

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

平成19年(行ウ)第90号自己申告票提出義務不存在確認等請求事件

原告 外57名 被告 大阪府

平成19年(行ウ)第224号自己申告票提出義務不存在確認等請求事件

原告 外6名 被告 大阪府

被告第7準備書面

平成20年4月24日

大阪地方裁判所第7民事部合2C係 御中

被告訴訟代理人

弁護士 筒井 豊

被告指定代理人

大阪府職員 林 重 樹

被告指定代理人

大阪府職員 黒 瀬 康 範

被告指定代理人

大阪府職員 安 井 潤

被告指定代理人

大阪府職員 長 田 喜 裕

被告指定代理人

大阪府職員 佐 藤 新 悟

上記当事者間の頭書事件について、被告は以下のとおり弁論を準備する。

目 次

第1	平成20年1月29日付け原告第8準備書面の主張に対する反論	1頁
1	本件評価・育成システムに手続的問題点及び内容上の問題点があるとの主張について	1
(1)	勤務成績の評定の制度の内容について	1
(2)	府立学校職員規則及び府費負担教職員規則	2
(3)	乙第48号証の資料について	3
(4)	乙第49号証の資料について	3
(5)	原告ら主張の「手続的問題点」について	4
(6)	原告ら主張の「内容上の問題点」について	4
(7)	中央教育審議会答申(甲第27号証)について	7
2	「不当な支配」の項の主張について	7
(1)	「教職員に対する統制と支配」の主張について	8
(2)	校長の目標設定の「枠内」の主張について	8
(3)	学校教育目標の見直し等に関する主張について	9
(4)	目標設定外の業績について	10
(5)	苦情申出制度に関する主張について	10
3	人事評価(勤務評定)としての問題点の項の主張について	12
(1)	業績主義に関する主張について	12
(2)	給与制度の改変と不利益について	12
(3)	業績評価の問題点の主張について	13
(4)	業績評価の対象に関する主張について(1)	14
(5)	業績評価の対象に関する主張について(2)	15
(6)	目標設定外の業務の評価と自己申告票不提出者の業績評価について	17
(7)	総合評価に関する主張について	18
(8)	評価をしないことは違法であるとの主張について	19
(9)	比例原則違反であるとの主張について	22

第2	平成20年2月1日付け原告第9準備書面の主張に対する反論	23
1	システム実施要領(乙第9号証)第4の1の規定の有効性	23
2	憲法26条に関する主張について	25
3	教育基本法6条に関する主張について	27

記

第1 平成20年1月29日付け原告第8準備書面の主張に対する反論

- 1 本件評価・育成システムに手続的問題点及び内容上の問題点があるとの主張について(原告第8準備書面第2)

(1) 勤務成績の評定の制度の内容について

地公法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。」と定めるが、これは、一般職の地方公務員(教育公務員を含む。)について勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた身分取扱いを行うことを地方公共団体の責務とすることにより、民主主義の確立と並ぶ地方公共団体の恒久的な課題である公務能率の増進を図ることを目的とする(地公法1条)。そして、公務能率の増進を目的とする地公法の基本的理念の一つとして能力主義、成績主義があるが(同法15条等)、職員の勤務の実績が正しく評価され、その結果に基づいて身分取扱いがされることが職員の士気を高め、公務能率を増進するうえで重要と考えられている。

このため、勤務成績の評定の制度をどのような内容のものに構築するかは、その評価結果の信頼性、納得性を高め、公務能率の増進に資するために非常に重要とされる。しかし、地公法40条1項は、勤務成績の評定の制度の内容については何ら規定していないことから、当該制度の内容をどのようなものにするかについては、任命権者の裁量に任されると解されている。そして、当該制度が、地公法13条で定める平等取扱いの原則に反しないものであるとともに、職員の勤務実績を評価することが実際に可能であり、かつ、その評価結果が合理的で信頼し

得るものであることが客観的に認められる制度内容であって、しかも、任命権者に与えられた裁量を濫用し又は逸脱したものでない限り、適法な制度であると解することができる。

本件システムは、地公法40条1項及び地教行法46条に基づき、勤務成績の評定制度と人材育成制度とを兼ね備えた制度として制定されたものであり、既に述べたような特徴を備えた合理的な制度であって、任命権者に付与された裁量権を濫用し又は逸脱するものではない。したがって、その適法性は明らかである。

以上に対し、原告らは、本件システムの問題点としていくつかの点を挙げているが、そのすべてについて本件システムの違法性の理由として主張する趣旨か否かは必ずしも明らかではない。

しかし、いずれにせよ、以下に反論するとおり、原告らの主張は認めがたい。

(2) 府立学校職員規則及び府費負担教職員規則

原告らは、本件システムの導入のために作られた府立学校職員規則(乙第7号証)及び府費負担教職員規則(乙第8号証)では、いずれもその第1条に「職員の意欲・資質能力の向上、教育活動等の充実及び学校の活性化に資すること」をあげており、職員の勤務評定は目的に含まれていないと主張する(原告第8準備書面3頁)。

しかし、府立学校職員規則(乙第7号証)1条は、「この規則は、地方公務員法(括弧内省略)第40条第1項の規定に基づいて大阪府教育委員会が行う大阪府立の高等専門学校・・・に勤務する職員(括弧内省略)の評価・育成システム(括弧内省略)の実施に関して必要な事項を定めることにより、職員の意欲・資質能力の向上、教育活動等の充実及び学校の活性化に資することを目的とする。」と規定し、また、附則2項において「大阪府立高等学校等職員の勤務評定に関する規則(括弧内省略)は、廃止する。」と規定していることから、上記規則が府立学校職員の勤務評定の実施に関して定めた規則であることは明らかである。

また、この点は、府費負担教職員規則(乙第8号証)についても同様である。

(3) 乙第48号証の資料について

原告らは、乙第48号証(府教委が平成16年3月18日頃に教職員等で構成する登録職員団体に配布した本件システムの実施に関する資料)をもとに、府教委が、本件システムが勤務評定制度であることについて十分に説明しなかったこと、自己申告票の提出が義務ではないとしていたこと等を主張するが、失当である(原告第8準備書面5頁~6頁)。

乙第48号証の配布資料の第2項では、本件システムの実施根拠について特に項を設けて、教職員の評価・育成システムの実施に関して規則(府立学校、府費負担教職員ごとに)を制定すること、「大阪府立高等学校等職員の勤務評定に関する規則」及び「府費負担教職員の勤務評定に関する規則」を廃止することを明らかにし、さらに、実施根拠となる地公法40条1項及び地教行法46条の各条文を引用しており、本件システムが勤務評定であることを明確に示している。

また、乙第48号証2頁の「自己申告票について」の項では、自己申告票の作成・提出が「職務の一環である」ことを述べ、自己申告票の作成・提出が職員の職務遂行義務(地公法30条、32条)の対象であることを明記している。さらに、同項では、校長が自己申告票の作成・提出に関して職員の自主性を尊重することを記載しているが、これは、自己申告票の不提出に対し直ちに職務命令を発したり、処分の対象としない趣旨を述べているに止まり、自己申告票の作成・提出が職員の義務(職務)であることまでを否定したものではない。

(4) 乙第49号証の資料について

さらに、原告らは、乙第49号証(府教委が平成17年9月21日頃に教職員等で構成する登録職員団体に配布した本件システム評価結果の給与反映についての基本的考え方に関する資料)に「反映の効果は単年度とする」とあり、給与上不利益は単年度だけの効果とされていたのが、昇給取扱要領(乙第23号証)によって昇給への反映は翌年度以降に影響を及ぼすものとされたと主張するが(原告第8準備書面6頁)誤りである。

本件システムによる業績評価、能力評価及び総合評価については、毎年度、自己申告票の提出にはじまる諸手続を踏んだうえで評価結果が示され、当該評価結果の昇給及び勤勉手当の成績率への反映は、常に単年度ごとになされる。したがって、乙第49号証の説明には何ら齟齬はない。

原告らが述べているのは、自己申告票不提出者の取扱いに関することと思われるが、自己申告票不提出者の昇給及び成績率への影響も単年度ごとであり、ただ継続的に各年度において自己申告票を提出しない場合、上記の取扱いも各年度ごとに継続することになるに過ぎない。

(5) 原告ら主張の「手続的問題点」について

原告らが本件システムの「手続的問題点」(原告第8準備書面6頁)として主張するところは、本件システムが勤務評定であること、自己申告票の不提出が服務規律違反であること、自己申告票不提出は服務規律違反として給与上不利益が課されること等について、府教委の説明が不十分であったというものと解される。

しかし、府教委は、これらについて教職員団体、市町村教育委員会、校長会、その他の関係団体、関係者に対し十分に説明を行っており、原告らが説明の不十分と主張する事項の大部分は、前述したところから明らかなように、原告らの誤解によるところが大きい。

(6) 原告ら主張の「内容上の問題点」について

さらに、原告らは、本件システムの「内容上の問題点」(原告第8準備書面7頁)として、検討委員会の委員であった八尾坂修氏の意見(甲第25号証)及び清原正義氏の意見(甲第26号証)さらに、「試行実施のまとめ」(乙第6号証)の中のアンケート結果をもとに、府教委が検討委員会報告で示された条件を満たさないまま、システムの評価の給与反映に踏み切ったと述べているが(原告第8準備書面7頁~9頁)誤りである。

甲第25号証、甲第26号証及び乙第6号証をそれぞれ詳細に見れば分かるように、これらは、本件システムの実施を否定的にとらえたものではない。例えば、

甲第26号証（清原正義兵庫県立大学教授の論文）では、「こうして検討委員会は、2002（平成14）年に最終報告書『教職員の資質向上方策について』を発表した。これを受けて大阪府教育委員会は、同年の後半から市町村教育委員会の協力を得て試験実施を行い、翌2003（平成15）年には府下全域での試行実施、続いて2004（平成16）年4月から本格実施に入った。このように検討委員会の報告書の後、段階を踏んで実施に入ったのは、教職員評価という事柄の性質上、教育委員会としても慎重な実施が必要だと判断したのと、市町村教育委員会、校長会、教職員組合との協議を重ね、関係者の理解を得て、円滑な実施を行いたいと考えたことによる。」（同号証17頁下段～18頁上段）（「試行実施のまとめ」によれば）「自己申告については、目標の共有などに『役に立つ』と答えた回答が48%、『役に立たない』とした回答が35%になっている。業績評価の意義が理解されていないためか、否定的な回答も多い。ただし、自己申告を行った教職員の中では『役に立つ』が56%、『役に立たない』が28%である（『役に立つ』回答は複数項目を合わせている）。自己申告は7割以上の教職員が行っているので、次第に受け入れられるだろうが、意義についてまだ十分な理解を得ていないのは問題である。」（同号証20頁上段）「以上のように自己申告や面談が一定程度受け入れられる一方で、業績評価そのものについては『できない、すべきでない』の回答が48%にのぼる。この回答を見れば、少なくない教職員が業績を出来高のように受け止めたと考えられる。しかし、そうではないことは前述の説明から分かるであろう。今後、業績評価について十分な理解が得られるような努力が必要である。また、能力評価についても『できない、すべきでない』が43%にのぼる。上と合わせて考えるなら、現状では、教職員の間には評価に対する消極的な意識が強く存在するといえる。しかし、他方で業績評価は（自己評価から見て）『妥当し、一致した』とする回答は41%であって、『妥当でない（一致しない）』の10%を大きく上回る。能力評価についても『概ね妥当した（一致した）』が26%で『妥当でない（一致しない）』の16%を上回る。したがって、

評価結果については肯定的な回答が多いことにも留意すべきである。」(同号証20頁下段～21頁上段)との意見が示されている。

府教委は、上記のような意見を踏まえて、「試行実施のまとめ」(乙第6号証)51頁に記述されているように、「試行から本格的な実施に移行する準備は整った」と判断し、平成16年度から本件システムの本格的実施を行ったのである。

そしてさらに、平成16年度、平成17年度の2年度にわたる本件システムの本格実施により、自己申告票の提出率については、平成16年度において市町村立学校で94.2%、府立学校で92.2%、平成17年度において市町村立学校で96.0%、府立学校で94.6%と着実に増加するとともに(乙第18号証)評価結果の分布についても、統計的に合理性があることが認められた(同号証)それと同時に、平成18年度以降、国家公務員の給与構造の改革にならった大阪府の給与条例、給料規則等の改正が実施されることをうけて、府教委は、本件システムの評価結果(総合評価の結果)を昇給及び勤勉手当の成績率に反映させることとし、昇給取扱要領(乙第23号証)の制定、成績率取扱要領(乙第26号証)の制定等の規定整備を行ったうえで、上記の給与反映を実施することにしたのである。

以上から明らかなように、府教委が検討委員会報告で示された条件を満たさないうまま、本件システムの評価の給与反映に踏み切ったとする原告の主張は認めがたい。

(7) 中央教育審議会答申(甲第27号証)について

原告らは、平成19年3月29日の中央教育審議会答申(甲第27号証)において、「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」とあるのをもとに、府教委が、「信頼性のある評価制度の検討」「学校現場の特殊性を考慮した評価の在り方」についての検討も怠っていると主張する(原告第8準備書面8頁)。

しかし、先に引用した甲第26号証にも、「業績評価そのものについては『で

きない、すべきでない』の回答が48%にのぼる。この回答を見れば、少なくない教職員が業績を出来高のように受け止めたと考えられる。しかし、そうではないことは前述の説明から分かるであろう。」(同号証20頁下段)とあるように、本件システムの業績評価が「民間企業で行われるような成果主義的な評価」「出来高の評価」と異なることは、検討委員会報告を受けて、府教委においても十分に認識したうえで業績評価の具体的システムを構築しているのであり、その検討を怠っているとする原告らの主張は失当である。

2 「不当な支配」の項の主張について(原告第8準備書面第3)

(1)「教職員に対する統制と支配」の主張について

原告らは、本件システムの「目標管理」に関して、「経営目標を統制の道具として用い、それに構成員を集中させるというシステム自身のもつ本質からして、教職員に人事評価の道具として目標管理システムを持ち込む場合、教職員に対する統制と支配の道具となる危険性を強く持つ制度である。」(原告第8準備書面10頁)と述べている。

しかし、本件システムの試行実施の段階でも、「システム本来のねらいである教職員の意欲・資質能力の向上、教育活動等の充実・改善、学校の活性化については、アンケートで『役立つ』との回答も得ているが、試行を行う中で、面談で教職員と校長とのコミュニケーションが深められたり、個人目標との関連で学校の目標のあり方が議論されたりする中で、目標の共有化が図られてきている。」(乙第6号証50頁)というような評価もされており、本格的実施が行われた後においては、さらに「目標の共有化」が進展していると考えられる。つまり、学校の目標と個人の目標との整合、統合が図られるのは、教育活動等の充実・改善、学校の活性化のために、教職員による「目標の共有化」を図ることが目的であり、「教職員に対する統制と支配」を目的とするのではない。

原告らの「教職員に対する統制と支配」に関する主張は、何ら根拠のない主張

であり、失当である。

(2) 校長の目標設定の「枠内」の主張について

原告らは、「教職員の評価・育成システム 手引き」の の5の(1)の注記(乙第13号証5頁)を根拠に、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、すなわち、校長の目標設定の「枠内」に限定されると述べている(原告第8準備書面11頁)

しかし、前述したように、育成者(校長)が個人の設定目標に関して学校の目標との整合、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」を目指すからであり、教員の統制と支配を目的とするものではない。したがって、個人目標を学校の目標の枠内に限定しようとする校長の承認、指導が必ずしも問題であるとは考えられない。

もっとも、黒瀬康範証人が証言したように(同証人調書52、53頁)、「手引き」の の5の(1)の注記(乙第13号証5頁)でいう目標の設定等に関する育成者(校長)の「承認」は、それがなければ自己申告票を提出したことにならない等の厳格な意味のものではなく、「指導」と言い換えることもできるものである。そして、このことは、山口禎証人の証言(同証人調書9、10頁)からも窺うことができる。

(3) 学校教育目標の見直し等に関する主張について

原告らは、甲第29号証を引用して、「学校教育では、目標それ自体の妥当性、その目標実現に向けての集団的取り組みのあり方それ自体が教員によって常に見直し、検証の対象とされなければならないのである(略)。しかし本件システムにおける目標管理は、このような見直し、検証を許さず教員をあらかじめ設定された教育目標の忠実かつ有能な推進者として位置づけることになる(略)」と主張する(原告第8準備書面12頁)

しかし、本件システムの実際の運用は、上記主張のような硬直したものではない。

例えば、試行段階であるが、前述した「試行実施のまとめ」(乙第6号証)に、「システム本来のねらいである教職員の意欲・資質能力の向上、教育活動等の充実・改善、学校の活性化については、アンケートで『役立つ』との回答も得ているが、・・・個人目標との関連で学校の目標のあり方が議論されたりする中で、目標の共有化が図られてきている。」(同号証50頁)と記載されているように、目標の共有化を図るために、個人目標との関連で学校の目標のあり方自体が議論される場合もあり得ることが窺われるのである。

(4) 目標設定外の業績について

原告らは、業績評価は、校長によって承認された目標のみについて評価され、校長の承認しない目標については、いかに成果をあげようとも業績評価の対象としなくてよいのであると述べているが(原告第8準備書面13頁)誤りである。

「教職員の評価・育成システム 手引き」(乙第12号証)10頁には、「目標設定外の業務については原則として業績評価の対象とはしませんが、著しく高い業績をあげた業務または著しく低い業務がある場合には、その事実を考慮して評価を行い、育成(評価)者はその理由を所見欄に記載します。」とあるように、目標設定外の業務について著しく高い業績をあげたような場合等は、業績評価の対象となることが評価基準として示されている。

(5) 苦情申出制度に関する主張について

原告らは、本件システムに係る苦情申出の制度について評価の信頼性、納得性などを確保したものではないとし、その理由として、苦情審査会(以下「審査会」という。)に第三者性がないこと、審査会が事実調査をしないので校長の評価の追認の機能しかないこと、審査会が「評価が妥当である」と判断した場合その理由が一切示されないことをあげている(原告第8準備書面13、14頁)しかし、以下のとおり、審査会の構成、手続には、客観性、合理性があり、評価の信頼性、納得性の確保の機能を果たしている。

審査会の審査の手続の概要は、次のとおりである。

自らの評価結果に対して苦情を有する職員は、書面をもって審査会の会長に苦情を申し出ることができる（評価結果に対する苦情の申出及びその取扱いに関する要綱（乙第10号証。以下「要綱」という。）6条1項、2項）

審査会の委員は、要綱別表の職にある者をもって構成し、会長は教育監の職にある者を持って充てる（要綱3条2項、3項）

会長は、調査員に対し、申出事案に関する調査を命じることができ（要綱7条1項）調査員は、申出者及び評価者に対して申出事案に関する調査を行う（同条2項）申出者又は評価者は、調査員の求めに応じて、申出事案についての苦情の内容または評価理由を説明する（同条3項）調査員は、申出事案の調査の結果を会長に報告する（同条2項）

調査員は、教職員室の職員をもって充てる（要綱5条2項）

調査員は、申出のあった苦情について調査するときは原則として2名で対応する（苦情対応要領（乙第11号証）第3（1））調査員は、苦情申出書に基づく苦情内容を申出者から聴取する（同要領第3（2））また、調査員は、苦情内容について評価者（原則として二次評価者）から評価理由を確認し（同要領第3（5））調書を作成する（同要領第4（2））なお、調書は、作成後に申出者にも送付される。

審査会の審査は、苦情申出書、評価者から聴取して作成された調書、第三者の意見書に基づき行う（同要領第4（2））審査会は、申出事案に係る評価結果が、事実に基づき、評価基準等に照らして評価されているかどうかを審査する（同要領第4（1））

審査会は、審査結果を申出者及び評価者に通知する。

上記の構成、手続により、評価者の評価理由は調査員の作成する調書をもって苦情申出者に開示されるとともに、審査会は、苦情申出書、調書、第三者の意見書に基づき、評価結果が、事実に基づき、評価基準に照らして評価されているかどうかを審査し、審査結果を決定するのであり、審査会の審査結果について、合

理性、客観性を欠くと解する理由はない。

以上によれば、本件苦情申出制度は、本件システムの評価結果の信頼性、納得性を確保する機能を果たしていることが認められる。

3 人事評価（勤務評定）としての問題点の項の主張について（原告第8準備書面第4）

（1）業績主義に関する主張について

原告らは、企業が業績主義を能力主義と併用する形で採用しはじめたのは、労働意欲の向上や人材育成よりも、賃金コストの削減に特化した人事評価が必要となったからであり、したがって府教委が本件システムを人材育成を理由として導入すると称するのは誤りであると述べているが（原告第8準備書面15頁）失当である。

本件システムについては、「経過的に見れば、大阪府の教職員評価は資質向上を目的として始まったといえる。」（甲第26号証17頁）とされているように、教職員の資質向上を目的として検討が始まった制度であり、その検討過程において注目されたPDCAサイクル（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）を資質向上方策として取り入れると同時に、これを教職員の勤務成績の評定に用いるという考え方を基に構築されたものであり、原告らがいうように、賃金コストの削減に特化した人事評価という考えから構築された制度ではない。

（2）給与制度の改変と不利益について

また、原告らは、現に本件システムを給与に反映させることによって給与が削減されるとして、従来の普通昇給・特別昇給が行われていた旧制度と新制度の昇給制度とを比較したうえ、「このように本件システムの給与反映の客観的事実として、賃金コストの削減が徹に存在するのである。このような賃金コストの減額を伴う勤務評定が労働意欲の向上に資するとは到底いいがたいところである。」と主

に問題があり、本件の業績評価は、そのみで直ちに昇給や成績率に直結するものではない。

(4) 業績評価の対象に関する主張について(1)

原告らは、業績評価を自己申告票に記載する設定目標に基づいて行うということは、府立学校職員規則(乙第7号証) 府費負担教職員規則(乙第8号証) システム実施要領(乙第9号証)に明確に記載されていないので、業績評価においてその対象を自己申告票に記載され校長が承認した目標に限定するのは法的な根拠を欠き違法であると主張する(原告第8準備書面19、20頁)。

しかし、上記主張は失当である。

上記の規則、要領は、本件システムの実施に関する基本的な事項を定めたものであり、その具体的な運用については、任命権者である府教委の裁量に任されている。また、前述したように、勤務評定制度をどのような内容のものにするかは、地公法40条1項、地教行法46条に基づき、任命権者である府教委の裁量に任されており、当該制度が裁量権を濫用し又は逸脱するようなものでない限り、違法になることはない。そして、このことは、勤務成績の評定制度である本件システムにおいて、府教委が定め、教職員全員に配布した「手引き」(乙第12号証)及び「手引き」(乙第13号証)に記載されている、自己申告票の記載事項・記載方法、評価基準・評価方法その他本件システムの具体的な運用に関する定めについても同様である。

したがって、自己申告票の提出義務については、各実施規則4条及びシステム実施要領第4の1がその根拠規定となる一方、府教委が「手引き」及び「手引き」を策定、配布したうえ、これらの記載内容に従って、設定目標を自己申告票に記載して提出すること、目標設定面談において共通理解がされた達成状況に基づいて業績評価をすること等の本件システムの具体的な運用を行うことは、上記の規則、要領に基づくとともに、府教委に与えられた裁量権に基づいているのである。

したがって、これらの具体的な運用は、法的な根拠に基づくものであり、何ら違法ではない。

(5) 業績評価の対象に関する主張について(2)

原告らは、業績評価の対象を自己申告票に記載した設定目標に限定することは、教員の職務の範囲が広範であることに反し、人事院規則で定める総合的評価の理念に反するから、違法であると主張する(原告第8準備書面20、21頁)

しかし、上記主張は、業績評価を誤解するものである。

自己申告票の目標設定に関する記入要領は、次のとおりである。

教諭の場合、自己申告票の3つの「目標設定区分」に、それぞれ「学ぶ力の育成」「自立・自己実現の支援」「学校運営」と記入する。目標設定区分ごとの目標は、「今年度の組織目標(学校教育目標や学年・分掌・教科等の目標)」を踏まえながら、1年間、重点的に取り組むべきものを設定する。「追加項目」には、目標設定区分に応じて設定した目標以外に、さらに目標を設定した場合に記入する(この項目での目標設定は任意)。「内容・実施計画」には、設定した目標の内容とともに、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(乙第12号証7頁(2))。「目標設定区分」及び「目標設定区分」ごとの「設定目標」の具体的な例は、「手引き」(乙第13号証)の3頁ないし5頁に記載されているとおりであり、教諭等の活動内容が概ね網羅的に記載されている。

以上のように、業績評価の対象となる設定目標は、教員の職務の全体を視野に置いた「目標設定区分」ごとに、「今年度の組織目標」を踏まえながら、1年間重点的に取り組むべきものとして設定されるのであり、教員の職務の一部のみを対象として実施するものではない。

このことは、「教職員の人事考課マニュアル」(乙第56号証)92頁でも触れられているところであり、同号証によれば、「人事考課は、例えば(東京都の場合)次のような観点からその対象をとらえようとしており、教員の職務の全体を視野においていると考えることができる。したがって、人事考課が教員の職務の

一部のみを対象に実施しているというのは単なる危惧にすぎない。したがって、教員自身が、下記の各観点から学校経営や教育指導を総合的に広く見つめ直接人事考課の対象となる達成目標の設定に考慮することが大切である。」として、「学習指導に関する事柄」等の目標設定の対象となる事柄を類型化して示している。

以上に対し、原告らの主張は、言い換えれば、設定目標は教員の職務の全体について設定され、評価されなければならないとするものであり、教員がその職務の全体を視野に置いて重点課題に取り組むことを否定しており、いわば職務の全部を設定目標とするというような不可能事を求めるとともに、何も達成できないことをもってよしとするものといわざるを得ない。

教員の職務が広範であるとしても、本件システムのように、その中から、教員の職務全体を視野に置いた3つの「目標設定区分」ごとに、1年間重点的に取り組むものを設定目標とし、評価者との設定面談でその達成状況について共通理解を行ったうえで、教員の目標達成度を評価してその業績評価とすることは、教員の職務の広範性、人事院規則でいう総合的評価の理念に何ら反するものではないのである。

(6) 目標設定外の業務の評価と自己申告票不提出者の業績評価について

原告らは、「手引き」(乙第12号証)10頁に記載されているように、目標設定外の業務に関して評価を行う場合があることを理由に、自己申告票の提出がない場合は、承認されていない目標の成果について評価すべきであり、上記記載はそれが論理的に可能であることを示していると主張するが(原告第8準備書面21頁)、失当である。

原告ら自身が、業績評価に関して、能力評価と業績評価を明確に区分できないのではないかと述べているが(原告第8準備書面19頁)、自己申告票を提出した場合についてこのような疑問を呈しているのであるから、自己申告票を提出しない(目標設定をしない)場合に、本件システムに基づく業績評価を行うことができないのは当然である。

「手引き」(乙第1・2号証)10頁に記載されている、目標設定外の業務に関して評価を行う場合は、著しく高い業績又は著しく低い業績というように能力評価との区分が明確である場合に限られるとともに、それらの事実は業績評価において考慮されるとともに、自己申告票の所見欄に理由が明記される。

これに対し、自己申告票を提出しない場合は、設定目標がないことから、目標の達成度を評価することもできず、また、その業績が当該教員の業績かどうかを判断できるとは限らず、さらには、業績と能力を明確に区分することができないため、能力評価以外に業績評価を行うことは極めて困難になる。

以上から明らかなように、自己申告票を提出しない場合に、本件システムに基づいて業績評価を行うことはできないとともに、本件システム以外の手法により業績評価を行うことも極めて困難である。原告らが主張するように、自己申告票を提出した者について、目標設定外の業務に関して評価を行うことを理由に、自己申告票を提出しない者についても業績評価を行わなければならないとするのは、まったく理由がない。

(7) 総合評価に関する主張について

原告らは、乙第7号証及び乙第8号証の規則には「総合評価」という語句そのものが書かれていないこと、及び乙第9号証のシステム実施要領には、「業績評価」、「能力評価」、「総合評価」のそれぞれの関係がいかなるものかが定められていないこと等を理由に、本件システムについて規定する規則、要領等の中には、業績評価のできないものについては総合評価ができないという規定はどこにもないと主張する(原告第8準備書面22、23頁)。

しかし、前述したように、府教委がその裁量権に基づいて作成した「手引き」(乙第12号証)は、総合評価の基準を定めているところ(同号証11頁)そこでは、業績評価がなく、能力評価のみがある場合の総合評価の基準についての定めがなく、例えば、能力評価のみをもって総合評価に代える、あるいは能力評価を一定の方法により総合評価に換算するというような基準等は一切示されて

いない。

このため、仮に能力評価のみがある教員に対しその能力評価のみをもとに何らかの方法で総合評価を行ったとしても、それが、業績評価・能力評価の双方がある教員に対する総合評価と比べて、同等の評価基準に基づく評価であることを明らかにすることは不可能である。このため、自己申告票を提出しない教員について、あえて何らかの方法により総合評価を行った場合は、自己申告票を提出した教員の立場からみれば、公正さを欠き、平等取扱いに反するおそれが強い。

以上から考えれば、上記総合評価の基準は、業績評価及び能力評価の双方がある自己申告票を提出した教員の総合評価と同等の評価を、能力評価しかない自己申告票不提出者について行うことはできないということを表している。

(8) 評価をしないことは違法であるとの主張について

原告らは、自己申告票を提出しない教職員についても、それぞれ前年度1年間勤務を継続しているものであり、その勤務評定が可能であり、なすべきところ、最終的にその勤務評定がなされず、評価結果がないとされることは、地公法40条1項などに違反して違法であると主張する(原告第8準備書面25頁)。

しかし、以下に述べるとおり、上記主張は認められない。

既に述べたように、本件システムにおいて教職員に対し自己申告票の提出を求めることは、自己申告票の記入及び提出が、最大限に拡大解釈しても憲法19条の定める思想・良心の自由を侵害しないこと、教職員に対する勤務成績の評定が教育基本法16条1項の不当な支配に当たらず、むしろ、任命権者は教職員に対し地公法40条1項の規定に基づいてその理念が達成されるように適切な勤務成績の評定の制度を定め実施すべき責務を負うこと、自己申告票の提出を基本とする目標による管理の手法により行われる本件システムが合理性、客観性、納得性等を備えていること等に照らしても、何ら違法ではない。

したがって、乙第7号証及び乙第8号証の各規則の4条の規定をうけて、乙第9号証の要領の第4の1が、府立学校職員及び府費負担教職員に対し自己申告票

の提出を義務づけたことも、何ら違法ではない。

一方、原告らは、自己申告票の提出を一貫して拒否しているが、本来、原告らが自己申告票を提出しないことは、地教行法14条1項に基づいて定められた法規範たる教育委員会規則である府立学校職員規則及び府費負担教職員規則並びにこれらの規則の委任を受けて定められたシステム実施要領第4の1に基づく法令上の義務に違反する行為であり、地公法32条にも違反する行為である。

したがって、原告らが正当な理由もなくかつ一方的に自己申告票を提出しないことは、法的に正当とされることのない行為である。

しかるに、原告らは、自己申告票を提出していないにもかかわらず、前年度1年間継続して勤務しているので、その勤務評定が可能であり、勤務評定をせずに評価結果がないとすることは地公法40条1項等に違反すると主張するのであるが、これは言い換えれば、任命権者において、原告らが違法に自己申告票を提出しないことを容認したうえ、自己申告票の提出を伴わない、本件システム以外の何らかの方法により、原告らについて業績評価及び総合評価を行い、原告らに対し、その評価結果に応じた昇給及び勤勉手当の成績率の適用をすべき義務があると主張しているのにほかならない。

しかし、法令上の義務に違反しかつ正当な理由もなしに自己申告票を提出しない原告らに対し、府教委その他の任命権者が、違法性のない本件システム（自己申告票の提出を基本とする。）以外の方法により原告らの勤務評定（総合評価の結果の証明）を行わなければならない法律上の義務があると解することはできない。

しかも、そのような本件システム以外の方法による勤務評定と、自己申告票を提出している職員に対する本件システムによる勤務評定とを別々に行うことは、府立学校職員及び府費負担教職員の全体に対し異なる基準・方法による勤務評定をそれぞれ別個に行うことになり、両者の評定結果を相互に整合したものとすることは不可能又は極めて困難となるおそれがあるととも、自己申告票を提出しない原告らに対して上記のような勤務評定を行うことは、自己申告票を提出して

いる多くの教職員からみて、公正さに欠け、あるいは平等取扱いに反するおそれが極めて強い。

例えば、本件システムでは、自己申告票不提出者について能力評価は行われるが、業績評価及び総合評価は行われなところ、この場合に、本件システム以外の方法により、自己申告票不提出者について業績評価を行おうとしても、設定目標等の客観的基準がないために、結局校長の主観的な判断により業績評価を行うことになる。そして、仮にこの場合に府教委が業績評価の基準を別に作成したとしても、基本的に校長の主観的評価であることに変わりがなく、また、校長の主観による業績評価を行う場合は、能力評価との区分が曖昧になるおそれがある。しかも、能力評価、業績評価及び総合評価がともに校長の主観により行われることになれば、本件システムの実施前に行われていた従前の勤務評定と変わらないことになるばかりか、現在の給与反映の制度では、従前の制度と異なり、評定結果が昇給や成績率に明確に反映されることから、評定結果に対する信頼性、納得性が著しく低下するおそれがある。さらに、自己申告票不提出者と自己申告票提出者とで勤務評定の方法を異なったものにしたうえ、同じ校長が両方の評価を行うことは、学校現場に大きな混乱を招くとともに、校長、任命権者等に多大の負担を課すことになる。

以上のような、多大の負担、不平等性、不公正さをあえて黙認してまで、違法と評価される原告らの自己申告票の不提出を容認したうえ、本件システム以外の方法により原告らの業績評価、総合評価を行わなければならないとする合理的理由を見出すことはできない。

むしろ、実質的に見れば、原告らが、正当な理由もなくかつ違法に、自己申告票を提出しないことは、あたかも昇格等の試験制度において自らの意思で受験の機会を放棄するのと同様に、業績評価と能力評価を総合した総合評価の結果に応じて昇給及び勤勉手当の成績率が適用される機会を自らの意思で放棄したものと解することも可能である。

(9) 比例原則違反であるとの主張について

原告らは、自己申告票不提出者が昇給及び勤勉手当の成績率の適用に関して受ける取扱いは、重大な懲戒処分を受けた者などに予定されている取扱い（総合評価の区分）と同じであるところ、自己申告票不提出者は懲戒処分を受けた者ではなく、懲戒処分が相当であるような行為を行った者ではないので、自己申告票の作成提出が職務の一環であるとしても、上記の取扱いは自己申告票不提出者に対し過大な制裁ないし不利益を課すものであり、比例原則に反すること、原告らの試算では、仮に35歳の教職員が退職するまで自己申告票の不提出を続けた場合は3000万円以上の損害をこうむることになる等と主張する（原告第8準備書面26、27頁）。

しかし、上記主張は失当である。

自己申告票不提出者は、職務の一環である自己申告票の提出を正当な理由なく違法に拒否し、その結果、自らの意思で業績評価及び総合評価を受ける機会を放棄したものであり、また、前述したように、府教委その他の任命権者は、自己申告票不提出者に対し、自己申告票の提出を基本とする本件システムに基づく方法によらない、何らかの方法で業績評価及び総合評価をしなければならない法律上の義務はないと解される。

したがって、自己申告票不提出者については、自らの意思により業績評価及び総合評価の各評価結果のない状態を招来したがために、翌年度の昇給及び勤勉手当の成績率の適用に関して既に述べたような取扱いを受けることになるのである。しかも、自己申告票不提出者が次の年度に職務の一環としての自己申告票の提出を果たせば、このような取扱いは、その翌年度において受けることがなくなり、自らの能力評価と業績評価を総合した総合評価の結果に応じて昇給及び勤勉手当の成績率の適用を受けることになる。つまり、自己申告票の不提出による取扱いは自己申告票を提出すれば速やかに回避されるのである。

以上からみれば、原告らの主張する損害あるいは比例原則違反は、教職員がそ

の職務の一環である自己申告票の提出を25年にわたって継続して拒否すること、即ち、違法かつ正当な理由のない自己申告票不提出という行為を25年間続けることを前提とするものであり、明らかに失当である。

第2 平成20年2月1日付け原告第9準備書面の主張に対する反論

1 システム実施要領(乙第9号証)第4の1の規定の有効性

(1) システム実施要領は、地教行法14条1項に基づき府教委が定めた法規範である府立学校職員規則(乙第7号証)及び府費負担教職員規則(乙第8号証)の各12条の委任規定に基づいて府教委教育長が定めた行政規則である。したがって、システム実施要領は、上記各規則に由来する法規範性を有する。

この結果、システム実施要領第4の1の規定により、府立学校職員及び府費負担教職員には、自己申告票の提出について法律上の義務が課せられている。

(2) 地公法40条1項により府教委は府立学校職員に対しその勤務成績を評定し、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない義務が課せられている。また、地教行法46条により市町村教育委員会は府費負担教職員に対しその勤務成績の評定を行う義務が課せられている。

地公法1条は、同法が、勤務成績の評定その他の事項に関する根本基準を確立することにより、地方公共団体の行政の民主的かつ能率的な運営を保障し、もって地方自治の本旨の実現に資することを目的とすることを定めており、勤務成績の評定は、同法の基本的理念である成績主義、能力主義を実現するために非常に重要な制度とされている。また、当然、地公法40条1項は、府立学校職員及び府費負担教職員ら教育公務員に対しても適用される(地教行法46条は、このことを当然の前提として、府費負担教職員の勤務成績の評定の実施者を市町村教育委員会とすることを定めている。)

(3) 地公法40条1項及び地教行法46条は、任命権者が勤務成績の評定の制度を定める場合に、制度の内容をどのようなものにするべきかについて何も規定し

ていないため、勤務成績の評定の制度の内容については、任命権者の裁量に任されている。この結果、任命権者が定める勤務評定の制度の内容については、地公法13条にいう平等取扱いの原則に反しないものであるとともに、職員の勤務成績を評定することが実際に可能であり、かつ、その評定結果が合理的で信頼し得ることが客観的に認められる制度内容であって、任命権者に与えられた裁量権を濫用し又は逸脱するものでない限り、適法な制度であると解されている。

本件システムでは、教職員に対し自己申告票の提出義務を課し、教職員は、学校教育目標その他の組織目標を踏まえて今後1年間重点的に取り組む設定目標を記入して校長に提出し、校長との目標設定面談を経て確定された目標の達成に取り組むとともに、進捗状況、達成状況の自己評価も記入した上、開示面談において校長の評価（能力評価、業績評価及び総合評価）の開示を受けることになる。このような自己申告、目標による管理の手法を本件システムによる勤務成績の評定に取り入れたのは、教職員の自主性、自立性を確立し、教育活動等の充実・改善、学校の活性化に役立てるとともに、評価の信頼性・納得性を高めるためである。

以上から明らかなように、システム実施要領第4の1の規定により府立学校職員及び府費負担教職員に自己申告票の提出義務を課していることは適法であり、システム実施要領第4の1の規定そのものを無効と解するのは全く理由がない。

2 憲法26条に関する主張について

(1) 本件システムが子どもの「教育を受ける権利」「学習権」を侵害するとの原告らの主張は、何らの根拠もない空論である。

検討委員会報告（乙第3号証）に、「子どもたちは、自分の思いを受け止め、意欲的に、真剣に取り組んでくれる教職員に対して目を輝かせる。教職員が自らの役割や子どもたちの状況を踏まえ、教育活動の目標を主体的に設定することは、創意工夫を凝らした、意欲的な実践活動につながる。目標が達成されることによ

り充実感を得ることができ、そのことが、次の意欲的な取り組みにつながる。」

(同号証7頁2～6行目)『『目標による管理』を基本に、目標や計画の達成度や取り組みの過程を、子どもや保護者、同僚教職員など他者の意見を参考に、自ら点検する自己評価と、校長等による評価を行い、教職員の資質能力の向上と教育活動の充実を図るための具体的なシステムを『評価・育成システム』とした。」

(同号証同頁25～28行目)とあるように、本件システムは、教職員が、子供たちの思いを受け止め、自らの役割や子どもたちの状況を踏まえて教育活動の目標を主体的に設定し、子どもや保護者等の意見を参考に自ら点検する自己評価と、校長等による評価を行い、教職員の資質能力の向上と教育活動の充実を図るための具体的なシステムとして構築されたものであり、「ひとしく教育を受ける権利」をないがしろにするようなものではまったくない。

また、本件システムにおいて、教職員が、子供たちの思いを受け止め、自らの役割や子どもたちの状況を踏まえて教育活動の目標を主体的に設定する場合には、原告らがいうように、校長の定める目標に「特化」という偏った目標設定が行われることはなく、「適合的でない」子どもがまともな教育を受けられず、格差と差別の状態に置かれるというような事態が生じることもない。

さらに、教職員が、子供たちの思いを受け止め、自らの役割や子どもたちの状況を踏まえて教育活動の目標を主体的に設定し、1年間重点的にその目標の達成に向けて取り組むことが、流動的な子どもに必要な教育実践を阻害するようなことはなく、また、子どもたちにとって、教職員が、自らの役割や子どもたちの状況を踏まえて主体的に設定した教育活動の目標の達成に向けて取り組むことが、「いびつ」な影響を与えるというようなことはあり得ない。

(2)原告らが主張するように、子どもの教育を受ける権利を侵害しないためには自己申告票を提出しない事によって守る以外に方法がないとするような意見は、「試行実施のまとめ」(乙第6号証)でも一切見られなかったものである。

しかも、前述したように、本件システムにおいて、教職員が自己申告票により

教育活動の目標を設定し、その達成に向けた実践を行うことは、何ら子どもの教育を受ける権利を侵害するものではない。このことは、現に平成18年度末の自己申告票の提出率が、市町村立学校（大阪市・堺市を除く）で98.6%、府立学校で96.3%という非常な高率に達していること（乙第56号証）からみても明らかである。

原告らは、最高裁旭川学力テスト判決がいう普通教育における教員の「一定の範囲における教諭の自由」の保障を理由に、子どもの教育を受ける権利が侵害される事態を認識しうる限り、教員独自の権利として子どもの権利を侵害しないための教員の権利行使として自己申告票を提出しないことができると述べているが、そもそも本件システムにおいて、教職員が、自己申告票を提出することにより、子供たちの思いを受け止め、自らの役割や子どもたちの状況を踏まえて教育活動の目標を主体的に設定し、1年間重点的にその目標の達成に向けて取り組むことが、子どもの権利の侵害に当たらないことは明白である。

原告らが、子どもたちの教育を受ける権利の侵害を防ぐこと等を理由に、自己申告票を提出しないことをあえて正当化し、権利化しようとしても、そのような侵害自体が存在しないのである。

したがって、原告らの主張にもかかわらず、自己申告票の不提出が本件システムにおけるシステム実施要領第4の1という法規範によって原告らに課せられた法律上の義務に違反する行為であることは、依然として変わりがないのである。

3 教育基本法6条に関する主張について

前述したとおり、本件システムは、教職員が、子供たちの思いを受け止め、自らの役割や子どもたちの状況を踏まえて教育活動の目標を主体的に設定し、子どもや保護者等の意見を参考に自ら点検する自己評価と、校長等による評価を行い、教職員の資質能力の向上と教育活動の充実を図るための具体的なシステムとして構築されたものであり、本件システムが、学校教育目標に特化された教育目標の実践であ

るという原告らの主張は、極めて偏った見方であり、誤りである。

したがって、このような誤った見方を前提に、本件システムが、学校から、教育基本法6条1項にいう「公の性質」を失わせると主張するのは、事実を見ないものである。したがってまた、原告らが、学校の「公の性質」を有する教育を守るために自己申告票を提出することができないとするのは、法律上の義務に違反する行為である自己申告票の不提出を何ら正当化するものではない。

以上