

平成18年(行ウ)第185号自己申告票提出義務不存在確認等請求事件  
原告 外28名  
被告 大阪府

## 答 弁 書

平成19年1月18日

大阪地方裁判所第7民事部合20係 御中

〒541-0045 大阪府中央区道修町三丁目4番11号  
新芝川ビル5階502号

筒井豊法律事務所(送達場所)

電 話 06-6221-5355

F A X 06-6221-5356

被告訴訟代理人

弁 護 士 筒 井 豊

被告指定代理人

大阪府事務吏員 松 岡 典 博

同 大 門 孝 治

同 黒 瀬 康 範

同 五 味 謙 作

同 鈴 江 秀 之

上記当事者間の頭書事件について、被告は以下のとおり答弁する。

## 記

### 第1 本案前の申立て

- 1 原告らの訴えを却下する。
  - 2 訴訟費用は原告らの負担とする。
- との判決を求める。

### 第2 被告の本案前の主張

#### 1 請求の趣旨第1項に係る訴えの不適法

(1)本件請求の趣旨第1項の請求は、原告らが被告に対し、平成16年大阪府教育委員会規則第12号「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」(以下「府立学校職員規則」という。)及び平成16年大阪府教育委員会規則第13号「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」(以下「府費負担教職員規則」という。)に基づく「評価・育成システム実施要領」(平成16年4月16日制定。以下「システム実施要領」という。)第4の1に定められた自己申告票の提出義務のないことの確認を求めるというものであるが、以下に述べるように、このような訴えは不適法である。

#### (2)評価・育成システムについて

ア 府立学校職員規則は、教育公務員特例法3条、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下「地教行法」という。)14条1項、23条3号及び33条から35条まで、並びに地方公務員法(以下「地公法」という。)40条1項等の規定に基づき、大阪府教育委員会(以下「府教委」という。)が任命権者・服務監督者である府立の高等専門学校、高等学校等の職員の勤務成績の評定(地公法40条1項)を実施するために、府教委が制定したものである。

そして、大阪府教育委員会教育長(以下「教育長」という。)は、府立学校職員規則12条による委任に基づき、同規則による評価・育成システム(以下「本件システム」という。)の実施に関してシステム実施要領を制定し、システム実施要領の第4の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。」旨を定めている。

イ 一方、府費負担教職員規則は、教育公務員特例法3条、地教行法14条1項及び46条、並びに地公法40条1項等の規定に基づき、地教行法46条により市町村教育委員会が行うとされる府費負担教職員の勤務成績の評定に関して都道府県教育委員会が策定すべき「計画」(地教行法46条)として、府教委が制定したものである。

そして、システム実施要領は、教育長が、府費負担教職員規則12条による委任に基づき同規則による評価・育成システム(以下「本件システム」

という。)の実施に関して制定したものであることから(システム実施要領第1)、自己申告票の提出を定めたシステム実施要領第4の1の規定は、市町村教育委員会が行う府費負担教職員に対する勤務成績の評定においても適用される。

(3)本件請求の趣旨第1項は、原告らが被告に対し、システム実施要領第4の1に定める自己申告票の提出義務がないことの確認を求めるものであるが、システム実施要領は、府教委が地公法40条1項、地教行法14条1項、46条等の法律の規定に基づいて制定した府立学校職員規則又は府費負担教職員規則の各委任規定に基づいて、教育長が定めたものであり、これらの規則を補充し、内容的にこれらと一体をなすものとして広義の法令としての実質及び効力を有する。

この結果、原告らを含む府立の高等専門学校、高等学校等の職員については、所属学校長等の発する職務上の命令等の特段の措置をまつまでもなく、府立学校職員規則及びシステム実施要領の施行により、法律上当然に同規則及びこれに基づくシステム実施要領に従い、システム実施要領の第4の1に定める自己申告票に所定の事項を記入し、これを所属学校長に提出すべき義務を負うに至るものである。

また、府費負担教職員については、府教委が定める「計画」(地教行法46条)である府費負担教職員規則及びこれに基づくシステム実施要領のもとに市町村教育委員会が実施する勤務成績の評定において、所属学校長等の発する職務上の命令等の特段の措置をまつまでもなく、法律上当然に同規則及びこれに基づくシステム実施要領に従い、システム実施要領第4の1に定める自己申告票に所定の事項を記入し、これを所属学校長に提出すべき義務を負うに至るものである。

したがって、本件請求の趣旨第1項の請求は、法令の規定が憲法その他法律に違反することを理由として、当該法令の規定によって当然に生じる法律上の義務が存しないことの確認を求めるもの、言い換えれば、法令の規定が憲法その他の法律に違反する無効のものであることの確認を求めるものであり、かかる訴えは、当事者間に具体的事件としての法律上の争訟の存在を欠くものであり、不適法である。

(4)さらに、具体的・現実的な争訟の解決を目的とする現行訴訟制度のもとにおいては、法令に定める義務の違反に対して将来不利益処分を受けるおそれがあるというだけで、その処分の発動を差し止めるために事前に当該義務の存否の確定を求めることは許されない。かかる訴えについては、義務違反に対する制裁として将来受けるおそれのある不利益処分の現実性及びその内容又は性質等に照らして、当該処分を受けてからこれに関する訴訟のなかで事後的に義務の存否を争ったのでは回復しがたい重大な損害を被るおそれがある

る等、事前の救済を認めないことを著しく不相当とする特段の事情がない限り、あらかじめ上記の義務の存否の確定を求める法律上の利益を認めることはできないと解すべきである(最判昭和47年11月30日・民集26巻9号1746頁。最判平成元年7月4日・判例時報1336号86頁)。

本件請求の趣旨第1項の請求は、府立学校職員規則又は府費負担教職員規則及びこれらに基づくシステム実施要領により定められた法令上の義務である自己申告票の提出義務について、あらかじめその義務の不存在の確認を求めるところ、自己申告票の提出義務違反に対する制裁としての不利益処分がされる確実性すら明らかではないうえ、不利益処分を受けてからこれに関する訴訟のなかで事後的に自己申告票の提出義務の存否を争ったのでは回復しがたい重大な損害を被るおそれがあると認めることもできない。したがって、本件請求の趣旨第1項の請求は不適法である。

(5)原告、同、同、同及び同は、いずれも府費負担教職員に該当するところ、府費負担教職員の勤務成績の評価については、地教行法46条により、府教委の計画のもとに、市町村教育委員会が行うとされている(具体的には、原告及び同については大阪市教育委員会、同代及び同については摂津市教育委員会、同については羽曳野市教育委員会が、それぞれ勤務成績の評価を行う。)

この結果、上記の各原告に関して自己申告票の提出義務の存否を確定すべき相手方当事者は、当該市教育委員会が属する市であって、被告ではない。

したがって、本件請求の趣旨第1項の請求のうち、原告、同、同、同及び同と被告との間で自己申告票の提出義務のないことの確認を求める訴えは不適法である。

## 2 請求の趣旨第2項に係る訴えの不適法

(1)本件請求の趣旨第2項の請求は、原告らが被告に対し、2007年度以降の勤勉手当額について自己申告票を提出しないことを不利益に評価されず、「勤勉手当の成績率の取扱いについての考え方」(教委職企第1307号平成18年6月12日。以下「考え方」という。)第5の第1項第2号及び第3項の適用を受けない地位を有すること及び昇給について自己申告票を提出しないことを不利益に評価されず、「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「昇給取扱要領」という。)第5条第1項第2号及び第3項の適用を受けない地位を有することの確認を求めるといものであるが、以下に述べるように、このような訴えは不適法である。

(2)「昇給取扱要領」は、職員の給与に関する条例(昭和40年大阪府条例第35号)5条5項(注1)、6項(注2)、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)24条1項(注3)、3項(注4)等の規定に基づき、勤務成績に応じた昇給の取扱いについて府教委が定めた行政規則であり、上記条例、規則等を補充し、内容的にこれらと一体をなすものとして広義の法令としての実質及び効力を有する。

したがって、「昇給取扱要領」の策定及び公表は、広義の法令としての実質及び効力を有する行政規則の制定行為であり、それ自体は何らの処分でもない。

(注1)職員の給与に関する条例5条5項

「職員(指定職給料表の適用を受ける職員を除く。)の昇給は、人事委員会規則で定める日に、任命権者(大阪市立学校及び堺市立学校の職員のうち市町村立学校職員給与負担法第一条に規定する職員については、府の教育委員会とする。)が定める期間におけるその者の勤務成績に応じて、行うものとする。」

(注2)職員の給与に関する条例5条6項

「前項の規定により職員(第八項に規定する者を除く。以下こ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四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ものとする。」

(注3)職員の給料に関する規則24条1項

「職員を条例第五条第五項の規定による昇給をさせる場合の号給数は、当該職員の勤務成績に応じて決定される昇給の区分(以下この条において「昇給区分」という。)に応じて別表第十に定める昇給号給数表に定める号給数とし、昇給区分を第5号区分に決定された職員は、昇給しない。ただし、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。」

(注4)職員の給料に関する規則24条3項

「職員の昇給区分は、前条に規定する勤務成績の証明に基づき、当該職員が次の各号に掲げる職員のいずれに該当するかに応じ、当該各号に定める昇給区分に決定するものとする。

- 一 勤務成績が極めて良好である職員 第一号区分
- 二 勤務成績が特に良好である職員 第二号区分

- 三 勤務成績が良好である職員 第三号区分
- 四 勤務成績がやや良好でない職員 第四号区分
- 五 勤務成績が良好でない職員 第五号区分

(3)一方、「考え方」は、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)3条1項(注5)、2項(注6)、及び職員の期末手当、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)12条(注7)等の規定に基づく勤勉手当の成績率の取扱いに関して、今後府教委が定めようとする行政規則の内容をあらかじめ職員に対し周知するために取りまとめたものにすぎず、それ自体は、未だ行政規則として制定されたものではない。

なお、このことは、「昇給取扱要領」と「考え方」のそれぞれの規定形式の違い(「昇給取扱要領」には附則第1項の施行期日の定め、第2項の取扱い、第3項の特例等の規定が定められているのに対し、「考え方」は未だ行政規則として制定されていないため、施行期日その他の附則の規定がない。)をみれば明らかである(甲第3号証)。

したがって、「考え方」の策定及び通知は、単なる事実上の行為であり、行政規則の制定でもなければ、また、処分でもない。

(注5)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3条1項

「勤勉手当は、六月一日及び十二月一日(以下この条においてこれらの日を「基準日」という。)にそれぞれ在職する職員(指定職給料表の適用を受ける職員を除く。以下この項において同じ。)に対し、基準日以前六箇月以内の期間におけるその者の勤務成績に応じて、それぞれ基準日の属する月の人事委員会規則で定める日に支給する。これらの基準日前一箇月以内に退職し、若しくは地方公務員法第十六条第一号に該当して同法第二十八条第四項の規定により失職し、又は死亡した職員(人事委員会規則で定める職員を除く。)についても、同様とする。」

(注6)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3条2項

「勤勉手当の額は、勤勉手当基礎額に、任命権者(大阪市立学校及び堺市立学校の職員のうち市町村立学校職員給与負担法(昭和二十三年法律第百三十五号)第一条に規定する職員については、府の教育委員会とする。以下同じ。)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。この場合において、任命権者が支給する勤勉手当の額の、その者に所属する次の各号に掲げる職員の区分ごとの総額は、それぞれ当該各号に掲げる額を超えてはならない。

- 一 前項の職員のうち再任用職員以外の職員 当該職員の勤勉手当基礎額

に百分の七十二・五(特定幹部職員にあっては、百分の九十二・五)を乗じて得た額の総額

- 二 前項の職員のうち再任用職員 当該再任用職員の勤勉手当基礎額に、六月に支給する場合においては百分の三十五(特定幹部職員にあっては、百分の四十五)、十二月に支給する場合においては百分の四十(特定幹部職員にあっては、百分の五十)を乗じて得た額の総額」

(注7)職員の期末手当、勤勉手当及び期末特別手当に関する規則12条

「成績率は、次の各号に掲げる職員の区分に応じて、当該各号に掲げる割合の範囲内で、任命権者が人事委員会の定めるところにより定めるものとする。

- 一 再任用職員以外の職員百分の百四十五(条例第二条第二項に規定する特定幹部職員(次号において「特定幹部職員」という。))にあっては、百分の百八十五)
- 二 再任用職員六月に支給する場合においては、百分の七十(特定幹部職員にあっては、百分の九十)、十二月に支給する場合においては、百分の八十(特定幹部職員にあっては、百分の百)」

(4)本件請求の趣旨第2項の請求は、府教委が地方自治法等の法律、条例、規則等に基づいて定めた行政規則である昇給取扱要領が違憲・違法であり無効であることを理由として、原告らが当該行政規則の特定の規定の適用を受けない地位を有することの確認、換言すれば、行政規則が無効であることの確認を求めるものである。また、「考え方」については、その策定・通知が単なる事実上の行為にすぎないことから、本件請求の趣旨第2項の請求は、行政規則でもない事実上の行為が無効であることの確認を求めるものである。したがって、このような訴えは、当事者間に具体的事件としての法律上の争訟の存在を欠くものであって、不適法である。

また、具体的・現実的な争訟の解決を目的とする現行訴訟制度のもとにおいては、具体的な処分等をまたずに、あらかじめ法令の規定と一体となった広義の法令である特定の行政規則の規定の適用を受けない地位を有すること又は行政上の方針を明らかにした通知の適用を受けない地位を有することについて訴訟をもって確認を求めることは許されない。このような訴えについては、法令の規定が具体的に適用されて何らかの不利益が生じた場合に、これに関する訴訟のなかで事後的に争ったのでは回復しがたい重大な損害を被るおそれがある等、事前の救済を認めないことを著しく不相当とする特段の事情がない限り、法律上の利益を認めることはできない(前記最判昭和47年11月30日、最判平成元年7月4日)。

よって、本件請求の趣旨第2項の請求は、この点からも不適法である。

(5)原告 及び同 は、指定都市である大阪市の府費負担教職員であるところ、地教行法58条1項は、指定都市の府費負担教職員の任免、給与の決定等に関する事務は、同法37条1項の規定にかかわらず、当該指定都市の教育委員会が行うと規定している。

この結果、原告 及び同 に対して昇給取扱要領又は「考え方」の規定を適用して同原告らの昇給額又は勤勉手当額を決定する権限は、大阪市教育委員会にあり、府教委にはその権限はない。

したがって、原告 及び同 に関して本件請求の趣旨第2項に係る請求の相手方当事者となるのは、被告ではなく、大阪市教育委員会の属する大阪市である。

よって、原告 及び同 に関する本件請求の趣旨第2項の訴えは、被告を誤ったものであり、不適法である。

### 第3 請求の趣旨に対する答弁

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。  
との判決を求める。

### 第4 請求の原因に対する答弁

- 1 請求原因第1について
  - (1) 1中、「このシステムは憲法23条、26条、教育基本法第10条、第6条、学校教育法第28条3項、6項(準用40条、51条)に違反し、原告らの上記法規で認められた教育に関する権利を侵害し、ひいては、児童生徒達の教育を受ける権利を侵害するものであり、違法であるから、原告らは同システムに定められた義務を有しない」との主張は争い、その余は認める。
  - (2) 2中、「被告が給与額を決定するという形をとって、各教職員の、とりわけ教員の教育諸活動が給与による圧力により教育行政の指揮下に事実上おかれ、各教職員はその不当支配の下での教育活動を強いられる」との主張は争い、その余は認める。
  - (3) 3中、「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」の法的性格が通知であるとの主張並びに同通知の違法性が問題となるとの点は争い、その余は認める。

(4) 4 及び 5 の主張は争う。

## 2 請求原因第 2 について

(1) 1 中、原告 及び同 の任命権者が大阪府教育委員会であるとの点は否認し、その余は認める。

原告 及び同 の任命権者は、地教行法58条1項の規定により大阪市教育委員会である。

なお、職員の給与に関する条例5条5項が「任命権者(大阪市立学校及び堺市立学校の職員のうち市町村立学校職員給与負担法第一条に規定する職員については、府の教育委員会とする。)」と定めているのは、指定都市である大阪市及び堺市の府費負担教職員の任命権者が大阪市教育委員会及び堺市教育委員会であることを前提に(地教行法58条1項)、昇給に係る勤務成績を評定する期間を定める権限を、両市の同法1条に規定する職員に関してのみ、給与負担者である被告の教育委員会(府教委)とする趣旨であり、大阪市立学校及び堺市立学校の教職員(府費負担教職員)の任命権者を府教委と定めた規定ではない(当然ながら、被告の条例の規定により地教行法58条1項の規定を変更することはできない。 )。

(2) 2 中、原告 及び同 の任命権者が大阪府教育委員会であるとの点は否認し、その余は認める。

## 3 請求原因第 3 について

(1) 1 の(1)中、本件システムが「あたかも勤務評定ではないかの如き規定をしている」との主張は争い、その余は認める。

(2) 1 の(2)は否認し又は争う。

(3) 2 の(1)は認める。

(4) 2 の(2)中、育成者と評価者が同一人と規定されていること、原告ら教諭に対する関係での育成者評価者が校長であり、校長に対する育成者評価者が教育長であること、校長が評価の結果を教育長に報告し、教育長が必要であると認める場合は再評価させることができることは認め、その余の主張は争う。

(5) 3 の(1)から(4)までは認める。

(6) 3 の(5)中、目標設定面談が校長の意向を踏まえて決定されるとの点、校長の意向が大きな比重をしめることが合理的に推認されるとの点、及び開示面談において校長が一方的に教員に説明を行い、管理監督者の権力的意思が貫徹し、それを当該教員に見せつけることになるとの点は否認し、そ

の余は認める。

(7) 3の(6)は認める。

#### 4 請求原因第4について

(1) 1中、昇給の取扱いに関する要領を決定したことは認め、その余は否認する。

なお、本件システムによる総合評価を昇給や勤勉手当に反映させることについては、平成19年度からの実施が予定されている。

(2) 2及び3は認める。

(3) 4中、懲戒処分を受けた者より極めて大きな不利益を課すとの点は否認し、退職時点での不利益の累計が数千万円に及ぶとの点は不知。

(4) 5の主張は争う。

#### 5 請求原因第5について

(1) 1中、「一貫して『自己申告票』の提出に関して強制的義務づけは行われず」とある点は否認し、その余は認める。

なお、府立学校職員規則及び府費負担教職員規則並びにシステム実施要領が施行された平成18年度以降は、自己申告票の提出は職務上の義務である。

(2) 2は認める。ただし、生野委員の発言を慎重意見とする点は争う。

(3) 3は否認する。

(4) 4中、府教委が平成18年6月12日に「昇給の取扱いに関する要領」及び「考え方」を通知したことは認め、その余は否認し又は争う。

#### 6 請求原因第6について

(1) 1の(1)ないし(3)中、東京都に関する主張は不知。その余は否認する。

(2) 2の(1)及び(2)中、世界人権宣言26条2項、教育基本法1条の各引用部分、杉本判決の引用部分は認め、その余は争う。

(3) 2の(3)は争う。

(4) 3の(1)中、最高裁北海道学力テスト事件の引用部分は認め、その余の主張は争う。

(5) 3の(2)中、憲法26条1項、教育基本法10条(旧規定)、学校教育法28条3項、旧国民学校令の引用部分は認め、その余は争う。

(6) 3の(3)は否認し又は争う。

(7) 3の(4)中、ILO・ユネスコ教員の地位に関する勧告に抵触することを理由に本件システム及び本件システムによる評価に給与の昇給額及び勤勉手当

額を連動させる制度が違法であるとの点は争い、その余は不知。

7 請求原因第7について

(1) 1は争う。

(2) 2中、本件システムが学校教育を偏った教育実施の場にかえてしまい、生徒や教員の教育に関する諸権利を侵害するとの点、及び自己申告する義務がなく、その強制が違法であるとの点は争い、その余は不知。

(3) 3から5までの主張はいずれも否認し又は争う。

8 請求原因第8について

1及び2は争う。

以上