

中村圭介・岡田真理子著

## 『教育行政と労使関係』

評者：早川 征一郎

### 1 本書の意義

『教育行政と労使関係』という本書のタイトルは、教育全般を取り扱うものではなく、公立小中学校教員の人事管理に限定すること、その場合、行政的に関与する複数の主体が階層構造をなして存在する故に教育行政であるが、同時に、階層的な労使関係を分析枠組みの基軸に据えるという積極的主張を含意して付けられたものであろう。

本書は、公立小中学校に働く教員の報酬、労働時間、教育訓練、人事異動を取り上げ、それぞれ法制度と実態およびその両者の関係について、分析枠組みとして階層的モデルを考慮した労使関係論、すなわち労使関係の各レベルで労使が交渉して形成する手続き的ルール、実体的ルールの総体を明らかにすることをつうじ、解明しようとするものである。この分析的枠組みと方法としての徹底した事例研究（インタビュー、文書資料収集）をつうじ、本書は他に追従を許さないユニークな成果を挙げている。

公立小中学校に働く教員の人事管理と労使関係についての事例調査にもとづく研究は、社会政策・労働問題研究の分野はもとより、教育学の分野でもこれまでほとんど皆無に近いといって過言ではない。この分野について、今後、調

査研究を行おうとする場合、本書は文字通り、パイオニア・ワークとしての意義を持っている。

### 2 本書の構成

本書の構成は、以下のとおりである。

はじめに

#### 第1章 目的と方法

1. 目的と関心
2. 枠組と課題
3. 方法
4. 構成と分担

#### 第2章 当事者の性格と労使関係機構

1. はじめに
2. 文部省系列
3. 人事院系列
4. 使用者側当事者の性格
5. 労働組合
6. 労使関係機構

#### 第3章 報酬

1. はじめに
2. 法令
3. 制度と運用
4. 労使交渉
5. 労働条件の改善
6. 中央主導と県の独自性

#### 第4章 労働時間

1. はじめに
2. 時間外勤務をめぐる法的枠組  
－給付法を中心とした歴史的経緯－
3. 法的枠組
4. 運用
5. 教員の勤務時間管理に関する特徴  
－法的枠組の持つ問題点と運用上の問題

#### 第5章 教育訓練

1. はじめに
2. 教育訓練の権利と義務
3. 課題研究
4. 校内研修
5. 階層別教育と教科別教育
6. 教育研究連盟
7. 多様な教育訓練と多忙化

#### 第6章 人事異動

1. はじめに
2. 教育委員会
3. 労働組合

#### 4. 人事異動をめぐる交渉

#### 5. 成果と課題 6. 自主交渉の成果

### 第7章 階層構造と制度の混乱

#### －教育公務員の労使関係の特徴

第1章で、本書の目的関心や枠組み、方法など本書の基本的道具立てが備えられたあと、第2章で、当事者の性格と労使関係機構が総論的に論じられ、それが、以下の具体的な調査研究の前提的枠組みとなっている。そして、全体を通じて、階層的労使関係論の枠組みが貫かれ、労使関係の各レベルにおける交渉実態、その結果が析出されている。

#### 3 当事者の性格と労使関係機構

第2章の課題は、「公立小中学校における労使関係を構成する当事者の性格と、当事者間に設置されている協議、話し合いの機構を明らかにする」ことにある(26頁)。

まず、使用者側当事者として、第一に、便宜上、著者らが文部省系列と呼ぶ文部省、A県教育委員会(および地方教育事務所)、市町村教育委員会、校長、第二に、便宜上、人事院系列と呼ぶ人事院、県人事委員会、県知事(総務部門)、他方で、労働者側当事者として、日教組、A県教職員組合、ブロック単位の支部、市・郡単位の班、学校単位の分会が取り上げられる。

使用者側当事者の性格としては、文部省は労使関係の基本ルール、基準の制定者として、県に対し支配的な力を持つ。人事院は、報酬、労働時間に関する基本ルールの制定者として、県人事委に影響を及ぼす。県教委は、基本ルール、基準を前提に公立小中学校教職員の人事管理の最終責任者として人事管理業務の重要部分を担う。市町村教委は学校の管理主体として、県教委の人事管理業務を補助する。公立小中学校長は、日々の人事管理業務に現場の管理者として

携わる。なお、県教委および市町村教委は、法令、条例、基準に抵触しない範囲で独自のルール策定の余地がある。

他方、こうした使用者側の各レベルに対応して、文部省と人事院には日教組や中央の公務員共闘組織が対応して交渉、協議にあたる。A県段階では、A県知事、A県教委、A県人事委に対応して、A県教組、A県地公労共闘が交渉、協議にあたり、支部、班は市町村教委および地方教育事務所に対応し、分会は学校長と対応している。

#### 4 報酬

ここでは、報酬すなわち教員の俸給、諸手当をめぐるルールとその運用が明らかにされる。まず、報酬をめぐる法令で、公立小中学校教員が地方公務員であり、同時に教育公務員であることから関連する法令を検討したのち、制度と運用として、俸給表、諸手当などを個別に分析、検討する。ついで、労使交渉の実態を人事院勧告前後に分けて考察し、その交渉で報酬をめぐる改善の有無や程度を明らかにしている。制度と運用で、評者にとって興味深かったのは、(1)教職調整額および管理職特別勤務手当、教員特殊業務手当、(2)教育業務連絡指導手当、(3)特別昇給制度と期末・勤勉手当における勤勉手当である。

まず、(1)のうち、教職調整額は、1971年に制定された給特法(以下の法律の略称である。「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」[昭和46.5.28.法律第77号])で、原則として時間外労働を命じないことを定め、それと引き替えに俸給の4%の教職調整額を支給することとなった。ところが、管理職特別勤務手当は別に管理職手当を受けている校長、教頭への事実上の休日出勤手当の意味を持っていることが疑問点として指摘さ

れる。教員特殊業務手当は、「週休日、その他の日で正規の勤務時間以外に、特定の業務に一定時間従事したことを条件に、公立小中学校の教職員に支給される」(89頁)。その意味で、休日出勤手当あるいは時間外勤務手当である。のちに労働時間のところで、歴史的経過を含め詳しく論じられるが、教職調整額を支給する代わりに原則として時間外労働を命じない建前にかかわらず、事実としての休日出勤手当や時間外手当が支給されていることが興味深いし、現実の矛盾点でもある。

第二に、1976年に新設された(2)の教育業務連絡指導手当であるが、事実上の主任手当で、中間管理職を制度化し管理強化を目指すものだとする日教組と文部省との間で激しい対立となった。ここでは、手当の名称とは異なり、実際には主任、主事に任命された教諭、養護教諭のみがその責務を果たすことが期待されていること、労働給付量を支給要件とはしていないなど、手当の性格はやはり主任手当とみなすことができると指摘されている。

第三に、特別昇給制度と期末・勤勉手当のうち勤勉手当についてである。俸給表の級の中での号俸の上昇は定期昇給のほか、1年に一回、4月1日現員の15%の範囲内で、特別昇給が実施されている。この特別昇給について、「A県教育委員会とA県教組の間に一定の運用ルールが制定されている可能性はある」(85頁)。ついで、勤勉手当であるが、それは勤務成績が考慮される手当といわれている。これに対し、著者らは、「だが、教職員に対する勤務評定制度があることは確かだとしても、よく知られているように、それが実際に機能しているかは大いに疑問であり、したがって、勤勉手当が運用上も『能率給的』となっているとみることは難しい。このことは、国立小中学校の教員、A県の公立小中学校教員のいずれにもあてはまる」(101頁)と指

摘している。

## 5 労働時間

第4章 労働時間は、まず、教員の時間外勤務をめぐる法的枠組み、具体的には文部省と日教組の交渉を主軸とした給特法制定過程を中心とした歴史的経緯が解明され、その経緯をふまえた現行の運用の実態が問題にされるといふ、きわめて啓発される章である。

教員の勤務時間をめぐる法的枠組みは、ほぼ以下のように理解される。(1)まず、労基法第32条の基本型(週40時間)は教員には適用されない。(2)だが、それでは教員の勤務時間を週何時間とするかを明示する特別な法があるかといえば、それは見あたらない。むしろ給特法第1条で、「この法律は、国立及び公立の義務教育諸学校等の教育職員の職務と勤務態様の特殊性に基づき、その給与その他の勤務条件について特例を定めるものとする」と規定したことを根拠に、教育労働の特殊性が是認され、週40時間以内にする必要はないとの解釈が可能となった。現にA県では、1週44時間、52週を超えない範囲で平均して1週40時間という制度がとられている。(3)そのうえで、給特法とそれに基づく教育職員に対し時間外勤務を命ずる場合に関する規程(昭和46.7.5.文部省訓令第28号)第3条、「教育職員については、勤務時間(カッコ内略)の割振りを適正に行い、原則として時間外勤務は命じないものとする」という規定を根拠として、事実上、学校長レベルで勤務時間の割り振りを行い、時間外勤務が生じないように措置している。(4)だが、実際には1週40時間を超える勤務実態があることから、給特法では、国公立の教員に教職調整額(俸給の4%)を支給することを定めた。それで時間外勤務に対して支払っているという建て前になっている。(5)ところが、おかしなことに、先の文部省訓令第

28号では、さらに時間外勤務を命じることのできる場合として、a) 生徒の実習に関する業務、b) 学校行事に関する業務、c) 学生の教育実習の指導に関する業務、d) 教職員会議に関する業務、e) 非常災害等やむを得ない場合に必要業務についてを掲げた。そのうち、a,b,d,eを「限定4項目」ないし「歯止め4項目」と呼ぶ。ただし、それらについては、時間外勤務手当を支給するのではなく、研修や割り振り制度といった代替措置を用いて運用している。

以下、次の「運用」では、時間外勤務を含む勤務時間管理の運用の実態を具体的に検討し、割り振り制度ではどうい処理しきれない時間外勤務が発生していることが実態的に明らかにされる。それによって教員の多忙さを知ることができる。

## 6 教育訓練＝研修

教育訓練は、教育関連の法令や文書資料では研修であるが、教育公務員特例法 第3章研修において、第19条（研修）、第20条（研修の機会）、第20の2（初任者研修）などとして規定されている。その実態が検討される。

まず、研修の権利と義務では、命令による研修と自主研修に分類され、自主研修には勤務時間内の自主研修と勤務時間外の自主研修があること、県教組の行う教育研究活動がそれらに関連して位置づけられたのち、(1)教育訓練の内実である課題研究、(2)校内研修、(3)階層別教育と教科別教育、(4)教育研究連盟などの実態が明らかにされる。

(1)課題研究は、文部省指定とA県指定課題があるが、文部省主導は明らかである。そのもとで指定校制度が採用されている。この課題研究の次のまとめは重要である。「こうして要請される課題研究は、学校の指定からはじまり、研究推進、指導、紀要作成、研究発表と続き、ま

さに学校をあげての、年間を通じる活動であり、多大のエネルギーが費やされる活動である。学校全体を巻き込むこの課題研究は、1999年度のB市の例でいうと、小学校の3割、中学校の5割、全体で1/3の学校で実施されている。」(198頁)。

(2)校内研修は命令研修であるが、全ての学校で行われていること、文部省、県および市教委の指定校では、その課題の実践的研究をもって校内研修としていること、その他の学校では独自に設定している場合もある。校内研修のテーマは、指定校以外では、A県教委の学校教育指導要領を踏まえて設定されている場合が多い。もっともA県のもは、もともとは文部省の学習指導要領を踏まえている。独自の校内研修では、特定の教科に関する学習指導法の改善をテーマにしたものが多い。

(3)階層別教育では、初任者研修と管理職・教職経験者研修が検討される。1998年に創設された初任者研修は、文部省モデルにはほぼ沿う形で行われている。その研修には、OJTで行われる校内研修とoff-JTで行われる校外研修とがある。このうち、校外研修が行われる特定の曜日には、新任教員は校外研修がなくとも授業が持たないようになっており、以下の諸点、すなわち「実践にすぐに使えない」、「レポートを提出しても指導がない」、「子供たちと接することができない」とともに不満が大きい。管理職・教職経験者研修では、とくに教職経験者が5年、10年に対象者を限定している意味が不明だとしている。

(4)教科別教育は、文部省、県教委、市教委のそれぞれのレベルで行われている。こうした課題別教育、教科別教育全体をつうじた特徴として、受講者数が多いこと、カバーする課題の多いことがあげられる。

(5)最後にA県教組の自主的な教育研究活動であるが、「A県の場合は、労働組合独自の活動というよりも、A県教組、A県所在の国立大学、

校長会，教育会，教育研究会から構成されるA県教育研究連盟の活動として行われ，その意味で特殊な事例となっている」(221頁)。ただ，支部教研を基礎においているが，それもA県教組の支部あるいは班だけでなく，市町村の任意団体である教育研究会との共同作業で行われる。

こうした状況を踏まえ，著者らは，A県教組の教研活動の強さと弱さを指摘する。「強さは二重である。一つは，教職員の自主的教育研究を行う任意団体が，その活動の一端を担っているために，労働組合が単独でこの活動の推進，活性化を図ろうとするよりも，少ない努力でそれをなしとげることができる。二つは，この任意団体が校長，教頭を含んでいるため，市町村レベルでの教育研究活動への参加が職務命令による『命令研修』になりやすい。弱さは，校長，教頭を含むため，労働組合独自の課題をたてて研究を進めることが相対的に難しくなる」(229～230頁)。

以上の研修実態の検討から，実に多様な研修が行われていることが分かる(232頁，図5-1を参照)。課題研究が最たるものであるが，その指定を受けない学校では，もれなく校内研修が行われている。だが，そこに問題がいくつか含まれている。一つは，数多くの研修の結果からくる多忙さである。第二に，研修の効果とコストを考慮に入れながら企画，実施されているようにはみえない。つまり，研修それ自体が目的化し，本来業務の必要性とはさしあたり関係なく，義務としての研修があるようにさえ見える。また労働組合側が，研修の効果とコストを考えながら，研修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。その他，自主研修権を主張する組合側とそれを否定する使用者側の対立のなかから，逆に命令研修をできるだけ増やすことが行われており，研修をめぐる問題はきわめて深刻である。

## 7 人事異動

A県では毎年，17%近くの教員が勤務校を変わり，6年に一回は人事異動を経験する。その人事異動の手続きやルール，実態などを明らかにしたのが第6章である。

人事異動は，最終的な責任は任命権者である県教委にあるが，市町村教委は県教委に内申することができ，各学校長は市町村教委に具申することができる。他方，労働組合側は学校レベル，市町村レベル，ブロック・レベル，さらには県レベルでその決定に影響を及ぼそうとしている。

県教委は，人事異動の基本方針および要件を定め，県教組はそれに対応する要求を提出し，交渉する。このレベルで，個々の人事まで扱うわけではない。そのもとで，まず学校長が各教職員に対して異動希望調書を作成し，それに校長の意見を付して市町村教委に提出する。これが人事異動における校長の具申の実際である。これに対し，A県教組は，「希望・納得・公開」の三原則に基づき，決定に関与しようとする。その運用に当たっては，結婚，転居など家庭の事情で異動がとくに必要な優先希望人事もある。組合の対策として重要なのは各レベルにおける人事対策委員会であり，県本部―支部―班―分会の各レベルにおいて人事対策委員会が設置される。また，A県教組は，学校長とは別に，各組合員から提出される人事異動希望調書を持っており，それぞれ，校長，地方教育事務所，市町村教委，組合の分会，班，支部の控えとなる。交渉の基本単位は，実質的な人事の実務作業に従事している教育事務所と市町村教委の二機関にかかわり，支部・教育事務所交渉，班・市町村教委交渉である。この段階における交渉が重要であり，それを経て，毎年2月頃，人事異動が決まっている。

こうした人事異動には、「同一地教委10年、同一校6年」といった異動根拠への疑問や不満はあるし、全てが希望どおりには行かないという点でも問題があるが、教員・組合員の意思を尊重しつつ、「希望と納得」原則が実際に適用されているという意味では良好な結果をもたらしている。その理由は、人事異動は報酬、労働時間、研修と異なり、法令や文部省の関与がきわめて少なく、県レベルの自主的取り組みが可能なこと、しかも学校長や分会といった現場から積み上げることができるため、一層、良好な結果を産んでいる。

#### 8 階層構造と制度の混乱—教育公務員の労使関係の特徴

終章の第7章は、きわめて要約的である。階層構造とそのもとでの制度の混乱が、労使関係の特徴であるという。階層構造的には、人事異動を別として、報酬、労働時間、教育訓練などの基本ルール、基準はほとんど文部省、人事院レベルで決められる。だが、そのルールが、都道府県レベルで制定者の意図どおりに運用されるとは限らない。勤務条件法定主義、条例主義からすれば許されないこととして衝突する可能性があるという。

だが、他方、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別のところで行われている結果、仕事に合致した合理的なルール形成が妨げられてきた。とくに、労働時間とそれに関連する諸手当である。さらに、教育訓練＝研修であるが、メニューの豊富さと対象の多さ、効果と機会費用との関係には疑問がある。その依ってきたる所以は、「あるべき教師像」から演繹された制度のもたらす問題でもある。以上は、階層構造を維持しつつ、運用されている中での制度の混乱の事例である。

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、都道府県教組とその下部組織であり、時間外勤務や研修にともなう多忙化の問題や人事異動に対するキメ細かな取り組みなどが挙げられる。「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にかぶることになる」(268頁)。

最後に、著者らは、地方分権改革、教育改革、公務員制度改革の行方に注目しつつ、本書を結んでいる。それ故、教育労使関係の前途は、現在進行形である。

#### 9 本書への注文的論点

以上、ひとまず本書のエッセンスの紹介としよう。きわめて豊富な調査事例、データを含んでいる本書であり、このような紹介では、その鳥瞰図にしかならないことは承知している。その点を自覚しつつも、しかし、そのうえで、書評の定石どおり、若干の注文的論点を提起してご教示を得たい。

第一に、労使関係機構に関わることであるが、学校単位という現場における学校長に関連して、法的根拠は明らかではないが、校長会が存在することは著者らも指摘している。この校長会の役割について、もっと情報がほしいということである。この点、あるいは報酬、労働時間、教育訓練では労使関係のあまり有力な機構とはなり得ないのかもしれない。では、人事異動もそうであろうか。

例えば、東京都で、いわゆる日の丸・君が代問題で、教育委員会と校長会との緊密な関係がよく取り沙汰される。労使関係といっても、そうした政治的レベルで問題になるだけなのであろうか。対象県と都の違いもあるが、もっと知りたい点である。

第二に、報酬のうち、特別昇給、勤勉手当に関わることである。特別昇給について、「A県

教育委員会とA県教組の間に一定の運用ルールが制定されている可能性はある」(85頁)と述べる具体的内容をもっと知りたいということである。別に言えば、教員の勤務評定制度は、特別昇給制度において機能しているのかどうか、その実態を知りたいということである。

同様に、勤勉手当について、「だが、教職員に対する勤務評定制度があることは確かだとしても、よく知られているように、それが実際に機能しているかは大いに疑問であり、したがって、勤勉手当が運用上も『能率給的』となっていることは難しい。このことは、国立小中学校の教員、A県の公立小中学校教員のいずれにもあてはまる」(101頁)と指摘している。後者は、国・地方公務員の実態からして、評者も同じ認識であるが、まずは特別昇給制度である。

第三に、時間外勤務実態とそれに対する支払いの実態についてである。「限定4項目」に、代替措置がなければ、時間外手当が論理的には支払われると想定される。実際はどうであろうか。では、「限定4項目」以外の時間外勤務についてはどうなのであろうか。代替措置があっても、それで間に合うとは思えない。では、時間外手当はいくらかでも支払われるのであろうかといったことである。

第四に、研修と勤務評定との関係である。対応するものなのかどうか。あるいは、対応する研修と対応しない研修との区別があるかどうかといったことである。

最後に、人事異動について、労使関係は比較的良好な印象を受けるが、「組織率の継続的低下」(268頁)は、中期的に振り返った場合、比較的良好な労使関係を阻害しつつあるとはいえないのであろうか。危惧を含めて伺いたい点である。

以上、率直に教えていただきたい点として何点か提起させていただいた。初めに、本書の意義でふれたとおり、本書は、まさにパイオニア・ワークである。複雑に絡み合った法制度を解きほぐしつつ、法制度と実態との関係を実に豊富なデータと緻密な構成で解明している。著者らの多大の努力に敬意を表しつつ、書評を結びたい。

[付記] この書評はもともと、社会政策学会第109回大会(2004年10月16日、於いて大阪市立大学)における「書評分科会」報告用に準備したものであるが、同分科会報告前に本誌に掲載すべく入稿した。「書評分科会」では、お二人の著者からの口頭による応答があり、論点はほぼ解明された。ただ、あくまでも口頭であり、それを私が文章化するのは適切ではないので、ここでは書き加えないこととした。中村・岡田両氏の丁寧な応答に謝意を表したい。

(中村圭介・岡田真理子著『教育行政と労使関係』エイデル研究所、2001年5月刊、274頁、定価4,476円+税)

(はやかわ・せいichろう 法政大学大原社会問題  
研究所教授)