

平成22年(行サ)第10号

自己申告票提出義務不存在確認等請求上告事件

上告人 ○ ○ ○ ○、外103名

被上告人 大 阪 府、外14名

上 告 理 由 書

平成22年4月28日

最 高 裁 判 所 御 中

上告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、以下のとおり上告理由書を提出する。

記

第1 はじめに

- 1 原判決は憲法23条、26条、31条の解釈を誤り憲法に違反している。
- 2 「評価・育成システム」(以下、「本件システム」という)は、校長が学校教育目標を定め、各教員がその目標をふまえて自己の目標を設定し自己申告をし校長との面談を経て目標を確定し、その目標に従った教育活動を一年間行ってその達成度を自己点検し、評価者たる校長が評価を行って給与額における5つの段階に評価決定するという形で行われる制度に設計されている。この学校教育目標は校長の専権で定められている。原判決も地裁判決も「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……」と認定しているが、その根拠となった山口証言は「私は、組織目標、学校教育目標は毎年、16年度からホームページにも載せておりまして、それを学校教育計画の基にしているんです……」(証言調書p25)と述べており、基になっているのは学校教育目標であるから、原判決は明白に間違っている。
そして、校長の専権で定めているこの学校教育目標によって特定の思想の教授を重点に置くよう事実上強制して、以下詳しく述べるように、教員の教授の自由を侵害し憲法23条に違反している。
- 3 憲法26条は子どもの学習権を保障しているが、「本件システム」により定められる学校教育目標は現実の個別の子どもの状態を反映せず、集団を照らした教育活動は個別の子

どもの学習権を充足していないし、学校教育目標の対象とされない子どもの学習権を切り捨てて侵害していること、集団の協働作業の切り捨てが「本件システム」によりなされており、子どもの教育を受ける権利を侵害し憲法26条に違反している。

- 4 さらに、「本件システム」により各教員に対しては前記憲法23条に違反する自己申告票の提出を強制し、提出をしなかった教員に対しては懲戒処分と同等の不利益として昇給停止の処遇を与えることは適正手続を規定した憲法31条に違反している。

以上、「本件システム」による自己申告票の提出強制並びに提出しない者に対する昇給停止をもたらす「本件システム」は憲法に違反しているにもかかわらず合憲と判断した原判決は取り消されるべきである。

第2 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つ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と反するものであり、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「目標設定面談に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3 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日大法廷判決参照）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といえることに照らせば、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に、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IL

○・ユネスコ共同専門家委員会の報告書（甲 8 4）やその中間報告（甲 8 0）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 2 3 条や 2 6 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 2 6 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 2 6 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である。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ない。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、特定的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条違反のところでも述べたように、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86 p4）。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5 p4）。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う。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は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り、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86 p 1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。この実例が生徒指導、特別支援の必要な子の指導などの例で示されている（甲 8 p 4 以下，甲 109 p 4）。

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の状況を反映せず、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の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 条の子どもの、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 4 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ってもその労働に対する対価である側面が大部分であって、公務員としての勤務関係における特殊的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。