

# 合議制教育委員会の制度理念の再検討

## —その起源に遡る—

山梨大学 平井 貴美代

### はじめに

戦後占領下に制度化された教育委員会は、地方行政における代表的な行政委員会の一つであるとともに、その執行する権限の範囲や保有する行政資源の豊富さ（財政資源、人的資源、法的・組織的資源）において、選挙管理委員会や人事委員会などの他の行政委員会とは大きく異なる特徴をもっており、それがゆえに行政委員会への否定的な評価——首長サイドからは行政の統一性を損なうと批判され、住民の側からは執行部に対するチェック機能を果たしていないと批判を受ける——の標的ともされやすい<sup>1</sup>。今期中教審への諮問もまさにこれら批判と共振しており、教育委員会を他の行政委員会並みに権限を縮小して維持するか、あるいは行政委員会であること自体をやめるのかの瀬戸際に追い込まれている。

教育委員会制度を擁護してきた教育行政学分野でもこうした状況を深刻に受け止め、現状維持を叫ぶだけでなく、いくつかの改善案も示されている。中教審副会長でもある小川正人は、教育委員会の「素人」性は、執行機関としての職責遂行や専門性の反映と言う点では弊害が大きいとして、「首長の権力抑制、執行機関の多元化、専門性を担保するという意味での現行の教委制度の目的に近い機能」を担保することができれば、行政委員会としての存続には必ずしも執着しないという提案を、中教審への諮問後に公表された論考で示した<sup>2</sup>。一方、高橋寛人は現行の教育委員会が、「素人統制よりもむしろ、教育に関する一定の専門的識見を持って教育行政の運営に携わるよう要請」する方向にシフトしたのを、「住民代表」性を強めることでバランスをとることを提案している<sup>3</sup>。両者の立場は教育委員会の「合議制」の評価においては対極にあるものの、執行機関として「専門性」が要請されることについては肯定的である。そのために、教育行政学外部からの批判がまさにこの「専門性」や「専門家」による閉鎖的な教育行政に向けられ、「専門家」教育長と「素人」教育委員の緊張関係をいうことは「既存の制度の弁護論にも等しい」と切り捨てることに対して<sup>4</sup>、残念ながら十分な反論とはなり得ていない。

本稿は両者が専門性の対極におきながら、自明なものとして説明を省いた「素人」教育委員による「合議制」の問題について、教育委員会法制定時に遡り再吟味することを通じて、両者の立てた問いにいわば裏面からのアプローチを試みるものである。旧教育委員会法の、公選された非常勤委員による合議制執行機関の仕組みは、民主性と中立性の理念を制度化したものと見なされているが、実はその制度理念と制度の内実は必ずしも一致しているわけではない。委員の選任方

法や形態、運営の内実をめぐる制度設計の過程では、主として日本側の政策担当者から疑問が投げかけられ、抵抗が試みられることも少なからずあった。そうした反応には無理解や官僚的発想によるものだけでなく、改めて見直してみると占領統治側の通念を相対化する視点を見出すこともできる。表層的には政治勢力間の綱引きによって生じたかに見えるし、またそのように説明もされてきた教育委員会法制定から廃止までの法改正や運用をめぐる論議に潜在する、当事者にも自覚され難い通念については、米国の教育史学者タイヤックの議論を借りながら検討する。

## 1. 教育委員会制度導入時における制度理念の受容と反発

1948年6月に制定された教育委員会法が具現化しようとした制度理念を、教育の自主性の確保、教育の民衆統制、教育の地方分権の三原則であったと理解するのは制定当時から一貫しており、今日でもその評価は基本的には変わりはない<sup>5</sup>。制度理念と制度実態の関係も、教育の自主性の確保と地方分権については合議制の執行機関である行政委員会に、また教育の民衆統制の原則が非常勤の委員が市民から公選される公選制にと、それぞれ対応していた。とはいえ、それらは同法の立案に至るまでの様々な試行錯誤の帰結であり、その過程には制度設計をめぐる文部省や教育刷新委員会、内務省、CIE（民間情報教育局）などの当事者間で対立や妥協が繰り返されたことはよく知られている。

たとえば教育の自主性の確保については、戦前の地方教育行政が内務省の支配下にあったことを問題視する点で当事者間の認識は一致していたが、教育分野の権限を一般地方行政から独立させるだけで良いと考え「地方教育委員会」を構想した文部省の草案は、CIEの反対を受けて修正を余儀なくされた。一方、財政上の独立性については、アメリカの学校区と同様の機構を創設し教育税を徴収して教育委員会が管理することを前提としたCIEに対して、市町村以外に特別の行政単位を創ることはできないという文部省の主張が通り、その代わりに「二本建予算」制度を導入することとなった。教育委員会を米国流の「議決機関」とせずに「執行機関」としたのは、行政委員会という枠づけのもとで日本の統治機構内に整合化させるためであったが、その結果、公選された「素人」委員の意を受けて実質的に行政を執行するはずの教育長を「補助機関」に位置づけざるを得なくなった。

公選制をめぐる対立はさらに深刻であり、CIEからは一切の妥協が引き出せず、そのまま法制化されたものの、占領終結後に教育委員会法が廃止され、地方教育行政の組織及び運営に関する法律のもとで委員の選任方法が首長による任命制（と議会による承認）に変更されたことは、周知のとおりである。その一方で、さほどの対立を生まなかったため注目されることがほとんどない細部の制度設計が、じつは「合議制」の問題を考えるうえで重要になってくると筆者は考えている。以下で見るように、対立点がないゆえに日本側にはその根拠が必ずしも理解されないまま、制度化された事項も多々存在しているのである。

### (1) 委員の定数

教育委員会の委員の定数については、日本側の政策立案者である教育刷新委員会や文部省とCIEとの間では、そのイメージに相当の開きがあった。教育委員会制度の日本への導入は、アメリカ教育使節団が「各都道府県及び地方的下部行政区画（即ち市町村等）に教育委員会または機関が設立され、そしてそれは政治的に独立し、一般民衆の投票の結果選出された代議的公民によって構成されるよう勧告」したことを契機とするが、そこでは具体的な制度設計までは言及されていない。しかし同時期に、アメリカ教育使節団と協力した日本側教育委員会が文部省と使節団に提出したとされる報告書には、「米国委員より示唆をうけたる Board of Education 制度」の具体例として、「委員の数は十名を標準とし現職教員地方教育関係者及び公民より選定」される「地方委員会」が提案されていた。1946年12月の教育刷新委員会第一回建議には具体的な定数が明記されなかったものの、その前段階の第三特別委員会提案書では府県教育委員の定員は7～9名、市（区）町村3～9名となっており<sup>6</sup>。また建議を受けて文部省が作成した「地方教育行政に関する法律案」（1947年1月15日）でも、市町村・都道府県教育委員の定数は人口規模に応じて7～15名とするよう提案されていたことから<sup>7</sup>、初期段階では比較的多数の委員によって構成される教育委員会が構想されていたことが分かる。文部省が1947年5月に作成した法案でも、公選と議会推薦委員を合わせて市町村教育委員会に8～14人、都道府県教育委員会に16～22人の定員が設定されていた<sup>8</sup>。

しかしながら、CIEやGS（民政局）との詰め協議が行われるようになった1947年の9月以降は協議を重ねるごとに委員の定数が削減され、1947年12月以降の草案では、人口比によらず一律に市町村教育委員会を5名、都道府県を7名とする定数におちついている<sup>9</sup>。そのことについて当時、CIEとの折衝にあたっていた文部官僚は次のように説明している。

委員の定数については人口に比例したらどうかという意見もあつたが、一方に教育行政の民主化ということがあり、一方の教育行政機関としての要請があり、やたらに委員を多くすると船山へ上るといふ憂いもある。わが国としては初めての制度であるから、先進国で成功している歴史的に実例を調べ、それを参考にして七人及び五人という定数にきめた<sup>10</sup>。

「民主化」を優先すれば、行政参画の機会を均等化するために人口比で定数を設定することも考えられるが、「教育行政機関としての要請」からは意思決定の効率性も求められるため一応は説明されているが、その根拠は先進国（すなわち、アメリカ）の成功「実例」がそうになっているというだけのことであり、必ずしも説得的ではない。「民主化」をさかんに焚き付けられてきた日本側のイメージとすれば、教育委員会のモデルとなったとも言われる新学制実施準備協議会（新制中学校設立準備のために設置された審議機関）が、地域代表による積み上げ方式で協議会を組織したことの方が「民主」的と映ったとしても不思議はなかった。同協議会の委員には、一般代表と教員代表が同比率で選出されることとなっていたが、そのことは、次に見る教育委員の「素人」性への疑義にも繋がったとも言われる<sup>11</sup>。

## (2) 委員の属性

教育委員会法では、議会選出の委員1名を除く公選委員について、国会および地方公共団体の議会の議員の被選挙権を有する者はすべて教育委員会員の被選挙権を有すること（第9条）として、議会選出議員以外には属性による制限はなされていない。しかし、国会提出時の法案には、「現職（休職をふくむ）の教員及び別に教育職員の免許状を有する教育委員会の職員は教育委員の被選挙権を有しない」と、現職教員を除外する規定がなされていた。教員組合代表の公述人から強い要求などにより最終的には削除されることになったが、同規定は委員の「素人」性を重視するCIEの強い要請によるものであった。文部省はもともと、教員に被選挙権を持たせることについて一長一短との見解をもっており<sup>12</sup>、CIEの要請にあえて抵抗を試みることはなかった<sup>13</sup>。しかし、最後までその撤回を求めることになる教育委員公選制の代案として任命制を提案する際には、当然のように教員代表を推薦母体の一つにも加えており<sup>14</sup>、合議体構成員から教員を除外すべきとの考え（換言すれば「素人」へのこだわり）は持ちあわせてはいなかったと考えられる（教育刷新委員会が1948年4月23日に採択した任命制を含む建議でも、同様に教員代表が含まれている）。マスコミの論調では、「先生は自分の人事権を委ねる委員会の委員になれないということは常識的にも奇妙なもの」との見方もあった<sup>15</sup>。

一方、同じく「素人」性に関わる規定で、やはり国会の審議過程で修正されることになる委員を無報酬とする規定（「地方公共団体は、委員が職務を行うために要する費用を弁償しなければならない。但し、委員に報酬を支給しない。」）については、文部省はCIEの示唆に反論を試みている。反論の根拠は、選挙費用が嵩むうえに無報酬であることとすれば「真に適任者であっても現在の国民の私経済の実情からは立候補出来難く、むしろ金があり他のポストへの野心のある者の餌となる危険性が十分ある」というものであった<sup>16</sup>。国会の審議により、職務に時間と労力を要することを鑑みて相応の報酬を受けることは出来るよう修正されたことについては、給与の支給までは認めなかったことから「素人」性の原則が崩されたとは言えないとも評価されているが<sup>17</sup>、実際には多額の報酬が払われる事例が多く見られるようになり問題視されることとなる。

## 2. 教育委員会制度定着過程における課題認識と制度理念の再設定

### (1) 非「素人」教育委員と教育長の権限関係

1948年7月15日に公布施行された教育委員会法は、同年11月1日に都道府県と5大市に教育委員会を設置することとし、そのための第1回教育委員選挙を10月5日に行うことを規定していた。教育委員会の設置を急いだCIEとGSに文部省が押し切られた末での日程設定であったが、地方の占領統治を担う軍政部も住民への周知や広報が不十分なままに選挙を実施すれば、教職員組合などの組織力をもつ既存の勢力に地方教育政治が独占される恐れがあることを指摘して延期を求めるなど、教育委員会の船出に際しては特に選出される委員について大きな懸念が寄せられていた。各地方庁や地方軍政部は法の趣旨徹底を図る広報活動を展開するとともに、適切な人選が

行われるよう適格条件や不適格条件を提示するなどの働き掛けを行い、CIEも、「特定の政党、団体、協会、労働組合、またはその他の如何なる団体又は個人の利己的に奉仕するため、社会全体の利益を従属的な地位におく人」などの欠格条件を声明として発表し、組合推薦の委員候補に投票しないよう有権者に訴えた<sup>18</sup>。法文上は実現しなかった「素人」支配を運用で確保しようとする試みであったが、教組の影響力は大きく、第一回の選挙の結果は、現職教員として立候補して当選した者が三分の一弱（74人、31.5%）、そのうち64人は国家および地方公務員の兼職を禁止する同法10条の規定により退職して、無職となったことが調査により明らかとなり、理念との齟齬が顕在化することとなった<sup>19</sup>。

教育委員会に非「素人」、すなわち専門的とは言わないまでも教育現場に詳しい委員が多数含まれることによりまず問題となるのは、専門職である教育長との関係において理念上期待されたチェック・アンド・バランス機能が働きにくくなることであろう。その点では、国会の審議過程で教育長の役割について、「教育委員会は、教育長の助言と推薦により左の事務を行う」と明記していた原案が、「教育委員会は左の事務を行う。但し、この場合において、教育長に対し、助言と推薦を求めることができる。」と修正されたことも大きかった。文部省は、当初より「教育長の権限は法律上保障されず、委員会の書記長程度のものに過ぎな」くなり、「下僚の教育長に助言と推薦を求めることができるという馬鹿げた無意味な修正が行われた」ことを批判し<sup>20</sup>、1950年の教育委員会法一部改正でさっそく再修正を行うことになるが、その際にも委員の「素人」性に関わる規定に修正が加えられることはなかった。文部省としては、シャープ勧告のもとで平衡交付金制度が導入されて、首長・議会と対抗し得る公選制委員の存在が意味をもった当時、「素人」支配の変質については目をつぶり、教育長の権限を明確化する法案修正で事態を乗り切ろうとしたものと考えられる<sup>21</sup>。しかし、それだけでは教育委員会運営の正常化には不十分であった。

## (2) 運営方法をめぐる問題

教育委員会制度の運営については、戦後日本に導入されるまで研究もほとんどなされてこなかった行政委員会制度への馴染みのなさから不安視されてはいたものの、さほど大きな問題が生ずるとは想定されていなかったように思われる。たとえば、文部省記者クラブの解説書には、先行して制度化された公安委員会の事例から、委員会と事務局の関係が遊離しがちとなる可能性があり、事務局の専横あるいは委員会の過干渉により機能が阻害されたり、遠慮し合って消極的になったりする恐れがあると指摘しつつも、「相互に信頼し合い両者の呼吸がぴたりと一致」すれば、「この制度は画期的な成績をあげることができよう」と楽観的な見通しが述べられていた<sup>22</sup>。

しかし制度発足後まもなく顕在化したのは、委員会の過干渉の問題であった。法案修正により教育長の職務権限が不明確となったことも手伝って、日常の具体的な職務の分担や決裁を行うなどの行き過ぎにより、事務局の機能低下がもたらされる例も散見されることとなり<sup>23</sup>、地方軍政部は特にこの問題に大きな関心を寄せていった。この時期に第一軍団が軍上層部（第八軍）にあ

てた教育委員会法改正の提言書には、委員会の位置づけについて、執行者（executive）ではなく政策形成者（policy-maker）であるということを明確化することのほか、委員への報酬支給の禁止や委員会の開催日数の制限や会議時間を短縮により職務実態のフルタイム化を防ぐ提案などが盛り込まれていた<sup>24</sup>。一方、文部省は同様に懸念を示したものの、「日時の経過に従い、円滑になってきて」おり、教育委員の多い所では問題が生じているところもあるが、「理解あり良識ある市民委員のいる教育委員会は円滑で成績も良好」<sup>25</sup>と、危機感はさほど感じられない。

しかし、この運営上の「円滑」さは地方軍政部の「熱のこもった啓蒙と指導」や細かい指導文書によるものでもあった<sup>26</sup>。地方軍政部は、日本人にとって新奇な制度が理解・運用されるように細部にわたる指導文書を準備したが、具体的に語ろうとすると馴染のあるアメリカの教育委員会の制度理念や機能・方法が紹介されることが多くなる。なかには、「教育委員会は政策決定機関として活動するもので、調査または批判はするが執行機関として行動してはならない」<sup>27</sup>といった、日本の教育委員会制度とは矛盾する制度理念が強調される場合も少なからずあった。米国起源の教育委員会像を日本の行政委員会に落とし込んだ際の矛盾は、占領下の特殊状況のもとでは「円滑」化されたとしても、本来は論理的に整合しないものである。「執行者」でありながら、同時に「政策形成者」でもあり得るという制度理解が果たして成り立つのかどうか。積み残された課題は、今日の教育委員会批判にもつながっている。

### 3. おわりにかえて——先進国の「成功例」としての合議制教育委員会再考

本稿では教育委員会の「合議制」に関わる制度化過程を検討し、委員の定数、属性、運営方法について日本側の納得が必ずしも伴わず、また法制度上の整合もないままに、先進国（アメリカ）の「成功例」にならって政策展開がなされたということを確認してきた。法制度上の矛盾の一部は、米国のシステムを日本の行政制度に埋め込もうとする際に生じた無理によるものであったとしても、そもそも、なぜ「素人」教育委員による「合議制」の委員会でなければいけないのかという疑問に十分な説明がなされなかった根源的理由は、それが米国特有の歴史社会的な状況に適合的であるがゆえでの「成功例」であったことを、占領統治側の米国人自身も自覚できていなかったところにあると思われる。

実は占領下の日本に導入された「成功例」とは、米国でも1920年代になって普及した新しいタイプの都市型教育委員会であった。1890年代以降の米国は新移民の大量流入による都市化が進み、農村部起源の学区自治にもとづくウォード（都市行政選挙区）代表制教育委員会制度が肥大化するとともに、教育行政事務の拡大によって数十もの常任委員会が併設される状況となり、その非合理性や非効率性を批判する運動が高まっていた。主たる運動の担い手は中産、上層の教育意思を代表する市民団体であり、その基本的要求は、「子どもの発達の科学に基づく教育と、学校の専門職支配（政治ボス支配ではなく）」にあった。運動はやがて成功を収め、「ウォード代表制教育委員会は廃止され、市中央集権の教育委員会制度に移行」するとともに、委員会の規模が縮

小さされ行政の能率的運営がはかられることになる。「従来、ウォード学校委員会がもっていた教師の任命権や教科書採択権等は、その廃止と同時に市教育長に集中され」て「専門職支配による行政能率向上」が図られた、というのが「成功例」が登場するまでの語りとして一般的なものであろう<sup>28</sup>。

しかし、この一連のストーリーには別の解釈も成り立つ。タイヤック (Tyack, D. B.) は、教育行政学者等の説明は階級的な利害を「正統化」する役割を果たしたとして、次のように指摘する。

「改革の重要な側面は、教育委員会にエリート層の代表者を増やして都市学校政治を再構築することであり、それこそが、彼ら市民 (*their people*) にもっと多くの権限を与えることの含意であった。広い範囲から公選された小さな「党派的不是な (non-partisan)」委員会は、この目的を達成するように上手く意図された (と彼等は考えた) ものであった」<sup>29</sup>。この「党派的不是な」委員こそが「素人」教育委員の起源であり、都市部で急速に進展した収入 (人種・宗教集団) による住み分けにより、地域から公選されて委員となる機会が減少した都市部エリート層にとって都合のよい、新しい教育委員モデルであった。小さな委員会モデルについては、エリート層の委員比率を高めるためだけでなく、彼らエリート層の中心であったビジネス・エリートが、教科書選択などの行政的細部に立ち入る不毛な議論で煩わせないようにするために、専門的経営者 (expert manager) との適切な役割分担をした取締役会 (board or directors) モデルを当てはめたことによるとも指摘されている<sup>30</sup>。

以上の歴史社会的背景は、当時よりもより現在の日本でも共有されてはいないし、また当時の米国でも万人にとって適合的であったわけではない。少なくともマイノリティの教育意思を反映し、学校統治の草の根的な在り方を維持するうえでは最適のシステムであったとは言えないはずであるが、そこで思考停止に陥ってしまうのが「成功例」の罠というものであろう。我々がこの陥穽から逃れるためには、理念と制度実態の整合について思考停止に陥らずに多様な実験的思考を保つことが重要であるし、教育委員会制度もその例外ではないと筆者は考える。

## 注

1 伊藤正次「教育委員会」『岩波講座 自治体の構想4』岩波書店、2002年、44～46頁。

2 小川正人「『素人』教育委員会と教育長の役割・権限関係の見直し」『教育学研究』第80巻第2号、2013年、10～11頁。

3 高橋寛人「公安委員会と教育委員会の比較検討」同上書、21頁。

4 新藤宗幸『教育委員会』岩波書店、2013年、164頁。

5 三原則間の関係について、文部省が主導した教育の自主性確保の原則を他の原則と同一視すべきではないとの批判はある (西本肇「教育委員会論の再構成」北海道開学教育学部教育方法学研究室『教授学の探求』第5号、1987年、160頁)。

6 中島太郎『戦後日本教育制度成立史』岩崎学術出版社、1970年、408～413頁。

7 辻田力旧蔵資料 (国立教育政策研究所所蔵)。

8 「地方教育委員会法要綱案 昭二二・五・二六」同上資料。

- 9 井深雄二「教育委員会法の立案準備過程」名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室編『教育行政研究』第3号、1981年、26頁。井深論文は、同年12月に文部省に提示された法案に対するCIEの正式見解を示した文書が正案に至るまで草稿を比較検討し、CIEとGSとの交渉過程を分析している。筆者の入手した10月7日案の文書では先行研究とは異なり、すでに正案と同数の定数が示されているが、いずれにしても検討過程で定数が削減されていったことは確かである。A. K. Loomis, “Memorandum to Orr: Suggestions for Redrafting the Bill for Local Boards of Education” (22 Sept. 1947), A. K. Loomis, “Memorandum to Orr: Suggestions for Redrafting the Bill for Local Boards of Education (7 Oct. 1947),” *Educational Reform in Japan, 1945-52 Part2* (国立国会図書館蔵)。
- 10 辻田力・西村巖・天城勲・安達健二「教育委員会法の解説」時事通信社編『教育委員会法：解説と資料』時事通信社、1948年、45頁。
- 11 阿部彰『戦後地方教育制度成立過程の研究』風間書房、1983年、238頁。
- 12 起草段階でのCIEとのやり取りで、「教員が教育委員となることを認めるべきか」と問われたのに対して、文部省の担当者は「教育委員がレイマンであるべきと考えれば教員は除外されるべきだが、教育に関心を持つ人が少ない農村部では、教員が一市民として選出されることも考慮されるべき」と答えている。一方、「同僚教員に権力を及ぼすことになるが、それは良い雰囲気を助長するか」との問いに対しては、「政治的に偏りが生じるおそれがある」ことを弱点として認めていた。Report of Conference, 23 June 1947, GHQ/SCAP 文書, Box. 5360/CIE(A) 3030。
- 13 注記9のCIEによる正式見解を受けて、1948年1月24日付けの「地方教育委員会法要綱案」には国会提出時の規定が盛り込まれている。
- 14 「地方教育委員会委員の選任方法（第二案）」1947年12月26日、辻田力旧蔵資料。
- 15 文部省内文教研究会編『教育委員会法の解説〔増補版〕』新教育協会、1948年、40頁。文教研究会は、文部省記者クラブによる研究団体。
- 16 「委員の選挙と無報酬制度の不相当とする諸点」1948年1月7日、辻田力旧蔵資料。
- 17 中島太郎前掲書、465頁。
- 18 “Board of Education 1948,” *Trainor Collection*, Box 17.
- 19 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年、234～237頁。
- 20 内藤譽三郎「教育委員会法の位置」時事通信社編前掲書、33頁。
- 21 本多正人編著『教育委員会制度再編の政治と行政』多賀出版、2003年、30頁。しかし、この公選制の意義は、義務教育費国庫負担法の成立（1953年4月1日施行）により失われた。
- 22 文部省内文教研究会編前掲書、63頁。
- 23 阿部彰前掲書、283～284頁。
- 24 Headquarters I Corps, “Boards of Education,” May 31 1949, GHQ-SCAP 文書, Box. 5326 / CIE(B) 5138.
- 25 文部省「日本における教育改革の進展」1950年8月（第二次米国教育使節団への報告書）。
- 26 阿部彰前掲書、270～276頁。
- 27 四国地区軍政部カーリング教育課長「民主的教育と団体の諸問題」6頁、GHQ-SCAP 文書, Box. 3078 / CAS(A) 9313.
- 28 坪内由実『アメリカ都市教育委員会制度の改革』勁草書房、1998年、81～84頁。
- 29 David B. Tyack, *The One Best System*, Harvard University Press, 1974, p. 139.
- 30 Ibid., p. 141-147.