

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28名

被告 大阪府

平成19年(行ウ)第90号 自己申告票提出義務不存在確認等請求事件

原告 外57名

被告 大阪府

被告第5準備書面

平成19年12月20日

大阪地方裁判所第7民事部合2C係 御中

被告訴訟代理人

弁護士 筒井 豊

被告指定代理人

大阪府職員 林 重樹

被告指定代理人

大阪府職員 黒瀬 康範

被告指定代理人

大阪府職員 五味 謙作

被告指定代理人

大阪府職員 鈴江 秀之

被告指定代理人

大阪府職員 佐藤 新悟

上記当事者間の頭書事件について、被告は以下のとおり弁論を準備する。

上記当事者間の頭書事件について、被告は以下のとおり弁論を準備する。
(ママ)

記

原告らの平成19年10月30日付け第5準備書面による主張について

第1 「不当な支配」について

1 教育基本法旧10条1項及び現行16条1項の「不当な支配」

地公法40条1項、地教行法46条に基づいて実施される教育公務員に対する勤務成績の評定が、改正前の教育基本法10条1項及び改正後の同法16条1項でいう「不当な支配」に当たらず、これらの規定に違反しないことについては、既に述べたとおりである（被告第1準備書面7頁～10頁、36頁）。

特に、原告らは、旭川学力テスト事件最高裁判決（最高裁判所大法廷昭和51年5月21日判決・刑集30巻5号615頁）の判示の一部のみを引用しているが、同判決の最も重要とされる判示は、教育基本法10条1項について述べた次の部分にあると解されている。

「同条項が排斥しているのは、教育が国民の信託にこたえて右の意味において自主的に行われることをゆがめるような『不当な支配』であって、そのような支配と認められる限り、その主体のいかんは問うところではないと解しなければならない。・・・思うに、憲法に適合する有効な他の法律の命ずるところをそのまま執行する教育行政機関の行為がここにいう『不当な支配』となりえないことは明らかである」「憲法上、国は、適切な教育政策を樹立、実施する権能を有し、国会は、国の立法機関として、教育の内容及び方法についても、法律により、直接に又は行政機関に授権して必要かつ合理的な規制を施す権限を有するのみならず、子どもの利益のため又は子どもの成長に対する社会公共の利益のためにそのような規制を施すことが要請される場合もありうるのであり、国会が教基法においてこのような権限の行使を自己限定したものと解すべき根拠はない。むしろ教基法10条は、国の教育統制権能を前提としつつ、教育行政の目標を教育の目的の遂行に必要な諸条件の整備確立に置き、その整備確立のための措置を講ずるにあたっては、教育の自主性尊重の見地から、これに対する『不当な支配』となることのないようにすべき旨の限定を付したところにその意味があり、したがって、教育に対する行政権力の不当、不要の介入は排除されるべきであるとしても、許容される目的のために必要かつ合理的と認められるそれは、たとえ教育の内容及び方法に関するものであっても、必ずしも同条の禁止するところではないと解するのが、相当である。」

2 教育基本法旧10条1項の改正経過

改正前の教育基本法10条1項が、現行法の16条1項のように改められた点に関して、次のように解説されている（坂田仰「新教育基本法 全文と解説」65～67頁。乙第55号証）。

「最も議論を呼んでいるのは、旧法が教育と国民の関係を規定し、教育が国民の信託にこたえて、国民全体に対して直接責任を負うように行われるべきことを示していたのに対して、『法律に定めるところにより行われるべきも

の』とあえて言い換えられた点である。教育行政機関による教育内容に関する権力的介入に対する盾となってきた旧法を変質させ、教育の自主性・自立性を奪うことになるという批判である。

この点について、旧法の制定過程において教育刷新委員会第一特別委員会が作成し、参考案として総会に提示された教育基本法案要綱案(昭和21年11月29日)では、教育行政に関しては『学問の自由と教育の自主性とを尊重し、教育の目的遂行に必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない』という記述になっていた点に注意を払う必要がある。これが旧法の『教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである』という表現になった背景には、教職員団体への不信があったとされ、『ややもすれば、教育者の独断という観念とあやまれやすいので、除かれるに至った』と言われている。教職員団体は『教育に介入してはならない現実的な力』の一つと考えられていたとみることができよう。

にもかかわらず、東西冷戦構造を背景とした旧文部省と日教組の対立の中で『教育行政機関による教育内容に関する権力的介入の禁止』を示したものという解釈が生まれ、学校現場を対立に陥れる大きな要因となってきた。もとより最高裁判所は、学習指導要領の法的拘束力を容認する等、国や地方自治体が教育内容を含めて正当な範囲で関与できることを繰り返し判示している。今回の改正は、最高裁判所の判断を踏まえ、この不幸な対立に終止符を打つためのものと考えられるべきであろう。したがって改正の有無にかかわらず、今後も中立的な教育が確保されるべきであり、公正かつ適正な教育行政が行われる必要があることは言うまでもない。」

3 勤務成績の評定と「不当な支配」

上記解説が述べるように、国や地方自治体が教育内容を含めて正当な範囲で関与できることについては、前記旭川学力テスト事件最高裁判決を含めて、最高裁判所が繰り返し判示しているところであるが、他方、地公法40条1項、地教行法46条に基づいて教育行政機関が行う教育公務員に対する勤務成績の評定は、憲法の定める地方自治の本旨から導かれる地方公共団体の公務の民主化及び能率化を目的として、教職員に対する人事行政を公正かつ適正に行うためのものであって、明らかに憲法に適合するものであるとともに、何ら教育の中立性を侵すものではない。

本件評価・育成システムに基づく教職員の勤務成績の評定制度についても、上記と同様、改正後の教育基本法16条1項に定める「他の法律に定めるところにより行われる」ものであることから、何ら「不当な支配」に該当するものではないことは明らかである。

教育公務員に対する勤務成績の評定制度が改正後の教育基本法16条1項に反するという主張は、何らの根拠も見出せないものである。

第2 本件評価・育成システムの合理性について

1 甲第14号証に基づく原告らの批判について

(1) 原告らは、甲第14号証(高谷哲也「平成18年度大阪市立大学文学研究科博士論文 教員人事評価の理論と方法に関する研究」。以下「高谷論文」という。)の考え方に基づいて、もっぱら本件評価・育成システム(以下「本件システム」という。)における「業績評価」に関して批判を述べている。

しかし、以下に述べるように、原告らの主張は、本件システムにおける「業績評価」についての誤解から発している。

(2) 原告らは、高谷論文が「人事評価は仕事のプロセス全体に連結し、業績評価は成果とのみ直接連結している。」(甲第14号証45頁)と述べている点を基に、「人事評価は昔から組織体における人事管理のために行われてきたが、その人事評価の中に必ず業績評価をその要素の中に組み入れてきたわけではない。むしろ成果主義賃金体系として業績評価を人事評価の重要な要素としたのは最近のことであり、その成果主義賃金体系の目的は賃金削減に特化した人事評価であって、決して意欲や職能の向上を目的として導入されたものではない。」と主張する(原告第5準備書面10頁)。

しかし、本件システムにおける業績評価は、原告らが主張するものとは全く異なる。

このことは、本件システムの基礎となった、教職員の資質向上に関する検討委員会の最終報告「教職員全般の資質向上方策について」(乙第3号証。以下「検討委員会報告」という。)に記載されている「業績評価」に関連する以下のような記載から明らかである。

ア 「人材育成システムの基本となる『目標による管理』と『評価・育成』」(乙第3号証7頁)

「教職員がそれぞれの役割や状況に応じて、学校全体の目標や集団の目標と適合した個人の目標を、自主的・主体的に設定することにより、意欲的な取り組みを促し、校長等は教職員の目標達成を支援する。教職員が目標の達成をめざす中で、教育活動の充実・改善、資質能力の向上、組織の活性化を図るため、『目標による管理』の考え方を人材育成システムの基本とした。」

「『目標による管理』を基本に、目標や計画の達成度や取り組みの過程を、子どもや保護者、同僚教職員など他者の意見を参考に、自ら点検する自己評価と、校長等による評価を行い、教職員の資質向上と教育活動の充実を

図るための具体的なシステムを『評価・育成システム』とした。」

イ 「目標の設定内容」(乙第3号証9頁)

「目標の設定内容としては、学校や集団の目標との適合性や、目標達成についての校長等と教職員の相互理解、目標達成に向けての校長等の支援の観点から、必要な事項を記載する。

教職員がめざしている実現したい状況を『目標のねらい』として記載するとともに、達成度の確認のため、目標が達成された場合に想定される、個々具体的な状況や目安を『具体的な到達目標』として記載するなど、校長等と教職員との間での相互理解と納得性を重視し、工夫することが必要である。また、中・長期的な目標については、最終的に実現したい目標とともに、当該年度に到達したい目標を記載する。

目標が達成されたかどうかを教職員自ら、あるいは校長等との間で確認するためには、目標には、できるだけ具体的・客観的な目安が示されている方が好ましいが、目安そのものが目的となり、本来の目標がおろそかになってしまったり、目標が矮小化されてしまうことのないよう、留意する必要がある。」

現在の本件システムでは、上記の目標の設定に関して、「教職員の評価・育成システム手引き」(乙第13号証)3頁～5頁に職種等に応じた「目標設定区分」及びその「具体的な例」を記載しているが、教職員等は、これにならって、自ら目標設定を行い、自らがめざしている実現したい状況を「目標のねらい」として記載するとともに、達成度の確認のため、目標が達成された場合に想定される、個々具体的な状況や目安を「具体的な到達目標」として記載することになる。

ウ 「評価方法・内容」(乙第3号証13頁)

「評価は、目標を定め計画を立て、実践した結果について、意欲・資質能力の向上や、次期の業務の改善・向上につながるものでなくてはならない。そのためには、教職員にとって分かりやすい、納得性のある評価であるとともに、具体的に資質能力の向上や業務の改善・向上につながるものであることが望ましい。

教職員の職務遂行の結果と取り組みの過程が混同され、結果の善し悪しから、教職員の取り組み姿勢や能力が評価されたり、あるいは、取り組み姿勢や能力だけで、結果に対する評価が左右されたりするようであれば、適正な評価といえず、教職員の信頼も意欲も失ってしまうことになり、仕事の改善にも結びつかない。

このため、教職員の職務遂行の結果である目標達成度を『業績』として、職務遂行に際して発揮された具体的な態度・行動や特性を『能力』として、

それぞれ絶対評価し、『業績』と『能力』をあわせ、『総合評価』とする。

教職員との共通認識を深め、一面的な評価に陥ることなく、多面的な評価になるよう、学校長等は、子どもや保護者、同僚教職員等の意見を参考に、評価を行う。」

エ 「業績・能力・総合評価について」(乙第3号証14頁)

「業績の評価

目標ごとに、あらかじめ設定した『到達目標』を参考に、『目標のねらい』が達成されたかどうか、達成度を確認した上で、個々の目標の優先順位を考慮しながら、『業績』として評価する。

『業績』は今後の活動の改善点を明確にするためにも、また、子ども、保護者等府民に対し、成果をどれだけ還元することができたかを明確に把握する観点からも、達成に向けての取り組みの過程を考慮せず、客観的に結果に即して評価する。

目標設定時にあらかじめ話し合ったとおり、極めて挑戦的な高い目標については、達成・未達成にかかわらず、一段階高い評価を行い、逆に、極めて容易に達成し得る目標については、一段階低い評価を行う。

また、目標設定外の業務は、原則として業績評価の対象としないが、子ども・保護者等府民の信頼に添えていくために、著しく高い成果(「S」)や、逆に、極めて低い場合、マイナスの場合(「D」)には、評価の対象に加える。

能力の評価

目標設定業務か否かを問わず、すべての業務を対象に、職務を遂行していく過程で、効果的・具体的にあらわれた『能力』(態度・行動・特性等)を絶対評価する。

校長等は、日々の職務遂行状況の把握に努めるとともに、面談の機会等を通じて、教職員の置かれている状況や具体的行動にいたる背景や要因等についても理解に努める必要がある。

『能力』の評価に際しては、目標設定時の職務区分に準じて各領域において求められる態度・行動等を、自己啓発につながるよう、着眼点の例として、あらかじめ具体的に示した上で評価を行う。

子どもたちへの影響や府民の信頼確保、教職員の連携・協力、組織の活性化の観点から、服務規律、モラルに反する態度・行動については、的確に把握し、評価を行う。

総合評価

『業績評価』と『能力評価』の結果を踏まえ、総合評価を行う。多

面的な意見を踏まえた評価とするため、評価に際し、子ども・保護者や同僚教職員の意見、その他参考とした事項を記載する。

また、教職員の育成の観点から、今後の育成の方針や、育成のための具体的内容を記載する。」

現在の本件システムでは、業績評価、能力評価及び総合評価に関して評価基準(乙第13号証の手引きの6~8頁)を設けるとともに、能力評価の評価基準等及び着眼点(同手引きの9~22頁)を定め、評価の客観性、納得性の向上を図っている。

なお、業績評価については、目標達成度を評価基準としているが、これは、前述した目標設定の具体化、「目標のねらい」や「具体的な到達目標」を明確に記載することにより目標達成度の判定が容易になることを前提としている。

オ 以上の記載等から明らかなとおり、本件システムにおける「業績評価」は、利潤追求を目的とする民間企業における「成果主義賃金体系」等に直結する業績評価と同様の制度をそのまま取り入れたものではない。

むしろ、本件システムは、「目標による管理」を基本とし、教職員が自ら設定した目標(例えば具体的な例として、学習指導の場合は教科等の指導等、児童生徒指導の場合は生活指導、進路指導、学級経営、給食指導、児童会・生徒会指導、人権尊重の教育の推進等、学校運営の場合は校務分掌、各種委員会、学年経営、学科・部経営、開かれた学校づくり等に関する各目標。乙第13号証の手引きの2~3頁)の達成に向けた取り組みを行うことにより、教職員の職務遂行の結果である目標達成度を「業績評価」とするものである。また、それとともに、目標や計画の達成度や取り組みの過程を、子どもや保護者、同僚教職員など他者の意見を参考に、自ら点検する自己評価と、校長等による評価を行うことにより、教職員の資質向上と教育活動の充実を図ろうとするものである。

以上から明らかなように、原告らは、本件システムにおける業績評価について正當に理解せずに、当該業績評価が民間企業と同様の成果主義賃金体系に直結するものと主張しているものであり、失当である。

(3) 原告らは、本件システムは、業績主義を最も重要な柱に据えながら、制度の目的は「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目的とする」としており、その目的が正しい目的だとすると、その手段として業績評価を導入したことは目的と手段が本質的に対立しており、それをこのまま強行すれば、目的実現をより困難にさせ、より矛盾の拡大がもたらされると述べている(原告第5準備書面10頁)。

しかし、上記主張も、本件システムを正當に理解しないところから発して

いる。

原告の上記主張は、民間企業における成果主義賃金体系が賃金コストの削減に特化した人事評価であり、意欲や職能の向上を目的として導入されたものではないという主張(原告第5準備書面10頁)を前提とするものであるが、本件システムの「業績評価」が原告らのいう成果主義賃金体系に直結するものでないことは既に述べたとおりである。また、原告らの主張が、前述した検討委員会報告及びこれを取り入れた本件システムの実体に合致せず、本件システムについて正當に理解しないことによるものであることは、既に述べたところから明らかである。

- (4) また、原告らは、高谷論文50頁の記述を基に、業績評価を人事評価に取り入れるためには「何が業績であるのか」という基準が一目瞭然の形で規定されていなければならないのに、本件システムには、「教員の業績とは何か」すら規定されず、したがって、「業績」の中味や評価の基準が極めて不明確である、その原因は制度の致命的欠陥でもあるが、より根本的には、教員の職務の特殊性によると主張する(原告第5準備書面10~11頁)。

しかし、検討委員会報告及び乙第13号証の手引きの記載等から明らかのように、本件システムにおいては、教職員が自ら設定した目標とともに、「目標のねらい」「具体的な到達目標」を明記することにより、教職員の職務遂行の結果を目標達成度として判定し、その目標達成度をもって「業績」とするものであり、「何が業績であるのか」という基準が明確に示されている。また、「業績」の中味や評価の基準についても示されており、それらをより具体的、客観的なものとし、納得性のあるものとするのは、教職員の自己申告票の提出、校長との目標設定面談、校長の教職員に対する「業績」評価、当該評価結果の開示面談に至るまでの教職員と校長との支援・協力関係であり、あるいは、教職員と子ども・保護者、同僚教職員及び地域住民等との上記「業績評価」に係る支援・協力関係である。

原告らの主張は、上記のような支援・協力関係によって形作られていくべき「業績評価」を、抽象的な教員の職務の特殊性を理由に否定するものであり、認めがたいことは明らかである。

- (5) さらに、原告らは、高谷論文が「本質的に教員の人事評価においては、『不確実性』や『無境界性』という職務の特徴や、教育という営みの価値の多元性や文脈依存性から、職責の限定や業績の判定(内容の善し悪しと達成度の規定)が実質不可能であるという意味で、業績主義型の評価方法は成立し得ないと考えられる。」(甲第14号証50~51頁)等と述べているのを援用し、この特質を無視し、無理に強行して評価しようとするほど、不合理・不確実・不真実等およそ適正さを否定する要素ばかりが発生する

こととなる、と述べている（原告第5準備書面11頁）。

しかし、これまで、本件システムに基づく評価において不合理・不确实・不真実等の適正さを否定する要素ばかりが発生しているという事実はなく、原告らの主張は事実に反する。

例えば、乙第18号証の「全職員の平成17年度の評価結果分布（大阪市を除く）」及び「（参考）平成16年度」が示す評価結果分布、並びに乙第54号証の「全職員の平成18年度の評価結果分布」が示す評価結果分布は、統計学的に合理的な分布を示しており、このことは、「目標による管理」を基本とする本件システムの制度設計が適正かつ合理的なものであることを示している。

また、本件システムにおいては、教職員による苦情申出の制度が設けられ（乙第10号証、乙第11号証）府教委の苦情審査会及び市町村教育委員会が設ける府のそれに対応する苦情処理機関において苦情処理を行っているが、適切に対処してきている。

なお、高谷論文が述べる職務の「不确实性」や「無境界性」は、何も教職員の職務に限ったことではなく、例えば一般職の地方公務員の中の行政職の職員（非現業職員）においても、多かれ少なかれ、その職務の「不确实性」や「無境界性」が認められるが、そうであるからといってこれら非現業職員の「業績評価」が実質的に不可能であるとする理由は何ら認められない。これら非現業職員に対する「目標による管理」を基本とする勤務成績の評定制度は、大阪府においては既に実施されており、また、国家公務員についても、人事院が総務省とともに類似の制度設計を行い、平成22年度の本格実施を目指して、現在、試験的に実施しているところである。教職員の職務の特殊性を理由に教職員に対する業績主義型の評価方法は成立し得ないとするのは、行き過ぎた見解というほかない。

2 「教職員の人事考課マニュアル」（乙第56号証）について

(1) 乙第56号証は、平成18年2月10日に発行された文献（高階玲治編著「教職員の人事考課マニュアル」。以下「人事考課マニュアル」という。）であるが、その「まえがき」で次のように述べている。

「最近、教員の資質・能力の向上策が盛んに言われ始めている。

中教審答申『新しい時代の義務教育を創造する』においても、『教師に対するゆるぎない信頼を確立する』として、教師のあるべき姿を『強い情熱』『確かな力量』『総合的な人間力』においている。

そのような動きの中で都道府県の中において高まり出しているのは『人事考課』の動きである。『新しい教員評価システム』とか、『自己申告』『目

標申告』など言い方の違いはあるが、企業などで行っている『人事考課』の教職版である。

その初めは、東京都で実施された『自己申告』である。

それを聞いたとき、私が考えたのは『それはよい方策だ、全国に広げるべきだ』ということであった。

30年ほど前から私は『人事考課』の基本になる『目標管理』の考え方に魅かれていた。職務を遂行する場合、自ら目標を持ち、やり遂げながら、成果を検証できる。そのような目標管理の考え方が自己成長、つまり自己の資質・能力の向上にかなり役立つと考えていた。教師は仕事に追われ、仕事をこなすのに精一杯ということが多いが、そうした職務であっても『今年1年の目標を明確にして取り組もう』という姿勢があれば、自分の仕事ぶりが自分でもよくわかり、また達成のために努力のしがいがあるのではないかと、つまり『生きがい』に結びつくと考えたのである。」

「中教審答申において『学校力』『教師力』『人間力』の形成が言われているが、『人事考課』はそうした学校の果たすべき役割についてまさに必要とされる方略だと考える。」

上記「人事考課マニュアル」の編著者は、小中学校教諭としての勤務経験のほか、(ママ)北海道立教育研究所、盛岡大学、国立教育研究所、ベネッセ教育研究所等において教員の教育研究に携わった経験を有しており、「目標管理」を基本とする「人事考課」を積極的に肯定している。

以下に述べるように、「人事考課マニュアル」の基本的な考え方は、前記の検討委員会報告(乙第3号証)が提唱した本件システムと多くの点で共通している。

(2) 人事考課マニュアルでは、次のように述べられている。

ア 人事考課マニュアルは、人事考課が各県等に急速に広まりだした背景について、東京で初めて導入した人事考課が「成功」しているという実態等があるとした上、そのほかに、「人事考課導入を決めた基本的な背景には2002(平成14)年2月の中央教育審議会の答申『今後の教員免許制度のあり方』がある」と考える。中教審は『信頼される学校づくり』として、教員の資質向上のために新しい教員評価システムの導入を提案しているからである。」と述べて、次のような中教審答申の一部を引用し、「ここでは教員一人ひとりの能力や実績を評価して、配置や処遇、研修等に適切に結び付けたいという期待がみられる。」と述べている(乙第56号証14頁)。

「新しい教員評価システムの導入

教員がその資質能力を向上させながら、それを最大限に発揮させるた

めには、教員一人ひとりの能力や実績等が適正に評価され、それが配置や処遇、研修等に適切に結び付けられることが必要である。このため、各都道府県教育委員会等において教員の勤務評価について、公務員制度改革の動向を踏まえつつ、新しい評価システムの導入に向け、早急に検討を開始することと提言する。」(同号証14頁)

イ 人事考課マニュアルは、「学校活性化をめざす方策としての人事考課」として、次のように述べている(乙第56号証15~16頁)

「人事考課で強調されているのは、一人ひとりの教師が自己の資質・能力を高める方策として学校の組織改善に結び付けることに活用したい、とする考え方である。

これまでの教師は、学級担任にしる、教科担任にしる、個々の教師に仕事が任されることが多く、学校として組織力としては弱かったという反省がある。学校としてのP(Plan) D(Do) C(Check) A(Action)=PDCAが言われ、学校の自己点検・自己評価やアカウントビリティ(説明責任)が重要とされている今日の学校において、一人ひとりの教員に任される分野が大きいことは、組織体としての学校力が十分に発揮できないという判断ある。

学校は校長のもとに統合された目標を掲げて、その達成に向けた組織的な努力が必要とする考え方である」(同号証15~16頁)

ウ また、人事考課マニュアルは、「教職員の目標管理の導入」として、次のように述べている(乙第56号証16頁)

「今回の人事考課で特徴的なことは教職員の評価システムが『自己申告』『目標申告』と言われるように、その基本の考えの一つが『目標管理』であるということである。

そこが従来の『勤務評定』と全く異なる点である。

勤務評定は教職員の人事評定として実施され、人事や給与面での査定が行われてきたが、評価基準が明確でなく、評価結果も教職員にフィードバックされないままマンネリ化している。教職員の資質・能力の向上にあまり寄与しないまま実施されてきた。まして、そこに個々の教職員の『やりたい目標の提示』『実施についての反省・改善』などの具体的な内容はみられないものであった。

その意味で、『自己申告』『目標申告』という新たな人事評価システムは画期的である。」(乙第56号証16頁)

「ともあれ、『目標管理』は重要な視点である。

そこで、『目標管理』の考え方を簡単に説明すると、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。なぜ、このやり方が優れているかと言えば、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高まる、自己のやり方について改善意欲が高まるから授業のありかたなどで自律的に対応する、などの効果が期待できることになる。

教師の仕事は、かなりの程度において自己裁量という面が強い。学級経営や教科指導について自己裁量が強いということは、学校経営上から見れば『任せる』面が大きいがそれだけ『自律性』が強く要請される職能だということである。

その意味で、これまで教師の自律性に任されてきた職能を、人事考課によってある程度客観性を持たせ、P D C Aによる教育指導マネジメントを強化することで、個々の教師の職能向上を図りながら学校教育の改善に結びつけることが大きな目標とされる。」(乙第56号証17頁)

エ また、人事考課マニュアルは、「教職員の能力・業績評価としての人事考課について」として、次のように述べている(乙第56号証17頁)。

「人事考課は、評価基準をある程度設定して能力評価や実績評価(被告注・本件システムでいう「業績評価」)を行うものである。

また、校長との教員の『面談』や授業指導が行われることによって、教員の職務の改善を図ることが重視されている。教職員の指導・育成を個々の教師の授業等の教育活動や多様な職務を通して具体的にを行うことが求められている。人事や給与などの処遇への活用も考慮されている。いち早く実施した東京都では昇給や管理職登用などの資料に活用したいとしており、すでに実施している。

さらに、優れた教師に対する研修制度や表彰制度にも関連させたいとする動きがある。これまでも実績において優れた教師を海外に派遣したり、表彰したりする動きがみられたが、人事考課の導入によって多様な方式が生まれる可能性が大きい。」(乙第56号証17頁)

オ 人事考課マニュアルは、「第3章 人事考課Q & A」(乙第56号証78～111頁)において、評価・育成システムに関する想定問答を記載しているが、そこで述べられている問いには、本件における原告らの主張と類似したものが多い。他方、これに対する回答は、執筆者の学識、経験に裏打ちされていて、十分に合理性が認められ、また、本件における被告の主張を裏付けるものが多い。

例えば、「Q8 教員の仕事は多様で複雑なのに人事考課はその一面しか示せないのではないのでしょうか。」(乙第56号証92頁)という問い

に対し、回答は、次のように述べている。

「教員の仕事は多様で複雑だとよくいわれるが、図3・2のように、民間企業に比べて極めて単純で、それぞれの分担する内容と事務処理に違いはあまり見られない。

図3・2 教員の職務の構造

A 教科・道徳・特別活動・総合的な学習の時間（英語）・特色ある教育活動の指導

B 上の教育活動や実践活動が円滑に、効果的に実践するための条件整備や事務処理

このように、教員の職務は、子どもを指導することとそれを支える校務分掌があるという極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、多様で複雑だと思い込んでいること（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。」（同号証93頁）と述べている。

- (3) 以上のように、人事考課マニュアルは、「目標による管理」を基本とする人事考課について積極的に評価するものであり、高谷論文の考え方に比べて、人事考課マニュアルの編著者らの学識・経験（教員としての経験を含む。）の深さから、より合理的な見解が随所に見られる。

3 「教員に求められる力量と評価《日本と諸外国》」（乙第57号証）の論文について

- (1) 乙第57号証（佐藤全、阪本孝徳編著「教員に求められる力量と評価《日本と諸外国》 公立学校の教員はどこまで評価できるか」）は、平成8年6月30日に発行された文献であり、「教員評価のあり方を、その変遷と現状を踏まえながら、企業の人事評価や諸外国の教員評価との比較検討をつうじて追究した、わが国で最初の総合的な教員評価研究の成果」（乙第57号証の「はしがき」1頁）とされているが、特にその第7章では、「企業の評価制度からみた教員評価の課題」に関して論じられている（執筆者は小野寺芳樹氏。以下この論文を「小野寺論文」という。）

小野寺論文の執筆年代は、前記人事考課マニュアルのそれより約10年前であるが、当時の原状（ママ）を踏まえて、企業の豊富な事例を基に教員の評価制度について考察しているところ、その評価制度に関する設計思想は、前記検討委員会報告や本件システムの設計思想に通じる点がある。

以下では、本件システムの評価に関連する範囲において、小野寺論文の

考え方を検討する。

(2) 小野寺論文は、次のように述べている。

ア 序文

「日本企業は、1950年ごろ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。以来、半世紀の間に『目標管理制度の導入』、『個人の経営参画の推進』、『複線化』、『成果主義の強化』などいくつかの変革期を体験し、現在では、企業ごとに多様なしくみを開発し定着させている。完全成果主義の組織もあれば、年齢主義、能力主義の組織もある。成果・能力の測定方法や尺度も、それぞれの経営哲学にもとづいて多種多様に設計されている。

一方、学校教育の世界でも、勤務評定制度の導入を経験したが、導入後の運用が不完全であったためか、評価制度の導入 学習 改善という進歩のサイクルが、企業と異なり、おこらなかつた。それが、現在までつづいており、一部の例外を除き、学校の評価システムはほとんど機能していないといってよい。評価自体の是非を議論することも大切だが、賛否は別として、評価制度とはどういうものなのか、事例が豊富な企業に学ぶことも必要である。」(乙第57号証101頁)

イ 第1節 基本思想のチェック

小野寺論文は、「何のために評価するのか」とした上で、評価の主な目的として次の3点を挙げている(乙第57号証102～103頁)。

【目的1】仕事の高度化

「仕事の出来映えを評価することによって、より質の高い仕事へと業務を改善・発展させることである。この機能がなければ組織として評価を行う意味は全くない。」(乙第57号証102頁)

「教員の方々にお会いして、『3年前と今とでは、仕事の内容・質・量にどんな変化がありましたか?』など、仕事の高度化に対する認識を調べてまわったことがある。強い印象を受けたのは、仕事を常に改善している先生と、まったく変化に無関心な先生との差があまりにも大きく両極端であったことだ。これは、組織内の情報流が滞っていることと、マネジメントが機能していないことが原因と考える。参考になったのは、絶えず工夫をしている先生は、セルフマネジメントで、なんらかの目的を自分自身に課していることである。」(同号証同頁)

【目的2】能力開発

「能力開発への取り組みが評価制度と密接に連動して存在していなければ、それは単なる選別(エリート)主義となってしまう。日本企業の評価方式を能力開発主義と呼ぶのは、選別主義とは異なることを表現す

るためである。

筆者の知る限り、学校では、評価と能力開発とはほとんど連動していない。」(乙第57号証103頁)

【目的3】人件費適正配分

「公立の先生の給与は、年齢、勤続年数、学歴がわかれば、おおよその見当がつく。いわゆる年功的処遇基準である。評価がまったくなされない状態とは、新聞配達のように年齢や学歴に関係なく同一賃金とすることであって、教員の人事制度は、実際には、こうした年功的要素で評価され賃金が決定している。

企業の人事管理では、性別、年齢、学歴のように本人の努力では変えられない(変えにくい)要素のことを『属性』と呼び、管理の対象が属性から非属性(実績や能力)へと急速に移行している。高卒で10の仕事をする社員より、大卒で8の仕事をする社員のほうが給与が高い状態を、学校関係の読者はどう感じるだろうか。企業では、不公正であり差別的だと捉える考え方が一般的となってきた。教員免許の種別も、企業の感覚からすると本人の努力よりも学歴に近い要素ではないかと思う。本人の努力に応じた処遇への転換が、学校のこれからの人件費の配分方式としても適正ではないか。」(乙第57号証103頁)

ウ 小野寺論文は、「第2節 評価ルールのチェック」において、「前節で述べた評価制度の基本思想を形にするには、思想と反する評価がおこなわれなければならないような仕掛けが必要である。教員評価制度にはこの仕掛けがないので、本節では企業のロジックを紹介したい。」(乙第57号証106頁)と述べた上で、「業績と能力・姿勢のロジック」(106頁)、「レベルの概念」(107頁)、「段階の定義」(110頁)の各項で評価のルールについて詳細に述べているが、その手法、目的、考え方等の多くは、本件システムにおいても取り入れられている。

エ また、小野寺論文は、「第3節 評価制度を機能させるために」において、「評価が機能するためには、まだ多くの課題をクリアしなければならない。」として、次の4つの課題を提起している(乙第57号証113頁)。なお、以下に併せて述べるように、これらの4つの課題解決の考え方は、すべて本件システムに導入され、制度化されている。

【課題1】管理職が現場の情報をどれだけ収集できるか

(a)「海外の学校の事例では、授業観察などの方法がとられている。企業では管理職の指示命令やアドバイス、部下の報告・相談・情報提供といった上下のコミュニケーションが頻繁にある。」「こうした情報収集の機会を現在の管理職にもっていただくことが評価制度が公平に

運用される条件である。」(乙第57号証113頁)。

- (b) この点、本件システムにおいては、乙第13号証の手引き に記載された「能力評価の着眼点」に示すとおり、授業観察のほか年間を通じた職務執行状況を把握して評価することとしている(同号証10~11頁)。

【課題2】業務目標が設定できるか

- (a) 「企業でも、教育担当者は教育効果や課題達成度で評価されているし、研究者は研究成果の新規性、応用性、実現性などで評価されている。教職にも業務目標を設定することは可能だが、個人別に課題を設定する習慣がなかったために、管理職にも、被評価者にも、目標設定能力の開発がまず必要だろう。業務目標を設定するということは、校長は学校の将来ビジョンを、各先生は担当科目や教育方法のビジョンを描いて、その理想や夢を現実に近づけることを仕事に正式に加えるということである。評価制度が教育の質に結びつくためには、よい目標がつかれるかどうかにかかっている」(乙第57号証113頁)。
- (b) この点、本件システムにおいては、府立学校職員規則(乙第7号証)4条及び府費負担教職員規則(乙第8号証)4条が「システムは、職務遂行に係る目標設定、実践、点検・評価、調整・改善の各段階について自己申告及び面談を基本として実施する。」と規定し、システム実施要領(乙第9号証)第4の1が「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。」旨、第4の2が「育成(評価)者は、職員に対して目標設定面談並びに評価及び開示面談を行う。」旨、第4の3が「育成(評価)者は、職員の職務遂行状況を把握し、指導及び助言を行う。」旨をそれぞれ規定している。

さらに、これを受けた「教職員の評価・育成システム手引き」(乙第12号証)5頁の5の(1)では、「学校教育目標等の組織目標を踏まえ、各自が取り組む目標を設定して自己申告票を作成し、支援者経由で育成者に提出します。自己申告をもとに育成者と面談を行い、設定目標が決定されます。」と記載し、校長(育成者)との面談を通じて具体的な設定目標の決定が行われることとなっている。なお、具体的な設定目標例としては、手引き(乙第13号証)1~5頁に示されている。

【課題3】他の人事管理システムとの相乗効果が不可欠

- (a) 「評価制度は経営のサブシステムにすぎない。評価制度だけが生き物のように動くわけではない。能力開発制度、賃金制度、異動配置制度などの人事管理諸制度と密接に連動し、同じベクトルで機能して、

はじめて全体としての成果が出てくる。」(乙第57号証113～114頁)。

- (b) この点、本件システムについては、教職員の育成、能力開発と連動し、また、給与制度、勤勉手当制度との連携を図る等、本件システムがよりよい学校経営、教育制度の充実を究極の目的とするものであることが府立学校職員規則1条及び府費負担教職員規則1条に明記され、また、本件システムの評価結果を昇給及び勤勉手当に反映させるための規定整備を行ったところである。

【課題4】キャリアの多元化は可能か

- (a) 「現在は、教職としての業務を全員がすべてこなすことを求められているが、本当にこれでよいか疑問に思う。生産性が最も高いのは、自分のやりたいことをやっているときである。自己申告制を導入し職務配分を工夫することで働き方や活動領域の柔軟化を進められないだろうか。進路指導が抜群な先生は他の業務を大幅に減らし得意分野をさらに強くするなど、画一的期待像を変えてもよいと考える。それによって、各キャリアコースに適した評価尺度とウエイトを設計し、賃金テーブルも複数設定すればよい。」、「全員に全てを要求する金太郎飴的期待像や業務配分から、それぞれの個性を活かすという発想、育成を目的とした多面的分析的評価への切り換えが必要ではないか。」(乙第57号証114頁)

- (b) 上記の考え方は、前記した検討委員会報告(乙第3号証)及び本件システムの趣旨、目的、手法と同じである。

- (3) 以上のとおり、小野寺論文の考え方は、検討委員会報告(乙第3号証)及びこれを受けた本件システムを先取りしたものであるとともに、小野寺論文が参考とした企業における評価制度の合理性及びこれを取り入れた「目標による管理」制度の妥当性・合理性を明らかにしている。

4 高谷論文(甲第14号証)について

高谷論文は、全体としてみれば、既に述べた人事考課マニュアル(乙第56号証)及び小野寺論文(乙第57号証)の各見解と対立するものであり、採用することはできない。

また、高谷論文は、教員を対象とする人事評価に、いわゆる「PCDA(ママ)」サイクルを基本とする企業の人事考課はなじまないとの考えを前提とするが、人事考課マニュアル及び小野寺論文は、検討委員会報告及びこれに基づく本件システムと整合するとともに、特に人事考課マニュアルは、これまで府教委が行ってきた人事考課(評価・育成システム)の考え方を積極的に

肯定しており、合理性を認めている。高谷論文は、この点で、上記各文献の見解と相容れないものである。

ただし、高谷論文に対する反論は、さらに機会を見て述べることとし、本準備書面では、人事考課マニュアル及び小野寺論文の見解を持って、高谷論文に対する実質的な反論とするに止める。

以 上