

**教育総研・教育公務員法制研究委員会報告書**

**—転換期の教育公務員法制を考える—**

2003年6月

**国民教育文化総合研究所**

教育総研・教育公務員法制研究委員会委員名簿

研究委員長	毛 塚 勝 利	(専修大学)
幹 事	鈴 木 庸 夫	(千葉大学)
研究委員	金 井 利 之	(東京大学)
研究委員	佐 伯 仁	(佐伯法律事務所)
研究委員	櫻 井 敬 子	(学習院大学)
研究委員	槇 枝 一 臣	(フレックス法律事務所)
研究委員	嶺 井 正 也	(専修大学)
オブザーバー	山 本 幸 司	(公務員共闘)
事 務 局	染 谷 幹 夫	(日教組)
	岩 間 克 宏	(日教組)
	及 川 茂	(日教組)
	小野寺 和 己	(日教組)
	狩 野 卓	(日教組)
	永 田 初 穂	(教育総研)
	中 家 正 實	(教育総研)

# も く じ

1. はじめに	1
2. 「行政改革大綱」と公務員制度改革への発展	4
はじめに	4
(1) 96年以前の「行政改革大綱」	4
(2) 行政改革プログラム	4
(3) 2000年「行政改革大綱」	6
3. 公務員制度改革	10
はじめに	10
(1) 公務員制度改革の流れの急変	10
(2) 大綱の考え方	11
(3) 大綱の「抜本的見直し」の動き	14
4. 独立行政法人制度下の公立学校のありかたと教育公務員法制	15
(1) 国立大学独立法人化に伴う付属学校のありかた	15
(2) 公立学校への独法化攻勢の可能性（国立大学法人モデル）とその批判的視点の整理	16
(3) 公立学校独法化論が登場した場合の論点	22
(4) おわりに	27
5. 地方財政制度のなかの公立小中学校教員の給与の決定方式	34
(1) はじめに	34
(2) 公立小中学校教員給与の決定方式	35
(3) 比較考察—公立高校教員給与—	38
6. 教職員の地位保障に関わる国際基準～交渉・協議の徹底を	40
はじめに	40
(1) 2002年ILO勧告と教職員の賃金・労働条件の決定について	41
(2) ILO・ユネスコ合同専門家委員会報告と教職員評価	42
おわりに	46
7. 教育法制と労働関係	47
(I) 結社の自由委員会報告と公務員法制の見直し	47
(1) はじめに	47
(2) ILOの諸機関とその役割	48
(3) 今次報告の意義	49
(4) 国内法の改正に向けて	52
(II) 教育公務員労使関係の再構築のための一考察	56
(1) 教育公務員法制の改革動向と公務員労働関係再構築の視点	56
(2) 学校教育における利害関係当事者	57
(3) 現行「教育ガバナンス」の位相と改革動向	59
(4) 「教育ガバナンス」と労使関係システム	62
おわりに	65
8. 今後の課題	66
(1) 独法化の視点から	66
(2) 制度改革に伴う展望と問題提起	67

# 1. はじめに

本研究会は、「公務員制度改革」「国立大学等の独立行政法人化」によって国立教育公務員の地位及び労使関係が大きく転換するなかで、地方教育公務員の地位や労使関係が今後どのような影響を受けることになるかを踏まえて、地方教育公務員の労働条件決定システムのあり方を求めるために、2002年7月に1年の予定で設置された。

行政学、行政法、教育学、労働法等の分野の異なる研究者が参加する研究会であり、期間が限定されるなかで明確な問題意識や研究方法が共有されることもなく重ねられたこともあって、本報告書は一定の結論ともいえる意見を取りまとめるには至っていない。行政改革推進本部を主体とする上からの公務員改革が進行するなか、ILOが改革方向に釘をさすという状況も生まれ、その動向を見極めることはなお困難である。とはいえ、現下の教育公務員と教職員組合が抱えている大きな問題の所在を明確にしているし、また、今後の方向性を探る糸口を探る手がかりを与えるものになっていると思われる。

以下、各報告の概要を簡単に紹介しておく。

染谷報告（「行政改革大綱」と公務員制度改革への発展）は、95年の地方分権推進法の成立、96年の行政改革会議の設置と「行政改革プログラム」の閣議決定から2000年「行政改革大綱」の閣議決定にいたる「行政改革の第3期」以降の行政改革をめぐる動向のなかでの公務員制度に関する議論を概観したものである。

櫻井報告（「公務員制度改革」）は、2001年12月に閣議決定された「公務員制度改革」に焦点をあて、①基本的考え方、②内閣と人事院の関係、③能力給制度、④人材育成、⑤人材の多様性の確保、⑥組織のパフォーマンスの向上といったその概要をフォローするとともに、今後の政治状況の変化によって大綱の「抜本的見直し」可能性を指摘している。

鈴木報告（「独立行政法人制度下の公立学校のあり方と教育公務員法制」）は、国立大学の独立行政法人化の動きが今後、公立学校の「独法化」にどのような影響を与えることになるのかを検討したものである。

まず、国立大学の付属学校が「独法のスキームで管理運営される」ことがもたらす現実的問題を指摘したうえで、「独法化」の動きは、市場・選択モデルに親和的であること、また、「教職員のモラルが最大限尊重される仕組み」が現在の教育にないところから、「現場に自由な裁量を与え、事後的な評価を厳格に行う」仕組みでもある「独法化」は、一般の公立学校の教職員にも、改めて教育における「公共性」や「評価」とは何かを問う課題を突きつけることになるとみている。

金井報告（「地方財政制度のなかの公立小中学校教員の給与決定方式」）は、公立小中学校の給与決定メカニズムを行政学の観点から分析し、公務員給与は、「人事管理・労使関係・労使自治の観点ではなく、予算・財政の観点からも影響を受ける」ことから、給与決定を地方財政制度のなかに位置付けて、給与決定のメカニズムを明らかにしている。

まず、戦後の地方財政制度の仕組みである負担金体制は、「国と地方間の事務配分の融合関係を前提としたうえで、地方に割当てられた事務を現実的に遂行するために、国が一定の負担をする仕組の総体」であるが、それが、地方財政制度の運用に財源確保主義という特性をもたらし、義務教育費国庫負担金制度はその中核的な位置を占めてきたことを指

摘する。そして、財政危機状況の下ではこの「堅い」支出項目は桎梏となり、公立小中学校教員給与決定における標準定数の緩和と国立準拠方式の消滅をもたらすことになるであろうこと、また、国庫負担金制度のない公立高校教員の給与決定方式を分析し、その定数もまた、義務教育費国庫負担金という財源措置の裏打ちにもとづく小中学校の「標準法ブランド」によって規定されているだけに、その影響は少なくないとみている。

嶺井報告「教職員の地位保障に関わる国際基準」は、国立大学法人法の制定にともない、改正が予定されている教特法の改正により教育公務員の給与は条例で定めることになることから、全国水準の確保をどうするか、また、地方レベルでの給与表を額をどのように決定するかの問題が生じる。

他方、昨年末のILO勧告によって具体的な交渉制度の設計が必要となるが、その際、教員の給与と労働条件の交渉により決定すること、争議解決機関の設置を求めた1966年のILO・ユネスコ勧告の意義を再確認すべきだとする。同勧告が「給与決定を目的としたいかなる勤務評定制度」にも、「教員団体との事前協議」による採用と適用、また、苦情処理制度の設置を求めていること、さらに、2000年の同専門委員会報告書も、教育政策と学校組織に関して教員団体との協議を求めていることから、賃金・労働条件の決定に際しては、労働協約の締結を含む団体交渉権・争議権の獲得を、教育政策・行政に関しては労使協議・参加の方式を追求すべきことを提起する。

植枝報告「結社の自由委員会報告と公務員法制の見直し」は、昨年末のILO勧告（第329次報告）の意義と今後の対応を検討したものである。

同報告が、現行の労働基本権制約の見直しを求め、具体的に、①消防職員と監獄職員への団結権の付与、②登録制度の修正、③専従期間の制限の撤廃、④国家の運営に直接関与しない公務員への団交権と争議権の付与、⑤団交権とスト権が制限される場合の代償措置として適切な手続きと機関の設立、⑥ストに対する刑事罰の撤廃等を求めたことによって、従来の日本の政府及び最高裁がとってきた条約解釈は否定されたとする。すなわち、87号条約は「団結権の保障を目的」とし、98号条約は「団体交渉権に関するもの」で、「いずれも争議権保障に関するものではない」との解釈。また、98号条約第6条が「この条約は、公務員の地位を取り扱うものではない」としていることに依拠して、すべての公務員に対する労働基本権制約を正当化してきたが、報告書は、団体交渉権を制限される公務員は「職務上国家の運営に直接関与する公務員」に限定されることを明言したからである。それゆえ、今後、労働基本権の保障に向けた国内法の整備が求められるが、そのためには、従来の現業と非現業という公務員分類を見直し、報告書が団体交渉権保障の除外を認める「職務上国家の運営に直接関与する公務員（政府省庁及びその同等機関で雇用される公務員）およびこれらの活動において補助的役割を演じる公務員」、またスト権の制限が許容される「不可欠業務に従事する公務員」という文言を基礎に新たな分類を行う必要があるとしている。

最後に、「代償措置」を考える上では、日本がまた批准をしていない151号条約（公務における団結権保護及び雇用条件決定手続に関する条約）が、広く「公の機関によって雇用されるすべての者」を対象に「雇用条件の交渉」または「決定への代表の参加」を促進する手立て（7条）と、「雇用条件の決定に関して生じる紛争」に「独立かつ公平な機関」による解決（8条）を求めていることに着目して法整備をはかるべきとしている。

毛塚報告（「教育公務員労使関係の再構築のための一考察」）は、教育公務員の労使関

係は労働条件決定システムであると同時に、教育システムのサブシステムとして認識する教育ガバナンスの観点から、現在の教育公務員の労使関係の特徴と問題点をさぐり、今後、労使関係システムのふたつの原理（団結の自由と代表民主主義）を教育公務員の労使関係のなかにどう整合的に位置づけるべきかを検討しようとしている。

（毛塚 勝利）

## 2. 「行政改革大綱」と公務員制度改革への発展

### はじめに

行政改革大綱は、政府が実行すべき行政改革の方針をまとめた計画で閣議の決定事項である。第2次臨時行政調査会（第2臨調）の設置を機に1982年以降、毎年予算編成に合わせて「行政改革大綱」の名称で定められてきたが、96年からは「行政改革プログラム」に改称された。そして、21世紀を前にして2000年12月に、2005年までを集中改革期間とする「行政改革大綱」が新たに閣議決定されている。そこに盛り込まれた「新たな時代にふさわしい行政組織・制度への転換を目指す観点からの・・・公務員制度改革」をめぐる、連合・連合官公部門連絡会に結集する労働者のたたかいが続いている。

### (1) 96年以前の「行政改革大綱」

1982年9月24日 第2次臨時行政調査会の基本答申を受けて、政府は「行政改革大綱」（「今後における行政改革の具体化方策について」）を閣議決定した。

7月30日に出された臨調基本答申の内容を、政府が優先度をつけ、どのように実施していくかを示したものとされている。その順番は、①三公社の改革（国鉄、電電、専売）、②公務員の給与に関する取扱い（82年度人事院勧告の凍結）、③重要政策分野における制度、施策の合理化及び行政体制の効率化等（年金、医療制度改革、農業、食糧制度改革）、④83年度予算編成における歳出及び歳入構造の合理化、⑤行政組織の整理及び再編成、⑥国、地方を通ずる行政改革の6本柱となっていた。

この大綱の示すプログラムに沿って、国鉄、電信電話公社、専売公社が民営化されることとなり、中央省庁の総合調整として総務庁が設置された。

この「行革大綱」は戦後の行政改革の流れを3区分する考えによれば（「省庁改革の現場から」岡本全勝）、高度経済成長を背景とした、60年代の組織人員の膨張抑制・総量規制の時代（61年の第1次臨時行政調査会の設置から69年の総定員法成立）に続く、ニクソンショック、オイルショックを経たのちの80年代の「小さな政府」の時代（81年第2次臨時行政調査会設置から85年NTT、JT、JR発足）である第2期の始まりを示す政府決定であった。（第2臨調以降の行革の推移については資料参照）

1983年3月14日に第2臨調が最終答申を出した後、5月24日に新「行政改革大綱」（「臨時行政調査会の最終答申後における行政改革の具体化方策について」）が閣議決定されている。

この「行革大綱」はその後「〇〇年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」として毎年度予算編成に合わせて閣議決定されている。

### (2) 行政改革プログラム

#### (i) システム改革の時代

行政改革の第三期（95年地方分権推進法成立、96年行政改革会議設置以降）はバブル経済崩壊後の不況の時代とともに進行している現在の改革である。第一期の単に組織や定員を減らすスリム化、事務事業を民営化するといった小さな政府を目指すだけのものではな

く、国の行政システムそのものを変更しようとするものである。地方分権、規制改革、政治のリーダーシップ・内閣機能の強化と中央省庁の再編、行政の透明化・国民への説明責任としての政策評価・情報公開の導入などが進められている(岡本前掲書)。この期を画するものとして閣議決定されたのが1996年12月に閣議決定された「行政改革プログラム」である。〈注(1)〉

## (ii) 橋本行革の始まり

90年代のバブル経済崩壊以降、中央政界のみならず地方自治体をも巻き込んだ大手ゼネコン汚職など、政・財・官の癒着による汚職事件が続発し、金権腐敗した自民党は国民の批判を避け切れずに内部崩壊を始めて分裂し、連立政権の時代に入った。そして、住専処理問題や薬害エイズ問題、さらに大蔵省、厚生省の事務次官を初めとする高級官僚の汚職事件や天下り問題と行政に対する国民の批判は高まった。

政治腐敗の根本には金のかかる選挙制度にあるとして小選挙区比例代表制が導入され、政党助成金が設けられた。行政・高級官僚の腐敗は戦後の官僚主導の行政システムの限界を明らかにさせ、公務員の不正を防止するため「国家公務員倫理法」が制定され、さらに行政改革を焦眉の課題とさせた。

そうしたなか、96年10月に行われた総選挙は行政改革が焦点となり全政党が公約に掲げ、有権者にはどこに違いがあるのかきわめてわかりづらい選挙戦となった。

総選挙後、自民、社民、さきがけの連立与党は政策合意のなかで、「省庁の機能別再編・統合、国・地方公務員の思い切った合理化、国と地方の役割の見直し、行政に対する国民の信頼構築と透明性の確保など……霞ヶ関大改革を断行する。」こととし、橋本総理は所信表明演説で「この身を燃焼しつくす」とまで決意を述べた。96年11月に第二次橋本内閣は総理の直属機関として首相が自ら議長となり「行政改革会議」を設置した。

行政改革会議は97年12月に最終報告で内閣機能の強化、1府12省庁の中央省庁再編案、情報公開等を通じた透明な行政の要請、規制緩和による事前規制型行政から事後監視型行政への転換など行政の機能、組織及び運営の抜本的な見直しを提起した。また、公務員制度改革の基本方向は、人材・任用制度改革として「人材の一括管理や内閣府を支える人材確保のシステム導入」等を示し、公務員制度調査会での検討を要請した。

行革会議最終報告は、公務員制度改革についても1章を割いて、「内閣機能の強化や省庁の再編と併せて、組織を支える『人』の問題についても議論してきたところであり、その結果を……公務員制度改革の基本的な方向として提示する」として、次のような提言を行なっている。

ア 省庁の機能再編に対応した人事管理制度の構築(政策の企画立案機能と実施機能の分離に応じた人事管理制度の構築)

イ 課長など一定以上の職の政府全体としての一括管理の導入

ウ 内閣官房、内閣府の人材確保システムの確立(総理による政治的任用・行政の内外からの優れた人材の登用・派遣先と出向元の固定化や各省の定例人事に依存しない各省からの派遣)

エ 多様な人材の確保と能力・実績等に応じた処遇

オ 退職管理の適正化

これらのうちの多くの部分は公務員制度調査会の議論に委ねられた。

行政改革会議の最終報告に盛り込まれた行政組織改革の指針はほぼそのまま、98年6月



に中央省庁等改革基本法として法制化された。

中央省庁基本法には、国家公務員制度の改革（48条）として、政策の企画立案と実施機能を分離した人事管理制度、人材の一括管理の導入、内閣官房及び内閣府の人材確保、能力実績等に応じた処遇の徹底と退職管理について早期に具体的成果を得るよう検討を行なうことが明記された。また、中央人事行政機関の機能の分担の見直し（第49条）として、人事院、内閣総理大臣の機能分担の在り方、各任命権者の人事管理に関する責任を明確化し、機動的・弾力的な人事管理を実現することとされた。

この間連立の枠組みは変わり、99年1月の自民党と自由党の連立協議において、国会における政府委員制度の廃止、党首討論制度の導入、並びに再編後のあたらしい中央省庁体制への副大臣・大臣政務官制度の導入などが合意された。そこで、99年7月には「橋本行革」をすすめる中央省庁等改革関連法と自自連立の政策合意を法制化する国会法、内閣法、国家行政組織法の改正などが行なわれた。

こうして、90年代以降の行政改革は、予算の無駄を削り、経費の節約を目指すことや官僚の不幸事を無くすといったことと、従来の官僚主導體制を是正し「政治主導」の強化を図ろうとする「政治改革」の動きが合流し進んで来ている。

### （iii）公務員制度調査会

行政改革会議が内閣機能の強化、省庁再編等を審議する一方で、96年12月に決定された行政改革プログラムでは公務員の人事管理システムの在り方全般を調査し審議するため公務員制度調査会の設置が確認された。国家公務員に関する基本的な制度及び人事管理システム全般にわたり見直しを行なうことが必要であり、見直しにあたっては、学識経験者、当該労働組合の代表を構成員とした合議体によって各方面の意見を反映させつつ推進していくことが最も適当と考えられ、97年に当時の総務庁のもとに2002年3月までの期限で公務員制度調査会が設置された。97年5月19日の第一回会議で橋本総理大臣から「国家公務員に関する制度とその運用の在り方についての全般的な見直しについて」諮問された。

発足の時と連立の枠組みが変化した中で、公務員制度調査会は99年3月に「公務員制度改革の基本方向に関する答申」をまとめた。

答申では、①多様で質の高い人材の確保、②行政の総合性、個人の適性・志向を重視した能力開発、③能力・実績に応じた昇進・給与、④能力・実績に応じた昇進・給与を支える人物評価、⑤行政の専門性の向上と個人の適性・志向に配慮した多様なキャリアパス、⑥的確な服務規律の確立、⑦労働時間の短縮と弾力的な勤務形態等の導入、⑧社会の変化と職員のニーズに対応した福利厚生施設、⑨高齢化への対応と退職管理の適正化、⑩男女共同参画の推進、⑪職務・職責に応じた人事システム、⑫人事行政の在り方が提起された。答申は現行制度の枠内で人事管理制度・運用の見直しを進めるもので、「特権的・閉鎖的なキャリア制度を見直し、労働基本権の確立のうえに公務においても近代的な労働関係を築き上げるべきである」との考えは退けられていた。しかし、調査会の内部に設けられた「労使関係の在り方に関する検討グループ」が国家公務員の労使関係の在り方について2002年3月の設置期限まで、引き続き検討することとなっていた。

## （3）2000年「行政改革大綱」

### （i）公務員制度改革への言及

96年12月に決定された行政改革プログラムは原則20世紀中に、当面取り組むべき改革課

題を、それぞれ可能な限り目標年限を設定して整理したものであった。政府は、2000年8月4日の閣議決定に基づき、2001年からの新中央省庁体制のもとで取り組むあらたな行政改革の基本方向を示すため、新たな行政改革大綱作りの作業を11月段階から本格化させていた。そして、2000年12月1日、05年までを集中改革期間とし特殊法人改革や規制緩和の具体策を明記した「行政改革大綱」が閣議決定された<注(2)>。

そのポイントは、1. 行政の組織・制度の抜本改革、①特殊法人等の改革、②国家公務員、地方公務員制度の抜本改革、③行政評価システムの導入、④公会計の見直し・改善、⑤公益法人に対する行政の関与の在り方の改革、2. 地方分権の推進、3. 規制改革の推進、4. 行政事務の電子化等電子政府の実現、5. 中央省庁等改革の的確な実施、6. 既往の閣議決定等の推進、7. 今後における行政改革の推進体制、となっている。

特に、国家公務員・地方公務員制度の抜本的改革としては、①信賞必罰の人事制度の実現、②再就職の主務大臣の承認制、③官官、官民間の人材交流の促進、④大臣スタッフの充実、⑤総人件費・総定員の枠内での各大臣による人事制度の設計等人事管理システムの抜本的転換、⑥企画立案と執行の分離等が項目としてあげられていた。

これはそれまでの、公務員制度調査会答申（1999年3月）を踏まえた制度改革（2000年5月総務庁「人事評価研究会」報告、2001年3月人事院「能力、実績等の評価・活用に関する研究会」報告、2001年2月人事院「俸給体系見直しに対する基本的考え方」提示）を越える内容を含むのであった。

#### （ii）「政治主導」との対決

「政治主導」の名のもとに公務員制度改革がすすめられることに対し、公務員連絡会は、次のようにその作業の特徴をとらえていた。「課題が特殊法人改革と公務員制度改革に焦点化され、一貫して与党主導のもとで具体案づくりが進められてきたことにあります。身分保障の廃止を含む国公法・地公法改正も視野に入れた自民党案を作成し、与党協議に臨みました。この過程で、野中前自民党幹事長の『公務員にスト権付与』発言がありました。が、さまざまな反応の中でスト権問題は自民党案の中に盛り込まれませんでした。与党協議の過程で、行政側の抵抗や公明党の意見もあり、11月20日にまとめられた与党案の段階では、『身分保障の廃止』という文言は消え、『身分保障に安住することなく』『信賞必罰の人事制度』を実現するとのまとめとなりました。

政府は、この与党案をそっくり取り入れる形で、12月1日、新たな行政改革大綱を閣議決定し、内閣改造を経て、1月6日にスタートした新中央省庁体制に合わせ、森総理大臣を本部長とする新たな行政改革推進本部を発足させ、橋本行政改革担当相のもとに行政改革推進事務局を設置、『公務員制度改革室』を設けて具体化作業に入っています。・・・大綱の内容自体も、・・・具体性や整合性にかけるものとなっていること。たとえば、国公法・地公法の見直しや中央人事行政機関等の役割の変更などを提起しているが、それが、なにを意味しているのか曖昧なものとなっていること。たとえば天下りの事後チェックなど、全体を通じていま最も国民から強く批判されているキャリアの特権性・閉鎖性には切り込まず、それを温存し、逆に特化する制度改革内容となっていること。」

この行政改革大綱にもとづき、2001年12月に公務員制度改革大綱が閣議決定され、2002年通常国会への法案提出が目指された。これ以降、政府は労働組合との誠実な交渉・協議を行わずにスケジュールどおりに作業を進め、労働基本権の制約を維持したまま、その代償機能としての人事院の権限を弱め、内閣や各府省大臣の人事管理権限のみを強め、「能

力等級制度」を実施すること。労働条件である昇任・降任基準や能力評価基準を管理運営事項として使用者が一方的に決める仕組みを提起してきている。

しかし、民主的な公務員制度改革をもとめる1000万署名の成功、世界的に認められた「結社の自由の原則」にもとづいた制度改革を求めたILO勧告を背景とした、連合・連合官公部門連絡会の運動により、今日まで、政府による一方的な国公法・地公法改正法案の閣議決定を許さずにいる。

(染谷 幹夫)

<注(1)>このプログラムの持つ意義について政府はこう述べていた。

一 「行政改革プログラム」について御説明申し上げます。行政改革プログラムは、従来の行政改革大綱が、翌年度に実施すべき措置を中心に取りまとめていたのに対し、これをより発展させ、原則今世紀中に思い切った行政改革を計画的に実施することとし、当面取り組むべきそれぞれの課題ごとに可能な限り日標年限を設定するものであります。併せて、各改革課題を、国民と行政との関係に着目して整理することとしました。これらのことにより、広く国民に対し、どのような目的で、どのような改革を、いつまでに、どのように進めるかを分かりやすくお示しし、その理解と支持を得ようとするものであります。

二 具体的には、第一に、新時代に対応できる簡素で効率的な行政の実現という観点から、中央省庁改革、行政組織・定員、特殊法人等の整理合理化、行政監察などについて記述しております。第二に、国民の主体性を尊重する行政の実現という観点から、規制緩和・地方分権の推進、官民の役割分担の見直しについて記述しております。第三に、国民に開かれた信頼される行政の実現という観点から、行政情報公開の推進、行政及び公務員に対する信頼回復について記述しております。第四に、国民に対する質の高い行政サービスの実現という観点から、各種の申請等に伴う国民負担の軽減、行政の情報化の推進について記述しております。

三 なお、行政改革の推進に関し、これまでの臨調・行革審答申等において提起され、今後改革の推進を要する諸問題及び行政監察による勧告等において指摘された事項あるいは今後指摘される事項についても、所要の施策の検討、具体化に努めていくとともに、行政改革会議の議論や与党における議論などを踏まえ、今後、逐次、本プログラムの見直し、改定を行ってまいりたいと考えております。

四 本プログラムを取りまとめるに当たっての閣僚各位の御協力に対し感謝申し上げますとともに、今後、本プログラムに沿って、着実に行政改革を推進し、目に見える成果を挙げることができるよう、一層の御協力をお願いします。[1996年12月25日 臨時閣議 総務庁長官発言要旨]

<注(2)>行政改革大綱前文

「21世紀の我が国経済社会を自律的な個人を基礎とした、より自由かつ公正なものとするため、これまでの国・地方を通ずる行政の組織・制度の在り方、行政と国民との関係等を抜本的に見直し、新たな行政システムを構築する必要がある。

このため、21世紀の開始とともに新たな府省体制を確立し、中央省庁等改革の成果をより確実なものとし、21世紀の国・地方を通じた行政の在り方について、1) 新たな時代の要請に対応する観点から、内閣機能の強化、省庁の大きくくり編成等による総合性、機動性を備えた行政の実現、2) 国民の主体性と自己責任を尊重する観点から、民間能力の活用、事後監視型社会への移行等を図ることによる簡素かつ効率的な行政の実現、3) 行政情報の公開と国民への説明責任の徹底を図ることによる国民に開かれた透明性の高い行政の実現、4) 行政事務の電子化、窓口の利便性の向上等を図ることによる国民本位の質の高い行政サービスの実現、を日指し、今後、平成17年(2005年)までの間を一つの日途として各般の行政改革を集中的・計画的に実施する。

こうした見地に立って、今後の行政改革の重要課題として、1) 新たな時代にふさわしい行政組織・制度への転換を日指す観点からの特殊法人等の改革、公務員制度改革、行政評価システムの導入、公会計の見直し・改善、公益法人に対する行政の関与の在り方の改革、2) 国と地方の関係を見直し、地方公共団体の

自主性・自立性を高める観点からの更なる地方分権の推進、3) 行政と民間との新たな関係を構築する観点からの規制改革、4) その他、電子政府の実現を始め、省庁再編に伴う運営・施策の融合化、行政の組織・事務の減量・効率化等を推進する。

これら行政改革の推進に併せ、司法制度改革審議会の意見等を踏まえ、司法機能の充実強化を図るための司法制度改革を推進するものとする。」

資料 これまでの行政改革の主な流れ（「検証行政改革」並河信乃編より）

年	内閣	推進体制と主要提言	関連事項
1981	鈴木	<b>第2次臨時行政調査会</b> (81.3.16~83.3.15) 7.10 第1次答申 (財政支出削減と行政合理化)	
1982		2.10 第2次答申 (許認可等の整理合理化)	
1983		7.30 第3次答申 (重要行政施策、3公社改革等)	
		2.28 第4次答申 (臨調後の行革推進体制) 3.14 第5次答申 (内部部局、特殊法人など)	
		<b>国鉄再建監理委員会</b> (83.6.10~87.3.31)	
1984	中曽根	<b>第1次行革審</b> (83.7.1~86.6.27) 12.18 国の関与・必置規制の合理化に関する答申	
1985		7.22 行政改革の推進に関する答申 (総合調整機能強化、地方自立、民間活力など)	7.26 国鉄改革に関する意見
1986		6.10 今後における行財政改革の基本方向	
1987	竹下	<b>第2次行革審</b> (87.4.20~90.4.19) 10.12 当面の地価等土地対策に関する答申	4.1 JR発足 5.29 緊急経済対策 (内需拡大)
1988		6.15 地価等土地対策に関する答申 12.1 公的規制の緩和に関する答申	
1989	宇野		4.1 消費税導入
1990	海部	12.20 国・地方の関係等に関する答申	
1991		<b>第3次行革審</b> (90.10.31~93.10.31) 9.13 証券・金融の不正取引の基本的是正策に関する答申	
1992	宮沢	12.12 公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申	
1993		6.19 国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第3次答申 (地方分権特例制度、規制緩和など)	
1994	細川	10.27 最終答申 (情報公開、地方分権推進体制)	経済改革研究会 (平岩研究会)
	羽田		
1995	村山	<b>行政改革委員会</b> (94.12.19~97.12.13) 12.14 規制緩和の推進に関する意見 (第1次)	4.1 行政手続法施行
1996		<b>地方分権推進委員会</b> (95.7.3~2001.7) 12.16 規制緩和の推進に関する意見 (第2次) 情報公開法制の確立に関する意見 行政関与の在り方に関する基準	
1997	橋本	<b>行政改革会議</b> (96.11.28~98.6.23) 7.8 第2次勧告	<b>財政構造改革会議</b> 4.1 消費税率引き上げ
		9.3 中間報告	
		12.3 最終報告	11.27 財政構造改革法成立
			10.9 第4次勧告
1998		<b>規制緩和委員会</b> (98.1.26~99.4.5) 11.19 第5次勧告	12.11 財政構造改革法停止
1999	小淵	<b>規制改革委員会</b> (99.4.6~2000.3.31)	<b>司法改革委員会</b> (1999.7.27~2000.6.12)
2000			
2001	森	<b>総合規制改革会議</b> (2001.4.1~2004.3.31)	1.6 中央省庁再編 4.1 情報公開法施行
		<b>行政改革断行評議会</b> 郵政3事業(総) 6.20 最終報告	6.12 司法改革委員会 最終意見
	小泉	(2001.6.8~ ) (2001.6.4~ <b>地方分権改革会議</b> (2001.7.3~04.7.2)	

### 3. 公務員制度改革

#### はじめに

公務員制度改革は、現時点では国家公務員についてのみ情報があるにすぎないので、主として公務員制度改革大綱を分析の対象とし、その後の動きについて可能な限り新しい情報を加え、若干のコメントを行う。

#### (1) 公務員制度改革の流れの急変

##### ① 公務員制度改革大綱

2001年（平成13年）12月25日に閣議決定された「公務員制度改革大綱」（以下、単に「大綱」という）をベースとして、2003年（平成15年）中を目途に国家公務員法の改正案の国会提出を目標として、現在、国家公務員制度改革が進められている。公務員制度改革については、1997年（平成9年）5月に旧総務庁（現総務省）に、内閣総理大臣の諮問を受けて設置された公務員制度調査会において審議がなされ、1999年（平成11年）3月に「公務員制度改革の基本方向に関する答申」が提出され、現在にいたるまでその後も審議が続けられているところであるが、現在法律改正を念頭におかれている改革は、こうした公務員制度調査会の改革路線とは、全く別の流れの中で行われている。すなわち、今回の改革は、基本的に「政治主導」による上からの改革として進められており、その事務は、内閣官房の行政改革推進事務局が担当し、従前この問題を長年扱ってきた人事院および公務員制度調査会が基本的に関与するものとはなっていないという点で、制度改革の流れは従前のものとは断絶している。このことは、改革内容に端的に表れており、従前の改革が、公務員制度の実情や歴史を踏まえた「運用改善」を志向するものであるのに対し、大綱で示された改革内容は、こうした文脈とは切り離された、公務員制度の「抜本的改革」を志向するものということができる。

大綱は、改革の基本理念について、公務員をめぐって、政策立案能力に対する信頼の低下、前例踏襲主義、コスト意識・サービス意識の欠如などの厳しい指摘がなされていることを受け、「真に国民本位の行政を実現するには、公務員自身の意識・行動自体を大きく改革することが不可欠であり、公務員の意識・行動原理に大きな影響を及ぼす公務員制度を見直すことが重要である」とし、公務員制度改革が「真に国民本位の行政の実現を図ることを基本理念として掲げ、国民の立場から公務員制度を抜本的に改革することにより、行政の在り方自体を改革することを目指す」としている。そして、公務員の労働基本権の制約については、「公務の安定的・継続的な運営の確保の観点、国民生活へ与える影響の観点などを総合的に勘案し、今後もこれに代わる相応の措置を確保しつつ、現行の制約を維持することとする」としている。

現在、この大綱を受け、内閣官房行政改革推進事務局が中心となって国家公務員法の改正案の作成作業が進められている。今後の予定は、2003年（平成15年）中を目標に国会に提出し、関係法令の整備を2005年（平成17年）度末までに行い、全体として2006年（平成18年）度を目途に新たな制度に移行するとされている。

## ② 地方公務員制度

地方公務員について、大綱は、「地方分権の進展等に対応し、住民に対し質の高い行政サービスを効率的・安定的に提供していくためには、地方公務員が、身分保障に安住せず、その持てる能力を最大限発揮し、地域の諸課題に取り組んでいくことができるようにする必要がある」として、地方公務員制度においても、「能力本位で適材適所の任用や能力・職責・業績が適切に反映される給与処遇を実現すると共に、地方分権に対応して政策形成能力の充実等を図るための計画的な人材育成、民間からの人材を始めたような人材の確保等に取り組むなど、地方自治の本旨に基づき、地方公共団体の実情を勘案しながら、国家公務員制度の改革に準じ、所要の改革を行う」とする。

このように、大綱で示された方針は、基本的に地方公務員制度にも導入されることが予定されており、その基本的考え方の大枠は教育公務員制度にも妥当すると考えられる。国家公務員制度改革のうち、留意すべき論点としては、①内閣と人事院の関係、②能力給制度、③人材育成、④人材の多様性確保の4点についての注意が必要である。以下では、大綱の基本的考え方およびこの4点についての大綱の見解について検討する。

### (2) 大綱の考え方

#### ① 基本的考え方：政府全体としての適切な人事・組織マネジメントの実現

基本的考え方としては、「時代の要請に応じ、国家的見地からの総合的・戦略的な政策の企画立案や機動的・効率的な行政サービスの提供を実現するためには、行政運営について責任を持つ内閣及び各府省が適切に人事・組織マネジメントを行うことが不可欠である」として、新たな枠組みの構築を提唱する。「行政課題の複雑高度化」への対応と「機動的な行政運営」が求められる中で、現在の人事システムが、人事院による事前かつ個別の詳細なチェックが各主任大臣による機動的行政運営の「制約」となっていること、および、行政課題に応じた人事管理のためには内閣による適切な企画立案が求められるところ、内閣及び各府省の主任大臣等が、「行政を支える公務員の人事行政について主体的に責任を持って取り組んでいく枠組み」が必要であり、しかもその人事・組織マネジメントは「機動的・弾力的」なものでなければならないとする。

#### ② 内閣と人事院の役割分担について

##### (i) 国レベル

各主任大臣等を、その所掌する行政組織の人事・組織の設計・運用を行う「人事管理権者」として位置付け、弾力化される組織・定員管理やポスト管理等を通じて「弾力的な組織マネジメント」を行う。そして、内閣は、民主的コントロールの下で公務員制度の企画立案等に取り組むこととし、上記の人事管理権者による人事・組織マネジメントに必要なルールを定めるほか、人事行政の統一保持の観点から総合調整機能を発揮することとする。結果として、人事院の権限は、人事行政の中立性、公正性の確保の観点から給与等の勤務条件の設定に関与するほか、「公正な救済」機関として存続するにとどまる。

##### (ii) 地方レベル

こうした考え方は、直接的な民主的正当性を有する地方公共団体の首長の人事行政に対する権限強化と、結果としての都道府県人事委員会等の役割分担にも影響をもちうる。ただ、地方の場合に機動的な組織マネジメントを行うニーズが実際どの程度あるのかという問題はあり、この点、評価がわかれるところとおもわれる。

### ③ 能力等級制度

#### (i) 国レベル

新人事制度は、「能力給等級制度」を基礎として、これを任用、給与および評価の基準として活用することにより、能力や業績を適正に評価した上で、真に能力本位で適材適所の人事配置を推進するとともに、能力・職責・業績を適切に反映したインセンティブに富んだ給与処遇を実現しようとするものであり、上級幹部職員（現行指定職）を除く職員に適用される。新人事制度の要となる「能力給制度」の考え方は次のとおり。

#### A 能力等級制度

ア 能力等級表 府省共通の能力等級表を設け、同表において、組織段階ごとに、基本職位、代表職務及び能力規準を定める。

イ 人員枠 等級別に人員枠を定める

ウ 昇格・降格 人事管理権者は、能力評価により現等級に求められる職務遂行能力の発揮度が優れている者を昇格候補者とし、人員枠の範囲内で昇格させる。また、能力評価により現等級の水準に達しない者等については、厳正に降格処分を行う。

#### B 能力等級を基礎とした新任用制度の確立

現行の任用制度においては、採用試験区分や採用年次等に基づく画一的・硬直的な人事管理が行われ、また、勤務実績不良者の判断が難しく、厳正な処分が十分に行われず、能力規準や能力評価を活用することにより、真に能力本位で適材適所の人事配置を実現するとされる。これにより、人事管理権者は、所属する職員の能力を最大限に活用し、機動的・効率的な行政運営を確保する。

具体的には、能力規準を任用の基準として活用するため、人事管理権者は、あらかじめその府省に属する職務を基本職位に分類整理し、能力評価に応じた昇任・降任を行う。とくに行政運営の中核的役割を担う本府省の課長・企画官等の幹部職員等の管理職に職員をはじめて登用する場合には、厳正な登用審査を付加することにより、適格性等を審査するとともに、勤務実績不良者等の不適格者に対する厳正な処分を行う。

#### C 能力・職責・業績を反映した新給与制度

職員一人一人の貢献度を反映し、インセンティブに富んだ給与処遇を実現するための新給与制度として、基本的な給与種目として「基本給」を設け、定額部分と加算部分に分けるほか、職責手当、業績手当等を設ける。

#### D 新評価制度

職員一人ひとりの主体的な能力開発や業務遂行を促し、人的資源の最大活用と組織のパフォーマンスの向上を図り、新人事制度を適切に運用するため、現行の勤務評定制度に替えて能力評価と業績評価とからなる新評価制度を設ける。能力評価では、職務遂行能力の発揮度を能力基準に照らして評価し、等級格付け・任免の際の重要な参考資料とする。業績評価では、目標管理の手法を用い、基本給の加算部分決定の勘案要素とするとともに、業績手当の業績反映部分決定の重要な参考資料とする。

#### (ii) 地方レベル

能力給制度、これを基礎とした任用制度、給与制度および評価制度は地方公務員にも一

般的には妥当する。ただ、教育公務員の場合、その能力をどう評価し、任用・給与に反映させるかは、独自の考え方がありうるようにおもわれる。この点、国公立大学の教員処遇のあり方が、参考になるであろう。

#### ④ 人材育成

##### (i) 国レベル

大綱では、人事管理権者が、職員の育成に関する責務を負い、内閣はその方針の企画立案及び実施に関する総合的企画・調整、人事院は、人事行政の中立性・公正性の確保の観点から、必要な基準の設定、人事管理権者に対する改善の勧告を行うとされる。

とくに、本府省幹部候補職員を計画的に育成する仕組みが導入される。すなわち、複雑高度化する行政課題に適格に対応していくため、幅広い知識・経験や総合的視野、高いレベルの政策立案能力等が要求される本府省幹部職員を計画的に育成することが一層重要になっている。そこで、人事管理権者が選考する職員を対象として集中育成機関を設け、計画的な勤務経験及び研修・留学機会の付与等により特別な人材育成を図る。

##### (ii) 地方レベル

人材育成にあたるセクションとしては、首長と人事委員会の間で国とほぼ同様の役割分担が行われることになるであろう。ただ幹部職員の人材育成については、一般公務員については一定妥当するものの、教育公務員についてはその性質上直接連動しないものと考えられる。ただ、英語、IT、知財関係のような特定分野については特殊なスタッフの養成が必要視されることはありうるとおもわれる。

#### ⑤ 多様な人材の確保等

##### (i) 国レベル

大綱では、公務部門が時々刻々変化する行政課題に迅速・適格に対応し得る能力を常に確保していくことが重要であり、そのためには、公務部内の人的資源の最大限に活用することに加え、外部から多様で質の高い人材を公務に誘致し確保していくことが求められるとされる。具体的には、採用試験制度の見直し、政策立案能力の向上や行政の閉鎖性・硬直性の改善を図るため、民間の有意な人材を弾力的に確保し得るシステムを構築するとして、公募制の活用と、女性の採用・登用を拡大することが提言されている。このうち、民間からの人材の確保については、中途採用制度、官民人事交流制度、任期付き職員制度があるが、過度に厳格な官民区分の考え方に根ざした諸規制や煩雑な人事院の事前承認・協議手続等の各種の制約のため成果があがっていないとして、身分併有を可能とする方向での制度改正、人事院の手続の見直し、給与格付けの弾力化をはかるなどとされている。

##### (ii) 地方レベル

多様な人材の確保については、地方公務員制度においてより積極的に要請されるものと考えられる。教育公務員においても、教員免許制度との関係から、基本的な制約はあることを前提としたうえで、多様な人材の確保は教育内容の充実という観点から要請が大きいようにおもわれる。この点、大学教員については、相当程度の多様化が進んでいる。

#### ⑥ 組織のパフォーマンスの向上

##### (i) 国レベル

大綱では、政府全体としての組織のパフォーマンスの最大化を図り、時代の要請に応じた総合的・戦略的な政策立案、国民のニーズにこたえた効率的な業務執行を実現するためには、その時々行政課題に応じた最適な組織を編成することができるようにする一方で、



国政全般を見渡した総合的な政策判断と機動的な意思決定を行い得る行政システムを構築することが必要であるとして、機動的・弾力的な組織・定員管理ができるようにするとされている。

その他、その時々の内閣が実現を目指す国家的重要政策に応じて、内閣総理大臣が自らの判断に基づき任用する国家戦略スタッフの創設などがいわれる。

#### (ii) 地方レベル

教育公務員制度において、組織パフォーマンスを向上させるニーズがどこまであるのかや疑問がある。この点はあまり影響はないと考えてよいのではないかと。

### (3) 大綱の「抜本的見直し」の動き

2002年（平成14年）12月27日の新聞報道によると、政府は公務員制度改革大綱を「抜本的に見直す」方針を固め、能力給制度の導入を見送るとともに、国家公務員の労働基本権の拡大を検討するという。能力給制度に対しては、人事院が「能力の概念は抽象的で、職務と離れて客観的に評価するのは極めて困難であり、結局年功序列になる」と難色を示していた。行政改革推進事務局は、担当職務と関係なく職員の能力を適切に評価する基準を作ることができず、内閣法制局も現在の職務給との相違について疑問を呈したとされる。このため、政府は、能力等級の基準は作成するものの、給与基準には使用せず、現行の職務給制度を維持し、ポストの昇格や異動などの任用基準としてのみ使う方針を固めたという。ただ、この点については、なお論議を呼ぶであろうことが予想される。

また、2002年（平成14年）11月のILOによる「労働基本権の拡大を含む公務員制度の見直し」についての勧告を受け、非現業の国家公務員について団体交渉権を拡大する方向で検討することとし、勤務条件に加えて人事などについて政府と組合側が協議することを義務づける「労使協議制」を新たに導入し、実質的に団体交渉権を付与する方向で調整している。

こうした中央レベルでの動きは、連動して地方公務員制度にも影響を与えることは必然であり、今後の動きを注視しておく必要がある。

（櫻井 敬子）

## 4. 独立行政法人制度下の公立学校のありかたと教育公務員法制

### (1) 国立大学の独法化に伴う附属学校のありかた

国立大学の独立行政法人化（独法化）のもとで、附属学校がどのようなものになるかについては、現在のところ二つの方向が見えている。一つは、附属学校を公立学校へのサークルに組み入れて整理する方向である。教職員が公立学校と人事交流をしている場合には、教員養成学部と都道府県もしくは政令市の教育委員会との協議が始まっており、基本的に、現状の枠組みを維持しながら、独法化に対応しようというものである。二つめは、公立学校と人事交流をしていない場合で、国立大学の独法化の枠組みのなかで、対応しようとするものである。これは旧師範学校系の附属学校に多いと見られる。共通していることは、各国立大学の中期目標、中期計画のなかで附属学校の位置づけがなされ、国立大学法人の教職員となること、附属学校も大学法人内のユニットとみなされることから、大学内のほかのユニット同様、個別の中期目標、中期計画を提示しなければならないこと、評価を受けること、情報開示が義務付けられること、国立大学の財務会計基準に沿った処理が行われることである。また附属学校も労基法上のひとつの「事業場」とみなされることから、教職員の身分や労働条件等も就業規則で定められることになる。

以上の二つの類型のうち、公立学校と人事交流を行っていない場合には、大学法人内の完結したユニットとして位置づけられ、その地位は附属研究所などと同じものとなると考えてよいであろう。

問題は公立学校と人事交流を行っている前者のケースである。現在でも国家公務員と地方公務員間の交流として、その身分等の問題もないわけではないが、公務員という枠組みを共有していること、人事や給与なども教育公務員特例法（教特法）などに支えられてきたことから、全体としては調整がうまく働いてきたといえる。しかし、国立大学独法化のもとでは、附属学校の教職員そのものが「非公務員」となることから、現在の公立学校のフレームと基本的に異なる原則のもとで、身分や労働条件をどのようにするのか、附属学校にとっても大学にとっても大きな課題となっている。推定されることは、現在の枠組みを基本的に維持し、それにそって就業規則等を定めることである。国立大学の独法化がスムーズに行けば、この可能性が最も高い。しかし、そのためには、大学と都道府県・政令市の教育委員会の合意が担保されなければならないが、将来的には、この合意をめぐって、大学と教育委員会との間で調整が難航するケースも考えておく必要がある。

注意すべきは、上に述べた、いずれのケースでも、附属学校は「独法」のスキームで管理運営されることである。とりわけ中期目標、中期計画などの目標管理制度が導入され、それに沿った評価が行われることである。附属学校だけ評価や情報公開をはずすということはあるえないことである。したがって、公立学校が現在のまま、推移するとしても、国立大学附属学校は目標、評価、人事評価などは「独法」のスキームにしたがって行われることになるし、他方、非公務員であることから、労働基本権、政治的活動の自由などが回復することになる。地方公務員たる教職員と非公務員たる教職員とをどのように両立させ、また調整を図っていくか、さらには、どのような手続で、財政上の手当てをしていくか（「独法」下の運営交付金と義務教育国庫負担金、地方交付税分の運営交付金への算入等）など、

検討すべき課題は多いが、まだ多くの国立大学でも模索中であり、今後の文科省や都道府県教育委員会の動向を注目していきたい。

## (2) 公立学校への独法化攻勢の可能性（国立大学法人モデル）とその批判的視点の整理

公立学校の財政から考えると、全国一律の財政保障はなくなり、標準的な財政保障や最低限の保障は考えられるとしても、将来的には程度の差はあれ「交付金」制度の導入は避けられない見通しとなっている。すでに公立学校における定数の加配部分においては、「交付金」に極めて近似した制度運用がなされているが、そうした手法が今後、公立学校の基盤的な制度枠組みとして拡大ないし全面的な組み換え手法として導入される可能性をもっている。そして、この「交付金」制度の延長上には公立学校の独法化も見えてくる。「交付金」制度は目標管理、目標評価を前提とする制度であるからである。

そこで本節では、仮説的になるが、こうした「交付金」制度が全面的に適用される独立行政法人とはいかなるものか、それが公立学校に導入された場合、いかなる構図が描かれるのか、またそこではいかなる労使関係が登場してくるのか、さらにそれらへの批判を整理しておきたい。なお、公立学校への独法化攻勢が強まる場合には、国立大学法人と近似した論点があることから、国立大学法人をめぐる議論を参考に論点を整理することにする。

### ① 国立大学法人化構想の問題点

文科省では国立大学の法人化によって、①予算、組織、人事など大幅な規制緩和がなされ、大学の自由裁量が拡大する。②法人化によって各大学の特色や個性を伸張し、大学の多様化を進めることができる。③教育研究に競争原理を導入すること、第三者機関による評価をもとに重点的な資源配分を行うことによって、国際競争力のある大学を実現することができる、としている。

#### <批判>

- i. しかし、教育や学術研究は、効率性といった一元的な価値や競争原理では質の高い高等教育、学術研究は確保できない。
- ii. 評価が行われるとすると、「国益」や「産業的価値」「知的財産」といった目標からのみ評価が行われ、基礎研究や国益から離れた教育研究、地球的観点から教育や研究ができなくなる。大学内での競争も高まり、総合的な人間知、社会科学による批判的知がなおざりにされる。
- iii. 国立大学の「社会的公共性」と教育の機会均等が喪われ、個性ある大学も研究大学、職業人養成大学、教養大学へと目的別に特化され、格差が広がる。すでに「トップ 30 (21世紀COE)」制度による重点的投資により、研究条件の不平等が生じている。
- iv. 法人化によって大学の自由は保障されなくなる。中期目標、中期計画の認可制、教職員の非公務員化による身分保障、職務の公共性が稀薄になる。また業績評価によって学問の自由が失われ、大学の自治・自律の基盤が失われていく。
- v. 初等中等教育への影響として、法人化された大学の差別化に伴って、受験競争が激化し、受験校とそうでない学校とのいっそうの棲み分けや個人の経済状態による差別化が進行する可能性がある。初等中等教育にも競争原理が導入されつつあるが、公教育の均等の観点から疑義がある。校長や教員の学外者の任用、学校評価制度などは教職員間の十分な合意も得られないまま進行し、混乱も生じている。

国立大学の独法化は、当初、国家公務員の25%削減という行政改革の視点から出発したこともあって、独法化自体が大学の基本的な使命を脅かすものではないかという批判が根強い。他方、国や地方の財政危機の問題から国立大学も回避できるものではないとの議論が独法化サイドから主張され、その狭間で国大協も大いに揺れた経緯がある。歴史的に見れば、国立大学に対して国・文科省がどのように関与すべきかをめぐって、戦後教育改革以来、長い論争がある。そうした議論の中には、国の不当な支配を免れるためには、国立大学を法人化し、独立性を担保すべきであるとの議論もあった。その際、評価の問題をどうするかについては、大学人で構成する独立した委員会を設置し、学問の自由を守るに相応し、学識豊かな委員でこの機関を運営すべきであるとの意見が付されていた。現在の状況と似た議論がなされていたわけである。財政危機＝「小さな政府論」と研究教育の独立性をどのように両立させていくのか、この点の深化した議論はまだ十分なされていない。これは国立大学のガバナンス（統治）の問題でもある点に注意しておく必要がある。

## ② 個別的論点から見た独立行政法人制度と国立大学法人制度とそれらに対する「批判」

まず独立行政法人の基本的なスキームを押さえ、さらに国立大学法人の場合にそれをどのように「修正」したのかを紹介し、あわせてそれらに対する「批判」を整理しておきたい。

独法化は、行政分野に民間企業的な手法を導入し、法人に広い裁量を与えながら、業績や成果を事後的にチェックする行政手法である。中期目標→中期計画→外部評価→業務運営への反映というサイクルがその中核的な手法であり、国の独立行政法人通則法にもその旨が規定されている。

### (i) 中期目標

主務大臣は独立行政法人に対して以下の内容の「中期目標」を指示することとされている（通則法29条）。

- ① 中期目標の期間
- ② 業務運営の効率化に関する事項
- ③ 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項
- ④ 財務内容の改善に関する事項
- ⑤ その他業務運営に関する事項

中期目標のあり方については、内容上の問題のほか、それを誰が、いつ、いかなる手続において決定するかが最大の問題であり、国立大学の独法化に関する議論でも、もっとも白熱した論点のひとつであった（付属資料1および1の図参照）。国立大学の場合は、各国立大学法人に意見（原案）提出権を認め、文科大臣は、国立大学法人評価委員会の意見を聴取した上「大学の意見を配慮」して、中期目標を作成することになっている（付属資料1のA案）。また中期目標も以下のように「修正」されている（「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議最終報告」、以下「報告」という）。

- ① 中期目標の期間
- ② 大学全体としての基本的な目標
- ③ 大学の教育研究等の質の向上に関する目標
- ④ 業務運営の改善及び効率化に関する目標
- ⑤ 財務内容の改善に関する目標

- ⑥ 社会への説明責任に関する目標
- ⑦ その他の重要目標

## (ii) 中期計画

中期計画とは、中期目標の指示に基づいて、独立行政法人自ら策定する計画である。中期プランとも呼ばれている。中期計画には以下のものが規定される（通則法30条1項）。

- ① 業務運営の効率化に関する目標を達成するためにとるべき措置
- ② 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する目標を達成するためにとるべき措置
- ③ 予算（人件費見積もりを含む）、収支計画及び資金計画
- ④ 短期借入金の限度額
- ⑤ 重要な財産を譲渡し、又は担保に提供しようとするときは、その計画
- ⑥ 剰余金の使途

中期計画の①②は業務に関するもの、③④⑤⑥は財務に関するものである。主務大臣は、評価委員会の意見を聞いたうえ、認可するが、その際、財務大臣との協議が必要とされている。また中期計画が中期目標に照らして、不相当となった場合には、中期計画の変更を命ずることができるとされている。各独立行政法人は、この中期計画に基づいて「年度計画」を主務大臣に「届出」することになっている。

国立大学法人の場合には、中期計画は以下のように「修正」されている（「報告」45頁以下）。

- ① 大学の教育研究等の質の向上に関する目標を達成するためにとるべき措置
- ② 業務運営の改善及び効率化に関する目標を達成するためにとるべき措置
- ③ 財務内容の改善に関する措置
- ④ 社会への説明責任に関する措置
- ⑤ その他の重要目標に関する措置

国立大学法人の中期計画は、中期目標が全学にわたるものであるのに対して、各学部等の内容を記載するもので、付属学校等についても中期計画で盛り込まれることになる。この中期計画原案は中期目標との一体性を検討したうえ、文科省に提出され、文科大臣が認可する。また各大学は中期計画に基づいて「年間計画」を文科大臣に届け出ることになっている。

### <批判>

- ① 大学の自主性・自律性を認め、中期目標、中期計画を大学自ら自主的に設定することを基本とすべきである。
- ② 中期目標、中期計画を社会に自発的に公開することを通じて、国民に対して直接説明責任を果たすべきである。
- ③ 国は様式や項目などを示すにとどめるべきである。

中期目標・中期計画の手続については、結局のところ、文科省の認可にかからしめているのであるから、それはあらたな国家介入の形態であるとの認識が批判論の中核にある。財政状況からして国立大学特別会計制度が維持できないという枠組みをどのように考えるのか。さらに認可制度によって国立大学が産業再生、競争社会づくりという国策の侍女化する危険も指摘されているが、大学と社会とのかかわりをどのように構築していくかにつ

いては、なお議論の深化が必要である。重要なことは認可基準の作成にあたって、どのように国民を参加させていくかの視点が欠けていることである。

### (iii) 評価と情報開示

独立行政法人に対する評価・情報開示は以下のとおり行われる。

- ① 主務省の評価委員会による評価→年度毎、中期計画の終了時点、での評価および毎事業年度の終了後三ヶ月以内の財務諸表の提出、承認
- ② 総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会による評価
- ③ 独立行政法人には「独立行政法人の保有する情報の公開に関する法律」が適用されるほか、自発的な情報開示が求められている。

国立大学法人の場合は、文科省の独立行政法人評価委員会とは別に国立大学評価委員会を設け、さらに大学評価・学位授与機構が実質的な評価することになっている。具体的には以下のように評価が行われる。

- ① 大学が中期目標達成度について、自己点検・評価を行う。
- ② 国立大学評価委員会は報告されたもののうち、教育研究に関する事項に係る評価を大学が評価・学位授与機構に評価を依頼する。
- ③ 同機構においては、専門的な観点から教育研究に関する評価を行い、その結果を国立大学評価委員会に報告する。
- ④ 国立大学評価委員会は、同機構の評価結果を尊重して、総合的な評価を行う。
- ⑤ 評価結果は次期中期目標期間の運営交付金に反映させる。
- ⑥ 情報公開については、情報公開法、独立行政法人情報公開法が適用されるほか、自主的な情報開示が求められる。

### <批判>

- ① 「最終報告」による仕組みは、文科省に置かれる国立大学評価委員会（仮称）による運営交付金などに対する財政的誘導を通して、大学の自治を破壊するものである。
- ② 大学評価に際しては、自己点検・評価を基本としつつ、外部評価を行う場合は、文科省から独立した学問の自由や評価の限界を踏まえた第三者機関によって行われるべきである。
- ③ 大学への資源配分は、大学評価機関からは独立した機関で行うべきである。

評価の主体は社会であり、自己点検・評価に基づく情報公開により社会から直接評価を受ける仕組みとするべきである。

大学評価をどのように行うかについては、学界がどのように寄与するかがポイントである。現在の国立大学では、外部評価を行っているが、それは研究を中心にしており、教育についての評価方法はいまだ確立していない。ただ教育の評価が学生受けを狙ったものであるとすれば、それも問題である。評価についてベンチマークすることは恐らく不可能である。今後、各学界が教育についてどのような関心を有していくかが課題となろう。

### (iv) 独立行政法人職員の身分

独立行政法人通則法に基づき、独立行政法人には、職員が国家公務員である特定独立行政法人と職員が非公務員である非特定独立行政法人がある。特定独立行政法人の場合には国家公務員法が原則的に適用になるが、労使関係については「特定独立行政法人等の労働

関係に関する法律」が制定されており、特則が規定されている。特則は以下のとおりである。

- ① 労働組合の結成、団結権が保障されること。
- ② 許可制の下で専従職員が配置できること。
- ③ 法人を代表する交渉委員、組合を代表する交渉委員による団体交渉が行われること。
- ④ 職員の苦情処理を行うための法人・組合の同数の代表からなる苦情処理共同調整会議を設置すること。
- ⑤ 争議行為は禁止されること。
- ⑥ 不当労働行為、あっせん、調停、仲裁については、中央労働委員会の特定独立行政法人担当委員が事務を処理すること。

以上の特定独立行政法人に対して、非特定独立行政法人の場合は、国家公務員法が適用されず、労使関係についても労働基準法、労働組合法、労働関係調整法等の労働法規が民間労働者と同様に適用されることになる。

#### <国立大学教職員の非公務員化に対する批判>

- ① 人事システムの弾力化が必要であるにしても、「公務員型」で十分対応できるものであり、国を設置者とするのであるから、国民全体に責任を有する大学法人の性質に鑑み、国家公務員とすべきである。
- ② 学問の自由・大学の自由を保障するため、教育公務員特例法を適用すべきである。
- ③ 国立大学法人の際の、現に職員である者は、定員外職員も含めて、法人の職員とすべきである。

教職員の身分をどのように考えるか、この点は独法化にあたって最大の論点であった。この点については、公務員制度改革の動向も踏まえて議論していく必要がある。（付属資料2参照）

#### (v) 給与等

国立大学法人の場合は以下のような仕組みが提案されている。

- ① 給与は各大学が定める。ただし適切な給与システムを実現するために、給与モデルを作成することも考慮する。
- ② 職員の業績を反映したインセンティブを付与する仕組みとする。
- ③ 各大学において個人の業績を評価する仕組みをつくる。
- ④ 多様な給与体系を可能とする仕組みをつくる。

#### <批判>

- ① 職員の潜在的能力が発揮されることは望ましいが、その評価は困難であり、民間的経営の発想での業績評価をもとにした給与・人事制度は膨大な作業となるうえ、民間においてもその成功例は多くない。
- ② 給与制度等は職員の身分と安定的な処遇を保障するもので、その職務上の大きさを反映したものでなければならない。
- ③ 給与体系としては、教職員の専門性と生活保障を踏まえた基準的給与と職務責任に見合った職責給を基本とし、それに大学の教育研究の特性を踏まえた手当等とし、できるだけ簡素化すべきである。

給与体系をどのようにするかについては、まだ十分な議論がなされていない。人勤制度も含め、公務員制度改革の動向がここでも反映すると思われる。

#### (vi) 人員管理

大学の独法化により、非公務員型が法定化された場合は、法定定員、法定定数はなくなり、各大学が個別に人員管理を行うこととされている。ただし、国立大学評価委員会（仮称）における各大学の業績評価を行うに際して、給与等の人件費総額が適切に管理されているかどうか、慎重かつ厳正に評価を行うとされている。

#### <批判>

- ① 国立大学法人の人員管理は、公務員の定員削減と連動して行われることが予想され、各大学は後継者補充や専門集団の養成を困難にするおそれがある。
- ② 人員管理は人員削減を強制するような大学評価を行うべきではない。
- ③ 学術研究の多様な発展を保障するためには、安定的な財政措置を講ずるべきである。人員管理が各法人に任された場合、人員削減に連動させないためにも、それを誰がいかなる方法で決めるのかが、重要である。ここでも関係当事者の「参加」をどのように確保していくかが課題である。

#### (vii) 財務・運営交付金

国立大学法人の場合は以下のように述べられている。

- ① 教育研究等の第三者評価の結果等に基づく資源配分
- ② 各大学独自の方針・工夫が活かせる財務システムの弾力化
- ③ 財務面での説明責任の遂行と社会的信頼性の確保
- ④ 運営交付金は、学生数等客観的な指標に基づく各大学に共通の算定方式により算出された標準的な収入・支出額の差額（＝標準運営費交付金）と客観的な指標によることが困難な特定の教育施設の運営や事業の実施に当たっての所要額（＝特定運営交付金）の合計とし、中期計画の終了後、第三者評価を反映したものとするが、その具体的な方法や手続等はさらに検討する。

#### <批判>

- ① 大学は民間企業のように利益を追求するものでないから、教育研究に十分な基礎的・基盤的な経費が自動的に保障される仕組みが必要である。
- ② 運営交付金は「標準的運営費交付金」の比重を厚くし、基本的な教育研究基盤を保障すべきである。
- ③ 運営交付金のうち、標準的運営費交付金については、基礎的標準的経費という性格をふまえ、評価結果を算定基準とすべきではない。

運営交付金の問題は独法化に当たってのボトルネックである。その公正さが担保されない場合は、大学が機能しない事態も予想されるからである。その意味で運営交付金の算定方法の具体化が重要な論点となる。

以上、独立行政法人制度の概要と国立大学の法人化等に関する調査検討会議の最終報告をもとに、国立大学法人化について議論されてきた論点およびその批判について整理してきた。論争は多岐にわたるが、独法化の意見が政府・文科省・国大協の妥協の産物として提示されているのに対し、批判は、独法化そのものに疑問を呈し、さらに民間手法の導入、評価のありかた、教職員の身分等に及び、21世紀の国立大学のありかたそのものを問題にしていることは重要である。これらの視点は、若干の違いはあるものの、仮に公立学校の独法化が議論される場合にも大いに参考になるものと思われる。



### (3) 公立学校独法化論が登場した場合の論点

公立学校の独法化についてはいまのところ表立った動きはない。しかし教育政策にも競争原理が導入されてきていることや1節の始めに述べたとおり、「交付金」制度が拡大する傾向にあること、学校選択の自由、学校間の競争の激化が懸念されていること、中高一貫や学力フロンティアスクールなど重点的な資金配分政策がすこしずつ展開されているところをみると、公立学校の独法化の攻勢も視野に入れた対応を考えていく必要がある。ここでは仮説として独法化攻勢論が登場してきた場合、どのような点が論点になるか見ておきたい。

#### (i) 原理的な論点

独法化については、すでに国立大学の法人化への批判にあるように、独法化そのものに賛成論、反対論があるが、公立学校の場合には関係当事者も多く、深刻で原理的な対立が予想される。21世紀の公立学校の教育理念に関わることであり、軽々に論じられることではない。法的に言えば憲法・教育基本法の体制そのものに関わり、教育基本法10条の「不当な支配」をめぐる、議論は沸騰するであろう。独法化攻勢論者を想定すれば、独法化によって地方分権に見合った自由を法人は獲得することになるはずだから、教育の分権化にふさわしい制度として独法化が位置づけられることになろう。これに対し、反対論は、教育は民間経営の手法になじまない領域であり、独法化の議論は公務員の削減を正当化し、身分保障を不安定なものにし、教育の公共性を著しく損なう危険があると主張することになろう。わが国では長い間、教育の国家統制が行われてきたが、その強化形態こそ独法化であり、独法化による学校の選別、教職員の選別が行われる可能性も危惧される。したがって、こうした原理的な考察を深め、全国の教職員がそうした深化した原理的な視点を持つことが必要となってくる。

論者によれば、自治体の教育ガバナンスの観点からみると、現在のところ、三つの潮流があるとされている。①教育委員会の活性化モデル（教育長の専任化、任期制等の導入による教育委員会の専門性の強化、高度化を図るもの）、②地域総合モデル（教育委員会の廃止し、教育行政を首長の補助機構として総合化を図る政策提言）、③市場・選択モデル（教育委員会の機能を可能な限り分権化し、教育課程の編成権や教員人事権等を学校長に移譲し、教育委員会を条件整備や業績評価機構等に再編しようとするもの）である。

このうち、①は文科省に設置された「教育委員会の活性化に関する調査研究協力者会議」が1987年に打ち出したもので、広く教育界の支持を得たものとされている。②は地方分権推進委員会の勧告を一步進めたもので、全国市長会も「学校教育と地域社会の連携強化に関する意見」（2001年2月19日）で教育委員会の存廃を含めた抜本的な見直しを提言している。③は規制改革の潮流に乗ったもので、村山内閣時の行政改革委員会の提言以来、経済団体や市民団体からも提言されているものである。そして、現在のところは①を中心に政策が進められており、②やや後退気味であること、③については、各地で「開かれた学校づくり」や「チャータースクール」構想などがあるが、競争よりも「共生」が叫われ、効率化や質の向上は否定的に捉えられていること、が指摘されている（以上については、伊藤政次「教育委員会」岩波講座 自治体の構想4 機構41頁以下。2002年4月、参照）。付け加えれば、②については社会教育の分野で推進力を有していることは見逃せない。また地方分権改革推進会議「中間報告」（2002年6月）が、国立大学の法人化に伴う公立学校教員の給与体系の見直しについて、教員と一般職員との人事交流を念頭に置くことを提

言していることも重要である。さらに③については同会議が義務教育国庫負担金の「交付金化」を提唱していることが留意されるべきであろう。

以上の原理的な論点を留保しながら、各論的に公立学校の独法化のスキームを考えるとすれば、以下の点が論点となると思われる。

#### (ii) 学校法人の設置

公立学校は国立大学に比べて規模も小さく、そもそも独法化になじまないとの議論があるかも知れない。しかし、自治体では第三セクターをはじめ、小規模の法人格を有する組織も数多く見受けられるので、独法化攻勢論は公立学校ごとの法人化も規模の点では問題はないとするであろう。選択肢としては、各公立学校を一法人とするものから、都道府県単位でひとつの学校法人をつくるもの、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、その他のグループごとに学校法人をつくり、その学校法人において各公立学校を設置することも考えられる。また、市町村ごとの法人化など様々なバリエーションが考えられる。いずれにしても、法人格を与えることは国の法律の根拠が必要であり、それに基づいて条例で学校法人を設置することになる。現行制度に鑑みると、都道府県単位で、各学校の種類ごとに学校法人を設置することが現実的であろうが、場合によっては多様な組み合わせの学校法人を認めることも考えられる。推進論者は独法化のメリットは全国一律の公立学校制度を組み替え、「一国多制度」を可能にする点にある主張するであろう。留意すべきは経営と教学とを可能な限り一体化させることである。この距離が遠ければ遠いほど「経営」の論理と機構によって、「教学」「学校」が操作されることになる。

#### (iii) 学校経費の負担

学校教育法では、法令に特別の定めがある場合を除いて、学校の諸経費は設置者が負担するのが原則である(法5条)。また地方財政法では、地方公共団体またはその機関が事務を行うために要する経費は当該地方公共団体が全額負担するのが原則である(地財法9条)。しかし、現実には、こうした設置者負担主義の原則は税源配分の問題もあり、周知のように、義務教育国庫負担法、給与負担法、施設負担法など国の負担、県費負担など、例外的な措置で行われている。

公立学校の独法化を考えた場合、少なくとも義務教育については、全国水準を維持する必要があるため、交付金の形にせよ、交付税措置にせよ、その水準維持のための経費は国費でまかなわれることになると考えられる。国立大学法人の場合、標準的運営費交付金を厚く保障すべきであるという批判があるが、公立学校の場合には、一層この批判があてはまる。

#### (iv) 国の関与

公立学校を独法化するとすれば、国の事前の関与は可能な限り少なくし、法人に可能な限り裁量を認める必要があることになる。独立行政法人制度は事前関与を可能な限り縮小し、事後的な評価をして、法人運営の改善を期するものであるからである。他方、国立大学の場合と異なり、公立学校については、一定の水準維持の観点から、文科省が全国共通の基準を策定し、それに基づいて法人運営がなされることが前提となる。しかし、この場合、国の関与は教育基本法上の「不当な支配」にならないよう、条件整備を中核にすえた簡素なものが考えられるべきであろう(図1参照)。

#### (v) 中期目標・中期計画

中期目標の内容、中期計画の内容については、国立大学の場合とほぼ同様のものが考え

られる。(国立大学法人の中期目標・中期計画参照。)ただ、項目としては同様であるが内容上は、国立大学の場合は研究部門も大きな地位を占めるから、公立学校の場合は教育の観点から独自の中期目標・中期計画のコンテンツが考えられることになろう。

#### (vi) 評価

独法化を行う場合、評価は不可欠のものとなるが、そのモデルも基本的に国立大学法人の場合に準拠することになるのではないかと思われる。ただ国立大学法人の場合は、国立大学評価委員会が大学評価・学位授与機構に実質的な評価をさせることになっているが、公立学校の独法化に際してはそこまで複雑な評価組織をつくる必要があるか、検討課題となろう。いずれにしても第三者評価機関は考えておく必要がある。ただこの場合にも、学校ごとの自己点検、自己評価、情報公開が先行するべきである。

さらに各都道府県では、独自の政策評価、事業評価を行っているところがあるが、こうしたダブルチェックが必要かどうかも検討しておく必要がある。すでに述べたように評価方法については国立大学法人の場合も種々の批判があり、今後さらに、議論が深化していく必要がある。とくに評価事務のために膨大な時間を割くことは、本末転倒であり、この点は、公立学校の独法化にあたっても十分に議論される必要がある。独法化は本来、法人の自由度を拡大することによって、関係者のモラルを引き出そうとするものであるといわれるが、国立大学の現状では、評価資料の作成事務が大きな負担となっている。さらにもどのような人々が評価委員となるのか、その選任や選任手続の検討も重要となろう。これも教育ガバナンスの問題といえよう。

なお、評価については、次のような重要な指摘がある。

「評価は、情報の共有化を進め、公共の議論を促し、理解を深めるためのツールである。したがって、評価に当たっては、どのような目的のもとに、何を対象に、いかなるデータを使って、どのような観点から評価したものであるかを明示し、当該評価の持つ意味と限界を明示しておくことが肝心である。このような前提に立った上で、『評価は多角的で多元的であればあるほど良い』」(西尾勝編著『行政評価の潮流』32頁 行政管理研究センター2000年10月)。

#### (vii) 学校運営組織

公立学校の独法化に際しては、各学校の運営組織も大きな課題となる。法人の単位をどのように設計するかにもよるが、学校外の第三者や生徒・保護者・地域住民の関与が問題となろう。現在でも、学校評議員制度などがあるが、独法化するとすれば、こうした制度設計を各学校法人ごとに任せることも可能であり、多様な運営組織が考えられる。ただ教員の専門性を度外視するような圧力や政治的な思惑などが入らないよう、教員の自立性を保障するような仕組みを考える必要がある(図2参照)。

#### (viii) 教職員の身分

公立学校が独法化するとすれば、教職員の身分を公務員型とするか非公務員型とするか、議論が分かれるところとなろう。

- ① 従来、国立大学法人について議論されてきたのは身分保障の点である(付属資料参照)。しかし、この点については、これまでの議論にミスリードがあることに注意しておく必要がある。一般に公務員の身分保障といわれるのは、職員が法律の根拠に基づかない限り、免職がなされないということを指しているが、国家公務員法78条の分限免職処分には「過員整理」が含まれており、地方公務員法でも同様の規定が28条4項に規定

されている。つまり、組織の改編によりやむをえない場合は分限免職処分を受ける可能性は公務員でもあるのであり、制度上、定年まで免職を受けない保障などはないのである。ただ現実にこの規定が発動されたのは戦後のわずかな時期にすぎず、この規定の休業状態が身分保障として固定的なイメージを作ってきたきらいがある。

問題はむしろ公務員の場合は定員や定数があるのに対し、非公務員型の場合には定員や定数という制度がなく、自由に定員を決めることができることから、組織の改編が行いやすく、結果として、過員調整が行いやすい状況ができるかもしれないということである。したがって身分保障の問題は定員問題として考察していく必要がある。

現在のところ、国立大学法人の場合は、就業規則に公務員法とほぼ同様の規定が盛り込まれる予定であり、この点では公務員型と実質的な差異はない。問題があるとすれば、免職処分を受けた場合、公務員については人事院や人事委員会等の公平審査を受ける機会が保障されているが、非公務員型の場合はそうした機会が保障されていないことである。

他方、このような個別労働紛争についても労働組合の力が期待されていること、地方労働局や都道府県、地方労働委員会などのチャンネルが開設されており、2001年には「個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律」も制定されていることから、公務員に比べて法制度的な大きな欠落があるわけではないとの議論もありそうである。いずれにせよ、公立学校での教育という公共性に鑑みて、公務員型と非公務員型とが十分に比較検討されるべきである（公務員型の独立行政法人とする場合には、争議行為が禁止されるほか、定数の定めがおかれるなど特定独立行政法人の労使関係となる。IIの（4）参照。また労使関係については地方労働委員会、地方労働局の所管になる。付属資料3参照）

## ② 給与その他の待遇面での課題

現在のところ、国立大学法人における職員の給与、その他の手当等について、踏み込んだ議論がなされているわけではない。論点となっているのは、給与等にインセンティブを働かせることと任期制についてである。前者については、公務員制度改革の中でも議論されてきた経緯があり、ベーシックな部分については公務員の場合とあまり変わらないのではないかという思惑が先行している。標準モデルは文科省が示すであろうということであるが、最終的な決定権者は学長にあること、そのことと学長をどのように選任するかということが、対になって議論されることもある。

後者の任期制については、各国立大学法人によってまちまちであり、議論も集約されていないのが現状である。医学部教授のように外部に大きな人事マーケットを持っている場合とそうではない分野とは区別すべきであるという議論もなされている。他方、任期制も再任を前提とすべきであるとの議論もある。さらに任期制は教員を競争的環境におくことを意味するが、そのことがかえって優秀な教員の確保を困難にするという意見もある。大学においては従来から昇任審査を厳しく行ってきた経緯もあり、それらを踏まえて、なんらかの人事評価は必要であるが、全面的な任期制は限られたものとして運用しながら考えていこうというのが現在の状況であろう。

かりに公立学校が独法化される場合は、給与その他についてインセンティブを働かせることも考えられるが、大学のように研究上顕著な業績をあげたというような基準は存在しないから、同様に議論すべきではない。評価とともに今後の重要な検討課題で

ある。任期制については、教員免許を持たない教員の採用などについて、本人同意の下、ごく限られた範囲で考えられるものがあるかもしれない。

### ③ 法人の長の選任および教職員の人事異動

国立大学法人の場合、法人の長たる学長の選任については、従来の学長選挙を廃し、外部の識者を入れた学長選考委員会（仮称）が選考することになった（付属資料4参照）。しかし、この点についても、大学の自治を破壊するものであるとの有力な批判がある。

かりに公立学校が独法化されるとして、法人の長をどのように選任すべきかは、制度設計のありかたとして今後議論されるべき大きな課題である。法人自体に制度設計を委ねるという方式もありえることから、より民主的に選任する方法を導入される可能性もないわけではない。今後、公立学校の教員人事のあり方も含めて議論される必要がある。また民主制を担保するためには解任請求手続も考慮しておく必要がある。

教職員の人事異動については、国立大学法人の職員のうち、以下のような全国を異動している上級の事務系職員のモデルが参考になる。

- ① 地域や分野・機能等に応じて各大学間を始め幅広い人事交流を促進するための協力体制・仕組みの整備
- ② 各大学間等の退職手当の相互期間通算、国等との交流の場合の退職手当の期間通算等の措置

公立学校の独法化にされるとすれば、教職員の任命権は法人の長が持つことになるが、教職員の人事異動について、こうした人材プールの仕組みを設けることが可能かどうか、適切であるかどうか、教育委員会のあり方とも併せて、重要な課題として検討される必要がある。

### ③ 今後の議論のしかた

以上、公立学校が独法化するとすればどのような構図がかけるのか、国立大学法人をモデルにみてきたが、独法化については、国立大学についても独法化そのものが教育や研究の公共性の否定であり、受け入れるべきではないという原理的な批判があることは上に見てきたとおりである。公立学校の場合には、いっそうこうした批判があると思われる。公教育が「市場化」になじまないのはそのとおりである。他方で「分権化」も大きな潮流である。地方財政の悪化を視野に入れながら、これらをどう見定めるか、議論の本質はここにあると思われる。

いずれにしても、本稿は独法化に対するこうした批判に対抗するものではないし、独法化すべきであるとしたものではない。公立学校には憲法をはじめとする教育の理念があり、現在の公立学校もそうした理念に应运ってきた。しかし、賛成するにせよ反対するにせよ、問題点を明らかにする上でも、議論のたたき台となるものがなければならないであろう。議論のしかたとしては、原理的な論点とともに、国立大学法人についての個々の制度についての批判をふまえ、論議を積み重ねていくことが重要である。

教育ガバナンスが議論され、地方分権が住民の合意になりつつある現在、何が真の「公共性」なのか。公立学校における教育における評価はどうあるべきなのか。いずれも重い課題である。本稿が今後の独法下の公立学校のありかたの議論の一助になれば幸いである。なお、独法化に伴うアウトソーシングの問題など教育の基本に関わる問題は先送りしてあ

る。これらを含めて、議論をさらに深化していただきたいと考えている。

#### (4) おわりに

本稿執筆時点では、国立大学法人法案がなお明らかでなく、本稿はもっぱら国立大学協会の調査検討会議の「新たな『国立大学法人』について」（最終報告書）をベースに議論の整理を試みた。その後、2003年（平成15年）の通常国会に「国立大学法人」法案が提出されたが、法案は基本的なフレームは最終報告書を踏まえたものの、細部の議論までは法案に盛り込まれなかった。とくに重要なのは、各大学は各大学法人が設立するものとされ、法律上の法人理論に従って、経営と教学が分離され、法人の理事と教育研究評議会とが別組織にされている点である。こうした点は最終報告書には無かった重要な変更点である。経営担当理事の相当数が学部者で占められることともなった。したがって、今後、公立学校の独法化を考慮するとしても、こうした経営と教学の分離をどう考えていくかも重要な論点となる。

（鈴木 庸夫）

#### 参考文献

- ・『新しい「国立大学法人」像について』国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議最終報告（平成14年3月）同中間報告（平成14年1月）
- ・『現代教育法概説』平原・室井・土屋共著（学陽書房）
- ・『「独立行政法人」とは何か』宮脇・梶川著（PHP研究所）
- ・『人事制度についての参考事項』国立大学協会 国立大学法人化特別委員会
- ・なお本稿で直接触れることはできなかったが、教育委員会をどのように位置づけるかも今後の大きな課題である。教育ガバナンスの観点からは、伊藤政次「教育委員会」岩波講座 自治体の構想4 機構41頁以下参照。
- ・地方分権改革推進会議「中間報告」2002年6月17日
- ・『国立大学再生への道』日教組高等教育改革プロジェクト2002年11月
- ・「新しい『国立大学法人』像について」に対する私たちの意見と対案（第一次案）  
全大教2002年8月 <http://www.zendaikyo.or.jp/dokuhouka/0208No1taian.htm>  
2003/01/03
- ・西尾勝編著『行政評価の潮流』2000年10月行政管理研究センター

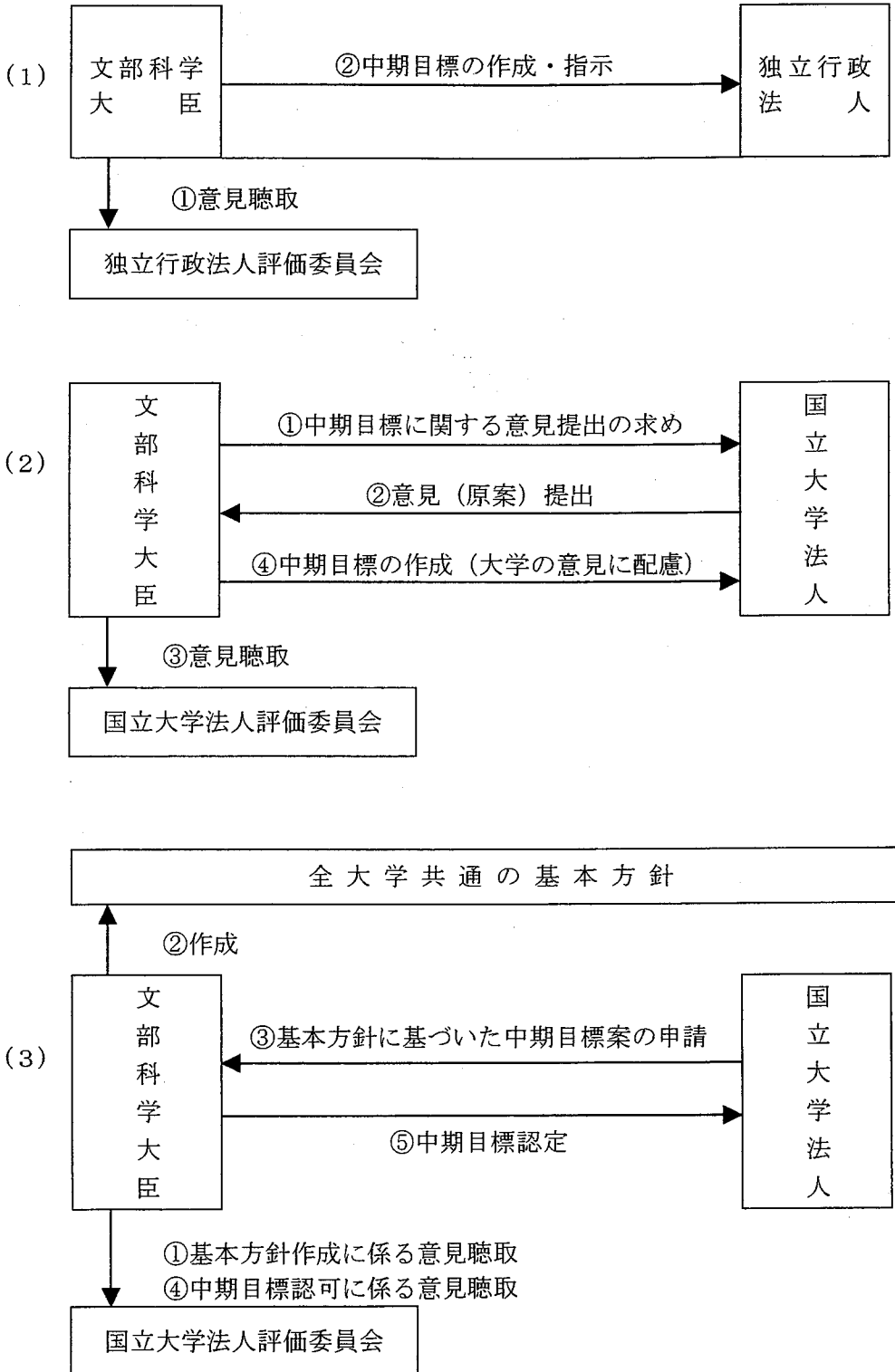
付属資料 1

中期目標の作成手続きのバリエーション案

	独立行政法人通則法 パターン	A案	B案
基本的な構造	文部科学大臣が独立行政法人評価委員会の意見を聴いて定め、法人に指示する	文部科学大臣が大学から提出された意見（大学が作成した原案）を基に、国立大学評価委員会の意見を聴いて定める	文部科学大臣が全大学共通の基本方針を定め、これに基づき各大学が中期目標を作成し、大臣が国立大学評価委員会の意見を聴いて認可する
法令上の作成主体	文部科学大臣	文部科学大臣	大学（但し、大臣が定める基本方針に基づいて作成し、大臣が認可）
大学の自主性等への配慮	—	法令上、例えば以下のような規定を整備 ①大学から大臣への事前の意見提出（運用上は原案の提出） ②大臣に対する大学の意見への配慮義務 ③大臣に対する大学の教育研究等の特性への配慮義務 など	大学が認可前の中期目標を作成
中期目標の内容	—	比較的抽象的な内容（具体的な内容は中期計画に記載）	比較的具体的な内容
中期の目標期間中における内容の変更	大臣権限に基づく変更	大臣権限に基づく変更（但し、大学からの事前の意見提出及び当該意見への配慮）	大学の申請に基づく変更（大臣が認可）及び特定の場合における大臣による変更命令（中期計画と同様の扱い）
備考	—	中間報告では指摘された大学の自主性等への配慮を法令上明確化	中期目標、中期計画、年度計画に加え、文部科学大臣の作成による基本方針の仕組みを新たに制度化

付属資料 1 の図

【独立行政法人通則法パターン】



※国立大学法人については（2）が採用された。



付属資料 2

公務員型」と「非公務員型」職員の比較（公務員制度改革大綱を踏まえたもの）

公務員型	非公務員型
<p>[身分保険]</p> <p>○国家公務員法上の身分保障            [ 公務員制度改革においては、免職および降格について厳正に対処できるよう明確な基準と手続きを定めることとされた。 ]</p> <p>[労働基本権]</p> <p>○団結権、団体交渉権、労働協約的締結権 あり            争議権 なし</p> <p>[採用]</p> <p>○教員は選考採用。事務職員、技術職員等については、原則として試験採用。            [ 公務員制度改革において、任期付任用職員は民間企業の職員を身分併有のまま採用できるように緩和される方向 ]</p> <p>[給与、勤務時間]</p> <p>○就業規則あるいは労働協約により決定。（組合交渉の対象）            （給与支給基準・勤務時間等の規程の策定にあたっては、一般職の国家公務員の給与・勤務条件等を考慮）</p> <p>[兼職・兼業]</p> <p>○営利企業の役員＝人事院の承認を得て、T L            ○兼業、研究成果活用兼業、監査役兼業が可能。            営利企業の役員以外の兼業＝非営利団体の兼業等は、法人の長が許可            [ 公務員制度改革案では具体的な緩和の方法は示されておらず、現段階では現状どおり ]</p> <p>[国家公務員倫理法・倫理規程]</p> <p>○原則として同法の規定が適用。一定範囲の者については、国家公務員倫理審査会の同意を得て、法人の規則で「利害関係者」から除くことが可能。</p> <p>[刑事法上の取り扱い]</p> <p>○収賄罪等が適用。</p>	<p>○雇用契約に基づく身分保障。労働法制上、解雇権の濫用は不可            （就業規則に国家公務員法と同様の規定を置くことは可能）。</p> <p>○争議権まで あり</p> <p>○各法人独自の採用基準・方法により採用。</p> <p>○給与、勤務時間については公務員型と同じ。            （給与支給基準・勤務時間等の規程の策定にあたり、一般職の国家公務員の給与・勤務条件等を考慮する必要はない）</p> <p>○就業規則等の定めによる。            （国家公務員法の適用がないため、規定の定め方次第では大幅な緩和が可能。）</p> <p>○法人として国及び特定独立行政法人に準じて職員の倫理保持のために必要な施策を講ずる責務。</p> <p>○「みなし公務員」とされ収賄罪等が適用。            （個別法で規定）</p>

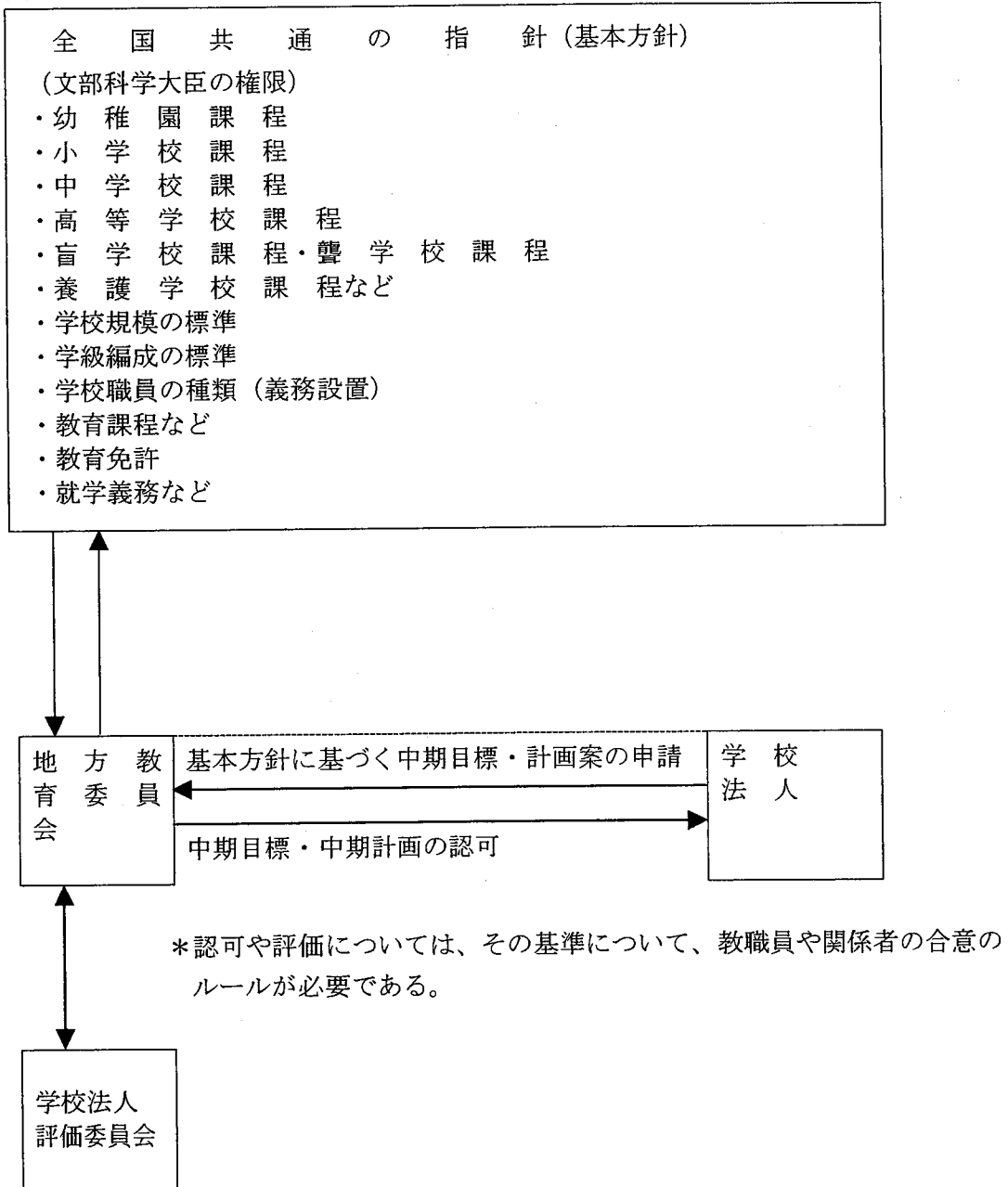
<p>[政治的行為] ○国家公務員法、公職選挙法、人事院規則により一定の行為の制限。 (教員の地位を利用した選挙運動は国公私にかかわらず禁止)</p> <p>[外国人の任用] ○「当然の法理」に抵触する外国人の管理職(法人の長、役員等)への登用不可。</p> <p>[教特法相当規定の適用] ○教員の採用等について、現行の教育公務員特例法が適用。(ただし、法人化により規定の一部は特例が不要となる可能性)</p> <p>[大学間等の交流] ○職員の同意は必要なし。(職員の大学間の異動は国家公務員法の転任) (ただし現行教特法上、大学等の教員については、その意に反する転任には評議会の事前審査が必要)</p> <p>[定年] ○国家公務員法適用(大学等の教員については、教育公務員特例法)</p> <p>[医療保険・年金] ○国家公務員共済組合法適用</p> <p>[退職手当] ○国家公務員退職手当法適用</p> <p>[災害補償] ○国家公務員災害補償法適用</p> <p>[宿舍] ○国家公務員宿舍法適用</p> <p>[定員管理] ○中期計画において人員に関する計画を定める常勤職員数の国会への報告義務あり</p>	<p>○法令上の禁止規定なし。 (就業規則等において、職場内の従業員の政治的行為を制限することは許される。とした最高裁判例あり)</p> <p>○法人の長を含む管理職へ外国人の登用可。</p> <p>○現行の教育公務員特例法に相当する特例を法律上規定することは困難。 (教員人事の基準・手続きは、各大学の就業規則等の内部規則で定める)</p> <p>○原則として職員の同意が必要。(職員の大学間の異動は、現大学を退職し、別の大学での新たに採用となる) 現大学の職員としての身分を有しながら他の大学に出向する形態をとれば、業務命令で出向を命じることが可能。</p> <p>○各法人が就業規則で定める。</p> <p>○国家公務員共済組合法適用。</p> <p>○各法人が支給基準を定める。 (承継職員については、期間を通算(個別法で規定))</p> <p>○労働者災害補償保険法適用</p> <p>○中期計画において人員に関する計画を定める常勤職員数の国会への報告義務なし</p>
---	---

注) ・独立行政法人制度における公務員型・非公務員型を前提に作成

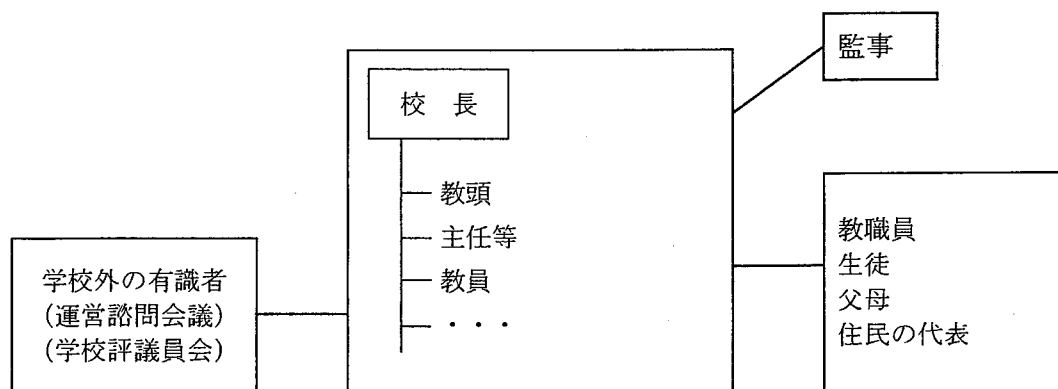
# 公立学校が独法化するとした場合のスキーム（国立大学法人モデル）

中期目標・中期計画作成手続のパターン（付属資料1のB案に基づいて作成）

図1



学校運営組織のパターン（図2）



## 5. 地方財政制度のなかの公立小中学校教員の給与の決定方式

### (1) はじめに

#### ① 課題

本稿は、公立小中学校教員の給与の決定方式に関して、行政学の観点から観察することを目的とする。具体的には、第1に、公立小中学校教員の給与決定方式に関して、現在進行中の諸改革からは一歩離れて、現状(あるいは既存)の制度の仕組と運用の観察・記述を行うことを基本とする。第2に、公立小中学校教員の給与決定の特質を観察するために、公立高校教員との比較を行う。第3に、給与制度は密接に関連する行政諸制度を環境としているので、それらを視野に入れて観察を行う。特に、地方財政制度のなかでの教員給与を重視する。

#### ② 地方財政制度の特性

##### (i) 仕組－負担金体制－

戦後日本の地方財政制度の仕組は、負担金体制と表現できる(金井1994:168)(内務省・自治省系の実務用語では「財政秩序」という)。負担金体制は、国・地方間の事務配分の融合関係を前提としたうえで、地方に割当てられた事務を現実的に遂行するために、国が一定の負担をする仕組の総体である。負担金・負担区分制度は、1947年に地方財政法として法制的に結実した。シャープ勧告は負担金に対して批判的であったが、数年のうちにその企図は放棄され、1952年に義務教育費国庫負担法が制定されるなど、1950年代には負担金体制が固まった。

個々の国庫負担金制度それ自体だけでは、「財政秩序」は実現できない。負担金が「財政秩序」を形成するには、「裏負担」を賄える一般財源の担保が必要である。このため、負担金体制は必然的に、財政調整制度を必要とする。しかし、逆に、財政調整制度だけでは「財政秩序」は形成できない。なぜならば、財政調整制度だけでは、国が義務づけたことに対する国(=個別省庁)自身の責任負担という「秩序」像が、内包され難いからである。個別省庁に、国庫負担という「財政秩序」像を植え付けるには、個別省庁の所管する国庫負担金でなければならない。

##### (ii) 運用－財源確保主義－

負担金体制は、事務配分は所与の前提であるから、必要な財源をいかに確保するかが、制度運用の中心となる。このような運用の特性を、財源確保主義を呼ぶことができる(金井1997:38-41)。

地方財政全体のマクロ的な財源確保は、地方財政計画を通じて行われる。財源確保の観点から重要なことは、地方財政収支見通しを「堅い」数字で見積もることである。

「堅い」とは、国の予算編成に従い半自動的に規定されることである。「堅い」数字ならば、机上の改変がしにくいからである。「堅い」要素、すなわち、地方財政計画の「支柱」は、①給与費、②国庫支出金関係経費、③定率積算(=交付税率・国庫負担率)の3つである。一般的に言えば、「堅い」数字の比重が大きいことが財源確保には好都合であるが、それは、財源不足額が、地方財政対策を施せる範囲内であることも前提である。仮に、地方財政対策の能力の限度を超えるような財源不足額が発生して

しまうと、地方財政計画は破綻し、財源確保主義は空転する。従って、「堅い」数字の比重は、あくまで、国(特に旧自治省・現総務省)の管制下になければならない。ある状況下では、給与費や国庫支出金の「堅さ」が、桎梏となりうる。

### (iii) 義務教育費国庫負担金制度の中核性

負担金体制・財源確保主義のなかで、義務教育費国庫負担金制度は中核的な位置を占めている。第1に、沿革的に、義務教育費国庫負担金制度が負担金体制の先駆けであり、中核であり、焦点であった。第2に、理論的に、義務教育費国庫負担金は、給与費であり国庫支出金関係経費であり定率負担という、三重に「堅い」数字なのである。

以上のような、義務教育費国庫負担金の中核性から、以下の推論が可能である。第1に、現下の財政危機状況では、このような「堅い」支出項目は桎梏である。従って、財源確保主義を維持する立場(=主として総務省旧自治省系)からも、「堅さ」を緩和することが必要となる。第2に、とはいえ、仮に、一般財源化・単独事業化しても、給与費・定率負担としての「堅さ」は残る。これらの「堅さ」に弱めるのは、標準定数の緩和と、国立準拠の消滅である。

## (2) 公立小中学校教員給与の決定方式

### (i) 概要

現行の公立小中学校教員給与の決定方式は、要素に区分して観察できる。具体的には、

#### ① 国による公立小中学校教員の給与枠付け

##### ①-1 準拠基準としての国家公務員の俸給表・手当の決定：

①-1a 教(三)の決定：人事院、財務省、文部科学省

①-1b 行(一)の決定：人事院、財務省

##### ①-2 国による公立学校教員給与の財政措置

①-2a 義務教育費国庫負担金(特定財源)：文部科学省、財務省

①-2b 地方財政措置(一般財源)：総務省、財務省、文部科学省

#### ② 公立小中学校教員の給与決定

##### ②-1 各都道府県での公務員給料表・手当の決定

②-1a 教員給料表・手当の決定：人事委員会、教育委員会(教育庁)

②-1b 行政職員給料表・手当の決定：人事委員会

##### ②-2 各都道府県での教員給与の財政措置

②-2a 教員給与の予算措置：財政当局、教育委員会(教育庁)

②-2b 行政職員給与の予算措置：財政当局、人事当局

である。以下、①-1を(ii)で、①-2を(iii)で、②を(iv)で、それぞれ観察・記述していく。

### (ii) 教育職俸給表(三) <いわゆる教(三)>

#### ① 手続

人事院勤務条件局では、6月には本年の俸給表改訂の方向を決定する。また、国家公務員給与等実態調査(「国公実態調査」と職種別民間給与実態調査(「民調」と)から、7月上旬には、いわゆる官民比較に基づく官民較差が算出され、行政職俸給表(一)(「行(一)」)改定案が作成される。7月中旬には、この行(一)を基本として、教(二)(三)を含む全俸給表の改訂方針が決定され、特別に措置する事項を盛り込む

ことになる。8月初旬に人事院勧告が出される。8月末から9月には、給与法改正作業に入り、法案を作成し、内閣法制局審査を受ける。

## ② 俸給表作成—行(一)から教(二)(三)への「教行関係基準」—

教(二)(三)は行(一)をもとに作成されるが、その際の教員給与と一般行政職員給与のバランスである教行関係基準(実務でいう「部内均衡」の一種)は、必ずしも明解に示されたものではない。教行関係基準に関わるものは、第1に、教員給与四(三)本建制と(等)級構造、第2に、教職調整額制度、第3に、人材確保法(「人確法」)である。

これらの諸制度から得られる教行関係基準の特性は、以下の諸点である。第1に、教員給与の改善は、他の職員に強い影響を及ぼすことになる実情から、一定の限界があるとされることである。これは、人事院の「部内均衡」という「人事」「技術」的論理による、「教育行政」や「政治」の方針への抵抗ともいえる。第2に、教行関係基準を、教員「優遇」という方向で均衡点を移行させ得るには、政治の力が必要であることが示唆される。人事院・人事院勧告制度は、経年進行のなかで、多様な意味での「部内均衡」の論理から、むしろ「優位性」を拡散・解消させる方向に作用すると想定される。さらにいえば、そもそも人確法自体も、文部省など教育関係者にとって、「低くなってしまった」給与水準を「巻き返し」をするものだったという。

## (iii) 国の予算編成—国庫負担金積算と地方財政措置—

### ① 国庫負担制度の仕組みと運営

現行の義務教育費国庫負担金は、義務教育の教職員の定員内の給与実額の2分の1を国が負担する「定率」国庫負担金である(「定員実額制」)。但し、限度政令により上限が「定員定額制」的に存在している。環境を構成する行政制度のうち、(ア)学級編制・教職員定数制度(いわゆる「義務標準法」)、(イ)教員給与制度(いわゆる「教特法」)、(ウ)県費負担教職員制度の3つが重要である。

(ア)の学級編制・教職員定数制度を反映した運営は、5ヶ年の定数改善計画による。初年度予算編成時にもっとも集中的に折衝が行われる。折衝は、財務省(旧大蔵省)主計局と文科省(旧文部省)初中局で行われる。財務省が同意・査定を行えば、総務省自治財政局(旧自治省)は、基本的に了承せざるを得ない。(イ)の教員給与制度を反映した運営は、給与単価の最高限度の設定に使われる。これには、国立小中学校教員に係る教(三)の2級(教諭級)のみを使用している。標準定数に含められた教職員数は、教(三)2級の各号俸に割付けられる。各号俸への当てはめは、経験年数に基づいてなされる。

### ② 地方財政措置

(ウ)の県費負担教職員制度から、外部環境を構成するもう1つの重要な行政制度が、地方財政制度であり、その運用である地方財政措置である。地方財政措置は、地方財政計画と地方交付税措置による。運用の中心は、総務省自治財政局(旧自治省財政局)である。

地方財政計画では、給与費単価は、文科省の「現員現給調」をもとに行い、計画人員は、国(=財務省・文科省)が決定した義務教育関係予算に準拠する。地方交付税措置に係る単位費用・補正係数は、予算編成・地方財政計画の策定が終わってから、

総務省自治財政局が独自に積算・決定する。単位費用の積算作業は、標準団体を想定してその経費をマイクロから積上げる標準団体方式ではなく、地方財政計画などで決定されるマクロ総額を、個々の項目に分割していく総額分割方式を採る。具体的には、地方財政計画の歳出のうち一般財源所要額を、補正後測定単位数の総和で除することで、単位費用が積算される。補正を全体としてどの程度に行うかを、個々の補正作業に入る前に行っている。

#### (iv) 都道府県予算—東京都の場合—

各都道府県の教員給与予算の決定方式には、それぞれに差異があると推測されるが、本稿では、例外に属する可能性も否定できないが、東京都を想定して、給与予算決定方式の観察・記述を行う。それ以外の「一般」県を含めた全体像の観察は、今後の課題である。

#### ① 人事委員会勧告制度

##### (7) 一般の職員給料

東京都の給与決定方式は、大別すると、第1に、調査に基づく公民較差の判明、第2に、人事委員会勧告の作成、第3に、自治体としての給与改訂作業、に分けることができる。なお、人事院の官民比較と同様に地域の民間給与との比較を行って、人事院が行うような本格的勧告を行っているのは、東京都人事委員会程度に限られるといわれる。

一般に、毎年8月になると、公民比較に基づく総体の公民較差が判明し、国の人事院勧告に基づく俸給表の分析を行う。8月中旬から下旬にかけて、公民較差の配分案、給料表の作成方針、行(一)初任給の検討などが進められる。8月下旬から9月上旬に、行(一)と教育職(=大学教員のみ)の給料表が作成される。次いで、9月上旬から中旬にかけて、行(二)、公安職、研究職、医療職(一)(二)(三)、小学校・中学校教育職員、高等学校教育職員、高等専門学校教育職員、指定職の各給料表が作成される。こうして、10月初旬に人事委員会報告・勧告が出される。

人事委員会勧告後の作業は人事委員会の手を離れ、主として知事部局が中心となる。10月から11月中旬頃までは、給与改定交渉という事実上の労使交渉が、総務局勤労部労務課と主として都労連の間で進められる。この労使交渉には人事委員会は関与しない。労使交渉が一応妥結すると、必要な条例・規則改正作業にはいる。条例案は12月の第4回定例会(4定)に提出され、審議・議決を得る。条例改正案の作成は総務局勤労部が所管する。但し、内容に誤りがないか、妥当かなどにつき、議会提案前に条文形式になった改正案を人事委員会事務局と調整する。

#### (4) 小中学校・高校教員給料表

東京都の行(一)の作成は、上述のように、公民較差解消方式で進められるが、小中高校教員給与は、人確法・教特法の関係から、公民較差解消方式ではなく、原則として国の教(二)(三)に準拠する。人確法の制定以前には、東京都では、行政職との対比で教員給料表を作成していたが、1973(昭和48)年から現行の国立学校準拠となったという。

教員給与は、国立学校準拠(教特法)のため、原資・配分という考え方を採っていない。つまり、マクロの配分原資という総額は存在せず、マイクロの各給料表各級各号給の金額が、個々に国立学校準拠で決定される。私立学校教員は、都の教員給料表を参考にして給与を決定することが多いので、正確な公民較差を判断し



たとは言い難いからとされる。この意味で、公民較差解消・配分原資が大きな意味を持っているのは行政職だけである。根拠法制の有無、比較対象民間職種の有無などが、作成方法に影響していよう。

## ② 予算運営

第1は歳入予算の側面である。東京都は「1条県」「政令県」であるから、国庫負担金の配分額は、実質的に、政令単価×標準定数を最高限度とする。教育庁が財務局主計部に対して行う教員定数要求は、都単独負担も含めた都決定定数であるから、歳入予算の見積では、標準法ベース(標準定数)に換算する。政令単価(「政令で定める額」など)は、文科省が一方的に算定するもので、当該会計年度の開始後の4月に示される。

第2の歳出予算の側面では、東京都の予算編成における人件費の積み方(=現員現給)に従って行われる。つまり、歳入予算における定数・単価などは、全く切断されて進められるのが特徴である。教育庁・財務局では、交付税措置やその積算根拠が考慮されることもないという。この点は、東京都が不交付団体である点が反映している可能性もあり、他の道府県に一般化できるかどうかは今後の調査課題である。

## (3) 比較考察—公立高校教員給与—

### (i) 仕組

公立高校教員給与の決定方式の諸要素は、基本的には公立小中学校教員給与のそれと同じであり、唯一かつ最大の相違は、①-2a(義務教育費国庫負担金)がないことである。これによって、①-2b(地方財政措置)の決定方式が影響を受ける。

### (ii) 都道府県予算—東京都の場合—

#### ① 高校と小中学校との異同感触

歳出予算の組み方は、高校と小中学校とでの相違はない。また、歳入予算では、高校の場合には国庫負担金がないだけで、歳出予算から積算される所要額を要求する。つまり、歳出予算が歳入予算を規定し、歳出予算自体の組み方も、高校と小中学校で特段の相違はなく、その限りでは、国庫負担制度の有無は影響がない。他方、歳出予算の積算は、現給と定数で決まるが、現給は給料表によって規定されているため、定数(現員・定数増減)決定の差異が、高校と小中学校との差異となる。つまり、国庫負担の有無が、定数査定に異同に影響するかどうかの問題となる。

定数要求は、高校も小中学校も、教育庁人事計画課定数係という同一の部署で行っている。従って、財務局主計部の定数査定において、国庫負担の有無が影響するかが問われる。例えば、少人数の加配部分の定数につき、義務教育では国庫負担が見込めるが、高校では丸々が都単(都一般財源負担・単独事業)である。

実務担当者の一般的感触では、国庫補助・負担がつく方が、単独事業より認められやすいといわれている。財務局側も、最低限を確保する必要は認め、その意味で標準法に基づく定数は尊重している。また、教育庁側も、標準を下回る事態は想定しない、という立場のようである。しかし、標準法の最低基準を上回ることには財務局は難色を示すことが多く、標準法の定数を超えるのは容易ではない。この点は、高校であっても小中学校であっても同様といわれる。但し、小中学校で国の加配がつくと、財務局の査定がやや通りやすくなるという感触である。

現在、高校・小中学校とも同様に、両標準法の標準定数は、財務局によって尊重されている。その意味では、「標準法ブランド」が存在しているとでも呼べよう。実務担当者の感触では、高校の標準が尊重されているのは、小中学校教職員給与に義務教育費国庫負担金が入っているからであるとされる。

## ② 「標準法ブランド」仮説

「標準法ブランド」の構造を、筆者が仮説としてまとめれば、以下のようになる。

- (1) 公立学校教員の多数は義務教育費国庫負担金を受けている。
- (2) 小中学校の標準定数は、国庫負担金による財源措置が確保されている。
- (3) 小中学校の標準定数は、単なる教育論に起因する教育サービス上の標準(最低限・理想・期待・目標など)ではなく、財源の裏打ちのある実現可能な定数である。
- (4) これにより、「標準法ブランド」が義務教育＝小中学校に関して成立する。
- (5) 標準定数という類似・同様の法的基盤・意思決定方式に基づいて決定された高校の標準定数も、単なる教育論に起因する標準ではなく、実現可能な定数である。
- (6) 高校の標準定数は、国庫負担金の支えを受けて義務教育で成立した「標準法ブランド」の「威光」を受けて、実務的に尊重される標準定数となっている。
- (7) 義務教育標準定数が高校標準定数を「引っ張る」ことができるのは、(1)のように、数量的に小中学校教員が高校教員より多数だからである。
- (8) 高校の標準定数の「ブランド」は、間接的に国庫負担金によって支えられている。

このような「標準法ブランド」仮説に基づく場合、国庫負担のある義務教育と、国庫負担のない高校という比較は、必ずしも成り立たないことになる。特に、「国庫負担がなくとも、標準法に基づく標準定数があれば、現在の高校のように実際の定数も確保できるから、小中学校でも国庫負担がなくとも、標準定数があれば定数が確保できる」という推論は、必ずしも成り立たなくなる。このような「標準法ブランド」仮説は、国庫負担制度を維持しようとする主体には、望ましい言説といえる。

(金井 利之)

## 参考文献

金井利之1994「中央地方の財政調整制度」

西尾勝・村松岐夫(編)『講座行政学第2巻 制度と構造』有斐閣

金井利之1997「国・地方間の財政関係システムとその改革の展望」

『ジュリスト』1997年4月1日号、1109号

## 6. 教職員の地位保障に関わる国際基準～交渉・協議の徹底を

### はじめに

国立大学法人法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案要綱が2月28日に閣議決定された。そこでは国立大学法人法など新しく制定される法律5本、国立学校設置法など廃止される法律2本、そして改正対象の法律・学校教育法令48本の計55本となっている。その中で、地方公務員である教職員の身分、処遇、賃金などにかかわる重要な改正対象法は、教育公務員特例法（以下、教特法）、公立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法、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である。

この中で注目されるのは、教特法第13条で「公立の校長、教員等の給与は、職務と責任の特殊性に基づき条例で定める」と規定されているように、地方の教育公務員の給与表の種類や額が各都道府県独自に定められるようになったことである。

その結果として、一つには教職員賃金の全国水準をどうするのかという問題（この場合にはさらに、今後予想される義務教育費国庫負担制度の「交付金化」あるいは交付税化も射程にに入れて考えなければならない）が生じてくる。そもそも全国水準の設定を誰が行うのか、その設定当事者と教職員団体との交渉・協議をどのような形で行えばいいのか、そしてその結果をどのような方式で確認していくのか、といったことなどが問われなければならない。

第二には地方レベルでの給与表の種類や額をどのように決定していくのかという問題が生じてくる。これまでと違って、都道府県（政令指定都市を含む）ごとに賃金が異なることも予測される。それだけに、各都道府県の教職員団体の役割が大きくなり、交渉力が問われてくることになる。その際、教育公務員と一般公務員との給与表の違いや、教育職の給与表のありかたなど、基本的な問題を他団体との間で、そして当該団体内で十分に詰めておく必要が出てくることになる。

したがって、今後、中央、地方のレベルで教職員団体のそれぞれの役割と任務が問われてくることになる。と同時に、公務員法制の在り方や行政当局の姿勢も問われなければならない。おりしも、2002年11月に出された、公務員の労働基本権を政府に認めるように求めたILO勧告との整合性が追求される必要があろう。

ところで、教職員の賃金や地位にも影響を及ぼす教職員評価制度の導入が全国に広がりつつある。この評価制度の導入と運用に際して、本来であれば教職員やその団体が基本にかかわるべきであろうが、地域差はあるが現状では必ずしも充分ではない。この点に関しては、2003年秋に予定されているILO・ユネスコの「ILO・ユネスコの教員の地位に関する勧告の適用に関する合同専門家委員会」で審議される予定である。

そもそも1966年の教員の地位に関する勧告では、給与決定を目的としたいかなる勤務評定制も関係教員団体との事前協議や承認なしに導入されてはならない、とか、教員団体は教育政策決定に関与すべき勢力としてみとめられなければならない、と明示した。したがってこの点と関わって、今日の教育公務員をめぐるさまざまな政策・行政の動向、とくには焦点となっている教職員評価を点検する必要があろう。

## (1) 2002年ILO勧告と教職員の賃金・労働条件の決定について

2002年11月22日に、ILO理事会が結社の自由委員会の第329次勧告を採択し、日本の公務員制度が第87号、98号条約に違反しているため、今回の公務員制度改革に際して法制度を改革するように求めた。その具体的な改正事項の中で注目されるのは、消防職員への団結権付与、登録制度の改正、在籍専従制度の改正に続いて示された国家の運営に直接に関与しない公務員への団体交渉権・ストライキ権の付与、ストライキへの過重な民事・刑事上の制裁の禁止である（その他、労働基本権制限・禁止職員への十分な代償措置も含まれている）。

これはもちろん、教育公務員を含む公務員全般にかかわる勧告である。ここで、あらためて「国家の運営に直接に関与しない公務員への団体交渉権・ストライキ権の付与」が勧告されたことの意味は大きい。

ところで、ILOの条約勧告適用に関する専門家委員会や結社の自由委員会の83年、84年報告書を検討して、公務員の労働条件決定手続きの見直しを提起した中山和久（当時、早稲田大学教授）は、次のように述べていた（1985年1月17日の講演のテープ起こし文章より）。

「私たちが限定された範囲の一般職公務員の勤務条件決定手続きを構想するに当たって、結社の自由委員会と専門家委員会の構想を下敷きにして考えていくと、はっきりとしていることは2つある。1つは、勤務条件決定への交渉その他の参加手続きをつくらなければならないということ。これははっきりとしている。もう1つははっきりとしているのは、調停及び仲裁の手続きをつくらなければならない。この2つの点は疑問の余地なく明白である。そして、それを乗り超えて、労働協約締結権の全面的回復とかストライキ権の全面的回復ということになると、これは現在のILOの専門家委員会や結社の自由委員会の結論の中では明確に出てはこない。」

つまり、中山は公務員一般の勤務条件に関しては、当時のILOはすべての公務員に団体交渉権とかストライキ権の付与を考えていたわけではなかったことを踏まえつつ、その代償という名目で日本で制度化され人事院勧告制度の実施面での問題点を踏まえつつ、あらたな展望を示したのである。

中山は対象を中央の一般公務員、地方の一般公務員、そして地方の教育公務員の三つに区分けしてそれぞれに決定手続きを提起したのである。本論の課題である教育公務員に関して中山はまず次のような前提条件から出発する。

「基本構造としては、全国画一的決定の必要性が一般職地公と比べて特に大きいし、それが一定の範囲にわたって存在し得るということから、中央交渉により大き比重がかかっているということになります。

基本構造の第2番目、協約か書面協定かの問題をどうするかは大変悩ましいところですが、ILO-UNESCOの教員の地位勧告82、83、84というのがあります。82項は、給与は交渉によって決められる、労働協約によって給与が決められるということを決めておきまして、83項も、交渉の手続きを設けなければならないこと。それから、ストライキ権を含む調停・仲裁の方式を84項は決めている。また、116項では賃金協定について定めています。つまり、教員についていうと、151号条約の7条よりも一歩進んで、労働協約締結権までが勧告の中に決められているという側面があります。

98号条約との関係でいいまでも、98号条約第6条の国に行政に従事する公務員の中に、教員が入らないということはほとんど異論がない。つまり、教員はむしろ現業と位置づけて考えられるのが一般的で、日本の場合でも、戦後の労働関係調整法の時代に現業と位置づけて考えていた98号条約の国の行政に従事する公務員に教育公務員が入らないことは、明白な事実ということになってきます。」

この前提に立って、中山は「教育公務員については、労働協約締結権の復活が当然の要求になってくる。ILOを下敷きにした場合に、労働協約締結権を遠慮する必要性が全くなってしまう」と提言している。その上で、中山は、交渉または労使協議のレベルを第1レベル＝中央交渉、第2レベル＝県単位交渉、第3レベル＝市町村単位または学校単位の3つのレベルを想定して、それぞれのレベルでの交渉の仕方と交渉結果の確認の結果について提起をしている。

この問題提起は、学校で働く教職員とその他の公務員との関係をどう調整していくのかという大きな問題があるが、教育公務員に関してはILOはかなり以前から教職員を現業として位置づけ、したがって、書面協定に限定されるのではなく労働協約締結権が当然認められるとしている、ということ強調したものであろう。

この中山提起がなされてやく20年が経過した今日、「国家の運営に直接に関与しない公務員への団体交渉権・ストライキ権の付与」をILOが勧告した。労働協約締結権はいうに及ばず、ストライキ権の付与までが勧告されているのである。ILOの勧告にしたがった賃金確定を含む労働条件にかかわる団体交渉や争議の在り方を、政府に迫っていく必要があるのではなかろうか。

この際、あらためて1966年のILO・ユネスコ勧告の次の部分も再確認しておく必要がある。というのも、この勧告の政府による不履行は、後述するILO・ユネスコ合同専門家委員に提訴できるからである。

第82項「教員の給与と労働条件は、教員団体と教員の使用者の間の交渉過程を通じて決定されなければならない。」

第83項「法定の、または任意の交渉機構を設置し、これにより教員が教員団体を通じてその公的または私的使用者と交渉を行う権利が保障されなければならない。」

第84項「雇用条件等から生じる教員と使用者の間の争議の解決にあたるため、適切な合同の機構が設置されなければならない。もしこの目的のために設けられた手段と手続きが使い尽くされ、あるいは当事者間の交渉が行きづまった場合、教員団体は、他の団体がその正当な利益を保護するため普通持っているような他の手段をとる権利をもたなければならない。」

## (2) ILO・ユネスコ合同専門家委員会報告と教職員評価

### (i) 広がりを見せる教職員評価

東京都の人事考課制度導入を契機として、教職員評価の制度化の動きが全国で加速している。これを後押ししているのが、2002年3月の教育公務員特例法の改正である。さらに、近年の「公務員制度改革」動向の中で強調される能力等級制度の導入に伴う新評価制度の

導入である。

しかし、教職員評価制度の導入には、教職員団体との交渉や協議が十分に行われているとはいえないのが現状である。その中で、埼玉県「新しい教員人事管理の在り方に関する懇話会」が出した「新しい教員の人事管理の在り方について～教員の人材育成と開かれた学校づくりをめざして～」(2001年(平成13年)2月)が注目される。そこでは、「新しい人事評価制度の導入に際しては、民間部門で行われている労使協議を参考に、職員の代表と話し合いの機会を設けるなど、相互の信頼関係の維持を図っていくことが必要である」と明示されているのである。教職員の地位に関わる手だての決定に際しては、こうした「労使協議」的な仕組みが不可欠であり、それがなければ導入それ自体が大きな問題となろう。そこで、ILO・ユネスコの動きを参照したい。

#### (ii) 評価制度の導入と運用について

1966年のILO・ユネスコ勧告に基づけば、教職員の地位や労働条件に密接に関わるこうした評価制度の導入・運用に際しては、当然のこととして教職員団体との交渉・協議が不可欠である。同勧告はその第124号で、「給与決定を目的としたいかなる勤務評定制度も、関係教員団体との事前協議およびその承認なしに採用し、あるいは適用されてはならない。」と明記した。

では、賃金決定に直結しない教職員評価に関してはどうか。66年勧告は「教員の仕事を直接評価することが必要な場合には、その評価は客観的でなければならず、また、その評価は当該教員に知らされなければならない。教員は、不当と思われる評価がなされた場合に、それに対して不服を申し立てる権利をもたなければならない」(第64項)と述べてはいるが、その導入・運用に関わる教職員団体との関わりについては明示していない。

しかしながら、教職員評価が一面では教育改革の一環として論議され提起されていることを考えれば、同勧告が「教員団体は、教育の質に大きく寄与しうるものであり、したがって、教育政策の決定に関与すべき勢力として認められなければならない」(第9項)、「教育政策とその明確な目標を決定するためには、文化団体、研究・調整機関はもちろんのこと、権限のある当局、教員、使用者、労働者および父母等の各団体ならびに文化団体、研究調査機関の間で、密接な協力が行われなければならない」(第10項(1))ことを想起すべきである。

#### (iii) ILO・ユネスコ合同専門委員会報告書から

この点にかかわって、2000年9月11～15日に開催された「教員の地位に関する勧告の適用に関するILO・ユネスコ合同専門家委員会」(Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning the Status of Teachers = CEART。以下、合同委員会)の第7会期の報告書を見ておこう。合同委員会は、1968年に勧告(後には、1997年の高等教育の教育職の地位に関する勧告も)の適用を監視するために設置されたもので、3年ごとに監視結果や関係機関からの申し立ての審査結果を報告している。専門家は12名で、ILOがAnita Ghulam Ali(パキスタン)、Eddah W. Gachukia(ケニア)、Maria Antonia Gallart(アルゼンチン)、L Trevor Olsson(オーストラリア)、Anne-Lise Hostmark Tarrou(ノルウェー)、Mark Thompson(カナダ)の6人を、ユネスコがMaria Eliou(ギリシャ)、Zahia Farsi(アルジェリア)、Sega Seck Fall(セネガル)、Kanai Helu-Thaman(フィジー)、Earle H. Newton(バルバドス)、Gennady Ryabov(ロシア連邦)の6名をそれぞれ指名している。

Sega Seck Fall が議長となって行われた今回の会期では、教員の教育・雇用・キャリアや教育をめぐる社会的対話を中心であり、その中でとりわけ、HIV/AIDSが教員や教育システムに及ぼしている衝撃、生涯学習や新たな情報・コミュニケーション技術が教職に突きつけている課題、さらには学問の自由や身分保障など高等教育の教員の地位に特別の関心を払っている。ここでの審議結果は、(1) 加盟諸国の政府や社会的パートナー、その他教育関係者に向けたもの、(2) ILOとユネスコへのアドバイスに関わるもの、(3) 合同委員会の指示を実行するための特別な方策に関するもの、といった三つのタイプの勧告にまとめられるようになっている。

ここでは、本稿の主題にかかわる「教育における社会的対話」を紹介するが、合同専門家委員会の報告書は、まず次のような現状認識から出発していることを踏まえておきたい。

「明らかになった状況には自己満足の余地はない。1997年報告書にあるように、合同委員会は、66年勧告が扱った主要な三分野で教員の地位は低下し続けている」との結論を出している。

一雇用、キャリア、地位（第59—75項）：「教授・学習条件の貧困化が進んでいるにもかかわらず、教育が非常に拡大してきている。その結果、教員志望者や現職の教員にとって教育が魅力的なものではなくなっている。」

一教育における社会的対話（第76—82項）：「合同専門家委員会は、教員およびその組織の参加度に対して懸念している。教員とうまく関わるには、トップダウンの経営方式により、彼らを重要な意思決定から外す必要がある、と信ずる当局も存在している」。したがって、「こうした問題に効果的に対処するためには、現在は十分に利用されていないように見える社会的対話であるが、これは強力な手だてになりうるのである。」

一教員の教育と研修（第83—93項）：「（1998年の世界教育白書）では、世界の中で中等教育すら受けていない教員がかなりの数存在していると報告されている」。だから「合同委員会は、この機能（役割モデルとしての教員）は今日の世界でもまだまだ中心的な位置を占めており、技術がこの機能に取って代わるものではない、と主張するものである。」

さて、この第2に示された「教育における社会的対話」の部分に、教員評価が含まれているので、第76項から第82項までを訳出することにする。

第76項 合同委員会は、世界のあらゆる地域で行われている教育に関する文書を審査した。これらの文書に共通するテーマは教育と教員に大きな影響を及ぼしている急速な変化である。1998年の世界教育白書は、教育の質と適切性に関する関心が強まり、教員の仕事の評価と監視がかなり強調されるようになってきていると報告している。生涯学習に関するILO報告書は、教員には、学校が「学習共同体 (learning communities) になれるような「学習組織 (learning organizations)」的な世界に対して、その方法を適用できるようになることが強く求められている、としている。ダカール行動枠組み (Dakar Framework for Action) は、万人に対する教育という目標を達成しようとする改革に大きな責任を負うことを教員に求めている。その他の文書では、加盟諸国では教育システムの地方分権化が強調されていると指摘されている。しかし、この分権化はしばしば政府が安い経費で基礎教育のサービスを提供しようとする努力の一端のようである。いくつかの開発途上国では、財政援助を受けるためには政府支出を減らすように要求されているので、構造改革政策 (structural adjustment policies) によって安価な教育サービスの提供という傾向が一層強

まっている。

第77項 こうした課題に効果的に対応するには、現時点では十分に利用されていない社会的対話（social dialog）が強力な手だてになりうる。社会的対話によって教員とその団体は、他の社会的パートナーとの対話を行い、民主的なガバナンスを準備し、意見の一致や社会的一体性（social cohesion）を作り出すという約束づくりを促進するのである。社会的対話によってまた、新しい課題に対応し、教育を改善する機会を開発するために、あらゆる関係者が責任ある過程に協力かつ柔軟に参加できるようになる。こうした一例として、合同委員会は教員、政府そして親の三者間での社会的対話が拡大しているセネガルに注目した。また、韓国では、親、学校職員（校長を含む）、地域のメンバーで構成される学校委員会（school committees）が学校運営の問題を幅広く協議している。

第78項 1998年の世界教育白書では、教員の仕事を監視する（monitoring）活動が増えつつあることが強調されている。1966年のILO・ユネスコ勧告は、いずれ教員の仕事を監視する手続きがとられるようになるだろうと予測していた。しかしながら、合同委員会は、同勧告の第64項は、教員の仕事を直接に評価する場合には、その評価は客観的なものでなければならず、またその評価は当該教員に知らされなければならないと規定していることに注目した。教員はその評価を訴える権利を持つべきである。合同委員会では、いくつかの国の教員評価を検討した。セネガルのようなアフリカ諸国は、評価は研修（training）や職能開発（professional development）と結びついている。ヨーロッパ諸国の経験では、上級者が行う教員評価システムは決してうまくいっていないのである。それとは対照的に、教員評価システムがあらゆる関係者の参加のもとに開発されたところでは、結果はうまく行っている。スκανジナビア諸国では、教員評価には自己評価が含まれており、その評価の過程は学習共同体作りに資するために使われている。そこでは教員は自分自身の職能成長の一部として評価を理解するように促されているのである。

第79項 合同委員会で過去を振りかえってみると、教育当局は個々の教員（あるいは元教員）は構造的な変化のための計画づくりや計画の実施に参加させるが、しかし、教員団体の参加は避けがちであったことが分かる。教員を代表する団体は教育の構造に関わる基本的な決定が高度の政治的レベルで行われる場合でさえ、教育政策の立案者に対してそのメンバーの幅広い経験を提供できるのだ。社会的対話が意味をもち、その社会的パートナーによって推奨されるような場合には、こうした協議（consultation）がかならず生まれてくるのである。

第80項 ILOとユネスコの文書は1966年のILO・ユネスコ勧告の価値を一層高めるものになっているが、合同委員会は、教員や教員団体の参加がどの程度共通のものになっているのかについては懸念をもっている。教員に対処する方法は、彼らは重要な教育政策の実施には関わらせが、重要な意思決定の場からは外す必要があると信じている当局もいくつか見受けられる。例えばルーマニアでは、ある教員組合はストライキ（industrial action）によってようやく教育予算の論議に参加する権利を得たのである。合同委員会は、法的な支持はなく、しかも意見の一致に基づく政策決定を強調するフォーマルな参加の仕組みよりも、法的根拠があり、拘束力のある協約などを締結する団体交渉システムによる教育に関わる意思決定への教員参加の方が影響は大きいと認めている。

第81項 教育改革は教員の仕事に大きな影響をもたらすものである。教育の地方分権化（あるいは中央集権化）は、それぞれの加盟国が自らの優先順位にしたがって決定す



る一過程である。1966年のILO・ユネスコ勧告は、教育当局は教育政策や学校組織に関しては教員団体との協議をすべきであると述べている。合同委員会はその1997年報告書で、ILOとユネスコに対して、教育当局と教員団体との協議や交渉でうまくいった事例を探すように求めた。それは、成功事例を促進するための条件を明らかにしたいからであった。今会期でも、合同委員会はこの要請をくり返した。生涯学習に関するILOの報告書は、勧告の目的を達成するためのいくつかのメカニズムを明らかにした。例えば、チーム・マネジメントという概念が学校に取り入れられた事例が二、三ある。ヨーロッパ諸国では、公式の協議機関が存在している。学校システムの地方分権化が進んだところでは、学校段階での協議が行われるようになってきている。しかしながらこれだけでは、以前の会議以降、協議が拡大する傾向が強くなっていると、合同委員会で結論を出すまでにいたらない。それとは反対に、生涯学習に関する報告書では教員は変化を妨害する「悪魔的存在」とさえ表現されている。

第82項 教育における変化の風潮を強調する文書を検討して、合同委員会としては、教育における社会的対話に関する人目を引く研究—この研究ではさまざまな形態の教育改革への教員及びその団体の協議や参加を強調されるべきである—がILOの最優先課題であるとの結論を得た。したがって、合同委員会は、この研究が進められて、2003年の会議において合同委員会にその結果が提示されるように勧告するものである。

こうして見てくると、教職員評価に限らず、教員の地位に影響を及ぼすあらゆる教育改革に関わる意思決定に、教職員とその団体とが協議や交渉などを通じて参加することがILO・ユネスコ段階では認められていることが理解できる。そして、この参加が保障されない場合には、この合同委員会に申し立て (allegation) ができるようになっている。

### おわりに

ILOの2002年勧告および、ILO・ユネスコの合同委員会の活動を踏まえ、賃金や労働条件の決定に際しては、労働協約締結を含む団体交渉権の確立や争議権の獲得を今後とも目指すべきであり、かつ、教職員の地位に影響を及ぼす教育政策・行政に関しては労使協議やさまざまな参加の方式を追求する必要がある。特に後者に関しては、ILO・ユネスコの合同委員会への申し立てなどの手段を通じた取り組みも考えられる。

(嶺井 正也)

## 7. 教育法制と労働関係

### (I) 結社の自由委員会報告と公務員法制の見直し

#### (1) はじめに

政府は01年12月25日、「公務員制度改革大綱」（以下「大綱」という）を閣議決定し、その中で、公務員制度の抜本的改革のため、現行国公法の抜本改正を打ち出すとともに、労働基本権については現行の制限を維持する方針を明らかにした。

これに対し、02年2月、連合、連合官公部門連絡会は、国際自由労連（ICFTU）、国際公務労連（PSI）、教育インターナショナル（EI）等国際労働諸団体とともに、①関係労働団体との交渉、協議のないまま大綱を閣議決定したこと、②労働基本権の制約政策を維持したまま進めようとしている公務員制度改革は結社の自由原則等に違反していること、を理由として、結社の自由委員会への提訴を行なった。

結社の自由委員会はこの提訴を受理し、日本政府の答弁をもふまえて審議を行ない、02年11月15日に勧告を含む第329次報告を理事会に提出し、同報告は同月21日の理事会で承認された。

結社の自由委員会第329次報告では、従来のILO諸機関の見解を改めて確認するとともに、「法案が2003年末に国会に提出される予定であることに鑑み、委員会は政府に対し、関係するすべての団体と広範な協議を速やかに開始し、法案要綱と慣行を結社の自由の原則に合致したものとするように勧告する」との報告を行なった。

さらに勧告においては、「公務員の労働基本権の現行の制約を維持する」との方針の再検討を求めるとともに、「日本の制度および慣行が87号および98号条約の規定に違反している」ことを明確に指摘し、次の諸点について日本政府に対し現行法の改正を求めた。

- ① 消防職員と監獄職員に対する団結権の付与
- ② 地方公務員の登録制度を改め、自由に団体結成が出来るようにすること
- ③ 官公部門労働組合の在籍専従制限の撤廃
- ④ 国家の運営に直接関与しない公務員に団体交渉権とスト権を付与すること
- ⑤ 団体交渉権とスト権のいずれかもしくは双方が、制限もしくは禁止されうる労働者について、適切な代償機関を設立すること
- ⑥ スト権を正当に行使した公務員が、重い民事上もしくは刑事上の罰則を科されないよう法改正すること

ILO諸機関においては、上記勧告の前提とされた見解がこれまでも再三示されて来ているが、わが国の現行公務員法に対し、ILO87号、98号条約に違反すると明確に指摘し、かつ国内法の改正を求めるとまで明言したのは初めてである。

以下に、ILO諸機関とその役割を概観し、今次勧告の意義と、わが国公務員労働法制の改正の方向を検討する。

## (2) ILOの諸機関とその役割

### (i) わが国とILO

ILO（国際労働機関）は、1919年、労働条件の改善を通して世界平和を実現することを目的として設立され、国際連盟発足とともにその一機関として活動して来た。日本はILO創設以来常任理事国の地位を占めてきたが、38年に脱退を通告し、その後太平洋戦争へと突入した。

終戦を経た45年10月に国際連合（以下「国連」という）が発足し、ILOは国連の専門機関としてその役割を拡大して来た。

ILOは設立以来、「結社の自由」を労働条件改善のための重要な原則として来たが（ILO憲章前文）、44年5月の総会で採択された「国際労働機関の目的に関する宣言」（フィラデルフィア宣言—ILO憲章の付属書）において、「結社の自由」を「加盟国の政策の基調をなすべき原則」として確認するとともに、「団体交渉権の実効的な承認」を、諸国間において促進する義務として宣言した。

そして、その具体化のための基本条約として、48年に「結社の自由及び団結権の保護に関する条約」（ILO87条約）を、49年に「団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約」（ILO98号条約）を採択した。

わが国は、51年にILO憲章を条約1号として批准してILOに再加盟し、53年には98号条約を批准するとともに、54年に再び常任理事国となった。しかしわが国は、87号条約につき結社の自由委員会からの勧告を受けながらも批准せず、ILOは日本に対し実情調査調停委員会（ドライヤー委員会）を派遣するに至り、日本政府が87号条約をようやく批准したのは65年であった。

### (ii) ILOの諸機関

ILOは、常設機関として、加盟国代表による総会および理事会、ならびに国際労働事務局をおいている。ILOは、他の国際機関と異なり、各機関の構成につき政府および労使の三者構成の原則をとっている。総会は、加盟各国それぞれ政府2名、労使各1名の代表者4名から構成され、理事会は、総会によって選任される政府代表28名、労使各14名、合計56名の理事で構成されている。

総会は、少なくとも年1回開催することとされ、条約および勧告の採択その他重要事項を審議決定する。理事会は、総会の議題、議事日程の決定、および各種委員会の設置等を行う他、条約・勧告の遵守等につき、加盟国ないしその労使各団体からの苦情申立を処理する。

ILOは、26年の総会決議に基づき、採択した全ての条約・勧告に関する加盟国からの報告を審査しその遵守状況を監視する常設機関として、条約勧告適用専門家委員会および条約勧告適用総会委員会を設置している。このうち、専門家委員会は労働法、社会法、国際法の専門家によって構成され、純粋に法律見地で専門的検討を行ない、慣例として全会一致で結論を作成する。総会委員会は総会に出席する政・労・使三者の委員で構成され、専門家委員会の結論をふまえた検討を行ない、その結論は総会に提出される。

また、ILO87号条約に限っての監視機構として、51年に結社の自由委員会が設置された。結社の自由委員会は、理事会が選任した政府、使用者、労働者代表各3名の理事

9名によって構成されている。結社の自由委員会は、当初、結社の自由に関する苦情申立てにつき、それを実情調査調停委員会に付託することの適否を審査する機関として設置されたが、その後多数の苦情申立を処理する必要から、委員会自体が実質的な審査を行う機関となった。

委員会の審査結果は報告書として理事会に提出されるが、結社の自由の原則に対する侵害については、理事会に勧告を求める権限が付与されている。

今回の329次報告における日本政府への勧告がまさにこのケースである。

### (iii) ILO 条約の解釈に関する ILO 諸機関の役割

ILO憲章37条1項は、「締結する条約の解釈に関する疑義又は紛争は、決定のために国際司法裁判所に付託する」と定めており、ILO条約に関する最終的な解釈権は国際司法裁判所とされている。しかしこの条項は、ILO設立当初数回援用されたことがあるものの、その後付託された例はない。

また46年にはILO憲章の改正によって37条2項が追加され、条約の解釈についての紛争または疑義をすみやかに解決するための法廷の設置が可能とされたが、この条項に基づく法廷もこれまで設置されてない。

このことは、条約の監視統制の任務と権限が与えられているILOの前記諸機関の見解がILOの理事会、総会の承認を得て、いわばILOの公的な解釈として機能しているからに他ならない。

前記のとおり、ILOの前記諸機関は、ILO条約に関する国際的な監視・統制機関であり、各国の国内法とその運用が条約にもとづく義務を遵守しているかを審査する。これらの機関は、右の審査に当り、必要に応じて条約の解釈を必然とする。このことにつき、条約勧告適用専門家委員会は、「委員会に課せられた役割の中には条約の解釈は含まれていない。それは憲章37条によって国際司法裁判所に委ねられている。しかし、条約の適用状態を判断する、という委員会に与えられた職務を遂行するうえで、条約の特定の意味を検討し、それに関する意見を表明せざるをえない」と述べている。

元最高裁長官であり、条約勧告適用専門家委員会の委員でもあった横田喜三郎は、条約勧告適用専門家委員会の審査の意義について、「この審査で委員会は、条約の規定を解釈し、その意義を確定することが少なくない」とし、「委員会の解釈は、独立な、公平な、専門的能力のある人々の解釈として、高い道義的権威をもっている。委員会によって長い間にわたって、徐々に練り上げられた判定例は、『かなり高い道義的拘束力』をもっており、一種の判例法を生み出している」（「組合の自由」140頁）と述べている。

この点につき、今次結社の自由委員会報告は、その「結論」において、「委員会は、国内法が結社の自由の原則に違反している場合、当該法を検討しそれらが結社の自由の原則に則ったものとなるようガイドラインを提供することは、ILO憲章と適用可能な条約に述べられているとおり、委員会の任務に含まれている」（631項）と明言している。

## (3) 今次報告の意義

### (i) はじめに

前述のとおり、この度のILO理事会で採択された結社の自由委員会報告における日本

政府への勧告は多岐に亘っている。

今次報告は、「結論」において、各申立項目毎に、従来の結社の自由委員会および専門家委員会の勧告を引用しつつ、ILOとしての原則を表明している。そのうち、日本の消防・監獄職員の団体権の付与、地方レベルの公務員に対する登録制度の廃止、公務員組合の専従役員の任期制限の廃止につき、いずれも法改正を求める旨勧告している。これらの事項も、結社の自由の原則との関連で重要な問題であるが、ここでは、主としてスト権、団体交渉権に関する部分につき検討することとする。

## (ii) スト権に関して

報告の「結論」は、「スト権は労働者とその団体の基本的権利であること、および次に挙げる少数の例外を除き、民間・公務双方の労働者に認められるべきであることを想起する；その例外は、軍隊および警察の構成員、国家の名において権力を行使する公務員、厳密な意味においての不可欠業務に従事する労働者、および国家の非常事態の場合である。」(641項)と述べている。

こうした87号条約の解釈によるスト権の基本的権利性の承認は、既に条約勧告適用専門家委員会が83年の第69回総会に提出した「87号、98号条約の適用に関する一般調査報告」の中で、次のように述べられている。

「ストライキ権の全面的禁止は、組合員の利益を向上かつ擁護するために(87号条約10条)労働組合が活用し得る手段とその活動を組織する権利(3条)に重大な制約を加えており、したがって、結社の自由の諸原則とはあいられない」(205項)

「公務において、あるいは公的・準公的もしくは私的なものであるとを問わず、不可欠業務において、ストライキ権を制限ないし禁止しようという原則は、法規が公務や不可欠業務をあまりにも広範囲に定義する場合には、無意味となってしまふ。本委員会がすでに以前の一般調査において指摘したように、公的機関の代行者としての資格で行為する公務員や、国民全体もしくはその一部の生命、個人的安全ないし健康に対してその中断が危険をもたらす業務に、禁止を限定すべきである」(214項)

ところで、わが国の裁判所は「ILO87号条約は、もともと結社の自由及び団結権の保障を目的としたものであり、ILO98号条約もまた、団結権及び団体交渉権に関するものであって、いずれも労働者の争議権に関するものではないから、国公法98条2項、3項及びこれに基づく、本件各懲戒処分が右各条約に反するということはできない」

(東京地裁平成元年10月31日全農林人勧完全実施闘争事件判決)と判示し、同判決の上告審も、ILO87号条約3条は、公務員の争議権を保障したものとは解されない、と判示して上記地裁判決を是認した(最高裁平成12年3月17日判決)。

つまり、87号条約の解釈をめぐって、わが国の司法とILOとの間で大きな乖離を生じている。

## (iii) 団体交渉権に関して

また、団体交渉権についても、今次報告の「結論」は次のように指摘している。

「団体交渉権は労働者の基本的権利であること、また軍隊及び警察、国家の運営に関与する公務員という唯一の例外を除いて民間・公務両部門の労働者にあまねく認められるべきであることを想起する。職務上国家の運営に直接関与する公務員(政府省庁およびその同等機関で雇用される公務員)およびこれらの活動において補助的役割を演じる公務員と、政府、公的事业、自治的公共団体等に雇用される人々との間には区

別を付けなければならない。前者のカテゴリのみ、98号条約の適用範囲から除外される [ダイジェスト版・パラグラフ794] (以下ダイジェスト・パラと略す)。専門家委員会はまた、公務員がただホワイト・カラーであることのみで国家の運営に参与する従業員であるに足るとは言えないと強調している。そうでなければ98号条約はその適用範囲の多くを失ってしまうであろう [一般調査・パラ200]。まとめるに、すべての公務員は、軍隊および警察、国家の運営に参与する公務員を唯一の例外として、団体交渉権を享受すべきである。」(644項)と明言している。

わが国司法では、ILO98号条約6条の解釈として、同条約の適用を除外される公務員の範囲をめぐる、わが国の司法で永く争われてきたが、最高裁は、同条約6条は、何ら限定のない公務員すべての適用を除外するとの解釈を行なって来た。ここにおいても、ILOとわが国最高裁は全く異なる解釈を行っているのである。

#### (iv) 代償措置に関して

さらに、スト権ないし団体交渉権の制限禁止の場合の代償措置に関しても、今次報告の「結論」は次のように指摘している。

「この権利(スト権)を奪われている、もしくは制約されているために自らの利益を守る重要な手段を失っている労働者は、その禁止もしくは制約を代償するための適切な保障が与えられるべきである。例えば、十分に全面的かつ迅速な、関係者がそのすべての段階に参与できる調停・仲裁手続きで、その裁定が一旦出されれば完全かつ直ちに実施されるような制度である。加えて、正当なストの実施に対して、労働者と組合役員は罰せられる(特にこの例においては、現在実施されているように、重い刑事罰や行政処分に処せられる)べきではない。委員会は政府に対し、改革の一部として法制度に適切な改正が為され、これらの原則に則ったものとするよう勧告する。」(641項、団体交渉権につき同旨644項)。

わが国においては、ILOにおける代償措置論を下敷きとしつつ、憲法28条の解釈論としてこの問題が争われて来たが、最高裁は上記の如きILOの要件を憲法解釈としては採用していない。

#### (v) 加盟国の条約遵守義務

日本政府は、結社の自由委員会に対し、上記の諸点に関するわが国最高裁の解釈を再三引用して、現行公務員法がILO87号、98号条約に反しないと主張を行なって来た。しかし今次報告は、「結社の自由の原則はすべての国に一樣かつ一貫して適用されるべきものであると指摘する。ある国がILOのメンバーになると決断した時点で、その国は憲章とフィラデルフィア宣言に盛り込まれている結社の自由を含む各基本的原則を受け入れており [結社の自由委員会ダイジェスト第4版、1996年・パラ10]、各国政府はILO条約の批准によって課せられた責任を全面的に尊重する義務を負う [ダイジェスト・パラ11]」と明言した。

つまり、ILO理事会は、ILO加盟国は条約の批准によってILO各条約を遵守すべき義務を負うとの当然のことを表明し、かつ、ILOの結社の自由の原則と各条約についての解釈を示しつつ、日本の司法がどう解釈するかにかかわらず、日本の公務員法はILO87号、98号条約に違反していると判断したのである。

#### (vi) 結社の自由をめぐるILOと最高裁の解釈の相違について

先に述べたとおり、わが国最高裁は、87号、98号条約に関してILOと異なる独自の解

釈を行って来たが、この相違は、「結社の自由の原則」が保障する内容の理解の違いに起因していると思われる。わが国裁判所の理解は、「結社の自由」とは、単に団体結成の自由および狭義の団結権の保障に過ぎないとの理解のようである。これに対し、ILOにおける「結社の自由及び団結権の保護」とは、ILO憲章前文をふまえ、使用者および労働者に対し、使用者団体ないし労働者団体の結成を保障するとともに、労働者団体に対し、労働条件の改善をめざして活動する権利を保障していると解している。従って、87号条約3条の趣旨は、「労働組合が活用し得る手段とその活動を組織する権利」の保障と解されることとなる。こうしたILOの理解からは、労働者に対する「結社の自由の原則の承認」によって、それは単なる団体結成の保障に止まらず、労働者団体がその活動目的を達成する上で不可欠なスト権、団体交渉権を、結社の自由の原則から当然に導かれる基本的権利と理解するのである。また、ILO87号条約は、民間、公務員の区別なく労働者及び使用者に対し結社の自由の原則を承認していることから、単に公務員であることのみをもってその権利を制限もしくは禁止することは許されないのである。

また、ILO98号条約につき、日本政府は、同条約6条を根拠に、同条約は公務員には適用されないとの主張を行い、わが国最高裁もこの政府解釈に追従して来た。しかし同条約6条の原文はもともと、「この条約は国の行政に従事する公務員の地位を取り扱うものではない」とされているのであるから、日本政府の解釈は無理である。71年のILO公務合同委員会の結論においても、「98号条約6条の公務員は、国の行政に従事する公務員と同一の地位を与えられるとしても、公権力の機関として行動しない公務員」を含まないことが明確に述べられている。結社の自由の原則を、今次報告が述べているとおりに理解するならば、98号条約において公務員を一律に適用除外とすることはあり得ないのである。

これまでのILO諸機関の日本問題に関する報告・勧告も、今次報告に示された結社の自由の原則にかかわる指摘を再行なうて来ている。にもかかわらず、最高裁はそれら見解を採用して来なかった。それは、各条約採択当時、関係国内法が各条約に抵触しないものとして国会が承認していることのみをに向けた、司法消極主義意外の何ものでもない。しかし、もはや司法はその役割を示す機会を失い、立法の問題へと移行したのである。

#### (4) 国内法の改正に向けて

##### (i) はじめに

以上のとおり、ILOの理事会は、日本の国内法がILO87号、98号条約に違反するとして、国内法の改正を勧告した。しかも日本政府は、2003年末までに国会に提出を予定している関連法案のコピーの提出を求められている。

国公法、地公法の改正作業を進めている日本政府は、労働基本権の制約を維持するとの方針の転換を求められるという重大な課題を背負った訳である。しかし、この度の勧告に至った経緯からすれば、ことは日本政府に止まらず、結社の自由委員会への提訴を行った連合および連合官公部門連絡会とその加盟組合の負った責任も重大である。つまり、労働組合の立場においても、条約に適合した法改正に関する見解を提示するとともに、それら改正に向けた環境の整備を迫られている。

## (ii) 現業、非現業概念の再検討

わが国の公務員労働法制は、敗戦後の占領下という特殊な状況の下で争議行為を全面一律に禁止する法制とされ、現業の一部公務員には団体交渉権が認められているものの、教員を含む多くの一般職公務員にはそれすら認められていない。そして50年余にわたりその基本的な枠組みが維持されて来た。

現在の一般職国家、地方公務員に関する労働関係法は、国家公務員法（以下「国公法」という）、地方公務員法（以下「地公法」という）、国営企業および特定独立行政法人の労働関係に関する法律（以下「国労法」という）および地方公営企業労働関係法（以下「地公労法」という）である。

今次ILO勧告に沿った法改正を国労法、地公労法についてのみ考えるとすれば、それら法文上の争議行為禁止規定を削除すれば足りる。しかし、国公法、地公法適用公務員についてはそう単純ではない。

かつて旧労働関係調整法（1949年《昭和24年》改正前）は「国または公共団体の現業以外の行政または司法の事務に従事する官吏その他の者は、争議行為をすることができない」と規定し、現業、非現業の区別が行なわれていた。その区分の基準は法文上明確ではないが、「公権力の行使を内容とするか否か」で区分する解釈（浅井清・「新版国家公務員法精義」54頁）が行なわれていた。そのように現業、非現業の区別を行なうならば、前述のILO98号条約6条に関するILO諸機関の解釈と同一である。ところが旧公共企業体等労働関係法及び地公労法が制定された後は、それら各法律適用の一般職公務員を現業公務員とし、その他の国公法、地公法適用の一般職公務員を非現業公務員と称して来た。しかし、先の現業、非現業の概念区分からすれば、もともと教員が非現業公務員とされるはずがないばかりか、公権力の行使を内容としない多くの一般職公務員も現業公務員とされなければならない。この点から今次ILOの勧告に基づく法改正を考えるならば、こうした現業、非現業の区分は意味を持たず、公務員の職種による区分を再検討することがまず必要である。

## (iii) 職種による公務員の区分の検討

ILO87号、98号条約による保障は、条約の明文上、軍隊および警察職員には当然には及ばない。さらに、今次ILO報告に即して検討すれば、スト権の保障が及ばない公務員としては「国家の名において権力を行使する公務員」および「不可欠業務」従事者とされ、団体交渉権の保障対象から除外される公務員としては「職務上国家の運営に直接関与する公務員（政府省庁及びその同等機関で雇用される公務員）およびこれらの活動において補助的役割を演じる公務員」とされ、その範囲が異なっている。しかし、不可欠業務従事者を別にすれば、いずれの範囲にも地方公務員は含まれない。従って、地方公務員については不可欠業務とされる職種の範囲を確定する必要があるが、少なくとも教育が不可欠業務に含まれないことは明らかである。

国家公務員については、スト権ないし団体交渉権の禁止される範囲が必ずしも同一ではないが、いずれにせよ、かなり限定された範囲であり、その区分はさして困難ではなからう。

以上のことから、国公法、地公法の改正においては、不可欠業務の範囲の区分が重要であるが、この点も、ILOにおいては、病院、航空管制といった「国民全体もしくはその一部の生命、個人的安全ないし健康に対してその中断が危険をもたらす業務」に禁止



を限定すべきである。」とされている（84年条約勧告適用専門家委員会報告）。

#### (iv) その他の検討課題

ILO98号条約が一部公務員につき同条約の適用を除外しており、他方各国における公務員の範囲が拡大するにつれて、日本をはじめ多くの国の公務員に対する団体交渉権の保障に関連する問題を生じて来たことから、ILOは78年6月に151号条約（公務員における団結権の保護および雇用条件決定手続に関する条約）を採択した。

わが国は151号条約を批准していないが、今次勧告における、主として代償措置を考える上で、151号条約についても検討しておく必要がある。

同条約は、軍隊、警察その他一部上級公務員の例外はあるものの、「公の機関によって雇用されるすべての者に適用される」が、ここでは主として第7条（雇用条件決定手続）および第8条（紛争の解決）との関係が問題となる。

まず第7条の規定は次のとおりである。

「関係の公の機関と公務職員団体との間の雇用条件の交渉のための手続又はそれらの事項に関する決定に公務職員の代表の参加を認める、その他の方法の十分な発達及び利用を奨励し、かつ、促進するため、必要がある場合には、国内事情に適する措置をとるものとする。」

ここでは、「交渉のための手続」又は「決定に公務職員の代表の参加を認める、その他の方法」とあるとおり、雇用条件決定の方法として、必ずしも団体交渉に限定しない手続が想定されている。

また紛争解決に関する第8条は次のとおりである。

「雇用条件の決定に関して生じる紛争は、当事者間の交渉を通じて、又は、あっ旋、調停及び仲裁等の関係当事者間の信頼を確保するような方法で設立された独立かつ公平な機関を通じて国内事情に適する方法で解決が図られるものとする。」

ここにおいても紛争の解決方法としては、かなり幅のある方法が想定されている。

問題は、これら両規定と、87号、98号条約におけるスト権、団体交渉権の保障をどう考えるかである。これらを整合的に理解しようとするならば、二つの方法が考えられる。

一つは、151号条約適用の公務員の範囲は、87号、98各条約より広く捉えられているのであるから、151号条約は87号、98号条約の適用からはずれる公務員を対象とするという考えである。この場合はむしろ、151号条約適用の公務員の範囲は限定されたものとなる。他方は、87号、98号条約への抵触を避けつつ、広範囲の公務員に対し151号条約7条、8条への適合を追求する考え方である。

わが国においては、占領下において公務員のスト権、団交権が全面一律に禁止された経緯から、組合としてはこれら権利を回復することを運動目標として来た。ILOの今次勧告はそれら全面一律禁止規定の見直しを求めるものであり、その意味において組合の要求に合致するものである。しかし、全面一律禁止の法文を廃止すれば、直ちに組合の実効的関与の権利が確保される訳ではない。

結社の自由の原則の下において、前記のとおり、スト権、団体交渉権の禁止される公務員の範囲の区分、禁止されない場合においても一定の制限が許容される範囲と制限の程度、方法の検討も議論の余地があろう。さらに重要なことは、協約締結権を含む団体交渉において、交渉を実効あるものとするための当局側の交渉担当部局の整備で

ある。そして、スト権、団交権の存在を前提としつつ、勤務条件の法定との関連において交渉不調の場合の紛争解決機構の整備も検討の必要があるであろう。要は「結社の自由及び団結権の保護」という基本原則の適用の問題であり、労働条件改善をめざして行なう労働組合の交渉を含む実効的関与の権利を、いかにすれば確保できるかである。

今次ILOの勧告が、公務員法の抜本的改正を前提としており、かつ、法改正に向けた政府と関係諸団体との協議を求めていることからして、協議にのぞむ関係労働団体においても、結社の自由の原則をふまえた法改正のあるべき姿を早急に提示して行く必要がある。

(槇枝 一臣)

## (II) 教育公務員労使関係の再構築のための一考察

### (1) 教育公務員法制の改革動向と公務員労使関係再構築の視点

教育公務員に労使関係システムを構築する観点からの労働法制のありかたについてはすでに、別の機会に検討したく注(1) >。そこでは、戦後の公務員法制が労働基本権を制約することでかえって公務の効率性や透明性を欠く原因になったことを考えれば、労使関係システムの構築が必要であること、その際、公務の性格を考えれば、三者関係としての労使関係を志向する視点が必要である等を指摘した。ILO勧告その他の政治状況の変化のなかで、公務員にも交渉権を付与することでフォーマルな労使関係システムを構築することが可能になる状況がでてきている。そのため、どのような交渉システムを構築するかはきわめて現実味を帯びた課題となっている。ただ、教育公務員の場合、地方分権化と教育改革の進行のなかで、公務労働のありかた一般を超えて、教育のあり方に対して労使関係システムがどのような位置を占めるかが問われている。労使関係システムは労働条件決定システムであるが、同時に教育システムのサブシステムである。したがって、教育システムのなかに労使関係システムが整合的に位置付けられることが、教育公務員の労使関係システム構築への国民の理解を得る重要な要素となる。

この観点から、ここでは「教育ガバナンス」(教育統治)の概念によって問題を整理することにしたい。近時のコーポレート・ガバナンスの議論は、論者によって多様ではあるが、企業を単に利潤の拡大や効率性を追求する組織としてみるだけでなく、企業にかかわる関係当事者(ステーク・ホルダー)を視野にいれ、既存の企業経営システムが暗黙の前提とする統治構造の問題点を摘出するとともに、企業目的に照らして関係当事者の利害を適正に配慮した企業経営システムの構築を求めようとする点は共通していると思われる。教育という営みもまた、教育労務を提供する教職員、教育の受け手としての生徒、教育義務者であり教育費負担者としての保護者、管理主体としての校長、教育委員会、教育財政負担者であり、かつ教育水準と教育内容に関心をもつ国や地方自治体等、教育にかかわる様々な関係当事者の利害が錯綜するなかで遂行されている。とすれば、教育にかかわるさまざまな関係当事者における利害調整を視野に入れながら、教育事業のあり方を問うことも可能であり、また、必要と思われるからである。

もちろん、教育の目的と企業の目的とは異なるから、教育行政と企業経営を対比できないし、公立学校を株式会社とのアナロジーで語ることは誤解を招く。とくに、コーポレート・ガバナンスの議論が、日本では、もっぱら、企業経営と株主との関係を見直し、株主価値、つまり、企業の市場評価を問い直すことを重点としてきたものであることを考えるとなおさらである。とはいえ、企業が暗黙の前提とした従来の行動原理に疑問を呈し、関係当事者の利害調整と企業経営に対するモニタリングのあり方を問い直す視点を提供したことは否定できない。教育行政や学校教育もまた、そこに登場する多くの関係当事者間の利害調整とモニタリングシステムの見直しを含めるなかで、その改革を進めることが求められているし、新たな労使関係システムの構築もまた、そのような作業と連関して進められる必要があろう。

このようなガバナンスの視点は、現在進められている公務員制度改革と教育改革の特質を理解するうえでも有用と思われる。それは、効率性や透明性の拡大を求めての改革であ

るが、それが同時に公務や教育の目的と効果というサービスの受け手の視座を持ちながら、公務や教育システムにおける意思形成過程や支配構造の改革とモニタリングシステムの構築を求めるものとみることができるからである。

## (2) 学校教育における利害関係当事者

教育には、教育を受ける対象となる生徒、教育を受ける生徒の父母、教育を行う場である学校<注(2)>の設置主体、学校の管理主体、教育行政主体である地方公共団体、教育義務主体である国、教育を行う主体である教員が登場する。

### (i) 国

「教育ガバナンス」について、国は、教育行政、財政及び労使関係の当事者として登場する。

教育の振興、人材の育成等の任務を負う文部科学省は、「地方教育行政に関する制度の企画・立案並びに地方教育行政の組織及び一般的運営に関する指導、助言、勧告に関すること」、「地方教育費に関する企画に関すること」、「地方公務員である教育関係職員の任免、給与、その他の身分的取扱いに関する制度の企画・立案並びにその運営に関する指導、助言及び勧告に関すること」、「初等中等教育の基準の設定」、「教職員の養成並びに資質の保持及び向上に関すること」等（文部科学省設置法4条）、学校教育に関して決定的な役割を果たしている。

文部科学省には、諮問機関として中央教育審議会が設置され、教育、学術、文化に関する基本的施策について、調査審議し建議を行っている。

財政からみれば、教育公務員に関しては、義務教育費国庫負担法により、国の財源から地方自治体に対して負担金が支出されることから、財務省が大きな関係当事者となるが、表に登場してこない。

賃金決定システムとの関係では、教育公務員の賃金が国に準拠して定められる（教特法）ことから、国家公務員の人事管理を所掌し、国家公務員の給与決定を行う人事院も関係当事者として登場する。

### (ii) 地方自治体

学校教育法は、「市町村は、その区域内にある学齢児童を就学させるに必要な小学校を設置しなければならない」（29条、中学校につき40条）と、義務教育に関しては、市町村が学校設置の義務を負うことを定める。しかし、市町村立学校職員給付負担法により、教職員の給与は、都道府県が負担することから、実際は、教育公務員は都道府県によって任用される職員であり、したがって、都道府県の知事部局が財政的負担者としてもっとも大きな利害関係当事者として登場する。

### (iii) 教育委員会

地方公共団体の1機関であり、その経費は地方公共団体から支弁されている。知事、市町村長等の「地方公共団体の長が、議会の同意を得て、任命」される委員（地方教育行政法4条1項）で構成される合議制の行政委員会で、その職権の行使については一定の独立性が保障されている（同3, 27, 55条）。法が定める教育委員会の権限は、次のように多岐にわたる（同23条）。①「学校その他の教育機関」の設置、管理及び廃止に関すること、②「教育財産」の管理に関すること、③教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関すること、④学齢生徒及び学齢児童の就学並びに生徒、児童及び幼児の入学、

転学及び退学に関する事、⑤学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関する事、⑥教科書その他の教材の取扱いに関する事、⑦校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備に関する事、⑧校長、教員その他の教育関係職員の研修に関する事、⑨校長、教員その他の教育関係職員並びに生徒、児童及び幼児の保健、安全、厚生及び福利に関する事、⑩学校その他の教育機関の環境衛生に関する事、⑪学校給食に関する事、⑫青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育に関する事、⑬スポーツに関する事、⑭文化財の保護に関する事、⑮ユネスコ活動に関する事、⑯教育に関する法人に関する事、⑰教育に係る調査及び指定統計その他の統計に関する事、⑱所掌事務に係る広報及び所掌事務に係る教育行政に関する相談に関する事、⑲前各号に掲げるもののほか、当該地方公共団体の区域内における教育に関する事務に関する事、である。

教育委員会は、戦後教育改革の一環として、教育行政の分権化や民主化、教育の自主性の確保のために、教育委員の直接公選制を基盤に導入されたが、公選制度が政治勢力の介入をもたらすと批判から、1956年に現行の任命制に移行した。しかし、独立の行政委員会として大きな権限を与えられているにもかかわらず、運営が形式的で、事務局主導になっていることが指摘されてきた。1998年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」は、このような問題点を前提に、①教育委員の選任の見直しとして、構成分野を広範にする観点から、学識経験者等の意見・推薦を取り入れる観点、教育委員選任の透明性を確保する観点からの改善をもとめ、教育委員数を条例で定めることができるよう弾力化を提言した。

#### (iv) 教育長

教育委員会には、その「指揮監督のもとに教育委員会の事務をつかさどる」教育長がおかれ（地方教育行政法16条）、また、「教育委員会の権限に属する事務を処理」する事務局が設けられている（同18条）。教育長は、教育委員会の会議に出席し、教育行政の専門家としての立場から助言を行うとともに、教育委員会で決定された事項を執行する義務と権限を有している。教員の採用や昇任にあつては、選考を行う権限を与えられている。

教育委員会の事務を執行する職務と責任を担い教育行政において中核的役割を担う教育長は、教育委員会によって任命される（同16条）が、従来、任命に際しては、都道府県教育委員会の教育長については文部科学大臣の承認が必要であった。地方分権の推進と、地方公共団体の教育における責任を明確にする観点から、上記の中教審答申は任命承認制度の廃止を提言、平成11年の地方教育行政改正により、任命承認制度が廃止された。また、都道府県や政令指定都市の教育長と教育委員の兼任も可能となった。

#### (v) 学校管理者

小中学校の管理者は、校長である。校長には、「校務をつかさどり、所属職員を監督する」（学校教育法28条3項）。学校教育法を受けて、各都道府県が、小中学校の管理運営規則を定めている。教頭は、「校長を助け、校務を整理し、および必要に応じて児童の教育をつかさどる。」（同4項）。

#### (vi) 保護者、地域住民

教育権の主体である父母はもとより、住民も学校教育に対する発言権がある。これは、「教育は、国民全体に直接に責任をもって行われるべきものである」とする教育基本法（10条）の求めるところであるし、また、学校教育は、家庭や地域における教育システムのな

かに位置づけられてこそ効果を発揮するからである。98年の中教審答申をうけて、99年に学校教育法施行規則が改正され、「小学校には、設置者の定めるところにより、学校評議員を置くことができる」（23条の3）と、学校評議員制度が導入された。

学校評議員は、「地域住民の学校運営への参画」を目的とするものであるが、その任務や権限は、「校長の求めに応じ学校運営に関し意見を述べる」ものであり、その選出も、校長が教育委員会に推薦するものであって、「学校運営の参画」ということからみれば、きわめて控えめなものにとどまっている。

### （3）現行「教育ガバナンス」の位相と改革動向

「教育ガバナンス」を、教育目的を実現するために編成されたステーク・ホルダーの利害調整とモニタリングのシステムを問うものとみた場合、現行「教育ガバナンス」の特徴はどこにあることになるか。

#### （i）教育目標・教育計画

学校の教育計画である教育課程は、各学校で編成される。教育課程の編成は、校長の校務掌理権（学校教育法28条3項）とされている。しかし、それが学習指導要領（学校教育法施行規則25条、54条の2）を基準として作成され、また、教育委員会による承認を得る手続をとる（地方教育行政法23条5号が、教育課程や学習指導に関する事項の管理と執行を教育委員会の職務権限とすることから、教育委員会が定める学校管理規則の多くは、教育委員会が、教育課程の編成について基準を設定し、一般的な指示を与え、指導助言を行い、場合によっては変更を命じることを定める）。

文科省の定める学習指導要領の法的拘束力に関しては争いがあるものの、事実上、学習指導要領や教科書検定制度を通して文科省の支配統制の構造が作られて、圧倒的に国の比重が高い。教科書選定権は教育委員会にある（地方教育行政法23条6号）が、選定過程における現場の教員の発言は、担保されていない。個別教員の自主的、自発的な教育活動が制約を受けているだけではなく、国や都道府県教育委員会のレベルにおいて教員が下からその教育プログラム作成に関与・発言することを可能にするシステムは設けられていない。また、保護者も同様である。学校レベルにおいて保護者会等においてアドホックに発言の機会をもつものの、制度的に教育内容に発言する機会はない。

97年の閣議決定「規制緩和推進計画の再改定について」（3月28日）は、「将来的には学校単位の採択の実現に向けて検討していく必要があるとの観点に立ち、当面の措置として、教科書採択の調査研究により多くの教員の意見が反映されるよう、現行の採択地区の小規模化や採択方法の工夫改善について都道府県の取組みを促す」こと、教科書検定過程の透明化をはかる観点から「検定公開の拡充及び公開方法の工夫を行う」としている。また、98年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」は、学校の教育目標とそれに基づく具体的教育計画について、保護者や地域住民に対して説明責任を果たすことをもとめている。ともに基本的に妥当な方向性といえるが、いまだ実現をしていない。

#### （ii）教育研修

教育にあつては教育研修は重要な位置を占める。教育公務員特例法は、「教育公務員は、その職責を遂行するために、たえず研究と修養に努めなければならない」（19条）とともに、「研修を受ける機会を与えられなければならない」（20条）と、教育公務員の研修の義務と権利を定める一方、「任命権者は、教育公務員の研修について、それに要する施設、

研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し、その実施に努め」る（同19条2項）ことを求めている。また、地方教育行政法は、県費負担職員について、市町村教育委員会も研修を行うことができる（45条1項）とするとともに、都道府県教育委員会が行う研修に協力すべきことを定める（2項）。

実際の研修は、文部省、県教委、市町村教委が行う研修が錯綜している。国は、指定研究や課題研究を教育委員会を通して、公立小学校の3割、中学校の5割に課しているほか、リーダー研修、教育課程研修を行う。県は①教職経験に応じた研修（初任者研修、5年経験者研修、10年経験者研修等）、②職能に応じた研修（校長、教頭、教務主任の研修）、③専門研修（教科指導、道徳、特別活動）、④長期派遣研修（大学、研究機関、民間企業への派遣等）を実施している。また、市町村教育委員会、国や県が実施する研修以外に独自の研修を行っているといわれる。このような、教育管理者側の設定する研修のほか、労働組合も、教研集会に代表されるような「教職員の自主研修」を組織している。

中村は、毎年、教員の5割から6割が教育訓練（off-JT）に参加しているとその多さとともに、「教育訓練はその効果と機会費用を勘案して設計されなければならない」が、「教育訓練を企画、主催、実施する使用者側に、それを行う十分な管理能力がまだ育っていないのではないか」（前掲報告書・255頁）との疑問を呈している。また、労働組合側も「教育訓練の全体を再構築していこうという姿勢をもっているようにもみえない」（前掲報告書・257頁）と指摘している。

教育労働者の教育訓練が、自己啓発を通してその職業的能力を高めるとともに、教育サービスの質の向上を図るものであるとすれば、きわめて重要な位置を占めるが、このような多忙すぎる教員をつくりだす研修システムは、結果的に教育サービスの質の低下をもたらしかねない。文科省・教育委員会と労働組合が「研修」について共通の土俵で制度設計を行わず、また、研修の成果をはかる評価システムを作っただけの結果ともいえる。

### （iii）人事管理

公立学校の教職員の任命権者は、学校の設置主体である地方公共団体の教育委員会である（地方教育行政法34条）。ただし、市町村立学校の教職員は、給与負担法により都道府県がその給与を負担していることから、都道府県の教育委員会である（同37条）。都道府県の教育委員会は、市町村委員会の内申を待って任免等を行う（38条）。内申は、任命権を行使するための手続要件として、内申を経ることなく処分を行うことは許されないのが原則となっている。また、教育公務員特例法は、専門的教育職員の採用、昇任は、教育長の選考によるとしている（16条）。すなわち、校長の意見具申（地方教育行政法39条）－教育長の助言・市町村教委の内申（同38条）－教育長の推薦（同34条）－都道府県教委による任免（同37条1項）の手続きを経ることになる。服務監督については、県費負担職員を含めて、市町村の教育委員会が行う（地方教育行政法43条）。

採用及び分限処分（免職、降任、休職、降給）と懲戒処分は、法律や条例で定める事由と手続に従って行われるため、任命権者の裁量の余地は少ない。人事管理のなかでは、教員の人事異動が、任命権者の裁量余地が大きいこともあり、実務上でも問題が発生しやすい。実際の運用では、「市教委が人事異動対象者の選考、異動先学校の選考といった実務作業を行っていること、その際、校長から具申された本人の希望も考慮に入れられていること、さらに、……班＝組合の要望も加味されている」（前掲報告書・263頁）。

#### (iv) 学校経営

小中学校の学校経営の責任者は、校長である。「経営」といっても、公立学校の場合、収益をあげることは目的としていないことから、もっぱら「管理」「運営」の責任者となる。校長の「校務」（学校教育法28条3項）には、①学校教育の内容、②教職員の人事管理、③児童・生徒の管理、④学校の施設・設備の保全管理等が主なものとなる。これらは、もちろん法律や教育委員会の定める学校管理規則に基づいて行われるから、校長の裁量性は必ずしも大きいものとはなっていない。学校管理規則によって学校運営の自律性が奪われているともいえる。学校運営の主体性を確保するためには、教科書の採択、年間授業時間数、学級編制等においてより学校に判断を委ねることも必要となる。教育委員会が「学校管理規則」によって学校を規則によって管理するのではなく、学校運営についてはそのモニタリングの役割を担うことに徹すべきであろう。

学校管理に関して従来から争われてきたのは職員会議の位置である。明確にその法的位置付けがなされてこなかったことから、その性格に関して議決機関説や諮問機関説、補助機関説といった議論がなされてきた。行政解釈は、一貫して補助機関説をとってきたが、1999年（平成11年）の学校教育法施行規則の改正により、「設置者の定めるところにより、校長の職務の円滑な執行に資するため、職員会議を置くことができる。②職員会議は校長が主宰する」（23条の2）と定め、補助機関としての性格を明確にした。また、都道府県でも学校管理規則のなかで、補助機関としての性格を明確にするものが増えているといわれる。

職員会議が形骸化する一方、近時では、校長、教頭、各種主任を構成員とする運営委員会が設置され、①学校経営全般に関する企画・立案、②各校内組織間の意見調整と決定事項の伝達、③職員会議に提出する原案の作成、④緊急を要する場合の職員会議の代行等に当たっているとされる。

教育が学校と家庭と地域において行われることを考えれば、学校運営に対する保護者や地域住民の参画も、重要である。1999年、学校教育法施行規則が改正され、「小学校には、設置者の定めるところにより、学校評議員を置くことができる」（23条の3）と、学校評議員制度が導入された。

学校評議員は、「地域住民の学校運営への参画」を目的とするものであるが、その任務や権限は、「校長の求めに応じ学校運営に関し意見を述べる」ものであり、その選出も、校長が教育委員会に推薦するものであって、「学校運営の参画」ということからみれば、きわめて控えめなものにとどまっている。

#### (v) 小括

学校教育の目標・内容の設定、その具体的履行の方法も、圧倒的に国（文部科学省）、都道府県教育委員会、教育長、校長といった縦系列のなかで行われてきた。教育委員会は、本来、独立の行政委員会として、政治的中立性と教育行政の安定性を確保するとともに、地域住民の教育に対する参画と統制を確保する手段でもあったが、むしろ、任命制と承認制のもと国の文部行政に組み込まれ、その利害を一元的に代弁する機関としての様相を呈してきた。「教育ガバナンス」の観点からみれば、教育委員会は、学校教育のモニタリング機関というより、学校教育の支配管理機関となり、それ自体が地方自治体及び地域住民、教職員によってモニタリングされることが必要な存在になってしまったといえる。学校評議員制度は、地域住民による新たなモニタリングを求めるものとして、その限りでは正当



な方向性をもっているが、それが個々の学校における意見具申の場で留まるとすれば、モニタリング機能に大きく期待することはできないであろう。

#### (4) 「教育ガバナンス」と労使関係システム

「教育ガバナンス」の観点から労使関係システムをみた場合、①労使関係システムが教育システムのサブシステムであることに着目して、教育システムが労使関係をどう規定するか、また、教育システムはどのような労使関係システムを求めるかという問題設定をすることができるし、②ガバナンス論が利害関係当事者のモニタリングを重視することに着目したときには、労使関係システムは教育システムに対してどのようなモニタリング機能をもつか、また、教育システムは労使関係システムに対してどのようなモニタリングの構造をとるべきかと問題設定することができるであろう。

#### ① 教育・財政システムに規定された労使関係と労使関係システムの未成熟

給与等労働条件に関しては、教育公務員を含む地方公務員に対する労働基本権が制約される（ただし、地方公務員については法令・条例に抵触しない限りで書面協定を認める。地公法55条9項）なかで、学校レベル、市町村レベル、都道府県レベルのいずれにおいても、フォーマルな交渉システムを形成することを拒否されている。その反面、人事院勧告を柱とする国家公務員の賃金決定システムが、事実上、地方公務員の賃金決定に大きな影響を与えるにとどまらず、公立学校の教育公務員の「職階制」は、「国立学校の教育公務員の例に準じて」（教特法21条の3）実施されるとともに、「給与の種類及びその額」も「当分の間、国立学校の教育公務員の給与及びその額を基準」（同25条の5）とされることによって、法的にも国に依存して決定されてきた。すなわち、地方公務員である教育公務員の賃金は、国家公務員教育職（三）の俸給表を基礎にして決定されてきた。このことは、公立学校の教員が地方公務員であるにもかかわらず、国レベルでの「交渉」システムを構築する必要に迫られることにもなるし、労働基本権が制約されることで、本来、使用者機能をもたない人事院に対しても「交渉」を求める必要性をもたらした。もちろん、公立学校の教育公務員は、学校の設置主体である市町村にではなく、県費負担教職員として、その勤務する学校の設置者である市町村の条例ではなく、その給与を負担する都道府県の条例で定められる（特例法25条の5、地方教育行政法42条）から、当然のことながら、都道府県レベルにおける知事部局との「交渉」もまた重要な位置をしめる。

また、教育行政の中核にいる文科省に対しては、教育条件の充実の観点から、同様に「交渉」のルール形成に力を入れてきたとあっていいし、都道府県や市町村においては、教育行政の主体をになってきた教育委員会に対して「交渉」を行ってきた<注(3)>。対財政当局との関係でいえば、教育条件の充実は、教育行政系列における交渉相手とは利害の一致する側面をもつ。その意味では、インフォーマルな交渉システムが形成されてきた背景の一つには、利害の共通性もあるであろう。

結局、現行の教育公務員の労使関係システムは、争議権、協約締結権を否定されるなかで、その多くをインフォーマルな「交渉」に委ねてきたが、その際、他の地方公務員と異なり、賃金・労働条件においても人事院、教育条件においても文部科学省との「交渉」を予定するところに、労使関係システムとしての特徴をもっている。これは、教育システムが労使関係を規定し、国、都道府県、市町村、学校という各レベルにおける重層的な交渉

システムの構築を求めてきたといつてよいであろう。同時に、前掲報告書の中村の調査が示すような、インフォーマルな労使関係が形成されてきたのは、労働組合の力量によるだけでなく、教育条件の充実において教育行政当局との利害の共通性があったからともいえる。これは見方を変えれば、教育システムの特性に依拠した労使関係であり、任意的団結の労働組合が形成する労使関係システムとしては、ときとして法的正当化に苦しむ脆弱な交渉システムということもできよう。

## ② 教育におけるモニタリングと労使関係システムの有意性

### (i) 労働条件決定プロセスのモニタリング可能性

労使関係システムは、労働条件と教育条件の改善を通して教育基盤をすることで教育に積極的な役割を果たす。のみならず、「教育ガバナンス」におけるモニタリングとしても機能している。それは、労使関係システムのもとの労働条件決定自体は、片面的な決定と異なり（そこでは事実上発生する「交渉」は表面に登場しない）、交渉—争議（ここでは合意の不成立という広義に解し、労務不提供等を伴う圧力行為を伴うものに限定しない）—調整というプロセス自体が開かれており、地域住民のモニタリングをうけることになるからである。また、交渉結果が予算措置を伴う場合には、議会における審議を通して、二重にモニタリングをうけるからである。

### (ii) 教育評価・人事評価における納得性

モニタリングは監視とともに評価を伴う。狭くは、学校評価・教員評価の問題がある。2000年（平成12年）12月の「教育改革国民会議報告」は、「（1）保護者は学校の様々な情報を知りたい。開かれた学校づくり、説明責任を果たしていくことが必要である。目標、活動状況、成果など、学校の情報を積極的に親や地域に公開し、学校は、親からの日常的な意見にすばやく応え、その結果を伝える。（2）各々の学校の特徴を出すという観点から、外部評価を含む学校の評価制度を導入し、評価結果は親や地域と共有し、学校の改善につなげる。」ことを提言している。2003年（平成15年）度からは、各学校において、学校や各部署の目標、各教員の目標を設定するなかで、その達成度を評価することが始まっている。Plan（計画）—Do（実施）—Check（評価）—Action（改善）というマネジメント手法は、それ自体、合理的なものといえるが、このような評価システムが近視眼的な競争主義や形式主義に陥る弊害を回避するには、目標の設定や評価に対して当事者及び教職員もまた参加するシステムを構築することが不可欠である。

教育の評価は、教育目的にそった成果がどの程度実現しているかを基軸にしている。その評価は、義務教育を担う学校教育を前提としたばあい、国民の基礎的教育である義務教育の一般的目標を実現することとであるととともに、個々の学校の教育理念や教育目標の達成度によって測られるものとなる。したがって、個々の学校の教育理念に関しての教員や教職員組織の発言はもとより、個々の教育目標の設定に際しては、各教職員の関与と合意が必要とされる。したがって、「教育ガバナンス」が求める評価システムには、教職員や教職員組織との関係で形成される労使関係システムが前提となる。

## ③ 「教育ガバナンス」と教育労使関係システムの在り方

教育公務員の労使関係は、「教育ガバナンス」の観点からも必要であると同時に、留意

すべきいくつかの観点がある。

#### (i) 労働条件・教育条件の重層性と労使関係の二つの原理

学校教育を担う教職員は、教育労務を提供する労働者である。教育労働は、創造的営為であり、教員の質の向上が教育の質の向上となる。学校教育にあつては、従業員である教職員の利害がもっとも尊重される必要があるのも、教育労働がこのような特性を備えているからである。したがって、教育公務員の労使関係を考えるに際しては、改めて指摘するまでもなく、教育公務員の教育従事者（教育サービス提供者）としての側面と教育労働者としての二つの側面に配慮することが必要となる。

労働者は、労働基本権保障を受け、労働組合による団体交渉システムを通してその利益を代表させる。歴史的に形成されてきた労働組合（職員団体）は、学校教育におけるもっとも中心的なステーク・ホルダーでもある。労働組合の発言システムを無視した「教育ガバナンス」はありえない。同時に、労働組合だけが教育労働者の利益代表であるだけでよいか問われる。労働組合は、基本的に団結という利害の同質性を基礎にした団体である。教員は、今日、労務提供行為が教育であるため、経済的社会的地位の向上を求めるだけでなく、教育の質に対しても、責任をもっている。教職員組合が、これまで教研集会等、教育の質の向上に対しても関心を払い腐心してきたのも、教育労働のもつ一つの特性のあらわれである。その意味で、教職員組合が専門的職能団体として、教育に対して責任を果たすことは重要な任務である。ただ、労働組合が基本的に組織労働者の経済的社会的地位の向上をはかるために法的に承認された任意団体であるとすれば、かかる任務の引き受けは付随的なもの、政治的なもの、労働組合の「分」を超えた活動として受け止められることにもなる。他面、教育労働に責任をもつのは、組合員であると非組合員であるとも同じである。

このような状況を前提に、教育労働者が教育に対して責任を果たすための発言システムを考える場合、労使関係システムには、団結の自由に基づき結成された任意的団体としての労働組合によって作られる交渉システムのほかに、代表民主主義の原理に基づいて形成される労使関係システムもあることも考慮しておくべきであろう。学校教育に従事するすべての教職員の利益代表者として発言するシステムの構築である。教育課程や研修等の教育条件に関しては、むしろこの代表民主主義の原理に基づく労使関係システムの方がなじむ。

もっとも、教職員組合は他の労働組合と異なり、職能団体であるから、あえて労働組合と異なる職員代表に委ねる必要はないともいえよう。ただ、職能団体とはいえ、任意団体としての労働組合であるために、現実には、労働組合のないところ、あるいは、複数の労働組合組織が併存する場合があることも考えれば、学校という教育労働の場を単位とする教職員代表組織によって教育問題に対して発言するシステムを構築することの意味はある。もちろん、労働組合と別個に法定の職員代表組織を設置することには、労働組合組織の形骸化をもたらす危険性もあるから、独自の組織を設置することの可否は慎重に検討されるべきである。まずは、労基法の過半数代表制の考え方を基礎に、学校や地域レベルで、教育問題に対して発言できるシステムを構築することを考えるべきであろうか。

#### (ii) 開かれた労使関係の在り方

「教育ガバナンス」の観点から新たな労使関係システムを構築する場合にもうひとつ考慮すべきことは、労使関係システムのモニタリングの観点である。労使関係システムは「教

育ガバナンス」において重要な位置を占めるべきであると同時に、他の利害関係当事者、とりわけ、子ども・生徒、保護者、地域住民に対して、開かれたものでなければならないことである。交渉による労働条件の決定や教育条件の決定が、財政支出を伴う場合には議会のコントロールを受けることになることによしとするわけにはいかないであろう。交渉権を回復するなかで、また、組合としての労働条件規制と教職員代表としての教育条件の規制とを整理しながら透明なルールづくりが必要となるし、地域に学校協議会等において説明責任を果たすことが必要となる。

## おわりに

教育公務員は、公務員としての労働基本権が制約されるなか、人事院勧告制度を中心とした公務員の賃金決定システムによって保護されるとともに、教育公務員の人材確保・教育条件の維持をはかる教育システムによって、相対的に有利な労働条件の確保を図ってきた。公務員制度改革と国立大学の独立行政法人化、地方分権の推進は、この二重の「保護」の網をたたむことでもある。それは、労働組合にとっては、安定した「土台」を失うことでもあるが、文字通り、その本来の機能を果たすチャンスでもある。その際、労働組合は、自律的な労使関係システムの構築が、学校教育の効率性と透明性を確保するうえでも不可欠であることを認識しつつ、代表民主性という新たな原理に基づく労使関係の可能性と同時に、教育目的を実現するための必要な関係当事者の適正な利害調整・監視システムのなかに位置づける「教育ガバナンス」の観点を踏まえて追求すべきであろう。

(毛塚 勝利)

注(1) 日教組労使関係研究会報告書「教育分野における労使関係の現状と将来方向」(2001)第2章第3節。

注(2) 学校には、小学校、中学校、高等学校、中学教育学校、高等専門学校、盲学校、聾学校、養護学校、幼稚園の10種類がある(学校法1条)が、ここでは、義務教育の行う場としての小学校、中学校を対象として理解する。

注(3) これについては、前掲報告書の中村報告参照。「A県公立小中学校教員の報酬制度についていえば、中央レベルにおける人事院と公務員共闘・公務員連絡会、および文部省と日教組の交渉によって決まってくる」。県レベルでは、「生活関連諸手当一特に住居手当、通勤手当については、県独自の加算が行われて」としている(中村、162頁)。また、人事委員会勧告と相前後して、教育委員会に対しても「教職員の待遇改善に関する要求書」を提出し、「教育職(三)に勤続10年、15年の特別昇給を実施すること」を求める等の働きかけを行い、教育委員会もこれに「国・他県の動向をみて検討したい」といった回答を行っているとしている。

## 8. 今後の課題

### (1) 独法化の視点から

今後の公立学校および公立学校教職員の地位について「独法化」の視点からは次の三つが課題となる。

- ① 地方分権の推進に伴って、公立学校への「独法化」ないしは「独法化」的ありかたへの圧力が強まること。
- ② 教育ガバナンスの議論の過程で、公立学校の「独法化」が重要な選択肢として議論される可能性があること。
- ③ 公務員制度の多様化に伴い教育公務員の非公務員化圧力が強まること。

① については、地方分権改革推進会議がすでに義務教育国庫負担金のありかたについて議論し、5000億の削減とその手当てがなされたところである。しかし同会議は、補助金・負担金のいっそうの削減、地方交付税の削減・縮小・廃止、税源移譲の「三位一体」の改革論議を厳しく行うこととしている。これらの議論に伴って、今後、負担金や交付税措置に代わって「交付金」制度が増大することが予想される。交付金制度は各学校の意欲的なプログラムに財政的な裏づけを与えようとするもので、この制度が拡大すると公立学校も「競争的環境」におかれ、学校の自由化の圧力が強まることから、独法化のスキーム（その単位をどのように考えるかが最大の問題であるが、）を使おうという意見が強まる可能性は強い。

② については、教育委員会活性化論、教育委員会廃止論、市場・選択論が唱えられている現在、確定的なことは言えないが、このうち「市場・選択」モデルが公立学校の独法化に親和的であることは疑いない。規制改革の大きな流れに乗ったこの議論は、村山内閣当時の行革委や経済団体、市民団体からも提言されており、各学校の自律性確保の観点からも望ましいとの意見も根強く主張されている。

③ については、2004年度からの国立大学法人制度の発足に伴い、国立大学教職員が非公務員化することから、こうした非公務員化がなぜ公立学校では不可能かという議論が出てくる。焦点となっている公務員の「身分保障」も労働法上の「解雇権の乱用」防止が判例法上確立していることから民間の場合と大きな差異はないとの認識が少しずつ定着している点も重要である。さらにILO勧告に基づく労働基本権の保障の視点からすれば、今後、教育公務員にもスト権や政治的活動の自由を認めるべきであるという議論も出てくることになるから、むしろ非公務員化された国立大学教職員と同じもしくはそれと近似したものであるべきだというベクトルも強く働きそうである。国立大学の教職員は情報公開法が適用され、公務員倫理法が適用される「非公務員」という中間的な存在である。このように公務員制度は多様化していく傾向にあるが、それは現行の公務員法一本というのはあまりに画一的なくくり方であるということに起因している。むしろ職員のあり方も含めて現場にすべて任せるとするのが、「独法化」の議論である。これを教育現場がどう受け止めるか

が課題となる。

少子高齢社会がまもなく日本全土を覆う時期、公立学校のありかたも大きな変革の時期を迎えている。モデルとなるべき国立大学の独法化が成功するかどうか、たんなる財政的な削減効果や人件費削減だけに終わらないか。独法化に伴う問題も現実に実施してみなければわからないものも多い。しかし、教育にとってもっとも大事な教職員のモラルが最大限尊重される仕組みは現在のところ存在しない。これに対し、独法化は現場に自由な裁量を与え、事後的な評価を厳格に行うという仕組みである。これが教育現場にとって有用であるか否か。独法化問題はすべての教職員にとって避けられない課題を突きつけていると思われる。

(鈴木 庸夫)

## (2) 制度改革に伴う給与決定の展望と問題提起

### (i) 国立学校独法化—教(二)(三)の消滅—

国立学校の独立行政法人化に伴い、国の教(二)(三)が消滅することが予想されている。教(三)は、現在の教員給与決定方式では、2つのルートで作用をしている。第一は、国庫負担金の最高限度が、教(三)2級(教諭級)の各号俸をもとに積算されるため、国庫負担金の実質的な配分基準として作用する。第二は、各都道府県の教員給料表が国立学校準拠であるために、教(三)は、各都道府県の教員給与の準拠先となっている。また、国庫負担制度のない高校教員給与に関しては、教(二)が後者(第二)のルートでのみ作用する。

今後のシナリオは、論理的にはいくつかのものが想定できよう。第一が、可能性は極めて低いですが、教(二)(三)の継続である。第二が、かなりの困難を伴うが、全国的な標準給料表を文部科学省が提示することである。第三は、国庫負担金が存続した場合の総額・配分基準が、事実上の標準給料表となることである。第四は、分権方式であり、各都道府県人事委員会は、国の準拠なしに給料表を作成することになる。

### (ii) 分権改革

#### ① 行政的分権—分権方式による国立学校準拠の緩和・消滅への対処シナリオ—

国立学校準拠が緩和・消滅する場合には、これまでは人事院が行ってきた作業を、各都道府県人事委員会で行うことを意味する。従って、各都道府県の一般行政職給料表から、小中高校教員の給料表を作成することが、最も自然である。一般行政職給料表は、広義では国公準拠であるから、経路が異なるにせよ、間接的には行(一)が準拠となる点は変化はない。とはいえ、全国一律で人事院が決定する要素が減少し、各都道府県人事委員会が決定する要素が増大するから、全国的には多様性を増すと想定される。

#### ② 財政的分権—国庫負担金改革—

現在進行中の国庫負担金改革の動向を追跡することも可能であるが、まだ十分な観察ができるまでに熟してはいない。そこで、本稿では、シャウプ勧告に基づいて地

方財政平衡交付金に振替えられ、その後、義務教育費国庫負担金が復活し、さらに、同制度が安定した経緯を回顧することで、現在進行中の国庫負担金改革の展望に代えることとしたい。

#### (ア) 一般財源化と反作用・再反作用

シャープ勧告に基づく1950年改革で、義務教育費国庫負担金は地方財政平衡交付金に統合された。この一般財源化は、教育という特定目的への充当を保障しないから、文部省など教育行政関係者の間には懸念が生じた。そこで、一般財源化は、様々な反作用を引き起こした。そして、それがさらなる再反作用を引き起こし、ある妥協に至ったのである。

反作用・再反作用は以下のようになって現出した。第一が、標準義務教育費確保論＝「標準義務教育費の確保に関する法律案(標準教育費法案)」(1950年2月)である。このため、平衡交付金・地方交付税では、標準行政水準の確保が再反作用として盛込まれた。第二は、教育財政分離論＝「義務教育費国庫負担法案(1952年3月)」である。これは、教職員給与費・学校維持運営費・建築費などからなる標準経費を定め、地方税収の一定率を自治体が負担するとして、残りを国庫負担するという構想である。同種の構想は、現行の国庫負担金制度が復活してからも、しばらくは残存した(1953年の義務教育学校職員法案、1957年の義務教育費国家保障構想)。

第三が、国庫負担金復活論である。現実の歴史では、文部省、大蔵省、地方自治庁・地方財政委員会という関係省庁間の妥協的意味合いを持って、同負担金が復活した。第四が、学校教育条件基準制度論である。学校基準は、当初は地方自治庁・地方財政委員会の側から、文部省側の義務教育費国庫負担金法案への再反作用としても提唱された。さらに、国庫負担金制度の復活とともに、国庫負担金積算という配慮から学校教育条件基準が要請されるようになった。つまり、国庫負担金への対案としての学校基準から、国庫負担金と一体となった学校基準(＝教職員定数標準)へと変容しながら、制度化したのである。

#### (イ) 展望と問題提起

以上のように、シャープ勧告の目指した分権改革＝一般財源化という作用は、当時の省庁間・政府与党の力学的な「場」のなかで、様々な反作用・再反作用を引き起こし、一定の妥協としての収束を迎えている。それが、義務教育費国庫負担金制度、教職員定数制度、地方交付税制度(行政水準維持、勧告、減額・返還)などとして、1950年代に確立した。

現在においても、仮に1950年代と同様の力学的な「場」が存在するならば、義務教育費国庫負担金制度の分権改革は、制度間の再編をもたらすものではなく、ときの経済財政事情を反映して、金額的な量的増減を意味するだけであろう。逆に、1950年代とは異なる力学が作用しているのであれば、制度間の再編も生じよう。沿革的に見れば、定数基準がもっとも後からできた制度であり、逆に言えば、制度間の編制のなかでは、もっとも周縁的であり異質であり、改編が容易であると想定される。つまり、国庫負担金本体の改編に先立って、定数基準の緩和・消滅が標的にされることは想定できる。

いずれにせよ、義務教育費国庫負担金制度は、戦後国家の財政体制の中核であ

り、そのあり方は、現在の政治的力学の「場」のあり方と、今後の体制の性格を反映するものとなろう。

(金井 利之)



## 研究委員会開催日

第1回	7月 4日
第2回	7月30日
第3回	8月23日
第4回	10月 4日
第5回	10月21日
第6回	11月11日
第7回	12月 2日
第8回	03・1月20日
第9回	2月24日
第10回	3月24日
第11回	5月12日

**国民教育文化総合研究所**

東京都千代田区一ツ橋 2 - 6 - 2 日本教育会館 6 階

〈Tel〉 03-3230-0564

〈Fax〉 03-3222-5416