

総合研究

教育と法

教育と法
研究会

第26回 教員の「研究」のための経費支出の違法性と妥当性

星野 豊（筑波大学准教授）

教員の主要な職務の中で、教育と共に重要であるものは、従事すべき教育に関する研究活動であり、この研究成果が教育に対して適切に反映されることが、併せて期待されていることは論をまたない。しかしながら、「研究」の遂行に際しては、そのための費用の支出が極めて難しい問題を含んでおり、紛争が生じやすいことも事実である。本稿では、公立学校の教員に対する委託研究事業にかかる支出が違法であると判断された、京都地方裁判所平成19年12月26日判決・平成16年（行ウ）42号を取り上げ、教員に

対する「研究経費」の支出や、教員を対象とする「研究事業」のあり方について考えてみる。

1 事実関係

本件は、Y市民である原告Xらが、被告Y市長を相手取り、Y市が市立学校の教員と締結した委託研究契約にかかる経費の支出が、給与の現実的な二重払いに該当し、給与の支給が法律または条例に基づくべきことを定めた地方自治法204条の2に違反すると主張して、本件支

出当時における、市長、代決者である副市长、教育長、教委総務部長および、同総務課長に対する損害賠償を、Y市として請求ないし命令することを求めた住民訴訟である。

本件で問題とされた委託研究事業は、「教育改革パイオニア調査研究（個人）事業」ないし「教育改革パイオニア実践研究（個人）事業」と称される、市立学校教員を対象とする委託研究事業であり、具体的には、①Y市立学校・幼稚園に勤務する教諭・養護教員で、学校長ないし幼稚園長が、各学校1〜3名程度（ただし、過去に選考された者を原則として外す）を推薦し、②その推薦に基づいて、教育委員会において選考した者に対して、教育委員会が奨励する調査研究を委託する方法により実施する、③前記調査研究については1名当たり5万円、前記実践研究については、遂行の方法により1名当たり5万円ないし15万円を上限として、研究のための経費を支出する、というものであった。なお、前記各事業においては、委託研究契約を締結した教員に対し、④経費を研究のためにのみ使用すること、⑤管外出張にかかる費用は経

費の2分の1を超えないこと、⑥経費を適切に管理し、使途を明らかにしておくこと、および、⑦研究期間終了後、報告書および収支決算報告書を教委に提出するものとし、⑧領収書等の関係書類については各教員において保管しておくことが、それぞれ求められていた。

Y市は、これらの事業に関して、平成14年度について約3000万円、同15年度において、約7000万円を支出した。

2 裁判所の判断・・・・・・・・・・・・・・・・

当時の市長に対する部分を除いて請求認容。

「地方自治法にいう『その他の給付』とは、常勤職員に対する旅費、非常勤職員に対する職務上の費用弁償といった、職務の執行等に要した経費を償うために支給する費用を含む概念である。」「よって、地方公共団体が職員個人が行った事務の対価として金員の支出を行う場合には、たとえ必要な経費の実費補填という趣旨であつても、当該支出対象が『給与その他の給付』の対象である当該公務員の本来の職務と区別で

きなれば給与条項主義に違反することとなる。」「本件各事業はY市とY市の常勤職員である教員等が委託契約を締結し、Y市が教員等に対し、委託料を支出するという法形式を採用しているところ、委託費は、費目を問わずに、委託事務の対価として包括的に支払うものである以上、本件各事業において、委託事務と給与、手当及び旅費の支給対象となる職務が明確に区別されない限り、委託費は、結果的に勤務に対する報酬と区別し難い支出であるといわざるを得ない。」

業の準備又は校内で行う各教員の職務上の研修等の教員の本来の職務としても当然に行われる行為である」。

また、「管外視察が本件各事業に係る委託事務である研究の手段として行われることは本件各事業の説明文書にも予定されているところであるが、学校長から出張命令を受け、管外視察を行い、研修を積み、その成果を教育現場に還元することは、まさに教職員の職務の遂行そのものであるといふべきである。他方で、前認定のとおり、学校長から職務専念義務の免除を受けて、教職員としての業務と明確に区別された形で研修に参加した例は一例もない。」

「本件各事業で奨励されている研究テーマは『教育課程編成』、『評価・評定』に関する研究や、『学力実態』、『教科学習の基礎・基本、発展教材』、『習熟度別授業』に関する研究、『総合的な学習の時間』、『人権教育』など、新教育課程に移行する時期において、新教育課程の推進に向けられたテーマが大半を占める」が、「新教育課程に対応すべく、新たな評価方法や学習指導案等を検討すること、特に、新設された『総合的な学習の時間』について新たなカリキュラムを開発・編成することは、一般的には、通常の授

「そして、本件各事業の成果物も、まさにY市総合教育センターでの研究発表や校内研修等を通じて、各学校の他の教員の参考となることとが予定されているのであるから、研修指導員として委嘱される業務と本件各委託契約の委託事務は概ねその内容が合致するものであると認められる。」「さらに、本件各事業は、要綱上、委託事業の成果品について、対象教職員が校（園）内・支部研修や研究会活動において発表すると

いう形態で、委託事業の成果を全市に広く還元することを予定しており、実際に、これらの成果物は、教育委員会が主催する研修において発表されたり、Y市教育委員会が所管するカリキュラム開発センターに保管されている」が、「カリキュラム開発センターには、本件各事業の成果品だけでなく、1万3000点以上に及ぶ指導案その他の研修成果品も一緒に保管されているのであり、京都市が、本件各事業の成果品と教職員の職務上の研修の成果品とを区別して別個の取扱いをしているとは認められない。」

以上のことからすると、「本件各事業の実施に際して、対象教職員の職務と委託事業が明確に区別されずに本件各委託契約が締結されていることは明らかであり、本件各事業の運用状況からすれば、本件各事業は、教員の給与、手当及び旅費の支給対象となる本来的業務との区別が困難な委託事務について、条例で定められた報酬及び経費の支出方法以外の方法である委託料名目で支出したものと認めざるを得ない。」
「そうすると、本件支出は、結果的に対象教職員の勤務に対する報酬と区別し難い支出といわざ

るを得ず、給与条例主義を定めた地方自治法204条の2に反する違法な支出といふべきである。」

3 問題点の検討・・・・・・・・・・・・・・・・

本件は、教員に対する委託研究事業としての研究経費の支出が、いわゆる「給与条例主義」を定めた地方自治法に違反するとされた事例であり、当時の教育長らをはじめとする教委関係者に対し、最大で数千万円の損害賠償を実質的に命じたことで、社会的に大きく注目されたものである。また、一般論としても本件は、教員を対象とした研究経費の支出のあり方、さらには、この種の研究事業のあり方に関して、重要な先例となるものである。

本件における裁判所の判断は、要するに、教育に関する職務と本件各事業における研究とが、その目的、具体的な遂行状況、および成果の管理について、それぞれ明確に区分されているのでない限り、本件各事業において支出された研究経費は、実質的に給与の一部であると考

えざるを得ず、従って、地方自治法に違反する」と結論づけるものである。しかしながら、この種の「研究」は、独立の経費を使用していることは否定できないものの、教員の本務である「教育」に関する重要課題が研究課題として推奨され、かつ、具体的な研究成果は、直接および間接的に教員の実施する教育内容に対して反映されることが、制度的にも社会的にも求められているはずであるから、本務から完全に離れた状態で専ら研究に従事すべき制度設計となっているのであればともかく、本務を遂行する傍ら研究にも従事すべきこととなれば、両者の遂行形態は、事実上区別をつけることが困難な部分が生じざるを得ない。従って、その遂行に関して生ずる費用の支出についても、「研究のための経費」と「教育を行ったことに対する給与」との区別を明確につけることは、建前上はともかく、現実にはかなり曖昧にならざるを得ないわけであり、實際上、個々の研究担当者が、研究経費の部分についても私費を支出していることが、特に問題として主張されていないだけである。このようなことからすると、裁判所の示

した法律論は、やや形式的に過ぎると言わざるを得ない面があり、本件における経費の支出の妥当性については、さらに検討する必要があるように思われる。

本件において、Xらは、本件各事業における経費の用途を情報公開制度を利用して精査し、具体的な研究の遂行状況に関して、①そもそも研究テーマが本件各事業の趣旨に沿わないものがある、②経費の用途に不明なものがある、③経費の用途について教委の定めた基準に反するものがある、④領収書等が保管されていない、⑤研究成果が不明である、等の主張を併せて行っていたが、前記のとおり、裁判所の判断においては、本件各事業の制度趣旨と、教員の本務との一般的な関係が専ら判示の対象となつたため、本件各事業における具体的な経費の用途等については、直接判断の対象とされていない。しかしながら、本件各事業の実施が問題視されるに至った直接の理由は、地方自治法との関係での形式論というよりも、まさに具体的な経費の用途に問題性があるとXらが判断したためであることは想像に難くなく、従って、本件

各事業における経費と給与との関係についても、このような経費の用途の具体的な態様から判断されるべきであつたように思われる。もっとも、その場合には、本件各事業それ自体が教員の本務と実質的に区別できない業務に対して給与の他に「経費」を支出している、との議論のほか、具体的な経費の用途が不明瞭ないしは規則違反であることを理由として、研究担当者である教員に対して賠償命令等を行う必要がある、との議論も生ずるはずであり、本件各事業それ自体の妥当性については、別に議論する必要があることとなる。

一般論として、教員が与えられた職務遂行上のマニユアルを墨守していれば足りる、という考え方に立たない限り、教員に対して研究活動の機会を与え、必要な経費を公的に支出することそれ自体は、最終的にその成果が教育上の創意工夫となつて反映されることが相当程度期待できる以上、社会的な妥当性を十分有していることは疑いない。しかしながら、このような研究成果が期待できるための要因としては、全ての教員に同程度の研究の機会が与えられ、か

つ、各教員が研究遂行に際して、職務命令等の拘束から免れ、自由に発想着眼ができることが、事実上必要であると考えられる。

このような観点から本件各事業について再度検討してみると、本件各事業の人選に関しては、各学校の校長等からの推薦がかなり大きな比重を占めており、かつ、各学校における推薦人数や、同一人に対する推薦回数について、教委からの事実上の規制が存在していたようであるから、個々の教員が自由な発想着眼に基づく研究を行うための環境が果たして整えられていたと言えるかは、少なからず疑問の余地がないではない。実際、選抜された教員の立場としても、当該学校の中で推薦され、選抜を受けた者は通常自分のみであり、給与以外に「研究経費」として相応の額が支出されるという状況の下では、他の者との人間関係上の観点を完全に無視して「研究に専念」することがやや困難であるような場合も、少なからずあつたのではないかと推測される。

このように、個々の教員に対して個人として研究経費を支出することは、当該教員にとって

も必ずしも利益ばかりがもたらされるとは限らず、かつ、本件のような事業における研究成果は、最終的には、学校において実施される教育の中に反映されることが期待される以上、むしろ、「学校」単位で共同研究課題を設定させ、優れた研究計画に経費を支出して研究成果を挙げ、それを期待する方が、制度設計としては妥当であるように思われる。この場合、かかる共同研究の経費については、研究単位が学校である以上、個々の教員でなく学校として管理執行すべきこととなるが、そうであれば、個々の教員単位における給与との異同は、法形式的にも現実の運用においても、ほとんど問題とならなくなる。また、個々の教員ごとに経費の用途を監査することが事実上困難であることについても、学校単位である程度まとまった経費を支出するのであれば、研究のための必要な支出の範囲についても、経費の執行に対する監査についても、実効的な体制を整えることが可能となるように思われる。

他方、これまで述べてきた議論の前提と完全に異なり、本件各事業が実質的に教員の本務で

ある教育と密接な関連を有するからという理由で、本件各事業における研究経費を「給与」の一部として支給するような制度設計とした場合には、その旨の条例の定めが整えられている限り、地方自治法上違法とされることはないはずである。もつとも、そのような制度設計をした場合、その人選の過程で学校長等の推薦が重視されていることが、別に問題とされる可能性はあるが、この種の「人選」に際して管理職からの推薦が重視されることは、制度上必ずしも珍しいことではなく、実際、管理職の主要な職務には、個々の教員に対する教育その他の局面についての評価全般が含まれているはずであるから、推薦される教員の属性に明らかに偏りがあるのでない限り、逆に法律上の問題として論議することが難しくなる側面があることにも、注意しておく必要がある。

ただし、そのような制度の下では、教育のほかに研究を担当することにより給与が他の教員と比べて増加していることが明らかである以上、研究成果に対する審査や評価をどのように行うべきかが、むしろ問題として大きくなる。社会

的には、研究資金は優れた成果を挙げた研究に対してのみ支出されるべきであり、成果が生じない研究に対しては、返還等を含む厳格な対処を行うべきであるとの議論が広く支持される傾向にあることは否定できない。しかしながら、全ての研究が誰の目からも明らかな成果を単独で生じさせることはまれであり、ましてその成果が教育の成果に反映されるべきであるとすれば、かかる「成果」は当該教育を受けた生徒の能力的人格的成長の実態を加味して行われるべきこととなるであろうから、研究成果を研究終了後速やかにかつ適正に評価することは、誰が評価を行うかという問題を措いたとしても、必ずしも容易でないように思われる。

本件は、Y市長によって控訴されたが、控訴審である大阪高等裁判所（平成20年10月14日判決・平成20年（行コ）20号）は、本判決の立論を基本的に支持して、控訴を棄却した。この控訴審判決に対してY市長はさらに上告および上告申立をしており、本件は現在、最高裁判所に係属中である（平成21年（行ツ）50号、平成21年（行ヒ）60号）。