

# 教員の地位に関する勧告の受容過程

教育学研究科基礎教育学コース 二見 総一郎

The Process of Acceptance of "Recommendation concerning the Status of Teachers" in Japan

Souichirou FUTAMI

The "Recommendation on the Status of Teachers" adopted by ILO UNESCO in 1966 was accepted in Japan in the confrontation between the Ministry of Education and the Japanese Teachers Association. The Ministry of Education treats the situation in Japan as having already achieved the content of this recommendation. On the other hand, the Japan Teachers Association accepted the recommendation as a logical basis for the movement against the Ministry of Education. The professionalization of the teaching profession, which is the purpose of the recommendation, was based on public nature, but the discussion on public nature was unclear in both groups.

## 目次

1. はじめに
2. 勧告予備草案の受容
  - A. 予備草案の作成背景とその内容
  - B. 文部省による予備草案解釈
  - C. 日教組による予備草案解釈
3. 専門家会議
  - A. 会議の中心的な争点
  - B. 日本の争点
  - C. 予備草案第82項
  - D. プリオー報告に見る教師の専門職性
4. 勧告草案の受容
  - A. 日教組による草案解釈
  - B. 文部省による草案解釈
5. 特別政府間会議
  - A. 日本の争点
  - B. カー報告に見る教師の専門職性
6. 勧告受容
  - A. 日教組の質問書
  - B. 日教組の質問書に対する文部省の回答（メモ）
  - C. 今村によるメモの解説
  - D. 両者の専門職化路線の検討
7. おわりに

員の地位に関する勧告」の日本における受容過程を、文部省と日教組の対立を軸に、二つの国際会議を参照しながら検討する。

「教員の地位に関する勧告」(以下、「勧告」と略記)とは、1966年10月、ユネスコ主催の「教員の地位に関する特別政府間会議」において採択された勧告であり、世界的な有資格教員の不足への対応をきっかけとして、教員の地位を高めることを目的としたものである。勧告には、教員の定義や教育の目的といった基本的な事項から、教員養成や給与、労働権といった教育政策に関わることまでが網羅されており、前文と13章、全146項から構成されている。勧告は、日本においては第6項における「教育の仕事は専門職とみなされるべきである」という文言によって最も知られており、日本における「教師＝専門職」論に大きな影響を与えている。

この勧告は採択から約50年経過した現在においても有効な国際文書であり、2008年11月にはCEART (The Committee of Experts on the Application of the Recommendation concerning Teachers ILO・ユネスコ合同専門家委員会) が来日し、勧告に基づいて文部省に注意を喚起している。このCEART来日を契機に、勝野(2008)や深山(2004)では、現代の文脈に即して勧告の読み直しが行われており、今なお勧告の意義は健在であると高く評価されている。

勧告の意義を教員の専門職化の歴史の中に意味づけ直したものとしては、船橋(2009)と山崎(2011)が挙げられる。船橋は、勧告が戦後の日本において重

## 1. はじめに

本稿は、1966年にILO・ユネスコで採択された「教

く受け止められ、教師の教育権をめぐる議論が沸き起こった一方で、専門職性の中身である自律性の確立や専門家協会の創設、倫理綱領及び行動綱領の策定がおざなりにされたとみる。また山崎は、受容当時に教育方法の選択についての教師の自律性や教師の自由にかかわる議論が起こっており「労働者としての教師」論の文脈での議論が活発に展開される余地を内在していたとみている。

また勧告を歴史的な視点から研究したものとしては、神田(1980)と有蘭(1986)が挙げられる。まず神田の研究は、勧告の受容過程を論争史の一つとして描き出したことに大きく意義があるといえる。神田は、勧告をめぐる議論を文部省日教組の対立から描こうとし、相良惟一と宗像誠也の議論に焦点を当て、教員団体の性質とスト権をめぐる二人の論争を検討している。しかしながらこの研究は『日本教育論争史録』という掲載書の性質も関係してか、政府・日教組の対立を相良=宗像論争のみから描くにとどまっておき、彼自身も「この論争では争点が限定されていることが留意されるべき」と記している。ただし神田の研究における文部省と日教組の対立軸に即して勧告を検討する視点は、当時の議論の背景を明確にするものであり、引き継ぐべきものであると思われる。また有蘭は、戦後の「教師=専門職」論を昭和30年代の「専門職論台頭期」、昭和40年代の「専門職確立への模索期」、昭和50年代の「専門職確立への推進期」の3期に分類し、勧告を「専門職確立への模索期」の先駆けとして位置付けている。有蘭は各団体の文書や閣議資料を引用しながら詳細にわたって教職の専門職化の記述を行っているが、それらを時系列的に整理することに重点が置かれており、勧告の内容を精査することは目的とされていない。どちらも日本における議論を中心に描かれているため、勧告をどのように解釈するべきかについての描写は当然ながらうすくなっている。

そのため本稿では、「教員の地位に関する勧告」が日本においてどのように解釈されどのような形で実行されようとしたのか、その受容過程の歴史的な分析をもとに検討したい。分析の視角の一つ目として、神田の視点を引き継ぎ、文部省と日教組の対立に着目しそれぞれの公式文書を史料とする。また、勧告の意図と日本で受容される際の解釈の差異をより正確に知るために、勧告が作成・修正された二度の国際会議に着目しそれぞれの議事録を史料とする。

以上の目的に即して、本論文は教員の地位に関する勧告の受容過程(1965~1971)を5つのタームに分け、

それぞれ各節において検討する。

まず第2節では「予備草案の受容」を検討する。ILO・ユネスコは、各国の有資格教員の不足の問題を受け、1965年4月に勧告の「教員の地位に関する勧告予備草案」(以下、「予備草案」と略記)を作成、各国に送付し、それぞれの国の意見書を求めた。そして予備草案に関する各国からの意見書をもとに、1966年1月16日から28日にかけて「教員の地位に関する専門家会議」(以下、「専門家会議」と略記)が開催され「教員の地位に関する勧告草案」(以下、「草案」と略記)が作成されることとなる。この予備草案送付から専門家会議までの間の時期を、本稿では「予備草案の受容期」として取り扱う。

第3節では「専門家会議」の内容を取り扱い、日本の争点と会議での争点を整理しつつ予備草案から草案への修正を検討する。

続く第4節では「草案の受容期」を検討する。専門家会議にて作成された勧告草案を受けてユネスコは、同年9月21日から10月5日にかけて「教員の地位に関する特別政府間会議」(以下「特別政府間会議」と略記)を開催した。この特別政府間会議では、各国政府代表団による議論のもとで草案に修正が加えられ、正式に「教員の地位に関する勧告」が作成、全会一致で採択された。この専門家会議から特別政府間会議までの期間を、本稿では「草案受容期」として取り扱う。

第5節では「特別政府間会議」を取り扱う。ここでは第3節と同様に、日本の争点と会議での争点を整理しつつ草案から勧告への修正を検討する。

最後に第6節では、「勧告の受容期」として特別政府間会議から政策反映される1971年までを、文部省と日教組の往復書簡をもとに検討する。

これらをもとに第7節では、全体の議論の整理と新たな課題の展望を示す。

## 2. 勧告予備草案の受容

勧告予備草案は、ILO・ユネスコ両事務局長連名のもと、1965年4月15日付けで各国外務大臣あて書簡により送付され、各国政府は7月15日までに予備草案に対する所見を提出することを要求された。これを受けて日本政府は「教員の地位に関する勧告予備草案に対する日本政府の意見」を同年7月23日に閣議報告、了承を得て両事務局長に提出した<sup>1)</sup>。

## A. 予備草案の作成背景とその内容

本論に先立って、予備草案の内容について確認したい。前提として、この予備草案は、1947年からユネスコが行ってきた各国の教員の社会的地位に関する調査と、1953年からILOが行ってきた教員の社会的・経済的地位に関する調査を前提とし、1964年のユネスコの「教員の地位に関する専門家会議」で採択された203項をもとに、ILO・ユネスコの両事務局により作成されたものである。この予備草案では前文で、「世界人権宣言第26条<sup>2)</sup>と児童憲章第7、および第10原則<sup>3)</sup>を実現する」ことが、その重要な目的の一つとして掲げられており、そのために「教員がこの役割に見合った地位を享受することを確保すること」が重要であると示されている<sup>4)</sup>。

予備草案は前文と12章162項から構成されており、その内容は「第1章 定義」「第2章 範囲」「第3章 指導的原則」「第4章 教育目的および教育政策」「第5章 教職への就職」「第6章 教員の環境教育」「第7章 雇用および分限」「第8章 教員の権利と責任」「第9章 効果的な教授および学習の条件」「第10章 教員の給与」「第11章 社会保障」「第12章 教員の不足」となっている。完成された勧告はこれに「第13章 最終規定」を付け加えたものとなっており、章構成だけ見ると大きな変化は見られない。主に第1章から第4章までが勧告の目的や適用範囲、理念の話となっており、第5章以降が各項目に関する規定となっている。

## B. 文部省による予備草案解釈

文部省の意見書の中身は、日教組を強く意識したものとなっており、予備草案における教員団体の権限を認める内容に対して極めて消極的ないし批判的な態度が伺える。

意見書において文部省はまず、義務教育の就学率や1クラスあたりの人数を挙げて、いかに日本が勧告の示す教育水準を達成しているかを明示し、そのうえで「草案にもられるべき事項は、各国の教育制度に共通に適用できるような原則的事項に限定されるべきであつて、各項目についての各国の事情が異なるものを画一的に具体的に、詳細にわたつてふれることや各国の国内政策にゆだねるべき事項にまで言及することは適当ではな」く、「この草案は、以上のような点についての配慮がふじゆうぶんである」と主張した<sup>5)</sup>。教員の労働権の保障に関しては、以下のように記述されている。

わが国の義務教育に従事する大部分の教員は、公立学校の教員であつて、公務員の身分をもっている。公務員たる教員は法令によつて安定した雇用条件を享有しているが、一方ほかの公務員と同様に公務員はわが国の憲法上、国民全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者でないとされているので、当然、民間企業の労働者が享有する団体行動権を制限されており、また法律に基づいて政治活動の制限等の服務上の義務が課せられている。したがつて、教員の地位向上をはかるための諸施策はこれら憲法および法律の趣旨に遵つて実施できるように考慮する必要がある<sup>6)</sup>。

また文部省からの意見書の中には、教員団体という用語について、「教育研究を目的とする職能団体」と「教員の勤務条件の維持改善を目的とする職員団体」とにわけのべきであるという論が展開されており、予備草案第9項に「教員団体を職能団体に限定すべき」と修正を求める形で意見が提出されている<sup>7)</sup>。ここには日教組を勧告の定める教員団体から外したいという思いが読み取れる。こうして文部省の予備草案修正案では、主に「第7章 雇用および分限」「第8章 教員の権利と責任」「第9章 効果的な教授および学習の条件」「第10章 教員の給与」「第11章 社会保障」について、大幅に修正と削除が求められる形となった。

以上より、文部省の予備草案に対する解釈・意見を整理すると、①日本では既に予備草案に求められる水準を達成していること、②予備草案を国内政策にまで干渉しない拘束力の弱いものとするべきこと、③公務員たる教員は労働権を制限されてしかるべきであること、がその主たるものであった。それでは、日教組はどのようにこの予備草案に反応していたのか。

## C. 日教組による予備草案解釈

そもそも、勧告予備草案の送付の段階で、文部省と日教組の間にはトラブルが起こっている。勧告予備草案は、ILO・ユネスコ両事務局長名義で外務省宛に「政府は、それぞれ自国の教育機関および全国的な教員団体(national teachers' organizations)と協議して、この勧告草案に対する意見・批評を七月一五日までに提出してほしい<sup>8)</sup>」との文書とともに送付された。しかしながら文部省は予備草案について日教組に知らせることをしなかったため、日教組はIFTA(International Federation Teachers' Association国際教員連盟)から予備草案を入手して、独自に意見書を作成、送付するこ

ととなったのである。

1965年7月15日付の日教組発行『教育新聞』には、このことが「早急に実施を 日教組からの意見書」と題して、文部省が勧告に対して「ろうばい」し、「秘密のうちに問題を処理しようとして」いると語られる<sup>9)</sup>。この記事には、勧告予備草案が、日教組の意見を少なからず反映しており<sup>10)</sup>、日教組の文部省に対する意見を代弁してくれていると記載されている。また日教組が配布した小冊子である『国際常識における教師の地位』(日教組、1965年)からは、予備草案の指す教員団体として日教組が適しているとする主張<sup>11)</sup>や、教師の労働権をもっと具体的に規定してほしいという意見<sup>12)</sup>、予備草案の趣旨を「アカデミック・フリーダム」として解釈する視点<sup>13)</sup>や、予備草案における「教師＝専門職」論を日教組の掲げる「教師＝労働者」論として読もうとした試み<sup>14)</sup>が読み取れる。このような認識に立って作成された日教組の意見書は、勧告草案の内容、特に「第6章 教員の環境教育」「第7章 雇用および分限」「第8章 教員の権利と責任」「第9章 効果的な教授および学習の条件」「第10章 教員の給与」の内容の多くを「強く支持する」旨が書かれており、文部省がいかに日教組を「攻撃」してきたかが書き添えられていた。

以上を踏まえて、日教組の予備草案に対する解釈・意見は、①予備草案は日教組の意見を大幅に取り入れたものであり、日教組が予備草案の示す教師団体の条件を満たしていること、②勧告の法的な拘束力および具体性を強化してほしいこと、③文部省が教師の労働権を弾圧しているでは正してほしいこと、であった。

このように見ると、文部省も日教組も、どちらも自分たちが勧告の趣旨を全うしていると解釈している点では共通しており、「第7章 雇用および分限」「第8章 教員の権利と責任」「第9章 効果的な教授および学習の条件」「第10章 教員の給与」において意見が対立していたと読むことができる。両者の衝突した点を整理すると、①勧告の拘束力をどうするか、②日教組を教員団体として認めるか、③教師の権利、特に労働権や裁量をどこまで認めるか、の3点であった。それではこの3点は国際会議の場でどのように扱われたのか。

### 3. 専門家会議

1966年1月17日から28日にかけて、ジュネーブにおいて「ILO・ユネスコ合同専門家会議」が開催され

た。専門家会議には両機関が選定した30カ国の代表者それぞれ1名ずつ合計30名(実際は29名)の専門家が集まり、WCOTP(World Confederation of Organizations of the Teaching Profession 国際教員団体連盟)のような国際的な教員団体からのオブザーバーたちが見守る中「教員の地位に関する勧告草案」(日教組は「勧告案」と呼ぶ)が作成された。日本からは相良唯一(京都大学教授)が専門家として、榎枝基文(日教組書記長)がWCOTPのオブザーバーの一人として、また文部省の高橋恒三(地方課長)も日本のオブザーバーとしてそれぞれ出席した。

#### A. 会議の中心的な争点

実際の会議では何が議論の焦点になっていたのか、ここでは当時の会議記録責任者であったE.W.H. プリオアの報告書(以下「プリオー報告」と略記)から、会議における中心的な争点および日本の論争点が会議においてどのように扱われたのかを概観する。

プリオー報告において、長時間にわたる議論が行われたと思われる記述があるものは、全体で6箇所あったと記述されている。具体的には①連邦国家における国家政策と教職の関係の問題、②教員養成課程の内容の問題、③教員養成機関の水準の問題、④教員の懲戒に関する公開性の問題、⑤教員の職業上の自由に関する問題、⑥教員が年金受給年齢に達した後も勤務を続けることに関する問題の6点について、長時間の議論が行われた。また、その議論を通じて、①教員の継続教育、②教員の職業上の自由、③教員の給与の重要性が確認されたプリオー報告には残されている。

#### B. 日本の争点

日本で議論となった問題については、まず勧告の拘束力に関する問題については、「種々の国々の教育制度には相違があり」「全く完全に一致した勧告を作成することが多くの点で困難であった」ことから、特別政府間会議に持ち越されることとなった<sup>15)</sup>。しかしながら一方で、この各国の教育制度の相違を考慮すべきであるということが、草案前文の中に組み込まれることとなった。

続いて、日教組を教員団体として認めるかどうかについてであるが、文部省の予備草案第9項に関する意見である「教員団体を職能団体に限定すべきである」とする意見は、結果的に退けられた。

最後に、教員の権利についてである。まず着目すべきは、「職業上の自由」について述べられる草案第59

項の中で、「承認された計画のわく内で」という文言が追加されたことだ。また、草案では新たに第70項が追加され、「教員および教員団体は、生徒、教育活動および社会一般のために当局とじゆうぶん協力するよう努力すべきである」と定められた。さらに、予備草案第86項にあった「当局は、教員団体によつて制定された道徳ないし行動の規範が教員の権威と一般に承認された諸原理にしたがつた職責の遂行に大いに寄与することを認識すべきである」という文言が、草案第71項では「道徳または行動の規範が教員団体によつて制定されなければならない」と修正されている。参加している各国の代表がそれぞれ政府当局の人間であったことも影響してか、教員の権利を保障するはずの項目が、専門家会議を経て、ある程度当局による制限を許す内容へと変化したことは興味深い。

#### C. 予備草案第82項

教師の労働権についても一つ特筆しなければならないのが予備草案第101項から草案第82項への修正であった。予備草案第101項は、「教員の団体交渉権」の項に含まれており、その内容は「雇用条件から生じた教員と雇用主間の紛争を処理するために適切な労使合同機構が作られるものとする」という内容であったが、これに草案第82項では「もしこの目的のために設けられた手段および手順がつかえた場合には、あるいは、当事者間の交渉が挫折した場合には、教員団体は、その正当な利益を守るために通常他の団体に認められているような手段をとる権利を有するべきである」と加筆された。この「通常他の団体に認められているような手段」という曖昧な表現の解釈をめぐり、文部省と日教組は大きく対立することとなる。

#### D. プリオー報告に見る教師の専門職性

それでは、専門家会議では教師の専門職化はどのように捉えられていたのか。以下プリオー報告から該当すると思われる箇所を引用する。

12. 指導原理 この章の諸項目は勧告草案の前提をなすものである。会議では、「プロフェッション」としての教えるということの概念をめぐつて少し時間がかかったが、討議の結果、「プロフェッション」および「パブリック・サービス」という用語には数カ国語では多くのニュアンスがあることが明らかになった。最終的に採用されたテキストでは、二つの概念を組み合わせ、教員に要求

される養成の水準および教員が遂行する職責の水準の点からみて定義づけられている<sup>16)</sup>。

この「プロフェッション」について、文部省は国家に従属する公務員としての側面を強調して解釈し、また日教組側には研究団体としての側面や労働者としての側面を強調して解釈していたが、この「パブリック」という概念に配慮した記述はあまり見られなかった。この「パブリック」の意味について、別の個所では以下のように記述される。

55. 教員が、かれら自体でも、かれら自身に関するかぎりでも、いかなる他の種類の勤労者よりも、いくらでも重要であるというのではない。学校は、子どものために存在し、教育は、人間と社会に役立つことを目的とするのであつて、教員に雇用を提供するためのものではない。重要なことは教える機能である。というのは、これはその価値を強調しすぎることができないほどに人間の幸福と発展を助長するための潜在的な力をもっているからである。これは非常に重要なことであるから、その遂行は、友好的に効果的に、責任をもつて、かつ、謙虚さを加味した誇をもつて、それをなしとげようとする者にのみ委されるべきである。教員は、その機能をじゆうぶんにも果す限りにおいてのみ、教員として重要なのである。教えることは、いままでよりも、より専門性を要する職業とならなければならないが、教員が果すべき機能の重要性にふさわしい社会的、経済的地位などの地位が与えられなければ、そのようなことは成立しないであろう。

ここでは、予備草案第6項「教師の仕事は専門職と認められるものとする」ということの意味がより明確に記されている。すなわち、まず前提として「学校は、子どものために存在し、教育は、社会と人間のためである」ことを挙げ、それゆえに「教えること」の重要性を強調する。そしてその「教えること」は当時においてますますその専門性を要するととらえられており、それは教師の社会的および経済的地位を確保することによって達成される。その社会的経済的地位確保のために「専門職として認める」べきであると説くのである。ここでは改めて予備草案にあった「教職の専門職化」の理念が確認されているとみることができる。

以上、このような経過を経て、専門家会議では予備草案が修正、全13節146項にわたる草案が作成された。

#### 4. 勧告草案の受容

専門家会議で作成された草案を日教組と政府および文科省がどのように解釈したのか、以下ではそれぞれの草案解釈と、特別専門家会議に向けての両者の争点を検討する。

##### A. 日教組による草案解釈

「専門家会議」にWCOPのオブザーバーとして出席した槇枝は、日教組第30回定期大会において、本会議の報告を行った。この槇枝報告書の内容は、「日教組の意見を大幅に反映」「文部省の意見はすべて除去される」として各意見書の論点と会議の内容の比較がまとめられ、そのうえで「勧告草案」における重要と思われる要素を槇枝が解説するものとなっている。

槇枝報告書では、専門家会議の内容が日教組の意見を大幅に反映したものであったとして、以下の10項を挙げている。具体的には①前文にILO87号条約および98号条約に配慮する記述が挿入、②第82項（予備草案第100、101項）においてストライキ権を婉曲的に保障、③第81項において雇用主の定義が確定、④第38項（予備草案45、46項）において教員の試用期間を1年以内にするように修正、⑤予備草案第49～52項における教師の配置に関する項の削除、⑥第43項（予備草案第64項）において教員の昇進昇格に教員組織と協議する旨を挿入、⑦第46項（予備草案第67項）において教員の懲戒を教員の要求に基づき公表する旨を挿入、⑧第49項(2)にて被懲戒処分者がその理由を通知される権利の挿入、⑨予備草案第111項(2)にて有休を学校の休日中にとると解釈される項の削除、⑩第101項（予備草案第110項）にて無休出産休暇となっていた点の無休を削除、がその内容である。ここで槇枝が挙げた修正点は、④を除きそのすべてが教員の労働者としての権利の保障に関するものであり、日教組が専門家会議によせていた関心の多くがこのような労働権に関係するものであったことを裏付けている。その後槇枝は文部省の修正案が否決された点を挙げたうえで、「決定された重要な内容」として会議の論点を20点に要約・整理している。こうして挙げられた論点は、「教員の労働基本権について」「教師の倫理綱領」「教師の勤務評定制度」「教員の政治活動」にわたって、日教組の対文部省運動と強く関連付けられた形で語られてお

り、いかに勧告が文部省の誤りを指摘しているかという点に重きが置かれている。「教育職を専門職として位置付ける」という言葉に関しても、槇枝報告書は以下のような記述をする。

このこと〔草案第5項および第6項：編集者加筆〕は、教師の社会的・経済的・政治的地位をだれよりも高める必要を強調しているのであって、日本流にいう「だから、労働運動、ストライキ権も禁止し、政治活動も禁ずるのだ」という逆だちの議論はあてはまらないのである。教師が労働基本権の行使の自由を完全に保障され、職業上の自由、市民権の行使の自由を完全に保障され、商業上の自由、創造性が完全に保障されてこそはじめて教師の地位が高められ、教育の進歩・発展がのぞみうるであることをお互い充分認識しなければならない<sup>17)</sup>。

こうして、日教組における「教職の専門職化」は、教師の労働権の保障および教員の教育権の独立を、文部省に認めさせることと同義として位置づけられたのである。日教組は、この槇枝報告書に基づき運動を展開することとなる。

##### B. 文部省による草案解釈

それでは特別政府間会議を控え、勧告の採択が迫られた文部省はどのように草案を解釈したのか。1966年9月13日、「教員の地位に関する勧告草案の採択について」閣議決定が行われた。政府は、先のILO87号条約をめぐる文部省日教組対立を意識したうえで、勧告の趣旨に関しては「文部省と日教組との間に、本質的に対立する関係がないはずである<sup>18)</sup>」と述べる。その理由として、勧告の趣旨を以下のように論じている。

この勧告案は後進国に対して教員の地位に関する理想像を示すことが動機ではじまり、各般の考慮から先進国にも及ぼすこととなったのだと伝えられているが、そのような関係から先進国においては、ほとんど実現されていることを勧告内容としているので、語数の膨大さにもかかわらず、われわれが新奇なものとして聞くべき事項はほとんどない<sup>19)</sup>。

文部省の勧告に対する姿勢は、この閣議でほとんど決定的になったといっても過言ではないだろう。すなわ

ちこの閣議において勧告の問題意識は後進国に向けられているとする解釈が通ったことによって、日本は勧告の内容をほとんど達成しているということが前提になってしまったのである。その根拠として、閣議決定には、「わが国では教職員を早くから待遇官吏として、中央政府の官吏と同格に扱ってきた経緯から、国際的の比較において教職員の地位や教育水準は比較的高水準にある<sup>20)</sup>」という記述がある。政府は、「教職の専門職化」の具体的内容や専門職化の議論を脱色し「中央官吏と同格に扱ってきた」とすることによって、勧告の趣旨を全うしていることとしている。そして閣議報告参考資料は「したがって、これらの事情を教職員にも一般国民にも正しく伝えて、この勧告草案をめぐって誤解や偏見にもとづく無用の混乱を起こさないように努力すべきである<sup>21)</sup>」と続くのである。日本政府は「教職の専門化」をすでに達成されている課題とすることによって、教職員の地位や教育水準の高さを教職員や国民に伝えて混乱を抑える方向に舵を切ることにしたのである。

こうして、教師の専門職化を、「教師の労働権の保障および教員の教育権の独立を完全に認めさせること」と考える日教組と、「社会的地位や高い地位を保障すること」と捉え既に達成されていると考える文部省との間で最大の争点となったのは、草案第82項、教師のストライキ権をめぐる問題であった。

## 5. 特別政府間会議

専門家会議で採択された勧告草案をもとに、1966年9月21日から10月5日にかけて、パリにおいてユネスコの単独主催のもと「教員の地位に関する特別政府間会議」が開かれた。この会議には74カ国の代表団、国連およびILO、FAO、WHOなどの代表者、ヨーロッパ連合、国際教育局などの政府間機関の代表者、ローマ教皇庁など4つのユネスコ非加盟国からの代表者、17のユネスコの傍系団体である非政府機関（NGO）の代表者など、百数十人の多数が参加した。日本の代表団は文部省初等中等教育局の今村武俊審議官を代表とし、相良惟一京都大学教授が代表顧問を務め、パリのユネスコ常駐代表部の曾田規知正書記官と、ジュネーブの日本政府代表部の中村純一書記官がともに代表代理として、計4名から構成されていた。また、WCOTPのオブザーバーの一人として日教組の大鹿高義国際部長も出席した。本会議において勧告草案を修正し、「教員の地位に関する勧告」(Recommendation

concerning the Status of Teachers) を作成、全会一致で採択された。

### A. 日本の争点

日本で大きな争点となった第82項はどのように議論されたのか。日本代表団は特別専門家会議にて修正案を提出した。日本の修正案に関する議論は以下の議事録のとおりである。

140(1) 今村氏（日本）は、現案文のまま、第82項を採択することに異議はないと述べた。しかし、日本では、公務員はストライキを禁止されているが、その代償措置として、調停機能を持つ第三者機関に、彼らの苦情や不満を提出する権利がある。彼は、教師が公務員である場合、「他の手段」という語を、かかる代償措置を含むものとみなすと述べた。

140(2) 日本代表団は、82項について、各政府が、公立学校の教員にストライキ権を認めるべきであるという意味には解しない。もしこの項目が、この権利を意味するならば、日本はそれらに反対しなければならない。また、彼は、ILO九八号が、ストライキ権の問題を扱っていないことを指摘したいと述べた<sup>22)</sup>。

草案第82項はそのままの形で勧告第84項に残ることとなったが、今村の発言は議事録にしっかりと記述された。このことによって文部省は、今村が日本は草案82項がストライキ権を意味するものとして解釈しないという保留を述べた際に各国から異議が出なかったことを根拠としてストライキ権を否定。それに対し、日教組側はあくまでも政府が勧告第84項に賛成する形をとったことを根拠としてストライキ権を認めていると解釈したため、勧告第84項の問題は平行線の一途を辿り、その後も何度も文部省と日教組間で論争点として引き合いに出されることとなった。

また、専門家会議で持ち越しとされた勧告の法的拘束力に関しては、「勧告は、厳密には、法的拘束力を有しない」とされつつも、「それは、異なった国情に正当な考慮を払いながらも、真剣に努力すべき到達目標を示すものであり、その実施と立法に影響を与えようとするものであり、また、相当な政治的、道徳的に比重を持つものである」として定められた<sup>23)</sup>。

## B. カー報告に見る教師の専門職性

特別政府間会議の内容は、ウイリアム・G・カーによって「教員の地位に関する特別政府間会議記録責任者の報告」(以下、「カー報告」と略記)に記録されている。改めて、その記録から、教師の専門職化はどのように議論されたのかを読み取ってみよう。

カー報告によると、まず「この会議は、最初から、教職とは一種の公共の役務に従事する専門職であるという概念を受け容れていた」と記されており、勧告「第3章 指導原則」において「児童・生徒に対する教育に必要なレベル(中略)および教員が果たすべき専門職としての責務について述べられている」とされている<sup>24)</sup>。この第3章には「教育の仕事は専門職とみなされるべきである」とする第6項も含まれている。さらに、専門職たる教員の権利が認められる根拠として、「教育の質」という言葉が掲げられているのだが、興味深いのは、この「教育の質」に求められる基準は「倫理的行為の問題ではない」とされているということだ。重要なので改めて以下に報告書の該当箇所を引用する。

第七〇項(「すべての教員は、その専門職としての地位が相当程度教員自身に依存していることを認識して、その全ての職務においてできる限り高度の基準に達するよう努めるものとする」:編集者加筆)に使用されている「基準」という言葉は、教員の職務の質について述べているのであって倫理的行為の問題ではないということが述べられ、これがはっきりと承認された<sup>25)</sup>。

専門職としての教師を担保するものとしてこの会議で重要視されていたのは、その倫理的行為の問題ではなくあくまで「教育の質」であった。また教師の倫理的行為に関しては、勧告第73項にて、「教員団体が制定するものとする」と規定されている。この前提に立って勧告が作成されたことを今一度確認しておきたい。それでは、文部省と日教組はこの勧告をどのように受容したのか。

## 6. 勧告受容

勧告が採択された翌年である1967年の4月4日、日教組は早速文部省に対し、本勧告に関する質問書を提出した。それに対し文部省は4月28日に、今村を通じて非公式の回答をメモという形で提示した。勧告をめぐって

文部省と日教組が直接議論を交わすのは、これが初めてのことであるため、以下ではそれぞれの内容を検討し、文部省と日教組が勧告の趣旨である「教職の専門職化」をそれぞれどのように解釈し展開しようとしたのかを検討する。

## A. 日教組の質問書

日教組質問書は、質問書という形式をとってはいるものの、その内容は勧告の速やかな実施および日教組との「話し合い」を求めた意見書としての性格が強かったといえる。日教組は、勧告において日教組と文部省との間のいくつかの争点が解明しているとし、具体的な諸項目を挙げながら質問の形をとって文部省に改善を要求した。ここで注目すべきは、この意見書の主眼が、文部省と交渉をすることに置かれていることであろう。当時の文部省は、日教組の倫理綱領、政治的中立性、実力行使の3点を問題視し、それらを理由に中央交渉を拒否してきた経緯がある。そのため質問書ではまず、勧告に基づいてこの3点の文部省解釈を改めることが求められた<sup>26)</sup>。

そのうえで、日教組の他の質問項目は、その多くが教育政策に関して日教組の発言権を認めることを求めている。このことから、質問書の主たる目的は、日教組を勧告に述べられる教員団体として認めさせ、中央交渉を受け入れさせることにあったとみることができよう。こうして日教組による勧告の実行は、まず日教組が教育政策の制定に携われるよう文部省に認めさせることに接続された。

## B. 日教組の質問書に対する文部省の回答(メモ)

これに対する文部省の返答は、同年4月28日、正式な文書ではなくメモとして横枝に手渡された。そのメモで文部省は、「日教組の誤解を指摘する」という立場を取り、勧告の性格および教員団体に関する考え方についての説明を展開する。勧告の拘束力について、文部省はカー報告の「各国を法的に拘束するものではない」という文言を引用する<sup>27)</sup>。さらにメモにおいては、勧告の趣旨は教育制度が整備されず、発展途上にある多くの国の教育水準の向上であり、それと比べて日本では教員を官吏と同様に扱ってきたため、その性急な実施を行わなければならないものではないと論じている。ここに見られる文部省の意向は、66年閣議決定をそのままの形で反映しているものであり、閣議決定における勧告解釈を、カー報告書における「法的に拘束するものではない」という文言で補強しようとして

いることが窺える。そのうえでメモには、教員団体について以下のように記述されている。

この勧告においては、教職は専門職と考えられるべきであり、かかる職務に従事する教員の組織する団体は、当局の完全な協力者としてきわめて重い責任をもつものとしている。かかる前提のもとに、教員団体の教育政策策定への参加や教材教具の開発等への参加が述べられているのである。(中略) 日教組がいわゆる教育闘争に明け暮れてきたことは周知のことであるのに、日教組が自らを勧告という教員団体にみ立てているのは勧告に対する理解を欠いているようにも思われる<sup>28)</sup>。

ここでも再びカー報告書の引用がなされ、教員団体が当局の完全な協力者として重い責任をもつということが強調されており、それどころかそのことが教員団体の教育策定への参加や教材教具開発等の前提条件とまで解釈されている。このような論理展開をもって、文部省は日教組との交渉を拒否している。文部省は、予備草案に対する意見書にあった教員団体二種類論(教員団体には職能団体と職員団体の二種類があるという論理)に基づく日教組排除の理論を、特別政府間会議を経てこのように展開させたのであった。それではこのような議論を立てているメモは、「教職の専門職化」をどのように考えたのか。以下では今村によるメモの解説からそれを考察する。

### C. 今村によるメモの解説

このメモについて、今村は雑誌『教育委員会月報』の1967年6月号にてその解説を行っている。このメモには相良の「教師＝専門職」観が記述されている。

英語で *profession* とは高度の教育と特別の訓練が要求される職業であり、具体的には僧侶、法律家、医師の職業であるとされている。これらの職業は、社会的に高く評価され、高い所得を得ているが、しかしその所得は団体交渉やストライキを通じて得られるものではなく、まさにその社会的評価の高さに基づいて得られているのである。僧侶、法律家、医師は自由業者であり、労使関係を形成することによって賃金を得ているのではない。一方、この三種の職業人に比して、国公立学校に勤務する初等中等教育関係の教員はかならずしも同一の社会的地位をしめていない。だからこそ勧告第6

項は「教職は *profession* と考えられるべきである。」と述べているのであり、*profession* そのものだと断言しているのではないように思われる。わたくしにとっては、ホンモノの *profession* が団体交渉によって賃金をきめたり、超過勤務を請求する姿はカリカチュア(戯画)とさえ感じられる<sup>29)</sup>。

今村はこのような勧告解釈にのっとって以上のようなメモを作成したのであった。すなわち、勧告においてユネスコ的な専門職像と、ILO的な労働者像がうまく融合されていないという発想であり、そこで専門職としてイメージされる僧侶、法律家、医師の専門職性はストライキと相いれないと考えているのだ。これは文部省の打ち出す「教師＝聖職者」に通じるイメージであり、終戦前の高い倫理性を持つ教師に専門職性を見る相良の教職観ともつながるものである。このような発想に基づいて今村は、「教職の専門職化」は団体交渉やストライキによって得られるものではないと考えている。文部省のメモにおける論理構成は、このような「教師＝専門職」観に基づいて行われたのであった。

このような経緯を経て文部省は、1970年に雑誌『教育委員会月報』11月号にて教員の地位に関する特集を組むなどし、勧告の周知を進めながらその具体的な実施に踏み入っていく。1971年6月11日に中教審が答申した「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」は、文部省がどのように勧告を教育政策として扱うかを示したものであった。ここにみえる文部省の方針は「教職の専門職化」という問題を優秀な人材の確保という点に限定させ、教員養成と給与制度の充実という形で応えようとしたものだった。これらの方向性は、後の教養審による「教員養成の改善方策」(1972年)や教員の人材確保に関する特別措置法(1974年)に引き継がれていくこととなる。

### D. 両者の専門職化路線の検討

以上見てきたように、日教組は勧告の実現を文部省と直接交渉するための運動に接続し、文部省は66年閣議に則って日本は勧告の内容を既に達成しているという視点からこの直接交渉を退けた。その背景には、今村が述べたような、教員の倫理性の高さを専門職の大きな要素として捉える考え方があったわけだが、改めてここでカー報告の内容を思い出したい。

カー報告では、教師の専門職性を担保する「教育の質」に求められる基準は、「倫理的行為の問題ではない」と記されていた。このことから文部省の、ストライキ

をするような倫理観の低い教師は専門職として認められないとした見解は、勧告の提示する専門職像とは異なるものであると言えるだろう。また専門家会議において、教員団体として職能団体のみに限定するべきであるという訴えが退けられたことも、同様に文部省の見解が勧告の内容からずれていることを示している。

それでは日教組の向かった方向性はどうかであったか。日教組が教師の労働権に重点を置いて運動を展開したことは勧告の内容に沿うものであったが、一方でこの勧告は専門家会議の段階で各国の代表たちによって当局の制限が設けられてしまっていることには留意が必要だと思われる。また、勧告の主旨たる「教育の質」をいかに高めようとしたかについては、今後、日教組の教育研究集会の検討が待たれることとなるだろう。

## 7. おわりに

ここまで「教員の地位に関する勧告」の受容過程を、文部省と日教組のそれぞれの主張と、二度の国際会議の議事録と比較しながら検討してきた。その中で以下の二点のことが確認された。

一点目は、文部省も日教組も予備草案送付時に、自身の団体の方針こそが勧告の趣旨に沿っているものと解釈し、文部省は日教組に、日教組は文部省にそれぞれ対抗する手段として勧告を受容しようとした点にある。それによって、草案受容期においては、文部省と日教組の最大の争点であった教師の労働権をめぐる問題がそのまま教員の専門職化の問題として議論されることとなったのである。また、そのことによって結局どちらも、その政策や運動の方向性を顧みることなくむしろ自身の論理を強化する形で勧告を接続しようとしたことにも注目したい。

二点目は、勧告における教師の権利について、専門家会議において制限が当局による制限がかけられたが、特別政府間会議においてそれは「教育の質」に関わるものであり、「教師の倫理的行動」に関わるものではないことが示されていた点だ。文部省は特に教師の聖職者的な倫理性の高さを専門職としての要素として考えていたが、勧告においてその倫理性を規定するのは教員団体にあるとされている。また、専門家会議では、この専門職性の重要な要素として「公共性」が掲げられていたことにも着目したい。

また新たな課題として、日教組の勧告受容のその後を見るためには、教育研究集会の検討が必要であるこ

とも見えてきた。教育研究集会の場で高めようと言われた「教師の専門職性」とは何であったのか、勧告の内容と比較しつつその方向性を見ることにより、日本における勧告受容の発展の様相を分析することができるだろう。

また今回の検討を通して、もう一つ新たな問いが浮かび上がってきた。勧告の前文には児童の権利に関する宣言が達成すべき国際文書として挙げられているのだが、日本において勧告が児童の権利を中心に語られることはなかった。すなわち、勧告が文部省と日教組の対立の文脈に接続されたため、児童の権利は常に自明のものとして国家または教師が保護するものとして扱われていた。しかし本来、国家による教育政策の展開と児童の権利との間には緊張関係があるのであり、また、教員による保護と児童の権利の間にも緊張関係がある。そのため、ここにみる「教職の専門職化」は、国家と児童あるいは教員と児童との間の緊張関係が見過ごされたまま、すなわち勧告が強調していた「教えること」の意味が問直されることなく、それぞれの主張に回収されて進んでしまったのではないかという仮説が立てられる。このように考えると、児童を中心とした「公共性」とは何かという問いは、勧告を読み直すうえでとても重要な意味を持ってくるだろう。

## 注

- 1) 文部省「7 教員の地位に関する勧告予備草案に対する日本政府の意見(1965年7月)」「教員の地位に関する勧告関係資料集」, 1970年, 85-95頁。
- 2) 世界人権宣言第26条は、教育における機会均等、初等教育の無償、義務制および教育の目的等について規定している。
- 3) 文部省の訳で「児童憲章第7原則および第10原則」とされているこの文言は「児童の権利に関する宣言第7及び第10の原則」の間違いであると思われる。後に正式な勧告では、「児童の権利に関する宣言第5、第7及び第10の原則」と改められた。
- 4) 文部省「5 教員の地位に関する勧告予備草案」『教員の地位に関する勧告関係資料集』, 1970年, 47頁。
- 5) 文部省「7 教員の地位に関する勧告予備草案に対する日本政府の意見(1965年7月)」「教員の地位に関する勧告関係資料集」, 87頁。
- 6) 同上, 87, 88頁。
- 7) 同上, 89, 92頁。
- 8) 日本教職員組合「ILOとユネスコ両事務局長より外務省宛の文書(一九六五・四・一五付)」「国際常識における教師の地位」, 1965年, 116頁。
- 9) 日本教職員組合「早急に完全実施を 日教組から意見書」『日教組教育新聞』, 1965年7月15日, 1面。

- 10) この主張は、予備草案作成の土台となった1958年の「初等中等学校教師の社会的・経済的条件に関するILO専門家会議」に日教組の当時の賃金対策部の田中資郎が出席、1963年の同会議に中小路清雄が出席し発言していたという事実に基づいている。
- 11) 日教組意見書では第6項に関して、「自主的、集団的な教育研究」の重要性を説いており、その理由として「日教組は一五次におよぶ自主的集団的教育研究活動のつみ上げの経験から、以上のことを確認する」と述べている（日本教職員組合『国際常識における教師の地位』、1965年、50頁。）
- 12) 同上、7頁。
- 13) 宗像誠也「教師の教育活動の自主性の強調」日本教職員組合『国際常識における教師の地位』、1965年、15-17頁。
- 14) 中山和久「教師は労働者である」日本教職員組合『国際常識における教師の地位』、1965年、24-26頁。
- 15) 「10.ILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」記録責任者の報告（1966年1月）」『教員の地位に関する勧告関係資料』文部省、1970年、252頁。
- 16) 同上、252、253頁。
- 17) 「榎枝報告書」『第三〇回定期大会経過報告書』日本教職員組合、1966年、194頁。
- 18) 「教員の地位に関する勧告草案の採択について」宮原誠一・丸木政臣・伊ヶ崎暁雄・藤岡貞彦編『資料 日本現代教育史1960-1973年』三省堂、1974年、84頁。
- 19) 同上、84頁。
- 20) 同上、84頁。
- 21) 同上、84頁。
- 22) 日本教職員組合『教師の地位——最終決定版』、1966年、83、84頁。
- 23) ウィリアム・G・カー「資料 ②特別政府間会議記録責任者の報告」『教育委員会月報』21(4)、文部科学省、1969年、86頁。
- 24) 同上、84頁。
- 25) 同上、88頁。
- 26) 同上、373-375頁。
- 27) 「20. 教員の地位に関する勧告についての日教組の質問書について（メモ）（1967年5月）」『教員の地位に関する勧告関係資料集』文部省、1970年、376頁。
- 28) 同上、377頁。
- 29) 今村武俊「教員の地位に関する勧告について（三）」『教育委員会月報』1967年、14、15頁。

（指導教員 小国喜弘教授）