

府国旗国歌条例を合憲とし不起立等を理由とする減給処分を適法とした事例

【文献種別】 判決／大阪地方裁判所

【裁判年月日】 平成27年12月21日

【事件番号】 平成25年（行ウ）第196号

【事件名】 給与等減額処分取消等請求事件

【裁判結果】 請求棄却

【参照法令】 憲法19条・20条・94条、地方公務員法29条・32条、大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例1条・4条、大阪府職員基本条例27条

【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25541957

事実の概要

大阪府立支援学校の教員であるXは、平成23年度高等部卒業式における国歌斉唱時の起立斉唱の拒否を理由に大阪府教育委員会から戒告処分を受けた。次いで、高等部1年生のクラス担任を務める平成24年度高等部卒業式においては、開式直前に准校長から受付業務を命じられていたにもかかわらず、これを無断で放棄した上、式場内に勝手に立ち入り、受付業務に戻るようにとの教頭らの再三の説得に応じず、同卒業式以前に校長から受けていた職務命令に従わず国歌斉唱時に起立斉唱しなかった。Xは、こうした非違行為を理由に大阪府教育委員会から減給1ヶ月の懲戒処分を受けたことにつき、同処分が違法であると主張して、その取消し等を求めた。Xは、本件職務命令及びその前提としての府教委の教育長による起立斉唱を命ずる通達や「大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例」による起立斉唱の強制は、①戦前の教育につながるものでXの思想・良心の自由を侵害するものであり、②君が代がいわば天皇の賛美歌である以上、キリスト教の信仰保持を否定しXの信教の自由を侵害するものであると主張した。

判決の要旨

請求棄却。

1 憲法19条違反について

(1) 「……学校の卒業式等という教育上の特に

重要な節目となる儀式的行事においては、生徒等への配慮を含め、教育上の行事にふさわしい秩序を確保して式典の円滑な進行を図ることが必要であるといえる。そして、法令等においても、……府国旗国歌条例は、国旗国歌法や学習指導要領等の趣旨を踏まえ、……我が国と郷土を愛する意識の高揚、……及び府立学校等における服務規律の厳格化を目的として、国歌斉唱の際に起立して斉唱することを定めている。

(2) 「なお、〔府国旗国歌条例中の起立斉唱条項〕定めは、……学校教育法及び国旗国歌法の趣旨とするところに従い、かつ、卒業式等教育上の特に重要な節目となる儀式的行事においては、生徒等への配慮を含め、教育上の行事にふさわしい秩序を確保して式典の円滑な進行を図ることが必要であるという観点から、上記のとおり、儀礼的な所作としての国歌斉唱時の起立を行うこととしたものと認めることができる。したがって、憲法94条に違反する旨の府国旗国歌条例に関する原告の主張は理由がない……」。

(3) 「以上の点に照らすと、本件通達及び本件職務命令は、高等学校教育の目標や卒業式等儀式的行事の意義、在り方等を定めた関係法令等の諸規定の趣旨に沿って、地方公務員の地位の性質及びその職務の公共性を踏まえ、生徒等への配慮を含め、教育上の行事にふさわしい秩序の確保とともに当該式典の円滑な進行を図る目的を有するものといえることができる。」「以上……からすれば、本件通達及び本件職務命令は、……その目的及び内容並びに上記制限を介して生ずる制約の態様等

を総合的に衡量すれば、上記制約を許容し得る程度の必要性及び合理性が認められ、これらの根拠となった府国旗国歌条例についても、違憲・違法であるということとはできない。

2 憲法 20 条違反について

(1) 「……卒業式等における起立斉唱行為は、……一般的、客観的に見て、〔儀式的行事における儀礼的所作〕を超えて、宗教的意味合いを持つ行為であるとまでいうことはできない。そうすると、本件通達及び本件職務命令をもって、キリスト教信者の信仰を否定したり、その信仰の有無について告白を強要したりするものであるということとはできない……」。

(2) 「また、クリスチャンである原告は、本件通達及び本件職務命令によって、その信仰に由来する行動（敬意の表明の拒否）と異なる外部的行動を求められることとなり、その限りにおいて、その信教の自由についての間接的な制約となる面があることは否定し難いものの、〔思想・良心の自由に対する間接的制約と同様、総合衡量論に基づき必要かつ合理的なものであるといえるならば〕、……このような信教の自由に関する間接的制約は許容されるのであって、本件通達及び本件職務命令の目的及び内容並びに上記制限を介して生ずる制約の態様等を総合的に衡量すれば、上記の制約を許容し得る程度の必要性及び合理性が認められる……」。

(3) 「したがって、本件通達及び本件職務命令は、その根拠ないし前提となった府国旗国歌条例も含めて、原告の信教の自由を侵害し、憲法 20 条に違反するものとはいえない……」。

3 本件減給処分に係る裁量権の範囲の逸脱又は濫用の有無について

(1) 「……本件……減給処分は、処分それ自体によって教員の法的地位に一定期間における本給の一部の不支給という直接の給与上の不利益が及び、将来の昇給等にも相応の影響が及ぶ上、毎年度 2 回以上の卒業式や入学式等の式典のたびに懲戒処分が累積して加重されると短期間で反復継続的に不利益が拡大していくことが懸念されるところである。また、府職員基本条例は、職務命令に違反した職員の標準的な戒告処分は戒告とする旨規定している……。そうすると、懲戒処分とし

て戒告を超えて減給の処分を選択することが許容されるのは、過去の非違行為における懲戒処分等の処分歴や不起立行為等の前後における態度……に鑑み、学校の規律や秩序の保持等の必要性和処分による不利益の内容との権衡の観点から当該処分を選択することの相当性を基礎付ける具体的な事情が認められる場合であることを要すると解すべきである」。

(2) 「……本件についてみると、原告の過去の懲戒処分歴は本件戒告処分 1 回のみであり、〔同処分の内容や態様は、〕……積極的に式典の進行を妨害したものではない。また、原告の不起立不斉唱行為は、……個人の信仰等に起因するという面を有していることを併せ鑑みると、原告の過去の非違行為における処分歴は、本件減給処分を選択することの相当性を基礎付ける具体的な事情とは認め難い。また、原告による不起立行為等は積極的、物理的に式典の進行を妨害するものではなく、具体的に平成 24 年度卒業式が混乱した事実も認められない」。

(3) しかし、「本件減給処分の理由となった原告の非違行為は、卒業式における国歌斉唱時の起立斉唱を命じた本件通達及び……校長の職務命令に違反するだけでなく、卒業式終了時までの受付業務を命じた准校長の職務命令にも違反するものであること、その内容をみても、勝手に式場内に入って無関係の席に居座り不起立に及ぶなど、卒業式という重要な学校行事の秩序や雰囲気損なうような行為に積極的に及んだものと評価できること、これら本件不起立前後における原告の態度等の諸事情を総合的に勘案すると、本件減給処分による不利益の内容を踏まえてもなお、学校の規律や秩序の保持等の必要性の観点から、減給処分が重きに失するものということとはできず、本件減給処分が裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たると解することはできない」。

判例の解説

一 問題の所在

公立学校の教員が卒業式等の儀式的行事における国歌斉唱の際に職務命令に従わず起立斉唱を拒否したこと等を理由とする懲戒処分の適法性が問題となった諸事件で、最高裁は、減給以上の処分を選択には慎重な考慮を要するとし（最一小判平

24・1・16判時2147号127頁等。以下、「平成24年判決」という。)、かかる事案で減給以上の懲戒処分に関する裁量権を適法に行使できる余地を狭めた¹⁾。しかし本件は、本件通達及び本件職務命令(ただし国歌斉唱時における起立斉唱を命じた部分であり、その部分を、以下特に「起立斉唱の職務命令等」という。)の「信仰」に基づく拒否の正当性が問題となり、さらに「大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例」(以下、「国歌条例」という。)²⁾による制約も問題となっている点で、先例の事案と異なるため、平成24年判決の判断手法等が本件にそのまま妥当することになるのかは明らかでない。以下ではこの点に関する本判決の立場を示し、次いでその限界を明らかにする。

なお、本判決は児童・生徒に対する憲法19条、26条違反の問題等につき判示するが、紙幅の関係上取り扱うことができないことを予め断っておく。

二 起立斉唱の職務命令等及び国歌条例の合憲性

1 本件では、まず、信仰に基づいて起立斉唱の職務命令等を拒否することの正当性が争点となった。本判決は、かく信仰に基づく拒否の場合であっても、世界観や歴史観等に基づく拒否の場合と同様、最二小判平23・5・30民集65巻4号1780頁等(以下、「平成23年判決」という。)の採用する直接的制約と間接的制約の区分論に立脚した上で、間接的制約の場合には判断手法として総合衡量論が妥当することを示し、平成24年判決に従うことを判示したものである。

本件のような信仰に基づく一般的法義務の拒否の正当性に関しては、学説上、実質的検討を求めるものがある³⁾のとは対照的に、本判決は、起立斉唱強制の実質的目的を検討せず、また、起立斉唱強制が実質的な公共的利益のために重要なものか否かを吟味していない。かく本判決が実質的検討を行わなかったのは、起立斉唱等の職務命令等が間接的制約にとどまると結論づける際に、信教の自由が制約される場合であっても、制約される者の見地からではなく「客観的」見地から、起立斉唱行為の性質を評価したことによるものと考えられる。

2 本判決は、国歌条例が原告の信教の自由を不当に侵害するか否かについては、判決文の記載が簡潔なものにとどまり詳細は定かではないが、国歌条例による制約が起立斉唱の職務命令等による制約と同様に間接的制約にとどまるとした上で、総合衡量論を採用し、国歌条例を合憲と判示したものと解される。

本判決は、国歌条例は関係法令の趣旨を逸脱せず憲法94条に反しないと結論づける局面において、国歌条例の解釈にあたり立法者の「理性性」⁴⁾を想定した上で、国歌条例1条にいう「我が国と郷土を愛する意識の高揚に資する」という目的の一要素を重視せず、平成23年判決が起立斉唱を命ずる職務命令の目的として認定した「教育上重要な儀式的行事における式典の円滑な進行確保の必要性」の要素を起立斉唱条項の目的の一要素として付加したものと考えられる。そうして起立斉唱条項の目的が法文そのものよりも限定的に解されたことが一因となって、比較的簡単に国歌条例の合憲判断が導かれることになったのだろう。

三 本件減給処分の適法性

1 本判決は、本件減給処分の適法性を判断するに際しても、平成24年判決を踏襲するものといえる。第1に、本判決は、平成24年判決と同様の審査密度を設定する。行為①(准校長の職務命令に違反し、受付業務が終わったと勝手に判断して卒業式開始前に会場内に入ったこと)、行為②(受付業務に戻るようとの教頭らの指示に従わなかったこと)及び行為③(本件不起立)の非違行為該当性を具体的事実即して検討する。その際、受付業務への変更がなされた経緯や、受付業務が学校行事においてもつ性質、本来着席すべき位置に座ったか否か、具体的な役割が与えられていたか否か、本件不起立行為の発端等に着眼する。そして、非違行為該当性判断における認定内容を踏まえて本件非違行為の性格や内容を認定し評価している。それゆえ本判決は、平成24年判決と同様、「具体的な事情」の有無を判断するにあたり丁寧な事実認定及び評価を行うものといえよう。第2に、本判決は、平成24年判決と同様、あてはめの局面で消極的不服従と積極的妨害とを区別する⁵⁾。

2 なお本判決が、比例原則の厳格適用を導く

にあたり、平成 24 年判決の挙げる懲戒処分の内容及びその累積加重による不利益拡大の懸念に加え、職務命令に違反した職員の標準的な懲戒処分を戒告とする大阪府職員基本条例の規定（27 条 1 項）を挙げている点には留意すべきだろう。

四 本判決の限界——憲法上の権利の内実の不十分な検討

1 本判決は、懲戒処分の適法性判断において、本件行為①ないし行為③が、本件職務命令（起立斉唱を命ずる校長の職務命令及び受付業務従事を命ずる准校長の職務命令）等の保護法益を侵害するか否かに主な関心を向けるにとどまる。しかし、本件行為①ないし③が「憲法上の権利行使としてどれほど重要であるかを論じる」⁶⁾べきである。ここでは、本件と同じく一信仰者⁷⁾の宗教的良心の発露としての外部的行動が問題となった神戸高専事件最高裁判決に依拠し、「外部的行動が信仰の核心部分と密接に関連するものか否か」につき具体的に検討すべきだろう。とはいえ、本件のような信仰に基づく一般的な法義務の拒否の正当性が問題となる事案では、密接関連性の認定の仕方によっては、裁判所が教義内容に不用意に立ち入りかねない。かかる懸念を踏まえると、平成 24 年判決で宮川反対意見が説くように、「真摯性」が存在しているならば密接関連性を認めうると考えるべきである⁸⁾。では、「真摯性」の存否をいかに判定すべきか⁹⁾。本件のような事案では、神戸高専事件控訴審判決が生徒の信仰の経緯や学内における他の活動への取り組み具合等を判定要素とする¹⁰⁾ことを踏まえると、Xの従来からの信仰経緯や職場での振る舞い等¹¹⁾を判定要素としうるのではないか。

2 かくして認定されるXの信教の自由に対する重大な侵害は、平成 24 年判決の懲戒処分の適法性に関する判断構造においては、考慮要素の一つとして位置づけうるし、あるいは、平成 24 年判決が憲法上の権利を考慮要素の重みづけや審査密度を深める因子として用いている¹²⁾との理解に従えば、考慮要素の重みづけや審査密度を深める因子としても位置づけうる。

- 2) 渡辺康行『『日の丸・君が代訴訟』を振り返る』論究ジュリ 1 号（2012 年）117 頁は、平成 24 年判決を、国歌条例及び大阪府職員基本条例をめぐる政治状況を意識し、そこでの問題につき公権力側に最小限度の寛容を求めたものと捉える。また、平成 24 年判決が機械的な懲戒制度の運用への否定的評価を含むとするものとして、参照、青井未帆「判批」平成 24 年度重判解（2013 年）21 頁等。
- 3) 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011 年）227 頁。
- 4) 平野仁彦＝亀本洋＝服部高宏『法哲学』（有斐閣、2002 年）251-252 頁 [亀本執筆]。
- 5) 平成 24 年判決につき西原博史「最高裁『君が代』処分違法判決をどうみるか」世界 830 号（2012 年）110 頁を参照。
- 6) 堀越事件に関するものだが上田健介「判批」近畿ロー 7 号（2011 年）155-156 頁を参照。もっとも、裁量的権限の限界という観点からのアプローチ（参照、青井未帆「適用上違憲と処分違憲に関する一考察」『現代立憲主義の諸相 上』（有斐閣、2013 年）484 頁）の有用性は否定されるべきでない。
- 7) 西原博史「法曹実務にとっての近代立憲主義（第二回）」判時 2278 号（2016 年）9 頁は、実際に権利を侵害される具体的な個人の葛藤と苦悩の視点を重視する。
- 8) もっとも、これは起立斉唱の職務命令に関する合憲性判断の文脈で説かれたものである。なお、御幸聖樹「判批」論叢 175 巻 2 号（2014 年）137-138 頁も参照。
- 9) 思想・良心の自由に対する制約の場合に外部的行動が職責意識に由来するか否かを判定要素とするものとして、蟻川恒正「判批」憲法判例百選 I [第 6 版] 87 頁。
- 10) この点、生徒の優秀な成績とまじめさがその要保護性を高めた一要因となったという分析（参照、内野正幸「判批」判評 441 号（1995 年）32 頁）は示唆的である。
- 11) 自分自身に対する関係、自分と物との関係、自分と他人との関係そして自分と「絶対的なもの」との関係が同時に一つに結びついて成り立っている、そここのところに「良心」というものが考えられるとすれば（参照、西谷啓治『仏教について』（法蔵館、1982 年）182-183 頁）、かかる視野の拡大は不自然ではない。
- 12) 渡辺康行「憲法上の権利と行政裁量審査」前掲注 6)『現代立憲主義の諸相 上』357 頁等。常岡孝好「職務命令違反に対する懲戒処分と裁量審査（二・完）」自研 89 巻 9 号（2013 年）33-34 頁は、平成 24 年判決が神戸高専事件との事案の類似性を根拠に不起立の主たる理由等につきより手厚い考慮検討をなすべきであったとする。もっとも、神戸高専事件最高裁判決は憲法上の権利を審査密度決定因子とするものではないとの指摘もある。参照、穴戸常寿「裁量論と人権論」公法 71 号（2009 年）106 頁。

●—注

1) 三宅裕一郎「判批」法セ 692 号（2012 年）126 頁。