

◆ ◇ 教員の地位勧告 ◇ ◆

◆ ◇ (Recommendation concerning the Status of Teachers) ◇ ◆

*世界教員の日(10月5日)

10月5日の世界教員の日(World Teachers' Day)に際し、フアン・ソマビアILO事務局長は、松浦晃一郎国連教育科学文化機関(ユネスコ)事務局長、アン・ベネマン国連児童基金(ユニセフ)事務局長、ケマル・デル ビシウ国連開発計画(UNDP)総裁と共同で署名したメッセージを発表し、「教職の尊重を推進する措置及び訓練に対する投資なしには、我々が抱える教育上の課題と教員不足に対する現実味のある長期的な解決策は存在しない」と訴えました。

「万人に教育を(EFA)」の目標を2015年までに達成するために世界全体で新たに必要となる教師の数は最大3億500万人と予測されています。最大の課題に直面しているのはサハラ以南アフリカ諸国ですが、欧米諸国でも人口動態や労働条件の変化が一因となって教員不足に直面しています。特にアイルランド、スペイン、米国では退職者が増えるのに対し、新たに採用される人々は教師として長いキャリアを積むことにあまり関心がなくなってきました。こういった課題を克服するには、教育制度の中心である教員に好ましい条件を確保することが重要で、世界教員の日共同メッセージは、「人間らしく適正な雇用及び労働条件、十分な報酬を通じて、教員の決意とモチベーションを引き上げ、専門的に支援していくことが必須」と強調しています。

ユネスコが1994年から世界教員の日としている10月5日は、1966年に「ILO/ユネスコ教員の地位勧告」が採択された日です。教職に関して存在する唯一の包括的な国際基準の採択を記念し、この日は世界中で、質の高い教育を達成する上での中心的な要素は教員であるとの事実が喚起されます。

教員の地位勧告採択40周年に当たる今年の世界の日には、「ILO/ユネスコ教職員勧告適用合同専門家委員会(CEART)」のアン・リセ・ホストマルク・タロウ委員長も声明を発表し、「質の高い教育のための質の高い教員」が今年の世界の日のテーマに選ばれたことに強い支持を表明しました。そして、世界は60年代から大きく変わってしまったが、教員の地位が教育の地位に左右されると同様、教育の地位は教員の地位に左右されるとの真実は変わっていないとし、万人に対する質の高い教育は、高い職業的な地位、教員の厳しい初期教育及び継続教育、良い授業・学習条件、そして実効的で制度化された社会対話を通じて教員を教育改革上の決定に従事させることなしには達成できないと唱え、勧告の中核的な原則とその適用の重要性を再強調しました。さらに、非常に多くの点で、世界の未来は教員の手にかかっているとして、政府、教員団体、私立教育機関、PTA、学生団体といった教育界に係わる全ての人々が、教員の高い地位とあらゆる教育水準における質の高い教育の推進を支持する率直かつ誠実な社会対話に従事することを呼びかけました。

*ILO/ユネスコ教員の地位勧告の採択

ユネスコの管轄事項である教員養成とILOの活動の枠内に入っている教員の社会的経済的状況は切り離して考えることはできません。同じくユネスコの管轄事項である国の教育政策は、ILOの担当する教員の雇用・勤務条件の問題と不可分です。そこで、1960年代に、ILOとユネスコは初等・中等学校教師の就業上のあらゆる側面を検討し、その地位を高めることを目標に、協力して活動に乗り出しました。そして、教員に係わるあらゆる問題を扱う文書を加盟国に提示することに決定し、共同の専門家委員会を設けました。委員会は数年かけて、教職のほとんどあらゆる分野を研究し、文案を練りました。加盟国政府や教員団体から得たコメントを考慮に入

れた上で作成された勧告案は、ユネスコがパリで開催した特別政府間会議に提出され、いくつかの修正を経て、1966年10月5日に全会一致で採択されました。

*1966年勧告の内容

ILO/ユネスコ教員の地位勧告は教員の地位だけでなく、教育の地位と機能も取り上げています。教員の権利と責任、そして教員の初期養成と継続教育、募集採用、雇用、授業・学習条件に関する国際基準を定めています。さらに、政府との交渉や協議を通じ、教育分野の決定に教員が参加することについての勧告も多く含んでいます。採択後一度も改正されていませんが、依然、質の高い教育のために教員の地位を推進する重要な指針集と考えられています。

勧告はその前文で、教職員に適用される法、規則、習慣は多様であるものの、あらゆる国で同じような問題が生じており、それには共通の基準と措置の適用が求められると明記しています。そして、結社の自由、同一報酬、雇用及び職業上の差別に関するILO条約、教育における差別に反対するユネスコ条約といった各種の国際条約に注意を喚起しています。

この序文に続く勧告の本体は、1)定義、2)適用範囲、3)指導原則、4)教育の目的と政策、5)教員養成、6)教員の継続教育、7)雇用とキャリア、8)教員の権利と責任、9)効果的な授業と学習のための条件、10)教員の給与、11)社会保障、12)教員不足、13)最終規定の13節146項から構成され、必要な定義と指導原則を示した後、多くの分野で、今日においてもなお非常に進んだ一連の目的を提案しています。

第3節はこの文書の基礎をなす指導原則として、人格形成と地域共同体の進歩という教育活動の二つの柱、教員の一般的な性格、教員の地位と教育の必要性との間の関係の確立、教職は専門的な職業とみなされるべきこと、そして非差別の原則や労働条件、教員団体などといった後続の各節で詳記される諸原則を掲げています。

第4節では、理想的な教育制度の達成に向けた提案として、子どもの教育を受ける権利や国の責任などが挙げられています。

第5節では、適切な教員養成機関における認可された課程の修了を教職者になる際の要件とすることなど、教員養成課程や教員養成機関について詳細な規定が示されています。第6節では、教育と教授技術の質と内容の体系的な改善を確保することに向けた現職教育の重要性を認識する必要性が指摘され、全ての教師が無償で利用できる広範な現職教育制度確立の促進が提案されています。

第7節では、教職採用、昇進・昇格、身分保障、専門職としての行動違反に係わる懲戒手続き、健康診断、家族的責任を有する女性教師、パート勤務といった項目について具体的に記しています。第8節では、学問の自由などの職業的自由、職務において可能な限り最高の水準の達成に努めることといった教員の責任、教員と教育業務全体との関係、そして市民的権利の自由な行使などといった教員の権利が規定されています。第9節では、クラス規模、補助職員、補助教材、労働時間、年次有給休暇、研修休暇、特別休暇、疾病・出産休暇、教員の交流、校舎、農村部や僻地で働く教員に関する特別規定といった項目毎に、教員が授業と学習を効果的に行うための諸条件が提案されています。第10節では、教職という職務の重要性を評価する指標として給与の重要性が宣言されており、教員の給与に関する具体的な提案が示されています。第11節では、全ての教員は勤務する学校の種類に関わりなく、同じまたは類似の社会保障による保護を享受すべきと宣言され、各種の社会保障給付について規定されています。

第12節では、教員不足対策として、教員の社会的・経済的地位、その生活・労働条件、雇用条件及びキャリア展望の向上を提案しています。

◎ 設立

教員の地位勧告は政府に何らかの義務を課すものではなく、教職に係わるあらゆる事項に関する手引きとなることを意図したものです。この点では、加盟国による批准を要求する条約と異なり、ILOやユネスコで採択されている勧告と似ています。

しかし、採択時の会議で、勧告の実行に向けてILOとユネスコが密接に協力することに対する希望が表明されたため、1966年11月に開かれた第167回ILO理事会及び1966年の第14回ユネスコ総会の決定によって、翌年、1966年勧告の促進と監視における両機関の密接な協力を実現する機関として、「ILO/ユネスコ教員の地位勧告適用合同専門家委員会(Joint ILO-UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendation concerning the Status of Teachers - CEART)」が設立され、1968年9月に第1回の会合が開かれました。

その後、1997年のユネスコ総会では、1966年勧告と同様にILOとユネスコの数年間にわたる準備作業を経て、「高等教育教職員の地位に関する勧告(Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel)」が採択されました。この勧告は全ての高等教育教職員を対象とする推奨される慣行を集大成したもので、1966年勧告を補足する性格を持つため、合同専門家委員会を通じてユネスコが行うその推進と実行監視にILOも協力することとなりました。

そこで、2000年9月に開かれた合同専門家委員会の第7回会合で改名が承認され、以後、委員会は1966年勧告と1997年勧告の両方を扱うものとして、「ILO/ユネスコ教職員勧告適用合同専門家委員会(Joint ILO- UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel - CEART)」と称するようになりました。

◎ 任 務

ILOとユネスコの執行機関によって決定された合同専門家委員会の任務は、この二つの勧告の適用に関し、政府、教員またはその使用者を代表する団体、ILO及びユネスコ、関連する政府間機関及び非政府組織から寄せられた報告や情報を審査し、適当と思われる行動を求めてそれぞれの権限ある機関に報告することです。この報告は、ユネスコの場合は、執行委員会の条約勧告委員会を通じて総会に提出され、ILOの場合は、理事会を通じて総会の基準適用委員会に提出されます。

合同専門家委員会の作業は当初、加盟国に対する質問票に基づいて行われていましたが、1991年に作業方法が改訂され、質問票形式が廃止され、特定のテーマに関する調査、ILO及びユネスコによる掘り下げた研究、地域会議の報告書、使用者及び教員の団体との協議結果が情報源に加えられました。

◎申し立て

1966年勧告も1997年勧告も法的拘束力のある文書ではなく、合同専門家委員会には司法的役割は与えられていません。にもかかわらず、合同専門家委員会の重要な機能は勧告の適用に関連した問題に関する情報の検討であり、政府、使用者団体、教員団体が教職の地位を高める措置を採用するよう奨励することです。したがって、1970年の第2回通常会期以降実行され、ILOとユネスコの両統治機関によって承認されている慣行と

して、教員団体は、合同専門家委員会に対し、ある加盟国が勧告の規定を遵守していないと申し立てることができます。申し立てを受けた当該国政府から情報を求め、両者の情報を照らし合わせて内容を検討した後、合同専門家委員会は問題や紛争の解決に向けた勧告を発表します。この申し立ては様々な国の教員団体から提出されており、日本からも指導力不足教員政策や教員の勤務評定に関するものなどが出されています。

◎ 委 員

合同専門家委員会は12名の委員で構成され、ILOとユネスコが各6名ずつ任命します。委員の選考規準は、政府、労使団体から独立しており、勧告の中核的な分野について精通していることです。委員は無報酬で、個人の資格で行動します。任期は6年で更新可能です。同じ国から複数名選ぶことはできず、地域、専門領域、性別、教育制度面でのバランスが取られるように選出されます。現在はケニア、フィリピン、アルゼンチン、ギリシャ、セネガル、フィジー、ノルウェー、オーストラリア、カナダ、レバノン、バルバドス、ロシアの学識者、学校管理職及び法律専門家から構成されています。

◎委員会の会合

1968年に第1回が開かれた合同専門家委員会の会合は、現在、3年おきに、ジュネーブのILO本部とパリのユネスコ本部で交互に開かれています。会期は大体3.5-5日間で、一般公開ではありませんが、関心のある関係者は招待を受けた場合、参加することができます。当初は、作業内容に応じて通常会期(1968、70、76、82、88、94年の6回開催)と特別会期(1978、85、91、97年の4回開催)に分かれていましたが、2000年からこの区別はなくなっています。現在、10月30日から11月3日までの日程で、ジュネーブのILO本部において第9回会合が開かれています。

◎合同専門家委員会第9回会合

合同専門家委員会の第9回会合では、1966年勧告の規定のうち、勤務前教育及び継続教育の両方を含む教員教育、教員の雇用とキャリア、教員の給与、授業・学習条件、情報共有・協議・交渉といった教育における社会対話その他に関する規定の適用と監視、1997年勧告の規定のうち、高等教育における学問の自由、雇用構造と終身在職権その他に関する規定の適用と監視、各種情報源をもとにした両勧告の利用と促進における進展状況の検討、合同専門家委員会の手続きと活動方法、教員団体から受け取った申し立ての検討といった議題が審議されています。

*ILOの教員関連活動

◎部門別活動部

合同専門家委員会の事務局は、ILO内では社会対話・労働法・労働行政・部門別活動局の部門別活動部が担当し、会議の事務的活動や報告書の作成に加え、委員会から提案された事項のフォローアップに努めています。

2003年に開かれた合同専門家委員会の第8回会合では、適格教員の不足、社会対話の弱さ、途上国における教員資格の問題、教員が専門的育成から恩恵を得、授業に情報通信技術を導入する計画を立てたり、導入するには十分な時間が必要不可欠であること、コントロールできないほどに広がっている教育・訓練に対するHIV/エイズの波及効果、高等教育におけるパートタイムや臨時任用の増加、教育管理職への女性の進出に対する障壁の存在、教師に関する主要指標の開発といった案件が取り上げられ、そこでの話し合いに配慮して、今後3年間の活動を立案するよう求められました。

とりわけ、適格教員の現実のまたは差し迫った不足は、教育という職業が直面している最も深刻な問題と指摘されました。ILOは全ての国が国内総生産(GDP)の6%を教育訓練に投資するという目標を遵守するよう呼びかけていますが、2005年12月にプレトリアで開かれた会議で南部アフリカ諸国とナイジェリアはこの指標を再確認しています。

◎行動計画

第8回合同専門家委員会の提案に応え、ILOは2004年から「未来の教師：万人教育目標達成に向けた教員不足への対処」と題する行動計画を通じて、情報不足に取り組み、教員の必要を評価し、政策解決策を開発し、適用することによって、アフリカ、米州、東欧の20カ国以上の国と協力し、政府、教員組合、私立学校使用者が力を合わせて教職の必要に対処するのを支援してきました。この事業計画は、何をすべきかに関するコンセンサスによる方針立案に向けたパートナーシップ構築のため、情報共有、協議、交渉といった政労使三者による社会対話を活用しています。すでに、プレトリア、ソフィアなどで開かれた政策対話集会において、1966年勧告などに則り、統治と財源、教職者のプロフィールと配置などといった幅広い事項に関する一連の政策が提案されました。

ILOではまた、部門横断的な行動計画として、職場におけるHIV/エイズの問題にも取り組んでいます。これに基づき、教育機関のHIVとエイズに関する職場ベースの方針開発に向け、加盟国政労使を支援しています。すでに、2001年に作られた「HIV/エイズと働く世界ILO行動規範」をベースに、ユネスコと協力し、カリブ諸国と南部アフリカで開催したワークショップを経て、それぞれの地域の教育部門におけるHIV/エイズに関する職場内方針が作成されています。

◎ILOのEFAへの取り組み

教育を受ける権利は基本的人権ですが、依然として少なくとも1億人の子どもが小学校に入学していません。この55%を女子が占めています。基礎識字力の指標である小学校最終学年まで到達できない子どもが全体の3分の1を上回る国が世界には40カ国以上あります。基礎識字力のない15歳以上人口は8億人前後に達しています。つまり、人類の6分の1近くが貧困から抜け出すための基礎的な手段を備えていないことになります。

教員とその団体は、教育を通じた児童労働の予防と撤廃において重要な役割を演じています。子どもが学ぶには、そして特にILOの児童労働撤廃国際計画(IPEC)が対象としている働く子どもには優秀な教師が不可欠です。すでに教育上不利な状態に置かれている働く子どもたちに手を差し伸べ、自信を持たせ、自尊心を築き、学校で成功するよう支援するには特別の教師が必要です。こういった教師を教職に引き寄せ、適切な訓練を与え、適正な労働条件を整備しなければ、働いている子どもたちがより良い未来を夢見るために必要な教育・訓練の利益が行き渡りません。こういった理由から、ILOは「子どもには教師が必要」キャンペーンを全面的に支援しており、今年4月のEFAグローバル・アクション週間に際し、ILOの部門別活動部とIPECは、多くの国が子どもや大人を教育できていない主たる理由の一つは、1966年勧告が定める基準を満たす適格教員の欠如にあると指摘する共同覚書を発表しました。

そして、普遍的で質の高い無償の教育及びそれを形作り、導く教師が存在しない限り、EFAの目標は達成されないとして、1966年勧告採択40周年に当たる今年1年を通じた加盟国政労使の共同努力を呼びかけています。

◎産業別会議

ユネスコとの合同専門家委員会とは別に、ILOは独自に教育部門の国際会議を開催しています。これまでに1981、91、96、2000年に開かれたこれらの会議の結論は、教員、教育部門のその他の職員、教育制度組織に

影響する最善の慣行に関するILO加盟国のコンセンサスを構成しています。2000年4月に開かれた最新の会議では、21世紀における生涯学習がテーマとなり、同年6-7月にインターネット上でフォローアップのバーチャル会議も開かれました。結論では、次の会議のテーマとして、新技術に特に言及して、生涯学習を推進する枠組み条件とすることが提案されています。

このほかに、ユネスコと共同で1989年以来、教員と教育に関する政労使三者構成の一連のセミナー、シンポジウム、ワークショップを地域・各国レベルで開催しています。

◎調査研究・出版活動

ILOは教育分野の雇用慣行、労働条件、労使関係構造に関する幅広い文書と知識を蓄え、請求があればこれらの情報を活用し、各国が直面している問題の解決策探求を支援しています。教育部門の人事・管理政策の再構築に関する助言も提供しており、最近では例えば、教育部門の労使関係改革に関し、南アフリカに詳細な支援を提供し、アルゼンチンには教員のキャリア改革に関する助言を行い、教員も対象とするロシアの労働法案にコメントするなどといった活動を行っています。

部門別活動部では、合同専門家委員会の報告書も含み、様々な会議の討議資料や報告書に加え、教員に係わる各種調査研究の成果をワーキング・ペーパーとして発表しています。最近のものには、例えば、カリブ連邦教育部門のHIV/エイズに対する対応、中南米の社会対話、中南米の高等教育における雇用構造、中等後教育における終身在職権と同等の機能、サービス部門における職場内暴力が教育部門にとって持つ意味、ハンガリーにおける情報通信技術の利用と授業、授業と学習における新情報通信技術と教員、経済協力開発機構(OECD)諸国における教育職の女性化傾向などといったテーマに関するものが出されています。

部門別活動部の教育部門に関するウェブページでは以上のような各種資料、合同専門家委員会の詳細、部門別活動部の活動など教育部門に関する各種の情報が入手できます。