

教育委員会と教育長の権限関係

—事務執行形態と指揮監督に着目した執行機関の比較分析—

大 畠 菜穂子

本稿の目的は、教育委員会と教育長の権限関係について他の執行機関との比較を通じてその特徴を明らかにすることである。具体的には、第1に執行機関の事務の執行形態について、第2に執行機関が補助機関に事務を委任した場合、前者に認められる指揮監督について、教育委員会と他の執行機関(首長、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会)の比較を行った。

2つの作業から明らかとなったことは、事務の執行形態ならびに事務を委任した場合の指揮監督の解釈が、教育委員会と他の執行機関とは異なっていた点である。すなわち文部省(現在、文部科学省)の行政解釈では、教育委員会の権限の教育長への包括的な委任が求められ、さらに委任した事務について教育委員会の指揮監督は制限されるとしてきた。それによって教育委員会と教育長は本来の執行機関—補助機関関係よりも、むしろ文部省が企図した議決機関—執行機関関係に近い形へ修正がなされたとみることができる。

キーワード：教育委員会、教育長、委任、指揮監督、行政解釈

1 課題設定

本稿の目的は、教育委員会¹と教育長の権限関係について他の執行機関との比較を通じて、その特徴を明らかにすることである。

教育委員会制度は、アメリカを模範とする戦後教育改革のなかで、教育委員会によるレイマンコントロールと教育長のプロフェッショナルリーダーシップの間の抑制と均衡(check and balance)という理念のもとに設けられた(鈴木1975)。しかし実際に両者の関係をどのように設定するかは、まず法案の立法過程において、次いで制定後の運用過程を通じて具体化されることになる。すなわち1948年の教育委員会法の立法過程と、同法成立以降1956年の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)の制定を経て現在に至るまでの運用過程という2つの過程を通じて、教育委員会と教育長がいかなる関係にあるかが明らかにされる必要がある。立法過程においては、両者を議決機関—執行機関関係におくことを企図した文部省の制度構想が頓挫し、執行機関—補助機関²という形で成立をみた。このことは、執行機関となった教育委員会が行政庁³として広範な権限

を確保したのに対し、補助機関となった教育長の権限は必然的に弱められることを意味した⁴。このように〈議決機関—執行機関〉から〈執行機関—補助機関〉関係への転換は、立法過程における教育委員会と教育長の権限関係の決定的な変更を意味するものであったといえる。そのため文部省は、運用過程において両者の権限関係を修正していくようになる。本稿は、この立法過程上の変更が運用過程においてどのように修正されるかを考察するものである。

教育委員会制度は、教育委員会法から地教行法のもとで、いくつかの変更点を伴いながら現在に至るものの、教育委員会と教育長の権限関係に関する規定は、2つの法律に大きな違いは見られない⁵。すなわち地教行法では、17条で「教育長は、教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる」とされており、両者が指揮監督関係で結ばれていることがわかる⁶。指揮監督とは行政執行の一体性確保のために下級機関に対して上級機関が行使する強力な権限の総称であり、これによって教育委員会は教育長を統制することが可能になる。同様にして、他の執行機関においてもその補助機関に対する指揮監督が明記されている⁷。筆者はすでに、文部省が行政解釈⁸を通じて教育委員会の教育長に対する指揮監督を制限しようとしてきたことを明らかにした(大島2011)が、その指揮監督の行使が特に制限される領域が存在する。それが教育長への事務委任である。

教育委員会は執行機関として地方の教育行政に関する広範な権限を有しているが、それら全てを自らが執行することは困難であるため、多くは教育長に委任もしくは専決させる形で処理されている⁹。委任や専決という事務執行の方法自体は、教育委員会に特殊なものではなく、他の執行機関でもみられる。しかしながら教育委員会制度における委任は次の2点において他とは異なる性格を有する。第1に先行研究で明らかにされてきたとおり、教育委員会では委任が積極的に行われ「教育長への包括委任体制」(坪井1984:85頁)が形成されてきた点である。教育委員会の事務委任規程に関する実証分析では、都道府県教育委員会の多くが一部の事務を留保し残りのすべてを教育長に委任する形をとっており(雲尾1994)、市町村教育委員会でも同様の傾向がみられることが明らかにされてきた(佐々木2006)¹⁰。ただし、これらは実際に他の執行機関の事務執行形態について比較調査を行ったものではないため、包括的な委任が教育委員会に特殊なものであるかは実証的には明らかにされていない。そして第2に、これまで注目されてこなかった点として、委任と指揮監督の関係性にかかわる文部省の行政解釈が行政法学の講学上の通説的解釈とは異なっている点である。以下、詳述する。

教育委員会が、教育長に委任した事務についてどの程度指揮監督を行使できるかという問題は、これまで先行研究のなかで十分に整理されていない問題であった。そもそも、委任した事務については教育委員会のレイマンコントロールが及ばないと考えられてきた。小出(1972)は委任によって「委員会は個別の指揮命令権を失うと解され」、大幅な委任は「委員会の指揮監督権をみずから放棄することになりかねない」(同283頁)と指摘している¹¹。雲尾(1994)もまた教育長に包括的な委任がなされている状況について「レイマン・コントロールの及ぶ領域は限定的である」(同53頁)るとし、「基本方針の決定等の大綱的事項、重要な事項が教育委員会の意思決定下にあることが必要で

ある」(同51頁)と指摘する。このように委任に関しては教育委員会の指揮監督が行使されないとする考え方のもと、従来の研究では教育委員会に留保される事務と教育長に委任される事務との適正な配分に主たる関心を寄せてきたのである。一方、近年の研究において佐々木(2006)は委任した事務に関して教育委員会の指揮監督は制限されるものの、一定程度は可能であるとしてその内容に言及している¹²。委任事務に対する教育委員会の関与について異なる立場をとる2つの見解は、直接言及されてはいないが文部省の行政解釈と行政法学の講学上の解釈との差異を反映したものであると考えられる。したがってここから新たに導かれる課題は、委任と指揮監督の関係性を、文部省の行政解釈のみに依拠せず、より多角的に考察することである。本稿では他の執行機関との比較を通じて、教育委員会制度における委任と指揮監督の関係性の相対化を試みる。

本稿は次の2つの作業課題を設定する。第1に、委任と指揮監督の関係性を考察する前提として、実際に各執行機関で委任がどの程度行われているかを明らかにしておく必要がある。そこで事務の執行形態について、教育委員会と他の執行機関との比較を行う。具体的には教育委員会の事務委任規程分析を行った佐々木(2006)の分析手法を援用して、都道府県の各執行機関が制定する委任や専決に関する規程から、その事務執行形態の特徴を析出し比較を行う¹³。そして第2に、事務を委任した場合に上級機関にいかなる指揮監督が認められているかについて、行政法学の議論を整理したうえで、実際に各執行機関の根拠法の行政解釈を検討する¹⁴。第1の事務執行形態と第2の指揮監督の問題を考察することで、運用過程にみられる教育委員会と教育長の特殊な執行機関—補助機関関係が明らかになると考えられる。

ところで委任と指揮監督の関係性に焦点をあてる本稿は、以下の問題関心を有するものである。

第1に現行の地教行法改正に関する点である。2007年の地教行法改正によって教育委員会は毎年教育に関する事務の管理及び執行の状況について点検・評価することが義務づけられ、その評価対象に教育長に委任した事務も含まれることとなった¹⁵(同法27条)。従来、委任事務については教育長が重要と判断する場合に限り教育委員会会議に諮られ、そうでない場合、教育委員会が関与しうる機会は事実上設定されてこなかった。地教行法の改正により、教育長への委任事務について教育委員会にいかなる関与が認められるかという問題が、教育委員会制度研究の1つの法理論的な重要課題として提起されるのである。

第2にそこで必要となるのが比較という分析手法である。伝統的な教育行政学が他の行政領域に関心を示してこなかった点を問題視し、比較の分析手法の有効性を論じたのが青木(2011)である。教育委員会制度研究においてもこれまで教育委員会を固有の研究対象としてきた。それは同制度がレイマンコントロールに加えプロフェッショナルリーダーシップを重視する点で他の行政委員会とは異なる制度原理のもとに成立していると考えられてきたためであろう。しかし、教育委員会のみを対象としていては、その事務執行形態と指揮監督解釈が果たして一般的か特殊かの判別ができない。その特徴は他の執行機関との比較を通してはじめて明確化される。すでに行政学の領域では異なる行政委員会を統一的に把握しようとする試みがみられる(日本都市センター1990)が、指揮監督との関連では事務局長の任命権の問題が指摘される(川上1969)のみで、事務執行形態との関係

についてはとりあげられてこなかった。本稿では、委任と指揮監督の関係性に焦点をあてて地方レベルの執行機関の比較を試みる。

2 教育委員会制度における委任の歴史的経緯と法的性格

まず教育委員会制度における委任について、その歴史的経緯と法的性格を整理する。

教育委員会から教育長への事務の委任が法制化されたのは、1950年の教育委員会法改正（法律第168号）によってであった。このときの改正は、前年1949年の第6回国会で国会議員の反対に遭い廃案となった法案に修正を加え再提出されたものである¹⁶。本稿の課題とかかわって重要な点は次の3点である。第1に、教育委員会の教育長に対する「指揮監督」を規定した教育委員会法42条の文言について文部省がその修正に失敗した点である。1949年の法案では、教育委員会の教育長に対する「指揮監督」を「一般的監督」に変更する条文が盛り込まれたが、国会議員の反対により「指揮監督」に戻されることとなった。教育委員会—教育長の指揮監督関係の一般的監督化に失敗した文部省は、後述するように、教育長への委任を通じてそれを実現させていく。第2に、教育長の事務局職員に対する指揮監督を明記した点である。これによって教育委員会が教育長を、教育長が事務局職員を指揮監督する構図となり、教育長の事務局長としての地位が明確化した。そして第3に、委任を法律上に明記した点である。新設された教育委員会法52条の2では、「教育委員会は、教育委員会規則の定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任し、又はこれをして臨時に代理させることができる」こととなった（地教行法では26条1項）。その後文部省は同規定をもとに準則案として「教育長に対する事務委任規則（案）」を示している¹⁷。同準則案は、「教育委員会は、次に掲げる事項を除き、その権限に属する教育事務を教育長に委任する」として、基本的な事項15項目を教育委員会の専属権限として委任除外の項目に設定し¹⁸、それ以外を教育長に委任する方式（以下、委任除外方式¹⁹）を推奨するものであった。それまでは委任事項を具体的に列挙する方式（以下、委任列挙方式）も多く採用されていたが、準則案に倣って委任除外方式を採用する自治体が多数を占めることとなっていく²⁰。

このように教育長への委任が法律上に明記され、委任除外方式が採用されたことは、委任の法的性格によって教育委員会の関与が及びにくい領域が成立したことを意味する。表1は委任の法的性格を整理するため、教育委員会の事務執行形態全般についてまとめたものである。

表1 教育委員会の事務執行形態

	教育委員会の権限に属するすべての事務				
	教育委員会の権限留保事務		教育長への委任事務		
名義者	教育委員会		教育長		事務局職員等
執行方法	教育委員会が自ら処理	教育長が補助執行（専決等）	教育長が自ら処理	事務局職員等が補助執行	事務局職員等へ再委任
備考	教育委員会議決事項	教育長専決事項	教育長決裁事項	事務局職員等専決事項	事務局職員等の権限に属する事項

出所：文部省内教育法令研究会（2009）『教育法令コンメンタール 教育行政』第一法規、4223頁を参考に筆者作成。

1956年制定の地教行法23条各号²¹で掲げられた教育委員会の権限に属するすべての事務は、教育委員会に権限を留保するものと、教育長に委任するものとに分けられる。前者の教育委員会に留保された事務は、教育委員会自らが処理するもの(教育委員会の議決事項)と教育長によって専決などの形で補助執行されるもの²²とに分けられる。ここで重要な点は、専決を含め教育長が補助執行する場合、当該事務の権限は依然として教育委員会に留保されている点である。地教行法26条1項で委任と同時に規定される臨時の「代理」も、一時的に権限の一部を教育長に処理させるもので、その権限は依然として教育委員会に帰属する。

他方、後者の教育長への委任は、名義者が教育長に変更されることからわかるように、その権限が教育委員会から教育長に移転する。したがって委任には法令上の根拠が必要となる。委任という法令上の授権をもって、教育委員会は当該事務について権限を失い、教育長がその行政庁となるのである。なお、委任された事務を教育長が事務局職員に再委任することも可能であり(26条3項)、その場合に権限は教育長から事務局職員に移転する。指揮監督の観点からいえば、専決の場合、当該事務の権限は教育委員会にあり教育長はそれを補助執行するのであるから教育委員会による指揮監督は当然可能である。問題となるのは、権限の移転を伴う委任について、委任機関である教育委員会が受任機関である教育長を指揮監督できるか、できるとすればどの程度可能かという点である。

あらかじめ事務執行形態と指揮監督の考えうる関係を整理しておく。まず、事務執行形態は委任の程度に着目し、専決中心方式、委任列举方式、委任除外方式の3つに分ける。委任の程度は、専決中心方式よりも委任列举方式、委任列举方式よりも委任除外方式の方が大きくなる。一方、指揮監督については、執行機関が補助機関に事務を委任した場合に行使できるとされているかを考察する。3つの事務執行形態と、委任事務に対する指揮監督の関係をまとめたものが表2である。

表2 分析枠組み—事務執行形態と指揮監督

		委任事務に対する指揮監督	
		(1)行使できる	(2)行使できない
事務執行形態 (委任の程度)	a 専決中心方式	類型 a(1)	類型 a(2)
	b 委任列举方式	類型 b(1)	類型 b(2)
	c 委任除外方式	類型 c(1)	類型 c(2)

出所：筆者作成

事務執行形態 a は執行機関の権限を補助機関に委任することに消極的態度をとり専決を中心とするタイプである。類型 a(1)は、専決中心方式を採用して委任を制限し、なおかつ委任事務に対しても指揮監督の行使を認める。執行機関の権限が最も強いタイプである。一方、類型 a(2)は、a(1)と同様に専決中心方式を採用するが、委任事務に対しては指揮監督の行使ができない。委任した場合には指揮監督の行使が認められないため、a(1)よりも執行機関の権限は制限される。

事務執行形態 b は委任事務を具体的に列举する委任列举方式である。類型 b(1)は、委任列举方式を採用し、かつ委任事務に対しても指揮監督の行使を認める。a と比較すると委任には積極的であ

るが、委任事務に対しても指揮監督が認められるため、執行機関の一定の関与が認められる。一方、類型b(2)はb(1)と同様に委任列挙方式を採用するが、委任事務に対しては指揮監督の行使ができない。したがって列挙した一部の委任項目について執行機関は関与する余地をもたないことになる。

事務執行形態cは、一部の事務を執行機関に留保し、残りを包括的に委任する委任除外方式である。類型c(1)は、委任除外方式を採用し、委任事務に対する指揮監督の行使を認める場合である。包括的な委任がなされるが、執行機関による指揮監督の行使は確保されているため、一定の関与が可能となる。類型c(2)は、c(1)と同様に委任除外方式を採用するが、委任事務に対して指揮監督の行使は認められない。権限が包括的に委譲されたうえ、それに対する指揮監督の行使も認められないため、執行機関の権限は6類型中最も小さくなる。

以上により、事務執行形態と指揮監督解釈について考える6つの類型を設定した。以下ではまず事務執行形態について各執行機関の状況を考察する。

3 執行機関における事務執行形態の比較

執行機関である首長と各行政委員会（行政委員である監査委員を含む、以下同様。）の事務執行形態について考察する。まず、執行機関から補助機関に委任を行う根拠となる法令上の規定を整理する²³。すでに述べた通り、一般に委任は権限自体の移転をとまなうために法令の根拠を必要とする。根拠となる規定には、各執行機関に共通するものと各執行機関固有のものがある。共通の規定としては、議場への出席（地方自治法121条）及び補助職員の任命権者である執行機関にはその職員の任免・懲戒等の権限の一部（地方公務員法6条2項）の委任が認められている。一方、固有の規定は、各機関の根拠法に設けられている場合が多い（選挙管理委員会、監査委員、人事委員会、教育委員会、収用委員会）が、根拠法にない場合でも個別法で設けている場合がある²⁴。本稿は委任と指揮監督の関係性に注目することから、委任規定と指揮監督規定の両方を設けている執行機関（首長、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会、教育委員会）を対象とする²⁵。

首長から職員への委任を規定しているのが、地方自治法153条1項である。そこでは「普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務の一部をその補助機関である職員に委任し、又はこれに臨時に代理させることができる」として、事務の一部について委任を認めている。逐条解説では、その権限に属する事務の一部であればいかなる事務でも委任が可能ないようにみえるが、事務の性質上、首長の固有の権限や首長自ら執行することが予定されているものについては委任すべきではないとされる²⁶。しかしながら実際には首長の事務執行は、専決などの補助執行が中心で委任は例外的現象であることが指摘されてきた（金子1997）。

選挙管理委員会と監査委員については、それぞれ地方自治法193条と201条で上記の首長の委任規定（153条1項）を委員長（監査委員の場合は代表監査委員、以下同様）に準用する規定が設けられている。したがって、委員長の権限に限ってその事務の一部を補助職員に委任することが可能となる。一般に、委員長の権限は委員会の権限と比較するとわずかであるため、委任可能な事務も一部の内部管理的な事務に限られる²⁷。

人事委員会については、地方公務員法8条3・4項、50条で委員会が事務局長に委任できる事項を列挙している²⁸。その内容は選挙管理委員会や監査委員と比較すると広範囲であることがわかる。委任事項の具体的列挙は2004年の同法改正によるものであり、それ以前は一部の事務(勤務条件に関する措置の要求の審査、不利益処分不服申立て、規則の制定に関するもの)を除いて、委任を包括的に認める形式がとられていた。委任除外方式から委任列挙方式への変更は、事務局長等に広範に委任が行われれば合議制の人事委員会にその権限を付与した法律の趣旨を損なう恐れがあると考えられたためである(橋本2006)。

教育委員会では、既に述べたとおり地教行法26条1項で「教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任し、又は教育長をして臨時に代理させることができる」としており、具体的な委任内容は各自治体の規則に委ねられる。ここでは「事務の一部」とされているが、実際には委任除外方式によって包括的な委任が行われている。委任除外方式を推奨する文部省も、教育の一般方針や特に重要な事務を除き、「その他の事務は、いっさい教育長に委任することが適当である」(文部省教育助成局地方課1984a:24頁)としてきた²⁹。

したがって、行政委員会でも選挙管理委員会や監査委員のように委員長の権限に限定して委任できる場合と、人事委員会や教育委員会のように委員会自体の権限を委任できる場合とに分かれる。前者と比べて後者では広範な委任が認められることになる。そこで問題となるのは、これらの法令上の根拠をもとに各自治体がいかなる規定を設けているかという点である。首長の事務執行形態については既に専決が中心であることが指摘されていることから、本稿では上記4つの行政委員会を対象とした。具体的には、47都道府県について各行政委員会の事務決裁規程(委任規則、専決規程等)を収集し、各行政委員会から事務局長への委任や専決の方法を、専決、委任列挙、委任除外、規定なしの4つに類型化した(表3)。

〈4類型〉

- a 専決：専決事項のみを規定する方式(一部を除いて包括的に専決させる専決除外を含む)
例)「次に掲げる事項を専決することができる」「次に掲げる事項を除き……専決させる」
- b 委任列挙：委任事項を列挙する方式(同時に専決事項を設ける場合を含む)
例)「次の各号に掲げる事務を委任する」
- c 委任除外：一部の権限を除いて委任する方式(同時に専決事項を設ける場合を含む)
例)「次の各号に掲げるものを除き、その権限に属する事務を委任する」
- d 規程なし：委任事項、専決事項に関する規定を特段設けていない

表3 都道府県行政委員会における事務執行形態の比較(2011年)

	a 専決	b 委任列挙	c 委任除外	d 規定なし
選挙管理委員会	43	2	0	2
監査委員	46	1	0	0
人事委員会	9	33	5	0
教育委員会	1	6	40	0

出所：筆者作成

選挙管理委員会では、専決が43都道府県、委任列挙が2県(三重県、鳥取県)、委任除外はみられず、

規定なしは2県(鳥根県、山口県)であった。したがって首長と同様、専決方式が多くの自治体で採用されていることがわかる。なお委任事項を設けている三重県では、必要な資料の照会・収集および他機関との連絡等の軽易な事項について、鳥取県では委員長の権限に属する事務のうち軽易な事件に関する報告、照会、回答、通知等に関する事務の処理について委任できるとされており³⁰、両県とも比較的軽易なものに限られていることがわかる。

監査委員でも、専決が46都道府県³¹、委任列举が1県(佐賀県)、委任除外および規定なしはみられず、専決方式がほとんどであることがわかる。委任事項を設けている佐賀県では代表監査委員の権限に属するもののうち、職員の服務に関する6項目、予算に関する事、その他軽易な庶務に関する事との合計8項目が委任項目となっていた³²。

人事委員会では、委任が比較的積極的に行われており、専決は9県(岩手県、福島県、埼玉県、山梨県、三重県、兵庫県、広島県、山口県、鹿児島県)、委任列举が33都道府県、委任除外は5県(富山県、岐阜県、滋賀県、鳥取県、香川県)であった。委任列举の自治体でも委任項目数は、栃木県・岡山県の1項目から北海道の56項目までばらつきが大きい。

一方、教育委員会は、専決は1県(栃木県)、委任列举は6都府県(東京都、長野県、静岡県、愛知県、大阪府、兵庫県)、委任除外が40道府県で圧倒的に多く、他の行政委員会と明らかに異なる。これらの自治体では文部省の準則案³³を基本的に採用したものと見える。1997年の佐々木(2006)の調査よりも2県(滋賀県、熊本県)増えている。また委任除外のうち同時に専決除外³⁴を組み合わせる形式は2道県(北海道、福岡県)、専決列举を組み合わせる形式は38府県で確認された。特に前者の2道県では、教育長に包括的に委任し、さらに教育委員会に留保された事務についても一部を除いて教育長の専決事項としていることから、教育委員会が実際に関与する領域は大幅に制約されることとなる。委任除外項目数は最大39項目(北海道)から最小14項目(福島県、滋賀県、愛媛県)までばらつきがあり平均は23項目であった³⁵。委任列举の6都府県では、委任項目は東京都が学校職員の服務関連を中心に15項目、大阪府が財務関連事務の12項目、静岡県が5項目、長野県が2項目、残りの2県は1項目と少なく³⁶、専決方式の栃木県と同様に多くは専決で処理されていることがわかる³⁷。

以上より、教育委員会では、他の執行機関と比較して委任除外方式の採用率が圧倒的に高く、一部の事務を除いて教育長に包括的に委任をしている状況が確認された。首長や選挙管理委員会、監査委員が専決を中心として委任を制限しているのとは対照的である。一方、人事委員会においては委任が行われているものの、委任事項を列举する委任列举方式が中心的であり、委任項目数は教育委員会と比較すると制限的であるといえる。包括的な委任を認める委任除外方式は教育委員会制度に顕著にみられる事務執行形態であることが他の執行機関との比較を通じて確認された³⁸。

このように教育委員会で委任が積極的に採用される理由として、一つは行政の「効率的遂行」があげられる。すなわち教育委員会の所掌事務が広範囲に及ぶという事務量の問題である。確かに専決方式を採用する選挙管理委員会や監査委員と比較すると教育委員会の事務は常時処理する必要がある、その事務量は圧倒的に多い。しかしながら、事務量という観点だけでは、教育委員会以上に所掌事務が広範囲に及ぶ首長が専決方式を採用していること、同じ教育委員会でも専決方式の栃木県

や、委任列举の6都府県で委任が制限されていたことが十分に説明できない。これらは包括的な委任によって権限の委譲を行わなくとも専決で対応できることを示しているからである。そこで注目されるもう一つの理由が、教育長の裁量を重視するという観点である。特に、指揮監督に関する文部省の行政解釈をみると委任という手法がなぜ積極的に推奨されるかがうかがえる。この点を以下で考察する。

4 委任と指揮監督

(1) 行政法学の通説的見解

委任事務に対する指揮監督の行使について今日における行政法学の通説的見解を整理する。指揮監督の理論は、行政法学の領域で発展してきたものであり、行政活動の一体性確保の観点から上級機関が下級機関に対して行使する権限である。指揮は積極的に職務の執行に関して命令し、監督は消極的に義務違反がないかを監視する作用であり、指揮監督の内容として、通常、監視権、許認可権、訓令権、取消・停止権、代執行権などが含まれる³⁹。監視権は、報告を求め、視察し、書類帳簿を閲覧する権限などを指す。許認可権(同意権)は行政上の非違を未然に防止するため事前の承認を得ることを義務づけるものである。訓令権(命令権)は指揮監督における最も中心的要素で命令・指示する権限であり、これによって上級機関は下級機関がとった措置について取消・停止を命令することも可能となる。一方、上級機関が自ら下級機関の措置を取消・停止できるかについて、すなわち取消・停止権の是非については、法令上の明文がなくとも可能であるとする積極説(田中1976)とそれを必要とする消極説(今村2005)がみられ、意見が一致していない。法令違反については取消・停止権が認められるとする中間説(藤田2005)も含めれば、積極説の方が支持されているといえる。なお代執行権は下級機関に代わって権限を行使するもので、必ず明文の法令上の根拠を要するとされるため、本稿の検討対象には含まれない。本稿で対象とするのは、監視権、許認可権、訓令権、取消・停止権であり、後者になるほど手段としての影響力は大きい。指揮監督の指揮は訓令権を、監督はそれ以外を指す。

委任と指揮監督の関係は、かつては委任庁が受任庁を当然指揮監督できるとして不即不離の関係にあるという解釈もみられたが、その際、上級行政庁から下級行政庁への委任を前提としている論者も多く、「委任」一般の問題としては、今日においては切り離して考えられている(稲葉1994)。すなわち、委任は当該事務の権限の移転を意味するため、原則として指揮監督の行使はできない。委任庁は委任したという事実についての責任を負うが、委任した権限の行使の責任は受任庁にあり、委任庁は責任を負わないことになるのである。しかし、その例外に位置づけられるのが補助機関等下級機関への委任である⁴⁰。すなわち委任庁である執行機関は補助機関に対して指揮監督権を有することから、事務を委任した場合にも指揮監督の行使が認められている。「上級機関が下級機関に委任した場合に限り、委任したことに基づいてではなく、……(筆者中略)……上級機関の一般的指揮監督権の行使によって指揮監督を行い得る」(藤田2005:68頁)として、補助機関への委任の場合は、指揮監督が認められると解釈されるのである。補助機関に対しては、「委任庁は、もともとこ

れを指揮監督できる地位にあるから、委任事務についての指揮監督権の有無をとり立てて論議する実益にとほしい」(菊井1965:136頁)とされることから、行政法学の通説的見解では指揮監督が認められていると解釈できる。

(2) 他の執行機関における委任と指揮監督

上記行政法学の通説的見解をふまえ、首長と他の行政委員会における委任と指揮監督の関係について考察する。

首長の補助機関に対する指揮監督を規定しているのが地方自治法154条であり「普通地方公共団体の長は、その補助機関である職員を指揮監督する。」としている。そこで、首長が補助機関に事務を委任した場合に、この指揮監督がどの程度行使できるとされているかが問題となる。以下、自治省(現在、総務省)職員と研究者の逐条解説を検討する。

地方自治法に関する解説書の定番とされる自治省職員の逐条解説(長野1977, 松本2009)では、委任事務に関して指揮監督の行使の可否とその内容に直接的には言及していない⁴¹。また金丸(1949)の逐条解説では、「吏員に委任した事務については、都道府県知事及び市町村長はその内容に立ち入ってこれを指揮することができず、唯その職務の適正なる執行について必要な統制的指揮及び監督の権限を有するに止まるものと解すべき」(同592頁)とされている。本稿では、次の点により、首長の指揮監督の行使が認められており、その中には取消・停止権が含まれるものとする。すなわち地方自治法154条の2で首長は「その管理に属する行政庁(筆者註:補助機関である職員が首長の委任を受けて行政庁となる場合は含まれない)の処分が法令、条例又は規則に違反すると認めるときは、その処分を取り消し、又は停止することができる。」と明記されている。したがって、一方で首長の管理に属する本来的な行政庁の処分について首長に取消・停止が認められ、他方、自らの指揮監督下にある補助機関に委任した事務について取消・停止が認められないとは考えがたい。補助機関である職員への委任については法律に規定するまでもなく、首長は154条により指揮監督を行使でき、その中には取消・停止権も含まれるものと推測される。実際、他の自治省職員の解釈(岸1952)では補助機関である職員に事務を委任した場合、首長はその職員の行為を取消・停止できるとしている。ただし無制限に取り消しできるわけではなく、取り消す必要がある行為に限って認められている。その根拠は、「補助機関たる職員の行為の効果が普通地方公共団体……(中略筆者)……に帰属することとなる」(同37頁)ためである。

研究者による逐条解説では、補助機関の職員に事務を委任した場合の首長の指揮監督について、より明確に言及している。すなわち「職員に事務の委任があったときには当該職員はその権限を自己の権限として行使するわけであるが、長は、組織上、上級行政庁としての地位を占めるので、指揮監督権を行使することができる」とし、その中には「取消し・停止権も含まれる」(塩野2011:2762頁)としている⁴²。したがって、首長は補助機関である職員に事務を委任した場合について取消・停止権を含む強力な指揮監督の行使が認められていることになる。その根拠としてあげられるのが154条の職員への指揮監督規定である(太田1998:398頁)。受任機関が補助機関である場合、権限が委

任されても執行機関に指揮監督が担保されていることがうかがえる。

一方、選挙管理委員会と監査委員について、補助職員に対する指揮監督を規定しているのが地方自治法193条と201条である。いずれも首長の職員に対する指揮監督を規定した154条を準用するものである。その逐条解説には事務を委任した場合の指揮監督については特に明記されていないが、首長に関する154条を準用していることから、上記の首長の解釈が準用されるものと考えられる⁴³。

人事委員会については、地方公務員法12条3項で「事務局長は、人事委員会の指揮監督を受け、事務局の局務を掌理する。」として事務局長に対する指揮監督が明記されている。地方公務員法の逐条解説では委任事務に対する人事委員会の指揮監督の内容は確認されなかった⁴⁴が、委任に関わって指揮監督を制限する行政解釈は設けられていないことは確かである⁴⁵。また根拠法の逐条解説ではないが、『地方行政事務提要』では、地方公務員法6条2項(任命権者による補助機関たる上級の地方公務員への委任)、同法8条3項(人事委員会から事務局長への委任)、さらには地教行法26条1項(教育委員会から教育長への委任)に言及し、「下級機関に権限の委任が行われた場合には、当該機関は、下級機関に対し、その権限行使について指揮監督することができるのはもちろんである」(高辻1958:120頁)と述べている。したがって、これら行政委員会においても、補助機関に対する委任については執行機関の指揮監督が認められていることが確認された⁴⁶。

(3) 教育委員会における委任と指揮監督に関する文部省の行政解釈

教育行政の実務の領域においても、一般に事務の委任がなされた場合は「委任をした者は、委任を受けた者を指揮監督することができる」とされてきた(木田1957:203頁)。そこで上記行政法学の通説的見解を適用すれば、教育委員会と教育長が執行機関と補助機関の関係にあること、前者の后者に対する指揮監督が地教行法17条に規定されていることから、教育長への委任事務についても教育委員会は取消・停止権を含む指揮監督を行使できることになるように思われる。実際に、先の『地方行政事務提要』(高辻1958)でも、下級機関への委任の場合当然指揮監督できるとしていた。しかしながら、文部省の行政解釈では、教育長に委任した事務についてはその指揮監督が制限されるとする立場をとってきた。そもそも文部省は行政解釈を通じて、事務執行全般について、教育委員会の教育長に対する指揮監督を制限しようとしてきた⁴⁷が、特に委任事務においてその傾向が顕著にみられる。以下では、文部省の行政解釈を整理し、いかなる根拠からどのように指揮監督が制限されているかを明らかにする。ただし文部省の行政解釈といっても論者によって、また同一論者でも時期によって解釈が異なっており、後述するように錯綜した状態にある。

教育委員会から教育長に委任した事務について、様々な文部省の行政解釈が一致して強調してきた点は、委任は権限の移転をとまなうため、教育委員会は委任した事務について「委任の可否のみ」責任を負うという点である。この点は行政法学の委任に関する一般的理解との間に違いはみられない。問題となるのは、その場合の指揮監督の行使についてである。指揮監督については大きく3つの解釈に分けられる(図1)。

行政法学の通説的見解ならびに一般行政の実務上の解釈では、補助機関に委任した事務について

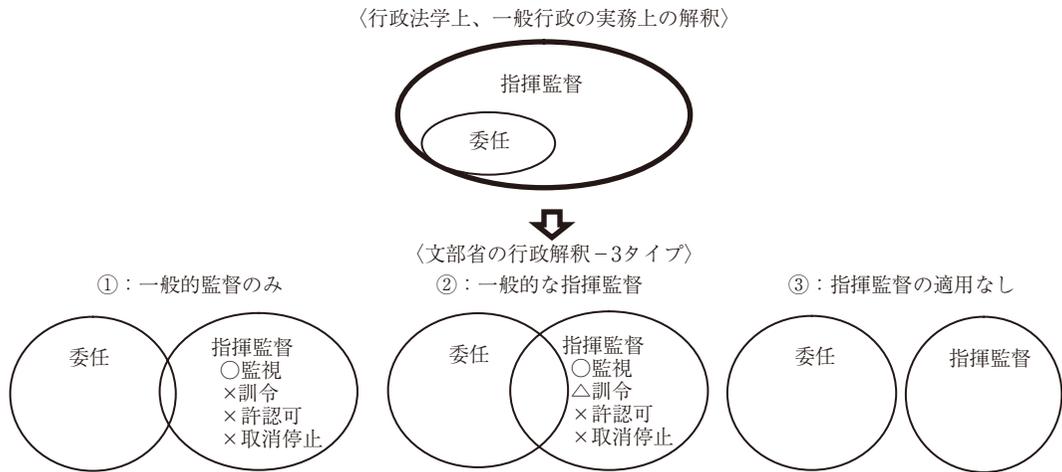


図1 執行機関—補助機関関係における委任と指揮監督の関係

出所) 筆者作成

も上級機関である執行機関に指揮監督が認められていた。一方、文部省の行政解釈では、教育委員会が教育長に委任した事務についてはその指揮監督が制限されるとする。第1のタイプは、指揮監督の中心的要素である訓令権を否定する解釈である(図1-①)。これは1950年の教育委員会法改正によって委任規定が成立した当初の解釈に見られる。たとえば、北岡(1952)は教育長が委任事務を執行する際には「法律の規定に基づいて権限が教育委員会から教育長に移されるので、委任された範囲においては教育長は教育委員会の指揮命令を受けることはない」(同180頁)としている。地教法の逐条解説の定番とされる木田(1956)の初版もその解釈を踏襲し「指揮命令を受けない」(同101頁)とした。ただし、同時期の別の逐条解説(文部省内教育法令研究会1950、北岡・天城1952)では「個々の指揮命令をなすことはできず、一般的監督権のみ行使する」(文部省内教育法令研究会1950:95頁)とするものもある。これら第1のタイプは必ずしも一部の監督権までは否定してはいないが、指揮監督権の中心的要素である訓令権を否定する点に特徴がある。

第2のタイプは、一般的な指揮監督を認める解釈である(図1-②)。これは先の木田の解説の改訂版(1962)にみられる。木田は1956年初版では「指揮命令を受けない」(木田1956:101頁)としていたが、改訂版より「一般的な指揮監督は受ける」(木田1962:113頁)に変更し、これが最終版(第3次新訂版:木田2003)まで引き継がれている。ただし、その「一般的な指揮監督」に何が含まれるかは定かではない。ここでは、第1のタイプにみられた「一般的監督」とは異なり「指揮」が含まれていることから、上記訓令権も含まれているとみることも可能である。しかし、単純に「指揮監督を受取る」とせずに、あえて「一般的な指揮監督は受ける」とした点で通常の「指揮監督」と同じとは考えがたい。実際、「一般的な指揮監督」の表現を用いた県教育委員会から市町村教育委員会への委任⁴⁸に関する行政解釈⁴⁹では、「一般的な指揮監督」には「個々具体的な指揮監督は含まれず」(文部省地方課法令研究会1969:56頁)、方針、基準等を指示し、委任した事務が法令、条例等の規定どおりに適確に行われているかどうかを監視するものであるとしている。具体的な訓令権、許認可権、取消・

停止権は含まれない。県教育委員会と市町村教育委員会は、教育委員会と教育長との関係とは異なるため同解釈をそのまま適用することはできないが、「一般的な指揮監督」といった場合、その内容が通常の「指揮監督」よりも限定的であることを示すものである。したがって第2のタイプは、一定の指示を認める点では第1のタイプよりも広いが、訓令権や取消・停止権も認める行政法学の通説的解釈よりは限定的であるといえる。

第3のタイプは、指揮監督の適用自体を否定するものである(図1-③)。これは現行の文科省のコンメンタールにみられる(文部省内教育法令研究会2009)。なおこの解釈はすでに1977年の教育委員会月報(文部省初等中等教育局地方課1977)にみられ、現行コンメンタールはこれを踏襲したものである。すなわち「第二十六条の規定により教育委員会が他の機関(教育長を含む)に委任した事務は、当該教育委員会の権限に属する事務ではなくなるから、本項(筆者註:17条1項—教育委員会の教育長に対する指揮監督)の適用はない(傍点:筆者)」(4006頁)とする。指揮監督そのものの適用を否定する点で、最も制限的な解釈であるといえる。

上記3つの文部省の行政解釈は、行政法学の通説的見解ならびに他の執行機関の行政解釈と異なり、権限の委任に際して教育委員会の指揮監督を制限するものであった。第1、第2のタイプは、監視権等の弱い指揮監督については否定していないが、訓令権や取消・停止権などの強力な権限の行使を制限している。そして第3のタイプは、指揮監督そのものの適用を否定するものであった。

このように文部省の行政解釈において教育委員会の指揮監督の行使が制限ないしできないとされる根拠は、委任が法律上の権限の移転をとまなう点であった。すなわち地教行法第17条1項の指揮監督規定が「教育長は、教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる(傍点:筆者)」としている点から、教育委員会の権限に属さない事務は教育委員会の指揮監督も適用されないとするのである。文部省の行政解釈は教育長への委任事務を教育委員会の指揮監督の及ばない例外的領域とすることで、当該事務に関する教育長の行政庁としての地位を安定的に確保することを目的としたものと考えられる⁵⁰。すなわち教育長を一般的な補助機関から峻別し、その地位と権限を強化するために、委任という手法が積極的に採用されたと考えられるのである。文部省の行政解釈に則れば、教育長は、包括的に委任された事務について教育委員会の指揮監督を回避することが可能となり、単なる補助機関から教育委員会に代わって行政庁としての地位を確保することができることになるのである。

5 考察

以上、教育委員会から教育長への事務委任について、他の執行機関と比較を行いながら考察を行ってきた。以下そこで得られた知見をまとめる(表4)。

第1に、教育委員会と他の執行機関の事務執行形態の比較によって、教育委員会で一般に採用されている委任除外方式(表4-c)が、他の執行機関ではほとんどみられないことが明らかとなった。首長、選挙管理委員会、監査委員の事務執行形態は専決方式を中心としており(表4-a)、委任が比較的行われている人事委員会でも委任列举方式(表4-b)が中心的で、委任除外方式を採用している

自治体はわずかであった。これまで先行研究で指摘されてきた包括的な委任体制という教育委員会の事務執行形態の特殊性が、他の執行機関との比較を通じてあらためて確認された。

第2に、委任と指揮監督の関係性についてである。行政法学の講学上では、上級機関と下級機関が指揮監督関係にある場合、委任事務についても指揮監督が行使できるというのが通説的見解であった。また行政実務上でも補助機関への委任事務については取消・停止権も含めて指揮監督の行使が認められていることが明らかとなった。他方、文部省の行政解釈では、教育委員会から教育長に委任した事務について、前者の指揮監督が制限されることになる。現行の文科省のコンメンタールでは、委任した事務については教育委員会の指揮監督規定自体が適用されないとしている。

以上をまとめると、首長や選挙管理委員会、監査委員については、委任を制限して専決中心方式を採用し、委任した場合についても指揮監督の行使が認められていることから、表4では執行機関の権限が最も強いa(1)に位置づけられる。人事委員会は委任列挙方式が採用されているが、委任した場合についての指揮監督の行使を制限する解釈はみられないため、b(1)に位置づけられる。そして教育委員会は、包括的に委任をする委任除外方式を採用し、さらに委任した場合には指揮監督の行使が制限ないしできないとされるため、その権限が最も弱いc(2)に位置づけられる。

表4 各執行機関における事務執行形態と指揮監督

		委任事務に対する指揮監督の行使	
		(1)行使できる	(2)行使できない
事務執行形態 (委任の程度)	a 専決中心方式	a(1) 首長 選挙管理委員会 監査委員	
	b 委任列挙方式	b(1) 人事委員会	
	c 委任除外方式		c(2) 教育委員会

出所：筆者作成

総じて、教育委員会と教育長の権限関係は、後者への包括的な事務の委任と、それに対する前者の指揮監督の制限を通じて、特殊な〈執行機関—補助機関〉関係をつくりだしたといえる。それは、文部省の初期の制度構想であった〈議決機関—執行機関〉関係に近い。文部省は、〈議決機関—執行機関〉構想の立法化に失敗し、さらには1949年に教育委員会と教育長の指揮監督関係を「一般的監督」関係に弱めようとする法改正にも失敗したが、行政解釈を通じてそれを実現させていったのである。しかし、レイマンコントロールの意義を考えたとき、教育長への包括的な事務委任を認めるならば、それに対する教育委員会の指揮監督を確保しておくことは今後考えられてもよいように思われる。

今後の研究課題としては、次の点が指摘できる。第1に教育委員会制度成立時の立法過程について歴史分析を行うことである。それによって、教育委員会と教育長がなぜ〈議決機関—執行機関〉関係から〈執行機関—補助機関〉関係に修正されたかを検討する必要がある。第2に教育委員会制度成立後の各自治体の運営の実態を検証することである。本稿で明らかになった教育長への大幅な権限委任とそれに対する教育委員会の指揮監督行使の排除は、教育委員会の立場からみると本来有

する権限の不当な抑制を意味するが、別の立場からみれば、素人からなる教育委員会の不当な権限行使の抑制を意味する。文部省がなぜ教育委員会の指揮監督を制限しようとしたのかは、当時の教育委員会の運営状況に照らして考察する必要がある。そして第3に、比較という手法を活用し、教育委員会制度をより多様な組織と比較することである。たとえば企業の取締役会や諸外国の合議制組織との比較によって合議制組織と行政官の権限関係を考察することが考えられる。上記3点の検討を通じて、教育委員会のレイマンコントロールと教育長のプロフェッショナルリーダーシップによって成り立つ教育委員会制度の組織原理についての多角的な考察を今後の課題としたい。

【謝辞】 本稿の執筆にかかわり、貴重なご助言をお寄せ下さった稲葉馨先生(東北大学)、調査にご協力いただいた総務省・自治体の職員の方々に心より感謝いたします。なお本稿にかかわる責任は、すべて筆者に帰するものです。

【引用・参考文献】

- 青木栄一(2011)「方法としての比較を用いた教育行政学のリノベーション」『教育学研究』第78巻4号, 374-385頁。
- 稲葉馨(1994)『行政組織の法理論』弘文堂。
- 井深雄二(1981)「教育委員会法の立案準備過程—1946年12月～1947年12月」名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室『教育行政研究』第3号, 16-34頁。
- 今村成和著・畠山武道補訂(2005)『行政法入門〔第8版〕』有斐閣。
- 太田和紀著・園部逸夫監修(1998)『注解法律学全集6 地方自治法 I』青林書院。
- 大島菜穂子(2011)「2007年地教法改正にみる教育委員会の点検・評価制度の成立過程—教育委員会—教育長の指揮監督関係に注目して」『教育制度学研究』第18号, 160-174頁。
- 小澤道一(1987)『逐条解説土地収用法』ぎょうせい。
- 押田貴久(2006)「教育委員会における意思決定に関する一考察—事務委任制度と事務局の政策形成過程の分析を通じて」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第25号, 1-16頁。
- 金子芳雄(1997)『現代法律学体系地方自治法』成文堂。
- 金丸三郎(1949)『地方自治法精義〔再版〕』近代文庫社。
- 川上勝己(1969)「自治体の行政委員会の組織運営上の問題点」『都市問題』第60巻9号, 13-23頁。
- 神田光啓(1972)「戦後教育行政の変質過程(1)—教育委員会関係法の分析を中心として」『北海道大学教育学部紀要』第19号, 81-97頁。
- 菊井康郎(1965)「権限の委任と代理」田中二郎・原龍之助・柳瀬良幹編『行政法講座第4巻行政組織』有斐閣, 131-152頁。
- 岸昌(1952)「解説地方自治法逐条問答(42)第154条関係」『地方自治』第54号, 36-43頁。
- 北岡健二(1952)『教育委員会法逐条解説』学陽書房。
- 北岡健二・天城勲(1952)『教育委員会の理論と実務』港出版合作社。
- 木田宏(1956)『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。
- 木田宏(1957)『教育行政法』良書普及会。
- 木田宏(1962)『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。
- 木田宏(2003)『第3次新訂逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』第一法規。

教育委員会と教育長の権限関係

- 雲尾周(1994)「教育委員会の意思決定—留保事項, 議決事項の分析」『教育行財政論叢』第3号, 50-62頁.
- 小出達夫(1972)「地教行法第2章第2節第17条」有倉遼吉編『別冊法学セミナー基本法コンメンタル教育法』日本評論社, 283-284頁.
- 櫻田馨(1965)「指揮監督権」田中二郎・原龍之助・柳瀬良幹編『行政法講座第4巻行政組織』有斐閣, 153-165頁.
- 佐々木幸寿(2006)『市町村教育長の専門性に関する研究』風間書房.
- 佐藤功(1979)『行政組織法〔新版〕』有斐閣.
- 佐藤俊一(2006)「地方行政委員会に関する一考察」『法学新報』第112巻第7・8号, 243-266頁.
- 塩野宏(2006)『行政法 III〔第3版〕行政組織法』有斐閣.
- 塩野宏(2011)「153条」「154条」成田頼明ほか編『注釈地方自治法〔全訂〕』第一法規, 加除式, 2761-2773頁.
- 自治省行政局公務員部内地方公務員法研究会(1977)『地方公務員法逐条解説』第一法規.
- 柴田啓次(1966)「決定権限の委譲をめぐって(事務管理1)」『自治研究』第42巻第3号, 141-153頁.
- 鈴木英一(1975)「教育委員会制度の成立」海後宗臣編『戦後日本の教育改革第1巻教育改革』東京大学出版会, 349-412頁.
- 高辻正巳・山内一夫・真田秀夫(1958)『地方行政事務提要』良書普及会.
- 田中二郎(1976)『新版行政法中巻〔全訂第2版〕』弘文堂.
- 地方自治制度研究会(1993)『新訂注釈地方自治関係実例集』ぎょうせい.
- 地方自治総合研究所(2004)『逐条研究 地方自治法Ⅲ』敬文堂.
- 坪井由実(1984)「教育委員会制度」鈴木英一編『現代教育行政入門』勁草書房, 70-94頁.
- 中島太郎(1970)『戦後日本教育制度成立史』岩崎学術出版社.
- 長野士郎(1977)『逐条地方自治法〔第9次改訂新版〕』学陽書房.
- 日本都市センター(1990)『平成元年度都市行財政研究委員会報告 都市の行政委員会等の現状と課題』.
- 橋本勇(2006)『新版逐条地方公務員法〔第1次改訂版〕』学陽書房.
- 原田尚彦(2010)『行政法要論〔全訂第7版〕』学陽書房.
- 藤田宙靖(2005)『行政組織法』有斐閣.
- 松本英昭(2009)『新版逐条地方自治法〔第5次改訂版〕』学陽書房.
- 文部省教育助成局地方課(1984a)「注解地教行法(35) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第26条」『教育委員会月報』通巻411号, 15-30頁.
- 文部省教育助成局地方課(1984b)「注解地教行法(36) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第26条・第27条」『教育委員会月報』通巻412号, 26-38頁.
- 文部省初等中等教育局地方課(1956)「条例・規則等の準則案」『教育委員会月報』第8巻5号, 30-38頁.
- 文部省初等中等教育局地方課(1977)「注解地教行法(13) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第17条」『教育委員会月報』, 通巻320号, 49-63頁.
- 文部省内教育法令研究会(1949)『教育委員会—理論と運営』時事通信社.
- 文部省内教育法令研究会(1950)『改正教育委員会法詳解』教育法令刊行会.
- 文部省内教育法令研究会(2009)『教育法令コンメンタル 教育行政』第一法規, 加除式.
- 文部省地方課法令研究会(1969)『解説教育関係行政実例集〔全訂新版〕』学陽書房.
- 文部省調査普及局(1949)「教育委員会の機能」『教育委員会月報』第1巻4号, 7-21頁.

【註】

- 1 本稿で用いる教育委員会は、教育委員からなる合議体としての狭義の行政機関を意味するもので、事務局を含む広義の意味ではない。
- 2 法律上では、地方自治法にみられる補助機関という用語は用いられていないが、文部省の行政解釈では「補助機関」とされてきた(文部省内教育法令研究会1949:100頁 文部省内教育法令研究会2009:4004頁)。
- 3 行政庁は、国または地方公共団体のためにその意思を決定し、外部に表示する権限を有する行政機関を指す。
- 4 議決機関－執行機関関係が執行機関－補助機関関係に転化することは、たとえていえば、地方議会と知事の関係が、知事と副知事の関係になることと類似するものとして考えられる。教育委員会が議決機関から執行機関になった背景には、CIEや内務省などの介入があったとされる(中島1970、井深1981)。
- 5 ただし教育長が教育委員を兼任することになったこと(市町村1956年、都道府県1998年)で制度上の両者の権限関係が不明瞭になった点は注意が必要である。
- 6 1948年の教育委員会法では42条で「教育長は、教育委員会の指揮監督を受け、教育委員会の処理するすべての教育事務をつかさどる。」とされ、地教行法とほとんど違いは見られない。
- 7 その根拠法に指揮監督規定(それに類するものを含む)が明記されているのは、首長、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会、教育委員会、農業委員会である。なお公安委員会では「管理」という用語が用いられ、その解釈は指揮監督とは異なり制限的である(大島2011)。
- 8 行政解釈は、行政機関が行政部内での統一的な法令の解釈として定めるもので、その形式には訓令・通達・内閣法制局の法制意見等種々の方法がある。本稿では主に法令解説書を参照する。
- 9 委任と専決の違いについては、次節で詳述する。
- 10 佐々木(2006)の調査によれば、1997年の段階で都道府県では47団体中38団体が、市町村では選定された107団体中104団体が、一部の事務を除いて残りを教育長に委任する「委任除外」形式(委任除外となった一部の事務についての専決も認める「委任除外・専決」形式を含む)を採用している(同33頁)。
- 11 ただし、小出(1972)はこうした通説的解釈を受容するものではなく、むしろ教育長の具体的行政執行についても教育委員会の指揮命令および職務上の監督を排除すべきでない指摘している(同284頁)。
- 12 それによれば、委任事務に対する指揮監督には、監視権、訓令権、罷免権、指導・勧告・助言権等が含まれるが、委任の法的効果を考えれば、同意権(許認可権)、取消・停止・変更権等の行使はできないとされる(佐々木2006:48頁)。佐々木の解釈は、取消・停止権については否定する一方、訓令権は認める点で、後述する文部省の行政解釈と行政法学の通説的見解の中間に位置するものといえる。
- 13 規程の収集は各都道府県HPの例規集から行った(2011年8月25日～9月7日)。HP上で公開していない場合には、電話で照会を行い、提供をうけた。
- 14 根拠法の逐条解説で委任に関する指揮監督について明記されていない場合は、所管の省庁に電話で照会し確認を行った。
- 15 点検・評価制度の成立に至る2007年の地教行法改正の立法過程については大島(2011)を参照されたい。
- 16 このときの改正は、「教育長の権限強化の『大改正』」(神田1972:91頁)とされる。
- 17 文部省初等中等教育局地方課(1956)33頁。
- 18 委任除外項目とされたのは、1)学校教育・社会教育に関する一般方針の策定、2)学校・公民館・図書館の設置・廃止の決定、3)一件××万円(筆者註:原文ママ)をこえる教育財産の取得の申出、4)県費負担教職員の懲戒、県費負担教職員たる校長の任免等の内申、5)県費負担教職員のサービスの監督に関する一般方針の策定、6)前2号以外の人事

教育委員会と教育長の権限関係

- の一般方針の策定及び懲戒、7) 県費負担教職員以外の校長・公民館長・図書館長の任免、8) 教育長・課長の任免、9) 学校・公民館・図書館の敷地の選定、10) 一件××万円以上（筆者註：原文ママ）の工事の計画の策定、11) 教育委員会規則の制定・改廃、12) 教育予算その他議会の議決を経るべき議案についての意見の申出、13) 社会教育員・公民館運営審議会委員・図書館協議会委員の委嘱、14) 校長、教員その他の教育関係職員の研修の一般方針の策定、15) 学齢児童生徒の就学すべき学校の区域の設定・変更、である。
- 19 委任の方法については、佐々木（2006）の定義に倣い、基本的な主要権限を教育委員会に留保し、その他の権限を教育長に委任する方式を「委任除外」方式とする。他方、教育長に委任する権限を具体的に列挙する方法を「委任列挙」方式とした。
- 20 1949年の文部省の調査によれば、委任や専決等に関する規定を設けていると報告があった29県中、委任除外方式を採用していたのは7県にとどまる。この時期の規定は自治体ごとに多様性があり、教育長への包括的委任を認める委任除外方式はまだ少なかった。これについて文部省は、行政事務の処理上融通性に富んでいて適当なのは委任除外方式であるとした上で、委任列挙方式についても、教育長の権限を不当に強めるという危険性を防ぐ点からは有効であるとしている（文部省調査普及局1949：19頁）。
- 21 23条は1号から19号までである。その具体的内容は、1) 教育委員会の所管に属する教育機関の設置・管理・廃止、2) 教育財産（学校その他の教育機関の用に供する財産）の管理、3) 教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の人事、4) 生徒・児童・幼児の入学、転学及び退学、5) 学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導、6) 教科書その他の教材の取扱い、7) 施設・教具・その他設備の整備、8) 校長・教員その他の教育関係職員の研修、9) 校長・教員その他の教育関係職員並びに生徒・児童・幼児の保健、安全、厚生及び福利、10) 教育機関の環境衛生、11) 学校給食、12) 青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育、13) スポーツ、14) 文化財の保護、15) ユネスコ活動、16) 教育に関する法人、17) 教育に係る調査及び統計、18) 所掌事務に係る広報及び教育行政に関する相談、19) 前各号に掲げるもののほか、当該地方公共団体の区域内における教育に関する事務、に関することである。
- 22 専決の場合、定型的な事務以外はその重要性に応じて教育委員会に報告されるのが通例であるとされる（佐々木2006：31頁）。
- 23 執行機関から補助機関への委任以外に、首長から各行政委員会やその事務局職員等に事務を委任する規定がある（地方自治法180条の2）。契約を締結する権限などが委任されているが、本稿の検討対象からは除外する。
- 24 たとえば公安委員会については、その根拠法となる地方自治法、警察法には委任規定がないが、個別法の「道路交通法」、「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」で、公安委員会から警察本部長・警察署長に委任することができる事務を明記している。ただし、公安委員会と都道府県警察の関係は執行機関と補助機関の関係ではないため、本稿の執行機関から補助機関への事務委任の対象からは除外する。
- 25 根拠法に指揮監督規定ないし委任規定を設けていない行政委員会は対象から除外することとした。対象から外れるのは都道府県のみを設置される公安委員会、労働委員会、取用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会ならびに市町村のみを設置される農業委員会、固定資産評価審査委員会である。なお市町村の公平委員会については、委任事務が限られていること、他の都道府県行政委員会との比較ができないことから対象から除外した。
- 26 委任できない事務の例として挙げられているのは、議会の招集権、議案提案権、再議権、議会の解散権、条例・規則の公布、規則の制定権、副知事・副市町村長や監査委員等の主要な職員の選任・任命権である（松本2009）。
- 27 特に監査委員は独任制で各監査委員が独立して職務を行うため、代表監査委員は内部管理機関としての権限しか有していない。そのため委任可能な事務は監査委員に関する庶務や訴訟に関する事務処理、事務局職員の任免などに限られる。選挙管理委員会委員長についても裁決権の行使や特定の場合の専決などは委任に適さないと考えられ

- るため、やはり委任可能な事務が比較的限定されることになると考えられる。
- 28 具体的には、人事委員会の所掌事務(8条1項)のうち1号(人事行政に関する事項の調査、人事記録の管理、その他人事に関する統計報告の作成)、2号(給与、勤務時間その他の勤務条件、研修及び勤務成績の評定、厚生福利制度その他職員に関する制度についての研究、研究成果の提出)、6号(職員の競争試験・選考と関連する事務)、8号(職員に対する給与の支払の監理)、11号(勤務条件に関する措置要求の審査及び不利益処分についての不服申し立てに関するものを除く職員の苦情の処理)12号(1～11号に掲げるものを除き、法律又は条例に基きその権限に属する事務)と、不利益処分に関する不服申し立てに関してその裁決又は決定を除いた審査に関する事務の一部(50条)である。
- 29 2007年の地教法改正で、26条2項に教育長に委任できない事務として6項目が列挙された。具体的には①基本的な方針の策定、②教育委員会規則や規程の制定・改廃、③教育機関の設置・廃止、④教育委員会事務局や学校その他の教育機関の職員の人事、⑤教育委員会の点検・評価、⑥予算等に関する首長への意見の申出である。ここでも委任除外方式がとられている。
- 30 「三重県選挙管理委員会規程」昭和44年11月10日三重県選挙管理委員会告示第28号、「委員長権限に属する事務の一部を事務局長に委任する件」昭和63年9月30日鳥取県選挙管理委員会告示第48号(鳥取県選挙管理委員会提供資料)。
- 31 なお、埼玉県、愛知県、長崎県、宮崎県、鹿児島県では代表監査委員の職務に属する事務の一部を事務局長に委任できるとする規定を設けているが、具体的な委任事項は設けず専決で処理されていることから専決方式に含めた。
- 32 「佐賀県代表監査委員規程」昭和39年4月1日佐賀県監査委員告示第1号。
- 33 文部省準則案では「教育委員会は、次に掲げる事項を除き、その権限に属する教育事務を教育長に委任する」として委任除外項目を15項目設定している(註17、18を参照)。
- 34 委任除外と委任列挙の区別と同様に、専決除外は一部の事務を除いて教育長に専決させる方式を、専決列挙は教育長に専決させる事務を列挙する方式をあらわす。前者の専決除外の方が、教育長に専決させる事務は多くなる。
- 35 委任除外項目は、都道府県によってその設定方法にばらつきがみられるため、同一の尺度ではかられたものではない点に注意が必要である。
- 36 委任内容は財産の管理や訴訟に関する事務などである。なお、財務関連の事務が委任されている大阪府では、「大阪府教育委員会の財務事務の委任に関する規則」(昭和39年4月1日大阪府教育委員会規則第5号)の4条(事務処理の指揮監督)で「教育長は、第二条各号に掲げる事務の管理及び執行に関し、委員会の指揮監督を受けるものとする。」として教育長への委任事務に対する教育委員会の指揮監督を明記している。大阪府においてなぜ同条文が設けられたかは定かではないが、後述する文部省の行政解釈(委任した事務について教育委員会は教育長を指揮監督できない、あるいはその行使が制限されるとする)を考えると特筆すべき点といえる。
- 37 これら7都県が文部省の準則案で示された委任除外方式をなぜ採用しなかったのかについては、当該自治体での規則制定時にさかのぼって検証する必要がある。東京都については教育委員会に限らず、選挙管理委員会・監査委員・人事委員会でも同様の形式が採用されているため、自治体内部での同型化によるものではないかと考えられる。
- 38 なお教育委員会については文部省が事務委任規則準則案を作成していたが、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会については委任規則に関する所管省の準則案は確認できなかった。総務省自治行政局行政課、総務省自治行政局公務員課に電話で照会したところ、準則案は設けていないとのことであった(行政課:2011年9月26日、公務員課:同9月27日)。
- 39 指揮監督の中には罷免権が明記される場合もある(櫻田1965)。

- 40 実際には、権限の委任は、補助機関などの下級機関に対して行われることが多い。
- 41 なお同書では154条の首長の指揮監督権が制限を受けることがある場合として、その補助機関である職員の職務の内容が法規の規定によってある程度首長から独立して自己の責任をもって決定しようとされているものを挙げている（松本2009：499-500頁）。そこで例として引き合いに出されているのは会計管理者であり、153条1項の補助機関への委任一般が含まれるかは定かではない。
- 42 同解釈はその他の逐条解説でも引用されている（太田1998、地方自治総合研究所2004ほか）。
- 43 総務省自治行政局行政課に照会したところ、選挙管理委員会委員長および代表監査委員から事務局長への委任については、首長と同様、指揮監督が認められるとのことであった（2011年9月26日）。
- 44 自治省行政局公務員部内地方公務員法研究会（1977）、橋本（2006）を参照。
- 45 総務省自治行政局公務員課に照会したところ、人事委員会から事務局長への委任については、行政法学の解釈が適用され、執行機関の指揮監督は制限されないとのことであった（2011年9月27日）。
- 46 なお補助機関である職員に権限を委任した場合の首長の指揮監督責任について、市長に損害賠償責任を認めた最高裁判所の判例がある（塩野2006）。この点についても詳細な検討が求められるが、本稿の課題をこえているためここでは検討しない。職員に専決させた場合の首長の指揮監督責任について裁判例を検討した先行研究として稲葉（1994）があげられる。
- 47 教育委員会の指揮監督を規定した地教行法17条の逐条解釈では「教育委員会は、……（中略筆者）……教育行政の根本方策の樹立その他の重要事項を決定することを本来の職務とするものであるから、個々の具体的な事務処理についていちいち教育長を指揮し、命令することは適当ではなく、大綱について教育長の行動を規律するにとどめるべきであるとしている（木田1956：101頁）。
- 48 地教行法27条で規定されていた都道府県教育委員会（教育長）から市町村教育委員会（教育長）への委任事務の指揮監督は、1999年の地方分権一括法（「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」）で削除された。
- 49 昭和31年10月5日委初第198号、大阪府教育委員会教育長あて文部省初等中等教育局長回答「地方教育行政の組織及び運営に関する法律等の解釈上の疑義について」（文部省地方課法令研究会1969）。
- 50 教育長が事務局職員に対して事務を再委任した場合についても、教育委員会と同様に教育長の事務局職員に対する指揮監督が制限されるとする解釈は1950年頃の文部省内教育法令研究会（1950）ならびにそれを踏襲した北岡・天城（1952）では確認されたが、その後の逐条解説では確認できなかった。委任に対する指揮監督の制限は、教育委員会－教育長関係において特に強調されてきたといえるであろう。

Establishing the Board-Administrator Relationship in Japan

: Comparison between the Board and Other Executive Organs

Naoko OHATA

(Graduate Student, Graduate School of Education, Tohoku University)

This paper aims to clarify the relationship between the education board and the superintendent in Japan. Legally, the relationship between the board and the superintendent is that of an executive organ and an auxiliary organ. That is, the board has an extensive authority over local education, while the superintendent itself has limited authority. During the formation of the system, the superintendents and the Ministry of Education faced a critical problem of modification and reinforcement of the superintendent's position. This paper argues how the superintendents had come to exert their power in the policy process by focusing on delegation of authority by the board.

The first section investigates the manner of execution of affairs. Compared with other prefectural executive organs (cf. the governor, the election administration committee, the inspection commissioners, and the personnel commission), the boards delegate their authorities more comprehensively to the auxiliary organs, the superintendents. Other executive organs restrict broad substantive delegation of authority to their auxiliary organs. The Ministry of Education urged to delegate the boards' authorities broadly to the superintendents to conduct their affairs efficiently.

The second section discusses the administrative interpretations of the Ministry of Education on the delegation. According to the interpretations, the boards should not exert control over the superintendents on the delegated authorities, simply for taking responsibility for the appropriateness of delegation. This interpretation is in striking contrast to other executive organs that could control their auxiliary organs on the delegated authorities. Today, the boards delegate most authorities to the superintendents, except for the basic ones regarding formulation of basic policies; therefore, the board has hardly any influence in the policy process.

In conclusion, the boards' functions are limited and the superintendents have broader authority, similar to the original idea of the Ministry of Education. As a result, the Board of Education system is democratic only for namesake. Revalidation of the board-administrator relationship is required in Japan.

教育委員会と教育長の権限関係

Key words : Board Administrator Relationship, Board of Education, Superintendent, Delegation of Authority, Ministry of Education