



Title	教育委員会論の再構成
Author(s)	西本, 肇
Citation	教授学の探究, 5, 159-170
Issue Date	1987-03-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/13546
Type	departmental bulletin paper
File Information	5_p159-170.pdf



教育委員会論の再構成

西 本 肇
(北大教育学部)

はしがき

- 1 「教育の自主性」の逆説
- 2 行政の集中と統合下の教委制
- 3 変転する教育委員会論——動かぬ1つのもの——
あとがき——「行政」と「教育」の事実と論理——

は し が き

臨時教育審議会はこの4月に予定する第2次答申の素案に当る「審議経過の概要・その3」を決定・公表した（『朝日新聞』1月23日付）。臨教審は今日の「教育荒廃」の行政的制度的原因の一つとして、教育委員会、とくに市町村教委の停滞、いいかえれば教委の自主性の喪失に起因する、地域・学校での教育「紛争」の解決能力の鈍磨を摘示し、その活性化のために、「教育における地方分権の推進」（概要第8章3の表題）が必要であると説き、教委への国の規制の緩和・若干の権限の教委への移譲等の措置が採られるべきである旨の提言を行っている。

臨教審がこのような提案をなしたのは、戦後永らく続いた文部省による行政的集権管理がもたらした、国と地方を通ずる教育行政制度そのものの、ある種の“機能マヒ”を認めたものであろう。そこで「教育委員会が本来期待されている役割」（第8章3(2)）を回復するには、上記の措置が必要であるとするのが臨教審の下した処方箋なのである。

けれども臨教審流の規制緩和・権限移譲等の自主性付与の若干の措置によって、永らく集権制の下に呻吟してきた地方教委がその生命をとり戻し、停滞から脱することができるとするのはおそらく楽観的に過ぎるであろう。

また転じて、臨教審に対抗しながら、日教組等が国民運動的背景においてとり組むとしている、教委公選制の復活構想が、今日の教育「紛争」への行政的制度的解決策として、どのような妥当性を持ちうるのか、これまた全くの未知数といわねばなるまい。

このようにいくつかの疑問が直ちに湧き起こるにもかかわらず、今日の教育改革をめぐる激しい政治的対立の只中であって、我々の選ぶる選択肢は上記二者の改革案にクギづけされているかのようである。けれども今日の教育行政改革の基本問題は、そのような「対立」する二者からの一つを選択を許すほどしかく単純ではないと私には思われるのである。

むしろここに考えるべきは、二者の改革案がそれぞれの思惑から強調点を置こうとしている二つの原理——臨教審のいう地方分権・教委の自主性の強化、日教組のいう公選・民主化の実現——が教育委員会制の歴史の中でどのような意味をもち、またそれらがどのように評価されてきたのか、にあると思うのである。

その意味で本稿は今日の教育改革論議に直接かかわる論及を企図するものではない。むしろ上に瞥見したような「対立的」改革論議の背景にあって、戦後着々と拡大・深化し来った、教

育行政の集中化と統合化の基調の中で、何が教育行政改革の基本問題であるか、またそれに教育行政研究はいかに応えうるのかについて私見を述べようとするのである。

1. 「教育の自主性」の逆説

1948年、公選制として出発して以来、教委制をどう見るかはこの制度をとりまく時々の政治的、社会的、また運動的背景の変化につれて幾度かの変転をみ、その評価もときには感情的好悪の要素すら交えながら、しばしば正反対ともいべき動揺を示してきたといつてよい。

一般に教委制発足の当初、この制度は行政民主化の基調を顕現するものとして概ね高く評価され、歓迎されていたといえるであろう。教委制は官僚的運営に永らく支配されていた日本教育を民衆の手に解放するものと期待されたのである。そしてこの制度を支える原理は、教育の自主性の確保、教育の民衆統制、教育の地方分権という、並び称されるのが常であった周知の三原則（理）であるとされ、また今日でもそう理解されている¹⁾。

つまり今日、臨教審・日教組等の主張に見られる如く、それぞれの思惑から三原則のうちの一つ乃至二つだけが殊更強調されるのではなしに、むしろ教委制を支える三原則は官・民において一致して不離一体のものとして受けとられていたわけである。

けれども教委制発足前後の事情をより仔細に——というよりもより虚心にとつた方が正確かも知れない——眺めてみると、在来、教育（行政）学者等が説くところとは相当趣を異にし、三原則の不離一体は実は見かけ上のものであって、この制度を推進した諸勢力間で、その意図する強調点はそれぞれかなり異なっていたのである。すなわち三原則に対応する諸勢力とは、一つに占領権力（公選・地方分権）であり、二つに文部省（教育の自主性）であり、最後に日教組を含む在野の勢力（公選）である。三原則をこのように大雑把に三者に振り分けることには異論があるかもしれない。けれどもここに私が述べたく思うのは、三者が見かけ上は一致していたということでもなければ、また三者ながら互いの相違をさほど自覚しないままに、いわば同床異夢の如き状態で、戦後民主化の「狂熱」の中に教委制が出発したということでもない。むしろ私が注意を払いたく思うのは、上の大雑把な原則の割り振りのうち、文部省のみが、「教育の自主性」原理の主たる立役者になっていることの意味についてである。実は教委制の、在来の評価とは違った、正確な認識にかかわる問題はここに一つのポイントがあるのである。また上にみた如く、今日、公選復活、地方分権強化を唱える論者はいても、「教育の自主性」を高唱する論者がみあたらないのは何故であろうか。「教育の自主性」はすでに戦後日本社会では論ずる必要がない程に十分達成されずみであつて、いまさらそれを強調する必要はみあたらないためであろうか。あるいはそれと全く反対に、文部省による行政上の教育統制はすでに隅々にまで行き渡り、その浸透した重圧と統制の巧みさは管理される人々にとつてもはや空気の如き日常に化し去っているがためであろうか。

これらの疑問への答も教委制発足時の事情に求められそうである。

結論からいえば、文部省——それは当時、一時期ではあれ、その解体すら取り沙汰されたところの、戦前行政官僚制の一部分である——が進んで採用した「教育の自主性」なる原理には、誰もか賛意を表せざるを得ないその文字面とは裏腹に、次の如き二様の意味あいにおいて、教委制を下部機構として誘導しながら、自らの行政的安定を図る文部行政の戦後的発展・確立の筋道がそこに隠されていたのである。

一つには、戦前来、内務省の権勢に押されて、地方とくに府県において独自の行政領域の構

策と教育行政プロパー官僚の育成・発展を妨げられてきた文部省が、地方行政一般とは区別される文部行政の独自の専管領域を開拓・構築するのに「教育の自主性」原理は与って力があつたことである。この原理は教育行政改変の次元でみるかぎり、内務行政支配の金城湯池であつた地方段階の行政体制の変更をうながすものとして働いたのである（逆にこの原理は中央段階では文部省解体＝中央教育委員会制を導出しないのである）。

二つには、戦前来（とくに戦中期）、幾多の論者によって絶えず指摘されていた、文部行政系統上の不備・欠陥、すなわち教育行政を文部省に向かつて展開する下部行政機関の欠如を克服し、何らかの形で文部省まで直結する一貫した行政体系をこの原理は誘導したのである²⁾。中央・文部省に向かつて一貫する教育行政を展開する地方・下部行政機関の構築こそ戦後文部行政の本格的確立・展開の一大課題であつたのである。したがつてその下部機構たる行政機関がどの程度文部省から独立すべきかは、この課題達成からすればさして重要な問題ではなく、それは直轄機関である場合もあろうし、また何らかの独立性を有した自治的機関（例えば教委制）であつてもよいのである。

戦後の地方自治制改革の過程で形成されたこの二様の意味での文部省と教委制との行政上の関係を仮に〈1対1機構〉と呼んでおくとすれば³⁾、他の多くの行政領域においては、国の行政官庁と公選首長とが、事務処理上も、財政上も〈多対1〉の関係において、換言すれば複数の官庁が首長にたいして競合的に関与しているのに比して、戦後の国—地方の教育行政体制の最も顕著な特徴は、この〈1対1機構〉の形成にあつたといえそうである⁴⁾。

ところで「教育の自主性」原理は何故、戦後文部行政を安定化・堅固化に導き、そこに教育専門的行政体系の構築を可能ならしめたのであろうか。その理由は一見したところの、この原理の文字面の良さもさることながら、この原理の多義性もしくは曖昧さにその主な原因を求めることができるであろう。

公選教育委員会法（昭和23年法律第170号）の政府提案理由にも見出すことのできるこの原理が行政改革の原理としてはきわめて曖昧なものであつたことは、この原理の源流ともいふべき田中耕太郎文相の「教権独立論」と俗称された考え方の中にすでに胚胎していたといえる。例えば次の如き一文は、そこに多分に同文相のパーソナリティが色濃く沁み込んでいる点を差し引けば、「教育の自主性」原理が、戦前来からの文部行政強化・確立論の正統な嫡出たる主張の一変種たるということが闡明されるというべきである。

「教育は中央において文部省の官僚的な監督の下に呻吟窒息していたとともに、地方長官（内務官僚であることに注意すべし——西本）の同じく官僚的な支配に服せしめられていた。そうして中央、地方ともに、それが政治的激流の侵入による影響を免れなかつたことも周知のごとくである。私はとくに、地方教育界の長老である中学校の校長諸氏が、自分の教え恩格の、年齢30歳に充たない、教育について全く無経験な、出世の段階として単に数か月位しか在職しない青二歳（内務官僚であることに注意すべし——西本）の尊大横柄な態度に、内心の憤懣を抑えながら表面は唯々諾々としてその頤使に甘んじ、その結果として自然去勢され、卑屈になつて行く情ない状態について度々きかされた。又私は某県において選挙の当時一校長が候補者に、使用中の故をもって講堂を選挙演説場に貸与することを拒んだことを理由として、その候補者が県当局に強請し、その校長を鹹にした話を耳にしたことがある。かような事態は我が教育界の普遍的病弊となつていたといつてよい。私はかかる事態に直面してトルストイとともに『余は黙するを得ず』との叫びを發せざるを得なかつたのである。かかる病弊を除去するのは、教

育行政を一般地方行政から分離独立し、教育及び教育者の自主権を確保する以外に道はない」⁵⁾。

このような強い憤激から彼は「教権独立」の主張を盛んに展開し、世上有名な教育の第四権的独立論を唱えることになる。けれども彼の主張はそのまま大学区制（一種の教育者自治の内容をもつ教育行政組織）などの形で、現実の教育行政体制の改変に結実していくわけではない。けれども注目すべきは、このような教育の自主・独立の強烈な主張——それは仔細にみると官僚批判の矛先が主に内務官僚に向けられている——は、やがて教育委員会法の立案・制定の過程において、多分にスローガン化しながら、教育行政上の原理に姿を変え、生き残っていくのである。教育の自主・独立という田中のエトスはいまや「教育行政の（一般行政からの）自主性・独立性」という意味合いで使用されはじめたのである。田中の上記の一文がその意味で「地方教育行政の独立について」と題されているのは自らの思想の客観的意味転換に彼が気づいていたか否かは別にして、事態の転換をよく象徴しているといえるであろう。

こうしてこの原理が客観的には中央・文部省に一指だに本質的改革を加えることなく、国と地方教委との間に〈1対1〉の行政体系を誘導する効果をもたらしたものである。しかも他面、この原理が田中の所論が正当に摘示しているように、官僚勢力であれ、政治的・宗教的圧力であれ、およそ「不当な支配」（教育基本法第10条）を排して、教育の真正な発展を保護・育成する外観を帯有していたかぎり、それを首唱する論者も、それを受け入れる人々も、この原理を疑うことを妨げるという主観的心理効果をも併せ持っていたはずである。

こうして「教育の自主性」原理は「教育行政の独立」へと姿を変じ、結局その文字面とは反対に、当時において教育がそこから独立を達成し、そこから自立し、自主性を保持すべきであった、当の相手方である文部官僚制を教委制という新しい土台の上に定置するという逆説的な結果を招来するに至ったのである。しかも生き延びた文部官僚制が、一方では欧米流の観念をもってしては決して計ることのできない日本の官の支配に伴う強烈的な政治性を帯有した存在であり、他方、内務行政の主要な統制手段であった地方官人事への身分上の統制権というラフな行政統制手法にかわって、文部省の駆使しはじめる指導助言を中心としたソフトな行政手法がむしろ教育統制の手法としては極めて強力な効果をもったものであったことは、教委制発足後いくばくの時日を経過しない時点においてやがて判明するのである。

けれどもいかなる意味づけであれ、原理的に存置を認知された文部官僚制が、その後活発に官僚支配の「特殊のテクニーク」⁶⁾・指導助言行政を駆使しながら、〈1対1機構〉の下へ向って自己増殖的な行政を展開することになるのもこれまた事理の必然である。教委制を下部機構として保持することによって、戦前に比して格段に安定・確立した高度な行政統制はかくて、教委制に教育民主化を賭した人々の期待を裏切っていくのである。

2. 行政の集中と統合下の教委制

「教育の自主性」または「教育行政の独立」さらに「教育委員会の自主性・独立性」などの多義的というよりいささか混乱的に使用されるきらいのあったこれらの原理は、上来述べてきた如く、一旦教委制を土台とする国一地方の〈1対1機構〉が現実形成されてしまうと、ただちにそれらが教育の自主・独立・自由を保障するという外観が全くの幻想に過ぎないものであることが、それらの原理の首唱者であった文部官僚自身によって説かれることになるのは、上記の逆説が生んだ皮肉というべきであろうか。

例えば次に挙げる二人の文部官僚の所論は、前者が皮肉なタッチで、後者が嘲弄的口吻で、

それぞれ問題を語っている違いを除けば、二者は教委制がそもそも「自主性」を持ちうる制度では決してありえない（原理上も、運営上も）ことを一致して指摘しているのである。

木田宏氏は「1年有余の経験を経」た教委制の運営について次のように論じている。

「まったく教育委員会で、県の教育をいかにするか、市町村の教育をいかにするか、といった観点から、教育政策らしい政策を決定しようとする、その種をみつけるのに非常に苦勞しなければならない。学校制度は決まっている。教職員の身分制度、給与制度は決まっている。学校の設置規準にしても、すでにいろいろの角度から決められている。およそ教育の分野において、制度的なものは、ほとんど国の法令によって決められている。せいぜい施行細則程度のものであるが、委員会規則で制定されるに過ぎない。これとても、果して本質的に政策的なものであるか否かは疑問の残ることであろう」⁷⁾。「このように教育制度面においては、委員会に残された政策決定の余地が僅少であるとすれば、他に残っているのは、そうした制度にどのような内容を盛り、どのように運用するかという問題である。ところが国の方針として決められた制度にどのような内容を盛るかということも、しかく幅のあるものではない」⁸⁾。こうして教委制が自主性を発揮して活動しうる余地は制度面でも、運用面でも極めて狭隘であると述べた後、「教育の自主性」原理をもって教委制を根拠づけ、理解することはその制度面（国にたいする自主性、地方公共団体の長にたいする自主性の二方面の制度上の自主性）においても、運用面（運営上・政策判断上の自主性）においても、「過分の期待」であって、自主性の「いわば自意識の過剰」であると論ずるのである。

「教育委員会法のこの趣旨（同法第1条を指す——西本）を汲んで、教育委員会の自主性が強調され、教育委員には『教育知事』などの名称が呈せられたりしたため教育委員や教育委員会の関係者はもとより一般にも、教育委員会は、地方公共団体の長に対して、対立的な存在であるとの意識が一部には持たれたようである。……（中略）……そういうところでは、これまで地方公共団体の長の下で達せられなかったことなどは教育委員会によって、間もなく解決され、すべてが一挙に良くなるであろうといった過分の期待が、教育委員会に寄せられ、それにこたえて教育委員会の方でも、大いに自主性を発揮して、いっさいの旧弊を正さなければならないといった、いわば自意識の過剰とでもいったものが生じたように伺えるのである」⁹⁾。

さらに氏は地方公共団体の長にたいする教育財政上の自主性（教委法第56条以下）の問題を論じた後、長の予算上の総合調整権と調和しながら、しかも教育が行政上・財政上の「自主性」を保持するためには、国の統制による両者の調和措置（より高次の行政調整）を受け入れる必要がある、それを受け入れることは国にたいする教委の「自主性」の喪失を意味すると論じ、きわめて皮肉なタッチで次の如く断じているのである。

「かくして同一地方公共団体の機関として、長と並んで教育委員会を設ける以上、一地方公共団体としての総合と調和のある執行作用を実現するために、長と教育委員会との関係を規定する教育委員会法第56条以下の規定の考え方の基本を是認しなければならないであろうが、そうすれば、長と教育委員会との教育行政についての見解に大きなへだたりを生じさせないよう、国の法令などによって一定の基準を設け、それによって実質的に教育委員会に対する長の制約を小さくさせるの外はないであろう。……（中略）……国がこのように長と教育委員会との関係を規制するとすれば、教育委員会は長に対する限りかなり自主的に行動できるということになる。しかしながら、教育委員会のこの自主性は、教育委員会がみずから獲得した自主性ではなく、与えられた自主性であり、国家の干渉を排して、地方の実情に即した行政を行うべき教

育委員会が、逆に国の規制を受けるということになる。中央官庁あるいは地方公共団体の長から加えられる制約を排除して、地方の実情に即した公正な民意による教育行政を行わなければならない教育委員会にとって、まことに皮肉な現実というの外はない(傍点は西本)¹⁰⁾。

二人目の論者として今村武俊氏を挙げよう。氏は本田氏とほぼ同じ頃、「教育委員会の独立性」と題する論文¹¹⁾で、「教育行政の独立性」なるものが国家行政や地方行政の他の部門との間の「連絡協調」を排除する意味で使われるとすればそれは「妥当を欠く」と論じて次のように述べている。

「従来教育委員法の大眼目として、この第1条を引用して教育の独立化、民主化、地方分権化の三原則が説かれてきたが、教育が不当な支配に服しないことを『教育の独立化』といい、それを保障するために教育委員会が具有すべき性格が『教育委員会の独立性』といわれている。そして教育の自主性と教育行政の自主独立性とは明瞭に区別されることなく、時にはほとんど同義語として用いられているようである¹²⁾とし、そのように論ずる者として、田中耕太郎のさきに引用した所論を論駁した後、「教育そのものの理念的独立は、教育行政の現実的独立性を、論理的意味で必然に、導くものであろうか¹³⁾と問い、「教育そのものが必然的に独自の行政制度を導く性格のものであるとすれば、世界各国、すでに独自の教育行政機関が誕生しているはずであり、又誕生しなければならないはずである。こう考えて来ると、教育行政の独立性が、教育の理念的独立性から論理的に必然的に結論されるとする説は妥当を欠くと言わなければならない¹⁴⁾と述べるのである。

今村氏のこの論文の目的は、教育行政は地方において長の行う他の行政部門との「連絡協調」を保つべきだとする点に、言い換えれば長のする行政的統合化作用への教委の同化を説くことにあるのであるが、ここでの私の関心からして氏の所論が興味深いのは、地方において、教委の「独立性」にたいする長の統合(ヨコの集中)が進んだ段階にあっては、長と教委のヨコの関係における教委の独立は理念としても現実としても成り立つものではないと断じているのみでなく、加えて中央・文部省と地方・教委のタテの関係においても、ヨコの関係における以上に、タテの関係での集中が進んでおり、したがってそこでは教委の(国にたいする)自主・独立性も全く論ずべき余地はありえないと説く点である。

所論は以下のようである。

「……教育委員会の独立性は二つの面をもっていると言うことができる。すなわち、縦の面において、都道府県教育委員会が文部大臣に対する、市町村教育委員会が文部大臣及び都道府県教育委員会に対する独立性であり、横の面において、教育委員会が地方公共団体の長に対する独立性である。前者は地方分権の建前からする教育委員会の独立性であり(傍点は西本)、後者は教育の自主性強化の精神に基づく独立性である。独立性を広義に解すれば、この二面にも着眼しなければならないが、一般に教育行政の民主化、独立化、地方分権化と称せられる場合の『独立化』の概念には、前者の意味における独立性を含まないと解するのが至当であろう(傍点は西本)¹⁵⁾。

つまりは文部行政権という公権力の行使が教育の自主・独立を侵す危険性はないのだから心配はもはや御無用というのであろう。それはともかく氏の所論に即していえば、タテの関係における教委の自主性とはもっぱら地方分権の中身によって決まってくる問題であって、換言すれば、憲法上の「地方自治の本旨」という融通無礙なる歯止めはあるにしる、その中身は個別の実定法・国の立法政策によって決まってくる法律的規範の関係の問題(つきつめていえば、

権限配分上の自治の形式の問題)であって、ここで氏が問題としているような行政的実体的関係の中で、下位の行政機関がいかなる「自主性」を保持しようかという行政上の自治の問題の判別に際しては、地方分権上の自主性の問題は持ち出すべきではない、と論じているのである。

このように地方分権という法律的・規範的關係の上での自主性の形式と、その形式の中を貫流する実体的・日常的行政内容を峻別するならば、分権的形式と行政的集権は「共存」しようのである。氏の所論がこうした官僚実務家としては当然というべき考え方に立っているであろうことは想像に難くない。されば氏が次にみるように、分権と教育の自主性はもっぱら地方行政段階の問題であって、それらは中央・文部省に何ら本質的改革を迫るものではないと論ずるのも当然というべきであろうか。

「教育そのものの理念的独立性は、教育行政の現実的独立性を、論理的意味で必然に、導くものであろうか。私はいささか疑問に思う。もしそれが論理的必然性をもっているとすれば、文部省は内閣から独立した人事院的性格をもつべきであるのに、文部大臣は行政権の行使について連帯責任を有する内閣の一員として列している。これはどうしたことであろうか。さらに一国文教政策の最終決定が議院内閣制をとる内閣の閣議によってなされることは甚だ奇妙なことであるといわなければならない。何となれば、議院内閣制による内閣とは……(中略)……教育がそれから分離すべしと考えた政治の申し見みいたいものであるからである(傍点は西本)。しかしながら、内閣において文教政策を決定することに対する異論はないようである」¹⁶⁾。

さて私はあまりに長々と官僚実務家の所論に付き合いすぎたかもしれない。けれどもここに至って明記したく思うのは、教委制発足後、いくばくも経過しない時点において、早くも行政的集中化と統合化が急速に進展しつつあるという事実である。木田・今村二者の所論を通底する認識もそれである。別言すれば、教委制はその誕生の瞬間から、タテの関係においても、ヨコの関係においても、決して行政上の集中と統合を排除して存在しようものでなく、むしろかえってヨコの関係においては、長に競合的に関与する国の行政諸官庁との間に、教育事務をめぐる一定の軋轢(財政上の定員定額問題、ユネスコ事務、科学技術行政、幼保行政、青少年行政等のいわゆる共管競合事務をめぐる教委を舞台とした国のタテワリ官僚の争いを想起すべし)を生みだしながら、しかも長(及びその背後にある国の諸官庁)への統合に完全に同化することなく、教委が独自に教育行政を執行しようとするだけで、今度は文部省への、タテの行政的集中・統合に服さざるを得ないのである。まさしく戦後型タテワリ行政の一コマがここに見出されるというべきである。

こうして見てくると在来描かれてきた教育委員会像は相当の描きかえを必要とするであろう。けれどもいま、私の関心はそこに在るのではなく、むしろその前に在来、教育(行政)学者の大部分を支配してきた千篇一律の如き教育委員会論が那邊に由来し、またそれはどのような研究上の方法・態度に拠っていたのかをさしあたり探っておきたいのである。次にそのことを述べようと思う。

3. 変転する教育委員会論——動かぬ一つのもの

戦後一旦は潰滅的打撃をこうむったかにみえながら、匆忙の間に復活した官僚制。それはなお戦前来の官の支配を濃厚に帯有しながら、しかも現代国家行政の高度の集中と統合の基調に即応するものとして復活・定着したのである。教委制がこうした官の支配が蟠踞しつづける戦後日本の特異な行政土壌に移植されたものであってみれば、それは米国に生育した制度のたん

に技術的継受と理解されるべきものでもありえず、またその「理念」の規範学的高唱によって日本におけるその真正の発展・定着が図られる性質のものでもなかったのである。

これまで私はその理念の一半をとりあげながら論じてきたのも、右のような日本の行政の、いわば「普遍」と「特殊」の中で、変動せざるをえない教委制の姿にほかならないのである。

教委制の現実の変動につれてこの制度の評価もまた変転してきた。その変転はとりわけ教育（行政）学者に著しい。そこでは何がどのように問題にされてきたのであろうか。制度評価の流れは、該制度の基本問題の所在を示してくれるのみならず、それを評価する論者の方法態度を闡明するはずである。してみればそのことを振り返ってみるのもあながち無益ではあるまい。

教委制の評価の一つの流れは、さきにもた官僚実務家のそれを一応別とすれば、制度導入の前後から教育（行政）学者の手によってなされてきたとあってよい。そこでまず目につくのは、彼らのごく早い時期においては、この制度に非常に大きな、ある意味では過大ともいうべきほどの教育民主化の期待を賭けていることである。例えば次の如く故宗像誠也教授は述べている。

「教育を民主化するために民主的な教育行政制度を作らねばならぬ。ところがその制度がまさに民主的なものであるがゆえに、そのゆえにこそこの制度をうまく運営するには人民が民主的になっていなければならぬ。すなわち人民を民主化する教育が先行しなければならぬ。制度が先か教育が先か、問題が循環する。教育委員会制度の問題はこういう性質の問題だ」¹⁷⁾。

この一文から戦後民主化の幾分気負った明るさを感じるのは容易である。けれどもここにすでに制度（民主化の）一つの技術的手段とみなす制度観がみてとれるのである。けれども後に述べようと思うが、日本の制度、またその運営＝行政、それにあずかる官僚は決して技術的存在ではありえないのである。

それはともかくとして、このように述べた後、米国教育使節団の報告書を引証しながら、「一体教育行政の改革はどういう原則によって行われているのか」¹⁸⁾と問い、周知の三原則を挙げる。

「私はそれを三つに要約することが出来ると考える。その一は、教育に関する意志決定は人民自身であるべきだということ、その二は、教育行政は一般行政から独立すべきだということ、その三は、教育に関する権限が中央から地方に向かって大幅に委譲されるべきだということ」¹⁹⁾。

こうして教委制のみならず、戦後民主変革によって達成さるべき「民主的教育行政組織」²⁰⁾の原則としてこの三つを挙示した上で、それぞれについて米国教委制の経験を加味しながら解説するのが、常套となっている。けれどもその解説を仔細に見てみると、教授にあって特徴的なのは、三つのうち、教育行政の民主（衆）化・民衆による行政機関の公選に大きなウエイトがかけられていることである。それに比して残余の二つ、とくに「教育行政の一般行政からの独立」に関しては、ほとんど説明がないに等しいか、又は、教育の政治的中立の説明に代替されているのがわかる。次のような解説がそれである。

「アメリカで、教育委員会が持つべき一つの性格として強調されるのは、その無党派性だ。一体教育行政の一般行政からの独立ということ、教育委員会が地方首長や地方議会から独立していなければならないということは、せんじつめれば教育が政治的党派性を持ってはならないということに帰する」²¹⁾。

このように、「一般行政からの教育行政の独立」なる、それ自体疑うに値する原則が、いとも容易に、教育の自主性（無党派性）を保障する行政上の原則として、米国の事情を引証しながら理解されているのである。本稿がこれまで論じてきたように、この原則が内務行政支配の解体後において、地方事務全体の中から、教育事務を割拠的に抜きだし、それを文部行政支配の

圏域に誘導・定置するに与って力があつたとする視角などは全く念頭にすら無いらしいのは不思議である。そのことはいま別にして、仮りに教授が論ずる如く、教育の自主性を確保するためには、政治的意思によって選出された公選首長（又は議会）から教育行政をできるだけ遠ざけておくべきだとする考えは、教育の自主性・政治的中立性確保の一方法として当然に妥当といえるのであろうか。そうではなかろう。教授が引証している米国教育行政（教育委員会）がそうである程度には、日本の行政・制度は技術的中立的存在ではなく、むしろそれ自体が政治性を帯有した特殊な存在なのである。問題は日本の行政と制度の基本的認識にかかわっているのである。教授の所論で決定的に看過されているのは、生まれながらの行政国家と称される、日本行政の官の支配の問題なのである²²⁾。一般行政からの教育行政の独立なる特殊イデオロギーは、教育行政が文部省（を含む明治以来のわが官僚制）の全く特異な、しかも強烈な政治性にむしろ近づいていくことを意味していたのである。教授も参加しているある座談会で、宮原誠一教授とのやりとりの中で、丸山真男教授が次のように述べているのは、教育行政の独立という米国流の中立性確保の一方法が日本においては全く正反対の事態——官僚的政治への隷属——を帰結することを示しているというべきであらう。

「（宮原）明治以来の日本の学校は、絶対主義的な官僚支配の下にあった。絶対主義というものは、対立する諸勢力の利害関係からは超脱した中立的な外観をとって現われてくる。そういうような絶対主義勢力に身も心も隷属していた長いあいだの教育界の伝統が現在もふかくのこっていると思うのです。

（丸山）やはり天皇制官僚機構のうちに本来そういう精神を培養するものがあるのではないんですか。つまり明治以後の日本を見ても、天皇および官僚機構が、それ自身政治権力としての自意識をもたず、また民衆の前にそういうものとして現われないという点が特徴的なんじゃないか。いま宮原さんがいったように、それ自身は政治権力でなく、むしろ政治闘争から超然とした何ものかのような顔をしている。……（中略）……したがって自分を決して一つの党派として表示しないから、実は政治権力の中枢であるにかかわらず、あたかも、非政治的な力のようにふるまい、またそうしたものとして意識されるということになってくるわけです。それが一番微妙な点じゃないかと思うのです。……（中略）……官僚というものは何となく政党よりは政治的な存在ではないような、従って、それだけ『全体的』な感じがする。天皇になると、まったく非政治的な、いわば空気みたいに漠然としてあたりをたちこめているようなものになる。そこでこういう社会意識が普遍的なところで、政治からの中立ということは何を意味するか。実際には政治から教育を中立ならしめるということは、政治権力の最も中枢である官僚勢力から独立するということではなければならないはずです。ところが肝心の、政治権力の中枢が非政治的なものとして発現しているから、政治からの中立ということは、動もするともっぱら、国民を組織化した政党勢力からの中立だけが強調されることとなり、その結果教育の中立性が実際には天皇制官僚勢力に対する無条件降伏を意味するようになってしまふ。政治的中立ということが強いわれればいわれるほど実際には天皇制官僚勢力にたいして無条件に隷属するという関係がいわば構造的に成立っていたわけです²³⁾。

日本官僚制の政治性を論ずるのがここでの本意ではない。ここで考えるべきは、丸山発言を俟つまでもなく、この制度への在来の理解が何故、素朴ともいべき常識的理解の域に終始していたのかにある。三原則への疑うことなき素朴な理解、その「民主性」の「啓蒙的」高唱の程度が大なればなるだけ、後日、「全面」講和後のいわゆる逆コースの潮流の中で、地方分権の

見直し、地教委一斉設置等の三原則の根幹を揺がす措置が進められ、誕生間もない教委制が呻吟を余儀なくされはじめるや、一転してその評価がこの制度への否定的評価へ傾斜していくのもけだし当然というべきであろう。

思うに、こうした在来の理解・評価の基調には、規範（理念）固着主義とでも称すべき態度が根強くあるといわざるをえない²⁴。教委制一つとってみても、そこにおける教育行政研究は行政の事実内に沈潜するのではなく「教育という自足的な機能分野の内部」²⁵の規範に多く拘泥してきたとしなければなるまい。しかも行政と教育の交叉を規範（理念）固着主義的に解こうとすることさえ、その規範（『教育の自主性』）が官のことばで書かれているかぎり、官の支配、日本行政の現実の意味を解くことなしには、その理解が教育にも行政にも実り豊かな認識をもたらすものでないことはこれまでに論じてきたことが示しているのである。

けれどもこの間にあって、故宗像教授らの手になる地道な調査研究や、行政（法）学者の手になる貴重な実態調査研究が皆無であったのではない。また故宗像教授らの教育行政研究とは異質の方法・立場から問題を論じてきた研究も厳に存在することを指摘するのだから正確を失するであろう²⁶。

けれども教育行政研究の多くの部分は、そこにつきまとう上記の通弊に災いされて、それらの調査・研究が提示してきた大切な論点を、いわば「教育」の「論理」にとってマージナルなものとも見なしたのか、ついにそれと本質的に触れあうことなく、教委制の理論的・実証的研究は地を払うが如く低迷を極めていくのである。そのように考えるのは果して私一人の偏見であろうか。

けれども問題は「論」の盛衰にあるのではない。教育行政をめぐる原理的問題はもっと大きな局面において存在するといふべきであろう。

あとがき——「行政」と「教育」の事実と論理——

許された紙幅も迫り、私はもはや一つの結論を示すべき順序であろう。

上記においてたかだかその理念の一半の検討を試みてきたにすぎない教委制の歩みが示しているのは、行政事実の問題としての教委制は、戦前来の日本官僚制の特殊の教育支配が、現代行政の普遍的基調に適合しながら、いかに官の支配に貫かれたものたらざるをえないか、いいかえれば、教育行政の「特殊」と「普遍」の交叉の問題であったのである。このように考えてくると、教委制の改変の裏面にあって、未曾有の強力な集権制へ行きついたところの²⁷、しかも戦後民主改革をはさんで中断されたままになっているところの、文部行政の民主的改変という、言うも愚かなあ的基本問題に我々は逢着するのである。

他方、研究対象としての在来の教育委員会論が、「行政」の論理による「教育」の事実のおし曲げにたいする、「教育」の論理による抗議に止まったかぎり、「教育」の論理にも「行政」の事実にも言うに足る実りある認識をもたらさなかったのもまた事実であろう。

されば問題は、「教育」の論理を組み入れざるをえない「行政」の論理を「行政」の事実の中に探求することにあるはずである。教育行政研究が再び政治的・運動的背景の彼方に没し去るか否か、その岐路に我々が際会していることを昨今の臨教審をめぐる賛否の喧噪は反面教師として示していると思うのである。

〈註〉

- 1) さしあたり日本教育法学会編『講座・教育法6 教育の地方自治』所収の三上昭彦「中央教育行政と地方自治」、鈴木英一「教育委員会制度の意義——公選制の歴史に即して」の二論文参看。二論文においてもいわゆる三原則が教委制の理念として把握された上で、前者は地方自治原則に、後者は公選・民主化原則によりウエイトのかかった説明がなされている点がいわば「新味」である。けれども本稿の問題関心はそのような三原則の「伝統的」説明の妥当性如何にある。
- 2) 阿部重孝『教育改革論』（昭和13年）をその代表として挙げてよい。また阿部とやや異なる立場からのものとして関口泰『教育国策の諸問題』（昭和10年）を挙げるべきである。
但し、阿部の改革案の骨子である、文部省へ向って行政を行う地方直轄出先機関の設置なる考え方がいま以上の「行政統制主義」を招来するとの留岡清男の批判が存したことを看過すべきでない。留岡の批判は今日なお新鮮である。「阿部重孝著学政改革論」・『教育』5巻10号。
- 3) 〈1対1機構〉のシェーマは萩原克男「戦後文部行政の機構と機能(上)」北海道大学教育学部紀要第47号（1986年）のアイディアである。
- 4) 地方自治制が反面、内務省解体後の戦後タテワリ行政体制の形成でもあった点については、高木鉦作「知事公選と中央統制」（溪内・阿利・井出・西尾編著『現代行政と官僚制(下)』所収）が参看されるべきである。
- 5) 文部省内教育法令研究会『教育委員会——理論と運営——』（1949年）所収225～226頁。
- 6) 蠟山政道「責任政府と官僚制度」・『行政学研究論文集』1965年259頁。（初出は鈴木安蔵編著『官吏制度の研究』1948年）。
- 7) 「教育委員会の運営」・『文部時報』879号、1950年12月、32頁。この時、木田氏は千葉県教委管理財政課長で出向中。のちすぐに本省へ帰る。
- 8) 同前33頁。
- 9) 「教育委員会の運営(統)」・『文部時報』882号1951年2月、31頁。
- 10) 同前35頁。
- 11) 文部省内教育行政研究会編『教育行財政研究』第2号（1951年7月）所収。
- 12) 同前11～12頁。
- 13) 同前13頁。
- 14) 同前13頁。
- 15) 同前19頁。
- 16) 同前13頁。
- 17) 「教育委員会はいま行くか」・『宗像誠也著作集』第3巻12頁（以下引用頁数は著作集による）。初出は1948年7月の『朝日評論』誌。
- 18) 同前12頁。
- 19) 同前12頁。
- 20) 同前16頁。
- 21) 同前16頁。
- 22) 日本行政における「官」の特異な地位の問題については井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』（1982年）、特にその第1章「行政国家における〈官〉の支配——制度とことばと——」が参看されるべきである。日本を「生まれながらの行政国家」と規定するのは興味深い論点を含んでいると私は思う。
- 23) 岩波講座『教育』第8巻（教育と政治）1952年、10～11頁。
- 24) 教育行政研究のみに限らず、教育研究が観念的規範を前提にしがちだという通弊は戦前教育学のみにあてはまる問題であるとするのは今日も十分に疑わしいと思う。
- 25) 兵頭泰三「教育委員会制度—日本とアメリカ—」・『都市問題研究』第7巻3号（1955年3月）91頁。こ

の論文については後で若干紹介する（注26）。

- 26) これらの調査研究がどのような教育委員会像を描いていたかは他日、別の機会を期したい。ここではいくつかの文献を挙げるに止める。

①宗像誠也編『教育行政論』（1957年）所収の持田栄一「教育行政機構論」、②大阪市政研究所『行政委員会制度の実態分析と批判』（1952年）、③蠟山政道「圧力団体の意義と限界」・『法律時報』25巻1号、④長浜政寿「地方制度改革の立場」・『中央公論』・61年12号（昭和21年12月）、⑤兵頭泰三「教育委員会制度——日本とアメリカ——」・『都市問題研究』7巻3号、⑥川上勝己「行政委員会」・田中・原・柳瀬編『行政法講座第4巻・行政組織』1965年所収、⑦同氏「行政委員会の意義と機能」・『法律時報』32巻7号、⑧長浜政寿「行政における委員会制度について」・『都市問題研究』第1集（1949年）、⑨辻清明「地方自治の設計」・『法律時報』25巻4号、⑩足立忠夫「地方行政と行政委員会」・『法律時報』25巻4号、⑪同氏「地方公共団体に於ける行政委員会制度」・関西学院大学法政学会編『法と政治』4巻2号、⑫関口泰「教職確立と教権独立」・『教育』（世界評論社）1948年6月号、⑬五十嵐顯「アメリカの教育委員会」、⑭誌と同一号。

これらの文献には狭く実態調査に限らず、教育委員会像の再構成を示唆する論考も含まれている。いちいちこれに検討を加えることは今は控えたいが、右のうち⑤の兵頭論文について若干のコメントは必要と思う。この論文は、それが教育行政研究の圏内から、しかも割合早くにもなされている点、又、その示唆する論点の多様さという点で出色である。教授（当時は京都大学大学院学生）は、米国における教委制の社会的基礎が教育長制の早くからの専門的確立（AASA）にあったと摘示され、それと全く異なった環境（とくに全国的規模での強力な労働組合の確立という）でこの制度が辿る運命を論じている。教授が「かくして、教員組合の全国的規模における確立は、都道府県の三分の二以上で組合出身もしくは推せん委員が過半数を占めるという事態をもたらした。そして組合と政府が対立するとき、教育委員会制度は混迷におちいらざるをえないのである」（94頁）と述べる時、そこには、官僚に対抗する専門職が何故組合的形態をとってのみ、日本においては出現するのか、行政参加はどのような形で可能なのか、といった、運動と制度の本質にかかわる一論点を示唆されているように思うのである。

- 27) 近年みられた文部省組織の改変（1984年7月1日）を第2臨調基調下の行政組織にたいする国民の「期待」する合理化と単純にみなしてはならない。

今後の改変についての考察も他日を期さざるをえないけれども、さしあたり次の文献が参考されてよい。赤木須留喜「第2臨調『最終答申』の性格」、浜川清「行政組織改革について」（ともに『法律時報』55巻7号）。

〔付 記〕

もともと本稿はある雑誌に掲載するつもりで、昨年二月に脱稿したものである。私には分明ならざる先方の事情で発表が遅延し、『教授学の探究』にお世話になることになったのである。そういう関係上、臨教審に関する記述に前後を生じているが、改める必要は認められない。この点、お断りしておきたいと思う。

また誌面を割いていただいた教授学グループに感謝する次第である。