

# 給特法条例化闘争と「働き方」改革

－ 3 県の異なる帰結から－

Rethinking of the Effect of the Act on Special Measures Concerning Salaries for Educational  
Personnel on Local Public School's Working Systems

平 井 貴美代  
HIRAI Kimiyo

# 給特法条例化闘争と「働き方」改革

## － 3 県の異なる帰結から －

### Rethinking of the Effect of the Act on Special Measures Concerning Salaries for Educational Personnel on Local Public School's Working Systems

平 井 貴美代

HIRAI Kimiyo

**要旨：**労働基準法第37条による時間外勤務の割増料金支給の適用を排除することで、教師の業務の無定量化を助長したとされる「公立の義務教育諸学校の教育職員の給与等に関する特別措置法」だが、同法第6条は公立義務教育学校の教員に超過勤務を命じる場合に、その業務内容を限定する条例化を要件とする制約を課している。本稿では、同法制定後の条例化プロセスにおける各都道府県単組の交渉力（限定項目を減らす条件闘争）の差が教員の「働き方」に与えた影響について、初期条件の異なる3県の事例を、女性校長比率をはじめとする女性の働きやすさに着目して検討した。交渉力が強い単組が、男性中心の価値観を共有する行政側と「一体的プレーヤー」として振る舞うことでネガティブな帰結に結び付き得ることや、組合主導の教育改革によって組合員（教職員）に意識変革を迫り、「働き方」に関わる学校慣行にメスを入れることに成功した単組の事例を見出すことができた。

#### 1. 問題設定

この論文では、「公立の義務教育諸学校の教育職員の給与等に関する特別措置法」（以下、給特法と略す）を契機に生じた都道府県間における教員の「働き方」の違いについて、女性管理職比率の推移の異なる3県における労働側の対応の「違い」とその帰結を分析する。さらに「働き方」にポジティブな違い（ポジティブデビエンス）<sup>1</sup>を生じさせる制度的・経営的メカニズムの考察へとつなげるのが、本稿の最終的なねらいである。

「ブラック」職と概括されがちな教師の「働き方」であるが、都道府県間の差異が少なからず存在することは、つとに指摘されてきた。最近では、比較可能なデータが得られた5都道府県の教員の働き方の現状を分析した神林寿幸氏と青木栄一氏が、都道府県間で週全体の労働時間や働き方に「違い」がみられるとして、各都道府県の施策選択について注意を喚起している（神林・青木2018：52）。中学校教師の長時間労働の主要因とされる部活動指導にしても、内田良氏が行ったスポーツ庁調査結果の分析によれば、1週間における平均活動時間数が最長の県と最短の県では2018（平成30）年度で7.25時間もの開きがある<sup>2</sup>。しかし、都道府県間の「違い」が生ずるメカニズムについては、両者の研究で必ずしも明らかにされていない。おそらく最もシンプルかつ説得力のある仮説は労働側の交渉力（労働基本権が制約される公立学校教員は正式な労使関係を結ぶことはできないが、登録を受けた職員団体の適法な交渉の申入れに、当局は正当な理由がない限り拒否できないとされる）の強弱を独立変数として説明することだと思われるが、データから見る限り労働時間や部活動の活動時間の長短と都道府県別の教職員団体の組織率の高低は連動しておらず、そのためか因果的な言及も見られない<sup>3</sup>。2016～18年度の活動時間の減少幅が最も大きかった石川県の教員組合の幹部に内田氏が問い合わせたところ、その回答はスポーツ庁が公表した2016年の調査結果で北陸三県のうち石川県の活動時

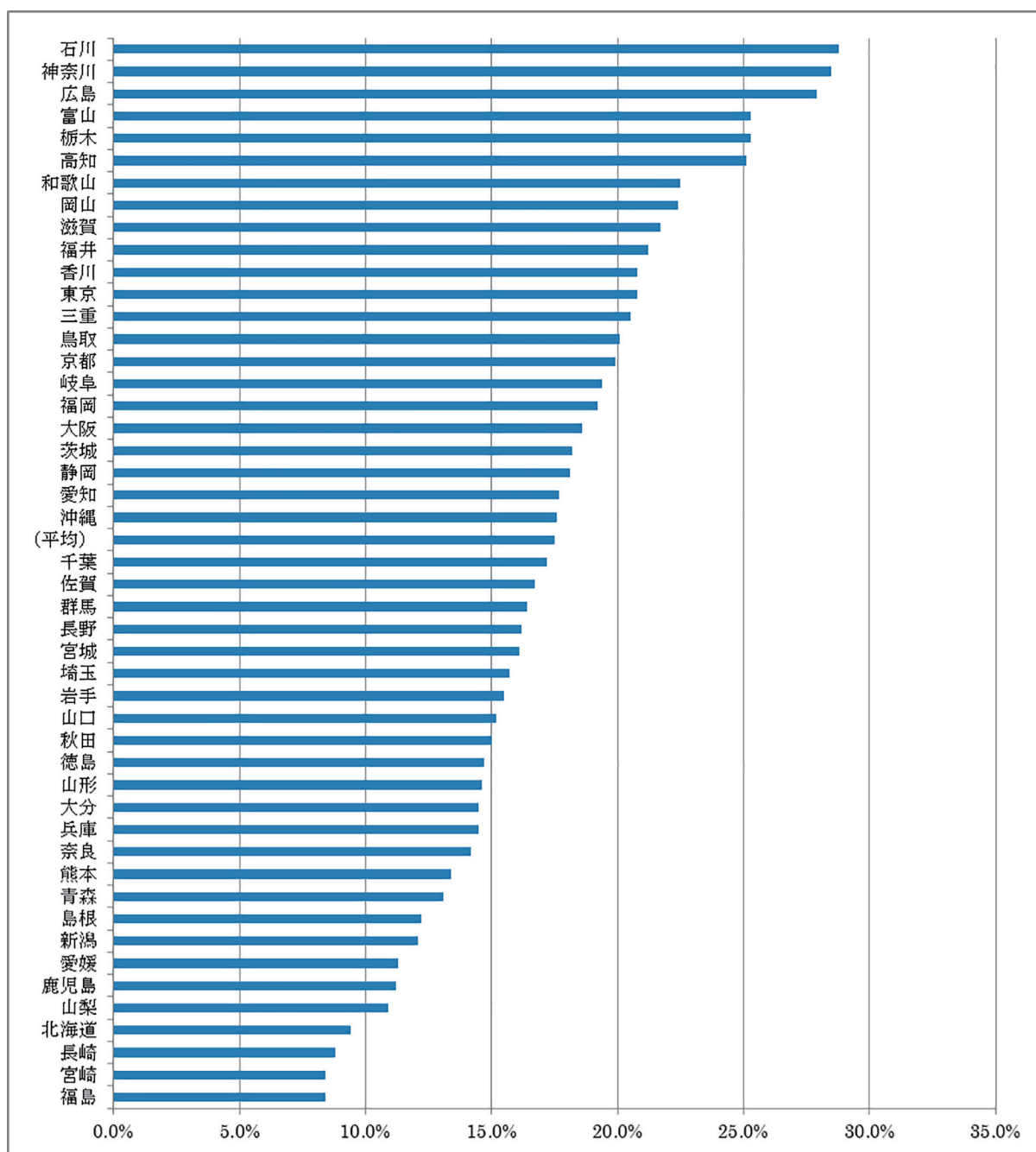


図1 都道府県別指導的地位（教頭以上）に占める女性教員割合（初等・中等教育機関）

間数が突出して多かったために、行政や組合のなかで活動時間見直しの機運が高まったというものであったという。「働き方」の再定義を促した要因はスポーツ庁のデータ公表という偶発的な出来事であって、ここでも労働側の交渉力との因果は認められなかった。

本稿が女性管理職比率に着目したのは、上に述べた労働時間の問題と同様に「働き方」との関連が強く、労働側の交渉力との因果も想定されるうえに、都道府県間の比率の差の大きさが再三にわたり指摘されてきたことがある。筆者が最新の文部科学省『学校基本調査』（2021年）をもとに作成した、公立初等中等学校の管理職における女性比率を都道府県別に示した図1では、最上位の石川県の女性管理職が管理職全体の28.8%を占めるのに対して、最下位の福島県では8.4%と実に20.4%もの

開きがある。同図は河野銀子氏による平成27年調査に基づく図にならって作成したもので、管理職とは教育分野における指導的地位にあたる「教頭以上」（教頭・副校長・校長）の教員を指す。2015年に策定された第4次男女共同参画基本計画（以下、基本計画と略す）では、第3次基本計画が教員分野における指導的地位に占める女性割合を2020年までに30%とするとしていたのを、「20%以上」に下方修正していた。氏はこの政策判断が「チャレンジング」さに欠けると批判する根拠として都道府県別の女性管理職比率を序列化した図を示し、2015年の時点ですでに石川、神奈川、富山、広島、栃木、福井、岡山、鳥取の「8県の女性管理職割合は20%を超えていた」ことを指摘している（河野編2017：7-8、河野2017：88）。図1を見ると、2021年時点で目標を達成した県は14県となったが、上位陣の顔ぶれは和歌山が大幅に順位をあげて（22位→7位）ランクインし、福井（10位 22.2%）、鳥取（14位 20.1%）が順位を若干下げたほかは、ほぼ変わりが無いように見える<sup>4</sup>。しかし、河野氏と同様に都道府県差に注目して女性教員のキャリア形成のあり方を分析した楊川氏が、2000年度から2016年度の小学校教頭職における女性割合の変化を都道府県・政令市別に整理したところによれば、富山県や広島県など上位をキープしている自治体は実はわずかであって、2000年時点では女性比率40%超えの上位県であった岩手県、秋田県、栃木県、鳥取県、香川県が、その後16年間のうちに順位・女性比率ともに大幅に下げていたことが確認できる（楊2017：34）。

このように都道府県の公立学校教員の女性管理職比率が増減することを鑑みると、その主たる要因は「一般社会における都道府県格差」ではなく「教育界内部に帰すべき部分が大きく、とりわけ「人事権を持つ都道府県教委当局者の男女共同参画推進にかける意思と実行力」こそが決定的に重要とする池木清氏の説明が一定の説得力をもってくる（池木2000：122-123）。河野氏らによれば、ジェンダーに対する取り組みを行っている都道府県には、県内の学校数が多く女性校長比率が高率である【高率・大規模県】と、学校数が少なく女性管理職比率が低率である【低率・小規模県】の、大きく2タイプがあるという。前者は当然としても、後者については「低率」を何とか脱しなければとの「危機感」が、「これまで女性教員のキャリア形成の問題には目をむけてこなかったことに気づき」を与えるのである（河野編2017：172、179）。「校長＝男性」を自明とする教員文化の中でキャリアを形成してきた担当者が男女共同参画の観点に立って人事を行うには、従来の慣行や組織文化に埋め込まれている思考様式を相対化する「気づき」が必要となるが（河野編2017：21）、こうした「気づき」の程度には個人差があり、担当者の交替や低率県から脱したことによる施策の優先順位の変更などが、都道府県間の女性管理職比率に中短期の変動を生じさせることは容易に説明がつく。今般の第5次基本計画の示した数値目標や管理職研修への「女性枠」設定についても、都道府県の担当者に「気づき」の契機を与えるうえで一定の効果が期待されるが、効果の持続性という点では今後の推移を見守る必要がある。

以上見て来たように都道府県間の女性管理職比率の差を生む要因としては、人事権をもつ都道府県教委担当者の認識や、任用制度・研修などの手だての有無によって説明されるのがもっぱらであり、教職員組合による人事交渉など、その他の労働環境に影響し得る要因が考慮されることはほとんどなかった。学校レベルの多忙やジェンダー差別的慣行などが、女性教員が管理職を選択する上で抑制的にはたらくことは指摘されてきたものの、そこに都道府県差が存在することを想定しがたかったのかもしれない。先行研究では、選考試験を受験する際に勤務校の校長の推薦を必要とする任用制度が採用されている場合に、多数を占める男性校長のジェンダーバイアスが女性に不利にはたらくことが指摘される程度であった（楊2007、杉山ほか2004、女性教育問題研究会2009、河野・村松編著2011）。しかし、果たして「教育界」の慣行として括られる要因には、都道府県の差が存在しないのだろうか。たとえば、分配できるパイに限りがある小規模県では一般には女性管理職比率が低いと指摘されているが、なかには女性管理職比率が比較的高い状態を十数年にわたって維持してきたところもあ

る。そうした自治体の学校では、女性が管理職に手を上げやすい環境がつくられていたり、「アンコンシャス・バイヤス」から比較的自由的なトップリーダーのもとで学校慣行の見直しや、「様々な経験や役割を担う機会を積極的に与えるポジティブ・アクション」が行われていたりすることが、期待できるはずである<sup>5</sup>。

教職員組合にしても、かつては宿日直廃止や育児休業法の制定など、女性を含む教職員の「働き方」問題の改善に主導権を發揮したことがあった。しかしその一方で、女性教員の離職率改善に寄与したとして評価される地方公務員の定年制導入（河上2014：298）の際には、日本教職員組合（以下、日教組と略す）や都道府県単組が強い反対闘争を組織したために導入が遅れ、結果的に負の影響を与えたとも言える。もちろん教職員組合の幹部に、女性教職員を離職させようとする明確な意図があったわけではないだろう。しかし、ジェンダー問題への「気づき」もなかった。労働組合一般がそうであるように、教職員組合にも男性正社員の雇用と賃金を守るための組織としての価値観や体質・慣行が維持されており、人員の男女比率が逆転して久しい小学校現場でも、ときに抵抗勢力ともなってジェンダー問題に正負の影響を与えてきたことが推測される。したがって女性管理職比率の都道府県差への影響について、教職員組合の組織率（交渉力）の高低との連動といった単純な因果は認められないとしても、プラスマイナスの双方で何らかの影響を与えてきた（そのため効果が相殺された）可能性が、十分に想定できるのではないだろうか。

本稿が給特法に注目するのは、その制定過程において教職員組合を含む教員団体が大きく関与して制定されたうえに、その一部条項において都道府県レベルでの条例化や人事担当局等との交渉による「働き方」の制度化が見込まれていたことがある。条例化闘争について、日教組が大きく4パターンにカテゴライズした都道府県における「働き方」の制度化がどのように進められたのか、その際に教職員組合の単組はどのように関与し、いかなる帰結がもたらされたのか。3県の事例をもとに、女性管理職比率との関連も含めた「働き方」の制度化のあり方について分析したうえで、結論では現在にもつらなる課題を考察する。

## 2. 給特法条例化闘争と日教組・都道府県単組

給特法は、労働基準法（以下、労基法と略す）にもとづく労働時間規制の「歯止め」（時間外勤務の割増料金支給）の適用を排除し、教師の業務の無定量化を助長した元凶として、1971（昭和46）年の制定当初より労働法学者を中心に批判されてきた法律である。教員の勤務時間の問題が取りざたされるようになった2000年代以降になると、新たに労働経済学や政治学的な研究成果が蓄積されるようになり（中村・岡田 2001, 丸山 2015, 小川 2017, 内田・斉藤 2018）、最近では本稿のテーマと直接関係する同法制定後の都道府県における給特法条例化闘争を、日教組の戦術転換の一つとして位置付けた荒井英治郎氏らの研究（荒井・丸山・田中 2019：120）も注目される。ただ筆者の関心は既述したように、中央段階の闘争の意思が、県段階（さらには現場段階）に貫徹されることを期待した日教組の戦略<sup>6</sup>そのものにはなく、むしろそれが貫徹されずに多様な条例化の態様を生んでしまった県段階における個別の事情と帰結、すなわち給特法制定前の労働慣行や条例化以後につくられた経路依存的な「働き方」の差異に向けられている。その点では中村圭介氏らの研究が最も示唆に富むと言える。中村氏らは、一つの県を事例に給特法など教員の労働時間をめぐる現行制度の運用実態を検討し、そこに潜む課題を「『あるべき教師像』から演繹され、混乱したルール」（教育の特殊性にもとづく制度設計）と、「仕事と報酬のルールを定め、運用し、変える当事者」が「階層構造をなしている」こと（いわゆる重層構造）が、「仕事に合致した合理的なルールをつくりあげること」を妨げていると喝破した（中村・岡田2001：266-267）。そのうえで、それらがもたらす問題を軽減する役割を、都道府県教職員組合およびその下部組織が果たしていることを指摘しており（中村2002：34）、極めて

示唆に富む内容となっているが、ここでもルールの内実や設定者の属性へのジェンダー的観点からの言及がほとんど見られないのは残念な点である（同書が日教組労使関係研究会報告書所収の論考をもとにしたものであり（中村氏と岡田真理子氏は同研究会のメンバー）、日教組から見てモデル的な事例を対象としたとも推測されるので、その点での限界によるのかもしれない）。ともあれ中村氏らが、給特法など現行制度が孕む弱点を都道府県単組の取り組みが補完していることを示唆していることは、都道府県間の「働き方」の違いが生ずることの一つの根拠となり得るものである。

給特法そのものにも、都道府県間の違いを許容する仕組みがビルトインされている。それは、同法の制定過程に国家公務員の労働基本権制約の代償機関である人事院が関与し、公務員法制の枠組みを踏まえて同制度が構想されたことによって実現したものである。給特法に先行して、1968年に教育公務員特例法（以下、教特法と略す）一部改正によって残業手当に代わる定額一律の手当支給（教職特別手当）導入が目指された際には、与党と文部省という限られたプレーヤーの関与で立案されており、それゆえ手続き的にも労働法制の枠組みが十分に踏まえずに国会に提出されていた。早くから教員の時間外勤務の問題に注目していた人事院が構想段階で蚊帳の外におかれ（「国会提出直前に法案について意見を求められたために、内容に難色を示したものの「当面の暫定措置として行なわれるものである限り一応やむを得ない」と同意するしかなかった<sup>7</sup>）、労基法に基づく中央労働基準審議会（以下、中基審と略す）への諮問もなされずに法案は国会に提出されていた（当然ながら国会審議では、人事院の勧告をまつことなく、中基審への諮問もなされずに法案提出された手続き的な問題が焦点となった）。最終的に与党主導の問題解決が挫折したことを受けて法制定のイニシャチブを取り戻した人事院は、教育の特殊性の根拠として、教員の自発性、創造性に基づく「職務と勤務態様の特殊性」という、日教組でさえもその点に限っては納得させてしまう<sup>8</sup>ロジックの組み換えを行い、あわせて国家公務員法附則第13条特例の調整額制度を適用することで、本俸上の措置をとることを要望する文部省や小・中・高校校長会、専門性に応じた調整額の差別化を求めた中教審や日高協といった様々な利害を持つプレーヤーにとって、最善ではないとしても次善の策として許容可能な構想にまとめあげて、国会への「意見の申出」に踏み切ったのである（平井2020）。もちろん法案提出に先立ち、政府には中基審に対し意見を求めるよう釘をさすことにも抜かりはなかった。

人事院の「意見の申出」は当然ながら、国家公務員である国立義務教育諸学校等の教育職員を対象とするものであったが、旧教特法第25条の5の規定により公立学校の教職員の給与は国立学校を基準として定めることになっていたもので、法の効力は地方公務員である公立学校の教育職員にも及ぶ。言い換えれば、その仕組みゆえに人事院の介入が可能となり、「意見の申出」は法律的性格においては給与勧告と変わらないと言明して完全実施を政府に要請することや、中基審への報告（直接労基法を改正するものではないので諮問ではなくこの形式がとられた）という手続きが可能となったとも言える。中基審は2月13日に労働大臣に対して、労基法の安易な適用除外を戒めるとともに、「文部大臣が人事院と協議して超過勤務を命じる場合を定めるときは、命じる職務の内容及びその限度について関係労働者の意向が反映されるよう適切な措置がとられる」ことを求めた建議を行い、それにもとづいて文部省と労働省との間で覚書が交わされた（人事院事務総局編1978：236）。これにより、超勤の「歯止め」措置について日教組を含む関係団体からの意見聴取が行われることとなり、日教組にとっては1965年以来途絶えていた「中央交渉」（トップ会談には至らなかったが）が実現する<sup>9</sup>。

1971年5月24日、会期最終日の参議院本会議で給特法が可決成立すると（施行は1972年1月1日）、争点は同法第7条1項に基づく時間外勤務を命ずる場合の「歯止め」措置の問題に移されることとなった。制定当時の給特法第7条1項には、国立学校の教員に正規の勤務時間をこえて勤務させる場合は、文部大臣が人事院と協議して定める場合に限ることと規定されており、公立の場合も「国立の義務教育諸学校の教育職員について定められた例を基準として条例で定める場合に限るものとする」

表1 給特法条例化闘争における日教組単組の対都道府県交渉

	超勤の限定項目のしぼり方	勤務の回復措置／勤務の合意の明定	合意の内容	その他、交渉の中で確認したもの
青森	職員会議の内容を非常災害の場合に限定。	確認書・通達／確認書・通達	本人の合意	
秋田	2週間、4項目、年1回の〇〇当日のみ、通常職員会議	議事録・通達／覚書・議事録	本人の合意	
岩手		協定書／協定書・議事録	本人の合意	1/3研修は根拠がないので自由にやれる
福島	2週間以内で調整。(4項目の凸も引っ込ませる。)	確認書・覚書・議事録・通達／確認書・議事録・通達	その他	幼4%、研修3月めどで交渉中
茨城		議事録・通達／議事録	本人の合意	クラブ活動・教職員、寮母
埼玉	学校行事の中で「学芸会中の停電、映画会中の機械の故障、体育会中のにわか雨			
千葉	学校行事的を排除、行事名を特定	通達／通達	その他	農業日直の代休措置・クラブ
神奈川		通達／通達	本人の合意	時間わりふり権が市教委へ移行した
山梨		通達／通達	職場教師過半数の合意	両者の合意なしに通達出さない
長野	行事一修学旅行的、学芸的、体育的は事故故障に限る。職員会は全員のもの、年3回職員会議1時間を〇〇	確認書・通達／確認書・通達	本人の合意	特殊幼稚部4%の措置、勤務時間について組合と協議
静岡	ただし2週間で調整。小中学校では3項目において臨時又は緊急の場合と同様に限定した。	確認書・覚書・規則・通達／覚書	分会の合意	
新潟	「関係教職員の合意を得ておこなう」「回復措置を講ずる」	協定書・通達／協定書・通達	分会の合意、本人の合意 関係教職員としてあるが通達で明確にする	両者の合意なく通達は出せないー協定者
福井	「関係教職員の合意を得て行う」回復措置は近接の日による	覚書／通達	分会の合意 本人の合意	クラブ、〇〇当番特勤
滋賀	条例は4項目で「職員協議会は、全員の都合のみとする」を通達で	通達／通達	本人の合意	
奈良		作成中	職場教師過半数の合意、本人の合意	運用振り替え可
大阪	過半数の同意、および月8一回6時間のワク、こえた場合反則として1日休み	確認書・覚書／覚書	職場教師過半数の合意	従前通り 幼チ部4% 時間外クラブ
兵庫	職員会議は全〇、月8時間、週2時間	確認書・覚書・議事録・規則・通達／確認書・覚書・議事録・規則・通達	分会の合意、職場教師過半数の合意、本人の合意	特幼チ部運用4%、市立園月500円
岡山	関係教職員と協議して決定	確認書・通達／確認書・通達	分会の合意、職場教師過半数の合意	
島根	職員会議より研修的事項を排除すること。学校行事を具体的に明示して限定	協定書・議事録・通達／協定書・議事録・通達	職場教師過半数の合意、本人の合意	両者の了解なしに、一方的通知その他行わず、幼チ4%、冬労・45分研修承認
広島	職員会議については臨時的を削除して緊急のみ。学校行事については、行来中特に臨時、緊急 埼玉の例による	超勤はすべて回復後措置を講じていくが未調印	本人の合意	時間外勤務は分会と校長との交渉事項で文書確認していく、幼4%、通信制・定時は別に協定
山口	変8 1週間運用	交渉中		割り振り、振り替え、変形労働時休憩の設置は学校の実情において本人の意向を十分に聞く、校長は一方的におこなわない。
高知	条例は4項目で議事録で特定(制限)「職員会の一方的命令延長は不可」など	議事録・規則(条例で)・通達／議事録	その他 交渉中	校長独断のいましめ、学校行事の無原則膨脹阻止、日曜、休日書代休、通常日代休、研修保障
佐賀	体育祭、文化祭のみに限定(学校行事)、職員会議は、全体会議のみ 校務運営上緊急なものに限る 緊急とはあらかじめ予測できないものをいう	確認書・議事録・通達／確認書・議事録・通達	分会の合意 本人の合意	回復は自宅研修
長崎	4項目、(条例)内容は確認書で限定、運動会、学芸会だけ、宿泊ともなう修学旅行だけ、定例職員会議は除く	確認書・通達／確認書・通達	職場教師過半数の合意	勤務時間わりふり交渉事項、日曜休日、勤務させないことが原則、研修保証 幼4% 通達→合意 説明会両者で
大分	4項目、生徒の実習(管理業務は除く)教職員会議(非常災害等)に限る	覚書・通達／覚書・通達	その他(協議事項)	超勤するのを協議制とする、回復措置をする 幼4%
熊本	4項目の具体的事項・具体的内容を臨時、緊急なものに限定し明示している	確認書／確認書		種々確認しているのでこの欄には記入できない 早急に確認事項を送付する
宮崎	4項目に限り、その場合でも出来る範囲を明示している。(教職員会議＝教職員の過半数の賛成を必要とする等)	確認書・通達／確認書・通達	職場教師過半数の合意、本人の合意、その他	資料参照のこと(送付済み)、クラブ、対外試合等
鹿児島	熊本と大体同じ、具体的にはやや違う	確認書・通達／確認書	分会の合意	送付の資料参照された、幼チ検討中、教職員4%検討中

(注)「給特条例闘争関係一覧(1972.1.25)」(前掲「給特法関係資料」所収)より、特記事項があるものを抽出して作成した。手書きメモも判読可能なものは記載。なお、明らかに誤字と分かるものは修正した。

とされていた(第11条)。国会の審議過程では、同法案が条例を定める場合の「手続」を規定していないことについて、国立学校教員の「例を基準として」というだけでは都道府県間に差が生ずるとの懸念や(「第65回国会衆議院文教委員会議録」第13号、p.13)、基準によって「一律性を押しつけることは地方分権を尊重することにな」らないことを批判する意見もあったが(「第65回国会衆議院文

教委員会会議録」第18号、p.15)、日教組は少なくとも当初は中央・地方における労使交渉の機会として積極的に捉えていたと思われる。文部省が日教組などの教職員組合や小・中・高校の校長会その他の関係団体から意見聴取を行ない、時間外勤務を命ずる場合の基準をまとめたことを「中央交渉」の再開と受け止めたことは既に述べたが、協議の際に文部省が仮案として提示した9項目を5項目に限定する合意をとりつけたことを「中央交渉」による成果としたうえで、その後人事院協議を経て確定した「教職員に対し時間外勤務を命じ得る場合」を関係機関に示達・通知した訓令・通達についても、日教組の交渉内容が反映されたものと認めていた。そして、「各都道府県教組はこれにもとづき、当面する条例制定の交渉を強力に展開」して、「中央交渉」以上の成果(限定)を上げるよう指示したのである(「教職特別措置法の実施について 教発457整理453」1971.7.13、日本教職員組合「臨時全国法政部長会議議案」1971.8.31)。その後の各都道府県単組の交渉結果をまとめた表1を見ると、概ねどの単組でも「中央交渉」並みかそれ以上の限定を勝ち取っていたことがわかる。

文部省はその後、通達文中の「労働基準法第32条2項の規定の活用について考慮すること。」の一文を根拠に変形労働時間制の採用を都道府県に強く指導し、モデル条例案の第8条にも条文化したことから新たな争点が生まれることになった。同制度を適用すれば「特定の日の時間延長は、正規の勤務時間とみなされ、どのような業務でも時間延長を命じうることに途を開くこととなり」、「超勤の業務項目限定を無意味」にすると警戒した日教組は、「条例モデル案の第8条を条例化させないこと」に加え、「すでに変型労働時間制の条例・規則があるところでは、その撤廃ないしは不適用を要求したたかうこと」などを各単組に要請した(「指令11号 変型労働時間制反対闘争について 教発71整理111」1971.11.6)。各都道府県の12月議会における審議結果をまとめた日教組の資料によれば(表2)、京都ほか3県を除きほとんどの都道府県で条例モデル案が採用されたものの、給特条例中に変形労働時間制が条文化されたのはわずか5県にとどまり、既存の条例に当該規定があっても「運用させない」ことを5府県が確認するなど、多くの単組が対都道府県交渉で「変形八時間制」の導入見送りの言質を得ることに成功している<sup>10</sup>。

以上見てきたように、いわゆる「変形八時間制」導入阻止と合わせて、このときの「たたかい」は概ね日教組として満足する成果を上げたはずであった(日教組1977:445)。しかしその帰結は、超勤を命じられる余地を事実上無くすことで時短が実現できるという日教組の描いた予定調和が成り立たず、限定項目にあたらぬ超過勤務と割り振り不能の限定項目による勤務の増大をもたらしたというのが、今日の一般的な評価であろう。じっさいこのときの交渉結果を子細に見ると、その後の展開への不安要素が見え隠れしている。たとえば、単組の中でもとりわけ優位な交渉を進めた京都府では、「モデル案を採用せず、既存の条例改正」で措置したばかりか、超勤の「歯止め」について「中央確認のいわゆる限定4項目をはず」すことに成功したが、日教組本部は一定の評価をしつつも、「京都方式は革新府政下の実績」であって「日教組全体のものとして一般化できない弱点」があり、「職場の校長と組合員の力関係が逆転した場合は何でも超勤させられ、歯止めを失う結果も生じうる。」と論評していた(「教特法条例闘争の中間総括(メモ)」1971.12.22)。「学校行事を日曜・祝祭日に行なわせないことを明記」する成果をあげて日教組本部も評価(「日教組教育新聞」(1087)1972.2.1)した大阪教職員組合の「府条例闘争の方針」には、部活動を超勤の限定項目から外す一方で、「現実に予想されるさまざまな事態を考えた場合、自主的に、しかも職員会議で全体から同意されたものは、校務の延長として同様に扱う」含みをもたせており、教員の「働き方」のその後の顛末がすでに暗示されているかのようである<sup>11</sup>。

日教組本部の取り組みにも、給特法制定以降の運動には変化が生じていた。日教組は給特法が制定される1971年まで、「あしかけ10年間、事務職員・養護教員を含む教職員定員の増加、宿日直の全廃をはじめとする本務外雑務の排除、超勤実態を確認させる職場闘争、さらには超勤手当請求訴訟の提



表2 変8条例条項の有無 (1972. 1. 25)

給特条例の中で	ある	秋田 静岡 岐阜 香川 愛媛
既存条例の中で	ある	
	運用させない確認なし	青森 岩手 富山 石川 鳥取 岡山 山口
	運用させない確認あり	群馬 埼玉 愛知 奈良 滋賀(大阪)
	ない	北海道 山形 宮城 福島 茨城 千葉 東京 神奈川 山梨 長野 新潟 福井 三重 京都 和歌山 兵庫 広島 高知 福岡 佐賀 長崎 大分 熊本 宮崎 鹿児島

(注)「給特条例闘争関係一覧(前掲「給特法関係資料」所収)の都道府県別一覧表をもとに筆者が作成。大阪は一部運用を合意しているので括弧書き、島根は注釈のみ、栃木・徳島の欄は未記入なので表には入っていない。

起や教職特別手当案の粉碎闘争など、ねばり強くたかかってきた」経緯があった。しかし、給特法成立後は「法律の包蔵する弊害や問題点を、その実施に際してチェックすることが当面の重要なたたかい」(楨枝1971:13)となり、働き方をめぐる多様な「たたかい」の可能性が人事院の持ちこんだロジックに収斂されていったことは否めない。とはいえ総体としてはそのような傾向が妥当とするとしても、給特法制定前までに各単組が給与や時短などの勤務条件について都道府県当局との間で積み重ねていた多様な交渉や給特法条例化にあたっての交渉力の強弱が、その後の「働き方」の違いに何らの影響を与えなかったのかどうか明らかにされているわけではない。仮に影響がなかったとしても、その帰結を生んだメカニズムについて考究の余地はあるだろう。

試みに女性管理職比率について言うと、現在20%以上を達成している府県は表2の変形労働時間制導入状況の各カテゴリーに万遍なく見ることができるが、比率の増減が大きい府県は、交渉力が比較的弱い【給与条例の中である】【既存条例にある／運用させない確認なし】のいずれかに含まれており、そこから教職員組合の交渉力との間の何らかの因果関係が推測できなくなさそうである。そこでより詳細な検討を行うために、公文書や教職員組合の新聞などが得られた都道府県の中から、表2のタイプ別に変形労働時間制の条項が【給特条例にも既存条例の中にもない】A県、【既存条例にある／運用させない確認なし】のB県、【給特条例の中である】C県の3県を選び、詳しく検討してみることとしたい。

### 3. 教職のジェンダー化から見た給特法体制の多様な展開

まずは3県の女性管理職比率の推移を、概観しておくことにしよう。図2は、事例とする3県と全国の小学校長の女性割合の推移を、『学校基本調査』をもとに筆者がグラフ化したものである。ここで学校内の「指導的立場」にあたる教頭以上を指標に用いなかったのは、給特法制定前後の比較的長い期間の推移を見たかったためであるが(教頭職の法制化は1974年)、「働き方」に影響を与える職位としては、トップである校長と補佐職ではその影響力に差があると筆者が見込んでいることがある。

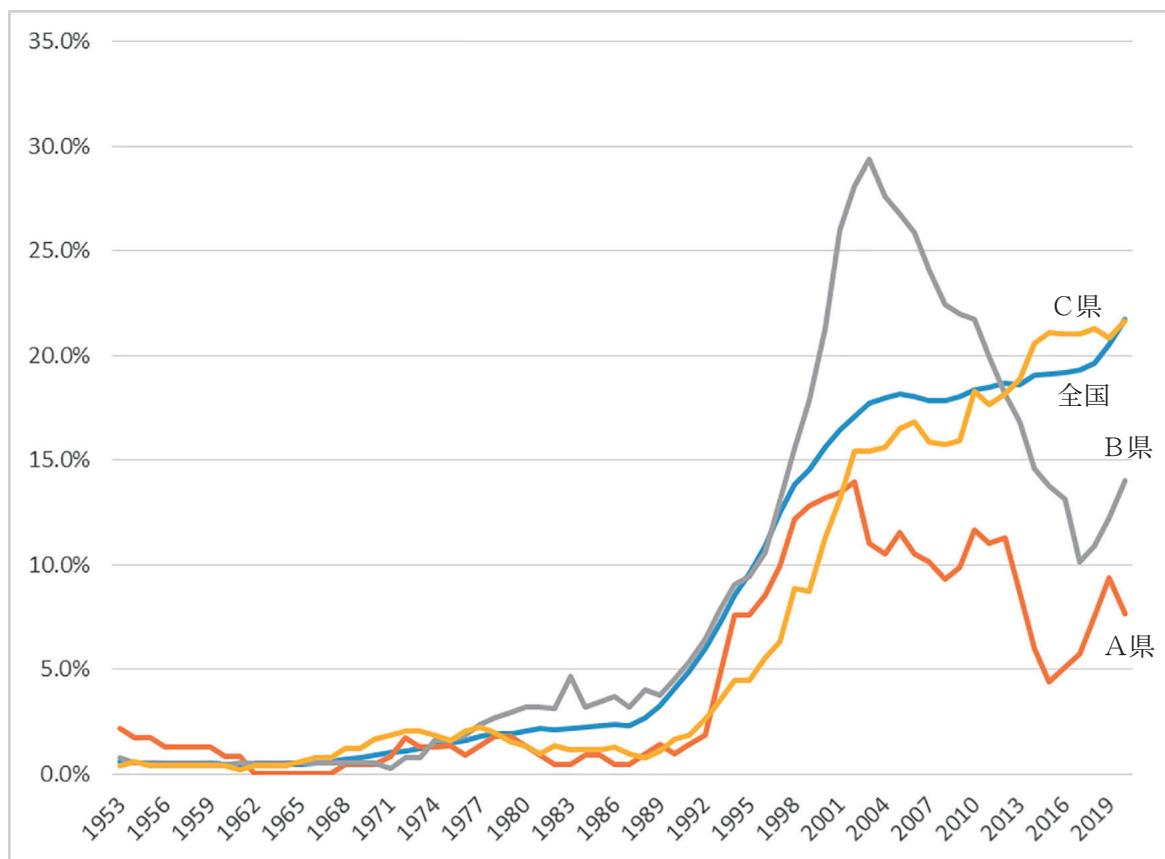


図2 全国と事例県の小学校女性校長比率（校長数の百分率）の推移

図2のグラフからは、全国的な傾向として小学校長における女性割合が2000年代になるまで緩やかに上昇したのちに頭打ちとなったのに対して、事例に選んだ3県の女性校長比率では、同様の上昇基調を示していないことが見て取れる。給特法条例化闘争において変形労働時間制導入を阻止するなど望ましい条件を引き出したはずのA県では、1960年代以降は小学校女性校長比率が他県に比べても低い状態が続き、女性校長がまったくいない「0（ゼロ）県」の時期が長く続いたことや（1962～1967年）、1990年代後半から比率が低下しているのが目を引く。B県は既存条例の中に変形労働時間制の規定がすでにあり、それを教職員に適用させないことを確認できずに望ましい条件が引き出せなかった（変形労働時間制を1週間単位で運用するとのメモはある）が、A県とは対照的に小学校女性校長比率が1970年代中頃に全国平均を超え、1990年代になると全国平均と比しても著しく高かった。しかし、その後A県と同時期に比率が急降下している。C県は、給特法制定前から変形労働時間制が導入されており、給特条例にも変形労働時間制が条文化された点で、日教組の分類では超勤の歯止めが最も弱い県に属するが、1990年代まではA県と同程度、あるいは下回る比率に低迷していたのが、他の2県とは異なり2000年代以降になって比率が上がり続け、全国平均を上回るようになった。

以上のラフスケッチから推測されるのは、給特法条例化闘争で交渉力を発揮して、日教組本部の狙い通り時間外勤務に「歯止め」をかけることに成功したことが、必ずしも女性（管理職）に都合のよい労働環境を整備することにつながらなかった、という可能性である。じっさい給特法と1975（昭和50）年制定の「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的確保に関する特別措置法」（以下、人確法と略す）における日教組の対応を、ジェンダー的視点から批判した河上婦志子氏は、教職調整額による一律4%支給が、「女性教員＝定時退校＝手当のただ取り」「男性教員＝

残業＝手当なみの（あるいはそれ以上の）働き」という構図を定着させ、女性教員を「負の存在」に位置付ける「間接差別」をもたらしたと言い切っている（河上2006：18）。給特法の制定そのものに、教職のジェンダー化（genderlization）、即ち女性職化を抑制するという動機が潜んでいたことは、同法の審議過程で、「初等教育の場では次第に女性の進出が著しくな」り、「教育界というものが男子にとっては引き合わない職として敬遠されている」ことへの問題意識が、議員の口からたびたび言明されていた（「第65回国会参議院文教委員会会議録」第16号、p. 2）ことから明らかである。ジェンダー化とは、もともとジェンダーの区別がなかったものに対して社会的バイアスがかかるようになることを指し、初等学校教員は職業のジェンダー化が進んだ典型職と見なされることも多い（ハンター2020：42）<sup>12</sup>。しかし、日本の場合は欧米諸国と比べるとその進み方が緩やかである（あるいは止まっている）ことがたびたび指摘されており、そのことを日本の教職員団体の「戦闘性」の強さと関連付けて分析した先行研究もある（デューク1976：26）。「男性に魅力のあるような給与」（「第65回国会衆議院文教委員会会議録」第14号、p. 7）を保障することが、給特法と人確法の制定を促す超党派的な合意の核となっていたことから、両法が教職のジェンダー化を抑制する帰結を招いたのは、（どこまで自覚的であったかは別として）、必然であったとも言えなくもない。

しかし、総体としてはジェンダー化を抑制する政策がとられたとしても、図2の女性小学校長比率を見る限りでは、都道府県単組間の帰結には違いが生じているように見える。以下では、事例に即して違いが生じたメカニズムを分析していくこととしよう。

#### ア. 変形労働時間制の条項が【既存条例の中でない】A県の場合

A県教職員組合が、給特法条例化闘争において望ましい条件を引き出すことができた理由は、何よりも同単組が行政と一体化したプレーヤーであったということがある。A県教職員組合は以前から県財政の厳しさを研究するなどして課題共有してきた経緯があり（A県教職員組合1959）、その関係性のうえに給特条例制定においても交渉力を発揮することができた。給特法条例化闘争について、1971年9月17日の教育長団交の逐語録には、次のようなやり取りが記されている（A県教職員組合「A教育」(444)、1971.9.25）<sup>13</sup>。

組合：勤務条件改善については努力をいただいていた。今後、教職員の待遇改善、勤務条件改善についての考えをまずききたい。

教委：従来も努力してきたし、また引き続き努力していきたい。（中略）

組合：条令だけでなく、その他規則なりすべてのものを交渉の対象にしてほしい。現場の実態・意向を十分ふまえ、話し合いが充分につまったという形をとってほしい。

教委：組合の意見を十分うかがいながら条令化の段階にもっていききたい。

給特法の条例化についての組合側の要求を、県当局が全面的に受け入れる意向を示していることが確認できる。しかし、行政との一体性が強いことが、場合によっては、行政の役割を代行して教職員の要求を抑える機能を教職員組合が果たすことにもなった。1960年代に女性管理職数ゼロが続いたのは、ミドル層女性教員をターゲットにした勧奨退職制度が導入されたためであった。県教委は僻地交流人事の行き詰まり打開策として新採用教員増を図るために、女性教員削減を画して退職勧奨要項の勧奨ランクに新たに「D項」をつけ加え、「年齢50歳以上の有夫女教師、教頭および候補の妻45歳以上、県・県教委関係の管理職の妻年齢45歳以上（これと同様とみなされる公務員の妻を含む）、最終学校卒業年次昭和四年以上の者、病弱・不適格者等」が対象に加えられた（A県編2002：1214）。夫婦を単位にする退職勧奨の抗議活動にもかかわらず1977年度まで続けられたのは、組合本体のサボタージュによるところが少なからずあったことも示唆されている（二十五年のあゆみ編集委員会編1971：151-152）。「婦人部だけの県交渉」が行われるようになったのも、記録で確認できる限りでは

1984年以降（A県教職員組合編2018：54）とB、C県と較べてかなり遅く、そのことからA教組のジェンダー問題への取り組みの弱さは窺える。

A県は、戦後占領下に地方軍政部の指導の下で女性解放が進められ、全国に先駆けて賃金の男女差別が撤廃されるとともに女性小学校長5名が誕生し（A県教職員組合女性部編2006：278-280）、その後も小学校を女性教職員のみで編成する試みの挫折がスクープされるなど（角田1967）<sup>14</sup>、ジェンダー化が全国的に見ても進んだ地域であった。しかし、1960年代になって行政の姿勢が一変したのは、上述したとおりである。女性のみをターゲットにした勧奨退職はB、C県でもみられたが、女性への差别人事がここまで明示的に、長期間実施されることはなかった。おそらくは、このときに作られた組織風土が経路依存的に「働き方」を規定し、現在の女性管理職数の低迷につながっているであろう。2020年4月現在のA県の女性管理職比率は全国43位に改善したが、その内訳は県立学校よりも小中学校の比率が低いという珍しいパターンになっている（一般的には学校段階が上がるにしたがって女性割合が下がる）。この比率改善は、ここ数年全国でも最下位付近に低迷していた順位を上げるために、県当局が自身の管理下の人事面で努力した結果と推測されるが、県当局者の影響が十分には及ばない公立学校関係者の行動変容を促すことには苦戦している印象である。A県教委が設定した2020年度末までの「管理職に占める女性教職員の割合」の数値目標は、小学校・中学校が10%以上、高等学校・特別支援学校が20%以上と市町村立学校が10ポイントも低く、国の数値目標よりもかなり控えめな数値となっている<sup>15</sup>。

#### イ. 変形労働時間制の条項が【既存条例の中である／運用させない確認なし】のB県の場合

女性をターゲットにした差别人事はB県でも行なわれたと述べたが、「退職勧奨年齢に男女差があり、管理職夫人の若年退職が残っている県があるというなかで……男女差別だけでなく、校長との年齢差も打ち破り、全体の勧奨年齢を実質61歳にまでのぼすという他県にまさるはげしいたたかいを成功させ」（B県退職教職員協議会婦人部編1986：217）たという点では、当時の先進県であった。1972年の県教組定期大会では、勧奨退職を拒否した者への「報復ミサイル人事は殆どなくさせることが出来たと総括」（県教組50周年記念事業委員会編1996：42）されており、A県とくらべて时期的に早だけでなく、組合本体としても熱心に取り組んだことが窺われる。両県の最大の違いは、女性教員による退職勧奨への抵抗が、A県では動もすれば個人の孤独な戦いに追い込まれがちであったのに対し、B県教組は勧奨退職を拒否した女性教員が僻地・離島への異動を命じられたこと（通称「ミサイル人事」）を、「不利益処分」として県の人事委員会に審理請求するよう支援し、異動先の職場もそのことに理解を示していたことであろう。1967年の教員4名（女性3名、男性1名。翌年1名追加）による提訴後、「公開審査は、一か月に一度ぐらいの割で続けられたが、退職するまでの七年間には解決はしなかった」。しかし、「ミサイル人事」が行われたのも1967年が最後であったのが「一番の収穫」であったと証言されている（前掲B県退職教職員協議会婦人部編：238-242）。

教職員組合の女性問題への取組が活発であった背景には、B県には日教組の単組の組織率を上回る同盟系の教員組合が存在し、女性組合員の支持を取り付けたい組合側の事情もあった。婦人部独自の対県交渉がB県では1970年から行われており（B県教職員組合「B教育」号外、1970.10.18）<sup>16</sup>、「婦人部の団結と行動力」が「親組合の人事闘争、教育闘争、権利闘争をたたかう力へと発展していき……長い間婦人に押しつけられていた土曜・日曜・長期休業の日直返上闘争、来客への接待等、婦人差別をはねのけたたたかいも成功」（前掲B県退職教職員協議会婦人部編：218）したとあるように、女性教員による積極的な運動参加が、組織内でのジェンダー的階層分化に対する「気づき」とその課題解決への志向性を生むことに繋がったものと考えられる。県との一体的プレーヤーであった同盟系の教員組合にしても、組織率を上げるうえで女性教員の取り込みは早くから意識されていた。1968年

の定期大会議案書にも、退職勧奨「はね返し」を支援し、「残留の先生については現状のままでもりな転勤はしないよう強く交渉したが、地図上では通勤可能な地区でも実際には抵抗のある配転が行われていることは事実で……人事行政に強く反省をもとめると共に、いきどおりを感ずる」（「第17回定期大会議案書」1968.6.8-9、B県文書館所蔵）といった報告がなされている。さらにB教組の取り組みには見られなかった女性管理職登用の問題で、「昭和43年度婦人部養護部運動方針（案）」には、次のような運動方針が明記されていた。

婦人教師の主事・教頭・校長の大幅登用への実現をはかり、中核となって、社会的地位の向上に努力する。

図2を見る限り、上記の運動方針の効果としては1970年代に女性校長比率が若干向上していることが認められる程度にとどまるが、長期的な視野で見ると、このときの女性教員らの闘いを契機とした職場での「気づき」や行動変容が、1980年代後半から1990年代にかけての小学校女性校長比率の飛躍的向上につながっている。長年にわたり女性部で活躍していた教員の回想によれば、組合のなかで「みんなで話し合っているうちに、男女差別が気になり、教員団体の方へ「声を発し」交渉に入ってもらったが、「なかなかうまくいかないの、女性部が立ち上がった」という。男性中心の組合幹部がサボタージュした様子が垣間見えるのはA県と変わらないが、その後の展開は大きく違っている。県との間で「多数の女性会員が旗を持って大掛かりな交渉」したことで、退職年齢は「次年度から1年ずつ延長していき、男性と同じになった」と証言されている。その後も女性部の取り組みは続けられ、1990年頃にはパートナーの管理職登用と引き換えに退職勧奨される慣行が解消され、数年後には夫婦管理職の道も開かれている（「Bの女性と教育のあゆみ」研究会編2006：71-72）。

ジェンダー問題として焦点化されたことの利点として、教職員組合単独の閉じられた運動ではなく女性問題としての広がりや背景に働く女性の目線から、教育や生活といった共通の課題に対して組織横断的に取り組むことができたことが、B県の大きな特徴であった。B教組婦人部は1967年から毎年開催されてきたB県婦人集会への参加目的を「教育問題」から「婦人解放」に位置づけ直して「県下の広範な婦人と団結」するとともに、「校内の婦人集会（教員、職員、用務員、給食調理員など婦人全員）を開き、お互いの意志融通を図り、校内の問題解決のため闘」（「1971年度婦人部運動方針（案）」「B教育」（425）、1971.5.10、p.5）うことや、分裂した組合員や非組合員にも働きかけて女性という共通項で「連帯意識をつよめ」（「1972年度B県教組婦人部総会特集」「B教育」号外、1972.6.7、p.12）ることに努めていた。しかし、こうした婦人部独自の積極的な取組を通じて育ったリーダー層が主任層、校長職へと抜擢されていく半面で、主任制導入による多忙化（「B教育」号外、1978.1.28）や、男女雇用機会均等法のもとでの「保護はく奪」（「B教育」号外No.2、1984.4.6）による健康被害への懸念などを抱く女性層との間に乖離が生じていった可能性も否めない<sup>17</sup>。少子化による学校数の減少、即ち校長ポスト減も恐らく影響したのであろう、2000年代になるとB県の女性小学校長比率が急落している。それと入れ替わるようにC県の女性校長比率が現在に至るまで上昇し続けていることは対照的である。

#### ウ. 変形労働時間制の条項が【給特条例の中である】C県の場合

C県の女性校長比率が上昇し続けていることは、県教委と県教組の双方が熱心に取り組んできたことが奏功している。C県教委は2015年に国の第4次基本計画と同率の学校管理職女性割合20%を掲げ、「女性が働きやすい職場づくりを進め積極的な登用に努め」（一般紙「C新聞」2018.11.2）、さらに2020年度から2024年度までの5年間には、「高校20%、特支50%、小中25%」の高い数値目標を設定して臨んでいる（第2期C県教育委員会ワーク・ライフ・バランス推進計画（次世代育成支援行動計画及び助成活躍推進行動計画）。ただし、このような行政当局者の積極姿勢が10年来持続してい

ることの重要性は看過できないとしても、図2を見ると、小学校長における女性割合の向上はそれ以前の、1990年代後半が起点となっていることがわかる。筆者の見立てでは、その際にC県教組の取り組みが重要なファクターとなったというものである。1990年度末に不当人事排除の取り組みを強化したC県教組は、県教委との交渉過程で、女性管理職登用には「配偶者の退職を交換条件とはしていない。……今後も女性教員は学校経営の中核的・指導的役割を果たしてもらおうと共に登用についても積極的に考えていきたい。」との言質を引き出すことに成功していた（C県教職員組合編1997：741）。県教組主導の取組としていま一つ特筆できるのが、臨教審に対抗した県教組独自の教育改革運動である。同運動では部活動の改善が中心テーマとして取り組まれており、過熱する部活動の実態を調査し、シンポジウム<sup>18</sup>やパンフレットを通じて活動時間や全員加入制の見直しを継続して呼び掛けていった（同前：474-478）。ジェンダー問題を対象としたわけではないが、女性を含む教職員全体の「働き方」の改善を目指したことで、女性管理職の増加に結び付いたのではないかと考えられるのである。

かつて日教組の中でも「組織率や過去の運動実績で優位を誇っていた」（同前：164）C県教組が変型労働時間制導入で劣位にたたされたのは、1960年代の「超勤訴訟」を通じて行政や校長等の管理職層との間に葛藤が生じたことに端を発している。県教組の動きを制して「従来より慣行を尊重させる」ために、C県教委が全国に先駆けて導入したのが「変形八時間制」であった。C県教組の給特条例の交渉は、同制度が5年の歳月をかけて定着していた段階で、いわばマイナスの状況から始まっており、対県交渉の結果、「超勤した時間はすべて二週間以内に事後調整させることに」修正できたことは、たとえ中央からの評価は得られなかったとしても、「従来にくらべて、格段の前進をみた」と評価されるべきものであった（C県教職員組合編1978：593-598）。C県教組の部活動への取り組みは、このときの対県交渉にはじまり、①部活動は勤務時間内におこなう、②部活動指導は強制でなくあくまでも個人の希望、③時間外であっても公務災害の適用、④児童・生徒等の負傷の責任は設置者であることが原則であることをC県教委との間で確認している。ところが、この交渉結果をふまえた全県的な統一方針が完全に守られたのは2年間に過ぎず、「点検と指導がなかったことから、次第に崩されていった」（同前：600）とされる。

それに対して1980年代後半の「学校改革運動」における部活動問題への取り組みは、組合員の意識レベルでの転換を促すことが企図されたことで、形骸化を免れることができたのではないかと考えられる。C県教組がこの運動に乗り出すことになったきっかけは、「400日抗争」の最中にあった日教組が、臨教審答申に批判的見解を出すだけで影響力をもち得なかったことへの反省からであったという<sup>19</sup>。しかし、単なる国主導の改革への対抗というだけでなく、「子どもを主人公にすえた人間重視の教育改革」へのコンセプトの組み換えがなされたことで、校則をはじめとした管理教育と部活動の見直し、教員の体罰をなくすこと、教職員の多忙な勤務の解消、さらには教育という仕事を自律的に、しかも、意欲をもって取り組める条件整備を図ること（C県教職員組合「C教組新聞」（1187）、1987.6.25）といった、教職の特殊性と深く結びついた学校慣行や暗黙知にメスをいれることにまで発展していく。部活動問題の取り組みでは主人公である子どもの意識を知るために、C教組の「部活動問題検討委員会」が5千人の小・中学生と3千人の父母を対象にアンケートを実施した。アンケート結果からは、60%の子どもたちが日曜・祝祭日の活動の縮小を求めており、その理由の1番目は「自由にしたい」、2番目が「体を休めたい」という「切実な声」が寄せられた。その一方で、部活動の自由加入を望む生徒と全員加入を支持する保護者の割合がいずれも高いという、生徒と保護者の意識の「逆転」現象も浮かび上がり（「C教組新聞」（1227）、1989.9.15）、部活動一つをとっても教師と生徒、生徒と保護者、あるいは保護者と教師の間の「望ましさ」にはギャップがあることが直視されていた。

C県教組の教育改革のコンセプトが、開始当初の保護者を巻き込む草の根改革から、子どもを主人公とする「学校改革」へと転換したのは、1987年にC県教組執行委員長に就任したI氏のリーダーシップに負うところが大きかったと思われる。I委員長は、前歴の日教組国際部長の経験から世界の学校の現状や国際労組の動きなどにも詳しく、当時の労働界や教育界の行き詰まりについてバランスの取れた見方をすることが可能であった<sup>20</sup>。かくして臨教審に対抗するために始まったC県教組独自の取り組みは、1980年代末の時短運動と結びつき、子ども・父母目線を意識した学校五日制の「学校改革運動」として進化を遂げて、県内外からも評価されることとなる。部活動問題への取り組みは、活動日や活動時間の見直しにとどまらず、全員加入制の見直しや練習内容・計画に子どもたちの考えを取り入れることなど、部活動の在り方を根本的に問い直すところまで掘り下げられ（C県教職員組合編1997：477-494）、教師の「アンコンシャス・バイヤス」に気づきを与えるだけでなく、学校五日制導入を反対する保護者の意識にも変化を促していった（「学校五日制68%が賛成 C教組、父母7000人にアンケート調査」「C教組新聞」（1283）、1991.5.15）。

この時期のC県教組の対県交渉では、今日の「働き方」改革にもつながる様々な論点（研究指定制度の簡素化、教職員給与の口座振り込みによる給与振り込み事務の簡素化、スクールカウンセラーの全校配置による管理的生徒指導の改善など）<sup>21</sup>が取り上げられたほか、給特法の限定項目の再交渉が行われていたことも注目される。C県教組の機関紙では毎年11月に給特法の分会学習用資料の特集が組まれており、同法の理解度を確認するQ&Aの第1問には、「中体連の試合で、生徒を引率して日曜日に出張したのですが、代休はとれますか？」という設問が当時設けられていた。「質問に対するC教組の見解」と題した模範解答欄には、中体連の引率は「限定業務」に入っておらず「個人割り振りが認められていない」ので「条例にもとづく振替はでき」ないし、「校長は出張を命ずることができないわけ」だが、「実際には出張し（させられ）、それに対して特殊勤務手当が支給されるという、おかしな対応しかできない」。したがって「長期休業中に振替を要求していくことが重要」になるが、「この問題については県教委交渉をしているが、文部省と日教組の中央合意にもなく、むずかしい問題となってい」と説明していた（「C教組新聞」（1200）、1988.11.15）。日教組の「中央交渉」が対県交渉を難しくしているとのC県教組の見解には、前述の「仕事」のルール決定者・運用者が階層構造をなしていることが合理的ルールをつくりあげることが困難にしているとの中村氏らの指摘が（中村・岡田2001：267）、行政制度だけでなく教職員組合の階層性にも該当することが示唆されている。

#### 4. 結論と今後の課題

本稿では、1971（昭和46）年5月に成立した給特法第7条第1項に基づく時間外勤務を命ずる場合の「歯止め」措置をめぐる、各都道府県で展開された給特法条例化闘争に焦点をあて、それぞれの帰結が教員の「働き方」に与えた影響について考察してきた。各単組が概ね日教組本部の描いた図式通りに条例化闘争を進めることができたなかでも、労働側の交渉力による「違い」は変形労働時間制の採用などをめぐり生じており、その「違い」が「働き方」に帰結したとすれば予定調和が成り立つ。しかし、本稿で検討したわずか3県の事例について言えば、ことはそれほど単純ではなかったというのが筆者の結論である。労働側の交渉力は、女性管理職比率やその前提条件としての「働き方」において、ポジティブ／ネガティブの双方の影響を与えていた。当然ながら女性を意識的に差別するようなことはないとしても、積極的に対応しないということが、不利な立場にある女性教員に対してネガティブな影響を与えてしまうことは、勧奨退職問題をめぐるA県とB県の教職員組合の対応の差から明らかに見てとることができる。

もちろん「ポジティブデビエンス」の発想を借りて、3県における小学校管理職における女性割合

の変動の「違い」を生じさせたメカニズムを分析した本稿の手法が、「働き方」を描くうえで適当かどうかということには議論の余地があるだろう。女性割合はあくまでも男女共同参画という権利闘争の指標であって、参画と「働き方」問題は直接には接合しない。むしろ男性並みの働き方を参画と捉えたときには、女性役割を甘受することで軽減されていた女性の「働き方」を悪化させかねないことはつとに言われてきたことでもあり、近年のB県の小学校女性校長比率が低減し続けている淵源もそこにあるのかもしれない。それでも1990年代のB県が女性管理職比率全国1位を誇るまでに至ったのは、女性たち自身が参画意欲を持って男性中心の組織（行政や教職員組合）に異議申し立てをしてきた成果であり、職場でも「アンコンシャス・バイヤス」にもとづく慣習やしくみに切り込み得た点で、現行の男女共同参画基本計画を先取りする取り組みであったことは疑い得ない。惜しむらくは、その際に、部活動などの日本型学校教育と関わる慣行やしくみにまで切り込むことができず（あるいは気づきがなかったために）、そのことが躓きの石になったのではないかということである<sup>22</sup>。

教職の特殊性にそって「合理的」につくられ、蓄積されてきた学校慣行や部活動などの自生的活動なルールにメスを入れるようとするときに、行政主導の「上から」の改革だけでは限界がある。その点で、C県の学校改革は労働側の自発的な「下から」の取組であったからこそ、教職員の意識レベルの変革を視野に入れることができた。しかもC県の「学校改革運動」は、子どもを主人公にするという教育的意義を前面に出すことで、学校教育を構成する諸ルールを再検討する「当事者」に父母・子どもを巻き込み、結果としてそれまで教職員間では調整のつかなかった部活動のような問題を、公共的課題として共有することを可能としたと評価できる。とはいえ、このようにC県教組の取り組みを、働き方改革の隘路を日本型学校教育の再構築によって修正した試みと位置付けるのは、あくまでも筆者の解釈であって、今日の小学校女性校長比率の好結果（あるいは女性が働きやすい組織慣行）に関連付けるためには、さらなる検討が必要であろう。当時のC県教組が教職員の「働き方」を直接的な課題に掲げたわけではないし、今でもそのように認識されていないことも論証上は不利な事実となるが、こちらは「ポジデビ・アプローチ事例」（ポジデビはポジティブデビエンスの神馬氏らによる略称）の特徴として受忍せざるを得ないだろう。神馬氏によれば、統計的な外れ値とも比喩される「ポジデビによる優れた実践は、同じ課題を抱えている周囲の当事者たちに必ずしも知られていない。実践者自身がこれをポジデビと気づいてない場合もある」（神馬2016：854）という。恐らく学校管理職（とりわけ校長）の女性割合が長期にわたって維持されていたり、上昇し続けたりしている都道府県には、ほかにも学校慣行や仕組みなどに何らかのポジティブな「違い」が隠されているのではないだろうか<sup>23</sup>。

本稿の描いた給特法条例化闘争の帰結からは、少なくとも超過労働については「歯止め」の実効性を追究するだけでは形骸化する恐れがあること、したがって時間はかかるが、過剰な労働慣行と相補的な関係にある日本型学校教育に孕まれる問題を当事者間で解きほぐしていくことが、解決の道筋をつくるという「知恵」（パスカルほか2021：37）を得ることができたと考えている。この「知恵」が国主導や外国の先進例による「縦方向」の展開に較べれば現実的であったとしても、果たして都道府県間を超えた「横方向」への展開を可能とするものなのか（渡辺2017：955）。そのことも含めて、「働き方」問題の解決策を学校現場のなかに見出していくことを今後の課題としていきたい。

## 注

<sup>1</sup> ポジティブデビエンス（Positive Deviance）とは、困難な課題を抱える地域の「一見外れ値とされてしまうような例外的な成功者に光を当て、彼らがすでに実践している解決策を見つけ出す」（モニク・スターニン2017：351）手法であり、行動変容が困難な健康課題を克服するために公衆衛生分野など



で近年取り組まれるようになったとされるが、その紹介者である神馬征峰氏によれば、日本での取り組みははじまったばかりのようである（神馬2013：259）。公衆衛生分野以外の適用が可能かどうかは未知数だが、「働き方」問題は行動変容が鍵を握るという点では健康校育と近いと筆者は感じており、その課題解決のために有効な手法ではないかと筆者は見込んでいる。ちなみに、この手法の開発者であるリチャード・パスカルらの共著を翻訳した原田勉氏は経営学者であり、原著にはない副題「学習する組織に進化する問題解決アプローチ」を日本語訳に追加していることから、組織学習としてのビジネスへの応用も検討されているようである（リチャード・パスカルほか2021）。

<sup>2</sup> 内田良「部活動の時間数減少へ 都道府県データの分析から見える改革の成果と課題」<https://news.yahoo.co.jp/byline/ryouchida/20190502-00124496/> 最終閲覧日2020年1月7日。

<sup>3</sup> 神林（2017）では、教員の心理的負担増大をもたらした要因分析で教員集団に関する指標の一つに「日本教職員組合組織率」を使用し、1980～2012年度に組織率が低下した都道府県で、教員の精神疾患による病気休職発生率が増加したことを明らかにしたが、「ストレス対策に寄与する人的ネットワークが希薄化した」（p.88）ためと説明しており、交渉力の弱化によるものとは見ていない。

<sup>4</sup> 河野氏は別の論考で、各都道府県が格別のアクションをせずとも自動的に数値目標が達成できることを、女性管理職割合のトレンドを回帰分析した結果を用いて予測しており（河野編2017：7）、全体的には氏の予測通りに進んだことから、自動的に比率が向上したと見てよいだろう。

<sup>5</sup> 第五次基本計画では、男女共同参画が取組の充実や法制度の整備が進んできたものの、依然として社会全体が変わるまでには至っていない」原因が、「アンコンシャス・バイヤス」（無意識の思い込み）」にあると強調され、「その悪影響が生じないように、男女双方の意識改革と理解の促進を図る」とともに、「人々の意識変革に大きな影響力をもつ学校教育及びメディアの分野における政策・方針決定過程への女性の参画を促進する」ことが、「基本認識」に謳われている（p.110）。

<sup>6</sup> 公務員共闘の推進者としての当時の日教組にとっては、都道府県間の取組の違いは克服すべき「不均等発展」であり、統一行動を自力でとれないために「特別の戦術採用を指定して行わせる……単産内の弱い部分」でしかなかった（槇枝 1968：278-279）。

<sup>7</sup> 「教育公務員特例法の一部を改正する法律案について（回答）給3-31 昭和43.2.16」、〔人事院〕1971、pp.28-29。

<sup>8</sup> 「基本線では政府・自民党の主張に屈服した“政治勧告”と批判した日教組も、人事院「勧告は教育労働のあり方について、文部行政と対立した考え方をしめすなど前進面もある」ことを認めていた（日本教職員組合編 1977：436）。

<sup>9</sup> 日本教職員組合臨時全国法制部長会議議案（1971.8.31）のなかでは、「労使対等の立場に立つ労働組合の中央交渉実現に大きく一步を踏み出したものといえます」と論評された（「教職特別措置法の実施をめぐる闘いについて」「給特法関係資料」日教組教育図書館所蔵）。

<sup>10</sup> 同上「教特法関係資料」にスクラップされている、「46.11.27日本教育」とメモ書きされた新聞記事には、「“変形”各県で見送り 教組との争う回避 超勤項目はモデル案多数」という見出しがふられている。それによれば、見送りの理由としては、「①日教組が『さきの文部省と日教組の合意事項に同時間制の採用ははいつていない』として、各都道府県教組に条例闘争強化を指示した②ほとんどの都道府県教委が変形労働時間の採用で教組と争うことをさけているなどによる」と解説されている。

<sup>11</sup> 大阪教職員組合「給特法関係法令の解説と新たな闘いの課題：中教審路線に対する闘いを職場から」1972.1.11、前掲「給特法関係資料」所収。

<sup>12</sup> たとえば米国では、「圧倒的に男性職と考えられていた……教職観が一変したのは1830年代から40年代にかけて」であったというが（佐久間2006）、日本では大正期と戦後占領期に教員の「女性化」が話題となったが「一変する」ところまではいかなかった。

<sup>13</sup> 教職員組合の機関紙の記事については、すべて初出の時にのみ教職員団体を著者名に表記する。なお、「A新聞」、「B教育」、「C教組新聞」は号外を除くと、いずれも月3回発行されていた。

<sup>14</sup> 『A県史 資料編19』（A県編2006）にも採録。このときマスコミやPTAの批判を受けて行政側は、「三人の男子教員を入れて事態を収拾した」が、その3年後には「行政の深い意図」もあって、同小に女性校長が任命されている。その間の女性教員たちの努力によって「父母大衆を納得させ」ていたために、その時は「何の騒ぎもなかった」という（二十五年のあゆみ編集委員会編：128-129）。

<sup>15</sup> A県教育委員会「A県教育委員会女性教職員の活躍推進に向けた取組計画」2016年3月。

<sup>16</sup> 「婦人部独自に教委交渉を行ない、教育予算増や定員増要求と結合して、首切りをさせないたたかいへと発展させる努力を重ねてきてい」（奥山1973：31）るとの各県教組の状況が、日教組機関紙で紹介されたのが1973年6月であることから、B県教組婦人部の取り組みは先導的であったと思われる。

<sup>17</sup> 日教組機関紙が1982年11月に企画した女性特集号の座談会では、「女の校長さんや教頭さんがふえたら、もっともっと民主教育は進展するんじゃないか」といった女性リーダー待望論と、主任制のもとで「上席女教諭」が「主任制度のなかの主任」として「女を操作するためにうまく再利用されてきつつある」ことに警戒する語りが混在している。「体を張って運動をしてきた」世代と新しい世代の間の権力に対する抵抗意識の差や、「婦人部の運動の歴史が、ただ母性保護の権利というだけで、労働権が保障されるための権利というふうにとらえられていない」女性教員の存在など、ジェンダー内の分化への対応が重要な課題となっていたものと思われる。また、部活動の過熱化や会議が多すぎるといった状況が「学校の民主的な話し合いによって」解決できずに「歯車にはまりこんで……命をちぢめる」といった指摘や、「忙しいと、いろいろ考える力がなくなってくる。昔はもうちょっとゆとりがあって、先生らが自由に発言もできたし、仕事もできたけれど、次から次へとおっかぶさってくる」（「多忙化政策」と名付けている）といった今日に続く諸問題が、ソフトな管理の進行とパラレルな関係にあると洞察していることにもハッとさせられる（「座談会 職場のいまと婦人教職員」『教育評論』（425）、1982、pp. 24-33）。

<sup>18</sup> C県教組主催の部活動を考えるシンポジウムは、全国的な先導事例として日教組機関紙でも26頁にわたって掲載された（『教育評論』（513）、1990、pp. 10-25）。

<sup>19</sup> 「400日抗争」と呼ばれる日教組主流派内の対立は、多くの組合員の失望や不満を生んで組織の弱体化を招いた半面で、それまでの政府・与党との対決路線を「改良主義」に転換させる「分岐点」ともなったと広田らは分析している（広田2020：149-150, 204）。C県教組の取り組みは、日教組が打ち出した「国民合意の草の根教育改革運動」の地方版ともいえるが、「大衆的な運動の形で改革案を普及・浸透を進め」（同前：13）ようとする執行部に対して、本来の「草の根」を展開できたところが、中道派を形成して抗争から距離を置き得たC県教組ならで強みでもあった。

<sup>20</sup> I氏は1978～1987年に日教組国際部長を務め、その間に、「WCOOP（世界教職員団体総連合）、IFFTU（国際自由教員組合連盟）など、国際活動に参加、50ヵ国を訪問。IFTA（国際初等教員連盟）理事。IFFTUアジア委員を務めた」（『アメリカとヨーロッパの教育改革から学ぶ』（明治図書1995）奥付の著者紹介より）。「国際自由労連と国際労働運動」など、労働問題に関する著作も多数。

<sup>21</sup> 「C教組新聞」（1207）1989.2.5、「同」（1245）1990.3.15、「同」（1183）1988.5.15。研究指定制度に関する要求書の提出によって、C県教委からは、2年継続の研究指定について「中間発表はしなくてよいこと、また、分厚い研究録、膨大な冊子・資料も必要ないと校長会等で指導している。これは、各市町村の研究指定も同様」であるとの回答を引き出している。

<sup>22</sup> 県内に米軍基地を抱えるB県ならではの内部葛藤として、課外クラブ（部活動）を社会教育に移行させることの是非が、教育の主導権をめぐる「米日反動派」との闘争として認識されており、「単に

子どもを社会教育にうばわれるかどうか、ということであつたか、という強い方向づけが県教組内部でなされていた（富田1972：42。富田和夫氏は当時の県教組教文部長）。「何のためのクラブ活動か」ということの問題が、「どのような子どもに育てるのか」という大問題として認識されていたときに、教職員の「働き方」のルール設定の問題が些末なものとして片づけられてしまうことは容易に想像できる。

<sup>23</sup> たとえば杉山二季氏らの研究によれば、高い女性管理職比率を維持している富山県には、男女問わず「40歳以上の教師は教頭試験を受験する……慣行」が存在し、「教頭試験に向けて学校単位での『勉強会』」も行われており、これは「他の地域では見られず、富山県の教頭試験の開放性に因る独特な支援形態の現れ」であると報告されている（杉山ほか2004：289-290）。調査当時の富山県では教員の年齢構成の偏りに起因する「男性の管理職要因の不足により、女性管理職の登用が多くなっている側面」があり、次の教師数の若い世代では「楽観」できないとも指摘されていたが、10年後の富山県の女性管理職比率は相変わらず高く（図1）、「ポジティブデビエンス」として期待できそうな事例と言える。ただし富山県が男女共同参画にとって「ポジティブ」事例であるとしても、果たして「働き方」についての「ポジティブデビエンス」と言えるかどうかは、さらなる検証が必要である。富山県で女性教員が管理職を選択することは、「年とって邪魔にされないため」の生き残る方策であるとの杉山氏らの指摘からは（同前：290）、同県が「働き方」の好事例とは必ずしも言い切れない側面を見て取ることができる。

## 引用文献

- 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）信州大学  
全学教育機構教職教育部
- 池木清（2000）『男女共同参画社会と教育』北樹出版
- 伊藤正則（1989）「国際自由労連と国際労働運動」『教育評論』（502）
- 伊藤正則（1995）『アメリカとヨーロッパの教育改革から学ぶ』明治図書
- 内田良・斉藤ひでみ（2018）『教師のブラック残業』学陽書房
- A県編（2002）『A県史 資料編19』
- A県教職員組合（1959）『県の財政とその仕事：A県の赤字財政とその実態』
- A県教職員組合編（2018）『A県教組70年史』
- A県教職員組合女性部編（2006）「A教組女性部60年のあゆみ」
- 小川正人（2017）「教員の長時間労働と給特法」『季刊教育法』（192）
- 奥山えみ子（1973）「退職年齢上げのたたかい」『教育評論』（291）
- 河上婦志子（2006）「ジェンダーで見る日教組の30年」『神奈川大学心理・教育研究論集』25
- 河上婦志子（2014）『二十世紀の女性教師』お茶の水書房
- 神林寿幸（2017）『公立小・中学校教員の業務負担』大学教育出版
- 神林寿幸・青木栄一（2018）「日本の教員の働き方の現状」『季刊教育法』（198）
- 県教組50周年記念事業委員会編（1996）『B県教組結成50年のあゆみ』B県教職員組合
- 河野銀子（2017）「教育分野の実態と課題：初等中等教育機関の教員に着目して」『学術の動向』  
22(8)
- 河野銀子編著（2017）『女性校長はなぜ増えないのか』勁草書房
- 河野銀子・村松泰子編著（2011）『高校の「女性」校長が少ないのはなぜか』学文社
- 佐久間亜紀（2006）「日記と手帳にみる女性教師の心性：19世紀アメリカにおける教師像とその実際」  
松原俊三・安原義仁編『国家・共同体・教師の戦略』昭和堂

- C県教職員組合編 (1978) 『C教組三十年史』
- C県教職員組合編 (1997) 『C教組五十年史』
- 女子教育問題研究会 (2009) 『女性校長のキャリア形成：公立小・中学校校長554人の声を聞く』 尚学社
- 〔人事院〕 (1971) 「教員の超勤問題に関する資料」 人事院給与局
- 人事院事務総局編 (1978) 『人事行政三十年の歩み』 人事院事務総局
- 神馬征峰 (2013) 「行動変容のためのポジティブ・デビエンス・アプローチ」 『日本健康教育学会誌』 21 (3)
- 神馬征峰 (2016) 「ポジティブ・アプローチとは何か？」 『公衆衛生』 80 (11)
- 杉山二季、黒田友紀、望月一枝、浅井幸子 (2004) 「小中学校における女性管理職のキャリア形成」 『東京大学大学院教育学研究科紀要』 44
- モニク・スターニン、柴沼晃訳 (2017) 「ポジティブ・アプローチ：これまでの経緯、日本での実践、そして今後の展望」 『公衆衛生』 81 (4)
- 富田和夫 (1972) 「『何のためのクラブ活動か』という問いにこたえよう」 『新光』 (72)
- 角田房子 (1967) 「つぶされた“女の学校”」 『婦人公論』 52 (6)
- デューク、B. C.、市川博訳 (1976) 『日本の戦闘的教師たち』 教育開発研究所
- 中村圭介・岡田真理子 (2001) 『教育行政と労使関係』 エイデル研究所
- 中村圭介 (2002) 「教育公務員の制度改革を考える」 『日本労働研究雑誌』 (509)
- 二十五年のあゆみ編集委員会編 (1971) 『二十五年のあゆみ』 A県教職員組合婦人部
- 日教組労使関係研究会 (2001) 「教育分野における労使関係の現状と将来方向：日教組労使関係研究会報告書」 日教組教育複合産別推進本部
- 日本教職員組合編 (1977) 『日教組三十年史』 労働教育センター
- リチャード・パスカル、ジェリー・スターニン、モニク・スターニン、原田勉訳 (2021) 『ポジティブデビエンス』 東洋経済新報社
- ジャネット・ハンター (2010) 「ジェンダーと労働史」 『日本労働研究雑誌』 52 (7)
- B県退職教職員協議会婦人部編 (1986) 『山の動く日』
- 「Bの女性と教育のあゆみ」研究会編 (2006) 『女性教師たちのあゆみ』 「Bの女性と教育のあゆみ」研究会
- 平井貴美代 (2020) 「給特法を再考する」 『日本教育経営学会紀要』 (62)
- 広田照幸 (2020) 『歴史としての日教組』 下巻、名古屋大学出版会
- 榎枝元文 (1968) 『公務員労働者の賃金闘争』 労働旬報社
- 榎枝元文 (1971) 「『教特法』の強行成立と今後のたたかい」 『教育評論』 (262)
- 丸山和昭 (2015) 「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 『専門職の報酬と職域』 玉川大学出版部
- 楊川 (2018) 『女性教員のキャリア形成』 晃洋書房
- 渡辺鋼市郎 (2016) 「コミュニティのエンパワメントとポジティブ」 『公衆衛生』 80 (12)

【付記】本研究は、JSPS 科研費 18K02275 による研究成果の一部である。また、3章で参照した3県の教職員組合機関紙等の利用にあたっては、各県単組の事務局・研究所等で格別の便宜をいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。