



Title	戦後教育行政制度改革と教育自治
Author(s)	古野, 博明
Citation	北海道大學教育學部紀要, 23, 145-186
Issue Date	1974-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29102
Type	departmental bulletin paper
File Information	23_P145-186.pdf



戦後教育行政制度改革と教育自治

古 野 博 明

The Institutional Reform of Educational Administration in Post war-Japan and Self-government to Education

概 要

本論文は、48年教育委員会と今日における教育行政（法）理論の再構成のため基礎視角を得る一作業として、戦後教育行政制度改革において、教育行政における自治の原理が、いかなる内容でどのような課題を担って確立されたか、戦後教育行政制度改革の再吟味をその基礎的な枠組において行なおうとするものである。そこでは、従来、全く当然のこととして承認されてきた教育行政の三則の定式化に再検討が加えられる。第1・2章で、教育の自主性確保、教育行政における民主主義、教師の教育行政参加をそれぞれ検討して自治の原理を明らかにし、第3章においてその問題状況に論及する。

目 次

はじめに.....	1 4 5
第1章 「教育行政の地方自治」.....	1 4 8
第1節 教育の自主性確保の原則.....	1 4 9
第2節 教育行政における民主主義.....	1 5 8
小 結	1 6 2
第2章 教師の教育行政参加と教育自治.....	1 6 3
第1節 「教師の教育行政参加」の実定法上の規定.....	1 6 4
第2節 「教育自治」の構想と教員組合による教師の教育行政参加の思想と運動.....	1 6 6
第3節 教育委員会立法案過程における「教師の教育行政参加」の取扱と第2回国会.....	1 7 0
第4節 政令201号と行政解釈.....	1 7 3
小 結	1 7 5
第3章 制度的諸問題の若干の検討.....	1 7 6
第1節 文部省の法的性格と国の教育行政事務の範囲.....	1 7 6
第2節 公立学校管理.....	1 7 8
第3節 教育行政イデオロギーの若干の検討.....	1 8 1
第4節 教育と教育行政の分離論とその性格.....	1 8 3
小 結	1 8 4
結 語	1 8 5

は じ め に

第2次大戦直後の日本の情勢の下で、教育改革の最大の課題は、まず絶対主義的天皇制とそれ

に結びついて成長した軍国主義のくびきから教育を解放し、その影響を根本から克服することであった。そのために、教育行政制度の改革においては官僚的「中央集権」制度が批判の対象とされ、これを取り除くべき教育の自主性を確保し公教育を国民に直結せしめる管理制度の創設が提起されて教育行政活動の民主的統制の手段と方法及びそのための行政組織形態が大きな焦点となった。そのような意味での教育行政制度の基本原理は、教育基本法10条に体现されている。

これまでの教育基本法10条研究は、学校教員の教育権の独立の法定を論証することにその主力が注がれ、理論的にはすでに解明済みのこととなっている。⁽¹⁾しかし、私には、戦後教育行政制度改革と教育基本法10条が軍国主義駆逐の一条件として提出した教育行政活動の民主的統制に向けての問題提起、教育行政組織の基本的視点については、その後十分に研究され、正しく総括され、今日の諸条件に即して発展させられているとは必ずしもいえないように思われる。あえていえば教育行政改革の三原則の定式化、教育と教育行政の分離論ともかかわって一部には問題のある一面化、単純化が行われてきた。⁽²⁾

戦後改革が提出し、教育基本法10条が体现するそのような問題提起、視点とは、教育自治の命題にはかならない。教育の自主性確保、教育行政における民主主義、教師の教育行政参加を含むことで形成されつつあったこの命題は、教育において軍国主義を駆逐し、支配階級の影響を除去するための重要な足がかりとして、行政一般の民主主義化の要求と教育という事柄の本質的要請に即して、一方では国家がどのような仕方でも教育と関係をもち活動するかという点で統治体系の一部となり、他方で「真理と平和」（教育基本法前文）を基礎とする国民の教育を受ける権利（憲法26条）と教師の教育権の独立（教育基本法10条1項）を実現する組織としての性格を備えようとしていた。今日の教育運動が、教育委員会制度をあらためて深い探求の対象としている時、この教育自治の命題は現代における教育行政（法）理論の民主主義的再構成と教育行政制度改革の歴史的条件を解明する際に、常に依拠し得る指導的命題としてあらためて吟味され、深められ、再構成されるべき課題となっているように思われる。本論文では法規範のレベルに限定してその考察を行う。

従来、戦後教育行政改革の基本原理は、教育行政の地方分権、教育の民衆統制（ないし民主化）一般行政からの独立（ないし教育行政の自主性）の三原則として定式化されてきた。そのそもそもの由来は、教育委員会法政府原案の提案理由⁽³⁾とこれをうけたこの時期の文部当局者の解釈に存する。

1. 教育の民主化。国民主権を原理とする憲法の本質にのっとる教育基本法は、教育は直接国民に責任を負うべきものであることを規定しているが、この法律（教育委員会法一筆者）の基本理念は先づ第1に教育従って教育行政の民主化にあって教育に関する意思決定の主体を国民におこうとするものである。……この法律は何よりも教育を国民のものとし、国民自らの手によって教育を管理運営しようとするもので、そのために従来の独任制機関を廃して住民の公選による委員会制度を採用し教育民主化を徹底したものである。2. 教育行政の地方分権、民主政治を原理とする憲法はその有力な楯柱として地方自治を強力に培うものであるが、教育をより国民に近づけて民主化を促進し、他方中央集権制にもとづく画一性を是正する道としては教育行政権の地方委譲が考慮されなければならない。このためにこの法律は、都道府県と市町村に教育委員会を設け原則として両者の委員会に同等の権限を付与し中央よりこれら委員会に大巾な権限委譲を試み且つ中央地方を通ずる従来の上下の指揮監督系統を切断了たのである。従って今後の教育は国の一定基準に従うほかは地方に設けられる民主的なこの委員会によっておこなわれることとなり所謂教育行政の地方分権化が期待されるのである。3. 教育の自主性確保、……教育の理念とこの特殊な性格からみて教育をあらゆる不当な支配から守り育てることが必要となり中央集権制度や官僚制度の下になつた苦い経験を省みて教育の自主性を制度的にも機能的にも保障する措置が講ぜられなければならない。教育委員会は原則として知事、市町村長の下に属しないその地方の最高独立の教育行政機関である。地方分権された教育の権限が民主的に営まれ同時にそれが教育の自主性を確立するものでなければならないことがこの法律の基本理念として強く認識せられている。」（天城勲「教育委員会法解説」、森戸辰男外8氏共著『新教育基本資料とその解説』〔学芸教育社、'48年〕所収。178～179ページ）同様の見解は、文部省内教育法令研究会著『教育委員会・理論と運営』〔時事通信社 '49年〕36ページその他にも見られる。

このような三原則の定式化は軍国主義と官僚制に対する一定の批判と教育の自主性や教師の教育権の独立、国民主権原理についての一定の配慮を余儀なくされた結果であるが、同時に、「教育の自主性を制度的にも機能的にも確保する」(天城勲前掲論文、教法研「教育委員会・理論と運営」27ページ、森戸辰男、教育委員会法提案理由説明、第2回国会衆議院文教委員会会議録第12号等々)という事柄を「教育行政の自主性」の意味にのみ限定しかつ教師の教育行政参加を意識的に欠落させることによって教育自治の胚胎を根底からくつ返すものであった。だから、この定式化には徹底的批判が加えられねばならなかったが、教育委員会法が適用された全期間を通じて行政解釈として定着してしまう⁽⁴⁾のみならず、今日まで広く一般の研究者の間でも何の疑いもなく承認されてきた⁽⁵⁾。そのことは地方自治の本旨(憲法第8章92条以下)が統治体系の一部としてのみ議論されてきたという事情も手伝って、教育行政活動そのものの民主的規制を問うた戦後改革と教育基本法10条の精神の正当な継承発展を阻害していると思われる。

かわって教育と教育行政の分離論が重要な役割を担ってきた⁽⁶⁾。それは、教師の教育権の独立を導き公権力の教育内容に対する不当な介入を批判する有力な論拠を提供し教育法研究に大きな貢献をしてきたのであるが、学校教員の教育権独立を導びきだす教育法学の、教育基本法10条についての最近の通説的解釈は必ずしも分離論を前提にしていまいに思われる⁽⁷⁾。したがって、戦後改革時において本質的には諸刃のヤイバの性格をもつこの道具概念について(第3章第4節参照)は、もはやおおいに再検討の余地が与えられてしかるべきである。

即ち、10条1項が「教育は・・・・・・」というとき、教育と教育行政を含めて広義に「教育は」といい、それに対する不当な支配の禁止と国民に対する直接責任を原理的に明確にしていたことが想起されねばならない。

「(10条1項は、)第1に教育は国民のものである。国家的公活動としての教育の権威は国民に由来し教育は国民の信託に基づいて営まれるものである。したがって第2に教育を営む権限は国民の代表者によって行使され、特に教育行政に国民参与の道が広く認められなければならない。更に第3として教育は国民のために行われるべきものであって単に国家そのものの発展とか一部の者の利益に奉仕すべきものではない。・・・・・・ここに「教育は」とあるのは以上の趣旨から見て教育内容、教育行政及び教育者その他教育の運営担当者等すべてを含めて教育と総称している。」(傍点一筆者、以下同じ)〔文部省内教育法令研究会(以下教法研と略す)⁽⁸⁾著『教育委員会・理論と運営』(以下『理論と運営』と略す)時事通信社 '49年22ページ]

このような見解が、立法者意思として形成されていたことは教育委員会法第1条(教育基本法10条をそのまま採用)の趣旨説明に同様の解釈が見られることで明瞭である。即ち、

「われわれとしては、この第1条の目的は『教育が不当な支配に服することなく』という意味の、この教育というのは教育者あるいは教育を受ける者、教育内容、教育行政をするものが不当な外部からの支配を受けることなくいきたいということです。・・・・・・」⁽⁹⁾〔辻田力文部省調査局長、第2回国会衆議院文教委員会会議録第15号。'48. 6. 23〕

このように教育基本法10条1項は教員の教育権の独立にとどまらず教育行政法原理としての意義をもつという認識から出発していたことは明瞭なのであって、憲法・教育基本法制の成立に伴って教育行政制度がどのような変化を受け、また受けるべきであったのかを問う際には少なくとも10条1項と2項が教育と教育行政とを分離して書き分けているとする見地をあえて前提することなく考察することの正当性が承認されるべきであろう。

それでは、教育が「不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべき」教育行政の体制とは何か、軍国主義の影響を取り除くために、官僚制を駆逐し、それがどの方向に発展したすべきであったのか、戦後改革の現実 に即して、具体的によく吟味して確定してい

ねばならない。その際それが単なる統治体系の観点からのみ構想されたものでないことに特に注意を払う必要がある。

〔注〕

1) 兼子仁「教育基本法10条」 有倉遼吉編基本法コメンタール、教育法(別冊法学セミナー'72年)「教育法学の通説的解釈によれば、本条は教育に対する『不当な支配』の禁止と直接的教育責任という定め方によって、学校教員の『教育権の独立』を保障していることになる。このように学校の教育活動が教育行政に対して自主独立性を保障されるべきことを法律上の条文で明記する例が諸外国で広くみられるということは実はない。しかし、そのような保障が教育界の実際において自然になされていくとくに法定する必要がないからであると見られる。」(79ページ)また、このような学校教員の教育権の独立は憲法原理にまで高められるに至っている。(兼子仁「憲法23条・26条および教育基本法10条の体系的解釈」憲法と教育、法律時報'72年6月臨時増刊号200ページ最下段以下)

2) 最も至近な事例として日教組教育制度検討委員会第2次報告「V1 教育行政の民主化をどうはかるか」をあげておきたい。同報告書は教育における住民自治の原則を前面に掲げ、「『公正な民意により地方の実情に即した教育行政を行なう』ための教育の実現をめざした教育行政改革がすすめられていった」「教育における住民自治の提言は、真の意味での自治体回復の要求」でもあり、「戦後改革時の理念はこのような意味での『自治体』の創造につらなるものであった」、「住民自治を原則とし、教職員の権利の確認のうえに立って行なわれぬ教育行政は、非権力的助長行政でなければならない」「教育委員会の職務は、施設設備の充実を始め、物的条件整備を第1」とする等々の表現がみられる。(教育評論、'72年7日臨時増刊号81ページ以下)もちろん、この報告の積極的意義を否定するつもりは全くないことを添えておきたい。

3) 森戸辰男文相・第2回国会衆議院文教委員会会議録12号

4) 北岡健二・天城勲『教育委員会の理論と実務』(港出版合作社'52年)、文部省初等中等教育局地方課著作・発行『教育委員会設置の手引・前編』(東洋社、'52年9月)では「教育行政の民主化、教育行政の地方分権、教育行政の自主性確保」となっている。

5) 例えば、宗像誠也「教育委員会法の問題点」(時事通信社編、教育委員会法・解説と資料、'48年8月)10ページ、同「教育行財政の問題」(文部省・教育要覧、時事通信社、'48年5ページ)、同「教育行財政の基本構造」・周郷他編・アメリカ教育使節団報告書要解(国民図書刊行会'50年)80ページ以下、同、「教育行政『民主化』と『独立性』・教育委員会制度をめぐって」都市問題46巻5号('55年5月)2ページ、長田新編教育基本法(新評論版'57年)246、272ページ、宗像誠也編、教育基本法改訂版(新評論、66年)278~282ページ、伊ヶ崎暁生「学務委員制と教育委員会制・日本における教育の民衆統制の歴史的 성격」あればこうだった教育史(教育弘報社、'56年)38ページ以下、同、国民の教育権と教育政策(青木書店;'72年)32ページ、永井憲一「憲法、教育基本法制の形成とその理念」、国民教育研究所編・国民と教師の教育権(明治図書'68年)84ページ、兼子、山本編教育演習・教育法制(学文社、'72年)134、142ページ、鈴木英一「教育基本法体制と教育行政」季刊教育法62・202ページ、神田光啓「戦後教育行政の質変過程(1)・教育委員会関係法の分析を中心として」本紀要19号('72年)82ページ等々。

6) 私には、教育行政の改革3原則の定式化のむづろ問題を克服できなかったことと教育と教育行政の分離論が重要な役割を担ってきたことは裏腹の関係として客観的にはあったように思われる。

7) (1)に同じ。

8) 教育法令研究会とは調査局長辻田力を顧問とする当時の文部省調査局審議課員の集まりであり、本書の執筆に関係したのは、相良惟一、天城勲、宮地茂、安達健二、蛭田浩二らである。

9) これらの見解は、教育基本法立法過程で法制局で問題となった「教育が責任を負うという意味。教育行政も入るのか」という点に答えて確定していったものと推察できる。〔「教育基本法案に関し法制局で問題になった点」('47. 1. 22)「(12)、教育行政、28、教育が責任を負うという意味。教育行政も入るのか。29. 官僚的支配の意味。30. 不当なりや否やの判断は誰か。31. 文部大臣の教育行政に関する責任は誰に対してのものか」、鈴木英一・教育行政(東大出版会'70年)302ページより。〕

第1章 「教育行政の地方自治」

教育基本法10条が「教育行政の地方自治」の憲法原理を確認していることは兼子仁氏の指摘さ

れるところで、⁽¹⁾「主権在民と地方自治の本旨」(憲法)に鑑み「教育の国民全体に対する直接責任の原則(教基法10条)」の実現のために「地方教育行政制度の刷新が断行されるに至った」⁽²⁾とする立法者意思にも裏付けられる。ここでは、まず、本論の課題に従ってその中味を具体的に確かめていこう。

〔注〕

- 1) 兼子仁・教育法(有斐閣・法律学全集16、'62年)106ページ。同、「憲法23条・26条および教育基本法10条の体系的解釈」法律時報'72年6月号臨時増刊・憲法と教育、205ページ、「教育基本法10条」項は必ずしも学校教員の教育権の独立だけを意味するわけではなく、国民の教育の自由、教育行政における地方自治、社会教育の自主独立性などの憲法原理をも確認するものであることはいうまでもない」(傍点筆者)
- 2) 森戸辰男・教育委員会法の精神(時事通信社編、教育委員会法・解説と資料'48年、7～8ページ)

第1節 教育行政原理としての教育の自主性確保

(1) 教育の自主性原理の再吟味

戦後教育行政制度改革を貫く基本方針の一つは、教育の自主性を如何にして確保するかという事柄であった。軍国主義と官僚制の影響を断ち切るという歴史的課題に対応した、敗戦直後の諸力の最大公約数的なこの表現は改革の前史において日本側の教育行政改革案で提起され、アメリカ教育使節団報告書を契機に新たな展開を生み、教育基本法10条の立法過程と合流してその内容をいっそう豊かなものにする。

第1に、'45年末から'46年初頭にかけて文部省内で練られた教育行政改革案の基本理念は「教育ノ自主性ヲ確保シ教権ノ独立ヲ明示」⁽¹⁾することであった。そこでは文部省の権限も含めた教育行政権の独立と「教育及び教育者の自主権」⁽²⁾の思想が明らかにされ、教育行政機構を内務省系統から分離することが最大の政策目標であった。第2に、このような教育の自主性原理は、アメリカ教育使節団報告書を契機に新たな意味内容が付加されることになった。周知のごとく同報告書は戦前の軍国主義、官僚的画一主義の温床として中央集権的教育行政制度を批判し、地方分権構想を提案した。⁽³⁾重要なことは、この提案によって、教育の自主性確保という事柄が教育行政の地方分権原理と一体的に認識される状況が生まれたことである。教育の自主性という事柄と教育を国の事務とするか地方自治事務とするかという議論の結びつきは、教育刷新委員会で明瞭となった。文部省側の強行な反対論⁽⁴⁾にもかかわらず、教刷委第3特別委員会の議論の趨勢は、教育の自主性確保を根拠として教育行政事務の大巾な地方移譲の方向に傾き、第1回建議「教育行政に関すること」⁽⁵⁾('46.12.27)に結実した。第3に教育の自主性確保の要請は、以上のことを背景にしつつ、教育基本法10条の立法過程でその克服すべき対象を具体的に明らかにする。10条の立案は次の経過をとった。⁽⁶⁾

① 1946.11.29(教刷委第1特別委参考案)

10. 教育行政は、学問の自由と教育の自主性を尊重し、教育の目的遂行に必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない。

② 1946.12.21教育基本法要綱案10.(教育行政)

教育は政治的又は官僚的支配に服することなく、国民に対し独立して責任を負ふべきものであること。

学問の自由は教育上尊重されなければならないこと。

教育行政は右の自覚の下に教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならないこと。

- ③ 1946. 12. 29教育基本法要綱案(文部省調査局) 11. (教育行政)②に同じ。
- ④ 1947. 1. 15教育基本法案(文部省)第11条教育行政
教育は不当な政治的または官僚的支配に服することなく、国民に対し、独立して責任を負ふべきものである。
教育行政は、右の自覚のもとに学問の自由を尊重し、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない。
- ⑤ 1947. 1. 30教育基本法案(文部省)第11条教育行政
教育は不当な支配に服することなく、国民に対し、直接責任を負うべきものである。
教育行政はこの自覚のもとに教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない。
- ⑥ 1947. 2. 12教育基本法案(文部省)第10条教育行政⑤に同じ。
- ⑦ 1947. 2. 28教育基本法案(教刷委第25回総会採択)第10条教育行政
項「負って行われるべきものである」他は⑤と同じ。
- ⑧ 1947. 3. 1教育基本法案(閣議決定)第10条⑦に同じ。
- ⑨ 1947. 3. 8教育基本法案一部訂正 第10条(教育行政)
項「国民に対し」→「国民全体に対し」他は⑧に同じ。

この立案過程に重要な展開があった。①から②以後への推移では、第1に、教育の自主性という事柄が教育行政権行使の際の単なる自制的根拠にとどまるのではなく、教育行政活動を法的に限界づけるものであることを鮮明にしたこと、第2に、不当な支配の主体が官僚制であることを明記して、教育の自主性原理が官僚制を排除することが示され、⑤に至って「国民に対し直接に責任を負う」との表現が加わった。こうして、教育基本法10条1項は、教育の自主性という一見あいまいな表現でいわれる事柄に、教育行政組織形態と教育行政の活動のあり方を方向づける意義を付与せしめたのである。次の解説は立法者意思を示すものとして注目してよい。

「教育は不当な支配に服すべきではない。真理と平和を希求し人格の完成を目指す教育の理念の当然要求すべきことであるが、教育行政のあり方としてこのことが特にこの条に規定されたことは意味が深い。……特に教育行政にあっては不当な支配の侵入の機会が多いことはわが国過去の実情が如実にそれを示している。」「これらの支配に服することなく、直接に国民の意思と直結し、中間の介入物を排して、国民の教育的関心を直接に反映していくことが必要なのであって所謂教育の自主性が主張されている。」(教法研、前掲「理論と運営」22～23ページ)

以上のように、教育の自主性原理は教育行政権を法的に限界づけるものであって、そのような教育の自主性確保の要請が、その制度的保障として教育行政権の独立(内務行政からの独立)と教育行政の地方分権の原理を招来したことが確認されねばならない。

さて、このような教育の自主性という事柄の意味内容はどのように考えられていたのであろうか。この間には二つの側面から指摘され得る。

第1に、教育行政は教育内容と教師の教育活動に不当な干渉をすべきでないとする見解である。それは文部省と教育委員会との関係を規律するだけでなく、教育委員会と教師(集団)との間の職務権限関係をも支配する原理として形成され、学校教員の教育権の独立の承認に発展する契機を含むものであった(第3章第2節及び第4節参照)⁽⁷⁾。それは、学者・教育者の自主権あるいは「教権の確立、教育者尊重、教育者による教育方針の確立」⁽⁸⁾という思想として、初期文部省側の教育行政改革案や教育刷新委員会での討議の際に提出されたものであるが、教育委員会法の解釈にも生かされている。例えば、「学校教育の教育内容についての地方分権とこれに対する行政機関の関係を示す」⁽⁹⁾ 同法49条3・4号(教科内容及びその取扱・教科書の採択)の解釈で文部省当局者は次のように述べている。

「教科に関しては法令で一定の定めがあるが(学校法施行規則24、53、54条)、これを実際教育の現場

で構成していく営み即ちカリキュラムの構成は学習指導要領の基準にしたがってそれぞれの地方の特性に応じて作られる」「教科内容は右の意味で定められるが『その取扱』は実際に教育するものが計画実施すべきであり、構成せられた教科内容（教材構成）をいかに取り上げ、いかに実行するか即ち学習指導法、学習効果の判定等は各教師の責任において行われる。それが教科内容の取扱である」（教法研、前掲「理論と運営」129～130ページ）

このような見解・解釈は、教育行政の活動の民主的統制の法体系の基本原則たる教育基本法10条の趣旨の徹底という法的論理的要請に基づくもので、論者の主観的見解をもちこんだものではない。同時にそれが教育行政組織の原理たることを示唆しつつも憲法原理にまで高められていない点には注意を要する。教育基本法10条は、憲法の国民主権原理との関係ではよく解説されたが、教育行政組織原理としての教育の自主性をどのように処理した解釈は見当らない。

その理由は、もう一方で教育の自主性という事柄は「教育行政の自主性」として理解される状況が生じたことと関係があるように思われる。

「自由と創意を属性とする教育が不当な干渉や支配に服することなく、その自主性を確保するための教育行政が制度的にも機能的にも確立されなければならない」（教法研前掲「理論と運営」27ページ）

との主張は、次第に「教育行政の自主性」の意味のみに限定されるようになった。（北岡健二・天城勲・教育委員会の理論と事務、港出版合作社52年、文部省初中局著作発行・教育委員会設置の手引・前編、東洋社52年9月等々参照）。内務省批判の側面を含んで一定の積極的意義をもったにもかかわらず、このような限定の固定化が教育の自主性原理を教育行政組織形態を決定する憲法的要請の枠組の中に位置づける可能性を妨げた。これが当時の教育の自主性の意味内容として指摘すべき第2¹⁰の事柄であり、後に教育の自主性を教育行政権行使の際に自制すべき根拠として位置づける行政解釈の出発点となった。

〔注〕

- 1) '45. 11. 20 画一教育改革要綱（案）（文部省総務室）乙要領第6・イ 国立教育研究所（以下国研という）戦後教育資料所収
- 2) 田中耕太郎「地方教育行政の独立について」前掲「理論と運営」226ページ
- 3) この点についてはアメリカ教育使節報告書参照。近代日本教育制度資料18巻その他
- 4) 例えば山崎匡輔（当時文部次官）は教刷委第5回総会 '46. 10. 4に出席してこう発言している。「今の地方分権の問題はどういうところからそういう問題がでたか、どういふ必要から起ったかということも存じません・・・地方分権に真向から反対したい。これは地方々々の実情に即した教育をする必要があるというそのほんのきわめて抽象的な要求じゃないか、そうした観念的なことでもって必要性を決め、それに対する方策を決めるといふことははなはだ輕卒である。単にそれだけの要求であれば今まで通り地方庁に委せてよいじゃないか、少なくとも中学校まではそれで用が足る。・・・」（教刷委第5回総会會議録）
- 5) '46. 12. 27 第17回総会採択
- 6) 鈴木英一・教育行政（東大出版会 '70年）253～255ページ。教育基本法案の変遷—第10条（教育行政）のみ—から重引
- 7) 教法研・前掲「理論と運営」23・130ページ等々
- 8) 渡辺鎮蔵、教刷委第5回総会（'46. 10. 4）會議録、渡辺は戦前東京帝大経済学部教授。東京及日本商工会議所理事、衆議院議員、渡辺経済研究所長等の経歴をもち、'47. 11. 17、田辺加太九社長の下で、東宝株式会社の重役に就任、いわゆる「渡辺内閣」を組織する。（座談会・東宝爭議の記録現代と思想 5参照）なお渡辺の戦前・戦後の活動と思想を知るものとしては、同著・反戦反共40年（自由アジア社'56年）がある。
- 9) 教法研前掲「理論と運営」129ページ
- 10) このような行政解釈に理論的基礎を提供したものに、木田宏・遂条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律（第一法規'56年）、天城勲教育関係法Ⅱ（日本評論社・'58年）がある。

(1) 教育の自主性確保の制度的保障—教育行政の地方分権と教育行政権の独立

①教育行政の地方分権

〔地方自治事務としての教育事務〕

ここではいつの時点で、何を契機に、いかなる根拠で、学校教育が国の事務であることが否定され、地方自治事務たるべきことが確立されたかをみておきたい。

戦前にあっては、教育は兵役、納税と並ぶ臣民の三大義務の一つとされ、天皇大権の下におくことで「立法権」の干与が排除された。学校教員の教育活動は国の事務であることが法定されていた。

小学校令（明治23.8.20 勅令第344号）第65条

市町村立小学校及教員ノ執行スル国ノ教育事務ハ府県知事之ヲ監督ス

国民学校令（昭和16.3.18 勅令第148号）第40条

国民学校職員ノ執行スル国民学校ノ国民学校ニ関スル国ノ教育事務ハ地方長官之ヲ監督ス

これらにいう教員の執行する国の教育事務とは、「児童教育に関する直接の事務即ち教授訓練に関する事項を主とし、尚学校長としては児童就学に関する事務をも」含むものであって、市町村長や学務委員等は「何等容喙の権能にあるものにあらず」⁽¹⁾とされていた。このような規定は、教員が待遇官吏とされたこととともに、教師の教育活動を君主制の影響化におき教育の国家統制と軍事化の促進を担保する法制度の根幹をなしていた。

したがって、軍国主義を克服するために、戦後改革がこのことに重大な注意を払い、教師の教育活動の管理機能を君主制から解放する措置をとったことは当然であったが、この経過は単純ではない。まず、当初の文部省側の改革案は教育の自主性確保を明示していたが、教員の執行する事務（教育活動）が国の事務であることには全く無反省であった。

① 中等学校以下ノ諸学校教員ノ執行スル国ノ教育事務ハ学区庁長官之ヲ監督ス（'46.1.25、地方教育行政刷新要綱2措置ハ）

② 学区庁ハ文部大臣ノ管理ニ属シ左ノ事務ヲ掌ル。イ、中等学校以下ノ諸学校職員ノ執行スル国ノ教育事務ニ関スルコト（同、地方教育行政刷新要綱ニ基ク学区庁設置要綱2機構1。）（以上、国研戦後教育資料所収）

この案によれば、教育行政機構が内務省系統から分離される（後述）が、国の事務たる教師の教育活動の監督権は、国の機関たる学区庁長官及び学区庁がもつこととされ、文部省系統に集中されて文教行政の「一元化」がはかられたにすぎない。⁽²⁾「学者・教育者の自治」といっても、その実体は、この時期の学者文相の登場、省内「講壇派」の形成を想起すれば足りるであろう。⁽³⁾次に、教育が地方自治事務であることは学校教育法（'47.3.31、法律第26号）で方向づけられ⁽⁴⁾、教育委員会法（'48.7.15、法律第170号）で確定し、'48.7.20の地方自治法一部改正（'48法律第179号）2条Ⅲ項5号⁽⁵⁾で確認された。即ち、学校教育法は文部省が所掌する教育行政事務を限定し（第3章第1節参照）、教育委員会法4条及び55条Ⅱ項で、教育事務は地方自治事務であり、その執行は教育委員会の所轄の下に置かれ、文部省による行政上運営上の指揮監督が禁止された。地方自治法の立法過程では、教育の自主性は教育行政権の独立について議論されることが多く⁽⁵⁾、教育事務を地方自治事務とするか否かの議論は教育法の立法過程に委ねられた。地方自治法制定時においては、教育事務の規定は条文に明記されていなかったのである。さらに、教育を地方自治事務とすることは、次のような趣旨とも結びついていた。

「教育は国民に直接責任を負って行われるべきであるという教育民主化の根本理念は、教育を少しでも国民に接近せしめる管理制度として地方分権、地方自治を要求する（教法研前掲「理論と運営」39ページ）

こうして、教育の地方自治事務としての法的位置づけは教育の自主性と国民に対する直接的教育責任という教育法固有の法理を根拠に学校教育法・教育委員会法の立法過程で提起された。ここに、戦前の体制と初期改革案における国の事務としての位置づけは完全に否定され、教育基本法10条Ⅰ

項の趣旨とピッタリ一致する。

〔指揮監督権の廃止といわゆる機関委任事務概念の取扱〕

教育の地方自治事務としての性格と、文部大臣と地方自治体の教育行政機関との間の指揮監督関係の存在とは両立しがたい。文部省設置法（４９．５．３１法律第１４６号）５条Ⅱ項、教育委員会法５５条Ⅱ項はこのことを確認した。だが、この法的確認の過程には若干の問題が存在した。教刷委第３特別委員会での討議と結論をふまえて文部省で立案された法案には、いずれも次のような規定がみられる。

第１に、教育委員会に対する行政庁の監督は「地方教育行政の自治を尊重する精神に則り、この法律の定めるところに従つてのみ」行ふことができること（①'４．６．１．１５、地方教育行政に関する法律〈案〉、同旨②'４．７．６．２０地方教育委員会法要綱案）、第２に、市町村教育委員会は第１次において都道府県教委の第２次において文部大臣の監督を受ける。（同上②'７．０条、同旨①'８．３条）第３に、教育委員会の議決が「その権限を超え又は法令もしくは会議規則にそむくと認めるとき」は監督庁は再議に付し、なお、そう認める時は「監督庁はその議決を取り消すことができること」（同上②'７．３条Ⅰ・Ⅱ項、同旨①'９．０条Ⅰ・Ⅱ項—①では議決と選挙）、及び教育委員会の処分がその権限を超え又は法令にそむくと認められるときは「監督庁はその処分を取り消すことができること」（同上②'７．３条Ⅲ項）。第４に、教育委員会が国の機関として処理する行政事務については市町村教委は、都道府県教委・文部大臣の、都道府県教委は、文部大臣の指揮監督を受ける（同上②'７．１条同旨８．１条—教育総長・教育長①案では教育委員会は議決機関、教育総長・教育長が執行機関とされていた）⁽⁶⁾。

この状況は教育行政の完全な地方自治を意味せず、各方面の批判は避けられなかった。これらの規定の全部削除、教育委員会法５５条Ⅱ項の規定への変化は、教育基本法１０条及び地方自治事務としての教育事務の位置付けの法的要請であって教育の自主性確保の原理から導びかれていることは明瞭である。

ちなみに、地方自治法は、地方公共団体の事務を少なくとも①「その公共事務」（固有事務）②「従来法令により及び将来法律又は法令により普通地方公共団体に属する事務」（委任事務）③「②の外に法律の別段の規定なしに「その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないもの」（権力的契機を含まない）、の区別が認められる（同法２条Ⅱ項１４８条Ⅱ項）、また④「普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務」（機関委任事務）の概念も存在し「普通地方公共団体の長は、都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける」（同法１５０条）とされた。

地方自治法における行政事務の分類的位置づけは、主として経費負担とその監督関係における実益を基礎としていると思われるが、教育委員会法４条及び５５条Ⅱ項の規定とその制定経過は、法解釈上重要な問題提起を行なった。文部当局はこう述べている。

「従来教育事務は団体委任事務ないし機関委任事務という考えがとられていたのである。しかし、教育の地方分権を理念とする本法の精神と諸規定から考えると必ずしもこれらの事務について従来の事務の性質と種類の区分に関する概念をそのまま適用することについては多くの疑問がある。特に第５５条２項の規定はたとえ教育委員会が従来の概念上の機関委任事務を処理する場合にも普通地方公共団体の長が国の機関としてその権限事務を処理する場合とは少なくともその監督関係において取扱を異にすべきことを定めているので従来のような観念で教育は国の事務と断定することには躊躇するものである」（教法研・前掲「理論と運営」４４ページ）

ここには、第１に、教育は地方自治事務なのであつてかつ教育事務について従来の事務の性質と種類の区分に関する概念を適用していくことへの疑問、第２に、教育行政における機関委任事務概念への妥当性への疑問、が提示され、たとえそのような用語を使用したとしても一般行政における機関委任事務の監督関係とは異なった取扱をなすべきこと即ち当該事務が国の事務（機関委任事務）だからといって直ちに文部大臣との指揮監督関係に入ることを意味せず、それには具体的な法の定めが必

要でありかつ教育の自主性確保という教育行政原理に即した解釈がなされるべきことが示唆された。⁽⁷⁾ こうして教育が地方自治事務であることの法的確認は、文部大臣と教育委員会との間の指揮監督関係が原則として成立せず、それが承認される場合は具体的な法の定めと当該事務の性質によって個別に決まっていべきことを法的に要請しているといわねばならない。さらに、文部大臣と教育委員会の指揮監督関係の廃止は、教育委員会が合議制の行政機関であることに強力で裏付けられる。

〔指導助言〕

他方で、文部省設置法（49.5.31、法律第146号）は、文部省と教育委員会、その他の教育機関との関係は指導助言の関係であることを明示した（4条1項1号）。一般に、行政法学でいう行政指導とは「行政主体がその意図するところを実現するための相手方の任意の協力を期待して行なう勧告、指導、要望などの作用」⁽⁸⁾をいい、その法的性質において拘束力をもたず直接には何の法的効果も伴わない作用であり、その意味で単なるおしゃべりにすぎない。しかし、現実には行政指導の果たす機能は、現代国家においてますます重要な地位を占めつつあり、⁽⁹⁾行政指導という行政活動に対する法的コントロールの必要性和可能性が再検討を迫られる状況にある。行政法学においてはこれまであまりに楽観的であった。⁽¹⁰⁾

さて教育行政の場合、専門的技術的指導助言についての法的コントロールの可能性が実定法上の根拠をもって存在することに注目したい。戦後教育行政制度改革は、専門的指導助言行為に2つの制約を課した。このことは教育行政における指導助言権の性格を最もよく表現している。

第1に、文部省が専門的技術的指導助言を行う場合には、具体的な法の根拠を必要とする。その意味でこれは単なるおしゃべりではない。文部省設置法の立法者意思はこのことを明確に裏付けている。

「（設置法）第4条の1項の第2号に『民主教育の体系を確立するための最低基準に関する法令案を作成すること』というような条文があるが、文部省におきましては民主教育を確立するために必要な最低基準に関しては必要と考える場合におきまして法令案を作成しまして国会その他必要な手続によりましてその同意を得た場合には、これが成立した場合は、文部省の方からその基準を示した指導をいたすのであります。……その他の場合においては求められた場合においてこれに対し指導助言を与えるということになると思う」（49.5.6 岩間正男の「文部省側から発動して指導助言を与えることを原則とするか、それとも指導助言を求められた場合これを受けてたつという形でやるか」という質問に対する答弁。森田孝、第5回国会参議院内閣・文部省連合委員会会議録第1号）

即ち、指導助言とは、①具体的に法の根拠に基づくべきこと、それ故、その行使の具体的内容と結果は国会に対し責任を負わねばならず議会制民主主義のコントロールをうける。②法律の根拠に基づく以外は相手方の求めに応じてのみ行ないうると明言された。第2に、文部省設置法はそのような権限行使の具体的形態を次の3つに限定した。

①手引書、指導書、会報、パンフレット、その他の専門的出版物を作成し及び利用に供すること（法8条イ、9条4号イ、10条4号イ）

②教職員の訓練、大学教育、学術、社会教育に関する全国的・地域的又はその他の研究集会、講習会、会議その他の催しを主催し又はそれに参加すること（法8条5号ロ、法9条4号ロ、10条4号ロ）

さらに初等、中等、特殊教育、社会教育のみそのあらゆる面に関して直接的な指導助言について次のような限定を行なった。

③初等、中等、特殊教育及び社会教育のあらゆる面について教育委員会その他の機関の求めに応じ直接専門的技術的な指導と助言を与えること（法8条5号ハ、10条4号ハ）

こうして教育行政における指導助言権は「文部省が強制的に行わないこと」⁽¹¹⁾を含むのであって指揮命令にかわる新しい教育行政のあり方（指導助言行政）を示すとともに、他方、法的コントロール

ルの契機を含むことで教育行政の活動それ自体を民主的に規制する側面をも備えることになった。行政指導についてのこのような実定的事例は他の行政領域においては実はない。^{*}

＊ 各省設置法の具体的条文をみると、労働省設置法（'47.8.31 法律第97号）法務庁設置法（'47.7.10 法律第193号）建設院設置法（'47.12.26、法律237号）指導助言の規定はない。また、建設省設置法（48.7.8、法律第113号3条1項7号）、国家行政組織法（48.7.10、法律第120号）に基づいて制定された次の法律には、指導監督ないしは指導という概括的な規定がみられる。通産省設置法（'49.5.24、法律第102号）3条6号（指導）、9条5号、24条14・15号、38条6号、厚生省設置法（'49.5.31 法律第151号）9条1項7・9・10号、10条1-5号、11条1・2・5号、12条3・11号、13条1・8・9・11号、14条2・6・7号、24条1項5号、農林省設置法（'49.5.31 法律第159号）3条4号、7条13・14号、8条3・6・11号、9条5・9号、11条2・10・11号、12条6号、61条6号、62条、70条2号。なお、大蔵省設置法（'49.5.31 法律第144号）、運輸省設置法（'49.5.31 法律第157号）、郵政省設置法一部改正（'49.5.31 法律第159号）、電気通信省設置法一部改正（'49.5.31 法律第160号）、労働省設置法（'49.5.31 法律第162号、47年法律第1973の全部改正）、建設省設置法一部改正（'49.5.31 第163号、'48.法律第113号の一部改正）等々には、指導助言の規定はない。これらの条文にいう指導とは、指揮監督権の廃止のかわりにもちだされたものでなく、ましてやその権限行使の形態を制限的に規定するものではなかった。この点で文部省設置法の規定のもつ性格は、全く異なっており、教育法固有の法理と形態を伴うものとなっていることは明瞭である。（なお本論文32ページ森田発言、傍点をみよ）

こうして第1にこのような指導助言とは、指導助言であれば何事もなし得るというわけではなく、その内容と権限行使の具体的形態に法的制約が伴うことを明確にした法解釈と議会制民主主義による民主的規制が再検討されてよいだろう。¹² 第2に、指導助言の本質的機能と効果をどこに求め得るかは教育行政にとっても重要な事柄である。それは、はかならぬ教育内容と学習指導の大綱及び教育条件整備における真の国民的統一の要請とかかわっており、そのような本質的効果は、教育自治の完全なる確立という条件下でのみ達成されるであろう。

② 教育行政権の独立

〔内務行政からの独立〕

戦後改革初期、教育の自主性確保のために、教育行政機構を内務省系統から分離することを目指した大学区案-学区庁構想の概要は次の3点に要約される。

- ① 全国を9学区に分轄して学区庁を設置し、文部本省の権限を委譲する。従来地方長官の監督下にあった教員の執行する国の教育事務は学区庁長官の監督下におく。
- ② 学区庁の下部機構として地方庁の教育上の部課と独立した学区支署を置く。「学区支署ハ税務署等ノ如ク教育独立ノ役所ノ体裁ヲ整ヘシムルコト」
- ③ 学区庁長官と地方長官、市町村長との関係は「地方長官及市町村長ハ中等学校以下ノ諸学校ノ設置義務、管理維持経営ノ権限ヲ有スルモ学区庁長官ハ右ニ関シ指示ヲ為シ得ルガ如キ法制的措置ヲ講ズ」（'46.1.25 地方教育行政機構刷新要綱、地方教育行政機構刷新要綱-基ク学区庁設置要綱、及び補正試案、国研戦後教育資料所収）

田中耕太郎によれば、この案の趣旨は「内務官僚の横暴という、我教育界の普遍的病弊」を除去するには「教育行政を一般地方行政から分離独立させる」¹³ 以外にないという点にあった。この案の生成と取扱をめぐる文部省内での内務省出身者と「講壇派」との対立¹⁴、内務省と文部省・教刷委の対立は、'47年12月26日の内務省廃止の決定¹⁵で根本的な解決をみて、教育の自主性確保の制度的保障として教育行政権の独立が教育委員会法に継承される。

〔教育行政権独立の再吟味〕

ここでは2つの事柄が指摘されるべきであろう。第1に、教育行政権の独立は、地方教育行政における一般行政からの独立（教育行政の自主性）として教育委員会制度に結実した。教育委員会は当

該地方公共団体の教育・学術・文化事務を所掌する最高の行政機関であり、その権限に関する事項は法令の範囲内ですべて独自に処理することを原則とし、長及び議会からの独立性が保障された。とくに、教育の自主性原理は、財政的にもそれを裏付ける特別のしきみを要請するので、教育委員会の教育財政自主権が承認された（教育委員会法56-60条）。教育財政自主権は、教育予算の編成における原案送付権（56-58条）の独立と教育予算執行権限の独立（59、60条）により構成されていた。

第2に、中央教育行政の一般行政からの独立の方向に発展する。アメリカ教育使節団報告書では「文部省の機能を内務省から絶縁すべきである」とされたが、教刷委の議論ではさらに、中央教育委員会構想、文部省の廃止の方針が形成された。

この制度構想は、文部省の権限の縮少の側面とともに、「中央」における教育権の政治的独立の契機を含んでいた。

中央教育委員会の名称は、教育行政刷新要綱案（'46.8.21省議決定）で登場し、「基本的文教政策を調査審議するための機関」として「差し当り教育刷新委員会をあてる」とされた⁽¹⁶⁾。教刷委第3特別委員会「教育行政の刷新についての方針」（'46.12.6）では各職域代表50名をもって構成する、文部大臣の諮問機関たる中央教育委員会を設け、文部大臣の権限は中央教育委員会の諮問を経て行使するとされた⁽¹⁷⁾。

さらに教刷委は、'47年7月以降、中央教育委員会委員の任命制に対する批判が生まれて、第10特別委員会は、中央教育委員の選任方法を討議の焦点とした。①文部大臣が中央教育委員候補者を指名し、国会の承認を求める、②委員の2分の1は、地方教育委員会から選出された選挙人が中央教育委員候補者を選定し、その中から文部大臣が任命する。2分の1は①に同じ。③②案の間接選挙制による候補者を全部、委員に任命する⁽¹⁸⁾、の3案が用意されたが、第10特別委員会の大勢は②案に傾いた。また中央教育委員会は、単なる諮問機関ではなく、「実際には議決機関に近いような実力を持っている審議機関」⁽¹⁹⁾であった。第9回建議事項「大学の地方委譲、自治尊重並びに中央教育行政の民主化について」（'47.12.26第50回総会採択）は、この討議をうけて、各都道府県内の教育委員中から選挙された選挙人の選定する12名の候補者から文化大臣の指名する委員6名、衆・参両院議員中より1名づつ2名、文化大臣が推薦し国会の承認をうけた委員7名の15名によって中央教育委員会を構成し、文化に関する一切の事項を管掌する文化省を設置して文部省をこれに統合する方針を明確にした。さらに第12回建議「中央教育行政機構に関すること」（'48年2月6日第55回総会採択）は、新たに学芸省を設置して、文部省を廃止し、学芸省は「その所管行政の運営に当っては厳正公平な独立の立場を保ち、いやしくも、一部の社会的又は政治的勢力によって動かされ」てはならず、「思想、良心、宗教、言論、出版等の精神活動の自由に関する基本的人権の保障に不断の関心を払い、科学、技術、芸術、教育その他文化の実体に干渉してはならない」ことを明確にし⁽²⁰⁾、また中央教育委員会の存在と性格はそのまま前提とした。

こうした制度構想は、内閣法（'47.1.16法律第5号）6・8条及び国家行政組織法（'48.7.10法律第120号）の諸規定とは明らかに対立的である。このことが、議院内閣制を理由に、首相・最高裁長官と対等の教育総監ないし中央教育総長を置くという見解⁽²¹⁾を退けて「文部大臣の地位及性格を現在通りとする主張、中央教育委員会についても議会制度の存在を理由に議決機関でなく諮問機関たることを主張した文部省側の見解を抑えて形成され⁽²²⁾、教育権の政治的、行政的独立の原理を中央教育行政においても構想したところに起因している。中央教育委員会構想は採用されなかったが

文部省設置法は少なくとも法理的にはこの影響を強く受けている⁽²³⁾。

〔注〕

- 1) 渋谷徳三郎、改正小学校法規要解（宝文館、1911年）85ページ。
- 2) この意味で大学区案一学区片構想は敗戦直後の日本の現実が求める「改革」の名に値しない。
- 3) 文部省記者会戸塚一郎、木屋敏和編・文部省（朋文社55年）によると戦後省内派閥は、文部官僚正統派、内務系、講壇派の三派があり、正統派と講壇派が有力であった。
- 4) 内藤誉三郎「学校教育法について(2)」自治研究24巻6号15ページ、高橋誠一郎・学校教育法提案理由説明第92回帝国国会衆議院教育基本法委員会議録第4回、'47.3.18
- 5) 例えば山崎匡輔（当時文部次官）は、地方制度調査会第2部会第3回会合（'46.1.16）で教育行政の運営は「監督行政というよりは主として相談にのり教権の独立をはかっていきたい。……（今までの）教育行政機関の横に教育委員会を付置して…教育行政の執行機関と対等の位置にあって教育を民主化していきたい」と意見を述べていた。（地方制度資料）
- 6) 国研戦後教育資料所収
- 7) 教法研前掲「理論と運営」155～156ページ、教育委員会法55条II項の解釈参照
- 8) 杉村敏正編・行政法概説（有斐閣・69年）142ページ
- 9) 下山英二「資本主義経済と行政権」講座現代法7巻（岩波書店'66年）118ページ
- 10) 例えば、成田頼明「行政指導」同前4巻所収
- 11) 森田孝（当時文部次官）'49.5.6第5回国会参議院内閣・文部連合委員会会議録第1号
- 12) 室井力「地方公共団体に関する国家関与・行政的干渉を中心として」都市問題61巻2号（'70年）8ページ以下、「非権力行政の法的統制」法学セミナー178号（'70年）95ページ、「学習指導要領の法的性質」季刊教育法No.6（'72年）。「行政機関が…それ（教育内容に対する指導助言）形式的には法的拘束力を持たないとはいえ、現実の教育委員会・校長・教頭などの行政上の上下関係に基づきつつあるいはそれを利用しつつ、教員ないし教員の要請もないのに、一方的に、事実上拘束的に押しつけるごとき助言・指導は、学問・教育の自由を侵し、教育に対する『不当な支配』といわなければならない」「教育内容に対する教育行政機関の干渉は権力的介入はもちろん、非権力的な助言・指導であっても、それが一方的職権的に相手方の明示または黙示の要請または承認もなしにこれが行われるときには、現行の教育行政機関秩序を前提とするかぎり、事実上拘束的なものとなることによって、場合によっては『不当な支配』に該当し、違法となることもある」（季刊教育法No.6、14ページ、傍点室井）。ただ、「学説・判例の多くが採用している学習指導要領の大綱的部分すなわち『法規命令』としての法的拘束力のある部分とは…実は教育の『内容な』のではなく、教育基本法10条II項にいう『教育の目的を遂行するに必要な諸条件』の一種になるのではあるまいか」（同前17ページ）とか「教育内容については権力的であれ、非権力的であれ、いかなる行政的関与もこれを許さない」と解することが同条2項との関連で正当である」（シンポジウム「憲法・教育基本法と学力テスト裁判」法律時報'72年6月臨時増刊号229ページ）とする室井説は、「（現行学習指導要領の告示は大部分が委任の限界を逸脱しており法規命令として法的拘束力をもちえない）「ごく大綱的な基準とは第1に性質上全国的画一性を要する度合が強く指導助言行政その他国家立法以外の手段でまかないきれないような事項に限られ…第2に当該事項の広狭は基準立案制定手続に教員代表をはじめ教育関係者の代表がどの程度自主的に参加を保障されているかに関連してくる」（兼子仁・教育法（有斐閣）178ページ、教育法学と教育裁判（勤草書店）50～52ページ）」とする兼子説を合わせて、厳密な再検討がなされるべきであると思われる。
- 13) 田中耕太郎「地方教育行政の独立について」教法研前掲書所収225～226ページ
- 14) 同前228ページ、教刷委第15回総会（'46.1.2.13）会議録田中文相あいさつ等参照
- 15) 内務省及び内務省の機構に関する勅令等を廃止する法律（'47.1.2.26、法律第238号）「内務省は昭和22年12月31日限り、これを廃止する」
- 16) 読売新聞'46年8月26日号、鈴木英一、教育行政（東大出版会'70年）568ページより重引、なお同589ページ注36参照
- 17) 教刷委第14回総会配付資料、鈴木英一前掲書569ページをみよ。
- 18) 鈴木英一前掲書571ページより重引
- 19) 南原繁・教刷委第10特別委員会第2回会合（'47.1.0.24）会議録、同前571ページより。
- 20) 文部省、教育刷新審議会要覧（'52年）46～47ページ、なお'48.1.30教刷委第10特別委第6回会合に提出された案参照（鈴木英一前掲書590～591ページ）「文化省は、政党の支配力から完全に独立し特に偏した政治思想と政治目的に利用されることなく文化それ自身の創造的發展を護るために強力な自治的機関のもと

に運営されなければならない」

- 21) 鈴木英一前掲書568ページより重引
- 22) 同前、教刷委第3特別委員会会議録、第8回('46.10.8)第10回('46.11.20)第15回('46.12.18)会合
- 23) 中央教育委員会構想・文化省或は学芸省設置の構想はCIE、文部省の反対であさり立消えになったが、文部省の権限の定め方と国家行政組織法、内閣及び他省設置法との間には明瞭な相違が認められる。

第2節 教育行政における民主主義

教育行政から官僚制とその影響を取り除く課題に十分接近するためには、これに置き換えられる行政組織形態とその原理的指針が具体的に必要とされた。戦後改革は様々な時代的制約を伴いながらも次の側面からこれに重要な解答を示した。

教育基本法10条I項について①公教育の事業は「国民から委託されたもの」であり教師の教育活動を行う権限も「国民からの委託」に基づくものであって⁽¹⁾、「教育の意思決定の主体は国民にある」⁽²⁾こと。②公教育の事業は、国民に厳格な責任を負う正当な代理人(「国民の代表者」)⁽³⁾たちによって担われるのであってある一部の者に独占されてはならないこと、を立法者意思は明らかにしている。

「(教育基本法10条)I項は、国民主権主義を原理とする新憲法治下の教育と国民の関係を明らかにしたものである。『教育は…国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである』というのは『国民の厳粛な信託』による国政は『その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する』と宣言する憲法の国家的公活動に関する基本理念の教育への適用を謳ったものである。即ち、国民の教育、国民による教育、国民のための教育の理念が根本において確立され、したがって新しい教育行政の制度も運営も先ずこの理念に基づかなければならない」(教法研、前掲「理論と運営」22ページ)

このような趣旨に基づいて、①教育委員の公選制と解職請求制度とによる教育行政機関の組織化過程の民主化、②教育委員会の会議の予告主義と会議公開の原則による行政過程の民主性の確保を軸にして教育行政の民主主義が確立された。本節では、個別的な検討を行ってその性格と問題状況を確かめておきたい。

(1) 教育委員の公選制と解職請求制度

'48年教育委員会成立過程での争点の1つは、教育委員会をいかなる仕方で組織しどのような性格の機関たらしめるかということであった。

教育委員会の公選制の問題はまず教育行政の地方分権構想とともに第1次アメリカ教育使節団報告書ではじめてもたらされた。

「各都道府県に教育委員会または機関が設立され、そしてそれは一般民衆の投票の結果選出された代議的公民によって構成されるよう勧告する。」「各都市またはその他の地方的下部行政区画においては、国民の選んだ一般人によって教育機関が構成されてこの機関が法令に従って、その地方にあるすべての公立の初等及び中等学校の答理を司るやう我々は勧告する」(近代日本教育制度資料18巻544～545ページ)

これに対し文部省の内部においては教育行政機関を国民の自治によって組織する構想は全くなく同報告書以後においても公選制反対論が支配的であったので⁽⁴⁾、この問題はCIEの指導とステアリング・コミティでの討議の主要な議題の1つとならざるを得なかった。

教刷委には2つの見解が存在した。第1に教権の独立の見地にたって教育という事柄の性質上、

国民が教育行政に参加するのは適当でないとする公選制反対論である。例えば、

「教育となると多少スペシャルな問題というか、一種独特の見解が必要じゃないか。そういう意味において必ずしも公民が選挙に携わる必要はない。或はそうでない方が却って効果的ではないか」〔関口鯉吉、教刷委第14回総会（'46.1.2）会議録〕

第2に、教育委員選挙を国民啓蒙運動と位置づけた公選制賛成論である。

「教育委員を選ぶのは選挙粛正運動であるという考えでやった…規則の上からでなく民意をそういう方向に向けていかなければならぬ」（大島正徳、同前）「大体標準を示して他の国ではこういうことをやっている。こういう人が必要なんだ。こういう人を選ぶということを選挙の際宣伝して適当な人が出てくるように導いていくことが宜かろうということで一般選挙した」⁽⁵⁾（渡辺鏡蔵、同前）

これらの見解の共通の出発点は「人民の能力ありや否や」（大島、同前）という点にあって教権の確立とともに国民大衆の民主主義的諸運動を敵視する態度が表明され⁽⁶⁾、憲法の国民主権原理の形成との結びつきを拒否することで共通していた。だからこの段階では制限選挙や被選挙資格の制限さえまじめに検討されている⁽⁷⁾。「教育行政はなるべく一般地方行政から独立し且つ国民の自治による組織をもって行う」とした教刷委第1回建議「教育行政に関すること」（'46.1.2.2.7第17回総会採択）は実はこの見解を背景にしている。しかしともかく教育委員会の公選制は立案活動に移された。

しかし、教刷委第17回建議「教育行政に関すること(2)・教育委員会制度の実施について」⁽⁸⁾（'48.4.2.3第66回総会採択）は被選挙権者の制限構想として「10人の選考委員による定員の3倍の候補者を選びこれについて一般選挙を行う」ことを打ち出した⁽⁸⁾。その経過には前回とは異なった状況が生まれ公選制を主張する意義はますます増大していた。まず、立案活動では第1回建議をうけて公選制を採用しているが、文部省内では公選制と任命制の2案が用意されてCIEとの交渉が続いていた⁽⁹⁾。一方、教刷委第3特別委員会は第60回総会への「地方教育委員会に関する中間報告」で教育委員の任命制を強く打ち出すに至った。

「委員会の委員は、地方の実情に鑑み、当分の間は都道府県知事が都道府県の議会の承認を得てこれを任命する。但し解職（請求）の制度を考慮する。その次に人口10万以上の地方における委員会委員の任命も亦これに準ずる。（教刷委第60回総会会議録'48.3.1.2）

第1回建議以後1年有余の間に下からの大衆運動は政策意思の思惑を超えて急速に成長していた。これに対する敵視の態度を底流にもつ教刷委自身の方針転換がこの中間報告である。しかし、矢野貫城はこれに強力に反論した。

「地方議会の承認を得てこれを任命するということには反対である。というのは先般行われた公安委員がこの形を以てやられた結果、やはり知事なり市町村長なり種々の政党関係をもって選ばれたものにおいて都合のよいものを議会の承認を得て任命しておるという実情が明らかである。この点について私は将来の教育を誤るものであると考えるが故に、一般的に公選するということが實際的にできないならば少なくとも…それを選衡して知事にまで答申し得るような法制的機関をそこに設置することを必要とする。これは最悪の場合である。原則的には私は公選にしなければいけないと思う」（同前）

前者が大衆運動の急速な高まりに対処しようとするのに対し後者はあくまで教育の政党支配・官僚支配の排除を求める点で全く異質である。こうして教育委員会の公選制問題は政策意思と被抑圧大衆の意思との矛盾の中に完全にとりこまれ、その帰趨は憲法の国民主権原理と結びつくか否かにかかっていた。

第17回建議はこうした対立の妥協物であったが、内外の民主的圧力はそれさえ許さず、CIEもこのような提案を拒否した⁽¹⁰⁾。このためこの提案は立ち消えになった。そして'48年4月以降、教育委員会法案第1条に教育基本法10条の文言がそのまま挿入され、教育委員会の公選制の問題は教育基本法10条の趣旨、国民主権の憲法原理と直結して提起されることになった。⁽¹¹⁾

教育委員の解職請求制度は比較的早い時期からの合意事項で、¹²⁾立法過程ではあまり議論はない。それは住民の多数の意思でいつでも教育委員を解任できることを明らかにしたものであったから、公選制とともにその制度的意義は極めて大きい。

〔注〕

- 1) 教法研・教育基本法の解説(以下単に「解説」という)(国立書院'47年)128ページ 同・前掲「理論と運営」22ページ
- 2) 教法研「理論と運営」22ページ
- 3) 同前
- 4) 大学区案の内容から容易に推察されるが、後年、内藤普三郎(当時学校教育局庶務課長)は「教育委員の公選制なんていうのは全然考えていなかった」と述べている。(座談会記録「6・3制及び教育委員会制度の発足と改革」自治大学校資料編集室作成'68.2.9 30~31ページ)
- 5) これらの人々は、戦前にあっては、選挙粛正運動の経験者であった。渡辺鏡蔵・反戦反共40年、自由国民社など参照
- 6) 鈴木英一「日本における教育行政改革案の系譜」本紀要第11号('65年)24ページ
- 7) 渡辺鏡蔵は「果たして選挙で委員が選ばれ、その教育委員会によって適当に日本の教育を作りあげていくことができるかどうか疑問で確信はもてない」(第14回総会)と述べて制限選挙、被選挙資格の制限を提案したこともあった。(第3特別委員会会議録参照)
- 8) 教育刷新審議会要覧、('52年)55ページ「都道府県会議長、都道府県内の市長の互選による者1人、都道府県単位の町村長会長・都道府県内の大学長・高等学校長・中学校長・小学校長の互選による者1人、教員組合の選出する者1人、並に都道府県知事が産業経済関係2人、文化関係1人、労働関係1人、婦人1人を議会の同意を得て選任した者計10人」
- 9) 辻田力発言。教刷委第60回総会会議録('48.3.12)
- 10) 「(司令部との)一番話の焦点は教育委員の選定の方法について議会の提出されたこの法案によりますと司令部の主張して譲らなかった、公選の方法による、これまでの議論をあれだけ説明したにも拘らず遂にそういう結果になったということは我々としては遺憾に思っている」(教刷委第70回総会会議録'48.6.18)ママ
- 11) 教法研前掲「理論と運営」27ページ
- 12) '46.1.15. 地方教育行政に関する法律案にすでに登場する。

(2) 会議の予告主義と会議公開の原則

教育委員会は合議制の行政機関であるから、教育行政事務はすべて会議を通じて処理され、個々の委員は単独で或は任意に教育行政を行う権限はない。教育委員会法33-40条はこのような教育委員会の性質に基づいてその会議の特性と運営の大綱について規定した。なかでも会議の予告主義(34条Ⅲ・Ⅳ項)と会議公開の原則(37条)は、教育行政過程の民主性を確保する制度として重要である。

会議の予告主義とは、住民に対し事前に会議の開催を知らしめるべきこと(37条Ⅲ項)、定例会であっても告示を必要とする(同Ⅳ項)ことを含み、会議公開の原則とは教育委員会の開催を知った住民の、それを傍聴する権利を承認したもので、教育行政の活動の、手続的側面より住民のコントロールを制度化したものにはほかならない。文部当局はこの制度の意義を次のように解説していた。

「会議の予告主義と会議公開の原則とは、教育行政の門戸解放とも称すべき重要な原理である。……教育委員会の如き行政機関がその会議を公開することは、まさに画期的なことで、所謂ガラス張りの行政の標榜と解すべきである」(教法研「理論と運営」89ページ)

このように、これらの制度は教育委員会の活動をガラス張りにして住民の監視の下におき、住民の教育意思の、合意の形成を基礎に「審議を十分つくして」¹¹⁾教育行政を行なうことを目的としている。この点で他の行政委員会と比べて最も進んだ行政組織形態の実を備えていた。だが、ここから論理的には重要な法的問題が生じなければならない筈であって、このような手続をふまない教育委員会の決定や処分の違法性・無効性についてもっと議論があってしかるべきであった。教育は国民の権利に属する事

柄であるから、その管理機能を掌る教育行政は、その手続的側面からも事柄の性質に即した秩序が確立されるべきであり、そうなれば真の意味で父母と教師の協力・共同の関係を準備するだろう。教育基本法10条1項の文言は、論理的にはこのような事柄と直結し、教育行政の手続的規制の法理をも導びきだすものと思われる。

会議の予告主義と会議公開の原則は、すでに'47・6・20地方教育委員会法案で登場していた(16、18、54、55条)が教刷委での積極的議論はなく、公選制問題の影にかくれて正当な注意が払われていなかったと推察できる。だから当然、教育行政手続上の法律問題として発展する余地は極めて少なかった。そして戦後一貫して放置されてきたこの課題は、今日、とりわけ憲法31条「法律の定める正当な手続の保障」の規定及び教育基本法10条1項との関連でおおいに研究されてよい事柄となっていると思われる⁽²⁾。

〔注〕

(1) '48.7.1第2回国会衆議文教委員会会議録第22号

(2) 行政法学の分野でも次のような指摘がなされている。「現代国家において増大してやまない行政権力をこの手続的保障の将外に放してしまったのでは、国民の自由保障の核心が失われるであろう。憲法条規の文言の単なる形式論理的解釈ですますことなく、個々の手続的保障の本旨と個々の行政手続の性質に即して具体的に慎重に検討されなければならない」〔高柳信一「行政手続と人権保障」・憲法講座2巻(有斐閣)'63年261ページ〕

(3) 教育委員会の日常的活動の体制的保障の欠落

教育委員会法31条は、教育委員は「当該地方公共団体の条例の規定にしたがって報酬及び職務を行なうために必要な費用の弁償を受けることができる」ことを規定しているが、ここに重大な問題があった。

第1に、政府原案では31条1項として次の規定があった。

地方公共団体は、委員が職務を行うために要する費用を弁償しなければならない。但し、委員に報酬を支給しない。

この原案の立場は'47・12・5CIEの最終的指示⁽¹⁾に基づいており、これ以後の'48・1・24地方教育委員会法要綱案(第47)からこの規定が登場する。そして第2回国会で政府側委員はこう述べた。

「教育委員会の委員は、一般の住民を代表しておりますけれどもこれが行政官である。この場合においては、一般の国民としてある程度別に相当な生計の道を立てておりまして、それによって自分の生活の主要な分を賄っておるような人のおそらくこの委員会に選ばれることになると思う。…この委員会は今申しました趣旨からいたしましてこの際は報酬を支給しない。しかし、費用弁償はしなければならないということにした」('48.6.25辻田力第2回国会衆議院文教委員会会議録第17号)

さらに、教育委員会の会議は月1回の定例会議のほか臨時会議があっても普通は1～2回で「あとは事務局の事務長に一任しても差支えない程度の範囲の了解と施策が済めばなし得る月もある」⁽²⁾とも説明された。要するに、住民の総意を代表する教育委員会といっても、第1に、すべての人々に平等に保障される被選挙権を経済的能力から制限し住民参加の教育行政を「裕福な別に生計を立て得る」⁽³⁾名望家の自治に導びく構造をもち、第2に、無報酬制と教育委員会の活動を会議に限定することで教育委員会が教育行政機関として日常的に活動する保障を欠落させていた。これが政府原案の立場である。

第2回国会は「報酬を支給しなければならない。但し給料は支給しない」と修正し(31条1項)ここにいう報酬とは「一般に議員が支給されるところの歳費と考えて差支えない」⁽⁴⁾とされた。しかし法制定後の解釈は明らかに原案の立場を継承している。即ち、

「教育委員会制度の本質、本法制定の趣旨に鑑みて、委員は委員の職をもって生活上の本業とするのではなく、それは一種の名誉職的意義を有する。…報酬は給料と異り仕事に対する反対給付であって委員の報酬は委員の職務を行うために受ける給付であって委員がこれによって生活し得るか否かを直接目的とした額のものではない」(教法研前掲「理論と運営」80ページ)

教育委員が報酬によって生活し得ないとなれば、すべての人々の平等の形式性はますます強まる。たとえそれを押して委員会が構成されたとしてもその日常的活動の体制保障は失なわれる。

普通の労働者の賃金なみの「報酬」が行政官たる教育委員に支給されること、これは教育委員会が国民の教育要求を組織し教育をうける権利を実現する組織となるために不可欠の事柄なのである。

〔注〕

- 1) 教刷委第3・第5連合委('47.12.11)会議録
- 2) 第2回国会衆議院文教委員会会議録第17号('48.6.25)
- 3) 辻田 力、同前
- 4) 教法研前掲「理論と運営」80ページ

(4) 教育委員会の法的性格

それでは、教育委員会は法的にどのような性格の機関であったか。

当初文部省内で練られた改革案における学区庁長官は国の事務たる教育事務の意思決定、執行する権限を有する国の機関、独任制の行政機関であった⁽¹⁾。アメリカ教育使節団報告書以後、文部省においては「教育委員会の性質」は、①「一種の官庁の働きをする場合」これは学区庁長官及び学区庁の性格と異なるところはない。②「府県知事なり市町村長なりが協力してやるといふ一種の参与機動的な働きをする場合」、③「唯その意見を聞いてやるといふ意味で諮問機動的な機関にする」場合の3案が考えられていた⁽²⁾。また、教刷委の議論と先の第1回建議では、教育委員会は議決機関(「教育議会」)で合議制の機関とされ、別に執行機関として地方教育総長、都道府県教育長、市町村教育長(「教育知事」)をおくことを明記している。その後CIEの指導で教育委員会は独立した合議制の行政機関であることが明確にされ、'47・6・20地方教育委員会法案にこの規定が現れる。第2回国会で辻田力はその趣旨と性格について次のように述べた。

「教育委員会は合議制の行政機関でございまして議決機関ではない……したがってそれぞれの公共団体における議決機関としては議会があるのみであります。そこでいけば意思決定をはっきりする。この委員会と議会との関係はやはり知事と議会との関係になるのであります」(第2回国会衆議院文教委員会会議録14号 '48.6.22)

以上の過程で教育委員会は合議制の行政機関としての法的性格を確立し、行政委員会の一種として戦前の地方長官、学事部等々の組織にとってかわった。それは、教育行政の非官僚化の要求の高まりを背景とし、教育基本法10条1項の趣旨をよく表現している。それがもたらす法的意義は、合議性という事柄の性質上他の行政機関の指揮監督を受けないということにほかならず、教育の自主性と教育行政の民主主義を具体的に担保することを主眼としていた。

〔注〕

- 1) この点、学区庁構想を打ち出した前掲諸案参照。
- 2) 教刷委第3特別委員会第3回会合('46.10.9)会議録、田中二郎幹事発言

こうして、教育行政の民主主義は、不徹底な面を残しつつもその大綱において確立し、住民参加を制度的に保障するものとなったのである。

小 結

教育の自主性確保と教育行政における民主主義は軍国主義の克服を確実に遂行するために、官僚制とその思惟を批判・駆逐する教育行政原理として提出されたことがまず確認されるその上で、いくつかの問題を指摘してみよう。

第1に、教育の自主性確保の制度的保障として、教育行政の地方分権、教育行政権の独立が形成された。地方分権という事柄は一般に常に進歩的意義を有するとは限らないが、戦後改革にあっては官僚的中央集権制を崩したという特殊な事情と、原理的には教育の自主性確保という事柄と結びついたことに意義が認められる。また教育行政権の独立といっても国の教育行政事務については内閣総理大臣の指揮監督の下に官僚制の掌握するところであり、国民や教師が干与する余地はなかった。

第2に、教育行政の民主主義は憲法前文の国民主権原理と教育基本法10条1項とに結びついて官僚制にかわる教育行政組織形態を準備する原理の1つであり、教育行政に参加するすべての国民の平等を意味した。もし本当にすべての人々が教育行政及び国家の統治に参加するなら君主制のみならず資本主義そのものは維持されない。投票や選挙活動だけでなく日常の行政活動に参加するなら官僚主義はあますところなく駆逐されるだろう。

第3に、しかし、教育の自主性原理といっても憲法上の教育行政組織原理として高められていたわけではなく、教育行政権の自制的根拠として理論構成される可能性を断ってはいなかったし、教育行政の民主主義は、すべての人々の平等の形式的な承認であった。それ故「教育行政の地方自治」が、教育をうける権利と教育権の独立の制度的保障の体系たり得るには、問題は残された。したがって当時の事情に制約されてもっていた問題点を克服し、教育という事柄の本質的要請に応えるための制度的保障が戦後改革にあっても強く求められ改革の焦点となっていたことに注意を喚起しなければならない。

第2章 教師の教育行政参加と教育自治

教育が「本質的・全的に国民（の権利）に属する（山崎真秀・国民と教師の「教育権」確立の理論全書国民教育Ⅰ、178ページ）」という命題を名実ともに確実に担保する足がかりを獲得するためには教育実践と教育研究を自からの職業として主体的に取り組んでいる教師集団の教育行政参加が不可欠であった。教育が「不当な支配に服することなく、国民全体に直接責任を負って行われる」べき体制が、戦後改革でいかに構想され、されるべきであったか、その具体的探求には欠かせない視点である。「教師の教育行政参加」という用語は、当時一般に市民権を得たものといえないことは確かである。しかしそれを法制度的実体的に確立する努力が存在し実定法にも一定の反映をみることができる。

戦後改革において改革と反改革の対立的構造は、教育行政の地方分権や教育行政権の独立、教育委員の公選制の問題にも現れたが、法制度上、教員組合の位置づけともかかわって教師の教育行政に対する参加の権利の承認とその形態、運用をめぐる最も激烈、非和解的に現れる。

当時、中央労働委員会会長の要職にあった末弘厳太郎は「特殊な使命と性格を有する日教組としては教育の革新という問題を真剣に考えて欲しい。……教育の革新は教員自らの手で行わねばならない。これを実現し得るのは日教組以外にないと信ずる」⁽¹⁾と述べて、問題の所在を適確に示唆していた。本当にすべての人々が教育行政に参加して、その対象的構造を豊かに把握し、教育の自主性を確保して、

’48年教育委員会が真に行動的な機関として存在し発展するためには、当時の事情の下で教育労働者、教員組合の自覚的存在とその参加が不可欠であって、末弘がいうように日教組はそうすることのできる唯一の機関であった。このような意味で法制度上、教師の教育行政参加は、まさに戦後教育行政制度改革の核心に触れる問題とならざるを得ず、我々もまたそのような見地から戦後改革を再検討しなければならない。だから、教師の教育行政参加を求める運動の存在及び教育委員会法における「教師の教育行政参加」の実定的規定とその帰趨には、教育基本法10条1項の趣旨と関係してもっと関心が集められ、戦後教育行政制度改革の性格を知る上で新たな視角が与えられなければならない。ここでは、これまでの研究が全く不問に付してきたこの問題を改革前史にさかのぼって確かめていこうと思う。

〔注〕

- 1) 日教組第1回教育部長会議での講演、週刊教育新聞’48年8月27日号要旨掲載、日教組教育新聞縮刷版I所収。

第1節 「教師の教育行政参加」の実定法上の規定

「教師の教育行政参加」を規定していると考えられる条文は、教育委員会法政府原案8条の修正条項たる教育委員会法9条、同47条、同49条7号の3つである。まずそれぞれの趣旨と意義について検討してみよう。

(1) 教育委員会法9条

都道府県又は市町村の議会の議員の選挙権又は被選挙権を有するものは、都道府県委員会又は地方委員会の選挙権又は被選挙権を有する。

厳密に言えば、この規定は教師の教育行政参加を制度的に保障したものではない。しかし、立法過程におけるこの取扱は、教師の教育行政参加の可否をめぐる展開し、その思想に支えられて現実には重要な役割を果たすことになった。

政府原案によれば、この規定は8条に、そして9条で「現職教員及び教育職員の免許状を有する教育委員会の職員の教育委員の被選挙権は」否認されていた。第2回国会衆議院文教委員会ではこれに対する批判が集中し、全会一致でこの条項の削除が決定された。したがって法9条の規定は第2回国会での論議とかかわって問い直す必要がでてきた。教育からの官僚制の排除がすでに原理的に確定していた段階で、教師（集団）の教育行政への発言権、参加の問題が中心的議論の1つとなったことには格別な注意を払わなければならず、原案9条の削除＝教員の被選挙権の承認が教師の教育行政参加の必要性の認識の上に実現したことを指摘できる。

(2) 教育委員会法47条

教科用図書の検定又は教科内容及びその取扱、その他特殊な事項に関する専門職員には教員をもってこれに充てることができる。但しその期間中は教員の職務を行なわないことができる。

この規定の意義について文部省当局者は次のように解説している。

「教科用図書や教科内容についてはこれらを実際に現場で取扱う教員の意見を重んじ、それを反映せしめることが適当であり、望ましいことである。それを実現する方法としては教科用図書の検定や採択、教科内容やその取扱の決定に際して教員が参加するのが近道であり、これらの事項に関する専門職員には、教員をもって充てることができるものとしたのである。その場合の身分給与等は教員のそれによるものであり、ただ教員の職務を行わないのである。……この場合1人の教員が長く教育委員会の専門職員の地位にあるのは望ましくなく6ヶ月な

いし1年位が適当であろう。」(教法研、前掲「理論と運営」115ページ)

教育委員会法はさらに、教育委員会の事務局職員について事務職員と専門職員の区別を明確にしていた。ここにいう専門職員とは「指導主事、教科用図書の検定又は採択、教科内容及びその取扱、建築その他必要な事項に関する職員」(法45条)をいう。その身分関係においては、このような区別による実益はない。47条の規定にこそ区別の意義があった。

教育行政において内的事項に関する行政は重要な位置を占めるものであって、教育内容・学習指導の大綱の決定、教科書の検定、採択などに携わる職員を専門職員としそれに現職教員をあてることができるとしたのは、それらの仕事が国民の委託に基づかねばならず、そのためには、研究・学習の蓄積の上に一定の専門的知識や技術、経験、能力を身につけた人々によって担われることが必要であり、当時そこに教員が参加する道を開くことが最も合理的であることを確認したものにはかならない。

一部には、47条の規定とそれに基づく教員の登用の実体をもって教師の教育行政参与・内的事項に対する教師のコントロールとみる論者もあるが⁽¹⁾、専門職員たる教員が教員集団の総意に基づき教員全体の正当な代表者であるべきことを原理的に保障する何らかの制度形態を欠いたままで問題の本質に接近しえないことは明瞭である。当時あっては、47条は少なくとも9条の趣旨、49条7号との関連でのみ、教師の教育行政参加の問題としてみていく必要がある。

(3) 教育委員会法49条7号(職務権限)

教員その他教育関係職員の組織する労働組合に関すること

教員その他の教育関係職員が「主体トナリテ自主的ニ労働条件ノ維持改善其ノ他経済的地位ノ向上ヲ図ルコトヲ主タル目的トシテ」(旧労組法2条)労働組合を組織し行動する場合、当然その相手方としての使用者の存在を前提にする。この規定は、教員の任命権者が都道府県知事から教育委員会となり、人事に関する事務を掌るのは教育委員会であることが法定されるに伴って、教員の労働組合の交渉相手方が教育委員会であることを確認したものである。したがって当然それは教育委員会と教師の関係(勤務関係)が私的企業におけるそれと同様対等平等の雇傭関係にはかならず、教員の団結権、団体交渉権、争議権の承認を前提にしている。第2回国会での文部省側の答弁は次のように明言していた。

「日教組と文部省とは、現在、団体交渉をやっておりますが、この教育委員会法ができれば教職員組合の団体交渉の相手方は結局教育委員会になるのでありまして、その点は47条9号(原案一筆者)に明記されております」(’48.6.22、細野政府委員 第2回国会衆議院文教委員会会議録第14号)

ところで、教員の教育行政参加を研究する見地からは、このような団体交渉とそれに基づく労働協約において取扱われる事項の範囲・内容が最大の問題である。

’47年3月、文部大臣と全日本教員組合協議会、教員組合全国連盟との間に締結された労働協約(全教協3・3仮調印、3・7本調印、教全連3・11調印)には、労働条件のほか、業務協議会ないし教育協議会に関する事項が取り決められていた。そこでの協議事項には、「教育予算に関すること、業務の刷新に関すること、教養文化に関すること」(以上、全教協労働協約書)、「教育の計画及予算及運営に関すること、教育職員の研究修養に関すること」(以上、教全連労働協約書)が掲げられ、ここで協議決定したことは双方にその履行が義務づけられた(全教協労働協約書第20条、教全連労働協約書第26条)。こうして教員組合の団体交渉で取扱われる事項には、教員の労働条件等経済的地位の向上に関する事項のみならず教育に関する事柄が全面的に含まれている。このことによって教師の団体交渉は教育行政に教員集団の見解を反映させる制度的保障の意味を新たにもつに至っ

たのである。交渉の相手方が教育委員会に移されてもその意義に何の変更も生じない。教育に直接かわる事項がたとえ労働条件に無関係の事柄であっても団体交渉の取扱事項から排除されるものでないことは文部省自らしばしば言明してきたところである。例えば

「なおまた、日教組と教育専門家の組織する団体が委員会の団体交渉の相手方になる関係からいたしまして、文部省が現在やっている団体交渉におきましても教育内容におきまして教職員の発言を取り入れることになっておりますが、そういうようなことで教育委員会と教職員組合との間に結ばれる団体契約においても教員諸君の意見というものが相当この委員会に反映するであろうということが考えられる」(‘48.6.22 細野政府委員 第2回国会衆議院文教委員会会議録第14号)

こうして教育労働者と教員組合の団体交渉権は、賃金生活者たる社会的集団に保障される団結権と彼らが教職という特有の職業に就くことによって始めて生じてくることの教師固有の権利(自主的に教育活動を行なう権限)の両者に基づいて承認されるものであり、そのような団体交渉は教師の教育行政参加の具体的制度形態の1つであることがわかる。付言すれば、この徹底化は、教員組合もまた一般の市民的権利や労働者の団結権と教師の教育権の独立に基づく組織であることを論理的に要請する。このようなわけで教員組合の団体交渉及びそこでの合意事項が、教育行政の活動に占める比重は極めて大きいといわねばならない。

(4)このように、教育委員会法の条文をよく注意して検討してみると教師の教育行政参加の制度形態が具体的に提出されていたことに気づく。これらの法規範化は、第2回国会の審議を通じてその意義と趣旨を明らかにするが、同時に教育行政の地方分権や教育委員の公選制等々に比べてその規範化の状態は不鮮明であり、人によってはそれは極めて部分的で不問に付すべきものにすぎないかのような印象を持たれるかもしれない。しかし、教育基本法10条1項が法定する教育行政法原理の、教育行政の活動の民主的統制と教育行政組織原理の側面を直視し、戦後教育行政制度改革を再検討しようとする見地に立つならばこれらの規定に焦点をあて、その形成と展開を解いておくことは不可欠の課題である。

したがってむしろ、ここに現れた規範化の不鮮明さの由来とその後の問題状況についてこそ具体的に指摘され、その障害の克服の動向に注目しなければならない。そのことは、教育委員会法政府原案の作成が内密裡に進められ、そこに現れた政策意思が教師の教育行政参加の制度的承認を拒否してきたこと、したがって第2回国会では1カ月にも満たない短期間で(‘48.6.19 提出、7.15 成立)しかも原案の修正という形をとらざるを得なかったこと、当時の教師の教育行政参加を求める側の理論状況が具体的全面的規範化を求め得るまでに至っていない事情等々主体的要因にもよると思われるが同時に政府原案の提案理由と第2回国会直後の行政解釈が、教育行政の三原則として定式化を行ない教師の教育行政参加の問題に人々の目が注がれるのを完全に封殺してきたためである⁽²⁾。とはいうものの三原則の定式化には教育行政における君主制的思惟と体制の変革の意義をもっている。一方ではこうである。しかし、他方で教師の教育行政参加の3つの規定(政策意思に反して成立した)と第2回国会の審議の精神を全くドロップさせ、このことによって教師の教育活動の管理機能を一部の人間の独占に委ねる方途を担保しようとした。したがって、提案理由にみる政府原案の立場とその後の当局者の解釈に安易に依拠することができないことは明瞭であろう。

残された問題は、教師の教育行政参加とその諸規定がどのような思想と根拠で取り扱われたかということである。このことの中に、この時期の、教育行政制度上の階級的抗争が最もよくとり込まれているので、今日大いに注目しておかなければならない。

〔注〕

- 1) 伊藤和衛「教師の行政参与—市民社会から福祉国家への試論」・現代教育科学’67年11月号 「大量の教

師群が地方の教育行政に参加していったし、すでに今も参加している。80%見当の教育長、100%に近い指導主事、管理主事群、さらに社会教育主事や事務局職員、これらはいずれも教師なのである。専門家としてそれぞれの職務を担当しているのである。そして地方教育行政について例の日本的改変の加えられた昭和31年以前、つまり昭和30年ころまでの地方教育行政は、高等学校教育以下の内的事項をこれらの教師群がコントロールしていたのである」(23ページ)

2) '4.8.6.19、森戸辰男 第2回国会衆議院文教委員会会議録第12号

第2節 「教育自治」の構想と教員組合による教師の教育行政参加の運動と思想

'48年教育委員会は以上のような視点を加えて研究する必要があるが、ここではまず、その背景となった、立法者意思における「教育自治」の構想及びこれと全く対照的に存在した教員組合の学校管理・教育管理と労働協約締結の運動と思想について若干の検討を試みたい。

(1) 立法者意思における「教育自治」の構想

教育行政を自治的に行なうことは当初の立法者意思の最大の目標、基本理念の1つであった。それはまず初期の学区庁案に現れる。

学区庁案の特徴の1つとして、学区庁長官に帝国大学の総長をもってあて大学を中心にした教育行政制度を構想し学区庁の補助官等への教育者の登用を図ったことを指摘できる。同案によれば「学区庁長官ハ其学区内ニ存スル帝国大学総長ヲ以テ充ツルヲ本則トスルモ帝国大学設置ナキ学区ニ付テハ専任ノ学区長官(帝国大学ノ総長タル学区長官ノ選挙ニ依リ其候補者ヲ定ム)ヲ置ク」⁽¹⁾こと、また「学区庁ノ補助官及学区支署ノ官吏ハ成可ク教育者ヨリ之ヲ管拔シ事務の行政官ハ之ヲ避クルコト」⁽²⁾と、その方針は具体的であった。それは、教育権の独立を「学者・教育者の自治」に期待したもので次の田中耕太郎の見解によく示されている。

「民主主義教育は客観的普遍的使命を有し、教育がその時々政治の動向によって影響を拒否するものである。…教育もまた国家の他の政治的及び行政的権能から独立して人間を作るといふ独自の使命の遂行に当るものである。ここにいはゆる『教育権独立』の合理的基礎が存在する。……教育権独立の事実は既に我国において局部的に存在してゐた。これ我官立大学において永年の慣行として認められてきた自治制である。…さらにこの自治は地方教育(中等及び初等教育)の地方行政に対する関係及び教育制度全体の政治部門に対する関係において認められなければならない。」〔田中耕太郎「教育と世界観」同、教育と政治(好学社'46年)'47年版129ページ〕

この田中の見解に従えばこの構想は大学自治になぞらえた「教育自治」の構想である。ただ学区庁案そのものは、教育事務を国の事務とし、学区庁が文部本省の下部機構として教育事務を執行する国の行政官庁であったこと、従って教育行政は文部大臣の指揮監督下におかれ、少なくとも自治とよべる構想とはいえず⁽³⁾、教育・教育行政の政治的独立と教育行政機構の分離のみが明らかにされたにとどまる。このことが否定されるには教育基本法10条の成立を待たねばならなかった。しかし、ここで提出された「教育自治」の思想は、その後アメリカ教育使節団に協力すべき日本側教育家委員会の報告書で教育委員会のメンバーに教員の互選による代表者を2名参加させる案に継承され⁽⁴⁾、教刷委における議論の出発点となった。そのような意味で、ひとまず'48年教育委員会の形成途上における思想として注目してよい事柄であろう。✻〔42ページ✻✻へとつづく〕

(2) 教員組合運動における教育管理と業務(教育)協議会の活動

戦後の労働組合運動は急速に高揚して生産管理のような激しい戦術もとられた。「最近の大衆運動は社会秩序を脅すおそれがあるから政府としては必要な取締りをやる」「生産管理は企業組織を破壊するから正当な争議行為とは認めない」⁽⁵⁾との政府声明にもかかわらず、争議は頻発し生産管理も

拡大した⁽⁶⁾。教員組合の場合もその例外ではなく、組合の教育行政への参加が前面に掲げられた。

教員組合の教育行政への参加の主張は全日本教員組合結成当初から教育行政民主化の要求の要であった。全教結成趣意書(案)は、

「吾々の結束によってのみまず我々の生活が擁護され教育行政がつくり直され、社会的地位を高め教育の理想を高らかに掲げることができる」「官僚的警察行政の網は全国に単一なものとして張りめぐらされて、しかも盲従をしいながら国民学校教員の中から『戦争責任者』として退職を強要しようとしている。それによって自からの責任をまぬがれようとする官僚的たくらみをはかる教育行政家に対し、断乎闘わねばならぬ」⁽⁷⁾

と述べ、また同行動綱領(案)には「2.学校制度・教育制度の民主化」の項の冒頭に「組合の教育行政への全面参加」が掲げられている⁽⁷⁾。このような教育行政参加の主張は教育管理の戦術をもってたたかわれ、これを背景として業務(教育)協議会の設立と労働協約締結の運動が進められた。

第1に、全教第1回全国大会('46・5・3)は、「教育管理(教育民主化)に関する件」を正式議題として討議し、霞ヶ浦学園土浦女子商業学校、小田原商工学校、綾瀬高等女学校など私学に始まった学校管理を総括し教育管理を全国方針として決定した。この大会の文部省に対する要求事項には、「学校管理を認めよ」「団体交渉権を認めよ」「組合参加による教育協議会を即時開け」が入っている。

本論の主題からして重要なことは、このような教育管理がインフレと食糧危機に対応する生存権的要求とともに教育制度と学校の民主化を要求してたたかわれていることである。その意味で教育管理は争議の一戦術であるとともに教師の教育行政参加の要求とその具体的現れとしての性格をもっていた。前述の全教行動綱領(案)には「視学制度の廃止、組合による教員の任命権の確立、校長の公選、学校委員会の確立、職員会の民主化、官制的教科書編纂絶対反対、組合による教科書編纂、研究並びに教科活動の自由」⁽⁹⁾が、日本教育労働組合⁽¹⁰⁾綱領・行動綱領('46.6.26)には、「教育活動の自由」(綱領)、「父兄・学徒による学校委員会、校長公選」⁽¹¹⁾(行動綱領)が掲げられた。小田原商工の場合、「校長を公選せよ・理事会を改組せよ・職員会を重視せよ・校長独裁をやめよ・学校施設を整備せよ」⁽¹²⁾の要求で闘われ、学校の民主化が最大の目標であったことは明瞭である。都労連の業務管理の一環として行なわれた都教労の教育管理('46.6.20-30)は、その実施案(6・15)によると「1、文部省並に都教育局の命令の全面拒否、2、督学官・視学官・視学の不信任、監督拒否、3、休校反対、学校給食に努力する、4、教科書の自主的作成」⁽¹³⁾等、教員組合が学校管理機能を掌握して独自の学校活動が目指された。また '48年2月の都教組の教育管理('48.2.18-24)は、新制中学校発足に際し自由募集校への内申書提出についての都教育局通達の撤回を要求して闘われている⁽¹⁴⁾。

このように教育管理の戦術は教育行政民主化の要求と不可欠にかかわっており、時には教員組合による全面的学校管理の状況も生まれた。

第2に、このような運動の発展を背景に、労働協約締結が各地で進んだ。 '47年3月の全教協、教全連の文部大臣との労働協約とそこにおける業務協議会・教育協議会の規定は教育行政制度上大きな意義をもつものであった。ここで、中央での締結に先立って成立した東京都教育業務協議会の活動をみると、都立6中の校長問題('47.7.23)、教員の勤務条件、研究日に関する事項('47.7.25)、学校長・園長銓衡基準案の決定('47.10.1—正式決定は '48.4.12)など教育行政上重要な問題を処理している。このような動向は全国各地に広がった。

第3に、以上の教育管理や教育業務協議会を文部当局がどうみていたかを指摘しておきたい。教刷委第6特別委員会の教育管理違法論、教育業務協議会否定論に対し、文部省係官は次のような明快

な解釈を示している。

「現行法の建前から致しますと、…一般の労働者の場合に生産管理は違法だといふ声明を政府として出して居りますが、私は一般に生産管理をしたから直ちに違法だといふ考へ方もとり得ないのぢやないか、個々の行為についての問題になると考へて居る。生産管理をやれば一般的に違法だ、或は教育管理をやることは一般的に違法だといふ意味でそれを処分することは出来ない、結局個々の行為が社会通念とか一般の普通の人の考え方といふものを標準にするといふことになると思ふ。さういふ見地から見て許されない段階に及んだ場合にはそれは労働組合法第1条第2項でもはや合法的な行為とはいへないことになってその結果教員が分限令により或は懲戒令により懲戒処分を受け或は免官処分を受けるという場合がでてくる。…現行の段階ではさういふ意味で処罰に値するやうな事件はまだ出て来ていない」(‘48.12.12、教刷委第6特別委員会第3回会合会議録)⁽¹⁵⁾

教育管理は一般的に違法ではない。個々の行為が社会通念とか普通の人の考へ方の標準から考へて許されない段階に及んだ場合にはじめてその合法性が問われるというわけである。このような社会通念とか普通の人の考え方とかいうものは人権の「内在的制約」の位置を占めるものであって、この時期にすでにその内容を個々の人権規定に即して具体的に深めなければならないことが提起されていたといふことができる。

この解釈は明らかに第2回国会の議論を経て教育委員会法49条7号に受けつがれている。そして、「教育自治」の構想は、この過程で、それが持つ教育管理否定論を克服して教育委員会法に結実することに特別な注意を払わなければならないのである。

〔注〕

- 1) 地方教育行政機構刷新要綱ニ基ク学区庁(仮称)設置要綱(‘46.1.25)国研戦後教育資料所収
- 2) 同補正試案、国研戦後教育資料所収
- 3) 教育権の独立とはいっても前掲補正試案では「学区ニ相当数ノ督学官ヲ配置シテ私立学校ヲ含ム総テノ教育機関ノ教育内容ノ向上ニ関シテ十分ナル指導監督ヲ為サシムモノトシ特ニ教職員ニ対スル職務停止権ヲモ督学官ニ之ヲ付与シ且ツ審査機関ヲ設ケテ職務停止ヲ命ゼラレタル教職員ノ罷免又ハ復職ノ審査ヲ為サシム」とされるなど、教師の教育権の独立は重大な外在的制約を伴っていた。
- 4) 2.教権確立問題に関する意見、五、委員の数は10名を標準とし、現職教員、地方教育関係官吏及公民より選定す、其教員たるものは教員之を互選し公民たるものは一般の選挙に依り之を定む。但し公民に付ては被選挙資格に条件を付する要あるべし、其の数の配分に付ては更に考究するを要するも官吏は定員10人に付2人を超へざること
- 5) ‘46.6.15 政府声明
- 6) 全教協闘争史編集委員会編「教員組合運動史—教育労働戦線統一まで—」(週刊教育新聞社‘48年)の記載するところによれば、‘45・12(4件)、‘46・1(13件)、2.(27件)、3.(27件)、4.(29件)、5.(25件)、6.(10件)、9.(8件) (以上5ページ)

月	‘46 10	11	12	‘47 1	2	3	4	5	6
争議 件数 (A)	32	66	141	226	195	137	133	207	125
生産 管理 件数 (B)	1	—	44	13	20	23	29	25	8
B / A	3%	—	2	5	10	16	21	12	6

(66ページ)

- 7) ‘45.12.1日本教育新聞第1号、増淵穰・教育運動史研究会編：日本教育労働運動史(新樹出版‘72年)所収
- 8) Nippon Kyoiku Sinbun 第1号(‘46.5.3)日教組教育新聞縮刷版I

- 9) (7)に同じ
- 10) 日本教育労働組合(日教労)は「全教」を発展的に解消して結成されたもの('46.6.24・25・26)
- 11) 増淵編、前掲書 178~179ページ所収
- 12) (8)に同じ
- 13) 全教闘争史編集委員会編 前掲書53~54ページ、都教組10年史61~66ページ参照
- 14) この点については、都教組10年史199~204ページ及都高教組10年史81~82ページ参照
- 15) この文部省係官とは、田中二郎と思われる。なお、田中二郎「基本的人権と公共の福祉—その限界論について—」('50.1.16自治研究26巻2号)に同様の論理展開がみられる。末川編、基本的人権と公共の福祉('57.1.1法律文化社)所収59~60ページ参照

第3節 教育委員会法立案過程における教師の教育行政参加の取扱と第2回国会

以上のように「教育自治」の構想と、教員組合の運動は、教員=労働者像の定立を教育法制度として承認するか否かで重大な対立を含みつつ教育委員会法立法過程に大きな影響を与え、何らかの形で処理せざるを得ない状況をもたらした。いわゆる三原則の定式化がこれを欠落させ問題の核心を回避していることは、前述の3つの規定の立案経過と第2回国会の審議を比較検討することで完全に証明されると思う。

(1) 3つの規定の立案経過

立案経過における「教師の教育行政参加」の取扱は、政策意思を知る上で興味深い事実を提供している。前述の3つの規定の相関関係を(イ)'47.1.25地方教育行政に関する法律(案)、(ロ)'47.6.20地方教育委員会法要綱案、(ハ)'48.1.24地方教育委員会法要綱案、(ニ)'48.6.19教育委員会法政府原案についてみておきたい。

第92帝国議会に提案される予定であった(イ)案は、教育委員の被選挙権について「都道府県及び市町村会議員の被選挙権を有するものは教育委員の被選挙権を有する」(39条IV項、58条II項)とし、被選挙資格の制限条項にも教員は含まれていなかった。(ロ)案も同様である。即ち(イ)(ロ)案では教員の被選挙権が承認されており、この時点では、教育に対する地方ボスの介入を防止する見地から教育者の自律性、「教育自治」を実施するために「教育専門家委員制」⁽¹⁾が構想されていた。他方で(イ)(ロ)案は労働組合法の実施適用にもかかわらず、教員組合の団体交渉や業務(教育)協議会には何事も触れていない。それは教師=労働者像と教育管理の積極的否認に基づくものであることは、教刷委を代表する次の見地から容易に推察できる。

「教壇管理をやった場合東京都庁の方から出る書類を拒否するといふやうなことは是は行政に対する1つの違反になる。それから休むとか半日にすることは許可を得なくちゃならないとかさういふ行政的方面から意見を發表して居られるが、それに違反した場合はそこに1つの処分ができると考へられる」(中田栄太郎・教刷委第6特別委員会第3回会合会議録)

教員組合の教育管理は違法であり教員が労働者であるとはとんでもない⁽²⁾という認識は、教刷委の大勢を占めた見解⁽³⁾であり、「団結権といふ意味が意見の対立を力で以て解決していく思想」「争いを武力によって血を流して解決していくのと同じ思想で」「戦争を否定している憲法9条と矛盾する」⁽⁴⁾という珍論までとびだす始末であった。こうして教員の被選挙権の承認と教育管理違法論教員=労働者否定論は見事に政策的整合性をもっていたことがわかる。

ところが(イ)案では「現職の教員は教育委員会委員の被選挙権を有しない」(第8)と特別に明記され、(ニ)案ではこれに「教育職員の免許に関して規定する法律に定める教育委員会の職員」を加えた(第9条)。他方(イ)案は教育委員会の所掌事務として「教員の組織する労働組合に関すること」(第

50、14号)をはじめて挿入し、(二)案もこれを受け継いでいる(49条7号)。さらに(二)案には教育委員会の専門職員に現職教員をあてべく新たな規定が入った(47条)。この明白な転換はいかなる理由に基づくものであろうか。

第1に占領教育政策が直接の契機になっている。CIEは当初からレイマン・コントロールの方針を指示していたが⁽⁵⁾、(四)案の提出以後、GS、ESS、CIEで再検討が進められて⁽⁶⁾、

'48年12月5日教育委員会法案に対する最終的な指示を行なった。CIEルーミス課長は、文部省係官に対して、教育委員会の数と設置単位、教育委員会の構成、教員の被選挙権と委員の報酬問題、学校の所轄問題など8項目にわたって口頭で実施を迫った。教刷委第3・第5特別委員会連合委員会に対する辻田力の報告によると、教育委員についての指示は次のようなものである。

「次に教員はこれらの委員について選挙資格(速記録の誤りで、被選挙資格と思われる一筆者)がない、認めないということである。尚又この委員は無報酬であって実費弁償の性質のものだけはこれを受けることができるというふうな指示である」(教刷委第3・第5特別委・連合委員会速記録'47.12.11)

(一)案は、この指示に基づいて立案されたものであった。

第2に、(一)案は教育法が教員＝労働者像の定立を承認しようとする最初の事例である。その第50・14号及び(二)案49条7号の規定は、教員が労働者であり団結権、団体交渉権をもつということを憲法28条、労働組合法の下では法論理的に否定できないし、労働協約の締結という実体にもそぐわないことを教刷委の意図に反して承認したものにはかならない。それはすでに'47年末の教刷委第6特別委員会で文部省の係官が明快な解釈として示したところであった。しかし、注意すべきことは(二)案49条7号の解釈を根拠にして、教育委員会と教員は使用者被使用者の関係にあるから「教育委員会の内部に教育者自身が入ることは適当でない」⁽⁷⁾と教員の教育行政参加が否定されることである。また、その規定を教育労働者の経済的地位の向上に限定しようという傾向が極めて濃厚であった。占領政策もこれらを支持・促進した。

こうして、教員の被選挙権の否認と教員＝労働者像、教員の団結権、団体交渉権の承認という(一)(二)案の逆転した関係においてもまた、教員組合対策、教師の教育行政参加を否定する点でその政策的整合性が保たれている。このような事情の下では(二)案ではじめて登場した45条の規定はその正当な意味を持ち得ないことは明瞭であろう。

以上のような重大な政策転換の構造が何故におこったかはすでに鮮明にされている。教職員団体の「健全な」発展を期待して「学者・教育者の自治」が教育の自主性を守る最大の保障だと真剣に考えた日本側の政策意思と、教員組合を含め労働組合を資本主義的基盤の下に育成しようとした占領政策によって、その予測をはるかに超えて成長し、労働条件のみならず教育闘争にも目を向けはじめ、前述のように教育行政に大きな影響をもち始めた教員組合と自覚的な教師たちの運動は、戦前の「軍国主義」や「内務官僚」にかわる、いやそれ以上の脅威と写った。文部当局は「教員組合のような職業的利益団体の所属者も…必ずしも望ましい(教育)委員とはいえない」⁽⁸⁾といい、さらに、

「万一、教員組合の力でこの委員会を独占するようなことになれば、それこそ教育者独裁になるのであってかての軍部が統帥権独立の名の下に独裁権を揮ったと同様な弊害を生じ、第1条の国民全体に対して直接責任を負って行うという精神が蹂躪され、官僚に代るに教員組合を以てしたのに過ぎず、教育は益々国民から遊離し、一般国民は教育に対する熱意を失い、教育の振興を期待し得ない結果に終るであろう」〔内藤誉三郎「教育委員会法の位置」時事通信社編・教育委員会法・解説と資料('48年8月)29ページ〕

とも述べている。これらの文部当局の見解はあのあざやかな政策転換に依拠し、その間の事情を端的に示したものといえよう。

〔注〕

- 1) 田中耕太郎「地方教育行政の独立について」前掲「理論と運営」230ページ
- 2) 渡辺鏡蔵発言等参照 教刷委第6特別委員会第2・3回会合速記録
- 3) 教刷委第3回建議事項「文部大臣と教員組合との間に締結した労働協約について」('47.4.4第30回総会採択)は、文部大臣と全教協・教全連との間に締結された労働協約は「本委員会が第3特別委員会並びに第6特別委員会の報告に基づいて採択せる方針と趣旨を異にする点少からず、且つ大日本教育会改組の方針とも適合せざるものある」と述べている。
- 4) 関口鯉吉 教刷委第6特別委員会第3回会合速記録
- 5) この点については同第3特別委、及び第1・4回総会大島発言など参照
- 6) この点については、同第3・第5特別委連合委員会速記録及び自治大学校編、座談会記録「6・3制及び教育委員会制度の発足と改革」等々参照
- 7) 細野政府委員(文部次官) 第2回国会衆議院文教委員会会議録第14号('48.6.22)
- 8) 森戸辰男「教育委員会法」時事通信社編 教育委員会法解説と資料、9ページ

(2) 第2回国会における教師の教育行政参加の主張と教育自治論

しかし、戦後教育行政制度改革の真髄は、法制度上、このような政策意思を乗り越えるところまで発展したことにある。第2回国会衆議院文教委員会での討議はそのことをよく反映していた。

野老誠(社会党、全教協出身)は次のように主張した。

「教育というものは…教育者と児童生徒学生さらに父兄これが一般国民を含んでの父兄とこの三者によって成立する。したがって第1条の『教育が不当な支配に服することなく』というものは、この三者の立場がそれぞれ他によって支配されないことが条件であると思う。教育者の立場というものが一般国民を含んだところの父兄によって牛耳られてしまうことはやはり教育が不当な支配に属したということになると思う。この法案によれば…教育者は何らの発言権を有しないところの全くの被使用人に転落してしまう。……この委員会法の中に現職の代表であるところの者が少なくとも委員会と同数の発言権をもって構成されなければ、私は第1条の『教育は不当な支配に服することなく』という目的の貫徹をできない。教育者が立候補できるとかできないとかを離れてさらに進んで公選せらるるところの委員と同数の教育者の代表をこの中に加えて委員会を構成すべきである」(第2回国会衆議院文教委員会会議録第14号 '48.6.22)

教育の非官僚化がすでに原理的に確定している段階でここには重要な事柄が提起されている。第1に、教育は、教師・児童・父兄の三者によって成立し、この三者の立場が他によって支配されないこと、この意味でそれぞれの固有の権利が承認される。第2に、教師の立場は一般企業における「被使用人」の立場と異って教育行政に対する発言権が保障されるべきこと。そのために野老は、公選委員と同数の教師の代表を委員会に加えよと主張して、いわゆる名望家自治に必要な警戒心を払っている。当時の事情の下でこれは全く正当な要求であった。

また、久保猛夫(無、元県視学)は、教育委員会法は、「軍閥や官僚の支配」に圧迫されていた教育者の希望に応えるものでなければならず、そのためには「教育それ自体の本質的立場に立って吟味されなければならない」として次のように迫った。

「教育労働というものは、ほかの一般労働とは非常に異なるものがある。…どういう場合に最も教育効果、教育の作用というものが行われていくか、これは他からの圧迫というものが強くなった場合には教育者それ自身の創意なり熱意なりというものはそがれていく。教育というものはできるだけその教育者の人格なり自由意思なり人格活動というものによらなければならないのであって、従って学校においては自治、学級においては教育者それ自身の自主的立場をもってしなければならないと私は思う。そういう見地からこの法案をみると私は委員会の権限というものはあまりに大きに失するのではないかと思う。…教育者というものの自治、教育者自身の人格というものを完全に信用し認めることによって教育というものは成り立つのである。従ってこの法案はそういう立場に立つてつくられたとすればよりそうしたものがはっきり出てこなければならぬと思う。49条の委員会の権限というものはそういう点を果たして考慮されておるものであるかどうか……。なお、また委員会がもし教育法の線を逸脱するようになった場合どうするか、これもほかの委員会とは根本的に異なっておるという認識に立たねばならない。すなわち委員会の運営が逸脱しておるか逸脱していないかの判断は教育者自身しかできない。教育

はかくあらねばならない、教育委員会はかく運営されねばならないということ…を知るところの者は教育に携わっている人だけである。従ってそういう点においては、この法案の上に、教育者の発言権なり、教育者をその時どう活かすかが考えられねばならないと思う。」（第2回国会衆議院文教委員会会議録第14号'48.6.22）

そして久保は以上の立場で法案を一貫して吟味すれば「教育というものの立場を尊重していない」と、立案過程における政策転換の構造の問題点をあざやかにしている。当時の教育管理や業務協議会における教員組合運動の経験が科学的に研究しつくされ、総括されていないという事情のもとで、まだその具体化の構想を提起し得てはいないし、また第2回国会をめぐる院内外の力関係にも制約されてこの立場からの全面修正を構想できる段階ではなかったが、①教育者の自主的教育活動の立場の保障、②その制度的保障としての学校自治、教育自治、③教育行政に対する教育者の発言権の承認という久保の主張する3つの事柄は、野老の見解とともに、教育委員会の活動を法律により民主的に規制しかなる方向に教育行政制度を展望すべきかという課題の、核心に触れる視点を与えるものであった。また教育労働の特殊性という事柄が教刷委や文部省の見解と久保の主張との分かれ目になっていることは明瞭であって、教育行政法の研究にあたってはそれを科学的に再吟味する必要性を我々に教えている。

以上の野老・久保の見解に象徴的に現れた多くの原案批判の立場が推進力となって衆議院文教委員会を超党派で一致させ、原案9条を削除し、49条7号の規定に教員組合の団体交渉事項には教育問題も含まれるという文部省の見解を引きだして、47条の規定に合理的な意味づけを与える結果にもなった。そして重要なことはそうした見解なり結論が、教育委員会法1条、従って教育基本法10条I項に基づいて展開されていることである。

第2回国会での事態の発展はここに明瞭である。立案過程における3つの規定の取扱に現れた政策意思・原案の立場と第2回国会の審議内容・結論は全く正反対であり、後者は前者の問題点を完全に克服したとはいえないがある程度まで教師の教育行政参加を実定化したといえる。こうしていわゆる三原則の定式化には看過しがたい誤謬が含まれていることがわかる。教師の教育行政参加と学校自治は、教育基本法10条I項がいう、教育が「不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われる」べき教育行政の体制にとって不可欠の事柄として把握され、それが法規範に反映していたことを確認しておきたい。

第4節 教師の教育行政参加を否定する立法政策と行政解釈

だからこそ占領軍と政府はこうした法制度の成立とその推進力たる教育労働者の団結を双葉のうちに摘みとり、教育自治の胚胎が憲法・教育基本法の下で教育行政の活動を制約する法体系とその論理にまた国民と教師の自治の組織に発展することを妨げる方途を政策目標に掲げはじめた。新たな立法政策と行政解釈が執権に展開される。

教育委員会法の成立（'48.7.15）の後、7月31日、昭和23年7月22日付内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令（'48年政令第201号、以下政令201号という）が公布、即日施行された。政令201号は公務員の争議行為を禁止（2条I項）し、これに違反した者は、①「国又は地方公共団体に対しその保有する任命または雇用上の権利をもって対抗することができない」（2条II項）、②「1年以下の懲役または5ヵ月以下の罰金に処する」（3条）としその弾圧立法的性格は明白であった。同時に同政令は「同盟罷業、怠業、怠業的行為等の脅威を裏付けとする拘束的性質を帯びたいわゆる団体交渉権を有しない」（1条I項）と規定し「苦情・意見・

希望または不満を表明し話し合いをなし証拠を提出することができる」という意味においてのみ交渉の自由を承認した(同I項但書)。この規定は、教師の教育行政参加、とりわけ教育委員会法49条7号の規定と関連して見落すことのできない内容を持たされた。

すでに指摘したように教員組合の団体交渉権は、教育労働者の団結権と教師の教育権の承認を基礎として保障されるものであり、その団体交渉は教育行政制度上重要な位置を占める制度であった。行政解釈は、この制度を政令201号の解釈という形で根底からくつ返そうとした。

第1に、地方公共団体(教育委員会)と教師の間の対等平等の勤務関係に重大な制約を加え、事実上これを破棄する解釈を示す。

- ① 同盟罷業、怠業的行為等の脅威を裏付けとする拘束的性質を帯びたいわゆる対等の立場において団体交渉権は認められない。しかしながら(政令201号1条1項但し書きの意味において)交渉する自由は存在するのであるから今後は右の範囲において、所轄当局の上司に申し出られたい。
- ② 将来の労働協約協定、申し合わせ等は無効となった。従って経営協議会の如きも当然消滅したものであることを承知せられたい。但し政令の趣旨に矛盾し又は違反しない限り、給与・服務の如き公務員の身分に関する事項にとった従前の措置は引き続き効力を有する措置をする。(以上、'48.8.24発学364号文部次官より直轄部局長、都道府県知事、「政令201号の解釈と取扱について」戦後教育事務処理提要第4集所収)
- ③ 要求の名目をもってする交渉はうけつけないこと。また文書による回答及び協定は原則として行わないこと。
- ④ 従来行われていたような闘争委員会、闘争委員長名の名義による交渉には応じないこと。(以上、'48.9.6発学294号文部次官より直轄部局長公立大学高専校長、都道府県知事、「マッカーサー書簡後における労働問題の取扱について」同前所収)

但し、行政解釈も公務員の、したがって教員の団結権そのものを否認したわけではなかった。

第2に、政令201号1条は「団体交渉権(Right of Collective Bargaining)」を否認し、「I項但書による交渉(Negotiation)の自由」のみ認めるのであるが、そのような交渉の具体的取扱について行政解釈の次のような新しい解釈には注意を喚起しなければならない。

「交渉事項は勤務条件に限る趣旨であること。従って従来要求として提出されていた事項で間接的に勤務条件に些少の関係はあってもそれ自体が直接勤務条件に関係のない事項等についての交渉は行わないこと」('48.9.6付前掲文部次官通達)

「それ自体直接勤務条件に関係のない事項」とは明らかに教育内容、教育予算等労働協約や教育委員会法制定国会で明らかにされたように教育行政全般にかかわる問題を指す。したがってこの解釈は、教員組合の団体交渉が教育基本法10条I項の趣旨と関係する道をとどし、教師をして文字通り私的企業における被使用人と同様の地位におしとどめるもので、教育権の独立の制度的保障に重大な脅威を導かざるを得ない。その意味で、この解釈は教育委員会法政府原案の政策意思と全く一致する。

こうして第2回国会での49条7号の解釈についての合意—教員組合の団体交渉が教育行政制度に占める重要性の確認は政令201号とその解釈を通じて完全に否定され、その精神は結局2カ月ともたず、法制度上の定着は阻害された。

とはいえ、教育委員会法49条7号の規定と教職員の労働組合と教育委員会との関係は存続⁽²⁾しているわけであるから、当然各府県でそれに基づく団体交渉が行われた⁽³⁾。この状況に終止符をうち法規範と解釈の矛盾を反動的に解決したのが、'51年6月7日の地方公務員法の制定に伴う関係法律の整理に関する法律(法律第203号)である。同法は第3条で教育委員会法の一部改正を提起し、49条7号の規定を削除した⁽⁴⁾。

加えて第1回教育委員会選挙における占領軍の不法な干渉、教育委員会への教員のレッド・ページの強要などの事情も加わって、極めて不十分だったとはいえ教師の教育行政参加の可能性を現実的に保持していた教育委員会法の諸規定とその原理は、その初期において重大な危機に直面していたの

である。

このような状況をもたらしたのは、政令 201 号、国家公務員法の一部改正（'48.1.2.3）、地方公務員法の制定（'50.1.2.13.法律 261 号）の法体制であり、教育法制との法理的矛盾を顕在化させることになった。

〔注〕

- 1) '48.9.6 付前掲文部次官通達では①公務員はなお団結権を保有し、労働組合法 11 条によって保護されること、但し同条の「労働組合ノ正当ナル行為」とは政令の制限内の活動に限定すること、②政令 1 条Ⅰ項但書による交渉をなした故をもって不利益な取扱をうけた本人・代表者は労働組合法 11 条の適用をうけること、③個別的・直接的な苦情の表明は同法 11 条の保護をうけないが不利益な取扱を為さざること明らかにしている。
- 2) 教法研前掲「理論と運動」133 ページなお'48.1.2.3 国家公務員法一部改正により国家公務員に対する労働関係三法の適用はなくなった（附則 16 条）が、地方公務員たる教育関係職員はなお労働組合法による労働組合を結成することができた。地方公務員法（'50.1.2.13 法律 261 号）の制定で、その適用は除外される（58 条）。
- 3) この件につき、さしあたり、各都道府県組合史参照。
- 4) この点、従来全く無視されていたので地方公務員法の制定に伴う関係法律の整理に関する法律（'51.6.7 法律第 203 号）3 条（教育委員会法の一部改正）の全文を掲げておきたい。

第 3 条 教育委員会法（昭和 23 年法律第 170 号）の一部を次のように改正する。

第 45 条第 1 項中「指導主事並びに」を「指導主事、」に改め「技術職員の下にその他の職員」を加える。

第 49 条中第 5 号及び第 7 号を削り、第 6 号を第 5 号とし第 8 号を第 6 号とし、以下 2 号ずつ繰り上げる。

第 60 条第 1 項及び第 2 項中「事務職員及び技術職員」を「事務職員、技術職員及びその他の職員」に改める。

こうして、'52 年の地方教育委員会一斉設置の際には、49 条 7 号は、すでに抹殺されていたのである。なお、教育委員会法の度重なる「改正」については、神田光啓「戦後教育行政の変質過程(1)・教育委員会関係法の分析を中心として」（本紀要 19 号）がある。

小 結

第 2 章の考察から我々は次のことを確認しておく必要がある。

第 1 に、教師の教育行政参加が'48 年 7 月 15 日の時点では極めて不十分な形ではあるが実定法に反映されており、それを現実化する制度的な可能性が存在していたこと及び教育基本法 10 条Ⅰ項とのかかわりで提起された教師の教育行政参加の原理とそれを求める運動が決定的影響を与えたことは明瞭である。こうして教育の自主性は文字通り教育行政組織原理にまで高められつつあった。

第 2 に、そのような教師の教育行政参加の原理は、教育の自主性と教育行政における民主主義だけでは教育行政を法的に規律し教育をうける権利保障の組織たらしめ得ない領域（教育内容の真の国民的統一の問題など）を担保しかつその課題を主導的に切り開く制度的前提をなすものである。そこでは、教師は、集団として研究と実践に全智全能を傾け常に成長し行動する存在として位置づけられ、それ故に固有の権利として教育権の独立が承認された。

以上の意味で教育の自主性確保、教育行政の民主主義、教師の教育行政参加という戦後教育行政制度改革が法制度、法意識のレベルでもたらした行政原理は統一的に把握され、教育自治として再構成されるべきであろう。改革の前史において提起された「教育自治」は、改革の進展で以上の意味を有する原理にまで高められた。それは法的には教育基本法 10 条の論理的要請の結果であり、Ⅰ項は教育は「不当な支配に服することなく、国民全体に直接に責任を負って」行われるべきであるという定め方でそれを法定していると読むことができよう。

第3に、教育基本法10条1項とそれが要請した教育自治の胚胎は、官僚性を駆逐して、軍国主義と教育行政における君主性的思维を完全に克服しかつ教育の資本主義的基盤、その歪みにメスを入れる方向を持つものであった。当時の事情の下では、教師の教育行政参加がそう発展する唯一の保障であった。それ故占領軍と政府はこれをつぶすために全力をあげるのである。

そして重要なことは、これまでの考察に明かなように立法者意思や文部当局の解釈にも、一方においてそれを徹底すれば教育自治を導びかざるを得ない法論理的可能性が存在していたことが確認できると同時に他方では教育行政の3原則の定式化がそれを封殺したことである。その意味でこの定式化は単なる事実誤認や誤謬ではなく当時の政策意思を忠実に体现したものであった。したがってもしや我々はこうした三原則の定式化をそのまま不用意に継承できない。こうして生じる問題状況は第3章の考察にゆだねたい。

第3章 制度的諸問題の若干の検討

教育自治の胚胎と政策意思の対応は、具体的法規範化と法解釈に複雑な状況を招来せしめた。本章においては、教育基本法10条1項の趣旨がどこまで貫徹し逆にどのようににはばまれたか、その問題状況を若干の問題について検討する。

第1節 文部省の法的性格と国の教育行政事務の範囲

(1) 文部省の法的性格

文部省設置法4条は、文部省の法的性格を「国の行政事務を一体的に遂行する責任を負う行政機関」と規定し、専門的技術的な指導助言、民主教育の体系確立の最底基準に関する法令案の作成、教育予算案の作成と国庫支出金の割当、配分、物資の確保・援助、教育調査・研究、専門的技術的教育資料の作成頒布等9項目をその所掌事務としていた。

これらは、学校教育が地方自治事務とされるに伴って、残された最少限の行政事務にはかならず形式的には権力的契機を伴わない。国の教育行政事務が以上の範囲にとどめられたことで、文部省は指導助言・援助助成官庁としての法的性格が付与された。それは文部省設置法の立法過程に裏付けられている。

第1に、文部省の権限に権力的契機を付与して提起された事項は「学校における軍国主義、超国家主義に対する拒否権の行使。この権限を法律に明記し、かつこれを限定すること」(アメリカ教育使節団報告書)が唯一の事例である。この趣旨はGHQの管理法令として達成されていったし教育行政制度改革と教育基本法10条の「徹底化」に委ねられた。第2に、指導助言・援助助成官庁としての性格付けは、教育行政の地方分権、中央教育委員会構想等、文部省の廃止、改組、名称変更などその権力的官僚的機構を除去する動向を背景としていた。田中耕太郎は文相時代に、文部省は「宛も教育界の屋根の如きものであり教育或は教育者に対し之を指導し庇護育成にあたる役所」⁽¹⁾「全国教育界のための機関、即ちその立場の擁護者、主張の代弁者の如きもの」⁽²⁾であると述べていた。CIEとの接衝の結果作成された「文部省設置法制定基本方針」⁽³⁾及び第5回国会の提案理由説明も文部省が指導助言・援助助成官庁であることを明らかにしていた。

「文部省の教育に関する任務は非常に限定的になってくる。指導助言援助助成ということが文部行政の中心になりますのでその任務を具体的に書く必要がある。第4条に書いてある文部省の任務は各省の設置法が非常に包

括的な表現を用いて書いてあるのに反して、文部省は具体的にこれを掲げておる。尚第5条の文部省の権限についても同様のことが申し上げられる。特に第2項を設けて『文部省は法律に別段の定めがある場合を除いて行政上及び運営上の監督を行わない』ということがはっきり明示されておる」(森田孝第5回国会参議院・内閣・文部連合委員会会議録第1号 '49.5.6)

文部省設置法4条9号に基づいて、戦後の教育諸立法は、文部省に具体的に多くの所掌事務を付与せしめているが、法論理的には、それらはどんな内容のもので法律に定めることができるのではなく、大綱的統一の確保を要する事項に限るという原則が形成されていた⁽⁴⁾。学校教育法その他に従って整理すると次のように分けられる。

- ① 教育課程基準の設定
 - イ、高校以上の学科・教科内容・保育内容に関する基準(20.38.43.45.73.79.106I)
 - ロ、児童生徒の懲戒基準(11.106I)
- ② 条件整備基準の設定
 - イ、学校設置基準(3.83II) ロ、身体検査・衛生養護施設の基準(12.II)
 - ハ、授業料その他費用に関すること(6.II) ニ、学校保健・学校給食の基準(学保法9.10など)
- ③ 就学監督基準
 - イ、高校及高校専攻科入学資格基準(47.48II) ロ、高校の入・退・転学等(49)
 - ハ、就学義務履行の督促その他(22.II) ニ、就学義務の猶予・免除基準(22.II)
- ④ 校長及教員の免許状その他資格に関する基準(8)

このような基準設定の権限行使の過程の民主性の確保が全く不問に付されていたことには問題は残るが、法律に定める国の教育行政事務を「国家的統一を要する事項」の基準設定においていたことは注意してよい。そしてこの基準とは教育課程基準について言えば「指導上の基準を示したのであってその通りの実行を求めているわけではなく」⁽⁵⁾したがって教育委員会が独自に設定することも許されていた(教委法49条3号、文部省設置法附則6号但し書)。

なお、教科書の検定は当分の間、管理局において行なうことになっていた(文部省設置法附則12号)。

(2) 法制度上の問題点

以上のような国の教育行政事務の著しい限定にもかかわらず問題は残された。

第1に、行政上、運営上の指揮監督を禁止した教育委員会法55条II項、文部省設置法5条II項は「法律(これに基く命令を含む)に別段の定めがある場合を除いて」と規定していた。これは機関委任事務を指している。教育行政における機関委任事務の取扱に関する特例と教育の自主性原理の適用(第1章第1節(2)参照)は行政解釈に定着せず、その論理的徹底が妨げられた。例えば、文部当局の次の解釈をあげておきたい。

「法律に別段の定めがある場合として、教育委員会が国の機関として処理する行政事務については、文部大臣は都道府県委員会及び地方委員会を、都道府県委員会は地方委員会をそれぞれ指揮監督することができるのである(法55の2)。これは…特定の事務については、国は、この教育委員会をあたかも国の下部機関の如くに取扱って、ここに一定の事務の委任をして執行させることがあるのである。かかる場合、当該事務の執行に関しては、それぞれ上級、下級官庁の立場に立って指揮監督関係が生ずる。…何が国家事務であるかはそれぞれ法律に規定があるのが原則である。」('52年11月、北岡健二・天城勲 教育委員会の理論と実務、港出版合作社 184ページ)⁽⁶⁾

第2に、文部省設置法はその所掌事務として、教育予算案の編成、国庫支出金の割当・執行に関する教育委員会及び配分(4条3号)を掲げているが、国庫補助金の編成・執行に関する教育委員会及び学校の教育財政自主権は全く問題にさえなっていない。ここに補助金行政を介した教育の国家統

制のルートが隠されており、「講和」以降次第にその傾向を増大する。理科教育振興法（'53.8.8法律第186号）、産業教育振興法（'51.6.11法律第228号）、高等学校の定時制教育及び通信教育振興法（'53.8.18法律第238号）、へき地教育振興法（'54.6.1法律第143号）等々、それらは、教育課程の自主編成運動や教育委員会の自主的な活動の阻害要因とさえなっている。

〔注〕

- (1) 田中耕太郎「文部行政の任務」（'46.5.15）教育と政治（好学社、'48）198ページ
- (2) 田中耕太郎「教育行政官及び教育者の性格・その他」（教学課長会議訓示、文部時報827号9ページ）
- (3) 鈴木英一、前掲書 598ページ
- (4) 内藤普三郎「学校教育法について(2)」(自治研究24巻No.6、15ページ)は、学校教育法は「地方分権の方向を明確にした」法律であり、その主要内容の1つは、学校教育に関する国の教育行政事務を「国家的統一を確保する事項に限定した」と述べている。
- (5) '47.7.25、発教110号教科書局長学校教育局長より都道府県知事、「学習指導要領の解釈及び適用に関すること」戦後教育事務処理提要第4集所収。
- (6) ただこの段階では、①国立又は公立の学校の教育職員・教育長・指導主事の教育職員検定、免許状の授与、失効、取上等の事務、②小学校の児童に対して国の行う教科用図書の給与に関する事務、③主務大臣の委任を受けた指定統計の一部の処理等、特定の事務に限られていた。しかし、地教行法以後、これは次第に増大する。地方自治法別表をみよ。

第2節 公立学校管理

行政法学は、学校を営造物と観念し、その影響で地方自治法も学校を営造物として扱った（'48.7.20地方自治法一部改正）。しかし、戦後改革では、行政法学が後景に退いている状況の下で学校法制的のしくみが整えられたから、営造物法制とは独自の法理としくみが形成された。本節ではその問題状況を整理する。

(1) 公立学校管理関係⁽¹⁾

戦前の教育行政制度にあっては、教員は、待遇官吏とされ特別権力関係理論及びその活動が国の事務と規定されたことにより、教育の国家統制を内面から担保する位置を与えられていた。戦後改革ではそのような存在への批判をこの問題の中核としている。公立学校教員の法的地位の実定法上の規定は①官吏（'46.4.勅令第213号公立学校官制8・12・17・20・24条 '48、政令第2号公立中学校・小学校及幼稚園官制1・5条）、②教育吏員〔地方公共団体の長の補助機関〕⁽²⁾（'47.4.17法律第67号地方自治法172、173条）、③都道府県又は市町村の職員⁽³⁾（'48.7.15教育法66条）、④地方公務員（'49.1.12法律第1号教育公務員特例法5条）とめまぐるしく変遷した後地方公務員たる教育公務員としての地位が確定する。

さて、学校管理関係は教育公務員の身分関係と職務関係にわけられる。第1に教育公務員の身分関係は、教育委員会を使用者、教育公務員たる教師を被使用者として私的企業における雇傭関係のアナロジーでとらえられた。こうして教育委員会が公的機関であること、教師がすぐれて特殊な精神的労働にたずさわること等々には全く無関係に、教師は雇主たる教育委員会との間に一定の契約に基づいて関係を取り結んでいることが明らかにされた。このことは雇主たる教育委員会と被使用人たる教育公務員とはその身分関係において法的には合意に基く対等平等の關係に立ち、教育公務員の労働基本権の承認を意味する。ここに明治憲法下特別権力関係理論によって教師を支配服従関係にしばりつけてきた旧秩序は完全に崩壊することになった。

このような君主制的秩序からの根本的転換には、労働組合法（旧労組法 '45.1.2.22法律第51

号、'49全面改正)の成立が決定的な影響を及ぼしている。第89帝国議会で成立したこの法律は日本で最初の労働組合法であり、労働者の団結権を制度的に保障したものであるが、そこで最も注目すべきことは「本法ニ労働者トハ職業ノ種類ヲ問ハズ広ク賃金、給料其ノ他ニ準ズル収入ニ依リ生活スルモノヲ謂フ」(第3条)と法律上の労働者像を定立したことである。労働力を売って賃金を得て生活するものという範疇、社会集団に属するものはすべて国家の法律制度の上でも労働者である。このような労働者像の法的定立が公務員関係、教育委員会と教師の身分関係の特別権力関係性を崩壊させる直接の契機となったのである。

教育行政の場合でも、教育＝労働者の否定論が支配的であった戦後教育立法過程でも文部当局は官吏法の秩序と労働法の秩序の共存故に新しい解釈の必要を提起し教員の争議権を承認していた⁽⁴⁾。この解釈を経て教育委員会法49条7号が教育法としてはじめてそれを承認し、教育法制としても教育公務員の身分関係に新秩序を招来した。

第2に、教育委員会と教師との職務権限関係において、上意下達の行政のヒエラルヒー構造が完全に否定され、教師の自主的教育活動の保障とその由来が国民の負託によることを明らかにする。田中耕太郎は次のように明快な論旨で述べている。

「教育は官僚的支配に対しても保護せられなければならない。国家及び公共団体の学校教育は広義において行政の一環をなすものと見られないことはない。しかし、教育者の使命たるや本来宗教家・学者・芸術家等のそれと性質を同じうしており、従って官吏たる教員といえども、例えば商工業、税務、警察、運輸、通信その他の行政事務を担当する者の如く、上級下級の行政官庁の命令系統の中に編入せらるべきものではない。従って下は小学校より上は大学にいたるまでの学校の種類の間にはかような官庁的上下関係が存在しないのは勿論のこと、教員と教育所管の官庁の間にもかかる関係は存在しないのである。かような趣旨からして教育基本法10条は教育行政の根本方針を規定している。教育は一方不当な行政的、権力的支配に服せしめられるべきではない。(同条項前段)。それは教育者自身が不羈独立の精神をもって自主的に遂行せらるべきものである。教育者は官庁組織を通じて国民に間接に責任を負うのではなく、民間人たる宗教家、学者、芸術家、医師、弁護士のごとく、個人的良心的に行動するものであり、従ってこれ等の者のごとく国民全体に対し直接に責任を負うのである。(同条I項後段参照)」(田中耕太郎 新憲法と文化、国立書院 '48年 104～105ページ)

田中のこの見解は教育基本法10条I項の立法者意思を正確に記したもので、その精髓は①教育所管の官庁と学校教員との間の、他の行政領域におけるような上意下達の命令系統の不存在、②教師は、教育行政組織を通じて間接に責任を負うのではなく、国民に直接責任を負うこと、にある⁽⁵⁾。このような意味で学校教員の教育権の独立は、教育基本法10条I項の前段及び後段において直接保障されていること⁽⁶⁾及び教育の自主性が教育委員会と教師の職務権限関係を法的に限界づけるものであるとされたことは明瞭であろう。

このように憲法・教育基本法制の出発点において公立学校管理関係には、労働法と教育法の法理がともに妥当するものとして形成されている⁽⁷⁾。このことは教育自治の胚胎に原理的に一致する。

(2) 教育委員会の公立学校管理権

次にその経過と実際の理論状況の簡単な整理を行っておきたい。

国家行政組織法8条I項、文部省設置法15条、国立学校設置法2条II項により国立の大学は文部省の「附置機関」、高校以下の国立学校は各国立大学の附置機関とされ、公立学校については教育委員会法48条は「附属機関」と称してはいないが法的には教育委員会の附置機関とされる⁽⁸⁾。このような学校の管理権の性質はどのように形成・解釈されたか。

まず、その法的枠組の経過について述べる。学校教育法は、教育委員会法成立までの当面の措

置として地方公共団体が設置義務を負う学校の設置を条例事項とし(29・40・51条)、その管理機関を当分の間、市町村長としていた(107条)⁽⁹⁾。これらの学校教育法の諸規定は教育委員会法93条で「議会の議決を経て」を削除、「教育委員会の置かれない市町村にあっては」が挿入された。ここに、学校の設置廃止及び管理に関しては「教育委員会の自主的な判断」に委ねられることになった⁽¹⁰⁾(教委法49条1号)。地方自治法213条は営造物の設置及管理に関する事項は条例で定めるとしていたが、すでに指摘したように、同法が学校を営造物として観念した2条Ⅲ項5号の規定が挿入されたのは、教育委員会法制定直後の'48年7月2日のことであった。このような経過によって学校管理法は営造物法制とは異なった取扱をうけるという法制が確定する。

それでは学校管理権はどのような内容で構想されていたのだろうか。まず、教刷委第3特別委員会第6回会議('46.1.11)での次の議論の意義を指摘したい。

「田島：さっきの社会教育だが、これは学校と違って1つの営造物だが、これは管轄が必要じゃないか。図書館とか博物館といふものは営造物であってこれは企画といふのでなく自分が監督すべきものじゃないか……社会教育の企画及指導だけでは足りない。

及川：学校を管轄するということは、中等学校以下の学校を全部管轄する。営造物として管理するというやうな狭い意味でなくして……それ以上に教育の実体それ自身の作用を管轄する。これは監督も指導といふことも入って居る」(教刷委第3特別委員会速記録)

この議論には、営造物(管理)と学校(管理)の区別、学校管理とは「教育の実体それ自身の作用の管轄」であることが示されている。これに従えばこのような学校管理権は、営造物法の条理によってではなく、教育という事柄の本質的要請に即して規律されねばならない。即ち、こうである。

「管理は直接には教師の教育活動を有効にし、結局は児童生徒の成長発達を助長するためのものでなければならない」〔教師養成研究会、学校管理(学芸図書)25年、51ページ〕

「学校はすべての青少年のために奉仕すべきものであって少数の利己的個人や一部の有力団体のために存在するものではない……すべての人々が青少年の福祉が第1であることを自覚するならば学校のあるべき姿は自から明らかとなる」〔文部省初中局発行、中学校・高等学校管理の手引き(教育問題調査所)、25年 6ページ〕

この時期、このような見解は文部当局においても有力であった。問題は、「教育の実体と作用」がどのような角度から追求され、それが憲法、教育基本法のレベルに高められて教育委員会の学校管理権を法的に限界づけるものとなったかどうかという点にあって、依然未解決のままであった。

子供の側から発想して教師の教育活動を基礎づけ、学校管理を規律しようとするこの見解は職員会議の法的性格とかかわって教育委員会の学校管理権の自制的根拠に留まるか、それを法的に限界づけるのかという問題にも論及されざるを得なかった。

一方で、職員会議の民主化とその法的保障が追及された。

「教師全員が定期的に会合して学校の動きに関する情報を交換し、主要な事項を協議する機関はどこでこの学校でももっている。この会議は多くの場合学校の意思決定となっているから校長の民主的助言の総合的機会である⁽¹¹⁾。」(教師養成研究会、前掲書206ページ)

即ち、①職員会議が学校運営全般に関する事項の協議機関であること、②職員会議及びその構成員たる教職員に対する校長の関係は指導助言の関係であることが主張されている。このような見解は実は、'46年10月3日付「教育研究協議会新設に関する通牒」における行政解釈と職員会の民主化を求める教育運動によって提起された事柄に合致したものであった。しかし、このことが法規範論のレベルで問題にされなかったという事情の下で法的な確定をみるに至らず他方でこれと正反対の方向を生んでしまう。

即ち、行政解釈は次のような変更を試みた。

「……なお教員は自主的且自由に研究討議を行い、相互の修養・研鑽に努力すべきであるが、これ等の結果を

.....
 実施しようとするに当っては校長の裁量により決せられるべきである」(48.6.8 発学59号文部次官より都道府県知事、教員養成諸学校長「教員の教育活動、資質の向上並びに態度について」戦後教育事務処理提要第4集所収)

判例はまたこのような行政解釈の立場をさらに進めて「小学校長は『校務を掌り、所属職員を監督する』(学校教育法28条一筆者)のであるから、その監督権の範囲において所属職員に労務管理事務を行うものというべく、その限りにおいて労基本法上の使用者たるの地位を有する」¹²⁾とさえ言っている。

こうして、学校管理関係の法的性質の根本的変化にもかかわらずその具体的問題状況は教育基本法10条の趣旨を貫徹していたとは必ずしもいえない。その原因は何であったか。政治的背景はともかく法論的発展を妨げたイデオロギーの問題点には若干触れておかねばならない。

〔注〕

- 1) 兼子仁 教育法(有斐閣、法律学全集16)193ページ以下参照。通説が営造物管理庁の営造物に対する包括的支配権の根拠としてきた事柄に対し、①営造物職員に対する上司たる管理庁の職務上の指揮監督権については「職務関係のいかなる範囲において上司の包括的支配権が及ぶかは、各職務権限に関する法制のあり方によって異なる」「教育委員会がいかなる範囲において教職員を指揮監督しうる職務上の上司であるかは学校営造物法制のしくみによって決定される問題であろう」、②非独立的営造物の管理行政庁に対する従属性については「営造物法の条理解釈であり」「学校営造物に関する通説の場合、かかる条理解釈の有力な根拠となってきたのは学校が倫理的性質の営造物であるという点であったと思われる。これに対し文部当局の解釈においては右のごとく学校管理機関の事業経営主体制が根拠とされている。とするならば、学校営造物法制に関する別の見方を根拠とする別の条理解釈も論理的に可能であることになろう」と、教育企業管理関係説を提唱し、「諸説の当否は、ひっきょう公立学校管理関係の条理いかん」にかかっているとされる。以上の兼子説には心酔せざるを得ないのであるが、ここでは、行政法学が教育法に全く影響をもっていなかった時点での公立学校管理関係の問題状況を整理してみようと思う。[例えば、教師養成研究会著、学校管理(学芸図書)25年49〜50ページをみよ]
- 2) これは、教育事務が地方自治事務とされたことに伴う変化であるが、従来の官制はそのまま適用され、当分の間、教員を官吏として扱っていた(同法附則8条、及び同法施行規程69条1号)。
- 3) これに伴い地方自治法137条Ⅰ項「教育吏員」及び同法施行規程69条1号の所要個所が削除された(教委法94条4項、同法施行令29条4項)。しかし第2国会に提出された「教育公務員の任免に関する法律案」は審議未了となったので、教育委員会法は同法案が成立するまで教員の身分取扱に関してはなお従前の例によることとし、但し政令で特別の定めができるとした(同法95条)。即ち、公立学校職員臨時設置制は公立学校の教員を国家公務員とし、ただ身分取扱に関する権限は、都道府県知事から教育委員会に移された(教育委員会法施行令24条)。
- 4) 教刷委第3特別委員会速記録
- 5) 教法研 前掲「解説」は、教師は「国民から教育をなすことの委託をうけたものであり国民の意思から離れて固有の権威をもつものではない」(128ページ)と述べている。
- 6) 有倉編、前掲、基本法コメンタール教育法78〜79ページ(執筆兼子仁)参照
- 7) この意味で、公立学校管理関係=教育企業管理関係説には合理的根拠がある。
- 8) 兼子仁 前掲書110ページ注1)
- 9) 地方自治法213条は、法律又は政令に特別の定めがあるものを除くは営造物の設置及び管理に関する事項は条例でこれを定めるべきことを規定している。
- 10) 教法研、前掲「理論と運営」128ページ
- 11) 文部省初中局著作発行「中学校高等学校管理の手引き」も、校長・教頭及び互選による教員の代表で構成する「管理上の諮問委員会」で方針を準備し「1週1回、校長を交えての全職員の定期の会合を開かなければならない」(6ページ)としていた。
- 12) '50.1.9京都市裁判決・超過勤務手当金請求事件(昭23)・労働関係民事裁判例集昭和25・1巻6号

第3節 教育行政イデオロギーの若干の検討

教育基本法10条の規定と教育自治の原理的形成にもかかわらず、以上の理論状況は、その論理

的貫徹をを妨げるイデオロギーの存在に根本的に起因していた。ここではそのような意味で教育自治に対決しこれを否定しようとするイデオロギーとして「教育権の独立」論とレイマンコントロール論をあげておきたい。

(1) 「教育権の独立」論のイデオロギー性

教育権の独立は、今日の教育法学が正しく抽出しているように学校教員の教育権の独立として教育基本法10条1項から導かれることに疑問の余地はない。しかし、他方で政策意思を乗り越えた教育運動の発展と教育自治の制度的胚胎を前に、「教育権独立」論はこれに対決するイデオロギー効果をもたらす。

教特法の立法過程では、教育権の独立、「教育の自由」の主張は、反面、その保障根拠たる教育の特殊性故に労組法が定立した教員＝労働者像とその団結権を否定する。関口鯉吉の見解によれば、「教員の勤務と一般官庁の勤務とは根本的に理念が違う」「人間を作るといふのはもっと自由なもので請負事業の性質のものではない」⁽¹⁾。このような教育の「別格性」故に教員の研究の自由、(研究発表の自由と研究のための行動の自由)が保障される。他方、

「教員の性格が普通の労働者でないということは彼らのやっている仕事それに対する保障の観念が或る決った事柄を請負ってそれに対する保障というものではない。」「学問に現れた行動というものはことごとく教員の労務とか勤労とかになっていく」(関口、教刷委第6特別委員会速記録)

このように普通の労働者と全く違った性格を有するのだから「それを生活保障とか労働運動と一緒に扱ったらいけない」⁽²⁾ということになってしまう。教刷委第3・第6特別委員会に支配的であったこの見解の特徴は「教育の特質」を根拠に、教育権の独立と団結権を二律背反とみなすところにあり、この立場は結局、教員の教育行政参加を否認するイデオロギー効果をもたらした。だが、これは労働組合法の決定的影響と教育基本法10条の論理的要請の前に克服され、レイマンコントロール論がその弱点を補強するものとして次第に支配的になった。

(2) レイマン・コントロール論

教育委員会法政府原案では、教師の教育権独立と団結権の承認の上に立法化がなされるが、教師の教育行政参加は積極的に否定される。その根拠となったのがレイマン・コントロール論であった。このイデオロギーは当初から存在したが、第2回国会の政府側委員の答弁に集中的に現れる。

「教育委員会の委員は…専門家でないレイマン、自分の子供を教育しているこのレイマンの委員会というものをもって、教育の素人であるけれどもしかし全面的見地から教育に関心をもっている人が相談をして決めていくのがいいであろうという建前に立っておる」(森戸辰男 第2回国会衆議院文教委員会会議録第13号)「教育委員会の委員はいわゆる教育の専門家をもってお願いすることではない、住民の総意を代表する方であってしかも教育に関心をもっておられる方であればなたでも結構であります」(辻田力、同前第14号)

「住民の総意を代表する」といってもそこには重大な問題点があることはすでに指摘した(第1章第2節(3)参照)。ここでは、この論の、教師の教育行政参加を否定する立場と論理を指摘しておきたい。

第1に、「教育委員会の委員は教育の素人が望ましい」との論拠で、教員の教育委員被選挙権が否定される。教員の被選挙権の承認が厳密な意味で教師の教育行政参加を意味するものではないことはすでに指摘した。だがこの原案の立場は、このことによって現職教員が、とりわけ教員組合の代表が教育委員会に入る可能性を全面的に否定するものであり、教員の代表が教育委員会の機構に参加す

ることを拒否する論旨であった。

第2に、教育行政の専門性の要請に対しては「教育長その他の面におきまして専門的知識が十分取り入れられましてそれらの知識を材料にしながら公平な第三者…レイマンが方針をたてていくことが地方教育行政の正しいあり方」であり⁽³⁾したがって「教育の専門家としての教師の一番よい方法は教育長を通す方法である」⁽⁴⁾とされる。教育委員会制度の最大の焦点が教師の教育行政参加を承認するか否かに集められていた時点でしかも、教師の労働者としての権利と教育の専門家としての固有の権利によって求められることが明瞭になりつつある時点で、レイマン・コントロール論はそのような本質の問題をはぐらかし、教員の意思反映のルートを教育行政への専門的知識の導入と教育長制度にすりかえた。

第3に、このような立場は、教育委員会と教師の関係は使用者・被使用者の関係にあるから「現職の教員は教育委員になれない」「そういう機構上の上から言っても教育委員会の内部に教育者自身が入るということは適当でない」⁽⁵⁾と問題の核心が明らかにされる。この論理に従えば被使用者たる教員の団結権は承認されるが、職務権限関係に口をはさむ余地はないことになって、私的企業における雇主と雇用者の指揮命令関係が容認される。教育の自主性という要請もそのような指揮命令権行使の自制的根拠としか位置づけられないことになって、当時の法解釈に決定的影響を及ぼした。

このように教師の団結権の承認という新しい状況下で、レイマン・コントロール論も教師が労働者であることと教育の専門家であることとを二律背反とみなしている。社会と教育、住民の教育意思と教育行政への専門的要請・教師（集団）の意思を対置することこそレイマン・コントロール論の一貫した論理であった。

〔注〕

- 1) 関口鯉吉 教刷委第3特別委員会速記録
- 2) 同前
- 3) 森戸辰男 第2回国会衆議院文教委員会会議録第13号
- 4) 同前
- 5) 細野政府委員 同前14号

第4節 教育と教育行政の分離論とその性格

「はじめに」で指摘したように、教育基本法10条の立法者意思は、Ⅰ項が「教育は…」というとき、教育と教育行政を含めて広義に「教育は…」と言ったことを明らかにしている。「教育自治」の当初の構想においても教育権の独立というとき、その「教育」は教育と教育行政をともに含むものであった⁽¹⁾。教育と教育行政がその法的性質を異にすると同時に、このことは本論文での考察の出発点であった。しかし、その分離論が存在しなかったわけではない。2つの異なった分離論が提起されている。このことを指摘しその役割を正確に解明しておきたい。

第1に、教育基本法10条Ⅱ項の解釈論として、教育行政権の教育内容に対する不当な介入を「禁止」する論拠として、教育と教育行政の分離の考え方が提出された。

「（10条）第Ⅱ項は、第Ⅰ項の国民と教育の関係を基礎にして新しい教育行政の使命とその限界を定めたものである。…教育行政は教育内容に介入すべきではなく、消極的には不当な支配の介入を防ぎ、積極的には教育を守り育てるための諸条件を整備確立することを目標とすべきで、ここに教育行政の使命とその限界が明確にせられている」（教法研 前掲「理論と運営」23ページ）

この解釈は教育行政が教育内容にかかわることを全面的に否定しているわけではない。教育委員会法49条3号（「教科内容及びその取扱に関すること」）の解釈ではこう記されている。

「教育内容及びその取扱という仕事は現場の教師の責任ではあるが…これらについては不断の研究と指導が必要である。ここに地方公共団体を単位に設けられた教育委員会が、その地方の教育に指導力を発揮していく任務があり、その限りにおいてカリキュラムの構成や学習活動について教育委員会が地方的な一定基準を定めたり、学校間の著しい格差等を均衡化し、又有能な研究機能と指導力を発揮して『総括力または行政的権力を持たぬ感激と指導を供与する』ことは必要なことである。ただ教育内容については、十分現場の創意と工夫を認め、教育行政が限界を越えて徒らな干渉にわたらぬよう十分注意することが必要である」(同前 130ページ)

以上のように、教育行政の任務と限界、即ち教育行政はその限界を越えて教育内容・教育活動に不当な干渉をしてはならず、教育条件の整備確立を目標とすべきであるという点に分離による理論構成が試みられている。10条Ⅱ項のこのような解釈は、Ⅰ項の趣旨をより完全に担保し確認するために用意周到に準備されたすぐれた知見であったといえよう。

第2に、教育と教育行政の分離論は、野老誠が正しく批判した⁽³⁾ように教師の教育行政参加を否定する論拠の1つであった。

「教育が真の教育者によって行なわれなければならないのは当然であるが、この委員会は教育行政を担任する。もちろん委員会は教育に関係するわけではないから…従って委員は必ずしも教育の専門家でなくてもよい建前になっておる」(細野政府委員、第2回国会衆議文教委員会会議録第14号)

この議論はその後さらに鮮明になる。安達健二は次のように述べた。

「教育の自主性はあくまで重んじなければならないが、そこにはおのずからなる限界が存するはずである。教育の自主性は教育に関するものであってそれ以上に及ぶべきではない。この限界を越えて教育が行政や政治の領域にふみ込んでいくとき、かえって行政や政治的諸勢力が侵透してきて教育の自主性が見失われる。」「…教育行政そのもの、政治そのものに教育者がタッチするのは教育者としての立場を自から放棄するものである。」「教育と教育行政とが各々その分を守るときにはじめて教育の自主性が確保されるのであって、相互に他の領域を侵してはならないのである」(安達健二「教員の政治活動」文教情報社、50年23～24ページ 周郷他編アメリカ教育使節団報告要解76ページから重引き)

教育の自主性は教育行政原理ではないこと、教育者は教育行政の領域を侵してはならないこと(教師の教育行政参加の否定)、これが教育と教育行政の分離によって導びかれた結論であった。

このように教育と教育行政の分離は戦後改革期において諸刃のヤイノを持つところの法解釈上の道具概念にはかならず、したがって教育自治はこのような分離論を前提としていないことに注意を喚起しなければならない。

たしかに教育は「専門性と人格性を伴う人間活動として非権力的作用であり、教育界において第1次的に重要な働きである」ととらえなければならない⁽³⁾。だが教育基本法10条と教育行政制度改革の理論問題の中核は、教育行政活動の民主的統制の契機と教育自治の胚胎の結合(それは国家権力の対抗物である)にあった。教育基本法10条Ⅰ項がいう直接責任の原理とはこのような教育自治であり、それは教育と教育行政の分離に立脚していないことが再検討されるべきであろう。

〔注〕

- (1) この点につき学区庁案等参照
- (2) 第2回国会衆議院文教委員会会議録第14号
- (3) 有倉編前掲教育法77ページ(執筆 兼子仁)

小

結

以上の考察は、教育法制理論の未確立の状況をよく示しているが、それはレイマン・コントロール論と教育と教育行政の分離論が克服できなかったことによると思われる。そしてその何よりの根源

が、教育行政の3原則の定式化とその一般的承認の理論状況にあったと思われる。教育自治の胚胎は論理的にも実践的にもこのような状況を問い直し、根底から批判する萌芽であり、今日、正当な注意が払われるべき事柄である。

結 語

以上、本論文では、軍国主義克服の手段たる教育行政制度改革を、その真髄として教育行政活動の民主的統制の契機及び行政組織原理に基本的な視座をすえてそれらを抽出しつつ再検討を試みてきた。その結果、教育の自主性という事柄を教育行政原理として把握し、教育行政の民主主義を公選制問題だけに限定しなかった。そして教育の自主性の憲法原理としての未確立、また教育行政の民主主義のもつ二面性の認識及びその政策意思による問題点を指摘し、それを克服すべき制度的保障としての教師の教育行政参加の思想と一定の法制度への反映に注目した。この3つにより構成される教育行政の自治原理は、教育自治と呼ぶにふさわしい。教育基本法10条1項は「不当な支配に服することなく、国民全体に直接に責任を負う」という定め方でそれを保障していることが論理的に導かれるであろう。第1に、ここで重要なことは、教育行政が国や地方公共団体をその「主体」とし、「国民」や「教師」をその「客体」として現れるのではなく教育が国民の権利であることの憲法上の確認の上で支配階級の一方的な介入をチェックする制度的枠組として立ち現れたこと、教育法は行政活動の統制の体系としての性格を強め、それ故教育法固有の法理を形成し得たことであり、立法者意思が示した教育行政を自治に委ねようとする課題は政策意思を超えて発展してしまった。このことは敗戦による日本の国家独占資本主義の弱化という状況の下でのみ可能であり得たし、国際的な民主的圧力、アメリカ合衆国の占領政策、急速に盛り上がった国民大衆の下からの民主主義的諸運動の3つの力の複雑な合成のもとで進化した。このような憲法・教育基本法制の体系は当時の政治的上部構造のうちでは異質な部分となった。政策意思を乗り越える発展を阻止するために、占領軍と政府は、何よりもまず教師の教育行政参加を制度的にも実体的にもつづして政策意思の貫徹を図った。3原則の定式化は、これを原理的に體現したものである。こうして、教育自治の胚胎と3原則の定式化、憲法・教基法制と政令201号体制とが折り重なり、交錯した互いの相克の過程として戦後改革は進化した。我々はこの認識に立って憲法教基法制と教育自治の胚胎をこそ正当に継承し理論的に発展させなければならない。なお占領体制の下での自治の実態については今後の研究にゆずらざるを得ない。

第2に、最近になって憲法学、行政法学の間でも地方自治論の再構成が試みられている⁽¹⁾が、教育自治は団体自治・住民自治の二側面でとらえる従来の憲法学・行政法学の地方自治の観念ではとらえることはできない。そのことが憲法・教育基本法制のそもそもの出発点においてすでに提起されていたことにとくに注意を喚起したい。即ち、教育自治は第1に国民と教師の行政参加、国民と教師の共同による教育行政の運営を意味していたし、第2に教育を受ける国民の権利、教育権の独立を具体的に担保する組織であった。それは今日、真理真実を知る権利、学ぶ権利、教える権利(憲法26条)の保障の体系として再発見、再構成され、より深められるべきであると私は考えている。憲法論的にいえば、憲法26条・92条以下地方自治の本旨・教育基本法10条の体系的理解が図られるべきであろう。そして運動論・立法政策論としてはもとより、教育行政活動の統制の課題を裁判所のレベルで法的な決着をつける契機を著しく欠く状況⁽³⁾の克服のためにもその再検討が必要であろう。

第3に、以上のような意味での教育自治論の再発見と戦後教育行政制度改革の基礎構造の体系的理解のためには、再び教育基本法10条Ⅱ項の規定が想起されねばならない。同法10条Ⅱ項は、Ⅰ項を受けて教育行政が「①この自覚のもとに、②教育の目的を遂行するに必要な」条件整備を行うべきことを定めている。にもかかわらず、戦後改革は、教育行政の任務と限界を主張するだけで教育条件整備の体系に全く手をつけなかったばかりか、教育費に対する法体系はほぼ無傷のまま戦前の体系を継承している。「講和」以後における「条件整備」と教育費法の再編成、補助金行政の体系化は、教基法10条Ⅱ項の規定にもかかわらず、憲法26条解釈におけるプログラム規定説ともかかわって教育委員会の活動や教師の教育内容自主編成の運動の重大な障害となってきた。教育自治論の再検討を試みる際欠落させてはならない課題である。さしあたって本論文との関係でいえば憲法・教育基本法の出発点における問題状況と制度の枠組に注意する必要があるが、機会をあらためて発表したいと思う。

第4に、真理・真実を知る権利、真理・真実を学ぶ権利、真理・真実を教える権利の保障の体系として教育自治を構想すれば、教育自治の徹底と科学の成果に裏づけられた教育内容と学習指導の大綱における国民的統一が要求される。そこでは戦後改革が構想したような「地方の実情に応じた」教育というふやけたスローガンは廃棄される。ここにおける理論問題の中核は実は、上からの監督のない完全なる地方自治（教育行政における自治を当然含んで）と労働者階級の政治権力の確立との結合にあるのであって、これがどのような手段で達成されるのか、我々はその具体形態の発見に努めなければならない。このような国家の革命的利用と教育自治が結びついた時にのみ、全的に国民の権利に属する教育は除々に我々の前にその真正な姿を現わし始めるであろう。

〔注〕

- (1) 室井力「地方自治と地域開発」ジュリスト'69.2.1号 針生誠吉「地方自治論の再構成」ジュリスト'73.11.1号
- (2) この点につき小林直樹 憲法講義（東大出版会'68）766ページ以下参照
- (3) 全国憲法研究会（'68.10.8）シンポジウム「地方自治の危機」での奥平康宏氏の発言参照 ジュリスト'69.2.1号60ページ

（1973年10月）

※※〔第2章第2節(1)末尾23ページ※印のあと〕

しかし、「教員の代表」というとき、その実体には注意を要する。例えば、教育職員適格審査委員会の構成をみると、これに参加する「教員の代表」とは「教員の中から大日本教育会が推薦した者」であった（'46.5.7文部省訓令第5号、教育職員の適格審査をする委員会に関する規程2・3・5・6条）。だから、「教育自治」もこのままでは自治たり得ない。当然、翼賛団体だった大日本教育会は軍国主義克服策の対象となった。G. H. Q.の勧告、戦争協力教員の追放、荒木日教組委員長の会長就任等々でその勢力は減退し、'48.8.5解散する。それは教育労働者の成長と全国的統一組織たる日教組の結成、発展への過程でもあり、教師の教育行政参加の問題を、教員組合を中心として考えざるを得ない状況が生まれた。ここに至ってはじめて教育自治の構想は変革の意義をもち始めるのである。〔23ページ第2章第2節(2)教員組合運動における教育管理と業務（教育）協議会の活動へ続く〕