

# 教育行政法制の研究〔I〕

— 恵那「教育会議」研究のために —

勝野尚行

## 目次

序 恵那「教育会議」研究の方法論

第1章 教育委員会法制の研究

第1節 教育委員会法制の研究に際して

第2節 教育委員会法案の提案理由より

第3節 教育委員会法案審議

教育行政と教育目的

教育の民主化

教育の自主性確保

現職教員の被選挙権問題

教育財政の独立

修正案審議

小括

第4節 田中耕太郎の教育行政観

第5節 教育委員会法解説 (1)

(以上、本『地域経済』第4集)

第2章 現行地方教育行政法制の研究

## 序 恵那「教育会議」研究の方法論

本『地域経済』に私は、論文「坂下町教育会議論」を発表してきた。その第2集(1980年12月刊)には「坂下町教育会議と教育住民自治」を、副題「教育の住民自治の理論構成のために」をつけて、その第3集(1983年3月刊)には「坂下町教育会議論〔II〕」を、副題「坂下実業学校のこと」をつけて、それぞれ発表した。これで坂下

町教育会議に関する研究を終えたとは到底いえないけれども、予定どおり、これからはさらに「中津川教育市民会議」の研究にすすもうと思っている。岐阜県東濃東部の恵那の地域に誕生したいくつかの「教育会議」のうちで、この「中津川教育市民会議」こそもっとも代表的なものであるから、これについての研究に取り組むにあたっては、研究方法論をさらにねりあげてかからなくてはならない<sup>1)</sup>。そして、その実証

研究のなかから、全国の各地域に「教育会議」を創造する、そのための諸条件を解明しなくてはならない。そのための諸条件の解明こそ、本研究の究極のねらいとするところだからである。

しかし、そのための諸条件の解明を「教育法の法社会学的研究」という手法で試みるといっても、直ちにその解明に入ることは、現在のところ、到底困難である。その前段において理論的に解明しておかなくてはならない問題も、いくつがあるように思われ、それら理論上の諸問題を順次に解明していかなくてはならないと思われるからである。そこで以下、本連載予定論文「教育行政法制の研究」の、その〔1〕での研究課題を示してみることにする。

(1) かつて私は、恵那「教育会議」(恵那の地の「教育会議」を総称する)のうちの一つである「坂下町教育会議」の調査・研究に入るに際して、これに刮目して研究する意義はどこにあるかの問題について論及し、つぎのように述べておいた。

「(これについて研究する意義の)その一つは、教育政策・教育行政と対応させてみたときの意義である。近代国家の教育政策は、一般に教育を政治的統治行為のなかに組み入れようとするものであり、教育をとおして『政治的文盲』の人間を形成しようとするものである。だから、近代国家は、教育の中央集権主義的・行政官僚主義的な管理形態を整備し、『国家による国民教育』というまったく不適當な体制をつくらせる(つくりあげようとする)のである。この政策的方向は、あるときある場所において、とりわけてするどくあらわれるのである<sup>2)</sup>。」

近代国家の教育政策・教育行政の一般的動向について、まず以上のように書き、その際にはその具体的事例として「1960年代から70年代にかけての岐阜県における教育『正常化』政策の展開」をあげておいた。その当時(1980年暮の小論執筆の頃)、岐阜県における教育「正常化」政策の展開は、それほど強烈なものであったからである<sup>3)</sup>。1980年代中頃のいま、上述の「国家による

国民教育」体制づくりの教育政策は、とりわけて「教育3法」制定の策動(教科書法、教育職員免許法「改正」、臨教審設置法、の国会上程の政策的動向)としてあらわれており、この策動も極めて強烈な性格をもっている<sup>4)</sup>。したがって、近代国家の教育政策の一般的特質について上記論文で指摘したところは、いよいよ真实性を帯びて出てきているといつてよい。続けて私は、

「このような国家および国家のそれ(教育政策・教育行政)に後押しされた地方公共団体の教育政策・教育行政と対応させてみれば、『坂下町教育会議』が『地域の教育は地域住民の手で』という教育理念に立つものであり、いわば『教育を地域住民の手に』とりもどすための運動であるかぎり、その存在価値は、したがってそれを研究する意義は、明白だといわなくてはならない<sup>5)</sup>。」

と書いて、「坂下町教育会議」研究の意義を示したのである。これらの点は、岐阜県東濃東部の恵那の各地に存在している、あるいはかつて存在した、「教育会議」のいずれについても、同じようにいえることである。

(2) 恵那「教育会議」の存在価値およびそれについて研究する意義を以上のように示し、そのうえでさらに私は、恵那「教育会議」のような「教育の住民自治」的組織の創造が、まさに現行の教育基本法制下での行政的課題となっていることについても、以下のように述べておいた。

「戦後教育の法制度下においては、(教育基本法制の構造にてらしてみるとき)とりわけ学校教育について、国民の教育権が法認されなくてはならないのである。とりわけ学校教育について、国民の『教育を受ける権利』とともに、国民の『教育する権利』が尊重されなくてはならないのである。

当然に、それぞれの地域での学校教育についても、その住民自治が制度的に確立されなくてはならない。学校『教育の住民自治』の制度的確立は、まさに教育基本法(「教育憲法」といわれ「教育根本法」といわれる)の強く要請するところだからである<sup>7)</sup>。」

恵那「教育会議」の存在価値およびそれについての研究意義は、たんに近代国家の教育政策・教育行政の一般的傾向との関係で生まれるだけのものではなく、恵那「教育会議」が現行の教育基本法制（以下「教基法制」）の要請に正当にこたえる教育の住民自治的組織であるということからも生まれることを示した箇所である。

では、教基法制は元来、どのような組織が全国の各地域に創造されることを要請する法制であるのか、どのような教育行政・教育の創造を要請する法制であるのか、果たして教育住民自治の確立を要請し保障する法制であるのか。ひらき直ってこのように問い直されたとき、前回の論文「坂下町教育会議と教育住民自治」は、必ずしもこれに十分な解答を与えたものとはいえない。というのは、そこでは、田中耕太郎の「両親の本源的教育権」説、木田宏の「教育の地方自治」論、の2つを紹介しながら、上記問題への解答を与えるにとどめたからである<sup>8)</sup>。

そうだとすれば、教基法制の構造により深くそくして、上記問題への本格的解答を与えることが、今後の恵那「教育会議」研究のためにも、課題となっているといわなくてはならない。

(3) 恵那「教育会議」の存在価値・研究意義をより深く解明するためには、教育行政・教育に向けて教基法制が要請するところを確認してみなくてはならない。本論文の課題とするところは、このことである。しかし、さらにこの課題を限定していかななくてはならない。

戦後教育における教育行政(より広く「教育運営」というような意味に理解してもよい)のあり方の根本は、あらためて指摘するまでもなく、教基法10条に明示されている。そして、それは「教育は、不当な支配に服することなく」という文言を置くことによって、教育・教育行政に対する政治的・行政的な支配を退けている。前述してきたこととの関係でいえば、戦前日本の教育の過ちへの反省から、いわゆる「国家による国民教育」の体制づくりをめざすような教育政策・教育行政を退ける条規である。それはまた、続けて、教育は「国民全体に対して直接に責任を負って

行われるべきものである」という文言を置くことによって、教育・教育行政が国民全体に直接に責任を負うように求めている。この辺のことについては、もはや詳説するまでもあるまい。

しかし、教基法10条はより具体的にどのような教育運営を要請した条規であるかは、これだけの解釈(立法意思の確認)からでは必ずしも明確にはならない。そこで、この点をより具体的に理解するためには、この教基法10条の規定をそのままに受けて立法化された教育委員会法の分析にすまなくてはならない。つまり、教基法制下での教育運営の本来的・具体的なあり方を解明しようとするれば、教育委員会法(以下「教委法」)を頂点に置く「教委法制」の思想・構造の分析にまですまなくてはならなくなる。もちろん、かの教委法が教基法10条の規定の精神を果たして十全に具体化し切った法律であったかという問題は残るけれども、そのことを確かめるためにも、「教委法制」のより徹底した分析を欠かすことはできない。

以上のような次第で、以下私は「教委法制」の思想・構造の分析を本研究の課題とすることにして、そのことをとおして「教基法制の教育運営への要請は何か」の問題に再度迫ってみることにする。

容易に予想されるように、教基法10条の規定をそのままに受けて創出された「教委法制」であるかぎり、そのなかを貫く思想の一つは「教育の住民自治」の思想であるに違いない。もしもそうだとすると、① この「教委法制」を組み立てている「教育の住民自治」の思想にどんな特徴(意義や限界や)があるのか、② 本来「教育の住民自治」の思想は、教育そのものとかかわって、教育行政とかかわって、どのように理解さるべき思想であるのか、③ この教育の「住民自治」なる概念の内容は、よく使用されている「住民参加」とか「住民関与」などの概念の内容と、どのように関係することになるのか、これらの問題についても、合わせてできるだけ論究していってみたいと思っている。

(4) ところで、私自身にしても、この「教育の住民自治」の概念内容の理論的確定の仕事に

取り組むのは、これが初めてというわけではない。すでに、本学学会の『岐阜経済大学論集』第15巻第3号(1981年9月刊)に論文「教育の住民自治〔I〕——恵那『教育会議』研究のために——」(以下『論集』論文)を發表し、そこで「教育の住民自治」概念を問題にしたからである。しかし、その内容は到底「その1」の域を出るものではなく、そのために、そこでの「後記」で今後の研究課題を若干ノートしておいたわけである。

『論集』論文のなかで確かめてみたのは、第一に、「地方自治」概念の憲法学通説であり、対象としたのは宮沢俊義『日本国憲法』(日本評論社、1955年)および法学協会『註解日本国憲法』(有斐閣、1954年)である。その過程では合わせて、辻清明『日本の地方自治』(岩波新書、1976年)も大いに参考にした。第二に、木田宏『教育行政法』(良書普及会、改訂版1966年)および同『逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律』(第一法規出版、新訂版1966年)等における「教育の住民自治」論である。

そのうえで、『論集』論文の「後記」に「今後を引き続き検討すべきだと思われる文献等の若干」を整理して示し、そうした文献として、憲法学関係、行政法学関係、行政学関係、教育法関係、教育法学関係、等々でどんなものがあるかを例示しながら、そのうちの一つの課題として「教育委員会法の立法意思を解明する」という課題があることを、関係文献の若干を列挙して示している。

以上のような『論集』論文の内容にてらしてみれば、さしずめ本論文は「その2」に相当するものということにもなる。しかし、「教育の住民自治」概念に関係しての、教育法の法社会学的研究を本研究のなかでめざすといっても、文献検討の方面からみても、教育住民自治<sup>みちのり</sup>の実態検討の方面からみても、これまた遠い道程の仕事となるに違いない。順次に検討を重ねその成果を蓄積していくほかないであろう。

1) この点、「中津川教育市民会議」に関する研究成果がすでにいくつか發表されているので、なおさらの

ことである。それらの成果を以下若干列挙しておく。  
酒井博世「中津川教育市民会議論」岐阜経済大学地域経済研究所『地域経済』第3集・1983年3月、

- 勝野充行「『中津川教育市民会議』と『教育の住民自治』」(I)~(IV)『大垣女子短期大学研究紀要』第12号・1980年、同第15号・1982年、同第17号・1983年、同第18号・1984年、柳達雄「中津川市における教育と教育行政への父母・住民参加」日本教育学会「教育をめぐる『参加』研究委員会」『教育をめぐる『参加』(協力関係)の研究』第2集・1983年8月、等々。
- 2) 前出「坂下町教育会議と教育住民自治」岐阜経済大学地域経済研究所紀要『地域経済』第2集、160ページ。
- 3) それゆえに、それへの批判の意味をも込めて、柳達雄編著『教育「正常化」政策と教育運動』(福村出版・1980年6月)とか、拙稿『教育基本法制と教科書問題』(法律文化社・1982年9月)などを出版したのである。
- 4) この詳細については、『岐阜経済大学論集』連載の拙稿「教科書問題—II—」のうちの、「IIの5」(第17巻第4号、昭和58年12月)や「IIの7」(第18巻第2号、昭和59年6月)などで論及している。
- 5) 前出「坂下町教育会議と教育住民自治」160ページ。
- 6) なお、補足的にいっておけば、「教育会議」の存在意義は、こんにちのいわゆる「管理主義」教育の普及・浸透の現実との関係でも、より鮮明にしなくてはならないし、そうすることができる。その「管理主義」教育なるものも「地域ぐるみの運動」を標榜しており、外見上は両者はよく似ているからである。いずれも一見自治的・自主的な子育て運動であるが、そこでの「自治」概念の中身が異質対立的であることに、よく注意しなくてはならない。この比較検討も追って機会をあらためて行うことにしよう。
- 7) 前出「坂下町教育会議と教育住民自治」161ページ。
- 8) 同上、161~163ページ。

## 第1章 教育委員会法制の研究

教基法制下における教育行政のあり方は、教委法によく示されているとみられる。そこで以下、この教委法を中心に組み立てられた教育行政法制のことを「教委法制<sup>1)</sup>」と名づけることにして、この教委法制の立法意思を探っていってみようと思う<sup>2)</sup>。

もちろん、この教委法制の中心にある教委法は、その後「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(以下「地方教育行政法」)によってとってかえられてしまっている。つまり、現行の地方教育行政法制は、教委法制ではなくて「地方教育行政法制」である。そうだとすると、教委法制研究の価値はさほどないと思われるかもし

れない。あるいは教委法制研究のねらいに疑問を持たれる向きもあるかもしれない。そこで、ここでの教委法制研究のねらいについて、若干述べておかななくてはならない。

教委法制という教育行政法制は、戦後日本の教基法制の形成過程で、その一環として形成されたものである。その形成にあずかって貢献したのもとして、アメリカ第一次教育使節団報告書、教育刷新委員会の教育行政改革建議、教基法10条、の3つがあげられる。しかし、この3つのうちで、教委法制の形成に決定的な影響を与えたものは、教基法10条の規定であり、教基法10条の誕生が教委法制を生み出したといってもよいほどである。そうだとすると、教委法制は、教基法10条に内在する教育行政思想の所産であり、教基法10条の一つの正当な解釈を制度的に表現したものであるということになる。つまり、教基法10条の立法意思によくそくした教育行政法制こそ教委法制ということにもなるのである。教基法が修正・改廃されることなく存続しているかぎり、教委法制的教育行政法制の再構築の現実的可能性は、依然として存在するということになる。そして、この可能性を現実に変化させた実践・運動の事例こそ、かの東京都中野区における「教育委員の準公選制<sup>3)</sup>」および恵那「教育会議」などにほかならない。

#### 〔追記〕

教委法制研究の価値について、以下、いまま少し補足的に説明しておこう。

教委法制が教基法10条の所産であることはすでに述べたが、実は、教委法制を組み立てた「教育の民主化」「教育の住民自治」の思想は、元来、日本国憲法上に成立根拠を持つ思想なのである。その意味で、教委法制は憲法92条の「地方自治」の規定の所産だともいえるのである。法学協会『註解日本国憲法<sup>4)</sup>』(以下「註解」)は、憲法92条「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」という規定の「地方自治」について説明したうえで、教委法はこの「地方自治の本旨を実現するため」の法律であると高く評価しているのである。

「教育委員会法もまた、地方の実情に即した教育行政を行うために、教育行政の地方分権を実施するに至った。(これは)従来、国に専属する事務と考えられた典型的な行政の分野について、地方自治の本旨を実現するために、地方分権を断行したものとして特に重要な意味をもつものといえる<sup>5)</sup>。」

教委法の成立を『註解』はこのように評価するから、その地方教育行政法への切り換えを「地方自治の本旨を実現するという憲法の精神にそわないもの」とみていることになるのである。

地方教育行政事務の地方自治権ない住民自治権の保障は、以上みてきたように、憲法92条の条規によってなされており、これを法律・制度上で達成したものが教委法制であったと解される。そうだとすると、憲法92条が地方行政事務の住民自治権を認めているかぎり、しかも日本国憲法上の人権がすぐれて自然権性を有するものである(『註解』が解明したところ)かぎり、たとえ教委法制が地方教育行政法制に切り換えられたとしても、そのことによって前者法制を組み立てていた教育の住民自治権の思想までもが否定されたことには少しもならない<sup>6)</sup>。この点も、より深く注意しておくべき事柄である。

そのような次第で、第2国会衆院文教委員会が公聴会を開いたとき(1948.6.29)、公述人の一人として出席した湯川精吾(神奈川県小田原市新制高校教員)が、開口一番以下のように論述したのは、まことにもっともなことだといわなくてはならない。

「1945年8月15日、ポツダム宣言を受諾して以来、教育行政の民主化は日本政府の当然実施すべき義務であり、新憲法第92条によれば地方公共団体すなわち都道府県市町村には、完全な自治制度が認められたのであるから、文部省が現在まで完全に掌握せる教育行政を地方に委譲すべきは当然のことであり、かかる法案(教委法案)の未だ国会に提出せられないのを深く遺憾とするものであります<sup>7)</sup>。」

この発言は、教委法制の形成を、教基法10条との関連からではなく、憲法92条との関連から課題提起したものであったからである。より根

元的な課題提起であったともいえようか。

- 1) 「教委法制」という言葉を使うとすれば、さしずめまず教委法制を構成する教育法令が示されなくてはならない。そこで以下、教委法に関する教育法令の一部も含めてそれらを列挙すれば、およそ以下のとおりである。

教育基本法 (1947.3.31)  
 教育委員会法 (1948.7.15)  
 教育委員会法施行令 (1948.8.19)  
 教育委員会法施行規則 (1948.8.27)  
 文部省設置法 (1949.5.31)  
 教育公務員特例法 (1949.1.12)  
 教育職員免許法 (1949.5.31)

なお、教委法制、さらには教委法制の成立過程につき、平易に解説したものと、読売新聞戦後史班編『昭和戦後史、教育のあゆみ』(読売新聞社、1982年)がある。

- 2) 教委法制の立法意思研究、あるいは教委法制研究は、すでに相当の研究成果が蓄積されており、以下の私の研究は主にそれらの先行研究を踏まえ活用しながらのものである。以下、それら参照した先行研究のうち、鈴木英一氏の手になるものうちの主なものを列挙しておく。

鈴木英一『教育行政』東京大学出版会、1970年。  
 同「教育委員会制度の成立」海後宗臣編『教育改革』東京大学出版会、1975年。同「教育基本法制の教育行政観」名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室『教育委員会制度の理論的諸問題』教育行政研究第1号、1976年3月。同「教育行政の地方自治原則の検討」『名古屋大学教育学部紀要』第22巻、1975年度。同編『戦後教育立法に関する重要資料』日本教職員組合、1975年、タイプ刷。

- 3) これについての論究は、機会をあらためて行う。これについて入手している文献だけ若干掲げておけば、伊ヶ崎暁生・兼子仁・神田修・三上昭彦『教育委員の準公選』労働旬報社・1980年、東京都中野区編『教育委員、準公選の記録』総合労働研究所・1982年、国民教育研究所『中野区における教育委員準公選運動』国民教育研究資料7・1979年、黒田秀俊『教育は誰のものか、教育委員準公選運動の記録』教育史料出版会・1980年、等々がある。なお、日本教育学会『教育をめぐる「参加」(協力関係)の研究』(前出)には、223~224ページにかけて「準公選制」に関する研究資料が列挙されている。

4) 法学協会『註解日本国憲法』有斐閣、1954年。

5) 同上、1383ページ。

6) 憲法92条以下の「地方自治」に関する規定が住民の固有の自治権の思想に発するものであることについては、拙稿「教育の住民自治〔I〕」(前出)のなかで論及している。

7) 名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室『教育委員会法審議録』研究資料第1号、1976年3月刊、101ページ。

## 第1節 教育委員会法制の研究に際して

- (1) 教委法制という場合、それは、戦後教育

改革によって形成された、憲法・教委法を頂点に置く教育法制の総体のことを指す。だから、教委法制とは戦後日本の教育法制のことということになり、したがってそれは、教育行政制度、学校制度、教員養成制度、教科書制度、等々の各種の教育諸制度によって構成されているものということになる。戦後教育改革期に、憲法・教委法を踏まえてこれら教育諸制度が構成されていったから<sup>1)</sup>、これを教委法制と総称しているのであるが、戦後日本の教育政策史はその反動的再編成の歴史であったから、1980年代のいまでは、それは、形式的にはなお、教委法制として憲法・教委法を頂点に置く教育法制でありながら、その実質においては、憲法・教委法に著しく相反する原理によって組み立てられた諸制度により構成された教育法制となってしまう。そして、この戦後教育法制における形式と内容の矛盾は、80年代に入って、いっそう深刻の度を加えようとしている。つまり、80年代日本の教育政策は、格段に強力的に、教委法制の反動的再編成をめざすものとなっているのである。

戦後教育の原点にある教委法制の精神をくり返し確認しながら、その精神を活かす努力を積み重ねることが、80年代に入って、いよいよ差し迫った課題となっている、といわなくてはならない。

(2) ところで、一口に教委法制の精神といっても、教委法制が戦後教育の諸制度を総称するものである以上、その精神の内容が各方面から確かめられなくてはならない。ここで確かめようとしているのは、教委法制下における教育行政法制の精神であり、より限定して、戦後教育行政法制の核心にある教委法の理念である。もちろんこの法律は、1956年成立の地方教育行政法にとってかえられてしまっている。しかし、そのことは、かつての教委法の理念が確かめられなくてもよいとか、教委法の理念を活かす努力をしなくてもよいとか、そうしたことを少しも意味しない。というのは、この教委法は、現行の教委法10条を受けて立法化されたものであり、地方教育行政法と比較して、よりの確に教

基法10条の精神を反映させた法律だからである<sup>2)</sup>。そうだとすれば、教委法に込められた、教基法制下の教育行政思想を確かめながら、それを、現行の地方教育行政法の解釈、地方教育行政の運営、教育行政現実の批判、等々に活かす努力を続けなくてはならないからである。

教基法がくり返し立法「改正」の標的とされながら、なお少しの修正も受けることもないままに現存しているとすれば、その精神を受けて立法化された教委法について、その教育行政思想を確認し活用する努力は、引き続いてすすめられなくてはならないであろう<sup>3)</sup>。

(3) 教委法はその後に地方教育行政法にとってかえられてしまった。したがって、教委法制を組み立てていた3原則——民主制、分権制、独立制——は、地方教育行政法制の成立にともなって、その後に大きな制限・制約を受けることになった。しかし、教委法制の形成に込められた立法関係者たちの切なる思いにてらしてみれば、教委法制の理念を現行地方教育行政法制下においても活かす、そのための努力を怠ってはならないと思われるのである。その切なる思いの一端を紹介しておこう。

立法当時の森戸辰男文相は、教委法案審議のなかで、「日本の教育の民主化を行うことは、日本の政府が内外に約したことでありまして、6・3制もその一つであり、また教育委員会法もその一つの重要な要素を成しているのであります<sup>4)</sup>」と、戦後日本が内外に約束した「教育の民主化」達成の重要な一環として、教委法を是非とも成立させなければならないと、その決意表明をしていたのである。同じ審議のなかで円谷光衛委員も「この法案は教育民主化のために永遠に生きる法案であって、教育が不当の支配を受けておったので、こういうことをなくすためにできた法案」である(28ページ)と発言しているように、教委法制は「教育民主化のために永遠に生きる」ものとして形成された法制なのである。それだけではない。

同じ審議のなかで、松本七郎委員が「教育基本法に基いた教育が行われ、どこまでもこれを守っていく」ために教委法が制定されるのだ(28

ページ)と発言したり、黒岩重治委員が「教育基本法の精神をゆがめるところの支配的な力が加わることがあった場合には、それを断固として排除しなければならぬという趣旨のもとに」教委法が制定されるのだ(28ページ)と発言したりしているように、教基法と教委法制の不可分性はいかにしても否定できないのである。

戦後日本の教育課題は「教育の民主化」の徹底的達成にあり、この課題を教育行政の方面で果そうとするのが教委法制である。そして、この教委法制の形成目的はまた、教基法の精神に立つ教育の徹底的実現にあり、これの実現を困難に陥れるような「不当な支配」に対しては「それを断固として排除」することにある。これらの点が教委法案審議(第2国会衆参両院の文教委員会等)のなかで、いわばくり返して確認されたのである。

1948年6月29日、第2国会衆院文教委員会の公聴会が開かれたとき、この教委法案にたいして12名の公述人が意見を述べているが、そのなかでの以下のような公述は、上記のような教委法案に込められた思いをよくつかんでいたとみられよう。以下、2つの代表的な公述を紹介しておくことにしよう。

海後宗臣(東京大学教授)公述より

「教育をみずからの手によって住民が運営するという考えをもたなかったならば、これから後における日本の教育の進展に寄与することは、不可能であると思うのであります。私は教育はすべてその地域に居住するところの人民の手をもって、自主的に運営せらるべきものであると考えるのであります。その第一歩をなすものとしてこの教育委員会法案の実施せられることは至当であると思います。」

(97ページ)

住民自身の手による教育の自主的運営(「教育の住民自治」)こそ、これからの日本の教育の進展に寄与するのだ、という観点から教委法の実施に賛成したものである。

長瀬鉄男(日本PTA結成準備委員会副委員長)公述より

「私どもは今まで自分の子供に対して就学適

令期がまいりますと、やれやれこれで一安心だ、もうこれからは学校に通わしておけば、それで教育は十分だというような考え方をしておったのではないかと反省してみるのがあります。ところが新教育の精神、なお戦争に負けました後の道義等を考えまして、私どもがそういうような一番文化の中心になるべき教育問題に対して、あまりに無関心であった、なおざりであった、そういうことが大きな原因をしているんじゃないかと思うのがあります。そういう際に今度こそはわれわれの子供を教育する義務及びそれと同時に国が子供を教育する義務から当然出てくるところの、われわれの国に対する教育権というものを強力に主張する機会ができてきたのだ。これこそわれわれが今まで反省したことを実行に移して、われわれは全面的に国の教育に対して協力をしなければいけないのだという精神が盛り上っておると思うのであります。」(101ページ)

ここには「国民の国に対する教育権」という思想まであらわれており、その教育権を主張する機会を保障するものとして教委法制をとらえようとしているのである。長瀬公述人はなるほど、教委法案について「もう一度再考していただきたい」旨、述べている。しかし、その理由は「一般国民の教育に対する見解は、学校にさえ出しておけばよかったという、そういう観点で、今まだそれがほとんど直っておらない」(101ページ)からという、一般国民の意識水準にてらしてのことであって、そういう意識水準のときに教委法案の予定しているような「画期的な、民主的な方法」によってすべてのことが行われると「弊害」が生ずるから(101ページ)というのであった。長瀬公述人が教委法制の実現に消極的立場をとったことは問題であったとはいえ、教委法案のなかに「国民の教育権」思想を読み取り、その教育権思想の自覚形成を課題提起していたことは、注目しておいてよいことであろう。

以上、教委法制の形成に込められた立法関係者たちの思いを若干みてきたけれども、この教

委法制にはまさに「永遠に生きる」ものが内在していたといわなくてはならない。それこそ「教育の民主化」「教育の住民自治」「国民の教育権」等々の言葉で語られていた思想である。なるほど、教委法制は地方教育行政法制にとってかえられ、民主制・分権制・独立制の3原則は、その後大きな制約・制限を受けることになっている。そして、その反動化はその後いよいよ進行している。しかし、教委法制に内在していた「教育の民主化」「教育の住民自治」「国民の教育権」等々の思想は、いわば人間の根元的権利(基本的人権)の確認から生まれている思想であって、法「改正」によって否定し去ることのできるような思想ではありえない。まさに「永遠に生きる」思想である。そのような根元的意味合いからいっても、たとえ教委法が「改正」されようとも、教委法制に内在していたそれら人権思想の制度化・現実化は、いまなお課題であり続けているといわなくてはならない。

(4) 教委法を核に据えた教育行政法制(「教委法制」)は、いうまでもなく、地方の教育行政法制であって、教育行政全般の法制ではない。しかし、教基法制は本来、教育の中央集権的支配にかえて、教育の地方分権制(教育の地方自治)を構想しているのだから、教委法制こそが教育行政の根幹的法制として理解されなくてはならないといえるのである。この点、教委法制そのものの教育行政観をみても明白となる(以下の各節で順次実証されよう。とくに第3節の「教育の民主化」の項参照)が、さらには、1949年5月31日公布の文部省設置法の制定主旨にてらしても、相当程度まで確認することができる。

たとえば、【文部時報】第863号(1949年8月)掲載の論文「新しい文部省の機構と性格」のなかで、森田孝文部事務官(大臣官房総務課長)がその文部省設置法の制定主旨に触れて、以下のように書いていた。

「戦後教育の動向は、民主化の一語によって尽されている。学校教育の目標が、『国民の育成』から『個人の完成』へ切りかえられ、国定教科書主義から検定教科書主義へ、教師用書から学習指導要領へ、教科書『を』教えた



教育から教科書『で』教える教育へ、国定教科書の指定出版から競争入札による出版へ、中学校、高等学校の教科の必修科目の減少と選択科目の増加等々教育内容の民主化はすくなくとも形式上ほぼ完成された。教育行政についても、教育委員会法の制定によって、高等学校以下の学校教育、地方における学術、文化に関する行政等は都道府県その他の地方公共団体に移譲せられ、中央官庁である文部省の監督権は法律によって特に規定せられたもののほか、いっさい、これら地方公共団体に移された。しかも、教育委員会委員はその地域の住民の公選によるのである。いわば、学校は国家からその地域ごとの住民の手に返還されたのである。全国民の選んだ代表(国会)によって定められた法律か、自分らの選んだ教育委員によって定められた規則なり方針なりで、自分らの学校の教育方針はもちろん、教育内容、学校経営をきめてゆくのである<sup>6)</sup>。」

教育内容の民主化を受けて、教委法制の成立により、文部省の監督権が地方に移譲されるなどして、「学校は国家からその地域ごとの住民の手に返還された」とまでいう。教育行政の主体は文部省から各地域の住民(ないし教委)に移した、という把握である。このような理解を文部省設置法の制定主旨の解説の前提に据えて、文部省に期待されていることは「援助と助言」だと、つぎのようにいう<sup>6)</sup>。

第一に財政援助、文教関係の必要資材の供給である。たとえ「教育委員会ができて、教育財政が確立されなければ、中央の財政的援助は知事に教育行政権があった時以上に必要である」からであり、文部省が資金・資材の援助をよほど強力に実施しなければ「文教は止ってしまう」からである。第二に「教育の民主化」に向けての指導・助言である。

「長い間封建的意識にならされている<sup>き</sup>きたりを脱却して、ただちに民主的な人間の育成、文化の創造を期待するには、なお長い指導と助言が必要である。ただそれが命令と指揮によってでなく、指導は法律により定められた

最低基準を普及徹底するにとどめ、それ以上の推進を助長するに全力を注ぐ態度である点が戦前とぜんぜん違う基本的態度である。個々人の個性と人格と人間性により、自主的に自由な伸長を期待して、あらゆる権力と強制を排し、ただ真の民主的あり方についてしんせつな助言を続けてゆくことが、新しい文部省に期待せられる<sup>6)</sup>。」

ここでの説明には少しばかり抽象的なところがあるが、この説明は、文部省の指導・助言のあり方について、各地方の教育行政が教基法の示した理念の全面実現に向けて働くように、その方向で助言するということを述べているとも解されよう。したがって、文部省設置法による文部省改組につき、それは「改組というよりは、従来の文部省を廃止して、新しい文部省の建設である<sup>7)</sup>」とまでいっている。命令機関からサービス機関への転換であると、以下のようにもいっている。

「教育民主化の理念に基いて、中央官庁としてあるべき姿に文部省が改変された暁には、国会できめた法律に基く以外権限行為はいっさい行えない。命令機関でなくサービス機関である。教育・学術・文化の振興のため必要なあらゆる援助と助言は、国民の要求に応じてできうる限り十分に遂行しなければならない。その仕事の量はいくら努力してもなしとげられないほどである<sup>8)</sup>。」

教委法制の成立にともない、その後制定された文部省設置法の立法主旨は、教育行政の主体を各地域住民とみなし、その教育行政を援助し助言することにあつたのである。それは教委法制の一環を構成するものであったともいえるのであり、いわば「学校は国家からその地域ごとの住民の手に返還された」という前提に立つ法律であった。

以上私は、森田論文によりながら文部省設置法の立法主旨をみてきたが、この文部省設置法のことについては、さらに論究を続けなくてはならない。そうでなければ、教基法制下では教委法制こそが教育行政の根幹的法制であることを、十分に実証したとはいえないからである。

そこで、文部省設置法のそもそもの立法意思をより根本的に確かめてみるために、本論文とくに第1章第4節を置いて、そこで田中耕太郎の論文「文部行政の任務」等の内容を、できるだけ仔細に検討してみることにする。

教委法制の研究は、そのなかに、教委法・同施行令・同施行規則等そのものの研究だけではなく、文部省設置法等のような関係法令の研究を内包させざるをえないであろう。

(5) 本節で私は、教委法制の研究に際して留意すべき若干の問題に論及してみた。しかし、教委法制研究それ自体の方法論に論究するねらいも、憲法92条・教基法10条に込められている教育行政思想をより深く探り出すことにあり、そのことによって恵那「教育会議」の存在価値を現行の憲法92条・教基法10条の規定にてらしてより鮮明にすることにある。そして、教委法制の研究は、もちろん、憲法92条・教基法10条の研究に、ひいては教基法制の研究に有益であるに違いない。しかし、恵那「教育会議」を組み立てる教育運営の思想は、かつての教委法制を組み立てていた教育運営の思想とは若干異なっていて、前者の思想のほうがより教基法制の精神にそっているということもありうるのである。もしもそうしたことが生ずるとすれば、それは教委法制なるものが憲法92条・教基法10条の規定の一つの解釈の所産である(あるいは一つの所産に過ぎない)ということからくるのである。この辺のことに注意しながら、さらにさきにすすむことにしよう。

1) そのようなものとしての教基法制の形成・成立の過程を若干フォローしておけば、以下のようになる。

- 1946・11・3 日本国憲法公布
- 1947・3・20 文部省「学習指導要領、一般編(試案)」  
発行
- 3・31 教育基本法公布
- 3・31 学校教育法公布
- 4・1 新制小・中学校発足
- 5・3 学校教育法施行規則発令
- 8・2 文部省「あたらしい憲法のはなし」  
発行

- 1948・4・1 新制高校発足
- 4・30 教科用図書検定規則発令
- 7・10 教科書の発行に関する臨時措置法公布
- 7・15 教育委員会法公布
- 8・13 教科書の発行に関する臨時措置法施行  
規則発令
- 8・19 教育委員会法施行令発令
- 8・27 教育委員会法施行規則発令
- 10・4 第1回教育委員公選、11月に発足
- 10・30 文部省「民主主義」上、発行
- 1949・1・12 教育公務員特例法公布
- 1・12 教育公務員特例法施行令発令
- 1・18 教育公務員特例法施行規則発令
- 2・9 教科用図書検定基準告示
- 5・31 文部省設置法公布
- 5・31 教育職員免許法公布
- 5・31 教育職員免許法施行法公布
- 6・10 社会教育法公布
- 11・1 教育職員免許法施行規則発令
- 11・1 教育職員免許法施行法施行規則発令
- 12・15 私立学校法公布

2) 地方教育行政法に比較して、教委法がどれほど教基法10条の主旨を正確に受けとめた法律であるか。この点は、つぎの事実の一つからも明白である。

教委法(1948・7・15成立)の第1章「総則」の第1条は(この法律の目的)を明示した規定であり、そこには「この法律は、教育が不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われべきであるという自覚のもとに、公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行うために、教育委員会を設け、教育本来の目的を達成することを目的とする。」とある。この条規の前半は、教基法10条の規定をそのままに受けたものであり、教委法制がその根底に据える「自覚」が教基法10条の精神であることを示している。したがって、この「自覚」に立って教委法制は解釈され運営されることになる。

それに対して、地方教育行政法(1956・6・30成立)の第1章「総則」の第1条は(この法律の趣旨)となっており、そこには「この法律は、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及び運営の基本を定めることを目的とする。」とだけあって、もはや教基法10条の精神との関係は明示されておらず、著しく地方教育行政の組織技術的色彩の強い法律となっている。

3) 教委法の理念(=立法意思)を確かめるための資料としては、つぎのようなものがある。その一部分を列挙しておく。校経大図書館職員の盡力によって

入手しえた文献が大部分であることをあらかじめ付言しておきたい。

文部省内教育法令研究会『教育委員会—理論と運営—』時事通信社, 1949年1月。

文部省内文教研究会『教育委員会法の解説』新教育協会, 1948年8月。

時事通信社編『教育委員会法—解説と資料—』時事通信社, 1948年8月。

新教育制度研究会『教育委員会法の解説と運営手引』扶桑閣, 1948年9月。

日本教職員組合法制部編『教育委員会法解説』日本教職員組合出版部, 1948年8月。

北岡健二『教育委員会法逐条解説』学陽書房, 1952年10月。

文部省内教育法令研究会『改正, 教育委員会法詳解』教育法令刊行会, 1950年6月。

4) 前掲『教育委員会法審議録』16ページ。以下, この文献についてだけは, 本文中に所在ページだけを示すことにする。

5) 宮原誠一, 丸木政臣, 伊ヶ崎暁生, 藤岡貞彦『資料, 日本現代教育史』第1巻, 三省堂, 170ページ。

6) 同上, 171ページ。

7) 同上, 172ページ。

8) 同上, 171ページ。

## 第2節 教育委員会法案の提案理由より

(1) 第2国会(1947.12~'48.7)衆院文教委員会において, 1948年6月19日, 森戸辰男文相が教委法案の提案理由を説明している。そのなかで文相は, この法案が, 教育刷新委員会建議, アメリカ教育使節団勧告, 教基法10条規定, の3つを受けて制定されたものであると説明しているが, そのうちでもとくに教基法10条との関連を力説している。「教育基本法は, 教育憲法あるいは教育宣言とも申すべき性格を有する法律でありますので, 教育行政改革の方針は, (教基法10条の規定によって) その方向づけがなされたものと考えられます<sup>1)</sup>」と述べてから, さらに文相は「教育行政改革の根本方針」について, 以下のように述べたのである<sup>1)</sup>。

「教育の目的は, 個人の尊厳を重んじ, 真理と平和を希求する人間の育成を期するにあることが, 教育基本法で宣言されておりますが, この教育の目的を達成するために行政が民主主義一般の原理の下に立つ在り方としては, 権限の地方分権を行い, その行政は公正な民意に即するものとし, 同時に制度的にも, 機能的にも, 教育の自主性を確保するものでな

ければならないのであります。」

この教育行政改革の方針説明のなかでは, さしずめ, 「この教育の目的を達成するために」ということ, 「行政が民主主義一般の原理の下に立つ」ということ, の2つに注目しておきたい。というのは, このことは, 教育行政改革(教委法制の形成)が教基法の示す教育目的を達成するために実行されるのだということ, 教委法制の形成は教育行政への民主主義の原理の導入をめざすものだということ, の2つを示唆しているからである。つまり, 教委法制は「教育行政の民主化をとおして教基法の示す教育目的の達成をめざす」教育法制であると解されるのである。

ついで森戸文相は, 教委法制の「3つの眼目」(地方分権, 民主化, 自主性確保)の説明にすすんで

「まず, 教育行政の地方分権としては, (中略) 権限上一般行政機関から独立した教育委員会を設置して, その地域の教育に関する責任行政機関といたしまして, 従来国が教育内容の細部にわたるまで規定し, かつこれを監督していた態度を改めまして, これが実際上の具体的運営はこれら委員会の手に乗ることとしたのであります。

次に, 上述の地域に設けられた教育委員会の委員の選任方法は, 一般公選といたしまして, 地方住民の教育に対する意思を公正に反映せしめることによって, 教育行政の民主化を徹底いたすこととしました。従って地方の教育は, 国の基準に従って, 地方民の代表者の手によって, その地方の実情に即して行われることになるわけでありませう。

最後に, 教育の本質的使命と, 従ってその運営の特殊性に鑑みまして, 教育が不当な支配に服さぬためには, その行政機関も自主性を保つような制度的保障を必要といたしません。教育委員会は, 原則として, 都道府県, または市町村における独立の機関であり, 知事または市町村長の下に属しないのでありまして, 直接国民にのみ責任を負って行われるべき教育の使命を保障する制度を確立することにいたしました。」(6ページ)

文部行政による教育内容の集権的支配を改革して分権制とし、教育行政の民主化をはかり、教育行政機関を一般行政機関から独立させるといふ、教委法制を組み立てる3原則を明示した部分である。

(2) 森戸文相による教委法案の提案理由説明は、この範囲のものであった。そこで以下、この提案理由説明で提示された3原則の関連の問題について、私なりに論究してみることにする。理論的により深く解明すべきだと考えられる問題は、分権制、民主制、独立制の3原則の関連をどのように理解したらよいかの問題である。私自身は、分権制にせよ独立制にせよ、それらは教育行政を住民に近づける(住民自身を教育行政の主体=担い手にしていく)ための制度的工夫であるという意味で、民主制こそ3原則の核心にある根本的原則であると解さなくてはならないと考えている。そしてさらに、教委法制という教育行政法制の本質は、「地方民の代表者の手によって」地方教育行政をすすめるというより、むしろ「地方住民の教育に対する意思を公正に反映せしめることによって、教育行政の民主化を徹底いたすこと」にある、と解さなくてはならないと考えている。教委法制の追求するところは、教育行政運営への間接的民主主義の導入というよりは、むしろ直接的民主主義の導入にあると解されるのである。

(3) もしも3原則の関連についての上記のような解釈が正当だとすると、そしてもしも民主制の原理(「教育の民主化」)が「永遠に生きる」ものだとすると、「教育運営(教育および教育行政の運営)に父母・住民を引き入れるための努力が従来からどれほどなされてきたか」がするどく問い直されなくてはならないということになる。日常的な教育運営において、父母・住民・教職員が参加し論議し共同する場を、教育行政はどれほどに創造し提供してきたのかという問題である。

この問題を立てたときに、その価値が大きく浮上してくるものの一つが恵那「教育会議」の実践である。その恵那「教育会議」のなかの一つである「中津川教育市民会議」が、1972年10

月の「中津川教育文化展」、1973年10月の「秋の教育祭」等々を経過して、1974年10月13日に誕生したとき、その構成団体は実に112団体にも及び、「子どもと教育に直接関与し責任を負うべきものが残らず参加している」といわれるほどの規模となったからである<sup>2)</sup>。

(4) この3原則の関連を教委法成立の当時、宗像誠也がどのように解していたか、興味のあるところである。時事通信社編「教育委員会法」(時事通信社、1948年)収録の宗像論文「教育委員会法の問題点」によってみておこう。

本書の編集者は「今こそ教育は国民自らの手に委ねられた」と、制定された教委法に触れてその「まえがき」に以下のように書いている。

「過去の教育が反民主的勢力の支配に盲従し、われわれを今日の苦境にみちびいたことはしばしば指摘されてきたが、今こそ教育は国民自らの手に委ねられた。このことは、われわれが自覚すると否にかかわらず、われわれが絶大な直接の責任をひき受けたことを意味する。もはや教育は軍閥の意志にもなく、官僚の頭脳にもなく、ただわれわれ国民の良識が担うものとなった。教育委員会法の趣旨はその第1条に示されたように、教育の中央集権と画一主義を排し、国民を意志主体として教育内容と教育行政の地方化をはかることにある<sup>3)</sup>。」

ここでは、教基法10条にある「(教育は)国民全体に対し直接に責任を負って」行われるにいう「直接責任」が「われわれ国民が教育に直接の責任をひき受けた」と解されているから、教委法制の主旨は「国民を意志主体として教育内容と教育行政の地方化をはかることにある」とされている。教委法制はまさに「教育の民主化」を根本理念とする法制だという把握である。

さて、本書所収の宗像論文は、今度の教育行政改革の根本原則は、

- (1) 教育に関する意志決定の主体は人民自身であるべきだということ、
- (2) 教育行政は一般行政から独立すべきだということ、
- (3) 教育に関する権限が大幅に地方に委譲さ

れるべきだということ、  
の3つだとし、3原則を民主制、独立制、分権制の順序に並べている。宗像はこの3原則の関連にまで言及しているわけではない。しかし、民主制の原則を第一に掲げて、これを教委法制の根本原則とみていることは間違いない。

「教育委員会制度創設の趣旨は、人民が教育を自らの責任において考え、人民が教育に関する意志決定の主体となるようにすることである。即ちそれは一部の人達——それが従来のように官僚であれ、又は教育を職業とする者であれ——の意志によって左右されるべきではない。このことは単に民主主義というもの論の理論的要請であるのではなく、日本民族の新しい生命の原動力たるべき自主的精神の確立のための必要事なのである<sup>5)</sup>。」

教委法制は「人民が教育に関する意志決定の主体となる」ことを期待する法制であり、この原則こそ「なるべくこれを歪曲せず、できるだけ完全に、制度の上に具現したい」原則であるからという理由で<sup>6)</sup>、宗像は現職教員への被選挙権付与に反対までしたのである<sup>7)</sup>。各地域の教育に関して、住民自身を意思決定の主体とする、という根本主旨のうえに教委法制をとらえ、その原則を補完するものとして独立制・分権制をとらえていた、とも解されるのである。

(5) 森戸文相による教委法案の提案理由説明を受けて、① 3原則の関連、② 3原則中の民主制の中身、の2つのことにつき若干の論究を行ったが、問題を以下整理しておこう。

① 3原則の関連の問題。民主制・分権制・独立制の3原則は、民主制を核に理解されるべきものではないかということ。この3原則は、いうまでもなく、「教育行政の地方自治」を保障したものである。そうだとすると、「地方自治」が「団体自治」「住民自治」の2つから構成されるものである以上、分権制・独立制の2原則が「教育行政の団体自治」を、民主制の原則が「教育行政の住民自治」を、それぞれ保障する原則となる。より厳格に言えば、分権制・独立制の2原則は「教育行政の団体機関自治」を保障したものであり、教委という地方公共団体の機関

(一般行政機関から独立した機関である)が教育行政を自治的・自主的にすすめることを保障した原則である。では、この「団体(機関)自治」と「住民自治」との関係をどう解するか。憲法学の通説にてらせば、つぎようになる。

「『地方自治』については、通常2つの意味があると説明される。一は、国の領土内の一定の地域を基礎とする団体が、多かれ少なかれ国から独立な人格を有し、その公共事務をもっぱら自己の意志にもとづいて行い、他は、国の領土内の一定の地域における公共事務が、主としてその地域の住民の意志にもとづいて行われることをいう。前者は、団体自治あるいは法律的自治と呼ばれ、後者は、住民自治あるいは政治的自治と呼ばれる。ここに『地方自治』というものは、もっぱら後の意味である。それは、ある地域における公共事務は、その地域の住民の意志にもとづいてなされるべきものであるとする原理をいう。しかし、その原理、すなわち、いわゆる住民自治を実現するためには、その地域における公共事務が、国から独立な統治団体の事務とされることが適当である。この意味において、いわゆる団体自治も、地方自治の実現の手段として要請されるものというべきである<sup>8)</sup>。」

「地方自治」とは「ある地域における公共事務は、その地域の住民の意志にもとづいてなされるべきものである」という「住民自治」のことをいうのであって、「団体自治」はその「住民自治」の「実現の手段」に過ぎないとされている<sup>9)</sup>。この観点こそ、教委法制の思想・構造の理解に、上記3原則の関連の理解に、深く生かされなくてはならない観点であろう。

② 民主制の中身の問題。「教育行政の民主化」というとき、その民主化を直ちに代表民主化ないし間接民主化のごとく理解してしまうようでよいのかということ。教育運営により広く父母・住民を引き入れることを要求する原則として、より広い父母・住民との合意・共同の下で教育運営をすすめることを要求する原則として、民主制の原則を理解しなくてはならないの

ではないか。この点でも、「住民自治」概念そのものについての憲法学の通説がよく参考にされなくてはならない。

憲法学通説は憲法93条の規定を解釈するとき、つぎのように説明している。

「地方自治法は、町村は、条例で、議会を置かず、選挙権を有する者の総会（町村総会）を設けることができる、と定めている（地自治法94条）。これは、その表面においては、本条に違反するよう見えるけれども、町村総会は選挙権を有する者全部によって組織されるものであり、選挙人によって選ばれた議員によって組織される議会よりは、より高い程度において『地方自治の本旨』に適合すると考えられるから、本条に違反すると見るべきではない<sup>10)</sup>。」

「憲法は、地方公共団体の意思の決定は、住民自治の本旨に従い、住民の代議会によるべきことを最少限度の必要とし、議会の設置を要求しているのであるから、議会の代りに議会よりも一層住民の意思を端的に表現しうる町村総会を設けることが、憲法に抵触するものと解すべき理由は毫も見出せないであろうと考える<sup>11)</sup>。」

「地方自治」を「住民自治」を核に理解しているところから、議会の設置のかわりに町村総会を設置するほうが「より高い程度において『地方自治の本旨』に適合する」というのである。そうであれば、「教育の民主化」「教育の住民自治」をいうとき、それらの本旨により高い程度において適合するように、これらの原理の内容を解釈すべきである、ということにもなるであろう。「地域の教育運営に地域のすべての父母・住民を引き入れる」方向で「教育の住民自治」を解するのが至当であるといえよう。

憲法92条の「地方自治の本旨」によってみても、父母の教育権の本源的な性格にてらしてみても、子育てが本来「地域ぐるみ」の共同的・社会的な営みでなくてはならないという原理にてらしてみても、「教育の住民自治」にいう「住民自治」を「住民代表自治」のごと

くに矮小化して解釈し、その程度の「住民自治」で満足しているようであってはならないのではないかと。また、教基法10条が、教育は「国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである」というときにも、国民全体が教育権者としてもあらわれることに、もっと注意しなくてはならないであろう。

学校での教育の仕事に従事している教職員が直接に責任を負うのは、「教育を受ける権利」主体としての子どもたち全体と、教育権者たる大人たち（父母・住民）全体と、この両者になるのである。

総じて、「教育の住民自治」をいうのなら、いうところの「教育」にも「住民」にも「自治」にも、とりわけ厳格な内容規定を与えなくてはならない。

- 1) 名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室『教育委員会法審議録』研究資料第1号、1976年3月刊、6ページ。
- 2) 本論文序の註①でも若干紹介したように、この「中津川教育市民会議」についての研究成果は、すでに相当に蓄積されている。「岐阜教職理論研究会」会員を中心とする「恵那教育」共同研究グループの一人として、私自身もこれについての資料・情報等を相当量すでに入手している。近くそれらの総括が行われる（『教育住民自治と教育会議』仮題の出版）はずなので、その際には若干なり新しい観点でこの「市民会議」のことに論究することにしよう。なお、その『教育住民自治と教育会議』のなかでは、私自身は多分、恵那「教育会議」に関する研究方法論的なことについて書くことになろうが、その際には、憲法92条、教基法10条、教育委員会法制、教育委員準公選制、中津川市「教育を育てる会」等々のことについては、少なくとも、相当深く言及しなくてはならないだろうと思っている。
- 3) 時事通信社編『教育委員会法』時事通信社、1948年、1ページ。
- 4) 同上、10ページ。
- 5) 同上、11ページ。
- 6) 同上、12ページ。
- 7) もっとも宗像は、現職教職員の意思を教育政策決定に反映させることに反対したわけではない。それどころか、かれはそのためのきわめて合理的な方法を提案している。その第一は、諮問委員会の設置である。「教育委員会又は教育長に対する強力な専門的諮問委員会を作らせ、教育者が当然その主力となることによって、教育者としての知識と経験とを教育政策の上に生かすこと」（同上、12ページ）である。その第二は、教職員組合運動をとおして、教委を監視し、進歩的な教育委員の選出に努力すること、等々である。

- 8) 宮沢俊義『日本国憲法』日本評論社, 1955年, 759ページ。同じ主旨は, 法学協会『註解日本国憲法』有斐閣, 1954年, 1357~1359ページ。  
 9) より詳細は, 前出・拙稿「教育の住民自治〔I〕」14~15ページ。  
 10) 宮沢俊義『日本国憲法』前出, 765ページ。  
 11) 法学協会『註解日本国憲法』前出, 1390~1391ページ。

### 第3節 教育委員会法案審議

第2国会衆参両院の文教委員会において, 1948年6月19日から同年7月5日まで, 教委法案の審議がくり返して行われた。その審議内容をみながら, さらに教委法の立法意思を探ってみよう。この教委法案審議過程では, 教委法案の価値・意義も確認されたけれども, むしろその力点は, 教委法案が含む問題点を浮き彫りにすることに置かれた。法案の内容審議である以上, しごく当然なことであったかもしれない。『教育委員会法審議録』(名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室, 研究資料第1号, 1976年3月刊)に収録されている議事録は, 第2国会衆院文教委員会議録, 同衆院文教委員会公聴会議録, 同参院文教委員会議録, 同参院文教・治安及び地方制度連合委員会議録, の4つである。「教育委員会法は成立以来, たびたび重要な改正がなされている」(鈴木英一「まえがき」)けれども, この議事録にはその改正関係審議録は収められていない。したがって, 1948年7月15日成立の教委法の立法意思に限定し, これを探るということになる。

つまり, 以下で検討するのは, いわば教委法案原案(1948.6.15国会会上程)についてであって, その原案を修正して再提出される教委法案修正案(1948.7.4衆院文教委提出)についてでは必ずしもない。この修正案についても, できるだけ考慮していくつもりであるが, 以下, 教委法案審議録について, 主に以下の5つの方面からみていくことにする。

- 教育行政と教育目的
- 教育の民主化
- 教育の自主性確保
- 現職教員の被選挙権問題
- 教育財政の独立

この順序で『教育委員会法審議録』の内容分析をすすめてみよう。

#### 教育行政と教育目的

教委法制は, 教基法10条の主旨を制度的に実現した教育行政法制であるが, また, 教基法の提起した教育課題(教育目的)のより十全な達成を目的として形成された教育行政法制でもあることに注意しなくてはならない。その意味で教委法制は, たんに教基法10条とだけではなく, 教基法の前文・1条・2条(教育目的に関して規定した条文)とも深く結んだ法制であると解することができる。以下, 若干なりここでも, この点を実証してみよう。

(1) 円谷光衛委員は, 教委法案審議のなかで, 教委法案の根本的な提案理由は, 教育刷新委員会建議, アメリカ教育使節団勧告, 教基法10条の主旨, 等々にあるというよりも「教基法1条等という教育目的を達成するために」というところにあるのか, と質問した。

「(教委法案の)根本的な提案理由といたしては, 教育基本法に基いて, 教育基本法第1条の目的を達成するためには, この委員会法を提出しなければならぬということをやたててありますが, (中略)教育の目的達成のために, この法案を提出しなければならぬという固い信念のもとに提出されたのでありますか。」

「この法案は基本法第1条の教育の目的完遂のために提案されたという根本問題がそれであるかどうか。(中略)根本問題は, 教育の民主化のために, 教育基本法を精神を活かすために, 根本的にどうしてもやらなければならぬという趣旨であるかということ承ったのであります。」(10~11ページ)

教基法に盛り込まれた教育目的を教育行政の民主化を徹底させて達成するというのが教委法案の根本主旨なら, なぜ教委の設置範囲を都道府県および人口1万以上の都市に限定するのか, なぜ町村にまで設置しないのか, という質問であった。教育行政の民主化は, それ自体に意味があるのではなく, 教基法の規定した教育目的の達成のいわば手段として働いてはじめて意味

がある、と解するならば、この円谷委員の質問は問題の核心を突いていたといつてよい。

この質問にたいする森戸文相の答弁は「(教委法の目標は)教育基本法に規定した教育の目的を現実に即して行っていくということにある」という程度の簡単なものに過ぎなかったけれども、質問への肯定的な答弁であったことは間違いない。

(2) 教委法制は教基法の規定する教育目的の達成をめざす、そのような教育行政を創造すべく形成された法制である。この点、久保猛夫委員の質問にたいする細野三千雄政府委員の答弁からも確認されるところである。

「教育委員というのは、教育の目的を理解する人でなければならぬ。(中略)個人の尊厳を重んじて真理と平和を希求する人間でなければ、これは教育委員たる資格はないのであります。もしそれでなかったならば、妙な委員会になってしまうおそれがある。」(21ページ)

このような久保委員の危惧にたいし、細野政府委員は、教基法を「国民がまだよく知っておらぬ」現状を認めながら、教基法の精神を国民のあいだに周知徹底させることが教委法制を正しく定着させるうえでの最重要課題だと、以下のように答えたのである。

「教育基本法というものの精神が、国民一般に徹底するということが、私はこの委員会を運用していく上に、一番重要なことだと思っておりますのでありまして、この点は文部省も教育基本法の精神の徹底ということには、今後とも大いに力を入れなければならぬと思っております。」(22ページ)

教基法の精神を全国各地域での教育のなかに浸透せしめる、そのために教委法が制定されるのだという点を、こよなく明確にした部分である。

(3) 教委法1条に「教育が不当な支配に服することなく」という文言を入れるべきかどうかの論議のなかでも、教基法の精神を実現するためにこの文言は入れておくべきだ、という意見が強く出されている。

松本七郎委員は、教基法に基づく教育の実行

のためにも、将来において教育が国策の具に供されないためにも、この文言の挿入は必要だと述べている。その他の委員も同主旨の発言をくり返している。

#### 松本七郎委員

「これは従来の明治維新以来の文部省教育というものが、軍国主義、国家主義に基いて国策の具に供しておられたということが、私は一番大きな点ではなからうかと思う。従って将来ともこの教育基本法に基いた教育が行われ、どこまでもこれを守っていくならば、教育が国策の具に供されるということを除かなければならぬ。その意味でもしそういう意味が含まれているとすれば、私はこの『不当な支配に服することなく』ということが重要な意味があると思うので、これはどうしても入れておかなければならぬと思う(中略)。」

(27~28ページ)

#### 伊藤恭一委員

「教育基本法にも、個人の基本的人権の尊重、個人の完成というようなことがはっきりしてありますから、そういうような意味のもとに、やはり不当な支配に弾圧せられることのないように、この『不当な支配に服することなく』という文句は、私は入れておいた方がいいと思います。」(28ページ)

#### 黒岩重治委員

「教育基本法の精神をゆがめるところの支配的な力が加わることがあった場合には、それを断固として排除しなければならぬ趣旨のもとに入れられた字句であるということが、はっきりいたしましたので、残すべきだという考えをもちしております。」(28ページ)

松本委員はまた、教育が「不当な支配」に服せしめられる危険は「十分ある」と指摘し、その除去のためにもこの文言を入れるべきだとも主張した。

「日本の今の教育基本法にしても、まだできたばかりで、これから実がはいってほんとうの民主主義体制が確立されなければならぬ、そういう過程にある。また将来不当な支配が行われる危険は十分あると考えなければなり



ません。それを除き去るためにも、どうしてもこういう言葉をうたっておくということは、今の段階としては必要である」(28~29ページ)

この「不当な支配」の解釈をめぐる論議のなかでは、教基法の精神の実現を防げるような教育支配が「不当な支配」である、とされているのである。

(4) 教委法案審議が大詰を迎えた段階で、教委法案の修正案が提出され、原案・修正案の2つが一括討論されたとき(1948.7.4衆院文教委)にも、西山富佐太委員は教基法と教委法案の関連に言及して、以下のように述べている。

「本案は従来の封建的、中央集権的の弊を除き去りまして、教育行政を民主化するために設けられたものであると考えます。言葉をかえて言えば、教育基本法の徹底を期するために設けられたものであると考えるのであります。」(81ページ)

ここでも、教委法案の眼目が「教育行政の民主化」にあること、教基法の精神を広く深く日本の教育に浸透・徹底させるために教委が設置されるのだということ、等が指摘されている。「教育行政の民主化」(教委法制の形成)が教基法の規定する教育目的(あるいは教基法の精神)の達成を目的としていたということは、今日あらためて確認しておく価値がある。

### 教育の民主化

教委法案が「教育の民主化を徹底する方途として」考えられていたことは、教委法案審議のなかでの文相等の答弁からも知られる。つまり、分権制、民主制、独立制の3つの眼目のうち、教委法制の核心的眼目は民主制の達成にあったのである。

(1) 教基法10条の「不当な支配」の意味に関する質問に対して、文相は以下のように答えて、その点を明確にしている。

「基本法における『不当の支配』ということですが、この問題は、日本の過去の教育において、殊に戦前、戦時中の教育におきましては、日本の教育がいろいろ力で影響さ

れておったということでもあります。他方では中央集権的な文部行政における官僚の影響もごさいます。他面ではまた軍部等の支配が強く教育の上に及んだということは申すまでもないことであります。なおいわゆる地方における内務官僚の教育に及ぼした影響も、非常に多いのであります。これらのことは教育の自主制といえますか、自律といえますか、それが非常に傷つけられたということがあつた。こういう不当な支配から教育は脱しなければならぬというところに観点があるのであります。従って教育刷新の目標といたしております一つの大きな点は、教育の民主化と刷新に存しておるのであります。」(11ページ)

「不当な支配」とは、文部行政官僚、軍部、地方内務官僚等による教育の自主・自律を傷つける支配を指す、これらの不当支配から脱するためには「教育の民主化」を徹底させなくてはならない、という答弁である。文相は教基法10条をこのように解釈したうえ、以下のように続けている。

「教育民主化の大きな方向は、一つは中央集権的な、いわゆる文部官僚の支配に教育が動かされるということについて、改められなければならないという点と、他面教育以外の方面の力、戦前におきましては殊に軍部の影響、また内務官僚の支配というようなものからも教育が脱することが必要である、こういうような2つの線がありまして、従って実は教育委員会法は、この2つの線から教育の民主化を行っていくということを目指していただいております。そこで中央の文部省の支配に対して、地方に権限を与える、また今日軍部はなくなりましたけれども、おそれることは地方のいわゆる一般行政からあるいは起るかもしれない危険に対して教育を独立させよう、こういうような方向を指しておるものと御了承願いたいのであります。」(11ページ)

「教育の民主化」を達成するために、教委法は、文部行政支配からの教育の脱却(分権制の確立)と、一般行政(内務官僚)支配からの教育の脱却(独立制の達成)と、この2つを目標とした法律

である、という説明である。

(2) 分権制・独立制を採用して「教育の民主化」をはかっても、もしも教基法上の教育目的規定どおりに地方の教育が行かないときにはどうするのか、という質問に対する文相答弁のなかでは、教委法の主眼とともに、地方教育行政運営と教基法との関連についても、明快に解明されている。ある委員が以下のように質問した。

「教育の民主化のために、教育が不当な支配に屈することなく、国民全体に対して直接に責任を負って行わなければならないという意味において、文部省も地方も監督権がないことに規定せられておりますが、この基本法のわく通りにいかないときには、これはどういうふうにするのか、非常に困る問題だと思えます。」(13ページ)

「(地方に教育を任せて)この教育基本法通りにうまく実行されない場合にはどうするか(中略)。地方でうまくやってくれればいいが、いかないときには、国家としてはどういうふうにやっていくのか、この点を重ねて伺いたします。」(13ページ)

この質問に対して森戸文相は、再び「日本の過去、殊に戦時中あるいは戦争直前における日本の教育行政のあり方におきましては、一方では文部官僚、他方では軍部、内務官僚等の形で、地方の教育が不当な支配を受けたという事実は、否定することができない」と述べた後、しかし「将来そういうような危険が全然ないということも確言できないので、必ずそういうことのないようにするというのが教委法案を提出している「意図である」という。そして続けて、

「(この法律の)最も大きなねらいは、自分の子供を教育していこうという地方の人々が、直接に自分の子供を教える先生方について、自分の意思を表明し、教育委員会を通してこの意思に副うように(教育を行う)ところにあるものと存するのであります。」(13ページ)

と述べている。つまり、教委法制による「教育の民主化」の達成こそは、教委法制の「最も大きなねらい」であり、戦前教育行政の過ちを二度とくり返さないための保障である、というの

である。「教育の民主化」を核とする教委法制形成に込められた思いに刮目したい。「教育の民主化」あるいは「教育の住民自治」の確立こそが戦前教育の過ちを二度とくり返さないための保障であるという認識など、その正当さ・的確さにおいて、まさに現代的価値を有する認識だといえよう。

ついで、地方教育行政と教基法のわくとの関連の問題については、教基法は「法律でありまして、この法律で一つのわくが定まっておりますので、これに違反したような委員会の行動がありましたときには、教育基本法に違反したものとしての法的的扱いが可能である」(13~14ページ)と答えている。この答弁によって文相は、教基法の規定する教育目的の達成に向けて教育委員会は行動しなくてはならず、さもなければ教基法違反となると、教基法の教育目的規定の法的拘束性を明示したのである。また、そうした教基法違反の事実があれば、文部大臣は一定の指導監督をなすことができるが、それ以外では「文部当局の直接関与する外にある」(14ページ)とも答えている。

(3) 第2国会衆院文教委員は1948年6月23日から教委法案の逐条審議に入ったが、審議は教委法案1条にある「教育が不当な支配に服することなく」という文言を入れておくべきかどうかの論議から始まっている。

辻田力政府委員は「地方の実情をそれほど十分考慮せずに、画一的に行政を行っていった傾向があるということは、従来の教育行政の欠点ではなかったかと思う」(27ページ)と、「不当な支配」のもたらした欠陥を指摘し、「教育が不当な支配に服することなく」を以下のように解説した。

「この教育というのは、教育者あるいは教育を受ける者、あるいは教育内容、教育行政をする者、それら全部を含めて、そういうものが不当な外部からの支配を受けることなくいきたいということでもあります。但し、教育が独善に陥ってはいけなかったのでありまして、そのために教育は国民全体に対して直接に責任を負ってもらわなければならないものであるという考えの

もとに外部からの不当な支配も排除すると同時に、また教育内部だけの独善に陥ってはならない、そういう自覚のもとに教育行政をなさなければならぬということであります。」

(27ページ)

「不当な支配」に服してはならないのは教育および教育行政の兩者である、その兩者ともが国民の教育意思を尊重していかなくてはならない、との解説であり、「教育の民主化」を根底に据えて教委法案1条の上記文言の意味を述べたものである。

(4) 教委法制が現行地方教育行政法制などの場合と違って、政治的・行政的な教育行政支配を「不当な支配」とみなし、これを強く退ける法制であったことは、教委法案の逐条審議のなかでもくり返し強調されたことであつた。たとえば、分権制というとき、それは文部行政支配からの教委行政の解放と、さらに都道府県教委行政支配からの地教委行政の解放と、この2つを含んでいたのである。だから、ある委員が教委法案49条には「教育委員会は以下の事務を行う」とあるが、「法律に定めるところによって命令や監督ができるという表現がいるのではないか」と質問した際、辻田力政府委員は以下のように答弁し、教委法制が地教委に「全権を任せると」法制であることを明確にしたのである。

「教育委員会制度の根本といたしまして、相互の委員会間におきまして、特別の事項を除きましては、命令とか監督とかいうふうな関係は規定していませんのでございまして、そういう意味において対等と申しますか、平等と申しますかの地位にあるわけでございます。従つて人事等においても、従来と異なりまして、府県の委員会と地方の委員会との間におきまして、上下の関係はないわけでございます。従つてその委員会自身がこれを処理するということであつて、委員会が民主的に選出された委員をもって構成され、それに特別の場合以外は全権を任せるといふ建前になつておるわけでございます。」(61ページ)

第49条第18号も「その所轄する地域の教育事務に関することは、一切この教育委員会で事務

をとるということをうた」つたものだ(61ページ)と、辻田政府委員はくり返し解説している。

教委法案54条の説明のなかでは、辻田政府委員は、その主旨を以下のように解説した。

「まず文部大臣は都道府県の委員会及び地方の委員会に対して、各所轄区域の教育に関する年報その他必要な報告書を提出させることができるということになっております。その他の問題につきましては、法律に別段の定めがある場合は指揮監督ということもできますが、そうでない場合には、今までのような一般的な監督権は全然これを認めない趣旨から、この法律に別段の定めがある場合のほかは、文部大臣は都道府県委員会及び地方委員会に対して指揮監督をしてはならないという積極的な規定を置いたのであります。」(69ページ)

教委法制は、文部大臣の教委行政に対する「一般的な監督権」を認めず、それゆゑに教委行政に対する文部大臣の指揮監督を禁止した法制であると、明確に述べた部分である。総じて「教育行政の地教委自治」を確立した、あるいは確立しようとしたものが教委法制であるといつてよい。さらに、織田正信委員は「教委と文部省との関係」を質問して上記の政府委員の答弁を引き出しただけでなく、重ねてつぎのように質問した。

「この教育委員会法案にならつて、中央にもこういうような形式、組織のやり方でやろうとする計画があるのか、中央のはこのままでいこうとしているのか。」(69ページ)

この質問の主旨は、① 中央にも民主制・独立制を原則とする「中央教育委員会」を設置する意思があるのか、② 「教育行政の地教委自治」を保障するために文部省の権限制限をはかるべく「文部省設置法」を制定する意思があるのか、の2点に及ぶものであつたと思われる。これに対して辻田政府委員は、つぎのように答えている。

「中央の教育行政の改革についても、文部省はもとよりであります、各方面においても、この点は熱心に研究をしているのであります

て、それに関する法律案は文部省設置法、あるいはまた文部省法というような形の法律で、この国会には間に合わぬかもしれませんが、遠からず国会に提出されるのではなからうかと思っております。従ってそのときに中央教育委員会のことも問題になろうと思っておりますが、まだ最終的な決定にはっていないように聞いております。」(69ページ)

その後の文部省設置法(1949.5.31成立)がどのような思いで制定されたか、以上の質疑応答の筋にてらしてみても明白だといわなくてはならない<sup>1)</sup>。

(5) 「教育の民主化」を達成するためには、まずはそのための制度的条件として分権制・独立制が達成されなくてはならない。この点では、教委法制は相当程度そのための条件を創設した法制であったといえよう。しかし、それが教育行政運営にどの程度の民主主義原理を導入しようとしたか、その程度には残された課題が大いにあったといわなくてはならない。というのは、それが「教育・教育行政の民主化」を追求したとき、教育・教育行政への父母・住民の参加を、あるいはそこでの父母・住民の発言権・関与権の保障を、どの程度ないし範囲で追求したかは、ま正面から問い直されてよい問題だからである。そして、より深刻に考えられてしかるべきことは、「教育の民主化」をどの程度まで徹底して追求し実現するか(「教育の住民自治」の達成程度)の問題が、そく「教育行政の教委自治」をどの程度まで達成できるかの問題に、いわば決定的な規定力を有する、ということである。

### 教育の自主性確保

教委法制の形成目的は、教育行政の民主化の徹底にあることは確実であるが、いま一つは「教育の自主性を確保する」点にあることも確実である。教委法案審議のなかで、くり返して問題にされたことの一つに「教委法制は教育自主性の保障に果たして十分な法制であるか」ということがあったのである。教育民主化と教育自主性確保とをどのように結合して考えるかという極めて難解な問題の解明に、ときの文教委員会

は極めて精力的に取り組んだといつてよい。とくに、教委法制を、教育民主化を徹底してはかるものだといひながら、文部当局は資本制的労使関係(支配服従関係)の論理によって教委と教職員との労働関係を編成しようとしたから<sup>2)</sup>、より具体的には教委法制を「教委が管理し教職員は管理される」「教職員は管理主体とはしない」という論理で組み立てようとしたから、論議は極めて白熱したものとなったのである。

(1) 久保猛夫委員は、教基法は「教育の根本的な姿というものを描いただけのこと」であるから、それを教委法が具体化しようとするのだから「そこにこの委員会法の重大性がある」と思う、だから教委法は「教育界多年の希望、多年の夢」をかなえ「生氣発刺たる教育の息を吹き返させるものでなくてはならぬ」と前置きして、まず以下のように述べた。

「もしかりに教育界を圧迫しておったところの官僚に代る教育委員会であったり、あるいは事務局であったりしたならば、教育者それ自身にとっては、ちっとも変ることのない結果になるのであります。私はまずそういう点をおそれる。そういう教育の本質的な立場に立ってこの法案を見てみたい。(中略)教育というのは、それならどういふ場合に最も教育効果、教育作用というものが行われていくかと申しますと、これは他からの圧迫というものが強くなった場合には、教育者それ自身の創意なり熱意なりというものはそがれていく。教育というものはできるだけその教育者の人格なり、自由意思なり人格活動というものによらねばならないのであって、従って学校においては教育者それ自身の自主的な立場をもってしなければならないと私は思うのであります。」(20ページ)

教育労働の特殊性にてらしてみても、教育自治、学校自治、学級自治などの自治・自由こそが尊重されなくてはならない。久保委員は、こうした教育労働論・教育自治論から出発して、教委法案に盛られた教委の職務権限はあまりに過大ではないかと問題を提起した。

「そういう見地からこの法案を見てみると、

私は委員会の権限というものはいさぎよく失すのではないかと思う。もっと教育者、学校というものに任すべき点が多々あるのではないかということが考えられる。この法案を一貫して考えてみると、今言ったような教育それ自身の立場をどう尊重していくかということが考えられておらないと私は考える。」(20ページ)

教委法案49条に盛り込まれた教委の多岐にわたる職務権限<sup>3)</sup>を例示して、「もっと教育者の発言権を認めよ」という主旨で以上のように質問した。これに対して細野三千雄政府委員は、教育行政を扱う教育委員はレイ・マンを建前とするが、その委員会は「教育の専門家」たる教育長の「助言と推薦」を受けて一切の事務処理を行うのだから、一概に教育者の立場が尊重されておらないとはいえない、と答弁した。そのとき細野委員は、合わせて、教委と教職員が雇用関係を構成するとして、

「(教育者と教委とは)給料等の関係におきまして雇用関係がある。こういうならば教育委員会は使用者であり、教育者は被使用者の関係にありますので、たとえば現職の教員は教育委員になれないといったようなことも、そういった趣旨から出発しておると考えなければならぬのであります。」(21ページ)

と付言し、教委法制の構成原理の一つに労使関係の論理があること、したがって現職教職員は教育委員にはなりえず、教委の管理下で労働する立場にあること、を明示した。教委法制が「教育の民主化」を根本理念とする法制だといっても、それが教委と教職員との関係を資本制的労使関係としてとらえていたかぎり、その「教育の民主化」論には大きな限界があったといわなくてはならない。だから、教委法案審議の過程で「教育民主化のいっそうの徹底」ということがくり返し主張されることになったのは、しごく当然なことであった。

だから、久保委員は「たとえば委員会がもし教育基本法の線を逸脱するようなことになった場合にどうするか」と政府委員に迫りながら、教委法制のなかに資本制的労使関係の論理を持

ち込むのでは「教育委員会の独自性、特殊性」を認めたことにならないと、以下のような主張を展開したのである。

「ほかの委員会とこの教育委員会とが根本的に異なっておるという認識に立たねばならない。すなわちその委員会の運営が逸脱しているか、逸脱していないかという判断は、だれができるかという、これは教育者自身しかできないのである。教育基本法というものを、一般の人がだれが知っておりますか。教育はかくあらねばならないとか、教育委員会はかく運営されなければならないということを、一般の人は知る者がおらない。これを知るところの者、これを判断し得る者は教育に携わっておる人だけである。従ってそういう点においてはこの法案の上に、教育者の発言権なり、教育者をそのときにどう活かすかが考えられねばならないと思う。」(20~21ページ)

一般の行政委員会との根本的異質性を確認して、教育者の発言権を認める法案に修正せよという主張であった。教委法案に内在していた「教育の民主化」論の一つの限界を指摘したものである。

(2) 野老誠委員は、この政府委員の労使関係論を批判して、教委法案どおりであれば「教育者は何らの発言権を有しない、まったくの被使用人に転落してしまう」ではないか、教職員が教委によって「牛耳られて」しまったり、専門家ではあるけれども「ちっとも教育者の一般の意向を代表しない」教育長により支配されたりして「どうして教育の威信と尊厳が維持されるのか、等々と述べたうえで、公選の委員と同数の現職教員を加えて委員会を構成したらどうか(24ページ)と主張した。しかし、労使関係の論理で教委法制の構成を考えていた細野政府委員は、同じ答弁をくり返し、教育内容問題等については団体交渉のテーマとすればよいと答えたのである。

「教職員の人たちは、教育委員会とはちょうど教育委員会の相手方と言いましょるか、使用者被使用者の関係と言いましょるか、ともあれ教育委員会内部に教育者自身がいると

いうことは、そういう機構の上から言いましたと適当でない、文部当局は考えておる次第であります。」(24ページ)

「日教組と教育専門家の組織する団体が、委員会の団体交渉の相手方になる関係からいたしまして、文部省が現在やっております団体交渉におきましても、教育内容におきまして、相当団体交渉において、教職員の発言を取入れるようなことになっておりますが、そういうようなことで、この教育委員会と教職員組合との間に結ばれる団体契約においても、教育に関する教員諸君の意見というものも、相当この委員会に反映するであろうということが考えられるのでありまして、そういう点で心配されるような点は相当除かれるのではないかと考えておるのであります。」(24～25ページ)

現職の教職員をあくまで被使用者の地位に置いて、賃金・労働条件の問題と同様に、教育内容問題についても団体交渉を通じて教職員は発言していけばよい、という発想である。このように答弁しているかぎり、教委法案は教員の教育権＝教育内容編成権をどの程度まで承認したものであったか、大いに疑問となるところである。「教職員＝被使用者」の論理が教委法案のなかに相当深く貫いていたのである。

(3) 「教職員＝被使用者」の論理に立てば、教員の労働内容編成権など、承認されるわけもない。しかし、教基法10条の精神に立てば、教員の「教育の自由」を承認しなくてはならない。教委法案は、このジレンマを真に解決することはできず、極めて妥協的な解決をはかったものである。この点、織田正信委員と辻田力政府委員との、以下のような論議のなかによくあらわれている。

#### 織田正信委員

「この教育委員会法案が提案されておる第1条の『教育が不当な支配に服することなく』という、この中には、私は最も被害をこうむったのは教育者みずからではないかと思えます。教育者みずからが不当な支配を受けておったということを感じずるものであります。

真理とか正義とか、その時その時の流れを超えて、より高いものを求めていかなければならない教育者がその時この権力者に右顧左盼し、その時の権力者に常に使われてきており、また一々教える内容に至るまで指揮命令されて、教員は一個の道具にしからざるべきではないかというものが過去の実情であったのではないかと思います。そういう点を考えてみましたときに、教育の内容とか運営とか、教科内容の選択とか、こういう権限を教育者自身または教育者の団体に委譲しなければならないのではないかと考えておるのです。」(59ページ)

教委法案49条(教育委員会の事務)をとらえての、この織田委員の主張(教員教育権論)に対して、辻田政府委員はまず以下のように答えている。

#### 辻田力政府委員

「教育委員会が行政機関として事務をとる場合には、こういうふうな事項について事務をとるということを規定したわけでありまして、今まで教育者が抑えられておった、それについて不当な支配に服しないように適当な方法を織り込むべきだという御趣旨はよくわかりますが、ここでは事務の面から見ました教育委員会の仕事を書いているので、その点は矛盾しないと思います。」(60ページ)

教委法案49条の規定と教基法10条・教委法案1条の規定とは「矛盾しない」とする、この答弁には到底満足できず、織田委員は教委法案49条の第3号「教科内容及びその取扱に関する事」と同第4号「教科用図書採択に関する事」を取り上げて、以下のように再質問した。それへの辻田政府委員の答弁も合わせて紹介してみよう。

#### 織田正信委員

「(これらの)事項は教員あるいは教育者団体に委譲していい。教育委員会はむしろその基礎的な、設置とか管理とかいう方面に携わるべきで、教科の内容とか運営とか、図書の選択、こういうものは教員あるいは教育者団体に委譲していいと考える。」(60ページ)

#### 辻田政府委員

「3号、4号のようなことは教育者自身に任

すべきではないかという御意見でございますが、この点は最終的には教育者が自身できめられる問題かと思えます。しかし国として一定の基準についての大綱を定めまして、その範囲におきまして、また地方々々によりまして、それぞれその地方の実情に合うように内容をきめまして、それを今度実際児童あるいは生徒に対して教育をする立場におきましては、先生がその範囲内において適当に取捨選択して教育をなさるわけでありまして、この地方を一丸とする教育内容あるいはその他取扱い、あるいは教科書、教科用図書の選択というようなことにつきましては、教育委員会でするのが適当だと思っております。」

(60ページ)

織田委員は辻田政府委員から教育内容・教科用図書のことは「最終的には教育者が自身できめられる問題」という回答を引き出しているが、しかしその際、辻田委員は「教育者自身による決定も文部省および教委の定める枠内でのことである」旨を、合わせて強調していたのである。

(4) これと同種の論議はまた、久保猛夫委員と辻田政府委員とのあいだでもくり返された。両委員間の論議(63ページ)をフォローしてみよう。

#### 久保猛夫委員

「さて第2号(第49条第2号「学校その他の教育機関の運営及び管理に関すること」)であります。学校の運営に関する点については、どうのことを考えておられますか」

#### 辻田力政府委員

「ここで第49条の第2号に運営及び管理というふうな使いわけをしておりますが、これは管理の方におきましては主として物的の管理の面を考慮しており、運営の方は物的以外の教育活動を考慮しております。」

#### 久保猛夫委員

「管理をするということは、もう当然なんです。学校の運営ということは教育内容全般にわたることであって、きわめて重大なことであります。大体学校というところは、校長、職員並びに教育事務に当たっている人もありま

すが、ことごとく教育を理解する人の集りである。しかも教育の営みというのは、いろいろの法令に基いたその範囲の中の活動であって、なお具体的に言いますと、教科書というのがすでに規定されておいて、その最も有力な教科書によって教科課程というものが営まれる。だからその学校の教育活動というものの運営というものは、これはその学校に任せていいものであると私は思うのであります。

(中略)この運営ということは、あまりほかからいろいろ言われては、本質的な教育作用が非常に弱まるということになると思うのであります。この点どうお考えになりますか。私はむしろ学校の運営ということは、ここからはずしてもいいじゃないかと思うのであります。」

#### 辻田政府委員

「実際教育活動それ自体を運営するものは、教育者それ自身であると思えます。ただここでは学校その他の教育機関を運営するというようになりまして、物的ないわゆる管理以外の、たとえば人事に関すること等も含めた広い意味であります。ただ人事等につきましては、これは特に重要なことでありますので、この5号の方に特記してございますが、そういう意味で教育活動それ自体を指すのではないのであります。」

#### 久保猛夫委員

「それじゃまったくわからぬじゃないか。学校に任せておけないところの部分が何かあるか。(中略)そういう学校に任せられないものというのは、どういうものがありますか、それを聴きたい。なぜ学校に任せられないか。」

#### 辻田政府委員

「御指摘の通り、教育活動自体は教育者に任せられるものであります。が、(中略)本来第3号以後については、それについての運営等の特に重要なものについて規定してあるのであります。ここの運営の意味は総括的な意味においての事項で、教科内容とか教科書の採択とか、あるいは人事とか、そういったものをすべて含めた意味の運営という意味であります。」

す。」

久保猛夫委員

「そういうふうと言われると、なおわからぬようになる。これは、教科書内容とか取扱いとかいうことは、これは専門の職員によってなされることだと解釈ができる。(中略)ところが『教育機関の運営』と、こう大きくあげてありますと、これはお話の通り非常に広汎なものです、しかしそれは学校に任すべきことではないですか。それを任せておくのだが、なお重要な点、たとえば人事であるとか、あるいは教科書の採択であるとか、あるいは教科書の内容の取扱いとかいうようなことは、すでに別にまた取上げてある。それは取上げてあって、そのほかに何かもっと任せておけないものがあるのかどうか。私は第2号の運営という言葉は、もう要らないのではないかと、こう思う。」

辻田政府委員

「ただいま取立てて、運営の具体的な内容につきまして具体的な事項を指摘することは困難であります、まあ管理という面を広くとりまして考えたわけであります。」

教委法案49条第2号の規定(解釈)をめぐる、久保委員と辻田政府委員とのあいだで、相当に激しい論議が展開されたことが知られよう。久保委員の主張は、相当に明快なものであって、教委法案の第3章は「教育委員会の職務権限」を示し、その第3章第49条は「教育委員会の事務」を示している、その第49条第2号に「学校の運営に関すること」が含まれている、この「学校の運営」は「教育内容全般にわたること」であるから学校に任すべきである、したがって「学校の運営に関すること」は第2号からははずすべきだ、という主張であったのである。教委法制は、① 分権制・独立制・民主制をひくことによって「教育の住民自治」を実現しようとするものであるが、② 合わせて学校教職員による学校運営・教育活動を教委の行政的な支配・統制から解放し、教職員に教育権を保障する法制でもあってしかるべきだ、という主旨の主張であった。「住民自治」と「学校自治」の2つを合

わせ保障する法制でなくてはならないとする、刮目すべき主張であった。しかし、これに対する辻田政府委員の答弁は、「教育活動それ自体を運営するものは、教育者それ自身であると思います」「教育活動自体は教育者に任されるものがあります」などという回答を含んではいたものの、甚だ不明確な内容の答弁であった。「教育活動自体は教育者に任されるものであるから、この『学校の運営に関すること』は第2号からははずして考えてもよい」という明確な答弁にまでは至らなかったからである。辻田政府委員の答弁は、第2号のいう「学校の運営」には、教育活動のほか、教科内容及びその取扱い、教科用図書の採択、校長及び教員その他の人事、等々が広く含まれているから、これを第2号からははずすことはできない、というものであった。しかし、教委法案49条の第3号以下第6号までには、教育活動以外のそれらの学校運営事項が列挙されているのだから、正当な答弁であったとはいえない。加えて、久保委員の質問内容も含めていわなくてはならないことであるが、もしも学校教職員の教育活動の自由の保障をいうのであれば、少なくとも第3号・第4号・第9号等の規定も問題にされてよかったと思われるのである<sup>4)</sup>。

(5) また、果たして教育内容の問題などが団体交渉というような手法になじむものであるかの問題も、この時点ですでに提起されていたように思われる。「現職教職員の総意を委員会の仕事の上に反映させる」方法が不十分に過ぎるという観点から、教委法案の不備を突いて、黒岩重治委員は以下のように発言した。

「教育者が信頼のできる委員を選挙するということで、教育者の意思が委員会の仕事の上に十分に反映するとは、私は解釈できぬのであります。これは大体において信頼できる人物ということは、選挙によってわかりますが、個々の問題について教育者の意思を反映させるような制度にはなっておらないのです。ただ労働組合の立場において、団体交渉その他適当な労働組合法に許された方法における交渉は可能であります。ところが現状から考



えますと、そうした労働組合法に基く交渉のみにこれを任すことによって、弊害が予測せられる点はないか。権利を主張し合って、委員会と教育者団体とが対立をするおそれはないと思うかどうか」(61ページ)

この発言は、2つの危惧から生まれたものである。その一つは、賃金・労働条件の改善を要求する教職員組合に対して、教委が独立した財政権を持たないのだから、教委はどれほど有効に対応できるのか、という危惧からである。教委は教職員組合からの「要求に対して確たる使用者としての回答をすることは困難」(61ページ)ではないか、と。いま一つは、団体交渉が果たして文化面の事柄になじむのか、という危惧からである。

「労働組合としての教員組合は、主として経済のことに關して、使用者側としての委員会と交渉をすることができると思いますが、文化面についての交渉ということは、この法律だけでは、機関として認められておらぬわけです。」(61ページ)

教委に対して教職員は団体交渉をとおして意見をいうことはできる。しかし、教育内容等のような「文化面」の事柄については、教職員側の自治に委ねるか、あるいは団体交渉とは別の手法で総意を伝える方法を講じておかななくてはならない。このような主旨の教委法案に対する批判・指摘であったのである。

(6) 総じて、教委法制について、つぎのようなことがいえよう。教委法制は、分権制・独立制という方面からみれば、相当に徹底した教育行政法制を実現したものであって、これにより「教育行政の教委自治」はかなり達成されたといつてよい。しかし、それを「教育行政の民主化」の達成程度の方面からみれば、それはいまなお多くの課題(欠陥、問題)を含んだ法制であったのであり、その一つが教員教育権の保障(教委教育行政支配からの教職員教育活動の解放)という課題であった。また、「教育行政の民主化」を達成しようとするれば、教委法制は、いま一步すすんで、現職教職員の教育行政への参加権・発言権を、団交権とはまた別に、それとして保障する

条規を置くことも必要であったのである。しかし、教委法制を組み立てる論理の一つであった「教職員=被使用者」の論理は、結局のところ、教員教育権のより十全な保障という点からみても、教育行政への教職員参加権の保障という点からみても、著しく制約的な作用をすることになったのである。

#### 現職教員の被選挙権問題

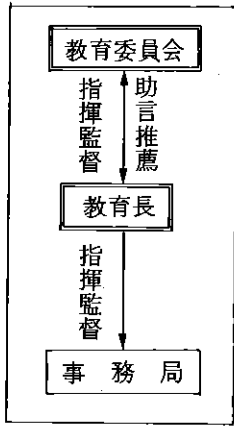
教育の自主性確保の問題とも関連して、くり返し論議された問題の一つに現職教員の教育委員立候補に関する問題がある。この点がくり返し論議された理由の一つは、教委法案が構想している教育行政組織では現職教職員の教育政策形成への関与権が到底保障されえない、ということにあった。

(1) 教委法案の構想する教育行政組織は、公選の一般住民代表で教委を組織し、そこに「教育の専門家」として教育長を参加させ、同時に、その教育長を教委事務局の長として教育政策の執行にあたらせる、というものであった。この点を森戸文相が以下のように説明した。

「教育委員会の委員は、大体の方向は専門家でないレイ・マンといいますが、自分の子供を教育しているこのレイ・マンの委員会というものをもって、いわゆる教育専門家でない、教育の素人であるけれども、しかし全面的な見地から教育に関心をもっている人が相談をして、そういうことに対することをきめていくことがいいであろう、こういう建前に立っているわけであります。しかしそれでは教育専門的な知識が全然委員会からそれてしまうのではないかという心配があります。ごもっともな心配でありますけれども、しかし教育長その他の面におきましては、教育の専門的な知識が十分取入れられまして、それらの知識を材料にしながら、公平なる中立的な第三者というか、レイ・マンが教育の方針を立てていく、こういうことが地方の教育行政の正しいあり方である。」(15ページ)

教委法制下の教育行政組織図の骨格は次図のようになるが、(政府原案は)現職教職員の教育委

員への立候補を禁止したものであったから、なぜ現職教職員の教育委員立候補を拒否するのが問題にされたのである。



教育行政組織図

円谷光衛委員がこの点を以下のように質問した。

「現職教員は立候補できないと規定してありますが、他の公務員その他の公共団体の議員には立候補することができる。しかし両方兼ねることができない、こうなっておるが、現職教員は、初めからやめなければ立候補できないということは、どういう理由に基くか。」  
(22ページ)

これに対する辻田力政府委員の答弁は、必然「素人統制主義」をくり返したものとなる。「教育委員会の委員は、いわゆる教育の専門家をもってお願いをすることではないのでありまして、住民の総意を代表する方であって、しかも教育に関心をもっておられるりっぱな方であれば、どなたでも結構であります」が、「現職の教員の方は、いわば専門家でございます、玄人でございます」から (22ページ)、と。

教委法案がこの「素人統制主義」をとった理由は、住民代表・教育長による現職教職員管理という制度構造を前提としていたから、とも考えられるのである。

(2) 現職教員の教育委員への立候補制限は憲法違反(差別的取扱い)にならないか、という批判・指摘までくり返して行われたのであるが、

政府側はこの段階では遂に政府原案の修正に応じなかった。各委員による原案批判をさらに紹介しておこう。

**伊藤恭一委員**

「教職員の事務内容というものは、警察官とは全然違っております。であるから、ほんとうに教育の本質を向上させるためには、ただ単なるそういう一般の公選のものだけでなく、本当に誠心誠意専門的の知識をもって専念しておるところの現職の教職員を入れるということが、やはりほんとうの教育の民主化のためには、当然必要である。」(40ページ)

**久保猛夫委員**

「専門家が委員会に少くとも一人ぐらいははいたらよいという考えをもっておるのであります。なぜかと申しますと、もし委員会がまったく専門的な知識、経験のない人ばかりであったとするならば、それは事務局を強化するということになるわけです。事務局を実質的に牽制し得るところの者がおらなくなるわけでありまして。(中略)かつて内務官僚から教育が実質的に圧迫を受けたということが、今度は事務局から圧迫を受けるという形に変わるおそれが多分にある」(41ページ)

「少くとも教育について勉強もし、経験をもっておる人が、この委員会に1人あるいは2人というようにはいることが、私はこの法案の趣旨、——教育を民主的に進めていくというこの実質に副う方法ではないかと考えるのであります。」(41ページ)

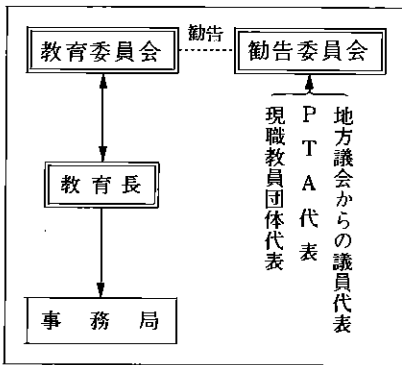
**松本七郎委員**

「ここに現職にある教員が立候補してはいりこんで、そうして一般の教育に対する関心を高めていくということが、現在の教員に課せられた大きな任務であろうと私は考えるのであります。そういう意味から、どうしても何らかの形で現職の教員が立候補できるような途を開くことが必要であると思う。」(42ページ)

松本七郎委員の発言は、「一般の教育に対する関心が低いのでありますから、これを高めなければならない」、この課題にこたえるためにも現

職教員の立候補を認めよという、現実を考慮しての的確な指摘を行ったものであったのである。その他の委員からも、この点の修正意見が出されていた。その後「共同修正案」(後出)が出されたとき、この現職教職員の教育委員への立候補禁止の規定は削除されたけれども、そしてそのことは大きな意義を有するけれども、そのことによって「教育を父母・住民・教職員の共同の手で」という思想が、形成された教委法制に貫徹していったわけではない。この点、注意を要する。

(3) 黒岩委員は「これは教育長独裁の教育行政が行われる懸念が多分にある」(36ページ)という観点から、より民主的な運営組織をつくるよう要求した。黒岩委員の構想は下図のようなもので、黒岩委員は以下のように述べた。



教育行政組織修正案

「(教育)委員会に対する勧告機関というものを別途につくらなければならぬ。この機関の構成というものは現職の教員の団体から選ばれた者、父兄の団体から選ばれた者、地方議会から選ばれた者といったようなものをもって構成するところの委員会の勧告機関を別に本委員会に設定をいたしますならば、別段委員会の中に地方議会の議員を入れなくても十分地方議会との意思の疎通をはかり得るといふ考えであります。」(36~37ページ)

「教育長の独裁的な教育の弊に陥らない」ようにするため、現職教員団体・父兄団体・地方議会団体の3者から推薦された代表者による勧

告機関を教委に付設せよ、という提案であった。教委法案では「現職教員が何ら発言をする機会がないということと、いま一つは内1名は議員がなるということについて懸念される弊害を考え合わせ」(39ページ)でのことでもあった。しかし、この勧告機関付設提案は、結局、政府委員の容れるところとはならなかった。

(4) さて、教委法政府原案に対して提出された修正案では、この現職教員立候補禁止規定は結局削除された。この点、教委法案の審議は刮目すべき成果を上げたといつてよい。しかし、この修正によって「教職員=被使用者」の論理までもが修正されたというわけではない。というのは、松本七郎委員がその修正案の骨子を説明したとき、立候補禁止規定の削除については「委員会というのは、使用者側であるから、教員が委員となることは不都合であるというような意見が相当有力に唱えられました。が、当選すれば現職を離れるのでありますから、何ら立候補を禁ずる理由は認められない」(78ページ)と説明しているからである。現職教職員が教育委員に当選した際には、かれは現職を離れて使用者側に所属することになり、したがって労使関係の論理がそこで崩れることには少しもならないから、というのである。立候補禁止規定の削除が、教職員管理にふさわしい、教育の特殊性・独自性によりよくそくした、新たな労働関係を再考し創造するという試行に結びついていたわけでは少しもなかった。そのような新たな労働関係をどのように構想しながら制度的に創造していくかという問題が、残された課題となっていたといつてよい。

#### 教育財政の独立

形成された教委法制下では、結局のところ、教委の独立した教育財政権は認められなかった。しかし、教委法案の立案者たちはこれまでも構想していたのであって、「教育財政の独立」制の確立は政府筋の課題とされていた。

(1) 高津正道委員は、教委に教育予算の編成権・執行権があるとしても、その編成した予算を地方議会が承認しないときがありうる、議会

から議員が一人は知っているから「衝突はないのだという前提の(文相の)答弁では、満足できない」(18-19ページ)と迫ったのに対し、細野三千雄政府委員は以下のように答えている。

「結局は、将来この教育委員会というものが、教育に関する独立財産をもつとかなんとかいう財政的な面において一つの解決が先行しない限り、この問題はきわめてめんどうでありまして、将来教育税なり、あるいは教育に関する何らかの立法的措置をとって、教育委員会が教育委員会独自の意見で教育行政をやり得るような措置をとらなければならぬと思っておりますが、この法案を出すまでにはそういう立法的措置まで定めることができなかつたような次第であります。」(19ページ)

教委法案と同時に「教育財政の独立」をはかる法律を国会上程することはできなかったが、そうした立法措置は「とらなければならぬ」という答弁であった。「教育委員会が教育委員会独自の意見で教育行政をやり得るような措置」を構想していたのである。

(2) 独立した財政権のない教委は、果たして教職員組合の交渉相手たりうるのか、という黒岩委員の質問に対しても、辻田政府委員はつぎのように答えている。

「財政権の完全な独立ができていないことは、この委員会制度の欠陥だと思えます。(中略)そこで規定は本案のようになっておりますが、文部省といたしましては、目的税としての教育税についても研究しておりますし、また学校財政法というような法案も考えまして、国と都道府県と市町村等における教育費の財政区分につきまして、一定の比率を設け、それによって地方に適当に教育費を流していくといえますか、教育費に対する財源を与えていくことを研究しておる次第であります。」(62ページ)

教委法制の財政的裏打ちが、相当具体的に考えられていたことが知られよう。

### 修正案審議

教委法政府原案が国会上程されてから、衆参

両院本会議でその修正案が可決されるまでの経緯の一部をたどれば、以下ようになる。

### 教委法の成立

1948・

- 6・15 教委法案、国会上程
- 6・16 衆院文教委へ付記
- 6・19 森戸文相、衆院文教委にて教委法案提案理由説明
- 6・18 参院文教委、事前審査
- 6・29 衆院文教委、公聴会(地方公共団体、教職員組合、PTA、学識経験者、学生、等各代表)
- 6・25 参院文教委、証人喚問(地方公共団体、教職員組合、教育刷新委員会、等各代表)
- 7・4 政府原案、重大修正。修正案を衆院文教委に提出
- 7・5 衆院本会議、可決
- 7・5 参院本会議、可決

教委法案の審議が僅かに20日間ほどしか行われず、しかも1948年7月4日にはその修正案が提出されており、教委法はその翌日に衆参両院本会議で可決・成立したのである。

(1) 文教委での審議が大詰を迎える7月4日、衆院文教委に教委法案修正案(各派共同提案)が提出され、松本七郎委員によりその趣旨説明が行われた。松本委員は政府原案と修正案との違いを6点から説明した。

第一。教委の設置範囲が原案では都道府県、市および町村(人口1万以上)となっているが、修正案では、直ちに設置するのは都道府県と5大都市に限り、市町村への設置は2年後とする、しかし設置を希望する市町村についてはこれを認める、とする。

第二。教委法の実施経費について、相当額の国庫補助を行うことができるようにする。

第三。原案にある現職教員の教育委員立候補禁止規定を削除し、その立候補を認めることにする。「教育委員以外の公務員は現職でもって立候補することができるのに、教育委員のみ立候補までも禁止するというのは不当であるという見解と、さらに積極的には、現在まだ日本の教育的な関心というものが低い、なるほど従来は日本における教員は非常に型にはめられておった。しかしそれは教員の素質、能力がないので

はない。文部省の教育国策によってこの能力を発揮することができないように閉じ込められておったのであるから、現職教員が自由に立候補して、積極的にこの日本の教育の改革を担当してもらおう方が適当である」(78ページ)という理由からである。

第四。教育委員にもそれ相当の報酬を出すことにする。

第五。教委法原案49条の「教育委員会は、教育長の助言と推薦により」を「教育委員会は、教育長に対し、助言と推薦を求めることができる」に改める。「(原案では)あまりにも教育長の下に(教委が)立つがごとき感を与えますので、どうしてもこれは受動的な軽い意味にする必要がある」(79ページ)という理由からである。

第六。教職員の人事交流の円滑化の観点から、都道府県教委と地教委との「協議会」を設けることができるようにする。

松本委員の説明は、以上の6点に及ぶものであった。

(2) その後に、この共同修正案についての賛成意見を多くの委員が出している。この共同修正案の提出側が再三述べていることは、修正案でも「教育財政の独立」の方策が立てられていない、ということであった。

#### 黒岩重治委員

「原案においては、委員会が予算を編成して、それを地方自治体の長に送付した場合に、地方自治体の長の意見によって修正が可能です。(中略)その間に見解の相違によって、予算問題をめぐって、地方自治体に好ましからざる紛争を惹起するという懸念が多分にあるのであります。そこでわれわれは目的税の設定とか、負担の最低基準とかいうものを定めて、紛争を起すことなく、必要な予算の獲得ができるような方法を考えたいと思って苦心をいたしたのであります。これは他の制度にも関係をもつことであり、短時日において研究の結果がその解決にまで到達しなかったことを、まことに遺憾に思うのであります。しかしながら、これは早い時期に、来るべき第3国会において修正をしようということ

本委員会においては申合せをしたわけでございますから(以下、略)」(81ページ)

#### 久保猛夫委員

「委員会がりっぱにできても、これに財政的な裏づけがなければ、結局過去の教育界と同様なものになるであろう、私はそれを憂えたのであります。」(82ページ)

「今後労働組合というものを考えないわけにはいかない。この労働組合は委員会でこれを処理するという事になっているが、この経済的な労働組合との折衝にあたって、予算的なもの、予算の決定権をもたないところのこの委員会がそれを処理した場合に、これは委員会も困るし、職責も果せない。また組合自身はまったくのれんに腕押しになるであろうということをお慮したのであります。ここにも大きな教育問題が残されるのであります。」(82ページ)

教委法案の原案・修正案のいずれにおいても「教育財政の独立」の方策が講じられていないことが危惧されたのであるが、その解決の方向としては、「一般財政への教育財政の従属」の方向ではなく、あくまで「教育財政の独立」の法制化が追求されていたのである。教委法制構想が、教育行政の分権制・独立制を達成すべく、その財政的裏打ちまで含んでいたことは、その後の地方教育行政法の成立との関係で、注目されてよいことである。教委法を地方教育行政法に切り換えた理由の一つに、「一般行政と教育行政との財政的調和」ということがあったからである。

1) この辻田政府委員の答弁のなかに「中央教育委員会」なる言葉が出てくる。分権制・独立制・民主制の3原理のうえに立つ「地方教育委員会」を念頭に置きつつの発言であろうが、当時の「中教委」構想の中身が何であったか、極めて興味深い問題ではある。

この「中教委」構想について明確に打ち出したのは、林百郎議員(日本共産党)であった。第2国会衆院文教委において、1948年7月4日、林議員はつぎのような意見を開陳している。その一部を紹介する。

「わが党といたしましては、人民の教育を受ける権利を保障するため、義務教育と、高等教育、大学をも含めて、これを国家で行い、民主的に管理する、

いわゆる教育の人民管理ということを考えておるのであります。これを執行するために、すなわち教育を人民管理し、民主的に管理するために、中央に最高教育会議を設けるということを考えておるのであります。ただいま上程されております教育委員会法におきましては、都道府県の教育委員会は設けられておりますが、中央の最高委員会についての方針が何ら示されておらないのであります。その点につきましてわが党といたしましては最高教育会議を設ける。この最高教育会議の委員は推薦によるものであって、その推薦母体は何かということ、第一には各都道府県教育委員会、それから民主的な諸団体、教職員の組合、市民の団体、そのほか労働組合、農民組合というような民主的な諸団体を推薦母体にして最高教育会議を設ける。(中略)この最高教育会議は国会に対して責任を負う。しかし教育に関する一切の事項を決定して、政府をしてこの最高教育会議が決定した事項を執行せしむる。行政庁である政府はこの最高教育会議の決定を拒否することができないという方針で進んでおるのであります。この最高教育会議の決定を執行するために、政府に教育庁というものを設ける。従来の文部省はいろいろの弊害がありますから、教育庁にかえて文部省を廃止することと考えておるのであります。最高教育会議は執行機関であるところのこの教育庁の執行を監視、監督する。最高教育会議は国会に対しては責任を負うけれども、行政府たる教育庁に対しては、これを監視、監督し、教育庁は最高教育会議の方針を拒否することができないという方針をとらうとしておるのであります。」(77ページ)

2) 教委法制が教育民主化と資本制的労使関係の論理とで教職員の労働関係を仕組むこととは、極めて鋭い矛盾となると思う。というのは、教育民主化は、教育行政民主化と教育内容編成民主化との2つで構成されるけれども、このうち教育行政民主化は、教育行政にいわばその関係者のすべてが主体的に参加することによってはじめて達成されるのであって、現職にある教職員を教育行政意思決定への参加から排除するような論理は、到底、教育行政民主化の指向するところと両立しないからである。

3) 教委法案第3章(教育委員会の職務権限)の第49条の規定は以下のとおりである。

(教育委員会の事務)

第49条 教育委員会は、教育長の助言と推薦により下の事務を行う。

- 一 学校その他の教育機関の設置及び廃止に関すること。
- 二 学校その他の教育機関の運営及び管理に関すること。
- 三 教科内容及びその取扱に関すること。
- 四 教科用図書採択に関すること。
- 五 教育公務員の任免等に関する法律(昭和二十三年法律第 号)の規定に基づき、校長及び教員の任免その他の人事に関すること。
- 六 教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関すること。
- 七 教員その他教育関係職員の組織する労働組合に関すること。
- 八 学校その他の教育機関の敷地の設定及び変更並

びに校舎その他建物の営繕、保全の計画及びその実地の指導に関すること。

- 九 教員その他の設備の整備計画に関すること。
- 十 教育委員会規則の制定又は改廃に関すること。
- 十一 委員会の所掌に係る歳入歳出予算に関すること。
- 十二 教育目的のための基本財産及び積立金の管理に関すること。
- 十三 教育事務のための契約に関すること。
- 十四 社会教育に関すること。
- 十五 校長、教員その他教育職員の研修に関すること。
- 十六 証書及び公文書類を保管すること。
- 十七 教育の調査及び統計に関すること。
- 十八 その他法律に別段の定めない、その所轄地域の教育事務に関すること。

4) この点では、海後宗臣公述人(前出)のつぎのような発言(1948.6.29, 衆院文教委公聴会)が問題の所在を突いていたとみられよう。

「(問題は)どういう学科課程をその教育委員会が構成してこれを運営指導するかということであり、すなわち教育の実内容をなすところが最も重要なことだと思います。この実内容をなすことについては、各地域内の教育委員会が独自の見解をもって学科課程を構成し、その構成された学科課程を委員会の立っておる地域内に積極的に実施するということが、教育の方法、内容を発展させる上において必要なことであります。このためには学科課程の構成及びこの指導運営に関するところの専門的な研究のできる人々が、少くともこの事務局内に集まらなければならぬ。それらの多くの者は私は教職員であり、あるいは専門の教育内容、方法の研究者であると思えます。それらの者が委員会に集められて、初めてこの最も大きな問題の解決ができると思う。その問題が解決せずには、教科書の検定も採用もできないわけでありませう。」(97-98ページ)

教育課程の編成、教科書の検定・採択、等々の教育課程行政の執行には広く教職員の参加をはかる必要がある、という提言であった。

## 小括

以上、教委法案の審議内容を5点にわたって整理してみたけれども、以下でその小括をしておこう。本来、教委法制の思想・構想の全体的総括は、上記審議内容をまとめるだけでは到底不可能であり、さらに多面的・多角的に教委法制についての考察をしたうえで初めて可能となる。ここでの以下の総括は、したがって、教委法案の審議内容(本章第2節・第3節でみてきたところ)に限定してのものである。

教委法制という教育行政法制の思想・構造の特徴については、以下の5点ぐらいが指摘できよう。

第一。教委法制はやはり、教基法を精神を全国各地域の教育・教育行政のなかに徹底・実現させるべく形成された法制であったのである。その点で、教委法制と教基法との密接不可分性はやはり否定できず、教委法制は教基法制の一環をなすものである。それは、教基法が明示した教育目的を達成するための教育行政法制であり、教育・教育行政のいずれをも「不当な支配」から将来とも解放しようとする、そのためにこそ「教育の民主化」を徹底し達成しようとする、そのような教育行政法制であった。「教育の民主化」「教育の住民自治」こそ、教委法制を組み立てた根本原理であったといつてよい。

第二。「教育行政の民主化」を達成すべく、教委法制は、市町村に設置される地教委の教育行政について、一般行政からの独立をめざしたことはもちろん、文部省行政・都道府県教委行政の支配からの解放をもめざすものであった。その意味で、政治的・行政的な教育支配を「不当な支配」として強く退けながら、それは「教育行政の地教委自治」の実現・達成をはかった教育行政法制であった。その意味ではまた、それは、その「教育行政の地教委自治」の実現・達成の制度的手段としての分権制・独立制を、相当程度まで現実化したものであった。もちろん、教委法制は成立当時、一般行政からの教育行政の財政的独立の達成程度において限界があったけれども、これとて立法関係者たちは、その財政的裏打ちを明確に構想していたのである。し

たがって、教委法制の独立制の構想そのものに限界があったわけではない。

第三。教委法制が教育委員の一般住民による公選制を実現したという意味合いでは、それは「教育行政の住民自治」を達成しようとしたとすることができる。しかし、そこでの「教育行政の住民自治」は、住民代表による自治を超えるものではなく、「教育行政の教委自治」を達成するにとどまったのである。その意味で、教委法制下での教育の「住民自治」「民主化」にはなお限界があったのである。「教育の民主化を徹底する」というのであれば、教育行政運営に父母・住民をより広く引き入れる制度的手だてが講じられてしかるべきであったからである。より厳格に解すれば、それが達成したものは、「教育行政の住民代表自治」であって、「教育の住民自治」では到底なかったといわなくてはならない。

第四。「教育の民主化」の角度からみての限界は、教委法制の場合、それが教委・教育長と現職教職員とのあいだを「労使関係の論理」で組み立てようとしたことから生まれている。教委法制は結局、教職員の教育行政への参加権・発言権を制度的に保障するものではなく、また学校教職員の「学校運営の自由」(教育活動の自由、教育権)を明確に認めるまでにはいかなかったのである。「学問の自由」を、ひいては「学校の自治」を、明確に法認する教育行政法制であったとは到底いえない。「教育の民主化を徹底する」というのであれば、教育行政運営への現職教職員の参加をより広い範囲で法認しなくてはならず、学校運営を教職員の自治に委ねる制度的手だてが講じられてしかるべきであったであろう。教委法制が、地教委教育行政の任務を教基法10条②の規定にしたがって「条件整備」に厳格に限定した法制であったとは、到底いえないであろう。

第五。教委法制は「教育の住民自治」を、分権制・独立制をひくことによって、ひとまず制度化した法制である。しかし、それは学校運営を教職員に委ねることによって「学校の自治」を保障した法制ではない。ということは、教委法制は、住民自治と学校自治とが相対的に別個

のものであることを実証しながら、住民自治と学校自治との関係をどのように考えたらよいかの問題を、あらためて問い直すことを迫る法制であることを示している。つまり、教育の住民自治を実現した教育行政法制ならば、その法制は学校自治まで保障するとは限らない、ということを示しているのである。そして事実、深く論理的に考えてみると、住民による教育自治は住民による教育内容統制にまで突き進む可能性を十分に含んでいるのであり、反対にまた、学校教職員による教育自治は住民による教育内容統制の一切を拒否するといふところまで突き進む可能性を十分に含んでいるのである。あらためて住民自治と学校自治との関係を問わなくてはならない、その理由である。

〔補記〕 住民自治と住民統制との関係を問い直したり、学校自治の中身を問い直したり、そうしたことが研究課題となるのではない。つまり、問題は言葉の問題ではない。そうではなくて、80年代日本の教育政策動向のなか、住民自治の確立も学校自治の確立も合わせ差し迫った課題となっていることを前提にして、より確かな父母・住民・教職員の子育てのための協力・共同が創出されなくてはならないということをも前提にして、ではどんな協力・共同が創出されなくてはならないかの問題を、深く緻密に解明することこそが研究課題となっているのである。そして、この問題を解明しようとするときには、その理論をたんなる観念的空論に終わらせないために、より確かな協力・共同の創出をめざしている現実の実践・運動から学びながら、それらを参考にしていく必要がある、ということになるのである<sup>1)</sup>。

そのようなわけで、少なくとも、

① 恵那「教育会議」を支える「教育の住民自治」の思想はどんな中身の思想であるか、そこではその思想を父母・住民のものとするためにどんな手だてが講じられているか、父母・住民はどんな道筋で教育自治権の自覚を自主形成していつているのか、

② 恵那「教育会議」が創出されている地域のなかでは、学校自治はどのような中身をもつ

ものとして実在しているのか、その学校自治のよりいっそうの充実に関して、そこではどのような問題・課題があるのか、

③ 恵那「教育会議」を支える「地域の教育を地域の父母・住民・教職員の共同の手で」という教育自治権の思想、この筋での実践・運動のなかでは、住民自治と学校自治とはどのように関連づけられているのか、その実践・運動の現実のなかではその関連づけにどのような問題が生じているのか、

等々の諸問題がいっそう深く実証的に解明されていかななくてはならないであろう。教委法制研究から出てくる研究課題の一つは、以上のようなものである。

- 1) 教育住民自治と学校自治との関係について論じた先行研究が多分いくつかあるに違いない。追ってそれらについても論及していかななくてはならない。

#### 第4節 田中耕太郎の教育行政観

本論文の第1節(4)に私は「(教基法制下では)教委法制こそ教育行政の根幹的法制として理解されなくてはならない」と書き、そこでは、この点を文部省設置法の立法主旨(森田孝論文の解説)にてらして実証しておいた。しかし、戦後教育改革の所産としての教基法制は、いったい中央教育行政(文部省行政)と地方教育行政(教育委員会行政)との関係をどのような関係において組み立てた法制であるのかの問題は、さらに深く確かめられるべき重大な問題であるに違いない。そこで本節では、さらに補足的に、この問題の解明に取り組んでみることにする。

教基法制全体の形成にも大きな指導性を発揮した田中耕太郎の文部行政観・地方教育行政観に言及しながら、教委法制の特質をさらに深く解明してみよう。

教基法制の構成期、田中が文部行政および地方教育行政のあり方に関して発言した論文のなかに、一つには「文部行政の任務」(1946・5・15執筆)があり、いま一つには「地方教育行政の独立について」(1949・2・19執筆)がある。このう



ち、前者は文部省設置法が成立する(1949・5・31)、そのはるか以前に執筆された論文であり、学校教育局長の時期(1945・10・15~46・5・21)、つまり文相就任(1946・5・22)直前の時期の作である。それに対して後者は、すでに教委法制が形成された、それ以後に執筆された論文であり、新しい教委制度の解説に文部省が精力的に取り組んだ時期の文部省出版物の一つ、文部省内教育法令研究会『教育委員会—理論と運営—』(時事通信社、1949年)の「あとがき」として書かれたものである。

したがって、この2つの論文では、その基調に据えられた教育行政思想が少なからず異なる、ということもありうるのである。もしもそうだとすると、それはそれでまた、教委法制の思想・構造の内面からの理解に欠かせない事実となるのであって、教委法制のいっそう深い研究となるのである。

私自身は、戦後日本での教育改革(教基法制の形成)において、田中が極めて重要な役割を果たした人物であるがゆえに、この田中耕太郎の教育思想の研究をより深く行ってみたいと思っている。したがって、『岐阜経済大学論集』に連載中の論文「教科書問題」の「IIの6」以降、この研究にも取り組んでいる。

その際に大切なことは、その田中耕太郎の教育思想に内在する論理矛盾により深く注目することである。というわけは、その論理矛盾が、成立した教育法制(広くは教基法制、より限定して教委法制、等々)の構造、あるいは現実の教育法制の構造に反映し、それら教育法制構造を特徴づけることになっているともみられるからである。

たとえば、学校教育法の17条・18条・35条・36条・41条・42条などに教育の目的・目標の規定がある。そして、それゆえに「教育法に教育の目的・目標を規定することは適切であるか」の問題をめぐる、現在若干の論争がある<sup>1)</sup>。しかし、この論争に決着をつけるためには、学校教育法の成立の過程をフォローしながら、これらの規定が置かれたゆえんの解明から始めなくてはならない。そうでなければ、この論争につ

いての研究が学校教育法制の思想・構造の解明に少しも役立っていかない。関係条規の「解釈」論争は所詮皮相な論争である。

そして、さらにすすんでいえば、実は田中耕太郎という戦後教育改革のリーダー自身、教育法のなかに教育の目的・目標の規定を盛り込むべきかどうかの問題については、その思想に変化・矛盾があるのであって、この点でかれの思想はその後いわば「後退」を続けていったのである。したがって、戦後日本の教基法制ないし学校教育法制の構造自体が、そうした法解釈論争を生み出す特質をもっているといわなくてはならないものである。平和主義・民主主義・人権主義の思想形成こそ、戦後教育の根本的課題であること<sup>2)</sup>が、くり返して再確認されなくてはならない。

1) それを整理したものとして、三羽光彦「法による教育目的・目標規定をめぐる論争」名古屋大学大学院教育学研究科『教育論叢』第24号・1981年3月刊。論争がよく整理されていて、極めて興味深い論文になっている。

2) この点、拙稿『教育基本法制と教科書問題』法律文化社・1982年。

### 田中「文部行政の任務」

1946年出版の田中耕太郎『教育と政治』(好学社)に収録された論文の一つに「文部行政の任務」がある<sup>1)</sup>。46年5月15日執筆の論文である。戦前日本の文部行政に対し痛烈な批判を加えながら、戦後日本の文部行政のあり方を明示した小論文である。1949年5月31日成立の文部省設置法の形成にも多大な影響を与えた論文となったに違いない。

(1) 小論は「軍国主義的過激国家主義時代に於て、文部省は如何なる役割を演じたか」を徹底的に糾弾することから始まる。「文部省は教育の理念に奉仕する代りに誤った政治的理念の奴隷となってゐた。それは真理や文化を擁護する代りに、侵略主義や神がかり的な民主主義の走狗となってゐた。文部省の全機構は軍閥の左右するところになった」から、文部省が世間から「陸軍省文部局」「陸軍省文部課」に下落したといわれても当然であった<sup>2)</sup>、という批判からで

ある。教育理念にこそ奉仕すべき文部省が誤った政治理念の奴隷となり、真理・文化を擁護すべき文部省が侵略主義・過激国家主義の走狗となっていたという、強烈このうえない文部省批判である。そのために、「明治以来文部省と教育の第一線に活動する諸学校や教育者との関係」は、概して「恰も各省と他の下級行政官庁や地方行政官と全く同様な関係にあった<sup>2)</sup>」。つまり、両者は監督と服従の関係にあったのであり、そのためにまた、学校教職員(「第一線の教育者」)の「品位と創意とは失墜」してしまい、「非常時局以来殊に太平洋戦争勃発以来、文部省は一方軍部に対し卑屈になるまでに迎合したと共に、他方諸学校に対しては虎の威を借りて極端に官僚的統制を行ったのであった<sup>2)</sup>」という。誤った政治理念の奴隷・走狗と化す文部省が、政治にたいしてどれほど卑屈・迎合的になるか、教育に対してどれほど監督主義・統制主義・命令主義に走り教職員の品位を傷つけることになるか、戦後教育の出発に当たってこの点こそもっとも強く自覚されなくてはならない旨、明快に指摘した部分である。

(2) いまやこのような「文部省の性格の一変」が要求されており、「教育の民主化」が達成されなくてはならない。

「教育の民主化とは何を意味するか、それは教育が其の失はれた権威或はそれが日本に於て未だ持ち得なかつた権威を回復又は擁護することである。文部省は教育の理念自体に、従って第一線の教育界に奉仕しなければならない。文部省と諸学校及び教育者との関係は各省と地方行政官庁及び地方行政官とのその如く監督者被監督者の関係ではなくして諸学校や教育者の使命の完遂の援助者や世話人のそれではなければならない。諸学校や教育者は相当広汎な範囲に於て自主的活動を為し得ることが理想として要求せられる<sup>3)</sup>」。

ここでは「教育の民主化」の達成が根本課題とされているが、その中身としては、教育の権威の回復、文部省の教育理念への奉仕、文部省の「第一線の教育界」への奉仕、等々があげられているけれども、つまるところ「教育の民主

化」とは「文部行政による第一線の教育界への奉仕」を指すことになると思われる。だからこそ、文部省と学校・教職員との関係について、文部省に対して「諸学校や教育者の使命の完遂の援助者や世話人のそれ<sup>3)</sup>」であることを要求し、文部省による学校・教職員の自主的活動の保障を要求しているのであろう。つまり「教育の民主化」とは、かれにとって、学校・教職員を教育の主人公たらしめることを意味していたのである。「我々は文部行政を教育者の手に回復しなければならぬ、而して此のことは地方行政官庁と地方教育行政の關係に就ても同様である<sup>3)</sup>」というときにも、文部行政支配からの教育の独立、地方行政からの地方教育行政の独立、つまり広義「教育権の独立」が主張され、教育者(教育行政者をも含んで)が主体的・自主的・創造的に教育(教育行政を含んで)をすすめることができること、これを「教育の民主化」の名で要求したのである。

(3) では、戦後教育のなかでの文部省の任務は具体的に何であるか。「我々は文部省が真に教育の理念に奉仕し、第一線の教育界の代表者としての政治力を把握することを切望せざるを得ない<sup>3)</sup>」とかれがいうとき、文部省の把握すべき政治力とは何であるか。もちろん、それはもはや政治的教育支配のための力ではありえない。

その政治力の第一は、国費を得てそれを「教育施設の充実や教育者の待遇の向上に当てる」ための政治力である。

「文部省の使命は本来教育の実質に関しては不干渉主義消極主義に存する。然し予算や学校施設の整備や教科書の編纂や学生の転入学や学校の新設昇格の規整その他に関し文部省の任務とするところが相当重大である<sup>4)</sup>」。

教基法10条②がいう教育の「諸条件の整備確立」に成果をあげるための政治力である。

その政治力の第二は、「教育権の独立」を制度化するための政治力である。文部省は「他省との關係に於て容易に実現し難い教育権の独立の目標に邁進しなければならぬ」が、この点での文部省の任務(政治力の獲得と発揮)はとりわけ重大である。

「文部省は教育に奉仕しなければならない。今後軍部禍に代るに政党禍が著しくならぬとは保証し難い。此の意味に於て文部省は全教育界の輿望を担って教育権の、その時々政治よりの独立を確保することに最大の努力を傾注すべきである<sup>4)</sup>。」

軍部支配に代わる政党支配の危険を予測しながら、文部省に向けて「教育権の独立」の制度化のために「最大の努力を傾注すべし」と要求したのである。

以上の2つの政治力は「第一線の教育界に奉仕しなければならない」文部省に、その奉仕のために必要な政治力であろう。しかし、文部省の遂行すべきいま一つの任務(政治力というより指導力を発揮しての)として、田中は教育内容に関係する任務をあげている。「文部省の使命は本来教育の実質に関しては不干渉主義消極主義に存する<sup>4)</sup>」と説くかれの文部省観と一見矛盾するようにみえるけれども、必ずしもそうではない。というのは、1980年代の今日でも、文部行政による教育内容への関与(指導・助言として)の仕方・方向が問題となっているのだからである。

「ポツダム宣言の要求する教育の民主化及び教育よりの軍国主義的過激国家主義的要素の払拭等に就て、文部省は連合国側に対し重大な責任を負担してゐるのである。これ等のことはポツダム宣言や連合国側の指令がなくとも本来教育の使命に鑑み当然実行しなければならぬ性質のものである。此の意味に於て文部省は教育内容に関しても今日果さなければならぬ大きな任務を持っている<sup>4)</sup>。」

ここでも田中は「本来教育の使命に鑑み当然実行しなければならぬ」筋の教育内容改革に言及しているが、その方向はすでに明白であろう。文部省が教育内容に関してなすべきことは、「教育の使命に鑑み」てみたとき、軍国主義・国家主義の教育を平和主義・民主主義の教育に転換させることであり、その反対ではありえない。文部省は「教育が平和国家文化国家建設の為重要な素因たることが認識せられた以上」は、この方向での教育内容改革を指導しなくてはならないというのである。

(4) 以上私は、田中「文部行政の任務」の内容を概観してみたが、これが戦後日本の教育行政改革の方向を相当具体的に示した労作であることは間違いない。戦前文部行政への痛烈な批判から出発して、戦後文部行政が「教育権の独立」の制度的達成に向けて最大限の努力をするように求めたものであり、「教育権の独立」と「教育の民主化」とを同義の概念と解するほどまでに、後者概念のなかで「第一線の教育者の権威の回復」を説いたのである。

戦後日本での教育改革＝教基法制形成の有力な指導者の一人であった田中耕太郎の、ここにあらわれた教育行政思想を概括してみよう。ここでのかれの文部行政への要求も、詮じ詰めると、「教育の民主化を達成せよ」ということになるだろう。しかし、その「教育の民主化」の中身は、教委法制を支える「教育の民主化」の思想とは異なり、住民自治よりも学校自治を主軸とするものであった。つまり、田中の理解した「教育の民主化」とは、第一線の教育者をして教育の主人公とすることであり、第一線の教育者をして政治・一般行政・文部行政の支配から解放することであった。「教育を教育者の手に」ということこそ、かれの根本的教育思想であったのである。したがって、教委法制の場合とは対照的な意味合いから、ここでも「教育の自治」(教育行政の自治、学校の自治、の両者を含む)と住民自治との関係が問い直されなくてはならないということになるのである。

1) 前出「資料集1、戦後教育立法に関する重要資料」193～195ページ所収。

2) 同上、193ページ。

3) 同上、194ページ。

4) 同上、195ページ。

#### 田中「地方教育行政の独立について」

論文「文部行政の任務」が田中が文相に就任する(1946・5・22)直前のものであるのに対し、この「地方教育行政の独立について」は、教委法制の成立(教委法1948・7・15、教委法施行令48・8・19、教委法施行規則48・8・27、第一回教育委員選挙48・10・5)後に、教委法制の解説書として出

版された『教育委員会—理論と運営—』(前出)のあとがきにあたる「跋文」として寄稿されたものである。教委法案の審議に田中が参院文教委員長として参画したことも、これを寄稿する動機の一つとなっている<sup>1)</sup>。

本論文のなかで田中が指摘しているところを整理して示せば、以下の5点ぐらいになる。

第一。教委法制は「教育権の独立の保障を実現する一方策として」高く評価できる、としていることである。この教委制度は、田中自身が告白しているように、地方教育行政制度に関するかれ自身の「当初の構想と相当隔たったものである<sup>2)</sup>」が、それでもなお、田中は「教育委員会なる特別の機関の存在は、地方自治体及びその議会に対し教育の権威を擁護する一大勢力たることは疑いなく、この意味において教育の振興に大なる貢献をなすことは確実である<sup>3)</sup>」と評価している。教委法制は、中央政治、文部行政、地方政治、地方行政、等々から教育権を独立させうる法制だというわけである。

第二。ところで、教委法制がかれ自身の「当初の構想」とは相当に違ったものでありながら、かれがこれを高く評価するのは、「教育及び教育者の自主権を確保する」ことの必要を、かれ自身が戦前教育への反省をとおしてつよく認めていたからである。

「国家は教育者を安じてその使命に精進できるような経済的及び社会的環境に置かなければならない」とか「政治は教育者の環境の改善に努力しなければならない。ここにおいてか国家は一方教育者の待遇を改善し、(中略)他方、教育及び教育者の自主的地位を確立しなければならない<sup>4)</sup>」等としてくり返し語られるかれの持論にてらしてみれば、当然に、明治以降の日本の教育行政の実態は厳しく批判されなくてはならない。

「明治以降の我が国の教育行政の状態はどうなっていたか。教育は中央においては文部省の官僚的な監督の下に呻吟窒息していたとともに、地方においては地方長官の同じく官僚的な支配に服せしめられていた。そうして中央地方ともに、それが政治的激流の侵入によ

る影響を免れなかったことも周知のごとくである。私はとくに、地方教育界の元老である中学校の校長諸氏が、自分の教え子格の、年齢30歳に充たない、教育については全く無経験な、出世の段階として単に数ヶ月位しか在職しない青二才の尊大横柄な態度に、内心の憤懣を压えながら表面は唯々諾々としてその頸使に甘んじ、その結果として自然去勢され、卑屈になって行く情けない状態について度々聞かされた。又私は某県において選挙の当時一校長が候補者に使用中の故を以て講堂を選挙演説場に貸与することを拒んだことを理由として、その候補者が県当局に強請し、その校長を首にした話を耳にしたことがある。かような事態は我が教育界の普遍的病弊となっていたといつてよい。(中略)かかる病弊を除去するのは、教育行政を一般地方行政から分離独立し、教育及び教育者の自主権を確保する以外に道はない<sup>5)</sup>。」

文部行政・一般地方行政からの教育権の独立(「司法権の独立」に類似するような)の達成こそ、かれがかねてから要求するところであったからにはかならない。

第三。その「教育権の独立」の達成は、戦後教育改革の過程で日本側が自主的・主体的に追求したところであった、ということである。

上述のごとくに明治以降の日本の教育行政の実態に批判的であった田中は、したがって、学校教育局長に就任するや「直ちにこの問題の研究を開始した」のである。GHQの援助・了解・激励も得たし、アメリカ教育使節団報告書に示唆を得たし勇気づけられもしたけれども、教育権の独立や教育の地方分権制は、ときの文部省が「当初の意図に従って研究立案を継続した」ものであった。この辺の事情を、田中は以下のように書いている。

「この際とくに明瞭にしておきたいのは、地方教育行政の独立が終戦後連合軍総司令部や米教育使節団の勧告によって初めて問題にされ始めたのではなく、それとは無関係に文部省においてイニシアチーブが採られた事実である。その結果として、この問題が教育使

節団と協力する日本側委員会の研究課題として取り入れられることになったのである。昭和21年5月第一次吉田内閣が成立し、文部大臣安部能成氏の後を襲うに至るや、私が或は地方長官会議において、或は議会の答弁において、或は種々の機会において、常に教育権の独立を保障するための地方教育行政の一般地方行政よりの分離の必要に言及したのは、当初から懐抱した熱意の結果であり、決して他からの示唆や勧告に基いたものではなかったのである<sup>6)</sup>。」

分権制・独立制を踏まえての「地方教育行政の独立」の制度化構想が「他からの示唆や勧告に基いたものではなかった」こと、それが当初からの文部省の構想するところであったこと、等を明確にした箇所である。事実、田中が学校教育局長に就任したとき(1945・10・15)、かれの教育改革構想は、教職員の待遇改善、新教育理念の確立・実現、地方教育行政の改革、師範学校制度の廃止、の4つであったのであり<sup>7)</sup>、このうちの第三の改革構想こそ、「教育者及び教育の自主的地位の確立」をめざしての「地方教育行政の独立」の達成であったのである。

第四。かれの「地方教育行政の独立」構想に対する「反対勢力は根強いものがあった」から、かれ自身が「我が日本の民主主義の現状においては我々国民の独力を以ては実現は覚束なかったらう<sup>8)</sup>」と述べていることである。分権制・独立制の達成がどれほどの困難に直面していたか、察するに余りある。

「地方教育行政の独立に関する計画は、大なる障<sup>しょうがい</sup>碍に逢着せざるを得なかった。この障<sup>しょうがい</sup>碍が内務官僚及びこの系統に属する文部省官僚側に存在していたことは言をまたないところである。既に明治以来度々同様の計画が存在していたにも拘わらず、それが完全に実現せられず又は或る程度まで実現せられても結局失敗に終わったのは、強力な内務官僚の抵抗に逢ったからに外ならない。その理由は、教育行政が知事の手から独立すれば、知事はその権限の極めて重要な部分を失うことになるという、縄張争<sup>じょうちやう</sup>争<sup>じやう</sup>的<sup>てき</sup>な観念に由来するのである。

我々が決して文部省の縄張りを拡張しようなどという、官僚的動機に支配されていなかったことだけは何人にも断言し得る。私が学校教育局長時代にこの構想を練りつつあることを聞知した内務本省の官僚はこれに対し暴言を吐いたそうである。又前に述べた米国教育使節団との今回委員会の席上における私の所信の発表に対し、代表的に出席していた近県の某知事は正面から反対論を開陳した。又昭和21年の夏の議会においては、自由党の某有力代議士は、内務官僚の尻押しがあったらしく、出先官庁の整理の理由から地方文部行政に関する新機関の設置に反対の意味において質問をなした。これ等の内務省側の反対論は、要するに教育の本質について全然理解を欠く自己の縄張りを犯されまいとする官僚適有の態度に起因していたのである。そうして同様の傾向の反対意見が、国会の教育委員会法案の審議の際にも、委員会が財政的権限を欠いていることに対する批判の形において現われていたのであった。のみならず立案の際、省内においても同趣旨の反対論があり、相当の摩擦が起ったことは想像に難くないところである<sup>9)</sup>。」

内務官僚および文部官僚からのどれほど強力な反対にあったか、田中自身が述べた箇所である。教育行政の独立制・分権制の実現が一般行政・文部行政に対してま正面から主張されなくてはならなかったことも、かれが当初から「教育専門家委員制」を提唱しなくてはならなかった理由の一つであったのであろう。

第五。当初から「教育の住民自治」を主軸にして「地方教育行政の独立」を構想していたわけではないことも手伝って、かれは以下のように警告していた。

「もし教育委員に適当な人物が得られず、又は彼等が政治的その他教育の本質と相容れない意図を以て職務を行う場合においては、教育を不当な支配から擁護しようとする本制度は、却って教育を不当の支配に委ねるに至り、その弊害たるや官僚的統制のそれに優るとも劣ることなきに至るであろう<sup>10)</sup>。」

「教育専門家委員制」ではなく「素人主義」の内包する危険を指摘したものである。その後の地方教育行政法の成立は、分権制・独立制・民主制のいずれにも大幅な修正を加えることにより、とりわけ教育委員の公選制を首長任命制に切り換えたことにより、かれのこの危惧を現実のものとし、教委行政が「教育を不当な支配に委ねる」方向に動いているのである。

しかし、すでにこの時点(1949・2)で、かれの「選挙権及び被選挙権を教育関係者のみに局限する当初の思想」をかれ自身が「事情の変更」のゆえをもって修正していた。かれが「教育専門家委員制」の「素人主義」への修正を「歓迎すべきもの」とした理由につき、つぎのように書いている。

「教育関係者こそ最も力強く教育の自治を守り通すだろうという当初の期待は、教員組合が一部の政党に引き廻され、教育界が政治的闘争場裡化される危険が切迫している現状において見事に裏切られ、教育界の政治化の防止を一つに健全な常識をもっている父兄の代表者の掌制的機能に期待する外には途がないと考えられるからである<sup>11)</sup>。」

「教育関係者による教育の自治」制の提唱者であった田中は、すでにこの時点で、その構想の「正反対のもの」である「素人主義」制支持者に変わり、「父兄の代表者の掌制的機能に期待する」という見解を表明していたのである。「学校の自治」論者の「住民代表統制主義」論者への転換であった。ここであえて指摘しておくならば、かれの「教育専門家委員制」構想は、「学校の自治」保障の観点からみたときには、形成された教委法制の思想・構造と比較して、それを陵駕するほどのすぐれた構想であったけれども、端的に言って、そこに「地域に根ざす教育をどう創り出すか」という観点が欠けていたことは、いかにしても否定できない<sup>12)</sup>。「教育の民主化」をいうとき、少なくともそこには「地域の民主化」「学校の民主化」の2つの要素が含まれているけれども、かれの構想は、「学校内民主主義」論としては卓越したものでありながら、「地域における民主主義」論としては大きな限

界を内包していたのである。

さて、以上5点から田中耕太郎の論文「地方教育行政の独立について」をみてきたが、田中の認める教委法制の価値はやはり、それが分権制・独立制を達成したことにある。かれの評価は、むしろそれが地方教育行政への政治・一般行政・文部行政の支配を断ち切ったことに向けられており、それが「教育の住民自治」を達成したことにはではない。それは「教育専門家委員制」をひいてはいないけれども、それとは「正反対のもの」である「素人主義」をひいたものであるけれども、分権制・独立制をひいたかぎり「民主主義的教育制度の確立の途上の一大収穫であると考え<sup>14)</sup>」という評価である。そうであるかぎり、さきにみた「文部行政の任務」の場合と比較して、「教育の民主化」の内容の理解の仕方は、その基調において同じだということになる。

しかし、「文部行政の任務」と「地方教育行政の独立について」とを比較してみたとき、後者論文の執筆当時、かれがどの程度まで「教基法の明示する教育目的の達成をめざして」ということを意識していたか、甚だ疑問である。「文部省の使命は本来教育の実質に関しては不干涉主義消極主義に存する」と述べながらも、なお「文部省は教育内容に関しても今日果さなければならぬ大きな任務をもっている」とも述べていた前者論文「文部行政の任務」での一見矛盾する2つの主張は、はやくもこの後者論文のなかでは姿を消しているとみられるからである。

教基法が明示する教育目的の達成にどの程度まで自覚的・意識的であったか、教育目的が教基法という教育法内に規定されたことをどう考えるか、これらの点ですでに、上記の2つの論文で田中耕太郎の理解に差異があることに注意しておきたい。この点に関しては、追って田中の論文・著書を全体的にフォローしながら、より全面的に解明していく予定にしている<sup>14)</sup>。田中の「学校の自治」観や「教育の住民自治」観などのより仔細な検討が課題となっているように思う。

- 1) 田中耕太郎が教委法の形成にも関与したことについては、かれ自身がつぎのように書いている。

「私がこの度本書の跋文を求められるに至ったのは、私が文部省在職中本書執筆者たる文部省の関係官諸君と親しくこの制度について論議研究したことと、昨年夏本法案が国会に提出された際に、私が参議院文部委員長として審議に関係したこと、2つの縁故によるものであろう。かような意味において、私は個人的にも本制度の成立に浅からぬ関係を有するものであり、(以下、略)」(田中「地方教育行政の独立について」前出『教育委員会—理論と運営—』223~224ページ)

- 2) 前出『教育委員会—理論と運営—』230ページ。田中の「当初の構想」には、もはや詳説するまでもなく、教育の住民統制ないし住民自治の制度化構想など、入る余地はなかったのである。田中自身が「(当初の構想は)現行教育委員会の素人主義とは正反対のもの」(同上、229ページ)といっているが、それは「教育専門家委員制を素人主義の方向に修正」したものであった。かれは「当初の構想」について以下のように書いている。

「当初我々が構想していたところの地方教育行政独立の案は、教育委員会制度より遙かに大規模なものであった。最初のものとしてはフランス(及びイタリヤ)において行われている学区(district académique)の制度に倣い、全国を一個の帝国大学所在地を中心とする学区に分ち、大学総長を地方教育行政官庁の首脳とし、それに教育関係者より互選せられる委員より成る委員会を配して初等及び中等教育及びこれに関する人事を管当せしめるにあつた。教育所轄庁として独立の官庁を設けずしてこれを大学に法令したのは、大学が従来文部省に対し慣習上広汎な自治を享有し、又社会的文化的に大なるプレステージュを保持していたために、地方教育行政の有力な支柱として役立ち、一方その官僚化とそのアナーキー化を有効に防止するとともに、他方その学問的文化的雰囲気初等及び中等学校の教育者を刺激啓発するところにあらんことを期待したのである。」(同上、229ページ)

- 3) 同上、230~231ページ。  
 4) 同上、224~225ページ。  
 5) 同上、225~226ページ。  
 6) 同上、227ページ。  
 7) 同上、224ページ。  
 8) 同上、231ページ。  
 9) 同上、227~228ページ。  
 10) 同上、231ページ。  
 11) 同上、230ページ。

このように教育関係者の活動を評価することになると、「教育関係者による教育の自治」の構想もくずれ去ることになり、かといって田中は「教育の住民自治」を「素人主義」としてむしろ退ける教育思想の持ち主であったから、やがては「国家教育権」論者に転化することになってしまったのであろう。

- 12) 田中のいわゆる「学問教育主義」については、拙編著『教育実践と教育行政』全訂版・法律文化社・1979年、291~292、300~306ページ。  
 13) 前出『教育委員会—理論と運営—』230ページ。  
 14) 以後、『岐阜経済大学論集』での連載論文をこれにあてることにならう。

## 第5節 教育委員会法解説(1)

「文部省内教育法令研究会」等をはじめとして、文部省関係者たちが教委法解説書をいくつ出版し、教委法制の主旨説明に取り組んでいる。以下、それらのうちの若干について検討し、教委法制の立法意思を確認する一助にしようと思う。すでに述べてきているように、教委法制の思想・構造(ないし立法意思)の解明は、たんに教委法案審議録の内容を分析するだけでは到底不可能であって、一つにはさらに、文部省筋の教委法解説書の内容を分析することが必要である。というのは、ときの文部省は、それなりの教委法制理解に立って、精力的にその解説・解明を行ったからである。そして、事実上での地方教育行政運営は、この文部省の教委法制解説に従って展開されたとみられるのである。したがって、以下に継続する「教育委員会法解説」の考察は、教委法制の現実にいま一步すすんで近づくという意義をもっている。

### 文部省『教育委員会法のしおり』(1948年9月)

教委法の成立にともない、1948年10月5日に第1回の教育委員の選挙が行われ、都道府県および一部の市町村で教委が発足する。その直前の48年9月、文部省は『教育委員会法のしおり』(以下「しおり」)を160万部作成して全国に配布した。この「しおり」の内容は、一 教育は、だれのものか、二 なぜ教育委員会制度を設けたか、三 教育委員会は、どんな組織をもっているか、四 教育委員会は、どんなことをするか、五 教育委員会は、どうやって仕事をするか、六 国民は、どのようにして教育を守り育てるか、の6項で構成されている。

(1) 『しおり』の教委法制解説は、以下のような文章で始まっている。

「かりに、人口1万の町を想像してみましょ。この町には、小学校、中学校へ通う子供は、だいたい人口の2割とみて2,000人います。1世帯5人家族と推定して2,000世帯、つまり1家族に少なくともひとは学校へ通う子供がいることとなります。この子供は、家庭にあっ

ては両親、家族の人たちのかわいい子供ですが、町全体として考えてみても、次の時代の町にならぬ大事な子供です。そこで町の人たちは、みんなで税金や寄附金を出し合って学校を建て、子供たちは、この学校で先生がたを中心として正しく教育されているのです。子供たちが正しく教育されなければ、それは父母の悲しみだけでなく、やがては、次の時代の町の人たちがりっぱになることもできず、町の幸福も望まれません。だから、町の人たちは、そのために必要な税金を出し、学校がよくなるように、子供たちがりっぱに教育されるようにと、将来のこともあわせて心配し、また考えているのです。子供の教育は、親だけの仕事、先生だけの仕事、学校だけの仕事であり、学校の仕事は、先生だけの仕事、町の役人だけの仕事だと考えることが、果たしてできるでしょうか。

今の子供たちは、次の時代のおとなとして、美しく正しく、そして力強く育て上げられなければなりません、それには父母の強い愛育だけではなく、町全体、社会全体の力によって教育されなければならないのです。教育は、町全体のもの、社会全体のものなのです。こんど、教育委員会法という法律ができて、全国に教育委員会が設けられることになりました。これは、教育が、町全体のもの、社会全体、国民すべてのものであるという立場から、学校や社会の教育を行ってゆくために設けられたものです<sup>1)</sup>。

子どもの教育は父母・住民・教職員の全体のつよい関心事であるという認識に立って、子どもは父母・住民・社会の全体の力によって教育されなくてはならない、だから教育は「町全体のもの、社会全体、国民すべてのものである」という。教委法制の根底にある思想は「子どもたちは父母・住民・教職員の全体の力によって教育されなくてはならない」とする教育思想だということである。すでにここに、「父母・住民・教職員の協力・共同による教育」という、まことに徹底した「教育における民主主義」の思想が流れている。

(2) この『しおり』が「新憲法は、国の主権は国民に存することを宣言して、民主主義を根本原理としています。新憲法にのっとって昨(1947)年の3月に制定された教育基本法は、教育が力づくの意見や道理にあわない理くつによって行われるものではなく、国民全体が直接に責任を負うべきものであることを規定しています<sup>1)</sup>」と憲法・教基法10条の解説をするときにも、「教育は国民全体が直接に責任を負うべきもの」ということによって、国民全体(父母・住民・教職員)の教育責任(教育権)を明確にしている。教委法制を組み立てる3原則(民主化、地方分権、独立)につき説明するなかでも、教委制度には「何よりも、この憲法や教育基本法の思想である民主主義を生かすことが、第一の考え方として取り上げられています<sup>2)</sup>」と民主制について説明し、独立制についても「(これが)教育の自主性を確保しようとする考えで、教育委員会制度の一つの重要な精神です」として、教育委員会は「国民と国民の代表者に対して責任を負う」べきことを強調している。

「これまでの地方の教育行政は、(中略)一般行政の中で一般行政官である知事とか市町村長の手で行われていました。学校を建てる場合には、議会の議決によっていました。また、教育上の細かいことまでも国の定めや文部省のさしずによっていたわけです。ところで知事や市町村長または議会の活動は、いわゆる政治的な活動であり、特に民主主義の原理によると、政治は政党政治ということになります。教育も政治も長い目でみれば、その理想とするところは一致していますが、実際には、政治は、現実的な問題にとらわれすぎたり、また、ある一つの力の強い組織に左右されたりしがちです。これに反して教育は、常に社会の将来の建設をめざすものであり、未来に備えるものであるともいえるのです。そして教育は、真理をめざして人間を育成する営みです。ここに教育の特殊な使命があるのです。それで、もし教育に、国や地方における現実的な政治活動の影響が常に及ぶとすると、いわゆる不当な支配が教育に加わる場



合も生じて、教育の特殊な使命を完全に果たすことができなくなります。もちろん不当な支配は政治からだけ加わるものではなく、いろいろな方面からもきますが、すべて、教育の使命を果たす上からみて正しくない、適当でないと考えられる支配から教育を守ることは、どうしても必要なことです。そのために、教育委員会は、国民と国民の代表者に対して責任を負い、法令の規定に従って仕事をするので、ほかからの干渉を受けることはありません。これが、教育の自主性を確保しようとする考えで、教育委員会制度の一つの重要な精神です<sup>2)</sup>。」

「真理をめざして人間を育成する」という「特殊な使命」をもつ教育は、政治的・行政的な支配から守られなくてはならない、まさにそのことのために、つまり教育の自主性を確保するために、教委は創設されるのだ、教委は「国民と国民の代表者に対して責任を負う」べく設置されるのだと、教委の2つの任務を明示した部分である。教委という機関が、① 政治的・行政的な支配から教育を守りながら、② 広く国民(父母・住民・教職員)の教育意思を探りながら、③ その意思を教育に反映させるべく努める、そのための独立の機関であるというのである。教委行政のあり方の基本を示したものといつてよい。

(3) 『しおり』による教委法制を組み立てる原則の説明は、民主制・分権制・独立制の順序で行われているが、分権制についての説明は以下のように行われている。

「これまで、教育は、すべて上から与えられていました。どんなことを教えるか、どんな教科書を使うかは、国で定めていました。そのために、気候の違いも、地方の実情もあまり考慮されずに、同じような教育が、形の上から同時に全国的に行われていたわけです。ここでは、ひとりひとりの自由な考えや、その地方の特色が生かされません。それで今までのやり形を改めて、地方にできる民主的な教育委員会で、これらのことを取り扱うことにしました。つまり、どんなことを、1年の間

のどの時期に、その地方の実情にあった方法で教えるか、そのためにどんな教科書が必要か等を決めるのです。(中略)そのほか、その地方の事情とか特殊な性格を考へて、その地方に最もふさわしい方法で教育や文化を盛んにする任務が、教育委員会にはあるのです<sup>3)</sup>。」

戦前日本の集権主義・画一主義の教育を「これでは、ひとりひとりの自由な考えや、その地方の特色が生かされません」と批判しながら、教育課程編成、教科書採択、等々が教委の取り扱い事項となる旨、述べた部分である。分権制度については、学校の建築・設置・管理とか教職員人事は教委の仕事であると述べながらも<sup>3)</sup>、教科内容・教科書のことは「国の法律で基準をきめて、あとはこの委員会で、その基準に従って」決めると述べたり<sup>3)</sup>、「教科書の検定は、都道府県の委員会でもとめて行い、地方委員会が、その範囲で必要な教科書を選択します<sup>4)</sup>」と述べて、あたかも教科書の基準作成・検定・採択が教育行政事項であるかのように書いている。ここには分権制の理解において、やはり一定の限度があったといわなければならない。

もっとも、地教委運営について述べた箇所に、つぎのようなところがある。

「教科内容の決定や教科書の採択などについては、現職の学校の先生が、教育長を中心にしてその相談に参加します。会議できめたことは、教育長が、その通りに実行してゆくのです<sup>5)</sup>。」

しかし、ここでいう「会議」は教委の会議を指しているのだから、これは、教育長の現職教員との相談の結果に拘束性があることといったものではなく、教委の会議の決定が教育長の行政執行を拘束する旨、述べたものに過ぎない。

(4) 『しおり』による教委法制の解説は、民主制の理解において、代表民主制を超え出る要素をもっている。

「この制度は、教育は国民のものである、社会全体のものであるという精神を一番もとにおいて、国民と社会を深く信頼した制度です。特に教育委員会の委員を住民全部の直接選挙

によって選ぶこととしたのは、この精神を最も徹底した形で表したものです。したがって教育委員会制度の一番根本の大事なことは、この委員の選挙なのです<sup>5)</sup>。」

この解説のなかでは、教委法制の根元的精神が住民の教育権・教育自治権の思想であるとも述べており、同時に教育委員の直接公選制こそ、この根元的精神を「最も徹底した形で表したものである」とあり、教委制度の「一番根本の大事なことは教育委員の選挙であるとも述べている。教委法制の根元的精神が「教育の住民自治」の思想であるかぎり、この精神の最も徹底した表現形式が教育委員直接公選制・代表民主制だとはいえない。むしろ、その根元的精神をより十全に表現する制度的工夫が、さらに徹底して考えぬかれなくてはならなかったであろう。

- 1) 鈴木英一編『資料集1, 戦後教育立法に関する重要資料』名古屋大学教育行政研究室, 1974年, 156~157ページ。
- 2) 同上, 158~159ページ。
- 3) 同上, 158ページ。
- 4) 同上, 158~159ページ。
- 5) 同上, 161~162ページ。

#### 文部省学校教育局庶務課長・内藤誉三郎「教育委員会法の位置」

この内藤論文のなかで強調されている点の一つは、教委法制の確立によって「自分達の学校は自分達の手によって管理運営できるようになった」「従来官僚の手になった教育行政を国民の手に帰すことは国民主権の政治原理から当然のことである<sup>1)</sup>」ということである。この内藤論文は、ひとまず日本の集権的教育行政への批判から始まっている。

「従来、日本の教育行政は極端に中央集権的官僚的であって画一的形式主義の弊に陥り、地方の実情と民意に即して生き生きと伸び伸びした教育が行われなかった。国定教科書を強制した結果、教科内容及びその取り扱いも画一的であり、授業日数及び毎週の授業時数も中央で画一的に定められていた。しかもその決定に当っては民意を反映せしめず、専ら文部官僚の独断に委せられていた。従って、

千島の果から琉球に至るまで同一の教科書をもって同一の取扱いで行って来たのである。この画一的取扱いを強制したのが従来の視学であった。教育内容及びその取扱いの基本的な基準については統一性が必要であるが、具体的な運営に至るまで画一的にしたため、その内容及び取扱いに多様性を欠き、個性の発達と地方の実情に即した教育が行われなかった。国定教科書以外のものを殆ど一切禁止したことは、この傾向に一層拍車をかけた。その結果学校は極端な国家主義的思想培養の温床になった<sup>1)</sup>。」

戦前日本の教育行政の集権主義・官僚主義・画一主義をきびしく批判した部分であるが、その反省に立って、教委法制が国民主権の原理に立つものだと、つぎのように述べている。

「新憲法にいう国民主権の原理は、民主主義政治の根拠をなすものであって、教育行政についても当然その原理の実現を要請されているわけである<sup>2)</sup>。」

教基法10条①の規定についても、これは「政党、官僚又は教員組合等の不当な支配に服することなく、教育の自主性を保障して教育権を確立すると共に教育者独裁的教育行政を排除して、国民全体に対し責任を負うという民主主義政治の理念を明らかにしている<sup>2)</sup>」ものだと解釈している。果たして教委法制は厳密な意味での、国民主権という政治原理を教育行政運営に導入した法制であるかは、大いに疑問のあるところであるが、教委法制の核心に民主制を据えてこれを理解しようとしているかぎり、誤りとはいえないだろう。これもまた、それなりに教委法制の核心に迫ったものといえるからである。

- 1) 時事通信社編『教育委員会法』前出, 所収, 26~27ページ。
- 2) 同上, 23ページ。

#### 文部省内教育法令研究会「改正, 教育委員会法詳解」(教育法令刊行会, 1950年, 以下『詳解』)

(1) 本書は、教基法の解説から始まっており、教基法につき「この法律は、学校と社会を通ず

る教育の根本理念を定めたものであって、憲法の意図する民主的で文化的な国家再建の基礎を、教育につちかおうという国民のかたい決意を同法の前文に掲げていて、いわば教育憲章あるいは教育宣言ともいべき性格を有している。したがって、今後の教育は、すべて教育基本法の理念にその源を発するものと考えなければならぬ<sup>1)</sup>と述べ、教基法理念が戦後教育全般を導くのでなくてはならないという。ついで教基法10条を解説して、以下のようにいう。

「(教基法第10条の)第1項は教育全般に通ずる根本精神ではあるが、特に教育行政の面において留意すべき事項であるので、教育行政の基本理念の条に掲げられてある。これにより教育行政のあるべき姿が想定され、又第2項によって、教育行政が徒らに自由な教育の運営に干渉を加えることのないようその限界を定めたものである。したがって、教育基本法の精神、なかんずく第10条の規定によって、教育行政改革の方向づけがなされたものと考えねばならない<sup>2)</sup>。」

教基法10条は教育行政改革の方向づけをした規定である、同法10条②は教育行政の限界を定めた(自由な教育運営に干渉しない)規定である、等と明確に述べた部分であるが、教基法10条①を主に教育行政論の方面から読んでいることに注意したい。教基法10条②の主意は、とくに教育行政が不当な支配を受けやすいので、この「教育行政の基本理念の条」(教基法10条のこ)にこの規定を入れて、教育行政が「不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである」という「教育行政のあるべき姿」を示したのだというのである。だから、もしも国民全体に対し「直接に責任を負って」の文言を「国民全体の意思に従って」と解するならば、この教基法10条①は、教育行政が民主化されるべきことを規定した条文ということにもなるのである。

(2) ついで『詳解』は、ここから、「不当な支配に服することのない教育行政制度を確立すること」が課題となるとし、いわれている「不当な支配」の意味に言及しながら教委法制定のね

らいについて述べている。

「元来、教育と政治はその世界観的基礎において相一致すべきものであり、どちらも社会人類の福祉を目指す点においては共通である。しかし、政治は特に現代の民主政治にあっては、政党政治を必然に伴うため、多く現実的勢力関係として現われて来る。ために政治はより現実的となり、妥協的である。これに反して教育は直接に人間性の開発に対決するものであり、人間性の開発という課題自身が理想主義的であるので、教育の使命もおのずから理想主義的営為たる性質を有せざるを得ないのである。この教育のもつ独特の使命を社会制度として運営する場合のあり方が、又必然的に一般行政と異なる特性を要求して来るのである。いやしくもこの教育独自の使命を果す上から見て、適当でないと考えられる支配を断固防がねばならない。ためにする野心、一部の利害関係、特定イデオロギーによる独占等、いわゆる不当な支配力は、事実問題として相当予想せられる。この点にかんがみて、不当な支配に服さぬこと、教育の自主性を確保する方策を、制度的にも機能的にも保障することが、本法制定にあたって深く考慮されたところである<sup>3)</sup>。」

政治と教育との関係理解、教育の使命の理解、等々に少しばかり抽象的なところがあるが、「不当な支配」を現実政治による教育行政・教育への支配(政治的な教育支配)とみて、教育行政の一般行政に比較しての特異性(教育行政は政治的支配に服してはならない)が認識されなくてはならないこと、教委法は教育の自主性を制度的・機能的に保障すべく制定された法律であること、等を指摘したものである。

(3) 『詳解』はついで「この法律の根本となる理念」に言及し、教育の民主化、教育行政の地方分権、教育の自主性確保、この3つこそその根本理念であるという。教育の民主化がその第一にあげられていることに注目しておきたい。

教育の民主化 それは教基法10条が直接教育責任の原理を掲げていることに触れながら、教委法制の「基本理念はまず第一に教育、したがっ

て教育行政の民主化であって、教育に関する意思決定の主体を国民に置こうとするものである<sup>4)</sup>と述べている。直接教育責任の原理を教育・教育行政の民主化を要求する原理と解し、その解釈を踏まえて教委法は制定されたのだというわけである。「直接教育責任」を国民を教育意思決定主体とする「教育の民主化」と結びつけて解釈している。そしてそのうえで、従来の教育行政の集権主義（教育行政が「文部大臣を頂点とする官僚的中央集権の系統に属する地方長官の手で行われていた」という意味での命令主義と、「教育関係の法規はほとんどすべてが勅令以下の命令で定められていた」という意味での命令主義とを含めて）を厳しく批判している。

「これらの（集権主義の）措置と制度はその意図がどこにあったにしろ、結果として教育を国民から遠ざけ、画一と形式の弊におとし入れた事実については、われわれは率直且つ謙虚に反省しなければならない。この法律は何よりも教育を国民のものとし、国民自らの手によって教育を管理運営しようとするもので、そのために従来の独任制機関を排して住民の公選による委員会制度を採用し、教育の民主化を徹底したのである<sup>4)</sup>。」

戦前日本における教育行政の集権主義が教育を国民から「遠ざけ」たという「反省」を踏まえて、教委法は「教育を国民のものとし、国民自らの手によって教育を管理運営しようとするもの」であり、また「教育の民主化の徹底」をはかろうとするものだということ。この「教育の民主化」こそ、教委法の根本理念の第一にくるものだということである。この教委法制の根本理念は果たして住民公選の教委を設置するだけで足りるのかという問題が残り、むしろこの根本理念はより広汎な父母・住民を教育の管理運営に引き入れる（そのための制度を工夫する）ことによってはじめて実現されるのではないかとも思われるのである。ここでは「教育の民主化の徹底」が教委法制のめざすところだということを確認しておこう。

**教育行政の地方分権** 「教育の民主化」を第一の根本理念に据えて教委法制をとらえた『詳

解』は、「教育をより国民に近づけて民主化を促進」するための方策の一つとして、また「中央集権制にもとづく画一性、形式性を是正する道」として、教育行政の分権制を考えているのである。

「このためにこの法律は、都道府県と市町村に教育委員会を設け、原則として両者の委員会に同等の権限を付与し、中央からこれら教育委員会に大幅の権限委譲を試み、且つ中央・地方を通ずる従来の上下の指揮命令系統を切断したのである<sup>5)</sup>。」

都道府県委員会と市町村委員会の権限の平等化、中央から委員会への教育行政権限の大幅委譲、中央・地方の指揮命令系統の切断、等々の集権制から分権制に向けての制度改革は、教育行政の民主化を促進するための方策だという把握である。事実、分権制をすすめて教育行政権限を「国民に近づける」のではなくては、教育行政の民主化は到底達成されえないであろう。

**教育の自主性確保** それは、教基法の前文・第1条・第2条を参照しながら、これらの条規は「真理と平和を旨とする新たな教育理念は、教育を何等かの目的遂行の手段に供することなく、直接人間性の開発を目的としているのであって、教育の自主性を宣言したものであるべきである<sup>5)</sup>」という。教基法の教育目的観は、教育内容への政治的・行政的な支配を退けて、教育の自主性の保障を宣言したことになるという。そのうえで、この教基法の教育目的規定と教育の特殊な性格（政治が現実的・妥協的な性格を有するのに対して、教育は「常に未来を展望し未来に備えるべきである<sup>5)</sup>」）とにてらしてみても、教育の自主性の確保がはかられなくてはならないという。

「このような教育の理念とこの特殊な性格から見て、教育をあらゆる不当な支配から守り育てることが必要なことであり、中央集権制度や官僚制度の下になめた苦い経験に省みて、教育の自主性を制度的にも機能的にも保障する措置が講ぜられなければならない。教育委員会は原則として知事又は市町村長の下に属するものでなく、その地方の最高且つ自主独立の教育行政機関である<sup>6)</sup>。」

教育行政法制の研究〔I〕(勝野)

一般行政機関からの教育行政機関の独立制は、上述の分権制と相まって、地教委をその地域の最高・自主独立の機関たらしめる制度である。この独立制を、『詳解』はむしろ「教育内容の自主性を確保する」ための制度として理解している。しかし同時に、この独立制を、教育行政を「国民に近づける」制度的工夫として、つまり教育行政の民主化の手段として、とらえる必要があるのではないか。

- 1) 文部省調査普及局長・辻田力監修，文部省内教育法令研究会著『改正，教育委員会法詳解』教育法令刊行会，1950年，8ページ。
- 2) 同上，8～9ページ。
- 3) 同上，9～10ページ。
- 4) 同上，11～12ページ。
- 5) 同上，12～13ページ。
- 6) 同上，13～14ページ。

(本節本項から次回の〔II〕に続く)

