

2008年1月30日
大阪地方裁判所御中

松山大学人文学部教授（教育社会学）
大内裕和

意見書

平成16年大阪府教育委員会規則第12号、第13号「教職員評価・育成システム」（以下：本件システムと表記）は「ひとしく教育を受ける権利」を定めた憲法第26条と学校の「公の性質」を定めた教育基本法第6条に違反するものである。

憲法第26条違反について

1 子ども不在の目標設定がなされてしまう問題

憲法第26条は次のように「教育を受ける権利」を定めている。

憲法第26条

すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

ここで大切なのは、「ひとしく教育を受ける権利を有する」という文言は、現行の教育システムではその多くの場合、子どもの教育を受ける権利を意味するということである。旭川学力テスト最高裁判決では、本条について「子どもの学習する権利」という言葉が明記され、子どもの学習権の存在を認めている。

本件システムの是非を論じる際に最も重要なのは、本件システムが憲法第26条で定められた子どもの「ひとしく教育を受ける権利」や「学習権」を損なうことなく、それを十分に尊重する機能を果たすことであろう。しかし、本件システムは子どもの「ひとしく教育を受ける権利」や「学習権」を十分に尊重してはならず、憲法第26条に違反する中身となっている。

しかし、これまでの準備書面においては、本件システムが教育基本法第16条「不当な支配」に当たるか否かと比べて、これが憲法第26条に違反するかどうかという最も重要な論点について十分な議論がなされていない。「不当な支配」の是非についても、それが憲法26条で定められた「ひとしく教育を受ける権利」を保障しているか否かが重要な判断のポイントとなるが、その点の議論が十分ではない

子どもの「教育を受ける権利」や「学習権」を尊重するためには、本件システムにおいて校長が定める「学校教育目標」や個々の教職員が自己申告票に記載する教育目標に、教

育を受ける子どもたち自身の意志や子どもにとっての必要性が十分に反映されていなければならない。小学校、中学校、高校における子どもの成長・発達段階からいって、子ども自身が直接、本件システムに意見・要望を反映させることは困難であるから、それは教育に携わる大人が、彼らの意志や彼らにとっての必要性を適切に読み取って、「学校教育目標」や教育目標を策定する必要がある。

しかし本件システムは、子どもたちの意志や子どもにとっての必要性を反映させることを保障するシステムにはなっていない。被告第 1 準備書面には、評価・育成システムの基本的な枠組みとして、「校長は子ども・保護者の意見や、地域住民等外部の学校に対する声を受け止め、また、教育活動の実践者である個々の教職員や集団としての意見を踏まえ、学校づくりのビジョンや学校教育目標、学校経営方針等を策定し、教職員がそれぞれの役割に応じた目標が設定できるよう提示する」と子どもの意見を受け止めた上で学校教育目標を策定すべきだと書かれてはいる。しかし、これはあくまで校長の努力規定であって、子どもの意見を反映させることがシステムとして担保されているわけではない。その点では子どもの意見を反映させるか否かは、校長の裁量に任されてしまっているのである。これでは子どもの意見や子どもにとっての必要性を十分に反映しない「学校教育目標」が策定される危険性を排除できない。

たとえ校長が「学校教育目標」に子どもの意見を尊重しようという意志をもっていたとしても、そこには大きな困難が伴う。日々、日常的に長時間子どもと接している現場教職員と比較して、校長が子どもと接する時間は短く、彼らの意志や彼らにとっての必要性を認識することは容易ではない。学校には多様な子どもがいて、それぞれ多様な教育要求・学習要求が存在する。その多様性を十分に反映した学校教育目標を校長が策定することには大きな困難が付きまとう。もしも一部の子どもたちの意志や必要性のみに対応した学校教育目標を策定することになれば、それは学校教育にとって極めて大きな問題をもたらす。偏った学校教育目標は、多くの子どもの教育要求に応えることはできず、彼らの「ひとしく教育を受ける権利」が奪われるからである。

さらに原告第 5 準備書面にあるように、校長は「学校教育目標」を定める自己申告票を作成する前に大阪府教委に「自己点検票」を提出しており、その内容について大阪府教委からの点検を受けている。校長は、この「自己点検票」の点検を教育委員会から受けた後、「目標の重要度、優先順位を考慮し、自己点検票から目標を抽出して自己申告票に転記」するものとされている。したがって、校長の定める「学校教育目標」は、大阪府教委の意向を強く反映したものにならざるを得ない。

大阪府教委は、校長以上に学校現場にいる子どもと接することは困難である。大阪府教委と校長とのやり取りによって、子どもたちの意志や必要性を反映した「学校教育目標」を策定することには大きな困難が伴う。また校長が子どもたちの意志や必要性、そして子どもたちと日々接している現場教職員の意向よりも、大阪府教委の意向を反映する「学校教育目標」を定めてしまえば、子どもの「ひとしく教育を受ける権利」は奪われることに

なる。策定された「学校教育目標」にしたがって、個々の教員が自己申告票に記載する教育目標が定められ、それが日々の教育実践に影響を与えることになるからである。その場合には、子どもたちの意志や必要性よりも教育行政の意向を優先する教育が実践されることになる。少なくとも、校長が教育を受ける子どもたちの意向や必要性よりも、大阪府教委の意向を優先する「学校教育目標」を策定するという危険性は、本件システムの制度において可能性として排除されていない。この点は重大な問題であり、「ひとしく教育を受ける権利」を保障した憲法第 26 条に違反する。

2 教育目標が特定されることの問題

前節では、校長が定める「学校教育目標」と個々の教職員が自己申告票で定める教育目標が、子どもの意志や必要性を反映しない危険性について述べた。次に、「学校教育目標」や個々の教職員の教育目標が特定されてしまうことの問題性について論じる。

本件システムは、校長によって定められる「学校教育目標」とそれに基づく個々の教職員の自己申告票に記載される教育目標の達成度によって評価が行われる。ここでの教育目標は、学校教育全体のなかで何らかの特定の要素を抽出したものにならざるを得ない。特定の要素を抽出した「学校教育目標」やそれに基づく個々の教職員の教育目標が、日々の教育内容や教育実践を強力に方向づけることになる。

こうした教育目標の特定とそれに基づく教育実践が、子どもの「ひとしく教育を受ける権利」と衝突する危険性がある。本件システムにおける「学校教育目標」やそれに基づく教育目標は、一定の限定性をもった内容をもっている。その内容は、学校で教育を受ける多くの子どもたちにとって、「ひとしく」到達可能なものではない。当然、その目標に適合的な子どもと適合的でない子どもが存在する。すると「学校教育目標」や教育目標達成のための日々の教育実践が、その目標に「適合的な」子どもにとっては有利に働き、「適合的でない」子どもにとっては不利に働いてしまうことになる。つまり「学校教育目標」や教育目標達成のための努力が、子どもたちの間の格差を拡大することになる。

例えば原告準備書面にもあるように、「近大 40 名以上合格」といった「学校教育目標」が立てられれば、合格可能性の高い子どもへの教育が重視され、その可能性の低い子どもへの教育が軽視されることとなるだろう。あるいは運動能力に関わる「学校教育目標」や教育目標が掲げられれば、運動能力の高い子どもとそうでない子どもが学校教育を通して格差をつけられることとなる。これでは憲法第 26 条で保障された「ひとしく教育を受ける権利」は保障されない。

3 「評価」のあり方とよりよい教育実践の矛盾

特定の期間(1年間)を定め、そこでの教育目標達成が目指されるという本件システムの評価のあり方は、より良い教育実践と矛盾するという危険性をもっている。

一点目は教育目標が固定化することの問題である。より良い教育実践のあり方とは、そ

れぞれの子どもによって異なり、また同じ子どもでもその時の発達段階や心理状態によってそれぞれ異なっている。学級集団や学年集団を単位として考えた場合でも、より良い教育実践は、状況や文脈によって変化するのであり、一義的には決められない。その点を考えれば、一度自己申告票に記載した教育目標が、教育を受ける子どもとの関係で、目標を定めた期間の一年間の途中でふさわしくないものとなってしまう可能性が常に存在する。

しかし教育を受ける子どもたちにとって、ふさわしくなくなってしまった教育目標であっても、本件システムは一年間を通しての教育実践の「総和」を評価する構造になっているから、教員によってはその教育目標が子どもたちにとって不適切であったとわかった場合であっても、その達成に向けての教育実践を継続する危険性がある。

確かに 9 月下旬に「進捗状況の自己申告」がなされ、そこでは育成者と話し合った上で目標を変更する余地は残されているが、特定の時期に限られていることから、子どもたちの実情に応じて、柔軟に目標を変更することは困難である。また一年間を通しての教育実践の「総和」を評価する構造は、各教員に教育目標の変更自体が低い評価につながるという懸念を抱かせ、目標変更を妨げる可能性をもっている。適切な目標変更がなされなければ、教育を受ける子どもたちにとって、不適切な教育実践が継続することになってしまう。

二点目は、教育目標の達成度が一定期間によって評価されることの問題である。子どもにとってのより良い教育実践は、その子どもの置かれている状況、成長・発達段階に応じて行われなければならない、強い個別性と文脈依存性をもっている。教員は絶えず現実の子どもとの関係で、より良い教育実践のあり方を模索する必要がある。

しかし教育目標の達成度が一定期間によって評価される本件システムは、こうした教育行為の個別性や文脈依存性と鋭く対立する。例えば、自己申告票に定めた教育目標を達成することが、特定の状況に置かれた子どもに対する教育としては長期的に見てマイナスとなる場合である。例えば「不登校の生徒を 0 にする」という教育目標が定められ、欠席の多い生徒がクラスに存在し、出席させる指導が容易ではない状況を考えてみよう。教育目標達成からすれば、一刻も早くその生徒に出席するよう強く促すことが望ましい。しかし、その生徒の精神状態、周囲の友達との関係、家庭環境などを総合的に考えた時、出席を早く促さないことが、その子の今後の学校生活や成長にとってふさわしいという場合が存在する（これは突飛な例ではない。これまでの不登校に関する教育実践報告で、子どもに無理に出席を促したことが、その後問題を深刻化させた例が数多く報告されている）。ここで教育目標達成のためにその子どもに出席を強く促せば、教育目標は達成できるかも知れないが、その子にとっては適切でない教育実践を行ったことになる。ここでは自己申告票に記載した教育目標を達成しないことが、その子の「ひとしく教育を受ける権利」を守ることになるが、評価される圧力が強いなかで、それを実際に行うことは容易ではないだろう。

本件システムが教育目標の達成度によって教員を評価することから、教員が個々の子どもの置かれた状況よりも教育目標達成を優先する危険性を排除できない。その場合には、子どもの憲法第 26 条で定められた「ひとしく教育を受ける権利」は保障されないこととな

る。

4 「教職員評価・育成システム」が教職員を序列化・一元化することの問題

本件システムは、校長によって定められた「学校教育目標」とそれに基づいて個々の教職員がそれぞれの教育目標を自己申告票に記入する。教職員の自己申告票に書かれた教育目標は、校長によって定められた「学校教育目標」と密接な関連をもち、その下で一定の幅のなかにおさまることとなる。

そして個々の教職員が教育目標の達成度によって評価されることから、教職員の序列化が進むことになる。序列化は評価の高い教員にはそれを維持する努力を、評価の低い教員にはそれを高くする努力を要請する。すると「学校教育目標」に基づくそれぞれの教育目標は一定の幅のなかにおさまる内容であるから、すべての教職員が一定の方向へと自らの教育実践の努力を集中的に振り向けることとなる。この教育目標の設定と評価のプロセスが、教職員の教育行為を次第に一元化することにつながる。それは教職員の多様性を奪い、一元的な教職員集団をつくり上げることにつながるだろう。

一元的な教職員集団は特定の教育目標を達成させることはできるが、様々な家族や社会的背景をもった多元的な子どもたちの教育要求に応える力をもたない。教職員が多元性を失うことは、多様な子どもたちをそれぞれ尊重することが困難になるということである。これでは子どもたちの「ひとしく教育を受ける権利」は保障されず、憲法第 26 条違反につながる。

教育基本法第 6 条違反について

1 「教職員評価・育成システム」の目標設定と PDCA サイクルは「学校の公の性質」と矛盾する。

教育基本法は次のように「学校の公の性質」を定めている。

教育基本法第 6 条

法律に定める学校は、公の性質を有するものであって、国・地方公共団体及び法律に定める法人のみが、これを設置することができる。

ここでの「公の性質」とは学校教育の公共性を意味している。公教育という概念もこれに関わる。公教育とは公共に開かれ、公共に提供される教育のことである（『新教育社会学辞典』東洋館出版社）。「公」と対立する概念は「私」である。公教育は、特定の営利を目的とする私企業とは異なる公共的な役割・意義をもっている。公教育の学校運営に税金が使われていることの意味もそこにある。

しかし本件教育システムは学校の「公の性質」を解体する点で、教育基本法第 6 条に違反する。

私企業の商品・サービスが、消費者の支払能力に応じて異なって提供されるのが当然であるのに対して、「公の性質」をもつ学校は、すべての子どもにひとしく教育を行わなければならない。しかし本件システムは、すべての子どもにひとしく教育を行う学校を変質させてしまう。

すでに述べたように、本件システムにおいて校長が策定する「学校教育目標」とそれに基づく個々の教職員の自己申告票に記載される教育目標は、学校教育全体のなかで何らかの特定の要素を抽出したものにならざるを得ない。その特定の要素を抽出した教育目標を達成するために日々の教育実践が行われることになる。

そしてこの目標の達成のために用いられるのが、PDCA サイクルである。PDCA サイクルは、計画（plan）、実行（do）、評価（check）、改善（act）のプロセスを順に実施する。工業（製造業や建設業）などの事業活動において、生産管理や品質管理などの管理業務を計画通りスムーズに進めるための管理サイクル・マネジメントサイクルの一つである。

この PDCA サイクルによって、学校は「学校教育目標」と教育目標という特定の目標達成を追求する経営体のような組織へと変えられていく。これは教育基本法第 6 条が定めている「学校の公の性質」とは根本的に矛盾する。一人ひとりの子どもに個性があり、多様性がある以上、本件システムによって定められた教育目標を達成しやすい子どもと達成しにくい子どもが必ず存在する。そこでの教育目標の達成は、子どもたちの間に格差や差別をもたらすことになるであろう。また教育目標の達成が困難な子どもに、その達成を強制する教育が行われれば、それはその子にとって強力な抑圧として機能することになる。

PDCA サイクルが目的とする生産管理や品質管理の計画通りスムーズな達成と、より良い教育実践とは本質的に異なるものである。教育とは教職員と子どもとの相互行為によって成り立つものであり、本質的な不確実性をもっている。ある子どもにはうまくいった教育実践が、別の子どもにはうまくいかないということが頻繁にありうる。同じ子どもに対しても、過去うまくいかなかった教育実践が、今度はうまくいくということが起こりうる。教育とは「計画通り」や「スムーズな」達成を行うことが本質的に不可能であるし、また「計画通り」や「スムーズな」達成が行われれば良いというものでもない。予想外の事態が子どもの成長や学級運営にプラスの結果をもたらしたり、効率性が悪くても時間をかけて子どもと付き合うことが、かけがえのない価値を生み出すことがあるのが教育である。こうした教育の本質を PDCA サイクルによる目標達成はゆがめてしまう。PDCA サイクルによって学校が特定の目標を達成するための効率的な経営体になれば、特定の目的に合わない子どもや効率的に目標を達成できない子どもは切り捨てられて行くだろう。この点で本件システムは「学校の公の性質」を定めた教育基本法第 6 条に違反する。

2 教育の私事化（privatization）を促進する「教職員評価・育成システム」

教育基本法第 6 条で定められた「学校の公の性質」を守るためには、学校が個々の子どもの私的利益ばかりを追求する場にならないよう努めることが重要である。特に近年の教

育の市場化・商品化は、教育の私事化（privatization）を推し進めていることが、多くの教育研究者によって指摘されている（例えば藤田英典『教育改革』岩波書店を参照）。

例えば近年における塾・予備校などの教育産業の隆盛は、「より良い」教育を私的に購入し、子どもの教育に役立てるという風潮を助長した。これによって教育の私事化（privatization）が進み、子どもの受ける教育の質が出身家庭の経済力によって決まり、子どもの進学機会に格差が生まれている。こうした状況下では特に学校の「公の性質」を守ることが重要性を帯びてくる。

しかし、本件システムは教育の私事化（privatization）を促進し、学校の「公の性質」を危機にさらすことになる。本件システムは教育目標の達成度によって教職員を個別に評価する。このシステムが教育の「不当な支配」であり、学校教育にとって不可欠な「教員の協働性」を解体することは、原告の第5準備書面ですでに述べられている。

教職員の個別評価と「教員の協働性」の解体は、「学校の公の性質」に危機をもたらす。なぜなら、それらは教職員一人ひとりに、他の教員との協力関係によって「公」の目標を達成することよりも、自らの評価を上げるという「私」的利益を優先する行動へと水路づけるからである。

日々の教育活動の多くの部分は教職員相互の協力関係によって成り立っている。しかし本件システムによる評価が個々の教職員に対して行われることから、他の教員を助け、協力しようという志向性が弱まることは避けられない。それは教職員相互の協力関係によって成り立っている日々の教育活動に深刻な影響をもたらすであろう。例えば学校行事において、評価者である校長から見やすい、目立つ活動に熱心な教職員が増え、地味ではあるが必要不可欠な活動を多くの教職員は避けるようになるだろう。

被告第5準備書面においては『目標』管理によって「組織目標に積極的に参画する意識が高揚する」と書かれているが、上記の例は「組織目標」達成のために、子どもや他の教職員を切り捨て、「私的」利益のみを追い求める教職員の姿である。こうした教職員のあり方は、教育にも大きな影響を与える。「教員の協働性」を無視し、自らが高い評価を得るために「私的」利益に基づく行動をとる教職員が増えれば、教育の私事化（privatization）が学校内部で進行する。他を蹴落としても自らを守ろうとする教職員のあり方は、学校に通う子どもたちの意識にも影響を及ぼす。子どもたちも学校を公共の場、共同・協力の場とは考えず、自らの私的利益（例えば有利な進学や就職）を追求する場としてのみ捉えるようになるだろう。このことは、「学校の公の性質」と矛盾し、教育基本法第6条に違反する。

3 「教職員評価・育成システム」は「異なる価値の共存」を妨げる。

「学校の公の性質」や「教育の公共性」は、すべての子どもにひとしく開かれた教育内容によって保障される。例えば、教育内容が特定大学への進学目的などに特化されてはならないことは明らかだろう。多様な子どもたちが通う学校において、すべての子どもに開かれた教育内容であるためには、学校のなかに「異なる価値の共存」がなければならない。

しかし本件システムは「異なる価値の共存」を妨げる効果をもっている。

本件システムによって、教職員は教育目標の達成度にしたがって評価され、序列化されることとなる。各教職員の教育目標は、校長が策定した「学校教育目標」に基づいて作成されるから、ある一定の方針に基づいて、教職員が一元的に序列化される。「学校教育目標」は、教職員につけられる格差によって、一層その正当性を強めることになる。

「学校教育目標」にしたがって、教職員が序列化されることによって、望ましい教育実践や教職員のあり方が決められていくことになる。本件システムによる評価の積み重ねは、望ましい教育実践や教職員のあり方を固定化していくことになるだろう。

そのことは、学校教育において望ましい教育実践の一元化が進行することにつながる。「学校教育目標」は学習ばかりでなく、学校教育全般にわたるから、子どもたちはこれまで通知表で評価されていた以外の点についても、画一的な価値観に基づく教育を受けることになる。

望ましい教育実践や教職員のあり方が多様であれば、一つの教育実践には合わない子どもでも別の教育実践によって救われる可能性が存在する。またある教職員には自らを評価してもらえなくても、別の教職員によって自己の長所を発見されるということが起こる。異なる価値が共存することによって、結果的に子どもの多様な関心や能力を伸ばす機会が提供されるのである。

本件システムによる一元的な方向での教職員の序列化は、学校教育において「異なる価値の共存」を妨げる。そのことは、すべての子どもにひとしく開かれた学校のあり方を否定し、「学校の公の性質」を定めた教育基本法第 6 条に違反する。

おわりに

これまで述べたように、「教職員評価・育成システム」は「ひとしく教育を受ける権利」を定めた憲法第 26 条と学校の「公の性質」を定めた教育基本法第 6 条に違反している。原告らは、本件システムが学校現場にもたらす問題性を認識しているからこそ、その導入と強制に反対し、自己申告票の提出を拒否しているのである。それは原告らの「私的」利益の追求ではなく、教育の「公共性」を尊重し、子どもの「ひとしく教育を受ける権利」を守ろうとする真摯な行為である。

「教職員評価・育成システム」の導入とその強制は、憲法・教育基本法に違反する違法な強制であり、原告らに自己申告票を提出する義務はない。本意見書の趣旨をご理解いただき、公正な判断をくだされることを、一教育研究者として切望する。