

戰後教育資料

IX-81

9-3
2-47

昭和二十六年十一月

教育委員会制度協議会答申

文
部
省

相 良

IX-81



教育委員会制度協議会答申

さる二月二十八日日本協議会に対して付議せられた教育委員会制度の改正に関して
次のとおり答申します。

なお、協議会の総会および部会における審議経過の要旨を別添のとおり報告します。

昭和二十六年十月三十一日

教育委員会制度協議会委員長

前 田 多 門

文部大臣

天 野 貞 祐 殿

本協議会は、教育委員会制度の改正について審議を始めるにあたり、根本的な観点から、まずその存続について討議を行った。この問題については、教育委員会制度の目的とする教育行政の民主化・地方分権化およびその自主化ないしは独立化の理念を重んずる考え方と、他方、地方自治行政の総合的、一体的運営の理念を重んずる考え方とがあり、それぞれの見解から、慎重に検討されたのであったが、けつきよく、本制度の趣旨の実現を望ましいものとして、その存続を決定することとなった。本協議会は、審議にあたり、教育委員会制度の理念に立脚して、わが国情に適した理想形態の発見と実現に努めたのであるが、現在の地方制度を前提として、その基礎の上に、理想的教育委員会制度を構想しようとする場合には、多くの困難が伴うことを認めざるをえなかつた。

したがつて、現実の認識の上に、行政機構簡素化および経費節減という今日の要請を勘案して、さしあたり実現可能な限度の改善策を審議決定したのである。

しかしながら、教育委員会制度の目的を完遂するためには、都道府県および市町村を通ずる地方制度全般の再編成、特に町村の規模を合理化することが望ましいので、政府においては、今後さらに、地方制度の改善に際し、教育委員会制度の本旨を達成するために、科学的、総合的な研究を継続せられることを希望する。

第一 設置単位に関する事項

教育委員会をいかなる地域単位に設置するかは、本協議会の目的のうち最大の問題の一つであつた。

現行法に規定するように、個々の市町村にまで教育委員会の設置を義務づけることは、教育行政の民主化ないし地方分権化

には貢献するが、他面、市町村特に町村が教育行政の単位としては狭小にすぎるため、かえつて行政の非効率化をもたらし、教育そのものの振興さえも阻害するという理由から否決され、行政上・財政上その他の観点から適当であると認められる地域単位、いわゆる適正規模の単位に教育委員会を設置することが適当であるという意見が当初においては支配的であつた。

しかし、適正規模をどのような観点から決定するか、またそれがこれを決定するか等は、きわめてむずかしい問題であるばかりでなく、そのほかにもなお幾多の困難がある。すなわち、市町村の範囲を越える地域単位の法的性格についても、これを学区という教育目的のための特別地方公共団体とすることは、地方自治の基盤たる市町村との関係ないし、地方制度の複雑化という点で難色があり、また一率にこれを市町村の一部事務組合とすることは、一部事務組合の本質からみて不可能であり、さらにまた、教か市町村の共同機関として教育委員会を設けることにも技術的な困難がある。これらの理由から今ただちに適正規模の単位に教育委員会を設置することはむずかしい。

そこで、一応考えられる単位として、ふたたび現行の市町村にもどるのであるが、現行法に定めるような一定の型態の教育委員会を一率に各市町村に必置せしめることは、市町村の能力に大きな差異がある現状においては無理を伴い適当でないと考えられた。よつて市町村の規模に応じた数種の型態の教育委員会を設けて選択させる案も考えたが、さしあたり成案をうることは困難であつた。けつきよく、市町村に教育委員会を設置することは、その任意とすべきこととなつたのである。

ここに市町村における教育委員会の設置を任意としたことは、必ずしもその必要性を否定したものと解釈されてはならない。前述の適正規模の構想や、また、市については少なくとも義務設置とするという意見がきわめて有力であつた審議の経緯を顧みるとき、むしろ教育委員会制度の理想とする新しい教育行政のあり方は今後なんらかの形において、促進されるべき事

がらである。したがって、さらに教育委員会制度の趣旨の普及徹底をはかるとともに、教育委員会を設置しない地域においては、あるいは諮問委員会を置き、あるいはその他適当な方法によつて住民の教育行政への参与のみちをひらく措置を講ずべきものと考へ、これらを総合して次の結論に到達したのである。

結 論

- 一 都道府県と五大市には教育委員会の設置を義務づける。
- 二 五大市以外の市および町村が教育委員会を設置することは任意とする。
- 三 市町村は、一部事務組合を設けて、その組合に教育委員会を置くことができる。
- 四 教育委員会を置かない地域には、諮問委員会を設置する等の方法によつて、住民の教育に関する意向の反映をはかる措置を講ずる。
- 五 東京都の特別区には教育委員会を設置しない。

第二 事務配分に関する事項

さきに、地方自治を充実強化して国政の民主化をはかるために、国、都道府県および市町村の間の事務の配分の調整に關して、地方行政調査委員會議の勧告があつたのであるが、教育委員会法は、地方教育行政組織の大綱を規定するものであるだけに、その勧告に關連する多くの問題を醸してあり、教育事務の配分の調整に關しては、特に慎重な審議が要請されるのである。

本協議会においては、教育事務を学校教育事務と社会教育事務とに大別し、さらに学校教育事務を学校の設置・廃止・維持・管理、人事、指導および研修ならびに経費の負担に分類し、これを、各学校種別ごとに検討した。ここにおいては、教育行政の民主化のために、できるだけ住民の身近に事務を移譲すべきであるとする主張と、教職員の身分安定のために、少なくとも人事および給与に關する権限は、都道府県の段階に置くべきであるという主張があつた。また高等学校の所管を都道府県の事務とすべきか、市町村の事務とすべきかについても、いわゆる六・三・三制の一貫的管理の理念や現実の高等学校教育の要請などの立場から論議があり、また五大市に關しては、これを都道府県と同様に取扱いべきか否かが論議され、その際一部に高等学校を五大市に移管すべしとの論があつた。しかし、けつきよく、事務配分については、おおむね現行法のためまえをはなはだしく変えないこととなり、次の結論に達した。

結 論

- 一 教育委員会を置く市町村（五大市を除く。）は、学校（大学を除く。）の設置・廃止・維持・管理、人事、指導および研修、その他の学校教育事務および社会教育事務を行い、ならびにこれに要する経費（市町村立学校職員給与負担法に規定するものを除く。）を負担する。
- 二 教育委員会を置かない市町村は、学校の設置・廃止・維持・管理、その他の学校教育事務および社会教育事務を行い、ならびにこれに要する経費（市町村立学校職員給与負担法に規定するものを除く。）を負担する。
- 三 五大市は、広域団体としての特殊事務を除き、原則として都道府県と同様の事務を行い、およびこれに要する経費（市町

村立学校職員給与負担法に規定するものを除く。)を負担する。

六

四 都道府県は、都道府県立学校(大学を除く。)に関するいつさいの事務、社会教育事務、教育委員会を置かない市町村の人事、指導および研修の事務、市町村(五大市を除く。)の行う学校教育事務と社会教育事務に関する指導・助言および広域団体としての都道府県の特種事務を行い、ならびにこれに要する経費を負担する。

第三 職務権限に関する事項

教育委員会の職務権限に関する問題は、現行法上その権限とされている事項を検討すること、および教育委員会の職務権限と地方公共団体の長のそれとの調整をはかることであつて、それは主として教育委員会と地方公共団体の長の所管する事項のうち、両者に相互に關係する事項を、そのいずれに処理させる場合に、より効率的な事務処理が可能となり、よりよく教育目的が達成できるかの観点から、判断されなければならない。かかる観点から現に地方公共団体の長において処理されている教育事務についても逐次検討した。すなわち公立大学所管の問題は、大学行政全般の問題と関連し、公立大学のみをただちに教育委員会に移管することは、なお研究を要するが、宗教關係の事務、私立学校の事務および指定統計等に関する事務は、教育事務の簡素化と一元化の見地から、教育委員会に移すを妥当とするの見解に達し、次の結論をえたのである。

なお、教育行政の科学的、合理的な運営をはかるため、教育委員会の権限とされている教育に関する調査・統計に加えて、教育研究の機能をも同様重視すべきであるという意見もあつたことを付記する。

結 論

- 一 高等学校以下の私立学校、宗教法人、教育關係の指定統計等に関する事務は、都道府県教育委員会の行うべき事務とする。
- 二 その他の職務権限は現行どおりとする。

第四 組織に関する事項

前述の教育委員会の設置単位に関する本協議会の審議過程にも現れたとおり、理念上、教育委員会を市町村にまで設置することが望ましいとする希望と、現在の市町村が、その規模において、現行の教育委員会を一率に設置するには適當でないとする現実の問題とをあわせ考えるとき、規模において差異の著しい地方公共団体に対して一率に、同一の組織を定めることは必ずしも適當でなく、むしろこれを地方公共団体の自由意志に任せることによつて、一面その実情に即させるとともに、他面これによつて、教育委員会の設置を容易にすることができるとの見解に立つて、教育委員会の組織にある幅を与え、地方の実情に即して、地方公共団体に選択の余地を残すこととしたのである。かくして特に、教育委員の定数について次の結論をえた。

結 論

都道府県と五大市の教育委員会の委員の数は、五名または七名、その他の教育委員会の委員の数は、三名または五名とし、教育委員会を置く地方公共団体に選択させる。

第五 教育委員の選任方法に関する事項

教育委員会制度の改正を検討するにあつて、教育委員の選任方法に関する事項は、ゆるがせにできない問題であり、過去二回の選挙の実績についても批判が少なくなく、世論もまた重視しているところである。この問題については、本協議会においても、それぞれの理由から、公選論・任命論、あるいはそのいずれとも称しえない意見がいろいろ述べられた。

まず、現行法による選任方法はいずれにしても改正を必要とするとの意見は、大多数の委員から述べられたのである。そもそも、現制のとき公選制度においては、多額の経費がかかり、立候補者が限られることは避けられないから、教育委員会制度の趣旨に適した人をうるためには、議会の同意をえて長が任命する等の方法によるほうがかえつて適當であるとするのが、いわゆる任命論者の立場であつて、かなり強く主張された。

これに対して、現行制度を改めるとしても、教育委員会制度の本旨が教育行政の不偏不党を堅持し、住民の手にこれを確保することにある以上、公選という原則はあくまでも、守られるべきものであつて、現行制度の欠陥は、選挙方法を是正し、本制度の趣旨の徹底をはかることによつて、改善することが可能であり、またかく努力することが必要であるとするのが、いわゆる公選論の趣旨であつて、この意見も同様に強く主張された。

公選論における具体的な改善策としては、人がらのわかつた人物を選挙できるという点から小選挙区制をとる案、推薦母体を作つて候補者を推薦させ、その候補者について選挙する案等が述べられ、組織力や財力のある人以外は当選できないという点を改める方法として、選挙公営制の徹底をはかる案、委員の資格に一定の制限を加えたり同種の職能や経歴の委員数を限定

する案等が述べられた。また選挙費用の節減をはかりその繁を減ずる上から、現行の半数改選制の方法を改めるといふ見解があり、さらに本制度の理解の徹底をはかり、民意の反映を強くするため、選挙啓略を一段と徹底させるとともに、現行の繰上げ補充制度を改めて合理化するという説もあわせ述べられた。

このように、同じく公選論をとる者のうちにも種々の意見があるのであるが、これらについては、小選挙区制は地域代表に随する危険性があるとか、推薦母体による候補者の推薦は実際問題としては技術的に困難であるとか、選挙公営制の徹底を望むことは、財政的にも技術的にも不可能に近いといつた批判があつて、多数の賛成をうる案は見いだせなかつた。

これに対して、任命論は、現実の問題として公選制度によるほうが、政党色が強く浸透して、教育委員会制度の趣旨にかえつて即さないし、公選を行うことは、財政上の負担が過重であるといふ論点に立つて、公選の長が発議し、公選の議員が承認するのであるから、民意の尊重に欠けるところはないと主張する。そしてこの任命論にも、長の専断を防ぐために、推薦母体から推薦された者のうちから任命する案や、選択の分野を定める案もあつたのである。

しかし、任命論に対しては、任命権者の専断やその政党色が不可避的に混入する可能性がある点、一般的に見て民意の支持が薄いという点が難点として指摘された。

かくのごとく公選論にも、任命論にも、それぞれの理由と方法とが主張されたが、同時にいずれにも難点があるため、そのいずれとも定めかねるいわゆるその他の論が提案された。すなわち公選とするか、任命とするかは、各自治体の意思に委ねる案、委員の半数を公選にし半数を任命にする案、都道府県にあつては任命にし、市町村にあつては公選にする等の、いわば中間的な意見も少なくなかつたのである。

かくして数次におよぶ総会において、十数個の具体案を考慮し、論議を尽したのであるが、そもそも公選論は、理想的立場から住民投票という一線を守ることを、あくまでも主張するものであり、任命論は、現状に即してこの住民投票をとらないとする説であり、またその他の論もけつきよくは、任命、選挙のいずれかの論に立脚して、それぞれの長短を含むため、技術的方法において、それぞれのくふうと配慮が払われたにもかかわらず、これらの主張を勘案しこれを調和した一個の具体案を発見することは困難であつた。

そこで、最後にこれらの諸案を、公選論・任命論、その他の論の三つに大別して表決に付したところ、公選論に賛成する者、任命論に賛成する者、ほぼ相半ばし、その他の論は少数となり、いずれの説も過半数をうることができず、したがつて本協議会の最終的意見として、一案にまとめることはまつたく不可能となつた。よつて本協議会としては、特定の意見を提出することを断念し、審議の経過をそのまま述べ、これをもつて、答申とすることに決定したのである。

第六 教育財政に関する事項

教育財政に関する事項は、教育委員会の財政権確立の問題として、つとに関係者の要望していたところであり、教育委員会法そのものの改正には直接の関係は少ないにもかかわらず、教育委員会制度改正に関しては、まさに最も重要な問題の一つである。過去三か年の教育委員会の運営を顧みても、この財政的機能が、教育費の確保をめぐる国、地方の財政上の問題とからんで真剣に論議され、教育財政の確立がないかぎりには、教育委員会の存続の意義を疑わざるをえないと主張する者さえ現れるに至つたのである。そこで本協議会においては、単に教育委員会の財政的機能に限定せず、教育財政確立の根本にまで立ち入

つて検討を加えることとし、教育財政を一般財政から分離独立させる案、義務教育費の全額または半額を国庫が負担する案等現行制度を根本的に改正する諸案についても研究をすすめたのである。

しかし、教育財政を一般財政から分離独立させる案は、地方財政の総合性が強く要請される今日の段階においては採りえないこととなり、また義務教育費の全額または半額を国庫が負担する案は、地方自治の趣旨に即しない点があるので、なお今後じゆうぶんに考慮を要することとされた。

かくしてけつきよく、地方財政をさらに充実するよう現行制度を改正することによつて、間接に教育費を確保する案および義務教育費について地方公共団体の財政能力に応じて国が財源を保障する案の二案に帰着した。この両案の関係については、前案をとる者のうちには、後案を認める者と、否定する者があるが、後案をとる者は、義務教育費以外の経費については前案を認める立場をとる。また、教育委員会の予算編成過程における地方公共団体の長および議会との関係については、現行法の規定が正しく運用されるならば、たてまえとしては妥当であるとして、次の結論に到達したのである。なお、財源調達の方策として、学校建築のための起債の制限を撤廃し、自由にすべきであるとの意見があつたことを付記する。

結 論

- 一 教育財政を一般財政からまつたく分離独立させるという制度は、現在の段階においては採りえない。
- 二 義務教育費について、全額（または半額）の国庫負担をとることは、じゆうぶんに考慮を要する。
- 三 地方財政の安定をはかり、教育費の確保を容易にする方法として、次の二案をえた。

1) 現在の地方財政平衡交付金制度に左の修正を加える案

- (一) 地方財政平衡交付金が地方財政収入中に占める比率を小にするよう措置する。
 - (二) 補完的意味の教育税を賦課徴収することができるものとする。
 - (三) 基準財政需要額の算定方法を合理化する。
- 2) 義務教育費の確保について左の措置を講ずる案
- (一) 合理的な最低義務教育費の算定基準を法定する。
 - (二) 地方公共団体はその財政能力に応じて義務教育の経費を負担するものとし、その負担能力をこえ前項の基準にいたるまでの経費は国庫が保障する。
 - (三) これを保障するために、地方財政平衡交付金制度とは別に、義務教育費国庫負担制度を創設する。

四 都道府県と市町村の教育費の負担区分は、現行法どおりとする。

五 予算問題に関する教育委員会と地方公共団体の長および議会との関係については、基本的には現行法のたてまえをとる。

(別添省畧)



IX - 81