

○ 主文

被告が原告らに対してなした昭和三九年一月一二日付各戒告処分はこれを取り消す。

訴訟費用は被告の負担とする。

○ 事実

第一 当事者の申立および主張

<略>

第二 証拠関係（省略）

○ 理由

第一 本案前の主張についての判断

被告は、本件戒告処分は特別権力関係における被告の服務規律権に基づく内部的行為であつて司法審査の対象とならない旨主張するので、この点について判断するに、被告が市町村立中学校の教員である原告らの任命権者であることおよび被告が原告らに対し、昭和三九年一月一二日付で本件戒告処分をなしたことは当事者間に争いが無い。ところで、地方公務員に対する戒告処分は、明文上の根拠を有しなない訓告、警告等と異なり地方公務員法（以下、地公法という。）二九条に規定された懲戒処分の一つであつて法律上の根拠を有するものであるから、この点において既に被処分者が蒙る不利益をもつて単なる事実上の不利益にすぎないものとはいは難いのみならず、被処分者は、爾後の昇給を延伸され、あるいは特別昇給から除外される等の具体的な不利益を蒙る（道内市町村立学校職員につき、道人事務委員会規則七一四〇五、昭和四八年四月一日道人事務委員会事務局長通知第二六七号参照）のであるから、戒告処分は、被処分者の法的地位に直接の変動を生じさせるものであることがあきらかである。そうとすれば、戒告処分が任命権に基づく内部的行為であることの故をもつてこれに対する司法審査の余地を否定すべきいわれはない。けだし、任命権者は、その任命権に服する職員に対し、地公法二九条第一項所定の要件のもとに、その裁量により懲戒処分をなすことができ、任命権者がなした戒告処分につき、同条項の要件を欠く等の明白な法令違背が存する場合はもちろん、かかる法令違背が存しない場合においても、任命権者の裁量の範囲を逸脱し、ないしは懲戒権を濫用したものと認められる場合においては、当該処分は違法たるを免れず、かかる場合において、被処分者が前述の如き法律上の不利益を蒙るのである以上、戒告が内部的規律に関する処分であることをもつて、これに対する司法上の救済を否定すべき特段の根拠とはなしえないからである。したがつて、本件抗告訴訟の対象となりうる行政処分であることはあきらかである。なお、右の点に関し被告の引用する裁判例はいずれも本件とは事案を異にし、当裁判所の右判断とは何ら抵触するものではない。

第二 本案についての判断

一 原告らが被告の任命にかかる教員であり、昭和三九年一月一二日当時、原告Aが檜山郡K村立L中学校長、原告Bが同村立K中学校教諭であつたこと、被告が右同日付で原告らに対し、地公法二九条一項一号、二号に基づき、原告主張の理由により本件戒告処分を行なつたこと、右処分に対し、原告らが北海道人事委員会に行政不旅審査法に基づく審査請求をしたが、昭和四六年三月一九日、同委員会が右処分を承認する旨の裁決をしたことは、いずれも当事者間に争いが無い。

二 そこで、本件戒告処分に原告ら主張の違法があるかどうかについて判断する。

1 原告らは、第一に、学校における夏季、冬季、学年始、学年末等の各休業期間（以下、春休み等の休業期間という。）における行動については、教員の自主的判断に委ねられており、教員が右休業期間中に組合活動その他の自宅研修以外の行為をする場合に所属長の承認を得る必要はないから、原告Aが訴外Cに対し義務免の承認を与えた行為は何ら適法、違法の法的評価を受ける余地がないし、また原告Bが所属長から何らの承認も得ることなく本件支援活動に参加した行為も適法であり、したがつて原告らの右各行為を違法なものとして行なつた本件戒告処分は違法な処分である旨主張するので、まずこの点につき判断するに、原告Aが訴外Cに対し義務免の承認をしたことにつき、右承認の対象となつた日（四月一三日を除く。）および原告Bが所属長から何らの承認を得ることなく本件支援活動に参加した日がいずれも春休み期間中であつたことは当事者間に争いが無い。

（一） そこでまず、春休み等の休業期間の性格を考えてみるに、右休業期間は、授業が行なわれなないために学校内で行なうべき仕事は少なく、したがつて、平常どおり登校して通常の勤務体制に入る必要が必ずしもない時期であつて、現実においても本件戒告処分がなされた昭和三九年当時、休業期間中は各教員が登校の要否を

ずか三道県にすぎず、また、右文言のない市町村条例は全道約二八〇の市町村のうち、わずか七市町村にすぎないことが認められ、右事実をも考慮に入れたうえで道義免条例と本件条例の文言の相違を考察すると、両条例を原告ら主張のよう同一に解釈すべき根拠はどこにもなく、また、両条例はその適用対象を各々異にしているから、両条例の解釈が右のように別異になることをもつて本件条例の右部分が地方自治法一四條四項により無効とされるものでもない。

原告らは、さらに、組合専従職員については専従条例が別に存在すること、専従条例が適用される場合には専従休暇期間中の給与が支給されないのに比し、本件条例によつて義務免の承認を得た者については給与が支給されること、専従休暇の承認権者と義務免の承認権者とが異なっていることおよび右両条例の根拠法が各々異なること等を根拠として、本件条例二條三号が組合専従でない教員が組合活動に従事する場合にも適用される旨主張する。しかし、本件条例と専従条例の各条文を対比して考察すると、本件条例が義務免の承認が与えられるべき場合をあきらかにしたものであるのに対し、専従条例は、本件条例を受けて、専従職員につき専従休暇の承認の手續、期間、効果等を定めたものであつて、両者はその目的を異にするものであることがあきらかであるから、本件条例二條三号の意義を前述のように解したからといつて、これにより同条号が無用の条文に帰する等の原告主張の如き不合理を生ずるものではなく、また、承認権者の点から右条号を原告主張のよう解すべきいわれもないといふべきである。

右によると、原告Aが当時組合専従職員でなかつた訴外Cに対し、本件条例二條三号を適用して義務免の承認を与えた行為は、右条号に違反する違法なものであつたといわなければならない。

(三) 以上によれば、本件戒告処分は、原告Aが訴外Cに対してなした右承認行為を違法なものとしてなされたことおよび原告Bが所属長から何らの承認を得ることなく本件支援活動に参加した行為を違法なものとしてなされたことにつき、原告ら主張の違法はなかつたといわなければならない。

2 そこで次に、原告ら主張の不当労働行為の点について判断する。

(一) 原告A関係

(1) 原告Aが昭和三九年当時学校長の地位にあり、かつ職員団体たる北教組の組合員であつたことは当事者間に争いがない。

(2) 成立に争いのない甲第一、七号証、乙第一三、一四号証および証人C、同E、同F、同G、同H、同I、同J、同Dの各証言ならびに原告B本人尋問の結果を総合すると、以下の事実を認めることができる。

原告らの所属する檜山地区の中学校および小学校においては、教員が勤務時間中に組合活動のために勤務場所を離れる場合に関する服務規律は、従来必ずしも厳格なものではなく、個々の教員が授業が行なわれている通常の場合において、組合活動に参加するために短時間勤務場所を離れるについては所属長の承認を求めたための正規の手續をとることなく、所属長に対し、単に予めまたは事後に口頭でその旨を申し出るだけで済ます取扱いがしばしばなされ、また組合活動のために長時間勤務場所を離れる場合でも、所属長の承認により、出張の扱い(正式の出張とは異なり出張旅費等は支給されない。)とするのが通例であつたこと、とくに春休み等の休業期間中に、個々の教員が買物、読書等の私的な行動をするについては、所属長に対し何らかの承認を求めるとや事前に連絡をすることすらなく、長期の私的な旅行をする場合でもせいぜい所属長に対し旅行先等連絡場所を予め告げておく程度のことを行なわれていたにすぎなかつたこと、また、右休業期間中に組合活動に参加する場合においても、教員は多くの場合右のような事前の連絡すらしないで自由に行動していたものであつて、以上いずれの場合においても、個々の教員が私的業務や組合活動をするにつき、所属長に対し、右のように便宜的な口頭の申出や事前の連絡をただけで義務免や有給休暇等の正規の手續をとらなかつたこと自体が問題とされたり、そのことによつて何らかの懲戒処分を受けたことは全くなかつたこと、ところが昭和三九年初めころから、上ノ国村における天の川かん排事業に関する北教組の前記支援活動について、右支援活動に参加することが教員上してふさわしい行為であるかどうか同地区の住民の間で問題とされ、社会問題にまで発展するに至つたので、北海道および上ノ国村各教育委員会においても、右にみたように従来の服務規律がきわめてあいまいであつたことに着目し、急きよ教員が職務を離れる場合の手續等を明確にし、地公法三五條の定める職員の職務に専念する義務の免除(すなわち義務免)に関する本件条例や道義免条例等の解釈を明確にして各教員に対しこれを周知徹底させるように積極的に指導監督するようになったこと、

もつとも、右当初は右各教育委員会においても、本件条例二条三号が道義務免条例と同様に組合専従職員でない者について適用があるかどうかについては必ずしもいし、四月当時においても右の点に関する解釈が明確にはされていなかつたこと、その旨、目的について明確な認識がなく、まして一般の教員にとつては義務免として本件義務免の用語が一般の教員の間でも話題にのぼるようになつたこと、しかし、各学校の校長の間では、そのころに至つても、義務免の制度の趣旨については必ずしも有給休暇の取得が必要であると指導したり、あるいは義務免については問題があるから統一され、各学校の承認をとるようによせよと指導したり、あるいは両手続の併用を指導するなと、各学校の組合活動参加のための承認手続に関する取扱いが必ずしも統一され、各学校の組合活動参加のためには義務免の承認手続を経なければならない旨および当該市町村が制定している職員の職務に専念する義務の特例条例に「もつぱら職員以外の職員には適用されない旨の明確な公定解釈がはじめて打ち出されたこと、以上の事実を認めることができる。

この点に関し、前記D証人は、上ノ国村において学校管理規則を制定した昭和三三年一月一七日の時点ですでに本件条例二条三号が組合専従職員に限つて適用される旨の説明会がなされ、それ以降本件処分にいたるまで一貫して所属の各教員に対して右解釈を周知徹底させてきた旨供述し、前記乙第一四号証にもこれと同旨の記載があるが、右はいずれも前記甲第七号証、前記証人C、同E、同F、同G、同H、同I、同Jの各証言および原告B本人尋問の結果に照らし、採用し、難く、また、前記乙第一三三号証によると、上ノ国村内の校長のうちには、右のような解釈を認識していた者もあつたことが窺われないではないが、それは例外的な存在であつて、一般には、右解釈が周知徹底していたものではなかつたことが同号証によつて認められるから、結局同号証も前記認定と何ら抵触するものではない。

(3) 右によると、教員が勤務時間中に勤務場所を離れる場合の服務規律について檜山地区の中学校等におけるその取扱いはきわめてあいまいなものであつたのであり、とくに春休み等の休業期間中においては、教員が義務免や有給休暇等正規の手続をとらずに組合活動に参加しても、従来そのことの当否が問題とされたりそれが懲戒処分の理由とされたりしたことはなかつたものであつて、これに加えるに、右休業期間中における組合活動その他自宅研修以外の行為について職務専念義務違反を理由とする懲戒処分の例が本件処分にいたるまで一度もなかつたこと(この事実は当事者間に争いがない。)をもあわせ考えると、本件処分は、本件条例二条三号の解釈につき、学校長の間ですら必ずしも明確な認識がなされていなかつた状況のもとにおいて、原告Aが同条例の趣旨を正しく理解し、休業期間中の教員の職務専念義務につき、従来取扱いとは全く異なる厳格な取扱いをなすべきであつたころから、本件処分は、同原告と同様に学校長の地位にありながら職務専念義務に関しあいまいな取扱いをしていたものの、これに対して何の処分も受けなかつた他の学校長の場合と比較して権衡を失し、唐突の感を感じることができない。しかしながら、右事実をもつてしては、いまだ本件処分が、原告Aが北教組の組合員であることの故をもつて不利益な取扱いをしたものと推認するに足りない。すなわち、前記各証拠によれば、天の川かん排事業をめぐる前記支援活動に関し、昭和三九年一月一日付で懲戒処分を受けた者は、本件各原告の他は当時檜山郡江差町立江差中学校長であつた訴外Mであつて、同人は、同年三月二十四日から四月二十四日にいたるまでの間、四名の所属教員に対し、義務免の承認をしたことが江差町条例に違反する措置であり、校長としての職務上の義務に違背するものであるとの理由により、原告らと同じく戒告処分を受けたものであることが認められるところ、同人が原告Aと同様北教組の組合員であつたか否かの点については本件全

証拠によつても明らかではなく、また、原告Aと同様に校長の地位にありながら同原告と同様に同年三月ないし四月当時前記支援活動に関して義務免の承認を与えられたにもかかわらず何らの処分も受けなかつたとか原告Aの場合よりも軽微な処分でもされた事例が他に存したかどうかの点についての立証もないのであつて、これらに前記認定のおり、右支援活動が当時社会的にも問題となつたのを機に、被告が従来のあるまいな服務規律をより厳格にしようとしたことが本件処分の契機となつて、原告Aに對する本件処分が原告が北教組の組合員であることのもつて不利益な取扱いをしたものと認めるに足りないのである。以上のほかには、本件処分が原告Aに對する不当労働行為であることを雅認させる事実を認めるに足りる証拠はない。(二)

原告B関係

原告Bに對して原告らが主張するところは、本件戒告処分は原告Bが職員団体の正當な行為をしたことのもつて不利益な取扱いをしたものに該當するといふに該當するから、まず、原告Bが本件支援活動に参加したことが職員団体の正當な行為に該當するかどうかの点について判断するに、地公法五二条一項によれば、職員団体とは職員がその勤務条件の維持改善を目的として組織する団体またはその連合体をいうのであり、同法五五条一項によれば、一地方公共団体の当局は、登録を受けた職員団体から、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に關し、及びこれに付帶して、社交的又は厚生的活動を含む適法な活動に關する事項に關し、適法な交渉の申入れがあつた場合においては、その申入れに應ずべき地位に立つのであつて、これと労組法七条の趣旨を綜合して考察すれば、少くとも政治的な行為であつて、しかも職員の給与、勤務時間その他の勤務条件およびこれに付帶する事項の維持改善を關することと全く關連を有しないものは職員団体の正當な行為に該當しと解すべきである。

本件についてこれをみるに、前記各証拠によれば、本件支援活動は、上ノ国村において、農民組合等が上ノ国土地改良区の經理等に不正があつたとして起した抗議行動につき、北教組が昭和三九年三月を中心として右農民組合等の行動を支援する行動であることが認められるところ、北教組が農民のこのような行動を支援した動機・目的は、本件各証拠によつては必ずしもあきらかではなく、また農民のこのような政治的活動を支援することが直ちに職員の勤務条件等を維持改善することと關連を有するものといふことはできないから、結局右支援活動は、勤務条件等と全く關連のない政治的活動の域を出るものではなく、したがつて、原告Bの前記行為が職員団体の正當な行為であつたといふことはできない。そうとすれば、原告Bが右行為をしたことのもつて原告を不利益に扱つたとしても、これをもつて不当労働行為といふことはできない。

3 そこで次に、原告ら主張の期待可能性の不存在ないし処分権限の濫用の点について判断する。

(一) 原告A関係

原告らは、原告Aが訴外Cからの義務免の請求を不承認とするように期待することが不可能であつた旨主張するところ、右主張は、ひつきよう同原告の右承認行為を理由とする本件戒告処分が被告の有する処分権限を濫用したものないしは裁量の範圍を逸脱したものであつて違法であるといふにあると解されるから、以下は右処分権限の濫用ないし裁量の逸脱の有無について検討する。

前記甲第一、七号証および前記証人Cの証言によると、原告Aは、昭和六年に教員となつて以来繼續して教職に従事し、昭和二六年二月から現在にいたるまでは引續き校長の地位にあつたものであるが、校長に就任し、所屬の教員が勤務時間中に組合活動に参加する場合には、当該教員から口頭でその旨の申出がなされるのを常とし、同原告は、その都度これを了承する扱ひをしてきたこと、ところが、同原告が出席した昭和三九年二月開催の学校経営研修会において、道の係官から、義務免の趣旨等に關聯して、教員が勤務時間中に組合活動に参加するについての承認は義務免の承認に該するが、その手続については従来慣行どおりで差支えない旨の説明がなされたこと、同原告は、義務免という言葉自体は昭和三四年ころから知つていたものの、その制度の趣旨内容についての確たる認識がなく、右研修会における係官の説明によつて初めてこれを理解したものであつたが、その際には本件条例二条三号の義務免が組合専従職員に限つて認められるものである旨の説明はなかつたこと、他方、同原告は、訴外Cから従来前記天の川かん排問題に關して種々の相談を受けていたが、昭和三九年になつて右の問題がにわかに関心を浴び、前記研修会において義務免について説明がなされたこともあつて、本件支援活動に

る意味において前例のない処分であつたこと、しかも原告が組合専従でない場合に
つき義務免の承認をしたことに対し何らの警告もなされることがなく、突如として
本件処分がなされたこと等の諸般の事情を総合して考察すれば、同原告が行なつた
本件承認行為に対し戒告処分をもつてのぞんだことは、右承認行為の違法の程度が
必ずしも重大ではなく、かつ右承認をしたことにつき同原告を責むべき事情に乏し
かつたのに対し、処分によつて同原告が蒙る不利益は、名誉の著しい毀損のみなら
ず、昇給延伸あるいは特別昇給の停止等の経済的な不利益にも及ぶ重大なものであ
るから、彼比著しく均衡を失したものであるといふことができるのであつて、これを要す
るに同原告に対する本件処分は、裁量の範囲を逸脱したものないしは権限を濫用し
たものであつて違法な処分であつたといわなければならない。

(二) 原告B関係

前記証人Dの証言によると、有給休暇の届出をしたうえで本件支援活動に参加した
者もあつたことが認められ、原告Bのように有給休暇あるいは義務免等の特段の事
由がないのに右支援活動に参加したことは前記のとおり職務専念義務に違背する違
法な行為であつたといふことができるが、同原告が右支援活動に参加したのは昭和
三九年三月二十七日と三〇日のみであつて、右両日はいずれも春休み期間中であつた
ところ、従来勤務時間中における組合活動その他勤務場所を離れる行為に関する服
務規律がきわめてあいまいであつて、とくに春休み等休業期間中においては長期の
旅行等を除いては所属長に対し何らの承認を求めるともなく勤務場所を離れる教
員が多く、これに対する管理体制もはなはだ不十分であつたこと、義務免の制度お
よびその趣旨についても、同原告が右支援活動に参加した当時各教員の間で必ずし
も周知徹底されておらず、本件処分を機縁にして前記教育長通達によつてはじめて
右に関する明確な指導や説明がなされたものであつて本件支援活動につき事前に各
教員に対し右の点につき警告する等の措置は何もとられなかつたこと、春休み中
における組合活動その他自宅研修以外の行為について職務専念義務違反を理由とす
る処分の例がかつてなかつたことはいずれも前記のとおりであつて、これらの点か
らすれば、同原告が所属長に対し何らの承認を得ることなく右支援活動に参加した
行為に対して戒告をもつてのぞんだことは、これまた右行為の違法の程度が必ずし
も重大ではなく、かつ同原告を責むべき事由に乏しいのに対し、本件処分によつて蒙
る同原告の不利益は重大であつて、彼比対比して考察するときは、本件処分は著し
く均衡を失した重い処置であつたといふことができるのであつて、同原告に対す
る本件処分もまた、裁量の範囲を逸脱しないし権限を濫用した違法なものである
といわなければならない。

第三 結論

以上によると、原告兩名に対して行なつた本件戒告処分は、いずれも違法であつて
取消を免れない。

よつて、右処分の取消を求める原告らの本訴請求はいずれも理由があるからこれを
認容し、訴訟費用の負担について民事訴訟法八九条を適用して、主文のとおり判決
する。(裁判官 橘 勝治 稲守孝夫 大和陽一郎)