



Title	戦後教育改革と行政機構：その分権原理と行政管理
Author(s)	小出, 達夫; KOIDE, Tatsuo
Citation	北海道大學教育學部紀要, 52, 93-128
Issue Date	1989-01
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/29324">https://hdl.handle.net/2115/29324</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	52_P93-128.pdf



# 戦後教育改革と行政機構

## ——その分権原理と行政管理——

小 出 達 夫

### Political Reform of Public Education in Postwar Japan

Tatsuo KOIDE

#### 目 次

はじめに .....	93
第1章 地方自治法の制定と教育行政改革 .....	95
第2章 地方自治法第1次改正と教育行政改革 .....	101
第3章 教育委員会法と事務配分 .....	103
第4章 教育委員会法と行政管理 .....	109
(1) 教員の定員管理 .....	110
(2) 教員給与と行政管理 .....	111
第5章 定員定額制と行政管理 .....	116
(1) 定員定額制と通達行政 .....	116
(2) 定員定額制と文部省—北海道の事例 .....	118
(3) 定員定額制と人事院 .....	120
結 論 .....	124

#### は じ め に

本論文はきわめて限定されたテーマを扱っている。それは、すでに行政学の分野ではかなり共通の認識に達しているものであるが、教育行政学の分野では必ずしもそうではないといえるテーマである。それを一言でいえば、戦後教育改革の主要な原理とされている地方分権原理はほんとうに実現されたのかという点である。

たしかに当時の行政現象を一般的にみると、行政組織法上官制の体系は否定され、分権原理をとり入れた中央地方をとりむすぶ機構改革は進展した。しかし、それを貫いて実施される仕事の体系は依然として集権的であったのではないかという視点である(執務体系の集権)<sup>(1)</sup>。従来ともすると行政法学の分野でも、教委法を中心とする戦後教育改革は分権原理を柱とする行政改革のひとつの典型としてあげてきた傾向があった。しかしはたしてそういえるのかどうか。教委法の分権原理はその他の教育行政に関する作用法にまでその改革の趣旨を貫くだけの徹底性をもっていたのかどうか、むしろ逆ではなかったのではないか、という仮説もとうぜんに成り立ちうるのである。

また、行政学が戦後の地方制度改革の不徹底さを問題とするその視角は、特別地方行政官庁の

設置や機関委任事務の存続という事実に着目しての視角であった。つまりそれは事務配分上国の事務とするものが広範に残されたという角度からの批判であったといつてよい。しかし、このような視角から教育行政改革をみることはさほど有効ではない。新設を予定された地方教育行政機関を国の特別地方官庁とする動きもあったが<sup>(2)</sup>、それは1947年末までには消えた。機関委任事務にしても教委法の制定以降はそれほど多いわけではない。そこでは建前上は教育事務は地方事務とされたといえるからである。

しかしこのことは事務配分上の分権化や執務方式の分権化を実現したということの意味するわけではない。分権化を阻害する二つの方式が意図的にとられたのではないか。ひとつはいうまでもなく形式上地方事務とした上でその事務を法令上統制するやり方であり、他のひとつは本論の問題とするところの事務配分における国と地方の混合事務処理方式とでもいうべき方式である。つまり原則として地方事務としながら同じ対象を扱う同一事務であってもその中の特定部分を国の事務として吸い上げる方式が積極的にとられたということである。しかもそれは、第一の方式と結びつき、法令（とくに省令）により国の事務なるものを地方事務から部分的に吸い上げるというやり方である。つまり建前上は地方事務としつつも実質上は国・地方の共同事務とし、そのうなかんづく企画事務を国が、実施事務を地方が担当するというやりかたである。この仕方は、事務配分からすると機関委任事務とも団体委任事務とも固有事務とも特定することはできず、行政顧客からみると同一事務であるにもかかわらず、そのなかみが細分化され、一部は市町村に、一部は府県に、一部は国に配分され、にもかかわらず全体としては地方事務たる性格を持つというやり方である。

したがって戦後たびかさなる行政改革の論議が国家事務の地方委譲を叫んできたにも拘わらず、文部省は一貫してこの論議から逃れることができたのである。そこでは行政組織法上は分権化が否定されていないだけに、実質的集権の事実は隠蔽され免罪されてきたのである。かくして形式的分権のもとでの実質的集権の形態は、文部行政の特質をなし、しかもこの特質はすでに教委法の制定時においてその基本形態は形成されていたのではないか。これが本論の主張の中心をなすものである。

以下、本論では、第1・2章において、教委法制定にいたるまでの教育行政の改革動向の守旧性を地方自治法とのかかわりで明らかにし、第3・4章では教育行政における行政組織法と行政作用法との矛盾・対立関係を、とくに当時の教育行政の中心課題であった教員の給与・定数管理を中心に明らかにすることにより、以上のテーマにせまりたいと考える。さらに付言するならば、このテーマは、中央・地方の関係が分権化され、地方団体が独立した法主体として位置づけられるという条件下にあって、国の行政管理の技術がいかに高度化し、かつ実質的集中を確保するかという機構分析の一環をなすものであり、そのような意味での教育行政の基本構造がすでにこの期において形成されていたことを立証せんとするものである。

#### 注

- 1) 高木鉦作は、戦後日本の地方行政改革にふれ、この改革においては「官治の体系」は変革されたが、「仕事の体系は自治の体系に変革されなかった」とのべている。高木によると、戦前の地方行政は「官治のもと自治」であり、「官治の体系」は国政事務を処理する「仕事の体系」と表裏をなしていたのであるが、戦後においては「官治の体系」は一応行政組織上は「自治の体系」に転換したが、「仕事の体系」はそうではなかった、という。むしろ各省は、こぞって「仕事の体系」の改革を阻止した、というのである。ここで高木が例証としてあげるのは主として機関委任事務と国の出先機関による事

務処理方式であるが、その当否はともかく、ここで重要な点は、「仕事の体系は自治の体系に変革されなかった」という指摘である。そして高木は、戦後改革により形成された地方行政システムは、結局は「分権による集権」であった、という。高木鉦作「日本の地方自治」（『行政学講座』2 p 298～302）および「知事公選制と中央統制」（『現代行政と官僚性』下 p 285）参照。なお筆者は「分権による集権」の現象を、ここでは「執務体系の集権」と呼称する。

- 2) 自治大学校『戦後自治史』Vによると、地方自治法の作成過程において、文部省より内務省に寄せられた意見「地方自治法要綱について」（1947・2・4）の中につぎの記述がみられる。「なお教育事務の処理機関について当省において別個に考慮中であるから教育事務に関する一切の事項は地方長官の所管から除外すること」。これはいうまでもなく一般行政から教育行政を分離する主張であるが、ここにいう「教育事務の処理機関」が国の特別地方行政機関を文部省では意味していたことは、当時の内務省調査（47・2・7現在）によりわかっている。それによると、「各省の設置準備している特別地方行政機関は次のとおり」として、文部省所管の機関として「教育委員会、教育総長及び教育長」があげられている。つまり、これらの機関は文部省にとっては、地方公共団体の機関を意味していたのでは決してなかったのであり、あくまでも教育事務を国家機関の手により行おうとしていたのである。ちなみに、以上の記述のあとで、『戦後自治史』は「このように各省は既成の特別地方行政機関の廃止に反対したのみならず、更に新設していこうとする状況にあった」と記している。

## 第1章 地方自治法の制定と教育行政改革

本章では、地方自治法の制定とかわって、当時の教育行政改革の動向の特質を解明したい。結論をさきどりするならば、地自法の積極的側面はもちろん、その守旧性と比較してみても、なお教育行政改革は大きく遅れをとっていたのではないかと、という点にある<sup>(1)</sup>。それはむしろ地自法に対する反改革とさえいえるのではないかと、考える。したがって、まず地方自治法の特質を必要な限りおさえ、それとの対比で当時の文部行政の特質を明らかにしたい。

すでに論じ尽されているように、この最初の地方自治法は、知事の公吏化、地方事務に対する国の一般的監督権の廃止、地方官官制の廃止など、それとして評価されるべきものは多い（官治の体系の廃止）。しかしひとたび仕事の体系という視点からみると、そこには旧制度が無傷のまま残されていることを知りうるのである。それはいうまでもなく旧来の国政事務がそのまま「部内の行政事務」として公選知事に機関委任され（地方自治法148条）、事務配分上なんらの変化をきたさなかったという点である。知事公吏化に執拗に抵抗した内務官僚といえども、更には国政事務の維持に執着した個別各省庁は、ひとまずこの時点では「部内の行政事務」を知事に機関委任することにより旧制度の基本を維持しえたのであった。

以上のことは、ひときわ教育を国政事務として位置付け、むしろその性格を強めていた文部省にとっては幸運であったといえる<sup>(2)</sup>。すなわち国政事務として教育を従来同様すくなくとも知事をして執行せしめ、それを指揮監督しうる条件は確保しえたのである<sup>(3)</sup>。

しかしより仔細にみると、地自法の制定は少なからず文部省にたいして旧来の制度の維持温存をはかるには不利な点も内包していた。

第1は、知事公吏化にともなう補助職員の公吏への切り替え問題である。地自法は地方公共団体の吏員の任命権を長に付与し、定数を条例制定事項とした。これらの吏員の中には教員も位置づけられており、その公吏化への途が予定されていた<sup>(4)</sup>。そして同時に施行令では地方官官制を廃止した。かくして地方自治法により旧来の官制の体系は原則的にはくずれたといえる。

しかし、教育行政をみたばあいには、文部省はすでに前年、公立学校官制（1946・4・1 勅213、および1946・6・21 勅334 同改正）により、すべての公立学校の教員を正式に官吏（地方教官）としていたのであり、またその定員・進退をも文部大臣の権限下においていた<sup>(5)</sup>。つまり地方官官制の廃止とは別に、文部省は公立学校官制によりなおも官制の体系を維持しえたのである。これは、明らかに地方自治法とは異質の機構を残すことを意味したのであり<sup>(6)</sup>、官制の体系は廃止すれども、仕事の体系は変革せず、とする評価（前掲高木論文）は、こと文部行政に対しては、この時点ではいまだ該当するものではなかった。むしろ官制の体系を維持し、かつ官治による仕事の体系をも維持する論理がさらに続いたのであり、地方自治法は文部行政のこの論理を崩し得なかったのである。そして、かかる文部省の対応は、教育委員会法や教特法が制定されるまでの暫定措置だとみるべきではなく、むしろこれらの法律の制定を遅らせた要因がかかる文部省の対応にあったことを知るべきであろう。

第2に、地方自治法は、地方事務に対する文部大臣や知事の一般的監督関係を否定した<sup>(7)</sup>。地自法の政府案においては、なお旧来の一般的監督関係は残されていたが、衆議院の審議過程で削除され、こと地方事務に関する限り、事務報告や事務視察などの権限のみが許されることとなった。とくに本論との関係でいえば、市町村にたいする知事の「所轄権」が削除されたことは注目してよい。さらに、戦中に設けられた省令による事務の団体委任化も廃され、法律または政令によってのみ委任できることとなり、この点でも地方事務にたいする国の監督関係は後退したものとなった。

以上のごとき地方制度の改革にたいして、文部行政はどう対応したか。国と府県との関係でいえば、ほとんどの教育事務は「部内の行政事務」として知事に機関委任されているので、国の監督権は担保されている。問題は府県と市町村との関係である。地方自治法の直前に制定された学校教育法では、ここに知事の市町村長にたいする「所管権」が規程されていた。これは明らかに国の機関としての知事に市町村に対する一般的監督権を認めた規程である。論者によっては、学校教育法の設置者管理主義をもって分権原理の実現とみるものもいるが<sup>(8)</sup>、それは間違いであり<sup>(9)</sup>、地方自治法により一般的監督権が廃されたにも拘わらず、なおも文部行政においてはそれが維持されたとみるべきである。ここにも文部行政の守旧性がある。

第3に、多くの他の省庁と同様に、文部省においても、地方自治法に対抗して、国の地方特別官庁を設置して、国政事務としての教育事務をそのまま維持せんとする動きを強めていた。それはいうまでもなく、“学区庁”案と称される改革構想であった。この点については、すでに論者の指摘するところでもあり<sup>(10)</sup>、ここではこれ以上触れるつもりはないが、この改革案こそ地方自治法に対する反改革として、この期の文部省の傾向を如実に示しているものといえよう。

以上、地方自治法の制定を前後するこの時期における文部行政の特質についてみてきた。ここでは憲法および地方自治法による統治機構の変化、なかんずく官治から自治への転換にもかかわらず、典型的には公立学校官制の維持温存を図った事実を示されているように、文部省は依然として教育＝国政事務の原則を堅持していることがわかるのである<sup>(11)</sup>。さいわい地方自治法による改革の不徹底さにも助けられ、文部省は旧来の制度を維持しえたのであるが、その実体は地方自治法の原則に比べてなお守旧性の強いものであった。

#### 注

- 1) 地自法の守旧性については、本法の施行に伴って発した内務省通牒「地方自治法の施行に関する件」（発地第115号47・5・3）がよく示している。たとえば、そこには「本法により…都道府県及び都

道府県知事の地方行政の本位たり中心たる実質には変更はないわけであり、従って従来地方行政官庁として道府県知事等の有していた地位及び権限はそのまま移して…」,「都道府県知事は、都道府県区域内においては包括的に国の行政事務を処理し、執行する権限を有し、市町村長と異なり、都道府県知事に対しては法律・命令をまたず、省令又は通牒等により国の行政事務の処理を命ずることができること」と記されている。また、知事の処分が成規に違反した場合、国はそれを取り消し、停止出来ることは、行政官庁法が定めているとおりである(7条1項)。同じ趣旨のことを、鈴木・金丸の『地方自治法講義』(47・10)においても確認している。すなわち、「そこで地方自治法に於いては、知事に対しては身分が官吏ではなくなっただけで、依然として従来もっておった部内の行政を執行するという一般行政官庁たる性格を持たせることにしたのであります。」(p 60),「府県知事の場合には、部内の行政事務即ち国の行政事務は、包括的にその権限に属しておりますから…府県知事の場合は省令も必要なく、単に各省大臣の通牒によって事務の委任が出来ることになるわけであります」(p 280)。かようにして、国は地方自治法の制定にも拘らず国家事務に対しては従来持っていた包括的な統制権を知事に対して維持したのであった。ちなみに、機関委任事務の法定主義は、地自法の第1次改正によってであった。

- 2) 文部省のかかる傾向は、すでに1946年末の地方制度調査会の審議の中でも話題にされた。たとえば同調査会第1部会の第2回読会(46・11・4)において、「知事の管掌する国政事務の主なるもの」が議論され、その際次のようなやりとりがあった(『改正地方制度資料』第3部 p 153-156参照)。

中川 「私は文部当局の審議会の模様でも聞いておいた方がいいんじゃないかという気がしたのですが、地方分権の趣旨を外したように進んでいるんじゃないかと思います。」

岩本 「文部省の考えがそうらしい。学校教育というものを文部省直属にやるべきだ、ということをはびどく主張しているらしいです。」

このあと、公吏となった知事が部内の官吏に対する任命権をもつか否かが論議され、岩本はこれに疑義を呈し、議論は更に続いた。

金丸 「その点は国民学校や中等学校の先生が現在純粹の官吏になっております。公選知事になって国民学校の教員の任免が府県知事から取られるということは如何かと思うのでございまして、そういうような問題がございましてなこの点はよくご研究を願いたいと思います。」

岩本 「今度は公務員になるんじゃないでしょうか」

金丸 「全然別個のものです。教育の関係の法令になっておりますから」

岩本 「公務員を広く解釈することになるとその中に入るのじゃないでしょうか。」

金丸 「こちらで考えておりますことは従来の公吏に該当するものになっておりますし、また所管から申しまして全然文部省の系統と別個でございまして、やはりこの問題は一応公務員法とは別個にお考えおきを願わなければならないと思います。」

細田 「公務員法に入れてもらうということに意見を決めようじゃないですか。」

岩本 「どうも文部省はなかなか牙城を守ることが強いらしいです。」

以上の議論からもわかるように、文部省が戦後いちやく全国の教員を官吏に包摂した措置は、法的には教育の国家事務性を強化したことを意味し、その結果戦後地方制度改革の論議から教育行政領域を抜き出し、その枠外におき、文部省直轄方式を維持する効果をあげたのであった。つまり知事の民選公吏化がもたらす中央地方関係の抜本的変革から教育を救い出し、旧来の関係を維持する中で、教育改革のイニシアチーフを自ら確保する保塁を築いたのであった。

- 3) 内務大臣官房文書課(課長は荻田保)の編による『地方自治法詳解』(47. 7)は、「知事が国の行政

事務を処理する場合は、国の機関たる地位にあるのであるから、主務大臣の指揮監督を受けることは当然であり（法150）、行政官庁法第7条も国の機関としての地方公共団体の長の措置が成規に違い、又は権限を侵すものありと認めるときは、各大臣はその措置を停止又は取り消すことができると規定したのである」と述べている。このことは、当然に文部大臣にもあてはまるのである。

- 4) 地方自治法はその第172条において教育吏員の定めをおき、公立学校の教員を地方吏員とした。しかし、この規定は公立学校官制を変えるものとはならず、同法附則8及び施行規定69条により、教員＝官吏制度を残すこととなった。かくして、地方自治法は地方官官制を廃止したが、公立学校官制までも廃止するにはいたらなかったのである。このことにつき内務大臣官房文書課編の『地方自治法詳解』は「これらの事務（警察、消防、教育、社会保障、公共職安などの事務一筆者注）は、何れも国家的統制を必要とすることを理由として、その事務に従事する職員の身分を官吏とせられたのであるが、軍隊なき国家の治安確保に任ずる警察職員を官吏とする理由と同程度にはこれを肯定し難い。いずれはすべて公吏となるべき筋合いのものであろう」と指摘している。
- 5) 戦前待遇官吏であった公立学校教員は、戦後公立学校官制により正式に官吏となった。それは中等学校・青年学校・盲聾学校の教員の場合は1964・4・1の公立学校官制（勅189）により、地方長官の監督に服する公立学校は「当該都庁府県部内の庁」と規定され（3条）、そこに地方教官がおかれるとされた（1条）。かくして公立学校のすべての教員の身分・進退・待遇・定員はもちろん、教員の実施する公務も法制上は文部省が統制するところの直営方式のシステムがつくられた。そこでは、2級官吏の進退は地方長官が文部大臣に具状し、3級官は地方長官の専行するところとなり、校長は「地方長官ノ命ヲ承ケ校務ヲ掌リ所属職員ヲ監督ス」（公立学校官制18条）と規定された。ちなみにこの「地方長官ノ命ヲ承ケ」という規定は、学校教育法の制定後も残り、結局48・1・28の公立中学校小学校及び幼稚園官制（政令20号）により消える。このような教員＝官吏体制は、教委法の制定後も公立学校職員等臨時設置制（48・10・7 政令316）により維持され、教育公務員特例法により最終的に廃された。
- 6) 当時刊行された地方自治法の解説書はいずれも教育の国家事務性について触れている。たとえば『地方自治法詳解』（内務大臣官房文書課 47・7）では、大都市行政についてのべている箇所では、「学級編成、授業料の決定、教職員の身分、指導等は、すべて国の委任事務として府県が行う」として、これらの事務が市町村の事務ではなく、府県に対する国の機関委任事務であることを指摘している。つまり学校教育法の設置者管理主義は、旧態依然として市町村が施設負担者でしかないことを明らかにしているのである（p 295）。『地方自治法精義』（金丸三郎 48・8）では「学校職員は、その事務の性質上国家的統制を要するものとして、当分の間その身分は官吏とされているので、教育吏員なるものは現在の所存在しないことに注意しなければならない」として、教員＝官吏制度が地方自治法上の教育吏員制とは異質の特例をなしていることを明らかにしている。この点については『地方自治法詳解』でも「これらの事務は何れも国家的統制を必要とすることを理由として、その事務に従事する職員の身分を官吏とせられたのであるが…」として、文部省筋の主張を暗示させている。ややくどくなるが、『実例判例挿入地方自治法講義』（鈴木俊一・金丸三郎 47・10）も、地方自治法2条2項の団体事務を解説している中で、「例えば、教育というものは国がもっておるのだが、その中の学校の設置に関する事務だけを府県なり市町村に委任する」として、教育の国家事務性が依然として地方自治法の制定後も貫かれていることを指摘している。以上いくつか引照してきたが、これらはいずれも、地方自治法下において教育事務が基本的に国家事務であることを指摘している点で共通しており、地方自治法が従来の教育行政システムを変更していないことを示している。

- 7) 従来の府県制, 市制などには多くの一般的監督権規程がみられた。たとえば一般的監督権(県127), 監督命令, 処分権(県129), 強制予算, 代執行(市163), 臨時代理者の選任(市164), 更正許可(県135), 不要許可(県136)などであるが, これらは地方自治法の政府案には残されていたが, 衆議院の審議で削除・廃止されることとなった。また, 政府案には省令による基準の設定とその地方に対する採用勧告の規程(247条)があったが, これも同様に削除されることになった。かくして旧地方制度の基本的特徴をなしていた国の一般的監督規程は, 地方自治法により廃されたのであった。それだけに, 学校教育法に規程された知事の所管権は特異な存在といえる。
- 8) たとえば, 平原春好『学校教育法』(1978・7)では, 「教育を真理にもとずく能力と人格の発達をめざすものとし, それを実現させるために地方分権を採用する本法は, 旧法制との根本的な決別をめざすものであった。」(p 15), また本法の特徴は「従来の教育行政における中央集権を打破し, 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に地方分権の方向を明確にしたことである」(p 15)という。また別の箇所では, 本法の設置者管理主義をもって「国家を管理権者とする法制から設置者を管理者とする法制に転換した」と評価している。これらの評価がいささか正確を欠く点については本論文全体から判断して欲しい。
- 9) 内藤善三郎は学校教育法の制定とかがわってつぎのようにのべている。内藤によれば, 学校教育法は「中央集権を打破して地方分権の方向を明確にした」のであり, 彼はその例証として「高等学校, 中・小学校などはこれをあげて都道府県の監督に委ねた」ことをあげているが, これとて知事への機関委任事務を意味していたのであり, また同じ論文で内藤がいう「教育内容・教科書等の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」という発言が意味するところは, 教育事務が依然として国家事務であるという基本原則を貫いている, ということである。内藤『学校教育法解説』p 32参照。
- 10) 西本肇「戦後における文部行政機構の法制と環境(-)」, 北大教育学部紀要第46号 p 76~78.
- 11) かかる文部行政の特質について, ここでは学校教育法の性格についての筆者の見解を示すことにより検討したい。

まず第1に, 同法はその立案者にとっては, 教育が国家事務であることを前提に定められていたのではないか, ということである。たとえば, その立案過程に中心にかかわった内藤善三郎は, 学校の設置・廃止の認可規定(4条)は「教育が国家事務であるという觀念に由来している」(内藤, 前掲書 p 46)とのべているし, 授業料の徴収(6条)とかがわって「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…」といっている(p 46)。

第2に, 学校教育法は旧来の監督関係をはたして変更したのか, という問題である。この点について内藤は, 市町村立学校に対する都道府県監督庁の所管権にふれる中で, この規定は国民学校令40条の監督規定と「大体同じ意味」であり「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るのである」(内藤, 前掲書 p 70)という。同様に, 閉鎖命令・変更命令について, 内藤はこの規定は「実際には私立学校に対してのみ意味のある規定である」として, 公立学校を排除している。問題となるのはその理由であるが, 彼は「文部省と公立大学, 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いたる前に第13号の各号の一つに該当する事態を矯正することができる」という。ちなみに内藤は閉鎖命令の根拠は「法律及び法規命令の全体をいう」として, 「監督庁のなした法規命令」も「第1号の法令の中に含まれる」といい, 省令制定事項に違反した場合, 閉鎖を命令できるとしているし, 変更命令についても, たとえば21条の補助教材で有益

適切でないとは判断されたものは「第14条の規定により監督庁が変更を命令することができると考えられる」という（p 66）。これらの指摘は、学校教育法の制定当時地方教官であった義務教育諸学校の教員にも当然あてはまるのであり、かくして学校教育法を支える思想は、いささかも旧来のそれと変わっていないことを知るのである。

第3に、立法形式上の問題である。最初の地方自治法は、省令による団体委任を禁じた。47年末の同法の改正は省令による事務の機関委任を禁じた。かくして一般的監督権の法定はもちろん、個別の監督規定も省令では規定しえなくなった。ところで学校教育法をみると、そこには一般的監督規定とともに、個別の監督・許認可規定が多くみられる。しかも注意すべきは、その多くが省令に規定されている、という事実である。地方自治法の制定当時においては、国家事務については法律・政令によらず省令・通知により定め、個別の指示・命令をなしたのであるが、このような執務の方式は戦前来の方式の踏襲であり、早晩くずれざるをえないものであった（47年末の地方自治法の改正でなくなるはずであった）。一方学校教育法の立法形式は以上の戦前来の方式を継承したもので、本法では都道府県監督官庁の所管権・閉鎖変更命令権などがみられるのみであるのに、省令では小・中学校を除く諸学校の設置認可権、小・中学校の学級編成及びその変更の認可権、校地の増減・校舎等の増改築の認可権、就学猶予免除の認可権などの認可権を地方長官に機関委任しているのである。かように学校教育法は省令によって許認可権を設定し、これを地方監督官庁に機関委任するという旧来の方式を踏襲している。しかも注意すべきは、この方式が地方自治法の改正により消失した後もなお依然として変更されなかったのである。ちなみにこの方式が変更され政令事項になったのは1953・10・31の学校教育法施行令の制定によってであった。

第4に、閉鎖変更命令あるいは特別権力関係にもとづく命令の発動根拠とされる法令違反という場合の法令のほとんどが、本法により監督庁（文部大臣、地方監督官庁）が定めることとされている点である。しかも、注意すべきことは、かかる委任立法が法律によってではなく、省令により委任されているという事実である。学校教育法施行規則をみるとわかるように、そこでは養護に関する事項、懲戒、学級編制基準、教科課程・教育内容に関する事項などが文部大臣に、学期、休業日、助教諭の進退・給与に関する事項などを定める権限が地方長官に委任されている。かかる授権が法律によってではなく、省令によっているという立法形式自体は、教育が国家事務であるという思考形式によってのみ説明されるのではなからうか。学校教育法の制定時における国会の付帯決議は、省令の制定に当たって関係者の協議を要請しているが、それすら文部省により完全に無視された背景には、上述の思考形式があったといえよう。以上4点にわたり学校教育法の基本的性格をのべてきたが、これらは明らかに地方自治法の原理とは異質のものであり、その特例をなすものである。

なお相良推一は、公立学校が国の営造物か否かを論じた際に、「教育委員会法及び教育公務員特例法の制定に伴い、この問題は解決し、公立学校は名実ともに地方公共団体の営造物ということに帰着した」といっている。逆にいえば、これらの法律の制定までは教育は依然として国家事務であったということとなり、戦後改革期における文部省の守旧性の一面を示している。相良『教育行政法』（p 171）また、市川須美子は、西ドイツ教育法学の戦後の形成過程を論じた論文の中で、日本の学校教育法についても触れ、「学校法の各所に残る戦前的規定」とか、「戦後法制のもとには戦前法制が層をなしている」と述べ、学校法の守旧性に着目している。同「西ドイツ教育法学の形成過程」法時48巻6号

## 第2章 地方自治法第1次改正と教育行政改革

分権・自治の視点からみると、1947年5月の地方自治法の不徹底性はおおむねなかつた。国政事務の地方委譲の課題は依然として残されていた。地方自治法制定以前の第1次地方制度改革における大村内相の発言をまつまでもなく、「警察、教育、保健、衛生、労働」などの国政事務の地方委譲はなお改革課題として残されていた<sup>(1)</sup>。それだけに、それに対する反改革として、文部省も地方特別官庁の設置を急いだのであるが、1947年末までにはこの構想は破産し、地方自治法の第1次改正（1947・12 法169）をむかえるに至ったのである<sup>(2)</sup>。

この改正により、知事に包括的に機関委任されていた「部内の行政事務」は消失し、かわりに地方団体の事務として「行政事務」が付加されることとなった<sup>(3)</sup>。そしてこの新たな「行政事務」の中に教育事務が入ることはいうまでもない<sup>(4)</sup>。また国の地方行政機関の設置については、国会の承認が必要とされることとなり、国の地方直轄機関の設置を制限するルートができた。杉村章三郎もいうように、この改正により、教育事務もふくめて従来国政事務として知事に機関委任されていた「行政事務」は「国の処理する行政機関が存在しない場合は、地方公共団体の処理すべき事務」として「広い推定を受ける」ことになり、地方団体は「国家事務についても原則として国家の機能を排斥する立場に立つことがおこなわれたわけであって、地方分権主義は事務の面からも発揮されたものといえよう」とする予測が現実的意義をもつかにみえたのである<sup>(5)</sup>。かくして、従来の国政事務は、国の地方行政機関が処理するか、機関委任・団体委任するか、あるいは地方委譲し、その上で法令で統制するかを、各省庁は最終的に迫られることとなった。

文部省にとっても事態は同様であったといえる。しかし現実の文部省の対応は、さらに後退したものであった。この点については、1947年後半の教育委員会法案の作成過程が示している。その特徴点だけを、本論との関係でいえば次のとおりである<sup>(6)</sup>。教委法の6月20日案にみられるように、文部省は地方団体に対する一般的監督権をなおも留保すべく努力していることがわかる（6・20案 第70条）。これは地方自治法で否定された国の一般的監督権の復活を意味するものである。また機関委任事務の導入により文部大臣の指揮監督権を明記していることも、この法案が示しているところである（第71条）。いずれにしてもこの法案が教育を基本的に国政事務としていることは明白であり、そこからは学校法、同法施行規定、公立学校官制などにみられる国による統制システムの変更を予想させるものはみられない。

しかし、地自法の第1次改正は、このような文部省の動きに一定の限界を加えたものといつてよい。知事の権限から「部内の行政事務」を奪い、地方団体に「行政事務」の処理権を付与したことは、文部省の以上の動きを封じたものといえる<sup>(7)</sup>。すなわち、これ以降文部省は教育を国政事務として位置づけることを断念せざるをえなくなったといえる。ちなみに1948年に入って以降の教委法案をみると、そこにはさきの一般的監督規定は姿を消している。文部省の機関としての地方特別行政官庁の設置をたたれ、地方団体の処理する行政事務の中に教育事務が入り、団体事務に対する国の一般的監督関係を断念せざるをえなくなった時点において、文部省の選びとる道は、国の直轄学校以外の教育事務を原則として地方事務とした上で、なおいかにして国の統制権を確保するかにおかれたといつてよく、これ以降の文部行政の路線はこの方向にむかったといつてよい。

その場合予想される対応は、行政組織法上は教育を地方事務としながらも、機関委任、団体委任を駆使し、かつ個別法令（行政作用法）により文部省の実質的統制権を確保するというもので

あろう。しかし、文部省はかかる統制システムを前提としながらも、事務配分を機関・団体委任事務、公共事務とに分けて配分するという方法には、その当初から消極的であったことが伺える<sup>(8)</sup>。以上のことを念頭におきつつ、以下では1948年に入って以降の改革の動向を追ってみたい。

#### 注

- 1) 1946・8・30の大村内相声明。自治大学校『戦後自治史』Ⅱ p 85参照。大村は、ここで次のように言っている。「警察、教育、保健、衛生、財政および労働などの国政を原則として地方公共団体に委譲して、その指揮監督下に置き、中央政府はこれらの事務については、全国的基準の設定、各地方団体間の調整並びに情報の蒐集及び配分に関する職務を行うに止どめる様な方向の下に、更に第2次の地方制度の根本的改正を図る必要があると考えるのであります。」
- 2) この地方自治法の第1次改正により、いくつかの重要な改正が行われた。たとえば、職務執行命令訴訟の導入、国の委任事務についての財源の措置、国の特別地方行政機関の設置については国会の承認を必要としたこと、条例の許可制を削除、地方債の許可制の廃止（ただし当分の間残る）、団体・機関委任事務の連絡・調整のための地方公共団体間の協議会制度の廃止などである。
- 3) 政府案にはこのような改正案はなく、従前どおり「部内の行政事務」は国家事務とし知事へ機関委任することになっていた。しかし衆議院での審議中にGHQより修正要求がだされ、国の事務に属さない行政事務の処理権を地方団体に移す法改正が行われた。かくして、地方団体に対しては「国の法律によって禁止制限されていない一切の事務を処理する権限を与えることにした」（鈴木）のである。鈴木俊一「地方自治法の改正（一）」（自治研究24巻1号）、自治大学校『戦後自治史 Ⅵ』p 49参照。
- 4) 「行政事務」に教育事務も入ることは、原龍之助も指摘するところである。「これは、地方公共団体の区域内における行政事務で国の機関によって処理すべき行政事務の外は、じゅうらい国家的性質をもつと考えられた事務、たとえば警察・消防とか教育のような事務についても原則として地方公共団体の処理すべきものとする趣旨で、ここに国政事務の自治事務への切り替えの建前が明示されているといえるであろう」とのべている（p 24）。また、従来行政事務は権力的作用を伴う事務として考えられる傾向にあるが、これに対して原は「警察事務にのみ限定されない」として、「現に教育の事務も国立の教育及び研究施設に関する事務を除いて、地方公共団体の事務であることが明らかにされている（法2条4項）」といている（p 27）。この文章は1951年に書かれたものであるが、47年末の地方自治法の改正にあたっても基本的に該当するのであり、教委法はこの事実を確認したものであるにすぎない。原『地方行政改革の基本問題』（1951）
- 5) 杉村省三郎「地方公共団体の機能の変遷」、『自治研究』25巻1号。なお杉村は、行政事務のもつ以上の積極面を指摘しつつも、行政事務をも含めて例記された地方自治法上の例示事務が「国と地方公共団体との間の分界を定める標準としてはあまり役立たないと云わなければならない」として、その限界をも指摘している。
- 6) 荻原克男「戦後文部行政の機構と機能（上）」p 57～9参照。北海道大学教育学部紀要第47号所収 1986
- 7) 田上穰治は教委制度が発足して間もない頃、「行政事務」の中に教育事務も含まれることに触れ、つぎのようにいっている。「行政事務の著しきものに自治体警察と教育事務がある。いずれも従来は都道府県知事の機関委任であったが……教委の機関委任と解すべきではなく地方公共団体の事務としなければならない」（田上「地方公共団体の権能に属する事務」『自治研究』25巻1号）。おそらく田上は教委法の制定をもって上述の事務の転換があったものとみなしていると思われるが、ここでは彼が

教育事務をもって機関委任事務でも団体委任事務でもないと判断していることに注目しておきたい。そして田上は「行政事務」の特徴を次のように述べている。「蓋し委任事務は将来は法律又は政令の根拠を要するのに反して、行政事務は消極的に国の法令及び特に市町村及び特別区にあっては当該都道府県の条例に違反せざることを以って足りるからである。いいかえれば委任事務は法令にもとづき法令の規定する範囲内で行われるにすぎないが、行政事務は法令に違反しないことで足り、法令の規定は事務の根拠というよりはむしろその被るべからざる限界を示すものと解することできる」と。ここで注目すべきは、田上が指摘するように、教育事務が地方の行政事務になったからといって国の統制が排除されたわけではないということである。法令に違反しない範囲内での地方事務であるというにすぎない。

- 8) 1952・8・15の地方自治法の改正により事務配分に関する「別表」がつくことになったが、その際文部省は、地方で実施される事務を団体事務と機関委任事務とに二分することに基本的に反対している。その理由のひとつとして文部省は、「現行法令上、団体事務であるか機関の事務であるか分明できないものが多い」ことをあげている。このことは、文部省が教育事務を国と地方の混合事務（mixed affairs）ないし共同事務としておさえていることを示すもので、かかる文部省の見解はすでに教育委員会法の制定時にまでさかのぼって存在するといつてよかろう。なお上記の「別表」に対する文部省の対応については、荻原克男「戦後文部行政の機構と機能（下）」（北大教育学部紀要第48号 p17）参照。

### 第3章 教育委員会法と事務配分

1947年12月の地方自治法第1次改正は、教育事務を含めて従来国政事務とされていたものを地方事務へ転換する道を開いた。しかし、既述したように、多くの省庁では特別地方行政官庁の設置や機関委任事務への切り替えにより、自治事務への転換を免れていた。これに対して文部行政はこのような対応をとることはできなかった。むしろ教育事務の多くを地方事務へと転換せざるを得ない状況におこまれていた。1947年末までの文部省の努力は、可能な限り国政事務をそのまま維持することに置かれていたが、早晩文部省のこの意図は崩壊せざるをえなかったのである。1947年末の地方自治法の改正は、この方向を確定的なものとしたのである。

ここにおいて初めて文部省は教育行政における直営方式をやめ、国家機関とは相対的に独立した地方の公権力を対象として行政実務を行うという事態に直面することとなった。つまり文部省にとってはじめて国とはちがう“社会”に直面し、それとあい対することとなったのであり、この事態に対応した行政管理の技術の開発を迫られることとなった。かくして、その後の文部省の対応は、教育事務の地方事務化をできるかぎり形式的なものとし、実質的権限を国に留保する方向に向かったとみるのが、より事実面に即した見方といえよう。つまり、教育事務の地方事務への転換を前提として、その上で中央の統制をいかに確保するかという課題に直面したのである。筆者は戦後教育行政改革に当たって文部省を支配した基本的モチーフはここにあったとみるし、本論の主題もここにある。

以上の視点から、まず1948年に入ってから教育委員会法の立案プロセスをみると、つぎのような特徴を指摘できる。それは一般的監督関係を断念し、個別の監督関係を温存しようとする努力である。この点についてもすでに論者の指摘するところであるので簡単に触れるにとどめる<sup>(1)</sup>。教育委員会法案の最終作成過程で文部省は国の個別的監督関係を残すことに努めた。これに反して CIE は国の監督関係を否定する意向を明確にしていた。両者の対立は国会提出法案

の当該条文(54条2項)をめぐってなお展開された。文部省案は、「法律に別段の定めがある場合の外」文部大臣の監督権を否定した。これに対しCIEは「この法律に別段の定めがある場合の外」となっており、字句上は「この」が入るか否かの違いであるが、その実質的相違には極めて大きいものがあった。CIE案によれば、教委法に規定された監督関係以外は、すべての監督関係は否定されることとなり、それは当然に既存の監督関係も否定し、したがって学校法および同法施行規則などの関係条文の改正を必要とし、更には教委法以降に定める個別の行政作用法においても一切の監督関係は排除されることになる。これに反して、文部省案によれば、教委法上は監督権を否定する外見をとりつつも、他の行政作用法や教委法とほぼ同時に成立作業を進めていた諸教育関係法により監督関係を新たに設定することが可能であり<sup>(2)</sup>、また既存の法律を改正する必要もないことになる。そしてこの両者の対立は、結局文部省案が国会を通ることで解決されたのである。かくして文部省当局の地方支配の意図が貫徹されることとなった。

ごく常識的に考えると、世上評価されるほどに教委法が既存の法関係を抜本的に改正したものであるとすれば、教委法の制定により旧来の個別法は大きな影響をうけ、かなりの改正をせざるを得なかったはずである。しかし、事態は全く逆であった。教委法に伴う他の法の実質的改正はほとんどなかったのである<sup>(3)</sup>。つまり新しい原理を導入したはずの行政組織法が他の行政作用法にほとんど影響を与えていないのである。結局のところ、教委法は、教育委員会を設置し、首長部局から独立した行政機関を定めた以外には、国と地方の関係に対してさほどの変化をもたらさなかったと評価できよう。おそらくこの評価に対しては、教委法は地方分権原理を導入した意味で決定的だという反論が予想される。しかし、既述したように、この分権化の方向はすでに1947年末の地自法改正によりきまっていたのであり、教委法はそれを確認するにとどまったにすぎない。むしろやっとこの時点で教育関係の行政組織法は地自法の定めた原理に半年遅れで追いついたといえるのである。

かくして、教育委員会法はその新しい原理の導入にも拘わらず、旧来の監督関係を維持しえたのみか、新たな監督関係の設定をも許す道を開いたこととなった。

以下では、以上の視点と関連しつつ、制定された教育委員会法の個別条文をおいっつ、事務配分上からみた教委法の問題点をみていきたい。

事務配分上から教委法をみると、まず第1に注目すべきは、教委の権限についてである。便宜上府県レベルについてのみみると、教委の権限とされているものには、「従来都道府県若しくは都道府県知事の権限に属する教育に関する事務」および「将来法律又は政令により当該地方公共団体及び教育委員会の権限に属すべき教育事務」を「管理し及び執行する」と定めている(第4条)。ここで「従来都道府県に属する事務」とはいわゆる団体事務であり、講学上、公共事務、団体委任事務、行政事務とされていたものであり、「知事の権限に属する事務」とは機関委任事務である。したがって、国と地方の事務配分からいえば、教委法は従来の事務配分をそのまま受け継いだことを意味し、なにか新しい事務配分原則を打ち立てたものとはなっていない。それは既存の地自法上の事務配分を前提とし、ただ従来知事および府県の権限とされていた教育事務の管理執行を教育委員会に移したという意味をもつものである。既述したように、国と地方の事務配分からみた場合、決定的な意味をもつのは、1947年12月の地自法改正であり、そこで旧来包括的に国政事務とされていた教育事務が、法令により国の事務として残しておく以外の事務は、地方団体の事務として推定されることとなり、教委法はそれを再確認し、ひきついだものといえる。

ところで、地自法上の「行政事務」といえども、法令によりいつでも個別に国家事務に転換で

きるのであり、その不安定性は免れず、したがって1948年7月の地自法改正により国および地方の例示事務が明記されたのであるが、それも多分に便宜的なものであり、地方の例示事務とされたものがすべて地方事務であるわけではないことは、その当初から指摘されていた<sup>(4)(5)</sup>。

教育委員会法においても、事態は同じであった。教委法により、たしかに文部省が直接留保している権限以外の事務は地方事務として位置付けられることとなったが、しかしそれは固定的なものではない。さきの教委法4条の規定からすれば教育委員会の事務には、「将来法律または政令により当該地方公共団体及び教育委員会の権限に属すべき教育事務」が入るのであり、この規定からもわかるとおり、文部省は地方事務と考えてよいものを法律・政令によりいつでも団体委任・機関委任できるのであり、むしろ教委法はそれへの門戸を開いているのである。

第2に、教委法は49・50条において教委の例示事務をにかけているが、そのすべてを教委は自主的に処理できるわけではなく、国の立法統制に服せしめられることが多い。ほんらい法の執行に責任をもつのは、国の行政機関である場合もあるし、地方機関である場合もあり、分権化の進行によっては後者が決定的意義をもつともいえる（施行規則の定めを含めて）。しかし、文部省は、法の執行に責任をもつのは文部省のみである、という原則を一貫して貫いている<sup>(6)</sup>。このことは、たとえば、学校教育法の施行にあたり必要な事項はすべて文部大臣の定めに委任している点をもてもわかる（学校法88条）<sup>(7)</sup>。この学校法88条は包括的な委任立法を文部省に許すものであり、おそらく教育事務＝国家事務という考えのもとに制定されているといえようが、教委法が少なくとも分権原理を徹底していれば、教委法の制定時には、この88条は改正されてしかるべきであった。あるいはまた、88条にもとづく学校法施行規則にはおおくの監督関係や機関委任事務が含まれているだけに、それらは廃止されるか、法定事項に移すべきであった<sup>(8)</sup>。しかし、実際はそうではなく、この学校法の規定が形式的にせよ改正されたのは、1953・10・31の同法改正によってであった。

第3に注目すべきは、国と地方、府県と市町村間の監督関係についてである。教委法には「法律に別段の定めがある場合の外……行政上及び運営上指揮監督をしてはならない」という規定（55条）があるが、これは指揮監督権を排除したのではなく、法律によりさえすれば監督関係の設定が可能であることを確認したものである。既述したように、この規定により学校法その他の監督規定や機関委任事務に対する指揮監督権を維持しえたのである。もっとも教委法は機関委任事務について指揮監督権規定を欠いている。これをもって分権化のひとつのメルクマールとする評価もあるが、しかしそれは明文を欠いているだけであって、地自法や国家行政組織法の当該規定を排除するものではない<sup>(9)</sup>。それだけではなく、教委法は監督関係を強化した側面すらある。たとえば、学校法の監督庁規定でじゅうらい未定であった学校設置認可権（4条）や授業・編制などの変更命令権（14条）を都道府県教委の権限として明文化した（第93条）。また学校法では知事が持っていた市町村立学校に対する所管権を県教委に移し、従来同様府県の市町村に対する一般の監督権をも維持したのである（第87条）<sup>(10)</sup>。

第4に、教委法には、その外に、法文上地方事務としたものであっても、それを事実上否定したり、または形骸化する規定がみられる。つまり本法に対する例外規定を教委法自体が認めている。たとえば教委法は教職員の身分取り扱い・定員・給与・任免などは地方事務としているが、いずれも法律・政令によって特例措置への道を開いている。身分は従来同様官吏とし（95条）、定員も公立学校官制上のそれを条例定員とみなし（80条）、給与は官吏であるがゆえに政府職員の給与法が適用され、任命も公立学校官制の規定が適用された（95条）。これらは、一応教育公

務員特例法の制定までの暫定措置であったとはいえ、かつて地自法においておおくの官吏を公吏にしたように<sup>(11)</sup>、教委法により地方公務員への身分の切り替えも可能であったと思われる。しかし、そうはしなかった。このことが、後述するように、1948年から49年にかけて、教員の定数・給与に対する国の統制権の強化を許した重大な条件を提供することとなったのである<sup>(12)</sup>。

第5に、これは第1の問題と関連するが、教委法をみただけでは国と地方の事務配分に関する基本原則がしかく明らかではない、という問題である。49条に列挙してある事務は、一応地方事務としての推定を受けることとなるが、これらは同条1項18号にあるように、「法律に別段の定めのない」場合においてであり、また50条1項5号にあるように、都道府県教委には法令によっていつでもその職務権限を設定できるのである。この場合、団体委任・機関委任は少なくともその前提として、それらの事務が国家事務であることの根拠を必要とするが、こと教育事務については、かかる推定は自明ではない。したがって、国と地方の関係を律する場合、これらの両事務を駆使して、国の側から統制を加えることには一定の限界がある。そこで登場してくるのが、一部の論者により注目されてきた「指導行政」という統制手段であるが、それが有効に機能する物質的基礎のひとつが、小論の「はじめに」でふれたところの事務配分の混合方式とでもいうべき方式である。つまり行政組織法上は分権を建前としながら、その例外を行政作用法の中に組み込むという方式である。かくして事務を水平的に国家事務と地方事務に分けるのではなく、同一事務を企画統制事務と実施事務に分け、文部省が前者を、教育委員会が後者を担当する仕方が支配的となる。教委法は、かかる事務配分に対してはまったく無力であり、むしろそのような事務配分を認める方向でつくられているといつてよいと思われる。

以上、教委法の問題点を事務配分上から主としてみてきたが、以下では教委法下での国の行政管理の実態を具体的な問題とのおしてみることにより、以上の立論、とくに上述した第5の立論を部分的にせよ立証したい<sup>(13)</sup>。

#### 注

- 1) 荻原克男「戦後文部行政の機構と機能(上)」p 60~62参照。
- 2) たとえばこの当時作成段階にあった社会教育法(1949・6・10)をみると、公民館の運営や通信教育の認定とかかわって、監督関係の規定がいくつかみられる。市町村公民館の運営については、その事業の停止命令権を都道府県教委はもち、これは国の機関委任事務として位置付けられている。公民館は戦後重視された社会教育施設のひとつであり、文部省はすでに、1946・7・5には、地方長官宛に「公民館の設置運営について」という通牒を出している。この通牒を見る限り、公民館は純然たる市町村の営造物として位置づけられており、その設置の自由と自治管理を前提とし、設置管理については条例事項とされている。そこには、国・府県・市町村の間にはいささかの監督関係もみられない。しかし、社会教育法になると上述の監督関係があらたに入ることとなったのである。また、通信教育の認定についてみると、本法に認定、廃止の許可、措置の命令などの監督関係の規定があるが、同時に省令である認定規定のなかにいくつかの許可事項があらたに規定されており、注目をひく。かかる規定は、本文でみたところのCIEの指示がとおった際には、とうてい認められないはずのものであった。
- 3) そもそも教委法にともなう他の法律の改正はたい少ないが、そのほとんどは、「知事」を「都道府県教育委員会」に変えるがごとく、行政機関の設置に伴う字句の修正に終わっている。
- 4) 地方自治法の例示事務のかかる問題点については、多くの論者がふれるところであるが、ここでは原から引照しておく(原 前掲書)。「そこに列挙されている事務の多くは、法令の特別の定めによって、

或いは地方公共団体に委任してこれを行わしめ（いわゆる委任事務）、或は国の機関として都道府県知事又は市町村長をして行わしめているものが多く（機関委任事務）、また都道府県又は市町村の事務（いわゆる団体事務）としている場合についても個々の法令上の制限があってその自主自律の認められないものも少なくない」（p 39）、「これに加えて委任事務または機関委任事務には補助金を通して国家の監督統制を伴うため、その面からしても地方自治が阻害されているのが今日の事態である」（p 44）。ところで原は地方自治法の例示事務について個別に分析を加え以上の結論に達しているのであるが、例示事務の(5)の教育事務については分析を保留している。もっとも彼はシャープ勧告を引用しつつ「たとえば初等教育・警察・消防……は、地方団体の独立の事務として委譲されたが、それにもかかわらずこれらは地方団体が代行する国の事務であるから、直接の補助金及び国の統制が必要であるといった態度がひろくおこなわれている」（p 45）として、教育も決してその例外ではないことに注目している。そしてさらに次のようにいう。「もっとも中央集権的色彩の濃厚であった警察なり教育なりの分野においてすでに地方分権に徹底した改革が行われている」といいつつ、「すでに地方に委譲された事務と考えられる警察・教育・消防などについてさえも、今日なおこれを国の事務の包括的委任いわゆる包括的委任事務と解する見解の存するものも、かような考え方のあらわれにほかならない」（p 47）として、地方自治法及び教育委員会法の分権原理に深刻な疑義を呈している。

なお地方自治法の改正と同時に内閣官房長官より各県知事に出した通知「地方自治法の一部を改正する法律の施行に関する通知」（自発第228号 48・8・1）は、例示事務に関して次のようにいっている。「例示事務はすべて現実に地方公共団体が処理することができるものではなく、『法令の特別な定』によって自治行政の内容とせられず、又その自由処理に任せられないものがあることに注意を要すること」、「例示事務が公共事務、委任事務若しくは行政事務のいずれに属するか、又は機関委任事務に属するかは現行法令の規定によりこれを定めるの外はないこと」。

- 5) たとえば、小林与三次は「地方自治法2条は地方公共団体の事務の主要なものを列記したが、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」とのべている（小林「地方自治の本旨（一）」『自治研究』25巻2号）。さらに小林は自治法上の自主性は拡大されたが、「この業務活動の根源をなす各種の行政法規はいささかも制定または改正と照応していない。新憲法の精神に則った地方自治の根本法の改正は、未だその精神を少しも実際の自治活動の面においては貫いていないのである」として、行政上の組織法と作用法との矛盾を鋭くついている。

また杉村章三郎も「これらの例示事務は固有事務、委任事務の区別をなさないのでなく、機関委任事務をも包含するために、具体的事例が果してその何れに属するかは現行法令の規定によりこれを定めるの外にはないとせられることである（昭和23総理府自発第228号通牒）」といている（杉村前掲論文）。これらの指摘は、いずれも地方自治法2条2項の但し書き「但し法令に別定の定があるときはこの限りではない」に着目しての指摘であることはいうまでもない。

おなじく、当時行政実務に従事していた佐久間彊も自治法の例示規定によっては「依然として地方公共団体の事務がどんなものであるか少しも明らかではない」といい、問題は「委任事務が多すぎるということにあるのではなくして、地方公共団体の自治事務としてその創意と責任において処理させて然るべき事務が国の事務、従って委任事務とされていることが多いということにあるのである」として、この例示規定によってのみでは旧来の国家事務の自治事務への転換が困難であることを指摘している（佐久間「地方行政調査委員会議の誕生」『自治研究』26巻1号）。

以上の三人の指摘はいずれも教委法下の教育行政システムにたいしても該当するものといえる。

- 6) そもそも法の執行に責任をもつのは、国の機関であると同時に地方の機関でもある、という認識は、文部省には著しく欠如している。したがって、文部省は法の執行にあたり必要な定めを政令なканずく省令において詳細に規定し、条例や教委規則で定める余地をほとんど皆無にしている。そのうえ省令においてさえ許認可その他の監督関係を定め、地方自治法や国家行政組織法の原則に反し、国の統制を強化している。このような文部省の認識は、たとえば、教委法24条2項の条文に、「この」をいれるか否かをめぐって展開された国会での議論にも現れている。そこでは、文部省は、「『法律』の上に『この』というふうな文字を入れますと、……文部大臣は法律の執行について、国会に対して責任を負うものであるにもかかわらず、さようなことは全然できなくなる」と答弁している。この答弁は法の執行にあたり、省令による統制をも含めて、文部省が包括的、全面的な権限を持つことをはしなくも告白したものであり、はなはだ興味深い。なお、国会での議論については、荻原克男の前掲論文(上)を参照 p 62
- 7) 学校教育法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に必要な事項は、監督庁がこれを定める」と規定している。この場合の監督庁は文部大臣である。かくして法律施行に必要な一切の規定は、監督関係を含めて、文部大臣に授権されることになったのである。ちなみに、天城は市町村立小中学校の学級編成が県教委の認可事項(学校法制定当時は地方長官の認可事項、同法施行規則20条)になっているのは、学校法88条によるものであるといている(天城 p 39)。このような授権規定は、その後の地方自治法や国家行政組織法などで否定されるところとなったが、学校法のこの規定は、1953・10・31の同法の改正まで続くところとなった。ちなみに、改正された条文は、「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で、地方公共団体の機関が処理しなければならないものについては政令で、その他のものについては監督庁が、これを定める」となった。なお、天城勲『学校教育法逐条解説』p 270参照
- 8) 地方自治法上、国政事務を地方に委任する場合、団体委任については最初の地自法で、機関委任については1947・12の第1次改正で、法律ないしは政令によってのみ可能であることとした。したがって、地方行政機関に対して省令により認可権を設定することは許されないというべきである。しかし、学校教育法は省令により多くの許認可事務を定めており、しかもこれらは機関委任事務として扱われるだけに、本来ならば地自法改正時において、これら許認可権については法律ないし政令で定めるように改正すべきであった。
- 9) 地方自治法はそのはじめから機関委任事務に対する主務大臣の指揮監督権を定めていた(150条)。また地方自治法の翌日公布された行政官庁法(47・4・17 法69)も同様の規定を定めており、監督権の内容として、措置の停止・取り消しを定めている。行政官庁法は1年の時限立法であったが、国家行政組織法の制定が遅れたため、以上の規定は2度にわたり延長され(48・4・30 法30, 48・5・31 法45)、国家行政組織法にひきつがれた(15条)。なお教委法にはたしかに地方自治法のような規定を定めていないが、そのことは上に述べた諸規定の適用を排除するものではないと考えられる。ちなみに、木田宏はその『教育行政法』の中で「地方公共団体の行政機関が国の機関として処理する事務(国の機関委任事務)に関する監督まで廃止されたわけではない」として、その根拠に国家行政組織法15, 16条をあげ、この関係が文部大臣と教育委員会との間にも適用されるとしている(p 178)。
- 10) 文部省文教研究会編の『教育委員会法の解説』によると、87条について、「つまり学校の管理権や義務教育の就学事務は市町村で従来通り行いが、学校設置、廃止、校長や教員の任免等に関する人事、給与、組合関係はじめ、教科書の採択、教科内容の設定等は、すべて都道府県委員会で行うことにな

る」という。つまり都道府県委員会の市町村に対する所管権の内容は従来とほとんど変わっていないのである。p28参照

- 11) 鈴木俊一によると、1947・5・3時点で官吏から公吏になったものは49378人であったという。鈴木俊一「地方自治法の運営」 自研25巻2号
- 12) 当時、地方自治庁連絡課長であった藤井貞夫は、教委法に規定されたもので条例により定めなければならない事項をいくつかあげ、その中に教職員の定員、給与をあげている。藤井はこれらの事項が条例制定事項とされたことの意義を次のようにのべている。「第1に、当該事項に関し法令の定める範囲において地方公共団体の自主的処理を認め、国家の煩さな容喙を排除するという、第2には、地方公共団体の自主的処理に委ねるに当たって、長の専断を排して必ず当該議会の参与を必要とすること」、また条例の内容に関係省庁が、準則を示したり、事実上規制したり、運用上指導したりして、その意図を貫こうとするであろうが、「しかしながら、それらの準則の提示や指導は飽くまで準則の提示と事実上の指導に止まるのであって、何等これによって法的な拘束を受けるものではない」と。しかし現実には、藤井のこの指摘が空論でしかないことを示した。藤井貞夫「必要的条例規定事項漸増の傾向とその意義」 自研25巻6号
- 13) 木田宏は『新版教育行政法』を書くに当たり、旧版とは違って、特に行政管理論に着目している。教育行政作用を、規制・助成・実施の各行政作用に類型化する点は同じであるが、それとは異なり、「管理作用としての行政」つまり行政管理の存在を強調し（部内の行政事務）、それは上記のすべての行政作用を対象としているという。この指摘はある意味では常識に属するが、木田は教育基本法10条にいう教育行政とはまさにこの行政管理を意味しているというのである。旧版と違った新版のこの特徴は、木田が、政策形成官庁、企画統制官庁としての文部省を従来以上に強く意識したものといえようか。筆者も木田とは違った意味で国の行政管理に注目したい。

#### 第4章 教育委員会と行政管理

本章では、教育委員会の制定ないしその直後における中央・地方を通ずる教育行政機構の構造とその特徴について、事務配分および国の行政管理の双方からみることとする。おそらくこの作業を通して、教委法下における形式的分権と実質的集権という行政機構の矛盾した特質を析出するであろうし、同時にこの特質が単なる一時的現象ではなく、それ以降の教育行政機構をも貫く基本的な形式であることを予想せしめるであろう。また、従来の理論状況にあっては、教委法、教特法、文部省設置法に至る戦後の教育行政の改革の流れを、改革の前進的進行という方向でとらえる傾向にあったが、むしろ、分権化の外見的進行の過程の中であって、すぐれて中央集権的な行政管理のシステムがもう一方で進展していた事実に着目する必要がある<sup>1)</sup>。

なお本論では教育行政にかかわるすべての事務配分をカバーすることはできない。分析の対象は、主として公立小・中学校における教員の給与・定員に関する事務配分に限定する。両者ともに教員身分の変更に伴い基本的に地方事務（団体事務）になったものであり、また学制改革に伴い急速に拡大した行政需要の中心をなすものだけに、国・地方を通ずる教育事務の中核ともいべき事務であるからである。更に付言するならば、この分野の事務が教委法・教特法にあっては本法の特例部分をなしており、すでにこれらの法律自体がその中に異質の原理で貫かれた措置を予想して制定しているからである。行政組織法と行政作用法との乖離・矛盾を問題とし、行政組織法上の原則が例外となり、行政作用法上の例外が原則となるひとつのケースを問題とする本論文の趣旨からいっても<sup>2)</sup>、教員の定数・給与関連事務は好個の素材を提供してくれる。ところ

で給与・定員管理は不可分の関係をなしており切り離して論ずることはできないが、便宜上まず定員問題からみることとする。

### (1) 教員の定員管理

1949年の教育公務員特例法の制定までは、教員は官吏であった。その根拠は公立学校官制であり、この官制により文部省は全国の教員定数を定める権限をもっていた。この制度は教育委員会法により改正され、それ以降教員の定員は当該地方公共団体の条例制定事項となった（教委法66条2項）。つまりここにおいてはじめて定員を定める権限が地方公共団体に委ねられたのである。しかし教委法は「法律又は政令に別段の定めがある場合」には別途措置を可能にする道を開いていた（66条2項）。じつと教委法は本法施行の際には、従来の官制上の定員をもって条例定員としたのであり、地方団体の独自の判断を認めなかった（80条）。そののみか、1984・10・7の公立学校職員等臨時設置制（政令316）は、「公立学校の専任職員の定員の基準は文部大臣が定める」と規定し、1984・11・15の文部省令第19・20号では1・2級官の定員数の算出方法を定めている。

もっとも教委法制定までは以上の官制の規定にも拘わらず、府県別の定員を定めたものはなかった。というより定員を定めること自体事実上不可能だったといつてよい。恒常的に増加する生徒数・学級・学校数に対して定員を定めることはできなかつたし、教員の実数すら掌握できなかった。したがって規定上の文部省の集権的権限に拘わらず、現実にはむしろ分散的であった。

しかし教委法の制定を前後して事態は変わってくる。官制のシステムが消え、行政組織法上の分権化が進む中で、逆に文部省の定員管理は積極的となり精密となる。すなわち定員の決定権が地方に移ることにより、逆に文部省の定員管理はより高度化するのである。つまり、改革のベクトルはここにおいて分権と集権の両面をめざすのである。この点を事実上に即してさらにみることとする。

さきにみたように教委法制定後の文部大臣の権限は、政令による定員基準の定めであった。しかし文部省はこの基準を定めることはしなかつた。定員管理は、むしろ教員の給与負担法によりおしすすめられたのであった。つまり、教委法の制定（1948・7・15）の直前に改正された義務教育費国庫負担法（1948・7・10）により、国庫負担職員の「範囲・定員・給与の額」については政令委任事項とされ、ここに新しく文部省が教員定員を給与負担の側面から規制する道を開いたのである。一方では教委法により定員を条例制定事項としつつ、他方では国庫負担法により文部省がそれを統制するシステムをつくりだしたのであり、すでにここに形式的分権と実質的集権の統一がみられるのである。

義務教育費国庫負担法による政令は、かなり遅れようやく1949・5・7に公布され（政令90号）、全国・府県・市町村別の定員数の算出方法が定められ、1984・4・1にさかのぼって適用された（もっとも1948・12・31までは現員をもって定員としたので、この政令の適用はそれ以降となった）。しかしこの政令は直ちに改正され（1949・6・29）、全国定員は大幅に縮小され、大きな政治問題に発展したことは周知のところである。なおここで注目すべきは、国庫負担定員については、政令によって、文部大臣は全国および各府県の定員決定権を持ち、市町村定員の決定については府県教委に機関委任されている点である。つまり国庫負担定員の決定とその配分は、政令によって完全に国家事務とされたのである。

かくして、定員は、下（市町村）からではなく、上（全国レベル）からまったく政策的に、というよりも全く政治的に決められ、順次下へと配分されることとなり、文部省は大幅な裁量権を

確保したのである。教員定員の決定権は、行政組織法上は地方公共団体に移り分権化が進んだが、行政作用法上は、国庫負担職員に限定されたとはいえ（もしも国庫負担の対象外の教員がでたとするならば、それ自体国庫負担法の破産といえるのであるが）、完全に国家事務とされたのである。かくして文部省は、法律によってではなく、政令により自己の権限を地方公共団体より吸い上げ、教委法上の分権化とは別に、強大な統制権を駆使しえたのである。

## (2) 教員給与と行政管理

戦後改革期における官吏の給与問題は、たんに給与問題としてではなく、一貫して政治問題の中心をなしていた。それだけに政府にとってはこの問題は政治・行政上の政策課題の中核をなしていた。

ここで検討の中心は、公務員給与の制度史ではないが、本論文のテーマに関係する限りで、主として教員の給与制度の戦後史の特質、それも給与管理の実質的集権化への軌跡について触れておくこととする。この際、1945年より50年にいたる教員給与の変遷をほぼ4期にわけて考えると便宜である。

第1期は、1946・6の官吏への身分の切り替え、および7・1付けで実施された官吏俸給令にもとづく新給与への切り替え措置をもって始まる<sup>(3)</sup>。それ以降教員にも官吏俸給令が適用されることとなった。これを機構上からみると全国の教員給与事務は文部省に集中され、同時に中央省庁レベルでは大蔵省給与局に集中されるシステムが形成され、給与事務は垂直的・水平的集中化のシステムの下で発足することになった<sup>(4)</sup>。

給与は単純化され、本俸・臨時家族手当で構成され、給与表は一本となり、いまだ職階性は導入されるに至らなかった。しかし従来からあった一般官吏との給与差、地域間不均衡、学歴差、身分差などは解消されず（つまり新給与への移行は旧給与額を基礎としたので）、それに反対する運動は高揚したが、それは基本的には官吏俸給令の枠内での改善をめざすもので、政府・文部省・地方長官の各レベルで展開した<sup>(5)</sup>。

第2期は、1946年末より1948年3月の法律12号にいたる時期である<sup>(6)</sup>。46年より47年にかけての労働攻勢が示すように、新しい給与水準は既にその実効性を失っていた。47年以降給与ベースがめまぐるしく変わる（1947・2 1200円ベース、5月 1600円、7月 1800円、1948・1 2920円ベース）。この変化は、46年7月の給与体系を基礎にして、それに暫定加給、同臨時増俸、臨時手当などの新しい諸給与が付加されたもので、はげしい物価騰貴をあとおひするものであった。給与事務は複雑化し、地方と国の間に追給・概算払いがくりかえされ、また生徒・教員増も伴い、府県の給与関係事務量は国庫負担事務の遂行（そのかぎりで機関委任事務の増加）を中心に膨大化した<sup>(7)</sup>。

この期のもう一つの特徴は、2度にわたる国の不均衡是正（凹凸是正）と連動し、府県レベルで独自に教員間の不均衡是正、給与水準の底上げ（一斉2-3号俸増）を実現した点にある。これが可能になったのは、初任給・昇格・昇給基準が国レベルで統一されていなかったこと、給与体系が職階性を採用せず一本化していたこと、国庫負担が実績主義をとっていたこと、団交権や労働委員会の調停・仲裁制度が保障されていたこと、給与事務の外見的中央集権化とは別に格付けにあたっての知事の裁量が可能であったこと、中央の更正命令権が存在しなかったこと、給与負担したいは府県事務であったことなどが考えられる。つまり給与関係法令の立法機能や政治的機能は国に集中していたが、その適用に当たっては国の統制技術はいまだ稚拙であり、統制の行

政手段を十分に開発していなかった点にあるといえよう。またこのような状況の変化に知事の公吏への身分転換がおおいに作用したことも事実である。しかし、かかる状況は早晩いずれ（法12号 48・3・20）<sup>(8)</sup>、給与事務の外見的中央集権化に代って、実質的集中化への措置が第3期に入ってとられることとなる。

第3期は、1948・5・31の法46号より1948・12・22の法265号（政府職員の新給与実施に関する法律）にいたる時期であり、教育委員会法の制定を含む時期である。この期の特徴はかなり複雑であるのでその要点だけを記す。

(1) 職階給与体系への移行（48・5の法46号により導入）

(2) 新給与体系の実施機関として、新給与実施本部を設置（給与事務の総合調整機関は大蔵省給与局から内閣官房長官を本部長とする給本に移り、給本は各省にわたる給与事務に対して更正命令権を持ち、かくして給与管理のヒエラルヒー構造が強化された）。

(3) 初任給・昇格・昇給基準の政令委任（これは本来人事院が作成することを予定していたが、法46号により国家公務員法の施行にさきだち政令委任された。これは48・12・31政令401号で制定された）。

(4) 教員については、新給与整備委員会の特別分科会でその実施方法につき文部省と日教組の協議で決めることとされたが不調に終わり、48・7に「教職員給与実施要綱」が決まり、これにより教員にも職階制にもとづく給与体系が導入された<sup>(9)</sup>。

(5) なによりも大きな特徴は、新給与への切り替えにあたり、その基礎を48・1・1現在の俸給におき、それ以降の昇給の特別措置を認めなかった点にある。その結果府県によっては47・12・3以前の給与を再計算し、号俸の再修正を12・31付で実施し2920円ベースへの切り替えをするという不均衡是正を行なった。

以上の特徴からもわかるとうり、法46号は給与の行政管理の一層の高度化をねらっている。とはいえ上記の(5)にみられるように、なお府県による独自の特別措置を認める余地を残していた。これを可能にしたのは、法46号にもとづく「初任給・昇格・昇給基準」の政令がまだ定められていなかったこと、定員定額制を導入した義務教育費国庫負担法の制定以前であったこと、地方配付税の交付率が法定基準を維持しており、昇給財源に対する国の統制も第4期に比べそれほどきつくなかったことなどをあげることができる。

ついで1948・7・6には、「昭和23年6月以降の政府職員の俸給等に関する法律」（法95号）により、6月1日に遡及して3790円ベースへの移行が行われた。この切り替えは、2920円ベースの機械的修正であるが、既にこの頃より文部省による統制は明らかに攻勢へと転じたのである。すなわち、文部省は2920円ベースへの切り替えにあたり事前に特別昇給した府県に対して定率での切り替えを強制し、府県別の独自の措置を抑制する態度にでたのであった（新潟13割、石川11.5割など）。また2920円ベースへの切り替えをめぐる紛糾している県に対しては、9・25までの期限を付してそれまでに切り替えない府県には国庫下渡金を交付しないという“脅迫的”措置にでた。これらは明白に従来の実員実額制を変更するものであった。

更に法95号の制定の数日後には義務教育費国庫負担法を改正し（法133号 7・10）、定員定額制にふみきった。この措置は、文部省が新しい行政管理の手段を手中にしたものであり、教委法の制定を目前にしてそれとは異質の法体系の導入を意味した<sup>(10)</sup>。それにもうひとつ重要な点を付言するならば、教委法の制定後2週間にして政令201号により労働側は団交権を失い、それまで存在した労使双方の協議機関はなくなった。かくして戦後改革期において少なくとも有効に機

能していた行政機構内部での民主的コントロールの制度はくずれ、そのもとで教委法は施行されることとなったのである。

第4期は、1948年12月の法265号および政令401号より1949年にかけての時期である。この期はいうまでもなくドッジ・ラインの施行期であり、戦後改革の反動期に相当する。48・12・22の法265号「政府職員の新給与実施に関する法律の一部を改正する法律」は、6307円ベースを導入したもので、法46号の改正法である。本法は、国公法が施行されて最初の給与法であり、人事院が設置され、本法施行に必要な行政委員会が発足した。しかし、給本はなお残され、更正命令を持つ体制は不変であった。

以下法265号の要点と特徴を記す。

(1) 本法および政令401号は政令201号による労働基本権剝奪後の最初の給与法であり、従来存在していた官公職員待遇改善準備委員会、新給与整備委員会などの官公労使の協議機関は設置されず、官公労組による政策形成過程への参加は制度的には認められなくなった、という事実を前提として作成された法律であった。

(2) 法265号には「いかなる給与も法律又は人事院規則に基づかずに職員に対して支給してはならない」(6条)という規定が新たに入り、単に法律のみならず行政命令による統制が著しく強化され、加えて刑事罰を含む罰則規定が導入され、立法統制が一段と拡大した。この法律以降、給本の規準・実施細目・文書通知などあいついでだされるが、かくして給本を頂点とする“威喝の体系”(伊藤大一)<sup>(11)</sup>が従来以上に強化されたのである。

(3) これに伴って、文部省も独自に行政管理の新しい手段を手中にした。それはいうまでもなく義務教育費国庫負担法の改正と同施行令による定員定額制の導入である。これにより文部省は各県別の定員と給与額を決定する権限を得たことになり、また法265号による63ベースの切り替えを強制する手段を手にいれた<sup>(13)</sup>。なおここで注目すべきは、この切り替え措置が地方の教員にまで強制力をもったのは、教委法制定後も公立学校教員は官吏とされ、政府職員の給与法が適用されたからである。ほんらい給与管理を含めて分権システムを形成したはずの教委法は、この点ではまったく無力であったのである。

(4) 定員定額制への移行とともに、1949年度の地方配付税の交付率が変わった(1949・4・30法45)。これはドッジ・ラインの影響を直接こうむったものであり、48年度は辛うじて維持していた33.14%の交付率は16.29%に切り下げられた。それにともない配付税の一部である第4種配付税(義務教育学校の人件費を含む)の構成比が省令により10/100より8.75/100に切り下げられた。つまり交付額そのものの減少だけではなく、その中の義務教育費部分の構成比も縮小されたのである。かくして特定財源のみならず、自主財源(地方配付税)もおさえられ、発足当初の教育委員会は、教員の定員・給与については全く自由度を失い、その出発から国の下請け機関化せざるをえなかったといえる。つまり以上の措置は、教委が一方で文部省に対し、他方で知事を通じて自治庁に包摂される過程であり、また国からみると一方で文部省を通し、他方では自治庁―知事を通して教委の事務を管理するシステム(行政管理の高度化)が出来たことを意味した<sup>(14)</sup>。

(5) さいごに、以上の変化を教委法・教特法の条文上における原則と例外という視点からみてみたい。教委法は、教員の給与について「地方公共団体の長の補助機関たる職員の給与に関する規定を準用する」(68条)と定めている。ただしこれには「法律に別段の定めがある場合の外」という条件が付してあり、本法制定当時は教員は官吏であるが故に政府職員の給与法が適用されたのである。官吏から公吏への身分の変更は教特法により実現したが、にも拘わらず同法施行令

(49・1・12)により公立学校教員の給与はなお「国立学校の教員の例による」(11条)とされ、教委法上の条例主義は事実上形骸化された。従来は教員が官吏であることから、給与事務は知事がやるにせよ教育委員会がやるにせよ、その立場は「各省の長の委任を受けた者」(法46号 15条)として行ってきた経緯があった。しかし教特法施行後は事態は基本的に変化し、教育委員会はいかなる意味でも国の機関ではなくなったはずである。ところが、教特法施行令により教員給与の条例主義は排され(立法統制)、義務教育費国庫負担法においては国の負担事務は機関委任事務として残り、この事務を通して地方を統制するルートは維持されたのである(行政統制)。

かくして、行政組織法上からみた場合においては地方事務である給与負担、給与事務が、行政作用法上からは国・地方の各行政機関に分割・配分され、結果からみると国には企画統制事務が、地方には実施事務が残され、事務配分のヒエラルヒー構造が教委法の制定当初から意識的に形成されたのであった。つまり、形式的分権・実質的集権の体制である。

以下では、このシステムがいかに機能したかを、定員定額制下における国の行政管理の現実を通して見ることにする。

#### 注

- 1) 同じ視点から戦後教育行政改革を論じたものに、西本肇「戦後における文部行政機構の法制と環境(二)」がある。西本は、そこでは戦後の物資統制や学校給食の分析を通して、「教育委員会制度の実施を含む戦後教育行政改革自体が、…分権的姿態をとった行政的集権制に早晚行きつくであろう」ことを指摘している。筆者も同様の見解に立つものであるが、筆者の場合はこの点を行政組織法と行政作用法の矛盾的統一のシステムを通して明らかにせんとした。北大教育学部紀要、第47号、p13参照
- 2) 教委法のもとでの教育行政機構の特質を、形式的分権、実質的集権とみる視角は、すでに幾度か引用した荻原論文を貫く視点であるが、それに対して、ここでは本論の指摘とのかかわりで異論を提示しておく。荻原は教委法下の分権と集権の構図を、「規範上の分権」と「事実上の集権」の対立として、ないしは法と行政との乖離状態としてとらえ、両者を媒介する機能を行政指導にもとめた。行政指導に着目した点はすぐれているが、分権と集権の対立の構図を上述のように把握することには賛成できない。筆者は、教委法下の行政関係法の体系自体のなかにすでに分権と集権の対立の構図を認めるのであり、それを行政組織法と行政作用法との矛盾として把握し、その結果事務配分上からすると、企画・統制事務を国が、実施事務を地方がもつこととなり、このことが、行政指導が有効に機能する物質的基礎をなしているともみるのである。
- 3) 1946・8・9の閣議決定「官庁職員給与制度改正実施要綱」により、7・1に遡及し、切り替えられた。その際、国民学校及び青年学校教員については、1号増俸して仮定俸給を定め切り替えの基礎俸給としただけであり、その他の改善措置をしなかった。このことが、のちのちまで不均衡は正の問題として尾をひくこととなる。千葉県教育庁管理財政課・法令研究会『教育職員給与制度の系統(一)』p. 2
- 4) 複雑多岐にわたる官吏の給与制度を改正するために、46・6・8の閣議決定に基づき、大蔵省に給与局が設置された(46・6・24 勅340号)。かくして従来各省に分散していた給与事務の基本的なものは(俸給制度の改正、初任給・昇給・昇格基準の設定・認可など)給与局に移行し、給与経費の審査・監査権も給与局に集中し、各省独自の措置は認められないこととなった。教員給与についても同様であり、それ以降文部省は大蔵省との恒常的な協議を必要とすることとなる。46・6・8閣議決定「大蔵省給与局の設置に関する件」
- 5) 「官庁職員給与制度改正実施要綱」においては、初任給・昇給・新号俸への切り替えについては、所

管大臣との協議により個別の措置をする可能性が残されていた。公立学校の場合、この措置が適用され、「国民学校及公立青年学校職員待遇改善実施要綱」がつくられ、一般官吏とは一部取り扱いを異にした。しかしこれとて現給に1号増俸する措置を認めただけであり、基本的解決は残された。千葉県教育庁管理財政課 前掲書 p52

- 6) 新憲法の施行により、公務員給与の法律主義が採用されたが(23条4号 27条)、体系的な給与法としてそれが実現したのは、1984・3の法律12号からであり、それまでは一時手当・臨時手当など部分的な給与のみが法定されただけであった(1947年、法119, 140, 158, 166, 216, 1948年、法8)。従って、この第2期は給与管理の法律主義への移行期として位置付けられる。
- 7) ちなみに、1947年度の給与事務の実施状況を国・地方にわたって見ると、以下のようにその事務量は膨大なものとなる。まず国からは、たびかさなるベース改定や暫定加給、同臨時増俸、臨時手当、特別昇給、一時手当などの実施基準の通知や、年度の各四半期の負担金交付、臨時手当や応急的な手当の交付、不足額の交付、清算払いなどの交付事務が複雑をきわめ、これを地方の側からみると、文部省から頻繁に督促される各種の調書の提出においまくられる。この調書の量はきわめて多く、前年度不足額調、当初予算書、多岐にわたる給与のそれぞれについての所要額調や支給状況報告、清算報告、決算報告などのルーティンワークの外、不定期のものとして、たとえば「学校職員の身分別、俸給別、現員数別調」、「公立学校教職員の俸給等調」、さらには特昇の基準外措置に関して大蔵省給与局との協議に必要な個人別調書、1948・3以降の発令者の個人別履歴書などの提出が求められている。現在とはちがって、事務機器の貧弱な当時においては、これらの事務を消化すること自体きわめて困難であり、げんに地方からの調書の遅れが、この事務機構を麻痺させている現実を知り得るのである。まさに非効率の行政の典型をそこには見いだすのである。教育行政の直営方式は、この面からすでに破産しており、あらたな行政管理の高度化が求められていたのである。なお、ここでは資料として、国立教育研究所蔵『文部省通知文書等綴』を使った。
- 8) 法12号「政府職員の俸給等に関する法律」(1948・3・20)は、2920円ベースを定めたものであるが、その正式の実施は別に法律で定めることとし、ここではとりあえず、2500円の暫定給与を1948・4・1に遡及して支給することとされた。法12号は、48・1末に設置された臨時給与委員会の第1報告書(2・21)、および第2報告書(3・6)にもとづいて制定されたものであるが、職階制の導入を意図していたため、全官公労組の中では、国鉄を除き他の労組は参加を拒否した。芦田内閣は、報告書を受け入れ、3・13の閣議でその実施を決め、組合側に通告した。国労以外の全官公各労組は受託せず争議は紛糾したが、3・29のマーカットのスト停止通告により労働側は負け、結局4月16日に全官公は受諾した。かくして、職階制への移行が確定した。この間にあって、行政レベルでは、大蔵省給与局の統制機能は強化され、3月20日には大蔵省給与局長は、文部省学校教育局長宛の通牒(給発第275号)により、暫定給与の支給は政府の通告書を受諾したもののみ支給すること、またスト、怠業、許可のない一斉賜暇への参加者、業務命令違反者に対する給与の減額措置をとることを命じた。このこともあってか、日教組は他の全官公労組とはべつに単独で、はやくも4月3日には文部省との間で受諾書を交換し、全官公とは一線を画すこととなった。2920円ベースの実施および職階制の導入は、法16号の実施法であるところの法46号(1948・5・31)により実現した。
- 9) 新給与整備委員会は、法12号にもとづく新給与実施に関する法律を作成するために設置された官公労使の協議機関である。特にここでは職務給の導入が課題とされ、協議は紛糾した。教員給与への職務給の導入は、整備委員会の特別分科会において文部省と日教組の間で協議されたが、結局不調に終わり、48年7月文部省は給与実施本部長の承認を得て、教職員新給与実施要綱を定めた。

- 10) 当時文部省初中局庶務課長の掌にあった内藤誉三郎は義務教育費国庫負担法の制定経緯について、地方自治法の制定により中央の統制が弱まり、「中央が企図した以上に地方の教職員の給与が増加し」、「これでは国家財政の計画性がたたないとの理由で、昭和23年7月の義務教育費国庫負担法の改正により…いわゆる定員定額制になったのである」と率直に記している。ここには、知事に対する中央の統制力が後退している現実が認められており、その失地回復として義務教育費国庫負担法の改正が位置づいていることがわかる。内藤『教育財政論』1949・12, p15
- 11) 伊藤大一是、税務行政の分析を通して、政令・通達の性格について触れ、それは「官庁が独立の権力主体と化していくこと」であり、このことは「実は官庁内部での対立、妥協、離反の権力関係と無関係ではない」という。そして、上級官庁の下級官庁への規制は「上級職員が下級職員の“権力とオートノミー”に対抗しつつ自らを主張していく権力過程」であることを実証した。伊藤はこの権力過程を背景として行政が国民に対しては「威喝の体系」として現われる、という。ここにいうところの、政令による上級官庁の「権力主体化」は国家機関内部の階層制についての指摘であるが、ここでの指摘は、中央政府と地方政府との関係においても言うことである。それはなかならず、中央と地方の「対立、妥協・離反」の関係が強まれば強まるほど強化されるといえようか。伊藤大―「行政官庁における内的権力関係と外的裁量行為」(『現代行政と官僚制 上』p120, 142参照)
- 12) たとえば給本甲第3号「6307円ベースにおける俸給額の決定について」(48・12・29)は、新俸への切り替えにあたり「従来公認せられていない一切の措置は厳格にこれを排除の上再計算すること」、再計算は「昭和24年1月25日までに」行うこと、法令違反の際「関係官は法第41条の規定により厳重に処罰される」こと、切り替え結果について給本は「実施検査を行う見込みである」こと、などを定めている。当時は教委法は施行されており、また教員の地方公務員への身分の切り替えも直前にせまっていたのであるが、文部省はこの指令をフルに活用して、63ベースの切り替えを強制したのである。
- 13) 文部省学校教育局長、地財委事務局長、総理庁官房自治課長の連名による通達自第76号「6307円ベースにおける俸給額決定について」(49・1・24)は、知事及び各県教委宛の通達であるが、ここには給本甲第3号による切り替えに「配意せられることを適当と史料する」と記されており、加えて「地方財政に対する財源措置もすべて右による適正給与額を基準にして講ぜられていることも併せて御了知ありたい」と付記されている。この付記は、いうまでもなく義務教育費国庫負担法及び地方配付税による統制を意味するものであった。かくして県教委の裁量は極度に狭められ、その独立性を喪失するにいたるのである。
- 14) 自治庁と知事との関係でみても、国の行政管理・統制は強められていた。たとえば、1949・5・25の地方財政委員会の知事宛の通牒(第323号)をみると、「歳出の削減」の項の中で、「給与体系の確立については……厳に中央より通達した方針により実施すること。未だ6300円ベースの切り替えが終わっていないものがあるやに聞くが直ちに適切な切り替えを行うこと」、また「予算の再検討」の中では、「職員数につき所要の整理を行い、給与費の単価についても検討を加え、適正給にすること」を指示している。しかも、これらの指示が地方配付税と連動していることはいうまでもない。かくして、従来教員の給与に腐心してきた知事も、自治庁や地方財政委員会と結合して、教育委員会に圧力を加える基盤を築いたのである。

## 第5章 定員定額制と行政管理

### (1) 定員定額制と通達行政

ここでは、当時の文部省通知を通して、定員定額制の実施過程を文部省の行政管理の強化とい

う視点からみることにしたい。

1948年の義務教育費国庫負担法の改正により、その第1条に「前項の職員の範囲、定員及び給与の額は政令を似って之を定む」の1項が加えられ、かくして国庫負担制度は定員定額制へ移行した。しかし、この政令は年度内には制定されず、1949・5・7の政令90号で定められた。ここで定員については、小学校：生徒数/50×1.5 中学校：生徒数/50×1.8 盲聾学校：生徒数/10×1.5の計算によりまず全国定員を出し、各府県定員は全国定員の範囲内で文部大臣が定め、市町村定員は府県定員の範囲内で府県教委が定めることとなった。俸給については、小学校5569円、中学校6093円、盲聾学校6871円とし、これを基準に全国の給与総額を出し、その範囲内で文部大臣が各府県の給与額を定めることになった。但し、定員定額制の施行については、負担法では48・4・1となっていたが、施行令では附則で48・12・31までは実員定額とし、49・1・1以降に定員定額制に移行することにした。

しかし、定員定額制への移行は、施行令の制定以前に既に文部省通知で具体化していた。1948年の国庫負担の第4回配分の通知(49・3・15、小学校：発学142、中学校：発学143)によると、「定員定額により算出した金額を本省予算で按分」と記されている。また発学143の備考欄には「定員定額内示したが実績報告そろわない」と付記され、63ベースへの切り替えが各府県で遅れていることがわかる。さらに、発学258(49・3・31中学校負担金第4回配分 追加交付)では、定員については「23年度第1期分清算報告の第1・2学年生徒数×1/50×1.8(全国定員)を各県の実情勘案し査定のうち決定(各県別)」と記されており、定額については「3791円ベース\_\_\_円、6307円ベース\_\_\_円」として、この空欄に県別の給与定額が書き込まれるようになっている。そして計算根拠としては、48年4～9月分は実績が、10～12月分は上記3791ベースの定額が、49年1～3月分は6307円ベースの上記定額が算定基礎数字とされ、これに教員定数を乗じ、それから交付づみ分が引かれ、かつその結果に基づき本省予算が各県別に按分され交付されるようになっている。以上からわかるとうり、文部省はすでに48年度国庫負担の清算払いにおいて定員定額制を採用しており、施行令の公布以前に従来の実績主義がくずれていることがわかる。ここにすでに通達行政のひとつの典型をみることができる。

この経過をさらに1949年度実施過程についてみると次のとおりである。49・4・30の発学303(中学校 49年度第1回交付分)は「24年度の定員定額未決定であり、とりあえず63ベース切り替え人員をもとにし本省で算出した教員数×3・31発学258の63ベース俸給定額×3/2(3ヶ月分)」と定めている。また発学304(小学校 第1回)では「未決のため23年9月現在の清算報告書による教員数×63ベース定額(24・3・31)×3/2」となっている。つまりこの時期にはまだ施行令が制定されていないため暫定的な定員定額を使用しているが、小学校の定員については48・9の教員数が、中学校については63切り替え人員(48・12)が基礎になっており、定額については前年度の示達の数値が使われている。つまり定員数は小学校では48年度の9月の、中学校では48年度の12月の数値におさえる政策的意図が貫かれているのである。

さらに、49・5・31発学365をみると「23年度義務教育費国庫負担金の送付は3・31付けをもって一応終了した」と記されており、前年度について定員定額以上の負担をしないことを明らかにしている。おって49・11の第3回交付分では定員については「24・6・28発学492で指示」となっており、俸給単価については「実態調査を加味して修正したもの」となっているが、50・2・6の発初庶では「俸給単価\_\_\_円」となっており、いずれにしても文部省が決定している。そしてさらに注書きで「22・23年度負担金の超過分を差し引く」とされている。なお上記の「発初492

で指示」とされている定員は、負担法施行令の改正(49・6・29)によるものと思われる。周知のようにこの改正で、教員定数は小学校で1学級当たり1.5→1.35へ、中学校では1.8→1.7へと縮小され、49・4・1に遡及して適用されたのであった。(1)。

以上、主として文部省通知に即してこの間の定員定額制への移行過程を追ってみた。そしてここに通達行政の一端を垣間見ることができるとされるし、国の行政管理の実態をみることができた。まさに教員の事務は国家事務として、教委システム下においても機能したのである。

しかし、問題の所在は更に深い。かかる通達行政は、他方で陳情行政を生み、恩情と隷属の関係を中央と地方の間に形成したのである。以下この点についてみる。

## (2) 定員定額制と文部省—北海道の事例

ここにあげる事例は、北海道を代表するところの道教委および北教組と文部省との間において展開された定員定額制をめぐる折衝経過である。資料的には必ずしも正確ではないと思われるが、恩情と隷従をめぐる展開する中央・地方の関係を彷彿とさせてくれる。

1949・5・10 文部省(内藤)と道教委(岡村)との会談(2)

岡村 12906の学級にたいして、13000ではどうにもならぬ。単級が多いのでなおさらつらい。

内藤 総体としての定員の枠は増加していない。12月で8000オーバーしている(全国定員の意—筆者注)。総枠から8000引かねばならぬ。北海道は少ないからふやしてやったではないか。

岡村 引揚者その他で38万人の人口が増加している。1730学級をそれを伴って増加した。

内藤 悪いことは知っている。今年もがまんせよ。

岡村 というのはむりだ。

.....

内藤 絶対やらんとはいわぬ、あなたのいう900まではゆかぬ(小13970の意味)。

岡村 それでは教育がやってゆけぬ。現に教育の出来ない学校がたくさんある。

内藤 去年やったもの今年もやれよ。北海道は考えて多くしたんだ、一体正確な数はどうなんだ。

岡村 児童数625173人 学級12906 増加数40270人

内藤 おれの違うな、推定だが615000とふんでいる。中学校はどうなんだ。

岡村 中学校8886人(教員)、学級5924、中学校は授業ができんとはいわん、現在おるものだけは確保してくれ。

内藤 一体どの線でやるつもりだ。

岡村 中学校は現員確保。

内藤 あんたとは、はなしが出来ない。100位ならなんとかなるが。

岡村 もう少しふやして。

内藤 では小学校500ふやす。

岡村 13500を学級数で割ったらどうか、まだ足りない。

内藤 全国最高にしてやったのだ、更に増加してくれというのはもってのほかだ。

岡村 事務的手違いを追及するぞ。

内藤 そんなものはどうでもよい。教組は12000でさわいでいる、後で報告してきた12650をやらればそれでいいのだ、それを13500と500ふやしたんだ。1500もふやしたんだ、1500も他から切れるか、君やってみれよ。

ここにはどこからみても分権化されたはずの教委の独立した姿はみられない。それとは逆に、大幅な裁量と決定権をもつ文部省の強大な統制力をみいだす。生まれたばかりの公選教委が直面した事態が象徴的にここには示されている。

以下に示すのは、同じころ北教組と文部省との間で数回にわたり行われた交渉の内容の一部である(1949・5・12, 5・14, 6・1)。文部省からは内藤庶務課長が出席した。

#### 5・14の交渉<sup>(3)</sup>

組合 小学校現員13957に対して13000が13500になっても出血はなお457あり。中学校現員8886に対して8080では直接806の出血であり、もっとあげよと主張する。

内藤 無理だ、がまんせよと繰り返す。

組合 1.1にも満ためになおかつ出血があるというのは絶対認められぬ、不合理極まる、教育は破壊されると強調。

内藤 分かっている、だからあげたではないか。他からそうは切れぬが、その時は考慮する。

#### 6・1の交渉<sup>(4)</sup>

内藤 北海道の定員はできるだけ考えている。全国の定員は大体決定した。全国府県で切り詰めたものを全部北海道に廻している。

内藤 北海道の報告はあてにならなくてこまる。……君らのいう小学校児童数62万というのはおおすぎる。

組合 地域が広いからどうしても調査に時間的なズレが生ずる。……なおこの62万は決して嘘ではない。

組合 先日課長(内藤の意か一注)から小学校の定員は14000位は認めてもよいという話だったので今回北海道にとっては全道の意見をまとめてやってきた。

内藤 出来るだけ考えている。全国で切り詰めた分を皆北海道に廻してある。地方財政委員会では北海道の小学校教員12600でも多いと言っている。……しかし私は大いに北海道のために弁じておいた。1万2千どころか1万4千、5千もなければどうにもならぬのだと言っておいた。

組合 定員定額の政令は何日頃出るのか。

内藤 政令といっても全国平均 小1.35 中1.7という形で出すのだ。

組合 府県別に6月上旬中に内定できるか。

内藤 とてもできぬ。各県毎に数字を洗い直してみる。

内藤 (低声で)君等は一体どこまでほしいのだ。4号俸どうしても全部取るというのか。前の内示額5534円にはいわゆるヤミ昇給のぶんも含まれている筈だ。

組合 5534円に4号分などは全然含まれていない。いくら甘くみても0.5号分以上は含まれていない。

内藤 実は各県でもそれがわからなくて困っているのだ。各県の教委の数字も当てにならぬし、この庶務課のもっている数字も確信はない。北海道は1600ベースの時1476円だったのだから5534円にされても決して損をしているとは思われない。

内藤 全国ともまず政令通り切り替えて、その後で補正の措置を講じたらよいではないか。

組合 政令通りというが、北海道は22年12月に2号俸、23年3月に2号俸上げた。前者は無論論外だが、後者も技術上の理由で延びたにすぎない。その証拠に文部省の調査では23年1月

に4号俸昇っていたことになっているではないか。

内藤 いやそれは調査の期日が遅れたから、そのように表されたに過ぎない。

組合 知事はなんとかして我々の要求を容れようと苦慮している。

内藤 まあとにかく紳士的にやってくれ。(机辺の葉書の山を指さして)これは皆北海道からきたものだ。僕はこんなものには驚かないよ。こちらでやった結果がうまくなかったら、その時はデモでも何でもやってくれ。都道府県知事が地方費で賄うというのなら差し支えはない。

組合 だからそれでは知事が可哀想だからなんとかしてくれというのだ。……一本本道のようなところで、50人で割るとというのが不合理なのだ。

内藤 これは、予算定員を出すための方法にすぎない。40人で割ってもいいのだ。そうすれば1.35が1.25になるわけだが、GHQでは1.25でやれと言ってきた。文部省が1.5を主張し、結局大蔵が中間をとって1.35に決めた。しかし北海道は本当にお気の毒だ。

以上は、北教組と文部省との交渉記録の概要である。ここでは、北教組は知事および教委と一体になって、文部省に当たっている。しかし文部省の対応は、さきに見た教委への対応と全く同様であり、むしろ北教組も文部省に対する従属関係を深めてさえいる。内藤が言うように、形式的には定員・給与は「知事が地方費で賄」えばよいのである。しかしそれは全く形式論であり、教委法の分権原理はまさにそのような意味でしか機能しなかったといえるのである。ここに原則と例外との錯綜した現実がある。

結局北海道のばあい、49年度の当初予算の決定に当たっては、5・28の知事回答により妥結することとなった。それによると、小学校は実学級12906に対し教員数14593人(1学級1.13)、中学校5925学級に対し9044人(同1.53)となり、理論定員を大幅に割ることとなった。しかし、この数字とて内藤庶務課長との間に成立した内諾数であり、公式定員については文部省・道教委とも明らかにせず、秘密主義を貫いた。ついで24年度の補正段階に入り、北教組は、小学校1.2中学校1.7を基準として1924人の増員を要求し、道教委もこれを受け入れたが、知事査定で600人に削られた。すでにここに、道教委が一方では文部省に対し、他方では知事に対して屈服させざるを得なかった姿をみる<sup>(5)</sup>ことができる。

### (3) 定員定額制と人事院

以上みてきた北海道のケースにさきだち、定員定額制の問題は中央レベルでも大きな政治問題となっており、紛争処理機関である人事院でもとりあげるところとなった。

法265号によると63ベースへの切り替えと再計算は、地方公務員への過渡期にあった教員に対して多くの問題をはらんでいた。国家公務員の給与を規定した法265号は地方機関である教委をも拘束するのか、47年末および48年に知事の権限で実施した特昇は有効か無効か。63ベースへの切り替えは49・1・25までに実施しなければならないが(国家公務員の場合)、これは49・1・12(教育公務員特例法の施行日)以降地方公務員となった教師をも拘束するのか。法265号の罰則は政府職員ではない府県の給与担当事務官にも適用されるのか、また国の更正命令権は教員の給与にもおよぶのか、など多くの法的疑義が存在したが、文部省はいずれも国に都合よく解釈し、その実施を府県教委にせまった。

事態を重視した日教組は、全官公その他の単位労組とともに人事院、給与実施本部と連日にわたる交渉を続けた。これに対し、人事院は、人事院指令第5号「政府職員の給与の調査について」

(2・25)により、池田大蔵大臣、増田甲午七給本部長に対し、49・3・3の公開審理に関係官の出頭・証言を命じた。また3・1の日教組中央闘争委員会の申し入れに対して、人事院浅井総裁は「人事院としては再計算のことは勧告したことはなく、法265号のカッコ内のこともあずかり知らぬところである。実際に切り替えてみたところ俸給袋がカラになっているとか、11銭しかなかったというような苦情がきたので憤慨に堪えぬ。今井（大蔵省給与局長一注）はヤミ昇給とっているが、ヤミとは一体何かわれわれはわからぬ。……昨年中昇給があったことは大蔵省でわかっていたのに、今更再計算ということをお願いして6307円ベースがくずされたので憤慨している」とこたえ、この切り替え措置に対し、人事院においても多くの疑義を抱いていることがわかる<sup>(6)</sup>。

3月3・4日の公開審理では、大蔵省の関係係官が審問され、47年末と48年の特別昇給を認めない給本の態度をめぐり、浅井総裁と今井給与局長との間で次の応酬があった<sup>(7)</sup>。

浅井 （昇給を）公認せられないことをした責任はどこにあるか。

今井 関係大臣にある。

浅井 実施本部として責任はないか。

今井 全然ないとはいえない。

浅井 救済政策を実施本部で考えていないか。

今井 補正は切り替え後ということになった以上、実施本部としては方策は皆無だ。

浅井 一体、公認・非公認は誰が決めるのか。

今井 （回答不明）

……………

浅井 地方庁についてはどのように給与ラインを決めるのか。

今井 公共団体の長が行うものであるが、実施本部ができない場合には地方知事が権威づけるものと思う。

浅井 22年12月教員に対して昇給がなされたが、これもヤミか。

今井 教員公務員特例法が出たから、知事が明らかに決定権をもっているので一般のものとは区別して考える。

浅井 ヤミ昇給ではないのか。

今井 ヤミではない。我々は対象としておらない。

公開審理には大蔵関係官にひきつづき文部省関係官も審問された(49・3・9)。ここでも知事の認めた昇給の有効性について問われるところとなった。文部省からは松下学校教育局长次長、清水教職員課長が出席<sup>(8)</sup>。

浅井 昭和22年12月31日付けで相当昇給していると聞いているが、これは定昇か、凹凸は正か、またこの昇給は公認されたものか。

清水 定昇もあるが全部はわからぬ。

浅井 23・1の昇給はどうか。

清水 23・1以後の正規でない昇給については再計算の際排除され、22年中に空手形を出し、1月中に支給をうけているものは法的にいけない。

浅井 この昇給に対し、文部省は正規の昇給と認めるか。

清水 一斉昇給については認められない。

.....

浅井 教員に対する再計算は行われているか。

清水 速やかに実施するよう地方庁に達してあり、集計表を報告するように通達してあるが、8県しか報告されていない。

浅井 教育委員会ができていなかったときは、地方知事に俸給の決定権はあったのか。

清水 そうだ。

浅井 知事が認めた昇給についてはヤミ昇給ではないのか（ないのではないか—の意か 筆者注）、また一斉昇給についてもどうか。

清水 しかし、それは再計算の場合排除される、いやその再計算の基礎にならないというのだ。

浅井 知事が認めたことをなぜ認めないのか。

清水 いわゆる更正決定権があるので、この権限によって行われた。

浅井 再計算についての責任は教委にもあるのか。

清水 そうだ。

浅井 地方公務員になっているのだから教委において行われるものではないのか。

清水 当時は地方の職員は政府職員であったから、政府自体で行われたことになっている。

浅井 ヤミ昇給であったかどうかについて文部省は口を出すことはできないと思うがどうか。

清水 それは教委において行うということだと考えるが。

浅井 ヤミか否か教委で判断できるか。

清水 できると思う。

浅井 そうすると教委でヤミであるとしたり、ヤミでないとしたときはどうするのか。

清水 そんなことは絶対にありえないと思う。

浅井 政府が地方委員に対し国家の権限がどの程度まであるものであるかについて文部省でよく考えられることによって、教員の身分並びに待遇について有利になるというようなことになっていくのではないか。

松下 給与に関する限りにおいては教委がその責任をもっているが、行政的な面においては文部省が行う責任があるのだが、権限ではないが、そういう義務があるので、一応行政的な面において処理していくことになる。

浅井 一つの給与の仕事の途中において身分がいろいろ変化することによって不利になることは文部省の責任ではないということについてたずねる。

松下 .....

ここでは、浅井総裁と文部省担当官との主張の違いは歴然としている。浅井は、教委法上の教育委員会の権限を実質的に確保せんとしている。これに対し文部省担当官は、教委の権限を形式化し、教委に対する文部省の行政管理の優位性に執着している。ここには、教育行政の責任官庁としての文部官僚の自信と自負が前面にでていいる。文部省担当官が浅井におし切られ、教委の独自の権限を認めざるを得なくなっても、なおかつ、全国的に画一的な措置に自信を見せている点は、文部省官僚の面目躍如たるものがある。教委法の制定はいささかも文部官僚の意識を変えてはいないのである。“権限あるところに責任あり”が、本来の行政組織上の原則であるが、それはここではいささかも通用していない。むしろ、国の責任を強調することにより、分権化されたはずの教育委員会の権限はほとんどその実質を失っている。地方の権限を認めても、なお「行政的な面において処理していく」という発言にみられるように、ここには、企画事務と実施事務を

分割し、その上で実質的な統制権を文部省がもつ論理が、如実に示されている。

人事院の審理と並行して、日教組は給与の決定権者をめぐり文部省と交渉を進めていた。以下はその概要である（49・3・11 文部省からは、高瀬文相、松下次長、清水課長、内藤課長、日教組は荒木委員長）<sup>(9)</sup>。

荒木 端的に聞きたいが、公立学校について文部省はいかなる関係にあるか。

高瀬 地方の教職員の給与の責任者は教育委員会にある。

荒木 公立学校の場合それ（22・9の特昇、12月の定昇以外で公認されるもの）をきめる責任者は誰か。

清水 それはやはり実施本部長だ。（文相は「そうではないだろう」）

荒木 そうなると教委に責任があるという先程の見解はどうなるか。

清水 ……

荒木 私のたずねているのは認めるその判定をするのは誰かということだ。

清水 協議をし、承認を与えるものは実施本部長である。

荒木 地方の場合だ。

清水 ……

荒木 ヤミであるか否かを判断するものは。

清水 中央の実施本部長だ。

荒木 地方は知事が責任者であった。その場合判定するのは誰か。

松下 実施本部長だ。

荒木 ヤミであるか否かを判定するものは誰か、地方の場合はっきりしてもらいたい。

清水 実施本部長は終局の判定者、各省の責任者もそうだ。地方教育委員会もそうだ。

荒木 そうなると校長にもあるということになる。終局をってもらいたい。最終判定者は誰か。

荒木 教委も責任の所在がどこにあるかということについて迷っているのでそれで切り替えが遅れるのだ。

清水 終局の切り替えの権限をもつものは地方の場合教委である。

荒木 我々のききたいのは、判定する責任者のことだ。

清水 教育委員会だ。

荒木 大臣いいですね。

松下 教育委員会その通りだ。

荒木 よろしいね。

清水 「よろしい」といってつづけて「判定の基準を示してあるから」といいかけたので、組合「いらぬことをいわなくてもよい」。

文相以下確認する。

ここで注意してほしいのは、この交渉は前記の人事院審理の数日後にもたれているという点である。清水教職員課長の発言は、前日の浅井総裁に対する抗弁とほとんど変わっていない。浅井総裁につめられて給与の決定権が教委にあることを認めたにも拘わらず、数日後のここでは、前言をくつがえし、その限りでは文部大臣とも違った回答となっている。この清水発言にみられるとおり、文部当局者にあっては、給与の決定権およびその責任の所在が分散され、日本の行政に固有の無責任体制がはからずも露呈している。交渉の過程で最終的には、給与の決定権が教委に

あることを認めるのであるが、にも拘わらずその決定権を実質的に拘束しているのが文部省であることを、清水の最後の発言「判定の基準を示してあるから」が示している。文部省の行政管理がもつ統制力の強さを示した発言といえる。ここにおいても、企画事務と実施事務の分離の構図を、文部省の行政実務家は如実に示している。

#### 注

- 1) ほんらい義務教育費国庫負担法には、国の国庫負担事務とかかわって、その恣意性を排し、技術性をたかめる意図が含まれていたといえる。その意味では定員定額制も同じ趣旨を持つかに見える。しかし実際のそれは全く異なっていた。そもそも定員定額制の背景には、全国の教員定数を、小学校では48年9月の現員(291799人)に、中学校では48年12月の現員(161734人)にとどめておくという政策的意図があった。しかし、この予想数値は、すでに48・12には小学校で8000人オーバーし、49・4・30では、小学校で12721人、中学校で7715人がオーバーし、文部省の予想をはるかに超えたものとなった。文部省は当初48年度末の過剰人員については退職人員で消化できるものとよんでいた(5%の退職として、2.2万人)。しかし、49年2月末にはこの予想が誤算であることがわかり、急遽全国教育長会議を開き、更には電信で新規採用の不可能であることを地方に連絡したが、「多少手遅れの感があった」(内藤 前掲書 p 32)。かくして48年度末の大幅な“人員超過”が生まれ、このことが制定したばかりの政令基準を、1ヶ月を経ずして急遽変えた要因となったのである。ほんらい行政の技術性は、正確なデータに基づく予測性に裏付けられてはじめて成立するものであるが、定員定額制にはそれが全く欠けていた。
- 2) 北海道教職員組合『北教組史 第2集』p 241
- 3) 『北教組史 第2集』p 243
- 4) 『北教組史 第2集』p 248
- 5) 『北教組史 第2集』p 256~272
- 6) 日教組『教育情報』No. 69 (1949・2・15) p 594, No. 73 (1949・3・15) p 623
- 7) 日教組『教育情報』No. 73 p 624
- 8) 日教組『教育情報』No. 74 (1949・3・22) p 631
- 9) 日教組『教育情報』No. 74 p 633

#### 結 論

(1) 戦後改革の当初において、文部省による行政改革の動向を貫いた原理は、教育事務を国政事務として維持することであった。それは、象徴的には教員を官吏として位置づけた公立学校官制にみられるところであったが、学校教育法にしてもこの原理によったものとみてよい。かかる動きは相当長く続くのであるが(教育公務員特例法の制定をまって法制上は終わる)、このような改革ベクトルとは異なったベクトルが1947年末の地方自治法の改正を期として展開し始めることとなった。

1947年末の地方自治法改正は、教育＝国政事務とする文部省の従来の基本原理に決定的な修正をせまる意義をもつ法改正であった。事実これを契機に多くの行政法学者は、教育事務を地方公共団体の処理する行政事務の範疇にいらしたのであり、1948年の教委法はこの転換を追認したものにすぎない、とみるのが筆者の視点である。そしてこの視点からみると、その後の教育改革の動向は以下にふれるように、従来とは異なった説明が可能となる。

(2) 上記の地方自治法の改正以降、文部省は、教育を国政事務とする法制度を残しつつも、そ

の改革ベクトルを変更し、教育＝国政事務の原則を捨てた。新しい原理は、教育＝地方事務としつつも、むしろこの原理のもとでいかにして中央政府の実質的権限を確保するかにおかれた。つまり形式的分権と実質的集権のシステムの形成である。それを結論的にいえば、行政組織法上は分権原理を採用しながらも、個別の事務に即しては、行政作用法により文部省の権限を特殊に確保していくというものであった。つまり、特殊原理による一般原理の侵食をみとおしつつ、建前としては一般原理を前提として認めるというものである。行政組織法と行政作用法の矛盾的統一の法システムとそれに依拠した行政構造の意識的形成である。

かくして教育に関する行政事務の実施そのものは、地方の権限とその責任とされることになったが、その執務の内容を事実上統制しうる行政管理の権限が、文部省に留保されることとなったのである。つまり地方分権化を前提とする中央政府の行政管理の高度化という、行政国家に即したシステムをねらったといえよう。その場合、行政管理の手段は、行政作用法とその施行法、および補助金などの財政統制であるが、文部省はこれらを手段として企画・統制・指導などの行政管理の機能を個別法に即して手中にいれ、ここに通達行政・指導行政が開花することとなる。しかも以上の新しいシステムへの移行は、すでに教委法の制定当時においてみられるのである。具体的には、小論がその一部を論証した義務教育費国庫負担法において、または、教委法の制定にも拘わらず学校教育法の旧制度（教育＝国家事務とする個別規定）が改正されなかった事実を示されている。

(3) 以上の文部省の対応は、国政事務の地方委譲についての地方制度調査会の三つの構想①事務の地方委譲、②機関委任、③団体委任のいずれにも該当しない。本論で明らかにしたように、たとえば教員の給与、定員についてみると、一方でこの事務を地方団体の条例制定事項としながらも、他方では、給与負担については都道府県への団体委任、国庫負担の給与・定数は政令事項、各県の定数・給与額の決定は文部大臣の専決事項、市町村への定数配分は県教委への機関委任、といったように、同一事務について国・都道府県・市町村の各レベルに細分され、結果的には国の企画・統制機能を内実とする行政管理が国・地方を通ずる行政機構の内部を貫通するということになる。これは、事務配分上からみると、“混合（mixed）事務配分”といえるものであり、事務の流れからみると“執務体系の集権”といえるもので、教委法（行政組織法）上の分権原理とは別に、事務権限のヒエラルヒー的配分と執務体系の集権とが、個別行政作用法を媒介として、行政機構を貫く構造をしめしている。中央政府においてあれほどいましめられた事務の共管は、こと中央・地方関係においてはむしろ共管を旨とすることとなったのである。（座談会「地方行政の管理 その1」の山口行政管理庁管理局長の発言参照、『自治研究』36巻4号）

このような行政機構の構造的特質は、ひとり給与・定数事務に限定されるものではなく、他の事務についても教委法の制定当時からみられるところであり、また1950年代には一層この傾向が強くなるのであるが、教委法はかかる行政システムにたいしては無力であり、むしろこのシステムに不可分に位置づけられていたとみることができよう。1947年末の地方自治法の改正以降文部省がねらった体制はかかるシステムへの再編・強化であったといえる、というのが筆者の結論である。

(4) 以上の視点から戦後改革期の教育行政の流れに着目して、その特徴について大ざっぱに追ってみると次のようにいえよう。1947年末の地方自治法の改正までの文部行政は教育＝国政事務を基礎とする直営方式を採用していた。しかし、その外見上の集権とは別に、行政機構の内部においては、下から上への事務・情報の流れが明確にみられた（from bottom up）。この動きは、

1947～8年にかけて学制改革に伴う教員の給与・定員事務の膨大化（行政需要の規模の拡大）とかわかって、これらの執務の状況が示しているところであり、ここでは地方から中央への情報の流れに中央の行政事務が後追いついて対応する現象がみられたのであり、直営方式の機能麻痺あるいは法制上の集権下での実質的分散状況がみられた。このような“from bottom up”の執務状況は、当時公務員に保障されていた政治活動の自由によって一層加速されていたことは注目してよい。しかし、かかる事務処理の流れは文部行政にとっては桎梏となり、直営方式のもつ非効率性の克服とあいまって、1948年以降とくに教委法の制定を前後して逆転することとなる。いわば国政事務の地方事務への転換の内発的契機といえよう。（教員の政治活動の自由については、小出「戦後教育改革と労働協約」北大教育学部『産業と教育』第2号参照）

ここでは、上から下への執務方式（“from top down”）が主流をなすこととなる。この執務の流れは、本論で示したように特に予算・法令・人事・調達・給与など総じて官房事務の分野で進行した。つまり、これを地方レベルでみると、その具体的施策の要というべき地方での官房事務が、実は地方ではなく中央に保留されたことを意味するのである。このことは、本来分権システムにあっては、地方における公共政策を実施するための管理行政とその手段が地方においてこそ保障されるべきであるのに、実はそうではなかったことを意味する。ここでは、地方の行政機関が負うべき責任は、行政機構の内部では中央に対して負わされ、国民との関係では地方自らが負う、という事態が生まれたのである。かくして、教委法下において独立したはずの地方行政機関の官房事務はその独立性を失い、文部省を官房とするライン系列下に地方の教育行政は包摂され（Unterordnung）、事実上文部省の出張的存在に教育委員会はおとめられたといえる。（河中講「日本における政策決定の政治過程」、『現代行政と官僚制 下』、および河中「地方行政の事務管理と行政機構改革（二）」参照、『自治研究』36巻5号）

（5）以上の指摘を別の角度からみると、戦後行政改革の主要原理が地方分権におかれたといわれつつも、文部省は政策形成官庁としての機能を維持してきたし、むしろそれを拡大したといえる。その際注目すべきは、文部省の政策形成機能が単に立法・予算などの一般政策におかれたというのみならず、“行政を行政する”あるいは“行政を管理する”ところの管理政策の形成官庁としても自己を拡大した、ということである（河中『行政管理概論』p164以下参照）。かかる意味での行政管理の高度化こそ、教委法の制定過程と表裏をなして進行した事態であった。世上この過程を人は文部省のサービス・ビューロウへの転換というが、じつはその背後には文部省による行政管理の技術の高度化があったのであり、しかるが故にこそ、あのように文部省により地方分権がことさらに強調されたのもあった。「分権について語りながら、実際には中央集権を行っている」ような事態である（H. G. フレデリクソン『新しい行政学』p. 120）。既述したように、戦後の行政需要の飛躍的拡大はもはや直営方式による行政を不可能にしており、むしろ以上述べた意味での政策形成官庁としての文部省への脱皮を不可避にしていたのである。国際的に進行していた行政国家への転換は、文部行政においても例外ではなかったのである。

（6）本論で論証したかぎりにおいて、文部省の“指導行政”についてふれておかねばならない。この場合、“指導行政”を行政指導とおきかえて使用してさしつかえないものとおもわれる。一般の行政指導は、通産行政に見られるように、私人を対象にしたところの行政機関による誘導・調整・統制機能であるが、教育委員会などの機関をもつ地方公共団体も文部省からみると、私人と同様の地位にあるものとみてさしつかえない。問題は、文部省による行政指導がいかなる行政構造（機構と機能をふくむものとして）を基礎にして構想されていたかにある。

片岡は行政指導が行政国家に特有の現象であることに着目しつつ、行政指導は「行政にその裁量が委ねられている行政の形式を意味する」という。そして、このような行政指導は、大幅な省令委任（授權法ないし法律の措置法への転化の現象）や広範な補助金行政に支えられ、また中央政府の作成する行政プログラム（片岡は「裁量プログラム」、「未定形プログラム」という）が行政指導にこれまた広範な活動領域を提供する。さらに片岡は、行政指導は行政裁量のみならず、行政の公正さの喪失、責任の所在の不明確性、個人・集団の権利の侵害ないしその活力の収奪などを随伴するという（片岡寛光「行政指導と行政裁量」、『政治経済学雑誌』No. 264）。このような意味での行政指導がすでに教委法下の文部行政にみられたことは、本論で教員の給与・定員管理に即して明らかにしたところである。

問題は、かかる行政指導が有効に機能する基盤・条件はどこに求められるか、ということである。本論で明らかにしてきた帰結を整理すれば以下のようになる。中央・地方の行政機構の特質をその事務配分に着目すれば混合事務配分にあることはのべた。それは同一事務に即していえば、中央には企画・統制事務が、地方には実施事務が配分されるという、いわば執務体系の分業と統合システム、あるいは分化と統合システムである。そして、このシステムの内部を行政指導が貫通することになる。その際、行政指導の有効性は、法令上あるいは財政上、相手側の選択の余地をせばめ、受け手を“ほせばよい”のである。森田がいうように、相手の「おかれた状況を操作し」、その「選択肢を変え」させ、場合によっては「給付の停止」という脅迫（インフォーマル・コントロール）でよいことは、本論でもその一端をみた（森田 明『許認可行政と官僚制』p 55～61）。出発当初の教委はまさにかかる状態におかれた。行政指導の優位性は、その内容にあるのではなく、以上のごとき行政機構の内部構造に求められることになる。行政学においてはば通説になっている「昭和23年以降むしろ中央集権化の促進に容易な条件をつくりあげた」（鳴海）という指摘は、教育行政においてもその例外ではなかったのである。

（7）さいごに、以上明らかにしてきた諸点を、その後の教育行政の発展過程の中で位置づけておきたい。筆者は、戦後改革において形成された教育行政機構の内部構造（混合事務配分方式、企画事務と実施事務の分化と統合、行政管理と地方自治など）とその機能（行政管理、行政指導）は、改革期以降も一貫して教育行政機構を貫く構造をなしてきたと考えている。1950年代において、“逆コース”といわれたその内実にしても、また1955年を前後していわれた中央・地方の“共同事務処理方式”にしても、それらは既に教委法制定時において基本的に形成された行政形式のその時点における現象形態であったと考える。

しかし、おそらくこのような把握にたいする反論は十分に予想される。とりあえず予想される二つの反論にこたえておくことにする。

第1は、教育課程行政とかかわってである。昭和20年代において、各学校での教育課程の編成でかなりの自由度があったことは否定できない。しかし、この現象は、文部省の教育内容の統制や、行政管理の事実がなかったことを意味しない。むしろ逆に文部省の行政指導は機能していたといえる。当時流行した問題解決学習や各種のプログラム学習にしても、また地域教育計画の作成にしても、いずれも文部省の指導によるものであったし、学習指導要領に対応したものであった。各学校や地域での外見上の自由は、学習指導要領の形式ではなく、その内容から生じたものであって、したがって学習指導要領の内容が変わる時、容易にこの自由も崩れ去るものであった。またこの自由は、学校教育法施行規則25条「小学校の教科課程、教科内容及びその取り扱いについては学習指導要領の基準による」の規定が、教委法の制定にもかかわらず改正されずに残って

いたことによって、いっそうその基盤は弱いものであった。この規定とそれに依拠した基準行政が、文部省に広範な裁量を許容し、国の行政管理を強化する条件となったことは、1954年の教育二法なかんずく1955年の松村文政以降明確になるが、それを支えた制度の形式自体はすでに教委法の制定期において形成されていたと見てよい。

第2は、1951年制定の地方財政平衡交付金法とかかわる問題である。本論で分析の対象とした義務教育費国庫負担法はこの法で廃止され、その他の負担金・補助金も原則として否定された。この事実は、本論でみてきた教育行政の機構と機能を貫く特質を否定したことになるのかどうかである。原理的にいえば、たしかに平衡交付金は文部省が持つ行政管理の手段を縮小した。だからこそ文部省はあれほどこの制度に反対し、抵抗した。文部省にとってはさいわい平衡交付金は数年にして地方交付税に変質した。そしてこのあとに出現した制度は、まさに1948年に形成されたシステムと同質のものであったし、むしろ1949年当時みられた大蔵省—自治庁—知事—教育委員会を通ずる財政統制はいっそう強化され、またそのことともかかわって、同時に文部省にあっては負担金・補助金を媒介とする行政管理のシステムは拡大し開花することとなった。教委法の地方教育行政法への改正は、以上の動きに即応したものであったことは言うまでもない。

さいごに簡単にふれておきたいことがある。それではなかんずく1956年の地方教育行政法以降の教育行政にあっては何が新しいものとして付加されたのか、という問題である。ひとつは、小論で明らかにした国の行政管理の技術(国・地方を通ずる企画統制事務と実施事務の分離と統合、混合事務配分の拡大、それらを通貫する行政指導の展開)の一層の高度化であるが、それ以上に指摘さるべき第2の点は、“組織による支配”，組織を媒介とする行政管理が単に行政機構の内部にとどまらず、その外部にある教育関係団体を対象に発展・展開されたという事実である。まさに“組織を媒介とする支配”が社会の内部に浸透し、「行政が社会的管理の中核的機能を果たす」(片岡「序説行政国家論(一)」、『政治経済学雑誌』No. 224・5合併号, p 350)という事態が昭和30年代の特質となるが、この点の実証は別の機会としたい(小出「教育行政における機構と包摂」, 北大教育学部『研究と教育』No. 1 参照)。