

平成18年（行ウ）第185号

平成19年（行ウ）第90号・第224号

平成20年（行ウ）第16号・第17号・第85号

自己申告票提出義務不存在確認等請求事件

原告 ○ ○ ○ ○ 外104名

被告 大 阪 府 外14名

原告第11準備書面

2008年（平成20年）6月25日

大阪地方裁判所第7民事部 合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

記

第1. はじめに

1. 本件訴訟における最大の争点は、「本件システム」による自己申告票の法的提出義務があるか否か、そして、その自己申告票を提出していない者に対する給与について、昇給については2年目からは完全に昇給しない扱いとすること、勤勉手当の支払いについて「非常に低い評価」としてのD評価相当の扱いとすることに法的根拠があるか否かである。
2. 自己申告票の提出義務がいかなる法律、規則に基づいているかについては、被告大阪府に対する求釈明を行い、今回、同被告大阪府の第8準備書面により一応の「釈明」があったが、とても法的義務を主張しえたものとはなっていない。

被告大阪府は地公法40条は勤務評定の仕方を定めていないので任命権者の裁量によってなされうると述べ、その「裁量」において、本件システム実施規則及び実施要領における「方法」及び「手続き」を規定してそこに提出義務をいわば創設的に設定しているが、到底法的義務を規定できる根拠とはなりえない。

勤務評定を行うのは、地公法40条の規定上も明らかなように、任命権者の権限であるとともに義務であるが、その評定のために職員になんらかの義務を課すには明確な表現による明文規定が必要である。とりわけ、本件では、自己申告票を提出しない者に対して昇給停止という巨大な不利益を課せる効果を生じることに対応する「義務」となるわけであるから、明文の規定がなければ義務とは認められない。

特に、自己申告票の提出と面談、そして、評価の全過程は教員の有する「一定の範囲における教授の自由」（最高裁昭51.5.21旭川学テ判決）が侵害されない保障が制度的に獲保されなければならないが、本件システムによるその実態は、逆に極めて強力な管理支配システムとなっており、教員のこの憲法

上の一定の権利を侵害するおそれのある提出義務は法的に厳格な制限の下でのみ「義務化」しうるものである事を考えれば、明文規定のない本件において到底法的義務を肯定することはできない。

これらの関係については被告大阪府の釈明をふまえて後に論ずる。

3. 自己申告票の提出義務と連動する形で、昇給停止等の巨大な不利益効果が発生する仕組みとして「本件システム」が作られているが、その法律上の根拠は全く存在せず、被告大阪府の教育委員会教育長の定める「要領」及び勤勉手当に関する「要領」は、条例で定められる給与体系全般についてその規則等が人事委員会で定められるところ、本件では、いかなる条例・規則の委任も受ける事なく被告大阪府教育委員会教育長の定めた「要領」でなされているが、上記教育長にかかる権限は皆目存在しない。教育長が給与について昇給しない規定を制定する権限ない。これらについても後に論ずるところである。

4. これらを論ずるにあたって、注意しておかなければならない点は、そもそも「本件システム」は、平成14年7月に出された「教職員全般の資質向上方策について」（乙3）という「教職員の資質向上に関する検討委員会最終報告」に基づいているところ、「本件システム」はこの最終報告に反して、もっぱら「勤務評定」として作られたという「詐欺的手法」に根本的問題点が存在している。

したがって、勤務評定として機能してくる諸効果との関連において事柄そのものの重要性に即し、適法性の一定の基準を示している人事院規則10-2に基づいて、厳格な解釈態度が要求される。あいまいな解釈はそのまま教員らの権利侵害につながるからである。

第2. 「本件システム」全体像とその実施による権利侵害

1. 「育成」と「勤評」の根本矛盾

(1) 詐欺的制定過程

- a. 被告大阪府はその第1準備書面3頁において「本件システムが人材育成システムとしての面を兼ね備えているとしても、基本的に……勤務成績の評定制度である」と述べたが、「本件システム」について、このようにズバリ勤務評定であると明言したのはこれがはじめてである。それまでは「育成」と「勤評」の双方のあいまいさを特長にしていたが、この準備書面で「育成」は単なる一つの「面」にすぎないことを述べ、本質的に「勤評」の性格を前面に出した主張となった。
- b. そして、この「勤評」としての本質はこれまで大阪府教委は「隠し通してきた」。はじめて、勤務評定と公表したのは2004年（平16）3月18日「教職員の評価・育成システム」実施（案）の概要を大阪府登録職員団体に示したのが最初であり、実に同年4月の本実施の文字通り直前（2週間前）であり、それまでの試行実施のときにおいてさえ勤評とは公言しなかった。
- c. 第8回公判廷における黒瀬証人も、乙第3号証添付の「検討依頼事項」にも勤評の位置づけがないこと、試験的实施、試行実施に際して府教委が作成した文書について聞かれて「要綱」には勤評のことを書いていないことを認めている。この乙第3号証の検討委員会最終報告が出されて府教委は「本件システム」の導入にかかるが、この最終報告の対象課題として「勤評」は検討されていない。検討されていない「勤評」を「育成システム」と称して府教委は導入したものであって、正に詐欺的制定といわざるをえない。
- 勤評であれば、人事院規則10-2が定める勤評の具備すべき要件としての「公正」「信頼性」が要求されるが、勤評としては検討委員会で検討されず、そもそも、「公正」「信頼性」の前提を書き添えており「本件システム」は勤評としては「欠陥システム」といわざるをえない。
- d. 最終報告を受けて、府教委は直ちに「教職員の評価・育成システム」導

入に踏みだし、平成14年11月1日から平成15年3月31日までを期間とする教職員の評価・育成システムの試験的实施を行った。さらに、平成15年6月5日から平成16年3月31日まで本件システムの試行实施を行った。平成16年3月に、調査結果を「『教職員の評価・育成システム』試行実施のまとめ」（乙5の3）として公表した。このまとめの結果から府教委は「試行から本格的な実施に移行する準備は整ったと判断し、平成16年4月から本格的に本件システムを実施することを決定した。」

（被告大阪府第1準備書面「ウ試験的实施及び試行実施のまとめ」）。しかし、これらの過程全体を通じて本件システムが従前の勤務評定に代わる新しい勤務評定であることを一度も表明していない。

そればかりか、府教委が平成16年3月に公表した「『教職員の評価・育成システム』試行実施のまとめ」（乙5の3）で、多数の教職員が反対を表明しているのに一方的かつ強引に本件システムの本格実施に対する理解は得られたとの結論を出した。府教委はこのアンケート実施にあたり教職員にこれが勤務評定となる事実も告げず、勤務評定として教職員がどう評価するのかという質問も行っていない。このような詐欺的調査でも多数の反対がみられたのであり、もし、勤務評定であることを明言しておれば、圧倒的多数の反対結果が生じていたと推測される。

- e. 国家公務員に適用される「人事院規則10-2」は勤評の意義を第1条で「第一条 勤務評定は、人事の公正な基礎の一つとするために、職員の執務について勤務成績を評定し、これを記録することをいう。」と規定している。「人事の公正な基礎の一つ」とするためには、制度そのものが公正なものでなければならない。また、第2条（勤務評定の具備すべき必要条件）2項では「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」としてい

る。ここで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ることが規定されている。ところが、本件システムは試験的な実施、試行実施は行ったものの、教職員には勤務評定の試験的な実施とは知らせておらず、あくまでも「人材育成システム」としての試験的な実施にすぎず、「勤務評定」としての試験的な実施は行っていない。

2006年(平18)からの給与反映についても検討委員会など作らず、その効果や影響についての調査も検討もない。「本件システム」で最も問題となる自己申告票の不提出者については昇給停止になるなどという「根本的欠陥」など何ひとつ検討されていないのである。検討されたのは「育成システム」であり、被告大阪府の前記第1準備書面の表現では単なるひとつの「面」の検討だけであり、「基本的に勤務評定」という性質は何ひとつ検討されていない。

このような勤評システムは人事院規則10-2に違反していることが明らかである。

(2) 「育成」と対立する「勤評」の結果

- a. 乙第3号証の「検討委員会」の最終報告書は資質向上＝人材育成を目指した内容であり、現に発生した「本件システム」はこの最終報告に反する結果をもたらしている。
- b. 以下に、最終報告(乙3)の重要な部分を引用するが、ここで引用した部分、特に下線の部分は原告らが本訴訟において、「本件システム」により教員の「自主性」「主体性」「一定の教授の自由」「教育の協働性」が侵害され、教育の不当な支配がなされていると主張しているところの、その「侵害されている権利」や「不当な支配をされている教育」そのものをこの最終報告(乙3)が目指しているとしていることが重要であり、本来、最終報告が目指した「人材育成」が、現に実施された「勤評」により阻害

されている結果が明らかとなる。

この点は重要な部分であるので少し長いが引用する。

「(2) 資質向上方策のあり方

①学校のパワーアップをめざした人材育成システム

資質向上方策として、現在も、教職員の経験に応じた研修や、教育課題や職務・分掌に応じた専門知識・技能の向上を図る研修など、さまざまな研修が、それぞれの趣旨・目的に沿って、校外・校内で実施されている。今後とも、学校や教職員の研修ニーズに応え得るよう、また、研修の成果が職場で実践活動に着実に結びつくよう、研修制度等の充実・改善を図ることが望まれる。さらに、人材育成・活用の観点から、教職員の研修実績を有効に活用することも重要であり、一層の成果を期待するものである。

しかしながら、すべての教職員を対象に、意欲・資質能力の向上が継続的に図られるのは、教育活動等日々の職務を通じて、具体的な課題について行われる、校長等や先輩・同僚教職員からの指導・助言（OJT [On the Job Training]）や相互評価・相互啓発であり、それは、日々の実践活動の充実・改善に直結している資質向上方策である。また、教職員に対し、中・長期的な視点で、それぞれの職種や特性に応じて、自らの進むべき将来像を描き、その実現のための取り組みを促し、支援できるのは、管理職・管理監督者である校長等である。

また、資質向上は、教職員に対しての働きかけだけで効果があがるものではなく、教職員自らが、自分の職務を振り返り、自らの能力開発や職務内容の向上や改善について、意欲・関心を持つことが不可欠である。教職員の意識改革を最も促すのは、子ども・保護者、地域住民や同僚教職員からの声であり、意欲的な行動につながるためには、これらの声を踏まえた教職員自身の自己評価が重要である。

検討委員会では、子ども・保護者、地域住民や同僚教職員の声を踏まえて、目標・計画策定から実践活動、点検・評価、改善への取り組みという、一連の流れの繰り返し（PDCAサイクル）を通して、継続的・体系的に行われる資質向上方策を、「学校のパワーアップをめざした『人材育成システム』」とした。

② 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」

子どもたちは、自分の思いを受け止め、意欲的に、真剣に取り組んでくれる教職員に対して目を輝かせる。教職員が自らの役割や子どもたちの状況を踏まえ、教育活動の目標を主体的に設定することは、創意工夫を凝らした、意欲的な実践活動につながる。目標が達成されることにより充実感を得ることができ、そのことが、次の意欲的な取り組みにつながる。

学校では、さまざまな職種・職階の教職員が、学校の機能を分担し、それぞれの役割を担い、子どもたちと直接、あるいは間接的に接しながら、学校の目的を達成するために働いている。それぞれの職種において、自らの役割や状況を踏まえ、主体的に目標を設定することは重要である。また、個々人の目標が、相互に関連し、集団や学校としてのより大きな目標につながっていることにより、他の教職員からの理解と協力、支援を得ることができ、個人の目標だけでなく、学校の目標達成に対しても充実感を得ることができる。

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。

しかし、自分だけや関係者だけでは、往々にして安易な評価に陥り、効果的な改善につながらず、後に大きな問題となる兆しを見逃してしまっているかもしれない。自分自身を客観的に評価することは難しいが、学校には子どもたちがいる。校長をはじめ、同僚教職員がいる。周りには保護者、地域の人たちがいる。これらの人たちの声を聞き、あるいは評価を受けることで、自らを客観的に知ることができる。

「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、教職員の資質能力の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。」

- c. ここで提起されているのはまさに資質向上＝人材育成の方策である。非常に重要であり、特徴的であるのは、資質向上を学校という組織、協働して教育活動を行う教職員、生徒、保護者の中でとらえていることである。それは「意欲・資質能力の向上が継続的に図られるのは、教育活動等日々の職務を通じて、具体的な課題について行われる、校長等や先輩・同僚教職員からの指導・助言や相互評価・相互啓発であり」とし、教職員同僚の中での相互評価・相互啓発を前提にしている。このことは繰り返し強調され、「教職員の意識改革を最も促すのは、子ども・保護者、地域住民や同僚教職員からの声であり、意欲的な行動につながるためには、これらの声を踏まえた教職員自身の自己評価が重要である。」と捉えられている。すなわち、日常の教育活動の中で校長を含めた教職員同士、生徒、保護者の評価、意見を聞きながら本人が資質向上をめざす方向である。

手法としての目標管理についても「それぞれの職種において、自らの役割や状況を踏まえ、主体的に目標を設定することは重要である。」としながらも、あくまでも教職員同僚との協働関係が強調されている。すなわち

「個々人の目標が、相互に関連し、集団や学校としてのより大きな目標につながっていることにより、他の教職員からの理解と協力、支援を得ることができ、個人の目標だけでなく、学校の目標達成に対しても充実感を得ることができる。」としている。それぞれの目標について他の教職員と日常活動の中で理解し、協力、支援し合うことを前提にしている。

「最終報告書」で提起した資質向上策は、以上のように日常的な学校現場における、教職員相互の活動の中で、それぞれが評価し合うこと、それぞれの目標を互いによく知り理解し合い、日常活動の中で支援しあうことを念頭にはっきりとした人材育成政策として提起されている。これは人事管理のための評価、勤務評定としての評価と全く異なる。

d. 「人材育成」と「勤評」の根本的矛盾の露呈

以上詳しく検討したように、「本件システム」は「人材育成」を掲げて導入されたが、勤務評定制度の圧倒的優位（被告大阪府の第1準備書面でも、人材育成はひとつの面であり基本は勤務評定との表現）の下で制度化し、自己申告、面談、評価の全過程で行政トップに収れんしていくピラミッド型ヒエラルヒーに近い上意下達構造にされてしまった。

勤務評定は人事管理のために人事評価を行うことに目的がある。評価する教職員の活動について客観的な事実で評価することが必要である。しかし、人材育成の場合は失敗も含めてあるがままに出し合って、それを評価する、評価しあう、その中から改善すべき点を明らかにしていくことが必要である。人材育成のためには、あるがままに出しやすいことが必要最低の条件である。失敗の事実ではなく、それに対する対処を学ぶことが問題である。「検討委員会」の最終報告の「資質向上策のありかたについて」は明らかにこのような同僚間における自由な討論、相互評価の活動を前提にしている。

ところが、勤務評定は失敗をマイナスとして評価する。それは給与に昇

給幅の削減や勤勉手当の削減として反映される。このような条件では失敗はオープンにすることができない。オープンにすれば自分の給与や手当が不利な扱いを受けるのである。教職員が日常的な活動の中で、一緒に活動するグループの中でそれぞれの活動を自由に批判しあい、評価しあうことこそ人材育成の方法である。しかし、本件システムが「勤務評定」として存在する限りは、自由な討論などありえない。なぜなら自分や同僚の失敗を論じることは同時に自分や同僚の人事評価の下降の条件を作り出すことになるからである。他の教員の失敗を取り上げ、その失敗を防止する方法をみんなで検討することこそ最良の資質向上研修であるが、それを行えば失敗した当人の勤務評定を落とすのであれば、それを研修として行うことは不可能である。本来求められる職場の中における同僚間の自由な討論と相互評価は、本件システムでは校長による1対1の目標設定のチェック、人事評価と査定に完全に置き換えられ、他の全ての場面においても本件システムを勤務評定とすることで、「検討委員会」が提起した資質向上＝人材育成としての機能を根本的に損なう結果をもたらしている。

2. 「育成」の外形と「上意下達」の不当支配

(1) 自己申告－目標設定とその評価の異常な比重

- a. 「本件システム」は他の自治体に導入された例や導入されようとしている例にくらべても、「自己申告による目標設定と業績評価」が異常な比重を占めている。そして、自己申告しなければ、業績評価がなく総合評価もなく、したがって、成績の「証明」がないから昇給はしないという特異なシステムは本件大阪のシステムだけである。
- b. 自己申告の目標設定から面談を経て評価に至る過程の全てにわたって学校現場では校長トップの支配、自治体全体としては大阪府教委をトップとする支配の過程についてこれまで詳しく論じてきたところである。目標設定から評価に至る全過程において、これらは生徒の要求から出発したもの

でない点からも、生徒の教育をうける権利を侵害するものであることも大内教授の意見書とともに主張してきたとおりである。

この大阪における特徴をまとめると以下のとおりである。

この異常に大きな比重を持つ業績評価における目標設定は教員が生徒の現状から出発して自由に設定し、状況に合わせて自由に変更し、生徒の要求に合致したものにしていくのではない。目標は共同で仕事を進める教職員の話し合いの中から決められるのでもない。校長が一方的に学校教育目標を設定し、それを教員に提示するのである。教職員はこの学校教育目標や校長の提示する重点目標に従って自分の目標を設定しなければならない。しかも、校長は「本件システム」によって教育行政のトップである教育長の提示する目標にそって目標を立て、それに従って評価される。教員が生徒の実態から、一人一人の子どもと保護者の要求に応えながら教育活動をしていくのではなく、行政が設定する目標を上意下達で押しつけられるのである。「本件システム」はこのような過程を通じて教職員を支配することにより、教育の一定の教授の自由を奪い、生徒の教育を受ける権利を侵害するのである。

- c. 第8回公判廷において被告大阪府側黒瀬証人、山口証人が「本件システム」が教員を支配するものではないとの趣旨の証言を行っているので、それについて反論する。

被告大阪府側証人黒瀬康範は「あくまでも学校の教育目標、あるいは集団目標、ものすごい広い分野の中から自主的に、主体的に、自分自身でその目的を掲げると言うことのでございますので、そういった意味から、一切、強制的な、あるいは制限を加える、そういったことはないというふうに考えておりますので、憲法その他の法律に違反するような事はないと考えております」（証言調書13頁）と証言した。また、同じく被告大阪府側証人山口禎は「目標設定面談の際に、教職員と校長の意見が対立して、どう

しても設定目標が共有化できないという」「場合は、どうされるのですか」の質問に対して、「どうしてももう変えたくないというなら、じゃあ、それで頑張ってみなさいよということで一応承認しましたけれども」（証言調書9頁）と証言している。すなわち、提示される目標が非常に広く、たとえ校長の提示する目標に従わなくても認められるから支配には当たらないと主張している。しかし、これらは本件システムについて府教委が出している「手引き」①（乙12）に反している。

「手引き」①（乙12）では

「（1）個人目標の設定

学校教育目標等の組織目標をふまえ、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（校長；原告注）に提出します。自己申告票をもとに育成者と面談を行い、設定目標が決定されます。

※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。」（乙12 5頁）

となっていて、上述の黒瀬、山口証言と食い違う。黒瀬、山口証言を裏付ける規定はないのであって、規定にないものはたとえ個々の校長が行っても効力を持たない。システム自体として「目標をふまえ」と規定しているのであり、システムに従えば反する目標設定は認められないし、そういう目標を設定する教員の業績は評価されないのである。

d. 更に、最近出された校長への研修資料では数値目標を要求し、事細かい指示が出される形になっており、かつ、評価の仕方も細部にわたって指図・指示されていることが明白で有り、「本件システム」を通じての教員の行政による支配が強化されていることが歴然としている（甲48）。

そして、校長研修に出されている演習事例（甲49の1～4）では○△×の評価づけの回答をつけて一定の型枠に強引にはめ込んでいる。

ここには、教員において憲法上「一定の教授の自由」として認められた権利など存在しない形で侵害されていることが明らかである。

e. なお、山口証言のいう「広い目標」など現実に否定されている証拠として「学校組織運営に関する指針」（甲50）が出されており、これによれば、校長が広い学校目標を示すことではなく、「1 目的 校長のリーダーシップのもとでの組織運営の原則を確認し、学校組織の一体性を確立する」とされている。校長が特定の方向に学校教育目標を向けさせ、リーダーシップ、一体化の名の下に従わせる、あるいは自発的に服従させる方向性が出されている。

また、従来学校現場で教職員の議論と決定の機関であった職員会議の役割を否定し、「校長が主宰する」ものとし、議論や決定ではなく「教職員間の意思疎通、共通理解の促進、教職員の意見交換」のためのものとされ、事実上校長や管理職の指示を徹底するための場にされている（甲50）。教職員から決定権を奪ってにおいて学校教育目標が教職員の意見を取り入れて作られるはずがない。これらは全て教育行政、校長が主導し、特定の目標を提示しそれに従って教職員が任務をこなす（しかも自分で目標を立てた形にして）ことを要求している。生徒の要求から出発しそれに答えるために教育活動を行うのではなく、上から行政の政策意図に基づいて行動することを求めている。

これら行政方針に従えば、「本件システム」における自己申告から面談、評価の全過程に教員の「自主性」「主体性」「一定の教授の自由」などほとんど存在しない形で強制されていることが明白である。

3. 奇怪な「業績評価」による不当な支配

(1) はじめに

大阪における「本件システム」が特異なシステムをとっていることは様々な形で主張してきているが、その中でも「業績評価」の位置づけが奇怪というべきであり、かつ、この奇怪な業績評価方式により、学校では校長トップの、自治体レベルでは教育委員会トップでの支配構造が作られていることが重要である。

第8回公判廷において、黒瀬証人は、裁判所からの業績評価、能力評価、総合評価の関係と制度の趣旨の質問にまともに答えることはできなかった。総合評価は能力評価と業績評価でなされ、能力評価と業績評価は対等であるという尋問が進行し、では、業績評価が自己申告票の不提出により「ない」という評価になると、なぜ、総合評価も「ない」という結果になるかという根拠を聞かれたが、黒瀬証人の答えは「そのような制度である」としか答えることができなかった。

これをみてもわかるように、「本件システム」における「業績評価」は正に奇怪というべき不合理な制度である。

(2) 本件「業績評価」の根本的欠陥

a. 何が「業績」であるか、不明

「業績評価」を人事評価に入れるためには「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。「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、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、何をどこまで達成すれば業績として『上回った』『達成された』とするのかが、誰が見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基準が設定可能であることが前提条件である。」（甲1450頁）とされなければならない。

被告大阪府は「自己申告した目標を達成したかどうかを基準である」と

の主張を行っているが、そもそも「業績評価」は、一年間の教員の全活動を対象とする「能力評価」と対等以上の比重をもつのであり、当然それにふさわしい内容を持たねばならないが、本件システムの中にはその内容は何も規定されていない。規定は「手引き①」にわずかに「業績評価は、設定された個人目標の達成状況を評価の対象とし、絶対評価を行います」（甲1 9頁）とされるだけであり、年間活動の主要な部分をカバーすることも活動の中心的な内容で設定することも要求されていない。現に「手引き」はその直後に「校長は目標の難易度を考慮して業績を評価し」と脚注を入れ、さまざまな難易度があり得ることを認めている。その上、教員の活動は極めて多岐にわたるのであり、その一つを取り出しても年間活動全体を評価する「能力評価」に匹敵するような業績にはならない。業績主義型の評価が勤務評定として成立したり、それに基づく成果主義的賃金体系が成り立つ条件が根本的に欠けている。

b. 「達成」の基準は不明

何をどこまで達成すれば「上回った」「達成された」とするのかの基準も極めて不明確である。被告大阪府は「自己申告した目標を達成したかどうか基準である」との主張を行っている。しかし同時に、上述のごとく難易度によって「難易度を考慮して評価し」と、易しい目標は達成しても「目標を上回った」=Aなどの評価をせず「おおむね目標に達している」=Bなどの評価とし、難しい目標では達成しなくても高い評価を付けるよう要求している。これでは何が「上回ったのか」「おおむね達成なのか」または「目標に達していない」なのか、そもそも達成の基準が全く存在しないことになる。

c. 「中間項は評価しない」

業績評価に当たっては「中間項は評価しない」とされている。黒瀬証人も証言で認めている。しかし、業績評価は個々の教職員の業績を評価し、

ひいては総合評価を通じて勤務評定として扱われている。個々の教員の業績を確定し、評価するには他の教員の協力を得ながら行った活動がどの程度他の教員の寄与で達成されたのか、この程度を中間項の大きさとして評価しなければ個々の教員の業績評価はできないのが常識とされている。例えば、「文化祭を生徒の自主的な活動として成功させる」と目標を立てたが、担任をしている生徒との関係があまりうまく行かない状況になった、しかし、他の文化祭担当の教員がうまく指導してくれたので文化祭そのものは大成功となった」ケースなど、中間項を無視すれば「目標を上回った」となるが、それでは到底その教員の活動を評価したことにはならない。中間項を無視するというような乱暴極まる前提の下では勤務評定として、給与や手当、処遇に反映する基礎としての業績評価は成立し得ない。

d. 根本的に「欠陥制度」である。

以上のように、「本件システム」における「業績評価」制度は致命的欠陥を有している。そもそも、教員の特殊性を十分に考慮しないで安易に作り上げた欠陥制度という外はない。

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、本質的に業績主義型の評価方法は成立し得ないのである。

(3) 「能力評価」のあいまい性と欠陥

a. 能力評価についても何を対象として評価するのか、何を基準として評価するのかは明らかではない。そのことが評価に対する不信、疑心暗鬼を生み出し、学校現場に混乱を持ち込んでいる。

b. 「手引き①」（甲1 10頁）には、能力評価について「能力評価は、日常の業務の遂行を通じて発揮された能力（態度・行動）を絶対評価します。

*職務全般の取り組みが評価の対象となります」と規定している。そして、

「手引き②」には能力評価の際の着眼点としてさまざまな行動の例が挙げられている。従って「能力評価」は「持っている能力」を評価をするのではなく、「持っている能力」が行動や態度として発現したものを評価するのであって、実際には教職員の活動全体を評価することになる。

しかし、実際には能力評価は教職員の全活動を対象にしなが、本当はその一部しか対象にしない。なぜなら「校長研修資料の演習事例」（甲49の1～4）にあるように、府教委が行う研修で取り上げられているのは、教員の活動の中で校長の目についた行為だけ（例えば「職員会議で校長の意見を支持した」とか「新しい遅刻指導のやり方を提案した」など）で、校長の目につかないような行為は当然評価の対象にはならない。しかし、教職員の活動は文字通り多岐にわたるのが普通であり、多くの活動が自分の受け持っている生徒との直接の関わりで教室の中で行われ、管理職の知るところとならないことが多いのである。能力評価のこの性格が、業績評価とも相俟って、できるだけ目立つ仕事はするが目立たない仕事はしない、新しい仕事は言い出すが、日常的なルーチンの活動には関心を示さない教員を作り出している。そのことは「実施状況調査」（甲28の1～3の中でも校長から指摘されている。従来、教員が自主的に、ボランティアとしてやってきたことが、評価されない、しなくてもいいということで顧みられなくなってきた。業績評価や能力評価が生み出す、目立つ仕事しか評価されないから目立つ仕事しかしないという傾向そのものが教育活動を破壊するものである。

- c. さらに、教職員の活動を評価の対象にすることでは「業績評価」との区別は曖昧である。能力評価は活動全体を対象にし、業績評価は其中で目標設定した活動だけを対象にする程度の差異しかない。それ以上の区別はどこにも存在しない。にもかかわらず全体を評価対象とする能力評価が存在しながら、その一部を対象とする業績評価が自己申告票不提出で「存在

しない」とされると、能力評価も否定され、総合評価もなくなってしまう
というこの制度は、正に奇怪な不合理極まりない制度である。

(4) 総合評価も明確な基準なし

- a. 総合評価は「業績評価」と「能力評価」をもとに、「評価基準に則して、5段階の絶対評価を行います」とされている(甲1 11頁)だけであり、その評価基準なるものも「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」というものしかない。総合するといってもどんな基準でやるのか何の規定もなく、すべては校長の独断にゆだねられている。

証人尋問で山口証人は業績評価と能力評価の対比は「基本的には1対1である」「しかし、校長の判断に基づく」と述べた。「1対1」で評価することは府教委として指導していると証言したが、その内容を規定した文書は一切存在せず、それを守らなければならない規定もない。結局何の基準もなく全部校長の判断にゆだねられている。

- b. 甲第51号証の1、2はある府立高校の二人の教職員の2007年度の育成シートである。どちらも業績評価B、能力評価Aである。内容的にもほとんど変わらない。ところが一方は総合評価Bであり、他方は総合評価Aである。二人に対してはなぜ業績B+能力Aで総合Bなのか、あるいはB+AでAなのかのまともな説明は行われていない。だから、疑問に思った二人が話して納得いかなかったので、そのシートを原告団に提出された。上で述べたように、総合評価の基準は何もない。校長の恣意的な評価が入り込む余地が極めて大きいし、それを是正するすべはない。教員の納得をえることも信頼性を高めることもシステムとしてできない。

さらに原告松田のうけた事例では、評価に不服で不服申立をした際に、不服申立対象の能力評価の評価要素の3つのうち2つが「発揮していない。」で残り一つが「概ね発揮している」で能力評価（全体として）Bと評価されていたものを、不服申立の内容とは全く関係がないのに「評価要素のうち2つが「発揮していない」なら能力評価はCに訂正しろ」と新年度に入って新校長に訂正を命じた。しかし、上記ケースで見たように、評価に際しては何の基準も設定されていない。もし、数的に設定されているなら上の二人のケースなど全く説明がつかない。能力評価が訂正されたケースでは前校長が評価要素間の比重をどのように見ていたかは全くわからず、要素間の比重を考慮した上で評価を下した可能性もあるのに府教委が勝手に変更を命じている。そうするとますます何の基準もなく、したがって公平性、信頼性もないことになる。基準が明確にされずに評価を管理者にさせるやり方は、正に恣意的な支配を作り上げることになる。

4. 自己申告なし＝業績評価なし＝総合評価なし＝昇給の「証明」なし＝昇給なしの不当な支配

(1) 以上、自己申告をさせてその業績評価をつけ、総合評価により5段階評価を経てそれらを給与額に反映させて勤務評定する「本件システム」の現実の実態を通じ、一旦、自己申告をして面談から評価の過程に入り込むと、正に評価者とされる校長ら管理職による恣意的支配をうけるシステムであることが明白となった。

(2) このシステムの根幹をなしているのは、出発点の自己申告票の提出と、その出口にあたる給与反映・昇給への評価付けにあり、その中でも大阪の本件システムにおける特異な制度は、自己申告なしの効果が昇給なしの効果に結びついていくという極めて不合理な制度にある。

原告らは、この自己申告の提出強制が教員の自主性、主体性、一定範囲の教授の自由を侵害する不当な支配であるとして拒否しているが、法律形式上

も自己申告票の法的義務はないこと、及び、自己申告票の提出がないことによる勤勉手当の減額や昇給の停止等の措置が同様に法的効力を有していないことを以下に述べる。

第3. 自己申告票提出義務の法的根拠はない。

1. 被告大阪府の釈明及び主張の骨子

(1) 自己申告票の提出義務

被告大阪府は、システム実施要領（乙9）第4の1につき、これは府立学校職員規則（乙7）及び府費負担教職員規則（乙8）を補充し、これと実質的に一体をなすものとして法的効力を有するとし、その理由として、地公法40条1項に基づき府教委が府立学校職員規則を定めたこと、上記各規則の12条に基づき府教育長がシステム実施要領を定めたことに求めている。

また、被告大阪府は、府立学校職員規則及び府費負担教職員規則の各4条において、「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」と定めていることをもって、自己申告票の提出は最小限必要とされる合理的な範囲の手続的事項であり、職員に課された必要最小限の申告義務であるとする。被告大阪府は、府教委または市町村教委は前記各規則に基づき本来自己申告票の提出を教職員に課することができるのであり、教育長は上記義務をシステム実施要領のなかに規定したものであるとする。

(2) 被告大阪府は、任命権者が勤務評定を実施するために、教職員が自己申告票を提出するのは、「システムを自己申告及び面談を基本として実施する場合に最小限必要とされる合理的な範囲の手続的事項であり、職員に課される必要最小限の申告義務」である（被告大阪府第8準備書面4頁）とか、「勤務成績の評定を実施するために、規則及びシステム実施要領により職員に課された法律上の義務」（同7頁）であるとする。しかし、このように解釈す

ることはできない。

2. 自己申告票提出義務にかかる被告大阪府主張の誤り

(2) まず、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4条をもって、教職員につき自己申告票を提出する義務を課した規定であると解することはできない。

同条は、「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」と定めているが、「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」というように義務を課す形式になっていない。一般に、法律上の義務を課したり、法律上の拘束力を持たせる場合の規定は、「〇〇しなければならない」（地公法30条以下）、あるいは「〇〇ものとする」（教育基本法2条等）という形式をとる。

これに対し、上記各規則の「自己申告及び面談を基本として実施する」という場合の「基本」という用語から、直ちに法的義務を導いたり、法的拘束力があると解釈することはできない。「自己申告を基本として実施する」という文言から自己申告票を提出する義務があるとか、職員はこれに法的に拘束されると解することはできない。例えば消費者基本法1条は、「施策の基本となる事項を定めること」によって、消費者の利益の擁護等を図ると規定しているが、「施策の基本となる事項の定め」から直ちに法的義務を導くことはできない。

前記各規則の「自己申告及び面談を基本として実施する」という文言から「職員に課される必要最小限の申告義務」があると解することはできない。

(2) 次に、システム実施要領第4の1の定めをもって、自己申告票の提出義務があると解することもできない。

システム実施要領第4の1は、なるほど「提出するものとする」という文言となっている（乙9）。システム実施要領は、府立学校職員規則（乙7）

及び府費負担教職員規則（乙8）の「実施に関して」、その要領を定めたものである。システム実施要領は、上記各規則が定めたシステムの実施に関する要領を定めるものであって、規則による明示的な委任がなければ、職員に新たに義務を課す定めを設けることはできないというべきである。

被告大阪府は、前記各規則の12条が、「システムの実施について必要な事項」は教育長が定めるとしており、システム実施要領はこの委任規定に基づくものであるとする。しかし、法は、教育長が教職員の義務を設定することを予定していないというべきである。

地教行法17条は、教育長の職務を「教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に関するすべての事務をつかさどる」ことであるとする。地教行法は、5人の委員をもって構成する合議制の教育委員会が教育機関の設置や職員の任免その他人事に関することを管理し、執行するものとし（同法2条、3条、23条等）、教育長をトップとする事務局においてこれを具体的に実施するものとしている（同法16条）。

通常、どのような組織においても事務局が職員の義務を設定する権限をもつことはない。ただ、教育委員会と事務局との関係において、かねてより教育の実質的な権限をもっているのは教育長であり、事務局であるとする傾向があった。このため、2008年4月1日施行の改正地教行法は、11条6項において委員の責任を明確に規定した。

さらに同法26条2項は、教育委員会が①「教育に関する事務の管理及び執行の基本的な方針に関すること」、②「教育委員会規則その他教育委員会の定める規程の制定又は改廃に関すること」、③「教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の設置及び廃止に関すること」、④「教育委員会及び教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の任免その他人事に関すること」、⑤「次条の規定による点検及び評価に関すること」〔次条＝教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検及び評価等〕、⑥「第29

条に規定する意見の申出に関する事」〔29条＝地方公共団体の長による教育委員会の意見聴取〕の6項目については、教育長に委任することができないとした。

もともと、教育長は事務局のトップとして、教育委員会の管理と執行の権限と責任の実施を補佐する役割を与えられていた。改正法はこの点を上記のように規定して明確にしたのである。

したがって、上記改正の前後を通じて、教育委員会が教育長に職員に義務を課す定めをすることを委任することができると解することはできない。

被告大阪府が、前記各規則とシステム実施要領を一体とみて法的拘束力があると表現せざるを得ないのは、規則で義務を明文で定めておらず、また、教育長が定める実施要領で職員の義務を定めることができると明言することもできないためであると思われる。

(3) 被告大阪府の解釈の根本的誤りは、前記第2において詳細に論じたように、自己申告票を提出するという行為が、教員の「自主性」「主体性」「一定の教授の自由」を侵害される効果をもたらすことを完全に無視しているという点にある。教員が職務を遂行していくにあたって上記「自主性」等が保障されるべきであることは憲法23条、26条、教育基本法16条に保障されているが、ILO教員の地位に関する勧告にも具体的に規定されている。

同勧告61条は教員の専門職として権利や役割が規定され、同63条は「…監督制度は」「教員の自由、創造性、責任感を損なうようなものであってはならない」こと、などが規定されている。

自己申告票の提出が義務として強制されるとすれば、これら教員の権利が侵害され、ひいては生徒の教育を受ける権利が侵害されることはこれまで多くの事例を通じて証明してきたところであるが、その権利侵害のおそれのある義務を最も下位規範である「要領」においていきなり創設的に設定することなど到底できることではない。

被告大阪府の解釈は完全に合理的な範囲を逸脱している。

第4. 自己申告票不提出による昇給等への不利益を課せる法的根拠はない。

1. 被告大阪府の釈明及び主張の骨子

被告大阪府は、自己申告票不提出者は、大阪府人事委員会が給料条例11条に基づき制定した給料規則23条の「証明」が得られない者であり、かつ、当該証明が得られない原因が、専ら自己申告票不提出者自身による自己申告票の提出の拒否という正当な理由のない不作為によるものであるとし、府教委又は市町村教委は、正当な理由なく、かつ、違法に自己申告票を提出しない者に対し、本件システムの方法以外の何らかの方法によりその勤務成績の評定を行い、その評定結果をもって自己申告票不提出者の勤務成績の「証明」として扱わなければならないという法律上の義務はないと、主張する。

同様に、自己申告票不提出者は、大阪府人事委員会が期末勤勉手当条例5条に基づき制定した期末勤勉手当規則12条1項の「証明」がない者であり、かつ、当該証明が得られない原因が、専ら自己申告票不提出者自身による自己申告票の提出の拒否という正当な理由のない不作為によるものであるとし、府教委又は市町村教委は、正当な理由なく、かつ、違法に自己申告票を提出しない者に対し、本件システムの方法以外の何らかの方法によりその勤務成績の証明として扱わなければならないという法律上の義務はないと、主張する。

2. 自己申告票不提出者を勤務成績の証明の対象外とする被告大阪府主張の誤り

(1) 自己申告票不提出者の扱い

被告大阪府は、自己申告票不提出者については、地方公務員法40条1項に定める勤務成績の評定を行わないまま、昇給、勤勉手当の決定を行うとする。

すなわち自己申告票を提出しない者について業績評価自体がなされない。そして業績評価がないことから、能力評価の如何にかかわらず、総合評価が

なされない。昇給については、昇給取扱要領5項1項2号によって、昇給しないものとし（第5号区分相当）、初回自己申告票不提出者については3号給の昇給とする（第4号区分相当）。勤勉手当については、勤勉手当基礎額×期間率×成績率で算出するところ、成績率取扱要領5条1項2号、同条3項によりこの成績率を100分の61とし（勤務成績が良好でない職員、D相当）、初回自己申告票不提出者は100分の66とする（勤務成績がやや良好でない職員、C相当）。

（2）地方公務員法24条、40条違反

地方公務員法24条1項は、

「職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない。」

と規定する。そして同条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。」

として給与の決定方法については条例にゆだねている。

また同法40条は

「1 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勧告することができる。」

としている。

人事院規則10-2は（勤務評定の具備すべき必要条件）として、第2条において「勤務評定は、職員が割り当てられた職務と責任を遂行した実績（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。」とした。また同条2項は、「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ぬ。」とし、さらに3項において勤務成績の評定方法の基準を規定している。これらの条件を満たす勤務評定を行うことは任命権者の権限であると同時に義務でもある。さらに地方公務員法40条は勤務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いる。この措置には昇給、勤勉手当の支給など給与上の処遇が含まれるものと解される。すなわち地方公務員法は、任命権者に勤務評定を行うこと及びその結果を昇給、勤勉手当の支給など給与上の処遇に反映させる義務を課し（地方公務員法40条）、このことによって職員の給与をその職務と責任に応ずるものとする義務を課しているものである（同法24条1項）。

仮に教育や能力開発の側面などから教員に対して自己目標の設定のため自己申告票の提出が求められることがあり、この自己申告票の提出がないため自己目標が設定されないとしても、任命権者は、「職員が割り当てられた職務と責任を遂行した実績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」勤務評定を、「評価の結果に識別力、信頼性及び妥当性がある」方法によって、実施しなければならないのである。教員が自己申告票を提出して校長の承認を得た目標についてのみ業績評価の対象にすることは、上記の「職員が割り当てられた職務と責任を遂行した実績を当該官職の職務遂行の基準に照らして評定」するものではない点で違法である。被告大阪府自身目標設定外の業務について業績評価の対象とすることを認めている（乙70p2(2)①第4項目）。自己申告がない場合に業績評価を行わない理由は存しないものである。教員が自己申告票を提出しないことは、業績評価を行わず、総合評価も行わず結局上記勤務評定を行わないことについての正当な理由足りえないところである。

本件の自己申告票不提出者について、勤務評定を行わず、勤務評定の結果

を昇給及び勤勉手当に反映させない扱いは地方公務員法40条1項、24条1項に違反するものである。

(3) 昇給取扱要領5条3項の地方公務員法24条6項等違反

a. 地方公務員法以下の規定

上記のように地方公務員法24条6項は、

「職員の給与、勤務時間その他勤務条件は条例で定める」

と規定する。また地方教育行政の組織及び運営に関する法律第42条は

「県費負担教職員の給与、勤務時間その他の勤務条件については、地方公務員法第24条6項の規定により条例で定めるものとされている事項は、都道府県の条例で定める」

と規定する。

これらの規定をうけて大阪府の職員の給料に関する条例5条は

「5 職員の昇給は、人事委員会規則の定める日に、任命権者が定める期間におけるその者の勤務成績に基づいて、行うものとする

6 前項の規定により職員（第8項に規定する者を除く。以下の項及び次項において同じ）を昇給させるか否か及び昇給させる場合の昇給の号給数は、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給数を4号給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。

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

として、職員の昇給に関して人事委員会規則に授權をした（乙31）。

大阪府人事委員会のさだめた職員の給料に関する規則23条は

「条例第5条第5項の規定による昇給は、当該職員の職務について監督する地位にあるものの証明を得て行わなければならない」

としている（乙32）。これは、上記地方公務員法40条の勤務成績の評定

は、上記条例による昇給に関しては「監督の地位にあるものの証明を得て」という趣旨である。上記職員の給料に関する規則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（その者の勤務成績に基づいて昇給させる場合）の号給数を別表第十としたが、

「但し、同表によることができない場合にあっては、あらかじめ人事委員会と協議して昇給号給数を決定することができる」

とする。そして、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第4条1項は、上記規則24条1項但し書きに基づく、昇給号給数を別表1と定めた。

そして昇給取扱要領（乙23）は上記規則第24条第1項の規定に基づく勤務成績に応じた昇給の取扱いについて定めるとしている（同要領第1条）。同要領第5条3項は、本件システムについて自己申告票を提出しないことから評価結果のない職員（自己申告票不提出者）については、原則として昇給しないものとする、とし、初回の自己申告票不提出者にかかる昇給号給数は3号給とする、とした。同要領別表1の昇給区分からすると、昇給しないは第5号区分、3号給は第4号区分に相当する。

b. 昇給取扱要領5条3項の違法・無効

上記の昇給取扱要領5条3項の自己申告票不提出者の昇給についての規定は、法、条例あるいは規則から委任されていない事項を規定するものであり違法・無効である。

上記のように地方公務員法26条4項、地方教育行政の組織及び運営に関する法律42条の規定をうけて制定された大阪府の職員の給料に関する条例5条11項は、職員の昇給に関して必要な事項は、人事委員会規則で定め、とした。上記昇給取扱要領5条3項は、自己申告票不提出者の昇給について、その勤務成績の証明によらずして決定するとするものであり、このような授権は教育委員会や教育長にはなされていないのである。

同規則 24 条 4 項は、（内容要約）

昇給日前一年間〔基準期間〕の 4 分の 1 の期間を勤務していない職員

基準期間に懲戒処分を受けた職員

人事委員会が承認する職員の昇給

の号給数については、同規則 24 条 3 項の規定区分に対応する第 1 項の昇給の号給数にかかわらず、任命権者が別に定めるものとする。これは勤務成績の証明によって決定するものの同規則 24 条 3 項の規定区分に対応する第 1 項の昇給の号給数とは別の号給数によるものとするものであり、この規定においても勤務成績の証明によらずに昇給を決定するものではない。

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第 5 条 3 項の規定は、形式面でみれば、人事委員会からの授権がなく、職員の給与などは条例で定めるとした地方公務員法 24 条 6 項、地方教育行政の組織及び運営に関する法律 42 条、職員の昇給に関して必要な事項は、人事委員会規則でさだめるとした職員給料に関する条例 5 条 11 条に違反して無効である。また内容面でみれば、勤務成績の証明によらずして昇給を決定する点で、上記職員の給料に関する規則 23 条、職員の給料に関する条例 5 条 5 項、地方公務員法 40 条 1 項に違反し、効力を有しない。

(4) 勤勉手当成績率取扱要領 5 条 3 項と地方公務員法 24 条 6 項等違反

a. 地方公務員法以下の規定

上記のように地方公務員法 24 条 6 項は、

「職員の給与、勤務時間その他勤務条件は条例で定める」

と規定する。また地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 42 条は

「県費負担教職員の給与、勤務時間その他の勤務条件については、地方公務員法第 24 条 6 項の規定により条例で定めるものとされている事項は、都道府県の条例で定める」

と規定する。

これらの規定をうけて職員の期末手当、勤勉手当及び期末特別手当に関する条例第3条は、

「1 勤勉手当は、基準日以前6箇月以内の期間におけるその者の勤務成績に応じて・・・支給する。

2 勤勉手当の額は、勤勉手当基礎額に、任命権者（括弧内省略）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。」

同条例第5条は

「この条例に施行に関し必要な事項は人事委員会規則で定めるとそれぞれ規定する（乙35）。

同条例に基づき人事委員会が定めた職員の期末手当、勤勉手当及び期末特別手当に関する規則第8条は

「条例第3条第2項の規則で定める基準は、次条に規定する職員の勤務期間による割合（同条において期間率という）に第12条に規定する職員の勤務成績による割合〔同条において成績率という〕を乗じて得た割合とする」

と規定した。同規則第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。ただし、各任命権者は、次の各号に定める成績率によることができない場合にあつては、あらかじめ人事委員会と協議して別段の取扱いをすることができる。」

この但し書きは、「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成績率を定める場合についてであることはもちろ

んである。

同規則第12条の2は

「前2条に定めるもののほか、職員の勤勉手当の成績率に関し必要な事項は、人事委員会が定める」

とした(乙36)。

教育長の定めた2006年6月12日付の「勤勉手当の成績率の考え方について」(乙24)では、〔評価結果のない職員等の取扱い〕第5において、自己申告票不提出者については、100分の61、前年度提出者は100分の66とするとした。

2007年5月28日付の「勤勉手当の成績率の取扱いに関する要領」(乙26)第5条3項では、上記の「考え方について」と同様の規定をおいている。

b. 勤勉手当成績率取扱要領5条3項の違法性

上記考え方あるいは勤勉手当成績率取扱要領の、自己申告票不提出者の勤勉手当の成績率についての規定は、法、条例あるいは規則による委任のない事項について規定するものであり違法である。

上記のように地方公務員法24条6項、地方教育行政の組織及び運営に関する法律42条の規定を受けて制定された職員の期末手当、勤勉手当及び期末特別手当に関する条例は、その施行に関し必要な事項を人事委員会に授権した。これを受けて人事委員会が作成した職員の期末手当、勤勉手当及び期末特別手当に関する規則では、勤務成績の証明に基づいて職員の成績率を定めるものとし、職員の勤勉手当の成績率に関し必要な事項は、人事委員会が定める、とした。上記考え方あるいは勤勉手当成績率取扱要領の、自己申告票不提出者の勤勉手当の成績率についての規定は、当該職員の勤務成績の証明によらずしてその成績率を定めるとするものであり、このような事項について、教育委員会あるいは教育長に対して授権はなされていない。同規則1

2条1項但し書き以外に教育委員会あるいは教育長に対する授権はなされていない。上記各規定は、形式面では、地方公務員法24条6項、地方教育行政の組織及び運営に関する法律42条、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5条11項に違反する違法無効なものである。内容面でみれば、勤務評定あるいは勤務成績の証明によらずに勤勉手当を決定するとするものであり、地方公務員法40条1項、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1項、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12条1項に違反するものであり無効あるいは無意味な規定である。

第5. 結論

以上詳細に検討したように、本件システムによる自己申告票提出義務はとうてい法的義務としての有効性を持たず、したがって、同義務に違反したとして勤勉手当についてもいわゆる評価基準D評価相当の低い扱いをうけていること、そして、昇給については自己申告票不提出の2年目からは昇給が停止するというシステムは、奇怪というべき不合理性を有しており、それぞれの効力を形式上文言としている本件各規定は無効であり、原告らに対し、請求の趣旨記載の請求が認められるべきである。

以上