

行政委員会としての教育委員会

- 独立性の理念・制度・実態 -

岡 田 佐 織

Boards of Education as Administrative Commissions:
Principles, Institution and Actual Situations of Independence

Saori OKADA

The Board of Education system is one of the administrative commissions systems. Administrative commissions are established for the purpose of maintaining their independence from governors or mayors. This paper focuses on principles, institution and actual situations of independence of Boards of Education. First of all, a broad overview of administrative commissions is made based on the principles of independence. Secondly, I will show the processes of their institutionalization. Thirdly, I indicate a diversity of actual situation of their independence. Finally, I attempt to point out some perspectives for further studies.

目 次

はじめに

独立性の理念 行政委員会制度による多元主義

A 執行機関の多元主義

- 1 行政委員会の定義
- 2 行政委員会制度の導入の意図
- 3 執行機関の多元主義

B 地方公共団体における行政委員会の設置目的による分類

独立性の制度化

A 選挙管理委員会・監査委員

- 1 東京都制，府県制，市制，町村制の改正
- 2 地方自治法の制定

B 教育委員会

独立性の実態

おわりに

はじめに

教育委員会は行政委員会のひとつである。行政委員会は，首長からの独立性を確保するための制度である。本稿はこの「独立性」について，理念・制度・実態の観点から整理し考察を加える。まず独立性の理念を核として持つ行政委員会制度について概観する。次に，どのような議論を経て独立性が制度化されてきたのかを見る。最後に独立性の実態について，同じ制度のもとでも差があることを示す。そしてまとめとして，今後の研究課題について言及する。

独立性の理念 行政委員会制度による多元主義

行政委員会制度により，多元主義すなわち首長からの独立性の理念が制度化されている。そこでまず，行政委員会制度とは何であるかを先行研究をもとに概観する。

A 執行機関の多元主義

1 行政委員会の定義

行政委員会とは、制度上定義された概念ではなく、もっぱら講学上の概念である。したがって、論者によって様々に定義されてきている。例えば

「行政委員会は合議制の執行機関で、それが一般の行政機関の体系からは多かれ少なかれ独立の地位をもち、また、行政作用のほかに、準立法的作用と準司法的作用とを与えられていることを特色とする。」¹⁾

「行政委員会は、国又は地方公共団体の統治機構の中で、行政を執行する権限の一部を分担する行政機関の一種である。行政委員会は複数の委員によって構成され、原則として、これらのものの合議により行政機関としての意思を決定する。一般的行政機関から独立して権限を行使するため、それに必要な規則、規程等を定める準立法権限を有する。行政委員会の中には、(中略)準司法権限を有する」²⁾ものがある。

といったものがある。

行政委員会を定義する上で、どの論者にも共通している点は、行政を執行する権限をもつ執行機関であること(すなわち審議会、調査会などの諮問機関と異なっていること)、複数の委員で構成される合議制の機関であること(監査委員はこの例外である)、一般の行政機関から(多かれ少なかれ)独立して権限を行使すること、準立法権限と準司法権限を有すること、であろう。

2 行政委員会制度の導入の意図

わが国における行政委員会制度の導入は、第二次世界大戦の敗戦を契機とする連合国の対日占領の過程で行われた。連合国軍総司令部が行政委員会を導入した理由として、中央集権的、官僚主義的政治行政体制の民主化を進めることが挙げられるのが通説である³⁾。個々の行政委員会は、それぞれの委員会に応じて個別の目的をもっているが、他方行政委員会が設けられるに至った理由、根拠には共通のものがあつた⁴⁾。イギリスやアメリカでは、行政委員会の設置の理由は、社会経済生活の発展に伴って、自由放任主義を基礎とする制度とこれによる社会生活の侵害を救済するための司法的救済の制度が不充分となったためであるので、日本の場合と

異なっている⁵⁾。

総司令部が行政委員会制度を多用した意図は、行政機構の民主化であると言えることができるが、行政委員会制度が必ずしも民主化を保障するものではないことは早くから指摘されてきた。

「ひとり社会経済的な活動への干渉の部門においてだけでなく、あらゆる行政の部門で、行政委員会性を採用することが要求され、しかもその制度が採用されただけで、民主化は完了したかのような錯覚さえ生み出し、行政委員会制度は、過去の官僚制の悪弊を一掃する万能薬であるかのように喧伝されたのである。しかし、同じ行政委員会制度といっても、その構成や手続きには様々の差異があるし、また紙の上にかかれた制度が現実にとどのように運営されているかについても、実態的な考察をしてみなければ、その正しい評価はできない。」⁶⁾

敗戦後、特に国の機関を中心に数多くの行政委員会が設置された。これは、行政委員会の設置によって、国の各省庁が持つ権力を削ぎ落とし、分散させることができ、それによってこれまでの行政機構の官僚制を打破することをねらったものである。そうであれば行政委員会は、これまでの官僚制を否定しただけであつて、その設置が必然的に民主化を伴うものではない。

一方、地方自治体に行政委員会が導入された意図として、民主化のほかに首長への権力集中の排除を挙げる論者もいる。

「終戦後、地方公共団体の処理すべき事務が次第に広汎多岐にわたり、漸次専門技術化する傾向を辿った。しかもそれらの中には、政治から独立して公正中立の立場にたつて処理されることの望ましい事務も少なからず認められた。これらの事務の執行を長の権限に統一することは、余りにも長の権限を増大ならしめることとなり、また、公選の長が掌るには適しないものがあるといったような事情が、地方公共団体の執行機関として、長の外に、長から独立して委員会または委員の制度を設けるにいたつた主な理由であろう。この意味において、現行法は、執行機関の多元主義、権力分散主義をとっているといえることができる。」⁷⁾

「民主化政策の重要な一環であつた地方自治制度においても、知事の公選制が採用されるとともに、知事への権力集中の排除を目的として教育委員会、公安委員会などの行政委員会制度が導入され、執

行機関が多元化されることになった。」⁸⁾

このように、地方公共団体の行政委員会を国のそれとは切り離して論じるなら、行政委員会制度導入の意図は、行政機構の民主化よりもむしろ、首長が執行するにはふさわしくない行政分野を切り離し、独立した機関に執行させることにあったと言うことができよう。(このことは、地方自治法上に初めて導入された行政委員会である選挙管理委員会・監査委員の立法過程での議論により明らかである。これについては後に詳細に記述する。)

3 執行機関の多元主義

執行機関について、一機関への権限集中を避け、複数の執行機関に事務を分掌させて職務上独立してそれぞれの判断と責任の下にこれを処理させる制度を執行機関の多元主義という。行政委員会制度の導入による執行機関の多元主義の採用は、首長主義と並んで現行地方自治制度の大きな特色とされている⁹⁾。

行政委員会を設置する目的として、政治的中立の確保、公正な判断、利害対立の調整などがあるが、なにゆえ行政委員会制度によってこれらが可能になるのかというと、行政委員会制度が執行機関の多元主義をその理念の根幹に持っており、首長から独立して行政を執行することが保障されているからである。

B 地方公共団体における行政委員会の設置目的による分類

行政委員会を設けている理由は、具体的に、各委員会によって異なる。その理由については、論者によって様々に異なった表現がなされている。例えば「政治的中立性を保障するために、長から独立した委員会を設けてこれを掌らしめることとしているもの、事務そのものが多分に技術的、専門的性質をもっているために、そうした事務の処理に適した人をもって構成する委員会を設けてこれに当たらしめることとしているもの、争訟の判断のような特に慎重を期する必要があるものについて、職務権限の独立と身分の保障の下に合議制の機関によって判断させることが妥当として、委員会を設けているもの」¹⁰⁾を設置の理由の例としてあげている論者がいる。

また、行政委員会を、経済的社会的分野への規制的活動をその任務とし、アメリカにおける独立規制委員会に原型を求めることのできるもの(公正取引委員

会、労働委員会、農業委員会、収用委員会等)と自由主義的国家が政府の機能として考えた伝統的かつ古典的政府活動の領域において機能するもので、その使命を行政に対する民衆統制の強化とそれに基づく官僚行政の予防及び行政の公正な中立性の確保にもとめるもの(教育委員会、公安委員会、選挙管理委員会、人事委員会等)とに二分する考え方もある¹¹⁾。

設置目的をより細分化して表現したものとしては、以下のものがある¹²⁾。

- 1 衆知を集めて妥当なる規範を定立し、採決の公平を期するために合議制が望ましく、特に顕著にこの場合に該当するのが人事委員会である。
- 2 個人の権利義務に重大な関連を有するから、決定は迅速というよりはむしろ慎重公正であることが望まれるので、委員会構成が望ましく、公安委員会がこれに属する。
- 3 対立する利害を公平に反映せしめることが事務の性質上当然に要求される場合も、委員会構成が望ましく、労働委員会がこれに属する。
- 4 政党の行政事務に対する介入を排除し、行政の中立性を確保する実際上の必要が存する場合も、委員会構成が望ましく、教育委員会や選挙管理委員会が該当する。
- 5 従来官僚主義的偏向が強く、このような弊害を除去する強力な要求の存する場合があり、公安委員会がこれに属する。

このように論者によって分類の視点は様々だが、地方公共団体の行政委員会を網羅的に取り上げ、明快に分類した次のようなものもある¹³⁾。

- 1 行政の政治的中立性の保持の必要性に基づくもの(教育委員会、公安委員会、選挙管理委員会)
- 2 公平な行政、公正中性な行政の要請にかかるもの(人事委員会(公平委員会)、監査委員)
- 3 利害関係の調整を主な任務とするもの(海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会、地方労働委員会、農業委員会)
- 4 審判、裁定等準司法的機能を持つもの(人事委員会(公平委員会)、地方労働委員会、収用委員会、固定資産評価審査委員会)

これらの分類は、主として、行政委員会の果たす機能に着目して行われた分類である。そしてその場合のいずれも、教育委員会については、政治的中立性を保持する機能をもつ行政委員会として分類されている。

この他の分類方法として、地方公共団体の執行機関の多元主義との関係において分類したものがある¹⁴⁾。

イ 地方公共団体の長との間で行政分野を分担するもの

(教育委員会、選挙管理委員会、公安委員会、農業委員会)

ロ 争訟の採決を主たる任務とするもの

(収用委員会、公平委員会、固定資産評価審査委員会)

ハ 経済活動の規制の分野において、行政権限の他、準司法、準立法の権限を行使するもの(労働委員会)

二 内部管理機能を独立して行使するもの

(監査委員、人事委員会(公平機能を除く))

そしてこのように分類した上で、「執行機関の多元主義という言葉にふさわしい行政委員会は(イ)及び(ハ)の類型のものであると言える。このうち(ハ)は、いわゆる独立規制委員会に属するものであり、アメリカ合衆国において発達した行政委員会の典型である。(中略)これに対し、(イ)に属するものは、旧制度化において府県知事に集中した権限を諸機関に分散させる観点から設けられたものと見ることができよう。その意味でこれらの委員会は、地方公共団体における権限の多元化に最もふさわしいものであるということができると分析している。

このように、行政委員会制度が存在する理由、すなわち首長からの独立性を必要とする理由は、委員会により、かつ論者により様々だが、本稿では教育委員会制度は、政治的中立性の確保を目的としているという説を採る。教育委員会制度創設時には、民主性・専門性の確保も目的とされていた。しかし、前者は教育委員の任命制により後退し、行政委員会制度をとる場合と首長が直接執行する場合とでどちらがより民意を反映できるかは一概には言えない。また後者は、教育委員会の委員の要件とはなっておらず、目的が制度化されているとは言えない。首長からの独立性と最も強く結びついた目的は、政治的中立性の確保である。

独立性の制度化

まずはじめに、行政委員会として期待される機能が教育委員会と似ており、また、地方自治法により初めて導入され、行政委員会制度の雛型ともいえる選挙管理委員会・監査委員の事例を、東京都制、府県制、市

制、町村制の改正による導入とそれに続く地方自治法制定による定着の経緯により紹介する。次に教育委員会(教育委員会法の制定)について、導入過程を見ていく。それにより、独立性の理念がどのように、あるいはどの程度制度化されたかを明らかにする。

A 選挙管理委員会・監査委員

1 東京都制、府県制、市制、町村制の改正

内務省では、憲法改正に先んじて地方制度の改正を考えねばならない、という意見が支配的であった。この場合、改正の対象と考えたのは、東京都制、府県制、市制、町村制等の地方制度に関する法律であった。戦後の地方自治制度の改革について占領統治者である民生局は、まず憲法レベルでの改革を考え、内務省では法律レベルでの改革を考え、両者の動きがほぼ同じ時期に平行して行われた¹⁵⁾。昭和21年、民生局は地方議会議員選挙管理委員会を都道府県に設置するよう意見を述べている¹⁶⁾。監査委員は、議会の権威に基づく素人監査の妙味と既設の考査役の専門的監査の長所を併有させることを意図してわが国の経験から生まれたものとされている¹⁷⁾。

以下では、東京都制、府県制、市制、町村制の改正に伴う、帝国議会での議論をもとに、選挙管理委員会・監査委員がどのような目的・理念をもち、それが制度化されたのかを明らかにしていく。

昭和21年7月2日東京都政の一部を改正する法律案、市制の一部を改正する法律案、町村制の一部を改正する法律案、府県制の一部を改正する法律案が第90回帝国議会衆議院に政府より提出される。

この法案には、地方議会の議員の選挙権・被選挙権の拡大、首長の公選、リコールの制度など後の地方自治法の原型とも言うべき重大な改正が盛り込まれている。この改正の中に、選挙管理委員会の設置、監査委員の設置が含まれている。

昭和21年7月5日衆議院本会議で大村清一内務大臣は提案理由を次のように述べている¹⁸⁾。

「政府は「ボツダム」宣言の受諾の精神に則りまして、政治、経済、文化其の他凡ゆる部面に於きまして、鋭意民主主義化の努力を進めて居るのでありまして、其の総ての活動の根幹をなす国政運営の基本となるべき新憲法草案は、既に審議が進められて居るのでありますが、是と並行致しまして現行地方自治制度の民主主義化を図りますことは、

特に現下の情勢に照応して考えます時、新日本建設の基盤をなす最も重大なる事柄であると存するのであります・・・」

「第三には、地方行政執行の公正を確保することであり、地方自治団体の活動の範囲が拡張されるに従いまして、其の行政事務の執行は飽くまでも公正を確保せしめいやくも専恣に流るるが如きことなからしめることが必要であります、此の意味に於きまして本改正案は新たに二種の制度を採用せんとして居るのであります、其の一つは将来選挙の重要性は益々加重されるものと想像されるのであります、之に伴いまして選挙の公正を確保いたしますことは地方政治の基本的要件と考えられるのでありまして、選挙事務の執行に遺憾なからしめ、且つ之に客観性あらしめるため、選挙事務全般の管理に當ります所の選挙管理委員会を新たに設置することと致したのであります」

「其の第二は、地方団体の住民又は地方議会は執行機関の行政事務の執行を常に監査する権限を与えられて居るのであります、何分にも地方自治団体の執行する行政事務は複雑多岐に亘って居るのであり、其の執行の適否は住民の権威と専門的知識を兼ね備えた常置機関の精密な監査に依らなければ、正確なる判定を下すことは困難であります、此の趣旨に於きまして新たに監査委員を設けることとし、地方自治団体の行政事務全般の監査に當らせることと致したのであります」

新設の選挙管理委員会、監査委員については本会議で以下のような質疑が行われた。

岩本信行議員

- ・参事会があり、議員も検査の権利を有しているのに、何故さらに監査委員制度を設ける必用があるのか¹⁹⁾

大村内務大臣

- ・参事会の書類等の検査権は実地調査を認めておらず、監査委員は実地調査もできる点が権限上の相違である。府県行政が複雑化するに従い、監査の経験のある者を活用することが府県行政の適正化を図る上で重要なことである²⁰⁾。

昭和21年7月12日、第2回委員会が開催され、大村内務大臣から再度、提案理由説明がなされた。選挙管理委員会及び監査委員については、本会議での説明に加え、以下のような発言があった。

「第三には、選挙管理委員会の設置であります、申すまでもなく、選挙手続は選挙人名簿の調製から当選者の決定に至るまで、総て地方自治団体の執行機関に於て処理して参ったのであります、併し選挙事務遂行の公正を擔保し、選挙人の信頼を確保する為には、何等か客観的な独立の機関にして之が処理に当らしめる必要がありますのと、多面地方自治団体の首長が此の度選挙人の直接選挙に依ることとなった為め、現任首長が現職の儘立候補する場合も考えられるのでありまして、此のような場合に於きまして、現任の首長が選挙事務掌握の任に当りますことは不都合であると申さなければなりません、故に東京都を初め、府県及び市町村毎に選挙管理委員会を設けまして、此の管理委員会をして選挙事務掌理の任に当らせることに致したのであります、選挙管理委員会は、各地方議会の議員の選挙権を有する者の中から、地方議会に於て選挙された選挙管理委員四人又は六人を以て構成され、選挙に関する方針の決定に當るのであります・・・」²¹⁾

「第六は監査委員の設置であります、地方自治団体特に都道府県及び大都市の処理する事務が広汎繁多となるに従いまして、其の事務事業の執行の状況を審査して非違を正し地方の住民及び議会に常に公共事務の内容の實際に付いての資料を提供せしめることは、地方自治団体の事務の構成と能率の向上とを図る上に欠くべからざることであるのみならず、地方の住民及び議会に対して、自治に対する責任と自覚とを喚起する上にも必要と考えられるのであります、監査委員は斯かる目的の為に設置されるものであり、地方自治団体の首長が地方議会の同意を得て、地方議会の議員又は学識経験ある者の中から各々一人乃至三人宛選任するのであります、監査委員は地方自治団体の経営に係る事業の管理、其の出納、其の他自治団体の事務の執行を監査する一般的権限を有して居り、毎会計年度少くとも一回の定期監査、或は監督官庁の命令又は地方議会の要求其の他臨時の必要ある場合の臨時監査、或は一定数の選挙人から請求があった事項に関する監査等を行うものであります」²²⁾

昭和21年7月15日第3回委員会から、昭和21年8月27日第15委員会にかけて、選挙管理委員会および監査委員について、以下のような論点が議員から出され

た²³⁾。

(選挙管理委員会)

- 1 選挙管理委員の選任を府県会,市町村会で行うのはなぜか
- 2 現職知事の立候補に対し何か監督する方法はないのか
- 3 選挙管理委員会が府県知事,市町村長の監督を受けるのは矛盾しているのではないか

(監査委員)

- 1 監査委員の選任を被監査者である府県知事が行うのは不条理ではないか
- 2 監査委員が府県知事,市町村長の監督を受けるのはおかしいのではないか

これらに対する政府委員の回答は次のようなものであった。

(選挙管理委員会)

- 1 従来の執行機関のみが扱うという建前をなおし,また選挙管理事務に対する住民の関心を高め,公正を確保しようという前提に立っている。
- 2 選挙管理委員会を設け,選挙事務の運営については知事に一切関与させないことで対処できる。
- 3 選挙管理委員会が行動する場合に,事後において行動に誤りのある点を矯正したり必要な注意を喚起するためのつながりを府県知事,市町村長とつけておかなければ,選挙管理委員会の行動について必要な規制を加えることができない。指揮監督という表現にして,事前に干渉するということはない。

(監査委員)

- 1 今までのように知事や市町村長がただ吏員に命じて監査させるよりはるかに独立性を持たせている。ただ,全く別個の機関を設けて執行機関,議決機関の外に置くのは望ましくない。
- 2 監査委員が一定の資格を有するものの中から選任することを法律上保障し,その事務の性格上独立の立場に立つならば,吏員という身分関係において監督を受けることは何ら職務の遂行に妨げはない。

昭和21年8月30日第16回委員会が開催され,付帯決議に関する質疑と,各派共同提案の修正案についての審議が行われ,修正案が可決された。衆議院修正要綱のうち,選挙管理委員会,監査委員に関するものは

次の通りである²⁴⁾。

選挙管理委員会内の組織及び運営を次のように改めること。

- 1,選挙管理委員会の欠員は,常に補充員の中からこれを補充することとして,臨時的補欠選挙は,これを行わないものとする。
- 2,選挙管理委員会に対する首長の監督を廃止すること。
- 3,選挙管理委員会は,委員一人以上から請求があったときは,これを召集しなければならないものとする。
- 4,選挙管理委員会の書記は,委員長がこれを任免するものとする。

監査委員に対する首長の監督権を廃止する等監査委員の職務上の独立性を徹底させること。

この結果,選挙管理委員会,監査委員に対する首長の監督権についての規定は削除され,議決機関及び有権者の監査請求は首長を通すのではなく監査委員に対して直接行われることとなった。

昭和21年8月31日,衆議院本会議において委員会の経過報告がなされ,修正案どおり可決され,同年9月3日,貴族院本会議に修正案と政府提出案が送付され,特別委員会に付託された。同年9月4日,第1回委員会が開催され,内務大臣より法案の説明がなされた。内容は衆議院での法案説明と同様である。

昭和21年9月9日第2回委員会から,9月18日第8回委員会にかけて,選挙管理委員会および監査委員について,以下のような論点が議員から出された。

- 1 選挙管理委員会,監査委員を独立機関として認めると,府県知事,市町村長は相当掣肘をうけるのではないか
 - 2 選挙管理委員,監査委員は吏員であるので,知事,市町村長の監督を受けるのは当然ではないか
- これらに対する政府委員の回答は次のようなものであった。
- 1 選挙管理委員会については,非常な制限を受けることはない。監査委員については,理事者のやったことに対して掣肘を受けるという結果になる場合があるのは当然のことで,むしろそれを狙ってこの制度ができた。
 - 2 独立性を持たせておきながらそれを監督するというのは適当でないという見解から「監督」が削除された。この点については参議院の議論の上決まっ

たものであり、また関係方面においても、それでなければ適当であるまいという勧告もあった。

昭和21年9月18日第8回委員会において、採決が行われ、衆議院の修正どおりに可決された。そして同年9月20日、貴族院の本会議において委員会の経過報告がなされ、衆議院の修正案どおり可決された。

このように、選挙管理委員会と監査委員は、それぞれの理由で首長から独立した執行機関として制度化されることとなった。選挙管理委員会の設置理由は、選挙事務遂行の公正を担保し、選挙人の信頼を確保するために客観的な独立機関が必要で、なおかつ現職首長が立候補する場合に、首長が選挙事務を行うことは不都合であるというものであった。また、監査委員の設置理由は、住民の権威と専門的知識を兼ね備えた機関によって正確な判定を下すため、監査を受ける自治体機構から独立した地位に置かなければならない、というものであった。これらの機関の独立性が不十分ではないかとする意見が議員によって出されたが、「議決機関、執行機関の外に、立場が宙に置かれるような機構を作るとは、自治体の機関としては不適當である。内務省としては、日本の自治体の発達のために、そのように多くの独立の機関を持つことは適當でないものであって、議会に属するかあるいは市町村長の系統に属するか、機関はこの二つに整理したほうがよいと思う」²⁵⁾とする内務省の意見により、執行機関の内部で身分上の独立性を保障されるにとどまる予定だった。しかし、議員の修正により、首長の「監督を承け」という表現が削除されることで、首長からの独立までも制度上保障されることとなった。

2 地方自治法の制定

憲法の制定・公布と同時に、地方自治について統一に定めた法律の存在が不可欠となり、東京都制、府県制、市制、町村制をあわせた形の地方自治法が制定された。選挙管理委員会・監査委員制度は、先の法制を引き継いだものとなっているが、一部修正がなされている。

昭和22年3月15日、地方自治法案が第92回帝国議会衆議院に政府により提出される。昭和22年3月17日衆議院本会議での植原悦二郎内務大臣による提案理由の説明では、選挙管理委員会・監査委員について次のように述べられている。

「地方団体の行政中、選挙の事務及び監査に属する

事務は、それぞれ独立の機関をして執行せしむることが適當と考えられますので、都道府県知事及び市町村長のほかに、選挙管理委員会及び監査委員の地位を明確に規定し、都道府県知事及び市町村長と相並んで、地方公共団体の行政機関を構成する独立機関としたのであります。」²⁶⁾

この提案理由説明から、首長と相並んで行政機関を構成する独立機関であるとしてこれらの機関の位置付けが明確化されていることが分かる。

同日、衆議院の修正案に政府提出案を添えて貴族院に送付された。翌3月23日、貴族院本会議が開かれ、衆議院本会議と同様、植原内務大臣による提案理由説明があった後、委員会に付託された。

3月28日、貴族院の修正案に政府提出案を添えて衆議院に回付され、同日、衆議院において貴族院の修正どおり可決された。

昭和22年4月17日、地方自治法が公布された。（憲法と同時に施行される。）

なお、昭和22年3月11日に閣議決定された地方自治法案要綱では、選挙管理委員及び監査委員について以下のように記されている²⁷⁾。

「選挙管理委員会は、普通地方公共団体の長の指揮監督の外にある職務上独立の機関たる地位を明らかにするとともに選挙及び選挙に関係のある事務を管理するものとする。なお、都道府県の選挙管理委員会は前項の事務に関して市町村の選挙管理委員会を指揮監督するものとする。」

監査委員は、普通地方公共団体の長の指揮監督の外にある職務上独立の機関たる地位を明らかにし、その補助機関を設置する等監査委員に関する規定を整備すること。」

また、内務大臣答弁資料によると、選挙管理委員会及び監査委員の制度について改善を加えた点として、以下のように示されている。

（選挙管理委員）

第一は、選挙管理委員会を完全に府県知事、市町村長から独立せしめ、選挙に関する事務は、すべて選挙管理委員会がこれを管理するものとして、法律上行政庁たる地位を認め、選挙に関する事務に関しては、都道府県の選挙管理委員会は、市町村の選挙管理委員会を招集監督し、議決を採決する等の権限を有せしめ、国会議員の選挙に関する事務については、都道府県及び市町村の選挙管理委員

会は、都道府県知事又は市町村長を通ずることなく、直接に内務大臣の指揮監督を受けることとした。

第二は、選挙管理委員会の運営に関し必要最小限度の規定を整備し、委員長及び委員の退職につき規定を設けることとした。

第三は、選挙管理委員会が成立しない場合において、臨時選挙管理委員会を選任しうる規定を設けたことである。選挙管理委員会は、合議制の機関であるから、かかる必要はないかと考えられるが、昨年始めて選挙管理委員会を設置して以来今日にいたるまでの地方における委員会運営の実情に鑑み、その必要な事例を見ているので、かくの如き規定を設けることとした。

(監査委員)

第一、監査委員は選挙管理委員会と相並んで、府県知事及び市町村長から独立した執行機関たる地位を有せしめ、監査事務の執行の独立と公正とを確保することに努めることとした。

第二は、監査委員職務の執行上必要な補助職員を置き、その任免は監査委員がこれを行うものとして、監査機構の充実を図ったことである。

このように、地方自治法の成立により、選挙管理委員会及び監査委員は、首長からの独立性を強めることとなった。

選挙管理委員会、監査委員の事例は、首長からの独立という理念を根本に据えながら、どの程度の独立を制度の上で保障するかという点で議論がなされ、独立性の程度は論者により、また議員、内務省、連合国総司令部などの立場により異なっていた。しかし最終的には、独立性の理念を制度という「形」に置き換えることに成功しているといえよう。

B 教育委員会

教育行政を一般行政から分離独立し、教育及び教育者の自主権を確保すべきであるといういわゆる地方教育行政独立の構想は、昭和21年春の第一次米国教育施設団報告書の発表により表面化してきた。

日本教育家の委員会は教育施設団と取り交わされた話し合いを基調として「地方教育制度の革新」を作成し、阿倍能成文部大臣に提出した。その内容の中に以下のようなものがある。

「各府県ごとに法律を以て定める地方教育委員会を

設置し、学務委員は廃止すること。委員会は知事の監督下におくが、これを議決機関とすること。委員会は知事に対し、任免、異動、教科書採用(国定教科書廃止を前提として)、学課程の標準決定等に関し具申権をもつこと。」²⁸⁾

その後、昭和21年5月22日に田中耕太郎が文部大臣となり、地方教育行政の一般行政からの独立の具体案の研究が急速に促進された。この研究はまず先進国の現状研究から始められたが、参考とされたのはフランスの学区制度と米国の教育委員会制度であった。同年8月、文部省はフランスの学区制度を採り入れた「教育行政刷新要綱案」を作成した。これは、全国を9学区に分け、各学区に学区庁を置くいわゆる大学区構想である。昭和21年8月に教育刷新委員会が誕生することになったので、大学区案はそこで再検討されることとなった。

昭和21年10月11日に教育刷新委員会の第二回会合が開かれ、教育の自主制確保を目的とする大学区構想が説明され、文部省も大学区案に傾いていることが報告されている²⁹⁾。しかし、昭和21年10月から12月へかけての教育刷新委員会の討議において、内務省及び内務官僚は執拗に教育行政独立の反対論を繰り返した³⁰⁾。内務省は、地方の総合行政の推進を目指しており、教育行政の一般行政からの独立は到底認められるものではなかった。地方自治・総合行政を守るのは自分たちであるという内務省の自負は、次のような発言にも現れている。「地方自治を守るといっても現実に誰が守るのか、国の各省のバラバラの官僚の行政のやりかたから自治体の立場を守る役所はどうしても必要である。そこが欠けていたわけである。この点で、戦前・戦時中を通して苦労してきたのが内務省であり、内務省の役割はそういうところにあったのである。内務省は、ただ地方を支配し、コントロールする仕組みでなしに、地方行政を総合的に考え、全体的に調和をとってまとめていくというところにあったわけであり、正しく地方自治のことを本当に考え、本当にこれを守り、伸ばそうとしておったところは、率直に言って、内務省のほかはなかったのである。」³¹⁾田中は次のように述べている。「地方教育行政の独立に関する計画は、大なる障礙に達せざるをえなかつた。この障礙が内務官僚及びその系統に属する文部官僚の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。」³²⁾

教育刷新委員会は、昭和21年12月27日に「教育行政に関すること」を建議した。この建議は「教育行政刷新要綱案」の刷新方針を採り入れ、市町村と府県のエ育委員会を議決機関とし、その選任した教育総長を執行責任者とするものであり、中心を貫く思想は、教育行政の一般行政からの独立であった。この教育行政を一般行政すなわち内務行政から切り離すことについては内務省は反対の立場をとっていた。その理由は、昭和21年12月20日の教育刷新委員会第16回総会における飯沼一省内務次官の説明によると次のとおりであった。

「教育委員会が府県会、市町村会から独立して教育に関する万般を取り扱っていくべきものとされたが、内務省側は第一にかかる分離行政は現代政治の行方から考えると逆の方向であって、寧ろ総合行政として教育も一般行政面に組み入れられなければならない。第二には係る教育委員会は府県会及び市町村会より分離したために、教育は無力となり却って不便が生ずる。」³³⁾

内務省の反対論の大意は、第一に日本国憲法は地方分権の精神にたっており、知事・市町村長は公選によって選ばれるから、教育行政の全ての権限と責任を彼らに与えるべきである。さらに、総合行政の見地から見て、教育行政を切り離すことは好ましくない、第二に、地方制度調査会は特別地方官庁を設けないという方針であり、教育のための特別の機関を作ったどの程度権威のあるものが出来るだろうか、という疑問、第三に、教育行政の独立論は「教育だけは特別なものだ」という考え」や「ある特別な人たちが考えて行けばそれでよい」という感じを、知事や一般国民に与えるから、知事は教育に冷淡になり、国民も無関心になる、などであった³⁴⁾。

しかし、米国使節団の報告が分離主義を明確に打ち出していたので、文部省はこの方向で進もうとし、教育委員会の制度化の立法準備に入った。新地方自治制度が昭和22年5月から発足しようとしていたので、昭和21年1月には「地方教育行政に関する法律案要綱」が作成された。その要旨には次のように記されている。

「市町村（都道府県）の教育行政は議決機関として

の市町村（都道府県）教育委員会および執行機関としての市町村（都道府県）教育長が行うものとする。市町村（都道府県）教育委員会は7名ないし15名で組織し、この委員は市町村民（都道府県住民）の普通選挙によるものとする。」³⁵⁾

昭和22年1月31日、内閣改造が行われ、田中耕太郎に代わって高橋誠一郎が文部大臣に就任した。昭和22年2月15日の第92回帝国議会貴族院において、高橋文部大臣は、府県及び市町村に選挙による教育委員会を設け、文部省の権限を大幅に移譲するため、地方教育行政に関する法律案を準備している旨答弁した。しかし、その際、榎原悦二郎内務大臣は、教育行政を地方行政から分離する考えは無いことを明らかにしている。

「但し教育委員会が出来ましても、それが地方の行政と分離されるというようなことは考えられないのであります。地方の財政や、経済やその他の問題と総合的に行われなければならないものであります。が故に、地方分権が確立されました後においても、地方に出来ました教育委員会とともに、総合的に地方の民主的教育が行われるように致したいと考慮しているのであります。」³⁶⁾

昭和22年2月、「地方自治法案要綱」が作成され（これは昭和21年9月、内閣の諮問機関として設置された地方制度調査会の答申に基づいている）、地方自治法は昭和22年4月17日に公布され、5月3日より施行された。この地方自治法には教育行政の独立性には全く考慮が払われておらず、都道府県においては知事のもとに教育局・部を置くことが規定されていた。CIEのトレーナーは教育行政独立に反対する内務省について次のように述べている。

「内務省相手の戦いは6・3制の時以上であろうと思う。彼らはどこまでも官僚的に教育を彼らの支配下におきたいとねがっている。内務省は数年間やってきたことがだんだん奪われていくので、教育だけは離したくないのだ」³⁷⁾

一方、教育委員会法案の作成に当たった天城勲は、次のように述懐している。

「包括的な地方自治法案と教育行政の自主性を図る教育委員会法案とが同時進行している過程で、なぜこのような食い違いが生じたのか。おそらくその理由の一つは管理機構に基づく司令部側の事情

によることが、その後の教育委員会法案の立法準備段階で司令部との折衝課程で強く感得された。(中略)教育委員会制度や6・3制施設予算をめぐってCIEとGSやESSとの対立があったと伝えられているが、少なくとも前者に関しては私は担当者としてこのことを強く意識したことがある。」

総合行政の推進について、内務省やGS, ESSがどのように関わっていたかは定かではないが、中島太郎は次のように分析している。

「文部省は国内方面の関係官庁との意見の調整も図ることにして、一般行政との関係については内務省と、財政関係については大蔵省としばしば打ち合わせている。内務省関係方面においては当初は教育行政の独立については強固に反対したが、民間情報教育局のその独立に関する強い支持もしだいに明らかにされるとともに、占領下においてその意見を無視することのできない事情もあったので、しだいに教育行政の独立もやむをえないとする態度を採るようになってきた。ただそのための条件としては、教育委員会と教育長との関係は地方公共団体における地方議会とその長との関係とは全く異なるのであって、教育委員会は地方公共団体におかれる合議制の執行機関であること、教育長はその監督を受けてその事務を掌るものとされること、教育委員会の所管に属する収入支出については地方議会と緊密な連関を保持することなどの諸事項が確認されるべきことが挙げられたのである。」³⁸⁾

このように、当初教育委員会は議決機関であり、教育長が執行機関であるとされていたのが、内務省との交渉の中で、行政委員会として規定されることになったことがうかがえる。

教育委員会法案は設置単位や委員の選任方法、教育委員の報酬などの点で文部省とGHQとの間で折衝が行われ、昭和23年6月15日、衆議院に提出された。同日、衆議院文教委員会に付託されたが、このとき文部省は軍部、内務官僚による不当な支配の経験から、教育行政を一般行政から独立させることを強調した。これに対して委員は、地方が教育基本法を逸脱する恐れがあるが、国としてどうするか、と発言しており、一般行政からの独立の弊害を正すのは国である、との前提になっている。また、予算について、議会と教育委員会が衝突したらどうするか、との委員からの

質問に対し、文部省は二本立て予算を議会で審議するのであり、最高裁、国会、会計検査院と似たやり方で独立性・自主性が尊重されるべきであると答えている³⁹⁾。参議院でも6月18日に予備審査のため付託されており、昭和23年7月5日に教育委員会法は可決成立し、5月15日に公布された。

教育行政の一般行政からの独立については、GHQが熱心に推進しており、文部省はむしろ懐疑的な立場をとっていた。当時文部大臣であった森戸辰男は「委員会の自主性は、日本の実情からみれば、厳格な意味での教育権の独立という見地に立って、一般行政からの独立という形で保障されることは、教育税の認められない事情のもとにおいては適当でない、むしろ一般行政との理解と協力の形で行使されることが適切である、とも思っていた。」と述懐している⁴⁰⁾。

このように、文部省とCIEは教育行政の独立について必ずしも一致した見解を持っていなかったが、CIEと文部省の折衝では、文部省の意向はほとんど採り入れられず⁴¹⁾、昭和22年6月に内務省が解体されたこともあり、CIEの主張する教育行政の独立が盛り込まれた教育委員会法の成立が可能になったものと思われる。

この教育委員会法は、予算案・議案の原案送付件をもち、住民一般の選挙により委員を選ぶなど、他の行政委員会にはない特長を持っている(他の行政委員会の委員の選挙は、利害代表者により行われる)。それは地方自治法とは別個に考案された制度を、行政委員会として半ば無理やり地方自治制度の枠組みにおしこめたことを意味する。教育委員会を行政委員会とした時点から、そしてそれを維持しようとしつづけるかぎりにおいて、この無理が矛盾となることは必然であった。教育委員会法の廃止と地方教育行政の組織及び運営に関する法律の制定は、行政委員会制度一般の形に修正するという意味合いを持っていたと言えよう。

教育委員会制度の基本理念として、教育行政の地方分権化、民主化、一般行政からの独立の3つがしばしば挙げられるように、制度創設時には一般行政からの独立そのものが目的とされ、独立に反対する意見もある中で高度な独立性を勝ち取った。その後の法改正により独立性は弱められたが、行政委員会として独立性は制度上担保され、理念も残った。ただ、独立性を目的として制度が形成されたという点では、選挙管理委員会や監査委員も同様であるが、教育委員会の場合、

独立性は目的ではなく、政治的中立性を確保するための手段であると考えられることもできる。

独立性の実態

全国の市長に対して行ったアンケート調査⁴²⁾で、市長部局の行政と比較したときの、教育委員会所管の行政に対する市長の政策形成・実施への関与の度合いをたずねたところ、376人中84人(22.3%)が「小さい」、121人(32.2%)が「やや小さい」、134人(35.6%)が「変わらない」、19人(5.1%)が「やや大きい」、14人(3.7%)が「大きい」と答えた。このことから、行政委員会制度が予定した独立性が実際には存在していない自治体が多数あることが推察される。関与の手法も様々で、「予算編成権の行使」「総合計画、中・長期計画の策定」や、「教育長との交渉・懇談」などを通じて、自らの意向を教育行政に反映させている⁴³⁾。これらの手法を用いれば、独立性を全くなくすことも可能であろう。それでは、行政委員会制度は、理念の制度化に失敗した、とみなすべきなのであろうか。上記の数字をどう見るかにより、答えは異なるだろう。ただ、独立性はそれ自体が追及されるべき理念ではなく、政治的中立性などを確保するための手段であると考えた場合、独立していないからといって必ずしも制度化の失敗とはならないだろう。先のアンケート調査によると、市長が教育行政において政治的中立を保つことができていると答えた割合は85.6%にのぼる⁴⁴⁾。何をもって政治的中立とするかは明らかではないので、この結果のみで断定することはできないが、ある程度は、制度の効用が認められるように思われる。

おわりに 今後の課題

市長の教育行政への関与の程度が、市長部局の行政と比べて小さい、あるいはやや小さいと答えたもののうち、92人(44.4%)が「市長が関与すべきではないとする規範がある」ことをその理由として挙げている。行政委員会制度の存在がどの程度この規範を生み出すことに寄与しているのか、仮に制度が廃止された場合、どの程度この規範が薄れるのかを検証することは、困難ではあるが、教育委員会制度の改廃が議論されている現在、必要不可欠な課題であろう。それ

とあわせて、どの程度どのように独立していれば、政治的中立性や専門性、民主性が確保されるのかも検討されなければならない⁴⁵⁾。

註

- 1) 東京大学社会科学研究所編『行政委員会 - 理論・歴史・実態 - 』日本評論社、1951、4頁
- 2) 西村清司「行政委員会」高部正男編著『新地方自治法講座7 執行機関』ぎょうせい、1996、355 - 356頁
- 3) 同上 357頁
- 4) 大阪市政研究所『地方行政委員会制度の実態分析と批判』1952、2頁
- 5) 東京大学社会科学研究所編『行政委員会 - 理論・歴史・実態 - 』日本評論社、1951、5頁
- 6) 同上 5頁
- 7) 田中二郎「地方公共団体における行政委員会制度 - 執行機関の多元主義とその批判」地方自治研究会『自治論集 地方行政委員会制度論』1956、6頁
- 8) 西村清司「行政委員会」高部正男編著『新地方自治法講座7 執行機関』ぎょうせい、1996、357頁
- 9) 高部正男「執行機関総論」高部正男編著『新地方自治法講座7 執行機関』ぎょうせい、1996、5頁
- 10) 田中二郎「地方公共団体における行政委員会制度 執行機関の多元主義とその批判」地方自治研究会『自治論集 地方行政委員会制度』1956、8頁
- 11) 足立忠夫『行政学』日本評論社、1971、248頁
- 12) 大阪市政研究所『地方行政委員会制度の実態分析と批判』、1952、13 - 14頁
- 13) 財団法人日本都市センター『都市の行政委員会等の現状と課題』1990、13頁
- 14) 同上 13頁
- 15) 天川晃「地方自治制度の改革」東京大学社会科学研究所戦後改革研究会編著『戦後改革3 政治過程』東京大学出版会、1974、232頁
- 16) 財団法人日本都市センター『都市の行政委員会等の現状と課題』1990、150頁
- 17) 同上 151頁
- 18) 内務省『改正地方制度資料第一部』1947、77 - 79頁
- 19) 同上 89頁
- 20) 同上 98頁
- 21) 同上 177頁
- 22) 同上 180頁
- 23) 同上 243 - 666頁

- 24) 同上 723 - 724 頁
- 25) 同上 661 頁
- 26) 内務省『改正地方制度資料第二部』1947, 67 頁
- 27) 同上 291 頁
- 28) 自治大学校『戦後自治史 六・三制および教育委員会制度の発足と改革』自治大学校, 1968, 105 頁
- 29) 鈴木英一「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, 353 頁
- 30) 同上 354 頁
- 31) 大霞会編『内務省史』第1巻, 原書房, 1971, 545 頁
- 32) 教育法令研究会著『教育委員会 理論と運営』時事通信社, 1949, 227 - 228 頁
- 33) 自治大学校『戦後自治史 六・三制および教育委員会制度の発足と改革』自治大学校, 1968, 106 頁
- 34) 鈴木英一「教育委員会制度の成立」海後宗臣『教育改革』東京大学出版会, 1975, 354 頁
- 35) 自治大学校『戦後自治史 六・三制および教育委員会制度の発足と改革』自治大学校, 1968, 106 - 107 頁
- 36) 同上 116 頁
- 37) 鈴木英一「教育委員会制度の成立」海後宗臣『教育改革』東京大学出版会, 1975, 357 頁
- 38) 中島太郎『戦後日本教育制度成立史』岩崎学術出版社, 1970, 438 頁
- 39) 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』1976 参照
- 40) 文部省『教育委員会月報』200号「教育委員会制度発足の頃」参照
- 41) 自治大学校『戦後自治史 六・三制および教育委員会制度の発足と改革』自治大学校, 1968, 120 - 121 頁
- 42) 2001年8～9月実施, 回収率57.8%。拙稿「教育委員会制度の機能と改革課題」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第42巻, 2003, 390 頁参照
- 43) 同上 389 頁
- 44) 同上 373 頁
- 45) 専門性, 民主制は直接制度とは結びついていない旨を先に示したが, アンケート調査では「教育委員に審議してもらうことにより, 市民の意見が反映されやすくなっている」かとの問に, 55.4%が肯定的な態度を示し, 「専門家の意見を取り入れることができる」かとの問に対し, 64.7%が肯定的な態度を示している。制度上の保障はなくとも, 運用によりこれらの機能が発揮されうると言えよう。