

教員人事における県教委—地教委の関係に関する一考察

——「内申抜き処分事件」最高裁判決の評価を含めて——

大津尚志

An Observation on the Relationship between Prefectural Boards of Education
and Local Boards of Education on Teacher Management
— through the Evaluation of the Decision of the Supreme Court on the
Case, “Disposal without Statement” —

Takashi Otsu

After World War II, it was decided that educational administration must be carried out in accordance with the principle of local autonomy. However, issues on distribution of power between prefectural and local boards of education exist concerning teacher management.

In this paper, findings about the existing issues are organized and presented under the following titles:

- I Issues of Distribution of Power in Teacher Management
 1. Issues about the Board of Education Law
 2. The Reform by the Law for Organization and Management of Local School Administration
- II Legal Logic on the Decisions of the Case, “Disposal without Statement”
- III The Necessity of “Standardized Disposal” and its Contents

〈目次〉

- I 教員人事をめぐる事務配分問題—旧教委法と地教行法—
 1. 旧教委法下における問題
 2. 地教行法による抜本的制度改編
- II 「内申抜き処分事件」判決における法論理
- III 「統一的処理」の必要性とその内容

I 教員人事をめぐる事務配分問題 —旧教委法と地教行法—

戦後改革により、日本国憲法に地方自治の項目が設けられ、戦前は国の事務であった教育事務は、消防、警察等とともに地方の事務となった。教育行政は地方自治原則に沿ったものでなければならないことが打ち出された¹⁾。しかし、都道府県、市町村という二層の地方自治体をもつ制度を採用している日本においては、一口に教育の地方自治原則といってもその都道府県と市町村の間に事務配分などをめぐって問題が生じうるのである。

1. 旧教委法下における問題

1948年に制定された教育委員会法（以下「教委法」という）の下でも都道府県教育委員会（以下「県教委」という）と市町村教育委員会（以下「地教委」という）との間に権限配分をめぐる問題が生じていた。同法の下での8年のあいだに、後述のとおり、制度の手直しが幾度かなされたのである。

教委法49条では、18項目にわたって教育委員会が処理する事務を列挙している。そこでいう教育委員会とは県教委と地教委の両者を併せてさすので、従って原則として、両者の権限は同等²⁾であった。その5号、6号では、教育委員会は設置する学校の教育公務員の任免権等をもつことが規定されていた。すなわち市町村立学校の教職員の任命権は地教委にあったのである。ただし同法制定直後は、地教委がおかれたのは設置義務があった5大市と任意設置がなされた21市、16町、9村のみであった。その他の地教委が設置されていない市町村では、地教委全面設置まで（当初は1950年に予定されていた）県教委がかわりにこれを行なった（教委法87条）。

教委法には、県教委のほうが優越的地位にたつと、解

せなくもない規定も存在した。しかし以下に述べるとおり、県教委と地教委が上下関係とならないように注意が払われていた。教委法50条3号は県教委は地教委に「技術的、専門的な助言と指導を与える。」と規定していた。が、文部省関係者は「この規定は原則としては都道府県委員会と地方委員会とが、その職務において上下の関係に立つものでないことを意味する。しかし都道府県と市町村の公共団体としての規模の差異及び都道府県の地域が市町村の地域を包摂することからして、ある程度、都道府県委員会を指導的立場に立たしめることが、全体として教育行政運営の効果を上げるゆえんである³⁾。」と説明していた。教委法55条1項は県教委は「所轄区域の教育に関する報告書を提出させることができる」と規定していた。しかし同条2項では法律に別段の定がある場合の外、県教委は地教委に対して「行政上及び運営上、指揮監督をしてはならない。」と規定されていた⁴⁾。教委法51条1項では「校長及び教員の任免、給与等の人事その他共通する必要な事項を決定するために、都道府県内の地方委員会と都道府県委員会が連合して協議会を設けることができる⁵⁾。」とされていたが、同法51条2項で「協議会の決議は全員一致によらなければならない」とされ、地教委には拒否権が与えられていた。

とはいえ、教委法50条は都道府県にのみ配分される事務を5項にわたって列挙している。しかしこの5項目（教職員免許状の発行、教科書の検定、技術的専門的な助言指導、高校の通学区域の設定又は変更、他法令による事項）が何を基準として県単位であつかうことが便宜とされるのかは行政法上も不確定⁶⁾であったという問題があった。

市町村立学校職員給与負担法（1948年）が制定され、市町村立学校職員の給与は都道府県の負担となった（いわゆる県費負担教員制度の導入）。市町村の財政状態に大きな差等が存在した、特に町村は財政難に陥っているところが多かったためである⁷⁾。ここに給与が都道府県の負担になるのに、人事の実権は将来全国に設置される市町村教育委員会に属するという権限の二重構造⁸⁾が成立する。県教委は給与負担団体ということから、採用志願名簿の作成（教育公務員特例法、1950年、以下「教特法」という、13条2項）、給与、勤務時間その他の勤務条件は都道府県の条令で定める（教特法25条の4、1951年改正⁹⁾）などの事務の配分の規定が新たに作られた。任命権者と給与負担者を別とするという例外的措置がとられたことから、しだいに県教委の方に任命権者としての権限配分を行なう必要があるとされていったのである。

設置期限が延期される¹⁰⁾などの幾多の曲折を経て1952

年に地教委全面設置が実行された。すべての市町村で地教委が設置され、この時点ではじめて教育行政の地方自治が、都道府県と市町村の二層の構造¹¹⁾となった。市町村を自治の基礎単位として位置付け、教育に関する事務は市町村に優先的に配分¹²⁾されることとなった。ところが教育行政の単位が細分されたことにより、教育人事その他全県的な統一処理についてや、地教委相互の連絡調整を必要とする事項の運営に支障をきたすのではないかと問題が生じた。市町村間の円滑な交流に障害が生じた。安養寺によれば、人事行政について市町村が行なう事務は県との関係から法令上、事実上の相当複雑な関係が存在することとなった¹³⁾。さらなる制度上の検討の必要が、あるといわざるをえなかった。

こうした中で、「町村の多くは、現に処理している事務ですら、効率的に処理できるだけの行財政能力を持っているとはいえない状態¹⁴⁾」にあり、教委活動は「物質的に制約¹⁵⁾」されていたという実態があった。そして町村合併促進法が1953年に制定された¹⁶⁾。シャープ勧告（1949年）、及びそれに続く神戸勧告（1950、51年）で打ち出された「市町村優先の原則」を実現化するために¹⁷⁾、適正な町村規模の整備・拡大を図るために¹⁸⁾、その受け皿としての町村の規模を適正化するためである。町村の区域を拡大することによって職務能率の向上が図られ、財政難はある程度は緩和された¹⁹⁾。が、一方、その財政能力の欠如等から、地教委改廃論も出されるに至った²⁰⁾。

2. 地教行法による抜本的制度改編

こうした事態が生じた後に、都道府県の機能を再強化する方向での改革が講和条約締結後になされた²¹⁾のであった。警察に関しては市町村警察は全廃とされた。1956年に地方自治法の第6次改正²²⁾が行なわれ、それまでの教委法にかわって、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という）が制定された。そして、教育委員が公選制から任命制に代わったことをはじめ、大幅な制度改革がもたらされ、教育委員会制度の内実が大きく変容した²³⁾のであった。

県教委は地教委に「一般的指示を行なうことができる。（地教行法43条4項）」とされた。さらに、県教委は地教委の「所轄に属する学校その他の教育機関の組織編成、教育課程、教材の取り扱いその他学校その他の教育機関の管理運営の基本的事項について、教育委員会規則で、教育の水準の維持向上のため必要な基準を設けることができる。（地教行法49条）」とされ、県教委の地教委に対する指導的側面が強くなった。これは地方自治法の第6

次改正で2条5項（当時、現在は2条6項）で都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体として位置付けられ、統一的な処理を必要とする事務を処理する、とされ、同項の各号列記事項の2号で「義務教育その他の教育の水準の維持」が統一的処理を必要とする事務の一例に数えられたのに、相呼応するものである²⁴⁾。

そして、教員人事行政に関しては県費負担教員の任免その他の進退は、それまで地教委が独自に任命権を行使していたのに代わって、「県教委が地教委の内申をまっで行なう」（地教委法38条1項）こととなった²⁵⁾。

同法は周知のとおり異常な状態のなかで強行採決されたのであるが、衆議院文教委員会の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律提案理由」（1956. 3. 14）は次のように述べていた。「各都道府県ごとに、府県内の教育運営の調整がはからなければならない」（小中学校の教職員等の人事権を県教委が行使することにしたのは）一つには、これらの教職員の適正な配置と人事の交流を促進することを考慮したものであります。「教育委員会が市町村に配置されてから、都道府県内の教職員の適正配置に支障が生じたことは、広く各方面から指摘されたところであり、このことは、市町村の配置する学校でありましても、個々の市町村ごとに人事を管理することが無理であることの証左でありますし、また現在都道府県が小中学校の教職員の給与を負担しておりますことも、市町村の担当する義務教育等の振興をはかる上に、都道府県の協力が必要であることを物語っているものであります。「都道府県の教育委員会が単独でこの任命権を行使いたすことは、事実上困難でございますので、市町村の教育委員会の内申をまっで行うことといたす²⁶⁾」

県費用負担教員の身分は、原則的に市町村に属せしめて地域社会と学校教職員の密接な関係を保持せしめつつなお、これら主として義務教育諸学校教職員の人事を市町村に固定せしめることなく、広く交流の途を開いて弾力性ある人事行政を行なう²⁷⁾ことがはかられたのである²⁸⁾。そして任命権者と給与負担団体を統一するためにも県教委に任命権が与えられたのである（地教行法37条1項）。なお、これだけをもって教育の「地方自治」の後退とするのは早計である²⁹⁾。地教委内申権は「市町村教委の主体的意思を前提とすることを目的として定められている手続³⁰⁾」、と文部省関係者も述べている。地教行法にはなお、「市町村立小・中学校教職員の人事が広域化にともなって集権化され、地域と学校から離れていくことをできるだけ防止しようとする意図が内在していると見られる³¹⁾」、のであり「教育の地方自治の原則を一応は満

足しているといえる³²⁾」のである。

Ⅱ 「内申抜き処分事件」判決における法論理

こうして成立した地教行法の規定による制度が現在まで続いている。ところで上述の地教行法第38条1項の「内申をまっ」という規定の意味は、従来、文部省関係者等によって県教委は地教委の内申の内容にすべて拘束されるものではなく、これと異なる処分をしてもさしつかえはないが、地教委の内申をまたずに県費負担教職員の任免その他の進退を行なうことはできない³³⁾と説明されていた。ところが、以下のような事態が生じたことから「内申抜き処分」問題が生じ、その中で県教委－地教委の間にとられるべき関係が問題となったのである。

福岡県においては毎年ストライキ参加者に徹底した処分がなされていたが、福岡県教職員組合は福岡県教委の大量処分に対抗するために、地教委に内申をさせないように要求闘争を行なった。内申をしたところには、校長に対する「無言闘争」、校長召集会議拒否等の「非協力闘争」や、地教委に対する「内申の無効宣言闘争」等を行い、これらにより、内申の年内提出延期など一定の成功を収めてきた。そして県下の一部の地教委は内申したときに予想される教育現場の混乱の恐れなどのために内申を行なわなかった。これにより、スト処分が内申のない市町村においてのみ行なわれないという現実が生じてきた³⁴⁾。

そこで文部省によって1974年10月4日に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律第38条の市町村教育委員会の内申がない場合の都道府県教育委員会の任命権の行使について」と題する初等中等教育局長通達（以下「10・4通達」という）が出された。これによって「市町村教育委員会は…内申をすべき客観的な必要がある場合には内申をしなければならない義務を行政機関として有するというべきであり」「都道府県教育委員会が、県費負担教職員の進退について具体的な内容を示し、一定の期限を定めて市町村教育委員会に対して内申を求め、その期限経過後も内申がない場合において、内申がなされない要因を探求し、重ねて内申がなされるよう督促する等最大限の努力を払ったにも拘らず、なお市町村教育委員会が内申をしないという異常な事態が起こったときには、都道府県教育委員会は、市町村教育委員会の内申がなくても任命権を行使できる」という従来の解釈を改めた新しい見解が示されるにいたった。通達が出された当初、文部省関係者は「法の予想しないような異常な事態

が起こった場合には、地教委の内申がなくても県教委は任命権を行使できる場合がありうるというものであって、従来の解釈を変更したものでなく、従来の解釈を補充したものである³⁵⁾。」と述べていた。

そして1972年5月、73年4月および8月の福岡県教組のストライキにあたって、これを指導し、または参加したことを理由に、福岡県教委から減給又は戒告の処分を受けた公立学校教員のうち、上記のような事情から内申がなされなかった市町村の教員が、当該処分は地教委の内申がないままにおこなわれたとしてその無効もしくは取消を請求したのが「内申抜き処分事件」裁判である。

1. 第一審判決（福岡地判S52. 12. 27.）³⁶⁾

「たとえ都道府県教委が内申をすべき場合と判断したとしても、そのことで直ちに地教委に内申すべき義務が生ずるものとは到底考えられない。」

「地教委の内申のないことが、…その独自の判断、裁量に基づくものではないという場合、例えば内申によって不利益をうける側の暴行脅迫又はこれに類する違法不当な圧力によって地教委が内申をしたくともそれができないという場合にあっては、民法130条の趣旨を類推し、またそのような場合内申の欠缺の主張を許すことは信義則に反するという見地に照らしても、例外的に地教委の内申がなくとも都道府県教委は内申があったと見做しその任命権を有効に行使しうるに至るものと解される。」本件はこのような場合に当たらないとして、懲戒処分は取消となった。

2. 控訴審判決（福岡高判S56. 11. 27.）³⁷⁾

「都道府県単位における統一的処理を要する事項について、都道府県教委から一般的指示権の行使により内申を求められた地教委は、内申をする義務があり、従って都道府県教委の最大限の努力にもかかわらず、なお地教委が右義務に違反して内申をしない場合には、都道府県教委は、例外として内申抜きで任命権の行使ができることを認容しているものと解するのが相当である。」とし、原審を取消して、処分を認容した。これは「10・4 通達」をほぼ全面的に追認したものと見えよう。

3. 上告審判決（最判S61. 3. 13.）³⁸⁾

「(地教行法38条1項は) 県費負担教職員について、都道府県教委にその任命権を行使させることにより都道府県単位における人事交流の円滑化を図る一方、これらの教職員は、市町村が設置する学校に勤務し市町村教委の監督の下に勤務に服する(43条1項)者であることか

ら、都道府県教委がその任命権を行使するにあたっては、服務監督権者である市町村の意見をこれに反映させることとして、両者の共働関係により県費負担教職員に関する人事の適正円滑を期する趣旨にでたものと解される。」「内申なしに処分を行なうことは許されないのが原則であるといわなければならない。しかし、この内申制度は、県費負担教職員のサービスを監督する権限を有するものが市町村教委であることから、教職員の身近にいてその服務状態を熟知している市町村教委の意見を都道府県教委の任命権の行使に反映させることにより、市町村教委にその服務監督の実質を保持させることとした趣旨であるから、市町村教委が、教職員の非違などに関し右内申をしないことが、服務監督権者としてとるべき措置を怠るものであり、人事管理上著しく適正を欠くと認められる場合にまで、右原則どおり市町村教委の内申がないかぎり任命権を行使しえないとすることには合理性があるとはいえない。けだし、地教行法上、市町村教委は服務上の監督権者としてその人事行政につき責任の一部を負担するものであり、服務監督権の行使の一貫として法律上認められた内申の権限を適正に行使すべき責務を負うものというべきであって、」「本件のような県下一斉に行なわれた教職員の争議行為に関する懲戒事案にあっては、県下全体において非違の程度に応じた適正、公平な処分が行なわれるべく、各市町村間で不公平を生じないようにすることが人事管理の適正を期するうえで肝要であり、県単位における統一的な処理が必要であることはいうまでもないところ、本件三市教育委員会は、非上告人から統一的な処分の方針・基準を示され、また、いずれも教職員のストライキは違法であり本来懲戒処分の対象となるものであることを認識しながら、組合の反発や抗議行動とかそれに伴う教育現場の混乱などといった各教職員の服務監督上の問題とは直接関係のない事情に対する配慮又は予想される非上告人の処分の選択・量定に対する一般的な批判から、本件各ストライキの参加者については一切処分内申をしないというのであって、このような本件三市教育委員会の対応は、服務監督者としてとるべき措置を怠り、人事管理上著しく適正を欠くものといわざるをえない。」として、処分を是認した。

これらの判決の中心論点は、内申抜き処分は原則として許されないが(この点に関しては学説、行政解釈、上記の第一審、控訴審、上告審判決、を問わずして争いはない)、果たして例外は認められるか³⁹⁾、認められるとすればどういふ場合がそれにあたるか、という問題である。その例外が認められる範囲の設定については上記の、それぞれの判決においてかなりの差異がみられる。

本上告審判決についてはこれまでにすでに多くの評釈が書かれている⁴⁰。従前の判例評釈のなかには、控訴審、上告審の法論理を基本的に同一とみるものも存在するが⁴¹、本稿はその見解を妥当でないと考える。控訴審は一般的指示権（地教行法43条4項）から内申義務を導きだしている。そして義務違反があった場合は内申抜き処分が是認される、としている。これは県教委から指示をうけても地教委は内申をしない、ということから、地教委の当該人事を欲しないという、内申権の黙示的・消極的行使⁴²をする権利をすべて無に帰してしまうものとして、不当であるといえよう。

一方上告審は地教委は「内申の権限を適正に行使すべき責務を負う」（傍点筆者）というにとどめ、「その責務に反して内申をしないために、都道府県教委による適正な任命権の行使が不可能となることを、地教行法が容認していると解することはできない」という。控訴審の一般的指示論は採用されなかったのである。控訴審判決や「10・4通達」のいうように県教委の指示や請求に基づく義務ではなく、いわば服務監督者たる地位ないしは内申権限それ自体に内在する責務として、とらえられたのである。そして責務に反している場合の一例として各市町村間で不公平を生じないようにするために、県単位における「統一的処理」の必要性がある事案につき、この必要性を認識しかつ組合の反発や抗議行動とかそれに伴う教育現場の混乱などといった各教職員の服務監督上の問題とは直接関係のない事情から内申を行なわないときに、取るべき措置をおこなっているゆえに内申抜き処分は許される、という。これは、内申抜き処分が許される範囲について控訴審よりも厳しい限定解釈がくだされている、と読むべきであり、「10・4通達」を全面的に追認したわけではない⁴³。控訴審判決と上告審判決を「まったく別の論理⁴⁴」ととらえるのが妥当と思われる。

上告審の、厳しいしほりをかけた上で、地教委の明白な職務懈怠とでもいえるような場合にかぎり、内申抜き処分を認めるという見解は、評価可能と思われる。ところで、『統一的処理』または『統一的運用』を強調し、その枠から外れることを結局のところ許さないとすることは、服務監督権者としての市町村教委の地位を否定する結果になり、妥当性を欠くといわざるを得ない。『（県教委と地教委の間の）協働はそれとはまったく別の、支配服従関係に転ずる⁴⁵。』と上告審判決をも批判する見解もだされている。しかし、統一的処理が必要な事項（これが認められる範囲については、後で考察する）にかかわる場合にかぎり、地教委間の連絡・調整の役目を負う県教委に、地教委のいわば明白な非違を正す権限

を認めてよいのではないか。地教委の職務それ自体に内在する責務違反の場合にまで、県教委は懲戒処分を下すことができない、とするのでは、県教委は県費負担教職員の給与等を負担する県民に対して、行政責任が果たせなくなる、という問題も生じるのではないか⁴⁶。本件のようなごく例外的な場合に限り、内申抜き処分を認めたからといって、協働関係が破壊される、とするのは過言ではないか、と思われる。ある特定の場合については「市町村委員会が教職員の非違などに関して、服務監督権者として執るべき措置をとらず、…人事管理上の地位を放棄している場合にまで、市町村委員会の内申をまたなければならぬものではない⁴⁷」のである。

Ⅲ 「統一的処理」の必要性とその内容

前述したように地教行法、地方自治法の立法趣旨からすると⁴⁸、県には統一的処理を必要とする事務を処理するとされていることから、場合によっては県にそのような役割が与えられることがありうる、と言ってよいと思われる。それは各市町村間の不公平を防ぐために平等原則をつらぬくために認められるものである。同一の任免権者の下にありながら、ある特定の場合には、同一事案につき、「ある市町村の職員は免職などの処分を受け、他の市町村の職員は不問に付されるというようなことでは、もとより適正・公平な人事とはいえず、職員の教育意欲を減殺せしめる結果となって人事管理上極めて妥当でないことはいうまでもない⁴⁹。」教員人事は、各教師の教育に必要な人間的意欲を阻害させるようであってはならない⁵⁰のである。ただ、いかなる場合にその必要性が認められるのか、という問題があとに残る。

その必要性の適用には、内申権の形骸化をもたらしないうために、県教委と地教委の関係を支配服従関係としないために慎重となる必要はある。上告審判決は統一的処理が必要と考えられることの一例として、県下一斉に行なわれた教職員の争議行為に関する懲戒事案』を挙げている。他に考えられるものとしては、さしあたり刑法違反行為（例えば交通事故）による懲戒事案をあげることができると思われる。その事案の性質上、地域との密着性などということより、県単位における平等原則の貫徹のほうを優先して、差し支えがないと考えられる。このような場合には、県単位における処分の統一的処理のために県教委に一般的指示権を行使し、指導助言をすることは是認され、「本来懲戒処分の対象となるものであるということ認識しながら、……直接関係のない事情」から一切内申をしない、などという異常な事態が生じた

場合には内申抜き処分を是認する余地がありうる。兼子教授は地教法38条1項に規定される県教委の任命権を、「人事内申を広域的に総合調整する最終決定権⁵¹⁾」ととらえているが、これはその権限の範囲内といってもよいと思われる。今日、事実上地教委の権限が形骸化しているという指摘があるが⁵²⁾、内申抜き処分を上記の場合にかぎり認めたからといって、それは地域社会と教職員との密接な関係を破壊するものではなく、地教委の内申権を形骸化させるものでもない。

《 註 》

- 1) 教育行政の地方自治原則に関しては鈴木英一「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(教育学科)』22巻, 76年, p.71), 神田修「教育行政と地方自治」(兼子編『法学文献選集8 法と教育』学陽書房, 72年, p.275, 「教育における住民自治」(兼子, 永井, 平原編『教育行政と教育法の理論』東大出版会74年, p.150, 日本教育法学会編『講座教育法6 教育の地方自治』総合労働研究所, 81年, 所収の各論文など参照。なお, 古野博明「戦後教育行政制度改革と教育自治」(『北海道大学教育学部紀要』第23号, 74年, p.145)も参照
- 2) 教育法令研究会『教育委員会——理論と運営』時事通信社, 49年, p.127
- 3) 北岡健二『教育委員会法逐条解説』学陽書房, 52年, p.153
- 4) なお, 小出達夫は「これは指揮監督権を排除したのではなく, 法律によりさえすれば監督関係の設定が可能であることを確認したものである」という評価を下している。「戦後教育改革と行政機構」(『北海道大学教育学部紀要』第52号, 89年, p.105)
- 5) 協議会は市町村立高校と県立高校が併存する地域での通学区域の設定の為に開かれていた。安藤堯雄『教育委員会 その設置と運営』明治図書, 52年, p.130
なお, 松元忠士は, 協議会は人事権に関連する問題の取り扱いの調整することを実質的な狙いとして設置されたのであるが, にもかかわらずこのような課題を解決しうるような地位と権限を全くといっていいほど与えられていなかった, という指摘をしている。「地教法における県費負担教職員の任命制の法的構造」(『奈良教育大学教育研究所紀要』第16号, 80年, p.16)
- 6) そして後に地方行政調査委員会(神戸委員会)の行政事務再配分の勧告を受けた。森田道雄「教育行政の地方自治原則と市町村教育委員会」(『名古屋大学教育学部紀要(教育学科)』第25巻, 78年, p.263)
- 7) 当時, 6・3制の実施のために新制中学校を建設しなければならなかったことは市町村にとって大きな負担であった。例えば, 大田堯編著『戦後日本教育史』岩波書店, 78年, p.139参照(寺崎昌男執筆)
- 8) 大田直子「義務教育費国庫負担法における『教育の機会均等』と『教育の地方自治』」(『東京大学教育学部紀要』第30巻, 90年, p.259)なお, 後述のとおりここで成立した「二重構造」は幾度かの変遷を経て, 現在にまで残存しているのである。
- 9) それまでは県の財政がきわめて悪いときでも市町村が給与を独自に発令できたことから県と市町村の確執の原因が生じた, という事実があったことを木田宏は指摘している。『戦後教育の展開と課題』教育開発研究所, 81年, p.59参照
- 10) 「(このことの)裏には, この制度をめぐる各政党, 各団体間の複雑な利害関係や思惑が存在していた。」(都丸泰助『地方自治制度史論』新日本出版社, 82年, p.281), なお, この実態を詳述したものとしてさしあたり, 持田栄一「戦後教育政策における『民衆統制』の再吟味」(『持田栄一著作集2 教育管理(下)』明治図書, 80年, p.9)参照
- 11) 森田, 前提論文註6), p.262
- 12) 古野博明「戦後教育立法と教育行政の事務配分」(『北海道大学教育学部紀要』第26号, 76年, p.140)
- 13) 安養寺重夫『教職員の人事』学陽書房, 54年, p.17~19参照
- 14) 高木鉦作「戦後体制の形成——中央政府と地方政府」(大森, 佐藤編『日本の地方政府』東大出版会, 86年, p.80)
- 15) 森田道雄「地方自治と教育行政」(『教育学研究』第44巻4号, 77年, p.330)
- 16) 町村合併促進法施行の時点(1953.10.1.)では289市, 9582町村であったのが, 同法失効の時(1956.9.30.)には498市, 3477町村となった。(自治省編『地方自治の動向』第一法規, 88年, p.19), その過程については「昭和の町村大合併」(都丸, 前提書註9), p.329以下)参照
なお, 町村合併促進法と教育委員会制度の関係について扱ったものとして神田光啓「地方行財政の再編と教育委員会制度」(『岐阜大学教育学・心理学研究紀要』第4巻, 74年, p.55)参照
- 17) ところが, 市町村への事務の再配分は実施されず, 後述するように, 逆に都道府県の機能のほうに後

強化されるのである。

- 18) 村上順「地方自治法の40年と自治の実態」(兼子・磯野編『自治体法学全集7 地方自治法』学陽書房, 89年, p.25)
- 19) 五十嵐, 伊ヶ崎編『戦後教育の歴史』青木書店, 70年, p.169 (三上昭彦, 平原春好執筆)
- 20) 「地教委改廃論」をとったのは自治省, 大蔵省などの中央省庁, 全国町村会(町村長の全国組織), 全国知事会などのいわゆる地方6団体, および地方制度調査会, 臨時税制調査会など一般行政関係の専門調査機関であり, 一方「地教委育成論」をとったのは文部省はじめ, 教育委員の全国的組織である全国都道府県教育委員会委員協議会(全教委), 全国地方教育委員会連絡協議会(全地教委), 中教審などであった。とくに全国町村会は財政負担上の理由から地教委廃止論を強く主張した。五十嵐, 伊ヶ崎編, 前提書註19) p.165~169 (三上昭彦, 平原春好執筆) 参照
- 21) 西尾勝『行政学』日本放送出版教会, 88年, p.51
- 22) 詳しくは都丸, 前提書註10), p.347~357参照
- 23) 笹森健『任命制下の市町村教育委員会に関する研究』酒井書店, 87年, p.45
- 24) 有倉遼吉・天城勲『教育関係法Ⅱ』日本評論社, 58年, p.289参照(天城執筆)
- 25) なお, ここでいう「任免その他の進退」とは任用, 免職, 休職, 復職, 昇格, 懲戒処分, 待命その他身分上の移動をいう。(天城, 前提書註24), p.288), なお木田宏『新訂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, 77年, p.242もほぼ同旨
- 26) 神田, 寺崎, 平原編『史料教育法』学陽書房, 73年, p.607~610
- 27) 天城, 前提書註24), p.259, 木田, 前提書註25), p.242, 有倉編『基本法コンメンタル新版教育法』日本評論社, 77年, p.320~321 (田中館照橋執筆)

なお, 人事行政の広域化を扱ったものとしてさしあたり, 伊藤和衛「広域人事交流計画の功罪を検討する

(1)」、二本木実「広域人事交流計画の功罪を検討する(2)」、吉川美雄「広域人事交流計画の全国展望」(いずれも『学校運営研究』66年2月号, p.5・12・19) 参照

- 28) なお, 金子照基「教職員人事行政の実態と課題」(高柳, 小沢, 平原編『教育行政の課題』勁草書房, 80年, p.183~185)は, 熊本県山鹿市内では, 地教行法の制定によって, 少なくとも数字の上では特別に注目されるべきほどの変化は生じていないことから, 地教行法の提案理由で「都道府県内の教職員の適正配置に支障が生じ……個々の市町村ごとに人事を管理する

ことが無理である」と判断されたことに, 疑念を提起する根拠にはなる, と述べている。

なお, 転任にかかわる問題を中心に教員人事を扱ったものとしてはさしあたり佐藤全ほか「公立学校教職員の人事行政に関する研究」(『国立教育研究所紀要第104集』, 83年), 佐藤全・中留武昭・西穰司・若井彌一「教職員転任人事行政の現状と教育委員会の課題」(『日本教育行政学会年報9』, 84年, p.101), など参照

29) 中留武昭「公教育と教職員人事制度」(伊藤和衛編『講座公教育体系5 公教育の制度』教育開発研究所, 88年, p.234)

- 30) 文部省地方課法令研究会編『解説教育関係行政実例集全訂新版』学陽書房, 69年, p.56, なお当箇所は同書改訂新版(76年), 第三次全訂新版(84年)からは, 削除されている。

- 31) 兼子仁「“内申抜き処分”事件にかんする法学的検討」(『教育権の理論』勁草書房, 76年, p.203)

なお, 一方佐竹勝利は, 「この制度は, 地域に密着した人事ができない……などの問題も内包している。」と述べている。(『教職員の制度と行政』(上原貞雄編『教育行政学』福村出版, 91年, p.119))

- 32) 千葉卓「市町村教育委員会が地方教育行政の組織及び運営に関する法律38条1項の内申をしない場合と都道府県教育委員会の任命権の行使——福岡県教組内申抜き処分事件上告審判決」(『北海学園大学法学研究』第22巻3号, 86年, p.208)

なお, 一方金子照基は「かような教員任命権の行使のしくみは, 教育の地方自治の原則を基本的に否定する可能性をもつ制度であるといわねばならない。」と述べている。(『教育人事に関する諸原則』(『季刊教育法』14号, 74年, p.8))

- 33) 昭和31年9月10日, 初等中等教育局長通達, 天城, 前提書註19) p.261, 木田宏『改訂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, 62年, p.237

- 34) 福岡県における県教委—県教組の対立の実態について記述したものとしてはさしあたり永地正直「福岡県教委『内申抜き処分』の背景」(『季刊教育法』16号, 75年, p.58) 参照, なお, 高橋清一「異常事態つづく福岡県教育界」(『教育』316号, 75年, p.111), 柳治男「福岡県における教育の対立」(新堀, 青井編『日本の教育の力学』東信堂, 83年, p.130)も参照

- 35) 浦山太郎「文部省10・4通達について」(『季刊教育法』16号, 75年, p.69)

- 36) 『判例時報』877号, 17頁, なお評釈等としては浦野東洋一「内申抜き処分判決と教育人事行政」(『労働法

- 律旬報』948号, 78年, p.26), 浦野東洋一「地教委が内申しない県教委の教職員人事処分」(『別冊ジュリスト』64号, 79年, p.248), 永田一郎「公立小中学校教諭に対する争議行為の指導, 参加を理由とする県教育委員会の懲戒処分が市町村教育委員会の内申を欠き違法であるとされた事例」(『判例評論』235号, 78年, p.40 (『判例時報』893号)), 神田修「教育における自治と教職員人事」, 室井力「教員公務員に対する内申抜き処分の違法性」, 梶村晃「内申抜き処分と教育の地方自治」(いずれも『季刊教育法』27号, 78年, p.148, p.154, p.164), 森田明「内申抜き処分取消請求訴訟判決の論点」(『ジュリスト』662号, 78年, p.88), 綿貫芳源「内申抜きの懲戒処分と地教法38条1項」(『法律のひろば』第31巻3号, 78年, p.29) 参照
- 37) 『判例時報』1026号, 30頁, なお評釈等としては中西又三「内申抜き処分の適法性」(『ジュリスト』768号, 82年, p.52), 神田修「教委の『例外的内申抜き処分』認容の妥当性」(『季刊教育法』44号, 82年, p.110), 森部英生「県費負担教職員に対する『内申抜き処分』」(『教職研修』123号, 82年, p.92), 小島喜孝「教職員人事行政における地方自治—内申抜き処分事件一審, 二審判決の検討」(『北海道自治研究』166号, 82年, p.16) 参照
- 38) 『判例時報』1187号, 24頁
- 39) 内申抜き処分を認められるという例外の余地はない, とする説の論拠付けの整理としては, 佐藤久夫「市町村教育委員会が地方教育行政の組織及び運営に関する法律38条1項の内申をしない場合と都道府県教育委員会の任命権の行使」(『法曹時報』41巻8号, 89年, p.251~252) 参照
- 40) 本稿に直接引用したもののほかに, 小島喜孝「教職員人事と学校・地域住民の自治」(『季刊教育法』63号, 86年, p.145), 成田頼明「県教育委員会と市町村教育委員会の関係」(『別冊ジュリスト』92号, 87年, p.98), 阿部泰隆「内申抜き処分の適法性」(『法学セミナー』385号, 87年, p.124) 参照
- 41) 今橋盛勝「内申抜き処分の適法性」(『ジュリスト』877号, 87年, p.48) は「最高判の論旨と法解釈は, 第二審判決のそれと基本的に同一である。」と述べている。堀家嘉郎「内申抜き処分事件最高裁判決について」(『教育委員会月報』86年5月号, p.4) は「本件最高裁判決もまた一般的指示権の内容及び内申制度との関係について, ……二審判決と同様な解釈をとっている」と述べている。小高剛「『福岡県教組内申抜き処分』事件最高裁判決」(『ジュリスト』866号, 86年, p.104) は, 「説明の仕方に若干の差異があるとはいうものの」上告審も「内申義務説」をとったと解している。(そして千葉, 前提論文註32) はそれに同調している。) その「若干の差異」のほうに注目することもできると思われる。
- 42) 兼子, 前提論文註31), p.198, 傍点原文
- 43) この点, 堀家, 前提論文註41) が, 「(本件上告審判決により) 10・4 通達の正当性が認容されたことによって, 文部省の指導に誤りがなかったことが明らかになった(p.12)」と述べているのは正確な記述でない。
- 44) 平原春好「市町村教育委員会が地方教育行政の組織及び運営に関する法律38条1項の内申を行わない場合の都道府県教育委員会の任命権の行使」(『判例評論』333号, 86年, p.48, (『判例時報』1206号))
 なお, 中西又三「内申抜き処分訴訟上告審判決」(『法学教室』71号, 86年, p.117) はこの点で, 平原とほぼ同様の見解に立つが, 中西は本判決の評価を保留している。
- 45) 平原, 前提論文註44), p.188
- 46) 綿貫, 前提論文註36) 参照
- 47) 木田, 前提書註20), p.246
- 48) はやししうぞう「市町村教委の内申抜きで県教委の行なった懲戒処分は合法」(『時の法令』1282号, 86年, p.77) は, 「法律の制定された趣旨, 目的をよく考えて, 合理的, かつ妥当な結論が得られるような目的論的解釈をすべき」として上告審判決を「そのままは認してよい」としている。
- 49) 佐藤, 前提論文註39), p.256
- 50) 兼子, 前提論文註31), p.204
- 51) 兼子仁『教育法(新版)』有斐閣, 78年, p.491, なお高柳信一, 室井力, 兼子仁, 青木宗也, 中山和久「教育公務の人事と『内申抜き処分』の違法性」(『法律時報』48巻12号, 76年, p.99) でも県教委任命権は「内申を広域的に相互調整するための権限」とされている。
- 52) さしあたり下村哲夫「教育委員会と学校の間」(『学校改善と教育委員会』(下村編『教育委員会と学校の間』ぎょうせい, 90年, p.3, p.313), 森田道雄, 前提論文註6), 坪井由実「教育委員会制度」(鈴木英一編『現代教育行政入門』勁草書房, 84年, p.70), 市川昭午『教育行政の理論と構造』教育開発研究所, 75年, p.219以下など参照。なお内申権の事実上の形骸化の問題は本稿の主たる対象とするところでない。