

○ 主文

原判決を取り消す。

被控訴人らの各請求を棄却する。

訴訟費用は第一、二審とも被控訴人らの負担とする。

○ 事実

控訴人は主文同旨の判決を求め、被控訴人らは、「本件控訴を棄却する。控訴費用は控訴人の負担とする。」との判決を求めた。

当事者の主張及び証拠関係は、次のとおり付加するほか、原判決中被控訴人らに関する部分と同一であるからこれを引用する。

一 控訴人の補足的主張

1 地教行法三八条一項の合目的的解釈について

(一) 県教委は、全県的視野に立つて県費負担教職員の人事（懲戒処分等を含む。）を適切に行うために地教委に対する一般的指示権を有し（四三条四項）、かつ教育に関する事務の適正な執行と管理を行うために地教委相互間の連絡調整を行う権限を有している。そして、これを前提として、県教委がその任命権を行使するについては地教委の「内申をまつて」行うものとする地教行法三八条一項の規定が設けられているのである。

そうすると、内申制度の意義は、市町村立学校に勤務する県費負担教職員の人事、とくに任免その他の進退については県教委が独断で行うものではなく、服務監督権者である地教委の意思を反映させて主体的な相互の協力によつて人事行政の適正かつ円滑な運営、あるいはまた教育水準の維持を図ろうとしたものであるが、もとよりこれにより地教委をして県教委の任命権の行使を抑制させようとするものではなく、任命権を有する県教委と任命権の行使について内申を行う地教委とは、県費負担教職員の人事に関して協働関係に立つものであり、地教委は、県教委の一般的指示と連絡調整のもとにおいて、人事の一部を分担する責に任ずるものである。

本来、任命権と服務監督権は一体をなすものであり、それが二つの独立した行政機関に分属しているのであるから、任命権を持つ県教委と服務監督権を持ち内申を行う地教委は、一体となつて人事にかかる事務を相協力して遂行すべき関係、即ち、協働関係にある。尤も、右のような協働関係にあるからといつて、県教委と地教委の関係が対等であるというわけではなく、教職員人事に関する限りは任命権を有する県教委が上位にあることは、任命権の本質—人事行政の最終的権限—から明らかである。

従つて、県下一斉に行われたストライキのように、重大な、かつ客観的にも違法性が明白な義務違反行為に対しては、県教委は、一般的指示権及び連絡調整権に基づいて、地教委に対して懲戒処分の内申を要請することができ、地教委はこれに応じて内申をすべき義務を負うものであり、特段の理由なくして内申をしないことは、地教行法の立法趣旨に違背するものである。そして、特定の地教委が独自の判断、裁量によつて右の要請を拒否するようなことは、地教行法の立法にあたつて予想すらされなかつたところであり、地教委が内申をしなかつた場合に任命権の行使が一切できないとするならば、県教委の任命権は、完全に地教委の意思によつて制約され、その行使が不可能となり、そのような異常な事態を地教行法が合理的なものとして容認しているとは解し難いから、同法三八条一項の合目的的解釈上、本件のように、客観的にみて全県的に統一した基準で懲戒処分を行う必要があると認められる場合に、県教委が内申を指示し、条理を尽して説得を重ねたにもかかわらず、なおかつ地教委が内申を行わない場合には、地教委の内申がなくても、県教委は懲戒権を行使できると解すべきである。

(二) 被控訴人らは、義務教育は市町村の事務であり、従つて市町村立の小・中学校の設置は、その教職員の人事行政を含めて市町村の事務に属し、地教委がその創意と責任において処理すべきものとされているのは地方自治の建前からする限り、きわめて当然のことであると主張し、内申制度については、法は教職員の任命権を機関委任事務とし、それが本来あくまでも当該市町村の事務であるという建前を維持するとともに本来的な任命権者というべき地教委の意思を反映させるため、あるいは委任者たる市町村の意思を貫徹する仕組みとして、右制度が設けられたものである旨主張している。

しかしながら、行政手続の責任を国、都道府県、市町村のいずれに負担させるかは、憲法九二条により法律によつて定められるものであり、義務教育は市町村の事務とされているが、これに伴う人事、給与、財源等は、地教行法等により、国、都道府県が分担しているのである。

また、被控訴人らは、県教委に対する任命権の委任が機関委任事務であるからにはせめて内申を任命権行使の必要的要件と解すべきであると主張する。しかしながらこの見解は、県教委が、任命権者として自らの判断と責任において誠実に任命権を行使すべき自主独立性を有しているのに対し、地教委が、県教委に対して指揮監督権を有せず、従つて国の機関委任事務における主務大臣のような上級機関としての地位にないのみか、かえつて地教行法によつて県教委の一般的指示権に従わなければならないとされていることから考えて、不当であることが明らかである。

2 福教組の処分内申阻止闘争と三市一町教委の内申書不提出
百歩を譲つて、原判決の地教行法三八条一項の解釈に従うとしても、以下指摘するとおり本件事案においては、三市一町の地教委は内申の意思を有しながらも、福教組の内申阻止闘争による違法不当な圧力に屈し、報復をおそれて内申書提出に至らなかつたものである。

(一) 福教組の内申阻止闘争は、昭和四四年ころが一つのピークであつて、福教組は、その戦術として、校長、地教委等に対して処分の具申・内申をさせないという要求闘争を強化し、教育長・教育庁出張所長の学校訪問拒否、校長招集の諸会議への出席拒否、地教委に対する大衆動員を徹底して徹宵交渉を含む交渉を行い、その結果、昭和四三、四四年当時ほとんどの地教委はこれに屈して組合と話し合いをしなければ内申書を提出しない旨の確約をさせられていた。

その後、福教組は、昭和四五年にはストライキをせず、昭和四六年に行つた二回のストライキにつき昭和四六年七月七日付指令をもつて、全支部に対し内申阻止闘争を指示する指令を発したが、昭和四四年に比してその成果が挙がらず、結局内申書を提出しなかつたのは田川市一市にとどまつた。

そこで、福教組は、同年の内申阻止闘争が全県的に盛り上がりがなかつたことを反省して、本件の昭和四七年五・一九ストライキの直後昭和四七年五月二六日に開催された第三六回定期大会において同年度の運動方針として地教委の内申阻止を目的として徹底した闘争を行うことを決議し、右決議に基づき同年六月一五日付指示をもつて、地教委に対し内申をしないよう要求書を提出し、六月末までに回答をとることを指令し、更に翌四八年一月二五日付の指示をもつて地教委を含む職場長交渉を二月一日から一三日まで徹底的に行い、五・一九ストライキに対して県教委の内申要請の圧力に屈せず、絶対に内申書提出を阻止すべきことを指令した。

また、本件の昭和四八年四・二七、七・一九各ストライキに対する内申阻止闘争についても、同様の戦術をとり、県下ほとんどの支部において全員動員を背景に徹宵交渉を含む市町村単位の交渉、教育委員の自宅訪問を行い、内申をした地教委の各委員を追及して辞任に追い込むことまでもその目的の一環として、精神的暴力ともいふべき集団圧力を加え、ことに本件の三市一町教委に対しては支部の闘いを全県闘争として組織した。

(二) 本件三市一町教委に対する内申阻止闘争は次のとおりであり、そのため、右各地教委は、いずれも本件のストライキが違法であつて、参加者に対する懲戒処分の内申をする必要があると認識し、内申意思を有しながら、福教組の脅迫ないしこれに類する違法不当な圧力に屈して内申書を提出することができなかつたものである。

(1) 大牟田市教委の場合

同市教委A委員長は、前記のような福教組の内申阻止闘争により、昭和四七年七月一日に福教組大牟田支部長あてに内申書提出については組合と話し合いをする旨の書面を提出していたが、昭和四八年四月一八日、右支部長は、同市教委B教育長に対し、同月二七日に予定している半日ストについて、教員に対する業務命令を出さないこと及び処分内申をしないことを内容とする要求書を提出し、同月二三日及び二五日の二回にわたつて、右支部は、同市教委に右要求書の内容を受諾するよう交渉を行つた。右二三日の交渉の終末の段階において、B教育長は、右支部長の要求により、「労働基本権の回復に向けて教育長として努力する。」という確認書を書いたが、更に組合員約五〇名を動員して午後九時から翌朝午前二時に及んで行われた右二五日の交渉は、B教育長において、「組合の要求の正当性を認め、前向きに対処する。職務命令は出さない。」という内容の回答書を出すこととなつて打ち切られた。

そのため、昭和四七年までは、ストライキの前には同市教委から教職員に対してストライキに参加するなという業務命令を出していたのに、昭和四八年から右業務命令を出さなくなつたが、右確認書、回答書は、B教育長が組合の集団圧力に屈しその意に反して書いたものであり、このことはB教育長から同市教委に報告され、委

員長以下の委員全員が知っていたものである。

控訴人は、同市教委に対し、二六回にわたり本件ストライキに対する処分内申を要請したにも拘らず、ついに内申書は提出されなかつたが、控訴人側職員が説得に赴いた最後の日である昭和五〇年一月二八日の午前中には、福教組は、有明新報の同市教委内申決定という記事を見て、市職組との統一交渉により同市教委の教育長に対して右記事に対する激しい抗議を行い、これに対しC教育長は、その記事が誤りであることは今後の事実をもつて明らかにすると答えて、同市教委が内申書を提出しないことを間接的に表明すると共に、同日説得に赴いていたD人事管理主事に対しては、弁解のため右確認書を同人に示し、前任者時代にこのような確約がされているから、同市教委としては内申することができない旨を述べた。

以上の事実は、同市教委が昭和四七、八年当時福教組の違法不当な圧力に屈して、ストライキに参加した教職員に対する処分内申はしないという確約をしていたために、控訴人の二六回にもわたる要請を受けながら本件各ストライキの処分内申をすることができなかつたこと及び右確約に違反して内申をした場合の抗議行動をおそれて内申をする意思を喪失していたことを示すものである。

なお、右支部は、内申阻止につき同市職組と共闘しており、同市教委が本件各ストライキにかかる処分内申をすれば、市長と市職組との間の退職協定を破棄するという戦術をとっていたのであるから、同市教委がこれをおそれて内申をしなかつたことは、とりもなおさず市教委が同支部の不当な圧迫に屈したものというべきである。

(2) 行橋市教委の場合

同市教委は、昭和四八年八月二八日の懲戒処分発令日を知りながら、組合に対して本件三回のストライキについて話し合いを申し入れたのは同月二六日一回のみであり、それが二八日の処分発令の結果、同市教委から組合に延期を申し出たので、結局昭和四八年八月から昭和五〇年二月五日の本件処分発令までの間に内申書提出について一回も組合と話し合いをしていないのである。

しかもその間、控訴人は、同市教委に対して五七回も内申書提出を要請したが、ついに内申書の提出はなかつた。その間の同市教委の控訴人に対する言い分は、原判決添付別紙六の内申書提出要請の経緯一覧表の「地教委側の応答」欄記載のとおりであつて、同市教委が内申書を提出する旨の意思を表明しながら、昭和四八年八月から昭和五〇年一月二五日までの間は言を左右にして内申の議決をせず、同月二九日に至つて採決の結果否決した理由については、次の各事実によつて明らかとなっており、結局同市教委が組合の圧力に屈し、報復をおそれた以外に見当らない。

(イ) 行橋市教委は、豊前市教委と内申について連絡をとつていたため同市教委が組合と話し合いをすることなく控訴人に内申書を提出したことにより組合の激しい抗議を受け、E教育長が昭和四八年九月三日辞任に追い込まれたことを知っていた。

(ロ) 同年九月六日、七日の両日にわたつて福教組行橋京都支部の組合員が行橋市教委の委員長以下委員の自宅を訪問して内申書を提出しないよう申し入れを行っている。

(ハ) 同年九月一三日開催の行橋市教育委員会の席上、F教育長は、内申の議決を求めたが、組合の激しい抗議を予測してG委員長に辞表を提出した。

(ニ) 同年一二月六日、行橋京都支部の支部長、執行委員ら組合幹部十数名は、行橋市教委のF教育長の後任者であるH教育長に対して、福教組が予定した実損回復を目的とする同年一二月四日のストライキについて、同教育長が各小中学校の分会長に対してストライキに参加しないようとの業務命令を出したことに抗議して激しい集団交渉を行つたが、同市教委のG委員長は、自動車の出迎えを受けて右交渉現場に赴き、結局同年一二月末日まで本件各ストライキの処分内申をしないという妥協案を提出して組合を納得させた。この事実は、当日の交渉が業務命令を出したことに對する抗議と併せて内申阻止を目的として行われたことを示している。

(ホ) 行橋市教委に対して内申阻止のための徹夜交渉が何回も行われた。

(3) 田川市教委の場合

昭和四八年八月二四日、県教委I次長室において、控訴人側からI次長、J教職員課長、K人事管理主事及びL県教委田川出張所長、田川市教委側からM教育長、N学校教育課長が出席して協議した結果、同市教委は既に本件三件のストライキ参加者全員に対する処分内申の決議をしており、内申書提出の時期はM教育長に一任されているので、翌日内申書を田川出張所長に提出すること、しかしながら行橋市、大牟田市、碓井町、行橋市荏田町立長峽中学校組合の二市一町一組合の各教委が内

申書を提出していないにもかかわらず、田川市教委のみが控訴人に内申書を提出したことが分ると他市町村に見られたような組合の抗議行動、それに伴う授業放棄など教育現場の混乱が予想されるので、内申書提出のことは公表しないでもらいたいこと、控訴人はこれを了承すること等を内容とする話し合いがまとまった。翌二五日、L所長は、田川市教委の要請に応じて、N学校教育課長の自宅に赴いて、M教育長の印を押して封印された封筒に収められた内申書を受領した。県下の地教委から控訴人に対する内申書は、直接県教委に提出されるものではなくて、その所轄する出張所に持参提出されるものであり、田川市教委が内申書を控訴人の出先機関である田川出張所長に提出したときをもつて、内申があつたと解すべきことは疑問の余地がない。また同市教委の右申出は法律的な意味における条件ではないし、そもそも内申には条件を付することはできないのである。それはそれとして、同市教委が右のような奇怪な申し出をしたのは、組合の激しい抗議行動によつて、他市町村に見られたように委員、教育長が総辞職に追い込まれ、学校現場が混乱することをおそれたことによるものであり、あたかも昭和四八年八月、田川出張所管内において、香春町教育委員会が内申書を同出張所長に提出した後、組合から集団抗議交渉を受けた結果、教育長及び教育委員長が辞任に追い込まれるという事件もあつて、同市教委は、右のような態度に出たものである。

(4) 碓井町教委の場合

同町教委は、昭和四三年一〇・ハストライキから昭和四九年一一・一九ストライキまでの一三回にのぼるストライキにつき、昭和四六年五・二〇、七・一五の二回分に対する処分内申を提出しただけで、他のストライキについては、控訴人の再三にわたる要請にもかかわらず内申書を提出しなかつた。

同町教委〇教育長は、昭和四六年の右二つのストライキについて同町教委が処分内申書を提出した理由として、県のP教育長から一一・一三ストライキにつき内申書を提出しないと昭和四五、四六年度の継続事業であつた碓井小学校の老朽校舎の改築二期工事の補助金をつけるわけにいかないといわれて危惧したこと及び教員人事について内申書を提出しないと人事が不利になるという嘉穂郡地方教育委員会連絡協議会の幹部から圧力がかけられたことを挙げている。

しかしながら、補助金の件については、昭和四六年の右二回のストライキに対する処分内申書が提出されなかつたけれども、昭和四五年一〇月九日に校舎改築工事に対する昭和四五年度分補助金一〇、九四一、〇〇〇円が同町に交付されることが決定、通知されており、昭和四六年度分二三、五八〇、〇〇〇円も交付されているのである。

実は、昭和四六年には福教組の内申阻止闘争が下火となつて、内申をしなかつたのは田川市のみであつた。同町教委が内申書を提出したのは、組合の闘争がなかつたか、もしくは弱かつたからであり、強い闘争が行われた昭和四七年以降は再び福教組の闘争に屈したため内申書を提出することができなかつたものである。

〇教育長は、嘉穂郡内の他町においてみられた組合の激しい内申阻止闘争の実態及び教育長等の辞任という結果を熟知していたことに加えて、本件各ストライキに対する処分内申不提出については、組合が内申書の提出があれば一日のストライキを行う旨の戦術を決定公表したことを知っており、学校の混乱と併せて自らが教育長辞任に追い込まれることをおそれて、内申書不提出を決意したものである。

二 被控訴人らの反論

1 地教行法三八条一項の解釈について

(一) 憲法に基づく教育の地方自治の原則によつて、地方自治法は小中学校の設置管理を市町村の事務としたので、小中学校は市町村立であり、その教職員は市町村の職員であるのに、地教行法は、教職員の人事の統一的処理のため、いわゆる県費負担教職員の任命権を地教委から県教委に移したが、身分と服務監督権をそのまま市町村に残したのは、当然のことながら教育の地方自治の原則を尊重するためであり、従つて、地方自治法は県教委に任命権を属せしめた関係を市町村から県への機関委任事務とする一方、地教行法三八条一項は服務監督権者の意思を任命権行使に反映させる仕組みとして内申制度を設けたのである。

それ故に、地教行法三八条一項の趣旨は、県教委が県費負担教職員の任免を行うには、地教委の内申がなければ行いえないが、内申があればその内容を尊重しなければならないけれども必ずしもそれに拘束されるものではないと解すべきものである。

地教委が県教委の任命権行使の方針を不適切と考えて内申を拒否し、その結果県教委が任命権を行使しえなくなつても、それは同法がもともと予定したことであり、

この意味では、地教委の内申制度は、県教委の不適切な任命権行使の抑止的機能を期待されたものともいえるのであつて、教職員人事をめぐる県教委と地教委の関係は、決して県教委の立場を絶対的なものとし、これに対して地教委が一方的に協力すべき立場、すなわち、控訴人のいう協働関係にあるものではない。地教行法三八条一項についての右解釈は、文理及び立法当局者の立法趣旨に即した解釈であり、文部省の行政解釈も同趣旨であつたのであり、一〇・四通達のような解釈は到底採りえないものである。

(二) 控訴人は、常に地教委の内申がなければ県教委において任命権を行使しえないとすると種々の不都合を生じ、地教行法の他の関連諸規定に照らしてみても妥当ではないとして、合目的的解釈の名のもとに内申ぬき処分を適法だとする。しかしながら、地教行法三八条一項は、前記のとおり、地方自治の原則という憲法的要請に基づき、県教委の任命権行使の必要的要件として地教委の内申制度を設けたものであるから、合目的的解釈に名を藉りて、みだりに必要的要件の免脱を許すような解釈を行うことは許されるべきではない。しかも、合目的的解釈の論拠として控訴人があげていることは、以下述べるのとおり、結局地教委の立場を無視し、専ら県教委の立場のみを考慮した行政上の便宜にすぎないのであつて、このような行政の便宜のために法の解釈をゆがめるべきでないことは多言を要しない。

まず、控訴人が県費負担教職員を県職員とほぼ同様に取り扱う趣旨としてあげる地教行法の諸規定中、わずかに関連があるとみられるものは、同法四三条四項の定める県教委の一般的指示権であるところ、県教委が一般的指示を行いうるのは、地教委の行う服務監督や県が制定する勤務条件や任免・分限・懲戒に関する条例の実施についてその一般的な注意事項や昇任、昇給についての一般的な運用基準のような範囲に限られるのであつて、個別具体的な懲戒事案の内申提出を指示することは、一般的指示の範囲をこえるものと解しなければならないから、全県下の教職員ストの懲戒事案において、県教委が、同法四八条の指導助言作用あるいは同法五一条の連絡調整作用として、統一的な処分基準を示すこと自体は許されるであろうが、右処分基準に従つた内申の提出を求めることは、一般的指示の範囲をこえるものであつて許されないのである。また、仮に右のような場合に一般的指示が許されるとしても、だからといって内申がなくとも任命権を行使してよいことにはならない。そのような場合にも、同法は、あくまでも地教委が自発的に一般的指示に従つた権限行使をするよう期待するという態度をとつていのである。

ところで、控訴人は、例外として内申のない任命権行使が許される場合として、第一に全県的に統一した基準で懲戒処分を行う必要がある場合、第二に県教委が地教委に対して内申を指示したこと、第三に県教委が地教委に対し最大限の努力を払つて内申をするよう求めたこと、第四それにもかかわらず地教委が内申しないこと、四要件を充たすときをあげる。

右四要件のうち、一応実質的に意味を持ちうると考えられるのは、第一及び第二の二要件であるが、第二の要件を加えることの誤りは前記のとおりであり、残る第一の要件についても以下述べるのとおり「例外」を認めるに足るだけの合理性は到底認められないのである。

控訴人のいう第一の要件は、本件事案のような全県的規模の統一ストの如き場合を指すのであろうが、なるほどこのような場合に一部の地教委が内申を行わないときには、統一的な基準による処分は行いえないことになり、あるいは市町村間で処分の方針のアンバランスを生ずることとなる。しかし、そのような事態は、地教委の側に県教委の処分方針、処分基準に対する強い批判や不満があるにもかかわらず、県教委がそれを無視して、一方的に県教委のみの判断による処分方針、処分基準を強行しようとするから生ずるのである。県教委が、地教委の意見を尊重する立場に立ち、事前の連絡調整によつて、地教委の納得がえられる線で処分方針、処分基準を立案し、あるいは任命権を行使するか否かを決定していくならば、このような事態は十分に回避することが可能であつて、現に人事異動の場合には、そのような方法で全県的に統一的な基準による人事異動が支障なく進められているのである。

尤も、県教委がどのように意見調整に努めてみても、両者の意見が一致しないという場合もありうるであろうが、その場合、地教行法は、任命権者である県教委の判断のみを一方的に是とし、県教委の独断専行を求めているのではなく、地方自治の原則への配慮から地教委の意思を尊重する立場に立つて、内申がされない結果として任命権が不行使に終つても、やむをえないとする態度をとつていのである。

以上のようにみえてくると、全県的に統一した基準による任命権行使が必要である場合にも、地教行法三八条一項の立法趣旨からみて例外を認める必要はなく、むしろ

例外を認めるべきでないことが明らかである。のみならず、「全県的に統一した基準で懲戒処分を行う必要がある」と認められる場合」という要件は、極めてあいまいであつて、地方公務員のストライキのように明白な服務紀律違反の違法行為が存在する場合といつてみたところで、その場合、常に任命権の行使がストライキ参加者全員について客観的に不可欠であるとはいえないし、右要件を客観的に限定することは不可能であつて、つまるところ、控訴人の主張する右要件は、「県教委が任命権の行使を必要と認めた場合」と同義だということに帰着するのであり、任命権者が任命権の行使を必要と認めたときは常に内申なしに任命権を行使するという結果に到達するのである。そうなれば、地教行法三八条一項の規定の存在意義は完全に抹殺されることになつて、その不合理は明白である。

2 福教組の処分内申阻止闘争と本件三市一町教委の内申不提出について

(一) 本件各ストライキの処分内申に際し、本件三市一町教委が何故内申を提出しなかつたかについて、控訴人は、昭和四六年を境として、昭和四七年五・一九ストライキ以降福教組の処分内申阻止闘争の戦術が格段に強化された結果、本件三市一町教委に対しても教育委員等を辞任に追い込むような執拗にして激しい闘争が加えられ、それに屈したためである旨主張する。

しかし、右主張が妥当であるためには、本件三市一町教委に対して現実具体的に執拗にして激烈な処分内申阻止闘争が展開され、その結果として内申不提出が惹起されたという事実関係が論証されなければならないところ、控訴人が原審以来内申阻止闘争の実態として主張・立証したのは、本件三市一町教委以外の地教委でみられた、本件内申不提出が問題とされた以前の出来事で、しかも福教組の内申不提出要請行動のみに混乱の原因を求めることが困難かつ不適当な、いわゆる地教委の辞任といつた例外的混乱についてであつて、右混乱と本件三市一町教委の内申不提出とが直接的にどのようなにかかわっているのかについては何一つ説得力ある論証はされていないばかりか、却つて、右の点については原審及び当審で証人となつた本件三市一町教委の委員長及び教育長の証言によつて明確に否定されているほどである。本件三市一町教委が本件各ストライキについて内申不提出の態度を採るに至つたのは、右各地教委独自の判断によるものであつて、控訴人が主張するように昭和四七年五・一九ストライキ以降の「一層激烈となつた処分内申阻止闘争」によるものではないことは、右各地教委が本件各ストライキの処分内申に際して突如控訴人の処分内申提出要請に反して内申不提出に踏み切つたのではなく、しかも右各地教委の内申不提出に至つた経過も決して一樣でないことから明らかである。

本来、内申阻止闘争は、地教行法三八条に定められた地教委固有の内申権を地教委が主体的・自覚的に行使することを求めた運動であるが、それは、地教委の内申権こそ憲法の地方自治の原則に立脚し、教育の中央集権化に歯止めをかける有効適切な手段であり、今日地方教育行政の根幹をなす重要な権限であるとの認識に支えられて、福教組が、地教委に対し、昭和三三年から粘り強い説得交渉により、やむをえず争議行為という行動をとつた理由について理解を求めると共に、処分内申権の不行使を求めたものであり、その結果、昭和四二年ころにはほぼ全県的に処分内申する場合には事前に組合側と交渉するという確認が定着していつたのである。

しかし、右の事前交渉の確認は、県教委の処分政策の破綻を意味するところから、県教委は、右確認を一方的に破棄するよう指導した。その結果、昭和四三年一〇・八ストライキ、翌四四年一一・一三ストライキの場合には、県教委の右の圧力に屈して、事前交渉の確約を一方的に破棄したり、事前交渉を形式的に済ませる地教委があらわれ、その背信行為のため、いくつかの地教委で、教育委員が責任を感じて辞任するといつた混乱を惹起したのである。

組合側の処分内申阻止に向けての行動は、ひとえに地教委に対し内申権を主体的・自覚的に行使するよう求めたものであつて、委員の辞任一教育行政担当者の不在という教育現場への混乱はもとより組合側の意図したものではなく、そのような混乱を招いたのは、一つには昭和四三年における山田市教委、昭和四六年における鞍手郡内の若宮町、宮田町、鞍手町各教委でみられるように、地教委が県教委より校舎建築費用の補助金申請手続の面で種々の圧力を加えられた結果、組合との約束に違背して内申を提出するに至つたことに起因するものである。同じような県教委の不当な圧力は昭和四六年における碓井町教委にも見られるのであつて、同町教委は、昭和四三年一〇・八ストライキ処分内申以来一貫して内申しなかつたが、碓井小学校の改築について補助金が交付されないことを危惧して昭和四六年五・二〇、七・一五各ストライキの場合、内申を提出するに至つた。

その後、福教組の内申阻止闘争は、現実的に地教委が処分内申をするという事実に対

応して、昭和四六年を境に、その重点を内申提出、未提出をめぐる闘いから、発令された苛酷な処分が具体的にどのような弊害をもたらしているかを地教委に理解させ、そこから地教委をして県教委の苛酷異常な処分政策へ批判的（まなこ）を向けさせることに移行した。やがて地教委の方も、処分基準の変更、実損回復を内容とする意見書提出に積極的に取り組むことになり、それは昭和四八年に至ってピークとなり、九八地教委のうち九三地教委が右意見書を提出するに至り、しかも、右意見書提出の過程で、実損回復や処分基準の変更を求める地教委の意向を無視する県教委に対して不信感が高まり、一〇地教委が組合との間で今後処分内申しない旨確約したり、あるいは、昭和四八年一〇月の昇給期において七〇以上の地教委が定期昇給調書の作成において延伸者を出さないとの観点から調書を県教委に提出せず、結果的に延伸棚上げという事態が生まれたのである。

（二） 本件三市一町教委が本件各ストライキにつき処分内申不提出に至ったのは、まさしく前記経過の中で正しく把えるべきであり、以下個別的にみるとおり、控訴人の主張するように福教組の処分内申闘争に屈したからではなく、右各地教委の自由な意思に基づく独自の判断によるものである。

（１） 大牟田市教委の場合

同市教委が内申不提出に至ったのは、昭和四八年四・二七、七・一九各ストライキ以降であるが、その背景として、第一に市長部局と大牟田市職労との間で昭和四三年一〇・ハストライキ以来の処分反対闘争を通じて市当局側に労働基本権についての認識が深まり、更に労働基本権回復に向かつての内外の動向を反映して昭和四五年以降数次にわたって労働基本権回復に向けて労使が積極的に取り組む旨の確認が交わされ、同市教委も市長部局と同様の立場に立つたことが挙げられる。なかでも、昭和四八年三月三日市長部局と市職労との間で退職協定が締結されたが、右協定中には、これまでの労働基本権回復に関する団体交渉の経緯を受け、更に労働基本権回復への国内外の動向を考慮して、「労働基本権回復に向けて任命権者として努力する。」「教育長は、市教育委員会所管にかかわる労使関係（含市教組）についても同様とする。」との条項が折り込まれ、この条項は、同年四月二三日市教組と教育長との交渉において「労働基本権回復に向けて教育長として努力する。」との確認書にもうたわれるに至った。更に同年四月二五日に行われた同市教委と市教組との交渉において「組合の要求の正当性を認め、前向きに対処する。職務命令は出さない。」との回答がされ、実際に業務命令は出されなかつた。ところで、同市教委が市教組との間で右のような確認や回答をしたのは、財政再建の上から退職協定の維持に利益を見出している市長部局の意向を同市教委としても尊重したと同時に、同市教委自らも労働基本権回復に向けて機会を通じて努力するという方向を肯認していたからであつて、組合の圧力を云々するまでもなく同市教委自らの判断に立つて下したものである。

なお、同市教委と市教組の間では処分内申する場合に事前に交渉を持つという確認が交わされていたが、その後も同市教委は、昭和四八年四・二七、七・一九各ストライキについて委員会として処分内申の議決をした事実もなく、また組合側に事前交渉の申入れをしたこともない。これも同市教委が退職協定を破棄してまで混乱をもたらすことは好ましくないと考えたからであつて、これをもつて、組合の圧力をおそれたとか、屈したとか論難することはできない。

（２） 田川市教委の場合

同市教委は、昭和四三年一〇・ハストライキの場合支部幹部についてのみ処分内申を行つたところ、県教委は支部三役のみ減給処分を発令した。

次いで、昭和四四年七・一〇、一一・一三各ストライキの場合の県教委の処分方針は、累犯加重方式を採用して一般参加者まで減給処分にするという苛酷なものであつた。同市教委としては、にわかに右県教委の処分方針に追随することができず、前年の一〇・ハストライキで一般参加者に何らの処分もされなかつた以上、戒告が相当であるとの結論に達し、その旨の意見を付して内申をしたが、右七・一〇、一一・一三各ストライキについては何らの処分も発令されなかつた。

昭和四七年五・一九ストライキについては、同市教委も一応内申するという議決をしたが、提出時期については教育長に一任するという議決を併せて行つた。

更に昭和四八年四・二七、七・一九各ストライキについては、県教委から前年の五・一九ストライキと併せて一本の内申提出を求められたので、同市教委は、同年八月二〇日「県下全市町村地教委が内申提出した時点で田川市教委も内申を提出する。それまで内申書は封印して教育庁田川出張所に預ける。」という決定を行つた。

そして、同年八月二四日、県教委 I 次長との間で田川市教委の右決定は確約され、その結果翌二五日田川出張所に封印された内申書は預けられたものの、結局他の二市一町地教委より内申は提出されなかつたので、同市教委の出張所に対する内申書預託は内申提出とみなされなかつた。

なお、控訴人は、右内申書預託をもつて、民法九七条の意思表示の到達主義及び行政行為の条件は成立しないことなどを理由に内申があつたとまで強弁するが、右内申書は教育庁に到達させないために、封をして田川出張所に預けられたものであつて、このような取り扱いは、「相手方が了知しうべき状態におかれた」とは封底いえないから、右内申が教育庁に到達したとは絶対にいえない。

同市教委が右のような封印をした条件付内申書を提出したのは、県教委の苛酷な処分、しかも実損回復もされないままのあらたな処分が教職員に及ぶことを何とか避けようとした配慮によるものであつて、控訴人が主張するように内申提出が判明した場合の報復や圧力をおそれたものではさらさらない。

(3) 行橋市教委の場合

同市教委は、昭和四四年七・一〇、一一・一三各ストライキについては、福教組京都・行橋支部と交渉のうえ、処分軽減の意見を具申して処分内申を行つた。次いで、昭和四六年五・二〇、七・一五各ストライキは闘争規模がわずかに二九分であつたため、支部役員は別として一般参加者に処分はないだろうとの想定で組合側と交渉し、処分内申を行つたところ、実際の処分内容は、参加者全員減給処分という極めて重いものであつた。そこで、昭和四七年五・一九ストライキの場合、同市教委は、県教委に対して処分軽減を要請したが、県教委からそれに対する何らの回答もなかつた。

その後本件各ストライキについては、同市教委の G 委員長から県教委の Q 管理主事に対し、処分内申提出の方向で努力する旨の意向が伝えられていたが、同市教委は、従前からの慣行で内申提出する場合には事前に右京都・行橋支部と交渉をすることになつていたので、本件処分内申については昭和四八年八月二九日に交渉を設定し、その経過については同月二五日 Q 管理主事に伝えていたが、県教委が同月二八日に他の地教委の関係で本件各ストライキについての処分を発令したため、同市教委としては県教委から背信行為をされた結果となり、所定の事前交渉は組合と協議のうえ延期された。

その後、F 教育長より組合との事前交渉抜きで内申を議決して貰いたい等の要請が委員会に出されたが、事前交渉は同市教委と右京都・行橋支部との慣行であり、それを破棄することはできないとの結論に達し、F 教育長が任期満了で離職する昭和四八年九月三〇日まで内申は提出されなかつた。

昭和四八年一〇月二四日 H 教育長が新たに任命されたが、昭和四九年三月定村委員の死去、更には同年一二月 H 教育長の辞任により、同市教委は欠員二名の状態となつた。

しかし、議会の関係や後任人選の難航等で補充が遅れ、本件処分発令時までに委員会の構成はされなかつた。県教委は、教育長代行を任命してでも内申を提出されたい旨強く要請してきたが、委員会としては管下教員に多大な不利益をもたらす処分内申という問題の性質上その重要性を鑑みて、教育長不在で議決することは不相当と判断し、欠員補充をまつて委員会を開催し、内申問題を解決するとの結論に達し、県教委の昭和五〇年一月一三日までの提出要請には応じなかつたものである。

(4) 碓井町教委の場合

同町教委は、昭和四三年一〇・ハストライキ以来、昭和四六年五・二〇、七・一五各ストライキの場合を除いて、一貫して処分内申は行っていない。

それは、同町教委が、人勧完全実施要求の争議行為について理解を示したり、あるいは懲戒処分取消の判例の積み重ねといった動向を配慮し、更には旧産炭地での教育実情を踏まえ、県教委の苛酷な処分行政に追随できないところから、その都度処分内申をしない旨委員会決定をしたからである。

本件各ストライキの処分内申についても、昭和五〇年一月一三日開催の委員会において、処分内容が苛酷であるとの理由から内申はしないとの決定をし、更に、この結論は、県教委の内申要請を受けて開催された同年一月二四日の委員会においても変更の必要はないとされたのである。

昭和四六年五・二〇、七・一五各ストライキに関してのみ処分内申をしたのは、次の事情からであつた。すなわち、処分内申当時、同町教委管下の碓井小学校が老朽校舎になり、その改築工事を四五年度・四六年度の二か年にわたつて施行することになつていた。ところが、改築工事の国庫補助に関して町議会あるいは町執行部が

を受けた組合員をかかえて来た。

その処分対策の有力な手段の一つとして、県費負担教職員の処分が所轄地教委の内申をまつて行われる建前であつたところから、右「四三・一〇・八闘争」を行う前段階で、校長、地教委、教育庁各出張所長に対する交渉を強化し、組合の要求と行動の正当性を認めさせるため、分会員を動員して集団交渉を行い、文書回答を求め、戦術を採択し、これを指示して実施させた。そして闘争実施の後、校長、地教委に対して報告や処分内申をさせない要求闘争を行い、報告や内申を行つたところに対しては、校長に対するいわゆる「無言闘争」、「校長招集会議拒否」、「教育長・教育庁出張所長学校訪問拒否」等、更に地教委に対しては「内申の無効宣言要求」等を行い、その結果福教組柳川支部は休暇闘争における休暇承認をえ、また築上、豊前、京都、行橋、田川市郡、鞍手、嘉穂、遠賀、宗像の各支部においては内申の年内提出を延期させる等の効果を収めた。その後の各闘争においてもおおむね同様の戦術を採用し、ときに地区労、解放同盟などの支援もえて、それぞれ一定の成功をみてきた。以上は、公務員のいわゆる労働基本権の主張一争議全面一律禁止法制の否定に根拠を置く組合活動であつたが、服務監督権者として、地域的にも日常現場教員と接触することが多く、そのため福教組と決定的な対立関係に立つことを望まない地教委は、他方県費負担教職員の任命権者であり、地教委の行う右服務監督等につき一般的指示を持ち、校地校舎その他施設の整備等に関する事務や補助金に関する事務をも掌る控訴人の違法争議（特に教師の）は看過しえないとする処分内申要請との間に板ばさみとなり、県下の相当数の地教委で動揺と混乱が続いた。

(二) その具体的な例を二、三あげると、昭和四三年一〇・八闘争で、山田市教委は、組合に内申をしない旨の確認を文書で行い、その責任をとるということで昭和四三年一二月二八日全委員が辞職した。その翌四年新しい委員会では、文書による右確認が、一室に缶詰にされたうえ一方的に押しまくられた徹夜交渉で委員が疲労こんぱいしてなされた無効のものであるとして、その破棄を通告したところ、福教組嘉穂山田支部の強い抗議にあつた。同年二月一七日夜行われたその交渉では、同支部が約一四〇名の動員を行い、一部は教育長室に入つて教育委員長に抗議するなどの事態に至り、同市教委側は警察官を導入して組合員を退去させた。右交渉は翌一八日午前一時すぎ物別れに終つたが、その直後、同市教委は、処分内申を決定して全委員が辞表を提出した。

また、昭和四四年一・一三ストライキでは、嘉穂郡下各町教委は、福教組嘉穂山田支部と処分内申を組合に無断ではない旨の確認をしていた。ところが、控訴人の要請を受け、一部地教委に内申を行う動きが出てきたのを知つた福教組側は、同年一二月八日から各町ごとに内申を出さないことを要求して交渉に入つた。うち筑穂町では、同日午後八時ころ行われた交渉が一旦休憩となり、翌九日午前八時に再開された交渉で教委側が処分内申をする意向を表示したため、町内小中学校教師約一三〇人が交渉現場の中央公民館に集まり、そのため町内の七小中学校で二、三時間間にわたつて授業に空白を生じ、定期考査を中止した中学校もあつた。同町教委は、教育現場の混乱を招いたこと等の責任をとるとして教育長を除く委員が辞表を提出し、教育長も辞意を表明した。そのほか、鞍手郡の小竹町、宮田町、鞍手町でも、各町教委が、福教組との約束を破つて右一・一三ストライキの処分内申を議決したとして、福教組の抗議を受け、委員が辞表を提出した。更に、田川郡香春町教委は、右一・一三ストライキにつき、福教組田川支部との確認事項を破棄して処分内申書を提出したところ、態度を硬化した同支部は、同年一二月五日夕方から翌六日午前六時まで徹夜団交を同町教委と行い、結局同町教委は、処分内申が無効であることを控訴人に申し入れることとなつた。

類似の事態は、本件の昭和四七年五・一九ストライキでも生じ、同年八月一日、京都郡苅田、犀川、豊津、勝山各町教委の教育長らは、福教組行橋京都支部長、行橋京都地区労議長、部落解放同盟京都行橋地区協議会に対し、一方的に処分内申をしない旨文書で確認したが、控訴人の要請により同月一八日内申書を提出した。そこで、組合側の激しい抗議を受け、委員の辞表提出や控訴人に対する内申書返却要請等の混乱があり、最終的に右各町教委は、控訴人に自らのした内申は無効である旨通知した。

以上のほか、本件昭和四八年四・二七ストライキでも同様の混乱が生じ、山田市教委は、同年八月二二日控訴人に内申書を提出したところ、福教組嘉穂山田支部は、組合員を動員して同月二七日夜から翌二八日午前一時ころまで同市教委と団交を行い、内申書提出についてその責任を追及し、その結果、同市教委の委員全員が団交

の席上総辞職を打ち出したし、また、豊前市教委教育長は、右四・二七ストライキについて内申しない約束を一方的に破つて同月二八日処分内申をしたとして、同年九月三日午後三時半ころから翌四日午前二時ころまで、福教組筑上豊前支部の抗議団交による責任の追及を受け、その結果、同日辞表を提出した。前掲各証人、本人の供述中、右（一）、（二）の認定に反する趣旨の部分は措信できず、ほかに右認定を左右するに足る証拠はない。

2 本件各地教委の内申書不提出
いずれも成立に争いがない乙第三二号証の一ないし五、同第三三、三四号証の各一、二、同第三五ないし第三七号証、同第三八号証の一ないし五、同第三九号証の一ないし四、同第四〇号証の一ないし一一、同第四一号証の一ないし五、同第四二号証の一ないし三、同第四三号証の一ないし一三、同第四四号証の一、二、同第四五号証の一ないし七、同第四六ないし第六〇号証、同第六三、六四号証、同第七六号証の一ないし三、同第九七ないし第一〇一号証、甲第一七号証の一ないし三、同第一八号証の二、三、同第一九号証の一ないし一〇、前掲乙第三〇、三一号証、原審証人〇、同M、同Z、同I、同K、同P 1、同Q、同P 2、同P 3、当審証人P 4、原審及び当審証人P 5、同B、同D、同Lの各証言の一部を総合すると、次の事実が認められる。

（一） 大牟田市は、昭和四七年当時、市財政赤字解消対策として市職員の団体である市職労、現業評議会、水道労組を相手に高令者退職協定を締結する交渉を行っており、同年五・一九ストライキの場合は、控訴人の要請に応じて直ちに内申することなく、翌四八年一月三〇日に至つて、処分は慎重に行つてもらいたい旨の要請を付して内申した。

ところで、前記の協定は、昭和四八年三月三日成立したが、その内容に市側は労働基本権回復に向けて努力する旨の一項があり、更に、同年四月二三日、同市教育長は、福教組大牟田支部との交渉で、要求に応じて同支部長あて「労働基本権回復に向けて教育長として努力する。」旨の確認書を差し入れた。次いで、組合員約五〇名を動員して同月二五日夜九時から翌朝二時まで行われた同支部との交渉で、同市教育長は、「組合の要求の正当性を認め、前向きに対処する。職務命令は出しません。」との回答書を書いた。

その結果、同市教委は、昭和四八年四・二七、七・一九各ストライキについては業務命令も出さなかつた。なお、右退職協定は一年ごとに更新されることとなり、市側はこの協定が維持されることの財政上の利益のため、その破棄につながるおそれのある行為を避けるようになった。昭和四八年四・二七、七・一九各ストライキについて控訴人主張のような度重なる督促を受けながら、しかもストライキが違法であることを全委員において終始考えておりながらも、同市教委は、右のような市長部局の意向を考慮し、また、組合との右確認書との関係から、内申したときに予想される熾烈な抗議行動、教育現場の混乱をおそれて、結局処分内申をしなかつた。

（二） 行橋市教委は、同市荏田町立長峽中学校組合教委とおおむね同一歩調をとつて控訴人主張のような度重なる督促を受けながら原判決別紙六地教委側の応答欄記載の如く控訴人に弁明しつつ最終的には処分内申をしなかつた。同市教委が内申をしなかつた理由もおおむね右弁明の線に副うものであつて、本件各ストライキを特に合法と評価した上のことではなかつたが、現場の組合員に直接接触している地教委としては、現場の教員に平常本務外のことにも協力して貰う必要があり、また、ストライキに対する控訴人の処分が苛酷であるとの考えもあつて、従前から控訴人の処分方針に必ずしも同調していなかつた。例えば、昭和四四年七・一〇、一一・一三各ストライキの処分内申をするについて控訴人に処分の軽減を陳情したこともあつた。

本件の昭和四七年五・一九、昭和四八年四・二七、七・一九の各ストライキについては、同市教委は、昭和四六年ころ福教組行橋京都支部と事前協議の約束をしていたが、右事前協議の日取りも円滑に決まらないような状況で推移し、結局昭和五〇年二月五日の本件処分発令までの間に内申提出について一度も組合との間に交渉を持たなかつた。同市教委としては、本件各ストライキについて基本的には処分内申をする意向を有しながら、しかも控訴人の文書もしくは口頭による度重なる督促にもかかわらず、予想される処分の重さに対する監督権者としての批判もあり、また、組合との事前協議の慣行を無視して内申すれば前記のような京都郡四町あるいはその他の隣接町村で起きているような教育現場の混乱をおそれる気持もあつて、結局控訴人督促の期限までには内申に踏み切れなかつた。

（三） 田川市教委は、従前控訴人が、ストライキ処分に関し、任命権者の立場が

ら一方的な方針を定めて内申を求めるだけで、処分の範囲、程度等について服務監督権者である地教委側の意向を汲もうとする態度がみえないと批判的な態度をとっていたもので、本件前の昭和四六年五・二〇ストライキ以降控訴人の内申要請にもかかわらず処分内申をしていなかっただけで、また、その前の昭和四四年七・一〇、一・一三各闘争については内申をしたが、戒告処分が適当である旨の意見を付していたところ、控訴人は、同市教委関係では何らの処分も発令しなかつた。同市教委としても教職員のストライキそのものの違法性を否定する意向は勿論なかつたが、控訴人の処分の選択については従前から批判をもっていた。本件の場合も、同市教委は控訴人主張の如き督促を受けたが、その際の話として「五・一九」「四・二七」「七・一九」をまとめて一度に処分し、軽い処分を行う方針であるという意向もあつたので、同市教委は、内申を行う意思を固め、昭和四八年八月二〇日、内申書を提出することにするが、ただし、県下全市町村が内申書を提出した段階で提出することとし、それまではその内申書を封印して教育庁田川出張所長に預けるとの内容の議決をし、同月二四日、同市教育長と同市学校教育課長が県教委教育次長に会い、既に内申の議決をしているので、一応内申書を封印して右田川出張所長に預け置くこととし、県下全地教委の内申が出そろった段階でその封印を解くということにして貰いたい旨申し出て、その了承を受けたので、翌二五日封印された内申書が右田川出張所長に預けられたが、同市教委は、控訴人のその後の度重なる督促にもかかわらず、右の態度を変えず、また、本件で明らかな如く県下全地教委が内申書を提出しなかつたので、控訴人自身、同市教委の処分内申があつたものとして取り扱わなかつた。

同市教委がこのような方針を維持したのは、次の理由によるものであつた。すなわち、同市教委は、本件各違法なストライキに参加した教職員に対しては何らかの処分をしなければならないが、生活保護家庭問題、非行生徒の指導問題、同和教育関係等教職員のかかえる課題も困難なものも多く、このような教職員の立場を無視することはできないし、また、そのような教職員がストライキに参加したからといって、全地教委の内申書が提出されない段階で同市教委が処分内申をするという処理の仕方は、いたずらに組合の反撥を招き、教育現場の混乱を生じさせると判断したためである。

(四) なお、被控訴人らと直接のかかわりはないが、碓井町教委も、控訴人主張の如き督促を受けながら、原判決別紙六地教委側の応答欄記載のように控訴人に弁明しつつ、本件各ストライキについて、最終的には処分の内容が苛酷であり教育的配慮に欠けるとして処分内申をしなかつた。

(五) 控訴人は、本件昭和四七年五・一九、昭和四八年四・二七、七・一九の各ストライキについて行橋市教委及び田川市教委に対し、昭和四八年四・二七、七・一九の各ストライキについて大牟田市教委に対し、あらかじめ県下の各地教委の教育長に参集して貰つて協議した結果を踏まえて決定した統一的な処分の方針・基準を内示して、右各ストライキに参加した組合員及びこれを指導した組合幹部に関し、文書により処分内申の指示をし、口頭及び文書による度重なる督促をして内申をうるための最大限の努力をしたにもかかわらず、前記のとおり内申書が提出されなかつたが、年度末をひかえ、人事異動を円滑にするためにも、三市教委管下で本件各ストライキに参加した教職員に対し、あえて内申抜きで本件懲戒処分に及んだものである。

前掲各証人の供述中、右(一)ないし(五)の認定に反する趣旨の部分は措信できず、ほかに右認定を左右するに足る証拠はない。

3 以上認定の事実関係からすると、従前から内申は内申書を控訴人に対して提出することによつて行われ、控訴人及び地教委ともそれがされてはじめて内申があつたものと認識していたものであるところ、大牟田市教委が本件昭和四八年四・二七、七・一九の各ストライキについて、行橋市教委が昭和四七年五・一九、昭和四八年四・二七、七・一九の各ストライキについてそれぞれ内申書を控訴人に提出せず、また、田川市教委が右三つの本件各ストライキについて前記の条件付きで内申書を教育庁田川出張所長に預けたが、控訴人も同市教委も、それだけでは内申したことにはならないという認識を持ち、それを前提に行動してきたことが明らかであり、また、右各地教委が基本的には内申意思を有しながら右のように控訴人に内申しなかつたのは、前記のような様々の理由によるものであつて、福教組の圧力による影響を否定することはできないが、専らその圧力に屈したことによるものでもないということが出来る。

四 本件懲戒処分の適法性

進んで、本件三市教委の内申抜きで控訴人がした本件懲戒処分の適法性について、以下判断する。

1 地方自治法は、市町村を基礎的な地方公共団体とし（二条四項）、市町村を包摂する広域の地方公共団体である都道府県において処理することと定められた高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校を除いて、一般的に学校の施設の設置、管理、その他教育に関する事務を市町村が処理するものと定め（二条四項、六項、三項五号）、学校教育法は、これを受けて市町村に小・中学校の設置義務を課した（二九条、四〇条）。そして、旧教育委員会法は、都道府県教育委員会と地方教育委員会（市町村の設置する教育委員会）とをそれぞれ独立した同種同等の行政機関としたうえ、都道府県が設置する学校その他の教育機関については都道府県教委が、市町村の設置する学校その他の教育機関については地教委がそれぞれ所管し（四八条一項）、各教育委員会は、その所管にかかる教職員の任命その他の人事に関する事務を行うものとした（四九条六号）。なお、都道府県教委と地教委は、教職員の任命等人事について共通する必要な事項については都道府県教委と地教委が連合して構成する協議会の全員一致の決議によつてのみ決定することができるものとしていた（五一条一、二項）。

しかし、旧教育委員会法のもとでは、右のような各教育委員会の権限及び構造から、都道府県下の教職員の人事について適正な運営が困難な事態が生ずるに至つたため、右弊害の除去を一つの理由として、昭和三十一年に地教行法が制定され旧教育委員会法は廃止された。

2 右のような趣旨から制定された地教行法は、いわゆる県費負担教職員について、その身分を当該市町村の公務員とし（三七条一項、三五条）、地教委がその服務を監督する（四三条一項）こととしながら、その任命権を都道府県教委に属せしめ（三七条一項）、それに伴つて県費負担教職員の任免、分限または懲戒、給与、勤務時間その他の勤務条件については都道府県の条例で定めることとし（四二条、四三条三項）、更に都道府県教委は、県費負担教職員の任免その他の進退を適切に行うため、地教委の行うこれら職員の服務の監督または都道府県が制定する右条例の実施について、地教委に一般的指示を行うことができることとし（四三条四項）、また地教委相互の連絡調整を行うものとし（五一条）、そのうえで、都道府県教委がその任命権を行使するについては、地教委の「内申をまつて」行うものと規定した（三八条一項）。

右のような県費負担教職員に関する都道府県教委と地教委との関係からすると、地教行法は、市町村立学校に勤務する県費負担教職員の人事、特に任免その他の進退については、都道府県教委が独断で行うものではなく、服務監督権者である地教委の意思を反映させて主体的な相互の協力により都道府県単位における人事行政の適正かつ円滑な運営、あるいはまた教育の統一的水準の維持を図ろうとしたものであるというべきであり、右の趣旨にそつて解釈すれば、同法三八条一項は、県費負担教職員について都道府県教委が任命権を行使するには、原則として地教委の内申を手続的に必要としたものと解される。

しかしながら、地教行法が、本来身分が市町村に属する県費負担教職員について、機関委任事務によりその任命権を地教委から都道府県教委に移行させ、かつ都道府県教委に地教委に対する指導助言、連絡調整を行うことができるとした（四八条、五一条）ほか、県費負担教職員の任免、懲戒等について制定された都道府県の条例の実施に関し、地教委に対する一般的指示権を与えている（四三条四項）ことからすると、同法は、かかる教職員の人事行政について最終責任を負う都道府県教委をして、服務上の監督権者として右人事行政について責任の一部を分担する地教委との密接な協働により、都道府県単位における人事行政に関する統一的処理を行わしめるよう意図したものであることが明らかであるから、都道府県教委の任命権の行使に地教委の内申を必要とした趣旨について、地教委の内申を任命権行使の絶対要件とし、しかもあらゆる場合において内申するか否かにつき地教委の自由裁量を認めることにより、都道府県教委の任命権の行使を地教委の内申に絶対的に拘束させるようとしたものであるとは到底解することはできず、右のような人事行政に関する都道府県単位における統一的処理を要する事項について、都道府県教委から一般的指示権の行使により内申を求められた地教委は、内申をする義務があり、従つて都道府県教委の最大限の努力にもかかわらず、なお地教委が右義務に違反して内申をしない場合には、都道府県教委は、例外として内申抜きで任命権の行使ができることを許容しているものと解するのが相当である。

なお、都道府県教委の行う一般的指示とは、地教行法四二条、四三条三項に基づい

て都道府県が条例で定めるとされている懲戒等の事項について、都道府県教委が都道府県単位における統一的運用を行うため地教委に対してする指示をいい、これによつて都道府県教委は地教委との協働関係を維持することが保証されているものであるから、一般制度的な指示にとどまらず、本件におけるように、都道府県教委が地教委に対し、一定の統一的な懲戒処分の方針・基準を示して、一般的にその該当者に関して処分内申を指示することも、右一般的指示に含まれるものと解すべきである。

３　ところで、前記認定の事実からすると、控訴人は、本件三市教委を含む地教委に対し、県下一斉に行われた本件各ストライキについて一般的指示権を行使して内申を求めたものであるところ、本件三市教委のほか、碓井町教委、行橋市、苅田町、立長峡中学校組合教委のみが、控訴人において度重なる督促をして内申をうるための最大限の努力をしたにもかかわらず、最終的に内申をしなかつたものである（ただし、大牟田市教委については昭和四八年中のストライキについてののみ）ことが明らかであり、かつ、本件のように県下の教職員の大部分が地公法三七条一項に違反して一斉にストライキに参加した行為に関しては、その任命権者である控訴人としては、ストライキ参加者の処分について市町村間で不公平を生じさせないように県単位で統一的処理をする必要があると解されるから、控訴人が本件各ストライキに参加した本件三市教委管下の教職員に対し、本件三市教委の内申抜きでした本件懲戒処分は、少なくとも、例外的に内申抜きで任命権の行使が許される場合に該当するものとして、結局適法のものであつたというべきである。

五　本件懲戒処分の妥当性

地方公務員につき、地公法に定められた懲戒事由がある場合に、懲戒処分を行うかどうか、これを行うときにいかなる処分を選ぶかは、懲戒権者の裁量に任されておろし、その裁量が恣意にわたることをえないものであることは当然であるが、懲戒権者が右の裁量権の行使としてした懲戒処分は、それが社会観念上著しく妥当を欠いて裁量権を付与した目的を逸脱し、これを濫用したと認められる場合でない限り、その裁量権の範囲内にあるものとして違法とならないものというべきである。従つて、裁判所において右処分の適否を審査するにあつては、懲戒権者同一の立場に立つて懲戒処分をすべきであつたかどうか、またはいかなる処分を選択すべきであつたかについて判断し、その結果と懲戒処分とを比較してその軽重を論ずべきものではなく、懲戒権者の裁量権の行使に基づく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であると判断すべきものである（最高裁判所昭和五二年一二月二〇日第三小法廷判決・民集三一巻七号一一〇頁参照）。

これを本件についてみるに、被控訴人らは、原判決別紙五記載のとおり、福教組の支部役員として本件各ストライキを指導しかつ参加したことは、被控訴人らにおいて明らかに争わないところ、被控訴人らは、地方公務員の争議行為及びそのあおり行為を禁止する地公法三七条一項に違反する違法行為を率先して重ねたものであつて、特に昭和四八年四・二七ストライキの場合は、ストライキの時間が半日に及び、その公務の停廃及びこれによる児童・生徒の教育上の悪影響は到底無視できるものではないから、ストライキに参加した教職員の懲戒処分が福岡県では他県に比して苛酷であるとの被控訴人ら主張の事情を考慮に入れても、本件懲戒処分が社会観念上著しく妥当を欠き、懲戒権者に任された裁量権の範囲を超え、これを濫用したものであるといふことはできない。

六　結語

そうすると、控訴人が被控訴人らに対してした本件懲戒処分は、いずれも適法有効のものというべきである。

よつて、被控訴人らの本件各請求は、本件懲戒処分無効確認請求とその取消請求とが順位的併合であるかそれとも選択的併合であるかの判断を措き、いずれも理由がないからこれを棄却すべきところ、これと結論を異にする原判決は失当であるからこれを取り消し、被控訴人らの本件各請求をいずれも棄却することとし、訴訟費用の負担につき民事訴訟法九六条、八九条、九三条を適用して、主文のとおり判決する。

（裁判官　松村利智　原　政俊　寒竹　剛）

（原裁判等の表示）

○　主文

一　被告が原告らに対して為した別紙五記載の昭和五〇年二月五日付各懲戒処分を取消す。

二 訴訟費用は被告の負担とする。

○ 事実

第一 当事者の申立

1 原告らは「被告が原告らに対して為した別紙五記載の昭和五〇年二月五日付各懲戒処分は無効であることを確認する。」又は主文第一項同旨及び同第二項同旨の判決を求めた。

2 被告は本案前の申立として「本件訴えをいずれも却下する。」との判決、本案の申立として「原告らの請求をいずれも棄却する。」並びに「訴訟費用は原告らの負担とする。」との判決を求めた。

第二 請求原因とこれに対する答弁

1 請求原因（原告ら）

原告らは、福岡県下において別紙四記載の通りの各公立学校に勤務する教諭であり、福教組（福岡県教職員組合）の組合員である。

被告は、原告らの任命権者である。

被告は、昭和五〇年二月五日、原告らに対して、別紙五のと通りの理由により、同記載のと通りの懲戒処分をした。

しかし、本件処分は、地教行法（地方教育行政の組織及び運営に関する法律）三十八条一項に反して違法になされた処分で、重大かつ明白な瑕疵を有し無効であるか、又は取消されるべきものである。

なお、原告らは、昭和五〇年二月七日、県人事委員会に本件懲戒処分につき行政不服審査法による不服申立てをしたが、同委員会は、同月一日現在不利益処分取消請求事件五八件（六万二九九七名）をかかえて機能を失っており、迅速な裁決は期待できず、行政事件訴訟法八条二項三号の場合にあたる。

2 答弁（被告）

原告ら及び被告の地位身分及び被告が原告ら主張の如き懲戒処分を行つたことは認める。本件処分が原告ら主張の如き瑕疵を有することは否認する。

第三 被告の抗弁とこれに対する答弁

1 抗弁（被告）

一 本案前の抗弁

（1） 無効確認の訴えの原告適格は、行訴法（行政事件訴訟法）三六条に規定されている。本件処分は減給、戒告であるが、その無効確認を求めることは、右条項に定める適格のいずれにも該当しない。

（2） 原告原、同国松に対する処分は戒告であるところ、戒告は法律上の効果（不利益）を伴わない行政監督権の作用である。従つて戒告は行政訴訟の対象となる行政処分に該当せず、その処分の取消しを求める訴えも不適法である。

（3） 本件訴えは地公法（地方公務員法）五一条の二の要件を欠くから不適法である。

二 本案についての抗弁

（1） 原告らは、別紙五記載の通りそれぞれストライキに参加し、地公法三十七条一項に違反する行為を行つたので、被告は、同法二九条一項により、本件懲戒処分を行つた。

（2） もつとも原告らについて、夫々管轄の地教委（別紙四、並びに同六参照）から地教行法三十八条一項に基く処分内申「書」が提出されていないことは認めるが、後記の如く内申「書」が提出されていなくても内申があつたと認められる場合がある。また、同法三十八条一項は別紙七の通達（以下一〇・四通達または本件通達という）の通りに解釈するのが正当で、特別な事態のもとでは内申がなくても任命権を行使して懲戒処分を行うことができる。以下述べる通り、本件処分はそのいずれかに該当するから、適法である。

（3） 本件処分の適法性について。

イ 原告ら市町村立小中学校に勤務する教育公務員について懲戒権は県教委（県教育委員会）にあり、監督権は地教委（市町村教育委員会）にあつて、地教行法三十八条一項は両者の協働関係を示したものである。市町村立小中学校の教職員は地方公務員として地公法上の服務義務を遵守すべきものであり、若しその違反があるときは、違法性の軽重により地教委はあるいは自ら注意・訓告を行い、あるいは県教委の指示に従つて懲戒処分に付すべきことの内申をなすべきである。他方県教委は、これら県費負担教職員の服務監督につき地教委に対し一般的指示権（地教行法四三条四項）を有し、かつ、教育に関する事務の適正な執行と管理を行うため、地教委相互間の連絡調整を行う権限（同法五条）を有する。従つて県下一斉ストライキの

如き重大かつ違法性の明らかな義務違反については、地教委に懲戒処分内申を求めることができる。かかる場合、地教委は、懲戒権を有せず、従つて独自の判断で内申をするか否かを決定することはできない（内申義務）。

ロ 本件は、当該地教委がいずれも原告らのストライキ参加に対し懲戒処分を相当と判断し、内申の意思を明らかにし、内申書を提出する手続をとることまで被告に言明しながら、福教組の常軌を逸した圧力に屈して内申書の提出にいたらなかつた。これは、地教行法制定当時、全く予測されなかつた異常事態であつた。

即ち、日教組（日本教職員組合）は、昭和四二年九月、第三三回臨時大会で、いわゆる一〇・二六闘争に先立ち、職場闘争を通じて校長、教頭に処分・弾圧を誘導するような県教委・警察に対する内申、通報、供述等を行わないことの事前確認をとりつける行動を決定、各単組に指示したが、更に翌四三年の一〇・八闘争で、校長・地教委に対する処分内申阻止闘争を行うことを指令した。福教組は、これをうけて内申阻止闘争を指令し、各支部ごとに多数の組合員を動員して地教委に押しかけ、集団交渉をもつてストライキの正当性を認めさせ、ストライキに対する中止の業務命令を出したり処分内申を行つたりしないことの確認を迫つた。そうして、満足な回答をしない地教委に対しては、徹底した交渉をしつように継続すると共に、宿日直拒否、校務拒否等の集団的報復措置をもつて脅迫した。これに屈伏した一部地教委教育長は、行政庁としてまことに不見識なことであるが、福教組の要求を容れて書面又は口頭でその意にそう確認をした。

しかしこの確認が、各地教委の自由な意思によるものでなかつたことは明らかで、その確認にもかかわらず教育行政機関としての自覚により内申書を提出した地教委も多かつたが、その場合、福教組は多数の組合員を動員して長時間にわたる報復的な吊し上げを行い、教育委員や教育長を辞職に追い込んだ（一〇・ハスト山田市、一一・一三スト鞍手町、小竹町、宮田町、香春町、筑穂町、四・二七スト及び七・一九スト山田市、豊前市の例）。

他方教育行政機関としての使命感と勇気を欠いてついに内申書を提出しなかつた地教委もあり（一〇・ハスト小竹町、宮田町、嘉穂町、穂波町、桂川町、庄内町、筑穂町、稲築町、潁田町、碓井町、豊津町、七・一〇スト及び一一・一三スト碓井町、桂川町、五・二〇スト及び七・一五スト田川市）、本件各ストライキにおける当該地教委もそれである。

ハ 福教組は、この「成果」を高く評価し（昭和四九・五・一〇第三八回定期大会報告）ているが、その中で、全員動員を背景とする徹宵団交、地教委委員への自宅訪問、地区労、自治労との共闘を自認し、特に行橋、京都地区の福教組行橋京都支部が行つた闘争は、はげしいものであつた。即ち、連日の、時には全員による徹夜交渉、地区労・解放同盟・革新議員への協力要請、全組合員による内申不提出の要請行動も行われたのである。

大牟田、田川関係でも同様な内申阻止闘争が行われた。

これを地教委の側からみるならば、即ち正常な活動を行う委員会の機能が抑圧、阻害され、教育行政機関としての機能を失つたことにほかならない。

このことは、本件内申に関して各地教委に対し被告が内申書提出の要請を行い、そのときに得た地教委側の応答によつても明らかで（別紙六参照）、要するに本件三市一町一組合の地教委は、内申阻止闘争における福教組の圧力に屈伏して、その機能を喪失したものである。

二 もともと教育公務員のストライキは、児童、生徒の面前で違法行為を公然と行うもので、はかり知れない教育上の害毒をもたらす。従つて、教育委員会としては、懲戒処分を行つて教職員に反省を求めると共に、先生も悪いことをすれば処分を受けるという事実によつて、破壊された教育効果を回復する以外に方法はない。しかるに本件三市一町一組合の地教委は、福教組の圧力に屈して教育行政機関としての機能を失い、いずれも処分内申の意思を有しその旨被告に表明しながら、あるいはすくなくとも懲戒権発動の要否についてはその意見を表明しながら、内申書の提出にはいたらなかつた（別表六「地教委側の応答」。田川市教委の如く内申すべきことを議決し、内申書を作成していたところもあつた。）。

従つて、このような場合は、本件ではすでに各ストライキ直後に被告に対するストライキ参加者の報告がなされている事実（これに基づいて給与減額が実施されている）とあわせて内申書の提出がなくとも内申が為された場合に該当する（内申の不要式行為性）。即ち、懲戒処分内申の要件を考えると、服務規律違反の事実摘示とこれについての懲戒権発動の要否の意見が表明されれば足るからである。また仮りに後者についてこれがなくとも本件では内申すべき場合に恣意に内申を怠つたもの

として法的には、懲戒権発動の要否について意見の表明があつたものと評価されるべきである。

ホ かりにそうでないとしても、原告らに対する懲戒処分が行われないうちで放置しておくことが許されないことは自明の理である。

即ち、地公法三七条一項が、いわゆる限定解釈を行わなくても合憲であることは、現在、最高裁大法廷判決によつて明らかである。最高裁判例のもつ判例統一機能、国家生活における法的安定の要請上、この判例の到達した結果は実務上最大の尊重を受けなければならない。

原告らは、明白にこれに違反してストライキを行い、公務の停廃を招き、児童・生徒の教育上も重大な悪影響をもたらした。他方県下多くの地教委は、福教組の内申阻止闘争にもかかわらず処分内申を行い、その結果同じストライキに参加した県費負担教職員相互間に処分をうけた者とうけていない者とが生じ、公平を欠き、これが鋭く批判される状態を生じている。これは条理上もとうてい容認できないところである。

そうだとすれば、本件は、別紙七の通りの地教行法三八条一項の正当な解釈に則り、内申がなくても処分を為し得る場合に当たる。

よつて本件処分は適法である。

(4) なお、本件処分の妥当性(裁量権濫用の不存在)について。

懲戒処分は、特別権力関係の内部における監督作用であるが、たまたまその効果が市民的権利の侵害を伴う場合に、抗告訴訟の対象となるにすぎない。従つて、裁判所は三権分立の建前によつて、平素職員の監督にあたり庁内の事情に通じようする任命権者の裁量をまず尊重すべく、重大明白な裁量の誤りがないかぎり、みだりにこれを取消すべきではない。職員の義務違反が認定される以上、ことに停職以下の処分について裁判所が裁量権濫用を認めて取り消すことは、本来考えられない筈である。

行政庁の判断作用の当、不当と違法、適法とを混同し、公務の秩序保持を軽視して安易に裁量権の濫用を認めるべきではない。

2 抗弁に対する答弁(原告ら)

一 本案前の抗弁について

(1) 原告適格について。減給、戒告の懲戒処分を受けた県職員は、「昇給期間を良好な成績で勤務したとき」という昇給の要件を欠くものとして昇給延伸の扱いを受け、その効果は退職時まで続き、退職手当や退職年金にも及ぶ(福岡県職員の退職手当に関する条例二ないし五条、地方公務員等共済組合法四四條等参照)。さらに懲戒処分は履歴事項として昇任その他将来の処遇にも影響を及ぼす。従つて、これらの不利益を包括的に一挙に解決するためには、単に減給相当額の給付請求訴訟(減給の場合)等個別の救済手段では足りず、その根源を為す本件懲戒処分の無効確認を求めるのがもつとも適切である。即ち原告らは、行訴法三六条にいう無効確認を求めるにつき法律上の利益を有し、現在の法律関係に関する訴えによつて目的を達することができないものにあたる。

(2) 戒告に対する抗告訴訟について。戒告も懲戒処分としてそれ自体制裁的実質を有し、前記の通り昇給、処遇に軽視できない影響を与える。よつて地公法は懲戒処分の要件を厳格に法定し、職員の身分を保障すると共に救済制度も保障している(同法二九条一項、二七条三項、四九条の二)。なお同法四九条一項は、戒告も含めて地公法上の不利益処分と規定している。被告は懲戒処分をもつて特別権力関係内部の自律権であるかの如き主張をするが(第三、二の(4)参照)、これは実定地公法と相容れないものである。

(3) 地公法五一条の二の要件について。請求原因の記載参照。

二 本案の抗弁について

被告主張の(3)は、日教組、福教組がその主張の如きストライキ(あるいは一斉休暇闘争)を行つたこと、被告がこれを違法として懲戒処分をもつて対処してきたこと、その態様は別として福教組が地教委に「処分内申を行わないこと」を求めてきたこと、本件三市一町一組合の地教委以外の地教委にも、内申書を提出しないところが出て来たこと、別紙六のうち被告が本件三市一町一組合の地教委に対してその主張の間にその主張の如き回数にわたつて内申書提出を要請したこと、は認め

る。
しかし、被告主張の「内申阻止闘争」の内容は、いちじるしく組合側の意図や闘争の内容を歪曲したもので、これを否認する。本件不内申が被告主張の如き内申阻止闘争の結果であることも否認する。

(1) いわゆる政令二〇一号体制に基く国公法（国家公務員法）、地公法等の公務員争議権剥奪とシヤープ勧告に基く財政面での中央集権化、地教行法制定（昭三一）、警察法改正（昭二九）に基く警察と教育に関する中央集権化等地方自治の本旨に反する施策によつて、地方自治は形骸化していったが、官公労働者は「自らの生存権は自らの手によつて守らなければならない」ことを自覚し、昭和三〇年代以後、きびしい刑事制裁、懲戒処分にもめげず、ストライキを組織しはじめた。そうして公務員労働者は、最高裁のいわゆる全通中郵判決（昭四一・一〇・二六）、都教組判決（昭四四・四・二）によつて、争議行為に対する刑事罰からの解放もかちとつたが、政府は刑事罰にかわつて争議行為参加者に対する全員懲戒処分の政策を打ち出した。

なかでも政府の日教組に対する大量処分政策は他の公務員労組と比較にならないほど徹底され、日教組は組合員の処分に対する補償（昇給延伸補償を含む）のため昭和四四年度には一四億円余の財政支出を余儀なくされたがその額は毎年上昇して、昭和四九年には三四億円余に達している。特に被告の福教組に対する処分はすさまじく、補償費も昭和五〇年度では全国の二分の一を超えるものと推定される。

(2) この大量処分政策は、次第に世論の批判を受け、各都道府県教委も消極的態度をとるようになったが、被告は文部省の意図にもつとも忠実にその実施を続けた。そうして、学校建築補助費等によつて県教委に事実上隷属させられている地教委は被告の方針、通知、通達のほとんどをそのまま執行して来たのである。しかし福教組は、地教委に対し処分の苛酷性、ことに終身つきまとう昇給延伸等の経済的不利益、前記世論の動向等を説明し、処分問題の解決を服務監督権者としての地教委の良識に訴えた。

その結果、地教委は被告に昇給延伸回復措置要請や、処分緩和要請を為すようになり、処分内申提出を拒む地教委も相当数に上るようになった。従来、地教行法三八条一項の内申については、県教委は内申の内容には拘束されないが、内申なきときは処分ができないと解され、そのように運用されていたため、被告は、遂に全県的な処分発令をなし得ざるにいたり、ここに政府（文部省）の大量処分政策は挫折せんとするに至つた。

このような情勢のもとで、本件のいわゆる一〇・四通達が発せられたのである。

(3) この通達の見解（被告の内申に関する見解もこれによる）は、きわめて恣意的な解釈である。地教行法は、単に県費負担教職員の人事行政を適正かつ円滑に行うためというに止まらず、「地方自治の本旨」の尊重の要請にこたえるために地教委に内申権を付与したのである。

戦後地方自治が憲法上の原則とされ、地方分権化が進められたが、とりわけそれは市町村自治の充実に重点がおかれた。地方自治法も市町村を「基礎的な地方公共団体」と定め、担当事務の定めをみてもその趣旨は明らかである（二条四項、六項）。教育事務についてももつとも基礎的な義務教育（学校）の設置は市町村の事務である（同法二条三項五号、学校教育法二九条、四〇条）。従つて、市町村立小・中学校の設置運営は教職員人事を含めて市町村の事務に属し、地教委がその創意と責任において処理すべきは当然である（旧教育委員会法四八条一項、四九条五号）。

ところが昭和三一年制定の地教行法は、この地方自治本来のしくみに重大な変更を加え、いわゆる県費負担教職員の任命権を地教委から県教委に移した。これは、県費負担教職員の広域人事の必要性を理由とするものであつたが、その措置は地方自治の本来のあり方からはなれるものであつた。よつて、憲法との適合性を保持する上で、法は県費負担教職員任命権を機関委任事務とし（地方自治法一八〇条の八の二項別表第三）、本来的な任命権者（地教委）の意思を任命権行使に反映させるため、内申制度を設けたのである（よつて単なる協働関係ではない）。

従つて、ときに地教委の意思により（たとえば処分内申を行わないと）、県教委の任命権行使が抑制されることがあつても、それは内申制度がもともと予想した事態というべきである。更に、地教行法は県費負担教職員の服務監督権を地教委に留保した（四三条一項）。地教委は都道府県教委より県費負担教職員の身近に位置しかつ日常的にその服務監督を行つていたので、服務監督権のない都道府県教委は地教委の判断をまたなければ、その任命権特に服務規律違反に対する懲戒権の行使を適正になし得ない。そうだとすれば、この点は当該教職員の身分保障の意義をも有し行政手続における公正保障の要請にもそい（不適正ないし恣意的な処分の防止）、任命権の円滑な行使という行政上の便宜のみから「内申をまつて」の要件をゆるやかに解することは許されない。

(4) 更に一〇・四通達は、「内申すべき客観的な必要がある場合」に地教委の内申義務をいうが、その「内申すべき客観的な必要」がある場合とは要するに都道府県教委から具体的な内申を求められた場合であるとするに帰し、地教委の主体性、裁量権を無視し、とうてい地教行法の合理的な解釈とはいえない。なお地教委が内申を行わないということは、地教委が権限の行使を怠つたのではなく、その場合の具体的な任命権の行使を望まない意思の表明と解すべきは明らかである。また、地教委が具体的な任命権行使を求めて内申しても、都道府県教委はその内容に拘束されず、任命権の行使を控えることもできるのであるから、内申を任命権行使の要件と解しても地教委がその意思を一方的に任命権者におしつける関係を定めているということにはならない。

(5) 本件三市一町一組合地教委が内申をしたと同様に評価されるべきである点の主張について。もともと本件で被告は内申書の提出をもつて内申行為があつたとして来たのであつて、そのため、各地教委に執拗に内申書の提出を求めて来たのである。現に被告は三市一町一組合の地教委が内申を怠つたと非難しているのであつて、この点に関する被告の主張は全く理由がない。

(6) 各地教委の内申書不提出の理由

イ 田川市教委

同市はいわゆる旧産炭地域で、教育環境が整備されておらず、多くの教職員は「識字学級」、「補充学級」、あるいは子ども達の非行化防止諸活動に努力し、勤務時間を一時間とか半日とか欠いた程度では計り知れない苦勞を日常的に払つて来た。またストライキで欠けた分の授業は、その後の教育活動で十分回復されている。市教委はこのことを知っているので処分内申について画一的・機械的適用をさけ、慎重に配慮しようとしたのである。同市教委は、教育長に内申書の提出時期を一任した事実があるが、教育長がその提出を留保したのは、被告が処分問題に関する限り一方的に期限を定めて提出をせまり地教委の主体性、現場の教育事情を無視して来たからである。

ロ 行橋市教委、長峽中組合教委

同市教委も、内申書不提出の基本的な理由は教育現場の実情を重視すべきであるという点にかわりはない。同市は人口の約一五%を占める同和地区を有し一〇〇人以上の教職員が「同和教育」に従事している。このような教職員の熱心かつ誠実な教育実践よりも、一、二時間のストライキに苛酷な処分を課することを優先させる被告の態度に同市教委が反撥したのである。さらに同市教委は、ストライキ即処分という点に疑問を抱き、処分については地教委と事前によく協議してほしいと希望し、昭和四四年七・一〇、一一・一三闘争の処分内申では「他県より重くない処分」を要請したこともあつた。しかしこれは無視され、その後の苛酷な処分のくりかえしをみて来たのであつて、同市教委は、被告の権力による教育行政に変わりはないと認識して、内申書不提出の態度をとつたのである。

ハ 碓井町教委

同教委は昭和四三年一〇・八闘争以来おおむね一貫して処分内申をしていない。但し、四六年の五・二〇、七・一五闘争は、老朽校舎大改築に対する補助金等を考慮した結果、やむなく内申した。

その内申書不提出の理由は、前二者と共通するが、ことに苦しい財政事情下に、施設、設備の不備にもかかわらず教育に全情熱をそそぐ教師を目の当りにみているからである。これに対する被告の画一的な大量苛酷な処分は結局現場教師を萎縮させ、教育現場に悪影響を及ぼす。また、同じくストライキを行つても一般の県職員は幹部処分にとどめられているのに教職員のみが全員処分であり、しかも加重方針がとられ、また他の都道府県では多くが幹部処分、昇給延伸回復も行われているのに被告はそれをしないことに同町教委は不信と批判を抱いている。

それ故、同町教委は処分内申をしなかつたのである。

ニ 大牟田市教委

同市では大牟田市職労の昭和四三年一〇・八闘争以降の処分反対闘争を通じて当局に労働基本権についての認識が深まり、市長部局と市職労の間に昭和四六年以降数次にわたつて労働基本権回復にむけて労使が積極的に取り組む旨の確認があり、その結果同市教委も市長部局と同様処分を欲しない態度に移行した。

更に、昭和四八年三月三日、市職労は市長と「高令職員の退職に関する協定」を結んだが、その中に「労働基本権回復に向けて任命権者として努力する。」「教育長は市教育委員会所管にかかわる労使関係（含市教組）についても同様とする。」

「現行法否定は現時点ではできないが、特別権力関係にたたないことを確認

し、・・・・・・」の条項が折り込まれ、この条項は同年四月二三日市教組と教育長との交渉で「労働基本権回復に向け教育長として努力する。」との確認書にもうたわれた。

その結果、同市教委は、昭和四八年四・二七、七・一五闘争については内申書を提出しなかった。

(7) これを要するに本件三市一町一組合地教委は、(イ) 被告の大量苛酷な処分政策を批判し、(ロ) 公務員労働者の労働基本権回復、処分抑制の国内外の動向を感じ、(ハ) 教育現場の実情を最も掌握しうるものとして、被告の前記政策の実施が教育現場にもたらす混乱をさけ、他面劣悪な労働条件下で真摯に実践活動を行う教職員の状態を無視できず、(ニ) 地方自治の本旨に則り、地教行法に認められた地教委の主体性を自覚して、内申権を自律的に行使したのである。

第四 証拠 (省略)

○ 理由

一 請求原因事実中原告ら及び被告の地位身分及び被告が原告ら主張の如き懲戒処分を行つたことは、当事者間に争いがない。

二 本案前の抗弁について

原告らは、本件懲戒処分の無効確認「又は」取消を求めるが、原告らが後記の如く行訴法八条、一四条により適式に訴を提起していることが認められる本件では、取消請求を主位的請求、無効確認請求を予備的請求と判断するのが相当である。そこで、無効確認の訴えの原告適格についてはしばらく措き、戒告は地公法二九条一項各号に定める要件のあるときに行われる懲戒処分の一つであつて、福岡県市町村立学校職員の懲戒手続は福岡県立学校職員の例によるとされ(福岡県市町村立学校職員の懲戒に関する手続及び効果に関する条例)、福岡県職員の懲戒の手続及び効果に関する条例によれば「戒告処分は、任命権者が当該職員に、その責任を確認させてその将来を戒める旨を記載した書面を交付して」行うものとされる(二条一項)。そうして、法律、条例上は、他にその効果に関する直接の規定はないが、原告らいわゆる県費負担教職員の給与は福岡県公立学校職員の給与に関する条例が適用され(一条)、その八条(初任給、昇格、昇給等の基準)四項によると、昇給は「職員が現に受けている号給を受けるに至つた時から、十二月を下らない期間を良好な成績で勤務したとき」に行われる旨の規定がある。しかして、証人S、同Rの供述によれば、右給与条例八条四項の運用として右の期間内に戒告を含む懲戒処分を受けたときは「良好な成績で勤務した」と認められず、三カ月間昇給を延伸させ、将来にわたつて特別の回復がなされない限り延伸の効果が持続する不利益をうけることが認められる。この認定に反する証拠はない。そうだとすると、当該職員の側にいわゆる定期昇給請求権の存在を認めるわけではないが、「定期」昇給の名の如く一定の基準に該当する場合は通常誰でも昇給の措置をうけている場合(公知の事実)これを期待するのは当然であり、それは法律上の保護に価する利益といふべく、戒告処分という行政庁の行為によつてそれが違法に侵害されたか否かの争いがあるときは行政訴訟をもつてその取消しを求める訴えを提起できるとするのが相当である。

なお弁論の全趣旨にてらすと、原告らは請求原因記載の如く本件懲戒処分について行政不服審査法による不服申立てをした。そうして本件訴えの提起もまた同日であることは、記録上明らかであるが、すでに審査請求の日から三カ月を経過したことが明らかな現在、仮りに行訴法八条二項三号の要件がないとしても同項一号の要件が充足され、瑕疵は治愈されたものである。

よつて被告の本案前抗弁事由(2)(3)はいずれも採用できない。

三 地教行法三八条一項の解釈

1 憲法は地域社会の自治に民主政治の基礎があるものとして、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて法律でこれを定めることとし(九二条)、地方公共団体に、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を保障した(九四条)。

地方自治法は、市町村をもつて基礎的な地方公共団体とし(二条四項)、特に都道府県が処理することと定められた高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校を除いて、一般的に学校の施設の設置、管理、その他教育に関する事務は市町村が行うことを定めた(二条四、六項、三項五号参照)。学校教育法はこれをうけて市町村に小・中学校の設置義務を課し(二九条、四〇条)、旧教育委員会法は地方教育委員会(市町村に設置する教育委員会)は当該地方公共団体の設置する学校その他の教育機関を所管し(四八条一項)、その教職員の任免その他の人事に関する事務を行

うものとした（四九条五号）。なお当時委員はいわゆる公選であつた（同法七条）。

2 しかし、地教行法（昭三一・法一六二）は、教育委員会法を廃止し、教育委員の地方公共団体の長による任命制を採用した（四条）。そうして、いわゆる県費負担教職員の任命権を都道府県教育委員会に属せしめた（三七条一項）。これは、広域調整人事の必要に応じたわけであつたが、同法はなお市町村立小・中学校教職員の身分は市町村の公務員とし（三七条一項、三五条）、地教委がその服務を監督するものとし（四三条一項）、都道府県教委は、地教委の行う右服務の監督等につき、一般的指示権を有し（四三条四項）、また地教委相互の連絡調整を行うもの（五一条）としている。

そうして同法（地教行法）は、都道府県教委がその任命権を行使するについては地教委の「内申をまつて」行うものとする規定した（三八条一項）。

以上の如き県費負担教職員に関する都道府県教委と地教委との関係に鑑みると、地教行法は、市町村立学校に勤務する県費負担教職員の人事、とくにその任免その他の進退については、都道府県教委が独断で行なうものではなく、服務監督権者である地教委の意見を反映させて主体的な相互の協力によつて人事行政の適正かつ円滑な運営、あるいは又、教育水準の維持等を図ろうとしたものと解される。

従つて同法三八条一項にいう「内申をまつて」との要件も、右の趣旨に沿つて解釈されるべきである。

しかるときは、都道府県教委が県費負担教職員に対して任命権を行使するには、原則として、地教委による内申がその要件とされているものと解するのが相当である。そしてこの場合に地教委が内申するか否かは、その独自の裁量に委ねられているものというべく、たとえ都道府県教委が内申すべき場合と判断したとしても、そのことで直ちに地教委に内申すべき義務が生ずるものとは到底考えられない。けだし、地教委による内申があつたばあいでも、都道府県教委は、その内申の趣旨を没却するものでない限り、内申の内容に拘束されることなく独自に任免権を行使しうることの反面として、地教委の側においても、一応内申すべきか否かを独自の立場から判断することができるものとみるのが、前述の地教行法の立法趣旨に沿う所以と解されるからである。

しかし他方、地教委の内申のないことが、地教委に内申権を留保せしめた趣旨に反して、その独自の判断、裁量に基づくものではないという場合、例えば内申によつて不利益をうける側の暴行脅迫又はこれに類する違法不当な圧力によつて地教委が内申をしたくともそれが出来ないという場合に於ては、民法一三〇条の趣旨を類推し、またそのような場合内申の欠缺の主張を許すことは信義則に反するという見地に照らしても、例外的に地教委の内申がなくとも都道府県教委は内申があつたと見做してその任免権を有効に行使しうるに至るものと解される。ただこのように解するとともに、地教委が自主的な判断に基き内申しないことに決定した場合においてまで、都道府県教委の方で内申すべき場合であると一方的に判断し地教委に内申（書の提出）を説得し続け、しかも都道府県教委の右判断が正当で且つ地教委の説得について最大限の努力を尽したからといつて、内申抜きでの任免権の行使が有効とされるに至るものでないことは前述したとおりである。けだし、右の如き事態をもつて内申抜きでの任免権の行使が有効とされるに至つては、前述の如き地教委による内申は任免権行使の要件であるとの原則が実質上大きく後退してしまうことになり、都道府県教委と地教委の関係についての地教行法の立法趣旨（前述）にも悖る結果となりかねないからである。

3 被告は、内申すべき場合に内申をしない場合の不都合をいうが、以上の趣旨にてらすと、都道府県教委は（どのような場合に内申すべき場合に当たるかは別として）、地教委に内申をうながし、極力任命権者としての職責を果たすことにつとめるべきではあろうが、終局的に内申が得られなかつた場合は、任命権を行使できなくなつても法の建前からやむを得ないのである。

若しそれが地教委側の職務懈怠によるものであるとすれば、そのような委員を任命した首長、任命に同意した議会の政治的責任ともなり、場合によつては委員の罷免や解職請求の問題となるものと解される（地教行法七条、八条）。

4 そうして、このように解したとしても、それは一方から他方への「押し付け」ということではなく、前述したとおり、地教委が内申しても都道府県教委がその内申に内容的に拘束されるわけではなく、任命権を行使しないことさえできるのであるから、いわば均衡はとれているわけであつて、このことは、処分内申の場合であつてもかわりはないと解される。

被告は、懲戒権を有しない地教委は、独自の判断に基づいて処分内申をするか否かを決定する権限はないと主張するが、前記の如く服務上の監督権者は地教委であることを考えると、特定の行為（本件の場合には争議行為）に対して直ちに懲戒権の発動を求めるか否かの裁量権は有するものというべく、ただその裁量権行使の当否が、前述の如く首長、議会、あるいは地教委委員の責任問題となり得るにすぎないと解するのが相当である。

四 本件処分内申要請と各地教委の応答並びに教職員組合の行動について

1 事実第三1の二（被告主張の本案についての抗弁）の（3）のうち、日教組・福教組がその主張の如きストライキを行つたこと、被告がこれを違法として懲戒処分をもつて対処してきたこと、その態様は別として福教組が地教委に「処分内申を行わないこと」を求めてきたこと、本件三市一町一組合の地教委以外の地教委にも内申書を提出しないところが出て来たこと、別紙六のうち被告が本件三市一町一組合の地教委に対してその主張の間にその主張の如き回数にわたつて内申書提出を要請したことは、当事者間に争いがなく、原告らは、夫々別紙五の通り各争議に関与したことは、原告らが口頭弁論においてあきらかに争わないから自白したものとみなす。

2 成立に争いなき甲一三号証の一ないし九、同一四号証の一、二、同一五号証の一ないし五、同一六号証、同二〇号証の二、乙一ないし一五号証、同一七ないし二八号証、同三〇、三一号証、同六六ないし七〇号証、同七〇ないし七五号証、証人R、同M、同O、同P5、同B、原告本人Yの各供述の各一部、証人Uの供述の一部証人Tの供述の一部とこの供述により成立を認める乙六一、六二号証をあわせると、福教組は、昭和三三年五月七日のいわゆる勤評反対一斉休暇闘争以来本件各ストライキに至るまでの間、「四一・一〇・二一午後半日」「四二・一〇・二六、一時間」「四三・一〇・八、一時間」各休暇闘争、「四四・七・一〇、三〇分」「四四・一一・一三、一時間半」「四六・五・二〇、三〇分」「四六・七・一五、三〇分」各ストライキを行い、おおむね八〇%を超え「一〇・二一」の場合など九七・九%に達する高率の参加もあつて多数の懲戒処分を受けた組合員をかかえて来た。その処分対策の有力な手段の一つとして、県費負担教職員の処分が所轄地教委の内申をまつて行われる建前であつたところから、前記「四三・一〇・八闘争」を行う前段階で地教委に対する交渉を強化し、組合の要求の正当性を認めさせるため、分委会員を動員して集団交渉を行い、文書回答を求める戦術を採択し指示して実施させた（なお校長、教育庁各出張所長交渉も同様に実施した）。そうして闘争実施の後、校長、地教委に対して報告や処分内申をさせない要求闘争を行い、報告や内申を行つたところに対しては校長に対するいわゆる「無言闘争」「校長招集会議拒否」、「教育長・教育庁出張所長学校訪問拒否」等、さらに地教委に対しては「内申の無効宣言要求」等を行い、その結果福教組柳川支部は休暇闘争における休暇承認を得、また築上、豊前、京都、行橋、田川市郡、鞍手、嘉穂、遠賀、宗像の各支部においては内申の年内提出を延期させる等の効果を収めた。その後の各闘争においても概ね同様の戦術を採用し、ときに地区労、解放同盟などの支援も得て夫々一定の成功をみてきた。以上は、公務員のいわゆる労働基本権の主張＝争議全面一律禁止法制の否定に根拠を置く組合活動であつたが、前記の如く服務監督権者として、地域的にも日常現場教員と接触することが多く、そのため福教組と決定的な対立関係に立つことを望まない地教委は、他方県費負担教職員の任命権者であり、地教委の行う右服務監督等につき一般的指示権を持ち、校地校舎その他施設の整備等に関する事務や補助金に関する事務も掌る（福岡県教育庁組織規則四条、同出張所事務分掌規程二条等参照）被告の違法争議（特に教師の）は看過し得ないとする処分内申要請との間に板ばさみとなり、県下の相当数の地教委で動揺と混乱が続いたことが認められる。

二、三の例をあげると、昭和四三年一〇・八闘争で山田市教委は組合に内申をしないう旨の確認を文書で行い、その責任をとるということで全委員が辞職した。その翌四四年新しい委員会では右確認破棄を通告して組合側（嘉穂山田支部）の強い抗議に遭つた。その交渉では同支部が約四〇名の動員を行い、一部は教育長室にはいつて教育委員長に抗議するなどの事態にいたり、教委側は警官を導入して組合員を退去させた。その直後同市教委は処分内申を決定して全委員が辞表を提出した。また昭和四四年の一・一三ストライキでは嘉穂郡下各町教委は福教組嘉穂山田支部と処分内申を組合に無断ではしない旨の確認をしていた。ところが被告の要請を受け、一部地教委に内申を行う動きが出てきたのを知つた教組側は、同年一二月八日から各町ごとに内申を出さないことを要求して交渉にはいつた。うち筑穂町では

翌九日に再開した交渉で教委側が処分内申をする意向を表示したため、町内小中学校教師約一三〇人が交渉現場（中央公民館）に集り、二、三時間にわたって授業に空白を生じ、定期考査を中止した中学校もあつた。筑穂町教委は教育現場の混乱をまねいたこと等の責任をとるとして教育長を除く委員が辞表を提出し、教育長も辞意を表明した。

類似の事態は、本件の昭和四七年五・一九ストライキでも生じ、同年八月一日、京都郡苅田、犀川、豊津、勝山各町教委教育長は福教組行橋京都支部長、行橋京都地区労議長、部落解放同盟京都行橋地区協議会に対し、一方的に処分内申をしない旨文書で確認したが、被告の要請により八月一八日内申書を提出した。そこで、組合側の激しい抗議をうけ、委員の辞表提出や被告に対する内申書返却要請等の混乱があり、最終的に右各地教委は被告に自らのなした内申は無効である旨通知した。以上のほか、本件昭和四八年四・二七ストライキでも同様の混乱で山田市教委の全委員、豊前市教委教育長が辞表を提出した。

以上の如き状況はあつたが総じて委員の辞任等にまで混乱したのは、内申をしないこと若しくはその趣旨にそつた確認を教組側ととりかわしてしかも内申を行つたかあるいは内申の意向を示した事案であつたことは否定できない。

前掲各証人、本人の供述中この認定に反する趣旨の部分は措信できず、他にこの認定を左右するに足る証拠はない。

3 本件各地教委の場合

成立に争いなき乙三二号証の一ないし五、同三三号証の一、二、同三四号証の一、二、同三五ないし三七号証、同三八号証の一ないし五、同三九号証の一ないし四、同四〇号証の一ないし一一、同四一号証の一ないし五、同四二号証の一ないし三、同四三号証の一ないし一三、同四四号証の一、二、同四五号証の一ないし七、同四六ないし六〇号証、同六三、六四号証、同七一号ないし七五号証、同七六号証の一ないし三、甲一七号証の一ないし三、同一八号証の二、三、同一九号証の一ないし一〇、同二〇号証の一、前掲乙三一号証、証人〇の供述の一部とこれにより成立を認める甲一八号証の一、証人M、同P5、同B、同Zの各供述、証人I、同D、同K、同L、同P1、同Q、同P2、同P3の供述の各一部をあわせると、以下の如き事実が認められる。

（一）大牟田市は昭和四七年当時、市財政赤字解消対策として市職員の団体である市職労、現業評議会、水道労組を相手に高令者退職協定を締結する交渉を行つており、同年五・一九ストライキの処分内申を同市教委が被告の要請に対して直ちに言うことは、右協定を成立させる支障となるおそれがあつた。そこで五・一九ストライキの場合は、被告の要請に応じて直ちに内申することなく、翌四八年一月三〇日にいたつて、処分は慎重に行つてもらいたい旨の要請を付して内申した。ところで前記の協定は、昭和四八年三月三日成立したが、その内容に市側は労働基本権回復にむけて努力する旨の一項があり、更に同年四月二三日同市教育長は福教組大牟田支部長あて「労働基本権回復に向けて教育長として努力する」旨の確認書をさし入れた。以後右協定は一年ごとに更新されることとなり、市側はこの協定が維持されることの財政上の利益のため、その破棄につながるおそれのある行為を避ける必要があり、市長部局の意向を汲んで市教委も教組側の要求により、昭和四八年四・二七、七・一九ストライキについては業務命令も特に発することなく被告主張の如き度重なる督促をうけながら本件処分内申をしなかつた（昭和五〇年二月四日、被告に内申を行わない旨最終的に通知）。

（二）行橋市教委及び同市苅田町立長峽中学校組合教委は、概ね同一歩調をとつて被告主張の如き度重なる督促をうけながら別紙六地教委側の応答欄記載の如く被告に弁明しつつ最終的には処分内申をしなかつた。委員会が内申をしなかつた理由もおおむね右弁明の線にそうものであつて、本件各争議を特に合法と評価した上のことではなかつたが、現場の組合員らに直接接触している地教委として現場の教員には平常本務外のことに協力して貰う必要があつたし、また地教委側としては、争議に対する被告の処分が全国的にみると重すぎ地教委と教職員間の信頼と協調を破壊すると批判していた。そこで同地教委は、昭和四四年の「七・一〇」「一一・一三」ストライキの処分内申をするについて特に被告に「もうすこし軽い処分」と陳情したこともあつた。そうして、昭和四六年頃から福教組行橋京都支部の要求により事前に話し合いをして（特に同意を求めるというわけではないが）内申することとし、それによつて教組側と決定的な対立関係に立つことを避けていた。そのようにして昭和四六年の五・二〇、七・一五の前記各ストライキについても処分内申をしたが地教委としてはストライキを行つた時間（各三〇分間）からみても一般

参加者たる組合員については懲戒処分はないものと考えていたところ、それに対する被告の処分は参加者全員懲戒処分という同地教委としては予想外の重いものであった。

そこで本件の昭和四七年五・一九、昭和四八年四・二七、七・一九の争議では、組合側も内申反対の態度が強くなりいわゆる事前協議の日取りも円滑にきまらないような状況になつて来た。その間、教育長の任期満了による退職などの問題もあり、基本的には処分内申をする意向を有しながら、予想される処分の重さ、これに対する監督権者としての批判、更にはその処分が為されたときの学校現場の混乱等を考える等の政策的な配慮もあつて結局被告督促の期限までには内申に踏み切れなかつた。

(三) 田川市教委は、従前被告がストライキ処分に関し、任命権者の立場から一方的な方針を定めて内申を求めるだけで、処分の範囲、程度等について服務監督権者である地教委側の意向を汲もうとする態度がみえないと批判的な態度をとつていたので、本件前の昭和四六年五・二〇ストライキ以降被告の内申要請にもかかわらず処分内申をしていなかった。また、その前の昭和四四年一一・一三闘争については内申をしたがその処分の選択について被告に裁量を一任することを拒否し、通常の書式文言である「適正な懲戒処分を行なうよう内申します。」にかえてたとえ「戒告処分が適当である」等と記入して内申書を提出した。その結果一一・一三闘争については田川市教委関係ではまだ処分が為されていなかった。以上のおりであつて、田川市教委としても教職員のストライキそのものの違法性を特に否定する意向はなかつたが、被告の処分の選択については従前から批判をもつていたものと認められる。本件の場合も、同市教委は被告主張の如き督促をうけたが、その際の話として「五・一九」「四・二七」「七・一九」をまとめて一度に処分し、軽い処分を行う方針であるという意向もあつたので、同市教委は内申を行う意思を固め、内申を議決し内申書を作成した。そうして、これを封印し、昭和四八年八月二〇日、県下全市町村が内申書を提出した段階で提出することにするとの条件を付して教育庁田川出張所長に預けた。しかし、本件で明らかな如く右の条件は成就しておらず、田川市教委関係も右内申があつたとしては取扱われていない。田川市教委がこのような方針を維持した理由は、旧産炭地で児童数の減少、予算の圧迫、生活保護家庭問題、非行生徒の指導問題、同和教育関係等教師のかかえる課題も困難なものが多く、服務監督権者としてはそのような立場にある教師がストライキを行つたからといつてただ厳しい処分（田川市教委の目からみると）で対抗するだけで済むものではないという観点に立つて問題进行处理しようという判断をした点にあるものと認められる。

(四) 碓井町教委も、被告主張の如き督促をうけながら別紙六地教委側の応答欄記載の如く被告に弁明しつつ最終的には処分内申をしなかつた。

もともと同町教委は、昭和四三年一〇・八、同四四年七・一〇、一一・一三、の各争議については内申をしておらず、昭和四六年五・二〇、七・一五は内申をしたが、これは当時碓井小学校改築工事について第二期工事補助金申請中で被告から内申をしないことと補助金申請事務処理をからめて扱われるのではないかと危惧したこと、昭和四五年の嘉穂郡地教委連絡協議会で内申をして処分ずみの地教委の管内に、内申未了のため処分未了の教員を引き受ける（人事異動を認める）ことは困難であるとする議論があつたことによる。

そうして、同町教委が度重なる被告の督促にもかかわらず内申をしないで来た理由は、同町教委の判断として、必らずしも教師のストライキを合法であると容認する考えに立つたわけではないが、被告は服務監督権者である地教委の意見をききいれず過酷な処分をするという批判をしていたこと、同町立学校の教職員はストライキをやつても処分もされないという町民、父兄の非難を浴びないように教育活動に情熱を込めて勤務していると判断していたこと、このような状況の下に処分内申をすることは、行政と現場教師との間の対話と協調の関係を破壊して教育の目的を達成できないことになると考えていたことによると認められる。そうしてその後同町教委は本件各ストライキに参加した教職員に文書訓告をした。

前掲Ⅰ、D、K、L、P1、Q、P2、P3各証人の各供述中以上の認定に反する趣旨の部分は措信できず、他に以上の認定を左右するに足る証拠はない。

4 以上認定の事実にてらすと、従前から内申は内申書を被告に対して提出することによつて行われ、被告及び地教委共それが為されてはじめて内申があつたものと認識していたこと、条件付きで内申書を教育庁出張所長に預けた田川市教委ですら、同市教委も被告も、それだけでは内申をしたことにはならないという認識をも

つていたこと及び本件各地教委が内申書を被告に提出しなかつたのはそれぞれ独自の判断に基くもので、少なくとも先（三の二）に掲げた例外の場合、即ち内申によつて不利益を受ける原告ら組合員の暴行・脅迫又はこれに類する違法不当な圧力によつて地教委が内申をしたくともそれが出来ないという場合には当たらないことが明らかである。従つて本件では内申「書」の提出がなくても内申があつたものとして評価しうる場合にあたるとする被告の主張及び内申がなくても処分できる場合にあたるとする被告の主張は、いずれも採用できない。

5 よつて、以上認定の事実によれば、本件各地教委が内申をしなかつた理由は様々であるが、前記の如くその処置の当否が直接あるいは間接に住民側から問われるのであれば格別、直ちに被告が任命権を発動していわゆる内申抜きの処分が適法とされることにはならないと解するのが相当である。

五 結論

以上の理由により、被告が原告らに対して為した本件懲戒処分は、地教行法三八条一項に定める内申を欠いて違法であり、取消しをまぬがれない。

なお原告城之内については「五・一九」につき処分内申が大牟田市教委からなされているが、他の二つの争議につき処分内申を欠くものであつて、この結論にかわりはない。

よつて、その余の点は判断するまでもなく本件懲戒処分の取消しを求める原告らの請求を認容し、訴訟費用の負担につき行訴法七条及び民事訴訟法八九条を各適用して主文の通り判決する。

別紙一～五（省略）

別紙六

別紙七

地方教育行政の組織及び運営に関する法律第三十八条の市町村教育委員会の内申がない場合の都道府県教育委員会の任命権の行使について（文初地第四三四号昭和四九年一〇月四日文部省初等中等教育局長 通達）

最近、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第三十八条第一項の市町村教育委員会の内申がない場合の都道府県教育委員会の任命権の行使について一部の地域において問題を生じておりますが、このことについては下記のとおり解されますので、事務処理に遺憾のないようにしてください。

記

（問）県費負担教職員の任免その他の進退については、都道府県教育委員会は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第三十八条第一項に規定するとおり、市町村教育委員会の内申をまつて行うべきものであるが、都道府県教育委員会が市町村教育委員会に対し具体的な進退について一定の期限を定めて内申を求め、行政上取り得る最大限の努力をしたにもかかわらず、市町村教育委員会が内申をしないときには、都道府県教育委員会は、市町村教育委員会の内申がなくても任命権を行使することができると解してよい。

（答）都道府県教育委員会は、市町村教育委員会に対し内申を求め、最大限の努力を払つたにもかかわらず、市町村教育委員会が内申をしないというような異常な場合には、次の理由により、市町村教育委員会の内申がなくても任命権を行使することができると解する。

（理由）県費負担教職員の任免その他の進退については、都道府県教育委員会は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という。）第三十八条第一項の規定により、市町村教育委員会の内申をまつて行うものとされている。この内申制度の趣旨は、県費負担教職員は、市町村の職員として、市町村の設置する学校において、市町村教育委員会の監督の下に職務を行つている者であるから、都道府県教育委員会が市町村教育委員会との協働関係を維持しつつその任命権を行使することが県費負担教職員の人事行政の適正かつ円滑な実施のため必要であるとするものであつて、市町村教育委員会に都道府県教育委員会の任命権の行使を抑制させようという趣旨のものではないと解される。

のみならず、市町村教育委員会は、県費負担教職員の人事行政についての責任の一部を法律上分担しているのであるから、内申をすべき客観的な必要がある場合には内申をしなければならぬ義務を行政機関として有するといふべきであり、市町村教育委員会が行政機関としての義務に反して内申をしないことにより都道府県教育委員会の任命権の行使が不可能となり、県費負担教職員の任命権を都道府県教育委員会に属せしめた制度が正常に機能を果たし得なくなる事態を地教行法自体が合理的なものとして容認しているとは考えられない。

また、都道府県教育委員会は、もとより市町村教育委員会の内申の内容を十分に尊重すべきであるが、同時に県費負担教職員の人事行政を統一的に処理するという見地から、もともと市町村の職員である県費負担教職員の任命権をあえて都道府県教育委員会に属せしめたという制度の趣旨からすれば、必ずしも市町村教育委員会の内申の内容に拘束されるものではなく、都道府県教育委員会は自らの判断と責任において任命権を行使することができるのと解されてきたにもかかわらず、市町村教育委員会が内申をしない場合には、都道府県教育委員会は任命権を行使することができないと解すると、市町村教育委員会は、その意思を一方的に任命権者である都道府県教育委員会に押し付けることができることとなる。したがって、いかなる場合においても内申がない限り任命権を行使することができないと解することは、両教育委員会の協働関係を前提としつつ県費負担教職員の人事行政を行うという内申制度の趣旨と矛盾することとなる。

以上のことから、市町村教育委員会が内申をすべきであるにもかかわらず、なお内申をしないという場合に、県費負担教職員の任命制度が機能しなくなる結果になることを地教行法がやむを得ないとして認めていると解するより、特定の場合には、内申がなくても任命権を行使することができるのと解することがより合理的であるといえることができる。

どのような場合に都道府県教育委員会が市町村教育委員会の内申がなくても任命権を行使することができるかについては、次のように解される。すなわち、通常の場合には、市町村教育委員会の内申をまたずに県費負担教職員の任免その他の進退を行うことができないことは「地教行法等の全面的施行について」（昭和三十一年九月一〇日初等中等教育局長通達）で明らかにしているとおりである。

しかしながら、都道府県教育委員会が、県費負担教職員の進退について具体的な内容を示し、一定の期限を定めて市町村教育委員会に対して内申を求め、その期限経過後も内申がない場合において、内申がなされない要因を探求し、重ねて内申がなされるよう督促する等最大限の努力を払ったにもかかわらず、なお市町村教育委員会が内申しないという異常な事態が起こったときには、都道府県教育委員会は、市町村教育委員会の内申がなくても、任命権を行使することができるものと解される。