

行政事務の配分における一考察

——地方公共団体の教育事務配分を中心として——

土 居 靖 美

A Theory of the Distribution of the Administrative Affairs

—A Study of Some Problems for Educational Affairs—

Yasumi Dori

Received October 31, 1974

1. 序

産業の進展は著しく社会の状況をあらゆる面で容れしめた。それは、生産機構の改善と生活様式の現代的变化によって示される。一面、これは、生産力の増強と生活の合理化並びにその水準の向上を意味した。しかし、反面、逆比例的に、生活環境は破壊され、社会生活の複雑化に伴う行政事務の複雑化は、ますますその度を増している。これらに対する調整は、長年月にわたって、政府機関を苦悩せしめてきた。昭和38年、第9次地方制度調査会は、「行政事務再配分に関する答申」を政府に出し、また、臨時行政調査会は、昭和39年に、「事務再配分に関する改革意見」を提出した。それらのいずれも、地方自治本来の姿への復帰を目標とし、合理性、能率性、経済性を主眼として社会の変動に調和する適確なる事務配分案を作成したのである。しかし、実際は、planの域を出たものではなかった。それは、目まぐるしい事実の進展と変化に相応しきできなかったからである。

事務配分の基礎は、中央権力と地方権力との配分の問題に帰する。このことは、教育問題についても、ある意味では共通性がある。近年、教育の集権化傾向をもって批判される場合、こうした状況を招来せしめた諸条件を考察してみる必要があるばかりでなく、事実としての事務配分の変化をも検討してみることは不可欠であろう。本稿は、この点をとくに取りあげてみた。

II 事務配分の基準

最近、行政が集権化傾向にあるといわれる。それは、行政事務の管理執行を通してである。かつて、昭和24年に地方制度の改革がなされ、戦前の集権的行政は根源から地方分権制に改められ

た。憲法は92条において、地方自治の尊重を宣言し、またその下に地方自治法が制定された。従って、自らその住民の意思によって政治を行なわしめ、国とは別に、公共団体を設置して団体自らの機関において行政を行なわしめることを保障した。即ち、地方自治法には、「普通地方公共団体はその公共事務及び法律又はこれに基づく政令により普通公共団体に属するものの外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する」と定め、従来、国家的行政のうち、地方公共団体独自の事務に属するものを自治団体の固有の事務とし、公共団体が独自の立場においてそれを執行しえるものとした。さらに、国の事務のうち、自治団体に属するものは、これを国からの委任により行なわしめるという形態をとった。これを委任事務という。

なお、これとは別に、公の秩序の維持に関するいわゆる行政事務をも自ら自治団体において行なわしめることになった。従って、非権力的行政事務はもとより、権力的事務についても地方公共団体が自ら行なうことになったのである。

その後、基礎的団体である市町村は、かかる改革に即応すべき行政事務条例を整備し、それが執行を期したが、行政の運用を保障する財政能力に関して種々の問題を惹起した。即ち、一般の行政事務はともかくとして、とくに、財政的支出をとまなう社会福祉行政や衛生行政等はこれを実現する財源に事欠いたのである。また、逆に、国は、府県に対して、自治団体としての不整備、即ち、府県議会に対する不信、地方官吏の無能力に対する不信の念等が、むしろ、こうした府県に事務の移譲を憚り、かつ、機関委任事務を大巾に利用して、国の強力な監督下においたのである。

昭和24年シャープ勧告に基づいて、地方制度調査委員会が発足し、行政事務の再配分に関する勧告が出された。それは、とくに神戸勧告として知られており、① 行政責任の明確化の原則、③ 能率の原則、② 地方公共団体優先の原則等を基礎として、国と地方との事務の再配分を示した。

しかし、その後、朝鮮動乱を契機として経済は伸展し、産業資本が投下され、経済の飛躍的發展は、交通通信を発達せしめ、他方で都市集中を招き、拡大する都市は、生活条件の複雑化と行政事務の複雑化を来らした。しかし、弱少市町村にあつては、かかる都市の発展に相応する経済的地盤を有するまでにはいたらず、中央政府は、かような市町村の自治能力を補強する意味において合併を奨励する町村合併促進法の設立をみた。

ところで、経済の発展は、行政分野においても広域性、均質性が要請され、それが地域の開発に結びついた。即ち、広域圏の行政を一単位として実施すること、さらに、各分野とも不均衡な発展を生じないようにできる限り均質性を保たしめるように計画され、とくに地域の開発と福祉とに重点がおかれた。

昭和24年、シャープ勧告に基づく地方制度調査会における神戸勧告は、国と府県や市町村の事務の範囲をいちおう明確にし、府県は、市町村に対し、広域、補完、調整機能を果すものとし、国は、府県と市町村との調整を行なうべきものとした。さらに、府県に対する関与も直接的関与は避け、また機関委任事務をできる限り少なくすることを勧告した。その後、昭和27年、同31年における自治法の改正は、委任事務や機関委任事務、出先機関等の法的根拠を明示した。即ち、都道府県は、より広域の行政を行ない、市町村に対する補完、調整をなすべきよう図られた。

第9次地方制度調査会は、昭和39年に、国と地方公共団体との間の事務の基準を示し、その基本的方向を示した。その原則とは、現地性、総合性、経済性の三原則である。さらに同調査会は、① 機関委任事務の廃止、② 従来の機関委任事務については、国が必要な関与態様を検討すべきこと。等を提示した。¹⁾

次いで、昭和40年に、地方制度調査会は、国の公共団体に対する関与の仕方について、助言、勧告等の非権力的関与は必要な限度において認められるとしても、権力的関与は、行政の均等性及び広域的調整の確保の見地から必要最少限度にとどめるべきであるとする。昭和42年と昭和43年の同調査会の答申は、新しい行政需要に応えるように地方行財政につき、財源の再配分を検討し、行政事務の再配分に伴う財源に関して再配分の方針を示した。

さて、かくの如く、高度産業の成長と、これに伴う生活環境の複雑化は、行政需要を増大せしめ、とくに、一方においては地域開発、河川、道路、都市計画等の行政を必要あらしめた反面、公害、衛生、福祉等の行政の積極化が要請されるにいたった。しかし、行政需要の増大は、事務の複雑化を招き、行政区域の固定化に不相応に増大する行政事務の配分が問題となり、また、それを確保するための財政的基礎が問題となった。

ところで、行政事務の増大は、産業の発展及び住民の福祉に関連する問題に対していくら事務の配分を考慮しても繁雑化する事務処理に追従しきれない。即ち、一つの領域を越える広域事務の増加とそれがいとも容易に、国家事務にとって代わる即ち国への吸上げがそれであり、また国の出先機関において、あるいは、国の委任事務の形式としてなされた。近年、機関委任事務がますますその数の増加をみた所以である。

しかし、これらのことに関し、諸学説は批判的である。即ち、それらは本来の自治事務と国家事務との混淆であると指摘する。とはいえ、これらの事務を能率的、合理的に行なうためには、いかに事務を適確に配分すべきかが長年月に亘っての懸案であった。ちなみに、思案として例示すれば、国と府県並びに市町村との相互間は協力しあいながらもそれぞれの分野においては、国は企画立案及び全国的視野にたつての計画、統制、調査等の事務を行ない、府県は、広域的、統一的な見地にたつて実施事務を行なう。また、市町村は、住民生活に関係を有する事柄につき実施事務を行ない、それぞれ相互間は互いに補完しあうとする²⁾。即ち、国の行ないえる範囲は、認可や協議を主宰するか、あるいは勧告、指示等にとどめ、府県及び市と有機的一体として協調活動を期待するというものがある。また、臨時行政調査会においても、基本原理として、① 地域総合性、② 国民の行政参与の原則、③ 行政の効率的執行等をあげている。これらは、国民の利便を考慮し、また、行政の能率的処理のため、あるいは、これが民主的行政運営を期すためであった。これらの原則は、国と府県並びに市町村の相互間における事務配分の具体的基準として、基礎的な住民に直結する福祉を中心とする行政は市町村に、さらに、広域の総合的な行政事務は、これを府県に委ね、国は専ら、大局的見地にたち補完するということである。即ち、産業基盤や振興にかかる事務は、市町村に属することになる³⁾。

従って、国、府県、市町村の間において、合理的な事務配分の調整が計られなければならない。つまり、本来、国の事務の性質を有しながら府県が行なっている如き産業の振興、労務関係や公共事業の推進、保健衛生関係、建設、道路、都市計画、陸運、民生、生活環境整備等については、それぞれ適切な事務分担がなされるよう移譲されるべき調整がなされなければならないと

いうことである。第9次地方制度調査会や臨時行政調査会も、国の出先機関をできうる限り縮少し、とかく、中央政府の監督干渉を排除するため、あるいは、本来住民の寄与を保持するために、これらの原則を要請した。また委任事務は、国家事務を、地方公共団体またはその長に対して委任するものであるが、これらは、地方自治の尊重と相反するのみならず、本来地方的性格を有する事務を国に吸い上げたものであるという立場や⁴⁾ 国の関与を認めるとしてもその方法は権力的関与ではなく、情報の公開、援助、助言の如き団体の自主性を認めて消極的関与にとどめるべきだという神戸勧告を尊重し従来の監督の質的転換を求める立場もある⁵⁾。ところが、逆の面から、国と地方公共団体の事務の有する同質性から、すべてを国家事務性として把え、地方は国家事務の地方分担というべく、従って、たとえ委任事務が増加されても、国家事務の地方分担における増加というべく、むしろ、国の出先機関の強化こそ、あるいは、また、委任事務に対する批判こそ誤りであるとし、委任事務の受入態勢の条件改善こそ必要であるとする立場⁶⁾もある。しかし、自治事務として処理されることに矛盾を生じない事務であれば、自治事務に移し、機関委任事務が性質上、国政事務の性質を有するものであるとするならば、むしろ、国の直接の出先機関において行なわしめるべきであるし、かりに、府県をこえる広域の行政事務や、また、全国的政策の実施にあたる事務等は、全体的統制や全体的計画を行なう⁷⁾ 必要があり、その実施にあたって地方に属する部分の管理や地方的特殊性を有するものは地方の自治事務とすべきではなかろうか⁷⁾。

いずれにせよ、具体的な行政面における個々の行政管理について、その元締めは国務大臣の認許可にかからしめ（道路法7条、13条、都市計画法18条3項、同23条、建築基準法14条、同48条）、これが府県の管理執行面との調整において支障を生じ、また、国の官吏の出向につき、その度を増加していることは、国政事務に関する監督を強化し、集中を招くことになる⁸⁾。

結局、国有事務と委任事務との区別の莫然性にその根因が指摘される。例えば、住民の徴税権者としての地方公共団体が住民の租税を地域事務以外に使用している場合も考えられうるであろう⁹⁾。

事務配分は、時流のまま、その解決をみず、政策段階にとどまっている。しかし、時代的要請は、一国全体の発展の上でなされており、とくに、それを根拠づける経済の発展は、広域的に固有の自治領域を越えた事務が余りにも多く増加しているということである。とは別に、単一国家では、もともと国家事務であったものを地方分権制への変革によって、地方的特殊性と住民の福祉に直結すること等の根拠に基づき、地方自治事務として法定されることになった。このいみでは、極めて、論者の主張する如き、事務の流動性と不確定は否定できない。前述の調査会の勧告においても国の事務として不適合なものとか、住民の生活に直接関係を有するものを自治事務としたことも、単に、形式論的思考の域を出ない感がする。こんにちの如く、広域化や生産機構の複雑化は、たちまちにして事務配分の整備と性急さをつねに望まれることになる。井戸田教授の述べる如く、自治事務も委任事務についても、国家的性格を失なうものでないという前提にたてば、むしろ、それを自治の理念から国家事務を自治的に行なわしめることも可能であろう。従って、事情の変化により自治事務としての性質を失なった場合、あるいは、その効果が消失した場合においては国家事務に還元してもそれが窮局のところ、国家行政全体のなかでの地方自治という立脚点にたてば理論的にはおかしくないであろう。

Ⅲ 教育事務の配分

教育事務については、近年、教育の集権化傾向と批判されるなかでそれを裏付けする問題は教育事務の配分に関してである。

教育委員法を改正された後の昭和31年頃より地方自治法の機関委任事務の変更は、教育委員会についても同様の変更がなされてきた。このことは、集権的行政の具体的施策のあらわれとして事務配分の上に表示されている。

さてこの点について以下二、三考察してみよう。

戦後教育の改革は、自治法の制定により教育の分権化の徹底を期すことを条件に教育行政の民主化と教育の法律主義を原則として集権的な教育から分権主義への改革がなされた。昭和25年の朝鮮動乱や昭和26年の対日講和条約を契機として国家の独占資本の強化の手段として、また、教育の官僚統制の方向として、昭和31年には教育委員会制度の改革がなされ、文部省設置法の改正とともに文部省権限の拡大がみられる如きであった。また、地方教育に対しても、教育行政への指導助言行政の積極化、地方行政への措置要求や調査要求となってあらわれた。

そこで、これらの事務が教育内容に関する国家基準の設定に基づいてなされ、その基準も文部大臣の自由裁量により法的拘束力という形式でなされるようになった。即ち、教育課程や教科書検定がそれである。現在、文部省の国家事務の動向を概観すれば、昭和24年5月から昭和41年5月までの間に15から29と約2倍近くに増加している¹⁰⁾。しかも、そのなかでも、地方教育行政機関や教育機関に対する監督や指導助言、勸告権、検定、指定、認可、任命権、措置要求権等が顕著に発動されたとみられている¹¹⁾。また、地方教育委員会に対する機関委任事務の種類も増加した。例えば、地方自治法148条第2項、別表三の動向を観察すれば、昭和33年において24カ条の規程も、昭和38年には、①公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律による基準の決定と学級編制の認可、②学校給食法上の事務、③夜間高校の学校給食に関する法律上の事務、④盲学校、聾学校及び養護学校の幼稚部及び高等部における学校給食に関する法律上の事務等である。昭和47年には、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律上の事務が追加され、29カ条の規程となった。もっとも、これらの事務については、昭和31年以後、文部大臣による措置要求及び指揮監督が行なわれるようになった。

かような状況からみて、論者は、国家統制の強化とみられる中央からの教育介入が地方制度の改革当時の分権的教育思想をアメリカ資本主義政策に追従するわが国の産業構造に奉仕する教育という体制を充実し、より独占化するための政策に適う教育内容の指導を強化していると酷評する。従って、これらの事柄に随伴する事務内容も、それにともなって集権化し、国の出先機関の強化と機関委任事務の増加ということになる。げんに問題となった勤評や学力テスト等は法令に基いて行政指導によりなされ、教科書検定や教育課程の変更等は、ますますそれらの事務の増加を招いている。しかしながら、他方でこれらの直線的な面ばかりでなく、これら以外の諸要因が摘出されるのである。即ち、産業の成長に伴う産業機能の拡大と生活圏の拡大は超地方領域的な事務の増加を生じるに至った。このことは、一般の行政事務ばかりでなく、教育についても、市町村の合併や全国的統一事務の増加によって、教育事務の画一化が次第に要請されるようになった。とりわけ、教育事務は、本来的に、画一行政的要素を有し、これらを全国的見地において行

なうことは合目的である場合が多い。例えば、学校教育課程の変更等にかかる事務がそれである。従って、国家事務は、秩序維持的学校監督行政に限るという意味はどこにも存しない¹²⁾。文部省が全国学力テストの実施に際して、これは地方事務であり、教育委員会がその固有な教育調査権の行使として行なうものであるから（地教行法23条）、国の機関委任事務には当たらない旨文部省当局は主張していたが、おおかたの学説は、むしろ、学力テストは文部大臣の調査請求条項（地教行法53条2項）の適用としてなされるべきものであるとしている。即ち、国家の権限に基づく教育課程基準の設定（学校教育法施行規則24条及び同法54の2条）並びに教育課程の編成権の行使ということによる文部省の調査権の発動としてこれらを把えた考え方である。従って、文部大臣が外形上地教行法54条による自治事務とするのは、同法35条を実現するために抵抗を避けるための手段にすぎないというのである。

要するに、これらは、すべて、本来的に、国家事務として、文部大臣が教育課程練成のための調査として行なうものとすれば、当然に、国家事務に属することになる。しかし、法令上では、大半の教育事務は地方事務とされており（地教行法23条）、国家事務は、学校監督行政（学校教育法3条、4条、8条、11条、13条、20条）や基準設置行政に限られており、また、教育基本法10条は、教育条件の整備を国としては、外的条件に限るべく、教育内容について大綱的基準立法、あるいは、指導助言行政にとどめるべきである（昭和45年7月17日東京地裁判決）と解されている。しかし、現実には、法令の形式において、教育委員会の事務が増大されつつあることは事実である。これらのことは、教育内容の増加を意味するものではない。自然的条件等による教育の影響にかかる事実の増加によるものである。例えば、昭和33年～昭和38年においては、学級編成権及び教職員の定数編成に関して、また、学校保健とくに結核に関するもの、あるいはまた、学校給食及びその補助金に関するものであり、日本学校安全法10条に基づく事務等がそれに当る。即ち、国土開発と産業の高度成長に関連した都市人口の過密に対処するものであり、またそれを原因として影響される児童生徒の保健障害に対処するためのものである。こうしたことは、健康安全教育とともに、社会的条件の変化にともなう教育的環境の変化に対処するための行政事務の増加であり、このことは、すでに、地域団体固有の事務領域から離れた状態というよりも、むしろ、全国的な見地から考慮されなければならない問題となっている。即ち、地方事務領域から離れ、国家事務領域たらざるを得ない状況の変化である。

過去において、教育課程行政権をめぐり、それが文部省にありや否やの行政解釈（1958年）をめぐる論争があったが、それ以来、事実においては、自然的、ならびに人為的条件の変化が、一方において国民の教育を受ける権利の充実を期すために、国の対処の方法は、教育課程行政の所属について認識の是正をせまられているかの如くである。つまり、教育課程なるものが、もともと各学校の事情や教育の場に応じて編成されざるをえないものであり、また画一的に定められえないものであるといった理論¹³⁾に何らかの修正を考慮せざるをえない状況におかれつつあるということである。それは、教育内容の大綱や基準の領域とは別の大局的な問題の検討にせまられる。その場合、社会的や自然的諸要因の変動に影響され、教育内容の基準を設定するに当り、外的条件のみにとどまりえず、内容に至ってまで検討しなければならない事態が生じることになる。例えば、近年の科学は総合的見地において考察がなされなければならないとされる。このことは、教育内容についても総合的な判断を養成するための教材の取扱いに末梢的な従来の方法では、時流

に合わない。第一に、生活環境の著しい変化と破壊の問題、第二に、都市問題や土地問題に関する認識の変化、第三に、人間性の問題、第四に、価値判断基準の変更の問題、さらに、第五に、自然科学の発展と教科との関連等である。かくて、従来の形式論理からすれば、事実不適合となった現在、すでに、教育の内的条件や、外的条件の区別すら無意味となるであろう。また、教育作用とは、本来、時代の変化とはかかわりなくこうした区別をなしうべきものではないからである。

元来、教育の大綱的基準とその内容や方法とを区別することが可能であろうか。可能であるとすれば、その基準をどこに求めるかを明確にすべきであろう。教育内容と教育作用としての方法とは、別問題である。教育の基準を設定することは、もちろん、その内容に亘っての吟味と考察とが必要であって、ただ、これを機械的に配列しえるものではなしに、その基準は、内容の検討とその確定に基づく結果でなければならない。その上で、それをいかに具体的に教育の場で効を発揮せしめるかは、教育者自身の裁量、即ち、教育の教育権に基づき行なわれるべきものでなければならない。

結局、教育事務の配分は、一般行政の事務配分とは同視しえず、教育の画一性、教育の機会均等性、能率性、経済性、総合性、科学性等から国家の事務領域における地方自治運用を原則として、国家事務を地方自治住民の主体的行動に委ねて行なわしめるような配分原理、即ち、国家の事務の拡大により、国家行政を実現する手段として、各地域においては、むしろ、国の指揮監督を排し、委任事務についても、地方公共団体の長や教育委員会に対する監督（職務執行命令訴訟等）は極めて消極的に解することが望まれる。

IV 結 び

事務配分の原理は、総合性、能率性、合理性のもとで行なわなければならないことは前述のとおりである。一般の地方事務は、幾たびかの地方制度調査会の答申を得たにも拘らず、今において、この配分の適正とそれにかかる問題の解決をみない。それは、国と地方公共団体間における綱張り意識や、セクト意識等から事務の移譲が容易になされないからであるといわれる。いかに、合理的で全国的な plan が作成されても、それと事実との間には、かなりの距離がある。それは、次のことを意味する。即ち、事実は、合理的理念にいつまでも則してはいないということもある。事実は絶えず変動し、しかも多様性を有し、相互関連性を有しながら変化する。従って、一つの合理性は、やがて非合理性に移項する。つまり、事務内容は、一地方における事務の性質を一地方のみの事務にとどまらしめず、普遍化を生じるようになる。即ち、別の地域に関連し、別の地域との共通性の傾向となる。このことは、公害行政、保健行政、都市開発行政等にみられるところである。

ところで、教育の場合には、他とは異質な行政ではありながらも、社会的諸関係に影響を受け、ある程度の広域化と質的にも地域のみの教育作用に委ねることはできない事情の変化である。即ち、教育は一方では住民の福利を問題としながら、他方では、広域に属する事務や国家の事務の必要性が生じているということである。この点は、前節で述べた如く、教育は、本来、国家事務に属するところのものを地方的特色において行なわしめるところを狙いとするのであるから、四囲の状況の変化や今日の画一化行政の拡大されつつある際には、ある程度、それらによって作用され易い場合、純粋に住民自治に委ねた方が合目的であると考えられた事務をも、これらを総合

的に、あるいは、画一的に行なうことの方が、教育の機会均等から望ましいと考えられる場合には、中央への事務の移譲がなされるべきではなかろうかと考えるのである。

註

- 1) 園部逸夫「機関委任事務」田中二郎・原龍之助他 行政法講座第5巻, 96～97頁。
- 2) 久世公堯「行政事務再配分に関する諸問題」和田他編「地方自治論」所収, 234頁。
- 3) 久世公堯, 前掲書, 236頁。
- 4) 佐藤 笠「現代の地方政治」, 65頁。
- 5) 室井 力「現代行政法の原理」166～168頁。
- 6) 岡崎長一郎・高木鉦作『「地方」制の区域と組伝 (2)』立命法学49号, 34頁。
- 7) 吉富重夫「地方自治」122～123頁。
- 8) 星野芳雄「地方自治の理論と構造」104頁。
- 9) 杉村章三郎「地方自治制度綱要」142頁。
- 10) 伊藤和衛「教育行政と学校」132～134頁。
- 11) 伊藤和衛, 前掲書, 135頁。
- 12) 兼子 仁「教育法学と教育裁判」42頁。
- 13) 神田 修「指導助言の法理と教育課程の自主編成」季刊教育法6号, 1972年30頁。

Summary

The problems are pointed out how the administrative affairs are divided the national government into the local government. Their affairs were to increase by means of the change of the social state. The governor is advised some adjustment for their distribution by the committee of the local governmental regime in 1963. They showed that these affairs should be distributed according to the suitable condition of the district.

Of the educational problems, we cannot help confirming the change of the fundamental principle of education by the variation of the social state. They belongs to the original affairs at the national government. It is expected to be control them under the nation as far as possible.