

平成 21 年 6 月 29 日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19530721
 研究課題名（和文） 公立学校教員の非違行為と懲戒処分の在り方に関する研究
 研究課題名（英文） A Study of the disciplinary action against teachers in the public school administration
 研究代表者
 坂田 仰（SAKATA TAKASHI）
 日本女子大学・家政学部・准教授
 研究者番号：70287811

研究成果の概要：公立学校教員の非違行為、懲戒処分に関する「実態調査」及び「裁判法理の調査」という 2 領域における研究の結果、主として以下の 3 点が明らかとなった。第一に、「教員には高い倫理観・信頼が求められる」こと等を理由として、教育公務員と公務員一般の懲戒処分基準に差を設けている教育委員会が 3 割弱存在している。第二に、教育委員会は法令遵守を意識した学校管理・経営研修の充実を望みながらも、講師の確保や研修内容等について多くの問題を抱えている。第三に、公立学校教員の非違行為に対する社会的視線の変化が裁判例にも反映される傾向が見られる。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007 年度	1,700,000	510,000	2,210,000
2008 年度	1,700,000	510,000	2,210,000
年度			
年度			
年度			
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：非違行為、懲戒、コンプライアンス、学校管理

1. 研究開始当初の背景

近年、教員の法令違反をはじめとする非違行為が社会的問題となっている。体罰、わいせつ行為、セクシュアル・ハラスメント、公金・公物の横領、個人情報等秘密の漏洩、飲酒運転、交通事故、無許可の兼業・兼職等、マスメディアに教員の非違行為が登場しない日はないとさえいえる。この状況を反映し、文部科学省や教育委員会は、教員に対する研修を強化し、コンプライアンス（法令遵守）の徹底を繰り返し求めている。また、中央教育審議会もこの状況を憂慮し、「今後の教員

養成・免許制度の在り方について（答申）」では、教員免許更新制度の導入等、新たな改革を必要とする理由として、「教員の不祥事」への対応の必要性を強調している。

周知のように、公立学校教員は、地方公務員としての身分を有し、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）の適用を受ける。非違行為は、当該行為が刑罰法令に抵触する場合はもちろん、仮に抵触しないとしても、いわゆる「信用失墜行為」として懲戒処分の対象となる蓋然性が高い（33 条）。地方公務員は、「その職の信用を傷つけ、又は職員

全体の不名誉となるような行為をしてはならない」とされ、勤務時間の内外を問わず、客観的に見てその信用を傷つけ、不名誉となる行為は懲戒処分の対象となるからである。

公立学校教員の非違行為に対する懲戒処分を律する全国的な基準は、教育公務員特例法（昭和24年法律第1号）その他に存在せず、その対応は自治体に一任されている。しかしながら、文部科学省の調査によれば、本研究の申請時にあたる2005（平成17）年当時、47都道府県教育委員会、13指定都市教育委員会のうち、懲戒処分全般に関する基準を作成している教育委員会は東京都、愛知県、和歌山県等19教育委員会、その一部に関して基準を定めているところが31教育委員会、基準を全く作成していない教育委員会が北海道、京都府、大阪府など10教育委員会にも上ることが明らかとなった（平成17年4月1日現在）。その後の2008（平成20）年における同調査においても、47都道府県教育委員会及び17指定都市教育委員会のうち、懲戒処分全般に関する基準を作成している教育委員会が46教育委員会、その一部に対して基準を定めているところが17教育委員会、基準を全く作成していないところが1教育委員会存在している（平成20年4月1日現在）。

ここ3年ほどで、懲戒処分全般に関する基準の作成を進める教育委員会が増加傾向にあるものの、その基準がわいせつ行為や飲酒運転等、一部の懲戒処分に限られている教育委員会が、全体の4分の1程度存在している。地方公務員法上、懲戒処分は「公正でなければならない」（27条1項）にもかかわらず、自治体毎にその適用の在り方には差異が存在する可能性があるばかりか、その公正さを担保する客観的な基準さえ存在しないという自治体も少なくないことが分かる。

教育委員会、学校関係者は、法制度上の構造に起因する問題点を憂慮し、マスメディアや地域住民の批判に堪え得る客観的な懲戒処分基準の確立、言い換えるならば教育委員会が懲戒処分の基準を作成する際、モデルとなるスタンダードを確立する必要性を繰り返し訴えており、その確立は緊急の課題となっていると考えられる。

2. 研究の目的

本研究は、研究開始当初の背景に示した社会的状況を踏まえ、公立学校教員の非違行為に対して教育委員会が懲戒処分を行う際、その公正さを担保すると同時に、地域住民等に説明責任を果たしていく上で必要となる客観的なデータを収集し、また、公務員一般に比してより高い倫理観等が求められるという公立学校教員の特殊性や、近年の公立学校教員を取り巻く社会的環境の変化が懲戒処分法理に与えている影響の把握を目標とし

たものである。

本研究の学術的独自性は、第一に、これまで地方公務員一般として論じられてきた公立学校教員の懲戒処分について、社会認識の変化に呼応し、そこから分化した独自の研究対象として措定し、公立学校教員固有の懲戒処分法理を模索しようとする点にある。本研究を通じて、公立学校教員の非違行為と懲戒処分に関して、法制度と教育現場における具体的対応という双方の視点からその実態を明らかにすることができ、これまで学術的に空白であったといっても過言ではない領域を埋める第一歩となると考えられる。

第二に、教育委員会、学校管理職という教育現場、言い換えるならばデマンド・サイドの要請を出発点としている点に特色が存在している。このことから、研究成果の社会的還元という点において、教育現場への波及効果は非常に大きいと考えられる。

3. 研究の方法

本研究は、主として、（1）公立学校教員の非違行為、懲戒処分に関する「実態調査」、

（2）公立学校教員の懲戒処分に関する「裁判法理の調査」という2領域において進めた。

（1）公立学校教員の非違行為、懲戒処分に関する「実態調査」

① 懲戒処分に関するアンケート調査

公立学校教員の懲戒権を有する47都道府県教育委員会、17指定都市教育委員会（平成20年9月現在）に対して、郵送形式（質問紙形式）によるアンケート調査を実施し、懲戒処分の基準作成状況や公表の在り方等に関する実態把握に努めた。本研究を進める上での中心的な調査として位置づけている。

調査時期：平成20年9月17日に各教育委員会宛に調査票を郵送形式で配布した。平成20年10月31日までとして、各教育委員会から回収した。（回収率76.6%）

② コンプライアンス研修に関するアンケート調査

47都道府県教育委員会、56指定都市及び中核都市教育委員会、727市区教育委員会（平成20年9月現在）に対して、郵送形式（質問紙形式）によるアンケート調査を実施し、公立学校教員の非違行為を防止するための「コンプライアンス研修」の実施状況の把握に努めた。

調査時期：平成20年9月17日に各教育委員会宛に調査票を郵送形式で配布した。平成20年10月31日までとして、各教育委員会から回収した。（回収率40.0%）

（2）公立学校教員の懲戒処分に関する「裁判法理の調査」

最高裁判所判例集をはじめとする公式の裁判例集、判例時報、判例タイムズ、判例地方自治等の専門誌、オンラインデータベースを活用し、公立学校教員の懲戒処分に関する裁判例を収集、分析し、その裁判法理の抽出作業を行った。可能な限り多様なメディアを活用し、多くの裁判例を収集し、検討を行うよう努めた。

4. 研究成果

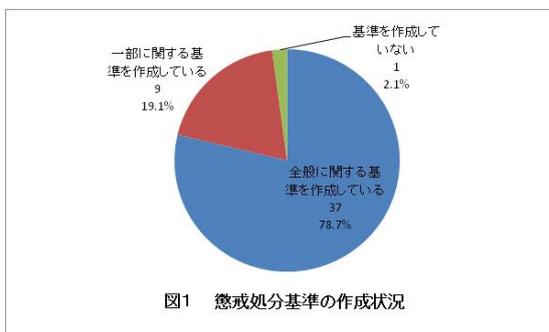
(1) 教員の非違行為、懲戒処分に関する研究状況

先行研究の整理の結果、これまで地方公務員一般として論じられてきた日本の公立学校教員の懲戒処分について、そこから分化した独自の研究対象として措定した研究はほとんど行われておらず、公立学校教員の非違行為に関する研究の蓄積が極めて限定的なものに止まっていることが明らかとなった。また、教育委員会等に対して行った予備調査からは、教育委員会等の関係者が、この分野に対する研究の拡大、特に公立学校教員の非違行為に関する裁判例の動向把握の必要性を強く感じていることが示された。先行研究の蓄積不足と教育委員会関係者の期待の強さから、本研究の意義・重要性と緊急性を再確認することができた。

(2) 公立学校教員の非違行為、懲戒処分に関する実態

①懲戒処分基準の作成状況

アンケート調査の結果、処分基準の作成状況としては、「懲戒処分全般に関する基準を作成している」教育委員会が最も多く 37 教育委員会 (78.7%)、「一部に関する基準を作成している」ところが 9 教育委員会 (19.1%)、「基準を作成していない」ところが 1 教育委員会 (2.1%) 存在していた (図1)。基準を作成していない 1 教育委員会は、政令指定都市である。

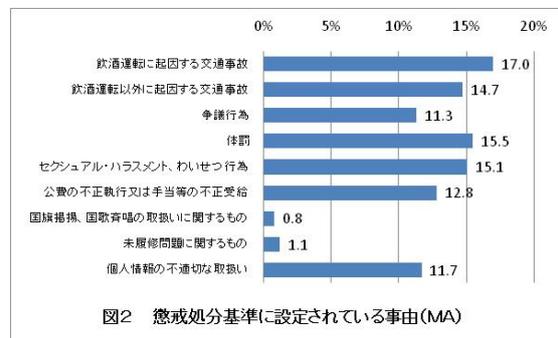


懲戒処分の一部に関する基準を作成している 9 教育委員会のうち、懲戒処分全般に関する処分基準作成にむけて「現在、取組を進めている」と回答したところが 1 教育委員会 (2.0%)、「今後、取組を進める予定である」と回答したところが 2 教育委員会 (4.1%)、

「取組を進める予定はない」と回答したところが 6 教育委員会 (12.2%) であった。また、処分基準を作成していない 1 教育委員会については、「今後、取組を進める予定である」と回答している。

②懲戒処分基準に設定されている事由

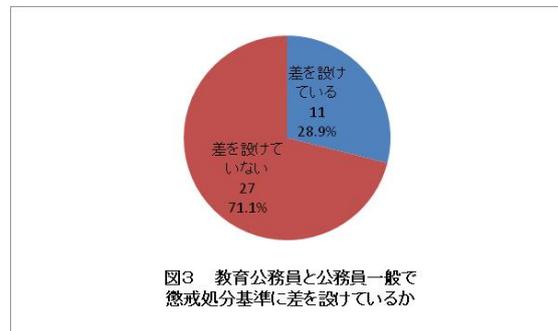
懲戒処分の基準として設定されている事由のうち最も多いものは、「飲酒運転に起因する交通事故」で 45 教育委員会 (17.0%)、次いで「体罰」が 41 教育委員会 (15.5%)、「セクシュアル・ハラスメント、わいせつ行為」が 40 教育委員会 (15.1%) と続いている。「国旗掲揚、国歌斉唱の取扱いに関するもの」、「未履修問題に関するもの」について懲戒処分基準を作成している教育委員会は少なく、それぞれ 2 教育委員会 (0.8%)、3 教育委員会 (1.1%) であった (図2)。



なお、懲戒処分基準を作成した初年度としては、2004 (平成 16) 年度、2006 (平成 18) 年度に集中している傾向が認められた。

③教育公務員と公務員一般の懲戒処分基準の差

教育公務員と公務員一般の懲戒処分基準に差を設けている教育委員会が、全体の 3 割弱存在していることが明らかとなった (図3)。



「差を設けている」と回答した全ての教育委員会が、「公務員一般よりも教育公務員の懲戒処分基準を厳しくしている」と答えている。差を設けている懲戒処分事由としては、セクシュアル・ハラスメント、わいせつ行為が最も多く、飲酒運転、体罰等の回答も見受けられた。懲戒処分基準に差を設けている理

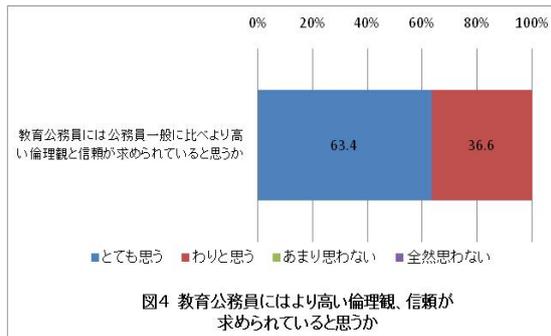
由としては、「教員には高い倫理観・信頼が求められるから」とする記述が多く寄せられている。

④教育公務員に求められる倫理観

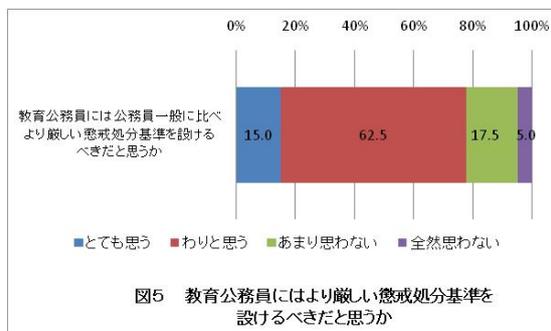
「公務員一般の非違行為に対する社会の視線は厳しくなっていると感じるか」という設問に対しては、教育委員会担当者の意識として、「とても思う」が33教育委員会(78.6%)、「わりと思う」が9教育委員会(21.4%)であり、「あまり思わない」、「全然思わない」と回答する教育委員会はなかった。

また、「教育公務員の非違行為に対する社会の視線は厳しくなっていると感じるか」という設問に対する回答に関しても同様の傾向が見られ、「とても思う」が約8割、「わりと思う」が約2割程度存在していた。

「教育公務員には、公務員一般と比べ、より高い倫理観と信頼が求められていると思うか」という設問に対しては、「とても思う」が26教育委員会(63.4%)、「わりと思う」が15教育委員会(36.3%)という結果であった。「あまり思わない」、「全然思わない」と回答する教育委員会はなかった(図4)。



一方、「教育公務員には、公務員一般と比べ、より厳しい懲戒処分基準を設けるべきだと思うか」という設問に対しては、「とても思う」が6教育委員会(15.0%)、「わりと思う」が25教育委員会(62.5%)であり、両者を合わせて80%近くとなっており、「あまり思わない」、「全然思わない」と回答する教育委員会が、それぞれ7教育委員会(17.5%)、2教育委員会(5.0%)存在していた(図5)。

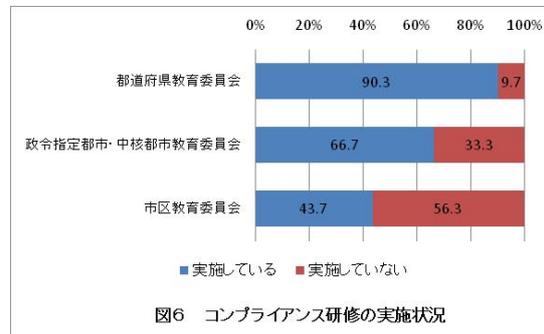


多くの教育委員会が、公務員一般、教育公務員の非違行為に対する社会の視線は厳し

くなっていると感じており、教育公務員にはより高度な倫理観、信頼が求められていると認識しているものの、処分基準自体に差を設けることに関しては、否定的な意見を有する教育委員会が一定数存在することも認められた。

(2) コンプライアンス研修の実施状況

都道府県・政令指定都市・中核都市・市区教育委員会に対し、2008(平成20)年度に教育法規やサービス管理等のコンプライアンスに関わる研修(コンプライアンス研修)を実施しているかについて調査したところ、都道府県教育委員会では「実施している」ところが9割を占め、政令指定都市・中核都市教育委員会ではその割合は7割弱に減少している。市区教育委員会では、「実施している」と回答した教育委員会が4割強である(図6)。



自由記述からは、「市教育委員会が単独でコンプライアンス研修を実施するのは、人的配置、予算等の不足から困難である」、「一般の教員に対して校内研修は行われているが、その充実度は学校によって異なる」という状況にあることがわかった。その他、都道府県・政令指定都市・中核都市・市区教育委員会に共通して、法令遵守を意識した学校管理・経営研修の充実を望みながらも、講師の確保や研修内容等について多くの問題を抱えていることが明らかになっている。

(3) 公立学校教員の非違行為に対する裁判法理の調査

裁判例の収集・分析の結果から、公立学校教員の非違行為については、日本社会が学校教育、教員に対して期待する役割、考え方を反映し、一般公務員等よりも厳格な懲戒処分を支持する傾向が顕著であることが明らかとなった。その典型として、福岡高等裁判所平成18年11月9日判決(最高裁判所第1小法廷平成19年7月12日決定により確定)が挙げられる。同判決は、教員については、教育という営みの特殊性、子どもに対するロール・モデル的役割等を根拠として、「とりわけ高いモラルと法及び社会規範遵守の姿勢が強く求められる」とし、教職員を一般の地方公務員から区別してより重い処分を行う

ことを定めた懲戒処分の方針を容認する姿勢を示している。

また、地方公務員の懲戒処分に関しては、法令上の懲戒事由が存在することを前提に、懲戒処分を行うか否か、仮に行うとした場合いかなる処分を選択するかについては、懲戒権者の裁量に委ねられるべきとの一般原則が、判例上、強固に確立している。この場合、懲戒権者は、懲戒事由に該当すると認められる行為の原因、動機、性質、態様、結果、影響等を含む諸般の事情を総合的に考慮して判断を下すことになる。但し、懲戒権者の裁量は、広範ではあるが、全く無限定というわけではなく、懲戒権の恣意的な行使や非違行為の性質等と懲戒処分との間に著しい不均衡が存在する場合、裁量権の逸脱・濫用として違法性を帯びる場合があるとされている。

裁量権の逸脱・濫用の有無を考えるに当たっては、裁判所が、懲戒権を行使する者との立場に立たされたとして、懲戒処分を行うべきであったか否か、あるいは懲戒処分を行うとしていかなる内容を選択すべきであったかを考え、現実に下された懲戒処分と比較すべきであるとする主張が被懲戒処分者の側からなされる場合が多い。しかし、裁判所は一般にこの立場をとらず、裁判所が懲戒処分の適否を審査するに当たっては、懲戒権者の裁量権の行使に基づく処分が社会通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って違法であると判断すべきとの立場をとる傾向が強い（例えば、最高裁判所第3小法廷昭和52年12月20日判決、最高裁判所第1小法廷平成2年1月18日判決等）。懲戒権者の裁量を極めて広く解釈する傾向が顕著であるといえる。

なお、近年、社会的視線が極めて厳しくなっている非違行為として、いわゆる「飲酒運転」が挙げられる。この点を反映し、当該行為が刑事処分の対象となる程度に達していたか否かにかかわらず、一律に懲戒免職処分とするという厳しい懲戒処分方針を有する自治体も存在している。この点、裁判例の中には、飲酒運転に対する社会的非難の度合いの高まりという社会情勢の変化を考慮しつつも、懲戒免職処分は、「身分を失わせ、職場から永久に放逐するというものであり、停職以下の処分とは質的に異なり、公務員にとっていわば「死刑宣告」にも等しい究極の処分である」とし、「刑罰法規に触れる犯罪行為とそれ以外の違法行為との間には質的な差が存在する」と考えるべきとするものも見受けられる（佐賀地方裁判所平成20年12月12日判決）。社会的視線の変化を考慮した懲戒権の行使を考える上での限界事例として、今後の動向を慎重にフォローアップしていくことが必要と考えられる。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計5件）

①坂田仰，飲酒運転懲戒免職処分の妥当性－免職処分が社会通念上著しく妥当性を欠くとされた事例－，学校事務，第60巻第7号，2009年，55-61頁，査読無

②坂田仰，スクール・コンプライアンス再考－慣習的学校運営からの脱却に向けて，教職研修，第439号，2008年，7-9頁，査読無

③河内祥子，教職員の非違行為と情報公開－公務員の氏名公開に関する論議を参考に－，教育制度学研究，第15号，2008年，179-186頁，査読無

④坂田仰，君が代伴奏職務命令の妥当性，月刊高校教育，第40巻第9号，2007年，76-81頁，査読無

⑤坂田仰，懲戒処分における裁量とその限界，学校事務，第58巻第6号，2007年，65-71頁，査読無

6. 研究組織

(1) 研究代表者

坂田 仰 (SAKATA TAKASHI)

日本女子大学・家政学部・准教授

研究者番号：70287811

(2) 研究分担者

(3) 連携研究者

河内 祥子 (KAWACHI SHOKO)

福岡教育大学・教育学部・准教授

研究者番号：70452703

黒川 雅子 (KUROKAWA MASAKO)

東京女学館大学・国際関係学部・講師

研究者番号：90339482

(4) 研究協力者

田中 洋 (TANAKA HIROSHI)

琉球大学・教育学部・准教授

研究者番号：00381195

山田 知代 (YAMADA TOMOYO)

日本女子大学大学院・家政学研究科・修士課程1年