



神奈川県教育委員会  
教育長 桐谷次郎様

2020年9月30日

個人情報保護条例を活かす会  
共同代表 外山喜久男 中森圭子

「起立・斉唱」は強制ではないことの事前告知を求める要請

本年はコロナ感染が継続する中で従来とは異なる学校の状況が生まれました。2月27日(木)午後6時過ぎ、安倍首相は突然、全国の学校に対し3月2日(月)から春休みまでの一斉休業要請をしました。一国の首相が直接学校の運営に介入してきました。翌日の文科省通知は地方教育委員会の判断を尊重するような表現にはなっていますが、神奈川県もほとんど首相要請に添う形で休業体制に入りました。地方の独立性という観点からきわめて危惧すべき事態と考えます。しかも、専門家会議や科学的根拠に基づくことなく実施したため、休業の成果に対する評価もできないというのが実態でした。生徒の学習権を奪った責任は安倍政権のみならず、貴委員会としてもきわめて大きいと考えます。抗議するとともに、この件について貴委員会がどのようにお考えか休業に至った経緯も含めてお答え下さい。

神奈川県教委は卒業式、入学式への対応を検討、感染防止対策上、当該生徒と教職員だけで行う方針が新聞で発表されました。「飛沫感染」の心配があるため合唱コンクール等も延期とあり、当然「君が代斉唱」もあり得ないと思っていました。しかし、実施されたと聞いております。入学式では入学者の「呼名」はされないのに「君が代斉唱」は実施されているとも聞きます。いったい、誰のため何のための卒業式、入学式かと考えざるを得ません。これについても抗議するとともに、飛沫感染が疑われる中で、なぜ「国歌斉唱」をやめるという選択をしなかったのか、生徒の健康についてどのように考えたのか、お聞かせ下さい。

私たちは昨年、卒業式・入学式に当たり、要請文の5として「過去に不起立者がいる学校の校長に対して、不起立者情報を伝えて、不起立者を出さないよう求めることをやめて下さい」との要請をしました。しかし、ある学校では校長が1月と2月の2回にわたって過去に不起立であった教員(卒業生の担任)を呼び出し、国歌斉唱時に生徒から見える場にいらないよう求めています。また、式の最中に教頭が起立を促したとも聞きました。3年間担任を持ち本来ならねぎらいの言葉をかけるべき校長・教頭が、このような仕打ちをするとはおよそ教育者のすることとは思えませんが、その背後には貴委員会の姿勢がそれを招いたと考えます。強く抗議するとともに、この点についての貴委員会の見解をお聞かせ下さい。

上記3点について、お答えをお願いいたします。

私たちは会の発足以来、貴委員会と「日の丸・君が代」強制の問題について話し合いを続けてきました。貴委員会は「生徒や来客に強制しないということについては(皆さんと)完全に共通している」こと、『日の丸・君が代』問題が思想信条に関わる問題であることを認めつつも、他方で「教職員に対しては服務の問題」との立場を崩していません。「服務」が憲法で保障されている「思想・良心の自由」より優先されるという主張は容認できませんが、生徒、保護者、来賓



---

## II. Progress in promotion and use of the 1966 and the 1997 Recommendations

### A. Allegations received since the Twelfth Session, 2015

#### *Allegation received by the AIM89 Education Workers' Union of Japan*

##### Background

81. This document treats an allegation submitted to the Joint ILO-UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (hereafter the Joint Committee) by the AIM89 Educational Workers' Union, an independent teachers' union founded in 1989 based in Tokyo. The initial allegation was received in August 2014. The Government responded to the allegation in March 2015; several further rounds of information were shared and a final government observation was received in September 2016.

##### Substance of the allegation

82. The allegation filed by AIM89 centres on policies which require teachers to stand and sing the national anthem and salute the national flag. According to the union, curriculum guidelines adopted in 1989 required teachers to instruct the national flag and national anthem to students. The Act on National Flag and Anthem (1999) established the rising-sun Hinomaru flag as the national flag, and the Kimigayo song as the national anthem of Japan, and the hoisting of the flag and singing of the national anthem became standard across school ceremonies. Nonetheless, the Government had not obliged individuals to stand up or sing during these ceremonies.

83. In 2003, the Metropolitan Government of Tokyo issued Directive 10.23 which required teachers and staff in schools to stand up and face the flag and sing the Kimigayo anthem. According to the union, as many as 463 teachers and staff have been punished for failing to stand or sing during such ceremonies, with punishments ranging from formal warnings, salary cuts, and suspension from office to mandatory training, negative performance appraisals, and delayed promotions. Some teachers were not rehired to fill vacancies after retirement, as was a common practice, due to refusal to stand or sing. In some cases, when one teacher was punished, all teachers of the school were required to undergo remedial training.

84. According to the union, such policies violated teachers' freedom of thought and conscience. For some teachers, the flag and anthem were symbols of Japanese militarism.

85. Moreover, such requirements made it difficult for teachers to assist students with disabilities during such ceremonies. The union provided details of four cases of teachers who were punished under the policy, including withholding of salary, suspension from teaching, forced training, and refusal to be rehired after retirement. Disparaging remarks about such teachers were allegedly made by the Tokyo Educational Board.

86. According to the union, the requirements for standing and singing violated a number of provisions of the 1966 ILO-UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers in regard to academic freedom, exercise of civic rights, non-discrimination, professional standards, consultation with teacher organizations, disciplinary actions and salaries.

- 
87. Responding to the allegation, the Government of Japan underscored that while some provisions of the Recommendation did not conform to Japanese domestic legislation, the Government was doing its utmost to give effect to the spirit of the Recommendation. According to the Government, the curriculum was based on the provisions of the School Education Act and the Ordinance for Enforcement of the School Education Act. Each school was responsible to provide guidance to pupils about the national flag and national anthem. A Supreme Court decision of 6 June 2011 found that a work order to stand and sing during the ceremonies was not a violation of article 19 of the Constitution of Japan regarding freedom of thought and conscience. The same court decision had also found that requirements to stand for the flag and sing the anthem should be considered as related to customary or ritualistic actions which had no direct political meaning.
  88. With regard to the claim that the Government had broken a promise not to coerce or oblige respect for the national anthem and flag, the Government responded that such a commitment applied to the private individuals, but not to teachers exercising their duties.
  89. Concerning the allegation that ceremonies were disadvantageous to students with disabilities, the Government points out that the Tokyo Metropolitan Board of Education had given instructions to take into account students' needs at schools for special needs education.
  90. With regard to disciplinary actions taken against teachers, the Government points to a 16 January 2012 Supreme Court decision which allowed for discretion on which measures to take, including salary reductions. The Government further maintains that, according to a decision of 19 July 2007 by the Tokyo District Court, "training to prevent recurrence of problems" for failing to stand or sing did not infringe on freedom of thought or conscience. If a teacher did not respect such obligations, this could lead to a loss of trust in teachers and damage the school's trust and overall education.
  91. Regarding discrimination in the re-appointment of retired teachers, the Government indicates that re-appointment was carried out based on test results and work performance, and that it had confidence in authorities making re-appointment decisions.
  92. In further submissions to the Joint Committee, the union provided further arguments as to why the obligatory standing and singing were illegal under Japanese law, and provided further examples of teachers who were punished for disobeying the work order and of special needs children who suffered due to the order. In its final submission, the Government reiterated that such work orders had been upheld by the Japanese Supreme Court. It noted that in 2015 the Tokyo High Court, while upholding that singing and standing were not a violation of article 19 of the Japanese Constitution, had overturned the suspension from office of teachers in certain cases.

#### Findings

93. The Joint Committee notes that there are few disagreements of fact in the representations made by both the union and the Government. Most of the disagreement between the union and the Government concerns the legality of the matter at hand in Japanese law, which the Joint Committee is not competent to determine. The Joint Committee can consider how the facts at hand relate to principles of the 1966 Recommendation. In this regard it considers that there are two major issues arising from this allegation.

#### Civic rights of teachers

94. Paragraph 80 of the 1966 Recommendation underscores that teachers "should be free to exercise all civic rights generally enjoyed by citizens ...".

---

95. The Joint Committee notes that the Universal Declaration of Human Rights, which is cited in the preamble of the 1966 Recommendation, holds that “Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers” (Article 19). The International Covenant on Civil and Political Rights, adopted in 1966, further defines this right, adding that:

The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

- (a) For respect of the rights or reputations of others;
- (b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.

The Joint Committee further notes that the Article 9 of the Labour Relations (Public Service) Convention, 1978 (No. 151) provides that “Public employees shall have, as other workers, the civil and political rights which are essential for the normal exercise of freedom of association, subject only to the obligations arising from their status and the nature of their functions.” As the ILO General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service (2013) pointed out, this provision of Convention No. 151 was based on an understanding set out in the ILO Resolution of 1970 concerning trade union rights and their relation to civil liberties, which noted that:

[the] General Conference of the International Labour Organization ... [p]laces special emphasis on the following civil liberties, as defined in the Universal Declaration of Human Rights, which are essential for the normal exercise of trade union rights: (a) the right to freedom and security of person and freedom from arbitrary arrest and detention; (b) freedom of opinion and expression and in particular freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers; (c) freedom of assembly; (d) the right to a fair trial by an independent and impartial tribunal; (e) the right to protection of the property of trade union organizations.

96. The General Survey also notes that since the adoption of this Resolution, the Committee of Experts, the Conference Committee on the Application of Standards and the Committee on Freedom of Association have systematically called attention to the interdependence of civil liberties and trade union rights, emphasizing that a truly free and independent trade union movement can only develop in a climate free from violence, pressure and threats of any kind against the leaders and members of such organizations and that trade unions often become the catalyst for broader democratic developments, particularly in situations where the law prohibits democratic and pluralistic alternative voices in the political sphere.<sup>1</sup>

97. Drawing on this observation, the ILO’s Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations held that “subject only to the obligations arising from the status of public employees and the nature of their functions, which covers notably the question of the obligation to observe confidentiality and the duty to act in good faith incumbent upon public employees, human rights are applicable to public employees in the same way as they are to all other citizens”.<sup>2</sup>

98. The Joint Committee therefore considers that the “civic rights” set out in Paragraph 80 of the 1966 Recommendation can be understood within the framework of the principles set out

<sup>1</sup> ILO, General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service, 2013, para. 80, p. 21.

<sup>2</sup> *ibid.*, para 81, p. 21.

---

in Convention No. 151 and other human rights instruments. The Joint Committee therefore considers that teachers have the general right to disagree with rituals of the flag ceremony, to express opinions against it and to participate in efforts to change it, as long as such actions are in line with the duty to act in good faith incumbent upon public employees.

99. The Joint Committee also notes that Paragraph 72 of the Recommendation sets out that "Teachers and teachers' organizations should seek to co-operate fully with authorities in the interests of pupils, of the education service and of society in general."
100. The specific question, then, is to what degree is the very particular act of refusing to stand or sing during a patriotic ceremony a right covered by the general civil rights enjoyed by public employees, or a derogation of good faith or of the duty to cooperate fully with authorities in the interests of pupils, of the education service and of society in general.
101. There is no doubt that a school ceremony within a school setting is a workplace in which the teacher is in exercise of official duties, and such duties should be carried out in the spirit of good faith and cooperation. In an educational setting, where an environment of cooperation is essential for the maintenance of authority and discipline, disruptive protests by teachers against school policy in front of students or parents should be avoided. For this reason, for example, the Joint Committee has held that teachers should be able to critically engage with an official curriculum text in a classroom, but not disparage it openly as false in a school setting. In democratic systems, which is the case of Japan, there are appropriate channels for voicing disagreement with educational policy without bringing such conflict into the classroom.
102. The Joint Committee notes that the singing of the national anthem and the standing for the flag in the schools began two decades or so, in a gradual way.
103. The specific act of singing and standing raises similar nuanced issues. Singing and standing to a song or a ceremony can be a deeply personal act; it can signify acceptance of an idea or political concept which can be reposed in a flag or song. Refusing to do so can be viewed as an act of non-disruptive disobedience if such actions are required by rules, but rules enforcing such acts can be seen as an encroachment on personal values and opinions.
104. The Joint Committee is also of the view that patriotic acts and gestures can bring a positive element into an education setting. These elements are especially positive if they are done voluntarily. In a democratic society, the very existence of dissenting gestures can be the proof that patriotic acts are done out of conviction rather than coercion, and therefore all the more meaningful.
105. In light of this, the Joint Committee is of the view that quiet refusal to stand or sing is within an individual teacher's right to preserve a personal sphere of civil rights, even in a workplace setting. The Joint Committee further holds that, within a democratic context, any acts of refusal that are overtly disruptive would not be aligned with the duty to cooperate in good faith as set out in the Recommendation. The Committee therefore recommends exploring solutions which allow patriotic ceremonies to go forth undisturbed, but which can accommodate teachers who do not feel comfortable in participating in particular gestures of compliance.

#### Disciplinary measures against teachers

106. Paragraph 47 of the Recommendation sets out that:

Disciplinary measures applicable to teachers guilty of breaches of professional conduct should be clearly defined. The proceedings and any resulting action should only be made public

---

if the teacher so requests, except where prohibition from teaching is involved or the protection or well-being of the pupils so requires.

107. The Recommendation further suggests that: "Professional standards relating to teacher performance should be defined and maintained with the participation of the teachers' organizations" (Paragraph 71). Furthermore, "Authorities should recognize that effectiveness of disciplinary safeguards as well as discipline itself would be greatly enhanced if the teachers were judged with the participation of peers." (Paragraph 51).
108. From the submission of both parties in this case, it does not appear that professional standards regarding conduct during patriotic ceremonies have been set out in codified form, nor does it seem that teacher organizations were involved in the development of such professional standards. Disciplinary measures do not appear to have been carried out with the involvement of peers. As in other cases, the Joint Committee reiterates the principles set out in Paragraph 51 of the Recommendation.

#### Further considerations

109. While the Government asserts that requirements to stand or sing take into account students' special needs and can be adapted, the union provides examples of where children with disabilities have suffered due to the inability of personnel to tend to them during patriotic ceremonies. The Government maintains that appropriate guidance on this matter exists, but does not rebut claims that individual incidents of detriment to students took place. The Joint Committee notes with concern that if indeed all teachers and students are required to stand during patriotic ceremonies, certain situations can arise which might create difficulties for teachers and students with disabilities.

#### Recommendations

110. The Joint Committee recommends that the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO encourage the Government of Japan to:
- (a) convene dialogue with teacher organizations concerning rules regarding patriotic ceremonies, with the aim of agreeing on teachers' duties in respect to such ceremonies and which can accommodate teachers who do not wish to participate in the raising of the flag and singing of the national anthem;
  - (b) convene dialogue with teacher's organizations about disciplinary mechanisms with the aim of avoiding punishments for passive, non-disruptive acts of non-compliance;
  - (c) consider involving peer teachers in disciplinary review bodies;
  - (d) review and change policy and practice on in-service teacher training to ensure that its aim remains the professional development of teachers, and is not used as an instrument of discipline or punishment;
  - (e) review requirements in respect of patriotic ceremonies in light of the needs of students and teachers with disabilities, and those working with students with disabilities;
  - (f) keep the Joint Committee informed of efforts on the above recommendations.





ILO /ユネスコ合同委員会第 13 回セッション最終報告 仮訳  
(アイム'89 申立に関連する部分)

II. 1966 年と 1997 年の両勧告の促進と活用の進行状況

A. 2015 年の第 12 回会議以来受理した申立

日本のアイム'89 東京教育労働者組合から受理した申立

背景

81. この文書は「教員の地位に関する勧告」の適用に関する、ILO /ユネスコ合同専門家委員会（以下、合同委員会と称する）に対して提出された、1989 年に設立され東京に本部のある独立した教職員組合であるアイム'89 東京教育労働者組合による申立を扱うものである。当初の申立は 2014 年 8 月に行われた。政府が 2015 年 3 月これに回答し、さらに何度か情報が回覧・共有され、政府の最終見解が 2016 年 9 月に届けられた。

申立の内容

82. アイム'89 が行った申立は、教員が起立して国歌を歌い、国旗に敬礼するよう義務づける方針を中心としたものである。同組合によると、1989 年の学習指導要領により、教員は生徒に国旗国歌を教えるよう義務づけられた。国旗国歌法（1999 年）が「日の丸」を国旗、「君が代」を国歌と定め、国旗掲揚と国歌斉唱が学校の式典の標準となった。しかし政府は、こうした式典の間に個人が起立して歌うことは義務づけていなかった。

83. 2003 年、東京都は学校の教職員に起立して国旗に向かい、「君が代」を歌うよう義務づける「10・23 通達」を出した。同組合によると、463 人もの教職員が式典中に起立・斉唱をしなかったとして処分されたが、その処分は戒告、減給、停職から研修の強制、勤務評定の引き下げ、昇給見送りなどさまざまであった。起立や斉唱を拒否したため、定年後の通例である再雇用をされなかった教員もいた。一部のケースでは、1 人の教員が処分されると、その学校の全ての教員が再教育を受けるように義務づけられた。

84. 同組合によると、そのような方針は教員の思想良心の自由を侵害するものであった。一部の教員にとっては、「日の丸・君が代」は日本軍国主義の象徴だったからである。

85. さらに、そのような強制により、式典中に教員が障がいを持つ生徒を補助することが難しくなった。同組合はそのような方針の下で処分された教員の 4 つのケース（減給、停職、研修の強制、再雇用拒否）を具体的に示した。また、東京都教育委員会がそのような教員を中傷する発言を行ったとしている。

86. 同組合によると、起立・斉唱の義務づけは、1966 年の ILO /ユネスコ「教員の地位に関する勧告」にある学問の自由、市民権の行使、非差別、教員の勤務条件、教職員団体との協議、懲戒措置、報酬に関する多くの規定を侵害するものであった。

87. この申立に対し日本政府は、勧告の一部規定は日本の国内法令に合致しないが、政府は勧告の精神を生かすために最大限の努力を行っている」と強調した。政府によると、学習指導要領は学校教育法と学校教育法施行規則の諸規定に基づいており、各学校は国旗国歌

について生徒に助言を与える責任を負っているという。2011年6月6日の最高裁判決では、式典中に起立して歌うようにという職務命令は、思想良心の自由に関する日本国憲法第19条に違反しないと判断した。また、国旗に向かって起立し、国歌を歌う義務は直接的には政治的意味のない慣習的または儀式的行為とみなすべきであると判じている。

88. 政府が国旗国歌への尊重を強制しないという約束を破ったという主張に対し、政府はそのような約束は個人には当てはまるが、職務をしている教員には適用されないと回答している。

89. 式典が障がいを持つ生徒に不利益をもたらすという申立に対し、政府は、特別支援学校の生徒のニーズを考慮するよう東京都教育委員会が指示を出したことを指摘している。

90. 教員に対する懲戒措置に関しては、政府は減給を含め、講じるべき措置の裁量権を許容する2012年1月6日の最高裁判決に言及した。政府はさらに、2007年7月19日の東京地裁判決によれば、起立斉唱しなかったことによる「再発防止研修」は思想良心の自由を侵害しないとしている。教員がそのような義務を尊重しなければ、教員への信用失墜につながり、学校への信頼、教育全体を損ないかねないとした。

91. 退職教員の再任用の差別に関して、政府は、再任用は試験や業績評価に基づいて行われており、任用権を信頼していると述べている。

92. 同組合は、その後の合同委員会への文書提出の中で、起立や斉唱の義務づけが日本の法律のもとで違法である理由について追加の議論を提起し、職務命令に反したために懲戒処分を受けた教員の例や、通達のために苦痛を受けた特別支援学校の子どもの例を追加提示した。政府は最後の文書提出の中で、そのような職務命令が、最高裁で支持されたことを繰り返し述べた。2015年東京高裁は、起立斉唱は日本国憲法第19条に違反しないことを支持した一方、一部のケースでは教員の停職処分を無効としたことにも付言した。

#### 検討結果

93. 合同委員会は、組合と政府両者が行った説明に事実の不一致がほとんどないことに注目する。組合と政府の食い違いのほとんどは、この問題が日本の法律のもとで合法かどうかということであり、合同委員会にはそれを判断することはできない。合同委員会は、手元にある事実が、1966年勧告の原則とどう関連するかについてであれば検討することができる。この点について、この申立から生じる問題が大きく2つあると考えられる。

#### 教員の市民的権利

94. 1966年勧告80は、教員が「市民が一般に享受している市民としてのすべての権利を行使する自由を有」するものとしていることを強調する。

95. 合同委員会は、1966年勧告の前文で言及されている世界人権宣言が、次のように定めていることに注目する。「すべて人は、意見及び表現の自由に対する権利を有する。この権利は、干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由並びにあらゆる手段により、また、国境を越えると否とにかかわらず、情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む」(第19条)。1966年に採択された市民的及び政治的権利に関する国際規約は、さらにこの権利

を定義し、次のように追加している。

「2の権利の行使には、特別の義務及び責任を伴う。したがって、この権利の行使については、一定の制限を課すことができる。ただし、その制限は、法律によって定められ、かつ、次の目的のために必要とされるものに限る。

(a) 他の者の権利又は信用の尊重

(b) 国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護」

合同委員会はさらに、1978年の労働関係（公務）条約（第151号）第9条が「公的被用者は、その身分及びその職務の性質から生ずる義務にのみ従うことを条件として、他の労働者と同様に、結社の自由の正常な行使に不可欠な市民的及び政治的権利を有する」と規定していることにも注目する。公務における労使関係と団体交渉に関するILO概観（2013年）が指摘するように、この第151号条約の規定は労働組合権と市民的自由に関する1970年のILO決定で示された理解に基づくものである。同決定は次のように述べる。「国際労働機関総会は、世界人権宣言で定義されたように、労働組合権の通常の行使に不可欠な以下の市民的自由を特に重視する。(a) 身体の安全と自由、恣意的な逮捕や拘留からの自由、(b) 意見と表現の自由、とりわけ干渉なく意見を持つ自由、あらゆる媒体を通じ、分野にかかわらず情報や思想を求め、受け取り、伝達する自由、(c) 集会の自由、(d) 独立し公平な裁判所による公正な裁判を受ける権利、(e) 労働組合団体の財産を保護する権利」

96. 同概観はまた、同決定の採択以来、専門家委員会、基準の適用に関する総会委員会、および結社の自由に関する委員会、が系統的に市民的自由と労働組合権の相関関係に注目してきたこと、そして真に自由で独立した労働組合運動は、組合指導者や組合員へのいかなる種類の暴力、圧力、脅迫もない環境の中でしか発展せず、特に政治分野での民主的・多元的、反主流的な主張が法律で禁止されている状況で、労働組合が民主主義の発展の触媒となることが多いことを強調していることに注目している。(注1)

97. この見解に基づき、ILO条約と勧告の適用に関する専門家委員会は、「公務員としての地位から生じる義務、およびその任務の性格（特に守秘義務の問題と公務員に求められる誠実さをもって行動する義務を含む）のみを条件として、人権は他の全ての市民と同様に公務員にも適用される」と考察した。(注2)

98. したがって合同委員会は、1966年勧告の80に定められた「市民的権利」は、第151号条約および他の人権文書の中で定められた原則の枠内で理解できると考える。そのため合同委員会は、教員のそのような行為が公務員として義務づけられた業務を誠実にを行うことと合致する限り、国旗掲揚儀式に同意せず、反対意見を述べ、それを改めようとする運動に参加する全般的な権利を有すると考える。

99. 合同委員会はまた、同勧告の72が「教員と教員団体は、生徒、教育活動及び社会一般の利益のために当局と十分協力するよう努めるものとする」と定めていることにも留意する。

100. すると具体的な問題は、愛国的な式典の際に、起立斉唱することを拒否するというこ

の特定の行為が、どの程度まで公務員が享受する一般的な市民的権利に含まれる権利であるのか、それとも生徒と教育サービスと社会一般の利益となるよう、当局に全面的に協力する誠実さまたは義務の毀損であるのか、ということである。

101. 学校現場における学校の式典は教員が公的な義務を果たす場であり、そのような義務は誠実に、協力的な精神で行われるべきであるということは疑いようがない。権威と規律の維持のために協力的環境が不可欠である教育現場では、生徒や保護者の前での教員による学校の方針に反する抗議行動は避けられるべきである。この理由から合同委員会は、例えば教員は教室内で学習指導要領にもとづく教科書を批判的に扱うことはできうと考えるが、学校現場でそれが間違っているとあからさまに侮辱するべきではないと考える。日本の場合のように民主主義社会では、そのような対立を教室に持ち込むことなしに教育政策への不同意を表明する適切な手段がある。

102. 合同委員会は、学校での国歌斉唱と国旗に対する起立が約 20 年前から徐々に始まったことに注目する。

103. 斉唱と起立という具体的な行為は、似通ったニュアンスの問題を提起している。ある歌を歌ったり、式典で起立したりすることは、きわめて個人的な行為である。そうすることは、旗や歌にこめられている思想や政治的概念を、受け入れたことを含意する可能性がある。斉唱や起立を拒否することは、そのような行為が規則により義務づけられている場合、混乱をもたらさない不服従の行為とみなされるべきであり、そのような行為を強制する規則は個人の価値観や意見の侵害といえる。

104. 合同委員会はまた、愛国的な行為や振る舞いは教育現場に積極的な要素をもたらさうという見解にも立つ。こうした要素は自発的に行われるのであれば特に積極的になる。民主主義社会では、異議を唱える振る舞いの存在それ自体が、愛国的な行為が強制からではなく信念から発していることの証拠となり、それゆえより意義深い。

105. こうした点に照らし、合同委員会は、起立や斉唱を穏やかに拒否することは、職場という環境においても、個人的な領域の市民的権利を保持する個々の教員の権利に含まれるという見解である。合同委員会はさらに、民主主義の環境においては、拒否する行為で明らかに混乱をもたらすものであれば、勧告に定められた誠実に協力する義務とは合致しないと考える。したがって同委員会は、愛国的な式典が混乱なく行われ、特定の儀礼的態度を示すことに違和感を覚える教員にも対応できるような解決策を探ることを勧告する。

#### 教員に対する懲戒措置

106. 勧告 47 は以下のように定める。「教職上の非行のあった教員に適用される懲戒のための措置は、明確に定められるものとする。その審査及び結果は、教職の禁止を伴う場合又は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のみ公開されるものとする」。

107. 同勧告はさらに次のように提起している。「教員の職務遂行に関する職業上の基準は、教員団体の参加の下に、定められ、かつ、維持されるものとする」(71)。さらに「当局は、

教員が同僚の参加の下に審査される場合には懲戒及び懲戒の保障の効果が著しく高められるということを認識するものとする」(51)。

108. 本件では、両者の主張からすると、愛国的式典の際の振る舞いに関する基準が成文化されているようには思われず、そのような基準の策定に教員団体がかかわっていたとも推察できない。懲戒措置に、教員の立場にあるものがかかわって行われていたようにも見えない。他のケース同様、合同委員会は勧告の51に定められている原則を繰り返す。

#### その他の検討事項

109. 政府は、起立斉唱の義務づけは生徒の個別的なニーズを考慮し変更できると主張しているが、組合側は愛国的な式典の間に教職員が障がいを持った生徒を介護することができないために、生徒が苦しんだ例を挙げている。政府は、本件についての適切な指導が存在すると主張するが、生徒に不利益となった個々の事件が発生したという主張に反駁できていない。合同委員会は、もし実際にすべての教員と生徒が愛国的式典のさいに起立するよう義務づけられているのだとすれば、教員と障がいをもつ生徒にとっての困難が発生しかねないと憂慮する。

#### 勧告

110. 合同委員会は、ILO 理事会とユネスコ執行委員会が日本政府に対して次のことを促すよう勧告する。

- (a) 愛国的な式典に関する規則に関して教員団体と対話する機会を設ける。その目的はそのような式典に関する教員の義務について合意することであり、規則は国旗掲揚や国歌斉唱に参加したくない教員にも対応できるものとする。
- (b) 消極的で混乱をもたらさない不服従の行為に対する懲罰を避ける目的で、懲戒のしくみについて教員団体と対話する機会を設ける。
- (c) 懲戒審査機関に教員の立場にある者がかかわらせることを検討する。
- (d) 現職教員研修は、教員の専門的発達を目的とし、懲戒や懲罰の道具として利用しないよう、方針や実践を見直し改める。
- (e) 障がいを持った生徒や教員、および障がいを持った子どもと関わる者のニーズに照らし、愛国的式典に関する要件を見直す。
- (f) 上記勧告に関する諸努力についてそのつど合同委員会に通知すること

#### 注

1 ILO『公務における労使関係と団体交渉に関する概観』2013年、21ページ、パラグラフ80。

2 同上、21ページ、パラグラフ81。

