

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

## 第 二 準 備 書 面

平成21年11月6日

大阪高等裁判所 第4民事部ニ係 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 子どもの学習権保障の主体について

- 1 被控訴人らは、最高裁昭和51年5月21日大法廷判決（刑集30巻5号615頁）（以下「旭川学テ判決」という）を引用したうえで以下のとおり主張する。

「中田意見書が述べる『子どもの学習権保障の主体』の正確な趣旨は、必ずしも明確ではないが、中田意見書がいうように教師に子どもの学習権を保障する主体としての役割があるとしても、それは、教師のみが単独で負担するものではなく、また、前述した限られた教授の自由（創意工夫）の範囲で果たされるべきものである。」

被控訴人らの上記主張は、旭川学テ判決の誤った理解のうえにたつて、学校教育法37条も子どもの学習権保障の主体として教師を想定しており、子どもの学習権保障の主体である教師には、個々の学校や子どもに応じた教育内容と方法を研究する自由と、自らの専門性と研究成果に基づいた教授の自由が保障されるべきであるとする中田意見書の意義をことさら低めようとするものであって失当である。

## 2 旭川学テ判決に関する被控訴人らの理解の誤り

- (1) 被控訴人らは、「教師に子どもの学習権を保障する主体としての役割があるとしても、それは、教師のみが単独で負担するものではない」とする。

たしかに、旭川学テ判決も判示したように、子どもの学習権を保障すべき者は「大人一般」であり、より具体的には親、教師そして国ということになる。

旭川学テ判決は、親は、子どもに対する自然的関係により、子どもの将来に対して最も深い関心をもち、かつ、配慮をすべき立場にある者であり、親の教育の自由は、主として家庭教育等学校外における教育や学校選択の自由にあらわれる、とする。

同判決は、国については、「国は、国政の一部として広く適切な教育政策を樹立、実施すべく、また、しうる者として、憲法上は、あるいは子ども自身の利益の擁護のため、あるいは子どもの成長に対する社会公共の利益と関心にこたえるため、必要かつ相当と認められる範囲において、教育内容についてもこれを決定する権能を有するものと解さざるを得ず、これを否定すべき理由ないし根拠は、どこにもみいだせないのである」とする。

しかし、同判決は続けて、「もとより、政党政治の下で多数決原理によってされる国政上の意思決定は、さまざまな政治的要因によって左右されるものであるから、本来人間の内的価値に関する文化的な営みとして、党派的な政治的観念や利害によって支配されるべきでない教育にそのような政治的影響が深く入り込む危険があることを考えるときは、教育内容に対する右のごとき国家的介入についてはできるだけ抑制的であることが要請されるし、殊に個人の基本的自由を認め、その人格の独立を国政上尊重すべきものとしている憲法の下においては、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ようなことは、憲法26条、13条の規定上からも許されないと解することができる」とする。そのうえで、「これらのこと」すなわち「子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような国家的介入は憲法上許されないこと」は、「子どもの教育内容に対する国の正当な理由に基づく合理的な決定権能を否定する理由となるものではない」とするのである。

旭川学テ判決は、国については、「子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような国家的介入」は憲法上許されないとし、子どもの教育の内容を決定す

る権能が国会及び法律の授権に基づく行政機関にあるとする見解を否定し、他方では、国も、「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」すなわち子どもの学習権を保障する主体であるとし、そのために「正当な理由に基づく合理的な決定権能」があるとするのである。

旭川学テ判決が、国について「正当な理由に基づく合理的な決定権能」があるとする場合でも、そのような決定権能は「子どもが自由かつ独立の人格として成長すること」を保障するものでなければならないという認識にたっていることが重要である。

- (2) そして、旭川学テ判決は、「私学教育における自由や前述した教師の教授の自由も、それぞれ限られた一定の範囲においてこれを肯定するのが相当である」とする。「前述した教師の教授の自由」とは以下のとおりである。

旭川学テ判決は、まず、「確かに、憲法の保障する学問の自由は、単に学問研究の自由ばかりでなく、その結果を教授する自由をも含むと解されるし、更にまた、専ら自由な学問的探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」とする。

上記判示部分は、教師が子どもの学習権保障の主体であることを認め、そのために教師には教授の自由があるとしたものである。ここで、「教師と子どもとの間の直接の人格的接触を通じ、その個性に応じて行わなければならない」ということが、「子どもの教育の本質的要請」であるとしている点は極めて重要である。しかも、親や国と異なり、教師の子どもとの関係についてのみ「直接の人格的接触」という表現を使用している。

これは、子どもに対する教育においては学校教育が重要であり、かつ、学校教育においては教師と子どもとの間の直接の人格的接触が、「子どもが自由かつ独立の人格として成長する」うえで極めて重要であることを前提とするものである。

学校教育法37条によって「教育をつかさどる」とされている者は主幹教諭、指導教諭及び教諭である。これら教師はいずれも子どもと直接の人格的接触を行うものである。校長は「校務をつかさどる」とされ、副校長は「校長の命を受けて校務をつかさどる」とされている。校長や副校長は教師に比べ、子どもと直接の人格的接触を行うことは少ない。

そこで、中田意見書は、学校教育法37条においては、上記教師らが子どもの学習権を保障する主体として想定されているとしたのである。被控訴人らは、中田意見書の趣旨は必ずしも明確でないとするが、その趣旨は極めて明瞭である。

- (3) 旭川学テ判決は、普通教育における教師に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としつつ、他方では、以下のとおり判示し、完全な教授の自由を認めることはできないとする。

「しかし、大学教育の場合には、学生が一応教授内容を批判する能力を備えていると考えられるのに対し、普通教育においては、児童生徒にこのような能力がなく、教師が

児童生徒に対して強い影響力、支配力を有することを考え、また、普通教育においては、子どもの側に学校や教師を選択する余地が乏しく、教育の機会均等をはかる上からも全国的に一定の水準を確保すべき強い要請があること等に思いをいたすときは、普通教育における教師に完全な教授の自由を認めることは、とうてい許されないところといわなければならない。」

上記判示部分は、大学教育と普通教育を比較し、大学教育における教授の自由と同程度の教授の自由を普通教育の教師に認めることはできないとするものである。

上記判示には一定の合理性がある。全国的に確保すべき一定の水準から外れた教育がなされれば、学習権が保障されたといえない子ども（児童生徒）が出現しうる。また、国が「誤った知識や一方的な観念を子どもに植え付けるような内容の教育を施すこと」を教師に強制することと同様に、教師が独自にそのような内容の教育を行うことも、子どもの学習権を侵害するものである。

しかし、教師の教授の自由を狭く解釈することは妥当でない。個々の教師は子どもと直接の人格的接触を通じ、子どもの個性を把握し、個性に応じた教育を行うことができる経験と専門的知識をもっている。そのような経験と専門的知識、そして同僚との情報交換・意見交換を通じて得られた知見に基づき、子どもの個性に応じた教育を施すことが、子どもの学習権を保障するために要請されているのである。

したがって、教師のこのような教育の実践を阻害するような解釈をすべきでない。大学教育における教授の自由と同程度の自由はないとしても、それは例えば教師が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してはならないというものであり、そうでないかぎり、普通教育の教師も教授の自由を最大限発揮することが、子どもの学習権を保障するゆえんであるといわなければならない。

中田意見書は、旭川学テ判決が普通教育における教師に完全な教授の自由を認めることはできないとしたのは、大綱的基準を無視した無限定の自由を認めるわけではないということであって、教師の教育の自由を否定したものではないと述べている。旭川学テ判決は、「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」をもって大綱的基準であるとし、当該事案で問題となった中学校学習指導要領は、「全体として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」として、前記大綱的基準の設定として是認することができるとした。

旭川学テ判決は、学習指導要領によって、「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こと」は、子どもの「自由かつ独立の人格として成長すること」を妨げ、子どもの学習権を侵害するものとして、許されないとしているのである。

被控訴人らの主張は、教師の子どもの学習権を保障する主体としての役割は、「限られた教授の自由」の範囲で果たされるべきものであるとするが、それだけでは、子どもの学習権を保障するために教師が子どもに対しどのような教育を施す必要があるのかが明らかにならない。被控訴人らの主張には、子どもが自由かつ独立の人格として成長するために、子どもと直接の人格的接触を通じ、子どもの個性を把握している教師において、どのように教育を実践することが最も適切であるかという発想がみられない。

- (4) 被控訴人らは、「限られた教授の自由」のあとに「創意工夫」を括弧書きで追記する。これが何を意味するか全く不明である。「教授の自由」は憲法上の概念であり、通常、学問研究の成果を教育機関において講じることをいう。中田意見書においては、「個々の学校や子どもに応じた教育内容と方法を研究する自由と、自らの専門性と研究成果に基づいた教授の自由が、教師の職務に由来する教育の自由として保障されねばならない」と述べられている。憲法上の「自由」とは国との関係において、国から強制されないことを意味するのが一般であり、「教授の自由」もその文脈で使用されている用語である。他方、「創意工夫」とは、「新たに物事を考え出す心。新しい思いつき」（創意）であり、「いろいろ考えて良い方法を得ようとする心」（工夫）である（広辞苑）。旭川学テ判決では、「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、子どもの個性に応じて弾力的に行わなければならない、そこに教師の自由な創意と工夫の余地が要請されることは原判決の説くとおりでである」との表現が見られる。

「教授の自由」と「創意工夫」とはまったく次元の異なる概念である。教授の自由とは、教師が国や校長などから強制されることなく自らの専門性と研究成果に基づいた教育を行うことができるかどうかにかかわる概念であり、創意工夫とは教育の具体的な実践にかかわる概念である。旭川学テ判決も、子どもの個性に応じて弾力的に行う教育の実践面において創意と工夫の余地が要請されるとしている。

しかるに、被控訴人らは「教授の自由（創意工夫）」と表記し、「教授の自由」を「創意工夫」と解釈して、同じ意味内容のものとしている。教授の自由を創意工夫と同じ次元のものにしてしまうことによって、教師の教育が、国や校長から強制されず、その専門性をもって実践されなければならないとする側面を曖昧にし、教師に教授の自由がなければ、子どもの学習権を保障することができないという側面を曖昧にしている。

被控訴人らは意図的にかあるいは無意識的にか不明であるが、上記のような表記は、子どもの学習権保障のために教師の教授の自由が重要であること（それは旭川学テ判決も認めているところである）について、被控訴人らがいかに無頓着であるかを示すものというほかない。

### 3 子どもの学習権保障の主体に関する中田意見

- (1) 中田意見書は、子どもの学習権保障の主体は教師であること、子どもの学習権保障の主体である教師には普通教育における大綱的基準を無視することはできないが、個々の学校や子どもに応じた教育内容と方法を研究する自由と自らの専門性と研究成果に基づいた教授の自由が認められること、教育行政制度における構成員管理としての性格をもつ現行の人事考課制度の枠内における自己申告票提出は、子どもの学習権保障に結びつくものではないこと等を述べている。

これらは、旭川学テ判決やILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」第61項、第63項等をふまえ、子どもの学習権保障の主体としての教師にはどのような自由が認められるべきか、また、自己申告票提出は子どもの学習権の保障になるかという観点からの見解であり、妥当なものである。

被控訴人らの主張は、中田意見書や旭川学テ判決に示された子どもの学習権の重要性を認識せず、したがって学習権保障の主体としての教師の自由を過小評価してしまっている点で失当というほかない。

(2) 教育は、人の内心形成に絶大な影響力をもち（個人的機能）、円滑に世代交代していくために先人の知恵と技能を伝承する機能（社会的機能）を有する。

このような機能をもつ教育は、家庭にあっては主として親が担い、学校にあっては教師が担う。公教育が一般化している社会にあっては、学校における教師が時間的に最も長く子どもと接触し、人格的に最も深く子どもと接触している。このため、学習権を保障する主体としての教師の教育における役割は極めて重要である。

中田意見書が、旭川学テ判決を引用し、結論として、「個々の学校や子どもに応じた教育内容と方法を研究する自由と、自らの専門性と研究成果に基づいた教授の自由が、教師の職務に由来する教育の自由として保障されねばならない」としたのも、教育の本質的要請をふまえた普通教育における教師の役割をふまえ、かつ、子どもの学習権をもっともよく保障しうる立場にある教師の地位に鑑み、子どもの学習権保障の主体である教師が子どもと直接の人格的接触をしない者によって学習権保障を脅かされることのないようにしようとの配慮に基づくものというべきである。

「ピラミッド型組織に組み込まれ、指示に振り回される。生徒を座らせ、プリントをやらせるだけで精いっぱい。『子どもに向き合う時間がとれない』と悲鳴が上がる。燃え尽き、辞めてゆく教師が増え、サラリーマン化した教師の質の低下も指摘される」。これは、2009年10月19日付朝日新聞の社説の一節である。このような状態では、教師は子どもの学習権を保障することができない。

他方、子どもたちをみると、「『疲れを感じる』『自分はダメな人間』とアンケートで答える中高生は、米国や中国に比べ際だって多い」（同）。

これは、現在の教育が、子どもが人間として精神・能力など人格を形成する機能を果たしていないことを示す。これでは、憲法が保障する子どもの学習権も画餅に帰す。

なにより求められているのは、子どもの学習権を保障するもっとも重要な主体である教師が、国や校長によってその専門性や同僚性を阻害されることなく、子どもの学習権を保障する教育を行うことができる環境の獲得である。中田意見書の前記結論は、そのための法的根拠を提供するものである。

被控訴人らの前記反論は極めて皮相的であって、失当というほかない。

## 第2 「学校教育目標」は校長が定める

### 1 はじめに

(1) 平成21年10月9日付被控訴人大阪府の準備書面は、「府立学校や市町村立学校における学校教育目標が、校長のみならず教員集団や教員以外の職員等の意見を踏まえ、さらには保護者や地域住民の意見をも参考にしたうえで策定される」という、全くの架空の事実を主張し、これは原判決の誤りを踏襲したものである。

被控訴人はこの事実誤認の主張の上にさらに、①教職員が学校教育目標の策定に関与しているに関わらず、学校教育目標とそれに基づく個人目標の設定及び自己申告票の提出を拒否することは法律上の義務に反するとか、②学校教育目標の策定に当たっては校長のみならず、教職員や地域の保護者等の意見を踏まえて策定されるのだから、国際的視点から見れば教師による目標の自己申告が校長の裁量の枠内に制約されるというシステムはきわめて特殊なものである旨の中田意見書は、誤解といわざるを得ないといった、より重大な主張の誤りを重ねている。

- (2) 同「準備書面」は、中田意見書が、学校全体の教育目標の設定過程において、学習権保障の主体であり、子どもの教育に直接責任を負っている教師が関与できなかったとすれば、その目標は専門的判断に担保されていないことになる（中田意見書3枚目）と述べている部分をとらまえ以下のように主張する。

「府立学校や市町村立学校における学校教育目標は、それぞれの学校の種別に応じた役割、保護者の希望、地域社会の要望、教育環境における多くの課題等を勘案して策定されるものであり、また、学校教育目標の策定にあたっては、校長のみならず、各学年担任団、教科担当の教員、各校務分掌を担当する教員その他の教員集団や教員以外の職員等の意見を踏まえ、さらには保護者や地域住民の意見を参考にしたうえで策定されるのであり、外部に公表されることが予定されている。したがって、中田意見書が述べるように、教員が学校教育目標の設定過程に関与できないというような事実はない。」（同「準備書面」4頁）

- 2 学校教育目標について教員集団で討議されていない。

- (1) 控訴人は大阪府情報公開条例に基づき、藤井寺高校、四条畷高校、香里ヶ丘高校、阪南高校、高槻北高校、佐野工科高校（定時制）に関して、「2008年度学校教育目標について職員会議等で議論したことを示す資料（たとえば職員会議録など）」を公開請求し、高槻北高校を除く5校について職員会議録等を入手した（甲96の1～96の6の5）。

内訳は、佐野工科高校（定時制）については平成20年4月21日付「職員会議」録及び「平成20年度大阪府立佐野工科高等学校（定時制の課程）学校経営計画」、阪南高校については平成20年4月7日付「第2回運営委員会議事」、「第3回職員会議事」、「第3回職員会議」録及び「大阪府立阪南高等学校平成20年度の学校教育目標」、四条畷高校については08年4月21日付「第7回運委」録、08年4月28日付「第8回運委」録、4月24日付「第4回」職員会議録、及び「第1 学校教育目標」から始まる「学校教育計画」、藤井寺高校については、「平成20年4月7日（月）職員会議」録、「平成20年4月17日（木）職員会議」録及び「第1 本年度の重点課題」から始まる学校教育目標、香里ヶ丘高校については平成20年4月9日付「第3回 運営委員会」議事、同「第3回 運営委員会」録、平成20年4月10日付「第3回 職員会議」議事、同「第3回 職員会議」録及び「第2 本年度の重点課題」から始まる本年度の課題と目標である。

なお、高槻北高校については大阪府教育委員会より平成21年10月13日付教委高第2533号「不存在による非公開決定通知書」を受理している。通知書によれば「公開請求に係る行政文書を管理していない理由」には「本件公開請求に係る行政文書については、作成していないため、管理していない。」と記入している。通知書受理の際、行政文書を作成していないことは、学校教育目標について当該校では議論されていないと受け取ってよいのかと問い質したところ、担当者からそのように受け取ってもらってよい旨の回答を得ている。

- (2) 以上の資料を通覧してわかることは、第一に、上記の学校のすべてで学校教育目標について全然議論がなされていないということである。年度当初の運営委員会、職員会議においてまさに一回だけ、校長が提示する形をとって学校教育目標が教職員に知らされているだけなのである。中田意見書が指摘したように「学校全体の教育目標の設定過程

において、学習権保障の主体であり、子どもの教育に直接責任を負っている教師が関与できなかったとすれば、その目標は専門的判断に担保されていないことになる」（中田意見書3枚目）という指摘通りの事態が生じている。

被控訴人の主張のように、学校教育目標の「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」ており、また学校教育目標においてもP D C Aサイクルが本当に適用されているなら、「学校教育目標」も職員会議や分掌・学年の会議などで年間を通して議論され、総括されるべきもののはずである。平成21年（2009年）度の学校教育目標が平成20年（2008年）度の学校教育目標の、教職員による総括・反省に基づいて作成されるというならば、平成20年度の間、特に年度末（具体的には今年3月あたり）の運営会議録、議事録等の中に議論された記録があるはずである。しかし、それは存在しない。つまり、仮に学校教育目標の総括・反省が行われたとしても、それは校長の胸の中で行われただけということであり、従って年度当初にまたいきなり、新たな学校教育目標が校長より示されるということである。また、新任校長についてはその学校の前年度の教職員による総括・反省を聞く機会がない。たとえ申し送りの記録を見ても、それがその学校の実態と合致しているかどうかを判断するすべがない。にもかかわらず、新任校長といえども年度当初には必ず学校教育目標を示すよう求められている。現在の府教委人事では校長の3人にひとりには新任（あるいは転任）であり、彼らは教職員の意見を聞かずに学校教育目標を設定せざるをえないということである。

第二に、被控訴人によれば学校教育目標は「教職員や地域の保護者等の意見も踏まえて作成される」とされるが、少なくとも上記府立高校において学校教育目標に反映させるために地域の保護者等の意見を聞いたという記録が運営委員会録や職員会議録など教職員が参加する会議では、何もないということである。

大阪府は保護者や地域の保護者の意見をP T Aの会議や、学校協議会で聴取し参考にするという。学校協議会には地域住民の代表も加わるが特定の数人にすぎない。また学校協議会で校長から「学校教育目標」に対する説明が行われることになっているが、一方的に説明するだけである。一番での山口証人の学校でさえ学校協議会で学校教育目標について議論がされていないのは先に示した通りである（甲73の1～3）。P T Aの会議や学校協議会で学校教育目標について議論が行われ意見が出たなら、それは教職員全体で受け止めるべきで、当然運営委員会、職員会議等に報告がなされなければならない。しかし、そのような職員会議等の記録がないことは、報告がなかったということに他ならない。校長が私的に聞いた意見を「参考」にしても、それは教職員が共有して教育活動の改善をもたらすものではなく、単に校長が一部の意見を参考にし、恣意的に学校教育目標を決めたということにすぎない。

- (3) 学校教育目標は「各学年担任団、教科担当の教員、各分掌を担当する教員その他の教員集団や教員以外の職員等の意見を踏まえ」策定されているという大阪府の主張の正しさを立証するためには、少なくとも形式的には①学校教育目標の原案を作る委員会、校内分掌等が存在し（場合によっては校長が原案を作り）、②学校教育目標が職員会議の「審議事項」として提案され、③「審議事項」として職員間で議論され、決定されるといったことが証明されねばならない。そうでなければ、学校教育目標について教職員の

意見を聞いたことにはならないし、議論を通じて教職員の間には学校教育目標について共通認識をつくりあげることにもならない。職員会議でさまざまな問題について職員が議論をするのを聞いて校長が勝手に参考にし、自分の都合のいいところだけを取り入れて学校教育目標を作るという大半の学校で行われているやり方は、「学校教育目標についての教職員の意見を踏まえたもの」では決してないし、このやり方では目標について共通の理解と認識を深め、教育活動の質を高めるという被控訴人らの言う目的を達成することなどできない。

①について。控訴人らが所属する府立学校や市町村立学校において、学校教育目標の原案を作る委員会、校内分掌等は存在しない。もちろん、「学校教育計画」の作成に各分掌、学年団、教科担当等が加わり分掌の一つである教務部が取りまとめをおこなうといった学校は存在する。しかしその際も校長が4月に提示する「学校経営計画」「本年度の重点課題」の部分は教職員の何の議論も経ずに、校長が一方的に作成し「学校教育計画」に掲載される。

②について。上記学校のいずれにおいても、「学校教育目標」は、「審議事項」でも「連絡・報告事項」でもなく、校長よりの「提案」でもなく一方的な提示としてなされている。

四条畷高校では4月21日の運営委員会で校長は学年、教務等に「目標について何かありましたら」と、問いかけだけをなし、4月24日にはもう学校教育計画を提示している。提案するにもあまりに時間がなく、たとえ学年、教務等が何か提案をなしたとしてもそれは各組織での議論を経たものではない。また24日の職員会議では議論がなされた形跡はない。翌週28日の運営委員会では出張中の校長から、各部長に「学校教育計画に対し、分掌目標を文章化」せよとの伝言がなされ、「学年主任も同様目標を設定し、各自己申告票へ記入」と伝言されている。その際「達成すれば、こうなるというものがよい。（イメージ化）」との注釈が付けられたようである。まさに校長が示した学校教育計画に沿った分掌目標の設定、自己申告票の記入を、校長が強要しているのである。

③校長の一方的提起としてなされた学校教育目標は、上記学校の運営会議議事録、職員会議議事録を見る限り、すべての学校で「審議事項」としてはおろか、議論になった形跡さえない。

例えば藤井寺高校では、平成20年4月17日の職員会議で、校長より「今年度の重点課題」が示された際、職員から重点課題について「全職員で考えては？議論が必要。」との質問が出た。校長はこの時「各分掌長から聞いて作ったが、何らかの方法を考える」と答えている。この校長は、この年の4月1日付けで着任したところで、運営委員会で意見を聞いた記録もなく、個人的に少数の分掌長に意見を聞いて学校教育目標を作り上げたにすぎない。しかし、そうだとしたとしてもその後当然組織的な検討や議論がなされてしかるべきであるにもかかわらず、その後校長は全教職員の議論に付すようないかなる方法も取らなかった。年度末までにそのような議論が行われたことを示す文書はない。

ところが、次の年である平成21年に校長が提示した学校教育目標（甲97の1）は、前年度のものとは全面的に変わったものとなった。平成20年の学校教育計画（甲97の2）の冒頭部分の構成は、「教育目標」「第1 本年度の重点課題」「第2 学校運営の重点」であったが、平成21年度は「第1 めざす学校像」「第1 本年度の教育

目標」「第2 本年度の具体的な取り組み計画」と構成が大きく変わった。この部分はこれまで校長が勝手に提起していた部分であるが、内容上も、平成20年の「教育目標」が「1. 自他の敬愛と協力によって民主的、平和的な国家及び社会の形成者にふさわしい人格の育成に努める。2. 真理と正義を愛し、個人の尊厳を重んじる情操豊かな人物の育成に努める。3. 世界的視野に立ち、科学技術のめまぐるしい変動に対処し、国際性豊かな人物の育成に努める。」であったものが、21年度には「第1 めざす学校像。1. 生徒一人ひとりが‘きらり’と輝く個性をもって、夢の実現をめざす学校づくり。2. 交流をキーワードに、「やさしさ」と「かしこさ」を育てる学校づくり。3. 自主と自律を兼ね備えた「たくましさ」を生徒に体得させる学校づくり。」と全面的に変わっている。これらは本来、校長がイニシアチブをとって専門職である教職員の間での議論を組織し、現状認識と課題、今後の目標などについて共通認識を作り上げていくべきものであるが、そのような議論の提起は一切行われていない。つまり、学校教育目標や今年度の重点課題、学校運営の重点についてこれだけ大幅な変更が行われながら、教職員の間ではそれについて何も議論が行われず、共通認識が深められる作業も行われていないのである。

同様に、大阪府立阪南高校でも平成20年度当初の職員会議に「学校教育目標」が提起されただけで、それ以降職員会議において「学校教育目標」について議論が行われた形跡はない。ところが、平成21年4月に着任した新しい校長は、自分の自己申告票に「今年度の学校教育目標等」として「また、以下を具体的な目標とする。①学力向上と結果として関関同立への合格者年間100人、②活発な生徒会・部活動と結果として公式戦（行事）で年間100勝（賞）、③前向きな学校生活と結果として遅刻指導対象者年間100人以下」（甲98）と書いている。これに基づいて職員会議でもこの内容が提起されたものと思われる。この目標も1年間職員会議で「学校教育目標」について何ら議論されず、さらに新校長に代わってまだどんな実態の学校であるか把握もできていないのに校長の一存で目標が出されているのである。さらに、ここで校長は「関関同立合格者年間100人以上」を目標に掲げているが、このような目標を掲げて、これに沿って組織として目標達成をしようとすれば、教育内容をそれに絞った偏った内容にしたり、学力の余裕のある者に余分に受験させて合格数を稼いだり、あるいは無理かもしれない生徒に背伸びをさせてトライさせる事例が出てくるのは明らかである。それこそ、目標に合致しない他の生徒にとっては教育を受ける権利を侵害される目標である。

ちなみに、「学校教育目標」の作成に専門職である教職員が関与せず、校長が一方的に提起するだけの状態はこれら6校だけでなく、大半の府立高校で同様の状態にある。大阪府教委はこれら「教育目標」「本年度の重点課題」「学校運営の重点」などを校長が一方的に提起しているだけであることを十分知っているだけでなく、「校長のイニシアチブ」の名の下に校長が恣意的に目標を設定したり、目標を強引に教職員に押しつけることを事実上容認、あるいは奨励している実態にある。中田鑑定意見書が「形式論理ではなく、実質的効果に照らして検討することが求められる」と指摘しているまさにその点である。

- (4) より重大な問題は、管理運営に関する規則の改定などによって、職員会議が校長の伝達機関と化し、教員の意見を反映される場ではなくなっているということである。従って、大阪府は校長が職員会議で「学校教育目標」を一方的に説明する事実だけをもって、

教職員が「策定」に「関与」したと強弁し続けるだろう。

しかし、それでは子どもたちを目の前に教育活動を行う教職員が「関与」したとは到底言えないし、「学校教育目標」に教職員の専門的自律性に基づく意見が反映されているとは到底言えない。

専門職としての教職員が教育目標に「関与」するあり方とは、教職員集団で学校の子どもの実態を共有し、その認識を前提として、教育目標を作成する全過程に参加し、教育目標の妥当性も含めて主体的自律的に関わることである。この過程を経ずに作成された学校教育目標など、たとえ職員会議等で校長が一方的に説明し教職員の知るところとなったとしても、教職員が「関与」して作成したなどとはおよそいえない代物であり、従って教職員の専門的判断に担保されているものとは到底いえない。

(5) それでは、小・中学校の場合はどうであろうか。

控訴人は、摂津市教育委員会に対し、「摂津市立第二中学校、鳥飼北小学校に関して、2008年度、学校教育目標について教職員間で議論したことを示す資料（たとえば職員会議録など）」との行政文書公開請求を行った。その結果公開されたのは、「摂津市立第二中学において4月1日に開催された職員会議における職員会議議事録及び配布資料」（甲99の3の1、3の2）及び「摂津市立鳥飼北小学校において4月1日及び4月16日に開催された職員会議における職員会議録及び配布資料」（甲99の2の1～99の2の4）である。

また、控訴人は、大阪市教育委員会に対して、三稜中学校（甲101の1～3）、今津中学校（甲102の1、2）、玉出小学校（甲103の1～3）、聖和小学校（甲104の1、2）について、「学校教育目標」に関する行政文書開示を求めた。

ア 摂津市立第二中学での2008年4月1日付「職員会議 議事録」によれば、第1号議案として「二中の学校目標」が「提案者（係） 校長」より提案されている。しかし、これ以上のことをこの議事録からうかがい知ることができない。確かなことは「○教えるプロとして、わかる授業で基礎・基本の徹底を図る」以下の、「学校目標」が校長より提案されたということだけであり、どのような議論がなされたのか、議論の上修正がなされたのか等何もわからない。同校の議事録には「決議記録」なるものがあり、「原案可決 修正可決 保留 継続 否決」の中で○を付すようになっている。しかし、いずれにも○がない。（ちなみに、同日付の議案にはどれも「決議記録」がない。提案者は校長、教頭、主査であり一般教職員、分掌からの提案はない。）その理由は、「決議」になじまぬものと判断されたがためか、職員会議では「決議」することになっていないのか、単に記録忘れかが考えられる。いずれにしても「学校目標」が校長より一方的に提案されていることは間違いない。そして4月1日以降の職員会議録等が公開されていないところを見ると、年間でこれ一回きりの提案（議論）であったということである。（2）以下の議論がここでもあてはまるということである。

イ 大阪市立中学校、小学校で驚くのは「職員会議」という全教職員が参加する場で学校教育目標が「審議」されていないことである。三稜中、玉出小ではいずれも「職員打ち合わせ」というきわめて変則的な会で学校教育目標が「審議了承」されている。いかなる審議が行われたのか公開文書からは明らかでない。また、聖和小にいたっては、学校教育目標そのものがいかなるものであるのかも明らかでなく、それを年度当初に「口頭」で示し、学校のあらゆる議論の場で示していない旨の発言が大阪市教委

の担当者の口から出ている。

最終的には、その評価結果が給与反映までです、自己申告票での自己目標を作成する基となる学校教育目標の扱いとしてはきわめてぞんざいでいい加減なものと言うべきであろう。

今津中では学校教育目標は、職員会議で「継続案件」として提案されており、「一斉審議、意見なし了承」されたとある。ここでもいかなる論議が行われたか定かではない。いずれにしても「意見なし」ということは、専門職たる教職員の意見が学校教育目標に十分担保されたものとはいえない審議結果となっている。

ウ 玉出小では、平成20年4月11日に、新任であった平松校長が「平成20年度 学校教育目標及び学校経営の重点について」を「職員打ち合わせ」に「提案」している。ここでは、校長は平成19年度の「学校教育目標」及び「学校経営の重点」に対する見解を示し、その上で平成20年度の「学校教育目標」と「学校経営の重点」のそれぞれの案を示している。形式的には前年度の総括を踏まえ、新年度の目標を示すという一見まともな提案の仕方をしている。しかし、新任校長はどこの場面で教職員と審議しながらこの総括をしたというのだろう。着任して間もない4月11日の「提案」では、結局、校長一人の総括であり、意見であることがわかる。そしてこの「提案」が「審議了承」されているのである。いかなる「審議」が行われたか、情報公開文書からは明らかでないが、現場の実態を新任校長以上に知っているはずの一般教職員の意見が十分反映され、専門性が担保された学校教育目標になっていないことだけは確かである。

- (6) 以上にあげた小、中、高での学校教育目標の決定のされ方、ありようは特異なものではなく、全府下の小、中、高いずれをとっても普遍的にあてはまることであろう。結局、どの校種をとってみても、学校教育目標は4月当初に校長より一方的に提起され、さしたる議論もなく「決定」されていくのである。それぞれの学校の生徒実態、学校実態をもっともよく知る各校の専門職たる教職員の専門性が担保されないままの学校教育目標が残されているのである。

### 3 結論

各種証拠によって、学校教育目標は校長が一方的に定め、それを教職員に提示するものでしかないことは明らかである。専門職たる教員が学校教育目標の策定に参加していないことも明らかである。また、保護者や地域住民の意見をも参考にしたうえで策定されると大阪府が強弁しても、それは専門職たる教職員が与り知らぬところで校長と極少数の保護者や地域住民との間で交わされた私的な会話を「意見」と強弁しているに過ぎない。

専門的判断に担保されていない学校教育目標、校長の専決事項というかたちで定められた学校教育目標に従った目標設定と自己申告票の提出が求められることは、教師及び教師集団の専門的自律性に基づく教育活動に対する不当な介入である。従って自己申告票の提出は必要ないというべきである。

## 第3 「学校教育目標」による「不当な支配」、教育の自由の侵害

### 1 学校教育目標の法的性格

- (1) すでに述べたように、学校教育目標は校長の専決事項という形で定められた学校経営方針にしたがった目標設定であり、継続的に掲げられる一般的・抽象的な「学校教育目

標」のみならず、毎年度初めに校長が提示する学校運営方針としての「本年度の重点課題」「学校運営の重点」も含むものである。

この総体を「学校教育目標」としてみる場合、子どもの学習権との関係でこの「目標」というのは教育の内容であろうか、あるいは教育を行うための環境づくりや、学校経営を行う場合の行政的目標なのであろうか。

- (2) 実体はおそらくこれら双方を含む渾然一体とした目標と考えられるが、問題は、個々の教員がそれに従う義務があるのかという側面から問題を立てると、校長が専権的に定めた目標によって教育を行う義務はまず生じない。

学校教育における校長と教員（特別にことわらないかぎり、学校教育法第37条⑨⑩⑪項にいう「教諭」を指す）の任務について、学校教育法は「校長は、公務をつかさどり、所属職員を監督する」（同法37条④項）と規定し、「教諭は、児童の教育をつかさどる」（同法37条⑩）と規定している（なお、⑨⑩項の教諭も同じ）。そして、この規定は、中学校、高等学校における校長と教諭についても準用されている。

前第1において述べたように、子どもの学習権保障の主体は教員にあること、教育を直接つかさどるのは教員であることからして、公立学校における普通教育においては、教科に関しては学習指導要領の大綱的基準に従う法的義務を有する外、どのような教育を行っていくかは専門家である教員とその集団に委ねられている。

したがって、直接「教育をつかさど」らない校長が、専権的に学校教育目標を設定して、一方的に各教員にその目標に従わせることはできない。学校教育目標の設定が法的に教員集団の討議によって決定されるのであれば、教育をつかさどっている者によって決定されるのであるから、個々の教員もそれを踏まえて、それに従って教育活動を行う必要があるが、そのような教員集団の意向によらずして校長が専権的に定める目標に個々の教員が従わなければならない法的根拠は存在しない。

- (3) 以上の検討から、学校教育目標の法的性格を考えれば、校長の職務である「公務をつかさどり、所属職員を監督する」為に、学校の経営や運営方針について各年度毎に立てられた基本方針と考えられ、あくまで、教育方針について各教員を法的に従わせる効力のあるようなものではなりえないし、もしそのような強制力があるとすれば明らかに違法である。
- (4) では、学校教育目標に従って自らの教育方針や活動方針を書いて申告し、その達成度について自己採点し、そのことについて校長の面談をうけて給与が決定されるという制度は、校長が専権的に決定した教育方針が各教員に強制もしくは、強制的に働いているかどうかを検討されなければならない。

すでに検討したように、校長の学校教育目標は校長の職務からでてくる内容としては学校の経営や運営方針になると考えられるが、学校教育のために出されてくる方針であるから必然的に教育方針に直接的間接的に影響を及ぼす。本件システムによって、学校教育目標に従って個々の教員が自己申告票を作成し、自己の教育活動方針とすることからみると、正しく直接的に影響を及ぼす効果を有しているし、給与反映により給与額と直結する効果からいえば、単なる影響にとどまらず、直接的な支配効果をもつと考えられる。

- (5) 以上から、学校教育目標の法的性格は、その作成設定過程並びに現実の実体を考えれば、校長の学校経営方針、運営方針に従った目標であり、各教員及び教員集団の専門的

自律性に基づく教育方針の具現化ではなく、各教員の教育方針とは次元の異なる行政的指針といわざるをえない。

したがって、この行政的指針に基づく各教員の自己申告を作成させることは、学校の行政のトップたる校長の各教員の教育方針に対する不当な介入であり、それを通じて一対一の面談を行って校長の方針を貫徹するように働きかけること、その結果を採点し、給与額を決定するという本件システムは正に教育に対する「不当な支配」であり、教員の教育の自由に対する侵害である。

## 2 学校教育目標による「不当な支配」と教育の自由の侵害

以上検討した内容を、本件訴訟において顕出された具体的な事実との関係で論証する。

### (1) 偏頗な学校教育目標による「不当な支配」

ア 本件訴訟の中で某高等学校における学校教育目標において、「近大40名以上、関関同立10名以上等」という予備校まがいの目標が設定され、大阪府教育委員会の山口証人はその目標設定について妥当である旨を証言した（原審第8回）。

まず、高等学校において大学進学「関関同立10名以上等」の目標は学校教育法51条に反している。

イ この学校教育目標を設定した学校の教員はこの目標に従う義務があるのか否かが問われなければならない。教員の教育の自由が争われた旭川学テ判決において、学習指導要領の法的拘束力が問題となり、大綱的基準を守るかぎり他は教員の教育の自由に委ねられている。もちろん、教育の条理に則しての職務責任があるし、学校教育法による基本的な定めに従う必要があるが、他は教員の専門性に依拠した教育の自由に委ねられている。

中田鑑定意見書（甲88）も、旭川学テ判決をふまえて、「同判決は、全国的に一定の水準を確保すべきという要請から、普通教育における教師に完全な教授の自由を認めることはしていないが、これは大綱的基準をも無視した無限定の自由を認めるわけではないということであって、教師の教育の自由を否定したものではない。教育をつかさどるという教師として、職務権限に内在する制約に服するのはいうまでもないが、それは、教育行政機関や学校長によって定められた教育目標に従うことを要求するものではない。職務権限に内在する制約とは、教育をつかさどる者として、教育の条理に即して職務責任を遂行することを求めるものであって、教育公務員法制もこのような領域の固有性に即して解釈されるべきである。」と述べている。

ウ 問題はやはり、教員の教授の自由との関係で学校教育目標に基づく自己申告票を出す義務があるか否かが根本問題である。

旭川学テ事件最高裁判決等、これまで、教育の自由をめぐる争われてきた訴訟は、文部省（現文部科学省）が定める「告示」としての学習指導要領に法的拘束力があるか否かを中心としてきた。これまで形成されてきた基準は学習指導要領は教育の内容と方法についての大綱的基準であり、その限度において法的拘束力を有するという到達点である。つまり、個々の教員が教育内容に関して法的に従わなければならないのは学習指導要領の大綱的基準であり、それ以外に法的に従わなければならない教育内容の基準は存在しないのである。

エ しかるに、本件システムは学習指導要領とは全く関係なく、学校長が定める「学校教育目標」にもとづいて、個々の教員が自己目標を設定し、その目標を達成するよう

自己申告する法的義務を定め、それに従わない者に対しては、給与の昇給を停止するという制裁を加えている。

この法的強制力は、校長の定める学校教育目標に従って教育を行う義務を法的に定めていることであり、これまで、行政権力によって教育を支配することは「不当な支配」として禁じられてきたことを巧妙にかいくぐって「不当な支配」を貫徹する方策として作り上げている。

オ 今ここで具体的に取り上げた例は「関関同立10名以上等」の目標であるが、大阪府教育委員会の本件システムにかかわった中心的な担当官が「妥当な目標」とお墨付きを与えているのであるから、この例を特殊な例とすることはできないはずである。

子どもの学習権保障の主体である教員は、学校教育目標に従うことが子どもの学習権を侵害すること、自ら遂行しようとしている教育に対する不当な介入であると考えれば、自己申告票を提出しない自由を有していることは明らかである。

## (2) 誤った「学校教育目標」と「不当な支配」、教育の自由の侵害

ア 大阪府立茨木支援学校において、2007年度学校教育目標において「障害の改善・克服を目指し、心身ともに健康な身体を育成する」という学校教育目標が掲げられた。

障害者に対し、「あなたの障害を克服せよ」ということは障害者という一人の人格を否定することであり、人権侵害の教育目標である。このような目標が障害者のための支援学校において掲げられた(甲89)。

この目標を掲げた校長に対し、当然教員の中から批判され職員会議でも問題にされたが、校長は撤回しなかったという。正に校長の専決事項という行政権力によって、完全に誤った教育目標が強引に決定され、これに基づいて、各教員の自己目標の設定と自己申告票の提出が義務づけられた。

イ まず、この「目標」であるが、障害は障害としてはなくなならないから障害者であって、なおる障害者というのは形容矛盾である。障害は障害としてはなくなならないが、障害を有しながら心身の能力を発達させて総体としての能力を前進させるのであるが、それでも障害自体はなくなならない。したがって、「障害を克服」ということは障害者自身の人格の否定であって、人権侵害であり、障害者差別である。

因みに、学校教育法は特別支援教育について

第72条 特別支援学校は、視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者(身体虚弱者を含む。以下同じ。)に対して、幼稚園、小学校、中学校又は高等学校に準ずる教育を施すとともに、障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を授けることを目的とする。

と規定する。

この法律の規定に「障害を克服する」と書いたとすれば、直ちに憲法に違反する無効の法律であることが明白であることを考えれば、本件学校教育目標が明確な誤りであることが明らかであろう。

ウ このようなとんでもない学校教育目標が障害者のための支援学校で現実に掲げられた。

学校教育目標というものが、校長の専権で定められ、それに教員が従わされるという制度は、これまでの議論とは逆に、学習指導要領に担保されない校長の行政権力に

よって教育の支配がなされるという事態を生み出している。

特別支援学校において、「障害を克服する」目標に従わされて自己目標をつくり自己申告して現実にその達成に努力したとすれば、正に障害者の生徒の学習権保障どころか、日々の教育活動自体が日々障害者である生徒の人権を侵害し続けるという不法な事態を現出することとなる。

(3) 無謀な「学校教育目標」と「不当な支配」、教育の自由の侵害

ア 以下に二校の例をあげる。

① 2008年度大阪市立聖和小学校

・学校教育目標等

本年度、全小研大阪大会の会場校として研究発表と授業公開を行う。

そのため、教員の指導力向上の取り組みを組織的に進め、教育環境（安全で、静かで、清潔で、秩序がある）の整備に努める。

・中期的な学校経営ビジョン

誰も休まない（欠席者「ゼロ」）の学校づくりを進める。

市教委の研究支援事業をうけ、学校の教育力を高める。

② 2006年度枚方市立さだ小学校

・学校教育目標等

子どもと教師の信頼関係を基本に、確かな学力と豊かな心を育成するために、子どもの特質と集団性を見極め、きめ細かな学習指導、教育相談、問題行動への対応等、学習指導と生徒指導の充実をはかる。

・中期的な学校経営ビジョン

全ての学年、教科で市内平均を上回る学力診断テストの結果を得ること  
担任を中心に英語指導を定着させること

問題は聖和小学校の中期的な学校経営ビジョンにおける「誰も休まない（欠席者「ゼロ」）の学校づくりを進める」というのと、さだ小学校の中期的な学校経営ビジョンの「全ての学年、教科で市内平均を上回る学力診断テストの結果を得ること」という目標である。他が問題がないというわけではないが、個々では上記2点をとりあげる。

イ 「欠席者ゼロの学校」というが、不可能な目標である。欠席の原因が何にあるのか。病気で登校できない子を欠席ゼロの目標実現に教員が努力させられるとすると、正にその子どもの人権侵害が発生する。病気でなくて欠席が生じるには複雑な原因があることが多い。その原因を取り除こうという努力を教員も保護者と一緒になって対策をたてることは可能かも知れないが、それでも「ゼロ」という結果目標を実現することを目標とすれば、それまた、大きな無理を子どもやその家庭に負わせる大変なストレスが心身ばかりでなく社会的に生じる。それを強行することは子どもの学習権の侵害のみならず、人権侵害を引き起こす、それを命じられた教員は拒否する義務がある。

ウ 「全ての学年、教科で市内平均を上回る」という目標も、その結果実現を目指すとするれば、極めて偏った点取り虫型、詰め込み主義型などの、人格の正常な発達を育むどころか、偏頗な人格を形成するという正に子どもの学習権を侵害するわけであり、学習権保障の主体たる教員は抵抗する義務すら生じる。

(4) 以上、具体的なそして、現実に存在している学校教育目標について検討したが、これ

ら学校教育目標に従って自己目標を設定するという行為、即ち、学校教育目標に従うという法的義務が課せられているとすれば、明らかに子どもの学習権を侵害していることが明らかであろう。

- (5) では、学校教育目標を設定するという本件システムにおいて、子どもの学習権を保障する唯一の法的保障は、個々の教員において、学校教育目標に対して、自らの専門職としての教員の良心に従って、同目標に従った自己申告を拒否する権利が法的に保障されていることである。個々の教員は、子どもの学習権を保障するために、自らの教育の自由権に基づき、学校教育目標に従わない自由を有している。これに対して、自己申告票を提出する法的義務を要求することは、憲法26条の子どもの学習権を侵害し、同23条の教員の教育の自由を侵害する。

これらはいずれも精神的自由権(憲法26条の学習権も精神的自由権が含まれている)の侵害であるから、被控訴人は、同自由権の侵害ではない立証責任を負う。その立証責任は、そもそも、精神的自由権の侵害でないことを立証するか、精神的自由権の侵害、もしくは、侵害の危険がありうるとすれば、それでもなお、やむをえない最小限の必要性を具体的に立証する必要があるが、未だかかる立証は何ひとつなされていない。

したがって、本件控訴人らには自己申告票の提出義務は存在せず、不提出によるあらゆる不利益な結果は違法であり、不利益の回復がなされなければならない。

#### 第4 本件システムは同僚性、協働性を破壊し、教員の資質向上に役立たない。

##### 1 同僚性、協働性を破壊している。

- (1) 被控訴人らは、中田鑑定意見書を否定し、「本件システムが目的とする資質向上策が同僚性や協働性を損うとするのは誤った考えである。」と主張する。その根拠として、「教職員の資質向上に関する検討委員会(以下「検討委員会」)最終報告(平成14年7月)」「(乙3)をあげているが、同報告書が「本件システムの基本となった」ものであることを認めた上で、同報告書の下記部分を引用し、次のように主張している。

「本件システムは、上記の提言を取り入れ、活性化された職場環境の中での教職員個々人の意欲・資質能力の向上を目指すとともに、その前提となる、学校全体や個人・集団の目標の達成や教育活動、組織の活性化をトータルな視点でとらえた資質能力の向上方策として定められたものである。したがって、本件システムでは同僚性や協働性を損ねるようなかたちで資質向上が行われるとするのは、誤解である。」(同「準備書面」7頁)

##### (最終報告書引用部分)

「教職員個々人の意欲・資質能力に支えられた活動は、集団での教育活動や、学校全体の教育活動に刺激を与え、組織を活性化する。そのことが、学校の教育力を高め、教育活動を充実させる。一方、教職員の資質能力は、教職員が協力しながら日々の実践活動が進められるような、活性化された職場環境の中で、相互に啓発され、磨かれ、高められる。また、教職員が、個々人の職務として、あるいは学校・集団の一員として教育活動に参画し、自らの目標や集団の目標を達成していく中で、自己の存在感が高まり、目標に向けての取り組みや成果に対しては適正な評価を得ることにより、意欲が一層高められる。」

「学校が変化の時代に対応していくには、個々人の資質能力だけを取りあげるので

はなく、学校全体や個人・集団の目標や教育活動、組織の活性化をトータルな視点でとらえた資質能力の向上方策の検討が必要である。」(乙3 4頁)

被控訴人らは、上記報告書が「本件システムの基本」となっているのであるから、その一部の記述のみをもって、本件システムが同僚性や協働性を損なうものではないと主張するが、いかなる根拠もない。

むしろ、本件制度は、以下の点について、検討委員会最終報告書を無視または反する制度として設計され運用されている。そのことによって、専門職としての教員間の同僚性・協働性を制約し、教職員相互の一般的な自主的・主体的な連携すら制約する事態を進行させている。

- (2) そもそも検討委員会への諮問自体、「査定と資質向上」を同一制度内で行うことを前提にしたものではない。最終報告は、「評価結果を、本人の自己啓発や研修・研究支援、キャリア形成支援等のフォローアップに活用するとともに、教職員の意見を学校教育目標等の策定、教育環境・職場環境の改善等、学校経営に活かし、教職員の意欲・資質能力の向上、学校の教育活動の充実に結び付けていくことが必要である。」(乙3 25頁)として、あくまでも「評価システム」の目的は「教職員の資質向上」である。査定と結合する場合には、「意欲的な取り組みにつながるよう、システムの信頼性・納得性を高めた上で、顕彰や処遇等に反映していくことも求められる。」と慎重な対応を求めている。

「資質向上」のための制度としての十分な成熟を経ず、検証と必要な改善が指摘されているにも関わらず、行わないままで「査定」制度と結合することによる資質向上への逆効果と協働性を破壊することが各市町村教委へのアンケート調査によっても明らかにされていた(甲28の1~3「2005年度、2006年度「評価育成システム」の実施状況調査市町村教委回答及びその分析」)。

- (3) 最終報告は、「(校長とのあらゆる)面談は、個別面談を基本とするが、教職員間の相互理解・相互啓発を促すため、分掌や学年・教科等集団で行うなど、学校の特性を活かして工夫することも考えられる。」と、目標設定においても評価においても、集団による面談・評価の導入も選択的に可能な制度として提言している。

控訴人は、原審において、高谷哲也氏の研究論文(甲14)を提示し、「目標管理型」の評価システムに関する新たな知見に基づいて、校長との1対1面接による目標設定と面談は、教育という職務の特性から採用してはならない制度であることを指摘した。しかし、大阪府教委は、最終報告が認める集団による面談・評価の選択的導入を認めず、目標設定及び進捗状況、評価面談は管理職との1対1形式で行うことを強制している。このことは、上記(2)に示すとおり、最終報告の「システムの信頼性・納得性を高めた上で、顕彰や処遇等に反映」という指摘を、当初から無視して、「評価育成システム」を給与と連動する勤務評定とすることを意図していたとすることである。

- (4) 控訴人は、意見陳述のほとんどで、本件システムが同僚性と協働性を制約するシステムであり、専門職としての教員間の同僚性・協働性を制約し、教職員相互の一般的な自主的・主体的な連携すら制約する事態を進行させている現実を指摘してきた。

そのいくつかの事例を、原審における意見陳述から指摘する。

ア 甲第5号証(大阪市立小学校)

「評価育成システム」は、チームワークで成り立っている学校現場に、5段階のランク分けを持ち込み、教職員集団を破壊しバラバラにしていくものです。校長の学校目標に沿って、自分の「目標設定」を行い、絶えず校長からその「進捗状況」をチェックされ、5段階で「評価」をされていきます。面談そのものは年間3回ですが、日常的に「校長からチェックされている」という意識は強まっています。これは、教職員集団のあり方に大きな影響を与えています。以前であれば教職員同士で話し合い子どもたちに集団的に対応してきた、いわゆる教職員同士の協働関係が失われていきます。たとえば、「給与への反映」が来年度から始まると言うだけで、保護者からのクレームや子ども同士のトラブルなどクラスの中で起こった問題を、自分の中だけで何とかしようとする教員が増えてきています。学級経営がうまくいっていないということで、校長に評価を下げられることを危惧しているからです。同僚にさえ相談することを躊躇する教職員もでてきました。相談内容が校長に「告げ口」されるのではないかと考えているのです。つまり、教職員の間で疑心暗鬼と不信感が増幅し、学校を支えてきた教職員集団性がバラバラになり始めているのです。年度末になると多くの教員が、問題のないクラスを持ちたいと思うようになり、子どもたちの「荒れた」学年、保護者の要求が厳しい学年を持ちたくないと考えようになり始めています。

#### イ 甲第7号証（摂津市立中学校）

大阪の人権教育の中で、クラスの核にしよう、クラスの宝だといわれてきた生徒たちは、1年ごとに教育成果を求められるこのシステムのもとでは、その指導の困難さ故に、邪魔者扱いされるのではないのでしょうか。

クラスにいたADHDの生徒は、授業に集中しにくい、友達を作るのが下手で人にちょっかいをかけては気を引こうとする、人に無視されたり、からかわれたりすることに対しては敏感で過剰な行動を取る、人にけがをさせたり、人のものを隠したり、あるいは非常ベルを鳴らしたりなど、思いがけない行動を日々起こすという大変な状態がありました。

しかし、この子の全体像、全行動をつかむのは一人ではできませんでした。担任が把握できるのはわずかな時間です。（中学の場合、担任が自分のクラスの生徒と接するのは、朝夕の訪問、学級活動、自分の教科など限られた時間でしかない。）きっかけは、校内研修で、この子を特別支援の必要な子の一人として全体で確認したことでした。それ以来、色々な教科での状況、休み時間、クラブで起こったことなど、多くの教職員が関わって様々な情報を伝えてくれました。こうしたたくさんの教職員の助言から、この子の発達障害の特徴が分かってきました。おとなしい子にしつこくちょっかいをかけて嫌がられるのは、ひとりぼっちでいる子を放っておけないこの子の優しさだということや自分がちょっかいをかけられて人と遊んでもらうことが嬉しいので、他の子にもやってしまうことなど、この子の心の動きをつかむことが出来ました。

そのことによって、私を含めて、この生徒への接し方が分かり、2年が終わるとき、彼から「このクラスのみんなが優しかった」という言葉が出ることにつながりました。学校は、常に協力と行動が必要な場所です。教育の成果は、共有出来ても、独り占めするものではありません。この評価育成システムが浸透していけば、これまでのような学年や同僚との相談による、集団的対応も弱くなり、結果的に問題を抱えた生徒は、理解されないまま置き去りにされていくのではないのでしょうか。

#### ウ 甲第57号証（府立支援学校）

私は、民主主義の教育において、議論が大切と考えますが、最近職員会議では議論が少なくなってきました。職員会議の議決よりも管理職の方針が優先されます。教職員が協力して働く姿を児童生徒に見せることは、教育の在り方として有意義であると思います。

しかし、学校長が職員会議で議論の無いまま、自分で作成した学校目標・方針を教職員に伝え、これを元に1年間の個人目標を立てなさい、と言うのです。個人目標は管理職だけが全体を把握しています。しかし、その組織が本来の民主教育を目指すなら一緒に働く人々が互いの目標を知りあうことが大切であると私は考えます。それには自己申告票などという、書類は必要ではありません。対話が必要です。

このシステムでは、各教職員の個人目標は、一緒に協力して働く同僚と対話して作られていくのではなく、管理職と一人一人が個々別々につながって作っていくのです。一緒に働いている仲間が今年は何を目標にして働いているか分からないのです。

#### 2 支援学校における教員の協働性とその破壊の危険性について

中田鑑定書では、〈第2.（4）教育活動における教員の協働性が崩れた場合は、……〉の項において、「協働性が崩れると、さまざまな関係者の教育要求を組織化することが困難になり、適切な形での学習保証が困難になる」と指摘されています。支援学校の授業では、チームティーチングが基本であり、とりわけ「協働性」が重要です。……協働の力で児童生徒の成長発達を支援していますが、なかなか成果が目に見えにくいのは前述の通りです。しかし、もちろん成長を実感できる場面にも出会います。そのとき、「その成果は、誰の功績か？」と問われたなら、支援学校の教員はどう答えるでしょうか。……さまざまな関係者の働きかけが、ある日突然、あるいはいつの間にか少しずつ、子どもたちの成長という形であられるということを、実感しています。それを、「今年度の私の成果」として自己申告票に記入することは、とても困難なことと私は感じています。

協働の営みである教育の成果を、教員ひとり一人の成果として個々に評価することには無理があります。教員自らが「自己の成果」として申告することを求められることにより、これまで支援学校ではあたりまえであった、経験の共有や継承、他の教員の実践に対する尊重、教員同士の自然な高め合いの雰囲気があるのではないかと、危惧します（甲110 府立支援学校）。

また、控訴人は、現場の教職員が一般的にそのような見解が事実であると感じている教職員が多数を占める実態について、新たに「評価・育成システム」検証アンケート結果の一部を証拠として提出する。このアンケートは、控訴人らが府立高校のすべての教職員を対象に呼びかけて現在実施中であり、その結果については追加的な証拠として今後提出する予定である。

#### 第5 原資が拡大しない成果主義は分裂的競争を生む

1 被控訴人は中田鑑定意見書に反論する準備書面の「3の（2）のウ」において「ウ 中田意見書は、原資が拡大しないところでは成果主義は士気の向上をもたらすににくいこと、傾斜配分するためには必然的に相対評価を採用せざる得なくなり、構成員間の分裂的競争を生む等と述べているが（中田意見書5枚目）、誤った見解である。

本件システムは、相対評価ではなく絶対評価を採用しており、これにより教職員らの協

働性が損なわれるようなことはない。」（同「準備書面」9～10頁）と述べて反論している。

また、同じく同「準備書面」の「3の（2）のエ」においても、「エ 中田意見書は、評価を待遇に連動させる査定とすると、原資が固定された状態では相対評価を導入せざるをえず、「調整」が必要となること、待遇は評価結果を正しく反映したものにならないので、評価過程の透明性を損ね、制度への信頼を低下させる等と述べているが（中田意見書5枚目）、これも誤った見解である。

前項で述べたように、本件システムでは絶対評価を採用しており、したがって、「調整」は行っていない。」と反論している。

このように被控訴人は中田鑑定意見書が「原資が拡大しないところでは成果主義は士気の向上をもたらさない」「傾斜配分するために必然的に分裂的競争を生み教員間の協働体制を破壊する、「評価を待遇に連動させる査定とすると、原資が固定された状態では相対評価を導入せざるを得ず、調整が必要となり、評価過程への透明性を損ね、制度への信頼を低下させる」という、制度の致命的な欠陥を指摘していることに対して、本件システムが「絶対評価を採用している」ことを理由に中田鑑定書の批判は当たらないとの反論を行っているが、これは全く失当である。

- 2 まず、原資が拡大しない下で成果主義を導入すれば、志気の向上をもたらさず、給与・手当を傾斜配分するために構成員間に分裂的競争を生む、従って教職員間の協働性が損なわれる、ことに対して「絶対評価」を持ち出しても何ら反論にならない。

民間企業でも士気の低下など成果主義の弊害はさまざまに取り上げられている。しかし、企業活動によって利潤を拡大しうる民間企業では、超過して獲得した利潤を成果主義に基づいて分配することで士気の向上をもたらすことが不可能ではない。ところが、民間企業と異なり原資が増加しない教職員の給与・手当に成果主義を導入すれば、絶対評価であろうが相対評価であろうが、一部に従来より多く、他方に従来より少なく配分せざるをえず、傾斜配分にならざるを得ない。それは給与・手当の減額になる多くの教職員の志気を低下させるとともに、分裂的競争をもたらすことは自明である。

- 3 さらに、被控訴人のいう「絶対評価」なるものは、初めから制度的に分布を制限された名目上の「絶対評価」にすぎず、「絶対評価」と呼ぶに値しないばかりか、「相対評価」と変わるものでない実体にある。

本件システムには評価の分布に関する規定はない。しかし、本件評価に基づいて給与反映する際の昇給区分（例えば総合評価Sは第1号区分、総合評価Aは第2号区分、総合評価Bは第3号区分等）には、「職員の給与に関する規則」第24条2項に「第1号区分、第2号区分の職員数は全職員数の半数を超えてはならない」と明確に規定されている。

#### 職員の給与に関する規則

第二十四条 職員の勤務成績に応じて決定される昇給の区分(以下「昇給区分」という。)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

- 2 前項の規定により昇給区分を決定する職員の総数に占める第一号区分又は第二号区分に決定する職員の数の割合は、人事委員会の定める割合におおむね合致し、かつ、職員の総数に占める第一号区分及び第二号区分に決定する職員の合計数の割合は五割を超えてはならない。

あらかじめSとAにあたる評価の比率が全体の50%以下と限定されているのである。

- 4 一般に絶対評価は特定の目標が達成されたかどうかで判断する。したがって、絶対評価は一定の分布を前提とする相対評価と異なり評価結果の分布を前提にしない。例えば、小学校の算数のテストで2桁のかけ算のテストをする。これができたかどうかは絶対評価の対象になる。全員ができれば、全員100点である。目標が達成されたかどうかを基準とする絶対評価では、達成するものが多くなれば、それだけ高位のものの分布が増える。本件システムで言えば「教職員の資質が向上しパフォーマンスが上がれば評価のAやSは多くなる。それを全体の50%以下とするのは、給与の原資を変えないために絶対評価に外から加えた制限に他ならない。これこそ、中田鑑定意見書が指摘している「調整」であり、相対評価化の作業である。本件システムでは表面に出ないだけで、実際には校長が評価を行う段階で、外から制限が加えられることによって「調整」が行われているのである。

- 5 この調整は、その職場の教職員のパフォーマンスがどれだけ良くてもSとAは50%以下とされるから、高い能力を発揮しても50%の制限にかかってB評価となるものが出てくる。SとAの数に制限があるからBになったのであって、本人の発揮した能力と関わりがないから、本人にとっても周りにとっても、なぜ評価がBであるのか分からない。中田鑑定意見書の指摘する「待遇は評価結果を正しく反映したものにならないので、評価過程の透明性を損ね、制度への信頼を低下させる」ということが起こるのである。

付言すれば、すでに控訴理由書で指摘したように、本件システムには能力評価、業績評価、及び総合評価を決める際に明確な規則がなく、下位の評価が多く、上位の評価が少ないのに評価Aと上位評価になる重大な欠陥がある(甲85)。このような理由のわからない評価上の逆転が実際に行われるシステムであるために、評価結果についての不信が増幅し、システムへの不信が現実を高まっている。

被控訴人の絶対評価だから起こらないという指摘こそ失当というべきである。

- 6 事実上の「調整」を示すのは規則だけではない。その徹底を大阪府教委は市町村教育委員会に通知している(甲105)。規則に、総合評価のSとAが50%を越えないと書いてあるだけでなく、その実施を確認させるために通知が出されている。上から評価の度数分布を規制する指示、つまり事前の「調整」が行われていることは明白である。

さらに、実際の評価の分布は総合評価のSとAの数がさらに制限され、B以下が多くなるように想定されていることを示している。毎年度、府教委は府立学校と市町村立学校の教職員の本件システムによる総合評価の度数分布を集約し、公表している。例えば「平成18年度の評価結果分布等」(乙54)によれば、市町村立学校では総合評価Sは0.9%、Aが40.8%、Bが57.3%、Cが1.0%、Dが0.0%となっている。府立学校ではSが2.6%、Aが38.8%、Bが57.7%、Cが0.8%、Dが0.1%となっている。そして、地裁段階で府教委側の証人山口はこの分布を妥当なものと証言した。原判決もこの山口証人の発言をそのまま採用し、何の根拠もなく、この総合評価の分布を妥当なもの

という府教委の見解を承認した。しかし、前述のごとく絶対評価の場合に妥当な分布などそもそもあり得ない。妥当な分布があり得るのは相対評価の場合だけである。にもかかわらず毎年評価結果の分布を発表し、各府立学校長と各市町村教育委員長あてに送付しているのは、明らかにこの分布に準拠して評価を行うように示唆しているものに他ならないのである。この分布が「寛大化」などの傾向で上位の比率が上がったことに危機感を持って出したのが前述の府教委通知である。しかし、評価の当事者でない府教委が何の根拠もなく、上位分布の増大を資質の向上によるのではなく、「寛大化」によるから是正しろというのは、名目上の絶対評価を外的な理由で厳しい評価の方向に変えさせようというものに他ならない。これこそ被控訴人のいう「絶対評価」が事実上は破綻し、実際には本件システムが校長段階での調整を事実上の前提とするシステムであることを示している。そもそも中田鑑定意見書に対する被控訴人の反論の根拠である「絶対評価である」という事実そのものが成り立っていないのである。

7 控訴理由書において論じたところであるが、成果主義の賃金への導入の影響について原判決は重大な事実誤認をしている。

#### 「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述べている。①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。②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。③98%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、①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。②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。」(控訴理由書60頁)

しかし、実際には原判決の事実認定と全く異なり、昇給も、勤勉手当の成績率も大半の教職員が従前以下の扱いとなっているのである。控訴理由書に述べたごとく、

「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。①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。②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。③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。④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。⑤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す、その意欲を低減させるものである。⑥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あおるもので、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。」（控訴理由書64～65頁）。（ちなみにこの部分については被控訴人は反論を行っていない）

以上は、総合評価の分布がSとAで全体の約3分の1という実際の分布に基づいたものである。しかし、これはたとえ大阪府が給与規則で定めるように総合評価A+Sが50%に達したところで同様の結果になる。3年間でA2回、S1回になって従来以上の昇給幅になるものはほんのわずかにすぎず、3年間にAが1回でBが2回、あるいは3回ともBという結果で従来以下の昇給になるものが半数以上を占めることは明らかである。勤勉手当の成績率でもたとえS+Aが50%となっても、半数以上の教職員は従来以下の成績率にされてしまうのである。

これは、給与の原資を拡大せずに、上で述べた従来よりも昇給幅、勤勉手当の成績率が低くなる大半の教職員から引き上げた分を総合評価SなりAなりに上乗せする傾斜配分を導入した必然的な結果である。まさに、「原資が拡大しないところでは成果主義は士気の向上をもたらすににくいこと、傾斜配分するためには必然的に相対評価を採用せざる得なくなり、構成員間の分裂的競争を生む」という中田鑑定意見書どおりの結果である。本件システムが教職員間に分裂的競争を持ち込み、教職員の協働、協力関係を損なうものであることは明らかである。

#### 第6 「目標管理型」が適正であり、かつ、効果をあげる制度であるための要件について

- 1 被控訴人は、中田鑑定意見書に対して「制度設計において当事者の参加がなされていたかという点を本件システムの公正性の要件と解するのは誤りである。地方公務員法第40条第1項、地教行法第46条により任命権者等に課せられた職員の勤務成績の評定を実施すべき責務及びそのための合理的な裁量権の行使は、その制度設計に関しても当然及ぶものであり、制度設計において被評定者である職員の参加がなければ手続き的に公正性を欠くというものではない。」と、制度設計での当事者不参加は裁量権の範囲で、それが無くても公正性を欠くものでないと主張している。また、中田鑑定意見書であげられた「目標管理型」が適正で、かつ効果を上げる制度であるための条件について、制度設計に教職員が参加していない点を除けば、「本件システムは、中田意見書の言う実体的側面及び手続き的側面の要素・条件を満たしている」と述べ、あたかも制度設計における当事者の参加だけが満たされていない条件であるかのように主張している。しかし、以下に述べるようにその主張はすべての点で誤っている。
- 2 中田意見書は「『目標管理型』が適正であり、かつ、効果を上げる制度であるためには、教員の場合いかなる要素、条件等が必要か」とし、実体的側面として、①教師の資質向上という制度目的が達成されるものであるか、②教師が職務を遂行するうえで必要な専門的自律性の発揮を損ねるものでないか、また手続き的側面として、①制度設計において当事

者の参加がなされたか、②評価項目・基準の設定と運用は妥当なものか、③評価結果という個人情報が本人に開示されているかをあげている。そして、制度が効果的に運用されるためには、制度の趣旨が当事者に理解・共有され、合目的性・公正性という点で妥当なものであると当事者によって承認されることが必要であること、当事者の納得を得られないようでは効果的に機能しないことを述べている（中田意見書8頁）。

- 3 まず、制度設計において当事者である教職員を参加させなかった点について、被控訴人にどのような制度を、どのような形で作り上げようと全面的に許される裁量権が与えられているわけではない。本件システムは教職員に対する「勤務評定」としての性格をもっており、従って勤務評定が人事院規則10-2等で要求される公正性・合目的性を当然要求される（控訴人ら第11準備書面5頁）。本件システムが「目標管理型」をとり、教職員の自発的な参加を前提にするのであれば、その制度設計から当事者である教職員の参加のもとに検討を行い、相互理解、同意と協力の下に制度設計を進めるのが公正性からも合目的性からも当然の手順である。資質向上を目的とすれば教職員の協力が不可欠であるのは明らかであるからだ。

しかし、大阪府がとったのはこれと根本的に異なるやり方である。それは意図的に初めから終わりまで教職員排除を貫いており、教職員の理解や納得を得ようとするのではなく、初めから決まった結論を一方向的に押しつけ、その後も一切意見を聞かないやり方である。その手法には公正性も合目的性も全くない。

「教職員の資質向上に関する検討委員会」には、校長、大学教授、はては経済団体役員まで構成員に加えながら、肝心の被評価者であり、最大の協力者となるべき教職員を一人も参加させず（乙3 48頁）、その意見を制度設計に反映させなかった。試行実施にあたってただ一度だけ教職員の意見をアンケートの形で聞いたが、業績評価・能力評価の双方について教職員の約半数が「できない、すべきでない」（乙6 29頁、31頁）と答え、「評価・育成システムは役に立たない」と教職員の47%が答えている（同41頁）ように、制度の根本的な問題に関わるところで半数前後の教職員の理解を得られなかったにも関わらず一方的に本格実施を強行した。教職員団体の大半が制度導入に同意せず、給与反映についても反対していたにもかかわらず一方的に強行した。勤務評定としては、制度として適正・公正であるかについて繰り返し検証することが求められているにも関わらず、教職員から意見を聞いて制度の検証を一度も行おうとしていない。さらに、市町村教育委員会を通じての校長の意見で制度の問題点が多々指摘されたにも関わらず（甲28の1～3）、まともな検討を行わず、問題点を指摘される設問を毎年どんどん削除して、問題点が表に出てこないような恣意的なアンケートを繰り返した。これらはどう弁解しても大阪府教委が全く公正さ、適正さを欠くやり方を意図的に追求していることを示している。

今日の国際的な常識は、被控訴人らに対してILO・ユネスコ共同専門家委員会が勧告したように使用者側と教職員団体が対話と協議を重ねる中で共同して教育の質の向上、子どもの学習権保障のための道を探っていくことにある（甲80）。被控訴人らが一貫してとっているのはこれら国際的常識と全くかけ離れた、異質で独りよがりな方法である。

- 4 本件システムは、中田鑑定意見書で取り上げられた他の要件・条件についてもすべて問題があり、制度設計への教職員を参加させなかった事以外は問題はないとの被控訴人の主張は事実と異なる。①本件システムが教師の資質向上という制度目的に反することは何度も主張してきた。以下に教職員への検証アンケートの結果を示し、「本件システムが教職

員の資質向上につながらない」ということが多くの教職員の共通の認識になっていることを示す。②教師が職務を遂行するうえで必要な専門的自律性の発揮を損ねるものであることについては、これまで立証を繰り返してきたところである。手続き的側面の②評価項目・基準の設定と運用は妥当なものか、についても業績評価と能力評価の評価方法そのものが信頼性がないこと、「総合」に何のルールもないこと、更に業績評価がなければ教育活動の実績すべてを否定し、懲戒的に総合評価を無くすことなど問題点を指摘してきた。また、③評価結果という個人情報に本人に開示されているかについても、たしかに評価・育成シートで能力評価、業績評価について「学ぶ力の育成」「自立・自己実現の支援」「学校(園)運営」の分野で「目標を上回っている」「概ね目標を達成」「目標を達成していない」の標語は書かれているが、それぞれの評価項目で教育活動のどの側面が評価の対象となったのか、何が改善されるべきかなど具体的な改善、資質向上につながる内容は何も書かれず、評価の根拠も書かれないので(控訴理由書13頁)、評価に対する不信を増幅するものになっている。しかもその程度の指摘では全く具体性を持たず、資質向上に何の役にも立たないことは自明である。

- 5 制度の公正さや適正さを検証する上で、最も重要なことは中田鑑定意見書があげているように「制度の趣旨が当事者に理解・共有され、合目的性・公正性という点で妥当なものであると当事者によって承認されること」である。「当事者の納得を得られないようでは効果的に機能しない」のである。(中田意見書8頁)。

被控訴人は、前述のように本件システムの検証を被評価者であり当事者である教職員の意見を聞く形では一切やろうとしない。

一方、控訴人は、本件システムの検証を自ら試みるべく本件システム検証のための教職員向けアンケート(甲106)を行っている最中である。控訴人らは知人、友人、教職員組合の組合員など、ありとあらゆるつながりを通じて、府立高校教職員に対する検証アンケートの配布、回収、集約を依頼している。府立高校教職員約1万人のうちで、6000人あまりにアンケートは配布された。10月末から開始され、回収が始まっている。今月いっぱい回収期限である。

この検証アンケートは教職員自身が本件システムをどう考えているのか調べた重要な資料となる。控訴人は最終的な結果が出た段階で、法廷に証拠として結果を提出し、この問題について更に論じるつもりである。いまは回収が始まったばかりの途中経過だが、取り急ぎ11月4日までに集まった229人分について目を通しただけで教職員が本件システムに対してどのように受け止めているか明白であるので、その部分の回答結果を紹介する。なお、その他の回答、記述回答欄については集計に手数がかかるために今回は省略する。

【Q1】「評価・育成システム」について、あなたの考え方を伺います。

① 総体として「システム」について、あなたはどのように考えていますか？

- |                                     |       |          |
|-------------------------------------|-------|----------|
| 1. 現行のシステムが良いと考える                   | 0.9%  | (回答者の比率) |
| 2. 基本的には良いが、改善すべき点はある               | 7.9%  |          |
| 3. 基本的には否定的だが、当面廃止が望めないなら、可能な改善を求める | 23.1% |          |
| 4. 廃止を望む                            | 64.6% |          |
| 5. その他                              | 2.6%  |          |

② 特に、評価結果が給与に反映することについて、あなたはどのように考えていますか？

- |                                     |       |
|-------------------------------------|-------|
| 1. 現行のシステムが良いと考える                   | 0.4%  |
| 2. 基本的には良いが、改善すべき点はある               | 10.5% |
| 3. 基本的には否定的だが、当面廃止が望めないなら、可能な改善を求める | 16.6% |
| 4. 廃止を望む                            | 70.3% |
| 5. その他                              | 2.2%  |

回答者の87.7%が「評価・育成システム」を否定的にとらえ、64.6%が制度の廃止を望んでいる。また、評価結果の給与反映についても86.9%が否定的にとらえ、70.3%と前問以上の人が廃止を望んでいる。アンケート回答者の大半が「評価・育成システム」にも、その評価結果の給与反映にも反対し、65%以上が廃止を望んでいることがわかる。現行のシステムを支持しているのはきわめて少数にすぎない。「ほとんどの教職員が自己申告票を提出しているから、システムは受け入れられている」という被控訴人の主張は、出さなければ昇給や手当で不利益を与えるという経済的圧力の結果にすぎず、多くの教職員がシステムの廃止を望んでいることが明確に示されている。

【Q2】「評価・育成システム」の影響について伺います。

① 「システム」は教職員の資質の向上に役立っていると思われませんか？

- |                  |       |
|------------------|-------|
| 1. かなり役立っている     | 0.0%  |
| 2. 少しは役立っている     | 8.7%  |
| 3. どちらとも言えない     | 29.7% |
| 4. どちらかという逆効果である | 22.7% |
| 5. 全く逆効果である      | 38.4% |

② 「システム」は学校の活性化に役立っていると思われませんか？

- |                  |       |
|------------------|-------|
| 1. かなり役立っている     | 0.0%  |
| 2. 少しは役立っている     | 3.5%  |
| 3. どちらとも言えない     | 28.4% |
| 4. どちらかという逆効果である | 26.2% |
| 5. 全く逆効果である      | 41.0% |

Q2は「評価・育成システム」の制度的目標である、教職員の資質向上と学校の活性化に「システム」が役立っているかどうか聞いている。かなり役立っていると答えたのはどちらも0.0%で、誰もそう思っていないのである。少しは役立っているも資質向上で8.7%、活性化では3.5%にすぎない。対照的に、どちらも最も多い回答は全く逆効果であるというもので、約4割がそう考えている。被控訴人が掲げる目標に対しても役立ってないと6割以上が考えているのである。

【Q3】「自己申告票」における「目標設定」について伺います。

① あなたは目標設定に際して、「学校目標」（「学校教育目標」「学校経営目標」等）との関係をどのようにされましたか？

- |                            |       |
|----------------------------|-------|
| 1. 校長が示す「学校目標」に積極的に合わせて書いた | 22.7% |
|----------------------------|-------|



- |           |       |
|-----------|-------|
| 3. 考えなかった | 69.0% |
| 4. その他    | 6.1%  |

評価結果についても42%以上の回答者が納得できなかった、どちらかというとなんげできなかったと答えている。試行のまとめの段階で業績評価に妥当でないとしたのは9.9%、能力評価に妥当でないとしたのは15%程度であり、業績評価が妥当としたのは41%、能力評価が妥当と答えたのは26%であったから、納得できなかった、どちらかというとなんげできなかったという比率は少しも減っておらず、かえって増大している。本格実施後6年経って評価結果についての不信が増大し、納得の程度は一層悪化している。

教職員の資質向上を目的として「目標管理型」を取り入れた本件システムでは、中田鑑定意見書に述べるとく、被評価者である教職員に理解され、目的が共有され、合理的、妥当なものであることが受け入れられていなければ、目的そのものが達成できない。しかし、上で見たように、システム全体が多くの教職員によって受け入れられていない。その原因は制度そのものにあるとともに、制度設計の段階から教職員を排除した非公正、非適正な被控訴人のやり方にあることは明らかである。

#### 第7 苦情審査会の中立性、公正性は保証されていない。

1 被控訴人は「準備書面」12頁4-(2)の後段で「大阪府苦情審査会の・・・中立性、公正性は保たれており、・・・実質的に利用可能な制度として整備されている。」との主張を行っている。しかし、この主張は全く誤っているだけでなく、論理的にも破綻したものである。

2 被控訴人は、本件システムにおいて大阪府教育委員会は最終評定者ではなく、最終評定者は校長であるから、教育委員会事務局内に苦情審査会を設け、審査会委員が教育委員会事務局の職員で構成されても中立性、公正性は保たれていると主張している。

しかし、大阪府苦情審査会の委員は審査会会長の教育監を筆頭に教育振興室長、総務企画課長、教職員室長、教職員人事課長といずれも教育委員会事務局の幹部によって構成されている(甲1 22頁)。また、各市町村の苦情審査会も同様に各市町村教育委員会事務局の幹部職員によって構成されている。大阪府教育委員会の組織の内部で行われている本件システムに対する苦情処理を、同じ組織内部の事務局幹部が行ってどうして中立性、公正性が保たれるのか。常識で考えて、このような苦情処理組織は、教育委員会の方針、動向に従属せざるをえず、教職員の申し立てに対して中立、公正たり得ないことは明白である。

さらに、被控訴人は最終評定者は校長であるから、教育委員会事務局は評定者とは直接に利害を持たない第三者性をもつとの珍奇な主張を行っているが、そもそも本件システムにおいては教職員だけでなく校長も制度を適用され評価の対象となる。校長を評価するのは教育委員会事務局のトップに立つ教育長である。従って校長が教育長の評価に不服申し立てをする場合、教育長の部下である教育監以下の幹部職員の審査を受けることになる。評価者の指揮下にある部下が、不服申立人である校長に対して中立や公正な立場から審査できるなどありえないことである。審査会は上司である教育長の意向に沿うに決まっている。一般の教職員の場合でも同様である。評価者である校長は教育長の部下であり、校長の評価に対する苦情を同じ教育長の部下である苦情審査会に申し立てても中立、公正に審

査されるはずがない。

不服審査会が中立、公正な機関であるとの被控訴人の主張はまったく論理破綻しているというべきである。

- 3 控訴人は苦情処理機関であるべき苦情審査会について次のように述べてきた。「苦情処理委員会の構成は評価者側によって占められており第三者性はないこと、当事者の主張の聴取はするものの事実調査はなされないこと、判断の理由が示されていないこと、現に苦情が認められていないことから、苦情審査会は、評価の客観性、納得性、公正性などを担保するものとしてはまったく機能せず、評価の追認の役割しか果たしていない。」（控訴人ら第8準備書面14頁）。さらに、具体的な例としていくつもの事実を挙げて立証してきた。特に控訴理由書では第3の6「苦情審査の要件を満たさない苦情審査会」（40頁）で詳細に事実を挙げ、論じてきた。これにかかわっては大阪弁護士会の控訴人辻谷に関する大阪府教委および高校長楠野に対する人権救済勧告書（甲78の1, 2）などもあげてきた。被控訴人は、これらの事実は一切答えず、「一部の運用における問題にすぎない」とまともな反論も行わなかった。その上、苦情審査会のこれらの案件の処理が間違いであることさえ認めないできた。そして最後には、苦情審査会が公正、中立であることを論証できず「最終評価者は校長だから教育委員会事務局は中立、公正」なる、全く説得力を持たない主張しか行うことができなくなっている。

## 第8 勤務成績の評定をしない違法

### 1 はじめに

本件では自己申告票を提出しない職員について、総合評価がなされず、その他の勤務成績の評定もなされていない。これは、地方公務員法40条1項の「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、県費負担職員について市町村委員会が行うとした地方教育行政の組織及び運営に関する法律第46条に違反する。

### 2 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51頁以下では「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の下で、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。

### 3 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ない。

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に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或能力を観察し、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るとしても、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 2頁（2）①業績評価）。

### 4 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

11頁)。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。自己申告票未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。

5 都府県で自己申告票に相当する文書の不提出者に、総合評価に相当する評価を付けないのは他に例がない

(1) はじめに

本件システムと同様な目的をもち、類似の制度で教員評価制度を実施し、その評価結果を給与に反映しているのは、全国で大阪府、東京都、及び神奈川県のみである。その3都府県の中でも自己申告票に相当する自己申告書（東京都の場合）、自己観察書（神奈川県の場合）を提出しない教職員に対して本件システムの「総合評価」に相当する評価を付けないのは、大阪府だけである。

(2) 東京都の人事考課制度について

ア 制度の概要 東京都の本件システムに相当する制度は人事考課制度である。その目的は「地方公務員法第40条第1項の規定に基づき・・・能力と業績に応じた適正な人事考課を行うことにより、職員の資質能力の向上及び学校組織の活性化を図る」（「東京都立学校教育職員の人事考課に関する規則」（甲112の1）の第1条、）とされ、本件システムと同様である。

人事考課は、本件システムと同様に自己申告書に基づいて実施する「自己申告」と「職員の職務遂行上の能力及び情意ならびに職務の実績（以下「業績」と言う。）を公正かつ確実に評価し、公式に記録する」「業績評価」からなる（甲112の1 第2条、第4条）。その記録は、業績評価書（「平成18年度東京都立学校教育職員の業績評価実施要領」（甲112の2）の第1表の4）に記載される。

「業績評価」における評価は、第一次評価者である校長により4つの評価項目の各評価要素（実績、情意（意欲・態度）、能力）毎にA、B、C、Dの4段階で付けられ（即ち12の評価が付く）、それらを基にした全体の総合評価が付けられる。即ち、この総合評価が本件システムの「総合評価」に相当する（甲112の2 10の（1）、11の（6））。

自己目標の達成状況は、「業績評価」の中の各評価項目にある評価要素としての「職務遂行の取組状況や成果をいう。」と定義されている「実績」の一部として評価され、それだけ取り出して独立に評価されることはない（甲112の2 7）。

イ 自己申告書不提出者に対する評価

東京都の人事考課制度においては、「業績評価の評価者は、自己申告書を参考にし、職員の業績を公正に評価」することとされている（甲112の1 第12条第1

項)。即ち、「業績評価」に当って、自己申告書は参考にされるにすぎず、自己申告書が提出されない場合でも本件システムの「総合評価」に相当する「業績評価」はなされるのである。

### (3) 神奈川県的人事評価システムについて

#### ア 制度の概要

神奈川県の本件システムにあたるものは、「教職員の人事評価システム」である。その目的は、「地方公務員法第40条第1項の規定に基づいて・・・公正な人事管理に資するとともに、・・・能力と業績に応じた適正な人事考課を行うことにより、職員の育成及び能力開発を図るとともに人事上の処遇に活用し、もって学校組織の活性化に資すること」（「神奈川県学校の人事評価に関する規則」（甲112の3）の第1条）とされ、本件システムのように「評価・育成システム」の実施などと誤魔化さずに人事評価と明記し、「人事評価」は、「自己観察書」と「観察指導記録」を用いて行われる。「自己観察書」は、本件システムの自己申告票に相当する。評価は、校長（観察指導者）が「評価対象者の・・・職務遂行の結果及び過程並びに職務遂行上発揮した能力及び意欲について、・・・評価を行い、その結果を観察指導記録に記載するものとされている。」（甲112の3 第6条第4項）。具体的には、4つの職務分類において各評価項目（能力、実績及び意欲）毎に行い、S、A、B、C、Dの5段階で付けられる（「教職員人事評価システムハンドブック」（甲112の4 19-23頁）。即ち「観察指導記録」に記載された「観察指導者の評価（「評価項目別」及び「職務分類別）」が、本件システムの「総合評価」に相当する。自己目標の達成状況については、「職務遂行状況やその結果」と定義される評価項目「実績」の一部として評価され、それだけ取り出し独立して評価されることはない（甲112の4 19-21頁）。

#### イ 評価

自己観察書を提出しない教職員に対しての評価項目「実績」は、職務全般の遂行状況やその結果を評価対象にしている。従って自己観察書を提出しない場合、それのみをもって「実績」の評価が付けられないことはなく、「総合評価」に相当する各職務分類の「観察指導者の評価」は付く。

### (4) 小結

東京の人事考課制度および神奈川県的人事評価システムと本件システムとの制度上の大きな違いは、上から明らかのように「職務実績」の一部である自己目標の達成状況を職務全般の遂行状況やその結果の一部として評価するのか、あるいはそれだけを取り出して独立に評価するかの違いである。この違いから、さらに、前者は、仮に自己申告が義務づけられていて自己申告を行わなかった場合、それはそれとして、勤務成績の証明となる評価は付く。一方、本件システムでは、総合評価を行う際、自己申告票未提出者には、業績評価がないとして総合評価を付けないという違法ともいえるべき制度上の欠陥から勤務成績の証明が得られないというより大きな違いが生じるのであり、勤務成績の評定には妥当しない特異なものである。

### 6 原判決の問題点

原判決は、自己申告票未提出者について、目標設定外の業務を業績評価の対象として評価することが可能であり、またこれを評価の対象とすることについてなんら支障がないの

に、被控訴人らがこれをしなかった違法性についてなんら判断を加えていない。

また総合評価について原判決は「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。例えば単純化していえば、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。原判決は何を持って「統一された勤務評定制度」とするのであろうか。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。

任命権者らは、上記地方公務員法第40条1項、地方教育行政の組織及び運営に関する法律46条に基いて勤務成績の評定を行う義務がある。本件システムから必然的に業績評価が行えないものではなく、仮に業績評価がなされないとしても総合評価がなされえないものではない。任命権者らは、上記の法律上の義務に基いて、総合評価をなすべきところそれを行わなかった違法がある。仮に本件システムが必然的に自己申告票未提出者に対する総合評価を行わないものであるとすれば、それは本件システム自体が上記各法の条項に違反するものであり、本件システム自体が改められるべきである。

## 第9 勤務成績の証明によらない昇給、勤勉手当の決定の違法

### 1 地方公務員法40条1項

地方公務員法40条1項は「任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない。」としている。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24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42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24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。

### 2 昇給

#### (1) 条例及び規則の規定

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権をした（乙31）。大阪府人事委員会のさだめた職員の給料に関する規則23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者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24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者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）。

## (2) 条例及び規則における授権の範囲

上記地方公務員法40条1項の勤務成績の評定の結果に応じた措置をとるべきことは、昇給に関しては、同法24条6項、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第42条の授権により制定された大阪府の職員の給料に関する条例5条5項で維持され、同条例5条11項の授権によって大阪府人事委員会の定めた職員の給料に関する規則23条でやはり維持されているが、同規則では監督する地位にある者の証明を得ないで昇給するものを個別に列挙し、特別な場合については人事委員会の承認を得て行うことを認めているのである。

## (3) 本件システムにおける自己申告票未提出者の昇給の違法

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、上記大阪府の職員の給料に関する条例5条5項、職員の給料に関する規則23条に基づいて昇給号給数が決定されることになる。

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、総合評価がないにもかかわらず初年度はC評価と同じ扱いであり昇給があり、次年度以降D評価と同じ扱いであり昇給がなされない。これは勤務成績に基づいて行うものではないため上記の大阪府職員の給料に関する条例5条5項、職員の給料に関する規則23条による勤務成績について監督する地位にある者の証明、によってなされるものとはいえない。同規則によった扱いではない。同規則31条により人事委員会の承認を得て任命権者は別に定めをすることができる、とあるに上記昇給取扱要領については、人事委員会の承認が得られていない。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、これは上記職員の給料に関する規則23条、大阪府の職員の給料に関する条例5条5項、さらには地方公務員法40条1項に違反するものである。

### 3 勤勉手当

#### (1) 条例及び規則の規定と授権

上記地公法24条6項など授権により、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

「この条例に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）。同条例第5条の授権により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条は、

「成績率は、次の各号に掲げる職員の区分に応じて、当該各号に定める割合の範囲内において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」

と規定する（乙36）。

すなわち期末手当に関して上記条例・規則はその者の勤務成績に応じて支給するとし、具体的には勤務成績に応じた成績率によって算出するとしている。これについての例外は規定されていない。

#### (2) 勤勉手当の成績率の取扱に関する要領

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項但し書きに基づ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項によって初回は総合評価Cと同じ100分の68.5、次年度以後は

総合評価Dと同じ100分の63.5とされた。

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。勤務成績に応じて勤勉手当が支給されるものではなく、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条に違反する。これは、同時にすなわち上記地方公務員法40条1項に違反する。

#### 4 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。

### 第10 過酷な不利益・制裁

#### 1 はじめに

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。懲戒処分の対象者、すなわち、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3 6頁)。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。

#### 2 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「自己申告票未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等であること、次年度以後は停職処分を受けたものと同等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うけながら、なんら懲戒処分として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。

#### 3 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る。停職の場合はDとされ昇給はない(甲3 6頁)。国家公務員についてみると、人事院事務総長通達37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35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3000万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を、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い。

以上