

戦後教育改革における教員身分保障制度成立に関する研究（Ⅲ）

—教育公務員特例法の制定過程を中心に—

嘉納英明*

A Study on the Guarantee of the Teachers' Status System in the Educational Reforms of Post-War Japan (Ⅲ)

—An Analysis of the process of the formation of the Law for Special Regulation Concerning Educational Personnel—

Hideaki KANO

(Received Oct, 10, 1993)

This paper aims to clarify the process of formation of the teachers' status system in the Educational Reforms of Post-War Japan and is a continuation and the final report, at the same time, of the thesis published previously.

The purpose of this thesis is to examine the process and the significance of the formation of the Law for Special Regulation Concerning Educational Personnel which was formed in the period of Post-War Reforms, referring to the formation process of the National Public Service Law which was made for the reformation of bureaucracy of Post-War Japan.

The contents of this thesis is as follows:

- I. The purpose of this thesis.
- II. The formation of the National Public Service Law and the conclusions of the Law for Regulations Concerning Educational Personnel.
- III. The establishment of the Law for Special Regulation Concerning Educational Personnel.
- IV. Conclusions.

I. 本稿の目的

筆者はこれまで発表してきた論稿で、戦後初期における教員の身分保障制度の形成過程を教員による労働基本権の行使及び政治活動の側面からの分析により明らかにしてきた⁽¹⁾。本稿は、先に発表した論稿の続篇・最終報告である。

筆者は先行研究に学びながら⁽²⁾、拙稿（Ⅰ）～（Ⅱ）において以下の諸点を指摘した。それは、①GHQの初期対日労働政策の推進を背景とした教育労働運動の高まりは、生活権の保障を要求

する経済闘争から漸次“教育労働者”の権利実現へ向けて必然的に政治闘争へと転化した。その闘争過程において教員組合（全教協・教全連）と文部省との間で締結された労働協約は、教員の身分地位を保障する具体的法制度としての機能を具備し、また協約締結の事実は、②教刷委・文部省という戦後教育立法者内で構想されていた教員身分法の法的性格を教員の地位身分の保障を積極的に担う法案へと転化せしめた。そのことはつまり、③労働協約の締結運動は、戦後教育改革期における政策立案・実施ルート以外で展開されたひとつの

* 沖縄県具志川市立兼原小学校（琉球大学教育学部非常勤講師）

改革主体であったといえるものであり、それが政策立案・実施に与えた影響は看過できないものであった。

ところで、戦後日本の官僚制度改革（＝官僚機構の民主化と能率化）がGHQの民主化政策の課題となると、再度、教員身分法の法的性格は大きく変質する。すなわち、国家公務員法（以下、国公法と略）の制定にともないこれまで単独立法として構想されてきた教員身分法がその路線変更を余儀なくされるという事態が生じるのである。そしてなによりも、戦後労働運動の成長と発展は、日本の民主化を進めるうえで重要な役割を果たしたのであったが、そのこと自体が対日占領政策の転換をもたらした要因のひとつとなった。対日政策の転換は、労働法制に基づく教員の身分保障法制度（労働協約）にたいしても決定的な影響を与えるのであった。

そこで本稿は、第一に、戦後日本の官僚制度改革のために制定された国公法の生成過程と、それにともなう教員身分法の単独立法構想の帰結までを検討の対象として叙述したい。第二に、対日占領政策が大きく転換する時期に国公法の特例として制定された教育公務員特例法（以下、教特法と略）の創出過程を素描したうえで、戦後教育改革期において教員の身分保障法制度として結実した同法の成立の意義を検討したい。

II. 国家公務員法の制定と教員身分法構想の帰結

(1) 国家公務員法の生成と教員身分法単独立法構想の帰結

教員身分法案は、労働協約の締結を契機として教員の地位・権利を保障する積極的な立法案へと転化した。同法の単独立法構想そのものに打撃を与える事態が生じた。それは、ブレイン・フーパー（Blaine Hoover）を団長とする対日合衆国人事行政顧問団（United States Personnel Advisory Mission to Japan⁽³⁾）による公務員制度改革プランであり、国公法の提示であった。顧問団招聘の理由は、①GHQ/民政局（GS）側には日本官僚制度改革＝官僚機構の民主化と能率化が政策課題にあり、その実現のためには近代民主的公務員制度（職階制、中央人事機関、選

抜任用制など）の導入が必要であると考えられたこと、②日本政府とりわけ大蔵省（主計局）の側には、敗戦後の苛酷なインフレーションと失業を背景とした官公労働者の質上げ攻勢に対処するため、公務員給与体系に基準を設ける必要があったこと、以上の二点が人事行政の専門家を要請する根拠となった⁽⁴⁾。

1946年11月30日に来日したフーパー使節団は、内閣に設置された行政調査部と協力して官吏制度改革のための調査・研究をふまえたうえで、公務員法の立案に着手した⁽⁵⁾。翌年6月11日、片山哲社会党内閣（1947年6月1日成立）に「勧告案」を手交し、16日には同趣旨の「報告書」をマッカーサー元帥に提出した。

「報告書」の内容のなかで特に注目されるのは、中央人事行政機関（人事院）の設置や公務員の労働基本権の制限に関する箇所である。特に公務員の労働基本権の制限については、「報告書」のなかの「公共の福祉のための人事」の項目でその趣旨を容易に理解することができる⁽⁶⁾。

- 1) 職員の活動は非政治的でなければならないこと。
- 2) 公衆に対してストライキをする職員は、ストライキをした時点で、公衆によって所有され雇用されている政府により雇用上のすべての権利を失うこと、（中略）一般的に公共のサービスは、利潤を目的とする民間企業のサービスではなくコミュニティ・サービスであること、公共サービスの仕事は主としてコミュニティの生命、健康、福祉に関するものであり、公的人事行政の道具として、本法は、公務員のストライキ行為は公共の利益を利己的の考えに従属させるものであり、公務員が一般的に性格づけられている公共の利益に忠実でなければならないという高度の基準にまだまだ達していないと認定せざるをえないこと。
- 3) (略)
- 4) 職員は憲法および現存の政府の転覆を主張したり、それを主張するようないかなる団体または政党にも参加してはならないこと。

「報告書」から、公務員のストライキ行為は、

公共の利益（福祉）によって制限されるべきものであり、また、職員の政治的活動を認めない、いわゆる「政治的中立」を要請していることがわかる。またここで述べられている公務員のストライキ行為の禁止は、明らかにこれまでのGHQの対日労働政策（⇒公務員労働者も他の労働者と区別なく労働基本権を行使することができる）と見解を異にした。

公務員の「政治的中立」を求める点に関して、浅井清（当時、行政調査部公務員部長）は、次のように説明している。終戦後の労働組合活動は、政治的色彩を帯びるものであって、それは憲法が保障した基本的人権（憲法第28条）の行使であるとされるが、公務員は「全体の奉仕者」、あるいは「国民の公僕」の性格をもつものであるから当然のことながら「政治的中立」が要求される、と⁽⁷⁾。要するに、浅井は「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」（憲法第15条2項）という公務員の「全体の奉仕者性」から、公務員の政治活動の規制は当然のことであるとする。したがって公務員は国民全体の意志を代表する政府に奉仕すべきであり、これが「政治的中立性」を意味するものであると説いた。

浅井の論説はまさしくフーパー勧告案を正当化するものであった。「勧告案」は、公務員の労働基本権と公共の福祉（憲法第12条）を対置し、後者によって前者が制限もしくは否定されること、また、公務員の政治活動を禁止し、公務員の「政治的中立」を要求するものであった。しかも教員にたいして「政治的中立」を求めることについては、戦後初期の「新教育指針」（文部省）、「日本側教育家委員会の報告書」などの文書をはじめ、田中耕太郎文相、石山修平教科書第一編集課長などの発言にも認められたところである。

以上の公務員労働者の権利制限の主張が当局から出された背景には、当時の公務員の労働組合運動が政治闘争の色彩を帯びるものとなり、「政治化」したものであったから、「公共の福祉」「全体の奉仕者」を強調することにより公務員労働者の労働基本権及び政治活動に制限を加え、「政治的中立」を求めるものであったといえる⁽⁸⁾。

さて、フーパー団長は、「勧告案」を骨子とした公務員制度の早期確立を片山社会党内閣に告げ

て一時帰国するが（7月10日）、政府としては「労働者の支持を基盤にして成立している社会党内閣の手で、組織労働者の40%を占める公務員労働者の首を締めることはできない。もしこのようなことを強制されるなら内閣を放り出す」（西尾末広官房長官）との態度を表明⁽⁹⁾、公務員労働者から団体交渉権、スト権を剥奪せよというフーパー勧告の骨抜き承認をGHQ民政局（ホイットニー局長・ケーディス次長）に求めたのであった。そこで、フーパー不在中に、西尾官房長官とケーディス次長との間で公務員労働者の団交権、スト権を認めた国公法案の制定をいそぐ術策が謀られたのである⁽¹⁰⁾。

この間、国公法案（フーパー案）の検討を求められた各省庁は、さまざまな疑義を行政調査部に提出していた（「国家公務員法案に対する各省意見要旨」1947年6月23日）。文部省としては、学校教員と関わって次のような措置を要求した⁽¹¹⁾。

- 1) 人事院が具体的な人事を行ふのは適当でない。人事院は任用、資格、服務、分限、給与等の基本的事項を定める権限のみに止むべきである。
- 2) 分限、給与、資格、懲戒等に具体的規定が明確でない。法律で規定すべきである。
- 3) 身分保障に関する規定を考慮せよ。
- 4) 教員の任用、資格、昇進、分限等についてその性質上一般官吏と異なるから本法をそのまま適用することは適当でない。

また、厚生省は「ストライキについて、労働組合法、労働関係調整法との関係を調整されたい⁽¹²⁾」と要望し、国公法案のなかの団体交渉権、スト権の禁止条項については慎重な態度をみせた。さらに、逓信省は「ストライキによる権利喪失の意味を明かにすること⁽¹³⁾」と疑問を投げた。

行政調査部及び法制局は各省の意見を取りまとめて、「国家公務員法案に対する意見」（6月24日）と題する覚書を作成した。「意見」は、冒頭で「新憲法にふさわしい真の国民の公僕たるの実をそなえしめるためには、明治以来確立せられ来たわが国官僚制度を根本的に改革する必要がある。国家公務員法案は、全体的には右の趣旨に合致するものと認められるので、大体においてこれ

をうけいれて支障ないものと思はれる。唯この法案の中で新憲法その他の関係法や技術的観点から、直ちにこれをうけ入れ難い点がある⁽¹⁴⁾」と記したあと、検討を要する箇所として下記の事項も含めて十点を掲げた⁽¹⁵⁾。

- ・判事以外の裁判所の職員、検察官の職員、学校教職員、公団の職員等はその特殊性に顧みてこの法律を適用しないこと。
- ・ストライキ条項の意義を具体的に明らかにする様に規定する必要がある。

文部省は、学校教員にたいして国公法が一律に適用されることについては消極的な姿勢をみせていたが、その理由は、1947年7月1日、法制局宮内第一部長あての「秘 国・公立学校教員を国家公務員法(案)の適用より排除すべき理由」という文書から理解できよう⁽¹⁶⁾。

同文書には、①教職には独立性が認められるので、組織命令系統を重視する本法案の適用は適当でない、②教育の民主化の観点から教育委員会による人事行政が望ましく、また、大学の場合にはその自治に任せるのが望ましいので、人事院による人事行政は望ましくない、③大学教官を含めた教員の任用については、試験選抜は適当でない、④教員は職階に応じた給与表は適用され難い、また、研究費支給を考慮されたい、⑤教員は一般官吏に要求される服務上の規律の外に教員の本分として必要な積極的規律が必要、⑥学校教員はその職務の特質に鑑み服務規律を厳にする反面、身分保障を積極的に行なうこと、⑦教員の職務の特質から本法案の適用は適当でないが、学校事務職員の場合には差支えない、などの理由が記され、明らかに文部省は国公法の適用除外を求めている。

行政調査部は、7月23日付で国家公務員法案を完成させ、同法案は25日閣議を経て30日には成案となった。法案は、翌日民政局に提出されたが、同時に付された片山首相の書簡には、「職員の団結権及びストライキに関する条項は極めてデリケートな問題を含む重要な事項であり、現行労働法制との関係に照し慎重に考究する余地があるので、一応ブランクの儘とした⁽¹⁷⁾」という点が挙げられていた。

日本政府は、8月22日に政府原案を整え、26日にSCAP/GSの最終的承認をとりつけることになるが、結局、法案のなかの職員の団結権及びストライキ禁止に関する条項の削除が認められたかたちとなった。これは、団結権及びストライキの禁止などにたいして、経済科学局労働課から激しい反対意見が提出され、国公法の立法化をめぐる賛否激論が労働課(キレン労働課長、就任期間1947年5月～翌年7月)と民政局の間でたたかわされ、その妥協として関係条項の削除の合意があったからである⁽¹⁸⁾。

また、SCAP提出の8月26日案は、「附則第13条 外交官、領事官その他在外職員、学校教員、裁判所の職員、その他の一般職に属する職員に関し、その職務と責任の特殊性に基いて、この法律の特例を要する場合においては、別に法律を以て、これを規定することができる。ただし、その特例は、この法律第一条の精神に反するものであってはならない」との規定を設けていた。そのため、文部省は、従来より学校教員について国公法の適用除外をもとめ、教員身分法の単独立法を構想してきたが、ここにきて断念せざるを得なくなった。その後、文部省は、国公法の「特例」としての法案に着手することになった。

1947年8月30日、片山内閣は、開会中の第1回国会に同法案を提出した。これまで密室のなかで討議されたものが、公開の討論の場にその姿をあらわしたのである。それでは、次に、国公法案にたいする教員組合の対応を検討してみたい。

(2) 公務員制度をめぐる日教組の見解とその対応
 国公法案が第1回国会へ提出される前に、日教組(1947年6月8日結成)は、機関紙「週刊教育新聞」のなかで、「公務員法案 来月初め国会へ教員身分法にも重大影響」(8月27日)と題する記事を記載⁽¹⁹⁾、慎重にその成り行きを見守っていた。ところが、国会審議のなかで国公法案の性格が明らかになるにしたがい日教組は、9月16～17日の中央執行委員会において、①学校教員は同法附則第13条の特例により、教員身分法が立案されれば結局二法律の適用をうけるため積極的な身分保障はみられず、かえって身分拘束の点が多いこと、②学校教員は一般行政官吏と性格を異に

するから公務員の一般職でなく、特別職として積極的に身分保障をする身分法一本にすべきである、との態度を決定した⁽²⁰⁾。要するに、日教組は、教員の身分に関する法律は国公法附則第13条（特例法設置規定）によるものではなく、あくまでも単独立法としての教員身分法にすべし、との態度を表明したのである。

さらに、10月2日、日教組は中央執行委員会において法案にたいして全官公労とともに反対の国民運動を展開することを決定、そのためには、①議会闘争、請願運動、②進歩的学者・労働組合・他団体との共同闘争、世論の喚起、③組合員啓蒙、ピラ、ポスターなどを組合員の手でまくこと、④デモンストレーションの実行などを決めた。7日には、(1) 公務員法を撤回させる、(2) 団体協約は、公務員法や教員身分法によって上から規制を受け、その後、それらにしばられて協約の内容が決定され、締結されるものではない、むしろ、新団体協約原案（日教組起草案、1947年7月20日）をもとにして公務員法及び教員身分法が立案されるべきである、と主張した。

当時、全教協労働協約（1947年3月8日）、教全連労働協約（3月11日）は、同年4月22日、文部大臣・高橋誠一郎と全教協委員長・荒木正三郎及び教全連委員長・河野正夫の三者間で取り交わされた「覚書」を含め、日教組にそのまま継承されていた（本論文末に両労働協約書を全文転載、なお、全教協の「業務協議会規約」も収録しておいた）。締結された労働協約は、有効期間6ヶ月であり、それぞれ9月7日、9月4日をもって期限切れとなる。そこで、日教組は、すでに7月16日～17日の第1回中央委員会で新団体協約の締結方針を決議していた。以下の四点がそれであり、これを日教組の基本態度として草案を決定した⁽²¹⁾。

- ①教職員の権利をはっきりと、行政的経済的措置によって確保する
- ②結成決議を協約条文にもりこむ
- ③前団体協約「覚書」を、本文に入れる
- ④学校種別などの組織にふさわしい条文を組み入れる

日教組は労働協約の更新に関して、8月27日から交渉を開始したが、文部省としては、上程予定の公務員法、地方教育委員会法、教員身分法の決定をみなければ本格的な交渉も、締結も行なえないと言明していた⁽²²⁾。文部省の態度は、10月23日に再開した交渉においても国公法の枠内で団体協約を作るといってゆずらず、また、教員身分法の制定をみなければ協約の締結はありえないことを明らかにしたので交渉は中絶した。

1947年10月21日、国公法は公布され、翌年、7月1日から施行された。同法成立後、全官公庁労組連絡協議委員会は、国公法の成立にたいして「声明書」を発表した（10月24日）。「声明書」は、「本法は、なお特権官僚制度を温存し、下級公務員の身分に拘束を加え、あまつさえわれわれ労働組合の既得権をもおさえんとするおそれなしとせず、絶対反対を表明せざるを得ないものである」としたうえで、次の三点を政府に要求した⁽²³⁾。

- (1) 人事委員の民主的選出
- (2) 団体協約を尊重し、団結権、団体交渉権、審議権等基本的権利の侵害を企図するものではないことを明らかにすること
- (3) 本法施行に基く人事委員会規則並に關係諸法律案の制定に際しては、われわれの意見を十分徴する方途を講ずること

以上のように、日教組は、戦後日本の官僚制度の改革のために立案化された国公法にたいして批判的な見解を示した。それは、教員が国公法の適用を受けたうえに、教員身分法の適用をうけることになる身分拘束の点が多くなるので、積極的に教員の身分保障をする身分法一本に限定すべきである、との主張にあらわれていた。それと同時に日教組が懸念を表明したのは、公務員法及び教員身分法が成立しなければ、労働協約の更新は不可能とする文部省の態度にあった。政府・文部省は公務員制度の確立したのちに、その制度の範囲内で協約の締結を考えていたのである。そのことは労働協約によって形成されていた労使関係が、公務員制度によってそれが侵食されることを意味した。

さらに、重要な点は、教員の身分に関する法律

は、教員身分法の単独立法ということで構想されてきたが国公法の制定により、その路線は変更された。つまり、国公法の「特例」というかたちで教員の身分に関する法律が立案されることになったことである。国公法附則第13条の規定によって、学校教員の職務の特殊性に基き、特例法の制定の余地が残ったが、国公法の成立の時点で単独法と構想された教員身分法はここにきて帰結した。附則第13条は、その後、教特法の立法化の根拠となるのであるが、その後制定される特例法は、「この法律（国公法を示す一筆者）第一条の精神に反するものであってはならない」となされた。国公法第1条の精神は、つまるところ「公務能率の向上」にあるとされ、教員身分法の根幹であり、その職務から当然に要請される教育・学問の自由、教育権の独立を志向する原理とは異質なものである。

戦後公務員制度（国公法）の確立は、戦後日本の教育法制が教育基本法を中核に、そのもとに五大基本法（学校教育法、社会教育法、学校法人法、教育行政法、教員身分法）を構想し、それぞれが単独立法として制定するという当初の構想をゆがめることになった。それは、教員に関する法律（教員身分法）が公務能率を目的とする公務員制度のなかに組み入れられたことを意味するものであった。

Ⅲ. 教育公務員特例法の成立

(1) 教育公務員特例法の制定過程

1947年4月17日に成立した地方自治法は、地方公共団体の吏員を事務吏員、技術吏員、教育吏員及び警察吏員に分けたが（同法第173条）、政令で定める事務に従事する職員はこの規定にかかわらず、当分の間なおこれを官吏とすると定めた（同法附則第8条）。地方自治法施行規程（政令）第69条では、附則第8条の事務に相当するものとして、「小学校、中学校、高等学校、大学及び幼稚園並びに少年教護院における事務」を定めた。そのため、後に成立し官吏を対象とした国公法は、私立学校教員を除く国公立学校教員にたいして適用されることになった。それは、官公私立学校教員全てを適用対象としそれらの身分保障を目的とした教員身分法の立法趣旨を実質的に損ない、全

ての教員の身分・地位保障制度の一本化の破綻を意味した。換言すれば、教員身分法は単独立法をめざして構想されてきたが、国公法の制定後、同法の「特例」としての立法化へと路線の変更を余儀なくされたともいえる。

実際、文部省は教員の「職務の特殊性」ゆえに一般公務員とは異なる取り扱いが必要であるという認識に立ち、国公法附則第13条を根拠として、教員の身分保障に関する法律は「特例法」という立法手続きをとることで立案に着手した。国公法の「特例」とされた理由は、近くいわゆる地方公務員法の制定（1950年12月13日）が予想されていること、また、公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行うために、教育委員会法（1948年7月15日成立）を立案・制定せんとした関係上、公立学校教員の身分を明確にしこれが教員委員会との関係を明記する必要が生じたためであった⁽²⁴⁾。

ところで、国公法の制定後、その「特例」を政府が研究中であると伝えられると、民間側からも種々の意見や要望が出された。そこで、まず、日教組より文部大臣宛要望書として提出された「国家公務員法に基く教員に対する特則に関する件」（1948年1月29日）をみておきたい⁽²⁵⁾。

要望書は、①教員身分法の「身分」は封建的で適当でないから改めるべきこと、②教員身分法は労働組合法及び労働基準法などの労働法規をおかさないのであること、従って教員に特別の義務拘束を加えないこと、③教組運動をおさえるような措置はとらないで教育労働者として経済的、社会的、政治的地位の向上をはかること、④給与については、教育労働の特殊性にかんがみ、教員がたえず自ら修養研究し、その資質を向上するに必要な給与を特別の手当として支給すること、⑤研究の機会及び教育自由の保障をなすこと、⑥自由研究日を1年20日とすること、⑦その他各事項について教員なるが故の特別の義務を課し、または拘束するが如きことのなきことなどを記載、文相に申し入れた。

同年3月17日、大学基準協会は「大学教員身分法要綱⁽²⁶⁾」を発表した。「要綱」の目的は、国公立大学の教員が、その教授及び研究上の職責を完全に果たすに必要な基準の確立にあること、

そのために、①大学教員の資格要件の明示、②制限については、大学教員審議会の議によること、③勤務条件・不利益処分などに関しては大学教育審議会に審査・措置を要求できること、④福利厚生制度の確立、⑤研究費・恩給などの十分な支給を規定していた。

25日には、全国大学教授連合会から教育刷新委員会委員長宛に送付された、「国家公務員法の附則第13条によって大学教授の身分について特別法を作る場合には左の諸点に留意すべきである⁽²⁷⁾」との書面が公表された。「書面」は、大学の教員に関してのみ述べられた。その要点は、(イ)学問の自由の保障、(ロ)資格要件の明示、(ハ)教授の任命は教授会の選定した者のうちから学長の具申に基き任命すること、(ニ)教授の身分保障及び適格の審査、(ホ)十分な研究費と休暇を与えること、などであった。

以上のような民間からの試案要望書が出されるなか、6月30日には、「教育公務員の任命等に関する法律案⁽²⁸⁾」が第2回国会に提出されたが、会期の関係で同案は審議未了となった。ただし、国会は法案の重要性を認め、国会法第47条により継続審議案として第3回臨時国会（1948年10月11日～11月30日）に持ち越されることになった。ところが、その際、同案の母法たる国公法の争議行為禁止のための改正が行われた。

国公法改正の直接の要因は、全官公労の7月闘争のさなかに、公務員のスト禁止を含む、国公法の全面的改正を示唆する芦田首相宛のマッカーサー書簡にあった（1948年7月22日）。このマッカーサー書簡とその具体化のための暫定措置ともいべき「政令201号」（7月31日）の公布により、現業・非現業のいっさいの公務員の争議行為は禁止され、団体交渉権についても否認された。さらに政府は、政令第1条2項の「労働協約等の失効に関する事項⁽²⁹⁾」の解釈について、「公務員はいわゆる団体交渉権を有しないのであるから、政府と対等の立場において団体交渉し、協定する能力を有せず、この意味における当事者能力を有しない。従ってこれを前提とした労働協約、協定又は申合せ等は当然失効する」としたのである（「政令201号の解釈と取扱について」8月10日閣議決定）。ゆえに全教協と教全連などの組織を通じて、その自由な団体交渉権によって文部省と締

結してきた労働協約も否認されその実効性を失うことになった。それは、戦後初期、教員組合運動の成果であった労働協約が一方的に破棄され、戦後労働法制に立脚した労使関係が否定されたことを意味した。

こうしたマッカーサー書簡・政令201号が発令され、対日労働政策が大きく転換していく国内的要因としては、全通労組を中心とする公務員労働者の三月攻勢から全官公労の七月闘争へと続く戦後労働運動の高揚に求められるであろう。そこで、GHQは労働運動にたいする抑制策として国公法を改正させたのである。同法の改正は、戦後の労働運動のなかで中核的・指導的役割を果たしてきた官公庁労働組合にたいする強力な抑圧の体制の確立を示した。

さて、国公法の改正に伴い（1948年12月3日公布）、提出されていた「教育公務員の任命等に関する法律案」にも所要の修正を施す必要が生じ、また一方においては教育の地方分権をめざす教育委員会法が公布施行され、都道府県及び五大市をはじめその他46市町村においては、教育委員会が成立するに至ったので、これらとの関係においても同案に若干の修正を必要とした。こうした理由に基き、政府は同案を第3回国会の承諾を得て、12月8日「教育公務員特例法案」として第4回通常国会に提出したのである。

その間、日教組は教員の身分に関する法律は「単独立法」でなければならぬとして、9月27日～28日の中央闘争委員会において、次のように決定していた⁽³⁰⁾。

教育の自由においては個人の尊厳性、個人の価値の実現のための教育の自由—教える自由と学ぶ自由—が確保されねばならないということ、教育の自由が確保されるためには教師みずからが豊かな人間的要素をもたなければならぬということ。かかる教育の自由を十分に保障するため、教育行政に自主独立性を賦与せねばならぬこと、したがって、教育公務員の身分については単独立法がなされなければならないこと。

さらに、日教組は独自に作成した「教育公務員法草案」の公表と同時に、その具体化のための運

動を展開することを決定、第3回臨時国会における国公法の改正をひかえて、各政党・内閣総理大臣・文部省・臨時人事委員会宛に次の要望書を提出していた⁽³¹⁾。

1. 教育公務員は国家公務員法の適用を受けない
2. 教育公務員法を単独立法とする
3. 教育公務員は労働法上の組織を結成しうる
4. 教育公務員は政治活動の自由が保障される

しかし、以上のような日教組の強力な要望があったにもかかわらず、教員の身分に関する法律は国公法の「特例」として、すなわち「教育公務員特例法案」として立案され、第4回通常国会に提出された。日教組は、政府・文部省が制定を予定している教育公務員特例法にたいしては、あくまでも批判的な立場を堅持しながらも、「それを修正しそれを今後の運動の足がかりとする」という立場から、次のような修正案を準備しその実現のための国会闘争を展開した。

その修正案とは、①教育公務員特例法の「特例」を削除する、②教育公務員のなかに事務職員を入れること、③校長及び教員の選考権者は教育委員会とする（政府原案は教育長となっている）、④教育公務員の給与及び勤務条件等に関する保障規定を設ける、⑤研修に関し必要な経費の保障を明記する、などとなっている⁽³²⁾。

法案は、12月8日衆議院文部委員会に付託され、9日には参議院の文部委員会に予備審査のための付託がなされた。両院の審議状況は、衆議院においては9日より11日まで政府との間の質疑応答を中心に審議が行なわれ、12日には各派共同の一部修正案が提出されたのち⁽³³⁾、討論採決に入り、満場一致で議決、同日の本会議で可決された。参議院においても9日より予備審査の形式で12日まで一般質問を中心に審議が行われ、13日には衆議院で修正された法案の送付を得て審議を続行したのち、討論採決を行なったが、共産党の反対者1名を除いた大多数の賛成を得、翌14日本会議で可決をみた。よって本法案は、政府原案に衆議院の一部修正案が加えられて国会を通過したのである。

かくて成立した教育公務員特例法は、1949年1

月12日法律第1号として公布され、公布の日から施行された。

(2) 教育公務員特例法の成立の意義

下条康暦文相は教特法案の審議において、同案の提案理由を以下のように述べている⁽³⁴⁾。

直接新教育実施の任に当る学校の校長、教員等の選任を公正かつ適切ならしめるとともに、教員の地位を確立し、もつて教員をしてその職務に専念させることは、教育刷新、教育振興の基礎条件であり、（中略）国家公務員たる者については、国家公務員法の規定がありますが、これを全面的にそのまま学校教員に対して適用することにつきましては、その職務と責任の特殊性にかんがみるとき、必ずしも適当ではなく、かつ、不十分と思われる点も存するのであります。

以上のことから、教特法案が提出されたのは、教員の「職務と責任の特殊性」に注目し、一般公務員と異なる取り扱いが必要であるという認識に立ったからであり、またそれゆえに一般公務員にたいする特例を規定しなければならなかったからである。

また一方、教育委員会法の制定（1948年7月15日）によって公立学校教員の身分の所管庁が教育委員会になったわけであるが、当時の地方自治法により依然として教員の身分は官吏となっていたので、教員の身分を地方公務員に切り変えることが適当であると判断された。そのため、教員の人事にたいする教育委員会の関係を明示する必要から本法案は提案されたのである⁽³⁵⁾。しかし、教特法案が提出された根本的な理由は、文部省にしてみれば、教員の地位の確保のためであり、一般法である国公法のみでは不十分だという結論に至ったためである。教職がきわめて特殊なもので⁽³⁶⁾、一般公務員にたいする特例を規定しなければならないという発言は教特法案の審議の際にも強く出されている。下条文相の提案理由のなかでもみられたように、教員の条件を整備することは、教育刷新、教育振興の基礎条件であるという認識は教特法案成立への積極的な態度のあらわれであった。

ところで、当初、教員身分法は教育基本法の下位法として位置づけられ、戦後教育基本法制の骨格を形成するものとして構想されてきた。教育基本法第6条第2項の趣旨を受けてその下位法としてその具体化をはかるものとして位置づけられていたといつてよい。教員身分法が教育基本法を支える五大基本法のひとつとして構想され、教員の身分保障を包括的に取り扱うことを目的としていたことを考えれば、田中二郎が述べているごとく、教特法は「現状維持の読みかえ規定などがたくさん入っていて、非常に不完全な規定に終わっている⁽³⁷⁾」といえる。確かに、教員身分法が教員の地位・身分に関して包括的にその保障を規定していたのにたいして、教特法は教育公務員にとって最小限不可欠とみられる事項—教育公務員の任免、分限、懲戒、服務および研修—を規定しているのが特徴的である。さらに、教特法案の審議のなかで、研究及び教育の自由が大学に限定されるような発言がでたり⁽³⁸⁾、研究費の支給が考慮されてはいても実際には支給されなかったことなど、総じて教員身分法構想における教育権の保障よりも一歩後退したといえよう。

しかしながら、上述したような限界をもっていても教特法ではあるが、それでも教育基本法制の一環に位置づくものであり⁽³⁹⁾、その運用と解釈は教育基本法の精神にそってなされなければならない。教特法の運用と解釈のためには同法の特質および各規定の問題点を把握することが第一であり、さらに教育基本法と整合的に解釈することが今日的な課題となろう。

Ⅳ. 結 語

以上、本稿では戦後日本の官僚制度改革のために制定された国公法の生成過程並びに「公務能率の向上」（同法第1条）に主眼をおく公務員制度の枠内で立法化された教特法の成立過程を考察してきた。それらの考察からいえることは、教員身分法構想の根幹にあった教員の教育・学問の自由、教育権の独立を志向する原理とは異質な公務員制度（＝公務能率の向上）のなかに特例法が立法段階で組み入れられたことである。それゆえ、教員の労働基本権及び政治活動の自由を制限する論拠も、以後、公務員労働者のそれと同様に「公共の

福祉」「全体の奉仕者性」に求められた⁽⁴⁰⁾。

国公法の制定は、教育立法による教員の身分地位保障法制度の確立期において多大な影響を与えたが、他方、対日占領政策の転換による労働協約の締結破棄も見逃すわけにはいかない。対日労働政策の転換をもたらしたのは、国内的要因としては戦後労働運動の急激な高揚があり、また国際的な情勢としてはトルーマン・ドクトリンの反共政策＝封じ込め政策（1947年3月）を契機とする「冷戦」の深化、中国革命の進展などの国際的緊張の高まりを背景としていた⁽⁴¹⁾。以上のことを背景にマッカーサー書簡それに基づく政令201号は、国公法の改正により国家公務員の罷業権および団体交渉権を否定したばかりではなく、一方的に労働協約の締結破棄を通告したのであった。それは、教員組合が教育労働者としての権利闘争の結果、獲得した労働法制に基づく教員身分保障制度（労働協約）の崩壊を示すものであった。

他方、戦後官僚制度改革及び対日労働政策の転換期において、労働組合は厳しい局面を迎えた。当時、日教組と文部省との間には労働協約の締結更新問題を抱え、文部省は国公法および教員身分法の成立をみなければ労働協約の締結はありえないと言明、公務員制度の確立後にその枠内で協約の締結を考えていた。一方、日教組は教員の身分に関する法律は国公法の特例ではなく、あくまでも教員身分法の単独立法を要求した。しかも、新団体協約原案をもとに公務員法および教員身分法が立案されるべきであると主張していたのである。日教組は、教員の地位・権利に関する法律として、独自の対案（教育公務員法草案）を提示し、官公庁公務員労働者との強力な連帯のもとに国公法案の反対闘争をくりひろげたが、同案の成立を阻止するまでの力関係にはなかった。

以上のような過程を経て成立した教特法は、公務員制度の枠内で制定されたという限界を当初からもっているが、戦後教育基本法制の一角を担う法であることに変わりはない。その意味で教員の地位・権利を保障することが子どもの学習環境を整える教育条件整備の一環にほかならず、究極的には子どもの学習権の本質的保障を促進することができるということを念頭において同法の解釈と運用をしなければならない。

<注>

- (1) 拙稿「戦後教育改革における教員身分保障制度成立に関する研究（Ⅰ）－労働協約の締結過程と内容分析を中心に－」（熊本大学教育学部教育制度・学校経営研究室『教育行政学研究』第2号、1993年1月）、「同研究（Ⅱ）－教員身分法制定構想の展開過程を中心に－」（『琉球大学教育学部紀要』第42集Ⅰ、1993年3月）。
- (2) 例えば、羽田貴史「教育公務員特例法の成立過程（そのⅠ）」～「同（そのⅢ）」（『福島大学教育学部論集』第32号の3・1980年12月、『同（教育・心理部門）』第34号・1982年12月、『同（教育・心理部門）』第37号・1985年2月）、同「戦後教育労働運動と教師の地位（上）」（『福島大学教育学部論集（社会科学部門）』第40号、1986年11月）、同「戦後教育改革と教育・研究の自由－教育公務員特例法の成立過程における自由規定の検討－」（『教育学研究』第54巻第4号、1987年12月）、北神正行「戦後教育改革における教員身分法制定構想の位置とその展開過程」（大塚学校経営研究会『学校経営研究』第7巻、1982年）、同「教師の『研修』に関する法制史的一考案－教特法『研修』条項の成立過程の分析－」（『日本教育経営学会紀要』第24号、1982年6月）、同（「戦後教員身分保障制度の形成に関する一考案－『労働協約』締結の意味と内容－」（筑波大学大学院博士課程教育学研究科『教育学研究集録』第6集、1983年）、同「戦後日本における教員身分保障制度史研究－労働協約締結直後の教員身分法案の分析を中心に－」（『筑波大学教育学系論集』第8巻1号、1983年）、同「戦後教育改革における『労働協約』の位置と機能」（『筑波大学教育学系論集』第10巻1号、1985年）、小出達夫「戦後教育改革と労働協約」（北海道大学教育学部産業教育計画研究施設『産業と教育』第2号、1981年3月）、秋川陽一「戦後改革期における教員任用制度構想の検討」（教育制度研究会『教育制度研究』第17号、1984年11月）などの論稿を参照にした。
- (3) ブレイン・フーパーは、合衆国・カナダ人事行政協会会長であり、民政局（GS）に公務員制度課が設置されると（1947年6月1日）、その

課長に就任した。以下、団員3名を記しておく。ロバート・S・ヘア（合衆国人事委員会現場職階部長）、W・ピアース・マッコイ（米國務省人事部長）、マンリオ・F・ドアンジェリス（合衆国人事委員会企画部長）。

- (4) 「マツクアーサー報告・公務員制度はいかに改革されたか（Ⅰ）」（人事行政学会編『人事行政』第3巻8号、学陽書房、1952年）。竹前栄治著『戦後労働改革－GHQ労働政策史－』東京大学出版会、1982年、P212。井手嘉憲「戦後改革と日本官僚制－公務員制度の創出過程－」（『戦後改革3 政治過程』東京大学出版会、1974年）P175～178。日本労働協会編『戦後の労働立法と労働運動（上）』日本労働協会、1960年、P152～153。
- (5) 1946年10月28日、内閣に設置された行政調査部は、同年9月6日の閣議決定「行政機構及び公務員制度並びにその運営の根本的改革に関する件」によって、来日予定の米国の行政制度調査顧問団との折衝にあたる日本側の窓口として位置づけられていた。本来、この機関は、新憲法施行後の行政機構、公務員制度及びそれらの運営について本格的な調査研究をおこなうことをその任務とした。

行政調査部の総裁には、斉藤隆夫國務大臣が着任、主幹は法制局長官の入江俊朗が務めた。行政調査部は四つの下部組織から構成されていて、総務部長には、前田克己（大蔵省出身）、機構部長は宮沢俊義（東京大学教授）、公務員部長は浅井清（慶応大学教授）、運営部長には山下興家（東京帝国大学工学部卒、鉄道技師）がそれぞれ任命され、精力的に活動した。特に公務員制度の改革にあたっては、公務員部が中心となった。

- (6) 前掲、『戦後労働改革－GHQ労働政策史－』P215～216。
- (7) 浅井清は、戦後初期における政府職員の実態について次のように叙述している。少し長くなるが引用しておこう（浅井清著『国家公務員法精義』学陽書房、1951年、P656～657）。

かくして政府機関の内部には、労働組合に加入した「構むべき公務員諸君」と、組合に加入

しない「憎むべき特権階級」とが「階級闘争」を為すべき対立関係に置かれ、組合活動は、漸次政治的色彩を帯び、団体協約の締結権は、組合をして官公の人事にまで介入させ、現業職員は、特にストライキを以つて政府を威嚇することさえあつた。官公の内部には、特定政党の活動が顕著となり、職員は、特定内閣の不信任を叫び、その打倒をさえ企てた。このような「労働攻勢」の益々盛んになることが官公民主化の益々進みつつあることと思われていたのである。従つて主権者としての、又政府職員の給与の負担者としての国民全体の立場は、稍々もすれば無視されがちであつた。全体の奉仕者としての、又国民の公僕としての地位の自覚が忘れがちであつた。故に政府職員の政治活動も、何等規正されるところなくして経過したのである。勿論裁判官に積極的な政治運動を禁止し、特殊の公務員に国会議員の被選挙権を認めない等のことはあつたが、一般行政官庁の職員については、何等制限されるところがなかつた。従つて政府職員が特定政党の候補者のために選挙運動に狂奔しても、官庁の労働組合が内閣に対し政治闘争を起しても、それは憲法が保障した基本的人権の行使であるとせられた。これがために政府の機能が障害を受け、官庁の能率が低下して、「国民」に迷惑を及ぼしても、それは「人民」のために忍ばなければならなかつた。かくの如きものが、昭和二十三年七月二十二日のマックアーサー元帥の書簡に基く、国家公務員法改正に至るまでのわが政府職員の生態であつた。

- (8) 佐藤進（金沢大学）は、公務員労働者の労働基本権に関して、労働法研究の立場から次のような発言をしている。「全官公庁の労働者は、戦後の新憲法15条にもとづいて、かつての『天皇の官吏』から『国民に対する奉仕者』に変わったことが、また同じ条文にもとづいてよもや民主化の推進主体としての強力な組合運動を圧迫する口実となるとは誰も気づかなかつた。すなわち、この戦後組合運動が強力になるや『全体の奉仕者』あるいは『公共の福祉』という考えが、官公庁労働者の労働運動の展開過程にともなつて、逆にこれを抑制するためにことさらに強く働き、つぎつぎと全官公庁労働者の労働基

本権を剥奪することの役割を果たしてきたといえよう。とくに、『国民に対する奉仕者』という考えは、官公庁労働者の運動の圧迫、労働者自身の生存権擁護の自己主張を否認する原因ともなっているように思われる。」佐藤進著『教育公務員の労働基本権』明治図書、1969年、P33～34。注（40）を参照せよ。

- (9) 前掲、『戦後労働改革—GHQ労働政策史—』P217。
 (10) 西尾末広「西尾陰謀の真相」（『文芸春秋臨時増刊—アメリカから得たもの・失ったもの—』第30巻9号、1952年6月号）P66～67。竹前栄治著『日本占領—GHQ高官の証言—』中央公論社、1988年、P80～81。
 (11) 人事院『国家公務員法沿革史・資料編Ⅰ』1969年、P132。
 (12) 同上、P132。
 (13) 同上、P133。
 (14) 同上、P133。
 (15) 同上、P134。
 (16) 羽田史史「教育公務員特例法の成立過程（そのⅢ）」（『福島大学教育学部論集』第37号、1985年）P32～33。
 (17) 前掲、「戦後改革と日本官僚制—公務員制度の創出過程—」P197。
 (18) 同上、P198。
 (19) 日教組機関紙「週刊教育新聞」1947年8月27日。
 (20) 日教組機関紙「週刊教育新聞」1947年9月24日。
 (21) 日教組草案は10章44条と「覚書」及び「了解事項」から構成されている。

第1章 原則事項

第2章 給与に関する事項

第3章 勤務に関する事項

第4章 休日休暇に関する事項

第5章 疾病治療に関する事項

第6章 人事に関する事項

第7章 組合運動に関する事項

第8章 業協協議会に関する事項

第9章 都道府県文部省直轄学校並びに私立学校労働協約基準に関する事項

第10章 その他の事項

覚 書

了解事項

日教組草案は、第2条の中に団体協約は文部大臣の権限により行政措置をもって各校長に確実に実施させるとした。第3条には、日教組が唯一の教職員組合であり、唯一の団体交渉権をもつことが明記された。給与については、大臣が「組合員とその家族が健康で文化的な生活を保証される給与制度の確立に努力」し、その内容は組合と協議することを定めていた。勤務は、拘束1日7時間、1週42時間以内、授業時間は、小学校1日4時間、中学校・青年学校3時間、大学・高専は1週の講義12時間以内とするもので、進歩的なものであったといえる。定員も小学2学級3教員、中学1学級2教員以上とし、いずれの学校も事務職員・養護教員を置くこと、1学級は40人以下が決められていた。その他、慰労休暇3日、生理休暇3日、産前産後休暇16週も要求された。草案第29条は、人事については本人の希望、懲戒、勤務成績わるく組合でも改心の見こみなしと認めるとき、破産犯罪で有罪の確定判決ありしとき、不具廃疾、組合よりの除名の場合以外、いっさい解雇されないことを決めた。さらに、草案は、組合運動の自由(第32条)、政治運動の自由(第40条)を明記している。なお、新団体協約原案は、日本教職員組合編『日教組20年史資料編』1970年、P253～257に全文収録されている。

- (22) 日教組機関紙「週刊教育新聞」1947年8月27日。
- (23) 日教組機関紙「週刊教育新聞」1947年10月29日。
- (24) 辻田力監修・文部省内教育法令研究会編『教育公務員特例法一解説と資料一』時事通信社、1949年、P43。
- (25) 新井恒易著『日教組運動史』日本出版、1953年、P92。日教組機関紙「週刊教育新聞」1948年2月5日。
- (26) 前掲、『教育公務員特例法一解説と資料一』P41。
- (27) 同上、P40～41。
- (28) 「教育公務員の任免等に関する法律案」(『刷新委員会関係諸資料』1946年9月起、所収)国立教育研究所付属教育図書館蔵「戦後教育資料」Ⅲ-39。なお、同案には「厳秘」とあり日付は、昭和23年6月28日となっている。
- (29) 政令201号第1条2項「給与、服務等公務員の身分に関する事項に関して、従前国又は地方公

共団体によってとられたすべての措置については、この政令で定められた制限の趣旨に矛盾し、又は違反しない限り、引き続き効力を有するものとする。」

- (30) 日本教職員組合編『日教組十年史』1958年、P616。
- (31) 日教組機関紙「週刊教育新聞」1948年11月11日。
- (32) 前掲、『日教組十年史』P617～618。また、金本東治郎(当時、日教組法制部副部長)の次の見解は同法案の本質を把握している点で注目される。金本による教税法にたいする批判の核心は、「本質的に異なる行政の手段たる国家公務員を規定している国家公務員法の枠で教育公務員を考えていることにある」と指摘する。しかも、「本特例法は行政官僚の眼から見た規定であつて教育の本質面から教員を見た規定ではない。要は明るい民主教育の目的が達成せられる為此こそ教育公務員についての規定が必要なのであつて将来はこの特例法を土台としてすつきりした所謂教育公務員法とも名づくべき単独法にもつて行く必要がある」と論じた(金本東治郎「教育公務員特例法について」『教育』世界評論社、1949年3月号、P79)。
- (33) 修正点は次の二点である。第一点は大学以外の教員の休職期間中、「俸給の全額を支給することができる」とあったのを、「給与の全額を支給する」と改めたこと、第二点は、第33条中「国立学校の学長、校長、教員又は部局長の例に準じ」を削ったことである。
- (34) 第四回国会衆議院文部委員会会議録第二号、1948年12月9日、P3。
- (35) 同上、P3。
- (36) 教員の職務と責任の特殊性とは何かという質疑に、辻田力(文部事務官)は、「教員の従事する教育というものの職務は直接人間を対象としたし、しかも未熟な被教育者の人格の完成を目ざしていることにおいて、主として一般人の便益をはかることを目的とする一般の対人的な業務と、その性格を異にしていると思うのであります。教育関係は人格と人格との関係でございますので、教員の人格というものは意識的に、無意識的に被教育者の人格に影響するところが非常に大きいのでありまして、この点におきま

して教員には教育者たるの資格と、それに伴う特殊な職務上の義務ないし責任が要求されると思うのであります」と答えている。第四回国会衆議院文部委員会会議録第三号、1948年12月10日、P2。

- (37) 田中二郎「教育基本法の成立事情」（鈴木英一編『教育基本法の制定』学陽書房、1977年）P281。
- (38) 第四回国会衆議院文部委員会会議録第三号、1948年12月10日、P2。
- (39) 神田修「教育基本法と教育公務員特例法—『教員』基本法制の意義と課題—」（神田修編『学校教育と教職員の権利』学陽書房、1978年）P211。
- (40) 教育の政治的中立の確保を名目に成立した教育二法（「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法」「教育公務員特例法の一部改正」1954年6月）は、公立学校の教育公務員の政治的行為の制限の範囲を国家公務員並みに制限するとともに（教特法第21条の3）、その制限違反者には地方公務員法による懲戒処分にするという趣旨のものであった。

教員の政治活動にたいする政策が進められた一方、教員の労働基本権、とりわけストライキ権を制限もしくは禁止する動向がある。その動向とは、教員といえども「全体の奉仕者」（憲法第15条2項）たる公務員であり、憲法上、基本的人権といえども「公共の福祉」（憲法第13条）による制約を受けるから、憲法第28条のストライキ権もそのような制約に服すべきであり、公務員の争議行為は「公共の福祉」に反するゆえ制限・禁止しようというものである。

公務員のストライキ禁止をめぐる判例の動向としては、全通中郵判決（昭41.10.26）、都教組事件判決（昭44.4.2）までは、官公労働者のストライキ権の制限は、合理性のある必要最小限度にとどめるべきであるとされたが、全農林警職法事件4・2判決（昭48.4.25）にいたり、政治的に反転した。その後の最高裁判例は、官公労働者のストライキの全面一律禁止も合憲だとの態度をとり続けている（教職員ストに関しては岩教組学テ反対スト事件、昭51.5.21）。

- (41) 対日占領政策の転換に関して、ブレイン・フーパー（GHQ民政局公務員課長）は、次のよう

に発言している。「占領当初、われわれは軍国主義だけが日本の将来のデモクラシーにとって大きな脅威であると考えた。しかし、共産主義が中国やその他のアジア諸国で支配的勢力となってきた1947年ないし48年には、そのほうがむしろ日本のデモクラシーにとってより大きな直接的脅威として受けとられるようになった。これが政策転換をもたらした大きな原因である。……わたしがGHQにきて、キレン氏が労働課長になった頃にはGHQの反共的立場は明確になっていた。でもわたしは、このことが直ちに反労働組合的ないし労働運動への規制のはじまりを意味するとは思わない。つまりわれわれの立場は反労働組合主義というより純粋に反共主義だったといえる。」B・フーパーの証言（1972年3月30日）竹前栄治「対日労働政策」（思想の科学研究会編著『共同研究／日本占領』徳間書店、1972年）P411。

〔資料1〕 全日本教員組合協議会労働協約書

文部大臣（以下甲と称する）と全日本教員組合協議会（以下乙と称す）は労働組合法の精神に則って左の通り労働協約を締結する。

第1章 原則事項

第1条 甲は乙を団体交渉の相手と認め、甲は乙組合員の生活保証の当面の責任者として之が確保に任じ甲乙協力して民主的教育の興隆に努力する責務を有する。

第2条 甲は乙組合員を性別に依る差別待遇をしてはならない。

第2章 給与に関する事項

第3条 甲は乙組合員及びその家族の健康で文化的な生活を保証する給与制度の確立に努力する。但し給与に関する大綱規定は両者代表者に於て定める。

第4条 甲は乙と協議して乙組合員の負担によらざる退職金制度を確立する。

第3章 勤務時間及業務に関する事項

第5条 教職員の勤務時間は左の通り定める。

1. 勤務時間は1週42時間とする。
2. 授業時間担当は1日4時間を基準とする。
3. 其他の勤務時間については右の範囲に於て甲乙協議の上別に定める。

第6条 1年20日の自由研究日を設ける。

第4章 休日休暇に関する事項

第7条 休日は週休制とし祝祭日及び労働祭は休日とする。休日休暇は有給とする。

第8条 慰労休暇は1年に20日とする。

第9条 生理休暇は3日、産前産後の休暇は前後を通じて16週間とする。妊娠による欠勤は医師の診断によって休暇と認める。尚産後1年間は哺乳に要する哺乳時間を与える。

第5章 疾病療養に関する事項

第10条 結核疾患による療養期間は3年迄は勤務とみなす。

第6章 人事に関する事項

第11条 教職員の任免罷免転勤賞罰の原則的基準に関しては甲と乙を以て構成する人事委員会の審議を経なければならない。人事委員会の構成並に運営は業務協議会の構成並に運営に準ず。

第12条 甲は次の場合組合員を罷免してはならない。

1. 組合運動に関連した行為のため。
2. 業務上の負傷又は疾病のため療養する期間及その後90日間。
3. 産前産後の休養中及その後90日間。

第7章 組合運動に関する事項

第13条 甲は乙組合員が現職のまま組合業務に専念することを認める。専任者の員数は甲乙協議によって定める。

第14条 甲は乙組合員が組合運動をすることを認める。組合運動のための旅行は学校長の了解を得、出張扱ひとするが旅費は支給しない。

第15条 甲は乙が組合運動のために甲所管の建物及施設の一部又は全部を使用することを認める。

第16条 甲は争議中又は争議発生のおそれがある場合、組合の運動に対抗する処置を業務命令を以て行ってはならない。

第17条 甲は甲及び乙の間に争議が発生した場合、その争議に関しこれを脱退した組合及びこの組合員と交渉しない。

第8章 業務協議会に関する事項

第18条 甲と乙は本協約の趣旨に則って業務協議会を設置する。業務協議会の構成及び会議規定運営に関しては双方協議によって別に定める。

第19条 業務協議会は本協約に基いて左の事項を決議する。

1. 給与、災害補償、人事職制等に関すること。
2. 勤務時間、休日、休暇に関すること。
3. 教育予算に関すること。
4. 業務の刷新に関すること。
5. 福利厚生に関すること。
6. 教養文化に関すること。
7. 其の他協議会に於て必要ありと認めたこと。

第20条 業務協議会に於て決定したる事項は双方誠意を以て履行の責務を有す。前項中双方にて必要ありと認めた事項は成文化して労働協約とする。

第9章 都道府県労働協約基準に関する事項

第21条 甲は乙加盟都道府県組合が都道府県と左の基準を含む労働協約を締結することを妥当と認め都道府県に対し有効に勧奨する。

1. 本協約以外の休暇は学校経営に支障のない範囲で都道府県（以下Aと称する）と乙加盟各都道府県組合（以下Bと称する）の協議により定める。
 2. 本協約第13条に依る人員は最低300人につき1人とする。
 3. Aは組合員を罷免転勤する時及それに関して甲に上甲する時は事前に本人及びBに通知する。但し組合員が刑を科せられたる時又はBがその予告を要しないと認めたものはこの限りではない。次の事項についてはAはAとBを以て構成する人事委員会の審議を経てその決定を重視する。
 - イ. 教職員の任用、罷免、転勤。
 - ロ. 視学官の任免。
 - ハ. 学校長の任用、罷免、転勤。
- ニ. 本人の意志に非らざる転任及び退職。

第10章 その他の事項

第22条 甲は乙組合員の政治運動に妨害を与えない。

第23条 甲は乙組合員が公務員の地位と両立し得る範囲に於て公職につく自由を認める。甲は乙組合員がそれによって公務を遂行するに必要な事項につき便宜を与える。

第24条 本協約の有効期間は締結の日から満6ヶ月とする。

第25条 前記期間中でも一般経済状況の激変、其の他の真に止むを得ない事情ありと認められた場合は甲乙協議の上これを変更する。期間満了1ヶ月以前に何れよりも改廃の意志表示のない場合は更に6ヶ月有効とする。尚改廃の意志表示がある場合でも新協約が成立するまではこの協約は有効である。

了解事項

1. 甲と乙とは左記事項を早急に実現する様努力する。
 - イ. 教員組合が全国単一組織となり甲と乙との唯一の団体交渉相手となること。
 - ロ. 教員組合は原則として前号の組合であること。
2. 各都道府県に於ける乙加盟組合が唯一の団体である場合は右了解事項を協約することを認める。

覚 書

甲は左記事項が民主的な教育の確立並に労働条件の維持改善のための不可欠の要件として之が実施に誠意を以て努力することを確約する。

1. 一学校に於ける教員数は最低二学級につき三名以上とする。但し法定員数がこの規定を越えている場合はその法定員数以上とする。
2. 一学級の収容人員は40名以内とする。
3. 結核性疾患に対しては業務上疾病上に準じて取扱うこと。
4. 甲は結核性疾患に関する療養所を各都道府県に1ヶ所以上速やかに設置しその療養費を賠償とする。
5. 女教師保護のため出産に関係ある費用の実費支給制度を速やかに確立する。
6. 組合員の休職中の給与は現職と同様に全額を支給する。

右調印す 1947年3月8日

文 部 大 臣
高 橋 誠一郎
全日本教員組合協議会委員長
荒 木 正三郎

業務協議会規約

- 第1条 文部大臣と全日本教員組合協議会はその労働協約書第18条に基き業務協議会を設ける。
- 第2条 本会は左の委員を以て構成する。
 1. 文部省側代表委員 12名
 2. 組合側代表委員 12名
- 第3条 本会の運営は左の通りにする。
 1. 本会は毎月定期に開催する。但し双方何れかの要求があつた場合は臨時に開催し議長が召集する。

2. 議長は構成員の互選によつて之を決定する。
 3. 双方の提案事項は議長に提出し議長は本会開催二週間前迄に各委員に通告する。
 4. 本会に書記を置く。書記は委員の推薦によつて各二名以内を選定する。
 5. 議事録には議事の経過及び結果を記載し双方の代表者は之に記名捺印することを要す。
 6. 本会は一方の提案に基き必要に応じ専門経験者を列席させることができる。但し議決権は有しない。
 7. 議案の性質上専門委員会を設けることができる。
 8. 本会は双方夫々三分の二以上出席を以て成立する。
 9. 委員事故がある時は代理者を出席させることができる。
- 第4条 委員の任期は一年とする。但し重任を妨げず補欠の為選任させられた委員の任期は残任期間とする。
- 第5条 本会の経費は双方夫々半額を負担する。
- 第6条 委員は議事の具体的事項について公私の別を厳守せねばならない。

注. 全教協は労働協約の締結と同時に文部大臣との間で上の「業務協議会規約」について調印している。

〔資料2〕. 労働協約書（教員組合全国連盟）

文部大臣と教員組合全国連盟（以下教全連と称す）とは労働組合法の精神に基き左の協約を締結す。

第1章 総 則

- 第1条 本協約の目的は文部大臣が組合員の教育者として勤務条件の維持改善、生活の保証その他経済的社会的政治的並びに文化的地位の向上を図り組合が組合員の職務に対する責任感の昂揚を図り相共に協力して教育全般の民主化を確立し不当なる力の支配を排除し以て平和的文化國家を建設することにある。
- 第2条 文部大臣は教全連を学校教育に従事する教員並に職員を以て組織された団体交渉権を有する組合であることを承認する。
- 第3条 文部大臣は本協約に低触しない範囲内に於て各都道府県と教全連加盟組合との間に労働協約を締結することを勧奨する。
- 第4条 文部大臣は性別によつて差別待遇をしない。

第2章 勤務条件に関する事項

第5条 文部大臣は組合員及其の家族の健康で文化的な生活を保証するに足る給与を支給する原則を認める。給与の大綱規定は双方協議の上之を定める。

第6条 時間外勤務手当支給の実現を図る。

第7条 文部大臣は教全連と協議してその加盟組合員の負担にならない退職金制度を確立する。但し本条による給与に本給を含まない。

第8条 教職員の勤務時間は左の通りに定める。

1. 勤務時間は1週42時間とする。
2. 授業時間担当は1人1日4時間を基準とする。
3. 1年を通じて20日間の自由研究日を設ける。
4. 休日は週休制とし祝祭日及労働祭は休日とする。
5. 其の他の勤務時間については右の範囲内に於て双方協議の上定める。但し学校種別によりこれ以上の良好なる規定ある時はその規定に従う。

第9条 1年を通じ20日間の慰労休暇を認める。其の他の休暇は教全連と協議によつて定める。

第10条 女子の生理休暇は3日とする。妊娠による欠勤は医師の診断によつて休暇と認める。出産休暇は前後を通じて16週間とする。

第11条 生後満1年に達しない生児を有する女子には必要な哺育時間を与える。

第3章 人事に関する事項

第12条 文部大臣は教職員の任免転勤賞罰等に関する原則的基準については双方の代表者を以て構成する人事委員会（仮称）に於て協議する。人事委員会の構成並に運営は教育協議会（仮称）の構成並に運営に準ずる。尚文部大臣は教全連加盟組合と地方長官とが労働協約を締結するについて左記事項を地方長官に有効に勧奨する。

1. 教職員の任免転勤賞罰等。
2. 学校長の任免転勤賞罰等。
3. 視学官の任免転勤賞罰等。
4. 本人の意志にあらざる転勤退職等について教全連加盟組合と地方長官とは双方の代表者を以て構成する人事委員会（仮称）に於て協議し其決定を重視する。

第13条 文部大臣は組合員が業務上の負傷又は疾病のため療養期間中及びその後90日間並に産前産後の療養期間中及びその後90日間は解職しない。

第14条 文部大臣は法律に違反しない限り組合運動をなすことを理由として解職転勤懲戒その他組合員の

不利益となる処分を行はない。

第4章 災害補償並に疾病療養に関する事項

第15条 組合員の業務上の死亡負傷又は疾病に関する事項は追て協議の上定める。

第16条 結核性疾病疾患による療養期間は3年までは勤務とみなす。

第5章 組合活動に関する事項

第17条 文部大臣は教全連が必要とする役員が現職のまま専ら組合業務に従事すること並に組合員の公務員の地位と両立し得る範囲内に於て公職につく自由を認める。但し役員数については別に協議する。

第18条 文部大臣は組合員が組合運動をなすことを認める。その為の旅行は学校長の了解を得て出張とする。但し旅費は支給しない。

第19条 文部大臣は争議中又は争議発生の際の怖れのある場合組合の運動に対抗する処置を業務命令を以て行つてはならない。

第20条 文部大臣は文部大臣及教全連の間に争議が発生した場合その争議に関しこれを脱退した組合及びその組合員と交渉しない。

第21条 文部大臣は教全連が組合運動のため文部大臣所管の建物及施設の使用を認める。

第22条 文部大臣は組合員が法律の定むる所に従い個人的政治活動を行う自由を認める。

第6章 教育協議会に関する事項

第23条 文部大臣と教全連とは本協約の趣旨に基き教育協議会を設置する。教育協議会の規定は双方協議の上別に之を定める。

第24条 教育協議会は毎月1回以上開催する。

第25条 教育協議会は左の事項を協議する。

1. 勤務条件の適性化に関する事項。
2. 人事及職制に関する事項。
3. 教育の計画及予算及運営に関する事項。
4. 教育職員の研究教養に関する事項。
5. 福利厚生施設の管理及運営に関する事項。
6. 災害補償並に疾病療養に関する事項。
7. 其の他必要と認めた事項。

第26条 教育協議会に於て協議決定した事項は労働協約と同一効力あるものとして文部大臣と教全連双方共に誠意を以て之が実現に努力する義務を有する。

第7章 附 則

第27条 本労働協約に関し紛争起りたる場合は中央労働委員会の調停に附する。

嘉納：戦後教育改革における教員身分保障制度成立に関する研究（Ⅲ）

第28条 本協約の有効期間は締結の日より6ヶ月とする。但し前記の期間中と雖も真にやむを得ない事情があると認められる場合は双方協議の上之を変更することができる。期間満了1ヶ月前に双方何れからも改廃の意志がない時は更に6ヶ月間有効とする。尚改廃の意志表示があつた場合に於ても新協約が成立するまではこの協約を有効とする。

第29条 本協約書は三通作成して双方各一通を保管し他の一通は東京都長官に提出する。

第30条 本協約書は昭和22年3月11日から実施する。

右調印す 昭和22年3月5日

文 部 大 臣
高 橋 誠一郎
教員組合全国連盟委員長
河 野 正 夫

了解事項

1. 文部大臣と教全連とは左記事項を早急に実現するよう努力する。
 - イ. 教員組合が全国単一組織となり文部大臣と唯一の団体交渉相手となること。
 - ロ. 教職員は原則として前号の組合員であること。
2. 各都道府県に於ける教全連加盟組合が唯一の団体である場合は右了解事項を協約することを認める。

〔資料1〕～〔2〕は、文部省大臣官房総務課『終戦教育事務処理提要』第四集、1950年、P74～79から転写した。