

「大阪府教育基本条例案」および「職員基本条例案」の 撤回および廃案を求める意見書

2011年11月14日
青年法律家協会弁護士学者合同部会
憲法委員会

地域政党「大阪維新の会」は、2011年9月21日、大阪府議会に「大阪府教育基本条例案」と「職員基本条例案」を提出し、今年12月15日までの府議会会期中の可決成立をめざしている。

このような条例案が成立すれば、教育や公務の現場に多数派の意見があからさまに介入し、監視と競争をもたらすことで、行政の公平かつ民主的な運営の原則が侵害され、住民に対する人権保障が低下し、ひいては児童生徒たちの教育を受ける自由も侵害されてしまいかねない。そして、条例制定によって、憲法をはじめ教育基本法や地方公務員法の理念が覆されるという違憲・違法な状況が生じれば、これが全国に波及するおそれがあり、害悪は計り知れない。

そこで、青年法律家協会弁護士学者合同部会憲法委員会は、以下の理由により、両条例案の撤回および廃案を強く求める。

第1 教育基本条例案、職員基本条例案に共通する問題点

1 懲戒および分限処分の列举について

両条例案はそれぞれ70項目以上もの懲戒処分事由を列举して「標準的な処分」と定めており(職員条例案20条、教育条例案24条)、徹底的に職員・教員への嚴重処分を貫徹して支配統制を強化する姿勢を明らかにしている。

しかし、職員・教員の懲戒処分は任免権者の権限であり、これについて議会が一律の処分基準を定めることは任命権者の判断権を侵害するものであり、地方公務員法29条に反する。教員については、府教育委員会の人事権(地域教育行政法23条3号)および市町村(政令市以外)の教育委員会がもつ懲戒に関する内申権(同法38条)の侵害をも生じる。

また、そもそも懲戒処分には制限がある。地方公務員法29条1項がその要件(地方公務員法違反、職務上の義務違反、職務を怠った場合、非行のある場合など)を定めており、さらに懲戒事由に該当すると認められる行為の性質、態様等のほか、当該公務員の右行為の前後における態度、懲戒処分等の処分歴、選択する処分が他の公務員および社会に与える影響等、広範な事情を総合してなされなければならないとされる(最高裁昭和52年12月20日判決、四国財務局事件)。本来であれば、これらの事情を任免権者が個別的に判断して適切な処分がなされなければならないのに、任免権者ではない府議会が「標準的な処分」を定めるという形で、その判断権を侵害することは許されず、適切な処分権行使が害されてしまう。

特に教育基本条例案においては、教育委員会は教員の処分にあって「大阪府人事監察委員会」の審査結果を尊重しなければならない(教育条例案22条2項、30条(14)号、31条(5)号)、これ自体が教育委員会の判断権を侵害している。さらに知事が「教育委員会は懲戒・分限処分を怠っている」と判断すれば教育委員の罷免が可能となり(教育条例案12条2項)、府議会が「教育委員会は処分を怠っている」と判断すれば教育委員会に対して報告を求めることが可能となる(教育条例案13条1項)。このように、教育委員会の任免権は形骸化されており、教員への処分内容が政治的影響を直接に受けることになってしまう。

2 5段階の相対的人事評価について

両条例案は、職員・教員の人事評価について、相対評価による5段階の評価区分を設けている(教育条例案19条、職員条例案11条)。そして、2年連続で下位5%のDランクとされた職員・教員は分限免職の対象とする(教育条例案28条4項、職員条例案24条4項)。

しかし、そもそも分限免職は法律により制限されている。勤務実績が良くない場合、心身の故障のため職務遂行に支障がある場合、その他その職に必要な適格性を欠く場合、および職制変更や予算減少による廃職・過員が生じた場合のみ分限免職は可能である(地方公務員法28条1項)。そして、「その職に必要な適格性を欠く場合」とは、簡単に矯正することのできない持続性を有する素質、能力、性格等に起因して当該職員の職務の円滑な遂行に支障があり、または支障を生ずる高度の蓋然性が認められる場合をいうとされている(最高裁昭和48年9月14日判決)。ところが、両条例案は実質的にこのような要件を満たすか否かを問わず、機械的に2年連続でD評価とされた者を免職の対象としているのであり、地方公務員法28条1項に違反する。

また、絶対評価ではなく相対評価としている点も問題である。すべての職員・教員が問題のない勤務態度であったとしても、必ず下位5%と評価される者がいることになり、きわめて不当である。東京地裁平成11年10月15日決定(「判例タイムズ」1050号139頁、「労働判例」770号34頁)も、相対評価において平均的水準に達していないからといって直ちに労働能力が著しく劣っているとはいえないと述べて、相対評価に基づく解雇は権利濫用であり無効と判断した。両条例案はこうした裁判所の判断にも反しており、公正であるべき人事評価を大きく歪めるものである。

このように徹底した相対評価によるランク付けは、職員・教員の間に競争をもたらすとともに、互いに協力しあって課題に取り組むのではなく、他者を追い落として高評価を得ることに主眼をおいて行動する職員・教員を生み出すことになってしまい、不当である。

第2 教育基本条例案の問題点

1 徹底した競争教育

教育基本条例案は、「他人への依存や責任転嫁をせず、互いに競い合い自己の責任で道を切り拓く人材を育てること」を教育理念に掲げている。自己責任論のもとで児童生徒を徹底した競争に駆り出すことをうたっている。さらに同条例案は、「グローバル化が進む中、常に世界の動向を注視し、激化する国際競争に迅速的確に対応できる、世界標準で競争力の高い人材を育てること」を理念としている(教育条例案2条)。

このように本条例案は、国際的な経済競争に勝利して国家に貢献する人材育成づくりが教育の理念であると露骨に宣言している。豊かな成長発達のために教育を受ける主体として児童生徒の人格や尊厳を尊重する教育観ではなく、あくまで「国家のための教育」を打ち出しているのである。

そして、本条例案は、全国学力テストおよび府独自の学力テストの結果を市町村別・学校別に公表すると定めている(教育条例案7条2項)。同時に、府立高校の学区制(現行4学区)を廃止して府内全域を1学区にする(教育条例案43条)。これにより、全府立高校がテスト結果という指標により序列化される。各校では常にテストの点数を上げることに主眼が置かれるようになり、児童生徒のもつ多様な能力や個性を発揮することは度外視されることとなる。

3年連続で定員割れとなった高校を統廃合するという規定(教育条例案44条2項)は、そうした競争をいっそう激化する。生徒を集めるためにもテスト結果を向上させることが至上命題となり、下位校には生徒は集まらなくなる。

わが国の教育は他国と比較しても激しい競争的環境にあり、2010年6月には国連子どもの権利委員会が日本政府に対して「過度に競争主義的な環境による否定的な結果を避けるこ

とを目的として学校制度および学力にかんする仕組みを再検討すること」と勧告する最終所見を採択した。競争教育が児童生徒への重大なストレス負荷となり、多くの児童生徒がいじめ、不登校、精神的抑うつ、中退などの問題を抱え、自殺する児童生徒も多数にのぼっている(2010年の自殺数は、小学生7名、中学生76名、高校生204名となっており、そのうち「学校問題」が自殺理由とされるのは小学生1名、中学生36名、高校生81名となっている。警察庁「平成22年中における自殺の概要資料」より)。教育基本条例案は、こうした児童生徒の実情に追い打ちをかける危険性が高い。

2 国家主義教育の強化

本条例案は、「我が国及び郷土の伝統と文化を深く理解し、愛国心及び郷土愛に溢れるとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する人材を育てること」を教育理念に掲げている(教育条例案2条)。

2006年に改正教育基本法が国会審議された際には、愛国心教育を盛り込むことへの強い批判が出されたことから、同法2条5号は「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する」という文言とされた経緯がある。ところが本条例案は、直接的に愛国心を明記している。教育への政治介入を可能とする規定と相まって、知事や議会が学校現場に愛国心を強要する事態が危惧される。

また、橋下徹前知事が「君が代斉唱を拒否する教員を処分できる条例が必要」と述べたことを受けて本条例案が提出されている。職務命令に3回違反した教員は分限免職処分とする規定(教育条例案38条)は、特に君が代斉唱の職務命令に従わない教員への処分を想定していることは明らかである。この規定により、学校現場では今まで以上に君が代・日の丸の押し付けが強まり、教職員および児童生徒の思想良心の自由(憲法19条)の侵害はいっそう重大化する。

なお、侵略戦争を美化する歴史教科書の採択が問題となっているが、これとの関係で、すべての府立学校に「学校協議会」が設置され、採択すべき教科書の推薦について同協議会が協議をおこない(教育条例案11条2項)、これを踏まえて校長は教育委員会に対して教科書を推薦し(教育条例案8条4項)、教育委員会は校長の推薦を尊重して教科書を採択しなければならないと規定されている(教育条例案8条5項)。学校協議会の構成員は校長が保護者や教育関係者の中から囑託するものとされており(教育条例案11条1項)、囑託要件や欠格事項、協議の構成を図る制度規定は皆無である。したがって、校長が選んだ地元の有力者からなる学校協議会が、教科書採択をめぐる政治的対立の場となったり、政治的圧力の道具とされたりする懸念がある。

3 教育に対する政治介入

本条例案は、知事が高等学校教育において実現すべき「目標」を設定し(条例案6条2項)、それを法的効力ある「規則」とすることを定めている(教育条例案12条1項)。

知事が定めた「目標」は絶対的であり、教育委員が「目標を実現する責務を果たさない場合」には罷免の対象となる(教育条例案12条2項)。さらに府議会は、教育委員会が知事の定めた「目標」に従っていない場合や、懲戒・分限処分を怠った場合など、事務執行を「怠っているおそれ」がある場合には、教育委員会から府議会への報告を求めることができる(教育条例案13条1項)。さらに府議会は教育委員会が事務を怠っていると議決することができ、その場合には知事は教育委員会に是正を求めるものとされる(教育条例案13条2項)。

知事が定める「目標」については、対象事項、決定時期や回数などの制限は一切ない。教育委員会と協議すること以外には手続規定はまったくなく、その内容の公正さが担保される保障はない。保護者・教育関係者や諮問機関から意見を聴取するなどの手続も一切定められ

ていない。要するに、内容的にも手続的にも、知事はまったく自由に教育の「目標」を決定できるのであり、それを通じて容易に教育の政治利用ができる。

知事選挙のたびに、または知事の気が変わるたびに、教育の「目標」を二転三転させることも可能となる。「自虐史観の歴史教科書は使用しない」、「殉職した英霊に感謝を捧げる」などの目標を定めることも可能であり、「全国学力テスト上位 5 位以内」という目標設定も可能となる。「目標」は数十項目の多数にわたることも可能である。教育の「目標」が知事選挙の争点となることも考えられ、当選した知事は「この目標が民意だ」として政治的対立の結果を教育現場にそのまま持ち込むことになる。

このように、ときの政治家が教育の「目標」を定めることは、教育内容に対する明白な政治介入であり、教育基本法 16 条(不当な支配の禁止)に違反するとともに、教育を受ける自由(憲法 26 条)への侵害となる。たとえ多数の支持を得た知事や与党会派であっても教育現場への介入は正当化されず、それはあくまで「不当な支配」として禁止される。そもそも教育基本法が「不当な支配」を禁止したのは、政治が教育に介入して子どもたちを戦場に送りこんだ戦時教育への反省にある。すなわち、戦時中に絶対的な権力を握った政府・軍部であっても、議会の圧倒的多数を占めていた大政翼賛会であっても、一定の政治勢力が教育に介入することは許されないとするのが教育基本法の趣旨であり、教育に介入する勢力が多数派であるか少数派であるかは問題ではない。

なお、前述のように知事が教育委員を罷免できるとするのは、罷免事由を心身の故障や教育委員たるに適しない非行というに値する義務違反に限定した地方教育行政組織法 7 条 1 項に違反する。

4 保護者に教育責任を課し、公教育の責務を放棄

条例案は、「保護者は、学校の運営に主体的に参画し、より良い教育の実現に貢献するよう努めなければならない」と義務付けている(教育条例案 10 条 1 項)。保護者には意見や要望を述べる権利は保障されず、幅広い裁量をもって学校運営を行う校長(教育条例案 8 条 1 項)への協力と貢献だけが義務付けられている。しかも、保護者は「不当な態様で要求をしてはならない」(教育条例案 10 条 2 項)と定められているので、正当な意見表明すら委縮させられる。保護者が自主的に連帯して学校に要請を行うなどの行動は、公式な学校運営の枠外であり禁止されることになるであろう。

他方、「保護者は、学校教育の前提として、家庭において、児童・生徒に対し、生活のために必要な社会常識及び基本的生活習慣を身に付けさせる教育を行わなければならない。」と定められている(教育条例案 10 条 3 項)。親の職業や経済事情などにより家庭内教育が十分に行えないなど各家庭が抱える多種多様な課題を捨象して、「基本的生活習慣を身につけさせていない親は義務違反だ」、「それは学校の役割ではない」とされてしまう。しかし、本来であればそうした課題を抱えた子どもと家庭に向き合って一步一步解決していくことこそ必要なはずであり、そこに公教育の役割がある。

部活動についても、教員が授業に最大限注力できるよう、「保護者の参加及び協力」のもとで実施すべきとされている(教育条例案 46 条)。部活動や時間外活動にも取り組んで児童生徒の健全な成長発達に寄り添う教員像ではなく、授業とテスト成績向上に集中する教員像が予定されている。その一方で保護者は部活動の実施に協力する義務を課されるのである。

なお、条例案 40 条は、公立学校が学校法人化(私立化)された場合を想定して、法人化された学校に再就職の「機会」があるときは、本人がそれを望んでいなくても分限免職できるという規定をおいている。公務員の地位を安易に失わせる点で不当であるとともに、公立学校の私立化を推進すると同時に大量の教員を免職する意図をうかがわせる規定となっている。

これら規定を通じて、本条例案は保護者に教育責任を課す方向性を向いていることが分かる。教育を実施すべき本来の役割は行政ではなく保護者や地域住民が負っているものであり、財政支出は「教育責任の履行」と「学力向上の成果」に対して振り向けられる(それによって大幅な教育予算の削減が可能となる)、という 1980 年代の英米流の教育改革と同じ指向性がみられるのである。このことが、公教育の責任放棄と、教育現場の荒廃(学校間競争、学校間格差の増大、保護者間の対立)をもたらしたことは歴史的に明らかである。

第3 職員基本条例案の問題点

1 成果主義の徹底

職員基本条例案は、前文において「能力と業績に応じた人事」を徹底し、「成果をあげる職員には、責任ある仕事の機会を与え、それにふさわしい処遇を行う」と述べている。そして、人事評価は任免権者が定めた業務目標を最も効率的かつ効果的に達成することを目的とすると定めている(職員条例案 3 条 1 項)。

しかし、公務員は「全体の奉仕者」であり(憲法 15 条 2 項)、府知事が掲げる目標達成への奉仕を強いる評価基準を定めることは、「全体の奉仕者」たる性格に反する。

さらに人事評価の基準として「能力評価」と「業績評価」を明示し(職員条例案 8 条)、徹底した成果主義を導入しようとしている。成果主義は基準の不明確さや恣意的判断が問題となり、職場の疲弊や不団結、士気の低下も指摘される。このような制度を公務員に導入する必要はない。

ましてや、公務員の職責からすれば、その評価の基盤は住民の人権保障と行政の公平かつ民主的運営という要請に応えることにあるべきである。府知事はその手段として目標を設定するのであって、その目標達成自体を目的化して人事評価の基準とするのは本末転倒である。

2 幹部職員の公募任用

本条例案は、上級幹部職員を「準特別職員」(職員条例案 2 条 2 項 2 号)と称し、広く公募により採用する任期制職員とする(職員条例案 5 条 1・2 項)。これは、公平な競争試験または選考により採用する(地方公務員法 17 条 3 項)という原則とは大きく異なり、府知事による恣意的・政治的な採用が可能となってしまう。

さらに同条例案は、準特別職員の唯一の採用基準は「マネジメント能力(組織を通じて運営方針を有効に実施させる運営能力)」であると定めている(職員条例案 5 条 4 項)。上意下達 of 組織運営を行う能力が必要だというのである。しかし、本来の幹部職員に求められる能力は、住民の声をくみ上げて行政に活かすことである。

結局のところ、本条例案は知事の意向を行政の隅々に行きわたらせる幹部職員、つまり知事にとっての「イエスマン」を側近として登用することを可能とするものである。

第4 結論

以上のように、教育基本条例案、職員基本条例案には、憲法の理念に違反する重大な問題点が多く存在しており、大阪府でこのような条例が制定された場合には、全国に与える悪影響は計り知れない。

よって、青年法律家協会弁護士学者合同部会憲法委員会は、大阪維新の会に対して両条例案を撤回するよう、また大阪府議会に対して両条例案を廃案とするよう強く求めるものである。