

## 地方分権改革と私立学校行政

池田 哲之

### 1. はじめに

「地方分権」が時代のキーワードとして語られはじめてから、すでに数年がたつ。戦後約50年が経過し、これまでの政治・社会・経済体制にはほころびが生じ、その処方の一つに、「地方分権」があるというのである。

本稿では、地方分権改革が教育行政にもたらす意味、とりわけ私立学校行政に与える影響を、改革論議の背景ならびに動向を踏まえ、探ってゆきたい。

### 2. 戦時体制教育

昭和10年代以降、わが国は、明治以来の中央集権機構を戦時体制の強化とともに、一層、精緻かつ強力に組立てた。教育の分野も例外ではなく、というより、中央政府の決定に盲従する国民を育成するには、教育の場こそ上命下服の精神を注入する主舞台でなくてはならなかった。

教育史的に少し振り返ってみよう。明治当初しばらくは、比較的自由主義的な教育制度が採られていた。しかし、それもつかの間で、明治13年の「改正教育令」<sup>(1)</sup>を嚆矢に、教育の国家統制への道筋がつけられてゆくことになる。夙に論われる「教育勅語体制」が一応完成するのは、明治23年である。

教育勅語は、一般的徳目も広く唱えるものであったが、「一旦緩急アレハ義勇公ニ奉シ以テ天壤無窮ノ皇運ヲ扶翼スヘシ」などの文言に象徴される国家主義を標榜するものであったことは動し難い事実である。

教育行政も、教育の国家主義的画一の特徴に見合うものであって、一口にいうなら、教育行政を所管する文部省を頂点に（内務省も関りながら）、都道府県教育行政、市町村教育行政は、上意下達式にコントロールされ、時代が下るにつれ、地方の独自色を学校教育の現場に生かすことは陰しくなっていた。

文部省の組織機構は、特に昭和期に入ると思想取締の色彩を強めたものとなり、同省教学局<sup>(2)</sup>を元締に、末端の教育機関まで管理統制を徹底した。

学校教育の目的・内容は、時局の状況如何であり、教育法規の勅令主義が、今日と比べても、教育目的等の恣意的な改変を容易に許した。

初等教育を例にとってみよう。明治41年以降に限ると、初等教育機関は、尋常6年、高等2年の小学校（原則）であった。尋常小学校は義務制で、「小学校ハ児童身体ノ発達ニ留意シテ道德教育及国民教育ノ基礎（略）ヲ授クルコトヲ以テ本旨」という、現在でも通用する目的を小学校令（明治33年勅令344）1条が掲げていた。

ところが、昭和16年勅令148たる「国民学校令」により、尋常・高等小学校は、国民学校初等科・高等科となる。同勅令は、1条で、「国民学校ハ皇國ノ道ニ則リテ初等普通教育ヲ施シ国民ノ基礎的錬成」が目的であることを明定し、いわゆる「皇国民の錬成」の教育体制が確立（昭和20年公布の「戦時教育令」にゆきつく）してしまう。

その後のわが国が、どのような道を辿ったかについては、ここで説明するまでもないだろう。

戦後教育は、戦前教育の反省の上に、(1)教育の地方分権 (2)教育の民主化 (3)教育の自主性尊重 を基本理念とし出発する。<sup>(3)</sup>

### 3. 地方分権論の背景と構造

前述のように、戦前のわが国においては、地方はあくまで中央政府に隷属するべき存在であり、かかる枠組を疑問視するきっかけさえ持ち合わせることができない時代が続いた。しかし、地方自治に関する独立の章を包含した日本国憲法の誕生を受け、昭和22年、「地方自治法」が成立する。同法は、住民自治・団体自治という地方自治の本旨に基づき、地方公共団体の健全な発達の保障が目的であると謳い、地方公共団体の自律を図る、戦前には見られない様々な規定を置いた。

都道府県と市町村は、国と上下関係に立つものではなく、それぞれ同格の独立した公法人と位置づけられ、地方自治の理念に沿って区域内の事務を専ら処理することが可能となる。

住民は、条例の制定・改廃、監査、地方議会の解散、議員及び長の解職に関する直接請求権を、あらたに獲得した。これらは、住民自治の観点から、住民をして地方自治の主体たらしめるための具体的手段である。戦後の地方分権は、憲法・地方自治法を基盤に、建前のうえではその土俵が整ったかのように思われた。翌、昭和23年に入ると、教育（行政）について、「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」することを確認した「教育委員会法」が公布される。

しかし、実態は当初の予定通り推移したのだろうか。結論からいえば、地方自治の本旨に合った地方分権は、いまだ実現していないというより他ないだろう。また、それゆえ、消長を経ながらも、「地方分権」論議が繰り返されているのである。

理由は様々指摘されているが、<sup>(4)</sup>ここでは、機関委任事務の問題を中心に、簡単に述べておくこととしたい。

機関委任事務とは、地方公共団体の長が管理、執行する事務のうち、法律またはこれに基づく政令により主に国の一機関として委任された事務、をいう。国の事務であれば、委任を受けた地方公共団体の長は、当該事務の執行に関しては所管の省庁の下部機関と位置づけられ、主務大臣の指示・監督に拘束される。昨今問題になった、沖縄県の米軍用地強制使用を例にとれば、わかりやすい。沖縄県知事は、「(平成9年改正前の)米軍駐留用地収容特別措置法(略称)」により、国の機関として収容手続きをおこなうものと定められている。知事が国の指示に従わないときは、主務大臣が、職務執行命令訴訟を起こすこととなる。裁判所の職務執行命令が得られれば、知事に代わり職務を執行することも可能となる。今回、<sup>(5)</sup>沖縄県知事の対応をめぐる、<sup>(6)</sup>機関委任事務の功罪が論議の狙上に乗せられたことは記憶に新しい。現在、長の管理・執行する事務の多数部分を同事務が占めている状況の下、地方公共団体が、

地域の特殊性に応ずる行政を展開させることは、憲法や地方自治法の理念とは裏腹に、ほとんどできないのが実情である。

機関委任事務にも、国の行政サービスを末端の地方まで公平におよぼせる等の利点はある。地方公共団体によっては、人的・物的資源の乏しさゆえ、複雑多様な行政需要に機敏に対応するには困難がともなおう。機関委任事務の執行ということであれば、補助金を引き出せたり、場合によって国に責任を転嫁してしまうことも可能である。見方をかえると、地方公共団体側の依存体質、安易な姿勢が、地方自治の形骸化を助長する誘因であるともいえる。

ところで、教育・文化（行政）につき、少しく事情を紹介するなら、次の通りである。

地域住民みずからの意思を教育行政に反映させえた教育委員会法（以下、旧法）が全面改変されたのは、施行から約8年後のことであった。<sup>(7)</sup>旧法は、各地方公共団体の教育行政機関が教育委員会であることを明らかにし、そのうえで教育委員の公選を定めていた。

教育行政を、中央政府からはもちろんのこと、地方公共団体の一般行政部局あるいは議会の支配からも切り離し、国民に直接責任を負う体制をうち立てておこうとするなら、教育委員の公選はその屋台骨というべき制度であった。けれども現実には、委員選出方法の当否、地方公共団体間の経済的・文化的較差等の問題が拡大解釈されてしまい、上の理念が根付かないまま、教育委員会制度は中央集権的な姿に変わってゆくのである。

また、たとえば、国の関与は、市町村が図書館を開設運営する際にもおよぶ。図書館は、社会教育施設の一つであるが、文部省の「公共社会教育施設整備費補助金」対象図書館となるためには、館長に司書資格がなければならないと図書館法はさだめている。<sup>(9)</sup>いわゆる必置規制の一つである。財政状況の厳しい地方公共団体では、たとえ少額の補助金であっても、職員に司書資格を取らせる道を選ぶであろう。ただ、同時に、当該地方公共団体の人事の柔軟性は阻害されようし、設計上の自由度も狭くなるといわれている。

教育委員会制度の新旧について、もう一つ対比しておく。

現行法と同様、旧法も教育委員会の事務局の長として、教育長に関する規定を置いていた。旧法では、教育長をあくまで教育の専門家であると看なしていた。教育長は、「教育職員免許法の定める教育職員の免許状を有する者のうちから、教育委員会が、これを任命する」<sup>(10)</sup>との規定がそれを教えている。

任命は、教育委員会の専権事項であり、委員会の責任と判断で、地域内の教育事情に詳しい人材を、適宜、委員に登用することができた。旧法の諸規定は、地方分権の精神を地方教育行政へ素直に移植する、その意味において整合性のとれた法体系が実現していた。

ところが、旧法の改正というかたちで成立した「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法162。以下、地教法）」では、教育の地方分権を裏づけていた多くの規定が、姿を消した。

教育委員は、議会の同意を得て、地方公共団体の長が任命することとなり（4条1項）、教育長は、任命権者こそ従前のままであったが、任命にあたっては、文部大臣または都道府県教育委員会の承認を要件とすることが盛り込まれた。教育行政の一体化を、価値序列として地方分権より優先させた結果、文部省、都道府県教育委員会、市町村（特別区）教育委員会相互の自律的關係に終止符が打たれたのである。

他には、教育財政と教育委員会の分離、市町村立学校職員の任命権者の変更といった改訂も見過ごせない<sup>(11)</sup>。結局、戦前の中央集権的行政から、一時は訣別したかに思われた教育行政も、昭和30年代以降の制度改革等<sup>(12)</sup>により、逆走を始める。この弊害については、次節で論じたい。

以上見てきたごとく、機関委任事務や必置規制、さらには法令自身の問題が複雑に絡みあいながら、わが国の中央集権体制は、戦後今日におよぶまで、衰えることなく存続してきた。もちろん、同体制にも長短両面があり、高度経済成長、地域間較差の解消などは、さしずめ前者というべきかもしれない。

他方、行政の硬直化、過度の画一主義による諸々の弊害は、すでに昭和30年代から指摘されていた。教育に絞っていうと、教育の弾力化、多様性の尊重、個性化の原則等の提言が想起される。たとえば46答申においても<sup>(13)</sup>、「多様なコースの適切な選択」、「個人の特性に応じた教育方法」が説かれている。画一主義の負債は、教育の場においても相当以前より存在していたのである。これらの累積負債に耐え切れなくなったのが現代であろう。

地方分権に関するいくつかの動きを、跡付けてみよう。

わが国における分権論議が本格化するのは、昭和50年代中盤を過ぎた頃からである。昭和54年9月、2年あまりにわたり、「新しい社会情勢に即応した今後の地方財政制度のあり方」に関する審議をおこなっていた第17次地方制度調査会は、答申を内閣総理大臣宛提出した。答申の骨子は、①国の行政権限の地方への大幅な移譲 ②国の出先機関の整理縮小 ③国庫補助金の整理合理化、等である。

石油ショック後、民間企業は、事業の整理縮小を余儀なくさせられたのに対して、肥大化した行政機構のみ旧態以前のままだったからである。「新しい社会情勢」とは、拡大路線を前提とした行政組織の維持が許されなくなった事情を物語っている。

官僚機構の抵抗や日本経済の持直しとともに、着実に進むかに思われた地方分権の流れは、小休止の時期に入る<sup>(14)</sup>。

しかし、日本の中央集権システムの閉鎖体質に対する海外からの指摘は、無視しえないものになってゆき、平成5年6月、衆参両院は、地方分権に関する初の国会決議を採択する。同決議は、国と地方の役割の見直し、地方への権限移譲の重要性を強調し、「地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策の断行」を要求する内容となっている。翌年11月には、第24次地方制度調査会が、機関委任事務の廃止、必置規制の整理と地方分権推進法の早期制定を求める答申を提出した。ここでは、国の役割を、外交・防衛などに局限する思いきった考え方が示されている。「地方分権推進法=The Law for the Promoting Decentralization」は、平成7年5月に成立する。同法は、地方分権の推進に関する基本理念を明示したうえで、分権推進上の国と地方公共団体の関係を明らかにしている。重要な点として、国の事務範囲を抽象的ながら明確にしたことなどが(4条)、挙げられよう。具体的な作業は、総理府に置かれる地方分権推進委員会に委ねることとし、同委員会の勧告をまって、政府が、地方分権推進計画を作成することとされている。

同法への批判もないではない。しかし、国際世論の後押しと社会状況の変化に呼応して、ようやく法制定へと結実したいきさつを考えれば、やはり地方分権の緒がつかめたことそれ自体は評価すべきであろう。

教育の分野を含め、積年の中央集権的画一的行政のひずみが、もはや放置できない程度に顕在化した

今日、「特効薬」とはいわないまでも、分権を避けて事態の打開を図ることは難しいと思われるからである。

肝腎の勧告は、これまで3次（平成9年9月30日現在）にわたって発表されている。教育に関する部分を拾ってみよう。

①教育課程の基準の一層の弾力化 ②教育長の任命承認制の廃止 ③文部大臣の教育委員会に対する指揮監督権限の廃止 ④地方公共団体の長又は教育委員会に対する文部大臣の措置要求のあり方の是正 ⑤都道府県又は市町村に対する文部大臣の指導・助言・援助のあり方の見直し ⑥県費負担教職員の任命についての検討 ⑦私立高等学校以下（本稿でいう私立学校とは、全て高等学校以下の学校を指す）の学校を設置する学校法人設立認可の都道府県の法定受託事務化<sup>(15)</sup> ⑧私立学校設置・廃止の都道府県の自治事務化<sup>(16)</sup>が主要なところである。⑦、⑧については、本稿表題とも関連し、別途検討しなくてはならない。

勧告内容の筋に、地方教育行政の見直しがあることがわかる。

#### 4. 教育の地方分権の意味

地方教育行政を改革する、ということは、すなわち、現行教育委員会制度の再考を意味する。

そもそも教育委員会は、戦後教育改革の根本理念の一つである教育の地方分権を、アメリカ流の教育行政観に則り、制度化したものであった。「地域の教育は、地域住民の力で支える」ことが適当であるとの同制度発足当初の考え方は、今なお支持されるべきものであろう。けれども、現行制度が、発足時のそれとは似て非なるものになってしまったことは、簡単に触れた。効率一点張りの高度経済成長政策の前に、行政全般の硬直化、さらには画一化の度合は増し、教育行政も、そのよい見本であった。

教育長の承認制が導入されてからは、都道府県教育委員会と政令指定都市の教育長には、現職文部官僚や文部省出身者が就く例が目立つようになった。しかも、官僚からの移籍組は、短期間で移動してしまうことが多い。

きめの細かい教育行政を展開してゆくためには、常勤職の教育長が、地域の教育実態に精通していることが条件となろう。是非は別として、教育長の広範な権限を顧慮すれば（地教法17条、20条）、なおさらである。そうだというのに、わずか1～2年で教育長が交替し、また、教育長免許資格の廃止が、教育長職をたんなる行政官でも務まるポストへと変質させてしまっている現実を併せ考えると、地域の特色を反映した教育行政の実現を期待する方が無理というものである。

地方分権推進委員会勧告にあった教育長承認制の廃止、わけても文部大臣の承認制の廃止は、教育長の適任者発掘の範囲を広げ、ひいては地方・地域密着型の委員会活動に好ましい影響を与えること疑いない。

勧告は、都道府県教育委員会が管理・執行する機関委任事務に随伴する文部大臣の指揮監督権を廃止するとも述べていた。地方自治法別表三の二には、都道府県教育委員会の管理・執行する機関委任事務が列記されているが、これを廃止し、自治事務と法定受託事務に区分することに対応するものである。<sup>(17)</sup>

機関委任事務の副作用については再論しないが、本来、地域の教育行政機関であるはずの教員委員会

に国の役割を負わせていたため、教育の場においても縦割で階層的な行政運営を当然視する風潮を生みだした。このことが、発達途上にある生身の子ども達と関わる行政でありながら、学校現場を含めて画一主義がはびこる一因となっていたことは否めまい。上級庁の机上論的指揮監督という足かせをほどくことによる地域や子どもの実態に応ずる柔軟な態勢づくりが進めば、多少なりとも教育現場の混乱は解消に向かうであろう。

もっとも、教育委員会の活性化について論じられるのは何も今回が初めてというわけではない。昭和62年の臨時教育審議会の最終答申<sup>(18)</sup>では、第6節2 地方分権の推進において、教育委員会の使命の遂行と活性化を、近いところでは、平成8年の初等中等教育局長・生涯学習局長のいじめ問題をめぐる通知が、教育委員会に、より積極的な取組を要請している。

ただ、今次勧告が違うのは、教育委員会の自律制を回復するための数歩踏み込んだ法制度の改正をも提示していること、同時に、それがひとり教育問題に矮小化されているのではなく、「地方分権」という高次の文脈のなかで、語られていることである。

加えて見落とせないのは、第16期中央教育審議会に対する文相の諮問（「今後の地方教育行政の在り方」平成9年9月30日）である。

諮問文は、「主体的かつ積極的な地方教育行政の展開」、「学校運営の自主性の確立」、「地域住民との連携協力」の各々を問うものとなっている。これらの審議検討の次第で、今後の地方教育行政の骨格が定まってゆくことになる。

諮問に的確に答えられるよう、同審議会内には、あらたに「地方教育行政に関する小委員会」が設けられた。かかる文相の諮問は、一連の地方分権改革と連動するものと理解すべきである。地教法改正が、近い将来おこなわれる可能性は高い。

しかしながら、諮問は、教育委員の公選制については一言も触れておらず、中途半端な印象も受ける。真に地域住民の意向を教育行政に生かすには、少なくとも東京都中野区で実施された、委員の準公選<sup>(19)</sup>に類する選択枝を模索してもよいはずである。審議の方向にもよるが、教育委員会活性化の理念のみが先行し、住民意思との隔りを強める「教育委員会制度」づくりがおこなわれては、誰のための地方教育行政改革かわからなくなる。まして、首長部局との連携を今以上に密にする教育委員会になるならば、教育の自主性尊重の趣旨にも悖るものといわなくてはならない。

教育の地方分権とは、たんに国から地方への権限配分の移行を意味するものではない。敢えていうなら、それは方法規範であって、目的規範ではない。思うに、教育を国民全体に対し直接に責任を負っておこなうには（教基法10条1項）、教育行政を担当する機関が、日々、末端の国民（具体的には、管轄区域内の住民）の声を、行政に汲みあげることなくしてありえず、その前提に立つことにより、はじめで地方教育行政機関に権限が配分された真価も生きてくる。

ともあれ、教育委員会改革は、地教法の成立以来、度々論じられることはあっても、制度本体まで掘り下げた洗い直しは、これまでなかった。最終評価は、地方分権推進計画の作成、中教審の答申、を待たなければ下せないが、現段階では、地域の教育は当該地域の住民意思を離れて成り立ちえないことを重ねて強調しておくことが必要だろう。

ところで、私立学校関係者にとっては気懸かりなことがある。勧告にもあった学校法人等の認可に関

する事務のうち、学校の設置・廃止については都道府県の自治事務となること、あるいは「今後の地方教育行政の在り方」の射程に、私立学校行政の在り方も含まれていることである。<sup>(20)</sup>

文部省は、中教審とは別に「21世紀に向けた地方教育行政のあり方に関する調査研究者協力会議」を設けており、同会議は、平成9年9月、教育委員会と私立学校の緊密化を示唆する報告を公表した。この時期の同会議報告は、中教審審議のための、いわば地均とも看なしえよう。

それによると、教育委員会の私立学校への積極的情報提供をはじめ、学習指導上の指導、公立学校教員研修への私立学校教員の参加、などが例示されている。また、同会議の議論の過程では、私立学校の所管部局を知事部局から都道府県教育委員会に変更することを含め、現行私立学校行政制度の根幹を揺るがすことにつながる問題についても話し合われた模様である。<sup>(21)</sup>

かりに、中教審が、同会議の報告を下敷に答申を纏め、関係法令の改編がおこなわれるなら、私立学校に甚大な影響を与えることは明らかである。

地方分権論議において、地方教育行政の問い直しがおこなわれるようになり、現行教育委員会制度の再編がにわかに現実味を帯びてきたことは確かであるし、教育の地方分権に迫る好機でもあろう。なぜなら、地教法成立にともなう旧法の廃止によって、戦後当初の教育改革の理念は、あまりにも大きくゆがめられてしまったからである。

しかし、私立学校は、学習指導要領の大枠は、はずせないにしても、<sup>(22)</sup>十分ではないが国・公立学校と比べ自由な教育活動を展開することができている。これは、私立学校行政が、「私立学校法」を基本としつつ維持されてきたことによるところが大きい。それでは、一体、私立学校法の精神なり、私立学校行政の原理とは、どのようなものなのであろうか。

## 5. 私立学校行政の本旨

要約的にいえば、戦前の監督的取締的私立学校行政の払拭が、私立学校法の制定目的であった。周知のことではあるが、事例を示しておこう。私立学校に関する通則令であった私立学校令（明治32年勅令359）9条の、「私立学校ノ設備授業及其ノ他ノ事項ニシテ教育上有害ナリト認メタルトキハ監督官庁ハ之カ変更ヲ命スルコトヲ得」との定めは、監督庁が、意のままに命令権を発動しうることを謂い、命令違反校は、同令10条によって閉鎖処分の対象となった。表現をかえると、私立学校の生殺与奪の権は、完全に監督庁の掌中であつたのである。

昭和10年代、戦局の悪化が、ミッション系の私立学校に対する監視統制を一層厳しくさせ、教育内容の国策迎合化<sup>(23)</sup>を招かざるをえなかったことは、各学校史の伝えるところである。大戦末期には、文科系私立大学無用論まで、政府筋において公然と唱えられる始末であつた。

私立学校法が、監督庁のコントロールを最大限排除し、私立学校の自主性ならびに独立性を確保することを第一の目的としているのは当然である、といわなければならない。同法制定当時の文部省関係者も次のように述べている。「(私立学校法の……筆者) 第Ⅱ章私立学校に関する教育行政については、(略) 私学側の発想が発原点であり、基本であつたことは事実として認めなければならない」<sup>(24)</sup>と。なお、発想が発原点にとどまることなく、同法の条文に結実しえたのは、占領下という特殊事情が、文部省側

の干渉を不発におわらせていたからである。<sup>(25)</sup>

No control を旨とする私立学校行政を根拠づける柱は、三本ある。このうちの一本でも欠けるなら、私立学校の自主性・独立性は、危胎に瀕すると解される。

第一の柱は、学校教育法14条が私立学校に適用されないということである。もし、同条が私立学校にも当て嵌まることになると、学習指導要領のわずかな逸脱や設備面の些細な不備をもって、監督庁が学校に介入してくることになる。私立学校教育の「生命線」は、教育内容の独自性にある。私立学校は、それゆえ存在価値を有しているとは幾多の判例も説示する。<sup>(26)</sup>教育内容への容喙が、私立学校を無個性なものとし、学費の高低だけが、私立学校と国・公立学校を分ける物差となるようなことがあってはならない。「私立学校教育の自由」を担保するうえで、私立学校法5条2項の規定は、必須の条項となっている。

第二は、大学以外の私立学校の監督庁（所轄庁とされる。高等学校以下のみの学校を設置する学校法人もまた同じ）が、都道府県知事になっていることである。

戦後教育立法として、私立学校法制定前にも、学校教育法（昭和22年成立）、教育委員会法（23年成立）の諸法令が、急ぎ制定されつつあった。ただ、法律同士の摺り合わせをするには時間が不足していたこともあって、私立学校の監督庁が必ずしも明確になっていないという事態が生じていた。文部当局は、都道府県教育委員会の所管を主張していた。これに対し、私立学校側は、次の理由、すなわち、公選教育委員には公立学校関係者が多く当選しそうであること、教育委員会は、地方の教育事務を一手に管理・執行する事務局をも備える強力な行政機関であること、から、公立学校優先の私立学校に不利となる差別的取扱いがなされる可能性が高いとして反論し、私立学校の監督庁は、教育委員会と別個でなくてはならないと考えていた。

被占領下にあった当時、教育関係法案を国会に提出するには、CIE（GHQ内の民間情報教育局）の事前承認をとりつけておくことが必要だった。CIEは、納税者の負担で一切の経費がまかなわれる公立学校が納税者住民代表たる教育委員（会）の管理に服することは自明であるとする一方、主に私人の発意と私的経費によって設立・運営される私立学校を教育委員会の管理下に置くことは、理論的におよそ認め難いとする見解に立っていた。<sup>(27)</sup>

その結果、都道府県知事以外に監督庁の落ち着いた先を探し求めることはできず、私立学校側の主張が通るかたちで条文化（私立学校法4条）の運びとなる。

今、あらためて確認しておくべきことは、CIEの原則論であろう。

さて、第3の柱である。私立学校の監督庁は、都道府県知事となったが、知事が知事部局の指導監督体制を強化して私立学校行政に臨むようになる懸念もないではない。そこで、監督庁が、学校法人の認可、私立学校の設置・廃止、閉鎖命令をはじめとする処分をおこなおうとする場合は、あらかじめ私立学校審議会の意見を聴かなければならないとし、行政権限の一方的行使を監視する制度を、私立学校法は組み込んでいる。

私立学校審議会は、私立学校関係者が過半数を占めるように法定された、知事への勧告権限をも有する諮問機関である。知事は、意見に拘束されないが、私立学校教育の専門家達が合議を経て下した判断を知事が受け入れないには、相当の説得力ある理由があるときにかぎられよう。

私立学校法は、以上のように、私立学校の自主性・独立性を保持するための二重三重の対策を講じている。

## 6. ま と め

私立学校の本質は、私人の発意と財産によって設立・運営されることにある。<sup>(28)</sup>「私立学校の特性」<sup>(29)</sup>をあぶりだしてゆけば、この核心が見えてこよう。かかる本質は、憲法の各自由権条項から、直接派生するものである。つまり、私立学校とは、国家対私人の関係図において描きうる学校なのであり、地方公共団体対住民の関係図のなかで描かれる公立学校等は、性格を異にする。だから、私立学校の設置・廃止事務が、都道府県という地方公共団体「固有」の事務といえるのかどうかは、実に疑わしい。

同様に、私立学校が、地方教育委員会の傘下に入るということも承服しかねることである。たとえ私立学校審議会を存置するとしても、行政上の力学関係からいって、同審議会が教育委員会を相手に、どれだけ専門性を発揮できるだろうか。

地方分権論議の高まりのなかで、地方教育行政の見直しが図られてゆくこと自体は、首肯すべきである。累述のごとく、現行地方教育行政制度は、種々の欠陥を抱えている。しかし、これまでの議論の動向をながめると、私立学校（行政）の本旨について省り見られている様子がないことが、私立学校にとっては一番の問題であると思われる。論議の流れを注視しながらも、まずは私立学校（法）の理念・精神を私立学校行政の逆行を戒めるために説いてゆくことが緊要である。

### (註)

- (1) 明治13年太政官布告59 従来、私立学校の設置は、届出制であってもものが、認可制に改められるなど、統制色の濃い内容が随所にみられる。
- (2) 思想局を前身とし、昭和12年、文部省の外局（のちに内局）として置かれた。
- (3) 戦後教育の基本路線は、「米国教育使節団」によって敷かれた。具体的には、同使節団の報告書を手引に、教育委員会制度、6・3・3・4制をはじめとする諸改革がおこなわれる。もっとも、当時の状況では、報告書は、たんなる手引書というより、事実上、命令文書に近かったといえる。
- (4) 軍部は解体されたものの、官僚機構は、占領政策遂行のため、ほとんど温存された。さらに、朝鮮戦争以降の東西冷戦の激化により、日本は、西側陣営の経済基地として、重要な役割を担うことになる。経済優先の効率主義は、必然的に中央集権体制を指向した。
- (5) 地方分権委員会第1次勧告（平成8年12月20日）では、米軍基地使用の当否といった高度に政治性を有する判断が必要とされる事務を首長から切り離すことを仄かしている。
- (6) 現在、561の機関委任事務があり、地方公共団体（都道府県）が管理・執行する事務の7～8割を占めるともいわれる。
- (7) 「証言 戦後の文教政策 第一法規 1987」によれば、制度改正をめぐり、保守革新新聞で激しい攻防が続き、「警官隊が国会に出動するという異常な状態の中で」、法案は可決、成立した。
- (8) 新井 隆一 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律のあらまし」『解説 教育六法 1997』364頁 三省堂 1997
- (9) 「国から第20条の規定による補助金の交付を受ける地方公共団体の設置する公立図書館の館長となる

者は、司書となる資格を有するものでなければならない…… (図書館法13条3項)」

- (10) ただし、一般の教育職員とは別に、1級及び2級の教育免許状、教育長仮免許状の3種があった。
- (11) 新井 隆一 註(8)書 365頁
- (12) 昭和33年、学習指導要領は官報に告示され、法的拘束力があるという解釈が当局側から打ちだされるようになった。
- (13) 中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡育整備のための基本的施策について (昭和46年6月11日)」
- (14) この間の動きとしては、第2臨調の、「国の地方部局の整理と地方事務官制度の廃止に関する答申」がある。
- (15) 「事務の性質上、その実施が国の義務に属し国の行政機関が直接執行すべきではあるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から、法律又はこれに基づく政令の規定により地方公共団体が受託して行うこととされる事務(第一次勧告より)」を指す。
- (16) 地方公共団体の事務のうち、法定受託事務を除いたもの(同上)。
- (17) たとえば、その(124)では、「(略)私立学校の設置、廃止を認可し、及び学校法人の設立の認可に関する事務を行う等学校法人の監督上必要な措置を講ずること」も記されている。
- (18) 臨時教育審議会 「教育改革に関する第4次答申(昭和62年8月7日)」
- (19) 昭和55年7月制定の、区民投票条例は、区長が区民の投票を実施して、その結果を参考に教育委員を任命すること(2条)などを定めている。
- (20) 私立学校行政を教道府県教育委員会に移管することについては、過去の中教審答申でも、繰り返し言及されている。詳しくは、拙稿、「第14期中央教育審議会をめぐる一論考(鹿児島女子短期大学紀要第27号 1992)」を参照。
- (21) 全私学新聞 平成9年10月3日付
- (22) 学習指導要領の性格に関する文部当局と教育学界の見解は、鋭く対立したままである。いわゆる伝習館訴訟における最高裁の判断では、法的拘束力を認めていたが、同事件は、公立学校を舞台とするものであった。私見を披瀝すれば、私立学校と学習指導要領の関係は、国公立学校と同一ではない、ということになる。詳しくは、拙稿、「私立学校教育の自由と学習指導要領(鹿児島女子短期大学紀要第26号 1991)」を参照。
- (23) 長峰 毅 「学校法人と私立学校」 38-39頁 日本評論社 1985
- (24) 安嶋 彌 「戦後教育立法覚書」 第一法規 1986
- (25) 安嶋 彌 註(7)書 124頁
- (26) さしあたり、大学レベルの判決であるが、「特に私立学校においては、建学の精神に基づく独自の伝統ないし校風と教育方針とによって社会的存在の意義が認められ、学生もそのような伝統ないし校風と教育方針のもとで教育を受けることを希望して当該大学に入学するものと考えられる(最判昭和49年7月19日 判時749 1974)」と「私立大学は独自の校風と教育方針とを実践することにより社会にその存在価値を認められる傾向にあるものである(東京地判昭和48年5月30日 行裁集24巻4, 5号)」を挙げておく。
- (27) 安嶋 彌 註(7)書 126-127頁
- (28) 相良 惟一 「私学運営論(教育開発研究所 1985)」など。
- (29) 私立学校法1条を読めば、私立学校の自主性も、特性に基づくものであることがわかっていく。