

Ⅱ、大阪府・市の教育政策に関わる質問

1. 【「大阪府(大阪市)職員基本条例」の免職規定の違法性について】

大阪府職員基本条例(2012年4月施行)は、第27条2項において、「職務命令に違反する行為を繰り返し、その累計が5回(職務命令に違反する行為の内容が同じ場合にあつては、3回)となる職員に対する標準的な処分は免職とする。」とし、大阪市職員基本条例(2012年5月施行)も第43条5項において、「任命権者は、職務命令違反行為の累計が5回となるとき又は同内容の職務命令違反行為の累計が3回となるときは、当該職員を分限処分として免職することができる。」と規定している。

大阪府は、職員基本条例施行下で、「君が代」斉唱時の起立を強制する職務命令に関わる「命令違反」2度目の教員に対しては、「処分辞令」に以下の「警告書」を添付している。(※警告書「職員基本条例第29条第2項の規定に基づき、今後、あなたが同一の職務命令に違反する行為を繰り返した場合、地方公務員法第28条第1項第3号の規定により免職することがあることを警告します。」)2014年度卒業式にも、この「警告書」の発令を受けた教員が存在し、2015年度卒業式にも3度目の「処分」による「免職」の可能性がある。

文科省と「日の丸・君が代」問題等全国学習・交流集会実行委員会との話し合い(2013年8月26日)において、文科省初等中等教育企画課山口真和氏は、「懲戒処分の事例が不適切なものであれば、その実態について当然文科省としても、把握をさせて頂くと、その内容についても懲戒処分調査というのは毎年行っているもので、その中において必要な検討等はさせていただきたいと考えている。」と回答された。

上記回答に関して私たちは、昨年(2014年4月21日)の話し合いにおいて、①毎年行っている2012年度、2013年度「懲戒処分調査」における現時点での、「不適切」な事例の有無と不適切事例に対する文科省の対応の内容、②大阪の「職員基本条例」による3度目の「処分」が生じた場合の検討は行われているかについて質問を行った。

初等中等教育企画課男澤直孝氏は、「大阪府・市の条例の内容自体について、中身まで文部科学省としてコメントする立場にない」として質問への回答を拒否された。しかし、「昭和52年の神戸税関事件最高裁判決において、懲戒処分は懲戒権者の裁量に任されている判示されているところで、今回の懲戒処分についても、そういった総合的な判断の下で懲戒権者の裁量と責任に基づいて判断されているところである。」とし、教育課程課川口貴大氏も「教育委員会として、ご自身が定められた条例を元に、どのように判断されるかということは、教育委員会のご判断だ」と回答された。

- (1) 2014年の回答は、「職務命令違反3回で免職」という大阪府・市の条例及びそれを根拠とする「免職」を文科省としても承認する内容であると考えられるが、そのように理解してよいか。それとも、2013年の回答のように検討の結果によっては「指導・助言」の余地がある内容であると今でも考えておられるのか。

【回答】堀家健一(初等中等教育局初等中等教育企画課専門職)

地方公共団体の条例に関しては、法令等に基づき、その権限と責任において、各地方公共団体が適切に定めるものというふうに承知をしております。よって大阪府・市の条例等の内容に関して、文科省としてコメントする立場にはございません。

一方で、繰り返しになるのですが、昭和52年の神戸税関事件最高裁判決においても、懲戒処分というのは、各地方公共団体の懲戒権者の裁量の範囲内というふうに判示されておりますので、ほぼ懲戒処分については、そういった総合的な判断のもとで、懲戒権者が裁量に基づき判断をしているものというふうに承知をしております。

加えて、最高裁の国旗国歌に関して、減給以上の処分が一律に懲戒権を超えて違法というふうには判断していないというふうにも併せて申し上げます。

- (2) 2015年5月28日、東京高裁は、「不起立を繰り返す教職員への処分を機械的に重くすることは、自分の思想信条を捨てるか、教職員の身分を捨てるかの二者択一を迫っている」として、憲法が保障する思想良心の自由の実質的な侵害につながると判示した。文科省として、本判決と大阪府・市の職員基本条例の処分規定との関係をどのように考えておられるか。

【回答】堀家健一（初等中等教育局初等中等教育企画課専門職）

繰り返しになるんですけども、地方公共団体の条例というのは、法令等に基づきその権限と責任において、各地方公共団体が定めるものでございますので、大阪府・市の条例の内容に関しまして、文科省としてコメントする立場にはございません。

また、ご指摘の判決に関しては、現在係争中と承知をしておりますので、文部科学省からのコメントは差し控えさせていただきます。

2. 【人事評価が「最低」評価の者の「再任用」を拒否する制度を強行した大阪府の施策について】

大阪府教委は、当該年度の「人事評価」の総合評価結果が「最低ランク」の「C評価」の者は、再任用職員として新規任用および任用更新をしないという制度を本年度の再任用制度より強行した。

私たちが文科省との話し合い(2013年8月26日)において、大阪府の制度には「評価」と「雇用継続」をめぐる不服申立制度の規定もないことについて質問したところ、貴省は「法律上キチンとした位置づけがなされていない・・・今まさに検討している段階でもあり、そのあたりは皆様のご意見も伺ってこちらの方で対応させていただきたいと考えている。」と回答された。

私たちは、貴省による「対応」の進展に期待し、昨年(2014年4月21日)の話し合いに回答を求めた。しかし、初等中等教育企画課の男澤直孝氏は、「任命権者である大阪府が適切に判断していただきたい」と大阪府への期待を述べるに留め、「人事評価自体は職員の法律上の地位に変更を生ぜせしめるものではない」と論点をすり替えて回答された。

(3) 人事評価を再任用の条件とすることについて、2013年の回答で、貴省自身が「法律上の位置づけ」を問題にされた内容とその検討の現段階について回答をお願いしたい。

また、2013年3月26日「国家公務員の雇用と年金の接続」閣議決定及び同3月29日「地方公務員の雇用と年金の接続について」総務副大臣通知によって、地方公務員は分限免職事由に該当する場合以外は、希望すれば原則として採用されるようになっているのだから、大阪府が「人事評価」を理由に再任用しないことは許されないと考えるが、貴省の見解を伺いたい。

【回答】堀家健一（初等中等教育局初等中等教育企画課専門職）

人事評価を再任用の条件にすることに関して、ご案内のとおり、平成25年3月、総務大臣通知によって、地方公務員の雇用と年金を、確実に接続するために、必要な措置を講ずるよう、各地方公共団体に要請をされているところでございます。

これを受けまして、平成25年の4月に文部科学省の方は事務連絡といたしまして、総務省通知を踏まえて適切に対応するように、各教育委員会に対して、促しているという現状でございます。

そのため大阪府教育委員会が職員を再任用するか否かに関しましては、任命権者として、大阪府教育委員会が権限を以て判断をしていただくこととございます。

一方平成26年5月に成立いたしました、改正地方公務員法においては、任命権者は人事評価を任用・給与・分限その他の人事管理の基礎として活用するというふうに定められております。

任用の方法、根本基準として、職員の任用はその法律に定めるところにより、受験成績、人事評価その他の能力の実証に基づいて行わなければならないというふうに規定されているところでございまして、これらを踏まえまして、任命権者である大阪府教育委員会において、適切に判断をすべきものと、承知をしております。

3. 【大阪府による中学校における文科省「全国学力・学習状況調査」結果の内申点への反映問題について】

本年、4月10日、大阪府教育委員会は、文科省が実施している「全国学力・学習状況調査」(以下、「全国学テ」)の学校別成績を来年の高校入試の内申点に反映させることを決定した。

大阪府教委は、2016年度から高校入試の内申点の評価方法を「相対評価」から「絶対評価」にあらため、「府内

統一の絶対評価の基準」と称して中学1年と2年でチャレンジテストの導入を決めていた。これだけでも子どもたちは中学1年から高校入試を見据えたテスト漬けになることが危惧されていた。大阪府内の中学生は、中1・2年でのチャレンジテスト、中3での「全国学テ」のそれぞれを反映させた内申点が決められていくことになる。大阪市内の中学生には、これらに中3での独自テストが加わる。

これらによって、大阪の学校は、子どもたち一人ひとりの個性の尊重と成長に重きを置くのではなく、「全国学テ」の結果向上を優先する教育活動へとますます変質していく危険性がある。

これに対し、「全国学テ」を「個々の生徒に対する教育の一環としての成績評価のために」活用することを違法とした旭川学テ最高裁判決(1976年5月21日)に反する違法な行為であり、「学校における児童生徒への教育指導の充実や学習状況の改善等に役立てる」ことを目的とする文科省の方針とも対立するものである。

- (4) 下村文科大臣は、7月10日の会見で、「全国学テ」の結果を高校入試に利用することを認めないと発表したが、一方では「混乱が起きないのであれば(利用しないことを)徹底して欲しいが、大阪府教委から要請があれば協議に応じる」と述べている。大阪府は松井大阪府知事が最前面に出て、文科省の態度を批判し大阪府として利用方針を変更するつもりはないと表明している。貴省の見解と今後の方針を明らかにしていただきたい。

【回答】荒井俊晴 (初等中等教育局参事官付学力調査室)

全国学力学習状況調査のそもそもの目的としましては、国としては、全国的な児童生徒の学力や学習状況を把握・分析して教育施策の改善充実に活かすこと、教育委員会としては、自治体や学校の学力水準を検証し、教育委員会の施策の改善・充実に生かすこと、学校としては、個々の児童生徒の学習状況を把握して、指導に生かすとともに、学校全体として指導方法の検証・改善につなげることを目的に実施しているものでございます。

こういった趣旨、目的に照らし合わせまして、今回の大阪府教育委員会における学力調査の活用については、趣旨を逸脱するおそれがある、という懸念を伝えてきたところでございます。

7月7日に開催しました全国的な学力調査に関する専門家会議におきましても、大阪府教育委員会における結果の取り扱いについては学力調査の結果を入試に使用すべきではないとの意見が多数であった一方、使用を容認するような意見はありませんでした。

弊省といたしましても、全国的な調査としての統一性が損なわれ、調査の信頼性を損ねることとなり、調査自体への影響が全国に及びかねないということもございまして、文科省としても、専門家の意見の方向で、検討しているところでございます。

ただし、本年度の活用については、学校現場での混乱で防ぐという観点で、協議に応ずることとしておりますが、今年度のおはなしでありますのでできるだけすみやかに判断していきたいと考えております。

- (5) 大阪市教委は、2014年度から開始した「学校選択制」のために「学校選択のための保護者への情報」として、大阪市内の小規模校を除くすべての小中学校の「全国学テ」の平均正答率を含む結果を公表するよう校長に命じた。同市教委は、公表しない校長を懲戒処分の対象とするとした。貴省は、「結果の公表につながるものであれば修正を求めていく」とされたが、どのように対応したのか具体的に明らかにしていただきたい。また、「全国学テ」の結果を「学校選択」に活用することは、高校入試への利用と同じく調査の趣旨から逸脱している。貴省の見解と今後の方針を明らかにしていただきたい。

【回答】荒井俊晴 (初等中等教育局参事官付学力調査室)

大阪市における結果公表の関係ですが、この件は、平成25年度の実施要項では、各学校の調査結果の公表は、各学校の判断に委ねる、こととしておりまして、学校管理規則によって、各学校に公表を義務付けるということは、実施要項の趣旨から逸脱をしておるところでございます。

一方で、全国学力学習状況調査は、保護者や地域住民の関心の高い学校教育の改善のために実施しておりまして、保護者や地域住民に対して説明責任を果たすことは重要で、ただし、序列化や過度な競争による弊害が生じないようにするなど、教育上の効果や影響を十分に配慮することも重要であります。

そういう観点を踏まえまして、平成26年度の実施要項においては、調査結果の公表の取り扱いについて、市町村区教育委員会においては、各々の判断で、実施要項に定める配慮事項に基づき、個々の学校名を明らかにした調査結果の公表を行うことは可能というふうにしております。

ただし、繰り返しになりますが、調査結果については、教育委員会や学校が、保護者や地域住民の理解と協力のもとに教育施策や指導方法の改善に取り組むため積極的に情報提供することは重要であると考えますが、学校の序列化や過度な競争による弊害が生じないように配慮することは、必要なこととございます。

4. 【いかなる場合にも、「起立・斉唱」を優先させる「職務命令」や「指示」について】

大阪府の「職員基本条例」第28条には「職員は、職務命令が違法又は不当と認める場合は、相当の期間内に職務命令をした上司又は任命権者に対し意見を申し出ることができる。」とあり、「大阪府職員等のコンプライアンスの推進に関する要綱」第22条には「職員は、違法な行為又は公正な職務の執行を損なうことが明白な行為の要求があったときは、何人によるものであってもこれを拒否しなければならない。」とある。

さらに、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(2013年6月公布、2016年施行)第8条2には「事業者は、その事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をするように努めなければならない。」とある。

さらに、大阪府教委は、教育振興室長通知で「3 不起立・不斉唱の判断基準」として、「起立行為または斉唱行為の一部だけを取り上げ、形式的に判断するのではなく、各職員の起立行為または斉唱行為を総合的に現認し、公務の信頼性を維持するに十分な誠意ある姿勢・態度を各職員がとっているか否かと言う観点で判断すべきである。」と指示している。

(6) これらの観点から、職員が、式典等における「起立及び国歌の斉唱」の職務命令を受けた場合にも、例えば、介助を必要とする児童・生徒に式場内で着席して付き添う必要が生じた場合、式当日の介助の様子は当該の教職員の判断が優先されるべきではないか。機械的にいかなる場合も、「起立・斉唱」することが最優先となることのないよう、文科省としての見解と方針を明らかにしていただきたい。

また大阪では2014年度卒業式において、下記のような事例について、大阪府教委は当該教員を戒告処分としている。文科省として、(1)に対する回答との関係でどのように対処すべきと考えておられるか。

(事例) 興奮や急な緊張と緊張の緩みのような状況で、発作を起こしやすい車いす使用の生徒に対して、発作が起こりやすい状況にならないように、その生徒だけが立ち上がれず周囲が突然一斉に立ち上がる状況でも興奮が生じないように、当該生徒の担任は生徒のそばに寄り添って一緒に着席していた事例である。当該生徒は、昨年度の卒業式で、国歌斉唱・校歌斉唱と続けて周囲が一斉に起立している状況下で発作を起こしていた。当該生徒の担任にとっては、自身が卒業生である式のなかで、発作誘発しないためにはどうすべきかを考えた結果の行動であった。

【回答】堀家健一（初等中等教育局初等中等教育企画課専門職）

国旗掲揚国歌斉唱の実施方法に関しましては、社会通念に従い、教育委員会や各学校長が適切に判断するものというふうに承知をしております。

国旗を掲揚し国歌を斉唱するよう教育委員会や各学校長から職務命令が発せられた場合には、教職員は当然その職務命令に従う義務がございます。

その上で、各教育委員会では特別支援学校における壇上での卒業証書の授与や式中の介助に関しましては、児童生徒一人ひとりの障害の状態や施設設備の状況に応じて、個別に配慮をする必要がある旨指導している教育委員会もあるというふうには聞いております。

なお、ご指摘の大阪府教育委員会における事例に関しましては、繰り返しになりますが、昭和52年の神戸税関事件において、懲戒権というのは、あくまでその裁量の範囲内で各懲戒権者に認められていると判示を

されております。

そうした総合的な判断のもとで、懲戒権者の裁量に基づいて判断されたものであるというふうに承知をしております。

5. 【「教科書採択」にかかわる公正性の確保について】

今、各地で2016年度使用の教科書に対する採択作業が進められている。貴省は、教科書採択を最終的に行う権限が教育委員にあるとされている。しかし、大阪市教育委員会の中に、「採択の公正性」を損なう教育委員がいることが判明している。

高尾元久教育委員は、① 中学校教科書を発行する育鵬社と同じフジサンケイグループの一員であり、② 育鵬社教科書の共同事業者である日本教育再生機構の機関誌「教育再生」に少なくとも4回、投稿・インタビュー記事を掲載している。

これらの事実から、高尾教育委員が育鵬社の利害関係者にあたることは明らかであり、同委員による教科書採択に関わる権限の行使は、採択の「公正性」は大きく損なう。

(7) 「採択の公正性」の確保は、文科省の重要な役割であると考えますが、大阪市の事態に対する貴省の対応方針を明らかにしていただきたい。

【回答】新見志保（初等中等教育局教科書課企画係長）

教科書採択は、その地域の児童生徒にとって最も適した教科書を採択するという観点から、採択権者である教育委員会等の権限と責任により、教員や保護者をはじめとする調査員による綿密な調査研究を行った上で、適切に行われる必要があると考えております。

二つ目の件の①につきましては、大阪市教育委員会のHPによりますと、平成26年11月現在、高尾元久氏は無職と承知をしております。

②につきましては、教育再生機構の機関誌「教育再生」に記事を掲載したことについて、文科省として承知はしておりません。

そのようなことを踏まえて、どのようなものを教育委員にあてるかについては、当該自治体の長が議会の同意を得て、任命をするものであり、大阪市内で適切にご判断いただいていると思いますので、文科省としては、コメントを差し控えさせていただきたいと思っております。