

日本公立國民中小學教師申訴制度簡介

林威志

自教師法公布以後，有關教師權益保障之問題，成為朝野各界繼續關注的焦點，而教師權益保障的重要體現即為教師申訴制度的建立。雖然教育部於八十二年二月公布「教師申訴評議委員會暫行設置要點」，並於八十五年八月依據教師法之規定將該暫行設置要點修訂為「教師申訴評議委員會組織及評議準則」正式確立了我國教師申訴制度。但該制度「暫行」或「正式」實施以來，迭受社會各界的關心，甚至質疑其成效不彰。本文簡介日本公立國民中小學教師申訴制度之梗概，用作我國教師申訴制度運作或於未來修正之參考。

關鍵字：教師申訴制度、申訴制度

Keywords: Grievance Arbitration, Grievance-Complaint System

壹、前言

自政府宣布解嚴之後，教育人員權益意識覺醒。因此，他們輒為個人或團體權益與行政機關或學校發生衝突之事件，日益頻繁（瞿立鶴，民81，435）。而由於我國教師之地位，一直很模糊，有時被歸入公務員，有時則被歸入私法的聘任關係（王家通，民84，67），致教師身分地位不明，權利義務籠統。而法律制度皆以特定範圍之人為適用對象，身分屬性即決定其能否適用該當法律之關鍵因素（蔡志方，民81，484），一旦教師因身分之不確定，則其權益受損時之救濟管道，是否能援引「訴願法」、「行政訴訟法」或「民事訴訟法」向行政機關或法院提出申訴、訴願、訴訟，不無疑問。

雖然教師法於八十四年八月公布實施，依據該法第二十九條之規定：「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」確立了教師申訴評議委員會（簡稱為「申評會」）受理教師申訴案件之權責組織。八十五年八月，教育部也將原八十年二月訂定之「教師申訴評議委員會暫行設置要點」，依法修訂為「教師申訴評議委員會組織及評議準則」，賦與申評會組織及運作上的重要規定。然而，正當申評會有較為嚴謹的法律地位，且自八十年至今，也已「暫行」或「正式」運作七年，理論上，其功能應受到肯定的同時，卻傳出監察院指教責教育部教師申評會功能不彰，前吳京部長指成立專案小組進行檢討的報導（國語日報，86.2.13，第一版）。因

此，所謂「徒法不足以自行，徒善不足以爲政」，爲便於我國教師申訴制度運作更臻完善，本文擬簡介日本教師申訴制度之梗概，用作我國教師申訴制度於未來修正之參考。

貳、公立國民中小學教師身分權

日本現行教育法制具有相當的齊一型態，有關教師之身分除沿襲傳統，受到社會尊崇外，其法律地位亦有高度的同質性，例如教育基本法（以下簡稱爲「教基法」）第六條規定：「法律所規定之學校，具有公共的性質……。教師身分應受尊重，並享合理待遇。」即揭櫫學校之性質係以公共服務爲宗旨，教師之身分應受保障之理想。另外，爲使教育避免政治干涉或國家主義的支配，教基法第十條亦規定「教育不應受到不當支配而屈服，並應直接向全體國民負責。教育行政應在此種自覺的基礎上達成教育目的。」（鄭進丁主編，民77，62-63）。另就「教師」名稱而言，在不同法律上，其稱謂多有不同，或稱「教員」、「教育公務員」、「縣費負擔教職員」、「教職員」及「教育職員」（下村哲夫，1989，195）。

至於「教師」，依據學校教育法第一條及教育公務員特例法（簡稱爲「特例法」）第二條規定：係指於小學校、中學校、高等學校、大學、高等專門學校、盲學校、聾學校、養護學校（殘障特殊學校）以及幼稚園等服務之教授、助教授、教頭、教諭、助教諭、養護教諭、養護助教諭及講師。復依據教育公務員特例法第三條規定：「國立學校之學長、校長、教員及部局長爲國家公務員。公立學校之學長、校長、教員及部局長、教育長及專門教育職員具有地方公務員之身分」。因此，公立國民中小學校教師之身分係爲「教育公務員」（秦夢群、董保城，民83，23；王家通，民84，70）。具體而言，日本公立國民中小學教師之身分權，有以下重點：

一、就教師作爲一般國民身分之權利而言

依據日本與一般民主先進國家相同，均於憲法保障國民政治、經濟、社會文化之自由與平等地位，非因法律不得侵害國民主權。例如第十一條規定：「國民享有之一切基本人權，不受妨礙。本憲法所保障之國民基本人權，應賦予現在及將來之國民，作爲永久不可侵犯之權利。」、第十三條規定：「一切國民之人格應受尊重。關於國民之生命、自由及追求幸福之權利，除違反公共福祉者外，在立法及其他國政上，必須予以最大尊重。」、第十四條規定：「一切國民，在法律上一律平等，不得因人種、信仰、性別、社會的身分及門第，在政治、經濟或社會關係上而有所差別。」、第十九條規定：「思想及良心之自由，不得侵犯之。」、第二十條

規定：「對於任何人均保障其信教自由……」、第二十一條規定：「集會、結社、言論、出版及其他一切表達之自由，均保障之。」、第二十三條規定：「學術之自由應保障之及第二十九條規定：「財產權，不得侵犯。」另為具體保障國民權利，憲法亦賦予國民請願、訴訟之權利，如憲法第十六條規定：「任何人對於損害之救濟、公務員之罷免、法律、命令、或規則之制定、廢止或修改以及其他事項，均有以和平手段請願之權利……」第三十條規定：「非依法定程序，不得剝奪任何人之生命或自由……」、第三十二條規定：「任何人在法院所受裁判之權利，不得剝奪之。」（陳儔美，民85，424-425），教師既為國民之一份子，當然享有憲法之上述基本人權。

惟為確保教育中立，教師在學校內之政治活動受到限制。如教基法第八條規定：「依法設立之學校，不得實施支持或反對特定政黨之政治教育或從事其他政治活動」，因此，在相關案例中，教師不得在學區內推薦支持特定政黨與個人，但教師倘完全以其個人之立場，而非以學校教育活動之名，進行政治上自由討論，縱使偏向某一政黨，也應容許（薛化元，民79，100）。

二、就教師作為一個勞動者之權利而言

日本國憲法第二十七條規定：「凡國民，均有勞動之權利及義務。關於工資、工作時間、休息、及其他勞動條件之標準，以法律定之。」，第二十八條規定：「勞動者之團結權利、團體交涉權利，及其他團體行動之權利，應保障之。」。由於教師也是憲法第二十八條規定的「勞動者」，基本上，也受憲法第二十八條保障。然而由於公立國民中小學校教師具有「教育公務員」之特殊身分，係為全體社會服務（憲法第十五條），因此其勞動三權（團結權、團體交涉權及爭議權）較一般國民有頗多限制，以下說明之：

- (一)團結權：關於公立學校教師的團結權，國家公務員法及地方公務員法及教育公務員特例法有特別的規定。地方公務員法第五十一條第一項定義為，將「職員團體」為「係職員為維持或改善勤務條件為目的所組織的團體或其連合體」，而國家公務員法第一〇八條之二第三項也有同樣的規定（薛化元，民79，102；行政院研究發展考核委員會，民83，268）。就相關法規規定而言，教師可以組織教師團體，也可以不組織，當然可以成為或不成為教師團體的一份子（鄭進丁主編，民77，451）。
- (二)交涉權（團體協商權）：由於地方公務員法第五十五條第二項及國家公務員法第一〇八條之五第二項規定職員團體與當局交涉，不包括締結團體協約的權利。僅得對俸給、服務時間及其他服務條件，或附帶對於社會或衛生福利之合法活動提出適法交涉，與國家或地方事務管理及營運者，不得為交涉之對象（薛化元，民

79, 102; 行政院研考會, 民 83, 445)。因此公立國中小學教師團體在不牴觸法令、條例、規則、規程的範圍內得締結書面協定。且此項協定, 地方公共團體當局與教師團體, 雙方應本於誠信、負責的原則履行之(薛化元, 民 79, 102)。

(二)爭議權: 公立學校教師因具有國家或地方公務員身分, 其爭議權因國家公務員法第九十八條第二項及地方公務員法第三十七條第一項之規定, 受到禁止, 雖然教師不得對公眾為聯合罷工、怠職、及其他爭議行為或使政府行政效率低落之怠職行為(行政院研考會, 民 83, 438)。但禁止教師行使爭議權亦受到學者的批評、質疑, 但依現行規定教師並無爭議權(薛化元, 民 79, 103-105), 當然不能發動罷教。

三、就教師作為教育專業人員之權利而言

雖然, 教育基本法明文規定對於教師身分應予尊重, 而且憲法亦保障學術及思想自由(第二十一條及二十三條), 惟因國民中小學教育為國民義務教育, 須考量對於國家之公共服務、發展目標, 因此教師作為教育專業人員其權利, 有以下重點:

(一)就教育內容、課程編成、教科書使用與補助教材之選定權而言: 就相關裁判所(法院)之判例或法規規定, 為求教育機會均等, 確保全國一致之教育水準, 及基於維護兒童本身利益與社會之公益, 須承認國家有決定教育內容之權能, 意即義務教育階段之國民中小學教師不能有完全決定教育內容之權利。有關「課程之編成權」方面, 雖然多數學說見解, 認為具體教育課程之編成權歸屬於學校, 但依判例, 文部省所制定之「學習指導要領」(即我國之課程標準), 係國家在「必要且合理的範圍內」所制定的教育內容及方法之基準, 教師僅在學習指導要領的範圍內, 始有課程編訂之自主權(薛化元, 民 79, 109-112)。而就「教科書使用裁量權而言」, 依據學校教育法第二十一條第一項、第四十條規定小學校、中學校使用之教科書, 必須經過文部大臣審定合格或在文部省名義之下出版之教科圖書為使用範圍(鄭進丁主編, 民 77, 91、99)。在相關判例中, 亦認為強制使用教科書, 並不致於侵害教師教育活動之創意、構想及自主性, 教師具有使用經文部大臣審定合格或以文部省為名義著作之教科書之義務, 對於教科書之使用方法則尊重教師之教育自由。至於「補充教材之選定權」, 亦應屬於教師之教育自由權限範圍(薛化元, 民 79, 113-114)。

(二)就對學生之生活指導、懲戒權及教師自主研修權而言: 依據學校教育法第十條規定:「在教育上, 校長及教師認為必要時, 得依監視廳規定給予兒童或學生適當之懲戒處分, 但不得加以體罰。」。因此教師對於學生之生活指導或懲戒, 例如課後輔導、指導學生社團活動、指導學生參與運動會、或對違規學生施予退學、

休學、訓告（記過）、警告處分，如係為促成學生人格成長，維持學校秩序或規律之必要作法，教師之生活指導權及懲戒權當予以尊重保障（薛化元，民79，114-115；鄭進丁，民77，88-89）。至於「自主研修」權方面，依據教育公務員特例法第十九條第一項規定：教育公務員為善盡其職責，應不斷研究與進修；復依同法第二十條規定：教育公務員應給予研修之機會，並在不妨礙教學之範圍，經所屬長官之認可參加研修，甚至在規定之範圍內得帶職長期研修（鄭進丁主編，民77，241）。據此而言，教師之研習進修，既屬權利亦為義務。惟教師之自主研修之權利、義務與行政機關命令或許可之管理權利如有適法性之爭議時，得由裁判所加以審查。

由於公立國民中小學教師具有「教育公務員」之特殊身分，因此，其於憲法保障之基本人權受到部分限制，例如教師之政治自由、思想自由、勞動與教育專業自主權利，在衡量國家社會公益或學生受教權益下，受到若干之限制，對此，教師如有異議或爭執，得經由裁判所之訴訟，以求權益之保護。至於其對於勤務條件之請求、不利益處分之申訴或行政訴訟，當就其身分，依教育公務員特例法、國家公務員法、地方公務員法等相關法律提出申訴（薛化元，民79，117）。

參、教師申訴制度概況與組織

一、制度概況

由於日本公立中小學教師具有公務員之身分，故其爭議權受到禁止，另其團體交涉權，與美國公立學校教師相比，亦因國情或權益保障的不同，受到較多的限制。為保護公務員的利益，除憲法規定外，尚有國家公務員法、地方公務員法、教育公務員特例法等相關法律明文保障教師權益。依據國家公務員法第三條規定，內閣所下設立人事院依法掌理俸給及其他服務條件暨人事行政之改善之建議，職位分類、考試及任免、俸給、訓練進修、身分變更、懲戒、申訴之處理，以及其他確保人事行政之公平及保障職員福利之事務（行政院研考會，民83，412），因此，國立中小學校教師之申訴案件係由人事院受理；至於都道府縣市町村立學校教師申訴案件，依據地方公務員法第八條規定係由人事委員會或公平委員會受理教師有關俸給、工作時間及其他服務條件措施之要求及懲戒或不利益處分之申訴（行政院人事行政局譯印，民74，75-76）。由於義務教育，係以地方公共團體辦理為主，絕大多數公立國民中小學教師具有地方公務員之身分，且因地方公務員法之相關規定，多係參照國家公務員法制定，並據以為準繩（行政院研究發展考核委員會，民83，263），兩者於申訴職掌、處理程序等方面，具有相當大的共通性，以下主要僅依地方公務員法（以下簡稱為「地公法」）規定之教師申訴制度加以說明：

二、教師申訴組織

依據地公法第七條及地方自治法第二百五十二條之十九規定，都道府縣及依政令指定人口五十萬以上之都市（簡稱爲指定都市），應以條例設置人事委員會；指定都市以外，其人口在十五萬以上者及特別區，以條例設置人事委員會或公平委員會，人口未滿十五萬之市町村、特別區及地方公共團體之組合，以條例設置公平委員會；設有公平委員會之地方公共團體，得經議會會議決定之規約，與設有公平委員會之其他地方公共團體聯合設置公平委員會，或委託其他地方公共團體之人事委員會，處理相關人事事務（行政院研考會編印，民 82，118；行政院人事行政局譯印，民 74，74），由以上規定可知，地方公共團體人事委員會與公平委員會的設置方式具有彈性，有必須者，有選擇者，有共同設置者或委任辦理者（李廣訓，民 75，270-271）。

復依地公法第八條規定地方公共團體人事委員會之職掌，其中與教師權益相關者，主要有十項，分別爲：(一)調查有關教師人事行政事項，管理有關教師人事紀錄，並製成有關教師人事之統計報告。(二)經常研究教師俸給、工作時間及其他服務條件、福利制度及其他相關事項。(三)就有關人事機構與教師條例之制定或廢止事項，向地方公共團體議會及首長提供意見。(四)向地方公共團體首長、議會、教育委員會等任命教師之單位建議關於人事行政事項。(五)辦理教師晉升考試、選考及有關事項。(六)研擬教師職位分類計畫並實施之。(七)爲確保教師之俸給切實依法給付，在必要範圍內，監督對教師薪俸之支給。(八)就教師進修及考績事項，爲通盤計畫。(九)審查、判定教師有關俸給、工作時間及其他服務條件措施之要求，並爲必要之處置。(十)裁決或決定教師不服不利處分之申訴。公平委員會之主要職掌，與教師權益相關者，則有三項，分別爲：(一)審查、判定教師有關俸給、工作時間及其他服務條件措施之要求，並爲必要之處置。(二)裁決或決定教師不服不利處分之申訴。(三)除前二項以外，基於法律之規定屬於其權限之事務。另外人事委員會或公平委員會，基於法律或條例屬其權限之有關事項，得制定人事委員會規則或公平委員會規則，並爲交換人事行政技術性或專門性知識、資料或其他方便，得與國家機關或其他機關締結協定（行政院人事行政局譯印，民 74，75-77）。由上述人事委員會或公平委員會之職權行使形式與內容而言，人事委員會具有行政、立法及準司法作用，公平委員會則具有準司法性質，而委員會帶有中立性與專門技術性（李廣訓，民 75，270-271）。

至於地方公共團體人事委員會或公平委員會，依據地公法第九條、第十六條規定，係由委員三人組成，委員之選任係由地方公共團體首長，經議會之同意任命。委員之積極資格條件爲：人格高尚、對地方自治及民主與有效能之行政事務有認識，並對人事行政有卓越見識者。消極資格條件爲：(一)委員之中不得有二人屬於同

一政黨，若有二人以上屬於同一政黨時，地方公共團體首長得經議會同意，罷免其中一人。(二)不得為禁治產人及準禁治產人。(三)不得受監禁以上刑之判決，其執行尚未期滿或其執行之原因尚未消失者。(四)在各該地方公共團體受免職處分之懲戒，自處分之日起未滿二年者。(五)任人事委員會或公平委員會之職務，而觸犯地公法第五章規定之罪被處刑者。(六)不得有日本國憲法施行之日之後，主張以暴力破壞日本國憲法或依其成立之政府，而組織政黨或團體或加入此類政黨或團體者。此外，委員除可兼任人事委員會所管事務局長外，不得兼任地方公共團體議會議員及各該地方公共團體之地方公務員。至於委員之任用，得為專任亦得為兼任，但公平委員會委員，則一律限為兼任。委員任期為四年，但補缺委員之任期，以前任委員之剩餘任期為限。委員如經地方公共團體首長認為身心障礙，不堪執行職務，或委員有違反職務義務，或不合委員身分之行為者，得經議會之同意，罷免之。此時，議會之常設委員會或特別委員會，應舉行聽證會。但委員除有規定罷免之情形或違法情事，否則不得違背其本人之意願，予以罷免（行政院人事行政局譯印，民74，77-79）。

另外，依據地公法第十、十一、十二條規定，人事委員會或公平委員會，應自委員中選舉委員長，委員長應處理有關委員會之並代表委員會，委員長有事故或缺時，由委員長指定之委員代行其職務。就議事而言，係採合議制，即人事委員會或公平委員會，非有全體委員出席不得開會，其議事以出席委員之過半數議決之，並應作成議事錄（行政院人事行政局譯印，民74，80）。惟依據事例，地方公務員法或准司法權之行使以外之簡易案件，在不違反合議制本旨範圍內，不認為委員長不得裁決；另委員中有一人因任期屆滿懸缺，而其遞補需要相當時日時，如遇有關勤務條件之措施請求審查者，現有之委員二人出席，即得開會，但處理教師不服不利處分之申訴案件時，應從速補缺，由委員三人共同會商處理；且應以人事委員會會議決議事項，不得未經召開會議而改以傳閱方式即予決定（銓敘部編譯，民58，14-15）。其他有關議事之必要事項，由委員會自行訂定之。

依據地公法第十二條，為人事業務之推展及運作，人事委員會設事務局，置事務局長及其他職員，局長得由委員兼任，承人事委員會之監督，綜理局務。但指定都市以外之「市」人口在十五萬人以上者及特別區，以條例設置之人事委員會，得不設事務局而僅置職員。公平委員會則置事務職員。無論為人事委員會或公平委員會，其組織及員額一律以條例規定，並由委員會任免職員。依據事例，所謂「職員」包括固定編制人員以外特約人員、雇員在內，另人事委員兼任事務局長時，因任期屆滿卸除委員職務時，因當然解除事務局長職務，如欲繼續任用時，應重新發表事務局長之任命令（銓敘部編譯，民58，17）。

由以上之說明可知，日本公立國民中小學校教師具有公務員身分，依據教育公務員特例法、地方自治法、地公法等相關法律，公立學校教師雖由地方公共團體教

育委員會任命，然其攸關教師權益申訴案件，並非由具任命權之教育委員會或其所轄事務局處理，而係由人事委員會或公平委員會受理，這也反應了其教師權益保障的「雙軌」特色，而非由教育委員會及其所轄事務局做單一處置。

肆、教師申訴要件

日本公立學校教師依法除禁止爭議行為外，其交涉權，亦受到限制。另一方面由於公立學校具有教師身分，其薪俸、職務分類、俸給、工作時間、進修、考績、身分保障懲戒、福利（如公務傷害之補償）等權益事項，亦依法律或條例詳細加以保障，因此，教師之權益事宜，不像美國公立學校教師須與政府或學區就薪俸、工時、其他工作條件，進行集體交涉，訂定協議加以保障。因此，狹義而言，日本學校教師申訴制度，僅限於不利處分之申訴為主，然因教師對於勤務條件措施之請求，直接攸關其權益，以下一併探討：

一、關於勤務條件的請求

依據地公法第四十六條、四十七條及四十八條規定，教師得就其俸給、工作時間、及其他勤務條件，對人事委員會或公平委員會之要求，請地方公共團體當局採取更為適當之措施。而人事委員會或公平委員會應就該案件，以言詞審理或其他方法予以審查，並做成判定，再根據其結果逕予執行屬於其權限，範圍內之事項至於其他事項，則應對各該有權之地方公共團體機關做必要之建議。這些屬於俸給、工作時間、及其他勤務條件之請求，其審查、判定結果應採取之措施所必要之事項，應以人事委員會規則或公平委員會規則定之（行政院人事行政局譯印，民74，104-105）。

至於所謂「勤務條件」，係指工作環境、休假、休息時間、保健、元氣、合作制度及災害補償等而言，教師如對前述俸給、工作時間及其他工作條件之要求，通常用書面正副本各一份，由請求之職員簽名蓋章，連同參考資料，送交人事委員會或公平委員會，其內容，大抵須包括下列要點：(一)提出要求之教師職位、所屬學校及姓名。(二)要求之措施及處置。(三)要求之理由。(四)如已向當局提出交涉，應敘明交涉經過之概要。人事委員會或公平委員會，接到要求書後，大抵先做調查工作。如要求之職員，尚未經與學校行政主管商談，大抵先勸令先行商談，試圖自行解決。如不能解決時，委員會即就事案進行調查，如有疑義，可令關係人做書面答覆。然後做公開或非公開之口頭審理，審理時得傳喚證人。但是否舉行口頭審理，或公開與不公開，均應由人事委員會或公平委員會自行決定之。人事委員會或公平委員會於審查終了後，即召開委員會議，就在審查過程中認定之事實關係及法律關係，迅

作判定，判定需以書面作成，送達於原提出要求者。此等判定，雖多為當事雙方所尊重，但如前述事例所示並無強制力量。除關於該委員會等本身權力所及部分，可即實行外，對有關機關，只能提出勸告。此等勸告應以書面為之，以正本送達機關首長，以副本送交原提出要求者。所有上述要求之提出、審查、判定等手續及關於執行判定等手續及關於執行判定結果應採之措置的必要事項，須在人事委員會或公平委員會規則規定之（陳固亭主編，民56，462-463）。

另依據事例，有關俸給、工作時間及勤務條件措施之要求權，尚有以下事項：（銓敘部編譯，民58，58-59；李廣訓，民75，271-272；董保城、秦夢群，民83，31）

- (一) 僅得由教師以個別或連合要求改善相關勤務條件，但不得由教師組織提出，且退休教師亦得提出要求。
- (二) 考績不得視為勤務條件要求改善。
- (三) 以人事委員會已為判定之案件，及要求之意思與內容得認為相同之事項為對象，由同一教師再度提請採取措施之要求時，不適用「一事不再理」之原則。
- (四) 依據人事委員會規則所為之判定、勸告等處分，法律上不具有拘束當事人之效力，亦不侵害要求人之權利，故原則上非抗告訴訟對象之處分；但若人事委員會或公平委員會之判定若踰越裁量權之界限或在手續上違法時，為保障教師權益，得向裁判所提出撤銷訴訟。
- (五) 新被任命為地方公務員者，不得以任命前之地位與俸給不如新任命之地位與俸給為理由，要求上述措施。

二、不利處分之申訴

為保障教師權益，地公法第二十七條規定：所有教師非因本法或條例規定之事由，不得違反其本意予以降調、免職、休職或懲戒。並於同法第二十八條之二、之三、之四規定屆齡退休者之相關權益事項。同法第二十八條及第二十九條，規定不利處分之要件，分別為：

(一) 降任、免職、休職等身分移動（分限）處分

教師如因考績不合格、或因身心障礙而影響其執行職務、或不堪執行職務、或其他欠缺該職位所必要之適當條件者、或因編制或員額之修正或廢止或預算減少致裁撤職位或發生冗員時，得違反其本意予以降任或免職。教師如因身心障礙需長期休養、或因刑事案件被起訴時，得違反其本意予以休職（行政院人事行政局，民74，93-94；井戶田侃等編集，昭和六十年，830）。

(二) 申誡、減俸、停職、免職等懲戒處分

教師如因違反地公法、特定法律或條例、地方公共團體規則或地方機關制定之規程者、或違反或懈怠職務上之義務者、或不合於公務員身分之不良行為者，得處以申誡、減俸、停職或免職懲戒處分（行政院人事行政局譯印，民74，95；井戶田侃等編集，昭和六十年，830）。

以上教師身分移動（分限）及懲戒處分，其程序及效果，除法律另有規定者外，均應以條例規定之。而行使以上不利處分之時機區分為：（陳固亭主編，民56，458）

- (一)有追究道義責任之必要時，行使懲戒處分，否則行使身分移動處分。
- (二)懲戒處分，係對違反義務之教師科以制裁，因此，教師之行為以故意或過失為要件。身分移動處分之目的在於維持行政效率，其事由不必以故意或過失為要件。
- (三)身分移動處分，係以一定期間繼續保持的狀態為處分事由，而懲戒處分，則以個別的行為或狀態為處分事由。

因此，身分移動處分係以維持行政效率為目的，懲戒處分則以規範教師之品性為目的，依行政實例，地方公共團體，不能因同一事由，對同一教師，行使身分移動與懲戒處分。

伍、教師申訴制度的運作

一、申訴之提起

依據地公法第四十九條規定，任命權者（如地方公共團體教育委員會）對於教師施予懲戒或其他違反教師本人意旨之不利益處分時，應以記載處分事由之說明書，交付於該教師。如果任命權者不交付事項說明書，而教師認為已受到違反其本人意旨之不利益處分時，得請求交付。任命權者接到上項請求，須於十五日內交付該向說明書。說明書中，必須記載對於處分如有不服，得向人事委員會或公平委員會提出申訴，並記載其提出不服申訴之期間。不服申訴須於知悉處分之翌日起算，六十日內為之（井戶田侃等編集，昭和六十年，831；行政院人事行政局譯印，民74，104-105）。

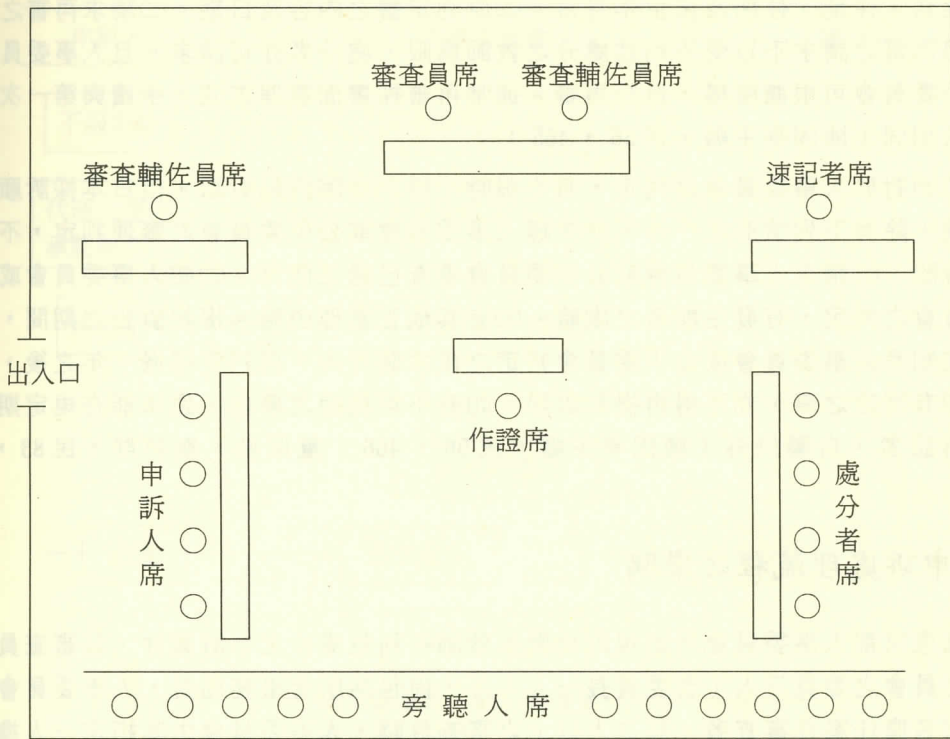
不服申訴書，大抵記載下列事項：(一)受處分者之姓名、住所及出生年月。(二)受處分者受處分時之職位及所屬學校。(三)施行處分者之職位及姓名。(四)處分之內容及受處分之年月日。(五)對處分不服之事由。(六)如請求口頭審理，須說明或註明公開或非公開。(七)接到請求處分說明書之年月日。(八)如選任代理人，註明其姓名、住所及職業（陳固亭主編，民56，464；東京都人事委員會事務局，平成九年，4）。

二、申訴之處理、執行及效力

人事委員會或公平委員會，接到教師不服申訴之後，應先在形式上，就其記載事項、附帶證件、處分內容、處分年月日、申請者的資格加以審查，以決定受理或駁回。請求書內容如與法定手續不合、得限期令其補正。如決定受理，則人事委員會或公平委員會，即須就事案加以審理。審理分為書面審理或口頭審理，原請求書如請求口頭審理不得拒絕，如請求口頭審理公開，亦須照辦，就實際情形而言，而大多以公開之口頭審理方式行之。人事委員會或公平委員會得將審理事務之一部分，委任人事委員會之委員或事務局長或公平委員會之委員代為辦理，但裁決及決定，則須由委員會為之（陳固亭主編，民56，464；董保城、秦夢群，民83，32）。

口頭審理時，以東京都人事委員會事務局所定之程序為例，包括受理、書面爭點之整理、與口頭審理等三個流程。對於書面爭點之整理，申訴當事人及人事委員會均有責任就相關證據之提出加以整理。在口頭審理時，申訴人須就其準備之書面資料加以陳述案情內容，而人事委員會為確立證據之效力，亦須作證據調查。申訴當事人在陳述案情時，一般而言，須以書面陳述資料為準；證據調查時，包括書面證據的檢視、證人的詢問及申訴當事人的詢問三種。詢問的主要目的在於聽取案情的解釋說明，因此，詢問時，當事人應親自出席。當事人缺席時，如無正當理由，人事委員會亦照常審理。詢問的順序，包括確認證人之身分、證人宣誓、主詢問及反詢問。詢問的方法則採取一問一答方式進行，其範圍係以申訴案件為核心，就具體的、個別的問題加以釐清。除非詢問內容有關證人身分、經歷、交友關係等實質問題、或在於喚起證人對事件的回憶……等時機，否則，不得進行誘導詢問。證人所作之證詞，僅敘述事實，不作主關的臆測或判斷（東京都人事委員會事務局，平成九年，10-30）

人事委員會進行口頭審理時，得允許旁聽。但如因審場所之空間設施、設備有限，亦可不準旁聽。旁聽時，必須事先申請旁聽證，方可入席。以圖一為例，人事委員會審理案情時，由處分者與申訴人分立兩旁，並由受理申訴之委員就案情相關證人逐一探詢，並得有旁聽人聽審。惟旁聽人聽審時，必須聽從事務局職員之要求保持靜肅，並不得作出妨礙審理之行爲（如唱歌、談笑、拍手、抽煙等）。如須攝影或錄音時，應於口頭審理前申請，未經申請程序，不得攝影或錄音（東京都人事委員會事務局，平成九年，31）。



圖一 東京都人事委員會申訴審理室座席圖

資料來源：日本東京都人事委員會任用公平部審查室，平成九年，p.26

人事委員會或公平委員會審理終了之後，作成紀錄，由參加委員署名蓋章，然後召開全體委員會會議，由會議通過關於該事案之判定書，由全體委員署名蓋章，判定書之內容，應包括下列各點：(一)判定主文。(二)理由。(三)判定日期。判定主文，決定承認原處分或修正原處分，或取消原處分。人事委員會或公平委員會，根據判定書，須對任命權者做一定之指示，使對判定書內容採取適當之措置。例如，判定認為教師所受減俸或降任等處分為不當，而應恢復原俸時，得指示任命權者恢復該教師原有之待遇。此種指示，對直接關係當局具有拘束力，故意不照指示者，依據地公法得處以一年以下有期徒刑或三萬圓（日幣）以下罰金（陳固亭主編，民56，464；井戶田侃等編集，昭和六十年，833；行政院人事行政局譯印，民74，120）。

假如受不利益處分之教師或任命權者，發現有下列事實，得向原判定之人事委員會或公平委員會請求再審：(一)作為判定基礎之證據，判明為虛偽者。(二)發現審查時，未曾提出之重要證據時。(三)關於影響判定之事實，認為有遺漏者。通常在六個月內，如發現上述事實，得請求再審。再審請求書，應包括下列各項：(一)請求再審

者之姓名、住址、住所及出生年月日。(二)原判定書之內容及日期。(三)請求再審之事由。但再審之請求不以受不利益處分之教師為限，處分者亦可請求。且人事委員會或公平委員會可根據職權，自行再審。通常再審採書面審理方式，手續與第一次審查大致相同（陳固亭主編，民56，465）。

教師對於人事委員會之判定，有不服時，得向法院提起訴訟，但日本採訴願前置主義，除有下列情形之一外，非先經人事委員會或公平委員會之審理判定，不得提起訴訟：(一)請求人事委員會或公平委員會審查已過三個月。(二)如人事委員會或公平委員會之判定，有發生顯著之虞時。(三)有其他正當理由時。提起訴訟之期間，通常須在知悉人事委員會或公平委員會判定之後六個月內。但判定經過一年之後，縱令不知有判定之事，亦不得再提起訴訟。如有不可抗拒之事由，致未能在規定期間提起訴訟者，自屬例外（陳固亭主編，民56，466；董保城、秦夢群，民83，33）。

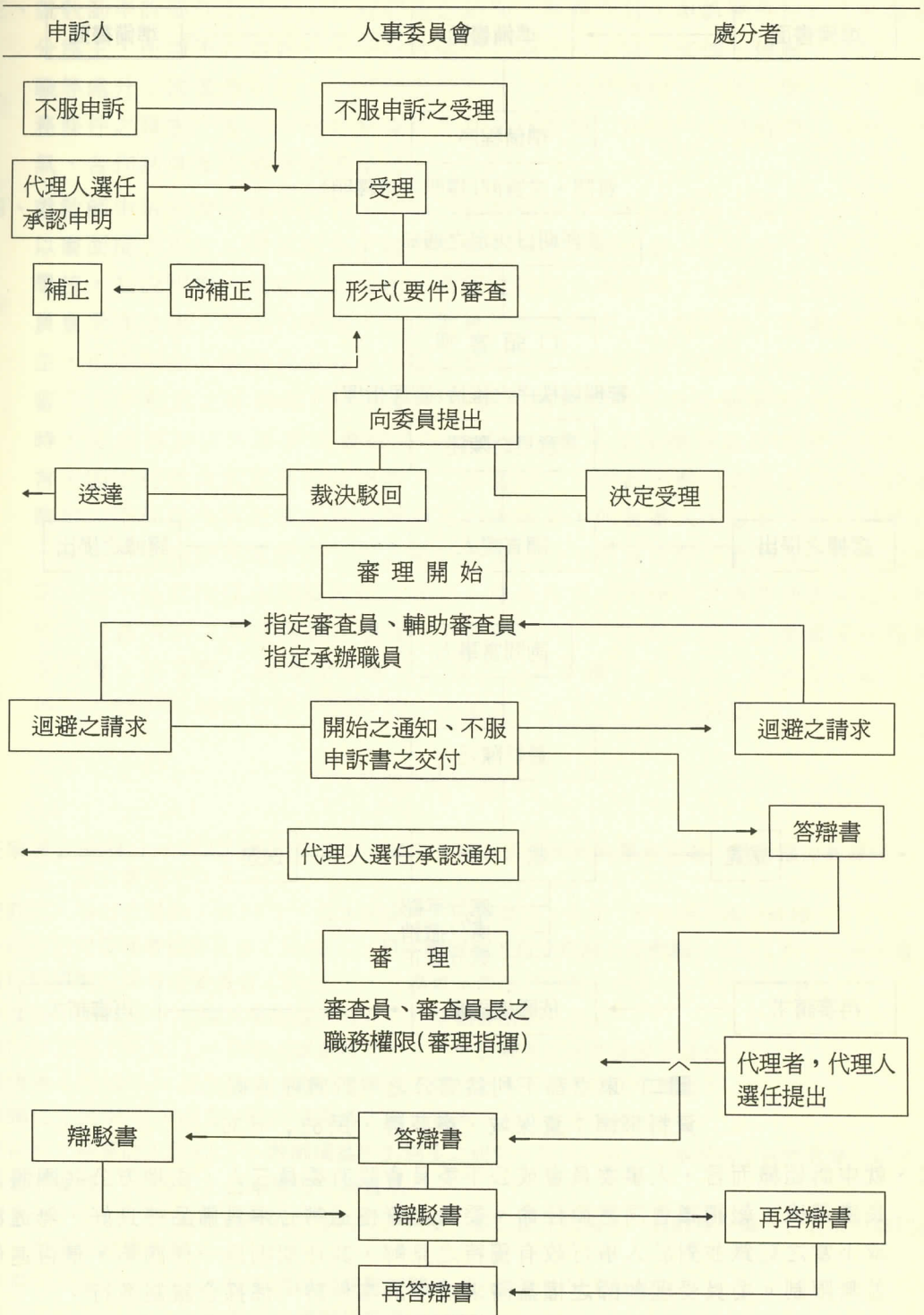
三、申訴處理流程之舉隅

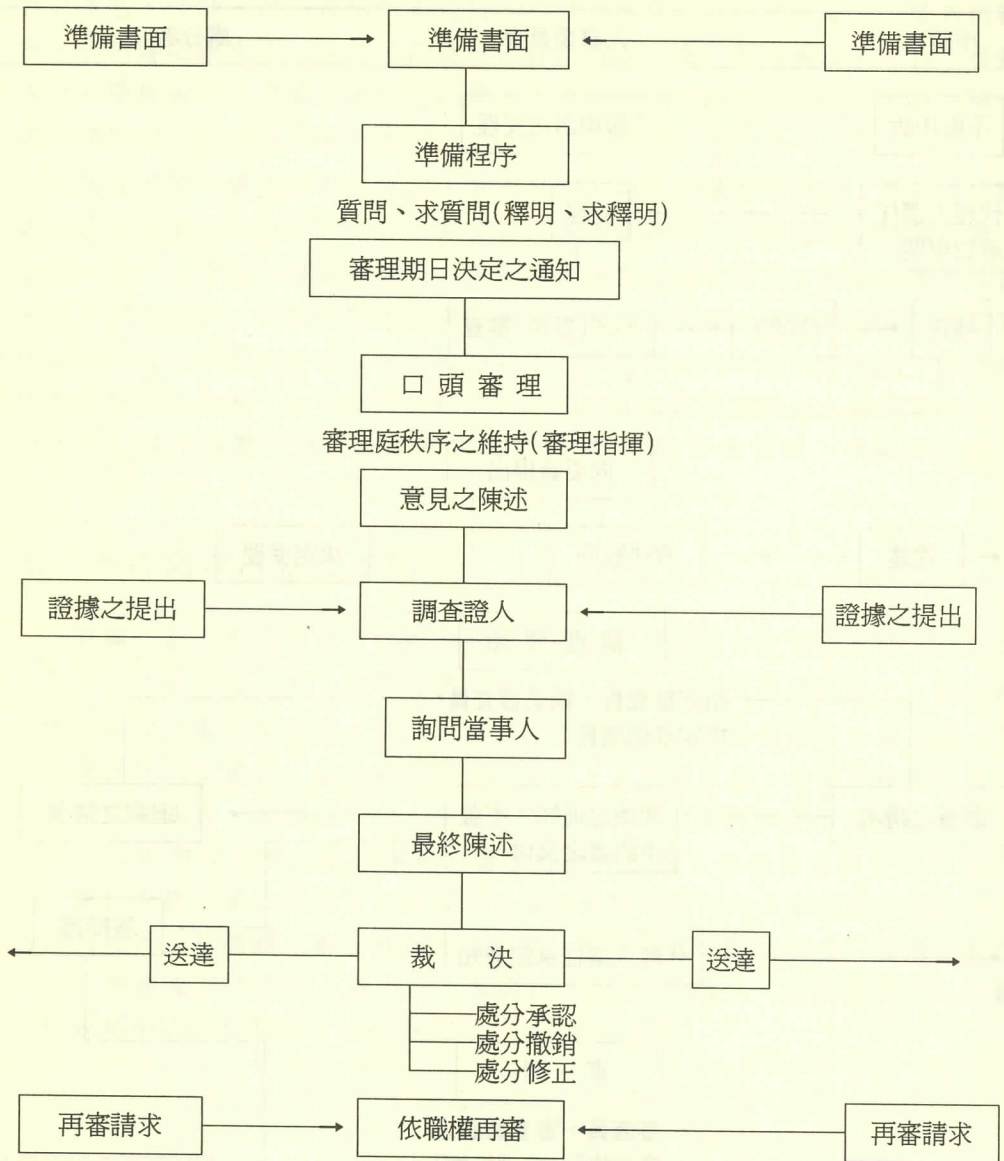
就東京都人事委員會所定規則為例，教師不利益處分之申訴案件，其審查員除人事委員會之委員三人（含委員長一人）外，尚包括所管事務局長，人事委員會由其中指名擔任案件審查者。有二人以上之審查員時，人事委員會由其指定一人擔任案件擔任審查委員長。另為輔助案件之審查，人事委員會，得從事務局職員（公平部長、審查課長、副課長）中，指定審查輔佐員；並得再指定受審查員或輔佐員之命完成調查書等必要之審查事務之擔當職員。如屬人事委員會將審查事務之一部分，委託委員或事務局長負責審查時，其審查結果須再向人事委員會提出確認。至於其他地方公共團體之審查機關容或有異，於東京都以外之場合，通常由審查員三人以合議審查方式為之（董保城、秦夢群，民83，33）。茲以東京都人事委員會處理教師申訴流程為例，詳如圖二：

陸、結論

綜合本節日本公立國民中小學教師申訴制度文獻內容，歸納以下幾項重點：

- 一、日本公立國民中小學教師具有教育公務員之身分，其教師訴制度隸屬於人事行政救濟或管轄範圍。依據地方公務員法規定教師之申訴案件，係由地方公共團體（都道府縣或市町村）人事委員會或公平委員會及其所屬事務局受理，而非由具有教師任命權之教育委員會辦理。有關教師權益申訴或請求之相關程序，主要由人事委員會或公平委員會參考或比照中央人事院所定之規則辦理，因此日本全國之教師申訴制度較為一致。





圖二 東京都不利益處分之申訴處理流程

資料來源：董保城，秦夢群，民83，p.36

二、就申訴組織而言，人事委員會或公平委員會設有委員三人，由地方公共團體首長遴選後，報請議會同意後任命。委員之資格通常必須具備品德良好、無違法或不當之紀錄並對於人事行政有獨特之見解，其任期則為一任四年，是否連任並無限制。委員受理教師之權益請求或申訴案件時，係採合議制進行。

- 三、就教師申訴要件而言，大抵有明確之範圍，狹義而言，申訴要件係以不利益處分爲主，所謂不利益處分，係指教師受到降任、申誡、減俸、停職、免職、休職等處分；惟廣義而言，除不利益申訴外，尚包括俸給、工作時間、及其他勤務條件之請求，其中所謂勤務條件包括工作環境、休假、休息時間、保健、元氣、合作制度及災害補償等項目。
- 四、就教師申訴制度之運作而言，不論是勤務條件或不利益處分之請求或申訴，均以書面提出爲主。書面申訴或請求需載明請求者或申訴人之姓名、職位、服務學校，並說明要求或申訴之理由、希望之措施及處置等。人事委員會或公平委員會受理之後，即進行審查，其中勤務條件之請求，一般而言，採書面審查爲主，但亦可由人事委員會或公平委員會自行訂定規則是否採取口頭審理或公開審理；不利益之申訴案件，原則依申訴人請求採口頭之公開審理爲主。審理時，委員得要求人事委員會或公平委員會所屬事務局職員協助辦理，一般而言，因不利益申訴案件涉及申訴人之權益頗鉅，因此，需由委員三人共同決議裁定。不利益申訴之裁定具有嚴謹之拘束效力，如當事人不服者，依法得處以一年以下有期徒刑或罰金。但人事委員會或公平委員會對於勤務條件所爲之判定，並不具有拘束各相關單位之效力，惟可作爲參考辦理之重要建議事項。對於不利益申訴之裁定內容，當事人（含申訴人），如有不服可依事實或法理請求再審。再審時，採書面審理方式爲主，其手續大致與第一次審查相近。另外，申訴人不服判定時，如合於一定要件，尚可依法提出訴訟。

參考書目

- 王家通（民84），教師的地位與權利。載於中華民國師範教育學會主編，**教師權力與責任**。台北：師大書苑。
- 行政院人事行政局譯（民74），**日本國家地方公務員法**。台北：行政院人事行政局。
- 行政院研究發展考核委員會（民82），**日本韓國地方自治相關法規彙編**。台北：行政院研考會。
- 行政院研究發展考核委員會（民83），**公務員基準法之研究**。台北：行政院研考會。
- 李廣訓（民75），**各國人事制度**。台北：五南圖書出版公司。
- 陳固亭主編（民56），**日本人事制度**。台北：考試院考銓研究發展委員會。
- 陳儔美（民85），地方自治。載於張隆義主編，**日本**。台北：正中書局。
- 陳鵬仁（民85），國會。載於張隆義主編，**日本**。台北：正中書局。
- 董保城、秦夢群（民83），**教師權益申訴制度之研究**。教育部委託中華民國全國教育會之研究。
- 銓敘部編譯（民58），**日本地方公務員法**。
- 蔡志方（民81），論我國教師之權利救濟制度。載於瞿立鶴編著，**教師身分權**。台北：中華民國全國教育會叢書。
- 鄭進丁主編（民77），**日本國民教育與有關法規**。屏東：屏東縣政府。
- 薛化元等（民79），**教師地位與權利義務**。台北：國家政策資料中心。

教育對就業之影響：人力資本論與勞力市場區隔論之探討

瞿立鶴（民81），**教師權利的覺醒**。台北：中華民國全國教育會叢書。

下村哲夫（1989），**教育法規便覽**。東京：學陽書局。

井戶田侃等編著（1985），**岩波六法全書**。東京：岩波書店。

東京都人事委員會事務局任用公平部審查室（平成9），**審査要求の手続案内**。

林威志，現任台北市政府教育局第三科股長