいべきものの議を経て、校長免許状を取り上げ、退職させようとするものである。これが校長免許状の考えられる理由の一つである。かかる消極面は別として、校長免許状が校長の資質を向上させるという積極的な面も少なくないであろう。」⁹⁹（下線部：筆者）というものである。ここには、校長の学校経営者としての能力や人格に着目した「校長適格証」という側面や不適格者を排除するという考え、さらには校長の資質向上という側面が校長免許状創設の意図として存在したことが示されているといえよう。

その後、1948（昭和23）年7月15日に教育委員会法が公布・施行された。地方教育行政機関である教育長の資格について、教育委員会法は「別に教育職員の免許に関して規定する法律の定める教育職員

の免許状を有する者のうちから、教育委員会が、これを任命する」（第41条）と規定していた。こうした学校教育法、教育委員会法との関連を踏まえながら、文部省による免許法案の作成が進行することになる。1948（昭和23）年6月4日の教刷委第69回総会において、文部省から教員免許法に関する中間報告がなされている。そこでは、免許法案を第二通常国会（1947年12月10日～48年7月5日）に提出の予定で準備していたが、CIEとの連絡がとれず結論に達しないため、次の臨時国会に提出のつもりで準備しているとの報告がなされている¹⁰⁰。この中間案に対して、日教組中央執行委員長は、「校長及び教育長の免許状はこれを設けないこと」を含んだ8項目の要望書を提出した¹⁰¹。さらに、1949（昭和24）年2月28日に第二次の申し入れを行っている。そこでは、「校長、教育長が管理、行政の素養、能力を必要とすることはいうまでもないが、両者がその職種において要求される管理、行政の素養、能力は一般職員がいわゆる教育職員として、学級経営者として要請される素養、能力としてもたなければならないもの」で、したがって「校長、教育長の有力な資格条件は、一般教職員たる資格に加うるに教育実歴並びに衆目の推す人間的要素でなければならない」という観点から「校長、教育長の免許状を設けぬこと」を再度、要望していた¹⁰²。こうした文部省と日教組との協議については、「日教組は、教育の管理者としての教育行政の能力よりも、教育経験を重視した。それゆえ、豊富な教育経験を持つ人の中から教育長、校長が選任されれば足り、大学での特別な科目の履修などは不要であると主張したのである」¹⁰³と分析されている。

その後、教員免許法は第5回国会に上程され、1949（昭和24）年5月22日に可決成立し、5月31日をもって公布され、9月1日より施行されることになった。「昭和22年1月立案のための準備に着手して以来実に2年有半である」¹⁰⁴の年月を要したのである。

(2) 校長の免許状授与条件

成立した教育職員免許法は、「教育職員は、この法律により授与する各相当の免許状を有する者でなければならない」（第3条）という免許主義のもとで校長の免許資格に関する規定を設けている。まず、校長免許状には一級普通免許状、二級普通免許状、仮免許状の3種があり（第4条）、それらの授与条件は第5条第1項で、別表第2（表1）に定める基礎資格を有し、大学において同表に定められた単位を修得することとなっていた。

表1 校長免許状授与条件（別表第2）

免許状の種類	所要資格		基礎資格		大学における教職に関する科目についての最低修得単位数
			良好な成績で勤務した旨の所轄庁の証明を有することを必要とする職名及び在職年数		
			職名	在職年数	
校長	一級普通免許状	学士の称号を有し、又は教員の一級普通免許状の授与を受ける資格を有すること。	教育職員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	5	45
	二級普通免許状	右に同じ。	右に同じ。	3	30
教育長	一級普通免許状	右に同じ。	右に同じ。	5	45
	二級普通免許状	右に同じ。	右に同じ。	3	30
指導主事	一級普通免許状	教員の一級普通免許状の授与を受ける資格を有すること。	指導主事又は教員。	7	30
	二級普通免許状	右に同じ。	教員	5	15

一級普通免許状を取得するためには、まず教員の一級普通免許状の授与を受ける資格を持たなければならない。そして、大学で教職に関する科目を45単位以上修得しておく必要がある。この2つの条件を備えた上で、教育職員または官公庁もしくは私立学校における教育事務に関する職に5年以上勤務したのち、校長の一級普通免許状が授与されるというものであった。こうした規定を設けたことについて、文部省は次のように説明している。「校長は、校務を掌り、所属職員を監督する職務と責任を有する。すなわち、校長は、学校の管理者として一方においてそこで行われる教育について十分な理解と、必要によつてはみずからその教育を担任するに足る能力を有するものでなければならない。他方において、学校の内部管理や学校を代表して外部官公署その他の折衝、地域社会との連携等についても十分な知識と能力をもつものでなければならない。前者については教員の免許状を有することをもって足るのであるが、後者については更に別個の教養を要するのである。主としてこの後者についての資格証明として校長の免許状が考えられたわけである。もちろん校長たるには、教員としての経験を有することが必要であつて、別表第二の備考は、この趣旨に基いて設けられたものである。（中略）思うに校長免許状は、右に述べた如く、『校長学』の修得証明であるから、それは大体において、すべての学校に共通のものと考えて差し支えない。」⁹⁰（下線部：筆者）と述べている。さらに、別表第二の説明では「本表は、これらの職員の大学における直接養成の場合の規定であるが、教員の場合のように、必要単位を修得しても直ちに免許状を与えるのではなく、一定期間、教育又は教育に関係ある職務に良好な成績で勤務し

た旨の所轄庁の証明のある場合に至って初めて、免許状を授与しようというのである。それは、これらの職員は、教員を直接間接に指導する任にあるから、単にこれらの職員となるに必要な教科の単位を修得したのみでは不十分で、相当期間、教育又は教育に関係ある職務に従事したことを要するとするのが適当であるからである」⁹⁰（下線部：筆者）と述べている。さらに、必要とされる単位数については「校長及び教育長は、教育行政官として、その準備教育としては、学校教育、社会教育、教育行政、教育財政等に関する教養を具えることが必要であり、これらを充足するためには、この程度の単位が必要と考えられたのである」⁹⁰と説明している。

ここで規定された修得単位数の内訳については、免許法施行規則（1949年11月1日制定）第8条において規定されることになった。そこでは、次のような内容が定められていた。

「第8条 免許法別表第二に規定する校長普通免許状の授与を受ける場合の教職に関する科目の単位は、第5条又は第6条に掲げる教職に関する専門科目について修得した15単位のほか、次の各号に掲げる科目について、各号ごとに、それぞれ3単位以上を修得しなければならない。

- 一 教育評価（精神衛生を含む。）学校教育の指導及び管理（学校衛生を含む。）
 - 二 教育行政学（教育法規、学校財政及び学校建築を含む。）
 - 三 教育社会学及び社会教育
- 2 前項の単位は、前項に規定するもののほか、大学の適宜加える教職に関する専門科目についても修得することができる。」

以上は、大学で課程を履修して、その単位数に基づいて免許状を取得する場合であるが、この他教育職員検定による免許状取得が第6条で規定されている。この制度は、「現職中の教育職員で、一級普通免許状以外の免許状を有する者について、在職中良好な成績で勤務した旨の所轄庁の証明と、在職中たとえば夏期休業中などに、大学、大学の公開講座、文部大臣の認定する講習又は通信教育などで一定数の単位を修得した旨の証明を徴し、更に受験者の人物、身体について検定した上で合格不合格を決定し、合格した者にそれぞれ上級の免許状を授与する」⁹⁰ものである。そこで、規定された学力と実務の検定を定めたものが、別表第7（表2）である。なお、ここに規定されている校長の仮免許状については「これらの職員となるに十二分の資格を有しない者でも、これをうるに足る能力と資格を有する者と認

められる者に対して、とりあえず仮免許状を授与し、人材の吸収、これらの職員の充足にいかんなきを期した⁽⁹⁾、「その後の上級免許状の授与については、相当条件を厳格にしている⁽¹⁰⁾」として、その取得要件の簡易さについて弁明している。人材確保のためのやむを得ない措置として位置づけていたわけであり、その有効期間は5年間と設定させていた(第9条第2項)。

表2 校長免許状授与条件(別表第7)

第一欄		第二欄	第三欄		第四欄
受けようとする免許状の種類	所要資格	有することを必要とする免許状の種類	第二欄に掲げる各免許状を有し、良好な成績で勤務した旨の所轄庁の証明を有することを必要とする職名及び在職年数		大学において修得し、又は修得したものと認められることを必要とする最低単位数
	職名		在職年数		
校長	一級普通免許状	校長の二級普通免許状	校長、教育長、指導主事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	3	8
	二級普通免許状	校長の仮免許状	右に同じ。	3	15
	仮免許状	教育職員の一級普通免許状	教育職員	3	
教員	一級普通免許状	教育長の二級普通免許状	教育長、校長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	3	8
	二級普通免許状	教育長の仮免許状	右に同じ。	3	15
	仮免許状	教員の一級普通免許状	教員	5	
		校長又は指導主事の普通免許状	校長又は指導主事		
指導主事	一級普通免許状	指導主事の二級普通免許状	指導主事又は教員	3	8
	二級普通免許状	指導主事の仮免許状	右に同じ。	3	8
	仮免許状	教員の一級普通免許状	教員	5	

5. おわりに

以上みてきたように、戦後新しく設けられた校長免許制度では、校長に求められる専門的な力量について、教員に求められる力量に加えて学校経営、学校管理という観点から求められる力量が重視されていたことがうかがえる。例えば、本稿で分析した資料からは「教育理論」「学校制度の組織」「カリキュラムの原理」「学校管理」「学校経営」「教育法令」「学校を経営する能力」「学校の内部管理」「外部官公署その他との折衝」「地域社会との連携」などの知識や能力が校長に求められる専門的な力量として捉えられている。そして、こうした力量は単に教員を経験していれば身につくというのではなく、「校長学」として養成される必要があると捉えられていたのである。そのため、免許法では大学で養成する

ことを予定していたのである。ただ、そこでは校長になるためには一定期間の教職経験を有することが、その基礎資格として位置づけられていたのも事実である。

こうした免許法制定時における校長免許状制度の意味を踏まえれば、冒頭で記した今日的動向における校長の資格要件の緩和政策とは異なる原理・理念が存在していたともいえよう。すなわち、今日の緩和政策でも校長の専門性は教員に求められる専門性とは異なるという認識では共通するものがあるものの、教員免許を持たず、なおかつ、10年以上「教育に関する職」に就いたこともない者が、それらと「同等の資質を有すると認める者」に校長資格を認める点においては大きく異なる原理・理念が存在しているといえる。確かに、これからの校長には「教育に関する理念や識見を有し地域や学校の状況・課題を的確に把握しながらリーダーシップを発揮するとともに、職員の意欲を引き出し、関係機関等との連携・折衝を適切に行い、組織的・機動的な学校運営を行うことができる資質」(文部省通知「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の施行について」2000年1月21日)が求められると説明され、そこには本稿で分析した免許法制定時の「校長学」の内容に通ずるものがあるのも事実であるが、その基礎資格としての教員免許の有無や教職経験の有無の問題では、相反する考え方があるともいえるのである。

今後は、上記のような点も含めて、免許法制定時における校長像、校長学の内容分析の観点から取り組んでいくことが必要であると思われる。また、校長免許状制度は1954(昭和29)年の免許法改正によって終焉するという事実もあることから、その経緯の分析を行うことも校長の資格制度や養成制度の在り方を考えていく上で重要な課題であると思われる。次の課題としたい。

[注]

- (1) 教科教育百年史編集委員会編『原典対訳米国教育使節団報告書』(建帛社、1985年)、99頁。
- (2) 同上、105頁。
- (3) いずれも日本私学教育研究所所蔵の春山順之輔資料。春山資料については、日本私学教育研究所『調査資料』(106)に収められている「教育制度の研究(その10)」にリストが掲載されている。
- (4) 国立教育政策研究所所蔵「戦後教育資料」V-36。
- (5) 近代日本教育史料編集研究会『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第9巻(特別委員会

- 4), 岩波書店, 1997年, 280頁。
- (6) 同上『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第2巻(総会2), 1996年, 315-316頁。
- (7) 同上, 316頁。
- (8) 前掲『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第9巻, 339頁。
- (9) 前掲『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第2巻, 332頁。
- (10) 前掲『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第9巻, 375頁。
- (11) 同上, 458頁。
- (12) 同上。
- (13) 前掲『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第3巻(総会3), 1996年, 48頁。
- (14) 同上, 54-55頁。
- (15) 前掲「戦後教育資料」V-36。
- (16) 同上。
- (17) 同上。
- (18) 玖村敏雄『教育職員免許法同法施行法解説(法律篇)』学芸図書, 1949年, 42頁。
- (19) 高橋寛人『戦後教育改革と指導主事制度』風間書房, 1995年, 第2部第1章, 参照。
- (20) 内藤誉三郎『学校教育法解説』ひかり出版社, 1947年, 53-54頁。でお, 本書は日本現代教育基
- 本文献叢書・教育基本法制コメントール2『学校教育法解説』(日本図書センター, 1998年)として復刻されており, ここではそれを使用した。
- (21) 前掲『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第4巻(総会4), 1996年, 87頁。
- (22) 前掲『教育職員免許法同法施行法解説(法律篇)』, 43頁。
- (23) 日本教職員組合『日教組十年史』1958年, 620頁。
- (24) 前掲『戦後教育改革と指導主事制度』, 122頁。
- (25) 前掲『教育職員免許法同法施行法解説(法律篇)』, 57頁。
- (26) 同上, 75-76頁。
- (27) 同上, 92-93頁。
- (28) 同上, 95頁。
- (29) 同上, 108頁。
- (30) 同上, 78頁。
- (31) 同上, 121頁。
- *本研究は, 日本学術振興会平成14年度科学研究費補助金・基盤研究(c)(2)「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基礎的研究」(課題番号14510291)を受けて行ったものである。