

「人材確保法」の成立過程

—政治主導による専門職化の視点から—

丸山和昭

本稿は、人材確保法の成立過程について、教師の専門職化の観点から検討を行うものである。教師を専門職としてみなす職業規定は、日教組対策として自民党文教族に採用され、1970年代に成立した政党優位の文教政策の決定構造において教員の優遇措置と結びついたものとして考えられる。しかし、先行する教師専門職論は、具体的な政治過程を対象として教師の専門職化を跡づけてはこなかった。これに対し本稿では人材確保法の成立過程に注目し、教師の専門職化に果たした役割、および問題点といった視点から分析を行っていく。具体的には、①専門職化の視点からの政治過程の分析枠組みを設定した上で、②教師の専門職化と給与問題の連結、③人材確保法の法案形成、④国会審議における法案の決定過程をそれぞれ分析し、最後に日本の教員における政治主導の専門職化のメカニズムを明らかにしていく。

キーワード：「人材確保法」「教員給与」「政治過程」「専門職化」

1 はじめに

本稿は、「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」(以下、人材確保法)の成立過程について、専門職化の観点から検討を行うものである。専門職化はある職業が専門職としての諸要件を獲得する過程である。具体的には職務の公共性や専門技術を土台として自律性が容認されるが、同時に職業倫理が要求され、最後に地位・待遇といった社会的評価が獲得されるといったモデルケースが描き出される。これに対し、人材確保法は義務教育諸学校の教育職員の給与について一般公務員に対する優遇措置を規定したものであり、地位・待遇といった専門職要件を制度化したものとして捉えられる。先行する専門職論においても、同法による待遇・厚生面での地位上昇は、専門職化の達成ポイントとして位置づけられてきた(市川 1986)。もっとも、専門職化のモデルケースを踏まえた場合、人材確保法による教員の地位の上昇には、土台となる専門技術の未成熟や(竹内 1972)、教員集団の自律性・自己規制の不足(市川 1969)などといった、先行する諸要件の未整備が指摘できる。専門職化の契機としての人材確保法は、もともと不安定な基盤の上に成立したものであったといえる。それでは、なぜ諸条件が満たされて

いなかったにも関わらず、教員の優遇措置は実現するに至ったのか。

人材確保法の成立には、高度経済成長に起因する民間—公務員間の給与格差の拡大、および教員⁽¹⁾志望者の減少といった時代的な要因が強く働いていた。しかし、同様の人材面での枯渇は他領域にも指摘できるものである。これに対し、人材確保法の成立過程に関する先行研究は、当時の首相であった田中角栄の賛同や自民党文教族の牽引といった、政治セクター⁽²⁾の主導的な役割を指摘してきた(内外教育 2000、山崎 1986)。政治主導といった特徴は、同時代の他の教育政策においても確認され(荒井 2006)、時代的な要因としても政党優位の体制の下に教育下位政府⁽³⁾の形成がなされていた(Schoppa 1991)。一方、人材確保法は組合対策としての側面も有している。同法は、賃上げ要求を核とする日本教職員組合(以下、日教組)の団体交渉権獲得の運動を骨抜きにするとした「専門職」教師づくりを口実とした教師の「労働者」性の否定⁽⁴⁾の意図を含むものでもあった(三輪 1974)。

以上より教員を専門職としてみなす視点は、日教組対策として自民党に採用され、1970年代に成立した自民党優位の文教政策の決定構造において教員の優遇措置と結びついたものであるとの仮説を立てることができる。日本の教員の専門職としての地位達成過程においては、専門技術や職業集団の自律性といった諸要件の果たすべき役割が「政治」によって代替されたといえよう。しかし、先行する専門職論や人材確保法の成立過程に焦点を当てた研究は、具体的な政治過程を対象として教員の専門職化を跡づける作業を行ってほこなかった。したがって、教員給与の優遇措置を制定するにあたって、専門技術や自律性といった専門職の要件ではなく、政治セクターが中心的な役割を果たすことになった背景や、通常の専門職化との違い、「政治」が教員の地位達成にもたらした正負の影響については、改めて人材確保法の成立過程を詳細に分析することで明らかにする必要がある。以上のような問題関心から、本稿では人材確保法の成立過程に注目し、それらが教員の専門職化に果たした役割、およびその問題点といった視点から分析を行うことで、政治主導の専門職化のメカニズムとその功罪を明らかにしていく⁽⁴⁾。

2 専門職化過程の分析に当たってのモデル枠組

具体的な成立過程の分析に入る前に、基本的な概念の整理、特に専門職概念における「自律性」概念について確認を行う必要がある。医師をプロトタイプとする専門職の「自律性」は、他者の指示からの自由と、仕事の遂行における自由として定義されるものであり、専門職の社会的評価・地位・待遇の基盤として位置づけられる(Freidson 1971)。教員の専門職論においても、自律性は個々の実践者および全体としての職業集団の両方のために幅広く認められるべき性質のものとしており(Lieberman 1956)、日本においても教職員組合や個々の教員の行政当局に対する権利強化を要求する論拠として、その理論化の試みがなされてきた(勝野 1976、榊 2002)。しかし、先行研究が示すように人材確保法は、自民党の主導を背景とするものの、日教組という職業集団の自律性獲得を意味するものではない。それでは、同法の成立は専門職化過程として論じえないものなのであるか。これに対し、近年の専門職に関する歴史研究は、特に国家との関係における専門職の自律性

の相対的な性質を指摘している。Collins (1990) は歴史研究の知見をまとめ、強い自律性を前提とするアングロアメリカモデルに対し、ある程度の国家干渉を受け入れ可能とみなすヨーロッパ大陸モデルを対置している(図1)。

【図1：専門職化の二大モデル Collins (1991) より作成】

	アングロアメリカモデル	ヨーロッパ大陸モデル
代表国家	イギリス・アメリカ	フランス・ドイツ
イメージ	自ら労働条件を統制する自営業	学術資格に基づくエリート行政官
形成過程	サービス市場を独占する従事者集団の形成と国家との分離	学術資格の発展に基づく、官僚制を前提とした雇用専門職の形成
威信の根源	組織による自己規制	官僚制、学術資格、擬似貴族的生活様式
国との関係	一定の自律性を保持したまま、特権・独占・自己規制権のために国家を利用する	職業集団によって利用される以上に、国家の成長が専門職を発展させる推進力となる

例えば、McClelland (1991) は近代ドイツの中等教員の専門職化においては、常に裁判官との同格化・国家官吏としての立場の確立が目標とされていたと指摘する。中等教員にとって国家機構に組み込まれることは、当時、教育活動へ頻繁に干渉してきた教会や地域社会の介入を低減させることを可能にしたのである(伊藤 1996)。もっとも、両モデルの専門職化の概念は、自律性に関する際立った差異をみせるものの、専門職化を“一つの職業が高い社会的地位を確保しようとする職業集団の戦略”と見なす点において共通している(阿形 1995)。社会的地位は、希少性を前提とした社会的資源の配分の差異によって生ずる諸成員の关系的位置として定義されるが、社会的資源の内容には給与所得等の“富”のみならず、職業の勢力・威光、および教育年限に代表される知識水準など多様な要因が含まれている(渡辺 1986)。比較・歴史的な研究の知見を参考にすれば、自律性が専門職にとって重要な要件である点は否定しえないが、当該職業集団がより高度な社会的な地位を達成する実際の歴史過程においては、他の社会的資源の獲得が優先される可能性が存在すると考えることができる。

したがって、人材確保法に見られるような国家による主導、特に政治セクターの介入による給与の上昇もまた、単に職業集団の自律性の欠如のみに注目して専門職化過程の分析から排除するのではなく、教員の社会的地位に注目して多元的に考察を行う必要がある。人材確保法は、社会的地位の中でも富に関連する施策であるが、同法を専門職化の枠組みから捉える観点からは、給与面の上昇のみならず、職業集団の自律性との関係についても考察を行っていく必要がある。人材確保法の成立過程は、専門職化の視点から捉える場合、政治セクターの主導的な役割を指摘するだけではなく、職業集団の社会的地位確保の戦略の上からも分析されなければならないといえるだろう。以下の節では、これらの社会的資源をめぐる国家と職業集団の対立・協力関係に注目して分析を行っていく。より具体的には国家側として政治セクターの自民党議員と行政セクターとしての各省庁、職業集団としては組織化された最大の教員集団である日本教職員組合(日教組)を中心に、教

員の社会的地位の上昇・確保に関する動向に注目していく。

3 専門職化の歴史背景

人材確保法を専門職化の観点から考察するに当たって、本節ではまず教員の専門職化といった課題と、教員待遇の改善といった課題がどのようにして結びついたのかを追っていく。日本の教員は戦前の段階において職業の制度化と義務教育市場の確立という専門職化の基礎的な段階を達成している(本間 1982)。一方、戦後直後の飢餓の問題や、占領軍の労働組合政策を背景に、労働組合として再編された教員組織の国家に対する自律性は、戦前とは比較にならないほど大きいものとなった。しかし、その後の占領政策の転換は教員集団の勢力を再び抑制する方向に働くこととなる。1947年、米ソ冷戦の激化に伴い、マッカーサーは首相に対し公務員の争議行為を禁ずる書簡を送る。これを受けた日本政府はマッカーサー書簡の意に忠実な政令201号を公布、官公労働者の団体交渉・ストライキが禁止されることとなった。そして、団体交渉禁止の「代償措置」として、政府側と公務員側の間に立つ第三者機関としての人事院による賃金決定構造が生まれることとなる。これは政府及び労組の恣意的な介入の抑制を目的とするもので、これ以降、教員をはじめとする公務員の平均給与ベースは、民間企業職員の平均給与との均衡によって決定されることとなった(河野 1974)。

このような、教員給与の決定構造は、アングロアメリカ型の自己規制が、待遇面での地位向上に対して直接的な影響を及ぼしえない状況を作り出したと考えることができる。これに対し、1960年代前半、日教組では賃金と労働基本権に運動の焦点を定める新体制が確立されており、1962年の「賃金綱領一第二次草案」では“人事院体制の打破”が掲げられることとなった(日本教職員組合 1970)。教員の賃金が人事院制度を基盤とした公務員全体のバランスの上に決定される以上、“専門性の管理による市場統制”や社会的任務のアピールによって自らの境遇を高める専門職化の戦略よりも、むしろ、現実に5ヵ月分の昇給を差し止める「人事院体制」を打開する戦略の方が合理的かつ早急に彼らの待遇を向上せしめる。以上のような背景から、人事院を隠れ蓑に政府の恣意的な賃金決定が行われているとの主張の下に、他公務員とともに“人事院の打破/団体交渉による賃金決定”を求めてストライキが行われていくことになった。

以上のように教員待遇の改善という課題は、人事院制度との関連において組合側の先導によって浮上したものであった。これに対し、教員の専門職化というスローガンが日本の教育界に敷衍するのは、1966年のILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」をきっかけとするものである。注目すべきは勧告が“教員は専門職である”との規定とともに、教員の給与が他の専門職と同等であるべきとの提言を行った点である。ここにおいて、教員の専門職化と教員待遇の改善の問題は、国際機関の権威をもって裏付けられることになったといえよう。実際、勧告をきっかけとして校長会など管理職団体においては教員の専門職化が給与との関係から強く要求されている。しかし、先んじて教員待遇の問題を取り扱ってきた日教組は、給与問題を教員という専門職単独の課題として積極的に位置づけることができない状況に置かれていた。これは、これまでのストライキによる人事院制度への対峙に代表されるように、他公務員と並列的な労働者としての位置づけから運動を展開してい

たことを背景とするものである。その結果、日教組による勧告の文面の解釈も、専門職待遇の根拠というよりは、自律性の向上、団体交渉権獲得の論拠としての性格が強いものであった。

一方、1960年代には団体交渉権の獲得と並行して教員の超過勤務の解消もまた、日教組の大きな運動課題として取り上げられており、各地で組織的な裁判闘争が展開されることとなった(日本教職員組合 1989)。これを受け、1960年代の後半には、教員に超過勤務手当を支払うべきと認める判決が出され、文部省も1967年には手当て分の予算を計上している。しかし、このような文部省の対応に自民党文教族が“教師は労働者ではなく聖職である”といった視点から、待ったをかける(山崎 1986)。自民党文教族の主張は、教員を一般労働者と同等に認め超過勤務手当を支払うことに対する反発に基づくものであったが、このような視点はその後、教員を特別な専門職として給与と上位置づける発想へとつながっていく。1968年4月27日、衆議院の文教委員会では自民党文教族の西岡議員が「教員の職務が一般の公務員と異なるものであることは、これは何人も否定しない」との立場から、抜本的な改善によって手厚い待遇のもとに優秀な教員を確保する必要性を主張する。また、1969年8月、自民党文教部会「わが党の文教政策」においては、超勤問題と併記される形で「教師の専門職としての地位の確立」が提起されることになる(宮地 1971)。

したがって、教員の専門職化と教員待遇の改善という二つの課題を結びつけたのは、当事者団体である日教組ではなかった。しかし、日教組の教員待遇改善に向けた動きは、自民党の日教組対策を刺激することで、逆説的に両課題が国政レベルで連結するきっかけを与えることとなる。ここで注目されるのは、まず給与問題における文部省という行政組織の限界が政治的な解決の表面化を促したという点である。日教組は60年代に労働基本権を核とする経済闘争を重点化させ、一般公務員と待遇上の問題を共有することで、給与という文部省が手を出しづらい間隙をついた。すなわち、日教組の提示していた教員像が、公務員との同質性を前面に押し出しつつ、待遇改善の側面において一定の影響力を行使しつつあったことが、自民党文教族という政治セクターにおいて専門職規定が教員待遇と結びつく直接の要因となったのである。

4 政府内の反発と文教族による合意形成

本節では政府内において優遇措置に関する合意が形成され、法案としてまとめられていく過程を扱っていく。給与改善の直接の根拠は、1971年6月の中教審答申の提言であるが、“初任給を一般公務員より30%から40%高くする”といった箇所について西岡が「私が入れてもらった」と証言するように、自民党文教族の影響が強いものであった(山崎 1986)。さらに、1972年7月1日には、文教制度調査会・文教部会合同会議において「教員の養成、再教育並びに身分待遇の根本的改革について—中間報告」が決定されている。その内容は“専門職としての教員身分法”と“現行の2倍程度の待遇改善を目標とする教員給与法”の制定の意図するものであった(戦後日本教育史料集成編集委員会編 1983)。これに対し、全野党及び日教組はこのような給与改善の構想について反対を表明している。一つには、中教審答申における給与改善案を、教職員に対する管理体制の強化のための職階給導入を示唆するものとして受け止めたことがその理由であった。具体的には、当時の教員

給与体系が一等級の校長と二等級の教諭、三等級の教諭の区分となっていたものを、校長・教頭・上級教諭（主任層）・教諭・助教諭の五段階に区分する構想、すなわち「五段階分裂賃金」の意図が中教審の答申に含まれているとの懸念に基づくものであった。また、もう一つには、「教職員の賃金は、教育労働者の要求に基づき、労使交渉によって決定するのが原則」とする立場から、政府主導による給与決定そのものに対する批判も存在した（日本教職員組合 1989）。一方、諮問時と答申時では社会・経済状況が一変しており、政府内部でも中教審の内容は実現可能なものとして受け止められていなかった。給与改善案は制定当初、文教族のスタンブレイとしての色合いが濃く、実現には困難が予想されるものであったといえよう。

このような逆風にも関わらず、教員給与改善の強力な促進要因となったのが、1972年7月に誕生した田中角栄内閣と、首相自らの教員給与改善への承諾である（内外教育 2000）。首相の後押しを受けた文教族は、文部省に対し教員の資質向上と待遇改善のための施策をまとめるように強く働きかけ、9月5日には教員給与を3年間で50%引上げる旨の計画を目玉とする「昭和48年度文教特別政策」が、自民党の文教制度調査会・文教部会合同会議において了承されている。これを受けた文部省が大蔵省に総額583億7100万円の追加要求を行うこととなるが、この段階での教員給与の改定案は、国公立の幼稚園から大学までおよぶもので、さしあたりは、1974年1月から一律25%の給与底上げを行い、その後の二年間で全体として50%まで引上げるとの計画に基づくものであった。（朝日新聞 1972）。しかし、この巨額の追加要求は、当時のマスコミからは、“大蔵省が相手にするはずもない非現実的なもの”として受け止められており、実際には「予算要求を行っただけでも画期的」と称されるほどに実現の可能性は危ういものであった。したがって、1973年1月の段階における日教組の見解も、「幻想を振りまくだけの結果となる」といった給与改善施策の挫折を予想するものであって、春闘での半日ストを構えるなど、あくまで政府主導の給与改善構想に対決姿勢を見せている（内外教育 1973a）。

また、田中首相の支持という大前提自体が必ずしも盤石なものではなかった。文部省によって追加要求された予算案は、マスコミの予想通り大蔵省の反対を受け予算内示において全額削除、問題は復活折衝に持ち込まれることになる。これを受けた田中首相は9日の閣議において給与改善予算の当初予算案への財源計上を見送る方針を固め始めている。この段階で大蔵省を中心に政府内で出されていた問題点は二つ存在した。一つは、公務員給与の改善に必要な人事院勧告という行政手続きをふんでいない、もう一つは、行政手続きをふんでいないために他職種の公務員と比べ教員給与だけを現状でなぜ引上げるのか理論的説得力に欠ける、といったものであった。ここから、政府内では、問題を政治折衝によって財源の値切り合いで決着をつけるより、「25%引上げ」の看板はそのままに、8月の人事院勧告を得た上で補正予算において処理する方が良いのではないかとの意見が強まっていた。首相の方針転換もこのような動向を受けてのものであると考えられ、文相の判断もまた1973年度の当初予算段階での盛り込みを見送る方向にあった（朝日新聞 1973a）。

しかし、自民党文教族はあくまで当初予算での処理を強く主張する。同日夜には、自民党の文教制度調査会と文教部会が党本部で合同会議を開催、「教員の待遇改善は教育改革の第一歩であり、

当初予算で必要な財源確保をはかる」との強い態度を決めている。特に、人事院勧告を待つべきだとする政府内部の意見に対しては、「教員給与の改善は教育問題であり、人事院の権限を超えた政治判断の問題だ」と、自民党の主導権によって解決すべきだとの意見が大勢を占めることとなる(朝日新聞 1973b)。また、このような人事院に対する政治判断の優越性を主張する一方において、自民党文教族は、日教組対策を口実とする合意形成への試みも行っている。反対する党内議員に対しては「日教組を事実上解体する費用としては安いものではないか」との説得を行い(田原 1979)、田中首相に対しても「待遇改善は日教組対策になる」と対大蔵省交渉におけるリーダーシップを再び取り付けることに成功している(八木 1984)。

それでもなお、給与改善財源をめぐる予算案編制はもめることになるが、奥野誠亮文相が蔵相と交わした妥協案を若手文教族らが押し戻すなど激しい攻防の末、1973年1月14日の深夜の閣僚折衝において、蔵相、文相、自民党政調会長による「合意メモ」が成立する(内外教育 2000)。合意内容は、①人事院勧告とは別枠で、小・中学校教員(養護学校も含む)の現行給与を10%引上げるのに相当する財源(135億円)を給与費に計上する、②大学、高校、幼稚園関係の教員についても、今後予備費で措置する、③49年度以降の改善計画を年次的に進める、の三点に基づくものであった。このように、予算編成の段階では、交渉過程において当初の計画案を縮小せざるを得なかったものの、自民党文教族は強引に必要な財源を確保することに成功した。もっとも、以上のような合意に対しては、人事院の勧告をどうするか、また給与引上げのための法律改正をどう進めるかといった問題が残されている(朝日新聞 1973c)。これに対し、具体的に教育公務員の給与表に手を加えようとすると、人事院を無視するわけにはいかないとの判断を文部省が下す。これは、他職種の公務員をかかえる政府内各省に、教員を優遇することに反発があることを考えて、ともかく人事院にまかせる機会を作らなければならない、といった現実的な考えに基づくものであった。一方、文教族は当初、人事院勧告と教員給与の改善を切り離して進める方針であったが、最終的には文部省案に妥協している。1月29日、自民党文教制度調査会・文教部会合同会議において、①まず給与の具体的改善案について人事院に勧告を出させることを趣旨とする政府提出法案を今国会に提出する、②この法案の成立後、人事院勧告を得て、改めて給与法改正案を提出する、といった二段構えで臨む方針が決定されている(朝日新聞 1973d)。

これを受けて、2月2日、政府・自民党首脳部では小・中学校教員の給与の「10%引上げ」財源に対し、根拠となる特別立法を当時開かれていた第71特別国会に提出する旨の申合わせが行われる。ここにおいて、法案内容については文部省を中心に給与関係各省が話し合いを進めながら、文部省によって「教職員の待遇改善案に関する特別措置法案(仮称)」の作成を行うこととなった。法案内容は自民党文教部会の意向を受け、①給与改善計画を計画的に行う、②当面、義務教育教員の給与の10%に相当する財源をあてる、③そのため人事院に給与の具体的改善案を義務付ける、の3点を盛り込むことが予定されていた。しかし、ここでもまた政府内部での意見対立が表面化する。2月3日、教員給与問題に関する文部、大蔵、自治、労働各省、総理府、人事院の意見調整が行われるが、文部省案に対して他各省が反対したことから、合意形成は難航することとなる。各省の反対は、①「10%

引上げ勧告」を人事院に義務づけるのは、人事院の勧告体制を政府自らくずすことになる、②教員だけを優遇することを政府提出法案に掲げるのは、他職種の公務員に対する説得力に欠ける、といったものであり、予算編成段階における大蔵省の反対理由が再び浮上した形となる。また、このような省庁間調整の難航に加え、社会党もまた日教組の方針と同様の理由においてこの立法措置に対する強い反対の意向を示していたことから、国会対策上、法案の上程を無理に推し進めることは、他の重要法案の審議に影響を与えるとの懸念も存在していた。ここから、政府・与党首脳部においては、人事院の自主的な勧告を待っても予定した1974年1月からの引上げ実施に間に合う、との判断に基づいて、特別立法の国会提出を見送る考えが浮上することとなる（朝日新聞 1973e、朝日新聞 1973f）。

このような党首脳部の動揺に対し、文教制度調査会・文教部会は2月12日に合同会議を開催、義務教育教員の待遇改善のため新年度予算に計上した135億円は“政府予算”であり、それを裏付ける特別立法が必要だとの態度を確認し、文相に立法化への巻き返しに努力するよう要請する。このような文教族の方針は、①法律の枠をはめず人事院の自主的勧告にまかせると、教員の待遇改善を年次計画で進めるといった政策的な意図が生かされないおそれが強い、②立法化見送りの理由が国会対策上の配慮からだとしても政府としては法律の形で政策的なねらいをはっきり打ち出すべきだ、といった理由に基づくものであった。このような文教部会の意向は、文相・調査会長・部会長によって田中首相に伝えられることになるが、首相は「党側の判断にまかせると」回答、最終的には2月13日の自民党三役と給与関係閣僚の協議を経ることで、2月20日、人材確保法案が閣議決定され国会に提出されることとなる（朝日新聞 1973g）。

教員給与の優遇措置を法案化する際の最大の障壁は、大蔵省をはじめとする政府内の反対勢力の存在であった。これに対し、政府全体に影響力を有する総理大臣の基本的な賛同が強く働くが、田中首相は同法案の中心的主導者であったわけではない。何度も法案上程を見送ろうとする党首脳部に対し、そのバックアップの維持に力を注ぎ、横断的な利害調整を行ったのは自民党文教族であった。しかし、文教族の意向がそのまま現実の法案へと結びついたわけではない。予算編成の段階においては、当初、文教族が主張していた初年度の25%アップの計画が10%まで縮小しており、対象となる教員の範囲も最終的には義務教育教員にまで限定されている。また、他省庁の抱える公務員給与との関係から、人事院という教員給与決定の制度上の原則を無視することはできなかった。60年代の初頭、日教組は待遇改善を求めて“人事院体制の打破”を掲げたが、これらの攻勢を受けて対抗的に専門職規定と待遇改善を結びつけた自民党文教族もまた、人事院制度の乗越えを、立法化にこぎつけるにあたっての課題としていたのである。

5 教員の“専門職化”と人材確保法の決定過程

本節では政府内での合意を得た人材確保法案の、国会における決定過程に焦点を当てていく。まず、給与改善案が現実に予算化、法案としての合意を得たことは、日教組内部における運動方針上の不協和を表面化させている。3月1日から2日にかけて日教組の第42回臨時大会が開催され、そ

の中で人材確保法案とその背景にある給与改善予算をめぐる議論がかわされる。この段階において執行部は、政府・自民党側の意図が五段階賃金制に道を拓くことにあるとみて法案成立阻止の方針を打ち出していた。しかし同時に、135億円の予算化措置そのものには否定的な態度はとっていなかったことから、出席代議員から「予算の執行も阻むべきだ」との意見が提出されている。最終的には法案成立阻止の方針が明確にされるものの、予算自体を拒む態度はとらないという執行部の方針が採用されている(朝日新聞 1973h)。

一方、人材確保法案は4月12日に衆議院本会議において本格的に審議入りする。法案提出の直前における各党の見解は、社会党・共産党が職階賃金の導入によるの管理体制の強化を危惧し、教育労働者との対等な協議・交渉に基づく賃金引上げを求めるのに対し、公明党は政府干渉による給与決定を、民社党は人事院の独立性の侵害を第一に問題視するなどニュアンスの違いは見られるものの、全野党が反対の立場にあるという点では共通していた(内外教育 1973b)。特に実際の審議過程においては、五段階賃金と人事院勧告への政府介入に対して質問が集中している。このうち、人事院勧告の問題に対する与党自民党および人事院の対応は、法案の形成過程において自民党文教族が主張した内容と同様に、政治的な先導の必要性を強調するものであった。7月6日、衆議院文教委員会では人事院に勧告を求める法律を作成する根拠についての質問が行われているが、これに対し文部大臣は、教員の給与問題には政治的な決定が必要、との姿勢を示している。また、7月11日の文教委員会では、社会党の馬場議員や共産党の山原議員より、同様の質問が行われているが、人事院総裁はあくまで立法に従う姿勢をしめしている。7月13日、民社党の安里議員の質問に対して、人事院総裁は、公務員給与が官民比較に基づくのに対して、教員の場合は私立よりも公立の方が高いため、他の公務員にしわ寄せが行く構造があると説明している。そのため、他の行政職への気兼ねから、自ら自由に教員の給与を延ばすことはできない状態にあった、と制度上の限界が言及されている。

しかし、政府与党側の上記のような主張が国会審議の場において野党側との妥協に結びつくことはない。また、五段階賃金の問題に対しても、人材確保法との結びつきを主張する野党と、両者の関連を否定する政府与党の間で水掛け論が繰り返されている。さらに、人材確保法は4月に審議入りしたものの、他の重要法案との関係から実質審議は7月までストップ、その結果、国会会期が残り少なくなり、常識的には71国会における成立は困難な状況におかれることとなる。もっとも、法案反対の中心にあった日教組は、仮に法案が成立しなかったとしても人事院による教員給与の改善に関する勧告が行われるとの見解を有していた。これに対し、文部省は法案がない場合、人事院は勧告を行わない可能性が高いとして危機感を募らせていた。これは法案がないと、看護職や研究職の手前、教員だけに特別な給与改善を行う措置がとりにくくなる、といった見解に基づくものであった。また、仮に今年は勧告がなされたとしても、法案がない場合には来年以降の予算計上のメドがつかず教員給与改善の計画は中倒れになってしまうなどの懸念も示されている(内外教育 1973b)。

実際、8月9日に行われた人事院勧告は、法案が未だ審議中であることを受けて、教員の給与改善

について第二次勧告を出す旨を付記するに留まった。一方、8月下旬に文部省は昭和49年度予算の概算要求を取りまとめるも、この中においても「人材確保法案の決着がつくまで保留すべきだ」との自民党文教部会の意向により教員給与改善費が“凍結”されることとなる。この段階において、西岡文教部会長は「仮に法案が成立しなかった場合、教員給与特別措置はやるべきでないとの国会の意思決定があったわけだから、この予算は欠落する」との立場から、計上された予算が他の政策費に回されることになるとの見解を述べている(内外教育 1973c)。これに対し、日教組・野党は年内の人事院による自主的な勧告に期待をかけることになる。実際、8月28日の内閣委員会では大出議員から人事院総裁に対して「あの法律、人材確保などというものはこの際やめて、…人事院が独自の勧告をなさるといって、これはふしぎはない」との提案が行われている。もっとも、対する人事院総裁は“審議中の法案の趣旨を横からさらうような勧告を出すことは不遜な企て”との見解を示しており、法案審議中の人事院の独自勧告の可能性について否定している。

以上のように、人材確保法をめぐる審議は野党の強い反対、および他法案の審議との関係から議論の進展は見られず、日教組・野党が主張する人事院の独自勧告についても不確定な状態におかれていた。このような膠着状況のまま第71特別国会は会期が切れることとなるが、9月27日、衆議院本会議において「教頭職法制化法案」、「靖国神社法案」、「優生保護法改正案」とともに人材確保法の継続審議が強行採決される。もっとも、この決定には議長が各党の同意を得て解除するまで、審議を凍結するとの条件がつけられていた。これを受け、議論の場が国会外の直接交渉へと移行する。まず国会会期終了に先立つ9月6日、自民党文教部会と日教組幹部の会見が行われている。この会見の場において、西岡部会長が法案修正の用意がある旨の見解を述べている。これに対し、日教組委員長は、①同法の給与改善については教職員団体と協議して決めるという一項を取り入れる、②中教審答申の給与改善構想、五段階給与を破棄する、③自民党試案の給与プランを白紙に戻すと宣言する、といった条件を示すも、自民党側はとうてい受け入れることはできないと回答している(内外教育 1973d)。これを受け、日教組は法案の再提出に備え反対運動を強化、11月13日に開かれた戦術会議において12月4日にストライキを行うことを決定している(朝日新聞 1973i)。

これに対し、11月末、日教組ストの前に解決を図るとの目標のもとに、自民党文教部会と日教組系の社会党議員による“政治折衝”が本格化する。政治折衝の背景には、まず自民党・文部省が年内の法案成立を強く必要としていた点が挙げられる。年内に法案が決着しなければ、74年1月からの給与改善を予定して計上した136億円が宙に浮くことになり、また二年目以降の給与改善予算を追加要求する時期を失ってしまうためである。また、日教組内部にも法案の粉碎によって給与改善の機会が失われることに対する動揺が生じていた。これまで見てきたように日教組の法案に対する反対の背景には、人事院が自主的に第二次勧告を行うとの前提が存在していたが、人事院は国会の結論を待つ方針から日教組の期待に反することになり、年内の教員給与アップの見通しが次第になくなりつつあった。最終的には、12月3日、日教組執行部は全国戦術会議において「中教審路線に道を開く人確法案の毒素は取り除かれた」との判断から、法案粉碎の方針を転換する。その結果、ス

トライキ予定日である12月4日、政治折衝の結果として「人材確保法案に関する覚書」が成立、同内容に基づき文相と日教組委員長のトップ会談が行われ「文相権限内の範囲内で実施すべき事項については努力する」との妥協が成立、最終的にストライキが回避されることとなった。覚書は「給与改善に当たり職員団体と協議する」や「五段階給与はとらず、また教員身分法と関連させない」といった内容を含む6項目よりなるものであった(内外教育 1973f)。

もっとも、法案の成立は他法案との関連から年内には行われなかった。法案は既に12月1日に開会していた第72回通常国会に持ち込まれるも、自民党が人材確保法と同時に凍結されていた他三法案についても審議を再開したことから、人材確保法のみ凍結解除に賛成であった野党が抗議のために審議を拒否することとなった。この結果、12月20日の衆議院文教委員会において社会・共産・公明の三野党が欠席する中、付帯決議をつけることなく政府原案のまま衆院文教委員会にて可決されることとなるが、これに対し野党はさらに態度を硬化させ、最終的に人材確保法の年内の成立は不可能となってしまふ(朝日新聞 1973j)。ただし、文部省と自民党文教部会・文教制度調査会は12月21日に、法案が年明けの再開国会で成立するとの前提から、先んじて大蔵省に昭和49年度分の教員給与改善費を追加要求、12月27日の大臣折衝で実現することとなり、給与改善の施策は法案成立を待たずして動き始めている(朝日新聞 1973k)。一方、国会審議においては1974年1月24日、野党側から覚書の6項目に基づき「参院で法案を一部修正することを確約すべきだ」との要求が行われたのに対し、自民党側は「覚書交換には同法案の年内成立が条件になっていた。年内に成立しなかったのだから、覚書の内容は白紙に戻った」と回答を行い、さらに成立が先延ばしされる(朝日新聞 1974a)。最終的には、2月7日には野党が「参院段階で修正されるとの感触を得た」との見解から法案の採決に応じ、衆院本会議で原案通り賛成多数にて可決された(朝日新聞 1974b)。これに基づき2月19日、参院文教委では、法案の一部修正と4項目の付帯決議について、全会一致で可決される。付帯決議は五段階給与制度をとらない旨の内容を含むものであったが、覚書における「職員団体との協議」という日教組の要求は省かれたものとなっている。最終的には、この文教委の修正案に基づいて2月20日、参院本会議にて全会一致にて可決、さらに2月22日、衆院本会議にて、人材確保法の修正に対し、全会一致で可決され、人材確保法が成立する。人材確保法案は年度内に成立したこととなり、あらかじめ計上された教員給与改善予算に対し、かろうじて根拠付けを与えるのに間に合ったことになる。

以上のように、人材確保法の決定段階においては、人事院の問題と、中教審答申に端を発する五段階賃金の問題が、政府・自民党と日教組・野党との間で焦点化した。しかし、フォーマルな国会審議においては野党の強い反対もさることながら、他法案による審議の混乱といった外的な要因によって議論が停滞することとなった。この局面を打開したものが、自民党文教族と日教組内部の社会党議員によるインフォーマルな政治折衝である。もっとも、最終段階において法案成立を実現させた要因は、政治セクター間の協議そのものというよりも日教組の転回であった。そして、日教組が法案粉碎の方針を変えざるをえなかった背景には、期待される人事院の自主的勧告が得られなかったこと、さらに、そもそも教員の待遇改善は60年代当初からの中心的な運動目標であったこと

が遠因として働いている。このような日教組の方針転換に対し、自民党文教族の藤波議員は「与党自民党の主導で必要予算を確保し、人事院に勧告させる人確法方式ともいべき新しい制度は日教組の運動方針の狙いを外した結果になった」と勝利宣言を掲げている（藤波 1977）。一方、1978年、日教組定期大会では教育現場において、“ストをしなくとも教員賃金は改善される”との風潮が出現していることに触れ、「人確法」依存の意識を払拭できないでいる状況が一部に生まれています」との見解が示されている（三輪 1979）。このように、人材確保法をめぐる教員の地位確立の経緯は、外面的な待遇改善のみならず、人事院の周辺において争われた教員給与決定構造の主導権獲得競争の様相を呈するものであり、最終的には日教組が自民党文教族に対し一定の譲歩を行った形で決着したものとして総括することができる。

6 分析と結論—“政治主導”の専門職化とその功罪

従来の日本における教員を対象とした専門職論は、教員の専門的知識水準の低さを背景として、教員の専門職化における限界を論じてきた。しかし、本稿で明らかにされたように、日本の教員の待遇改善の画期となった人材確保法の成立過程において、専門的知識は積極的な推進要因として働いたわけではない。このような特殊性を捉える上で重要なのが、人事院制度による給与決定構造という制度面での特徴である。公務員の団体交渉禁止に対する代替措置として設置された人事院制度の下においては、公務員内部における給与バランスが重要となるため、ある特定の領域の職業が突出して待遇改善を行うには困難が伴う。このバランスの見極めは人事院の判断に委ねられており、文部省に与えられた権限は小さいものであった。しかし、人事院による給与決定の構造は、1960年代の高度経済成長を背景に、民間に対する公務員の相対的な地位の下降を導いた。職業集団としての日教組による“人事院体制の打破”のスローガンは、このような制約からの脱却を目論む所作であったと捉えることができる。また、同時にこのような日教組の運動方針は、超過勤務に関する判決に見られるように、行政機構に対する権力・自律性増大の側面において一定の成功を収めつつあった。しかし、文部省の対応は自民党文教族によって行政の限界として把握され、日教組の提示した“教員＝労働者像”に対置される“専門職規定”の確立が政治課題として掲げられることになる。以降の人確法の形成・決定過程は、給与上昇をアドバルーンとして掲げながら、徹底して政治問題として処理されていくことになるが、これは日本の教員給与における優遇措置の成立が、政治集団のイニシアティブによる専門職化としての側面を有することを示している。

したがって、人材確保法の成立過程は、給与決定構造における職業集団の自律性をめぐる、政治セクターと職業集団の葛藤の過程でもあった。最終的に政府主導の給与改善法案を軸とした合意が形成されたことをふまえると、人材確保法は教員の社会的地位における富・待遇面での上昇を促す半面、その成立段階において専門職化の後退の側面をも含むものであったといえることができる。もっとも、政治セクターが自らの要求を全て通しえたわけではない。特に人事院による給与決定という制度上の原則は、大蔵省をはじめとする政府内部の対抗勢力によって度々言及され、自民党文教族の描いた“教員の専門職としての地位”に対し、大幅な妥協を余儀なくさせている。一方、日教組

と自民党は表面的な対立が存在したにもかかわらず、人事院という制度上の障壁は共通に乗越えるべき課題として取り上げられている。このように、政策過程論の知見が示す政治主導の側面は、アクター間の表面上の関係のみならず、制度・環境的な限界を乗越える上での契機として改めて注目する必要がある。また、人材確保法の成立のきっかけにおいて田中角栄という政治家個人の影響が大きく作用していた。田中首相は人材確保法の主導者ではないが、政治家個人の動向によって左右される不安定さも、政治セクターによる専門職化のメリット、あるいはデメリットとして大きな位置を占めているといえよう。

しかし、このような専門職化が恒常的な効果を有するものではない点もまた明白である。実際、一般公務員の給与水準を100とすると、教員給与はピーク時には122にまで改善されたものの、2004年までには105程度まで減少した上に(内外教育 2004)、2005年には財政制度等審議会において雇用情勢の変化を理由に同法の廃止が提起されている。専門的知識や職業集団の自律性の優越性が公衆に認められることで最終的に待遇面での解決が図られる従来の専門職化のモデルと比較した場合、時代的要因という前提の上に政治主導によって行われた教員の専門職化には、あらかじめ長期の使用に耐えないデメリットを伴うものであったと考えることができる。また、1973年の2月27日、内閣委員会にて社会党の大出議員は人材確保法に設けられた人事院に勧告を義務づける条文に対し次のような批判を述べている。「こんなことを次々にやっごらんささい。そうなれば、人事院なんというものは、政党政治の、つまり政府・与党の政策によって、いかようにでもそれに合わせた勧告をしなければならぬことになる。…国の大きな政策がそうなれば、人事院はそれに応じて勧告しなければならぬということになれば、公務員の給与を下げることで簡単じゃないですか」。

70年代において自民党が日教組対策を核に給与向上と専門職規定を結びつけたように、政治セクターが常に職業集団の専門職化の要求と自らの要求とを結びつける保障はない。80年代以降の政治環境の変化に伴う教員の地位低下は、政治主導の専門職化を遠因とする、政治主導の脱専門職化の側面を有しているとも考えられる。もっとも、今回使用した専門職のモデルは欧米の医師や法曹の歴史に基づくものである。そのため、本研究によって抽出された日本の教員における専門職化の諸特徴は、政治セクターによるイニシアティブ以上に、日本と欧米の国家制度上の違い、あるいは教員と医師・法曹との職業上の差異に起因するものである可能性がある。また、今回の分析成果は70年代という時代状況に限定されるものであるため、他の時代の教員にも同様の政治セクターの役割や諸問題が当てはまるかどうかについては見当の余地がある。先に述べたような政治主導の専門職化の功罪が、現段階の教員＝専門職分析にも適用可能か、通時代的に専門職化を跡付ける作業が今後の課題となる。

【注】

- (1) 本稿では人材確保法が義務教育諸学校の教育職員の給与改善を中心とするものであることから、特に断りのない限り、「教員」の語は初中等教員を指す。
- (2) なお、ここにおける政治は、「諸権力・諸集団の間に生じる利害の対立などの調整・統合」(松村 1999)として定

「人材確保法」の成立過程

義されるものであり、特に本稿では、文部省や人事院といった行政セクターとの対比として、首相や自民党文教族を政治セクターと位置づけて論じていく。

- (3) Schoppa (1991) は、John C. Campbell の「下位政府」概念を基盤に、自民党文教族議員と文部省によって形成された構成単位を教育下位政府として提示している。同書では、1970年代前半に登場した文教族は、教育下位政府の中心的なアクターとして文部省に対して絶大な影響力を行使したものとして論じられている。
- (4) なお、具体的な資料としては、日教組発刊の雑誌『教育評論』や年代誌・資料集、また、教育政策に関する先行する歴史研究の他、教育専門紙である『日本教育新聞』や、国会議事録を主に参照している。なお、本文中の議事録の引用は、国立国会図書館、国会議事録検索システムによる。
- (5) なお、この研究は、平成18年度科学研究費補助金による研究成果の一部である。

【引用文献】

阿形健司(1995)「『専門職』概念の再検討」『愛知教育大学研究報告』第44号

荒井英治郎(2006)「私立学校振興助成法の制定をめぐる政治過程—自民党文教族の動きに着目して—」『日本教育行政学会年報』第32号

朝日新聞(1972)「教員待遇改善 給与は五割アップ 自民了承 一万人海外研修も」9月6日、朝刊4面

朝日新聞(1973a)「予算復活折衝始る 教員給与引上げ 人事院勧告後か」1月9日、夕刊1面

朝日新聞(1973b)「教員給与の引上げ問題 自民なお強硬に押す 予算復活折衝」1月10日、朝刊1面

朝日新聞(1973c)「教員ベア、初年度は10% 48年度予算 きょう政府案決定」1月15日、朝刊1面

朝日新聞(1973d)「教員給与引上げ 法改正案提出前に人事院に勧告促す 自民 苦心の二段構え作戦」1月30日、朝刊2面

朝日新聞(1973e)「教員給与立法の内容 調整つかず 文部省案に各省反対」2月4日、朝刊2面

朝日新聞(1973f)「特別立法見送りか 教員給与引上げ 各省の調整が難航」2月11日、朝刊4面

朝日新聞(1973g)「教員給与改善 あくまで特別立法を 自民文教関係者 文相に巻返し要請」2月13日、朝刊2面

朝日新聞(1973h)「五段階賃金阻止」含め 半日スト決める 日教組大会終る」3月3日、朝刊4面

朝日新聞(1973i)「来月四日に二時間スト 日教組が全国に指令」11月14日、朝刊2面

朝日新聞(1973j)「自民と民社だけで 衆院委まず「人材」可決」12月21日、朝刊2面

朝日新聞(1973k)「教員給与 改善計画軌道に」12月28日、朝刊3面

朝日新聞(1974a)「教員人材確保法案 来月に審議持ち越す」1月25日、朝刊2面

朝日新聞(1974b)「教員人材確保法案 衆院本会議で可決、参院へ」2月7日、夕刊2面

朝日新聞(1992)「文教族 人確法、「教員の質」に強いこだわり(文部省:16)」5月25日、朝刊11面

Collins, R. (1990) 'Changing Conceptions in the Sociology of the Professions', in Torstendahl, R. /Burrage, M. (eds.), The Formation of professions: Knowledge, State and Strategy. London :SAGE Publications.

Freidson, E. (1970) Professional Dominance: The Social Structure of Medical Care. New York: Antherton Press, (エリオット・フリードソン著/進藤雄三・宝月誠訳(1992)『医療と専門家支配』恒星社厚生閣)

本間康平(1982)『教職の専門的職業化』有斐閣

日教組第51回中央委員会(1960)「民主教育確立の方針—第三次草案」星野安三郎・望月宗明・海老原治善(1979)『資料戦後教育労働運動史』労働教育センター

市川昭午(1969)『専門職としての教師』明治図書出版

- 市川昭午(1986)「教師＝専門職論の再検討」市川昭午編『教師＝専門職論の再検討』教育開発研究所
- 伊藤了(1996)「プロフェッション社会学の研究動向―「自律性」の次元での若干の考察―」『東北大学教育学部研究年報』
- 藤波孝生(1977)「世界に誇る人確法」『月刊自由民主』第258号
- 勝野尚行(1976)『教育専門職の理論―教育労働法学序説―』法律文化社
- 河野石根(1974)「教員給与の法的しくみ」『季刊教育法』第11号
- Lieberman, M. (1956) Education as a Profession, Prentice-Hall, inc
- McClelland, C. E. (1991) The German Experience of Professionalization: The development of Modern Learned Professions and their Organizations, 1840-1940. New York and Cambridge: Cambridge University Press. (チャールズ E. マクレランド著/望月幸男監訳(1993)『近代ドイツの専門職』晃洋書房)
- 松村明(1999)『大辞林』三省堂
- 宮地茂(1971)『教育職員の給与特別措置法解説』第一法規出版
- 三輪定宣(1974)「教員給与と人材確保法案」『季刊教育法』第11号
- 三輪定宣(1979)「人材確保法と教育公務員の勤務条件」『季刊教育法』第31号
- 内外教育(1973a)「“第二世紀”波乱含みで開幕 ‘73年の文教行政が直面する重要課題の数々」『内外教育』2421号
- 内外教育(1973b)「考え方の違いくっきり 教員人材確保法案に対する各政党、団体の見解」『内外教育』2446号
- 内外教育(1973c)「三千億円の新規要求財源を重点配分 文部省の四十九年度予算要求①―概要」『内外教育』2488号
- 内外教育(1973d)「教員給与改善に法案はいらない インタビュー 榎枝元文一日教組委員長」『内外教育』2503号
- 内外教育(1973f)「動き出した教員給与改善策 人確法案成立の見通しつく」『内外教育』2516号
- 内外教育(2004)「ラウンジー人確法30年」『内外教育』5472号
- 日本教職員組合(1970)「教職員の労働時間と賃金のあり方」日本教職員組合『教育評論』1970年5月号
- 日本教職員組合(1989)『日教組四十年史』労働教育センター
- 西岡武夫(1974)「教師の処遇の抜本的改善について―人確法の成立までの経緯とその考え方―」『月刊自由民主』第220号
- 渡辺秀樹(1986)「地位」日本教育社会学会『新教育社会学辞典』東洋館出版社
- 戦後日本教育史料集成編集委員会編(1983)『戦後日本教育史料集成 第10巻』三一書房
- 竹内洋(1972)「準・専門職業としての教師」『ソシオロジ』
- 田原総一郎(1979)『日本の官僚1980』文藝春秋
- 内外教育(2000)「難航した末に人確法成立―決定的に作用した首相の一言―」『内外教育』5147号
- 榎達雄(2002)「教育専門職・教員組合と教育改革―リーバーマンの教職理論の展開―」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要(教育科学)』第49巻第2号
- Schoppa, L. J. (1991) Education Reform in Japan, Routledge. (レオナード・J. ショッパ著/小川正人監訳(2005)『日本の教育政策過程―1970～80年代教育改革の政治システム―』三省堂)
- 八木淳(1984)『文部大臣の戦後史』ビジネス社
- 山崎政人(1986)『自民党と教育政策』岩波書店
- 菊田敦(1989)「教育政策過程の政治学的分析―「人材確保法案」の事例を通して―」『東北大学教育学部卒業論文』

Political process of "Teaching Personnel Development Law"

—From the viewpoint of teacher's professionalization—

Kazuaki Maruyama

(JSPS Research Fellow / Graduate Student, Tohoku University)

In this study, the political process of Teaching Personnel Development law (Jinzai-kakuho law) was examined from the viewpoint of professionalization of teacher. The Liberal-Democratic Party adopted the teacher's images as a profession for a measure to reduce the power of Japan teachers union. Moreover, it combined with teacher's preferential treatment under the decision structure of the education policy whose superiority was gained by Liberal-Democratic Party in 1970's. In the process of the teacher's professionalization in Japan, "Politics" substituted the function of the professional skill or the autonomy of professional association. However, the early research had not paid enough attention for the definite political process of the teacher's professionalization.

On the other hand, the purpose of this research is to investigate the function or problem of "Politics" in professionalization empirically through the political process of Teaching Personnel Development Law. The main organization was follows:

- (1) The analytical framework of the political process from the aspect of the theory of professionalization
- (2) Summary of the process that the issue of teacher's professionalization connected to the problem of salary
- (3) Description and analysis of the process of formation of bill of Teaching Personnel Development Law
- (4) Description and analysis of the Decision process of bill in the Diet

In conclusion, it was revealed that the political initiative in professionalization had held some merit and demerit for teachers in Japan. The regulating function of a political sector made up for the limit of the Ministry of Education in decision of teacher's salary. On the other hand, the political initiative of professionalization had the effect of decreasing the autonomy of the professional group. In addition, it pointed out as demerit of the political initiative that the fruit of that process had been not able to continue for the long term.

Keywords : "Teaching Personnel Development Law" "Teacher salary" "Political process"
"Professionalization"