

教育の住民自治〔I〕

——恵那「教育会議」研究のために——

勝野尚行

- 第1章 「教育の住民自治」概念
 - 序節 恵那「教育会議」研究の方法論 (1)
 - 第1節 「地方自治」概念の憲法学的通説
 - 1 宮沢俊義『日本国憲法』
 - 2 法学協会『註解日本国憲法』
 - 3 教育法の法社会学的研究視角
 - 第2節 「教育の住民自治」概念
 - 1 ある「教育の住民自治」観の変節
- 後記

第1章 「教育の住民自治」概念

岐阜県東濃東部の恵那の各地に誕生している恵那「教育会議」⁽¹⁾は、そのいずれもが、「教育の住民自治」の達成を追求しているもの、ということができる。そうだとすれば、「教育の住民自治」なる概念について理論的な検討を重ねながら、その「教育の住民自治」の理論にてらして恵那「教育会議」の諸課題をさらにはっきりさせることも必要である。

「教育の住民自治」の理論を構築していくためには、第一に、「教育の住民自治」の達成をめざしている、現実の教育実践・教育運動から学ばなくてはならない。そのために、そうした実践・運動についての克明な調査・研究を積み重ねなくてはならない。しかし、第二に、従来からの「教育の住民自治」論に関する理論的研究を積むことも必要である。というのは、上記の実践・運動の調

査・研究それ自体は、いかに克明にすすめようと、あくまで調査・研究であって、理論化のための素材を入手する域にとどまるだろうからである。

そこで以下、恵那「教育会議」を念頭において、その調査・研究の方法論について、さらに概説しておこうと思う。

序 節 恵那「教育会議」研究の方法論 (1)

(1) 教育の国家統制をねらった教育「正常化」政策は、「実生活と結ぶ教育」「地域に根ざす教育」の創造を伝統的に追求してきている恵那の地域のなかにまで浸透し、「恵那の教育」までさまざまな困難に直面せしめている。その政策の浸透は、とくに、1980年代に入ってから、特段に強烈なものとなっている。⁽²⁾しかし、こうした情況は、かえって、「地域に根ざす教育」の創造をめざす教育実践、「地域の教育は地域の父母・住民・教職員の共同の手で」の理念に導かれた「教育会議」創設の教育運動、の価値をいよいよもって高めることにもなっている。この点、教育「正常化」政策の本質⁽³⁾にてらして考えてみれば、さほど論証の難しいことではない。

追って緻密に論証・実証しなくてはならないけれども、教育「正常化」政策とま正面から対峙しているものこそ、この「教育会議」創設の運動なのであって、そうであればこそ、教育「正常化」政策は、「教育会議」創設の運動に非難を集中し、その解体に全力をあげることにもなっているのである。⁽⁴⁾

教育「正常化」政策のめざすものは「教育の国家統制」の達成である。「教育会議」運動がめざすものは、「教育の住民統制」の達成であり、いま少し実情にそくしていえば、「教育の住民自治」の実現である。「国家による国民教育」の体制づくりをめざす教育「正常化」政策が、強権的に、一部の教員団体、一部の住民団体、等の「支援」まで受けながらすすめられているなかでは、それにま正面から対抗しながら「教育の住民自治」の制度的実現をめざしている「教育会議」創設の運動の価値は、いかにしても否定できない。

(2) そのようなわけで、私たちは、教育「正常化」政策の展開をより全面的にフォローすることと合わせて、「教育会議」運動の調査研究を継続し、この運動に内在する「教育の住民自治」の理念を探り出そうとしているわけである。それぞれの恵那「教育会議」には、そのそれぞれに固有特殊な「教育の住民自治」の理念が内在しているはずであり、それらを順次に抽出していくことは、従来からの「教育の住民自治」論をさらに豊かなものにしていくのに役立つに違いないと考えてのことである。

そして、おそらく、恵那「教育会議」にはそれぞれに固有特殊な「教育の住民自治」観が内在しているはずであるという仮説も、それら「教育の住民自治」観を抽出することは従来からの「教育の住民自治」観をより豊かなものにするのに役立つであろうという仮説も、間違いなく正しい作業仮説であることが実証されるときがくると思われる。

(3) しかし、「坂下町教育会議論」⁽⁵⁾をまとめた経験にてらして考えてみると、そこでは、研究課題を「教育の住民自治」の理論構成においたけれども、坂下町教育会議の歴史・組織・課題などの事実を整理しえた程度にとどまり、「教育の住民自治」概念の内容を一步豊かにしたとか、従来からの「教育の住民自治」論に問題を提起したとか、そこまではいっていないし、そこまではすすむことができなかった。

上記の共同論文のなかの拙稿「坂下町教育会議と教育住民自治」の序節のなかで、私は、

「現実の克明な調査研究を踏まえて理論をつくりあげるとい手法は、学問研究のイロハの手法である。だから、私たちも、『坂下町教育会議』についての克明な調査研究をとおして『教育の住民自治』論を理論的につくりあげようと考えているわけであるが、事実を明らかにすることから一步踏み出すことの難しさを実証してしまったようである。」⁽⁶⁾

と書いたけれども、まさに正直な実感であって、事実のフォローに追いまくられたし、現在も追われているようなわけである。そこで、私は、恵那「教育会

議」を素材として「教育の住民自治」の理論を構成していくためとして、

- ① 「坂下町教育会議」についての調査・研究・思索を今後とも継続すること、
- ② いわゆる恵那「教育会議」にはいくつかのものがあるのだから、合わせて調査研究の対象をさらに拡大していくこと、
- ③ 従来からの「教育会議」論ないし「教育の住民自治」論の理論的研究成果の継承に取り組んでいくこと、

の3つの研究課題を設定したわけである。⁽⁶⁾このうち、第三の研究課題との取り組みなしには、恵那「教育会議」を素材として「教育の住民自治」論を理論的につくりあげていくことはできないということも、やはりつよく実感させられたところである。

(4) 調査研究それ自体をいかに丹念に精力的にすすめても、それだけでは理論をつくりあげることはできない。といっても、理論をつくりあげるうえで、現在ほど実態・現実・事実の克明な調査研究の必要が高まっているときはないのであって、従来からの理論を現実の事実にてらして点検し吟味し再構成していくことなしには、もはや現実変革に有効な理論は得られない、と考えられるのである。その意味で、具体的現実の具体的分析からこそ理論研究は出発しなくてはならない、といえる。

教育法学の提起した教育権理論と関係させながら、以上のことをいま少し具体的に考えてみよう。

教育法学は、周知のように、現行教育法の「教育条理解釈」(兼子仁)をとおして国民(父母、住民、教員、子ども)の教育権を定立した。それは、現行教育法が国民に教育権を保障した法体系であることを明示してみせたのである。そうすることで、国民のあいだに自己の教育権を自覚させるうえに、大きな役割を果たしたことは間違いない。それによって、教育権の自覚が国民のあいだにひろく深く形成されていったことは間違いない。

しかし、現実の状況は、教育権の自覚が国民のあいだに順調に形成されているという状況にはないのであって、反対に、「国家の教育統制権能こそ

が法認されており、学校教育を教職員・父母・住民の恣意・独善に委ねてはならない」とする思想が、国民のあいだに精神的に浸透せしめられ、また、そこに浸透しつつあるのである。

恵那「教育会議」運動に内在する「教育の住民自治」観を抽出し定立する研究の今日的意義は、たんに「教育の住民自治」概念の内容を理論的により豊富なものにすることだけにあるのではなく、父母・住民・教職員のあいだに急速に普及・浸透せしめられている国家「教育権」思想（この思想につながる「教育権」思想・「教育の住民自治」思想）を、父母・住民・教職員が自力で批判し克服していくことを助けることにある。この課題の緊迫性は、現実の調査のなかからしか実感されえないであろう。教育法学の今日的な研究課題は、ますます、この緊迫した課題の解明に移ってきているといわなくてはならない。

(5) いま少し補説しよう。たとえば、「教育の住民自治」という概念は、それ自体、教育の国家統制をめざす教育「正常化」政策と対抗関係にある概念であるようにみえる。だから、国家「教育権」思想につながる「教育の住民自治」思想（あるいは「教育権」思想）などといえ、人々にはきわめて奇異な感じを与えるに違いない。

そして、なるほど、憲法92条のいう「地方自治の本旨」の本質は、国家政治との対抗関係において、地域の行政事務を地域住民自身がみずからの手で自主的に処理していくところにある。だから、この憲法92条の「地方自治の本旨」にそくしてみれば、「教育の住民自治」はま正面から教育「正常化」政策と対抗関係に立つことになる。

しかし、「教育の住民自治」は、教育の国家統制をめざす教育政策・教育行政を、地域住民みずからが自主的・主体的に推進するという意味をも内包するものであって、地域住民みずからが、教育の国家統制を推進する方向で、地域の教育を「自治」する（お上の手などわずらわ⁽⁷⁾せることなく住民自からの手で教育を治める）というほどの意味にもなるのである。この種の自治観を、辻清明は、「自立的自治観」と対比させて、国家「後見的自治観」と名づけて⁽⁸⁾いる。

そのような理解はあまりにも明治憲法的感覚に立ち過ぎるという批判は、もちろんあっている。しかし、そうした明治憲法的感覚に立った「教育の住民自治」の思想が、いまや強力に普及・浸透せしめられており、多くの父母・住民・教職員をとらえてきているという事実があるわけである。この事実[・]に留意することが、現在、きわめて大事なことになるのである。現在その当の恵那地域で広く出回っている^{こぎそひさとし}小木曾尚寿『先生、授業の手を抜かないで』（中津川教育連絡会、1980年出版）を貫徹する論理・思想は、「自分たちの手で教育『正常化』をすすめよう」という論理であり、「国家による国民の教育こそ公教育である」という「公教育」思想である。このような「公教育」思想であればこそ、それは、「恵那の教育」を「学力軽視」「地域活動偏重」「偏向教育」などといって非難することにもなるのである。

(6) ところで、恵那地域の実践・運動が刮目に値するのは、上記のような後見的自治観がその他の地域をひろく支配する（多くの教職員・父母・住民をとらえる）なかにあって、自立的自治観をひろく深く教職員・父母・住民のなかに形成することに成果をあげていることであり、この自治観を基礎に、「地域に根ざす教育」の創造に、「教育会議」の創設に、成功していることである。

くりかえすことになるが、その当の恵那地域のなかにおいてさえ、1970年代後半ぐらいから、国家後見的自治観に立つ「実践」「運動」が意識的・精神的に展開されることになり、後見的自治観と自立的自治観とがはげしく抗争することになっている。その抗争のはげしさは、人が一般に予想する以上のすどさをもってあらわれているのであって、いわば2つの自治観の抗争＝闘争と呼ぶにふさわしい現実がここにもみられる。

いわば戦後の30余年のあいだ、一貫してその創造＝形成が追求されてきた自立的自治観の意識・実践・運動、これを一気に解体せしめようとする政策が、総力をあげて展開されるに至っているといってもよいほどである。

それにもかかわらず、その当の恵那地域のなかでひろく深く形成された自立的自治観は、ほとんど動揺することなく実在している。自立的自治観をさらに

ひろく深く人々のなかに形成していくことが、上記のような情況のなかで、さまざまな困難に直面せしめられていることは否定できないけれども、それでもなお、人々のなかの自立的自治観を解体し退けてしまうことはとてもできない。それどころか、1974年度にスタートし1978年度をもって開店休業となっていた「中津川教育市民会議」⁽⁹⁾は、1981年度からその活動が再開されることになり、1981年7月11日には第3回総会が開かれるまでになっている。

いったいこれほどまでに強靱な自立的自治観がどのようにして形成されたのか、その自立的自治観の具体的中身は何であるか、その自治観の強靱性はどこからきているのか、こうした諸問題の調査・研究・解明こそ、私たちが恵那「教育会議」研究のなかで意識しているところのものである。これこそが恵那「教育会議」に関する「教育法の法社会学」的研究ということになる。

後見的自治観がこれほどまでに強力に権力的なバック・アップのもとにふりまかれるなら、一般には自立的自治観も崩れ去りやすい。そして、事実、全国各地の地域において、「教育の住民自治」の志向は大きく後退せしめられている。そうしたなかにあって、この恵那地域の自立的「教育の住民自治」観が強靱に保持されているとするなら、その中身に一種独自固有なものがあるからに違いない。恵那地域の多くの父母・住民・教職員にとって、その「教育の住民自治」観はほかの何物にも代えがたい価値をもっているからに違いない。そのように実感されている価値とは何であるのか。これを探り出すことが従来からの自立的「教育の住民自治」論を理論的・内容的に豊かにするのに役立つだろうことは、容易に推測できることである。⁽¹⁰⁾

(7) ところで、「教育の住民自治」論についての理論的研究課題を概観すれば、つぎの3つぐらいに要約されると思われる。

その一は、「住民自治」という概念を内包する「地方自治」の概念内容の確定である。

とくに、現行日本国憲法が第8章に「地方自治」の項を置き、地方公共団体に「地方自治の本旨に基いて」自治権を法律で保障するよう求めている（憲法92

条)とすれば、いうところの「地方自治の本旨」の中身を見定めながら、「住民自治」概念の内容を確定していく必要がある。

その二は、「教育の住民自治」という概念内容の確定である。というのは、「住民自治」概念そのものを直接機械的に教育に適用することによっては「教育の住民自治」の概念内容は確定しえないからであり、「住民自治」概念の教育への適用は、教育という事業の特殊性を十分に踏まえることを必要とすると考えられるからである。

とくに、教育基本法にせよ教育委員会法にせよ、「教育の住民自治」の制度的達成を追求したものであることは疑いのないところであるから、これら教育法の立法者意思の確認を欠かすことはできないであろう。

その三は、教育の住民自治権の自覚＝意識の形成の問題である。「地域の教育を地域の父母・住民・教職員の手で」という理念に内包されている教育自治権の思想を、どのようにして父母・住民・教職員のあいだによりひろく深く形成していくかの問題である。そして、この問題の解明を究極においてめざすものこそ、「教育法の法社会学」にほかならない。

恵那地域を私たちが調査・研究の対象地域に設定するのは、ここでは、この教育自治権の思想が父母・住民・教職員のあいだに、相当にひろく深く形成されているからであり、そのような成果がえられるにいたった根拠＝必然性を解明することによって、この思想をその他の地域の父母・住民・教職員のあいだにひろく深く形成するための方途を定立しようと考えているからである。あるいは、そうした方途を定立することが、そうした調査・研究をとおして相当程度に可能となると考えているからである。

教育自治権の思想に支えられて誕生し存続している恵那「教育会議」は、恵那地域のなかにだけ設置されておればよいというようなものではないのであって、ひろく各地域に創設されていってしかるべきものである。それほどに大きな価値を内包している実践・運動なのである。そうだとすれば、その他の地域に恵那「教育会議」に類するものをいかにして創設していくかが課題となる

が、この課題は、自立的「教育の住民自治」観をどう人々のなかに形成していくか、後見的「教育の住民自治」観を人々が超克していくのをどう手助けしていくのか、等々の問題を解明していくことによって、はじめてその達成の条件が生まれることになる。これこそ、「教育の住民自治」に関する法社会学的研究がとりわけて必要となっている理由である。

(8) 以上に列挙したような、「教育の住民自治」概念の内容をより明確に確定していくための理論的諸問題を解明していくために、私は、従来からの諸論——「地方自治」論、「住民自治」論、「教育の住民自治」論、等々——の検討を開始したわけであるが、その研究成果が予想以上に豊富に蓄積されていることを、まずは知らされた次第である。「教育の住民自治」論の理論的構成は、従来からの関係諸論の研究成果を踏まえようとするれば、これまた大いに手間ひまのかかる仕事となる。

しかし、すでにのべたように、教育法の法社会学的研究をすすめるためにということであれば、従来からの「教育の住民自治」論の研究成果に学ぶこともさることながら、合わせて「住民自治」概念の多様な思维様式を分析的に把握していくことがとりわけ必要となる。それは、固有説に立つ自立的自治観と伝來說に立つ後見的自治観とに大きく区別されるに違いないけれども、これら2つの両極の間には多種多様な自治観があるに違いない。そして、それらは、どちらかにより近いものであるに違いない。それらの多様な自治観を分類・整理しておくことは、人々の生きた自治観をよりトータルにつかまえていくうえに、欠かせない作業となるであろう。この作業に取り組むのでなければ、教育法の法社会学の角度から、「教育の住民自治」観の意識実態に迫ることはできないであろう。

そうだとすれば、従来からの「住民自治」論の検討に際しても、教育法の法社会学に見合った検討の仕方をしなくてはならず、固有説ないし人権説に立った自治論だけを見ていくのでは一面的だということになる。それらの研究に合わせて、伝來說ないし授権説に立った自治論についても、相当にほりさげてみ

ていく必要がある、ということになる。「教育の住民自治」にせよ、「国民の教育権」にせよ、これらの概念自体がすでに2つの相対立する理解をそのうちに含んでいるということに、より注意してかからなくてはならない。

(9) 恵那「教育会議」研究の方法論に関して、いま少しメモしておかなくてはならない。

私自身のことについていえば、私自身は、『教育専門職の理論』（法律文化社、1976年初版）に集約した教育専門職論の研究から、それを踏まえての「教育労働法学」の構成についての課題提起をして、これらを踏まえて恵那「教育会議」研究に入っている。自分自身としては、これら3つの研究のあいだには論理必然的なつながりがあり、けっして恵那「教育会議」研究（「教育の住民自治」概念に関する理論的研究も含めて）を一種の思いつきですすめているのではない、と思っている。しかし、これらの研究の内的・必然的な関連をはっきりさせることがいまだできないでいる。

したがって、教育専門職論研究、教育労働法学構想、恵那「教育会議」を素材とする「教育の住民自治」研究、この3つの研究の関連をつけながら、いま少し統一的に、「教育の住民自治」研究をすすめる必要がある、と思っている。

教育労働法研究は、それまでの教育専門職論研究の成果を踏まえての、教育専門職の理論を教育専門職労働者の理論に深め発展させたうえでの、研究であるから、関係づけは、とりわけて恵那「教育会議」研究とこの教育労働法研究とのあいだの問題となる。私は、その教育労働法学構想のなかで、「教員教育権の確立は、教員＝賃労働者を、資本制的労働関係のなかに据えてみるとき、また、一般労働法学の法解釈の論理にてらしてみると、教員、父母、住民の団結を固めるなかでしか不可能ではないのか」という結論を仮説として出しておいた。そして、この仮説は、私をして恵那「教育会議」研究に導いたものであり、さらに、その「教育会議」研究のなかで、すでにある程度までこの仮説の正しさが証明されているともいえるのである。というのは、「恵那の教育」を生み出し支えているいくつかの基本原則を整理した文献である東濃民主教育研究会

編『戦後の恵那教育資料(抄)小史』のなかに、つぎのような箇所があるからである。その一部を引用してみる。

「父母とのつながりを基に、地域での民主的な青年・婦人・文化・労働・市民の運動に深くかかわりながら、地域の課題を教育の分野で具体的に発展させることに力をそそいできました。教育団体連合・教育会議・民主教育を守る会・教育をそだてる会・教育市民会議など、たえず教育にかかわる合意・統一の場を求め創り出してきました。また、教育以外の分野の問題については、他の階層の人々と共同して、必要な組織をつくり、問題を解決するために活動してきました。」(同上、2ページ)

「○親との結びつきについて

この問題に関しては、いままでの教育活動の果たした役割の大きさを特に自覚する必要がある。

それは、父母と結びつくということが、教育を本当に正しく伸していくための必須の条件になっているからである。親の理解が得られないで、あるいは親との同盟ができないで、子どもと教育が完全に守りぬけることは絶対にあり得ない。このことは、いままでのさまざまな運動とたたかいが証明している」(同上、14ページ)。

これらの原則は、私のかつて提起した教育労働法学構想と正確に合致しているものであって、「教員教育権の確立に住民的団結を」という命題の妥当性を実証したものとなっている。

こうした事実もあり、また、すでに「教育会議」そのものが「不当な支配」から教育権を守りぬくための住民的団結体としてとらえることのできる一面もっているのであるが、それにしてもなお、これまでの教育労働法学構想と恵那「教育会議」研究をどのようにつなげていくのか、後者研究を深めることをとおして前者構想をどう発展させていくのか、等の問題は、いま一つはっきりしない。少しずつ考えを深めていくほかない。

〔註〕

- (1) 恵那「教育会議」とは、恵那地域に誕生した「教育会議」を総称し、そのなかに、「恵那教育会議」「坂下町教育会議」「中津川教育市民会議」「上矢作町教育懇談会」の4つを含んでいる。
- (2) とくに、「恵那の教育」の中心地である中津川市での教育のなかに、教育「正常化」政策がどのような論理・形態で浸透せしめられているか、その結果どんな問題状況が中津川市の教育のなかに惹起しているか、の問題については、目下鋭意調査・研究中である。その研究成果は、岐阜教職理論研究会発行の冊子『教職理論研究』の第6号以下に順次に発表される。
- (3) 教育「正常化」政策の本質が何であるかについては、拙稿「教育『正常化』政策と『教育会議』運動」岐阜教職理論研究会『教職理論研究』第4号、1980年、13—14ページ。なお、ごく最近になって、この教育「正常化」政策が全国各地でどのようにあらわれているかの調査結果をまとめた冊子、日本教職員組合『「教育正常化」攻撃に反撃するために』（1981年3月）が発表された。
- (4) 追ってその経過について具体的に発表するけれども、「中津川教育市民会議」も、1974年10月に誕生したけれども、はやくも1978年度をもって開店休業に陥ることになる。教育「正常化」推進グループが持ち込んだ「混乱」が原因である。しかし、この会議は、1981年度に入って活動が再開されることになり、7月11日に第3回総会が開かれることになったのである。
- (5) 勝野尚行、酒井博世「坂下町教育会議論」岐阜経済大学地域経済研究会『地域経済』第2集、1980年12月。
- (6) 同上、159ページ。
- (7) このような「教育の住民自治」観は、たんに考えられるというものではなく、事実として存在したし存在しているものである。一例をあげておこう。

床次竹二郎『地方自治及振興策』明治45（1912）年は、「国と地方の自治との関係は恰当親と子の関係」とのべ、「日露戦争に勝利を得た原因は種々あらうが、此自治制度が布かれてあったのも、確かに戦争に勝った原因の一つであると思ふ。一例を挙げて言ふと、一寸茲でペルを押せば、ずっと隅まで響きか応ずる如く、陛下の恩召がずっと隅から隅まで及んで居る。これは全く自治制度のお蔭であると思ふ」という。また、清水澄『自治行政の本義』明治30（1897）年は、「市町村の自治といふものは、唯規律とか法律とかに本義を求むべきでない。恰かも一家の団欒におけるごとし」とのべ、「殊に地方経営の事業が益々繁雑となり、財政上の膨張を来たすに至っては、其間に知らず識らず腐敗分子に侵入の機会を与ふることが多くなってくる。就中都市の行政に就ては、特に廉潔公平の士君子を挙げて、自治行

政に於ける腐敗の源を防がねばならぬ。実に自治は、国家の基礎にして、国力培養の源泉である。有志の人宜しく茲に着眼して、其整善、経営共に其力を傾注せられんこと、吾人が切に望むのである。」という。これら（後出、辻清明『日本の地方自治』より）の自治観は、いずれも戦前明治期のものであるが、戦後になっても内容を若干変えて残っているものであって、こんにちまったく克服され切ったなどといえるものではとてもない。

- (8) 辻清明『日本の地方自治』岩波新書、1976年、70—71ページ。
 (9) この「中津川教育市民会議」の調査・研究に、現在私たちは共同して取り組んでいるのであるが、すでに発表された論文として、勝野充行「中津川教育市民会議と教育の住民自治」『大垣女子短期大学紀要』第12号、1980年、がある。
 (10) 少しばかりここでの論述の筋からはずれることになるけれども、恵那「教育会議」研究の方法論の基本にかかわることなので、以下若干メモしておく。

恵那の各地に「教育会議」というものがある。が、「子どもから」の発想を徹底して採っている恵那の教師たちが、なぜに「教育会議」を創設することになったのか。この問題をあらかじめ解いておかなければ、「教育会議」研究にさほどの成果は期待できないのではないかと。

「地域に根ざす教育」というものをどのように理解するかはひとまず置いていうとすれば、私は、「教育会議」というものは、「地域に根ざす教育」を創造していく、そのための一環として創設されているのではないかと考える。もちろん、「地域に根ざす教育」は、教育「正常化」政策が求めている教育ではなく、かえってそれと対抗関係に立つ教育である。そうだとすれば、「地域に根ざす教育」を実現し達成していくためには、教職員が国家・行政と対抗関係にあるなかで考えるなら、「地域に根ざす教育」を創造していくための条件＝組織をつくり出さなくてはならず、そのことなしには「地域に根ざす教育」も達成されえない。あれこれの教育を創造しようとするれば、学校を対国家＝対行政の関係のなかに位置づけてみるかぎり、国家的・行政的な干渉・介入をチェックするための条件をもつくり出さなくてはならない。そして、その条件はまた、それがあからこそあれこれの教育の創造がより有効に可能となるという条件でもある。「教育会議」はまさにそうした条件に相当するものである。

第1節 「地方自治」概念の憲法学的通説

「地方自治」という概念は、「団体自治」と「住民自治」との2つの要素を内包する概念である。この点は、ごく一般的に認められているところであって、そ

の理由についてここで詳説することはしない。問題は、まず、この「団体自治」と「住民自治」との2つをどのような関係でとらえるかにある。この関係をどうつかまえるかを中心にして、はじめに、憲法学的通説の説くところをみてみようと思う。宮沢俊義および法学協会の見解をとりあげてみる。

1 宮沢俊義『日本国憲法』(日本評論社, 法律学体系・コンメンタール編1, 1955年)は、憲法92条「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」にいう「地方自治」概念について、つぎのように説明している。

(1) 『『地方自治』については、通常2つの意味があると説明される。一は、国の領土内の一定の地域を基礎とする団体が、多かれ少なかれ国から独立な人格を有し、その公共事務をもっぱら自己の意志にもとづいて行うことをいい、他は、国の領土内の一定の地域における公共事務が、主としてその地域の住民の意志にもとづいて行われることをいう。前者は、団体自治あるいは法律的自治と呼ばれ、後者は、住民自治あるいは政治的自治と呼ばれる。』(宮沢俊義『日本国憲法』日本評論社, 759ページ)

ここでいう「公共事務」のなかに「教育」が含まれるかどうかの問題については、のちに確かめてみることにする。ついで、「地方自治」が団体自治および住民自治の2つの意味をもっているとのべたのち、つぎのようにいう。

「ここに『地方自治』というものは、もっぱら後の意味である。それは、ある地域における公共事務は、その地域の住民の意志にもとづいてなされるべきものであるとする原理をいう。しかし、その原理、すなわち、いわゆる住民自治を実現するためには、その地域における公共事務が、国から独立な統治団体の事務とされることが適当である。この意味において、いわゆる団体自治も地方自治の実現の手段として要請されるものというべきである。』(同, 759ページ) 憲法の保障する地方自治とは、住民自治のことをいうのであって、それは「ある地域における公共事務は、その地域の住民の意志にもとづいてなされるべきものである」ということを意味するのだという。地方自治とはこのような住民

自治のことだという。団体自治は住民自治の実現の手段にすぎないという。さらに、つぎのようにも述べている。

『『地方自治の本旨に基いて』とは、(中略) その地方の公共事務が何よりもその地方の住民の意志にもとづいて行われるように、との意味である。』(同、759ページ)

「したがって、まず、国から多かれ少なかれ独立な地位をもつ地方公共団体を設け、その地方の公共事務をその権能とすることが要請される。すなわち、いわゆる団体自治が当然にその要請するところと解される。そうして、その地方公共団体の活動に対しては、国の支配は最小限度にとどめられなくてはならない。

次に、その地方公共団体の活動は、すべてその住民の意志にもとづいて行われなくてはならない。

さらに以上の事柄を実効的ならしめるために、その地方公共団体の財政的自主性を確保するように努めなくてはならない。』(同、759—760ページ)

「団体自治が住民自治の実現の手段である」というのは、つぎのようなことである。すなわち、地方的公共事務を「その地方の住民の意志にもとづいて」処理していくためには、なによりもまず、その地方的公共事務が地方公共団体の事務として法認されていなくてはならず、そうでなければ住民自身による当該事務の自主的処理は不可能である、ということを示している。

(2) 団体自治と住民自治との、このような関係把握は、それが住民自治を基本とするものであるかぎり、辻清明説における関係把握とも合致することになる。辻清明説は、つぎのようなものである。

「しばしば、『地方自治の本旨』は『団体自治』と『住民自治』から構成されていると説明されます。現実の場でも、公法学界でも、これは常識とすらされています。たしかにそのとおりです。けれども、それを口にするひとは、両者がどのような関係にあるかはあまり究明していません。その結果、住民自治よりも団体自治のほうが優先的な役割を占めている現状に、それほ

ど注意していないようです。団体自治と住民自治とが対立するとき、団体自治はともすれば既成の国や中央政府の立場に立つこともすくなくないのです。(中略) わが国の団体自治は、中央集権に対してやはり脆いという印象を免れません。(中略)

けれども、それでは抑制の機能も媒介の機能も生きてきません。団体自治は住民自治の存在によって、初めてその価値を発揮するという発想に立ったとき、地方自治の『本旨』は、文字どおり地方自治の『本姿』となるでしょう。参加の機能が、団体自治と住民自治の関係における常識的観念を転回する意義を有しているというのは、この理由によるものです。」(辻『日本の地方自治』同前、163—164ページ)

辻清明説は、ここで、① 団体自治と住民自治とは対立することもありうること、② 住民自治との対立に陥ったときの団体自治は、名ばかりの自治にとどまり、中央集権化に手をかすものになりやすいこと、③ したがって、地方的行政への住民自治＝住民参加をこそ追求することによって、団体自治を自治の名に値するものにする必要があること、等々のことを指摘している。まさに、団体自治は住民自治の達成の手段としてとらえられなくてはならないということになろう。

かつて、私は、住民自治と団体自治との関係について、つぎのように書いたことがある。

「こんにちは、教育行政における団体自治の実現さえもが課題となっていることは、詳説するまでもなく明白なことである。しかし、教育行政の団体自治の実現は、それ自体が目的とされる筋合いのものではないだろう。また、それ自体が目的とされるかぎり、その達成は著しく困難であろう。そのためにも、やはり、教育行政への住民参加が欠かせない要件となるだろう。

教育の国家集権統制に対置させられるべき概念は、まさに『教育の住民自治』でなくてはならず、『教育の団体自治』でもなければ『教育の地方自治』でもない。」(拙編『教育実践と教育行政』法律文化社、1979年全訂版、205ページ)

上記の諸説にてらしても、私自身のこの指摘は、相当に的確な指摘になっているように思っている。

(3) 宮沢説は、地方自治が団体自治＝法律的自治と住民自治＝政治的自治とで構成されるとしながらも、地方自治を住民自治の意味に理解しようとするものである。団体自治は住民自治の実現の手段であるに過ぎない。だから、宮沢説は、地方自治の体制について「各地域における公共事務が、多かれ少なかれ国から独立に、その地方公共団体の事務として、その住民の参与によって、処理される体制」のことをいう(同、762ページ)と定義することにもなる。つまり、地域的公共事務が地方公共団体の事務とされる(団体自治の成立)こと自体が「地方自治の本旨」にあたるのではなくて、そのような地方公共団体の事務が「住民の参与によって処理される」こと(住民自治の成立)にこそ「地方自治の本旨」があるという。地域的公共事務が地方公共団体の事務とされないところでは、その事務を「住民の参与によって処理」することはできない。その意味で、地方自治の体制は地域的公共事務の地方公共団体への配分を成立の要件とする。その意味で、「団体自治は住民自治の実現の手段」となるのである。

このような、地方自治をむしろ住民自治と同義に理解しようとする宮沢説の特徴は、憲法93条の解釈の箇所にもあらわれている。

「地方自治法は、町村は、条例で、議会を置かず、選挙権を有する者の総会(町村総会)を設けることができる、と定めている(地自法94条)。これは、その表面においては、本条に違反するように見えるけれども、町村総会は選挙権を有する者全部によって組織されるものであり、選挙人によって選ばれた議員によって組織される議会よりは、より高い程度において『地方自治の本旨』に適合すると考えられるから、本条に違反すると見るべきではない。」(同、765ページ)

代議会よりも町村総会のほうがより高い程度において「地方自治の本旨」に適合するというのであるが、地方自治を住民自治を核に理解しておればこそ、このような考え方が生まれたことは明白である。

(4) しかし、地方自治をむしろ住民自治と同義にさえ理解しようとしている宮沢説も、憲法93条後段の「法律の定めるその他の吏員」に関する解釈では、その地方自治論の論理を一貫させるまでにはっていない。私にはそのように思われる。

憲法93条後段は「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」とあり、「法律の定めるその他の吏員」の住民による直接選挙制をうたったものである。この「吏員」の直接選挙制に関して、宮沢説はつぎのように解説している。

『法律の定めるその他の吏員』とは、地方公共団体の長やその議会の議員と同じように、住民によって直接に選挙される吏員を法律で設けることが許されるとする趣旨である。かならずしも、そのほかに直接に住民によって選挙される吏員を置かなくてはならないとする趣旨ではない。」(同、766ページ)

このように解すれば、憲法93条が「法律の定めるその他の吏員」をここに置いた意味がほとんどないことになり、住民による自治をむしろかえて制限することにもなる。その他の吏員＝地方公務員(地公法2条)についても可能なかぎり住民の直接選挙制を法律で規定し、住民の自治権を拡充することを求めている、そのように解される憲法の趣旨に沿わないことになるのではないか。

「現在は、特別市の行政区の区長(地自法271条)や、教育委員会の公選委員(教育委員会法7条)は、この意味の『法律の定めるその他の吏員』に該当すると考えられるが、この種の被選吏員を設けることは憲法上の必要ではないから、法律の改正によって、それを廃止することも憲法上はさしつかえない。」(同、766ページ)

宮沢説はついでこのようにのべ、教育委員の公選制を法律によって任命制に切り換えることにはなんら憲法上の支障はない、という。

しかし、「法律の定めるその他の吏員」に関するこのような解釈は、憲法92条のいう「地方自治の本旨」に正しく沿ったものといえるのであろうか。もっと限定して、宮沢説自身の「地方自治の本旨」観に合致したものといえるので

あろうか。

この点に根本的に疑問が残るのであるが、のちにみる法学協会編『注解日本国憲法』(有斐閣、1954年)も、この点では同じ解釈をしているので、そこでこの解釈を問題にすることにする。しかし、あらかじめここで若干指摘しておけば、「法律の定めるその他の吏員」はこれを住民の直接公選とするという場合、いうところの「法律」はやはり「地方自治の本旨」を踏まえて制定された法律でなくてはならないのであって、国家が自由自在に恣意的に制定できるものではないということ、この点が十分に注意されていない。

(5) とはいえ、宮沢説は、「法律の定めるその他の吏員」にいう「吏員」そのものを広義に解しており、地方公務員のすべてがこれにあたるという。

『『吏員』とは、明治憲法時代において、国の官吏に対して、地方公共団体の職員を呼ぶのに用いられた言葉である。ここでは、それは、地方公共団体のすべての公務員、すなわち、地方公務員法第2条にいう『地方公務員』を意味すると解している。』(同、766ページ)

そうだとすると、住民の直接選挙によるその他の吏員の範囲をできるかぎり拡大していくことが「地方自治の本旨」(憲法92条)に沿うのか、その逆であるか、という問題が生ずることになる。地方公共団体の首長および議員についてだけ住民の直接選挙制にすればそれで足りるかという問題である。宮沢説はこの問題に肯定的に答えていることになるが、この解答は地方的公共事務の住民自治の理念とは相容れないと思われる。

「教育の住民自治」という概念は、理念的にみると、それぞれの地域の教育を父母・住民が全体で自治していくことを意味する。恵那「教育会議」を創設せしめた教育理念は、まさにこれであって、「地域の教育を地域の父母・住民・教職員の共同の手で」というものである。そうだとすると、教育を住民が自治するためには直接民主主義の教育行政こそ追求されてしかるべきだということになる。しかし、もしも教育行政の間接民主主義の範囲内でだけ考えるとすれば、住民による公選の吏員の種類はできるだけ多いほうがよいということ

になる。たとえば、従来からのアメリカ教育行政論のなかでは、校区の父母・住民による校長の公選までも提唱されていた。とすれば、「その他の吏員」が文理上地方公務員のすべてを指すとすれば、より公選吏員制を拡充する方向で憲法93条後段を解していく方向こそ、「教育の住民自治」の本旨に合致しているということになる。

(6) 宮沢説は、教育を「地域的公共事務」(地方公共団体の事務)に属するものとみているのか、みているとすればその根拠をどこに見出しているのか。

「地方自治の本旨に基いて」定められた法律として、宮沢説は、地方自治法、地方財政法、地方税法、地方公務員法、教育委員会法、警察法、消防組織法、等々をあげ、ここに教育委員会法を加えている。だから、宮沢説は教育行政事務(教育委員会が担当する)を「地域的公共事務」に属するものとみていることになる。

これ以上に具体的に本書では教育委員会法に関して言及していないけれども、「地方自治の本旨に基いて」制定された法律の一つにこの教育委員会法を加えている以上、地方教育行政事務というものを宮沢説が住民によって自治されるべき事務としてとらえていると解するほかない。ここでも、「地方教育行政事務はなぜに住民により自治されるべき事務となるか」の問題についての論究は、まったくみられないけれども。

なぜに教育は住民によって自治されるべき事務となるのか、その特殊的理由は何であるか。この問題については、その解明を憲法学なり行政法学に期待することにおよそ無理があるのであって、教育学こそが、あるいは教育行政学こそが、この問題に解答を与えなくてはならない。その解答は、教育というものの特質=本質にてらして、はじめて与えられるものだからである。

教育が住民自身の事業とされなくてはならない、その理由は何であるか。

ここでこの問題への詳細な解答を与える余裕はないが、一言しておけば、いわゆる教育行政の3つの原則のうち、「教育行政の住民統制」と「教育行政の一般行政からの独立」との2つの原則の関係を解明することによって、とりわけ「一般行政からの教育行政の独立」がより十全に達成されなくてはならない

ゆえんをより深く解明することによって、その理由が定立されなくてはならないだろうと思われる。

(7) なお、国家と地方公共団体との行政権の関係把握において、宮沢説は、住民の自治権を拡充する方向よりも、国家の統治権を優位に置いて、むしろ住民の自治権を制限する方向でこれを理解しようとしている。

「地方公共団体も、国家の統治体制の一側面にほかならず、各地方公共団体相互のあいだ、および地方公共団体と国とのあいだには、不可分の連関関係がある。したがって、いかに地方公共団体に国からの独立をみとめても、その独立は文字どおり完全なものにはなることができず、国の監督から完全に独立な地方公共団体というものは、ことの性質上、考えられない。」(同、760ページ)

「地方公共団体は、国から完全に独立な存在ではあり得ず、国の権力から独立な固有権というようなものをもつわけでもなく、その存立の根拠は、もっぱら国の権力にあることを意味する。」(同、761ページ)

なるほど、地方公共団体は「国から完全に独立な存在ではあり得」ないであろう。しかし、住民の地方的行政事務の自治的処理権＝自治権は、むしろ「国の権力から独立な固有権」として、自然権的な基本的人権の一種として、とらえかえされなくてはならないのではないか。住民の自治権の「存立の根拠は、もっぱら国の権力にある」などといえるのであろうか。

ここでは、つぎのようなことを指摘しておけば足りる。それは、宮沢説が「地方公共団体は、国から完全に独立な存在ではあり得ず」というとき、このような解説は、「住民自治権は住民の固有権である」という方向での解釈、および「住民自治といえども国の監督に服さなくてはならず、国政の枠内で認められるにすぎない」という方向での解釈、この相対立する2つの解釈をそのうちに含んでいるのだということである。もっといえば、この宮沢説の解説は、2種類の相対立する住民自治観の妥協の産物だ、ということである。まさにそうであればこそ、宮沢説における憲法92条以下の解釈に論理矛盾が生じている

のだ、ということである。

その論理矛盾は、とくに、一方では、代議会＝地方議会よりも町村民総会を設置することのほうが、より高い程度において「地方自治の本旨」に適合するとのべて、憲法93条前段の規定を解釈しながら、他方では、同93条後段の「法律の定めるその他の吏員」の解釈等では、たんなる文理解釈に終始し、「地方自治の本旨」により高い水準で適合するような解釈をまったくしようとしない、この点にあらわれている。住民の直接民主政の追求こそがより高い水準で「地方自治の本旨」に適うのだとしながら、住民の間接民主政の拡充の追求にさえず水をさすような解釈をしているからである。憲法の条文解釈は、むしろ、住民の間接民主政はもちろんのこと、さらに直接民主政をより十分に実現していくことを支持する方向でなされなくてはならないであろう。

2 法学協会『註解日本国憲法』（有斐閣、1954年。以下、『註解』とする）は、憲法92条の保障する「地方自治」をどのように解しているか。

(1) はじめに、その「地方自治」論そのものについてみてみよう。

「地方自治の観念は、2つの要素の結合より成る。その一つは、国家内の一定の地域を基礎とする独立の団体が、国家から独立して自己の目的と意思をもち、その意思を作成表示すべき自己の機関をもつべきであるという意味での『団体自治』の要素であり、他の一つは、その団体の行政が、中央政府その他国家機関によってでなく、その団体の構成員たる住民自らの手によって行われるべきであるという意味での『住民自治』又は『人民自治』の要素である。」（『註解』下巻、1357ページ）

「地方自治」の観念は「団体自治」および「住民自治」の2つの要素から成るとしたうえで、「地方自治の観念は、本来、この2つの要素を支柱として成り立っており、その何れを欠いても、本来の意味での地方自治とはいえない」（同、1357ページ）という。ついで、これら2つの要素のそれぞれの内容について説明している。

「地方自治という場合には、国家の下に、一定の地域を基礎とする独立の団

体の存在を予定している。独立の団体であるということは、団体の存立目的たる事務と、これを実現しようとする団体の意思と、更にこの意思を実現すべき団体の機関との存在を意味する。地方自治が団体自治たることをその一つの要素とするというのは、いかえれば、一定の地域を基礎としてその地域の住民の構成する団体が、自己の事務をもち、自己の意思に基き、自己の機関により、自己の責任において、これを処理し実現すべきことを意味する。」(同、1357ページ)

団体自治とは、特定の地域住民が構成する団体が、自己の意思・機関・責任により、自己の(公共)事務を処理することをいう。問題は、この「団体のもつ権能たる自治権」を、団体それ自身に固有のもの(=固有権)とみるか、それとも「国家から与えられた伝来的なもの」とみるか、にあるけれども。

この問題については、『註解』は、地方公共団体を「国家法秩序の上で固有の自治権をもった独立の法人格」とは認めず、「その法人格や自治権は、国家の創造と委託に俟つべきものであり、国家から伝来したものとみるほかない」という(同、1358ページ⁽¹⁾)。

「地方公共団体は、時には充実した社会的基礎をもった地域的協同体であるが、同時に、その地域を超えて成立する国家統治組織の一環としての公共的機能団体としての存在を有するものであるから、地方公共団体を独立固有の存在とし、その自治権を地方権又は固有権として絶対視することは妥当とはいえない。国家を離れて地方公共団体は存在しえないのであって、地方自治の本質は、その固有性にあるのではなく、地方公共団体は、国家統治組織の一環として国家とともに生成発展するところに求められなければならない。」(同、1358ページ)

ついで、住民自治に論及し、住民自治こそ「地方自治の成り立つための一つの本質的要素である」という(同、1359ページ)。

「地方自治という場合の自治とは、自らのことを自らの意思によって処理することを意味する。地方自治という場合には、地方の行政を地方の住民の意

思によって行うこと、即ち住民自治たることをもって、その本質的要素とする。」(同、1358ページ)

「住民自治というのは、地方行政のイニシアチヴも決定も、その監督是正も、すべてが、直接にか間接にか、住民の意思によることを意味する。かような意味での『住民自治』が認められることが、地方自治の成り立つための一つの本質的要素である。」(同、1359ページ)

住民自治とは、地方行政を住民の意思によって行うことを意味し、これこそ地方自治を成立せしめる本質的契機である。もちろん、すべての地方行政をすべて全住民の意思によって行うことは事実上不可能であるから、住民代表制(間接的民主政、代表的民主政)を採用することにもなる。しかし、住民自治の本旨は、あくまで「全住民の意思による行政」にあることに、よくよく注意しておかなくてはならない。

「この代表的民主政においては、住民は、選挙の瞬間にのみ自己の自由な意思を表示しうるに止まって、一旦代表者を選出した後は、却って代表者に隸従せざるをえない結果となりがちである。そこで、真の住民の意思による行政を保障するためには、代表者による行政が住民の真の意思と離反した場合の措置として、住民が直接自己の意思を実現しうる手段を保障する必要がある。これがために認められるのが直接請求その他の直接民主政の諸方式である。この両者——間接民主政と直接民主政——が相俟って、真の住民の意思による行政を保障することとなる。」(同、1358—1359ページ)

この考え方にてらしてみれば、「教育の住民自治」という概念は、その本質において、「教育の住民代表による間接的自治」と相容れるものではなく、むしろ「教育の住民(全体)による直接的自治」を志向するものである。

なるほど、憲法93条後段は、地方公共団体の長・議会議員・法律の定めるその他の吏員は「その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と規定し、間接民主制ないし代表民主制を採用している。しかし、「このことは、地方住民の意思を、直接に、地方行政の上に反映せしめる直接的民主主義の制度を採

用することを否定したり禁止したりする趣旨と解されてはならぬ」のであって、むしろ地方自治法その他がリコール制その他種々の直接的民主主義の制度をとり入れているのは、憲法92条にいう「地方自治の本旨」を実現するゆえんである（同、1387ページ）と解されなくてはならない。もちろん、「地方自治の本旨」を、とりわけて「住民自治の本旨」を、より徹底させるなら、「代議会」にかわる「住民総会」の設置が追求されてしかるべきだということになるが、この「住民総会」の設置は憲法93条に抵触しないのか。

「議会は、(中略)直接、住民が選挙する議員を以て構成される住民の代議会であるのが通例であるが、憲法は、こういう意味での代議会の設置を必須の要件とするのであろうか、それとも、一定の選挙権を有する者の総会を以てこれに代えることを認める趣旨であろうか。現在、地方自治法によれば、町村は、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができることになっており(94条・95条)、財産区においても議会の代りに総会を設けることができることになっている(295条・296条)が、これらの規定は、憲法に抵触するところはないであろうか。」(同、1390ページ)

この問題に対して、『註解』は、そのように解すべき理由は「毫も見出せない」と明快に答えている。

「憲法は、地方公共団体の意思の決定は、住民自治の本旨に従い、住民の代議会によるべきことを最少限度の必要とし、議会の設置を要求しているのであるから、議会の代りに議会よりも一層住民の意思を端的に表現しうる町村総会を設けることが、憲法に抵触するものと解すべき理由は毫も見出せないであろうと考える。」(同、1390—1391ページ)

「住民自治の本旨」にてらしてみれば、住民の代議会の設置はまさに「最少限度の必要」事となるのであって、「町村総会」を設置することのほうがよりその本旨に適しているというのである。

「住民自治」という概念は、住民代表自治という概念と同一のものではなく、むしろ全住民自治という概念をその本質とすること、この点を再度ここで指摘

しておきたい。この点は、両親の本源的教育権の延長上において「教育の住民自治」を考える際に、もっとも重要な事柄であると思われるからである。

(2)『註解』は、憲法92条以下にあらわれた地方自治の構想として、地方自治の本旨に基づく地方自治の尊重、地方公共団体の機関の民主化、地方公共団体の権能（自治権）の保障、一つの地方公共団体にも適用される特別法の制定に対する平等権尊重の見地からの制約、の4つの要請をあげ、これらについて概説している（同、1362—1364ページ）。ここでは、そのうち以下の2点に注目しておきたい。

第一。憲法92条にいう「地方自治の本旨」を「団体自治及び住民自治の2つの意味における地方自治を確立すること」を意味すると解説していることである。

「地方自治の本旨というのは、結局において、国の下に、地方公共団体の団体自治及び住民自治の2つの意味における地方自治を確立すること、いいかえれば、地方に関する行政は、国の官庁がこれに関与することなく、地方公共団体に委譲し、地方の住民自らの責任と負担とにおいて、これを処理すべきことを意味する。警察その他従来国の行政官庁の手によって行われて来た行政を、地方公共団体に委譲したり、広汎な行政事務を直接住民の手によって、又は、その代表者によって行うことにしたり、地方の財政的基礎の拡充を図ったり、国の監督権を極度に制限したりすることは、地方自治の本旨を実現するための手段に外ならない。」（同、1363ページ）

「地方自治の本旨」を実現するためには、本来、地方公共団体が処理すべき地方行政事務をできるだけ広汎に地方公共団体に委譲すること、それらの行政事務を直接に住民自身の手で処理するようにすること、その処理については国の監督権を極度に制限するようにすること、等々の政策がとられなくてはならない、というわけである。対国家的関係では団体の自治権限をできるだけ拡充すること、地方的公共事務の処理については住民（代表）の自治権の拡充を極力はかること、これこそが「地方自治の本旨」を生かす方向である、というの

である。

なお、その後の逐条解説の箇所でも、この「地方自治の本旨」に関して再論している。

憲法92条は「これまでのような中央集権的官僚行政を排斥し、地方分権の民主行政を確立しようとする意図を示したものと見てよい。そこで『地方自治の本旨』といているのは、一言でいえば、地方的行政のために国から独立した地方公共団体の存在を認め、この団体が、原則として、国の監督を排除して、自主・自律的に、直接間接、住民の意思によって、地方の実情に即して、地方的行政を行うべきことをいう。地方公共団体に関する国の法律は、かような意味での地方自治の本旨に基くものでなければならず、これに反する法律を制定することは許されない、とするところに、本条の狙いがある。」（同、1372ページ）

憲法92条の意図するところは、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項」は法律で定められなくてはならないが、その法律は、あくまで「地方自治の本旨」に沿ったものでなくてはならず、地方的行政の住民自治をより十全に保障するためのものでなくてはならない、というところにある、という。

とすれば、当然に、地方教育行政がここでいう「地方的行政」にあたるとするなら、地方教育行政法は「教育の住民自治」に各種の制限を設けた法律であるから、この憲法92条の規定に抵触しないかが問題となるし、きびしく問題とされなくてはならないことになる。もちろん、地方教育行政は「地方的行政」にはあたらないという解釈もありうる。ここに恣意的・政治的な思惑が入り込む余地は十分にある。しかし、もしもそれを「地方的行政」と規定するなら、国の監督権を著しく拡大せしめた地方教育行政法が、それを教育委員会法とってかえることが、憲法92条の規定に違反するものであることは明白である。

にもかかわらず、『註解』は、後述するように、その違憲性の指摘は一切していない。むしろ地方教育行政法は合憲であるとさえいっているのである。

第二。憲法94条の「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及

び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」という規定は、地方公共団体が「広汎な自治権をもつべきことを明示したものである」という。

「この規定は、地方公共団体が、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体に属する広汎な行政事務について、広汎な自治権をもつべきことを明示したものである。従来、地方公共団体は、単なる事業団体又は経済団体の色彩が強く、限られた範囲にのみ、公権力を有するにとどまったが、この規定によって、一般に、警察権の如きを含めて、行政を執行する権能をも有すべきことが明らかとなり、これらの事務について、広く条例を制定する権能を有することが、明らかにされた。」(同、1364ページ)

憲法94条が「広汎な自治権」を地方公共団体に保障した規定であるなら、教育もその「広汎な自治権」のなかに入ると解するのが自然であろう。

(3) 『註解』は、さらに、「地方自治の本旨」について、「『団体自治』及び『住民自治』の2つの意味における地方自治を実現すること、いいかえれば、地方的行政は、国の官庁がこれに関与することなく地方公共団体に委譲し、地方の住民自らの創意と責任と負担とにおいてこれを行うべきことを意味する」とのべたのち、「地方自治の本旨」を以下のように分析・説明している(同、1379—1381ページ)。

「(イ) 第一に、地方的行政は、国から独立した地方公共団体によって、自主的に行われなければならない(団体自治の原理)。これは、更に、次のことを意味する。

(a) 地方的行政事務は、特に国全体の見地から総合的に行われることを要するものを除き、地方公共団体の事務とされなければならぬこと。この点に関し、従来の実際は、必ずしも地方自治の本旨に合するものとはいえなかった。(中略)

(b) 上の事務の委譲に伴い、地方公共団体の自治権が強化されなければならないこと。

(c) 上の事務の委譲に伴い、更に地方財源を確保し、地方財政の自主性を保障しなければならないこと。地方財源の確保と地方財政の自主性を保障することなくしては、地方公共団体の自治は保障されえないからである。

(d) 更に、地方公共団体の行政については、国の監督を極力排除しなければならないこと。従来のような地方自治に対する国の一般的・後見的監督を認めることは、地方自治の本旨に反する。併し、このことは、地方公共団体の行政に対して、国の何らの監督を加ええないということの意味するものではない。地方公共団体も国の統治組織の一環をなすものであるから、国全体の見地から総合的に施策しなければならぬ限度において、国がこれに監督を加えることはありうる。併し、この場合においても、国は、地方自治を尊重する態度をとらなければならぬ。

(e) 第二に、地方的行政は、地方住民の自由意思に基いて行われなければならぬ(住民自治の原理)。これは、更に、次のことを意味する。

(a) 地方公共団体の機関は、その地方の住民をして直接これに当らしめるか、又は、住民の代表者を以てこれを構成しなければならないこと。

(b) 地方公共団体の活動も、直接間接、住民の自由な意思に基き、それを反映するものでなければならないこと。

(c) 地方公共団体の行政の監査は、原則として、住民の自主的な監査に俟つべきであること。即ち、従来のような国の監督に代って、住民の手によって地方の行政が監視され、その違法・不当が是正されなければならぬ。」(同、1380—1381ページ)

「地方自治の本旨」そのものとのとらえ方としてはまことに正当である、というほかない。

(4) さて、問題は、『註解』が教育行政事務を「地方的事務」とみているか「国家的事務」とみているか、にある。結論からいえば、『註解』は、教育行政事務を地方的事務とみており、教育委員会法は教育行政の地方分権を断行したものの(の一つ)として「特に重要な意味をもつ」と評価しているのである。

「自らのことを自ら処理すること」「地方的な行政事務は、地方公共団体をして自主的に処理させるようにすること」によって「地方自治の本旨」は実現されるのだから、「これまでのように、地方的な事務と考えられるものまで国の事務とし、国の指揮監督の下に置くというのは、地方自治の本旨にそのものとはいえない」(同、1383ページ)。だから、地方自治の本旨を実現できるかどうかを決定する「最大の要素」は、行政事務の再配分の問題となる。もちろん、行政事務の多くは国と地方の双方に関係しており、地方的な事務とは断定し難いものが多い。警察事務、教育事務、等々がとりわけそうである。『註解』は、以上のようにのべたのち、すすんでつぎのようにいう。

「終戦後の一般的傾向としては、警察、教育等についても、できるだけ地方自治の本旨を実現する観点に立って、地方委譲を行ってきた。すなわち、警察法が『地方自治の真義を推進する観点から』従来の警察制度を根本的に改革し、警察の地方分権を断行し、消防組織法もまた、消防を市町村の責任に帰せしめ、教育委員会法もまた、地方の実情に即した教育行政を行うために、教育行政の地方分権を実施するに至った。これらは、従来、国に専属する事務と考えられた典型的な行政の分野について、地方自治の本旨を実現するために、地方分権を断行したものとして特に重要な意味をもつものといえる。」(同、1383ページ)

教育委員会法の制定を「地方自治の本旨」に沿うものと高く評価し、地方自治法がその後の改正により教育行政事務を地方的な事務に組み入れたこと(地自法2条③五号)をもこの筋で評価している。だから、『註解』は、地方自治法2条③にある「但し、法律又はこれに基く政令に特別の定めがあるときは、この限りでない」という但書について、「今直ちに国政事務の地方事務への切替を全面的に実施することは、徒らに混乱を生ぜしめることを惧れた」からと解している。そして、そのうえで、この但書があるため、「現在なお、この特別の定めによって、従来のまま、国の事務とされ、国の行政官庁により、又は国からの委任により、地方公共団体又はその機関によって行われることになっている

ものが甚だ多い」として、行政事務の再配分を課題提起している(同、1384ページ)。

行政事務の「地方自治の本旨」に沿っての再配分こそ課題だと解するから、『註解』は、その後の国政の集権化の動向をつぎのように批判している。

「最近は、行政の能率的効果的運営を図るという観点から、行政事務の再配分を行わないのみか、終戦後地方に委譲された事務まで、国の事務として国の機関によって行おうとする傾向がある。これは、地方自治の本旨を実現するという憲法の本旨にそわないものと見るべきである。」(同、1384ページ)

戦後に地方に委譲された事務まで国の事務として国の機関によって行おうとする集権化の傾向、この傾向の一つに地方教育行政事務がある。教育委員会法の地方教育行政法への切り換えがそれであるが、この傾向を『註解』は「地方自治の本旨を実現するという憲法の本旨にそわないもの」とみている。

『註解』が地方教育行政をどのようにみているかは、すでに相当明らかである。それは、これまで国家に専属する事務と考えられた典型的な行政の分野であったが、地方自治の本旨の実現をめざして地方分権が断行されたのであり、この断行は「特に重要な意味をもつもの」といっているからである。憲法の本旨は、「地方自治の本旨」は、教育行政の地方分権を求めるもの、というのである。

(5) では、『註解』は、「法律の定めるその他の吏員」の住民選挙制について、どのように解しているか。結論から先にいえば、これについての『註解』の解釈も、宮沢説の場合と同じく、きわめて消極的である。

『法律の定めるその他の吏員』も、住民が直接選挙することになっているが、これは、(中略)直接住民が選挙する吏員をおくことを必要とする趣旨ではなく、法律で直接住民が選挙する吏員を定めることができるという意味に解すべきである。従って、かような規定を設けておくことは別段意味がない。現在この意味で、法律で定めるところにより、直接住民が選挙することになっているのは、特別市の行政区の区長(地方自治法271条)、教育委員の公

選委員（教育委員会法7条以下）である。これらの吏員の公選は、これを廃止しても、別に憲法に抵触するわけではない。」（同、1392ページ）

住民自治の理念に厳格にてらして考えれば、首長および議員だけが公選であれば十分だということにはけっしてならないのであって、「その他の吏員」についても公選制を採用することがのぞまれる。だからこそ、憲法93条は「法律の定めるその他の吏員」の直接住民選挙制の実施を求めたのであろう。そして、「地方自治の本旨に基いて」地方公共団体の組織・運営に関する事項を法律で定めなくてはならないとすれば、どんな法律でもよいはずはなく、法律は住民自治をより拡充する方向で制定されなくてはならない。教育委員会法の廃止は、憲法の要請に抵触することは明白である。

ところが、徹底したいいわゆる「文理解釈」に立つ『註解』は、「法律の定めるその他の吏員」についても住民が直接に選挙する旨規定した部分について、「かような規定を設けておくことは別段意味がない」とまでのべ、住民自治権の拡充のみちを封じ込んでしまう。教育委員の公選制を廃止しても「別に憲法に抵触するわけではない」といつてのける。しかし、法律が「地方自治の本旨に基いて」制定されなくてはならず、首長・議員に加えてできるかぎり「法律の定めるその他の吏員」も公選されなくてはならないとすれば、教育委員の公選制の廃止は、このような憲法の要請に逆行するものと解されなくてはならないであろう。

「法律の定めるその他の吏員」についての『註解』の解釈は、すでにみた教育委員会法の評価と大きな食い違いをみせており、少しも首尾一貫していない。一方では教育委員会法は教育行政の地方分権を断行したのものとして「特に重要な意味をもつ」とまで評価しながら、他方では教育委員の公選は「これを廃止しても、別に憲法に抵触するわけではない」として、あたかも地方教育行政法の諸規定⁽²⁾が「地方自治の本旨」の積極的実現をめざすという憲法の精神になんら抵触しないかのごとくにいつているからである。

したがって、「法律の定めるその他の吏員」に関して、「地方自治の本旨」の

実現の方向で解釈するのではなくてはならない。そうでなければ、『註解』の論理的不整合は正されない。この点からみたときに、つぎのような説明こそが妥当であるとみられよう。

「確かに自治体の長は必ず公選でなければならないのに対して、自治体の他の行政職員については住民公選制をとるかどうかは法律で決めていくというふうに書かれているわけであります。しかし、問題は、ここで、憲法は、自治体行政の役職員の住民公選制について、全く無条件に法律、すなわち国会の立法政策にゆだねているのかどうかであります。全く無条件に法律の決めるところによるということでありましたら、わざわざ憲法にそのことを書く必要はないとも言えるわけでありまして、この点は、私は、憲法は御承知のとおり、地方自治の原理を直接に保障した憲法でありまして、自治体行政の役職員の住民公選制が地方自治の原理に沿うものであるということを目論んだ上で、その制度的な具体化を法律にゆだねている、そういうつもりで法律の定める吏員というふうに書いているものと読むべきであると考えます。つまり、憲法92条が保障しております地方自治の本旨、これは憲法が保障する地方自治の原理のことであると考えられておりますが、それが前提にありまして、それに沿うような自治体職員の公選制を具体的には法律で決めていくと、そういう趣旨であると解されます。

そこで、公選制であった自治体の役職員を法律改正によって任命制に切りかえるということが、直ちに憲法違反にはなりません反面、逆に、法律上任命制になっている役職員を条例で準公選制にするということは、これは憲法93条2項が予定している地方自治の原理に沿うものであるということが言えると思います。すなわち、これはやや繰り返しになりますが、憲法92条は、憲法が保障する地方自治の原理のことを『地方自治の本旨』と書いておりますが、その中に自治体行政をなるべく住民の意思に直結させていくべきであるという住民自治の原理が含まれていると解するのが一般でございますが、長以外の自治体行政の役職員を住民公選制にするということは、住民自治の

原理に沿うものであると言えるからであります。⁽³⁾

ここでは、「法律の定めるその他の吏員」に関してどのように解するのが憲法の精神に合致するかの問題に、相当に明快な解答が与えられているのであって、この兼子仁説こそ『註解』の論理矛盾を克服しえたものといわなくてはならない。「法律の定めるその他の吏員」については「全く無条件に法律の決めるところによる」のであるなら、確かに「わざわざ憲法にそのことを書く必要はない」のであって、これが憲法上に規定された意義をしっかりとつかまえておく必要があると思われる。

(6)『註解』における「地方自治」論も、宮沢説と同様に、そのなかに深刻な論理矛盾を内在させているのであって、妥協の所産とみるほかないものである。

相対立する2つの地方自治観を取り出すことは、さほど難しいことではない。まず、以下に引用する部分は、住民の自治権を国家の統治権の枠内で考えようとする発想を示すものである(傍点はすべて引用者)。

「一般に地方公共団体とは、(中略)国家より与えられた自治権に基いて、地方公共の福祉のため、その区域内の行政を行うことを目的とする団体を指すといつてよい。一種の統治団体である点において国家に類するが、(中略)その自治権は国家から与えられた、従って国家主権に従属するものである点において、国家とはその地位及び性質を異にする。」(同、1374ページ)

「地方公共団体も国の統治組織の一環をなすものであるから、国全体の見地から総合的に施策しなければならぬ限度において、国がこれに監督を加えることはありうる。」(同、1380ページ)

「(地方公共団体は)国家法秩序の上で固有の自治権をもった独立の法人格であるとはいえない。その法人格や自治権は、国家の創造と委託に俟つべきものであり、国家から伝来したものとみるほかない。(中略)地方自治の本質は、その固有性にあるのではなく、地方公共団体は、国家統治組織の一環として国家とともに生成発展するところに求められなければならぬ。」(同、1358ページ)

ここに引用したものは、上記の発想を示すもののほんの一部分である。しかし、この発想を論理的につきつめていけば、自治権を「国家から伝来したもの」とみている（伝來說）かぎり、自治権は「国家主権に従属するもの」となり、自治行政は国政の一環となり、自治権と国家統治権とが対抗関係に立つなどということとはありえなくなる。自治行政も国政を翼賛するほかないものとなってしまふ。伝來說に立つ地方自治観のゆきつくところである。

ところが、『註解』のなかには、これと正反対の、自治権を固有権としてとらえる発想（固有説）も含まれているのである。以下、そうした部分からの引用・紹介である（傍点は引用者）。

「地方公共団体は地方自治の基本権ともいべき権利を有することを規定した（94条、95条）」こと、「地方議会の議員及び執行機関としての地方公共団体の長の住民による直接公選を規定した（93条）」こと、「これらの規定の背後には地方公共団体の固有の自治権の思想がうかがわれる。奪うことのできない固有の平等の自治権として、これを保障しようとする見地が察知される。」（同、1362ページ）

憲法の92条から95条の規定の背後には「固有の自治権の思想」が内在することを指摘しながら、「新憲法も、地方公共団体の、固有の自治権の思想を包摂し」ている（同、1362ページ）というのである。

また、すでに引用して示したように、『註解』は、「団体自治」につき「独立の団体が、国家から独立して自己の目的と意思をもち」等と説明し（同、1357ページ）、地方公共団体の「国家からの独立」を強調していたし、「住民自治」につき「その団体の行政が、住民自らの手によって行われるべきであるという意味」だと説明（同、1357ページ）していた。さらに、それは、住民自治の本質的要素について、

「住民自治というのは、地方行政のイニシアチヴも決定も、その監督是正も、すべてが、直接にか間接にか、住民の意思によることを意味する。かような意味での『住民自治』が認められることが、地方自治の成り立つための本質

的要素である。」(同、1359ページ)

などと説明し、住民の自治権が住民に固有な自治権であるように説いていた。こうした説明は、憲法に内在する「固有の自治権の思想」に立って「地方自治」「団体自治」「住民自治」の諸概念をとらえているところから生まれていることは明白である。

そうだとすれば、この「固有の自治権の思想」を論理的につきつめていけば、自治権を「国家から伝来したもの」とか「国家主権に従属するもの」などとしてみる余地はなくなり、むしろ自治権は住民一人ひとりの基本的人権の総体としてつかまえられることになる。むしろ国家主権は住民自治権の保障の手段としてあらわれることになる。自治的地方行政のより十全な実現を保障していくべきものとして、国政そのものがとらえられることになる。⁽⁴⁾

以上、私がここで指摘しておきたいことは、『註解』に含まれる以上の2種類の自治観のどちらが正しいかというようなことではなくして、自治観そのものに2種類の相容れないものがあるのだということ、そして、その2つともがすでに『註解』等のなかに取り入れられていればこそ、それらの析出が可能となるのだということ、したがって、「地方自治」「住民自治」等々の概念にしても内容的に一枚岩のものともみることとはできないということ、これである。⁽⁵⁾

3 (1) 宮沢俊義および法学協会の「地方自治」論を、憲法学的通説を確かめる目的で、概観してきた。これらの通説を概観するねらいは、もちろん、教育行政論とか教育法論などにおける従来からの「教育の住民自治」論をみていく手がかりをあらかじめつかんでおくことにあり、通説概観自体を目的としているわけではない。当然のことである。

しかし、それにしても、法律学における「地方自治」論の概観は、以上みてきた程度ではとても足りないわけであって、憲法学の「地方自治」論(憲法92条論)をさらに追加的にみていく必要があるし、加えて、行政法学における「地方自治」論(地方自治法論)の考察その他にも取り組んでいかななくてはならない。とくに、革新自治体の誕生と後退、地域住民運動の高揚と退潮、等々の、

激動する最近の状況のなかで、「地方自治」概念にはかつてなく豊富な内容が盛り込まれてきているので、伝統的・通説的なそれをフォローするだけでは、⁽⁶⁾とても「地方自治」概念に関する研究成果を総括することはできなくなっている。

これら多方面からの考察を、私としては、今後ともできるかぎり継続していくつもりである。

(2) ところで、「教育の住民自治」概念に関する教育法の法社会学的研究にとっては、この概念の中身を人々がどのように観念し理解しているか（「教育の住民自治」意識の実態）が主要な問題となる。その点からみると、憲法92条以下の「地方自治」の章の立法過程における論議がフォローされる必要があることになる。というのは、たとえば「地方自治の本旨」にしても、たとえばつぎのような2つの相対立する意見、すなわち「地方自治トイフコトハ国家ノ一部ノ地域ニ於ケルコトデアリマスルガ故ニ、国家トイフモノト無関係ニ於テ自治ヲ考ヘルコトガ出来ヌ」という意見と、「自己ノ区域内ニ於キマシテ、又自己ノ支配スル人ノ範圍ニ於キマシテハ十分ナル自治ヲ認メテ、国家カラ故ナク干渉サルベキデナイ」という意見と、この2つの意見の妥協において成立したものであるからである。⁽⁷⁾そうした対立的な理解の仕方こそが現実の人々の意識としてあるからである。

そして、この種の2種類の自治観の妥協において憲法92条の「地方自治の本旨」の規定が置かれているとするなら、宮沢説とか『註解』などのなかにこの2種類の自治観がでてくることも、きわめて当然なことといわなくてはならない。

教育法の法社会学的研究においては、人々の「教育の住民自治」意識の生きた実態が問題となるけれども、その意識分析の際に大切なことは、人々の「住民自治」意識が歪んでいるかどうか、どの程度まで歪んでいるか、ということではなくて、人々の「住民自治」意識がどんな種類のそれであるか、どちらの自治観により近いのか、それはなぜか、これをこそ探るという方法で接近しなく

てはならない、ということである。そうでなければ、深く意識実態を探ることなど、およそ不可能であろう。

〔註〕

- (1) 『註解』は、地方公共団体の固有の自治権を認めるまでにはいっていないが、日本国憲法92条以下95条までの解説のなかでは、そこに「固有の自治権の思想」が内包されていることを指摘している。

「新憲法が、地方自治の在り方について、『地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて』法律で定めるべきこと（92条）、及び、地方公共団体は地方自治の基本権ともいうべき権利を有することを規定した（94条、95条）のは、団体自治の意味における地方自治を憲法上に保障しようとするものであり、また、新憲法が、議事機関としての地方議会の議員及び執行機関としての地方公共団体の長の住民による直接公選を規定した（93条）のは、住民自治の意味における地方行政の民主化を憲法上に保障しようとするものである。これらの規定の背後には地方公共団体の固有の自治権の思想がうかがわれる。奪うことのできない固有の平等の自治権として、これを保障しようとする見地が察知される。併し、このことは、地方自治を絶対的なものとし、国家的な見地からする制約を、一切否定する趣旨とは解せられない。新憲法も、地方公共団体の、固有の自治権の思想を包摂しながら、それを国家の統治機構の一環として、規定している。」（同、1362ページ。傍点、引用者）

- (2) 地方教育行政法の問題点を念のために若干列挙しておけば、
- ① 教育委員の公選制廃止、首長の任命（4条）
 - ② 教育長人事の文部大臣の承認制（16条）
 - ③ 文部大臣の教育行政に関する「措置要求権」（52条）
 - ④ 指導主事による教育内容の統制（19条）
 - ⑤ 教育委員会の予算編成権の廃止
 - ⑥ 勤務評定実施、学校管理規則制定の強制（33条、46条）
 - ⑦ 教科書以外の教材の届出・承認（33条②）
 - ⑧ 会議の公開制の廃止（15条）

等々をあげることができる。教育行政の国家集権制、教育内容の国家統制にみちを開けたものであることは明白である。

- (3) 兼子仁公述「教育委員候補者に関する区民投票条例審査特別委員会公聴会（1978，10，30）での公述」。

この兼子発言が収録されている箇所。黒田秀俊『教育は誰のものか——教育委員準公選運動の記録——』教育史料出版会、1980年、162—163ページ。国民教育研究

所『中野区における教育委員準公選運動』国民教育研究資料7, 1979年, 37—38ページ。なお、この問題での兼子仁説については、その他に兼子「教育委員準公選条例の意義と合法性」伊ヶ崎暁生他編『教育委員の準公選——教育を父母・住民の手に——』労働旬報社, 1980年, 等がある。

- (4) 辻清明は「地方自治の機能」として、「抑制の機能」「媒介の機能」「参加の機能」の3つをあげ、このうち第二の「媒介の機能」の箇所以下のような指摘をしている（辻『日本の地方自治』前出, 130—132ページ）。

「国家と地方団体との間に見られるこうした密接な紐帯は、地方団体を常に国家の後見の下に配置することを意味しません。なぜなら、この紐帯を、国家の側から見れば、国家とは、これら種々様々な地方団体から構成されている複合体系だからです。今日、どのような主権国家であれ、それが包摂している個々の地方団体を否定して、なおかつみずから国家の存在を自称（することは）できません。地方団体があってこそ、日本の国も成立するのであって、地方団体とは無関係に、国家だけが、釣天井のように、日本列島の宙空に浮遊しているわけではないのです。

ところで、両者の間に見られるこうした有機的な関係は、単に地方団体の組織や運営が、国の法律に依存しているからといった形式的理由からではありません。むしろ地方の興廃が同時に国家の動向や運命を決定するという実体的な理由に基づくものです。そもそも地方や過疎地帯は貧困だが、国家は繁栄を誇るという事態は、ほんらいありえないことです。（中略）

私は、地方の安定と繁栄が、同時に国家の安定と繁栄をもたらすという関係を『媒介の機能』と名付けます。いいかえれば、国家の次元における政策の決定と行動に対する判断は、地域住民の総意に依存しているという原理が、すなわち媒介の機能であるわけです。」

- (5) この2種類の自治観は、伝來說と固有説の対立に由来するものである。
- (6) とりわけ最近の住民運動を考慮し、そのうえでまとめられた文献のうち入手しえた若干を列挙してみれば、つぎのようなものがある。自治体問題研究所編『住民自治への模索』自治体研究社, 1978年。同『自治体問題講座』全6巻, 同, 1975年より発刊。同『地域と自治体』全11集, 同, 1974年より発刊, 有田光雄『地方自治体と労働組合運動』学習の友社, 1976年。重森暁編『地域のなかの公務労働』大月書店, 1981年。佐藤竺『転換期の地方自治』学陽書房, 1978年。高寄昇三『市民自治の都市政策』同, 1977年。伊東光晴編『地方自治の潮流』同, 1979年。加藤一明編『現代行政と市民参加』同, 1978年。松原治郎編『コミュニティと教育』同, 1977年。中村紀一他『住民運動“私”論』同, 1976年。

その他に、雑誌の特集号がある。たとえば、「地方自治の可能性」『ジュリスト』

増刊総合特集19, 有斐閣, 1980年7月。「現代都市と自治」同, 増刊総合特集1, 1980年4月。

(7) 辻清明『日本の地方自治』岩波新書, 1976年。

第2節 「教育の住民自治」概念

「教育の住民自治」という概念は、教育行政学においても教育法学においても、十分に成熟した概念にまで成長しているとは、とてもいえない。この概念についても、教育法学等がこれからその内容をしっかり確定していかなくてはならない、そのような概念であるといえよう。

そして、別の箇所でものべるけれども、教育法学において「教育の住民自治」概念の内容を確定していこうとするに際しては、憲法学とか行政法学などにおける「地方自治」論から学ぶだけでは足りないのであって、教育の国家統制が格段に強力にすすめられるなか、実際に地域のなかで教育の住民自治の制度化を達成しえている教育実践・教育運動から深く学ぶことが必要であり、そこでの教育実践・教育運動を貫く「教育の住民自治」思想が何であるかを解明しなくてはならない。そして、その思想内容を従来からの「教育の住民自治」論のなかに盛り込んでいかなくてはならない。

教育法学における「教育の住民自治」論は、いまだ未熟なものである。したがって、「教育の住民自治」概念の内容的確定の仕事は、まず第一に、その他の法律学等における「地方自治」論とか「住民自治」論などから学ぶことから出発しなくてはならない。しかし、さらに第二に、その仕事は、実際の教育実践・教育運動（それらを導いている教育思想）にてらして、それらの「地方自治」論・「住民自治」論の価値を点検しその再構成をはかるという方法、実際の実践・運動・思想の埒柄のなかでそれらの価値を吟味するという方法、を採らざるをえないと思われる。

もちろん、この2つの仕事とも、骨の折れる手間ひまのかかる仕事であるが、これら2つの仕事を同時平行的にすすめるのでないかぎり、実際の「教育

の住民自治」確立の運動を導くに足りるような高水準の「教育の住民自治」理論は形成できないであろう。

1 ある「教育の住民自治」観の変節

「教育の住民自治」なる概念について、かなりまとまった論及をしているものの一つに木田宏説がある。その木田説のなかには、『逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』という著作もあり、これが現実の地方教育行政運営の指針とされているともみられるので、この木田説の「教育の住民自治」論の批判的吟味からはじめることにしよう。

(1) 木田宏『教育行政法』(良書普及会、初版1957年、改訂版1966年)での「教育の住民自治」論そのものは、相当の価値を内包するものであった。以下、それを整理・紹介しながら、合わせてその問題点をも指摘しておこう。

新憲法下における地方教育行政は「地方自治の本旨」に則るものとして構成されることになった、現行の地方教育行政制度は「自治行政としての教育行政」を重点にしている、とのべたのち、木田宏は、この「自治行政としての教育行政」を、「団体自治」および「住民自治」の2つの方面から、以下のように説明している(木田『教育行政法』良書普及会、1966年改訂版、38ページ以下)。

① 教育行政の団体自治について

「地方自治は、国から独立した地方公共団体の行う行政である。その意味で、自治行政としての教育行政は、独立の人格主体としての地方公共団体の行う教育行政である。市町村が設置する学校は、市町村の学校として、その市町村の自主性において経営されることを要する。」(同、38ページ)

「かかる観点から、現行制度の下においては、市町村の設置する学校は、当該市町村の責任において、教職員を選任し、その運営を管理し、その経費を負担することとし、(中略)市町村立学校の運営については、国も都道府県も原則的には、行政上の関与を行うことがないこととされた。即ち設置者管理主義の原則が樹立されたのである(学校法5)。従って、市町村立学校の校長が

都道府県の教育委員会や知事の指揮や監督を受けて学校を運営するといった制度は認められていないし、法に特別の規定のある場合のほかは、市町村の教育委員会は、文部大臣や都道府県の教育委員会の指揮命令や干渉を受けることなく、自主的にその所管する学校の運営を行うことができるのである。」(同、38—39ページ)

「このように、教育行政が団体自治として行われる限り、都道府県と市町村との間に何ら上下の関係はなく、又国の行政機関と各地方公共団体との間にも、一般的な指揮監督関係はないものとされているのである。」(同、39ページ)

木田宏は、教育行政の団体自治について、以上のように説明しているが、市町村による教育行政の自治権限を相当明快に打ち出したものであり、概して妥当な解説＝教育法解釈だといってよい。問題は、このような「教育行政の団体自治」論を、どのような見解を基礎に据えて木田が打ち出しているかにある。団体自治と住民自治との関係把握の仕方の問題である。

② 教育行政の住民自治について

「地方自治はその運営に住民の参与する行政でなければならない。住民の意嚮が自治体の行政に制度上反映できるようになっているのであれば、それは藩の政治のようなものであって、自治ということさえないものである。」(同、39—40ページ)

「住民の子弟の教育という仕事は、自治行政の事務内容としては、最も広い各層の住民に深い関心のあり、また関係のある事務である。子弟の教育という仕事は、本来、親の子に対する親権の内容として行われるものと言われている。この父母が、自分達に代って自治体の機能として学校という組織を作り、これを維持運営する、これが自治行政としての教育行政と考えられる。従って教育行政を行うに当っては、この父母の立場が行政の上に反映するよう特に意を用いることが必要である。」(同、40ページ)

「この点で、現在の教育行政制度が、教育委員会という合議体の機関を設けて、自治体における教育行政の責任機関としたことは、極めて意義深いもの

があると言えよう。数人の委員が責任機関を構成するということは、個人の独断を避けうるだけでなく、教育に対する各種の考え方や立場を反映しうるものであって、教育行政に対する民意の反映をよりよく行うこととなる。」(同、40ページ)

「現行制度の下にあっては、市町村の設置する学校は、その市町村が運営管理について全面的な責任を負うことになる。(中略)従って、教育行政における民意の反映ということも、市町村の住民は、市町村の営む教育事業の全般にわたって民意の反映を図りうるわけであって、決して物的諸条件や経費の負担のみに限られるものではない。学校の諸行事、学校給食、学校で使用する教材の種類や内容、子供の取扱や躰、職業指導、教職員の勤務、諸種の文化事業等、住民の日常に身近な教育問題について、積極的に意見を述べ、教育委員会を通じ、あるいは議会その他の市町村当局を通じて、それが反映を図りうるのである。」(同、41ページ)

木田宏は、教育行政の住民自治について、以上のように説明しているが、この住民自治論に関しては少しばかり仔細に吟味しておく必要があるように思う。

ここで、木田宏は、子どもの教育の仕事を「親権の内容」としてとらえ、この親権論をその「自治行政としての教育行政」論の基礎に据えている。なるほど、教育が親権の内容であるとするれば、まさに教育(教育行政をも含んで)の住民自治が制度的により十全に確立されなくてはならない。教育事業は、論理必然、父母・住民の自治的事業となるからである。

ところが、木田宏は、教育を親権の内容としながら、教育の父母・住民による自治(父母・住民の教育自治権)を説くまでにすすむことをせずに、教育行政のうゑに民意の反映をはかることの必要性を説くにとどまっている。あたかも、当局が教育事業運営に民意の反映をはかるべく努力することと、教育事業の父母・住民による自治とが同じ事柄であるかのごとくにみなしてである。

木田宏は、なるほど、「市町村の住民は、市町村の営む教育事業の全般にわ

たつて民意の反映を図りうる」とのべ、教育事業全般に向けての父母・住民の発言権・関与権を認めている。だから、「教育行政を行うに当っては、この父母の立場が行政の上に反映するよう特に意を用いることが必要である」とくりかえすことにもなる。しかし、教育に向けての父母・住民の発言権・関与権を認めることは、父母・住民の教育自治権（＝「教育の住民自治」）を認めることを必ずしも意味しない。というのは、自治権は、発言権・関与権をうちに含んで、はるかにそれを超えるより包括的な人権だと解されるからである。

木田宏は、現在の教育行政制度が、自治体における教育行政の責任機関として教育委員会という合議体の機関を設けていること、「民意を反映する自主かつ独立の執行機関」（同、42ページ）として教育委員会を設置していること、を高く評価し、このような教育委員会の設置趣旨にてらして考えれば、いかに「団体の長と教育委員会とが相互に連繋を密にして、団体自治としての教育行政の円滑な運営を図る」べきだといっても、この設置「趣旨を結果的に否定するような運営は避けなければならない」とまでのべている（同、42ページ）。

このような説明は、教育行政の一般行政（政治）からの独立の原理にてらしてみれば、きわめて妥当なものといってよい。

しかし、教育行政についての自主かつ独立の責任機関としての教育委員会をどのように構成するか、それぞれの地域の教育行政をどのような仕組み＝機構ですすめるか、等々の問題を不問にしている点では、やはり大きな欠陥を内在させているといわなくてはならない。

教育委員会の構成を民意によって確定していくことこそ、教育の住民自治の要求するところであり、教育行政への民意の反映をより確実にはかる方法である。しかし、にもかかわらず、木田宏は、教育委員会を複数の委員で構成することが「教育行政に対する民意の反映をよりよく行う」のに有効であるといっているにすぎない。

「教育行政に対する民意の反映をよりよく行う」うえに大切なことは、教育委員会が自覚的に民意の所在を確かめることである。と同時に、それ以上に、民

意によって（公選）教育委員会を構成することである。そうしてはじめて、教育委員会の教育行政がよりよく民意の反映をはかりうるものとなるからである。

さて、ここでの木田説は、以上のべてきたようないくつかの限界を内包しながらも、そこにまたいくつかの貴重なものを内包するものであったといつてよい。ここまでの木田説に対して、「産湯と一緒に赤子を捨てる」ような接近の仕方をするのは、明らかに誤っている。

(2) 以上、木田『教育行政法』における「教育の住民自治」論を概説してきたのであるが、この木田説は、その後の『逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』（第一法規出版、初版1956年、改訂版1962年、新訂版1966年）および『文教の課題に向けて』（第一法規出版、1978年）では、内容的に相当に変質してしまっている。この内容的変質は、1956年に教育委員会法が地方教育行政法に切り換えられたことを受けて、その「教育の住民自治」論を地方教育行政法に見合うものにあらためたことに由来する。その『逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』1977年新訂版を、以下たんに『逐条解説』⁽¹⁾ということにして、その内容を整理・紹介する。

『逐条解説』でも、教育委員会の設置により戦後の教育行政制度下では「教育行政における地方自治の理念が実現されることになった」とか、この地方自治の理念には「地方公共団体やその当局が、国に対して主体的に事務処理の責任をもつという団体自治の考え方とともに、住民の民意を行政に反映させるといふ住民自治の考え方がある」などとのべている（木田宏『逐条解説』4ページ）ように、現行教育行政制度下でも「教育行政における地方自治の理念」が生きていること、その地方自治の理念が団体自治と住民自治との2つで構成されるものであること、は否定していない。しかし、ここでの「地方自治」概念からは住民自治論がいわば欠落してしまっていること、その団体自治観もはや自治論の名に値しないものに変質してしまっていること、も否定できない。

① 「地方自治」概念からの住民自治論の欠落

「市町村が学校等の施設を設置するものである以上、それらの管理は、物的

管理，人的管理，運営管理のすべてについて行われるべきであり，設置者，経営者としての市町村当局の責任を明らかにするという立場に（現行の地方教育行政法は）立っている。（中略）本法がこのような立場をとることは，学校教育に対する住民の熱意，関心を日常の学校管理にとり入れ，学校の運営に住民の意思を反映させながら，その発展を期するゆえんであり，かつ又，地方自治の本旨にもかなうものと考えられるのである。」（同，6ページ）

「もちろん，（本法は）学校の人的管理にしても，運営管理にしても，はた又物的管理や社会教育の諸事業にしても，市町村のみで，その総てが満足に処理できるものとするものではない。現に義務教育諸学校の教職員の給与は都道府県が負担し，更に国もその二分の一を負担するほか，国や都道府県から多くの経費が市町村の教育のために支出され，又行政の運営についても各種の指導，援助が行われているのであるから，教育事務について市町村の自治を尊重するといっても，市町村の足りない点は，都道府県や国で補い，又指導，援助するの体制を考慮しなければならないことはいうまでもない。（中略）しかしながら，このことは，市町村の教育については，市町村が先ず第一義的な責任と権能を持つべきだということを否定しなければならないものではない。市町村に先ず教育についての第一義的な責任と権能を与え，その努力に期待することによってこそ，国民全体の教育として，その振興を期し得られるものではないであらうか。」（同，7ページ）

市町村当局の設置者・経営者としての学校管理責任とか，市町村（当局）の教育についての第一義的な責任と権能とか，これらのことがここでは前面に押し出されている。この点は，「市町村は学校の物的管理を行うにとめ，人的管理や運営管理は，あげて都道府県の教育委員会に担当させるべきである」という意見を，「新憲法の謳う地方自治の原則に則さない」ものであるとか，「市町村の自治を否定する点においては，旧制度と同様であり，市町村の自治をかえりみないで，都道府県の自治のみで地方教育行政における地方自治が実現されるということには，どうしても無理が伴う」などとのべてこれを退ける（同，

5ページ) 効果はあるものの、市町村当局の学校管理責任(団体自治)ばかりを押し出す結果になっていることは、いかにしても否定できない。なるほど、ここでも「学校管理への民意の反映をはかる」必要はいわれている。

「父母、住民が学校の運営について関心を持つことは、教職員の人事異動ばかりでなく、また専門的知識を要する教科のことだけではあるまい。むしろ、日常の身近な問題、学校の諸行事、学校給食、修学旅行、教材費の負担、子供の扱い、躰、進学指導、職業指導等々について、いろいろの希望や意見があることであろう。こうした問題が学校管理の中に取り入れられることこそ、民意を反映した学校の管理であり、地方自治の理念の取るべき点と考えられるのである。」(同、6-7ページ)

しかし、ここでは、市町村当局による学校管理のなかに父母・住民の「希望や意見」をできるだけ採用するという筋で「民意の反映をはかる」ということがいわれている程度であって、「教育の住民自治」からはおよそ程遠い発想となってしまうといわなくてはならない。いうところの「地方自治の理念」の核心に住民自治が据えられているとは、とてもいえないであろう。市町村の学校管理当局そのものが民意によって形成されえてはじめて(公選制の達成)、「地方自治の理念」の核心に住民自治が据えられたといえるからである。

事実、木田宏は、地方教育行政法が公選制教育委員会を任命制教育委員会に切り換えたことを、教育の住民自治の大きな後退であるにもかかわらず、「教育の政治的中立という原則を貫こうとしている」ものとして高く評価するまでにいっている。

「(教育)委員の選任を一般の公選にゆだねることは、教育の政治的中立という観点から、矢張り問題が残るのであり、殊に、最近のごとく政党の対立による政治体制が、地方公共団体の末端にまで浸透して行く状況の下においては、中立を維持するに足る十分の保障を期し難くなると云わなければならないであろう。」(同、9ページ)

教育委員の選任を地方公共団体の長が議会の同意をえて任命する方法に改め

るほうが「教育の政治的中立」の原則を貫くことになるかどうかには根本問題があるけれども、教育の住民自治権は、少なくとも、教育委員の父母・住民による選任権を含んでいることは明白である。「地方自治の原則に立って、市町村に学校等の管理運営について大幅な権限と責任を持たせようとするとき、市町村のこの機能をいかなる機関に行使させるべきかは、(中略) 政治的中立を強く要求せられる教育にあっては、制度上特に考慮を加える必要があろう」(同、8—9ページ) といっているけれども、この制度について考慮すべきものは、地方自治の原則にてらせば、まさに父母・住民自身なのであって、「市町村の学校管理権限をいかなる機関に行使させるべきか」の問題こそ、本来住民の教育自治権に属する事柄であるといわなくてはならない。

木田説では、「教育の政治的中立」の名目のもとに、公選制より任命制のほうがよいとされている。しかし、果たしてそうであるか。任命制のほうがかえって「教育行政の政治的中立」が脅かされることにはならないか。

いったい、木田宏は、どのような意味を込めて「政治的中立」なる概念を使っているのか。おそらくは、政権政党(国政であれ、地方政であれ)の政治路線に対立したり反抗したりしない、そうした政治路線にのった政治=教育政策=教育行政だけが「政治的中立」なものだ、と解しているのであろう。首長の地方政の路線にのった教育行政だけが「政治的中立」というのであろう。これでは地方政に従属した(地方政から独立していることのない)教育行政だけが、政治的に中立な行政であるということになって、「政治的中立」と「政治的従属」という概念が同義のものになってしまうけれども、おそらく木田説は、「教育の政治的中立」をもって「教育(教育行政)が(政権政党の路線に)政治的に一体化している」ということを意味させているのであろう。そうでなければ、「政党の対立による政治体制が中立を維持することを困難にしているから」という理由をあげて、任命制を支持するようなことはしないであろう。

「政治的に中立」とは、政権政党の地方政に、対抗・抗争することはせず、従順に服従するということであろう。そうだとすると、木田宏説のいう「教育の

政治的中立」の概念内容は、教基法制を貫徹するはずの「教育行政の一般行政からの独立」という原理にま正面から対立するものとなる。「教育・教育行政は地方政治からできるだけ独立して行われなくてはならない」という考え方は、まったく相容れないものとなる。

教育委員の公選制(住民自治)と「教育の政治的独立」とは、実は不可分一体のものであったのである。

② 「団体自治」概念の変質

市町村の団体自治を前面に押し出し住民自治を著しく矮小化した木田宏は、さらに、「指導行政の重視」「行政の調和と連係」をいうことによって、この団体自治まで矮小化し変質させてしまう。

「教育作用の本質は、指導であって、決して監督ではない。教育者は被教育者を指導するものであって監督するものではない。被教育者の主体性を尊重し、その主体的な活動が前提となるのでなければ、教育の作用もまた成立しないであろう。このことは、また教育者の教育活動自体についても言えることである。教育者が主体性を持たないでは教育は生命を失うであろう。このことは、学校を管理するに当たっても、社会教育の奨励を図るにあたっても、十分留意されなければならないところである。」(同、10ページ)

教育を教育者の主体的な活動としてとらえ、教育者の主体性こそ教育の生命だとまでいう。学校管理を教育者の主体的教育活動の助成作用としてとらえているごとくであるが、木田宏は、ついでつぎのようにいう。

「さればとって、このことは教育者や被教育者に勝手気儘を許すということではない。自ら一定の規律と秩序があつてこそ、正しい教育ともなるのである。ことに国の教育制度として地方公共団体が設置し管理する学校の運営が、その制度の枠を外れて行われていいものでないことはもちろんである。教師は成規の枠の中で教育活動を行い、児童生徒は、学校の規律の中で教育を受けるべきものである。」(同、10ページ)

教職員の教育活動を、ここでは、規律・秩序・制度的枠のなかに封じ込むこ

とが意図されており、加えて、地方公共団体による学校の設置・管理・運営を国家の教育制度の枠内にあるべきものとしてとらえている。ここでは、団体の教育自治という発想さえ後退してしまっている。事実、「行政の調和と関係」の箇所では、市町村教育委員会の教育自治権限に多方面から制限を加えることをしている。

「教育事務の処理は、(この)教育委員会が独立の機関として、自主的に行うこととされたのであるが、この独立性、自主性を余り強調すると、実際の事務の運営に摩擦が生じてくる。地方公共団体の処理すべき事務は、教育のみならず、土木、厚生、警察、農林、商工等々極めて多方面にわたるものであり、それらは同じ団体の処理すべきものであるから、地方公共団体自体の運営としては、それらの事務処理に所要の調整が図られなければならないことはいうまでもない。」(同、12ページ)

行政の調和・関係の名のもとに教育行政の独立性・自主性を認めようとしな。そして、「他の諸事業のいかんにかかわらず、ひたすら教育行政の独立性、自主性のみを主張して独善に陥る」ことがあってはならないという(同、12ページ)。かつての、「民意を反映する自主かつ独立の執行機関」として教育委員会が設けられた、その設置「趣旨を結果的に否定するような運営は避けなければならない」とした主張と比較して、大変な変質である。

このような変質は、その地方自治論のなかで、住民自治論が後退し団体自治論ばかりが前面にでてきた、このことの反映であるとみるほかない。「地方公共団体としての調和ある(行政)運営を行うことができるようにする」こと自体が目的となってしまっている。

さらに、このような団体自治さえも、「国の教育を構成するもの」として各種の制約下に置かれることになる。

「地方自治の尊重が国の教育としての調和と関係を失うことになるのでは、制度の本旨を失うことになる。地方公共団体の行う教育は、決して個々独自のものではなく、それらは全体として国の教育を構成するものであり、国の

教育としての必要な水準が保持され、あるいは又都道府県内における教育運営の調整が図られなければならない」(同, 13ページ)。

「地方自治体の営む教育が全体として国の教育を構成するものであって、その振興を図る為に、国も都道府県も市町村も、相ともに関係を保ち協力、援助を行うという原則は、そのやり方によっては、むしろ相補って地方自治の原則を生かすものであり、地方自治の原則と並んで重要であるといわなければならない。」(同, 13-14ページ)

国の教育としての調和と関係、都道府県内における教育運営の調整、等々のことを強調することによって、教育の団体自治に制限を加え、市町村の教育を「国の教育」のなかに組み入れようとしている。かつての、「市町村が設置する学校は、市町村の学校として、その市町村の自主性において経営されることを要する」「市町村立学校の運営については、国も都道府県も原則的には、行政上の関与を行うことがない」等の主張と比較して、大変な変質である。しかも、「国の教育を構成するもの」に向けて市町村教育の調整・関係をはかることは、かえって「地方自治の原則を生かすもの」だとさえいう。

国の教育に向けて調和・関係をはかることが「地方自治の原則を生かすもの」だといっても、「そのやり方によっては」という条件がつけられており、無条件にそうだといっているわけではない。しかし、「そのやり方」というのは、地方公共団体の側が「国の教育を構成するもの」に向けて、自発的に自主的にその教育を再編成していくことを指していると解されるかぎり、もはや、ここでの「地方自治」概念の内容は、いわゆる「固有の自治権の思想」などに貫かれたものではなく、いわゆる国家後見的自治観ないし「伝來說」に立つものであることは明らかである。

木田説における「教育の住民自治」観の変節は、固有権説により近いものから伝來說への変節であった、といつてよい。

〔註〕

- (1) ここでは『逐条解説』のほうをみていくけれども、『文教の課題に向けて』のな

かの論文「新しい行政秩序の実現」は、『逐条解説』の序章論文のなかから再録されたものであって、新しい論文ではない。

- (2) この点は、東京都中野区における教育委員の準公選制の実現をめざす運動のなかで、つよく指摘されているとおりである。本論文第1節註(3)の文献を参照のこと。

〔後記〕 「教育の住民自治」概念内容の理論的確定のために、今後に引き続き検討すべきだと思われる文献等の若干の整理。

① 憲法学関係。宮沢俊義「地方自治の本旨について」(宮沢『公法の原理』有斐閣, 所収), 同『固有事務と委任事務の理論』有斐閣, 有倉遼吉「地方自治の本旨」(有倉『憲法秩序の保障』日本評論社, 所収), 同「憲法と地方自治」(同, 所収), 関連する代表的論文を収録したものとして室井力編『地方自治』(文献選集, 日本国憲法12, 三省堂), 等々。

② 行政法学関係。室井力編『地方自治』上掲, 杉村敏正「法体系と自治」(杉村『憲法と行政法』勁草書房, 所収), 室井力「憲法・地方自治法と自治体・住民」(室井『現代行政法の展開』有斐閣, 所収), 田中二郎『新憲法と地方自治』国立書院, 同『新版, 行政法』弘文堂, 依静夫『地方自治法』有斐閣, 等々。

③ 行政学関係。辻清明『日本の地方自治』岩波新書, 同『新版, 日本官僚制の研究』東京大学出版会, 等々。

④ 教育法関係。とりわけ教育委員会法の立法者意思を解明するために, 時事通信社編『教育委員会法——解説と資料——』時事通信社, 文部省内教育法令研究会編『教育委員会——理論と運営——』時事通信社, 同『改正教育委員会法詳解』教育法令刊行会, 北岡健二『教育委員会法逐条解説』学陽書房(以上の4点は岐阜経済大学図書館職員のお世話で入手しえたもの), 名古屋大学教育学部・教育行政及び制度研究室『教育委員会法審議録』, 等々。また, とくに1979年5月25日に誕生する東京都中野区の「教育委員準公選」条例の関係文献。

「教育の住民自治」の理念に厳格にてらして, 公選教委制度, 準公選教委制度, 恵那「教育会議」制度, 等の総合的・比較的な研究をすすめることが欠かせない。

⑤ 教育法学関係。日本教育法学会編『教育の地方自治』講座教育法6・総合労働研究所, 神田修『明治憲法下の教育行政の研究——戦前日本の教育行政と「地方自治」——』福村出版, 等々。