

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

INTERIM REPORT ALLEGATION RECEIVED FROM THE ZENKYO

中間報告 全教仮訳

1. Background

1. On 8 January 2014, the Joint Committee received from the All Japan Teachers and Staff Union (ZENKYO) an allegation on non-observance of the provisions of the ILO-UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers, 1966, by the Government of Japan in relation to the overtime work of the teaching personnel and temporary appointments in public schools. Further details were provided by the union in an additional submission on 2 July 2014. As per the Joint Committee's procedures, the allegation and additional information were successively sent to the Government of Japan. In a letter dated 17 October 2014, the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology of Japan (MEXT) provided information in response to the initial allegation. The Government response was then transmitted to the union. Further comments were received from the union on 3 February 2015, to which the Government responded on 9 March and 12 May 2015.

2. Substance of the allegation

2. The submissions of both ZENKYO and the Government addressed a number of topics and situations which, in essence, relate to two core issues:

- (a) long working hours of teachers and other staff leading to occupational health problems and de-professionalization;
- (b) temporary appointments in public schools.

Both issues are examined successively. A further section examines common social dialogue aspects of both issues.

1. 背景

1. 2014年1月8日、共同専門家委員会 (joint committee) は全教から教員の超過勤務と公立学校における非正規の教員配置に関して、1966年に出された教職員の地位に関する ILO-UNESCO 勧告を日本政府が遵守していないことに関する申し立てを受理した。

組合から 2014年7月2日、追加情報を受け取った。

2014年10月17日、文科省が申し立てに回答する情報を提供した

2015年2月3日、全教より更なるコメントを受け取った。

それに対し、3月9日と5月12日に政府から回答があった。

2. 申し立ての要旨

2. 政府と全教からの情報提供では、本来、2つの核心となる問題に関する多くの問題や状況を挙げている。

- (a) 職業的な健康問題と教員としての専門家を失うことに導く教職員の長時間労働問題
- (b) 公立学校での非正規職員の任用

両方の問題は継続して審議中である。他の専門部局では2つの問題に関する共通になされるべき社会的対話の観点から審議している。

Long working hours of teachers and other staff affecting their professional skills

3. In essence, ZENKYO alleges that overtime work of teachers – both at school and at home – is widespread and goes against the principles set out in paragraphs 6, 70 and 85 of the Recommendation. While Japanese legislation sets out the principle that a teacher cannot be ordered to work overtime (under normal circumstances), the union argues that, in fact, overtime work reaches substantial levels. According to a survey on working conditions that the union conducted in 2012, extracurricular activities, student guidance, club activities, coaching, emergency duties, and the preparation of documents, statistics and reports require teachers to work overtime. Moreover, in the eyes of the union, measures taken to increase academic achievement without increasing the number of teaching posts have also resulted in heavier workloads. The introduction of working time on Saturdays is reported to have aggravated the situation. Teachers have the obligation to be present when students are at school and even though, in principle, they should receive compensatory days off, in practice they do not.

4. According to the union, long working hours for teachers result in three main types of negative consequences that undermine the principles of paragraph 8 of the Recommendation. First, heavy workloads and long overtime cause higher stress levels, reduce rest periods and affect teachers' health (including illness and mental disorders), resulting in sick leave, absenteeism and early retirement, and even death (karoshi). The union adds that the situation particularly affects women teachers, as they usually

教職員のプロフェッショナルスキルに影響を与える教職員の長時間労働

3. 本質的に学校と自宅での教員の超過勤務は広く蔓延しており、勧告の6、70、85項に述べられた基準に反すると全教は申し立てている。日本の法律では（通常正常な状況では）、教員が超過勤務を命じられることはできない原則である一方で、実際は重大な問題となるレベルまで、超過勤務は達していると全教は主張する。

労働条件に関する2012年の全教の調査によると、教員は課外活動、生徒指導、クラブ活動と指導、緊急対応、書類準備、統計やレポートの作成で超勤を余儀なくされている。さらに、組合の見解では、教員の職種を増さず行われる学問的な業績の達成を増加させる対策がまたより重い仕事量をつくりだしている。土曜の労働時間の導入などが状況を悪化させたと報告されている。教員は生徒が学校にいる時は、教員は出勤する義務があるとされ、原則としては代休を取るべきとされていても、実際は取れない。

4. 全教によると、教員の長時間労働は勧告の8項の原則に抵触する主要には3つの否定的な結果をもたらす。

1つ目は、膨大な仕事量と長い超勤はストレスレベルの上昇を引き起こし、休息期間の減少、そして教員の健康に影響（病気や精神疾患）を及ぼす。病気休暇、欠勤、そして早期退職、そして死（過労死）にさえ至る。通常、重い家族責任を抱えているので、その状況は特に女性教員に影響があると全教は付け加えている。

bear heavy family responsibilities. Second, inadequate teaching hours and preparation time adversely impact the quality of education and the time spent with students. Third, long working hours leave too little time for professional training, therefore leading to de-professionalization of the teaching personnel. In the view of the union, the Government does not comply with a number of paragraphs of the 1966 Recommendation – including paragraphs 8, 9, 82, 89, 90, 92 and 102.

5. The union claims that no effective measure has been taken to accurately check and control long working hours. In addition, the union stresses that legal provisions regarding overtime pay do not apply to teachers, as they do not receive an overtime allowance proportional to hours worked outside duty hours, but instead an across-the-board rate adjustment equivalent to 4 per cent of the basic salary that cannot be considered as compensation. It calls upon the Government to ensure that overtime work is accurately calculated, controlled and compensated.

6. In its response to the allegation, the Government of Japan restates its commitment to the spirit of the 1966 Recommendation, within the scope of domestic legislation, as it considers that the Recommendation contains elements that do not necessarily suit Japanese domestic legislation and the current situation. Overall, the Government refutes the allegation, saying that many of the points raised are based on misunderstandings, factual errors and facts not accurately conveyed.

7. The Government recognizes that reducing teachers' overtime work is an important issue. However, it challenges both the methodology used for the survey conducted by ZENKYO and its results. The Government considers

2つ目は、不適切な授業時間と授業準備時間は教育の質と、生徒と過ごす時間にも悪影響を及ぼしている。

3つ目は、長時間労働のため、専門家としての研修の時間をほとんど取れなく、それゆえ教員全体の専門家性の減少に導かれている。

全教の見解では、勧告の 8、9、82、89、90、92、102 項を含む 1966 年勧告の多くの項目に政府は従っていないとしている。

5. 長時間労働を正確に観察したり抑制したりする効果的な対策が取られていないと組合は主張。加えて、教員は、義務外として働いたに時間に相当する超過勤務手当を受け取ることなく、代わりに、代償として考慮されることのできない、基本的な給与の 4%に相当する、一律的な割合による調整金を受け取っているとして、超過勤務手当に関する法律条項は教員に適用されていないと組合は主張している。そのため、全教は政府に対して超過勤務が正確に算定され、統制され、補償されることを要求する。

6. 申し立てへの回答の中で、日本政府は、勧告が必ずしも日本の国内法や現在の状況に適合しないことを考慮して、国内の法律の範囲内で 1966 年勧告の精神に従っていると再度述べた。

全体として、政府は、申し立てが指摘する点の多くは、誤解、事実誤認、正確に伝わっていない事実に基づいて述べているとして否定した。

7. 政府は教員の超過勤務を削減することは重要な問題であることを認めている。しかし、政府は全教が行った調査方法とその結果に異議を述べている。政府は、教育委員会が超過勤務を異常時や非常時の必要性に制

that boards of education are following legal provisions limiting overtime work to extraordinary or emergency needs. Regarding Saturday classes, the Government “believes that local government took measures” to ensure compensation of weekly days off, such as the extension of the period allowed to take a compensatory day off. The Government claims that steps have been taken to reduce the workload of education personnel (especially the number of surveys), including guidance to boards of education, so that sufficient time can be dedicated to class planning and preparation. The Government promises to continue to provide guidance (through notification, training and other means) and to encourage accurate monitoring of working hours. The Government also pledges to:

- enhance the necessary leadership structure;
- strengthen the clerical functions of schools;
- improve the assignment of staff with specialized knowledge.

8. Regarding compensation for the overtime work, the Government argues that the teaching adjustment of 4 per cent of basic salary compensates for the absence of overtime allowances. It also stresses that many duties are conducted away from the school and on a voluntary basis (in particular for clerical work, reports, student guidance, coaching and directing extracurricular activities), which makes it difficult for managers to ascertain the working time of teachers.

9. Regarding training, the Government asserts that efforts are being made to cooperate with local governments to improve training for teachers. In July 2014, the Central Council of Education was consulted on ways to improve school environment for teachers and personnel and the

限する法律の条項に従っていると考えている。例えば、以下の対策、代休をとれる期間の延長、土曜授業に関しては、地方自治体がその代休を確実に取れるよう対策を取っていると政府は信じている。

授業プラン作成や準備に専念できる十分な時間をとれるように教育職員の仕事量（特に報告書の数）を減らすよう、教育委員会への指導を含む対策は採っていると政府は主張している。政府は、引きつづき指導（通知、研修、その他の方法）し、労働時間の正確な計測を奨励すると約束している。

また、政府は次のことも約束している。

- 必要なリーダーシップ体制を強化
- 学校の事務的機能を強化
- 専門の知識を持ったスタッフ配置の改善をはかる

8. 超勤の補償に関して、基本的な給与の4パーセントの調整手当が超勤手当の欠如を補っていると政府は主張している。多くの職務は学校を離れて行われており、自発的な形（特に、事務的作業、レポート、生徒指導、課外活動の指導と監督）なので、そのため、管理職が教員の労働時間を確かめるのが難しい。

9. 研修に関して、教員研修の向上のために地方行政と協力するよう努力していると政府は主張している。2014年7月、中央教育審議会は教員全体の学校環境を改善する方法に関して協議し、政府は適切な行動をとると表明している。その諮問の結果に関して、政府から実質的

Government of Japan announces that appropriate action will be taken. No substantial comments are provided by the Government on the outcome of the consultation.

Temporary teachers in public schools

10. ZENKYO claims that, further to a decrease in State contributions to the costs of teaching personnel born by prefectures, an important and increasing number of temporary teachers (working full time or part time) are hired to fill out posts for regular full-time teachers. According to the union, the situation deviates from standards laid down in paragraphs 5, 10(e), 31 and 85 of the Recommendation. While recognizing some progress, the union regrets the absence of a government plan to increase the number of permanent posts. The union asserts that notifications issued by the Government are not uniformly applied across prefectures and local governments, and that the practice of renewing temporary contracts persists.

11. ZENKYO further alleges that the practice of relying on a series of temporary fixed-term contracts instead of open-ended contracts affects teachers' working conditions and the quality of education and leads to discriminatory treatment between permanent and temporary teachers on several grounds:

- Unlike their regular peers, temporary teachers are not required to pass hiring requirements, even though they hold similar responsibilities for teaching and directing extracurricular activities, which has a negative impact on the quality of education. In addition, as the necessity of temporary positions is considered every year, the continuity of education is

なコメントは出されていない。

公立学校における非正規教員

10. 県の教員人件費に対する国の補助金がさらに削減されるため、非常に数が増加している一時的任用（フルタイム、又はパートタイム）の教員が、正規の職員のポストを埋めるために雇われていると全教は主張している。

組合によると、勧告の5、10(e)、31、85項にある基準から逸脱していると主張。全教は、進展を認めつつも、正規教員の数を増加するという政府の計画がないことを懸念している。政府による通達が、県や地方自治体に適用されておらず、一時的な雇用契約の更新の実施が継続されるよう全教は強く主張している。

11. 無期雇用契約の代わりに、一時的な有期雇用契約に頼ることは教員の労働条件と教育の質に影響を及ぼし、正規と非正規の間の差別的な処遇につながると全教は主張している。

- －正規の教員とは違い、たとえ、一時的雇用の教員は授業や課外活動の指導に対して同じような責任を負うとしても、雇用条件に合っていることは求められていない。そのことは、教育の質に悪影響を及ぼす。その上、勧告の45項は雇用の安定と終身雇用期間の保障の原則を明記している一方、非常勤教員が必要だとみなされているので、教育の継続性については影響がある。

- －臨時教員、そして特に非常勤講師は、正規教員と同じ研修機会はない。中にはのちに正規教員として雇用される機会がない者もいて雇用プロセスからは故意に除外されている場合がある。

affected, while paragraph 45 of the Recommendation sets out the principle of stability of employment and security of tenure.

- Temporary teachers, and particularly part-time teachers, do not have access to the same training opportunities as regular teachers. Some of them are also denied the opportunity to be later hired as regular teachers and are deliberately left out of the hiring process.

- Disadvantages suffered by temporary teachers are numerous and include instability of employment. Part-time teachers are particularly vulnerable, as they are paid on an hourly basis, have less paid leave and slimmer prospects of contract renewals. Fixed-term contracts are frequently renewed several times, with interruption periods in between, which causes gaps in social security protection (particularly insurance coverage, sickness leave, maternity protection and pension), as well as paid annual leave and levels of remuneration, which is not in line with a number of paragraphs including paragraphs 94, 101, 130, 125 and 126. The union also reported cases of termination or non-renewal of fixed-term contracts of pregnant women teachers, which goes against paragraph 55 of the Recommendation.

12. In response, the Government indicates the general rules which apply to temporary contracts, including the limitation of the use of such contracts, and its consideration that prefectural boards of education were following them. According to the Government, prefectural boards of education received information on the need to be in line with applicable legislation and regulations, as well as guidance and advice. In addition, the Government mentions a draft plan to increase the fixed number of teachers, although no specific decision or policy was indicated.

一非正規教員が苦しむ不利益はたくさんあり、その中には雇用の不安定という面がある。特に非常勤講師は時間給で有給休暇が少なく、契約更新の見通しも少ないので、弱い立場にいる。有期契約は頻繁に何度か更新される。その契約の間に中断期間があり、それにより年休や給与と同じく社会保障（保険、病休、妊娠休暇、年金）のギャップが生じることとなる。そしてそれは、94 項、101 項、130 項、125 項、126 項を含むたくさんの条項に沿っていない。妊娠教員の有期契約の終了や更新をしない場合があると組合は報告している。そしてそれは勧告の 55 項に反している。

12. 政府の回答では、臨時的雇用契約にあてはまる一般的な規則を示し、地方の教育委員会がその規則に従っていることを尊重すると政府は示している。その規則にはそのような臨時的雇用契約をする場合の制限も含まれている。政府によると、県教育委員会はアドバイスやガイダンスと同様に適用できる法律や規制に関する必要な情報も受け取っていた。その上、政府は具体的な決定や方針は示さなかったが、教職員定数の増加することを計画していることに言及している。

13. Regarding employment contracts, the Government recalls that, as each temporary appointment is, in principle, limited to one year and the necessity of the position examined each year, there should be no expectation of renewal. On the alleged unequal treatment (especially salary scales, salary limits and leave) between temporary and regular staff, the Government provides only general comments and notes that, to its understanding, conditions are generally the same. However, the Government concedes that non-regular teachers face unstable employment and have no guarantee of equal treatment with regular teachers.

14. With regard to insurance and benefits, the Government recognizes that in the case of a brief gap between a series of contracts, coverage for pension and health insurance coverage should be guaranteed, as such a break does not constitute an interruption of the continued employment relationship. The Government reports on action taken, including awareness raising for boards of education and individual local governments on this matter. The Government denies the allegation of termination or non-renewal of fixed-term contracts of pregnant women teachers but admits possible difference of treatment between regular and temporary teachers, such as unpaid special maternity leave. The Government also acknowledges that in this area, law and practice differ from principles laid down in the Recommendation.

15. With regard to the appointment process for temporary teachers, MEXT does not provide detailed comments on the reported cases of temporary teachers deliberately left out from the selection process and their limited opportunity to gain regular employment status. On the alleged lack of

13. 雇用契約に関して、原則では、臨時的任用は原則 1 年に限定されており、その職は毎年必要かどうかをチェックされるので、更新の見込みというものはないと政府は述べている。申し立てにある非正規と正規の職員との不平等な処遇（特に給与形態、給与制限、休職）に関して、政府の理解では、条件は一般的に同じだとコメント。しかし、政府は非正規の教員が不安定な雇用に直面しており、非正規の職員が正規の職員と平等な処遇が保障されていないということを確認した。

14. 保険や給付に関しては、政府は、契約の中断（a break）が、引き続き雇用関係の断を意味するのではないので、年金、健康保険の保障がなされるべきだと認めた。そして、教育委員会や地方自治体に対して意識を喚起することを含む行動をとっている。政府は、正規の職員との処遇の差は認めたものの、無給の特別産休のような妊娠女性の契約終了または契約更新なしなどの申し立ての事実を否定。政府はこの問題で、法律や実施が、勧告にある条項と異なっていることも認めている。

15. 臨時的教員の任用プロセスに関して、採用試験から故意にはずされ、正規の教員の地位を得る機会が限られている臨時教員の報告されたケースにおいて、文科省からは詳細なコメントはない。また、臨時的任用教員の研修機会がないことについての申し立てに対

training opportunities for temporary teachers, MEXT notes that boards of education are providing training, but without giving more information.

Social dialogue

16. ZENKYO regrets in its allegation the lack of opportunities for negotiation and consultation with the Government. It calls upon the Government to ensure social dialogue, in particular as regards the main issues of overtime work and temporary teachers. The union complains that some matters that should be discussed between MEXT and teachers' organizations are considered to be "administration and management matters" in some prefectures and therefore not open to social dialogue. The union points out that this does not respect paragraphs 9, 71 and 82 of the Recommendation. The union also stresses the need to hold consultations and negotiations in good faith.

17. MEXT refutes this claim and argues that consultations on working conditions were held, and that a dialogue with teachers' organizations is taking place at prefectural level. On this point, the Government notes that, according to applicable legislation, local governments should negotiate on issues relating to remuneration, working hours and other working conditions, which are their responsibility. However, as far as management and administration matters (such as implementation measures) are concerned, consultation will be limited to exchange of opinion. MEXT indicates having responded to calls for discussion, but holds that some issues are considered to be management and administrative matters, and therefore not open to negotiation.

3. Findings

しては、文科省は教育委員会が行っているとしているが、さらなる情報は無い。

社会的対話

16. 全教は、申し立ての中で、政府と交渉や協議の機会がないのは遺憾であるとしている。特に超勤や非正規の教員という主要な問題に関して、確実に社会的対話をするよう政府に要求している。

全教は、文科省と教職員組合との間で論議されるべき問題につき、幾つかの県においては管理運営事項であると考えられ、それゆえに、社会対話が開かれていないと訴えている。これは勧告の 9、71、82 項を守っていないと組合は指摘している。また、誠意をもって交渉や協議を開く必要性を全教は強調している。

17. 文科省はこの主張は間違いであると指摘し、労働条件の協議は開かれていて、教員組合との対話は県レベルで行われていると意見を述べた。この点で、適用される法律に従い、地方自治体が報酬、労働時間や他の労働条件に関する問題を交渉すべきであり、地方自治体の責任であると文科省は言及している。

しかしながら、管理運営事項（対策を実行するような）に関する限り意見は制限されるだろう。文科省は、論議の要求にこたえる責任を有しているが、幾つかの争点は、管理運営事項と考えられ、それゆえに、交渉は開かれていないと留保している。

3. 結論 Finding

18. The union's submission to the Joint Committee alleges that the abovementioned elements violated numerous principles set out in the 1966 Recommendation.

19. In essence, these principles relate to the working environment (paragraphs 6, 8, 70, 85, 86, 90, 91, 92, 93), status of employment (paragraphs 45, 55) in relation to salaries, social security, maternity protection, leave, holidays, training (paragraphs 31, 32, 55, 94, 101, 102, 116 to 119, 125, 126) and social dialogue (paragraphs 9, 71, 82).

Long working hours of teachers and other staff affecting their professional skills

20. The Joint Committee first notes that the Recommendation establishes, as a guiding principle, that "working conditions for teachers should be such as will best promote effective learning and enable teachers to concentrate on their professional tasks" (paragraph 8). The Joint Committee also notes that both the union and the Government agree on the existence of overtime work for teachers, especially for extracurricular activities. However, no agreement was found on the scale of overtime work or on its voluntary or obligatory nature. Specifically on the issue of hours of work, the 1966 Recommendation provides in paragraph 90 that:

In fixing hours of teaching account should be taken of all factors which are relevant to the teacher's work load, such as: (a) the number of pupils with whom the teacher is required to work per day and per week; (b) the necessity to provide time for adequate planning and preparation of lessons and for evaluation of work; (c) the number of different lessons assigned to

18. 共同専門家委員会に対する全教の付託は、上記した要素は、1966年勧告で確立された多くの原則を侵害したと申し立てている。

19. 本質的に、これらの原則は労働環境（6、8、70、85、86、90、91、92、93項）と、給与に関係する雇用の地位（45項、55項）、社会保障、母性保護 maternity protection、休暇、休日、研修（31、32、55、94、101、102、116から119、125、126項）、社会的対話（9、71、82項）に関係するものである。

専門家としての技量に影響を及ぼしている教職員の長時間労働

20. 共同専門家委員会ははじめに、「教員の労働条件は効果的な学習を最もよく促進し、かつ、教員がその職業的任務に専念できるようなもととする」（8項）勧告が、指導されるべき原則として確立されていることを指摘する。

共同専門委員会は、全教と政府の両者が教員の超過勤務の存在は認めている。しかしながら長時間労働の規模、またはその労働が自発的もしくは義務的な性質であるかについての合意は存在しなかった。特に労働時間の問題に関しては、1966年勧告の90項に次の通り規定している。

教員の労働時間を定める際に、教員の仕事量と関係がある以下のすべての要因を考慮されるべきである。

(a) 教員が受け持つことを要求される1日および1週あたりの児童・生徒数

(b) 授業の十分な計画と準備ならびに評価のために要する時間

be taught each day; (d) the demands upon the time of the teacher imposed by participation in research, in co-curricular and extra-curricular activities, in supervisory duties and in counselling of pupils; (e) the desirability of providing time in which teachers may report to and consult with parents regarding pupil progress.

21. On the magnitude of overtime work, the Joint Committee notes the information and data supplied by the union and the comments from the Government denying such evidence. As many of the points of view and data are contradictory, the Joint Committee at this stage has no basis for establishing the full facts of this allegation. However, the Joint Committee notes that both the union and the Government agree that extracurricular activities and coaching are factors for overtime work. As paragraph 91 and 92 of the Recommendation set out, necessary time should be provided to teachers for taking part in in-service training programmes and their participation in extracurricular activities should not constitute an excessive burden. In view of the above, the Joint Committee notes that particular attention should be given to ensuring that sufficient time is allocated to the preparation and planning of classes and for in-service training to ensure an education of good quality. Other standards established by the Recommendation, such as paragraphs 31, 32, 85, 86, 87 and 93, are highly relevant to the issue.

22. Acknowledging the decentralized nature of the education system in Japan, the Committee considers that the Government should take further action to ensure that local government and schools respect provisions on overtime. The Government should exercise appropriate supervision to

(c) 毎日の担当授業科目数

(d) 教員が研究や課外活動ならびに監督事務および児童・生徒のカウンセリングに参加するために必要とされる時間

(e) 教員が児童・生徒の進歩について父母に報告し、相談することができる時間をとることが望ましいということ

21. 超過勤務時間の規模に関して、共同専門家委員会は全教によって提供された情報とデータと、その明白性を否定している政府からのコメントは多くの見方、データが、相反しているのでこの段階ではこの申し立ての十分な事実を確認することができないと共同専門家委員会は注目する。しかし、共同専門家委員会は組合と政府の両者とも課外活動や指導は超勤の要因であることは一致していることに注目する。勧告の 91 と 92 項に明記されているように、現職者研修プログラムに参加するための必要な時間が教員に与えられるべきであり、課外活動への参加は過度の負担として継続されるべきではない。上記の見解において、合同委員会は、授業の準備や計画、確実に質の良い教育をするための勤務中に行う研修に対して十分な時間を当てることができるように特別な注意が払われるべきであると指摘する。90、91 項、および 31、32、85、86、87、93 項のような勧告によって確立したその他の基準は、その問題に大いに該当する。

22. 共同専門家委員会は、日本の教育システムにおける地方分権の特徴を認識しているので、政府は地方自治体や学校が確実に超勤に関する条項を尊重するよう更なる行動をとるべきだと考えている。政府は教えることと学ぶことの良い環境を確実にするために適切な管理を行う

ensure good teaching and learning environments. Observations communicated by ZENKYO and local unions and responses from prefectures show that different practices prevail in the application of relevant legal provisions and regulations depending on the prefecture. Therefore, noting paragraphs 9 and 82 of the Recommendation, the Joint Committee considers that further negotiation and dialogue between the Government and teachers' unions on this point is highly desirable.

Status of employment for temporary teachers

23. A second question is whether the status of employment for temporary teachers is in line with the principles laid out in the 1966 Recommendation.

24. First of all, the Joint Committee recalls that, during its 12th Session in April 2015,¹ it noted that there was a general trend in increasing number of teachers on short-term, temporary contracts, rather than on open-ended, tenured contracts. This instability of such employment relationships raised serious concerns about the quality of education and equity in the educational system, and was associated with lack of time for planning and reflection, and for collaboration with colleagues; limited opportunities to provide sufficient support to students and to interact with parents; and the necessity of taking on additional jobs due to low salaries and benefits.

¹ Final Report of the 12th Session of the Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel, Paris, 2015, pp.8–10, available at: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meeting

べきである。全教や地方の組合の意見所見と県からの回答から、その県に基づいて関連する法律条項と制限の適用が違うので、県によって様々な実施が行われていることを示している。それゆえ、共同専門家委員会は、政府と教職員組合の間で更なる交渉や対話がなされることが望ましいと考える。勧告の9、82項に触れて、合同委員会はこの点に関して、政府と教職員組合との間で、さらなる交渉と対話が望ましい。

臨時的任用教員のための雇用の地位

23. 2つ目の問題は非正規教員の雇用地位が1966年勧告にある方針にそっているかどうかである。

24. まず初めに、2015年4月の12期中で

一般的な傾向として短期の一時的な契約の教員数の増加。この雇用関係の不安定さは教育制度における教育の質と公平性について重大な懸念を生じさせ、指導計画や反省の時間や他の同僚との共同の時間がないということへとつながる。

document/wcms_399569.pdf.

25. The Joint Committee notes that all teachers are covered by the standards laid down in the Recommendation, as paragraph 1(a) does not make any distinction based on the nature of the employment relationship.

26. The Joint Committee recalls that paragraph 45 of the Recommendation sets out:

Stability of employment and security of tenure in the profession are essential in the interests of education as well as in that of the teacher and should be safeguarded even when changes in the organization of or within a school system are made.

27. The Joint Committee regrets that no information was provided on regulations or policies concerning the use of consecutive fixed-term contracts of employment and contract interruption periods. The instability of employment and interruptions of contracts can deprive temporary teachers of their rights, including among others, equal remuneration, equal paid leave, social security (particularly medical care, sickness benefit, unemployment benefit, pensions, employment injury benefit and maternity benefit). Regulations and practices should be in line with other related standards set out in the Recommendation, including paragraphs 116 to 119 (salaries), paragraph 94 (annual holidays with pay) and paragraph 101 (sick leave and maternity leave) to ensure that temporary teachers are not treated in a discriminatory manner.

28. As regards social security, the Recommendation sets out that “All teachers (...) should enjoy the same or similar social security protection.

25. 勧告の1項(a)が「雇用関係の性質による区別をしていない」ように、すべての教員は勧告にある基準によって保護されていると共同委員会は述べている。

26. 共同専門委員会は勧告の45項に言及
教職における雇用の安定や身分保障は教員の利益にとって不可欠であることは言うまでもなく、教育の利益のためにも不可欠なものであり、たとえ学校制度または、学校内の組織に変更がある場合で、あくまでも保護されるべきである。

27. 共同専門家委員会は連続した有期雇用と雇用中断期間に関する規制や方針に関する情報がないことを懸念する。不安定雇用と契約中断は一時的雇用の教員から権利を奪う。その中には、給料、有給休暇、社会保障（特に医療、病休、失業給付、年金、労災保険金、出産給付）がある。

・非正規教員が差別的な扱いを受けないようにするため、規制と実施は、勧告の116から119項（給与）、94項（年休）、101項（病休、産休）にある関連の基準に沿うべきである。

28. 社会保障に関して、勧告は125項で「すべての教員は同じまたは同等の社会保障を享受すべきである」としている。さらに126項で、

(...)” in paragraph 125 and further adds in paragraph 126, that:

(1) Teachers should be protected by social security measures in respect of all the contingencies included in the International Labour Organisation Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952, namely by medical care, sickness benefit, unemployment benefit, old-age benefit, employment injury benefit, family benefit, maternity benefit, invalidity benefit and survivors’ benefit. (2) The standards of social security provided for teachers should be at least as favourable as those set out in the relevant instruments of the International Labour Organisation and in particular the Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952. (3) Social security benefits for teachers should be granted as a matter of right.

29. As regards termination of contracts on the ground of pregnancy or maternity, the Joint Committee notes the general principle set out in paragraph 55 of the 1966 Recommendation: “Employers should be prohibited from terminating contracts of service for reasons of pregnancy and maternity leave”. In addition, paragraph 102 of the Recommendation provides that “Effect should be given to the standards laid down by the International Labour Organisation in the field of maternity protection, and in particular the Maternity Protection Convention, 1919, and the Maternity Protection Convention (Revised), 1952, as well as to the standards referred to in paragraph 126 of this Recommendation.” In view of ILO standards on maternity protection, the Joint Committee notes that in Article 8(1) of the Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183) ² lays down the principle that:

It shall be unlawful for an employer to terminate the employment of a

- (1) 教員は、国際労働機関の 1952 年の社会保障（最低基準）条約に含まれるすべての事故に関する社会保障措置、すなわち、医療、病気給付、失業給付、老齢給付、業務障害給付、家族給付、出産給付、疾病給付および遺族給付によって保護されなければならない。
- (2) 教員のための社会保障の諸基準は、少なくとも国際労働機関関係文書、とくに 1952 年の社会保障（最低基準）条約に定められた基準と同程度に有利なものでなければならない。
- (3) 教員のための社会保障給付は権利として与えられなければならない。

29. 妊娠や妊婦の契約終了について 1966 年勧告の 55 項にある方針では「使用者は妊娠、母性休暇を理由として雇用契約を終了させることを禁止されるものとする。」さらに勧告の 102 項では「国際労働機関が定めた母性保護の分野における基準、特に、1919 年の母性保護条約、1952 年の母性保護条約（改正）、勧告 126 項の掲げる基準を実施するものとする。」さらに 2000 年の母性保護条約 8 条（1）では以下の原則がある：

子どもの妊娠もしくは出産とその結果の養育と関係のない条件を除き、国の法律や規制によって定められた仕事に復帰する期間がある間に、4 条と 5 条に言及された妊娠や休暇の間に雇用者がその女性の雇用を終了することは、違法である。

woman during her pregnancy or absence on leave referred to in Articles 4 or 5 or during a period following her return to work to be prescribed by national laws or regulations, except on grounds unrelated to the pregnancy or birth of the child and its consequences or nursing. The burden of proving that the reasons for dismissal are unrelated to pregnancy or childbirth and its consequences or nursing shall rest on the employer.

²http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312328:NO.

30. The Committee notes that “this Convention applies to all employed women, including those in atypical forms of dependent work”, as provided in Article 2(1). The Joint Committee also takes notes of Article 6(1) of Convention No. 183 provides that “Cash benefits shall be provided, in accordance with national laws and regulations, or in any other manner consistent with national practice, to women who are absent from work on leave referred to in Articles 4 or 5”, and Article 9(1) that sets out that “Each Member shall adopt appropriate measures to ensure that maternity does not constitute a source of discrimination in employment [...]”

31. In view of the above, the Joint Committee considers that the Government should ensure that rules that apply to temporary contracts are duly respected by local governments and that they exert due supervision and monitoring of the situation, with respect to the decentralized nature of the education system.

32. The Joint Committee notes that paragraph 10(l) of the 1966 Recommendation sets out that “as the achievement of the aims and

30. 母性保護公約は、不規則な形の仕事の女性を含むすべての雇用されている女性に適用される。妊娠にともなう休職に対する現金給付は、国の法律や規則または国が継続的に実施している他の方法に沿って行われる。確実に妊娠が雇用における差別の要因とならないようにするための適切な法律の適用をそれぞれのメンバー国がすべきだ。

31. 上記の観点から、政府は一時的な契約にあてはまるルールは地方自治体によって遵守されるべきであり、状況の監督と監視を行使することを確実にしなければならないと共同専門家委員会は考える。

32. 1966年勧告の10項(1)「教育の目的、目標の達成は教育に利用される財政手段に大いに依存するので、すべての国において、国家予算の範囲内で、教育の発展のために国民所得のうちの十分な割合が優先

objectives of education largely depends on the financial means made available to it, high priority should be given, in all countries, to setting aside, within the national budgets, an adequate proportion of the national income for the development of education.” The Joint Committee appreciates information shared by the Government on the drafting of a new plan aimed at improving fixed numbers of teaching personnel and requests more information on this draft plan. The Joint Committee also welcomes the efforts reported by the Government on information sharing and guidance provided to prefectural boards of education and encourages pursuing these efforts. However, the Joint Committee considers that further efforts should be undertaken to consult and negotiate with teachers’ organizations on this issue.

Negotiation and consultation (social dialogue)

33. The union repeatedly referred to a lack of consultation and negotiation with the Government. It also alleged that, on multiple occasions, negotiation was refused on the ground that these issues related to management and administration matters. The Government indicated that consultation and negotiation were conducted with teachers’ organizations, even though implementation measures were limited to exchange of opinion.

34. The Joint Committee recalls that consultation and negotiation questions were already discussed in a previous allegation submitted by ZENKYO in 2002 and that it was extensively addressed in its 2003 report. In its 2008 interim report, further to the fact-finding mission, the Joint Committee had underscored that “The 1966 Recommendation calls for a consultative process that involves more than just public hearings or

的に確保されるものとする。」共同専門家委員会は、政府が、教員定数の改善を目的とする新しいプランをつくっているとの情報提供を評価するとともに、その作成中のプランについてさらなる情報を要求する。共同専門家委員会は地方教育委員会への情報共有やガイダンスに関する政府の努力を歓迎する。しかし、共同専門家委員会はこの問題について教職員組合と協議や交渉にさらなる努力をするべきだ、と考える。

交渉と協議(社会的対話)

33. 全教は、政府との協議、交渉の欠如について繰り返し指摘してきた。全教は、また、多数の機会において、管理運営事項に関連する分野について、交渉は拒否されていると申し立てた。政府は意見交換の履行を計ることに限界はあるが、教職員組合との協議と交渉は行ってきた、と指摘した。

34. 共同専門家委員会は協議、交渉問題はすでに 2002 年の全教による前回の申し立ての中で議論されていて、2003 年のレポートに広範囲に取り組みられたことを想起する。2008 年の中間レポートの中で、さらに事実調査団において、「1966 年勧告では、パブリックヒアリングや意見を聞くために限定された教職員組合との懇談よりも必然的にもなう協議のプロセスを求めている」と共同専門家委員会は強調してきた。委員会はまた、一方では管理運営事項とみなされる事柄に関し

meetings with teachers' organisations limited to hearing their opinions.” 3 The Committee had also noted “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”. 4 The Joint Committee recommended 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.” The Joint Committee underlines the relevance of this recommendation to the present case.

35. In line with the standards provided in paragraphs 9, 71 and 82, the Joint Committee considers that consultation and negotiation in good faith should occur between the Government and teachers' organizations on these matters.

Recommendations

36. The Joint Committee recommends that the Governing Body of the ILO and the Executive Board of UNESCO encourage the Government of Japan and ZENKYO to:

(a) Engage in specific dialogue around the development of policy for contract and working time issues, including review of pertinent legislation and the establishment of effective monitoring mechanisms at the local level, with due respect given to ensuring that negotiations and consultations take place in good faith and in a spirit of cooperation;

て引き続き関係者間にある、継続して、重要な分裂に注目するが、一方、雇用条件の問題は1966年勧告のもとで交渉の対象になることを指摘する。共同専門家委員会は省庁レベルと県教委双方を含む政府は1966年勧告条項に沿って教職員組合との懸案事項にとって適切であるとして交渉や協議の申し入れを再考考慮すべきである」と勧告した。共同専門家委員会は、現在のケースについてもこの勧告適切であることを強調する。

35. 1966年勧告の9、71、82項が示している基準に沿って、共同専門家委員会は、政府と教職員組合との間で、これらの課題について誠意を持った(in good faith)協議および交渉が行われるべきだと考えている。

勧告 Recommendations

36. 共同専門家委員会はILO理事会とUNESCO執行部が日本政府と全教へ以下のことをすすめる(encourage)よう勧告する。

(a) 契約と労働時間の問題の政策上の進展について、また、地方レベルでの効果的な観測の仕組みを確立することについて、交渉と協議は誠意と協調の精神をもってなされるということを適切に尊重したうえで、特別な対話を実施すること。

(b) 問題の共通理解を確認するために、また、両者によって出されている見解の相違を解決する方向で建設的な対話と作業を進めるため手

<p>(b) Consider joint fact-finding to be part of the process to ensure a common understanding of the issues and to facilitate constructive dialogue and work towards resolving the difference of views expressed by both parties;</p> <p>(c) Keep the Joint Committee informed of further developments within one year, in particular in relation to the development and implementation of relevant policies, to allow for monitoring of the situation and further consideration by the Committee.</p>	<p>続きの役割として共同の事実確認と確定 (fact-finding) をするよう考慮すること (consider)。</p> <p>(c) 1年以内に更なる進展を共同専門家委員会に知らせること (keep the Joint Committee informed of further developments within one year)。とくに関連する政策の進展や実行充足に関わってさらなる検討ができるように、共同専門家委員会に情報提供すること。</p>
--	---