

平成18年(行ウ)第185号 平成19年(行ウ)第90号・第224号

自己申告票提出義務不存在確認等請求事件

原告 ○○ ○○ 外93名

被告 大阪府

原告第8準備書面

大阪地方裁判所第7民事部 合2C係 御中

2008年(平成20年)1月29日

大阪地方裁判所 第7民事部合議2C係 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 冠 木 克 彦

同 弁護士 武 村 二 三 夫

同 弁護士 中 島 光 孝

第1 はじめに

本システムはもともと能力開発システムとして検討されたこと、試験的实施及び試行実施ののち突然勤務評定に使うということが示されたものであり、勤務評定のための制度としてみるならば、手続的に重大な問題がある。また内容的にみても、勤務評定のためとして十分な検討がなされたものとは到底いえないものである。

また本件システムは、業績評価に目標管理の手法を導入することによって、自律性専門性が保証されるべき教職員の職務遂行を、校長の設定する目標、ひいては教育委員会の設定する目標に統合させ、校長の設定する目標を所与のものとして、その是非を含めて検討することを否定するものである。

さらに大阪府教育委員会などによる本件システムは勤務評定としてみた場合、業績評価の対象を限定し、自己申告票の提出のないものについて業績評価を行わないという違法、また業績評価のないことをもって総合評価をしないとする違法、総合評価がないことをもって昇給及び勤勉手当への支給について、総合評価の最低の区分であるDと同じ扱いにし、過大な不利益を課すもので比例原則にも違反する。

以下詳細に論ずる。

第2 本件評価育成システムは本来能力開発システムとして開発されたものである。

1 評価・育成システムの昇給・勤勉手当への反映

本件評価・育成システムは教員の勤務評定(地方公務員法40条の「勤務成績の評定」)に用いられ、その総合評価結果は、教員の昇給及び勤勉手当の決定に反映するものとされている。

地方公務員法40条は「任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない。」と規定する。

昇給については、大阪府職員給与条例5条5項は「職員(指定職給料表の適用を受ける職員を除く。)の昇給は、・・・その者の勤務成績に応じて、行うものとする。」とする。職員の給料に関する

規則第23条は「昇給は・・・その者の職務について監督する地位にある者の証明を得て行わなければならない」とし、昇給取扱要領第3条は規則第23条に規定する勤務成績の証明は、・・・システムの総合評価結果（評価結果）をもって行う」としている。

勤勉手当については職員の期末手当、勤勉手当及び期末特別手当に関する条例第3条2項「勤勉手当の額は、勤勉手当基礎額に、任命権者が人事委員会規則で定める基準に従って定める割合を乗じて得た額とする。」とし職員の期末手当、勤勉手当及び期末特別手当に関する規則第12条1項は「再任用職員以外の職員の成績率は、当該職員の職務について監督する地位にある者による勤務成績の証明に基づき、当該職員が次の各号のいずれに該当するかに応じ、当該各号に定める割合の範囲内において任命権者が定めるものとする。」とする。勤勉手当の成績率の取扱いに関する要領第3条は「規則第12条第1項に基づく勤務成績の証明は・・・評価・育成システムの総合評価結果に基づいて行う」としている。

しかしながら本件評価・育成システムの導入のため作られ府立高等専門学校等システム実施規則及び府費負担教職員システム実施規則では、いずれもその第1条で目的として「職員の意欲・資質能力の向上、教育活動等の充実及び学校の活性化に資すること」をあげており、職員の勤務評定は、目的には含まれていない。

2 導入の経過・・・検討委員会報告にいたるまで

2000年（平成12年）7月17日大阪府教育委員会は、教職員の資質向上検討委員会に対して「教職員全般の資質向上方策について」で検討を依頼した。検討事項は具体的には①教職員の資質向上方策について、②指導力不足等教員の資質向上方策についての二つであった（乙3参考資料1）。検討委員会は、まず喫緊の課題として早急に対応方策の求められる上記②（「指導力不足等教員の資質向上方策」）について検討し、2001年（平成13年）3月「中間報告」として提言をした。さらに上記「教職員全般の資質向上方策」について検討し、2001年（平成13年）12月に「中間整理」を、2002年（平成14年）に「最終報告」を出した（乙3 p 1）。最終報告では、評価・育成システムを「学校活性化のため」と位置づけ、その基本的な枠組みと具体的内容の提言を行っている。このように大阪府教育委員会の検討依頼事項は「教職員の資質向上」であり、検討委員会最終報告も「学校活性化」及び「教職員の資質向上」のための評価・育成システムの提言であった。

被告は「上記最終報告は『5 評価・育成システムの実効性を高めるために』『④ 評価結果の活用・反映、資質向上のためのフォローアップ』の項（乙3 p 23）において『評価結果を、本人の自己啓発や研修・研究支援、キャリア形成支援等のフォローアップに活用するとともに、教職員の意見を学校教育目標等の策定、教育環境・職場環境の改善等、学校経営に活かし、教職員の意欲・資質能力の向上、学校の教育活動の充実に結び付けていくことが必要である。また、意欲的な取り組みにつながるよう、システムの信頼性・納得性を高めた上で、顕彰や処遇等に反映していくことも求められる。』と提言しており、教職員の意欲的な取り組みにつながるよう評価・育成システムの評価結果を処遇、即ち給与等に反映させることを求めている」と主張する（被3準 p 11）。しかしここで引用される部分は、システムの評価結果を本来の目的である、①本人の自己啓発や研修・研究支援、キャリア形成支援等のフォローアップに活用、②教職員の意見を学校教育目標等の策定、教育環境・職場環境の改善等、学校経営に活かす、③教職員の意欲・資質能力の向上、学校の教育活動の充実に結びつけて行くことが必要であるとの提起が本来の眼目である。「処遇等への反映」は

「システムの信頼性・納得性を高めた上で」という条件が付されており、システム実施後の課題としているにすぎない。

3 試験実施及び試行実施段階

大阪府教育委員会は、各府立学校長及び各市町村教育委員会の協力のもとに、教職員の評価・育成システムについて2002年度（平成14年度）に試験的实施を、2003年度（平成15年度）に試行実施を行った。試験実施に際してはシステム試験実施通知（乙4の1）を、試行実施に際しては、システム試行実施通知（乙5の1）、施行実施手引き（乙5の3）を、さらには施行実施まとめ（乙6）を、それぞれ発し、配布し、公表している。これらの文書にはシステムの目的を「教職員の意欲・資質能力の向上と教育活動などの充実、組織の活性化をはかること」と明記し、勤務評定であるとは一言もふれていない（乙4の1 p 1その他）。

4 2004年（平成16年）3月以後

なお2004年（平成16年）3月作成した試行実施まとめでは、「評価結果の活用、反映のあり方」の項で、「給与等処遇」への反映について、

教職員7.4% 府立学校長34.6% 市町村教委33.3% 府民36.6%
のみの賛成があったことが記載されている。

同年3月18日大阪府登録職員団体に対して「『教職員の評価・育成システム』実施（案）の概要」を発した（乙48）。被告は「同文書には、実施根拠として、本件システムが地公法40条、地教行法46条に基づく勤務成績の評定制度であることが明記されていた」と主張する（被3準 p 14）。しかし同文書「12 評価結果の活用・反映について」では、第一段は「教職員の意欲・資質向上と学校の活性化を図るため、日々の指導・育成に活用する」と断言しているが、第2段は「評価結果について処遇等に活用・反映することを検討し、給与・勤務条件に係る活用等については今後協議する」との表現にとどまっている。そして同年4月1日両システム実施規則（乙7、乙8）を制定し、システムが勤務評定であることを明示した。

また上記大阪府登録職員団体に対する文書においては、「自己申告票の作成・提出は職務の一環である。」としながらも「自主性を尊重する」として、義務ではないとしていた（乙48 p 2）。しかし同年9月21日の「教職員・評価育成システム評価結果の給与反映についての基本的考え方」においては、自己申告票未提出者は、服務規律違反、と変更している（乙49 p 1）。

さらに同年9月21日の上記文書は「2 ③反映の効果は単年度とする」とし、その理由として「評価結果の給与の反映としては、前年度の結果に囚われず、頑張ろうという意欲を高めるために反映の効果を翌年度以降においても影響させるような方法ではなく、単年度効果とする。」とした。そして「3 今後の検討方向」において昇給期間の短縮をあげながら「効果については、上記③から単年度効果とする」としていた（乙49 p 1、p 3）。しかしながら2006年（平成18年）6月12日付の通知（乙23）で示された昇給取扱要領によって昇給への反映は翌年度以降に影響を及ぼすものとされ、後述のように退職時までの給料、退職金などに莫大な影響がでることとなった。

5 問題点

（1）手続的問題点

このように本件システムはもともと職員の資質向上のためのものとして諮問がなされ、答申として上記検討委員会の報告がなされた。また試験的实施及び試行段階においてすら、勤務評定のためのもとはまったく説明されなかったところ、2004年（平成16年）3月突然府教委は勤務成

績の評定であるとした。そして、同年4月16日以後本件システムが実施された（乙7、8、9）。また自己申告票の提出は自主的なものとの説明がなされていたのに、システム実施後の同年9月21日の文書で服務規律違反とされ、きびしい処置の対象となった。また同年3月18日はじめて示唆された給与反映においては同年9月21日の文書でも効果は単年度とされていたのに、2006年（平成18年）6月12日示された昇給取扱要領によって次年度以降延々と効果が継続されるものとされた。

このように検討委員会への諮問、諮問に基づく報告、報告を踏まえた試験実施、試行において勤務評定とは一言も触れられなかったものが、システムの実施開始のわずか1ヶ月前になって突如勤務評定であるとの重大な変更が加えられた、また従来自己申告票の提出は自主的なものとされながら、実施後突如としてその不提出は服務規律違反として給与上不利益が課されることが示された。その時点ではこの給与上の不利益は単年度だけの効果とされていたのに、それが後に次年度以後に繰り越されることになり生涯では莫大の不利益を課されることになった。

（2）内容上の問題点

教員の職務は、再帰性、不確実性、無境界性といった特質があり、その業務内容も多種多様であり、時期において新たな目標の設定、追加もなされる必要がある。このような職務で業績評価を行う場合、何が業績なのか、業績達成の基準は何か、当該教員の業績と判定できるのか、などさまざまな問題点が伴う。

このような状況を踏まえ、上記検討委員会最終報告では、上記のように処遇等への反映のためには「信頼性・納得性を高め」ることを条件としたものである。検討委員会の専門家の中で中心人物である八尾坂修九州大学教授は、「新たな教員評価システム活用の方向性として重要なのは、まず、教員評価がめざすものはあくまでも学校の活性化と教職員の資質能力の向上であり、かつ児童・生徒への高いサービスの提供であるということである。このことは給与・処遇等への直接的活用を第一義的に意図した評価の査定ではなく、基本的前提として教員が納得して自己の能力を高めるための発展的評価観が必要であるということである。」（「あらたな教員評価の導入と展開」甲25）としている。また検討委員会の委員であった清原正義氏（兵庫県立大学教授）は、季刊「教育法」（141号、2004年6月 甲26）に「このシステムには課題がたくさん残されている、信頼性・納得性が確保されていない」と書いている。つまり試験実施、試行実施を終えて本格実施に移行する段階で、システム設計に関与した専門家がまだ条件を満たしてないと評価していたのである。上記「試行実施のまとめ」では、システム自体について（給与反映を前提としないで）、教職員のうち、役に立たないとするもの47.7%、システムの趣旨はよいとしながら教職員の理解が不十分とするもの24.6%、すなわち7割以上の教職員が、システムの実施に反対ないし消極的な姿勢を示していたのである（乙6p41）。府教委は、システムの評価の給与反映については、上記検討委員会で示された条件を満たさないまま実施に踏み切っている。

なお、2007年（平成19年）3月29日の中央教育審議会「今後の教員給与の在り方について（答申）」（甲27）において、教員の「評価結果を、任用や給与上の措置などの処遇に適切に反映させるように促し、教員の指導力や勤務実績が処遇上も報われるようにしていくことが必要である。」としながらも、「その場合においては、教員の評価は、民間企業で行われるような成果主義的な評価はなじみにくいという教員の職務の特殊性にも留意しつつ、客観性のある評価制度を検討していくことが重要である。さらに、学校現場においては、個々の教員だけでなくチームワークによ

って子どもたちへの教育を行っている意識が強いため、そのような学校現場の特殊性を考慮した評価の在り方について、今後、検討していくことが重要である。」としていることも重要である。大阪府教育委員会は、指摘されている「信頼性のある評価制度の検討」や上記の「学校現場の特殊性を考慮した評価の在り方」についての検討も怠っている。

本件システムの実施について、府教委は給与反映の直前（２００５年）と直後（２００６年）について府下市町村教育委員会を通じて各校長のアンケート調査をしたが、その結果は、本件システムの弊害の告白など、４割がマイナス影響、約半数が「改善すべし」と回答し、給与反映には校長からも反対意見が集中していることが明らかとなっている（甲２８の１、２、３）。

なお、この資料は情報公開によって取得したものであるが、府教委はかかる具体的意見を公表せず、むしろ、２００５年の調査集計について「システムの信頼性、納得性が高められた」と結論づけたのである。

（３）小結

以上からすると本件システムの給与への反映については、手続上もまた内容上も大きな問題が存在するところである。これらを踏まえて原告は憲法３１条違反の主張をしている。このような手続上及び内容上の問題点を十分に踏まえながら、本件システムの給与反映の問題点を慎重に検討する必要がある。

第３ 不当な支配

１ 目標管理

（１）目標管理自体の問題点

被告が乙第５６号証として提出する高階玲治「教職員の人事考課マニュアル」では「目標管理」の考え方とは、「教職員一人ひとりが学校の年度教育目標や経営方針に基づいて自分のやりたいことを目標化し、その目標達成に努力し、達成できたかどうか反省・改善を行うものである。」としている。続いて高階は上で述べたようなやり方が優れている理由として「組織目標に積極的に参画する意識が高揚する、目標達成に対する責任感が強まる、自己のやり方について改善意欲が高まる」をあげる（乙５６ p 17）。また高階は、教職員の人事考課について「教職員の自己申告は校長の年度の経営方針にリンクした形で書かれることが重要なのである。そうでなければ、個々の教職員は自分の思いだけでやりたいことを自己申告するだけで、バラバラな学校運営で終わってしまう。校長は学校経営の年度の方針を具体的に提示する必要がある。そのような学校としての『目標への統合』が重要である。その結果、校長が行う個々の教職員との面談がきわめて質の高いものになる。『面談』は教職員の自己申告を校長に説明する大切な機会であると同時に、校長が教職員個々に対して学校経営への協力や参画を求める機会なのである。基本は、学校の構成員が校長のもとに共に学校づくりを進める気運を醸成することにあると考えるべきである。」とする（乙５６ p 4）。

「目標管理」は経営マネジメントの手法として、P.F.ドラッカーによって提唱され、アメリカ企業で管理職に対するマネジメント手法として用いられはじめた。すなわち管理職を経営者の理念と方針の下に結集させ、経営理念を理解させるための道具として開発されてきたのである。日本ではそれが民間企業における成果主義の導入とあいまって人事評価の道具として特化して使われてきた。経営目標を統制の道具として用い、それに構成員を集中させるというシステム自身のもつ本質からして、教職員に人事評価の道具として目標管理システムを持ち込む場合、教職員に対する

統制と支配の道具となる危険性を強く持つ制度である。

(2) 具体的な、目標設定の仕方と面談

本件システムはまさに業績評価においてこの目標管理の手法を採用している。ことに、府立学校においては、校長が教育委員会に事前に「自己点検表」なるものを教育委員会に提出し、その点検を受けた後各校長は「学校教育目標」を作成するものとなっている。教職員の個人目標の設定は「学校や校内組織の目標達成に向け、各自が取り組む目標を設定」し、その目標の自己申告として「自己申告票」を作成し提出することになっている（甲1「教職員の評価・育成システム手引き①」p4）。しかしこの自己申告票作成・提出のみによって教職員個人の目標が設定された、とするものではない。そのあと「目標設定面談」がなされ「自己申告票をもとに育成者（校長）と面談を行い、設定目標が決定されます」とされている（甲1 p4）。

校長との面談は、自己申告票を踏まえ、設定目標の決定がなされるものであるから、校長が決定した「学校教育目標」を踏まえて、これに整合し、統合されるよう個人目標の変更修正がなされることを当然予定している。「教職員の評価・育成システム 手引き①」「I 教職員の評価・育成システムについて」の「5 システムの基本的手続き」の「(1) 個人目標の設定」の注釈は「※目標の設定、修正・変更について ・教職員は主体的に自己目標を設定しますが、育成者と話し合った結果、目標の修正・変更が必要となる場合があります。目標の設定や修正・変更は、育成者が承認することとしています。」となっている。結局、教職員の目標設定は、「育成者（校長）と話し合った結果」であり、育成者の「承認」の下でしか行われぬ。すなわち、校長の目標設定の「枠内」に限定される。奥野明子の「職務の型と目標管理タイプ」からすれば、上記面談は「職務A」に該当するが、「職務Aのタイプは、製造部門のような、『定型的業務が多くマニュアルや上司の指示によって仕事を進めることが多い（奥野、2003、p. 49）』職務執務に適合するものであると説明されており、教員の職務の特質とはまったく異なる」とされる（甲14 p53）。高階はこの面談について「校長はこの機会（引用者注；「面談」）をとらえて一人ひとりの教職員に積極的な役割期待を行いたい。『あなたを今年教務主任に任命したのは、あなたにこのようなことをやってほしいからです。』と、具体的に役割の内容を伝えるのである。ミッションの提示である。」（乙56 p4）、
「個々の教職員へのミッション提示は組織のパワーアップや成果を上げる方策としてきわめて重要なのである。つまり、一方に教職員の『自己申告』があり、一方に校長から提示される『ミッション』があつて、両者の統合が個々の教職員の目指すミッションになる。」（乙56 p5）として、この面接が校長によりミッション（任務）の提示と教職員によるこれの受け入れであることを率直に描写する。

(3) 目標達成過程・結果の管理

教職員は9月下旬頃「進捗状況の自己申告」として「申告票」に進捗状況を追記し提出し、翌年1月頃、「目標達成状況の自己申告」を自己申告票に記載して提出する。これを受けて、育成者（校長）は評価・育成シートを作成し「開示面談」を行い、評価の結果について説明する。この間随時校長は当該職員に「指導・支援」をする。

学年の途中で状況の変化などから当該職員が目標の変更、修正あるいは追加の必要性が生じるかもしれない。しかし上記のようにこれらが認められるとしてもそれは校長の承認が必要ということになる。

(4) 目標管理の問題点

上記のように本件システムでは、あらかじめ校長によって設定された教育目標を当然の前提とし、これを推進するための目標設定を求められる。これは、教員としてその専門的職務を遂行する上での高度の自律性と矛盾する（酒井博世「教師の専門性と教員評価」p183甲29）。学校教育では、目標それ自体の妥当性、その目標実現に向けての集団的取り組みのあり方それ自体が教員によって常に見直し、検証の対象とされなければならないのである（酒井前掲p185）。しかし本件システムにおける目標管理は、このような見直し、検証を許さず教員をあらかじめ設定された教育目標の忠実かつ有能な推進者として位置づけることになる（酒井前掲p183以下）。

また多様な業務のうちの一部にかかる目標を、個人のそれとして申告させ、努力させることは、教育活動の本質である協働性の破壊となりかねない。教員の職務にとって不可欠な、重要な他者との共同性、協調性が軽視、破壊されかねない。

2 人事評価として給与への反映

校長は、児童生徒や保護者、同僚教職員、教頭などの意見も参考にしながら、教職員の自己申告を踏まえた上で、教職員の目標の達成状況を判断し、これを「業績評価」として評価する。また、職務全般の取り組みを対象に、教職員の日常の職務遂行を通じて発揮された「能力」を「能力評価」として評価する。その上でこれらの評価をもとに「総合評価」を行う。評価は、いずれもA・B・Cの3段階を基本にS・Dを加えた5段階（S・A・B・C・D）の絶対評価である。この総合評価の5段階の評価にしたがって、後述のように昇給及び勤勉手当の額に差がでてくることになる。

能力評価は、教職員の日常の職務遂行全般について評価される。しかし業績評価は、校長によって承認された目標のみについて評価される、とされている。校長の承認しない目標については、いかに成果をあげようとも、業績評価の対象としなくてよいのである。

3 不申告者に対する厳しい制裁

後述するように、府教委は自己申告票の提出がないものについて、総合評価がないものとする。そして昇給については、初年度はC、つまり「勤務成績がやや良好でない職員」と同じ3号級昇級とする。2年目以降は総合評価で一番下のD、すなわち「勤務成績の良好でない職員」と同じく昇給しないものとする。また勤勉手当については、初年度は総合評価結果がCすなわち「勤務成績がやや良好ではない職員」と同じく成績率を100分の66、次年度以後は総合評価結果がD、すなわち勤務成績が良好ではない職員と同じく成績率を100分の61で算出した額とする。

特に昇給停止の影響は大きい。いかに職務に熱心にとりくもうと、自己申告票を提出しないことをもって業績評価はなされず、能力評価はなされるものの、業績評価と能力評価を総合するとする、総合評価もなされない。35歳から退職まで不提出を続けると退職時点での給与と退職金の差額は約3300万円というすさまじい不利益である（別紙 35歳の不提出者の不利益計算書参照）。

5 「苦情申出」の制度について

被告は、本件システムについて、評価結果の開示とそれに対する苦情申出の制度が用意されていることから、評価の透明性、信頼性、納得性などが確保されているとする（被告1準p22～）。しかし苦情申出の制度なるものは、評価の信頼性、納得性などを確保したものとは到底いえない。

すなわち府教委事務局内に設置される苦情審査委員会についてみると教育監を会長として教育振興室長、教職員室長、総務企画課長、教職員人事課長の5人の委員によって構成されている。教育監は、校長の評価者である。苦情審査委員会のメンバーは、府教委の評価側に立つ者によって構成されており、第三者性はまったく確保されていない。

審査会には、府教委教職員室の職員によって構成される調査員が置かれ、調査員は苦情申出者からの苦情申出書に基づき、苦情内容を聴取する。事実誤認の申立についても、調査員は校長からの聴取は行いが、事実調査は一切行っていない。事実誤認の苦情申立てについても審査会は、事実調査を行わずに判断をする。これは、校長の評価の追認の機能しかしない。

審査会が、苦情申立に対して「評価が妥当である」と判断した理由は一切示されない。したがって申立をした教員は、どのような理由ないし根拠によって自己の苦情が排斥されたのか、知ることができない。このようなことでは評価の客観性、納得性、公正性などは担保されるはずがない。

現に2006年度（平成18年度）府立学校では47件の苦情申出が行われたが、審査会は47件すべてについて「評価は妥当である」と決定した。苦情は一件も認められていないのである。

以上苦情処理委員会の構成は評価者側によって占められており第三者性はないこと、当事者の主張の聴取はするものの事実調査はなされないこと、判断の理由が示されていないこと、現に苦情が認められていないことから、苦情審査委員会は、評価の客観性、納得性、公正性などを担保するものとしてはまったく機能せず、評価の追認の役割しか果たしていない。

6 まとめ

上記のように本件システムの業績評価で導入されている目標管理は、教育委員会の関与のもとに、校長によって作成される「学校教育目標」に、教員の目標を統合させるものである。そして業績評価において校長が設定した個人目標のみを評価の対象とし、その達成度を昇給及び勤勉手当に反映させることによって、教職員の職務の内容、方向性を統制できることになる。

そして自己申告票不提出者に対しては、業績評価がないことから、総合評価がないとし、総合評価で最低のDと同じ扱いをして昇給はなし、勤勉手当は最低の成績率をもって計算することとしている。自己申告票の不提出が続くかぎり昇給は一切なく、この制裁は懲戒処分をうけた以上の不利益となる。つまり、減給・停職懲戒処分を毎年くりかえし課せられるのと同じことといわねばならない。このような重大な不利益を与えて、大阪府教育委員会は目標管理を採用した本件システムによって教員を統制しようとしている。

第4 人事評価（勤務評定）としてみた場合の問題点

1 民間企業の成果主義賃金の導入と賃金コストの減額

前記高階は「人事考課制度はもともと企業などで実施されてきたものである。企業は生産性を高め利潤を追求する組織化のために様々な変革を行ってきた。何より実施した方策が「成果」を生み出さなければ意味がない。そのことで人事考課制度は企業の生産性を高める方策として重要と考えられてきた。」（乙56 p 3）。被告自身「日本企業は1950年頃からアメリカのレイティングシステムを導入し、人事評価のシステム化をはじめた。・・・評価制度とはどういうものか事例が豊富な企業に学ぶことも必要である」（乙57 p 101）としている（被告5準 p 19以下）。

企業が業績主義を能力主義と併用する形で採用しはじめたのは、労働意欲の向上や人材育成よりも、賃金コストの削減に特化した人事評価が必要となったからである。したがって大阪府教育委員会が本件システムを人材育成を理由として導入すると称するのは誤りである（甲14 p 47以下）。

現に本件システムを給与反映させることによって給与が削減される。すなわち、従来は普通昇給が1年に1回、特別昇給が3年に1回6ヶ月短縮の形で行われてきた。新制度で従来昇給をみると3年間で4号給昇給3回、あらたに2号給（6ヶ月短縮に相当）で、3年間で14号昇給してき

たことになる。新制度で大半の教職員の評価結果とされるB評価が3年続くとすると、4号給×3＋1号給（Bが3年続くと3年目にはA並の5号給あがる）＝13号給となる。このBBBだけではなく、BBA、BAB、ABBでも同じことである。すなわち大半の教職員は、3年間でみると従来の14号給の昇給が、本システムのもとでは13号給の昇格になる。このように本件システムの給与反映の客観的事実として、賃金コストの削減が厳に存在するのである。このような賃金コストの減額を伴う勤務評定が労働意欲の向上に資するとは到底いいがたいところである。

2 業績評価の問題点

(1) 個人の業績が明確かつ客観的に判定できないこと。

業績主義型の評価が成立するには、当然のことながら、個人の業績が明確かつ高い客観性のもとに判定できることが前提条件である。それは、①組織や部門で達成された成果のうち、個人の業績が、当人の能力と責任による成果であると明確に判別できる性質の職務であること、②何がどこまで達成すれば業績として「うわまわった」「達成された」とするのかが、誰がみても納得のできる水準で明確かつ高い客観性のもとに判定できることが前提条件である。人事院規則10-2は、

第二条 勤務評定は、職員が割り当てられた職務と責任を遂行し実績（以下「勤務実績」という。）を当該官職の職務遂行の基準に照らして評定し、並びに執務に関連して見られた職員の性格、能力及び適性を公正に示すものでなければならない。

2 勤務評定は、あらかじめ試験的な実施その他の調査を行って、評定の結果に識別力、信頼性及び妥当性があり、且つ、容易に実施できるものであることを確かめたものでなければならない。

とするが、この考え方は地方公務員である教員にも当然適用されなければならない。

上記①についていえば、一定の業績のようにみえるが、教員の職務には「不確実性」がある。同じ事をして同じ結果が生ずるとは限らない。生徒の成績の向上があったとしても当該教員の指導以外、担当する生徒本人の資質・努力その他の要因も考えられる。結果と手段との関係が不明確であることから、教員の教育活動の結果を個別の成果として明確に確定することが困難である。また無境界性という特徴からわかるように、個々の教員の職員と責任領域が明確ではなく、どの教員の教育活動の結果によるのかが明確ではない。

小野寺は「結果と原因・プロセスの間には中間項という変数が介在している。したがって、業績評価をまずおこない、次に中間項をプラス・マイナスし、次に能力とプロセスの評価をおこなう手順をとらないと適正な評価にならない。」（乙57p102）とする。他の教員の協力支援等は中間項として検討しようとするものであるが、その中間項のプラス・マイナスの明確な基準はやはり示されていない。大阪府教育委員会が校長研修資料として作成した「評価の理解と職務遂行状況の把握について」（甲30）では「結果に影響を及ぼすさまざまな条件を「中間項」といいますが、業績評価は、この中間項を評価せず、結果のみをもって評価しなければなりません。（同僚の）援助の有無は考慮しません。」として上記小野寺とも異なる見解を示している。これは中間項の評価に困難があることから採用した便法かもしれない。しかし中間項（同僚の援助等）を無視しすべて当該教員の教育活動の成果とすることは論理的にも誤りである。また、同僚に対する援助が同僚のみの業績と評価され、援助をした側の業績などが評価されなければ、教師間の相互の連携協力、あるいは共同作業は破壊されてしまいかねない。

被告は「人事考課マニュアル」（乙56）を引用し、「教職員の仕事は多様で複雑だとよく言われるが、図3-2のように、民間企業と比べてきわめて単純で、それぞれの分担する仕事と事務処理

に違いはあまり見られない。このように、教員の職務は、子供を指導することとそれを支える校務分掌があるというきわめて単純な構造になっているのである。そのように理解すると、多様で複雑だと思込んでいること（実際にはそうなのかもしれないが）が、整理でき、仕事をいかにやりやすくするかという方向に向けられるようになる」とある（被告5準p18）。しかし引用部分をみれば明らかなように、実際には多様で複雑かもしれないと留保している、その著者自身の区分によっても、生徒指導としては、学習指導に関する事柄で4項目以上、生徒指導などで3項目、特別活動・その他で6項目の指導とされており、子どもの指導もきわめて多岐多様であるとされているのである。

「うまわった」「達成した」との基準であるが、誰しも妥当性を認める生徒の学力向上というのは抽象的すぎて、達成したという客観的基準がない。クラスの何人以上が何点をとる、とか〇〇大学入試合格者何名とすれば数字的には具体化でき、達成したかどうかの客観的判断ができる。しかしながらこのような数値化した目標が目標として妥当かどうか、大きな疑問がある。

してみると上記①及び②のいずれも第三者も確認できるような客観的な判断基準はなく、評価者である校長などの恣意的な判断を招くことになる。

（2）そもそも何が業績なのか。

上記の「評価の理解と職務遂行状況の把握について」では、「教職員が年度当初に設定した目標の達成状況を『業績』として評価する。また目標設定業務だけでなく、すべての業務を対象に、職務遂行過程で具体的に現われた態度・行動を『能力』として評価します。」「業績評価は目標の達成状況（結果）のみを対象とし、取り組みの過程は考慮しません。」として、業績と能力を論理的には明確に区別する。

「視聴覚教材をはじめとするさまざまな教材の利用」「日々の生徒の実態把握に努める」などが既に目標の例としてあげられている（甲14p69）。しかし、これらは、生徒児童の学力向上などの職務遂行過程に具体的に現われた態度・行動、と理解することも十分可能である。つまり業績（目標の達成状況）と能力（職務遂行過程で具体的に現われた態度・行動）の区分はあくまで相対的なものであり、明確な線が引けないのではないか。この問題は、目標については承認された限度で考慮する、能力については全分野で考慮するとの二分法にたつとする本件システムによる勤務評定の論理的前提が正しいのか、どうかにかかわる問題である。

（3）アメリカの業績給導入と失敗

被告らが主張する本件システムによる勤務評定による給与への反映は、ある評価基準により優れた業績をあげた教員に対して給与面での優遇措置を講ずるものといえ、これは一種の業績給(merit pay)である。アメリカでは教育機運の高まった1950年代、1980年代に業績給の導入が提唱され試みられた。しかし日本での論議と同様、評価手順や評価基準に対する不満・不信、管理職と教員とのあつれき、教員間のあつれき等といった問題を生起させ、それらが多くの学区で断念させる理由となったという。業績給が実行困難である理由としては、個々の教員の貢献と業績とを明確に分けて確定することが困難であること、教員の高いレベルでの同僚的、協同的關係が求められるところ、個々人の貢献・業績を個別的に評価優遇する方法は逆に反生産的になること、があげられている（「講座学校 組織としての学校」柏書房 第7巻 小川正人「教員の職能成長と教員評価」p68以下 甲31）。

3 自己申告票を提出しないものを業績評価しないこと

(1) 被告の主張

被告は「本件システムにおいては、評価者は、職員の提出する自己申告票に基づいて業績評価を行い、」職員が自己申告票を提出しない場合は、評価者において業績評価を行うことができず、と主張する。

(2) 業績評価に関する規定など

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（乙7）及び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（乙8）第4条は「システムは職務遂行に係る目標設定、実践、点検・評価、調整・改善の段階について、自己申告及び面談を基本として実施する。」とし、第5条は「職員の評価は、毎年1回定期に実施する。ただし定期に実施することができない職員については、随時評価を行なうことが出来る。」とする。そして評価育成システム実施要領（乙9）第5は「1 評価の種類は、業績評価、能力評価及び総合評価とする。2 評価基準は別表2のとおりとする。」とする。上記両規則では、そもそも業績評価という語句さえ出てこない。上記実施要領において業績評価という語句がでてくるが、業績評価の対象を自己申告票に記載された目標あるいは育成者（評価者）が承認した目標という限定はどこにもない。能力評価が自己申告票の目標に限定されないことは大阪府教育委員会も認めている。業績評価が自己申告票に限定されるとは、上記要領でも記載されていない。

(3) 業績評価をしないことの違法性

上記からすれば、規則などからすれば、業績評価の対象たる教職員の活動は、自己申告票に記載され、あるいは育成者（校長）が承認した目標に限定する、という記載はどこにもない。にもかかわらず、業績評価においてその対象を自己申告票に記載され、校長が承認した目標に限定するのは法的な根拠を欠き違法である。

上記に反して仮に、規則等から教職員の業績評価の対象が、自己申告票に記載され、あるいは校長が承認した目標に限定した目標に限定されるという解釈が導かれうるとしても、そのような解釈はなされるべきではない。教員の職務の範囲・内容は極めて広範にわたる。それを一部分に切り取って他を無視することは、多元的、多方面な教育活動の本質に反する。また人事院規則10-2第2条3号一の

3 勤務実績の評定方法は、次の各号に定める基準に該当するものでなければならない。

一 職員の勤務実績を分析的に評価して記録し、又は具体的に記述し、これに基づいて総合的に評価するものであること。

という総合評価の理念に反する。これは国家公務員に関する規定であるが、この考え方は当然地方公務員である教員にも適用されなければならない。あらかじめ承認した目標のみについて評価するということは人材育成の場合にはあるいは通用するかもしれない。業務の内容が多種多様であり複雑である教員の場合について、特定の目標のみについて業績として評価し給与に反映するというのは、評価の対象とならなかった目標にかかる業績を無視することである。評価の対象とならなかった目標にかかる業績が本来教職員の職務には含まれない、あるいは無用である、とするならば上記のような限定は許容されるかもしれないが、大阪府教委ですら、このような職務の限定までは肯定できないであろう。自己申告票に記載し、校長が承認した目標についての業績評価を行うことは、勤務評定としては総合的な評価ではなく、違法である。教員の能力開発、人材育成の観点からすれば、特定の目標を設定し努力させることは有益かもしれない。しかし勤務成績として業績評価をす

る場合には、勤務全般を対象とすべきことは当然である。現に評価者である校長は、能力評価に関しては教職員の活動全般を対象とするものであるから、教職員の活動全般について業績評価をすることは当然可能である。

なお前記の「評価の理解と職務遂行状況の把握について」によれば、「目標設定外の業務については、原則として評価の対象としませんが、著しく高い成果や、きわめて低い場合は、業績の評価にあたって考慮します」として、承認された目標以外の成果についても評価することをみとめている。自己申告票の提出がない場合には、まさに承認されていない目標の成果について評価すべきであり、それが論理的に可能であることをこれは示している。

4 総合評価ができないとすることの問題点

(1) 自己申告票の提出のないものの扱い

被告は「教職員の職務遂行結果である目標達成度を「業績」とし、職務遂行に際して発揮された具体的な態度や行動などを「能力」として絶対評価し、「業績」と「能力」をあわせ「総合評価」する」とする（被告1準p13、乙3）。さらに被告は「職員が自己申告票を提出しない場合は、評価者において業績評価を行なうことが出来ず、他方、能力評価は評価者が単独で出来るとしても業績評価が出来ないがために、結局、業績評価と能力評価をあわせた総合評価ができないことになる。」

（被告2準p19）。そして被告は「平成19年度以降の自己申告票未提出者は、自己申告票を提出しないことから前年度の評価結果のない職員については、昇給取扱要領5条1項2号、同条3項本文の規定により昇給しない」（被告2準p8）とする。また勤勉手当についても、前年度の評価結果がないとして、勤勉手当算出に用いる成績率を100分の61とし、初年度のみは100分の66とした。これらはそれぞれ総合評価DあるいはCと同じ成績率となる。

(2) システムに関する規則などの規定

業績評価の対象たる業績について、そもそも自己申告票に記載された目標などに限定する規定自体がないことは上述した。

上記のとおり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及び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には総合評価という語句そのものがない。そして評価育成システム実施要領（乙9）第5は「1 評価の種類は、業績評価、能力評価及び総合評価とする。2 評価基準は別表2のとおりとする。」と記載する。すなわち、「評価・育成システム」の評価が、「業績評価」と「能力評価」及び「総合評価」でできていること、別表2に基づきS、A、B、C、Dの評価基準を用いることはわかる。別表2の表現は「S：業績評価と能力評価を総合すると、非常に高い評価である」「A：業績評価と能力評価を総合すると、高い評価である」「B：業績評価と能力評価を総合すると、概ね平均的な評価である」「C：業績評価と能力評価を総合すると、低い評価である」「D：業績評価と能力評価を総合すると、非常に低い評価である」など「業績評価と能力評価を総合すると」と記載され、「総合評価」は「業績評価」と「能力評価」を総合することが示されている。しかし「業績評価」、「能力評価」、「総合評価」のそれぞれの関係がいかなるものかが定められていない。

以上評価・教育システムそのものを規定する規則等の中には、業績評価のできないものについては総合評価できない、という規定はどこにもないのである。

(3) 取扱要領等

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）（乙23）第5条1項2号に「府立学校職員規則及び府費負担教職員規則の実施要領第4の1に定める自己申告票を提出しないことから評価結果のない職員（以下「自己申告票未提出者という）」との規定をおいた。そして、同要領第5条3項で、自己申告票未提出者は昇給しない、初回の自己申告票未提出者に係る昇給号給数は3号給とするとした。

2006年（平成18年）6月12日大阪府教育委員会教育長は「平成19年度以降の『勤勉手当の成績率の取扱いについての考え方』について（通知）」との通知を發した（乙24）。この「考え方」第5条1項2号に「府立学校職員規則及び府費負担教職員規則の実施要領第4の1に定める自己申告票を提出しないことから評価結果のない職員（以下「自己申告票未提出者という）」との記載があり、同考え方第5条3項で、自己申告票未提出者は、勤勉手当の計算基礎となる成績率について原則として100分の61となるとした。そののち、この「考え方」に変えて、勤勉手当の成績率の取扱いに関する要領（平成19年5月26日教委職企第1199号）が示され、同要領第5条1項2号は「府立学校職員規則及び府費負担教職員規則の実施に関する評価・育成システム実施要領第4の1に定める自己申告票を提出しないことから評価結果のない職員（以下「自己申告票未提出者という）」との規定をおいた。そして、同要領第5条3項で、自己申告票未提出者は、勤勉手当の計算基礎となる成績率について原則として100分の61となるとした。

（4）評価をしない違法

地方公務員法第40条は「任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない。2 人事委員会は、勤務成績の評定に関する計画の立案その他勤務成績の評定に関し必要な事項について任命権者に報告することができる。」と規定する（なお地方教育行政の組織及び運営に関する法律第46条、58条1項）。

大阪府給与条例5条5項は昇給について「勤務成績に応じて」支給するとする。給料規則23条は「昇給は、当該職員の勤務成績について、監督する地位にあるものの証明を得て行なわなければならない」と規定し、昇給取扱要領（乙23）3条は「勤務成績の証明は評価・育成システムの総合評価結果をもって行なう。」としている。

期末勤勉手当条例3条は勤勉手当について「勤務成績に応じて」支給するとする。期末勤勉手当規則12条1項は「勤務成績の証明に基づき」成績率を定めるとし、勤勉手当取扱要領（乙26）は、規則12条1項に基づく勤務成績の証明は、本件評価・育成システムの総合評価結果に基づいて行い、とする。

上記地方公務員法第40条1項は任命権者の勤務評定の権限を定めたものであるが、同時にそれは職員に対する義務でもある。本件システムの対象となる教職員については、本件システムに関する上記規則等からすれば、その勤務評定は、業績評価及び能力評価を行い、これらを総合した総合評価を行う権限及び義務が任命権者などにあることにある。本件で問題となる自己申告票を提出しない教職員についても、それぞれ前年度1年間継続しているものであり、その勤務評定が可能であり、なすべきところ、最終的にその勤務評定がなされず、評価結果がないとされることは、上記地方公務員法40条1項などに違反して違法である。

そもそも、上記のように自己申告票を提出しない者についても業績評価は可能でありなされるべきことになる。仮にしからずとしても、これらの教職員についても能力評価はなされているのである。業績評価がないことのみをもって、総合評価そのものをしないことは、結局職員の処遇に関し

て勤務を総合的に評価したことにはならない。業績評価がないものについても能力評価はさまざまなものがある。総合評価をしないということは、この能力評価が賃金にまったく反映しないことになる。本件システムでも「総合評価」という用語が用いられているが、総合評価をしない、とすることによって能力評価がまったく反映しないことは、「総合」評価をすることを怠っていると評価されるものである。

また上記のように人事院規則10-2は第2条において

3 勤務実績の評定方法は、次の各号に定める基準に該当するものでなければならない。

一 職員の勤務実績を分析的に評価して記録し、又は具体的に記述し、これに基いて総合的に評価するものであること。

と規定する。この考え方は地方公務員である教職員にも当然適用されるべきである。業績評価がないことをもって、能力評価がなされているのにこれを総合評価で考慮しないことは、上記人事院規則にも違反する。これがただちに人事院規則違反ではないとしても、職員の給与は、国の職員などの給与を考慮しなければならないとする地方公務員法24条3項の趣旨に違反する。

上記の昇給取扱要領や勤勉手当成績率取扱要領は、「自己申告票を提出しないことから評価結果のない職員（以下「自己申告票未提出者という）」という規定を置く。これらはまさに「要領」との名称が付されている通知に過ぎず、法規範性はない。被告は「これら各要領の規定は、昇給については給与条例（乙31）5条5項及び6項並びに給料規則（乙32）23条、24条1項及び3項、成績率については期末勤勉手当条例（乙52）3条1項及び2項並びに期末勤勉手当規則（乙53）12条1項の各規定を自己申告票未提出者に適用した場合に解釈上認められる法律効果の範囲内において、昇給取扱要領及び成績率取扱要領に明記したものにすぎないものであり、自己申告票未提出者に対する昇給及び成績率に関する前記の取扱いは、上記の各条例、規則等を根拠とするものである」とする（被告準4p11）。しかしながら引用にかかる条例や規則からそのような結論は導かれぬ。地方公務員法40条などや上記人事院規則からすれば、総合評価をしないことが違法であることは明らかである。

（5）過大な制裁であること・・・比例原則違反

また人事院事務総長通達37条関係第1項によれば、5段階の区分の最低の区分は、停職処分、軽微ではない減給処分、勤務成績に及ぼす影響の程度が著しいものについての戒告処分を受けたものなどが相当するとされる区分である。原告第6準備書面で述べたように、総合評価を5段階の区分の最低であるDはやはり重大な懲戒処分を受けたものなどに予定されている区分である。本件システムの自己申告票を提出しないものは、このような懲戒処分を受けたものではなく、また当然のことながらこのような懲戒処分が相当であるような行為を行ったものではない。別紙試算のように仮に35才の教職員が退職まで自己申告票の不提出を続けた場合には3000万円以上の損害をこうむることになる。

行政処分などにおいては、目的と手段との間には比例関係、均衡関係が求められる。自己申告票を提出しなかったことが、自己申告票に記載などされなかった分野の目標の業績評価を拒否され、また能力評価を勤務評定に反映することを拒否され、総合評価の最低区分であるDと同じように、昇給及び勤勉手当の支給に関して扱うことは、自己申告票の作成提出が職務の一環であるとしても過大な制裁ないし不利益を課すものである。また懲戒処分対象者などを予定している上記総合評価のDと同じ扱いをすることは、自己申告票を提出しないものを懲戒処分をせずして、懲戒処分対象

者と同じ扱いをすることでやはり均衡を失するものといわなければならない。

(6) 結論

以上みてきたように、自己申告票を提出しないことを理由に総合評価をしないことは、地方公務員法40条1項、人事院規則10-2に違反する違法なものである。そして総合評価に裁量の範囲があるとしても、総合評価をしないことは裁量権逸脱の違法がある。

また自己申告票を提出しないことをもって昇給及び勤勉手当の支給について、原則として総合評価のDと同様の扱いをすることは、比例原則に違反するものである。

以上