

教員の地位勧告からみる日本の教員の現状  
—— CEART 第13～15会期で審査された申立事案から ——

齋 藤 周

**The Actual Status of Teachers in Japan in the Light of the  
Recommendation concerning the Status of Teachers**

Madoka SAITO



# 教員の地位勧告からみる日本の教員の現状

## —— CEART 第13～15会期で審査された申立事案から ——

斎藤 周

群馬大学共同教育学部社会科教育講座

(2024年10月16日受理)

## The Actual Status of Teachers in Japan in the Light of the Recommendation concerning the Status of Teachers

Madoka SAITO

Department of Social Studies Education, Cooperative Faculty of Education, Gunma University

(Accepted on October 16th, 2024)

これからは、教師が、もっとも高い給料を受け取るものとする。  
子どもを真のおとなに育てるといふのは、もっとも崇高な、もっとも困難な任務である。  
(エーリヒ・ケストナー作 池田香代子訳『動物会議』岩波書店、1999年、原著1949年)

### はじめに

1966年10月5日、UNESCOが招集した教員の地位に関する政府間特別会議が、「教員の地位に関する勧告」(Recommendation concerning the Status of Teachers、以下「教員の地位勧告」)<sup>1</sup>を全会一致で採択した。この勧告は、労働を管轄する国際機関であるILOと教育を扱う国際機関であるUNESCOとが共同で準備したものである。

教員の地位勧告は人権保障を目的とする国際文書だが、条約ではなく勧告(recommendation)である。条約であれば批准国に対する法的拘束力をもつが、勧告は批准の対象にならないし、各国を拘束することもできない。

しかしながら、教員の地位勧告は、採択から現在に至るまで、半世紀以上にわたって大きな力を発揮し続けている。それを支えているのは、人権条約に

類似した適用監視のしくみである。

各国の教員団体は、自国の政府が教員の地位勧告を適用していないと考えるとき、言い換えると自国の教員の状況が教員の地位勧告の基準に反していると考えるとき、適用監視機関への申立ができる。

教員の地位勧告の適用監視を担当するのは、ILO/UNESCO合同教員勧告適用専門家委員会(Joint ILO/UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel、以下「CEART」(セアート))である。申立は政府に伝えられ、政府はCEARTに回答を提出する。CEARTは、両者の見解を踏まえて自らの判断を示す。このように、審査は書面のやりとりを通じて行われる。なお、CEARTは12人の専門家(ILOとUNESCOが各6人を指名)で構成され、「高等教育の教員の地位に関する勧告」(1997年にUNESCO総会で採択)の適用監視も担

当している。

本稿は、最近の CEART 報告書から教員の地位勧告の日本における適用状況を検討することを通じて、この勧告の意義と日本の教員の地位の現状を確認し、日本の課題を析出することを目的とする<sup>2,3</sup>。

なお、現在の日本では、教員のなり手の不足が深刻化しているが、これは日本だけの問題ではない。SDGs の目標 4 は「すべての人々に包摂的かつ公平で質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する」ことである。2030 年までの達成が目指されているが、実現するには世界的な教員不足の解消が必要である。教職を、その待遇を含めてより魅力ある職業とすることが、世界的に求められている。教員の地位勧告は、目標 4 の達成に向けた取り組みに資するものといえる。

一方で、UNESCO では、教員の地位勧告と高等教育教員の地位勧告の改正の可能性について、議論が始まっている<sup>4</sup>。改正するのであれば、これまでの到達点と限界の確認がより必要となる。こういった点からも、教員の地位勧告について研究を深める必要がある。

ここで、本論に入る前に「教員の地位」の意味を確認しておきたい。教員の地位勧告における「教員 (teacher)」は、「学校において児童生徒の教育に責任を有するすべての者」(1 項(a)) のことである。そして「地位 (status)」とは、「教員の任務の重要性及びその任務を遂行する能力の評価の程度に応じて教員に認められる社会的地位又は敬意 (standing or respect) 並びに他の専門職集団と比較して教員に与えられる労働条件、報酬その他の物質的利益」(1 項(b)) のことである。このことを前提として、議論を進めることとする。

## 1 事案ごとの検討

CEART は、原則として 3 年に 1 回審査を行い、報告書を公表する (最近では、2015 年の第 12 会期、2018 年の第 13 会期、2021 年の第 14 会期、2024 年の第 15 会期。ただし、本稿執筆時点では第 15 会期の報告書は未公表)。また、必要に応じて、他の年

にも審査を行い、その結果を中間報告として公表することがある。

最近の報告書で取り上げられた新規申立の件数 (3 年ごとの会期に先立つ中間報告で取り上げられたものを含む) は、第 12 期が 2 件 (日本 1 件、カンボジア 1 件)、第 13 期が 4 件 (4 件とも日本)、第 14 期が 3 件 (アルゼンチン、フィジー、イギリス各 1 件) であり、日本の事案の比重が高い。なお、上記 9 件のうち 7 件 (日本の 5 件を含む) が 1966 年の教員の地位勧告にかかるもので、2 件 (アルゼンチンの事案とイギリスの事案) が 1997 年勧告 (高等教育教員の地位勧告) についてのものである。

以下では、日本の教員団体からの申立 5 件について、CEART による審査状況を個別に検討する。

なお、社会対話 (social dialogue) の重要性を、CEART は繰り返し強調している。社会対話とは、労使間の、あるいはそこに政府 (地方公共団体を含む) も加えて政労使三者間の対話を意味し、団体交渉や協議を含む多様な形態がある。政府は政策を立案・決定・実施する存在であるとともに、公務員の労使関係においては使用者でもある。教員の多くは公務員であり、政府は政策担当者としても使用者としても社会対話を積極的に進めることが求められる。

### (1) 全教が申立てた事案

全教 (全日本教職員組合) は、2014 年に、①教員の長時間労働の問題と②公立学校における臨時的任用の問題を取り上げて、日本政府が教員の地位勧告を遵守していないと CEART に申立を行った。この申立は、CEART の 2016 年の中間報告で取り上げられた。

#### ① 長時間労働

全教の申立内容の概要は、以下の通りである<sup>5</sup>。

教員の時間外労働 (持ち帰り残業を含む) は広範に行われていて、勧告 6 項、70 項、85 項の規定する原則に反している。日本の法律では、通常の場合は教員に時間外労働を命じることはできないこととされているが、実際には時間外労働は相当のレベル

になっている。全教が2012年に実施した調査によれば、課外活動、生徒指導、部活動、スポーツ指導、緊急対応、文書・統計・報告書の作成が教員の時間外労働の原因となっている。また、土曜日に出勤しても代替の休日は取れていない。

このような長時間労働の結果として、勧告8項の原則（効果的な学習を最も促進し、教員がその専門的職務に専念できる労働条件を求めるもの）を損なう以下の事態を招いている。第1に、多大な仕事量と長時間労働が教員のストレスを高め、休息時間を減らし、心身の健康に影響を与え、病気休暇、欠勤、早期退職、過労死を引き起こしている。第2に、不適切な授業時間・授業準備時間が教育の質と児童生徒に費やす時間とに悪影響を与えている。第3に、長時間労働により、教員としての専門性を高める時間があまりにも短くなり、教員の専門性を損なっている。このように、日本政府は、勧告8項、9項、82項、89項、92項、102項等を遵守していない。

そして、労働時間を正確に把握し抑制する効果的な手段が採られていない。時間外労働に関する法規定は教員に適用されず、超過勤務時間に比例する残業手当がなく、基本給の4%に相当する教職調整額が支給されるだけである<sup>6</sup>。

これに対して日本政府は、以下のように述べる<sup>7</sup>。

日本政府は、国内法の枠内で教員の地位勧告の精神にコミットする。勧告には、日本国内の立法と現状に必ずしも適合しない要素が含まれている。政府は、教員の時間外労働の削減が重要課題であることを承認するが、全教の調査には異議がある。時間外労働を臨時・緊急の必要事に限定する法規定を教育委員会は遵守している、と政府は考える。土曜授業については、代替となる非勤務日を確保する措置を地方公共団体がとっている、と政府は信じる。授業の計画・準備に十分な時間を充てることができるよう、教員の仕事量を減らす措置（教育委員会への指導を含む）を、政府は進めてきている。政府は、「リーダーシップ構造を拡張すること」、「学校の事務機能を強化すること」、「専門的知識のあるスタッフの配置を改善すること」を約束する。

教職調整額は、時間外労働手当のないことの埋め

合わせになっている。多くの職務が学校外で自発的に行われているので、管理職が教員の労働時間を把握することが困難になっている。

以上の全教と日本政府の見解を受けて、CEARTは自らの考えを示す<sup>8</sup>。

CEARTは、まず、教員の地位勧告の指導原則として8項を示し、次いで、教員の労働時間について90項を参照する。

そしてCEARTは、長時間労働の実態について全教と政府の見解が食い違っているので事実を確定できないこと、とはいえ課外活動・スポーツ指導が時間外労働の要素となっている点については両者が一致していることを確認する。そして、勧告の91項と92項に言及し、教員が労働時間内に研修に参加できる時間を確保すべきこと、教員の課外活動への参加が過度の負担となつてはならないことを指摘する。さらに、質の高い教育を保障するために、授業の準備・計画と研修とに十分な時間を確保することの重要性を述べる。

その上で、CEARTは、地方公共団体と学校が時間外労働に関する規定を尊重するよう政府がいつその行動をとるべきだとの見解を述べる。そして、法令の適用について県により異なった慣行があるので、政府と教員団体がこの点について交渉と対話を進めることが強く望まれるとの考えを示す。

## ② 公立学校における臨時的任用

全教による申立の内容は以下の通りである<sup>9</sup>。

都道府県が負担する教員の人件費への国の分担金が減少していることに加えて、正規のフルタイム教員のポストを埋めるために臨時的任用の教員（フルタイムまたはパートタイム）を採用することが増加し、相当数に上っている。この状況は、勧告の5項、10項(e)、31項、85項の基準から逸脱している。若干の進展はあるものの、残念ながら政府には正規のポストを増やす計画はない。地方公共団体は、臨時契約を更新する扱いを続けている。

このような扱いは、教員の労働条件と教育の質に影響を及ぼし、正規雇用の教員に対する臨時的任用の教員の差別待遇をもたらす。第1に、臨時的任用

の教員は、正規雇用の教員と同様の責任をもって授業と課外活動の指導にあっているが、教員採用試験に合格することを要しないので、教育の質に負の影響を及ぼす。また、臨時的任用のポストの必要性は年度ごとに判断されるので、勧告45項の雇用の安定性の原則に反し、教育の継続性が損なわれる。第2に、臨時的任用の教員（特にパートタイム教員）は、正規雇用教員と同様の研修を受けられない。第3に、雇用の不安定など数々の不利益がある。パートタイム教員は、賃金が時間単位で支給され、有給休暇が少なく、契約更新の可能性が限られている。有期契約は何回か更新されるが、中断期間が置かれ、社会保障、年次有給休暇、賃金水準で不利益を被る。

これに対して日本政府は、次のように説明した<sup>10</sup>。

まず、有期契約に関する一般的なルール（有期契約の使用の制限を含む）を示し、教育委員会がこのルールに従っている旨を述べた。そして、個々の臨時的任用は原則として1年間に限られ、その必要性は毎年検討されるので、更新の期待は生じないはずだと説明した。ただし、政府は、非正規教員の雇用が不安定であり、正規教員との均等待遇の保証がないことを認めた。

CEARTは、臨時的任用の問題についても丁寧に検討する<sup>11</sup>。

CEARTは、有期契約で雇用されている教員が増加していること、このような不安定雇用は教育の質と教育制度における公平性に深刻な懸念を生じさせていること、その結果として、授業の立案・省察や同僚との協働のための時間がなくなり、児童生徒に十分な支援を提供する機会、親と話し合う機会が減り、賃金と福利が低水準であるために別の仕事をもする必要が生じていることを指摘する。

そして、勧告の基準はすべての教員を対象とすること（勧告1項は雇用関係の性質によって教員を区別していないこと）を述べ、雇用の安定と身分保障の重要性を規定する45項を参照する。

さらに、雇用の不安定と契約の中断は臨時的任用の教員から権利（平等な報酬、平等な有給休暇、社会保障）を奪うことを指摘し、法令・慣行は、臨時的任用の教員が差別待遇を受けることのないよ

う、勧告の基準に沿っているべきことを述べる。

CEARTは、有期契約に適用されるルールが地方公共団体により正しく尊重されること、そして地方公共団体が十分な監督と調査を行うことを、政府が確保すべきとの考えを示す。

さらに、CEARTは、教員の地位勧告10項(I)を引用した上で、教員定数改善を目的とする新しい計画の草案作成についての政府からの情報を評価する旨を述べ、追加情報を要請している。その上で、政府にこの問題について教員団体と協議・交渉の努力を重ねるべきとの考えを示す。

### ③ 社会対話

全教は、政府との交渉・協議の機会が欠如していると述べ、文部科学省との間で議論すべき事項のいくつかが県によっては管理運営事項<sup>12</sup>とされ、社会対話に開かれていないことを批判する<sup>13</sup>。

これに対して、文部科学省は、地方公共団体は法令に従って、賃金・労働時間等の労働条件について教員団体と交渉していること、ただし管理運営事項については意見交換にとどまることを述べる<sup>14</sup>。

CEARTは、実情調査団派遣<sup>15</sup>を受けた2008年の中間報告を引いて、教員の地位勧告は教員団体から意見を聞くだけでない協議を求めている、教員団体との協議・交渉への姿勢を政府も都道府県教育委員会も再考すべき、との考えをあらためて示す<sup>16</sup>。

### ④ ILO理事会とUNESCO執行委員会への勧告

CEARTは、以上の検討の上に、日本政府と全教に以下の3点を奨励するよう、ILO理事会とUNESCO執行委員会に勧告した<sup>17</sup>。そして、ILO理事会とUNESCO執行委員会はこれを承認した（本稿で取り上げる他の事案も同じ）。

1点目は、臨時的任用と労働時間の問題についての政策的を絞った対話（関連法令の見直しと有効な調査方法の確立を含む）に取りかかることである。その際には交渉・協議が誠実にかつ協力の精神で行われるようにすべきことも、付言している。

2点目は、問題についての共通理解と、見解の相違の解消に向けた建設的な対話と作業とを促進する

ために、共同の実態調査を検討することである。

そして3点目は、その後の進展について、1年以内に CEART に情報を提供することである。

## (2) OFSET が申立てた事案

OFSET (Osaka-fu Special English Teachers' Union) は、大阪府の公立学校で NETs (Native English Teachers) として英語教育に携わる外国出身の教員の組合である。OFSET は、2014 年に、① NETs は教員の地位勧告のいう「教員」であり勧告の適用対象に含まれること、② NETs に教員としての資格認定 (accreditation) がいないことと賃金水準が不適切であること等を主張して、申立を行った。

### ① NETs の教員としての地位

OFSET の主張は、以下の通りである<sup>18</sup>。

NETs は教員であり、教員の地位勧告が全面的に適用される<sup>19</sup>。NETs の地位は類似の教員と大きく乖離していて、教員の地位勧告の諸規定に違反する状態にある。

NETs が「教育に責任を有する」(教員の地位勧告1項(a)) ことの根拠となる主要な理由として、OFSET は次の5点を挙げる。第1に、週18時間の授業を担当し、授業準備も期待されていることである。第2に、作文の採点・評価に携わっていることである。第3に、試験の採点を求められ、時として問題作成も求められることである。第4に、教室外・労働時間外でも、生徒が常に NETs に連絡を取れるようにしていることを期待されていることである。そして第5に、学校が生徒を集める宣伝材料として NETs の人数を用いていることである。

これに対し、日本政府は以下のように反論する<sup>20</sup>。

NETs は、教員の地位もインストラクターの地位ももたない。NETs の職務は教員の補助で、NETs は生徒の教育に責任を負わない。OFSET が列挙する仕事は、他の職員が行っている。したがって、NETs は教員の地位勧告の適用対象ではない。

OFSET と日本政府の見解を受けて、CEART は以下のように述べ、NETs が教員の地位勧告のいう「教員」に該当することを認める<sup>21</sup>。

教員の地位勧告は、いかなる種類の教員についても適用除外を定めていない。勧告において「教員」は広い意味をもつ文言で定義されているので、あらゆる段階・種類の教育職を含んでいる。したがって、NETs は教員の地位勧告の適用対象となる「教員」と見なされるべきである。

以上のように、CEART の結論は明確である。それにもかかわらず日本政府は、2020年7月のILOへの通知で、CEART による「教員」解釈に異議を唱えている<sup>22</sup>。

### ② NETs の資格認定と賃金

次は、労働条件に関わる論点である。OFSET は、以下のように主張する<sup>23</sup>。

第1に、当局は、NETs が他国で取得した教員免許を承認し専門職としての地位を付与するしくみを構築していない。また、NETs に対して、任務・責任の増加とともに昇進させるしくみも、昇進のための評価を可能にする専門性判断基準も設けていない。さらに、実践的な研修ないし経験に報いる手当や昇給も認めていない。

第2に、20年以上にわたって賃上げがない。教員の中で賃上げがないのは NETs だけであり、これは外国人への差別待遇である。また、能力を反映する賃金表がなく、社会対話もない。

一方、日本政府の反論は以下の通りである<sup>24</sup>。

賃上げがないのは NETs だけではない。NETs の賃金は大阪府が雇用する他の臨時ないしパートタイムの労働者より高い。労働条件は採用前に知らせてあり、それをわかって採用されている。

これを受けて CEART は、以下のように詳細に見解を示す<sup>25</sup>。

まず、CEART は、資格認定と賃金の問題は密接な関係にあり、NETs の地位に直接的に起因していることを確認する。そして、NETs の経験と教える資格について、組合と政府の認識が異なっていると述べ、当局が、NETs プログラムは「英語の高度の専門性と言語教育の経験をもつ人材を雇用するために作られた」と述べていることに言及する。

次に CEART は、他国で修得した教員資格に公平

な考慮を払うべきこと、国際的に合意された基準に基づく教員資格を国際的に承認する措置をとるべきことを規定する教員の地位勧告 18 項と、教職における雇用安定と身分保障の重要性を規定する同勧告 45 項を引用する。

その上で、CEART は日本政府に、組合と協議の上で慎重に検討し、NETs の資格と経験を適切に承認・評価するよう勧告する。そして、教員の地位勧告 40～44 項に則して、教育業務の中で NETs に適したキャリア・パスを展開する道筋（昇進、キャリアの発展、能力開発など）を開くよう奨励する。

また、CEART は、大阪府が NETs の賃金水準を府の雇用する他の職員と比較しているが、NETs の賃金と他の類似の教員の賃金とを比較する資料を提供していないことを指摘する。

賃金交渉については、CEART は教員の地位勧告 82 項に言及し、政府報告は組合との賃金交渉に携わる努力について述べていないと指摘する。

さらに CEART は、教員の賃金について教員の地位勧告が規定する多くの基本原則（117 項、122 項、116 項、119 項、123 項）を想起する。そして、NETs が経験の水準と資格に応じた地位を享受するよう、適切な賃金水準が定められるべきと表明する。

### ③ 社会対話

CEART は、申立に含まれるほとんどの問題について政府が情報を提供していないことに、遺憾の意を示す。その上で、教員の地位勧告が規定するように、賃金に関する多くの問題（労働時間の決定、昇進についての専門職としての基準、賃金決定のための人事考課等を含む）について、組合と協議すべきことを述べる。さらに、賃金と労働条件の決定のような問題については、協議を超える適切な交渉過程が含まれるべきことを指摘する。

CEART は、当局と教員代表がこれらの問題を議論することを奨励する。そして、労働者に雇用条件を知らせているからといって組合との社会対話を行わなくてよいわけではないと指摘する。

CEART は、労働のための国際移住の観点からも議論を進める。NETs プログラムについては、英語

を話す若者に日本の学校で補助教員として働く機会を提供するものとして立案され、所定の期間の経過後は出身国に帰国するものと想定されていたとの認識を示す。その上で、移民労働においては、プログラム終了後も受け入れ国に残って生活する労働者が出るが多いことを指摘し、プログラムの想定していなかった状況にある教員が出現し、教員の地位勧告の原則に適合しない状態になっているとの見方を提示する。そして、公正な移民についての国際原則と教員の地位勧告の差別禁止原則を踏まえて、地方当局が上記の諸問題についての対話を開始するよう強く促すとともに、比較的小規模の教員集団なので解決策が見出されうるとの確信を表明する。

### ④ ILO 理事会と UNESCO 執行委員会への勧告

CEART は、教員の地位勧告を適用する最終的責任は日本政府にあることを述べ、ILO 理事会と UNESCO 執行委員会に対し、日本政府に（適切な場合には大阪府の行政当局とともに）いくつかの取り組みの実施を奨励するよう、勧告した<sup>26</sup>。

その 1 点目は、教員の地位勧告の原則を NETs に適用し、NETs が同勧告の意味での教員として扱われるとともに必要な案内を提供され、地方当局が同様のアプローチをとることを確保することである。

2 点目は、何年にもわたって教育業務に雇用されていることが多い NETs にふさわしいキャリア・パスを開発する方策を探求するために、組合との対話を行うことである。

3 点目は、NETs が適切に資格認定されるよう、教員資格の国際的な承認を実現する方策を考えることである。

4 点目は、NETs の代表者と、賃金、賃金表の決定等の労働条件について、建設的な対話と交渉を開始することである。

5 点目は、有効な社会対話を促進するために、年金、懲戒手続等の問題についての権限をもつ機関に関するすべての適切な情報を、NETs の代表者に伝えることである。

そして 6 点目は、CEART に今後の進展を知らせ続け、状況を確認し検討を加えることができるよう



にすることである。

### (3) 東京都学校ユニオンが申立てた事案

東京都学校ユニオンは、本件当事者の教員が東京都教職員組合（全教加盟）から脱退して結成した組合である。東京都学校ユニオンは、当該教員が受けた処分等について、教員の地位勧告のいくつかの原則に違反するとして、2012年に申立を行った。主要な論点は、①学問の自由、教材の開発、教科書の選定、②懲戒手続である<sup>27</sup>。CEARTは、2015年の第12会期において、この申立を検討した。

#### ① 学問の自由、教材の開発、教科書の選定

組合の主張は、以下の通りである<sup>28</sup>。

東京都の中学校社会科教員が、歴史の授業における批判的スタンス（特に第2次大戦で日本が果たした役割について）を理由として懲戒処分を受け、名誉を損なわれ、2006年に解雇された<sup>29</sup>。

2002年度から「新しい歴史教科書をつくる会」（以下「つくる会」）の中学校社会科歴史教科書が、東京の公立学校の一部に導入されることが決まった<sup>30</sup>。この教員は、この教科書に「歴史の偽造」がある（特に第2次大戦中に日本が果たした役割について）と考え、この教科書を授業の中で批判した。

それより前の1997年、東京都足立区立中学校に勤務していたこの教員について、教材<sup>31</sup>が偏向しているとの一人の親からの苦情を受け、学校はこの親に懲戒処分を約束した。

この教員は、前任校での近現代史の授業の実践記録を内容とする著書を1997年に刊行したところ、1998年に産経新聞と東京都議会議員の一人が批判キャンペーンを始めた。1999年3月に、この教員は、産経新聞の主張に反論する手紙を勤務校の保護者に送った。この教員は、同年7月に減給10%（1か月）の懲戒処分を受けた。この教員は、授業から外され、東京都教職員研修センターでの研修を命じられた。

2年7か月の研修の後、2002年4月にこの教員は千代田区立中学校に異動となった。この教員は、2004年に、自己の受けた懲戒処分についての冊子を刊行した。また、この教員はノ・ムヒョン韓国大

統領宛の手紙を書き、その中で日本の歴史教育は第2次大戦で日本がしたことを正確に扱っていないとの考えを示すとともに、一人の都議を、名前をあげて批判した。この教員は、この手紙を素材に授業<sup>32</sup>を行い、産経新聞に批判された。

2005年8月に、東京都教育委員会は、この教員に対して公務員の信用を損なっている旨の戒告処分をし、本人に知らせることなくプレスリリースした。

この教員は、2005年9月に再び授業から外されて研修を命じられた。その中には一人だけでの研修もあった。その際には監視の下で壁に向かって座っている時間もあり、トイレに行くにも許可を求める必要があった。研修はこの教員に反省を求めるものだった。この教員は、2006年3月に都教委により解雇された。解雇理由は、研修にもかかわらず反省がみられないというものだった。

組合は、「つくる会」歴史教科書改訂版は、教員を含む過程を通して採択されてはいないことを述べている。また、組合は、この教科書は国際的批判（国連子どもの権利委員会によるものを含む）を受けていること、これまで日本政府は近隣諸国の受けた苦しみを重視して日本の歴史を提示することを繰り返し約束してきたことを指摘し、この教員の行動は日本政府の述べた諸原則に沿っている旨を主張する。

これに対し日本政府は、以下のように論じる<sup>33</sup>。

この教員への懲戒手続は、教え方が偏っているとの生徒の親からの苦情を受けて開始された。懲戒の過程において、適正手続と公正性は尊重されている。最高裁を含む裁判所も懲戒処分を支持した。

教員が道徳的責任を果たさなかった場合は、地方公務員法と教員の職責に関する指針の定めるところにより懲戒処分を受けることがある。

この教員の教材に関する生徒の親からの苦情に関しては、校長は、調査・回答することを約束した。

この教員は、1998年と1999年に減給1か月の懲戒処分を受けた。その際には、懲戒理由が文書で通知されている。

1999年5月に、足立区教育委員会は、懲戒処分に至る経緯に関する報告書を提出し、3回にわたってこの教員への聴取を行ったうえで、この教員を授

業から外し研修を受けさせた。

日本政府は、この教員が研修命令の取消を求めて起こした何件かの訴訟・申立がすべて退けられたという事実から、長期にわたる研修の正当性を主張する。また、研修は教員としての立場に影響するものではない、とも述べている。

戒告処分へのプレスリリースについては、この教員が2005年の新たな研修命令についての聴取に出席しなかったこと、都教委は教員に対する懲戒処分を定期的に公表すること、その際には教員の氏名、年齢、性別、勤務校、職種、懲戒理由についての情報を提供することを説明している。

さらに日本政府は、2005年9月から2006年3月までの研修は人権侵害ではないと主張する。そして、都教委がこの教員に求めた研修内容は、中学校学習指導要領とそれに基づく指導の内容と方法、公務員としての質の改善、教育と地域社会についての理解、プライバシーと生徒の保護であると説明する。

政府の主張によると、この教員は、研修に協力せず、抗議文の執筆、研修の録音、指導の無視といった行動をした。また、研修期間中に集会に参加し、校長から千代田区教育委員会に宛てた文書を配布した。この文書には、生徒の親の情報が含まれていた。

こうして、都教委は解雇を決定した。解雇についての聴取にこの教員は出席しなかった（組合は、この教員が聴取に出席しなかったのは、第三者の同席が認められなかったからである、と述べている<sup>34</sup>）。この教員は2005年と2006年の処分について訴訟を起こしたが、裁判所はいずれも退けた。

日本政府は、中等教育段階における学問の自由について、1976年の最高裁判決<sup>35</sup>が、生徒に授業内容を批判する能力がないこと、教員が生徒に対して強い影響力を有すること、生徒は教員や学習課程を選択できないこと、教育の全国的な一貫性の原則が承認されていることを理由として、教員に完全な学問の自由（complete academic freedom）はないと判断したことを紹介する。

また、日本政府は、教員は教科書の選定に加わっていると説明する。

CEARTは、これらの各点について、以下のよう

に見解を示す<sup>36</sup>。

まず、CEARTは、2010年の国連子どもの権利委員会の勧告を紹介する。同委員会は、「日本史についての教科書が歴史上の出来事についての日本の解釈のみを示しているので、アジア太平洋地域の異なる国の出身である子どもたちの相互理解を深めるものになっていない」との情報に懸念を表明し、日本政府に「公的な審査を受けた教科書が、アジア太平洋地域の歴史上の出来事についてのバランスの取れた見方を示す」ことを確保するよう勧告していた。

次にCEARTは、1974年のUNESCO「国際理解、国際協力及び国際平和のための教育並びに人権及び基本的自由についての教育に関する勧告」を紹介する。同勧告の14項は、「教育は、諸国間の矛盾と緊張との底にある経済的・政治的性質を有する歴史的及び現代的諸要因についての批判的分析並びに理解、真の国際協力及び世界平和の発展に対する現実の障害であるこの矛盾を克服する方途についての研究を含むべきである」と規定している。

そして、CEARTは、学問の自由について定める教員の地位勧告61項を参照する。

これらを前提として、CEARTは、以下のように批判的アプローチの重要性を論じる。社会科学においては、社会科学の方法論の性格が「教員は、歴史についての説明に対する批判的アプローチを奨励することを目的として、資料を提示しなければならない」ことを含意している。歴史についての何らかのひとつの説明を「真実」として提示するならば、歴史についての一般的に受け入れられている科学的方法に反することになる。歴史についての方法論は、歴史についてのいかなる説明も、その問題の理解を深めることを目的とする継続的な批判的対話の基礎となるべきだと考えている。したがって、教材を批判的に提示することは、完全に教員の権利に含まれ、教育の権威に資するものである。

その上で、CEARTは、この教員の行動について以下のように指摘する。この教員は、教材への批判的アプローチを超えて、教科書を「偽造」と提示したように思われる。この教員は、生徒に「真実」を提示することを意図して、教科書とその発行者を

「歴史の偽造」と批判したと説明している。CEARTは、この教員の当該教科書についての批判的見解には根拠があるものと理解する。当該教科書を批判的な観点から提示して、生徒が当該教科書に、「真実」としてではなく、真実についてのひとつの説明として向き合うことを奨励したならば、教員の権利の範囲内と認められただろう。しかしながら、カリキュラム<sup>37</sup>を明らかに虚偽であると示し、他の「真実」を学習者に示すことは、教員の権利に含まれない。そうするならば、実際に批判的関与の原則に反することになるだろう。中等教育における学問の自由の原則をこの教員のように理解するならば、歴史研究の目的を損ないうるだろう。

他方でCEARTは、教員の地位勧告79～80項が規定するように、教員は社会生活・公的生活に参加する権利を享受すべきであり、すべての市民的権利を自由に行使できるべきであることを強調する。

教科書の選定についてのCEARTの見解は、どうだろうか<sup>38</sup>。

CEARTは、教員の地位勧告61～62条に言及する。そしてCEARTの述べるところでは、日本政府の説明によれば、教科書の検定を行う教科用図書検定調査審議会には教員が含まれているが、教員団体の代表は含まれていない。また、東京都では、東京都教科用図書選定審議会が教科書を推薦するが、この審議会には教員が含まれていないようである。

## ② 懲戒手続

この教員に対する懲戒処分について、組合と政府の見解はすでに①でみてきた。以下では、この点についてのCEARTの見解をみることにする<sup>39</sup>。

CEARTは、教員の地位勧告のいくつかの規定をまず提示する。第1に、親からの教員に対する苦情に関する68項である。そこでは、最初に親と校長・教員との話し合いの機会があるべきこと、その後親が上級機関に申し立てる場合には申立文書の写しを当該教員に交付すべきことが規定されている。

第2は、教員への懲戒手続に関する47項である。そこでは、懲戒手続とその結論は当該教員の求めがある場合にのみ公開される（教育活動の禁止が含ま

れる場合と児童生徒の保護・福祉の上で必要な場合を除く）ことが規定されている。

第3は、教員の職務遂行に関する専門職基準が教員団体の参加の下に決定・維持されるべきことを定める71項と、教員に対する懲戒の判断が同僚の参加のもとで行われる場合に対象教員の保護と懲戒自体の有効性が高まることに言及する51項である。

CEARTによると、この事案においては、親からの当初の苦情は対象教員に伝えられているが、文書によるものかは不明確である。また、2回の減給処分に際しての理由通知の有無、そして申立に応答する機会の有無については、両者の主張が分かれる。

長期にわたった研修について、CEARTは、研修と支援は専門職としての基準を満たさない教員を改善する最善の方策であるが、これほど長期にわたって教育活動から引き離して研修させることは、専門職としての発達的手段であるよりも、孤立させ罰を与える手段であるように思われる、と判断する。さらに、研修の目的について、この教員に議論の機会が与えられたのか不明である、とも述べる。

加えて、この教員が違反したとされる職業上の基準は教職について定められたものではなく、地方公務員法に規定されたものと思われると述べる。

そして、この教員の行為が生徒の保護・福祉を直ちに脅かすものでないにもかかわらず研修命令と解雇が公表されたことに、CEARTは懸念を表明する。

## ③ ILO 理事会と UNESCO 執行委員会への勧告

CEARTは、この教員が専門職にふさわしい行動をとらなかったものの、この教員への懲戒処分は教員の地位勧告51項、63項、68項に適合しないとの判断を示す。また、教員の地位勧告に関係して本件は数多くの政策事項を提起していると述べる<sup>40</sup>。

そして、CEARTは、日本政府と東京都に以下の9点を奨励するよう、ILO理事会とUNESCO執行委員会に勧告した<sup>41</sup>。

1点目は、「教育が平和並びにすべての諸国民間及び人種的又は宗教的集団間の理解、寛容及び友好に貢献すること」を最重視すべきだという教員の地位勧告3項に含まれる原則が教材に反映されること

を確保することである。

2点目は、教材・教科書の選定への教員の関与についての政策・慣行を見直すことである。教員と教員団体の参加は認められるべきで、選定基準と教員の関与のさせ方は公正かつ透明で教材開発についての見解の多様性を確保するものにするべきである。

3点目は、教員の地位勧告 68 項に則して、教員に対する懲戒処分（解雇を含む）についての政策・慣行を見直して変更し、親からの苦情の対象となった教員に、校長、親、その他の関係者と話し合い、自らを弁護する機会を与えることである。教員は、勧告 50 項が規定するように、自らに対する事案のすべての証拠に接することができ、自らが選任する代理人の弁護を受けられなければならない。

4点目は、懲戒審査機関に同僚教員を含めることを検討することである。

5点目は、教員の地位勧告 47 項、68 項に則して、政策・慣行を見直して改定し、教員に対する懲戒処分の公表を防ぐことである。ただし、教育活動の禁止が含まれる場合と児童生徒の保護・福祉の上での必要がある場合は除かれる。

6点目は、教員の研修に関する政策・慣行を見直して変更し、研修の目的が教員の専門職としての発達にあることを、また懲戒や処罰の道具として使われないことを確保することである。

7点目は、教員団体と協力して、定められたカリキュラムと政策の枠内で教員の自治を定義することについての政策と基準を開発し、教育の一貫性と教員の地位勧告 61 項の定める学問の自由との均衡を図ることである。

8点目は、各地域の教育委員会を含む関係機関に教員の地位勧告を普及させるための新たな努力を引き受け、同勧告が政策・慣行の指針となるようにすることである。

そして9点目は、上記の各点についての取り組みを CEART に継続的に知らせることである。

#### (4) アイム'89・東京教育労働者組合が申立てた 事案

アイム'89・東京教育労働者組合(以下「アイム'89」)

は、東京都で働く教職員の労働組合である。アイム'89は、卒業式などの学校の式典における国旗・国歌の強制の問題を取り上げて、2015年に申立を行った<sup>42</sup>。CEARTは、2018年の第13会期において、この申立を検討した。そして、2021年の第14会期において、フォローアップとしてさらに検討した。以下では、まず第13会期から検討状況をみる。

##### ① 組合と政府の主張と CEART の見解

アイム'89の主張は、以下の通りである<sup>43</sup>。

初めに前提となる状況が説明される。1989年に改訂された学習指導要領は教員に、児童生徒に国旗と国歌の指導をすることを求めている。その後、1999年に制定された国旗国歌法が日の丸を国旗と、君が代を国歌と定め、国旗掲揚と国歌斉唱は学校の式典の標準となった。だが政府は、式典において起立することも歌うことも義務づけてはいなかった。

アイム'89が取り上げる具体的な問題は、東京都の公立学校のことである。2003年、東京都は、公立学校教職員に、学校の式典の際に、起立して国旗に顔を向け、国歌を歌うことを求めた。463人の教員が、これに従わなかったために戒告、減給、研修の強制、否定的な勤務評価、昇進の遅れ、定年後再雇用の拒否といった不利益な扱いを受けた。

アイム'89は、この政策を、教員の思想・良心の自由を侵害していると批判する。それは、日の丸と君が代を日本の軍国主義の象徴と考える教員がいるからである。また、アイム'89によると、この義務づけによって、教員は、式典の間、障害のある児童生徒を支援することが難しくなった。

アイム'89は、起立することと歌うことの義務づけが、教員の地位勧告のいくつもの規定（学問の自由、市民的権利、差別禁止、専門職基準、教員団体との協議、懲戒処分、賃金）に違反すると主張する。

対する日本政府の主張は、以下の通りである<sup>44</sup>。

まず、教員の地位勧告の規定には日本の国内法に適合しないものがあるが、政府は勧告の精神を実現するために努力していると主張する。そして、以下の各点を説明する。学習指導要領は、学校教育法と同施行規則に基づいている。各学校は、国旗・国歌

について児童生徒を指導する責任がある。2011年6月6日の最高裁判決は、式典に際して起立し歌うことを求める職務命令は、思想・良心の自由に関する憲法19条に違反しないと判断した。

障害のある児童生徒については、特別支援学校では児童生徒のニーズを考慮に入れるよう政府が都教委に指導したことを紹介する。

懲戒処分については、2012年1月16日の最高裁判決が懲戒処分についての裁量を認めたことに言及する。さらに、2007年7月19日の東京地裁判決は起立しないことと歌わないことについての再発防止研修が思想・良心の自由を侵害しないと判断したことを紹介する。その上で、教員がこのような義務に反するならば、教員の信用は失墜し、学校の信用は損なわれると主張する。なお、政府は、2015年の東京高裁判決が歌わせることと起立させることを思想・良心の自由を保障する憲法19条に違反しないとしながらも、停職を覆したことに触れている。

CEARTは、教員の市民的権利という観点から、以下のように検討を進める<sup>45</sup>。

CEARTは、まず、様々な国際人権基準に言及する。具体的には、教員の地位勧告80項が教員の市民的権利を明記していること、世界人権宣言19条が意見及び表現の自由を掲げていること、国際人権規約（自由権規約）19条3項が表現の自由への制約を、他者の権利・信用の尊重と、国の安全・公の秩序・公衆の健康の保護・道徳の保護に限定していること、ILO151号条約が公務員の市民的・政治的権利を認めていることを挙げる。

これらの国際基準を踏まえて、CEARTは、教員が、国旗を掲揚する式典に異議を唱え、それに反対する意見を表明し、それを変えるための行動に参加することについて、一般的な権利をもつ（その行為が公務員に課せられる誠実に行動する義務に則している限りは）、との見解を示す。

次にCEARTは、教員・教員団体が、児童生徒・教育活動・社会一般の利益のために当局と十分に協力するよう努めるべきとする教員の地位勧告72項を参照する。

CEARTは、学校の施設内で行われる学校の式典

は教員が公的任務を果たす仕事の場であり、この任務は誠実と協同の精神において果たされるべきであると述べる。また、教育の場においては、権威と規律を維持するために協同の環境が重要であり、児童生徒と親の前での教員による妨害を伴う抗議(disruptive protests)は回避されるべきであるとの見解を示す。そして、別の申立におけるCEARTの判断（教員は教室において教科書を批判的に取り扱うことができるべきだが、教科書が誤っていると学校の場で公然と非難するべきではない、というもの<sup>46</sup>）を紹介し、日本のような民主的体制においては、教室に争いを持ち込むことなく教育政策への不同意の声を挙げる場が存在すると補足する。

このように「妨害」についての否定的な見方を示した上で、CEARTは、本申立の中心的論点に話を進める。

CEARTは、次のように述べる。式典において歌うことと起立することは、非常に個人的な行為(a deeply personal act)でありうる。そして、この行為は、旗や歌に含み込まれていることのある観念ないし政治的考えを受け入れることを意味しうる。歌うことや起立することが規則により求められている場合にそれを拒否する行為は、妨害を伴わない不服従の行為(an act of non-disruptive disobedience)とみることができ、歌うことと起立することを強制する規則は個人的な価値・見解への侵害と考えられる。

CEARTは、自発的行為と強制との関係に着目し、以下のように論じる。愛国的な行為と動作(acts and gestures)は教育の場にプラスの要素をもたらさうと考える。これらの要素は、自発的に行われる場合に特にプラスになる。民主的社会においては、異議を唱える動作の存在こそが、愛国的行為が強制ではなく信念によることの証明となりうる。

起立すること・歌うことを無言で拒否することは、個々の教員のもつ権利に含まれる、それは市民的権利という個人の領域を保持する権利であり、仕事の場であっても失われぬ、とCEARTは論じる。そして、公然と妨害することは誠実に協同する義務に合致しないと述べた上で、CEARTは、愛国的式典

が妨害されることなく行われ、服従を示す特定の動作をしたくない教員にも適応した解決策を探索するよう勧告する。

CEART は、最後に、児童生徒の側の問題を取り上げ、式典中に教職員が世話をできないことで障害のある子どもが苦痛を感じている例を組合が示していると指摘する。そして、実際にすべての教員・児童生徒が式典での起立が求められるならば、障害のある教員・子どもにとって困難な事態が生じうるのではないかとの懸念を示す。

### ② ILO 理事会と UNESCO 執行委員会への勧告

CEART は、以上の検討の上に、日本政府に以下の6点を奨励するよう、ILO 理事会と UNESCO 執行委員会に勧告した<sup>47</sup>。

1点目は、愛国的な式典に関するルールをめぐり、そのような式典に関する教員の義務について合意する目的で、教員団体との対話を実施することである。このルールは、国旗掲揚・国歌斉唱に参加することを望まない教員に適したものでなければならない。

2点目は、妨害を伴わない不服従について処分することのないように、懲戒手続について教員団体と対話することである。

3点目は、懲戒審査機関への同僚教員の関与を検討することである。

4点目は、教員研修について、教員の専門職としての成長を目的として行うことを確保し、規律ないし懲罰の道具として用いることのないよう、方針と慣行を見直して変更することである。

5点目は、愛国的式典に関して、障害のある児童生徒・教員と障害のある児童生徒を支援する者のニーズに照らして、何が必要か見直すことである。

そして6点目は、上記の各点についての取り組みを CEART に継続的に知らせることである。

### ③ フォローアップ

組合は、2020年と2021年に、CEART にフォローアップの意見提出をした。日本政府は、これを受けての回答を2020年と2021年に提出した。

組合の主張は、以下の通りである<sup>48</sup>。

組合は、当局と組合との意見交換が行われたが、CEART 勧告についての進展はないと述べている。

全体として、組合は、当局による CEART 勧告の扱いに批判的である。特に、2018年の CEART 報告書を学校当局に知らせる取り組みをしていないことについて。3点の大きな問題が提示された。

第1に、文部科学省が、CEART 報告書の原文（英語版）を日本語訳も解説もつけずに地方公共団体に提供したことである。そのため地方当局は姿勢を変えず、これらの問題についての社会対話を拒否し続けている。

第2に、組合によると、文部科学省は、CEART 報告書は特定の地域の問題に関するものだとし、より広く伝えようとしていない。

第3に、申立の内容部分については、懲戒処分歴（式典において起立することと歌うことを拒否したがゆえの）があることを理由として、通常と異なり、定年後の雇用継続を拒否されている事例を、組合は報告している。これに加えて、障害のある児童生徒の状況は、式典における起立することと歌うことの義務づけの点で問題が残されている。

CEART は、組合と当局の対話についての報告から、教員の地位勧告の理解が依然として異なっていることを指摘している。

日本政府の返答は以下の通りである<sup>49</sup>。

起立することと歌うことの義務づけは、日本の法律の下で適法であり、児童生徒・教員の思想・良心の自由を侵害するものではない。教員は、公務員として職務命令に従う必要がある。教員の地位勧告には、必ずしも国内法に適合しない点がある。教育についての権限と責任は地方公共団体にある。

CEART 報告書は特定の地域のことを扱っているので、すべての地方公共団体や公衆に発表する必要はない。

両者の示した見解を受けて、CEART は次のように述べている<sup>50</sup>。

まず、組合と日本政府がともに情報を提供したことについて、対話の始まりとして歓迎することを表明する。しかし、対話の進展が遅いように思われること、政府と組合の見解に大きな相違が残っている

ことに懸念を示す。そして、CEART 報告書を社会対話の共通基盤として用いるよう、あらためて勧告する。

CEART 報告書は日本語版がないので各地域では使いにくいとのアーム'89の主張に、CEART は関心を示す。その上で、以下のように指摘する。報告書の翻訳作業は、ふさわしい用語と適切な解釈を決定するという難題を検討する繊細な過程である。この過程を当局と組合が協力して進めるならば、それ自体がこの問題についての対話の機会となり、より建設的な社会対話につながりうるだろう。

CEART は、以下のように、教員の地位勧告の意義と重みを強調し、日本においても適用されるべきことを指摘する。教員の地位勧告は拘束力をもたない文書ではあるが、ひとつの国際基準を通して教員の権利と責任を述べる、ILO と UNESCO のすべての加盟国による画期的な約束である。加盟国が全会一致で採択した規範的文書という地位は、教員の地位勧告に重大な政治的・道徳的な力を授けている。日本は ILO と UNESCO の加盟国であり、この勧告を採択した 1966 年の教員の地位に関する特別政府間会議に参加した。国際規範文書として、教員の地位勧告の基準は、すべての国に適用になることを意図されている。これらのことに照らして、CEART は、社会対話を通して、見解の相違と教員の地位勧告についての理解の相違との解決を目的として、また同勧告の原則の促進と履行の確保とを目的として、具体的な行動を探し出すよう勧告する。

これに加えて、CEART は、本件申立の文脈において適切に情報共有するならば、CEART の見解と勧告をどう理解し履行すべきかについて、地方当局に適切な指針を提供することにもなるだろう、とも述べる。

そして CEART は、ILO 理事会と UNESCO 執行委員会に対して、日本政府に以下の各点を奨励するよう勧告する<sup>51</sup>。

1 点目は、教員の地位勧告についての見解と理解の相違の解消を目指して、この申立についての教員団体との全国レベル・地方レベルでの社会対話に資する環境を創り出すことである。

2 点目は、この申立に関する CEART の見解と勧告の日本語訳の作成に、教員団体と協力して取り組むことである。

3 点目は、この翻訳を、この申立の文脈において教員の地位勧告の原則が適用され促進されるための最善の方策についての適切な指針とともに、地方当局と共有することである。

4 点目は、この申立についての CEART のこれまでの勧告（懲戒についての手続・方針に関するもの、愛国的式典についてのルールに関するものを含む）を適切に考慮することである。

5 点目は、上記の各点についての取り組みを CEART に継続的に知らせることである。

#### (5) 教職員なかまユニオンが申立てた事案

教職員なかまユニオンは、大阪で活動する教職員組合である。本申立は、2016 年になかまユニオンから提出された<sup>52</sup>。申立では、教員の地位勧告の原則と相容れない慣行が継続していること、日本の当局には CEART 勧告を実施する意思がないことが述べられている<sup>53</sup>。CEART は、2018 年の第 13 会期において、この申立を検討した。そして、2021 年の第 14 会期において、フォローアップとしてさらに検討した。以下では、まず第 13 会期から検討状況を見る。

申立内容は、① CEART 勧告への対応、組合との協議・交渉に関する大阪の行政当局の立場、②大阪府教育委員会の教員評価制度、③教科書選定における教員の役割である。

このほかに、国旗・国歌に関する指導への不服従についても申立は言及しているが、CEART は、この点についてのなかまユニオンの申立は新しい問題を取り上げていない、アーム'89の申立とほぼ重なるとして、新たな見解は示さなかった<sup>54</sup>。

① CEART 勧告への対応、組合との協議・交渉に関する大阪の行政当局の立場

なかまユニオンの主張は以下の通りである<sup>55</sup>。

大阪の当局は、特定の問題について教員団体と交渉・協議を行うことが必要だとする CEART の

2009年と2011年の勧告の適用を拒否している。大阪の当局は、CEART関係文書（報告書の翻訳を含む）を公開していない。大阪府教育委員会は、CEART勧告を実施するつもりのないことを表明している。

一方の日本政府は、地方公務員法の下で一定の範囲の管理運営事項は交渉対象にならないと説明する<sup>56</sup>。

この点についてCEARTは、次のように述べる<sup>57</sup>。

まず、日本政府が「教員の地位勧告には必ずしも日本の立法と現状に適さない部分がある」との立場をとり続けていることに言及し、教員の地位勧告は法的拘束力を持たないもののILOとUNESCOの法的基準の不可欠の部分であり、加盟国はこの勧告を完全に履行するべく最善を尽くすことが期待されていると指摘する。そして、日本政府が「国内法の範囲内で、教員の地位勧告の精神を最大限尊重して政府活動を行っている」と述べていることを挙げて、上記の政府活動を組合にいつそう知らせ、協力の精神で社会対話にいつそう加わるよう勧告する。

そして、CEARTが日本政府と教育委員会に対して、管理運営事項は教員団体との協議・交渉の対象にならないというアプローチを考え直すべきであると2011年に勧告したことを挙げ、このことは教員の地位勧告44項に直接的に関連していること、そして依然として妥当することを述べる。

## ② 大阪府教育委員会の教員評価制度

この点についての、なかまユニオンの主張は以下の通りである<sup>58</sup>。

評価に関する教員対象のアンケート調査を用意するよう大阪府教育委員会に要請したが、交渉・協議の対象外だと理由で認められなかった。また、評価委員会への同僚教員の関与と業績給制度の導入についても同様である。組合は、この状況について、教員の地位勧告の原則から逸脱していると主張する。

これに対して日本政府は、改正地方公務員法により、地方公共団体は、教員を含むすべての地方公務員の評価を行うことが求められると説明し、地方公共団体は、法令に従い、評価手続における公正な取り扱いを確保していると主張する<sup>59</sup>。

この点についてCEARTは、次のように述べる<sup>60</sup>。

2006年報告で述べた通り、教員評価基準、評価手続、個々の教員への適正手続の保証、勤務評定の運用は、誠実な協議の対象とすべきである。また、立法・政策の改革の際には、社会対話を進め、教員団体を関与させるべきである。そして、教員が公務員法に服するとしても、公務員法は教員の専門職としての地位を承認することを規定すべきである。

## ③ 教科書選定における教員の役割

この点についての、なかまユニオンの主張は以下の通りである<sup>61</sup>。

教科書選定において教員の役割が適切に認められていない。教員の意見は校長や親の意見と同様に参考意見とされ、教員としての専門性が軽視されている。そして教科書選定の最終決定は教育委員会が行い、そこでは政治的な考慮が働く。

組合は、教員の地位勧告の原則が遵守されていないとの考えを示すとともに、この問題が協議・交渉の対象外とされていることに遺憾の意を表明した。

日本政府は、教員は校長・保護者とともに検討グループに加わっているので教員の意見は考慮されていると述べ、この枠組み内で教員は相対的に重要な役割を果たしうると説明する。また、国内法が管理運営事項の交渉を認めていないことを示す<sup>62</sup>。

CEARTは、以下の見解を示す<sup>63</sup>。

まず、教科書は教育委員会が選定し、教員は校長・保護者とともに諮問を受けるに過ぎない状況にあることを指摘する。次いで、教員が職責の遂行にあたって学問の自由を享受すべきこと、教員が教科書の選択等において極めて重要な役割（essential role）を与えられるべきことを規定する教員の地位勧告61項と、教員・教員団体が教科書等の教具の開発に参加すべきことを規定する62項を示す。

そしてCEARTは、教員が「極めて重要な役割」を実際に付与されているかについて、「現状は勧告61～62項の規定する原則に適合していないように思われる」との見解を示す。その上で、教員の役割・適性・専門的知識は、事前調査の段階に留められることなく、正当にかつ実際に認められなければならない



ないこと、選定過程の始めから終わりまでと最終決定とに教員が実体を伴った参加をするという形をとるべきこと、教育当局の役割はこの枠組みの中での適切な支援の提供であることを述べる。

#### ④ ILO 理事会と UNESCO 執行委員会への勧告

CEART は、以上の検討の上に、日本政府に以下の9点を奨励するよう、ILO 理事会と UNESCO 執行委員会に勧告した<sup>64</sup>。

1点目は、教員の地位勧告が適用され促進されるよう、地方公共団体に適切な指導をすることである。

2点目は、長期にわたって論点となってきた教員団体との協議・交渉について、CEART のこれまでの勧告をさらに検討することである。

3点目は、CEART 報告書の日本語訳は社会対話の有用な基礎となるので、それを教員・教員団体に提供することを含め、CEART 勧告についての情報共有の重要性を考えることである。

4点目は、教科書選定についての方針・慣行を見直し、教員が決定における極めて重要な役割を与えられるようにすること、そしてこのような過程について教員団体と合意し、公正さと透明性を確保することである。

5点目は、愛国的な式典に関するルールをめぐり、そのような式典に関する教員の義務について合意する目的で教員団体との対話を実施することである。このルールは、国旗掲揚・国歌斉唱に参加することを望まない教員に適したものでなければならない<sup>65</sup>。

6点目は、妨害ではない不服従を罰することのないように、懲戒のしくみについての教員団体との対話を実施することである。

7点目は、懲戒を審査する機関に教員を加えることである。

8点目は、教員研修が専門職としての発達を目的とし、規律・懲罰の道具として用いられないよう、教員研修の方針・慣行を見直すことである。

そして9点目は、上記の各点についての取り組みを CEART に継続的に知らせることである。

#### ⑤ フォローアップ

第13会期の CEART の報告書を受け、2019 年になかまユニオンから文書の提出があり、2020 年に日本政府から回答があった。CEART は、これらに基づいて2021年の第14会期で検討を行った。

なかまユニオンの主張は、以下の各点にわたる<sup>66</sup>。

教員の労働条件に関係するいくつかの点について、大阪の当局が組合との協議・交渉に応じていない。また、日本政府は地方当局に、地方での社会対話を促進する適切な指導（教員の地位勧告と CEART 勧告に基づくもの）をしていない。そして、CEART 勧告にもかかわらず、いくつかの問題に進展がみられない。指示に反して国旗に向かって起立せず国歌を歌わなかった教員への懲戒処分についても、進展がない。教員の地位勧告 47~50 項の規定する原則に適合しない懲戒手続が行われている。

なかまユニオンは、苦情処理制度と教員評価の問題も取り上げる。苦情処理制度は教員組合と協議することなく設けられ、公正な手続の保証がない。苦情審査において、権利を侵害された当事者が意見を述べる機会がない。この状況は、教員の地位勧告の原則から逸脱している。評価制度には、教員の意見を考慮に入れないなどの欠陥がある。評価に誤りがあったにもかかわらず、再評価の機会が認められなかった例もある。

さらに、教材・教具に関しても、以下のように主張する。教科書の選定における教員の役割について、意味のある進展はない。タブレットの使用についても、組合と地方当局との間に不一致がある。教員の地位勧告 61 項に反して、これらの教具は交渉なしに教員に押しつけられている。

政府からの回答は、以下の通りである<sup>67</sup>。

教員の地位勧告には、日本の立法と現状に必ずしも適合しない部分がある。CEART 報告書は、日本の立法と現状を十分に考慮してはいない。

労働条件に関する地方公共団体当局との交渉については、地方公務員法が適用になる。したがって、文部科学省は教員団体と交渉する立場にはなく、各地の教育委員会に権限がある。これに加えて、職務命令や懲戒処分といった管理運営事項に関しては、

地方公務員の団体と交渉することはできない。

一方で日本政府は、一定の努力（教育委員会への情報提供）をしたこと、必要があれば適切に関わり続けたい（教育委員会への指導・助言など）ことも述べる。

社会対話については、なかまユニオンの申立に関係する事項を含め、教員組合との「意見交換」を行っていることを説明する。

懲戒処分については、起立し歌うことの指示を拒否した教員について大阪市教育委員会から適切に懲戒処分を行った旨の報告があったことを述べる。

苦情処理制度と評価制度については、いずれも管理運営事項であり、教員の労働条件に影響するとしても交渉の対象にならないと説明する。

教材・教具については、タブレットの使用も管理運営事項であり交渉の対象外であること、教科書選定過程で教育委員会が設置する教科用図書選定審議会に教員が参加していることを述べる。

以上を受けて、CEARTは次のように整理する<sup>68</sup>。

社会対話については、管理運営事項と見なされて交渉も協議も行われていない数多くの問題があることを指摘し、CEARTはこれまで何回も論じてきたが依然として未解決のままであると述べる。また、なかまユニオンが取り上げている評価制度、懲戒制度、教材・教育方法の選定における教員の役割という問題のいずれの点でも、CEART 勧告についての実質的な進展がないことを指摘する。以上から、組合と政府の間には、教員の地位勧告の諸原則の理解をめぐって、大きな相違が残されていることを確認する。

こうしてCEARTは、本件に関する2018年のCEART 勧告の1点目から3点目まで（地方当局の指導、社会的対話、CEART 勧告の共有。詳しくは上記④参照）を再掲する。

さらにCEARTは、申立について組合との意見交換が行われた旨の政府の情報に歓迎の意を示しつつ、組合との純粋な社会対話の実例（地方でのものを含む）についてのより具体的な情報の欠如を指摘するとともに、労働条件についての社会対話を「意見交換」に弱めるべきではないと強調する。

また、政府が「教員の地位勧告を最大限尊重して行っている」という活動の内容を組合に知らせて社会対話を進めるよう2018年のCEART 報告書で勧告したことを挙げ、情報の提供を求めている。

そして、政府による地方の教育委員会との情報共有を歓迎しつつ、どのような説明を教育委員会に提供したのか、これらの問題に地方当局が取り組む方法を伝えたのか、このことが教員組合との効果的な社会的対話につながったのか、情報提供を求めた。

CEARTは、日本政府に以下の5点を奨励するよう、ILO 理事会とUNESCO 執行委員会に勧告した。

1点目は、本件申立についての教員団体との社会対話に資する環境を、国レベルでも地方レベルでも創出することである。その目的は、苦情処理制度と教員評価に関する問題など、教員の地位勧告についての見解と理解の相違を解消することにある。

2点目は、教員団体と協同して、本件申立に関連するCEARTの所見と勧告の日本語訳を作成することである。

3点目は、この日本語訳を、教員の地位勧告の諸原則が本件申立に関連して適用・促進されることを確保する最善の方法についての適切な説明を添えて、地方当局に共有することである。

4点目は、CEARTが本件申立についてこれまでに行った勧告（懲戒の制度と方針に関する勧告、愛国的式典についてのルールに関する勧告、そして教科書選定の方針と実務についての勧告を含む）について、適切な検討を行うことである。

そして5点目は、上記の各点についての取り組みをCEARTに継続的に知らせることである。

## 2 問題ごとの検討

### (1) 長時間労働

教員の長時間労働は、よく知られた社会問題となっている。

給特法（公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法）の下で、公立学校教員には月額給与の4%に相当する教職調整額が支給される（3条1項）が、時間外勤務手当・休日勤務手当

が支給されないしくみになっている（3条2項）。そして同法を受けた政令では、原則として時間外勤務を命じないこととし、時間外勤務を命ずる場合をいわゆる超勤4項目（生徒の実習、学校行事、職員会議、非常災害等緊急の場合）に限定している。

ところが現実には、超勤4項目以外の時間外・休日勤務が常態化しているが、それに対する手当は支給されていない<sup>69</sup>。この不支給を容認するのかなような現行法制が、教員の長時間労働を後押ししている。

全教の申立事案において、日本政府はCEARTに、時間外労働を臨時または緊急の必要事に限定する法規定を教育委員会は遵守している旨を説明しているが、これは実態を無視しているものでなければ、「教員が自発的に行っているので労働時間に該当しない」という前提に立っているものと考えられる。

文部科学省が2022年度に実施した「教員勤務実態調査」<sup>70</sup>によると、教員の1日当たりの「在校等時間」<sup>71</sup>は、小学校教諭の場合で平日10時間45分、土日1時間7分、中学校教諭の場合で平日11時間1分、土日2時間18分である。

この現状は紛れもない長時間労働であり、「教職調整額は、時間外労働手当のないことの埋め合わせになっている」とは言えない。また、仮に労働時間に見合った時間外休日勤務手当が支給されたとしても、長時間労働であることに変わりはない。長時間労働は、疲労を蓄積させて労働者の健康を蝕むとともに、労働者から生活時間を奪うことでワーク・ライフ・バランスを損ない、ジェンダー平等の妨げともなる問題であることを、あらためて指摘しておきたい。

そして、教員の地位勧告8項が「効果的な学習を最大限に促進し、かつ、教員がその専門的職務に専念することを最大限に促進する」労働条件を求めていることは、教育労働を考える基本に置かれるべきだろう。この点で、CEARTが挙げた91項（労働時間内での研修時間の確保）と92項（課外活動が教員の過剰負担を招いてはならないこと）に加えて、教員の時間と活力を浪費しないように教員の仕事が組織され援助されるべきことを求める85項、教員が児童生徒一人ひとりに注意を向けられる学級規模

であるべきことを定める86項、教育以外の業務を担当する補助職員を学校に配置すべきことを規定する87項、さらに日ごと・週ごとの労働時間を教員団体との協議により定めるべきことをうたう89項も重要である。

## (2) 非正規教員（不安定雇用、低賃金）

全教が取り上げた教員の臨時的任用の問題について、CEARTは、低賃金かつ不安定な雇用が教員の権利を奪うおそれを指摘するとともに、授業準備、同僚との協働、子どもへの支援、親とのコミュニケーションといった様々な面で支障を来しうることを指摘している。後者は教育そのものへの支障としても重視される必要があるだろう。

OFSETが取り上げたNETsという外国出身者である英語補助教員の問題は、英語教育におけるスピーキング重視によってネイティブ英語スピーカーの起用が増大していることによるもので、大阪府以外にも関係しうる問題と思われる。

日本政府は「NETsは「教員」ではない」という立場だが、教員の地位勧告の適用対象としての教員は「学校において児童生徒の教育に責任を有するすべての者」（3項）である。NETsが日本国内の制度でどう位置づけられているとしても、勧告のいう「教員」であることは否定しようがない。

CEARTは、勧告18項に言及し、資格認定の問題を重視している。出身国で獲得した教員資格を無視することの不適切性である。日本政府は、NETsが労働条件を受け入れて雇用されたことを理由に、労働条件の改善を拒むことの正当化を図っている。だが、採用される側は立場が弱く、労働条件に不満があっても受け入れざるを得ないことが多い。採用後に労働条件の改善を主張するのは、労働者の当然の権利である。

CEARTの見解で特に注目されるのは、キャリア・パスを展開する道筋を開くよう求めていることと、移民労働者が予定を超えて受け入れ国に残って定住していく傾向の指摘である。外国人労働者を使い捨てにせず長期的視点に立って受け入れていくことを必然的な課題と捉え、具体的な方策を進めることが

求められている。

### (3) 教科書・教材の選定、学問の自由

どのような教科書・教材を授業で使用するかは、授業内容に直結する問題である。この論点は、東京都学校ユニオンの事案と教職員なかまユニオンの事案で登場する。いずれの事案でも、教科書の選定における教員の役割が小さいことが論点となった。

教員の地位勧告 61 項は、「教員は、自己の担当する児童生徒に最も適した教具及び教授法を判断することについて特に適格なので、教材の選択及び使用、教科書の選択並びに教育方法の適用において、承認されたカリキュラムの枠内で、かつ、教育当局の援助を得て、極めて重要な役割が与えられなければならない」と規定している。教材・教科書と教育方法を誰が決めるべきかについて、日々児童生徒に向き合っている教育活動を展開している教員の専門職性を重視した規定が置かれているのである。

しかしながら、日本においては、公立学校で使用される教科書の採択は教育委員会の権限に属している。教員が「極めて重要な役割」を与えられている状態とはほど遠い。また、教育委員は首長が任命するので、教科書採択に首長の意向が反映されることもある。なかまユニオンが教科書選定には政治的な考慮が働く旨を述べているのは、このことを指しているのだろう。教科書は子どもの学びを支えるものであり、教員の専門性に依拠した選定が適切である。

では、教員は、授業において教科書などの教材をどう扱うべきだろうか。このことは、東京都学校ユニオンの事案の中心的論点のひとつである。

教員の地位勧告 61 項は、その冒頭で「教員は、専門職としての任務の遂行にあたって学問の自由を享受するのだからなければならない」と規定している。この規定への適合性が問われたのが、東京都学校ユニオンの事案である。

CEART の議論は、批判的アプローチの重要性が鍵となっている。すなわち、歴史についての何らかの説明を「真実」として提示することは科学的方法に反し、歴史についてのいかなる説明も、その問題の理解を深めることを目的とする継続的な批判的対

話の基礎となるべきだ、というのである。ここでは、教科書の記述が「真実」だという結論を教え込むような授業は否定され、「継続的な批判的対話」が重視される。これは、日本の学校教育（歴史教育に限らない）にとって、重要な問題提起としての意味をもつだろう。「主体的・対話的で深い学び」を具体的にどう構想するか方向性が、ここに示されている<sup>72</sup>。

CEART は、この教員が特定の教科書を「歴史の偽造」と生徒に提示したことについて批判的アプローチを超えるものと捉え、教員の権利に含まれないと述べる。CEART は、この教員の当該教科書についての批判的見解には根拠があると考えている。しかし、この教科書について「偽造」と形容するのではなく、かといって「真実」として提示するのではなく、ひとつの考え方として示すことが適切だったというのが、CEART の見解である。この見解には、どの教科書・教材についてもあてはまる普遍性がある<sup>73</sup>。

首長などの権力者が政治的判断で教科書を選定することは不適切である。そういった事態を防ぐためにも、教科書選定において、子どもと教育についての専門職である教員に「極めて重要な役割」が認められなければならない。他方で、教員の考えを子どもに押しつけることは避ける必要があり、批判的アプローチが求められる。これら二つの歯止めがあってこそ、子どもの主体的な学びが成り立つと考えられる。

なお、CEART が、東京都学校ユニオンの事案に関わって、教員の地位勧告 3 項、1974 年の UNESCO 勧告、そして 2010 年の国連子どもの権利委員会から日本政府への勧告に言及していることにも注目しておきたい。CEART は日本における近現代史教育への懸念を示したと言っていいたいだろう。

### (4) 市民的自由（国旗・国歌）

現在の日本の学校では、入学式や卒業式といった式典において国旗を掲げ国歌を斉唱することが一般的であり、起立して国旗に正対することと国歌の斉唱に加わることが教員に強制されることが少なくな

い。これは必ずしも以前から継続的に行われてきたことではない。戦後の歴史の中で次第に強まってきた動きであり、1999年の国旗国歌法制定もこの流れの中での出来事だった。アトム'89の事案もなかもユニオンの事案も、式典での国旗・国歌の扱いに関係している。

CEARTは、前述の通り、アトム'89の事案で、詳しい見解を示した。CEARTは、児童生徒と親の前での教員による「妨害を伴う抗議」は回避されるべきと述べる。その上で、式典において旗に向かって起立し歌を歌うという行為が旗ないし歌に含まれる観念・政治的考えの受容を意味しうることを指摘し、その強制を個人的価値・見解の侵害と、その拒否を「妨害を伴わない不服従」と位置づける。

CEARTは、愛国的な行為・動作に積極的な意義を認め、その行為・動作の自発性を重視する。「民主的社会においては、異議を唱える動作の存在こそが、愛国的行為が強制ではなく信念によることの証明となりうる」というCEARTの指摘は、特に重要である。不服従が認められる場で起立し歌う参加者は、自分の意思でそうしている。だとすれば、起立し歌うことの強制が目指すのは各人の愛国心の尊重でなく、全員がそうしているという形でしかない。障害のある子どもの苦痛を無視してまで強制することも、その意味で一貫性がある。強制の目的は愛国心を大切にすることではなく服従させることそれ自体にあり、行動のコントロールを通して内心をもコントロールしようとしているものと理解できる<sup>74,75</sup>。

#### (5) 懲戒手続等

東京都学校ユニオンの事案、アトム'89の事案、教職員なかもユニオンの事案において、懲戒手続について論じられている。

3件に共通するのは、教員の地位勧告51項が同僚の参加の下での審査を推奨しているにもかかわらず、日本がそうしていないことである。CEARTは、これら3件のすべてで、ILO理事会とUNESCO執行委員会から日本政府に、懲戒審査手続への同僚教員の参加を検討することを奨励するよう勧告している。

このほかに、東京都学校ユニオンの事案では、教

員についての親からの苦情に関して、校長・親等と話し合い、自らを弁護する機会が教員に与えられるべきことも、勧告68項を参照して述べられている。さらに、教育委員会がこの教員への懲戒処分を公表したことをめぐって、勧告47項に照らして、懲戒処分は(47項の定める例外を除き)公表すべきでないことを指摘している。

以上の各点について、日本政府からは改善の姿勢が示されていない。

#### (6) 社会対話、教員の地位勧告への姿勢

CEARTは、社会対話の問題を、ほとんどの事案で取り上げている。ここから見えてくるのは、教員団体との対話についての、ひいては教員の地位勧告についての日本政府の消極性である。

問題のひとつは、日本政府が国内法を教員の地位勧告に優先させて考えていることである。日本政府が、あるいは地方公共団体が国内法に則って行っていることだとしても、問題がないことにはならない。CEARTは、日本で教員について生じている事態を教員の地位勧告に照らして審査する。問われているのは、日本が教員の地位勧告に示された国際基準を国内で適用しているかであり、日本の政府や地方公共団体が国内法を遵守しているかではない。日本の法令が教員の地位勧告と相容れないのであれば、国内の法令を改正して国際基準を適用することが求められるのである。

一般的に言って、国際人権基準を各国に守らせることは容易ではない。条約であっても、その基準に従わない批准国に強制力を働かせることは、相手が主権国家であるだけに難しさが伴う。例えば国際人権規約(自由権規約、社会権規約)の場合、両規約それぞれの審査機関が国連に設けられ、批准国からの適用状況報告書を審査する。審査の過程では政府の報告書を鵜呑みにすることはせず、各国のNGOからも意見を聞く。審査結果は公表され、規約違反が指摘されることもあるが、それを是正する措置を各国政府に強制する手段はない。一方で教員の地位勧告はというと、条約ではないので批准の対象にならず、法的拘束力は生じない。そこにいっそうの難

しさがあ

そこで、CEARTは、教員の地位勧告に反する事態を見出した場合には、その国の政府に状況を改善して勧告に適合させるよう働きかけるとともに、問題解決に向けた教員団体との社会対話を政府に促すのである。政府や地方公共団体当局と教員団体との社会対話が恒常的に行われ、当事者が真摯な姿勢で臨むならば、問題解決に向けた道筋が開かれやすくなると思われる。そこに社会対話の価値がある。

もうひとつ問題になるのが、組合（教員団体）と当局との交渉についての公務員法上の制約である<sup>76</sup>。地方公務員法は、労働協約の締結を認めず、また管理運営事項を交渉の対象外としている（55条）。そこで当局が組合との交渉には応じずに「意見交換」にとどめることが起こっている。そもそもこの事態が教員の地位勧告に反していると言わざるを得ない。

さらに、CEARTと日本政府のやりとりからわかるように、日本政府は、公立学校の設置者が地方公共団体であることを理由に、権限外だと主張することがある。そこでCEARTは、中央政府としての役割を果たすよう日本政府に求めることになる。

以上からわかるのは、日本政府に、教員の地位勧告を適用して日本の教員と学校教育の状況を改善しようという姿勢が欠如していることである<sup>77</sup>。

## おわりに

ケストナーは、『動物会議』の登場動物たちの願いのひとつとして「これからは、教師が、もっとも高い給料を受け取るものとする。子どもを真のおとなに育てるといのは、もっとも崇高な、もっとも困難な任務である」と書いた。

この「もっとも崇高な、もっとも困難な任務」の遂行には、上から与えられた命令への服従は似つかわしくない。一人ひとりの教員が「どうすればこの崇高かつ困難な任務を果たせるか」と主体的に考え、同僚と対話しながら考えを深め、実行に移すことができるのでなければならない。

なお、「もっとも高い給料を受け取る」という一

節は、「子どもがもっと大切にされる社会であってほしい」というケストナーの願いを表現したものと理解できる。教員を大切にしない社会は、子どもを大切にしない社会である。仮に文字通りの「もっとも高い給料」を受け取ったとしても、教員が長時間労働により私生活の時間を奪われるならば、教職という「崇高」かつ「困難」な任務を果たすことはできなくなるだろう。

物語の中では、動物たちが人間たち（権力者）にこの願いを押しつけることに成功する。現実の世界では、人間たちがこの願いを共有し、権力者に押しつけることを通して実現していくしかない。教員の地位勧告は、そのためのたくさんの手がかりを提供している<sup>78</sup>。

## 注・引用文献

- 1 教員の地位勧告の日本語訳として、政府の仮訳 (<https://www.mext.go.jp/unesco/009/1387153.htm>, 2024年9月7日閲覧)、宗像誠也・中山和久ほか『教師の自由と権利—ILO・ユネスコ勧告を中心に』（労働旬報社、1967年）掲載の深山正光・中山和久訳、深山・中山訳に若干の変更を加えた『解説教育六法』（三省堂、2021年版まで刊行）掲載の訳、『教育小六法』（学陽書房、本稿執筆時点で2024年度版まで刊行）掲載の名古屋大学教育法研究会の訳などがある。本稿の条文訳は、これらを参考にして作成した。なお、本文中で言及した条文については、本稿末尾に、資料として訳文を示した。
- 2 教員の地位勧告の基準と日本法との乖離を歴史的に概観するものとして、中山和久「限りなく遠い国際基準」労働法律旬報1672号（2008年）6頁参照。
- 3 筆者は、以前、2008年にCEARTが日本について行った実情調査のを中心として、教員の地位勧告をめぐる当時の状況等を検討したことがある（①齋藤周「教員の地位勧告」をめぐる最近の状況」労働法律旬報1672号（2008年）43頁、②齋藤周「ILO・ユネスコ「教員の地位勧告」共同専門家委員会（CEART）報告の意義」労働法律旬報1692号（2009年）12頁）。本稿は、それに続くものである。
- 4 UNESCO, 219 EX/17.II.
- 5 CEART/INT/2016/1, paras. 3-5.
- 6 教職調整額については、中央教育審議会の答申「「令和

の日本型学校教育」を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について」(中教審第251号、2024年8月27日)が10%以上に引き上げるべきことを述べた。これを受けて文部科学省は、13%への引き上げを2025年度予算の概算要求に盛り込んだ(2024年8月29日発表)。なお、教職調整額の引き上げそれ自体は長時間労働対策ではないこと、教職調整額が引き上げられても給与体系が大きく変えられる中で給与水準(特に生涯賃金)が低下する教員が多く出る可能性のあることに留意が必要である。教員の給与水準の低下については、高橋哲『聖職と労働のあいだー「教員の働き方改革」への法理論』(岩波書店、2022年)の第2章「教員給与の新自由主義的改革」を参照。なお、教員の労働時間制度のあるべき姿を考えるために、同書の終章「教員の働き方改革のあるべき方向」が参考になる。

- 7 Ibid., paras. 6-9.
- 8 Ibid., paras. 20-22.
- 9 Ibid., paras. 10-12.
- 10 Ibid., paras. 11-14.
- 11 Ibid., paras. 24-32.
- 12 地方公務員法は管理運営事項を当局と職員団体との交渉の対象外としている(55条3項)が、少なくとも管理運営事項の処理によって影響を受ける労働条件は交渉事項と解される(晴山一穂・西谷敏編『新基本法コンメンタール地方公務員法』〔日本評論社、2016年〕280-281頁〔渡辺賢執筆〕)。
- 13 Ibid., para. 16.
- 14 Ibid., para. 17.
- 15 日本への実情調査団派遣について、斎藤・前掲注3②参照。
- 16 Ibid., para. 34.
- 17 Ibid., para. 36.
- 18 CEART/13/2018/10, paras. 142-143.
- 19 前述の通り、教員の地位勧告における「教員」の定義は1項で示されている。
- 20 CEART/13/2018/10, para. 144.
- 21 Ibid., paras. 164-165.
- 22 CEART/14/2021/10, para. 200.
- 23 CEART/13/2018/10, paras. 146, 148.
- 24 Ibid., para. 149.
- 25 Ibid., paras. 166-186.
- 26 Ibid., para. 187.

- 27 CEART/INT/2014/1, paras. 1-3.
- 28 CEART/12/2015/14, paras. 59-67.
- 29 この教員のウェブサイト(<http://masudamiyako.com/>)によると、この解雇は分限免職であり、懲戒処分ではない。(2024年9月7日閲覧)
- 30 CEARTの報告書(CEART/12/2015/14, para. 59)では1997年のことと読めるが、正しくは採択が決まったのが2001年で、このとき採択された教科書が使用されるのは2002~05年度である。なお、東京都の公立学校で2002年度から「つくる会」の教科書が使用されるようになったのは都が権限をもつ都立の養護学校の中学部の一部だけで、区立の中学校では導入されていない(2001年8月4日、7日、11日、15日の朝日新聞による)。したがって、この教員が足立区立中学校に在籍していた期間(2001年度まで)には「つくる会」教科書はまだ存在せず、千代田区立中学校に在籍していた期間(2002~05年度)には「つくる会」教科書は千代田区では採択されていなかった。CEART報告書からは、勤務校で教科書として使用している「つくる会」教科書をこの教員が批判したように読めるが、以上から、そうではないことがわかる(「つくる会」教科書を授業で紹介して批判したものと考えられる)。CEARTによる審査は組合・政府が提出する書面に基づいて行われ、口頭のやりとりがないので、事実関係の細部がCEARTに正確に伝わっていない可能性がある。
- 31 この教員のウェブサイトによると、保護者からの苦情の対象となったのは地理的分野での沖縄の米軍基地に関する教材である。(2024年9月7日閲覧)
- 32 この教員のウェブサイトによると、公民的分野の授業である。(2024年9月7日閲覧)
- 33 CEART/INT/2014/1, para 4 and CEART/12/2015/14, paras. 68-83.
- 34 CEART/12/2015/14, paras 80.
- 35 旭川学力テスト事件・最高裁1976年5月21日判決(刑集30巻5号615頁)である。この判決において最高裁は、「大学教育の場合には、学生が一応教授内容を批判する能力を備えていると考えられる」ことと対比して、「普通教育における教師に完全な教授の自由を認めることは、どうも許されないとことといわなければならない(傍点引用者)と判示している。これを言い換えると、「大学教員とは異なり、小中学校段階の教員には、教授することの自由が認められない部分もある」ということになる。なお、最高裁判決の「教授の自由」という部分がCEART報告書

- では academic freedom となっているので、本文中では「学問の自由」と訳出した。「教授(すること)の自由」は「学問の自由」の重要な要素である。
- 36 CEART/12/2015/14, paras. 85–89.
- 37 ここでいう「カリキュラム」には教科書が含まれると考えられる。
- 38 Ibid., paras. 90–91.
- 39 Ibid., paras. 92–98.
- 40 Ibid., paras. 100–101.
- 41 Ibid., para. 102
- 42 本申立について、寺中誠「初めての「国旗・国歌強制」は正セアート勧告の内容と意義」法と民主主義 542 号 (2019 年) 25 頁、渡辺厚子「ILO・ユネスコからの勧告をどう活かしていくか」同 31 頁を参照。
- 43 CEART/13/2018/10, paras. 82–86.
- 44 Ibid., paras. 87–92.
- 45 Ibid., paras. 94–109.
- 46 CEART 報告書は明記していないが、前述の東京都学校ユニオンの事案である。
- 47 Ibid., para. 110. 国際人権規約(自由権規約)の適用監視にあたる人権委員会も、日本の適用状況をめぐる 2022 年の総括所見において、学校の式典での国旗・国歌に関する「消極的な、妨害を伴わない不服従の行為」の結果として教員が停職処分を受けたことへの懸念を表明している(CCPR/C/JPN/CO/7, para.38)。
- 48 CEART/14/2021/10, paras. 160–163.
- 49 Ibid., paras. 164–166.
- 50 Ibid., paras. 167–172.
- 51 Ibid., para. 173.
- 52 なかまユニオンは、それ以前にも申立をしていたが、組合からも政府からも CEART に情報が提出されなくなったので、CEART は 2015 年に当該案件を終了していた。Ibid., para. 111.
- 53 CEART/13/2018/10, para. 112.
- 54 Ibid., para. 136.
- 55 Ibid., para. 115.
- 56 Ibid., para. 116.
- 57 Ibid., paras. 126–127.
- 58 Ibid., para. 118.
- 59 Ibid., para. 119.
- 60 Ibid., paras. 128–130.
- 61 Ibid., para. 120.
- 62 Ibid., para. 121.
- 63 Ibid., paras. 131–134.
- 64 Ibid., para. 137.
- 65 CEART の報告書は、この点について英語版とフランス語版で相違があるが、文脈を踏まえて、またアィム'89 についての記述 (para. 110(a)) との同一性を重視して、英語版の記述内容(「この義務は、国旗掲揚・国歌斉唱に参加することを望む教員に適したものでなければならない」)は誤記であると判断し、本文ではフランス語版の記述内容を採用した。
- 66 CEART/14/2021/10, paras. 174–179.
- 67 Ibid., paras. 181–188.
- 68 Ibid., paras. 189–196.
- 69 この問題については、齋藤周「給特法と教員の超過勤務手当請求権」(季刊教育法 147 号 90 頁, 2005 年)で論じたことがある。筆者は、超勤 4 項目以外の超過勤務については、給特法の下でも超過勤務手当請求権は失われないと解している。
- 70 文部科学省初等中等教育局「教員勤務実態調査(令和 4 年度)の集計(確定値)について」([https://www.mext.go.jp/content/20240404-mxt\\_zaimu01-100003067-2.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20240404-mxt_zaimu01-100003067-2.pdf), 2024 年 9 月 7 日閲覧)
- 71 文部科学省のいう「在校等時間」とは「超勤 4 項目」に該当するものとして超過勤務を命じられた業務以外も含めて、教師が校内に在籍している時間及び校外での勤務の時間を外形的に把握した上で合算し、そこから休憩時間及び業務外の時間を除いたものである(文部科学省「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドラインの運用に係る Q & A」([https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afiedfile/2019/04/01/1413004\\_3\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2019/04/01/1413004_3_1.pdf), 2024 年 9 月 7 日閲覧))。これを通常は「労働時間」という。
- 72 この教員のウェブサイトからは、この教員は「紙上討論」(授業を受けての考えを生徒に書かせ、教員からのコメントとともにプリントに掲載したもの)を導入するなど、双方向の対話的な授業を実践していたことが窺われる。(2024 年 9 月 7 日閲覧)
- 73 西原博史『良心の自由と子どもたち』(岩波新書、2006 年)は、個人の心情に関わる問題に関して「教師に求められるのは、積極的な問題提起であり、子どもたちが自分自身の考え方を深めていけるような論争をしかけるコーディネーターとしての役割である」(192–193 頁)と指摘する



とともに、「基本的には、子どもを実際に目の前にしている教師に、「大綱的」に拘束力を持つ学習指導要領を解釈して、一人ひとりの子どもの目指すべき到達目標を設定し、その目標達成のために創造的な授業を行っていく第一次的な権限が認められる。この教師の権限は、教育行政の介入との関係では、原則として独立性を保障されなければならない」(200-201頁)と論じる。

74 2006年に改正された教育基本法は、教育の目標のひとつとして「我が国……を愛する……態度を養うこと」を掲げる(2条5号、傍点引用者)。

75 日米関係史の専門家であるジョン・ダワーは、次のようにいう。「私は2種類の愛国心があると思います。一つは、正しかろうが悪かろうが祖国を愛するという態度。自分の国がやることはなんでも正しいという考えです。もう一つの愛国心は、自分の国をもっとよくしたいので、過去の失敗から学ぶという態度です。より平和な世界を築いてゆくためには、後者が唯一の道だと思っています」(朝日新聞取材班『戦争責任と追悼』(朝日新聞社、2006年)86頁)。服従を求める愛国心教育が依拠するのは、ダワーのいう一つ目の愛国心だろう。その意味では、東京都学校ユニオンの事案もこの問題に関係している。両事案が同時期に起きていること、いずれも東京都の事案であることは偶然ではない。背景に歴史修正主義の台頭がある。

76 もちろん私立学校の教員の組合には、この制約は及ばない。国立大学の法人化(2004年)によって非公務員化された国立学校(国立大学附属学校)の教員も同様である。

77 教員の地位勧告の採択時から日本政府が消極的な姿勢だったことについて、中山和久「教員の地位勧告と日本の教員」法律時報39巻2号(1967年2月号)10頁を参照。

78 『動物会議』の登場動物は、子どもたちをひどい目にあわせるものとして、ストライキを戦争と同列に置いて非難している。だがその一方で、動物たちが、人間たち(権力者)との交渉が決裂したときに、要求を拒絶する人間たちに抗議して要求を受け入れさせるために取った行動は、ストライキに通じるものがある。教員の地位勧告はストライキ権といった語は用いていないものの、労働条件をめぐる紛争に際して手続を尽くし、あるいは交渉が決裂した場合に、「教員団体は、その正当な利益を守るために、他の団体が通常用いることのできるような他の手段をとる権利をもつ」という表現で、ストライキ権を認めている(84項)。なお、私見では、国家公務員法・地方公務員法による公務員のストライキの禁止は、憲法28条に違反する(斎藤周

「労働基本権の制限」金子征史ほか編『基礎から学ぶ労働法Ⅱ〔第2版〕』(エデル研究所、2016年)164頁参照)。

#### 【資料】教員の地位に関する勧告(抜粋)

1項(a) 「教員」という語は、学校において児童生徒の教育に責任を有するすべての者をいう。

(b) 教員に関して用いられる「地位」という表現は、教員の任務の重要性及びその任務を遂行する能力の評価の程度に応じて教員に認められる社会的地位又は敬意並びに他の専門職集団と比較して教員に与えられる労働条件、報酬その他の物質的利益をいう。

3項 教育は、最初の学年から、人間としての個性の全面的な発達並びに共同社会の精神的、道徳的、社会的、文化的及び経済的進歩を目的とするとともに、人権及び基本的自由に対する深い尊敬の念を植えつけることを目的としなければならない。これらの価値の枠組みの中で、教育が平和並びにすべての諸国民間及び人種的又は宗教的集団間の理解、寛容及び友好に貢献することに、最大の重要性が与えられなければならない。

8項 教員の労働条件は、効果的な学習を最も促進し、教員がその専門的職務に専念できるものでなければならない。

9項 教員団体は、教育の進歩に大きく貢献することができ、したがって教育政策の決定に関与すべき勢力として、承認されなければならない。

10項(e) 教育は継続的過程であるので、教育業務の種々の部門を調整して、すべての児童生徒について教育の質を向上させるとともに教員の地位を高めなければならない。

(1) 教育の目的及び目標の達成は教育に配分される財源に大きく依存するので、すべての国において、国家予算の中で、国民所得の十分な割合を教育の発展のために確保することに、高い優先度が与えられなければならない。

18項(1) 教職に就く権利を全面的又は部分的に確定するものとして、他国において修了した教員養成課程の価値に公正な考慮を払わなければならない。

(2) 国際的に合意された基準により教員としての地位を与える教員資格証明書を国際的に承認するための措置が、とられなければならない。

31項 当局及び教員は、教育の質及び内容並びに教育技術の体系的な向上を確保することを目的とする現職教育の重要性を、認識しなければならない。

40 項 教員は、必要な資格を有することを条件として、教育業務の範囲内で、ある種類又は段階の学校から他の種類又は段階の学校に異動できるのでなければならない。

41 項 教育業務の組織及び構造（個々の学校の組織及び構造を含む。）は、教員の教育活動の質又は不変性を損なわないことを条件として、個々の教員が遂行する付加的な責務について、適切な機会を与え、承認しなければならない。

42 項 十分に大きい学校には、異なる教員が分担する責任の広さから、児童生徒が利益を得るとともに教員が機会を得るといふ利点があることが、考慮されなければならない。

43 項 視学官、教育行政官、教育管理者その他の特別の責任のある職等の教育に責任のある職は、できる限り、経験の豊かな教員に与えられなければならない。

44 項 昇格は、教員団体との協議の上で定められた厳密に専門職上の判断基準を参照して、新しい地位に対する教員の資格の客観的な評価に基づいて行われなければならない。

45 項 教職における雇用の安定及び身分保障は、教育の利益にとっても教員の利益にとっても不可欠なものであり、学校制度の編成の変更又は学校制度内での変更があった場合にも守られなければならない。

46 項 教員は、その専門職としての地位又はキャリアに影響を及ぼす恣意的行為から適切に保護されなければならない。

47 項 専門職としての行為規範の違反について有責である教員に適用される懲戒措置は、明確に定められなければならない。懲戒手続及びその結果として決定したすべての措置は、教育業務の禁止が含まれる場合又は児童生徒の保護若しくは福祉のために必要がある場合を除き、当該教員の要請がある場合でなければ公表してはならない。

48 項 制裁又は罰則を提案し又は適用する権限のある当局又は機関は、明確に指定されなければならない。

49 項 懲戒問題を取り扱う機関を設置する場合には、教員団体と協議しなければならない。

50 項 すべての教員は、一切の懲戒手続の各段階において公平な保護を受け、特に次の権利を享受しなければならない。

- a 懲戒の申立及びその理由について文書で通知を受ける権利
- b 事案の証拠をすべて知る権利
- c 教員が自己の弁護の準備のために十分な時間を与えられて、自己を弁護し、自己の選択する代理人によって弁護を受ける権利

d 決定及びその理由を文書で通知される権利

e 明確に指定された権限のある当局又は機関に不服を申し立てる権利

51 項 当局は、教員が同僚の参加の下に判定を受ける場合には懲戒上の保護及び懲戒自体の効果が大きく高められることを認識しなければならない。

52 項 47 項から 51 項までの規定は、刑事法の下で処罰される行為に対して国内法令に従って通常適用される手続にいかなる影響も及ぼすものではない。

61 項 教職にある者は、専門職としての任務の遂行にあたって学問の自由を享受するものでなければならない。教員は、自己の担当する児童生徒に最も適した教具及び教授法を判断することについて特に適格なので、教材の選択及び使用、教科書の選択並びに教育方法の適用において、承認されたカリキュラムの枠内で、かつ、教育当局の援助を得て、極めて重要な役割が与えられなければならない。

62 項 教員及び教員団体は、新しい課程、教科書及び教具の開発に参加しなければならない。

63 項 指導又は監督に関するいかなる制度も、教員の専門的職務の遂行を奨励し援助することを企図するものでなければならない。教員の自由、創意及び責任を損なうことを企図するものであってはならない。

67 項 児童生徒の利益となるような教員と親との間の緊密な協力を増進するために、あらゆる努力がなされなければならないが、教員は、本質的に専門職としての教員の責任である問題への親の不正又は不当な干渉から守られなければならない。

68 項(1) 学校又は教員に対して苦情のある親は、最初に、校長及び当該教員との話し合いの機会を与えられなければならない。その後には上級機関に提出される苦情は文書でなければならない。その写しが当該教員に提供されなければならない。

(2) 苦情についての調査は、教員が自らを弁護する公正な機会を与えられ、その経過が公開されることなく行われなければならない。

70 項 すべての教員は、その専門職としての地位が教員自身に大きくかかっていることを認識し、そのあらゆる専門的職務においてできる限りの最高の水準を達成するよう努めなければならない。

71 項 教員の職務遂行に関する専門職としての基準は、教員団体の参加の下に定められ維持されなければならない。

72 項 教員及び教員団体は、児童生徒、教育活動及び社会

一般の利益のために、当局と十分に協力するよう努めなければならない。

79 項 教員の社会生活及び公共生活への参加は、教員自身の向上、教育活動及び社会全体のために奨励されなければならない。

80 項 教員は、市民が一般に享受するすべての市民的権利を行使する自由をもち、また、公職につく資格をもつてなければならない。

82 項 教員の給与及び労働条件は、教員団体と教員の使用者との間の交渉の過程を経て決定されなければならない。

84 項 教員と使用者の間で労働条件をめぐる生じる紛争の解決にあたるために、適切な合同機関が設けられなければならない。この目的のために定められた手段及び手続が尽くされた場合又は当事者間の交渉が決裂した場合、教員団体は、その正当な利益を守るために、他の団体が通常用いることのできるような他の手段をとる権利をもつてなければならない。

85 項 教員は価値のある専門家であるので、教員の労働は教員の時間と活力を浪費することのないよう組織され援助されなければならない。

86 項 学級の規模は、教員が児童生徒一人ひとりに注意を向けることができるものでなければならない。時に応じて、補習等の目的での少人数又は個別の指導及び時には視聴覚設備を使用した多人数の指導を行うこともできる。

87 項 教員が専門的職務に専念することができるように、学校には教育以外の業務を担当する補助職員が配置されなければならない。

89 項 教員の1日あたりの労働時間及び1週あたりの労働時間は、教員団体との協議により定めなければならない。

90 項 授業時間を定めるにあたっては、次に掲げる教員の仕事量に関するすべての要素を考慮に入れなければならない。

- a 教員が担当することを求められる1日あたり及び1週あたりの児童生徒数
- b 授業の適切な計画及び準備並びに学習の評価に必要な時間
- c 1日に割り当てられる異なる授業の数
- d 教員が研究、正課併行活動、課外活動、監督業務及び児童生徒のカウンセリングに参加するために必要な時間についての要求
- e 教員が児童生徒の進歩について親に報告及び相談をす

ることができる時間をとることの望ましさ

91 項 教員は、研修への参加に必要な時間を与えられなければならない。

92 項 課外活動への教員の参加は過重負担となってはならず、教員の主要な職務の遂行の妨げとなってはならない。

102 項 妊娠出産保護の領域において国際労働機関が定めた基準、特に1919年の妊娠出産保護条約及び1952年の妊娠出産保護条約(改正)並びにこの勧告の126項において参照されている基準に、効力が与えられなければならない。

116 項 教員は、教員団体との合意により定められた賃金表に基づいて、賃金を支払われなければならない。いかなる場合にも、資格ある教員は、試用期間中又は臨時採用であっても、正規雇用の教員について定められた賃金表を下回る賃金表に基づいて賃金を支払われてはならない。

117 項 賃金構造は、異なる教員集団の間に摩擦を引き起こす結果となる不公平又は変則的な事態を生じさせないように計画されなければならない。

119 項 賃金の差異は、資格の水準、経験年数又は責任の程度といった客観的基準に基づくものでなければならない。最低位の賃金と最高位の賃金の関係は、合理的なもの出なければならない。

122 項(1) 定期的(年1回が望ましい)に認められる賃金増加を通した同一等級内の昇給が、規定されなければならない。

(2) 基本給の賃金表の最低額から最高額に達する期間は、10年ないし15年を超えてはならない。

(3) 教員は、試用又は臨時採用での勤務期間について昇給が認められなければならない。

123 項(1) 教員の賃金表は、生計費の上昇、その国の生活水準の上昇をもたらす生産性の向上又は賃金水準の一般的な上昇動向といった要素を考慮して、定期的に再検討されなければならない。

(2) 生計費指数に従って賃金を自動的に調整する制度を採用している場合には、指数の選択は教員団体が参加して決定されなければならない。支給される生計費手当は年金額の算定にあたって考慮される収入に含まれるものとみなされなければならない。

