

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

## 被告第1準備書面

平成19年3月27日

大阪地方裁判所第7民事部合20係 御中

被告訴訟代理人  
弁護士 筒井 豊  
被告指定代理人  
大阪府事務吏員 松岡典博  
同 大門孝治  
同 黒瀬康範  
同 五味謙作  
同 鈴江秀之

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。

### 目次

#### 第1 地方公務員の勤務成績の評定制度について

- 1 勤務成績の評定制度
- 2 教育公務員に対する勤務評定制度の適用

#### 第2 本件システムについて

- 1 本件システムの導入までの経過
  - (1) 従前の経過
  - (2) 検討委員会報告の概要
    - ア 資質向上方策の基本的な考え方
    - イ 評価育成システムの基本的な枠組み
    - ウ 評価育成システムの具体的内容
    - エ 評価・育成システムの実効性を高めるために
    - オ 人材育成システムの具体化に向けて
  - (3) 本件システムの試験的实施及び試行実施
    - ア 本件システムの試験的实施
    - イ 本件システムの試行実施
    - ウ 試験的实施及び試行実施のまとめ
- 2 本件システムの制定・実施
  - (1) 教育委員会規則等の制定
  - (2) 本件システムの概要
    - ア 本件システムの目的、手続等の概要
    - イ 本件システムの特徴

- ウ 本件システムの自己申告制度について
  - エ 平成17年度及び平成18年度における自己申告票の提出状況
- 3 本件システムによる評価結果に基づく給与等の取扱い
- (1) 人事院勧告による「給与構造の改革」
  - (2) 大阪府人事委員会の勧告及び意見
  - (3) 給与条例等の改正に伴う府教委の取扱い
  - (4) 情勢適応の原則及び均衡の原則

### 第3 原告の主張に対する反論

- 1 訴状請求原因第6「給与と連動する本件システムの違法性」の項の主張に対する反論
- (1) はじめに
  - (2) 自主的・主体的な教育活動が圧迫される等の主張について
  - (3) 教育の人間の主体性等の主張について
  - (4) 本件システムが憲法23条に違反するとの主張について
  - (5) 本件システムが教育基本法旧10条等に違反するとの主張について
  - (6) 本件システムが学校教育法28条3項に違反するとの主張について
  - (7) 本件システムが教育基本法旧6条2項に違反するとの主張について
  - (8) IL0・ユネスコ教員の地位に関する勧告に抵触するとの主張について
- 2 訴状請求原因第7「自己申告票提出義務の不存在と強制の違法性」の項の主張に対する反論
- (1) 本件システムによる勤務評定制制度及び自己申告制度の適法性
  - (2) 原告らが主張する一例について
  - (3) 本件システムが管理強化システムであるとの主張について

## 記

### 第1 地方公務員の勤務成績の評定制度について

#### 1 勤務成績の評定制度

(1)後に詳述するように、本件の「評価・育成システム」(以下「本件システム」という。)は、被告の執行機関である大阪府教育委員会(以下「府教委」という。)が、地方公務員法(以下「地公法」という。)40条1項に基づき、任命権者・サービスの監督者として府立の高等専門学校、高等学校等の教職員(以下「府立学校職員」という。)に対して実施する勤務成績の評定に関して定めた制度であり、またそれと同時に、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下「地教行法」という。)46条に基づき府内の市町村の教育委員会が府費負担教職員に対して実施する勤務成績の評定に関して、同条において府教委が定めるとされている「計画」として位置づけられるものである。なお、府費負担教職員とは、市町村立学校職員給与負担法1条及び2条の規定に基づき被告がその給与等を負担する職員をいい、本来市町村に属する職員であるが、地教行法37条1項により府教委が任命権を有する一方、同法43条1項により市町村の教育委員会がそのサービスを監督するとされている。

また、本件システムは、勤務成績の評定制度としての面だけでなく、人材育成システムとしての面も備えているが、これは、後述するように、社会環境等の急激な変化に対

応して、教職員の資質能力の向上、学校の活性化及び教育活動の充実等を図るために、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〔マネジメント・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採り入れるとともに、勤務成績の評定をそのサイクルの一環として位置づけたことによるものである。

したがって、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、地公法40条1項又は地教行法46条に基づき実施される勤務成績の評定制度であることに変わりはない。

(2)地方公務員に関する勤務成績の評定(いわゆる勤務評定)の制度は、地方自治の本旨の実現に資するための人事行政の根本基準の一つとされている。

すなわち、地公法1条は、「この法律は、地方公共団体の人事機関並びに地方公務員の任用、職階制、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限及び懲戒、服務、研修及び勤務成績の評定、福祉及び利益の保護並びに団体等人事行政に関する根本基準を確立することにより、地方公共団体の行政の民主的且つ能率的な運営を保障し、もって地方自治の本旨の実現に資することを目的とする。」と規定しているが、ここで、地方公共団体の行政の民主的な運営を保障するとは、基本的には地方公務員の全体の奉仕者としての地位と責任を確立すること(憲法15条2項、地公法30条)であり、また、地方公共団体の行政の能率的な運営を保障するとは、地方公共団体の財政運営及び財産管理とともに、地方公務員の人事管理を適切に行うことによって「公務能率の増進」を図ることであるとされている(学陽書房発行・橋本勇著「新版逐条地方公務員法」14、15頁)。

そして、このことから、地公法15条は、「職員の任用は、この法律の定めるところにより、受験成績、勤務成績その他の能力の実証に基づいて行わなければならない。」と定め、成績主義又は能力実証主義が地方公務員制度の基本理念の一つであることを明らかにし、また、同法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。」と定め、地方公務員の身分取扱いにおいて勤務評定及び評定の結果に応じた措置を講じることが「公務能率の増進」を図るために不可欠な手段であることを明らかにしている。

なお、橋本前掲書は、地公法15条が定める成績主義又は能力実証主義について、「成績主義の原則は、公務能率の増進のために欠くことのできない原則であると同時に、処遇の公正、すなわち均分的正義を実現するためにも欠くことのできない条件であるから、それは、単に任用についての根本基準にとどまるものではなく、それ以外の身分取扱い、たとえば、給与の決定についても、明文の規定はないが、当然に妥当し、かつ、実現させなければならない原則である。成績主義を実現するためのもっとも重要な手続は、勤務成績の評定(法40)であるが、任命権者が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されているのは(同条1)、任用はもとより、身分取扱いについて成績主義の原則が適合するものについてはすべてこの原則を貫徹させるためである。」と述べている(同書198頁)。

(3)国家公務員法(以下「国公法」という。)72条1項は、職員の勤務成績の評定(勤務評定)に関して定めており、これをうけた人事院規則10-2「勤務評定の根本基準」によれば、勤務評定の意義について、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し(1条)、また、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(勤務実績)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ものでなければならないと定めており(2条)、このような考え方は、地方公務員についても当てはまる。

なお、最高裁第三小法廷昭和47年(行ツ)第63号昭和52年12月20日判決(民集31巻7号

1225頁・四国財務局事件)において、環裁判官の補足意見は、(国公法72条1項について)「これらの規定は、公務員の任免、昇降任、給与等のいわゆる人事の処理が職員各自の実証された能力に基づいて平等、公正に行われる必要があり、勤務評定の結果の記録はそのための重要な資料の一つであることを明らかにしたものであって、同法1条に掲げる公務の民主化、能率化に資する適切妥当な規定であると考えられる。」と述べている。

国公法の規定と同様に、地公法40条1項が定める勤務成績の評定制度は、公務能率の増進を目的とするものであるから、その目的に照らして勤務実績が良好であったかどうか、職務に必要な能力、資質を備えているかどうかを判断するものであり、職務を通じての公務に対する貢献の度合いを判断するものである。

また、勤務評定制度を構築するにあたっては、「勤務評定について主観的要素をできる限り排除し、その客観性と信頼性を高めるために、あらかじめそのテストを行ってより精度を高める工夫をすること、評定要素の客観化をはかり、二次以降の評定調整者を設けてチェックを行うなど評定制度の合理化を行うこと、評定者の訓練を行って評定者間のバランスをとるとともに、その陥りやすい主観的な欠陥を自覚せしめること、職員に自己申告を行わせて職員自身の判断も参考にすることなどの方法を用い、評定制度を実施する方向で前向きに解決すべきである。評定制度に十二分の客観性と信頼性が欠けているからこれを実施すべきでないとする意見は、かえって主観的な評定を行わせることになるというよい。」(橋本前掲書683頁)とされている。

以上のとおり、勤務評定制度は、地公法の規定上、同法が適用されるすべての地方公務員について適用されるべきものであり、地方公共団体の事務のあらゆる分野において民主的かつ能率的な運営を保障し、公務能率の増進をはかるために欠くことのできない制度とされている。

## 2 教育公務員に対する勤務評定制度の適用

(1)地公法15条、40条1項の規定は、地方公務員である府立学校職員及び府費負担教職員についても当然適用されるのであり、実際に、大阪府においても、従前より、地公法に定める成績主義・能力実証主義に基づき、府立学校職員及び府費負担教職員の採用時における受験成績による任用、任用後の定期的な勤務評定の実施、及びその評定結果を人事管理一般の基礎資料とする等の人事上の取扱いを行ってきた。

前述した地公法40条1項が定める勤務評定制度の趣旨、目的からすれば、勤務評定は、同法が適用されるすべての地方公務員について行われるべきものであり、教育公務員である府立学校職員又は府費負担教職員もまた、地方公務員であることに何ら変わりがないのであるから、これら教育公務員に対しても勤務評定を実施すべきことは、法律上当然といえる。

また、教育公務員特例法は、教育公務員に関する特例を定めるが、特別の定めがない部分については、一般の公務員と同様に国公法又は地公法が適用されること、府立学校職員又は府費負担教職員に対する勤務評定に関して、教育公務員特例法に特別の定めがないので、地公法40条1項が適用されることになる。むしろ勤務評定制度の目的が公務の民主化、能率化を図り、人事制度の平等公正を維持することにあることを考慮すれば、教育公務員のみについて勤務評定制度の適用を除外すべき合理的理由はない。

(2)この点について、従前、平成18年12月22日法律第120号による全部改正前の教育基本法10条1項等の定めを根拠として、教員の教育活動に係わる事項についての評定をその中心的部分とする勤務評定に関する制度を定め実施することは、教育行政の限界を逸脱し、教師の教育権の独立を侵害するものであって同条項でいう「不当な支配」に該るとする主張が行われていた。

しかし、最高裁大法廷昭和51年5月21日判決(刑集30巻5号615頁・旭川永山中学校事件)

は、教育基本法10条の解釈に触れて、「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、法律により、直接に又は行政機関に授權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ものであり、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。」と判示している。

教育公務員に対する勤務評定制度は、憲法に適合する地公法及び地教行法においてその実施が定められた、許容される目的のために必要かつ合理的と認められるものであり、上記判示を勘案すれば、「不当な支配」に該当しないことは明白である。

むしろ、地方公務員としての地位身分を有し、公教育に携わる府立学校職員及び府費負担教職員の教育活動に関わる事項について地公法40条1項に基づく勤務評定の実施を除外すべき合理的理由がないことは、上記最判からも明らかである。なお、従来判例も、教員の教育活動に関わる事項について勤務評定制度を定め実施することは違法ではないと解している(東京高判昭和49年5月8日行裁例集25巻5号373頁)。

(3)ところで、全部改正後の教育基本法16条1項は、「教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきものであり、教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適切に行われなければならない。」と定め、教育が不当な支配に服することなく同法及び他の法律の定めるところにより行われるべきこと、教育行政が国と地方公共団体との役割分担・相互協力の下に公正かつ適切に行われるべきことを明記して、改正前の同法10条1項、2.項の規定を全面改正した。

この改正は、改正後の教育基本法及び他の法律の定めるところにより国又は地方公共団体が行う教育行政が、教育に対する「不当な支配」にはなり得ないことをより一層明確にしたものと解することができる。したがって、改正前の教育基本法10条1項等の規定に基づいて教育公務員に対する勤務評定を「不当な支配」に該とする従前の主張は、上記改正により全面的に排斥されたものと解すべきである。

(4)以上によれば、地方公務員である府立学校職員及び府費負担教職員について、地公法40条1項の規定に基づき、その教育活動に関する事項についての評定を含む勤務評定制度を定め実施することは、教育基本法その他の法令に反するものでないことが明らかである。

## 第2 本件システムについて

### 1 本件システムの導入までの経過

#### (1)従前の経過

府教委は、昭和33年以降、「大阪府立高等学校等職員の勤務評定に関する規則」(昭和33年大阪府教育委員会規則第9号。乙第1号証)及び「府費負担教職員の勤務評定に関する規則」(昭和33年大阪府教育委員会規則第10号。乙第2号証)を定めて、府立学校職員に対する勤務評定を実施し、また、市町村教育委員会が実施する府費負担教職員に対する勤務評定の計画を示しかつ市町村教育委員会から勤務評定の結果の報告を受け、それぞれの評定結果を人事管理一般の基礎資料とする等により、府立学校職員及び府費負担教職員に対する人事上の取扱いを行ってきた。

しかし、近年において、いじめや不登校、学級崩壊など、早急に解決すべき教育課題に加えて、国際化をはじめ、科学技術や情報化の進展、少子高齢化等の社会・経済環境の急激な変化が家庭や地域社会に大きな影響を与え、子どもたちを取り巻く環境が大きく変化する中で、保護者や地域社会の学校教育に対するニーズが複雑化・多様化してきており、府教委や学校、校長をはじめとする教職員は、その責任を自覚し、一致協力して、家

庭、地域社会と連携しながら、変化の時代に対応していくことが求められている。これらの課題を総合的に勘案し、府教委は、教職員の意欲・資質・能力の向上を目指した継続的・体系的な資質向上方策が必要不可欠であり、かつ、教職員の勤務評定をそのような資質向上方策の一環として位置づけるべきものと判断した。

このため、府教委は、平成12年7月17日に、「教職員の資質向上に関する検討委員会」(座長・木下繁彌甲子園短期大学学長)に対し、「教職員全般の資質向上方策について(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」の検討を依頼したところ、同委員会は、約2年にわたる検討を積み重ねた上、平成14年7月に、「教職員全般の資質向上方策について最終報告」(乙第3号証。以下「検討委員会報告」という。)を府教委に提出した。

## (2)検討委員会報告の概要

検討委員会報告の概要は、以下のとおりである。

### ア 資質向上方策の基本的な考え方

(ア)教職員の資質向上は、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。

(イ)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』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。

#### イ 評価・育成システムの基本的な枠組み

##### (ア) 主体的な目標の設定 - P l a n -

校長は、子ども・保護者の意見や、地域住民等外部の学校に対する声を受け止め、また、教育活動の実践者である個々の教職員や集団としての意見を踏まえ、学校づくりのビジョンや学校教育目標、学校経営方針等を策定し、教職員がそれぞれの役割に応じた目標が設定できるよう呈示する。

教職員は、学校教育目標や校務分掌・学年等の集団の目標を踏まえ、学校における自らの役割に応じて、個人の活動目標や組織の一員としての活動目標を主体的に設定する。

教職員は、自ら設定した目標を自己申告した上、校長等と面談して、設定にあたっての考えや内容を説明する。

面談を通じて、教職員の具体的な業務や仕事上の課題や学校運営の現状について、相互に理解を深めた上で、校長は、本人の能力の伸長、中・長期的な育成の観点から、教職員と目標について話し合う。

##### (イ) 目標達成に向けての取り組み - D o -

教職員は、同僚教職員と連携・協力しながら、すべての業務を遂行する中で、目標達成に向けた取り組みを進める。

校長等は、適宜活動状況の把握や話し合いの機会を持ち、必要に応じて指導助言・支援を行い、意欲的な取り組みを促し、目標の達成を支援する。

目標達成が見込めないような大きな変動があった場合や、当該教職員では対応しきれない状況となった場合には、校長は、教職員と話し合い、教職員が意欲を持って取り組めるよう、目標を変更することも必要となる。

##### (ウ) 教育活動等の充実・改善、資質能力の向上のための評価 - C h e c k -

目標の達成状況について、教職員自身が、まず自ら振り返るとともに、子ども・保護者や同僚教職員等の意見を踏まえ、目標の達成についての自己評価を行う。

校長等は、今後とも意欲的な取り組みがなされるよう留意しながら、自己申告された目標達成度について、目標設定時の設定内容をもとに、子ども・保護者や同僚教職員等の意見を参考に教職員と面談し、達成度を確認する。

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や行動等を「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。

「業績評価」「能力評価」「総合評価」とも絶対評価とし、「概ね目標を達成している」場合や「基本的な職務遂行能力を有している」場合を「B」とした「A」「B」「C」の3段階を基本とする。

さらに、極めて高い業績をあげた場合や能力を発揮した場合等には「S」評価とし、一方、著しく低い場合等には「D」評価とする、「S」「A」「B」「C」「D」の5段階評価とする。

##### (エ) 一層の向上・改善へ向けて - A c t i o n -

「評価・育成システム」の信頼性を高め、教職員の資質向上や育成に結びつくためにも、校長等は、評価結果を教職員に伝え、教職員が改善点を自覚し、次期目標の設定に意欲的に取り組むことを促す。

校長等の評価結果と教職員の自己評価は、異なる場合も考えられる。面談において評価結果を開示し、理解納得が得られるよう、十分に話し合う必要がある。また、教職員の目標達成に関しては、次期の新たなチャレンジを促すことや、今後の課題解決等、新たな目標設定に向けて支援を行う。

#### ウ 評価・育成システムの具体的内容

##### (ア) 職種・職階の役割に応じた評価・育成システム

学校では、教員をはじめ様々な職種の教職員が、相互に連携しながら、それぞれの役割を果たしていくことで、学校が運営され、教育活動が展開されている。

教諭や養護教諭は、教育の実践者として学習の指導や生徒指導、校務分掌等を行い、事務職員は、学校経営の一つの柱である学校事務を通して学校運営に参画している。さらに、教育環境・教育諸条件の整備を担う技能員、学校給食や食教育に関する中心的な役割を担っている学校栄養職員、教員と連携しながら教育活動に取り組んでいる実習助手、寄宿舎指導員など、さまざまな教職員が、相互に連携しながら、それぞれの役割を果たしている。

また、管理職である教頭は、仕事の管理者、教職員の支援者として学校運営を担い、校長は、学校の責任者として、学校の経営（組織や人の管理）を行っている。

「評価・育成システム」の基本的な枠組みのもと、小・中・高等学校、盲・聾・養護学校等、学校の種類や教職員の職種の実態や特徴に応じたシステムとした。

さらに、同じ校種でも個々の学校規模や児童・生徒の状況もさまざまであり、また、職種によっては、市町村や個々の学校によって迫っている役割や実際に行っている業務の範囲に相違があり、システム運用段階において、柔軟に対応していくことが求められる。

##### (イ) 教職員の評価・育成システムの具体的内容

教員（教諭）、教頭、校長の評価・育成システムの具体的な内容

資料 5 - 1（校長・教頭・教員の評価・育成システムの概要。乙第 3 号証 35、36 頁）及び資料 5 - 2（「教員」の評価・育成システム・フロー図。同号証 37、38 頁）に示すものとする。

事務職員、事務（部）長の評価・育成システムの具体的な内容

資料 6 - 1（事務職員の評価・育成システムの概要。乙第 3 号証 39、40 頁）及び資料 6 - 2（「事務職員」の評価・育成システム・フロー図。同号証 41、42 頁）に示すものとする。

教員（教諭）、事務職員、教頭、校長以外の職種のシステム

「評価・育成システム」の基本的な考え方のもとに、職務に応じて教員（教諭）・事務職員に準じたシステムとする。

#### エ 評価・育成システムの実効性を高めるために

##### (ア) 学校唐性化ストラテジー、人材育成システムとしての視点

評価は、教職員の良い点をさらに高め、改めるべき点を見つけ、改善し、教育活動の成果や意欲・資質能力をさらに高めていくためのものであり、評価のための評価であってはならない。そのためには、校長等は、教職員の目標が達成される中で資質能力の向上が図られ、学校組織が活性化し、学校の教育活動の充実・向上につながるという視点を常に持つ必要がある。

##### (イ) 信頼性・納得性あるシステムとするための透明性・双方向性の確保

信頼性・納得性あるシステムでなければ、十分な効果をあげることは期待できない。そのためには、教職員や校長等の評価・育成システムに対する理解度や、制度としての成熟度に配慮しながら、評価結果の開示など透明性の高いシステムとする必要がある。



また、教職員からの校長等の職務遂行に対する評価や、学校経営や学校教育目標に対する教職員の意見の反映など、双方向性のあるシステムとしていくことが望まれる。納得性を高めるために、面談等の機会を重視する等の必要がある。

#### (ウ) 校長等の資質向上と教職員との信頼関係の構築

校長等は、日々の学校運営において、公正な態度で教職員との双方向のコミュニケーションに努めるとともに、魅力ある指導者としてリーダーシップを発揮し得るよう、自己研鑽に努める事が望まれる。

教育委員会は、管理職・管理監督者、教職員の育成者としての校長等の資質能力の向上を図るとともに、評価者研修等により、校長等の評価者としての能力を高めていかなければならない。

### オ 人材育成システムの具体化に向けて

#### (ア) 教育委員会及び学校関係者等による具体的な検討

この報告の趣旨を踏まえ、府教育委員会において、市町村教育委員会や校種ごとの学校関係者、実務担当者等による、導入に向けた詳細かつ具体的な検討を早急に進められることが望まれる。

#### (イ) 試験的な実施とより実効あるシステムとするための改善

円滑に導入を図るために、この報告の趣旨を踏まえ、基本的な枠組みを押さえた上で、できることから試験的に実施するなど、校長等や教職員の理解を深めていくことが大切である。また、試験的な実施後だけでなく、本格的な実施段階でも、検証・改善を行い、より実効あるシステムとしていくことが望まれる。また、このシステムの多くの部分は、学校において既に何らかの形で実施されているものであり、学校の年間行事や教職員の業務との整合性を図り、一体化され、効率的に実施されることが望ましい。

#### (ウ) 教職員の理解と校長等の評価能力の向上

システムが円滑かつ有効に機能するためには、すべての教職員のシステムに対する正しい理解と校長等の評価の力を高めることが必要である。教育委員会は、システムについて正しい理解を得るために、教職員に対し、周知を図るとともに、校長等の評価能力を高めるための研修を行う必要がある。

#### (エ) 市町村教育委員会の積極的な取り組みへの働きかけと支援

小・中学校など市町村立学校については、実施主体が各市町村教育委員会となると考えられるが、府教育委員会は、市町村教育委員会との連携を密にし、資質向上方策、学校活性化方策としてのこのシステムを有効に機能させるため、市町村教育委員会において、主体的な取り組みがなされるよう、個々の市町村の状況に留意しながら、働きかけと支援を行うことが望まれる。

### (3) 本件システムの試験的实施及び試行実施

#### ア 本件システムの試験的实施

上記検討委員会報告をうけて、府教委は、基本的に、同報告が提言した「教職員の評価・育成システム」を導入する方向で検討することを決定し、導入に向けて検討の参考とするために、「平成14年度府立学校『教職員の評価・育成システム』試験的实施要綱」及び「平成14年度府立学校『教職員の評価・育成システム』試験的实施の運用」、並びに「平成14年度市(町村)立学校『教職員の評価・育成システム』試験的实施要綱(参考例)」及び「平成14年度市(町村)立学校『教職員の評価・育成システム』試験的实施の運用(参考例)」をそれぞれ定めた上、平成14年10月23日に、各府立学校長及び各市町村教育委員会教育長宛てに通知を発し(乙第4号証の1及び2)、各府立学校長及び市町村教育委員会の協力の下に、平成14年11月1日から平成15年3月31日までを実施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。

## イ 本件システムの試行実施

さらに、府教委は、本件システムの着実な定着を図るとともに、本格実施に向け、検討の参考とするために、「平成 15 年度府立学校『教職員の評価・育成システム』試行実施要綱」及び「平成 15 年度府立学校『教職員の評価・育成システム』試行実施の運用」、並びに「平成 15 年度 市（町村）立学校『教職員の評価・育成システム』試行実施要綱（参考例）」及び「平成 15 年度 市（町村）立学校『教職員の評価・育成システム』試行実施の運用（参考例）」をそれぞれ定めた上、平成 15 年 6 月 5 日に、各府立学校長及び各市町村教育委員会教育長あてに通知を発し（乙第 5 号証の 1 及び 2）、各府立学校長及び市町村教育委員会の協力の下に、平成 15 年 6 月 5 日から平成 16 年 3 月 31 日までを実施期間とする本件システムの試行実施を行った。

なお、試行実施を行うにあたって、府教委は、教職員等の本件システムに対する理解を深めるために、「教職員の評価・育成システム（平成 15 年度 試行実施）手引き」（乙第 5 号証の 3）及び「教職員の評価・育成システム（平成 15 年度 試行実施）手引き」（乙第 5 号証の 4）を作成し、対象となる全教職員に配付した。

## ウ 試験的实施及び試行実施のまとめ

上記試験的实施及び試行実施を経て、府教委は、すべての実施対象教職員、府立学校長及び市町村教育委員会、さらに府政モニター（ネットパル。応募者より性・年代別に割合を考慮して選出した府民 500 人にインターネットシステムでアンケートを実施し、スピーディーに府民の反応を把握できる広聴ツール）に対し、実施状況に関する調査及びアンケート調査をそれぞれ実施し、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」として公表した（乙第 6 号証）。

上記「まとめ」に示されるように（乙黄 6 号証 50、51 頁）、上記試験的实施及び試行実施の結果、府教委は、今後も改善しなければならない課題は残るものの、システムの基本的な手続である自己申告、面談等は定着してきていると考えられたこと、また、システムの信頼性を高め、内容的にもより効果のあるものとしていくための充実・改善は引き続き行う必要があるが、府民の願いである教職員の意欲・資質向上、学校の活性化という、システムのねらいについては理解が広がり、学校現場においても一定の効果が表れてきていることから、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。

## 2 本件システムの制定・実施

### （1）教育委員会規則等の制定

ア 府教委は、試行実施のまとめを踏まえて、平成 16 年 4 月 16 日の大阪府教育委員会会議において、「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。乙第 7 号証）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」（平成 18 年大阪府教育委員会規則第 13 号。乙第 8 号証）を新たに制定し、平成 16 年 4 月から本件システムの本格的な実施を開始した（以下、上記各規則を併せて「システム実施規則」という。）。

なお、上記各規則の施行に伴い、その施行日をもって、従前の「大阪府立高等学校等職員の勤務評定に関する規則」（乙第 1 号証）及び「府費負担教職員の勤務奔走に関する規則」（乙第 2 号証）は廃止された。

イ そして、府教育長は、システム実施規則 12 条の委任規定に基づき、平成 16 年 4 月 16 日に、本件システムの実施に必要な具体的事項として、「評価・育成システム実施要領」（乙第 9 号証。以下「システム実施要領」という。）を制定し、実施期間、手続き、評価、育成（評価）者及び支援者等、評価の結果の開示その他の事項について定めた。

さらに、府教育長は、上記委任規定に基づき、「評価結果に対する苦情の申出及びそ

の取扱いに関する要綱」(乙第 10 号証)及び「苦情対応要領」(乙第 11 号証)を定め、それぞれ平成 17 年 1 月 1 日から施行した。

ウ 府教委は、本件システムに対する教職員の理解を深めるために本件システムの実施対象となるすべての教職員に対し「教職員の評価・育成システム 手引き」(乙第 12 号証)及び「教職員の評価・育成システム 手引き」(乙第 13 号証)を配付し、システムの円滑な運用を図ることとしている。

## (2) 本件システムの概要

### ア 本件システムの目的、手続等の概要

本件システムは学校の教育活動等における目標・計画の策定(Plan)、目標達成に向けた実践(Do)、結果の点検・評価(Check)、改善への取組(Action)という「PDCAサイクル(マネジメント・サイクル)」を活性化するとともに、これまで評価されることが少なかった一人ひとりの教職員の活動を客観的に評価することにより、教職員の意識改革と意欲・資質能力の向上を図り、教育活動をはじめとする様々な活動を充実させ、学校を活性化することを目標とするものである。

本件システムでは、毎年度の初めに教職員一人ひとりが、教育目標を達成するための年間計画として各学校ごとに定められている「学校教育計画」(注)等で示される学校教育目標の実現に向け、個人目標を主体的に設定し、自己申告票を作成して、校長〔育成(評価)者〕に提出する。校長は、教職員と面談を行い、仕事の内容や課題について相互理解を深めるとともに、教職員の目標が学校の教育目標に適合しているか、その教職員の役割に照らして適切であるか等を判断し、必要な場合には目標の修正・変更を指導した上で、教職員の取り組むべき目標が決定される。

(注)大阪府立高等学校等の管理運営に関する規則(昭和 32 年大阪府教育委員会規則第 4 号。乙第 14 号証)第 5 条第 2 項の規定に基づいて、校長が毎年学年始めに、教育委員会に報告するとされている事項(学校経営の重点、教科指導及び生活指導の重点、健康管理と指導の重点、教員の研修計画、校務分掌、行事予定表等)を、各府立高等学校等では、「学校教育計画」と題する文書にまとめて毎年度作成している。また、府教委は、毎年度の初めに、教育長から府立学校長に対し、学校教育計画の提出を求める通知を発している(乙第 15 号証)。

教職員は、同僚教職員と連携協力しながら、目標達成に向け 1 年間取組みを進め、中間時点での進捗状況と、年度末には達成状況を自己評価し、校長に申告する。

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。

評価の結果は、校長と教職員との面談において教職員に開示され、取組みの改善や次年度の目標設定に生かされるが、評価の結果に納得できない場合については、教職員は、苦情の申出をすることができる。

また、校長の学校運営の充実・改善に資するため、教職員が「校長への提言シート」に学校運営に関する意見等を記入して校長に提出する制度も設けられている。この制度により、校長が自らの学校運営について見直しを行ったり、教職員の意見を学校運営に反映したりするなど、本件システムは、双方向性を持ったものとされている。なお、この提言シートの写しは、校長から教育委員会に提出され、教育長は、校長の評価の際に学校運営を把握する参考資料としている。

## イ 本件システムの特徴

本件システムは、昭和 33 年以來の勤務評定に代わる制度として実施されるものであるが、次の点で、従来の勤務評定制度とは大きく異なる特徴を有している。

(ア) 第 1 の特徴は、教職員の意欲を高めるため、主体的な取組みを尊重し、一人ひとりの目標の設定やその進捗状況・達成状況の評価について教職員の自己申告の制度を取り入れていることである。

校長は、教職員の自己申告に基づき、面談や日常の指導助言を通じて教職員の目標達成を支援するとともに、評価結果を本人に開示してその理由を説明するなど、全体として透明性のある制度とすることを重視している。

なお、校長も本件システムにおける被評価者であるため、教職員に配付される「手引き」(乙第 12 号証)及び「手引き」(乙第 13 号証)と同様に、「教職員の評価・育成システム 校長用手引き」(乙第 16 号証)が作成され、各校長に配付されている。

(イ) 第 2 の特徴は、教職員の評価に対する信頼性と納得性を高めるために、評価の基準や方法があらかじめ教職員に明らかにされているとともに、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である。

評価の基準や方法については、教職員や校長に配付される「手引き」「手引き」(乙第 12 号証・乙第 13 号証)及び「校長用手引き」(乙第 16 号証)に、それぞれ詳細が明らかにされている。

また、育成(評価)者である校長等が行うべき学校の教育目標等の周知、教職員へのシステムの説明、教職員との面談、業績評価・能力評価・総合評価の手法等については、「教職員の評価・育成システム『育成(評価)者マニュアル』」(乙第 17 号証)が作成され、校長等に配付されている。なお、上記マニュアルは、教職員においても情報公開制度を利用して入手することが可能であり、評価手法その他を知ることができる。

さらに、苦情申出の制度については、システム実施規則の制定後、府立学校職員については、平成 16 年 12 月に府教委事務局内に苦情審査会が設置され、また、府費負担教職員についても、府教委の例にならって、各市町村教育委員会事務局内に苦情審査会が設置され、それぞれ教職員の苦情申出に対応している。

(ウ) 第 3 の特徴は、校長の学校運営に対して教職員が提言する制度(教職員が提言シートを校長に提出し、校長は、その提言シートの写しを教育委員会に提出する。)を設けていることである。

府教委は、校長等の公正・客観的な評価の能力を高めるため、平成 16 年度以降、校長等の育成(評価)者を対象に、事例演習を中心とした「評価・育成者研修」を実施しているところであるが、これに加えて、提言シートの制度により、教職員が校長等の学校運営について提言することが可能となり、かつ、校長等の教職員に対する評価の客観性・公正性を高めることにも役立つ等、双方向性を図ることができる。

## 本件システムの自己申告制度について

(ア) 本件システムにおいては、教職員一人ひとりが、学校の教育目標の実現に向け、個人目標を設定し、校長に申告するものとされ(システム実施規則第 4 条)システム実施要領(乙第 9 号証)の第 4 の 1 において、明文の規定をもって、教職員に対し、自己申告票を作成し、育成(評価)者に提出すべき義務を課していることは、既に答弁書 3 頁及び 4 頁で述べたとおりである。

また、教職員は、同僚教職員と連携協力しながら、目標達成に向けて 1 年間取組みを進め、中間時点で進捗状況を、年度末に達成状況をそれぞれ自己評価し、校長に申告する。

このように、本件システムでは、自己申告は、教職員に課された一般的義務であり、制度上重要な役割を果たしている。

なお、原告らは、地方公務員としての身分を有する以上、上記の明文の規定に従って自己申告票を作成し、育成（評価）者に提出することは、基本的に、地方公務員の全体の奉仕者としての地位と責任に由来する公法上の義務であり、地公法 32 条に定める義務（職務を遂行するに当たって、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従う義務）に相当するものである。

（イ）一般に、自己申告制度は、教職員の自主性・自立性を引き出し、適正な人事管理に資するだけでなく、任命権者の評価に加え、自己申告制度を併用することにより、勤務評定の客観性を図るために有効であると解されている。

例えば、「地方公務員実務提要」（ぎょうせい発行・地方公務員実務研究会編集）は、「勤務評定を行うにあたっては、評定者が客観的な評定を行うよう留意し、いわゆるハロー効果、集中化傾向及び寛大化傾向といった評定者が陥りやすい主観的傾向をあらかじめ自覚しておくことが適当であり、評定者に対する講習等も必要であろう。更にいわゆる自己申告制度を併用し、職員自身に職員の適性や希望などを申告させることも効果的である。」（51、52 頁）としている。

また、橋本前掲書も、次のように述べている。

「職員に職務に関する希望や自己の業績についての申告を文書で提出させる制度を自己申告制度という。この方法は、民間企業でも多く採用されており、全職員から統一的にその意向を提出させるという点で、個々の職員が随時不平不満を申し立てる苦情処理とは違った長所を有している。他方、そのとりまとめに手数がかかり、それぞれの希望を具体化することが容易ではないという問題があるが、人間関係管理（ヒューマン・リレーションズ）の上で有力な一つの方法であるといえよう。」（688 頁）

「勤務成績の評定制度に自己申告制度を併用することの意義は、勤務評定は評定者が一方的、あるいは独断的に実施しているような印象を与えやすく、また、評定者に被評定者の考え方や気持がよく伝わっておらず、評定者の認識が不十分であることでもあるので、評定者の一方的決定という印象を緩和し、評定者に被評定者を一層よく観察する機会を与えることにある。要するに、自己申告制度は、活用の仕方により、勤務成績の評定制度をより完璧なものとし、人間関係管理を改善し、さらに部下の教育訓練の資料となるなど多目的に利用できるものである。」（688～689 頁）

これらの見解は、自己申告制度を客観的・公正な勤務評定を行うための手段とすることが正当であることを示すものである。

（ウ）原告らは、本件システムにおける自己申告票の提出義務の強制は、憲法 19 条良心の自由に反すると主張する（訴状 27 頁）。

しかし、本件システムにおいて教職員が自己申告票に記載すべきものとされている事項は、「教職員の評価・育成システム 手引き」（乙第 12 号証）6 頁～7 頁にその記入要領が示されているように、教職員が学校教育目標等に基づいて自ら主体的、自主的に設定する個人目標並びに進捗状況及び達成状況に関する自己評価であり、最大限に拡大解釈しても、記入する教職員個人の世界観、人生観、教育観等の表明を命じたものでないことは明白であり、自己申告票の提出が憲法 19 条良心の自由を侵害することはない。

ちなみに、これまでの裁判例においても、地公法 40 条 1 項に基づく勤務評定に係る自己申告制度について、憲法違反、法律違反を認めたものはない。

例えば、最高裁昭和 47 年 11 月 30 日判決（判例時報 689 号 14 頁）は、「……その文言自体、これを最大限に拡大して解釈するのでなければ、記入者の有する世界観、人生観、教育観等の表明を命じたものと解することはできない。してみれば、本件通達によって記載を求められる事項が、上告人らの主張するような内心的自由等に重大なかわりを有するものと認めるべき合理的根拠はない」と判示している。

また、上記最高裁判決の第 1 審の長野地裁昭和 39 年 6 月 2 日判決（行裁例集 15 巻 6 号 1107 頁）は、次のように判示している。

「原告らは、自己観察義務を課した本件通達は沈黙の自由を保障した憲法第 19 条、第 21 条に違反する旨主張する。・・・教員が自己観察として自己の行為、態度、実績の是非、善悪、当不当を弁別するには論理上その基準となるべき一定の価値観がなければならぬことは原告ら主張のとおりであるが、その価値観の全部が憲法第 19 条にいう『思想及び良心』に当たるわけではない。同条による『思想及び良心』の自由の保障すなわち沈黙の自由の保障の対象は宗教上の信仰に準ずべき世界観、人生観等個人の人格形成の核心をなすものに限られ、一般道徳上、常識上の事物の是非、善悪の判断や一定の目的のための手段、対策としての当不当の判断を含まないと解すべきである。(最高裁判所昭和 31 年 7 月 4 日大法定判決の田中裁判官の補足意見参照。) そうだとすれば右の『思想及び良心』に属する価値観にもとづかないで教員がその教育活動について自己観察をすることはもとより可能であるといわねばならない。」

(エ) 前述したように、本件システムにおいて教職員が自己申告票に記載するとされている事項は、教職員が学校教育目標等に基づいて自ら主体的、自主的に設定する個人目標並びにその進捗状況及び達成状況に関する自己評価であり、校長等は、それらの自己申告及び自己評価をもとに、業績評価、能力評価及び総合評価を行うのであるが、このように、本件システムにおいて自己申告票の作成提出を義務づけているのは、勤務評定制度を客観的、公正なものとするためであり、いわば被評価者の利益のために設けられている。

(オ) 以上によれば、本件システムにおける自己申告制度が上記文献や判例の考え方に照らしても正当なものであることは明らかである。

### エ 平成 17 年度及び平成 18 年度における自己申告票の提出状況

(ア) 府教育長が平成 18 年 6 月 12 日に各府立学校長及び各市町村教育委員会教育長宛てに発した「平成 17 年度『教職員の評価・育成システム』の評価結果分布等について(通知)」(乙第 18 号証)によれば、平成 17 年度末時点で、自己申告票を提出した教職員の全教職員に対する割合は、市町村立学校で 96.0%、府立学校で 94.6%となっている(大阪市を除く。)。これらの数値は、平成 16 年度に比べても、また、平成 17 年度 7 月末時点に比べても、自己申告票の提出率が増加していることを表しており、このことは、現在までに、ほとんどの教職員が自己申告票を提出して目標達成に取り組んでいることを示している。

また、上記「通知」には、全職員(大阪市を除く。)の平成 17 年度の評価結果分布が記載されているが、これらの分布状況は、統計的に見て、評価結果が妥当なものであることを表しており、したがってまた、本件システムに基づく評価結果が十分に信頼できるものであることを示している。

(イ) さらに、府教委が平成 18 年 9 月末時点で調査した同年度の自己申告票の提出状況(乙第 19 号証)によれば、自己申告票の提出率は、市町村立学校で 97.8%、府立学校で 96.3%と、平成 17 年度に比べてもさらに増加していることが認められる。

(ウ) 自己申告票の提出にとどまらず、本件システムの進捗に伴って、校長と教職員との個別の目標設定面談及び開示面談が順調に実施されており、また、これまであまり見られなかった校長等による授業観察等も行われるなど、本件システムの実施状況は確実に進展していることが認められる。

## 3 本件システムによる評価結果に基づく給与等の取扱い

### (1) 人事院勧告による「給与構造の改革」

人事院は、平成 17 年 8 月 15 日に、一般職の職員の給与について、報告(別紙第 1) 給与の改定の勧告(別紙第 2)及び報告(別紙第 3)を政府に提出したが(乙第 20 号証) その中で「給与構造の改革」について、「国家公務員の給与については、国家公務員法と一般職の職員の給与に関する法律により、職務給の原則、成績主義に則って実施すべき

ものとされているが、現実には、長期継続雇用を前提として、年功的な給与と処遇がなされてきた。近年、民間企業においては、限られた人件費を従業員の職務や成果に応じて適切に配分しようとする能力主義、成果主義等による賃金制度が浸透してきており、公務においても、厳しい財政事情の下、民間と同様に、給与の年功的上昇を抑制し、職務・職責と実績を十分に反映し得る給与システムを構築することが不可欠となっている。」(同号証別紙第1の2頁)等の見解を明らかにするとともに(同号証別紙第1の2~3頁、19~48頁)これに沿った給与制度改正の勧告を行った(同号証別紙第2)。

すなわち、「給与構造の改革」は、職員の士気を確保しつつ、能率的な人事管理を推進するため、年功的な給与上昇要因を抑制した給与システムを構築するとともに、職務・職責や勤務実績に応じた適切な給与を確保していく必要があること、その場合、公務員給与は、職員の最も重要な勤務条件であり、その制度の基本は、民間との均衡を考慮して整備していく必要があること、また、新しい公務員給与のシステムが国民の目から見て合理性・納得性を持つものであることが重要であるとする考え方を示したものである。

上記人事院勧告をうけて、一般職の職員の給与に関する法律(以下「給与法」という。)等について50年ぶりといわれる大幅な改正が行われ、改正後の給与法等が平成18年4月1日から施行されている。

## (2) 大阪府人事委員会の勧告及び意見

一方、大阪府でも、平成17年10月に、府人事委員会の「職員の給与等に関する報告及び勧告」(乙第21号証)が提出され、その中の「平成18年度以降の給与構造の在り方等について」(同号証35頁以下)の項の「給与構造の見直しについて」において、「勤務実績に基づく昇給制度の導入」「勤勉手当への勤務実績反映の拡大」「昇格基準の見直し」「給与決定のための勤務実績の判定についての改善」(同号証38~40頁)等の意見が示され、国と同様の対応を講じるべきである等の対応が求められた。特に、上記の「給与決定のための勤務実績の判定についての改善」の項では、「勤務実績の給与への的確な反映は、給与制度における大きな命題であり、且つ民間企業の状況に照らしても、早急に実施すべき課題であることから、新たな給料表の導入に合せ、勤務実績の給与への反映を着実に推進する中で、評価制度の運用等の改善に向けた取組に早急に着手するべきである。」(同号証40頁)とされている。

府人事委員会の上記勧告をうけて、大阪府では、給与法等の改正に準じて、職員の給与に関する条例(以下「給与条例」という。)及び同規則、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及び同規則その他の改正を行った(乙第22号証)。

## (3) 給与条例等の改正に伴う府教委の取扱い

ア 府教委は、給与条例等の改正をうけて、「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実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。乙第23号証)を制定・公布し、3条において、「規則第23条に規定する勤務実績の証明は、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(括弧内省略)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(括弧内省略)に規定する評価・育成システム(括弧内省略)の総合評価結果(括弧内省略)をもって行う。」旨を定めた。

これは、給与条例5条5項でいう「勤務実績」及び職員の給料に関する規則23条でいう「当該職員の勤務実績についてその者の職務について監督する地位にある者の証明」に当たるものを、本件システムにおける「総合評価結果」をもって行うことを定めたものである。

イ また、府教委は、本件システムの「総合評価結果」を平成19年度以降の勤勉手当の成績率の取扱いに反映させるべく、「勤勉手当の成績率の取扱いについての考え方」(平成18年6月12日教委職企第1307号。乙第24号証)を定め、各府立学校長及び市町村

教育委員会教育長に通知した。

なお、上記「考え方」は、文字通り「考え方」を示したものであり、今後同内容を「要領」等の形式で正式に決定することにより行政規則として確定する予定とされている。ウ 上記「要領」、「考え方」に基づいて、教職員に適用される平成 18 年度以降の給与制度については、府教委が作成し教職員に配付した「平成 18 年度以降の給与制度について」（乙第 25 号証）の冊子に詳細が記載されている。

#### （４）情勢適応の原則及び均衡の原則

上記のとおり、府教委が、平成 18 年度以降、本件システムの評価結果を教職員の昇給の取扱い及び勤勉手当の成績率の取扱いに反映させることとしたのは、大阪府人事委員会の前記勧告及び意見に従ったものであると同時に、地公法 14 条が定める情勢適応の原則及び同法 24 条 3 項が定める、いわゆる均衡の原則に則ったものである。

すなわち、地公法 14 条 1 項及び 2 項は、「地方公共団体は、この法律に基づいて定められた給与、勤務時間その他の勤務条件が社会一般の情勢に適応するように、随時、適当な措置を講じなければならない。」「人事委員会は、随時、前項の規定により講ずべき措置について地方公共団体の議会及び長に勧告することができる。」と定め、情勢適応の原則について規定し、また、同法 24 条 3 項は、「職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。」と定め、いわゆる均衡の原則について規定している。

そして、実際の運用としては、情勢適応の原則・均衡の原則は、「国家公務員の給与に準ずる」ことによって実現されるものと解されている（昭和 35 年 4 月 1 日通知・自丙公発第 9 号その他）。その趣旨は、国家公務員の給与は人事院勧告によって決定されているが、人事院が給与勧告を行うに当たっては、家計調査に基づく標準生計費を考慮して俸給の額を定め、また、一定以上の規模の事業所の類似の職種の賃金を調査し、これと均衡がとれるよう勧告の内容を定めているため、国家公務員の給与には、生計費と民間賃金についての考慮が織り込まれているとともに、地方公共団体がその給与を国家公務員の給与に準ずることとすれば、国及び他の地方公共団体とも均衡がとれることになり、情勢適応の原則、均衡の原則を全体として満足させることができるからであると解されている（橋本前掲書 320、321 頁）。

したがって、上記の趣旨からすれば、府教委が進めている給与制度、特に昇給の取扱い及び勤勉手当の成績率の取扱いは、基本的に、「給与制度の改革」を含む前記人事院勧告及び報告にならった府人事委員会の勧告及び意見に従ったものであり、地公法 14 条の情勢適応の原則、同法 24 条 3 項の均衡の原則にも適合するものであり、適当な措置であることは明らかである。

### 第 3 原告の主張に対する反論

#### 1 訴状請求原因第 6 「給与と連動する本件システムの違法性」の項の主張に対する反論

##### （１）はじめに

原告らは、訴状請求原因第 6 において本件システムの違法性について述べているが、その主張するところは必ずしも明らかではない。

以下では、可能な範囲で被告の反論を述べる。

##### （２）自主的・主体的な教育活動が圧迫される等の主張について

原告らは、「本件システムやほぼ類似の他都府県のシステムは、教員集団全体の共同行動、共同責任を中心にすすめるのではなく、各教員を個々バラバラに切り離し、校長の教員に対する支配が可能なように勤務評定していく結果をもたらすものであるから、教育の本質としての『自主的』『主体的』な自由でのびのびとした精神活動が圧迫され、そ



の結果として、児童生徒の普遍的な教育を受ける権利が侵害され、本件システムの掲げた目的に反する結果をもたらしている。」と述べている（訴状 17 頁 18～24 行目）。

しかし、上記主張は、既に述べた本件システムについて誤解するものである。すなわち、本件システムは、これまで校長だけの評価に依存するところの大きかった一人ひとりの教職員の活動について、自己申告制度を取り入れてより客観的に評価することにより、教職員の意識改革と意欲・資質能力の向上を図り、教育活動をはじめとする様々な活動を充実させ、学校を活性化することを目指すものである。

本件システムでは、毎年度の初めに教職員一人ひとりが、各学校ごとの学校教育目標等を実現するために、個人目標を設定し（自己申告票の作成提出）、校長は、教職員と面談を行い、仕事の内容や課題について相互理解を深めながら、教職員の取り組むべき目標を確定する。そして、教職員は、同僚教職員と連携協力しながら、目標達成に向けて 1 年間取組みを進め、中間時点で進捗状況を、年度末に達成状況を自己評価して校長に申告し、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、教職員の目標の達成状況を判断し、「業績評価」「能力評価」及び「総合評価」を行い、評価の結果は、校長との面談において教職員に開示され、取組みの改善や次年度の目標設定に生かされる。

そして、評価の結果に納得できない場合については、教職員は、苦情の申出をすることができる。

さらに、校長の学校運営の充実・改善に資するため、教職員が「校長への提言シート」に学校運営に関する意見等を記入して校長に提出する制度が設けられており、この提言シートの写しは、校長から教育委員会に提出されて、教育長は、校長を評価する際に校長の学校運営を把握する参考資料にする。

以上のような本件システムにおいて、原告らが主張するような、「校長の教員に対する支配を可能とする勤務評定」、「精神活動の圧迫」、あるいは「児童生徒の教育を受ける権利の侵害」等の事実が認められないことは明らかである。

原告らの主張は失当である。

### （3）教育の人的主体性等の主張について

原告らは、本件システムが違法か否かは、教育の特質にさかのぼる条理解釈によって判断されると述べ、教育活動の本質的諸原則を挙げたうえ、「以上の諸原則から本件システムを検討すると、学校の管理監督権者であって、かつ、教員の勤務成績に対して評価する校長が、学校教育の目標を設定し、その設定された目標を達成するために教員各個人が自己の目標を自己申告する事自体、既に自主性を喪失もしくは減弱する危険が大であり、自主性を喪失もしくは減弱した教員が自主的主体的人間を育てることなど不可能であり、また、自主性に圧迫が加えられた中では真理の基準も動揺し真理教育ができないおそれが生じ、なかんずく、自ら教育をした子どもや父母に対して直接責任などとれるわけがなくなる。」と主張する（訴状 20 頁 4～9 行目）。

しかし、原告らが挙げる教育の人的主体性、真理教育の自主性、教育の専門的自立性、教育の自主的責任性等の諸原則が、全く無限定のものではないこと、あるいはこれらの教育が教員の絶対的自由に委ねられるものでもないことは、前記最高裁大法廷昭和 51 年 5 月 21 日判決（旭川永山中学校事件）が判示するところである。

また、本件システムにおける個人目標の自己申告は、教員一人ひとりの自主的・主体的な取組みを促すことによって、その意欲、資質、能力の向上、教育活動の充実、学校の活性化を目指すものであり、これが教員の自主性・主体性を喪失させ減弱させるとの原告らの主張は、何らの根拠もないものである。

### （4）本件システムが憲法 23 条に違反するとの主張について

原告らは、上記最高裁大法廷判決（旭川永山中学校事件）の一部を引用して、本件システムが憲法 23 条に抵触すると主張する（訴状 20 頁 16 行目～21 頁 15 行目）。しかし、原告らが上記最高裁大法廷判決の判示を引用する部分は不正確であり、その主張の根拠

にはなり得ない。

上記最高裁大法廷判決は、正確には、次のように判示している。

「学問の自由を保障した憲法 23 条により、学校において現実に子どもの教育の任にあたる教師は、教授の自由を有し、公権力による支配、介入を受けないで自由に子どもの教育内容を決定することができるとする見解も、採用することができない。確かに、憲法の保障する学問の自由は、単に学問研究の自由ばかりでなく、その結果を教授する自由をも含むと解されるし、更にまた、専ら自由な学問的探求と勉学を旨とする大学教育に比してむしろ知識の伝達と能力の開発を主とする普通教育の場においても、例えば教師が公権力によって特定の意見のみを教授することを強制されないという意味において、また、子どもの教育が教師と子どもとの間の直接の人格的接触を通じ、その個性に応じて行われなければならないという本質的要請に照らし、教授の具体的内容及び方法につきある程度自由な裁量が認められなければならないという意味においては、一定の範囲における教授の自由が保障されるべきことを肯定できないではない。しかし、大学教育の場合には、学生が一応教授内容を批判する能力を備えていると考えられるのに対し、普通教育においては、児童生徒にこのような能力がなく、教師が児童生徒に対して強い影響力、支配力を有することを考え、また、普通教育においては、子どもの側に学校や教師を選択する余地が乏しく、教育の機会均等をはかる上からも全国的に一定の水準を確保すべき強い要請があること等に思いをいたすときは、普通教育における教師に完全な教授の自由を認めることは、とうてい許されないとことわなければならない。もとより、教師間における討議や親を含む第三者からの批判によって、教授の自由にもおのずから抑制が加わることは確かであり、これに期待すべきところも少なくないけれども、それによって右の自由の濫用等による弊害が効果的に防止されるという保障はなく、憲法が専ら右のような社会的自律作用による抑制のみに期待していると解すべき合理的根拠は、全く存在しないのである。」

すなわち、上記最高裁判決の判示の骨子は、『普通教育においては、児童生徒にこのような能力がなく、教師が児童生徒に対して強い影響力、支配力を有することを考え、また、普通教育においては、子どもの側に学校や教師を選択する余地が乏しく、教育の機会均等をはかる上からも全国的に一定の水準を確保すべき強い要請があること等に思いをいたすときは、普通教育における教師に完全な教授の自由を認めることは、とうてい許されない』という点にある。そして、『教師間における討議や親を含む第三者からの批判によって、教授の自由にもおのずから抑制が加わることは確かであり、これに期待すべきところも少なくないけれども、それによって右の自由の濫用等による弊害が効果的に防止されるという保障はなく、憲法が専ら右のような社会的自律作用による抑制のみに期待していると解すべき合理的根拠は全く存在しない』と判示している点からしても、「各教員の具体的にどのような教育をするかは自由な教育活動にまかされるべきであり、本件システムの如く、具体的な教育内容まで評価者である校長の指揮が入る事は違法である」（訴状 21 頁 12～14 行目）とする原告らの主張が認められないことは明らかである。

（5）本件システムが教育基本法旧 10 条等に違反するとの主張について

原告らは、本件システムは全部改正前の教育基本法 10 条及びその論理的前提となっている憲法 23 条、26 条に違反していると主張する（訴状 21 頁～22 頁）。

しかし、既に述べたように、教育公務員である府立学校職員及び府費負担教職員に対して地公法が定める勤務評定制度及び自己申告制度を適用することは、何ら教育基本法の旧 10 条 1 項及び 2 項に違反するものではない。

また、同法旧 10 条 1 項、2 項は既に全面改正されており、全部改正後の同法 16 条 1 項の解釈において、本件システム及び自己申告制度（自己申告票の作成提出義務）が同条項に違反すると解することはできない。

したがってまた、本件システム及び自己申告制度は、何ら憲法 23 条、26 条に違反するも

のではない。

原告らの主張は失当である。

(6) 本件システムが学校教育法 28 条 3 項に違反するとの主張について  
原告らは、学校教育法 28 条 3 項が「校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する。」と規定し、戦前の校長と他の教員の間にもみられた権力的指揮命令関係を撤廃していることをみれば、本件システムはこの関係でも違反であると述べているが(訴状 22 頁 19~22 行目)、趣旨が不明である。

既に詳述したように、本件システムは、地公法 40 条 1 項に基づく勤務成績の評定制度を兼ね備えた人材育成システムとして制定されたものであり、育成(評価)者としての校長の役割も、また、校長自身が被育成者でもあることも、既に述べた規則等により制度上明定されており、本件システムが権力的指揮命令(趣旨が不明であるが)について定めているとする原告らの主張が誤りであることは明らかである。

なお、府立学校職員及び府費負担教職員も地方公務員である以上、地公法 30 条ないし 38 条に定める服務に関する規定を遵守しなければならないことは当然であり、特に同法 32 条は「職員は、その職務を遂行するに当って、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に従わなければならない。」と定め、地方公務員が上司の職務上の命令に従うべき義務を定めているが、これをもって「権力的指揮命令」と解するのは、明らかに失当である。

(7) 本件システムが教育基本法旧 6 条 2 項に違反するとの主張について  
原告らは、教育基本法旧 6 条 2 項を根拠に、教員の身分は尊重され、その身分や待遇には特別な保障がされなければならないと述べ、本件システムによる自己申告の強制と自己申告をしないことを理由として昇給停止や勤勉手当における不利益を課すことは教員の特別身分保障と適正待遇規定に違反すると主張する(訴状 23 頁 9 行目~24 頁 1 行目)。しかし、全部改正後の教育基本法 9 条 1 項及び 2 項は、それぞれ「法律に定める学校の教員は、自己の崇高な使命を深く自覚し、絶えず研究と修養に励み、その職責の遂行に努めなければならない。」「前項の教員については、その使命と職責の重要性にかんがみ、その身分は尊重され、待遇の適正が期せられるとともに、養成と研修の充実が図られなければならない。」と定めており、教員の身分の尊重及び適正待遇の要請が、その使命と職責の重要性に鑑みて、教員が絶えず研究と修養に励み、職責の遂行に努め、及び養成と研修の充実を図ることと表裏一体であることを規定している(なお、同法旧 6 条 2 項の趣旨も同様である。 )。

しかるところ、本件システムは、改正後の同法 9 条 1 項、2 項の精神に則って、教職員の意欲、能力、資質の向上、学校の活性化、教育活動等の充実を目指し、教職員のより積極的な職責の遂行を全うするために定められた制度であり、本件システムにおける自己申告制度(自己申告票の作成提出)も、保護者、地域社会の願いである、教職員一人ひとりの主体的・自主的な目標設定に基づく意欲的な教育活動、資質能力の向上、職責の遂行を促すためのものである。

したがって、本件システムが教育基本法旧 6 条 2 項に違反するとする原告らの主張は、旧の同条項はもとより、改正後の同法 9 条 1 項、2 項の規定に照らして、その法の精神に反することは明らかである。

なお、教育公務員に関して特例を定めた教育公務員特例法には、教育公務員に対する勤務評定制度及び自己申告制度の適用を除外したり、教育公務員の勤務評定結果をその昇給や勤勉手当の成績率に反映させることを禁じたような規定は皆無である。したがって、教育公務員について、一般職の地方公務員と同様に、地公法に定める勤務評定を実施し、かつ、給与条例等の規定に基づき、その評価結果を昇給や勤勉手当の成績率に反映させることは、何ら違法ではない。

(8) IL0・ユネスコ教員の地位に関する勧告に抵触との主張について  
IL0・ユネスコ教員の地位に関する勧告は、道義的に尊重されることがあるのは別として、

国内法的効力は全くないことから、本件システムの適法性に関する法律判断の基準になり得ないことは明らかである。

したがって、本件システムが上記「勧告」に抵触するか否かはともかくとして、上記勧告に抵触することを理由に本件システムが違法であるとする原告らの主張は、それ自体失当である。

## 2 訴状請求原因第7「自己申告票提出義務の不存在と強制的違法性」の項の主張に対する反論

### (1) 本件システムによる勤務評定制度及び自己申告制度の適法性

既に述べたとおり、本件システムによる勤務評定制度及び自己申告制度は、任命権者である府教委が地公法40条1項、地教行法46条に基づきその合理的な裁量を行使して制定した適法なものであり、何ら違法性は認められない。

また、本件システムによる評価結果を教職員の昇給の取扱い及び勤勉手当の成績率の取扱いに反映させることも、地公法14条、24条3項に基づき、人事院の勧告・報告並びに府人事委員会の勧告・意見に従って改正された給与条例等の根拠に基づくものであり、もとより適法である。

原告らは、「本件システム及び本件システムによる評価に給与の昇給額及び勤勉手当額を連動させる制度は違法といわざるをえない。」と主張するが(訴状26頁6、7行目)、いずれも法的根拠を欠く主張であることは明らかである。

### (2) 原告らが主張する一例について

ア 原告らは、某高等学校長が立てた、「近大40名以上、関関同立10名以上、センター試験受験者80名以上、懲戒件数を1桁に抑える」旨の目標について「学校の教育現場はこの校長の立てた目標は非現実的であるばかりか、一つの学校の全ての教員がこの偏った校長の目標にしばられ、かつ、しばられた目標の結果達成により給与に差別が生じるとなると、極めて偏頗な教育が行われるようになるという形は容易に推定できる。この偏頗な教育の結果の被害者は生徒であり、生徒の教育を受ける権利は侵害されていると考えられる。そのことを自覚した教員は、この校長の立てた目標に沿う自らの目標を立てる事はできないし、ましてや、それを自己申告することなど正に良心に反する行動を命じられることを意味することになる。」と主張する(訴状26頁19行目～27頁1行目)。

しかし、上記主張は、誤解に基づいている。

校長が教職員に提示する学校としての目標には、学校教育目標、経営目標等のほか、これらを踏まえた、各学年団の目標、教科グループの目標、校務分掌に関する目標その他の組織目標があり、このうち学校教育目標・経営目標等については、府立高等学校では、校長に対し大阪府立高等学校等の管理運営に関する規則(乙第14号証)5条2項により毎年学年始めに府教委に報告することが義務づけられている事項、即ち学校経営の重点、教科指導及び生活指導(特別活動を含む。)の重点、健康管理と指導の重点、教員の研修計画、校務分掌その他の事項によって表されるが、その他の組織目標についても、それぞれの集団において学校教育目標等を踏まえて検討された上、校長の承認の下に決定され提示されることになる。そして、個々の教職員は、これら学校教育目標その他の組織目標に基づいて、自己の個人目標を設定した上、校長との目標設定面談を通じて、相互理解を深めた上で、個人目標を確定し、当該教職員は1年間を通じてその日標の達成に取り組むことになる。

このことからみれば、教職員が個人目標を設定するための前提となる学校教育目標その他の組織目標は、決して偏頗なものではない。仮に原告らが主張する上記事例が事実であるとしても、学校教育目標がそれに限定されることはない。個々の教職員は、自己申告票の提出及び校長との面談において、校長が学校教育目標とした上記事例の目標とは異なる目標を設定したり、あるいは、上記事例の目標が含んでいる課題を分析してより

具体的な個人目標を設定することも可能である。そして、現実には考えられないが、万一、当該校長があくまで上記事例の目標の範囲に限定した個人目標の設定に固執する場合は、教職員において提言シートを作成提出して、校長の学校教育目標の設定提示に対して意見を述べることもできるのである。

イ 原告らは、上記事例をもとに、「この一例を見ても、本件システムが学校教育を偏った教育実施の場にかえてしまい、生徒や教員の教育に対する諸権利を侵害することが明らかである。したがって、自己申告する義務はないし、その強制は違法である。」と主張する（訴状 27 頁 2～4 行目）。

しかし、原告らの上記主張は、個人目標の設定（自己申告票の作成提出）、校長との目標設定面談等において、教職員が自ら主体的・自主的にかつ意欲的に取り組むべきことを看過し、合理的理由もなしに、本件システムに対して否定的な見方に終始していることを示しているにすぎない。

本件システムによる勤務評定制度及び自己申告制度が生徒や教員の教育に対する諸権利を侵害するものでないことは、前述した府立学校職員及び府費負担教職員全体における自己申告票の提出状況及び評価結果の統計的に妥当な分布を見れば、明らかといえる。

（3）本件システムが管理強化システムであるとの主張について

原告らは、「いずれにしても、校長の一方的方針で、多様な教育を支えることはできない。これらの目標が職員会議の中で民主的討論から全ての論点を抽出した上で多面的で多様な包括的諸活動を支えられるような形で立てられたとすれば、学校教育という共同活動共同責任によって担う教育を育てていくことは可能と考えられるが、本件システムはトップダウン式目標設定とそれに各教員を従わせるという形をとっている管理強化システムであるから、教育の特質に反する結果をもたらすのである。」と述べている（訴状 27 頁 5～11 行目）。

しかし、本件システムが教職員の能力・資質の向上を目指した人材育成システムを兼ね備えた勤務評定制度及び自己申告制度であり、任命権者である府教委が地公法 40 条 1 項、地教行法 46 条に基づいて、その合理的な裁量権に基づいて定めたものであること、その評価までの仕組みも一般の人事管理手法に則った適正なものであること、人事院勧告においても、国家公務員について同様の勤務評定制度及び自己申告制度の制定を検討すべきであるとしていること（乙第 20 号証の別紙第 3 の 9 頁及び 10 頁参照）等に照らせば、本件システムが適法であり、かつ、教育の特質にも何ら反するものでないことは明らかである。

原告らの主張は失当である。

以 上