

地方行政における行政委員会のあり方

萩原寿郎

1

行政委員会とは、都道府県及び市町村における教育委員会、人事委員会、監査委員等の委員会・委員を総称する講学上の用語である。

ところで、行政のさまざまな分野のなかでも、教育行政は国民の関心の高い分野といえるであろう。教育行政を主として所管する機関は、国では文部科学省であり、地方公共団体では教育委員会である。しかし、たとえば、長野県で高等学校の統廃合問題が持ち上がったとき、意見のある者の多くは、教育委員会ではなく知事にその意見を言いたいと思っていたようである。その原因はいろいろ考えられるが、一つには、知事が公選であるのに対して、教育委員はそうでないということがありはしないか。都道府県の教育委員は、知事が議会の同意を得て任命するということになっているが、県民の素朴な感情からすれば、選挙で選ぶ知事は「自分たちの知事」と思っても、知事が任命する教育委員を「自分たちの教育委員」とはなかなか思えないのではないか。県民にとっては、それだけ知事の方が教育委員よりも身近な存在ということであろう。

教育委員も戦後しばらくの間（昭和23～31年）は公選であった。それでは再び公選にすれば身近な存在になるかといえ、必ずしもそうとも思えない。市町村農業委員会の委員の多くは公選であるが、知事や市町村長のように住民に身近な存在とは思えないからである。

以上のように、住民のなかには知事や市町村長に教育行政をやってもらいたいという気持があると思う。知事・市町村長と教育委員会と、いずれが教育行政の執行機関として妥当であるか、検討すべき時期に来ていると考える。

2

わが国の国家機構は、立法、行政、司法の3権分立体制になっているが、都道府県及び市町村には、国の司法機関（裁判所）に当たるものはなく、いわば2権分立である。議決機関と執行機関がそれである。議決機関は議会であり、執行機関は長（都道府県知事・市町村長）と委員会・委員（教育委員会、人事委員会、監査委員など）である。冒頭で述べたように、委員会・委員は講学上行政委員会といわれているので、本稿においてもこの語を用いることとする。

憲法は長の公選制について定めているが（憲法第93条第2項）、長以外の執行機関については言及していない。したがって、この点については立法政策に委ねられているといえるが、戦後の地方行政民主化の過程で、ここに述べるように長のほかにいくつかの執行機関（行政委員会）が置かれた。このように、長のほかにいくつかの執行機関を置こうという考え方を執行機関の多元主義といっている。

現行法上、都道府県に置かれる行政委員会には、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、公安委員会、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会の9種類があり、市町村に置かれる行政委員会には、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会又は公平委員会、監査委員、農業委員会及び固定資産評価審査委員会の6種類がある。

長は独任制の執行機関であるが、行政委員会は合議制の執行機関である。ただし、監査委員は個々の委員が監査に当たるので、実質的には独任制に近く、機関名も監査委員会ではなく監査委員とされている。しかし、この監査委員についても、監査の結果に関する報告の決定及びこの報告に添付する意見の決定については、委員の合議によることとされている（地方自治法第199条第11項）。行政委員会は、その所掌事務については長の指揮監督は受けず、長から独立して権限を行使する。しかし、長には各行政委員会に対する総合的な調整権・勧告権が与えられている（地方自治法第138条の3 第180条の4）。

以下、市町村の行政委員会を取り上げ、そのあり方について市町村長との機能分担という観点か

ら検討したい。

市町村に置かれる委員会の所掌事務は次のとおりである。

教育委員会は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律等の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取り扱い及び教育職員の身分取り扱いに関する事務を行い、並びに社会教育その他の教育、学術及び文化に関する事務を管理執行する（地方自治法第180条の8）。

選挙管理委員会は、公職選挙法等の定めるところにより、市町村が処理する選挙に関する事務及びこれに関係のある事務を管理する（地方自治法第186条）。

公平委員会は、地方公務員法の定めるところにより、職員の勤務条件に関する措置の要求及び職員に対する不利益処分を審査し、並びにこれについて必要な措置を講ずる（地方自治法第202条の2第2項）。（人事委員会は政令指定都市に置くこととされ、人口15万人以上の市及び特別区は、条例で人事委員会又は公平委員会を置くものとされているが、市町村においては公平委員会が多いので、本稿では公平委員会だけを取り上げる。）

監査委員は、市町村の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理を監査し、必要に応じてこれら以外の一般事務の執行についても監査をすることができる（地方自治法第199条第1項及び第2項）。

農業委員会は、農業委員会等に関する法律の定めるところにより、自作農の創設維持、農地等の利用関係の調整、農地の交換分合その他農地に関する事務を執行する（地方自治法第202条の2第4項）。

固定資産評価審査委員会は、地方税法の定めるところにより、固定資産税に関し、固定資産課税台帳に登録された価格に関する不服の審査決定その他の事務を行う（地方自治法第202条の2第5項）。

3

本稿は、市町村の行政委員会のあり方を検討するものであるが、ここではそれに先立って、現行の各行政委員会が、そもそも条理上必ず置かなければならない性質のものであるかどうかについて考えてみたい。

結論的にいえば、市町村の6つの行政委員会のうち、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員及び固定資産評価審査委員会の4つは必ず置かなければならないものと考え、教育委員会及び農業委員会の2つは必ずしも置く必要はないと考える。

まず、置かなければならないと考える4つの行政委員会についてみる。

はじめに選挙管理委員会であるが、その所掌事務には当該市町村の長の選挙が含まれている。これを長自身が管理するということは、適正な選挙の執行という観点から見ると適切でない。結論として選挙管理委員会は、長とは別に置かなければならない執行機関といえるであろう。

次に公平委員会と固定資産評価審査委員会であるが、これらは、長の行った行為に対して、職員や住民が不服を申し立てた場合に、この不服申し立てを審査・判定する機関であるから、これも長とは別に置かなければならない執行機関といえるであろう。

次に監査委員であるが、これは、長その他の執行機関の行った事務事業を監査する機関であるから、これもまた長とは別に置かなければならない執行機関といえるであろう。

以上の4つの行政委員会について再度要約していえば、はじめの1つは、自分の選挙を自分が管理するということは適切でないということ、次の3つは、自分のしたことの審査・判定・監査を自分がするということが、およそ意味をなさないということである。

次に、必ずしも置く必要はないと考える2つの行政委員会についてみる。

教育委員会と農業委員会の所掌事務を長がやったとしても、そこには、自分の行為を自分で管理・審査・判定・監査するという要素はない。両行政委員会の所掌事務は、いずれも他者に働きかける

ものだからである。その意味で両行政委員会の所掌事務は長がやっても差し支えないといえる。どちらがやっても差し支えないとすれば、次に問題になるのはどちらがやるのが望ましいかということである。どちらが望ましいかということは、行政委員会制度導入の目的から考えると、どちらがより民主的かということである。したがって問題は、長が行うのがより民主的か、教育委員会・農業委員会が行うのがより民主的かということに帰着する。以下この点を中心に検討していくこととする。

4

わが国の行政委員会制度は、戦後の占領政策のなかでアメリカの制度にならって導入されたもので、戦後の地方行政民主化の柱であるといわれてきた。特に警察と教育は、行政委員会制度の採用をとおしてのみ生まれ変わることができたという見解もある(1)。行政委員会に対する評価について、総体的に言えば、学界においてはおおむね肯定的な評価がされてきた。しかし、実務界においては当初からこれに対する批判が強く、特に国の場合、占領政策を遂行するために行政委員会が多用されたという事情もあって、占領終結とともに多くの行政委員会が廃止・変更された。これに対して、地方公共団体の場合は、公安委員会における市町村自治体警察の都道府県警察への移行、教育委員会における委員の公選制の廃止など部分的な手直しはあったが、当初の基本的枠組みは変わらずに今日に至っている。

戦前の地方自治は自治といっても極めて中央集権的色彩の強いもので、特に地方行政の中核に位置した府県知事は、終始一貫して国の官吏(いわゆる官選知事)であって、中央集権国家の統治を国の隅々まで行きわたらせる役割を担った。市町村長については変遷を経たが、最も民主的な方法がとられた大正15年から昭和18年までの間においても、市町村会において選挙するという制度であった。このことの反省のうえに戦後の民主化が行われたのであって、その中心はなんといっても長の公選制であり、それと並んで導入されたのが行政委員会制度である。

長の公選制が地方行政の民主化に果たす役割がいかに大きいかは、最近の長野県の状況を見てもわかることである。知事が代わることによってかなり大きな政策の転換が行われているが、知事の交代は選挙の結果であるから、結局は県民が政策の転換を選択したということになるのであって、この状況は、まさに民主主義が正常に機能していることを示すものである。

長の公選制については、ほとんど評価は分かれまいであろうが、問題はこの公選制と行政委員会制度の関係である。公選制は、公職の選任方法としては最も民主的な方法であるといえるであろう。最も民主的な方法で選ばれた者が、すべての分野を所管するのが最も民主的である。すなわち、現行制度上の教育委員会・農業委員会の所掌事務についていえば、教育委員会・農業委員会がこれをやるよりも、知事・市町村長がやった方が民主的であるということになる。官選知事など非公選の長のもとで、その弊害を回避するために行政委員会を置くのは意味のあることであるが、公選の長のもとでこれを置くのは、公選制の意義をそぐ結果になるのであって、民主主義の観点からいえば好ましくないといわざるを得ない。このようにいうのは、長の公選制と行政委員会制度の間に原理的な矛盾が内在しているということであって、現実の行政委員会が非民主的であるということをおうとしているのではない。

行政委員会制度はアメリカの制度にならって導入されたものだが、そのアメリカではどうであったか、1つの挿話を紹介しておきたい。東京都知事を務めた鈴木俊一が、回想録で、昭和25年、地方自治庁の財政部長のときに視察したオークランド市のできごとを述べているが、それによると、オークランド市の行政官が「日本では行政委員会というのは今どうしているか」と聞くので、「日本では行政委員会を戦後つくれどいうので、小さな町や村でも人事委員会とか教育委員会とか、みんな行政委員会をつくった」と答えたら、「なぜそんなことをするんだ」といわれ、さらに、アメリカにはクリアリング・ハウスという行政コンサルティングを行う機関があり、オークランド市

もそこから専門家をよんで市政を視察してもらったのだが、「行政委員会はすべて諮問機関とすべし」という勧告が出され市ではそれに従った、とのことである(2)。行政委員会制度は、母国アメリカにおいても全面的には受け入れられていなかったことが窺える。

5

前述のように、学界は行政委員会制度をおおむね肯定的に評価してきた。その理由とするところは、どの論者もほぼ共通している。その理由を取り上げ検討したい(3)。

まず、権力の集中排除ということがいわれる。長に権力を集中せず、いくつかの行政委員会に分散する方が民主的だという考え方である。しかし、この考え方は非公選の長の場合に当てはまることであって、公選の長の場合には当てはまらないこと、前述のとおりである。

次にあげられるのは、行政における政治的中立性の確保ということである。長は政党員の場合もあるので、政治的中立性確保のため行政委員会の方がよい場合もあるという考え方である。行政が政治的に中立でなければならないのは当然だが、なぜ教育や農業の分野だけそれが求められるか説明がつかない。また、国の場合、教育行政を所管する文部科学大臣、農林水産行政を所管する農林水産大臣及びこれらを指揮する内閣総理大臣は、現状においては一般的には政党員であるから、この考え方は、国に求められないことを地方公共団体にだけ求めることになり一貫性に欠ける。

次に官僚支配の排除ということがいわれる。これは、主として国の行政委員会についていわれたことである。国の省庁における明治以来の官僚支配という弊害を排除するため、行政委員会を活用するという考え方である。たしかに、国についてはそのようなことがいえるかもしれないが、地方公共団体の場合は公選の長の主導性が発揮され、官僚支配というようなことが問題になる余地はないといってよい。

次に専門的技術的事務のなかには、公選の長に適さないものがあるといわれる。しかし、公選の長であっても、専門的知識を持った職員の配置、審議会(地方自治法第202条の3)・専門委員(同法第174条)の活用などによって、十分に専門的技術的事務の処理はできるのであって、教育や農業の分野だけ専門家による行政委員会でなければならない理由はない。

次に住民の行政参加の促進ということがいわれる。たしかに、行政委員会の委員の数だけ住民参加が進むのは事実だが、それは結果としてそうなるということであって、住民参加のために所管を長から行政委員会へ移すというのは本末転倒である。

総じて、ここに挙げた理由は、行政委員会の存在を前提にその存在意義を述べたものである。戦後の地方行政改革の原点、すなわち「地方行政の民主化」に立ち返って、行政委員会の存在の是非そのものについて考えないと正しい結論には至らないと思う。民主主義という観点からすれば、公選の長と非公選の行政委員会とは、一般的には両立しがたいということである。

なお、憲法の規定に関連して付言しておきたい。憲法第65条が「行政権は内閣に属する。」と規定していることから、国においては内閣から完全に独立した執行機関は置けないと解されている。この規定と「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う。」という憲法第66条第3項の規定をあわせて読めば、憲法は、行政権を内閣に集中し、その集中した行政権の行使を、国会議員の選挙をとおして国民の民主的統制下に置こうとしていると考えられる。地方公共団体についてはこのような規定はないが、立法論としては当然国と同一にすべきということになる。すなわち、執行権を長に集中し、その集中した執行権の行使を、長の選挙をとおして住民の民主的統制下に置くということである。憲法の規定から導かれる立法論としても、教育委員会及び農業委員会の事務は長に移すべきだということになる。

次に、国の諮問機関の答申について言及しておきたい。地方制度調査会は、平成17年12月9日、地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申を、また、規制改革・民間開放推進会議は、平成18年12月25日、規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申をそれぞれ内閣総理大臣に答申した。このなかの教育委員会及び農業委員会に関する部分をみてみたい。

まず、地方制度調査会の答申は教育委員会について、「教育委員会については、保育園と幼稚園、私立学校と公立学校等、長と教育委員会がそれぞれ類似の事務を担当しているなどにより地方公共団体の一体的な組織運営が妨げられているという問題がある。教育委員会を必置とする理由として、教育における政治的中立性の確保や地域住民の意向の反映等の必要性が挙げられているが、これらの要請は審議会の活用等他の方法でも対応できると考えられる。国においては教育行政に関し行政委員会制度をとっていないが、これらの要請が地方における教育行政に特有のものであるとは考えられず、また、地域住民の意向の反映はむしろ公選の長の方がより適切になしうると考えられる。」としたうえで、教育委員会の設置・非設置を、地方公共団体の判断による選択性とするのが適当であるとしている。

農業委員会については、「地域によっては事務の大半が事務局により処理されているなど形骸化しているとの指摘がある。また、現行制度上、農地が一定面積以下の市町村については農業委員会を置かないことができるが、一定面積を超える市町村について、市町村の裁量を認めずに一律に必置とすることは必ずしも論理的な整合性はないものとする。さらに、必置の理由とされている地域の農業者の参画の必要性についても、首長部局と農業者との定例的な意見交換の場などのより代替することが可能であり、必ずしも行政委員会形態をとる必要はないものとする。」としたうえで、教育委員会と同様にその設置・非設置を、市町村の判断による選択性とするのが適当であるとしている。

次に、規制改革・民間開放推進会議の答申は教育委員会について、「公立学校の設置者であり、かつ本来地方行政について住民に責任を負うべき首長には教育行政の執行権限がなく、政治的中立性の確保という名のもとに一般行政とは独立して設置されている現在の教育委員会制度は、明らかに民意に対して鈍感になっていると言わざるを得ない。」としたうえで、「当会議としては本年7月にとりまとめた規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申において、教育委員会の必置規制を撤廃し、首長の責任の下で教育行政を行うことを地方公共団体が選択できるようにすることを提言したところである。」と、明確な見解を示したが、これに続いて「しかしながら、その後のいじめの問題や必修科目の未履修の問題等が顕在化する中で、教育委員会の在り方をめぐっては様々な指摘がなされている。こうした中で当会議としては、当面の課題に即応できる体制作りの観点から教育行政の仕組み、教育委員会制度の抜本的改革について早急に検討すべきと考えられる。」と、政府の意向に配慮したと思われる著述をしている。

農業委員会については、その組織・運営の改善について述べているだけで、農業委員会と長との関係については言及していない。

7

次に、現在行われている国の教育改革と地方自治の関係について触れておきたい。見逃すことができないのは、国が教育改革を進める過程で、地方自治の領域に踏み込んできているということである。それは、国がいじめ自殺や高校での未履修問題を契機として、都道府県教育委員会及び市町村教育委員会に対する文部科学大臣の指示権限を創設しようとしていることである。その指示権限とは、「文部科学大臣は、都道府県委員会又は市町村委員会の教育に関する事務の管理及び執行が法令の規定に違反するものがある場合又は当該事務の管理及び執行を怠るものがある場合において、児童、生徒等の生命又は身体の保護のため、緊急の必要があるときは、当該教育委員会に対し、当該違反を是正し、又は当該怠る事務の管理及び執行を改めるべきことを指示することができる。た

だし、他の措置によっては、その是正を図ることが困難である場合に限る。」というものであって、本日（平成19年5月15日）現在、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正案として国会に上程されている。

地方自治法にも類似の規定があるが、同法が「求めることができる」としているのに対して、上記改正案は「指示することができる」というように国の権限を強化している。地方自治法の「求めることができる」という規定の適用によって都道府県及び市町村がその「求め」を受けたときは、「当該事務の処理について違反の是正又は改善のための必要な措置を講じなければならない。」と規定されており、この規定で目的は十分達成できるのであって、あえて指示権限を創設する必要はないといわなければならない。たとえ都道府県及び市町村の教育委員会に問題があるとしても、それは、まさに教育委員会の事務を長に移す方向で解決すべきであって、文部科学大臣が指示するというのは、動機はどうか、客観的には戦前の官選知事による地方支配と軌を一にする発想である。

行政の政治的中立性の確保についてはすでに述べたが、このことは教育分野において特に強くいわれている。都道府県及び市町村の教育委員会委員については政党所属の制限があり、委員のうちの何人かが同一政党に所属するに至れば、長はそのうちの何人かを罷免することになっている（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第7条第2項～第4項）。

しかし、国をみると、国の教育改革は政党员である内閣総理大臣が主導しており、これは「政治的行為」そのものである。かつて、勤務評定とか、学力テストとか、教科書検定とか、教育分野で政治問題となったことがいくつかあるが、その時々々の文部大臣は、ほとんどあるいはすべて同一政党の政党员であったはずである。国は不問のまま地方だけ規制するのは地方自治をないがしろにするものであるし、また、そのような規制にはたしてどれだけ意味があるか疑問である。

8

以上、さまざまな面から行政委員会と長の関係についてみてきたが、要するに、民主主義の観点に立てば、教育委員会及び農業委員会の事務は長が行うべきであるという一点に尽きる。選挙で選ばれ住民の負託を受けた長は、本来すべての分野を所管すべき責任を負っていると考えるべきである。

- (1) 鶴飼信成「行政委員会制度—アメリカの理論とその意義」法律時報27巻7号（10頁）
- (2) 鈴木俊一「回想・地方自治五十年」（136頁）
- (3) 俵 静夫「地方自治法」法律学全集8（186頁、236～237頁）
西村清司「行政委員会」新地方自治法講座7（358～359頁）
などにおいて、行政委員会制度導入の目的が述べられている。