

平成 18 年（行ウ）第 185 号 自己申告票提出義務不存在確認等請求事件

原 告 外 2 8 名

被 告 大 阪 府

## 第 1 準 備 書 面

2 0 0 7 年 3 月 1 4 日

大阪地方裁判所第 7 民事部 合 2 C 係 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 冠 木 克 彦

原告ら訴訟代理人 弁護士 武 村 二 三 夫

原告ら訴訟代理人 弁護士 中 島 光 孝

被告の本案前の主張に対し以下のとおり反論する。

なお、規則等の略称は以下のとおりである。

「府立の高等専門学校，高等学校等の職員の評価・育成システムの実施に関する規則」（平成 16 年大阪府教育委員会規則第 12 号）は「府立学校職員規則」とする。

「府費負担教職員の評価・育成システムの実施に関する規則」（平成 16 年大阪府教育委員会第 13 号）は「府費負担教職員規則」とする。

「評価・育成システム実施要領」（平成 16 年 4 月 16 日制定）は「システム実施要領」とする。

「府立の高等専門学校，高等学校等の職員及び府費負担教職員に係る勤務成績に応じた昇給の取扱いに関する要領」（平成 18 年 6 月 12 日教委職企第 1243 号）は「昇給取扱要領」とする。

「勤勉手当の成績率の取扱いについての考え方」（教委職企第 1307 号平成 18 年 6 月 12 日）は「考え方」とする。

#### 1 府立学校職員規則及び府費負担教職員規則の根拠規定

(1) 被告は，府立学校職員規則の根拠規定として教育公務員特例法 3 条，地教行法 1 4 条 1 項，2 3 条 3 号及び 3 3 条から 3 5 条まで，並びに地公法 4 0 条 1 項等を挙げている。しかし，列挙された法令には必ずしも根拠規定として妥当でないものもある。

府立学校職員規則は「職員の評価・育成」を扱っているが，「職員の任命」は扱っていない。これは，規則の名称そのもの，第 1 条の文言，システム全体の内容からして明らかである。また，同規則は「職員の昇任」についても明示的には扱っていない。

したがって，職員の昇任や任命を対象とし，職員の評価・育成を対象としていない教育公務員特例法 3 条，地教行法 3 4 条を府立学校職員規則の根拠法令として挙げるのは適切ではない。

(2) 被告は，府費負担教職員規則の根拠規定として教育公務員特例法 3 条，地教行法 1 4 条 1 項及び 4 6 条，並びに地公法 4 0 条 1 項等を挙げている。

しかし，前記と同じ理由で，教育公務員特例法 3 条を挙げることは適切では

ない。

## 2 請求の趣旨第1項に係る被告の主張について

- (1) 被告は、本件請求の趣旨第1項の請求は、「法令の規定が憲法その他法律に違反することを理由として、当該法令の規定によって当然に生じる法律上の義務が存しないことの確認を求めるもの、言い換えれば、法令の規定が憲法その他の法律に違反する無効のものであることの確認を求めるもの」としたうえで、「かかる訴えは、当事者間に具体的事件としての法律上の争訟の存在を欠くものであり、不適法である」と主張する。

被告の上記主張は「法律上の争訟」に関する誤った解釈に基づくものである。

- (2) 裁判所の権限について、裁判所法3条1項は、「裁判所は、日本国憲法に特別の定めのある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判し、その他法律において特に定める権限を有する」と定める。

ここに「法律上の争訟」とは、当事者間の具体的な法律関係ないし権利義務の存否に関する争いであって、法律の適用により終局的に解決できる性質を有する紛争をいう。判例も「『法律上の争訟』とは法令を適用することによって解決し得べき権利義務に関する当事者間の紛争をいう」と解している（村議会決議無効確認請求事件・最判昭和29年2月11日民集8巻2号419頁）。

本件訴訟において、原告らは、府立学校職員規則4条及び府費負担教職員規則4条並びにシステム実施要領第4の1に基づき、育成（評価）者たる所属学校長に対して自己申告票を提出する義務がないことの確認を求めているのであるから、「当事者間の具体的な法律関係ないし権利義務の存否に関する争い」が現に存在する。

そして、自己申告票の提出義務の存否は、府立学校職員規則4条等が憲法23条等に違反するかどうかの解釈、あるいは同規則等を原告らに適用することが違法であるかどうかの解釈によって決まるのであるから、上記争いは「法令

を適用することによって終局的に解決できる性質の紛争」である。

したがって、本件訴訟が法律上の争訟であることは明らかである。

- (3) 被告は、所属学校長等の発する職務上の命令等の特段の措置をまつまでもなく、原告らは、法律上当然に自己申告票の提出義務を負っているとし、したがって、原告らは法令の規定によって当然に生じる法律上の義務が存しないことの確認を求めていると主張している。

しかしながら、本件訴訟は原告らと所属学校長との間で、原告らが所属学校長に対して自己申告票を提出する義務のないことの確認を求めているのではない。本件訴訟は、原告らと府立学校職員規則等の執行機関たる大阪府教育委員会の所属する公共団体すなわち大阪府との間で、原告らが所属学校長に対して自己申告票を提出する義務がないことの確認を求めている（行政事件訴訟法4条）。

したがって、「所属学校長等の発する職務上の命令等の特段の措置」を必要としないことは、法律上の争訟性の判断になんら関係がない。

- (4) 被告は、本件請求の趣旨第1項の請求を「法令の規定が憲法その他法律に違反することを理由として、当該法令の規定によって当然に生じる法律上の義務が存しないことの確認を求めるもの」ととらえたうえで、これを、「法令の規定が憲法その他の法律に違反する無効のものであることの確認を求めるもの」と言い換える。

しかし、原告らは、具体的事件を離れて法令の規定そのものの違憲・違法の確認を求めているのではない。自己申告票を提出する義務があるかないかという具体的な争いを終局的に解決する前提として、原告らに自己申告票の提出義務を課している府立学校職員規則等が違憲・違法であると主張しているのである。

本件訴訟は、「法令の規定が憲法その他の法律に違反する無効のものであることの確認」を求めるものではないから、被告の前記主張は失当である。

(5) 被告は、二つの判決（最判昭和 47 年 11 月 30 日民集 26 巻 9 号 1746 頁，最判平成元年 7 月 4 日判例時報 1336 号 86 頁）を引用し、本件では「自己申告票の提出義務違反に対する制裁としての不利益処分がされる確実性すら明らかではない」、「不利益処分を受けてからこれに関する訴訟のなかで事後的に自己申告票の提出義務の存否を争ったのでは回復しがたい重大な損害を被るおそれがあると認めることもできない」として、請求の趣旨第 1 項の請求は不適法であるとする。しかし、被告が引用する前記二つの判決は本件とは事案を異にする。

A 前者の判決（長野勤評訴訟判決）は、「自己観察表示義務」の不存在確認を求める請求に対し、「教育関係内部において自律的に解決されるべきもので司法裁判所に訴求してその判断を求めることはできない」、「過去の法律関係の確認を求めるものであるから許されない」とする長野県の本案前の答弁に対し、「職務命令が特別権力関係の内部規律であり、原則として適法であることを根拠として裁判権の対象とならないと解すべきではない」、「自己観察事項を記入して校長に提出すべき義務が現在存在しないことの確認を求めるものであるから現在の法律関係の確認を求めるものは明らか」と判示したものである。さらに、同判決は、職員団体の義務にもっぱら従事するための専従休暇中の職員についても、「将来専従休暇が終了すれば当然に勤務評定実施の対象となるのであるからなお現在において自己観察表示義務の不存在確認を求める利益を有するものと解すべきである」とも判示している。

本件訴訟は、もっぱら将来における自己申告票提出義務の不存在確認を求めるものである。したがって、将来の自己観察表示義務の存否を争点としていない長野勤評訴訟判決は本件とは事案を異にする。しかし、同判決の「将来専従休暇が終了すれば当然に勤務評定実施の対象となるのであるからなお現在において自己観察表示義務の不存在確認を求める利益を有するものと解すべきである」との判示部分は、本件訴訟にも援用できる。すなわち、同判示部分によれ

ば、本件訴訟は、「原告らは将来当然に本件システムに基づき自己申告票提出義務が課されるのであるから、現在において同義務の不存在確認を求める利益を有する」というべきである。

B 後者の判決（河川区域でないことの確認請求事件）は、土地所有者が河川管理者たる高知県に対し、「河川管理者たる高知県が河川法上の処分をしてはならない義務があることの確認」（第一次的訴え）、「高知県が河川法上の処分権限がないことの確認」（第二次的訴え）及び「本県土地が河川法にいう河川区域でないことの確認」（第三次的訴え）をそれぞれ求める訴えに対し、「河川法75条に基づく監督処分その他の不利益処分をまって、これに関する訴訟等において事後的に本県土地が河川法にいう河川区域に属するかどうかを争ったのでは、回復しがたい重大な損害を被るおそれがある等の特段の事情があるということとはできない」として、訴えを却下したものである。

河川法75条は、河川管理者に、河川法に基づく政令等に違反した者に対し、許可等の取消しを命ずることができる権限を付与する規定であるが、河川管理者がこの権限を行使するかどうかは、河川管理者の裁量に委ねられている。したがって、河川管理者が河川法75条に基づく監督処分その他の不利益処分をなすまでは、損害は具体化されない。さらに、上記判決の事案では、本件土地が河川法にいう河川区域であるとの処分がなされたとしても、なお、「これに関する訴訟等において、事後的に本件土地が河川区域に属するかどうかを争ったのでは、重大な損害を被るおそれがある」とは認められなかったのである。

しかし、本件訴訟においては、所属学校長等の職務上の命令等の特段の措置をまつまでもなく、本件システムの適用により、原告らには当然不利益が課されるのである。しかも、不利益が課された後では、これに関する訴訟等において、事後的に不利益を課したことの無効等を争ったのでは、重大な損害を被るおそれがある。訴訟等において事後的に不利益を課したことが無効であるとされても、それまでは不利益は継続するからである。この点において、本件訴訟

は前記「河川区域でないことの確認請求事件」判決とは事案を異にする。

- (6) 被告は、府費負担教職員について、自己申告票の提出義務の存否を確定すべき相手方当事者は、当該市教育委員会が属する市であって、被告（大阪府）ではないと主張する。

たしかに、被告が引用する地教行法46条は、府費負担教職員の勤務成績の評定は、地方公務員法40条1項の規定にかかわらず、大阪府教育委員会の計画の下に、市町村委員会が行うものとしている。しかし、市町村委員会は大阪府教育委員会の「計画」のもとに「勤務成績の評定」を行うことであり、自己申告票の提出義務を設定するかどうかを決定することではない。行政解釈によれば、上記「計画」には、評定の期日、内容、評定者等勤務評定実施に関し具体的事項を定めることを含みうるとされている（初中局長回答昭34.9.委初209）。「勤務成績の評定」そのものは市町村委員会が行うとはされているが、評定の期日等相当具体的な事項まで大阪府教育委員会が計画で定めるとされているのである。

ところで、府費負担教職員の自己申告票の提出義務は、大阪府教育委員会が制定した府費負担教職員規則及びシステム実施要領に基づくものである。したがって、地教行法46条、地方公務員法40条1項、前記行政解釈及びシステム要領等の解釈としても、府費負担教職員の自己申告票提出義務の存否の確定は大阪府教育委員会の所属する公共団体すなわち大阪府との間で行われるべきである。

### 3 請求の趣旨第2項に係る被告の主張について

- (1) 被告は、請求の趣旨第2項の請求につき、「昇給取扱要領」は何らの処分でもない、「考え方」は行政規則として制定されたものでもなければ、処分でもない、請求の趣旨第2項の請求は行政規則である昇給取扱要領が無効であることの確認を求め、行政規則ではなく事実上の行為である「考え方」が無

効であることの確認を求めるものであるが、このような訴えは具体的事件としての法律上の争訟の存在を欠く、また、前記二つの判決を引用し、具体的な処分等をまたずに行政規則の規定の適用を受けない地位を有することの確認を求める訴えは、事後的に争ったのでは回復しがたい重大な損害を被るおそれがある等の事情がない限り、訴えることについて法律上の利益を認めることはできないとする。

しかし、被告の上記主張は平成16年改正によって、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」が公法上の法律関係に関する訴訟（実質的当事者訴訟）の例示として明示された趣旨をまったく認めないものである。

(2) 被告は、「昇給取扱要領」は処分ではない、「考え方」は行政規則ですらないとし、これらの無効の確認を求める訴えは法律上の争訟の存在を欠くとする。

しかし、原告らは「昇給取扱要領」や「考え方」の無効確認を求めているのではなく、昇給取扱要領5条1項2号及び3項並びに考え方第5の1項2号及び3項の適用を受けない地位を有することの確認を求めているものである。したがって、具体的事件として法律上の争訟が存在することは明らかである。

在外日本人選挙権制限違憲訴訟最高裁判決（最大判平 17.9.14 判時 1908.36）は、在外日本人が提起した衆議院の小選挙区選挙及び参議院の選挙区選挙において、「投票をすることができる地位にあること」の確認を求める訴えについて、「それが有効適切な手段であると認められる限り、確認の利益を肯定すべきものである」とした。上記判決は、実質的当事者訴訟における確認の利益を柔軟に解釈する姿勢を最高裁判所が示したものである。

本件における原告らの地位の確認の訴えは、自己申告票を提出しないことによる昇給取扱要領や考え方の適用を回避するための有効適切な手段である。前記在外日本人選挙権制限違憲判決の趣旨からすれば、本件の場合当然に確認の利益が認められてしかるべきである。

(3) 被告は、長野勤評事件最高裁判決等を引用し、「事後的に争ったのでは回復

しがたい重大な損害を被るおそれ」等の事情がない限り，訴えることについて法律上の利益を認めることはできないとする。

しかし，平成16年改正前の行政事件訴訟法の下における上記判決をそのまま平成16年改正後の現在においても妥当とする解釈は失当である。自己申告票の提出義務や未提出者についての評価も定めている本件においては，被告と原告らの関係において紛争は十分成熟している。したがって，現時点で原告らの求める地位の確認判決を得ることは有効適切な紛争解決基準を示すものであり，訴えることについて法律上の利益は存するというべきである。

(4) 被告は，指定都市である大阪市の府費負担教職員については，地教行法58条1項によって，当該指定都市の教育委員会が任免，給与の決定等に関する事務を行うとされているから，被告となるのは大阪市教育委員会の属する大阪市であると主張する。

たしかに，原告 及び同 については，昇給額又は勤勉手当額を決定する権限は大阪市教育委員会にあると解される。しかし，昇給取扱要領及び考え方の適用を受けない地位それ自体は，大阪府教育委員会の属する大阪府との間において確認する必要がある。自己申告票の提出義務は大阪府教育委員会が制定した府費負担教職員規則に基づくシステム実施要領に定められており，また，大阪市教育委員会も自己申告票の提出義務は府費負担教職員規則に基づくとしているからである。

まず，大阪府教育委員会が制定したシステム要領第1は，府費負担教職員規則の実施に関してはこの要領に定めるところによるとし，同第4・1項は「職員は，自己申告票を作成し，育成（評価）者に提出するものとする」としている。これは，府費負担教職員の自己申告票提出義務を大阪府教育委員会が設定していることを示すものである。システム要領第2・ は「その他大阪府教育委員会教育長が対象としないことが適当と認められた職員」について評価・育成システムを実施しないと規定していることも，府費負担教職員の自己申告票提出

義務の設定権限が大阪府教育委員会に帰属していることを示す。

他方、大阪府内の大阪市及び堺市の二つの指定都市のうち大阪市のみが「評価・育成システム実施要領」を制定している（以下「大阪市システム要領」という。甲6）。大阪市システム要領第1は、「市費負担教員」と「府費負担教職員」を区別し、「府費負担教職員規則に基づいて行う府費負担教職員の評価・育成システムの実施に関して必要な事項を定める」としている。これは、府費負担教職員の評価・育成システムの実施については、大阪市も、府費負担教職員規則に基づいて行うことを明らかにしたものである。また、大阪市システム要領第2・ は、市費負担教員については大阪市教育委員会教育長が評価・育成システムの除外を決定できるとしているが、府費負担教職員については大阪府教育委員会教育長が除外を決定するとしている。

以上からすれば、指定都市である大阪市及び堺市においても、府費負担教職員の自己申告票提出義務は大阪府教育委員会が設定したものであることが明らかである。したがって、原告らにおいても、大阪府教育委員会の属する大阪府との間において、昇給取扱要領及び考え方の適用を受けない地位の確認を求めるのでなければ、紛争の解決にはならない。原告及び同において、大阪府教育委員会が属する大阪府との間において前記地位の確認を求める利益は存するというべきである。

以上