

西ドイツにおける教員の義務および権利

清水俊彦

教育行政において、教員に関する行政がその量を大にし、また質の点でも多くの重要な問題をはらんできていることは一般に認められるところである。教育において、教員の占める位置が重要なものである以上、それに関する行政もまた当然慎重を期したものでなければならない。教員に関する行政が不適切で、不十分なものであるならば、それは教員の教育活動を不活潑にし、結果として教育行政の目的である教育全体の整備、発展をも阻害することになる。この意味で、教員の法的地位、そこから生ずる教員の権利および義務に関する問題は教育行政においても主要な領域であると思われる。小論では、西ドイツの教員のその法的地位において生ずる権利と義務の一般的な考察を試みたい。

1

一般に知られている如く、西ドイツの教育行政は連邦でなく各ラントによって大部分が行なわれている。基本法は教育・文化に関する高権はラントに属するものとしている。したがって、教員に関する法規の制定も同様にラントに属する事項である。すなわち、大多数の教員はラントの官吏 (Beamte) であり、ラントの官吏法によって規制される。²⁾ また、教員が官吏であることは、その勤務主体に対して、「公法上の勤務関係および忠誠関係に立つ」ことを意味し、また教員は官吏関係 (Beamtenverhältnis) に任命されたものである。したがってまた、官吏としての教員は他の公務員である雇用人 (Angestellte) および労働者 (Arbeiter) と区別されるべきであり、この結果として、その権利および義務に関して差異が認められる。たとえば、争議権に関しては明らかな相違が存するのである。

つぎに、教育は職業官吏 (Berufsbeamte) としての法的地位を有する。職業官吏は、公務を兼業とする名誉官吏に対して公務を生がいの本職とする者をいう。この職業官吏階級は基本法にお

- 1) 小論では主として公立学校の初等、中等教員を対象とする。
- 2) 基本法は公職に関する規定——ラントに対して拘束力を持つ——を持っている。特に第33条では職業官吏階級が制度的に保障されている。連邦とラントの間で公職に関する法律が大綱的、統一的に作られなければならないが、基本法第75条はその可能性を連邦に与えている。この規定により連邦は官吏法の統一化のための大綱的な法律を制定した。(Beamtenrechtsrahmengesetz vom 1. Juli 1957) それは根本的にラントの官吏法に拘束力を持つが、しかも自由な余地もラントに残している。ラントはこの法律に1960年9月1日までに、その官吏法を適合さすよう義務づけられている。しかし、この時までに制定されたラントの官吏法のうち実質的に異なるものはあまりない。(Heckel H. und Seipp P.: Schulrechtkunde, 1960. S. 146)

また教員は大多数がラントの官吏であるが、市町村の官吏もある。(1953年で、教員のラント官吏174,031人、市町村官吏25,167人であった。人事院事務総局管理局法制課：ドイツ官吏制度, 1956. p. 103.)

いて、その「伝来の原則を顧慮して(Unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze)」という表現もみられるように、憲法上保障されている（基本法第33条第4項および第5項）。教員が職業官吏であることは、ワイマール憲法において教員が官吏の権利・義務を有するという規定（第143条第3項）からも、その「伝来の原則を顧慮」した現在の官吏制度において非常に明白なことである。

また、職業官吏階級の内部には行政官庁の組織から生ずる区別がある。上級職、中級職および単純業務職がそれである。この図式で教員もまた一応は分類されるであろう。高等教育およびある種の専門的職業教育を行なう学校の教員は、大学教育程度の終了を予備教育の条件として、上級職に原則的に属するといえよう。その他の教員は中級職に属する。教員が、その予備教育や官職の質の点で相違を持つとすれば、この分類は一応正当なものである。しかし、この考え方は教科目や教育方法の相違、専門的知識の程度の差などから生ずる教員の分類であって、下級学校の教育が上級学校のそれよりも重要でないとか、責任のないものであるとかということの意味するものではない。学校制度は一般行政とは別の組織法に基礎を置くものである。そこには、機能や責任の度合にしたがって、区別された官吏集團があるのではなくて、独自の方法で教育する教員のみがある。したがって、一般官吏の伝統的な序列で全く機械的に教員を分類することは、現在の状態には最早一致しないものとして考えられている。³⁾

つぎに、学校は上下の命令服従関係をもつ階層の中に組織づけられている。したがって、監督官（Vorgesetzter）の観念は学校に対してもあてはめられる。官吏法の原則に従うならば、校長がその学校の教員の直接の監督官である。また、校長の直接の監督官は最も近い上級の学校監督官庁の長である。本属長官（Dienstvorgesetzter）は監督官と区別されなければならない。これは官吏法上の身分に関する決定を行なう。これに対して、監督官は官吏に対して勤務上の命令を与える権限を持つものである。本属長官は常に直接、間接の監督官であるが、監督官は常に本属長官ではない。ラントの官吏である教員および校長の最も近い本属長官は直接の学校監督を行なう官庁の長（視学、県知事等）である。また、最高の本属長官および最上級所轄官庁（oberste Dienstbehörde）はラント文部大臣である。

女子教員の法的な地位は男子と同様である（基本法第3条）。男女の同権の原則に反する官吏法上の規定は効力を失ない、女子教員は男子教員と同じ教授時間を受け持ち、同額の俸給を支給されなければならない。

2

A 教員の義務

教員がラントの官吏としての地位を持つことはすでに述べた。官吏関係における教員の義務

3) Heckel H. und Seipp P.: *Ibid.* S. 147.

は、単なる自己の官職の性格から生ずる義務によってのみみだされるものではない。教員に関して特に重要と思われる義務について述べると次の如くなる。⁴⁾

(1) 基本的義務

(イ) 忠誠 根本的な官吏法上の義務は忠誠 (Treue) である。教員の持つ種々の義務はこの忠誠の義務から導かれるものであると見てよいであろう。忠誠の義務には二つの内容、すなわち、消極的内容と積極的内容とが考えられる。消極的内容とは、一言にしていえば、教員は国家に敵対するような活動を行なってはならないということである。換言すれば、このことは国家の存立、安全または国家の理想を崩壊させるような事柄の禁止を意味する。一方、教員の忠誠義務の積極的内容は次のように理解される。すなわち、教員がその教育上の行動全体によって、その職務の内と外を問わず、基本法の定める政治理念を順奉し、かつその擁護につとめることである。この義務の遂行にあたっては、教員は利害関係集団、政党あるいは特定宗派に対してでなく国民全体に奉仕するのであり、全力をあげて学校における義務を客観的に果たすことを要求されるのである。⁵⁾

(ロ) 職務の合法性 忠誠の義務がいわば基本法に対するものであるとするならば、これは、教員がその職務を遂行するにあたって、各種の関係法規に対して合致しうることを要求されることである。

(ハ) 勤務中および勤務外の態度 教員がその勤務中であると否とを問わず、官吏関係は教員の全人格を拘束する。したがって、教員は教員個人および教員全体の品位と信用を失墜しないことを要求される。換言すれば、これは信用保持の義務ということもできるであろう。特に教員は他の官吏に比して、勤務外においてはこの義務が高度に要求されている。

官吏としての教員はこれらの基本的義務を強く要求される。ただし、官吏は、公務員 (öffentliche Bedienstete) のうち雇用人および労務者が勤務主体に対して私法上の勤務関係にたつものに対して、公法上の勤務および忠誠関係にたっており、全力を公務にささげるべく義務づけられているからである。

(2) 官吏としての義務

(イ) 住居 教員はその職務の遂行に適した住居を決めることが要求される。もちろん、基本法第11条でいうところの移住の自由は教員においても認められることは論をまたないことである。しかし、かりに一般的になんらかの *Residenzpflicht* (一定の場所に居住することを要求する法律上の義務) が存しない場合でも、教員がその住居を、自己の職務の秩序ある遂行を妨げな

4) 基本法および関係法規については、Sartorius I, Verfassungs-und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik, 16-23 Auflage, 1960. によった。

5) 官吏の服務義務と相いれない団体としてドイツ共産党、自由ドイツ青年同盟、親ソ協会、平和闘争委員会など10余の団体が決められている。

いように選ぶことは官吏関係からくる要求なのである。これに関して、たとえばラインラント・ファルツでは、国民学校教員に対しては *Residenzpflicht* が存在しているのである。

(四) 職務上の秘密保持の義務 教員は、国、直接の関係者あるいは自己自身の利益のために法規または職務命令によって定められているか、または本質上秘密保持が必要である事項についてはその秘密をまもる義務がある。これは官吏の身分上の義務であるから、休暇中の教員、暫定的に出勤を停止された教員も含めて、この義務を負うのである。

(五) 贈与物の受理 教員もまた一般官吏と同様に、その職務と関連して報酬または贈物を受理してはならない。しかし、現実的にはこれの厳密な定義は困難である。児童生徒の両親からの私的な友好的贈与はこの制限を受けるものではない。クリスマスや新年の贈物、記念品等の受理は、所轄官庁の承認が黙認という形で与えられる場合である。この、いわゆる廉潔の義務はドイツ官吏制度の伝統的な長所でもある。

(3) 教育者としての義務

(イ) 教授および訓育 すべて官吏はその勤務主体に対して、自己の職務に専念する義務を負っていることは論をまたない。教員が児童の教育に専念することは、官吏としての教員に当然要求されることである。後に述べる兼務の制限についても、その基礎となっている根本思想はこの職務専念の義務であるといえよう。

(ロ) 勤務時間 ここでいう勤務時間は、一般官吏のそれと異なり、教員が規則により義務づけられている授業時間をいう。このほかに教員は労働時間を持つが、この実際の労働時間数は義務的な時間数と一致するものではない。いまこの義務時間数について例をあげてみると、国民学校は一週当たり30時間（プレーメンは29時間）、特殊学校は28時間（ベルリンは26時間）、中間学校は28時間（バーデン・ビュッテンベルクは30時間、ベルリン27時間）、高等学校は25時間（バーデン・ビュッテンベルクは26時間、バイエルンは24時間）、職業学校は24～28時間となっている。

(ハ) 児童、生徒に対する配慮 これは、学校内および学校外における教員の児童、生徒に対する具体的な個々の指導、監督の義務である。この監督の義務は広範囲のものであるのでここではただこれを教員の義務であると述べるにとどめたい。

(ニ) 両親、校長等との共同活動 教員はその職務の性質にしたがい、校長や両親等と共同して職務を遂行しなければならない。また職務上の服従の義務はこの際順守されなければならない。

(4) 兼 務

教員は兼務 (*Nebentätigkeit*) に関して一定の義務を持っている。兼務は兼官 (*Nebenamt*) および兼職 (*Nebenbeschäftigung*) の二つの概念を含むものである。兼官は本官 (*Hauptamt*) に

副次的な、国、地方自治体、あるいはその他の公法上の団体における公職につくことをいう。兼職は兼官以外の兼務のすべてを含むものである。兼職には、公務上のものと個人的なものとがある。公務上の兼職は本官のほかに行なわれる職務であり、自己の属する勤務主体または他の勤務主体との労働契約に基づいて行なわれる職務である。いま、この兼務について若干述べてみよう。

(イ) 試験および教授活動 公的な機関の教員が公的な機関に教授活動等の目的で兼官を行なう場合、それが本人の意志に基づくものであれば許可を必要とする。また、公立学校教員が私立学校で付加的な教授を行なう場合は、それは兼職であって、当然許可を必要とする。また、兼官の場合、収入が年額2400マルク以上を超える教授や試験監督等の兼務を行なうことはできない。それ以上を超えた場合は、超過額を没収されることになる。

(ロ) 学校以外の兼務 これについては、その兼務が本人の意志に基づく限り許可を必要とする。一般に官吏法上許可を必要とするこの種の兼務には次の如きものがある。①後見、補佐、遺言執行を担当する場合。②営利的企業の重役その他の機関となる場合、③営利的活動を兼職する場合または他の営業に協力する場合。自由業を営む場合。

しかしながら、上述の兼務は教員がその本官を怠たるか、または非党性および公正さを失なうような場合は、これに対して許可が与えられない。また、許可を必要とする兼務から得た謝金については、通知または報告する義務を教員は持っている。次に許可を必要としない兼務について述べると、①教員自身の財産の管理。②教員の文学、科学、芸術上の行為または講演。③科学的な研究所や営造物に属する官吏の教授等がある。ここに厳格な許可制を兼務に設けているのは、すでに述べた教員の職務専念の義務を重視する結果にはかならない。

B 教員の権利

教員は、その勤務主体に対して勤務上の義務を負うが、これに対応して勤務主体に対する権利を持つ。基本法および各ラントの憲法において保障されている権利は、原則として当然教員にも適用される。しかしながら、自由意志に基づいて成立する官吏関係では、それらの諸権利には一定の制限が課されることはいうまでもない。官吏としての教員の権利は大別して次の如くなる。

(1) 一般的権利

(イ) 扶助および保護、休暇 官吏関係は官吏に対して勤務主体に対する忠誠の義務を要求するが、このことは逆に、官吏は勤務主体の側から扶助 (Fursorge) と保護 (Schutz) を受ける権利を持つことを意味する。扶助の義務は教員やその家族の福祉に十分な扶助を与えなければならないことをいう。この勤務主体の持つ義務は財産法上の範囲に属するものでもある。また、この義務により、監督庁は教員をその職務の遂行に容易ならしめ、不適切な条件を除き、教員の健康、労働力の維持を保つべく配慮しなければならない。また、教員はこれにより研修の機会を与

えられる権利を持つことになる。この義務が十分に果たされていない場合は、教員はその監督庁に対して、たとえば告訴によるというような、保護を請求することができる。扶助と保護は退職者および遺族にも認められる。

休暇に関しては、休養休暇、法令に基づく休暇、病気休暇および普通休暇があり、教員は一定の手続きにより、これらの休暇をとる権利を持つものである。

(四) 財産法上の請求権 勤務主体の扶助義務は、教員およびその家族に適切な生計を営なましめる責任を生む。教員が財産法上持つ権利は給与および扶助給付の請求権である。

(2) 官吏としての特別の権利

(イ) 官職および名誉称号に関する権利 官吏は勤務中、その官職名 (Amtsbezeichnung) を称することができる。また、教員は勤続年数が25年、40年あるいは50年の機会に名誉証書を受ける。

(ロ) 人事記録の閲覧 教員に関する事項はすべて一ただし試験記録は含まれない人事記録 (Personalakten) に中に取められるが、教員はこれを閲覧する権利を持つ。すなわち、教員はその身分に関する記録、評定記録等を閲覧することができるのであり、この権利は官吏関係の終了後もなくなる。この権利はワイマール憲法中にも保障されて居り、「官吏制度の伝来の原則」を認める現在の基本法も当然それを含んでいるものである。人事記録は当事者以外に秘密がもたらされるものであってはならない。人事記録に採用される記録を決定する権限は本属長官が持っている。また、教員は自己に不利である事項についての訴願や主張に関しては、これらが記録に記載される前に意見を述べ、その意見が人事記録に記載される権利も持っている。しかし、この権利は勤務の評定において、評定そのものについては適用されない。

(ハ) 職員代表団体における協力 私企業における「共同決定権 (Mitbestimmungsrecht)」を実現した経営協議会にあたるものとして、公行政には職員協議会 (Personalrat) がある。その任務は、社会的方策 (扶助の承認、住宅の配慮等)、人事的案件 (採用、任官、昇任、転任等)、等に関して勤務庁と共同作業をすることにある。職員協議会は上述の任務遂行のため、被用者によって選挙された委員で構成されるもので、それは労働組合と協力しあうことはできるが、勤務庁に対立する単なる利益団体ではない。したがってそれは勤務庁と信頼関係に結ばれて勤務上の任務達成をはからなければならない。この共同の作業には、真正の共同決定 (echte Mitbestimmung) と個々の具体的な協力 (Miwirkung) の方法がある。前者は勤務庁の行政的措置に関して事前に通知を受け、これに対する同意を与えまたは拒絶をすることである。同意の与えられない場合には、この措置は合法的でなくなる。後者は勤務庁の措置に対して意見を発表することである。官吏においては、人事的案件について共同決定権は認められない。教員はすべて職員協議会の代表を選出する権利を持ち、公職に1年以上あって、勤務庁 (学校) に6カ月以上所属するものは被選挙権を持つ。このように、教員はその代表団体である職員協議会を通じて、協力権

と共同決定権に基づき、行政官庁の行政的措置に関与することができる。

(二) 団結権および政治的活動 基本法第9条の団体結成権は教員にも保障されている。したがって、教員は労働組合または職能団体に加わり、その代表権を組合に委任することができる。教員の罷業権は認められていない。また、政治的活動に関しては、教員は全体に対する自己の地位、職務の性格から生ずる制限をもたなければならない。教授における特定の政党的活動は排除される。官吏はすべて被選挙権を有するが、その被選挙性は法律によって制限されることができる(基本法第137条第1項)。教員の被選挙権はすべてのラントで認められている。教員が選挙にのぞむ場合、準備に必要な休暇をとることもできる。当選した教員はその議会に属する間は原則として教員としての職務を行なうことはできない。

(3) 教育者としての特別の権利

(イ) 教育上の自由 基本法が規定する、芸術および学問、研究および教授に関する自由という基本的権利は学校の授業(Unterricht)に対しては適用されない。教育目的、教育計画を具体的に実現する場合、教員は学校監督庁の命令に反する方法をとることはできない。また、教材やその配分が広く固定化されている結果、教員が独特の授業を行なっていく可能性(教育上の自由)は教育方法の自由が存在するか否かによって決まるが、この自由が無制限に認められていないこと、教育上の研究成果や経験に限界が置かれていることは明白である。この統一的な教授法が使用されることは、教員全体の共同作業や学校教育の統一化のためやむを得ないが、そのために教員会議は教員に対してその自由な活動の余地を残す義務を持つ。これにより、教員は制限された教育上の自由を持つがこれは法的に確保されたものではない。したがって、学校教育の本質に適したこれに関する立法化が必要とされるであろう。

(ロ) 会議 学校の全体的な活動は校長のみによって行なわれるものでなく、教員の協力を必要とするとはいうまでもない。学校管理の面における教員の権利は、教員会議(教員集会、教員協議会)(Lehrerkonferenz, Lehrerversammlung, Lehrerrat)で自己の意見を述べることにある。会議は一般に二つの形をとる。すなわち、制限された決議権を持った単なる協議機関(Beratungsorgan)としての会議、真の決議機関(echtes Beschlußorgan)としての会議がそれである。前者に対しては、校長は全面的に拘束されないが、後者に対しては、その決定事項を実施する責任を負わされる。この決議機関としての会議は、いわゆる職員による学校管理(kollegiale Schulleitung)を行なうものである。

(4) 権利の保護

(イ) 申出および訴願権 教員は自己に不利益をもたらしたまたはもたらすおそれのある勤務上の措置に対しては、訴願(Beschwerde)および申出(Antrag)をなすことができる。これは具体的には、すでに述べた人事記録への記載の場合に、不利益をもたらすおそれのある事実に関し

て訴願および主張をなす場合等にみられる。また、教員はラント人事委員会に請願(Eingabe)を提出することができる。これは訴願が勤務経路を守って行なわれるのに対し、原則としてそれを必要としない。

(四) 訴訟 官吏関係から生ずる訴訟はすべて行政裁判所で行なわれる。これは財産法的な請求権に基づく場合でも同様である。

西ドイツにおける教員は、すでに述べた如くラントの官吏としての法的身分を持つ。したがって、教員を規制する直接の法規は各ラントの官吏法である。しかしこれもまたすでに述べたところであるが、基本法第33条第5項は「公務に関する法律は、職業官吏制度に関する伝来の原則を顧慮して定むべきである」と述べる。しからば官吏制度の伝来の原則、そこにみられる基本的特徴はなんであったか。たとえば、これを英国のそれと比較するならば次のようにいわれる。イギリス的官吏が「事務官であり単純なる行政技術者」であるに対し、ドイツ的官吏は「いわゆる官僚」であった。前者は「技術的書記」として理解されたに対し、後者は「政治的国家的官僚」として理解された。一は「事務の執行者」であるのに対し、他は「国家への勤務者」であった。前者の官吏法制は公務員法あり、後者のそれは官吏法そのものであった。⁶⁾このようなドイツ官吏制度の特色は戦後の政治制度の改変に伴ない、非民主的な点は改正された。たとえば、忠誠の義務がそれである。しかし、ドイツは占領軍による軍法律を将来の官吏制度を打ちたてる原則として理解せず、官吏制度再建の方針のよりどころを、さきに述べた基本法の規定に求めようとした。⁷⁾かくして、ドイツ官吏は、伝統的な原理を尊重した制度を持つことになったといえよう。かかる官吏制度の上にたつ教員の権利・義務については上述の如くであるが、その中でも信用保持の義務、廉潔の義務、人事記録閲覧に関する権利などは主な特色といえよう。いずれにしろ、西ドイツの教員に関する行政は、教育制度一般が伝統的に継承されていることと類似性を持つといえるのではなからうか。

6) 7) 長浜政寿：ドイツの官吏制度，比較政治叢書1，公務員制度，1956，239—240頁，286頁。