

大学院生プロジェクト型研究・研究成果報告書

研究代表者：伊藤 愛莉（教育政策科学コース）

<p>■ 研究題目</p>
<p>国立及び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の与党と政府部内の調整過程</p>
<p>■ 研究代表者・分担者 氏名</p>
<p>伊藤 愛莉（教育政策科学コース）（代表者）</p>
<p>■ 研究成果概要（目的、実施内容、結果、今後の課題など）</p>
<p>〈目的〉</p> <p>2021 年現在、教員の働き方改革が関心を集めている。教員の働き方に関連する法令として「〔国立及び〕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（〔〕内制定時、以下給特法）」がある。給特法は教員に対して時間外勤務手当を支給しないこと、本俸の 4 パーセントに当たる教職調整額を支給することを定めている。これは労働基準法からみても異例の法律である（萬井 2009、高橋 2019）。現在の世論は給特法に批判的であり、教育学者からも給特法の見直しを求める動きがなされた。このように議論がなされる給特法はなぜ成立したのだろうか。</p> <p>給特法に関する先行研究としては、文部省や教職員団体の年史（文教制度調査会 1972、日本教職員組合 1997、全日本教職員組合 1997）、法令解説（文部省初等中等教育局内教員給与研究会 1971）、日教組側のロジックをまとめたものがある（荒井・丸山・田中 2019）。そのほか自民党と日教組の関係の一部（山崎 1986）、教員の専門職化への政治の役割（丸山 2007、2015）を論じる上での言及がなされている。近年、人事院のかかわりを示唆するもの（平井 2020）もみられるが、先行研究の多くは単一アクターへの着目か、自民党、文部省、日教組の三者での理解にとどまっており、多元的アクターの調整がなぜ可能だったのかに答えることができない。</p> <p>教員給与政策に関わらず、教育政策の分野では限定されたアクターの分析が中心であり、多元的アクターを考慮したものはわずかである（Schoppa 1991=2005）。さらに、教育改革の政治過程研究の必要性が主張されている（村上 2009）。なお、給特法と類似した骨子を持ちながらも 1968 年に廃案となった教育公務員特例法の一部を改正する法律案について、多元的アクターに着目してその利害調整の複雑さを示したものがあり（伊藤</p>

2019)、給特法を対象としても多元的アクターに着目してどのように利害調整がなされたのかを明らかにする必要がある。

教員給与政策にとどまらない政策過程の先行研究に射程を広げれば、政策課題が絞られると政策が実現し (Kingdon 1984=2017) アクター数が増えるほど政策をめぐる利害調整が困難になることが指摘されている (Tsebelis 2002=2009)。

〈実施内容〉

そこで本研究では、1971年5月24日に成立した給特法の政策過程を対象に、多元的なアクターの利害調整がどのように行われたのかを分析する。特に与党自民党と政府部内の調整がいかにしてなされたのかを明らかにするため、1968年5月から1971年2月の給特法案が国会提出に至るまでの立案過程に重点を置く。着目するアクターは、自民党執行部、自民党文教部会、文部省、人事院、労働省、自治省、法務省、日教組、管理職団体を対象とする。分析に用いた資料は、国会議事録、官報、国立公文書館所蔵文書、内外教育、朝日新聞、読売新聞、毎日新聞、各種法令解説である。分析にあたってはアクター数、政策争点、政策課題を分析視角とした。

〈結果〉

給特法の政策過程の分析からは以下のことが分かった。第一に、給特法案が国会提出に至るまでには4つの法案が作成されていたことである。そしてそれぞれの法案は、内容をめぐるアクター間の対立だけではなく、大学問題といった国会情勢による議論時間の不足、時間外勤務裁判の判決といった外的な要因によって、国会提出に至らない状況を繰り返していた。第二に、法案が国会に提出されない状況を繰り返すうちに、続々とアクターが政策過程に参入し、それに伴い政策課題の変容と争点の細分化が起きていた。各アクターは時間外勤務に対して何らかの措置をとるという大枠では合意していたものの、アクターの増加と政策争点の細分化、政策課題の変容により利害対立は複雑化し、アクター間の利害調整は困難になった。第三に、給特法案の成案には人事院が重要な役割を果たしたことが明らかになった。先述したように、給特法案の立案過程では、アクターの増加による争点の増加、政策課題の複雑化が観察された。しかし、この過程を経ることで政策課題の中心が教員給与問題に変容したことにより、人事院がイニシアチブをとれる状況となり、一気に局面の打開につながっていったことが明らかになった。

〈考察〉

以上の分析を踏まえ着目すべき点は、人事院が給特法の成立に重要な役割を果たしたことである。人事院がほかのアクターよりも強いイニシアチブを発揮できるようになった背景には、政策課題の中心が時間外勤務問題から給与問題に変容したことがある。このこと

は特に対与党、政府部内の調整において重要な点である。政策課題が給与問題になると、なぜ人事院がイニシアチブを発揮できる状況となるのだろうか。

政策課題を時間外勤務問題とした場合、人事院は法案に対して強く意見を表明できる立場になかった。なぜならば、人事院の所管はあくまで当時存在していた一部の国立学校の教員であり、国立の教員に対しては時間外勤務に関する規定がすでに国家公務員法で定められていたからである。さらに、政策課題を時間外勤務問題とした場合、労働省が重要なアクターとなる。労働省は、時間外勤務の存在を認める場合は時間外勤務手当を支給すべきとの態度を示していたため、与党、教職員組合との調整を困難にしていた。

一方、政策課題を教員給与問題とした場合、人事院は法案に対して強く意見を表明できる立場になる。なぜならば地方公務員である教員の給与は地方公務員法第 24 条により国家公務員に準ずると解されていたため、当時存在していた一部の国立学校の教員の存在を根拠として、間接的に地方公務員である教員の給与の決定に関わることができたからである。

政策課題を給与問題とすることは政府部内のパワーバランスだけではなく、対与党の調整にも有効であった。なぜならば給与問題であれば、人事院の権限である給与勧告を第三者機関として国会と内閣に行うことができるからである。こうして、人事院が対与党との調整でも政府部内での調整でも強いイニシアチブを発揮できる状況となったことが給特法の国会提出を可能にした。

本研究の知見を現在の政策課題に引き付けると以下が指摘できる。政策課題の中心が時間外勤務から教員給与問題に変容することは人事院の権限を強化し、給特法案の国会提出を可能にした。しかし、これは根本的な政策課題であった時間外勤務問題が後景に退いたことを意味する。時間外勤務問題を解決する制度的な保障が不十分だったために、現在政策課題として表出していると考えられる。また、国立大学の法人化により人事院が参入する余地がなくなったことは現在の政策課題の解決を困難にしているとみることができるだろう。

〈今後の課題〉

今後の課題として、第一に、政策争点ごとのアクターの連合関係を整理する必要がある。第二に、アクターの政策選好を時系列で整理する必要がある。第三に、検察官等教員と同様に時間外勤務手当が支給されない職種についてもその政策過程を整理し、特例法を認める状況に相違があるのか検討する必要がある。これらの作業により、教員給与政策の決定構造をより理解することが可能となるだろう。

〈参考文献〉

- 荒井英治郎・丸山和昭・田中真秀（2019）「日教組と給特法の成立過程」『教職研究』10号、86-140頁。
- 伊藤愛莉（2019）「1968年教育公務員特例法の一部を改正する法律案の立案過程〔研究ノート〕」『教育制度学研究』26号、54-72頁。
- 全日本教職員組合編（1997）『教職員組合運動の歴史—近代教育の夜明けから全教結成まで—』労働旬報社。
- 高橋哲（2009）「教職員の『多忙化』をめぐる法的問題—給特法の構造、解釈、運用の問題—」『法学セミナー』64巻6号、18-24頁。
- 日本教職員組合編（1997）『日教組50年史』労働教育センター。
- 平井貴美代（2020）「給特法を再考する—教育公務員の『仕事』の経営学のために（特集教師という仕事と教育経営—）」『日本教育経営学会紀要』62号、39-48頁。
- 文教制度調査会（1972）『戦後文部省二十五年史—学制百周年を記念して』文教制度調査会。
- 丸山和昭（2007）『「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—』『東北大学大学院教育学研究科研究年報』56集、1号、123-137頁。
- 丸山和昭（2015）「第5章義務教育学校教員—労働運動による専門職待遇の実現を目指して—」橋本鉦市編著『専門職の報酬と職域』玉川大学出版部。
- 村上祐介（2009）「第11章教育改革の政治過程」岡田浩・松田憲忠編『現代日本の政治—政治過程の理論と実際—』ミネルヴァ書房。
- 文部省初等中等教育局内教員給与研究会（1971）『教育法政コンメンタール第40巻 教員職員の給与特別措置法解説』第一法規出版株式会社。
- 山崎政人（1986）『自民党と教育政策—教育委員任命制から臨教審まで—』岩波新書。
- 萬井隆令（2009）「なぜ公立学校教員に残業手当がつかないのか」『日本労働研究雑誌』583号、50-53頁。
- Kingdon, John W. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown. (ジョン・キングダン (笠京子訳) (2017) 『アジェンダ・選択・公共政策—政策はどのように決まるのか—』勁草書房。)
- Schoppa, Leonard J. (1991) *Education Reform in Japan: A Case of Immobilist Politics*. London: Routledge. (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。)
- Tsebelis George (2002) *Veto players :how political institutions work*. (ジョージ・ツェベリス (眞柄秀子・井戸正伸訳) (2009) 『拒否権プレイヤー—政治制度はいかに作動するか—』早稲田大学出版部。)