学校管理規則の教育法学的考察
―その法理と法構造―

筑波大学大学院　篠　原　清　昭

1. 課題設定理由

本稿は，「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（以下地教行法と略す）第３３条に規定された「学校管理規則」についての教育法学的考察を為すものである。

従来の「学校管理規則」についての研究は一般に学校管理の個々の具体的内容として，教育課程管理，校長の職務権限，職員会議の役割などに関して，「学校管理規則」という法規に規定される内容面からの考察を主としてきた。それに対して，本稿では「学校管理規則」そのものの法規自体の性格，いわゆる「学校管理規則」の法形式（法源）の考察を主とする。「学校管理規則」の法解釈学を通して，その特質を法理を明らかにすることに求めるものである。

「学校管理規則」の法形式は，本来教委が各々依拠する自主立法権（準立法作用）にもとづいて規定することのできる「教育委員会規則」である。したがって「学校管理規則」の法形式・法源の吟味のための研究視点は，領域として国家（制定）法（学校教育法，社会教育法，文部省設置法など）から領域を異にした地域法（地方公共団体の条例・規則，委員会規則など）の自治法体系に求めなければならない。そして，そのことを通して，「学校管理規則」が法解釈上，現行地域教育法体系の中核として位置づくことが明らかにされるのである。

以上のことは，「学校管理規則」の法解釈において，教職員集団・住民父母・教育委員会職員を，法解釈の主体的形成者（団体）として位置づけ，書かれた法としての静態的行政解釈（立法者意思）に対して，新たな生ける法としての動態的解釈を条件に，「学校管理規則」の法的規範としての法的性格が明らかになるといえよう。

これらのことから，本稿は究極的には，「学校管理規則」の実際の運用に際して，地域を主体とした「学校管理規則」の法解釈（法認識）モデルを設定することにより，「学校管理規則」の現行教育法体系に位置づく新たな視点を模索するものである。

2. 学校管理規則制定における行政解釈と問題点

(1) 学校管理規則制定理由と地教行法の関係

学校管理規則は地教行法３３条により，以下の様に規定されている。

「教育委員会は，法令又は条例に違反しない限度において，その所管に属する学校その他の教育機関の施設，設備，組織編制，教育課程，教材の取扱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，必要な教育委員会規則を定めるものとする。…（以下略）…」

昭和３１年，地教行法制定以前においても，旧教育委員会法を根拠として教育委員会規則は存在し（旧教育委員会法５３条），その教育委員会規則が，その内容として学校管理についての事項を定めていたことも事実である。

しかし，それは「学校教育法施行細則」という法名称をもち，内容は学校の設置・廃止許可申請，学級編制及びその変更認可申請など，行政事務としての許認可事務のための申請手続き，書式を記した手続き法としての性格をもつものであったといえる。

したがって，地教行法制定までは今日の様な学校管理のための基本的事項を体系的に規定した学校管理規則は存しなかったといえ，学校管理のための規範は，各々の学校にまかされ，各々の学校は学校内部規定（規律，定め，おきて）として慣行的な規定があった。そこには，その背景として戦後の民主教育の思潮とアメリカ型の学校経営学の流布の影響を受けた民主教育の論理を前提とした民主的学校管理の思想があった。

それでは，それにもかかわらず，地教行法において，体系的に学校管理についての基本的事項を規定する新たな教育委員会規則として，「学校管理規則」を特設する根拠となったものは何であったろうか。そのことについて，以下，地教行法制定以後，文部省の示した行政解釈指導と，それまでの行政実態のなかから，理由を探ってみよう。

まず，３１年６月３０日に公布された通達「地方教育行政の組織及び運営に関する法律等の施行について」（文初地，第３２６号，文部事務次官から各都道府県知事，各都道府県教育委員会あて）によると，本法の運用の適正を考慮して，実施にあたる関係者の留意事項として，学校管理規則に関してはつぎの様に記している。

―教育委員会とその所管する学校その他の教育機関との関係を明確にし，秩序ある行政の行われることを期して，教育委員会は，その所管する学校その他の教育機関の管理運営に関し，管理規則を定めなければならないこと―

上記中，「管理規則を定めなければならない」という規定は，地教行法３３条，本法に「定めるものとする」と記された文言に較べて，法の執行される相手方に対する強制力・服従性をもつといえる。それはまた，同時期に示された学校管理規則，文部省試案「公立小学校・中学校管理規則についての試案」送付時に，文部省が，「昭和３１年１０月１日以降は，各教委は，新たに３３条にもとづく教育委員会規則を制定しなければならない」と付言していることからも推定できる。

以上の様な文部省側の強力な行政指導に対する姿勢の結果，現実に昭和３１年から３２年にかけて，ほとんどの府県の学校管理規則は，文部省試案，あるいはそれをうけて昭和３１年９月に制定された府県教育長協議会試案（「市町村立小・中学校管理規則案」）を基本に基準または準則を制定し，類似したものを示すことになる。

ところで，上記の様な強制的・強権的な文部省サイドの学校管理規則の徹底化に対して，それを積極的に受け入れ，もしくは迎える素地がすでに地教委の行政実態のなかに存在していた

のではないだろうか。各府県の対応の姿勢はどうであったのだろうか。地教行法において学校管理規則を特設した素地的根拠がまさにそこに存していたといっても過言ではあるまい。

旧教育委員会法により制度化された公選制教委は，制定当初からの問題点とされた学校管理秩序の混乱を解消できず，逆に教委運営の欠陥を誘因してしまった。それは当時，地方公共団体の行財政能力が非常に貧弱であり，とりわけ相当に専門的技術的能力を要する教育行政については，その権能を発揮することは行政能力の上においても困難であったことにみられる。(1)

そのなかにあって学校管理は，各々の学校に委託され，単一学校経営管理の形態をもち個別的に独自に為されていたと思われる。当時において各々教委は管轄下学校の管理運営については体系的な文書化された運営規範をもたず，各々の学校の自主運営を前提とした行政慣行に依っていたと思われるのである。

しかし，各々の学校にまかされた学校管理運営は，あくまでも学校内部の経営を対象とするものであり，本来教委の為す学校外からの教育行政管理作用とは次元を異にする。すなわち，当時教委において必要とされたものは自らの為す教育行政管理作用，とりわけ学校管理のための方向性を示す指針であったからである。

しかし，当時の地方公共団体においては，一般行政から独立するという教育行政の特殊性は教育行政職員の認識においては理解が十分でなく，逆に市町村レベルにおいては，一般行政でさえ，その膨大な事業計画による歳出見積書，教育長の支出命令による二本建予算による混乱を招いていた。例えば，現に地教行法制定に際しての各界意見聴取を行なった第２４回国会衆議院，文教委員会公聴会（昭和３１年，４月７日）において，全国町村会長，関井　仁氏は以下の様に公述している。

―教育委員会は，…略…みずからの権限を非常に固持しまして，またその実績を急ぐあまりに，住民の負担能力・町村の財政規模を無視いたしまして，産業，土木，厚生あるいは住民の福祉に関する他の行政を全然考慮せず…以下略……。―

以上のことから，当時教育委員会の行政運営は，まずその財政自主権ゆえに，地方公共団体（市町村レベルにおいては特に，）の自治運営の核心であるべき総合運営を欠落させ，また自らも，その行政運営上の法政認識に欠けていたと思われる。地方教育行政は制度上も，行政意識上も未発達であったといわねばならない。

地教行法制定により示された文部省側の学校管理規則の制定理由は，学校管理規則が「教育委員会と校長との権限関係があいまいであることにより，それぞれの権限を明確に識別すること。」として示され，教委と校長の権限関係を内容とする。(2)それに対して本法である地教行法は，「行政委員会としての教育委員会の制度を受けつぎ，その実情に即さない点を改善するとともに…略…地方教育行政における文部大臣ならびに都道府県の教育委員会の指導的地位を明らかにし，」として，法の主眼を「教育の政治的中立と教育行政の安定を確保し，教育行政と一般行政との調和を進め，教育行政における国，都道府県および市町村の連係を密にすることの三点にある。」(3)としている。すなわち，本法である地教行法は領域として地方公共団体

の長と教育委員会の権限関係を問題としているといえよう。

以上のことから本法である地教行法と学校管理規則はその関係において，制定趣旨を通じて中央による地方教育行政の統制のための規制法としては，たんに領域を異にした総論と各論の関係と考えられる。地教行法は，公選制教委制度を廃して，任命制教委制度を法制化することにより，教育行政の集権的統制化を意図し，学校管理規則は，そのための具体的な各論的規制法としての学校管理を内容とする手続き法的性格をもつ。

本法である地教行法の制定は，都道府県教育長を任命する際の文部大臣の承認（１６条2項），文部大臣の措置要求（５２条）を具体的規定とすることから教育行政の地方分権主義に逆行する中央集権的教育行政に関する実定法体系を整備することを目的としているとみられる。それはまた，昭和３２年以後の教職員の勤務評定の制度化，教頭職の法制化，昭和３２年以後の小・中・高の学習指導要領の告示化などが地教行法を根拠法としてすすめられていることからも，直接，間接実現されてきているといえる。そこには，地教行法に課せられた「公権力による教育支配の『法的装置』」(4)としての存在理由が存するといえよう。

結論として，そのような存在根拠をもつ地教行法本法にとってその各論法として位置づけられる学校管理規則はどのような制定根拠をもつといえるだろうか。行政委員会としての教育委員会の自主立法権を中央が地教行法において承認したことは，教育行政の地方分権主義の否定を主眼とする地教行法の各論として事実上機能する学校管理規則の反動性と矛盾しないのであろうか。その点を考慮しながら，以下論を進めてみよう。

文部省当局の見解からは，地教行法の制定趣旨は体系的に，「教育制度に関し文部大臣が責任を負うことのできる体制」(5)の確立を目ざしていたことがうかがわれるが，そのような地方教育行政領域に対する中央文部省による行政責任体制の確立は，その意図として具体的な地教委の権限とされる学校管理作用への実質的統制を骨子とする必要があったといえよう。

そのためにこそ学校管理規則は，強力な行政指導により試案を基準とする内容に拘束され，地教行法の執行形態上，各論的下位法として位置づけられるのである。しかし，その点，学校管理規則法制化の意図として，「地教行法→学校管理規則というルートで教育法関係の総体としての法形式的整合性にもかかわらず憲法・教育基本法上の教育原則の否定という実質をもつ公教育原理上の転換」(6)（傍点は引用者）があったことがうかがわれる。

すなわち，当時文部省が学校管理規則法制化に伴い意図していた法解釈の背景には，地方公共団体の自治法的権限を前提にして，教委規則としての学校管理規則を法形式上認めるという合法性をふまえながら，その執行の実際において，各地方公共団体の行政事務能力の低下・自治法認識の欠如をみてとり，学校管理規則にその規定する法内容に関わって，実質的に規制的統制法としての法効果をつくり出した，という行政意図があったと思われる。

以下校長の法的権限を例として挙げ，上記学校管理規則の法形式的整合性と法執行の際の実質的政策意図による法機能上の操作矛盾を探ってみよう。

(2) 校長の法的地位と権限と学校管理規則の法操作的矛盾

学校管理規則制定趣旨にみられる「教育委員会と校長との権限関係の明確化」は，その実質においては，校長を学校営造物としての物的・人的施設の管理者として，教委の指示・命令に服する行政機関としての権限に狭小化する法操作上の意図をもつ。

本来，教委と校長の権限関係の明確化は，その命題として，教委の学校管理権と校長の校務掌理権の相対的独自性を明確化することを目ざすものであろう。それにもかかわらず現実には，「教委の学校管理権が校長の校務掌理権の自律性を不当にせばめ，学校経営の相対的独自性を侵害する現実」(7)を生んでいるのである。

行政解釈によって法操作上意図される学校管理の論理，すなわち学校管理規則を根拠づける根本的学校管理法理は，学校をあくまでも営造物とみなし，校長をその営造物管理者としてとらえる戦前からの一元的行政管理イデオロギーを背景としているといえるだろう。現行法領域において，一元的行政管理に服する教育行政・学校管理のための公法体系の確立は，その思想的背景として戦前からのドイツ公法理論の核となる特別権力関係論（営造物理論）を再生させたといえよう。

校長に対して教委は，「校長の上司であり，任命権者であるし，また，校長の学校管理のさまざまなしごとやそのやり方について指揮・命令・指示することができる。」(8)とされ，校長は，いわば，教委から指揮・命令を受ける行政委任事務としての教育業務の執行管理責任者とみなされるのである。しかも，職位において，上司としての教委の発する職務命令（本来，行政機関相互において上級行政庁から為される。）に従う行政職のように扱われるのである。

そして，その際，学校管理規則に与えられた文部省当局による法操作上の目的は，一元的行政法領域に封じ込められた校長の限定的権限を媒介として，教育現場に直接に関連する学校管理運営のための指針を，文部省→都道府県教育委員会→市町村教育委員会の統制ラインにゆだね，行政組織法的性格をもたせようとするものであった。そのことは，「学校管理規則試案」の公布に際して，当時の文部省初中局長の，「学校管理規則は，学校の管理運営の基本であって，いわゆる学校の憲法でなければならない。」という発言にもうかがい知ることができる。

具体的に学校経営上の影響としてでてくるものは，例えば学校の教育計画である。学校経営管理の基盤となる年次の教育目標・教育計画は，本来校長を代表とする各教職員集団の総意にもとづくことが原則とされる。しかし，学校管理規則制定により各学校の教育目標・教育計画は教委の承認あるいは届出が義務とされたことによって，実質において「教育委員会，間接的には文部省当局が教育計画を行政によって細かく枠づけることを可能」にさせた。

こうして，学校管理規則の文部省当局による行政解釈徹底のための法操作は，教委と校長との権限関係の明確化という法制定の際の形式目的を，直接文部省責任体制に組み込み，実質において従来の校長の権限を実定法の枠内で限定し，いわば，行政組織法上の職務的地位に定着させるという法操作上の意図によって裏づけられたものといえよう。

そこには，行政の法律主義という伝統的な理念により，公権力主体が自ら為す行政行為を実定法上の権限内に枠づけ，行政行為の権力性に法的性格を与え自己規制をせまるという消極的意義さえみられない。逆に，昭和３２年以後，教育行政の集権的統制化のために，公権力主体の権力的恣意性を実定法上正当化（合法化）するための行政先例法を形成していったのである。

3. 学校管理規則の法構造と法源

(1) 学校管理規則の法的根拠の吟味

学校管理規則は，実定法上，地方教育委員会の定める教育委員会規則（行政委員会規則）としての法形式をもつ。地方行政機関としての地教委が，学校管理のための基本的事項を内容として，その立法権限（規則制定権）の枠内で，地方行政立法として規定するものである。

本章においては，地方行政立法としての法的地位をもつ学校管理規則が，実定法上それを規定した地教行法を法的根拠と為しているかどうかを考察する。そして，その考察から，学校管理規則制定の際に示された行政解釈に対して，学校管理規則の独自な教育法としての特質を分析する。その際，その考察の視点は学校管理規則を性格づける地域法（地方行政立法）・教育条理法という独自性に置くものとする。

地方自治法第１３８条の４②は，地方行政委員会の規則制定権を規定したものであるが，それによると，「普通地方公共団体の委員会は，法律の定めるところにより，法令又は普通地方公共団体の条例若しくは規則に違反しない限りにおいて，その権限に属する事務に関し，規則その他の規定を定めることができる。」と規定している。

「法律の定めるところにより」という規定は，行政の法律主義原則・上位法優先の原則を踏まえたものと考えられる。しかし，問題は，地域法としての自立的な法的性格を有する地方行政委員会規則が，その法源において，国家法に全面的に依拠しているかどうかであろう。

地方行政委員会規則は，その自治法としての性格ゆえにその法源を国家法によって受託されたとはいえないのではなかろうか。その点を以下考察したい。

地方行政委員会は，合議制にもとづく行政執行機関である。行政の特定の領域の管理又は執行の責任を負い，自ら企画・調査・立案・勧告を行ない，特定の領域の行政の実施・争訟の判定・規則の制定にあたり，その所管事務について「準司法的作用」及び「準立法的作用」をもつといえよう。

例えば，地方労働委員会は労働協約の成立，労働条件の決定に関与して，労働協約の一般的拘束力を判定し（労組法１８条），不当労働行為に関し調査し，審問し及び命令を発し（労組法２７条），労働争議の斡旋，調停及び仲裁を行なうなどの準司法的作用を為す。他に土地収用に関して裁決を行なう土地収用委員会も，その準司法的作用を為すといえる。

以上，準司法的作用を為すこれら二つの行政委員会は，各々行政組織法上，労働組合法，土

地収用法の規定するところにより組織されたものである。また現実の行政事務において，国からの機関委任事務を処理する場合が多いが，しかし，その行政機関としての権限の行使については，上級行政機関を置かず，主務大臣はもとより知事の指揮監督を受けることもない。独立して，その職権を発揮することができるわけである（土地収用法５１条）。

同様のことが準立法作用を為す行政委員会の行政事務においてもいえるのではないだろうか。三権分立の必要な変革を余儀なくされる行政権の拡大状況のもとでは，広範な行政需要への対応として，行政法の執行すなわち抽象的法規範が具体化される過程で，法の適用される具体的事情に精通している行政委員会に，その中間段階での具体化を委任することが必要となっている。

その意味からすると，行政の特定領域，教育行政という専門技術性・政治的中立性が要請される分野を担う教育委員会は，その独立性を担保するために固有の準立法機能が，当然に与えられるはずである。したがって学校管理規則を定めた教育委員会規則は，その学校管理という教育行政作用においては，行政作用法上，法の制定・執行を為すための法的効力が地教行法１４条・３３条によってはじめて与えられるものではないと考えられる。地教行法は，その際，文部省・都道府県教委・市町村教委の行政機関相互の権限と教委の為す行政機関としての権限を，行政の法律主義原則を踏まえて行政当局が行政組織法上認めたにすぎないといえよう。

したがって学校管理規則の実定法上の法的根拠を論ずる場合でも，法治主義（行政の法律主義）との関係において，行政作用法上の根拠と組織法上の根拠といった両面からの考察が必要とされるといえよう。

前者，行政作用法上の根拠とは特定の行政機関が一定の要件の下において，ある立法作用をなしうる旨を定める法律の規定を指すが，その点について問題となるのは，教育委員会の為す立法作用その他の任意的行為が，法令上の明文の根拠なしに為されることが適法かどうかである。

従来，伝統的には，各行政領域における行政作用法は，警察，経済統制，公企業，公用負担などの項目に分けて論じられ，行政法各論を構成していたが，近時の行政領域の拡大現象とその担保としての各領域の特殊性は，行政の側からのみではなく，たとえば，経済法・労働法・社会保障法・医事法・租税法そして教育法などの名の下に，各行政領域に応じた特殊な法原理の働く統一的法体系化を必要としてきている。

その意味からすると学校管理規則は地教行法３３条を授権規定とすることなく，その教育法としての自らの特殊な法条理に法源を求めることが必要とされる。

後者，行政組織法上の根拠については，行政組織法自体の概念のあいまいさもさることながら，行政組織法の一般的内容が行政機関相互の権限関係を規定すること，すなわち，行政機関の所掌事務を定めた各省設置法（文部省設置法など）などを「設置法上の根拠」となすことが行政組織法的性格とされることから学校を営造物とみなす文部省見解から派生して，学校管理規則の実定法上の根拠の正当性を与える論拠となされるのみで，実質上の論議の余地はないといえよう。

(2) 学校管理規則の法社会学

前節までは学校管理規則の教育委員会規則としての法形式（法的地位・性格）に焦点をあて，その法としての存在を，本法である地教行法との法的関係（現行法の領域内で）において考察してきたわけであるが，その際，法解釈の視点が現行法の領域に設定されることにより，逆に学校管理規則の法解釈が文部省当局の制定当初からの行政解釈に限定されてしまうといった危険が生じてくる。

学校管理規則は，その法内容において学校管理のための体系的法的規範であることから，その法命題として，各学校で教育としての事実行為にもとづき生成される「教育的」価値を学校管理の本質目的に即して，「行政的」価値に具現的に連携させていく法的規範でなくてはならない。その意味において，以下においては，学校管理のための法解釈学に着目すると同時に，国家（制定）法体系から独立する地域法を創造する地域社会としての教育社会の自治的，自律的法としての特性に法解釈の視点を置く。

本来，法の解釈・適用は社会，市民集団が「立法により一般的に確定された意味を，個々の具体的事実に即して個別的に確定してゆく作業であり」(10)，「具体的問題についての判断を定立する創造的実践作用であり，法規にあらたな意味を付与する行為」(10)である。法解釈は，個々の実定法の当該事実行為への規範としての機能性を常に分析し，実定法の静的・固定的観念に流動的な創造性をフィードバック（自動調整）させていく必要をもつ。したがって法解釈は，その機能として法のとらえ方における二元性の克服を究極的に目ざさなくてはならない。すなわち「法律の規範性ないし当為性と，現実の社会生活と常に対置される。」(11)二元性の克服のために，Seinの論理とSollenの論理の二元論のうち，後者，Sollenの論理にその法規範性を求め，Seinの論理による現行法運用に価値的変容をせまるといえよう。

したがって，現行法としての学校管理規則の法解釈においても，学校管理規則制定の際の文部省当局関係の通達による有権的解釈を絶対項としてとらえるべきではなく，また単なる文言上の条文解釈に限定されることなく，学校管理規則の自治法としての法的性格から導び出される創造性・動態性を法的判断基準の指標としなくてはならない。

その意味から，学校管理に関連する教育法上の法源として慣習法の存在を重視する。(12)慣習法の現行法制に対する特質は，条理法・判例法と並び，現行法の実際の運用における法解釈（立法者意思によって支配される行政解釈）の限界をとり除くため，現行法の法認識のための価値的認識を強調する。それは一つに，学校管理規則の法解釈において，成文法（行政法）上地方公共団体がその自治権に基づいて定立する規則として位置づける成文法解釈の実態化のためにその規則の法的性格面からの自主法・自律法的特質の認識を強調する。そして，そのための法源として不文法領域における慣習法は，法を認識する枠組みとして，また法認識作用のための道具的概念（Toolconcept）として，大きな役割を為すといえよう。

学校管理規則を含めて，現行教育法は，その表現形式をあくまでも国家（制定）法に求める

ことから，上記の様な生ける法としての法解釈認識は，現行法解釈そしてその解釈作用にもとづく具体的な法の執行に積極的に生かされてこなかった。それは，単に不文法の領域としては，判例法としての消極的法解釈領域に判決を通して生かされるのみであり，判決を下す裁判官の法解釈裁量にまかされるという限界をもつ。むろん，「判例法は慣習法形成の最古の形態である」(13)として，一たび判決されたことがらが，同様の事項に対して法解釈上の公定力をもつことはあるとしても，必要なのは，むしろ実態的な法執行の際の動態的な法解釈規範である。

学校管理規則は，学校慣習法と(14)学校行政慣習法の両方の性格を併有する法的規範であると思われるが，その場合，学校行政慣習法は，学校教育及び学校経営上，慣行的に形成されていく学校慣習法を前提とする。それゆえに，一般行政慣習法とは異なる特質が生まれるわけである。一般行政慣習法は，本来，公権力を背景として，その公権力による慣行的規範化により成立する性格をもつが，行政法上，地方的・民衆的慣習法と行政先例法に分類されるといえる。前者は，「主として公物・公水等の使用関係が，多年の慣習によって，一般の民衆の間に，法的規範として認められるに至ったもの」(15)をいい，後者は，「行政庁における長年にわたる取扱例が，一般国民の間に法的確信を得るに至ったもの」(15)として，行政法学上理解される。

学校管理規則に即して，上記のことをとらえた場合，まず，学校管理規則制定の際，文部省当局によって為された通達による強力な行政指導は，その意図として行政先例法としての学校管理規則の確立を目ざしていたと考えられる。行政庁としての文部省が準則として示す学校管理規則の取扱例は，当時の教委にとっては法的確信の対象としてみられるのであり，何もその法自身の自律法・自治法的性格を認識する必要はなく，また準則を否定するような独自な学校管理のための慣行が法的規範にまで高められるようなものは存在しなかったといえる。したがって，文部省の通達による行政指導は，学校管理規則の法制化徹底と同時に，行政解釈による学校管理規則運用の実態化の意図があったといえはしないだろうか。

兼子氏は，「教育慣習法は，一般行政慣習法に対しいろいろの特色をもっていると考えられるが，……教育の自由や教育行政の地方自治および独立性の原理があるために，地方的慣習法の傾向があることに注意すべきである」(16)として，教育慣習法の地方的慣習法としての法的性格を強調している。教育慣習法が学校慣習法を示すのか，学校行政慣習法を示すのか，明確な類別は為されていないとしても，兼子氏が，教育慣習法を学校の内存的管理と教育委員会の行政管理との接点において生成する「教育社会の新らしい自律的規範」としてとらえていることは傾聴に価する。

4. 結　　論

学校管理規則は，その法的性格により，独自な法形成力をもつ教育社会において，生ける法としての創造的法解釈を為すための慣習法的規範であるといえよう。

もちろん，現代の慣習法は，国家権力による法的統制が，国民の生活領域の全範囲にわたっ

て浸透している状況のもとでは，「安定度の低い変化しやすい慣習法 ── それは，ただ短い時間的経過をかぎり，その範囲内でのみ慣習法と呼ばれるに過ぎないが ── 」(17)として認識される面をもつ。それに，また，短命な生ける法としての現代型慣習法は，政治権力によって有権的に執行される現行法に影響されやすいことから，国家（制定）法との相違が稀薄であると認識される面をもつ。しかし，本来，「〈生ける法〉は，“完全なる法”としての近代国家法に対して“不完全・未成熟な説明法”」(17)としての特質をもち，その不完全性・未成熟性が，国民（地域住民）の法意識の動態性により生成するものであるとすれば，必然的に，法令の規定又は国家のサンクションによる国家（制定）法に対して独自な法構造をもつといえる。そして，その法構造は「市民社会的な価値体系の表明にほかならない」(18)〈生ける法〉としての慣習法に依拠しているのである。

学校管理規則も，教育自治的法規範として，独自な地方的・民衆的慣習法を形成する素地をもつ。しかも，それは地方自治の本旨にもとづいた団体自治と住民自治の自治権認識を前提とした地域に根ざした慣習法の形成であり，地域教育法体系の確立を市民法としての下からの法形成によって確立する素地をもつものである。

注

(1) 昭和２８年１０月１６日，内閣総理大臣に提出された「地方制度改革に関する答申」の中には，市町村の教育委員会は廃止するものとするという一項があり，当時の地方公共団体，とりわけ市町村において教育委員会行政がいかに財政上，運営上負担であったかが，推察できる。ちなみに，この答申は総会において３５名中，３２名の賛成を得て可決されている。

(2) 「第２４回衆議院文教委員会議事録」１９５６年3月１４日　Ｐ１２

(3) 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律等の試行について」昭和３１年６月３０日文部事務次官通達

(4) 川口彰義　「Ⅱ教育課程管理と学校の内在的管理権」１９７２年　Ｐ５６
（名古屋大　教育学部教委　「学校管理の教育法的研究」）

(5) 文部省政令改正諮問委員会　「教育制度改革に関する答申」１９５１年１１月１６日

(6) 川口彰義　前掲書　Ｐ５７

(7) 高野桂一　「学校管理規則の基本的性格」（「学校運営研究№８７」所収論文）
明治図書　１９６９年　Ｐ５

(8) 林部一二　「学校管理の本質」　明治図書　１９６６年　Ｐ２２

(9) 持田栄一　「教育管理」　国土社　１９６１年　Ｐ２０９　上段

(10) 渡辺洋三　「法というものの考え方」　岩波新書　１９７１年　Ｐ１８７，Ｐ１９３

(11) 六本佳平　「法社会学における法の概念」（『法社会学』社会学講座９等２章Ⅰ）
１９７４年　Ｐ３８～Ｐ３９

(12) 川島武宜は，法解釈のための「慣習法」の意義について，次のように述べている。

「法律の解釈のはばには限界があり，したがって，或る判断基準が法律のことばの意味には，はじめから含まれているのだとして論証することが困難な場合を生じ，その場合には，新たな法的判断基準を，法律のことばの意味に含まれていないものとして示すことを一定の要件のもとに正当化するしくみが必要となる。」として実定法（現行法）解釈のための法的判断基準を，「一定の要件のもとに正当化するしくみ」をもつ慣習法においていることが理解される。（引用，川島著「日本人の法意識」　岩波新書　１９７６年　Ｐ４０）

(13) Max Weber Rechtssoziologie Wirtschaft and Gesellschaft. １９２２年　Ｐ２５

(14) 学校慣習法についての体系的研究としては，高野桂一による以下の著作が詳しい。
「学校慣習法の法社会学」１９６９年　法律時報　８月号
「学校慣習法分析の基礎理論(I)，(II)，(III)」　奈良教育大学　紀要１４．１５．１６．１９６６～６８

(15) 田中二郎　「行政法上巻」　青林書院　１９６２年　Ｐ５４

(16) 兼子　仁　「教育法」（法律学全集１６）　有斐閣　１９６５年　Ｐ１６

(17) 六本佳平　前掲書　Ｐ３８

(18) 川島武宣　「法社会学（上）」　岩波文庫　１９６７年　Ｐ４７