

平成18年（行ウ）第185号 平成19年（行ウ）第90号

自己申告票提出義務不存在確認等請求事件

原告 外 8 6 名

被告 大 阪 府

第 4 準 備 書 面

2 0 0 7 年 8 月 2 1 日

大阪地方裁判所 第 7 民事部 合議 2 C 係 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 冠 木 克 彦

原告ら訴訟代理人 弁護士 武 村 二 三 夫

原告ら訴訟代理人 弁護士 中 島 光 孝

被告が引用する長野勤評最高裁判決と本件との違いについて、以下のとおり弁論を準備する。

1 被告の主張について

原告らは、請求の趣旨第 1 項において「自己申告票」の提出義務のないことの確認を求めている。これに対し、被告は、長野勤評事件最高裁判決を引用し、以下のように述べて、上記請求は不適法であるとする。

「具体的・現実的な争訟の解決を目的とする現行訴訟制度にもとにおいては、法令に定める義務の違反に対して将来不利益処分を受けるおそれがあるというだけで、その処分の発動を差し止めるために事前に当該義務の存否の確定を求めることは許されない。かかる訴えについては、義務違反に対する制裁として将来受けるおそれのある不利益処分の確実性及びその内容又は性質等に照らして、当該処分を受けてからこれに関する訴訟のなかで事後的に義務の存否を争ったのでは回復しがたい重大な損害を被るおそれがある等、事前の救済を認めないことを著しく不相当とする特段の事情がない限り、あらかじめ上記の義務の存否の確定を求める法律上の利益を認めることはできないと解すべきである」（最判昭和47年11月30日・民集26巻9号1746頁）

「本件請求の趣旨第1項の請求は、府立学校職員規則又は府費負担教職員規則及びこれらに基づくシステム実施要領により定められた法令上の義務である自己申告票の提出義務について、あらかじめその義務の不存在の確認を求めるものであるところ、自己申告票の提出義務違反に対する制裁としての不利益処分がなされる確実性すら明らかではないうえ、不利益処分を受けてからこれに関する訴訟のなかで事後的に自己申告票の提出義務の存否を争ったのでは回復しがたい重大な損害を被るおそれがあると認めることもできない。」（答弁書4頁）

しかし、原告の第2準備書面ですでに述べたように、被告が引用する上記最高裁判決（以下「長野勤評最高裁判決」という）は、本訴訟とは事案を異にし、また、長野勤評最高裁判決は憲法上疑義があるうえ、行政事件訴訟法の改正後は、もはや維持できないものというべきである。以下、この点を敷衍して主張する。

2 長野勤評事件の事案と判決

(1) 長野勤評事件の事案

長野勤評事件は、長野県教育委員会が1959年（昭和34年）2月9日「長野県立学校職員の勤務成績の評定に関する規則」（以下「規則」という）を制定公布し（同年4月1日施行）、県教委教育長が規則の委任に基づき同日「長野県立学校職員の勤務評定実施要領」（以下「実施要領」という）及び別冊「勤務評定書の様式および使用区分ならびに取扱要領」（以下「別冊」という。実施要領と合わせて「通達」という）を定めて県立各高等学校に通達したことに端を発する。

別冊によれば、長野県立高等学校教諭に対する勤務評定書（別冊第二表）はA及びBから成り、Aは評定者である校長が記入し、Bは被評定者自身が記入して校長に提出するものである。

評定書Bの中に「自己観察ならびに希望事項」という欄がもうけられ、被評定者が自己評価にもとづいて評定書Aの観察内容や評定書Bの各項目（担当授業、特別教育活動、校務分掌、研究事項、研究発表、身体状況、その他）等を参考にして、職務について、勤務について、研修について、その他について、つとめて具体的に記入すべきものとされていた。

県教委の任命を受けて県立各学校教諭として勤務している教員らは、通達によって、1959年（昭和34年）4月1日以降毎年通達の定めるところに従い評定書Bの所定欄に自己観察の結果を表示すべき抽象的かつ具体的義務を負うことになったものであるが、通達の教職員の自己観察に関する部分は以下の事由により違憲無効であるとして、「自己観察表示の義務を有しないこと」の確認を求めて提訴した。

(2) 自己観察表示義務不存在の理由

原告教員らは、自己観察ないし自己評価は、評定の期間における教育、研究等の諸活動について、各自がそれぞれの価値観（世界観、人生観、教育観等）にもとづき、（イ）自己の行為、態度実績の是非、善悪、当不当を弁別し、積

極的なものの肯定と同時に欠陥としての消極的なものを否定することであり、また、(ロ)行為の原因となつた自己の思考(信条)の誤り、欠陥を承認し、さらに人格的欠陥の自認の可能性を含むものであり、さらに、(ハ)将来に向つて自認された諸欠陥に対し改善の意見を形成することであるとしたうえ、自己観察、自己評価はこのような思惟の過程および判断の形成を意味し、これを表示することは自己観察者その人の価値観の具体的表示を伴うものであるとし、憲法19条、21条1項、23条、14条、教育基本法2条、10条、教育公務員特例法19条、学校教育法28条、51条、地方公務員法13条等を引用したうえで、個人の尊厳を基調とする憲法的法秩序の下においては、国民は公権力によつて、公法上の勤務関係にあると否とにかかわらず、右のような判断の形成と表示を義務づけられるものでは断じてないと主張した。

(3) 被告の本案前の答弁に対する教員らの主張

被告の本案前の答弁に対して、原告教員らは以下のように主張した。

ア 特別権力関係である公法上の勤務関係においては、公務員は一面では行政組織の内部的分枝に過ぎないが、一面では国又は公共団体に対立する一個の権利主体たる個人としての地位を有する。職務命令は行政組織の内部分枝としての公務員に対して発せられるものであるから、本来的には公務員の個人としての権利義務にかかわるものではないが、これに対する影響、干渉の度がいちじるしい場合は例外的にその個人としての権利、利益を侵害する場合が生ずることを否定できない。特に教師の職務は個人の精神的自由と深く結びつき、職務上の事項を個人的自由と分離して把えることは不可能であるから職務命令が教師個人の権利、利益を侵害するおそれは大である。従つて原告ら教師に対して自己観察表示の義務を課した職務命令が教師個人の内心の自由その他の権利、利益を侵害することを理由として原告らが個人(権利主体)としてこれを争い、裁判所に救済を求めることができることは明かである。

イ 原告らは通達によつて直接かつ具体的に負担した毎年の自己観察表示義務が現在存在しないことの確認を求めているのであつて過去の法律関係の確認を

求めているのではない。仮に毎年所属学校長からの職務命令によつて原告らが自己観察表示義務を負うものとするれば原告らは昭和34年度以降毎年生じた右義務の不存在確認を求めるものであるが、右の義務も過去の法律関係ではない。すなわち評定書Bの提出期限経過後も提出義務そのものは消滅せず現在もなお存続しているのみならず、右義務違反を理由として県教委から懲戒処分、不利益転任、その他の制裁的処分を受けるおそれは依然として消えていないのである。

(4) 一審判決の内容

第一審長野地方裁判所（1964年〔昭和34年〕6月2日）は、以下のように判示し、訴えの利益を認めたくえて、請求を棄却した。

ア 本案前の答弁の当否

一審判決は、被告の本案前の答弁に対しては、原告らと被告との間に公法上の特別権力関係が成立していることを認めたくえて、特別権力関係設定の目的を越えて公務員個人の私法上の権利や基本的人権を侵害する職務命令は違法となるとし、それが適法か違法かについては全部裁判所の判断に服するのが当然であつて、職務命令が特別権力関係の内部規律であり、原則として適法であることを根拠として裁判権の対象とならないと解すべきではなく、本件自己観察の表示を命じた職務命令の適否が裁判権の対象にならないという被告の主張は理由がないとした。

また、一審判決は、本件主たる請求は原告らが規則及び通達により負担した毎年評定書Bに自己観察事項を記入して校長に提出すべき義務が現在存在しないことの確認を求めるものであるから現在の法律関係の確認を求めるものであることは明かであり、過去の年度における自己観察事項の記入、提出義務の不存在確認を求めるものではないから、仮に原告らが過去の年度において右義務を履行したとしても訴の利益が消滅する理由はない、とした。

イ 自己観察表示義務の発生

一審判決は、通達は、形式は各県立高等学校長あての通達であるが、規則

と共に昭和34年2月9日付長野県報に登載されたこと、通達前文には「所属職員に対しては、この実施の趣旨について十分周知徹底されるよう格段の御配意をねがいます」と記載されていて特に改めて被評定者に対し評定書Bの記載提出を命ずる職務命令を発すべきことを命じていないこと、その内容が教諭（助教諭，講師，実習助手も同じ）全員に対し一律でありかつ極めて具体的であつて、学校長においてその裁量により各教諭に対し通達の内容を適宜修正加除して別個の職務命令を発する余地のないことに照らせば、通達は評定書Bに関する限り実質的には同時に原告ら教職員全員にあてられた職務命令であると解するのが相当である。従つて原告らはおそくとも通達が各所属学校長に到達し原告らにおいてその内容を知り得る状態におかれた昭和34年2月9日頃規則施行の日である同年4月1日以降右通達が憲法及び法律に違反しない限り右通達の定めるところに従い評定書Bの所定欄に自己観察の結果を表示すべき具体的義務を負うに至つたものである、とした。

ウ 自己観察表示に関する通達の憲法及び法律違反の有無

一審判決は、原告らは長野県の教職員に対する勤務評定自体が違法であると主張するが、本件規則及び通達のうち前記評定書Bに関するものを除く全部は評定者、調整者たる校長、教育長に対する職務命令であるから、その違憲、違法は被評定者である原告ら自身の法律上の利益には関係がない。そうだとすればその違憲、違法を理由として原告らに対する職務命令によつて発生した義務の存在を争うことは許されないと解すべきであるから（行政事件訴訟法第10条参照）、この点に関する原告らの主張については判断を与えない。よつて以下原告らに自己観察表示義務を課した本件通達自体が違憲、違法である旨の原告らの主張について判断するとしたうえ、本件通達は、憲法19条、21条、23条、教育基本法2条等に違反する旨の原告らの主張には理由がないとした。

(5) 控訴審判決の内容

東京高裁判決（1966年〔昭和41年〕2月7日）は、教員らの控訴に対し、以

下のように判示して、法律上の争訟の存在を欠くとして、訴えを却下した。
その理由は、通達がその根拠規定である規則と相俟つて法令としての実質及び効力を有するものである以上、本訴請求は法令の規定が憲法その他の法律に違反することを理由として右法令の規定によつて法律上当然に生ずる義務のないことの確認を求めるものであつて、一定の法律上の義務の存在しないことの確認を求めるいわゆる消極的確認訴訟の形を取るに拘らず、その実質は法令の規定が憲法その他の法律に違反することを理由にこれを遵守する義務のないことの確認を求めるもの、即ちある法令の規定が憲法その他の法律に違反する無効のものであることの確認を求めるものに外ならず、かかる訴は、その当事者間にその前提要件である具体的事件としての法律上の争訟の存在を欠くものとして行政事件訴訟の対象とはならない不適法のものである、というにある。

また、控訴審判決は、控訴人等は被控訴人長野県を相手方として本訴を提起しているが、長野県には控訴人等に対する勤務評定の実施に関し直接には何等の権限も責任もない以上、長野県は本訴については訴の正当な当事者としての資格を欠くものと解するを相当とする、とした。

(6) 最高裁判決の内容

長野勤評最高裁判決は、教員らの上告に対し、以下のように判示して、確認の利益がないとして、上告を棄却した。

ア 最高裁判決は、上告人らの請求につき、要するに、通達が、上告人らに対し、その職務、勤務、研修その他につき、通達所定の勤務評定書の様式第二表Bに自己観察の結果を表示すべきことを命じているのは、憲法および教育基本法に違反するものであるから、上告人らにおいて自己観察の結果を表示する義務を負わないことの確認を求める、ものであるとする。

そして、上告人らは、もし同人らが本件通達の定める義務の履行を強制されるとすれば、憲法によつて保障された思想、良心表現の自由等を害されることとなり、さりとて、その義務を履行しなければ、懲戒その他の不利益処分を受けるおそれがあるので、本訴によつてこの法律上の地位の不安定を除

去する必要がある，と主張するのであるとする。

そのうえで，最高裁判決は，表示義務なるものは，それ自体その履行を直接強制されるような義務ではなく，その違反が懲戒その他の不利益処分の原因となるにすぎないものであるから，本訴の趣旨とするところを実質的に考察すれば，上告人らの過去もしくは将来における右義務の不履行に対し懲戒その他の不利益処分が行なわれるのを防止するために，その前提である上告人らの義務の不存在をあらかじめ確定しておくことにあるものと解せられるとする。

イ 最高裁判決は，まず，訴えの利益の有無につき，具体的・現実的な争訟の解決を目的とする現行訴訟制度のもとにおいては，義務違反の結果として将来なんらかの不利益処分を受けるおそれがあるというだけで，その処分の発動を差し止めるため，事前に右義務の存否の確定を求めることが当然許されるわけではなく，当該義務の履行によつて侵害を受ける権利の性質およびその侵害の程度，違反に対する制裁としての不利益処分の確実性およびその内容または性質等に照らし，右処分を受けてからこれに関する訴訟のなかで事後的に義務の存否を争つたのでは回復しがたい重大な損害を被るおそれがある等，事前の救済を認めないことを著しく不相当とする特段の事情がある場合は格別，そうでないかぎり，あらかじめ右のような義務の存否の確定を求める法律上の利益を認めることはできないものと解すべきである，とした。

ウ そのうえで，最高裁判決は，本件通達は，第二表Bの自己観察ならびに希望事項欄の記載方法として，自己評価に基づき，たとえば「学校の指導計画が適確に実施されるようにくふうしているか」，「分掌した校務を積極的に処理しているか」，「熱意をもつて仕事にうちこんでいるか」というような第二表Aの観察内容やBの各項目等を参考にして，つとめて具体的に記入することと定めているにすぎない，というのであつて（通達別冊第二項（二十五）），その文言自体，これを最大限に拡大して解釈するのとなければ，記入者の有する世界観，人生観，教育観等の表明を命じたものと解することは

できない。してみれば，本件通達によつて記載を求められる事項が，上告人らの主張するような内心的自由等に重大なかわりを有するものと認めるべき合理的根拠はなく，上告人らがこれを表示しなかつたとしても，ただちに義務違反の責めを問われることが確実であるとは認められず，その他，上告人らにおいて不利益処分をまつて義務の存否を争つたのでは回復しがたい重大な損害を被るおそれがある等の特段の事情の存在は，いまだこれを見出すことができないのであるとして，将来における不利益処分を防止するために，あらかじめ本件通達の定める自己観察の結果の表示義務を負わないことの確認を求める法律上の利益を有しないものというほかなく，本訴はこの点において不適法たるを免れない，とした。

(7) 最高裁判決の背景

長野勤評最高裁判決は，教員らが，「懲戒その他の不利益処分を受けるおそれがあるので，訴によつてこの法律上の地位の不安定を除去する必要がある」と主張するもの，すなわち，自己観察表示義務の不存在確認請求を，実質的には不履行による懲戒処分の差止めの請求であると解して，これを法定外抗告訴訟として捉え，その上で，訴えの利益について前記のとおり厳格に解し，教員らの訴えにはその利益がないとして，訴えを却下したものである。

一般に，行政訴訟のうち，公権力の行使に関する不服の訴訟を抗告訴訟，それ以外の訴訟を公法上の当事者訴訟であるとされ，抗告訴訟のうち行政事件訴訟法に規定する処分及び裁決の取消しの訴え，無効確認の訴えなどの訴訟類型（法定抗告訴訟）以外の抗告訴訟を，「法定外抗告訴訟」ないし「無名抗告訴訟」と称される。

長野勤評最高裁判決は，教員らの自己観察表示義務の不存在確認請求を実質的に懲戒処分の差止めを求めるものとみて，これを法定外抗告訴訟としての予防訴訟（差止訴訟）とみたのである（南博方他編集「条解行政事件訴訟法第3版」弘文堂，平成18年，118頁，村上宏章『行政訴訟の基礎理論』有斐閣，2007年，37頁）。

因みに一審判決は公法上の当事者訴訟とみ、控訴審判決は通達の無効確認訴訟と位置づけたものとされる（前掲条解97頁）。

法定外抗告訴訟としての予防訴訟がいかなる場合に認められるかという問題については、いわゆる独立説と補充説が対立している。

補充説は、行政事件訴訟法は立法裁量の結果として、公権力の行使に関する救済方法について取消訴訟中心主義を採用したものであるとし、法定抗告訴訟でカバーしきれない紛争にのみ補充的かつ例外的に無名抗告訴訟を許容すればよいとする。

これに対し、独立説は、予防訴訟が認められるためには、違法処分に関し訴訟的保全に値するような国民の既存の法益に対して、裁判所の適法性審査が可能なほどに特定された不利益処分が近くなされる蓋然性が高いこと、で足りるとする（前掲条解108頁）。

長野勤評最高裁判決は、この問題を訴えの利益の問題としてとらえ、「事前の救済を認めないことを著しく不相当とする特段の事情があること、すなわち事後の処分取消訴訟によっては損害が回復されないこと（補充性の要件）」、「損害が重大であること」及び「侵害が確実であること（紛争の成熟性）」が充足された場合にのみ予防訴訟の訴えの利益を認めうるとした（前掲条解107頁）。

長野勤評最高裁判決は、教員らの訴えを法定外抗告訴訟としての予防訴訟とみて、かつ、取消訴訟中心主義の立場から、訴えの利益を極めて厳格に解したのである。

- (8) 被告は、長野勤評最高裁判決を援用して本件訴訟の請求の趣旨第1項が不適法であるとするのであるが、そもそも、長野勤評事件と本件とは事案を異にするし、また、長野勤評最高裁判決それ自体も憲法上重大な疑義があり、さらに、2004年の行政事件訴訟法改正以後の現在、とうてい維持することができないものである。

3 長野勤評事件と本件との事案の相違

(1) 長野勤評事件では、教職員が自分の行った活動について、勤務評定書のAおよびBに書かれてある事項について具体的に自己観察の結果を表示しなければならないということが、沈黙の自由を保障した憲法第19条、第21条に違反するか、「不当な支配」を禁止した当時の教育基本法10条に違反するかということであった。

上記憲法違反の点、教育基本法違反の点は、本件も問題としているが、長野勤評事件においては、自己観察表示はあくまで事後的なものであったということ、自己観察表示の内容が校長等の管理職による評価の対象になるものではなかったということが本件と異なっている。長野勤評事件では、自己観察の結果は参考資料としてそのまま記録されるにとどまるものであった。

これに対し、本件の「評価・育成システム」（以下「本件評価育成システム」という）は以下に挙げる点で、長野勤評事件とは決定的に異なる。

(2) 本件では、教職員の行う自己申告は校長の提示する「学校目標」との関わりで作成することが求められる。これを担保するために校長による目標設定面談が行われ、校長は設定する目標と無関係なものや不適當と考えるものを変更させることができる。

このように個々の教職員の取組みが予定され、評価者たる校長から目標を指定されることは、事後的な自己観察の表示とは質的に異なる。本件の場合、校長の設定した目標に従うように極めて強い強制力ないしは圧力が個々の教職員にかけられるのである。これは教育行政による教育の支配そのものである。

(3) また、本件評価育成システムでは自己申告票の内容は単に記録されるだけではない。本人の自己観察のために行われるものでもない。それぞれの目標設定とそれに基づく目標達成についてその教職員が校長によって評価されるのである。

そして、目標設定の面談で行政主導の指示が行われうる。校長の指示や学校目標と異なる目標を作成することはその教職員に対する低い評価を生み出す。校長がさまざまな要求を出した場合、それに従ったり、実行しなければ低い評

価を受けることが予想され教職員には大きな圧力，事実上の強制が生じる。

したがって，目標を定められることなく，事後に自己観察を行うだけの長野勤評事件とは，教職員に対する支配力が根本的に異なるのである。

- (4) さらに，長野勤評事件では「不利益を受ける可能性」が問題とされたのであるが，本件では，給与面での不利益を受けることが確定している点を問題にしているのである。

長野勤評事件では自己観察の表示は懲戒を伴うような強制ではなかった。原告教員らは県教委が何度も職務命令を発するかのよう言動をとり，従わなければ懲戒処分を含めて不利益処分を受ける可能性があるということで自己観察の表示義務のないことの確認を求めて提訴した。

しかし，本件評価育成システムでは自己申告票の提出は事実上の強制であることは明白である。自己申告票を提出しなければ業績評価がなく，教職員に対する全体的な評価である総合評価は自己申告票に基づいて校長が行う業績評価と校長が教職員の活動全般に対して行う能力評価の両者がなければ評価が存在しないシステムを設計し，自己申告票の不提出を2年以上続ければその教職員の給与を昇給させず，勤勉手当も大幅減額にする極めて大きな金銭的不利益の力で強制しているのである。

- (5) 加えて，本件と長野勤評事件当時とは，国家及び教育行政による教育の支配の拡がりや深度の点で根本的な違いがある。

近年における教育基本法の全面改正（2006年），教育関連3法の改正（2007年），副校長・首席の設置（2007年），職員会議を校長の補助機関化した学校管理規則の改悪（1999年，2007年等），学校の特色化などの形での競争の押しつけと学校経営支援体制の強化，校長の権限強化の学校組織運営に関する指針（2006年），さらには教育公務員の給与への成績主義の持ち込み（2007年）等々は，長野勤評事件の当時とは比較にならない強さをもって個々の教職員に対する支配を強めるものとして機能している。

本件評価育成システムは，これらの動きとあいまって長野勤評事件の当時と

は比較にならない強さをもって原告ら教職員を支配するものである。

- (6) 以上のとおり，本件は，長野勤評最高裁判決の事案とは異なり，同判決は本件の先例たりえない。

4 長野勤評最高裁判決の問題点

- (1) 長野勤評最高裁判決は，2004年（平成16年）の行政事件訴訟法改正前のものである。

行政事件訴訟改正の目的は，法の支配の理念に基づき，国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図る観点から，行政事件訴訟について，国民の権利利益の救済の拡大を図り，審理の充実および促進を図るとともに，これをより利用しやすく，分かりやすくするための仕組みを整備し，さらに本案判決前における仮の救済の制度の整備を図ること等にあるとされる（前掲条解9頁）。

確認訴訟については，当事者訴訟としての確認訴訟の活用を図るため，「公法上の法律関係に関する訴訟」（実質的当事者訴訟）の例示として，「公法上の法律関係に関する確認の訴え」（確認訴訟）が明示された（行政事件訴訟法4条）。

実質的当事者訴訟に給付訴訟とともに確認訴訟が含まれることは自明のことであり，改正前においても，租税債務不存在確認訴訟，公務員としての地位確認訴訟，国籍確認訴訟などは確認訴訟の典型例として扱われてきた。したがって，改正法が確認訴訟を明示したのは確認的な意味をもつものであるが，しかし，行政事件訴訟法の改正の目的からすれば，確認訴訟も実質的当事者訴訟であることを単に確認したというにとどまらず，従来は確認訴訟が活用されてこなかった分野においても，これを積極的に活用することを促し，また，確認の利益についても，従来より柔軟に判断されるべきだとするのが立法者の意思であるというべきである。

- (2) そもそも，憲法32条が裁判を受ける権利を保障し，憲法が人権保障に強い関心をもっていることからして，行政によって国民の権利利益が違法に侵害さ

れたにもかかわらず，これに対する裁判的救済の機会を与えないことは，人権保障を基本原理とする憲法の趣旨に反する。したがって，憲法32条は，国民に具体的に行政訴訟の出訴権も保障しているものと解すべきである（前掲村上4頁～7頁）。

他方，憲法76条1項はすべて司法権は裁判所に属するとしているが，司法権とは裁判所法3条にいう「法律上の争訟」について判断を行う作用であり，「法律上の争訟」とは，「法主体間の具体的権利義務に関する争いであって，法令の適用により終局的に解決しうべきもの」とであるとされる。

したがって，国民は，「法律上の争訟」の存在が認められる限りで，行政訴訟の提起を憲法によって保障されているのである。そして，行政訴訟制度の具体化にあたっては一定の立法裁量が否定されないとしても，憲法上の要請を満たす行政訴訟法規を制定しなければならず，また，行政訴訟法規は憲法に適合するように解釈されなければならないのである。

憲法32条が行政による権利侵害からの裁判的救済の機会を与えるために，具体的に行政訴訟の出訴権を保障した趣旨からして，行政訴訟制度の具体化にあたっての憲法上の要請とは，国民に対し「包括的で実効的な権利保護」を与えることであると解される（前掲村上32頁）。

したがって，行政との間で「法律上の争訟」に当たる紛争が発生した場合，国民は常に裁判所の権利保護を求めることができなければならない（包括的な権利保護）。たとえば，「処分」に該当しないというだけで，訴えを不適法とするのは，憲法の「包括的な権利保護」の要請に反する。

また，国民が権利利益を侵害された場合，行政訴訟の提起が形式的に可能であるというだけでは足りず，実効的な救済が確保されなければならない（実効的な権利保護）。

(3) 憲法32条及び76条1の趣旨が前記のとおりであることからすれば，実質的当事者訴訟を法定外抗告訴訟としての予防訴訟とみて，その訴えの利益を厳格に解した長野勤評最高裁判決は，行政事件訴訟法改正前の同判決当時におい

ても、憲法上やはり問題であったといわなければならない。

長野勤評事件における原告教員らは、自己観察表示が教員らの沈黙の自由を侵害し、教員らの教育の自由に対する不当な支配であるとして訴えた。原告教員らは憲法上の権利が侵害されるとして提訴したのである。

そうであれば、かかる権利利益の侵害に対し、実効的な救済を図る見地から、実体審理に入り、自己観察表示義務が原告教員らの主張するようにその権利を侵害するものであるかどうかの事実認定を行ったうえで、法令を適用し、判決という紛争解決基準を示すことが憲法上要請された裁判所の役割というべきである。

しかるに、長野勤評最高裁判決はその役割を著しく狭める内容のものであった。これは、同判決が原告教員らの請求を法定外抗告訴訟としての予防訴訟とみた点に現れている。

行政事件訴訟法改正前において、法定外抗告訴訟としては、公権力の行使を求めることを目的とする義務付け訴訟、公権力を発動しないことを求める予防的不作為訴訟（権限・義務不存在確認訴訟）、法令の効力を否定することを求める規範統制訴訟、その他公権力の行使による不利益の排除を求める不利益排除訴訟の4類型があるとされていた。

しかし、法定外抗告訴訟については、行政事件訴訟法の制定時から、その許容性を否定ないし制限する主張がなされていた。たとえば、具体的に処分をすかどうかは権限ある行政庁がその処分をなす時の具体的諸条件を考慮して決すべき問題であり、三権分立の趣旨からいって、これは行政権の判断に専属するものであるとの権力分立論による否定論があった。この否定論の次に登場したのが「行政庁の第一次判断権の法理」である。

同法理は、ある行政上の法律関係については、行政庁が行政行為によってこれを規制する権限を有している。したがって、行政上の法律関係の形成やその適法性の確認は行政庁がまず行政行為によって行うべきである。その後、裁判所はその行政行為が適法であるかどうかを審査する。これが行政権と司法権

の合理的な権限の分配であるとするものである。

以上の否定論や制限論からすると、法定外抗告訴訟のなかでも事前訴訟の性格を有している義務付け訴訟や予防的不作為訴訟は、行政庁のイニシアティブを尊重する行政庁の第一次判断権を侵害する可能性が特に強く、したがって、仮にこれらの訴訟を許容するとしてもその要件は自ずから厳しいものとならざるを得ないことになる。

しかしながら、上記否定論ないし制限論は、憲法32条が実効的な権利保護のために裁判を受ける権利を保障している趣旨を軽視ないし無視するものである。憲法はいうまでもなく、国民・市民の一人ひとりが個人として尊重されるために（憲法13条）、一方で人権の体系を整備するとともに、他方で権力分立をはじめとする統治機構を整備したのである。そうであれば、権力分立をもって国民・市民の権利自由を制約する根拠とすることは不適當であるし、また、行政庁に第一次判断権があるとする根拠もない。行政庁による国民・市民の権利自由の侵害が問題となっているとき、行政庁に第一次判断権があるとするのは背理である。

したがって、訴訟制度を利用するために一定の要件が必要であるとしても、その要件は必要最小限度のものとするべきであり、行政訴訟の門戸をいたずらに狭めるような解釈は憲法の要請にそぐわないというべきである。

長野最高裁判決はまさに法定外抗告訴訟を例外とみたうえで、しかも、そのなかでも否定論ないし制限論が強かった予防訴訟とみたうえで、厳格な訴えの利益を設定したのである。これが憲法の要請に反すること、またかかる判決が本件の先例たりえないことは明白である。

- (4) 長野勤評最高裁判決は、上記のとおり同判決の当時においても憲法の要請に反するものであった。その後、2004年には行政事件訴訟法が改正されたが、改正後にあってもはや同判決は先例としての何らの価値もないというべきである。

行政事件訴訟法の改正は、行政訴訟法規は「包括的で実効的な権利保護」と

いう憲法の要請を満たすべきであるという見地からして妥当な内容を含んでおり、また、改正法は上記憲法の要請を具体化する方向で解釈されなければならない。

改正後の行政事件訴訟法4条は、「公法上の法律関係に関する訴訟」（実質的当事者訴訟）の例示として、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」（確認訴訟）を明示した。

長野勤評最高裁判決のように、義務不存在確認訴訟を、実質的には懲戒処分
の差止めとみてこれを法定外抗告訴訟としての予防訴訟とし、そのうえで厳格
な要件を課すのでは、当事者訴訟としての確認訴訟の活用を図るために上記確
認訴訟を明示した改正の目的は達成されないことになる。

また、長野勤評最高裁判決が示した訴えの適法要件は、法定外抗告訴訟とし
ての予防訴訟の訴訟要件としてみた場合でも厳格に過ぎ、実効的権利保護とい
う憲法の要請を満たさないというべきである（前掲村上37頁）。

まして、実質的当事者訴訟とみて差し支えない訴えを、法定外抗告訴訟とみ
て、厳格な訴訟要件を課し、そのうえで訴えを却下することは、憲法32条な
いしは人権保障を規定する憲法諸規定の趣旨そして行政事件訴訟法を改正した
目的からして、とうてい許容することができないものといわなければならない。

したがって、長野勤評最高裁判決は、憲法及び改正行政事件訴訟法のもとで
は先例としての価値は消滅したというべきである。

5 長野勤評最高裁判決と本件との違い

(1) 長野勤評最高裁判決は、訴えを法定外抗告訴訟としての予防訴訟とみて、厳
格な訴えの利益の要件をもうけた。

しかし、本件訴訟は、「評価・育成システム実施要領」第4・1に基づく自
己申告票の提出義務がないことの確認を求めるものであり、まさに「公法上の
法律関係に関する確認の訴え」（実質的当事者訴訟）である。したがって、こ
れを法定外抗告訴訟としての予防訴訟とみて厳格な確認の利益の要件の充足が

必要だとするのは失当である。

法定外抗告訴訟とみて特に厳格な訴訟要件を設定した長野勤評最高裁判決を
実質的当事者訴訟である本件に適用しようとするのは、実効的な権利保護を受
けるための裁判を受ける権利を侵害するものというべきである。

(2) 長野勤評事件は行政事件訴訟法改正前の事案であり、本件は改正後の事案で
ある。したがって、改正前の長野勤評最高裁判決が示した訴えの利益の要件を、
そのまま本件に適用しようとする主張は失当である。

改正法は、行政による国民の利益調整が一層複雑化するなどの変化のもとで、
国民の権利利益の実効的な救済手続の整備を図る必要性があるとの認識にたち、
以下のように改めた。

ア 第1に、行政事件訴訟による国民の権利利益の救済範囲の拡大を図るため、
次の規定を定めた。

取消訴訟の原告適格についての適切な判断の担保（行訴法9条2項）、
義務付けの訴え及び差止めの訴えの定め（行訴法3条6項、7項等）、
当事者訴訟の定義の中に「公法上の法律関係に関する確認の訴え」を例
示として加えた（行訴法4条）。

イ 第2に、裁判所が、釈明処分として、行政庁に対し、判決の記録または処
分の理由を明らかにする資料の提出を求めることができるとした（行訴法23
条の2）。

ウ 第3に、行政事件訴訟をより利用しやすくするために、抗告訴訟の被告
適格を行政庁から行政庁が属する国または地方公共団体にし（行訴法11条1
項）、国を被告とする抗告訴訟について、原告の普通裁判籍の所在地を管
轄する高等裁判所の所在地を管轄する裁判所にも訴えを提起することができ
るとし（行訴法12条4項）、取消訴訟の出訴期間を処分または判決があっ
たことを知った日から3か月以内としていたのを6か月以内に延長し（行訴
法14条1項）、取消訴訟を提起することができる処分または判決をする場
合には、取消訴訟の出訴期間等を書面で教示しなければならないこととした

(行訴法46条)。

エ 第4に、本案判決前における仮の救済の制度の整備を図るため、執行停止の実体的要件を変更し(行訴法25条3項)、「仮の義務付け」および「仮の差止め」の制度を設けた(行訴法37条の5)。

以上のように改正法は国民の権利利益の実効的な救済のため、利用しやすく、分かりやすいものにしたのである。

したがって、具体的に法律上の争訟が存在しているにもかかわらず、厳格な訴えの利益の要件を設定し、かかる要件を充足しないから、訴えは不適法であるとする長野勤評最高裁判決は、改正法のもとではもはや維持できないというべきである。

なお、改正行政事件訴訟法37条の4が処分差止訴訟の訴えの要件を大幅に緩和したことに着目し、長野勤評最高裁判決は先例的意義を終えたとする見解もある(浜川清法政大学教授「行政判例百選」[第5版]426頁)。

(3) 本件訴訟が法律上の争訟性を有することは明らかである。「法律上の争訟」とは、前記のとおり「法主体間の具体的権利義務に関する争いであって、法令の適用により終局的に解決しうべきもの」をいうが、本件では、「評価・育成システム実施要領」第4・1に基づく原告らの育成者評価者(校長)に対する自己申告票の提出義務があるかどうかという具体的権利義務に関する争いがあり(具体的事件性)、また、この争いは、本件システムが憲法23条、26条、教育基本法6条、10条、学校教育法28条等の法令の適用によって違法であるかどうかを判断することによって終局的に解決できるものである(法的解決可能性)。

この点、被告は、本件請求の趣旨第1項の請求は、「当該法令の規定によって当然に生じる法律上の義務が存しないことの確認を求めるもの」、言い換えれば「法令の規定が憲法その他の法律に違反する無効のものであることの確認を求めるものであり、かかる訴えは、当事者間に具体的事件としての法律上の

争訟の存在を欠くもの」であると主張する。

しかし、具体的事件性は、具体的な権利義務に関する争いが存在すれば認められるのであるから、法令に基づく具体的な義務の存否が争われている場合についても、確認の利益が認められる限り、法律上の争訟は存在しているというべきである（前掲村上322頁）。

本件訴訟では、原告らの自己申告票提出義務の存否が具体的に争われているのである。

(4) 次に、本件訴訟が適法だというためには確認の利益が必要だとしても、確認の利益はあるというべきである。

そもそも、確認訴訟において確認の利益の存在が訴訟要件であるとされるのは、取消訴訟や義務付け訴訟など判決によって法律関係の変動が予定されている訴訟類型と異なり、確認判決の場合は、法律関係の変動は予定されておらず、このため、確認判決をすることが紛争解決のために有効・適切かという観点から確認訴訟を許容する場合を限定する要請があるからである。

従来、予防的不作為訴訟の訴えの利益については、明白性（行政庁の第1次判断権を重視するに値しないか、それが既に行使されたに等しい状況にあること）、緊急性（緊急に差し迫った危険があり、事前の救済を認めないと回復困難な重大な損害を被るおそれがあること）、補充性（他に適切な救済方法がないこと）の3要件を挙げることが多かった（前掲条解106頁）。

そして、長野勤評最高裁判決は、前記のとおり、自己観察表示義務不存在確認訴訟を実質的には法定外抗告訴訟としての予防訴訟とみなながらも、それが適法であるための要件として厳格な訴えの利益を要求した。

しかし、本件訴訟が改正行政事件訴訟法4条が明記した「公法上の法律関係に関する確認の訴え」という訴訟類型にあたることは明らかであることから、本件訴訟の訴えの利益については、予防的不作為訴訟の訴えの利益についての従来の議論あるいは長野勤評最高裁判決の判旨にとらわれることなく、憲法32条ないし改正行政事件訴訟法の趣旨に従えば、どのような要件を確認の利益

として設定すべきかという問題としてとらえる必要がある。

民事訴訟における確認の利益も参照にしつつ（行訴法7条）、行政訴訟における確認訴訟の確認の利益を検討すると、確認の対象は原則として現在の法律関係であること、確認訴訟によることが適切であること、即時確定の現実的利益があること（即時確定によって紛争が解決できる程度に紛争が成熟していること）が、必要であると解される。

ア 処分庁たる大阪府教育委員会は、地方公務員法40条1項に基づくシステム規則（平成16年大阪府教育委員会規則第12号）及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律46条及び市町村立学校職員給与負担法に基づくシステム規則（平成16年大阪府教育委員会規則第13号）を制定し、これら規則の実施に関して2004年（平成16年）4月16日「評価・育成システム実施要領」を制定し、同システム実施要領第4・1において「職員は、自己申告票を作成し、育成（評価）者に提出するものとする」と規定した。

その後、処分庁は、2006年（平成18年）6月12日、「府立の高等専門学校、高等学校等の職員及び府費負担教職員に係る勤務成績に応じた昇給の取扱いに関する要領（平成18年6月12日教委職企第1243号。以下「昇給の取扱いに関する要領」とする）を制定して、自己申告票を提出しない者については「評価結果のない職員」として「昇給しないものとする」（上記要領5条）とした。

また、処分庁は、「勤勉手当の成績率の取扱いについての考え方」（教委職企第1307号平成18年6月12日）を制定し（同じ内容の「勤勉手当の成績率の取扱いに関する要領」（以下「勤勉手当取扱要領」という。甲11）が制定されている）、自己申告票を提出しない者については「評価結果のない職員」とし、勤勉手当の支給にあたったの成績率を最低ランクの100分の61とするものとした。

すなわち、処分庁は、自己申告票を提出することが、昇給の条件であり、かつ勤勉手当について最低ランクの成績率を回避する条件であるとするこ

によって、原告らに自己申告票の提出義務を設定したのである。自己申告票を提出しなければ、「昇給しない」及び「勤勉手当を最低ランクにする」という不利益（以下「本件不利益」という）を課すとしているのであるから、処分庁が原告らに自己申告票の提出義務を一方的に課したことは明らかである。

したがって、本件確認訴訟が現在の法律関係を対象とするものであるから、適正な確認対象を選択したものとういことができる。

イ 次に、仮に、原告らが自己申告票を提出しないことによって本件不利益を受けた場合であれば、これを違法な行為による損害であるとして賠償請求訴訟を提起したり、あるいは、なんらかの処分を受けることが明白であれば差止訴訟（行政事件訴訟法37条の2）を提起することが可能かもしれない。

しかし、本件不利益は処分であるとはいえず、「一定の処分又は裁決」の差止めを求める差止訴訟によりえないことは明らかである。また、今後、毎年、発生する本件不利益のたびに賠償訴訟を提起するよりも、その根本の原因たる自己申告票提出義務の不存在確認判決を得ることが紛争の根本的解決に資する。

したがって、確認訴訟を選択したことは適正であるというべきである。

ウ 次に、紛争の成熟性の点であるが、これを「事前の救済を認めないことを著しく不相当とする特段の事情がある場合」であると解すると、既に述べたように改正行政事件訴訟法が国民の権利利益の実効的な救済という目的のために「公法上の法律関係の確認の訴え」を明記した趣旨が没却される。したがって、この要件は柔軟に解釈されるべきであり（前掲村上37頁，323頁），「原告の権利または法的地位に不安が現に存在すること」が認められれば、紛争の成熟性の要件は満たされていると解すべきである。

本件において、原告らが、自己申告票を提出しないことによって、本件不利益を受けることは、「評価・育成システム実施要領」，「昇給の取扱いに関する要領」および「考え方」によれば确实であり、これを回避する手段は、

自己申告票提出義務の不存在確認判決を得るほかはない。したがって、紛争の成熟性に欠けるところもない。

エ 以上から、本件確認訴訟が確認の利益を有することも明白である。

なお、在外邦人の選挙権に関する確認訴訟で最高裁平成17年9月14日大法廷判決（民集59巻7号2087頁）は、確認訴訟の適法性を正面から認め、権利利益の重要性・性質、確認訴訟の救済手段としての有効適切性、補充性、法律上の争訟性の4点を要件としている。本件は原告らの憲法上の権利等極めて重大な権利利益の侵害が問題とされているのであるから、同判決が求める要件をも充足しているものと解される。

(5) 長野勤評最高裁判決は、教育権に関する旭川学テ最高裁大法廷判決（1976年〔昭和51年〕5月21日）以前のものであるのに対し、本件訴訟はそれ以後の事案で、かつ、教育に対する行政の介入の程度が比較にならないほど強まっている状況のもとにおける事案である。

長野勤評最高裁判決は、訴えの利益がないとして教員らの自己観察表示義務の不存在確認請求を却下しているが、「本件通達によつて記載を求められる事項が、上告人らの主張するような内心的自由等に重大なかわりを有するものと認めるべき合理的根拠はな」との実体的判断も行っている。

しかし、その後、旭川学テ最高裁判決は、「普通教育の場においても、例えば教師が公権力によって特定の意見のみを教授することを強制されないという意味において、また、子どもの教育が教師と子どもとの間の直接の人格的接触を通じ、その個性に応じて行われなければならないという本質的要請に照らし、教授の具体的内容及び方法につきある程度自由な裁量が認められなければならないという意味においては、一定の範囲における教授の自由が保障されるべきことを肯定できないではない」として一定範囲における教師の教授の自由を認めた。

長野勤評最高裁判決は、教師の教授の自由をまったく考慮せず、自己観察表示は内心的自由等に重大なかわりを有しないとした。

したがって、自己観察表示に関する長野勤評最高裁判決は、自己申告票の作成が「教育の自由」その他原告らの権利を侵害するとして提起された本件訴訟の先例にはなりえない。

(6) 以上のとおりであるから、本件を長野勤評最高裁判決を引用して訴えが不適法であるとする被告の主張は失当である。

また、長野勤評最高裁判決が自己観察表示が教師の内心的自由等に重大なかわりをもたないとしたとした部分は本件の先例とはならない。

以上