

平成22年(行ノ)第10号

自己申告票提出義務不存在確認等請求上告受理申立事件

上告受理申立人 ○ ○ ○ ○, 外103名

相手方 大阪府, 外14名

上告受理申立理由書

平成22年4月28日

最高裁判所 御中

上告受理申立人ら訟代理人弁護士 冠 木 克 彦

同 弁護士 武 村 二三夫

同 弁護士 中 島 光 孝

頭書事件について、以下のとおり上告受理申立理由書を提出する。

目次	2～3
第1 はじめに	4
第2 他事考慮に基づく「本件システム」の導入	
1 はじめに	5
2 「最終報告」における制度設計の基本原則	6
3 「最終報告」の原則と「本件システム」実施における実態の乖離	10
4 「本件システム」導入は他事考慮による教員支配の完成である。	27
第3 原判決には憲法第23条の解釈の誤りその他憲法の違反がある。	
1 憲法23条に関する原判決の判示	28
2 最高裁学テ判決と憲法第23条の教授の自由	30
3 「本件システム」の問題点	32
4 結論	35
第4 原判決には憲法第26条の解釈の誤りその他憲法の違反がある。	
1 憲法26条に関する原判決の判示	36
2 憲法26条の教育を受ける権利の意義	37
3 学校教育目標が現実の個別の子どもの状態を反映していないこと	40
4 教育目標の固定化と子どもに対する柔軟な教育実践の阻害	42
5 集団の協働作業の切捨て	44
6 業績評価がなされにくい側面の切捨て	45
7 結論	45
第5 重要事項を含むと認められる法令違反	
1 はじめに	45
2 法令に関する原判決の判断	46
3 教育基本法16条違反	50
4 学校教育法37条4項違反等について	69
5 結論	75
第6 原判決には憲法31条の解釈を誤った違法がある。	76

第1 はじめに

1 原判決は本件「評価・育成システム」(以下、「本件システム」という)に違憲性・違法性は認められないとして上告受理申立人(以下、単に申立人という)らの請求を棄却した。第1審判決とともに原審判決はその争点となっているほとんどの重要な項目に対する判断において「裁量権の範囲」として合憲判断をしている。

しかし、「本件システム」のその出発点となった「教職員全般の資質向上方策について」(教職員の資質向上に関する検討委員会最終報告 乙3)(以下、「最終報告」という)はその名のとおりに「教職員の資質向上方策」つまり「資質の育成」をその目的としている。教職員の資質の育成とその向上は、即ち、子どもの学習権を充実させ子どもの「教育を受ける権利」に役立つ方策であり、そのための諸施策が合理的であってなんら憲法や教育基本法、その他の法律に違反するものではなく、その目的に合致するものとして当然に適法である。

ところが、「本件システム」は「最終報告」を出発点としながら、その具体的な実施内容はそのすべてが勤務評定に資するためになされているとあって過言ではない。つまり、「評価・育成システム」との名であるが、「評価システム」である。

2 ここに「最終報告」の出発点から「本件システム」の導入の過程ですりかえが行われたと判断せざるをえない。導入された「本件システム」はこれまで詳しく主張したように自己申告票の提出を強制し、「育成(評価)者」とされる校長との1対1の面談を通じてトップダウン式の上意下達教育行政者である校長による教員支配構造を作りあげ、その構造を強制するシステムとして給与反映と自己申告票不提出者に対する昇給停止という強力な強制力によって完成させた。

つまり、「育成」を看板として「教員支配」を完成させるという「本件システム」の導入における制度設計において教員支配をその実質的目的とするという「他事考慮」がなされた制度として完成された。

3 原判決は「本件システム」が他事考慮による制度であること、つまり、制度導入者である大阪府教育委員会がその裁量権に基づいて導入した「本件システム」の制度がその裁量権を逸脱して他事考慮に基づいて導入された制度であるという事実を誤認し裁量権に対する重大な法令解釈を誤り「本件システム」の合憲合法という誤った判断を行ったのである。

4 「本件システム」に対する事実誤認、法令解釈の誤りにより、「本件システム」を合法と判断した結果、原判決は「本件システム」をそのまま適用したため、自己申告票の提出を法的義務と判断し、不提出者に対する昇給停止制度を合法と認めた結果、申立人ら教員の教育の一定の自由を侵害し子どもの学習権を侵害する憲法に違反する解釈を行い、教育基本法や学校教育法等の重要な法令解釈の違反を行っている。

5 この憲法に違反する判断は「本件システム」が他事考慮に基づく制度であるにもかかわらず裁量権に関する判断を誤り「本件システム」をそのまま適用した結果申立人らの昇給停止という不利益についても適正な手続によらない権利の侵害として憲法31条に違反するにもかかわらずその判断を誤った。

以上について、以下詳細に論ずるものである。

第2 他事考慮に基づく「本件システム」の導入

「本件システム」は制度導入時に教員支配という「他事考慮」による制度に転化させられた違法裁量により作られた制度である。

1 はじめに

(1) 「本件システム」はその実施における「趣旨」(「評価・育成システムの実施に関する規則」(規則12号、13号))はいずれも「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」と規定している。そして、この制度を説明しその手続等の詳細を定めた「手引き」①においては、本制度の「趣旨」として「教職員の意欲・資質能力の一層の向上と学校の活性化を目指して」と記載して説明している(乙12)。

そして、本件制度導入にあたって、その目的や趣旨及び諸原則を研究してまとめた「教職員全般の資質向上方策について」(教職員の資質向上に関する検討委員会最終報告 乙3)(以下、「最終報告」という)においても、その記載の全編を通じて「資質向上方策」「学校活性化」の目的のための方策が論じられており、この「最終報告」と前記「規則」の「趣旨」も一致している。

即ち、もっぱら「本件システム」の目的は教職員の資質向上方策であり、教職員の育成が目的となっている。

(2) ところが、現に作られて制度として導入された制度内容を見ると、教職員の育成になり得る制度保障はほとんどなく、もっぱら「評

価」のための制度であるとともに、給与反映を通じてもっぱら教員支配をなしうる制度に転化されている。

- (3) つまり、「本件システム」は地方教育行政の組織及び運営に関する法律第46条の規定に基づいて制定された府費負担教職員の勤務成績の評定は大阪府教育委員会の計画の下に市町村委員会が行うために大阪府教育委員会の定めた規則第13号、もしくは、地方公務員法第40条1項の規定に基づいて大阪府教育委員会が行う大阪府立学校の教職員の勤務成績の評定のために定めた規則第12号に基づき実施されているが、これらはいずれも大阪府教育委員会の権限に基づく裁量権によって制定されているが、同裁量は当初の目的や趣旨に規定された教職員の「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」目的を大きく逸脱し、教員に対する行政的支配及び教育支配を目的とする他事考慮による制度として導入されたものであって制度設計の裁量権逸脱によって無効である。

原判決は「本件システム」の制度が他事考慮に基づく違法な制度であることを事実誤認により見誤ったがため各法律判断において、憲法23条、26条に違反し、教育基本法16条1項、学校教育法37条4項に加え、ILO、ユネスコ勧告に違反し、地公法40条及び地教行法46条に違反する判断をしており、破棄は免れない。

2 「最終報告」における制度設計の基本原則

(1) 「最終報告」の目的は「資質向上方策」

まず、「最終報告」の表題自体が「教職員全般の資質向上方策について」となっており、「はじめに」の項目では「教職員の資質能力は、共通の目標に向かって、それぞれの個性を生かしながら、協力し合い、日々の教育活動を進める中で、相互に啓発され、磨かれ、高められる。すべての教職員がやりがいをもって、意欲的に教育活動に取り組んでいる学校は、子ども達にとっても魅力ある学校であり、子ども達が生き生きと活動する学校である。

すべての学校が、子どもにとっても、教職員にとっても魅力ある学校となることを願い、ここに教職員全般の資質向上方策を『最終報告』としてとりまとめた」と述べている。

そして、「終わりに」の項でも「検討委員会では、教職員一人ひとりが地域社会の中で、学校教育を担っていることに誇りと生きがいを持ち、職務に意欲的に取り組み、学校が府民の信頼と期待に応えていくことを願い、ここに、教職員の資質向上方策についての『最

終報告』をとりまとめた。府教育委員会として早急に具体化を図られることを要望する。」となっており、全編教職員の「資質向上方策」が「最終報告」の趣旨である。

(2) 資質向上方策の基本的考え方

a 相互評価・相互啓発

ここでは学校全体のパワーアップに向けた基本戦略が述べられ、その学校のパワーアップを目指した人材育成システムを述べている中で強調されていることは、まず意欲・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、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」と述べ、教職員自身の自己評価が重要との指摘においても「教職員の意識改革をもっとも促すのは、子ども・保護者、地域住民や同僚教職員からの声であり」と述べ、必ず「同僚教職員」との関係性を指摘している。

b 相互に関連した目標設定

人材育成システムの基本となる「目標による管理」においても「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」と指摘して集団とのつながりを重視している。そして、『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。」と述べ、「同僚教職員など他者の意見」が入ってくる形を述べている。

(3) 学校活性化のための評価・育成システムの基本的な枠組み

a 校長の定める学校教育目標の定め方

主体的な目標の設定の項においては、まず、校長の定める学校教育目標等の策定と提示の表題の下に「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提示することが重要である。」と述べている。

b 各教員の目標の定め方

各教員が定める目標設定では「目標は現実的に設定し得る数とし、特定の業務に偏らないようにしなければならない。また、目標に設定されなかった他の業務がおろそかになることがあってはならない。」と指摘し、さらに、「単年度では目標の達成が困難な中・長期的な課題に対しても、積極的な取り組みがなされるよう、最終的な目標達成に向けた、当該年度ごとの到達段階を目標として設定する。」との原則を出している。

c 面談における「挑戦的目標」の取り扱い方と集団面談の工夫

次に面談については、各教員が掲げる目標について「きわめて挑戦的な目標は、たとえ達成できなくとも、高く評価し、意欲的な取り組みを促すとともに、職場の活性化に結びつけていく必要がある。」とか「面談は、個別面談を基本とするが、教職員間の相互理解・相互啓発を促すため、分掌や学年・教科等集団で行うなど、学校の特性を活かして工夫することも考えられる。」と述べている。

d 目標達成に向けての取り組みの仕方

「教職員は、同僚教職員と連携・協力しながら、役割として与えられたすべての業務を遂行するが、特に、重要度・優先度が高いとして目標設定した業務については、子どもや保護者、同僚教職員等に意見を求め、自己点検を行いながら、目標達成に向けた取り組みを進める。」と述べている。

また、校長が個々の教員の目標を達成するために「他の教職員の協力もも得ながら支援を行う」とも述べている。

e 教育活動等の充実・改善、資質能力の向上のための評価の原則

ここでは「子ども・保護者や同僚教職員等の」意見を踏まえた自己評価が表題として掲げられ、また、面談について「面談は、目標設定面談同様、個別面談を基本とするが、教職員の状況に応じて、分掌や学年・教科等集団で面談を行うなど、学校の特性を活かして工夫することも考えられる。」などと述べている。

「評価方法・内容」のところでは「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。」との原則を述べている。

(4) 「最終報告」の性格

a 以上「最終報告」の特徴的な記述を指摘したが、「最終報告」はあくまで「資質向上方策」を述べ、そこにおける「評価」についても給与反映の話などは一切でてこない。むしろ、

ここでの「評価」をみていると真に教員の仕事について自己と第三者との意見で一定の評価をもらって、反省と方針における工夫や努力の糧にする形で述べられているが、給与反映という「金銭」による「差別」の話が絡むと全くかかる「評価」の純粋性などふきとんでしまう。

b 「最終報告」の段階ではあくまで人材の「育成」であって、「評価」も「育成」のために必要なかぎりでの「評価」という位置づけで明確であって、「育成」を離れた勤務評定という行政目的の秩序の臭いはほとんど感じさせない。

学校教育目標の設定も、教員集団の議論の上で校長が定める書き方であるし、あくまで、教員間での協力・協働によって共通の目標と努力がなされる中での教員資質の向上が語られ、学校教育の本質ともいべき教員間の「協働性」が常に語られ、常にこの協働性を前提としてすべての問題が検討されている。

c ところが、次に詳しくみるように、現実に導入された「評価・育成システム」は「育成」という課題など完全にふきとんでしまって、もっぱら、教員個人をばらばらに切り離して、協働性を破壊した上で、校長を頂点とするトップダウン式の教員に対する支配構造を作り上げ、その各学校の支配構造を、今度は教育長を頂点とするトップダウン式各学校への支配構造を作り上げる形を形成している。

d なぜ、このような事態になっているのかが本件における最大の問題であり、教員の資質の向上、人材の育成というのは全くの「飾り文句」におとされ、実質はトップダウン式の教員に対する行政的支配機構が形成されている。大阪府教育委員会は、「最終報告」を得て、表面的な形だけ「教員の育成」を掲げてその内実を完全な勤務評定としてのみ作り上げることを知りながら、むしろ、そのことを実質的な目的として、本件システムを作り上げて実施したのである。

この「最終報告」の原則と現実に導入された「本件システム」の実態の乖離を次に詳しく検討する。

3 「最終報告」の原則と「本件システム」実施における実態の乖離

(1) 「資質向上方策」としての効果があるか否か

相手方大阪府は2002年7月に出された「最終報告」に基づき「評価・育成システム」の制度設計を行った。そして、2002年11月から府立高校教職員、市町村立小中学校教職員に対して評価・育成システムの試行実

施を行った。2002年11月から2003年3月は自己申告と面談を中心に評価を行わない試験的实施、2003年度にシステム全体の試行実施を行った。この時行われたのは、人材育成システムとしての評価・育成システムの試行である。このシステムが勤務評定とされることは予告もされず、勤務評定として適当かどうかの試行として行われたのではない。

2004年2月に大阪府ははじめて「評価・育成システム」について教職員に意見をアンケートの形で聞いた。このアンケートは府立学校教職員及び府費負担教職員36825人に対して行われ、48.1%にあたる17731人が答えた。結果は2004年3月に『「教職員の評価・育成システム」試行実施のまとめ』として公表された。そのアンケートの中で「本件システム」は「教職員の意欲・資質能力の向上、教育活動等の充実、学校の活性化に役立つかどうか」という設問では47.4%の人が「役に立たない」と回答している。この結果は甲第14号証の高谷論文56頁でも紹介されている。

「試行実施のまとめ」に現れた教職員の意見は、「最終報告」を受けて大阪府が行ったシステム設計が当初の人材育成システムの構想とは全く違うものとなり、資質向上のシステムとして効果が無く、教職員にも受け入れられないものであることを明確に示した。

上記アンケートの段階はまだ給与反映がなされていない時期であり、給与反映がなされた現行システムの実施についてのアンケートは大阪府は実施していない。給与反映がない段階でも47.4%の人が役に立たないと回答している制度を強行実施する理由はなかったにもかかわらず、給与反映をさせて実施されることになった。

(2) 「資質向上方策」と「給与反映」による影響

a まず、重要な事実、相手方大阪府は「本件システム」について給与反映をした後についてのアンケート調査を実施していない。これは意図的に調査結果が「本件システム」に対する反対意見で圧倒されることを予想して一切調査をしようとしていない。

そのため、本訴訟の訴訟団としてアンケート調査を控訴審の段階のごく短い期間で実施した結果が甲第106号証である。このアンケートはなんとか控訴審での提出を願って短期間で行ったためその回答者は229名であるが、圧倒的多数者が本件システムに反対していることが明らかとなった。①廃止を望む

64.8%、②給与反映廃止を望む70.3%、③資質向上に逆効果38.4%、④学校活性化に逆効果41.0%という結果である。

そして、その後もアンケート調査を継続して甲第113号証として「評価・育成システム」についてのアンケート調査(府立高校用)集計結果報告書を提出する。この集計結果を以下「アンケート結果」という。

b まず、理論的に、「資質向上方策」にその評価結果に基づく序列づけをして給料に差をつけて支給するという方法(以下、給与反映という)は資質向上に役立つかどうかを検討する必要がある。

特に「本件システム」では、資質向上策を担うべきとされる「育成者」と、評価をして給与額決定の序列を決める「評価者」が同一の校長であることから、「育成」と「評価」が対立したり矛盾したりすることがないのかが検討されなければならない。

しかし、重大なことは、この問題になりうる最大の焦点について、「最終報告」のような学識者も入った第三者委員会での検討結果もなければ、実施する前の「試行」もなされていない。したがって、今なお、公には給与反映で行った「評価・育成システム」についての「合理性」や「効能」等は一切なされていないのである。唯一できた資料としては本件訴訟団の行った甲第113号証の「アンケート結果」だけであるが、このアンケート結果をみると、75.1%の人が廃止を求めている。「このシステムが良い」と考える人はなんと0.4%であり、「基本的には良いが改善すべき点はある」と考える人8.2%を加えても8.6%にしかない。

c 学者による鑑定意見書(甲88)は教員の特殊性を論じ、以下のように述べている。

「(3) 教員の資質向上のために、目に見える成果を定めその達成度によって給料額を定める制度は効果をあげるものか否か

成果が待遇に反映される成果主義が従業員の士気向上に結びつく例がまったくないわけではない。

第一に、教育の成果は短期間であがるものではない。本件システムでは一年間を期間として達成度を測定しているが、このようなシステムにおいては、一年以内で達成可能なものに目標が偏ることになりがちで、長期的視点を失わせる。短期的に成果が上がりにくいものは優先順位を下げられる。つまり校長が設定する学校教育目標とは別に、システムそのものが個々の教員の設定目標を誘導する効果を持っている。

第二に、教育の成果は可視的なものばかりとは限らない。子どもの発達成長は時間を経る中で浮かびあがってくるものである。教師が自らの教育活動の達成度をふりかえることは重要だが、客観化という名のもと可視化される指標にこだわると、数値化しにくいものは優先順位をさげられる。これもまた、成果主義のシステムそのものが個々の教員の設定目標を、ひいては教育活動の方向性を誘導する効果である。

第三に、原資が拡大しないところでは成果主義は士気の向上をもたらしにくい。努力が利潤の増大となって原資の拡大につながるところでは、拡大した部分を成果に応じて配分する分には組織構成員の士気は下がらない。しかし原資が固定されているところに成果主義を導入すると、傾斜配分するためには必然的に相対評価を採用せざるをえなくなる。これでは全体の成果を向上させようという協働性は生み出されず、むしろ構成員間の分裂的競争を生む。

第四に、評価を待遇に連動させる査定とすると、原資が固定された状態では相対評価を導入せざるをえず、「調整」が必要となる。この「調整」は予算配分の都合で行われるものなので、待遇は評価結果を正しく反映したものにならない。これが評価過程の透明性を損ね、制度への信頼を低下させる。

第五に、査定としての効果と資質向上としての効果を同一評価制度内で行うことは困難である。教師が職務を遂行するには専門的自律性を発揮できることが必要であり、それには身分・待遇の安定が必要である。校長が設定した学校教育目標の枠内で、達成度に応じて給料額を定めることは、教師の専門的自律性を制約し、教育活動を実質的に誘導・規制するものである。」

以上、証拠に基づく認定は「資質向上方策」として効果は存在していないと断定せざるをえない。

(3) 資質向上方策の基本的考え方

- a 「最終報告」ではこの項目の中で一つは「相互評価・相互啓発」をうたい、もうひとつは「相互に関連している目標設定」をあげている。いずれの場面でも育成は日常的な教育活動の中でなされていくこと、「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」を述べ、目標管理でも「個々人の目標が、相互に関連」と述べ、目標達成も「同僚教職員など他者の意見」を指摘している。
- b 甲第88号証の中田意見書でも資質向上に

ついて

「教育は集団的営みであり、さまざまな教育関係者の教育要求を組織化することで達成されるものである。したがって、そこで求められる実践的力量は、現場での協働の経験によって形成されることになる。教員に求められる資質には、専門的知識・技能のように個人に還元されるものも含まれるが、課題を共有し、協働で解決することによって、よりよい職務の遂行が期待される。

協働が不可欠である以上、同僚性や協働性を損ねるようなかたちで資質向上が行われるのは、むしろ本末転倒である。」と述べている。

- c 「最終報告」も中田意見書も教員の資質向上には教育現場における協働が不可欠であるとみている点は同一と考えられる。

そこで、「本件システム」が協働性を促進しているか否かであるが、従前も主張しているように、自己申告票の提出→校長との1対1の面談(=密談)→個人プレーへの傾斜→評価によるバラバラの個人への分解が「本件システム」によってもたらされている。

- d 甲第113号証の「アンケート結果」をみると、広範な教員がこの協働性を「本件システム」が破壊していることを以下のとおり訴えている。

<アンケート結果> (甲113 13~15頁)

2> 自分の能力に応じて、伸びやかに助け合いながら、「教育」という結果のすぐに見えてこない大事業にたずさわって来たが、ここ数年は伸びやかさや助け合いが失われていつている。

4> 上にへつらう教員がふえ、自分で考える教員がやる気をなくすだろうと思われる。

6> 教育の最も大切なことである「人への思いやり」を失い、自分の成果を最優先する教師が多数になる。それは必ず生徒に伝わり、弱肉強食の非常に生きにくい社会になるだろう。

15> 腹の探り合いのような職場、信頼感のない教師同士が健全な人間関係が築けなくて、生徒を力を合わせて育てていくことはできていない。

16> 仕事を正しく評価されない場合があるうえに、管理職にアピールするのがうまいが、生徒のことを考えていないような教員が増えて、本来きちんとした教員までやらなくなってしまう。学校現場をめちゃくちゃにするという影響が大である！！

17> 仕事の個別化、職員の階層性を促進し、

全体的な視野を喪失させる。長いスパンで、生徒の世界観にも影響してくるだろう。

19> 目立つことや外向きのことばかりが評価され、それをやりたい教員のツケが地道に生徒と向き合っている人に回っている。

22> 職員間の助け合いが減る、管理職の受けの良い言動に走る人が出てくる、目立たない地道な仕事をしている人のやる気がそがれる、困ったことをオープンにしにくい状況になる、生徒にとっての最善ではなく、評価のための最善が優先になる、など多くの弊害一が考えられます。管理職にとっても評価はストレスなのではないでしょうか？

23> ぱっと成果が単年度で出ることや対外交渉的な仕事などアピールしやすい仕事に教員が飛びつきがちになり、地道な本来教育活動として大切なコツコツと生徒や学校を支える地味な仕事に注ぐ力、力を注ぐ人が相対的に減る気がします。育成シートなど書類の体裁を作るために貴重な仕事の時間が奪われてもったいない。

26> 目立つことをする→和がみだれる→全体として負の効果。

32> 教職員の意欲が奪われて行くように感じている。また、教育は協力と共同が大切であるが、それが損なわれていくのではないか。一刻も早く、これを廃止することを希望する。

34> お互いの弱い部分を助け合い、チームとして仕事をしていくことが困難となる。弱さを見せることが「評価」につながる恐れがあるからだ。生徒の方を向いて仕事をしなくなり、管理職の方を向いて仕事をするだろう。学校が生徒のためのものではなく、管理職のものにならないか心配。

35> もの言わない教師の増加。体制にさからわない生徒をつくる。

36> この制度を導入して教職員が働きやすく、モチベーションが向上していくような職場になったのであろうか？ また、これにより生徒が希望を持ってかがやくような学校生活をおくれるようになったのであろうか？

38> 「打ち上げ花火」的な提案が増えている。アイデアの提案だけして、段取りは考えていない、とか、自分は言い出すだけで、負担は回りに押しつけてくる、等々。

42> 上の方（管理職や府教委）にばかり気を使い、教師集団のまとまりが分断され、それが生徒にも影響をもたらす。「思想・信条の自由」などの憲法の理念を身をもって教えることができず、生徒たちの人権が脅かされる。

46> AやSの人にしんどいことはやっとなり、団結は失われて、教育力は減退する。

48> 良い所を見ず、出来なかった事ばかりがクローズアップされる→意欲の減退→生徒との関わりにおいて良いパフォーマンスはない。
51> システムは学校そのものを崩している。評価 S・A を受ける人は少数で多くの人々は B 以下で給与を下げられている。みんな意欲もなくしている。「給与引き下げシステム」と名を変えてはどうか？

52> 自分さえ良ければと思うようになる。教職員は一層、作文に力を尽くし、管理職の顔色を見るようになる。子どものことは二の次である。

53> こういう評価システムが企業では見直されているのに、全く時代遅れもはなはだしい。上辺だけの仕事しかしない教員が増え、じっくり生徒に向き合わない人が増えている。今現在、既に悪影響が出ている。

56> 教員のやる気をそぎ、分断をもたらす。そもそも、校長教頭の2人で、50人以上の評価をするのは不可能。

58> 教育は、新製品の開発やイベントの企画とは質の異なる業務である。かかる「システム」のために個人個人の思いつきスタンドプレーが乱立し、一つ一つはそのどれもが言われればうなずかざるを得ないごもつともな思いつきなので、現場にはゴミのような雑務があふれ返っている。

60> 派手なパフォーマンスをするものが、校内で重宝され、相対的に地道な教育活動をする者の評価が低くなる。こうした状況が続けば、誰もがパフォーマンスをしたがり、本来必要な生徒指導をする者が少なくなり、結果として学校があるのではないかと危惧する。職場の中でパフォーマンスをする者が浮いてしまう可能性もあり、職員間がぎくしゃくしてしまう。

64> 学校の運営は教職員の協力の下で、全体として実施していくものであるのに、校長は勝手に学校目標をつくり、それにそって各教職員がバラバラに活動していくようにしているので、有害である。

e 以上のように、「資質向上方策の考え方」や「方法」における最も重要な「協働性」について、「本件システム」がこれを破壊している事実が明らかである。本件訴訟の中で「協働性」が促進され発展しているという証拠が提出されたことはない。協働性が破壊されている証拠ばかりであり、「本件システム」は教育現場における最も重要な教育資源を破壊しているのであって、何ひとつプラスをもたらしていないことが明らかである。

f 「相互評価」「相互啓発」が、「本件システ

ム」の下でできているか否かの点は、「本件システム」導入により困難となっている。

甲第23号証の〇〇〇〇陳述書は、担当したクラスにおける子どもの抱える課題が大きくクラス担任だけでは対応が難しい職場の状況を、本来であれば「相互評価・啓発」という協働作業で解決すべきところ、「評価基準」の「保護者との意思疎通がうまくいかなかった」という項目を意識して、困難な状況を「隠す」ことになってきていることが語られている。

つまり、「最終報告」では「育成」を目的にしているので「相互評価」「相互啓発」が望ましい状態として推奨されているのに、「評価」のためにできない状況が出ている事実が証明されている。ここでも、「本件システム」が「最終報告」を否定する結果をもたらしている。

g 次に「相互に関連した目標の設定」も「最終報告」では推奨されている。しかし、かかる事実は全く現存しない。そもそも、各教員は自らのたてた「目標」を他の教員に明らかにして協力関係に入るという事実はまったくない。

甲第113号証のアンケートで「あなたの職場では、教職員同士が互いに『目標』を知っていますか？」の設問に対し回答は「ほとんど知らない」22.9%、「全く知らない」66.6%（甲113 19頁）となっている。

この原因は、「本件システム」では面談は個別面談であって校長と教員との1対1のいわば密談であって、他の教員は知るよしもない。「密談」形式にされているのが「本件システム」の実施形式であり、どの学校においても各教員の目標を全体に明らかにしているところは存在しない。

従って、「最終報告」が推奨する「相互に関連した目標の設定」は存在しない。

ここでも、「本件システム」は「最終報告」が目的とした「資質の育成」を目的としているのではなく、もっぱら「評価」を目的とし、実態として「評価」のみを目的としていると言って過言ではない。

そして、この「評価」のみを目的として作られた形式が次の項目において述べる教員支配を真の目的として作成されたがために「最終報告」を完全に裏切る制度設計がなされたのである。

h 以上のように(2)(3)の夫々において「最終報告」が目的とした「資質向上策」が「本件システム」でどのようになっているかを検討したが、「本件システム」では「最終報告」

が「資質向上策」で必要と考えた「協働性」「相互評価」「相互啓発」が全く存在しない形式をとられていることが明らかとなった。

その原因は、教員単独の自己申告→個人面談→校長との密談による目標設定→校長による評価というこの流れが上意下達の支配構造を形成するからであり、このような「最終報告」を裏切る制度設計を大阪府教育委員会は意図的に採用して導入したのである。

(4) 学校活性化のための「最終報告」のシステム設計との乖離

a 校長の定める学校教育目標の定め方

(ア) 学校教育目標は、いかに「最終報告」が「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提示することが重要である」(乙3 8頁)と述べようと、かかる事実は存在しない。原判決があたかもかかる事実があるかの如くに認定する事は全くの誤りである。

(イ) 事実として「最終報告」記載の如くに学校教育目標が定められているとする書証は提出されていない。申立人側で入手しうる資料を甲第72号証の1～28（能勢高校職員会議録）、甲第96号証の3の1、2～97の佐野工科高校、阪南高校、四條畷高校、藤井寺高校、香里ヶ丘高校の各職員会議録、甲第99号証の1～3、甲第100号証の1～4、鳥飼小学校、摂津第二中学校、三稜中学校、今津中学校、玉出小学校、聖和小学校の各職員会議録として提出したが、いずれも、校長が教員集団の意見を聞いて学校教育目標を定めた事実がないことを証明しているし、証人〇〇〇〇は勤務校で「学校教育目標について検討するという会議はありません」（証人調書25頁）と証言している。

(ウ) 他に校長が地域住民の声を聞いているという手続の制度保障は定められていない。学校教育目標は校長が単独に専権として定めている。控訴審でも主張し証拠として甲第89号証乃至第95号証を提出しているが、大阪府立茨木支援学校（養護）長は、障がい者の学校で「障がいを改善・克服する」などという目標を決定し、教職員が批判し、何度も批判しても改めなかったという事実が存在する。つまり、この事実は校長が誤った目標を設定し、教職員が批判しても是正されないほど強力な「専権」を校長が持っていることを示している。（なお、原判決及び地裁判決は「学校

教育目標は学校教育計画の内容を基にして設定される」(地裁判決73頁)となっているが、山口証言は逆を述べており、明らかに誤りである。

ここで証明された事実は、「最終報告」の学校教育目標についての考え方が根本から覆っていることを示すとともに、教員に対する強権の支配を可能にする制度として設計導入されている事実を示している。

(エ) ここにおいても、「本件システム」は「最終報告」を裏切る制度設計をして導入していることが明らかであり、導入の段階で大阪府教育委員会は正に隠れた目的として教員支配を「本件システム」で完成しようとしていた事実を明らかに示している。

b 各教員の目標の定め方

(ア) 「最終報告」は各教員の目標の定め方として「目標は現実的に設定しうる数として、特定の業務に偏らないようにしなければならない。また、目標に設定されなかった他の業務がおろそかになることがあってはならない」「単年度では目標の達成が困難な中・長期的な課題に対しても、積極的な取り組みがなされるよう、最終的な目標達成に向けた、当該年度ごとの到達段階を目標として設定する」(8～9頁)と述べている。それ自体もっともなことであるが、「本件システム」導入によってかかる目標の設定などできなくなっている。

(イ) その原因は「評価」及び「評価に連動した給与反映」にある。まだ「評価」のみであれば目標に設定されていない業務もそこそこ評価されるであろうとか、仮に、評価されなくても別にこたえないとかありうるが、「本件システム」の「評価」は目標に書かれたもののみの達成度で「業績評価」をするわけであるから、目標に書かなかつたことも「おろそかにするな」といわれても、現実には「絵空事」である。しかも「評価」「給与連動」で結びつくわけで、少しでも給与に反映されるであろう事に熱心になるのは当然である。

なぜ、こんないびつな評価制度を作つたかという問題になるが、「自己申告させた目標について達成度を申告し自己評価をして評価者の評価を受けて給与を決定してもらおう」というこの流れと仕組みを完成させているからであり、なぜその「仕組み」を作っているかといえば、この形でこそ校長を中心とする管理者の教員支配がそれによってできるからである。逆に言うと、「最終報告」の如き「ゆるやかさ」を持つとこの「支配」ができないから「本件システム」の如き「ガチガチの仕組み」

に仕立て上げたのである。

(ウ) また評価は単年度であるから、「中・長期目標」など書いても見向きもされないし評価もされない。単年度で結論のでない目標は、つまり、単年度で校長の評価のでない目標であるから、「評価一給与」という決定による支配ができないから、このような「目標」を書いてこれまた「絵空事」である。

ここでも「本件システム」は支配構造を作るために「最終報告」を裏切っている。

c 面談における挑戦的な目標の取り扱い方と集団面接の工夫等

(ア) 「最終報告」は「きわめて挑戦的な目標は、たとえ達成できなくても、高く評価し、意欲的な取り組みを促すとともに、職場の活性化に結びつけていく必要がある」(10頁)と述べている。

この点も給与連動のない時代の、もっぱら「育成」のみを図るという段階での事であればかかっている内容を素朴に理解できるであろうが、各教員の自己申告が単独でかつ校長との1対1面談を通じて評価がなされ給与が決定されるという「本件システム」が実施されると全く「最終報告」が意図しなかつたであろう結果が現出している。

具体的な例は、甲第113号証に現れている状況を証拠にあげることができるが、その本質的内容を述べれば校長からよい思いや評価をもらおうと個人プレーのパフォーマンスが個々バラバラに現出し、協働関係自体が破壊されていく中で上記「最終報告」の趣旨は無残な結果をさらしている。

甲第113号証より指摘すると、

40> 成果ばかりを求め、じゃまな生徒を切り捨てたり、目立つ事ばかり行う教師が大幅に増えた。

52> 善良な普通のやる気のある人の意欲を根本的に削ぐ。しんどい事を実は避けるひとの評価が高いように思う。

53> 外向けに目立つことをして名前を上げようとする人が増えている。皆で協力、分担して地道なことにコツコツ取り組むことが最も大切なことだと思うのですが、そういうことが減っているように思う。

54> マスコミの注目するような派手なパフォーマンスがなければ、最上級の評価は得られない。しかし、現実の教育活動は地道な生徒指導が何より求められている。

58> 本来チームワークが大切な職場であるのに、個人プレーを評価しているため協力し合う気風がなくなってしまったから。

58> スタンドプレーする教師が増えた

19> 目立つことや外向きのことばかりが評価され、それをやりたい教員のツケが地道に生徒と向き合っている人に回っている。

23> ぱっと成果が単年度で出ることや対外交渉的な仕事などアピールしやすい仕事に教員が飛びつきがちになり、地道な本来教育活動として大切なコツコツと生徒や学校を支える地味な仕事に注ぐ力、力を注ぐ人が相対的に減る気がします。育成シートなど書類の体裁を作るために貴重な仕事の時間が奪われてもったいない。

38> 「打ち上げ花火」的な提案が増えている。アイディアの提案だけして、段取りは考えていない、とか、自分は言い出すだけで、負担は回りに押しつけてくる、等々。

40> 今までなら職会に出さずに配付していたプリント類が、職会の報告・連絡で出されるようになった。目立つようなそして目新しいことや仕事が首席等から出てくるようになった。数値目標・実績が大きな比重をしめるようになってきた。

49> 年度当初は自らの教育理念や過去の経験に照らし合わせて、仮に実現の可能性が高くなくても、大きな目標を掲げて一年間がんばりたいと思うが、大きな目標を掲げると、管理職がそんなものは実行不可能だとえらそうに口を挟むし、実際到達度が低いと評価が下がり、結局は無難で平凡な目標設定にならざるを得ない。又、評価を上げたいと思う教員が、生徒の教育に不必要な目標をやたらと設定して自分のために励むことになる。

58> 教育は、新製品の開発やイベントの企画とは質の異なる業務である。かかる「システム」のために個人個人の思いつきスタンドプレーが乱立し、一つ一つはそのどれもが言われればうなずかざるを得ないごもっともな思いつきなので、現場にはゴミのような雑務があふれ返っている。

60> 派手なパフォーマンスをするものが、校内で重宝され、相対的に地道な教育活動をする者の評価が低くなる。こうした状況が続けば、誰もがパフォーマンスをしたがり、本来必要な生徒指導をする者が少なくなり、結果として学校があれのではないかと危惧する。職場の中でパフォーマンスをする者が浮いてしまう可能性もあり、職員間がぎくしゃくしてしまう。

63> ひらめが多くなることは十分予想できる。生徒に目が向かず、対外的に「発表できるすばらしい」教育がたくさんになるでしょう。しかしその視線は生徒ではなく、管理職に向いている。悪い影響以外考えられない。

85> 新しいことをやって目立った人にS評価がつき、それを陰で支えた人はB評価。見えないところでも目立たないところでもたくさん教師が汗を流している。それをこのシステムは本当に本当にくみとって評価していると思っている人がいるのでしょうか？「縁の下力持ち」が日本人の美德であるように教育していた昔の学校教育はどこに行くのでしょうか？教師の現場が「自分からシャシャリ出て目立ってアピールしてこそ評価」になって、日本の国はどこに向かうのでしょうか？

(イ) この無残な結果の原因は「本件システム」が教育が集団的な協働関係の中でなされるという本質的特徴をないがしろにして、個人の自己申告、個人面談、業績は集団の成果の形ではなくあくまで個人の成果として、業績を中間項を排除して（集団の成果とみられても個人が目標をたてて結果が実現すれば他人の力が入っていても個人の成果となる）評価するという全くバラバラな個人に分解した結果である。

なぜ、個人に分解したかが正に行政的な上意下達という支配を行うためにもっとも好都合であるからであって、「本件システム」導入時に教員支配の目的を隠れた目的、その意味で他事考慮をした結果である。

(ウ) 「最終報告」は、面談の方法として、集団面談もそのとりうる方法としているが、「本件システム」実施後かかる方式をとっている例はない。全て個人面談(面接)である。

「最終報告」は、教育の本質的内容として集団の協働関係を重視する姿勢をもっている。だからこそ、集団面接というような形も出てきているが、この望ましい形態は「本件システム」では全くとりえない。導入の段階で個人面談だけという形で導入した。その理由は何度も書いているように教員個人と学校のトップたる校長の1対1面談の形式は被評価者たる教員個人が評価者でありかつ学校における行政的トップである校長と、密室で面談すれば、その圧倒的力関係の差から校長の意向で教員を支配することができるからである。

「最終報告」が面接(面談)を通じて、校長が各教員を支援するとか、各教員に他の教員らの支援とか協力関係を作っていけるとか、そのような生きた協働関係を前提とした教員の育成関係を図ろうとした趣旨は、現実に「本件システム」を導入した段階でなんら考慮されることなく教員個人を校長らが支配できる形にして制度を作ったものである。

(エ) 甲第14号証の高谷論文が指摘するように、1対1面談という形はトップダウン式で

あって、教員のような協働関係を大切にする場合は、横並びの集団的面談、面接がふさわしいのであり、「最終報告」が「集団面接」に言及しているのはこの趣旨——つまり、トップダウン式ではなく横並びでの協働を考えたからである。

しかし、「本件システム」はかかる方法は全くとっておらず、逆に、この「1対1面接」こそ、校長ら行政的トップが各教員をバラバラにして支配できるもっとも効率的支配構造であることを知って、制度設計し、導入している。

ここに、「本件システム」が教員支配を他事考慮として導入されたことが明らかである。

d 目標達成に向けての取り組みの仕方

(ア) 「最終報告」でのこの目標達成に向けての取り組みの仕方も随所に他教員との協力関係が出てくるし、校長がそれらを促進し支援する形で目標達成にもっていく形を述べているが、これも学校における協働関係を「最終報告」は当然の前提として考えているからこそ、かかる方法がでてきている。本来このような形が望ましいはずである。

(イ) しかし、「本件システム」導入後、何度も書いているように学校における協働関係が破壊されていっている。

「本件システム」のもっとも悪い結果とも言うべきこの協働関係の破壊は学校教育自体を破壊していっていると言って過言ではない。

(ウ) 目標達成と言っても各教員の目標は他の教員は知らないことが圧倒的である。学校教育目標自体校長が単独で定めており、教員の協働関係を通じて作られるわけではない。

したがって、目標達成として現に生じている事実は、「協力」なんてとんでもない。各人が各人の評価を認められるためにスタンドプレーで協働関係をむしろ破壊して、単独プレーを続けていく形である。

したがって、ここでいう「最終報告」の望ましい形はむしろ、「本件システム」導入によってそれを破壊したものである。

e 資質向上のための評価

(ア) 「最終報告」が本来目的にした資質向上と、資質向上に役立つ評価の仕方であろうが、「最終報告」の段階では給与反映は一切前提とされていない中で考えられている。

しかし、「本件システム」が導入され、かつ、給与反映がなされることによって「最終報告」と「本件システム」は真っ向から対立矛盾する制度に転化している。

(イ) 本件訴訟の中で甲号証はもちろん、乙号証においても「本件システム」によって「私

はこのように育成された」という事実は一切出ていない。相手方からも出されていないのである。全て「評価」とみなされているという訴えであり、その評価が納得のいかない評価であるとともに、各個人バラバラにされ、個人プレーによる活動とその評価により活性化など全く失われていく状況になっている。

4 「本件システム」導入は他事考慮による教員支配構造の完成である。

(1) 以上、「最終報告」が立脚している諸原則を検討し、その「最終報告」によって導入が決定され、現に導入された「本件システム」のその具体的機能を検討すると、正に鬼子の誕生となっていることが明白である。

(2) すでに詳しく検討したように、「最終報告」は教員の「資質向上方策」が目的となっており、教員の資質を育成し向上させているために何が必要かが論じられ、その過程でも、必ず、前提とされ重視されているのは教員の「協働性」であることは明らかである。

ところが、「本件システム」は学校教育においても最も重要な「協働性」を無残にも破壊していることが明らかである。

協働性を破壊している根幹は、個人の自己申告が他の教員の目標などとは無関係に作成され、ただ、校長の定めた学校教育目標に従うように作らされ、それに基づいて校長と面談し、そこでの意思合致という形で校長の意向をうけ、また、他の教員とは無関係に自己の目標の達成に努力し、自己点検と校長の評価をうけて給与が決定されるというこの仕組みが、学校をして、バラバラな教員に分解したのである。

(3) 「育成」に最も重要な協働関係が破壊されれば、あと評価が残るだけであり、「本件システム」は各教員をしてただひたすら校長から受ける評価をよくするか、少なくとも、悪くならないよう上意下達を損なわないよう勤務する教員像を作り上げ、大阪府教育委員会は教育行政機関として、各教員を各校長が支配し、その校長を支配する形で教員と教育の支配構造を完成したと言っても過言ではない。

(4) 「本件システム」は大阪府教育委員会の権限によって導入制定された制度であるが、これまで詳しくみたように教員の育成を目的にしているかの如く外形をとって、その実、教員の支配構造として制度導入した他事考慮に基づく制度である。

他事考慮に基づく制度が裁量権の逸脱によるものであることは論を待たないことであり、当然に無効である。

第3 原判決には憲法第23条の解釈の誤りその他憲法の違反がある。

1 憲法第23条に関する原判決の判示

原判決の憲法23条違反についての判示は、以下のとおりである。

「控訴人らは、本件システムが教育長から評価を受けている校長が定める学校教育目標の達成に向けて各人の目標を自己申告させる形をとっており、評価者である校長の指揮が各教員の具体的な教育内容にまで及んでおり、控訴人らの教授の自由を侵害すると主張する。

そこで、検討するに、憲法23条は、学問研究の自由のみならず、その結果を教授する自由を含むことから、小学校、中学校及び高等学校の普通教育の場合においても一定の範囲における教授の自由が保障されるべきものではあるが、普通教育における教師の児童生徒に対する強い影響力及び支配力並びに教育の機会均等という観点から、全国的に一定の水準を確保すべき強い要請があることにかんがみれば、普通教育における教師の教授の自由は相当限定されたものと解するのが相当であり、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、子供の教育が教師と子供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保障されるにすぎないというべきである（最高裁昭和51年5月21日大法廷判決・刑集30巻5号615頁参照）。

本件において、前記前提事実、認定事実及び証拠（後掲）によれば、校長が定める学校教育目標は、「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」等の学校を運営していく上での年間計画をその内容としており、その内容自体も別紙学校教育目標等①ないし⑥のように細目的な事項もあるものの、基本的に幅広い内容を含む大綱的なものであること（認定事実オ（ア）

（イ）（オ）、証人山口）、教職員が自己申告票に記載する事項も、別紙1の様式の各「目標設定区分」ごとに1年間重点的に取り組むべき目標を設定し、各「内容・実施計画」欄に目標を達成するために何をするのか（実施計画）を具体的に記入するにすぎず（前提事実（2）ウ（ア））、目標設定面談においても校長の指示は指導、助言の範囲にとどまること（前提事実（2）エ（ア）、証人黒瀬、証人山口）が認められる。このような事実からす

れば、本件システムが教員に特定の内容を教授することを強制させるようなものとはいえず、また、個々の教職員の教育内容及び方法を不当に拘束するような性質のものともいえない。これらに加えて、学校教育目標は学校教育計画に基づくものであるところ、同計画は前年度の総括と改善計画及び学校協議会の提言を踏まえるものとされ、その策定と総括には、すべての教職員がそれぞれのかかわっている分野で参画し、教職員や地域の保護者等の意見も踏まえて作成されるものであり、外部に公表されることが予定されたものであること（認定事実オ）をも併せて考えれば、本件システムにおいて、控訴人らが校長の定める学校教育目標等を踏まえて目標を自己申告しなければならないことをもって、控訴人らの上記限定された範囲で認められる教授の自由が侵害されるとはいえない。したがって、控訴人らの上記主張は採用できない。

控訴人らは、当審において、学校教育目標の決定に至る実態や具体的な内容の問題点を主張し、これに沿う証拠を多数提出するところ、控訴人ら主張のように、学校教育目標の決定過程及び内容について検討改善すべき点があるとしても、いずれも運用の問題にすぎず、本件システムの制度自体の違法性を基礎づけるものでないことはあきらかである。」

2 最高裁学テ判決と憲法第23条の教授の自由

最高裁学テ判決は普通教育の場における教授の自由について以下のように判示している。

「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究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ろといわなければならない。」

この「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」に関連して、上記最高裁学テ判決はいわゆる大綱的基準について、以下のように判示している。

「国の教育行政機関が法律の授権に基づいて義務教育に属する普通教育の内容及び方法について遵守すべき基準を設定する場合には、教師の創意工夫の尊重等教基法一〇条に関してさきに述べたところのほか、後述する教育に関する地方自治の原則をも考慮し、右教育における機会均等の確保と全国的な一定の水準の維持という目的のために必要かつ合理的と認められる大綱的なそれにとどめられるべきものと解しなければならない」

上記最高裁学テ判決が認める普通教育の場合における「一定の範囲における教授の自由」とは、①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こと、②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こと、③国の教育行政機関が法律の授権に基づいて義務教育に属する普通教育の内容及び方法について遵守すべき基準を設定する場合には、右教育における機会均等の確保と全国的な一定の水準の維持という目的のために必要かつ合理的と認められる大綱的なそれにとどめられるべきという大綱的基準、によって、その「一定の範囲」が画せられることになる。

この最高裁学テ判決に示された憲法第23条による普通教育における教育の自由の観点から、以下原判決の問題点を検討する。

3 「本件システム」の問題点

(1) 学校教育目標が大綱的であること

上記のように原判決は「校長が定める学校教育目標は、「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」等の学校を運営していく上での年間計画をその内容としており、その内容自体も別紙学校教育目標等①ないし⑥のように細目的な事項もあるものの、基本的に幅広い内容を含む大綱的なものであること」として、あたか

も上記最高裁学テ判決が、学習指導要領を大綱的なものとして容認したのと同様に、学校教育目標もまた容認されるべきだとするようである。

第一に、原判決自身が認定しているように学校教育目標には細目的事項が少なくないということである。基本的に大綱的であるとするが、原判決の上記判示自体が、細目的である学校教育目標を容認する根拠を示していない。原審山口証人尋問では「近大40人以上、関関同立10名以上、センター受験者80名以上・・・」という学校教育目標の実例すら挙げられている。原判決の「その内容も大きな幅を持った表現で作成される大綱的なものであること」は原判決自身が認定した事実に対するものであり、この点では理由齟齬の誤りを犯している。

第二に、上記最高裁学テ判決は、学習指導要領が容認される根拠として「教育における機会均等の確保と全国的な一定の水準の維持という目的のために必要かつ合理的と認められる大綱的なそれにとどめられるべき」としている。学校教育目標は、学校ごとに定められるものであり、学校間を含めた教育の機会均等とは無縁である。また学校内においても特に教育の機会均等を目指したものではない。また全国的な一定の水準維持とも無縁である。大綱という用語は使っていても、学校教育目標なるものは、上記最高裁学テ判決で容認されるとする「大綱的」なものとは全く性質が異なるのである。上記最高裁学テ判決は大綱的なものが容認される根拠として「教育における機会均等の確保と全国的な一定の水準の維持という目的のために必要かつ合理的と認められる」ことを条件としているが、原判決はこの条件を満たさない学校教育目標を大綱的として容認しようとしている。これは上記最高裁学テ判決に違反するものであり、憲法第23条にも違反するものである。

(2) 目標設定面談における校長の指示は指導・助言の範囲にとどまるとの点

学校教育目標は、校長が決定する。そしてこの学校教育目標にしたがって校長が一方的に作成提示する「本年度の重点課題」「学校運営の重点」を踏まえて、各教職員は、その目標を達成するために各自が「一年間重点的に取り組むべき目標」の設定を求められ、それを評価者である校長に提出する。教諭の場合は、「学ぶ力の育成」「自立・自己実現の支援」「学校(園)運営」の3区分ごとに、1年間の重点的に取り組むべき目標を設定する。

手引きでは「教職員は主体的に自己目標を

設定します」としていかにも教職員が自身で目標決定できるかのように表現するがさらに「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。」としている(甲1 p 5)。「目標の修正、変更が必要」と判断するのは育成者(校長)である。したがって目標の設定については育成者(校長)の承認が実際には必要となるのである。そしてこの目標が設定されると、状況が変わり目標変更の必要が生じた場合でも、教職員は単独で目標を変更することができず、まず育成者と話し合い、その承認を得ることが求められる(甲1 p 6)。このように「本件システム」は個々の教員に当該年度における具体的な目標設定を求め、各育成者たる校長が承認したものに限り、目標として認められるのである。そしてこの目標達成度が育成者らによって評価され、それが当該教職員の昇給や勤勉手当の額に反映し、これは昇格その他の処遇にも反映しうる。この目標の遵守、達成は経済的担保によって事実上強制されているのである。

原判決の上記の「目標設定面談もおいても校長の指示は指導、助言の範囲にとどまる」という判示が誤りであることは明らかである。

上記最高裁学テ判決①は特定の意見のみを教授することを例示するが、同様に特定の意見を特に重視して教授することも憲法第23条に違反すると解されるべきである。

上記の目標設定面談において各教員の目標設定について校長の承認が必要ということは特定の意見の教授について、校長の介入を許す制度を作ったことになる。

(3) 人格的接触と個性に応じた教育という本質的要請

この各教員の目標設定は子どもに深く関わってくる。一人一人の子どもはそれぞれの事情を持つものであり、それを無視した一律の上からの目標設定は無理がある。たとえば遅刻を減少させ、あるいはなくすことは望ましいことである。しかし遅刻はそれぞれの家庭の経済的事情、家族の状況などにも深く関わってくる。このような事情を無視して、一律に遅刻しないように生徒児童に求めても、それは圧力や強制にはなるかも知れないが、教育上効果をもたらすとは考えがたい。それぞれの生徒児童の環境を理解し、教職員と生徒児童が人格的に接触をし、信頼を得た上で、あるいは遅刻防止の可能な方策を考え、あるいは遅刻防止以外の方策を検討するということになる。各教員について設定される目標は具体的であり、また達成度が評価されやすいように、数値化がなされることもある。たと

えば生徒の出席率を何パーセントにあげる、生徒の遅刻回数を何回以下に下げるなどという目標設定もなされている。

また前記の〇〇大学受験者数何名以上というような学校教育目標にあわせて目標設定をする場合、大学受験そのものをしない生徒・児童、そのレベルの大学受験をしない生徒に対する教育がどうしても軽視されることになる。またその〇〇大学受験の可能性のある生徒にしても、合格をめざす教育のみが重視されることになる。

これらの目標設定は、上記最高裁学テ判決のいう「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」を没却し、「教授の具体的内容及び方法についてのある程度自由な裁量」を侵害することは明らかである。

(4) 学校教育目標は校長が単独で作成すること

原判決は、「学校教育目標は学校教育計画に基づくものであるところ、同計画は前年度の総括と改善計画及び学校協議会の提言を踏まえるものとされ、その策定と総括には、すべての教職員がそれぞれのかかわっている分野で参画し、教職員や地域の保護者等の意見も踏まえて作成されるものであり、外部に公表されることが予定されたものであること」とする。しかしながら、学校教育目標が学校教育計画に基づくとする根拠はない。学校組織運営に関する方針(甲50)2(1)に学校教育目標と学校教育計画の語句があり、学校教育計画の策定は前年度の改善計画及び学校協議会の提言を踏まえるものとされ、また学校教育計画の策定と総括には、すべての教職員が・・・参画し、という記載はある。しかし学校教育目標の策定方法等の記載はない。また学校教育目標と学校教育計画との関連についても記載がない。現に新任の校長が前年度の状況もよくわからないまま新年度の学校教育目標を設定することすらある。茨木支援学校で2007年4月鈴木博校長が「学校教育方針」という名称で発表した学校教育目標では、Ⅱ重点項目の冒頭に「障害の改善・克服を目指し、心身ともに健康な身体を育成する」という記載がある。これは改善・克服できない障がいを負う子どもがいることを知らないもので、また障がいを健康とは異なる否定的なものとしてみている。鈴木校長は、上記学校教育方針を、茨木支援学校の実情を全く知らず、また同校の教員の意見も聞かずに独断で上記学校教育目標を作成したことは明らかである。

上告人らが、控訴審での学校教育目標決定に至る実態や具体的内容についての主張やこれを裏付ける証拠について、原判決はいずれも運用上の問題にすぎず、「本件システム」の制度自体の違法を基礎付けるものではないことは明らかである、としているが、そもそも学校教育目標について校長が単独で設定できる制度であることを見誤り、制度的問題点を運用上の問題点と見誤っているのである。

4 結論

以上からすれば、「本件システム」は、校長が、教職員や地域の保護者の関与なしに単独で設定できる学校教育目標とこのもとに各教職員に目標を設定させることによって、

① 校長が各教諭に対して特定の思想の教授を重点を置くように事実上強制することを可能とし、

② 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を没却し、

③ 教育における機会均等の確保と全国的な一定の水準の維持という目的のために必要かつ合理的と認められる大綱的なそれにとどめられない、学校教育目標による普通教育の内容と方法に拘束を与えるもの

であり、最高裁学テ判決の基準に照らしても教員の教授の自由を侵害するものである。原判決はこの解釈を誤った違法がある。

第4 原判決には憲法第26条の解釈の誤りその他憲法の違反がある。

1 憲法26条に関する原判決の判示

「控訴人らは、①学校教育目標が現実の子供の状態を反映していないこと、②本件システムが教育目標を固定化し子供に対する柔軟な教育実践を阻害する危険性があることから、本件システムは憲法26条に違反すると主張する。

しかしながら、学校教育目標は、教職員や地域の保護者等の意見が踏まえられ、外部に公表されることが予定された内容である上、その内容も幅のある大綱的なものであることは、前記アのとおりであり、学校教育目標が現実の子供の状態を反映していないと認めることはできない。したがって、控訴人らの上記①の主張は採用できない。

また、本件において業績評価の前提となる設定目標は、教職員が自らの役割や子供たちの状況を踏まえて、「学ぶ力の育成」、「自立・自己実現の支援」及び「学校運営」の各目標設定区分ごとに重点的に取り組むべき目標

を設定するものであり、それ以外の教育活動を否定する趣旨でないことは当然である上、教職員は、能力評価において、日常の業務遂行一般の評価を受け、この能力評価と業績評価とを踏まえて総合評価されるのであり、教職員の教育活動の評価の対象が設定目標に限定されるわけではないことも併せて考えれば、本件システムにおける目標の設定によって教育目標が固定化され、子供に対する柔軟な教育実践が阻害される危険性があると認めることはできず、控訴人らの上記②の主張も採用できない。

なお、憲法26条は、1項において「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」と定め、2項において「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。」と定めており、この規定の背後には、国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有すること、特に、自ら学習することのできない子供は、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在していると考えられること（前掲最高裁昭和51年5月21日大法院判決参照）からすれば、本件システムがこのような子供の学習をする権利に沿ったものであるべきことは当然である。そして、本件システムの目的は、教職員の意欲・資質能力の向上、教育活動等の充実及び学校の活性化を図ることにあり（前提事実(2)イ(ア))、これらの究極的な目的が子供の教育環境を充実させ、子供の学力・社会の変化への対応力の向上及び豊かな人間性を育むことにあることと照らせば、本件システムは、子供の学習をする権利に沿ったものというべきであり、この点からも控訴人らの上記主張は採用できない。」

2 憲法26条の教育を受ける権利の意義

憲法26条1項は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」と定め、また2項は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする」と定めている。

教育は、個人の人格形成にとって必要不可欠なものである。個人の人格形成は、一定の知識・教養を身につけ、各人の能力を開花させる過程、すなわち

教育の過程を通じて行われるが、このような意味をもつ教育を受ける権利は、憲法13条の幸福追求権ならびに憲法25条の生存権の一内容に当然に含まれる。そして、憲法26条は、国民すなわち子どもを教育を受ける権利の主体としたこと、「その能力に応じて」親や国が教育を行う義務があるとしたこと、独自の意義がある。

子どもの教育を受ける権利は、まずは子どもが国家からなんら義務づけられないという意味で自由権に属する。前記最高裁学テ判決も、「子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような国家的介入、例えば、誤った知識や一方的な観念を子どもに植えつけるような内容の教育を施すことを強制することは、憲法26条、13条の規定上からも許されない」として、教育を受ける権利の自由権的側面を認めている(中村睦男他「注釈日本国憲法上巻」青林書院新社、昭和59年、595頁以下)。

この点、ILO・ユネスコの1966年勧告(甲52)、日本での現地調査を踏まえたILO・ユネスコ共同専門家委員会の報告書(甲84)やその中間報告(甲80)による指摘及び勧告は、子どもの学習を充足すべき教師の専門性に基づくイニシアチブ及び自律性を強調している。これは、憲法23条や26条の教育の自由と同じ発想にたったものであり、憲法や教育基本法の解釈において、これら勧告等は十分斟酌されるべきである。

他方、教育について国民各自がみずからできることには限界があり、教育を受ける権利は、国家に対して合理的な教育制度の整備とそこでの適切な教育を要求する権利、すなわち社会権的側面ももつ(野中俊彦他「憲法I第3版」有斐閣、平成16年、201頁、470頁)。

最高裁学テ判決は、原判決も引用するように、憲法26条の規定の背後には、「国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有すること、特に、自ら学習することのできない子どもは、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在していると考えられる」とする。これは、憲法26条が権利の主体を子どもであるとしたことに対応したものであって、子どもは自己の人格の形成のために、大人一般に対して教育を施すことを要求する権利があるとしたもの。このような意味での権利を以下「学習権」とする。

子どもの学習権を充足する義務を負う大人一般としては親、教師、国(地方公共団体を含む)等がある。いずれも、子どもの学習権を最大限に充足するよう配慮する義務がある。しかし、親、教師、国等において、上記義務の現れ方は異なる。

まず、子どもの学習権は自由権の側面を有するから、国や地方公共団体等の公権力から自由でなければならぬ。子どもには学習権はあるが、学習する義務(憲法上の義務)はない。公権力が子どもに学習する義務を課すこと、あるいは特定の内容の学習をする義務を課すことは憲法上許されない。公権力は子どもの学習権を充足するため、経済的側面における教育条件を整備する義務を負うだけである。

次に、親も、子どもの学習権を充足すべき義務がある。しかし、これは憲法上の義務ではない。他方、親は子どもに対してどのような教育を施すかについて、公権力から義務を課されることはない。親が公権力から特定の内容や方法の教育を施す義務を課されることは、子どもの学習権の自由権的側面を侵害することになる。公権力から特定の内容や方法の教育を施す義務を強制されないという意味で、親には教育の自由が憲法上保障されている。

教師も、子どもの学習権を充足する義務がある。公教育においては、この義務は、子どもの学習権を充足するための国や地方公共団体の教育条件を整備する義務の一環である。他方、公権力が教育の内容や方法について教師に義務を課すことは、場合により子どもの学習権の自由権的側面を侵害することになる。

子どもの人格の形成は、知識や教養の伝授だけではなく、親及び教師との人格的な接触を通じて行われる。人格の形成は、公権力から自由でなければならない。公権力が、特定の人格形成を意図して教育を行うことは、子どもの学習権の自由権的側面を侵害する。また、公権力が、教師に対し、特定の内容の教育を義務づけたり、特定の方法で教育を行うことを義務づけることは、子どもの学習権の自由権的側面を侵害することになる。子どもとの人格的接触を通じて、子どもの学習権を充足すべき義務がある教師は、公権力から自由に、その創意と工夫によって教育活動に従事すべき義務がある。教師がこの義務を履行するためには、公権力から自由でなければならない。その意味で、教師には子どもの学習権を充足するため、一定の教育の自由がある。

3 学校教育目標が現実の個別の子どもの状態を反映していないこと

(1) 原判決の判示

この点について上記のとおり原判決は

「学校教育目標は、教職員や地域の保護者等の意見が踏まえられ、外部に公表されることが予定された内容である上、その内容も幅のある大綱的なものであることは、前記アのとおりであり、学校教育目標が現実の子供の状態を反映していないと認めることはできない。」

とする。以下検討する。

(2) 集団としてとらえることの限界

子どもの学習権を充足するための教育活動は、個々の子どもの発達段階に応じたものでなければならない。したがって、個々の子どもの学習権を充足するための教育目標は個別具体的にならざるを得ない。子どもを集団としてとらえ、その共通の教育目標を設定した場合、個々の子どもの学習権を最大限に充足することが不可能になる。

個々の子どもの発達段階に応じた教育を行い、子どもの学習権を最大限充足するための目標を設定することは、実際には相当困難である。仮に、目標を文章にしたとしても、文章として表現できない個々具体的な場面での教育的対応が必要になる。教育のこのような性質ゆえに、教師には一定程度の教育の自由が保障されているのである。

しかるに、「本件システム」においては、まずは学校教育目標が設定される。これは子どもを集団としてとらえた組織目標である。

(3) 教職員や地域の保護者などの意見が踏まえられているとの点

学校教育目標は、それぞれの学校において個々の生徒の実情を踏まえ、教職員が相互にその経験や知見に基づく討議の結果決定された組織目標ではなく、校長が自己の意向を示した目標に過ぎない。なるほど学校教育計画には、教職員や地域の保護者の意見を反映すべきとの記載がある(甲50)。しかし学校教育目標にはそのような記述は全くない。原判決が独断で「学校教育目標は学校教育計画に基づく」と判断しているが、これを示す客観的資料は全くないのである。前述の茨木支援学校で校長が示した学校教育目標は、当該校長が障がい児教育が全く理解できていないだけではなく、学校教育目標が校長が単独で作成でき、またそれが予定されていることを如実に示すものである。

(4) 内容が大綱的であること

上記のとおり、原判決は(学校教育目標の)「内容も幅のある大綱的なものであることは、前記アのとおりであり、学校教育目標が現実の子供の状態を反映していないと認めること

はできない。」としている。第一に指摘しなければならないことは、これは論理性のある文章になっていないということである。内容も幅のある大綱的であることと、現実の(個別の)子どもの状態を反映している、ということは論理的に両立しがたい。しかしながら原判決は両立しがたいことを両立すると言っているのであり、これは理由齟齬の違法がある。

第二に、別の理由齟齬の違法である。既に憲法第23条違反のところで述べたように、原判決自身が、現実の学校教育目標の中で細目的なものがあることを認めている。上記説明は、その学校教育目標が細目にわたるものについての説明となっていない。したがってこの点においても原判決は理由齟齬の違法がある。

(5) 学校教育目標の現実の機能

学校教育目標が現実の子どもの状況を反映していない場合、その学校教育目標に従って作成され、当該校長の承認を要する各教員の目標もまた現実の子どもの状況を反映しないものになりかねない。

「学校教育目標」や「本年度の重点目標」は学校間競争を強いて、結局は学力の向上を重視する結果になりやすいことが指摘されている(甲86)。憲法第26条はひとり一人の子どもが「その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」とし、教員はまさに個々の生徒児童の個別状況を把握し、家庭環境の整備、問題行動の是正その他様々な観点からその子どもの状態に応じた教育を保障しなければならない(甲86p4)。しかしながら学力向上重視は低学力の子どもの切り捨てにつながる(甲5p4)。上記の原審山口証人尋問に出てくる「近大40人以上・・・」という学校教育目標の実例では、そもそも大学受験をしないもの、そのレベルの大学を受験をしないものなどの教育は重視されなくなってしまった。また当該レベルの大学の受験をめざす子どもについても、受験指導のみが重視され、他の必要な教育がなおざりになる危険がある。さまざまな子どものさまざまな観点からの学習権が侵害されることになる。

4 教育目標の固定化と子どもに対する柔軟な教育実践の阻害

(1) 原判決の判示

この点に関する原判決の判示には特徴がある。すなわち原判決は

「また、本件において業績評価の前提となる設定目標は、教職員が自らの役割や子供たちの状況を

踏まえて、「学ぶ力の育成」、「自立・自己実現の支援」及び「学校運営」の各目標設定区分ごとに重点的に取り組むべき目標を設定するものであり、それ以外の教育活動を否定する趣旨でないことは当然である上、教職員は、能力評価において、日常の業務遂行一般の評価を受け、この能力評価と業績評価とを踏まえて総合評価されるのであり、教職員の教育活動の評価の対象が設定目標に限定されるわけではないことも併せて考えれば、本件システムにおける目標の設定によって教育目標が固定化され、子供に対する柔軟な教育実践が阻害される危険性があると認めることはできず、控訴人らの上記②の主張も採用できない。」

としている。すなわち設定目標以外の教育活動を否定する趣旨ではなく、能力評価も受けるから「本件システムにおける目標設定によって教育目標が固定化され、子どもに対する柔軟な教育実践が阻害される危険性があると認めることはできない」という論理を採用している。しかしこれはあまりに楽観的にすぎる。

(2) 原判決の問題点

まず原判決は、手引きにもある目標の変更について全く言及していない。業績評価における目標とは「一年間重点的に取り組むべき目標」である。一度設定した目標が極端な場合消滅したとかほとんど意義がなくなった場合はもちろん、相対的に重要ではなくなった場合、教職員は次に重点的に取り組むべき目標への変更をし、その達成についての評価を求め、これを給与に反映させたいと考えるのが自然であろう。原判決の上記判示は、設定する目標が「一年間重点的に取り組むべき目標」であること及び現実のあるいは生身の人間の心理を無視した空論といわなければならない。

いったん学校教育目標に従った各教員の目標が設定された後、状況が変化した場合、あるいは状況認識が不十分だったことが判明した場合、これへの対応が難しくなる。手引きでは「目標の変更」は9月下旬となっているが、現実の事態は状況が変わった場合に迅速に対応する必要がある、しかもそれがどんどん変わっていくことがある。途中で不登校の生徒が次々に出て、これが他の生徒の進路指導にも影響する、という事例も報告されている(甲86p1以下)。当然担当教員の活動の比重は大きくかわるべきことになるが、目標変更が柔軟になされず、当該教員が従前の目標達成度による給与反映を重視すると必要な

教育が迅速かつ十分になされないことにもなりかねない。

現実には各教員は様々な業務を担当し、集団で教育活動を維持している。上記のように不登校となった場合には他の業務に優先してその問題の対処に当たる必要があるが、後記のように教師集団の協働作業が「本件システム」によって分断され、それぞれ個別の目標を設定しその目標の達成度が評価され給与に反映する状況になると、各教員は当初予定していた職務以外の職務を引き受けることについて消極的になりかねない。このことはたとえばある教員が不登校問題について集中的に対処しようとしても他の教員の協力が得られないため従前の業務もあわせて遂行しなければならず、結果的に不登校問題について十分な対処ができないことにつながるのである。これは当該子どもの学習権の侵害となる。

5 集団の協働作業の切捨て

現実には教育は教師集団の様々な協働作業によって維持されていることは繰り返し指摘してきた。個別の生徒を多くの教員が注視し観察している。生徒からすれば担任以外の様々な教員に接するなかで自分にあっていると考える教員の助言を受け入れることもできる。また生徒のかかる問題点を教師集団で討議検討し、相互に批判をする。

しかし、この「本件システム」では集団の協働作業そのものの評価はなされない。集団の目標ではなく、個別の教員の目標設定が求められる。そして集団で如何に機能したかではなく、個人の目標の達成度が評価され、これが給与に反映する。このように、教員の個人個人の目標達成などの評価が重視され、教職員の協働作業が評価されないことから、どうしても協働作業が重視されずこれがなされなくなっていく。この事例が生徒指導、特別支援の必要な子の指導などの例で示されている(甲8p4以下、甲109p4)。

これら集団の協働作業が破壊され、衰退していくことは、すなわち子どもに提供される教育の内容及び水準が低下することを示しており、これも学習権の侵害となる。

6 業績評価がなされにくい側面の切捨て

「本件システム」は一年一年目標を設定し当該年度末までにこの達成度が評価される。現実の教育の現場ではこのような短期に成果があがるとは限らない事項が少なくない。子ども達の生活背景や内面、かかえる葛藤に眼を向け、じっくり取り組む必要がある場合もある。単に「不登校でなくなった」「暴力行為がおさまった」「点数がよくなった」という表

面的な事項ではとらえられない問題がある。また低学力の子どもに対してその遅れを時間をかけて解消させていく努力も必要であるが、これもすぐ眼に見えて結果が出てくるとは限らない。教育には様々な側面があり、短期の目標となりにくい重要な事項も少なくない。目標設定による業績評価がなされると、このような目標設定がしにくい、あるいは眼に見えた達成度が期待できない分野の教育努力が軽視あるいは無視される危険がある。

これも子どもからすれば学習権の侵害である。

7 結論

以上「本件システム」は、①学校教育目標などが現実の個別の子どもを反映せず、学力向上重視などによって、②教育目標の固定化によって個々の子どもその時点に応じた必要な教育がなされないこと、③子どもの教育によって本質的に重要な教員の協働作業が破壊されることなどによって、憲法26条の子ども、等しく教育を受ける権利が侵害されるところ、原判決はこの点を見誤っているものである。

第5 重要事項を含むと認められる法令違反

1 はじめに

原判決は、「本件システム」に違憲性、違法性は認められず、上告受理申立人ら（以下「申立人ら」という）には自己申告票を提出する義務が認められるとした。

しかしながら、「本件システム」が違憲であることは上告理由書に記載のとおりであるし、「本件システム」が教育基本法16条1項、学校教育法37条4項に加え、ILO・ユネスコ勧告、地公法40条及び地教行法46条に反することは本書面で述べるとおりである。

2 法令に関する原判決の判断

原判決は、一審判決を引用し、これに追加して判示する形式をとっているので、一審判決を引用・追加した原判決の判示の概要を掲げる。

(1) 教育基本法16条1項に関する判示の概要（一審判決86頁～88頁、原判決37頁(23)）

原判決は、申立人らの主張を、①本件システムが、教育長によって評価される校長が定める、生徒の実態と乖離した教育目標に教諭を従わせ、それを基に自己申告させ、評価し、さらに給与への反映を図るものであり、教育行政による教員の自主性の否定であること、②本件システムが業績評価になじまない教育活動の評価であり、評価基準の明確性を欠き、校長等の管理職による恣意的な評価が介入す

る余地が大きいことから、「本件システム」は、教育に対する不当な支配に当たり、教育基本法16条に違反する、というものであるとしたうえで、要旨、以下のように判示する。

ア 「本件システムにおいて、校長等の定める学校教育目標が学校運営の計画、方針等の大綱的なものであり、個々の教員の教育内容及び方法を不当に拘束するような性質のものとは認め難いことに加えて、学校教育目標が教職員や地域の保護者等の意見を踏まえたものであり、かつ外部に公表されることが予定された内容であることに照らせば、学校教育目標が生徒の実態と乖離したものになると認めることはできない。したがって、本件システムが、生徒の実態と乖離した教育目標を校長が定め、これに教諭を従わせるものと認めることはできず、申立人らの上記①の主張は採用できない。」

イ 「旧勤務評定において、その結果が一切公表されず、ともすれば、任命権者の主観的で情実の絡んだ評価に陥る危険性があったものであったのに対して、本件システムは、業績評価と能力評価という二つの異なる観点から教職員の教育活動を幅広く適正に評価しようとしたものであり、その評価結果も開示され、その理由も説明されること、さらに、教職員は、校長等の評価に対する不服申立て及び校長への提言シートを利用することによって、評価結果や校長の学校運営等について異議や意見を述べることができ、これらは校長自身の評価の考慮要素にもなることからすれば、旧勤務評定と対比する限り、本件システムは評価の客観性、透明性を高めたものといえる。教職員の職務の特殊性から、その業績評価自体が不可能であるとは認められないし、本件システムの評価基準が明確性を欠き、校長等の恣意的な評価が介入する余地が大きいとまではいえず、申立人らの上記②の主張も採用できない。」

ウ 「普通教育における教師の児童生徒に対する強い影響力、支配力、及び全国的に一定の水準を確保すべき強い要請からすれば、普通教育においては、公権力の不当な介入が排除されるべきことは当然であるが、国等が普通教育の特質等を配慮しつつ、許容される目的のために必要かつ合理的と認められる関与ないし介入をすることは、それがたとえ教育の内容及び方法に関するものであっても、許されるというべきである（旭川学テ事件最高裁判決、淀川工業高校学テ阻止暴行事件最高裁判決）。

本件システムにおいて、校長が目標設定面談において個人の設定目標に関して学校教育目標との整合、統合を求めるのは、教育活動の充実・改善、学校の活性化を図るために目標の共有化を目指すことによるものである。そして、当該学校教育目標が大綱的なものにすぎず、教職員や地域住民の意見も踏まえられていることにも照らせば、仮に、目標設定面談の過程において、国等が教育内容及び方法に関与ないし介入する側面があったとしても、それは必要かつ合理的な範囲内のものにとどまるものというべきである。また、前記のとおり、本件システムは、地公法40条及び地教行法46条に基づく合理的な勤務評定制度であるといえることからすれば、本件システムの下で、仮に、教職員に対する評価に付随して、国等が教育内容及び方法に関与ないし介入する側面があったとしても、それも必要かつ合理的と認められる範囲内のものにとどまり、いずれにしても、これらをもって教育内容に対する「不当な支配」に当たるといえることはできない。

したがって、公権力による教育内容及び方法への関与ないし介入を問題とする申立人らの主張も採用できない。」

(2) 学校教育法37条4項に関する判示(一審判決90頁)

原判決は、申立人らは、「本件システム」が校長と他の教員との間の権力的指揮命令関係を定めるものであり、学校教育法37条4項に違反すると主張しているとし、以下のように判示している。

「しかしながら、同項の解釈についてはともかくとして、本件システムは、地公法40条ないし地教行法46条に基づく勤務成績の評定についての制度であり、申立人らはこれに従わなければならない上(地公法32条参照)、本件システムの目的が職員の意欲・資質能力の向上、教育活動等の充実及び学校の活性化にあることからすれば、本件システムが違法な権力的指揮命令関係を定めたものともいえず、申立人らの主張は採用できない。」

(3) ILO・ユネスコ教員の地位に関する勧告に関する判示(一審判決90頁, 原判決37頁(25))

原判決は、申立人らは、ILO・ユネスコ教員の地位に関する勧告が法的拘束力を有することを前提にした上で、本件システムが同勧告に違反すると主張しているとし、以下のように判示している。

「しかしながら、同勧告は、国による批准をせずにされるものであり、条約のように締結国を法的に拘束するものと解することはできず、勧告的な効力を有するにとどまると解すべきである。したがって、申立人らの主張は、その前提を誤っており、それ自体失当である。」

「また、本件システムの違憲性や違法性を判断するに当たり、ILO・ユネスコ教員の地位に関する勧告やCEARTの指摘・勧告における考え方を参考にすることは当然許容されるものであるが、これらにおける考え方を参考にしても、これまでの説示を覆すものではない。」

(4) 地公法40条1項及び地教行法46条に関する判示(一審判決91頁～93頁, 原判決38頁(27)(28)(29))

原判決は、申立人らの主張を、①教育公務員の職務は、人格の完成を目指すという高度に抽象的なものであり、再帰性、不確実性及び無境界性という特徴を有することから、自己申告票を主軸に据える本件システムにおいて、教育公務員に対する客観的な勤務評定をすることは不可能であること、②本件システムにおいて、自己申告票未提出者は教育活動をしているにもかかわらず総合評価をされないことから、本件システムは地公法40条1項ないし地教行法46条に違反すると主張しているとして、以下のように判示する。

ア 「上記①について検討するに、確かに、教職員の教育活動は、人間を対象とし、人格の完成を目指してその育成を促す営みであり、その職務の範囲も多岐にわたることからすれば、その職務の性質上、勤務評定に当たって他の一般職の公務員とは異なる考慮が一定程度必要であることは否定できない。しかしながら、本件システムは、設定目標の達成状況の評価(業績評価)と日常の教職員の職務活動一般の評価(能力評価)という異なる二つの観点から、総合評価をしており、教職員の職務活動を幅広く適正に評価しようとしていること、その評価も公表された評価基準に基づき、その結果も開示、説明され、これに対する苦情申立て等の手続もあり、評価の適正性、公正性、透明性を図ろうとしていることに照らせば、本件システムは、教職員の職務を一義的に評価することが困難であるというその職務の特殊性を考慮した上で、その適正性、公正性、透明性を図った勤務評定といえる。本件システムは、教職員の職務の特殊性を考慮したものといえ、これをもって

不合理とまではいえず、申立人らの上記①の主張は採用できない。申立人らの上記主張①は、実質的には、およそ教育公務員に対する勤務評定はできないというに等しいが、地公法40条及び地教行法46条の規定からすれば、教育公務員に対しても何らかの形で勤務評定を行わなければならない、勤務評定を行わないことはかえってこれらの規定に違反するのであるから、上記申立人らの主張はおよそ採用できない。」

イ 「上記②について検討するに、本件システムにおいて、自己申告票未提出者の総合評価はされないところ、確かに、評価者は、自己申告票未提出者に対して、設定目標の達成状況を評価の対象とする業績評価をすることは不可能であったとしても、日常の業務の遂行を評価対象とする能力評価をすることは可能である以上、評価者が自己申告票未提出者に対して一定の総合評価をすることも考えられないではない。現に、教職員に対し本件システムと類似の自己申告に基づく目標管理型の勤務評定制度を採用している東京都や神奈川県では、自己申告票に相当する『自己申告書』や『自己観察書』を提出しない者についても、職務の遂行状況等に基づく業績評価を行う制度としている(甲112)。

しかしながら、職員の勤務成績の評定をどのような方法で行うか、またその評定結果に応じてどのような措置をとるかは、法令に反したり裁量の範囲を逸脱するなどのない限り、評価権者において定めうる事項であるところ、業績評価と能力評価を基に総合評価を行う本件システムにおいて、業績評価の根幹をなし法的な提出義務のある自己申告票を自己の意思に基づいて提出しない者について総合評価をしないとの取扱いは、多数の教職員についての評価を客観的かつ適正に行わなければならない要請の下で評価結果の適正さや公平性を保持し、また本件システム自体の信頼性を維持するなどの合理性も認められるのであるから、東京都や神奈川県における取扱いと異なるとしても、不合理であるとはいえず、未だ評価権者の裁量の範囲内のものというべきである。」

3 教育基本法16条違反

(1) 原判決は、「本件システム」は教育基本法16条に反するものではないとするがその理由とするところは、①学校教育目標が学校運営の計画、方針等の大綱的なものであること(学校教育目標の大綱的性格)、②学校教育目

標が生徒の実態と乖離したものになると認めることはできないこと(学校教育目標の生徒実態との不乖離性)、③評価の客観性・透明性が旧勤務評定よりも高められている(評価の客観性・透明性の相対的向上、恣意性の相対的排除)、④普通教育における教師の児童生徒に対する強い影響力、支配力、及び全国的に一定の水準を確保すべき強い要請(一定水準確保の強い要請)という点にある。

しかしながら、原判決が挙げる上記理由及びそれに基づく判断は、子どもの教育を受ける権利(学習権)や教師の教授の自由について十分に配慮されていない。「不当な支配」の介入排除がこれらの権利・自由を侵害しないためのものであることを十分に考慮していない。

(2) 「不当な支配」介入を排除する趣旨

ア 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、公正かつ適正に行わなければならない」と定めている。

ここで、「教育」とは、憲法26条にいう「教育」、教育基本法1条にいう「教育」などと同義であり、それは個人の人格形成と社会生活を送るために必要な一定の知識・教養を身につけ、各人の能力を開花させる活動の過程である。旭川学テ最高裁判決は、「子どもの教育は、子どもが将来一人前の大人となり、共同社会の一員としてその中で生活し、自己の人格を完成、実現していく基礎となる能力を身につけるために必要不可欠な営み」であるとしているのも同じ趣旨である。

憲法26条は、子どもの学習権の観念を前提として、国民が国家に対して合理的な教育制度と施設を整え、適切な教育の場を提供することを要求する権利を保障している。国家が具体的にどのような教育制度や施設を整えるかは、「法律の定めるところ」によるが(憲法26条1項)、立法裁量は学習権の保障という観点からの制約を受けることはもちろんである。

イ 国会は、子どもの学習権を保障するために、教育制度に関する法律として、教育の目的や目標を掲げた教育基本法の下に、学校教育法、教科書無償措置法、地教行法、教育職員免許法等々多くの法律を制定している。

これらの法律は、主として、どのような内容の知識・教養を、どのような方法で、身につけさせるかという教育の内容及び方法に関

するものと、主として教育制度をどのように運営するかという教育行政に関するものに分けることができる。

教育行政は、国にあっては、内閣の決定した方針に従って文部科学省の所掌事務の管理執行に当たる文部科学大臣（国家行政組織法10条等、文部科学省設置法3条等）、地方公共団体にあっては、文部科学大臣の指導助言等を得つつ教育に関する事務の管理及び執行を行う知事、都道府県教育委員会、市町村教育委員会（学校教育法3条、地教行法25条、地方自治法245条の4等）があたっている。

ウ 教育制度における人的・物的施設のうち、子どもの学習権保障の観点からもっとも重要な位置を占めるのは教員（教師、教職員も同義とする）である。

子どもの教育は、「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なければならないという本質的な要請」（旭川学テ事件最高裁判決）に基づいて行わなければならない。学校における学習権の保障としての教育を子どもと直接向かい合って実践しているのは、校長、副校長、教頭等ではなく、「児童の教育をつかさどる」教諭である（学校教育法37条、49条、60条）。このため、教育職員は、教育職員免許法により授与する各相当の免許状を持つ者でなければならない（免許法3条等）。教育職員免許法は、教育に関する一定の基礎資格をもち、養成機関において所定の単位を修得した者で、教育職員検定に合格した者を教育職員とし、これをもって学習権を保障するための教育に従事させることにしたのである。

ところで、地方公務員のうち、学校教育法1条に定める学校であって同法2条に定める公立学校の教員等は、教育公務員とされる（教育公務員特例法2条）。教育公務員も地方公務員として、原則として地方公務員法の適用を受けるが、子どもの学習権を保障するための「教育」に従事する特殊性にかんがみ、教育公務員特例法や地教行法等の適用を受ける。

一般に地方公務員は勤務評定を受けるが（地方公務員法40条）、勤務評定は公務能率の増進という目的のための手段である。評定の実施権者は一般の地方公務員の場合には任命権者であり、具体的には評定権限を委任された上級の地方公務員で、かつ、人事管理の権限を行使する管理職員が任命権者の補助として勤務評定を行っている。評定要素としては、一般職員の場合、勤勉さ、正確さ、理解力、規律、研究心、協調性、積極性等が挙げられる（橋本勇「新版逐条地方公務員法」学陽書

房、平成14年、686頁）。

これに対し、教育公務員のうち府費負担教職員については、勤務評定は、地方公務員法40条1項の規定にかかわらず、府教育委員会が樹立した計画の下に、市町村の教育委員会が行い（地教行法46条、43条1項）、評定の結果、府教育委員会が昇給、昇格、分限処分などの措置を具体的に行う。

このように、教育公務員における人事管理が、一般の地方公務員と異なる扱いを受けているのは、教育公務員が子どもの人格形成に寄与する「教育」という営みを直接つかさどっているからである。教育は、一般の公務と同様の意味で「能率の増進」を観念することができない。一般の公務の場合の「能率」は、最小限の労力・費用・時間によって、最適かつ最大限の効果を引き出すことである。しかし、「教育」における「能率」は、最小限の労力・費用・時間によって、テストや試験において最高の点数を得ること、あるいは受験において多数の合格者を出すことなどではない。敢えていえば、人格の完成をめざすという究極的な目的にいかにかんがみ、教育における能率である。しかも、それは短期間で判定できない。箕面市立中学校の教員として18年教育に従事していた申立人〇〇〇〇は、「生徒にとって、教師が、どういうふうな授業をするのかとか、どんなすばらしい教師であるかということ、その生徒が成長して、30年、40年、50年、たってみないと分からない」と述べている（〇〇調書22頁）。

一般の公務においては、憲法の目的実現のために最少の費用で最大の効果を得る活動が要請されている。したがって、公務能率の増進という目的のための勤務評定が実施され、その評定要素としては前記のような項目が挙げられることになる。

これに対して、子どもの人格形成と社会生活を送る能力を身につけさせる教育は、子どもの個性と能力に応じたものでなければならない（憲法26条1項）。子どもの個性と能力は、千差万別であり、一定の教育期間における子どもの知識面や社会生活面における変化が教育の効果といえるかどうかを検証することは困難であり、また、教育の効果があつたとして、それが子どもに現れる時期や機会はすべての子どもにおいて同じではない。したがって、一般の公務と同様の「能率」を考えることはできない。

そこで、地教行法は、教育基本法16条1項を具体化するものとして、教育公務員の人事管理については、一般の公務員に対するも

のと異なる扱いをしたのである。

このように、教育行政が他の行政と異なる法律体系をもち、教育公務員に対する任用や勤務評定が他の公務員と異なる扱いとなっているのは、教育公務員の行う「教育」が子どもと人格的に直接接するという側面を有していることから、子どもの学習権を充足するために万全を期すことを制度的に保障しようとしたためである。

エ 教育基本法16条1項は、まず、「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」であるとしている。

これは、子どもの学習権充足に寄与すべき教育が、不当な支配の介入によって人格の完成や社会生活を送る能力獲得に支障が生じることのないようにするという配慮によるものである。たとえば、「誤った知識や一方的な観念を子どもに植え付けるような内容の教育を施すこと」など、「子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような国家的介入」は許されない（旭川学テ事件最高裁判決）。

他方、全国的に一定の水準が維持されない場合には、子どもの学習権を侵害する結果となりうるから、一定水準を維持するため国家が教育内容に介入することも許される場面がありうる（上記判決）。しかし、その場合でも、教育において子どもと人格的に直接接して、子どもの学習権を保障する教育をつかさどる者が教師であることにかんがみ、教師が行う教育の内容及び方法について、教育の本質的要請を害する結果となるような国家の介入には慎重でなければならない。

そこで、教師が行う教育に対する行政上の介入が、子どもの学習権の充足を阻害するような場合には、「不当な支配」の介入として許されないというべきである。

原判決は、教育における教師の役割が教育行政における教師の地位（不当な支配を受けようという地位）によって脅かされ、ひいては子どもの学習権が脅かされているという事態を軽視している。

(3) 学校教育目標が大綱的性格を有するとの判示について

ア 原判決は、

「本件システムにおいて、校長等の定める学校教育目標が学校運営の計画、方針等の大綱的なものであり、個々の教員の教育内容及び方法を不当に拘束するような性質のものとは認め難いことに加えて、学校教育目標が教職員や地域の保護者等の意見を踏

まえたものであり、かつ外部に公表されることが予定された内容であることに照らせば、学校教育目標が生徒の実態と乖離したものになると認めることはできない。したがって、本件システムが、生徒の実態と乖離した教育目標を校長が定め、これに教諭を従わせるものと認めることはできず、申立人らの上記①の主張は採用できない」

とする。しかし、原判決は、学校教育目標の大綱的性格の意味を取り違えている。

イ 旭川学テ最高裁判決は、当時の中学校学習指導要領について、

「おおむね、中学校において地域差、学校差を超えて全国的に共通なものとして教授されることが必要な最少限度の基準と考えても必ずしも不合理とはいえない事項が、その根幹をなしている認められるのであり、その中には、ある程度細目にわたり、かつ、詳細に過ぎ、また、必ずしも法的拘束力をもって地方公共団体を制約し、又は教師を強制するのに適切でなく、また、はたしてそのように制約し、ないしは強制する趣旨であるかどうか疑わしいものが幾分含まれているとしても、右指導要領の下における教師による創造的かつ弾力的な教育の余地や、地方ごとの特殊性を反映した個別化の余地が十分に残されており、全体としてはなお全国的な大綱的基準としての性格をもつものとみられる」

などとして、必要かつ合理的な基準の設定として是認することができるとした。

上記判決の事案においては、学習指導要領が定める教育の内容及び方法に教師が従うことが「不当な支配」の介入にあたるかどうか問題とされたが、教師による創造的かつ弾力的な教育の余地や地方ごとの個別化の余地があることを理由として、当該学習指導要領はいまだ全国的な大綱的基準を定めたものにすぎず、したがって不当な支配とはならないとされたものである。

これに対し、「本件システム」における学校教育目標は、「全国的な大綱的基準」を定めたものではない。学校教育目標は、「本件システム」の教員の育成的側面と教員に対する勤務評定的側面のいずれからみても、教師による創造的かつ弾力的な教育の余地を残すかどうか、地方ごとの特殊性を反映した個別化の余地を残しているかどうかとは関係がない。

学校教育目標は、校長が設定する。「校長用手引き」(乙16)においては、「校長は、学校の現状と課題を的確に把握して学校経営のビジョンや方針を確立するとともに、課題解決

に向けた具体的な目標と計画を策定し、教職員に周知する必要があります」との記載がある(目次頁の下段囲み)。また、「学校組織運営に関する指針」(甲50)には、「校長は、学校経営の視点に立って、学校の現状と実態を踏まえて、中期的なビジョン(近未来の学校像)を確立し、実現に向けて学校教育計画(年次計画)を策定し、学校内外に示す」(2(1)〈中期ビジョンと組織運営〉①)、「校長は学校教育目標と計画を年度当初に教職員に周知し、教職員はそのもとに各学年・分掌・教科等及び各個人の目標と方策を策定する」(2(1)〈学校教育計画〉③)とある。

したがって、校長が学校教育目標を策定し、学校教育目標を下に、教職員も参画して、学校教育計画を策定し(2(1)〈学校教育計画〉②)、各教職員が学校教育目標と学校教育計画をもとに育成者(校長等)と面談のうえ個別目標を策定することになっている(乙17,証人山口)。

すなわち、個々の教員は、校長が定めた学校教育目標、自らも参画して策定したとされる学校教育計画、そして主として校長との面談を通じて、自らの教育目標を策定しなければならない。旭川学テ事件最高裁判決が全国的な大綱的基準を定めていると判断した学習指導要領と異なり、「本件システム」の学校教育目標は、個々の教員の教育目標設定にあたり、強い指針ないし指示となっている。「学校教育目標と計画・方針の共有化」(甲50)の名の下に、各教員は、学校教育目標からはずれる教育目標を設定することができる制度にはなっていない。教員が、自らの専門性、あるいは他の教員との共働性によって、子どもの学習権を充足するのに最適で、かつ、教育活動とともに変化する個々の子どもの実態に合わせてこれに適切に対応するという弾力的な教育の目標を設定することが制度的に保障されていないのである。大阪府教育委員会事務局の評価育成担当であった証人山口も、「教職員の設定目標が、例えば学校の教育目標とか組織目標と適合しないようなものであれば、やはりそれは評価に響くわけですね」という質問に対し、「そうですね。やはりそのこともちょっと話はしますね」と答え、教員の設定目標が、学校教育目標に適合しないことは許されない旨証言している。

原判決は、「大綱的」という、旭川学テ事件最高裁判決と同じ用語を使用しているが、その意味するところは全く異なる。上記判決は、創造的かつ弾力的な教育の余地を残しているなどとして、学習指導要領が大綱的基準を定

めたにすぎないとの理由で、かろうじて不当な支配にはなっていないと判断したのである。これに対し、「本件システム」の学校教育目標は、個々の教員が創造的かつ弾力的な目標設定を行う余地をはじめから想定しておらず、これをもって「大綱的な性格」を有するとした原判決は意味を取り違えているというほかない。

ウ また、原判決は、「学校教育目標が教職員や地域の保護者等の意見を踏まえたものであり、かつ外部に公表されることが予定された内容であることに照らせば、学校教育目標が生徒の実態と乖離したものになると認めることはできない」としているが、「本件システム」は、学校教育目標が「生徒の実態と乖離していない」ということを制度的に保障しているとはいえない。

そもそも、教職員や地域の保護者等の意見を踏まえ、かつ外部に公表されることが予定された内容であるとして、そこからなぜ、学校教育目標が生徒の実態と乖離したものになると認めることができないといえるか疑問である。少なくとも、原判決はその理由を十分に説示していない。

「校長用手引き」(乙16)には、「地域や生徒の実態、保護者等のニーズ」を踏まえて、校長が中期的な学校のビジョンを策定する旨記載されている。しかし、学校教育目標についてはこの旨の記載はない。かつ、「生徒の実態」を把握できるという仕組みになっていない。地域や生徒の実態、保護者等のニーズを具体的にどのような方法で把握し、それを具体的にどのように学校のビジョンの策定に反映するのかさえ、なんらその方策は記載されていない。

大阪府教育委員会事務局教職員室教職員企画課参事であった証人山口は、国公立大学あるいは関関同立の4私大の合格者を増やすという保護者、生徒のニーズ、また、安全、安心のために生徒指導をきっちりとして欲しいという保護者、生徒のニーズ等に応じて、学校教育目標を掲げることは当然あることであり、そのような学校教育目標を掲げることは不適切ではない旨証言している(山口調書3頁)。

しかし、「生徒の実態」に乖離しているかどうかは、個々の児童・生徒の人格形成状況や能力の発展状況に応じて個別にみなければならない。例えば、申立人〇〇〇〇は、生徒数の6割ほどが教育基本法4条3項、就学奨励法等によって就学援助を受けていた大阪市立の小学校で教育に従事していたが、自傷行為、

他人への攻撃を繰り返す児童について、保護者や管理職を入れた取組みの体験を語っている(甲23)。

また、申立人〇〇〇〇は、大阪府立茨木支援(擁護)学校高等部に勤務する〇〇科教員であるが、同校の「障害の改善・克服を目指し、心身ともに健康な身体を育成する」という学校教育方針は、「障害の改善・克服」がされない児童生徒は「心身ともに健康な身体」ではないとする見方に基づくものである旨を指摘している(甲89)。このような学校教育目標は、「その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利」を有する(憲法26条)個々の子どもの学習権を充足するための学校教育目標としては到底成り立たないものである。

「本件システム」における学校教育目標は、証人山口の証言に見られるように、学校運営全体の見地から策定される傾向があり、また、上記申立人らの指摘等をみると、学校教育目標の下で策定される個々の教員の目標は、個々の児童・生徒の実態に応じたものにならない傾向がある。

「本件システム」は、学校教育目標が上記のような傾向になることを牽制し、個々の児童・生徒の実態に乖離しないものとするような仕組みにはなっていない。「本件システム」の手引きやマニュアル(乙16,17)には、そのような懸念に配慮した記載がない。原判決は、教職員や地域の保護者等の意見を踏まえ、かつ外部に公表されることが予定された内容であることから、学校教育目標が生徒の実態に乖離するとは認められないとしているが、なんの根拠もない。むしろ、「本件システム」それ自体及びその後の運用の現実からみて、学校教育目標が生徒の実態と乖離していることは明白な事実である。

(4) 「本件システム」は評価の客観性、透明性を高めたとの判示について

ア 原判決は、旧勤務評定との比較において、

「本件システム」は、①業績評価と能力評価という二つの異なる観点から教職員の教育活動を幅広く適正に評価しようとしたものであり、その評価結果も開示され、その理由も説明されること、さらに、②教職員は、校長等の評価に対する不服申立て及び校長への提言シートを利用することによって、評価結果や校長の学校運営等について異議や意見を述べることができ、これらは校長自身の評価の考慮要素にもなること、からして評価の客観性、透明性を高めたものであるとする。

また、原判決は、③普通教育における教師の児童生徒に対する強い影響力、支配力、及

び全国的に一定の水準を確保すべき強い要請からすれば、普通教育においては、公権力の不当な介入が排除されるべきことは当然であるが、国等が普通教育の特質等を配慮しつつ、許容される目的のために必要かつ合理的と認められる関与ないし介入をすることは、それがたとえ教育の内容及び方法に関するものであっても、許されるというべきであるとして、旭川学テ事件最高裁判決や淀川工業高校学テ阻止暴行事件最高裁判決を提示する。

さらに、原判決は、④校長が目標設定面談において個人の設定目標に関して学校教育目標との整合、統合を求めるのは、教育活動の充実・改善、学校の活性化を図るために目標の共有化を目指すことによるものである。そして、当該学校教育目標が大綱的なものにすぎず、教職員や地域住民の意見も踏まえられていることにも照らせば、仮に、目標設定面談の過程において、国等が教育内容及び方法に関与ないし介入する側面があったとしても、それは必要かつ合理的な範囲内のものにとどまるものというべきである、とか、⑤本件システムは、地公法40条及び地教行法46条に基づく合理的な勤務評定制度であるといえることからすれば、本件システムの下で、仮に、教職員に対する評価に付随して、国等が教育内容及び方法に関与ないし介入する側面があったとしても、それも必要かつ合理的と認められる範囲内のものにとどまり、いずれにしても、これらをもって教育内容に対する「不当な支配」に当たるといえることはできない、とする。

イ まず、「本件システム」の目的が、「教職員の意欲・資質能力の向上と教育活動等の充実、組織の活性化を図ること」にあったことに注目すべきである(乙5の1,乙7,乙8)。すなわち、本件システムは教職員の育成が目的であって、教職員の評価はその目的達成の手段として位置づけられる。「本件システム」における「評価」は、教職員の育成のための手段として機能させるべきものである。しかるに、「本件システム」は、上記「評価」を勤務評定に連動させた。このため、「本件システム」における「評価」は、教職員の育成のための手段としての役割・機能のほかに勤務評定を行うための手段としての性格を有することとなり、「本件システム」の実際の運用においては、前者の機能はほとんどなく、後者の勤務評定の手段としてのみ機能しているのが実態である。

例えば、申立人〇〇〇〇は、箕面市立中学校教諭であるが、「本件システム」の本格実施

以来、自己申告票を提出してきた。2004年度に提出した自己申告票には「中学校教育への思いを込めた目標設定」を行い、年度末には「自身の教育活動を振り返って真摯に反省」して目標の達成状況を記載して提出した。その結果は「B評価」であった。2005年度は子どもたちの多様な個性を伸長する教育ができない状況に危機感を感じ、自己申告票の「進捗状況および目標の達成状況」は簡単に1, 2文で済ませ、自己評価は思い悩んだ結果すべて「計画以上に進んでいる」「上回っている」とした。上記申告票に対し、校長は「手を抜いたな」と述べたので、申立人開は「ばからしくなった」と述べた。ところが、開示された結果は「A評価」であった。そして申立人〇〇は「少し嬉しくなり」、校長に対し「何の意見も反論もすることができなくなった」(甲18)。これをもって、申立人〇〇は、「A評価」には人を黙らせる力があり、校長との率直な意見交換を無にするものであり、また、職場の教職員同士の血の通った人間関係を切り捨てるものであると指摘する。

大阪府教育委員会は、市町村教育委員会及び府立学校長を対象として、2006年8月、「本件システム」の実施状況の調査を行い、その結果を公表している。その結果(以下「府教委調査結果」とする)によれば、校長が全ての教職員の教育活動を把握して評価することに限界があり(甲28の1・5頁, 甲28の2・7枚目等)、また、「各校長の判断に依るところが多い」、「評価基準の標準化が必要」など客観的な評価が困難である旨の意見がある(甲28の1・13頁, 甲28の2・高槻市教育委員会など)。

また、府立高校教職員を対象として実施した『評価・育成システム』についてのアンケート調査(府立高校用)集計速報2009年11月4日段階(甲106)によれば、『システム』は教職員の資質の向上に役立っていると思われませんか』の質問(Q2 ①)に対し、「役立っている」との回答は1割にも達せず、約6割は「逆効果である」、残りの約3割が「どちらとも言えない」と回答している。すなわち、約9割の教員が、「本件システム」は資質向上や育成に役立っていないとの認識を示しており、約6割の教員が資質向上や育成の障害になっているとさえ評価しているのである。

別の質問Q4「校長等評価者があなたの能力評価のための材料・根拠としたのは、どのような事柄でしたか?」に対する記述回答は、全回答者903名のうち577名からあったが、その約半数の256名が「よく分からな

い・知らない」旨記述し、能力評価の材料・根拠に不明瞭さがあることを浮き彫りにしている。評価者が、評価の材料・根拠を被評価者に十分に分かるように説明出来なければ、被評価者の反省材料や次年度での改善の課題につながるはずがない。

このほか、50歳代の男性教員の一人は、Q6の自由記述欄に、「制度ができた頃は、できるだけプラス指向に考え、自分を見直すきっかけにしようとしていたが、毎年同じことで、しかも『評価』そのものが納得できるものでなく、今では『育成』には何らつながらないと思うに至っている。」と記載している。

府教委調査結果においては、教職員育成のための「評価」が、勤務評定を通じて給与に反映されることに対する疑問が顕著であり(甲28の1・7頁, 8頁)、教職員の実感としても(甲18等)、また上記アンケート結果をみても、「評価」が「資質向上」や「育成」の機能を果たしてはならず、勤務評定の手段としてのみ機能していることは明らかである。

このような「評価」の実際の機能に即して、「本件システム」が教育に対する不当な支配となるかどうかを判断すべきである。

ウ 原判決は、旧勤務評定と比較して、「本件システム」は客観性、透明性が高められたとしているが、これは「本件システム」が教職員の育成を目的としていることを忘れたものである。原判決は、「このような事実を照らせば、「本件システム」の評価結果と教職員の給与を連動させた目的は、年功的な給与上昇要因を抑制するため新たな給与システムを構築し、職務や勤務実績に応じた適正な給与上の処遇を与えることによって、限られた予算の中で、職員全体の士気を確保・向上させつつ、組織の活性化を図ろうとしたものと認めることができ、その目的は合理的なものといべきである」とする(原判決33頁)。

「本件システム」の本来の目的は教職員の育成であり、それによって子どもの学習権をより一層充足させるところにある。しかし、原判決の上記判示は「本件システム」の目的を、「本件システムの評価結果と教職員の給与を連動させた目的」と言い換え、その目的は「年功的な給与上昇要因を抑制するため新たな給与システムを構築」することにあるとしている。原判決の上記判示においては、「限られた予算の中で職員全体の士気を確保・向上させつつ、組織の活性化を図ろうとしたもの」という「目的+」よりも、「年功的な給与上昇要因を抑制」という「目的」に力点が置かれていることは明らかである。新たな給与シス

テム(「本件システム」)に、「職務や勤務成績に応じた適正な給与上の処遇を与える」ことを保障する仕組みはなく、また、「適正な給与上の処遇を与えること」によって、「職員全体の士気を確保・向上」させる、あるいは「組織の活性化を図る」ことを保障する仕組みもない。しかし、「本件システム」には、「年功的な給与上昇要因を抑制する」ことを保障する仕組みがあることだけは明らかである。したがって、原判決の上記判示のうち意味があるのは、「年功的な給与上昇要因を抑制するため」に「本件システム」を構築したという部分だけであり、これをもって「本件システム」の目的であるとする原判決は、「本件システム」が、その前記本来の目的の達成のために合理的であるかどうかという視点をまったく欠いた不当なものというべきである。

「本件システム」の本来の目的は、教職員の育成であり、それは子どもの学習権の充足に寄与するものとして初めて合理性が認められるものである。原判決は、教育に関わる「本件システム」の目的を、公務員一般の目的、しかも給与の抑制目的にすり替え、そのための手段としては合理的であると言っているに過ぎない。

問題は、「本件システム」における「評価」が、子どもの学習権充足のための活動である「教育」活動を阻害し、歪めるものとなっていないかどうかである。勤務評定のシステムとして客観性、透明性が仮にあったとしても、それが「教育」に対する「不当な支配」になるかどうかは、教育という側面から別個に判断されるべきである。

エ 「本件システム」が、校長が策定した学校教育目標、教員も参画して策定される学校教育計画をもとに各教員が個人の目標を策定しなければならないこと(学校教育目標に適合しない個人の目標は認められない。山口調書10頁)、目標設定にあたっては校長との面談を経るべきとされていること、設定した目標の達成状況についても校長との面談が予定されていること、評価が給与に反映されることという仕組みになっていることからすれば、一般的に言って、高い給与を得るために高い評価を得る、高い評価を得るために学校教育目標に沿った個人目標を設定しその達成に努める、ということになるのは明らかである。学校教育目標が必ずしも子どもの実態に即したものになっていないことは前記のとおりであるが、さらに、給与と連動した「本件システム」では、学校教育目標に沿って各教員が定めた目標それ自体によって、当該教員自身

が拘束され、教育の進展に応じて変化する子どもの状態に弾力的に対応した教育を行うことができない。憲法26条1項は、個々の子どもの能力に応じた教育を受ける権利を保障しているが、「本件システム」は、評価者が評価を通じ、結果的に子どもの学習権を充足する教育活動を阻害し、その支障になっている。

たとえば、年度の初めに校長との面談を通じ、学校教育目標に適合するとして策定された個々の教員の目標は、いったん策定された以上、簡単に変更することができない仕組みになっている(目標の変更は9月下旬とされる。甲1・4頁)。しかし、目標設定直後から児童生徒の様子・態度・姿勢・感情は刻々と変化していく。教育は個々の児童生徒の変化に応じ弾力的になされて初めて、子どもの学習権を充足するものになる。ところが、いったん目標が設定されると、その達成の度合いが評価者の評価にさらされるため、また、目標の変更が9月とされているため、教員は、子どもの変化に応じた弾力的な対応よりも、いったん設定した目標の達成に関心が向きがちとなる(甲86・1頁～4頁)。

また、支援学校においては、障害の重い子どもたちの成長・発達は非常にゆっくりしたものであり、1年間という短期間で成果を求めることができない(甲110)。にもかかわらず、年度初めに目標を設定し、その目標に拘束された教育活動を行わなければならないというのでは、個々の子どもの状態、能力に応じた教育が保障されない。

このように、「本件システム」は、日々変化する子どもの状態に適時・適切に対応することを保障する仕組みとはなっておらず、子どもの学習権を充足する教育活動を阻害しているといわざるを得ない。これは、教育に対する不当な支配以外のなにものでもない。

なお、原判決は、「本件システム」が、地公法40条及び地教行法46条に基づく合理的な勤務評定制度であるとの前提にたって、「本件システム」の下で、仮に、教職員に対する評価に付随して、国等が教育内容及び方法に関与ないし介入する側面があったとしても、それも必要かつ合理的と認められる範囲内のものにとどまるとしているが、これは本末転倒である。「本件システム」は教職員の育成が本来の目的であり、それは子どもの学習権充足に寄与することによって合理的であるといえる。勤務評定制度として合理的であるからといって、それが子どもの学習権充足のための教職員育成システムとして合理的であるとは限らない。

オ 原判決は、普通教育における教師の児童生徒に対する強い影響力、支配力、及び全国的に一定の水準を確保すべき強い要請からすれば、普通教育においては、公権力の不当な介入が排除されるべきことは当然であるが、国等が普通教育の特質等を配慮しつつ、許容される目的のために必要かつ合理的と認められる関与ないし介入をすることは、それがたとえ教育の内容及び方法に関するものであっても、許されるというべきであるとしている。これは単なる一般論であって、問題の事案ごとに個別に許されるかどうかを検討すべきである。

「本件システム」は、校長と教員との関係をぎくしゃくとさせるものである。たとえば、申立人〇〇〇〇は、中学校の国語科教員として、1・2年と複数学年にまたがる必修教科、それとは別の選択教科に加え、試行錯誤であった総合学習を6クラス中4クラスを担当するなど毎日懸命に準備し授業に臨み、また、生徒会や評価検討、総合カリキュラムなどの校務分掌を何度もたたき台を作るなど、できる限りの教育活動を実践していた。しかし、「能力の評価」は「D」とされた。申立人〇〇〇〇はこれに大きなショックを受け、評価の基準の説明を求めたが、校長は「本件システム」の手引きの特記事項を適用したと述べるだけで、それ以上の説明はしなかった。申立人〇〇〇〇は、しばらく悔しさと怒りで体の震えが止まらないほどだった(甲46)。

さらに、校長等を対象とする府教委調査結果においても、「不服申し立てに対して不安を感じず」との回答があるなど(甲28の1・9頁)、評価結果に対する教員との関係悪化を不安視する校長がいる。

このように、「本件システム」は校長と教員の関係の円滑化を阻害するものである。一般に職場において上司や部下、同僚間の人間関係が円滑でないところでは本来業務について相応の成果を挙げることは少ない。まして、子どもとの直接の人格的接触を通じて子どもの学習権を充足すべき立場にある教員が校長との関係に円滑を欠いては、その本来業務である教育が個々の子どもの実情に応じたものとならない可能性がある。

このような側面から考えても、「本件システム」による個々の教員の教育内容や方法への校長等の介入は「不当な支配」にあたるというべきである。

さらに、原判決は、校長が目標設定面談において個人の設定目標に関して学校教育目標との整合、統合を求めるのは、教育活動の充

実・改善、学校の活性化を図るために目標の共有化を目指すことによるものであるとし、当該学校教育目標が大綱的なものにすぎず、教職員や地域住民の意見も踏まえられていることにも照らせば、仮に、目標設定面談の過程において、国等が教育内容及び方法に関与しないし介入する側面があったとしても、それは必要かつ合理的な範囲のものにとどまるものであるとする。これも、一般論にすぎない。

目標設定面談を通じて策定される個人の目標は、学校教育目標に適合しなければならぬ(山口調書10頁)。その結果、教職員が設定した目標は子どもの実態から乖離したものにならざるを得ず、さらに、教育の進展に応じて変化した子どもの状態に弾力的に対応した教育を行うことが困難となる。これは、憲法26条1項が保障する教育を受ける権利を阻害するものであって、学習権によって教育を要求する権利をもつ子どもの側からすると、まさに教師に対する「不当な支配」である。

(5) ILO・ユネスコ教員の地位に関する勧告について

ア 教員の地位勧告の適用に関するILO・ユネスコ共同専門家委員会(CEART)は、2008年4月に現地調査を行った結果に基づき現地調査団報告書(甲84)を公表し、また同年10月に「1966年及び1997年の教員の地位に関する勧告不遵守に係る教員団体からの申し立てについての中間報告」(甲80)を公表した。それらは、子どもの学習権を充足すべき教師の教育活動が、主として教室で行われること、専門性が高いこと、同僚性ないし協働性という特徴をもつことなどを踏まえ、教師は強い責任とイニシアチブ及び自律性を基礎にすべきであるとしている。そのうえで、「本件システム」を含む調査対象となった教師の評価システムが、子どもの学習権を充足するものになっているかどうかについては強い懸念があるとしている。

申立人らは、これらの指摘や勧告は、憲法や教育基本法の解釈において十分に斟酌されるべきである旨主張した。ところが、原判決は、「本件システムの違憲性や違法性を判断するに当たり、ILO・ユネスコ教員の地位に関する勧告やCEARTの指摘・勧告における考え方を参考にすることは当然許容される」としながら、「これらにおける考え方を参考にしても、これまでの説示を覆すものではない」とした。

イ 上記指摘・勧告は憲法の国際協調主義の立場から十分に考慮されるべきである。国際労

働機関（ILO）は、現在179か国が加盟し、日本は常任理事国になっている。国際連合教育科学文化機関（ユネスコ）は、現在193か国の加盟国を擁し（ほかに準加盟国6）、日本は1951年7月2日に加盟している。CEARTは、教育及び教員に関するILOとユネスコの合同専門委員会である。したがって、日本は、CEARTの指摘・勧告につき、たとえそれが日本国内において法的効力をもつものでなくても、これを尊重すべき立場にある。

CEARTの前記指摘・勧告は、「本件システム」の仕組みとその運用の実態を現地調査のうえなされたものである。したがって、日本の司法府としても、CEARTの指摘・勧告を参考にし、「本件システム」が子どもの学習権充足になんらかの支障があるのかないかを慎重に判断すべきは当然である。

4 学校教育法37条4項違反等について

(1) 学校教育法37条4項違反

ア 学校教育法37条4項は「校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する」と定めている。校長と教員との関係は、旧国民学校令においては権力的指揮命令関係であった。学校教育法37条4項は、これを改めた。

校長は、校務、すなわち「学校運営上必要ないっさいの仕事」を担当する。校務には「教育」も含まれるが、「教育」をつかさどるのは教諭であり（学校教育法37条11項）、教育の専門性から校長の教諭に対する教育に関する監督には慎重な配慮が必要である。子どもとの直接の人格的接触を通じて行われるのが教育の本質であることからすると、子どもとの接触の度合いが教諭よりはるかに低い校長は、教育について教諭を監督することには細心の配慮が必要というべきである。

イ 「本件システム」は、学校教育目標のもとに、校長との面談を通じて教員個人の目標を策定することになっている。そして、学校教育目標に沿った教員の目標の達成は、給与に反映される「評価」を通じて担保されるかたちになっている。したがって、「本件システム」は、学校教育法37条4項が、特に教育についての権力的指揮命令関係を廃した趣旨を没却するものである。

給与に連動する「評価」を行うのは育成者であり、かつ、評価者である。本件システムにおいては、評価される者による不服手続が予定されているが、それはまさに「評価」が評価権者の権限であるからにはほかならない。

原判決は、「本件システム」を「地公法40条ないし地教行法46条に基づく勤務成績の

評価についての制度」であるとし、申立人らはこれに従わなければならない（地公法32条参照）としている。「本件システム」が本来教職員の育成にあったことがここではついに逆転し、「本件システム」をもって勤務評価の制度であるとしている。勤務評価の制度であれば、「評価」は評価権者の権限である。しかし、「本件システム」は教員の育成システムであり、教師の教育活動に権力的指揮命令関係が入り込んでいるかどうかが問題なのである。

ウ 「本件システム」における「評価」が、その本来の目的である育成という点から離れて、勤務評価の手段に化していることはすでに述べたとおりであり、給与に連動する「評価」の権限を通じて、教員の教育活動に介入していることもすでにみたとおりである。

この点、申立人〇〇〇〇は、開示面談において校長から聞いたこととして以下のようなことがあったとする。すなわち、目標設定から進捗状況についての面談の過程で、校長は2名の教員に「授業や学級運営について保護者からクレームがあることを伝え、このままではC評価の可能性が高い」と説明し、2人に授業や学級運営を「改善」することを促し、改善方針・状況確認のためのレポートを何度かにわたって要求し、「指導・助言」を行った結果、1人をB評価とし、もう1人はC評価にした、ということである（甲60）。これは、「このままではC評価」という評価権限を有する校長の言葉が個々の教員に対し絶大な力を行使できることを示している。

こうした実態をみても、本件システムは、旧国民学校令において存在した教育にかかる校長と教員との権力的指揮命令関係を廃した学校教育法37条4項に反するというべきである。

(2) 地公法40条1項及び地教行法46条違反

ア 地公法40条1項は「任命権者は、職員の職務について定期的に勤務成績の評価を行い、その評価の結果に応じた措置を講じなければならない」とし、地教行法46条は「県費負担教職員の勤務成績の評価は、地方公務員法第40条第1項の規定にかかわらず、都道府県委員会の計画の下に、市町村委員会が行うものとする」と定めている。

いずれにしても、教育公務員につき勤務評価をなすべきこと、評価の結果に応じた措置を講ずべきことを任命権者に義務づけている。

申立人らは、①教育公務員の職務は、人格の完成を目指すという高度に抽象的なものであり、再帰性、不確実性及び無境界性という

特徴を有することから、自己申告票を主軸に据える「本件システム」において、教育公務員に対する客観的な勤務評定をすることは不可能である、②「本件システム」において、自己申告票未提出者は教育活動をしているにもかかわらず総合評価をされないことから、「本件システム」は地公法40条1項ないし地教行法46条に違反すると主張した。

イ これに対し、原判決は、「教職員の教育活動は、人間を対象とし、人格の完成を目指してその育成を促す営みであり、その職務の範囲も多岐にわたることからすれば、その職務の性質上、勤務評定に当たって他の一般職の公務員とは異なる考慮が一定程度必要であることは否定できない」としながら、

「本件システムは、設定目標の達成状況の評価（業績評価）と日常の教職員の職務活動一般の評価（能力評価）という異なる二つの観点から、総合評価をしており、教職員の職務活動を幅広く適正に評価しようとしていること、その評価も公表された評価基準に基づき、その結果も開示、説明され、これに対する苦情申立て等の手続もあり、評価の適正性、公正性、透明性を図ろうとしていることに照らせば、本件システムは、教職員の職務を一義的に評価することが困難であるというその職務の特殊性を考慮した上で、その適正性、公正性、透明性を図った勤務評定といえる」とし、さらに「申立人らの主張は、実質的には、およそ教育公務員に対する勤務評定はできないというに等しいが、地公法40条及び地教行法46条の規定からすれば、教育公務員に対しても何らかの形で勤務評定を行わなければならない、勤務評定を行わないことはかえってこれらの規定に違反する」

とも判示する。

教育公務員の活動には「教育」の側面と他の公務員と共通する「公務」の側面がある。教育公務員も公務員である以上、出勤・退勤、休憩、休日、施設利用等種々の側面で校長の「監督」を受けつつ、「公務」に従事すべき義務がある。しかし、教員はその専門的性格のゆえに「教育をつかさどる」とされており（学校教育法37条4項、49条、62条）、「教育」に従事する側面においては、校長の「監督」も抑制されるべきことを法律が予定している。

ところが、原判決は、ここでも教員の業務における「教育」の側面とその他の「公務」の側面を明確に区別せず、「公務」の側面において勤務評定が必要とされるという当然の前提にたつて、「本件システム」は勤務評定とし

て適正性、公正性、透明性を図ったものであるから、地公法40条1項及び地教行法46条に反しないとした。

しかし、「本件システム」は、教職員の育成がその本来の目的であり、「評価」はその達成の手段であるべきである。しかるに、育成のための「評価」が勤務評定の「評価」を兼ねてしまったことにより、本来抑制的であるべき教員の「教育」に対する「監督」が、「評価」を通じて教員に及ぶことになっている。このような結果は、教育公務員の「教育」活動に、勤務評定を及ぼすことであり、地公法40条1項及び地教行法46条並びに学校教育法37条4項等の趣旨に反する。

原判決は、随所において、「本件システム」の本来の目的（教職員の育成）と付随的な目的（勤務評定）とを混同し、その比重を逆転させているが、ここでもその傾向をみる事ができる。

ウ 原判決は、自己申告票未提出者が総合評価をされないことにつき、「確かに、評価者は、自己申告票未提出者に対して、設定目標の達成状況の評価の対象とする業績評価をすることは不可能であったとしても、日常の業務の遂行を評価対象とする能力評価をすることは可能である以上、評価者が自己申告票未提出者に対して一定の総合評価をすることも考えられないではない」とし、東京都や神奈川県等の事例を引用している。原判決は、このように判示しながら、さらに続けて、「職員の勤務成績の評定をどのような方法で行うか、またその評定結果に応じてどのような措置をとるかは、法令に反したり裁量の範囲を逸脱するなどのない限り、評価権者において定めうる事項であるところ、業績評価と能力評価を基に総合評価を行う本件システムにおいて、業績評価の根幹をなし法的な提出義務のある自己申告票を自己の意思に基づいて提出しない者について総合評価をしないとの取扱いは、多数の教職員についての評価を客観的かつ適正に行わなければならない要請の下で評価結果の適正さや公平性を保持し、また「本件システム」自体の信頼性を維持するなどの合理性も認められるのであるから、東京都や神奈川県における取扱いと異なるとしても、不合理であるとはいえず、未だ評価権者の裁量の範囲内のもの」であるとする。

さらに、原判決は、「各自が自己申告票において設定する目標を校長が提示した学校教育目標等を踏まえたものとする事は、組織目標の共有化を図り、各教職員が学校全体の目標や改善点を把握・意識して日々の教育活動

を行うことにより、学校組織を活性化させるための前提となると考えられることなどからすれば、業績評価の対象となる目標を学校教育目標を踏まえて設定した目標に限定するとする本件システムが不合理であるとはいえず、評価権者の裁量を逸脱するものではないというべきである」とする。

原判決は、勤務評定が地公法40条及び地教法46条が任命権者に課した法律上の義務であることを無視するものである。公務員に課せられた法律上の義務をどのような方法で履行するかについては、広狭さまざまであるが義務を課せられた公務員に裁量の余地がある。しかし、法律上の義務を履行しないとする裁量権はない。法律上の義務を免除できるのは、他の法律あるいは条例だけである。

「本件システム」において、自己申告票未提出者について総合評価をしなくてもよいと定めているのは「府立の高等専門学校、高等学校等の職員及び府費負担教職員に係る勤務成績に応じた昇給の取扱いに関する要領」（平成18年6月12日教委職企第1243号、「昇給取扱要領」という）（甲3・7頁・第5条）である。昇給取扱要領は、大阪府教育委員会事務局教職員室教職員企画課が定めたものであって、大阪府教委が決定したものではない。昇給取扱要領は条例（昭和40年大阪府条例第35号）及び規則（昭和41年大阪府人事委員会規則第1号）に基づくとされているが、そもそも、法律上公務員（任命権者）に課せられた勤務評定の義務を、条例でもなく、教育委員会規則でもない、単に教育委員会の一部局が免除することはできない。

したがって、自己申告票未提出者について、総合評価をしないとの取扱いをすることは、評価権者の裁量権を超えるものであって違法というべきである。

(3) 自己申告票未提出者に対する給与上の不利益な取扱いについて

ア 原判決は、自己申告票未提出者に対する給与上の不利益な取扱いは、①大阪府教育委員会は、給料規則の定める勤務成績の証明は、原則として「本件システム」における総合評価結果をもって行うが、自己申告票不提出により総合評価結果がない者については、2年以上連続しての自己申告票不提出者については勤務成績が良好でない職員とみなし、平成18年度の自己申告票不提出者及び前々年度は自己申告票を提出していた者については勤務成績がやや良好でない職員とみなすことをもって、これを給料規則にいう勤務成績の証明として扱うことを定めているものと理解す

ることができること、②大阪府教育委員会は、自己申告票を提出しないために総合評価結果がない者については、原則として総合評価結果の最低区分Dと同様に扱うが、平成18年度については、昇給取扱要領が初めて適用されることになった年度でもあることから、制度発足年度の周知状況を同年度に限り考慮するとともに、次年度の自己申告票の提出を期待して、例外的に評価結果の一つ上の区分Cと同様の取扱いとしたこと、③自己申告票不提出者に対して総合評価をしないとの「本件システム」における取扱いが不合理であるとはいえないこと、④自己申告票不提出者は、職務上の義務を履行していない者として服務規律に違反していることから、不合理とはいえず、大阪府教育委員会の裁量権の範囲内であるとした。

イ 原判決の上記判示は、総合評価をしないことが、任命権者の勤務評定義務の不履行であること、大阪府教育委員会において上記義務を免除できると解することはできないことからして、失当である。

原判決は、上記判示で、自己申告票不提出を服務規律違反であると断定しているが、これは、教職員の育成を目的とする「本件システム」が、服務規律の一環をなしていることを認めたものである。「本件システム」における自己申告票が、教員としての意欲向上、資質・能力向上の手段ではなく、教員に対する校長による監督の手段となっていることを端的に認めるものである。

自己申告票の提出を校長等管理職に対して服する義務とすることによって、「本件システム」は、一方で、服務規律違反としての給与上の不利益を背景に校長と教員との関係を権力的指揮命令関係にするとともに、他方で、子どもの学習権充足のための教員の意欲向上、資質・能力向上という本来の目的を達成することを自ら困難にさせている。

5 結論

「本件システム」は、教員の育成を目的とするものであり、教育の育成は子どもの学習権の充足をより十全ならしめるために必要な方策といえる。そうであれば、「本件システム」の上記目的達成のための手段である自己申告票の提出と総合評価が上記目的達成のための合理的な手段であるかどうか、また、自己申告票の提出と総合評価が子どもの学習権充足のために機能するかどうか、さらには自己申告票の提出と総合評価が子どもの学習権の充足を阻害するものになっていないかどうかこそが問題とされるべきである。

しかるに、原判決は、「本件システム」を勤務評定のシステムであるとみて、その合理性の有無を判断するという間違いを犯している。原判決には、「本件システム」が子どもの学習権を充足するものとなっているかどうかに関する言及がほとんどなく、そのような問題意識は皆無である。

「本件システム」を勤務評定のシステムとしてみる立場から、大阪府教育委員会の裁量権の範囲内かどうかを審査するのでは、本件が子どもの学習権充足のための教育とはなにかに関する裁判であることがまったく没却されてしまい、憲法が保障する学習権の充足を制度的に担保するために、教育基本法等教育に関する法令が種々定めていることが無に帰してしまふ。

原判決が法令の解釈に関する重要な事項を含むものであることは明らかである。

第6 原判決には憲法31条の解釈を誤った違法がある。

1 昇給停止に関する原判決の判示

原判決は

「以上に、前記のとおり、自己申告票不提出者に対して総合評価をしないとの本件システムにおける取扱いが不合理であるとはいえないこと、教職員に自己申告票の提出義務を課すことが憲法その他の法令に違反すると解することはできず、自己申告票不提出者は職務上の義務を履行していないものとして服務規律に違反しているといえることを合わせ考えれば、大阪府教育委員会が、昇級取扱要項において、自己申告票不提出者は原則として勤務成績が良好でない職員として第5号区分（昇級しない）に該当するものとし、ただし、初回の自己申告票不提出者については勤務成績がやや良好でない職員として第4号区分（昇級号級数3号級）に該当するものとしたことは、いずれも不合理であるとはいえず、大阪府教育委員会の裁量権の範囲内のものというべきである。」

と述べる。

2 自己申告票をもってその提出は職務上の義務とし、その不提出に対して昇給停止の効果が発生する「本件システム」は懲戒処分ではなくて懲戒処分と同等の不利益を不提出者に課するものである。給与とは公務員であつてもその労働に対する対価である側面が大部分であつて、公務員としての勤務関係における特殊の要素はその一部に過ぎない。公務員における昇給関係も種々の要素が入っているが、

年功的要素も無視することはできない。

3 しかるに、自己申告票の不提出者に対しては、勤務関係は正常に勤務しているにもかかわらず、一律に昇給を停止する制度は制裁の側面を入れなければ説明のつかない制度である。「本件システム」によって自己申告票の不提出者に対し一切の昇給を停止する制度は給与における年功的要素及び労働の対価たる要素を全く無視した不合理な制度である。本人の意に反する不利益という側面でいえば明らかに懲戒処分と考えられるが、懲戒処分としての制度的保障もなく、いかなる事情においてもただ自己申告票を提出しないという一事でもって一切の昇給を停止する制度は適正手続を保障した憲法31条に違反して無効である。

以上より原判決は取り消されるべきである。