

平成21年(行コ)第15号 自己申告票提出義務不存在確認等請求控訴事件
 控訴人 , 外104名
 被控訴人 大阪府, 外14名

控 訴 理 由 書

平成21年3月10日

大阪高等裁判所 第4民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人 弁護士 冠 木 克 彦
 同 弁護士 武 村 二 三 夫
 同 弁護士 中 島 光 孝

第1	はじめに	P 2			P 1 4
			5	評価は不合理で矛盾している	P 1 7
第2	本件システムの概要と問題点の確認	P 2	6	苦情審査の要件を満たさない苦情審査会	
1	はじめに	P 2			P 1 8
2	根拠法規と導入における不適正な説明	P 2	7	給与反映は評価育成の目的に反する	P 2 0
3	本件システムの基本的内容(システム規則)	P 2	8	給与反映の事実認定と結論の誤り	P 2 3
4	教育長への広範な委任による詳細な規定(実施要領)	P 3	第4	本件システムの違法性	P 2 5
5	給与への反映	P 6	1	はじめに	P 2 5
6	本件システムの実施並びに給与連動に至る経過	P 8	2	憲法23条違反	P 2 5
			3	憲法26条違反	P 3 0
第3	原判決の事実誤認	P 9	4	教育基本法16条違反	P 3 4
1	はじめに	P 9	5	学校教育法37条4項	P 3 4
2	府教委は自己申告票提出は義務と言ってこなかったこと, 及び服務規律違反は明確に撤回した	P 9	6	ILOユネスコ勧告違反	P 3 5
3	「学校教育目標」は校長が決める	P 1 1	7	自己申告票の提出義務を法的義務であるとする原判決の誤り	P 3 8
4	本件システムが「1対1面談」による「目標管理」手法を導入している不合理性について		8	自己申告票不提出者への処遇の違法	P 3 9
			第5	未払勤勉手当並びに慰謝料請求	P 4 4

第1 はじめに

- 1 原判決は、本件システムによる自己申告票の法的提出義務を肯定し、本件システム全体の法的適合性については任命権者の裁量によるものとして控訴人らの主張を全て否定した。本件システムが任命権者の裁量権の範囲内にあるという認定は、本件システムに関係する子どもや教員の権利性を認めず、ただ、合理性と必要性の範囲内だけの審判を行ったものであり、憲法23条、26条に関する違法審査を行っていない。
- 2 しかし、本件はすぐれて憲法問題であり、憲法問題の中でも優越的審査基準を要求する精神的自由権がその対象となっている。最高裁旭川学テ判決（昭51.5.21判決）で認められた教員の一定の範囲の教授の自由はもちろん学問の自由に基づく精神的自由権であり、その教員の権利の淵源は憲法26条子どもの教育を受ける権利に基づいており、憲法23条との関係及び本件におけるその内容からいえば教育を受ける権利の自由権の側面が対象となっており、いずれにしても違憲審査基準における優越的審査基準が適用される。
しかし、原判決は一切かかる認識や意識が存在しない。本件システムによって提出が義務づけられると判断された自己申告票の提出を強制されることによって侵害される権利は憲法23条、26条に基づく精神的自由権であり、教育基本法に違反する違法性に加えて違憲、違法なる提出義務であることを慎重に審査されるべきである。
- 3 本件システムにより、自己申告票の提出義務を課すことは、控訴人らの憲法その他の法令によって保障されている権利・自由、すなわち憲法23条に基づく教授の自由、憲法26条が保障する子どもの教育を受ける権利に対応する教師の教育の自由、教育基本法16条1項から導かれる不当な支配に服することなく教育を行う自由を侵害し、また、自己申告票の提出義務を課すことは、学校教育法37条4項やILO/ユネスコ勧告にも違反する。
- 4 原判決が何故にかかる重要な論点を素通りしたかの問題から考えれば、原判決の事実認定は被控訴人主張事実とほとんど同じであることから、重大な事実認識の誤りが認められ、その点についても詳しく指摘するところである。
- 5 そして、本件システムのもっとも奇怪な不合理性を示してあまりある自己申告票不提出者に対し、能力評価があるのに総合評価なしとしてD評価を強制する過大な不利益を科すことは、憲法31条及び平等原則に違反し、また地方公務員法13条に定める平等原則に反すること、総合評価をしないまま給与と反映を定める昇給取扱い要領5条3項、勤勉手当成績率取扱い要領5条3項は、人事委員会からの授権がなく地方公務員法40条1項など

に違反すると指摘してきた。

しかし、原判決は不合理性を強引に押しかくし、後者の規則などでなんら授権がなされないまま、勤務評定がなされないまま昇給及び勤勉手当の成績率について決定がなされていることについて地方公務員法40条1項に違反する主張に対し判断を遺脱している。

第2 本件システムの概要と問題点の確認

1 はじめに

原判決は、本件システムの目的「資質能力の向上、学校教育の活性化」は有用であり、それを目的として導入する必要性は高く、システムの内容は合理的であるとする。

しかし本件システムは、教育長から校長、教員のトップダウン式支配を可能とするシステムである。誤った目標管理システムと成果主義は、教員の協働性を弱め、子どもをダシに使う（生徒の利益のためではなく、教員の成績の材料に使うこと）傾向を強め、その結果、一人ひとりの子どもの現実に対応した教育を行うことを不可能にする。これらを、本件システム規則、実施要領、及びそれを基にして運用される場面から明らかにする。

2 根拠法規と導入における不適正な説明

- (1) 本件システム規則は地方公務員法第40条1項「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」との規定に基づいて制定されたとして、これまで存在した「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）」及び「府費負担教職員の勤務評定に関する規則（第10号）」は廃止された。府費負担の大阪市立小・中学校教諭もこの規定の適用を受ける。
- (2) 本件システムは明確に勤務評定として制定されたものであるにもかかわらず、システム規則第1条の趣旨に「教員の意欲・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、あたかも勤務評定ではないかの如き規定をしている。また、作成の過程でも「教職員の資質向上に関する検討委員会」には「新しい勤務評定の検討」という諮問は行われておらず、教職員の勤務の評定は全く目的に含まれていない。教職員に対しても試験実施、試行実施が行われたが、その際にもこれが勤務評定であって、自己申告票提出は義務であるとの説明は行われていない。いわば、勤務評定であることを制定まで隠蔽して導入したものである。

3 本件システムの基本的内容（システム規則）

(1) 実施方法

本件システム規則に定められている実施方法は「職務遂行に係る目標設定、実践、点検・評価、

調整・改善の段階について、自己申告及び面談を基本として実施する(規則第4条)と規定している。自己申告及び面談について、先行して同様の目標管理システムが導入されている大阪府職員(行政)の場合、

「大阪府職員の人事評価に関する規程」の第14条に「目標設定票(本件の自己申告票に該当)を作成し、提出するものとする(甲63)と規定されており、いわば明確な義務づけの規定となっているが、本件システムでは規則に義務として解釈できる表現はでていない。また、大阪府教育委員会(以下、府教委という)は、制度設計、試験実施、試行実施の全段階で自己申告票の提出は義務であるとの説明は一切なせず、目標設定は教職員が「自主的に行う」と説明している。

(2) 育成者・評価者

本件システムは教職員の育成と評価(勤務評定)という別個の、矛盾する目的を達成するとしている。なぜなら育成は失敗も含めて率直に議論しあうところから行われるべきところ、昇給や手当と結びついた評価(勤務評定)は評価者の示す方向に被評価者を押しつける機能を持つ。本件システムでは教員を育成する者と教員の自己申告に基づいて評価する者、つまり、育成者と評価者は同一人と規定されている(第6条)。これこそ本件システムが「指導と助言」という教育の特質に反して、行政的支配を教育に持ち込み、教員を上意下達の官僚組織に位置づけて不当な支配をもたらす規定である。控訴人ら教諭に対する関係での育成者・評価者は校長であり、校長に対する育成者・評価者は教育長であって、見事に教育長から教員に至るトップダウン式支配が可能なシステムとなっている。しかも、校長は評価の結果を教育長に報告するが、教育長は必要であると認める場合は再評価させることができ(第11条)、校長も自主性は保障されず行政トップの意向が貫徹する仕組みであることが明らかである。

4 教育長への広範な委任による詳細な規定(実施要領)

(1) システム規則の規定は全12条にすぎず、本件システムの具体的内容はシステム規則第12条で委任された教育長の定める「評価・育成システム実施要領」(平成16年6月23日制定)に定められ、同要領に基づく詳細な内容は手引き(甲1, 甲2)として各教職員に配布されている。

(2) 上記「要領」に規定する中心的な内容は「第4実施方法、手続き」として

「1 職員は、自己申告票を作成し、育成(評価)者に提出するものとする。

2 育成(評価)者は、職員に対して目標設定面談並びに評価及び開示面談を行う。別に定める職員については育成(評価)者の判断により、育成(評

価)者に代わり面談を行うことができる。3 育成(評価)者は、職員の職務遂行状況を把握し、指導及び助言を行う。4 育成(評価)者は、評価に際して評価・育成シートを作成する。5 職員は、学校(園)運営の充実・改善のため、校長への提言シートを作成し、提出する。校長は、校長への提言シートの写しを教育委員会に提出する。」などを定め、「第5 評価」としては「業績評価」「能力評価」及び「総合評価」とし、評価の結果は職員に開示すること(第7)を定めている。

この実施要領で初めて自己申告票の提出に関して「提出するものとする」という義務的规定が行われている。しかし、規則には提出義務は明示されておらず、提出の義務付けのような重要な内容を委任する規定もない。自己申告票提出義務のごとき内容を教育長が委任なしに義務付けることはできない。

(3) 手続き

ア 「手引き」ではシステムのスケジュールが決められている。システムは校長による目標提示から始まる。各学校の校長は毎年度のはじめ(4月)に教職員に対して「本年度の重点課題」「学校運営の重点」(場合によっては「学校教育目標」)を提示する。これらのうち、「学校教育目標」は概して一般的な内容であり、「本年度の重点課題」「学校運営の重点」はこれと対照的に具体的な内容とされている。「学校教育目標」は従来からのものが継続的に引き継がれる場合が多い。「本年度の重点課題」「学校運営の重点」は年度毎に変化する。「本年度の重点課題」「学校運営の重点」は校長が一方的に作成し提示するもので、職員会議などで議論され、決定されることで教職員の共通の認識になったものではない。従って、本件システムで「学校教育目標等の組織目標を踏まえ、各自が取り組む目標を設定し」とされる「学校教育目標等」の重点は、「学校教育目標」よりも校長が具体的方向を指し示す「本年度の重点課題」「学校運営の重点」にある。その他の組織目標は原判決では学校教育計画の各分掌・学年などにわたる部分が取り上げられているが、目標設定の時期にはまだ作られておらず目標となり得ない。

従って、教職員は校長の提示する「本年度の重点課題」「学校運営の重点」などの目標を踏まえて、その目標を達成するために各自が取り組むべき目標の設定を求められる(5月中旬まで)。それを評価者である校長に提出する。目標設定区分は職種ごとになっているが、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。

イ 校長は、各教職員と目標設定面談を行う。各教職員が設定した目標を校長が妥当と判断すれば、

承認される。もし、目標の修正・変更が必要であればそれを行わせて上で承認する。本件システムは目標管理システムに基づいている。このシステムでは目標の設定は教職員による目標の共有が前提である。「手引き」では、「このため『評価・育成システム』では、すべての教職員が学校の目標を共有し、その達成に向けた個人目標を主体的に設定して、校長等の支援を受けながら、意欲的に取り組みを進めることを基本としています。」としている。上述のように、学校教育目標は校長が決定し、教職員に提示する。教職員は与えられた目標の達成のために自分の目標をあわせて設定するのである。

育成者・評価者である校長の任務は教職員それぞれにいわば「ミッション」(任務)を与えることになる。もともと目標管理システムは、企業の経営者が全管理職に自分の掲げる目標を理解させ、その実現のための計画を立てさせ実行させるための経営手法であった。学校現場にその考えを移した本件システムは、従って校長が提示する「本年度の重点課題」「学校運営の重点」の達成をそれぞれが具体的な目標として掲げることが要求される。当然のことながら校長の提示する学校教育目標と異なったり、相反する目標を立てたときは修正・変更を要求される。システムは校長の目標を拒否して別の目標を立てる自由を認めていない。そうでなければ目標を共有し、教職員が一丸となってその実現のために活動することはできない。しかし、このような校長の設定した目標に各教職員の目標を従属させ、それに従って活動させ、評価することこそ、教育行政と校長による上からの支配、上意下達のシステムに他ならない。

目標設定面談は教員の自己申告した目標について面談し、この面談によって「目標を確定する」(手引き 1項)と書かれているように校長の意向も踏まえて決定されることが予定されており、かつ、原則として1対1の密室面談であることから、当然目標設定に当たって校長の意向が大きな比重をしめる仕組みである。本来、集団で教育活動を行う教職員にあっては、たとえ目標を設定する場合であっても集団の中で議論し目標設定を行うべきであるが、そうではなく教職員を一人一人バラバラに切り離し、密室の中で目標設定が行われる。各自が設定した目標は他の教職員の知るところとならず、同僚が何を目標にしているのかわからなければ、協力していくことも不可能である。教職員が結束を強め、パワーをアップするのではなく、それぞれがバラバラの形で目標を目指して活動することを余儀なくされる。協働を強める方向ではなく、バラバラにして協働を弱める方向で、かつ教職員が互いに密に協力するのではなく、個々の教職員と校長だけがつながっているような形

で一人一人の目標が設定される。

目標設定面談では、教職員は自分が設定する目標について根掘り葉掘り具体的な取り組みを設定すると言われる。目標を達成したかどうか評価するためにはそれを判断するものがない。目標が一般的な「がんばります」では「がんばったかどうか評価しようがない。」「忘れ物を20%減らす」「遅刻を30%減らす」「自宅学習者を2割増やす」などと具体的に評価できるように目標の具体的記述、特に数値化が求められる。しかし、この目標設定は矛盾に満ちている。教職員は教育活動に関わるから目標設定は当然ながら子どもと関わってくる。しかし、一人一人の子どもはそれぞれの事情を持つのであって、それを無視した一律の上からの目標設定はその目標に適合しない子どもに大きな圧力と強制をもたらす。たとえば家庭事情の困難な子どもが多ければ、遅刻を減らすなどの達成は困難である。にも関わらず、それを評価の対象にすることは生徒をダシに使うことになる。生徒が「よければ」教員の成果となる、反対に生徒が困難な状況にあれば、教員の評価も低くなる。そのような目標設定と評価制度を設定すると、ダシのよく出る、目標を達成しやすい生徒がいい生徒、教員の好ましい生徒となる。必然的にダシの出やすい生徒を対象とした活動を強めることで目標を達成し、成果を上げようとする動きが強まるのである。

ウ 教職員は9月下旬に自分が立てた目標の進捗状況を、「計画以上に進んでいる」とか、「概ね進んでいる」とか、「進んでいない」とかの3段階で自己評価しチェックして校長に自己申告する。教育活動は、第1に生徒の状態、客観的要求に基づいて行わなければならない。従って、いかなる目標を立てても、それが生徒の状況と合わなければ目標を変更するほかない。さらに生徒の状況は集団としても、個人としても日々変わっていくから、それに応じて変えていかなければならない。しかし、この際に目標を変更する必要が生じても、校長に申し出て、その承認を得なければ変更することはできない。生徒の状況ではなく、校長の設定した目標と合致するかどうかを基準に承認を得なければならないのである。

エ 目標達成のための日々の取り組みを遂行して、1月下旬には目標達成状況を自己評価する。自己申告票に目標達成状況について「上回っている」とか、「概ね達成している」とか、「達成していない」とかの3段階評価をして申告する。

オ 3月の下旬までに開示面談が行われる。校長によって評価・育成シートが開示される。開示面談は校長が評価した後、その結果を一方的に教員に説明するものである。特に業績評価について、校長が設定した学校教育目標などの達成に寄与した

教職員にはよい評価が、目標と離れた、あるいは反した目標を設定して活動した教職員には低い評価が与えられる。それは給与の昇給や勤勉手当の多寡と関わる。開示面談は、昇給幅などを通じて管理監督者である校長の権力的意思が貫徹し、それを当該職員に見せつけ、圧力をかける道具となる。

評価・育成シートには目標区分(「学ぶ力の育成」「自立・自己実現の支援」「学校(園)運営」)ごとに教職員自身の自己申告した「自己評価」,「校長による評価」(府立学校は教頭による評価も)が「上回っている」「おおむね達成」「達していない」の3段階のどれかにチェックがつけられる(業績評価)。これとは別に一年間の活動を通じて校長が評価した「能力評価」が「学ぶ力の育成」「自立・自己実現の支援」「学校(園)運営」の3つの評価要素ごとに「十分発揮している」「概ね発揮している」「発揮していない」の3段階のどれかにチェックがつけられる。

校長は自己申告と目標設定に基づく「業績評価」と年間の活動を通じた「能力評価」のそれぞれについて「S A B C D」の5段階の絶対評価をつける。自己申告に基づく個人目標の達成状況を「業績評価」の対象とし、目標達成に至る取り組みについては能力(態度,行動)を評価する。「業績評価」の方法は、目標ごとの達成状況の判断をもとに評価基準に則して5段階評価を行い、「A」「B」「C」の3段階を基本に、日標を大きく上回り(下回り),著しく高い(低い)業績の場合は「S(D)」とする。能力評価の方法は、職種に応じて設定された評価要素ごとに、例示された着眼点によって「十分発揮している」「概ね発揮している」「発揮していない」のいずれかを判断し、これも5段階評価を行う。そして、業績評価と能力評価をもとに、評価基準に則して総合評価を5段階の絶対評価で行う。これは、以下に該当する評価にあたる。

業績評価

- S : 目標を大きく上回る著しく高い業績
- A : 目標を上回っている
- B : 概ね目標を達成している
- C : 目標を達していない
- D : 目標を大きく下回り著しく低い業績

能力評価

- S : 非常に優れた能力
- A : 優れた能力
- B : 能力を概ね発揮
- C : 能力を発揮していない
- D : 能力を発揮せず悪影響をあたえる

SとDの評価については、たとえばすべての評価要素が「十分発揮している」で、かつ「極めて高い能力が発揮されている」場合はSで、その理由を備考欄に書くことが定められている。しかし、

それ以外の評価については「目標ごとの達成状況の分布に対応してA B Cの3段階の評価を行うことを基本にします」とされているだけで、何の規定もない。「上回る」評価2つで「概ね達成」1つの場合AなのかBなのか、明確なルールはなく、AもBも存在し、評価の信頼性が確保されていない。

さらに中間項は排除され、客観的には他の教員の力によってなされた成果も、自ら立てた目標の結果にあえば自らの業績にするようになっているなど、公正さとはほど遠い評価方法である。

カ さらに校長は「業績評価」と「能力評価」を「総合」して「総合評価」をS A B C Dの5段階の絶対評価で行う。

- S 業績評価と能力評価を総合すると、非常に高い評価である
- A 業績評価と能力評価を総合すると、高い評価である
- B 業績評価と能力評価を総合すると、概ね平均的な評価である
- C 業績評価と能力評価を総合すると、低い評価である
- D 業績評価と能力評価を総合すると、非常に低い評価である

しかし、ここでも明確な「総合」のルールはない。「業績評価と能力評価の分布に対応して「A」「B」「C」の3段階の評価を行うことを基本にします」とあるだけである。業績Aで能力BはAなのかBなのか。AもBも存在する。それぞれの評価要素(全部で6個)にすら対応せず、上位の評価(上回っている)の数が多くても総合評価Bがつけられたケースがある。明確なルールが存在しないシステムは恣意的評価の余地を生み出し、信頼性が確保されないものである。

また、評価・育成シートはせいぜい1行の記述で書かれるにすぎない。業績評価にしても、また1年間の全活動を評価対象とする能力評価にしても、具体的にどのような項目をどう評価したのかは記述されない。その内容について校長がきちんと説明できるようにメモを作る仕組みさえ、本件システムには存在しない。開示面談では通常は教職員に評価の対象と理由を詳しく説明せず(説明できず)、どのような活動をどう評価したのか具体的な説明はない。このようなシステムは不信を生み出すだけでなく、本来の目的として掲げる育成の役に立たない。

キ 校長への評価・育成

教職員に対する評価者・育成者である校長の本件システムを使った支配は、校長自身が教育長(教育監)から評価されるということを通じて、教育行政のトップから一般の教職員に至るまで上意下達のシステムが完成される。校長の目標設定自身

が、教育委員会の事務局の事務を統括する教育長（教育監）の設定、提示した目標に従って目標を立てなければならない。校長はその目標を達成するためには、教職員が校長の立てた目標に従って目標設定し活動するようし向けなければならない。子どもの実態や、客観的な子どもの状態から要求されるのではなく、それとは全く離れたところで教育委員会の設定する目標が校長の目標設定の基準とされ、さらに各学校での目標を通じて一人一人の教職員の目標とされる。橋下府知事が府教委を暴言でもって叱りつけマスコミの力を借りて政治的要求を押しつけている事実は周知の事実であるが、このように行政トップが露骨に教育行政に対する介入を繰り返す時には、教育行政をつうじて、学校全体が行政の不当な支配に脅かされることになるし、現に学力テスト問題をみても脅かされている。上からの政治的な目標設定が、教育現場で一人一人の子どもの現実の要求や必要に合致せず、教職員の関心を子どもからそらせる反教育的働きをするのである。

5 給与への反映

(1) 府教委は2006年（平成18年）6月「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）（以下、「昇給の取扱いに関する要領」と略す）を決定し、「教職員の評価・育成システム（府教委）」による「総合評価」を給与額に反映すること、及び、2007年（平成19年）に「勤勉手当の成績率の取扱いに関する要領（平成19年5月28日教委職企第1199号）」で勤勉手当額決定の要素たる「勤勉手当の成績率」に反映することを実施した。大阪市教委は、これをそのまま府費負担の大阪市立小・中学校教諭を対象にした本件システムに適用した。

(2) まず、昇給額の決定については、「昇給の取扱いに関する要領」で定められている。要領によれば、前年度の総合評価Sの者は5号給、Aの者は5号給（ただし3年連続Aのときは、3年目は4号給）、Bの者は4号給（ただし3年連続Bのときは、3年目は5号給）、Cの者は3号給、Dの者は昇級しないという形で本件システムの評価結果が給与に反映させられた。

また、自己申告票未提出の者の扱いについては、正確を期するため関係条文を引用する。

「趣旨」

第1条 大阪府立の高等専門学校、高等学校、盲学校、ろう学校及び養護学校の職員及び市町村立学校職員給与負担法（昭和23年法律第135号）第1条及び第2条に規定する職員について、職員の給与に関する条例（昭和40年大阪府条例第35号。以下「条例」という。）第5条

第5項及び職員の給料に関する規則（昭和41年大阪府人事委員会規則第1号。以下「規則」という。）第24条第1項の規定に基づく勤務成績に応じた昇給の取扱いについて定めるものとする。

（勤務成績の判定基準）

第3条 規則第23条に規定する勤務成績の証明は、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（平成16年教育委員会規則第12号。以下「府立学校職員規則」という。）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16年教育委員会規則第13号。以下「府費負担教職員規則」という。）に規定する評価・育成システム（以下「システム」という。）の総合評価結果（以下「評価結果」という。）をもつて行う。

（評価結果のない職員等の取扱い）

第5条 府立学校職員規則及び府費負担教職員規則に基づく前年度の評価結果のない職員については、良好な成績で勤務したものとみなす。ただし、次に掲げる職員は除く。

一 前年度において当該者が適用を受けていた他任命権者及び公益法人等における人事評価の結果（以下「人事評価結果」という。）がある職員

二 府立学校職員規則及び府費負担教職員規則の実施に関する評価・育成システム実施要領第4の1に定める自己申告票を提出しないことから評価結果のない職員（以下「自己申告票未提出者」という。）

2 前項第1号の職員については、前条第1項の規定にかかわらず、人事評価結果に基づき他任命権者等において決定された昇給号給数とする。ただし、この項により難しい場合は別に定めることができる。

3 前第1項第2号の職員については、昇給しないものとする。ただし、平成18年度自己申告票未提出者、及び前年度自己申告票未提出の職員のうち前々年度に自己申告票を提出した職員（以下「初回の自己申告票未提出者」という。）に係る昇給号給数については、3号給とする。」

この改正で教職員の昇給幅は従来よりも引き下げられた。従来は1年間で1号給（新制度の4号給にあたる）昇給し、さらに3年ごとに6ヶ月短縮（新制度で2号給にあたる）を行っていた。新制度で言えば、3年間に14号給の昇給が全教職員に対して実施されてきた。それを引き下げるのに使われたのが本件システムによる成果主義の導入である。新制度では3年間の内2年以上総合評価Aをとらなければ14号給の昇給にならない。総合評価Aは全体の3分の1程度に押さえられているから、3分の2以上の者が従来よりも昇給幅

を短縮された。民間企業における場合と同様、成果主義導入は賃金の抑制が目的であり、本件システムの場合も例外ではない。「成果を上げた者に報いることで活性化をはかる」と掲げる本件システムは、実際には教職員の大半に対して賃金抑制を行い、意欲を失わせることを糊塗するための理屈にすぎない。

同時に、本件システムによる自己申告票を提出しない者に対しては意図的に強烈的な経済的不利益を与える制度設計を行うことで、いわば「賃金による脅し」で自己申告票を強制的に提出させようとしている。「昇給の取扱いに関する要領」は、「評価結果のない職員」として「昇給しないものとする」、但し、初年度の未提出者は3号給とするが、次年度以降未提出を続ける限り昇給しないものとする。これはD評価者と同じ扱いであり、停職などきわめて重大な懲戒を受けた者がその年度にうける経済上の扱いと同じ扱いを与えている。

(3)次に勤勉手当については前記勤勉手当の「要領」で定められている。勤勉手当は、総合評価Bの者は100分の71、Cの者は100分の66、Dの者は100分の61である。またSとAの者についてはB～Dの者から削り取った分(100分の1.5～100分の11.5)を上乗せする形(従来は一律100分の72.5であった)となり、Sへの上乗せ分はAへの上乗せ分の2倍に設定された(なお、2007年12月に成績率の一部改正が行われ(乙80)、SからDまでそれぞれ100分の2.5ずつ上積みされた)。

自己申告票未提出者の扱いについては、これも関係条文を引用する。

「(趣旨)

第1条 大阪府立の高等専門学校、高等学校及び特別支援学校の職員及び市町村立学校職員給与負担法(昭和23年法律第135号)第1条及び第2条に規定する職員について、職員の期末手当、勤勉手当及び期末特別手当に関する条例(昭和39年大阪府条例第45号。以下「条例」という。)第3条並びに職員の期末手当、勤勉手当及び期末特別手当に関する規則(昭和39年大阪府人事委員会規則第3号。以下「規則」という。)第12条及び12条の2並びに期末手当、勤勉手当及び期末特別手当の支給について(平成10年10月30日大人委第292号通知。)第15項から第19項の規定に基づく勤勉手当の取扱いについて定めるものとする。

(勤務成績の判定基準)

第3 規則第12条1項に基づく勤務成績の証明は、評定期間における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。以下「府立学校職員規則」という。)

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16年教育委員会規則第13号。以下「府費負担教職員規則」という。)に規定する評価・育成システムの総合評価結果(以下「評価結果」という。)に基づいて行う。

(評価結果のない職員等の取扱い)

第5 府立学校職員規則及び府費負担教職員規則に基づく前年度の評価結果のない職員については、良好な成績で勤務したものとみなして職員の区分を適用する。ただし、次に掲げる職員は除く。

一 前年度において当該者が適用を受けていた知事その他の任命権者及び公益法人等(以下「他任命権者等」という。)における人事評価の結果(以下「人事評価結果」という。)がある職員

二 府立学校職員規則及び府費負担教職員規則の実施に関する評価・育成システム実施要領第4の1に定める自己申告票を提出しないことから評価結果のない職員(以下「自己申告票未提出者」という。)

三 新規採用職員及び臨時的任用職員

2 前項第1号の職員については、人事評価結果に基づき他任命権者等において決定された職員の区分を適用する。なお、この項により難しい場合は別に定める。

3 第1項第2号の職員(基準日以前6箇月以内の期間において懲戒処分を受けた者を除く。)の成績率については、100分の61(特定幹部職員にあつては、100分の81)とする。ただし、前年度自己申告票未提出の職員のうち前々年度に自己申告票を提出した職員(以下「初回の自己申告票未提出者」という。)に係る成績率については、100分の66(特定幹部職員にあつては、100分の86)とする。

4 基準日の属する年度の前年度の10月2日以降に新たに職員となった者及び臨時的任用職員の成績率については、100分の72.5(特定幹部職員にあつては、100分の92.5)とする。」

ここでも新制度は教職員全体に対する勤勉手当の削減を前提としている。従来、教職員の勤勉手当は100分の72.5であったが、それを教職員の大半を占める総合評価Bの者について100分の71、Cは100分の66、Dは100分の61に縮減し、それによって削り取った手当分を総合評価Aと総合評価Sのものに上積みしたのである。従って、本件システムの勤勉手当への反映は、大半の教職員の犠牲(手当縮減)を前提に、教職員の一部への成果主義的報償をやり上げたものである。それは教職員全体の意欲を高めるものではなく、逆に低め、無理矢理の成果主義的競争に引っ張られたごく一部の教職員だけが意欲を強める

にすぎない。全体の意欲向上や資質・能力の向上とは何ら結びつかない制度である。

さらに、自己申告票未提出者については、成績率を100分の61とするが、初年度は100分の66との扱いとする。D評価者と同じ扱いであり、不提出者に対する重大な経済的不利益を与えるように意図的に制度設計をしたというしかない。教職員に自主的に目標を申告させ、評価することで意欲、資質・能力の向上を図るとされる本件システムは、給与・手当へ反映の制度設計のはじめから「自主的」であることを実現できないことを前提に、巨大な経済的不利益を与える強制によって、不提出者を無理矢理本件システムに従わせようとしたものである。

- (4) 以上のように、自己申告票を提出しないかぎり、昇給は0のまま推移し、この扱いは懲戒処分を受けた者より極めて大きな不利益を科すものである。仮に、30歳代から不提出を続けると退職時点での不利益の累計は優に数千万円に及ぶというすさまじい不利益である。
- (5) このような不利益を科す根拠となる規定は、上に見たように、「昇給の取扱いに関する要領」も勤勉手当の「要領」もいずれも府教委の事務局の一部局である教職員企画課が出している文書であり、法律上は「通知」と分類されている1つの形式であるが、このような一片の文書により、控訴人らにかかる巨大な不利益を科する給与制度の法的根拠となりうることはありえないと考えられ、この原告らに不利益を科する部分は法形式的効力の点からも無効と考えられる。

6 本件システムの実施並びに給与運動に至る経過

- (1) 府教委は「教職員の評価・育成システム(府教委)」について、2002年(平成14年)度「試験的实施(半年間)」及び2003年(平成15年)度「試行実施(1年間)」を経て、2004年(平成16年)度「システム規則」を策定した。大阪市教委は、府教委の「システム規則」に基づいて府教委と同様のシステムを同年度より本実施した。しかし、給与への反映はこの時点では生じていない。そして、本件システム「実施要領」4項1において「職員は、自己申告票を作成し、育成(評価)者に提出するものとする」と規定されているが、一貫して「自己申告票」の提出に関する強制的義務づけは行われず、あくまで自発的に個人目標を設定するものと位置づけられてきた。
- (2) 府教委はシステム規則を2004年(平成16年)4月16日の大阪府教育委員会議において決定した。この決定に先行する審議において、委員から「試行実施の(教職員への)アンケートで47%役に立たないというのは、多い印象がある。実施の準備が整ったとは言にくい、今後に向けて検討工夫していただきたい。評価をするだ

けでなく、育成という観点を重視すべきである。その点で評価者が育成者であるのはややこしい。」(生野委員)などの慎重意見が出された。これに対し、府教委事務局は、「システムにはまだまだ改善すべき点が多分にある。完成形ではなく基本的な枠組みであり、今後、実施の過程で理解は深まる。評価者と育成者を分離して考えるのではなく、『OJT』の考えで校長には学校運営にあたってもらう。」と回答している。

また、教職員組合からの申し入れに対しても「システムへの理解」を求める回答をしており、この段階では制度の「改善」を図る姿勢を示したり、「システムへの理解」を求める対応であった。給与・処遇への反映についても「大阪府の動向等も注視しながら今後検討してまいりたい」との対応であった。

2003年度(平成15年度)末に大阪市教委が行った教職員アンケートにおいて、システムが役に立つと答えた教職員は14.8%、校園長ですら37.3%であった。

- (3) ところが、この時期、大阪府議会では、評価結果を給与・処遇に反映することや「自己申告票」不提出者に対して「懲罰」的な対応を行うことが問題にされていた。「評価」は「自主性に基づく資質、能力の向上」のためではなく、能力・成果主義給与を教職員に適用することをもつて、「教育委員会 校長」を中心とする上意下達の学校管理体制を構築する手段とすることが審議の対象とされていた。明確な基準もなく「頑張っている教員」と「校長の言うことを聞かない教員」の区別が問題にされ、卒業式・入学式における「国旗・国歌」への対応を含めて「上司の指示に従うかどうか」が「評価」の対象となることも審議されている。
- (4) これらを受けて、府教委は2005年度(平成17年度)末「教職員の評価・育成システム(府教委)」により行われた業績及び能力評価を統合した「総合評価」を2007年度(平成19年度)以降の勤勉手当及び昇給号給に反映させる決定を強行した。つまり、2006年度(平成18年度)結果を2007年度(平成19年度)に反映し、以後、前年度の「総合評価」を次年度の勤勉手当及び昇給号給に反映するとするものである。府教委は、「評価結果」の給与への反映を強行するにあたり、「自己申告票」提出を留保する者を敵視し、不提出を理由に、懲罰的な給与上の不利益処分を行うことを決定し、2006年(平成18年)6月12日前記「昇給の取扱いに関する要領」及び「勤勉手当の成績率の取扱いについての考え方」(乙24)を担当部課からの「通知」という形で強行した。大阪市教委も、府教委と歩調を合わせ2005年度(平成17年度)末、本件システムによ

り行われた「総合評価」を2007年度以降の勤勉手当および昇給号給に反映させる決定を行った。また、前記の「要領」、勤勉手当の「要領」を府費負担の大阪市立小・中学校教諭にそのまま適用し、「自己申告票」不提出者に、懲罰的な給与上の不利益処分を行うことも決定した。

第3 原判決の事実誤認

1 はじめに

原判決は、本件システムにおける自己申告票の提出が法的「義務」であり、申告票の不提出が「服務規律違反」にあたること、また、それからしても評価結果の給与反映に「合理性」があると断じた。「目的」に合理性があれば、システム設計がどのようなものとなるかは何よりも行政の「裁量権」に属することであり、本件システムに「裁量権」を逸脱する不合理性も違法性もないと結論付けた。

しかし、原判決は、重要な事実誤認をしており、法的判断においても、幾多の誤謬を重ねた矛盾に満ちたものである。

そのことを控訴人は、個別の問題における事実認定と判断に対する誤りを指摘することによって明らかにする。この点は、そもそも被控訴人自体が不提出を「服務規律違反」などと言ってこなかった事実、「学校教育目標」における事実認定と判断の誤り、評価の不合理性、苦情審査会の欺瞞、給与反映の合理性判断の誤りとシステムとの不適合等々システム全般にわたる。

2 府教委は自己申告票提出は義務と言ってこなかったこと、及び服務規律違反は明確に撤回した。

(1) 原判決が自己申告票提出義務があると府教委が考えていると判断したのは「教職員の評価・育成システム評価結果の給与反映についての基本的考え方」(乙49)である。府教委が「服務規律違反」としたのはこれ以外にはない。しかし、この文書は教職員組合や他の団体への提案であり、給与反映のシステム作りの途中における府教委の考えを示したものにすぎない。この中で提案されている内容は、その後大幅に変更されて本件システムの給与反映システムが作られるのであって、その後も「未提出者が服務規律違反であることに鑑み」という内容を維持しているものでなければ、これを根拠に府教委が服務規律違反と考えているという判断をすることはできない。ところが実際には、府教委はその後「未提出者が服務規律違反であることに鑑み」という内容を取り下げており、府教委自身が服務規律違反であるから給与上の不利益を与えるという主張をおろした。被控訴人がそのような主張は無理があるとおろしたものを、理由も示さずに服務規律違反であって不利益を与えるのは裁量の範囲というのは不当な判断である。

(2) 「教職員の評価・育成システム評価結果の給与

反映についての基本的考え方」(乙49)では、「2給与反映の基本的な考え方について」として、「前年度の総合評価の結果を翌年度の給与上の措置において反映する。

評価結果S及びAについてはプラス反映とし、C及びDについてはマイナス反映とする。反映の効果は単年度とする。

5段階の絶対評価の結果を反映する。

自己申告票未提出者等の対応

校長からの再三にわたる指導にもかかわらず、自己申告票未提出者により総合評価のない者については、能力評価の結果にかかわらず服務規律違反があることに鑑み、給与上の措置としては総合評価Cと同等に扱う。さらに未提出を継続した場合は、給与上の措置としては総合評価Dと同等に扱う。」

とした。

(3) しかし、この文書については教職員組合が提案そのものに反対した。特に、で「服務規律違反であることに鑑み、給与上の措置としては総合評価Cと同等に扱う。さらに未提出を継続した場合は、給与上の措置としては総合評価Dと同等に扱う。」としたことに、それまで「自己申告票の提出は自主的なものである。教職員の理解を求めていく」としてきた府教委の教職員向け説明と異なると強い反対をした。

(4) その後、教職員組合からの申し入れと交渉などを受けて、府教委は12月20日には、「平成18年度の給与構造改革に向けた見直しについて」(甲64)なる提案を教職員組合に対して行った。この内容は大阪府人事委員会の勧告を踏まえて行われた提案である。この中で9月に提案された乙49の内容は から のそれぞれの項目について大きく変わった。たとえば、当初単年度反映が想定されたものが、継続的な影響をもつ反映(現行のもの)に変更された。しかし、この中には自己申告票未提出者の扱いについての規定はなかった。教職員組合などから、乙49の について撤回を要求され、そのことについてどうするのか追及されながら、この段階では出すことができなかった。

(5) さらに2月15日に「平成18年度の給与構造改革に向けた見直しについて」(甲65)という提案が行われた。この中で、府教委は、「評価育成システムにおける前年度評価のない職員の昇給区分及び成績率」を提案し、その中で「自己申告票未提出により評価結果のない者」について「昇給しない、ただし、未提出が1年目の者については3号給とする。成績率は61/100とする。ただし、未提出が1年目の者については66/100とする」という現行の内容を提案してきた。

この中で、乙49の「服務規律違反であることに鑑み」という理由を全く消し去った。さらに、「総

合評価Cと同等に扱う」総合評価Dと同等に扱う」という表現を取り下げ、同じ内容を「昇給しない」「61/100」とする等とした。その理由について、交渉の中で「服務規律違反と書くことによる混乱をなくすため」と言っており、府教委自身が乙49段階における「服務規律違反」であるから「総合評価Dと同等に扱う」という服務規律違反による不利益という主張を維持できないと考えて引っ込み、理由のない形で同等の不利益を与えるシステムにするという姑息な手段にでたのである。府教委がこのような服務規律違反で不利益を受けて当然という立場を維持できなかったのは、それまでそのような主張をしてこず、そのことを追及されると困るからであった。

(6) 当初から自主的に提出するものとされてきた。

「評価・育成システム実施要領」(平成16年4月16日)において、「職員は、自己申告票を作成し、育成(評価)者に提出するものとする」との手続き上の規定がなされているが、府教委は、2002(平成14)年の試験的实施段階より一貫して、「自己申告票」の提出に関する強制的な義務づけは行わず、あくまで「自主的に個人目標を設定するもの」と位置づけることを確認してきた。規則化直前の2004(平成16)年3月18日に府教委が教職員組合等に提案した『「教職員の評価・育成システム」実施(案)』においても、府教委は、「自己申告票の作成・提出は職務の一環」としながらも、「校長は、教職員に対し、意欲的な目標設定や自己点検がなされ、自己申告が行われるよう自主性を尊重し、自己申告票の提出を求めることとする。」としている。(甲66 大阪教組ニュース04.3.19号外)

ここで確認されている「自主性」とは、自己申告票の強制的な提出を前提とした「自己目標」の設定における「自主性」という意味に限定することはできない。2002(平成14)年度における「教職員の評価・育成システム試行実施(案)」に関する府教委と大阪教組との協議において、府教委は、「評価・育成システムが、教職員の自主性を尊重し資質の向上を図ることを重視していることから、強制的な対応をするよりは、教職員が制度趣旨を理解できるよう校長が努め提出を求めることが望ましいと考えており、これを基本として運用してまいりたい。」と回答している。(甲67 02.10.11 大阪教組ニュース号外「教職員の評価・育成システム試行実施(案)」に関する大阪教組の態度について)に関わる大阪府教育委員会との協議経過等について)本件システムの制度趣旨から、自主的に提出を求めることが基本であることを確認している。

府教委は、「自己申告票」の提出にあたって、現在もその趣旨を変えていないことは、2008(平

成20)年9月府議会における下記の答弁でも示されている。

大阪府議会議事録【平成20年9月定例会教育文化常任委員会-10月06日-01号】(甲68)
<自由民主党の阿部賞久議員に対する府教委教職員企画課長答弁>

教職員企画課長(大西弘之君)

「自己申告票の作成提出につきましては職務の一環であることから、本来ならば教職員全員が提出する必要があるというふうに考えております。しかしながら、教職員の自主性、自立性を尊重いたしまして、教職員の意欲的な取り組みを促すという観点から、職務命令を発してまで提出の強制を行っていない、こういうのが現状でございます。自己申告票の提出の促進につきましては、校長から自己申告票の未提出者に対して、意欲的な取り組みを促す観点からも、提出に向けて粘り強く指導を続けているところでございます。」

(7) 府教委が自己申告票の提出が義務であると教職員に示していないこと、従って不提出であっても服務規律違反で不利益な扱いを受けることは不当であることは、さまざまな状況で府教委が提出が義務であると明示していないことで明らかであるが、最も重要であると思われる例を指摘する。

府教委は毎年「府立学校への指示事項」「市町村教育委員会に対する指導・助言事項」を公表する。府立学校への指示事項は府立学校の全教職員に配布される。服務規律違反に該当する事項は当然この中で取り上げられなければならない。飲酒運轉の禁止、勤務時間の遵守など非常に多岐にわたる項目を含むこの「平成21年度府立学校への指示事項」(甲69)(以下、「指示事項」という)の中には「自己申告票の提出義務」についてはかかれていない。

「指示事項」の中で、本件システムについては「(1)教職員の資質向上

・「教職員の評価・育成システム」について、教職員の理解を一層深めるとともに、その円滑な実施により教職員の意欲・資質能力の向上と学校活性化に努めること。

特に、全教職員の授業観察を実施するなど職務遂行状況を的確に把握し、評価に当たっては、寛大化・中心化等に留意し、評価基準を踏まえ、適正に行うこと。また、評価結果については、年度内に開示して、教職員に十分説明することはもとより、育成の観点から、次年度に向けた動機付けとなるよう努めること。」

とされているだけであって、教職員に「自己申告票を提出すること」などと提出を義務づけず、「教

職員の理解を一層深めるとともに、その円滑な実施により教職員の意欲・資質能力の向上と学校活性化に努めること。」とされている。教職員に直接に服務についての諸事項を含む指示を詳細に出している中に、「自己申告票提出は義務であること」「提出しなければ服務規律違反」などと明示していないことは、義務であるという主張を否定する。

- (8) 各学校の校長は教職員の服務について監督する義務を負う。従って、教職員の自己申告票提出が義務であり、不提出が服務規律違反であるならば、そのことを明確に指摘し、教職員を指導しなければならない。しかし、各学校の校長が控訴人らを含む自己申告票未提出者全体に対して提出が「義務である」「不提出は服務規律違反」なる指導を行った事実はない。仮に自己申告票提出が義務であれば、これらの指導・助言を当然校長は行わなければならない。また府教委は校長にそのような指導を行うように助言・指導しなければならないが、そのような指導が校長に行われた事実はない。

3 「学校教育目標」は校長が決める

- (1) 原判決は「学校教育目標」についての以下のような事実認定を行っているが誤っている。

「オ 学校教育目標等について(判決73頁)
 (ア) 本件システムにおいて、教諭は、学校教育目標等を踏まえて、その目標を設定するところ、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ものであり、校長が「学校教育目標の自己点検票」を利用している場合には、その自己点検票から抽出された目標が学校教育目標になり、上記自己点検票の内容と学校教育計画に記載される内容はおおむね同じ内容である(乙16, 証人黒瀬, 証人山口)
 (イ) 略
 (ウ) 学校教育計画の策定に当たっては、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、学校教育目標と計画・方針の共有化を図るものとされており、教職員や地域の保護者等の意見も踏まえた上で、策定されている(甲50, 証人黒瀬, 証人山口)
 (エ) 校長は、学校教育計画の内容を年度当初に教職員に周知するとともに、それを学校ホームページに掲載するなど広く府民に公開し、開かれた学校運営の推進に努めることとされている(甲50, 乙15)。」

- (2) その上で、原判決(85~86頁)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、

教職員が自己申告票に記載する事項も、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、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ない。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たものであり、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をも併せて考えれば、本件システムにおいて、原告らが校長の定める学校教育目標等に沿って目標を自己申告しなければならないことをもって、原告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、原告らの上記主張は採用できないと判定している。

- (3) 上の認定事実とそれに基づく判断はいずれも誤っている。

ア まず判決は、「(ア) 本件システムにおいて、教諭は、学校教育目標等を踏まえて、その目標を設定するところ、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ものであり、校長が「学校教育目標の自己点検票」を利用している場合には、その自己点検票から抽出された目標が学校教育目標になり、上記自己点検票の内容と学校教育計画に記載される内容はおおむね同じ内容である」と認定する。

しかし、これは事実と異なる。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ものではない。まして、学校教育目標は年度ごとの計画である学校教育計画ではない。「学校教育目標」はきちんとした定義がなく、現状では極めて一般的な漠然たる内容であるか、場合によっては「教育目標」等と呼ばれたり、学校によっては存在しない場合もある。判決の認定とは逆に、年度計画である学校教育計画は学校教育目標の内容を基にして作られる。一般的な内容であるために府教委自身がいかにか「学校教育目標」自体を重視してこなかったかは、府教委が本件システムを稼働して3年も経過した2007年(平成19年)4月になってはじめて(そして裁判で問題となることをおそれて)「学校教育計画」の中に「学校教育目標」を記載するよう指示を出したことで明らかである。それ以前には学校教育計画に「学校教育目標」は含まれていなかったのである(乙15参照)。

これとは逆に学校教育計画の中で府教委が最も重要なものと扱ってきたのは、府立高校では府教

委が学校教育計画の冒頭に記載するよう要求し、年度の初めに教職員に提示することを求めた「本年度の重点課題」である。公立小中学校の場合には「学校経営の重点」が該当した。従って、事実上これらが「学校教育目標」とされてきたのである。現在では被控訴人は府立学校に対して学校教育計画の冒頭に学校教育目標を記載するよう求めており、この「学校教育目標」が「本年度の重点課題」「学校運営の重点」と一体となっているが、「本年度の重点課題」「学校運営の重点」の二つは具体的なものであり実体的に本件システムのいう「学校教育目標等組織目標」の本体を成している。

イ しかし、「本年度の重点課題」「学校経営の重点」は学校教育計画（これに該当する小中学校の「教育指導の計画」を含めて使う。以下同）の冒頭におかれるが、それは校長が作成し、決定するものであって、教職員全体が議論をして作成するものではない。これらは4月冒頭に職員に提示されるのであって、提案されるのではない。教職員はこれに従って自分の目標を立てるよう求められるのである。5月中旬には目標の設定と自己申告票の提出が要求される。府教委が府立高校に学校教育計画の提出を求めるのも5月末である。従って、教職員の目標設定の際に「目標」として考慮の対象となるのが、学校教育計画ではなく、校長が4月に提示する「本年度の重点課題」「学校経営の重点」であることは明白である。

ウ この「本年度の重点課題」「学校経営の重点」の作成に教職員は関与しない。通常、校長はこれらを単独で作成する。原判決では、「(ウ)学校教育計画の策定に当たっては、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、学校教育目標と計画・方針の共有化を図るものとされており、教職員や地域の保護者等の意見も踏まえた上で、策定されている」とした。確かに学校教育計画の各部分の総括と改善計画は、毎年各分掌や各学年などで議論される。しかし、校長が作る「本年度の重点課題」「学校経営の重点」の部分は教職員の討議に提起されることはない。校長がこの部分の総括、方針について職員会議に提案し、広く議論の対象とすることはない。

議論の対象とされないものに教職員の意見が反映されるはずはない。本来校長はリーダーシップを発揮して自分が提起する「本年度の重点課題」「学校経営の重点」について、きちんとした説明を行い、総括を行い、それに対する議論を組織すべきである。しかし、その作業は行われてもいないし、本件システムに組み込まれてもいない。上で述べたように「学校教育目標等組織目標」の事実上の中心をなす「本年度の重点課題」「学校経営の

重点」について教職員の意見を反映するシステムがないことは、校長の恣意によって計画が立てられることを意味している。

エ 職員の意見反映のシステムがないことを確認するために当の証言者である山口証人が校長を勤めた能勢高校を例に挙げる。

山口証人は能勢高校で5年間校長を勤めた。これは通常よりかなり長い。通常は1校当たり3年が平均的である。山口証人は自分から応募して校長になり、地域連携型の中高一貫校である能勢高校の立ち上げ遂行した。

その3年目平成16年から平成17年にかけて「本年度の重点課題」が変化した。

平成16年の重点課題(甲70)は

「1 校内の教育活動全般にわたる改革を進める
授業の充実を図る
家庭学習の習慣化
生徒の基本的な生活習慣
自己実現のための

2 能勢地域の中高一貫教育のセンターとしての特色作りに努める」

一方、平成17年度は(甲71)

「1 教育活動全般にわたる改革
各教科で質の高い授業
自尊感情の醸成
情報発信
自己実現の支援

2 は前年度と同じ」

それでは、山口証人は平成16年度に職員会議に自分の提起した「今年度の重点課題」について議論を呼びかけ、そして、その結果変化させたのか。開示請求で明らかになった能勢高校の職員会議議事録、職員会議資料によれば、4月に職員会議に「重点課題」を提示したが、その目標を巡って年度末に総括や討論を職員会議では行っていない。山口証人は校長3年目であった。通常の校長ならその学校で最後の年である。職員会議や協議会のことも十分わかった時期である。この年に議論を組織していないのであれば、「本年度の重点課題」については議論していないということである(甲72の1~28)。

また、当該年度の学校協議会において学校教育目標についての「提言」が出されて、それに基づいて「本年度の重点課題」が変化したという事実もない。何よりも、開示請求によって公表された学校協議会の資料によると、「本年度の重点課題」自体が協議会に提案された証拠がなく、目標について議論された記録もない(甲73の1~3)。

能勢高校の例は、山口校長の怠慢を示す為に挙げたのではない。上で述べたように通常「本年度の重点課題」「学校経営の重点」は校長が決めるものであって、校長が職員会議で議論を呼びかけた

り、総括するものではないのであり、また年3回程度の学校協議会もこれについて提言することなどないのである。原判決は、被控訴人に有利な判断をするために、府教委側の記述や証言だけを一方的に取り上げて事実認定したが、それは事実と異なっているのである。

なお、府教委は職員会議を校長の諮問機関としたあとも、実質的な議論をする場から上で決まった結論を周知するための場に変えてきている。その口実には「会議の時間を減らす」「機動的に動く」などと口実を付けているが、実際には教職員を議論から遠ざける政策を進めている。そのことは豊中高校学校協議会議事録(甲74)でも「職員会議を周知機関にしてきた」などの本音が書かれており明確になっている。このような状況の下では、到底「学校教育目標」「本年度の重点課題」「学校経営の重点」に教職員の意見が反映されることはない。

オ また、原判決は「校長が「学校教育目標の自己点検票」を利用している場合には、その自己点検票から抽出された目標が学校教育目標になり、上記自己点検票の内容と学校教育計画に記載される内容はおおむね同じ内容である」としている。もし判決のように校長の自己点検票(これをもとに教育長は府立学校校長と面談し、その目標が妥当かどうか承認する)から抽出された目標が学校教育目標であるなら、この目標は現場の教職員とは関係なく教育行政のトップである教育長と校長が決めるのであって(あるいは教育長の承認がされるのであり)行政の支配が行われていることになる。

カ たとえ「学校教育計画」の他の部分には教職員の議論の結果を反映させていても、その核心となる「本年度の重点課題」「学校経営の重点」を校長が作成していれば、校長による恣意的な目標設定にあたる。「学校教育目標等の組織目標」だから、校長の設定した部分以外のところから自分の目標を設定することが可能であり、校長による支配に当てはまらないという考えは現場の実態を無視したものである。校長は「本年度の重点課題」「学校経営の重点」で、教職員全体の目指すべき方向を打ち出したのである。本件システムはこの目標を教職員全体が共有し、それに向かって進むことによって「学校の活性化」を促進することを目指している。当然のことながら、その目標を受け入れて、目標達成の為に努力する教職員の活動がより高く評価されるシステムになっている。目標設定と評価は個々の教育活動の改善のために行われるのではなく、昇給と勤勉手当の査定のために行われるのであり、校長の提示した目標に従って教育活動を行うよう求める圧力がシステムとして普段に教職員にかかってくる。そのことを通じて校長

の提起する目標が全体を覆い、教職員が直面している一人ひとりの子どもが必要とする要求とそれらの子どもの学ぶ権利が軽んじられ、侵害されることになるのである。

(4) 従って、「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たものであり、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をも併せて考えれば、本件システムにおいて、原告らが校長の定める学校教育目標等に沿って目標を自己申告しなければならないことをもって、原告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、原告らの上記主張は採用できない」とする原判決の判断は誤っている。実際には上で述べたように、学校教育目標とは事実上校長の提起する「本年度の重点課題」「学校経営の重点」のことを示しており、これについては、前年度の総括と改善計画、学校協議会の提言を踏まえたものではなく、その策定と総括は校長が行うのであって、教職員や地域の保護者などの意見を踏まえて作成される保証はどこにもないのである。従って、これを根拠に「原告らが校長の定める学校教育目標等に沿って目標を自己申告しなければならないことをもって、原告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」という原判決の判断は失当である。

(5) さらに原判決(77頁)は、「(イ) このような本件システムのサイクルの下で、教職員が年度初めに学校全体の組織目標と適合した自己の目標を自ら設定することは、教職員の自主的、主体的な活動を促すとともに、目標設定面談を通して組織目標の共有化を図ることができ、これにより教職員の組織的な取組の促進が期待できるといえる。特に、各教職員が当該学校の全体として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は学校組織を活性化していく上で不可欠の前提となるものといえ、また、当該目標達成に対する教職員の責任感を高めることも期待できるといえる。そして、教職員が、子供・保護者、地域住民や同僚教職員の声を踏まえた上で自己評価をすることにより、その意識改革を促し、さらに、評価結果についての面談を通して、自己の課題を発見・確認し、翌年度へフィードバックすることができ、教職員の自己研さんや能力開発も期待できるといえる。そして、本件システムがこのようなサイクルを継続的、体系的に繰り返す制度であることにも照らせば、本件システムは、教職員の資質向上及び学校の活性化という観点から有用な

ものとみることができ」る(77頁)と述べている。

しかし、この議論は学校教育目標について校長が恣意的に目標を設定することができるシステムであれば、教育に対する行政に支配をもたらす重大な結果をもたらす。つまり、教職員が校長と一緒に議論しながら今年度の重点目標を作り上げたのならまだしも、校長が一方的に目標を設定する場合、それと適合した自己の目標を自ら設定することは、教職員の自主的、主体的な活動を促さず、目標設定面談を通じて組織目標を共有化すればそれは個々の教職員を校長の提起する目標に縛り付け、強制すること、教職員の活動を支配することになるからである。従って、本件システムは教育行政と校長により恣意的に教育を支配するシステムということになる。

また、そのような下では教職員の自己研鑽や能力開発ではなく、行政の意図に従属する教職員を増やし、専門家として自立して、同僚と協力して教育活動にあたる教職員の育成を妨げる。原判決が「教職員の資質向上及び学校の活性化という観点から有用」と評価したことは失当である。

- (6) 評価育成システムを通じた教育行政による教育の支配は、橋下府知事の下で大阪府が教育行政に不断に介入を繰り返し、圧力をかけ続けている下で、ますます強まっている。橋下府知事は府下の各市町村教育委員会に「全国学力調査」の結果の公表を、公表しなければ予算を減らすという恫喝を使って行わせた。同様の手法で、教育現場の実情から出発するのではなく、府知事の政治的思惑から上意下達の形で「百マス計算」「モジュール学習」「よのなか科」などを現場に押しつけている。府教委はこの府知事の強引な介入に対して独立的行政機関として機能するべきものを、従属的な立場に転落して行っている。知事のかげ声の下で「全国学力調査」で点数をあげることが最重要であるかのように扱われている。当然ながら、このような下で問題を想定した反復練習が横行し、またしょうがい児をはじめそのような形で子どもの能力をはかれば低い評価しかされない子どもの学ぶ権利が侵害される危険がでてくる。しかし、大阪府なり府教委なりが目標として「全国学力調査の平均を上げる」と掲げる以上、それを自らの学校の目標として取り入れ、自らの目標とする校長が出現するし、現にそれは進行している。さらに校長がそれを学校教育目標として掲げると、自分の評価をよくするためにそれを目標に掲げる教職員が出てくる。しかし、その目標が正しいのかどうか、その目標を教職員が掲げることで自分の学ぶ権利が侵害される子どもが出てくる。評価・育成システムにおける業績評価のための目標設定は子どもの学ぶ権利を侵害すると言うべきである。

4 本件システムが「1対1面談」による「目標管理」手法を導入している不合理性について

- (1) 原判決は、地公法40条1項を根拠にして、「勤務評定の制度の内容をどのようなものにするかは任命権者の裁量にゆだねられていると解すべきである。」と判断した上で、システムの「必要性」「内容の合理性」について検討し、「裁量権の逸脱はない」と認定した。

しかし、本件システムのように「目標管理」の手法が導入された教員評価制度の場合、教職員の職務の特殊性が考慮された上で、どのような目標管理のあり方が学校現場に合理的であるのか、具体的に検討された中で「システムの必要性」や「内容の合理性」が判断されなければならない。

原判決でも、2007年(平成19年)3月29日の中央教育審議会「今後の教員給与の在り方について(答申)」「(甲27)」を引用し、「教職員の職務の特殊性を考慮」している旨、一応ふれている。しかしそれは、「評価結果を昇給号給数及び勤勉手当の成績率へ連動させる程度が緩やかであり、それによって教職員が受ける経済的な不利益の程度も限定的なもの」という給与上の問題からだけである。中教審答申にもあるように、教職員の職務の特殊性の考慮は、職務の協働性を維持し評価の客観性を確保する観点からなされるべきである。

控訴人は、本件システムのような評価者と被評価者の「1対1面談」による「目標管理」手法が教育現場に最も適さないタイプのものであり、協働を基本とする教育現場に適するのは集団による「目標管理」手法であるとする研究者の新たな知見があることも指摘し、本件システムが上意下達にも最も適した方法をあえて採用していることを批判した。しかるに原判決はこの事実を完全に無視し、判断を回避した。これで本件システムの「合理性」を判断した原判決は著しい欠陥を有すると言わざるを得ない。

控訴人はさらに新たな知見を交えつつ、改めて本件システムにおける「目標管理」の問題点を指摘する。

- (2) 目標管理のタイプには、「目標」にどのような意味と機能を持たせるかによって、2つのパターンがあることが知られている。北神正行氏は、「教師の職能成長と教員評価」(甲75)の中で目標の意味と機能には二つの側面があると指摘している。「そこでの「目標」には二つの側面があるとされている。第1の側面は、統制の手段としての目標であり、組織成員はそれぞれに異なった各自の仕事の責任を果たすが、彼らの貢献はすべて共通の方向に向けられなくてはならない。その方向性を示すものが目標であるとする側面である。第2の側面は、自己統制の手段としての

目標である。自分自身で目標を設定することによって、個人はその目標を達成する責任を積極的に受け入れるようになる。また、目標を明示化することによって、達成に向けての自己統制が可能となり、高い動機づけを促すことになる。さらに、その効果は自分で目標の達成度を評価する自己評価の過程によって強化されるというものである。

この二つの側面を機能という点から見ると、第1の側面は組織目標を達成するために組織成員の努力を方向づけ、まとめる機能であり、トップダウンの側面だといえる。それに対して、第2の側面は個々の成員が自己統制を行うことによって、目標を受容し、目標達成への努力をより一層生み出す機能を表しており、ボトムアップの側面だといえる。このいずれもが目標管理であり、どちらを強調するかによって目標管理は異なるねらいや形をもつことになる。トップダウンの側面を強調すると、全体目標が強く前面に置かれ、その達成に向けて全体を統制する管理になる。ボトムアップの側面を強調すると、個人の自己統制を重視した管理となるが、全体目標に向けての結集力は弱くなる。この両側面は、組織の視点と個人の視点を表すトレードオフの関係にある。」

また、奥野明子氏も目標管理のトップダウンの側面とボトムアップの側面を指摘し、「これらの2つの側面の割合を徐々に変化させる中で、それぞれの環境に応じた目標管理のタイプがあると考えられる」「環境によって有効な目標管理のタイプは異なり、さらにそれによってもたらされる効果も異なる」と指摘し、職務特質に応じた目標管理のタイプを3つに整理している(北神論文のこと甲75)。つまり、職務内容や労働環境などによって有効な目標管理のタイプは異なるということである。

(3) 府教委は、教員評価システムでどのような目標管理のタイプを選択したのか。まず、評価育成システムの骨格をなした大阪府「検討委員会」最終報告では、「すべての教職員を対象に、意欲・資質能力の向上が継続的に図られるのは、教育活動等日々の職務を通じて、具体的な課題について行われる、校長等や先輩・同僚教職員からの指導・助言(OJT [On the Job Training])や相互評価・相互啓発であり、それは、日々の実践活動の充実・改善に直結している資質向上方策である。」と、教員の資質向上策の方向性を打ち出している。手法としての目標管理についても「それぞれの職種において、自らの役割や状況を踏まえ、主体的に目標を設定することは重要である。」としながらも、あくまでも教職員同僚との協働関係が強調されている。すなわち「個々人の目標が、相互に関連し、

集団や学校としてのより大きな目標につながっていることにより、他の教職員からの理解と協力、支援を得ることができ、個人の目標だけでなく、学校の目標達成に対しても充実感を得ることができる。」としている。それぞれの目標について他の教職員と日常活動の中で理解し、協力、支援し合うことを前提にしている。「最終報告書」で提起した資質向上策は、以上のように日常的な学校現場における、教職員相互の活動の中で、それぞれが評価し合うこと、それぞれの目標を互いによく知り理解し合い、日常活動の中で支援しあうことを念頭にはっきりとした人材育成政策として提起されている。つまり、目標管理のボトムアップ機能が果たす有効性に着目して制度構築しようとしたことがわかる。

しかし、現実の運用・方法においてはどうか。本件システムは、校長との面談は、自己申告票を踏まえ、設定目標の決定がなされるものであるから、校長が決定した「学校教育目標」を踏まえて、これに整合し、統合されるよう個人目標の変更修正がなされる。教職員の目標設定は、「育成者(校長)と話し合った結果」であり、育成者の「承認」の下でしか行われぬ。教職員は9月下旬頃「進捗状況の自己申告」を追記し提出し、翌年1月頃、「目標達成状況の自己申告」を自己申告票に記載して提出する。これを受けて、育成者(校長)は評価・育成シートを作成し「開示面談」を行い、評価の結果について説明する。この間随時校長は当該職員に「指導・支援」をする。

これらの本件システムの運用・方法は、管理職との垂直関係性の中での(評価者と被評価者の関係の中で)、個別のコミュニケーションを通じた(1対1面談)、組織目標への統合(学校教委育目標に沿って自己目標を立てること)を特徴としているのである。つまりトップダウン型の目標管理となっている。

奥野明子氏の「職務の型と目標管理タイプ」からすれば、上記面談は「職務A」のトップダウン型に該当する。北神氏は、奥野氏の見解を引用しながら「この職務Aタイプは、『あらかじめ達成すべき目標及びその手段が決められている定型的で反復性の高い職務』であり、『自分の能力や経験、得られた情報と権限によって目標を設定したり、その達成手段を選択するといった自己統制の範囲は狭い』ことから、『設定された目標を個人の評価基準として利用するのはふさわしくない』とされる」と指摘し、「こうした職務Aは、教員の担う職務特質とは大きく異なる」と述べている。

本件システムは、目的においてボトムアップ型を目指しながら、運用・方法においてはトップダウン型を採用したことになる。このことが現実の教育現場では、目的と方法の不一致にとどまらず、

本来の目的そのものを阻害することになっている。
(4) 高谷哲也氏は、「教員評価の方法と機能に関する一考察」(甲76)の中で、給与反映段階になって、トップダウン型の本件システムが、教員の自律性・専門性を制限・阻害するシステムとしての機能をもつ可能性が一層高くなることを指摘している。

「各自治体作成の手引きや教員評価関連書籍にも同様に見られるこのようなトップダウンの側面を強調した説明は、目的と整合しないだけでなく、給与等処遇への反映の局面においては、教員が処遇上の利益・不利益を意識することによって、教育活動が制限・統制されるしくみとして機能する危険性を高めることになる。強制力をもった人事評価の目標管理上、管理職との垂直的関係性のもとで示された組織目標との整合性を強調することは、教員集団の中での自律的な教育活動の成果に対する評価という意味よりも、管理職に示された上位目標への貢献度によって処遇に差がつけられるという管理的意味合いの方を強めることになるからである。それは、各教職員の目標設定を、管理職(さらにいえば教育行政)の意図する目標の枠内に限定することが可能となる構造を、制度上創出する側面も併せもっている。したがって、仮に、制度の設計者ならびに管理職に一切そのような意図がなくとも、現実には教員の自律性・専門性を制限・阻害するシステムとしての機能をもつ可能性が高くなる。」

(5) 同じく高谷氏は、「現在学校現場が直面している課題からは、教員評価の構成と方法が、教員の職務や学校組織の実態に適合したものとなり得ていないことが、評価の公正性や納得性の問題の原因になっていると考えられる」とトップダウン型を採用することにより校長からの上意下達の管理的作用が強まることだけでなく、評価の公正性や納得性の問題を生じさせていることを指摘している。

評価方法(構成)については、「処遇への反映によって優劣がつけられることになれば個人の成果のみを問う評価の形式は、結果の責任を個人のみ還元する形で機能することになり、成果主義の弊害である、職員の連帯感の喪失、後輩育成の軽視、失敗を恐れる事による挑戦意欲の減退といった悪影響を生む可能性が高まることが予測される」と指摘している。本件システムが「中間項」(同僚の援助等)を無視してすべて当該教員の教育活動の成果とする問題点を突いた指摘である。

評価の客観性と納得性の問題についても、給与反映段階に至り大きな矛盾に直面した。給与反映以前から多くの校長は「評価基準が明確にしにくいこと」「客観的な評価が困難であること」を指摘

している(甲28)が、給与反映段階になりその問題点は一層顕著なものとなり、給与反映そのものに反対・躊躇する声が強くなっている。

そして、本来は自己の教育活動の動機付けのために考える目標を、ますます「業績評価」のための目標に変えていかなければならず、「業績評価」として妥当な評価の客観性を確保しようとするほど、評価基準を「わかりやすい」「数値化されたもの」にしていかなければならなくなっている。そうすることによって教職員の設定する目標は、当初の教育的意義からは遠く離れたものとならざるをえない。目標の具体化・評価の客観性追求と教育的意義とは根本的に対立する。高谷氏は、以下のように問題の本質を鋭く指摘している。

「学校現場では、そのような難しさの中でも、評価の客観性を高めるための様々な工夫がなされている。しかし、「業績評価」として妥当な評価の客観性を確保することと、教育的意義を両立させることが、現実的には困難であるという問題に直面している。具体的には、客観的に評価が可能な目標を設定することを重視すると、「

を何回行う」「を何人にする」「××を何点にする」というような、本来の教育的な目的や意図とは乖離した目標を無理に立てざるを得なくなる問題である。また、逆に、教育活動の特徴に配慮し、目標の過度な数値化等の客観化を求めず柔軟に運用した場合は、「上回っている」「概ね達成している」「達していない」といった目標の達成度を判断する基準の設定が困難となり、年度末の自己評価と評価者側の評価が、恣意的、主観的なものにならざるを得なくなっている。

前者の、「業績評価」として妥当な評価の客観性を追求していくと、必然的に、目標の具体化の目的が、本来の、子どもに対する「教育活動のため」から、客観的な業績評価を可能にするために変質してしまう。その点に、現場の教師には強い違和感があり、教育上の問題性を感じており、現行の評価方法を肯定しがたい一因となっているのではないかと推測される。つまり、「業績」として客観的な評価が可能な水準まで目標を具体化することと、教育的意義を両立させることが本質的に困難な中で、教育活動の成果を個人の「業績」として問う方法をとることが、教員の職務の現実と齟齬をきたしており、評価する側の校長と、される側の教員の両者に、不合理性や問題性を感じさせる原因となっていると考えられる。」

(6) 2004年から2006年にかけての大阪市内の中学校での評価育成システム(本件システム)の実態調査がある(「教員人事評価の現状と課題 大阪市内の中学校の実体から」高谷哲也:甲77)。同論

文では、大阪市内中学校の校長と教職員へのインタビュー調査と、実際の2年分の自己申告票や評価・育成シートの分析を通して校長や教職員の本音が明らかにされ、客観的にはトップダウン型の目標管理を採用することで、教員の自律性や教育実践がいかに阻害されることになるかを浮き彫りにしている。

本件システムの中では、教職員の自己目標設定は、業績評価のために行われる。そのために評価者の校長も教職員も深刻な矛盾を抱える。調査の中で校長は、教職員の目標設定の具体化が難しいことを指摘し、たとえ目標を設定できたとしても「今年度どこまで達成できれば良しとするのか」が不明であり、客観的な判断基準がどこにもないことを訴えている。これはその校長個人の問題ではなく、業績評価が可能な水準を満たした具体性のある目標を設定しづらい点に問題があることを指摘している。突き詰めると、業績のための目標設定が、教員の取り組もうとしている活動の、本来の教育的意義や目的に沿わない目標を立てざるを得なくさせているのである。業績評価のための目標設定が、教育の自由を侵害する結果となっている。

また、評価基準についても、自己評価や評価者の評価が恣意的・主観的なものにならざるを得ないことが明らかにされている。

(7) 小括

これまでの指摘でも明らかなように、教職員に採用される目標管理のタイプは、その目的から言っても、職務と学校現場の特殊性から言っても、トップダウン型を採用することに合理性があるとは言えない。むしろ学校の協働性や教職員の専門性にもとづく自律的な教育活動を阻害する可能性が高いことを明らかにしている。それにもかかわらず、府教委がトップダウン型を採用したのは、教職員管理のための導入、としか考えられない。その意味で、本件システムの方法・運用は、著しく不合理であり、裁量権の逸脱であり違法である。

5 評価は不合理で矛盾している

(1) 本件システムの評価は曖昧で、合理性を欠いている。本件システムの業績評価、能力評価については、それぞれ「学ぶ力の育成」「自立・自己実現の支援」「学校運営」の3つの区分(能力評価では評価要素)について「上回っている」「おおむね達成」「達していない」(能力評価については「十分発揮している」「おおむね発揮している」「発揮していない」)の段階で評価される。その上でS A B C Dの5段階で「業績の評価」、「能力の評価」が行われるが、それぞれ3つの区分(評価要素)の評価といかなる関係があるのか規定がなく不明である。また、業績評価と能力評価を「総合して」総合評価をおこなうとされるが、「総合」の内容規

定がなく不明である。

本件システムの評価は給与昇給及び勤勉手当に反映されるだけでなく、教職員の「資質向上」に資するために行われる。この評価システムの基本的な部分が不明瞭で、恣意的要素が入り込む余地が大きく、そのことが評価システム全体を合理性のないもの違法なものにしている。評価の算出に合理性のないことは、評価システムそのものへの教職員の信頼を崩壊させ、評価者への不信と意欲の後退をもたらさずにはおかない。本件システムはそのような不合理性を内包しているから、公平、納得、透明性を要件としておらず、違法である。

(2) 控訴人はこの評価算出にあたっての不合理性をすでに指摘してきた(準備書面5, 8, 10, 11など)。原判決はこの控訴人の指摘を何ら検討せず、一方的にシステムを合理性があると肯定した。しかし、この評価算出にあたっての不合理性は明白な事実となって現れている。茨木教職員組合(全教系)が2008年10月28日付で公表した資料(甲85)によれば、このような評価算出に際しての不合理きわまりない例が数多く存在する。この資料は全教茨木教職員組合が組合員から平成19年度の評価・育成シートを集めて分析したものである。全部で109件の評価・育成シートが回収され、分析された。その中で、以下のような実例が報告されている。

「業績の評価」、「能力の評価」について

「上回っている」1つ、「おおむね達成」2つなのに、「業績の評価」がA 2件

「十分発揮している」2つ、「おおむね発揮している」1つなのに、「能力の評価」がB 1件

「業績評価」と「能力評価」の合計6つの評価について、

評価要素の「上回っている」「十分発揮している」(以下上位評価とする)が「おおむね達成」

「おおむね発揮している」(中位評価とする)を上回っているのに、「総合評価」がB 1件

「中位評価」の数が「上位評価」の数を上回りながら、「総合評価」がA 2件

「上位評価」と「中位評価」の数が同数で、「総合評価」がAのものが19件

逆に、「上位評価」と「中位評価」の数が同数で、「総合評価」がBのものが11件

さらに、「総合評価」の算出について、

「業績評価」が優位(優先されたもの) 17件

逆に、「能力評価」が優位のもの 20件

これらの結果は、「業績の評価」の算出、「能力の評価」の算出、これらを「総合した」「総合評価」の算出にあたって、何らの規則性もないことを示している。このような結果であれば出された評価

について評価をされるものが納得できない。育成にも意欲を高めることにも反する。しかし、この結果は、個々の評価者の資質問題ではなく、本件システムそのものが算出について合理的な説明のできる方法を規定せず、放任していることに原因がある。これは、たとえ同じ評価の結果であっても個々の評価者が恣意的な評価算出をして個人によって総合評価の結果を変えることが可能であり、たとえそうでなくても恣意的に変えられる可能性のあることは評価される者の不信と疑心暗鬼を招かずにはおかず、そのようなシステムは合理性を欠いている。

6 苦情審査の要件を満たさない苦情審査会

(1) 原判決は、本件システムが何よりも「合理的」であることの一つとして苦情審査会を取り上げ、併せて審査会そのものも「合理的」な存在であるとの判断を行った。すなわち、被評価者が当該評価について不服がある場合には、苦情審査会に対し、苦情申し立てができ、また校長への提言シートを提出できることから、評定者の専断的、恣意的な人事評価を防ぐための措置を講じていると認めることができるというのである。

しかし、この判断が決定的に誤りであることは、苦情審査会の歴史及び現状、そしてそこが下した判断を、2003年から2006年まで一瞥するだけでも明らかである。原判決は、これらに関する控訴人の主張や証拠を審査することのない、また証拠に反する認定であり、判断が誤っていることを以下に証明する。

(2) 試行時から現在に至る本件システムの「苦情処理」とその実態

ア 2003年度試行実施における「苦情相談」

「教職員の評価・育成システム試行実施における苦情相談等について」(2003.12.18 付各府立学校長宛通知文(教委職企第1644号))に基づき、府教委は、2004年1月19日から2月20日まで、2003年度本件システム試行実施の「評価結果」に対する「苦情相談」窓口を設置した。

しかし、そこで次のような問題が明らかになった。第一に、苦情相談予約(申し込み)を担当者によって拒否され、苦情相談の機会を奪われた事例が生じた。第二に、「苦情相談」窓口が、枚方市中学校教員H氏(控訴人)に「双方の意見についての評価・判断はしない」と言明した。つまり「相談」は受けるが、苦情のあった「評価」の妥当性についての判断はしないというのである(もっとも、これは、府教委管轄ではなく枚方市教委管轄の事例と思われる。)

労働組合・市民団体より再三「苦情処理制度」の設置とその実施を求められた府教委は「苦情相談」という体裁で「苦情処理制度」を開始した。しかし、本件システムの主幹を担当する教職員企

画課自身が「苦情相談」を担当すること自体、ILO/ユネスコの勧告の精神に反するものである。公平・公正かつ客観的な「苦情相談」とするためには、相談機関が第三者機関もしくは第三者を含む機関でなければならないことは極々自明のことである。また、第二の事例からもわかるように、「苦情相談」は、あくまで「相談」でしかなく、苦情を審査するものではない。そして、最大の問題は、この試行実施時における「苦情相談」なるものの検証が全く行われなかったことである。そのため、次年度以降規則化された「苦情処理制度」においても、「苦情相談」において露呈した問題点、すなわち苦情処理制度とは一体誰のためにあるのかは一切問われることはなかった。実質的な「審査」は行われぬ形式的にのみ置かれた苦情処理制度として受け継がれていくこととなるのである。

イ 2004年度本実施における苦情処理制度

府教委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(平成16年大阪府教育委員会規則第12号)第8条に基づき、「評価結果に対する苦情の申出およびその取扱いに関する要綱」「苦情対応要領」を2005年(平17)1月1日施行した。そして2004年度評価に対する苦情申出の受付を3月22日から4月15日までとした。府立学校では12件の申し出があり、すべての苦情申出に対して「評価結果は妥当である」との審査結果が出された。この間の審議経過は一切明らかにされなかった。苦情審査会は議事録すら作成していなかった。なお、すべての審査が終了したのは8月末である。12件のうち3件の苦情申出によって以下のことが明らかになった。

第一に、苦情申出を通して「評価」の実態なるものが判明した。府立高校教員A氏は、介護休暇を取得したことによってC評価がつけられた。府立高校教員Y氏は、評価理由が全く告げられないままC評価をつけられた。府立高校教員T氏(控訴人)は、日の丸・君が代にまつわる問題でC評価をつけられた(後述)。府立高校教員Ya氏(控訴人)は能力評価Bについて、「目立った点がなかったので、判断材料がなかった」と理由付けられた。

第二に、苦情審査会の不当性が明らかになった。まず(1)苦情審査会の構成員は、すべて府教委事務局の幹部である、(2)従って、苦情審査会が第三者機関ではなく、第三者を含む機関でもない、(3)苦情審査会の審査過程が全く不透明であり、審議録さえ作成し得ていない。

これらを通じて以下のような問題点が浮かび上がった。

まず、本実施に伴って設置された苦情審査会であるが、第三者機関としてではなく府教委内部に

設置されたため、ほとんどの教職員は、「苦情処理制度」がアリバイ工作的に設置された欺瞞的なものであると理解した。たとえ評価結果やその理由に納得できなくとも、苦情申出をしたところで、設置者自身が審査をするのであれば、結果は明らかであると思わざるを得なかった。したがって、学校現場においては当初より苦情申出を諦める実態が生まれた。また、校長にとっては、一次評価者イコール苦情審査会長である。校長から苦情申出が一切なかったのは至極当然のことである。

そのなかでC評価をくだされたことにより苦情申出が行われた先述の3つの事例は、本件システムと苦情処理制度についてのさまざまな問題を提起している。介護休暇を取得したことによってC評価がくだされる。思想・良心の問題によってC評価がくだされる。何の理由も告げられず一方的にC評価がくだされる。これらが「評価」の実態である。「評価」の基準は一体何であろう。極めていい加減で恣意的なものという他ない。公正・公平・客観性を求める以前の、不当な評価がまかり通っている。これらは現実にある不当な評価の実態を具体的に暴露している。これが第一の問題である。第二は、C評価をくだされたことによって乱された現場の協働性と、教員労働に対する違法な介入の問題である。C評価はみせしめの処遇として、評価者校長の理不尽な管理性を教職員に強制する役割をも果たした。休暇をとることが暗黙のうちに差し控えられるようになる。「もの言う」すなわち意見を表明することが憚られるようになる。そして評価理由が判然としないままに行われる評価であるため、評価者すなわち校長等管理職に対し「気を遣う」空気が醸成されることとなった。第三は、これら不当な評価に対して苦情審査会が果たした「役割」である。苦情審査会はその議事録すら作成せず、苦情申し出についての事実関係を一切調査することなく、評価者の「言い分」のみを絶対視し、結果「評価は妥当である」と決定した。審査通知書には評価の妥当を示す根拠は一切示されていなかった。一応の「公的機関」である苦情審査会が全く機能していない現実は、さらに多くの現場教職員を、本件システムに結局「従順に」従わせる結果となったのではないか。

なお、能力評価Bで苦情申出をした事例(控訴人)においては、評価者の「目立ったところがなかったから」という言葉が、本件システムの性格を顕にしている。つまり、評価者の目に立つ「仕事」こそが評価基準になること、逆に言えば「目立った」仕事をしなければ、評価者の評価基準とはならないことを示している。これを受けて学校現場では、「目立った仕事」を志向する教員が増えつつある。

ウ 2005年度実施における苦情処理

府立学校44件と、2004年に比して4倍弱の申し出者があった。この年も、評価結果のみしか告げられない、評価理由が示されていない、事実関係に齟齬がある、といった問題が生じた。

エ 2006年度実施における苦情処理

府立学校で47件すべての申し出に「評価は妥当である」との決定が下された。苦情は一件も認められなかったのである。この年、苦情処理制度の意見追記の期間が一方的に短くされた。またこの年も校長等管理職から苦情申し出がないのは不自然なことであった。

(3) 以上の経過を一瞥するだけでも、苦情審査会が校長の下した評価を覆したことは一度もないことが分かる。これで苦情申出の制度なるものが、評価の信頼性、納得性、公平性を確保しているといえるのか。どうして校長の評価が覆らぬのか、そのカラクリは簡単なことである。

府教委事務局内に設置される苦情審査会は教育監を会長として教育振興室長、教職員室長、総務企画課長、教職員人事課長の5人の委員によって構成されている(乙10)。教育監は、校長の評価者である。苦情審査会の全メンバーは、府教委の評価側に立つ幹部によって構成されており、第三者性はまったく確保されていないのだ。苦情内容についての調査は、校長からの聴取は行うが、事実調査は一切行わない。事実調査を行わずに、誤判断を行った可能性のある校長の申し立てを聞くだけであるから、まさに校長の評価の追認の機能しかしない。また、審査会が「評価が妥当である」と判断した理由は一切示されず、申立をした教員は、どのような理由ないし根拠によって自己の苦情が排斥されたのか知ることができない。このようなことで評価の客観性、納得性、公正性などは担保されるはずはなからう。

この不服審査について、控訴人の一人は評価が内部の評価基準さえ無視して明らかに政治的意図的に不公平に行われたケースなどについて証人として陳述し、また書証を提出した。以下、このケース及びその後の顛末を示すことによって苦情審査会の欺瞞性を一層明らかにしたい。

(4) 控訴人 T は2004年の自分に対する能力評価でCを付けられたことについて証言している(甲37, 甲62 本人尋問調査)。それは卒業式予行において控訴人 T が担任をする卒業生が「君が代」斉唱の際に着席したままでもよいのかと校長に問うた際に、これを支援したことだけをもって校長が能力評価をCとしたのである。明らかに不当な評価である。能力評価はその教職員の一年間の活動全体について行うと規定されている。この件では校長が、この卒業式予行の際のことだけを取り上げて低い評価をしており、評価の原則に明らかに反する。しかも、明確に控訴人 T の思想に対す

る差別的評価を行ったのであり、思想良心の自由を侵害するものである。苦情審査会は、控訴人 T の苦情申立に対して、校長の言い分を聞いてだけで「評価は妥当である」と判定した。苦情審査会は校長が控訴人 T のこの行動だけをとらえて評価していることを把握していたと思われるが、あえて「評価は妥当」との判定を行っており、校長の行った能力評価が客観性、納得性、公平性を全く満たしていないだけでなく、苦情審査会が校長の専断的、恣意的評価を防ぐための機能を果たさず、逆に校長の専断的、恣意的評価を追認し、促進する役割を果たしていると言うほかない。

- (5) 控訴人 T の件について、同控訴人は、苦情審査会が事実調べすらせずに校長の判断を支持し、教職員の正当な権利を侵害したので、大阪弁護士会に対して人権救済の申し出を行った。大阪弁護士会は、同控訴人と府教委及び当該校長に対して事実調査を行った上で、2008年11月7日付けで控訴人 T の件については府教委と当該校長に対して、大阪府教育委員会評価・育成システムに基づき2005年3月になされた申告人に対する「C評価」は、同人の思想信条を理由としてなされたものであり、同人の思想良心の自由を侵害する不公正な評価であるから、これを撤回し、適正な手続をとるよう勧告した(甲78の1, 2)。

控訴人 T のケースについては、
「大阪府教育委員会評価・育成システムに基づき2005年3月になされた申告人に対する「C評価」についての苦情申立に対し、苦情審査会は「評価は相当」との審査結果にいたっているが、同評価は同人の思想信条を理由としてなされたものであるところ、苦情審査会では直接評価者に対して事実調査をするなど適正な調査をしないまま結論を出したものと認められる。

従って、今後このようなことが生じないようにするため、2006年7月25日付の当会による大阪府教育委員会に対する要望書記載のとおり、苦情審査会については「不利益を受ける評価についての苦情申立制度については、苦情審査会の委員として第三者の参加さらには同会を第三者機関とするなど」苦情審査の公正中立性の確保のための検討を進められるよう勧告する。(甲78の1)となっており、苦情処理機関に第三者の参加を求めた2006年7月25日付けの要望書(甲79)を府教委が全く無視したことを批判し、再度の受け入れを要望した。この事実の中にいかに苦情審査会が苦情処理機関として機能せず、被控訴人が言うシステムの公平性、納得性、透明性は全く満たされていないことを示している。

- (6) 大阪弁護士会が当事者双方から一定の事実調べを行い、それに基づいて出した勧告を、府教委は理由や根拠も明らかにせずただ「当方の主張が

認められず遺憾」とするだけで勧告の受け入れを拒否した。この姿勢は、府教委が苦情処理機関と称する苦情審査会が機能していないだけでなく、機能させるつもりがないこと、とうてい公平性、納得性、透明性を保証するものではなく、校長の評価の追認機関であるにすぎないという控訴人の主張を裏付けている。

- (7) 本件システムの苦情審査会が公平性、納得性、透明性の要件を満たしていないことは、大阪弁護士会の指摘だけでなく、国際的に確立された条理からも明らかである。1966年にユネスコにおける特別政府間会議で採択された「ILO/ユネスコ 教員の地位に関する勧告」(甲52)の64項は「(1) 教員の仕事を直接評価することが必要な場合には、その評価は客観的でなければならず、また、その評価は当該教員に知らされなければならない。(2) 教員は、不当と思われる評価がなされた場合に、それに対して異議を申し立てる権利をもたなければならない。」と規定している。この数年間、国内の教職員組合から日本において導入されつつある教員評価制度が上記勧告を満たしていない、違反しているという申し立てが行われた。2008年4月にILO/ユネスコ共同専門家委員会(CEART)は日本に調査団を派遣し、大阪の本件システムを含む日本の教員評価制度を調査し、4度目の勧告を日本政府、大阪府を含む地方教育委員会に対して行った(甲80)。苦情処理に関しては勧告の38項で「38.これに関連して、またこのシステムの協議と交渉の中で、共同専門家委員会は雇用者当局に対して、教員団体から提案されたいくつかの重要な点について勧告する。」とし、「昇給は、給与に差ができれば、効果的なチームワークを阻害しマイナスの葛藤を生み出す可能性があるため、教職員間の格差がさらに広がらないような方法で実施すること。」と並んで、「不服申し立て制度について(教員団体との)合意形成を追求すること。一連の手続きにおいて、教員団体の代表が参加し、またすべての教員にその経過が知られること。」としている。これは、不服申し立て機関においては教員団体が関与して公平性、透明性、納得性を確立することを意味している。共同専門家委員会の勧告からも本件システムの苦情審査会が国際的にも広く認知され、各国で法的な制度の基礎となっている公平性、納得性、透明性の要件を全く満たしていないことは明らかである。従って、苦情審査会の存在を根拠に本件システムに合理性を認定した原判決の誤りは明らかである。

7 給与反映は評価育成の目的に反する

- (1) 原判決は、「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、従前の慣行的に行われていた年功序列的な給与制度を改め、真摯に職

務を行っている教職員に対し、その職務に応じた適正な給与上の処遇を与えることによって、職員全体の士気向上、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うべき。」(原判決 80 頁)と判断し、大阪府及び大阪府教育委員会が示した「評価」と給与を連動させることの目的の「合理性」を認めている。

その根拠は、平成 11 年 3 月 公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方針に関する答申」、平成 11 年 4 月 大阪府教育委員会「教育改革プログラム」、平成 12 年 12 月 教育改革国民会議報告、平成 14 年 2 月 中央教育審議会「今後の教員免許制度の在り方について(答申)」、平成 19 年 3 月 29 日 同審議会「今後の教員給与の在り方について(答申)」の 5 つの答申で、一般的に「評価」と給与を連動させる「目的」の合理性が、政府レベルの答申によって一般的に認められていることを根拠にしているに過ぎない。

また、「これらの事実に照らせば、教職員の職務を適正に評価し、それを給与等の処遇に適正に反映させることは、教職員の意欲や資質能力を向上させるための効果的な方法と考えられていることが認められ、大阪府教育委員会が前記目的(職員全体の士気向上及び組織の活性化を図ること)を実現するために、本件システムの評価結果と昇給号給数及び勤勉手当の成績率を連動させるという方法を採用したことも合理的なものといえる。」(原判決 81 頁)として、現に制度化され全面的に実施されている本件システムの評価結果と給与を連動させることまで一挙に「合理的」とであると判断している。

しかし、このような「目的」が正当なものであるとしても、昇給号給数及び勤勉手当成績率への連動が「緩やかなものにとどまる」ことを根拠に、「学校現場の特殊性に配慮」したものであるとしているだけであり、現に制度化されている本件システムが上記「目的」と一致する制度であるのかどうか、現在の本件システムと給与への連動が「目的」に適合する内容であるのかについて、原判決は具体的な検討をするまったく行っていない。

(2) 原判決は、被控訴人の主張する本件システムの評価結果と給与連動制度導入の名目上の「目的」と経緯の「合理性」にかかわる主張をそのまま採用したにすぎない。控訴人は、制度導入の目的と制度内容が異なること、運用実態においても「目的」との齟齬が生じていること、制度そのものが「目的」を逸脱したものであることを原審において立証してきた。

被控訴人は、本件システムの試行実施で「信頼は得られた」と主張するが、府教委自身が実施したアンケートによって、各市町村教委及び校長から多くの反対意見や検証の必要性が寄せられて

いたこと(甲 28 の 1 ~ 3)、府教委調査でさえ教職員の多くが「効果はない」と判断していた事実(乙 6)が、「目的」と制度実態がまったく異なっていることを示している。

2004 年度及び 2005 年度の本件システムの実態を調査した上記アンケートによれば、「評価の客観性・公平性が確保されていない」、「評価が育成につながらない」などの不安・不満・躊躇の訴えが連綿と記載されており、とりわけ給与反映に対しては「給与に反映する評価は困難」、「給与反映は育成に逆効果」等の明確な反対や拙速であるとする意見が大阪府全域の市町村教委や校長の一般的な見解であることが明らかであり、給与への連動を行うには本件システムへの「信頼性」「納得性」を高めるための具体的なシステムの改善と調査の継続を前提とされなければならなかったはずである。これに対して、被控訴人らは、一般に公表した「調査集計」では、これらの意見を公表せず、「システムの信頼性・納得性が高められた」とのみ結論づけた。

原判決の判断によれば、給与への連動についても、その名目上の「目的」が「合理的」でさえあっても、「裁量権の逸脱」は認められないことになり不当である。

(3) 平成 19 年 3 月 29 日の中央教育審議会「今後の教員給与の在り方について(答申)」では、「教員の評価は、民間企業で行われるような成果主義的な評価はなじみにくいという教員の職務の特殊性にも留意しつつ、客観性のある評価制度を検討していくことが重要である。」、また「個々の教員だけでなくチームワークによって子どもたちへの教育を行っている意識が強いこと、そのような学校現場の特殊性を考慮した評価の在り方について、今後、検討していくことが重要である。」として、教育現場の特殊性にみあった制度の慎重な構築を提言している。原判決は、「目的」の合理性と一般公務員と比較した場合に不利益を受ける度合いの小ささのみを根拠に、民間企業のような成果主義的な評価とは言えず、教員の職務への配慮がなされていると判断しているが、誤っている。制度実態からも誤っていることは、前記(2)のとおりである。

上記中教審答申の目的はあくまで「教育の質の向上」にあり、それを実現するための重要な一要素として、「個々の教員の資質能力の向上」を位置づけている。しかし、上記(2)の校長・市教委へのアンケート結果が示すとおり、本件システムへの納得性の低さや問題点の改善がなされないままの給与への連動は、「教師の努力や実績が報われる」評価としての役割を果たすことはできず、むしろ教員の意欲を削ぎ、管理的側面のみが機能

する制度となる危険性が高い。

高谷哲也氏は、2004 年度及び 2005 年度における大阪市立のある中学校における本件システムの実態を教諭と校長の双方から調査し、現在の本件システムが「役に立たない」「適切な評価方法でない」と受けとめられている原因を次のように特定している。

「原因は、管理職の評価能力や、教職員の取り組み方の問題というよりは、現在の評価方法が教員の職務や学校組織の性質に十分配慮したものであるとして確立していない問題に起因しているところが大きいとの結論を得た。」

「具体的には、明確な基準がなく人事評価として成立する条件を満たしていない点、『教員の』人事評価として妥当な、学校組織や教員の職務の性格に適合した評価が確立していない点が、現状の本質的な問題と言える。それらは、評価システムの根幹にかかわる問題であり、時間を経れば定着して解決するという類の問題や、評価者の評価能力を高めれば解決するという類の問題とは考えにくい。」(甲 77)

「現在の評価制度への納得性の低さ、肯定度の低さから考えれば、このままの状態で給与と反映への段階へと移行した場合、『教師の努力や実績が報われる』評価としての役割を果たすことは考えづらく、むしろ教員の意欲を削ぐことになるか、もしくは、単なる煩雑な事務作業へと一気に形骸化が進み、教員の多忙化に拍車をかけるとともに、管理的側面のみが機能し続ける制度となる危険性が高い。となれば、『給与処遇への反映の局面』へ移行する前に、これらの評価の公正性・納得性にかかわる問題について、一定の解決、もしくはその問題性の軽減を成し遂げておく努力が必要であろう。」(甲 76)

2004 年の本件システム本実施の初年度の実施状況についての集約さえ十分に行われず、本件システムについての検証さえまだほとんど行われていないにもかかわらず、給与との連動を行うことについての「教職員の評価・育成システム評価結果の給与と反映についての基本的考え方(平成 17 年 9 月 21 日)」(乙 49)を提示したことは、「教職員の資質能力の向上」そのものが目的ではないことを明らかにしている。本件システム及び給与連動の「目的」の合理性を根拠に「裁量権の逸脱はない」と判じた原判決は失当である。

(4) 被控訴人は、「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、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(P

DCA 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す。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。」(被告第 1 準備書面 4 頁)という基本見解に基づき、システム導入の経緯及び内容を説明している。

原判決は上記をそのまま事実として認定しているが、上記(1)から(3)に示すとおり、本件システム及び給与連動の一連の経過は、名目上の「目的」と実態とが異なっている。本件システムの検討段階における、教員への「信賞必罰」の給与制度導入を求める政財界からの強い「改革」要求に対応するものである疑いが強い。

政府は、「与党行財政改革推進協議会」が 2000 年 11 月に「国家公務員、地方公務員制度の抜本的改革について(提案)」を政府に提出し、「いわゆる専門家ではなく総合的な価値判断を行うべき者(政治)が、公務員の行動原理そのものを変革するとの観点から、いくつかの『最優先すべき価値基準』を設定」と宣言したうえで、その「最優先すべき価値基準」として『官に安住』せず、『民間企業並み』の厳しい信賞必罰を伴った人事システムの構築」を挙げている。そのうえで、「現行の年功序列的な人事制度、給与制度を廃止し、民間企業と同様に、実力主義型で実績に応じた信賞必罰の人事制度、賃金体系へ転換」したうえで、「政治主導の徹底を図るため、トップダウンの目標設定、管理型の人事評価を行う」と明言した。2001 年 12 月には、「公務員制度改革大綱」を閣議決定し、2006 年度実施に向けたスケジュールを提示している。

2002 年 6 月、経済財政諮問会議からの答申を受けて閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」(「骨太の方針第 2 弾」)は、「6 つの戦略、30 のアクションプログラム」を掲げ、「(1)人間力戦略」の中の「個性ある人間教育」の項目に、「文部科学省は、早期に新たな教員評価制度の導入を促進する。また、教員の一律処遇から、やる気と能力に応じた処遇をするシステムに転換する。」を掲げた。

2002 年 12 月には、総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第 2 次答申 - 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 - 」が閣議決定され、「社会や地域住民、保護者や児童・生徒のニーズに応じた教育を推進し教員の資質向上を図る観点から、教員の能力に応じた処遇が適切になされるシステムに転換するよう、各教育委員会に対し新しい教員評価の導入の促進を図る。」とされた。

その中には、「平成 15 年度中に措置」と期限も明記されている。これを受けた文科省は、2003 年度以降、全国の都道府県教委に教員評価制度に関する検討を委嘱し、全都道府県で「制度」導入が促進されるよう監視と圧力を継続している。

府教委が「教職員の資質向上に関する検討委員会」に検討を依頼したのは、まさに 2000 年 7 月であり、「検討委員会」最終報告は 2002 年 7 月である。大阪府は、「検討委員会」への検討依頼について一般的に、「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。」(被告第 1 準備書面 10 頁)と主張しているが、検討委員会最終報告後の前記給与連動までの経緯の強引さは上記の政治状況に影響されたものであることは明らかである。

8 給与反映の事実認定と結論の誤り

(1) 原判決(81頁)は本件システムによる昇給及び勤勉手当反映について以下のように述べている。

勤務成績の昇給号給数及び勤勉手当への反映は一般職よりも程度が緩やかである。総合評価 B であれば基本的には従前と同じ 1 号給(現在の 4 号給に相当)昇給する。また、勤勉手当についても総合評価 B であれば、従前よりも高い成績率の取扱いを受ける。98%の教職員が総合評価 B 以上で、全体の 3 分の 1 以上が S 及び A 評価であり、府教委もこの評価結果の分布が妥当と認めている。

この事実認定に基づいて、本件システムにより評価結果と給与とを連動させるものとした後も、ほとんどの教職員は従前と同様の昇給号給数による昇給をし(約 3 分の 1 以上の者は従前以上の昇給号給数による昇給になる。)、かつ、従前以上の勤勉手当の成績率となる上、期末手当は従前どおりの支給を受けるものといえる。本件システムの評価結果と給与の連動によって経済的な不利益を受ける教職員がいたとしても、その範囲・程度は限定的なものにとどまると判断している。

その上で、本件システムの評価結果と給与反映

について、反映の程度が緩やかで、受ける不利益も限定的であり、成果主義的な評価といっても、民間企業で行われるような信賞必罰的な形態をそのまま持ち込むことが必ずしも適当でないとの考慮を働かせている。教職員の職務の特殊性を考慮しつつ、教職員の給与に成果主義的な要素を導入し、教職員の意欲・士気を向上させ、学校の活性化を図ろうとしたものであり、制度としての合理性が認められる。以上の結果、及び評価方法が合理的なものであることをあわせて考えると、被告が評価結果と昇給号給数及び勤勉手当の成績率を連動させたことには合理性が認められ、その裁量権の範囲内のものといえる(判決 81 ~ 82 頁)との判断を下している。

しかし、原判決の前提となる事実認定そのものが全く誤っており、それに従って下した判断は根拠のないものであり、原判決は失当である。

(2) 事実認定が根本的に間違っている

ア しかし、原判決における以下の事実認定は根本的に間違っている。

「そして、前記前提事実及び認定事実によれば、従前の慣行的に行われてきた昇給の際の昇給号給数が 1 号給であるところ、本件において総合評価 B であれば基本的には従前と同じ 1 号給(現在の 4 号給に相当)昇給するものとされており、また、勤勉手当についても、総合評価 B であれば、従前よりも高い成績率の取扱いを受けるところ、本件システムにおいて、平成 16 年度から平成 18 年度までの実際の評価結果(総合評価)の分布は S から B 評価までが全体の約 98 パーセント近くを占めており(さらに全体の約 3 分の 1 以上が S 及び A 評価である。)、大阪府教育委員会もこのような評価結果の分布が妥当なものとして是認しており、本件システムは上記のような分布になるように運用することが予定された制度であったといえる」(82 頁)

としている。しかし、これらは事実にも提出された証拠にも合致せず根本的に間違っている。

教職員の給与制度は、従来 1 年に 1 号給(現在の 4 号給に相当)昇給しただけでなく、3 年に 1 度昇給の 6 ヶ月短縮が行われてきた。府教委の運用では 3 年に 1 度昇給の 6 ヶ月短縮が行われ、それは全教職員に均等に行われてきた。これは府教委自身が認めている事実である。(甲 3 p 4)。すなわち、1 年で現在の 4 号給昇給しただけでなく、3 年間に更に 2 号給昇給したのである。従って、判決が認定するような「総合評価 B であれば基本的には従前と同じ 1 号給(現在の 4 号給に相当)昇給するものとされており」ではなく、総合評価 B であれば従前よりも昇給号数が低いのである。原判決は旧制度が「普通昇給」「特別昇給」から成り立っており、その両方が新制度に移行した

ことを理解せず、従来行われてきた「特別昇給」を無視して旧制度と新制度を比べ、新制度が優れているという全く誤った判断を行っている。

新制度では、3年間連続して総合評価Aであっても、昇給号数は5号+5号+4号で合計14号の昇給で運用されている。これは従来の昇給が全職員に対して3年間で4号+4号+4号+2号(つまり3年で昇給の6ヶ月短縮)で14号昇給したのと同様である。原判決が述べるような「総合評価Bであれば基本的には従前と同じ」ではなく、3年間に総合評価A2回以上の場合にしか「従前と同じ」にはならない。3年間でA1回以下の者は従来よりも昇給号給数が縮減されるのである。原判決は「SからB評価までが全体の約98パーセント近くを占めており(さらに、全体の約3分の1以上がS及びA評価である)」とほとんどの者が従来通りの昇給をしたかのような、全く誤った認定をおこなっている。実際には3年間のうち2回以上A評価であったもの以上だけが従来と同じ昇給を維持するにすぎないのであって、それは全体の3分の1をさらに下回るのである。しかも、3年連続A評価であっても、従来の昇給と同じであるにすぎない。3年間にAが1回以下のものは、従来よりも昇給が降下するのである。従来よりも昇給する3年以上連続して総合評価Sの者はほとんどいないことになる。

イ 勤勉手当の成績率の認定についての誤りももっと重大である。原判決は「また、勤勉手当についても総合評価Bであれば、従前よりも高い成績率の取扱いを受けるところ」とある。しかし、勤勉手当についてはSおよびAに上積みするためにB以下を従来の水準から削減した。すなわち、従来は全員が勤勉手当1.45月分(6月期0.725月,12月期0.725月)を支給されていたのを、全体から0.03月分を削り取り、それを原資にA及びSへの上乗せを行ったのである。すなわち「標準者」であるBは従来は6月,12月期にそれぞれ0.725月分の勤勉手当を受け取っていたのに、新制度ではそれぞれ0.710月分(0.015月分削減)に削減されたのであり、ここでも事実認定が全く間違っている。この点も府教委が出した文書(甲3)で明示されているのに完全に間違っ

ウ つまり、給与昇給号給数および勤勉手当について、総合評価B以下について(その圧倒的部分がBである)従来の水準よりも削減を行ったのである。給与については、3年のうち、2年以上Aであったもの以上が従来と同等の昇給を、さらにSをつけられたごく少数だけが従来以上の昇給ができただけである。勤勉手当については、B以下の削減分をSとAに上乗せすることでB以下を従来よりも切り詰め、それを原資に上乗せしたのであ

る。いずれにしても原判決のいう「これらの事実からすれば、本件システムにより評価結果と給与とを連動させるものとした後も、ほとんどの教職員は従前と同様の昇給号給数による昇給をし(約3分の1以上の者は従前以上の昇給号給数による昇給になる。),かつ、従前以上の勤勉手当の成績率となる上、期末手当は従前どおりの支給を受けるものといえる。そうだとすれば、本件システムの評価結果と給与の連動によって経済的な不利益を受ける教職員がいたとしても、その範囲・程度は限定的なものにとどまるというべきである。」(82頁~83頁)という認定は根本的に間違っている。

(3) 従って、これらの事実認定を基礎にした「そうだとすれば、本件システムは、教職員の職務の特殊性を考慮しつつ教職員の給与に成果主義的な要素を導入し、もって、教職員の意欲・士気を向上させ、学校の活性化を図ろうとしたものといえ、制度としての合理性が認められるというべきである。」そして、「(エ)以上でみたとおり、評価結果と昇給号給数及び勤勉手当の成績率とを連動させている点については、その程度は緩やかであり、それが教職員に与える影響も限定的であり、他方で、評価結果と昇給号給数等を連動させることによって、教職員の意欲・資質の向上及び学校の活性化に資するといえること、さらに、前記のとおり本件システムにおける評価方法が合理的なものであることも併せて考えれば、大阪府教育委員会が、本件システムの評価結果と昇給号給数及び勤勉手当の成績率を連動させたことには合理性が認められ、その裁量権の範囲内のものといえる。」は全く誤った結論を下している。

本件システムとその評価結果の給与反映が賃金にもたらした結果は以下のとおりである。昇給については、3年間に2回以上総合評価Aである教職員(全体の3分1以下にすぎない)だけが従来の昇給のテンポ(3年間で14号給昇給)を維持するにすぎない。3年間にA2回とS1回以上という一握りの教職員だけが従来よりも昇給号給数が増えた。全体の3分の2以上の教職員は従来以下の昇給幅になった。勤勉手当について、全体の3分の1程度のSとA評価の者だけが従来以上の成績率になった。全体の3分の2程度(総合評価B以下)は従来の成績率以下になり、勤勉手当が減額させられた。本件システムの評価結果の給与反映という形での成果主義の持ち込みは、民間企業における賃金への成果主義の持ち込みと同じく、賃金抑制がその本質であることは明らかである。ほとんどの教職員の給与が従来と同等、あるいは増大するというのが教職員の意欲・資質を向上させ、学校の活性化に資するというなら、本件システムの評価結果の給与反映は大半の教職員に昇給号給数と勤勉手当の縮減をもたらしてお

り、結果として意欲と資質の低下をもたらしているというべきである。さらに、若い教職員にとって昇給号給数の縮減は生涯賃金で見た場合に上の世代と比べて大幅な賃金ダウンをもたらし、その意欲を低減させるものである。全体としての昇給号給数と勤勉手当縮減の中で、校長の提示する目標にそって自分の目標を立てる者に有利に評価を行うことは、教職員の間で競争と対立をおおるもので、協働で仕事をする学校現場に分断と差別を持ち込むものである。

- (4) 本件システムの評価結果の昇給号給数及び勤勉手当の成績率への反映については、その結果、大部分の教職員にとって給与上の扱いが従来よりも改善されるという主張を被控訴人は行っていない。そのような事実は全くないからである。にもかかわらず原判決が一方的にそのように誤解し、全く誤った結論を導き「合理性がある」「裁量権のうち」と結論づけたことは理解できない。原判決は根本的に間違っているといわざるを得ない。

第4 本件システムの違法性

1 はじめに

原判決は、控訴人らに自己申告票を提出する法的義務があるとし、本件システムは必要であり合理的でもあって違法ではないとした。

しかし、自己申告票の提出義務を課すことは、控訴人らの憲法その他の法令によって保障されている権利・自由、すなわち憲法23条に基づく教授の自由、憲法26条が保障する子どもの教育を受ける権利に対応する教師の教育の自由、教育基本法16条1項から導かれる不当な支配に服することなく教育を行う自由を侵害し、また、自己申告票の提出義務を課すことは、学校教育法37条4項やILO/ユネスコ勧告にも違反する。

2 憲法23条違反

(1) はじめに

ア 原判決は、自己申告票提出義務を認め、同義務の法的根拠は任命権者の裁量権を広範囲に認めることで法的義務としているが、本件の問題を全て裁量権をもって処断するのは控訴人らの主張している権利の性質について誤った判断をしている。控訴人らは憲法23条違反も主張しているところ、学問の自由に含まれる教授の自由は、精神的自由権であり、外部に表明される行為によって他者との関係を生じさせる自由権であって、その制限は厳格なる審査を必要として、裁量権に包摂される権利ではない。

イ 最高裁の旭川学テ判決で認められた「一定の教授の自由」が問題となるところ、教授の自由の内容は教育を受ける側の教育を受ける権利(憲法26条)との密接なる関連性を有しており、憲法26条論からもアプローチする必要があるが、その

部分は次項にて詳しく論じるものである。

ここでは、憲法26条との関連も含めながらも憲法23条に基づく控訴人らの「一定の教授の自由」を自己申告票を提出させることによって侵害していることを述べ、その侵害の程度も、一年を通じた教育活動全般に及び、自己申告票の不提出に対しては、昇給停止という懲戒処分よりも酷い処遇がなされるという侵害がなされることを述べる。

ウ そして、以上の侵害が具体的に本訴訟であらわれた事例をとってみても明らかな憲法23条違反であることを述べる。

(2) 「一定の範囲における教授の自由」

ア 最高裁学テ判決(昭和51年5月21日判決)は最高裁としてはじめて教員の教育活動について憲法23条に基づく「一定の範囲における教授の自由」を認めた。

最高裁がこの「一定の教授の自由」を認めた理論の流れの中から重要な諸点を以下のとおり摘示して分析する。

(ア) 権利の出発点

同判決は正しく憲法26条から出発し、同条の根拠として「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、みずか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。換言すれば、子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属するものとしてとらえられているのである。」

つまり、同判決は教育権能が誰にあるかを論ずるにあたって、教育を受ける側の子どもの権利性から出発して、この子どもの「学習する権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属するものとしてとらえ」ており、教授の自由の問題もより根本的には子どもの学習する権利を充足させる責務との関係で教員にどのような教授の自由が保証されるかという論理展開をとっている。

この点は極めて重要である。本件の「自己申告票の提出義務」と教員の「提出しない自由」がどのような対抗関係になって、最終的にいかなる権利によって判断されなければならないかが示されているからである。

個々の場合には後に詳しく論ずるところであるが、自己申告票の提出の前提となる校長の定める学校教育目標が適正な目標として判断されうるか否かの根本基準も子どもの学習権にとってその学習権を充足させるものか否かという判断基準を通過しなければその合理性は認められないことになる。

(イ) 教員の権利

「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。」

憲法23条の学問の自由は普通教育の場においても教員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こと、子どもの教育が教員と子どもとの間の直接の人格的接触を通じて、その個性に応じて行われなければならないという要請から、一定の範囲の教授の自由が認められると結論づけている。この「自由」は「一定」であったとしても精神的自由権である。ここで判決は、「公権力による外部の圧力」を排除することと、子どもとの関係で「子どもの個性に応じて直接の人格的接触」によって教育がなされるという特質をここで根拠としてあげていることが重要である。

教育というものが子どもの個性に応じてなされること、つまり、教育活動というものは一律の一般的行為ではなく子どもの個性に合わせた数だけ存在しているからこそ「一定の教授の自由」がなければ存在しえないという教育の特質を明確にしている。つまり、「教授の自由」というのは外部からの不当な圧力から自由であることと、子どもの個性にあった教育をするために自由でなければならぬ行為であることをこの判決は認めている。

本件との関連は後に詳しく述べるが、校長の設定する「学校教育目標」というのは子どもの個性からでてくるものではない。むしろ、個性と関係のない学校の経営方針ともいべき一般的スローガンであり、その一般性に基づいた自己申告票の記載は、教員が現実に行おうとしている教育ではない。現実に行う教育は子どもの個性に従った教育なのであるから子どもの数だけ存在し、校長の抽象的一般的スローガンに吸収されることはない。吸収されない現実の教育を、あえて、一般的スローガンに吸収させてしまえば、個々の子どもへの教育はより希薄な上滑りの、つまり、個性になんら充分こたえることのない教育になってしまうのをえない。

この結果を個々の教員が阻止しようとするれば、あえて校長の設定する教育目標にとらわれること

なく、子ども一人一人の個性に応じた教育をはかること、それを満遍なく実行しようとするれば、自己申告票に「一片のスローガンや方針」として書けるようなものではなく、自己申告票を提出しない方策を選ばざるをえないが、かかる点について後に詳しく論ずるところである。

(ウ) いわゆる「大綱的基準」

前記最高裁判決は学習指導要領の法的効力と教基法10条(旧)にいう「不当な支配」との関係を下記のように論じている。

「思うに、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けれども、右の大綱的基準の範囲に関する原判決の見解は、狭きに失し、これを採用することはできないと考える。これを前記学習指導要領についていえば、文部大臣は、学校教育法三八条、一〇六条による中学校の教科に関する事項を定める権限に基づき、普通教育に属する中学校における教育の内容及び方法につき、上述のような教育の機会均等の確保等の目的のために必要かつ合理的な基準を設定することができるものと解すべきところ、本件当時の中学校学習指導要領の内容を通覧するのに、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小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と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つ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認められるし、また、その内容においても、教師に対し一方的な一定の理論ないしは観念を生徒に教え込むことを強制するような点は全く含まれていないのである。それ故、上記指導要領は、全体としてみた場合、教育政策上の当否はともかくとして、少なくとも法的見地からは、上記目的のために必要かつ合理的な基準の設定として是認するこ

とができるものと解するのが、相当である。」

学習指導要領の内容に法的効力が及ぶ範囲として、「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」範囲にとどめられるとの基準を設定し、「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」いるので大綱的基準と認定した。

学習指導要領の問題は教育に対して国家の介入がいかなる範囲で許容されるかという問題であるところ、大綱的基準ならよいという判断の根拠はここでも述べているように「教師による創造的かつ弾力的な教育の余地」があることをもって認定している。

この最高裁の認定方法と本件の自己申告票提出問題とを考へて原判決は校長の定める学校教育目標も大綱的基準だからよい旨を述べているが、パラレルな問題であるのかどうか大きな疑問がある。

学習指導要領は全国的一般的基準であるのに対し、校長の定める学校教育目標は、各教員がそれに基づいて自らの教育目標を定め、それを申告して面談し、達成状況を点検し、達成したか否かの評価づけをして面談をして5段階成績の結果を告知され、それによって給料額が増減されるというこの過程が「大綱的基準に基づいて教員の創造的かつ弾力的教育」がなされる過程と考えられるか否か、大きな問題である。

ある1年の教育年度を通じて、評価者たる校長のたてた教育目標と自己の目標がよい成績として評価されるか否かとビクビクしながら教育活動をするのが「創造的かつ弾力的」教育などと評価しうるものではない。

この問題は、具体的な教育実態との関係で詳しく論ずるものである。

(3)「一定の教授の自由」の侵害

ア 学校教育目標等組織目標の性格と実態

(ア) 本件システムに基づく「自己申告は、目標設定・進捗状況、達成状況の計3回」(甲1 p 6)行われ、その「個人目標設定」は「学校教育目標等の組織目標を踏まえ、各自が取り組む目標を設定して自己申告票を作成し 育成者と面談を行い、設定目標が決定」される(甲1 p 5)。したがって、各教員の「個人目標の設定」は自由になされるのではなく、校長の定める組織目標を「踏まえ」かつ、その組織目標を定めた校長が「育成者」となって面談してはじめて「個人目標が設定」される。したがって、始めから終わりまで、時間的にも1年間を通じて校長の定める組織目標から離れることはできず、反することはできず、各教員にとっては「評価者」でもある「育成者」(校長)の定めることに従わなかったり、反したりすれば、給与

に直接不利益が及ぶわけであるから、校長の意向をはなれた教授の自由はない。

なお、原判決は組織目標の設定に関し「学校教育計画の内容を基に設定される」とか「学校教育計画の策定を総括に全ての教職員が 参画」するなどの認定をしているが、全く事実と異なっていることはすでに述べたとおりである。確かに甲第50号証の<学校教育計画>の表題の部分にそのようなことを書いているが、全く現実の事実ではない。

むしろ、重要な点は甲第50号証の同欄の 項に「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」とあるように、学校教育目標は校長から一方的に「周知」され、教職員との間で議論や検討など一切されないことが明確であることである。一方的命令である事がここで確認される。

(イ) 以上のように、各教員は学年のはじめから終わりまで校長が一方的に定めた学校教育目標を踏まえて、その個人目標を申告し、その上で校長との面談においてはじめて「設定」され、その目標の進捗状況を自己申告し、最終自己点検をし、それに対して校長である評価者が成績を評価して「給料」が定まるわけであり、がんじがらめに縛られていることが明らかではないか。

原判決は「大綱的基準」などというが、本件システムの「目標」なるものはそもそも「基準」ではなくて校長と面談して「設定」するものである。基準ではなくて、具体的な内容の「決定」であり、その決定は、出発点と土俵を校長が定め、その定められた範囲で自分の目標を考へて申告し、校長と面談して「定め」て最終「評価」を校長がして、各教員はその校長の決定した「給料額」を受け取る。反抗すれば、その金額が減るのは明白な事実というべきである。このどこに「教授の自由」が存在しているのか。

(ウ)「大綱的基準」との関係を検討する。そもそも、旭川学テ判決において「一定の教授の自由」が認められた論理展開は学習指導要領の法的効力がどこまで及ぶかの議論であり、学習指導要領の細部などはともかく「大綱的基準」である部分は法的効力があると認め、その大綱的基準以外の部分は「教授の自由」があると述べている。だから、大綱的基準で制限される部分が「一定」の制限という意味で「一定の範囲の教授の自由」を認定したのである。

学習指導要領とは、文部科学省が定める「告示」であり、旭川学テ判決も述べているように「全国的な教育の機会均等と共通の水準」をはかる目的のために必要といているように、例えば、小学校3年生で教えるべき科目や内容といった基準を

定めている部分を「大綱的」と述べている。この事と、本件の自己申告目標を定めるための前提となっている学校教育目標の支配力とは全く異なるものである。本件システムの自己申告の「目標」は、既に述べたように、教員の給与成績を決定する権限を有する上司であり、それが定め、かつ、設定するときもその校長との面談で定め、その結果の評価も校長が定めるといふこの仕組みは校長に丸ごと抑えこまれている形となんら変わる事のない支配力を校長は持っている。

「大綱的基準」というと「基準」だから、具体的な内容は教員で定めることができるが、本件システムの自己申告による目標は具体的な内容そのものであって、一般的・抽象的な「基準」なのではない。

しかも、その実態は既に述べるように子どもの教育を受ける権利を侵害するものであり、したがって、校長の目標に従うと教員が子どもの権利を侵害するため校長に抵抗することが権利でもあり義務となる内容であることがわかるであろう。

イ 具体的な学校教育目標による検討

(ア) 山口証言の驚き

大阪府教育委員会の中で評価育成担当参事となっている山口禎の証言は、ここまで公教育をゆがめきって予備校化することが正しいと主張することに啞然とするものであった。控訴人らの訴状26頁を示しての尋問であるが、以下のとおりである。

「校長が策定する学校教育目標の例として、そこに、ある高等学校で『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、懲戒件数を一桁に抑える』旨の目標が立てられた」ということが書かれておるんですけども、証人からご覧になって、このような学校の目標というのは、おかしいというか、不適切だというふうに考えられますか。

いいえ、決してそうは思いません。やはり保護者、生徒のニーズが、やはり国公立大学をたくさん受験する学校では、国公立大学のほうの合格者を高めるといふようなこととか、あるいは関関同立といわれる4私大の受験者が非常に多いような高校では、そういったような具体的なある程度の目安で、そういう数値を掲げるからといって、それが必ずしも強制になるものではなくて、一つの目標としてみんな頑張ろうというふうな形の感じで立てられるということはあると思います。

(後略)

山口証人のこの態度は甲第50号証の<学校教育計画> 項の「目標の数値化」に沿うものと考えられていると思われるから、山口証人の独自の考えではなく大阪府教育委員会の統一的な見解と考えてよいと思われる。

(イ) この学校教育目標を検討する。

「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、懲戒件数を一桁に抑える」との学校教育目標は、まず、憲法26条の子どもの「教育を受ける権利」を侵害している。

学校の組織目標から各教員の個人目標設定の流れとそこにおける「育成者」「評価者」=校長の支配権も既にみたとおりである。

まず、校長の建てたこの目標の意味するところは何か。そのものズバリ、これら有名大学に入る生徒のみに目標が当てられていることから、明確な差別を学校教育に持ち込んでいる。これらの大学をねらうために選択して入学した「予備校」ではなく、大阪府立の公教育機関で、なぜ、一部の生徒にのみ集中して関心の向けられる形の目標設定が許されるのか。

この学校も教育基本法を守らなければならないはずである。同法1条は「教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない」と定めている。この学校の全ての生徒にこの目的をもって教育する義務が公立学校にはあるが、当該の学校では「関関同立 等」の生徒のみが教育される対象となっているといわれてどう反論できるのだろうか。

この目標を出した学校の教員は、校長の出したこの目標に従って自己目標を設定する義務があるだろうか?教育基本法第6条は「法律に定める学校は、公の性質を有するものであって」と定めている。

この「公の性質」について、松山大学教授大内裕和氏は次のように述べている。

「私企業の商品・サービスが、消費者の支払能力に応じて異なって提供されるのが当然であるのに対して、「公の性質」をもつ学校は、すべての子どもにひとしく教育を行わなければならない。しかし本件システムは、すべての子どもにひとしく教育を行う学校を変質させてしまう。

既に述べたように、本件システムにおいて校長が策定する「学校教育目標」とそれに基づく個々の教職員の自己申告票に記載される教育目標は、学校教育全体の中で何らかの特定の要素を抽出したものにならざるを得ない。その特定の要素を抽出した教育目標を達成するために日々の教育実践が行われることになる。」

「一人一人の子どもに個性があり、多様性がある以上、本件システムによって定められた教育目標を達成しやすい子どもと達成しにくい子どもが必ず存在する。そこでの教育目標の達成は、子供達の間で格差や差別をもたらすことになるであろう。また教育目標の達成が困難な子どもに、

その達成を矯正する教育が行われれば、それはその子にとって強力な抑圧として機能することになる。」(甲36p6)

- (ウ) この当該校で教員がこの校長の目標設定に応ずることは子どもの教育を受ける権利を侵害すると考えた場合、この目標を「踏まえ」自己目標設定を拒否することができるか。本件システムの仕組みではできない形となっているから、この教員は自らの意思に反して自己申告することになるが、これは、完全に教育の自由を侵害し子どもの教育を受ける権利を侵害する。
- (エ) この具体的な例をみれば、校長の設定する学校教育目標が「大綱的基準」では全くないことがあらためて明白であろう。「関関同立」の合格に向けて個々の教員が目標を立てて活動することになるから自らの意に沿わずして強制され、「一定の教授の自由」も存在しない。
- (オ) 以上のように、もっとも端的に数値目標を入れた目標設定を例にとると、正に完全に教員の「教授の自由」を侵害していること、この侵害はより根本的には子どもの教育を受ける権利が侵害され、その侵害をしない教育をしようとする教員の教授の自由を侵害するのである。

以上、「限定的目標」が設定されたことを述べてきたが、今度は限定的でない目標の場合を述べる。

- (カ) 府立登美丘高校の場合(甲81)

登美丘高校には控訴人2名が勤務しているが、同校の教育目標は以下のとおりになっている。

「学校教育目標「めぐり合い、育て合い、高め合い」

「めぐり合い、育て合い、高め合い」は、本年度の学校教育目標である。本校の「よさ」は、生徒同士が、先生と生徒が、先生同士が、出会いを大切にし、お互いが人間として成長し、高め合っていくことにあるといえる。教員だけではなく、事務職員も技能員もすべての教職員がこの目標に向かって生徒たちと日々歩んでいくことが「よさ」だけでなく本校の「強み」となるようにすることが課題である。」

学校教育目標としては「めぐり合い、育て合い、高め合い」だけである。

この目標を「踏まえ」て自己の個人目標を作っ て自己申告するなどというのはどうするのであるうか。抽象的一般的なことから具体的な事実がでてくるわけではない。具体性の集合から抽象化、一般化は可能であるが、逆はできない。だから、この目標を「踏まえ」て自己目標を作るといっても、結局は学校教育目標と関係のない目標が作られてくる。その場合、「一定の教授の自由」は侵害されるか。

同じように侵害される。校長の立てた目標が抽象的であればあるほど、校長の恣意が強く前に出

るという結果をもたらす。設定面談の時に校長の意向に従わざるを得ない状態になるであろう。

そもそも、このような抽象的目標は目標としては無意味であるから、それでもその目標を「踏まえ」て個人目標を作らされるということは無限定な校長の意思や意見を受け入れさせられる危険があり、結局評価権があることでより強い支配力を校長が持つこととなり、教員の教授の自由はやはり侵害される。

- (4) 教育の自由の本質的重要性

ア 本件評価・育成システムの導入をはじめ、教育制度、教員に対する政策は総じて管理強化の流れを日本では示している。教育の内容・方法についても画一的詰め込み教育を基本とし、子ども・生徒に対しても管理を強化し、教員に対しても免許制度更新制等も加えながら、もっぱら管理強化が教育のためになるかの如くに推し進められている。

この傾向は、日本、英国、米国に著しくあらわれているが、OECD(経済協力開発機構)が世界の15歳児を対象に2000年から3年ごとに行っている学習到達度調査(PISA)において、上記3者は低落傾向を強め、一方、安定的トップを示すフィンランドの教育方針が国際的に大きな注目を集め、PISAショックといわれる衝撃を受けた国々が教育制度方針の再検討を迫られている。

甲第82号証は、昨年NHKで放映されたオッリペッカ・ヘイノネン(フィンランドの教育改革を成し遂げた元教育相)とのインタビューを基に、インタビューを行った東大教授佐藤学がコメントをつけた書物である。

イ このインタビューの中でヘイノネン氏は、教育に対する「中央政府の統制」に関係して以下のとおり述べている(P26~P27)。

「ヘイノネン 多くの国で中央政府の統制が強い理由もわからなくはありません。今は誰もが人材と教育制度こそが核心だとみているからです。それを機能させるためにはシステムをしっかりコントロールしなければなりません。しかし、圧力がそこに加わると、うまく機能しないのです。

なぜなら、教育には自由が欠かせないからです。学ぶということは大変繊細で、個人的で、また非常に複雑な事柄です。わたしたちは、それぞれの現場、つまり生徒、教師そして校長に任せるべきであり、阻害してはならないのです。というのも、最も重要なのはモチベーションだからです。教師の意欲、生徒の学習意欲、それこそが核心なのです。厳しく管理すれば、モチベーションが失われ、結局何もかもがだめになってしまうのです。

そうすると数値やテストを中心に据えた状況ができあがるわけですが、数学のように正しい回答を出せば終わりということではないのです。

問題は、そこに到達したときに何があるか、何

が見えてくるかということです。最終的な答えではなく、最終的な答えを導き出すまでの過程こそが大切なのです。」

ウ フィンランドの教育改革と現在学力世界一をもたらしたその成果が示していることは「教育は自由でなければならない」という教育の本質にある。子どもの学習する意欲自体が自由な中で発展しうること、子どもの関心や要求を引き上げて指導する教員自体が自由でなければそのような努力はできないことが明確に示されている。

かつて、日本の教育が世界水準をリードした時代それを支えたのは、現場教員の自由な努力であったし、そのことを法的に保障されてこそ教育の発展はありうるのであって、教員に憲法23条の教授の自由権は保障されているというべきである。

エ 甲第83号証は管理強化と人事評価制度強化の東京の実態を述べており、教員がどんどん辞めていっていること、首都圏の某都市では700人程度の新規採用者のうち、1年で200人近くがいなくなったこと、要因は他にも存在しているが、「成果主義に基づく評価制度と同僚性の希薄化」の指摘がされている。本件システムに対しても「協働性」の破壊を控訴人らは主張しているが、正にその結果が東京では証明されている。

オ 以上の例を見ても、教員の教授の自由に対する攻撃は教育自体の破壊をもたらすことが明らかというべきである。

3 憲法26条違反

(1) 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。旭川学力テスト事件最高裁判決(最大判昭和51年5月21日刑集30巻5号615頁)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調査団の報告書(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 第3版」有斐閣、平成16年、201頁、470頁)。

旭川学力テスト事件判決は、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。

(2) 原判決は、控訴人らは自己申告票の提出義務が課せられているとする。しかし、同提出義務を課すことは、憲法26条に基づく教師の教育の自由を侵害する。

自己申告票の作成、提出、評価の流れは概ね以下のとおりである(判決書8頁以下)。

控訴人ら教職員は、学校教育目標等の組織目標を踏まえて自己申告票を作成し、育成(評価)者に提出する。育成(評価)者と目標設定面談を行う。目標の進捗状況の自己評価を自己申告票に追記して育成(評価)者に提出する。目標達成状況の自己評価を自己申告票に追記して育成(評価)者に提出する。支援者は教職員の職務遂行状況等について育成(評価)者に意見具申を行う。育成(評価)者は教職員の職務遂行状況について日常の観察や意見交換、自己申告票の内容等を基に業績・能力の評価及び総合評価を行い、評価・育成シートを作成する。育成(評価)者は開示面談において教職員に対し評価の結果について説明する。教職員は評価の結果等を参考にして次年度の目標を検討する。

組織目標 自己目標設定 育成(評価)者との目標設定面談 自己評価 支援者の意見具申 育成(評価)者による評価 開示面談という一連の

手続は、教職員の教育の内容や方法を特定のものに誘導する危険性が極めて大きい。

「学ぶ力の育成(学習指導)」、「自立・自己実現の支援(児童生徒指導)」、「学校運営」という目標設定区分に応じ、教職員が具体的な目標を立てることになるが、それは学校教育目標や学年・分掌・教科等の目標等の組織目標を踏まえることが必要とされている。

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。しかし、これ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。したがって、個々の子どもの発達段階に応じて設定される目標とはならない。原判決は、学校教育目標が現実の子どもの状態を反映していないとする控訴人らの主張につき、「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」であるとして、学校教育目標が現実の子どもの状態を反映していないと認めることはできないとした(判決書88頁)。

しかし、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るとする証拠はない。

また、原判決は、学校教育目標が「大綱的なもの」であることを、現実の子ども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根拠に挙げているが、これは根拠になっていない。むしろ、大綱的なものにするほかにないところに、個々の子どもの学習権を充足するという観点から重大な問題があることを示唆している。大綱的な内容の学校教育目標を踏まえて作成された教職員の自己目標は、必然的に個々の子どもの発達段階に応じた具体的なものにはならない。しかも、目標設定面談や開示面談を通じて、教職員が、評価権限を行

使用する育成(評価)者の意思に沿う方向で自己目標を設定することは見やすい道理である。

したがって、自己申告票の提出は、創意と工夫をこらして子どもの学習権を充足するという教師の教育の自由を制約し、ひいては子どもの学習権を侵害することになる。

(3) 原判決は、「本件システムの目的は、教職員が自己申告票を提出し、自ら目標を立て、その達成に向けて日々の教育活動を行い、それに対する評価を受けることを通して、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、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り」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るとして(判決書 89 頁)、本件システムが教育目標を固定化し、子ども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 条に違反するとの控訴人らの主張を採用できないとした。

原判決は、本件システムの目的が憲法 26 条の子どもの学習権に沿ったものであるとし、そこから直ちに本件システムが憲法 26 条に違反しないとす。しかし、このような判断手法は誤りである。

ア 憲法上の権利・自由も一定の限界がある。国や地方公共団体等の公権力が国民や住民の憲法上の権利・自由を制約し、あるいは一定の義務を課してそれら権利・自由を制約することがありうる。しかし、権利・自由は「立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」(憲法 13 条)とされており、権利・自由の制約が憲法上許されるかどうかは明確な基準にしたがって審査されるべきである。

憲法上の権利・自由に対する制約が憲法上許されるかどうかは、精神的自由と経済的自由に分け、前者については厳格な違憲審査基準、後者についてはそれより緩やかな違憲審査基準によるべきである。さらに、それぞれの自由においても制約立法の態様・目的に応じた審査基準によるべきである。

精神的自由は民主的な政治過程における不可欠の権利であるから、それを規制する不当な立法が制定されると、民主政の過程それ自体によって矯正することは不可能である。したがって裁判所が違憲審査を行うに当たっては、民主政の過程による不当な立法の改廃を期待できる経済的自由を規制する立法の場合と異なり、合憲性推定の原則と結びついた「合理性」の基準は妥当せず、より厳格な基準によって審査されなければならない。(芦部信喜「憲法学 人権総論」有斐閣、2000 年、215

頁)。

表現の自由などの精神的自由を制約する立法の目的が、表現内容等には直接かわりのない一定の正当な利益を追求している点で「十分に重要なもの」として是認できるが、規制手段が広汎である点に問題のある法令については、立法目的を達成できる他のより制限的でない手段の有無を具体的に審査することによって、違憲か合憲かを判断すべきである(芦部前掲 234 頁)。この審査基準を「LRAの基準」というが、その適用に当たっては、立法目的の正当性と他のより制限的でない選りうる手段の利用可能性の双方を厳格に審査すべきである。

子どもの学習権の自由権的側面は精神的自由に属する。人格を自由に形成するための学習権は、民主的な政治過程における不可欠の権利である。人格の形成に公権力が介入したことによって自由な人格の形成が阻害され、破局的な戦争を止めることができなかつた明治憲法下における教育を思い起こすべきである。

公権力の介入なしに人格的接触を通じて子どもの学習権を充足する教師の教育の自由も精神的自由に属する。したがって、教師の教育の自由の制限が違憲であるかどうかは、厳格な審査基準のうちLRAの基準によって審査すべきである。

原判決は、本件システムの違法性判断において、「勤務評定の制度の内容をどのようなものにするかは任命権者の裁量にゆだねられている」とし、「当該勤務評定制度が裁量権の範囲を逸脱し、またはその濫用をしたものといえる場合には、当該制度は違法になるというべきである」としている(判決書 75 頁、76 頁)。違法性判断におけるこのような手法は、立法府の広汎な裁量を肯定できる、たとえば、社会権を侵害しているかどうかを判断する場合には妥当とされる。私立高校の学費を公立高校のそれと同額にする施策をとっていないことが、憲法 26 条に反するかどうか争われた事件において、裁判所は、「それが恣意に基づく等教育の機会均等に反することの明白な場合に当たるとはいえない」とした(大阪地判昭 55.5.14 判事 972,79、注釈前掲 604 頁)。

しかし、本件は、上記事件とは異なり、子どもの学習権の社会権的側面ではなく、自由権的側面に連なる教師の教育の自由が違法に侵害されているかどうか問題となっている。したがって、原判決のように、広汎な裁量権を前提とする違法性判断の手法を使うことは許されない。

イ 本件システムが自己申告票の提出を求める目的につき、原判決は前記のとおり、「教職員が自己申告票を提出し、自ら目標を立て、その達成に向けて日々の教育活動を行い、それに対する評価を受けることを通して、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」であり、これらの究極的な目的は、「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」にあるとする。しかし、上記の究極的な目的とされるものは、原判決が付加したものであるから、前者の目的が正当であるかどうか問題となる。

前者は、「教職員が自己申告票を提出し、自ら目標を立て、その達成に向けて日々の教育活動を行い、それに対する評価を受けること」と「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」(本件システム実施規則各1条。乙7,8)に大別することができる。

が目的であり、 が手段である。

原判決は、手段である と目的である を繋げ、全体を一つの目的としてしまっていたのである。これでは、違憲審査ができないのも当然である。手段それ自体を目的に組み込んでしまえば、目的の正当性と手段の相当性を分けて判断することはできない。

上記 は、さらに「教職員の意欲・資質能力の向上」(以下「教職員向上目的」とする)、「教育活動等の充実」(以下「教育活動充実目的」とする)及び「学校の活性化」(以下「学校活性化目的」とする)に分けることができる。

本件システムのこれら3つの目的は、憲法26条が保障する子どもの学習権に照らし、十分に重要なものとはいえず、したがって、正当性がないか正当性に強い疑いがある。

教職員向上目的、教育活動充実目的及び学校活性化目的が、それぞれ子どもの学習権の充足を念頭に置いていることは否定できない。しかし、そうであれば端的に子どもの学習権の充足を目的に掲げるべきである。教職員向上目的等は、子どもの学習権の充足を達成するための手段にすぎず、それ自体、教育の自由を規制する目的たり得ないから、憲法上の権利・自由を規制する目的として十分に重要であるとはいえない。原判決もその点を意識して、前記のように「究極的な目的」なるものを付加したものであると思われる。しかし、目的の正当性については厳格に審査すべきであり、裁判所が特段の理由もなく憲法上の権利・自由を規制する側に立って、規制目的を合理化することは許されない。

以上から、教職員向上目的等の本件システムの目的それ自体において、正当性をもたないというべきである。

ウ では、仮に、本件システムの目的が正当であるとして、その目的を達成するための手段として自己申告票の提出が必要不可欠であったか。他のより制限的でない選びうる手段はなかったかを厳格に審査すべきである。

原判決は、前記のとおり、本件システムの目的を達成するための手段である自己申告票の提出を目的と一体をなすものとし、全体として本件システムは、子供の学習をする権利に沿ったものというべきであるとしているが、これでは目的が正当であれば、それと一体をなす手段も相当であるということになり、実質的には何ら違憲性の審査をしていないことになる。

教職員向上目的を達成するための手段として自己申告票の提出の他により制限的でない選びうる手段はなかったか。教職員向上目的は子どもの学習権の充足に資するものでなければならない。しかし、個々の子どもの発達段階に応じた教育を行う意欲や資質能力を向上させるために、教師に対して自己申告票が必要不可欠であるとは考えられない。子どもを集団としてみることを前提にせざるを得ない組織目標を踏まえて自己目標を作成させても、個々の子どもの発達段階に応じた教育の意欲や資質能力の向上に結びつくとはいえない。この点につき、被控訴人の側で、自己申告票の作成が、教職員向上目的の達成、ひいては子どもの学習権充足という目的の達成のためには必要不可欠であり、これ以外により制限的でない選びうる手段はなかったということを主張立証すべきであるが、これに関する被控訴人の具体的な主張は皆無である。

次に、教育活動充実目的及び学校活性化目的についても、上記教職員向上目的と同様である。自己申告票を作成し、育成(評価)者に提出することが、教師の教育活動を充実し、学校を活性化することになるのか、ひいては、子どもの発達段階に応じ、子どもの学習権を充足することになるのかについて、被控訴人はなんら具体的な主張をしていない。

エ 子どもの学習権を充足するために、教職員向上目的等を達成する手段としては、教師の仕事の「再帰性」「不確実性」「無境界性」という特徴(甲14・93頁)を反映し、これまで、「自らの実践経験に対する『省察』と『反省』」、「同僚の助言」(甲14・93頁)、「育成者による必要な指導・助言・支援」(甲1・3頁)、「能力や実績等の適正な評価と適切な配置、研修、処遇」(甲25)等種々提唱されてきている。

このように種々想定される手段のなかで、自己申告票の提出がはたして教師の教育の自由に対するより制限的でない手段にとどまるかについては極めて疑問である。

被控訴人の側で、自己申告票の提出が、他のより制限的でない選びうる手段がなかったために採ったものであることを主張立証していない以上、自己申告票の提出を義務づけることは、憲法26条に基づく控訴人らの教育の自由を侵害するもの

として違憲である。

4 教育基本法16条違反

(1) 教育基本法1条は教育の目的が「人格の完成」にあることを確認し、同法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」と規定している。

憲法26条が保障する教育を受ける権利ないし学習権が、国等の公権力に対し教育条件の整備を要求する権利であるとともに、人格の完成に際して公権力からの介入を許さないという自由権的側面を有することからすれば、教育基本法16条1項は、公権力からの不当な支配を排除することを確認したものであると解される。

(2) 教育基本法16条1項前段は、「教育は不当な支配に服することなく、この法律およ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」とするが、これは憲法26条を確認した規定である。同条項の後段は「教育行政」のあり方について定めているが、これは憲法26条が保障する子どもの学習権を最大限充足するために、国と地方公共団体が協力すべきことを定めているものである。

そこで、教育基本法16条1項は、憲法26条を踏まえ、公権力が教師の教育の自由を不当に制約することを禁止しているものと解されるが、本件システムはこれに違反している。

本件システムは、自己申告票は、教育長によって評価される校長が定める学校目標を踏まえて作成するとされている。前記のとおり学校目標は、子どもを集団としてみることから、大綱的なものにならざるを得ず、個々の子どもの実態と乖離せざるを得ない。

教師は、個々の子どもの発達段階に応じた個別具体的な教育を行う義務があるとともに、子どもの学習権を充足するために創意と工夫をこらした教育活動を行う自由がある。

しかし、前記のように、自己申告票は、個々の子どもの実態と乖離した学校目標を踏まえて作成しなければならない。また、評価の結果は給与に反映されるため、教師は、自己申告票の作成等にあって、校長の意向を無視できない。

これでは、教師が自主的に創意と工夫をこらして教育活動を自由に行うことができない。そのような結果を招く自己申告票の提出は、教師に対する教育行政の不当な支配というほかない。

(3) 原判決は、「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」とし、また、

「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、これをもって教育内容に対する『不当な支配』に当たるということはできない」とする(判決書88頁)

しかし、問題は、「目標の共有化」を目指すことが、個々の子どもの学習権を充足する観点からみて適切かということである。教育目標自体が教職員相互の討議によるのではなく、職制上その上に位置する者(校長)によって決められ、かつ、前述のように「大綱的」と言わざるを得ない学校教育目標について「目標の共有化」を図ろうとしても、それは個々の子どもの学習権を充足すべき立場にある個々の教職員が校長個人の意向に従う、あるいは校長が個々の教職員を従わせるという結果しかもたらさない。原判決は、子どもの発達段階に差異があり、憲法はこの差異を踏まえ、個々の子どもに自己の発達段階に応じた教育を受ける権利を保障し、公権力等はこれを充足する教育を行う義務を負っているという認識が弱いと言わざるを得ない。

また、前記のとおり、学校教育目標が教職員や地域住民の意見を踏まえているとの証拠はない。

さらに、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判断はなんら根拠がない。本件システムが合理的であるかどうかは、憲法26条が保障する子どもの学習権を充足することに資するかどうかという観点から判断されるべきである。

原判決の上記判示は、憲法26条を踏まえ、教育基本法16条1項が、公権力による不当な支配を排除して、教師が、子どもの学習権を実効的に充足するために教育の自由を保障している趣旨をまったく理解していない。

5 学校教育法37条4項

(1) 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」と規定している。同法制定前の旧国民学校令では、校長と他の教育との権力的指揮命令関係が定められていた。

学校教育法37条は、校長、教諭等の職務を定

めている。校長の職務は前記のとおりであるが、同法37条11項は「教諭は、児童の教育をつかさどる」と定めている。

前記のとおり憲法26条は子どもの学習権を充足するため教師の教育の自由も保障している。したがって、「児童の教育をつかさどる」教諭に対する校長の監督は、教師の教育の自由を侵害しない限度で行われるべきものである。

旧国民学校令が定めていた権力的指揮命令関係が廃止されたのは、憲法26条によって教師の教育の自由が保障されたことと相応するものである。

学校教育法37条4項及び11項の趣旨が前記のとおりである以上、校長が、教師の教育の自由を侵害する監督をすることは許されない。

自己申告票の提出は、目標設定面談、開示面談とあいまって、教師の教育の自由を不当に制約する監督にあたる。したがって、自己申告票の提出を義務づけることは、学校教育法37条4項及び11項にも反することになる。

(2) 原判決は、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、控訴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を定めたものともいえず、控訴人らの上記主張は採用できないとする(判決書90頁)。

しかし、控訴人らが本件システムに従うべき法的義務があるかがまさに問題であり、前記のとおり自己申告票の提出を義務づけることが憲法に反すると解される以上、地公法32条によって法的義務を根拠づけることはできない。

また、すでに述べたとおり、教職員向上目的等の目的がただちに正当ともいえず、さらに、その目的を達成するための手段として自己申告票の提出が相当ともいえないことからすれば、本件システムは、まさに権力指揮命令関係を定めたものというほかない。

したがって、本件システムは学校教育法37条4項及び11項に違反する違法なものである。

6 ILOユネスコ勧告違反

(1) ILO/ユネスコ教員の地位に関する勧告(以下「勧告」とする)の第6項は、「生徒の教育および福祉に対して個人的及び共同の責任感を要求する」と規定している。ここに明示されているように、学校教育において共同性は、円滑な教育を進めるに当たって不可欠なものであり、共同性を十全に発揮することが子どもの学習権を充足するゆえんでもある。

しかるに、本件システムは、学校教育における共同性を破壊するものである。本件システムでは、

校長が定める学校教育目標を踏まえて各教師が自己目標を定めるとされている。また、校長と各教師が個別に目標設定面談や開示面談を行うとされている。そこでは、各教師が相互に経験と知識の交流を通じ、研鑽と批判を通じて、意欲や資質能力の向上を図るというよりは、評価権限をもつ校長との良好な関係を形成する意識が形成され、強化される。したがって、本件システムは勧告6項に反するものである。なお、原判決36頁以下で勧告を摘示しているが、以下では甲第52号証の文章を引用する(原判決摘示の表現と甲52では若干表現が異なる部分がある)。

勧告63項は、「一切の視学、あるいは監督制度は、教員がその専門職としての任務を果たすのを励まし、援助するように計画されるものでなければならない、教員の自由、創造性、責任感をそなうものであってはならない」とし、同64項は、「(1) 教員の仕事を直接評価することが必要な場合には、その評価は客観的でなければならない、また、その評価は当該の教員に知らされなければならない。(2) 教員は、不当と思われる評価がなされた場合に、それに対して不服を申し立てる権利をもたなければならない」としている。

勧告63項は、教育が個々の子どもの発達段階に応じた個別的なものであり、したがって子どもの学習権を充足するためには、創意と工夫をこらした自由な教育活動が保障されなければならないということを踏まえたものであり、また、勧告64項は、不当な評価が教師の教育の自由を制約し、ひいては子どもの学習権の充足を阻害することになりかねないことを踏まえているものである。

しかるに、本件システムは、客観的な評価が不可能な教師の教育活動の内容を評価しようとするものであり、もともと無理であるうえ、評価権限をもつ校長の定めた学校教育目標を踏まえて自己申告票を作成しなければならないことから、「教育の自由、創造性、責任感」を教師から奪う結果をもたらすものである。したがって、本件システムは勧告63項、64項に違反する。

勧告115項は、教員の給与について、社会に対する教育の機能の重要性等から適正な待遇を要求している。勧告116項は、「教員は教員団体との合意によって定められた給与と表に基づいて給与を支払われなければならない」と規定している。勧告124項は、「給与決定を目的としたいかなる勤務評定制度も、関係教員団体との事前協議及びその承認なしに採用し、あるいは適用されてはならない」と規定している。

これらは、教員の給与が、子どもの学習権を充足するための教育活動を行う経済的基盤であることを踏まえ、教員の給与については教員との協議及び合意に基づくことを定めたものである。

控訴人らが所属する労働組合は、自己申告票未提出者の昇給停止、勤勉手当削減について同意していない。したがって、本件システムは勧告115項、116項及び124項に違反する。

以上に対し、原判決は、勧告は国による批准をせずされるものであり、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して、控訴人らの上記主張は失当であるとする(判決書90頁)。

条約と勧告の法的効力の違いが原判決の判示のとおりであるとしても、「国際社会において、名誉ある地位を占めたい」(憲法前文)とし、「条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守する」(憲法98条2項)とする以上、勧告は憲法23条、26条、教育基本法16条1項、学校教育法37条の解釈に際し、これらの規定を補強するものとして解釈されなければならない。

(2) 勧告は、1966年にユネスコ特別政府間会議で採択されたものであるが(甲52)、この勧告と1997年に採択されたユネスコ「高等教育教員の地位に関する勧告」の2つの教員に関する国際勧告の適用を監視し、促進するため、「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(以下、「CEART」又は「専門家委員会」という)が、ILO理事会とユネスコ執行委員会双方の決定により設置された(甲80)。

専門家委員会は、全日本教職員組合(以下「全教」という)の申立てに基づき、2008年4月20日から28日にかけて日本に調査団を派遣し、その結果を『1966年及び1997年の「教員の地位に関する勧告」の日本における不遵守の申し立てを検証するための2008年4月20-28日の現地調査団報告書』(甲84。以下「報告書」という)を作成し、同年10月、報告書をふまえて作成した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。以下「中間報告」という)を公表した。報告書及び中間報告は、本件システムの違法性その他の問題を判断するうえで極めて重要な指摘及び勧告を含んでいる。

調査団は、2人のCEART専門家、ILOおよびユネスコの本部上級職員等で構成され(報告書付録2)、東京、大阪、高松において、文科省、厚生労働省等の関係省庁、東京・大阪・香川の都府県教育委員会、全教等の教員団体、教育・労働問題の専門家等と面談し、調査を行った。調査の対象には、大阪教職員組合、大阪府立高等学校教職員組合、大阪府教職員組合、大阪府立障害児学校教職員組合、なかまユニオンのほか、控訴人らで構成する「大阪新勤評反対訴訟団」が含まれている(報告書付録3)。

そして、現地調査は、「状況を検討し、教員評価

システム、教員の仕事の過程の中での適用可能な報酬と懲戒基準、および関係する政策決定のための当局と教員団体の間での社会的対話の交換の詳細について、より十分な理解を得るため」実施され、調査団の任務として「受け取った情報、また想定される可能な解決策に基づいて、最も早い機会にCEARTに対して勧告を含む報告書を準備し提出」することがあげられ(報告書付録1)「問題点をよりタイムリーな形で解決することに役立てる」趣旨のCEART勧告につながるものである(甲80)。

(3) 報告書は、教員評価に関して、以下のとおり指摘している。

報告書70項 「こうした脈絡において、調査団が思い起こすのは、CEARTが、すべての関係者が1966年勧告の根底にある原理を心に留めておくことの重要性を過去に何度も強調したことであり、その原理とは、教員評価制度が確固としたものであり、その濫用を防ぐために必要な手続きが保障され、教員及びその団体との協議に基づくべきであるということである。勧告の第67項では、教員が「本質的に教員の責任である事項」について父母による不公正または不当な干渉から保護されるべきであるという重要な原理を繰り返し強調していると同時に、生徒達の学習の促進にとっての関係性の重要性を具体的に強調している」(甲84 p14)。

因みに、勧告67項は、「生徒の利益となるような、教員と父母の密接な協力を促進するために、あらゆる可能な努力が払われなければならないが、しかし、教員は、本来教員の専門職上の責任である問題について、父母による不公正または不当な干渉から保護されなければならない」というものである(甲52・5頁)。

報告書71項 「これらのことは実際、調査団に提示された事例から浮上した中心的な問題である。つまり、評価がいかに使用され、また、いかに運用されるべきであり、いかに設計され実施されるべきかということである。調査団に提出された情報に基づき、これらの点に関して次のように結論する。

・評価制度は、目標設定と専門的能力の改善的向上について、強力かつ積極的な要素を含むが、それは(教員、特に能力の低い教員の専門的能力の向上に向けて)構築的というよりは(満たすべき規定の基準に基づいて)規範的であるが、それは必ずしも生徒達にとっての必要性和基本的な教育に関する原則を反映したものではない。その原則とは、質の高い考察を支持するものであるが、それに関して、政府及び雇用当局が述べた通りの形で採用されたものである。

・手続き上の保障については改善が見られるが、

調査団が訪れたすべての都道府県において、その手続きの透明性と客観性が懸念される。

・教員評価制度の設計と適用に関して、教員団体との十分な協議と合意がなかった。むしろ、これまでに導入された基準や手続きは、日本におけるような先進的な教育制度において、何が有効で何がそうではないかということについての効果的な協議において、教員側の専門的見解からもたらされた産物というよりは、一方的に導入されたものである。

報告書 73 項(抄) 「重要なことは、評価制度はその質を保障するために、形式的かつ向上志向のアプローチよりはむしろ(守るべき基準として)規範的、或いは(最終判定と可能性のある制裁措置に向けて)総括的な手段にますます依拠するが、それは必ずしも教員と生徒達の相互交流から期待できる、有形無形の成果のすべてを考慮に入れた、質の高い発展を保障するものではないということである。むしろ、1966 年勧告で擁護されている専門家気質の核にある、教員の自律と個人の責任感を考慮に入れると、そのようなアプローチは最終的に反する可能性もある。」

報告書 78 項 「入手可能な情報に基づいて調査団が考察したところでは、特に 2006 年以降の改善にも拘わらず、報酬との関係で、評価の客観性に関して疑念が残る。また、調査団に提出されたある資料によると、実績評価を課せられた校長でさえその客観性を疑っている。別の資料によると、いくつかの都道府県の学校経営者は、彼等自身がその権威と判断が疑わしいと感じている評価に関して、熱心すぎる、或いは極度に主観的になるかもしれない。そのような場合、教員の仕事に対する報酬の主要な決定要因が損なわれ、良好な教えと学びにとって重要な、意欲を決定する他の要因に寒々とした影響を与えるかもしれない。」

(4) 中間報告は、教員の評価に関して、以下のよう

勧告 33 項 「共同専門家委員会は、政府機関に、文科省及び地方教委の両者に対して勧告する。適用されている評価制度は、『能力不足』あるいは『指導力不足』と教員を判定するには不十分であり、改善措置をとるべきである。この措置の中には、特に教室における教員の専門職としての基準、責任、イニシアチブと自律性に影響を与える国のガイドラインと各都道府県教委によるガイドラインの運用に対して、必要な場合の絶え間ない(その制度の)再検討及び修正が含まれるものである。

勧告 34 項(抄) 「共同専門家委員会は、日本的な文脈の中で行われる(評価制度の)検証と修正が、日本固有の特質として名高い同僚性と(教育)専門職としての協働に基づいてなされるべき

であると勧告する。

勧告 37 項 「共同専門家委員会は、政府機関に、文科省及び地方教委の両者に対して、教員の給与と意欲に関連することが明らかになった教員評価システムを徹底的に検討するべきだと勧告する。その検証は、教室における教員の態度、意欲及び影響力のより包括的な調査に基づくこと、また同様に、教師の専門家としての高い水準と強い責任性、イニシアチブおよび自律性を基礎に、質のよい学習の利益のために評価システムを活用する最善の方法についての幅広い専門家の助言に基づいて、実施されるべきである。

勧告 38 項(抄) 「これに関連して、またこのシステムの協議と交渉の中で、共同専門家委員会は雇用者当局に対して、教員団体から提案されたいくつかの重要な点について勧告する。

- 昇給は、給与に差ができれば、効果的なチームワークを阻害しマイナスの葛藤を生み出す可能性があるため、教職員間の格差がさらに広がらないような方法で実施すること。

- 主観的・表面的な評価を少なくするため、評価者の職務遂行にあたってはより多くの研修と時間を保証すること。

- 多面的な評価項目をより重視すること。

(5) 報告書及び中間報告は、本件システムをも調査対象とし、大阪府教委や控訴人らの訴訟団等と面接し、その結果、本件システムを念頭において上記指摘や勧告を行っている。

報告書 70 項は、改めて勧告 67 項(甲 52)に触れ、同項が生徒達の学習の促進にとって、教員と父母の関係性の重要性を強調していることを指摘している。この指摘は、教員や父母がなす教育が子ども

の学習権を充足するものであるとの日本国憲法 23 条や 26 条が保証する教育の自由と全く同じ視点にたつものである。

報告書 71 項、73 項は、本件システムを含む調査対象となった評価制度が、発展的というよりは規範的であり、教員は、指定した基準を満たすことを求められ、その結果、学習権の充足という子どもの要求を重視したものになっていないと指摘している。

報告書 78 項は、本件システムを含む評価制度が、評価の客観性に疑問があり、主観的な評価になった場合、教員の仕事に対する報酬の主要な決定要因が損なわれ、学習権の充足を要求する子どもに対し、良好な教育を行うことができないという悪い影響を与えると指摘している。

中間報告勧告 33 項は、文科省や地方教委に対し、教室における教員の専門職としての基準、責任、イニシアチブと自律性に影響を与える国のガイドラインと各都道府県教委によるガイドラインの運用に対して、再検討及び修正を絶えず行っていく

べきであると、勧告している。これは、国や地方教委のガイドラインが教員の専門性を損ない、その結果、教室における教員の教育が、子どもの学習権を充足することができなくなるという懸念にたった勧告である。

中間報告勧告 34 項は、日本固有の同僚性あるいは専門職としての協働性を高く評価し、評価制度は、教育の同僚性及び協働性に基づいて行われるべきであり、検証と修正を行うべきであるという勧告である。

中間報告勧告 37 項は、まず、教員評価システムが教員の給与と意欲に関連することが明らかになったとし、そのうえで、そのような評価システムについては、徹底的に検討すべきであると勧告している。そして、その検証においては、教室における教員の態度、意欲及び影響力のより包括的な調査に基づくべきこと等が含まれるべきであるとされている。

中間報告勧告 38 項は、給与に差がでる昇給は、効果的なチームワークを阻害し、日本固有の特質である同僚性や協働性を損なうという認識にたつて、格差が拡大しないようにすべきであるという勧告である。

(6) 報告書及び中間報告は、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等をふまえ、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。そして、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を表明している。

原判決は、勧告は、条約と異なり、締約国を法的に拘束するものではないとの極めて軽視的な判断を行っているが、国際協調主義を採用している日本の裁判所が、実地調査をふまえた報告書の指摘や中間報告による勧告を単なる法形式論で一蹴することはできないはずである。

少なくとも、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。

7 自己申告票の提出義務を法的義務であるとする原判決の誤り

(1) 原判決が、上記提出を法的義務を認めた理由は以下のとおりである。

地教行法 1 4 条 1 項を受けた本件システム実施規則各 4 条は、「システムは職務遂行に係る目標設定、実践、点検・評価、調整・改善の段階について、自己申告及び面談を基本として実施する」とし、同規則各 6 条は、小学校、中学校及び高等学校の各教諭の育成（評価）者は、校長とすると定めており、これによれば、小学校、

中学校又は高等学校の各教諭は、各所属学校の校長に対して、それぞれ自己申告の義務及び面談に応じる義務があると解することができる。

そして、本件システム実施規則各 1 2 条は、「この規則に定めるもののほか、システムの実施について必要な事項は、府教育長が別に定める」とし、これを受けて定められた本件システム実施要領第 4 の 1 は、上記自己申告義務の細目的な実施事項として、「職員は、自己申告票を作成し、育成（評価）者に提出するものとする」と定めている。

上記のように定めていることからすれば、小学校、中学校又は高等学校の各教諭である原告（控訴人）らは、各所属学校の校長に対して、それぞれ自己申告票の提出が義務づけられているというべきである。

これに加えて、地公法 3 2 条が「職員は、その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従わなければならない」と定め、本件システム実施要領は上記「規程」に当たると解することができ、原告（控訴人）らはこれに従わなければならない。

これらを併せて考えれば、原告（控訴人）らが各校長に対して負う自己申告票の提出義務は法的な義務と解するのが相当である。

(2) 原判決は、地教行法 1 4 条 1 項を上位規範とし、これを受けた下位規範である本件システム実施規則各 4 条、各 6 条によれば、教諭は、校長に対して、自己申告の義務及び面談に応じる義務があると解されるとする。

原判決は、地教行法 1 4 条 1 項と本件システム実施規則各 4 条、各 6 条との関係を明示してはいないが、「受けた」という用語をもって両者を接続しているところから考えるに、原判決は、地教行法 1 4 条 1 項を上位規範とし、その委任によって本件システム実施規則各 4 条、各 6 条が定められていると見ていると解される。

本件システム実施規則の制定者は大阪府教育委員会である。地教行法 1 4 条 1 項は、「法令または条例に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、教育委員会規則を制定することができる」と定めている。したがって、本件システム実施規則が効力をもつためには、「法令又は条例に違反しないこと」及び「その権限に属する事務であること」が必要である。

本件システム実施規則の対象は、「職員の評価・育成システムの実施に関して必要な事項」であるから、大阪府教育委員会の権限に属する事項であるといえる（地教行法 23 条 3 号等）。

しかし、大阪府教育長が本件システム実施要領

で控訴人らの自己申告票提出義務を定めることは手続上及び実体上許されず、したがって自己申告票の提出義務を定める本件システム実施要領は当該部分につき無効であって、控訴人らに自己申告票提出の法的義務はない。

(3) まず、自己申告票の提出を義務づけることが、憲法23条、26条、教育基本法16条1項、学校教育法37条4項及び11項に違反し、さらに勧告に違反ないし抵触することは前記のとおりである。したがって、自己申告票の提出を義務づけること自体憲法その他の法令に反するから、控訴人らは自己申告票の提出義務を負わない。

次に、本件システムにおいては、自己申告票の提出義務を府教育長が定めているが、これは権限なくして教師の教育の自由を制限する義務を課したものである。手続的にも違法である。

すなわち、法律は原則として政令その他の命令に委任することはできず、例外的に認められるのは、個別的・具体的に委任する場合のみである。特に、

規則において基本的人権を制約する場合には、厳密に規定された合理的かつ明確な基準を定めて規則に委任した場合でなければ、当該規則は無効である(芦部信喜「人事院規則への委任」『人権と議会制』565頁以下(1996年)。委任された命令等がさらに行政機関に再委任することが許されるかという問題もあるが、やはり個別的・具体的な委任によって初めて再委任に基づく規定が法的効力をもつ(最大判1958年7月9日-刑集12巻11号2407頁)。

そこで、まず、本件システム実施規則各4条が「システムは、職務遂行に係る目標設定、実践、点検・評価、調整・改善の段階について、自己申告及び面談を基本として実施する」としていること、同各6条が「育成(評価)者は、次のとおりとする」とし、教諭らについては「校長」を育成(評価)者とするとしていることから、控訴人らに、「自己申告の義務及び面談に応じる義務」があると解することができるかであるが、これは否定すべきである。仮に、上記義務が法的義務であるとすれば、これに従わない者は懲戒処分の対象となりうる(地公法29条、32条)。違反することが懲戒処分の対象となりうる法的義務の有無及びその内容は明確に定められるべきである(憲法31条)。しかし、本件システム実施規則各4条は、「自己申告及び面談を基本として実施する」と規定し、義務規定の通常表現である「しなければならぬ」等の表現を使っていない。したがって、上記規定から自己申告票の提出義務が設定されているとはできない。

教育委員会が、地教行法14条1項に基づき教師に義務を課し、あるいは教師の権利を制限する内

容の規則を制定することができるとしても、漠然かつ不明確な表現によって教師の権利・自由を制約する義務を課すことは、適正手続を保障した憲法31条に反する。

次に、原判決は、本件システム実施規則各12条の「この規則に定めるもののほか、システムの実施について必要な事項は、府教育長が別に定める」を受けて、府教育長が、自己申告義務の細目的な実施事項として、「職員は、自己申告票を作成し、育成(評価)者に提出するものとする」と定めたとし、したがって控訴人らに自己申告票を提出する法定義務があるとする。

しかし、本件システム実施規則各12条の定めは、自己申告票の提出義務を定めることを、個別的・具体的に、府教育長に委任していない。同12条が府教育長に委任している事項は、「システムの実施について必要な事項」である。

原判決は、本件システム実施規則各4条や各6条によって、控訴人らは自己申告票提出義務を負うとするが、上記規則から法的義務を導くことができないことは前記のとおりである。

したがって、自己申告票の提出を明言する本件システム実施要領が、本件システム実施規則各12条の委任に基づくものであるかが問題となる。しかし、前記のとおり、同条は、「システムの実施について必要な事項」を定めることを府教育長に委任しているだけであって、控訴人らの憲法上の権利・自由を制約することになる法的義務を定めることを府教育長に委任しているとは解されない。規則各12条は、自己申告票の提出義務を定めることについて、明確な基準を定め、個別的・具体的に委任しているとはとうてい言えないからである。

8 自己申告票不提出者への処遇の違法

(1) はじめに

本件システムでは、自己申告票を提出しない者は業績評価がなされない。能力評価は業績評価とは別に5段階でなされるところ、業績評価がなされないと、業績評価と能力評価を総合してする総合評価もなされない。そして自己申告票を提出しないものは、初年度は総合評価のC評価と同じ扱い(職員の区分では「勤務成績がやや良好でない職員」、昇給は3号給、勤勉手当の成績率は100分の68.5)、次年度以降は昇給及び勤勉手当の双方においてD評価と同じ扱い(職員の区分では「勤務成績が良好でない職員」、昇給はせず、勤勉手当では成績率を100分の63.5)とする。なお昇給について懲戒処分等の場合と対比すると、戒告、文書訓告、嚴重注意、4分の1出勤しない場合のいずれでもCと扱われ昇給はなされうる。停職の場合はDとされ昇給はない(甲3p6)。自己申告書を出さず校長の承認した目標設定がない

ことは、戒告や4分の1出勤しない場合よりもさらに不利な扱いとなる。

控訴人は、自己申告票未提出の一事をもって総合評価そのものをしないことは違法不当であること、さらに上記の過大な不利益を課すことは、憲法31条及び平等原則に違反し、また地方公務員法13条に定める平等原則に反すること、総合評価をしないまま給与反映を定める昇給取扱要領5条3項、勤勉手当成績率取扱要領5条3項は、人事委員会からの授權がなく地方公務員法40条1項などに違反すると指摘するものである。そしてこのシステムは、学校長のかかげる学校教育目標に合致するよう目標の設定の求めに応じない職員に対して過大な制裁ないし不利益を与えることによって職員に学校長のかかげる教育目標を承認させこれに合致した目標を設定するよう強制することを意図したものであり、少なくともその機能を客観的に有するものである。

原判決は、上記の控訴人(原告ら)の主張を個別に分断し、個々の場面において裁量の範囲内であるなどとす。しかし本件システムは上記のような機能を持つことにかんがみ、違法事由についても個々に分断することなく、給与反映全体の問題点としてそれぞれの違法事由を総合的かつ統一的に判断する視点が求められるのである。

(2) 総合評価がなされないこと

ア 原判決の判示

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、原判決は「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。」としながらも、「しかしながら、本件システムは、教職員の資質向上と学校の活性化を図るものであると同時に、多数の教職員について統一された勤務評定制度的下で、その評価を客観的、合理的に行うことによって、適正な人事管理の基礎資料を得ることをも当然にその目的としているものと解することができる。しかるに、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になれば、本件システムによらない評価を許容し、教職員によって勤務成績の評定方法が異なることになり、上記の統一された勤務評定制度的に基づいた適正な人事管理の基礎資料を取得するという目的を達成することが困難になる。加えて、そのような評価結果が本件システム全体との関係で客観性、適正性、公平性を保てるのか疑問である上、ひいては本件システム全体に対する信頼性に影響を及ぼす可能性も否定できない。そして、勤務評定の

在り方をどのようにするかは評価権者の裁量に属する問題であること、自己申告票未提出者は、自らの意思で自己申告票を提出していないこと(なお、自己申告票の提出が原告らの教授の自由等の憲法上の権利を制約するものでないことは前記のとおりである。)をも併せて考えれば、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が不合理とまではいえず、評価権者の裁量権の範囲内のものというべきである。」としている。

イ 業績評価をしない点

本件システムでは、業績評価と能力評価及びこれらを総合した総合評価を行う。このうち業績評価の対象たる職員の活動は、職員が自己申告票に記載し育成者(校長)が承認した目標に限定するという運用が為されている。しかしながら、条例規則にはどこにもこのような規定はない。いうまでもなく、教員の活動は多種多様であり極めて広範囲である。業績評価はその成果を評価しようとするものであるところ、評価の目的を一部に限定することの合理性はどこにもない。

地方公務員の職務関係などについては、国家公務員のそれを参照するということは一般的になされているところである。人事院規則10-2第2条3号一は

3 勤務実績の評定方法は、次の各号に定める基準に該当するものでなければならぬ。

一 職員の勤務実績を分析的に評価して記録し、又は具体的に記述し、これに基づいて総合的に評価するものであること。

と規定する。業績評価はこの勤務実績の評価にほかならないところ、本件システムで業績評価の対象を限定することは上記人事院規則の総合評価の定め違反するものである。あらかじめ承認した目標のみについて評価するということは人材育成の場合にはあるいは通用するかもしれない。すなわち個々の職員の適性や能力を観察し、特定の分野についての業績の伸びを期待してその評価を行うということはあるだろう。しかし給与反映の観点からすれば、特定の目標のみについて業績として評価しこれのみ給与に反映することは、業務の内容が多種多様であり複雑である教員の場合について、評価の対象とならなかった分野にかかる業績を無視することであり、違法であり許されない。

上記に反して仮に評価者において、教職員の業績評価の対象を自己申告票に記載され、あるいは校長が承認した目標に限定することが裁量の範囲とされとしても、自己申告票を提出せず、校長が承認した目標がない職員については一切業績評価として評価しないことは裁量の範囲を逸脱するものである。自己申告票を提出せず従って校長が

承認した目標が存しないということが仮に不利に評価されるべき事項であるとするならば、それはそのような評価がなされることは格別、給与反映のための業績評価としては、職員として勤務している以上その業績の評価がなされるべきである。なお被控訴人大阪府教育委員会は、目標設定外の業務も、業績評価の対象となりうることを認めている(乙70 p2(2) 業績評価)。

ウ 総合評価をしないこと

評価育成システム実施要領(乙9)第5は「評価の種類は、業績評価、能力評価及び総合評価とする」としている。業績評価は、設定された個人目標の達成状況を評価の対象とする。能力評価は、日常の業務の遂行を通じて発揮された能力(態度・行動)を評価する。業績評価は5段階の絶対評価で、また能力評価もまた5段階の絶対評価でなされるところ、総合評価は、業績評価と能力評価をもとに、評価基準に則して「A」「B」「C」の3段階を基本に、非常に高い評価を「S」、非常に低い評価を「D」とする(「手引」乙12 p11)。総合評価は、業績評価と能力評価を文字通り総合して評価するものであろう。しかしながら、たとえば業績評価がBと能力評価がBの場合の総合評価がどうなるか、ということについては全く触れていない。

本件システムでは、自己申告票不提出者は業績評価がなく、その結果能力評価の如何にかかわらず、総合評価がなされない、とする。しかしながら、これは総合評価に値しない。総合評価は文字通り総合的な評価をおこなうものである。自己申告票不提出者について仮に業績評価がなされないとしても、能力評価は当然なされているはずであるし、その評価結果も職員によって異なるであろう。本件システムでの扱いは、業績評価がなされていないことのみを理由に、能力評価の如何にかかわらず、総合評価を一切しないというものである。これは能力評価の結果を全く無視し、これをも評価の対象としないとするものであり、明らかに総合評価の趣旨に反するものである。

原判決は「自己申告票不提出者に対して一定の総合評価をすることになれば、本件システムによらない評価を許容し、教職員によって勤務成績の評定方法が異なることになり、上記の統一された勤務評定制度に基づいた適正な人事管理の基礎資料を取得するという目的を達成することが困難になる。」とする。これは、業績評価がなく能力評価のみある場合にこれらを総合評価をすることについては、なんら妥当しない。例えば単純化して言えば、業績評価及び能力評価の5段階をそれぞれ5点から1点とし、業績評価がない場合は0点とするという方法もあるだろう。これを足して2で割って総合評価の評価区分を定めることもありう

る。このように業績評価、能力評価、及び総合評価の評価区分の関係を客観的に定めることもできるものであり、これは「本件システムによらない評価」とはいいがたく、「教職員によって勤務成績の評定方法が異なることにならず」、「上記の統一された勤務評定制度に基づいた適正な人事管理の基礎資料を取得するという目的を達成することが困難になる」ことは考えがたく、「そのような評価結果が本件システム全体との関係で客観性、適正性、公平性を保てるのか疑問である上、ひいては本件システム全体に対する信頼性に影響を及ぼす可能性も否定できない。」とは到底いいがたいところである。むしろ自己申告票を提出しないことの一事を持って業績評価もせず、さらに総合評価もしないことは、逆に総合評価を否定するものであり、本件システム全体に対する信頼性を著しく損なっているというべきである。

以上、自己申告票未提出者について、業績評価がないこと故に能力評価がありながら、総合評価を全く行わないことは、評価権者の裁量を逸脱するものであり違法である。これはとりもなおさず、なすべき勤務評定をしないものであり、勤務成績の評定を定めた地方公務員法40条1項、地方教育行政の組織及び運営に関する法律46条に違反する。

エ 小結

以上みてきたように、自己申告票不提出者に対して総合評価をしないことは、まじめに勤務している職員について自己申告票不提出の一事をもって業績評価をしないこと、また業績評価がないことの一事をもって総合評価を全くしないことの双方において違法である。

(3) 過酷な不利益・制裁

ア はじめに

上記のように自己申告票不提出者は、総合評価がなされず、昇給及び勤勉手当の支給に関し、初年度で総合評価Cのものと、次年度以後は総合評価Dのものと同様に扱われる。上記のように、戒告、文書訓告、嚴重注意、4分の1出勤しない場合のいずれでもCと扱われ昇給はなされう。停職の場合はDとされ昇給はない(甲3 p6)。自己申告書を出さず校長の承認した目標設定がないことは、戒告や4分の1出勤しない場合よりもさらに不利な扱いとなる。

イ 憲法31条違反

控訴人らは、上記の不利益は、自己申告票の提出の強制に従わない教職員に対する政治的処罰であり、懲戒処分と同視できるところ、懲戒処分としての手続すらとられていないことから、法定手続の保障を定めた憲法31条に違反すると主張した。これに対して原判決は「自己申告票不提出者に対する給与上の不利益な措置が不合理とまでは

いえないことは前記のとおりであることからすれば、未提出の結果としての給与上の不利益が懲戒処分を受けた場合と同様であったとしても、これをもって違法な懲戒処分又は政治的処罰と同視できるとはいえず、原告らの上記主張は採用できない。」とした。

自己申告票未提出者に対する給与上の不利益な措置が不合理なことは、初年度は戒告処分を受けた者と同様であること、次年度以後は停職処分を受けたものと同様であることから明らかであろう。懲戒処分と同様の不利益を受けながら、なんら法律の定める手続によらずしてなされているのである。原判決はこの点を看過する違法がある。

ウ 比例原則違反

上記のように自己申告票不提出者は、総合評価がなされず、昇給及び勤勉手当の支給に関し、初年度では総合評価 C のものと、次年度以後は総合評価 D のものと同様に扱われる。戒告、文書訓告、嚴重注意、4 分の 1 出勤しない場合のいずれでも C と扱われ昇給はなされう。停職の場合は D とされ昇給はない(甲 3 p 6)。国家公務員についてみると、人事院事務総長通達 3 7 条関係第 1 項によれば、5 段階の区分の最低の区分は、停職処分、軽微ではない減給処分、勤務成績に及ぼす影響の程度が著しいものについての戒告処分を受けたものなどが相当するとされる区分である。

自己申告票を提出しないものは、このような懲戒処分を受けたものではなく、また当然のことながらこのような懲戒処分が相当であるような行為を行ったものではない。仮に 3 5 才の教職員が退職まで自己申告票の不提出を続けた場合には 3 0 0 0 万円以上の損害をこうむることになることは原審で指摘した。行政処分などにおいては、目的と手段との間には比例関係、均衡関係が求められる。自己申告票を提出しなかったことと、戒告あるいは停職の懲戒処分に該当する行為とは質的に全く相違し、非違性において格段の相違がある。にもかかわらず、自己申告票不提出者が、懲戒処分を受けた者等に適用が予定されている、総合評価の C あるいは総合評価の最低区分である D と同じように、昇給及び勤勉手当の支給に関して扱うことは、目的と手段との間に比例関係、あるいは均衡関係を失するものといわねばならない。

原判決は「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いという取扱いが、評価権者の裁量権の範囲内のものであることは前記(キ(イ))のとおりであり、評価結果や客観性、適正性及び公平性の保持という観点からすれば、結果として、総合評価を受けていない者が総合評価の最低ランク D に区分されることも合理性が認められるところである。このことからすれば、原告ら主張の点も裁量違反とまではいえず、

比例原則違反を問題にすることもできないというべきである。」とする。総合評価をしないという取扱いが裁量の範囲内たりえないこと、評価結果や客観性、適正性及び公平性の保持という観点からしても、能力評価の如何にかかわらず、総合評価 D の区分にすることの不当性も既に指摘した。原判決は、本件不提出行為が懲戒処分該当行為と比べて非違性がまったく異なる点について意図的にふれようとしなない。

(4) 勤務成績の証明によらない昇給、勤勉手当の決定の違法

ア 控訴人の主張

(ア) 地方公務員法 40 条 1 項

地方公務員法 4 0 条 1 項は「任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない。」としている。本件では、勤務成績の評定によらず昇給、勤勉手当をきめているものであり、上記規定に違反する。

なお同法 2 4 条 6 項は「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。」として給与の決定方法については条例にゆだねている。また地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 4 2 条は「県費負担教職員の給与、勤務時間その他の勤務条件については、地方公務員法第 2 4 条 6 項の規定により条例で定めるものとされている事項は、都道府県の条例で定める」と規定する。

(イ) 昇給

昇給については、上記の各規定を受けて大阪府の職員の給料に関する条例 5 条は

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

6 前項の規定により職員(第 8 項に規定する者を除く。以下の項及び次項において同じ)を昇給させるか否か及び昇給させる場合の昇給の号給数は、前項に規定する期間の全部を良好な成績で勤務した職員の昇給の号給数を 4 号給とすることを標準として人事委員会規則で定める基準に従い決定する。

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

として、職員の昇給に関して人事委員会規則に授權をした(乙 3 1)。大阪府人事委員会のさだめた職員の給料に関する規則 2 3 条は

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

としている。また規則 2 4 条 1 項は、条例 5 条 5 項の規定による昇給をさせる場合(その者の勤務成績に基づいて昇給させる場合)の号給数を別表第

十としたが、

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

とする。

同規則は、監督する地位にあるものの証明を得ないで昇給するものとして、昇任等による昇給(24条の2)、研修などによる人事委員会の承認を得て行う昇給(24条の3)、と特別の場合の人事委員会の承認を得て行う昇給(25条)の規定をおいているが、特例として

「第31条 この規則により難しい事情があると認められるときは任命権者は、人事委員会の承認を得て別に定めをすることができる」

との規定をおいている(乙32)。

昇給取扱要領第3条は

「(上記)規則23条に規定する勤務成績の証明は、府立の高等専門学校、高等学校等の評価育成システムの実施に関する規則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の総合評価結果をもって行う」

とし、同要領第4条1項は、上記規則24条1項但し書きに基づく、昇給号給数を別表1と定めた。自己申告票不提出によって総合評価のない職員は、同要領第5条3項によって初回は3号給、以後は昇給しないものとされた。

総合評価がなされる場合は、上記の授権によって昇給号給数が決定される。しかしながら、自己申告票不提出によって総合評価のない職員について、総合評価がないため、上記職員の給料に関する規則第31条による人事委員会の承認を要するところ、これを得ていない。すなわち自己申告票不提出のため総合評価のない職員についての初回および次年度の昇給決定について、なんら大阪府教育委員会などはなんら権限があたえられておらず、結局地方公務員法40条1項に違反する。

(ウ) 勤勉手当

上記地公法24条6項などの規定をうけて、職員の期末手当、勤勉手当及び期末特別手当に関する条例第3条は、

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

2 勤勉手当の額は、勤勉手当基礎額に、任命権者(括弧内省略)が人事委員会規則で定める基準に従って定める割合を乗じて得た額とする。」

同条例第5条は

「この条例の施行に関し必要な事項は人事委員会規則で定める」

とそれぞれ規定する(乙35)。同条例に基づき人事委員会が定めた職員の期末手当、勤勉手当及び

期末特別手当に関する規則第8条は

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

と規定した。同規則第12条1項は、

「再任用職員以外の職員の成績率は、当該職員の職務について監督する地位にある者による勤務成績の証明に基づき、当該職員が次の各号のいずれに該当するかに応じ、当該各号に定める割合の範囲内において任命権者が定めるものとする。ただし、各任命権者は、次の各号に定める成績率によることができない場合にあっては、あらかじめ人事委員会と協議して別段の取扱いをすることができる。」

同規則第12条の2は

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

とした(乙36)。

勤勉手当の成績率の取扱いに関する要領第3条は

「(上記)規則第12条第1項に規定する勤務成績の証明は、府立の高等専門学校、高等学校等の評価育成システムの実施に関する規則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の総合評価結果をもって行う」

とし、同要領第4条は上記規則第12条1項但し書きに基く職員の区分および成績率を別表1のとおりとした。自己申告票不提出によって総合評価のない職員の成績率は、同要領第5条3項によって初回は100分の68.5、次年度以後は100分の63.5とされた。初回は総合評価C、次年度以後は総合評価Dに相当する。

総合評価がなされる場合は、上記の授権によって成績率が決定される。しかしながら、自己申告票不提出によって総合評価のない職員について、総合評価がないまま、上記要領で成績率が決定されている。すなわち自己申告票不提出のため総合評価のない職員についての初回および次年度の昇給決定について、なんら大阪府教育委員会などはなんら権限があたえられておらず、結局地方公務員法40条1項に違反する。

(エ) 小結

以上みてきたように、自己申告票不提出のため総合評価がないとされる者に対しては、昇給および勤勉手当の成績率について、初回は総合評価Cと、次年度以降は総合評価Dと同じ扱いがなされることになった。これらについては、規則などでなんら授権がなされずに、勤務評定がなされないまま昇給および勤勉手当の成績率について決定が

なされているものであり、地方公務員法40条1項に違反する。原判決はこの主張に対して判断をしていない。

(5) まとめ

自己申告票不提出の者に対して、業績評価をしないことは違法であること、また業績評価がないことをもって総合評価をしないことは違法であること、初年度は総合評価 C、次年度以降は総合評価 D と同等に扱うことは懲戒処分を受けた者と同等の不利益を課すものである点で憲法31条及び平等原則に違反し、総合評価がないまま昇給及び勤勉手当の成績率を決定している点で地方公務員法40条1項に違反する。自己申告票不提出者に対して、何故このような不自然違法な処遇を重ねているのか、その全体像を把握して適正な判断をなされたい。

第5．未払勤勉手当並びに慰謝料請求

以上本件システムについては憲法並びに教育各法等に違反し、違法なシステムであり、控訴人には自己申告票を提出すべき義務が存在しないのであるから、原判決は取り消されるべきである。

本件システムが合法として控訴人らに対する勤勉手当額が不当に低い成績率により計画されて支給しているが、控訴人らは少なくとも通常に勤務しているから B 評価以上と考えられ、現実に支給された勤勉手当額は違法な成績率により計算され、B 評価相当との差額の支払いを請求する権利を有している。控訴状の別表「各控訴人の請求額明細表」記載の「2007年度得べかりし期末勤勉手当相当額」の支払いを請求する権利を有している。さらに、本控訴理由書でも詳細に論じたように、本件システムの違法性は著しく、それにより控訴人らがうけた精神的苦痛は大きく、少なくとも各人10万円の慰謝料請求権を有している。

なお、2008年度の得べかりし期末勤勉手当相当額を追加請求する予定である。

以上