

〈資料〉

「教員の地位勧告」の適用に関するILO・ユネスコ共同専門家委員会(CEART)報告 ～全日本教職員組合(全教)による申し立て～

経緯

1. 全日本教育職員組合(全教)は、共同専門家委員会事務局書記に宛てて2002年6月28日付け書簡を送付し、教員(の指導力)を評価する制度の導入と実施形態及び新たな勤務評定制度の導入とその運用において、日本政府は1966年「教員の地位に関する勧告」の諸条項を遵守していないとする申し立てを行った。
2. 全教はさらに2002年9月24日前後に申し立てを補強する補足文書を提出し、主張する多くの点について詳細な例証を行った。
3. 共同専門家委員会は日本政府の所轄官庁に対し、全教の申し立て及び補足資料に対する見解を示すよう求めた。
4. 2003年3月3日、文部科学省は共同専門家委員会宛てに文書による回答を行った。
5. 共同専門家委員会は手続きに則り、全教に対して政府の提出した情報に対する見解及び共同専門家委員会にとって有益であると思われる最近の状況についての追加情報を提供するよう求めた。この求めに応じて、全教は2003年4月21日に文章による回答を寄せ、政府の回答内容への反論を行った。さらに、この全教の回答に対する文部科学省の見解及び補足文書が2003年6月26日に受理された。

検討結果

6. 全教と日本政府が提出した資料は多くの論点と実際の状況に言及しているが、本質的には、いくつかの明確な中心的問題に絞ることができる。文部科学省は近年、指導力不足と思われる教員(学習指導や学級経営を効果的に行うことができないと繰り返し評価された教員)に対応するための制度と優れた業績をあげている教員に対して特別な昇格や直接的な金銭的報奨で報いる制度を新たに導入した。
7. 提供された資料を検討すると、詳細な事実関係に関しては双方の間

に見解の食い違いが相当あり、これは適切な事実調査団を派遣することによってはじめて解決できると考えられる。しかし、共同専門家委員会はすでに提起されている諸問題を十分に議論する前に事実調査団派遣に踏み切るのは時期尚早であると判断する。

8. 上記の二つの制度については、これを別々に検討することが好都合である。しかし、両制度には共通する一つの側面があり、それを最初に明らかにしておくべきであろう。

9. 「勧告」9項は、指導的原則として、教員団体は教育の進歩に大きく寄与しうるものであり、したがって教育政策の決定に関与すべき勢力として認められなければならないことをうたっている。これを受けて、さらに10項(k)は「教育政策とその明確な目標を決定するためには、権限ある当局と(その他の団体等とならんで)教員団体の間で緊密な協力がなければならない」と述べている。こうした主張は75項、49項、44項、124項においても展開されているところである。すなわち、これらの諸項は以下の諸原則を示している。

(a) 教員がその責任を果たすことができるようにするため、当局は教育政策、学校組織、および教育事業の新しい発展等の問題について教員団体と協議するための承認された手段を確立し、かつ、定期的にこれを用用しなければならない。

(b) 教員団体は、懲戒問題を扱う機関の設置にあたって、協議にあずからなければならない。

(c) 昇格は、教員団体との協議により定められた、厳密に専門職上の基準に照らし、新しいポストに対する教員の資格の客観的な評価にもとづいて行われなければならない。

(d) 給与決定を目的としたいかなる勤務評定制度も、関係教員団体との事前協議及びその承認なしに採用し、あるいは適用されてはならない。

10. 全教は、新しい制度は文部科学省および使用者当局(県教育委員会)と全教の間で適切な協議がなされずに導入されたのみならず、教育当局は全教との対話を「拒否した」と主張している。全教の申立てによれば、指導力不足教員への対応に関する問題について同組合との交渉を求める書面による要求に文部科学省は応じず、また、ほとんどすべての教育委員会も「管理運営事項に関する問題」とであるという理由をあげて交渉を拒否した。同様に、教育委員会は「協議を必要としない管理運営事項である」との理由で教員評価制度に関する教員組合との適切な協議を拒否したと全教は主張している。

11. 二つの制度の詳細については後に再び触れるが、日本政府の回答は第10段落に記した全教の主張内容については争っていないことに留意すべきである。日本政府からの最初の回答では、指導力不足教員へ

の対応に関する制度の導入に際して、実際に教員組合との間で適切な協議あるいは話し合いが行われたとは述べられていない。日本政府は地方公務員法55条3項を根拠にして、指導力不足教員の問題は「地方公共団体の管理あるいは運営に関する事項に該当」し、「交渉の対象にならない」と主張していた。この立場は2003年6月26日付けの回答でも繰り返し表明されている。教員評価に関しては、文部科学省は教員の集団(groups of teachers)から意見を聴取し、話し合いを行ったと述べるにとどまっている。共同専門家委員会は、ここで言われている教員の集団は教員団体(teachers' organizations)を指すものではないと解釈する。

12. 上記の事情から、「勧告」が予定しているようには協議が行われなかったという申立ては妥当であるというのが共同専門家委員会の結論である。この点について、ある事項が管理運営事項にあたりと分類することをもって、機械的に「勧告」の適用を免れるとの主張は無益である。「勧告」は教育当局と教員団体の間の「交渉」と「協議」を区別している。争点になっている事項のなかには、(交渉ではなく)協議が求められているものがある。(しかし)共同専門家委員会は、(交渉ではなく)協議が求められるべき性質のものではあっても、教員の労働環境と専門職的責任そして究極的には教員の地位に重要な影響を及ぼす、実に多様な事項にも「勧告」が現に言及していることを強調する。1966年「勧告」は管理当局が評価を行うことを否定していないが、教員団体はどのように評価を行い、評価結果をどう用いるかを確定するのに関与すべきものである。二つの制度の導入と現実の運用に上に引用した「勧告」の諸条項がまさしく適用されるものであることについては、まったく疑いの余地がない。

教員の指導力

13. 全教は提出した文書のなかで、批判の対象としている人事管理制度に関する詳細な訴えをいろいろな現実の事例をあげて例証している。日本政府の回答は全教による申立てを否定し、論点の多くは誤解に基づいており、事実が正確に伝えられていないと述べる。すでに述べたように、共同専門家委員会は現時点で詳細な事実関係に関する争いの解決を図ることを提起しない。むしろまず勧告の原則に関する重要な問題ととりあげて共同専門家委員会は検討したい。この勧告の原則に関する問題の解決は将来的には個別事例の解決にも役立つべきものである。

14. 全教による訴えの主なものは次のとおりである。

- (a) 指導が不適切とされる教員に対する新たな制度が2002年1月1日から施行されている。
- (b) 教育委員会の判断により、教員が授業や学級経営を適切に遂行できないと判断され、必要な措置(現職研修を含む)が講じられても効果がないときには、その教員を教員以外の職へ転職させることができる。代わり

- の適切な職がない場合には、教員は結局退職を強いられることになる。
- (c) 判断基準は教育委員会に任されており、県によってまちまちになっている。
- (d) 本質的に教員の命運は校長が左右することができる(Teachers are essentially in the hands of school principals)。校長が教育委員会に提出する不利益な申請を教員本人は見ることができず、反論する十分な意見陳述の機会も保障されていない。
- (e) 指導力不足教員という判定に対して不服を申し立て、訂正を求める十分な権利が与えられていない。矯正研修の間、教職を離れた教員が首尾よく研修を修了したとしても、もとの教職への復帰を保障されていない。さらに、研修の内容は教育委員会にゆだねられており、実際に教職とは関係のない内容となっていることもある。
- (f) 制度は透明性と公正さを欠いている。申請を検討する委員会に教員代表が含まれていない。この委員会の構成はしばしば非公開とされている。教員本人が委員会で意見を述べることは許されていない。要するに、全教の申立ては、この制度は明らかに適正手続き(デュープロセス)を欠いているというものである。

15. 共同専門家委員会は、文部科学省は東京都教育委員会が2000年から実施している制度を支持しており、他県にも推奨しているものと理解している。この制度の基本は、校長等の管理職が指針に示された指導力不足の事例に合致する教員の行状を認めた場合、教員本人に改善に必要な指導と助言を与えるというものである。指導助言の記録及びそれによって達成された結果は、その教員が指導力不足であるとして教育委員会に申請がなされる場合の基礎になる。校長等の管理職が指導力不足と思われる教員について申請しようとする場合、申請がなされる前に当該教員にその旨が知らされ、指導力不足教員として申請されることに対する本人の意見が記録されて、東京都教育委員会への申請に添付される。申請及び教員本人の意見は審査委員会によって検討され、最終的な認定が下される。

文部科学省は、教育委員会に対して指導力不足教員に関する基準に関する指針を通知しており、認定は客観的基準に基づくものであると強調している。

16. 共同専門家委員会は、日本政府の回答にみられる、制度の以下のような特徴に注目する。

- (a) 指導力不足とされる教員は二段階の支援を受ける。県教育委員会は教員が業務を適切に行う能力がないことを判定する。申請に基づき、当該教員はさらに指導と研修を受ける。児童・生徒に対する指導が適切さを欠き、指導力を向上させるための指導と研修をすでに受けている教員は、教員以外の職があれば、転職させられる。

(b) 回答をみる限り、県教育委員会に行われた(指導力不足教員の認定)申請を検討する際の適正手続き(デュープロセス)が十分であるとは言えない。回答では、都道府県教育委員会を対象に行った調査によれば、「指導力不足教員の認定が申請され、審査の対象となっている教員の意見を聴取するつもりはないとした教育委員会はなかった」としているが、申請の内容について十分に知らされ、委員会に出席して意見を述べ、いかなる段階であるにせよ不服を申し立てる普遍的な権利(a general right)が教員に与えられていることを示す証拠はない。ただ、免職、転職、休職の措置に対して人事委員会に不服申立てができるにとどまる。教員の資質能力を向上させるために研修を受けさせる措置については、教員の利益に反するものではなく、人事委員会への不服申し立ての対象にはならないとの見解が表明されている。

(c) 校長が教育委員会に対して行う(指導力不足教員の認定)申請に教員本人の意見が添付されている場合、意見を述べる機会をさらに与える必要はないとされている。しかし、申請内容を教員本人が実際にみたくて意見を述べるようににはなっていないように思われる。校長は指導力不足教員に該当するとの意見の内容について、申請に至るまでの指導助言を与える段階で教員本人と話し合っているものとみなされているようである。

(d) 文部科学省は、判定委員会の委員名を公表するかどうかは教育委員会の裁量に委ねられるべきであるとしており、委員名の公表が委員本人や家族への圧力をもたらすこととなり、公正な判断の妨げとなりうるものと考えている。

17. 「勧告」の一連の諸条項が上記の状況に適用される。それらの諸条項は全体として考えられるものであり、その趣旨は次のとおりである。

(a) 45項及び46項は、教職における雇用の安定と身分保障は教育の利益と個々の教員の利益の双方にとって不可欠であり、また教員はその専門職としての身分とキャリアに影響する専断的な行為から十分に保護されなければならないとしている。

(b) 64項は、いかなる形であれ教員の仕事を直接評価することが必要な場合、その評価は客観的なものでなければならないと規定している。さらに、教員は不当と思われる評価に対して不服を申し立てる権利を持たなければならないとはっきり述べている。

(c) 50項は、64項とあわせて読めば、(教員の指導力に関する)報告・申請においてなされた評価の結果、専門職的行為に対する違反とみなされることから生じる解雇のような、懲戒的性質を伴う措置がとられうることを意味している。同時に、作成された報告・申請書の内容について十分に知らされること、意見を述べる十分な機会、実効的な不服申し立ての権利などの適正手続き(デュープロセス)を予定している。

18. 共同専門家委員会は、文部科学省が叙述するような現行制度では「勧告」の水準を到底満たし得ないと考える。文部科学省が主張するように、上記の過程（指導力不足教員の認定）の当事者となる教員の数は限られているということが事実であっても、それでこの結論が覆されるものではない。現行制度では（指導力不足教員の認定）申請の具体的な内容が教員本人に知らされることが保障されていない。したがって、教員は申請内容について疑義を呈し、反論する実効的な機会も保障されていない。判定委員会に出席して意見を述べる権利はなく、きわめて限定的な範囲でしか、不服申し立てを行う権利が与えられていない。県教育委員会が判定委員会の委員名を明らかにしていない以上、判定の過程は開かれた透明性の高いものであるとはけっして言えない。

19. さらに、共同専門家委員会委員の経験に照らすと、専門職としての教員の指導や能力に関するような非常に重要な決定を行う機関から現職教員が排除されているのは不可解であり、通常認められているやり方に反する。直接的経験を持つ人物が排除されていると、意思決定過程の妥当性が疑問視されることになりかねない。（指導力不足教員の）判定委員会の委員名を非公開とする理由が十分に説得的であるとは言えない。何よりこうしたやり方（非公開）は他国では見られないからである。

20. 以上のことから、共同専門家委員会は指導力不足教員の判定と措置に関する制度が「勧告」の諸規定に合致するよう再検討されるべきことを強く勧告する。共同専門家委員会は、これらのことは地方行政の管理運営事項であり、「勧告」の適用対象外であるという主張を認めることはできない。

勤務評定

21. 「勧告」は使用者当局が公正で適切な教員の勤務評定制度を発展させ実施しうること、また評定を昇給の基礎として用いることを認めていることは明らかである。しかし、すでに引用したとおり、124項は給与決定を目的としたいかなる勤務評定制度も関係教員団体との事前協議及びその承認なしに採用され、または適用されてはならないと明確に述べている。これもすでに引用した「勧告」64項もこのような評定に適用される。同項は客観的基準と明確な不服申し立ての権利を予定している。

22. 共同専門家委員会が知りうる範囲において、過去に実施された多くの勤務評定制度は公正かつ有効に運用されず、結局は廃止されている。これは上記原則の根拠を示すものである。成功の鍵は真に客観的な基準をきわめて慎重に定義することと誰から見ても透明性の高い公正な運用制度を確立することにある。適切な構成員からなる独立した機関に審査を請求し、不服を申し立てることのできる実効的権利など、恣意に

対する適切な防禦の保障はその一部である。

23. 全教は申し立てにおいて次のような批判を行っている。

(a) 現行の制度は当事者である教職員団体との十分な協議も、またその承認もなく導入されたものである。実際、協議の要求は、勤務評定制度は管理運営事項であり、協議を要しないとの理由により拒否されている。(この点、東京都教育委員会は最近の回答において「教員団体から意見を聴取し、意見を交換する多くの機会を持った」と主張しており、対立がある。)

(b) この制度では教頭及び校長による絶対評価に加えて、教育長が相対評価を行うが、教育長は1万5千人もの教員を評価することになる。このことから、きわめて主観的な要素が入り込まざるを得ない。

(c) 勤務評定は教員による義務的な「自己申告」から始まるが、校長または教頭はこの「書き換え」を要求することがある。

(d) 勤務評定は競争的性質を持つものであるため、教員間の共同的な同僚性を損なう傾向が実際にみられるとともに、生徒の成績に基づく高い評価を得るがために個々の教員の専門職的な教育活動が歪められる恐れが多分にある。

(e) 現行制度では評定結果の本人開示が(教育長の)裁量によるものとされ、しかもこれまでに実施されていないのであり、真に透明性の高い制度であるとは言えない。評定結果に対する不服申し立ても制度化されていない。

(f) 現行制度に対する教員の信頼は概して得られていない。むしろ、教員の意欲と動機づけに負の効果をもたらしている。評価者である校長と被評価者である教員間の信頼関係に望ましくない亀裂を生じさせている。

24. 文部科学省は多くの点で全教による批判に反論を試みている。

25. 大前提として、文部科学省は、導入しようとしている勤務成績の評価制度は「勧告」124項に言う「給与決定を目的とした勤務評定制度的にはあたらぬのであり、同項は適用されないと主張している。文部科学省は、新たな勤務評定制度的は教員の能力開発が主な目的であって、人事考課は給与を決定するものではない、したがって同制度は勤務条件と関係がないと断言している。

26. すでに引用したように、人事考課制度は各層の代表から構成される「委員会」によって検討されたものであり、「教員団体から意見を聴取し、意見を交換することに努めた」と文部科学省は主張している。

27. 文部科学省は評価が公正で客観的なものではないという批判に反論している。全管理職員は評価者訓練を受講しており、評価は授業観察

に基づくものであると述べる。

28. 評価結果が教員に開示されていないとの批判に対して、文部科学省は「実際には、成果と改善を要する点が教員との個別面接のなかで具体的に話し合われている。面接では、教員の能力開発を促すため、具体的な助言が与えられている。したがって、結果の開示と教員が自分の意見を表明する機会は、事実上、保障されている」と述べている。また、共同専門家委員会は、東京都教育委員会の最終回答において、規則上、本人開示の権利は「現行制度のもとでも保障されている」と述べられていることに注目する。あわせて「人事考課制度の基準と運用に関して、教員、教員団体等は人事委員会に措置要求を行うことができる。この措置要求が却下された場合、違法な行政処分として裁判所に訴えることができる」とも述べている。

29. 最後に、勤務評定制度の実施は管理運営事項であり、したがって「勧告」は適用されないというのが文部科学省の立場であると共同専門家委員会は理解している。

30. 共同専門家委員会は、相対評価の目的が「評価結果を給与、昇任その他人事管理に適切に反映させるため」とされているにも関わらず、新たな勤務評定制度は給与決定を目的とするものではないと文部科学省が主張していることに当惑を覚える。しかも、文部科学省は最近の回答において「優れた業績をあげている教員が適切に認められ、その評価結果が給与を含む処遇に適切に反映されること」が望ましいと、明確に述べているのである。文部科学省は、全教が教員評価に基づく新たな差別的な業績主義給与と人事制度が東京都と香川県で既に導入されていると明確に述べていることに対して具体的な言及をしていない。この事の実態はおくとしても、少なくとも、現在の制度はまぎれもなく64項の適用対象であることを断言しなくてはならない。その理由がまったくの管理的事項であるというものであれ、他の何であれ、この事案について「勧告」は適用されないとの考えを共同専門家委員会は認めることができない。「勧告」の表現は他の解釈の余地を与えるものではない。

31. 全教と文部科学省の提出した意見から、共同専門家委員会は新たな教員評価制度の導入と実施は以下の点で「勧告」に抵触していると結論する。

- (a) 「勧告」が予定している教員団体との十分な協議の過程を欠いていた。
- (b) 重大な影響をもたらす主観的評価が行われることが明らかである。
- (c) 教員は行われた評価の詳細とその根拠を知る権利を与えられていない。(この点、個別面接において話し合いが行われていると文部科学省は言っているが、それでは上記事項に関する詳細な情報が提供されて

いることの保障にはまったくならない。教員本人は評価者がどのような最終的評価を行ったかとその根拠について知らされていない。さらに、東京都教育委員会の言う「保障」は個人の評価内容の本人開示についてではなく、基準に対する不服申し立てについてのことであり、思われる。東京都教育委員会は「東京都教育委員会は、教員本人に対する評価結果の開示は原則的に必要であると考えている。現在、本人開示の時期と範囲について検討が行われている。」と別のところで述べており、このことは現在本人開示が実施されていないことを明示している。）

(d) 勤務評定の過程に公開性と透明性が欠如していること、また評価の基準と実施方法に関してはともかく、評価自体に関する審査または不服申し立ての明確な権利がまったく存在しないことは明らかである。

32. 共同専門家委員会は、事案に関する争いが解決されていない現時点では、詳細にわたる事項に関してこれ以上言及するのは不適切であると判断する。繰り返しになるが、いずれにせよ善意と適切な対話をもって、主要な「勧告」不遵守の問題が解決されるならば、他の点についての争いも緩和され、全教と関係する行政機関との関係の残念な悪化と思われる問題も回復されるであろうというのが共同専門家委員会の意見である。このことに関して、文部科学省と関係する教員団体は、相互に受け入れることのできる結論に到達するためにILO及びユネスコから専門的な助言を求めることが有益であることを考慮されたい。

勧告

33. 共同専門家委員会はILO理事会とユネスコ執行機関に対して次のとおり勧告する。

- (a) 上記の状況に対して注意を払うこと。
- (b) 上記の検討結果を日本政府及び全教に伝え、「勧告」が遵守されていない領域について建設的な対応を行うために対話を行うことを双方に要求すること。
- (c) 日本政府及び全教に対し、これらの諸問題の今後の展開についての情報を共同専門家委員会に常に提供するよう要求すること。これらの情報は定められた手続きにしたがい適切な時期に検討されることとなるだろう。

(全教訳)