

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

鑑定意見書

大阪高等裁判所第4民事部二係 御中

平成21年9月8日

一橋大学大学院社会学研究科
准教授 中田 康彦

鑑定人は控訴人ら及び訴訟代理人・弁護士冠木克彦の依頼に基づき、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につき、教育法学の観点から、以下のとおり鑑定意見を述べる。

第1. 子どもの学習権保障の主体は誰か、そして、その主体との関係で校長の定める学校教育目標に個々の教員もしくは教員集団は従う義務があるか。

(1) 子どもの学習権保障の主体は誰か

国民の教育を受ける権利は日本国憲法第26条で保障されているところであり、とりわけライフステージの早い段階にある発達可能態としての子どもの学習権の保障は重要である。このことは学カテスト裁判最高裁判決（昭和43年（あ）1614号、昭和51年5月21日）でも確認されているところである。

同判決は、「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」としたうえで、「学校において現実に子どもの教育の任にあたる」者として教師を措定している。そして、「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れなければならない、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が要請される」としている。

学校教育は子どもの学習権を保障するために、親の信託を受けて組織的に実施される集団的営為である。学校教育法第37条でも教育をつかさどるのは主幹教諭・指導教諭・教諭と定められており、子どもと直接の人格的接触を通じて学習権を保障する主体として教師が想定されていることは疑う余地がない。

(2) 同学習権保障の主体者には教育に関しいかなる自由や権利が保障されるか

日本国政府も参加した特別政府間会議で1966年に採択されたILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」第61項は、学習権保障の主体である教師の職業上の自由として、「専門職としての職務の遂行にあたって学問上の自由を享受すべきである。教員は生徒に最も適した教材および方法を判断するための格別の資格を認められたものであるから、承認された教育課程基準の範囲で、教育当局の援助をうけて教材の選択と採用、教科書の選択、教育方法の採用などについて不可欠な役割を与えられるべきである」とし、第63項では「一切の視学、あるいは監督制度は、教員がその職業上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、責任感をそこなうようなものであってはならない」と規定している。

学カテスト裁判最高裁判決も「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の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」としている。

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。

教師が職業上の専門性を発揮し、子どもの個性に応じて弾力的な教育を行うには、不当な支配に服することなく、専門的自律性が発揮される環境が整えられねばならない。そこで、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。

(3) 個々の教員は、校長の定める学校教育目標が子どもの学習権を保障するために不要な目標、もしくは、弊害のある目標と判断した場合、その事を理由として自己申告票を提出しないことができるか。

子どもの教育に直接責任を負うべく、教師が専門的自律性を発揮しながら集団的に決定するのが、教育条理に照らして妥当であるというのが教育法学の通説である。

本システムで検討されるべき学校教育目標とは、個々の教師が毎年度自己申告する個別目標を設定するうえで前提とされるべきとされているものの総体である。それには、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」を含むものと解される。

「校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する」立場にあるが（学校教育法第37条第4項）、子どもと直接接触し、第一次的に教育責任を負っているのは教諭を中心とした教師である。学校運営は直接的な教育活動ではないが、子どもの学習権保障のために行われるべきものである以上、それぞれの子どもの教育課題に基づいて方針化されねばならない。

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つたとすれば、その目標は専門的判断に担保されていないことになる。

現行の人事考課制度は教育活動を構成するというよりも教育行政制度における構成員管理としての性格しかもちえず、その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と結びつくものではない。子どもの教育を受ける権利（学習権）の保障という観点からみれば、自己申告の提出は必要ないというべきである。

むしろ、自己申告票の提出に伴い、書類作成を含めた一連の業務が付加されることや、専門的自律性を阻害するような目標申告が事実上要請されることをみれば、単に教員の精神的苦痛というものではなく、子どもの学習権保障に直接責任を負う教師の教育活動を妨げることが懸念される。なぜならば、校長の専決事項というかたちで定められた学校経営方針にしたがった目標設定と自己申告票の提出が求められれば、それは教師およ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となりうるからである。この点については形式論理ではなく、実質的効果に照らして検討することが求められる。

(4) もしくは、教員自らの専門的知識・思想・信条から学校教育目標が教育の自由を侵害すると判断した場合、提出を拒否することはできるか。

思想・信条の自由は日本国憲法第19条で保障されているところである。それは、子どもに直接対峙する教育過程で特定の思想・信条を教師が子どもに無限定におしつけてよいという意味ではないが、だからといって教師の市民的自由を制限してよいということにはならない。

教育が子どもの個性に応じて弾力的に行われるためには、自由な創意と工夫が反映されるような教育の自由が学校で保障されていることが必要である。自由のないところで自由を教えることはできないし、画一的な統制のもとでは個性に応じた教育はできず、子どもの個性をのばすこともできない。

教師の教育の自由が損なわれることは、子どもの学習権保障がおびやかされることでもある。したがって教育の自由が損なわれることがないかどうかみきわめるのも教師の職務にもとづいて求められている専門的判断である。

学校教育目標が教育の自由を侵害するとすれば、学校教育目標の内容自体が教育条理に反しているばかりでなく、システム全体が子どもの学習権保障に反する状態を生み出す裁量権の濫用を招く違法なものであると考えることができる。かかる状況において、学校教育目標の妥当性を判断し、教育の自由を侵害するような学校教育目標とそれにもとづく自己目標の設定・提出を拒否することは、教師の職務責任に照らして適切な行為である。

第2. 専門職たる教員に求められる資質とは何か、その資質を向上させるためにはいかなる方法や手段が妥当か

(1) 専門職たる教員の資質とは何か

教師の職務は主として教科指導、生活指導の領域に分けられる。そのいずれにおいても、内容に関する専門的知識、指導方法に関する専門的知識・技能、教育の対象である子ども理解、といった点で精通していることが求められる。

また、学習権保障の主体として、学校教育の共同実施者である同僚教師はもとより、子どもや保護者を含むさまざまな教育関係者の教育要求を組織化できることが、集团的営みとしての教育を行ううえで重要である。

(2) 学校教育は教員の協働活動で遂行されているが、教員の資質の向上と教育の協働性は関係しているか

教育は集団的営みであり、さまざまな教育関係者の教育要求を組織化することで達成されるものである。したがって、そこで求められる実践的力量は、現場での協働の経験によって形成されることになる。教員に求められる資質には、専門的知識・技能のように個人に還元されるものも含まれるが、課題を共有し、協働で解決することによって、よりよい職務の遂行が期待される。

協働が不可欠である以上、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のは、むしろ本末転倒である。

(3) 教員の資質の向上のために、目に見える成果を定めその達成度によって給料額を定める制度は効果をあげるものか否か

成果が待遇に反映される成果主義が従業員の士気向上に結びつく例がまったくないわけではない。しかし教育の世界に成果主義を持ち込むことにはきわめて慎重にならざるをえない。

第一に、教育の成果は短期間であるものではない。本件システムでは一年を期間として達成度を測定しているが、このようなシステムにおいては、一年以内で達成可能なものに目標が偏ることになりがちで、長期的視点を失わせる。短期的に成果があがりにくいものは優先順位を下げられる。つまり校長が設定する学校教育目標とは別に、システムそのものが個々の教員の設定目標を誘導する効果を持っている。

第二に、教育の成果は可視的なものばかりとは限らない。子どもの発達成長は時間を経る中で浮かび上がってくるものである。教師が自らの教育活動の達成度をふりかえることは重要だが、客観化という名のもと可視化される指標にこだわると、数値化しにくいものは優先順位を下げられる。これもまた、成果主義のシステムそのものが個々の教員の設定目標を、ひいては教育活動の方向性を誘導する効果である。

第三に、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しにくい。努力が利潤の増大となって原資の拡大につながるところでは、拡大した部分を成果に応じて配分する分には組織構成員の士気は下がらない。しかし原資が固定されているところに成果主義を導入すると、傾斜配分するためには必然的に相対評価を採用せざるをえなくなる。これでは全体の成果を向上させようという協働性は生みだされず、むしろ構成員間の分裂的競争を生む。

第四に、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。この「調整」は予算配分の都合で行われるものなので、待遇は評価結果を正しく反映したものにならない。これが評価過程の透明性を損ね、制度への信頼を低下させる。

第五に、査定としての効果と資質向上としての効果を同一評価制度内で行うことは困難である。教師が職務を遂行するには専門的自律性を発揮できることが必要であり、それには身分・待遇の安定が必要である。校長が設定した学校教育目標の枠内で、達成度に応じて給料額を定めることは、教師の専門的自律性を制約し、教育活動を実質的に誘導・規制するものである。

(4) 教育活動における教員の協働性が崩れた場合は、教員の資質向上や子どもの学習権保障にいかなる影響を及ぼすか。

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、適切なかたちでの学習権保障が困難になる。また、教員の資質向上のあり方も個別化されるため、経験が共有されずに研修の効率性が低下するだけでなく、集団的に解決すべき問題への対応するための資質向上が後回しになるおそれがある。

専門家としての教師の資質向上は、教育実践の成果を相互に確認しあう中で自主的・自律的に行われるものである。現状として十分に行われていないとしても、それは目的の集団的設定・協議による到達点の確認といった機会や時間的ゆとりが確保されていないという点に問題があるのであって、短期間に学校長が設定した学校経営方針を前提とした目標設定の自己申告を強制することによって克服できるものではない。

第3. 大阪の「評価・育成システム」において、同システムは「教員の資質向上」を目的にしているが、その目的にふさわしい効果をあげうる制度となっているか

(1) CEARTの勧告や国際的比較などから、校長が学校教育目標を設定する制度はどのように評価されるか

1966年のILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」にもとづき設置された共同専門家委員会(CEART)は、ILO及びユネスコ執行委員会によって1996年の「教員の地位に関する勧告」、1997年のユネスコ「高等教育教員に関する勧告」の適用を監視・促進する権限を与えられている。CEARTは2008年4月に調査団を日本に派遣し、本件シス

テムを含む教員評価制度を調査し、同年11月にILO理事会に中間報告書を提出した。この報告書では、①専門職として明らかに不適切な行為で、懲戒が学習者及び教育制度全体の利益に適うものである場合を除き、懲罰的な性格の強い規律措置を講じようとするのではなく、専門的な支援と再研修に重点がおかれているか」が問題の核心である（第6項）、②「教員の給与その他の勤務条件に影響する業績評価制度の効果は、明らかに交渉の対象に含まれる」（第30項）、③教員評価制度の検証と修正は「同僚性と専門職的協働という周知の日本の特質に依拠しておこなわれるべきである」、と指摘されている。

また、本件システムと類似した教員評価制度をもつアメリカやイギリスでは、校長の方針が教師に共有される機会は設けられるものの、校長が設定する学校教育目標の枠内で個々の教師の目標を設定しなければならない、といった制約はない。校長と各教職員が目標設定面談を行うという形式は共通しているが、個々の教師が自己申告する目標を校長が共有し、必要に応じて助言するといった性格のものである。目標の達成度は年度末に校長面談で確認されるが、それはあくまでも次年度に向けた課題の確認のためのものである。細かく相対評価され、査定に利用されるものではない、という点で、制度の性格を異にしている。

国際的視点からみれば、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だといわざるをえない。

（2）本システムは「目標管理型システム」であるが、その制度の具体的内容は公正さや適正さを具備しているか否か

評価に基づく待遇決定は、教師の経済的地位に直接影響するだけに、単なる資質向上としての評価と比べ、透明性・客観性といった公正さの確保が求められる。ここで必要となるのは、評価結果の本人開示（透明性の確保）と不服申し立て手続の整備である。前者については、第一次評価だけが開示されるのでは意味がない。「調整」も含めて評定のプロセスである以上、本人開示されない限り、不透明だといわざるをえない。

また不服申し立てについては、適正手続（デュープロセス）の保障として、実質的に利用可能な制度として整備されていること、中立性が保持されていることが要請される。最終評定者である教育委員会内に不服申し立て審査機関が設けられ、審査委員が教育委員会関係者で構成されるとすれば、それは中立性を欠く人的構成だといわざるをえない。

(3) 「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には、教員の場合、いかなる要素、条件等が必要か。

「目標管理型」のすべてが評価システムとして不適切であると直ちに断定することはできないが、(2)で述べた要件を欠く制度は、制度設計としても運用としても適正さを欠くといわざるをえない。とりわけ公正性については実体的側面と手続的側面の双方において公平かつ透明であることが求められる。実体的側面とは、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はないか、といった点であり、手続的側面とは、①制度設計において当事者の参加がなされていたか、②評価項目・基準の設定と運用は妥当なものであるか、③評価結果という個人情報本人開示されているかどうか、といった点である。

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。いかに精密に設計された制度であっても、当事者の納得をえられないようでは効果的に機能しない。

教員の場合特に重要なのは集団的な目標設定、すなわち個々の設定目標の準拠枠となるはずの学校教育目標を教職員集団で設定・共有することである。自らが関与して設定した学校教育目標であれば、自己の目標とも関連づけやすく、意味を見出すことができる。それによって度の妥当性に対する信頼も生じる。逆にこうした過程が欠如している場合、トップダウンの制度となり、当事者の納得を調達することが困難になる。

第4. 本件大阪の「評価・育成システム」において、自己申告票を提出させて、個別面談、個別評価を経て給与反映をする方策は、教員の資質向上や学校活性化をもたらすものか、それとも、教育活動全般に弊害を及ぼすものか

本件大阪の「評価・育成システム」にはいくつかの重要な欠陥がみられる。

アメリカやイギリスのように、自己申告票の提出・個別面談・個別評価を資質向上につなげる形で運用しているところもある。本件システムは資質向上を目的と掲げながらも、資質向上策としてセットで用意されるべき研修制度が欠如するばかりか、資質向上の課題を浮かび上がらせることができず、所与の目的を達成できないものとなっている。

むしろ制度に対する不信と、士気の低下をもたらす制度となっており、教育活動への悪影響が懸念される。また、教師の専門的自律性と教育の自由を制約し、教師の職務遂行を困難にさせるものであるという点で重大な問題を抱えているといわざるをえない。

結論

本件「教職員の評価・育成システム」は、学校長により設定された学校教育目標により教師の教育活動を制約する可能性をはらむ点で、教育に対する多大な弊害をもたらすものである。こうしたシステムを設置・運用することは、教育に対する不当な支配を行う違法なものだといわざるをえない。したがって、自己申告票の前提となっている本件システムが違法なものである以上、自己申告票の提出義務は存在しないと解すべきである。

以上

(文章中で**強調部分**は訴訟団による)