

判決要旨

【判決言渡日】 平成21年3月26日
【事件番号・事件名】 平成19年(行ウ)第68号 懲戒処分取消等請求事件
【当事者】 原告 [REDACTED]ほか171名
被告 東京都(処分行政庁 東京都教育委員会)
【担当部・裁判官】 民事19部(裁判長中西茂、蓮井俊治、遠藤貴子)

【主文】

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

【原告の請求の要旨】

- 1 東京都教育委員会が、別紙処分一覧表「処分日」欄記載の日付で、原告[REDACTED]を除く各原告らに対して行った同別紙「処分」欄記載の各懲戒処分をいずれも取り消す。
- 2 被告は、原告らに対し、各55万円及びこれに対する平成19年2月24日から支払済みまで年5パーセントの割合による金員を支払え。

【事案の概要の要旨】

都立学校(高等学校又は養護学校)の教職員である原告ら172名(うち65名は既に退職。)が、平成15年11月8日から平成16年4月8日までに都立学校で行われた卒業式、入学式及び創立周年記念式典(以下「卒業式等」という。)に際して、事前に各校長から発令された、国歌斉唱時に国旗に向かって起立し、国歌を斉唱すること又は国歌斉唱時にピアノによる伴奏をすることを命ずる職務命令は、原告らの思想及び良心の自由を侵害するなど違憲、違法なものであったから、これに従わなかったことを理由として東京都教育委員会が原告らに対して行った懲戒処分も違憲、違法であるとして、各懲戒処分(原告のうち1名は減給(10分の1)1月の処分、他の原告は戒告処分(以下「本件処分」という。))の取消しを求めるとともに、東京都教育委員会の設置者である東京都に対して、国家賠償法に

に基づき損害賠償（原告1名あたり逸失利益及び慰謝料として50万円、弁護士費用5万円。）の支払を求める事案である。

なお、原告のうち1名は、懲戒処分について、東京都人事委員会に対し審査請求の申立てを行わなかったため、本件においても、懲戒処分の取消しは求めず、損害賠償の支払のみを求めている。

（原告番号141は、死亡のため訴え取り下げ済み。）

【判断の要旨】

1 退職した原告らに懲戒処分の取消しを求める利益があるか（本案前の争点）。

都立学校の教職員が、減給又は戒告処分を受けた場合には、昇給の可能性があった直近の昇給予定期間ににおいて昇給されず、その後退職時までの昇給時期にも影響が生じるほか、定年退職者等の再任用の判断に当たって不利益な評価・選考を受ける可能性があること、実際に、平成15年度卒業式における不起立行為等が職務命令違反等に当たるとして再雇用選考の合格が取り消されたものがいることから、退職した原告らは、本件処分が取り消されれば、上記の昇給予定期間に昇給することが期待できた地位や再任用されることを期待しうる地位を回復することになる。これらの地位は、一定の法的保護に値するから、退職した原告らについても本件処分の取消しを求める法律上の利益がある。

2 平成15年10月23日付け「入学式、卒業式等における国旗掲揚及び国歌斉唱の実施について（通達）」（以下「本件通達」という。）、本件通達に基づき発出された職務命令（以下「本件職務命令」という。）及び本件処分は、原告らの思想及び良心の自由を侵害し、憲法19条、20条に違反するか。

原告らは、宗教上の理由や過去の戦争への思い、様々な価値観を認めず一律に強制を行うことに反対するという理由から、卒業式等の国歌斉唱時に「日の丸」に向かって起立し、「君が代」を斉唱又はピアノ伴奏することはできないという信念を有している者であり、これらの国歌斉唱やピアノ伴奏を拒否することは、原告らが有する歴史観ないし世界観又は信条に基づく行為であるといえる。しかし、本件職務命令は、原告らに対して、例えば、「日の丸」や「君が代」は国民

主権、平等主義に反し天皇という特定個人又は国家神道の象徴を賛美するものであるという考えは誤りである旨の発言を強制するなど、直接的に原告らの歴史観ないし世界観又は信条を否定する行為や、思想や良心の内容を確かめるための行為を命じるものではなく、また、卒業式等の進行上行われる国歌斉唱について、歴史観ないし世界観又は信条と切り離して、不起立行為等には及ばない選択も可能と考えられ、一般的には、卒業式等の国歌斉唱時に不起立行為等に出ることが、原告らの歴史観ないし世界観又は信条と不可分に結びつくとはいえない。

本件職務命令が発出された当時、都立学校の卒業式等における国旗掲揚や国歌斉唱は広く実施され始めており、また、全国の公立高等学校では、従来から広く実施されているのであるから、客観的にみて、卒業式等の国歌斉唱の際に「日の丸」に向かって起立し、「君が代」を斉唱するという行為やピアノで伴奏する行為を行う教職員が特定の思想を有することを外部に表明する行為であると評価することは困難であり、これが校長の職務命令に従って行われる場合には、そのような評価をすることは一層困難である。本件職務命令は、原告らに対し、特定の思想を持つことを強制し、又は禁止したりするものではなく、特定の思想の有無について告白することを強要するものでもない。

本件職務命令は、原告らの思想及び良心の核心部分を直接否定するものではないが、原告らがそのように受け止め、不起立行為等の行動をとったとすると、本件職務命令は、原告らの思想及び良心の自由との抵触が生じる余地がある。

しかしながら、原告らは、いずれも都立学校の教職員という全体の奉仕者として、法令等や上司の職務上の命令に従わなければならぬ立場にあり、校長から学校行事である卒業式等に関して、本件職務命令を受けた。本件職務命令は、国旗・国歌法、學習指導要領の趣旨にかなうものであり、卒業式等の儀式に際して発出されたものであること、卒業式等における国旗掲揚や国歌斉唱は、全国的には従前から広く実施されていたなどの諸事情も総合すると、本件職務命令には、その目的及び内容において合理性、必要性が認められる。

したがって、本件職務命令は、憲法19条、20条に反するとはいえない。

3 本件通達及びその後に都教委が各校長に行った指導は、旧教育基本法10条1項にいう「不当な支配」に該当するか。

- (1) 本件職務命令と本件通達は、法的根拠を異にする別個の行為であって、本件通達の違法性が当然に本件職務命令に承継されるものではない。しかし、本件通達は、各校長に対する職務命令であり、本件通達発出後、都教委は、各校長に対し、卒業式等における国歌斉唱の実施や職務命令の発令の方法等について、相当詳細かつ具体的に指示し、各校長が、卒業式等において、一校の例外もなく、教職員に対して、国歌斉唱時に国旗に向かって起立し、国歌を斉唱すること又はピアノ伴奏を命ずる職務命令を発していることからすると、本件職務命令の発出も、実質的に都教委が行ったものと評価することができる。そうすると、本件職務命令は本件通達等と一体のものであり、本件通達の発出が旧教育基本法10条1項にいう「不当な支配」に該当するか否かは、本件職務命令の違法性に影響する余地がある。
- (2) 旧教育基本法10条は、教育に対する権力的介入、特に行政権力による介入を警戒し、これに対して抑制的态度を表明し、同条1項は、教育は、国民から信託されたものであるから、国民全体に対して直接責任を負うように行われるべく、教育が国民の信託にこたえて自主的に行われることをゆがめるような「不当な支配」を排斥している。そのような支配と認められる限り、主体には、教育行政機関や地方公共団体も含まれる。しかし他方で、憲法上、国は、適切な教育政策を樹立、実施する権能を有し、子どもの利益のため又は子どもの成長に対する社会公共の利益のために規制を施すことが要請される場合も有り、教育に対する行政権力の不当、不要の介入は排除されるべきであるが、許容される目的のために心要かつ合理的と認められる介入は、必ずしも同条の禁止するところではなく、この点は、地方公共団体においても異ならない。
- (3) 国の教育行政機関が法律の授権に基づいて義務教育に属する普通教育の内容及び方法について遵守すべき基準を設定する場合には、教師の自由な創意と工夫の余地、地方自治の原則を考慮し、教育における機会均等の確保と全国的な

一定の水準の維持という目的のために必要かつ合理的と認められる大綱的な範囲にとどめられるべきであるが、地方公共団体が設置する教育委員会が、教育の内容及び方法について遵守すべき基準を設定する場合には、公立学校を所管する行政機関として、その管理権に基づき、学校の教育課程の編成や学習指導等に関して基準を設定し、一般的な指示を与え、指導、助言を行うとともに、必要性、合理性が認められる場合には、適正かつ許容される目的のために必要かつ合理的と認められる範囲内において、具体的な命令を発することもできる。

(4) 本件通達が発出された状況として、平成元年に学習指導要領が改定され、卒業式等において国旗掲揚及び国歌斉唱の指導をすると定められ、都教委は都立学校長に対して卒業式等がこの学習指導要領に即して行われるように求めていたが、実施率が低く、都教委指導部長は、平成10年11月20日付けで卒業式等の実施指針を示す通知を発した。平成11年に国旗・国歌法が制定、施行され、都教委は、学習指導要領に基づく卒業式等の実施をするように、さらに指導に取り組んだ結果、平成12年度卒業式以降、都立学校での国旗掲揚、国歌斉唱の実施率は100パーセントとなっていたものの、人目に付かない場所に国旗を掲揚したり、国歌斉唱時に教員が起立せず、司会者が起立を発声しないという学校があるという状況があった。このような国旗掲揚、国歌斉唱の実施状況に照らせば、学習指導要領に基づく卒業式等を実施するよう改善、充実を図るという本件通達の目的には合理性があり、卒業式等における国旗掲揚、国歌斉唱の実施方法等を定める通達を発すべき必要性もあった。

(5) 本件通達は、卒業式等において教職員が国旗に向かって起立をし、国歌を斉唱し、又はピアノで国歌を伴奏するようにするため、この通達に基づいて各校長に対して職務命令を発出することを求める内容とするものであるが、このような職務命令は思想及び良心の自由を侵害するものとはいえない。また、本件通達は、卒業式等における国旗掲揚及び国歌斉唱に関する実施指針のみを定めるものであって、教職員が児童・生徒に対して「日の丸」、「君が代」に関する歴史的な事実等を教えることを禁止するものではないし、教職員に対し、

国旗・国歌について、一方的に一定の理論を児童・生徒に教え込むことを強制するものではない。本件通達は、教育の自由を侵害するとも、教育活動を阻害するとも認められず、合理性を欠くとはいえない。

(6) 本件通達は、旧教育基本法10条1項にいう「不当な支配」に該当しない。

4 原告らに教職員としての専門職上の自由（教育の自由）が認められるか。また、本件職務命令は、これを侵害するか。

高等学校等の普通教育の場面において、教師が公権力によって特定の意見のみを児童・生徒に教授することを強制されないという意味や、教授の具体的な内容及び方法について、ある程度自由な裁量が認められるという意味では、教師に一定の範囲における教授の自由が保障されるが、普通教育においては、児童・生徒に教授内容を批判する能力はなく、教師が児童・生徒に対して強い影響力、支配力を有していることや、児童・生徒の側に学校や教師を選択する余地が乏しく、教育の機会均等を図る上からも全国的に一定の水準を確保すべき要請があることなどからすると、普通教育において、教師に完全な教授の自由を認めることはできない（最高裁昭和51年5月21日大法廷判決）。

そして、「日の丸」や「君が代」に係る歴史観ないし世界観については、様々な意見があるが、公立学校の卒業式等において、教職員に対して、国歌斉唱時に「日の丸」に向かって起立し、「君が代」を斉唱することを求めることが、児童・生徒に対して特定の思想のみを教授することを強制するものとはいえないし、集団的行事である卒業式等において、校長がその権限に基づき、国歌斉唱を含む式次第やその進行を予め一律に定め、実施することは、儀式としての性質上その必要性はある。本件通達及び本件職務命令が、原告らの教職員としての専門職上の自由（教育の自由）を侵害するものとは認められない。

5 本件通達及び本件職務命令は、国際条約（自由権規約、児童の権利に関する条約）に違反して無効であるか。

本件通達及び本件職務命令が、憲法19条、20条に違反しないから、思想及び良心の自由並びに信教の自由を保障する自由権規約18条にも違反しない。

また、本件通達は、卒業式等における各学校による裁量の余地を残している上、本件通達に基づく国旗・国歌の指導が、児童・生徒の思想及び良心の自由、信教の自由を侵害するものでないこと、国旗・国歌について一方的な一定の理論を児童・生徒に教え込むことにはならないから、児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する旨を定めた児童の権利に関する条約12条及び思想、良心及び宗教の自由について児童の権利を尊重する旨等を定めた同条約14条に違反しない。

6 原告らの不起立行為等が地公法32条、33条に反するか。

原告らが、上司である校長の適法な本件職務命令に従わず、不起立行為等に及んだことは、「上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない」とする地公法32条違反の行為である。また、原告らが、本件職務命令に公然と児童・生徒及びその保護者の面前で違反したことは、その職の信用を傷つけたものであり、地公法33条違反の行為である。

7 本件処分に手続的違法があるか。

本件処分については、原告らに対して事前に都教委による事情聴取が行われており、実質的に告知と弁明の機会が与えられていたというべきであって、事情聴取に憲法31条の適正手続の保障が及ぶ余地があるとしても、弁護士の立会やメモをとることが当然の権利として認められるものではないから、弁護士の立会やメモをとることを許さなかったとしても違憲違法の問題は生じない。

本件各処分に先立って行われた教職員懲戒分限審査委員会の審査が回覧協議で行われたとしても、同委員会への諮問、答申は、処分する側の内部手続であるから、仮に瑕疵があったとしても、手続上の違法事由とはいえない。同一内容の職務命令違反行為について、過去に処分歴等がない原告らについて、もっとも軽い戒告処分という同一の量定となることは理由があり、処分量定が同一であるから個別の事情が一切考慮されていないといえるものではない。本件処分発令に至る手続には違法を窺わせる事情は見あたらず、手續は適正に行われたと認められる。

8 本件処分に裁量の逸脱があるか。

懲戒権者には、行為の原因等諸般の事情を考慮して、懲戒処分をすべきか、いかなる処分を選択すべきか裁量権が認められ、当該処分が社会観念上著しく妥当を欠き裁量権を濫用したと認められる場合に限り違法と判断すべきものである。

原告番号72を除く原告らについては、いずれも戒告処分が科されている。

原告らは、経済的不利益を伴う戒告処分は不利益の程度が重すぎると主張するが、學習指導要領の国旗・国歌条項の趣旨にかなった指導を命じた本件職務命令に公然と、しかも、児童・生徒及びその保護者の面前で、違反したことは、相当に非難される行為であるから、懲戒処分の中でもっとも軽い戒告処分が、過重であるとはいはず、比例原則や平等原則等に反する事情もなく、裁量権を濫用したと認められない。

原告番号72の原告は、過去に平成14年度入学式の際に、その服装に関する職務命令及びその後の事実確認に関する校長の職務命令に従わずに同年11月6日に戒告処分を受けており、本件不起立行為等により減給（10分の1）1月の処分を受けた。同種の非違行為について、過去の懲戒処分歴に応じ、より重い懲戒処分を科すという考え方は相当であり、卒業式等における職務命令違反及び信用失墜行為で過去に戒告処分を受けたが、再度同種の非違行為を行ったことに鑑みれば、戒告より重い処分を選択したことは妥当であり、その処分も、戒告処分の次に軽い減給処分であり、減給（5分の1・6月以下）のうちの量定も比較的軽く、不利益は過酷でないから、原告番号72の原告に対する本件処分が、比例原則に反し、社会観念上著しく妥当を欠き裁量を逸脱したものとはいえない。

9 原告らの損害の有無及びその額

上記のとおり、本件職務命令及び本件各処分には違憲性、違法性は認められないから、これらを受けたことによる精神的ないし経済的損害の賠償を求める原告らの請求はいずれも理由がない。

10 結論

本件処分の取消しを求める原告らの請求及び国家賠償法に基づく損害賠償を求める原告らの請求はいずれも理由がないから、請求をいずれも棄却する。