

教育委員会制度の問題点

前 野 喜 代 治

I は じ め に

(一) 教育委員会制度の経過概観

地方教育行政制度の根本的改革が、米国教育視察団の報告書によって勧告されたのは、昭和21年4月のことであった。それは、戦後の教育改革の一環として、教育行政機構の地方分権化、民主化、独立化を実現せんとするものであった。わが教育刷新委員会は、この勧告の線に沿って検討し、21年12月27日、政府に対して、教育行政機構の改革に関する第1回の答申を行った。だが、それは、極めて短期間に立案されたという事情もあって、頗る抽象的なものであった。そこで同委員会は、引きつづき教育行政の刷新について具体的な審議を進めた。その結果、23年4月に至ってさきの答申を敷衍し具体的方策を再答申した。文部省はこれらの答申の趣旨を尊重して法案の作製を急ぎ、23年6月、「教育委員会法案」を国会に上程した。そして若干の修正が行われた後、同法案は成立し、23年7月15日に公布された。

かくて同年(23年)10月5日に第一回の教育委員選挙が行われ、11月1日には全国の都道府県、5大市のほか任意設置の21市、16町、9村において、わが国最初の教育委員会が発足したのであった。

その後、教員委員会制度は実施の経験に鑑み、再検討を要望する声が各方面に現れた。政府もまた改訂の必要を感じていたが、その確信ある結論に達せず全国の市町村に実施することを、27年11月まで延期する法改正を行ってなおも検討をつづけた。しかもなお自信を得るに至らず、さらに1年の実施延期を図

ったが、その延期法案の審議未了により、27年11月1日から全国市町村に教育委員会（以下「地教委」という）を設置することになった。

「地教委」は、実施3年にして種々の問題点に直面した。日本の国情に十分な考慮を払うことなく、国情を異にする米国の制度を範として直訳的に移植された嫌もあったから、わが国情に適するよう改訂すべきであるとの要請が強く各方面に現れた。就中教育委員の選任方法、「地教委」と地方公共団体の長（以下「首長」という）との職務権限、県教委と地教委との関係ならびに文部大臣の地方教育行政に対する責任の明確化等は早急に解決すべき課題であった。

このような背景のもとに、政府は教育委員会法の根本的改訂を意図し、その法案の作製を急いだ。31年3月6日の閣議において政府原案を決定し、3月8日、第24国会にこれを上程した。この政府原案は、さきの教育委員会法と性格上にも著しい相違があったから、一度同法案が公表されると怒濤のような反響を呼んだ。有力諸新聞、日本教育学会をはじめ各種の学会の反対、矢内原東大学長等の反対声明、全国教育委員会連合体の反対、日教組の一斉早退戦術を含む反対、全国知事会の賛成、全国市長会・町村長会の賛成、地方議会連合体の賛成等、広汎かつ激烈な賛否の論議がまき起った。このような背景のもとに、衆参両院においても深刻な様相を呈し、民主的ルールを踏みにじる激烈な対立が延長国会の閉会前日までつづく有様であった。6月2日、無修正のままで両院を通過し、ここに「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（以下「現法」という）が成立した。

現法は、6月30日法律162号を以って公布され、その一部は公布と同時に施行され、10月1日から全面的に施行されて今日に至っている。

（二）現法改訂の胎動

現法施行されて今や満8年、再改訂の胎動を見るに至った。法案成立の過程で論議の対象となった諸点即ち、（一）教育委員の任命制、（二）地教委の有していた

教職員の人事権を県教委への移譲，(三)教育予算原案の送付権及び教育財産の取得処分，収入支出の命令権の剥奪，(四)教育長の上級庁による承認制，(五)文部大臣の措置要求権等々の諸点において強い再改訂の要望が起って来た。

たまたま，本年（39年）2月17日，教育委員会制度発足15周年の全国都道府県教育委員会大会の席上，当時の灘尾文部大臣は祝辞を述べ，その中で次のような注目すべき発言があった。

「教育委員会は幾多の試練を経て今日漸く一応の体制を整えるに至ったが，教育の理想を達成するためには，なお刷新充実を図らねばならない問題が少くない。（中略）これら教育施設を民主的かつ能率的に遂行して行くために現在の地方教育行政の組織及び運営に関する改善について検討の目を向けるべき段階にあるのではないかと思う」

この文部大臣の発言では，現法のどの点をどのように改訂するかという具体的問題については何等触れていないが，灘尾文部大臣の平素の言動の中に教育委員会制度の改訂の意図が散見されていただけに，上述の発言は異状な反響を呼んだ。即ち当日の大会では早くも「現行教育委員会制度に抜本的な検討を加え，真に時代の要請と期待に応え得る新らたな地方教育行政制度の確立を期する」という決議を採択した。

この決議には，「抜本的な検討を加え」と言いながら，教育委員会制度の本質から現法の性格の改訂という基本問題にまでは触れるものではなく，主として教職員の人事管理面において都道府県教育委員会の権根強化を意図しているものらしかった。それは決議文の一節に「時代の推移に伴い各都道府県相互もしくは都道府県と市町村の間における教職員の人事管理或は市町村教育委員会の組織，機構，規模さらには教職員の身分及び教育機関の職員制度等について実際の運営上幾多の不合理，不都合な面が見出されている」という言葉から，それを推測することができる。

このように人事面における都道府県教育委員会の権限の強化は，地教委にと

っては権限の縮小という結果を招き、現法による教委の性格を教委本来への姿に再改訂するどころか、却って益々中央集権化への傾向さえ窺われる。だから同大会の翌日（39.2.18.），衆議院予算委員会第二分科会で石野久男（杜）議員は、灘尾文部大臣に対し「文部省は益々教育行政の中央集権化を意図しているのではないか」と詰問した。同大臣は「今すぐどうしようとするものではない」と答弁しているが、それは「やがては何等かの改訂を加えるべきものである」ことを音外にによわせているものと思われる。

要するに、現法の改訂は一部進歩的な学者間ばかりでなく、教育行政当事者間にもその必要が認められつつあるものと言ってよい。

（三）本稿のねらい

このように、現法改訂の胎動はすでに見られるのであるが、その改訂の方向ないし内容は如何にあるべきでであろうか。単に教職員の人事管面理に止めてよいか、或は教委制度発足当初の理會を明確に再現する方向に大改訂を断行すべきか。まさか愈々教委制度の理會を後退せしめるような改悪は許されまい。

何れにせよ、現法実施8年の経験を積んだ首長や教委当局者、さらに直接関係の深い小学校長、中学校長等は、この問題に対しどのような見解を抱いているのであろうか。本稿では本県におけるこれら各方面の声を聞き、その実態を把握したい。そして教委制度の健全な発達を念願する一人として、各方面の見解に批判的考察を加えながら私見を卒直に述べることにする。私見に対し大方の叱正と教示をいただくことができれば幸甚この上もない次第である。

II 調査領域とその方法

上述の意図の下に各方面に質問紙を発しその見解を聴取した。質問の領域は広く教委制度の根幹をなす諸点にわたっている。即ち教委設置単位、教育委員の定数、教育委員の選任方法、教育長の選出法・承認・免許状、教委の権限、文部大臣の措置要求等々広汎な領域にわたり、各々若干の項に分って意見を徴

した。その質問の全文を掲げよう。

教育委員会制度に関するお伺い

市・町・村・教育委員会・小・中学校長

(次の各々について貴下のお考の所に○印をお願いします)

1) 教育委員会の設置単位

- イ 現行通り全市町村に設置する。
- ロ 小規模町村は近隣町村と連合して設置する
- ハ 人口どの位から単独設置するがよいか 5万・10万・15万

2) 教育委員の定数

- イ 現行法通り (A) 5名 (B) 3名 (C) もっと増加せよ
- ロ 県教委と地教委の委員数は (A) 同数 (B) 異数

3) 教育委員の選任

- (イ) 現行法通りの首長の任命制(議会の承認の上で)
- (ロ) 公選 (A) 一般公職選挙法で (B) 小選挙区制で (C) 資格制限を厳格にした上で (D) 職業・政党等に一定の制限を加えた上で

4) 教育長の関係

- イ 市町村の教育長は (A) 委員中から (B) 委員外から
- ロ 教育長の承認制は (A) 不必要 (B) 必要
- ハ 教育長の免許状制は (A) 不必要 B必要

5) 教委の権限関係

- イ 地教委から県教委へ人事の内申権は (A) 存続 (B) 県教委に一任する(内申権無用)
- ロ 教育予算原案の送付権は (A) ない方がよい (B) あった方がよい
- ハ 文部大臣の措置要求権は (A) 認めた方がよい (B) いけない。教育の中央支配となるから

6) 根本問題

- イ 教育委員会制度は今後とも存続させる
- ロ 骨抜きになった教育委員会制度は無意味だ、戦前の方がよい

以上

この調査の対象は(一)県内市町村の首長、(二)教育委員会当事者、(三)中学校長、(四)小学校長とし、(一)には郵便で、(二)以下は弘前大学学生をして夏期休業中それぞれ帰省地を中心として訪問調査せしめた。かくて回収し得た数は第1表の通りである。

第1表 回収資料数及び分布

項	地域	市	東	西	中	南	北	上北	下北	三戸	県外	計
首 長		3	4	3	3	5	4	9	5	8		44
教 委		7		4	2	3	3				5	24
中学校長		13		5	1	4	3	3			4	32
小学校長		27	1	3	2	7	2	4	2	2	5	55
計		50	5	15	8	19	12	15	7	10	14	155

注

(1) 首長については
8市59町村のうち
3市41町村より回
答を得た。

(2) 教委以下につい
ては、学生の帰省
先が普く各郡市に
わたっていないか

ら、資料を得られない郡もある。総数(155)が必ずしも多くないことと共に、この調査結果の妥当性に、おのずから限界のあることを断っておく。

Ⅲ 調査結果とその考察

(一) 教育委員会の設置単位の問題

教育委員会の設置単位は現行法の如く全市町村（府県単位は一応問題外として）とすべきか、或は小規模町村は連合設置を可とするか、これについての調査結果は第2表の通りであった。

第2表 設置単位問題

教 委 設 置 単 位	項 目		首 長 (44)	教 委 (24)	中学校長 (32)	小学校長 (55)
	イ	現行法の通り全市町村に設置せよ	28	10	13	13
ハ	ロ	小規模町村は連合設置せよ	16	14	19	42
	設置単位の適正人口	5 万	8	11	20	26
		10 万	5	1	5	11
		15 万	3	2	2	13
		不 明	2	10	5	5

この表によれば、首長の64%は現行法を支持し、その他は概して連合設置を希望している。特に小学校長にこの支持者が多い（76%）。設置単位の適正人口を5万となすものがほぼ一致した見解である点から見て、小規模町村は連合

設置すべきことになる。果して何れが是か。

抑々教委の設置単位については、立法の当初から問題であった。旧法の政府原案では、人口1万以上単独設置、1万以下の町村は連合設置という案であった。それが国会審議の過程で、人口1万以下の町村でも財政その他の条件で単独設置も可能である場合もあるとの考えから、原則として全市町村に設置するが、必要の場合は連合設置というように修正された（旧法第3条）。

しかし、25年9月に日教組は教委設置単位を都道府県及び5大市に止め、市町村に設置することに反対するという方針を打ち出した。25年12月、地方行政調査委員会では、「市は必置、町村は任意」という考えを政府に勧告している。また、文部省内に設けられた教委制度協議会も26年10月に「個々の町村にまで教委設置を義務付けるのは、教育行政の民主化ないし地方分権化には貢献するが、他面行政の非能率をもたらし教育そのものの振興を阻害する」という結論を文部大臣に提出している。さらに、政令改正諮問委員会でも、人口15万以下の市町村の教育行政は県教委が掌るべきだという見解を明らかにしている。

このように全市町村に教委を設置することは、各方面より甚だ疑問視されていたが、未だ法改正にまで至らず、27年11月からとにかく全面設置されたのである。全面実施後全国知事会は直ちに「地方制度改革に関する意見書」を發表（27年11月15日）し、教委制度は自治行政全体を甚だしく総合性と均衡性を失わせるものであるとして反対の意を明らかにし、全国町村長会は、教委は市町村長の諮問機関とせよと主張した。

このような首長の見解に対して、中央教育審議会は教委制度を存続することは勿論のこと、その設置単位も現行法（旧法）通りという態度を堅持した。文部省もこの方針を貫くことには変りはないが、首長の主張たる「行政の総合的運営の円滑化」という点は無視できず、一方日教組勢力の分断という意図もあって、全面設置の方針を貫徹しながら、教委法の大改訂を図り、ここに現法の

出現を見るに至ったのである。

以上の経過でも明らかな通り、教委設置単位の問題は今なお問題視されている。だが、私見によれば、町村合併も著しく実現した今日では、町村の規模も教委制度の発足した当時に比し大幅に拡大された。本県の場合、3市165町村から8市59町村となった。また教委の運営も次第に習熟して教育行政の非能率をもたらししているとも思われない。さらに地方自治の総合性と均衡性は旧法に比し著しく改善されている。だから現行法通りに全市町村に教委を設置することを原則とする方が、地方自治権の確立という点からも望ましい。但し、町村の事情によって一部事務組合による設置も認めるべきであると考えている。

(二) 教育委員の定数問題

この問題に対する今度の調査結果は次の第3表の通りであった。

第3表 教育委員の定数問題

教育委員の定数問題	項 目		首 長 (44)	教 委 (24)	中学校長 (32)	小学校長 (55)
	イ	A 現行法通り5名が適当	31	10	22	42
		B もっと定数を増加せよ	2	4	4	8
		C 3名で十分である	7	1	4	3
		D わからない	4		2	2
	ロ	A 県教委・地教委共に同数でよい	17	18	21	40
		B 規模・使命がちがうから異数がよい	16	5	8	11
		C どちらとも言えない	11	1	3	4

この表で知られるように、教育委員の定数は5名が適当であるとなすものが圧倒的に多い。増加説(B)も3名論(C)も論ずるに足らない。また、県教委と地教委の委員数は同数でよい(A)となすものが最も多い。ただ首長において異数がよい(B)との主張が(A)とほぼ接近していることに注目したい。県教委は現法第27条・第51条等でその権限ないし使命が地教委のそれと異なるものがある点からの配慮と思われる。私見によれば、教委は合議制の執行機関としての機能を保持す

る上からも、その能率化という点からも県教委も地教委も同数の5名が必要かつ適当な定数であると思う。県教委と地教委はその処理すべき事務の規模と性質を異にするものもあるが、具体的事務の執行は事務局でこれを行い、教委自体は行政方針その他重要事項を決定する合議体であるから、委員数に差異をつける必要はない。

なお、現法第3条但し書（3名も認めること）は、特に弱小な町村の場合を考慮したものであろうが、教育長、委員長を含めての3名の委員では合議体としての意味をなさないから、この但し書は削除すべきものとする。

（三）教育委員の選任問題

教育委員の選任について、現在の任命制が是か、旧法の如く公選制を採るべきか最も異見のあるところである。初めに今度の調査結果を第4表に示しておく。

第4表 教育委員の選任問題

項 目		首 長 (44)	教 委 (24)	中学校長 (22)	小学校長 (55)
教育委員の選任問題	イ 現法通り議会の承認を経て首長の任命	38	7	5	10
	ロ 公 選	A 一般公職選挙法による公選	9	12	14
		B 小選挙区制にして公選	3	2	1
		C 資格制限を厳格にして公選	3	10	27
		D 職業や政党等に制限して公選	1	3	3

教育委員の選任方法については、首長とその他との見解が極めて鮮明に異なるものがある。第4表の示す如く、首長の86%は(イ)即ち現行法通りの任命制を主張し、その他はそれぞれ71%, 84%, 82%の絶対高率を以て(ロ)即ち公選制を要望している。この問題は今度の調査において偶然にこのような鮮かな対立を見たのに止まるものではない。実に委員の選任の問題は、単なる手続の問題ではなく、教委の性格にも関連する重大な基本問題だからである。

周知の如く旧法では公選制であったが、26年9月に地方行政調査委員会が、

同年10月に教育委員会制度協議会が、同年11月に政令改正諮問委員会が何れも任命制を主張したのであって、教委設置単位の問題と並んで教委制度改革の焦点であったのである。

抑々旧法の公選制を廃し現法で任命制を採用するようになった理由は何であったのか。

国会で現法案の審議の過程で政府が直接公選制の欠点として挙げたところを見ると、(一)選挙費がかかって委員としての適任者が立候補しない、(二)大都市では組織票（日教組などの）が多くなる、(三)野心家が立ち適任者は選挙を嫌って出馬しない等の点を指摘している。また、灘尾文部大臣は教委の政治的中立の角度から、「公選制では或る政党が全委員を独占し、教育の中立制が失われることもあり得る」旨を述べ、任命制に改訂すべきことを主張した。このような立場から、現法第7条の2・3項には「委員会には同一政党の委員が3名以上（委員の数が3名の場合には2名以上）いてはいけない」という趣旨を規定し教育の政治的中立を確保する措置を講じているのである。即ち教育委員の任命制と同一政党員の制限とによって教育の政治的中立の原則を確立しようとしたのである。

政府が公制を廃した今一つの理由として、教育委員選挙の投票率の低かったことも挙げられる。次の第5表は3回行われた教育委員選挙の投票率を示す。

第5表 教育委員選挙投票率

地区 \ 年度	23年度	25	27
全 国	52,5%	52,8	59,7
青 森 県	58,9	63,0	65,1
東 京 都	29,1	17,5	

注(1) 全国及び東京都の数字は、尾形裕康監修教育委員会制度の研究⁵⁹頁による。

(2) 本県の数字は東奥日報、23,10,7付、25,11,12付27,10,7付の記事による。

第5表の示す通り、全国平均は何れの年度の選挙でも漸く50%台であり、本県の場合、27年度は知事選挙と同日に行われた関係もあって65%余となっているが、全体的に決して高い投票率ではない。東京都における驚くべき低率を見

ては選挙もナンセンスと言う外はない。

なお注目すべきは、地教委の委員選挙の場合に相当多数の無投票地区（対立候補がないため、投票を行わないで全候補者が委員となる地区）が多かったことである。第6表はこれを示す。

第6表 無投票地区

年度	地区	市 部	町村部
23		$\frac{2}{22}$	$\frac{10}{17}$
25		$\frac{6}{34}$	$\frac{12}{17}$
27			$\frac{4933}{9690}$

注(1) 23, 25両年度分は、皇至道著「市町村教育委員会の実態」18頁による。表中 $\frac{2}{22}$ とは、調査回答22市中2市が無投票であったことを示す。以下同様。

(2) 27年度分は、全国町村会編「全国町村会史」508頁による。

第6表に見るが如く、町村の場合、23年には約6割、25年には7割までが無投票地区である。本県では27年10月4日（選挙の前日）の立候補状況は次の通りであった。青森8名、弘前6名、八戸6名、無投票35地区で残る125町村で投票が行われることになった。だから本県の無投票地区は約2割であった。（27.10.4付日報）

以上のように全国的に投票率が低く、かつ無投票地区の多かった原因は、教委制度の趣旨やその活動が十分に国民に徹底せず、一般の理解程度が低く関心が薄かったと考えざるを得ない。少なくとも国民の下からの盛り上げる熱意によって教委が設置され運営されているものでなかったことははっきり言える。

このような教委に対する国民の意識と、数回の公選の結果とに鑑み、教育の中立性の確保、教育委員の適格者の獲得、経費の節約等々の理由で政府は断乎任命制に踏み切ったものと考えられる。

しかし一度現法案が発表され公選制を廃し任命制が明らかとなった際きびしい批判を受けた。31年2月26日の「朝日」はその社説で「教委の政党色が濃厚となる、首長の代る度に教育方針が動揺すると論じ、その他各学会、所謂10大学長等々から反対の集中砲火を浴びた。

翻って任命制実施8年の実績はどうか。私の見るところでは、当初憂慮された教委の政党色の濃化、教委が政党员で支配されているという事実は殆んどないと思う。「朝日」が指摘したような首長の代る度に委員の色彩が変り、教育方針がぐらつくという事例も顕著に現われているとは思わない。にも拘らず公選制復活の要望は各方面に聞かれ、今回の調査でも第4表に見る如く、学校長等は圧倒的多数で公選を希望している。その理由は何であろうか。

私見によれば、教育の中立性の喪失という点からではなく、また教育の民主化が後退したという意味からではなく、教育委員の「首長への侍女化」ということが最大の理由であると思う。首長から任命された委員の立場として、首長に対し強い態度をとり難い場合もあることは一応考えられるが、結局は委員の職責に対する自覚の問題である。委員は首長の盲従者ではなく、教育振興への献身者でなければならない。この自覚のもとに、首長の侍女ではなく、むしろ教育に関しては首長の啓蒙者、鞭撻者たらねばならない。委員がこの使命に徹する限り、公選制たると任命制たるとを問わない筈である。公選制の主張者達は、このような委員は公選によってのみ得られるとの自信に基づくのであろう。

だが、従来の選挙の実績から見ると、政党色が強くでたり、徒らに首長との摩擦が多かったりして決して満足すべきものではなかった。金のある野心家が組織的地盤のある者でなければ当選できないという事実もあった。そこに選挙方法の改善論が抬頭する。現行の公選法では候補者をよく知ることが困難だからといって小選挙区説もでる。小選挙区制は金も多く要しないであろうという賛成者もでようが、その選挙区割をどうして定めるか、たとえそれができたとしても、選出された委員が地区代表に墮する危険は十分にある。また、組織力や財力のある者以外は当選できないという点を改めるために、選挙公営制の徹底を主張する者もあるが、それは財政的にも技術的にも頗る困難な点がある。委員の資格に一定の制限を加えたり、同種の職業や政党に制限を加える案

が学校長から多く支持されている（第4表参照）が、それも事実上可能であろうか。

このように見てくると、公選説は観念的には理想であっても、現実的には必ずしも最良ではない。私は任命制の改善こそ現実的な最勝の途であると考えている。任命制の改善とは根本的には首長が真に委員の適材を推挙するようにすることである。そのために、首長の独断を防ぐ意味において、予め委員選考の分野を定めておくとか、推せん母体を設けて適材を推せんせしめその内から選任するとか、特に議会が首長の推せん者を厳格に審査する権限を強化するとか種々の方途が考えられる。政党色を防ぐためには政党人は2名以上にならない（現法は3名以上）ように法改正する必要もあろう。

何れにせよ任命制は首長の良識と賢明さを前提とする。首長は委員の選考に当って現法第4条の趣旨に基づき、一切の情実を排し、人格高潔で教育に対する高い識見と熱情とを有し、地域住民の信頼を得て教育を負荷し得る人材を任命することが肝要である。この意味において、今秋の本県内多数の町村において委員の改選が行われに当り、県教育長が当該首長に対し、次の通達を發したことは機宜の措置であったと思う。

県教育長通達「教育委員の改選に当っては広い現野に立って大局的な見地から公正適格な判断を下し得る人材を選任すること」

首長が委員の任命に慎重を期すると同時に、地域住民が委員の教育行政的活動に対して常に高い関心を払い、苟も首長の侍女として安住し、積極的に教育振興に努力しないとか、或は權威の高座にあって徒らに教育関係者を威圧したり、地域住民の教育への悲願を無視する場合の如きは断乎解職請求（現法第8条）を敢行するだけの積極的な関心を払わなければならない。

四 教育長関係の諸問題

現法第16条によれば、地教委の教育長は委員の中から選任されることになっている。教育長の職務の重要性から見て、県教委の場合の如く委員外から適材

を求める必要はないか。また、県教育長の任命は文部大臣の、地教委の教育長は県教委の承認を要する現行規定は果してその必要があるのか、抑々教育長の重責を果たすために何等かの免許状制は必要としないのか。これら諸点に対する今回の調査結果は第7表の如くであった。

第7表 教育長関係の諸問題

教育長関係の問題	項 目		首 長 (44)	教 委 (24)	中学校長 (32)	小学校長 (55)	
	イ	選 任	A 委員の中から選任してよい	23	14	12	21
		法	B 委員外から適材を求めよ	18	8	16	32
			C どちらでも適材さえ得ればよい	3	2	5	2
	ロ	上級庁の承認	A 不必要、中央集権化してよくない	20	16	12	29
		B 現役階では必要だ	18	7	19	26	
		C どちらとも言えない	6	1	2		
	ハ	免許状制度	A 不必要、免許状にこだわらない	30	11	16	20
		B やはり必要だ	13	11	15	32	
		C わからない	1	2	1	3	

(イ) 教育長選任方法

第7表によれば、現行法通り、委員の中から選出するを可とするものが、首長では約50%，教委では60%，校長では約40%となっている。従って学校長では委員外から求むべしとなすものが多数（60%）である。全体として現行法に對し賛否はほぼ半ばするという結果が出た。

元來、現法で地教委の場合は委員中から教育長を求めることになったのは、教育の政活的中立と教育行政の安定の確保が損われない限度において、行政機構の簡素化を図ること及び財政負担の考慮もあって採られた措置であると思われる。

しかし、私は次の諸点で疑問がある。その一は首長が委員を任命する際、教育長適任者を考慮するを要するわけであるから、教育長は委員会で委員中から

選任するといっても、事実上首長がすでに教育長を内定してしまっているという点である。疑問の(ロ)は教委の所謂レーマン・コントロールの考え方を破るものではないかという点である。委員の中で1人が教育専門家であっても、レーマン・コントロールの原則を破るものではないという反論もですが、教育長たるに適する委員は1人とは限らないであろうから、この疑問は解消しない。第3のそして最大の疑問は次の点である。教育長が同時に委員長を兼ねることも法律上差つかえないから、そこに教育長独善の弊を生じ、合議制の行政委員会としての体をなさない場合もあり得るという点である。委員定数3人の場合などその極端な事例である。

このように種々疑問があるに拘らず、現法では地教委の教育長は委員中から選任される規定であるから、今秋の委員の改選に当って、県教育長は次の通達を当該首長に発した。

県教育長通達「今回任期満了となる委員が教育長である場合は当然教育長として失職するので、後任委員の選考に当っては、真に住民の信頼に応え得るような指導的人材が教育長として得られるよう配慮すること、教育長は教育の振興に果す役割が極めて重大であるので、教育的信念、行政管理事務能力、過去の実績、学力、年齢等総合的に配慮されたい」

この通達が言う通り、教育長の使命は重大であるにも拘らず、小規模の町村では人材難に陥り、または高齢化しその活動が消極化している。文部省の調査によると現法施行当初の31年度は60歳以上の教育長は全体の23%で半数は50歳台であったが、38年度には全教育長の51%が60歳以上になっている。(39.11.3.付東京朝日夕刊)。かれこれ考え合せて私は、地教委においても広く委員外からその適任者を簡抜して任命されるよう法律改訂を強く要望する。教育長1人を委員外から求めることにしても、行政機構が著しく複雑化したり、財政的圧迫が過度に強くなったりする心配は殆んどあるまい。町村財政の援助のために文部省は、教育長の給与の補助を増額こそすれ、打ち切るような措置をとって

はならないことを要望しておく。

(ロ) 教育長の承認問題

教育長はそれぞれ上級庁の承認を要するとなす現法は、その法案の国会審議の過程でも大きな論争点であった。「朝日」は「これは地方分権から中央集権への逆転である」(31.2.26付)と反対したし、日本教育学会は「地方自治の本旨に背き、教育行政の面から地方自治の根幹を崩すものである」(31.3.15)と反対声明を発している。

このような反対があるにも拘らず、敢て承認制を強行したのは、現法の全体的色調が「文部省の都道府県に対する、都道府県の市町村に対する積極的な指導、助言、援助の体制を立てる」という所謂「連携の原則」に立脚し、その一環としてとられた措置であると思う。

私も地方教育行政が中央教育行政と孤立して独善的に行わるべきでない、十分な連携のもとに行わるべきであると考えた。だが、十分な連携は承認制を強行しなければ絶対にできないという道理はない。承認制は、連携の名のもとに、実はそれぞれ下級庁の自主性の侵害でもあり、要するに不信頼だと言える。

今回の調査でも、第7表に見られる如く、首長も現教委も小学校長も「不必要」となすものが多い。「朝日」の論ずる如く、承認制は中央集権への太いパイプとなっている。速かにこの承認制は廃さるべきものとする。

(ハ) 教育長の免許状制

現法第17条1項及び第22条1項に規定する通り、教育長は教委の権限に属するすべての事務を掌り、事務局の事務を総括し、所属職員を指揮監督する立場にある。実に教育長は委員会が決定した方針を具体的に執行する責任を有するのであるから、行政的にも練達した人材であって、助言を通して委員会の方針決定を誤らしめないような能力さえ必要とする。このように専門的知識と行政的な能力と識見とを有しさえすれば、免許状の有無に関係なく、広く適格者を求めて任用するという方針が現行法なのである。即ち旧法に見る任用資格を削

除したのである。

このような現法に対し、第7表で見た如く首長の70%は現法を支持し、現教委及び中学校長は賛否相半ばし、小学校長の60%は免許状制を要望している。これは現法による地教委の教育長は、よしや行政的能力はあるにせよ、教育に対する専門的な知識に乏しく、そのため教育現場の要請が無視され勝な場合が少くないからであろう。事実このような事例が屢々見受けられる。

元来、教育長は専門職たるべきことが教委制度の通念である。この立場から私はさきに教育長を委員外から求める方がより適格者を求め得るとしたのであるが、その実を全うするために任用資格制を復活すべきことを要望する。尤もその資格は教育長免許状1本に限定しないで、教員免許状を以てこれに代える途を開いておく必要はあるであろう。このように免許状を拡大したなら、学校長は挙って必要論者となったものと考えられる。

(5) 教委の権限問題

教委及び首長の職務権限については問題点が頗る多い。ここでは現法第38条による地教委の所謂人事内申権の要否、旧法56条による教育予算原案の送付権同63条による所謂教育予算の二本建制の復活の要否及び現法52条の文部大臣の措置要求権の要否、この三点に限って調査した。第8表はその集計結果である。

(イ) 地教委の人事内申権問題

この問題に対しては、各方面とも一致してその存続を要望している。ただ県教委は、公立学校の教職員の任命権者は県教委であり、その給与は県費負担であるから、全県の視野に立つ人事行政を行うために、地教委の人事内申権を削除したいという方向にある。文部省も内心これに同調的であり、さらに同一府県内のみならず府県相互間の人事交流のより円滑化を図りたい意向のようである（本稿1「はじめに」参照）。

さて、旧法では地教委が当該管内の教職員の任命権を有していたのであるが

第8表 教育委員会の権限問題

教委の権限問題	項 目		首 長 (44)	教 委 (24)	中学校長 (32)	小学校長 (55)	
	(イ)内申権	A	地教委から県教員への内申権は 存続	32	19	24	35
		B	県教委に人事は一任（内申権は 無用である）	10	5	6	20
		C	どちらがよいとは一概に言えない	2		2	
	(ロ)教育予算	A	教育予算については現法通りが よい	38	9	10	15
		B	旧法の通り予算案の二本建制が よい	3	13	21	38
		C	どちらとも一概に言えない	3	2	1	3
	(ハ)措置要求権	A	文部大臣の措置要求権は不必要	16	10	12	22
		B	現役階では、やはり必要だ	20	12	17	31
		C	何とも一概に言えない	8	2	3	2

現法では任命権者は県教委に移り、地教委は内申権のみを有することになった（現法38条）。そこで任命権と内申権との関係はどうか。「地教委の内申に対して県教委はその内申にすべて拘束されるものではないが、内申をまたずに任用その他進退を行うことはできない」（施行通達）のである。もともと、地教委に人事の内申権を認めたのは次の理由による。即ち地教委管内の教職員の身分は当該市町村の公務員であり、従って教委の職務上の命令に服し、その職務に服するのは当然である。また、教職員の服務状況の監督は当該地教委の責任である（現法43条）。地教委のこのような地位から、服務の監督者としての意見を反映せしめるために、地教委の人事内申権が認められたのである。県教委は任命権者であっても、地教委管内の教職員に対して服務命令を出したり監督したりする立場でない限り、地教委の内申権は今後とも存続さるべきである。県教委が全県的視野から適切な人事交流を行うことは是非必要であるが、それは地教委の内申をまった上で、その権限において断乎これを行えばよい。地教委の内申権を剥奪しなければ全県的な適正な人事は行い得ないことはない筈である。

(ロ) 教育予算原案の送付権問題

第8表で見た如く、教委の教育予算原案の送付権について、首長はこれを認めず（即ち現法支持）、その他はすべて強くこれを要求している。また、所謂教育予算の二本建制についても同様な対立が首長とその他との間にはっきりしている。現法の趣旨は、首長と教委との関係を調整して教育行政の円滑な運営を図らうとしたもの、所謂「調和の原則」を確立しようとしたものである。しかし、何といっても教育予算原案や条例案の二本建制を廃し、教育財産の取得処分、収入支出の命令権を首長に移したことは、教委自体の著しい後退であることを認めざるを得ない。だから、現法案の国会審議の過程において、国会の内外を問わず、この点が激烈な論争点となったのである。ここには当時の過激な煽情的な反対論を再説するような愚をやめて端的に絶対必要と考えられる二点について私見を述べよう。

その一は、地方自治体の首長が教育に高い熱意と努力とを払うことを強く要望する。地方自治行政全体の総括的代表者たる権限が首長に与えられている（地方自治法第197条、149条、180条等）以上、教育予算の編成権もまた首長の手中にあることは当然と言ってよい。この際首長が教育の重要性を理解し、現実の教育実態を把握し、その振作向上のために強い熱意と絶大な努力とを払うことを強く要望したい。その際特に注意を喚起したいことは、現法第29条に見られる教委の意思反映の道を強化することである。同条の「教委の意見をきかなければならない」とあるのを、「教委の意見をききこれを尊重しなければならない」と法改正することを私は強く要望する。ここに「尊重」とは単に「聞きおく」のではなく、聴取した意見を必ず予算面に実現せしめる義務を負うという意味である。

要望の第二は現法第24条第5項を削除し、これを教委に移譲することである。それは地方自治法180条の6第3号の特例を認めることである。特にすでに決定した教育予算の執行に当って支出命令権を教委に委任することは絶対に

必要である。収入及び支出の命令権が首長の職務権限とされたのは、首長が予算執行の総括者であり、その適正な運営について責任を負うためである。しかし、教委所掌の事項の処理は教委であり、その処理にはすべて費用を必要とし、支出命令を伴うものであるから、支出命令権が教委にない場合に事務の円滑な運営を期することができない。この意味において、旧法第60条を復活し、支出命令権を教委に与え、収入命令権を教委に委任するように関係法令を改廃することを切に要望するものである。

（イ）文部大臣の措置要求権問題

現法第52条の示す文部大臣の措置要求権について、第8表では、これを是認するものが相当に多い。わが国教育の現段階の事情では、私もこの条項の存在意義を認める。首長や教委の行う教育事務の管理や執行が、法令の規定に違反していると認められるとき、または著しく適正を欠き、かつ教育本来の目的達成に阻害しているというような事態に対しては、国として看過すべきでない。法令の実施を確保し、教育本来の在り方を護り高める見地からは是正または改善の措置を求めることは、国の教育全体に対して責任を負う文部大臣の責務であるから、このような規定が定められたものとする。

但し、この条項は文部大臣として最後の処置、伝家の宝刀であるから軽々しく抜くべきものではない。何が法令に違反しているか、果して教育本来の目的達成に著しく阻害しているかの判断は軽々しく文部大臣の主観で決定されるべきではない。もしこれが軽率に行なわれるならば、それこそ不当な権力統制という重大な事態となる。呉々もこれが行使は慎重の上にも慎重を期し、十分かつ完全な調査の上で絶対必要な場合に限って行使さるべきものである。

IV お わ り に

教育委員会制度は今後も存続すべきものであるか、それとも著しくその性格を後退せしめ骨抜き状態と言われている現制度よりも、むしろ従来の如く首長

の一部局となす方がよいかとの最後の間に対し、第9表の示す通り圧倒的多数を以って教育委員会制度を存続せよとの結果が現れた。

第9表 教委制度の存否問題

教委制度の存否	項 目	首 長 (44)	教 委 (24)	中学校長 (32)	小学校長 (55)
	イ 教育委員会制度は今後とも存続せよ	34	20	25	46
	ロ 後退した現制度は無意味だ、従前の方がよい	10	3	6	7
	ハ どちらも俄かに断定できない		1	1	2

第9表で、首長において約20%、その他においても若干の否定者、即ち後退した現制度の教委は無意味である、むしろ従前の如く首長の部局としての教育行政方式がよいとなす者があることに、深い注意を払う必要がある。教委方式の存続を認めるものが多数だといっても、現行法そのままを無条件に支持するものは全く1人もなかった。必ず上来見て来た諸項目中の何れかの点を改訂した上で存続せよとなすものである。

私も教委制度は必ず存続せよと主張する。だが、現行法を改訂した上でのことである。どの点をどのように改訂するか、それは既に各項で論じて来たことであるが、ここにその要点を約説しおこう。

- (1) 教委設置単位は現行法通り、改訂の要はない。
- (2) 教育委員の定数は、県教委・地教委とも5名。(3名は認めないよう改訂せよ)
- (3) 教育委員の選任方式は原則として現行法を支持する。但し任命手続を研究して改訂する必要がある。
- (4) 地教委の教育長は委員外から適任者を求めよ。また上級庁の承認は必要である。さらに教育長免許状または教育職員免許状所有者の中から適材を任命せよ。
- (5) 地教委の人事内申権は放棄してはならない。教育予算原案の送付権については現行法通りとするが、教委の意見はこれを尊重しその実現に努め

ること及び教育予算の支出命令権は教委に委譲するよう関係法令の改廃をなすこと。

(6) 文部大臣の措置要求権は認めるが、その行使は最も慎重を期すること。

思うに、教委制度はその理念は誠に望ましいものであるが、その当初は外国の制度の直輸入のような状態で発足したので、永い荊藓の道を辿らねばならなかった。しかし、従前の官僚の独裁的支配下にあった教育を解放して、中央集権化と統制画一化を排除し、教育の地方分権化、民主化、自主化を徐々ながら実現して来た功績は高く評価さるべきであろう。それにしてもこの制度が真に日本社会に根を下し、円滑かつ能率的にその機能を発揮するには、今後永いたゆまぬ努力が必要である。そして上述の諸点において現行法の改訂が速かに実現することを強く要望するものである。これと同時に、国民の間にこの制度に対する深い認識と強い関心とが肝要であることを強調してこの稿を結ぶことにする。

終

(昭和39年10月14日)