

「教員の地位に関する勧告草案」について

相 良 惟 一

○

1965年6月日本政府はILO・ユネスコ両事務総長連名の「教員の地位に関する勧告草案」およびそれに関する書簡を受けとった。これは、同年4月15日づけでILOおよびユネスコの全加盟国にあてて出されたものであり、まず各国政府はこれに対し、意見を表明すること。次に、とくに先方から指名された30カ国の政府は、1966年1月、ジュネーブにおいて開かれるべき専門家会議に出席する専門家を推薦することを求められたのであった。この「教員の地位に関する勧告草案」は、いろいろな意味において注目すべき内容をもっていると考えられるので、以下これにつき紹介するとともに、いちおうのコメントを試みることにしたい⁽¹⁾。

「教員の地位に関する勧告草案」は、The Draft Recommendation concerning the Status of Teachers,あるいはLe projet de recommandation concernant la condition du personnel enseignantの邦訳であり、英仏両語のものが正文であり、これについては文部省による仮訳がある。以下、この仮訳により、英仏両文のテキストを参照しつつ、説明を加えよう。そもそも、文部省の仮訳も必ずしも完全とは考えられない上、英仏両語正文の間にも表現上の差異、nuanceの相違などがかなりあり、いずれによるべきか迷う場合も少なからず存在するのである。この点については、個々の場合において触れることにする。

勧告草案は、「教員の地位に関する勧告草案への手引きとしての報告」Introductory Report to the Draft Recommendation concerning the Status of Teachers, Rapport introductif au projet de recommandation concernant la condition du personnel enseignantおよび「教員の地位に関する勧告草案」Text of the Draft Recommendation concerning the Status of Teachers, Texte du projet de recommandation concernant la condition du personnel ensei-

(1) 勧告草案に関する意見ないしコメントとしては、以下のものが存在する。

- ① 1965年7月23日づけで、日本政府よりILO・ユネスコあて送付された意見書。
- ② 1965年7月12日づけで、日教組が提出した意見書。
- ③ 1965年7月、日本教師会から文部大臣あてに出された要望書。
- ④ 1965年10月の全日本中学校長会の意見、同じく1965年10月の全国連合小学校長会の意見。
- ⑤ 高橋恒三「教員の地位に関する勧告（草案）紹介」教育委員会月報。No. 181
- ⑥ 松岡三郎「教員の地位の勧告と今後の教育人事政策」法律時報第37巻第11号、日本評論社。
- ⑦ 荻堂盛治「ILO・ユネスコ共同の『教員の地位に関する勧告』草案について」1965年11月13日関西教育行政学会にて発表したプリント。これは、現場の一教員としての意見をまとめたものであるが、公正かつ傾聴に価するものと思われる。

相良：教員の地位に関する勧告草案について

gnant の二部より成るものである。前者は、A 背景、B 勧告草案の作成、C 勧告草案の体系、D 一般的考察——教育の重要性、教育の目的および教育政策、教員の重要性、教職の社会的地位、E 結論の 5 項目より成るところの序論的文書である。後者は本論であり、これは、前文第一章定義 第二章範囲 第三章指導原理 第四章教育目的および教育政策 第五章教職への就職、教員養成課程、教員養成機関 第六章教員の現職教育 第七章雇用および分限、政策および規則、臨時的任用、教員の職務配置、既婚女子教員、非常勤務、昇進・昇格、身分保障および懲戒処分、健康診断 第八章教員の権利と責任、職業上の自由、教員の責任、協議の権利、教員と全体としての教育公務との関係、教員の政治上の権利と特別の権利、教員の団体交渉権 第九章効果的な教授および学習の条件、学級規模、補助職員、教具、勤務時間、年次有給休暇、研修休暇、特別休暇、病気休暇・育児休暇、教員の交流、学校建築、へき地教員に対する特例 第十章教員の給与 第十一章社会保障、一般的規定、医療、疾病補償、雇用災害補償、養老補償、廃疾補償、遺族補償 第十二章教員の不足の十二章百六十二項のかなり広汎なものである。

○

第一部の「教員の地位に関する勧告草案への手引きとしての報告」の A 背景の項には、まず、現在において教員の不足ということが世界的なすう勢となっているが、有資格教員をじゅうぶんに供給するには教職の専門職としての地位および社会的・経済的地位の向上改善なくしては考えられないといっている。このたびの勧告草案の狙いはまったくここにあるといつてよい。上に、教職員は専門職云々ということを述べたが、これは英語原文にいう Teaching Profession⁽²⁾ についていったものである。文部省仮訳では、これを単に教職と訳し、専門職というような表現はまったく用いられていない。しかし、右の場合に限らず、教職は専門職であるということ、それは教育専門職とよばれるべきものであるということ、このたびの勧告草案のなかに、数えきれないほど出てくるのであり、このような教職観こそ、実はこの勧告草案の根本的精神をなすものであり、それはまた全体を通じ一貫して見られる考え方でさえあるのである。したがって、専門職理論についてじゅうぶんな理解がない限り、本勧告草案に関する根本的な理解把握は、およそ困難なのではあるまいと思われるのである。それにしても、文部省仮訳中には、一言も専門職ということばが見られないことは、まことに遺憾であり、これを単に職業としか訳していないことは、欧米において今や通説とまでなっているところの Profession 理論に対する認識の欠如といわれても止むを得まい。他方、日教組は、この勧告草案の全体の趣旨にいち早く賛意を表し、そのような意見を ILO、ユネスコ両当局に申し送ったのであるが、とくに勧告草案の個々の

(2) Teaching profession の理論に関しては、アメリカ合衆国におけるものとしては、以下のようなものが存在する。

① M. Lieberman : Education as a profession. Englewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall 1956.

② T. M. Stinnet : The Profession of teaching. Library of Education, 1962.

なお、以上にとどまらず、アメリカ、イギリス、フランス等の多くの学者によって説かれている。

わが国における文献としては、「教職の専門性」牧書店、昭和34年等がある。

点についての意見のなかで、教師の職業をプロフェッションとして高い評価を払っていることをつよく支持しているのである。もし、真に日教組が心からそのように考えているならば、まことに結構であるというほかはないが、実は日教組は昭和27年以降ひきつづき「教師は労働者である」というその倫理綱領第8項に見られる命題をつよく主張してきていることは周知のとおりである。日教組のこのような主張は、教職をもってプロフェッションすなわち専門職と考えることとは、明らかに相一致するものではないのであり、日教組のこのたびのプロフェッション理論支持の考えは、いかにも唐突であることを免れ得ないものであるというべきである。そこで、専門職理論についての無理解は、日教組においても同様であるといってよからう。しかしながら、このたびの「教員の地位に関する勧告草案」がわが国によせられたことによって、プロフェッション理論に関し、文部省、日教組を含め、大方の関心がよせられ、高められたことは、何と云ってもまことに結構であるといいたい。

次に、勧告草案 第一部Aの「背景」には、このたびの勧告草案が作成されたいきさつが詳細に述べられている。すなわち、このようなものが、まとめられるにいたった事情が記されているのである。ここで知りうることは、ILO がなぜ、教員の地位のような、本来純粋に教育問題である事項について関心をもち、ユネスコとともに協同作業として、このたびの勧告草案をまとめることになったか、その間の消息が明らかにされているのである。この「背景」の最後には、注目すべき提案がなされている。それは、この勧告草案が専門家会議や政府間の会議の議を経て最終的に決定されるときの方針についての問題であるが、それについては、「両機関とも勧告が適当であろうかと考えている。」と記されているのである。すなわち、条約というような形式をとらず、あくまでも勧告ということで押しとおそうとする理由は、「各国の憲法上の習律にしたがい、かつ、学校制度の性格を考慮しつつ加盟国にゆだねるためである」というのである。そもそも、ユネスコ憲章中第1条第3項に見られる国内管轄権に本質的に属する事項についての不干涉の原則すなわち「この機関の加盟国の文化および教育制度の独立、統一性および実りの多い多様性を維持するために、この機関は、加盟国の国内管轄権に本質的に属する事項に干渉することを禁止される」という規定にもかんがみ、右に述べたやり方は妥当なことであると見られる。日本政府もこれについては、「関係国に対してその画一的な実施を求めるものでないことを明記すべきである」という見解を述べている。ひとり、日教組は、これに関して、「国際労働条約とするよう運動を展開する」といっているのである。

次にBの「勧告草案の作成」の項は、具体的にこの草案がどのような順序をたどって作成されたかについての記述であり、Aの「背景」と同じようなことが述べられている。また、Cの「勧告草案の体系」は、勧告草案の内容の項目をあげたものである。Dの「一般的考察」は、教育の重要性、教育の目的および教育政策、教員の重要性の四事項について、それぞれ見解を述べたものであるが、それは、アップツーデートな教育観に立脚したものであり、かつその格調は高く、いわば、勧告草案の理論的基礎をなすものであって、あるいはこの勧告草案についての哲学

ともいうべきものである。教育に関する原理的見解とも見られるべきその内容は、後にまた勧告草案の本文の方にもくり返されている。Eの「結論」は、勧告草案本文の結論であるところの「教員の不足」について述べたものであるが、これについても後にゆずろう。



以下、勧告草案の本文について述べる。まず第1章は前文であるが、ここでは、教員に適用される種々のILO関係の諸条約およびユネスコ関係の諸勧告をあげ、ここで規定された諸基準を補足することをこい願って、この勧告を採択するという、1966年の政府間会議による勧告の採択方式を述べているのである。

本文第1章は「定義」であるが、ここでは「地位」「生徒」「教員」「教員養成機関」のそれぞれについて概念規定がなされている。まず「地位」についての定義であるが、これは、「教員の地位」の「地位」であり、英語のstatusである。これについては、「教員の機能とその機能遂行における教員の能力の重要性を立証するところの教員の立場ないし彼らに対する敬意ならびに他の職種との関連で与えられる金銭的報酬その他の物質的利益の両者を意味する。」と定義されている。これは、おおむね妥当と思われる。英語では、勧告草案中、終始一貫してstatusでおし通しているが、仏語ではconditionとなっている。そして時折、situationあるいはstatutという用語が用いられている。conditionはそのまま邦訳すれば「条件」であり、「地位」と必ずしもならないが、「地位条件」と訳すればよいであろう。次に、「教員」の定義には、当然のことながら、これには教育行政に従事する者を含まないとしていることも注意すべきであろう。ただし、定義によれば、校長、指導主事は包含される。問題は、この勧告草案中に、非常にしばしば出てき、しかも主要な役割を果たすところの「教員団体」Teachers' organizations, Organisations d'enseignantsについては、一言半句も定義がなされていないことである。この勧告草案に一貫して見られる根本理念は、いわゆる専門職理論であることは前に述べたが、専門職としての一面の性格は、「行為と行動の規範を集団として決定し、あるいは強い力で決定に働きかけ、かつ保護している職業」（6項後段）である以上、必然的に「教員団体」は脚光をあびて登場するのである⁽³⁾。この勧告草案において、教員団体は正に主役を演じているといってもよい。たとえば、それは「教育政策の決定に関係する一つの力として認められるべきである。」（9項）とされ、なお「教員の給与および勤務条件は、教員団体の雇用主との間の交渉の過程をへて決定されるべきである。」（89項）とまでされ、いわゆる団体交渉権が認められることになっているのである。ここにいる教員団体をごく常識的に解すれば、わが日教組のごとき労働組合的性格をもつ教員の組織も当然これに含まれ、それなればこそ、日教組は、この勧告草

(3) Liebermanはこの間の消息を「……occupational groups do not achieve professional status until the members of the groups concerned participate en masse in the movement to achieve professional status.」といっている。(Preface, Education as a profession)

案を「基本的に支持」しているのである。しかし、教員の団体には、多くの国において見られるように、単なる association であるかたちをとるものと、そうではなく union すなわち労働組合的ゆき方をとるものとの二つの形式がある⁽⁴⁾。本勧告草案にいうところの Teachers' organizations は、果たしていずれを意味するものであろうか。教職は専門職すなわちプロフェッションと規定し、これは単なる労務ではないとする本勧告草案の精神からいえば、疑いもなくここにいう organization は事理上、profession の団体すなわち professional organization であるということになる。これはわが国では職能団体と一般に訳され、労働組合などは、これに包含されないということになる。労働組合はアメリカでは union とよばれ、association とは区別されている。それで、union は労働者の団体であり、association は協会などと邦訳されている。上述のように、専門職理論を強調する勧告草案にいう団体は筋道からいうならば、association であると考えられ、また内容から見ても、そのように推測しうる根拠がないでもない。しかしながら、union をまったく排除しているという積極的根拠もいささか乏しいといえなくもない。それで、「教員団体」についての定義をおこなわなかったのは、むしろ意識的作為にもとづくものであり、論議をさけているとか、あるいは各国それぞれ適当に解釈する余地を残したものと考えてよいのではあるまいかと思われる。しかし、これについては当然将来、「教員団体」の定義を明瞭になすべきであるとか、あるいはまた、これは職能団体であることを明らかにすべきであるというような論が提出されることは、まず間違いあるまい⁽⁵⁾。

次に、第2章の「範囲」であるが、この勧告は国・公立学校のみならず、私立学校の教員に対しても適用されるといっているが、私立学校教員にまで適用範囲を広めていることについては、当然異論が出るものと考えられるが、私見としては、教職という視点からいえば、職務上異同は見当たらないのであるから、私立学校教員にも適用して差支えないと考える⁽⁶⁾。

第3章の「指導原理」では、教育の目的や目標にかんがみ、教員というものはどのような地位が与えられるべきかということ、そして、とくに教職は専門職であるということ、また専門職とはどのようなものであるかということについて詳細に述べている。たとえば教職というものは、「高い道德観と強い社会的責任感をもち、まず高い知的属性を要する厳しい教育訓練を通

(4) たとえば、アメリカ合衆国においては、教員団体の主たるものとしては、NEA すなわち National Educational Association と、これと別個のいき方をとる AFT, American Federation of Teachers とがあり、前者は professional organization であり、後者は union である。両者はしゅん別される場合もある。わが国においても、文部省は、日教組、全教連のごとき、労働組合に類似したもの—これは法律的に言えば地方公務員法という職員団体である—と、校長会、教頭会あるいは日本教師会のごとき研究連絡のための団体とを、区別しているのである。

(5) これに関して日本政府も教員団体には、目的、性格を異にする種々のものがあるので、草案の各項目で単に「教員団体」と表現しているのは、不適当であり、いかなる教員団体（職能団体、職員団体のいずれであるか）を意味するかを明確にすべきであるということ ILO・ユネスコあての意見書に挿入しているのである。

(6) これについても、日本政府は、その意見書のなかで、私立学校については、個々の私立学校の自主性を尊重する趣旨を明らかにすべきことを提案している。

じ、さらに職業生活を通じて補強されるところの教職特有の一連の知識および専門的技能を基礎に自ら奉仕し、自己の義務全体を良心的に履行することに個人として努力し、さらに行為と行動の規範を集団として決定し、あるいはつよい力で決定に働きかけ、かつ保護している職業である。」と解説しているのである。このような理論は、教師労働者説とは、まったく相いれないものであることは明らかであろう。本章の第9項は、「教員団体は、教育の発展に大いに貢献でき、それゆえに、教育政策の決定に関係する一つの力として認められるべきものである。」というのであるが、これは文部省が大いに異論を立てているものである⁽⁷⁾。けだし、教育政策の決定は行政官庁がおこなうべきであり、教員団体のあずかり知らないところであるというわけであろう。上述の邦訳は、英語テキストによったものであり、仏文によれば、「教員団体は……教育政策の決定に協力する一つの力として認められることが適当である。」ということになり、これならば、とくに目くじら立てて反論するほどのことはないと思われる。

第4章「教育目的および教育政策」においては、第10項で、総合的教育政策がナショナル・レベルで検討、樹立されるべきであるということがまず述べられているが、このことは当然であり、妥当と思われるが、地方分権国家においても、このようなことがやはり必要であるというのであろうか。第11項(h)では、「教育は国家の責任として認識されなければならない」といい、教育と国家の結びつきを、「責任」という表現でよんでいるが、このことは注目されてよい。なおまた、同項の(n)で教育予算について高度のpriorityが与えられるべきであると述べていることも重要であり、同感である。

第5章は「教職への就職」であり、教員養成の本旨、教員養成課程、教員養成機関などについての勧告が見られる。わが国において現在、教員養成制度の再検討がおこなわれていることにかんがみ、ここに見られる諸提案は大いに参考とすべきであろうと思われる。

第6章は「教員の現職教育」であるが、現職教育というものが組織的にわが国では実施されていない現在、これはまた有益な提案であることを失わない。

第7章雇用および分限について述べる。ここでは、まず最初、教員の権利義務を定める規則や、新採用のための政策は、ナショナル・レベルで決定されるべきであるといい、しかしながら、それは教員団体との協力によって制定されなければならないと述べられている。これはまた問題点たることを失わないが、これなどは、むしろ教員団体が意見を申しでることができるとした方が实际的であろう。次に、ここでは教員の臨時的任用probationary appointmentsについて述べられている。これは、わが国でも現在考えられている試補制度と相通ずるものであろう。臨時的任用の期間は、ここでは通常一年をこえないものとし、長くとも二年とするといっているが、わが地方公務員法では、通常六カ月以下であり、なお六カ月以下の期間で更新しないと

(7) 日本政府は、これについて、「とくに、教育政策を決定するにあたって、教員の勤務条件の維持改善を目的とする職員団体の意見をきく方式をとることは、教育政策が教員団体との団体交渉の対象となりうるとの誤解を生ずるし、交渉する意味も全くないのでこれを採用できない。」と意見書に述べている。

なっている。これに比べると、提案に見られる期間は相当長期であることに注目する必要がある。ここで、勧告草案は、既婚女子職員に対する種々の配慮をおこなっているが、わが国においては、周知のように、「女子教育職員の出産に際しての補助教育職員の確保に関する法律」というものが存在するのである。なお、次にはパート・タイム勤務の教員の問題について触れ、それは有給休暇、病気休暇および育児休暇に関して、フル・タイム雇用の教員と同一の要件で同等の権利を認められるというような提言があるが、これは多少行き過ぎと考えられないではなかろうか。また、教員の昇進・昇格については、とくに昇進に関する限り、厳密に教職の専門的判定基準によって、教員の資格を客観的に評価することに基礎をおくべきであるといっており、これは、いわゆる勤務成績の評定を意味するように受けとられるのである。ただし、勤評制度については、別に提案されているので、これに関しては後にゆずる。いずれにしても、ここにいわれている昇進の要件は、わが公務員法にいうところの「能力の実証」ということよりも、具体的かつ实际的であると思われる。次に、身分保障および懲戒処分に関して若干の注目すべき提案がある。ここでも、教員団体が登場する。すなわち、教員団体は、懲戒問題を取りあつかうために設置された機関に参加するものとするというのがそれである。この点については、まず英仏両文のテキストの間にいくらかの微妙な差異が見られる。英文では *participate in the machinery* とあり、教員団体が懲戒機関に加わるということであるが、仏文では *participer aux travaux des organismes* であって、懲戒機関の仕事に加わるということである。いずれにしても教員団体が仲間の教員の懲戒処分に関し、利益代表というような意味合いから、懲戒機関に参与するということであろう。これは、いうまでもなく、懲戒権者の一方的、恣意的処分から教員を保護しようという意図から出たものに相違ないのであるが、他方、教員団体は常に弁護士の立場に立ち、仲間擁護におわることが多いのではあるまいか。とくにまた、教員団体の数が一つでない場合、すべての団体から参加を求める必要もあろうし、技術的にも問題が残る。それで、この提案の趣旨をじゅうぶん生かすこととして、教員の懲戒問題を審議する場合、教員団体の意見を求めるべきであるということが、もっとも妥当と思われるのである。

第8章教員の権利と責任は、もっとも問題が大きく、同時に数多い論議が存在するところであろう。ここで提案の重要なものを紹介しよう。すなわち、教員は、教材の選択、応用、作成の自由、教科書の採択の自由、および教員みずからの判断で生徒の教育的発達にもっとも寄与する教育方法を採用する自由をもつべきであるという意味において、その責務を遂行するための学問上の自由を享受すべきであるというのがそれである。ここで述べていることは、教員はその職責遂行にあたり、アカデミック・フリーダムをエンジョイすべきであり、そこにいうアカデミック・フリーダムは教材の選択等において、教科書採択、教育方法の選択等において自由であるということなのである。問題の第一は、*academic freedom* という用語を用いていることである。これは、アメリカなどにおいては、初等・中等教育に関し用いられている例がないでもなく、わが国においても同様、憲法第23条の学問の自由の保障に関する規定をそのまま、小・中・高各学校の

教員にも適用するという論が一部においてなされている。しかし、日本を含めての世界各国の通説では、academic freedom は、その沿革からいっても、また academic ということばの意義からいっても、大学に関するものということになっている。この場合でも、仏文テキストでは、franchises universitaires といっているのである。それで、誤解をさけるためにもこの際、academic freedom ということばよりもむしろ標題として掲げている職業上の自由 professional freedom⁽⁸⁾ という表現にかえることが望ましいと思われる。上述のように、academic freedom といっても、それはこのような意味において、すなわち in the sense that……といっているのであるが、それならばなおさら、academic freedom という用語を避けた方がおだやかと思われるのである。次に、ここで注目すべきことは、教育内容、教育課程についての選択の自由については触れていないことであり、そうだとするならば、たとえば日教組のいうところの教育課程の自主編成論などは、ここでも問題とされていないことである。私見としては、この勧告草案に見られる提案は、学問上の自由を、職業上の自由といいかえれば、そのまま肯定してよいのではなかろうかと思われる。けだし、創意と工夫を旨とすべき教育にあっては、この程度の自由は当然享受して然るべきであると考えからである⁽⁹⁾。教科書採択については、公立学校の場合、教育委員会がその権限をもつということになっているが、実際には教員等による委員会が一般にそれにたずさわっているようであるから、実際問題としても、現状と相違ないと考えられよう。もう一つ問題の提案がある。それは、教育課程または教科書およびその両者が学校外の当局によって規定されているところでは、新課程およびその改訂の概略は、教員団体との話し合いの結果、指名された現場教員の委員会によって準備されるべきであり、また教員団体は教科書の選択・作成に参加すべきであるというのがそれである。この提案は重大である。教員団体に、これほどのいわゆる当事者能力を認めるべきかどうか議論の分かれ目となろう。このような教育行政上の事項に関し、教員団体の参与をもし認めるとしても、その場合、その教員団体は union であるということは、適当なことではないといえるのではないか。もはや、ここここに至れば、それは union の業務管理にもひとしくなるからである。それで、百歩をゆずって、提案のような措置をよしんば認めるとしても、その場合その教育団体は union にあらざるところの職能団体でなければならないということになろう。とにかく、この項目は、前項の、いわゆる学問の自由の場合と同様、趣旨はまことに結構であるが、実際問題としては、もっとも議論の集中する個所であろうと思われる⁽¹⁰⁾。この章では、また教員の勤務評定に関し述べている。たとえば、教員の仕事

(8) 勧告草案にいう Professional freedom は、ドイツにおいて H. Heckel がその Schulrechtskunde で説いている die pädagogische Freiheit des Lehrers 「教員の教育上の自由」のごときものではないかと思われる。

(9) しかし、これについても日本政府の意見は、「教育を行なうにあたっての教育の創意工夫は尊重されなければならないが、それは教育の公共性から、国民あるいは住民全体の意思を反映して定められる教育の目標、方針、内容の基準と、それにもとづく教育行政機関の決定の範囲内において認められるべきであって、教育の内容や方法は、教員だけの判断によって決定されるべきではない。」という、むしろ否定的、消極的である。

(10) これについての日本政府の意見は、(8)の場合と同様である。

について何らかの直接の評定が要求される場合には、このような評定は、客観的、かつ教員に対して周知されたものでなければならないとか、教員は不当と考える勤務評定に対して不服申立てをする権利をもつべきであるなど、まことに穏当な論が見られる。ここでは、いちおう教員に関する勤評制度を肯定しているのである。なおまた、この章では、教員と父兄との緊密な協力、父兄の不満についての話し合いの機会の提供などについての提案が見られるが、これもまことに結構であるといえよう。次に、この節では、教員の学校における職業責任保険の制度の設定を要請しているが、これについてやはりわが国において研究の必要があろう。次に、教員の責任に関し、これまた重要な提案がなされている。ここで、責任 responsibilities といったが、どういうわけか仏文テキストでは devoirs 義務となっている。文部省から ILO、ユネスコ両事務当局に対し提出された意見書では、教員の義務や教員に対する指導監督などについて述べるべきであるといったのであるが、仏文テキストによれば、義務について触れているということができよう。まず、注目すべき提案は、教員の職務執行に関する職業上の準則は、教員団体と協力して当局によってか、または教職に従事する者たち自身のいずれかによって明確化され、維持されるべきであるということである。ここでいうことは、教員の professional standards は当局が教員団体と協力して明確化され、維持されるべきであるということ、あるいはこのようなことは、教員団体自らによっておこなわれるべきであるということである。後者のような場合すなわち自律的な準則が設けられることは、まことに結構であるが、同時に行政官庁も公務員である教員についてこのような準則を設定すべきであろう。ただし、その場合、教員団体と協力してというのは、どうであろうか。これもまたせいぜい教員団体の意向を徴してというぐらいが適当であろうと思われるのである。なお次に、当局は、教員団体によって制定された倫理綱領なしの行動の規範が教員の権威と一般に承認された諸原理に従った職責の遂行に大いに寄与することを認識すべきであるという提案が見られる。これ自体まことに結構であるが、そのためには、日教組の倫理綱領などは、果して形式内容ともに、ここにいう倫理綱領という名に価するかどうか改めて問題とされることになろう。次は、協議の権利という見出しで、三項にわたる、きわめて重要な提議がなされている。まず最初のものは、当局は教育政策や学校組織について、また教育事業の研究発展について、ならびに行政上の諸要求が教員の仕事に及ぼす影響について、教員団体の意見をきく公認手続きを確立し、これを定期的に利用しなければならない、というのがそれである。これは、かねがねつよく主張されていた日教組の中央交渉という要求と一致するものとして、日教組がわが意を得たりとか、あるいは自分たちの主張が国際的にも正当視されたものなどと考えて、喜んでいるところのものである。そして、それはまたその反面、文部省、教育委員会がつよく反撥していることであるといえよう⁽¹¹⁾。この問題については、ドライバー委員会報告書も触れているのである。すなわち、「教育政策の一般の方針の決定は、教育者諸団体の意見を聞いて行なうこ

(11) これに関する日本政府の reaction は注(7)に述べたとおりである。

とが普通であるかも知れないが、かかる団体と教育行政当局との間の団体交渉の対象となる事項ではない」といい、なおまた、「本委員会は、政府に対して教職員の勤務条件について、中央交渉または地方交渉のいずれを選ぶかを政策問題として決定する」ことを勧告するとも述べているのである。そしてまた、わが国では、この問題については、幾多の迂余曲折があったが、結局、文部大臣と日教組との間に、中央交渉という名称は使わないが、話し合いがもたれることになり、すでに、一、二回もたれたのである。なお、日教組以外の教員団体と当局との間においても、同じような会合がもたれているのであるから、この問題に関する限りわが国においては、すでにある程度解決済みといってよいのではあるまいか。次の提案は、教員団体は、教員養成機関および大学の管理機関に代表者を出すものとするということと、同じく教員団体は、教員の供給ないし教職への加入に係する政策の決定および諸基準の作成に参加する資格があるものとするというのである。まず前段の教員団体が学校の管理機関に代表者をおくということは、趣旨は理解できるといえるものの、大学の管理体制がまったく諸外国と異なるのであるから、直ちにこれを受け入れるわけにはゆくまい。わが国のように、大学管理機関に、まったく学外者を参加させないという建前をとっていること自体については、別の問題として改めて考慮検討する必要がある。また、後段の教員団体が、教員の供給、教職への加入に関する政策の決定等に参加する云々の件に関しても、順次このようなことが考えられてよいと思われるが、現在わが国においては、具体的実施にふみ切れることは困難であり、かつ問題が多いと思われる。次の項目は、教員と全体としての教育役務との関係であるが、これについては、教育事業に係する専門的、行政的、その他の職員と教員との間に最善の人的関係を確立するよう努めるべきであるというようなもっとも至極な提案がなされている。次は、教員の政治上の権利と特別の権利という項目である。原文では special and political rights of teachers であるが、実際のところ、そのうちの political rights については、いささかその範囲、内容等が明確でないのである。いわゆる政治上の権利が、市民権の行使、公職につく資格など、ここに見られるものとどまるならば、おそらく異論はあまり起こってこないであろう。しかし、もし政治活動の自由までここに包含されるということになると、こと重大である。しかし、常識的に、そして、ここに見られる提案を原文に忠実に解するならば、政治活動の自由まで教員にひとしく認めよという提案ではないと考えてよいのではあるまいか。そうだとするならば、ここで、提案されていることは、きわめて普通のことであり、また妥当なことがらであるといえる。すなわち、教員は社会的、公共的生活に参加することを助長されることと、教員は、市民が一般的に享受しているすべての市民権を自由に行使しうること、教員は公職につく資格があることなどがその内容である。それにしても、やはり気になるのは、市民が一般的に享受するすべての公民権の行使について、このなかに政治活動の自由が含まれるのではないかということであるが、もし教員が公務員である場合、公務員としての資格にもとづく制約や、あるいは教育に従事することからくるある程度の政治活動の制限は依然として必要であろう。なお、市民権は civil rights の邦訳であるが、これはむしろ公民権と訳すべきであろうと

思われる。また、公職につく資格があるものという提案については、それも必ずしも意義が明確でない。これは英語では eligible for public office である。わが国では、教育公務員は、当然、教育公務すなわち educational public office に従事する者とされているから、これについては問題がなかろう。このことは、むしろアメリカのある州のように、教員は public employee ではあっても、public officer ではないというような取りあつかいがなされている場合に、関係があるのではなかろうかと思われる。それで、わが国では、国・公立学校の教員は、すでに教育公務員の身分を有するのであるから、文字どおり public office に従事しており、また私立学校の教員に関しては、それは public office を兼務することは妨げられないものと、このように解してよいではあるまいか。あるいはまた、eligible for public office を、教員は教職についたということで、他の一般の公職につく権利を喪失するものではないと解することも可能である。なぜならば、勧告草案には、ひきつづいて、「公職へつづくのに教職の職務従事を止めなければならない場合も、当該教員は、先任権 seniority および年金 pension に関しては教職にとどまり、公職の任期終了後、従前の地位またはこれと同等の地位にもどることができなければならない。」といっている提案との関連において、このように解することもできるからである。なお、ついでに、今述べたことは、在職年限通算の問題であるが、これはわが国では、いらおう法規の上でも認められているところである。

次は、教員の団体交渉権 rights of teachers to collective bargaining についての提案であり、それは、「教員の給与および勤務条件は、教員団体と教員の雇用主との間の交渉の過程をへて決定されるべきである。」「法的あるいは任意の形式による交渉の仕組みを確立し、もって教員が公私の雇用主と団体交渉する権利を保障し、かつ、秩序ある交渉を容易ならしめるようにしなければならない。」「雇用条件から生じた教員と雇用主間の紛争を処理するために適切な教員と使用者間の合同機構が作られなければならない。」というのが、そのすべてである。これらは、本勧告草案のなかで、またもっとも論議をよぶ条項であることはいうまでもない。まず第一の問題は、ここにいる団体交渉というものの、本来の意味のそれなのか、あるいはそうではなく、単なる職員の団体と当局間との交渉なのかということである。すなわち、本来の意味の団体交渉とは、わが憲法第28条で保障されているところの「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利」の「団体交渉」であり、それはまた、わが労働組合法第1条および同法第6条にいうところの、「使用者と労働者との関係を規制する労働協約を締結するための団体交渉」であって、それは「労働組合の代表者又は労働組合の委任を受けた者」と「使用者又はその団体」の間においてもたれるものである。これを本来の意味の collective bargaining とよぶのであり、そうではないものは、たとえばわが国家公務員法、地方公務員法に見られるものである。これは、「勤務条件に関し及びその他社会的厚生の活動を含む適法な目的のため、人事院の定める手続に従い、当局と交渉することができる。但し、この交渉は、政府と団体協約を締結する権利を含まないものとする。」（国公法第98条第2項）のであり、あるいはまた、「条例で定

める条件又は事情の下において、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、当該地方公共団体の当局と交渉することができる。なお、これに附帯して社交的又は厚生の活動を含む適法な目的のため交渉することを妨げない。但し、これらの交渉は、当該地方公共団体の当局と団体協約を締結する権利を含まないものとする。」（地公法第55条第1項）というような単なる交渉にすぎないものなのである。勧告草案にいうところの団体交渉が、わが公務員法に見られるようなものであるとするならば、この勧告草案の提案に見られるような事項は多少考慮の余地があるかも知れない。たとえば、上述の二番目に見られるような、「法的なあるいは任意の形式による交渉の仕組みを確立し」云々については、国公法、地公法で規定されており、現在文部省と日教組間において、ある程度これが見られる。しかし、それにしても、「教員の給与および勤務条件は、教員団体と教員の雇用主との間の交渉の過程をへて決定されるべきである。」ということについてはつよい反論が生じよう。わが公務員法では、「交渉できる」ことになっており、交渉をへて決定されるべきであるという建前をとっていないのである。この「交渉をへて決定されるべきである」という表現の英文は、*should be determined through the process of negotiation* であり、これは、交渉という経過をへて決定されなければならないということであって、交渉の結果、決定されるべきであるということと若干の *nuance*、相違があると考えてよいのではなかろうか。すなわち、交渉というプロセスは経過しなければならないが、必ずしも交渉によって両当局者の意向が合致するということまで求めているのではないと解する余地があるのではないか。仏文テキストによると、*au moyen de négociations* といっている。これは、交渉の方法によってということであり、もう少し拘束的である。「交渉の過程をへて」ということを、英文テキストのように、いちおう両者間の交渉の経過をたどってと解し、それほど拘束的に解さなくても、教員の給与および勤務条件は、とにかく教員団体との交渉というプロセスを通らなければ決定できず行政当局のごとき、従来のとおり一方的に決定できないということになるから、いずれにしても、こと重大である⁽¹²⁾。しかもなお、勧告草案にいうところの団体交渉を本来の意義すなわち、もっとも厳格に解すべきものとするならば、とうていわが国においては、この提案に関する限り、うけいられる余地はきわめて少ないということになるのではないか。この勧告草案の前文には、ILO の総会によって採択された結社の自由および団結権の保護についての1948年の条約、団結権および団体交渉権についての原則の適用に関する1949年の条約は、いずれも教員に適用されるといっているのである。上の1948年の条約とは、もみにもんだ例の ILO 第87号条約で、これは最近わが国ではやっと批准が終わり、関係国内法の改正がおこなわれたばかりである。上の1949年の条約とは、ILO 条約第98号であって、この批准は、すでにわが国は終了している。このような点を考慮するならば、むしろ、勧告草案にいう団体交渉は、わが公務員法に見られるよう

(12) 日本政府の意見は、「公務員たる教員の職務の公共性と身分の安定性を保持するために、かれらの勤務条件は、国家公務員たる教員については国の法令で、地方公務員たる教員については地方公共団体の条例で定めている。したがって、公務員たる教員の給与、勤務条件の決定を単純に教員団体との交渉に委ねる方式は採用できない。」といっているのである。

な、制限的なものでなく、本来の意味のものであるとも解されるのである。そうであるとするならば、なおさら、ここに見られる提案は、わが国において容易に受けいれがたいものとなろう。このことは、私立学校の教員の場合においてさえそうなのである。すなわち、わが現行法制上、私立学校の教員には、労働法規が適用され、したがって本来の意義における団体交渉権が付与されているのである。しかしその場合でも、すべて、給与、勤務条件はことごとく学校当局と教員組合との間の交渉の過程をへて決定されるべきであるという建前をとっていない。多くの場合、学校当局は就業規則によって給与、勤務条件等を定め、教員組合は団体交渉の議題として交渉することが見られる。これを直ちに提案のように、「交渉の過程をへて決定されるべきである」とすることは、依然として、行過ぎの感をまぬかれない。そこで、結論としては、団体交渉という字句をどのように解するかは、それぞれの国にゆだねることとし、ここでは、教員の給与、勤務条件は、教員団体と雇用主との間の団体交渉の重要な事項であるとか、あるいは、それらは交渉の過程をへて決定されることが望ましいというような緩和的表現に改めることを主張することが得策であろう。なお、団体交渉については、いわゆるドライヤー委員会報告書に、「教育政策の一般的方針の決定は教育諸団体の意見を聞いて行なうことが普通であるかも知れないが、かかる団体と教育当局との間の団体交渉の対象となる事項ではない」ということが述べられていることに留意する必要がある。次に二番目の提案である、交渉の仕組の確立については、本来の意義の団体交渉権が完全に認められているところの私立学校教員については、問題がなく、国・公立学校教員については、制限的な団体交渉に関する限り、公務員法ですでに認められていることは前述したとおりである。最後に紛争処理のための合同機構に関する第三の提案については、わが国では、国家公務員法にもとづく人事院、地方公務員法にもとづく人事委員会あるいは公平委員会、そして私立学校教員については労働委員会が、大体その役割を果たすものであると考えてよからう。

第9章は「効果的な教授および学習の条件」という標題であり、そこでは、学級規模、補助職員、教員、勤務時間、年次休暇等の種々の休暇、教員の交流、学校建築、へき地教員に対する特例というような多彩な項目が見られる。そして、学級規模、補助職員、勤務時間などについては、何をおいても、教員の勤務量すなわち teaching load 軽減という見地から考慮されるべきであることが主張されているのである。年次有給休暇については、それは仕事の疲れを回復するにじゅうぶんなものであることが述べられているが、なおまた、それについては、「普通には、この休暇は学校の休業日と一致すべきである。」とされている。このとおりおこなわれるとすると、わが国などでは、さしずめ教員側から大きな反対がおこるにちがいない。わが国では学校の休業日は当然教員にとっても有給休暇と考えられているからである。わが国では労働基準法第39条の規定による年次有給休暇は学校教育法施行令第30条に規定する夏季、冬季、学年末、農繁期等における休業日以外にとることが一般に認められ、その限りにおいて、学校の教員は恵まれているというべきである。次は、研修休暇であるが、これについては、「教員は、定

期的に賃金の全額あるいはその一部を支給されてとる研修休暇が与えられるべきであり、これは、先任権および年金の在職期間に通算されるべきものであり、かつ、へき地の教員は、しばしばこの研修休暇を与えられなければならない。」というのである。いうまでもなく、わが国においては、研修休暇と名づける休暇はない。しかし、教員については、教育公務員特例法第20条の規定により、「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」ことや、また「任命権者の定めるところにより、現職のままで、長期にわたる研修を受けることができる。」のである。このように、勤務場所を離れたり、または、現職のままで長期にわたる研修を受けるということは、本務につかないことであり、これは有給休暇をとるということとかが一致するのである。しかもなお、わが国では、長期にわたる夏季休業期間などは前述のように教員にとって当然有給休暇と考えられているのであるから、もし研修休暇なるものを必要とするならば、夏季休業期間中などにおいて、これをとればよい。それで、いずれの点からいっても、この研修休暇は現在、ある意味においてわが国において存在するともいえるのであるから、あえて別にこのようなものを認める必要はなかろう。次に、提案されている他の休暇として、特別休暇なるものがある。これには、国際文化交流計画や技術援助計画、外国の客員教員制度による教員の休暇に関することがらがあげられているが、これについてはとくに問題がない。しかし、ここで注目すべきものは、次の提案である。それは、「教員は、教員団体の活動に参加できるように全額の有給休暇が与えられるべきである。」というのがそれである。これは、一種の専従職員を認めよということである。わが地方公務員法第52条第5項では、専従職員に関する規定として、「職員は、地方公共団体から給与を受けながら、職員団体のためその事務を行い、又は活動してはならない。」と規定している。国家公務員についての規定は、国家公務員法第101条第3項と、これにもとづく人事院規則15—3「職員団体の業務にもっぱら従事するための職員の休暇」というものがある。これらの規定によれば、とにかく国家公務員の場合であろうと、地方公務員の場合であろうと、給与をうけなければ職員団体の事務にもっぱら従事することが認められるのである。ところで、最近わが国でやっと批准を終えたILO条約第87号は、労使相互不介入の原則というものをつよく表面に押し出しており、この条約批准にともなう関係国内法改正措置により、国家公務員法、地方公務員法がすでに改正され、専従制度の制限がますます厳しくなろうとしている。もっともこれについては、現在の段階では、中央に設けられている公務員制度審議会の審議によってきめられることになるのであるが、いずれにしても、このような身分を保有しての専従職員はいずれは認められなくなるのである。これがいわゆる労使相互不介入の精神なのである。そのようなことと、この勧告草案の提案とどう結びつけて考えるべきであろうか。教員団体の職務に全額の有給休暇を得て従事するということは、たしかに労使相互不介入の原則と相いれるものではない。これについては、次のようなことが考えられる。教員団体は、労働組合やわが国に見られる職員団体と異なるもの、すなわち職能団体と考え、このような事態が認められるということと、もう一つは教員については、このような特別の

考慮が払われてよいという考え方もなされよう。いずれにしても、よしんば教員団体に限っても、それに全額の有給休暇の専従職員を認めよというのは、画期的な提案である。ことここになると、この勧告草案にいう教員団体とは、研修団体などをも含めた職能団体ではないかという感をますます深めずにはおられないのである。そして、もしこの提案を受諾とするならば、ここにいう教員団体とは、職能団体であり、unionを意味したり、またはこれを包含するものではないということを、前もって明確にしておく必要がある。次にいうところの、「教員は、雇用にさきがけてむすんだ取りきめに従い、正当な個人的理由による全額の有給休暇が与えられるべきである。」との提案は、そのいわんとする意義が明らかでないので、何とも意見を述べがたい。その次は、病気休暇と育児休暇であるが、ここではまず、「教員は、有給の病気休暇が与えられるべきである。」といい、また胸部疾患などの場合のように、教員と生徒が長期間、隔離される必要があることも述べている。このような問題については、わが国では、教育公務員特例法第14条の規定などで処置済みである。なお、「子どもをもった女子教員は、出産後1年までは無給育児休暇のような措置」を考えるべきであるという提案もあるが、これについては、わが労働基準法第65条において、職員の産前、産後のおのおの6週間の休暇について特別な規定があり、またこれに関連し、前述の「女子教育職員の出産に際しての補助教育職員の確保に関する法律」というものが制定されているのである。次の教員の外国との交流や旅行の奨励に関し提案があるが、まことに妥当である。学校建築という項目については、「新しい校舎建築が計画された場合、あるいは現存校舎の改修がなされる場合、当局は、教員団体および当該学校の教職員の意見を徴するものとする。」といているが、そうすべきであるというよりも、そのようにすることが望ましいというべきであろう。この章の最後の項目は、へき地教員に対する措置であるが、へき地の教員および家庭に対して住宅の無償供与、家賃補助、あるいは、へき地への赴任旅費、引越料の支給などに関する提案は、わが国においては、すでに「へき地教育振興法」などによって、ある程度実施されていることがらである。

第10章は教員の給与についてであるが、ここではたとえば、「教員は、教員団体との同意によって定められた給料表にもとづいて給与を支給されなければならない。」ということや、「生計費指数にしたがって自動的に給与改訂が行なわれる制度がとられている場合には、指数の選択は教員団体が参加して決定すべきものである。」というような提案が見られる。このような教員団体の関与は、前にあげた問題と一括して検討されるべき事項であろう。この項目の最後に、給与と全然関係なく、教員の勤評制度についての一つの提案がなされている。いわく、「勤務評定制度の採用と適用が教員の地位および彼ら自身の職業準則に対する責任に逆効果となることがあることにかんがみ、勤務評定制度は、あらかじめ教員団体の意見を徴してその同意を得なければ採用され、適用されてはならない。」というのがそれである。まず、これはここで述べられるべきではなく、前に勤評について提案されたところの問題であるが、それは別として、その提案の内容自体についてはどうであろうか。ここでいっていることは、いちおう妥当であるとしても、教

相良：教員の地位に関する勧告草案について

員団体の同意が得られない限り、勤評制度が採用、適用されるべきでないというのは、いささかこれも行過ぎであろう。したがって、これについては、意見を徴することぐらいにとどめておくべきであろう。

第11章は社会保障に関するものである。まず、教員のうける社会保障は教員養成課程の学生にまで及ぼすべきであるという最初の提案は、どう考えても行過ぎであろう。けだし、学生と教員は status が異なるからである。教員のうける社会保障は、医療、疾病補償、雇用災害補償、養老補償、廃疾補償、遺族補償などがあげられている。医療については、へき地などの場合、医療をうけるに必要な交通費の支給について提案があるが、これも妥当なことであろう。一般にわが国においては、国家公務員災害補償法、労働者災害補償保険法等の社会保障法、あるいは共済組合に関する法規などによってこれらはカバーされているのである。

最後の章すなわち第12章は、教員の不足と題して、教員不足に対応するための措置についての指導原則などを掲げている。この最後に述べている「有能な経験ある教員の不足は主として教員の社会的・経済的地位、生活条件および勤務条件、雇用条件、この職業の将来の見込みが他の職業に比して不利であるという事実起因するということをじゅうぶん世間に認識させなければならない。そして、当局は、より多くのふさわしい資格をもった人々を教職にひきつけ、ひきとめるために、教員の社会的・経済的地位を改善する効果的措置をとらなければならない。」という提案は、おのずから、このたびの勧告草案全体の趣旨、目的を明らかにしたものであり、また同時にこれはこの勧告草案全体の結論となるものということができる。