

占領期における日教組の法的地位の変遷

徳久恭子

はじめに

I. 本稿の分析視座

保革という対立軸

「革新」研究の課題

公務員制度改革をめぐる諸アクターの立場

II. 労働組合から職員団体へ

公務員法をめぐる2つの路線

職員団体の単位と日教組の任意団体化

III. 教育公務員の職責と身分

専門職者と労働者という2つの顔

諸アクターの抱く教師像と身分保障の類型

教育労働者の使命

おわりに

はじめに

日教組という団体の特徴をお答え下さい。歴史研究で「もし」を問うことはタブーとされるが、この質問を日本教職員組合（以下、日教組）が発足した1947年6月8日から定期的に問い続けていれば、どのような回答を得られたであろうか。

ここに素朴な疑問を投げかけたことには、二つの理由がある。一つはジェネレーション・ギャップであり、もう一つはイメージ・ギャップである。前者は、大学教員の多くが実感する、「冷戦」を実感したことのない平成生まれの学生達と昭和生まれの教員達との間にある「戦後」や「革新」という言説についてのギャップである。たとえば、大学の講義で「革新」の意味を学生に問うと、アメリカの革新主義（Progressivism）を指したり、ギデンズの「第3の道」と読み替えたりする回答が少なからず現れる。これは、彼・彼女らが「革新」を世界史や現代史の文脈で捉えていることの証左であり、戦後の日本で語られた「革新」が世代を超えて共有されるものでないことを示している。

では、昭和生まれの教員達は「革新」の意味を同じくしているのかと問われれば、そうではない。筆者世代（＝団塊ジュニア世代）とその親世代（＝団塊の世代）にも似たようなギャップは存在する。大まかな整理であることをあらかじめお断りして大鉈を振るえば、「戦後」や「革新」という概念の指す意味は、戦後生まれに限っても、団塊の世代―団塊ジュニア世代―その子世代との間で大きく異なっている。敷衍すれば、革新の一勢力と位置づけられた「日教組」の意味も同じでないといえる。そもそも日教組とはどのような特性を持つ団体なのだろうか。この疑問は、後者と結びついている。

日教組は左翼だ。戦闘的な組合だ。偏向教育を行っている。占領期から1980年代にかけて示された各種媒体を概観すれば、そうした表現が散見される。筆者自身、子どもの頃には、日教組は特定の思想に基づいて行動している団体と思い込んでいたが、その実態を十分に理解していなかった。より正確には、日々会話を交わす個々の先生達が日教組の構成員であり得るとは、想像だにできなかった。学校で出会う教員たちの年齢や性別、個性は様々で、学生指導に熱心な先生もいれば、放任主義の先生もおり、教科教育のスキルも同じでなかった。また、幼少期に複数転校した経験や友人らの記憶を総合すれば、平和教育や人権教育に対する熱心さは学校ごとに、もしくは自治体ごとに異なっていた。生徒であった頃の記憶をたどれば、学校の先生は普通の人であったし、多様であった。日教組はそのような人たちを構成員としているのに、構成員と組織の間に著しいイメージ・ギャップが生じるのはなぜだろうか。

本稿は、この素朴な疑問に答えるために、日本最大の教職員組合である日教組の特徴を占領期に法制化された3つの公務員法（国家公務員法、教育公務員特例法、地方公務員法）と結びつけて捉えることを課題にしたい。ここで日教組の法的地位を改めて確認するのは、戦後に「労働組合」として発足した日教組が公務員法の制定過程で労働法の適用も公務員法の適用も受けない「任意団体（権利能力なき社団）」という地位に置かれることで、剥奪された権利の回復が1950年代以降の運動方針となった過程を明らかにできると考えるからである。のみならず、その立法過程に見ることで、政策形成に携わった諸アクターの抱く、教員像および教員組合像を明らかにし、いずれの立場が制度化されたのか、それは日教組の自己認識とどの程度親和的であったかを確認することも出来る。

この目的に即して、第1節で分析の枠組みを示し、第2節と第3節で事例分析を行う。本稿の分析対象は占領期に限られるが、第2節以降に示される諸法制がその後の運動に与えた影響について若干の含意を述べて、結びに代えたい。

I. 本稿の分析視座

一般に、戦後の教育政策、とりわけ1990年代までの教育政策は、保革イデオロギー対立およびそれを代弁する文部省（現、文部科学省）と日教組の対立から説明されることが多い。当事者である文部省の記した『学制百二十年史』や日教組の『日教組十年史』等においても、両者の対立が明示的・暗示的に述べられており、2項対立が教育史に与えた影響を確認すること

ができる。

ただし、それがいずれの政策領域においても支配的であったかどうかは定かでない。教育政策は専門性の高さから自律性の高い領域と認識されやすい。その点は否定しないが、学校教育の運営は人件費や施設の建設・維持管理費など莫大な費用を要する点で経済的自立性が低く、国公立学校教職員の身分保障は公務員法との兼ね合いから自由でない。すなわち、教育政策は他の政策との連関を恒常的に迫られる領域でもあり、保革イデオロギー対立に還元できない要素を複数抱えている。文部省にとっては、財政を司る大蔵省（現、財務省）、人事を所管する人事院、地方教育行政を実施する都道府県・市町村を支援し、時に利益代弁する自治省¹⁾（現、総務省）との調整が議会对応と同等に重要であり、省庁間調整の結果、意に添わない立法化を迫られることもあるからである。ゆえに、教育政策は諸アクターの関係から理解される必要があることがわかる。本稿の分析対象である教職員の身分保障を例に考えてみよう。

一般的な労働組合と同様に、労使関係に注目して、教職員の身分保障を充実させようとする場合、文部省と日教組、地方公共団体と単位組合（単組）の関係が重要になる。労働組合は、構成員たる個々の労働者の経済的・社会的・文化的な生活を充実させるために、争議行為という裏付けのもとに、使用者との間で団体交渉を行い、労働協約を締結して、労働条件の維持改善を図ることを第一の目的にすることから（片岡 1974）、日教組や単組には、文部省や地方公共団体と交渉し、実を得ることが期待される。制度を見ても、教職員の給与及び報酬等に要する経費等は、義務教育費国庫負担法等により国庫が一部負担することを定めており、日教組が文部省に働きかけるのは当然のことといえる。

ところが、現在の日教組はそのような行為をなす法的根拠を十分に伴っていない。都道府県を単位とする単位組合の「連合体」として発足した当時の日教組は、労働組合法を根拠とする「労働組合」として活動を続けてきた。ただし、その範囲は先鋭化する官公労組の組合運動を抑制する目的で示された 1948 年 7 月 22 日のマッカーサー書簡と同年 7 月 31 日の政令 201 号により著しく制約された。しかしそれ以上に日教組を変質させたのは、1948 年 12 月 3 日の国家公務員法の改正と 1950 年 12 月 13 日に公布された地方公務員法であった。詳細は後述するが、改正国家公務員法と地方公務員法は公務員の組合を「労働組合」から「職員団体」に位置づけ直し、職員団体の登録制を導入した。単位組合の連合体である日教組の法的地位もここに規定されると予想されたが、そうではなかった。2 法は全国的な連合組織である日教組を登録の対象外にすることで、日教組を権利能力なき社団と位置づけた。

問題は、この過程を文部省と日教組の 2 項対立から説明できるかという点にある。結論を述べれば、その説明は適切でない。先行研究が示すように、公務員法の制定を主導したのは、GHQ（連合軍最高司令官総司令部）であり、文部省の影響力は限られていた（竹前 1970; 岡田 1996）。ゆえに、日教組の任意団体化は、GHQ の動向とそれを踏まえた国内諸アクターの反応から説明する必要がある。本稿は、日教組の任意団体化は GHQ 部内の支配的な政策アイデアの交代により促されたという仮説のもとに、国家公務員法、人事院規則、地方公務員法の立法過程を検討することを第一の課題とする。

この仮説について、筆者の指摘は文部省の影響力を限定的に捉えるだけで、保革対立という分析枠組みの有効性を否定するものではないという批判がただちに予想される。国家公務員法の改正は、米ソ冷戦の深刻化する時期と符合しており、法改正の過程で反共という観点が前面に出るのであれば、通説が支持されるからである。したがって、それを確認することを第二の課題としたい。

保革という対立軸

ところで、教育政策研究でたびたび言及される保革対立とは、何を指すのであろうか。「保革」という用語は、戦後日本政治を語る際に当然のように用いられてきたが、その定義は必ずしも一致しない。本稿の検討を始める前に、「保革」（保守—革新）というイデオロギーの意味を確認しておこう。

一般に、市場の原理を尊重し機会の均等を重んじる経済的自由主義を志向する政党は経済団体を、結果の平等を重要視し規制や再分配政策を通じてその実現に努める社会主義の立場を志向する政党は労働組合を主たる支持母体の一つとし、彼・彼女らの利益に見合う政策の形成を試みる。政策選好の相違は、時に両陣営を対立的な立場に置き、政策争点を明示する。日本では、福祉政策を含む広義の経済政策（経済的統制の強さ）を分かち軸の両極に自由民主党（経済的自由主義＝保守）と日本社会党や日本共産党（社会主義＝革新）を配置して、諸政党の政策選好と政策対立を捉えてきた。

こうした類型は、日本に限らず他国でも行われているが、「保革」という用語には、日本特有の文脈も埋め込まれている。一般に、保守主義といった場合、経済に関して言えば、アダム・スミスに代表される古典派もしくは新古典派経済学を指すが、文化や道徳の面では、伝統的な価値や秩序を重んじる伝統的保守主義を示す。また、外交や国防の面では国家という単位や国益を最優先する。このように、「保守」という表現には、複数の意味が埋め込まれている。戦後日本にもこれが妥当するが、「戦後における防衛という争点は、単なる戦争と平和、安全保障という論点として議論されたのではなく、戦前の軍国主義、ファシズムの復活という問題と密接に絡む」ものであったことを忘れてはならない（大嶽 1999b: 7）。というのも、それが戦後日本のイデオロギー対立を特徴づけると同時に、政治争点と経済争点の一体性を強めたからである。

日本の政治学で、レヴァイアサン・グループが登場するまでの日本政治研究は体制論や近代化論、イデオロギー論に傾斜しやすいといわれたのは（大嶽 1994, 1999a; 田口 2001）、この一体性によるところが大きいように思われる。そこで、「保革対立」と呼ばれる現象が、どの次元の何をめぐる対立かを歴史的な文脈に照らして整理しておきたい。

1945年8月15日にポツダム宣言を受諾し、終戦を迎えた日本は連合国の占領統治下に置かれ、軍国主義の排除と民主化が要請された。ドイツと異なり、間接統治下にあった日本では、主体的な意思決定がある程度許されていたが、同宣言12が「前記諸目的の達成セラレ且日本国民ノ自由ニ表明セル意思ニ従ヒ平和的傾向ヲ有シ且責任アル政府ヲ樹立セラルルニ於テハ

「联合国ノ占領軍ハ直ニ日本国ヨリ撤収セラルヘシ」と謳うことで、戦後日本の政治体制選択を日本国民自らが行いうるという理解を浸透させた。そしてそのことが、国内に共産主義を含む政治体制選択をめぐる権力闘争の端緒を開いたという（大嶽 1996: 14）。

注意したいのは、戦後の体制選択は2段階に分けられるという点である。第一の段階は、軍国主義や国家主義から民主主義に転換するという選択であり、これは占領という事実により外生的かつ不可避的に設定された。国内でもこの選択は争点化しなかったが、民主主義をどのように達成するかという第二の段階で、いくつかの選択肢が浮上する。経済体制については、資本主義か社会主義かに大別できるが、富の分配への政府の関与の程度（「小さな政府」か「大きな政府」）に注目すれば、経済的自由主義、社会民主主義、社会主義に分けることもできる。

のみならず、占領期には、もう一つの選択肢があった。それは、1930年代以降のアメリカで、政党対立の基軸の一つとなった「ニューディール」型の自由主義という立場である。今日のアメリカで「リベラル」ないしは「リベラリズム」と呼ばれるニューディール型自由主義は、ケインズを理論的根拠とし、政府の経済政策を通じて富の再分配を行おうとする点で、伝統的な経済的自由主義と袂を分かち、他方、混合経済を採用し、政府の積極的な介入を認める点で、欧州の社会民主主義と親和的といえる。しかし、社会主義思想の流れを汲み、労働運動と一体的に発展してきた欧州の社会民主主義とアメリカのニューディール型自由主義との間には、労働権や社会保障にかかわる政策選好に相違が見られる。したがって、占領期の諸改革は、「経済的自由主義—ニューディール型自由主義（リベラル）—社会民主主義—社会主義」という異なる立場を支持する日米の諸アクターの協力と対立の過程を経て実現したものとして理解することが肝要で、保革対立と枠づけられたものの実態に迫ることが求められる。

さて、ここまで経済体制とそれを具現化する政策のあり方（福祉・経済レジーム）に関する選択を述べたが、占領期の体制選択は安全保障や外交の面でも進められた。東西陣営による冷戦がそれを促したからである。同じ西側に属した欧米諸国との相違は、日本では「民主化」と安全保障政策が一体化することで、独自の争点と国内対立を生じさせた点にある。日本における体制選択の第一段階で述べたように、日本の民主化は軍国主義の対極に位置づけられ、1947年5月3日に施行された日本国憲法は、軍国主義や国家主義との決別を印象づけた。戦争の放棄を謳った憲法九条は、それを象徴したが、占領中期以降に浮上した再軍備問題は、その改正を求めたことから国内で争点化する。なかでも社会党や共産党、近代化や民主化を期待する革新的な知識人たちは、民主化を象徴する憲法擁護を訴え、改憲を射程に収めて再軍備問題を検討する政府与党を「反動」と批判した。講和独立に際しては、戦争放棄という世界に類例のない憲法をもつ日本は、片務的な講和ではなく全面講和を目指すべきだという主張が知識人を中心になされた。彼らに共通したのは、「護憲・平和」という訴えであり、日本の民主化を進めた占領初期の改革を擁護するという姿勢であった。

憲法問題（改憲／護憲）と安全保障問題（再軍備の可否）をめぐる保守政党と革新政党のイデオロギー対立は、その後に築かれる「55年体制」を捉える重要概念の一つであるが（山口 1985）、それが政治経済体制のすべてを説明するとは限らない。安全保障や経済体制のみを取

り上げれば、国内の保革対立を、アメリカを盟主とする資本主義陣営とソ連を盟主とする共産主義陣営からなる東西対立に還元することができる。だが、革新勢力が擁護する占領初期に築かれた「民主的」な制度の理念は、共産主義を直接代弁するものではないし、彼・彼女らが誤認していたり、再解釈を施していたりする可能性がある。そもそも「革新勢力」は、戦後初期に築かれた制度をなぜ肯定したのだろうか。その点を明らかにするために、ここでもう一度、二段階の体制選択を確認しておこう。

1945年9月21日にアメリカ政府の示した「降伏後におけるアメリカの初期対日方針」(SWNCC150/4/A)²⁾に掲げられたように、占領統治の目的は、日本における軍国主義・超国家主義の排除と民主化(第一段階)にあった。ついで、民主化については、個人の自由や市民権を保障するための諸改革を進めることや、民主的な政党の育成、民主的態度をアメリカや他の民主主義国家から学ぶことが政治面における課題とされた。経済については、民主主義の原理にもとづく労働・産業・農業団体の発展を促すこと、所得の分配や、生産手段や商業手段の独占的所有を広く社会に分配することを求めている。ここでの狙いは、戦前の軍国主義を経済面で支えた財閥を中心にする独占資本主義的な傾向を除去することにあった。民主的な団体の育成は、そうした傾向の復活に歯止めをかけるという点で望ましかったのである。こうした指針の背景に、アメリカの多元主義があったことは想像に難くない。しかし、歴史的な文脈の異なる日本でそれが反射的に理解されるわけではなかった。戦前の無産政党運動や日本共産党の思想的基盤はマルクス主義に置かれ、体制選択の可能性に共産主義も含まれていた。立場を大きく違えはするものの、アメリカの初期対日方針に謳われた内容は、彼らの主張に即するものであり、それを具現化することを後続の占領改革に期待した。その意味で、民主化をめぐる選択(第二段階)はアメリカの意図しない権力闘争を日本国内に生じさせたといえる。

権力闘争という点を重視すれば、戦後日本政治を保革対立から捉える意義は十分にある。しかし、それが運動の論理をはさむ以上、政策分析に直接適合させるのは問題があるように思われる。イデオロギーが直接問われる分野を除けば、分析枠組みとしての妥当性は必ずしも高くない。先に述べたように、占領期の制度改革は大まかにわけても4つの政策立場に基づいて作られたからである。

「革新」研究の課題

では、先行研究は占領期における日教組の法的地位の変遷をどのように扱ってきたのだろうか。公務員制度改革については、占領史研究や行政学の蓄積があり、その立法過程を知ることができる。ただし、対象を教職員に限ると十分な検討は行われていない。日本では、教育研究は教育学が扱うという傾向が強く、近年まで、他の領域が教育問題を直接論じることに消極的であったことが、その原因の一つに挙げられる。であるならば、教育学において、それが十分に研究されなかった理由を知る必要がある。この点を明らかにするために、教育学における教育行財政制度研究の3つのあり方を確認しておこう。

1つ目は制度史の立場であり、戦前もしくは戦後初期の教育改革で教育行財政制度が作られ

た立法過程を丹念に追う研究である。代表例として、東京大学出版会が1970年から76年にかけて発刊した『戦後日本の教育改革』（全10巻）が挙げられる。ただし、ここでの検討は行政機関を主たる対象とし、政党についての言及は周辺に止まる³⁾。占領期から1950年代にかけての制度改革は、国会における法案修正を複数含んでいることを念頭に置けば、そうしたアプローチは不十分と言わざるを得ない。もちろん、出版年を考慮すれば、資料上の制約があったことは否めない。しかしながら、1950年代から60年代にかけて政治問題化した大学教育について言及を避けている点を見ると、教育の政治を検討することを忌避したと類推できる。

他方、これを正面から検討した研究もある。それが2つ目の同時代史という立場である。なかでも宗像誠也（教育行政学）、宮原誠一（社会教育学）、勝田守一（教育学）、大田堯（教育学）らは、革新的な立場を堅持し、保守勢力との対立を厭わなかった（竹内 2012）。東京大学教育学部で教鞭をとった彼らは、論壇で活躍する人物でもあり、教育政策を「保革対立」に還元する傾向を強めたといえる。もちろん、政権与党（自民党と文部省）と社会党、共産党、日教組は道德問題や教科書裁判、勤務評価問題などをめぐって幾度となく対立しており、それが戦後教育史を特徴づけたのも事実だ。しかし、それは何をめぐる対立であったかを検討していない。現代の教育改革のエポック・メイキングとなった中曽根康弘政権下の臨時教育審議会の改革でさえ、その実態が事後的かつ客観的に分析されていないのは⁴⁾、教育学におけるそうした傾向の強さを傍証している。

しかし近年、教育行政学や教育社会学を中心に教育「政策」を分析対象にする業績が複数示されている。これが3つ目の社会科学としての教育分析をめざす立場である。たとえば、教育行政学では、地方の教育行政における首長の影響力を、計量分析を用いて検討する研究が意欲的に行われているし（村上 2011; 青木 2013）、教育社会学では教育格差の問題を階層と関連づけて検討することがかねてから行われている。こうした研究は有効であるものの、研究手法が対象を選ぶ。すなわち、量的に把握することが困難なケースは対象外とされやすくなる。

これら3つの立場の結果、教育政策研究には、手つかずの領域が複数ある。それは個別政策に限らず、日本の教育のあり方を左右する教育改革も例外でない。1990年代から本格化する教育改革に先鞭をつけた1971年の中教審答申（四六答申）をめぐる政治過程分析が皆無に等しいことや、1980年代の臨教審の政治過程分析、小淵恵三・森善朗両政権にわたり設置された教育改革国民会議の分析を欠くのは、それが1回限りのイベントであり、計量分析になじまないためと第3の立場からは説明できる。そこで問題になるのは、教育史や制度研究の立場であるが、ここで実証研究に消極的なのは、日教組という団体を客体化出来ていないことや、「保革」という枠組みに固執することで変質する教育争点をうまく把握出来ていないためと考えられる（徳久 2012）。

とはいえ、日教組研究が皆無というわけではない。デュークやアスピノールらの研究はよく知られているし（Duke 1973; Aspinall 2001）、日教組や文部関係者の回顧録などから間接的に実態を知ることできる。しかし、邦文での研究はあまりない。

この傾向は教育学に限ったものではない。戦後日本政治や社会を特徴づけた「革新勢力」を

客体化し、その意味を問い直すことで「戦後史」を総括するという課題は政治学にも残されている。革新勢力の重要な構成要素である日本社会党や日本労働組合総評議会（総評）の研究は、日本政治研究（田口 1961; 新川 1999a, 1999b; 中北 1998, 2002; 森 2001）などで行われているものの、日教組や全逓信労働組合（全逓）、国鉄労働組合（国労）など単位組合の研究はあまりなされておらず、総体として戦後日本の革新勢力とは何であったか、それは日本の福祉国家をどのように特徴づけたかを問い直すことを難しくしている⁵⁾。

この目的に即して日教組研究を行うとすれば、日教組という団体の法的位置づけ、内部組織の特徴、日教組と都道府県の単位組合との関係、国労、全逓、全日本自治団体労働組合（自治労）といった他の組合との関係、総評における日教組の位置づけなどの検討が求められる⁶⁾。本稿は、その手始めとして、日教組という団体の法的位置づけを明らかにしたい。

公務員制度改革をめぐる諸アクターの立場

すでに述べたように、日教組の法的位置づけは占領期の改革の中で決められた。ただし、その地位は一貫したものではなく、数次にわたる改正のたびに变化するという不安定なものだった。ゆえに、実態の把握には、異なる政策立場をとる複数のアクターの相互作用からなる立法過程の検討が求められる。具体的には、いずれのアクターがどのような労使関係を念頭に置いて法制化したかを明らかにすることが課題となる。

日本の大企業における労使関係に関するイデオロギー分析を行った大嶽秀夫によれば、経営の側における「労働への対応」のあり方は、①権威主義的対応、②経済的自由主義的対応、③社会民主主義的対応、④急進的民主主義への屈服の4つが考えられるという（大嶽 1996: 57-58）。大嶽の分類は本稿の分析にも適用可能と考えるが、日教組の構成員の多くは公務員であるため、公務員への政治的統制の強さを併せて検討する必要がある。この点を踏まえて公務員の労務管理についての理念型を示すと、①国家主義的管理、②科学的管理、③社会民主主義的管理、④職場管理に分けることができる（図1）。大嶽の議論を参照しつつ、4つの管理の特徴を簡単に述べておこう。

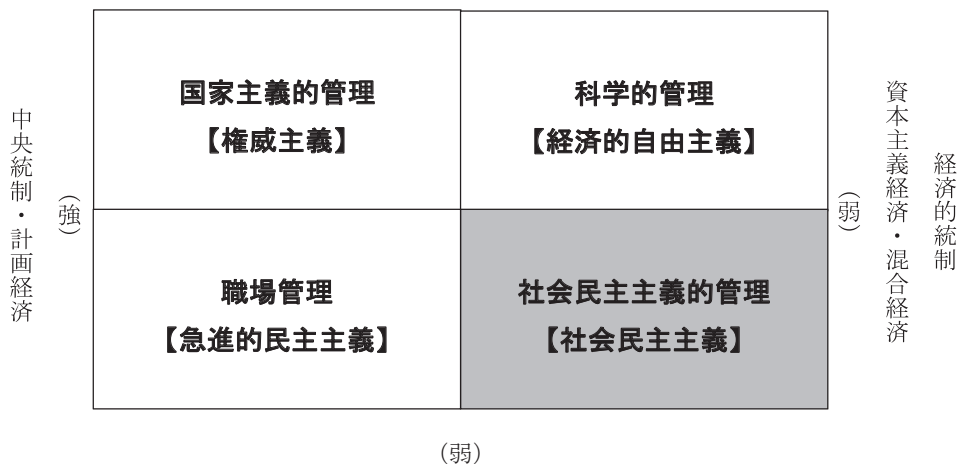
まず「国家主義的管理」であるが、ここでは、国家によって認可された団体のみが活動を許されるため、権利の制約を伴いやすい。戦前・戦中の日本がこの例にあたる。

次に「科学的管理」であるが、ここでは何よりも市場の原理が重んじられる。つまり、経済性や合理性が管理の基幹となり、労働者の身分保障は能力主義に基づいて行われる。民間企業であれば、能力主義の採用は個人間の競争をおおることで連帯の精神を弱め、組合の影響力を削ぐことも可能であるし、高賃金・昇進への期待を刺激することで会社への忠誠を労働者個人から得ることができる。これは経済的自由主義が個人主義と親和的であることの表れともいえる。一方、公務は経済性や効率性以外に、社会的公正や平等という政策基準をもつため、能力主義の徹底は難しい。ただし、職階制の導入などにより部分的に採用することは可能といえる。

周知のように、科学的管理は20世紀前半のアメリカで支持された労務管理の手法である

公務員への政治的統制

(強)



(弱)

注：【 】は大嶽（1996）の整理

図1 公務員に対する管理のあり方（1）

が、これを公務員に適合させた場合、公務員の政治活動の自由や労働権の制約が認められる。基本的人権の制約を嫌う自由主義の立場が政治的統制を許すのは、次の理由による。一般に、労働市場における個人（労働者）は自己を商品化し、対価を得る。そこで個人は雇用契約を結ぶわけであるが、使用者は契約の中で個人の権利を一定程度制約することもできる。労働者はその条件に納得できないのであれば、契約を行わない自由（職業選択の自由）を保障されているからであり、それは権利侵害に当たらないからである。すなわち、科学的管理は個人による自由契約（自由主義の論理）に訴えることで、経営合理性の追求を正当化するといえよう。

続いて「社会民主主義的管理」であるが、ここでは「自発的結社としての労働組合の要求に譲歩し、労働条件向上への制度的チャンネルを保障することによって、労使関係を安定させ、さらには経営への参加を通じて、生産性向上への積極的参加や会社への一体感を養う」（大嶽 1996: 57-58）ことが目指される。社会民主主義は、経済的自由主義と同様に資本主義経済を支持するが、市場への政府の介入を積極的に支持し、公的福祉について、すべての市民を対象にする高水準の平等化を目指す点で性質を違える。社会権の享受は等しく行われるべきだとする考えは、公務員にも適用されることから、労働権の抑制は極力回避される。

最後に「職場管理」であるが、ここでは、「下から選挙された労働者の代表が経営の責任を担うと同時に、頻繁に開かれる職場大会での決定、執行部批判、相互監視による労務管理など直接民主主義が生産活動を支配する」（大嶽 1996: 58）。この管理形態は、権力的な業務に携わる公務員には馴染まないものの、現業職や公営企業などには部分的に採用可能な選択肢と考えられる。

国家主義的管理	科学的管理 【経済的自由主義型の管理】	
職場管理	社会民主主義的管理	ニューディール型 自由主義的管理 (リベラル)

図2 公務員に対する管理のあり方(2)

このように、公務員の労務管理をめぐる立場は4つに分けられるが、各アクターが等しくそこに位置づけられるわけではない。占領期の政策形成は、GHQという超法規的存在を前提に進められたため、ポツダム宣言の趣旨に見合わない選択肢は当然に排除される。国家主義的管理はその典型で、それを擁護する立場は公的には不在となる。他方、職場管理は共産党やその理念を支持する一部組合によって推進されたものの、少数派であった。GHQや他の国内アクターは、科学的管理もしくは社会民主主義的管理のいずれかを支持した。このため、図1に諸アクターを配置した場合、縦軸が左に大きく動くことになる。

もう一つ注意したいのは、占領期の公務員の労務管理については、科学的管理(経済的自由主義)にも、社会民主主義的管理にも還元できないニューディール型自由主義に基づく管理という立場があり、それが影響力を持ったという点である。この立場を図1に照らすと社会民主主義的管理に大別できるが、アクター中心の分析を行う場合、2つを分けた方が有効と思われるので、本稿では、経済政策軸「経済的自由主義—ニューディール型自由主義(リベラル)—社会民主主義—社会主義」に則した類型として、「ニューディール型自由主義的管理」を第5の類型に加える(図2)。これにアクターを配置したものが図3となる。もちろん、このマトリクスはあくまで理念型であり、例外が複数あることをあらかじめお断りしておきたい。次節では、5つの理念型に照らして、占領期の公務員制度改革をめぐる政治過程を検討したい。

II. 労働組合から職員団体へ

公務員法をめぐる2つの路線

降伏後におけるアメリカの初期対日方針に掲げられたように、日本占領にあたりGHQは労働権を広く認め、労働組合による闊達な活動を保障することで、経済の民主化を図ることを期待した。公務員もその例外ではなく、占領統治開始まもない段階で法制化に着手した労働組合

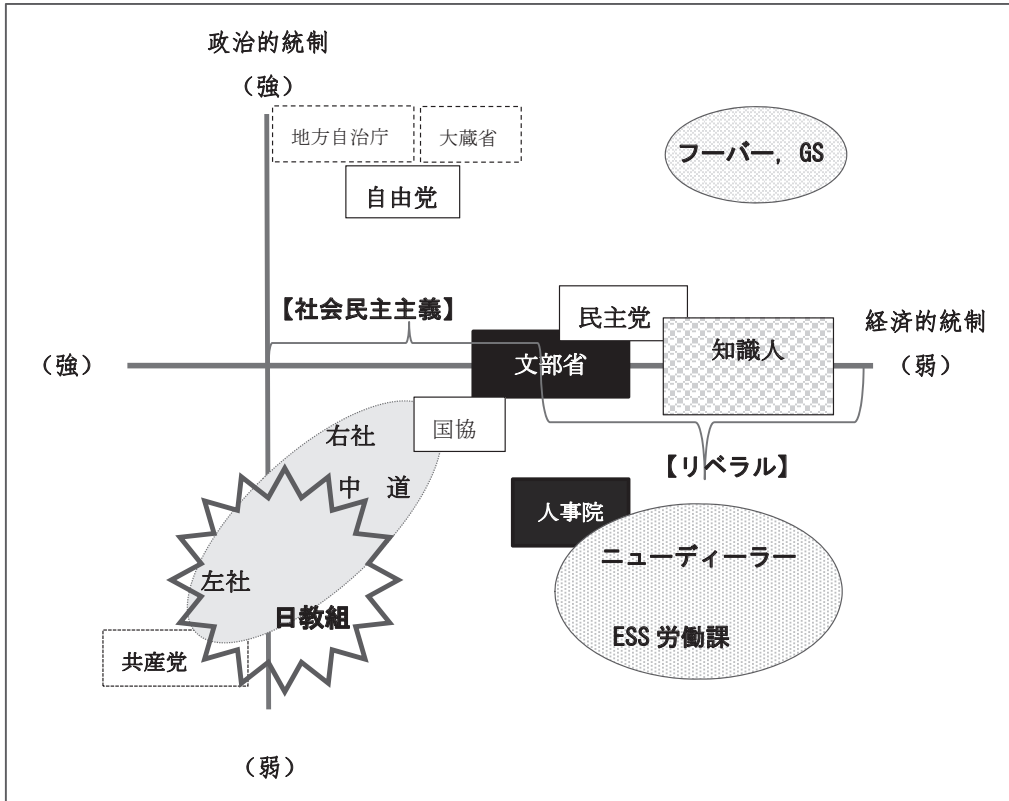


図3 教員の身分保障をめぐる諸アクターの配置

法（1945年12月21日公布）で、一般の労働者同様に、彼・彼女らの地位を保障することが企図された。この指針に対し、日本政府は、公益の実現に携わる官吏については政治活動の禁止や争議権の制限が必要であり、民間の労働組合とは異なる扱いにすることを主張した。しかし、労働法制を所管したESS（経済科学局）労働課の初代課長 W. カルピンスキーはこれを認めず、官公吏を労働法の適用対象とした⁷⁾。

ESS労働課は、カルピンスキーから2.1スト問題に対処したT. コーエン、国家公務員法関係を扱ったJ. S. キレンまで3代にわたり労働組合の育成に積極的な課長を据えた。彼らに共通したのは、公務員を含む労働者の権利を広く保障するという立場であり、それは組合運動が過激化する時期にも揺るぎはなかった。たとえば、労働組合法に続いて1946年9月27日に公布された労働関係調整法や、翌47年4月7日に公布された労働基準法は、いずれも労働運動が過熱し、時に戦闘的な姿勢が示される中で法制化されたが、ここでも労働課は公務員に一般労働者と同様の権利を保障するという姿勢を崩さなかった。彼等にすれば、労働運動の萌芽期に急進的な動きが生じやすいことや、未曾有のインフレと生活難がそうした傾向を助長しやすいことは予想の範囲内であり、労働者が民主的な態度を習得し、運動が穏健化するには相当

の時間を要すると考えていた。つまり、ESS 労働課はニューディール型自由主義的管理の立場から法制化を進めたのである。

ところが、日本政府の立場は同じでなかった。労働3法の法制化を担当した幣原喜重郎内閣・第1次吉田茂内閣による立法過程では、公務員は一般的な労働者とは異なる管理が必要であり、労働権の一部を制約することはやむなしとの意見が多かった。制度改革は、戦前の官吏制度を前提にしたことが国家主義的管理の立場を残存させたともいえるが、彼らが占領政策に無理解だったわけではない。にもかかわらず、公務員の労働権を制約するべきだという立場は、労働運動への対応が増すにつれ、強められた。労働組合法は官公吏官業労働者の労働権を幅広く保障したものの、個別問題に対する法制化は不十分で、日本政府は事後的な対応を随時迫られたからであり、社会的安定を図ることが重要視されたからである。日本政府も ESS 労働課も日本の労働運動から共産党の影響を排除するという点で一致しながらも、官公労組による労働運動の一部が目指す「職場管理」を過渡的な現象と見るかどうかの違いがあった。恒常的な対処を強いられる日本政府は、それに懐疑的で、第2次吉田茂内閣以降は、後に登場するフーバーの科学的管理の立場に親和的になる。

もちろん、労働組合のすべてが職場管理を目指していたわけではない。この時期の労働運動は萌芽期にあり、労働組合の組織も運営も稚拙であった。運動の高鳴りは、戦後の未曾有のインフレにより最低限の生活給を得ることさえままならないという状況によるものであり、経済状況の悪化は運動を時に過激化させた。これを牽引したのは共産党系の組合で、ゼネスト戦術に頼るばかりか、政治運動に結びつけさせた。GHQ や日本政府は対応に苦慮したが、その影響は均質的ではなかった。労働組合の多くは社会党や共産党の影響を少なからず受けていたが、それは決定的なものではなかったし、組織内部においても路線をめぐる対立が根強くあった。職場管理という路線は、産別会議や共産党系組合の支持するところではあったが、日本労働組合総同盟（総同盟）はそうでなかった。2. 1 スト中止まもない1947年2月6日に日本の生産復興を目的とする労使協力組織の産別会議を結成したことに象徴されるように、総同盟は社会民主主義的な労使関係を支持していた。ESS 労働課もこうした動きに好意的で、社会民主主義的な組合を擁護することで、健全な労働組合主義が根づき民主化を進展させると考えていた。労働課の3代目課長に就任したキレンはまさにこの立場の代弁者で、労働教育を積極的に行い、組合主義の育成に傾注した⁸⁾。

これと対照的な立場にあったのは、近代的な公務員制度の確立という課題に助言を与える目的で1946年11月30日に来日した対日合衆国人事行政顧問団の団長を務めたB. フーバーであった。占領史研究の第一人者である竹前栄治によれば、フーバーとは、「科学的的人事管理法の合理主義とオールドライトの経営者の反組合主義とを併せ備えた典型的官僚タイプの人間」であったという（竹前 1970: 216）。公務員制度改革については、前近代的な日本の公務員制度を問題にし、強力な中央人事行政機構を置き、職階制を徹底させることで、日本の公務員制度を民主化し、政治的中立性を確保し、能率性と公正性を担保することを求めた⁹⁾（浅井 1960; 西尾 2001）。この主張は彼の持論に即するものであったが、フーバーは、来日中に、官公労組

の組合活動の横行を問題視し、行政整理や公務員労働関係の安定化を図る改革が必要だと考えるようになったという。そこで顧問団は、公務員制度改革の日本側担当者である行政調査部とは別に、労働組合を職員団体に変更することや、団体交渉権や争議権を事実上禁止することを求める独自の国家公務員法草案を含む最終報告書を作成し、1947年6月16日にマッカーサーに提出した（井出 1974; 渡辺 1979）。このように、フーバーは「科学的管理」の立場から公務員制度改革を求めたのである。

こうした立場はフーバー固有のものではなく、アメリカ国内でも支持されていたが¹⁰⁾、労働課の立場と大きく異なっていた。労働課と異なる労務管理を志向する人物が公務員制度改革の青写真を描いたのは、人事行政顧問団を招聘した大蔵省が求めた近代的な給与体系構築に関する助言以上の体系的な改革案をフーバーが示したからであった。さらに問題だったのは、フーバーが草案をそのまま国家公務員法として法制化することを片山内閣に求めたことであった。

官公労組を支持母体の一つとする片山内閣にとって、それは首肯しがたいものだった。そこで、片山内閣はGSのケーディス次長¹¹⁾に相談し、フーバー草案の修正が認められる。修正の過程では、ESS労働課が争議行為の禁止に強く反対した外、フーバーが禁止を求める団体交渉権についても、団体交渉権に基づく労働協約が官公労使関係に定着しつつあり、それを保護する必要があるとして、国家公務員法に特別の規定を置くことに反対した。他方、GS公務員課のマークムは、労働組合（trade union）でない公務員組合に労働法を適用させることは誤りで、公務員という地位の特殊性から争議行為の禁止などを求めることは当然のことであるとして、労働課と真っ向から対立した。しかし、旗色はよくなかった。この当時、GHQの主要機関は民主化を推進する勢力として中道政権に期待を寄せていた。そのため、フーバーの求めた争議行為の禁止に関する項目は削除され、労働法の適用を認める国家公務員法が1947年10月21日に公布される。

1947年10月14日再来日したフーバーは、これに納得せず、すでに就任が予定されていたGS公務員課長に自ら就任してからは再び制度改革に邁進する。この過程においてもESS労働課とGS公務員課の対立が続くが、先鋭化する労働運動が公務員課を有利にする。日本の民主化に労働運動が必要なことは、極東委員会が承認した路線であり、初期の占領政策では、健全な育成が目指されてきた。ただし、その行為は占領の利益を阻害しないことという原則を掲げており、共産党の影響が過剰に及ぶことを警戒した。ところが、1947年8月11日に結成された全国官公庁労働組合連絡協議会（全官公）の核となった国労や全進を見ると、組織内の勢力図は共産党の影響を強く受ける産別会議が優勢で、1948年3月25日からストライキに突入（三月闘争）することを決めるなど強硬な姿勢を示し続けた¹²⁾。行き過ぎた運動は公務員課の主張を利しかねないことから、労働課のキレン課長は全官公にストを解除し、団体交渉あるいは労働委員会の活用による問題の解決を要望した。しかし、組合の側はこれに応えようとしなかった。

フーバーやマークムは過激化する全官公の動きを根拠に、公務員の争議権・団体交渉権の制

限を内容とする国家公務員法の改正を4月2日にホイットニーGS局長に示している。団体交渉権や争議権の一律的な禁止を求める改正法案が全面的に及ぶことを避けたいESS局長のマーカットは、6月8日にホイットニーGS局長宛に国家公務員法改正の妥協案を示すメモランダムを送っている。マーカットの判断は、マッカーサーから全幅の信頼を得るホイットニーの支持を事前に得ることで、労働課の主張を一定程度反映させるという目算によるものであった。ところが、キレンはマーカットの示した妥協案に応じず、フーパー草案に反対する姿勢を堅持した(竹前 1983: 146)。そのため、7月6日には、労働課のキレンとGSのフーパーとホイットニーが、マッカーサーの面前で公務員の労働基本権問題について7時間にわたって議論し、結論を得ることとなった。最終判断を下したマッカーサーはホイットニーの立場を支持し、国家公務員法のフーパー化が決められる。

このように、国家公務員法は、ESS労働課の支持するニューディーラー型自由主義的管理というアイデアを体現するものから、フーパーとGS公務員課の支持する科学的管理を埋め込むものに変化した。政策アイデアの変化の背景に、労働運動の中で強まりを見せる共産主義の影響を排除するという目的があった点は否定できない。しかし、労務管理に対する2つの立場は、初期の段階から示されていたこと、アメリカにおいては、公務員と民間労働者を区分するという慣行があったことを念頭に置くと、公務員制度改革はGHQ部内の価値をめぐる対立であったと捉える必要があるといえよう¹³⁾。次に、支配的な政策アイデアの変化とそれに伴う法改正は、日教組の地位をどのように変化させたかを見ておこう。

職員団体の単位と日教組の任意団体化

7月6日の御前会議の結果は、1948年7月22日にマッカーサーの書簡として日本政府に示された。同書簡は、政府における職員関係と私企業における労働者関係を明確に区分する必要のあること、政府関係においては、労働運動はきわめて限られた範囲において認められることなどを求めており、公務員の労働権に関する抜本的な見直しが日本政府の課題となった。翌23日には、職員団体化と労働3法の適用除外を謳う国家公務員法の改正法案が芦田均内閣に示され、日本政府はこの線に沿った措置の断行を求められる。そこで芦田内閣は、7月31日にポツダム政令として政令201号を示し、政府に対する同盟罷業その他の争議行為及び怠業的行為の禁止、団体交渉権の否認を断行した。対象は地方公務員にも及んだが、地方公務員については地方公務員法が制定されるまでの間は、政令201号とそれに違反しない限度において労働3法の適用が認められた。

12月3日に公布された改正国家公務員法は、国家公務員については、労働組合法、労働関係調整法、労働基準法、船員法などの規定を排除することを明言し、職員の結成する組合は労働法の保障する労働組合でなく職員団体であることを明示している。また、職員の団体はすべてオープンショップ制を採用としている。法改正に併せて、国家公務員法は附則第四条で職員団体の存続に関する過渡的措置をとっているため、ここに確認しておこう。

第四条 職員を主たる構成員とする労働組合又は団体で、国家公務員法附則第十六条の規定が適用される日において、現に存するものは、引き続き存続することができる。これらの団体は、すべて役員選挙及び業務執行について民主的手続を定め、その他その組織、目的及び手続において、この法律の規定に従わなければならない。これらの団体は、人事院の定める手続により、人事院に登録しなければならない。

2 前項の組合又は団体に関して必要な事項は、法律又は人事院規則で定める。

条文で注意しておきたいのは、団体の登録である。国家公務員法の改正にあわせて示された解説によると、「法人たる労働組合については、その登記については、民法上の法人の登記とその手続を異にしているため、実体は引き続き存続することができても、登記の手続においては、新たに公益法人設立の手続を要する。この場合においては、人事院に登録されることは、同時に民法三十四条に定める法人設立に関する主務官庁の許可があったものとみなすべきであらう。その団体の存続について必要な事項は、法律又は人事院規則で定められる（改正法附則第四条二項）。」とされており（鶴海ほか 1949: 92）、従来の組合が主体的に活動するには、団体登録が欠かせないという制約が新たに付されたことがわかる。

日教組の構成員の多くは地方公務員であったものの、結成の際に、全国大学高専教職員組合協議会の参加を得、組織内に大学高専部を抱えていた。このため、国家公務員の職員団体として登録できるかどうかの問題になった。そこで日教組は人事院規則の適用の有無を文部省に問い合わせたところ、日教組は適用の対象とならないとの回答を得ている¹⁴⁾。構成比率を考えると、日教組が附則第四条の「職員を主たる構成員とする労働組合」に当たらないことは、理解される。国家公務員法で法人格を保障されなかった日教組は、地方公務員法が成立するまでの間、政令 201 号と労働 3 法の規定に基づく団体として位置づけられることになる。

日教組は国家公務員法および人事院規則の適用を直接に受けなかったものの、それらの規定は後続の地方公務員法に多大な影響を与えることが予想された。とりわけ職員団体に関する規定は、日教組のあり方を左右しかねず、関心が寄せられた。というのも、人事院規則 14-0（1949 年 1 月 8 日施行）は、勤務条件やその他社会的厚生の活動を含む適法な目的のため、当局と交渉する団体は、「人事院に登録した職員の団体によってのみ行わなければならない。」としており、職員団体の登録の可否が日教組の能力を規定する可能性が高いことを示唆したからである。

ついでその関心は、職員団体の構成にも向けられた。国家公務員法は、職員団体を「職員を主たる構成員」とする団体としているが、多くの官公労組にとっては、役員に職員以外のものになり得るかどうかも組合の運営と戦略上の重大関心の一つだったからである。人事院は、1949 年 6 月 3 日に施行した人事院規則 14-2 でそれを認めていたが、8 月 17 日の一部改正でそれを認めないとする解釈に転じた。遠藤正介は人事院のこの転換を、当時 GHQ が求め吉田内

閣が推進していた行政整理を実施するうえで、組合の影響力を抑制したいという意図が反映されたためではないかと推察している（遠藤 1950: 89）。この指摘については、改めて検討する必要があるが、これ以降、人事院は職員以外の者が職員団体の組合員や役員となることを認めないという見解¹⁵⁾をとるようになる。

では、地方公務員法には、どのように規定されたのであろうか。結論をあらかじめ述べれば、1950年12月13日に公布された地方公務員法は、日教組が法人格を得る道を塞いだ。職員団体に関する項は、地方公務員法第九節が定めているので、ここに確認しておこう。はじめに職員団体の組織であるが、それは第五十二条に「職員は、給与、勤務時間その他の勤務条件に関し当該地方公共団体の当局と交渉するための団体（以下本節中「単位職員団体」という。）を結成し、若しくは結成せず、又はこれに加入し、若しくは加入しないことができる。」と定められている。そしてこの団体の加入については、職員団体は「職員自身の勤務条件等に関して当局と交渉するための団体であり、自主的、民主的に構成され、また自主的、民主的に運営されることを生命とするのであるから、職員以外の者が職員団体に加入し、またはその役員となることは必要でもなく、また適当でもない。さらに、一部外部勢力により、職員団体が不当に支配されるという危険を排除する意味においても、職員以外の者の団体加入を認むべきではない」とされており（藤井 1950: 199）、人事院規則と同様の解釈を示している。

次に、職員団体の設置単位を見ておこう。地方公務員法は第五十二条二項で、当該地方公共団体ごとに設置される単位職員団体は、連合体に加入できるとしている。しかし同法は、その単位を当該地方公共団体の他の単位職員団体との連合体に限っている。すなわち、この規定は全国規模や圏域規模の職員団体の連合体を地方公務員法の適用対象から除外したのである。続く三項によれば、この規定は、「単位職員団体又は単位職員団体の連合体（以下本節中「職員団体」と総称する。）が他の地方公共団体の職員団体その他の公務員の団体との連合組織を事実上結成し、又は他の地方公共団体の職員団体その他の公務員の団体が結成する連合組織に事実上加入することを妨げるものではない。」（同条三項）。だがこれにより、自治労協（全日本自治団体労働組合協議会）、自治労連（日本自治団体労働組合総連合）、日教組などの全国横断的な連合組織は労働組合法に保障される労働組合でも、地方公務員法の規定する職員団体でもない、任意団体とされたのである。

Ⅲ. 教育公務員の職責と身分

地方公務員法が自治労協、自治労連および日教組等の影響力を削ぐことを企図したことは、地方自治庁が示した逐条解説の中で、同組合が「その組織を実質上保持しようとするならば、主として全国的な団体運動の連絡あるいはこれに関する情報交換を主たる目的とする事実上の全国的な連合組織に解体脱皮を遂げなければならない」としたことから推察される（藤井 1950: 202）。先に述べた人事院規則や地方公務員法は、公務員の労働基本権の保障に消極的であった第3次吉田茂¹⁶⁾内閣のもとで施行されており、GHQ 部内で反共という側面が強まった

点を併せて考えれば、革新側の「保守反動」という評価が当てはまらないわけでもない。図1と図3を見ても、法改正過程は第1象限と第2象限の綱引きであったと表現することができる。

だが教育公務員に限っては、「科学的管理」vs「ニューディール型自由主義的管理」という2項対立で捉える見方は妥当しない。教育公務員の身分保障については、超党派合意を基調に法制化されており、保革対立に換言すれば、教育特有の問題を見落とす恐れが残るからである（徳久 2008）。とはいえ、超党派的合意をもって制度化を目指した身分保障法案はGHQの許すところではなく、十分な制度化には至らなかった。しかしながら、一連の立法過程で示された、日本特有の教育公務員論は、その後の教育労働運動に少なからずの影響を与えた。その点を確認しておこう。

専門職者と労働者という2つの顔¹⁷⁾

日本では、1872年に学校令が發布されて以降、公立学校が義務教育学校教員の多くを抱えてきた。国民教育の徹底は近代国家の建設過程に欠かせないものであったが、実施には莫大な費用を要し、地方財政をたびたび逼迫させた。戦前の脆弱な財政は、待遇官吏という地位に置かれた公立学校教員の俸給の遅延や不払いという問題を頻繁に生じさせ、彼・彼女らの身分を不安定にした。そのため、待遇改善を求める声が折々に聞かれたが、それが一大運動となったのは、大正期に下村弥三郎が日本初の教員組合「啓明会」を発足させて以降のことであった。啓明会は活動目的を教育的社会改造に置いたが、それを担う教員の待遇の悪さや社会的地位の低さを問題にし、教員が自ら利益擁護や地位向上を図ることを支持した。そこで語られたのは、「教育労働者」という自己定義であり、啓明会の一部は労働運動に傾注し、無産政党運動と結びつくことで一大勢力となる。ただし、それは啓明会の本来的な目的でないことから、内部に路線対立と分裂を生じさせ、組織を弱体化させた。

紙幅の関係で下中の思想を紹介する余地はないが、彼の示した教員像は、戦後の教育運動に継承されるので、簡単に記しておこう。啓明会の目指した教育的社会改造とは、「人類の無限の個性を創造、解放、進展せしむると共に、その無限なる個性を『万人と共に生きんとする』人生意義に導く」活動であり、教員はそうした倫理的使命を帯びる存在であった。ゆえに、彼・彼女らの自由は当然に確保されるものであったし、その活動は社会改造に資するものであった。要するに、教員は倫理的使命を帯びる専門職者であり、自己の権利を擁護するために教育労働者として活動することも、善き社会を創る一要素と捉えられたのである。こうした考えは、下中に限らず、当時の知識人に共通するものであった。のみならず、それは後の対日占領政策の基礎となる、ニューディール型自由主義と親和的な側面も持っていた。

しかし、啓明会の活動実態は違った。運動体としての啓明会は、労働組合としての活動を強め、教育労働者の権利保障の獲得を活動目的とした。その達成に向け、無産政党運動と連携したように、ここでは、社会民主主義的な立場が優先されたのである。

このように、戦前は、人の師表として人格の発展を促し、ひいては国家・社会改造を実現す

るという倫理的使命を担う「専門職者」と、教師もまた一労働者であり、自己の権利保護を行う主体であるという「教育労働者」という2つの教師像を併存させたが、それは若干の文脈を変え、戦後に引き継がれることになる。具体的には、講和独立の条件とされた民主化が、教師に与えられた職責とされた。

注意したいのは、その身分保障に日本特有の理解が示された点にある。占領統治を開始するにあたり、アメリカ政府は教育を民主化の要とし、改革の徹底を求めた。1946年3月5日に来日した第一次米国教育使節団が示した報告書は、日米双方の政策担当者に改革の理論的支柱を提供したが、そこには、教員には他の公民に与えられる一切の公民権が保障されるべきことが謳われた。教育による民主化を図るには、戦前に著しく制限された教員の諸権利を回復させ、自由主義の精神を貴ぶこと、その下で教育実践を行う制度を設計することが欠かせないと考えられたからである。ただし、それは教員を特別扱いにするものではなかった。教員も他の行政職員と同様に、労働基本権が保障され、一労働者である「公務員」として身分保障が行われるべきことを予定したのであった。その意味で、教育使節団はESS労働課のニューディーラーたちと立場を同じくした。

だが日本側政策担当者たちの理解は違った。民主化という特殊な職責を担う教員の身分保障は、一般の公務員とは別に行うべきだとしたのである。この考えは、初期の教育改革を主導した田中耕太郎の持論である、「教権（教育権）の独立」という理念に牽引されたところが大きい。しかし、教権の独立は、当時の文部行政に携わった知識人や党人、文部官僚の広く支持するところのものであった。戦前の日本で、教員の身分が不安定だったのは、財政的理由のみならず、任命権者（文部大臣の指揮監督を受ける地方長官）と給与権者（俸給を支弁する市町村）の不一致によっても促されたところが大きく、教育行政を一般行政から切り離すことが不可欠とされたからである。併せて、大正期に花開いた自由な教育実践の数々が軍国主義の台頭とともに後退を余儀なくされ、国家による教育統制に従わざるを得なかったという経験もそれを擁護した。

教権の独立を保障したい文教関係者たちは、教員の身分保障を特別法として制定することを決める。こうした発想は教員を一公務員と見なすGHQにないものであり、法案の起草は日本が独自に行った。その一例に、1947年4月28日付で文部省が作成した「教員身分法（学校教員法）要綱案」が挙げられる。要綱案は、私立学校教員を公務員とし、国公私立の別を問わず教員の身分保障を一括で行うことを予定した。教員の職責を重んじ、その職能に見合う管理と身分保障を行おうとする日本特有の理解に基づく要綱案を受けたCIE（民間情報教育局）教育課は、大幅な修正を要請した。CIEは日本の自主改革を尊重してはいたが、文部省の示した要綱案は設置形態や雇用形態の相違を無視するものであり、容認できなかったからである。CIEの遵守する自由主義の立場からすれば、私立学校への公的介入は当然に制限すべきことであったし、国公立学校教員の身分保障は公務員制度や教育委員会との関係で決められるものであった。このため、文部省が求める教員の身分法案は周辺に置かれることになる。

ただし、国内では教員の身分保障を特別に行うことに一定の支持が得られていたため、文教

関係者は法案作成を積極的に進めた。ところが、対日合衆国人事行政顧問団の団長としてフーバーが来日して以降、特別法の成案が危ぶまれるようになる。すでに述べたように、フーバーは科学的管理を徹底させるために、特別職を可能な限り狭く捉え、多くの職種に職階制を徹底することを希望していた。ESS 労働課は教員を一般職に含めることに疑義を呈していたが、GS 公務員課はそれを支持した。国立学校教員への適用を除外したい文部省は CIE と交渉する一方で、国内で公務員法の審議を担当した行政調査部や内閣法制局に意見書を出し、賛同を得ることで、GS 公務員課を説得しようとした。なかでも彼らが重視したのは、行政調査部の公務員部長を務めた浅井清であった。公法学者であり、後に初代人事院総裁を務める浅井は、教育公務員の身分保障を特別法で行うことに理解を示していたからである。特別法による身分保障という制度設計は、国会審議においても党派を越える複数の議員から求められており、国内の審議状況を見る限り、難しい選択に思えなかった。そこで文部省は、国家公務員法と同時上程を目指して法制化を進めたが、GHQ は他の法案との関連を理由にそれを許さず、教員の身分については、国家公務員法附則第十三条¹⁸⁾ で特例を付すことができるとするに止まった。その後も文部省は特別法化を試みたが、それが認められることはなく、「教育公務員の職務とその責任の特殊性に基き、教育公務員の任免、分限、懲戒、服務及び研修について」若干の特例を保障する教育公務員特例法が 1949 年 1 月 12 日に公布されるに終わった。

諸アクターの抱く教師像と身分保障の類型

教権の独立を保障する特別法としての教育公務員法は制度化されなかったものの、教員を特殊な職責を有する職業に従事する「専門職者」とし、彼・彼女らの身分保障を充実することで職責に邁進させることが日本の民主化につながるという理解は知識人に限らず、党人や現場の教員にも広く共有されていた。1947 年 6 月 8 日の日教組の結成大会で、

- 一、われらは、重大なる職責を完うするため経済的、社会的、政治的地位を確立する。
- 一、われらは、教育の民主化と研究の自由の獲得に邁進する。
- 一、われらは、平和と自由とを愛する民主国家の建設のために団結する。

という綱領が決められたのも（日本教職員組合編 1958: 62-63）、その表れといえる。もちろん、そこには違いもあった。教職員組合は、彼等が「重大なる職責を完うする」前提となる経済的地位を確立することを「教育労働者」の一権利であるとして、他の官公労組と共闘して待遇改善を実現することを自明視した。

一方、幣原内閣・第 1 次吉田茂内閣や文部省は、教職員組合が争議行為に従事することを嫌い、その抑制を検討した。ESS 労働課が労働法の適用を広く認めようとした際に、政府与党が教員を含む官公吏の適用除外を求めたのは、公務員を労働者と見ることに抵抗があったからであり、教職員組合の「教育労働者」という自己認識を厭う傾向も強かった。とりわけ伝統的

な保守主義者にとって教員は聖職者に近い存在であり、一般労働者と切り離して考えるべきだとする意見が強い。国内で時々語られる「聖職者」¹⁹⁾という教師像には、時代ごとにさまざまな読み込みや解釈が施されているため、一般化することは難しいが、占領期に限っては、民主化という啓蒙の機能が含まれていたことが聖職者論を生じさせやすかった原因と考えられる。つまり、ここでは職責の特殊性が重んじられたのであり、その意味においては、先の「専門職者」という教師像とこれを合致させることができる。

このように、占領期の教育公務員に係る身分法制は、日本側政策担当者が抱く「専門職者」と「教育労働者」という教師像と、アメリカの政策担当者が抱く「公務員」という教師像のせめぎ合いを通じて体现された。表1は、教員像とそこから引き出される身分保障のあり方、および、その根底にあるイデオロギーを整理したものである。それぞれの特徴を簡単にみておこう。

まず「アメリカ型公務員」であるが、それは科学的管理を体现する。すなわち、ここでは、教員を、職業選択の自由を保障された個人が雇用契約の内容を理解して公務員という職業に就業した個人と捉え、部分的な権利の制限を是認する。国内では、自由党や大蔵省、地方自治庁などがこれを支持した。

次に「ニューディーラー型公務員」であるが、これはニューディール型自由主義的管理を前提にする。労働基本権の保障を徹底させようとする態度は、アメリカ本土にもない先進的なものであり、社会民主主義型管理と親和的な側面をもつ。表1との関係でいえば、社会民主主義型管理は「教育労働者」という立場に当てはまる。GHQ 部内の力学により、国家公務員法がニューディーラー型公務員からアメリカ型公務員が予定する身分保障制度に改まった際に、官公労組や社会党、共産党がそれを「反動」と評したのは、立場の近さを表す好例といえる。

ただし、「教育労働者」から引き出される労使関係のあり方は一つでない。そこには、職場管理も含まれ、社会民主主義的管理と性質を異にする。ESS 労働課のキレンが懸念したように、職場管理は共産主義を代弁する労務管理であり、それはニューディール型自由主義的管理とも社会民主主義的管理にもなじまない。この立場は共産党系の組合や共産党、左派社会党の一部に見られたが、彼らは国家公務員法や地方公務員法の再修正を迫る過程で、ニューディーラー型公務員に過度に同調し、政府批判を正当化させた可能性があることに留意する必要があるだろう。とはいえ、その検討は別の機会に譲りたい。

さて、ここに述べたアメリカ型公務員、ニューディーラー型公務員、教育労働者（社会民主主義型）、教育労働者（職場管理型）という4つの教師像は、第1節で示した図2「公務員に対する管理のあり方(2)」に合致する。換言すれば、教員の身分保障は一般職の公務員と同様に論じることができることがわかる。しかし実際はそうでない。国内には、専門職者である教員を特別職と見做し、彼・彼女らの身分を特別法で保障しようとする独自の立場があったからである。それが「教育公務員」という立場である。

表1の教育公務員における労使関係の立場が示すように、教育公務員の支持者は図2の1つの象限に収まらず、多岐にわたる。彼らに共通するのは、「教権の独立」という改革理念であ

表 1 諸アクターの抱く教員像と身分保障

	教育労働者	教育公務員	ニューディーラー型 公務員	アメリカ型公務員
提唱者・支持者	日教組（幹部）、官公 労組、社会党、共産党	知識人、文部省 民主、国協、右社 ----- 一般教員	ESS 労働課 第1次米国教育使節団 人事院	フーパー GS 公務員課 自由党、大蔵省
教員像	教育労働者	専門職者	一般公務員 (職種による相違有)	一般公務員
労使関係の理念	職場管理	社会民主主義	科	リベラル
教員組合の性質	労働組合	職能団体	労働組合	職員団体
体现すべき価値	労働基本権の保障 民主化	教権の独立* 民主化	労働基本権の保障 民主化、自由化	政治的中立、能率 民主化
労働権の制約	×	○ (労働法の適用外)	×	○ (労働法の適用外)
公務員法の適用	○/×	×	○	○
	(複数の立場がある)	(特別法を志向)		

*日本特有の「教権」という理念が教員組合の性質や公務員法のあり方を規定する側面が強く、労使関係の理念に帰着されない身分保障制度を予定した。

り、その制度化を教育行財政改革の主眼とした。つまり、教育公務員については、公務員に対する管理のあり方ではない、第5の類型「職能にもとづく管理」が存在したのである（図4）。

教権という教育固有の理念を体现する教育公務員という立場は、公務員という職種について権利の制約を許す点で、アメリカ型公務員に近いが、専門職者が職責を果たすことを最大限に保障するためには、特別な身分保障が求められるとする点で、独自の立場を築いている。教育

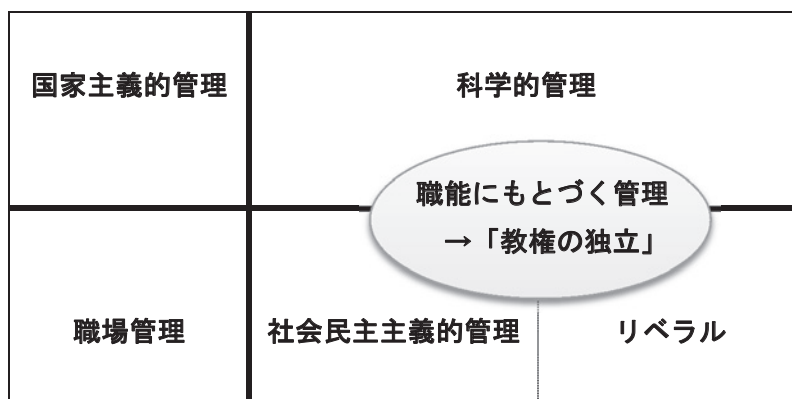


図 4 教育公務員に対する管理のあり方

刷新委員会や文部省で議論された教員組合の職能団体化は、非労働組合化という点で自由党の支持を得たが、教育行政を一般行政から独立させるという発想については支持を得られなかった。他方、教権の独立という発想の下、特別法で積極的な身分保障を行うことについては、中道政党や革新政党、日教組からも一定の支持を得ていた。

教育という職能を一般行政から切り離し、それに見合う特別の制度の下で身分保障を行うという日本特有の発想は、GHQに理解されず、制度化を見送られる。だが、教権の独立という発想は、その後の文部行政に影響を与え続けた。そしてこの教育を特殊な職責と捉える発想は、教員を構成員とする労働組合である日教組にも潜在的なジレンマを与えたのである。

教育労働者の使命

戦前に待遇官吏という地位に置かれた公立学校教員の身分は非常に不安定であり、待遇改善が継続的な課題とされたが、戦後の未曾有のインフレは、彼・彼女らの生活をますます困窮させた。事態の改善を願う教員たちは、教職員組合を相次いで結成させたが、限られた国庫の前での待遇改善は容易でなかった。そこで組合は、1946年10月18日に最低生活権獲得全国教員組合大会を開催し、ゼネストの決行を示唆することで活路を見出そうとした。

ゼネスト実施の是非については、国内で意見が二分したが、劣悪な待遇は民主化を阻害するとして賃金問題の解決を求める声は国会のみならず、社会の至る所で聞かれた。彼等にしても、教員は教育という職業に従事して糧を得る労働者であり、待遇改善に向けた運動を行うことは、労働法制が認める権利であるという認識を持っていた。ゆえに、個々の組合員は、組合に文部省や自治体との交渉を通じて労働条件の維持改善を図ることを期待していたし、労働協約はそのための重要な手段であると見ていた。

とはいえ、待遇改善ばかりが教職員組合に期待された機能ではなかった。組合に参加した教員の多くは、専門職者からなる組合に教育実践を教授する役割を期待していた。戦前の日本には、大正自由教育のように実践教育を重視する教育手法や、山びこ学校に代表される生活綴方教育などがあったが、そうした実践を知る教員は一部にとどまっていた。そのため、現場教員の多くは民主教育の実践を手探りで行わざるを得ず、その手がかりを求めていた。ゆえに、教職員組合は労働組合という役割の外に、職能団体としての機能を要請されていたのである。

教育労働者という教員像は、教育者すなわち「専門職者」という自己認識と、教育を生業にする「労働者」とであるという理解を併せ持つものであり、いずれの要素を重要視するかは、個人によっても、組合が置かれたその時々や文脈によっても異なる。たとえば、フーバーが主導した国家公務員法の改正をめぐる日教組の中央執行委員会は、文部省の進める特別法により専門職としての地位を保障することを望むか、それとも一労働者として他の官公労組と連携して国家公務員法の改正を阻止するかという立場の選択を迫られた。十年史の記述によれば、日教組は最終的に後者の路線を選択するが、教員を他の公務員と分けて考える傾向が組織内部に強くあったことが窺い知れる。民主化という特別な職責を担うという認識は、先に述べた結成大会の綱領にも端的に表れており、これが日教組内部に多様な立場をもたらすのみならず、他

の官公労組と性質を分かち要因ともなった。この特徴は、今後の日教組研究を進めるうえで重要と思われるので、ここに要点を簡単に述べておきたい。

労働法学者の片山昇の指摘にあるように、労働組合は、①労使交渉、②組合員間の相互扶助、③組合員の自覚を高め、その文化的・職業的教養を高めるための教育啓蒙活動、④各種の社会的・政治的活動の4点を主たる使命にする（片山 1974）。教職員組合にこれを照らす場合、留意すべき点が1つある。それは③の教育啓蒙活動である。たとえば、これを他の官公労組である国労や全逓、自治労に当てはめた場合、教育啓蒙活動の重きは組合員の民主化に置かれる。つまり、戦前に親しんだ封建的発想から自己を開放し、近代的市民としての権利義務を知ることが第一義となる。日教組も組合員の民主化を重んじ、執行部は文化活動に傾注することを検討していた。組合員の啓蒙は、社会の文化的刷新すなわち民主化の前提になると考えていたからである。③のうえに④が立つという理解は、他の組合にも当てはまる。だが日教組には、教職員組合特有の文脈もあった。すなわち、それは「教育」を業にする専門職者である教員の技能、より具体的に言えば、民主教育のノウハウを提供し、教育現場での円滑な実践を保障するという職能団体としての教育機能であった。現場の教員がスキルを高めることは、よりよい教育実践を可能にするのみならず、民主主義の精神を児童生徒に教え、社会の民主化を促す。

このように、日教組には、労働組合とは別に、職能団体として、③と④を実践する機能が埋め込まれていた。もちろん、この2つは機能を同じくしても、その内容は大きく異なる。労働組合として③と④を実践した場合、その運動の評価は保革イデオロギー対立という分析枠組みになじみやすい。しかしながら、職能団体として③と④を実践した場合、それは、文部行政と親和的でありうるし、保革イデオロギー対立になじまないケースが複数あることが予想される。にもかかわらず、これまで、そうした区分は十分に行われてこなかった。先行研究の不足がその原因であることは、想像に難くないが、この点に留意すれば、戦後の教職員組合像を別様に捉えることもできるように思われる²⁰⁾。教員のもつ2つの顔に注意して、教職員組合の歴史を再検討することが求められよう。

おわりに

以上、本稿は、日教組が任意団体化する過程を検討することで、占領期には、4つの教員像とそれに基づく別様の身分保障制度があり、日教組の任意団体化は、そのうちのアメリカ型公務員像を体現する法制化が進められたことで実現したことを明らかにした。革新勢力は後にこれを「保守反動」と批判したが、当時の資料を読み込むと、必ずしもそうした論調が主流でなかったことがわかる。

国家公務員法改正の直接の契機となったマッカーサー書簡および政令201号は、1948年3月に全国官庁職員労働組合協議会が行った3月闘争などが労働組合主義を逸脱し、組合運動の政治主義的活動をますます強めたことが決定打となり、施行された。労働運動の左傾化を嫌

い、労働運動の民主化を求める目的で1948年2月13日に結成された産別民主化同盟や総同盟などは、共産党の影響が強い全官公や産別会議の行き過ぎた活動を批判しており、国家公務員法の改正を保守政党による権利剥奪という文脈では必ずしも理解していない。同様の態度は社会党にも当てはまる。つまり、当時は、社会民主主義的な労使関係を支持する勢力が共産党や社会党左派の一部に見られる職場管理路線を問題とし、労働組合の正常化を図ることを求めているのであり、国家公務員法改正のトリガーが逸脱した労働運動にあるとの認識が革新勢力の内部にもあった。したがって、今日、有力な解釈とされる冷戦の進行に伴うアメリカの対日占領政策の転換や保守による反動化という文脈でのみ国家公務員法の改正を説明することは、事後的な理解であることがわかる。

では日教組はどうであろうか。官公労組の一つにあたる日教組については、共産党支配が指摘されることが多い。しかし実態はそうでない。広田や古賀が明らかにしたように、日教組の中央委員会の党派性を見た場合、共産党系もしくはそのシンパが占める比率は3割程度であり、執行部4役に関しては、1948年5月の第2回目の役員選挙以降、共産党系の候補者は選出されなくなっている²¹⁾。

次いで、他団体との関係を見てみよう。日教組は発足当初、総同盟にも産別会議にも属さない中立系組合という位置づけを得ていたが、構成員の多数が公務員であったことから、全国労働組合連絡協議会（全労連）と全官公庁労働組合連絡協議会（全官公庁）に属していた。日教組と違い、官公労組の多くは共産党系が執行部を握っていたため、組合運動が急進化する傾向が強かった。しかし、日教組執行部は中立主義の立場を堅持することを決め、組合が政治主義的活動を強めること支持しなかった。日教組の基本的な立場は、共産党を含む、右から左までの幅広い勢力を結集した労働戦線統一を指向するもので、内部も多様な立場の組合員で構成されていた²²⁾。こうした組織特性は日教組が都道府県を単位とする単位組合の連合体であるという特徴によるものと思われる。組織内部の多様性は、時に組合の一体性を損ねさせましたが、全労連や全官公庁と一定の距離を採り、執行部でさまざまな選択肢を検討する余地を与えていた。

たとえば、マッカーサー書簡が出された際に、全通が全官公庁幹事会で4か国理事会に提訴するという強硬案を出したが、日教組はそれに加わらないことを決定している。当時の日教組は、来る国家公務員法の改正に対抗する措置として、全官公庁と共に反対運動を展開するか、それとも教育公務員に対する特別法の制定を支持するかという選択に直面していた。このジレンマは、日教組が「教育労働者」というアイデンティティを活動の前提にしながらも、教育の民主化という特殊な職責を担う「専門職者」であるという自覚によるところが大きかった。そして、専門職者という認識は、他の官公労組とは異なる身分保障を当然に支持し、文部省が予定する「教育公務員」のための身分法に対する共感を強めさせもした。占領期固有の「民主化」という特殊な職責とそれに対する矜持は、教育政策における超党派的合意を支える原動力ともなった。

とはいえ、そうした思いは実践を伴うとは限らなかった。現場の教員たちは、民主教育の実践に戸惑いを覚えていたからである。戦前の職能活動の中心は大日本教育会などに置かれてい

たが、戦後は教育会の改組が求められ、その役割が縮退する。文部省は、1946年から1948年まで教育研究全国協議会を開催し、職能教育に努めたが、短期間のうちに全国の教員に行き渡るはずはなく、現場では職能教育の充実を求める声が数多く聞かれた。同様の期待は日教組にも寄せられた。そこで日教組は、1947年7月17日の第1回中央委員会において文化活動への取り組みを組織課題の一つに挙げ、以後、継続的に審議を重ねる²³⁾。その結果、第1回教育研究大会が1951年11月10日から3日にわたり開催され、これ以降、職能団体としての文化活動が組織活動の一支柱となる²⁴⁾。

このように、占領期の日教組は待遇改善に向けた労働運動に専念しながらも、民主化という特殊な職責を果たすための条件づくりを模索していた。前者に注目し、全労連や全官公庁の行動と日教組の活動を一体視すれば、日教組を、職場管理を支持する過激な組合と位置づけることもできる。だが、内部の意思決定過程を見るとそうでなかったことがわかる。労働組合という性質を過少視するつもりはないが、職能団体としての機能を期待する多くの組合員を抱えるという組織構成を軽視しては、日教組の本質を見誤る可能性があるし、その背景に教育特有の文脈があったことを忘れてしまいがちになる。

にもかかわらず、これまでの研究は、日教組の任意団体化を含む一連の身分法制をなぜに保革イデオロギー対立という文脈に還元させて捉えてきたのであろうか。その理由の一つは、すでに述べたように、GHQ部内の路線変更が冷戦の深刻化の時期と合致していたため、「反動化」という読み込みを行い易かったことが挙げられる。のみならず、平和問題の浮上や55年体制の成立はこうした理解を事後的に強化したといえる。教職員組合運動に照らして考えてみると、1950年代後半から本格化する賃金闘争やILO条約批准闘争の過程で任意団体化の問題がクローズアップされ、剥奪された権利を奪い返すことを、運動を正当化する言説にしたことがわかる。これを別の言葉で表現すれば、保革それぞれのアクターは紛争フレームから制度を再解釈することで、社会的支持の動員を図ろうとしたのであり、その過程で制度の本来的な意味が読み替えられたとも考えられる。

したがって、戦後の教育政策、とりわけ教員の身分保障に関する諸政策を検討する場合には、いずれのアクターが支持するいずれの立場が、どのような力関係の下で制度化したか、それは後の紛争をどのように規定するようになったかを把握する必要があるといえる。本稿で示した類型は、そのための見取り図を提供するものとする。しかし、その援用には留意も必要になる。ここに示した類型はあくまで理念型であり、日教組が内部に抱える多様性を直接反映するものではない。労働組合でもあり、職能団体でもあるという日教組の実態を踏まえた分析を行うことで、教員の身分保障政策を再検討することを今後の課題としたい。

【付記】

この論文は、科学研究費助成事業・基盤研究（A）「戦後日本における教育労働運動と社会・教育システムの変容との相互作用に関する研究」（研究代表 広田照幸：研究課題番号25245074）の研究成果の一部である。

注

- 1) 地方行政の統轄官庁である内務省が1947年12月31日に解体されて以降、旧内務省地方局は、地方財政委員会に引き継がれた後、1949年6月1日に地方自治庁に改称、1950年5月30日には地方自治庁と地方財政委員会に分割され、1952年8月1日に自治庁へ再統合され、1960年7月1日には、消防機能を取り組む形で自治省となり、2001年1月6日の中央省庁再編に伴い、総務省となった。
- 2) “U.S. Initial Post-Surrender Policy for Japan” (SWNCC150/4/A) (http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/01/022_2/022_2_001r.html 最終閲覧日 2014年11月27日)。
- 3) 数少ない例として、本多編(2003)や徳久(2008)などが挙げられる。
- 4) 臨教審については、政治学者やジャーナリストがいくつかの研究を示されている。しかしながら、教育学者による研究は「新自由主義」批判の立場をとって同時代に示されたものを除いてあまりない。
- 5) 革新勢力を正面から扱った研究は、管見の限り多くない。同時代的に、かつ団体政治との関係からこの問題に迫ったものとして、田口(1961)の研究が挙げられる。「戦後」という20世紀史を捉え直す上で、革新勢力の再定義と検討が欠かせないと考える。
- 6) 第73回日本教育学会のテーマ型研究発表会「戦後初期の教職員組合」(2014年8月23日)で、広田照幸・徳久恭子・古賀徹・宇内一文による「戦後初期の日教組の組織の性格とその変容」や布村育子・富士原雅弘・太田拓紀による「戦後初期日教組の史的動向」は、ここに挙げた諸課題に取り組もうとするものである。報告内容は公表を予定している。
- 7) ただし、警察、消防、監獄職員は、その適用の対象外とされた。
- 8) キレンは、AFLに所属する反共主義者であり、日本の労働組合運動に浸食する共産党の影響を排除し、民主的な労働組合運動の育成を目指した。彼の政策的立場は、ニューディール派リベラリストに分類される(ショーンバーガー1994)。
- 9) コーエンは、フーバーを「専門バカともいべきタイプ」の人物と評し、彼の関心は職階制にしかなかったと述べている(竹前1983:140)。また、フーバーがストライキを禁止した理由については、「政府の仕事をしていれどにかくストライキはだめだ、政府を相手にするストライキはつまりは政府を否定することになる」という理解に基づくものであったとしている(同:141)。
- 10) 政府職員の政治的中立性を確保するために権利の制限を一定程度認めるという立場は、フーバー固有のものではなく、当時のアメリカではハッチ法として制度化されていた。また、当時AFLも公務員の団体交渉権の保有を反対していたという状況があった(竹前1983:205)。
- 11) ケーデイスはニューディーラーの代表格と位置づけられる。
- 12) 国労や全通が共産党系活動家による引き回しが強かったのに比べ、早期の段階から執行部から共産党系を排除した日教組は、強硬な姿勢に追従することに消極的であった。
- 13) 6月8日にマークットがホイットニーに宛てたメモランダムにも、「GSとESSの相違は基本的にはイギリス型の官公労働慣行を主張するESS労働課とアメリカ型のそれを主張するGSとの間の価値観の相違に根ざしている」と述べられており(竹前1983:145)、こうした理解を傍証する。
- 14) 『教育新聞』1949年6月9日付。
- 15) 1965年5月18日の国家公務員法の一部を改正する法律により、職員団体とは「職員がその勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織する団体又は連合体をいう」という規定(108条)が付され、構成員の限定を明文化する。
- 16) 「不逞の輩」発言で知られるように、伝統的保守主義者であった吉田茂は労働組合運動に否定的で、第一次吉田内閣の時期から一貫して教職員組合による労働運動を制約するべきと考えていた。

占領期における日教組の法的地位の変遷（徳久）

- 17) 本節は拙著『日本型教育システムの誕生』の一部を引参しているため、一次資料や参考文献等の出典を割愛している。詳細はそちらを参考して頂きたい。
- 18) 「外交官、領事官その他の外在職員、学校教員、裁判所の職員、検察官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いて、この法律の特例を要する場合においては、別に法律又は人事委員会規則を以て、これを規定することができる。但し、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。」
- 19) 「聖職者」という表現は、55年体制が成立して以降、一層顕著になる保革対立の中で、革新勢力が任意団体である日教組との交渉を認めず、その影響力を排除しようとする与党自民党や文部省を批判する際に用いられたという経緯を持つ。ゆえに、「聖職者」と「教育労働者」という二つの教員像は、保革対立というフレームに当てはめやすい。しかし、そこには、保革双方の側から、さまざまな読み込みがなされているので、解釈が求められる。
- 20) 1948年後半から漸進的に本格化した行政整理や教職員レッドパージにより左旋回したと評される日教組が、1949年11月の第6回大会（塩原大会）で運動方針を右に舵を切り直し、実施を決めた教研集会などは、その一例に考えられるが、それを分析することは別の機会に譲りたい。
- 21) 古賀徹・広田照幸「戦後初期の日教組の組織の性格とその変容」第73回日本教育学会報告用ペーパー。
- 22) 広田照幸「労働戦線における日教組の立ち位置」第73回日本教育学会報告用ペーパー。
- 23) 日教組の文化活動は、組合員の啓蒙という側面と、民主教育にむけた職能教育という側面を併せ持つものであり、力点はその時々で異なる。1950年代に、安全保障や外交政策をめぐる保革対立が激しさを増すと、日教組の文化・教育活動を偏向教育として、イデオロギーと一体化させる見方が保守の側から示される（大達 1955）。ただし、実態は必ずしもそうではなく、教育実践の紹介や研究という側面も強かった。この点をもう一度見直す必要があるように思われる。
- 24) 富士原雅弘「教研大会開催までの経緯とその背景」第73回日本教育学会報告用ペーパー。

【参考文献】

- 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政—少人数学級編成の政策過程』勁草書房。
- 浅井清（1960）『新版国家公務員法精義』学陽書房。
- 井出嘉憲（1974）「戦後改革と日本官僚制—公務員制度の創出過程」東京大学社会科学研究所編『政治過程』東京大学出版会。
- 井出嘉憲（1982）『日本官僚制と行政文化』東京大学出版会。
- 遠藤正介（1950）「国家公務員の組合活動の理論と実際」『人事行政』第1巻第1号、83-90頁。
- 大嶽秀夫（1994）『戦後政治と政治学』東京大学出版会。
- （1996）『戦後日本のイデオロギー対立』三一書房。
- （1999a）『高度経済成長期の政治学』東京大学出版会。
- （1999b）『日本政治の対立軸—93年以降の政界再編の中で』中公新書。
- 大達茂雄（1955）『私の見た日教組—教育二法案を繞る国会論争』新世紀社。
- 岡田彰（1994）『現代日本官僚制の成立—戦後占領期における行政官僚制度の再編成』法政大学出版会。
- 岡田彰訳・解説（1996）『GHQ日本占領史12 公務員制度の改革』日本図書センター。
- 片岡昇（1974）『労働法1』有斐閣。
- 久保義三（1984）『対日占領政策と戦後教育改革』三省堂。

- ショーンバーガー、H.B. (宮崎章訳) (1994) 『占領 1945～1952—戦後日本をつくりあげた 8 人のアメリカ人』時事通信社.
- 新川敏光 (1999a) 『日本型福祉の政治経済学』三一書房.
——— (1999b) 『戦後日本政治と社会民主主義—社会党・総評ブロックの興亡』法律文化社.
- 鈴木英一 (1983) 『日本占領と教育改革』勁草書房.
- 田口富久治 (1961) 『日本の革新勢力—政治学的にみた社会党と総評』弘文堂.
——— (2001) 『戦後日本政治学史』東京大学出版会.
- 竹内洋 (2012) 『革新幻想の戦後史』中央公論社.
- 竹前栄治 (1970) 『アメリカ対日労働政策の研究』日本評論社.
- 鶴海良一郎・松岡三郎・大友一郎 (1949) 『改正国家公務員法 解説編—特殊問題編』新日本法規出版.
- 徳久恭子 (2008) 『日本型教育システムの誕生』木鐸社.
——— (2012) 「連立政権下の教育政策」『年報政治学』2012 年 I 号、138-160 頁.
- 中北浩爾 (1998) 『経済復興と戦後政治—日本社会党の 1945-1951 年』東京大学出版会.
——— (2002) 『一九五五年体制の成立』東京大学出版会.
- 西尾勝 (2001) 『新版 行政学』有斐閣.
- 日本教職員組合編 (1958) 『日教組十年史』.
- 藤井貞夫 (1950) 『地方公務員法逐条解説』学陽書房.
- 本多正人編 (2003) 『教育委員会制度再編の政治と行政』多賀出版.
- 御厨貴 (1984) 「書評 井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』(東大出版会、1982 年)」『年報行政研究』18 号、193-205 頁.
- 村上祐介 (2011) 『教育行政の政治学—教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社.
- 森裕城 (2001) 『日本社会党の研究—路線転換の政治過程』木鐸社.
- 山口定 (1985) 「戦後日本の政治体制と政治過程」三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤栄一『日本政治の座標』有斐閣、57-170 頁.
- 渡辺裕 (1979) 「戦後労働立法政策の転換と B. フーバーの役割」『信州大学経済学論集』14 号、41-58 頁.
- Aspinall, Robert W. (2001) *Theachers' Unions and the Politics of Education in Japan*, State University of New York Press.
- Duke, Benjamin C. (1973) *Japan's Militant Teachers: A History of the Left-Wing Teachers' Movement*, An East-West Center Book, The University Press of Hawaii.