

地方教育行政法の基本原則とその展開

—教育法制史研究(5)—

平 原 春 好

The Fundamental Principles and their Development
of the Local Educational Administration Act in Modern Japan
—A Historical Study on Education Law System (5)—

Haruyoshi HIRAHARA

1 はじめに—本稿の目的

本稿では、前号で取り扱った教育委員会法に代わって制定された「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(地教行法)の基本原則を確かめ、その展開状況を見る。

1956年6月30日、法律第162号として公布された地教行法は、教育委員会の設置、学校その他の教育機関の職員の身分取扱その他地方公共団体における教育行政の組織と運営の基本を定めることを目的とした法律であり(同法第1条)、それまでの教育委員会制度を全面的に改正し、附則第2条で教育委員会法(教委法)の廃止を規定した(同年9月30日限り)。

地教行法は、委員の公選制を任命制に改め、文部大臣の監督権を強めるなど、教育委員会法の基本原則とは根本的に異なる原則に立っている。その原則が如何なるものであり、地方教育行政にどのような影響を及ぼしたかを本稿では見てみる。

この法律は、結論的に言えば、かつての臨時教育審議会(臨教審)の指摘にも見られるように、中央集権的・画一的で硬直した教育行政の弊害を生んだ根拠法だったと言ってよい。政府の手で地方分権化が図られ、教育委員会制度を含む地方教育行政の再改革が推し進められている現在、地教行法の制定と展開過程はこのような角度から検討し直されることが必要であろう。

2 地教行法の成立過程

地教行法は、その成立をめぐり与野党が激突する中で、国会に警官を導入して可決成立した、数少ない法律の1つである。今ではそのこと自体さえ知る者が少なくなっているので、その成立過程を略述しておこう。

参議院議事部議案課の作成にかかる第24回国会(1955年12月～56年6月)の「議事審議表」では、内閣提出法案第105号「地方教育行政の組織及び運営に関する法律案」は次のよう

になっている。

提出 月 日	参議院に 受領又は 衆議院へ 送付月日	参 議 院			衆 議 院			公布年月日 法律番号
		委員会 付 託	委員会 議 決	本会議 議 決	委員会 付 託	委員会 議 決	本会議 議 決	
1956・ 3・8	4・20 受 領	3・12 (予) 文 教		6・2 可 決	3・9 文 教		4・20 可 決	56・6・30 法律第 162 号

- [備考] 3・12 参議院本会議で趣旨説明聴取。
3・13 衆議院本会議で趣旨説明聴取。
4・20 衆議院本会議で文教委員長中間報告。本会議で審議するの動議可決。
(衆議院文教委員会審議 3・14～4・12)
6・2 参議院本会議で文教委員長中間報告。本会議で審議するの動議可決。
(参議院文教委員会審議 4・10～5・24)
- [付記] 右の法律案と一緒に提出された「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律案」も、全く上記と同様の経過をたどり、6月30日法律第 163 号をもって公布された。

ここで、「委員会議決」の欄が空白になっていることに注意してほしい。これは委員会で法案の議決が行われなかったことを意味する。それではどのようにして法律たり得たかといえ
ば、備考欄にあるように、衆参両院とも委員会採決→本会議への報告→本会議採決という通常
の方式ではなく、審議途中で本会議において中間報告を聴取し、それに対する質疑がなされた
ところで直ちに採決に入り、可決成立となったのである。

この法案をめぐる与野党の対立や確執は、提出前から成立時まで（さらにその後も）続いた
が、その一部始終を記す余裕はない。参考までに、最終段階の参議院本会議の様態を当時の新
聞記事によってまとめてみると、次のような情景が浮び上がる。

——1956 年 6 月 2 日の参院本会議は午後 2 時 2 分一旦休憩。午後 4 時 5 分振鈴が鳴り、寺
尾副議長は午後 4 時 30 分開会を宣し、直ちに「地方教育行政の組織及び運営に関する法律案」
「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律案」（教
委二法案）について、加賀山文教委員長から中間報告を求める旨を宣言する。

同 36 分、加賀山文教委員長は衛視十数名にとりかこまれ、守られながら社会党議員を押し
のけてようやく演壇につく。（自民党議員席は一せいに拍手）早口で「中間報告」を読み上げ
始めた。

社会党議員の大半は演壇の下に固まって「ドロボー ドロボー!」の大声をあげたため「中
間報告」は全く聞きとれず、やがて衛視多数が入場してくると演壇下の社会党議員はあきらめ
て自席に戻り始め、委員長の声がようやく聞えるようになった。

報告に対する質疑に入り、秋山長造（社、岡山）相馬助治（社、栃木）両氏の質問に加賀山

委員長から答弁あり、次いで自民党から出された質疑打ち切り動議の採決に移る。

投票総数 169 票 賛成 132 票 反対 37 票

で質疑打ち切り動議を可決、引き続き自民党提出の「教委二法案を議事日程に追加して審議すべし」との動議を記名採決する。投票の結果

投票総数 169 票 賛成 126 票 反対 43 票

でこの動議を可決。(社会党は依然として牛歩戦術をとる。同 6 時 20 分鳩山首相入場するや、社会党議員は首相席につめより、なぜ警官を入れたかと激しくなる)

次いで社会党が「休憩」動議を提出、またまた記名投票に入る。投票の結果

投票総数 171 票 賛成 43 票 反対 128 票

で同動議を否決、ついで「教委二法案」を上程、同法案に対する質疑に入る。(このとき自民党の一部が退場しかけたため、社会党は“休憩動議を否決しておきながら自分たちだけやすみに出るとは何だ”と激昂、傍聴席の衆院社会党議員からもヤジがとび、場内騒然) 湯山勇氏(社、愛媛)が登壇したが、質疑に先だちまず議長に「警官をどけたうえて鳩山首相に警官導入について質問する」と食い下がるが、寺尾副議長は黙して答えず、湯山氏もあきらめて質疑をはじめ。湯山氏、加瀬完氏(社、千葉)の質問に鳩山首相、清瀬文相、太田自治庁長官から答弁があった後、寺尾副議長は相馬氏からの「議長職権で休憩にしてほしい」との提案を無視して、自民党提出の質疑打ち切り動議を採決することを宣告。投票の結果

投票総数 144 票 賛成 104 票 反対 40 票

で質疑打ち切り動議を可決。(社会党は牛歩戦術と立止り戦術をくりかえす)

こののち寺尾副議長は相馬氏の休憩動議につき、挙手採決をはかったが賛成少数のため、教委二法案の討論に入る。

矢嶋三義氏(社、全国)=反対、吉田万次氏(自、全国)=賛成、秋山長造氏(社、岡山)=反対、高橋道男氏(緑、全国)=賛成=の討論の後、同 9 時 35 分教委二法案の記名採決に入る。社会党は牛歩戦術をやめ、さっさと投票、自民党席から拍手がわく。

投票総数 212 票 賛成 143 票 反対 69 票

で内閣提出、衆院送付の教委二法案を原案通り可決、成立した。(社会党議員が投票する時は、これまでさかんにあばれてきた人達は清瀬文相にあいさつしたりした。倒れた羽仁五郎氏(無ク)が須藤五郎氏(共)にたすけられて投票するのをみて、自民党席から拍手がわく)本会議は延会することとして同 9 時 46 分散会。

傍聴席につめていた全学連、日教組関係者は一斉に社会党に拍手を送り、一方待機していた警官隊は散会とともに院外へ去った¹⁾。

このようにして成立した地教行法は、末尾〈別表〉の如く 11 回の改正を経て現在に至るが、いずれも関連法律の制定または改正による技術的な修正であり、基本原則に変更をもたらす改正は一回もない。したがって、基本原則の考察は、成立過程が中心となる。

3 地教行法の基本原則

地教行法は教委法「改正」ではなく、これを「廃止」した上で新法として制定された。地教行法の基本原則は、教委法のそれとは全く異なり、① 教育行政と一般行政との調和を進めるとともに、教育の政治的中立と教育行政の安定を確保すること、および、② 国、都道府県、市町村一体としての教育行政制度を樹立すること、の二つであった。

その①は、次のことがらを意味していた。

- (ア) 我が国の教育は、市町村や都道府県の努力によるところがきわめて大きいので、教育の振興を図るためには、これら地方団体における教育行政の運営が中正かつ円滑に行われることが必要である。
- (イ) 教育のごとく中立を要求される事務については、別に合議制機関をもって事務を担当させる必要がある。
- (ウ) 市町村への期待は大きく、また市町村の行政能力は町村合併で強化されようとしているがゆえに、都道府県のみならずすべての市町村に合議制執行機関として教育委員会を存置する。
- (エ) 委員の選任方法は、直接公選の制度を改め、地方公共団体の長が議会の同意を得て任命する（任命制）。
- (オ) 教育委員会と知事や市町村長との間の権限に調整を加え、いわゆる予算案、条例案の二本建制度を廃止するとともに、教育財産の取得及び処分の権限、教育事務にかかる契約の締結の権限、収入または支出の命令の権限を知事や市町村長に移す。

また、②の内容は、以下のようであった。

- (ア) 我が国の教育は、①(ア)で指摘したように、地方団体に努力に負っているが、それら団体は決して個々独自のものではなく、全体として国の教育を構成するものであるから、まずもって国の教育として必要な水準を保持することが必要であり、また、府県内の教育運営の調整が図られなければならない。
- (イ) そこで、小・中学校の教職員等の人事権を都道府県が行使することにした。これは、適正配置と人事交流の促進、給与の負担団体と任命権者団体との一致を図ったものである。
- (ウ) しかし、都道府県教育委員会が単独で任命権を行使することは事実上困難なので、市町村教育委員会の内申をまっけてこれを行うとともに、これら教職員のサービスの監督を市町村教育委員会が行うことにした。
- (エ) 文部大臣及び教育委員会相互間の関係については、現行の制限的な規定を改め、文部大臣や都道府県教育委員会の積極的な指導的地位を明らかにするとともに、必要な是正措置を要求できることにした。
- (オ) 教育長の任命については、文部大臣なり都道府県教育委員会の承認を要することにした。そのゆえんは、教育委員会における教育長の地位に照らし、こうすることによって

教育行政の国，都道府県，市町村一体としての運営を期したいと考えたからにほかならない²⁾。

以上をまとめれば，上掲①でいう教育行政の中正・円滑な運営，教育委員会の中立性の確保，委員選任の任命制，教育委員会と知事・市町村長との調和などは，国民全体への直接責任，公正な民意と地方の実情に応じ，一般行政から独立した教育行政という，教委法の原則とは対極にあり，また，②でいう教育の全国的水準の維持，府県内の教育運営の調整，文部大臣の積極的な指導，措置要求の導入は，教育行政の地方分権と民主化の原則と対照的であった。

4 法案の審議と基本原則

4-1 衆議院における審議内容

(1) 審議経過の概要

法案審議経過を簡単に述べると，この法案は政府から国会に3月8日に提出され，衆議院では翌9日文教委員会に付託された。13日は本会議で，14日には文教委員会で，清瀬文部大臣より提案理由説明を聴取し，19日から委員会で質疑に入った。その後，約1カ月の間ほとんど連日のように委員会や理事会を開き，3月27日から4月6日まで6回の総括質問を行った後，7日と9日には公聴会を開き12人の公述人を招致して検討を行い，10日から12日まで3回の逐条審議を行い第7条までの審議を終ったところで，自民党委員（理事）から一方的に中間報告の動議が出された。その後5日間にわたり理事会を開き動議の取扱いと今後の委員会日程を協議したがまとまらず，結局異例にも委員会での討論・採決を経ずに，4月20日の本会議に中間報告を行うことになった。中間報告を受けた本会議では，ここで審議を打ち切り採決する旨の動議が可決され，本法案は多くの条項の審議を残しながら，賛成多数で参議院に送られたのであった。

このような経緯の中で行われた佐藤観次郎文教委員長（社会党）の中間報告は，通常時の委員長報告の十数倍の長さに及んだ。委員長は，「私は，昨年三月以来文教委員長の重職を汚し，松村文相のとき，政府提案の十一法案を円滑にまとめ上げ，また，困難な議員提案の三案も無事通過させ，各党の協力のもとに，その職を全うして参りました」が，今度の「清瀬文相になるに及び，一つは自民両党の合同ができたことにもよるのでありましようが，実に，委員会 は，前の時代と変り，険しい雰囲気と変り果て，しばしば怒気を帯びる発言のある委員会となり，まことに残念に存じました」と述べ，与党・政府側の国会運営を批判した。また，委員会に付託された教育三法案（地教行法案と臨時教育制度審議会設置法案と教科書法案）は「重要法案であるから，努めて審議期間も長く，慎重審議すべきものと考え，私は一日の欠席もせず，熱心に法案の進行に努めて参りました。ときには社会党の委員の質疑にある程度の制限を加え，そうして，公平な委員長として，自民党委員もよく理解していただいたはずでございます」とも述べた³⁾。

清瀬文相になってから雰囲気が変わったという委員長の言葉は，当時の文教政策・文部行政の

体質的变化をよく言い表している。この時期は戦後のいわゆる学者文相の時代から党人文相の時代に移って間もない頃であったが、同じ党人文相であってもこの清瀬文相がそれ以前の二人の党人文相（岡野清豪、安藤正純）と決定的に違った点は、「党でおきめになったことは、私は逆なことはしない」と明言したこと（3月27日）、つまり、文部大臣は「党の小使い」であり、政党政治の下にあつては文部行政といえども与党の政策に従うべきものであることを公言し、これまでの教育行政の政治的中立の仮面を脱いだことであつた。この変化が、清瀬文相の就任（1955年11月22日）直前の保守合同（同11月15日）によつてもたらされたものであつたことは、指摘されている通りであつた。

(2) 審議過程における主な論点

この中間報告の中から、委員から指摘された基本原則に関する問題点とそれに対する主な答弁の要旨を次に掲げる。答弁は形式的な反対答弁が多い。

- (ア) 矢内原忠雄東京大学総長ら10人の学長または学長経験者による文教政策の傾向に関する声明（いわゆる、十大学長声明）は、「大へんいいことが書いてあると思います。…第一段は、民主的教育の根本制度は容易に変更すべきものじゃないということ、第二段は、それぞれの機関等に意見を徹して、慎重審議の上で議案を作れということでございまして、大体私もそうしたつもりでございます。ただ、大学におられまして、国会や文部省でしておることが、まだ十分おわかりにならなかったのじゃないかと思うのであります。」（3月20日）

その通りだと言いながら何故公選を任命にする逆の提案をしたかとの問に対しては、「この声明は教育委員会の構成を公選方法にすべしという御主張じゃないんです。この中には、各方面に聞くがよろしい。こういうことが最後で〔に〕ございます。私もそれを聞くことに努めたのでございます。」（同前）

- (イ) 委員の公選制と任命制については、「第一、選挙によりますと、すべての選挙に伴う弊害がこの場合も考えられ、あるいは特殊な無理な請託とか、あるいは委員の行動にひもがつきやすい、あるいは選挙のわずらわしさから、選挙をきらって適当な人物が出ない、あるいは選挙であるから政治的所属の制限ができないので、全員または過半数が一党にかたまって中立性を危うくするおそれがあること、あるいは、選挙によると、同時にみな退職するので、連続性、すなわち安定性を欠くこと、理事者と教育委員との政治的立場から摩擦が激しくなること、委員会は合議制だから長所はあるが、同時にまた、委員の一人一人の責任感が薄くなること、あるいは合議的なため処理が敏速を欠くこと等、両方の長所、短所を拾い上げ、これをよく検討した上でこの法案が生まれた。」（3月27日）

選挙は住民が教育行政に参画しているという意思の反映があると思うがとの質問に対しては、「選挙は民意を反映するので、これが長所であるが、その反面に、小さい団体の民主主義では長短交錯していることが事実であり、やはり、この場合は、選挙制より

任命制の方が、前述したような中立性確保の上から最もいい方法であり、また、公選によって選ばれた首長が議会の承認によって任命するのであるから、民主的であり、最適の人物を得ることができる。」(同前)

- (ウ) 教育長の選任方法が都道府県と市町村とで異なる理由は、「一口にいえば簡素化のためであり…、小さい町村では簡素にする方がよからうと考えたため」と答えたのに対して、小さい町村は何故簡素化かとの問にたいしては、「小さい村では何事も簡単にする方がよい」、「あまり大きな組織は必要ないと思われる」が、「三人で支障あるなら五人でもよい。」(同前)
- (エ) 文部大臣の権限強化については、「国が国民教育の任務を負っているのだから、児童生徒に事故が起きた場合責任をとらなければならぬ、そのためには、平生から指導監督の力をもう少し強くやっていいのではないかというのが全体の世論でありますので、この案もこういう趣旨で立てております。」(同前)
- (オ) 学区制は「当分現行通りに維持していく考えである」。「これが絶対的に永久方法とは考えられないが、現在は遺憾ながら学校差というものがあり、学区制を廃止すればそこへ集中ということになるので、この法案は認めている。」(同前)⁴⁾

4-2 参議院における審議内容

(1) 審議経過の概要

参議院では、3月12日の本会議で文部大臣から趣旨説明があり、質疑応答を行った上で、同日文教委員会に予備付託し、4月10日に政府から提案理由説明を聴取した。同月20日に本付託となってから、こちらもほとんど連日のように委員会や理事会を開き、5月11日と12日には公聴会を開き12人の公述人から意見を聴き、同月17日にはこれと関連して3人の参考人から意見を聴いたほか、同月14日には地方行政委員会と連合審査を行った。同月22日には総括質疑を終り、23日と24日には逐条審議を行った。しかし、25日と26日の両日野党の阻止により委員長は入室できず、こちらも委員会で討論・採決するに至らないまま、会期末ぎりぎりの6月2日、警官が導入された本会議で中間報告を行い、緊急動議により混乱の中で本法案は賛成多数で可決、成立した⁵⁾。

(2) 審議過程における主な論点

その際に加賀山之雄文教委員長(緑風会)の中間報告は、前掲佐藤委員長報告よりずっと短かったが、それでも通常の最終報告の2～3倍はあった。その中で紹介された応答の主要論点と答弁は次のようであり、衆議院と同様の傾向が見られた。

- (ア) 第1条の目的規定から教育基本法をあらわす文言が省かれたことについては、「教育に関する法令は、基本法の条文を逐一引用せずとも、すべて基本法に由来し、その精神にのっとるものであることは、学校教育法の例にも見られることである。」
- (イ) 委員の任命制は「公選による首長が公選による議会の同意を得て教育委員を任命するの

であるから、民主主義の理念に反するものではなく、教育委員会の独自の権限は保持されているから、その自主性はそこなわれない。また、同一政党に所属する委員が定員の過半数を占めることは許されず、かつ政党に所属する委員に対しては、積極的政治活動と政党その他の政治団体の幹部たることを禁ずる制限規定も設けられていることゆえ、これによって教育の中立性は確保し得るものと信ずる。」

- (ウ) 都道府県教育長の文部大臣承認は、「教育の目的を達成し、国としての一定の水準を維持せんがため、その中軸を文部大臣に置いたのであって、このことは英国のパトラー法にもその例を見るとあり、国、都道府県、市町村を貫くものがあることにより、中央と地方との相互連絡を保つことが、教育行政上必要であると考えた次第である。」
- (エ) 教育委員会の予算送付権、支出命令権等の廃止は、「二本建予算による粉糾を避けることにより、教育行政との調和をして和合をはかり、地方財政の再建に資せんとするものであって、教育委員会の執行機関としての職務権限は、依然として教育委員会に残されており、議案の作成に当っては、地方公共団体の長が教育委員会の意見を聞かなければならないことになっているから、その自主性が犯されるものではない。また、知事や市町村長の教育に対する熱意に徴しても、予算案の送付権の有無によって教育費のみが削減されるものとは考えられない。」
- (オ) 文部大臣の措置要求は、「教育本来の目的達成を阻害し、教育基本法に違反しておる場合に限って、これを是正するために行われるものであって、文部大臣が総理大臣に協議して行われるものであるから、文部大臣の独断に陥るおそれはない。」
- (カ) 教科書以外の教材の承認・届出制が言論・思想の自由を圧迫する前提にならないかという点については、「教育委員会がその規則を定める場合に、必要と認めないものは規則の中から除外すればよいのであって、その規則は各教育委員会の自治にまかすものである、決して言論の自由を圧迫するものではない。」
- (キ) 市町村教育長の任命方式は、「機構の簡素化を目的とし、あわせて財政の節減をもはかったものである。」(合議制執行機関としての機能には支障を来さない。)⁶⁾

このうち(カ)の答弁は、地方分権の立場からして重要な指摘ではあったが、(ウ)や(オ)に象徴される文部省の集権的一体化方策は、事実上教育委員会の自治を封じ込め、文部省の基準行政が画一的基準の押しつけになり、臨教審の批判するところとなった。

5 展開過程における基本原則再考の機会

5-1 教育委員の準公選制

広く地教行法の基本原則を再考する機会を提供したのは、東京都中野区における教育委員の準公選を求める運動とその制度化であった。

1979年5月、中野区で教育委員の準公選が制度化され話題を呼んだが、これは地方レベルで、教育委員の任命制という地教行法の基本原則が公的に問題された貴重な事例である。紙幅

の関係上一連の経過の記述は省略し、以下では、この制度を生んだ「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例」を見ることにする⁷⁾。

結論的に言えば、この条例は、現行の教育委員の任命制を前提としながら、地域住民の自由な意志を教育行政に反映する方式がもっと工夫されて然るべきだという考え方に立ち、区長の任命行為の参考資料を区民投票で得るという独創的な方式であり、教育の地方分権、住民自治をよりよく実現する試みとして評価された。同条例は次のように規定していた。

- (ア) 条例の目的…日本国憲法，教育基本法の精神に基づき，区長が地教行法第4条に定める教育委員会の委員（教育委員）を任命するに先立ち，区民の自由な意志が教育行政に反映されるよう民主的な手続きを確保し，もって教育行政の健全な発達を期すること。
- (イ) 教育委員候補者の選定…区長は教育委員候補者の選定に当っては，区民投票の結果を尊重しなければならない。
- (ウ) 区民投票/公正な実施…その事務と運動は，教育の中立性を尊重して，公正に行われなければならない。
- (エ) 同/結果の公表…区長は，区民投票の結果を，区民に対しすみやかに公表しなければならない⁸⁾。

この条例は、公布・施行に先立ち、議決違法との理由で議決の取消しを求める申し立てがなされたが（申立人＝中野区長大内正二）、地方公共団体が地教行法の定める長の権限を法的に制約するものではないので地教行法に反するものではなく、またその他の法令に違反する点も認められない、という裁定が出され（裁定者＝東京都知事美濃部亮吉）、施行されたという経緯がある⁹⁾。

しかし、この問題はこれで決着がついたわけではなく、執行後にも尾を引き、文部省はこれを違法な制度とする立場に立って“適切な処置”をとるよう要請した。このような状況の中で中野区は、1980年7月、実施に先立ち同条例の一部を改正し、次のように改めた。

- (ア) 投票方式…「郵便投票」方式に改める。
- (イ) 投票結果の取扱…区長は区民投票の結果を「尊重しなければならない」という規定を「参考にしなければならない」と改める。
- (ウ) 投票実施時期…「2年ごとに行う」を「4年ごとに行う」と改める。
- (エ) 第1回の区民投票の実施時期…「昭和56年2月末日までに行う」に改める¹⁰⁾。

しかし、文部省は「今回の標記条例の内容の修正によっても、区長の専属的な権限である委員候補者の選定権の行使について条例で法的な制約を加えるという点において標記条例の基本が変わったとは解し難く、依然として違法な内容をもったものであり、また、教育行政の政治的中立性の点についても問題が残っている」という見解を明らかにし、各都道府県教育委員会の「法令にのっとった適切な運営」と管下市町村教育委員会への「この旨の周知」を求めた¹¹⁾。

その後、中野区と文部省・東京都教育委員会との見解は対立したまま、3回の区民投票が実

施されたが、中野区議会内での意見の分裂、自民党の制度違法攻撃の強化、制度を支える運動母体の疲労など、さまざまな事情が重なり、遂に94年2月に廃止が決まった。

しかし、このような準公選制は、「文化的選挙」という独特の意義づけの下に、住民意志を反映する教育行政の実現を期した制度であった。公選制とは違い、現行の任命制下で共存し得る委員の選定方式であり、新しい時代を迎えて教育委員会法を現代化したものということもできよう。政治や運動の実態の中に埋没し、置き去りにされた準公選制の理念を再検討し、21世紀の地方教育行政の在り方に役立てる必要がある。

新聞社説もこの制度の廃止を惜しみ、新たな発展を希望した。「全国でただ一つ、…地元の教育行政に住民の意図を反映させようと、区民2万人の直接請求で13年前に発足したこの制度は、地方教育行政の民主化として、高く評価されてきた…だけに、この制度が各地に広まらないまま、灯が消えるのは誠に惜しまれる。」¹²⁾ 準公選に対する「当初の世間の反応は、おおむね好意的」であり、私たちが社説で「教委のあり方を見直す『実験』として検討に値するとの期待を込めた評価」をしたものであった、「今、教育は『自由化』の流れの中にある。…『地方の出番』が増えてもいる。中野区の『実験』は、市町村教委の裁量を実質的に広げることと生かしていきたい」などと述べた¹³⁾。

5-2 臨時教育審議会の答申

(1) 第2次答申の指摘

地教行法の基本原則を再考する機会には、臨教審答申の中にもあった。臨教審は、1984年9月に設置された内閣総理大臣（中曽根康弘）の諮問機関である。「我が国における社会の変化及び文化の発展に対応する教育の実現を期して各般にわたる施策に関し必要な改革を図るための基本的方策について」の審議をまとめ、4次にわたる答申を提出し、87年8月にその任務を終えた¹⁴⁾。

地方教育行政や教育委員会制度に関する改革提言は、まず、第2次答申（86年4月）に見られた。「地方分権の推進」を掲げて、①「国・地方の役割分担の見直し」と②「教育委員会の使命の遂行と活性化」を提言した。

①では、「教育における地方分権を推進し、各地域や各学校の多様な個性、自主性、創造性がのびのびと発揮できるようにし、また、自律性と自己責任、当事者能力の強化を図る」ために、(ア)「都道府県、市町村等の各地方公共団体が、それぞれの地域の実情に応じて、その自主的判断と責任において、多様な制度や仕組みを作ることを許容し、新しい試みを行うことを積極的に奨励する」ことや、(イ)「各都道府県と市町村との間においても、市町村の自主性等が一層発揮され、責任体制が確立される方向で、両者の権限の配分について再検討する」ことの必要性などを指摘した。

これは、今後の教育行政においては、国や都道府県は調査・企画・情報提供、助成面等の役割を重視し、教育の実施面では身近な地方公共団体に委ね、各地方公共団体は地域の多様で個

別的な特性や地域住民の意思をきめ細かく反映させながら、自らの自主的判断と責任において教育行政を推進しできるようにしようというものであり、戦後教育改革の理念の再来を思わせるところがあった。

②では、教育委員会の中には「各地域の教育行政に責任をもつ『合議制の執行機関』としての自覚と責任感、使命感、教育の地方分権の精神についての理解、自主性、主体性に欠け、21世紀への展望と改革への意欲が不足していると言わざるを得ないような状態の教育委員会が少なくない」と現状を痛烈に批判し、「制度の本来の目的と精神に立ち返り、この制度に期待されている役割と機能を正しく発揮する」ことの必要性などを強調した。

答申は、教育委員会は「制度として形骸化していたり、活力を失ってしまっているところも少なくなく、制度本来の機能を十分に果たしているとは言い難い」と断じ、その原因として、(ア)依然として、戦前の国から与えられた教育という意識が教育関係者の間に根強く残存し、自治意識が未成熟なことや、(イ)教育界、学校関係者の間に、身内意識が強く、閉鎖的な体質と上からの判断や指示を待つ画一主義的な体質が働きがちなこと、また、(ウ)教育界には、改革に対して消極的な面がみられたこと、などを挙げていた¹⁵⁾。

以上の改革提言は、それまでの地方教育行政の在り方に対する、政府関係機関としてははじめての鋭い批判であった。これらの指摘は、私から見ると、地教行法によりつくり上げられた強固な中央集権的画一行政体制の問題点の指摘であったが、答申は地教行法の基本原則の抜本的改正を提案しているわけではない。しかし、基本原則に再考を迫る批判的提言を含んでいた点では注目に値する。

国や都道府県はなるべく情報提供や指導助言に止まり、身近な自治体一市町村一に教育の実施面を委ねるようにすべきだというのは、教育の地方自治の原則にかなう提言であり、教育行政の特殊性を踏まえた提言として受けとることもできる。また、教育委員会が地域の教育行政に直接責任をもつ機関だという自覚や責任感、使命感に欠けており、教育委員会制度は形骸化しているという指摘は、文部省の審議会では考えられない鋭さをもつとともに、今までの文部行政追随・追認型教育行政学者の到底なし得ないところでもあった。

ほかに、「基準・認可制度改革」や「学校の管理・運営の改善」「教育財政の展望」などを提言しているが、これらを含めた教育行財政改革の基本方向は、最近の中教審答申（98年9月、後述6参照）に引き継がれている。

(2) 第4次答申の指摘

第4次答申（87年8月）では、(a)「教育行財政の改革」と(b)「文教行政」に関する提言の中で、これらの問題を再度取り扱った。

(a)では、「教育行財政の改革は、大胆かつ規制緩和、教育における自由・自律、自己責任の原則の確立および多様な選択の機会の拡大という基本的な考え方に立って進めなければならない」といい、「地方分権の推進」策としては、第2次答申を引き継ぎ、①「国・地方の役割分担の見直し」、②「教育委員会の使命の遂行と活性化」などを挙げ、「教育における地方分権を推

進し、各地域や各学校の多様な個性、自主性、創造性がのびのびと発揮できるようにし、また、自律性と自己責任、当事者能力の強化を図る必要がある」ことなどを提示した。

(b)「文教行政」の改革としては、①「許認可行政と指導助言の見直し」、②「教育委員会の活性化」などを挙げ、「文教行政において従来の指導助言が本来の機能以上に指揮監督的にとられる場合があり、また、過度に形式的な法律解釈論や通達に依拠する傾向があったこともあり、瑣末にわたりしかも強制的影響が強い感は免れない」ことを「文部省や地方教育行政当局は……反省する必要がある」とともに、「瑣末な事項にまで行政の見解を求めてくる……関係者の自戒が必要である」と指摘した¹⁸⁾。

最近の中教審答申（同前）では、前者の「反省」より後者の「自戒」が強調されているようであるが、このような事態を招いたより根源的な原因が前者にあることは言を待たない。文部省を中心とする文教行政の特殊な風土を鋭く指摘した答申の文章は、現状を憂慮してきた人々に多くの共感を与え、地教行法体制の問題点を間接的に指摘した。

6 おわりに—地教行法改正の動き—

中教審は最近、学校と地域の在り方やそれを支える教育委員会の在り方に集点を当てて審議した結果を、「今後の地方教育行政の在り方について」と題する答申にまとめ、さまざまな「具体的改善方策」を提示した（1998年9月）。その中で、地教行法の条項の改正意見も多数出されている。

「第1章 教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担の在り方」では、

- (ア) 地教行法第49条の規定を、廃止の方向で見直すこと。
- (イ) 地教行法第50条の規定を、都道府県教育委員会による調整の必要性に配慮しつつ、高等学校を設置する市町村の主体的判断を尊重する観点から見直すこと。
- (ウ) 中核市教育委員会については、教職員の研修等に関する権限委譲を図るため、地教行法の関係規定の整備を行うこと。
- (エ) 地教行法第48条の規定は、文部大臣に対する指導の義務づけを廃止し、必要に応じて指導等を行うことができるとする方向で見直すこと。
- (オ) 地教行法第52条の規定は、地方自治法における是正措置要求制度の見直しに合わせ、その要件・手続き等を見直すこと。

「第2章 教育委員会制度の在り方について」では

- (ア) 地教行法第3条の規定を見直し、都道府県および市の教育委員について、条例で例えば7人で組織できることとするなど弾力化を図ること。
- (イ) 地教行法第19条の規定を見直し、教育長の任命承認制度を廃止するとともに、幅広く人材を確保するため、都道府県および市町村の教育委員会の教育長の任命に際し、議会による同意を必要とすること。
- (ウ) 市町村教育委員会の教育長については、教育委員との兼任を改めるよう、地教行法第

16条第3項の規定を見直すこと。

- (エ) 都道府県と市町村によって構成される広域連合に教育委員会を設置できるよう、地教行法第2条の規定を見直すこと。

また、「第3章 学校の自主性・自律性の確立について」では、

- (ア) 地教行法第33条に関連して、地域の状況や学校の種類、目的等に応じた内容の学校管理規則を制定する方向で見直すこと。その際、許可・承認・届出・報告事項は学校の自主的判断にまかせ、学校の裁量を拡大する方向で見直しに努めること。
- (イ) また、地教行法第23条関連の学校の管理運営においては、すべての学校が必ず従わなければならない指示・命令とそれ以外の指導・助言とを明確に区別すること¹⁷⁾。

以上の「具体的改善方策」の特徴をまとめて言えば、国・都道府県・市町村の一体化の原則の下に規定された条項の見直しであり、より具体的には、文部大臣、都道府県教育委員会の指導・助言・援助・勧告権の縮減・廃止と、国の教育水準の維持向上の観点から地方に求めた画一的行政の緩和である。

これらは地教行法の中核的规定の変更であるから、1956年以降40年以上に及ぶ我が国地方教育行政の破産宣告と見ることもできる。ただ、地方分権と規制緩和の流れの中で行われたこのような改革提言の実施をより実質的にし、より有効にするためには、これらの改革の教育的意味づけを各自ではっきりさせ、主体的な改革に転化しなければなるまい。

註

- 1) 『朝日新聞』『毎日新聞』『日本経済新聞』の6月2日・3日朝・夕刊による。なお、マスコミは社会党の実力行使に批判的であり、例えば、3日付け朝刊各紙の社説の表題は、それぞれ「危機にある議会政治」「暴力議員を国会から締め出せ」「社会党の暴力は議会主義否認」であった。
- 2) 清瀬一郎文部大臣の提案理由説明。『第二十四回国会衆議院会議録第二十一号』1956年3月13日、257頁。
- 3), 4) 『第二十四回国会衆議院会議録第三十六号』1956年4月20日、536頁。
- 5), 6) 『第二十四回国会参議院会議録第五十九号』1956年6月2日、872頁。
- 7) 中野区の準公選制度については、中野区編著『教育委員準公選の記録』1～4、エイデル研究所、1982年～94年と、そこに掲載されている参考文献・論説を参照のこと。
- 8) 「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例」中野区条例第23号、1979年5月25日。
- 9) 東京都知事「裁定」53総行区第232号、1979年4月5日。
- 10) 「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例の一部を改正する条例」中野区条例第21号、1980年7月7日。
- 11) 東京都教育委員会通知「『東京都中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例』について」55総庶収第119号、1980年7月24日。
- 12) 社説「準公選の精神の継承、発展を」『毎日新聞』1994年2月2日。
- 13) 社説「準公選の『実験』に学ぶべきもの」『読売新聞』同上。
- 14) 中曽根康弘は、最近の自著『日本人に言っておきたいこと』PHP研究所、1998年、の中で、臨教審は挫折したと書き、その原因を、①意中の財界人の辞退で、やむを得ず学者を会長にしたこと、②文相や文教族議員と妥協し、事務局構成を文部省中心にしたこと、③臨教審中枢部に教育改革や教育に関する基本哲学が欠落していたことだったと述べている。本書刊行後間もなく中教審会長が学者（有馬朗人）から財界人（根本二郎）に代わったのは、この反省に立っての人選だったのだろうか。

- 15) 臨教審「教育改革に関する第2次答申」1986年4月23日。第4部 教育行財政改革の基本方針，第2節 地方分権の推進。
- 16) 臨教審「教育改革に関する第4次答申（最終答申）」1987年8月7日。第3章 改革のための具体的方策，第6節 教育行財政の改革，および，第4章 文教行政，入学時期に関する提言，第1節 文教行政。
- 17) 中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」1998年9月21日。

＜別表＞地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正沿革

改正年月日	法律番号	改正根拠法律条項	主な改正点
1958. 4.10	56	学校保健法附則第5項	『学校身体検査』→『健康診断』（57条1項）
1960. 6.30	113	自治庁設置法改正法附則第22条	『自治庁長官』→『自治大臣』（8条2項）ほか
1961. 6.16	141	スポーツ振興法附則第5項	『体育』の下に「（スポーツを含む）」を加える（23条13号）
1962. 5.15	133	地方自治法改正法附則第18項	『指定都市の指定があった場合』を加える（61条）
1963. 6. 8	99	地方自治法改正法附則第30条	長の職務権限の規定の整理（24条5号）ほか
1964. 7.11	169	地方自治法等改正法第3条	都に対する特例の改正（59条）
1981.11.20	92	地方公務員法改正法附則第6条	地方公務員法の適用の特例の改正（47条1項）
1988. 5.31	70	教育公務員特例法・本法改正法第2条	初任者研修に係る非常勤講師の派遣（47条の2）ほか
1991. 5.21	79	行政事務整理合理化法附則第16条	「第4条」→「第4条第1項」（47条の2第1項）
1994. 6.29	49	地方自治法改正施行整備法第54条	「共同処理」→「処理」ほか（2条ほか）
1998. 6.12	101	学校教育法等改正法第8条	「中等教育学校」追加ほか（47条の2第1項ほか）

〔備考〕表中の法律名は，例えば，「行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律」を「行政事務整理合理化法」に，また「地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」を「地方自治法改正施行整備法」にするなど，適宜省略した。

（本学教授）