務がある。そして，児童の権利に関する条約２８条２項は，学校の規律が同条約に従って子どもの尊厳に適合する方法で運用されるための適当な措置を要求している。ところが，本件通達及びこれに付随する被告都教委の措置は，入学式，卒業式等の式典において，生徒に対しても，国旗に向かって起立すること，国歌を斉唱することを学校の規律として強要しているのであって，児童の権利条約１２条１項，１３条１項，１４条１項及びこれに内在する教師の教育の自由を侵害し，教師の適正な責務の遂行を阻害するものであって，前記各条項及び同条約２８条２項に違反する。

(3) 争点(3)（国家賠償請求権の存否）

【原告ら】

原告らは，前記(2)【原告ら】の主張アないしオのとおり，違憲違法な本件通達及びこれに基づく各校長の本件職務命令に基づき，処分の恫喝をもって，入学式，卒業式等の式典において，国旗に向かって起立すること，国歌を斉唱すること，君が代のピアノ伴奏をすることを強制され，多大な精神的損害を被った。原告らの被った精神的損害は１人当たり３万円を下らない。

【被告都】

前記(2)【被告ら】の主張アのとおり，本件通達は，都立学校の各校長に対して発せられたものであり，原告ら教職員は本件通達により直ちに職務上の義務を負うものではないから，本件通達により原告らが権利侵害を受けることはない。また，前記(2)【被告ら】の主張アないしオのとおり，本件通達及びこれに基づく各校長の本件職務命令は，違憲違法なものではないから，被告都は原告らに対し，国家賠償責任を負わない。

第３　争点に対する判断

１　前提事実

前記争いのない事実等，証拠（文章中又は文末に掲記したもの）及び弁論の

全趣旨によれば，以下の事実が認められる（なお，当事者間に争いのない事実は，文章中又は文末に証拠等を掲記しない。）。

(1) 国旗・国歌法の立法過程における議論

国旗・国歌法は，平成１１年８月１３日に公布，施行されたが，その立法過程においては，政府関係者は，次のような見解を述べている。すなわち，平成１１年６月２９日開催の衆議院本会議において，国旗・国歌法案について，文部大臣は，「今回の法案は，国旗，国歌の根拠について，慣習であるものを成文法としてより明確に位置づけるものである。」と述べ，内閣総理大臣は，「政府としては，今回の法制化に当たり，国旗の掲揚等に関し義務づけを行うことは考えておらず，したがって，国民の生活に何らの影響や変化が生ずることとはならないと考えている。」と述べている。また，文部大臣は，平成１１年８月２日開催の参議院国旗及び国歌に関する特別委員会において，「本法案は，国旗，国歌の根拠について，慣習であるものを成文法として明確に位置づけるものでございます。これによって国旗・国歌の指導にかかわる教員の職務上の責務について変更を加えるものではございません。」と述べている。さらに，野中広務内閣官房長官は，平成１１年７月２１日開催の第１４５回国会の内閣委員会文教委員会連合審査会において，国旗・国歌法制定について，「それぞれ，人によって，式典等においてこれを，起立する自由もあれば，また起立しない自由もあろうかと思うわけでございますし，また，斉唱する自由もあれば斉唱しない自由もあろうかと思うわけでございまして，この法制化はそれを画一的にしようというわけではございません。」と述べている。（甲１５３，２６５，乙１５）

(2) 本件通達発令に至る経緯

ア(ア) 文部省は，平成１０年春，全国の公立小・中・高等学校の同９年度卒業式及び同１０年度入学式における国旗掲揚及び国歌斉唱の実施状況に関する調査を行ったところ，同７年春の調査に比べて全体として実施率

が上昇しているものの，一部の都道府県において依然として実施率が低い状況にあった。文部省初等中等教育局長辻村哲夫は，前記調査結果を受けて，平成１０年１０月１５日，各都道府県，政令指定都市教育委員会教育長に対し，「公立小・中・高等学校における入学式及び卒業式での国旗掲揚及び国歌斉唱に関する調査について（通知）」（文初小第１４５号）を発し，学習指導要領に基づき入学式及び卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱について指導を徹底するよう通知した。（乙１，２の１，証人巽【１，７頁】）

(イ) 都立高校（全日制）の国旗掲揚率は，前記(ア)の文部省の調査によれば，平成９年度卒業式が８４．０％，同１０年度入学式が８５．０％であり，いずれも全国最低であった。また，都立高校（全日制）の国歌斉唱率は，前記(ア)の調査によれば，平成９年度卒業式が３．９％で全国最低，同１０年度入学式が３．４％で三重県の１．６％に次ぐ低い実施率であった。

(ウ) 東京都教育庁指導部長蛭田政弘（以下「蛭田指導部長」という。）は，前記(ア)の通知を受けて，平成１０年１１月９日，都立高等学校長らに対し，「公立小・中・高等学校における入学式及び卒業式での国旗掲揚及び国歌斉唱に関する調査について（通知）」（１０教指企第２４７号）を発し，前記調査結果を通知するとともに学習指導要領に基づき入学式及び卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱の指導を徹底するよう通知した。さらに，蛭田指導部長は，平成１０年１１月２０日，各都立高等学校長に対し，「入学式及び卒業式などにおける国旗掲揚及び国歌斉唱の指導の徹底について（通知）」（１０教指高第１６１号）を発し，学習指導要領及び次のような内容の実施指針に基づき入学式及び卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱の指導を徹底するよう通知した。（乙１，２の１及び２，同３，証人巽【１，７頁】）

「　都立高等学校における国旗掲揚及び国歌斉唱に関する実施指針

1　国旗の掲揚について

入学式や卒業式などにおける国旗の取扱いは，次のとおりとする。なお，都旗を併せて掲揚することが望ましい。

(1)　国旗の掲揚場所等

ア　式典会場の正面に掲げる。

イ　屋外における掲揚については，掲揚塔，校門，玄関等，国旗の掲揚状況が生徒，保護者，その他来校者に十分に認知できる場所に掲揚する。

(2)　国旗を掲揚する時間

式典当日の生徒の始業時刻から終業時刻までとする。

2　国歌の斉唱について

入学式や卒業式などにおける国歌の取扱いは，次のとおりとする。

(1)　式次第に「国歌斉唱」を記載する。

(2)　式典の司会者が「国歌斉唱」と発声する。」

イ(ア)　文部省は，平成１１年春，全国の公立小・中・高等学校の同１０年度卒業式及び同１１年度入学式における国旗掲揚及び国歌斉唱の実施状況に関する調査を行ったところ，前記ア(ア)の調査に比べて全体として実施率が上昇しているものの，一部の都道府県及び政令指定都市において依然として実施率が低い状況にあった。文部省は，国旗・国歌法が公布，施行されたこと及び前記調査結果を受けて，平成１１年９月１７日，都道府県，政令指定都市教育委員会教育長らに対し，「学校における国旗及び国歌に関する指導について（通知）」（文初小第１４５号）を発し，入学式及び卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱について指導をより徹底するよう通知した。（乙１，４の１，証人巽【１，７頁】）

(イ)　都立高校の国旗掲揚率は，前記(ア)の文部省の調査によれば，平成１０年度卒業式が９２．３％，同１１年度入学式が９５．０％であり，同入

学式についてみれば三重県（９１．９％），奈良県（９３．３％）に次ぐ低い実施率であった。また，都立高校の国歌斉唱率は，前記(ア)の文部省の調査によれば，平成１０年度卒業式が７．２％，同１１年度入学式が５．９％であり，同入学式についてみれば三重県の３．２％に次ぐ低い実施率であり，全国平均８５．２％を大きく下回るものであった。

(ウ) 東京都教育庁は，前記調査結果を受けて，平成１１年６月２３日，教育庁次長を本部長とする「都立学校卒業式・入学式対策本部」を設置し，都立学校における入学式及び卒業式の適正実施に関して検討・協議を行うことにした。また，東京都教育庁指導部長斎藤尚也（以下「斎藤指導部長」という。）は，前記(ア)の通知を受けて，平成１１年１０月１日，都立学校の各校長に対し，「学校における国旗及び国歌に関する指導について（通知）」（１１教指企第２１２号）を発し，入学式及び卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱の指導を一層徹底するよう通知した。（乙１，４の２，証人巽【１，７頁】）

(エ) 被告都教委教育長中島元彦は，平成１１年１０月１９日，都立高等学校の各校長に対し，「入学式及び卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱の指導について（通達）」（１１教指高第２０３号）を発し，学習指導要領及び前記ア(ウ)の実施指針に基づき，入学式及び卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱を実施するよう通達した。前記通達には，①教職員に対しては，入学式及び卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱の指導の意義について，学習指導要領に基づき説明し，理解を求めるよう努めるとともに，併せて，国旗・国歌法制定の趣旨を説明すること，②生徒に対しては，国際社会に生きる日本人としての自覚及び我が国のみならず他国の国旗及び国歌に対する正しい認識とそれらを尊重する態度が重要であることを十分説明すること，③保護者に対しては，学校教育において，生徒に国旗及び国歌に対する正しい認識やそれらを尊重する態度の育成

が求められていること，学校は入学式及び卒業式において国旗掲揚及び国歌斉唱の指導を学習指導要領に基づき行う必要があることなどを時機をとらえて説明すること，④校長が国旗掲揚及び国歌斉唱の実施に当たり職務命令を発した場合において，教職員が式典の準備業務を拒否した場合，又は式典に参加せず式典中の生徒指導を行わない場合は，服務上の責任を問われることがあることを教職員に周知することなどが明記されていた。なお，上記通達は，被告都教委の校長に対する職務命令という扱いではなかった。（乙１，５，証人巽【１，７，２８ないし３１頁】）

(オ) 東京都教育庁指導部高等学校教育指導課及び同部心身障害教育指導課は，平成１２年１月，前記(ウ)の通達の趣旨を徹底するため，都立学校の全教職員に向けたリーフレットを作成し，これを配付した。このうち東京都教育庁指導部高等学校教育指導課が作成したリーフレットには，学習指導要領解説「特別活動編」の抜粋，前記(ウ)の通達，全国の公立高等学校の卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱の実施状況を掲載するとともに，資料として，平成１１年３月開催の卒業式において混乱が生じた都立高等学校の保護者有志から同高等学校の教職員に宛てた抗議の手紙，国旗，国歌に対する世論調査の結果等が掲載されていた。また，東京都教育庁指導部心身障害教育指導課が作成したリーフレットには，学習指導要領解説「特別活動編」の抜粋，前記(ウ)の通達等が掲載されていた。（甲２，乙１，６，７，証人巽【１，７頁】）

ウ(ア) 文部科学省は，全国の公立小・中・高等学校の平成１２年度卒業式及び同１３年度入学式における国旗掲揚及び国歌斉唱の実施状況に関する調査を行ったところ，全国的に実施率が上昇し，同入学式における高等学校（全日制）の国旗掲揚率は１００％，国歌斉唱率は９９．６％となったものの，一部の都道府県及び政令指定都市において全校実施が達成されていない状況にあった。文部科学省初等中等教育局長矢野重典は，

前記調査結果を受けて，平成１３年５月２５日，都道府県，政令指定都市教育委員会教育長に対し，「学校における国旗及び国歌に関する指導について（通知）」（１３文科初第２８７号）を発し，全校実施が達成されていない都道府県等においてはすべての学校において国旗掲揚及び国歌斉唱が実施されるよう指導を徹底すること，引き続き学習指導要領に基づく国旗掲揚及び国歌斉唱に関する指導が一層適切に行われるように指導するよう通知した。（乙１，８の１，証人巽【１，７頁】）

(イ) 都立高校（全日制）の国旗掲揚率及び国歌斉唱率は，前記(ア)の文部科学省の調査によれば，平成１２年度卒業式及び同１３年入学式いずれも１００％になった。

(ウ) 斎藤指導部長は，前記調査結果を受けて，平成１３年６月１２日，都立学校の校長に対し，「学校における国旗及び国歌に関する指導について（通知）」（１３教指企第１５８号）を発し，今後とも入学式及び卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱の指導を一層適切に行うよう通知した（乙１，８の２，証人巽【１，７頁】）。

エ(ア) 文部科学省初等中等教育局教育課程課長大槻達也は，平成１５年３月５日，各都道府県教育委員会教育長らに対し，「公立小・中・高等学校における入学式及び卒業式での国旗掲揚及び国歌斉唱に関する取扱いについて（照会）」（１４初教課第２９号）を発し，同１４年度卒業式及び同１５年度入学式における国旗掲揚及び国歌斉唱の実施状況に関する調査を依頼した。東京都教育庁指導部長近藤精一（以下「近藤指導部長」という。）は，前記調査依頼を受けて，平成１５年３月６日，区市町村教育委員会教育長に対し，「公立小・中学校及び都立学校における入学式及び卒業式での国旗掲揚及び国歌斉唱に関する調査について（依頼）」（１４教指企第６６３号）を発し，同１４年度卒業式及び同１５年度入学式における国旗掲揚及び国歌斉唱の実施状況に関する調査を依頼し

た。前記調査結果を受けて，近藤指導部長は，平成１５年５月２２日，被告都教委の同年第９回定例会において，同１４年度卒業式及び同１５年度入学式における国旗掲揚及び国歌斉唱の実施状況に関する調査結果を報告した。近藤指導部長は，前記報告において，①平成１４年度卒業式をフロア形式で実施した都立高校が４校，都立盲・ろう・養護学校が７校あったが，同１５年度入学式では都立高校で１校，都立盲・ろう・養護学校で４校に減ったこと，②国歌は全校で斉唱したが，式次第に「国歌斉唱」と記載しなかった都立高校が同１４年度卒業式では３校，同１５年度入学式では１校あることなどを報告し，入学式，卒業式が学習指導要領に基づいて適正に実施されるよう今後も指導を継続する旨述べた。（乙１，９の１及び２，同１０，証人巽【１，７頁】）

(イ) 東京都教育庁は，平成１５年６月２５日，前記(ア)の調査結果を受けて，卒業式及び入学式を学習指導要領に基づきより適正に実施するため，新たに「都立学校等卒業式・入学式対策本部」を設置し（以下「本件対策本部」という。），本件対策本部に幹事会（幹事長巽公一）を設置した。なお，本件対策本部の構成員は７名，幹事会の構成員は１５名であった。（甲１６１，２０８の１【４，５頁】，乙１，１１，証人巽【１，２頁】）

(ウ) 横山教育長は，平成１５年７月２日開催の東京都議会本会議において，東京都議会議員土屋敬之（以下「土屋都議」という。）の質問に対し，次のとおり答弁した（甲２２２【２，５頁】，２６８）。

土屋都議：「国歌斉唱時に，内心の自由があるからと事前に説明する必要はないと思いますが，都教委の見解を伺いたい。また，今後こうした行為に関してどのように対応するのでしょうか。また，国歌斉唱時に起立もしない教職員がいまだに存在することについて，見解を求めます。」

横山教育長：「国歌斉唱時に関し内心の自由を説明することについてでございますが，卒業式や入学式等におきましては，学習指導要領に示された意義を踏まえまして，国旗を掲揚するとともに，国歌を斉唱するよう児童生徒に対して指導しなければならないものでございます。卒業式や入学式等は，厳粛かつ清新な雰囲気の中で，新しい生活の展開への動機づけを行うための儀式的行事でございまして，国歌斉唱に当たって，司会者が教員（「児童生徒」の言い間違え。）に対し内心の自由について説明することは，極めて不適切であると考えております。今後，都教育委員会は，学習指導要領に基づく卒業式，入学式等の適正実施に向けて，新たな実施指針を策定し，各学校及び区市町村教育委員会を指導してまいります。」，「国歌斉唱時に教職員が起立しないことについてでございますが，卒業式，入学式において，児童生徒に我が国の国旗，国歌の意義を理解させ，これを尊重する態度を育成すべき教員が，国歌斉唱時に起立しないということは，あってはならないことでございます。都教育委員会は，今後，卒業式，入学式における国歌斉唱の指導を適正に実施するよう，各学校や区市町村教育委員会を強く指導してまいります。」

(エ) 本件対策本部及び幹事会は，平成１５年７月９日，第１回対策本部及び第１回幹事会を開催した。第１回対策本部及び第１回幹事会では，平成１４年度卒業式及び同１５年度入学式の問題点として，①同１１年１０月２０日付け実施指針どおり国旗を舞台檀上正面に掲揚していない学

校があること，②式をフロア形式で実施している学校があること，③式次第に「国歌斉唱」と記載しない学校があること，④司会が国歌斉唱時に「起立」と発声しない学校があること，⑤国歌斉唱時に起立しない教職員がいること，⑥司会が開式前に「内心の自由」について説明する学校があることなどが報告された。本件対策本部及び幹事会では，前記問題点について，国旗，国歌の指導の意義及び儀式的行事の意義からして是正すべきとの認識を有していた。本件対策本部及び幹事会は，平成１５年８月２６日に第２回幹事会，同年１０月１日に第２回対策本部及び第３回幹事会，同月９日に第４回幹事会，同月１７日に第３回対策本部をそれぞれ開催し，入学式及び卒業式等における国旗掲揚，国歌斉唱を適正に実施するための方策について検討した。（甲１９，１６１，２０３の１，同２５６，２６６の１及び２，乙１，１２の１ないし３，証人巽【１ないし４頁】）

(3) 本件通達発令の状況

ア 本件対策本部は，前記(2)エ(エ)の対策本部及び幹事会の検討結果を取りまとめて，平成１５年１０月２３日，被告都教委の同年第１７回定例会において，本件通達の内容を報告した。そして，被告都教委は，平成１５年１０月２３日，横山教育長名で都立学校の各校長に対し，本件通達を発した。また，被告都教委は，平成１５年１０月２３日，２年間の業績評定が下位評定であること，戒告以上の懲戒処分を２回以上受けたことなどの要件に該当する教育管理職（校長，副校長及び教頭）について，研修実施，降任勧告等の措置を講ずるとの「適格性に課題のある教育管理職の取扱いに関する要綱」を発表した。（甲１，１８８の１，同２０８の１【５，６頁】，同２１１の１【３０頁】，乙１３，１４の３，証人巽【４頁】，同塚内【１０頁】）

イ 被告都教委は，平成１５年１０月２３日午後２時から，東京都庁第一本

庁舎５階大会議場において，都立学校の校長らを対象にして，「教育課程の適正実施にかかわる説明会」（以下「本件説明会」という。）を開催した。被告都教委は，本件説明会の全体会において，都立学校の校長らに対し，本件通達を配付したうえ，概略，次のとおり，その趣旨説明を行った。（甲１８８の５，同２０３の２，同２０８の１【８頁】及び３【２５，２６頁】，同２１１の１【２５ないし２８頁】，３【４，６，２８，３６頁】，４【１，３２頁】，５【１頁】，６【３頁】，７【４，２８頁】，８【１，２６頁】，９【１，２９頁】，１０【１頁】，１１【１，３６頁】，１２【１頁】及び１５【２，２９，３０頁】，同２６２【１，９，１０頁】，乙１，１４の１ないし３，証人塚内【２ないし７，３１頁】，同巽公一【１，４，５頁】，ただし証人巽については下記認定事実に反する部分を除く。）

なお，被告都教委は，都立学校の各校長に対し，教職員に対する職務命令を出すようにと命じたことはない旨主張し，証人巽は，校長は国旗，国歌の指導に何ら課題がなく，全く問題なく実施できるという状況であれば，職員に対して国歌斉唱等についての職務命令を出さないということもあり得ると証言する。しかし，証人巽は，被告都教委は職務命令を出すか出さないかの判断について指導，助言していること，学校の状況等から判断して，職務命令を出さなければ本件通達どおり入学式，卒業式等が実施できない学校については，職務命令を出す方法等について指導していること，平成１５年度卒業式に際しては，すべての学校で職務命令を出さないと通達どおり実施できないと判断して学校を指導したことなどを証言しており（証人巽【８，２６ないし２８頁】），実質的にみて，被告都教委は，各校長に対し，教職員への職務命令を出すように命じていたものと認めるのが相当であり，他にこの認定を左右するに足りる証拠はない。

(ア) 横山教育長は，本件説明会において，①教育改革は進んでいるが，日本人としてのアイデンティティの課題が残っている，②卒業式，入学式

などで着席のままの教員がいるが，これは運営の妨げである，③（卒業式，入学式等の適正実施は）儀式的行事の問題にとどまらず，学校経営の問題であるなどと挨拶した。

(イ) 東京都教育庁人事部長臼井勇は，本件説明会において，都立学校の校長に対し，次のとおり，詳細に本件通達に基づく入学式，卒業式の適正実施について説明をした。

a　教員を職務命令に従わせることが大事である。

b　職務命令を出すに当たっては，いつ，どこで，誰に向かって発したか記録すること。

c　国旗は舞台壇上正面に掲揚すること。

d　式典の妨害があった場合には職務命令で排除すること。

e　屋外の国旗掲揚の時間帯は，始業時から終業時まで，すなわち，全日制であれば８時１５分から１７時ころまでとすること。

f　教職員は国旗に向かって起立し国歌を斉唱させること。

g　教職員の座席を指定すること。

h　教職員が起立しない場合，現認確認をし，都教委に報告をすること。都教委は報告を受けて，服務上の責任を問う。教育庁を挙げて体制を作る。

i　（国歌斉唱時に）座っている人にその場で職務命令を出すのは難しいから，必ず事前に職務命令を出すこと。

j　教職員が国歌を斉唱していない場合，その現認は難しい。起立，不起立はわかりやすい。

k　国歌斉唱のピアノ伴奏については，会場にピアノがあればピアノで伴奏すること。ピアノがない場合は，運び込むか考えること。やむを得ない場合はＣＤ伴奏。ピアノ伴奏は専科の教員に命令すること。いつ，誰に，どこで命令したのか記録すること。弾きたくないとの意思

を示した教員には，職務命令違反として現認し，報告すること。

l　会場設営については，児童生徒が正面を向くようにすること。

m　教職員が会場を設営しない場合，職務命令で行わせること。

n　教職員の服装は礼服がよい。礼服でないとしてもスーツにネクタイがふさわしいと都教委は考えている。体育着上下とかポロシャツ，セーター，Ｇパンはふさわしいとは考えていない。問題のある場合には教職員の服装を現認し，報告すること。

o　職務命令についてはマニュアルを作成するので，それに従うこと。

(ウ)　近藤指導部長は，本件説明会において，都立学校の校長に対し，本件通達が被告都教委の教育長から各校長に対する職務命令であると説明したうえで，卒業式等の実施に当たっては，本件実施指針に従って式典を行うよう各教員に対して職務命令を出すように指示した。

ウ　被告都教委は，平成１５年１０月２３日，東京都庁において，前記イの全体会に続いて，学区毎の連絡会を開催し，主任指導主事らが，都立学校の校長に対し，本件通達について指導を行った。このうち，金子主任指導主事は，以下のような，指導を行った。（甲１８８の５，同２１１の１【２５，２８，２９頁】及び１５【４５，４６頁】，同２６２【１０，１１頁】，証人塚内【８ないし１０，３１頁】）

(ア)　国旗の「舞台壇上正面」とは，壇上正面の壁面を指す。上からつり下げる場合を含む。三脚は不可である。

(イ)　本件通達の法的根拠は，学習指導要領に基づくものである（なお，学校教育法２８条３項，地教行法２３条５号にも言及があった。）。

(ウ)　国旗，都旗は各学校の予算で早急に購入すること。国旗のサイズは，中型が１メートル四方，大型が１．５メートル四方で３０００円から４０００円程度，都旗は２万円程度。都旗は，イチョウのものはシンボルマークであって都旗ではない。正式な都旗を使用すること。「松本徽章

工業」という業者があるので，電話番号と担当者名をメモすること。注文後，１０日程度で届く。貸出はしない。

(エ) 国旗，都旗，校旗の３枚を掲揚する場合は，正面に国旗，向かって左に都旗，向かって右に校旗とすること。

(オ) 国歌斉唱時に起立している状況を作ればよい。入場，一同起立，開式の辞，国歌斉唱の順に起立のまま通して行うことでよい。

(カ) 内心の自由の説明をすることによって，起立，斉唱しにくい状況を作らないこと。したがって，実施指針にも「起立を促す」とある。

(キ) 教員はできる限り会場内に入れること。可能な限り最大限の人数を入れること。会場外の受付，警備の係は必要最低限の人数とすること。会場内の人数は指導部で把握する。

(ク) 起立しない教職員の現認方法は，追って指示する。

(ケ) ピアノがある学校は，当然ピアノ伴奏をすること。ピアノを会場に持ち込むことが可能な学校も同様。ピアノ伴奏が不可能なのは，伴奏者のいないところ。その場合は，ピアノ伴奏ができない理由を都教委に文書で提出すること。音楽専任教員のいない学校は伴奏可能な教員に伴奏を命じること。伴奏可能な教員が誰もいない学校はＣＤ等で伴奏を流す場合もあるので，都教委に相談すること。

(コ) 教職員の服装は，式典にふさわしいものとする。何が式典にふさわしいかは，社会通念上の判断である。

(サ) 本件通達にいう「入学式，卒業式等」の「等」とは，周年行事，開校式，閉校式，落成式等の儀式的行事である。

(シ) （平成１６年３月の卒業式には）全都立学校に教育庁職員を必ず派遣する。課長級以上（主任指導主事，統括指導主事）が１名，他に１名ないし数名の指導主事を派遣する。

(ス) 今後，職務命令を出す方法と手順について手順書を示すので，それに

則って行うこと。

(4) 本件通達発令後の状況

ア 本件通達発令後，都立足立西高等学校の平成１５年１０月３１日開催の創立３０周年記念式典を初め，各都立学校の周年行事において，各校長から教職員に対し，職務命令書に基づいて個別に，国旗に向かって起立し，国歌を斉唱することなどの職務命令が出された（甲２８０）。

イ 近藤指導部長は，平成１５年１１月１１日，都立高校校長連絡会の講話において，①入学式，卒業式等の実施態様について課題を指摘されている，都議や都民からいつまでこういう状態なんだと批判が来ている，②本件通達は校長への職務命令である，本件通達を校長のツールとして活用していただきたい，③卒業式や入学式について，まず形から入り，形に心を入れればよい，形式的であっても，（教員や生徒が国歌斉唱時に）立てば一歩前進であるなどと述べた（甲２１２の２，証人塚内【１１頁】）。

ウ 東京都教育庁高等学校教育指導課長賀澤（以下「賀澤指導課長」という。）は，平成１５年１２月９日，都立高校校長連絡会全体会において，同月３日に東京地方裁判所において言い渡された判決（乙１６，小学校の音楽専科の教員が入学式の国歌斉唱時にピアノ伴奏をしなかったことに関して受けた戒告処分の取消訴訟）に言及しつつ，次のような指導を行った。すなわち，賀澤指導課長は，①職務命令は，口頭でも立会人不在でも有効だが，訴訟対応上，必ず書面で立会人をつけて行うこと，②教務主任研修会で本件実施指針が憲法違反ではないかとの発言をした教務主任がいるが，教務主任の発言として不適切であり，当該教務主任を選任した校長の責任であるから指導してもらうこと，③校長から不協和音を出さないことなどを指導した。（甲２１２の３，同２６２【１９頁】，証人塚内【１１ないし１３頁】）

エ 賀澤指導課長は，平成１６年１月１３日，都立高校校長連絡会全体会に

おいて，校長らに対し，同年３月中に，同年４月実施の入学式について職務命令を出しておくように指導した。また，上記全体会に続いて開催された学区毎の会合において，５学区担当指導主事宮野は，校長らに対し，①卒業式の実施要項の中には会場の配置図，教員の座席図，司会の進行台本，教員の役割分担表を必ず入れること，②式次第には被告都教委の挨拶を必ず入れること，③実施要項ができたらすぐに指導主事に提出すること，④教職員に対しては口頭及び文書で職務命令を出すことを内容とする指導を行った。このような指導主事からの指導は，すべての学区において行われた。（甲２１１の８【３４頁】，同２１２の４，証人塚内【１３，１４頁】）

オ　本件対策本部は，「平成１５年度卒業式及び平成１６年度入学式の適正実施に向けた日程（案）」において，平成１６年１月に校長を対象として「卒業式の適正実施に向けての連絡会」を開催し，本件通達に沿った実施の問題点・対応策の検討，実施状況の調査依頼を予定していた。賀澤指導課長は，平成１６年１月３０日，５学区の臨時校長連絡会において，校長らに対し，本件通達に関するＱ＆Ａ及び「卒業式・入学式の実施に当たって（Ａ高校の周年行事の実施例）」と題する資料を配付して，その内容を説明し，そのとおり入学式，卒業式を実施するように指導をするとともに，「職務命令には，『実施要項に従って業務を行うこと』と書く」，「司会者に対しては，『進行表により司会を行うこと』と付け加える」，「職務命令書は，１人１人に手渡すこと」，「何日かかっても手渡すこと」，「例えば学校で受け取らなかった教員に，それでは家に行って手渡すと言ったら次の日の朝に学校で受け取ったという例もある。そのぐらいねばり強くやりなさい」，「教頭は（国歌斉唱の）５分くらい前に不起立教員の現認の準備の配置に付きなさい。国歌斉唱自体は約４０秒ぐらいだが，その間に教頭が現認をすること。教育委員会職員はあくまで補助である」，「『（実施指針にある）国旗に向かって起立し』とは，要するに，国旗にケツ向ける

なということである」，「国旗国歌について説明はしていいが，『歌わなくて良い』などとは言ってはいけない」などと述べた。また，上記Ｑ＆Ａには，①教職員は可能な限り全員式場に入れること，②教員の参列状況及び国歌斉唱時の起立状況を確認するため座席指定が必要であること，③司会等は主幹等の教員が行い，教頭は行わないこと，④国歌斉唱時の不起立の確認は管理職が行い，教育委員会職員は補助であることなどが記載されていたが，上記臨時校長連絡会終了後に回収された。さらに，上記「卒業式・入学式の実施に当たって（Ａ高校の周年行事の実施例）」と題する資料には，①２週間前までに式の実施要項（会場図，座席表，式次第，役割分担表等を含む。）を作成すること，②１週間前までに教職員全体に対して口頭で包括的な職務命令を発令すること，③前日までに教職員個人に対して文書で職務命令を発令すること，④式当日は国歌斉唱状況を確認し，不起立等の職務命令違反があった場合には，校長が当該教職員に事実を確認し，報告書を作成することなどが記載されていた。なお，他の学区においても，臨時校長連絡会が開催され，賀澤指導課長らから本件通達に関して同様の説明がされた。（甲１８８の４，同２１１の１【３１，３２頁】及び１５【５０頁】，同２６２【１８頁】，証人塚内【１４ないし１８頁】）

カ　賀澤指導課長は，平成１６年２月１０日，都立高校校長連絡会全体会において，校長らに対して指導を行うとともに，「１０・２３通達に反対する都民が（都教委に対し）要請文を持ってきたが，何を言われようと一切（方針を）変えるつもりはない。」などと述べた。また，上記全体会に続いて開催された学区毎の会合において，５学区担当指導主事宮野及び薄井主任は，校長らに対し，「職務命令は文書で（１人１人に）手渡しなさい」などと指導を行うとともに，前記オのＱ＆Ａの内容を変更したＱ＆Ａを配付したが，前記オのＱ＆Ａに従うよう指示した。上記変更後のＱ＆Ａには，①教職員は全員式場に入れるか否かについて，学校の状況に応じて校長が

判断することではあるが，できるだけ多くの教職員が，生徒の門出を心から祝福できるようにしてほしい，②座席指定は行わなければならないか否かについて，本件実施指針には，「教職員は，指定された座席で国旗に向かって起立し」とあるので，座席指定を行わなければならないなどと記載されており，司会を誰が行うのか，どのように国歌斉唱時の不起立を現認するのかなどについては項目自体が削除されていた。（甲７，１８８の１２，同２１１の１【３２頁】，同２１２の５，同２６２【１６頁】，証人塚内【１８ないし２０頁】）

キ　被告都教委学区担当指導主事らは，平成１６年２月から３月までの間，都立学校の校長らに対して，同１５年度卒業式について，直接又は電話，電子メールで指導を行い，事前に卒業式実施要項を提出させるとともに，その内容に問題がある場合には修正をさせるなどした。また，被告都教委は，都立学校の校長らに対し，卒業式で国歌斉唱時の不起立等の服務事故が発生した場合，速やかに被告都教委人事部担当管理主事に対し電話連絡をするとともに，同人事部職員課に事故報告書を提出することなどを指示した。（甲１７８の２５，同１８８の２，３及び６，証人塚内【１１，１３，２０ないし２２頁】，原告青木茂雄【２８頁】）

ク　都立学校では，本件通達に基づき，平成１６年３月実施の卒業式，同年４月実施の入学式において，校長から教職員に対し，入学式，卒業式等の式典において，国歌斉唱の際，国旗に向かって起立し，国歌を斉唱するよう口頭及び職務命令書による職務命令が発せられた（ただし，このうち都立西高等学校，同新宿高等学校では口頭による職務命令のみ発せられた。）。また，被告都教委は，上記式典に先立って，都立学校の校長から，式典の実施要項（式場図，進行表，教職員の座席一覧等）を提出させた。上記式典では，本件通達に従って会場設営が行われることになり，生徒の座席はすべて正面の日の丸に向かって並べられ，フロア形式などは行われ

ないことになった。（甲１８８の７，同２０３の２，同２１１の１【３２、３３頁】，同２６２【２，３，１９，２０頁】，証人巽【２７，２８，４６頁】，同塚内【２２頁】）

ケ(ア) 被告都教委は，平成１６年３月の都立学校の卒業式にそれぞれ複数の職員を派遣した。派遣された被告都教委職員は，１名が設置者として挨拶し，他の職員は教職員の座席の後に座り，「国歌斉唱」の式次第への記載の有無，「国歌斉唱」「起立」との号令の有無，国歌斉唱時の教職員，生徒及び保護者の起立，不起立の状況等を監視し，被告都教委に報告した。そして，国歌斉唱時に起立しなかった教職員，ピアノ伴奏をしなかった教職員がいた都立学校では，校長及び教頭が，被告都教委の指示に従って，式典当日に当該教職員に対し，起立を促すなどしたうえ，不起立ないしピアノ伴奏拒否の事実確認をするとともに，被告都教委人事部学区担当管理主事に対し，電話で服務事故発生の報告をした（なお，被告都教委職員が上記事実確認に立ち会う学校もあった。）。さらに，国歌斉唱時に起立しなかった教職員，ピアノ伴奏をしなかった教職員がいた都立学校では，校長が，予め用意されたひな型を使用して，服務事故報告書を作成し，これを被告都教委人事部職員課に提出した。なお，被告都教委人事部職員課は，校長から提出された服務事故報告書の案文について修正を指示するなどしており，上記服務事故報告書の校長所見欄には，被告都教委の厳正なる処分又は措置を求める旨の記載がされていた。被告都教委は，上記服務事故報告書の提出を受けた後，指導主事らをして，国歌斉唱時に起立しない教職員がいた学校の校長から事情聴取をさせ，事情聴取書を作成した。（甲１７８の２６ないし４１，５３ないし５６，同１８８の８及び９，同２１１の１【３４ないし３７頁】，６【５１頁】及び１５【５１ないし５３頁】，同２６２【２，２０ないし２３頁】，証人塚内【２２ないし２６頁】，原告　　【３７ない

し４１頁】)

(イ) 横山教育長は，平成１６年３月１６日開催の東京都議会予算特別委員会において，土屋都議の質問に対し，次のとおり，答弁した（甲１７５の１７，同２０８の１【３６，３７頁】，同２１８【５，７頁】)。

土屋都議：「卒業式などでクラスの大半が国歌を歌えない，歌わない状態であった場合，教師の指導力に不足があるか，あるいは教師による誘導的な指導が行われていたかということになると思いますが，いかがでしょうか。」

横山教育長：「学習指導要領に基づきまして国歌の指導が適切に行われていれば，歌えない，あるいは歌わない児童生徒が多数いるということは考えられませんし，その場合は，ご指摘のとおり，指導力が不足しているか，学習指導要領に反する恣意的な指導があったと考えざるを得ません。」

土屋都議：「これは肝心なことなので確認をしたいんですが，例えば５クラスあって，そのうちの４クラスでは生徒が起立をし，国歌を斉唱したが，１クラスのみ生徒が起立せず，国歌も斉唱しなかったとしたら，そのクラスは学習指導要領に基づく指導がなされていないと考えていいんでしょうか。」

横山教育長：「そのとおりでございます。」

土屋都議：「その場合，そのクラスの指導を担当した教員は，処分対象と考えてよろしいでしょうか。」

横山教育長：「おっしゃるような措置をとることになります。」

(ウ) 被告都教委は，平成１６年３月３０日，同月３１日及び同年５月２５日，同１５年度卒業式において，式典会場に入場しなかった教職員，国

歌斉唱時に起立しなかった教職員，国歌斉唱時のピアノ伴奏を拒否した教職員合計１７１名について，職務命令違反及び信用失墜行為を理由に戒告処分を行った。また，被告都教委は，平成１６年３月３０日，同年４月から定年退職後の再雇用職員として勤務することを希望して既に合格通知を受けていた教職員３名，同月から引き続き再雇用職員として勤務することを希望して既に合格通知を受けていた教職員５名に対し，同１５年度卒業式の国歌斉唱時に起立しなかったことが職務命令違反及び信用失墜行為に当たるとして合格を取り消す旨の通知をした。なお，被告都教委は、平成１６年４月６日，同１５年度卒業式の国歌斉唱時に起立しなかったことが職務命令違反及び信用失墜行為に当たるとして，東京都の公立小・中学校，東京都立ろう・養護学校の教職員１９名について戒告処分，２度目の懲戒処分となる養護学校教員1名について１か月間同人の給料１０分の１を減じるとの懲戒処分をした。（甲１７５の２１及び２２，同１８８の１０，同２０８の２，３【５，２５頁】，証人河合【１６，１７頁】，原告青木茂雄【４３，４４頁】）

(エ) 被告都教委は，平成１６年５月２５日，同年度入学式において，国歌斉唱時に起立しなかった都立学校の教職員３３名，東京都の公立小・中学校の教職員４名に対し，職務命令違反及び信用失墜行為を理由にして戒告処分を行い，２度目の懲戒処分となる都立学校等の教職員３名について１か月間同人らの給料１０分の１を減じるとの懲戒処分をした（甲１７５の２１及び２２，同２０９の１及び２）。

(オ) 被告都教委は，本件通達発令後，入学式，卒業式等の式典において，国歌斉唱時に不起立等をした教職員に対し，１回目は戒告，２回目は１か月間当該教職員の給料１０分の１を減じる，３回目は６か月間当該教職員の給料１０分の１を減じる，４回目は停職１か月という基準で懲戒処分を行っている（原告　　【４４頁】，弁論の全趣旨）。

コ　被告都知事石原慎太郎は，平成１６年４月９日に実施された教育施策連絡会において，「今度，私よりも非常に熾烈ではっきりしている横山教育長が，教育委員の皆さんと頑張ってくれて，当然のことですけれども，国旗・国歌というものを公立の学校の中での入学式，卒業式に，１つの規範として，ルールとしてうたっていただく。」と述べた。また，被告都教委教育委員鳥海巌は，上記教育施策連絡会において，入学式，卒業式等の式典の国歌斉唱時に起立しない教職員らについて，「あいまいさを改革のときには絶対残してはいけない。この国旗・国歌問題，１００％やるようにしてくれということを事務局にも教育長にも言っているわけですけれども，１人の人，あるいは２人の人だからいいじゃないのと言うかもしれませんけれども，改革というのは，何しろ半世紀の間につくられたがん細胞みたいなものですから，そういうところにがん細胞を少しでも残すと，またすぐ増殖してくるということは目に見えているわけです。徹底的にやる。あいまいさを残さない。これは非常に重要なことだと思っております。」と述べた。（甲２０３の６）

サ　横山教育長は，平成１６年６月８日開催の東京都議会の同年第２回定例会において，東京都議会議員古賀俊昭（以下「古賀都議」という。）の代表質問に対し，次のとおり，答弁した（甲２０８の１【３８，３９頁】，同２７２）。

古賀都議：「仮に，研修センターでの研修を数日あるいは１日受講する際に，当初から教育公務員としての反省の態度が全く見られず，また成果も上がっていない場合，研修の延長，あるいは再研修を命じるべきであります。重要な法令違反を犯し，反省もしていない者を教員として教壇に戻すことはあってはならないと考えますが，いかがでしょうか。」「教職員組合などが盛んに，生徒の内心の自由を

使うことが反撃のポイントといっている以上，生徒の政治的利用を許さない点からも，軽微な処分を繰り返すのではなく，職務命令として，学習指導要領規定の遵守を出すべきと考えますが，いかがでしょうか。」

横山教育長：「処分を受けた教員の研修についてですが，卒業式，入学式等におきまして，校長の職務命令に違反し，処分を受けた教員に対しまして，再発防止の徹底を図っていくことは重要でございます。これらの教員等に対しまして，服務事故再発防止研修を命令研修として受講させ，適正な教育課程の実施及び教育公務員としての服務の厳守などについて，自覚を促してまいります。なお，受講に際し，指導に従わない場合や成果が不十分の場合には，研修修了とはなりませんので，再度研修を命ずることになりますし，また，研修を受講しても反省の色が見られず，同様の服務違反を繰り返すことがあった場合には，より厳しい処分を行うことは当然のことであると考えております。」「今後，校長の権限に基づいて，学習指導要領や通達に基づいて児童生徒を指導することを盛り込んだ職務命令を出し，厳正に対処すべきものと考えております。」

シ　被告都教委は，平成１６年６月ころ，同１５年度卒業式及び同１６年度入学式において，国歌斉唱時に起立しない生徒が多かった都立学校等の学級担任，管理職等６７名に対し，指導不足による生徒の不起立，不起立を促す教員の不適切な言動等を理由にして，厳重注意，注意，指導を行った。不起立を促す教員の不適切な言動とは，本件通達発令前に複数の都立学校において，入学式，卒業式等の式典前に行われていた説明であり，生徒や

保護者らに対し，国歌斉唱時の起立及び斉唱を行うか否かは個人の判断に任せられている旨の説明のことであった。（甲３ないし６，１５９，１７５の１，同１７５の２３の１ないし４３，同１７５の２５ないし２７，同２６７の１及び２，証人河合【１，１６ないし１８頁】）

ス　被告都教委は，平成１６年８月２日及び同月９日，東京都総合技術教育センターにおいて，同１５年度卒業式及び同１６年度入学式において，国歌斉唱時に起立をしなかったことなどにより戒告処分等の懲戒処分を受けた教職員に対し，服務事故再発防止研修を実施した。また，被告都教委は，平成１６年８月３０日，入学式，卒業式等の式典において，国歌斉唱時の不起立等により，懲戒処分が２度目となり減給処分を受けた教職員に対し，専門研修を実施した。（甲１９０の１，弁論の全趣旨）

セ(ア)　被告都教委教育長中村正彦（以下「中村教育長」という。）は，平成１７年１２月８日開催の東京都議会の同年第４回定例会において，古賀都議の質問に対し，次のとおり，答弁した（甲２０３の１１【５，６頁】）。

古賀都議：「実施指針，通達の趣旨をさらに周知徹底する必要があると思いますが，見解はいかがでしょうか。教職員組合は，この個別的職務命令をあいまいな包括的職務命令に変更するよう，あらゆる手段を尽くして都教委に働きかけています。私の調査によれば，驚くべきことにそれに迎合する勢力も都教委の一部にあると確認されています。実際，都立西高等学校，西高の前校長石川氏は個別職務命令を発出しなかった校長の１人ですが，この後任の柿添校長も，個別職務命令を式典実施要項に判をついただけ，それも欠席者には渡していないといったありさまで，実質的に職務命令を形骸化させています。・・・残念ながらこうした敵前逃亡も一部にあるのです。とすると，職

務命令を出す際の基準を都教委として示す必要があります。見解を求めます。」

中村教育長：「職務命令を出す際の基準についてでございますが，これまでも都教育委員会では，学習指導要領や通達に基づきまして卒業式及び入学式等を適正に実施するために，全校全教職員に対しまして，包括的職務命令に加え，個別的職務命令を発出するよう校長を指導してまいりました。」「職務命令は，あくまでも校長の権限と責任に基づいて発出されるものではありますが，今後は，職務命令として必要な要件を参考として通知するとともに，校長連絡会等におきまして周知を図るなど，卒業式，入学式等の適正な実施に向けて校長を支援してまいります。なお，職務命令の発出に課題のある学校につきましては，個別に指導の徹底を図ってまいります。」「卒業式等において学級の生徒の多くが起立しないという事態が起こった場合には，その後，他の学校の卒業式等において同様の事態が発生するのを防止するため，生徒を適正に指導する旨の通達を速やかに発出いたします。」

(イ) 被告都教委指導部長井出隆安は，平成１８年２月１０日，都立学校の校長に対し，前記(ア)の中村教育長の答弁内容に沿って，「入学式・卒業式等の適正な実施について（通知）」（１７教指企第１０３７号）を発出した。上記通知には，「入学式・卒業式等の儀式的行事を適正に実施するために，校長の権限と責任に基づき，職務命令書を適切に作成するようお願いします。」「各教職員が自らの職務を明確に認識できるように，児童・生徒への指導，司会，ピアノ伴奏等の具体的な職務内容を，実施要項とは別の文書によって個別に示すこと。」「児童・生徒への指