

# 教員の地位勧告の適用に関する ILO・ユネスコ共同専門家委員会 (CEART)

2008年9月 ジュネーブ

## 1966年及び1997年の教員の地位に関する勧告 不遵守に係る 教員団体からの申し立てについての中間報告 (Interim report)

◎ ILO・ユネスコ「教員の地位勧告」の適用を監視・促進する機関である「共同専門家委員会」(CEART)は、2008年4月末に行った来日調査の調査報告書に基づき、実情調査を踏まえた勧告を含む中間報告書を10月29日に公表しました。

今回の調査でCEARTは、文科省・教育委員会からの主張・反論も聴取した上で、これまでの勧告内容を変更せず、問題の事実の再確認とその核心を指摘しています。

そして、『教員の地位勧告』の遵守をこれまで以上の明確さで、文科省・教育委員会に勧告しています。

以下は、日本関係部分の訴訟団訳(2009. 3. 7現在)及び原文です。

## ■ はじめに

1. 教員の地位勧告の適用に関する ILO・ユネスコ共同専門家委員会 (CEART) は、ILO理事会とユネスコ執行委員会双方の決定により1967年に設置された。CEARTはILO及びユネスコ両執行機関によって、1966年のILO・ユネスコ 教員の地位に関する勧告（以後は1966年勧告とよぶ）及び1997年のユネスコ 高等教育教員の地位に関する勧告 という2つの教員に関する国際勧告の適用を監視し、促進する権限を委任されている。
2. CEARTの活動はさまざまな情報源に基づいている。この情報源の中には各国及び国際的な教員団体からの上記のいずれか、あるいはその両方の勧告の適用状況に関する報告が含まれている。この情報がある特定の国における状況に関するものである場合、その情報は当該の勧告の一つあるいはそれ以上の項目が適用されていないという申し立てとして扱われることがある。そのような場合、ILOとユネスコの両執行機関が承認した手続きに従い、その情報を受理するための基準に合致していると判断すれば、CEARTは当該国政府及び当事者である教員団体(複数の場合もある)の意見を求めることになる。申し立てについて受け取った情報や他の関連する情報源からの情報に基づいて、CEARTはILOとユネスコの両執行機関に対し、提起された問題をどのように解決すれば、勧告を十分に適用できるかについてのCEARTとしての所見や勧告を報告する。
3. 2000年の第7回会議で、CEARTは申し立てに対処する手段を強化するための措置を導入した。条件が整えば、申し立ての状況を調査するために事実調査あるいは「直接接触」の権限をもつ1名の要員を任命するというものである。具体的な事実調査の実行は、申し立ての対象となる国の政府、及び当該の教員団体の両方が受け入れることで初めて実現される。この手続きが、本報告で取り上げる日本について初めて適用された。
4. 本中間報告はILO理事会とユネスコ執行委員会に、これら2つの執行機関によって認められた権限にしたがって提出される。つまり、3年毎に開催される共同専門家委員会の定期会議の合間に、このような報告書を準備し提出することによって、勧告を適用するにあたっての問題点をよりタイムリーな形で解決することに役立つためである。

## ■ CEART が今までに受理した申し立てのその後の展開

---

### 3. 全教及びなかまユニオン学校教職員支部からの申し立て

#### ■ 経緯

1. 全教の申し立てとこれまでの経緯の詳細は、共同専門家委員会の第8回及び第9回会議報告（2003年と2006年）及び中間報告（2005年）に述べられている。2006年報告において、共同専門家委員会は、大阪府のなかまユニオン学校教職員支部が提起してきた同じ問題に関しての多くの主張が、全教によって提起されていた問題の、より広い脈絡の中で検討されるべきであると判断した。したがって本中間報告で共同専門家委員会は、なかまユニオン学校教職員支部の提供した情報を、2008年4月に他の全国及び各府県の教員団体が調査団に対して提出した情報と併せて検討した。

#### ■ その後の展開

2. 2006年10月から11月にかけてジュネーブで開催された第9回会議において、共同専門家委員会は全教、及び文部科学省(MEXT)を通じて日本政府から提出されたそれぞれの意見を検討した。両者共、共同専門家委員会に全教の行った申し立てに関わる現状を調査するための、調査団の日本派遣を検討するよう求めていた。2007年にILOとユネスコの両執行機関が検討し、公表を承認した第9回会議報告において、共同専門家委員会は、事務局の支援のもと、そのような調査団を日本に派遣し、問題を明らかにしたうえで、すべての関係者に

対して解決のための提案を行いたいという意図を表明した。派遣団の調査事項についての日本政府との合意を経て、調査は2008年4月20日から28日まで実施された。この調査団の構成はCEART専門家2名とそれを補佐するILOとユネスコの本部上級職員、及びILO日本職員である。東京、大阪、高松では関係する省庁、都道府県教育委員会(以下、教委)、教員団体、使用者及び労働者の全国組織、PTA 団体の代表及び、調査団が面談を求めた独立した専門家との面接調査が実施された。この調査団報告は、本中間報告とは別にILOの管理する CEARTのウェブ・サイト から入手することができる。

## ■ 所見

3. 共同専門家委員会は当初の申し立てによって提起され、これまでの共同専門家委員会報告で検討されてきた問題の解決のための所見と勧告を決定するにあたり、事実調査団(以下、調査団)の報告を慎重に検討した。調査団報告が述べているように、2002年に全教からの最初の報告があつて以降、本件の検討の中でCEARTは1966年勧告の規定に関わって主に3つの領域を問題にしてきた。

- 専門性の向上策、及び報酬と懲戒の措置を含む教員の能力評価について
- 教員の給与に関わる業績評価について
- これらの政策と運用に関する社会的対話としての協議と交渉について

### 教員評価、指導力、懲戒的措置

4. 最初の一連の諸問題として、申し立ては教員評価制度の運用、特に教員を不適格(“incompetent”)あるいは能力不足(“without sufficient ability”)と認定する制度や、その教員への認定手続きが正当に行なわれる保証があるか、及び指導力不足と認定された教員の専門性の向上、支援、再研修のための措置を問題としている。

5. 調査団報告が示しているように、共同専門家委員会は聴き取り調査を行った関係者全員が、日本の学校における授業と学習の水準を高めることを望んでおり、そうした質の高い教育の鍵となる役割を果たすのは教員であると全ての人々が認めていることに注目する。このような目的を達成するには、効果的な教員評価制度が必要であることは広く受け入れられている。最近文科省が作成・公表した「指導が不適切な教員の人事管理制度に関するガイドライン」(以下、ガイドライン)は、教員が職務遂行上必要な能力や資質を向上させることを可能にする総合的施策の重要性を認めている。しかしながら、教員評価の方向性で見解の相違がある。政府及び都道府県の雇用当局は、高い専門的基準を満たしていないと判断された一部の少数の教員について、再研修、配置転換、解雇などを行う必要性を強調している。一方、ほとんどの教員団体は、当局が提案しているような懲戒的措置を執行するのではなく、力不足の教員が専門的な力量を高められるよう支援すべきであるとしている。

6. 共同専門家委員会が思い起こすのは、1966年勧告が効果的な教員評価制度を否定しているわけではないものの、勧告が「視学あるいは監督制度」とよぶものの運用にあたっては、教員の「自由、イニシアチブ及び責任」(freedom, initiative and responsibility)を損なうことのないように、専門的職務の遂行を奨励及び支援することが中心でなくてはならないと強調している点である。そして評価が可能な限り客観的なものであり、制度が乱用されないように個々の教員を保護する手続きの保証が備わっているという条件があれば、文科省が支持し、現在ではほぼすべての都道府県で実施されている教員評価制度が、これらの基本的原則を弱めることにならないと共同専門家委員会は考える。問題の核心は、教員の不適切な行為に対して懲戒を行うことが、学習者である生徒及び教育制度全体の利益になる場合を除いては、懲罰的な性格の強い懲戒措置を講じるのではなく、専門的な支援と再研修に指導の重点がおかれているかどうかである。

7. また共同専門家委員会は、ガイドライン及び都道府県教委の制度において重視されている父母の批判に応える必要性という点に対しては、児童・生徒の利益のためには教員と父母は密接な協力関係が必要である一方で、教員は「本質的に教員の専門職としての責任である事項」について父母による不公正または不当な干渉から保護されるべきであると、1966年勧告が明確にしている(67項)ことを思い起こす。教えるという仕事全体の中で高度な専門的な仕事の中心的な役割を果たす教員の「自由、イニシアチブ及び責任」を尊重しようとする

ならば、教育制度全体をより強固なものとする事の利益という観点から、個々の父母の懸念よりもむしろ教職の専門職性を保護すべく、教員評価制度は、これらの競合する要求を調停するべきである。

8. 申し立ての核心は、教員評価がこれまで公式文書や報告の翻訳において不適格教員(“incompetent teacher”)能力不足(“without sufficient ability”)不十分な指導力(“providing inadequate instruction”)など、さまざまな用語で共同専門家委員会に報告されてきた「指導力不足教員」認定につながることである。共同専門家委員会は、2008年2月付けで文科省が作成したガイドラインを反映した、教員評価制度の改善が行われていることを認める。この点において、政府は称賛されるべきである。このガイドラインは、特に指導力不足教員の評価・認定において適用される資質、技術、知識、授業方法の定義を示し、より詳細な基準を用いることで客観性と基準の一貫性を高めることをめざしている。例えばガイドラインは、以前に教員団体が不適切であると批判した精神性疾患を認定基準として用いることについては、他の法律分野や医療分野に根拠を持たせた保証を強化するように勧告している。同様にガイドラインは、同じ学校の他の教員や外部の専門家の意見を聞く機会を拡充させるよう求めている。
9. 共同専門家委員会は、このような個人の業績評価に基づいた人事管理制度の導入と運営においては、とくにそれが教職からの解雇をも含む懲戒措置につながる可能性がある以上、政府と教員団体との間の協議が行われるべきであるという教員団体の意見に同意する。1966年勧告はこのような協議の必要性を明確に述べている。しかし、調査団に提出された証拠資料(evidence)及び調査団の所見からは、全国レベルで作成されたガイドラインも、都道府県レベルで導入された指導力不足教員制度も、教員及び教員団体との十分な対話や関与がなく、さらに教員及び教員団体の支持なしに導入されたという結論が導かれた。この問題については、以下の社会的対話の項においてさらに述べる。
10. 共同専門家委員会は、ほとんどの教員団体が、自分たちの意見やコメントがガイドラインに一定程度反映されたことを認めつつ、評価制度の性格に関して重要な問題が未解決のままであると主張していることに注目する。重要な問題とは、指導が不適切であるとされる教員の人事管理の基本的方向性と、不適格教員(“incompetent teachers”)の認定基準を含む、その認定の方法に関することである。また、認定に関わる各々の関係者の役割と責任及び、当該の教員が意見を述べ、不服を申し立てる権利が含まれているかということである。
11. 共同専門家委員会は、入手できた情報によれば、少なくとも一部の県で使用されていると思われる基準には、専門的なレベルという点で客観的に適用するには依然としてあいまいすぎる、あるいは適用が困難なものがあるという意見に同意する。例えば、調査団にもたらされた情報によれば、一部の県教委は教員の私生活を判定の際に考慮することを今でも認めているが、もし実際にそうであるならば、的外れで主観的な評価がなされている可能性がある。
12. 共同専門家委員会は、調査団の報告に基づいて、指導力不足教員の認定手続きが依然として必要な透明性を欠いていると確信する。学校管理職からの最初の報告は常に教員に開示されるとは限らないし、教員にはそれに反論し、意見を述べる機会がないなど、調査団に提出された証拠資料は、指導力不足教員の評価の重要な初期段階において協調的あるいは専門的な環境がまったく欠如していることを示している。共同専門家委員会は、地方の教委が認定の第2段階において、必要なしと考えれば、報告を行った管理職や当該教員からの意見の聴き取りをせずに済ませることがあるという情報についても懸念する。さらに調査団には、教員団体から教委段階の判定委員会への教員代表参加を認めているのはわずかな県でしかないという情報もたらされた。当局側は判定委員会には経験の長い元教員が含まれていると主張するが、共同専門家委員会は、それが、教室での困難や教員の業績基準を最も良く理解している現職教員(practising teacher)に十分代替しうるものではないと考える。共同専門家委員会は、すでに2003年にそのような運用は説明不可能であり、専門的能力という基本的な問題に関わる場合に通常認められている方策に反するとした見解を示している。それにも関わらず、このような状態が事実であるとするならば、ますます驚くべきことである。

13. さらに、デュー・プロセス(適正な手続き)や教員が広くその制度を受け入れるという点を尊重するような不服申し立ての手続きがいつそう強化されるべきである。これは、いかなる判定が行われる前にも、個々の教員が意見を述べ、代理人を立てる権利を保証し、不服申し立て手続きの公平性と実効性を確保することを意味する。調査団が報告しているように、不服申し立てが成功した例がまったくないという現状では、手続きを正当なものとするのは困難である。このような手続きは、全体としてみると、最初の評価段階における誤りをより以上に作り出す可能性があり、いづれにしても教員の専門的な職務遂行や地位を左右する問題に関する適正な手続きへの信頼を損なう恐れがある。
14. 共同専門家委員会は、不十分な指導の認定に関する問題に取り組む最初の選択肢として、(認定教員の)改善のための研修を重視すべきであると考え。教育公務員特例法の見直しはそのような傾向を強めることになるかもしれない。文科省と教委は(認定教員への)カウンセリングや研修に十分な手段が講じられており、その質は高いと主張しているが、調査団報告は教員や教員団体から提供された、それと反対の趣旨の情報に注目している。例えば研修を受けた教員のうち、その後、教職に復帰する者はきわめて少数でしかないという情報がある。そのため共同専門家委員会は、指導力不足教員と認定された教員の研修は、当該教員のニーズを把握して、それにもっと適応したものとする必要があると考える。文科省と一部の教委は、指導技術や資質が不適切と認定された教員が教室に復帰できるようにする努力の一環としての研修の改善の必要性を認めている。これには調査団に報告されたような研修受講に伴うスティグマ(恥辱感)を減じる措置も含まれるであろう。指導力不足教員を判定する教員評価制度が施行され続ける限り、今後、このような改善が積極的に追求されることが望まれる。
15. 共同専門家委員会は、比較的少数ではあるが、改善的研修の効果がみられないと判断され、教員が教職以外の職に配置転換または解雇された事例があるという情報に注目する。後者の場合のような措置は地方公務員法とそれに関連する手続きに従って行われている。共同専門家委員会としては、これまでの報告でも、本報告の別の場所でも指摘しているように、当事者である個々の教員及び教育全体の利益となるよう、このような決定においては適切な手続きが踏まれなくてはならないことに注意を促すこと以外に見解はもてない。共同専門家委員会は、関連する法律や手続きが1966年勧告に則り、これらの諸原則を尊重しているものと信じている。
16. 共同専門家委員会は、評価制度の合理性、過程及び手続きとそれらの関連性について、受け止められ方がさまざまであるのは、この導入過程が比較的新しく、その開発への教員団体の関与が不十分であったこと、ガイドラインの解釈が教委レベルで異なっていたことなどが原因であると考え。したがって共同専門家委員会は、関係者全員が教員の能力を対象とした評価制度を理解できるようにするため、情報が共有される必要性を強調するものである。

### **業績評価と給与決定**

17. 全教の最初の申し立てとその後提供された情報は、政府と都道府県教委が教員評価制度を、優秀な教員の実績に報いるための昇給や賞与(勤勉手当)と連動する業績評価制度へと着実に変化させていると主張していた。その結果、この業績評価制度が教員の同僚性と個々の専門性を損なっていくということ、また制度が客観的でなく、適切な手続き的保障に支えられているものでもないこと、そして何よりも教員団体との有効な協議の対象とされず、教員団体によって同意されたものではないという主張をしていた。政府はこの間、実施されている評価制度は給与や労働条件を決定するための業績評価制度ではなく、より良い学習の実現を目的として教員の技術の向上と改善のために設けられた制度であると主張してきた。さらに政府によれば、評価や授業観察を行う管理職の訓練に基づいて実施されているので、評価は正当で客観的である。評価結果は個人面接で教員と共有され、不服申し立ての手続きも保障されている。この制度の開発において教員からの意見も求められているが、日本の法律は、これを教員団体との交渉から除外される管理運営事項内の問題であると主張した。

18. 調査団報告を検討するにあたり、共同専門家委員会は1966年勧告が生徒、父母、その他雇用者など関係者の、質の高い教育に対する要求に応える教育当局の責任を否定していないことに注目する。その意味で、1966年勧告は、最適の教育サービスを組織し供給しなくてはならない教育当局が、社会の変化から要請されている課題と責任を有することを明らかに認めている。教員の能力に関してすでに述べたように、教員評価はそのような責任の一環となっている。さらに共同専門家委員会は、本件に関する2003年報告において、1966年勧告は雇用当局が給与決定の基礎となる公正な業績評価制度を開発し、実施しうることを認めている。同時に1966年勧告の示す専門職として教えること及び効果的な生徒の学びためのガイドラインは、高度な訓練を受けた専門職としての教員の学問的自由、判断、イニシアチブ、責任(academic freedom, judgement, initiative and responsibility)に基づいていることを示すものである。このため1966年勧告によれば、教員の視学や監督は、教員が職務遂行の質を高めることを支援し、その自由、イニシアチブ、責任に反して働くことのないように計画されなくてはならない。

19. 調査団は、日本では評価した業績に基づいて数量的な報償を与えるため、数量的な目標や基準を中心に教員評価制度を構築する傾向が強まっていることを確認した。これらは1966年勧告が求めている十分な養成を受け、意欲のある教員の専門職としての自由と責任、それらを衰退させる可能性がある。共同専門家委員会は、業績評価制度に対する教員の態度について、調査団の所見と同意見である。多くの教員は教員評価と金銭的な報償とを関連させることにほとんど利点はなく、批判すべき点が多いと考えている。報償は僅かであり、職務遂行への影響もよく言ってみても功罪相半ばという程度である。こうした状況は、より注意深い再検討が必要な憂慮すべき傾向である。その再検討は、例えば業績給制度への教員の受け止め方についての詳細な調査を行い、その結果が教職員及び教育関係者全員に共有された上で、行われる必要がある。この問題のより広範な調査の結果によっては、1966年勧告で求めている個々の教員の専門職性と当局が公式に設定した基準との間の均衡を図るために、政策の方向転換が適切であるということもありうる。この点に関連して、共同専門家委員会はILO やOECDなどの最近の国際機関の調査において、業績給がチームワークや学校の運営に対して悪影響を及ぼしていることを示し、個人別の業績給は教員を教職に引き付け、定着させるという点からは正当化できないと結論していることを、その2006年報告の所見の中で述べていることを思いおこす。

20. 調査団の調査結果に基づき、共同専門家委員会は、2002年に初めて申し立てがなされて以降、教員評価の手續きとその運用に改善がみられたことに同意する。この改善には教員に評価結果がより広く開示されるようになったこと、報酬に影響を及ぼす良好以下の評価を受けた教員のための不服申し立て手續きが明確化されたことなどが含まれる。これらの改善は一部の県で運用されている業績評価制度の透明性を高め、主観性を低め、その結果1966年勧告の主要な規定により良く応えるものになっている。当局はこのような過程の改善措置を講じたことについて称賛されるべきである。

21. しかし、多くの課題がまだ対処されないまま残っている。それには以下のようなものが含まれる。
- 多くの評価の妥当性についての批判が、教員と校長から表明されている
  - 規模の大きな学校やより複雑な学習環境(とりわけ特殊教育)において、校長や教頭が評価を行うのは困難である
  - 多数を占める女性教員に対する時間的制約への配慮が、明らかに不足している
  - 雇用当局による、成績上位者の比率の制限枠のために、評価の性格が相対的なものになっている

共同専門家委員会は、1966年勧告の規定に則って業績評価の手續きと基準を可能な限り客観的、透明、公平なものにするためには、まだまだ改善すべき点が多く残っていることを確認する。

22. 1966年勧告が業績評価について教員団体との協議や、教員団体の合意が必要であるとしていることに関して、共同専門家委員会はこの制度の決定過程が明らかに1966年勧告に違反していたとした調査団の所見に注目し、それを確認する。したがって、以前の共同専門家委員会の報告で挙げられている理由から、この決定

過程は改められなければならない。この線に沿ったより具体的な勧告は、以下の協議と交渉に関する部分で行っている。雇用当局と教員団体との適切な協議があれば、教員団体によって代表される現職教員の側の業績評価制度受容につながるが、そのような協議がなければ、1966年勧告の主要な規定が日本で依然として遵守されていないと言える。このような条件においては、より良い学習のための業績評価という究極的な目標は十分に達成され得ないだろう。

## 協議と交渉

23. 最初の申し立てで提起された協議と交渉(社会的対話)の問題は、当該雇用当局と教員を代表する教員団体との間に適切な協議あるいは交渉が欠落しているというものであった。共同専門家委員会は2006年報告で、都道府県レベルでいくらかのささやかな前進があったものの、2002年に初めて指摘された問題をめぐっての雇用当局との間で行われた対話は、制限的なものでしかないという全教の主張に注目した。大阪に本部があるなかまユニオン学校教職員支部も大阪府の新しい評価制度導入に関する適切な対話が欠落していたと主張した。2006年報告では平等に、政府(国及び県当局を代表した文科省)の見解も検討した。それは、全教との間で当該の問題事項についての対話が行われたということ、そしてさらに共同専門家委員会の2005年中間報告とこれらの問題に対する文科省の立場に関する情報を、都道府県教委へ提供したというものである。同時に政府は、不適格教員(teacher incompetence)と業績評価の問題は、本質的に地方当局の管理事項であり、現実には新しく提案された基準についての協議は広く行われてはいるが、それらの問題について地方教育委員会が教員団体(労組)と対話をする義務はないという以前の主張をくり返した。上述のように、日本政府は、日本の法律がこれらの問題を、教員団体との交渉を除外する管理運営事項の範疇に入るものと位置づけていると一貫して主張してきた。
24. 調査団報告を検討するにあたり、共同専門家委員会は、1966年勧告が教育政策決定において権限をもつ当局と教員団体の間で問題の性質に応じて行われる協議や交渉が重要であり、それは教育制度全体の機能に積極的に貢献するとくり返し述べていることを思いおこす。教員団体のこのような役割は教育政策によって異なるかもしれないが、1966年勧告は「学校の組織、教育事業における新しい発展」などに関する協議を明らかに求めている。共同専門家委員会は、日本政府代表と教員団体からのオブザーバーが参加してパリで開催された教員の地位に関する特別政府間会議が、1966年10月5日に満場一致で採択した1966年勧告の背景にある原則は、そのような協議こそが改革の成功に不可欠であるというものであったと理解している。
25. 共同専門家委員会は、調査団のさまざまな所見、特に日本の広範な当事者間にもたれている認識について、注意深く検討した。すなわち交渉(negotiation)と協議(consultation)の概念(本来「交渉」が交渉の結果としての協定上の合意(a bargained agreement)につながるもので、「協議」はより流動的で必ずしも決定に至るものではないというもの)が、必ずしも質的に違ったものではないという認識についてである。共同専門家委員会は、このことは日本の当事者が簡単な話し合いからより具体的な合意(consensus)づくり、あるいは協定締結に至るまでの広範囲のやりとりの、いずれかの段階においても、相互交渉の性格について断定的に区別することなく行っていることを意味するのではないかと考える。しかし、調査団が正確に指摘しているように、1966年勧告自体は確かにこの区別をしているのだ。さらに、共同専門家委員会は、2005年の中間報告ですでに勧告しているように、協議は「誠実に行われる継続的な話し合い」でなくてはならないと理解している。なぜなら勧告は、協議の過程から合意や協定が生じるかどうかに関わりなく、当事者は「協調の精神でその過程に臨むもの」と想定されているからである。
26. このような検討に照らして、共同専門家委員会は、一方の政府(主として文科省)及び都道府県教委、そして他方の教員団体との間の協議過程はせいぜい形だけのものにすぎないとみなしている。調査団の所見にもとづけば、協議の過程は、地方分権化された教育制度において予測できるように、都道府県ごとにくぶん異なっている。ある事例によると、手続きは制度的というよりは個人的なつながりに頼っていたり、また教員団体と交換される情報量も異なっていたりする。しかし一般的には、雇用当局は、しばしば、自分の役割を、すべての教

育関係者に開かれた公開の意見聴取という大枠のもとで、可能な場合に意見や質問に対応することにとどまるものと考え、教員団体との関係をより緊密にして、対話から改善された結果を生み出そうとするところまで拡大して考えてはいなかった。国及び都道府県レベルの教育当局は、提案されている政策やすでに下された決定が結果的に変更されるか否かに関わらず、教員団体の意見を聞くだけで十分であると考えている。雇用当局の側には、教員団体の意見を踏まえて、自分たちが教員評価の政策を変更すべきだという考えはほとんどない。しかしながら、1966年勧告は、単なる開かれた意見聴取、あるいは教員の意見を聞くだけに限られる教員団体との会談ではなく、それ以上の内容を含む協議過程を要求している。

27. 「指導力不足」(insufficient ability) と評価されることを免れない教員のために創設された評価制度を、都道府県教育委がより公平に適用する助けとするために文科省が作成したガイドラインは、それが47都道府県における制度運用の一貫性を強化するという意味で、教員評価制度の重要な前進である。しかし一方で、社会的対話(協議と交渉)に関する1966年勧告の規定が、このガイドラインの作成と適用においても考慮されたという証拠はほとんどない。
28. 現在までに共同専門家委員会と調査団に提出された証拠資料は、社会的対話の過程が日本の公務員法制とその解釈によって限定されていることを示している。この法律上の障壁と入手した証拠資料を考慮して、共同専門家委員会は、地方教委が教員評価の政策、基準、手続きについて交渉しないだけでなく、1966年勧告がこの問題について想定しているような協調の精神をもって、教員団体との協議に臨むという行動も、明らかに取り組まれていないことに注目する。当該評価制度が、十分な指導力のない教員を判定するものであれ、あるいはより一般的な業績評価制度の一環であれ、この地方教委の教員団体との交渉協議への態度は同様である。共同専門家委員会は、すでに以前にも確認したように、このように協議を怠ることは、1966年勧告の文言にも精神にも反するものであると考える。
29. 共同専門家委員会は、「教育当局と教員団体との協議や意見交換のための確立されたメカニズム」が存在する証拠資料を調査団が発見しなかったことに注目する。協議が行われていたとしても、制度的形式によるものであることはまれである。確立された協議のメカニズムが一般に欠けていることは、当事者間の著しい誤解をもたらし、共同専門家委員会の検討に付されている本件のこれまでの全経過をつうじて、雇用当局と教員団体とがしばしば正反対の意見をもっていったことの疑いのない説明にもなる。当事者は社会的対話の過程を相互に期待していないので、実際に行われた話し合いの結果について、彼らの見解が分かれるのも驚くべきことではなかった。
30. 教員の給与その他の勤務条件に影響する業績評価制度の結果は、明らかに交渉の対象とされる問題に含まれている。しかしながら、共同専門家委員会は、一方においては教員団体との協議の範疇外の管理事項とみなされる問題と、他方における1966年勧告にしたがえば交渉の対象となることを免れない勤務条件の問題に関しての、当事者間に継続して著しい意見の隔たりがあることに注目する。雇用当局は調査団に対して公務員法の存在に言及したが、公務労働の他の分野においてこの規定の適用が支持されている事例や証拠は示さなかった。教員団体は、日本の法律では、雇用者には文書による労働協約(collective agreements)をする交渉権限がないことを認めていたものの、このような限定を受け入れているようには見えなかった。共同専門家委員会は教員の給与や労働条件についての交渉に適用される1966年勧告の関連条項は、ILOの団体交渉の諸原則に基づくものであることに注目し、この点に関して権限のあるILO機関の意見に従うものである。※

※ 次の報告を特に参照:1948年結社の自由及び団結権の保護に関する条約(87号)と、1949年の団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約(98号)とについて、2008年に公表されたILO条約勧告適用専門家委員会の個別報告。ILO理事会結社の自由委員会の事案2177、2183の350回報告、340回報告と事案2114の328回報告。



31. 共同専門家委員会は、以上のような所見から、1966年勧告が想定する協議・交渉の手続きは日本においては限定的かつ不完全にしか機能しておらず、特に教員評価制度について、また一般的にも教育政策や1966年勧告でふれられている専門職としての他の側面について、教員団体側に当事者としての誇りを損なう欲求不満と社会的疎外感が広がっていると結論する。これは全国レベルでも、各都道府県レベルでも同じである。言い換えると、教員評価の過程において教員団体が重要な役割を担っていないことが、その過程の透明性や正当性に対して、特に当該の教員の立場からすれば、悪影響を及ぼしている。さらに、教育職員の中での女性の社会的進出が著しいにもかかわらず、社会的対話・意見交換の場面において、とりわけ教員評価制度に関する政策やガイダンスの決定において、あらゆるレベルでの両方の側(政府、教員団体)に女性の代表がきわめて少ないという事実が、そうした不満に輪をかけていることを示す証拠がある。共同専門家委員会は、これは自分たちの仕事と職業に関して行われる話し合いや対話の場における女性教員の不在を示すだけでなく、このことは1966年勧告の7項に反する、まだ認められていない差別形態の証左であるという調査団の所見に同意する。
32. このことの実質的影響は、協調の基礎となる協議と交渉という基本原則の適用を損ない、日本の教育の適切さ・レリバンス(relevance)と質の向上とを図る教育改革が成功する可能性を損なうものである。

## ■ 勧告

### 教員評価、指導力、懲戒的措置

33. 共同専門家委員会は、政府機関に、文科省及び地方教委の両者に対して勧告する。適用されている評価制度は、「能力不足」あるいは「指導力不足」と教員を判定するには不十分(poor)であり、改善措置をとるべきである。この措置の中には、特に教室における教員の専門職としての基準、責任、イニシアチブと自律性に影響を与える国のガイドラインと各都道府県教委によるガイドラインの運用に対して、必要な場合の絶え間ない(その制度の)再検討及び修正が含まれるものである。
34. 共同専門家委員会は、日本的な文脈の中で行われる(評価制度の)検証と修正が、日本固有の特質として名高い同僚性と(教育)専門職としての協働に基づいてなされるべきであると勧告する。「指導力不足」に該当した教員に対する)制度は以下のようにすれば、学校に基礎をおく指導助言にその重点を置いていくことができるであろう。それが、その教員に日々の経験を強固にしより一般的な分野に広げたり、同僚間のネットワークや支援グループを設立する機会を提供するような、他の「指導力不足」に認定された教員と一緒に学校外の研修が実施される場合である。
35. さらに共同専門家委員会は、教員が教える責任を遂行していく上での適性や技術が不十分であると指摘され再教育研修や再配置を受ける必要があるかどうかを判定する際の、客観的な基準と正当な手続きを保障する制度が、この報告の所見に従って強化されるべきであると勧告する。つまり勧告は、個々の教員に対し、認定提示のなされるどんな場合にも、事前に意見聴取を受ける権利や代理人を立てる権利が保障されること、また不服申し立ての手続きが公平かつ慎重に行われるよう保障することを意味するものである。
36. 共同専門家委員会はまた、このような過程においては、持続的に改善を行っていく目標のもとに、保護者生徒を含むすべての教育関係者に広く受け入れられる、十分かつ効果的な対話の過程を通じて、教育委員会には経験と良質の実践を共有する機会が、また教員と教員団体には、積極的に貢献する機会が保証されるべきであると考ええる。

## 業績評価

37.共同専門家委員会は、政府機関に、文科省及び地方教委の両者に対して、教員の給与と意欲に関連することが明らかになった教員評価システムを徹底的に検討するべきだと勧告する。その検証は、教室における教員の態度、意欲及び影響力のより包括的な調査に基づくこと、また同様に、教師の専門家としての高い水準と強い責任性、イニシアチブおよび自律性を基礎に、質のよい学習の利益のために評価システムを活用する最善の方法についての幅広い専門家の助言に基づいて、実施されるべきである。

38.これに関連して、またこのシステムの協議と交渉の中で、共同専門家委員会は雇用者当局に対して、教員団体から提案されたいくつかの重要な点について勧告する。

勧告は以下のとおり

- 一昇給は、給与に差ができれば、効果的なチームワークを阻害しマイナスの葛藤を生み出す可能性があるもので、教職員間の格差がさらに広がらないような方法で実施すること。
- 一主観的・表面的な評価を少なくするため、評価者の職務遂行にあたってはより多くの研修と時間を保証すること。
- 一多面的な評価項目をより重視すること
- 一評価は1966年勧告でも規定されていたように、人種、肌の色、性別、宗教、政治見解、国籍・出自もしくは経済状況など、また個人的事情を考慮に入れるなどで差別してはならないことを強調すること。
- 一不服申し立て制度について(教員団体との)合意形成を追求すること。一連の手続きにおいて、教員団体の代表が参加し、またすべての教員にその経過が知らされること。

上記の教員の指導力に関してだされた勧告に照らし、教育関連当局は、同僚による評価や学校総合評価の方法について、それが日本の教育の将来的必要性や目的に適さないかどうかについて考えるべきである。その評価方法は、例えば他のOECD諸国が、個人々人に対する業績評価制度によるマイナス面を避けるために採用しているものである。共同専門家委員会はその事務局を通じて、求められればその実践の方法について支援をする用意がある。

39.以下に掲げるより詳細な項目に沿い、共同専門家委員会は、雇用当局が直ちに、さらに踏み込んで、昇給およびボーナスに関して、すべての関係教員団体の代表との誠実な協議と合意の過程を重視した業績評価制度の再設計と実行に向けた措置を講じるよう勧告する。

## 協議と交渉

40.共同専門家委員会は、政府機関に、文科省及び地方教委の両者に対して、1966年勧告の規定に沿って、教員団体との協議及び、課題が生じたときには適時に交渉に臨むという取り組みについて、再考するよう勧告する。教員の評価基準、評価の過程、個々の教員に対する適正手続きの保障、業績または成果に基づく査定制度の実施は、誠実な協議課題とするべきである。同様に、特に業績評価に由来する教員の報償、労働条件に影響を及ぼす事項については、最終的には合意に至る交渉対象でなくてはならない。

41.共同専門家委員会は、これらの項目を達成する改革は、教員と教員団体の代表の実質的な参加に基づきさまざまな決定がなされ得る、あるいは変革しうるということを受け入れるという、組織文化における変化を意味すると理解している。共同専門家委員会はさらに、教職に関連する課題について、より強力な協議と交渉の制度構築に踏み込むよう勧告する。これらの努力に加え、共同委員会は、文科省が地方の雇用当局および教員団体のために作成したガイドラインに沿って、双方の役割と責任が十分理解され、その結果双方ともに合意の上に立った成果につながることを確実にするために、教職員の資質能力の向上策が採用されるべきであると勧告する。調査団の報告にもあるように、この点に関してはさまざまなレベルでよい実践例があるように見受けられる。さらに専門的に分析され、さらに広く適用されるためのモデルとして利用される可能性がある。

42.共同専門家委員会が先に示したように、1966年勧告は、管理当局の権限からいくつかの項目が除外されているとは考えていない。同時に、教員団体との協議に関する1966年勧告の数多くの項目の尊重は、すべての公務員に対して広く適用されていると考えられている法的拘束を受け、従っていかなる争点となる項目も真の協議あるいは交渉の課題にはならないという環境の下では、達成されない。それゆえ共同専門家委員会は、当局が、これに関連してILO執行委員会によって以前に出された関連する勧告を適用することを勧告する。※

※ ILO条約勧告適用専門家委員会とILO理事会結社の自由委員会のこれまでの報告を参照。

43.共同専門家委員会は、ILO理事会及びユネスコ執行委員会に以下のことを勧告する。

- (1) 上記調査結果と勧告に注目すること
- (2) 日本政府に、及び日本政府を通じて地方教育委員会に対して、文科省が教員評価に対して出したガイドライン、および、地方教育委員会が行っている措置のそれぞれに対して、教員評価制度の手続き保障の改善を行うようにという共同専門家委員会の勧告を伝えること
- (3) 日本政府とすべての地方教育委員会に対して、1966年勧告の関連項目、及び日本その他の国のよい実施例に沿って、業績評価関連の基準と手続きを含む教員評価制度のさらなる改善を実施すること
- (4) 日本政府とすべての地方教育委員会に対して、あらゆる全国的及び地方の教員団体の代表との協議と交渉の件について、1966年勧告の規定をより一層徹底して適用できるよう関連規定及び実施要項を見直し、必要ならば改定するように要請すること
- (5) 教育委員会に、業績が不十分とみなされた教員の決定に対する不服申し立ての手続きは、1966年勧告の原則と矛盾しないものであることを保証するよう要請すること
- (6) 日本政府とすべての教員団体の代表に対し、上記項目に関する進展及び困難点を共同専門家委員会に引き続き通知し、同様に困難解決に役立つと思われる事柄について共同専門家委員会とその事務局の技術上及び政策上の助言をなお一層考慮するよう要請すること

# **Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (CEART)**

Geneva, September 2008

## **Interim report on allegations received from teachers' organizations on non-observance of the Recommendations of 1966 and 1997 concerning teachers**

CEART08-2008-10-0283-1-En.doc 1

### **Introduction**

1. The Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (CEART) was established by parallel decisions of the ILO Governing Body and the UNESCO Executive Board in 1967. It is mandated by the ILO and UNESCO executive bodies to monitor and promote application of the international recommendations on teachers – the ILO–UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers, 1966 (hereafter the 1966 Recommendation), and the UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, 1997.
2. The CEART's work is based on a variety of information sources, among which communications from national and international teachers' organizations on the state of application of one or both Recommendations. Where such information addresses conditions in a particular country, the information may be treated as an allegation that one or more provisions of the recommendation in question are not being applied. In such cases if the CEART considers that the criteria for receivability of the information in accordance with procedures approved by the ILO and UNESCO executive bodies have been met, it requests the observations of the Government from the country in question as well as those of the relevant teachers' organization(s). Based on the information received and other relevant sources of information on the allegations, the CEART reports to the ILO and UNESCO executive bodies with its findings and recommendations on how the problems raised might be resolved so as to fully apply the Recommendation(s).
3. At its Seventh Session in 2000, the CEART introduced a measure to enhance its methodology for dealing with allegations by appointing a member in a fact-finding or "direct contacts" capacity to investigate the circumstances of an allegation under certain conditions. Such a procedure depends on acceptance by both a government and relevant teachers' organization(s) in the country, which is the object of an allegation. This procedure has been used for the first time in the case concerning Japan addressed in this report.
4. This interim report is submitted to the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO in accordance with the mandate approved by the two executive bodies, namely that such reports may be prepared and submitted between the Joint Committee's regular sessions held every three years, so as to help resolve difficulties with the application of the Recommendations in a more timely manner.

### **Further developments in relation to allegations previously received by the CEART**

#### **3. Allegation received from the All Japan Teachers' and Staff Union (ZENKYO) and the Nakama Teachers' Union**

##### **Background**

1. Details of the ZENKYO allegation and its treatment are set out in reports of the Joint Committee at its Eighth and Ninth Sessions (2003 and 2006), and in an interim report (2005).<sup>5</sup> In the 2006 report, the Joint Committee decided that assertions of the Nakama Teachers' Union of Osaka prefecture on many of the same

issues should be taken up in the wider context of the issues raised by ZENKYO. Therefore the Joint Committee has considered the information supplied by the Nakama Teachers' Union along with that of other national and prefecture teachers' organizations to the April 2008 fact-finding mission in the present interim report.

## Further developments

2. At its Ninth Session held in Geneva in October–November 2006, the Joint Committee examined separate submissions from both ZENKYO and the Government of Japan, through the Ministry of Education, Sports, Culture, Science and Technology (MEXT), which, inter alia, invited the Joint Committee to consider a mission to Japan to examine the existing situation around the allegations presented by ZENKYO. In the report of its Ninth Session, reviewed and approved for distribution by the ILO and UNESCO executive bodies in 2007, the Joint Committee noted its intention to undertake such a mission, supported by its secretariat, and to make proposals for resolution of the identified problems to all concerned parties. After agreement with the Government of Japan on terms of reference, the mission took place from 20 to 28 April 2008, composed of two CEART experts supported by senior headquarters officials of the ILO and UNESCO and ILO officials in Japan. Meetings were organized in Tokyo, Osaka and Takamatsu with relevant government ministries, prefecture boards (hereafter “boards”), teachers' organizations, national employers' and workers' organizations, representatives of parents' and teachers' associations and independent experts that the mission requested to meet. The mission's report is available separately from the CEART web site maintained by the ILO. <sup>6</sup>

## Findings

3. The Joint Committee has taken careful note of the fact-finding mission's (hereafter the mission) report in determining its own findings and recommendations for the resolution of the problems initially raised in the allegations and examined in the previous Joint Committee reports. As the mission report notes, in the course of its examination of this case since the initial communication from ZENKO in 2002, the CEART has dealt with three main areas touching upon provisions of the 1966 Recommendation:

<sup>5</sup> Documents CEART/8/2003/11, CEART/INT/2005/1 and CEART/9/2006/10.

<sup>6</sup> <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart08/ceartffr.pdf>.

10 CEART08-2008-10-0283-1-En.doc

- teacher competence and assessment, including professional development measures, rewards and disciplinary measures;
- merit assessment in relation to teacher salaries;
- consultation and negotiations as forms of social dialogue on these policies and practices.

### ***Teacher assessment, competence and disciplinary measures***

4. In terms of the first set of issues, the allegations concern the operation of the teacher evaluation system especially in relation to those teachers determined to be “incompetent” or “without sufficient ability”, procedural guarantees for such teachers and measures for their professional development, support or retraining.

5. As indicated by the mission report, the Joint Committees notes that all stakeholders who were interviewed share a desire for a high standard of teaching and learning in the schools of Japan and that all acknowledge the key role of teachers in quality education: there is wide acceptance of the need for an effective teacher appraisal system as one contribution to realizing the objectives. The Guidelines on the Personnel Management System for Teachers providing Inadequate Instruction (hereafter “the Guidelines”) recently developed and issued by MEXT recognize the importance of a comprehensive programme that enables teachers to enhance their abilities and aptitudes required for their work. There are divergent views, however, on the orientation of teacher evaluation. The Government and prefecture employing authorities stress the

need to retrain, reassign or dismiss a small number of teachers judged not to meet high professional standards. Most of the teachers' organizations seek to aide weaker teachers to develop professionally without imposing many of the disciplinary options proposed by authorities.

6. The Joint Committee recalls that the 1966 Recommendation does not preclude an effective teacher appraisal system, but in applying what it refers to as "systems of inspection or supervision", it emphasizes the centrality of encouragement and help to teachers to carryout their professional tasks so as not to diminish their "freedom, initiative and responsibility". On the face of it, the Joint Committee considers that the teacher evaluation systems advocated by MEXT and now in operation in most, if not all, prefectures do not undermine those basic principles, provided that care is taken in making assessments that are as objective as possible and other procedural guarantees are in place to protect individual teachers against potential abuses. The crux of the matter is whether emphasis is put on giving the necessary professional support and retraining rather than seeking strong disciplinary actions of a punitive nature except in cases of gross professional misconduct where such discipline is clearly merited in the interests of learners and the education system as a whole.
  7. The Joint Committee also recalls that as a counterpoint to the emphasis placed in the Guidelines and the prefecture boards systems on the need to respond to parental criticisms, the 1966 Recommendation makes clear (paragraph 67) that while close cooperation between teachers and parents is in the interests of pupils, teachers should be protected against unfair or unwarranted interference by parents on "matters which are essentially the teachers' professional responsibility". If the "freedom, initiative and responsibility" of teachers that is central to a high professional standing for teaching as a whole is to be respected, the teacher appraisal systems should reconcile these competing demands in ways that safeguard teacher professionalism in the interests of a stronger overall education system rather than individual parental concern.
- CEART08-2008-10-0283-1-En.doc 11
8. The heart of the allegations concern teacher appraisals leading to the designation of those termed "incompetent teachers", "without sufficient ability" or "providing inadequate instruction", various terms communicated to the Joint Committee over the years in translations of official documents and communications. The Joint Committee recognizes that improvements have been made to the system reflected in the Guidelines produced by MEXT, dated February 2008, for which the Government is to be commended. The Guidelines aim to enhance objectivity and a consistency of standards especially using definitions of quality, skills, knowledge and teaching methods and more detailed criteria to be applied in evaluation decisions. For example the Guidelines recommend more guarantees based in other legislation and medical practices on the use of mental illness as a criterion, previously criticized by teachers' organizations as inappropriate. Similarly they provide for more opportunity for the views of other teachers in the school and external experts to be heard.
  9. The Joint Committee concurs with the teachers' organizations that the introduction and management of such a personnel management system based on individual appraisals, particularly as it may lead to disciplinary actions up to and including dismissal from teaching, should involve consultation between the Government and the teachers' organizations. The 1966 Recommendation is clear on the desirability of such consultation. The evidence presented to the mission and its findings, however, lead to the conclusion that the Guidelines prepared at national level and the systems introduced at prefecture have been introduced without full dialogue and engagement with, and support of, the teachers and their organizations. More is said about this question in the section below on social dialogue.
  10. The Joint Committee also notes that most of the teachers' organizations, although acknowledging that their views and comments had been addressed to some extent in the Guidelines, contend that important questions remain as to the nature of the evaluation systems. These relate to the basic orientation of the personnel

management system for teachers alleged to be providing inadequate instruction and to the manner of its application, including the criteria for determining “incompetent” teachers, the roles and responsibilities of the parties involved and the right of the teachers to hearings and appeals.

11. The Joint Committee agrees that certain criteria remain too vague or difficult to apply objectively in terms of professional performance, at least as they appear to be utilized in some prefectures based on the available information. For instance, according to information made available to the mission, some prefecture boards still admit considerations related to the private lives of teachers, which, if confirmed in practice, could produce an irrelevant or subjective assessment.
12. The Joint Committee is also persuaded, based on the mission’s report, that the procedures for designation of such teachers continue to lack the necessary transparency. Evidence presented to the mission that initial reports of school management are not always disclosed to teachers, and teachers lack the opportunity to respond or be heard, does not at all suggest a cooperative or professional environment at the critical first step of such an appraisal. The Joint Committee is not reassured either by information suggesting that local boards sometimes forgo hearings with managers who make assessments and with teachers during the second stage if they do not consider such hearings as necessary. Moreover, teachers’ organizations have informed the mission that only a few prefectures accept teacher representation on the assessment committees at board level. The authorities have contended that former teachers with considerable experience often are included, but the Joint Committee would not consider this to be an adequate substitute for practicing teachers who would normally have the greatest understanding of classroom challenges and performance standards. If confirmed, the Joint Committee would find this all the more surprising in view of its comments already in 2003 that such practices are inexplicable and  
12 CEART08-2008-10-0283-1-En.doc  
contrary to normally accepted approaches to fundamental issues of professional competencies.
13. Furthermore, the appeals processes should be strengthened further in the interests of due process and wider acceptance by teachers. This would mean ensuring the individual teacher’s right to be heard and represented before any recommendation is made, and guaranteeing the impartiality and sensitivity of the appeals procedure. It would be difficult to accept a procedure as legitimate when no appeals have been successful as the mission reported. Taken as a whole, such procedures may compound errors at the initial assessment stage and in any case undermine confidence in due process on matters that affect professional performance and standing.
14. The Joint Committee commends the emphasis on remedial training as the first option for addressing problems associated with designations of insufficient teaching. Revisions of the Special Law for Public Education seem to reinforce such tendencies. Notwithstanding the information from MEXT and the boards that counselling and training are well-resourced and of excellent quality, the mission report notes contrary information from teachers and teachers’ organizations, including indications that a very low number of teachers undergoing training return to their teaching jobs afterwards. Therefore, the Joint Committee considers that such training could be better adapted to the identified needs of the teachers for whom it is prescribed. MEXT and some boards accept the need for improvements as part of the efforts to enable teachers designated as insufficient in their teaching skills and aptitudes to return to the classroom. This could include taking steps to reduce perceived stigma associated with the training that was reported to the mission. It is to be hoped that such improvements will be actively pursued in the future so long as such teacher assessment schemes remain valid.
15. The Joint Committee notes the information provided to the mission that in a relatively small number of cases where remedial training is judged not to be successful and a teacher is to be reassigned outside of teaching or dismissed, such actions in the latter case are carried out under the local Public Service Law and its relevant procedures. The Joint Committee has no comment to make on such decisions beyond recalling the need expressed in previous reports and elsewhere in this report for due process to be followed in the

interests of the individuals concerned and for education as a whole. The Joint Committee trusts that the relevant legislation and procedures respect these principles in line with the 1966 Recommendation.

16. The Joint Committee considers that differing perceptions as to the rationale, processes and procedures for the evaluation systems and the interrelationship between them are partly due to the relative newness of the processes, the insufficient level of involvement of the teacher organizations in their development, and the differing interpretation of the Guidelines at board of education level. The Joint Committee therefore highlights the need for information sharing in order to ensure understanding of an evaluation system dealing with teacher competence by all parties concerned.

### ***Merit assessment and salary determination***

17. The original allegations and subsequent information supplied by ZENKYO have contended that the central Government and prefecture boards have steadily transformed the teacher evaluation system into a performance or merit-based system linked to salary increases and bonuses (diligent allowances) to reward superior teacher performance, that the merit-rating evaluation system undermines teacher collegiality and individual professionalism, that it is not objective nor is it buttressed by the proper procedural guarantees and that, above all, it has not been subject to effective consultations with, and acceptance by, the teachers' organizations. The Government has previously contended that CEART08-2008-10-0283-1-En.doc 13  
the evaluation systems in place are not merit-rating systems to determine salaries or working conditions, rather have been set up to develop and improve teachers' skills in the interests of better learning. Moreover, evaluations are fair and objective according to the Government since based on training of supervisors undertaking the evaluations and classroom observation. Assessment results are shared with teachers in private meetings and there are procedural guarantees for appeal. Teachers' views have been sought in the development of these systems, but Japanese law places these issues within the definition of management and operational matters that preclude negotiations with teachers' organizations.
18. Considering the mission report, the Joint Committee notes that the 1966 Recommendation does not deny the responsibility of education authorities to respond to the desires of learners, parents and other stakeholders such as employers for a quality education. In that sense, the 1966 Recommendation explicitly recognizes the responsibility and the challenges posed by societal change to educational authorities charged with organizing and delivering the most appropriate education services. Teacher assessment is an integral part of such responsibilities as already stated above with regard to teacher competence. Moreover, the Joint Committee has noted in its 2003 report on the present case that the 1966 Recommendation accepts that an employing authority can develop and implement a fair merit assessment system, which may be the basis for salary preferences. At the same time, the 1966 Recommendation's guidelines for professional teaching and successful learning rely on teachers' academic freedom, judgement, initiative and responsibility as highly trained professionals. For this reason, inspection or supervision of teachers according to the 1966 Recommendation should be designed to help teachers improve their performance, and not work against their freedom, initiative and responsibility.
19. The mission has found an increasing tendency to structure teacher evaluation systems in Japan around quantifiable objectives and criteria that will yield quantifiable rewards based on assessed merit. These may supersede the professional freedom and responsibility of well-trained and self-motivated teachers that is advocated by the 1966 Recommendation. The Joint Committee concurs with the finding of the mission regarding teacher attitudes to the merit or performance assessment systems. Many teachers simply see little benefit and much to criticize in linking teacher evaluation to financial awards. The rewards are slight, and the effects on performance are mixed at best. This is a worrying trend that merits more careful reflection, based for instance on in-depth surveys of teacher attitudes to merit-rating whose results are made available within the teaching profession and to all education stakeholders. Depending on the results of more extensive



investigation into the questions, a reorientation of policy to align with the balance between standards legitimately set by authorities and individual professionalism that is sought in the 1966 Recommendation may be appropriate. In this respect, the Joint Committee recalls the findings in its 2006 report that the work of international institutions such as the ILO and the OECD in recent years has pointed to negative effects of merit pay on teamwork and school administration, and concluded that merit pay at an individual level is not justified in terms of attracting and retaining teachers.

20. Based on the results of the mission, the Joint Committee concurs that improvements in procedures for assessing teachers and their application have been made since the allegations first came to its attention in 2002. The improvements include greater disclosure of results to teachers and clear appeals procedures for teachers who receive less than satisfactory assessments affecting their remuneration. The improvements render the performance assessment systems operating in selected prefectures more transparent and less subjective, thereby better responding to key provisions of the 1966 Recommendation. The authorities are to be commended for taking steps to improve processes.

21. Nevertheless, a number of weaknesses remain to be addressed, among which: 14 CEART08-2008-10-0283-1-En.doc

- the criticisms expressed by teachers and principals about the validity of many assessments;
- the difficulties that principals and their deputies who undertake assessments have in fulfilling their tasks in large schools and more complicated learning environments (special education notably);
- the apparent lack of consideration for the time constraints of large numbers of women teachers; and
- the relative nature of assessments imposed by employing authorities through quotas that limit the percentage of highly performing teachers.

The Joint Committee confirms that much more needs to be done to render the procedures and criteria for merit assessment as objective, transparent and fair as possible according to the provisions of the 1966 Recommendation.

22. With regard to the key link established by the 1966 Recommendation between merit assessment, and consultation with and acceptance by, teachers' organizations, the Joint Committee notes and confirms the mission's finding that the decision-making processes for such systems quite clearly contravene the 1966 Recommendation. They thus require amendment for reasons previously cited in the Joint Committee's reports. More specific recommendations along these lines are made in the references to consultation and negotiation below. In the absence of proper consultation between the employing authority and the teachers' organizations leading to acceptance of a merit assessment scheme by teaching professionals represented through their organizations, a key provision of the 1966 Recommendation will remain unobserved in Japan. The ultimate objectives of merit assessment for better learning may not be fully achieved in these conditions.

### ***Consultation and negotiation***

23. The consultation and negotiation (social dialogue) questions raised in the original allegations touched upon the lack of appropriate consultation or negotiation between the relevant employing authority and teachers' organizations acting on behalf of teachers. In its 2006 report, the Joint Committee noted contentions from ZENKYO that despite some modest progress at prefecture level, only limited dialogue with employing authorities had taken place over the issues first raised in 2002. The Osaka-based Nakama Union also alleged a lack of proper dialogue on the introduction of the new evaluation system in Osaka prefecture. The 2006 report equally considered the viewpoints of the Government (MEXT, on behalf of national and local prefecture authorities) that dialogue on the relevant issues with ZENKYO had occurred, followed by provision to all prefecture boards of information on the Joint Committee's 2005 interim report and its position on the issues. At the same time the Government reiterated its earlier contention that the matters of teacher incompetence and merit assessment are essentially matters of local management for which local boards have no obligation to enter into dialogue with teachers' organizations (unions), although in practice

consultations were widespread on proposed new measures. As noted above, the Government has consistently contended that Japanese law places these issues within the definition of management and operational matters that preclude negotiations with teachers' organizations.

- 24.** Considering the mission report, the Joint Committee recalls the extensive references in the 1966 Recommendation to the importance of consultation and, as appropriate to the issues, negotiation between competent authorities and teachers' organizations in determining educational policies as a positive contribution to the functioning of the system as a whole. Such roles for teachers' organizations may differ according to the policy, but the 1966 Recommendation explicitly urges such consultations on "school organization, and new developments in the education service". The Joint Committee understands that the principle behind the 1966 Recommendation, adopted unanimously on 5 October 1966 at the Special Intergovernmental Conference on the Status of Teachers, held in Paris, in which representatives of the Government of Japan and observers from teachers' organizations participated, is that such consultations are essential to the success of reforms. CEART08-2008-10-0283-1-En.doc 15
- 25.** The Joint Committee has carefully considered the mission's various findings, in particular a widespread understanding among many of the parties in Japan that the notions of negotiation and consultation (with "negotiation" leading to a bargained agreement and "consultation" being a more fluid and less conclusive process) are not necessarily qualitatively different. The Joint Committee appreciates that this may mean that the parties in Japan interact at several points on a spectrum ranging from simple discussion through to more concrete consensus building or even agreement, without making any categorical distinction as to the nature of the interaction. As the mission correctly points out, however, the 1966 Recommendation itself does make a distinction. Moreover, it is the understanding of the Joint Committee as already recommended in its 2005 interim report that consultation should be built on "ongoing discussions in good faith" since the Recommendation envisages that the parties "will approach processes in a spirit of cooperation", whether or not a consensus or agreement emerges from that process.
- 26.** In this light, the Joint Committee finds that the process of consultation between the national Government (essentially MEXT) and prefecture boards on the one hand, and teachers' organizations, on the other, is at most pro forma. Based on the mission's findings, the process of consultation differs somewhat among the prefectures, as might be expected in a decentralized educational system. Procedures rely more on personal than institutional links in some cases, and vary in the amount of information exchanged with teachers' organizations. Generally speaking though, employing authorities regarded their roles as limited to responding to opinions and questions when possible, often in the framework of input at public hearings open to all education stakeholders, and not extending to seeking closer relations with teachers' organizations that might lead to improved outcomes. Educational authorities, national and prefecture, consider that hearings with teachers' organizations are sufficient, whether or not proposed policies or decisions already taken are altered as a result. There is little expectation on the part of employing authorities that they should change policies on teacher evaluation as a result of teacher organization's viewpoints. However, the 1966 Recommendation calls for a consultative process that involves more than just public hearings or meetings with teachers' organizations limited to hearing their opinions.
- 27.** The Guidelines prepared by MEXT to help prefecture boards more equitably apply the appraisal systems established for teachers subject to appraisal for "insufficient ability" mark a significant advance in relation to the teacher evaluation system, in the sense that they make for greater uniformity across the 47 prefectures. At the same time, there is little evidence that the provisions of the 1966 Recommendation concerning social dialogue (consultation and negotiation) have been taken into account in developing and applying the Guidelines.
- 28.** To date, the evidence presented to the Joint Committee and to the mission points to a process which is limited by the legal provisions of Japan's public service laws and their interpretation. Referring to this legal

barrier and to available evidence, the Joint Committee notes not only that prefecture boards do not negotiate policies, criteria and procedures of teacher appraisal, but also that their engagement in consultations with teacher organizations in the spirit of cooperation envisaged by the 1966 Recommendation on this subject has not been clearly demonstrated. This is the case, whether the appraisal systems concerned either involve a determination that teachers do not have sufficient competence to teach, or are more generally part of performance assessment systems. The Joint

16 CEART08-2008-10-0283-1-En.doc

Committee considers that such a failure to consult, as it has previously affirmed, is inconsistent with the letter and spirit of the 1966 Recommendation.

- 29.** The Joint Committee notes that the mission did not find evidence of “established mechanisms for consultation with and exchange among education authorities and teacher organizations”. Consultations that occur are seldom in an institutionalized form. The general lack of established mechanisms for consultation led to considerable misunderstandings among the parties, and no doubt helps explain the often diametrically opposed views of employing authorities and teachers’ organizations throughout the history of this case before the Joint Committee. The parties did not have mutual expectations of the process for social dialogue, so the divergence in their views of the outcomes of discussions that did occur was not surprising.
- 30.** While the outcomes of merit assessment systems affecting teachers’ salaries and other employment terms clearly fall within the framework of matters which may be subject to negotiation, the Joint Committee notes a continuing and significant divide between the parties on matters regarded as management issues outside the scope of consultation with teachers’ unions, on the one hand, and questions of conditions of employment that might be the subject of negotiation under the 1966 Recommendation, on the other. The employing authorities cited to the mission the Public Sector Law without any supporting citations or evidence of the application of this provision elsewhere in the public service. Teachers’ organizations did not appear to accept this limitation, although they acknowledged that their employers did not have the right under Japanese law to negotiate written collective agreements. The Joint Committee notes that the relevant paragraphs of the 1966 Recommendation applicable to negotiation on salaries and working conditions of teachers are based on ILO principles of collective bargaining, and defers to the competent ILO bodies in that respect. <sup>7</sup>
- 31.** The Joint Committee concludes from the above findings that as consultation and negotiation procedures foreseen by the 1966 Recommendation operate only to a limited and imperfect extent in Japan, a widespread feeling of frustration and marginalization exists on the part of teachers’ organizations concerning the teacher evaluation system specifically, and education policy and other aspects of the profession referred to in the 1966 Recommendation, more generally. This is the case at the national and prefecture levels. The lack of a significant role in the teacher evaluation process in turn has a negative effect on the transparency and legitimacy of those processes, particularly in the eyes of the teachers themselves. Some evidence exists that such frustrations are compounded in the heavily feminized teaching profession by the fact that women are seriously underrepresented at all levels and on all sides (government and teachers’ organizations) in social dialogue exchanges and thus in the determination of policies and guidance concerning the teacher evaluation system in particular. The Joint Committee concurs with the mission’s findings that this may evidence as yet unappreciated forms of discrimination in contradiction with paragraph 7 of the 1966 Recommendation, as well as the simple absence of women teachers in the discussions and dialogue that do take place concerning their work and profession. <sup>7</sup> See, in particular: ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: individual observation concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) Japan (ratification: 1965) published: 2008; individual observation concerning Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) Japan (ratification: 1953) published: 2008. Also ILO Governing Body Committee on Freedom of Association: Case No. 2177, Case No. 2183, Report No. 350, Report No. 340, Cases Nos. 2177 and 2183; Report No. 328, Case No. 2114.
- 32.** The net effect is to compromise the application of basic principles of consultation and negotiation that

CEART08-2008-10-0283-1-En.doc 17

underpin cooperation and the chances of success in education reforms for greater quality and relevance in Japan.

## **Recommendations ]**

### ***Teacher assessment, competence and disciplinary measures***

- 33.** The Joint Committee recommends that the Government, both at ministry level and prefecture boards, should take steps to address poor perceptions of teacher evaluation systems as they apply to teachers considered to “have insufficient ability” or providing “insufficient instruction”. These steps would include ongoing review and modification as needed of the national Guidelines and their use by prefecture boards particularly with regard to their influence on professional standards, responsibilities, initiative and autonomy in the classroom.
- 34.** The Joint Committee recommends that a review and modification in the Japanese context should draw on the country’s own reputed ethos of collegiality and professional collaboration. Greater emphasis could be placed on school-based systems and mentorship, with external training deployed to consolidate daily experience, to address more general areas and to provide the opportunity to establish peer networks and support groups, with other teachers thus designated.
- 35.** The Joint Committee further recommends that objective criteria and procedures guaranteeing due process to determine whether teachers may be designated as not having sufficient aptitudes or skills to carry out their teaching responsibilities and require remedial training or reassignment should be strengthened in line with the findings in this report. This would mean ensuring the individual teacher’s right to be heard and represented before any recommendation is made, and guaranteeing the impartiality and sensitivity of the appeals procedure.
- 36.** It also suggested that such processes ensure opportunities for the boards to share experiences and good practices and for teachers and their organizations to actively contribute through a process of full and effective dialogue with a view to making sustainable improvements, widely accepted by all education stakeholders, including parents and students.

### ***Merit assessment***

- 37.** The Joint Committee recommends that the Government, both at ministry level and prefecture boards, should thoroughly evaluate the teacher assessment systems that have emerged as they relate to teacher remuneration and motivation. Such a review should be based on more comprehensive surveys of teacher attitudes, motivation and impact in the classroom, as well as advice from a range of experts on how best to utilize evaluation systems in the interests of quality learning on the foundation of strong teacher professional standards, responsibilities, initiative and autonomy.
- 38.** In this connection, and within a context of consultation and negotiation on such systems, the Joint Committee recommends to the employing authorities a certain number of principles advanced by the teachers’ organizations. The recommendations are to: 18 CEART08-2008-10-0283-1-En.doc
- make pay increment decisions in ways that avoid wider pay differences among teaching staff which have the potential for creating tensions that work against effective teamwork;
  - allow more training and time for assessors to carry out their task so as to reduce subjective or superficial evaluations;
  - place greater emphasis on multidimensional assessment criteria;
  - ensure that assessments are non-discriminatory in regard to race, colour, sex, religion, political opinion, national or social origin, or economic condition as set out in the 1966 Recommendation, as well as considerations of a private nature; and
  - seek joint agreement on an appeals (or grievance) procedure in which teachers’ organizations are represented and the procedures are thoroughly known to all teachers.

In line with recommendations made concerning teacher competence above, the educational authorities should consider how peer evaluation and whole school evaluations in use in, for example, other OECD countries, which avoid the negative aspects of individual merit assessment schemes, would not better suit the future needs and objectives of Japanese education. The Joint Committee, through its secretariat, would be prepared to assist with identification of such practices, if requested.

39. In line with more detailed provisions below, the Joint Committee recommends that employing authorities immediately take steps to subject the further design and implementation of performance assessment schemes that impact on salary increments and bonuses to a process of good faith consultation and agreement with the all representative teachers' organizations of the authority concerned.

### ***Consultation and negotiation***

40. The Joint Committee recommends that the Government, both at ministry level and prefecture boards, should reconsider their approach to consultation and, as appropriate to the issues in question, negotiation with teachers' organizations in line with the provisions of the 1966 Recommendation. Consultations on teacher assessment criteria, the procedures for assessment, guarantees of due process for individual teachers and the operation of merit or performance appraisal systems should be the object of good faith consultations. Similarly, matters affecting teacher remuneration and working conditions derived from merit assessment in particular should be the object of negotiations leading to an agreement.

41. The Joint Committee understands that reforms to achieve these objectives imply a change in the organizational culture to accept that decisions could be made or altered based on the substantive inputs of teachers and their organized representatives. The Joint Committee further recommends steps to create stronger institutionalized systems of consultation and negotiation according to the relevant issues for the teaching profession. To accompany these efforts, the Joint Committee recommends that capacity-building measures be adopted along the lines of the Guidelines developed by MEXT for many local employing authorities, and for teachers' organizations, to ensure that the roles and responsibilities of both parties are sufficiently understood and successfully applied towards agreed outcomes. As the mission was informed, there would appear to be several instances of good practices in this respect at different levels, which could be analysed more specifically and used as models for more widespread application.

42. The Joint Committee has previously noted that the 1966 Recommendation does not presume to remove certain issues from managerial authority. At the same time, respect for the numerous provisions of the 1966 Recommendation on consultation with teachers' organizations cannot be achieved in an environment whereby no contentious issues are subject to real consultation or negotiation on the basis of legal constraints considered applicable broadly to all public servants. The Joint Committee therefore recommends that the authorities apply relevant recommendations previously made by ILO supervisory bodies in this connection. <sup>8</sup>

CEART08-2008-10-0283-1-En.doc 19

43. The Joint Committee recommends further that the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO:

- (1) take note of its findings and recommendations as indicated above;
- (2) communicate to the Government of Japan, and through it to prefecture boards, the Joint Committee's commendation respectively for the Guidelines issued by MEXT on teacher assessment and on steps taken by prefecture boards to improve procedural guarantees of teacher appraisal systems;
- (3) request the national Government and all prefecture boards to make further improvements in teacher appraisal systems, including merit or performance related criteria and procedures, in line with the relevant paragraphs of the 1966 Recommendation and identified good practices in Japan or elsewhere;
- (4) request the national Government and all prefecture boards to review and, as needed, revise relevant legislation and practices so as to more fully apply the provisions of the 1966 Recommendation in matters of

- consultation and negotiation with all representative teachers' organizations, national and local;
- (5) request the boards of education to ensure that the procedures for appeal of decisions by teachers whose performance is deemed to be insufficient are compatible with the principles of the 1966 Recommendation; and
- (6) request the Government of Japan and all representative teachers' organizations to keep the Joint Committee apprised of progress and difficulties on the above, as well as to consider further technical and policy advice of the Joint Committee and its joint secretariat on these matters that might be considered helpful to the resolution of any difficulties. <sup>8</sup> See reports of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the ILO Governing Body Committee on Freedom of Association cited previously.