

教育公務員の制度改革を考える

——教育社会学者との対話を通じて

中村 圭介

(東京大学教授)

本論文では拙著『教育行政と労使関係』への教育社会学者の書評を素材に、教師聖職論を労使関係論の立場から吟味する。公立小中学校教員の報酬制度、労働時間制度、教育訓練などは、通常の人事管理制度、労使関係からみていくつかの問題点を抱えているが、教師聖職論はこれらを問題として取り上げることなく、教育公務員制度改革に意義ある貢献をなしえないと思われる。問題点とは、報酬制度に関しては、たとえば普通の人事管理から見ると合理的な説明のつかない諸手当があること、労働時間制度については、教員には特別の事情がなければ時間外勤務がないことになっているが、実際には時間外勤務が存在し、多忙化として問題視されていること、教育訓練についていえば、多様かつ豊富な教育訓練機会が教員に提供されているが、それらが効果と費用を勘案して設計されているようにはみえず、教育訓練自体が目的となっていることなどである。これらについて、教師聖職論は、賃金水準はすでに高くなっており、また教職を選ぶのは高い地位や賃金のためではなく、したがって報酬には問題がない、普通の教員には勤務時間という観念がなく、時間外勤務は問題として認識されていない、教員の教育訓練はもともと体系的に設計することが難しいのであって、そのことを理解せずに批判するのはおかしいと論ずるのである。

目次

- I はじめに
- II 階層構造と制度の混乱
- III 教師聖職論
- IV おわりに

I はじめに

私は岡田真理子氏とともに、2001年の春に『教育行政と労使関係』を上梓した。「教育」改革論議が再び活発に行われるようになったにもかかわらず、そこで働く人々の仕事と報酬についてはほとんど語られず、その点への配慮を欠いたままで教育改革が行われたとしても、中途半端に終わるか、失敗するのではないかとの危惧を抱いたからである。労使関係論の枠組みを用いて、一つの県の公立小中学校を対象に「人事管理制度と労使関係」の特徴および問題点を、私たちなりに描い

たと思っている。

本稿では、教育社会学者である油布佐和子助教授の私たちの本に対する書評「教職の理解に向けて——中村圭介・岡田真理子『教育行政と労使関係』を読む」を素材に、再度、問題点を考えていこうと思う。

叙述は次のように進められる。まず、私たちの議論のエッセンスを述べる。ついで、油布助教授の批判を紹介し、それらに対する私の反批判を展開する¹⁾。そのことを通じて、同じ問題が学問によって、あるいは研究者によってどのように違ってとらえられるのかを明らかにする。そうした違いを直視し、そのうえで改革論議を実りあるものにしていこうというのが本稿のねらいである。

II 階層構造と制度の混乱²⁾

公立小中学校の労使関係の特徴は、階層構造と

制度の混乱という二つのキーワードで表すことができる。

1 階層構造

公立小中学校の教職員は、当該学校が所在する市町村の公務員であるが、彼らの仕事と報酬のルールを定め、運用し、変える当事者は、市町村レベルだけに存在するわけではなく、階層構造をなしている。

事実上の使用者側に着目すれば、都道府県教育委員会が彼らの任免権者³⁾として、そして都道府県人事委員会も俸給その他のルールの勧告、制定を通じて、彼らの仕事と報酬をめぐるルールに直接影響を及ぼす。もちろん、都道府県知事、議会も条例の制定を通じて影響を及ぼす。当事者は都道府県レベルにとどまるわけではない。仕事と報酬をめぐる基本ルール、基準の制定に深く関与する当事者として文部省（文部科学省）⁴⁾が存在し、人事院⁵⁾が存在する。労働者側もまた、班、支部、都道府県教組、日教組がそれぞれのレベルで使用者側と向き合っている。

さらに、上位レベルの当事者の決定が労使関係の全体の枠組みを基本的に決めてしまうということも、この言葉に含めている。人事異動を別にして、報酬、労働時間、教育訓練にかかわる基本ルール、基準はほとんど文部省と人事院レベルで定められる。少なくとも現状ではそうである。

この階層構造は、労使関係に深刻な問題をもたらす可能性をもっている。上位レベルで定められる仕事と報酬をめぐる基本ルールは、法律、政省令、規則として文書化される。だが、この文書化されたルールがそのままの形で都道府県レベル、市町村レベルにおりてきて、制定者の意図どおりに運用されるわけではない。下位レベルで新たなルールが定められ、あるいは新たな運用方法が考案されることもある。

たとえば、昇給の運用方法をめぐって、県教組、県教育委員会間で話し合いが行われており、法律、条例が予定していない、なんらかのルールがあることが想定される。労働時間管理においても休憩時間について独特の工夫が考案されている。給食時間は教員にとっては勤務時間であり、そのため、

労働基準法第34条が定めるように休憩時間を勤務時間の途中で、一斉に教員に与えることは難しい。そこで同条第2項の例外規定、および教育公務員特例法（教特法）第20条第2項「教員は、授業に支障のない限り、本属長の承認を受けて勤務場所を離れて研修を行うことができる」を利用して、休憩時間の代わりに、終業時間末尾の45分間に自主研修を行うとする三者協定⁶⁾が締結されていた。

このように下位レベルの労使当事者が、自らの仕事と報酬に関して、ルールを定め、変え、新たな運用方法を生み出していくことは、当然のことであり、それ自体が問題というわけではない。問題は、下位レベルで制定、変更されるルールが、法律、政省令、規則、条例と抵触する可能性があるということである。たとえば、昇給方法に関する一定のルールは、厳密に解釈すれば、「職員の給与に関する」条例に抵触するかもしれない。勤務条件法定主義、条例主義の立場からすれば、そうした事態は許されざるべきものとして断罪されるかもしれない。たとえ、そうしたルールが実際に働く当事者たちの要求と実情から生み出されたもので、それなりに合理性を有していたとしても、そのように主張されるかもしれない。これが、階層構造が労使関係に深刻な問題をもたらす一つの可能性である。

いま一つの可能性は、仕事と報酬をめぐる基本ルール、基準の制定が学校で実際に働く教職員とは遠いところで行われることによって、仕事に合致した合理的なルールをつくりあげることが妨げられるということである。特に、仕事と報酬をめぐる基本ルール、基準が、一定の「あるべき教育像」「あるべき教師像」から演繹された場合に、その可能性が大きく、以下で述べるような制度の混乱を招いているように思える⁷⁾。

2 制度の混乱

「あるべき教師像」から演繹され、混乱したルールの典型が労働時間をめぐるそれである。公立小中学校の教員には、「教員労働の特殊性」ゆえに、制度上、時間外労働はないことになっている。教員労働の特殊性が、実際に何を意味するのかはよ

くわからない。たとえば、人事、経理、営業、技術、研究などに携わる民間部門で働くホワイトカラー、私立の小中学校の教職員などと比べて、どのような特殊性があるのかはよくわからない。だが、「教員労働の特殊性」から、教員は労働基準法の枠外におかれ、臨時または緊急にやむをえない特定の業務を除いて、原則として時間外勤務を命じないこととされた⁸⁾（1971年制定の、国立および公立の義務教育諸学校の教育職員の給与等に関する特別措置法（給特法）および文部省訓令第28号⁹⁾）。給特法は他に、俸給月額4%を教職調整額として支給することを定めているが、菅野（1999）によれば、例外的ケースに「該当するかぎり労基法所定の時間外・休日労働協定（36条）を要せず、また割増賃金の支払（37条）を要しないとされる。そのかわり、これら教職員には俸給月額の100分の4の教職調整額が支給される」（p.264、強調は引用者）。

他方、労働時間が1日8時間をこえる、あるいは休日（土日、祝日等）に働くことがあらかじめ計画されている場合は、勤務時間に関する条例、規則により、原則として、前者の場合は8時間を超える時間を同一週の日曜日（ただし休日を除く）から差し引き、後者の場合は同一週の日曜日を休みとすることになっている¹⁰⁾。これを勤務時間の割り振り、振り替えという。こうして週所定労働時間40時間をこえ、割増賃金の支給を要するという意味での時間外労働は原則として、制度上存在しない。

にもかかわらず、時間外労働は存在し、事実上の時間外勤務手当のような手当が支給される。調査対象県では研修による多忙化が大きな問題となっていたが、それは時間外労働が発生していることを示している。

教員の特殊勤務手当の一つである教員特殊業務手当は特定業務に一定時間従事したことを条件に支給されるものとなっているが、実質的に時間外勤務手当に近い性質のものである。特定業務とは①学校の管理下において行う非常災害時あるいはその他の緊急業務、②修学旅行・林間・臨海学校等業務などで宿泊して児童、生徒を引率、指導する業務、③人事委員会が定める対外運動競技等に

おいて児童、生徒を引率、指導する業務、④学校の管理下において行われる部活動で児童、生徒を指導する業務の4種類である。不思議なのは、修学旅行等を除けば、休日に、あるいはその他の日の正規の勤務時間外で行ったことが手当の支給要件になっていることである。したがって言葉の正しい意味で、「業務」に対して支給される手当ではない。むしろ、特定業務に限って支給される時間外勤務手当だといったほうがよい。さらに不思議なことは、修学旅行等、対外運動競技、部活動などを勤務時間外や休日に行うことが予定されていた（通常、予定されているだろう）、勤務時間の割り振り、振り替えによって対処することになると思われる。割り振り、振り替えが行われているとすると、何故にこの手当を支給するのであろうか。もし、割り振り、振り替えが行われていないとすると、勤務時間に関する条例、規則は何のためにあるのだろうか。

また、給特法の定める例外的ケースについても、県の教育委員会が給特法と同じ1971年に出した「義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置に関する条例の施行について」によると、「長時間の時間外勤務を命ずる場合または休日に勤務を命ずる場合は、研修等運用面で適切な配慮をすること」とある。適切な配慮とは何か明確にされているわけではないが、自主研修を与えることと解するのが普通であろう。もしこの解釈にして正しいとするならば、同じく給特法で定めた教職調整額はなんのために支給されるのであろうか。

制度の混乱はたとえば教育訓練制度においてもみられ、効果と費用が正しく考慮されて実施されているのか疑問が残る。ここで教育訓練とは、研究課題を指定してその実施を各学校に求める課題研究、指定研究と、初任者研修、教職経験者研修、校長研修、教科別研修のように特定の職務・業務に必要とされる知識、ノウハウを与えることを目的とした研修プログラムの両方を指している。

実に多様かつ豊富な教育訓練が、文部省、県教育委員会、市教育委員会などによって提供されている。課題研究の指定を受けた学校は、調査対象となった市の公立小学校の3割、中学校の5割に

ものぼり、いずれの学校においても、研究組織編成、研究推進、紀要作成、研究発表会などの年間を通じる活動が多大なエネルギーをかけて行われている。指定を受けなかった学校でもすべてにおいて課題を自主的に決め、全職員を巻き込んで校内研修が、われている。他方、研修プログラムも多種多様に用意されており、重複参加しない、市教委の提供するプログラムの定員は一つあたり10人という条件を前提にして試算すると、一つの市の教員の5~6割は毎年、なんらかの訓練に参加していることになる。

こうした教育訓練についての最大の疑問は、それが果たして効果と機会費用を勘案して設計されているのだろうか、ということである。ここで機会費用とは、訓練に参加しなければ得られたであろう、教材研究、学習指導研究、教育相談、採点などに自らが使えたはずの時間を指す。一般の人事管理では、教育訓練は本来業務遂行のために必要な場合に行われる。ところが、教育公務員の場合、豊富かつ多様な教育訓練はそれ自体が目的とされているかのようであり、本来業務への効果と機会費用を勘案して企画、実施されているようにはみえない。その結果が多忙化である。

豊富で多様な教育訓練、それによる多忙化もまた、「あるべき教師像」から演繹された制度のもたらす問題であるように思える。この問題の背景にはいくつかの事情がある。

第1に、戦前から続く、自主的な教育研究活動に対するある種の義務感の歴史である。

第2に、教特法第19条「教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない」という条文が、歴史的に形成された義務感をさらに強める。そのこと自体は何も非難されるべきことではなく、むしろ賞賛されてよい。だが、この義務感が重くのしかかれば、多忙化を自ら招くことになりかねない。

第3に、教特法第20条「教育公務員には、研修を受ける機会が与えられなければならない」という条文は、使用者側たる文部省、県教育委員会、市教育委員会に対して、教員に対して教育訓練機会を用意し、訓練する義務を課したものであると受けとめられる。教育訓練は、本来業務を支援す

るための人事管理の一環であって、それ自体が目的となるわけではない。だが、上述したように、そうした意識は弱いように思える。

第4に、教員が勤務時間内に勤務場所を離れて自主的に研修を行う「自主研修権」を持っているかどうかをめぐって労使間で対立があるが、この対立が使用者側をして教育訓練機会をさらに増加させることになりかねない。「自主研修権」を否定する立場からみれば次のように考えても不思議ではない。年間所定内総労働時間のうち、授業、その他学校業務に必然的に付随する業務などを除いた時間を、「自主研修」に使用させるわけにはいかない。日教組が自主研修時間を確保せよと強く要求している以上、その余地をなくしたほうがよい。そのために、「命令研修」である教育訓練をできるだけ増やすことが望ましい¹¹⁾。

3 組合の意義

こうした階層構造と制度の混乱がもたらす問題を軽減する役割を果たしているのが、都道府県教職員組合およびその下部組織である。対象事例では、県教組は事実上の時間外勤務、教育訓練に起因する多忙化という問題に真剣に取り組み、一定の成果をあげていた。人事異動がさほど深刻な問題をうむことなく行われているのも、県教組の責任ある政策ときめ細かな対応の結果だと考えられた。だが、組織率の継続的低下はこうした防波堤を徐々に崩し、公立小中学校の教職員は高波を直接かぶることになる。

4 含意

地方公務員制度改革は、教育公務員の労使関係に一定の影響を及ぼすことになろう。一つの県の事例を詳細に検討した結果からみると、改革論議には次のような視点が欠かせないように思われる。仕事と報酬に関しては、「あるべき教育像」「あるべき教師像」といったイデオロギーからいったん離れて、学校で働く教職員たちが、仕事に真剣に取り組み、能力向上、モラルアップがはかれるようなルールはいかなるものかを、労使間で真摯に議論することの重要性を認識することである。制度の混乱を正し、階層構造の持つ危険性をでき

る限り取り除きながら労使関係システムを構築していくことが必要なのではないか。もちろん、分権、自立と並ぶ改革のもう一つのキーワードである情報公開を忘れてはなるまい。多くの市民が納得しうるようなシステムをつくることが基本となることはいうまでもない。現在の労使関係にかかわる情報をすべて公開した場合、多くの市民が納得するとは、少なくとも私には思えない。

III 教師聖職論

以上の私たちの研究に対して、油布助教授から丁寧なコメントと厳しい批判をいただいた。批判は、研究方法、分析枠組みにかかわるそれと、報酬など諸制度に関する分析へのそれとに大きく二つに分けられる。このうち、本文では後者についての私なりの見解を述べていきたい¹²⁾。油布助教授の批判はいわゆる「教師聖職論」からの批判である。もっとも、油布助教授自身が「教師聖職論」に与しているとは考えられない¹³⁾。「教育」という世界の外にいる労働研究者が、「教職」あるいは「教育」の専門研究者が常識として知っている諸事実にあまりにも無知であり、それを訂正しようとしたあまり、自らが持ち、それ自体、研究の最も基本的な動機となっている教職、教育への「思い入れ」が、はからずも表面に出てしまったのではないかと私は推測している。だが、この「思わざる結果」として浮かび上がった「教師聖職論」は、政治家、官僚、研究者、市民、さらには組合活動家にまで、意外に広範囲に持たれているのではないかと私自身は思っている。以下では、油布助教授の批判を素材にしながら、「教師聖職論」に対し、労使関係論の立場から私の見解を述べていく。

1 報酬

報酬についての批判は、それは現在では重要な問題ではないということである。そう主張する根拠は次の二つである。

一つは教員の賃金水準は現在では低くはなく、性別格差がないため女子労働者にとっては特にそうである。「特に1970年代からの教員給与の改定

以来、労働条件に関する不満は一定程度解消されてきている」「教師、特に小学校教師は、……女性に開かれてきた職業の一つで……、しかも男性と同等の権利が保障された数少ない職業の一つである。したがって、平均的な民間女性労働者を比較対象としたとき、報酬の面での課題はそこではほとんど重要でなくなる」(油布2002:208、以下特に断らない限り、同論文からの引用である)。

いま一つの根拠は教員は報酬や地位よりも、仕事内容それ自体への関心が高い。「生涯一教師であり続けることに誇りを持つ多数の教師がいるということは、教職の魅力が、『報酬』や『地位』に第一義的にあるわけではないと主張する根拠ともなるだろう。教職の場合『子どもが好きだ』『子どもの成長に寄り添い、その一助となりたい』というような、仕事の内容そのものへの関心が、教職への就職動機になっている」(p.208)。

第1の根拠には異論がない。第2の根拠についていえば、大卒が就く他の職業との比較で、果たして「教職が異質であるか」どうかはわからないが¹⁴⁾、大きな反論があるわけではない。私が重要視するのは、一つは、「報酬は重要な問題ではない」との主張の含意である。この主張から、教員は現在では賃金水準について特に積極的な要求を持っているわけではない、だから使用者側が彼らのモラルを低下させない程度に考えていればよいと議論は展開していかないだろうか。さらに、教員は賃金水準について何か発言するのはおかしいという極端な議論にまで進んではいけないだろうか。ここでは、労働者と使用者が互いに対等の関係にあるという近代市民社会の前提が崩れることになる。もちろん、油布助教授がそうした主張をしているわけではないし、助教授自身がそう考えているわけでもないと思う。だが、そうした危険性があるのではないか。

私の重視するもう一つの点は、この主張によって、報酬制度改革への関心が断たれてしまうことである。教特法第25条5項は「公立学校の教育公務員の給与の種類及びその額は、当分の間、国立学校の教育公務員の給与の種類及びその額を基準として定めるものとする」と規定しており、「当分の間」が継続しているのが現状である。だ

が、周知のとおり、国立学校は独立行政法人化されようとしている。公立学校教育公務員の「給与の種類及びその額」の基準がなくなってしまうのである。したがって制度設計を行うことが求められている。

私たちが報酬制度で着目したのはその水準ではない。県独自のベースアップ率の算定方法、昇給をめぐるルールが存在、事実上の時間外勤務手当、教職調整額、主任手当といわれる教育業務連絡指導手当などである。これらは人事管理上、労使関係上、合理的な説明のつきにくい諸制度であり、なんらかの改革が必要なのではないかと主張したのである。油布助教授も指摘する「東京都における人事考課制度」(p.210)を含め、報酬制度改革が必要なのではないかというのが私たちの論じるところである。だが「報酬は重要な問題ではない」とすることによって、なら改革をすることなく私たちが指摘した問題を先送りにして現状維持になるか、改革にあたって先の極論のように教員の発言権が取り上げられてしまうかもしれない。

2 時間管理

時間管理についての批判もまた、時間外労働は問題ではないということである。この主張の根拠は次の三つである。

一つには、教員は時間外勤務という意識を持っていないという解釈である。「労働者の権利というような問題を常に考えているような教師をのぞいては、『時間外勤務』という感覚は、日常的なレベルでは多くの教師にはないのではないだろうか」(p.208)。「そもそも『勤務時間』という概念そのものが教職にはなじまないものであった」(p.208)が、文部省からの指導などで「勤務時間の明確化が図られ、それに伴って勤務時間外勤務の概念も生まれることになったのである」(p.209)。

二つには、教員の仕事は時間外と時間内の区別がつきにくい。「教職はどこまで『時間内』でどこから『時間外』なのか、というような明確な区別は付きにくい職業である」(p.209)。

三つには、忙しさは問題として受け止められていない。自らの研究を踏まえて「『80年代・荒れ

る学校』の時代に、『悪そう』たちの指導に手を焼き、ほとんど毎日夜半まで生徒と警察や地域との対応に追われたという教師たちが、それを『多忙』とはとらえず、むしろ意味のある時代だったと充実感を語っていた事実がある」(p.208)。また「……教師の文化には、『忙しい』といいながらそれを受け止め、生きがいとする歴史が存在する」(p.208)との指摘もある。

第1にあげられている、教員の時間意識がどのようなものであるかは私自身はよくは知らない。だが、次の事実をどのように解釈したらよいのだろうか。日教組は1994年10月に約9000人の組合員を対象に「教員の勤務実態調査」を実施し、時間外労働をもたらしている部活動、研修の是正を文部省に求めていった(中村・岡田 2001:64)。日教組の組合員が、時間外勤務を明確に意識しない多くの教員とは違う、異質な教員だからだろうか。もしそうだとすると、なにゆえに、1995年3月の交渉で文部省教育助成局長は「給特法、部活動、研究・研修、年休取得などの実態を調査し結果にもとづき各県教育委員会を指導する」と回答したのであろうか(同上書:64)。少数の異質な教員からなる日教組の圧力にまけたのだろうか。だが、さらに同年7月「児童生徒の問題行動などに関する調査研究協力者会議」の出した報告を受けて、文部省が教育委員会に研修などの改善の通知をだしたのはなぜだろうか(同上書:64-65)。ここでは、時間外労働が増え、そのことが当事者に問題視されて、対策がとられている。

現在の労働時間制度を前提とすると、制度上は、時間外勤務はないことになっているから、こうした問題はすぐには表面化されない。私たちはそれが問題ではないのかと指摘したのである。

第2の主張は実はよくわからない。所定労働時間が定まっているから、時間内と時間外の区別をつけることは可能であろう。油布助教授の主張は、教員の仕事は勤務時間が過ぎたからといってすぐに仕事を打ち切ることができるような性質のものではない、あるいは時間外だからといって仕事をせずつまらせるような性質のものではないということかもしれない。もしこの解釈が正しいとすれば、私のコメントは、現代の大卒ホワイトカラー

の多くの仕事もそうである。だが、彼らには時間管理が行われている。

第3の点に関して、そうした面があることは否定しない。だが、多忙ととらえないことこそが問題だとは考えられないだろうか。確固としたデータがあるわけではないが、私は、現代のホワイトカラーは働きすぎていると思っている。経済環境が悪いためであると同時に、やはり仕事それ自体が面白いからでもあろうと考えている。働きすぎは家庭生活にも深刻な影響を及ぼすであろうし、中長期的には労働者自身にも精神的、肉体的に悪い影響を及ぼそう。忙しさを問題ととらえない教員は、それを問題視しないからこそ、そうしたマイナスの影響をよりこらえることにはならないのだろうか。

このように考えてみると、油布助教授の主張は、「教員労働の特殊性」により時間外労働を制度上なくした論理と不思議なくらい重なりあう。それが持つ問題のいくつかは上述した。さらに次のような問題もあるように思われる。

自らに与えられた勤務時間を、授業、教材研究、学習指導研究、採点、教育相談、生徒指導、研修への参加等にどのように割り振れば、最も効果的な成果(何をもって成果とするかはいろいろあるが)があがるかを考えることは、教員にとっては重要ではないかと私は考えている。もちろん、自らの都合だけで時間の振り分けができるわけではないが、そうした姿勢を持つことは重要であると思う。授業時間は所与であるとしても、教材研究、学習指導研究に少なくとも何時間割り当てることが必要だと教員自身が考えることは意味があるのではないだろうか。いわば資源を所与としてその最適配分を考えるということである。そうすることによって初めて、明確な理由をもって、自らにとってさしあたり不要な活動たとえば押しつけ研修などを拒否することができるし、自主研修の要求もできるようになる。そうした振り分けを行っていても、勤務時間内に仕事が終わらなければ、何か過剰な負担がかかっているか、自らの時間の振り分けが間違っていることがわかる。前者であれば、人員増を求めるか、あるいは教員としてやるべき仕事とそうでない仕事を切りわけの必要がで

てくる。

だが、時間外労働という観念がなければ、1日24時間が与えられるだけであり、与えられた労働時間を合理的に利用することができずに、時間の割には成果があがらないか、あるいは多忙化をまねき家庭生活、自分自身に深刻な影響をもたらす。

3 教育訓練

教育訓練についての油布助教授の批判は、私には十分には理解できていない。実は、私たちは、本書を通じて、「教育」「教職」「教師」に関する法律および研究等で使用されている独特の用語をわざと避け、人事管理、労使関係で通常用いられている用語を使った。独特の用語によって醸し出される「特殊な世界」を描くことになるのを避けたかったからである。研修ではなく、教育訓練という言葉を使ったのもそうである。ところが、油布助教授は「『教育訓練』という用語をもちいて把握しようとするものなかに、『教職の特殊性』が無意味化されることを読みとった」(p.209)ためか、いささか叙述が混乱しているように思われる。以下は、私なりの読み方であり、助教授の批判を正確に理解していないかもしれない。

「訓練という用語を用いる時、前提には、その職業にとって必要とされる能力や技術の全体が予め想定されている。従って、訓練は自ずから、単純なものから複雑なものへ、低次から高次へというように計画され、最終的に必要な能力の形成や技術の獲得に至ることになる」(p.209)が、他方、教員の場合、「確かに、知識・技術の習得や錬磨は欠くことができず、そのため教師が学ばなければならないことは山積」しているが、「学ぶことの内容を特定するのは、教師の力量が何であるかを明確に、かつ文節的に示せるものではないだけに難しい」(p.209)。

前半の教育訓練についての指摘は、「その職業にとって必要とされる一部の能力や技術」と書き直せば、問題はないようにみえる。もっとも、本書を通じてとりあげている教育訓練は仕事を離れての訓練(off the job training)であるから、それだけでは、たとえ「一部の能力や技術」であって

も獲得できない。むしろ、仕事をしながらの訓練 (on the job training) によって獲得していくほうが重要であって、仕事を離れての訓練はそれを補完するものである。このように若干の修正を加えれば理解しうる。

後半の教員の教育訓練の困難さについての叙述は、このままでは、少なくとも私には理解できない。「力量」とは、広辞苑 (第4版) によると「人の能力の大きさの度合、またその大きいこと」を意味する。ここから推測するに、「教師の力量」とは教師という職業に必要な「大きな能力」であって、それはいくつかの要素から構成され、その中には一定の「知識、技術」の習得、錬磨によって向上する要素もあるが、それ以外の要素は明確に特定することはできないため、これらについては、どのような訓練をすべきかを定めることは難しい。

もし、この解釈が正しいとすれば次のような疑問が生じてくる。たとえば管理能力を部下に与えた目標を彼(女)が効率的に達成するように監視、統制、調整する能力だと定義したとしても、それが具体的にどのような要素から構成されるのかを論じることは、極めて難しい。個々の要素をどうやって向上させるかを考えることはさらに難しい。中間管理者向けの訓練 (Off-JT) では、普通、管理者の心得、管理手法、コミュニケーションの取り方、部下の扱い方などが教えられている。これだけで管理能力が付き、向上すると考える人事部門は皆無であろう。重要なものは日々の仕事を通じて身につけていくしかない。さらに、どのような管理能力が望ましいかは、企業を取り巻く環境、部下、上司によって異なってくるだろうから、一概には言えない。そのため、同じく管理者であっても、「良い」管理者と「悪い」管理者に分かれる。この事例と教師の事例との質的な違いはいったい何だろうか。

上述したように、仕事を離れての教育訓練 (Off-JT) で知識、技術を習得し、そのことによって向上しうる能力は限られている。それは教員にだけあてはまるものではなく、労働者一般にあてはまる。仕事を離れての教育訓練の意義は、能力向上を部分的に支援することにある。油布助教授がこのように主張するのであれば、私たちと基本

的な違いはないようにみえる。

私たちの論点の一つは、多様、かつ豊富な教育訓練が提供され、しかも効果と費用を考えずに、教育訓練それ自体が目的と化しているというものである。これについての批判はみあたらない。だが「学ぶことの内容を特定するのは、……難しい」(p.209)とする油布助教授の叙述からすると、したがって多様かつ豊富な教育訓練でよいとなるか、あるいは、したがって教育訓練の多くは無意味だとなるか、のいずれかになると推測しうるが、どちらであろうか。

IV おわりに

以上、公立小中学校の労使関係に関する私たちの研究のエッセンスを述べ、油布助教授の書評を素材に、労使関係論の立場から教師聖職論への批判を行った。現在はさまざまな分野で制度改革の実験が試みられている。そうした実験が実を結ぶためには、改革の対象となる諸制度を違う視点から、そして違うアプローチで研究している専門家による、自由な論議が必要なのではないかと私は思っている。この自由な論議を意味のあるものにするためには、相互に理解可能な用語と論理を使っていくべきではないかと、自省をこめて、強く感じている。

- 1) 「社会科学研究」にのった油布助教授の書評は、紀要編集委員会(私が委員長を務める)が依頼したものである。異なるディシプリンの研究者から厳しい批判、コメントを得ることによって、制度改革にあたっての良い方向が見えてくるのではないかと考えからである。自らが委員長を務める編集委員会に依頼した書評に対し反批判を行うことは失礼にあたり、また公的な「日本労働研究雑誌」を借りてそれを行うことは、いささかフェアではないように感じられたため、事前に油布助教授の了解を得た。
- 2) この節は中村=岡田(2001)のpp.266-269をベースにしている。
- 3) 1948年に公布された市町村立学校職員給与負担法は、市町村立小中学校の教職員の給与を都道府県が負担することとし(第1条)、1956年制定の地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地教行法)はこれら「県費負担教職員」の任命権その他の重要な人事管理権限を都道府県教育委員会に与えた。
- 4) もちろん、文部省が法案作成者であるとしても、原案は与党、政府内での調整、国会での審議を経て、何らかの変更を加えられるのが普通であり、文部省が基本ルール、基

準の単独の制定者であるわけではない。だが、大きな影響力を有していることは確かであろう。文部省がその制定に関与してきた基本ルールとしては、たとえば、教育委員会の人事管理上の権限、役割分担なども定めた、上記の地教行法、教育公務員の報酬の改善を定めた1974年の学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法(人材確保法)などがある。なお、調査時点では文部省であった。

- 5) 人事院は、公務の民主的かつ能率的な運営を保障するような人事行政が、国家公務員に関して、公正かつ円滑に行われるために設置された機関であり、しかも高度の専門的能力を有しかつ独立性・中立性を保障された人事行政機関である(菅野 1983: 36-38)。都道府県の人事委員会も独立の人事行政機関である。その意味では公立小中学校の労使関係における使用者側当事者ではない。だが、人事院、人事委員会ともに人事管理に関して重要な勧告を行い、規則を制定し、労働組合と事実上交渉、協議を行っていることから、労使関係上、実質的な使用者側の当事者として機能していると考えられている。
- 6) ここで三者とは、県教育委員会、校長会、県教育職員組合を指す。
- 7) 誤解のないように付け加えておくと、「あるべき教育像・教師像」を議論することが無意味であり、または有害であると言っているわけではない。そうではなくて、「仕事と報酬をめぐるルール」をそうした理想像から演繹的に作りだすことが問題だと言っているのである。たとえば、労働者が自らの能力を高めるために、あるいは新しい仕事・機械に適應するために、会社が教育訓練を実施し、または自己啓発を行うのは極めて普通のことであって、何も特別なことではあるまい。その点では教師と普通の労働者に違いがあるわけではない。にもかかわらず、「教員労働の特殊性」から教育訓練を行う義務(あるいは権利)をわざわざ法律(教特法第19条、第20条)等で定めていることがおかしいのではないかと言いたいだけである。
- 8) 例外的に時間外勤務を命じることのできる場合は、調査した県の、義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置に関する条例(給特条例)によれば、①生徒の実習に関する業務、②学校行事に関する業務、③教職員会議に関する業務、④非常災害時等やむをえない場合に必要業務であって、「臨時又は緊急にやむを得ない必要がある」ときに限られる。
- 9) 給特法制定のプロセス、およびそれ以前の状況については中村=岡田(2001)の第4章(岡田担当)のpp.135-155を参照されたい。
- 10) 休日を振り替える場合には、原則としては当該週の他の曜日を休日とすることになっているが、当該日より前4週間、後8週間の期間でも可能となっている。なお、2002年4月から公立学校に週休2日制が導入されたため、以前のように授業のある土曜日の分を、夏季および冬季休業中にまとめて取るということがなくなった。
- 11) 他方、労働組合側が、教育訓練の効果とコストを考えながら、教育訓練の全体を再構築していこうという姿勢を持っているようにもみえない。用意される教育訓練メニューから、学校、市、県のそれぞれの事情に合わせながら、取捨選択する主体を組合が育てようとしている、あるいはそれを使用者に働きかけているようにも思えない。
- 12) 研究方法、分析枠組みに対する批判は三つある。一つは、

わずかに1事例で代表性を問えるのかというもっともな批判である。二つは労使関係当事者に政党、地方有力者、校長会、地方自治体の首長・議会なども入れなければ本当の姿を描けない。三つは教頭、校長など管理職ポストの昇進には学園が大きな影響力を与えており、それを考慮に入らずに人事異動をめぐる労使関係を描いても不十分である。

事例の代表性については、私自身も「はじめに」で触れており、「一つの県の事例にすぎず、そこから一般的結論を導き出すのは危険ではないか」との指摘があるのは承知している。だがこの分野での研究蓄積の乏しさ(わたくしの知る限りではあるが)、問題の緊急性にかんがみれば、冒険も必要だと思ふ(中村=岡田 2001: pp.4-5、以下特に断らない限り、同書よりの引用)と述べた。油布助教授の批判は、組合組織率の違いによって制度の運用も大きく異なるのではないかと、それを考慮に入らずに組合の機能を論じているのはおかしい、何よりも組織率についての情報が提示されていないではないかということにある。最後の点については、私たちの事例の組合は「県下の公立小中学校および幼稚園等に勤める教職員のほぼ90%を組織し」「いうまでもなく日教組に加盟」(p.67)している。

私自身、組織率の違いによって制度の運用、問題の現れ方も大きく異なるだろうと仮説的に考えており、それゆえ、結論部分で、組合による時間外勤務の規制および教育訓練に起因する多忙化問題への対応を例として、「こうした階層構造と制度の混乱がもたらす問題を軽減する役割を果たしているのが、都道府県教職員組合およびその下部組織である」と述べ、そのうえで「組織率の低下はこうした防波堤を徐々に崩し、公立小中学校の教職員は高波を直接かぶることになる」(p.268)と論じたのである。もちろん、組織率の違いが実際に、どのような結果を生むかはこの事例の限りではわからない。また、時間外勤務への規制、多忙化問題への対応が、組合以外の当事者によってなされるのかもしれない。だが、組合以外の当事者、たとえば助教授があげる政党、地方有力者、校長会、学園グループなどが時間規制、多忙化問題に自発的に、かつ積極的に取り組むとは、少なくとも私には思えない。

なお、この事例研究に引き続き行った県単位の教職員組合23組織に対するアンケート調査によれば、日教組加入率50%以上と50%未満の組織を比べて、ピアソンのカイ2乗検定で10%水準あるいは5%水準で有意と判定された項目は(前者のほうが多い)、①給料表の枠外昇給の有無、②初任者研修の研修内容改善申し入れ、③初任者研修の研修日数削減申し入れ、④教育委員会が行う研修頻度削減の申し入れ、⑤教委研修の体系化の申し入れであった(日教組労使関係研究会(2001)所収の第2編第2章「教職員組合と労使関係——アンケート調査から」(pp.284-322)、執筆署名は記されていないが、私である)。

労使関係当事者についての批判に対しては、私たちの研究は、教職員の「仕事と報酬をめぐるルール」の制定、変更、運用にかかわる当事者という視点で分析しているのであり、関与の程度という点で油布助教授の例示する組織などがどれほど深いものなのだろうかという疑問が生じてしまう。たしかに文部省は法案の唯一の作成者ではなく、政党も関与する。私自身も「文部省が法案作成者であるとしても、原案は与党政府内での調整、国会での審議を経て、なんらかの変更が加えられるのが普通であり、文部省が基本ルールの単独の(unilateral)制定者であるわけではな

い」(p.28)と断っている。そのうえで、脚注1)において「戦後における教育関係の法律の形成、決定過程においてGHQ、文部省、与野党、いわゆる自民党文教族、日教組の支援を受けた議員などさまざまな関係者が登場し、いかに法案の作成、変更、そして法律の制定あるいは廃止にかかわったかを、当時の担当者である文部官僚がビビッドに語ったものとして木田(1987)がある」(p.28)と述べ、さらに人材確保法をめぐる文部省内部の事情、他省庁との関係、自民党文教族の役割について触れている文献として脚注3)で木田(1987)をあげたのである。法律の大きな改正をめぐる政治学的研究で、政党が当事者として登場しないとすれば、それはいかにも不十分な、欠陥の多い研究であろうが、一つの県の労使関係の特徴と問題点を描こうとする研究にとって、政党が本論に登場しないことが大きな問題点になるとは、少なくとも私には思えない。なお、週所定労働時間を40時間とする労働基準法の改正、新たな裁量労働制にかかわる労働基準法の改正、労働者派遣法の改正をめぐる労使関係を分析した中村・三浦(2001)では、政党も重要な当事者として分析の対象としている。

さらに、私自身、労使関係の当事者であると考えられる「国会、都道府県議会、自治省を主な対象とはせず」(p.26)と分析対象からおとしているが、そのことが公立小中学校の労使関係の分析にとって、重大な欠陥を招くとも思えない。また、校長会、首長の役割については簡単に触れているだけであって重要な当事者として分析されていないことが、事例の分析にとってさほど深刻な問題をもたらすとも思えない。もっとも、私たちの事例では末尾45分間の自主研修をめぐる三者協定では、校長会は重要な当事者として参加しているし、その旨、述べられている(pp.172-175)。

地方有力者については、すぐ以下で述べる人事異動でなんらかの影響を及ぼしていると言われていることは承知しているが、それがどの程度であるのかは残念ながら私の守備範囲をこえる。報酬、時間、教育訓練の制定、変更、運用に関する関与についても同様である。

なお、油布助教授は「『労使』の奇妙な関係にも言及せねばならないだろう。教育委員会の事務局には、かつて組合に所属していたものも存在している。……対立的な労使の構造があるにせよ、それを担う成員のレベルまで考えると、その関係は対立的関係として明確に弁別されるわけではない」(p.206)と述べているが、そうした関係は民間部門でもごく普通にみられ、論者によってはそれこそが協調的な日本の労使関係をうむと主張する。私たちは、労使関係が対立的か協調的かを分析しようとしたわけではなく、私たちの目的は仕事と報酬を巡るルール(法律、条例、規則、労使間協定、慣行)の実態とその問題点の解明である。

最後に、油布助教授は、教頭、校長への昇進にかかわる学閥人事に関する新潟県の事例を引きながら、学閥を分析の対象からおとしたのでは人事異動の複雑な構図はみえてこないと指摘する。私たちが対象としたのは教頭、校長への昇進ではなく、教員の学校間の異動である。私たちもまた、人事異動の決定プロセスに影響を及ぼす非公式要因として校長自身が指摘した要因を分析した佐藤(1992)を引用したうえで、「有力者や学閥などが実際に現在でも人事異動に影響を及ぼすかどうかは別として、そうした印象が教職員の多くにもたれていることは確かなように思える」(p.252)と述べ、脚注14)において組合資料から「みんな

が行きたがる、子どもが素直で、地域も協力的で、規模もちょうどよい学校には、現・元校長の娘や息子、元指導主事の娘や嫁・息子というような人ばかり入れて、……」「やはりA県の人事には縁故関係があるのだなあつくづく感じた」を引き、「そうした要因が働いているらしいという思いが一部の教職員にもたれているのは明らかであろう」(p.252)と論じた。だが「実際にそうした縁故関係、有力者の影響があったのかどうかを確かめることは難しい」(p.252)。

私たちの事例では、限られたデータではあるが、人事異動に納得していない教職員は1~2%で非常に低い。その成果が組合と教委の真摯な取り組みによってもたらされたと考えるのは、人事異動をめぐる複雑な構造を考慮の外においたおかしな結論であろうか。いま、縁故関係、学閥が、どの都道府県においても、教職員の人事異動(学校間のいわゆる配置転換)に同じような影響を与えていると仮定しよう。もしそうだとすると、人事異動の公平性、公正性に影響を及ぼすのは他の当事者になる。「人事異動にあたっては、公平・公正を期するため『人事事務取扱要領』のみによって行うこと」と組合が要求し、教育委員会が「人事事務取扱要領に従って公平・公正に行う」と回答した都道府県とそうしたやりとりのない都道府県とは、縁故関係、学閥の影響には差が生じてくるのではないだろうか。また、組合が組合員の出した人事異動希望調査が、市町村教委、県教委にそのまま上げられているかどうかを厳しくチェックしているケースと、そうでないケースとでは、差が出てくるのではないか。

13) たとえば「聖職の名の下に報酬や労働条件について言及することがためらわれ、劣悪な労働条件の下に置かれていた時代……」(p.208)などの叙述より、「教師聖職論」に与してはいいことがうかがえる。

14) 大卒に限られるわけではないが、NHK放送文化研究所が5年ごとに行っている「日本人の意識」調査を紹介した牧田(2000)によると、1998年時点で、「いちばん理想的だと思う仕事(の条件)」として事務職があげられるものの中で、最も多いのは「専門知識や特技が活かせる仕事」で26%、次が「仲間と楽しく働ける仕事」で19%、3番目が「健康をそこなう心配がない仕事」で15%となっており、高い収入を得られる仕事は4位以下になっている。

参考文献

- 木田宏監修(1987)『証言 戦後の文教政策』第一法規出版。
 佐藤全(1992)「4 校長調査の結果」佐藤全・岩井彌一編著『教員の人事行政——日本と諸外国』ぎょうせい、所収、177-186。
 菅野和夫(1983)「公共部門労働法(1)——基本問題の素論」『法曹時報』35巻第10号、1-55。
 ——(1999)『労働法(第5版)』弘文堂。
 中村圭介、岡田真理子(2001)『教育行政と労使関係』エイデル研究所。
 中村圭介、三浦まり(2001)「連合の政策参加——労基法・派遣法改正を中心に」連合総合生活開発研究所編『労働組合の未来をさぐる——変革と停滞の90年代をこえて』所収、395-559。
 日教組労使関係研究会(2001)『教育分野における労使関係の現状と将来方向——日教組労使関係研究会報告書』日教組教育複合産別推進本部。

牧田徹雄(2000)「勤め人における『仕事・職場意識』の変容」『日本労働研究雑誌』No.479、14-19。

油布佐和子(2002)「教職の理解に向けて——中村圭介・岡田真理子著『教育行政と労使関係』を読む」『社会科学研究』Vol.53、No.1、203-211。

なかむら・けいすけ 東京大学社会科学研究所教授。主な著書に『教育行政と労使関係』(共著、エイデル研究所、2001年)など。労使関係論専攻。