

2012（平成24）年7月9日

北海道教育委員会

教育長 高橋 教一 殿

勸告書

札幌弁護士会

会長 長 田 正 寛

札幌弁護士会人権擁護委員会

委員長 米 屋 佳 史

当会は、3,121名の申立人らからなされた2010（平成22）年9月27日付人権救済申立について、人権擁護委員会（以下「当委員会」という。）の調査結果に基づき、本書を以て勸告する。

勸告の趣旨

2010（平成22）年5月31日北海道教育委員会教育長（以下「相手方」という。）が決定・施行した「学校教育における法令等違反に係る情報提供制度に関する要綱」（以下「本件要綱」という。）は、

- 1 「法令等違反」という名目であれ、親が日常的に学校及び教師を監視すべき対象とし、その監視結果を「情報提供」という形で教育現場を介さずに教育行政機関である相手方に直接に持ち込むことを奨励する制度であること、「法令等違反行為」に学習指導要領違反を一律に含めていること、「法令等違反行為」のみならずこれが「まさに行われようとしている」ことまでも情報提供の対象としていること、情報提供者が広く「道民」とされていること、不利益処分の制裁を含む「措置」に関して適正手続が一切定められていないこと、教師に対する萎縮効果が現実に深刻なものとなっていること及び制定後の運用実績がなく「学校教育に対する道民の信頼の確保に資する」という目的を達成するための手段として合理性に乏しいことから、教育基本法第16条が禁止する「不当な支配」に該当し、申立人らの教育の自由（憲法第23条、同法第26条）及び子どもの教育を受ける権利（同法第26条）を不当に侵害する。
- 2 また、憲法上合憲性に疑義のある国家公務員法第102条第1項及びこれを受けた人事院規則14-7に規定する政治的行為を、勤務時間の内外等公務への影響を一切問うことなく一律に情報提供の対象となる「法令等違反行為」に含めていることから、申立人らの政治活動の自由（憲法第21条第1項）を不当に侵害する。

3 さらに、教師の日の丸に向かっての不起立行為や君が代の不斉唱行為を「法令等違反」に含めるような解釈適用ないし運用がされる場合には、かかる解釈適用ないし運用は、申立人らの思想・良心の自由（憲法第19条）を不当に侵害する可能性が高い。

よって、当会は、相手方に対し、本件要綱を直ちに廃止するよう勧告する。

勧告の理由

第1 事案の概要

本件は、北海道内の公立学校教職員である申立人ら3、121名が、2010（平成22）年5月31日に相手方が決定・施行した本件要綱によって、申立人らの教育の自由、政治活動の自由及び思想・良心の自由並びに子どもの教育を受ける権利を不当に侵害され、又は侵害されるおそれがあるものとして、同年9月27日、当会に対して人権救済申立を行ったものである。

第2 本件要綱の内容

1 本件要綱が制定された背景及び目的

本件要綱は、2010（平成22）年3月に「衆議院議員選挙にかかわり北海道の教職員が加入している職員団体の幹部及びその団体が起訴されたこと」を受けて制定されたものであり、その目的は、「学校教育に対する道民の信頼の確保に資すること」と定めている（第1条）。

2 本件要綱の概要

本件要綱は、「情報提供者は、別紙の法令等違反行為の例を参考として、教育政策課長あてに文書により情報提供を行うものとする。」と規定している（第3条第2項）。

上記の「情報提供者」とは、「道民（児童生徒の保護者、地域住民、教職員等）」（第2条第4項）、「情報提供」とは、「学校の運営及び教職員の職務に関し、法令や学習指導要領に違反する行為が行なわれ、又はまさに行なわれようとしている旨を北海道教育委員会に対し伝達すること」（同条第3項）と定められている。

3 情報提供の対象となる「法令等違反行為」について

情報提供の対象となる学校及び教職員の法令等違反行為として、相手方は、「1 学校教育法施行規則関係（学習指導要領等に基づかない指導）」及び「2 教育公務員特例法関係（政治的行為）」に分類し、前者については、「例えば、学校において、次のような事実があった場合には、法令等違反となるおそれがあります。」と定めた上で、「小中学校において、学習指導要領に基づき、各教科、道徳、外国語活動、総合的な学習の時間及び特別活動の指導が行われていない。」等例示し、後者については、「例えば、教職員に、1～4頁のような行動の事実があった場合には、法令等違反となるおそれがあります。」と定め、「違反行為の具体例」として公職選挙法、人事院規則14-7及び地方公務員法で禁止される政治的行為を列挙している（要綱別紙「学校及び教職員の法令等違反行為の例について」）。

4 情報提供があった場合の処理体制

相手方が情報提供者から情報を受理した場合は、当該情報について調査の必要性を十分に検討した上、調査を行うときはその旨を、調査を行わないときはその理由を、情報提供者に対し通知するよう努めるとともに（第3条第3項）、調査を行う場合には関係部署に調査の実施を指示し（同条第4項）、情報提供内容が市町村立学校に関するものである場合には当該市町村教育委員会に調査を依頼し（第7条第1項）、調査結果の報告を受けた場合には、「必要に応じて適切な措置を講ずるものとする」と定めている（第8条）。

第3 申立の趣旨

1 本件要綱による情報提供制度の問題点

本件要綱による情報提供制度の問題点は、

- (1) 第1に、近代国家にあるまじき密告制度となっているということである。通報者の匿名性が保障されている情報提供制度の下では、指摘を受けた教育に関して自由な意見交換ができない。また、教職員を互いに監視させ合うシステムに等しく、教職員はその一挙手一投足を常に誰かに監視された状態で教育活動に従事しなければならず、公権力による教職員の精神支配のための制度となる危険性がある。
- (2) 第2に、学校教育の場における個々の教職員の行為のみならず、学校運営そのものを情報提供の対象、すなわち学校教育を総体として監視の対象にしていることである。
- (3) 第3に、憲法の教育条項及び教育条理は、教育関係法令が教育の本質に適合的に定められるように求めているところ、「法令等違反」にいう「法令」の内容はこの見地から厳しく吟味されなければならないことを本件要綱は無視している。「法令」といっても行為禁止もあれば訓示にとどまるものもあり、しかも行為の要件該当性をめぐり解釈の分かれるものも少なくない。このように「法令」の内容を吟味しないまま、法令等違反のチェックのために衆目の力を借りるということは、学校教育を日常的に監視するという教育現場にそぐわない事態を日常的に招くものである。

さらに、「法令等」の「等」にいう学習指導要領については、いかなる限度で法的な拘束力を持たせるべきか、その法規範性について教育法上の見解の対立があるにもかかわらず、本件要綱は、一律に学習指導要領を「法令等」に含め、「法令等」の形式的な接触を

違法視している。

- (4) 第4に、本件要綱は、法令等違反行為が「まさに行なわれようとしている」事態をも情報提供の対象としており、法令等違反行為に直接該当しない教職員の行為についても、制裁を前提とした情報提供の対象とされてしまう危険性が高い。
- (5) 第5に、本件要綱は、対象となる教職員に対する「必要な措置」、すなわち懲戒処分を含む不利益処分を伴うものであるが、これに見合う適正手続が一切定められていない。
- (6) 第6に、本件要綱では、情報提供をする者は「道民」とされるだけで、情報提供の対象となる行為との関係での具体性ないし適格性をおよそ問わない、全くの無限定である。このことは、結局、学校運営と教職員の教育活動は、いわば四六時中監視の目に晒される状態におかれることを意味する。
- (7) 第7に、本件要綱に基づく情報提供制度は、そもそも教育が、これに携わる関係主体によって子どもの学習する権利の保障を実現するために互いに信頼関係を築きながら進めるべき文化的営為であるということを否定している。本件要綱は、学校、教職員を他の教育関係主体が監視の対象にし、密告の対象にするものであって、学校教育における教育関係主体間の信頼関係を破壊する。

以上の本件要綱の各問題点が、教育行政主導の下に学校教育の場で現実化し、色濃く反映されることになれば、教育活動の萎縮が生じ、相手方や他者の目を気にして自主性や自由な発想を過剰に抑える教育環境が生まれることとなり、教育活動の前提である精神活動の自由が侵害された状態が日常化される。

2 本件要綱の違憲性について

(1) 総論

本件要綱の本質は、北海道内の公立学校における学校運営及び教職員の教育活動全般について、情報を教育行政機関である相手方に広く通報ないし伝達させることで、一方では監視を強めるとともに、他方では不利益処分の威嚇を背景に、当該法令や学習指導要領を教育法の理念や教育条理に適合するものであるか否かを全く問うことなく、学校及び教職員に強制させる点にある。

本件要綱の下では、申立人らは、いわれのない情報提供、伝達が相手方に現になされ、あるいはなされるかも知れないという漠とした不安に苛まれていることに加え、不利益処分を受けることを恐れ、慮って、本来それぞれの学校で要請される自主的で伸びやかな教育活動を自ら抑制し、あるいは萎縮させられてしまっている。

このような事態は、申立人らの教育の自由（憲法第23条、同法第26条）及びその保障の目的である子どもの教育を受ける権利（同法第26条）が侵害された状態である。

また、相手方による本件要綱の具体的な実施は、申立人らの思想・良心の自由（憲法第19条）を侵害し、政治活動の自由（同法第21条第1項）を過度に規制するものである。

(2) 教育の自由（憲法第23条、同法第26条）の侵害

教師には教育活動の自由があり、それが憲法第23条、同法第26条、教育基本法第16条第1項及び学校教育法第37条第11項によって基礎付けられていることは、憲法学、教育法学の定説となっている。

すなわち、教師の教育の自由は、子どもの学習する権利を充足させることを媒介として、子どもの成長発達する権利を実現すること

にとって必要不可欠のものであることから、憲法第26条によって要請され、これと不可分のものということができ、また、教師の教育活動の自由が教育の主体性や真理教育の自由に基礎を置くとみるべきであることから、憲法第23条の学問の自由に含まれると理解されている。

また、教育基本法が「教育は不当な支配に服することなくこの法律及び他の法律の定めるところにより行なわれるべきものである」と定め（第16条第1項）、教育行政が公正かつ適正に行なわれなければならないと定める（同第2項）ところからも、教師の教育活動の自由を導き出すことができる。

以上のとおり、教師には教育研究と教育実践の自由が保障されなければならない、教師の責務は、子どもの人間的発達を保障し、その学習と探求の権利を充足させることにある。

そして、教育研究は、教師集団での交流を必要とするから、年間の教育実践の課程は教師間の十分な話し合いによって立案されるべきであり、このような教育課程編成権が教師集団にある場合において、かかる教師集団は民主的で自由かつ探求的であることが子どもの学習権保障にとって不可欠である。

そうすると、かかる教育研究においては、職場を基礎にした、不断の研究活動が奨励されるべきであり、その創造的適用と実践の自由は、一人一人の教師に委ねられているというべきである。

精神の自由に属する教育の自由は、その保障が及ぶ限り、法制度や行政上の措置によって萎縮させられることがあってはならず、この点が精神の自由が憲法上の価値として保障されていることの意味である。

しかし、本件要綱は、申立人ら教職員に対し、教育活動にあたっ

て「法令等」と括られる全ての法規範及び学習指導要領の記載の逐一に従うことを事実上強制するものであり、憲法第23条、同法第26条、教育基本法第16条によって保障されている人権である申立人らの教育活動の自由を侵害する。

(3) 子どもの教育への権利（憲法第26条）の侵害

憲法第26条は、全ての国民に対し「その能力に応じ、ひとしく教育を受ける権利」を保障し、「その保護する子女に普通教育を受けさせる義務」を負わせる。そして、人間らしい存在としての成長・発達を促すため、学習する権利の充足を求め、これを保障するに足る教育を求める権利は、国民、とりわけ子どもの基本的権利である。従って、憲法第26条の教育を受ける権利はまさに「教育への権利」と読み解かれるべきである。

本件要綱は、教職員に対して過度の自主規制を強い、学校における協働を阻んで、いじめや虐待、貧困と社会的格差の拡大が、学習する権利の享有主体である子どもの生存それ自体を脅かしている事態にあつて、教職員を目をまともにこれに向けさせない結果を招くなど、教師の教育の自由を否定するとともに、そのことによって教師の教育の自由が保障される根拠である子どもの教育への権利をも侵害するものである。

(4) 思想・良心の自由（憲法第19条）の侵害

本件要綱は、学習指導要領に形式的に従わないことのみをもって法令等違反とみなすことから、学習指導要領の強制によって申立人らの思想・良心の自由（憲法第19条）が侵害されるおそれがある。

すなわち、本件要綱に基づく相手方の措置は、教育的営みにおいて、教師がその思想・良心に基づいて発揮することが期待されている精神の旺盛な活動について、その法規範性の意義について見解の

鋭い対立のある学習指導要領に合致させるよう職務命令をもって強制するものであり、主体的な教育活動の内容が学習指導要領の細部まで徹底されていないというただその一事をもって違法視し、学校の内外から摘発させ、その威嚇によってこれを禁じるものであって、つまるところ教職員の思想・良心に反する内容の教育を学習指導要領によって強制しようとするものであるから、申立人らの思想・良心の自由を侵害する。

とりわけ、今日の学校教育の現場において学習指導要領と教育活動の関係が最も先鋭的に問われているのは、日の丸・君が代をめぐる問題であるが、学習指導要領を君が代斉唱義務の根拠としつつ、君が代斉唱を指導することを懲戒処分等の威嚇の下に教職員に強いることは、思想・良心の自由を侵害するものである。

(5) 政治活動の自由（憲法第21条第1項）の侵害

申立人ら公立学校教諭の政治活動の制限については、国家公務員法が適用されるものとされるところ、同法第102条は、制限される政治的行為の内容のほとんどを人事院規則に白紙委任し、人事院規則14-7は、勤務時間の内外、働きかけの相手方が誰であるか、活動形態等を問うことなく、特定の内閣、政党、候補者の支持等の政治的目的での寄付集め、署名活動、政治的団体刊行物の配布等、日常の政治的行為を広範に禁止している。

このような、公務への実質的な影響を問うことなく、政治活動の自由を広範に規制することは、過度に広範な規制であって、憲法第21条第1項に反し違憲であるというべきであり、少なくとも教職員の政治活動については、それが具体的な教育障害を予想させる限りにおいて適用されるにとどめられるべきである。

したがって、本件要綱に基づき相手方に申立人らによる政治的行

為の一切を法令違反行為であるとして広く伝達させる制度は、申立人らの憲法第21条第1項に裏付けられた政治活動の自由を過度に規制するものであって、申立人らの政治活動の自由を侵害する。

3 人権侵害の状況についての申立人らの主張

本件要綱による人権侵害の具体的状況についての申立人らの主張内容は、次のとおりである。

(1) 申立人らの教育の自由に対する萎縮効果及び子どもの教育を受ける権利・学習権の侵害については、

ア 中学校で社会科を教える申立人らの一人は、歴史分野では、歴史的認識の上で論争になっている日韓併合、沖縄戦における自決問題、南京大虐殺等について、また、地理分野での日本の領土問題について、「子どもたちの発達段階に合わせて踏み込んだ授業ができなくなる状況が生まれる」と述べている。

イ 小学校で社会科を教える申立人らの一人は、近代史は子どもたちに事実を伝えることを通じて教えることが多く、事実を忠実に伝えようと努めてきたし、これからもそのようにすることが教師としての使命であると考えているが、情報提供制度によって「自らに規制をかけてしまうことが考えられます。（できる限りならないようにしなくてはなりません）これは、子どもたちが本来きちんと教授されるべき歴史の事実を、しっかりと教えられないということにつながりかねず、結果として学習権の侵害となります。」と述べている。

ウ 中学校で社会科を教える申立人らの一人は、第二次世界大戦の単元学習について、より具体的に「これまで、子どもたちの興味・関心を高めるために読み物資料や視聴覚教材等を用い、戦争が起

こった原因や悲惨な結果について子どもたちに考えさせる場面を設定する等、創意工夫した学習内容を子どもたちと共に創ってきた。」そのことは、子どもの教育を受ける権利をより豊かなものとするのであり、子どもたちの多様な学びの機会を保障することであると考えるからであるが、「通報制度の導入によってこれまでのこうした教育実践の成果に手応えを感じながらも、子どもたちの背後の影に萎縮してしまう結果」「教科書に書かれた文言から一步も踏み出せない範囲の知識と内容を、子どもたちに与えるだけの授業を強いられることとなっている」、これは、子どもたちから自由で多様な「学ぶ権利」を奪うことであり、教職員から「教師」としての誇りや自負を喪失させることであると述べる。

エ 高等学校で地歴公民を教える申立人らの一人は、「高校生の学習は、生徒と教員の開かれた関係において、思想の強制や価値観の押しつけ等が起こらないような配慮の下に行われるべきである。また、学習内容については、多様な意見や主張を含むものを偏見なく取り扱い、生徒が主体的に考え、判断することを促す必要がある。」本件要綱が具体的に運用されれば、学習活動の全体像、系統的取り組みの中で捉えることなく、例えば授業の断片を捉えて「特定の思想を扱った」「何党の政策を紹介した」等と通報されることが十分予測され、そもそも授業で思想そのもの、価値観を含む見解を扱うこと自体が偏向であると攻撃される恐れがある。しかし、「高校では、現実の政治事象や社会問題を扱う中で、生徒の知識・判断力を育成することは重要な教育活動であり、上記のような授業の取り扱いは避けることができないものである。」「生徒の主体的な思索・判断能力を育成するために、幅

広い教材を用意することは教員の重要な職務であるにもかかわらず、通報制度でこのような職務にブレーキがかかり、結果として生徒の学ぶ内容が制約される事態が起これかねない。これは生徒の教育を受ける権利の侵害である。」と述べる。

さらに、同申立人は、本制度による通報が密告ともいふべきものであり、それがいかに教育の本質を、したがって教育の自由を侵害するものであるかを問い、「授業を行う場は決して密室ではなく、教職員と生徒の交流の場である。教職員はこの場で伝えることに責任を持ち、誤りがあれば随時訂正をすることを意識して行わなければならない。発言は公的なものであり、保護者にも届くものであることを認識しながら職務を行っている。もし誤りがあれば保護者にも指摘してもらい、相互の率直な交流において授業を改善していきたいと考えている。また、そのように開かれた職務を遂行することに生きがいを感じている。今回の通報制度は、そのような教職員の頭越しに密告することを奨励するものであり、個人の尊厳を侵害するものである。保護者が、行政機関の力を借りて教職員に対する不満をはらそうとすることが恒常化するならば、そこには尊厳ある人間同士の関係は存在しなくなる。そのような場で教職員が人間らしく職務を行うことは不可能になるであろう。」と述べる。

(2) 本件要綱が「法令等違反」に学習指導要領を含めていることについては、

ア 小学校6年生の社会科の授業で、古代に関心を持たせるために北海道内の縄文遺跡を巡った際の写真を使用したり、独自の教材を開発してきたという申立人らの一人は、「この制度によって、教科書に記載のないものは、1つ1つ学習指導要領との関係を説

明しなくてはならないのではないかと不安に感じており、教科書記載以外の教材を開発・使用することを躊躇してしまう。」と述べる。

イ 小学校で教える申立人らの一人は、本件要綱によって教員の専門性が否定されはしないかと怖れる、として「教師は常にすべての子どもにとって身につけさせなければならない学力とは何かを追求し続ける一方で、一人ひとりの子どもの学習の状況を見極め、一人ひとりの子どもにとっての学力とは何か、ということも同時に考慮しながら、教育課程の検証を行い、授業を組み立てています。私たちの仕事は永遠にこの繰り返しであり、終結することはありません。これこそが私たち教師の専門性なのです。学問の自由に裏打ちされた科学、文化、芸術についても成立過程とその真理・事実をそれぞれの子どもの発達段階に応じ系統的・組織的に編成し実践していくのが私たちの職務であるとする、教師としての資質と技能は多岐にわたり高い専門性が要求されるのは言うまでもありません。」授業においては学習指導要領に基づいた検定教科用図書を使用しているが、この教科書が地域や子どもたちの実態に即したものであるかという点必ずしもそうではないし、教科書どおり教えれば子どもたちの学力が習得されるかといえばそうではない。例えば、「理科の『植物の吸収と光合成』の記述では、植物は日光の当たらない夜は呼吸していないととれるような記述内容となっています。また、最近でも算数で円周率を3とする等、円周率の意味と数の世界を全く否定するような取り扱いをしています。私たちは自らの専門性を磨く中でこのような教科書の弱点を見抜き、『教科書で教える』ことを実践してきました。教科書どおり教えていけば子どもの学力と発達が保障さ

れるという幻想を持つことは子どもたちにとって不幸をもたらすこととなります。私たちは『教科書を教える』ことが仕事ではありません。子どもたちには教科書を通して物事の本質に近づくことを学習させようとしているのです。」と述べる。

さらに、同申立人は、教科書を使って教えるということは、目の前の一人ひとりの子どもの学習する権利をどう保障するかという視点に立って教科書を分析し、伝え分かつべき内容を探求して、子どもたちに提示していくことではないか、と考えるが、「教科書を教科書どおり教えない教師は通報されるという状況が生まれ、結局、情報提供制度は教員が子どもたちに真実を伝えること、伝えたい内容を制限することに利用されるのではないかと述べる。

ウ 中学校で教える申立人らの一人は、その時期、その場所での最も効果的と思われる授業を展開することこそが子どもたちにとって最良の教育と考えるが、学習指導要領に従っていないことを指摘され、通報されるのであれば、「教科書一辺倒の授業しかできず、それだけでは多様な子どもたちに対して、対応できるものではなくなってしまう。」と述べる。

エ 小学校で教える申立人らの一人は、子どもの知的好奇心は、「その子を取りまいている家庭・社会・自然環境・情報やその日の感情によって大きく左右されるのですから、同じ教材を利用しても、指導者の個性や子どもたちの実態や一人ひとりの能力によって同じ授業ができないことは百も承知であると思いますし、『学び』は人によって違い、いや、むしろ、違わなければなりません。」として、学習指導要領に忠実に従っているかどうかのみを判断基準にして通報させるのは、「子どもたちのために自由であるべき

教育の監視体制に他ならない」と述べる。

(3) 申立人らの思想・良心の自由の侵害について、中学校で教える上記(2)ウの申立人は、「本件要綱により、日の丸・君が代の強制に対して反対の意思を表明することすら許されない環境ができあがり、教職員の思想・良心の自由が全く保障されないことになってしまふ」と述べる。

(4) 申立人らの政治的行為の自由の侵害については、

ア 小学校で社会科を教える上記(1)イの申立人は、教師であっても自分の生活があり、住んでいる場所で生き生きと生活していく権利がある、しかし、情報提供制度によって、「あの先生はあんなことをしている・・・という地域の目を気にするようになって来ています。生き生きと生活していくことができなくなっているのです。これは基本的人権の侵害であるといえます。」と述べる。

イ 中学校社会科の教員として、将来の主権者を育てるという職務上の使命感を持って授業を行ってきたという上記(1)ウの申立人は、「もちろん私たちは教育公務員ですから、職務上の地位を利用して政治活動を行うことは論外です。ただ、一人の市民として、主権者として、参政権が保障されていることは他の職業の人となんら変わりはないはずです。ましてや子どもたちを将来の主権者として育てていく使命を感じている私にとって、この通報制度により自らの権利を自己規制していくジレンマは、まさに基本的人権の侵害だと強く感じているところです。」と述べる。

ウ 小学校で教える申立人らの一人は、「この制度の下では勤務時間外に、例えばプルサーマル発電設置反対の宣伝を行うことが、禁止されている政治的行為であるとされて通報の対象となることは明らかと思われるが、これにたじろいで行為を自粛してしま

うことは、日頃の教育を通じて子どもたちに教科指導面に加え、自治的活動などの領域で自分の意思を表明することの大切さを指導していることとの関係で矛盾を突きつけられることになる」と述べる。

(5) 本件要綱によって保護者、教職員間の信頼関係が阻害されることについては、

ア 高等学校で地歴公民を教える上記(1)エの申立人は、「教育は、生徒、保護者、教職員が互いに協力しながら行われるべきものであり、相互の信頼関係が基盤となっていなければならない。保護者が教職員の問題点を道教委に通報するという今回の制度は、この信頼関係を根底から損なうものである。率直にものを言い合える人間関係が望ましい教育環境を形成するのに対し、この制度の下では、疑心暗鬼や相互不信が生まれやすい。通報を怖れる教職員が形式的な発言しかしなくなれば、教育にとって大きな損失である。教育上の問題点について、保護者・教員が誤解をおそれず意見交換をすることが、生徒の発達を促すために重要な場面が多々ある。保護者・教員が手を携えて教育の主体とならなければならないのに、この制度は教育の主体を分断してしまうものである。」と述べる。

イ 小学校で社会科を教える上記(1)イの申立人は、「学校教育は保護者との連携が非常に大切です。学級便りや懇親行事などで、教師として自分の考えを述べたり、保護者の考えを聞いたり、お互いに率直に話をするのが大切です。しかし、通報制度が導入されたことにより、自分の考えを率直に述べることができなくなっています。これは、明らかに今後の教育活動に支障をきたしていくと言えます。」と述べる。

第4 当委員会の調査の経過概要

1 本調査開始の経緯

本件3, 121名からの人権救済申立については、2010（平成22）年9月27日、当会理事者から当委員会に付託され、当委員会は、追加選任された当委員会委員を含め、同年11月26日開催の全体委員会（定例）において、予備調査班を編成し、予備調査を開始した。

予備調査は、本件要綱制定過程に関わる北海道議会（本会議、文教委員会）の審議内容、これらに関する報道資料、本件要綱制定の端緒となった相手方による教職員の服務規律等実態調査に関わる資料、本件要綱に対する諸団体の意見・要望書、日弁連による意見書等を中心に、これらを精査・検討し、「人権が侵害され又はそのおそれ」（当委員会事件処理準則第2条第1項。以下、同準則を「処理準則」という。）の有無を調査した。

その結果、2010（平成22）年12月21日開催の全体委員会（定例）において、「現時点において、本件要綱に基づき、申立人らが道民から通報され、又は、相手方又は市町村教育委員会による調査対象とされ、もしくは、具体的な不利益処分等を受けた（あるいは、そのような不利益処分を受ける具体的危険に晒されている）という事実主張はなく、また、そのような事実に接してもいないが、申立人も主張するとおり、内心・精神活動の自由の領域に属する権利（人権）については、その性質上、それが制約されている状態をもって、侵害（又は、少なくとも侵害のおそれのある状態）と認識することは可能であって、具体的な不利益処分がなされていないことが人権侵害性を否定する理由とはならない。よって、当委員会が、本申立につき、所要の措置（処理準則第10条）をとる必要性・相当性を適切に判断す

るためには、本調査開始決定のうえ、必要な調査を経由すべきである。」との予備調査報告を了承し、本件について本調査を開始することとし（同第5条第3項第1号）、その旨申立代理人に通知した（同第5条第4項）。

2 ヒアリングの実施

当委員会は、先に編成された予備調査班をもって事件委員会とし（処理準則第6条）、2011（平成23）年1月17日、申立代理人から上記第3「申立の趣旨」3項「人権侵害の状況についての申立人らの主張」に記載したとおりの人権侵害が申立人らに生じている旨を確認したほか、申立人らのうち2名に対し、本件に関するヒアリングを実施した。

(1) 上記ヒアリングにおいて、教師の授業の内容・方法に対する影響としては、

ア 「通報制度もさらに実施されたということで、ある意味では自由にいろいろな教材を取り上げて授業を進めることが困難になるのではないかと。あるいは自粛したほうがいいのではないかとというような感覚が職場に広がっているので、そういったような状況での懸念がある」、「『心のノート』という文科省が配布している道徳の教材があるのですけれども、その部分で、近隣の学校ですけれども、『何であそこの学校は使っていないのだ』というクレームが保護者からあったというのは聞いています。ただ、その『ノート』の活用については各学校に任せられている部分があるので、一律にこうしなさいということではないのですけれども、そういうような保護者もいるということは事例としてはありました。学習指導要領どおりやっていないのではないかとということです。」

イ 「教員同士の話の中では、『生の価値観が出るような教材は扱にくいね』とか、あるいは『意識してバランスをとっていろいろな教材を並立させるような授業のやり方をしなければならないね』という話は出ています。ただ、授業というのは、例えば1回の授業でこっちの主張を扱ったからこの先生はこちに偏っているとか、そういうふうに判断できるものではないと思うのです。継続して行われるものですから、継続して行われた全体をとらえて生徒に伝えたいものを我々は実践しているわけですから、今回の通報制度だと、非常に直感的な印象、1回限りの印象、あるいは断片的な印象を生徒なり保護者がとらえて、それを云々するという危険性が非常に高いように感じるわけです。道教委も何でもどんどん通報しなさいということであれば、全体像を見ないで、部分を拡大解釈して通報するということが十分考えられるので、やっぱり1回1回の授業でいつもバランスをとらなければならないとなると、非常に授業の展開に制約を感じるということは、やっぱり無意識のうちにはみんなが持っているかなという感じがします。」

ウ 「今まで普通だと思って使っていた戦争の被害の写真ですとか、そういうような事件の内容ですとか、あるいは先ほども出ましたけれども、新聞記事ですとか、新聞記事はすごくよく使っていたのですけれども、先ほどの事件にもありましたように、新聞記事すら偏向かと言われるようになると、本当にこれを使っているのかという気持ちがどうしても出てしまうのですよね。そうすると、『いや、じゃ、何かあったら困るから、教科書どおりやろう』と。極端な話ですけれども、今までせっかく子供たちのために創意工夫して、何とか理解をさせようとか、意欲を、関心を持たせ

ようとした部分が、どうしてもおぎなりの授業になってしまうのでないか。」、

等の発言があった。

(2) 保護者との関係における影響としては、

ア 「保護者との関係でいえば、やっぱりさまざまな考え方の保護者だとか、立場の人だとか、30人の学級、40人の学級だったらあるので、それは今までと全然変わらないと思うのです。ただ、こういう制度ができたことによって、『この人は僕のことをもしかしたら通報するのかもしれないな』とか、そういうような対象として見ざるを得ないというか、見ることの悲しさというか、そういうことがあります。」、

イ 「保護者との関係というのは非常に微妙な難しい問題を含んでいて、日夜生徒と向き合うということは、後ろにいる保護者と向き合うことであって、絶えずその中で我々はバランスをとりながら、配慮しながら仕事をしていて、それがあある意味で教員の仕事の中の非常に大きな部分だというふうに感じているのです。これは特に担任をする教員であれば、保護者の理解をうまくつくり上げることが生徒とうまくやっていく非常に重要な要素なわけです。そういう意味では、教員というのは常に保護者のことを意識しながらするのが日常生活なのですよね。それが、今回の通報制度は、何か問題が起きたら、我々に言うのではなくて、ダイレクトに行政のほうに言って、行政のほうから何か処分があるのではないとか、そういう形の全然違う回路を恒常化させようとする制度のように思えるのです。こうなった場合に、教員と保護者の関係が、信頼関係ではなくて、いつか密告されるかもしれない存在というふうに考えることが日常化するとしたら、これはやっぱり

非常に生徒にとってもマイナスだし、教員の仕事にとってもマイナスです。」、

ウ 「この制度があるがゆえに、やり方はともかく行政に頼って、すぐことを解決するような、いわゆる間のクッションになるような作用がだんだん学校現場に少なくなるのでないか。」、

エ 「生徒をうまく育てるために家庭の協力が必要なケースが多いのですけれども、往々にして、親が子育てをほとんどしていない、あるいは、学校の方針に対して、全く反対の考え方を持っている、むしろ敵意を持っている、さまざまな家庭があって、生徒とうまくやっていくためには家庭の中に入り込まなければいけない。そういう場面も結構あるのです。そうすると、入り口のところで誤解を招く、行くだけですごい激しい口論になってしまうとか、やろうとしていることが曲解されたりだとか、そういったことはあるのです。そこを乗り越えて、本当の意味での理解を得られないと、子供と本当のいい関係を結べない。子供とのいい関係を結ぶということは、保護者も巻き込んだ形での理解であるという、そういうところに苦しんでいる先生というのは、結構いろいろな学校にいると思うのです。そういう人にとって、この通報制度を悪用されるというか、保護者のほうが意識的に教員を悪者に仕立てようとするれば、これは十分使える手段になってしまうし、やろうとしていることの全体像が理解されないで、トラブルがますます激しくなってしまう要因になりかねないという、そういう非常に危険性を感じます。」、

オ 「保護者のちょっとした反応に過剰に管理職が反応するというのは、前よりやっぱり顕著になった感じはします。すぐ対応しなければいけないという、中身よりもむしろ形式をともかく整える

ことのほうが重要視されるようになったという印象は受けています。」、

等の発言があった。

- (3) 教師の政治活動の自由との関係では、

「一市民として、その主張の内容だとか政策を聞く権利は当然の権利だと思うのですが、もしかしたらそういう場にも行ったら、そこにたくさん人が集まっている中で、先生が来ていたから政治的行為ではないかというふうに言われるのではないかなという心配はしています。特定の候補者に肩入れするわけではなくて、ニュートラルな気持ちで聞きに行こうとした場合であっても、そういうおそれがある。」、

等の発言があった。

3 照会の実施

- (1) 当委員会は、相手方に対する照会を行うこととし、その照会内容を検討のうえ、2011（平成23）年8月31日、相手方に対し、本件要綱の趣旨・目的、法令上の根拠のほか、本件要綱の運用に関わる事項、すなわち、情報提供・受理の実績（第3条第2項）、本件要綱に基づく調査・不調査の実績・内訳（第3条第3項）、措置の実績（第8条第1項）と内容、運用状況の公表（第8条第4項）実績等を文書照会した。

- (2) 相手方からは、合理的な期間内の回答がなかったため、2011（平成23）年10月26日に改めて回答を要請したところ、同年12月29日に至り、北海道教育庁総務政策局教育政策課より、文書により回答を得た。相手方の回答の概要は以下のとおりである。

ア 本件要綱を制定するに当たり、長崎県教育委員会法令違反等通

報制度を参照した。

イ 本件要綱第3条第3項の「調査」に関し、情報提供の窓口は教育政策課長としており、提供された情報の内容や信憑性を十分に精査した上で、調査の要否を決定することとしている。

調査の要否の決定にあたっては、

- (ア) 情報到達後、教育政策課において、氏名・連絡先及び客観的事実の確認など、寄せられた情報の判別を行う。
- (イ) 判別の結果、情報が法令等違反に該当しない場合については、これまでどおり個別広聴として対応する。
- (ウ) 判別の結果、情報が法令等違反行為に該当する場合は、情報の具体性や信憑性を勘案し、関係部署や、必要に応じて関係教育局と調査の要否に関する協議を行う。
- (エ) 関係部署等と協議し、検討した結果、調査を行うこととなる場合は、教育政策課長が担当部署に調査を指示する。
- (オ) 指示を受けた関係部署は、道立学校に係る場合は速やかに調査を実施し、市町村立学校に係る場合は関係教育局を經由し、市町村教育委員会に調査を依頼する。
- (カ) 教育局における窓口は、情報内容に応じ企画総務課長又は教育支援課長とする。

ウ 虚偽の情報提供への対応については、情報提供者の責務として不正な利益を得る目的、教職員を誹謗中傷する目的、第三者に損害を与える目的で情報提供してはならないこと、また、情報提供者は、原則として、氏名及び連絡先を明らかにし、客観的な事実に基づき、情報提供を行うことを求めている。提供された情報については、内容や信憑性を十分に精査した上で調査の要否を決めることとしており、誹謗中傷も含め、虚偽申告により学校や教職

員に無用の混乱を招かないよう制度の適切な運用を図っていく。

エ 本件要綱第 8 条第 4 項の運用状況の「公表」について、適応する情報の提供があった場合はホームページ上で運用状況を公表していく。なお、事実確認のできた情報については、当該情報の概要と措置状況等をホームページで公開する。

オ 本件要綱の運用実績について、制定後、2011（平成23）年12月29日回答時までの間、保護者や地域住民から本件要綱に基づく情報提供は寄せられていないが、学校教育に関する様々な指摘・意見・要望など、法令等違反に該当せず、対象とならない情報は20件程度寄せられており、従前どおり個別広聴として対応した。

第5 当委員会の判断

1 本件要綱により侵害され、又は侵害されるおそれのある人権

本件要綱により、侵害され、又は侵害されるおそれのある人権としては、教師の教育の自由（憲法第23条、同法第26条）、政治活動の自由（同法第21条第1項）及び思想・良心の自由（同法第19条）並びに子どもの教育を受ける権利（同法第26条）が考えられるので、それぞれについて本件要綱による人権侵害の有無について検討する。

2 子どもの教育を受ける権利及び教師の教育の自由との関係

本件要綱は、情報提供の対象となる「学校及び教職員の法令等違反行為の例」として「1 学校教育法施行規則関係（学習指導要領等に基づかない指導）」と定め、「小中学校において、学習指導要領に基づき、各教科、道徳、外国語活動、総合的な学習の時間及び特別活動の指導が行われていない。」等例示しており、教師に学習指導要領の遵守を事実上強制するという効果を持つことから、子どもの教育を受ける権利及び教師の教育の自由との関係で、本件要綱の憲法適合性を検討する。

(1) 子どもの教育を受ける権利の保障

憲法第26条第1項は、教育を受ける権利を保障している。教育を受ける権利は、その性質上子どもに対して保障され、その権利の内容は、子どもの学習権を保障したものと解されている。

子どもの教育は、子どもが将来一人前の大人となり、共同社会の一員としてその中で生活し、自己の人格を完成、実現していく基礎となる能力を身につけるために必要不可欠な営みであり、また、共同社会の存続と発展のためにも欠くことのできないものである。

(2) 教師の教育の自由の保障

ア 憲法第23条の学問の自由は、教授の自由を含むところ、教師も教授の自由を有しており、また、子どもの教育を受ける権利が十分に保障されるためには、充実した学校教育が不可欠であり、教師の教育の自由は、子どもの個性に応じた教育の実践に不可欠の前提となる。

したがって、教師の教育の自由は、教師が公権力によって特定の意見のみを教授することを強制されないという意味で憲法第23条により、また、子どもの個性に応じた教育の実践に不可欠の前提となるという意味で憲法第26条によって保障されるというべきである。

イ 最高裁判所1976（昭和51）年5月21日旭川学力テスト事件大法廷判決（以下「旭川学力テスト事件判決」という。）も、「憲法の保障する学問の自由は、単に学問研究の自由ばかりでなく、その結果を教授する自由をも含むと解されるし、更にまた、専ら自由な学問的探求と勉学を旨とする大学教育に比してむしろ知識の伝達と能力の開発を主とする普通教育の場においても、例えば教師が公権力によって特定の意見のみを教授することを強制されないという意味において、また、子どもの教育が教師と子どもとの間の直接の人格的接触を通じ、その個性に応じて行われなければならないという本質的要請に照らし、教授の具体的内容及び方法につきある程度自由な裁量が認められなければならないという意味においては、一定の範囲における教授の自由が保障されるべきことを肯定できないではない」と判示し、一定の範囲における教師の教育の自由を認めているところである（日本弁護士連合会2007（平成19）年2月16日付「公立の学校現場にお

ける『日の丸』・『君が代』の強制問題に関する意見書」（以下「日弁連意見書」という。） 28頁参照）。

(3) 教育の自由に対する制約の合憲性判定基準について

憲法の予定する教育を実現することを目的として、我が国においては教育基本法が制定されており、同法第16条第1項は、「教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきものであり、教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない。」と定めているが、同規定は、改正前の教育基本法第10条第1項と同じく、教育が国民から信託されたものであることを前提に、教育は、この信託に応えて国民全体に対して直接責任を負うように行われるべく、教育行政機関による不当な支配に歪められることがあってはならないとして、教育がもっぱら教育本来の目的に従って行われるべきことを示したものである。

したがって、教育行政機関である相手方が、教育行政を実施するに当たっては、教育に対する「不当な支配」とならないよう、ひいては子どもの教育を受ける権利の充足を妨げることのないように十分意を用いなければならず、逆に「不当な支配」に当たると評価される教育行政は憲法第26条及び教育基本法第16条（改正前同法第10条）に違反することとなる。

そして、教育行政の実施が教育に対する「不当な支配」に当たり、教育の自由に対する侵害となるか否かは、旭川学力テスト事件判決が行政機関による教育内容への不当介入を禁じた上記改正前教育基本法第10条における「不当な支配」の判断基準として判示した「必要かつ合理的と認められること」（①許容される目的であること、②手段が必要かつ合理的と認められること）を基準とすべきである。

(4) 本件要綱が教育に対する「不当な支配」に当たること

ア 目的の許容性について

本件要綱の目的は、「学校運営の適正化による学校教育に対する道民の信頼確保に資すること」に定められているが(第1条)、この目的自体は、一応首肯できるものである。

イ 手段の必要性・合理性について

しかしながら、本件要綱は、上記目的を達成するための手段として必要性・合理性が認められるとは到底いえないものであり、教育基本法第16条が禁止する教育に対する「不当な支配」に当たると評価せざるを得ない。

(7) 学校現場と親との信頼関係を著しく阻害すること

本件要綱は、制度の本質として、学校長や教職員によって協働して作り出される学校現場と、学校に通う親(ないし保護者。以下同じ。)との間の信頼関係を著しく阻害する制度であるといわざるを得ない。

親は、専門的教育機関である学校及び教師に、子どもに教育を受けさせる義務・責務の一部を信託しているのであり、親と学校・教師は、子どもの教育を受ける権利を十分に保障するために、協働し、協力し合う関係に立っているというべきである。

子どものためのより良い教育環境を創設するためには、子どもの教育を受ける権利を充足する教育関係主体としての親、学校及び教師が、学校現場において、相互の信頼関係を前提に、保護者会、個人面談などの場を通して、真摯かつ緊密な意見交換を行うことが必要不可欠である。

このような親、学校及び教師間の相互の信頼関係があって、初めて子どもの教育を受ける権利を充足するに相応しい教育環

境としての学校が実現されるのである。

しかしながら、「法令等違反」という名目であれ、親が日常的に学校及び教師を監視すべき対象とし、しかもその監視結果を「情報提供」という形で教育現場を介さずに教育行政機関である相手方に直接に持ち込むことになれば、教師は親を監視者とし、しか見ることができなくなってしまう、相互不信と不和をもたらし、親、学校及び教師間の相互の信頼関係は著しく阻害され、その結果、子どもの教育を受ける権利を充足するという教育の目的が達成できなくなることは明らかである。

このような情報提供を奨励する本件要綱は、そもそも親、学校及び教師間の相互の信頼関係を不可欠の前提とする学校教育と本質的に相容れないといっても過言ではない。

(イ) 「法令等」に学習指導要領を一律に含めていること

また、本件要綱は、別紙において、法令等違反行為の典型例として学習指導要領違反を挙げている。

学習指導要領の法規範性については、旭川学力テスト事件判決が、国の教育行政機関が法律の授権に基づいて義務教育に属する普通教育の内容及び方法について遵守すべき基準を設定する場合には、教育の自主性尊重の見地のほか、教育に関する地方自治の原則をも考慮すると、教育における機会均等の確保と全国的な一定の水準維持という目的のために必要かつ合理的と認められる大綱的な基準を定めるに止められるべきものと解しなければならないと判示した。

その上で、同判決は、当時の中学校学習指導要領につき、ある程度細目にわたり、かつ、詳細に過ぎ、また、必ずしも法的拘束力をもって地方公共団体を制約し、又は教師を強制するの

に適切ではなく、また、はたしてそのように制約し、ないしは強制する趣旨であるかどうか疑わしいものが幾分含まれているとしても、学習指導要領の下における教師による創造的かつ弾力的な教育の余地や、地方ごとの特殊性を反映した個別化の余地が十分に残されており、全体としてはなお大綱的基準としての性格を持つものと認められる場合に、その内容においても、教師に対し、一方的な一定の理論ないし観念を生徒に教え込むことを強制するような点は全く含まれていないときには、学習指導要領は、必要かつ合理的な基準の設定として是認できると判断した。

このように、学習指導要領は、それ自体で形式的に法的拘束力を有するのではなく、教師の教育の自由を前提として、教育の機会均等の確保及び全国的な一定水準の維持という目的のために大綱的基準としての範囲でのみ法的拘束力が認められるにすぎない（日弁連意見書16頁～19頁参照）。

したがって、学習指導要領の法的拘束力が認められるかについては、同要領の各条項の記載事項や内容に即して個別具体的に慎重な判断が必要とされているにもかかわらず、本件要綱別紙の法令等違反の例を見る限りでは、本件要綱は、学習指導要領における条項の別を問わず、あらゆる学習指導要領違反を一律に情報提供の対象としていると解さざるを得ず、教育の自由に対する配慮を著しく欠き、子どもがそれぞれ個性に応じて多様な教育を受ける機会を奪いかねない。

さらに、学習指導要領の各規定の抽象性に鑑みれば、情報提供の対象となる学習指導要領違反については、いかなる学習指導要領違反が「法令等違反」に当たり、情報提供の対象となる

のかがそもそも明確でなく、教師にとって情報提供の対象となる行為を予測することは著しく困難であり、教師による教育内容の決定プロセスを過度に萎縮させる結果となる。

- (ウ) 「法令等違反」が「まさに行われようとしている」ことまでも情報提供の対象としていること

本件要綱は、「法令等違反」行為のみならず、「法令等違反」が「まさに行われようとしている」ことまでも情報提供の対象とおり、教育活動に対する事前抑制となるばかりか、どのような状態をもって「まさに行われようとしている」と判断するのかが全く明らかではない。

したがって、教師同士が教育内容について事前に相談することなど、日常的に行われている教師同士の意見交換すら萎縮させる結果になりかねない。

- (エ) 情報提供者が「道民」とされていること

さらに、本件要綱は、情報提供者について「道民」と広く規定しており、かつ、情報提供の対象となる法令等違反行為は、限定が一切付されておらず、公務中の行為に限られず、私生活上の行為にも及ぶことから、教師が公務を離れた私生活の領域においても、「道民」全体から監視されているのではないかという不安を常に抱くことを余儀なくされることになる。

相手方は、提供された情報の内容や信憑性を十分に精査した上で、調査の要否を決定することとしている旨回答するが、本件要綱においては、情報提供を行おうとする「道民」がまず一次的に情報提供の対象となる「法令等違反行為」に該当するか否かを判断した上で、相手方に情報提供をする制度となっていることから、本件要綱が情報提供の対象としてそもそも想定

しない行為までもが情報提供される可能性が高く、教師にとっては、常に誰かに監視されているのではないかという不安を払拭できず、教師の教育活動や後述する政治活動を不当に萎縮させかねない。

(オ) 適正手続の定めがないこと

しかも、本件要綱は、提供された情報について調査結果の報告を受けた場合には、相手方は「必要に応じて適切な措置を講ずる」と定めている（第8条第1項）。そして、上記「措置」には不利益処分の制裁が含まれていると解されるが、「措置」のうち懲戒処分については法令の定めるところにより別途告知・聴聞の機会が保障されているものの、その余の措置について本件要綱にはこれに見合う適正手続が一切定められていない。

このため、教師にとって、いつ何時弁解の機会も与えられないまま、不利益処分の制裁を科されるか分からないという不安はますます大きなものとなり、教師の教育活動に対する萎縮効果はより深刻なものとなっている。

(カ) 教師に対する萎縮効果は現実に深刻なものとなっていること

当委員会が実施したヒアリングの結果を見ても、「ある意味では自由にいろいろな教材を取り上げて授業を進めることが困難になるのではないかと。あるいは自粛したほうがいいのではないかというような感覚が職場に広がっている」、「新聞記事すら偏向かと言われるようになると、本当にこれを使っていいのかという気持ちがどうしても出てしまうのですよね。そうすると、『いや、じゃ、何かあったら困るから、教科書どおりやろう』と。極端な話ですけれども、今までせっかく子供たちのために創意工夫して、何とか理解をさせようとか、意欲を、関心を持

たせようとした部分が、どうしてもおぎなりの授業になってしまう」などの懸念が述べられており（上記第4の2参照）、上記において指摘した萎縮効果の発生は、すでに現実化しており、深刻なレベルに達していると評価することができる。

本人権救済申立においては、3、121名にも及ぶ北海道内の公立学校教職員が申立人となっていることから、本件要綱によって教師の教育活動の自由がすでに萎縮させられていることが窺われるところである。

(キ) 本件要綱に基づく情報提供が1件も寄せられていないこと

相手方の回答によれば、回答がされた2011（平成23）年12月29日の時点で、本件要綱の運用実績について、本件要綱の制定後、保護者や地域住民から本件要綱に基づく情報提供は寄せられていないとのことである。

本件要綱が、制定された2010（平成22）年5月31日から1年7か月が経過した時点でもなお、情報提供が1件もないという運用実績に鑑みれば、本件要綱は「学校運営の適正化による学校教育に対する道民の信頼確保」という目的を達成するための手段として合理性に乏しいと解される。

ウ 本件要綱が「不当な支配」に当たること

以上のとおり、本件要綱は、教師の教育活動の自由に対して深刻な萎縮効果をすでに及ぼしており、ひいては子どもからそれぞれの個性に応じた多様な教育を受ける機会を奪う可能性が高く、他方で、制定後情報提供が1件も寄せられていないという運用実績に照らしても、本件要綱が目的達成のための手段として必要性・合理性がないと言わざるを得ない。

したがって、本件要綱は、目的を達成するための手段として必

要性・合理性が認められるとは到底いえないものであり、教育基本法第16条が禁止する教育に対する「不当な支配」に該当すると評価せざるを得ず、教師の教育の自由（憲法第23条、同法第26条）及び子どもの教育を受ける権利（同法第26条）を不当に侵害するものである。

3 政治活動の自由との関係

本件要綱は、情報提供の対象となる「学校及び教職員の法令等違反行為の例」として「2 教育公務員特例法関係（政治的行為）」を掲げ、「例えば、教職員に、1～4頁のような行動の事実があった場合には、法令等違反となるおそれがあります。」と定め、「違反行為の具体例」として公職選挙法、人事院規則14-7及び地方公務員法で禁止される政治的行為を列挙しているが、これは直接的または間接的に教師の政治活動の自由を制約するものであることから、教師の政治活動の自由との関係で、本件要綱の憲法適合性を検討する。

(1) 政治活動の自由について

国政及び地方自治に対する自由な意見表明により自ら政治参加を行う途を確保することが現代の民主主義社会を適切に運営する上で必要不可欠であり、政治活動の自由は、かかる政治活動の重要性から憲法第21条第1項により保障される。

政治活動の自由は、公務員にも保障されるものではあるが、公務員については、国家公務員法第102条第1項及びこれを受けた人事院規則14-7によって、勤務時間の内外を問わず一切の政治的行為が禁止されている。

(2) 政治活動の自由に対する制約の合憲性判定基準について

ア 政治活動の自由に関する合憲性判定基準については、最高裁判

所 1974（昭和49）年11月6日猿払事件大法廷判決（以下「猿払事件判決」という。）において、いわゆる「合理的関連性の基準」が示され、同判決においては、①行政の中立的運営の確保とそれに対する国民の信頼の維持という目的が正当であること、②公務員の政治的中立性をそこなうおそれのある政治的行為の禁止とこの目的との間には合理的関連性があること、③公務員の意見表明の自由の制約は、単に行動の禁止に伴う限度での間接的・付随的制約であり、それによって得られる利益と均衡を失するものではないことを理由に、上記の諸規定の合憲性が認められている。

イ しかし、猿払事件判決については、政治活動の自由の持つ民主的価値の重要性に鑑み、憲法学説上広く批判がされてきた。

また、国際的にも、我が国における公務員の政治活動に対する全面的禁止については批判されてきたところであり、2008（平成20）年8月10日には国連の国際人権（自由権）規約委員会が日本政府に対し、選挙活動に関する表現の自由に対する不合理な規制を撤廃するよう勧告を行った。

ウ こうした状況の中、東京高等裁判所2010（平成22）年3月29日判決（以下「堀越事件高裁判決」という。）は、国家公務員である社会保険庁職員が休日に政党機関紙等を配布したことで国家公務員法違反として起訴された事件について、一般職国家公務員の政治的行為を表現の自由の保障の対象となるとしたうえで、休日にその職務と関わりなく行われた政党機関紙の配布を罰することは違憲と判断し、一審の有罪判決を破棄して無罪とした。

上記判決は、猿払事件判決と同様の「合理的関連性」の審査基

準を用いながらも、合理的関連性の存否を判断するにあたって、猿払事件判決以降、国内外の政治的・社会的状況や国民の法意識が大きく変容していることについて仔細に言及し、公務員の職種・職務権限等を区別することなく合理的関連性を認めた猿払事件判決に対して、「現在においては、いささか疑問があるとしなければならない」として猿払事件判決と反対の結論を導き出している。

エ 当会は、堀越事件高裁判決について、猿払事件判決以来一貫して公務員の政治活動の自由を広範に制限してきた国に根本的な転換を迫り、わが国における表現の自由の保障、民主主義を国際基準に近づけるものとして、高く評価できる旨の会長声明を平成22年4月14日付で発表しているところである。猿払事件当時の「合理的関連性」の存否に関する最高裁判所の判断は、我が国における政治活動の自由の重要性及び国際社会の基準に照らし、すでに時代遅れなものとなっているといわざるを得ない。

オ 以上に述べてきたように、憲法原理を実現する上での政治活動の自由の重要性、及び公務員の政治活動の自由の禁止に対する近時の司法判断、国際的な動向を踏まえるとき、公立学校の教職員が公務員であり、教職に従事しているというその社会的身分の特殊性を過度に強調したうえで、その政治活動の自由をいたずらに禁止することは今や許容されないものとなっている。

カ したがって、政治活動の自由の持つ民主的価値の重要性に鑑み、政治活動の自由に対する制約の合憲性判定は慎重に行うべきであり、合憲性判定基準としては、いわゆる「LRAの基準」（①規制目的が正当であること、②より制限的でない他の選りうる手段が存在しないこと）を採用すべきとの見解も有力である。

そして、かかる「L R Aの基準」を前提に上記諸規定の合憲性を検討するに、上記の諸規定については、①公務員の中立性確保という規制目的自体は正当と言えるものの、②規制内容については、上記堀越事件高裁判決も指摘するとおり、対象とされる公務員の職種や職務権限、勤務時間の内外等を区別することなく定められている上、政治的行為の態様についても、地方公務員法等と大きく異なることなどに照らし、過度に広範な規制であるといわざるを得ない。

公務員の中立性確保は、処罰対象となる政治活動について、公務員の職種や職務権限を制限するほか、勤務時間中の行為に限定することでも十分に目的を達成しうるものであり、上記の諸規定については、より制限的でない他の選びうる手段が存在する。

以上から、上記の諸規定については、その合憲性に重大な疑義があると言わざるを得ない。

キ 同様の結論は、猿払事件最高裁判所判決が判示するいわゆる「合理的関連性の基準」を前提にしたとしても導かれるものである。

すなわち、公務員の政治的中立性の確保という規制目的は、公務員による公務の遂行が党派的に行われることによって、公務の中立性が損なわれることを回避するために必要とされるものである。

しかし、公務員が勤務の時間外に政治的意見表明を行うことは、公務遂行が党派的に行われることとは無関係であるし、公務員が実際に党派的な公務遂行を行っているのであれば、勤務時間外の政治活動を規制したとしても、公務の中立性確保には何ら資する点がない。

上記の諸規定による政治活動の規制によって得られるのは、公

務員の外見上の政治的中立性に限られるのであり、規制目的の達成のために、上記の諸規定の規制手段が合理的関連性を有するとは言いがたい。

そもそも、民主主義を支えるものとしての表現の自由の重要性に対する国民的認識の変化や、左右のイデオロギー対立の緩和といった近年の政治的・社会的状況を踏まえると、公務の中立性に対する国民の意識も変化しており、上記の諸規定のような一律かつ広範の規制はもはや立法目的との合理的関連性を有しないと云わざるを得ない。

(3) 本件要綱が教師の政治活動の自由を侵害すること

以上のとおり、上記の諸規定は、採用する合憲性判定基準を問わず、その規制手段の合理性に疑問を抱かざるを得ないのであり、公務員の政治活動の自由を侵害し、違憲となるおそれが高い。

そのため、かかる諸規定の遵守を事実上強制する本件要綱もまた違憲となる疑いが強く、教師の政治活動の自由（憲法第21条第1項）を不当に侵害していると言わざるを得ない。

4 思想・良心の自由との関係

本件要綱は、情報提供の対象となる「学校及び教職員の法令等違反行為の例」として、上記のとおり「1 学校教育法施行規則関係（学習指導要領等に基づかない指導）」及び「2 教育公務員特例法関係（政治的行為）」を掲げているが、入学式や卒業式等の学校行事における教師の日の丸に向かっての不起立や君が代の不斉唱については例示していない。

ところが、今日、学習指導要領の法的拘束力をめぐっては、日の丸・

君が代条項に基づき入学式や卒業式等の学校行事において日の丸の掲揚、君が代の斉唱を強制していることが最も先鋭的な問題となっていることから、日の丸・君が代に対する教師の思想・良心の自由との関係でも、本件要綱の憲法適合性を検討する必要がある。

(1) 思想・良心の自由について

1999（平成11）年に国旗・国家法が制定された以降現在もなお、国民の間には、日の丸・君が代に対する多様な考え方が存在しており、日の丸・君が代を軍国主義や戦前の天皇制絶対主義のシンボルであると捉え、平和主義や国民主権とは相容れないと考えている者が少なからず存在している。

したがって、日の丸・君が代についての考え方は、各自の信条、主義、世界観等に関するものとして、憲法第19条にいう「思想及び良心」に含まれるというべきであり、日の丸・君が代に対して自らが有する思想・良心に基づき、日の丸に向かって起立しない自由や、君が代を斉唱しない自由については、憲法第19条により保障される。

(2) 日の丸に向かっての不起立や君が代の不斉唱が「法令等違反行為」に本来該当しないこと

ア 国旗・国家法は、日の丸・君が代をそれぞれ国旗・国歌と定めたものであるところ、同法が国民に対し国旗掲揚及び国歌斉唱の義務を課すものであるか否かについては、1999（平成11）年7月21日開催の衆議院内閣委員会における大森内閣法政局長官答弁や同年6月29日衆議院本会議における小淵内閣総理大臣答弁により、かかる義務は存しないと明言された。

イ また、学習指導要領は特別項目において、日の丸・君が代条項について「入学式、卒業式などにおいては、その意義を踏まえ、

国旗を掲揚するとともに、国歌を斉唱するよう指導するものとする」と規定するが、上述したとおり、学習指導要領は、それ自体で形式的に法的拘束力を有するのではなく、教師の教育の自由を前提として、教育の機会均等の確保及び全国的な一定水準の維持という目的のために大綱的基準としての範囲でのみ法的拘束力が認められるにすぎないのであるから、学習指導要領の日の丸・君が代条項を、教師に対して、子どもの成長・発達の程度や個性に応じて柔軟に対応するための創意工夫を行う裁量の余地を認めることなく、日の丸掲揚・君が代斉唱の具体的方法やその実施方法を指示したり、教師や子どもに対し、日の丸に向かっての起立や君が代の斉唱を強制することができると解釈することはできないというべきである。

ウ したがって、日の丸に向かっての不起立や君が代の不斉唱は、法令違反にも、学習指導要領違反にも該当せず、情報提供の対象となる「法令等違反行為」に該当しないというべきである。

(3) 日の丸に向かっての不起立や君が代の不斉唱を「法令等違反行為」に含める運用は憲法第19条に違反するおそれがあること

ア ところが、今日の公立の学校現場では、学習指導要領の日の丸・君が代条項が、教師に対し、入学式、卒業式等の学校行事において日の丸に向かって起立し、君が代を斉唱する義務を負わせているとの教育行政の解釈のもと、教育委員会が、日の丸に向かっての起立や、君が代の斉唱を例外なく実施するよう強い指導を行うとともに、これに従わなかった教師に対し、懲戒処分などの不利益処分が科されるという事態が多数生じており、最高裁判所も留保や反対意見を付しながらも、多数意見としてはかかる職務命令に基づく処分を合憲と判断している。

イ こうした状況のなか、2012（平成24）年3月には、大阪府の公立高校の卒業式で君が代斉唱の際に、学校側が実際に歌っているか教師の口元を監視したとのマスコミ報道がされたところであるが、このような監視は行き過ぎであり、教師の思想・良心の自由を侵害するばかりか、学校と教師との連携を著しく阻害し、行動を逐一監視されているのではないかという不信感を、教師のみならず生徒たちにも与えることになり、その結果、子どもの教育を受ける権利を充足するという教育の目的が達成できなくなるおそれが高い。

ウ このように今日の学校現場では、日の丸に向かっての起立や君が代の斉唱を学校側が教師に強制する事態が多数生じており、これがマスコミにも取り上げられ、国民の注目を集めているという状況に加えて、本件要綱においては、上記のとおり、情報提供を行おうとする「道民」がまず第一次的に情報提供の対象となる「法令等違反行為」に該当するか否かを判断した上で、相手方に情報提供をする制度となっていることから、本件要綱がそもそも情報提供の対象として想定しない行為までもが情報提供される可能性が高いことを併せて考えれば、学校行事において日の丸に向かって起立しない教師や君が代を斉唱しない教師に対して否定的評価を持った保護者らによって、教師の日の丸・君が代に対する姿勢や態度について情報提供される可能性は十分に想定されるというべきである。

エ したがって、日の丸に向かっての不起立や君が代の不斉唱は、本来的に「法令等違反行為」には該当しないにもかかわらず、学習指導要領の日の丸・君が代条項が、教師に対して入学式、卒業式等の学校行事において日の丸に向かって起立し、君が代を斉唱

する義務を負わせているとの教育行政の解釈の下、教師の日の丸に向かっての不起立行為や君が代の不斉唱行為を「法令等違反行為」に含めるような解釈適用ないし運用がされる場合には、かかる解釈適用やこれを前提に相手方が行う措置や情報の概要等の公表などの運用は、思想・良心の自由（憲法第19条）を不当に侵害するおそれが強いというべきである。

5 長崎県教育委員会法令違反等通報制度について

- (1) 相手方は、本件要綱の制定にあたり参照した制度についての当会からの照会に対し、長崎県教育委員会法令違反等通報制度（以下「長崎県通報制度」という。）を参照した旨、回答しているため、長崎県通報制度の適否については当委員会の調査の対象外であるが、本件要綱と長崎県通報制度を比較して両制度の異同について検討する。
- (2) 立法目的については、長崎県通報制度は、県内の公教育従事者全体のコンプライアンス（法令遵守）の推進を図ることを立法目的としており、他方、本件要綱は、学校運営の適正化を推進し、学校教育に対する道民の信頼確保を立法目的としていることから、概ね共通するものであるといえる。
- (3) しかし、本件要綱の内容は、長崎県通報制度とは以下の点で大きく異なる。

ア 通報対象者、通報対象行為について

長崎県通報制度は、通報対象者を広く教育庁職員、学校以外の教育機関に所属する職員、県教育委員会予算にかかる臨時職員・派遣労働者及び請負事業等従事者とし、通報対象行為を法令違反行為等としている。

他方、本件要綱は、通報対象者を学校及び教職員のみとしてい

る。また、通報対象行為に関しては、「法令等違反行為」としながらも、要綱別紙に具体例として、「学習指導要領に基づかない指導」「政治的行為」を挙げ、長崎県通報制度と比較して広範な規制をしている。

イ 通報手続について

長崎県通報制度は、教育庁総務課長の他、外部の弁護士を通報窓口とし、外部の弁護士に通報の調査・是正措置に対する助言を求めるようにして、通報制度の中立性を担保している。

他方、本件要綱の通報窓口は、総務政策局教育政策課長のみとなっている上、提供された情報の調査・是正措置に関して、外部の第三者が関与する制度にはなっておらず、制度の中立性を十分に考慮していない。

- (4) 以上のとおり、本件要綱は、長崎県通報制度と概ね共通する立法目的を掲げながら、内容面において、対象者を学校及び教職員に限定して、広範な規制をかけていること、通報手続の中立性を十分に考慮していない点で大きく異なっている。

このことからすると、本件要綱は、長崎県通報制度と比較して、学校及び教職員の管理強化のための手段としての側面がより濃厚であるといえる。

6 結語

- (1) 以上のとおり、本件要綱は、「法令等違反」という名目であれ、親が日常的に学校及び教師を監視すべき対象とし、その監視結果を「情報提供」という形で教育現場を飛び越えて教育行政機関である相手方に直接に持ち込むことを奨励する制度であること、「法令等違反行為」に学習指導要領違反を一律に含めていること、「法令等違反

行為」のみならずこれが「まさに行われようとしている」ことまでも情報提供の対象としていること、情報提供者が広く「道民」とされていること、不利益処分の制裁を含む「措置」に関して適正手続が一切定められていないこと、教師に対する萎縮効果が現実に深刻なものとなっていること及び制定後運用実績がなく「学校教育に対する道民の信頼の確保に資する」という目的を達成するための手段として合理性に乏しいことから、教育基本法第16条が禁止する「不当な支配」に該当し、申立人らの教育の自由（憲法第23条、同法第26条）及び子どもの教育を受ける権利（同法第26条）を不当に侵害すると評価せざるを得ない。

(2) また、本件要綱は、憲法上合憲性に疑義のある国家公務員法第102条第1項及びこれを受けた人事院規則14-7に規定する政治的行為を、勤務時間の内外等公務への影響を一切問うことなく一律に情報提供の対象となる「法令等」に含めていることから、申立人らの政治活動の自由（憲法第21条第1項）をも不当に侵害するものというべきである。

(3) さらに、本件要綱について、教師の日の丸に向かっての不起立行為や君が代の不斉唱行為を「法令等違反行為」に含めるような解釈適用ないし運用がされる場合には、かかる解釈適用ないし運用は、申立人らの思想・良心の自由（憲法第19条）をも不当に侵害する可能性が高いというべきである。

(4) 本件要綱の各規定の内容に鑑みれば、本件要綱の存在自体により教師及び子どもに対する各人権侵害が発生しており、本件要綱の内容・文言の変更や制度の運用方法の改善といった手段では権利侵害性を除去できないことは明らかであることから、当会は、処理準則第10条第3号に基づき、相手方に対し、「勧告の趣旨」のお

り、本件要綱を直ちに廃止するよう勧告する。

以 上