HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	法的擬制としての「最終的決定権」：学校教育法における大学学長の権限規定の法解釈問題の検討を通じて
Author(s)	小林, 建一
Citation	高等教育ジャーナル ： 高等教育と生涯学習, 25, 23-36
Issue Date	2018-05
DOI	https://doi.org/10.14943/J.HighEdu.25.23
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/70468
Type	departmental bulletin paper
File Information	j25_3_kobayashi.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

10.14943/J.HighEdu.25.23
J. Higher Education and Lifelong Learning **25** (2018)
〈Research Paper〉

“The Ultimate Decision-Making Authority” as a Fiction of Law: Study of the Problem of Legal Interpretation Concerning the Regulation of the Power of the University President in the School Education Law

Kenichi Kobayashi*

Akita Prefectural University (Part Time Lecturer)

法的擬制としての「最終的決定権」―学校教育法における大学学長の権限規定の法解釈問題の検討を通じて―

小林　建一

秋田県立大学　非常勤講師

Abstract ― The change of regulation concerning faculty meetings of university in the School Education Law has changed the administration of the university. The president has become able to make all of the administrative decisions of the university, because the president can freely deny the opinions of the faculty meeting. This is called the “ultimate decision-making authority” by the Ministry of Education.

There is no definition or direct regulation of the decision-making authority in the School Education Law. This power is due to the interpretation of law by the Ministry of Education. The technique of interpretation is a fiction of law. This technique is strongly technical and arbitrary, indicating a limitation of the law.

This fiction of the law is based on the theory that the ultimate decision-making power rests with the chief of an organization because the legislation concerning the power in the law of administrative organization is not sufficient. Practically, however, the chief cannot decide by himself and needs a consensus on the various steps in the administrative organization.

The Ministry of Education says that the president has the power to decide because of his ultimate responsibility based on the principle of power corresponding with responsibility, but the relationship between decision-making authority and responsibility is complex, and not easy to clarify. We can understand it by considering the problem of legal responsibility, because someone must actually take responsibility in spite of not having the ultimate decision-making authority in the organization. Therefore, the power with responsibility needs a fictional explanation.

The ultimate decision-making authority is a fiction of the law but is actually defined for the university by the Ministry of Education. Appropriate legislation is needed to prevent abuse of this fiction of the law with the understanding that the president's power of decision should be circumscribed within the constraints of political majority rule.

（Accepted on 19 December, 2017）

*）E-mail: ken-koba@cna.ne.jp

はじめに

2014 年に改定された学校教育法第 93 条は，大学における教授会に関する規定である。この改定にともなって，文部科学省は短期大学を含めた全ての国公立私立大学等に，同規定の趣旨を徹底し，改定に応じて教授会等に関する各大学の内部規則を改定させるため，2014 年（平成 26 年）8 月 29 日付けで文部科学省高等教育局長と文部科学省研究振興局長の名による「学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律及び学校教育法施行規則及び国立大学法人施行規則の一部を改正する省令について（通知）」[1)] を発した。この中で,「最終的決定権」が学長にあること，教授会に関わる規程等の内部規則を改定するにあたっても，学長のこの権限を侵さないように規定すべきことを主張している。また，この通知においては，文部科学省の要請に応じて，関連する内部規則を改定したかどうかを確かめるため，訪問調査を行うという，国公私立大学あての「内部規則等の総点検・見直しの実施について」という文書をともなっている。しかし，この「最終的決定権」は，学校教育法およびこれに関連する諸法規のどこにも明文規定が見当たらない。

一般に，一定の組織体では，その権限と責任を担う主体が存在すると考えられている。また，その主体は一人か複数人の代表者である。しかし，そのような組織体において内部的に物事を決めるにあたっては，多数決や全員一致など何らかの複数人による合意で行う場合がほとんどである。リーダーシップの発揮のためといえども，トップが自分の意思のみで決めることは，あまり望まれていない。文科省の施行通知に見られる「最終的決定権」が集団内部における合意形成が不可能となり，決定が学長に委ねられた場合に行使されるのではなく，すべての過程において合意形成の手続きとは関わりなく行使されるものと理解しているのであれば, マイナス･イメージが強いものとなる。

「最終的決定権」における「決定」は,「はっきりきめること。はっきりきまること，また，きまった事柄」(『広辞苑第 6 版』)，あるいは「物事をはっきりと決めること。物事がはっきりと決まること。また，その内容」(『大辞泉』) というように解説されている。そして，後者では用例として「決定権」があげられている。これらの解説をふまえると，学校教育関係法規のレベルにおいては,「決定権」とは，学校教育に関わって「物事をはっきりきめる権限」というように理解してよいだろう。ただ,「決定権」という以上，経験的な理論ではなく，規範的な理論によってとらえる必要がある。しかも，他者の意思を排して，独占的に物事をきめる権限であることからすると，規範的な理論の中でも法律学の分野において扱うことがふさわしい。

このような法律学では，教育に独特な法論理の体系である教育法をとらえる教育法学の分野において，学校教育関係の法規の解釈やそのあり方についても研究が行われてきた。文科省のいう学長の「最終的決定権」の概念は，そのような法規の解釈論理の帰結として主張されているものである。しかし，その法的な根拠は必ずしも明確ではなく，法解釈技法として法を擬制する手法をとっている。このため,「最終的決定権」は教育法学的に正当性をもちうる法論理かどうかが問われている。本研究は，学長の「最終的決定権」を導く文科省の行政解釈が示され，各大学へ発せられた施行通知の内容をてがかりにそのことに対応しようとする。

1. 学校組織における「最終的決定権」の意味

1.1 「最終的決定権」の概念

物事を「決定」するという行為や事柄は，社会や組織においても，日常的に行われ存在している現象や事実である。しかし,「決定権」になると，決定する「権利」や「権限」,「権力」などという意味になる。ただ，他者の権利や自由との衝突がおこる可能性のある「権利」ではなく，排他的に自ら判断して物事をはっきりきめ，撤回や修正，変更が容易にできないという「権限」や「権力」の意味に理解することが適切である。

次に，何かを行おうとする意味の「意思」を接合した「意思決定権」は，実際に行おうとはっきりきめるという意味であるから,「決定権」と同義になる。

さらに，「決定権」に「最終的」を接合して，「最終的決定権」あるいは「最終的意思決定権」という用語が使われている。しかし，これらの用語は，ともに教育関係法令の条文上においては使われていない。文科省の施行通知では，「第三留意事項（2）権限と責任の一致③学長と教授会の関係（3）内部規則の総点検・見直し③～⑤」において，「最終決定権」あるいは「最終的な決定権」と表現されているので，「最終的決定権」に集約的に統一してもよいだろう。この用語は，行政学の分野でも用いられている（西尾 2013）。これらに対し，「最終的意思決定権」は，教育法学と行政法学の分野で使われている（兼子 1978，塩野 2012，鈴木編著 2016）。これらは同じ意味であり統一する必要はないが，本研究での分析対象は施行通知であるため，今後は「最終的決定権」に統一して議論することにしたい。

そこで，「最終的決定権」の「最終」という意味であるが，『広辞苑』等では「いちばん終わり」とか「しまい」，「最後」などと説明されている。したがって，単に形式的・技術的に「最終的」と「決定権」を接合しただけで，最初からすべてを決定する究極の権限である実質的な「最終的決定権」になるのであろうか。定められた手続きや議論，協議などを経てもなお，決定が最終にまでにずれ込んだ場合や残余がある場合に終結させるという意味に考えられなくもないが，すべてを決する絶対的な権力として法的にも保障されているのであれば，当然，立憲民主制のもとでは法律等において定義がなされるべきである。しかし，法令用語関係の辞典をひもといても，この用語はでてこない。だから，最終的決定権が施行通知において，どのような文脈において使用されているかを，行政学や法学の見解に照らし合わせながら分析する必要がある。

施行通知においては，学長の最終的決定権は法律の条文の解釈として導かれている。その条文とは，学校教育法第 92 条第 3 項の「学長は，校務をつかさどり，所属職員を統督する」である。この規定は，従来からのものであるが，「つかさどる」と「統督」をどのように解するかによって，最終的決定権の成否が決まるかのように捉えられているので，次に検討を加える。

1.2　大学における「校務」と最終的決定権

施行通知は，学校教育法第 92 条第 3 項を「学長は，大学の全ての校務について，包括的な責任者としての権限を有するとともに，特に高い立場から教職員を指揮監督することとされている」と理解し，学長の「最終的決定権」を導く。このように，「校務」については，あえて定義をしてはいないが，研究・教育を含めた大学の管理・運営の全般，つまり大学としてのすべての機能という意味に捉えている。

わが国における学校教育法についてもっとも詳細な逐条解説と思われる『逐条学校教育法』[2] では，現学校教育法第 92 条第 3 項（旧第 58 条第 3 項）について，次のように述べる。すなわち，「『校務をつかさどり』の意義は，小学校等の校長の職務と同様に，学長が大学の包括的な最終責任者としての職務と権限を有することを明らかにしているものである（法 37 条参照）。所属職員との関係について，小学校等においては『監督する』と定められているのに対し，大学の場合には，『統督する』と表現されている。……学長の所属職員に対する関係は，例えば教授会が法令上特定の権限を有することなど，大学における教員の職務の特殊性に基づき，一般行政官庁における関係に較べて，より包括的，大局的な立場が重視されるべきことを意味しているものと解される。／なお，上記のとおり，学長は『大学の包括的な最終責任者としての職務と権限を有する』ものであるが，大学の長年にわたる慣行の中で，特に教授会との関係において学長の職務と権限が不明確になっているとの指摘を踏まえて，平成 26 年の本法改正において，特に教授会との関係で，学長の最終的な権限が法律上明確になるよう，法 93 条の規定が改正された」（鈴木編著 2016）と述べている。だとすれば，施行通知と考え方はほぼ一致しているといえる。なお，学長の権限と責任に関しては，同法第 93 条の教授会規定の解説において，同法第 92 条第 3 項をふまえて「学長が，国立大学法人についての最終的な意思決定を行う権限と責任を有する」（鈴木編著 2016）と再確認している。

たしかに，学校教育法第 92 条第 3 項における「つかさどる」と「統督」という言葉は，この条項を解釈するにあたっての鍵となるが，法解釈のもっとも

基本となる法文の文理解釈として疑問が残る。「つかさどる（掌る）」は「公の機関又はその職員がある事務を担当することを指すのが通例である」（高橋ほか編 2016）とか，「職務として担当すること。法令上は，各省設置法あるいは組織令などにおいて，各部局が一定の事務を担当することを表すときに用いられることが多い」（法令用語研究会 2012）などと説明されている。また，「統督」については，「行政機関等の長が部下の職員に対し，一般的包括的立場で指揮監督すること」（高橋ほか編 2016），あるいは「行政機関等の長が部下の職務の服務に関し，一般的包括的に指揮監督すること」（法令用語研究会 2012）と説明される。これらの定義にもとづくならば，同法第 92 条第 3 項は，学長が「校務」というものを担当はするが，その担当の対象・範囲は全体的・包括的で具体性をもたないばかりか，職員を指揮監督するにあたっても，研究活動や教育実務の具体的な場面において職務命令を発するなどして，逐次指示するために介入することを意味しているとまでは到底理解することができない。つまり，条文全体の文脈から学長の包括的な立場を見いだすことはできるが，最終的決定権は，行政解釈のように意図しなければ導き出すことはできない。この条文から最終的決定権を根拠づけることは，文理解釈では無理があるというべきである。さらに，条文上の用語の意味と全体の文脈はこれ以上拡大しようがなく，拡張解釈はふさわしくないものである。

ちなみに，教育法学の立場においては深い追究はなされずに，2014 年度の改定においても変更はなかった同法第 92 条第 3 項（旧法第 58 条第 3 項）については，「その趣旨は，大学の学長の職員に対する監督が包括的に高い大きな立場でなされるとの意であると解される。『学長の所属職員に対する関係は，一般行政官庁のそれと異なり，学問研究の自由および大学教員の特殊性にかんがみ，いわゆる監督は，細部にわたらず，大局的立場に立ってなされるべきことを意味している』……との解釈は妥当である」（寺崎 1972，同旨平原 1978）と説明されていた。その後今日に至っても，教育法学の分野においては，発展的な解釈は見当たらない[3]。

1.3　大学以外の学校における「校務」と最終的決定権

これに対し，大学以外の学校の校務については，これまで突っ込んだ論議がなされてきた。行政解釈では，校務は「学校の目的から考えて学校の仕事とされるものすべて」，つまり学校全体の仕事であるから，校長は教師の児童生徒の教育を含む職務の内容にも関与できると解される。したがって，校務と教育を対立する概念と捉え，校務に教育が含まれないと解するのは，「きわめて無理な文理解釈である」と批判する（鈴木 1976）。しかし，教育法学の有力説[4] では，「各学校が『学校全体としてなすべき』仕事（全校的学校業務。各教師の教育活動を含まない）を校務と解するのが正しい……。それは，……各学校が自治的に決定すべき全校的な学校運営事項にほかならない（教育課程編成をはじめ全校的教育事項，クラス・教科担任決定まで含む）」そして，「従来の文部行政解釈によると，……教育課程編成・児童生徒身分取扱いなど全校的教育事項は，すべて校長の決定権に属するとともに，各教師の教育活動に関しても指示・変更・報告提出の職務命令を発しうるとされる」（兼子 1978）と説明する。また，平原（1978）は，学校教育法制定当初しばらくの間は，校務は教育を含まず，学校内行政事務だけに限られるという説が政府の公定解釈であったが，その後の行政解釈では，拡張解釈のもとに校長の全面的な管理監督権が主張されていったことを明らかにしている。

このように対立する見解を整理すると，行政解釈の「教師の児童生徒の教育」に教育法学の有力説の「各教師の教育活動」が対応し，前者ではそれが校務に含まれ，後者ではそれが校務に含まれないという位置づけになっている[5]。後者からは，前者に対する批判を兼ねて，校務から教育の専門的自律性・自主的責任性や，判例で一定の範囲で保障されるとする教師の教育の自由，教育への「不当な支配」の排除などが認められるべき教師の教育活動を除外し，校長の関与を避ける解釈が展開される（兼子 1978）。すなわち，「全校的教育事項（教育課程編成，児童生徒にたいする学校教育措置・懲戒処分，教育校務分掌）の審議決定権は職員会議に属し，校長はそれへの指導助言的参加と，対外的代表・表示を行うことが，この面

において『校務をつかさどる』仕方にほかならないと解される。また，各教師の教育権行使である教育活動の内容に関しては，校長はその教育専門的水準にもとづく指導助言権のみを有し，それがこの面において『所属職員を監督する』仕方にほかならない」（兼子 1978）[6]。しかし，強制力のない指導助言といえども，完全に教師の教育の自由が保障されていない以上，実際には指揮命令と同様の機能を果たさないとは限らない。

以上のような論点は，大学にも当てはまるのであろうか。行政解釈で校務とされる全校的な学校運営事項は，大学では全体的な運営事項といってもよいが，これに学長の決定権が及ぶのであれば，教員の研究・教育活動そのものも学長により統制・干渉されることになり，学問研究・教育の自由を保障する憲法に違反することになる。それでは，学長の各教員の研究・教育活動に対する指導助言権は許されるであろうか。たとえ強制力のない学長の指導助言権であっても，それが圧力となり萎縮効果をもたらすおそれがあるというだけで，憲法上許されないと考えられる。それでもなお，施行通知では，教員の研究・教育活動について，改定学校教育法第 93 条の教授会規定にもとづき各大学の内部規則でどのように規定しても，全体的な大学運営事項に学長の最終的決定権が及ぶとするのであるから，形式論理的には指導助言を超えた法的拘束力を認めるのと同じである。

このような概念を前面に出して，大学運営の全ての民主的なプロセスを否定するような法論理は，組織を閉塞的・抑圧的なものにし，法解釈上の問題点をも提起する。

1.4　最終的決定権と法解釈の問題点

施行通知は，行政解釈として強制力を発揮するため，法論理的にも矛盾や齟齬のないように，用意周到に作成されたと思われるが，とりあえず 3 つの問題点を指摘できる。

第 1 には，職員の職務分掌規定である第 92 条から学長の最終的決定権を導く法解釈は，改定学校教育法第 93 条の教授会規定を不要なものにしている。教育法上の定義のない最終的決定権を，分掌規定における学長の職務から導くことは文理解釈としては無理があった。教授会規定における「学長が……決定を行うに当たり」から導くことも同様である。このような文言は行為の過程を表現しているにすぎず，次のように最終的決定権を導くにふさわしい法文ではないからである。

施行通知では，「第三留意事項 1．学校教育法及び同法施行規則の一部改正 (2) 教授会の役割の明確化（学校教育法第 93 条関係）」において，「②学校教育法第 93 条第 2 項各号に掲げる事項については，教授会に意見を述べる義務が課せられていること。学長に対しても，教授会に意見を述べさせる義務を課しているものと解されるが，学長は，教授会の意見に拘束されるものではないこと」と述べている。第 93 条第 2 項は，学長が決定する事項と手続きを定めたものであるが，その手続きをふみさえすれば，それらの事項を含む大学運営事項について，どのような決定を行ってもよいとするのが「通知」の趣旨である。しかし，学長は，同条項に規定された内容について決定はできるが，これをもって学長に大学運営事項の全体についての最終的決定権が与えられたということはできない。

さらに，同条第 3 項は，教授会が学長等に意見を述べることができるという規定にすぎない。だから，同条第 2 項と相まって，教授会でいくら審議をしても，意見を述べても，学長等に決定権があるとされる。このことについても，先述の「第三留意事項」の 1．(2) ⑦～⑫においてくわしく述べられている。とくに，「⑨学校教育法第 93 条第 2 項及び同条第 3 項後段に基づき，教授会が学長等に意見を述べる際に，教授会の決定が直ちに大学としての最終的な意思決定とされる内部規則が定められている場合には法律の趣旨からして適切ではなく，学長が最終決定を行うことが明らかとなるような見直しが必要であること」と述べている。しかし，同条第 3 項においては，第 2 項のように学長の「決定」の文言が一切見当たらず，文脈全体からも最終的決定権を導きだすことはできない。

このように，改定学校教育法第 93 条の教授会規定のもとでは，研究・教育に関する事項を含む大学運営事項のすべてについて，学長がどのようにでも決定できるというのが，施行通知の解釈である。し

かし，施行通知は，最終的決定権がすでに同法第 92 条第 3 項に根拠づけられているとする。これでは，教授会規定は不要であり，教授会を置く義務を課すことは意味のないものとなる。

第 2 には，内部機関の教授会が審議会等の附属機関と混同されている。改定前の第 93 条第 1 項は「大学には，重要な事項を審議するため，教授会を置かなければならない」との規定であり，大学は教授会を設置して，重要な事項を自主的に決めて審議すればよく，実質的な決定機関としてそのまま決定してもこの条文に違反するものではないと解釈される。そうでないと，改定前の教授会で決定した場合は，行政解釈の論理によると，すべて第 92 条第 3 項に違反していたことになる。ところが，施行通知においては，「第三留意事項 3. 改正の基本的な考え方 (2) 権限と責任の一致③学長と教授会の関係」で，「今回の法改正は，教授会が法律上の審議機関として位置付けられていることを明確化するものであること」が強調されている。教授会は大学組織内部の機関であるにもかかわらず，これを「法律上の審議機関」と呼んでいる。これは，行政組織法でいう附属機関としての審議会等に当たり，決定権がないことを強調する意図があるかもしれないが，教授会が外部からの委員等による諮問機関であるかのような誤解を招いている。

第 3 には，これまで，最終的決定権の根拠についての法解釈を表明してこなかったため，必要のない立法措置を講じている。「第三留意事項 3. 改正の基本的な考え方 (2) 権限と責任の一致①学長の権限と責任」において，「学長は，大学の全ての校務について，包括的な責任者としての権限を有するとともに，特に高い立場から教職員を指揮監督することとされていること。今回の改正では，この規定に変更はなく，学長は引き続き，大学の校務について権限を有しており，その前提の下で大学運営について最終的な責任を負うこと。また，学長は自らの権限と責任の重大性を十分に認識し，適切な手続きに基づいて意思決定を行うこと」と述べている。学校教育法第 92 条第 3 項が学長の最終的決定権の根拠規定として，従来から変わらないものであるという。だとすれば，従来の学校教育法上の教授会規定のままでも何ら支障はなかったと思われる。行政解釈としての再確認の意味の通知を各大学に発するだけで十分であったと考えられる。

以上のように，学長の「最終的決定権」の概念については，学校教育法上，明確に根拠づけられたとはいえない。しかし，一義的に明確に行政組織法でいう行政機関でも，会社のような経営組織でもない学校や大学についても，最終的な決定権の存否や代表の権限について論議がなされているのはなぜか。それを探るためにも，次には学校組織の性格や特性に応じて長の最終的決定権を導き出し，あるいは否定する法論理を検討していきたい。

2. 学校組織の長と最終的決定

2.1 行政法学の立場

学校は，学術・教育等にかかわる活動を行う独立性をもつ組織として教育機関と位置づけられている。教育機関は，特定の行政目的に奉仕する行政機関とは区別され，組織としての意思決定方式も異なるはずである。しかし，教育機関が行政機関とまったく異なるものとして扱われているとはいえないのが現実である。国立学校は，長い間，国家行政組織法上の行政機関としての附属機関に位置づけられてきたが，とくに大学は行政改革により研究教育機関としての特色から国立大学法人法で取り扱われる学校となったものの，現在でも，行政法学では公立大学法人とともに国立大学法人である大学の学長の最終的決定権に関する問題を行政組織法のなかで考察している。

行政法学の代表的理論では，国立大学法人の組織的特色について次のように説明している。すなわち，国立大学法人法は，大学の意思決定を行う主要機関を法定している。経営・教育研究の重要事項を決定する役員会，経営に関する重要事項を審議する経営協議会，教育研究に関する重要事項を審議する教育研究評議会を義務的設置とし，学長はこれらの構成メンバーである。塩野（2012）は，このことを前提にしつつも，「重要事項については役員会の議を経ること」という条件付きながら，「大学の最終的意思決定は，学長の権限に収斂されている」という。

ここでは，各意思決定機関の決定を経たうえで，単に形式的に学長が最終確認をするという意味か，あるいは意思決定機関の審議を経さえすれば，それらと異なる最終決定をしてもよいという意味なのかが判然としない。

次に，「国大法人法は，理事長と学長を一元的に構成している……。これは，……法人化に伴う経営上の課題と大学本来の業務である研究教育上の課題を総合的に判断する地位としての学長を想定したものと解される……。学長は，外部との関係では，国立大学法人を代表するとともに，内部との関係では最終的意思決定権者となる。そこで，大学の自治は，学長の権限行使に関する外部との関係で論議されることとなるが，内部の教員，内部機関（教授会，教育研究評議会）との関係では，それぞれの教員ないし機関の学問の自由の問題として議論されることになる」（塩野 2012）と述べる。ここでは，経営上の課題と研究教育上の課題の双方を判断できるのが学長であるという認識が示され，その学長の立場を外部との関係では代表，内部との関係では最終的意思決定権者とに区分している。大学のような組織が対外関係において代表する者を擁しないならば，組織としての社会的な責任を果たすことができないであろう。この代表が学長であることには，何らの問題もない。組織としての統一した意思を外部に表示する必要があるからである。

しかし，大学の自治は外部からの干渉や支配を許さないのであるから，学長は大学自治の侵害に対する防塁としての大学の代表者でもなければならないであろう。これに対し，内部関係では大学の最終的な意思決定の機関が学長であると説明するのみで，法的な根拠が示されていない。学問の自由の問題についても，学長が各教員や教授会等の学問の自由を侵さない範囲内で，すべての大学運営事項について意思決定するという真意がうかがわれる。大学の自治と学問の自由を分離することについては，大学の自治が学問の自由の制度的保障であるとする憲法学の通説（芦部 2007）に照らしても疑問であり，大学の内部関係においても大学の自治にふさわしい自主的判断が求められる。この意味で，学長が一方的にすべての運営事項を決定するのは，実質的に大学の自治とはいえない。

以上のように，塩野行政法学は，国立大学法人法の解釈として学長の最終決定権を導いている。しかし，この法は，「国立大学における教育研究に関する自己完結的な法典ではない。大学における研究教育作用の実体的規律は，学校教育法の定めるところである。さらに，学部，研究科等の研究教育の基本単位，学長，副学長，学部長等の役職，重要事項審議機関としての教授会も学校教育法に定めがある。その意味では，国立大学法人法は学校教育法を前提とした上で国立大学法人法に特有の定めを置いたものということができる。ただ，国大法人法の組織原理に基づき，学校教育法の下で培われてきた教授会，学部長会議等の役割に変更が生ずることは当然ありうるところである」（塩野 2012）とも述べている。国立大学法人法と学校教育法の関連性を視野に入れながら，体系的解釈ではなく，前者のみの解釈から学長の最終決定権を導く解釈技法は疑問である。それだけにまた，学校教育法第 92 条第 3 項の解釈を示す必要から免れることができたのである。

塩野行政法学の立場では，地方独立法人法の規制を受ける公立大学法人である，公立大学の学長の最終的決定権も同様の法論理（塩野 2012）で導かれることになろう。行政法学は国・公立大学を行政組織として研究対象とするため，法論理の展開と結論の導き方に教育法学とは異なる面が顕著である。それゆえ，私立大学の学長の最終的決定権には言及できない弱さをもつと思われる。必要なのは，すべての大学の学長の決定権を根拠づけるとされる学校教育法をいかに解釈するかという観点である。私立大学の場合，私立学校法においては学長が理事会のメンバーにはなるが，理事長と兼ねるか否かにかわらず，国公立大の学長との相違がないと考えてもよい。

2.2　教育法学の立場

行政法学は，さまざまな教育法にアプローチする法論理の学としては弱点をもつといえる。学長の最終的決定権を解明するには，教育法学が不可欠となるが，しかし，大学組織における最終的決定権について直接論じた研究は，管見の限りでは見当たらない。

教育法学の有力説においては，大学以外の学校組

織における対外的代表と校長の最終的決定権の問題については，教育の内的事項・外的事項区別論にもとづいて一定の解答を与えており，大学組織にも応用可能かどうかを探るうえで，有意義である。すなわち，先述したような職員会議で審議決定した全校的教育事項や教師の教育活動内容は，教育内的事項として校長が指導助言的に参加あるいは指導性を発揮し，それらに対して対外的代表・表示権を有する。これに対し，教育の外的な条件整備等の学校運営事項に関しては校長の最終決定権が認められるが，その場合でも校長の一存的決定によらず，職員会議等の審議によりつつ最終決定を行うべきであるとする（兼子 1978）。つまり，教育内的事項は教師の教育の自由に関わるので，校長の指導助言以外による介入が認められないが，外的事項には最終決定権が及ぶのである。しかし，大学以外における教師の教育の自由は，判例からもわかるように，現実には厳しい制約があり，また非権力的な指導・助言といえども，現実の教育に係る組織上からも容易に権力的な作用と化している。

このような内的事項・外的事項区別論については，これまでも論議が盛んであったが（牧 1977，兼子 1978，佐藤 2007），この理論を大学についても適用した場合は，内的事項については学長の最終決定権は及ばないが，外的事項については及ぶと構成することができる。しかし，大学においては，この内的事項には，研究活動と教育活動が属することは明らかであり，憲法第 23 条により学問研究の自由と教育の自由として当然に認められることである。これに対し，経営に関する事項は研究・教育活動のための条件整備として外的事項に属するであろう。しかし，人事や予算等の経営事項が内的事項に密接に関わるのであるから，学長の経営事項についての最終決定権が研究・教育活動に対して恣意的・専制的に行使されないとも限らない。したがって，内的事項には学長の最終決定権が及ばないものと解釈しても，その濫用の危険は常に存在することになり，内外事項区別論は大学に関してはあまり意味をなさない。

たしかに，内外事項区別論は，学校の校長に意思決定権者を一元化する行政解釈に対抗する理論であるが，内外事項を明確に区分することは困難であるうえ，「混合事項」（兼子 1978）も存在するとなれば，校長の最終的決定権を制御する理論としては脆弱である。むしろ，その権限は，学校自治の基礎となる職員会議で，何を審議決定するかどうかの問題の解決いかんにかかっていると考えられる。職員会議の問題は，行政立法を通して行政的決着がつけられたといわれる。「校長の校務に教育活動と管理活動との双方を含む，含まないに関しては学校経営史上，長らくもめてきたが，『双方を含める』で既に，行政解釈上は，決着がついている」（中留 2011）という見解などはその典型である。しかし，それは行政解釈による決着であり，実際の現場における運営と機能からみても，依然として重要な位置づけがなされている（小島 2001）。

このように見てくると，内外事項区別論は，学校教育法第 92 条第 3 項の解釈として，学長の最終的決定権を導く行政解釈を克服するうえでは，限界があるというべきである。最終的決定権については，同条項の再解釈に意義があることを再認識しながら，単なる行政組織ではなく，研究・教育を中核とする教育機関としての性質に照らし合わせて，改定後の同法第 93 条の教授会規定の解釈や位置づけ，さらには大学の自治や学問の自由，教育の自由という憲法の規範との関連において考察されなければならない。

3. 学長の「最終的決定権」と法的擬制

3.1 法的擬制の意味

行政組織法の研究では，行政作用法的な観点から「行政機関」[7] のトップ＝「組織の長」に行政処分の権限が分配されるが，組織の意思決定権は行政組織法的な観点から組織の長にあるとの法的に「擬制」が行われていると捉えている（稲葉 1994，塩野 2012）。

一般に，法的擬制とは，「一定の法律的取り扱いにおいて，本質の異なるものを同一のものとみなし同一の効果を与えること」（法令用語研究会 2012）と定義される。その具体的形態は，法文上において「みなす」と表現されている。民法上や刑法上の規定の

ように明文化されている場合が多い。来栖（1999）によると，法的擬制は大きく「立法技術としての擬制」と「法解釈技術としての擬制」に分けることができる。それは，いいかえると，立法上の擬制と法適用上の擬制である。法文上の「みなす」規定は，前者に該当し，立法技術上認めなければならない側面はたしかに存在する（笹倉 2010）。しかし，それは行政組織法上の法的擬制とは異なる。行政組織法においては,「みなす」というような明文規定は存在しないからである。この問題は，法解釈技術としての擬制であり，解釈によって法を発展させるための技術として利用されてきたことと関わる（来栖 1999）。また，来栖（1999）は，ケルゼンらの法適用上の擬制に対する，つまり法の実在ではなく，擬制者が有用で合目的的と考えることに通じるのみで，法理論的には不可能なものとして法の目的に反するためにまったく許されないとの批判に理解を示しつつ，事実として法適用の擬制が行われていることに目を向けている。このように，法的擬制は肯定的に捉えられる傾向にあるが，否定的側面はないのであろうか。笹倉（2014）はこの法的擬制について，その強い技巧性と現実離れから，法技術的には限界があることを指摘している。

以上のように，どちらかといえば，法的擬制はその限界や法理論上の不可能性が強調されている。にもかかわらず，施行通知に見る行政解釈という法実務上では，学長の最終的決定権があたかも法の実在のように主張されている。それは，まだ司法的決着がつけられたものではないが，指導行政として法的拘束力を有しなくても，大学への運営費交付金の配分という給付行政を背景にしているだけに，大学側の萎縮や自主規制の効果を生み出すうえでは十分なものである。

3.2　行政組織の長の権限と法的擬制

現行の行政組織法のもとでは，行政庁という組織体自体に権限が配分されており，その長には法令の規定によって権限が与えられているのでない限り，単に外に向かって組織体を代表する権限を有するだけで，組織内部における意思形成に現実に参与するかどうかとは直接の関係はないという（藤田 2005）。このため，行政組織内部における意思決定の問題が残ることとなる。現行法上は，行政組織内部で「事務の配分」がなされたとしても権限が生ずるということにもならない。このような法の未整備については，立法論として検討する必要があろう。

行政組織の長の代表の権限が行政作用法的な権限を与えられたことの意味であるとすれば，行政組織の長だけに与えられたとする意思決定権は法的に擬制されたものであるとの観点がより重要性を帯びてくる。現実の行政運営は，集団的あるいは組織的な意思決定にもとづいて行われている（稲葉 1994）。そして，その決定方式は「稟議制」であることはよく知られている。長の意思決定権の擬制性の問題は，このような方式との関わりで検討されなければならない。

稟議制という名称は,「法令上の用語でなく，むしろ慣行上の名称である」（辻 1967）といわれるが，この方式があいまいで無責任の体系と揶揄される，わが国における組織の意思決定過程である。稟議制においては,組織体の下位から上位に積み上げられて，最後に意思決定権者の組織の長が決裁を行うので，長自らが積極的に意思を決定し表示するものではない。この過程は時間がかかるため，非効率性が批判される。しかし，稟議制は行政組織のみならず，企業組織においてもよく見られる。

このような稟議制の慣行に支えられている意思決定方式は，行政組織に関しては，行政学者と行政法学者の認識が一致している。すなわち，前者の西尾（2013）は「日本の行政機関の組織法令は一般に分掌構造を定めるのみで，この種の縦の系列での分業については沈黙している」といい，後者の藤田（2005）は「ある組織体に配分された事務を遂行するために，その組織体の中のどのような構成要素にどのような権限を与えるかということは,法令の規定によって，自由に定められ得ることである」という。この原因について，西尾（2013）は，多くの国と同様に「行政官庁理論」にもとづいて，所掌事務に関する権限は行政機関を統括している長に属するとし，長以外はその権限行使を補佐し補助する補助機関にすぎないと捉えているからと分析する。また，藤田（2005）が，組織の頂点にある機関にはその組織体の意思統一のための権限があることは，理の当然であって，

法令の明文の規定がある場合に限られないというのも[8)]，行政官庁理論にもとづいていると思われる。

しかし，現行の行政組織法においては，このような行政官庁理論にもとづく作用法的機関概念と，包括的機関概念（事務配分的機関概念）とが混在している。包括的機関概念は，行政事務をどのような機関に配分するかに注目し，内部関係においては，各行政機関は最大単位である「省」の内部に上下関係で包括され，上級の行政機関は下級の行政機関の指揮監督権を有するというものである（塩野 2012）。このため，実際の組織の運営や管理を説明するにはふさわしい概念といわれる。ところが，国家行政組織法第 10 条及び第 14 条は大臣の指揮監督権のみを規定するにすぎない。これについて，塩野（2012）は，第一次的には当該法律の条項が適用されるが，「内容に乏しいので，指揮監督権行使の内容に関しては行政官庁法通則の類推を前提していると解される」という。このような理解をもって，すべての行政機関の長の権限に敷衍するのであれば，やはり行政官庁理論による法的擬制にほかならない。すなわち，包括的機関概念によっても，組織の長の権限としての最終的決定権を根拠づけることはできないのであるから，国家意思を決定し外部に表示する機関として行政庁に権限を付与するという，法解釈を通した法的な擬制が行われているといわざるをえない。

現行の行政組織法は，行政権を有する団体である行政主体の組織を規律するものであり，特別行政主体としての国立大学法人や公立大学法人にもその適用が認められる。しかし，私立大学の場合は，私立学校法の適用される学校法人であるから，国公立大学法人と同じレベルで法的擬制を論じることができない。

施行通知は，「第三留意事項 3．改正の基本的な考え方（5）学長と理事会との関係」において，私立学校法第 36 条第 2 項「理事会は，学校法人の業務を決し，理事の職務の執行を監督する」の解釈から，理事会の最終的意思決定機関性を導く。このような大学運営の考え方は，民間企業等のコーポレート・ガバナンスを意識しているようにも見える。経済同友会（2012）は，学長に教育・研究に関する事項についての権限を付与するが，学長の任命権を理事会が完全に掌握し，学長を通して大学に関与するガバナンスを提言している。けれども，コーポレート・ガバナンスは，企業の不正行為の防止と収益力の強化にあるとされ，強い権力をもった経営陣や社長・会長による独断的な意思決定にもとづく誤った経営判断を抑止するために，監視する仕組みを設けることを目的とする。経済同友会の提言は，理事会の権限強化を第一とするので，そのような目的とは適合せず，施行通知も提言を追認しているといえる。さらに，施行通知では，「第一改正の趣旨」において「学長のリーダーシップの下で，戦略的に大学を運営できるガバナンス体制を構築する」ことが強調されており，私立大学の運営については，理事会の最終的意思決定に従う学長が教育・研究に関する事項について決定する構造のガバナンス体制が正当化され，コーポレート・ガバナンスの本来の趣旨を逸脱しながらも，なおかつそれと同様のものと「みなす」という擬制が行われているといえる。

3.3　学長の権限と法的擬制

施行通知における最終的決定権の概念は，行政官庁理論をふまえるとよく理解できる。大学については，たとえ国の機関であっても，病院と同様に専門職業家が中核となっているため，学長，学部長などの管理職を置き官僚制原理に類似する要素をもつが，官僚制組織とはまったく異なる組織構造の機関と見なされてきた（西尾 2013）。現実にはこれに反し，官僚制化の傾向が顕著になりつつある。しかし，官僚制組織といえども，組織の長の最終的決定権があれば，すべて機能するわけではない。

伝統的行政法学においても指摘されてきたように，行政組織での決定の過程は，組織の長が「単独で行政上の決定をなすことは事実上不可能である」から「複合的な性質」をもつ（佐藤 1979）ので，決して単純ではない。さまざまな段階での合意形成や長の指揮監督下の機関・職員の補佐があり，このような過程を経ても決着をつけられない場合に，組織の頂点にある長によって最終決定が行われるからである。

先にもあげたが，「第三留意事項（2）権限と責任の一致①学長の権限と責任」においては，「学長は引

き続き，大学の校務について権限を有しており，その前提の下で大学運営について最終的な責任を負うこと。また，学長は自らの権限と責任の重大性を十分に認識し，適切な手続きに基づいて意思決定を行うこと」と述べている。ここでは，学長は適切な権限行使と手続きで意思決定を行い，最終的に責任を負うことが説かれている。この限りでは，最終的決定権をすべての段階で機能させるような官僚制組織ではなく，各段階の合意形成を前提にして最終的決定権と責任が担保されている官僚制組織を想定していると見ることができる。大学がこのような官僚制組織であるか否かにかかわらず，学長の最終的決定権が行政組織法上の法的擬制によるものであることは，立法の不備がある限り疑いのないところである。

次に，公共性を担う組織における責任と権限の関係が問われてきたが，大学組織について再検討する必要がある。この問題については，さまざまな学問領域において議論がなされてきた。とくに注目すべき観点は，企業組織の管理を対象とする経営学説に見ることができる。木暮（2004）は，権限と責任を組織内の指揮･命令関係としてとらえるのではなく，責任概念をもっと広く，むしろ権限関係の前提としてとらえ，責任優先的な思考で組織本来の目的に即して考えるべきであるが，しかし，ここでいう責任に関しては，個人の尊重や自律性を前提にしても，下位者への権限委譲を行った上位者の責任は免れるものではないという。ここには，権限・責任の均等説もしくは権限・責任一致の原則を克服しようとする論理がある。また，行政法学においても，行政組織における意思決定方式に関わる法的責任の問題について考究がなされている。地方自治法上の住民訴訟に関する学説・判例を検討したうえで，稲葉(1994)は，複数の関与者による集団的決定である「組織的決定」においては，その決定の結果について組織体として賠償責任を負うときには，最終決裁をした組織の長（形式的決定・表示者）個人に責任があるのか，それとも役割分担に応じて実質的に権限を行使した職員（実質的な決定者）個人に責任があるのかは問題になるが，「個人ミス」が認められる事案のため職員の実行責任が問われるにあたっては，「組織ミス」として長を含む上位の決定・監督者の監督責任をも問うことが，わが国の行政組織の意思決定の実態に適合しているのではないかという。

この法的責任の問題は，いわゆる学校事故をめぐる結果責任の現状についても共通している。教職員には，一般的に事故が起こらないよう安全配慮義務が課されている。しかし，重大な事故発生の結果，個人の民事上や刑事上，懲戒上の責任を問われる場合が見られるが，その際には校長等の監督責任が追及されることがほとんどである。

このように，責任と権限の関係は複雑で，今後とも追究すべき課題であり，表裏の関係にあると形式的に論断するにとどまらない性質をもつ。施行通知の法論理は，最終的な段階に至る過程のさまざまな意思決定をしりぞけ，学長の最終的決定権を強力な権限として行使するために，権限と責任の表裏一体性を形式論理的に使用しているにすぎないように見える。学長の最終的決定権を排他的・絶対的な権限であるかのように，権限と責任の関係を取りあげたのは，強制力のある有権解釈としての行政解釈の立場を利用したものであろう。このように，学長の権限と責任の関係に関わる法論理の構造に焦点をあててみても，それらを一致させるには法的擬制が必要になってくることがわかる。

このような擬制は，関係当事者がその虚偽性を内心では知っているのであり，一方当事者のみが知っているのであれば，それは一種のウソである（碧海1994）。文科省のみが擬制を認識していた場合と，通知の対象となる大学側も擬制を認識していたという場合に分けられるが，それらを裏づける事実解明が成文法の規定の弾力的な解釈としての正当性を占ううえでの鍵になるので，今後の課題とされなければならない。

おわりに

施行通知にみるように，行政権力は学長の最終的決定権を強調し，各大学においてその行使を妨げないよう，内部規則を整備したかどうかを調査する措置をとった。それはたとえ，国の所管行政機関による非権力的な指導行政であったとしても，補助金交付の給付行政の担当機関の行為であることも加わって，これまで形成されてきた文科省と公私を問わな

い各大学との間の官僚主義的な上下関係の意識のもとで，広く浸透し定着することが意図されている。このような教育行政は，政治・行政における分権と自治が尊重されるようになっている今日では，大学の意思決定過程において異論を排除し，学長による独断的な大学運営を招きかねない，中央集権的な権力的教育行政と評価されはしないだろうか。

とくに，施行通知では，大学の自治は，「『学問の自由』（憲法第 23 条）を保障するため，教育研究に関する大学の自主的な決定を保障するものと理解」しているので，「今回の法改正は『大学の自治』の考え方を変更するものでない」といっているが，大学の自治が歪曲されるのではないだろうか。学長が最終的決定権を恣意的に行使しても，対外的・表面的には大学の自主的な決定と見られるからである。大学の自治とは，学問の自由を保障されるべき大学構成員の公正な参加の手続きが整備されてこそ憲法上保障されているといえるのであり，学長の最終的決定権がすべてでは，憲法の精神にもとることになる。今回の教授会規定に関する法改定の憲法問題は，別に考究されるべき大きな課題である。

学長の最終的決定権は，行政解釈にもとづく一方通行性によって担保されている。ところが，学理解釈と異なって拘束力を有するといわれる有権解釈としての行政解釈の立場では，実効性をもつ法の運用をはかるに違いない。かつて法社会学の立場から，法の運用に携わる行政官僚の法意識が問題にされた[9)]。このような法意識のもとに施行通知が実施されていくならば，立法による解決を超えて，学長の最終的決定権の権力的な定着を見ることとなる。この意味では，正しい立法論の構築が今後の課題となる。

しかし，政党政治を背景とする議会制の多数決原理のもとでは，立法はつねに政治化の危険にさらされる。それでもなおかつ，立法が実現したならば，司法的な解決が可能かどうかを考究することが求められる。その一例ではあるが，民法や行政法，労働法などで展開されてきたような，権利（権限）の濫用や逸脱の法理を確立し，学長の最終的決定権の民主的で公正な統制をはかる方法が可能かどうかも検討する価値があろう。

謝辞

本稿の完成にあたり査読者から大変有益なコメントをいただきました。ここに記して感謝を申し上げます。

注

1）当該通知の全文については，市川須美子ほか編集（2016）『教育小六法〈平成 28 年度版〉』学陽書房参照。

2）編著者の鈴木勲氏は，元文部官僚である。編著書は，初版（1980）の「はしがき」によると，鈴木氏が官房総務課勤務当時における同僚諸氏との学校教育法の共同研究会が発端となって企画されたものである。共同研究会のメンバー 11 名の氏名はあげられているが，肩書きは明記されていない。全員による共同討議によって企画，編集方針を定め，これに従って各自が分担執筆した。その後，各条文について逐次討議して修正を加えたものを，鈴木が前篇にわたって加筆しあるいは修正を行い，さらにメンバーの 1 人が細部にわたって校正を行ったものである（鈴木編著 2016）。以来，8 次にわたる改訂がなされ，「第八次改訂版はしがき」にも改訂にあたっての協力者の氏名を肩書きなしで掲載している（鈴木編著 2016）。したがって，同編著書は文部科学省の公式見解ではないが，見方によっては，かなりそれに近いということができる。

3）有倉編（1972）を引き継ぐ永井編（1992），荒牧ほか編（2015）においても，同条項については新しい解釈がなされていないばかりか，逆に記述量が縮小傾向にあり，関心も薄れているように見える。

4）わが国の教育法学をリードしてきたのは，日本教育法学会であるが，この学会において法理論としてもっとも有力に主張されてきたのは，兼子仁氏の理論である。この理論は，日本教育法学会では，法学界でいわれている「通説」と捉えられている。しかし，教育法に関わる学会はまだほかに存在するので，兼子理論については「教

育法学の有力説」と呼ぶことにした。

5）これらの営みを「教育事項」と呼ぶ立場も見られる（小島 2001）。

6）職員会議については，2000 年に学校教育法施行規則へ新たな規定を設け，職員会議の機能を校長の補助機関に限定することにより，職員会議と最終的決定権の問題の決着がはかられたが，法理論的な検討はまだ必要と考えられる。

7）「行政機関」とは，伝統的な行政法学によると「行政主体（「官庁」という場合には国）のために意思または判断を決定して，これを外部（国民・私人）に表示する権限を有する」「行政（官）庁」のことをいう（稲葉 1994）。

8）このような考え方は，行政学説においても見られる。国の行政組織についてであるが，「行政機関のトップは，『その機関の事務を統括し，職員の服務について，これを統督する』立場にある。したがって，各省大臣は，事務次官以下の職員に対し，人事を含め所管事項に関することならば何でも命じ，あるいは拒否できる。もちろん，そうするかどうかは別の話である」（大森 2006）と述べる。わが国の現行法制上は，行政学，行政法学ともに，このような理解をせざるをえないのであろう。

9）渡辺洋三（1972）は，官僚の法意識の特徴を三つに整理している。すなわち，「憲法よりは法律の方を，法律よりは通達や上級の指示の方を，より重要視し尊重する」，「一種の法物神性（法崇拝主義）にとりつかれ，法の力を過大評価し，法的統制の限界をこえて，法律による強制で当面の矛盾を解決しうると過信する」，「政策目的に最もよく奉仕する法解釈が正しい法であり，政策目的に合致しない解釈，したがって行政の遂行の妨げになる解釈は，たとえそれが，憲法や法律の精神に合致したものであっても，正しくない解釈として処理されるのである」という。

文献

碧海純一（1994），『法と社会―新しい法学入門―（42版）』，中央公論社

芦部信喜（高橋和之補訂）（2007），『憲法第 4 版』，岩波書店

荒牧重人ほか編（2015），『教育関係法』新教育基本法コンメンタール・別冊法学セミナー No.237，日本評論社

市川須美子ほか編集（2016），『教育小六法〈平成 28 年度版〉』，学陽書房

稲葉馨（1994），『行政組織の法理論〔行政法研究双書 8〕』，弘文堂

大森彌（2006），『官のシステム』行政学叢書④，東京大学出版会

兼子仁（1978），『教育法（新版）』法律学全集 16-Ⅰ，有斐閣.

来栖三郎（1999），『法とフィクション』，東京大学出版会

公益社団法人経済同友会（2012），『私立大学におけるガバナンス改革―高等教育の質の向上を目指して―』

木暮至（2004），『現代経営の管理と組織』，同文舘出版株式会社

小島弘道（2001），「学校運営における校長権限と学校自治の理論」日本教育法学会編『講座現代教育法 2　子ども・学校と教育』，三省堂，179

笹倉秀夫（2010），『法哲学講義』，東京大学出版会

笹倉秀夫（2014），『法学講義』，東京大学出版会

佐藤功（1979），『行政組織法〔新版初版〕』，法律学全集 7-Ⅰ，有斐閣

佐藤修司（2007），『教育基本法の理念と課題―戦後教育改革と内外事項区分論―』，学文社

塩野宏（2012），『行政法Ⅲ［第 4 版］行政組織法』，有斐閣

鈴木勲（1976），『教育法規の理論と実際』，（株）教育開発研究所

鈴木勲編著（2016），『逐条学校教育法第 8 次改訂版』，学陽書房

高橋和之ほか編（2016），『法律学小辞典第 5 版』，有斐閣

辻清明（1967），『行政学概論上』，東京大学出版会

寺崎昌男（1972），「学校教育法第 5 章大学第 58 条（職員）」有倉遼吉編『教育法』別冊法学セミナー・基本法コンメンタール 12，日本評論社，168

永井憲一編（1992），『教育関係法』教育基本法コンメンタール・別冊法学セミナー No.115，日本評論社
中留武昭（2011），「大学におけるカリキュラムマネジメントの理論と実際（17）―学長体験による大学の組織体制・組織文化の考察―」『季刊教育法』第 170 号，9 月，エイデル研究所，99
西尾勝（2013），『行政学〔新版〕』，有斐閣
平原春好（1978），『学校教育法』，総合労働研究所
藤田宙靖（2005），『行政組織法』，有斐閣
法令用語研究会代表横畠裕介編集執筆（2012），『有斐閣法律用語辞典第 4 版』，有斐閣
牧柾名（1977），『国民の教育権』，青木書店
渡辺洋三（1972），『現代国家と行政権』法社会学研究 1，東京大学出版会