



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	「戦後教育立法と教育行政の事務配分」
Author(s)	古野, 博明
Citation	北海道大學教育學部紀要, 26, 113-145
Issue Date	1976-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29132
Type	departmental bulletin paper
File Information	26_P113-145.pdf



「戦後教育立法と教育行政の事務配分」

古 野 博 明

School law and the division of functions among municipal, prefectural, and central government in post-War Japan

Hiroaki Kono

目 次

は じ め に	113	(2)学校教育法	124
1. ショップ勧告・神戸勧告と行政事務再配分の構想	115	(3)教育委員会法	130
(1)ショップ勧告による行政事務再配分の三原則	115	(4)文部省設置法	133
(2)地方行政調査委員会議の行政事務再配分に 関する勧告(神戸勧告)	116	(5)教育職員免許法	137
2. 各教育立法に関する事務配分論の基礎的考 察	120	(6)私立学校法	139
(1)教育基本法	120	3. 事務配分論にみる教育の地方自治の具体的 内容とその構造的課題点	140
		(1)教育自治権の確認と国民主権の把握・立法 政策	140
		(2)機関委任事務論の新動向の若干の論点	143

は じ め に

行政事務再配分論, 機関委任事務論, 財源配分論は, 地方自治の本旨と国民主権下の全憲法構造の把握に直接かかわるところの, 古くて新しい論争点の1つである。これらの問題の理論的解決の重要な前提は, やはり, 「地方自治の本旨」の意義を解明することにつきていってよいだろう。近年の公法学界では, 「地方自治は, 本来的にはわが国の統治体系の一部として理解されてきたのであるが, 現在においては, 憲法の定める国民の生存権や生命・自由・幸福追求の権利の具体的な保障の体系の一手段としても考えられるべき状況にある¹⁾」とか, 地方自治の本旨は, 「国民主権原理に適合的にその内容を把握すべきだ²⁾」と, その視点が提示されて理論的再構成の試みがはじまっており*, また, 国と地方の間の税源配分の問題の研究を進めていく上でも「今後の憲法学の課題として地方の固有事務の範囲を憲法論的に確定していくことが重要である³⁾」との指摘もなされている。

* 例えば, 全国憲法研究会のシンポジウム「地方自治の危機——憲法学における地方自治論の再構成のために」の報告(和田英夫「地方自治の危機——総論」, 杉村敏正「地方自治と教育」, 室井力「地方自治と地域開発」, 高木鉦作「地方自治の20年」)と討論(『ジュリスト』'69年2月1日号)。憲法理論研究会のシンポジウム「地方自治の再創造のために」の報告(針生誠吉『自治体憲法学』における人権と福祉, 北野弘久「自治体の財政権の憲法的基礎」鴨野幸雄「憲法と条例」)と討論(『法律時報』'75年3月号)。針生誠吉「住民の参加より行政の参加へ」(『法律時報』'72年4月号), 「憲法学における地方自治論の再構成」(『ジュリスト』'73年11月1日号), 「自治体憲法学の再創造——地方自治論の再創造——」(東京都立大都市研究組織委員会『都市研究報告』第39号'74年2月)。『現代と思想』(No21)誌シンポジウム「現代の課題とマルクス主義」報告Ⅲ(影山日出弥)の「現代地方自治(体)論の再検討」('75年9月)等々。なお, 政治学者からは, 松下圭一「市民参加と法学的思考」(『世界』'73年7月号), 「戦後憲

法学の理論構成」(東大社研編『戦後改革3・政治過程』東大出版会、'74年12月、所収)が、既成の憲法学、行政法学に対する鋭い批判を寄せている。

こうした論点に関心を寄せる者の1人として、筆者は、教育行政の場面でそれを考察するために、教育行政における事務配分及び財源配分に関する探求を1つの課題としている。これを解くためにはいくつかの予備的、基礎的な研究が必要であろうが、さしあたり、教育が原則として地方自治事務とされている憲法・教育基本法体制下において、何故に、「教育の国家統制」と呼ばれる諸現象が、制度的に担保され得るのか、また、何故にかかる事態に立ち至り得たのか、戦後史の展開に即してその諸相を解明することに1つの手がかりを見出したいと考える。この点で、今村成和氏の次の指摘は、問題の一面を鋭く問うものとして示唆的である*。

「杉村さんが先ほど教育は地方公共団体の公共事務だということを前提としてお話になったわけです。私も教育事務が本来そういう性格のものであると解すること自体に異論はないのですが、ただ、このように地方公共団体の公共事務あるいは固有事務であることを前提とすれば、現に行なわれている教育に対する広範な国家的干渉はそれとは著しく矛盾するものであると考えざるを得ないわけです。そうなりますとそういうことが行われている背景には——これは、法律論、制度論的観点からでございますけれども——どうも国のあるいは文部省の側には、教育というものは、国の事務である、それを教育委員会に機関委任しているのだ、そういう発想がどうもあるのじゃないかそうでなければ学習指導要領というものについて強制力を持たせるなどということがどうしてでてくるのか理解ができないわけです。そういうふうな観点に立って考えてみますと、結局固有事務か委任事務かということは……教育についていえば、学校教育法であるとかその他もろもろの制度がいったい教育に対する国の権限というものをどういうふうにきめているのかということの関連において出てくることではないかと思うのです。……こういうことを何う1つの理由は地方自治の危機ということに対しては、当然打開策というものを考えなければならないわけだし……市民運動というふうな住民側からの抵抗ということが問題になるわけだけれども、そういうことだけで解決するような問題でもないような気がする。というのは、たとえば教育問題にしても、それを取り上げる場合には制度の面の壁というものが直ちにそこにかぶさってくるのじゃないか、そういう問題を抜きにした運動論だけでは、何も解決できないのじゃないかという疑問があるわけです。そういうことからたとえば、教育について、それが地方の公共事務であるならば、なぜこれに対し中央的な干渉が行なわれているのか、行なわれうるのか、その制度的根拠について考えていただきたいと思うのです。」「建前、理念の問題としては自治事務としておきながら、国家は干渉の度合をしだいにつよめてきていて、そのために、自治事務としての性格が非常にあいまいになっているところがある、1つの問題ではないか、こういうわけです。」

(1968年10月14日、全国憲法研究会シンポジウム「地方自治の危機——憲法学における地方自治論の再構成のために——」での発言。『ジュリスト』'69年2月1日号41、42ページ)

* 憲法理論研究会シンポジウム、「地方自治の再創造のために」(『法律時報』'75年3月号)での杉原泰雄氏の「中央の権限を強化し、地方の権限を弱体化する機能を営む伝来説の基礎にある国家主権論の問題をどうするか」、「この問題をしっかり処理しておかないと新説を展開しても基礎が安定しないというおそれが残るだろう」との指摘についても、同様の見地から注意を喚起しておきたい(引用の発言は、48ページ)なお、制度論的考察として、以上の今村・杉原両氏の指摘にみられる論点を戦後史の展開をくぐらせた上で把握し直すに際しては、法律論に加えて、かかる国家的干渉に対する同意の契機を抽出することもまた極めて重要な課題となろう。

本稿の目的は、こうした視角に立つ研究の一里塚となることを念じて、戦後教育立法における事務配分論とその構造的課題点を検討しようとするものである。考察の対象とした資料は、叙述の一部を除いて、当時教育立法の立案・運用を直接担当した文部省当局者によって書かれた法令解説書や国会での彼らの発言を中心とし、その中で、テーマに即して主として事務配分論に関する論点を抽出することに主眼をおいた。

<注>

- 1) 室井力「地方自治と地域開発」(『ジュリスト』'69年2月1日号 27ページ)
- 2) 杉原泰雄, 憲法理論研究会シンポジウム「地方自治の再創造のために」での発言。(『法律時報』'75年3月号 48ページ)
- 3) 北野弘久「自治体の財政権の憲法的基礎」(『法律時報』'75年3月号 19ページ)

1. シャープ勧告・神戸勧告と行政事務再配分の構想

(1) シャープ勧告による行政事務再配分の三原則

農地改革, 労働立法, 社会政策立法, 教育立法などの展開によって, 敗戦直後数年間の間に, 地方の行政事務増大の傾向は一層加速された。他方, 地方自治の憲法上の保障, 地方自治法の制定・改正にもかかわらず教育行政, 警察行政を除いて現実の事務配分は, それに対応したものではなく, その合理的調整が緊急の課題となっていた。戦後憲法学の源流をなす『註解・日本国憲法』(法学協会編, 上巻—'48年, 中巻—'49年, 下巻—'50年, 有斐閣)は当時次のようにその論点を的確に指摘していた。

「この新憲法の精神は, 地方自治法によって実現されただけではない。警察法, 教育委員会法の制定や最近の法令の制定改廃は, この線に沿って行われているものが多い。中でも地方財政法, 地方財政平衡交付金法等の制定, 地方税法の全面的改正は, 地方自治の財政的裏付けを意図したものとして注目されなければならない。これらの法制によって地方自治は一応形式的に保障された。併しこれだけでは, 未だ地方自治が実質的に実現されているとはいえない。依然として, 国の事務としての国の官庁によって行われるものが多いからである。ここに地方自治を実質的に実現させるための国と地方との間の事務の再配分が現下の緊急の課題としてあげられているのである。」(下巻, 98ページ)

さて, シャープ勧告とこれに基づく地方財政・税制改革は, 戦後改革の過程で既に生じていた地方財政の構造変化を拡大整備する重要な画期をなすものであったが⁴⁾ 同時に, 勧告は, 地方自治の確立が「占領軍と日本政府の究極の目的」であるという事実 に立脚して地方財政改革と不可分の課題として行政事務再配分の必要性を喚起し, その一般原則を3点にわたって提示した。

1. 能う限りまた実行できる限り, 三段階の行政機関の事務は明確に区別して, 一段階の行政機関には, 1つの特定の事務が専ら割り当てられるべきである。そうしたならば, その段階の行政機関はその事務を遂行し且つ一般財源によってこれを賄うことについて全責任を負うことになるであろう。(行政責任明確化の原則)
2. それぞれの事務は, それを能率的に遂行するためにその規模能力及び財源によって準備の整っているいくつかの段階の行政機関に割り当てられるであろう。(能率の原則)
3. 地方自治のために, それぞれの事務は, 適当な最低段階の機関に割り当てられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は都道府県又は国に与えられないという意味で市町村には, 第1の優先権が与えられるであろう。第2に, 都道府県に優先権が与えられ, 中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事

務だけを引き受けることになるであろう。(市町村優先の原則)

この考え方は、勧告の指示に従って組織された地方行政調査委員会議の行政事務再配分の構想の基礎となった。勧告は、さらに、事務配分の若干の試案を示していたが、その中で、六・三・三制全体に対する財政上及び運営上の責任は、結局、「市町村（及びそれらに付属した教育委員会）が引き受けることができるであろう」とし、そのためにも「われわれがまず勧告することは、地方団体の完全な組織およびこれらの段階の行政機関相互間の事務の配分について徹底的改革と合理化を目標として徹底的に研究されねばならないということである」と述べて、上記事務配分原則に基づく具体的な構想を立案するよう求めていたのである。

<注>

- 4) 大石嘉一郎「戦後地方財政改革の意義」(林健久・貝塚啓明編『日本の財政』東大出版会 '73年8月) 417～419 ページ、「戦後の地方財政の構造変化については、しばしばシャープ勧告にもとづく地方税制改正のみが強調されるが、それに先だつ終戦直後の戦後改革の過程で、すでに地方財政の構造に大きな変化がみられそれがその後の傾向の出発点ともなっていることに注意をしなければならない」という大石氏の指摘は、戦後改革の研究にとって重要な視点となると思われる。なお、シャープ勧告の評価に関しては、藤田武夫「シャープ勧告の再評価——地方税財政制度改革案を中心として——」(『立教経済学研究』第17巻第2号 '63年7月)、吉岡健次「シャープ税制勧告の再評価」(『現代日本財政論』東洋経済新報社 '63年6月、所収)が参考になる。ほかに、吉田震太郎「シャープ税制の成立」(東北大学経済学部研究年報『経済学』第22巻第2号、'60年10月)、遠藤湘吉「シャープ勧告における理論と現実」、大内力「シャープ勧告と地方財政」(ともに、東大経済学会『経済学論集』第19巻6・7号 '50年6月)がある。

(2) 地方行政調査委員会議の行政事務再配分に関する勧告（神戸勧告）

シャープ使節団の示唆に従って「地方自治を充実強化して行政の民主化を推進するために」(地方行政調査委員会議設置法第1条) '49年12月26日、神戸正雄を委員長とする地方行政調査委員会議が発足した⁵⁾。翌年12月22日付で、同会議は、地方自治の本旨の具体化のために「行政事務再配分に関する勧告」を国会及び政府に対して提示した。この勧告は、ついに実現されないまま今日に至っているが、未だその価値を失っておらず、また、当時の考え方を知る上でも貴重なものであるので、以下その内容を(1)事務配分の基準、(2)監督関係の2点について、整理・検討していくことにしよう。

<注>

- 5) 委員は、神戸正雄(委員長)、高橋誠一郎、杉村章三郎、渡辺鉄蔵、鶴沢総明(後に渡辺は辞任、湯川元威と交代)の5人であり、通常、神戸委員会と称されている。神戸委員会の活動の結果は、ほかに、「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」('50年10月14日)、「行政事務再配分に関する第2次勧告」('51年9月22日)がある。

(1) 事務再配分の基準について

第1に指摘すべきことは、行政事務再配分計画の立案にあたり、神戸委員会は、シャープ勧告の提示した三原則を基本方針としながらその基本的な考え方を次のように述べていることである。

「今日の国家においては、一方において、国家的影響がますます大となり、国民的関心がますます強まると同時に、他方ますます、国民の身近において、国民が容易に監視し又は理解することが可能な方法において国民の意思のもとに周密に行われなければならない種類の行政が増大して来ているのである。ここに……その事務がたんに国家的影響があり又国民的関心の対象となるという

だけの理由で直ちに国の事務とすることができないゆえんがある。」(『地方行政調査委員会議資料』
('57年3月, 地方行政調査委員会議編) 6 ページ, 以下単にページ数のみを示す — 傍点引用者)

ここに, 行政事務再配分の基準をいかに設定すべきかという点についての基本的な考え方が簡潔に述べられている。現代国家にあっては, 大多数の行政事務は何らかの意味で国家的国民的影響を免れ得ず, また, 多かれ少なかれ国と地方自治体の双方の利害に関係するのであるから, 行政事務の再配分といっても, 事務の性質上, 国の事務と地方自治体の事務とに明確に区分できないのはある意味で当然であるが, 問題はかかる状況下で事務配分の基準をどのように設定すべきかという点にある。「国民の身近において国民が容易に監視し理解することが可能な方法」という勧告の示す視点は, 国民の政治的自由(全国民的・全国家的事務を処理する自由)⁶⁾を保障する上で, 原理的には極めて注目すべき観点であるといえる。勧告は, さらに「憲法の根本原則たる国民主権に基く民主的体制を地方行政の部面に採り入れるとともに, これによって民主的政治体制の基礎を培養しようとするものである」(4 ページ) ところの, 地方自治の本旨の制度的実現にとって, 換言すれば, 国民主権の「日常的活性化」⁷⁾のためには, ある事務をどの段階で行なわせるのが最も効果的かという点に考察を進め, 地方自治の基礎単位としての市町村を優先的に位置づけている。

即ち「市町村は, 住民に直結する基礎的地方団体であるから」(6 ページ) できるだけ多くの事務とその処理の権限を市町村に与えることを原則として明示し, 次いで府県には, 市町村で有効に処理できない性質の事務を, 即ち「その地域的範囲において, 1, 市町村の区域を超えて処理しなければならない事務, 2, 市町村で処理することが著しく非能率又は著しく不適當である事務」が配分されるべきであるとしている。そして, 国の事務とすべきものとして,

1. 国の存立のために直接必要な事務
2. 政策上全国的規模において総合的に行なう企画に関する事務
3. 府県の区域を超える事務で府県においては有効に処理できない事務及び地方公共団体の区域に無関係な事務
4. 全国的な見地から地方公共団体の意思にかかわらず統制しなければならない事務
5. 権力的作用を伴わない, 国民に利便を供するための施設で, 地方公共団体の行なうことの著しく非能率かつ不適當なもの

の5項目に限定して, 国の事務を極力整理縮少する方針をとった。教育事務に関してみると, 国の事務とされるのは「国立の大学, 博物館, 図書館, 試験研究施設」に関するもののみであり, これら, 「国の事務として配分されるもの以外のすべての事務は地方公共団体の事務とすべきである」としたのである。

第2に, このような, 市町村を基礎に, そこで処理できないものを府県, 国へと下から積み上げていく事務配分の重層的な組織方法を明確に確立した上で, 個々の事務の性質に即した配分が具体的に検討されたといえる。既述したように『勧告』は教育事務を基本的に地方事務としている。しかしこのことは教育事務がその性質からいって「なんらかの意味で国家的影響をもち, 又は国民的関心の対象になっている」ことを否定するものではない。勧告はこの点について次のように述べている。

「このようにして地方公共団体の事務とされたものであっても, なんらかの意味で国家的影響をもち, 又は国民的関心の対象となっているものが少なくないから, 国が主として情報を公開し, 援助若しくは助言又は勧告を与え, 著しい不均衡を調整し, 最低水準の確保を図る等のことを必要とする場合も考えられる。但しこの機能はあくまで好意ある援助であり, サービスであって, 権

力的な監督であってはならない」(7ページ)

ここに、教育事務を基本的に地方自治事務と位置づけた上で、教育事務の全国的編成の基本原則が示されているといつてよいであろう。実際、シャープ勧告・神戸勧告に先行する戦後教育立法にみられる、教育行政制度改革の基本的趨勢はこの線に沿って把握されていたといつてよい。

こうして神戸勧告が、国民の政治的自由、国民主権の「日常的活性化」を基礎としつつも、具体的な事務配分に当たっては当該事務の性質をも考慮に入れていることは明瞭である。この領域は、単に当該事務をどの段階の機関に配分すべきかというレベルの問題にとどまらず、人権保障の内実やその国民的統一の問題に関する「国民の意思」に基づく組織論を考察するにあたって極めて重要な意義を担っている。というのは、そのような組織形態の選択に関しては、当該事務の性質に即した合法則的の連関を前提としなければならないからであり、我々としては、社会発展史に即応した科学的考察と現実の労働運動・大衆運動が提示する事柄の中に生きた形態を見出すことが必要となろう。

<注>

6) 政治的自由に関する原理的把握については、レーニンの次の指摘が参考になる。「政治的自由というのは、人民が自分たちの全国民的問題、国家的問題処理する自由のことである。政治的自由というのは人民が国会(議會)に自分たちの議員(代議士)を選出する権利のことである。人民自身によって選挙された、こういう国会(議會)だけが、いっさいの法律を審議し、公布し、いっさいの租税・公租をさだめるべきなのである。政治的自由というのは、人民が自分でいっさいの役人をえらび、いっさいの国家的問題の審議のためのあらゆる種類の寄合いをひらき、許可など全然受けなくて、どんな本や新聞でも発行する権利のことである。」(「貧農に訴える」, 邦訳全集第6巻374〜375ページ)「自分を解放するためには、労働者階級は、なによりもまず団結しなければならない。しかし、団結するためには、団結する自由を、団結する権利をもっていなければならない。すなわち、政治的自由をもっていなければならない」(傍点原文, 同前408ページ)。なお小出達夫「教育制度概念の構成に当てる試論——「制度」概念の吟味を中心に——」(本紀要24号)の次の指摘が有益である。「レーニンは、政治的自由を規定して「……人民が自分たちの全国民的問題、国家的問題処理する(seine Angelegenheiten zu regeln)自由のことである」としたが、この場合、Angelegenheitenは、「事務・業務」などの意味を含むが故に「政治的自由」は国民的・国家的「事務」を「処理する」(ないし「規制する」)自由を意味する。」(38ページ)

7) 松下圭一「戦後憲法学の理論構成」(東大社研編『戦後改革3・政治過程』27〜29ページ)

(2)監督関係について

以上の事務配分に関する原理的位置づけを前提とすれば、地方自治体に対する国の関与の問題は、必然的に次のようにならざるを得ない。第1に、地方自治事務について。当該自治体の住民にのみ関係があり、国家的影響も少ない場合、原則として法律の規制も非権力的関与も認めないこととし、「憲法が保障する国民の最低生活を維持するために不可欠の行政」、国家的影響が大きいと認められるものについては、法律によって、自治体に処理を義務づける事務を限定し、「法令では必要な最小限度において最低限度の水準を定める程度にとどめ」、「地方自治体がその発意に基づいて開始した事務について国が必要な援助、勧奨又は調整を行なうという建前に改められることが望ましい」(8ページ)とした。

第2に、関与の方法としては「許可・認可・承認・命令・取消・変更・代執行等の権力的監督は原則として廃止」し、監査及び勧告についても法律の根拠がなければ行なうことができないもの」とした(情報の公開・援助・助言・模範条例の提示等はこの限りでない)*。

* 例外として、国の権力的関与を認める場合、その手続として「内閣総理大臣の所轄の下に、国と地方公共団体との双方に対して中立的な委員会を設け」、①「国務大臣が職業安定・農地関係等の調整・牧野の管

「戦後教育立法と教育行政の事務配分」

理・森林計画・火薬類の取締・指定配給物資の配給に関する事務について、取消・変更・又は代執行を行なおうとするときは、あらかじめこの委員会に「申し出てその承認を得なければならないこと」②「府県知事又は、国務大臣が伝染病予防・植物防疫・家畜伝染病予防・森林原野の害虫駆除予防に関する事務について代執行を行なう場合についても、原則として①の手続によるべきであるが、そのいとまがないときは、この委員会にこの旨報告し、事前の承認を要しないこと」以上の例外を認めるに伴い、機関委任事務に関する「地方自治法第146条の規定する手続は再検討」すること、「この場合において地方公共団体の長に対する罷免の制度は廃止すべきである」(別紙・30ページ)こと、なお、「これらの方法は、各論に明記されている事務について、その範囲内においてのみ認められるもので、他の事務に拡張して適用すべきものではない」とされた。(9ページ)

こうして、地方自治体の自主独立性の確保を企図したのであるが、自治体が事務の執行を怠ったり、その執行が不適切であった場合は是正方法について、「国は性急な関与を戒め住民の自主的な批判の喚起をまつ寛容さをもつべき」(8ページ)であるとし、住民による選挙や直接請求制度の手段によって、住民監督による是正の装置を基本とした^(補注)。更に「法秩序の維持は最終的には司法制度によって保障するもの」と結論づけ、国の行政機関と地方公共団体の関係は、基本的に対等の関係とする把握を前提として、両者に争いのある場合は、司法府の判断に委ねるべきであることが指摘され、国の一方的関与を避けるべきことが説かれている。

(補注)

しかし、勧告が、この装置の具体的形態を4年に1度の選挙、及び直接請求の制度のみをあげるにとどまっている点には、やはり注意を要する。この勧告の主たる目的が事務の配分問題にあるとはいえ、社会の共同事務を住民の統制・管理の下におくためには、市町村優先の事務配分だけでは、やはり不十分であり、その統制・管理の装置と手続をも市町村に集中し、その具体的形態を準備しておくことが不可欠であると考えられるからである。この点は、勧告の一貫した弱点として指摘されうだろう。さらに、'51年9月22日の「行政事務再配分に関する第2次勧告」になると、この点での危惧は、いっそう鮮明になってくる。即ち、(1)「地方議会の議員は、名誉職とする」こと(2)教育委員の公選制をやめ、市長・知事が「議会の同意を得て選任することに改めること」(3)人事委員会や地方労働委員会等の行政委員会とは「特定の事項について議決を行い、又は裁定を行う機関とし、その所掌事務は原則として知事(市長)の事務部局において行うものとする」こと(第2次勧告「第2・行政事務再配分に伴い、必要な事項」『資料』36～38ページ)と住民の統制・管理を手続的に具体化するのではなく、逆にこれと背反する道を示した。では「第2次勧告」の説明を聞くことにしよう。

- (1) 「議員の職を本来専務職であり、有給職でなければならないとすべきではなく、議員は、住民の代表者として、あくまで名誉的に行政に参加するところにその本質があると考えらるべきである」(『資料』226～227ページ)
- (2) 「当会議は、教育委員会の制度そのものの建前は尊重するが、公安委員会の委員の選任と同様に、長が議会の同意を得て選任することが、必ずしも現状よりも非民主的になることなく、かえって適任者を得ることができるし、またこのような選任が教育を不当な支配に委ねる結果を招来することも考えられないのみならず、2年毎の選挙が地方財政に与える負担をも除去することが望ましいと考えた次第である」「地方公共団体においては長と議員のみを直接選挙とし、住民の信頼の上に立つこの2つの機関によって各種の行政委員会の委員の選任が行われることが適所適材を確保し且つ、独善化を防止し、経費のかからない行政を行い得る所以と思考する」(『資料』233～234ページ)
- (3) 「人事委員会・労働委員会・農業委員会等は、一般の行政事務を担当することを止め、長の諮問に応じて議決し、また知事に勧告する機能」にとどめ「事務局を設け、職員を置くことは、機構の簡單化の線から望ましいことではない」とした。(同前234ページ)

以上の点は、事務配分の問題が同時に官僚機構の改革と直結して、提起されていただけに、神戸勸

告の評価にかかわる重要な論点となろう。

島恭彦氏はかつて、「名は『行政事務の再配分』であるが、実は中央と地方とを結ぶ官僚機構の改革であった」（これは、正しい）、「シャープ勧告が、資本の自律化の方向と民主化の方向の二つを含み、その限りで、矛盾をはらんでいるのに対し、民主化＝地方自治の課題だけを引き受けた神戸委員会の勧告の方は、理論的な一貫性をもち、ある意味では、民主化時代の思想のモデルを提供しているように思えるのである」と積極的に評価されたことがあるが（京大経済学会『経済学論叢』第80巻第41号57年10月、325、326 ページ）、行政事務の再配分＝官僚機構の民主化という観点に立てば、なおさら以上の論点に立ち入ることが必要なのではなからうか。「第1次勧告」との間に占領政策の是正を求めるリッジウェイ声明などいわゆる「逆コース」の表面化が見られることを考慮に入れたとしても、依然として筆者の疑問は消えない。「勧告」の評価とそれをめぐる政治過程については、さらに微視的に立ち入った研究を必要としており、ここでは、問題点の指摘にとどめざるを得ない。

第2に機関委任について。国の事務を府県、市町村に委任して行なう方法として、勧告は、①機関委任と②委託に区別し、国の事務は原則として、国の機関で処理すべきであり、とくに機関委任の方法は極力避ける方針をとった。「勧告」の各論、「第1、教育行政」について、その方針の具体化をみてみよう。

「法律で定める学校設置、学級編成、教科書検定その他の基準は最小限度にとどめ、教育委員会が地方の実情に即し、自主的に決定をする余地を多からしめるものとする。」（13ページ）

みられるように、学校設置、学級編成、教科書検定等は、地方自治事務と位置づけた上で、その国民的統一に関する基準は、法律で定めること、しかも、教育委員会の自主的活動をそこなわないためにその基準を最小限度にとどめることとされ、機関委任の方式は採用しないこととしているのである*。

* なお、総論では「国会議員の選挙、国の行う指定統計調査、食糧管理のように、地方公共団体の事務と密接な関係を有するものについては、地方行政の円滑なる運営、住民の利便等を考慮し、出先機関を設けしないで、地方公共団体に委任して行うことが望ましい」（9ページ）とごく特殊な場合にのみ、機関委任の方式を認めていた。しかし、同時に、このような場合について、勧告は「その事務の処理のために地方公共団体に経費を負担させることは、絶対に避けなければならない」こと、「その監督の方法を合理化することが必要である」こと、「機関委任の認められる事務の範囲を地方自治法等に明記し、将来、無制限に増されることのないようにすべき」ことを添付することを忘れなかった。

以上、みてきたように、神戸勧告は、極めて重要な問題提起を行なっており、ここに示された考え方が出てくる過程と勧告後の国家機構内部その他でのその取扱いをめぐる政治過程の研究は、今日の視点にたっても急を要しているといえるだろう。さしあたり、ここでは神戸勧告が、市町村を優先した重層的な事務配分的方式を採用していたこと、及び、それが、事務の全国的編成の原理を決して排除するのではなく、法律によるナショナル・ミニマムの確保、情報の公開、援助、助言等々のシステムを提起していたことに注目しておく必要がある。そして、以後の考察、とりわけ学校教育法に対する当時の解釈に対比する意味で、神戸勧告が、国立の大学、博物館、試験研究施設に関する事務以外の事務を、地方自治事務として位置づけていたことを確認しておこう。

2. 各教育立法に関する事務配分論の基礎的考察

(1) 教育基本法（第10条Ⅰ項を中心として）

「教育は、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ものである」との、教育基本法第10条Ⅰ項の文言は、公立学校教員の教育権独立を法定するだけでなく、「教育の地方自治」という憲法原理を確認するものであることは、多くの人々の指摘するところである⁸⁾。

教育行政における事務配分、文部省と教育委員会の関係、教育委員会と学校の問題の解明は、まず10条Ⅰ項の文言が内包するところの教育制度原理をどのように把握するかにかかってくる。それは、戦後教育改革が、教育を原則として地方自治事務と位置づけたことの原理的意義にもかかわる問題である。

当時、教育立法の立案と運用に直接関係した文部省当局者たちは、いくつかの「解説書」を残しているが、とくに、当時、文部省調査局審議課で組織された教育法令研究会著作の『教育基本法の解説』（'47年、国立書院）と『教育委員会——理論と運営——』（'49年、時事通信社）は、教育基本法10条Ⅰ項の原理的把握を詳細に論じている。もちろん、これは文部省の公定解釈というわけではないが、この著作の中で文部省当局者がどのように把握していたかを整理しておくことは、教育行政における当時の事務配分問題を解明するために不可欠の基礎的な作業であると考えられる。10条Ⅰ項を直接論じた前者の論旨の展開に即して議論を進めていくことにしよう。

第1の問題。文部省当局者は、この著作でまず「本条第Ⅰ項は民主主義国家における教育と国民の関係を明らかにしたものである」（127ページ傍点原文）ことを強調して次のように教育における国民主権原理の説明から叙述をはじめている。

「『教育は……国民全体に対し……責任を負って行われなければならない。』民主主義原理によれば、国家的公的活動はすべて『国民の厳粛な信託によるものであって、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、その福祉は国民がこれを享受する』（憲法前文）ものでなければならない。」「国家的公的活動としての教育もまたこの原理に従わなければならないのである。即ち、まず第1に、教育は国民のものである。ここに、教育の目的をはじめとしてその基本方針、教育制度の大本を国民の代表者をもって構成される国会において定める根拠があるのである。又、法律に定める学校の事業がもともと国の事業であるというのも（第6条の解説参照）、教育がその根源においては、国民から信託されたものであるからにはかならない。教育者も又、国民から教育をなすことの委託を受けたものであり、国民の意思から離れて固有の権威をもつものではない。したがって第2に、教育にたずさわるものは、国民全体の代表者であり、奉仕者でなければならないのである（本法第6条）。又は、教育行政に対する国民の発言権が広く認められなければならないのである。更に第3に、教育は国民のために行われるものでなくてはならない。国民1人びとりの人格の完成をめざし、その教養と徳性の向上を図る教育が行われなければならないのであって（本法第1条）、単に国家そのものの発展とか、ある一部のものの利益のために教育目的が立てられてはならないのである。国民のすべてに教育を受ける機会が与えられ、国民各々の能力に応じた教育が国民すべてに行きわたるように最善の努力が払われなければならないのである（本法第3条）。」（127～128ページ）

ここで第1に指摘されるべき事柄は、教育基本法第10条Ⅰ項が、教育における国民主権原理を確認するものだという点である。ここに教育とはあるのは「教育者、教育官吏及び教育内容等すべてを含めて一般に教育というものはという意味」（128～129ページ）とされ、責任を負うというのは、そのような教育が「国民全体の意思に基いて行われなければならない」（129ページ）ということであると把握された。当時の文部当局者たちは、この国民主権原理を基底にして地方自治原理を導き、憲法第92条と直結させた。前掲『教育委員会——理論と運営——』では次のように説明されている。

「教育は国民に直接に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、地方自治を要求してくる」（39ページ）

ここで重要なことは、彼らの解釈にあつては、国政と地方自治体の両方の次元にわたって、国民主権原理が一貫させられて把握されたという事実である。国民主権の本質的意味（第1次自己決定権）に従えば、国民がその主権を行使する場合の基層をなすのが市町村であり、教育事務とその管理、執行の具体的権能も、地方自治の基礎単位たる市町村に優先的に配分されねばならず、そこで有効、適切に処理しえない性質の事務についてのみ、順次都道府県、国へという積み上げ方式として、事務配分の基本原則がたてられることに論理的にはなる。戦後改革が公立の小中学校の事務を市町村の事務としたことの根拠は、まさにこの点に存し、後述するように、このことを基礎として具体的な事務配分の制度形態が形成されていったとみられるのである（前掲影山報告での視角を参照。）。

第2に、筆者の注意を引くのは、教育基本法第10条1項が、同第1, 2, 3, 6条とのかかわりで説明されている点であり（第1条（教育目的）、第2条（教育の方針）、第3条（教育の機会均等）、第6条（学校教育））、先の引用文の後半部「更に第3に教育は国民のために行わなくてはならない」以下の文章である。この文章は、教育（教育、教育行政）の側からの国民に対する関係を述べたものであり憲法第26条1項が国民の教育を受ける権利を保障したことを裏返しに確認する文章とみることができ、それが教育目的、教育の機会均等の理念と関連させて述べられている点に注目したい。このようにみると、この見地を徹底すれば、教育の地方自治は、教育を受ける権利保障の系として位置づけられざるを得ず、国民は、この人権保障のために主権を行使するのだということに論理的にはなるのではなからうか。

第2の問題。次いで、前掲『教育基本法の解説』は、教育と政治の相違点に論及しながら、10条1項が教育の自主性原理（教育制度原理として）を保障していることを次のように述べている。

「『教育は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ものである。』（傍点原文）上に述べたように、教育と政治は、ともに国民のものであり、国民の代表者がこれを行ない、国民がその福利をうけるのであり、この点において教育と政治とは同じ立場に立つものである」「しかし、政治と教育との間には重大な相異点が認められなければならない。即ち、政治は現実生活ことに経済生活をいかにするかを問題とするのであるが、教育は現在より一歩先の未来に関係する。教育はあくまで未来を準備するのである。社会の未来に備えることが教育の現在なのである。この政治と教育との本質的相異からして、政治が現実的な力と大なる程度において妥協しなければならないのに対して、教育は政治よりも一層理想主義的であり、現実との妥協を排斥するという結果が生ずるのである。」「そこで政治と教育とが同じく国民全体に対して責任を負う関係にありながら、その関係に両者差異が認められなければならない。（傍点引用者）この趣旨を表わすために「不当な支配に服することなく……直接に……」（傍点原文）といったのである。」

「直接に（傍点原文）というのは、国民の意思と教育とが直結してということである。国民の意思と教育との間にいかなる意思も介入してはならないのである。この国民の意思が教育と直結するためには現実的な一般政治上の意思とは別に国民の教育に対する意思が表明され、それが教育の上に反映するような組織が立てられる必要がある。」（129～130ページ）

政治と教育の相違に関する認識の可否は別にしても、以上の説明から、国民主権原理を基底にして教育の自主性原理が位置づけられていることは、明瞭であろう。前掲『教育委員会——理論と運営——』は、「（不当な）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」（23ページ）とさらにはっきり述べている。

「不当な支配に服することなく」「直接に」という文言で定式化された教育の自主性原理に関して指摘すべきことの第1は、戦後改革において、とくに教育委員会法の立法過程においては、その制度的保障として地方分権（及び教育行政の一般行政からの独立）の原理を招来したことである⁹⁾。このことによって、教育行政事務の配分に際して、教育事務固有の、即ち教育という事柄の性質に即した考え方を基準とすることとなり、又、指導助言という非権力的手段を浮かび上がらせることになったとみられるのである。

第2に、教育委員会と教員との関係の制度原理としても把握されたという事実である。とくに、このことを明確にしめているのは、教育基本法の成立に文部大臣として力を尽した田中耕太郎の次の見解である。

「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、従って官公吏たる教員と雖も、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ごとく、上級下級の行政官庁の命令系統の中に編入せられるべきものではない。従って…教員と教育所管の官庁との間にもかかる関係は存在しない。」「かような趣旨からして教育基本法第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の支配に服せしめらるべきではない（同条Ⅰ項前段）。それは教育者自身が不覇独立の精神を以て自主的に遂行せられるべきものである。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」「国民全体に対して直接に責任を負うのである（同条Ⅰ項後段）。」（『新憲法と文化』104～105ページ、執筆は'47年9月27日と付記されている。）

ここに、教育基本法第10条Ⅰ項が教員の教育権の独立を保障するものであると把握されたことは明瞭である。そして、この見地をつめていけば、第10条Ⅰ項は、教育委員会と学校（教員）との間の権限分配に重要な問題提起を行なうことになるのではなからうか。「教育者も又国民から教育をなすことの委託を受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」こと（前掲『教育基本法の解説』128ページ）とされたように、教育実践の基礎単位たる学校のレベルでも国民主権原理を一貫させて把握すべきことを確認した上で、かかる教育の自主性原理を教育委員会と学校の間の事務配分に適用すれば、論理的には次のようになる。即ち、教員の教育権行使の基層をなすのは学校であり、従って、学校内で処理し得る事務（又処理しなければならない事務）は、まず学校に配分すべきであり、学校内で有効に処理し得ない性質の事務を教育委員会、その他に配分するという事務配分の原則が立てられるべきではなからうか^{（補注）}。従って、ここから教育管理のシステムは、教育実践、なかんずくその規定的要素である教育内容に適合的に組織されなければならない、それ故、必然的に教員集団の自治、学校自治が要求されることになる¹⁰⁾。

かくして、教育の地方自治原理は、当時、国民主権原理とそれを媒介とする教育の自主性（直接責任）原理を基底として把握されたのであり、それは、教育基本法第10条Ⅰ項の文言によって示されたのだとみられるのである。また、このことが、教育行政における事務配分の基準設定に際して広く作用したとみられ、さらに今日では当時の状況をはるかに超えてその意義の重要性を増していると考えられる。これらのことを念頭におきつつ、以下、戦後教育改革における事務配分論を各立法に即して整理検討していくことにしよう。

<注>

- 8) 兼子仁「憲法23条・26条及び教育基本法10条の体系的解釈」（『法律時報』'72年6月臨時増刊号）有倉遼吉「教育基本法10条の理念」（『法律時報』'75年11月号など）。
- 9) 拙稿「戦後教育行政制度改革と教育自治」（本紀要第23号）参照。

- 10) 教育内容の規定性については小出達夫「教育行政における自治原理の基礎的考察」(同前)が参考となる。

(補注)

もし、このような配分原則がまちがいないのであれば、それは現行教育法制における法原理たる「教育の内的事項と外的事項の区別」に直接かかわりをもつことになる。内的事項・外的事項の区別の是非は、従来から教育法学における論争点の1つであったが、兼子仁氏の論文「教育の内的事項と外的事項の区別」(有倉遼吉還歴記念『教育法学の課題』総合労働研究所 74年所収)による区別の否定ないし輕視論に対する鋭い批判によってほぼその理論的結着はつけられたと考えられるのであるが、なお、少なくとも教育制度論としては、未だ検討の余地が残されていると思われる。「内的事項については、原則として法的拘束力ある命令監督は許され」ない(前掲兼子論文 281 ページ)ことを確認した上で、国家権力による現実の不当な介入・干渉に対置して、教育の自主性を保障し、国民の教育要求・教員の教育実践・教育学研究者の研究活動の集团的英知を民主的に結集・組織して、教育内容等の国民的統一を促進するような組織論とその制度原理をたてなければならぬだろう。そのような意味で市町村に配分された教育事務について(市町村立学校の場合)、学校内で有効に処理すべき、また、処理し得る事務(学校内の事務)と学校内では有効に処理し得ない事務(学校外的事務)とに区別すること、したがって、学校内の事務については教員の教育権及び自治権(学校自治)が、学校外的事務についてはそれに対する教員の教育権・自治権行使の制度的保障(教育の教育行政参加)が、当然に要請されるということ、を基礎にした自治論、権力論が本格的に追求されてよいと思われるのである。この場合、学校内の事務外的事務は、いわゆる教育内の事項、外的事項とはもちろん同義ではない。例えば、いわゆる内的事項たる教育内容・方法についてみても、現実の、教員の日常的な教育活動とそのための教育課程編成、教材の選択などは、当然学校内で処理されるべきであるが、同時に、教員の教育活動の水準を不断に革新し、その日常的活性化を確保するための規定的、本質的要素たる教育内容の科学的設定、その大綱上の国民的統一の促進を学校内の教員の自治権にのみ委ねることで子どもの学習権保障を想定することはおよそ非現実的であろう。

かかる見地から、前掲兼子論文の難点を1点だけ指摘できるとすれば、次の点である。「現実の学校教育活動はあくまで教師たちの専門的自律性にまづはかはない。」(287 ページ 傍点引用者)これは正しい。しかし、「そのように専門性の高い教育の内容・方法は現実に子どもたちに接しつつ十分な自主的研究の条件を持っている各学校の教師たちの自治にゆだねられなければならない。」(287 ページ、傍点引用者)とされるのは、やはり、不十分であり、もしこの文意が、「教育の内容・方法」(内的事項)は「各学校の教師たちの自治に」のみ委ねられるべきことを示すのだと誤解されるとしたら、それは、今日の教育現実即ち教育条理に反してくるといわなければならない。少なくとも、自治立法、自治行政、自治解釈権を視野におさめねばならない、今日の教育運動上のいくつかの課題ともかかわってなお研究を要するところであるといえよう。

また、かかる学校内の事務と学校外的事務の区別を現行教育法制の法原理として法解釈学に適用すべきかどうかについては、教育の地方自治(教育自治)の具体的制度形態の探求と同様に、国民・教員・研究者の社会的実践の高まりとそれについての詳細な研究に待つほかはなく、あらかじめ、内的事項・外的事項の否定ないし、輕視論にみられるような性急な態度をとることは至当ではないと考えられる。さらに、学校内の事務・外的事務の区別の基準及び教育委員会と学校の事務配分原則をどのように設定すべきかという事柄についても、さしあたり、教員の教育の自由の保障ということを指摘できるとはいえ、なお十分な検討を要する。したがって、ここでは、以上の、教育の地方自治論に関する若干の問題提起という枠にとどめざるを得ず、問題の詳細な検討は、「現行法制のわく」をふまえ、現実の教育運動の諸局面をくぐった上で、後日を期するほかはない。

(2) 学校教育法

学校教育法制定当時、文部省当局者は、この法律の事務配分についてどのように把握していたの

だろうか。ここでは、当時、学校教育局庶務課長として学校教育法の立案に参画した内藤誉三郎の著作、『学校教育法解説』（'47年8月、ひかり出版社）での論旨を中心に検討することにしよう。とくに学校教育法の「地方分権」構想の中味をつかむことが重要である。

内藤は、学校教育法が従来の制度と根本的に異なる点の1つとして、「教育行政における過度の中央集権を打破して、地方分権の方向を明確にしたこと」をあげて、次のように説明している。

「従来の教育行政における過度の中央集権を打破して国家的統一を要する事項の範囲を限定して、画一的形式主義の弊を改め、地方の実情に即し、個性の発展を期するため、地方分権の方向を明確にし、各学校が自由に経営できる余地を残しつつ、高等学校、中学校、小学校、幼稚園及び之に準ずる盲学校、聾学校等は都道府県の監督に委ねたのである。而してその監督の範囲も従来の如く細かに規定せず、機宜の措置を取り得るように定めるとともに、煩瑣な許可認可事項を整理して、できるだけ報告の程度に止めたのである。然し教科内容、教科書等重要な事項については、当分の間文部大臣が所掌することにしたが、文部大臣はこの権限を何時でも下級機関に委任することができることにしたのである。」（32ページ）

一見すると、学校教育法によって高校以下の諸学校の事務は、都道府県に配分されたと把握しているかのように受けとれる文章である。事実、教科内容に関しては、当分の間、文部大臣が所掌するとしつつも学校教育法が「従来の国民学校令のように、教科を法律に逐一列挙しなかったのは、教育内容の画一化を避けて、如何なる教科を教えるかを都道府県監督庁に一任しようという立法の趣旨に基くものである」（64ページ）と説明され、学校教育法施行規則は教科について「～を基準とする」という定め方をとっていたので、「地方分権」の方向が提出されていたことは明瞭であるといえよう。しかしそれがすべてであろうか*。

* この点について、天城勲『学校教育法逐条解説』（学陽書房'54年1月）では、次のように、その事情を説明している。

「学校教育法の制定されたのは前述のように、昭和22年3月であり、第2節で述べたような理念（1.学校体系の単一化、2.義務教育年限の延長、3.教育の機会の拡張、4.学校教育上の男女間の差別撤廃、5.その他——イ教育行政の地方分権ロ私立学校の自由な発展ハ大学の自治——引用者）を指向してはいるものの当時、地方制度も、現在の地方自治法への改革をみていた過渡的段階にあったのである。学校教育法が従前の諸学校令の伝統と継承の上に仕組みられていたことと、地方制度における右の事情を前提とした為に学校教育法は、その理念に比較して諸規定には過渡的色彩があることは蔽うべくもないのである。」（21ページ）

第1に、教育を国の事務と位置づけた旧制度の規定と思惟をどのように処理していたかが問われねばならない。

学校教育法の立法過程においては、教育は条文上明瞭に国の事務とされていた。例えば、'46年12月24日省議決定の学校教育法要綱案¹¹⁾には、次の規定がみられる。

第2章 小学校、管理及監督

31、市町村長、市町村学校組合管理者又は町村学校組合管理者は、市町村、市町村学校組合又は町村学校組合に属する国の小学校に関する教育事務を管掌し、小学校を管理する。

32、公立又は市立の小学校の職員の執行する国の小学校に関する教育事務は、地方長官が之を監督する。

第3章 中学校、管理及監督

49、公立中学校の管理及び監督については小学校の規定を準用する。

第4章 高等学校、管理及監督

68. 定時制公立高等学校の管理については小学校の規定を準用する。

69. 高等学校は地方長官の監督に属する。(傍点引用者)

これらの規定は、学校教育法の成文では消却されたのであるが、文部省当局者の法制定直後の解釈には依然として、その観念が明瞭に残されている。内藤の見解から抜き書きしてみよう。

「(学校教育法) 第4条*は設置廃止その他の事項が監督庁の認可事項であることを明らかにした規定である。学校の設置廃止が監督庁の認可事項であるということは、教育が国家事務であるという観念に由来している、つまり一種の公企業の特許という観念である。」(46ページ、傍点引用者)

* 第4条 国立学校及びこの法律によって設置義務を負う者が設置する学校の外、学校(大学の学部又は大学院についても同様とする。)の設置廃止、設置者の変更その他監督庁の定める事項は監督庁の認可を受けなければならない。

「第6条*が本文で授業料を徴収することができると規定したのは、教育が国家事務であるとした関係上、法律にかく明記しなければ当然には学校が授業料を徴収できないと考えられたからである。」(57ページ、傍点引用者)

* 第6条 学校においては、授業料を徴収することができる。但し、国立又は、公立の小学校及び中学校又はこれらに準ずる盲学校・聾学校及び養護学校における義務教育については、これを徴収することができない。

国立又は公立の学校における授業料その他の費用に関する事項は監督庁がこれを定める。

「第84条*は、私立学校令第11条と同趣旨であり教育が国家事務であるという観点から最低限度の監督に服せようという趣旨である。」(81ページ、傍点引用者)

* 第84条 都道府県監督庁において、学校又は各種学校以外のものが各種学校の教育を行うものと認めるときは、その旨を関係者に通告して、前条の規定(各種学校に関する規定——引用者)によらせることができる。

みられるように、教育が国の事務であるという命題が、法解釈の深淵に保持されていた事実を軽視することはできない。というのは、以上抜き書きした箇所が、主として私立学校等に関する事務の国の事務たる由来を説明するにすぎないとかたづけられるわけにはいかないからである。例えば、内藤の公立学校の監督に関する見解をみよう。

「学校教育法においては設置義務を負う地方公共団体を信頼すると共に、設置者の過重な負担を慮り厳格な設置基準を設けずに認可の手続を省き地方分権の実を挙げようとしている。ただ問題となるのはこれらの学校が設置基準に従わずに設置された場合であるがその際は学校教育法第14条*の規定により事後監督をすることになろう。」(47ページ、傍点引用者)

この解釈は、教育が本来的に国の事務であり、したがって学校の設置認可は一種の公企業の特許であると観念した後に続く文章であることに注意を喚起したい。みられるように、自治体を「信頼し」、また設置者に「過重な負担」を負わせないため、事前の指揮監督を避ける趣旨は明瞭であるから一見すると公立学校に関する事務は地方事務と観念されたかにみえないでもないが、同時に事後監督の方途も留保されている。教育が国の事務であるという命題から出発するこの論旨に従えば、やはり、公立学校に関する事務も機関委任とされかねない状況が優勢であったことは否定すべくもない**。したがって、「地方分権」とはいつても、教育委員会法、文部省設置法の事務配分論や後の神戸勧告の趣旨とは明らかに異なることを指摘できよう。

* 第14条 学校が、設備、授業その他の事項について、法令の規定又は監督庁の定める規程に違反したと

「戦後教育立法と教育行政の事務配分」

きは、監督庁はその変更を命ずることができる。

** また、法第14条の事後監督規定は、監督庁と学校との間の事務配分論に対しても否定的に解された。内藤は、前掲『解説』で、補助教材の使用に関する監督について、教員の教材選択の自由を導入しつつも次のように述べて内的事項への行政権の権力的介入を限定的に認めていた。

「第21条第2項***では有益適切な補助教材の使用が自由であることが明らかにされた。勿論従来も色紙を使ったり、粘土を使ったりすることは認められていたのであるが、今度はそれが図書の類まで拡大された。教育本来の性質から云えば当然の規定であろう。何が有益適切であるのかの判断は教員に委ねられている訳であるが、誰が見ても内容が偏っているもの、下卑ているもの、字の余り小さいもの、余りに高価なもの等は有益適切ではないといってよかろう。これらの有害、不適切なものの使用については第14条の規定により監督庁が変更を命ずることができると考えられる。」(66ページ、傍点引用者)

なお、学校教育法は、第14条にいう監督庁が具体的に何を指すかについて明示した規定をもたない。当時においては、個々具体的な事項がどの段階の事務と把握されたかによって別々に決まっていくものと解されたと考えられる。したがって、学校設置基準に関する事務についての事後監督をなす監督庁は文部大臣であり、補助教材の使用に関する事後監督をなす監督庁は、都道府県監督庁(教委法以前は都道府県知事)とされたとみなされる。

*** 第21条第2項、前項の教科用図書以外の教材で、有益適切なものはこれを使用することができる。

第2に、事務配分論からみた場合に問題となるのは、学校教育法が大学以外の学校について所管権者を認め、学校管理権者と区別している点である。これを公立小学校の場合でみると、その管理権者は市町村長(教育委員会法制定後は、教育委員会設置の市町村は教育委員会、未設置町村は町村長)とされたが、所管権者は都道府県監督庁(都道府県知事)となっていた*。内藤の説明をきこう。

* 第5条、学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定めのある場合を除いては、その学校の経費を負担する。

第34条 公立又は私立の小学校は都道府県監督庁の所管に属する。

第107条 この法律において、市町村立小学校の管理機関とは、当分の間、市町村長とし、都道府県監督庁とは、当分の間、東京都長官、北海道庁長官又は府県知事とする。

「第34条は公立又は私立の小学校が都道府県監督庁の所管に属することを明らかにしている。」

「『所管』は、国民学校令第40条の『監督』と大体同じ意味である。なお都道府県監督庁が所管する限度において設置者の管理権は制限されているのである。」(71ページ、傍点引用者)

かかる管理権者と所管権者との区分は、明らかに市町村優先の原則をとった、後のシャープ勧告・神戸勧告の趣旨や教育委員会法とは異なるものであり、ここでもまた教育法制の旧遺制が温存されていたといえる。

第3に、学校教育法の「監督庁」が「定める」とする規定に関する解釈について検討を加えておく必要がある。まず、その規定と事項を列挙してみよう。

- ① 教科(及び学科)に関する事項(法20.38.43.73.79条)
- ② 生徒及び児童の徴戒に関する事項(法11条)
- ③ 身体検査及び衛生養護の施設に関する事項(法12条)
- ④ 高校の通信教育に関する事項(法45条 II項)
- ⑤ 高校の入学資格の特例、入、退、転学に関する事項(法48,49条)
- ⑥ 各種学校に関する監督事項(法83条 IV項)
- ⑦ 校長及び教員の免許状その他に関する事項(法8条)→教育職員免許法制定により、同法の適用を受ける者以外の校長及び教員の資格に関する事項。

さて、内藤によれば、

「監督庁とは、正当な監督権限を有する機関の意味であって監督官庁よりは包括的な名称である。従って官吏である機関はもとより、官吏でない知事も、教育委員会の如きものも法律で権限が与えられるならば、監督庁になり得るわけである。」(85ページ)

また、監督権の及ぶ範囲について、剣木享弘(当時学校教育局次長)がこう説明していた。

「法律に規定してあります所の監督官庁が定めるとか、何とか規定した範囲内に於ては、差支えないと思います。範囲外の監督権はないと思います。」('47年3月24日、第92回帝国議会貴族院教育基本法案特別委員会速記録)

学校教育法は、都道府県を中心にその「地方分権」構想を想定していたから、市町村立小中学校についてみると、上に列挙した事項については、監督庁の監督が及ぶこととなり、市町村長の管理権は著しく制限されざるを得ないこととなる。法第106条は「当分の間」これらの事項について、監督庁＝文部大臣としていたから、文部省当局者の以上の把握は、事務配分論としてもやはり問題が残されたといわねばならない*。

* とはいえ、実際には、上記解釈は貫徹したとはいえないのであって、法令上、文部大臣に具体的に授けられたのは、各事項の最低基準設定権であったのであり(拙稿「教育課程編成の権限分配と指導助言」本紀要第24号参照)この意味で文部大臣の権限は限定された。つまり、実際に文部大臣に留保された監督権は、後にみるように、監督庁の認可にかかわる事項だけであったと解されるのである。内藤や剣木の把握に問題が残るとはいえ、以上のことは見落すことはできない。

第4に、「監督庁」が「定める」「規程」による「認可」「命令」に関する規定の解釈をみておこう。これは、主として私立学校に対する監督(法4条、14条)及び就学義務の猶予又は免除に関する事務(法23条)に限られる。

まず学校教育法は、私立学校に対する監督について、従来の自由裁量による監督から覇権裁量による監督へと転換させた。内藤はその趣旨をこう述べる。

「私立学校に対する従来の監督官庁の権限は、全くオールマイティであり直接個々の学校、校長又は教員に対して行政上の裁量で監督できることになっていたが、今度はこの煩瑣な監督規定を整理して、学校設置基準の設定、教員免許制度の確立、学校閉鎖、設備変更等とし、法規に基く間接監督に止め、私立学校の健全にして自由な発達を期待したのである。」(34ページ)

例えば、学校設置の認可についていうと、法3条は、「相当詳細な設置基準を定めることを予想している。したがって、設置基準に合致すれば、学校の設置はいわば当然に認可されるし、合致しなければ認可されないことにな¹²⁾」って、それは当然行政訴訟の対象になるというわけである。法第14条についての内藤の説明もこの意図を一貫させている¹³⁾。この限りで、それは進歩といわねばならないだろう。

ところで、これを事務配分の観点からながめた場合、法106条でここにいる監督庁を文部大臣としていたから、私立学校設置認可等の事務は国の事務であった。しかも、当局者の解釈にあつては、それは法律が「当分の間」そう規定したからなのではなく、教育がもともと国の事務であるという観念を基礎としていることを見のがすわけにはいかない*。

* さらに、法13条に関して、国公立学校に対する監督に関する当局者の解釈は、特別権力関係論を適用しており、ここでも旧遺制の残存が顕著である。当局者の解釈を二例あげておこう。

「第13条は **、監督庁の学校に対する閉鎖命令について規定したものである。」「国立学校の場合においては第13条の各号の一に該当する事態が起きた場合には、文部大臣において適当な監督の方法が講ぜられるであろうから閉鎖ということは先ずあり得ないが仮りにあるとしてもその場合は廃止となろう。公立

学校については、文部大臣が公立大学の閉鎖令じ得ることになるし、都道府県監督庁が例えば町立の高等学校の閉鎖を命じることになる。しかし、文部大臣と公立大学、都道府県監督庁と町立高等学校との間には、公立大学の教員が文部教官であり、町立高等学校の教員が地方教官であるといった特別な権力関係があるのであるから、その方面から閉鎖に至る前に第13条の各号の一に該当する事態を矯正することができる。従って本条は実際上は私立学校に対してのみ意味のある規定である。」（傍点引用者、内藤前掲書59ページ）

「国立・公立の学校は、監督庁と特別な権力関係にあって、閉鎖に至る事前に事態を收拾する道があるのであるから、第13条の規定が実際上の意味をもっているのは私立学校についてである。」（傍点引用者、剣木享弘「学校教育法について」『文部時報』'47年5月号）

内藤に従えば、市町村立小中学校については前述のように法第14条による事後監督があると解されていたから、問題になるのは、公立大学と町立高校等の場合だけであった。剣木の説明では、国公立学校全体に拡大されるから、事態は一層深刻になろう。いずれにせよ、かかる特別権力関係論が監督庁と学校(教員)の関係を支配することになれば、大学の自治、教員の教育権独立は否定されかねないのであって、学校教育法の立法趣旨(大学の自治の保障、教育者の裁量をできるだけ多くする等々)とは著しく矛盾することになる。以上のような把握が発生するのは、当時まだ、公立学校教員の地位は官吏とされていた(公立学校官制8.12.17.24条)ことを基礎にしているとみられ、それが崩壊するのは、'49年1月の教育公務員特例法の成立を待たねばならなかった。

**** 第13条** 左の各号の一に該当する場合においては、監督庁は学校の閉鎖を命ずることができる。

1. 法令の規定に故意に違反したとき
2. 法令の規定により監督庁のなした命令に違反したとき
3. 6箇月以上授業を行なわなかったとき

次に、法第23条*の就学義務猶予・免除に関する事務については、内藤の前掲『解説』には詳しい説明がないが、これまでの論旨から推して国の機関委任事務と把握されていたとしか解しようがないのである。

*** 第23条**……(学令児童で)病弱、発育不完全その他やむを得ない事由のため、就学困難と認められる者の保護者に対しては、市町村立学校の管理機関は、監督庁の定める規程により、(都道府県監督庁)の認可を受けて(就学義務)を猶予又は免除することができる。

ここでも、法106条により監督庁=文部大臣であったが、文部大臣が実際に省令で定めた規程とは、学校教育法施行規則第42条のみであることを注意を喚起したい。即ち、

「施行規則第42条 学令児童で(法23条の事由があるときは)その保護者は、就学義務の猶予又は免除を市町村長に願ひでなければならない。この場合においては医師の証明書等その事由を証するに足る書類を添えなければならない。

市町村長は、前項の願出があった場合においては、理由を具し、地方長官の認可を受けなければならない。」

したがって、国の事務は、かかる猶予・免除手続の設定のみであり、その認可事務は都道府県の事務とされたと解するのは、ごく自然のことと思えるのであるが、当時であっても、又、今日に至るもそのような解釈が見当らないのは、何とも不可解である。

なお、教科用図書の検定、認可の事務は、「当分の間」国の事務とされ(法21.40条等及び106条)、将来、都道府県教育委員会に「団体委任」される予定になっていた(内藤前掲『解説』32, 65ページ参照)ことを付記しておこう。

かくして、法制定直後に文部省当局者が展開していた論旨は、「地方分権」といっても私立学校に関しては国の事務であり、公立学校についても、国の事務たる教育事務の執行を国の機関にかわって地方の機関に委任するという意味とされ得る状況を呈していたのであり、そのような意味での文部

大臣と都道府県監督庁との間の「権限分配」論であった。したがって、市町村立学校管理機関の事務・権限は著しく制限を受けたものとなっていたのである。このような事務配分論は、教育委員会法、文部省設置法の成立によって大きく変更を余儀なくされたものであるが、同時に、この発想は完全に克服されないまま、後述のように部分的にせよ存続していった点にも注意をする必要がある。また、学校教育法に関する当局者の解説にあっては、教育事務についての住民監督の発想が皆無であったことをその特徴としていたのである。

<注>

- 11) 国立教育研究所蔵『戦後教育資料』Ⅶ-13
- 12) 剣木享弘「学校教育法について」『文部時報』'47年5月号
- 13) 内藤誉三郎『学校教育法解説』（ひかり出版社'47年8月）62ページ

（3）教育委員会法

教育委員会法は、教育基本法第10条Ⅰ項と直結して制定されたから、教育が原則として地方自治事務であることを明確にしておき、当時の文部省当局者の解釈も学校教育法の場合からの明瞭な転換がみられる。教育委員会法制定時に文部大臣であった森戸辰男はこう述べている。

「新憲法のかかげる主権在民の原理と地方自治の本旨とにかんがみ、かつまた教育基本法の明示する教育の国民全体に対する直接責任の原則を実現するために、ここに地方教育行政制度の根本的刷新が断行されるに至ったのである」（傍点、引用者、「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』7～8ページ）

この見地は、学校教育法にかかわっての「事務配分」論に根本的転換をもたらす基礎となった。では、教育法令研究会著作の『教育委員会——理論と運営——』（'49年、時事通信）を中心にしてそれを検討していくことにしよう。

（1）教育事務の地方自治事務としての位置づけと事務配分

教育委員会法の成立によって、教育事務＝国の事務とする観念の存続は許されなくなった。

「従来特に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中心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条第2項の規定は、たとえ教育委員会が従来の観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。」（44ページ）

したがって、第1に、事務配分論としては地方自治体優先の原則がとられることになる。即ち、学校管理（権）と同時に学校監督（権）もまた地方自治体（設置者）の事務と把握された。

学校教育法では学校の所管について「公立・私立の小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園は都道府県監督庁の所管とすると定められ（34. 40. 51. 76. 82. 条）、この都道府県監督庁とは当分の間都道府県知事とされていた（同法旧107条）。これに反して学校の管理権はその設置者に属し、所謂設置者管理主義が原則とされている（5条）。したがって学校を設置するものが学校を管理するが、これを所管するのは別の段階の機関であった。この場合所管とは従来の監督とはほぼ同じ意味であって、所管権を別の段階においたのは、上級機関の監督に服させることを意味した。これに対して本項（48条Ⅰ項）では学校の設置者がその設置する学校を管理するととも

に、みずから所管権者となり、いわゆる上級機関の監督に属しないことを規定したものである。」
(123 ～ 124 ページ)

第2に、「従来の観念上の機関委任事務を処理する場合」にも（先に紹介した学校教育法の、制定直後に解説された論旨に従えば、教育委員会法第49条に列举する事務の多く——学校の運営、管理、教科内容及びその取扱、教科用図書の採択、人事、等々——が機関委任事務であることになり、ただ、学校の設置廃止に関する事務とそれに伴う歳入・歳出、予算等の事務が「地方分権の実をあげるため」「地方公共団体を信頼して」その裁量にできるだけ委ねることになる）「法律に別段の定めがある場合の外」文部大臣は、教育委員会を「行政上、運営上指揮監督してはならない」（教育委員会法第55条Ⅱ項）のであるから、この論旨に従って裏を返せば前掲学校教育法の解釈において国の事務に位置づけられていた同法の諸規定は、法律の「別段の定め」の具体例とはならないことを意味する。即ち、監督庁＝文部大臣が定める事項は、それぞれの事項の基準設定であり、その事務及び執行のほとんどが地方自治事務であるということに論理的にはなる。

第3に、市町村教育委員会と都道府県教育委員会との事務配分についての論旨をみておこう。教育委員会法第48条は、「教育委員会の権限事項を示す極めて重要な条文である」が、「ここに教育委員会としていることは、都道府県委員会と地方委員会の両者を併せて指すので、従って原則として、両者の権限は同等である。都道府県委員会のみに附加的に認められた権限については次の第50条に規定されている」と説明された（127 ページ）。即ち、市町村立学校その他の教育機関に関する事務とその執行の権能は、市町村の事務とされ、そこで処理するのが適切でないと考えられる事務（及び都道府県立学校その他の教育機関に関する事務）が都道府県に配分されたといえる（教員免許状の発行、教科書検定、技術的専門的助言・指導、高校の通学区域の設定・変更その他法令に定める事項——50条各号）。このことについて、前掲『教育委員会——理論と運営——』では次のように把握されている。

「（第50条）列举の事項を特に都道府県委員会の権限としたのは、その事項の性質に鑑み、市町村を包括する広地域の公共団体である都道県を単位として取扱うことが便宜であると考えられた為であって、この故に特に都道県委員会をして地方委員会上級機関たらしめることは本旨ではない。」
(141 ページ 傍点引用者)

(2) 監督関係

教育委員会法第55条Ⅱ項

法律に別段の定めがある場合の外、文部大臣は都道府県委員会及び地方委員会に対し、都道府県委員会は地方委員会に対して行政上及び運営上、指揮監督してはならない。（傍点、引用者）

教育委員会法第55条Ⅱ項の規定は、以上の教育事務の配分に伴う「中央、地方の縦の関係」及び監督論議の転換の重要な契機となった。まず、文部当局者の説明を聞こう。

「（第55条）第2項は第1項に定める中央、地方の縦の関係についての原則に対し、これはあくまで指揮監督ではないことを保障する意味と反面指揮監督する場合は、法律で定めた場合に限定することを明記したもので、教育委員会については公民の選挙、住民の解職請求という最も民主的な原理によって、住民に対して責任を負わしめ、従来のような上級機関の監督を必要最少限度にしようとする趣旨である。『行政上』とは主として、人事組織及び予算等に係るものを、『運営上』とは、主として、教育内容、教育活動に関するものを意味するものと解せられる。」（155 ページ）

指摘されるべきことの第1は、文部大臣と教育委員会、都道府県委員会と市町村委員会の関係は原則として指揮監督関係ではなく、教育委員会が法令の範囲内で独立して職務を行う機関とされるに

伴なって、「この縦の関係を年報その他必要な報告書の提出という形で関係づけることとした」点である。この関係づけについては、次のように説明される。

「社会制度の複雑化と教育の専門化の過程にあって教育上地方分権の実を挙げるためにはその賦与された権限を十分なし得る丈の頭腦的機能を果たしその裏付けとして常時不断の研究、調査及び正しい統計が不可欠である」(139 ページ)

「地方末端の自主性と国全体の計画性との調整を図る道は、実に各機関における所管事務に関する正しい調査・統計の成果とその成果の有効な利用とにある」(140 ページ)

「都道府県委員会としては……都道府県内の教育状況把握のためには地方委員会の事情やその他管内の教育状態を知ることが必要であり、文部大臣としても全国に亘る教育事情を把握することは、国家の教育政策樹立のためにも不可欠である」(154 ～ 155 ページ)

ここに、下からの情報の集中(「知識的集権」¹⁴⁾)のシステムを確立し、その上で、上からの国家の教育政策の浸透を同意の契機*によって担保しようとする意図を伺い知ることができる。文部省設置法の指導助言権(4条)、教育委員会法の指導助言権(50条)は、このシステムの確立を前提にしたものである。

<注>

14) 辻清明『日本官僚制の研究』(「地方自治の近代型と日本型」) 116～154 ページ

* 情報の集中のシステムにおける同意の契機を法的強制の契機と関連して考察し、そのヘゲモニーの機構の形成と展開を科学的に解明することは、戦後教育制度政策史研究の重要な課題である。

第2に、第1の論点とかがわかるが、教育事務とその執行に対する監督を、住民自治に委ねることを明らかに示した点である。そのための装置として、教育委員の公選制、直接請求制度、会議の予告主義、会議公開の原則などが確立されたがそれは不徹底であり、かつまた、文部当局者の考察にあつては、教員の行政参加も不当に排除されていた¹⁵⁾。しかし、上級機関の指揮監督を排して、住民による監督の理念を強調した点は、正当に評価されてよい。

15) 拙稿「戦後教育行政制度改革と教育自治」参照

第3に、「法律に別段の定め」がある場合の最小限の監督関係とその方針についての説明に注意しておこう。

国宝保存法第14条*によれば「国宝維持に関する事務は、国の事務であり、地方長官(都道府県知事)は国宝の維持修理に関しては、機関として委任を受け、したがって文部大臣はこれを指揮監督するのである。第4条により、国宝保存に関する事務は都道府県知事より都道府県委員会に移管せられたのであるからその限りに於いて国の機関たるの地位にあるものと言わなくてはならない。しかし、主務大臣の都道府県知事に対する監督権が、その対象事務が都道府県委員会に移管せられたからと云って、当然に都道府県委員会に及ぶことに関しては疑問なきを得ない。本条(55条)の趣旨から解して、具体的には国宝保存法に定める都道府県知事を都道府県に明瞭に改正する要があるのであろう。したがって『法律に別段の定め』があるためには具体的に個々の関係法律の改正を要し、又、指揮監督する場合にも地方自治法第146条に規定する「マンディマス・プロシーディング」の例によることが考えられて来よう。要は今後の立法にかかっている。」(155～156 ページ、傍点引用者)

地方自治体の機関が処理するところのある事務が、機関委任事務と観念されるからといって、そのことから直ちに主務大臣との指揮監督関係が発生するのではなく、そのためには、ある事務が国の事務で

あることかつ指揮監督の方法が具体的に法律に定められることが必要であるというのであるから、この指摘は、極めて重要である。そして、この叙述は、この時期（'49年4月以前）までには、かかる「法律に別段の定め」の具体的事例が存在していないと文部省当局者が把握していたことを示唆しているのである。

* 国宝保存法第14条

（国宝所有者が）国宝ヲ維持修理スルコト能ハザルトキハ主務大臣国宝保存会ニ諮問シ之ニ対シ補助金ヲ交付スルコトヲ得

同施行令第3条

国宝保存法第14条ノ規定ニ依リテ補助金ノ交付ヲ受ケタル国宝ノ維持、修理ニ関シテハ文部大臣之ヲ監督ス。文部大臣ハ前項ノ規定スル権限ヲ地方長官ニ委任スルコトヲ得。

以上みたように、教育委員会法の解説書には国民主権原理とそれを基底とする教育の自主性原理から導かれた教育基本法第10条Ⅰ項の地方自治（直接責任）原理に基づいての具体的な考察が、展開されているといえることができる。

(4) 文部省設置法

文部省設置法の基本原理をなすのは、一方で、教育の地方自治原理であり、したがって同法は、教育委員会法との論理的一貫性を保持すべく制定されたが他方で、文部省は「直接国会に対して責任を負わなければならない¹⁶⁾」という意味で国会優位の原則（議会制民主主義）も貫かれている。いずれも国民主権原理を基底とする制度原理であるが*、文部省設置法に関係した事務配分論を抽出するにあたっては、主に(1)国の教育行政事務を限定した第4条及びその事務遂行のための権限を定めた第5条に関係する議論、(2)権力作用を伴う事務が集約された管理局に関する議論をフォローすれば足りるであろう。しかし、文部省設置法に関しては、制定当時の当局者の手による法令解説書が存在しない**ので、同法制定国会の審議録に即して検討するほかない。

<注>

16) 第5回国会衆議院文部委員会会議録、高瀬荘太郎文相の発言

* 今日の地方自治の危機が後者の変質＝行政権肥大化の傾向を媒介としていることに注意したい。この点で'52年7月の文部省設置法「改正」の性格を、単純に「中央集権化」としてのみとらえるのは正しくない。むしろ、立法府優位の原則の変質が重大であった。

** その理由は、文部省設置法の運用の当事者自身のためにあえて解説書を編む必要はなかったからだと推察できよう。又、教育法学界においても今日に至るまで、同法のコンメンタールをみることができないのはいささか奇異なことである。

(1) 文部省設置法第4条及び第5条に関して

森田孝（当時文部省大臣官房文書課長）の説明は文部省設置法に関する当局者の事務配分論をはっきり示しているといえよう。

「地方教育委員会が発足いたしまして地方教育行政は地方教育委員会の責任において遂行せられることになったのであります。……このようにいたしまして学校に関する教育行政につきましては、文部省がこれを行なっておりました従来の中央集権的な色彩が払拭せられて来るのでありますので、文部省の教育に関する行政の任務というものは非常に限定的になって来るのであります。」

「指導助言と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ります。従いまして設置法第4条に書いてあります文部省の任務は、各省の設置法が非常に包括

的な表現を用いて書いてありますのに反しまして文部省は具体的にこれを掲げておるのであります。尚第5条の文部省の権限につきましても同様のことが申し上げられるのでありますが、特に第2項を設けまして……『文部省は、その権限の行使に当って、法律に別段の定がある場合を除いては、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のであります。」（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）

第1に、教育委員会法によって、教育が原則として地方自治事務とされ、市町村優先の事務配分方式がとられたのに伴って文部省の所掌する教育行政事務が「非常に限定的になって来る」こと、即ち、地方自治体では有効に処理し得ない事務が国に配分されることが明らかにされたといえる。かかる性質の事務及び権限を文部省設置法第4条及び第5条I項にしたがって列挙してみよう。

★ 文部省の所掌する国の教育行政事務（4条）

1. 教育委員会、大学、研究機関（他の行政機関に属するものを除く。以下同じ）その他教育に関する機関に対し、専門的・技術的な指導と助言を与えること。
2. 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その他教育の向上及び普及に必要な法令案を作成すること。
3. 教育のための予算案の作成及び国庫支出金の割当、配分を行うこと。
4. 教育のための物資の確保について援助すること。
5. 大学及び研究機関の研究活動を連絡調整すること。
6. 国際的な教育に関する国内における諸活動を連絡、調整すること。
7. 教育に関する調査研究を行い、及びその調査研究を行う機関に対し、協力し又は協力を求めること。
8. 教育に関する専門的、技術的な資料を作成し、及び刊行頒布すること。
9. 前各号に掲げるもののほか、教育に関し、法律（これに基く命令を含む。）に基き文部省に属しめられた事務を行うこと。

★ 文部省の具体的権限（5条I項）

1. 予算の範囲内で、所掌事務の遂行に必要な支出負担行為をすること。
2. 収入金を徴収し、所掌事務の遂行に必要な支払いをすること。
3. 所掌事務の遂行に直接必要な事務所等の施設を設置し、及び管理すること。
4. 所掌事務の遂行に直接必要な業務用資材、事務用品、研究用資材等を調達すること。
5. 不用財産を処分すること。
6. 職員の任免及び賞罰を行い、その他職員の人事を管理すること。
7. 職員の厚生及び保健のため必要な施設をなし、及び管理すること。
8. 職員に貸与する宿舎を設置し、及び管理すること。
9. 所掌事務の監察を行い、法令の定めるところに従い必要な措置をとること。
10. 所掌事務の周知宣伝を行うこと。
11. 文部省の公印を制定すること。
12. 広く利用に供する適当な記録を整備すること。
13. 大学の設置及び所掌事務に関する法人の設立を認可すること。
14. 教育職員、学徒、研究者、作家、芸術家並びに国際的な運動競技大会及び文化的会合の参加者等の諸外国との交換に関し、条約その他国際約束に従い、国際的取決めに交渉し、締結すること。
15. 所掌事務に関する国際会議の政府代表を選考して、これを任命し、関係行政機関に勧告すること。
16. 在外研究員及び内地研究員を選考して、これを任命し、並びに個人的な研究のための海外旅行及び在外研究を援助すること。
17. 教育職員の研究について連絡し、及び援助を与えること。
18. 大学及び研究機関に、国庫支出金によって支持される研究の計画及びその経費の見積を提出させること。

「戦後教育立法と教育行政の事務配分」

19. 所掌事務に関する国庫支出金及び物資を割り当て、配分すること。
20. 自然物に関する調査研究、観察及び実習の場として、国立自然教育園を管理運営し、及び整備すること。
21. 所掌事務に関する調査研究をし、その結果を利用に供し、及び教育に関する調査研究を行う機関に対し、協力し、又は必要がある場合調査研究を委託すること。
22. 所掌事務に関する統計調査の資料及び結果を収集し、解釈し、及び刊行頒布すること。
23. 教育委員会、大学、研究機関その他教育に関する機関に、報告書その他資料を提出させ、収集するための手続及び方式の基準を設定すること。
24. 国家的又は国際的関心のある題目について、会議、研究会、討論会その他の催しを主催すること。
25. 小学校、中学校、高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校及び幼稚園に関し、教育課程、教科用図書その他の教材、施設、編制、身体検査、保健 生、学校給食及び教育職員の免許等についての最低基準に関する法令案を作成すること。
26. 教育委員会、大学及び研究機関に関する法令案を作成すること。
27. 前各号に掲げるもののほか、法律（これに基づく命令を含む。）に基き、文部省に属しめられた権限。

みられるように、文部省の所掌する国の教育行政事務は、国家的次元においてしか処理できない性質のもの（4条2、3、4、5、6号）、調査、研究等情報の集中を確保する制度とこれに対応するところの指導助言に限られており、事務遂行のための諸権限の定め方は、具体的に詳細を極めていることを特徴としている。ここに、文部省設置法が教育事務をまず市町村に優先的に配分して、その残余部分を都道府県、国へと積み上げていくという事務配分論をとっていることは明瞭である。

第2に、文部省当局者が、国の教育行政事務のかかる限定に加えて、さらに、「文部省はその権限行使に当って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」ことをはっきり確認し、その意義を強調している点にも注目しておこう。法律に基づかない行政上或は運営上の監督は行わないのであるから、文部省の行政目的達成の手段は、原則として非権力的な指導助言が中心となる。けれども、具体的な法律の定めに基づく場合は監督権を行使しうるのであるから、ここでもやはり、法律の「別段の定め」が問題になってくるが、文部省設置法に関係した議論においても、論点はやはり明確にされていた。例えば、森田孝の指導助言事務及びその執行の権限に関する次の把握のし方は、以上の観点からもとくに注意を喚起しておきたい。

「第4条の第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その他教育の向上及び普及に必要な法令案を作成すること。』というような条文があるのでありますが、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の基準に関しましては必要と考える場合におきまして法令案を作成いたしまして、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におきましては文部省の方からその基準を示し指導をいたすのであります。その他の問題につきましては、その他の場合におきましては求められた場合においてこれに対して指導を与えるということになると思います。」（第5回国会参議院前掲会議録第1号 '49. 5. 6）

法第4条I項2号及び第5条I項25号と、指導助言事務及びその権限は法律に基づいて・法律の定める最低基準に従って執行する、その他の場合即ち法律に基づかない場合は、求められた場合に限定される、という把握に従えば、学校教育法で、監督庁＝文部大臣が定めると規定された事項（前掲）のほとんどが法律で定められることになりかつそれらの事項に関する国の行政事務がこの法律に基づく指導助言に限定されることになることを意味する。これが第1の論点である。第2に、'52年7月31日の文部省設置法一部改正で第4条I項2号及び第5条I項25号が削除され、学校教育法の前掲諸規定はそのままの形で存続することになったのであるが、この場合はどうか。この場合も、森田の説明の

論旨に準拠するなら、指導助言権は監督庁＝文部大臣の定める（省令に定める）最低基準に従って行使し、その他の場合は求められた場合に限定されることになる。したがって、国の教育行政事務としては、これらの、即ち、民主教育の体系を確立するための最低基準の設定に限定されたのであり、文部大臣の定めるこれらの事項に関する具体的権限は指導助言に限られることに論理的にはなるのである。かくして、文部省設置法に関係した議論においても、法第5条Ⅱ項の「法律の別段の定め」の具体例としては、学校教育法の前掲規定は含まれないことが示唆されているといえるのである。

(2) 管理局の事務について

文部省設置法は、指導助言官庁としての性格を貫徹させるために機構改革においても、文部省の指導助言、援助助成の基礎的な任務を果たすための調査及び普及を行なう局として調査普及局を新たに設け、初等中等教育局、大学学術局、社会教育局は、教育内容面に関する指導助言を任務とする局とし、「権力的なもの、権力を附随せしむる真れのあるような行政事務」をこれらの局に所掌させないことにした。この方針のもとに、新たに、管理局が設置されたのであるが、伊藤日出登（当時事務次官）は、その趣旨をこう説明している。

「すでにわれわれがとって参りました措置のために、文部省が許可、認可をいたします事項は非常に整理されて参りましたが、しかしなお多少どうしても残る部分がありますので、これを管理という一局にまとめてしまったわけであります。われわれとしては将来ともできるだけ文部省の認許可を地方に委譲してしまうという建前をとって参りたいと考えておるのでありまして、管理局以外の四局におきましては認許可に関します仕事は全部やらないというふうな考えでこの機構を立案いたしておるのであります」（第5回国会衆議院内閣委員会・文部委員会連合審査会会議録第1号 '49年5月6日）

文部省設置法が、管理局に集約した事務のうちで、許認可等権力作用を伴う事務は、次の事務である。

1. 大学の設置、廃止及び設置者の変更の認可を行うこと。
2. 文部省の所掌事務に関する法人の設立の認可等を行うこと。
3. 著作権法（明治32年法律第39号）その他著作権に関する法令及び予約出版法（明治43年法律第55号）に基き文部省に属せしめられた事務を処理すること。
4. 別に私立学校に関して規定する法律に基き文部省に属せしめられた事務を処理すること。（以上、法第12条1～4号）
5. 教科書の検定を行うこと（当分の間）（附則第12項）

みられるように、極めて少ない。さらに、教科書検定については、次のように説明されていた。

「これは現在非常に紙等の資材が不足しておりましてそんなことから文部省がとくにやっておるわけでありまして将来の方針としては教育委員会がやるという方針で進んでおります。そうして検定をいたすにつきましては文部省の役人がいたすわけでございまして、検定委員会は民間の専門家を網羅して組織いたしましてこの検定委員会によってこれが検定されるわけでありまして」（高瀬莊太郎文相、前掲会議録第1号）

ここに「当分の間」というのは、用紙割当制が廃止されるまでという意味であった（教委法86条）のである。ところで、用紙割当制は、'52年3月一杯で廃止されたので、法形式的には都道府県教育委員会の検定機能が発動したことになった*。

こうして、管理局が所掌する権力的な事務についても、国の教育行政事務を限定する方針は、文部省設置法制定過程の議論において一貫していたといえるのである。

- * この点北岡健二、天城勲『教育委員会の理論と実務』（'52年11月、港出版合作社）は「ところが学校教育法においては文部大臣の検定又は認可を経た教科書でなければ使用できない旨の規定（学校法21、40その他）が存するので矛盾の感がある。且つ、本号（教委法50条2号）の「文部大臣の定める基準」も定められていない状態であるので、府県教委の検定もこのままでは実効がない。現在は、なお文部大臣に検定権があるものと解されているが、形式的な法の不備は近い将来改正されるべきものであろう」（64ページ）と説明していた。（現実の法改正は、'53・8・5学校教育法等の一部を改正する法律第1条）

(5) 教育職員免許法

教育職員免許法は、免許状の授与、取上げ返還、書換え及び再交付等の事務を、国立又は公立の学校の校長及び教員並びに教育長及び指導主事にあっては、都道府県教育委員会が、私立学校の校長及び教員にあっては、都道府県知事が執行することを定めていた。さて、この法律に関する文部省当局者の解説書に展開される事務配分論には注目をしなければならない論点が含まれている。①玖村敏雄（当時文部省教職員養成課長として教員法の立案に参画した）編著『教育職員免許法同施行法解説（法律編）』（学芸図書 '49年6月）、及び②内藤營三郎（学校教育局庶務課長）坂元彦太郎（同初等教育課長）監修、時事通信社編『例解・教育職員免許法』（時事通信社 '49年7月）を使ってそれを見ていくことにしよう。

第1に、教員免許状に関する事務は、国の事務であると観念されたことに注意したい。玖村はこう述べている。

「従来は旧中等学校及び旧高等学校の教員免許状は文部大臣が授与していたのであるが、新憲法下における地方分権の精神により、すべての免許状の授与権限を都道府県に一任したのである」
「なお免許状事務は、免許状の効力が全国に及ぶこと並びに従来の建前を変更する必要もないのであるから*、地方公共団体の固有事務ではなく、国の事務であり、その事務を都道府県教育委員会及び都道府県知事に委任したものであり授与権者は国の機関として行動するのである」（① 105～106 ページ傍点引用者）

- * ②で、「次の諸点からみて免許に関する事務は授与権者に対して委任された国の事務であると考えられる。」としている。
- イ、普通免許状及び仮免許状の効力が全都道府県に及ぶこと。固有事務についてはかかる事例は見られない。
 - ロ、都道府県教育委員会が国立学校の校長及び教員の免許状を授与すること。これは固有事務とは解し得ない点である。
 - ハ、都道府県知事が私立学校の校長及び教員の免許状を授与すること。およそ私立学校に関する事務は国の事務を考うべきであろう。
 - ニ、免許状の授与、取上、失効その他について法律が詳細な規定を設け、一部について都道府県教育委員会規則に委任していること。
 - ホ、職務執行命令訴訟が認められていること。

この把握は、これまで教育基本法、教育委員会法、文部省設置法で考察されてきたところの事務配分の原則、教育の地方自治原理とは矛盾する。免許状の効力が全国に及ぶことが即国の事務と位置づける合理的理由となり得るのだろうか。教育職員の免許に関する基準は教育職員免許法に定められたのであるから、免許状事務を都道府県事務と位置づけたとしても全国的統一性を確保することは可能と考えられる。教育委員会法第50条1号（「別に教育職員の免許に関して規定する法律の定めるところに従い、教育職

員の免許状を発行すること」)の規定とも矛盾し、明らかにこの間に政策意思の転換がある。もし、前掲著作の把握に従えば、その地方分権の考え方は、先の学校教育法の制定直後の解釈において展開された論旨と一致するといわざるを得ない。事実、玖村らは、次のように論旨を進めるのである。

「免許状が国の事務であり、その事務が授与権者に委任されたと考える以上、文部大臣は条理上当然に授与権者に対して、免許状事務に関し、指揮命令権をもつものと解する。」(同前 141ページ、傍点引用者)

第2に、教育職員免許法第19条は教職員の免許事務に関して、文部大臣に、授与権者に対する職務執行命令訴訟(Mandamus proceeding)の方法による監督権の行使を認めたが、このことに関する議論に注目しておこう。まず当局者の説明を聞こう。

「都道府県教育委員会に関しては、教育委員会法が第55条第2項によって法律に別段の定のある場合の外、指揮監督することができないことになっている。そこで本条において免許状に関する事務が国の事務であることを前提として、授与権者の違法な処分に対する文部大臣の監督権限を明記したのである」(① 139～140ページ)

即ち、教育職員免許法第19条の規定は、教育委員会法第55条Ⅱ項の「法律に別段の定がある場合の外、文部大臣は都道府県委員会及び地方委員会に対し、都道府県委員会は地方委員会に対して行政上及び運営上の指揮監督をしてはならない」という規定の「別段の定」に該当するのである。重要なことはこの職務執行命令訴訟が、「現在のところ、文部大臣が都道府県教育委員会(市町村教育委員会をも含めて。)に対する唯一の監督権であって」、教育委員会法第55条Ⅱ項の規定における「『別段の定』の最初の事例である」(② 53～54ページ、傍点引用者)と明瞭に宣言されていたという事実である。教育職員免許法19条が最初の事例であるとすれば、学校教育法の「監督庁(＝文部大臣)」が「定める」という定め方をとった諸規定(例えば20条・教科に関する事項2-(2)参照)は、「別段の定」の事例とはならないことになることを意味するのであって、学校教育法のそれらの条文で文部大臣に授与権された具体的権限は、その諸事項の(最低)基準設定権にほかならないと把握されていたことを示すのである。これまでに、教育委員会法や文部省設置法に関する当局者の事務配分論からその論理的なつめを行うことで示唆をうけてきた我々は、ここにいたってはじめて、そのことを確認できたのである。

第3に、地方自治法第146条Ⅰ項が主務大臣の職務執行命令権発動の場合として「法令の規定若しくは主務大臣の処分に違反するものがあると認めるとき」「その国の事務の管理若しくは執行を怠るものがあると認めるとき」としていたのに対し、教育職員免許法第19条が「法令の規定に違反すると認める場合」に限定したことについても注目しておこう。

「この命令は法令違反の処分についてのみ認められ、自由裁量行為(例えば教育職員検定における人物の検定)については認められないと解せられるし、又授与権者が免許事務の管理若しくは執行を怠った場合でもそれが法令違反とならなければ、この命令は発し得ないものと解される。」(② 52ページ)

つまり地方自治法第146条は、具体的な個々の法律の規定なしには適用されず、教育職員免許状事務についての文部大臣の監督権は、教育職員免許法第19条の規定に基づくのだといえる。次の説明は、もっと明瞭である。

「以上の職務執行命令訴訟は、間接には地方自治法によるものとはいえ、あくまでも免許法に基くものであることに注意されなければならない(地方自治法146条18項。)」(② 54ページ、傍点引用者)

最後に、以上、二冊の解説書の免許事務に関する議論の問題点を指摘すると、第1に、免許事務を国の事務として考察したこと、このことの矛盾についてはすでに述べた。第2に、そのことを前提にしたとしても、文部大臣の監督権を教育委員会法第55条Ⅱ項との関係では論じたがなぜ文部省設置法第5条Ⅱ項の「文部省は、その権限の行使に当って、法律（これに基く命令を含む。）に別段の定がある場合を除いては、行政上及び運営上の監督を行わないものとする」という規定との関係では全く論じていない。このため、次のような解釈が簡単に生まれてしまうのは、奇異なことといわねばならないのである。教育委員会法は私立学校を適用外としたからこの点は重要である。玖村はいう。

「免許状の事務は、国の事務であり、授与権者の権限は、国から委任されたものであるから、免許状に関する主務大臣である文部大臣は、都道府県知事に関する限り、国家行政組織法第15条、地方自治法第150条、同第146条の規定により指揮監督できるのである。」（①140ページ）

(6) 私立学校法

私立学校法（'49年12月15日法律第270号）は、私立学校の設置・廃止及び設置者の変更の認可、私立学校の閉鎖命令、学校法人の設立及び寄附行為の認可等私立学校に関する事務執行を①私立大学以外の私立学校、即ち私立の小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園並びにこれを設置する学校法人については、都道府県知事の、②私立大学、私立大学を設置する学校法人及び私立大学以外の私立学校と私立大学をあわせ設置する学校法人（たとえば小学校、中学校等と大学とを設置する学校法人）については、文部大臣の権限とした。この「事務配分」は、文部省設置法が第12条（管理局の事務）で私立学校に関する国の教育行政事務を「別に私立学校に関して規定する法律に基き文部省に属しめられた事務を処理し、及び私立学校の運営について、援助と助言を与え、又は関係部局に対し、勧告すること」と規定していたことと合わせ考えれば、①は、都道府県の自治事務、②は、国の事務ということになるとするのがごく自然のことと思える。ところが法制定直後の文部省当局者の解釈は、そうではなかった。当時立案に直接関係した福田繁（当時管理庶務課長）・安嶋彌（文部事務管）の共著による『私立学校法詳説』（玉川大学出版部、'50年5月）を資料として、その論旨を検討することにしよう。

福田・安嶋は、こう述べている。

「従来の通説的な考え方から見て、私立学校及び学校法人に関する都道府県知事の仕事は、国の仕事が都道府県知事に対して機関委任されたものと解すべきであろう。すなわち、これらの仕事は、その本質において、国の行政事務と解すべきものであって、当該都道府県住民の共同の福祉を増進するための事務或は当該都道府県の組織、立法、財務等に関する事務、すなわちいわゆる固有事務とは解し得ないからであり、一方私立学校に関する教育行政事務を都道府県に対する団体委任事務と解することも、実定法上の根拠を欠くと認められるからである。なお、また私立学校に関する都道府県知事の教育行政事務は、審議会方式の採用によって非常な変化を遂げたようではあるが、その本質において従来の建方と異らず、都道府県知事に対して機関委任された国の事務と解されることは上述の通りである」（80ページ、傍点引用者）

説得力の乏しい論旨ではあるが、私立学校に関する事務を国の事務と観念し、「事務配分」論としては、私立高校以下の諸学校に関する事務を国の機関たる都道府県知事に委任したという考え方であって私立学校法の「地方分権*」に関する当局者の把握は、学校教育法制定当初の「地方分権」についての把握が復活したものといわなければならない。

* 前掲『私立学校法詳説』は、「地方分権」の趣旨をこう述べていた。「更に従来私立高等学校以下の学

校を設置する財団法人については、文部大臣が主務官庁であり、知事は經由事務及び委任事務の範囲内で法人関係の事務を処理してきたに過ぎないが、私立学校法では教育行政の地方分権を図る趣旨で、私立高等学校以下の学校を設置する学校法人の所轄庁を都道府県知事として、その一切の事務を委譲した。」(23ページ、傍点引用者)

しかも注意すべきことは、このことが、教育基本法第10条Ⅰ項、教育委員会法、文部省設置法の解説における事務配分論からの後退を意味するだけではなく、教育職員免許法に関する解釈における問題点を更に固定化させたことである。

「従って、私立学校行政事務については、文部大臣は、国家行政組織法第15条の規定及び地方自治法第150条の規定に基いて都道府県知事を指揮監督することができ、また地方自治法第146条による職務執行命令訴訟も認められる。」(80ページ)

ここでもやはり、文部省設置法第5条Ⅱ項の「別段の定」の意味については全く論及されず、不可解というほかはない。

なぜこのような解釈が簡単に生じてくるのか。福田、安嶋が私立学校に関する事務を国の事務と把握する基礎に、次のような観念が存在することに注目しないわけにはいかない。

「教育は国の事業である。従って私人が教育事業を行う場合にも国家的必要に基いて、これを特別の監督に服させるべきもので、国は私人に対して教育事業を行うことを特許するものであるという考え方が従来から行われてきた。」「公立の学校については国家が自ら行うべきものを、その経済的負担のみを地方公共団体に属せしめるにすぎないから学校教育は国家の専属事業であり、国が自ら行う場合の外は、国の特許によってのみこれを経営することができると解される。」(27ページ) 従って、私立学校は、国が自ら行うべき事業を、国に代って行っているのだというわけである。今日においても、私立学校に関する都道府県知事の事務は機関委任事務であるとする把握が、通説としてゆるぎない地位を占めており*、その深淵に保持されているところの旧制度の伝統的思惟は有効に処理、克服されていないのである。

* 地方自治の本旨を再検討し、地方自治の危機打開の道を探求する努力の中でさえ、この観念は、執拗なまでに存続する。例えば、'68年10月全国憲法研究会で「地方自治と教育」のテーマで報告された杉村敏正氏は、討論の中で次のように発言しておられる。「義務教育諸学校を設置し、管理することは、本来市町村の行なう自治事務であるべきだし、したがってその費用も基本的に市町村が負担し、そこでの学校の管理も市町村が自主的に行うべきだと思います。……もちろん、たとえば私立の小学校、中学校、あるいは高等学校の設置廃止の認可は都道府県知事に対する国の機関委任事務だと思います。」(『ジュリスト』'69. 2.1号、41ページ傍点引用者)

3. 事務配分論にみる教育の地方自治の具体的内容と構造的問題点

(1) 教育自治権の確認と国民主権の把握・立法政策

教育における国民主権原理とそれを基底とする教育の自主性原理(教育の国民全体に対する直接責任原理)とによって導かれた教育の地方自治は、戦後教育立法によってその具体的内容が提起された。端的に言ってその基本は、社会の共同事務たる教育をその構成員自らの手によって組織・管理し、運営するという意味での国民の自治権(教育自治権)の確認であった。教育行政事務の配分問題でいえば、市町村を自治の基礎単位として位置づけ、教育に関する事務は、その市町村に優先的に配分し、残された事務を都道府県、国へと積み上げる重層的な配分原則の承認

であった。当初、旧制度的色彩を容易に払拭できなかった学校教育法も、教育委員会法、文部省設置法の制定によって、かかる教育の地方自治原理と連結することになった。さらに、戦後教育立法が明示した、制度原理は、国民の自治権の確認を基礎にした下から上へ向かう組織論の原理だけではなく加えて文部行政に対する立法府優位の原則をも確立したことを忘れてはならない。文部省設置法とその立案に参画した人々の見解には、そのことがはっきり示されていた。即ち、教育における国民主権原理を、市町村自治のレベルから、国政のレベルに至るまで一貫させて把握する方向が提示されていたのである*。

ところで、このような教育の地方自治の承認は、当然次のような課題を提起したはずである。第1に、教育事業の主体であり、主権の担い手である住民が、それぞれの地域で、それぞれの自治体レベルで、どのようなプロセスを経て主権を集团的、現実的に行使していくのか、住民の側からの組織論、手続論を明確にすること、第2に、国民の自治権の確認と市町村優先の事務配分原則に適合的にいかに統治の体系を整備するのか**、という課題である¹⁷⁾。ところがこのような課題の解明に進む前に、「中央集権」的な、いわゆる「逆コース」の方向が顕著となって、その社会的実践は新たな障害をになわされることになった。この事態の解明については、様々な角度から追求される必要があろうが、さしあたり、当時の当局者の解釈の中に存在する問題点に注目しなければならないだろう。

* 今日においても、この方向を一層発展的に処理しなければならず、その際、地方自治の課題は、議会主義の再構成と連結させて把握されねばならないだろう。

** かかる意味で統治の体系を再構成する場合、国民の統治能力の形成という視点が不可欠であろう。それは議会制民主主義と地方自治にのみ還元できないのであって、その意味で、戦後の文部省改革で提起されていた中央教育委員会構想の意義が再評価され、今日の状況下でも労働組合その他の動向と関連させた検討、その再創造が求められていると考えられる。

第1の問題は、国民主権の把握の基本的な視角にかかわっている。文部省内の教育法令研究会の著作、前掲『教育基本法の解説』の次の指摘は、やはり問題がある。

「教育は、国民のものである。ここに、教育の目的をはじめとして、その基本方針、教育制度の大本を国民の代表者をもって構成される国会において定める根拠があるのである。又、法律に定める学校がもともと国の事業であるというのも（第6条の解説参照）、教育がその根源においては国民から信託されたものであるからにはほかならない」（128ページ、傍点引用者）

教育基本法第6条の学校の「公の性質」についての説明をみよう。

公の性質とは「法律に定める学校の事業の主体が、もともと公のものであり、国家が学校教育の主体であるという意味に解される。即ちかかる学校は、これを国家の専属事業と為し、国家が自らこれを行うのほかは、ただ、国家の特許を受けることによってのみこれを設置経営せられるべきものとなるのである。」（94ページ、傍点筆者）

みられるように、主権者国民と国民の代表者の同一性を想定しているだけで、国民主権、即ち「教育がその根源において、国民から信託されたものである」ことが、「国家が、学校教育の主体である」という命題に置換されてしまっている。国民主権原理を、地方自治と国政の両方のレベルに貫通的に把握する方向が一方で提示されていたことは、先に指摘した通りであるが、同時に、他方で、かかる国家法人論的理論構成*もまた伏在し、それが克服されないまま存続したという事実にも注目しないわけにはいかない。すでに、我々がみてきたように、とりわけ、私立学校に関する事務が本質的に国の事務であることは、その合理的理由の不明なまま、学校教育法及び私立学校法の、文部当局者の解

積に一貫していた。しかもさらに重大なことは、公立学校についても、「国家が自ら行うべきものをその経済的負担のみを地方公共団体に属せしめるにすぎないから」「学校教育は国家の専属事業である¹⁸⁾」というところまで、論点の拡大が提起されていたことである。これは、教育の地方自治の具体的内容として教育立法（とくに、教育基本法第10条1項、教育委員会法、文部省設置法）とその解釈が示したところと明らかに矛盾、対立する。したがって、教育が地方自治事務であるという現行法制の明確な位置づけにもかかわらず、今村成和氏が、「どうも国あるいは文部省の側には、教育というものは国の事務である。それを教育委員会に機関委任しているのだ、そういう発想がどうもあるのじゃないか¹⁹⁾」と指摘された論点は、戦後教育改革時の文部当局者の意識にさかのぼって見た場合にも確認できる。そして、このように、国民の教育自治権と市町村を優先する事務配分原則を承認する方向（当時これが主要な側面であった）と教育の主体が国家であり、教育は国の事務であると観念する方向との対立は、当時の文部省当局者達の意識に共存していたところの、国民主権の把握に関する論点、即ち、地方自治と国政の両レベルにわたってそれを一貫させるか、それとも、国民代表制という手続的機構に解消するのかという矛盾を、その基礎構造として保持していたのである。そして、以上の問題点が、後者の見地を支配的にしたところの分水嶺**となったといううであろう。

- * この時期の憲法学説は、明確に国家法人説を前提としており、その影響は免れ得なかったと思われる。即ち、法学協会編『註解・日本国憲法』では、次のように記されている。「(1)国権の最高機関という規定にいわゆる国権は、本条では、state power と英訳されているが、同じ文字が第9条では a sovereign right of the nation となっている。おそらくこの両者即ち国家権力と国家主権とは同義語と解して差支えなく、それはまた統治権とも同意義である。

(2)ところで、国権を右のように解釈すると、その最高機関が国会であるというのはどういう意味だろうか。それはこの憲法においては、むしろ国民ではなかろうか、という疑問が起って来る。この問題については、憲法は、純然たる理論上の結論を示さなかったとみるのが正しい。理論的にいえば、国家は一箇の法人であって、最高の意思力即ち主権の主体であり、その意思の現実の源泉は国民にあるから国民が最高機関であるという説明が成り立つからである。憲法は、そのような理論構成を否定する立場に立つのではなく、たんに、国民から国政を信託された機関の中では、国会が最高だというのに過ぎない。」（中巻15ページ、傍点引用者）ここから、国民主権の国会、次いで内閣の代行へと論旨が進む。

- ** もう一つの論点、教育の自主性原理の把握に関する矛盾があったこともまた重要である。本稿では、教育委員会と学校の間の事務配分論を考察できなかったのも、その詳細な考察は機会を改めたい。その問題状況については、さしあたり、本紀要23号の拙稿「戦後教育行政制度改革と教育自治」参照。

17) 影山日出弥「現代地方自治体論の再検討」『現代と思想』No21の報告Ⅲ32ページ参照。

18) 福田繁・安嶋弥『私立学校法詳説』（'50年4月、玉川大学出版部）26ページ

19) 『ジュリスト』'69年2月1日号

第2の問題として、かかる教育の地方自治の具体的内実が、各立法の解説として、その立法の目的及びそれに関係する事務の範囲内で展開されていたという弱点をあげないわけにはいかない。現にこの時期の学説は、「論理的・観念的には……地方自治は、当然国家の存在を予想し、それとの関連において、立てられた観念であり、国家統治の観念から離れて地方自治の観念は成り立たない。いいかえれば地方自治は、国家の下における地域的協同体の自治として、それ自体が国家の承認にかかっており、地方自治が具体的にどのような形式と内容をもつかは、そのよって立つ社会的基礎によって制約されているとはいえ、一に国家の立法政策によって決定される。右の意味での立法政策として、中央集権主義（Centralization）と地方分権主義（Decentralization）の二つを分つことができる²⁰⁾」という考え方をとっていた。地方自治の形式と内容が、国家の統治権に基づく立法政策によ

って与えられるという位置づけによる問題性を我々は、教育職員免許法や私立学校法の、制定直後に書かれた解釈に現実にみてきた。そこでは、教育職員免許状事務や私立学校に関する事務は本質的に国の事務であるという観念のもとに立法が行われたのだという当局者の説明をみてきたし、以後の立法政策の転換とその解釈による機関委任事務の増大に直面してきたのである。

<注>

20) 法学協会編『註解・日本国憲法』（下巻，89ページ）

このように、二つの角度からその構造的な問題点を指摘することができる。それらは、克服されないうまま今日に至っているといわねばならない。その克服の可能性を探究するにあたって、これまでの考察の中から想起すべきことは、2-(3)の冒頭で引用したように、森戸辰男が、教育委員会制度のよってたつ原理的基礎を、主権在民、地方自治の本旨、国民全体に対する直接責任の原則の3点に置いて説明した事実であろう。この3点は、並列的にではなく構造的に把握される必要がある。即ち、憲法の国民主権原理の教育行政における具体的な発現形態として地方自治、直接責任（教育の自主性）原理がおさえられており、また、直接責任（教育の自主性）原理の保障形態として地方自治が位置づけられていたとみるべきであろう。したがって、それらは、単なる抽象的な宣言としてではなく形式的議会主義や立法政策に左右されてはならない性質のものとして成立し、国民主権下の全憲法構造の中に位置づけられていたともいえる。この考え方は、国家法人論や地方自治を統治体系からのみ位置づける所論と明らかに対決せざるを得ないであろう。また、この対決がさらに有意味であるためには、市民革命期に提出された自然法的地方自治（体）論における「固有の自治権、固有の領域という発想」をその「歴史的系譜を処理しつつ」再構成する必要がある²¹⁾とか、「日本にどのような地方自治の思想があったのか、それが制憲議会を通じてどのように投影されているのか」明治初期の陸羯南や植木枝盛の自治観が「その後どのような系譜をもち、日本国憲法の地方自治の保障にどのようにかかわっているのか」という点の検討を抜きにした通説的地方自治論の肯定・批判は「歴史的経験を自己のものとするにはならない²²⁾」という指摘が提起する課題の重要性を銘記する必要がある。

<注>

20) 影山日出弥『現代と思想』No21シンポジウム「現代の課題とマルクス主義」の報告III，31ページ

21) 杉原泰雄『法律時報』'75年3月号シンポジウム「地方自治の再創造のために」の発言。48ページ

(2) 機関委任事務論の新動向の若干の論点

次に、地方自治の本旨の憲法上の保障、地方自治法の制定、シャープ勧告、神戸勧告へと進む過程で、機関委任事務論に従来のとは異った動向が生じていたことを指摘しておくことにする。ここではこの時期に内務省→建設省→自治庁にいて、地方自治法の成立と展開に関係した小林与三次の立論を中心にみることにしよう。

地方自治法第2条は、地方自治体の事務の主要なものを列挙しているのであるが、小林は、「その大半は、実は他の法令で団体そのものの事務ではなく、団体の機関の事務とされているのであって、個々の事業法規が地方自治法、というよりも新憲法における地方自治の精神から取り残されて官僚的中央集権的なままの事務処理のままの形態をかたくなに存続していることは看過することはできない」と問題点を指摘して、こう述べている。

「いやしくも住民に利害関係のある問題は、すべて住民の処理に委せる。それは一地方の住民のみの利害に関係するか、一地方の利害を超えて国家的利害関係事であるかを問わず兎も角も地方住民の

利害に関係ある事件に対して住民の意思を参与させ、住民の責任に任ぜんとする。国が利害を感じ関心を持つか否かを問わず、地方一般が利害を感じ関心をもつか否かが根本である。」(小林与三次「地方自治の本旨(二・完)」自治研究'49年3月号15, 18ページ)

みられるように、小林は、神戸勧告と同様の見地に立っていることができる。神戸勧告はかかる地方自治の実現のために、市町村を優先する事務配分の原則をたてその具体化を図るとともに「国の責任とされた事務を地方公共団体の機関に委任して行うことは極力さけるべきである」という方針をとったのであるが、小林は、この見地を、機関委任事務に関する法解釈論に見事に適用している。

ある事務が「機関委任事務なりや否やは、地方自治法第146条及び第150条並びに国家行政組織法第15条の適用上、なんとしても判別せざるを得ないのではないかということが究極の問題なのであるが」「私は、これについては……これらの規定は各省大臣がある種の事務については、地方公共団体の長を指揮監督することのできる抽象的権能を有することを明らかにしただけであって具体的な指揮監督権限は、個々の行政事務について個々の行政法規の実体的規定を俟たねば決しないと考えている」(同、「『団体委任事務、機関委任事務論議』を超えて——自治観念論議(二)」自治研究'52年3月号, 47～48ページ)

単に抽象的に、地方自治体の長あるいは機関が、国の機関として処理する行政事務と観念されるからといって、そのことから当然に主務大臣が指揮監督できるものではなく、個々の法律が、具体的な行政事務について主務大臣の指揮監督権が明記されているときにのみに具体的に指揮監督ができるというわけである。小林は、続いて述べる。

「かくして、事は『地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務』なりや否やの判定によって決するのではなく、各省大臣の指揮監督を具体的にいかに規定しているかによって判定する外はないのである」(同前48ページ)

「或は逆に言えば、個々の実体法において、各省大臣に指揮監督の権限のあることが、明確に規定されている場合においてのみ、地方自治法第146条等にいわゆる国の機関としての行政事務の処理である、と解することができるというべきである」(同 48ページ)

かかる解釈論が、地方自治の実現にとって極めて有効であること及びその論理的整合性について疑問の余地はない。このような見地は、教育委員会法の解説においてもすでに登場していたのであるが、その場合、教育委員会法第55条II項との関連で提出されていたから、この小林の論旨は、それをさらに進めたといえる。そしてかかる意味で、戦後教育立法が、文部大臣に指揮監督権を認めた事例は、唯一、教育職員免許法第19条の規定だけであった。即ち、小林が展開したこの解釈は、法解釈学としても学校教育法を、教育の地方自治の保障の観点から、位置づけ直すことが可能であることを実際に示していたのである。

兼子仁氏はその名著『教育法』(有斐閣法律学全集16, '63年)で次のように述べておられる。

「現行法上の国と地方における教育事務の配分、教育行政における地方自治は、『学校監督権と学校管理権との区別』によって実現されているといつてよい。」(108ページ)

「学校管理行政と区別される学校監督行政は、学校関係に関する秩序維持的な公権力作用であり、その内容は学校に対する設置監督行政・児童の就学監督行政・教育課程基準行政および教員免許行政、などである。地方自治を原理とする現行法制においても、これらはすべて国家事務として、監督庁たる文部大臣をはじめ、国の機関としての都道府県知事・都道府県教育委員会等に授權されており、かかる学校監督権が国の教育行政権の中核をなしている。」(153ページ)

「戦後教育立法と教育行政の事務配分」

この立論を先の小林の論旨に照らして考えてみた場合、やはり、個々の実定法上の規定に即して厳密に再構成されてよいのではないかという感を禁じ得ないのである。本稿での考察も、その予備的な素材の1つとなりうることを念じてやまない。（'75年10月）