

教育委員会の緊急招集と教員処分

—「急施を要する場合」という例外規定—

学校開発政策コース 佐藤 晋平

Emergent Convocation of School Board Congress and Dismissal of Teacher

—A Study about Exceptional Clause—

Shimpei SATO

In Japan, School Board was regulated by School Board Law for 1948–1956. In this law, there was the clause about openness of school board congress and announcement of convocation of congress. The congress had to hold an open hearing to the public and announcement had to be done for several days before congress was convoked. But there was the clause too in which the chairman of school board could shorten the days of announcement. It could be done in situation of emergency. This exception of the law had applied when government dismissed teachers.

This exception about emergency was controlled discretion but it was written only that the clause was adopted when it was in emergency. So this was interpreted as discretion about requirement.

In this paper, two cases are studied. In the first case, The School Board Law was still existed. School Board terminated a teacher but juridical decision rejected this termination because it hadn't recognized the situation as emergency.

In the second case, School Board Law had repealed and the new law didn't stipulate an order that congress had to hold an open hearing to the public. The chairman's decision of emergency and of skipping the announcement was certified by juridical judge and some teachers were dismissed by undesirable discharge for the reason of advanced age. And in this case, it was the reason of emergency that the budget of next year would decrease and teachers should have dismissed before new budget year started. So this situation of emergency was internalized in the system of routine yearly budget : normal situation.

目次

はじめに

1. 免職処分取消請求事件

(宇都宮地裁 昭和34年12.23)

A. 事件の概要

B. 緊急性による告示省略の違法性

C. 告示の短縮と省略の違い

2. 奈良県教育委員会事件

(奈良地裁 昭和42年1.9, 大阪高裁 昭和43年10.31)

A. 事件の概要

B. 地教行法下での告示義務例外規定の無力化

C. 通常の範囲での緊急

まとめ

はじめに

本稿では、緊急を理由とした教育委員会の会議招集について検討する。教育委員会のような行政の会議には定例会と臨時会があることが多いが、戦後に教育委員会が成立したときにその機構について定めていた教育委員会法にも35条1項で定例会と臨時会があることが定められていた。そして特にその臨時会に関連して、教育委員会法には次のような重要な規定があった。

教育委員会法 第34条

「3 会議開催の場所及び日時は、会議に付議すべき事件とともに、委員長が、あらかじめこれを告示しなければならない。

4 招集は、開会の日前、都道府県委員会にあつ

ては七日、地方委員会にあつては三日までに、これを告示しなければならない。但し、**急施を要する場合**はこの限りでない。」

教育委員会の招集は、通常は7日、3日という法定期間をおいてなされなければならないが、「急施を要する場合」にはその必要がないという。戦後、教育委員会制度が教育行政の民主化を目指して発足し、レイマンコントロールと委員の公選制という委員会の仕組みが出来上がると同時に、会議の一般市民への公開や告示も法律に規定された。これまでこの34条4項の規定については、教育行政研究や教育行政関係の法研究において注目されることはなかったが、この規定が開かれた委員会という理念にとっての例外と捉えるものである以上、教育委員会制度にとって極めて重要な問題を提起するものであったといえるのではないだろうか。

とはいっても、「急施を要する場合」とはどんな場合なのだろうか。この言葉を見る限り、緊急であるというその場合や条件について明確さを欠いていると言わざるを得ない。これは法の不確定概念と言われ、行政法学においては古くから裁量の問題として議論されてきた。「急施を要する場合」などという規定からのみでは、何が緊急であるかを判断することは難しい。そこで、この緊急と認めるための要件について判断することが裁量となるのである（田村1961）。

実は、このように法律の必要的要件を「緊急の場合」というような不確定な文言によって説明しようとすることは一般的に珍しいことではなく¹⁾、教育関係の法令においてもときおりみられることである。教育委員会法について言えば、34条3項は告示にあたって会議に付議すべき事件についても示さなければならないとされているが、35条4項では「会議招集の告示後に急施を要する事件があるときは」、「直ちに、これを会議に付議することができる」とされていた。また昨今でいえば、2007年に行われた地方教育行政の組織及び運営に関する法律、いわゆる地教行法の改正において、第50条に次のような内容の条文が新設されたことが注目される。

「文部科学大臣は、都道府県委員会又は市町村委員会の教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠るものがある場合において、児童、生徒等の生命又は身体の保護のため、**緊急の必要がある**

ときは、当該教育委員会に対し、当該違反を是正し、又は当該怠る事務の管理及び執行を改めるべきことを指示することができる。ただし、他の措置によっては、その是正を図ることが困難である場合に限る。」

これらのいずれも、「急施を要する場合」や「緊急の必要があるとき」などという不確定な文言によって、緊急の場合には対処すべきことが盛り込まれている。法律上からは緊急の場合という説明しかないために、行政はこの場合を判断し行動する裁量を与えられていると判断することができる。

この裁量は、行政法学においては要件裁量と呼ばれる。要件裁量は、教委法34条4項の「急施を要する場合」のように行政行為の要件に関する裁量のことであるが、この裁量を認めることは、行政に大きな権限を委ねることを意味している。要件裁量に対しては効果裁量という概念が相対立するものとして議論されてきたが、効果裁量においては行為（処分）を行うかどうか、どの行為を行うかに裁量があるとされる。要件裁量は、どの行為を行うかではなく、そもそも行政行為を行いうる要件とは何かについて判断する裁量であるため、大きな権限が与えられることになるのである。20世紀の日本の行政事件の裁判においては、もともと国民の権利を侵害するような行政行為を予防するという視点から、効果裁量説をとったうえでその限界を定めていたが、第2次大戦後になって専門的な視点などから行政の役割が増大するのに伴い、要件裁量を認めることで行政の判断を尊重するという方向で判例が展開されてきた（宮田1990）。要件裁量の問題は、法律による行政という原理にとって極めて重要な問題を突き付けるものといえる²⁾。

〈要件裁量—効果裁量〉の区分の問題と並び、裁量論における古典的なもう一つの区別として〈**羁束裁量—自由裁量**〉という区分がある。前者は法律に規定された裁量として裁判所の審査を受けるが、後者は裁判所にコントロールされない裁量である。〈要件裁量—効果裁量〉の区分は何が自由裁量に属するかをめぐってなされたものだったが、戦後の要件裁量を認める判例の展開は、この〈**羁束裁量—自由裁量**〉の区分を相対化するなかで、行政の裁量を広く認めようとするものと理解することもできる（宮田1990 p.73）。

さて、以下で本稿の中心的な課題を2つ述べよう。本稿で教委法34条4項の問題を取り上げるのは、教育委員会制度の初期の重要な理念である民主性や公正性にとって重要な告示という行為の例外を定めているためであるとすでに述べたが、さらにこの「急施を要する場合」という要件の認定が教育行政上の重要問題である教員の処分と関係しているからである。つまり戦後の教育行政は、教委の民主性・公正性と関係する告示行為をなんらかの形で簡略化し、それにより教員の処分を行ってきた。1つめの問題は、教員処分を行うに際し、その処分を決定する緊急の会議招集における、その緊急の理由とはなにか、である。またこれには、この緊急の理由もしくは緊急に関する決定について、裁判所がどのように判断したかも問題となる。

政治・行政の局面において緊急として迅速な判断が求められると一般に考えられる問題は少なくない。たとえば伝染病の流行への対処という衛生上の問題、また地震・火災や台風などの災害対策は多くの場合緊急の対応を求められるし、昨今でいえば犯罪への対策なども緊急の問題として議題となりやすい。これらの局面では、通常的手続き的過程を経ていたのでは問題に効果的に対処することが困難になる場合がある。緊急に関する規定が存在するのは、このように緊急性があると考えられる問題処理という目的の達成のために、通常の手続き的な煩雑さをさげ迅速な解決をおこなうためであることが一般的である。そして、伝染病や災害などの問題の場合、緊急に関する政治的・行政的判断に対して国民の合意を取り付けることはさほど難しい。緊急であることがだれの目にも明らかに映ることが多いからである。つまり、これらの緊急性は客観的にみてもかなり明らかなものである。

教委の緊急招集と告示の簡略化については戦後いくつか裁判例があるが、ここで争われてきたのはこのような客観性が薄いと疑う余地があった事柄である。教委法34条4項の「急施を要する場合」を理由として開かれた教委の会議の議題が、教員の処分であったことが何例か確認できる。一方で地方公務員法においても、公務員の処分については公正でなければならないとされている(27条1項)。緊急による会議の招集とそこでの処分決定は、公務員の処分に一定の慎重さを求めるこの地公法の規定と緊張関係をもってくるといえる。公正さが求められる教員の処分において、緊急として認められる事実とははたして何なのかということが、ここで重要になってくる。

もちろん、教委公開原則の例外はすでに述べてきて

いる教育委員会法における教育行政の理念にとってもきわめて重要である。それは、教委法は37条で公開の原則を定めており、34条の告示の規定はこの公開原則を守るためのものであるから、34条4項において告示期間に例外を設けていることはこの公開原則の例外であることを意味する、というものである。内容をやや先取りするが、教委の公開原則と会議の告示について、本稿の1で取り上げる免職処分取消請求事件の判決は次のように述べている。

「教育委員会の会議は、教育本来の目的を達成するため、教育行政の公正を確保し、これに民意を反映し、地方の実情に即した教育行政を行わんとする目的(同法(教育委員会法―筆者)第一条及び教育基本法第一〇条)に従い、民主的に運営されなければならないのであつて、会議の予告主義(同法第三四条第三項第四項)と公開主義(同法第三七条)の原則が貫かれ、又会議の次第はすべて会議録に記載されなければならない(同法第三九条の二第一項)とされているのは、いずれもその目的の実現を企図したものであり、従つてこれらの規定は単なる訓示的意味を有するものではなく、その違背は瑕疵の程度により当該行政処分の無効又は取消の原因になるものというべきである」。

しかし教委法においては、会議の公開を市民に知らしめるための告示義務・法定告示期間に対し、「急施を要する場合」が例外的規定として位置づけられていた。よって、公正な公務員の処分に対する緊急の意味と同時に、教委の公開原則に関係する告示義務・法定告示期間を変更することを許すという緊急が何であるかは、教育委員会法にとっても本質的な問題である。

これらの問題における緊急性というのは、先の伝染病や災害の例のように相当の客観性をもって認められるものではないだろう。何が緊急かについて完全に客観的に明らかにすることなどできないにもかかわらず、法律は「急施を要する場合」という不確定な概念を用いて例外的な問題処理を認めようとしていた。ここに裁量が必要となる余地が生まれるのである。この緊急性の要件認定は要件裁量であるが、この認定が客観的と言いつても司法のレベルで問題とされていれば、それは羈束裁量として司法審査を受けているということになる。

ところで、2つめの課題は教育委員会法の廃止に伴う問題である。教委法下で定められていた教委の公開

原則は、同法の廃止と「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」いわゆる地教行法の成立によって消滅した。教育委員会の運営に関する規定の多くについては、教委法をベースに自治体教委において教育委員会規則が制定されていた。そしてこの多くに、教委法と同様の告示に関する規定が盛り込まれていた。しかし、法律レベルで教委公開の原則に関する規定が消滅してしまったことで、告示の原則とその例外のもつ意味も大きく変容せざるを得なかった。よって、教委法時と地教行法時において「急施を要する場合」のもつ意味の変化のポイントは何か、これが2つめの課題である。

なお、教委公開の原則は2001年の地教行法改正で復活しており(13条6項)、現在この問題を再び論じる意義は大きい。

1. 免職処分取消請求事件

(宇都宮地裁 昭和34年12.23)

A. 事件の概要

この事件は、栃木県皆川村公立小学校の教頭であった教員の懲戒免職処分について、この教員が原告となって処分の取消を求めたものである。昭和29年、原告の教員が自身の勤務校でない赤麻村の赤麻中学校の宿直室で就寝中に出火し、校舎三棟が消失した。被告である皆川村教育委員会は、この火災の責任が原告にあるとして懲戒免職処分に処した。裁判では、被告である皆川村教育委員会が原告を懲戒免職とした理由とされている、原告の教員が宿直担当者を追い出しそこに宿泊するに至った経緯や、当の火災が原告の責任であるとした認定について、それが妥当であったかなどが争われた。そしてこれらと並んで、懲戒免職処分を決定した教委の臨時会議の招集において、教育委員会法に定める告示手続きを完全に省略し告示を行わなかったことについてその妥当性が問題となった。

原告は、原告に対する懲戒免職処分の無効を主張したが、判決では臨時の教委招集手続きにおける問題、懲戒免職処分に至る経緯ならびに処分事由などの点から、無効とまではならなかったものの処分の取消が決定された。このように取消という判断になった理由について、中心的な争点をめぐる裁判所の判断から確認しておく。まず、争点の1つめは本件懲戒免職処分を決定した臨時的教育委員会招集の告示省略をめぐるものだが、これについて判決は手続き上の瑕疵を認めたが、教育委員全員に対し会議の招集は知らされてお

り、処分は教育委員全員出席のもと議決されたために、無効より取消が相当とされた。争点の2つめは、懲戒免職処分が公正な判断の上に下されたかであったが、判決は当該処分が公正性を欠くものであると認めた。その上で果たして懲戒事由が妥当であるかについて、原告に出火の責任がある、暴言を吐いて宿直室で暴れた等の被告教育委員会の主張に根拠がないとした。ただし、原告が泥酔して宿直室に現れ、宿直の職務を妨害したことについては、「全体の奉仕者として人格の完成をめざし、平和的な国家及び社会の形成者たりうる良識ある国民の育成を期すべき使命を自覚してその職責の遂行に努めなければならない教育公務員(教育基本法第一条、第六条第二項)としての、名誉と信用を傷つける行為(地方公務員法第三三条)であるというべきである」とした。以上から、やはり無効とまではいかないまでも取消という結論となった。

B. 緊急性による告示省略の違法性

本稿の課題である緊急による教委会議の招集について、この事件の場合では告示の完全な省略、つまり告示をしないという選択肢が被告である教委によってとられていた。原告の教員は、この告示省略について教委法34条4項における法定の告示期間が守られていないことを指摘し、臨時会議招集の違法性を主張した。これに対し被告の教委側は、適法な手続きによって招集された会議であり手続き違背はない、と単に反論したのみであった。

判決では、結果的にこの緊急性の主張は退けられた。その理由をみていくことにしよう。判決理由はまず、本稿冒頭で引用したような教育委員会招集の告示理念を再確認する。以下は教委法34条の規定について述べたものである。

「会議開催の告示が要求せられるのは、前述の如く教育行政の公正を保持し、これに民意を反映し地方の実情に即した教育行政を行わんとする教育委員会の目的を達成するため、会議が何時、どこで、何について開催されるかを一般に周知させ、住民に対して傍聴の機会を与えることによつて、会議の予告主義と公開主義の原則を貫き、その実効を期せんとするものであるから、右会議招集に関する規定は会議招集の必要的要件を定めたものというべきである」。

そして、当の懲戒処分を行った会議招集の目的が原告の懲戒処分であったことは前もって予定されて

いたことであるとして、次のように述べた。

「当日になつて急に臨時会を開催すべき事態が発生したものでないことが認められるから、前以て招集の予告をした上で臨時会を開催することに何等障害が存しなかつた筈であり、また本件懲戒処分がその性質上三日の猶予期間において議決したのではその議決の実効を収め得ないような緊急性あるものとは到底認められない」。

これにより問題の会議招集については、会議招集の目的、予定された議論の内容面から緊急性が認められないということが示された。つまり、教育委員長が「急施を要する場合」に法定の告示期間を変更できるという要件認定の裁量について、裁判所は緊急性の有無について明確に審査を行った。

問題の懲戒処分については、地方公務員法27条1項「すべて職員の分限及び懲戒については、公正でなければならない」という点から、果たしてそれが公正な判断にもとづいたものであったかということについても争われた。それは、教育公務員の職務を奪う懲戒免職処分という重要な処分を下すに際して、十分な調査の実施や処分対象者の弁明の機会を与えるといったことがなされたか、ということであった。

懲戒処分を決定した当時、原告は中学校における失火事件そのものの刑事事件の被疑者として勾留されていた。皆川村教委関係者は事件の概要を知るための調査を行ってはいたが、判決理由では、教委側が勾留されていた原告の教員から口頭や文書による弁解を聞くこともなく、その上同失火事件が結果的には不起訴になったが、その経緯を最後まで見守ることなく処分を決定したとことについて、「事実調査を十分尽さずして早急に処分決定をしたことが認められる」とし、「著しく妥当性を欠き、結局皆川村教育委員会は十分な調査を尽さず、皆川村赤麻村両村の強硬な与論に動かされて原告を懲戒免職処分にしたものと認めざるを得ないのであつて、その取扱は公正を欠くというべきである」と述べた。

この懲戒処分の公正さに関係する事実、直接に会議招集の緊急性と関連において述べられてはいない。だが、早急な問題解決を図ろうとした教育委員会のねらいがここには明確であり、緊急を理由とした会議招集の周辺の様子が垣間見られる。

C. 告示の短縮と省略の違い

だがこの判決理由では、このあとに手続き違背に關

する異なる理由も述べられることになる。それは、教育委員会法が緊急を理由とした告示期間短縮を認めたのか、告示省略を認めたのかという点である。

告示期間について定めた教育委員会法第34条の第4項の前の第3項では、告示の必要性が定められていた。改めて2つの規定を並べると次のようになる。

「教育委員会法第34条

3 会議開催の場所及び日時は会議に付すべき事件とともに、委員長があらかじめこれを告示しなければならない。

4 招集は、開催の日前、都道府県委員会にあつては七日、地方委員会にあつては三日までに、これを告示しなければならない。但し急施を要する場合はこの限りでない」。

判決理由では、第4項にある緊急の場合の例外規定が明らかに第4項の告示期間について記されたものであるとして、問題の臨時会議で告示期間の短縮ではなく、告示の完全な省略が選択されたことが不適法であるとされた。緊急を理由とした告示省略による臨時の会議招集と、公正さを欠く拙速な懲戒処分などといった論点からすれば、緊急を理由とした教育行政による処分は、行政による恣意的な処分となる可能性がありうるという点を、この裁判は問題化していたと考えることができる。要件裁量を広く認めてしまうことは、このような恣意性の問題を浮上させることを意味しているからである（原野1979）。

教育委員会のような会議の公開原則という本稿の重要なテーマの一つは、行政法学においては、この原則が行政による不利益処分の公正さを保証するための意味をもつかどうかという問題として議論されている。そして学説では、このような不利益処分における個人の権利保護の意味を会議の公開原則がもつかどうかについて、見解がわかれているということをここで確認しておきたい³⁾。

この事件において、教育委員会招集の告示における緊急という例外規定の問題は、告示の短縮と省略の違いという手続き上の問題が判決の主な関心となっているようにみえる。この相違が示されていることは、以下でみる判例を含め教育委員会の緊急招集という同様の論点をもつ類似の判例を検討する際に重要なポイントとなる。だが同時に、この裁判の判決理由が告示の省略そのものの問題を重視しているために、何が緊急

で、緊急の場合どの程度の裁量が教育委員長に与えられているのかという点については言及されることがほぼなかったこともまた確かである。この、裁量の要件裁量としての側面と羈束裁量としての側面に関する司法の判断は、この判決では、告示が全くなされないという教委法34条4項からすると明らかな瑕疵の問題が取り上げられるなかで、当然薄れざるを得なかった⁴⁾。よって、もし告示が省略されるのではなく直前においてもなされていたならば果たしてどのような判決結果になったのかということについて、この判決理由から十分に判断することは難しい。「急施を要する場合」の可能性についてさらに考えた場合、例えば告示手続きの省略ではなく期間を短縮したのみで、十分な調査を尽くした上で公正な判断に基づき懲戒処分をなしたと判断できる場合、これはもちろん懲戒処分は適法かつ妥当なものとなるし、仮に懲戒処分に至る経緯が公正さを欠く場合であっても、臨時の委員会招集の告示が短縮されてでもなされていたならば、果たしてまったく同様の処分取消という結果になったのだろうかという点は、やや微妙な問題である。

処分事由について、原告の出火責任が判決で認められなかったのはすでに述べたとおりであるが、泥酔して宿直室に侵入した原告について、これが教育公務員のあるべき姿ではないとして懲戒処分事由として妥当であると結論付けられていたことも記述のとおりである。よって、「急施を要する場合」の裁量の問題についてこの事件の判決によって明確になることは、告示の完全な省略が許されないということを除いては限定的であるといわねばならない。

2. 奈良県教育委員会事件

(奈良地裁 昭和42年1.9, 大阪高裁 昭和43年10.31)

A. 事件の概要

この事件は、昭和36年3月に奈良県の県立高校に勤務していた教員が、県教育委員会から分限免職処分に処されたことにつき、その処分を違法であるとして奈良県教育委員会を被告として提訴したものである。奈良県教委は、昭和36年度から予算の減少により過員を生じることが明らかであったとして、地方公務員法28条4項の「職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合」を理由として、昭和36年3月31日付で原告ら3名を免職処分に処した。被告である奈良県教委の処分に対し、裁判で原告が指摘

した違法性は以下のような諸点であった。まず、昭和36年度歳入歳出予算において予算の減少により過員を生じることが明らかであるからと言って、前年度にあたる昭和36年3月31日の時点で免職処分を下すことは許されないこと。次に、原告らの処分理由が高齢によるものとする処分に公平さが保たれていなかったこと。そして、当該処分に関する討議がなされた3月28日、3月31日の教委会議が招集日時の告示なしに開催されたこと、などである。

本稿の関心は最後の点であるのでこれは後に詳述するとして、はじめの2点について簡潔にまとめよう。はじめの会計年度の問題について、第一審では処分の辞令書が交付された3月31日の時点で処分の効力は発生しているため、予算発生の前年度中に次年度予算の現象を理由としてなされた処分は違法であるとされた。だが第二審では、原告らが辞令書を受け取ったのが4月に入ってからであったことについて、辞令書が到達した時に処分の効力が発生するとし、処分を違法とする原告の主張を退けた。

次の年齢の問題は、当時公務員に法律上定年制が存在せず、労使間の大問題となっていた退職勧奨についてである⁵⁾。第一審では上の会計年度の問題においてすでに処分取り消しと判決されたためにこの点については特に争われなかったが、第二審では年齢を理由としての処分は一般的で客観的かつ公平なものであるとされ、処分決定の過程はこの視点からなされたものと認められるとした。

さて、以下で本稿のテーマである教委招集の告示についてみていこう。

B. 地教行法下での告示義務例外規定の無力化

昭和36年に起きたこの事件は、教育委員会法がすでに廃止され地教行法が施行されたのちの事件であった。本稿冒頭で述べたように、昭和31年施行時の地教行法には教委の公開原則は直接には規定されていない。教委招集の告示についての規定も、同法には存在しない。裁判で争われた「急施を要する場合」の問題は、直接には奈良県教育委員会規則3条にある、委員長が「会議を招集しようとするときは、会議の日前二日までに会議開催の日時及び場所を告示すると共に書面をもつて委員に通知しなければならない。ただし、急施を要する場合はこの限りでない」という記述についてのものであった。この自治体の教委規則の公開原則が、法律には公開原則が規定されていなかった当時の地教行法のもとでどう判断されるかがポイントだっ

た。教委法下の会議公開の原則は明文化されていなくとも地教行法に引き継がれていたのか、それとも理念としても完全に消滅したのか、ということである。原告は処分が違法であると主張する理由として、会議の告示がなされていないことにより県民の会議傍聴の機会を奪ったこと、つまり公開原則違反をあげていた。さらにこの事件では、奈良県教委規則3条の書面による委員への通知も緊急を理由に省略されており、この点も手続きの瑕疵があると原告から指摘されていた。

結局判決は、告示省略と委員への書面による通知の2つの違法性に関する原告の主張を退けた。告示省略については、教委の会議は公開を要件とするものではないために告示の省略が違法であるとはいえないとしている。ここに、本稿ですで見えた宇都宮地裁判決と異なる見解が示された。もちろん根拠としている法律自体が異なるのであるから、判決の結果が異なるのは当然ではあるが、これにより教委会議の公開原則は完全に否定されたことになる。教委法下での場合との違いを鮮明とするために、以下でこの事件の判決から重要と思われる事柄を確認しておこう。

それは、「急施を要する場合」を理由とする告示の例外規定の無力化についてである。先の事件では会議告示の短縮はともかく省略は違法であるとされていたのに対し、この事件では省略も問題ないとされている。教委法34条は、3項が告示の義務について定め4項が法定の告示期間とその例外を定めていた。本稿1で検討した宇都宮地裁判決のように、緊急を理由とした告示義務の例外については、短縮は可能であるが告示が必要であるという解釈が定着していたが、奈良県教委事件では緊急によって告示を簡略化することの根拠を示していた教委法の廃止によって、告示の短縮のみならず省略も許されるようになった。もちろんこの変化は、地教行法下で教委の公開原則が消滅したことで大きく関係があると思われる。判決で明確に示されていないが、告示の必要が教委の公開原則から要請されるものであった以上、その公開原則の消滅は、当然告示簡略化の方法にも大きな影響を与えたということである。

会議の公開という規範について、すでに述べたように行政法学ではそれが不利益処分の公正さを保つために設けられているかどうかという点について議論がなされてきた。そこでは、会議の公開と不利益処分との間に一定の緊張関係があると認められており、このため会議の公開という規範にとって重要である召集告示という行為の例外である「急施を要する場合」と不利益

処分の関係が、重要な問題に発展するのであった。だが、会議の公開という規定自体が存在しない地教行法下では、例外を論じるまでもなく通常原則の背景となる規範すらないわけであるから、述べたようにこの例外の規定自体の意味が不明となる。とすると、もはやこの例外規定に処分の公平さを要請できる要素がないことなどは自明となる。

教委のような会議の公開と比較されるものに裁判の公開という憲法上の規範があるが、裁判の公開は明確に不利益処分との関係が問われなければならない問題であるから、裁判を公開するという国民の権利を守るための極めて重要な規定にとらえられる。これに対して、教委のような会議がそのような要請をもっているかということがここでの行政法学上の争点であった。学説の主流は、教委の会議の公開は公選制という制度上の仕組みと関係しており、会議の様子を傍聴することで委員の選挙に役立てるなどの目的があるとしていた。会議公開をこのように解せば、必ずしも公正な不利益処分という人事の問題のみを年頭においた目的はまた別のものとなる（小高1973、田村1962、新山2006）。しかし教委法下で起こった本稿第1の事件の判決は、この行政法学説の動向のような法解釈の可能性のもとにあって、不利益処分に対する公正さ、客観性という点をかなり意識した内容であったといえる。

一方で地教行法下で起きた奈良県教委事件の場合、分限免職処分が違法性をもつかどうかに関する問題は、会計年度との関係、高年齢に関する行政の判断の公正さなどの事柄であったが、判決における教委会議招集告示の「急施を要する場合」に関する議論は、これらの免職処分の公正さ等に関する事柄に対しなんの問題を提起するものともならなかった。会議の公開原則と不利益処分の関係性を重視しない説に依拠する場合はもちろん、両者の関係を重視する学説の視点からした場合であっても、もはや公開原則自体が存在しないとなれば、「急施を要する場合」として告示が省略され不利益処分が決定されたとしても、それはなんの問題ともならないものだった。

判決は、原告が教委公開原則の存続を主張したのに対し、公開原則が存在しないことを宣言したことで以上のような「急施を要する場合」の無意味化を明確化したともいえるだろう。実際、判決では緊急に関する事実確認についてはほぼ記述されなかった。1の事件における宇都宮地裁の判決では、事件の性格が「急施を要する場合」にあたるかどうか慎重に検討されていた。そしてその結果、「当日になつて急に臨時会を

開催すべき事態が発生したものでないことが認められるから、前以て招集の予告をした上で臨時会を開催することに何等障害が存しなかつた筈であり、また本件懲戒処分がその性質上三日の猶予期間において議決したのではその議決の実効を収め得ないような緊急性あるものとは到底認められない」という判断が示された。だが奈良県教育委員会事件においては、何が「急施を要する場合」であるかに関する裁判所の言及が、判決においてほばない。言及されたのは、証人の「証言および弁論の全趣旨によれば、当時右各会議が急を要するものであり、委員長もそのような判断のもとに会議を招集したことが認められるから、各会議が、開催の日時、場所を告示することなく招集せられ、また仮にそれらを書面により委員に通知することなく招集せられたとしても、そのために会議招集の手續に違法があるということはできない」ということのみである。

告示の簡略化に関する「急施を要する場合」については、1つにはこれが教育委員長の裁量であるということと、もう1つにはこれが法律で規定された羈束裁量であるという2つのポイントがある。何が「急施を要する場合」かについて、ある程度教育委員長がその裁量で決めることができる可能性があると同時に、著しく事実上の根拠を欠くなかでこれを緊急の要件と認定することは、本稿1の事件の場合のように許されないことになる場合もある。教委法下においては、先の事件の宇都宮地裁判決以外にも旭丘中学校事件の各判決で、34条4項の緊急性認定について、緊急と認めるに足る事実について確認している。旭丘中学校事件は教育委員長の告示短縮裁量を大きく認めると同時に、教委会議の臨時招集を行った背景について、事実確認を細かく行っている⁶⁾。しかし地教行法体制に変わってからの奈良県教育委員会事件においては、この緊急に関する事実の確認は極めてあっさりした記述に終わっている。これもやはり、地教行法下で公開原則が不在であるという問題が関係していると考えざるをえないであろう。

C. 通常の範囲での緊急

奈良県教委事件における教委の緊急招集は、本稿1で取り上げた事件とはやや性格が異なる。2つの事例とも、教員の処分に関する決定を目的としていたことは明らかだが、1の事件は教員が校舎を消失させたという問題の発生によって処分に関する討議の必要が生じたのに対し、奈良県教委事件においては問題が発生

したからというより問題が発生する見込みがあったために決定がなされている。また、奈良県教委事件における予算減という問題は、会計年度という法律に規定された、そして毎年必ずやってくる通常の規則的な仕組みに織り込まれたものであり、このような通常法律上の問題に対して、教育委員会の会議が緊急に招集されるというものであった。ここには、法律上の通常の問題に対処するため、緊急を理由とした手段が用いられるという、やや入り組んだ構造があった。地方公共団体の会計年度が4月1日に始まり翌年3月31日に終わるという法律上の規定(地方自治法208条1項)があり、つまりは教委会議の緊急招集は、奈良県教委事件においては完全にこの予算の通常の秩序の枠内においてなされたものであった。

教委法下における教委の公開原則や告示義務・法定告示期間は、教育行政の民主的性格や公正性を担保するために設けられたものであった。そのため緊急を理由とした告示の簡略化には一定の配慮が必要とされていたといえる。これが羈束裁量であったのもそのためであったと考える。しかしこれまで述べてきたことからすると、地教行法下においては緊急を理由とした告示省略が許される上に、この緊急を理由とする告示省略による会議招集と教員処分に関する決定が、そもそも公開原則自体の消滅によってなんの緊張もない中に共存しうるものであるといえるし、ここで述べた事実からすると、さらに予算に関する法律上の通常の規定の範疇に織り込まれたものであっても違法ではない、という判断が奈良県教委事件で示されたことになる。緊急に関する規定は本来であれば通常に対する例外として意味を与えられるが、この事件の判決によれば教育委員会招集の緊急性は会計年度という予算の通常の問題の範囲に収まるものとされた。

予算、会計年度の問題とは、つまりはこの事件の場合では人員整理の問題であったが、毎年必ずやってくる人員整理の問題という通常の出来事範疇に、教育委員会の緊急の告示省略問題は位置づけられるものへと変化していたのだった。

まとめ

さて、本稿の検討の結果をまとめよう。まず本稿1で検討した、校舎の火災を起こした原因があるとして懲戒免職処分となった教員の処分取消請求事件は、教育委員会法のもとで起きた事件であった。宇都宮地裁の判決では、教委法のもとでは教委会議の公開の原則

が存在するために告示は会議招集の必要的要件であることを確認し、この免職処分について教委会議招集の3日の法定告示期間を置いたのでは議決の実効性を収め得ないような緊急の状況であったとは認められないと述べ、手続き上の瑕疵があるとした。よって、もし緊急の告示簡略化により許容される処分があり、教育行政の公開という理念の例外があるとしたらそれは何なのかについては、当然この判決からのみでは明らかではない。ただ、この懲戒免職を決定した教委の臨時会においては告示がまったくなされていなかったが、これは法律の趣旨からすると当然違法となるべきものであり、判決において直接にはこちらの瑕疵がより大きな意味をもっていたと考えられる。これらからすると、懲戒処分の理由が正当でありかつ緊急を理由として短い期間であっても告示がなされていたとすると、処分の違法性が認められない可能性はありうる。このような場合、改めてその処分を決定する教委会議招集の背景として、緊急の要件認定のあり方が問われることになるだろう。

本稿2で検討した奈良県教育委員会事件は、教委法がすでに廃止となり地教行法が制定された後の事件であった。地教行法のもとでは教委会議公開の規定がなくなっていたが、判決も告示を省略して召集された県教委の会議について、教委の会議は公開を原則としていないとして特に違法性を認めなかった。行政法学における議論を参照すれば、そもそも教委の会議の公開の必要性としては、教委公選制との関係で選挙に役立てるための一般的・公益的目的と、不利益処分における公正性確保、個人の権利保護のような観点から議論されうるものであって、告示はこれらと重要な関係があるとされてきた。だが地教行法下では教委の公選制はなくなっていたから、選挙に役立てるという目的から会議を公開する必要は存在しえない。奈良県教委事件において告示の省略は教員処分を決定するための会議においてなされたので、不利益処分と告示義務の関係はまだ存在したが、法律上に公開原則が規定されていないために告示省略は違法ではないとされた。このような判決の結果は、教委の公開原則が存在しない中、会議を告示すること自体の意義がきわめて薄いものとなっていることを露呈するものだったともいえる。奈良県教委事件においては、会計年度・予算に関する法律上の仕組みの中で教委会議の緊急招集のための告示省略がなされたが、これは会議招集の告示というものが、緊急を理由として省略してももはや大きな問題は発生しないという性格のものに法令上なり果てた

ことをよく示していたといえるだろう。

最後に課題を示しておく。2001年の地教行法改正によって教委の公開原則は再び法律に盛り込まれた。だがここでの公開原則は教委法におけるものとはやや性格を異にしている。教委法においては、1つには選挙に役立てるための情報を得るツールとして会議の公開原則を盛り込む意味が大きかった。だが現在の教委の委員は基本的には選挙によって選ばれるのではない。よって現在の法制において公開原則が再び意味をもってきているとはいえ、この理由はかつてとは異なる。行政の透明性やアカウンタビリティの確保、情報公開の要請という昨今の流れのなかで、公開原則の復活と同時に告示の意味が見直されてくることはあるとしても、とすれば一方で何を理由に緊急の告示の簡略化、期間短縮が認められうるのかについては検討が必要となろう（石崎2003）。このなかで、選挙に役立てるという理由は消えても、本稿の中心的論点であった不利益処分との関係は現在でも依然として1つの重要な問題として残されている。

また、本稿で扱いきれなかった同様の告示期間短縮に係る事件として昭和29年に起きた旭丘中学校事件があるが、事件発生後約20年に渡って争われたこの裁判の判決では、緊急の内容の認定と同時に告示期間短縮を決定した教育委員長の判断に一定の裁量が認められた。旭丘中事件については機会を改めて論じたいが、この判決は、本稿1で扱った免職処分取消請求事件判決が緊急の要件認定に慎重であったのと異なる趣旨といえる。公開原則が存在しないとされた奈良県教委事件においても、告示を省略した教育委員長の裁量が認められていたが、このような緊急の事実認定と裁量の関係についても、依然として現在の法制下においても解決しなければならない重要な検討課題として存在するといえるだろう。

（指導教員 勝野正章准教授）

注

- 1) 例えば、児童福祉法には59条6項他多数見られるし、教育委員会法の会議招集に関連しては、地方議会招集告示の例外を定めた地方自治法101条5項などがある。
- 2) なお、〈効果裁量—要件裁量〉という区分も、法による裁量のコントロールを深化させなければならないという視点からは不十分なものとしてきている（宮田1990）。
- 3) 原野（1979）、杉村（1981）が行政における会議公開の意味を不利益処分における個人の権利保護の点から重視するのに対し、小高（1973）、田村（1962）、新山（2006）らは、教委のような行

政の会議の公開はこの保護の意味をもつものではないとしている。

- 4) 告示を省略することが許されないという解釈は、教育委員会法 34条 4 項と類似の内容を地方議会臨時会招集の告示について定めていた地方自治法の解説において提示されていたものであった(長野1953 p.268)。
- 5) 定年制が公務員に存在しないころの退職勧奨の問題として、例えば下関商業高校事件(労判345号20頁, 判タ434号172頁, 労経速1054号 4 頁)を参照(小俣2002)。
- 6) ここでの緊急として認められた事実内容は、教育関係諸団体や世論が、教育委員会の転補処分に従わなかった教員に対し教委が明確な人事権を行使するように要望する意見、またはそれに反対する意見がわき起こっていたという事柄であった(民集28巻10号 1868頁, 判時762号 3 頁, 判タ318号238頁)。このような緊急性の内容の問題については、他日機会を改めて論じたい。

文献一覧

- ・石崎誠也(2003)「教育委員会の公開原則違反と免職処分」『地方自治判例百選』第3版 別冊ジュリスト no. 168 有斐閣
- ・宮田三郎(1990)「要件裁量と効果裁量」成田頼明編『行政法の争点』ジュリスト増刊 有斐閣
- ・長野士郎(1953)『逐条地方自治法—解釈とその運用』学陽書房
- ・小高剛(1973)「公選制教育委員会における議事の予告」『教育判例百選』別冊ジュリスト no. 41 有斐閣
- ・小俣勝治(2002)「退職勧奨」菅野和夫, 西谷敏, 荒木尚志編『労働判例百選』第7版 別冊ジュリスト no. 165 有斐閣
- ・新山一雄(2006)「会議の公開」『行政判例百選1』第5版 別冊ジュリスト no. 181 有斐閣
- ・杉村敏正(1981)「教育委員会の公開原則違反と免職処分」『地方自治判例百選』別冊ジュリスト no. 71 有斐閣
- ・田村浩一(1962)「教育委員会法第34条第4項但書にいう『急施を要する場合』と会議招集権者の裁量権」『民商法雑誌』45巻5号 弘文堂
- ・田村悦一(1961)「不確定概念における裁量領域」『立命館法学』38号 立命館大学