

平成18年(行ウ)第185号、平成19年(行ウ)第90号・第224号

原告 外93名

被告 大阪府

原告第10準備書面

大阪地方裁判所 第7民事部合議2C係 御中

2008年(平成20年)4月30日

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

記

第1. 被告の平成20年3月13日付訴えの変更に対する答弁書に対する反論

(主張の前提)

本件主張は被告大阪府において従来^の給与体系を廃止して新しい給与制度にかえたという事態を受けて、勤勉手当の金銭給付請求を行うには、なんらかの給与基準に基づかなければならないため、あえて「勤勉手当の成績率の取扱いに関する要領」について、自己申告票提出義務との関係で規定されている部分の無効を前提とし、他の規定を仮に有効としてしか算出できないためにそのようにしているが、本準備書面第2.「自己申告票提出義務等に関する被告の主張とこれに対する反論」記載のように、自己申告票提出義務や昇給停止効果の

法律上の根拠が極めて疑わしいものであり、同第6項の求釈明の結果によりなお、主張の変化があり得るものである。この前提のもとで以下の主張を行う。

1. 被告主張の要点と誤り

- (1) 被告は「しかし、原告らの具体的な勤勉手当請求権は、前述した条例、規則、成績率取扱要領の各規定に基づく手続により、原告ら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がされ、これに基づいて原告らの任命権者が原告らに対する具体的な勤勉手当額の支給を決定することによりはじめて発生するものであり、職員が何らかの勤務をしたというだけで、法律上当然に特定の成績率により算定された額の勤勉手当の支給請求権が発生することはない」と述べている。

しかし、被告が主張していることは、勤勉手当額の一般的決定過程を述べているにすぎず、本件原告らの特殊性を論じていない。

- (2) 原告の平成20年1月28日付訴えの一部変更として、原告らの請求金額の算定は、同申立書添付「各原告の請求額明細表」の「勤勉手当算出基礎額」に「勤勉手当の成績率の取扱いに関する要領」(平成19年5月28日教委職企第1199号)(以下、「成績率取扱要領」と略す)の第5条3項に規定する成績率(100分の61、改正後は100分の63.5)を乗じて得た金額と、同「要領」第5条1項本文を適用した成績率(100分の66改正後は100分の68.5)との差額であり、適用する成績率が上司の裁量行為の結果なのか、同「要領」の適用の直接の効果であるかの問題であり、成績率の適用の問題を超えて、被告が述べるような勤務成績の証明など、その他の要素についてはそれぞれ支給の段階で決定されている要素をそのままにしている。この「決定されている要素」の結果算出されている金額が「勤勉手当算出基礎額」であり、この金額を変動させたりはしていないわけで、同金額決定過程にありうる裁量行為等を問題にはしていない。そのような裁量を経て決定された金額を前提にして、あとは成績率だけの問題として論じ

ている。

この点、被告の主張はこの基礎額も含めて決定し直さなければならないように解釈しているが、それは誤りである。

2. 原告らへの成績率の適用は「成績率取扱要領」で決定される。

(1) 原告らは自己申告票を提出していないから、勤勉手当額の算出に適用される成績率は前期「要領」の第5条3項によって自動的に100分の61（改正後、100分の63.5）に決定され、一切当局の裁量処分の余地を残していない。そして、既に訴えの変更の請求原因で述べたように同「要領」の第5条3項の中の自己申告票不提出者に対する規定は無効であり、同じく、同「要領」第5条1項二号も無効であるから、原告らへの成績率の適用は自動的に同「要領」第5条1項本文により「良好な成績で勤務したとみなして」の成績率、つまり、B評価相当の100分の66（改正後は100分の68.5）が自動的に適用される。この適用に関して前同様一切いかなる人の裁量処分も含まれていない。

(2) 原告らのこのような解釈が正しい解釈であることについては、条例の処分性が問題となった盛岡地方裁判所昭和31年10月15日判決が参考となる。この事件は、岩手県が県職員の給与の昇給について特例条例を制定し、この条例の適用により特定の者について当然に6ヶ月ずつ2回にわたり昇給が延伸されるという効果が生じる事に対し、同効果を受ける県教育公務員が同条例を処分として処分取消の訴えを提起した事件である。

判決は請求棄却したが、その条例の処分性について以下のとおり述べている。

「3 本件において、成立に争いのない甲第二号証の一、二によれば、本件各臨時特例条例はその各第八条において「給与等条例（第二十号の場合。第十九号の場合は給与条例）施行後において新たに教育職員となつた者についてはこの条例は適用しない。」と定め、その適用対象

者を給与等条例及び給与条例施行以前の原告らを含む教職員のみに限
定していることは明らかであり、また、本件各特例条例第七条は「給
与等条例第二条第二項に規定する教育職員については、それぞれの教
育職員について左の各号の一に該当する場合には同号に規定する期間
を経過した場合でなければ、昇給させることができない。但し給与等
条例第十二条第三項に該当するものを除く。一、この条例施行後初め
て昇給させる場合には、給与等条例第十二条第一項各号に規定する期
間に六月を加えた期間。二、前号の規定の適用を受けた次に昇給させ
る場合には、給与等条例第十二条第一項各号に規定する期間。三、前
号の規定の適用を受けた次に昇給させる場合には給与等条例第十二条
第一項各号に規定する期間に六月を加えた期間。前項各号に規定する
期間内に昇格させた場合においては、昇格したことによりそれぞれ同
号に規定する期間を経過して昇給したものとする。」(第二十号の場
合、第十九号の場合も大体同旨)と規定し、これによれば、原告ら特
定の者は右各条例の施行により当然に六ヶ月づつ二回に亘り昇給を延
伸されるという直接具体的な効果を生じ、更に任命権者の各所轄教育
委員会の昇給停止という特別の処分を要しないものといわなければな
らない。だとすれば本件各臨時特例条例第七条は条例の形式をとつて
いても、実質は行政処分と異るところがないのであり、その施行によ
り権利若しくは法律上の利益を侵害されたと主張する場合これに対し
行政訴訟を提起し得べきものといわなければならない。」

- (3) 同判決が述べている趣旨を本件について述べれば、成績率の適用について
は同「要領」の規定によって自動的に定まり、被告が述べるように別の「決
定」が必要なわけではない。原告らの主張は、すでに述べたように、成績率
の適用以外の勤勉手当額決定の他の要素は既に上司によって決定されてお
り、問題にしているのは、ただ、適用すべき成績率だけであって、その成績

率は同「要領」の規定によって一切当局の裁量を入れることなく決定されているのであるから、100分の66（改正後は100分の68.3）と100分の61（改正後は100分の63.5）との差額が自動的に定まっており、その請求権を原告らが有している事については全く疑問の余地はない。

被告の主張は誤りである。

3. 予備的請求原因の追加

- (1) 以上のように原告らの請求権についてはなんら問題はないが、仮になんらかの理由により、これら主張が認められない場合には、損害賠償請求権として主張する。
- (2) すでに述べた理由により、同「要領」の第5条3項の自己申告票不提出者に対する部分の規定、及び、同条1項二号の規定は無効であるから、原告らは100分の61（改正後は100分の63.5）と100分の66（改正後は100分の68.5）の成績率適用による差額分を逸失利益相当分の損害金として請求する。

第2. 自己申告票提出義務等に関する被告の主張とこれに対する反論

1 自己申告票提出義務及び未提出者の扱いに関する被告の主張

- (1) 被告は、自己申告票の提出義務について以下のとおり主張している。

答弁書3頁～4頁（被告第1準備書面23頁，38頁も同旨）

「システム実施要領は、府教委が地公法40条1項，地教行法14条1項，46条等の法律の規定に基づいて制定した府立学校職員規則又は府費負担教職員規則の各委任規定に基づいて，教育長が定めたものであり，これらの規則を補充し，内容的にこれらと一体をなすものとして広義の法令としての実質及び効力を有する」

「この結果，原告らを含む府立の高等専門学校，高等学校等の職員については，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、府立学校職員規則及びシステム実施要領の施行により、法律上当然に同規則及びこれに基づくシステム実施要領に従い、システム実施要領の第4の1に定める自己申告票に所定の事項を記入し、これを所属学校長に提出すべき義務を負うに至るものである。」

「また、府費負担教職員については、府教委が定める「計画」(地教行法46条)である府費負担教職員規則及びこれに基づくシステム実施要領のもとに市町村教育委員会が実施する勤務成績の評定において、所属学校長等の発する職務上の命令等の特段の措置をまつまでもなく、法律上当然に同規則及びこれに基づくシステム実施要領に従い、システム実施要領第4の1に定める自己申告票に所定の事項を記入し、これを所属学校長に提出すべき義務を負うに至るものである。」

被告第7準備書面23頁，24頁

「システム実施要領は、地教行法14条1項に基づき府教委が定めた法規範である府立学校職員規則(乙7)及び府費負担教職員規則(乙8)の各12条の委任規定に基づいて府教委教育長が定めた行政規則である。したがって、システム実施要領は、上記各規則に由来する法規範性を有する。この結果、システム実施要領第4の1の規定により、府立学校職員及び府費負担教職員には、自己申告票の提出について法律上の義務が課せられている。」

「地公法40条1項及び地教行法46条は、任命権者が勤務成績の評定の制度を定める場合に、制度の内容をどのようなものにするべきかについて何も規定していないため、勤務成績の評定の制度の内容については、任命権者の裁量に任されている。」

(2) 被告は、自己申告票未提出者について昇給しない扱い及び勤勉手当の成績率を100分の61とする扱いについて以下のとおり主張している。

被告第4準備書面11頁

「昇給取扱要領（乙23）5条3項本文が自己申告票未提出者は昇給しないと定め、成績率取扱要領（乙26）5条3項本文が自己申告票未提出者の成績率については100分の61とすると定めているのは、昇給取扱要領又は成績率取扱要領によってはじめて創設された法律効果を規定しているのではない。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過ぎないのであり、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。」

被告第4準備書面11頁～12頁

「現行の昇給取扱要領又は成績率取扱要領の規定により自己申告票未提出者が受ける昇給及び成績率に関する取扱いは、自己申告票提出義務の不履行に対する制裁あるいは自己申告票を提出しないことにより受ける不利益というよりも、給与条例、給料規則等に基づき、合理的な理由なく、「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」がないために、勤務成績に応じた昇給及び成績率の決定を定めた給与条例等の適用を受けられないことの結果であり、仮に自己申告票の提出義務が否定された場合でも、それによって直ちに、給与条例等に基づく昇給の決定又は100分の61を超える成績率の適用を受ける地位を取得するものではない。」

2 自己申告票の提出及び未提出者に対する取扱いに関する法令等の概観

(1) 教育公務員に対する勤務評定に関わる法令等は以下のとおりである（自己申告票の提出について）。

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う（地公法40条）。府立の高等学校等の職員については任命権者である府教委が勤務評定を行う（地教行法34条）。しかし、自己申告票の提出について地公法も地教行法も明文で定めていない。

市町村教育委員会は、府費負担教職員につき、府教委が定める「計画」の下に勤務評定を行う（地教行法46条）。しかし、自己申告票の提出について明文で定めていない。

教育委員会は、法令又は条例に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務（職員の任免その他の人事に関すること等）に関し、教育委員会規則を制定することができる（地教行法14条、23条）。しかし、府教委の定めた府立学校職員規則（乙7）及び府費負担教職員規則（乙8）に、自己申告票の提出に関する明文規定はない。また、自己申告票に関する事項を定める権限を教育長に委任する旨の明文もない。ただし、上記各規則の各12条は、「システムの実施について必要な事項」は教育長が別に定めるとしている。

府教委の教育長が定めたシステム実施要領（乙9）第4の1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」と定めている。ただし、システム実施要領は、「職員規則（乙7、乙8）が定めるシステムの実施について必要な事項」を定めたものにすぎず、それ自体は職員を法的に拘束する規範とはなりえない。

（2）教育公務員に対する給与、昇給、手当等に関わる法令等は以下のとおりである（自己申告票未提出者に対する扱いについて）

地公法24条6項は「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める」とする。同法25条3項は「給与に関する条例には、左の事項を規定するものとする」とし、2号に「昇給の基準に関する事項」を挙げる。

地方自治法 204 条 2 項は「普通地方公共団体は、条例で、職員に対し、期末手当、勤勉手当等を支給することができる」旨規定し、同条 3 項は「給料、手当及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない」としている。

教育公務員特例法 13 条は「公立の小学校等の職員の給与は条例で定める」旨規定している。

大阪府が定めた給与条例（乙31）は昇給の基準に関する事項として以下のように定めている（文言は要旨）。

5 条 5 項 「職員の昇給は、人事委員会規則で定める日に、任命権者が定める期間におけるその者の勤務成績に応じて行う」

5 条 6 項 「職員を昇給させるか否か及び昇給させる場合の昇給の号級数は、前項に規定する期間の全部を良好な成績で勤務した職員の昇給の号級数を 4 号級とすることを標準として人事委員会規則で定める基準に従い決定する」

5 条 7 項 「55 歳に達した日の属する会計年度の末日を超えて在職する職員に関する前項の規定の適用については、同項中「4 号級」とあるのは「2 号級」とする」

5 条 8 項 「その者の属する職務の級における最低の号級に達しない給料月額を受けている者の昇給については人事委員会規則で定める」

5 条 9 項 「職員の昇給は、その属する職務の級における最高の号級を超えて行うことはできない」

5 条 10 項 「職員の昇給は、予算の範囲内で行われなければならない」

5 条 11 項 「第 5 項から前項までに規定するもののほか、職員の昇給に関し必要な事項は、人事委員会規則で定める」

給与条例は、上記のように昇給の基準を定めている。しかし、自己申告票未提出者の扱いに関する明文はない。また、自己申告票未提出者の扱いについて定めることを人事委員会に委任する旨の明文もおいていない。

大阪府人事委員会が定めた給料規則（乙32）23条は「条例5条5項の規定による昇給は、当該職員の勤務成績について、その者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」旨規定する。

同規則24条1項は、条例5条5項の規定による昇給をさせる場合の号級数、同条2項は条例5条8項の規定による昇給をさせる場合の号級数について規定している。

なお、同規則24条1項本文後段は「昇給区分を第5号区分に決定された職員（勤務成績が良好でない職員＝同条3項5号）は、昇給しない」とする。

上記以外に給料規則は昇給する場合も昇給しない場合も定めていない。自己申告票未提出者の扱いについての明文もないし、その定めを教育長に委任する旨の明文もない。

期末勤勉手当条例（乙52）3条1項は「勤勉手当は、職員の勤務成績に応じて支給する」旨、同条2項は「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」旨定めている。

なお同条例5条は「この条例の施行に関し必要な事項は、人事委員会が定める」としている。ただし、自己申告票未提出者の扱いについて人事委員会に委任する旨の明文はない。

大阪府人事委員会が定めた期末勤勉手当規則（乙53）12条1項は「職員の成績率は、監督する地位にある者による勤務成績の証明に基づき、「特に優秀」、「優秀」、「良好」及び「良好でない」の区分に応じた割合の範囲内において、各任命権者が定める」旨規定している。

自己申告票未提出者の扱いに関する明文はない。またその扱いを教育長に委任する旨の明文もないし、上記規則の実施に必要な事項を教育長に委任する旨の規定もない。

教育長が定めた昇給取扱要領（乙23）5条3項は「自己申告票未提出者については、昇給しないものとする」旨定めている。

教育長が定めた成績率取扱要領（乙26）5条3項は「自己申告票未提出者の成績率については、100分の61とする」旨定めている。

(3) 以上のとおり、法律及び条例そのものに自己申告票の提出義務を定める明文はないし、自己申告票未提出者についての扱い（昇給しない、成績率を100分の61とする）を定める明文もない。

また、教育委員会が定めた規則（乙7、乙8）に自己申告票の提出義務を定める明文はないし、人事委員会が定めた規則（乙32、乙53）に自己申告票未提出者の扱いを定める明文はない。

教育長が定めたシステム実施要領（乙9）で初めて自己申告票の提出に関する文言が登場し、同じく教育長が定めた昇給取扱要領（乙23）及び成績率取扱要領（乙24）で初めて自己申告票未提出者に対する扱いの文言が登場する。

被告はシステム実施要領は法規範性を有するから職員は自己申告票を提出する義務があるとし、また自己申告票未提出者の扱いについては給与条例等の解釈によるものであるとする。

しかしながら、これら被告の主張は誤りである。

3 自己申告票の提出に関する被告の主張の誤り

(1) 被告は職員に自己申告票の提出義務があるとの主張の理由として、「システム実施要領は府立学校職員規則等と一体をなす広義の法令としての実質及び効力を有する」、「システム実施要領は、地教行法14条1項に基づき府教委が定めた法規範である府立学校職員規則（乙7）及び府費負担

教職員規則（乙８）の各１２条の委任規定に基づいて府教委教育長が定めた行政規則である」、 「地公法４０条１項及び地教行法４６条は、任命権者が勤務成績の評定の制度を定める場合に、制度の内容をどのようなものにするべきかについて何も規定していないため、勤務成績の評定の制度の内容については、任命権者の裁量に任されている」という点を挙げる。

（２）しかし、まず、教育長が定めたシステム実施要領を教育委員会が定めた府立学校職員規則等と一体をなす広義の法令としての実質及び効力を有するという解釈をとることはできない。

下位規範（本件の場合はシステム実施要領）のある規定が法規範性を有するかどうかは、上位規範（本件の場合は職員規則）の委任がある場合か、あるいは下位規範の制定者がその法令上の権限に基づいて制定した場合に限られるとすべきである。下位規範が上位規範と一体をなすかどうかという曖昧な基準で下位規範が法規範性を有するかどうかを決すべきではない。

本件では、職員規則（乙７，乙８）は自己申告票の提出義務について教育長に委任する旨の明文規定をおいていない。

では、被告が主張するように職員規則の各１２条をもって委任規定であると解することができるかであるが、これについても否定すべきである。

そもそも、地公法４０条１項は、「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」として、勤務成績の評定及びそれに応じた措置を講ずべきものを任命権者であると明記している。したがって、教育公務員の勤務評定及びこれに応じて講ずべき措置は任命権者である府教委ないし府教委の計画に基づき勤務評定を行う市町村教委が行うべきであり、本件システムのようにその不提出が昇給しない扱いや勤勉手当の成績率を１００分の６１とする扱いに直結する自己申告票の提出は、府教委が規則をもって、あるいは府教委が「計

画」をもって定めるべきである（地教行法14条，23条，34条，46条）。

また，職員規則（乙7，乙8）の各12条は「システムの実施について必要な事項は教育長が別に定める」としているが，これはあくまで「システムの実施に必要な事項」についてのみ教育長が定めることができるとしているだけである。教育長がシステムの実施の前提となる職員の義務を設定することができるという趣旨ではない。

- （3）被告は，勤務成績の評定の制度の内容については，任命権者の裁量に任されているとも主張している。しかし，任命権者である府教委等が勤務評定及びこれに応じて講ずべき措置の内容について，法律や条令に反しない範囲で決定すべき裁量権があるとしても，教育長に自由に委任する裁量の範囲には自ずと限界がある。

前記のとおり，自己申告票の提出義務は不提出が昇給しない等の効果をもつものであることからすると，提出義務というような法的義務を創設する裁量権など存在しない。

- （4）以上のとおり，自己申告票の提出に関する被告の主張は誤りである。

ところで，被告は自己申告票の提出義務については教育長が定めたシステム実施要領に根拠を求め，自己申告票未提出者を昇給しない扱い等をするこの根拠は給与条例，期末勤勉手当条例，人事委員会の定めた期末勤勉手当規則の解釈によるとする。

被告がこのように，上記扱いの根拠を給与条例等に求めながら，自己申告票の提出義務の根拠を給与条例や府教委が定めた職員規則等に求めず，教育長が定めたシステム実施要領に求めたのは以下のような事情によるものと思われる。

すなわち，システム実施要領はその上位規範である職員規則に委任規定があるから（法的には無理であるが）その形式を利用して自己申告票の提出義務はシステム実施要領にあると主張し，他方，教育長が未提出者の扱いを定

めた昇給取扱要領及び成績率取扱要領にはその上位規範である期末勤勉手当規則に教育長に委任する旨の規定がないから，給与条例等の上位規範そのものの解釈に求めざるを得なかったのである。

しかしながら，前記のとおり，自己申告票提出義務を設定することを教育長が委任されていると解することはできない。また，給与条例等が昇給に関する事項を詳細に定めていることからすると，教育長が昇給しない場合を定めることを委任されていると解することもできない。

被告の主張によれば，教育長が自己申告票の提出義務を設定する権限もあるし，自己申告票未提出者に対し昇給しない等の扱いを決定する権限もあるということになるが，勤務評定は任命権者が行うこととされ，また，昇給に関する事項や勤勉手当は条例で定めるとされていることからして，教育長に委任する旨の明文もなしに教育長がこのような権限をもつと解することはできない。

4 自己申告票未提出者の扱いに関する被告の主張の誤り

(1) 被告は，自己申告票未提出者について昇給しない扱いとすることは給与条例5条5項及び6項並びに給料規則23条，24条1項及び3項，勤勉手当の成績率を100分の61とすることは期末勤勉手当条例3条1項及び2項並びに期末勤勉手当規則12条1項の各規定を適用した場合に解釈上認められる法律効果である旨主張している。

(2) しかし，上記条例等の該当条文は，自己申告票未提出者の扱いについては何ら触れていない。

昇給しない，あるいは勤勉手当の成績率を100分の61とするという職員にとっては極めて重要な勤務条件が，条例にも明文がなく，また人事委員会が制定する規則にも明文がない以上，かかる扱いはできないものと解するのが合理的な解釈である。地公法24条6項及び25条3項，地方自治法204条2項，教区公務員特例法13条が一致して給与等の勤務条件は条例で

定めるとしていることからして、条例で明文をもって定めている場合、あるいは事項を特定して条例が人事委員会に委任している場合以外は法規範としての効力を有しないと解すべきである。

被告は、「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」ともってまわった表現をしているが、これは被告自身も上記のような解釈には無理があるとの認識があるからであろう。

5 結論

システム実施要領の自己申告票提出に関する規定は原告らを法的に拘束しない。給与条例等から自己申告票未提出者について昇給しない扱い及び勤勉手当の成績率を100分の61とする扱いを定めたとする解釈を導くこともできない。

したがって、原告らは自己申告票提出義務を負わず、また、被告が自己申告票を提出しない原告らについて、昇給しないという扱い及び成績率を100分の61とする扱いをする権限もない。

6 求釈明

原告らは被告に対し以下のとおり釈明を求める。

システム実施要領が府立学校職員規則又は府費負担教職員規則を補充し、内容的にこれらと一体をなすものとして広義の法令としての実質及び効力を有するとする法的根拠はなにか。

システム実施要領は府教委教育長が定めた行政規則であり、したがって府立学校職員規則等に由来する法規範性を有するとする法的根拠はなにか。

給与条例（乙31）5条5項及び6項並びに給料規則23条、24条1項及び3項、期末勤勉手当条例3条1項及び2項並びに期末勤勉手当規則12条1項を解釈すれば自己申告票未提出者を昇給しないとする扱い及び成績率を100分の61とする扱いをすることができると主張しているが、上記解釈

の経過を前記該当条文に則して明らかにされたい。

第3．従前の勤務評定と本件勤務評定との根本的差違

1．はじめに

被告主張ないし黒瀬証言においては、本件評価・育成システムが実施されることによって廃止された従前の勤務評定制度（以下、旧制度という）が、本件システムによる勤務評定（以下、勤務評定に関する事項を述べるときには新制度という）とあたかも同等の機能を有していたかの如くに述べているが、これは全くの間違いである。

以下に詳しく述べるが、旧制度は「当面指導監督と研修の面において活用することを目的とし、その他の面に活用することは、勤務評定の信頼性をたしかめつつ慎重に運営していきたいと考えている」（甲44「勤務評定の手引き」14頁）と書かれているように、そのとおりの面においてのみ機能したものであって、本件の新制度の如く、教員の成績をつけ、給料に直接反映させ自己申告票提出と面談を通じて教員の管理と支配を行うなどという機能は全く有していなかった。

つまり、根本的に異なる制度としての勤務評定制度であり、「勤務評定」と言いながら「指導監督と研修」にのみ使われたものである

被告側証人黒瀬泰範氏は陳述書の中で「これらの勤務評定の結果は、府立学校職員及び府費負担教職員について人事管理一般の基礎資料として取り扱われてきました」（乙59、2頁）あるいは第8回口頭弁論証人調書の2頁で

「被告代理人　原告らは、平成15年度以前の勤務評定制度というのは形骸化していて機能していなかったという主張をされているんですけども、実際そうだったのでしょうか。

黒瀬　いや、決してそういうふうには考えておりません。人事異動の資料ですとか、あるいは指導力不足教員の研修実施、あ

るいはふだんの服務状況、そういったものを把握するための人事管理の基礎資料として活用しておりました。

被告代理人 従前の勤務評定が、例えば昇給とかに影響するということもあったんですか。

黒瀬 ええ。その服務管理、そういった面で問題となるようなことがあれば、当然、特別昇給、そういったことについては影響したかと思います。

被告代理人 実際に機能していたわけですね。

黒瀬 そうです。」(調書2～3頁)と述べている。

つまり被告は、旧勤務評定は機能していたと主張し、その上で、旧勤務評定における評価は校長による一方的評価であり、評価・育成システムの場合には教員の意見も反映されるから、後者の方がより「民主的」(あるいは優れている)であるとの主張を行っている。被告は更に、原告はよりよくなったものから古いものへ戻せとの主張を行っているにすぎないと主張している。

しかし、これは「はじめに」に述べたように根本的に誤っている。

2. 旧制度の内容

- (1) 「大阪府立高等学校等職員の勤務評定に関する規則」(乙1)及び「府費負担教職員の勤務評定に関する規則」(乙2)は本件の「府立の高等専門学校、高等学校等の職員の勤務評定に関する規則」(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)が制定された平成16年に廃止された。この「大阪府立高等学校等職員の勤務評定に関する規則」では「定期評定は、毎年11月1日に実施する」(第3条)、「勤務評定の結果は公表しないものとする」(第6条)と規定され、「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」でも、「定期評定は、毎年11月1日に実施する」(第3条)、「市町村教育委員会は・・・勤務評定実施の日から30日以内に府教育長の定めるところにより、大阪府教育委員会に報

告するものとする」(第6条)「勤務評定の結果は公表しないものとする」(第7条)と規定され、などと規定されている。さらに「大阪府下学校職員の勤務評定実施要領」(甲43の1)では「校長は、甲規則(乙1号証のこと)および乙規則(乙2号証のこと)の3条に規定する勤務評定実施の日から15日以内に、別表第1の2ないし9の各表を当該学校を所管する教育委員会の教育長に提出するものとする」(4頁目)とされ、現場の校長は11月1日に行った勤務評定を15日以内に大阪府教育委員会(府費負担職員にあっては各市町村教育委員会)に提出していたのである。そしてこの要領に付随する「勤務評定書および勤務評定報告書の取り扱いならびに記入上の注意」(甲43の2)なる文書では、例えば教諭について、

「別表第1の3(教諭・講師・助教諭)別表第1の4(養護教諭・養護助教諭)、別表第1の7(実習助手)、別表第1の8(寮母)および別表第1の8(技師)

ア それぞれの職種群の評定を記入する表である。

イ 校長が1通作成し、府教育長または市町村教育庁に提出する。

ウ 府教育長または市町村教育長はこの表を調整する。」(1頁目)とされており、勤務評定書は1通が作成されて15日以内に教育長に提出を求められた事がわかる。そして、その内容については非公表であり、評価された本人さえ知ることができなかつたのである。

(2) 教諭に関する勤務評定書の書式は以下のような項目を含んでいる(甲43の2)。

(1) 所属、職名、氏名、年齢、経験年数など教職員個人に関する情報

(2) 勤務評定に関する部分

A 教員としての態度 A～Eの5段階で評価

B 勤務成績

学習指導 A～Eの5段階で評価

生徒指導	A～Eの5段階で評価
学級経営	A～Eの5段階で評価
校務の処理	A～Eの5段階で評価
研修	A～Eの5段階で評価

C 参考事項

- (1) 出勤記録
- (2) 指導記録
- (3) 考慮すべき特殊事情

D 総評 A～Eの5段階で評価

E 備考

(1) 適性

- イ 次の学年を担当させるのに適している
 - ロ 次の校務を担当させるのに適している
 - ハ 次の教科などについて特に指導力がある
 - ニ 次の種別の学校に勤務させるのに適している
 - ホ 次の職務を担当させるのに適している
- 校長 教頭 指導主事 その他

(2) 性格

(3) 大阪府教育委員会が「勤務評定に関する規則」の廃止まで使用していた「勤務評定の手引き」(甲44)によれば、以下のように書かれている。

「11 評定結果の活用」(14頁)によれば、

「11. 評定結果の活用

勤務評定の結果をいかに活用するかは、勤務評定制度において重要な問題である。本府教育委員会としては、教職員の指導監督に重点をおいて、人事管理の基礎資料の1つとして勤務評定の結果を活用していきたいと考えている。したがって評定結果の活用にあたって

は、評定者、調整者および教育委員会が、それぞれの立場において人事管理の適正化を通じて学校教育の効果をたかめるよう十分配慮して人事行政にたずさわることが望まれる。評定結果の活用を項目別に列挙すると次のとおりである。

(1) 指導監督

勤務評定においては、管理者が教職員の勤務の実態を平素から継続的に観察してその勤務成績の評定を行なうものであるから、管理者がかかる評定結果に基づいて計画的・継続的に指導を行ない、また服務について監督をする。

(2) 研修

評定の結果、教職員に共通な傾向が明らかになるので、多くの教職員に適合した計画のもとに研修を行なう。研修を行なうのは府教育委員会および市町村教育委員会である。

(3) 任用または適正配置

評定の結果に基づき、任用または適正配置の候補者が挙げられ、教職員の能力、適正に適合した学校や機関等へ任用または適正配置を行なう。

(4) その他

平素の勤務実績が評定結果に表わされているから、表彰の資料として活用するほか、分限・懲戒についても偶発的な事案のみによって行なうことなく、教職員を保護する面に活用することとなる。

以上のうち、当面指導監督と研修の面において活用することを目的とし、その他の面に活用することは、勤務評定の信頼性をたしかめつつ、慎重に運営していきたいと考える。」

すなわち、旧勤務評定の活用については「当面指導監督と研修の面において活用する」とされているにすぎないのである。評定結果の活用が極めて限

定されていることがわかる。被告側の黒瀬証人は「人事異動の資料ですとか、あるいは指導力不足教員の研修実施、あるいはふだんの服務状況、そういったものを把握するための人事管理の基礎資料として活用しておりました」と述べたが、「勤務評定の手引き」は「人事異動の資料」や「指導力不足教員の研修実施」の目的で活用することをはっきりと否定している。

- (4) 第1に、勤務評定の給与、昇給に対する反映、手当に対する反映は一切行われていない。旧勤務評定は制定当初から「教育を司る教員の仕事は評価できない」「教員評価を通じて教育行政への介入を行うべきでない」などの強い批判にさらされ、結果として勤務評定を実効あるものとするのに関係者の合意を得ることができなかった。その結果、給与、手当に対しては一切反映されてこなかった。平成18年度以前は、教職員の昇給、特別昇給は基本的に全員に対して平等に行われてきた。勤務評定に基づいてそれが左右されることはなかった。黒瀬証人は被告代理人の「従前の勤務評定が、例えば昇給とかに影響するということもあったんですか」という尋問に「ええ。その服務管理、そういった面で問題となるようなことがあれば、当然、特別昇給、そういったことについて影響したかと思います。」と答えている。しかし、確かに懲戒による昇給の延伸、特別昇給の延伸、手当の減額等はあったが、それは勤務評定書に基づくのではなく、「職員の給料に関する規則」(旧勤務評定に対応するものは乙30号証)などそれぞれの規則の中の規定に基づいて行われたのであって、勤務評定によって行われたのでも、勤務の証明としての評定書を根拠に行われたのでもない。事実をねじ曲げた証言を行っているとしか考えられない。

いずれにしても旧勤務評定が給与、昇給、手当に反映されることはなかったものであり、現行の「評価・育成システム」とその給与反映のように、評価結果を給与・手当の増減に直接結びつけ、勤務評定が経済的な格差を作り出すことで教職員を特定の方向に向かわせようとする機能は全く持っていなか

った。

- (5) 旧勤務評定では評定結果は公表されず、本人にも一切知らされなかった。評定書は教育委員会に提出され、学校現場には残っていない。その下で、指導監督に活用するという事は、現場の校長が教員に対して指導監督に用いるのではない。指導監督に用いようにも手元にはないものは使うことができない。教育委員会が直接現場教員の指導監督を行うという事になるが、通常は校長が教職員を指導・助言するのであって、教育委員会が直接個々の教員を指導・監督することは事実上あり得ないというべきである。

研修についても「評定の結果、教職員に共通の傾向が明らかになるので、多くの教職員に適合した計画のもとに研修を行う」とされるが、これも「勤務評定」そのものの結果が反映されるわけでも、活用されるわけでもない。この研修の実施者は教育委員会であって、それが評定書の中から傾向を読み取って研修を計画したとしても、個々の教員にとって研修に評定の結果が反映されているのかどうかなどわからないのである。

実際の問題として、指導監督も研修もそれが個々の教職員に対する評価の結果と関係すると考える根拠は何もなく、個々の教員にとって評定結果の活用は事実上行われていないのと同じである。

- (6) 「活用」の項には「(4) その他」として「表彰の資料として活用するほか、分限・懲戒についても偶発的な事案のみによって行うことなく、教職員を保護する面に活用することともなる」と書かれているが、上記の「当面指導監督と研修の面において活用する」との規定はその後に行われており、勤務評定の結果は表彰、分限・懲戒の際に使われていない。現に表彰の規則、要項(甲45)では関係する書類について記述しているが、その中には勤務評定は含まれていない。

3 本件勤務評定

- (1) はじめに

本件勤務評定は、教員に校長の承認する目標を設定させ、その達成度の評価を給与に反映させることによって、支配しようとする。そしてこの評価には客観的な基準がなく評価者である校長らの恣意的な評価を許すこと、また自己申告票不提出者には徹底した不利益を貸すことによって、上記支配の徹底をはかろうとしている。

(2) 教員に対する支配介入の制度

ア 目標の作成と承認・業績評価

学校長は学校教育目標を記載した自己点検票及び自己申告票を大阪府教育委員会に提出する(黒瀬証人尋問調書 p34、山口証人尋問調書 p21)。教育監あるいは教育長が当該校長と面談し、自己申告票に記載された学校教育目標などについて、指導・助言を行い、承認をする(黒瀬 p36 面談山口 p22)。この学校教育目標の設定に当該校の教職員があらかじめ関与するシステムはない(黒瀬 p38)

各教員は、この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記載して自己申告票を提出する。そして校長との目標設定面談において、設定目標が決定される(甲1 p4)。この目標の設定や修正・変更は育成者である校長の承認が必要である(甲1手引 p5の5(1))。教員は、この設定された目標達成に向けた日々の取り組みを行い、その進捗状況を自己申告し、達成状況の自己点検を行い、1月下旬目標達成状況の自己申告を行う。育成者である校長は、評価・育成シートを作成し、開示面談がなされ、評価の結果について教員に説明をする(甲1 p4)。校長は、この承認にかかる目標の達成度について5段階の絶対評価による業績評価を行う。

イ 能力評価

校長は、能力評価として、日常の業務の遂行を通じて発揮された能力(態度・行動)を絶対評価する。すなわち、教員の全分野の活動が対象となる。そしてその評価は5段階の絶対評価によって行う。

ウ 総合評価

校長は、上記の業績評価と能力評価を総合して、総合評価として5段階の絶対評価を行う。この総合評価の結果は、昇給及び勤勉手当の額に反映する。

エ 小結

上記のように、校長は、教育委員会の承認を得た学校教育目標を踏まえ目標を教員に設定させて承認し、各教員をこの目標達成のため努力させ、その達成度を校長が評価する。このことにより、府教委の望む目標に向け、各教員に努力させることが可能となった。また能力評価では、教員の全活動分野を対象とするため、全活動分野を監視の対象とすることができる。その結果職員会議での発言が、教員の不利益に評価されることも生じてきた。そしてこれらの校長による業績評価及び能力評価は、総合評価にまとめられ、その結果が、対象教員の昇給及び勤勉手当に反映させることによって、教員の活動に対する支配、監視が強固なものとなっている。

(3) 制度の正当性の疑問と運用の恣意性

ア はじめに

この勤務評定制度は論理的にも法的にも正当性が疑わしく、また運用は恣意的になされるおそれがある。

イ 業績評価と能力評価の二分法の誤り

業績評価は設定された目標の達成状況の評価であり、能力評価は、全分野について発揮された能力（態度・行動）の評価であるとされ、両者は異なるものであるという前提がある。しかしながら、現実には同じ項目が、業績評価の対象とされ、また能力評価の対象とされること（甲14p69設定目標である「視聴覚教材をはじめとするさまざまな教材の利用」と甲2p10能力評価の「学ぶ力の育成」「授業内容の充実 個に応じた学習指導」の「着眼点の例」の「教材内容や指導方法の工夫・・・」 甲14p69設定目標である「日々の生徒の実態把握に努める」と甲2p10の「児童生徒の生活

背景や児童生徒指導上の課題の把握に努めている」など)からも明らかなように、両者は峻別されていない。従ってこの新たな勤務評定制度の前提そのものがまず論理的に成り立たない。

ウ 法的根拠を欠くこと

まず学校長による学校教育目標の設定自体の法的根拠は示されていない(黒瀬証人 p 39)。また既に指摘したように、被告は、教員は自己申告票を提出する義務があるとするが、法律、条例あるいは規則において、これを義務付けた規定はどこにもない。教員は、学校教育目標を踏まえて目標を設定し、校長の承認を得ることが必要とされるが、これも法律、条例あるいは規則に根拠がない。業績評価において、この設定され校長の承認した目標についてのみ評価し、その他の活動は評価の対象としないとしているが、これもシステム実施規則など法律、条例、規則には根拠がない。そして、府教委は、目標設定外の業務が、業績評価にあたって考慮されることを認めている(乙70 p 2)。

府教委は、教員が自己申告票を提出せず、校長の承認を得た設定目標がないと、業績評価自体は行われず、とする。そして業績評価がないと総合評価ができないとし、結局自己申告票を提出せず、校長が承認した目標が設定されない教員は、総合評価自体がなされず、昇給及び勤勉手当で最低の評価と同じ扱いにする、としているが、これもなんら法律、条例、規則に拠らない「扱い」である。

エ 客観的な基準がなく、恣意的な評価がなされること

業績評価において、例えば「体育実技にあまり興味を示さない生徒に対し、体育の楽しさ、スポーツの意義、目的を持たせ、積極的に授業に参加させる」という設定目標(甲69)について、どの程度の達成であれば、

目標を大きく上回り、著しく高い(S)

上回っている(A)

概ね達成している（B）

達していない（C）

大きく下回り著しく低い（D）

にそれぞれ該当するかという基準はどこにも示されていない。黒瀬証人などは、「具体的に書かれた目標がどこまで達成されたらオーケーなのか、面談のときにきっちり共有しておく、ということで指導している」としているが（黒瀬証人 p 43）、これは本件公判の証言段階で初めて指摘されたことである。既に詳細な手引その他の文書が、教員や評価者である校長などにそれぞれ示されているが、それら文書の中にはどこにもそのような記載がない。また黒瀬証人のような具体的な基準を設定する場合には、自己申告票に記載された設定目標を具体的に書き改めなければならないが、黒瀬証人はそのような言い方をしていないのである。

また業績評価において、中間項を考慮しないとする（乙70 p 2）。例えば他の教員の協力が寄与して大きな成果があがった場合、疾病の流行により生徒の成績が全般的に下がった場合など中間項がプラスに働く場合、マイナスに働く場合でも、中間項を考慮しない、すなわち、結果をそのままその教員の業績とみるとしているが、明らかに非科学的であり、合理性がない。

能力評価も客観的な基準がないことは同様である。手引において、評価基準、評価要素/留意点、判断基準、評価の着眼点などが細かく記載されているが、判断基準の、

十分発揮している

概ね発揮している、

発揮していない、

のどれに該当するかどうか自体の基準はやはり明確ではない。

また5段階の業績評価と同じく5段階の能力評価を総合して、5段階の総合評価をするとしているが、その場合の基準もなんら示されていない。例えば

業績評価 A、能力評価 A とされても総合評価がどうなるのかは、各校長の判断によるということになるのである。

オ 判断の理由及び根拠が示されないこと

客観的判断といえるためには、評価者以外の者がその評価を検証できることが必要である。従ってその評価の理由が記載されている必要があり、さらにはその根拠を示す資料が確保されていることが望ましい。しかしながら、府教委が作成している評価・育成シートでは、結論のみ記載され、その判断の理由、判断にいたった経過の記載が求められていない。大阪府成城工業高等学校の山口武史校長は、滝川信明教諭に対して学ぶ力の育成で B とした評価育成・シートを交付しながら、府教委には C とする評価・育成シートを提出している。山口校長は評価が変更されたものであり、滝川教諭には変更前のものが誤って交付されたと弁解する。この弁解は、山口校長の評価変更に先行するはずの一次評価者である教頭の判断の変更についてなんら触れていないこと、変更後の評価・育成シートについての写しの作成の有無、作成したとすればその写しの行方、についてなんらふれていない、滝川教諭に誤って変更前の評価・育成シートを交付したとされる教頭は自らも評価を変更したのであるから、交付する書面が変更前か後のものかについて当然注意をしたはずであったこと、から非常に説得性に乏しいものである。いずれにしても、判断の根拠が記載されていれば、第三者の検証が可能であり、また山口校長の弁解が通用するものか否か、よりはっきりするであろう。この理由の記載を求めず、第三者の検証が困難であることも評価者の恣意的な評価を許すことになる。

カ 小結

以上、新しい勤務評定が前提とする、業績（目標の達成状況）と発揮された能力（態度・行動）の区分が成り立たない点で制度の合理性論理性に疑問があるところ、さらに目標設定、業績評価の対象などについてもなんら法的

根拠がなく、業績評価や能力評価などの評価自体の基準が示されておらず、またその評価の理由の記載も求められていない。

これらから、新しい勤務評定には、論理的にも法的にもその正当性が疑わしく、かつ恣意性を排除することができない。そして恣意的な評価がまかりとおるということは、評価者の期待するとおりの行動をとらないこと自体が不利益な評価に反映しかねない、ということであり、教員に対する不当な支配をより一層強固なものとするにつながるのである。

(5) 申告票不提出者に対する過剰な制裁

上記のように、自己申告票不提出者は、校長が承認した設定目標がないということから、業績評価自体がなされない。その結果、能力評価の如何にかかわらず、総合評価もなされない。そして勤勉手当及び昇給は最低の総合評価 D と同じ扱いであり、昇給はなされないことになる、とする。昇給について懲戒処分等の場合と対比すると、戒告、文書訓告、嚴重注意、4分の1出勤しない場合のいずれでも C と扱われ昇給はなされうる。停職の場合は D とされ昇給はない(甲3 p 6)。自己申告書を出さず校長の承認した目標設定がないことは、戒告や4分の1出勤しない場合よりもさらに不利な扱いとなり、きわめて酷な、また過大な制裁ないし不利益というべきである。

府教委の黒瀬証人は、自己申告票を提出しないがため総合評価がなされず、上記のような不利益を受ける理由の説明ができない。ただ、制度設計の考え方として、当初から業績評価を出さない人には総合評価をしないという制度設計だから、とするのみである(黒瀬証人 p 59)。まさしく、府教委は、全ての教員に対して、学校教育目標に適合する個々の目標を校長の承認のもとに設定させ、この達成のため日々業務を遂行させて支配する体制を作ろうとしている。全ての教員に上記の目標設定をさせ、この支配を貫徹させるために、自己申告票不提出者に上記のような過大な不利益を課すことが、府教委の意図した制度設計なのである。