HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	『学校基準法案』の性格とその制度形態の検討
Author(s)	西本, 肇
Citation	北海道大學教育學部紀要, 36
Issue Date	1980-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29221
Type	departmental bulletin paper
File Information	36_P117-143.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

『学校基準法案』の性格とその制度形態の検討

西　本　　肇

On the Character of the School Standards Law

Hajime NISHIMOTO

目　　次

はじめに …… 117
第一章　「学校基準法案」の特質と戦後改革原理との関係 …… 119
1. 学校教育法との関係 …… 119
2. 教育委員会，文部省設置法との関係 …… 121
第二章　「学校基準法案」の反改革につながる規定の検討 …… 125
1. I 案第100条（「承認」規定）の吟味 …… 125
2. I 案第101条（「職務執行命令訴訟」規定）の吟味 …… 127
3. I 案附則による学校教育法改正規定（「変更命令権」規定）の吟味 …… 132
4. II 案（「学校の教育課程及び編制の基準に関する法律案」1949年12月8日）の吟味 …… 133
5. 小　　結 …… 134
第三章　教育財政法案（1949年1月～1950年3月）と「学校基準法案」の関係 …… 138
おわりに　小論全体のまとめ …… 142

はじめに

筆者はさきに，文部大臣が定める学校教育法施行規則がいかなる性格を持つのかについて学校教育法第三条及び同法施行規則に定める「設置基準事項」を素材に，主として制度論的に検討を行った[1]。その際，現在，学校教育法施行規則中に定められている様々な事項のうちのいくつかのものについては，戦後教育制度改革の時点において，学校教育法→同法施行規則（省令委任）という形をとらず，省令委任事項を別の法律によって規定する形を採ることが予定されていたものがあり[2]，それらについての制度論的吟味が必要であることを指摘しておいた。

小論でとりあげる一群の『学校基準法案』は，戦後改革におけるかかる趣旨の立案作業の一つに他ならない。この場合，こうした『学校基準法案』に関する制度論的検討は以下の4つの側面から行うことが必要となる。

第一に，これらの一連の『学校基準法案』が戦後教育制度改革初期に成立してくる学校教育法及び同法施行規則との関連で，学校教育法のもつ「旧い側面」（旧遺制）をどの局面でどれだけ克服しえたのかを明らかにすること。

第二に，『学校基準法案』の立案が直接的には，文部省設置法（昭和24年法律146号）第4条（文部省の任務）第2号「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」及び第5条（文部省の権限）第一項第25号「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，保健衛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」という改革された国の教育行政機関の「任務」ないし「権限」に対応して進められたものであることから，これらの『学校基準法案』が文部省設置法との関係において国の教育行政機関の教育事務への関与形態をどの面において法律による関与として定立しえたのか，いいかえれば『教育立法における法律主義』原理ないし『法律による行政権のコントロール』原理（『法による行政』）という戦後改革の基本原理が文部省＝国の教育行政機関に対する法律による規制をどこまで実現しえたのかを判定すること（以上，第一章）。

第三に，『学校基準法案』が立案されてくる時期（1949年2月～12月）の政治的性格，換言すれば戦後改革の末期ないし「反改革への移行期」の性格にかかわって，これらの「法案」はその全体にわたって仔細に検討した場合，一様に戦後改革の前進的・民主的側面のみを体現するものではなく，いくつかの点で明らかに「反改革」の指標となるべき規定が含まれている。したがって，「法案」のかかる「反改革」につながる側面を明らかにすることを通じて，全体として，これらの「法案」の性格を規定することができること（第二章）。

第四に，『学校基準法案』の規定内容範囲をみると，教育課程の大綱的基準のみならず，いわゆる「外的事項」の基準をも含まれている。ここから『学校基準法案』が現実に一定の制度として生かされうるためには教育財政制度，より広く言えば「外的事項」部分を実現する一定の制度が必要になる。そして実際，同「法案」とほぼ時期を同じくして，いくつかの「教育財政法案・構想」が，絶えず同「法案」と結びついて集中的に立案されている。したがって，これらの「教育財政法案・構想」と『学校基準法案』との関連を整理しておく必要がある。このことをより正確にいえば，『シャウプ勧告』（『シャウプ使節団日本税制報告書』1949年8月27日）による地方税財政制度の抜本的改革が目前に迫るという政治情勢の中で，一方で『シャウプ勧告』—平衡交付金による教育費保障の方向と対抗しながら，他方で単に国—地方の間の教育費負担区分明確化，同時に教育費，なかんずくその中核の位置を占める義務教育費に対する「国の責任」の明確化の準備[3]，さらにそれにとどまらず広く教育財政確立，教育条件整備の前進という課題を担った文部省[4]の一連の「教育財政法案・構想」＝「外的条件整備法案」[5]が教育財政論の立場からみてどういう性格をもつのかを明らかにしておくことが，『学校基準法案』の性格を規定していく際に必要であるということである（以上，第三章）。

以上四つは，先に述べた如く『学校基準法案』の制度形態分析の意義であると同時に，小論が明らかにすべき課題でもある。以下，この区分にそって順次検討していくがその前に，小論の取り扱う『学校基準法案』についてあらかじめ資料的限定をしておきたい。

① 今日，『学校基準法案』として資料的に存在するのは次の5つの法案である。

I) 「学校基準法案」（1949年2月3日。国立教育研究所所蔵『戦後教育資料』VII-31。以下I案と呼ぶ）

II) 「学校の教育課程及び編制の基準に関する法律案」（1949年12月8日。国立教育研究所同上資料 II-44。以下II案と呼ぶ）

III) 「学校の教育課程に関する法律案」（中島太郎・伊藤光威「『学校の教育課程に関する法律案』についての一考察」『東北大学教育学部研究年報』第14号 1966年）[6]

IV)「学校基準法案」(1949年3月8日)[7]

V)「学校の教育課程および編制の基準に関する法律案（第一次試案)」(『時事通信・内外教育版』1950年11月1日号に所収)[8]

② このうち，小論で考察するのは，I案及びII案に限定したい。それは以下の理由による。

まずIII)は，学校の教育課程のみを対象としたものであり，一連の『学校基準法案』のうちでも「特殊」な内容となっていること，及び作成・立案の時期が確定していないことからここでは考察の対象としない。またVI)については実質的内容はI案とほぼ同一と推定されること[9]，さらにV)は作成時期がこれまた確定しえないこと[10]から考察の対象から除かざるをえない。ただし，III)に出てくる「所轄庁の認可」規定，V)の若干の規定については，第二章で必要な限り触れたい。

第一章　『学校基準法案』の特質と戦後改革原理との関係

1. 学校教育法との関係

さて，以下ではI案及びII案を中心にとりあげ検討を加える。

まずI案及びII案の教育課程編成に関する定めのうち，学校教育法，同法施行規則との関係で問題となる規定を整理しておく。

（I案）

第3条（教育課程）「小学校の教育課程は，学校教育法第17条及び第18条の目的及び目標を達成するため教科の指導及び自由研究並びにその他児童の心身の発達を助長する各種の指導とする。

2（項）教科の指導とは，教員が教科に関する児童の学習について行う指導をいう。

3（項）自由研究とは，教員の指導の下に，児童が自由に選んだ事柄について行う研究をいう。」

第4条（教科）「小学校の教科は，国語，社会，算数，理科，音楽，図画工作，家庭及び保健体育とする。」

第5条（授業時間数）「小学校における教科の指導及び自由研究の時間数は第一号表による。」

第6条（教育課程及びその取扱）「教育課程及びその取扱に関する事項は，文部大臣が定める学習指導要領に基づいて，地方の実情と学校の特殊性とを考慮して定めなければならない。」

第99条（調査及び指導）「文部大臣，都道府県知事及び教育委員会は，それぞれの所管する学校につき，その教育課程，編制並びに施設及び設備の現況を，毎年少くとも一回調査し及び必要な指導を行うことができる。」

第106条（学校教育法の一部改正）

○第20条中，「教科」を「教育課程」に改め，「第17条及び第18条の規定」の上に「別に法律で定めるもののほか」を加える。

○条106第一項を削る。

第107条（教育委員会法の一部改正）教育委員会法（昭和23年，法律第107号）の一部を次のように改める。

○第49条第一項第3号中「教科内容」を「教育課程」に改める

以上は小学校の場合であるが，中学校の場合もほぼ同様で，第6条から第8条までの規定が準用される（I案第22条）。ただし高等学校については教科名が法定され（第34条1項），教科は「二つ以上の科目に分けるのを例」とし（第34条2項），科目（科目に分けない教科を含む）は，文部大臣が定めることとされている（第34条3項）[11]。

つぎにII案の問題となる規定をみておく。みておくべき規定は，I案とほぼ同様であるのでI案との差異のある点だけを整理しておく。

まず教育課程については，教育課程の編成要素を「学校の指導計画に基づいて行われる教科の学習」及び「選択学習」並びに「その他児童の心身の発達に有効な活動及び経験」（以上第3条1項。傍点は筆者）の三要素（三領域）とし，それぞれの要素についての定義をしている（第3条2，3項）。第3条2項「教科の学習は，教員の指導の下に，教科について行なわれる児童の学習とする。」同3項「選択学習は，教員の指導の下に，児童が特に選んだ事柄について行なわれる児童の学習とする。」

「教科の学習」及び「選択学習」の時間数は，第5条において学年別に規定され，それぞれの時間数は，「所轄庁が定める」（第5条）こととされている（傍点は筆者）。教育課程の編成主体，学習指導要領の作成主体，及び前者と学習指導要領の法的関係などの規定（I案第6条に相当する）については，附則2において「教育委員会が学習指導要領を作製し，学校が教育課程について指導計画を定め，及び第5条（教科の学習等の時間数を指す—筆者。以下同じ），第14条（中学校の教科の学習等の時間数），第22条第3項（高等学校の科目及び必修科目の種類），第25条（通信教育によって修得可能な単位数），第40条第2項（盲・ろう学校の特殊課程）[12]，及び第49条（幼稚園の教育課程）の規定に基づき所轄庁が教育課程に関し定めをなす場合においては，当分の間，文部省の作製する学習指導要領を基準としなければならない」としている。

学校教育法の改正については，同じく附則3において学校教育法中第20条（小学校），第38条（中学校）について「教科」を「教育課程」に改めるほか，高等学校についても第43条にいう「学科及び教科」を「教育課程」に改めることとしている。また監督庁の読替規定については，学校教育法第106条で監督庁＝文部大臣が予定されている第20条，第34条，第43条及び第79条（「幼稚園の保育内容に関する事項は……監督庁がこれを定める」）を読替規定から除き，これらの諸学校の教育課程（「教科に関する事項」ないし「保育内容に関する事項」）について文部大臣を監督庁とすることを排除・否定している。ただ，I案とちがって（I案第106条），II案附則3は学校教育法第106条1項全体を削除するわけではないから，第106条1項に残っている他の条文の読替規定——第3条［設置基準］，第6条2項［国立学校の授業料］，第8条［校長・教員の資格］等を定める16にわたる権限は依然，監督庁＝文部大臣の権限であることになる。

さて，以上I，II案の教育課程編成の規定，権限配分規定を整理した上で，ただちに指摘しうることは，学校教育法が成立しねた時点で同法が有していた教育課程編成の権限配分の構造がほぼ完全に変化していることである。この変化は上に挙げた規定が最初の学校教育法（昭和22年法律第26号）においては，施行規則に委任されていた事項にほぼ対応していることに現われている。かかる変化は，学校教育法成立後，その最初の委任構造（教育課程編成の権限が文部省に集中されていること。教育課程管理に対する国の行政機関の関与形態が指導助言な

どに限定づけられていないことなど）に変化を与えることになる教育委員会法（昭和23年法律第170号）によって，ついで文部省設置法（昭和24年法律146号）によって確定されつつあった方向をより一層明確化するものであるといえる。以下では，この変化の内容，教育委員会法，文部省設置法のめざした教育課程編成の権限配分，教育課程管理とそれに対する国の関与形態などを論点としつつ，この法案の意義を立ち入って吟味してみよう。

①　学校教育法の教育課程に関する規定との関係について

1947年3月に成立した学校教育法は，第20条において（以下，小学校の場合に限定），「小学校の教科に関する事項は，第17条及び第18条の規定（小学校の目的及び目標―筆者）に従い，監督庁がこれを定める」とし，最初の同法施行規則（昭和22年5月23日，文部省令第11号）では，これをうけて「小学校の教科は，国語，社会，算数，理科，音楽，図画工作，家庭，体育及び自由研究を基準とする」（施行規則第24条），「小学校の教科課程，教科内容及びその取扱いについては，学習指導要領の基準による」（第25条）と規定している。ここで重要なことは，学校教育法20条―施行規則24，25条という委任関係においては，教科名の設定，教科課程，教科内容とその取扱いの「基準」たる学習指導要領作製権が監督庁＝文部省の権限となっていることである。別言すれば法20条が文部大臣への権限（命令制定権）として上の二つを授権していると考えられる[13]。この関係をI案（第3条，4条）II案（第3条，4条）の対応する規定と比べてみた場合，I案，II案では，文部大臣へのこの授権・委任関係を否定していることがわかる。ただ学習指導要領の作製及び取扱いについては，文部大臣への授権を完全に否定しているわけではなく，またI案とII案との差異もあり，事態はより複雑であるからこの点についてふれたい。

I案では学習指導要領の作成権を文部大臣とした上で「教育課程及びその取扱いに関する事項は「学習指導要領に基づいて，地方の実情と特殊性とを考慮して定めなければならない」としている（第6条）。この規定にいう「基づいて」，「地方の実情と特殊性とを考慮して」という文言は学習指導要領の法的拘束性の論点にとって興味ぶかいが，ここでは，学習指導要領作成権が（II案又は学校教育法106条と異って『当分の間』という限定なしに）文部大臣の権限とされていることが確認されればよい。これに対してII案では，教育委員会に第一義的に学習指導要領作成権を付与し，作成にあたっては文部大臣が「当分の間」作製する学習指導要領を「基準としなければならない」という関係になっている（II案附則2）。

以上のことをまとめると，学校教育法が定める教育課程（教科課程及び教科内容）に対応する規定をみた場合，制度論的に重要なことは教科名，授業時間数にはじまる教育課程編成の要素を可能な限り法律によって規定しようとしていることである。このことは，I案，II案が教科名，授業時数等の「学校制度的事項」を行政機関の定立する命令に委ねる方向を克服し，『法律による行政』，戦後改革原理からいえば『教育立法の法律主義』を前進させる内容となっていることを示しているのであって，このことはI案，II案のきわだった特質といってよい。

2.　教育委員会法，文部省設置法との関連について

教育委員会法，文部省設置法との関連で問題となるのは，教育課程編成に関する権限配分である。この権限配分のうち，教科名，授業時数等の今日，「学校制度的事項」ないし「学校制度的基準」と呼ばれる部分[14]は，いまみてきたように文部省の行政立法権にゆだねるのではなく文字どうり法律によって規定するというのがI，II案の特質であったから，問題となるのはいまみてきた「学校制度的基準」部分以外の教育課程基準，いいかえれば「学習指導要領の

作成主体」をどこにおくかが問題になる。

まず学校教育法では，学習指導要領の作成は「教科に関する事項」の一部として，「当分の間」という留保の下で，文部大臣の権限とされているが，この場合「当分の間」の意味とかかわってむしろ作成主体は「都道府県監督庁」とするという考え方がとられていた。内藤誉三郎『学校教育法解説』はこの点を「学校教育法では，従来の国民学校令のように教科（名一筆者）を一々列挙しなかったのは，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づくものである」(64ページ)。つぎにこの考え方に基づいて「都道府県監督庁」が具体的に形成されることになった教育委員会法ではどのような考え方がとられているか。「教育委員会法49条3号は，……中略……『教科に関する事項の一切を都道府県監督庁に一任する制度形態をとっていない（むしろ一筆者)。文部大臣の教科など教育課程（編成）の最低基準設定権も承認して成立しており」，その意味では「学校教育法の当初の構想とは異な」[15]っているのである。このように教育委員会法では，文部大臣の教育課程編成の最低基準設定権を一応残した上で，それを越える教育課程基準設定を教育委員会の権限としたのである。教委法49条3号にいう「教科内容及びその取扱いに関すること」という権限規定は，学習指導要領を含めて教育課程基準設定の主体を教育委員会とするという趣旨にほかならない（教育委員会法第4条及び第49条3号)。こうして学習指導要領作成の中心的機関は教育委員会とされることとなったのである。この点，I案はII案と異って，作成の主体を文部大臣としているかのようであるが，この場合にもやはり，主体は教育委員会と考えられる。'49年の文部省設置法附則6では，「初等中等教育局において，当分の間，学習指導要領を作成するものとする。ただし教育委員会において学習指導要領を作成することを妨げるものではないと」定めているから，教育委員会が教育課程基準設定学習指導要領作成の現実的力量を形成しうるまで「当分の間」（力量のある教委はその間も）初中局の事務としているのであって，学習指導要領作成の主体が教委であることはかわらない。

このような事態は，教育委員会の権限を地方でどう考えられていたかという点にもあらわれている。いま「北海道教育委員会事務局分課組織規則」（昭和27年5月16日教育委員会規則第8号）をみると第8条（学校教育課の事務）として第3項イ「教育課程，編制その他学校の基準並びに教育内容及びその取扱いに関し，指導と援助を与えること」，同項オ「学習指導要領を編集し及び改訂することと」なっている。またこれをうけた「北海道教育委員会事務局分課事務分掌規程」（昭和27年5月16日教育委員会訓令第2号）第7条（学校教育課の係及び事務分掌）第2項オでも「学習指導要領を編集し，及び改訂することと」なっていて，上に述べたことが地方レベルでも確認されるのである。

2. 小　　結

さて以上検討してきたことをまとめる。以上述べてきたところは，明らかに戦後改革の諸原理を前進させ，あるいは方向性のみが示されていたものがこれらの方向で確定するなどの前進的・民主的側面を表わすものであって，この側面は以下の二点に示されているといってよい。

① この法律案によって，「施行規則（学校教育法施行規則のこと一筆者）は殆んど廃止され」[16]ることになるという説明に明らかなように，法律主義の考え方が前進していることである。学校教育法による施行規則委任（文部大臣への権限集中）の方式は，明らかに克服される方向にあったといってよい。

② 学習指導要領の作成についていえば，教委法49条③とあいまって，教育課程基準設定の主体が明確に教育委員会の権限とする方向が確定されるなど，「教育行政の地方自治」原理を前進・定着させる内容をもっていること。これは，教委法成立に伴う学校教育法施行規則改正（'48. 10. 5 文部省令第18号）によって施行規則の効力が「この省令は，別に教育公務員の任免等に関して規定する法律並びに学校の教科，設備及び編制の基準に関して規定する法律が定められるまで暫定的に効力を有するものとする」（第81条の2）とされていたことにも示されている。

注

1) 拙稿「学校設置基準の法的性格と国の基準立法」（『北海道大学教育学部紀要』29号，1977年）。

2) 成立当初の学校教育法（昭和22年，法律第26号）第88条は「この法律に規定するものの外，この法律施行のため必要な事項は，監督庁が，これを定める。」と規定しているから学校教育法の各条文の個別的委任の外に，この第88条に基づく文部大臣への一般的委任が存在するということになる。そしてその，学校教育法成立後二カ月弱後に学校教育法施行規則が成立する（昭和22年，文部省令第11号）。

この省令11号の「規則」には暫定的・経過的である旨の規定はないが，その後の学校教育法施行規則の改正（昭和23年10月15日文部省令第18号—この改正は最初の省令改正にあたる）によって学校教育法施行規則全体が暫定的な性格であることを示す規定が付け加わる。すなわち「規則」第81条の2は「この省令は，別に教育公務員の任免等に関して規定する法律並びに学校の教科，設備及び編制の基準に関して規定する法律が定められるまで，暫定後に効力を有するものとする。」と定めている。この規定は明らかに本文でのべたことを示していることになる。

3) この「国の責任」の明確化の立場から立案された代表的教育財政構想としては，「標準義務教育費法案」（1950年2月4日案，及び2月24日案）が挙げられよう。文部省は，この法案をもって，1950年3月まで「シャウプ勧告」—平衡交付金に反対することになる。この法案の立案過程，性格，教育財政システムとしての特質については，内沢達「『標準教育費法案』をめぐる問題点—1950年の地方財政改革に直面した文部省の対応など—」（鹿児島大学『社会科学雑誌』第一号1978年9月）参照してもらいたい。

4) 1949年の教育財政改革に直面した文部省を含む教育界の教育財政認識については，宗像誠也「日本教育の現状と問題」（文部省調査普及局編『教育便覧』1950年版・時事通信社）参照。

5) 最近，財政援助法における財政援助的基準（例えば，現行の「義務教育諸学校施設費国庫負担法第6条及び同法施行令第条にいう「必要面積」など）や教育費補助金の交付にあたっての「条件整備的」基準とは区別された意味で，「教育の条件を整えていく教育法（条件整備的教育法）」（兼子仁『入門教育法』1976年総合労働研究所。第4章，とくに215ページなど）あるいは「教育条件基準立法」（三輪定宣「教育の機会均等と教育水準の維持向上」『法律時報』1979年8月号，51巻9号44ページでの用語）という概念が用いられつつあるが，小論でとりあつかう時期の教育財政立法案や構想も単に財政援助法というにとどまらず，『学校基準法案』とたえず結びついて考えられていたという意味で，現在の上の如き概念を念頭におきつつ，本文では「教育財政法案・構想」=「外的条件整備法案」という表現をしている。なお，現在の法制にみられる如く，学校教育法の基準（学校設置基準）と財政援助法上の基準が別だてになっていることについては，義務教育諸学校施設費国庫負担法を例にした分析として，加藤芳太郎「義務教育の財政」（『都市問題研究』27巻3号）での「これらの法令規則（義務教育学校施設に関する財政諸法を指す—筆者）を一貫している特徴は，教育と最低限必要な施設に関する文部省の基準についての考え方があり，市町村はこれを守らねばならぬ（学校教育法第3条）一方，国庫補助の単価や必要とされる面積（規模），危険状態（対象）は，毎年大蔵大臣との協議によって決定されるという二本だての仕組みである。だから学校教育法の基準と国庫負担の基準とは，別であってもよいということになる」（27ページ）との指摘に注目したい。

6) この「学校の教育課程に関する法律案」の作成時期は，中島・伊藤論文によれば，1949年6月前後から同年末の間とされている（157ページ）。また，この中島・伊藤論文の作成時期推定について古野博明「教育課程編成の権限分配と指導助言」（北海道大学教育学部紀要第24号。1975年）も「この推定は正

しいと思われる」(65ページ，注) 14) と賛成している。

7) この法案はI案（2月3日案）が「若干の修正を経て，49年3月8日付の『学校基準法案』となった」といわれる（肥田野直・稲垣忠彦編『教育課程・総論』(戦後日本の教育改革 6) 1971年東大出版 233ページ）が，筆者は資料的に確認していないので，資料名のみを掲げておく。

8) 肥田野・稲垣前掲書 277～280ページには関係法令の部分的改正を除いて掲載している。

9) 前注 7) 参照。

10) V) の法案の作成時期等について一言しておく。肥田野・稲垣前掲書によれば，この法案 V) が「国会に提案されることなく，文部省部内の準備段階で廃止されるのであるがその主な理由として中島太郎・伊藤光威は（中島・伊藤前掲論文を指す—筆者）次の二点をあげている」(236ページ) とのべて，① この法律案が教育の自主性と地方分権を尊重する当時の支配的気分によって，② 教育本質論からみた場合，教育課程を法律で固定することは不適当であるとの立場からの反対，という中島・伊藤論文の二つの理由を紹介したのち，さらに国会未提出・廃止の理由を展開して，「また1950年末という時期は占領政策の転換を背景として，文教政策の変化が予見されている時期であった。51年には教育の中央集権化・反動化が全体的な方針としてすすめられていく。このような動向も，この法案の上程をひかえさせた理由としてあげられるであろう」とのべて，この法案 V) の作成立案時期を『時事通信・内外教育版』所収時点 (1950年11月1日)—1950年末—としているが，筆者は次の諸点で疑問とする。

イ) 法案 V) の附則 (1) は「この法律は，公布の日から施行し昭和25年4月1日から適用する」と規定されていることから，—遡及して適用される場合もあるであろうが— 通常は，適用期月以前に作成されたものと見るべでなかろうか。

ロ) 法案 V) の作成時期を1950年末とした上で，法案廃止の理由として，中島・伊藤論文が採用する理由を挙げるのは背理である。中島・伊藤論文は，1949年6月～12月に作成されたと自ら推定している「学校の教育課程に関する法律案」が廃止された理由について二つの理由をあげているのであって (157ページ及び164ページ)，一年あまり後のこの法案 V) の廃止理由として挙げているのではない。

ハ) したがって中島・伊藤論文の対象としている法案（筆者の本文での分類では III)) が廃止された理由と1950年末～51年にかけての中央集権化していく文部行政の影響によって廃止されるとの理由を同時並列的に法案 V) の廃止理由として挙げることも背理である。すなわち，多少図式化していえば，中島・伊藤論文では法案 III) は「教育の自主性と地方分権を尊重支持する気分が支配的であった」(164ページ) ので，裏がえしていえば法案 III) の内容が教育課程を「法律で固定化」(164ページ) するという形でいわば「中央集権化」していく内容であったから，反対され廃止されたとの論理であるのに対し—中島・伊藤両氏の紹介している当時の地方分権論，地方自治尊重の気分とは法律による。いいかえれば国民主権—議会制民主主義のルートによる教育課程の基準の統一を否定していることに問題は残るとはいえ—，肥田野・稲垣氏が並列的につけくわえている廃止理由は，反対に法案 V) が中央集権化しつつある文部行政に不適合であるから，逆にいえば V) が教育委員会を教育課程編制の中核に位置づけるという「地方分権」の徹底という内容・方向をもっていたが故に反対され廃止されたという論理となっているのであって，両者は並列的に挙げられるならば全く不整合であろう。

以上の諸点について疑問とする筆者は，現在までの資料批判の段階では法案 V) をにわかには取り扱いえない。このことも本文でのべた資料限定の理由である。

11) この第34条3第項は，国研『戦後教育資料』VII-31には青万年筆で加筆された部分である。

12) 資料では41条第2項となっているが，41条は「盲・ろう学校の児童数・生徒数及び幼児数の一学級あたり編成基準」であるから，40条の誤りであろう。

13) この授権関係をめぐっての教育法学的吟味に立ち入ることはここでの主題ではないからふれることはできないが，この20条→文部大臣という授権関係の「存在」を否定する教育法学的見解としては，室井力「学習指導要領の法的性質」(『季刊・教育法』第6号 1972年12月) 参照してもらいたい。

14) 授業時間数は，学校教育法にいう「教科に関する事項」であるか否かについて兼子仁は「ここで『道徳』を含む教育課程構成要素や授業時数の定めは，教科目法定を越えたことで，問題の余地があるが，それ

らは教科目履修の制度的条件を成し，性質上ここまでは法定学校制度の一環として教育内容を直接に決定しない学校制度的基準に属していると見ることができよう」と述べている（同氏『教育法（新版）』378ページ。1978年有斐閣法律学全集16-I）。

なお「学校制度的基準」，「学校制度法定主義」及びそれらと従来の「大綱的基準」学説などの意味内容，関係については同氏『教育法（新版）』247ページ及び369～372ページならびに379～381ページを参照してもらいたい。

15) 古野博明「教育課程編成の権限分配と指導助言」（『北大教育学部紀要』第24号1975年）50ページ，傍点は筆者。

16) 肥田野・稲垣前掲書233ページ「学校基準法の要旨及び問題点」（49.3.10）から重引。

第二章　「学校基準法案」の「反改革」につながる規定の検討

さて以上検討してきたように，ここにとりあげた『学校基準法案』は明らかに改革された文部省の権限行使形態，地方の教育事務に対する関与形態などについて，従来の包括的委任の考え方を改め，さらにそのことを法律という形で行うことにより，法律による規制，「法による行政」（教育制度の法律主義原理）という手続を一層前進させる方向を打ち出していたいとえる。

しかし同時に，かかる方向とは明らかに異質な方向を示すいくつぬの規定も同時にこれらの『法案』の中には含まれている。

結論的にいえば，こうした異質な方向は，戦後改革の諸原理に照らしてみるとき，明確にそれらに対する反定立＝「反改革」の方向であったと考えられる。そしてかかる形で矛盾した内容が同一の法律（案）の中に併存しつつ出されてくるのが戦教後育制度・教育財政制度改革末期のこの時期（なかんずく1949年後半期）の特質でもあるのである。

そこで以下では，いま，結論的に述べてきたことの内容をこれまた二つの『法案』を中心に吟味していくことにする。

1. I案第100条（「承認」規定）の吟味

まず問題となるのはI案第100条（土地の設定等に関する承認）の規定である。第100条は，① 学校教育の用に供する土地の設定又はその変更，② 学校教育の用に供する建物の新築，増築，改築及び移築又はその変更，並びに，③ 用途の異なる建物を検舎又は寄宿舎として新たに使用する，という三つの場合において，「あらかじめ，私立大学については文部大臣，私立大学以外の私立学校については都道府県知事，市町村立の学校については都道府県の教育委員会の承認を受けなければならない」と定めている。

このうち問題となるのは，「市町村立の学校について」の都道府県教育委員会の「承認」である[1]。けだし，この規定は，明らかに，市町村立学校（但し以下では市町村立義務制学校を念頭において考える）管理の本来的領域に，設置者以外の上級行政機関の「監督」に類似した権限（＝「承認」）が予定されていることを示しているからである。そこで「承認」の法的意味及び「承認」と学校教育法ないし教育委員会法との関連が問題となってくる。

まず「承認」の法的意味であるが，一般には「国又は地方公共団体の機関が他の機関又は人の行為に与える同意に承認又は承諾の語が用いられる」[2]と解され，その法律的効果は，多義的であって，主につぎの三つの場合に分類される。

イ）憲法上天皇の国事行為に内閣の助言と承認を必要とする場合には助言と承認がなければ行為をすることができない。条約の国会による承認も条約の成立要件である（憲法

第3条及び第37条③)。

ロ) 警察法上，内閣総理持臣の緊急事態の布告は20日以内に国会の承認を必要とし，不承認の議決があったときは布告を廃止しなければならない（警察法第74条②(。

ハ) 地方公共団体の長の専決処分に対する議会の承認は，承認はなくても専決処分の効力は失われず，長の責任追求の手段としての意味をもつにとどまる)地方自治法第179条③)。

このように「承認」は，一定の機関に対する国又は地方公共団体（の機関）の優越的意思行為であって，例えば設置認可制のとられていない市町村立小中学校などに関する市町村教育委員会からの届出事項（学校教育法施行令第25条）の都道府県教育委員会における届出受理とは明らかにその法的性格，法的効果が異るものである。

つぎに学校教育法によれば，市町村立小・中学校は義務設置とされ（同法第29条及び第40条)，それ故，当該学校については設置認可制はとられていない（同法第4条前段)。したがって上にみたI案第100条の三つの場合を含む当該学校の維持管理全体については，直接に設置者である市町村（教委）の管理権に属し（学校教育法第5条前段にいう『設置者管理主義』。ないし教育委員会法第48条にいう設置者所管主義)，都道府県教育委員会と市町村教育委会員との間には，上の三つの場合における「承認」関係のような「監督」に類した関係は存在しない。

ところで義務設置学校について設置認可制がとられず，いくつかの事項に限定して市町村教委の「届出」義務としたのか，については戦後改革の基本原理としての「教育行政の地方自治」原理との関連でつぎのように指摘されていたことに注目したい。内藤誉三郎『学校教育法解説』(1947年・ひかり出版）はこの点につき学校教育法制定の理念を「教育行政における中央集権を打破して，地方分権の方向を明確にしたこと」(34ページ)[3] にあるとおさえた上で，つぎのように述べている。

「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。従って国としては，学校教育法第一条に掲げる学校については，特別の現実に服させる反面，卒業者の資格，免租免税等特別の保護を与えようとしているのである。……学校教育法においては設置義務を負う地方団体の設置する学校については，その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ないで認可の手続を省き，地方分権の実を挙げようとしている」(46～47ページ)。

この『解説』の前半部分は「教育は国の事務である」との観念が残されているが，要点は傍点部分に示されているように，義務設置学校について設置認可制を採用していないのは，設置そのものから，日常的な維持・管理までが地方の固有な事務として行われるべきであるという考えに根ざしたものであることを示している。このような考え方，即ち，「地方分権の実を挙げよう」という方向は，しかし，学校教育法（昭和22年3月，法律第26号）成立段階では，十分なものとはなっていない。換言すれば，成立当初の学校教育法では，市町村立学校の管理機関が，具体的に規定されず，どういう管理機関を制度的に定立するか明らかにされていない。わずかに「市町村立小学校の管理機関」（例えば成立当初の法第26条。「当分の間」，市町村長をいう。法第107条）という考え方がみいだされるにすぎず，他方，市町村立小学校の監督機関として「都道府県監督庁」（第10条で「当分の間」，東京都長官，北海道庁長官，及び府県知

事）の「所管に属する」という関係が残されていた[4]。かかる旧い「後見的監督関係」が払拭されるのは一方で国の行政機関の地方教育事務への関与形態の改革（即ち文部省設置法の制定）と他方では，教育委員会法の制定を待たなければならないが，ここでは，学校教育法の建前から見た場合にも，市町村立学校（小・中学校）に対する施設・設備（I 案第 100 条の「土地の設定等」）のあり方に対する都道府県教育委員会の「監督権」に類似するような「承認」権は，当該学校に関しては設置認可制が採られていないことから，その背後にある「地方自治」原理に反する考え方であることが確認される必要がある。なお，第 100 条と学校教育法第 34 条の示す「旧い監督関係」の残存の関係は後述でもう一度ふれることとし先に進む。

2. I 案第 101 条（「職務執行命令訴訟」規定）の吟味

つぎに問題となるのは I 案第 101 条（都道府県知事等の監督）である。第 101 条はつぎのように定めている。

「文部大臣は，都道府県知事又は，教育委員会の権限に属する事務の管理若しくは執行がこの法律若しくはこれに基づく省令の規定に違反するものがあると認めるとき又はこの法律の規定による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は地方自治法（昭和 22 年法律 67 号）第 146 第条の例により，その行うべき事項を命令し，高等裁判所又は地方裁判所に裁判を請求し，若しくは都道府県知事又は教育委員会に代って当該事項を行うことができる。」

この規定は，地方自治法にいう機関委任事務に関する「職務執行命令訴訟制度」（mandamus proceeding）及び文部大臣による「当該事項」の代理執行の適用を規定したものにほかならない。職務執行命令訴訟制度の対象となる事務は，地方自治法にいう「国の機関としての都道府県知事の権限に属する国の事務」（地方自治法第 146 条 ①），ないし「国の機関としての市町村長の権限に属する国の事務」（同条 ⑫），すなわち機関委任事務である。地方自治法第 146 条は，この国の機関として処理する国の事務（機関委任事務）の管理執行について，当該事務の「管理若しくは執行が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，又は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」（同条 ① 及び ⑫）はそれぞれ，都道府県知事への機関委任事務については主務大臣が，市町村長への場合は都道府県知事が，当該事務の執行を命じ，さらに職務執行命令訴訟を提起することを定めている。

さて以上のところから第 101 条について次の二点が明らかになる。① 第 101 条の規定にいう職務執行命令訴訟の提起者が主務大臣＝文部大臣とされているところから，ここに予定されている職務執行命令訴訟の手続による監督関係は文部大臣と都道府県知事及び文部大臣と都道府県教育委員会，文部大臣と市町村教育委員会との間における後者への監督が考えられること。② 第 101 条は「都道府県知事又は教育委員会の権限に属する事務の管理若しくは執行」と定めているが，この規定の仕方は明らかに『団体委任事務』[5]（地方自治法第 148 条 1 項にいう「当該地方公共団体の事務」がこれに相当する）を指すものであって，したがってこの規定は団体委任事務についても職務執行命令訴訟の手続による監督方法を採用したものであって，機関委任事務と同様の厳重な監督関係（一種の「矯正権の発動」[6]）を団体委任事務に対しても適用したものにほかならない。

いまこの ② の結論は法案 I の性格を論ずる上で重要である。以下，論点を提示しつつ詳論する。まず「都道府県知事又は教育委員会の権限に属する事務」とは，「国の機関としての都道府県知事の権限に属する国の事務」（地方自治法 146 条 1 項），或いは「国の機関としての

市町村長の権限に属する国の事務」(同条12項) という定め方による講学上いうところの『機関委任事務』とは異って，明らかに団体委任事務を指す定め方である。したがって，この第101条の規定は先に述べたように機関委任事務に対する職務執行命令訴訟の手続による国 (主務大臣) の関与・監督を団体委任事務にも適用したものといえるのである。この構造を法案Iの具体的定めに即して整理してみよう。第5条 (教科等の時間数) を例にとると，まず第5条では，「小学校における教科の指導及び自由研究の時間数は第一号表による。」と規定し，別表 (第一号表) では各学年別，教科目別に授業時間数を定めている。各教育委員会はこの法律に定める授業時間数の基準を執行する場合は，これをうけて第一号表の基準に基づいて，当該教育委員会の管理する (教育委員会法48条) 学校について学年別，教科目別等にわたって具体的に授業時間数について教育委員会規則 (内容は『学校管理規則』) の形式をもって定めをなすことになる。

ところで教育委員会が授業時間間数についてかかる定めをなすのは当該教育委員会の教育課程管理権による権限を有するからであって，教育委員会法第49条1項3号が「教科内容及びその取扱いに関すること」を教育委員会の事務としているのは，このことの法的表現である。この教育委員会第49条はいうまでもなく教育委員会の団体委任事務—法律が教委の事務であることを規定したもので講学上，便宜的に団体委任事務と称しているが，その処理上何ら固有事務と差異はない——を包括的に列挙したものであるから，いまみてきた授業時間数に関して定めをなすことも当然のことながら教育委員会の団体委任事務であることになる。そこで問題は，かかる団体委任事務として処理される性質の事務の「管理若しくは執行」の内容を最終的に担保するものとして職務執行命令訴訟制度が適用されていることである。まず第一に教育委員会法の採用した「教育行政の地方自治」原理との関係が問題となる (論点①)。

結論的にいえば教育委員会の所管事務に対するかかる監督方法，国の行政機関 (主務大臣) の関与形態は，「教育行政の地方自治」原理になじまず，教育委会法に反する考え方である。一般にある事務が団体委任事務であることは，当該事務の管理及び執行が全体として第一義的に当該団体の権限に属することを意味し，ここで問題としてきた例でいうならば，法律に規定された授業時間数の基準 (「第一号表による」という定め) をどのように具体化するか，どのように執行するかはその法律の解釈をも含めて，教育委員会がその所管学校について法律に定める基準に基づいて授業時間数に関して具体的定めをなし，さらにその定めによって各学校を管理することを意味するのである。教育委員会法によって定立されたところの「教育行政の地方自治」原理の具体的制度形態としての教育委員会は，文字どうり国の後見的監督を排除しつつ法令の範囲内で独立して所掌事務を処理する機関として定立されたのである。いまこの点を教育委員会法の定め方，立法当初の考え方を示す解説書にたちかえって教育委員会の事務を処理するにあたっての国と地方 (教育委員会) の関係を中心に確かめておきたい。

まず教育委員会法第55条2項では「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指揮監督をしてはならない」と規定している。この規定について教育法令研究会『教育委員会—理論と運営—』(1949年時事通信社) はつぎのように解説している。「(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」(155ページ。傍点は筆者) と述べている。また文部省文教育研究会編『教育委員会法の解説』(1948年7月中央教材社) も同旨の考え方を述べている。すなわち「従来は文部省—府県—市町村と教育行政に関する指揮命令系統が上から下に流れていたが，今回の教育委員会の設置によって，監督官庁である文部省は直轄学校を除いて必要最少限の監督に止まり，その他の点については文部省，府県教育委員会，市町村教育委員会の三者は全く併列の関係になった」(49ページ。傍点は筆者のもの) と述べている。

これらの解説から指摘されるべきは，教育委員会法における「教育行政の地方自治」原理とは，① まず事務配分のレベルで原則として教育事務のすべてにわたって教育委員会の事務とし (教育委員会法49条の定めがきわめて包括的に教委の所掌事務を列記している定め方に注目されたい)，逆に国の教育事務をきわめて厳密・詳細に限定列挙する (文部省設置法第5条の具体的限定列挙の定め方に注目されたい) することにより，国と地方の事務配分原則として地方優先主義の原則を実現し (教育事務の性質の転換)，さらに，② 従来学校教育法になお残存していた公立小学校に対する「都道府県監督庁」(当分の間，知事。学校教育法107条) の「所管」の観念 (学校教育法第34条) などの学校教育法の旧い側面を最終的に一掃し，学校教育法の採用した「設置者管理主義」(第5条) に示される「地方分権」原理を文字どうり設置者が管理者となることによって学校管理権の側面でも実現したのであり (教育委員会法第48条1項にいう設置者所管主義)，したがって，③「教育委員会の成立によって，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」[7] ことにより，教育委員会の職務権限の処理・執行のあり方の面でも法令の範囲内での自律的・自治的処理・執行が要請されることとなり法律の適用・執行面での国の後見的監督は原則的には否定されることとなる (なおこの点は文部省の権限行使形態との関連での論点② 及び教免法とのかかわりでの論点③ で後述する)。こうした考え方は教育委員会が機関委任事務を処理する場合にも従来の純然たる国の機関としての地位に変化を与えることになるのであって，前掲の『教育委員会—理論と運営—』がつぎのように述べているのはこのことを表わしている。「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とは，少なくともその監督関係において取扱い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)。

以上，教育委員会法の考え方に立ち帰って検討してきたが，論点①については教育委員会の職務権限 (団体委任事務) の自律的・自治的執行という「教育行政の地方自治」原理からみた場合，I案の予定する職務執行命令訴訟による監督関係の存在は，教育委員会の考え方に反するものであること，なおまた教育委員会法の成立によって機関委任事務全般が否定され，したがって機関委任事務に対する職務執行命令訴訟による監督方法もまた否定される状況の中で，——教育職員免許法が教育委員会55条2項の「別段の定」の最初の事例といわれる——教免法とくらべてみた場合にも (後述論点③)，団体委任事務の監督方法としてはきわめて異質なものであること，を確認して先に進む。

つぎに文部省設置法との関係が問題となる。換言すれば，文部省設置法において定立され

た国の教育行政機関（文部大臣）の監督権のあり方，地方自治事務への関与形態と法案Ⅰ第101条との関係が問題となる（論点②）。文部省設置法は 先にみてきたような，教育委員会によって実現された教育事務配分，国と地方の「教育行政機関の多元主義」及び機関相互の平等主義」を前提に立案された法律であるから，教育委員法との関係での論点①を前提に簡単にふれる。

まず，文部省設置法で採用された国の教育行政の基本方向は，文部省改革の基本理念とされる「サーヴィス・ビューロー」[8]としての性格に象徴されるように，一方で文部省の基本任務（文部省設置法第4条）を教育条件整備を中核的任務とし，他方，地方事務としての教育事務に対しては，法律に基づく基準による非権力的行政手段としての『専門的指導助言』を中心に援助協力，調査研究，専門的諮問などの形態が改革された文部省の基本的関与形態となったといってよい（成立直後の文部省設置法第5条各号での限定列挙された文部省の事務をみよ）。

この点を多少なりと同法制定過程での文部当局者の立法趣旨にそって確かめておくと，当時（第5国会），森田考（文部大臣官房文書課長）はつぎのように説明していた。文部省設置法の立法趣旨は同法4条及び5条の論議に集中的にあらわれている。すなわち第4条に関しては教育委員会法成立，地教委発足によって，「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。」[9]さらにこうした文部行政の基本方向の中で法案Ⅰなどの一連の学校基準法はどのように文部省の指導助言の機能とむすびついて生かされていくことになるのか。森田はつぎのように述べている。

「第4条の第一項の第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助言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指導を与えるということになると思います。」[10]

以上の森田説明は，学校基準法案などの「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」[11]が国民主権原理に基づく議会制民主主義のルートによって成立した場合，その法律に基づいて指導助言を行うという方法，法律によらないで指導助言するのは相手方（地方教育委員会など）に「求められた場合」に限定されること[12]，を文部省の権限行使のあり方として明確にしている。

以上のことをおさえた上で，ここでの主題（論点②）について結論的に指摘しうるのは，「学校基準法案」に定める種々の基準をどう確保するか，その基準の中身をどのように保障するか，内的事項にかかわる部分の統一性をどう確保し，外的事項にかかわる部分を教育条件整備にどう生かすか，といった場合，文部省の権限行使形態は，Ⅰ案で採用されている職務執行命令訴訟制度や，後述するような（Ⅲ附則の吟味でとりあつかう）変更命令などの権力的手段によるのではなく，あくまで非権力的な指導助言がその基本形態であるという考え方を示していることである。ここにおいても，我々は，Ⅰ案の採用する監督方法が文部省設置法の考え方とも異っていることが解るのである。

つぎに，戦後教育立法のうち，マンディマス・プロシーディングによる主務大臣の監督を採用している教育職員免許法（昭和24年法律第147号）の評価と法案Ⅰ第101条の関係をみておこう（論点③）。

教免法第19条が免許状事務に関して，最終的に文部大臣による職務執行命令訴訟による監督を規定しているのは，教育委員会第55条2項にいう「法律に別段の定がある場合」，ないし文部省設置法第5条2項にいう「法律に別段の定がある場合」に該当するのであるが，教免法の採用した事務配分の問題点及び同法19条の監督形態のもつ問題点を古野博明「戦後教育立法と教育行政の事務配分」[13]はつぎの三点にわたって指摘している。

① 教免法の事務配分を解説している当時の文部当局者の解説によれば，事務配分論としては「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」[14]こと。② 教免法19条は免許事務に関して職務執行命令訴訟の手続による文部大臣の授与権者に対する監督権の行使を認めているが，この監督権の行使は教育委員会法第55条2項の「別段の定めがある場合」に該当し，かつ，この権限行使は，「現在のところ（教育委員会法成立後，現在までの意。—筆者），文部大臣が都道府県教育委員会（市町村の教育委員会をも含めて）に対する唯一の監督権であって」[15]，「教育委員会法第55条2項にいう『別段の定』の最初の事例である」[16]と考えられていたこと。③ 教免法第19条の職務執行命令訴訟の手続による監督権の行使は，地方自治法146条にくらべて主務大臣の「認定」の対象・範囲が「法令の規定に違反すると認める場合」に限定されていて，したがって免許状事務に関する主務大臣の監督権は「間接的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づくものである」[17]と解されていたこと，の三点である。

古野論文は以上三点のうち，① 点の解説（事務配分論）に対して「この把握（免許法事務を国の事務とする把握のこと—筆者）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うるのだろうか。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の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条一号（『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（玖村敏雄編著『教育職員免許法・同法施行法解説（法律篇）』などを指す—筆者）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」[18]（傍点及び圏点はすべて筆者のもの）と問題点を指摘している。

さて，以上の古野氏の整理と指摘から，ここでの主題との関連でおさえておくべきは，i）事務配分論からいえば「教育委員会法の成立によって教育事務＝国の事務という観念の存続は許されなくなった」[19]のであり，それ故免許状事務の如き一見したところその「効力が全国に及ぶ」[16]事務であっても，そのことから直ちに当該事務が国の事務となるのではなく（教育事務の性質の転換，教育事務配分の地方自治体優先主義），② 当該事務の全国的性格，全国的統一性はまず法律によって確保し，ついでその法律に基づいて地方自治体レベルにおいて法令の範囲内で国の後見的監督から独立して職務を行う教育委員会（免許状事務の場合，都道府県教育委員会）による法律の執行を通じて（教委法50条①），その全国的性格，統一性を具体化していくというのが，イ）教育基本法10条1，2項に示される「教育の自主性」原理及びその制度

形態の原理である「教育行使の地方自治原理」，ロ）教育委員会法に規定する教育事務の中心的執行機関としての教育委員会への包括的事務配分，ハ）文部省設置法に示される国の教育事務の限定と自治事務として教育事務への関与形態を「指導助言」とするといった考え方に合致する事務配分論であり，国の行使機関の自治事務への関与形態であること，したがって，③ 教免法が採用した職務執行命令訴訟制度による文部大臣の監督方法は機関委任事務の監督方法としても全くの例外であったこと，以上の3点であろう。

さて以上の諸点をふまえてI案101条の監督方法に関する論点③について結論的にいえば，I案の監督方法は教免法の場合とも異って例外的監督方法と考えられているものではなく，むしろ団体委任事務に対する原則的監督方法と考えられているのであって，かかる考え方は教育委員会法の下で例外的と考えられていた教免法の監督方法に比してもより問題が大きいといわなければならない。

最後に第101条にかかわって補足的にもう一点指摘しておきたい。それは第101条の職務執行命令訴訟を主務大臣の「認めるとき」の範囲（事由・要件）の問題である。職務執行命令訴訟提起の事由・要件は地方自治法第146条では「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」及び「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」となっているが教免法の場合前者に限定されている。これに対して第101条では教免法にくらべて先にみたようにその事由・要件が広範になっている。この点は第101条が主務大臣の自由裁量的判断の介在を教免法にくらべて広範に認めていることを意味する。

3. I案附則による学校教育法改正規定（「変更命令権」規定）の吟味

つぎにI案の性格をみていく上で問題となるのは，第106条5号（附則）による学校教育法の一部改正を提起した規定である。

第106条5号は学校教育法第14条（変更命令権）をつぎのように改正することを提起している。

「第14条　学校が教育課程，編制並びに施設及び設備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きは，監督庁は教育課程についてはその変更又は授業の停止を，編制についてはその変更を，施設及び設備についてはその全部又は一部の使用の禁止，工事の中止，変更その他必要な事項を命ずることができる。」

対照のために学校教育法第14条（現在まで改正なし）の規定を掲げておく。

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定に違反したときは，監督庁は，その変更を命ずることができる。」

この改正提起については三点問題を指摘しなければならない。すなわち一つには，監督庁（ただし第14条の『監督庁』の読み替し規定は当初の学校教育法にはない）の変更命令権の内容が著しく強化されていること，及び変更命令の範囲が拡大していることである。とくに「教育課程の変更」及び「授業の中止」はきわめて強い監督権（変更命令）を予想させることに注目すべきである。第二に，変更命令（権）という考え方は学校教育法に残存する旧い監督関係であることである。詳述は避けるが，変更命令が実質的に意味をもつ場合は，都道府県監督庁（昭和23年に成立した教育委員会法附則93条によって14条の監督庁読み替え規定は都道府県教委となった）が市町村立学校に対して変更命令を行う場合である[20]。こうした考え方は先にも触れたが学校教育法34条に残っていた市町村立小学校に対する都道府県監督庁の「所管」と同じように旧い考え方であって，教育委員会法によって克服されるべきものである。それ故

ほとんどの学校教育法コンメンタールは学校教育法14条については「本条の規定は旧教育委員会法制定以来の理念に基づきかつ，本条諸規定の許容する範囲内で実質的に解釈するのが妥当ではあるまいか。……しからざれば本条は，実質的にはその意義を失った規定と解すべきであろう」[21]と解されているように，変更命令権について一致して否定的であるのである[22]。したがって第三に，I案がかかる変更命令権を肯定し，かつその内容を強化していることはこの法案Iの性格を規定していく上での重要な論点となる。すなわち変更命令権そのものが「教育委員会制度の基本理念が（それに）反撥する」[23]ものであってみれば，もはや教育委員会制度になじまないものと言わなければならず，それ故，かかる改正提起を規定する第106条は教育委員会法の考え方に対する「反改革」のメルクマールとならざるを得ないのである。

4. II案（「学校の教育課程及び編制の基準に関する法律案」1949年12月8日）の吟味

II案については二つだけ問題を指摘しておきたい。II案は附則3項（他の法令の改廃）で学校教育法の一部改正を提起して，I案と同様に，学校教育法第14条の改正を行っている。すなわち，「第14条中，『授業』を『教育課程，編制』に改める。」と規定している。この変更命令権の肯定についてはいま検討してきたI案と同様の問題を指摘しうるのでここではあらためて述べる必要はないであろう。とはいえ，II案の場合，I案の変更命令のような強化された内容とはなっていないことに注目しなければならない。この点の相違は，II案が全体としてI案にみられるような文部大臣に強力な監督権を付与した規定がみられないことと相まって，I案から約10カ月後に作成されたと思われるII案が全体として統制的性格を脱していく傾向をもっているのではないかとの推定の一つの根拠となりうるであろう[24]。

最後に，II案の「所轄庁」概念に関して検討を加え，疑問を提示しておきたい。II案において，「所轄庁」規定が出てくるのは，第5条，第14条，第22条，第24条，第25条，第26条，第40条，第56条，及び附則2項の9カ所である[25]。このうち第56条を除いて，ここにいう「所轄庁」は所管庁＝管理機関と考えて（読み替えて）何ら矛盾はない。

ところが第56条はつぎのように規定している。第56条（天災等によるこの法律の規定の適用の停止，「学校が天災その他非常の災害により，教育課程及び編制に関するこの法律又はこれに基づく省令の規定により難いと認めるときは，所轄庁の認可を得て，一定の期間を限り，当該規定によらないことができる。」（圏点は筆者）。

さて問題を市町村立小学校の場合に限定して考えると，①「学校が……認めるとき」の規定を各学校が（実際には各学校長の校務所掌の一環として校長が）判断したときと解すれば，所轄庁とは市町村教育委員会となって何ら矛盾はない。しかし，②教委が「学校が……より難いと認めるとき」と解すれば，市町村教委は自らの学校管理権に基づいて「当該規定によらない」形での学校管理を行うのであって，自ら所管する学校に「認可」与えることはあり得ない。そうするとここにいう「所轄庁」とは当然市町村教委ではない機関ということになり，問題が生じる。いいかえれば市町村教委が「当該規定によらない」学校管理を行う場合には，何らかの上級機関の合意（認可）がそのような学校管理（一種の法律行為）の効力の完成に必要であるという疑問が生ずるのである。

かかる疑問が生ずるのは②のように解釈した方が法案IIの各条の規定が教育委員会を規制するものであるところからみて自然であるからである。②のように解釈すれば，ここでいう「所轄庁」は市町村教委ではなくなり，I案100条で検討した「承認権」と同様の問題が生じ

ることになるが，ここでは以上の疑問を提示しておくにとどめたい。

5. 小　　結

以上，いくつかの論点にわたって法案 I, II について検討してきたところをまとめておく。I, II 案はともに教科目名などからはじまり編制にいたる事項を学校制度的基準として，従来のように国の行政機関の定め（省令）によるのではなく，それらを法律で規定しようとするものであった。しかしそこに規定された学校制度的基準をいかに統一的に確保し，また編制基準を教育条件整備に生かしていくか，いいかえれば教育委員会がこの法律の執行をいかに確保するのか側面からみた場合，これらの法案に予定されている監督関係は教育委員会法や文部省設置法の考え方ときわめて異質な考え方が採用されていることが明らかになったといってよい。

なかんずく法案 I の採用した職務執行命令訴訟の手続をもって団体委任事務全般の執行を最終的に監督しようとする構想は，教育委員会法の指導原理たる「教育行政の地方自治」原理に違反し，とうてい教育委員会制度になじまず，明らかに国の行政機関（文部大臣）の権限強化，自治事務への統制を強化するものであると考えられる。同時にこのことは文部省設置法の考え方の側面からも確認された。

また I, II 案に共通してみられる「変更命令権」の肯定もやはり教育委員会法の考え方に違反し，学校教育法の旧い監督関係を強化するものであることが明らかになった。

これらのことから，I, II 案（とりわけ I 案）の基本的性格は，教委法，文部省設置法などによる戦後教育行政組織改革の基本原理に対する「反改革」・反定立の性格がこれらの法律のいまみてきた側面の特質であるといわなければならない。

また，戦後教育立法事実史からみれば，1949年における教育立法には，この I, II 案のように前進的側面と反改革側面の併存という特質があることをもおさえておきたい。

注

1) しかしより詳細にみていくと問題となるのは市町村立学校の場合だけではない。例えば私立学校（大学を含む）について見てみると，学等教育法施行令第23条によれば学校教育法第4条にいう設置認可制の適用をうける学校（要認可学校）について，監督庁（私立大学は文部大臣，大学以外の私立学校は都道府県知事。但し，私立学校法第4条では『所轄庁』の名称を用いる）の認可を受けなければならない事項は，I 案100条に対応するものとしては，「学校又は各種学校の名称又は位置の変更」*（学校教育法施行令第23条一項1号）が見られるにすぎない。

これに対して本文でのべたように I 案第100条は「承認」を要する場合がきわめて詳細・広汎にわたっている。ここでの「承認」は監督者の認可権と同一の監督権ではないが，いわば設置認可という「学校関係に関する秩序維持的な公権力作用」（兼子仁『教育法』[旧版] 153ページ）の対象事項に比べてもより一層詳細・広汎な「承認」の対象事項をあげている点で問題は残る。

* なお，私立学校法第5条一項は「所轄庁は，私立学校について学校教育法第4条……の規定にかかわらず，次の各号に掲げる権限を有する」と規定し，同項第一号で「私立学校の設置廃止……設置者の変更……の認可を行うこと」をあげているから，私立学校の認可権及び認可事項・認可手続は学校教育法第4条，及び学校教育法施行令第23条の適用を排除しているかにみえるがそうではないことに注意しておきたい。学校教育法は，特に私立学校について規定した第10条，第34条などを含めて，国・公・私立の全学校に適用される法律であること，及び学校教育法施行規則中には，私立学校に関する認可申請手続規定があること（規則第2, 6, 7の6条），並びに私立学校法及び同法施行令中には，認可申請手続がないこと，から考えて，私立学校の設置認可等については，やはり，学校教育法施行令，同施行規則が適用されると解される。なおこの点につき，福田繁・安嶋弥『私立学校法詳説』41ページ及び今村武俊・別府哲『学校教育法解説』（初等中等教育編）（昭和43年，第一法規）90～91ページ，参照。

2) 我妻栄編『新法律学辞典』(有斐閣, 1967年) 625ページ。

3) この点同じく内藤誉三郎「学校教育法について (2)」(『自治研究』24巻6号, 1948年6月号所収) 15ページも参照。

4) 成立当初の第34条は,「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」と規定している。この規定は, 本文でのべたようにその後教育委員会法 (昭和23年法律第170号) 成立に伴って (附則第93条),「公立又は」が削除され,「都道府県監督庁」が「都道府県知事」と変更され, 現行の規定に至る。この点, 新教育制度研究会『教育委員会法の解説と運営手引』(昭和23年, 扶桑閣) 43ページ参照。

5) 本文で述べたようにI案に規定する事項は, 全体をとうして教育委員会の事務を執行するにあたっての法律の定める基準という性質のものであって, 個々のある事務が機関委任事務であることを明定した規定はみあたらない。しかし一学級編制基準を定めること, 及びその認可事務は, 学校教育法の定め及び後の法制から推測して教委の団体委任事務ではない可能性がある。この点は注意を要するので一言しておく。I案でいえば第9条 [一学級の児童数], 第10条 [専任の教諭及び養護教諭の数], 及び第10条の2 [代置及び兼職] (以上小学校の場合) の規定に示される基準に基づいて学級編制基準を定めること (学級編制基準設定事務そのもの) を教委の団体委任事務ではなく, 国の事務を機関委任事務としている可能性が考えられる。ところで, こうした学級編制基準に関する事務, ないし教職員定数に影響を影響を与える基準に関する事務が国の事務 (を機関委任事務したもの) であるという考え方は, この法案Iによってはじめて採られてきたのではなく, むしろ学校教育法以来のものである。この点を確めておけばまず学校教育法施行規則20条では「小学校の学級の編制は, その設置者において, 公立学校については地方長官の認可 (のち傍点部分は, 昭和23年文部省令第18号の改正により都道府県教育委員会の認可となる。一筆者) を受けなければならない。これを変更しようとするときも, また同様とする。」と定めて, 学級編制基準の設定そのものは一応設置者の事務とし, その認可事務は地方長官 (のち都道府県教委) の事務としている。この時点では地方長官の認可事務が国の事務が機関委任されたものであるいう定め方ではない。ところでこのように学級編制基準に関して認可制がとられているのは, 学級編制基準の定め方いかんが直ちに教職員定数に影響するところから, 県費負担教職員制度, 及びその県費負担分の半額国庫負担制度の下では, 教職員定数, それを学級数の段階で規定している学編編制基準のあり方が, 当面, 給与負担者たる都道府県 (最終的には国) にとっての重大な関心事ならざるをえないという理由から, その認可 (変更認可も含む) が地方長官 (都道府県教委) の権限となっていると考えられる。またこうした20条の考え方は義務設置学校については設置認可制を採らないという学校教育法4条 (前段) の趣旨からすればその例外であることも言うまでもない (この点, 天城勲『学校教育法逐条解説』学陽書房1954年271ページ参照せよ)。

その後, 従来の学校教育法では「学校教育法の施行のための規定は学校教育法施行規則その他すべて文部省令で定めうるとされていた」のが,「(ところが)『地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法令の整理に関する法律』(昭28, 法213) により, 地方公共団体の機関が処理しなければならない事項については, すべて政令以上の法令の形式によって規定されなければならなくなったので, 従来本条 (学校教育法第88条を指す一筆者。以下同じ) に基づく施行規則で規定していた事項の一部効力を失う結果になり, 同時に本条の一部が改正されて, 本法の施行に関する規定の一部は政令で定めるべきことが改めて規定されたのである」(天城前掲書270ページ)。これに伴って学校教育法施行令 (昭和28年, 政令340号) が制定されることとなるが, そこで先の施行規則20条の規定は施行令24条にうけつがれることになる。しかしこの時点でもまだ都道府県教委の認可事務は国の事務 (機関委任事務) であることになっていない。1952年から作成されてくる地方自治法別表3の㈡にもかかげられていない。ところがその後1958年に至り,「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」(昭和33年, 法律第116号) の成立に伴い, 同法第3条一項前段, 第4条, 及び第6条の規定をうけて, 同年の地方自治法別表3の㈡ [都道府県教育委員会が管理し, 及び執事しなければならない事務] の第66の6号では, 都道府県教委への機関委任事務を列挙して, i) 公立義務教育諸学校の一学級あたりの児童, 生徒数の基準を定めること (基準設定事務そのもの) 及び ii) 市町村の設置する上の学校の学級編制を認可すること (認可事務) をあげ, i), ii) が共に都道府県教委への機関委任事務, いいかえれば国の事務であることが確定されることになる。なお,「公立標準法」成立, 地方自治法別表への例示と同じ時点で, 学校基準法案構想の存在を示す学校教育法施行規則第81条の2「この省令は, 別に学校の教育

課程，設備及び編制の基準に関して規定する法律が定められるまで．暫定的に効力を有するものとする。」という規定は削除される（昭和33年，文部省令第24号）。

以上の整理からここでは，学級編制の基準設定及び認可の事務が国の事務を機関委任したものと考えらたていることがありうることを確認しておきたい。

なお，「公立標準法」について付言しておく。いまみたように「公立標準法」によって学級編制の基準設定事務そのものから認可事務まで国の事務とされることになったわけであるが，こうした定め方は法律がある基準を定め，ついで地方教育委員会がそれぞれの各所管の学校について法律にもとづいて編制基準を定めるという考え方とは異なる。小学校（ないし中学校）の一学級あたりの編制基準が全国的統一性を要する事項であるとしても，その統一性は法律そのものが定立する基準の中にすでに示されているのであって，その基準をいかに執行するか（法律に定められた基準をいかに解釈し，いかなる定めをなすか）という法の執行過程全体を国の事務とする考え方は，「教育行政の地方自治」原理からみて問題が多い。ここでは「公立標準」法そのものが主題ではないが以上を問題点として指摘しておきたい。

＜補注＞ いま挙げたⅠ案第9条～10条までの規定は以下である。

第9条（一学級の児童数）* 「小学校における一学級の児童数は，40人以下とする。

第10条（専任の教諭及び養護教諭の数） 「小学校における専任の教諭（養護教諭を含む。）の数は児童35人につき一人以上とする。但し一学級には少なくとも専任の教諭一人を置かなければならない。」

2. 前項の規定による算出において一人未満の端数を生じたときは切り捨てるものとする。」

第10条の2（代置及び兼職） 「特別の事情がある場合には，前条の専任の教諭は，その数の三分の一以内の範囲で専任の助教諭をもって代え，養護教諭は養護助教諭をもって代えることができる。

2. 特別の事情がある場合には**，養護教諭又は養護助教諭は，他に養護教諭若しくは養護助教諭の職を兼ね，又は他の養護教諭若しくは養護助教諭の職から兼ねてもよい。」

* なお行論からはずれるが第9条について一言すれば，第9条にいう一学級40人編制は，この時期の一連の学校基準法案の中でも教育条件整備の観点からみて最も高い水準となっている。学校教育法施行規則第20条は「50人以下を標準とする」との定めであり，後述の「学校設置基準法案」（1949年1月27日号の『時事通信・内外教育版』No. 141号に要綱が掲載されている）においても「48人を標準とする」とされている点にくらべて注目してよい。

** 第10条の2第2項中傍点部は，前出資料 III-31 によれば欄外に書き込みされていたものである。

6) 長野士郎『逐条・自治法』（1958年第4次全訂新版，学陽書房）420ページ。

7) 古野博明「戦後教育立法と教育行政の事務配分」（『北海道大学教育学部紀要』第26号 1976年3月）130ページ。

8) 鈴木英一『教育行政』（戦後日本の教育改革 3, 1970年東京大学出版会）560ページでは戦後の文部省改革を端的に表現して「サービス・ビューローとして再出発」したと述べている。

9) 第5国会での森田考発言（1949年5月6日）『参議院内閣・文部連合委員会議録』第一号。

19) 同前。

11) 文部省設置法第4条2項の文言。これをうけて同法第5条第1項25号では文部省の権限として「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，保健衛生，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」を挙げている。

12) 相手方に求められた場合に指導助言を行うという権限行使形態は文部省設置法第5条2項「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なわない」という規定に対応している。

13) 注7）の古野論文を指す。

14) 同前古野論文137ページ。

15) 同前138ページ。この引用は内藤誉三郎・坂元彦太郎監修『例解・教育職員免許法』（149年時事通信社）

53ページからのもの。

16) 同前138ページ。内藤・坂元同前書54ページ。

17) 同前138ページ。内藤・坂元同前書54ページ。

18) 同前137～138ページ。

19) 同前130ページ。

20) 変更命令権が本文の場合にのみ意味をもつことを法解釈的に説明したものとしてはさしあたり有倉遼吉・天城勲『教育関係法 I』(日本評論社・法律学コンメンタール篇 28 I) 90ページ。

21) 同前・有倉・天城同前書90～91ページ。

22) 諸コンメンタールの第14条解釈の整理は拙稿「学校設置基準の法的性格と国の基準立法」(『北大教育学部紀要』29号1977年) 169ページ注28) 参照。

23) 別府哲・今村武俊『学校教育法解説』(1968年, 第一法規) 125ページ。

24) 本文ではI案, II案の規定上の相違のみを手がかりにこうした推定を行なっているにすぎない。両案の相違がI案からII案へと, いいかえれば1949年前半から後半へと推移するにつれて, 一連の学校基準法案の立案作業の中では, いわば国の統制的性格が後退していくのか否かについてはなお実証的資料批判が要請されることは言うまでもない。

25) 第56条をぞく8ケ条はそれぞれつぎのとうりである。

(1) 第5条　「小学校において教科の学習及び選択学習に充てる時間数は第一学年においては七百七十時間, 第二学年においては八百四十時間, 第三学年においては八百七十五時間, 第四学年においては九百八十時間から千五十時間まで, 第五学年及び第六学年においては千五十時間から千九十時間までとし, その各教科別の時間数及び選択学習の時間数は, 所轄庁が定める。」

(2) 第14条　「中学校において教科の学習及び特別教育活動に充てる時間数は, 毎学年千五十時間以上とし, その各教科別の単位時間数及び特別教育活動の単位時間数は, 所轄庁が定める。」

(3) 第22条　「前条の教科 (高等学校の教科のこと—筆者) は二以上の科目に分けるのを例とする。

2. 科目 (科目に分けない教科を含む。以下同様とする) は, 必修科目と選択科目とに分けるものとする。

3. 各教科に属する科目及び必修科目の種類は, 所轄庁が定める。」

(4) 第24条　「高等学校においては, 一科目についての三十五単位時間の課程 (通信教育の課程にあってはこれに相当する課程) の履修を一単位とする。

2. 生徒が各科目につき修得すべき単位数は所轄庁が定める。」

(5) 第25条　「前条の規定にかかわらず, 通信教育の課程において生徒が修得することのできる単位数は, 三十単位までとし, 単位を修得することのできる科目の種類その他必要な事項は, その特殊性を考慮して所轄庁が定める。」

(6) 第26条　「高等学校の卒業に要する単位数は, 必修科目につき所轄庁の定める単位数を含めて85単位とする。

(7) 第40条　「前条の規定にかかわらず, 盲学校及びろう学校の小学部, 中学部又は高等部には, 児童若しくは生徒が履習することのできない教科若しくは科目を置かず又はその心身の欠陥を補い, あわせてその将来の職業に関する能力を助長するため必要な教科若しくは科目を置くことができる。

2. 前項の規定により教科若しくは科目を置かない場合又は必要な教科若しくは科目を置く場合の教科学習時間, 科目の単位数その他必要な事項は所轄庁が定める。」

(8) 附則 ②　「教育委員会が学習指導要領を作製し, 学校が教育課程について指導計画を定め及び第5条, 第14条, 第22条第3項, 第25条, 第41条第2項*, 及び第49条の規定に基き所轄庁が教育課程に関し定めをなす場合においては, 当分の間, 文部省の作製する学習指導要領を基準としなければならない。」

* 第41条第2項は盲・ろう学校の高等部の学級編制基準の定めであるから, 内容から考えて, 第40条2項 (特殊教育諸学校の教育課程に関する所轄庁の定め) の誤植であろう。

第三章 教育財政法案（1949年1月～1950年3月）と「学校基準法案」の関係

ここでは最後に，一連の「学校基準法案」とほぼ同時期に立案されているいくつかの教育財政法案が「学校基準法案」とどういう関係にあるかについて検討を加えることとする。さきにみてきたように「学校基準法案」が教育条件整備基準（三輪定宣氏の最近の表現を借りれば『教育条件基準立法』）にかかわる相当詳細な定めを有していることから，「学校基準法案」に盛られた外的事項・教育条件整備的基準部分を制度的に実現するためには，一定の教育財政制度の形成・実現が不可欠となってくる。いいかえれば，「学校基準法案」はどのような教育財政システムと結びついて構想立されようとしていたのかは，「学校基準法案」の性格をより正確に規定する上で欠かせない手がかりになるのであって，この点の検討がここでの課題となる。事実，後述のように，一連の「学校基準法案」は戦後教育財政改革の全体的課題からみて明らかに「反改革」の特質をもついくつかの教育財政法案，教育財政改革構想と絶えず結びついて提起されているのが特徴である。

1. 1949年1月～1950年3月までの教育財政法案・構想の性格について。

まず「学校基準法案」と同時期に並行して作成・立案されてくる教育財政法案構想は以下のものが挙げられる。

イ）「教育財政法要綱」(1949年1月)[1]

ロ）「学校財政法案」及び「学校財政法要綱案」(1949年3月)[2]

ハ）シャウプ使節団への文部省の要望のうち「義務制学校の財政構想」(1949年7月5日提出の文部省「教育財政の確立に対する文部省の要望」の一部。以下『構想』と称す)[3]

以上三つがこの時期の教育財政法案・構想として挙げられる。この外にも純粋な意味での教育財政法案ではないがやはり同時期に教育財政制度の枠を規定する法律として，ニ)「学校施設基準法案」及び「学校施設基準法案要綱」[4]，ホ)「学校設置基準法案」[5]などがあげられる。このニ)，ホ)について一言しておけば，ニ)は専ら外的事項にかかわる学校制度的基準規定するものであり，ホ)は「学校基準法案」に多少類似していて，内外両事項にわたる基準を定めている。ここではニ)，ホ)に関しては，それぞれ規定する内容に違いがあるが，「学校基準法」と同様に，さきにみたように文部省設置法第4条第2号（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）及び同法第5条1項25号に基づいてこの時期に集中して立案されてくる法律案であることを確認しておきたい。

2. さて主題にもどろう。先のイ)～ハ)の教育財政法案構想の性格はどういう特質をもっていたのか，簡単にみると，一口で言って，これらの法案ないし『構想』は，国一地方を通じる教育費について，とりわけ義務制学校教育費を中心とする国の教育費負担区分の範囲を拡大・強化する方向で教育費を確保せんとするものといってよい。この点をイ)～ハ)の内容に即してみてみると，まず，イ)「教育財政法要綱」では，公立義務教育諸学校については従来からの「義務教育費国庫負担制度」(1940年度から)による教員給与費，旅費に対する1/2国庫負担に加えて，施設費の1/2国庫負担（残り1/2は地方債で措置），学校運営費，児童生徒経費の各1/2国庫負担，教員研修費の県費負担（うち1/2は国庫負担）が規定されている。さらに義務制以外では，従来から国庫負担のあった定時制高等学校の教員給与4/10国庫負担に加えて，全日

制高等学校，幼稚園，特殊教育諸学校についても，義務制の各費目についてそれぞれ国庫負担率を1/3に引き下げて（ただし定時制高等学校の教員給与費のみは負担率は1/2にカサ上げしている），国と地方の負担区分を規定している。つぎに，ロ）「学校財政法要綱案」についてみると，児童・生徒経費の対象が教科用図書，学用品その他保健・衛生に必要なものにまで拡大されているなど，総じて負担対象が拡大されている点を除いて，イ）と基本的には同じ割合の負担区分を規定している[6]。さらに，ハ）『構想』は，「財政支出についての要望」，「財政収入についての要望」に分かれてているが，着目すべき点を要約すれば以下の諸点があげられる。a）定員定額制の圧迫が地方財政にとって深刻であること。b）義務教育費の経常費には国庫負担がない。ここから（税外の）寄付が横行する事態になっている。c）六・三制実施は地方に大きな負担となっていること。d）定時制高等学校の経費は教育給与費の4/10補助を除いて設置者負担となっているが，地方ではこの予算が非常に不足している。e）学校経営に要するすべての経費を盛りこんだ最低の基準経費を盛りこんだ法を定め，財政的に保障する必要がある。この法律によって国―地方，都道府県―市町村の間の負担区分をそれぞれ定めること，があげられる。ここでもやはり『構想』がb）及びe）の点において従来の負担区分をより国の負担を強化する方向で強化した教育財政構想を予定していたことが確認できる。なお『構想』のe）点の傍点部分は明らかに1949年2月から立案されはじめ，『シャウプ勧告』，平衡交付金制度による教育財政改革に最後まで（1950年1月段階まで）反対する文部省の最大の拠りどころとなった「標準義務教育費法案」を指している[7]。

さて以上概観してきたイ）～ハ）の内容は結論的に言えば『シャウプ勧告』（正式には『シャウプ使節団日本税制報告書』1949年8月27日）によって提起された戦後地方財政，教育財政改革の方向に反するものとなっている。『シャウプ勧告』の提起を簡単にふりかえっておこう。『シャウプ勧告』が何よりも強調し，最も基底的に戦後の地方財政教育財政改革の問題意識に据えたのは，「民主的生活様式に潜在的な貢献をする」[8]地方自治の主張であったといってよい。ここから『勧告』は地方財政制度改革，同時に教育財政制度改革に関する重要な提言を行うことになる。『勧告』の提言をごくつきつめて言えば，① 能うるかぎり国，都道府県，市町村の各段階への行政事務の帰属と責任を明確化し，事務配分にあたっては地方優先，なかんずく市町村優先の原則とすること，② かかる事務配分を前提に，大幅に委譲された地方自治事務を地方自治の原則にふさわしく処理するために「次の段階は明らかに，地方自治の形式に実質を加えるために，地方団体に適当な独立財源を与えることである」[9]と述べて，戦後の地方財政の破局的危機に対応できない地方財源不足の事態をもたらした従来の地方財政制度への批判，とくに地方税の貧弱性批判，依存財源の不安定性・恣意性批判（配付税批判），補助金・負担金を通じた国の統制批判（補助金負担金批判）を展開し，それに代って地方税源の独立性強化，補助金負担金方式の原則的整理・廃止，配付税の独断性を克服した最低限の行政水準をすべての地方団体に保障するための新しい「財政調整資金」（平衡交付金制度）を創設すること[10]，があげられる。

『勧告』の上述の提言，とくに補助金負担金批判を受けて教育費関係の補助金・負担金（その最大のものが『義務教育費国庫負担金』）がきわめて徹底して廃止され，平衡交付金に吸収された事実[11]に立っていえば，イ）～ハ）の法案・構想は明らかに『シャウプ勧告』とその後の改革の事実に反する内容となっている。これらのイ）～ハ）の諸案の性格は教育費，なかんずくその中核たる義務教育費をどのような形態で保障するかという観点からみた場合，以上の論旨

からいえばむしろ『勧告』以前の「旧い型」の教育財政制度の延長であるとみなければならない。例えば『勧告』が批判し，その後の改革によって廃止された義務教育費国庫負担制度に着目すれば，この制度が戦後改革の中でも基本的には，義務教育費（このうち大宗をなす教育給与費と旅費）について，一定の負担区分（率）（定率1/2負担原則。のち1949年から定員定額へ移行）を設けることによって，地方団体の教育事務（この場合で言えば，義務教育教員の量と質，配置数）に対して事実上国が規制を加えるという機能と性格をもちつづけてきたのである。その意味でこれらの諸法案・構想は，さきにみてきたように『シャウプ勧告』が提起した戦後教育財政改革の最も基底的課題が“地方自治事務に転換された教育事務を地方自治原則に適合的に処理する教育財政システムとは何か”であったとすれば，この基底的課題を改革時点において担うものとは言えず，むしろ「旧い」負担区分方式（その背後には負担割合に比例して事務が国に帰属するという考え方が在ることに注意せられたい[12]）の拡大と言わねばならず，詳論は避けるがむしろ教育財政改革に直面した文部省の『勧告』—平衡交付金による全般的抜本的教育財政改革構想に対する“抵抗”であったのである[13]。

さて以上のところをおさえた上で，主題にとって重要なのは「学校基準法案」が絶えずいまみてきた教育財政法案・構想と結びついて立案され，出されてくるという事実である。この事情を伊藤日出登文部次官は当時つぎのように説明している。

「国庫負担制度がなくなり，一般平衡交付金が設けられた場合，教育財政を確保するためには最低線を法律で保証するか金の面で保証するかの二通りがあると思うが，都道府県で教育費がのけものになるのを防ぎ，また定員定額制廃止で最低の教員も維持できなくなるのを防ぐためにはぜひとも教育の最低基準は学校財政法や学校基準法，学校施設基準法等法律で確保しなければならないと思う。それによって一般平衡資金中から教育費の最低は確保しておく訳だ」[14]。

この伊藤説明は，① 学校財政法，学校基準法，学校施設基準法などが一体のものとして考えられていたものであること，及び ② これらの法律案の目的が，旧来の「国庫負担制度がなくな」った後も，一般平衡資金（平衡交付金のこと。—筆者）の中の教育費について何らかの形で——例えば当時考えられていた平衡交付金ヒモつき化の例で言えば，負担区分を設けて国庫負担分に相当するものを教育費の基準財政需要額に採用したり，基準財政需要額の一定部分を教育費として支出することを義務づけたり，国の要請する行政水準の維持を怠った場合，平衡交付金の減額，返還といった制裁権限を国の行政機関に与えることにより実質的に地方予算拘束を行ったりするというような様々の形で——国の制限，統制を加えることにより「教育費の最低」を確保することにあったこと，を示している。

ここで伊藤説明の ② の側面から，さきに結論づけた「シャウプ勧告」に反する「旧い型」の負担区分方式を拡大するものであるとの性格がより正確に規定されうることになる。すなわち，ここにとりあげたイ)〜ハ)の法案構想のもつ「旧い型」の負担区分方式の拡大とは，単に戦前の，ないし戦後改革以前のものであることを意味するのではなく，平衡交付金による教育費保障の考え方に対してむしろ積極的に反対する内容を含んでいることによって，より正確に言えば，1949年後半期から急進展する教育財政改革にとっては，対立的な，いわば反改革の性格をもたざるを得ないと言うことである。イ)〜ハ)にみられる「旧い型」の負担区分方式は，「シャウプ勧告」による教育財政改革のプランが提起された時点においては反改革の性格をもたざるを得ないのである。この点は後述で簡単にふれるようにイ)〜ハ)の諸法案などが「学校

基準法」と共に1951年の前半期まで国会提出が予定されていた事実にもあらわれている。

3. 以上検討してきたことをまとめておこう。さきに第一章で述べたように「学校基準法案」が教科名，教科目名，科目名，授業時間数など，今日「内的事項の大綱的基準」ないし「学校制度的基準」と呼ばれる部分を，現行法制度のようにすべて学校教育法施行規則（省令＝文部省の定立する規則）に委ねるのではなく，法律によって規律せんとする考え方を採用したという前進面，積極面をもちつつ，しかし他面，この法案が絶えず戦後教育財政改革の課題からみて反改革の性格をもつ教育財政法案・構想と結びついて立案・提起されざるを得ないという事実は，「学校基準法案」が，特にその教育条件整備にかかわる基準が，上述の性格をもつ教育財政法の法的・制度的枠組を規律する機能をもつ法律として位置づけられていることを示しているのである。このことが「学校基準法」に関するここでの検討から得られるもう一つの側面である。

注

1) 「時事通信・内外教育版」No. 139号（1949年1月13日号）所収。「教育財政要綱」の作成期日は当然1月13日以前であるが，確定できない。確定できないものは「内外教育版」所収の日付を提示した。本文イ)～ホ)まで同じ。
2) 同前 No. 146号（1949年3月3日号）及び No. 147号（1949年3月8日号）所収。
3) 同前 No. 168号（1949年8月2日号）所収。
4) 『戦後教育資料』（国立教育研究所所蔵）X-51及びX-53。
5) 「時事通信・内外教育版」No. 141号（1949年1月27号）所収。
6) ロ）案では，戦災・災害復旧時の国庫負担率がイ）案に比べて1/2から2/3にアップされている外，生徒の教科用図書，学用品その他保健・衛生に必要な経費にまで負担対象が拡大されている。「維持・管理費」のうちにこれらの経費が含まれている点は注目してよい。また「学校財政法要綱案」では「授業料その他生徒から徴収する費用」は学校経営費の5分の1以下とするとの規定もあり，この点も教育費における税外負担の横行（1949年度には『シャウプ勧告』で『税金によく似た寄付』と批判された寄付金は130億をこえ，教育費総額の11%に及んだといわれる。かかる実態についてはさしあたり林建久・市川昭午『教育財政』1972年東大出版，388ページを見よ）を克服しようとする意図が現われている点で注目してよい。
7) 「標準教育費法案」の立案経過などについては内沢達「『標準教育費法案』をめぐる問題点—1950年の地方財政改革に直面した文部省の対応など—」（『鹿児島大学社会科学雑誌』第一号1978年）に詳しい。
8) 『シャウプ勧告』Appendix A-442ページ。
9) 同前 Appendix A-423ページ。
10) 『シャウプ勧告』による地方財政改革のプラン，平衡交付金制度が教育財政改革としての画期性などについては，さしあたり教育財政研究の立場から整理は，内沢達「シャウプ勧告の教育財政制度構想について」（『北海道大学教育学部紀要』27号1976年3月）及び拙稿「平衡交付金と戦後教育財政の形成」（『北海道大学教育学部紀要』33号1979年3月），参照。
11) 平衡交付金への教育費関係の補助・負金の吸収の様子については前注の拙稿第一章第一，二節261～267ページ参照。
12) 国庫負担方式による教育費保障のシステムはその背後に負担区分率にみあうだけの当該負担対象事務についての利害の帰属度，国の責任＝権限が存在するという考え方がある。かかる考え方はおよそ戦後の教育事務配分には適合しないものと言うべきで，それ故「シャウプ勧告」及びそれを具体化した「神戸勧告」がかかる考え方にもとづく国庫負担金・補助金に反対し，それらを原則的に廃止する勧告を打ち出したのであった。

これらの法案・構想は確かに一面新学制の発足，とりわけ六・三制発足に併う新制中学校建設に対応できない1948年～49年の教育費の逼迫状況とそこから必然化してくる私費負担・税外負担の増大という事態があり，そうした事態にたいする当時の文部省の対応策の一つであるという面をもっている。

このことは例えば本文でみたロ)「学校財政法案」が施設関係の教育費についても国庫負担方式を制度化することをすでにこの時点で予定していたことに端的に現われている。ちなみに小中学校の施設関係費・学校建築費に関して恒常的な国庫負担制度が本格的に整備されてくるのは1950年代後半であり，教育財政法では1958年の義務教育諸学校施設費国庫負担法が画期になる。

13) 前掲拙稿「平衡交付金と戦後教育財政の形成」262ページ ＜補注＞ 参照。

14) 「日本教育新聞」1949年9月4日付（第428号）での伊藤次官の談話説明。

おわりに 小論全体のまとめ

最後に「学校基準法案」に関してはそれがいつ頃の時期まで立法化されることが予定されていたかについて資料的に付言し，ついで小論全体の明らかにしてきたところを確認してまとめとする。

1. 「学校基準法案」は国立教育研究所所蔵『戦後教育資料』VII 41「次期通常国会提出予定法律案名」(昭和25年12月5日) 及びVII 43「今期通常国会（第10国会）提出予定法律案」(昭和26年1月22日) によれば前者では第6項に「学校の教育課程及び編制の基準に関する法律案」が，後者には第4項に同名の法律案が掲げられ，国会提出予定とさている。ここに掲げられた法律案名は名称及びVII 43の説明（法案の内容の要綱）に「(7) 中央政府と同格のいかなる機関も教育委員会所轄の学校に対し，法律に定められた基準以外に付加的に法的基準を設定する権限はない」とあるところからて，第一章でナムンバリングしたV案「学校の教育課程および編制の基準に関する法律案（第一次試案）」を指すものと思われる。ここでは，一連の「学校基準法案」がその内容を様々に変化させながら——小論ではI案及びII案に資料的に限定したのであるが，いま言及したV案などはI, II案と著しく異る内容をもつ——第10国会（1950年12月10日～'51年6月5日）という戦後改革期を越えた時期まで立法化が予定されていたことを確認しておきたい。

2. 小論のまとめとして以下の諸点を確認しておく。① 第一章でみたように「学校基準法案」(I, II案) は教科名，授業時間数から編制，設置基準事項までを広く法律で規定し，原則としてこれらに関する学校教育法施行規則についても「施行規則は殆んど廃止」する（前掲肥田野・稲垣『教育課程・総論』233ページ所収の1949年3月10日付「学校基準法の要旨及び問題点」という資料による）ことにより，戦後の改革原理としての「教育立法の法律主義」，「法による行政」(法の支配) の要請に合致し，それらをより徹底する前進的内容を有していたこと。しかし他方 ② これらの法律案に規定された基準をいかに各学校レベル，学校管理を担う地方教育委員会レベルで保障し，確保するかという視点からみた場合，そこに含まれているのは，都道府県教委の市町村教委の管理権に対する一種の監督（「承認権」）であったり，文部大臣の職務執行命令訴訟制度であったり，学校教育法の旧遺制である「変更命令権」の強化であったり，およそ教育委員会法や文部省設置法に体現された改革の指導原理，なかんずく「教育行政の地方自治原理」の要請に反する反改革的内容であることが明らかになった。ことそしてかかる矛盾した内容が併存する事態は戦後改革全体の反改革への移行期としての1949年後半期の特質ともなっていること。 ③ この反改革的側面は同時期に作成される教育財政法案・教育財政構想とむすびつけてみた場合，絶えず「シャウプ勧告」などの提示した地方自治強化の方向での教育財政改革とは異質なものと一体のものとして立案作成されていたことと符合するものとなっていること，である。

なお小論ではI～V案のうちI, II案に限定した考察を行ってきたがさきにもふれたようにI～V案の間でも同じく「学校基準法案」でありながら相互にきわめて異った内容をもっているところから，残されたIII～V案の作成時期の確定づけを含めて，III～V案の検討は今後の課題としたい。