



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	日本における教育行政改革案の系譜
Author(s)	鈴木, 英一
Citation	北海道大學教育學部紀要, 11, 1-29
Issue Date	1965-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29013
Type	departmental bulletin paper
File Information	11_P1-29.pdf



日本における教育行政改革案の系譜

鈴木 英 一

概 要

この研究は、日本における教育行政改革案の系譜を辿ったものである。日本における代表的な教育行政改革案乃至改革意見であった、教育立法の法律主義の主張、文部省廃止にたった中央教育委員会や文化省案、あるいは地方教育行政にかんする大学区案などをとりあげた。まず、序において、教育行政改革案の一般的な意味をのべたのち、それぞれについて、第二次世界大戦後の日本の教育改革のなかでどのように扱われたか、改革案にこめられた教育行政批判はどのようなものであったかなど戦後の特質を考察し、戦前からの伝統をひくと考えられる諸案の系譜を戦前に求め、戦前の改革諸案や改革意見との対比、その質的差異を検討して、これら教育行政改革案そのものの意義と限界について論じようと試みたものである。

目 次

序	研究の目的 ——教育行政改革案の一般的意味を中心に——	§2 戦前の文部省改革論
第1章	教育立法の法律主義	第3章 地方教育行政改革論
§1	戦後における樹立経過	§1 戦後における大学区構想
§2	戦前の教育立法の法律主義論	§2 大学区反対論
第2章	文部省改革論	§3 公選制教育委員会と教育刷新委員会
§1	戦後の文部省改革諸案 ——中央教育委員会を中心に——	§4 戦前の大学区案
		§5 公選制教育委員会と戦前の教育行政改革論

序 研究の目的 ——教育行政改革案の 一般的意味を中心に——

この研究は、戦後日本の教育改革の成立事情を、教育行政を中心として検討することから出発した。教育改革の一環としての教育行政改革は、教育基本法、教育委員会法、文部省設置法などの生誕をもたらしたが、その成立をみるまでの過程は、決して平坦なものではなかった。ここでは、まず、この成立過程について、改革の諸意見をできるだけ綿密に調べることからはじめたのである。

ところで、教育行政改革の諸意見は、実際には、教育行政改革案として現われる場合が多い。一般に、教育行政改革案は、(1)教育行政の制度・機構にかかわるものと

(2)教育行政の原則や機能にかかわるものに大別できる。(1)に属するものとしては、ここでとりあげた中央教育委員会案や大学区案、最近では公選制教育委員会復活論などをあげることができよう。(2)に属するものとしては、ここでとりあげた教育立法の法律主義原則のほか、教育行政の指導助言機能といったものが考えられる。

しかし、こうした教育行政改革案について、今日、その発想そのものがアウト・オブ・デイトであるかのようになっている。これにたいし、戦前においては、雑誌「教育」(1933—1944)をひもといただけでも⁽¹⁾、いくつかの教育行政の改革案や改革論を見出すことができるし、戦後においても、1956(昭和31)年、任命制教育委員会が発足するまでは、教育委員会制度を中心に、かなりの意見やプランを見出すことができる。

今日、教育行政改革案が、それ以前の時期にくらべて

流行したり盛り上ったりすることがないように思われるのは、一応尤もな理由があるからであろう。その理由として考えられることは、教育行政研究における(1)権力認識の向上、ならびに(2)教育法解釈論争への移行ということである。

(1)教育行政研究における権力認識の向上とは、教育行政の動向を国家権力として把握することが深まったということである。たとえば、戦前においては、教育行政研究が、教育行政の諸現象を通して、国家権力の本質そのものを問題にすることは、ほとんど不可能にちかかった。そこにおける教育行政改革案は、教育行政の罪禍の根源にある国家権力を問題にすることはさけて、教育行政の部分的改善に目を向けることになる。改革案が「行政機構からの教育の自律性」を説いたとしても、せいぜいそれは「現象からの自律」にとどまっていたということである⁽²⁾。

他方、戦後においては、改革当初、文部省自体、権力機構のなかで果たした役割にたいし、ある程度徹底的な改革が行なわれる可能性が当時の風潮そのもののなかにあった。また公選制教育委員会発足後も、1954(昭和29)年の官公労機関紙問題にたいする千葉県教育委員会の態度にみられるように、中央教育行政対地方教育行政の矛盾も場合によって顕著であり、公選制教育委員会に教育行政民主化のかなりの期待がかけられた。こうした時期においては、戦前の限界をある程度克服しながら、いくつかの教育行政改革案が提案される。

しかし、任命制教育委員会の発足後は、公選制のそれに対するような教育行政民主化の期待はひろくいだかなくなかった。「教育行政の秩序確立」をスローガンとした諸施策の実施によって、都道府県教委は文部省の、市町村教委は文部省と都道府県教委の、それぞれ下級機関化し、系列化された。こうした中央・地方権力のゆ着と、それに伴う「教育行政の地方分権原則」の形骸化という事態のなかでは、教育委員会制度の改革だけを論じても無力であり、文部省・教育委員会を問わず、それを教育行政権力として認識することを要請して来たといえる。さらに、教育行政権力と言っても、教育委員会的一般行政への従属化傾向や地方交付税などの中央の財政的支配を例にあげただけでも、教育行政の相対的自律性を指摘することよりも、国家権力の一環として総体的に把握することの方が重要であろう。とくに、今日、中央の諸施策がストレートに学校や地域のなかに下りているなかで、その施策に対する批判的な実践や運動が成長し、教育行政権力、国家権力の教育にたいする「不当な支配」についての認識が向上しているといえる。

(2)教育法解釈論争への移行について説明しよう。文部省による地方教育行政の掌握が行なわれた背景には、多数党支配がある。多数党支配による「秩序安定」という情況のなかでは、教育政策批判、教育行政批判が行なわれても、多数党の容認しない改革案が改正立法や新設立法として定立される可能性がない。これにたいし、国家権力の側でも、教育運動が成長した今日の状況のなかでは、「教育基本法改正」というスローガンを唱えることはあっても、教育二法や地方教育行政法が激しい抵抗を受けたように、実際には望ましい改革案を通すことがかなり難しい。権力の意図する施策は、立法措置として行なうよりも、むしろ下位法規や行政措置として行なう方が、望ましいという判断も存するであろう。こうして、実際には、教育改革案をめぐる立法論争よりも、教育基本法をはじめとする各種法規の条文解釈の次元で争われる場合が多い。学習指導要領、勤務評定、全国学力調査などがそうであることはいうまでもない。その解釈論争は、動評体制的教育観にもとづく公権解釈と教育基本法体制的教育観にもとづく国民教育的解釈の争いということである⁽³⁾。

このような状況を十分に認識しないで、教育行政改革案がそれ単独で唱えられたとしても、教育行政の本質にふれずに、その一部を修正したり改良したりする技術主義的傾向におちいることは、充分考えられよう。あるいは、実際にはありえないが、文部省廃止案イコール教育行政全面不要論である場合には、後述の制度批判的意義は別として、アナーキズムであって、教育行政が本来果すべき役割を、認識していないおそれもある。

教育行政をめぐる現在の情況と教育行政改革案一般の限界をふまえながらも、教育行政改革案を研究対象とする一般的意義をくみだすとすれば、次のような点が考えられる。

(1)その時々提起される教育行政改革案における現行の教育制度や教育行政にたいする批判的意識をたしかめることである。たとえば、現在唱えられている市町村教委の強化策のなかにも、それが、教育委員の高齢化とか事務機構の貧困とか弱体な市町村教委の実態から出発しているとするれば、このような弱体性が教育行政の集権を支える制約的基礎であり、権力の内部矛盾であることをくみ出すことができる。つまり、文部省廃止・中央教育委員会設置論というような教育行政改革案がたとえ部分的改良を志向したものであっても、その改革案を肯定する乃至否定することとは別に、一定の改革案を生み出した歴史的基盤なり、そこによせられた教育行政批判や教育行政思想を吟味することは、それ自体、研究課題とし

て成り立つであろう。とくに、教育研究の固有性からいえば、教育改革の論理と行政改革の論理が交錯する教育行政改革においては、前者を焦点にその教育思想を検討し、後者を副次的に抑えることで許されよう。

(2)教育行政改革案をめぐる権力と運動の動向を総体的に把握することも重要であろう。教育行政改革にかけられた権力の期待は、成立前後の実践的な制度批判の努力によって、そのまま貫徹しない。その顕著な例を、日教組分断を意図しながら、実際にはそうならなかった1952(昭和27)年の市町村教委一せい設置に見出すことができるであろう⁽⁴⁾。

(3)反面では、教育行政批判が単に教育の理念や目的という抽象的次元にとどまっていた、有効でない場合も考えられる。そこで、たとえば、教科書検定において教科書調査官の役割りが問題となれば、教科書検定違憲論と同時に、教科書検定の科学的専門的機関などの立法論が主張されている⁽⁵⁾。このように、部分的な改良だけが目的化するのではなく、実現の方途や他の必要な改革などを展望した上での、具体的な制度改革構想も必要であろう。

教育行政改革案は、教育制度改革案の一環である。教育制度改革案の中心は、学校制度なかんずく義務教育制度や後期中等教育制度改革案であろう。この意味では、教育行政改革案は、教育改革案や教育制度改革案の周辺に位置している。といっても、望ましい学校制度改革を実現しうるのは、教育行政、ひいては国家権力のあり方、その変革にかかっている。この意味での教育行政改革案の重要性は、一般的に強調されてよい。

以上のように、教育行政改革案の一般的な意義と限界について、きわめて簡単にのべたのち、ここでの研究内容の概括的な説明を試みる。

ここでは、対象として、戦後の代表的な教育行政改革案である、教育立法の法律主義原則や文部省改革の代表的プランである中央教育委員会や文化省案、地方教育行政改革プランである大学区案や教育委員会案を個別にとりあげた。まず、それら改革案の特徴、審議経過などを、教育刷新委員会等の専門的審議機関を中心にトレースした。そして、これらの改革案が実現する、挫折するにかかわらず、改革案の把握水準や改革案における権力の意図や教育行政批判を吟味し、それぞれの意義と限界の検討を試みた。

第二に、これら教育行政改革案は、戦後の時点において突然出現したものではなく、戦前からの伝統をひくとも考えられるので、その系譜を戦前にさかのぼって明らかにしようと試みた。南原繁氏は、「敢てアメリカ使節

団の意を迎えるために、しかも一夜の間にかような重要改革案をつくり出したわけでは決してない。それには、わが国にも同趣旨の改革案と、その沿革があったのである」といい、民主的改革案の例として、1914(大正3)年の菊地大麓案、1934(昭和9)年の日本工学会案、さらに教育改革同志会案などをあげている⁽⁶⁾。実際に、阿部重孝氏の学校制度改革私案と戦後の学校制度改革を対照しただけでも、6・3・3制、単線型体系、男女共学など数多くの卓越した提案に、戦後の六三制を成立せしめた教育的力量の原型をみる思いである⁽⁷⁾。こうしたことは、戦前の改革諸案との対比、その意味や質的差異の検討という課題を示唆している。

ことわっておかねばならないことは、こうした系譜をたどる研究が今迄行われていないということではない。宗像誠也氏の「教育行政学序説」が、これまでの教育行政研究について、思惟様式や研究方法の系譜論を行なったのははじめとして、本山政雄氏の学校管理法の系譜論や市川昭午氏の教育行政改革案の系譜試論など、いくつかの研究成果がある。むしろ、この研究は、それらに敗ったものと言ってよいであろう⁽⁸⁾。

さらにここでとりあげた中央教育委員会論や大学区論は、これまでの教育権独立論の制度的表現であった。今日のように、教育権論が、国民の教育をうける権利を中心にすえて、教育行政権と対置される状況とはことなっている。そのような主張は、戦前においても、阿部重孝氏や関口泰氏の所説にみるごとく少数意見として部分的に存在したが、教育権論は、戦後初期まで主として教育行政権の独立であった⁽⁹⁾。国民の教育権と切り離されて、教育行政権の独立が制度として構想されたところに、正にこれまでの教育行政の発展水準の反映があったわけである。こうした教育行政の独立思想を、教育行政改革案の系譜をたどる仕事のなかで剔抉することが課題であると思われる。

しかし、このような意図が、この研究のなかで実現したとは思っていない。系譜をたどったといっても、教育行政史上の事実のられつにすぎず、またそれ自体精粗もあり、各時期において改革案が果たした役割やその背景を十分に吟味しない、現象的静態的論議にとどまっている面もみられよう。この意味で、この研究は、「系譜論」を本格的に展開したというより、まだ「系譜ノート」の段階にすぎないものと考えらる。

このほか、教育行政改革案と学校制度改革案との関係について、教育制度改革における構造的連関を明らかにすべきであろうが、ここではほとんどふれていない⁽¹⁰⁾。

なお、ここでとりあげた教育行政改革案についての現

状況分析的な検討は、他に譲って正面にすえていない⁽¹¹⁾。

- (注1) たとえば、雑誌「教育」(岩波書店刊)では、「教育制度改革の問題特集」(昭和9年1月号)、宮島清「教育行政改革問題」(昭和9年5月号)、「教育統制問題特集」(昭和10年3月号)、「教育改革問題特集」(昭和11年6月号)、「教育改革主題号」(昭和12年2月号)、秋津豊彦「文部省改造に関する提案」(昭和14年1月号)などが制度改革をとり扱っている。
- (注2) 五十嵐順「民主教育論」p. 240(青木書店、昭34)
- (注3) 兼子仁「教育法制理論の課題と方法」参照(岩波現代教育学3 昭36)
- (注4) 五十嵐順「教育委員会問題についての考え方」参照(教育評論、昭30年12月)
- (注5) 宗像誠也「教科書闘争への招待」(思想昭40.6)家永三郎「教科書検定」p. 279(日本評論社、昭40)
- (注6) 南原繁「教育改革」p. 118(朝日刊「明日をどう生きる」昭30)
- (注7) 阿部重孝「教育改革論」pp. 13—14, p. 129など参照(岩波書店、昭12)
- (注8) 宗像誠也「教育行政学序説」p. 14(有斐閣、昭29)、本山政雄明治年間における学校管理法」(名古屋大学教育学部紀要1巻、昭30)、同「大正年代より第二次世界大戦までの学校経営論」(同前2巻、昭31)、市川昭午「我国教育行政における教権独立の思想」(プリント刷、第16回日本教育学会大会報告、昭32)戦前における国民の教育権論として、阿部重孝氏は、「義務教育は国家が一方的に負はせる義務とばかりは考へられなくなったからである。即ちこの程度の教育は国民の凡てが之を受ける権利があり、国家が児童の教育権を尊重し、之に対して国家自ら一定の義務を負ふことに依つて、所謂義務教育の効果は始めて全きを得るからである。」(前掲「教育改革論」P25)といい、関口泰氏も、「参政権と兵役と納税とを臣民の三大権利義務といふが、教育もこれに劣らぬ権利であり義務である。義務教育は国家が国民に対して教育を与える義務があり権利があることを意味すると共に、臣民の側からいへば、国民としては教育を受ける義務と権利がある。正しき教育を受ける権利は、正しき裁判を受ける権利と同様に、重大なる立憲国民の権利でなければならぬのである。」とのべている。(同著「興亜教育論」p. 340、昭15、三省堂)
- (注10) 久保義三「学校制度の原則と課題」参照(現代教育学第3巻、岩波、昭31)
- (注11) 拙稿「教育法制における法の支配」(「学校運営研究」昭39年6月、明治図書)、同「文部省の組織と権限」(同前昭39年7月号)、同「教育委員会制度」(同前昭40年3月号)参照。

第1章 教育立法の法律主義

§1 戦後における樹立経過

教育立法の法律主義の原則は、その樹立経過において、第一に、教育勅語問題と密接に関連しているといえる。しかし、勅語や基本法については、別の論文でも扱ったので、ここでは、この原則とのかかわりにかぎって、さらに考察をすすめよう⁽¹⁾。占領初期、日本旧支配層の国体護持の教育政策ともいうべき、前田多門、安倍能成、田中耕太郎各文部大臣の教育勅語擁護論、日本教育家委の新教育勅語渙発論が退潮するにつれ、その退潮の度合に応じて、教育基本法の制定がクローズ・アップされた。教刷委第一特別委の羽溪主査が「実は私どもの委員会では、教育勅語に関する問題と教育の根本理念、この二項目を委託されることになりました。ところが何

時の間にか基本法がくっ付いてしまったのであります。」というのは、このことをよく示している⁽²⁾。

すでに、日本教育家委でも、「議会というものが人民の代表機関として成立している以上は、道徳憲章、教育憲章と言うか、そういうものを議会で作るべきではないか」という反対意見がのべられていた⁽³⁾。さらに、教刷委第一特別委でも、「進歩派」は、「保守派」の芦田、河井、天野の各委員の、議会には権威がないから、そこから出すのは無理だという見解⁽⁴⁾と対立しながら、新しい教育の基本は、憲法にしたがひ、法律の形で国会において決定すると主張し、その主張が勝利をしめる。森戸委員が「教育という重大なことも、国民が至高の意思を以て決定するというのが、憲法に副うて居るのではないかと思います。」「むしろ重要な点は国会が決定しなければならぬ。御勅語で決定せられるべきものではない。」というのは、「進歩派」の主張を代弁している⁽⁵⁾。そして、それは「われらは、今後の日本の道徳基準乃至は文教の指導原理を、必要とするならば、これは国民自らの理念と実践とによって、自らの手で完成したいと念願するものである⁽⁶⁾。」「(朝日社説)という当時の世論の偽らざる気持ちに支えられていたともいえよう。

教育基本法の制定、教育立法の法律主義の樹立は、憲法改正上も必然のものだったといえることができる。いいかえれば、天皇の権威に代りうるに国会の権威という先の主張は、国会が国権の最高機関であり、唯一の立法機関である(憲法第41条)ことの建前からいって、必然であった。そして、この立法権優越の原則は、「国民の厳粛な信託」(憲法前文)にもとづくから、国民主権の原則に由来することはいうまでもない。

教育立法の法律主義の原則の樹立は、さらに、日本国憲法における天皇の規定からも必然であった。まず、日本国憲法3条における天皇の無答責の原則がある。そこでは、天皇は国事に関する行為、具体的には、形式的・儀礼的行為に限られるが、その場合、天皇は内閣の助言と承認に絶対に拘束されるから、天皇が責任を負わず、内閣が責任を負う。そのことを天皇は政治上無責任である(政治的無答責)という⁽⁷⁾。この原則について、1946(昭和21)年2月4日の閣議で、安倍文相は「天皇は無答責というが、道徳的にも責任を負わないという意味なのか。将来、天皇は、これを名誉、道徳の源泉として考えて行くべきであって、それなら道徳的には責任を負わなければならないはずのものではあるまいか」と質問し、松本内閣から、法律上の問題であり、道徳上のことではないと説明されたが、「納得しがたい面持」であったといわれる⁽⁸⁾。一方、教育勅語は、たんに道徳上の権威とし

ただでなく、超国家的な地位をしめていたといえる。そこで、日本国憲法第3条は、法律上、政治上の無答責の原則であったけれども、この無答責の原則は、天皇の道徳的責任についての保障を、その法的形式において拒否することによって、道徳的無答責に及びえたのである。このような意味で、それは勅語の存在を許さなかったし、安倍文相の期待を裏切ったといえる。

教育立法の法律主義の原則は、憲法第98条の違憲詔勅の排除にも関係している。ここで、詔勅とは、天皇の意思表示にかかる公文書であり、天皇の国事に関する行為などに限定されるが、その違憲性は、手続上、形式上、内容上から問題となる。とくに、教育勅語は、内容上の違憲性が問題となったが、衆議院の「教育勅語等排除に関する決議」(昭和23年6月19日)では、主権在君、神話の国体観に基づいていたことが、「憲法98条の本旨」によって、違憲詔勅であると判断され、日本国憲法成立とともに、すでに失効していたと確認されるにいたった。このことは、佐藤功氏によれば、天皇の命令として、国民が遵守の義務を負う教育勅語と同じ性格の詔勅は許されないことを、示すとされている⁽⁹⁾。しかしながら、新教育勅語が日本国憲法上許されないという解釈は、98条単独の解釈からみちびき出されるというよりも、すでにのべた主権在民、天皇無答責などの他の規定とともに、日本国憲法全体構造によって、明らかにされているといえる。

以上のべたことから、教育立法の法律主義の意義は、その原則の前提ともいふべき日本国憲法の国民主権主義にもとづいて、はじめて理解できよう。いいかえれば、国民主権、天皇無答責、違憲詔勅の排除という日本国憲法の原則は、天皇大権による戦前教育支配をきびしく批判したものと見える。教育勅語は、法規としての性格を欠いているのにもかかわらず、天皇主権のゆえに、教育立法の最高法規的地位に君臨したが、かかる天皇制教育支配を、形式と理念において拒否するものであった。

第二に、教育立法の法律主義の原則は、その直接の根拠を、日本国憲法第26条においている。第26条では「国民の教育をうける権利」と「普通教育を受けさせる義務」が「法律の定めるところにより」とされている。いいかえれば、教育の権利義務や教育制度の大綱について法律で定めるということであろう。また、教育基本法第11条も、この原則の「確認規定」であるといえる。日本国憲法の下で、教育憲法ともいふべき基本法が、他の法律をみちびきだす端緒を示したということである⁽¹⁰⁾。

第26条は、義務教育の無償制とともに、教育権の国家から国民への解放に意義が存し、この点において、先に

のべた勅語批判とも深くかかわっているが、さらに、この法律主義原則の明記によって、この原則と対置される勅令主義にたいする批判をも含んでいるといえる。ということは、教育立法の勅令主義が教育勅語を基本としながらも、その法的性格において、法規ではない勅語と法規である勅令が異なるところに着眼すれば、法律主義原則は、勅語批判にとどまらず、具体的な法規としての勅令批判まで含んでいるということである。このことは、日本国憲法73条が命令(政令・省令など)として委任命令および執行命令しか許していないように、行政の法治主義原則乃至法の支配(rule of law)一般のアナロジーからも、いえるであろう。

明治憲法下においては、一般に法律主義の原則はとられていたものの、市町村義務教育費国庫負担法、市町村立小学校教育費国庫負担法、実業教育費国庫負担法、地方学事通則など少数の例外を除いては、教育関係法規ではほとんど行なわれなかった。明治憲法第9条では、「天皇ハ……公共ノ安寧秩序ヲ保持シ及臣民ノ幸福ヲ増進スル為ニ必要ナル命令ヲ発シ、又ハ発セシム」とあり、この天皇大権の下での独立命令によって行なわれた。機制的には、1888(明治21)年、天皇の直屬機関として枢密院が設置され、1900(明治33)年、「御沙汰書」により、教育の基本に関する勅令は、この諮詢を要することとされたのである。

したがって、法律主義の原則は、天皇制下の勅令という法形式と枢密院という絶対主義立法機構への批判とそれとの断絶を宣言しているともいえる。

さらに1945(昭和20)年5月22日の戦時教育令は、「決戦教育措置要綱」(同年3.18閣議決定)の具体化であり、教育本来の活動を全く停止するという勅令であった。このように、教育立法の勅令主義が迎いついたものは、自ら教育の破滅を宣言するというものであった。このことを、海後宗臣氏は「教育法規が如何にして決定されるかという基本となる問題に結びつく⁽¹¹⁾」といている。いいかえれば、本来、教育発展のための一手段であるべき教育立法の勅令主義の最高度に進行した状態が、まさに教育の崩壊という最も非教育的な内容をもつものだったということである。このことは、法形式と内容のかかわりを示すものであり、勅令主義という形式のもつ非教育的本質をあざやかに示すものであった。

したがって、法律主義の原則は、その勅令主義を批判することにおいては、天皇制絶対主義への批判にとどまらず、それが進行し、腐朽した天皇制ファシズムへの批判にまで及び得るものである。

教育立法の法律主義の意義は、以上のようにまとめら

れるが、この原則樹立のさいの把握水準は、この原則が日本国憲法の基本理念から当然のこととしてうけいれられ、原則の独自性や固有性について十分に論じられなかったということである。

しかし、とくに家庭教育についての立案をめぐる、法と道德の関係が論じられ、教育法の特種性として「法律の中に倫理的なものをいれてよい」と確認されたし⁽¹²⁾、法律主義と教育の専門性の原則は、「法律は何によって出来るか」というと、刷新委員会等によって内容がきまり⁽¹³⁾と、その調和がはかられたことにみられるように、原則固有の論議が部分的にはあったといえよう。

けれども、立法者意思をみるなら、この法律主義の原則は、「教育をうける権利」の範囲の設定を行なうという意味もある。また、第2項の「普通教育」もその意味は必ずしも一定しないから、その範囲を憲法によって定めるということであろうが、この限りでは妥当ともいえる。しかし、「教育をうける権利」は、権利分類からいえば、社会権的基本権であるが、「その権利の内容」というものが可なり絶対的に近いように考えられる懸念から「憲法上適正に範囲を明らかにする」という権利の無制限性や具体的請求性を否定するという意味も存していた⁽¹⁴⁾。このような矛盾は、その後の展開において顕在化する。例えば、「義務教育教科書費国庫負担請求事件」（最高裁大法廷判決、昭39. 2. 26）では、教科書代の保護者負担は憲法に違反しないとしているが、憲法26条2項後段にいう「義務教育の無償」は、教育基本法4条2項および学校教育法6条但書にいう授業料不徴収のみを意味しているという解釈が、理由の一つにあげられている⁽¹⁵⁾。

教育立法の法律主義は、勅語批判、勅令主義批判を行なうということでは、すぐれて近代民主主義の教育行政原則であった。しかし、戦前においてすら、この論議を通して、政党政治の弊害が憂慮されていたにもかかわらず、改革時において、政党政治や官僚支配と教育法の関係が、この原則を通して、本質的に論じられたわけではなかった。そこで、その後の現実事態のなかで、それは、次のような問題に直面した。

①教育基本法の法的性格、すなわち、教育基本法の準憲法的法律性と後法優先、特別法優先の原則の関係。②教育法律と下位法規や委任立法の関係、さらに、学習指導要領の法的拘束性の問題。③教職員の勤務関係、児童生徒の在学関係における特別権力関係理論と法律主義原則の排除。④教育行政権による「法の支配」理念の歪曲現象、たとえば、勤評は、「法に書いてあるからやる」と地方公務員法40条、地方教育行政の組織と運営に関する法律46条をたてにすすめられた。しかし、それは、他方

で、教育基本法や地方自治法の無視から、職階制規定の未実施（地方公務員法23条）や人事院規則（10—2）の諸要件（試験評定、多元評定、実施困難な職員への免除）を欠くことに至るまで、恣意的な法の強行であった。⑤教育立法過程における「代表と審議」の機能の問題。たとえば、多数者支配と少数意志の関係、教育立法にたいする教育専門家の意見、国民の教育世論の反映などがあげられる⁽¹⁶⁾。こうした現在の諸矛盾を解明することについて、ここではこれ以上のべないが、要するに、法の支配が、「国民の基本的人権を尊重する法の支配⁽¹⁷⁾」であるように、教育立法の法律主義原則は、民主主義の権利の一環としての国民の教育権を尊重する法の支配にはかならないから、今日、それは、こうした観点から、新しく再構成される必要があるということである。

§2 戦前の教育立法の法律主義論

戦前においても、教育立法の法律主義の主張は、若干であったが存在した。そこで、ここでは、戦後の法律主義論において、戦前のそれがどのように反映されているか、戦前の主張そのものを吟味してみたい。

といっても、戦後とちがう状況のなかにあつては、教育改革論は、教育行政批判に無関心であるか、それをさげざるをえなかった。例えば、昭和初期の「学制改革に関する各方面一覧表」（文部省調査部）をみると、教育立法の法律主義の主張にふれているのは、25の改革案中、僅かに政友会と山根儀重氏の2案にすぎない⁽¹⁸⁾。戦前の法律主義の主張は、この2案だけではないが、ただこの事実は、相対的にすくないということをよく示している。

戦前における教育立法の法律主義論の特質は、教育勅語批判をふくんでいないということであり、戦後のそれが、勅語批判から形成されていったこととの相違点である。

戦前において、国体批判がタブーであったことはいうまでもない。絶対視されていた教育勅語を批判することは、神聖視された国体を批判することにほかならず、教育行政論の及ぶところではなかった。国体問題のタブー性は、それが文部大臣について次のようにいわれていることからわかる。「国体問題の忌諱に触るるもの、前後三大臣、悉く文部大臣也。……国体問題は、文部大臣には禁物ならずんばならず」と、森有礼の伊勢大廟不敬事件、尾崎行雄の共和演説事件、小松原英太郎の南北朝正閏事件があげられている⁽¹⁹⁾。この前記三事件のうち、国体批判は尾崎文相の場合であり、森文相の場合は、伊勢神宮神域における行為が、不敬と攻撃され、小松原文相の場合は、南北朝についての記述があいまいな教科書

の責任者として非難された。このように、国体問題は非難的となり、さらに政治問題に発展し、森有礼の暗殺や尾崎行雄の辞任など、文部大臣の椅子にさえ影響を与えることになった。

戦前において、プロレタリア教育運動の天皇制批判やクリスチアンの教育勅語批判など少数の事例をのぞいて、教育勅語の存在そのものが問題になったことは、僅かであった⁽²⁰⁾。

その例として、西園寺文相の第二勅語説、文部省一官吏の勅語撤回説がある。1894（明治27）年、西園寺文相は、産業資本の確立に即応するため、「あの勅語一本だけでは物足りない。もっとリベラルの方へ向けて教育の方針を立つべき」とであると、「第二の勅語を下すことの必要」を説いたといわれる。これは、教育勅語の存在が日本資本主義の確立によって多少動揺したことを示すが、第二勅語説は、支配者内部のかくれた見解にとどまってい、公然とした動きとはならず、勅語体制の最終的確立へと向うのである⁽²¹⁾。

また、1891（明治24）年の内村鑑三の教育勅語拝礼拒否、井上哲次郎の「教育勅語衍義」（初版）は、「不敬事件」として問題にされ、前者は辞任、後者は該当箇所の削除という結果をまねいたが、これは勅語批判に準ずるものといえよう。さらに、1901（明治34）年には、文部省の一修身編集起草委員が教育勅語撤回説を唱えたが、帝国議会とジャーナリズムにおいて攻撃をうけ、辞職せざるをえなくなった⁽²²⁾。

このような事例は、教育勅語の存在そのものを問題にすることがいかにすくなかったか、いかにむずかしかったかをよく示している。そして、このような事例においてさえ、勅語批判は、教育立法の法律主義論とむすびづかなかったのである。

教育勅語は、法形式における勅令などの法規とことなり、詔勅であり国法ではなかった。教育勅語の権威には、「古今道徳の道義に合せるが故に権威あり」とする実質説（江木千之）と「勅語たるが故に権威あり」とする形式説（穂積八束・上杉晋吉）の二説があったといわれる⁽²³⁾。また、勅語の効力は、一般国民にとっては、「実質説」であり、強制される関係にはないが、官吏や校長・教員など「教育政治ノ機関ヲ組織スル者」にとっては拘束されるという見解もあった⁽²⁴⁾。

しかし、いずれにせよ、実際上は、実質説と形式説の二つは統一され、超国法としての地位をしめた。それは、「教育に関する勅語が日本臣民に対し絶対最高の権威ある道徳律たり、日本臣民は必ず之に依違すべく絶対に之に悖戻すべからざるは、勅語が主権者たる天皇の意思な

ればなり」という天皇主権にもとづいて超国法的地位を占め、明治憲法・軍人勅諭と鼎立し、忠孝の徳目をはじめ天皇制国家を支える反動イデオロギーであった⁽²⁵⁾。

教育勅語は、各種教育法規のなかに、その趣旨に則るべきことが定められていた。

「修身ハ教育ニ関スル勅語ノ旨趣ニ基キテ児童ノ徳性ヲ涵養シ道徳ノ実践ヲ指導スルヲ以テ要旨トス」（明治33年改正小学校令施行規則第2条）

「紀元節、天皇節及一月一日ニ於テハ職員及児童、学校ニ参集シテ左ノ式ヲ行フヘシ（中略）

三 学校長ハ教育ニ関スル勅語ヲ奉誦ス

四 学校長ハ教育ニ関スル勅語ニ基キ聖旨ノ在ル所ヲ誨告ス（後略）」（同前第28条）

「学校長及教員ハ教育ニ関スル勅語ノ旨趣ヲ奉体シ法律命令ニ従ヒ誠実ニ其ノ職務ニ服スヘシ」（同前第133条）

また、戦時に至っては、国民学校令（昭和16年）において「第一条 国民学校は皇国の道に則りて初等普通教育を施し国民の基礎的錬成を為すを以て目的とす」とあったが、逐条解説は、異口同音に『ここでいう「皇国の道」とは何か、それは教育勅語に明示し給へる「斯ノ道」を指す』といっているし⁽²⁶⁾、同施行規則1条、3条をみれば、そう解釈されるのは当然であった。教育法規においてだけではなく、訓令、訓示などいたるところにおいて、勅語は強調された。要するに、敗戦に至るまで、学校教育の方針は、教育勅語に帰一させられ、教育法規のみならず、学校における教育実践の基本は、勅語の趣旨に立脚したということであり、ここに勅語の拘束性が存したものといえよう。

勅令もまた、天皇が枢密院に出席し、「朕枢密顧問諮詢ヲ経テ〇〇〇令ヲ裁可シ、茲ニ之ヲ公布セシム」という形式をとるからと、「教育制度の基礎に関する勅令は聖勅にも比せらるべき」と詔勅なみの権威を強調する解釈もあらわれた⁽²⁷⁾。

したがって、教育勅語や教育立法の勅令主義について、その非立憲性を主張するならば、「命令ニ依リ左右スルコトヲ得サランメタル而巳ナリ是レ本邦行政権ノ無比ニ完全ナル所以ニシテ他国ノ理論上當ニ此ノ如クナルヘキヲ知リナカラ此ニ出ツル能ハサル⁽²⁸⁾」という外国と比類できない国体観につきあたるのであろうし、まさにこれをうち破れなかったのである。

第二に、戦前における教育立法の法律主義の主張が、勅語批判と結びつかなかったとすれば、それは実体において何であったか。それは、関口泰氏によれば、「教育制度の法律化⁽²⁹⁾」であり、政友会案によれば、「教育施設の法律化⁽³⁰⁾」である。「国民を如何に教育すべきかに関

する国家の権力を、茲に大胆に教育権と名付ける」戦前の法制からいえば、国家の教育権のなかで、「教育実行権」に対比された「教育制度制定権ともいべきもの」（外的事項）の法律化にすぎず、「内的事項」たる教学イデオロギーには直接かわらないことを理由としたように思われる⁽³¹⁾。しかし、その実、両者が深くかわっていたことは、小学校令、中学校令、高等女学校令、専門学校令、実業学校令、大学令、師範教育令、私立学校令などの教育制度についての勅令をみれば、明らかであろう。

このような主張を沿革的、系譜的にみれば、古くは明治初期から存在していた。

1879（明治12）年6月6日の元老院会議の教育令布告按第二読会において、佐野常民委員は、「官立学校ノ事ヲ法律ニ掲クヘカラス」について「解シ難シ」と反対した。彼は「今や我国ノ中小学モ皆府県ノ議會ニ付シテ其費用ヲ支給セシムニアラスヤ此理ヲ類推セハ苦シノ議院起ルニ及ンテ大学ノ事ハ之ヲ議ス可ラスト云フヲ得可キヤ」と、法形式の非立憲性を攻撃し、官立学校、官立大学の法律化を主張している⁽³²⁾。

また、1890（明治23）年、文部省と枢密院の策動で、勅令とされた「小学校令」は、当初において「法律ヲ以テ小学校令ヲ制定シ」と理由が付され、一時「小学校法」と修正されたのも、このような学校制度法律化の主張の端緒を示すものであった⁽³³⁾。

さらに、このような法律主義の主張は、その後の事態において、教育に関する勅令の固定化という現実の教育事態の矛盾についての認識から起って来た。たとえば、昭和にいたって、小学校令、中学校令、高等女学校令、実業学校令、専門学校令は、「既ニ約40年ヲ経過シ、ソノ間部分的ニハ屢々改正ヲ加ヘラレタガ、全面ニ亘ツテ検討サレタ事ガナイ為ニ、今ヤ時代ノ要求ニ背馳スル所多キモノト見ラレタイル」し、高等学校令や大学令も「約20年ヲ経過シ、今ヤ決ンテ完璧トシテ甘ンズルコトハ出来ナイ」という学制改革待望の世論を背景とするようになる⁽³⁴⁾。多数の学制改革プランが山積したが、枢密院がそれを勅令のなかにとりにれない現実のゆえに、法律へのきりかえが提唱されることとなったのであろう⁽³⁵⁾。

また、学校制度の財政的側面の一つとして、市町村立小学校の設置費が小学校令51条に定められていることについて、「市町村住民の負担の上に重大なる関係を有する規定の如きは…法律を以て定めることが妥当である⁽³⁶⁾。」と主張された。町村税の大半をしめる戸数割附加税をもってしても、小学校費を支弁できない事実は、小学校制度の維持そのものの危機であり、勅令によるものともみ

られたからであろう。

教育立法の法律主義の主張は、教育制度の法律化にとどまらず、教師の権利義務の法律化ともむすびついている。小学校令は、教員の資格及び権利義務を規定しているが、勅令主義の「正当性」と「合法性」は、明治憲法19条「日本臣民ハ法律命令ノ定ムル所ノ資格ニ応シ均ク文武官ニ任セラレ及其ノ他ノ公務ニ就クコトヲ得」を根拠に、資格そのものや公務は、法律でも命令でもよいことは明らかであり、さらに、権利義務は公務に包括されるから、可能だと説明される。「蓋小学校教員タルモノ各般ノ義務ハ其ノ公務ト相離レス」という包括的支配権の思想と、勅令主義はわかちがたく結びついていた⁽³⁷⁾。したがって、その法律化の主張は、包括的支配権の批判に立って、「教員等の権義を確保」するものとされたのである⁽³⁸⁾。もっとも、「改正小学校令」の審議を通して、教員の退隠料及遺族扶助料は法律とする（市町村立小学校教員退隠及遺族扶助料法の成立）ことなどが決まったから、部分的には、この主張は通ったものとみられよう⁽³⁹⁾。

第三に、戦前の法律主義論の特質は、ブルジョア民主主義としての立憲政治を貫徹する一手段であったといえる。教育立法の法律主義の主張の民主主義的側面は、それがまず「この主張は主権在民主義である。日本憲法はこの原則に立っていない⁽⁴⁰⁾」と、支配者によってしりぞけられたことである。また、そのブルジョアの性質は、その原則が、教育団体のみならず、政友会や民政党といった大ブルジョア政党のスローガンとして掲げられたことからいえる⁽⁴¹⁾。（ただし、在野時代であり、政権の座についていたときは棄てられた。）こうして「教育上の法令は予算に関係あるもの外議會の協賛を経るを要せず諸種の審議機関なきに非ずと雖も多く形式的存在にして国民の総意に聴き国家の教育政策を樹立しその遂行を期するに足るものなく社会の要望を充足するところ寡し⁽⁴²⁾」という勅令主義批判にもとづいて、教育立法にたいする議會の干与、国民の参加が必要ながことが叫ばれてくる。

教育立法の勅令主義原則の確立は、1900（明治33）年4月、明治天皇の御沙汰書に基づく枢密院官制第6条の改正により、「教育ニ関スル重要ナ勅令」が諮詢事項として明文化されたことである。それは、「内閣の性質に制約される朝令暮改性を排除せられんとするの用意に出づる⁽⁴³⁾」ことを、大義名分としたが、実体においては、山県有朋が、政友会発足前後の藩閥政府の危機を守るために、政党政治を防ぐ対策として、天皇に「奏請」したものであった。したがって、法律主義の主張には、ブルジョア政党の藩閥政治批判・絶対主義勢力批判という、天皇制権力の内部矛盾が反映していた⁽⁴⁴⁾。

また、財政法規など少数のものであったにせよ、法律で設けられたものがあることは、教育立法の勅令主義の変則であり、その貫徹が部分的には不可能だったということであるから、ブルジョア民主主義的乃至立憲政治的（議会主義的）主張の反映が、部分的にせよ全くなかったということではない⁽⁴⁵⁾。

憲法解釈論としては、小学校令のごとく児童の就学義務を国民に負わせる場合、新しい義務の負担は法律ですべきにもかかわらず、法律によらないのは、憲法違反であるという主張がある⁽⁴⁶⁾。それは、「牧野文書」における「帝国憲法第二章は、法律に依る義務を明記していることは、裏面で、その他の義務は、命令をもって規定してもよいという意味である⁽⁴⁷⁾」という合憲論と対立していたが、しょせんは、明治憲法のわく内での解釈論争であった。

第四の特質は、天皇制の最高権力機構としての枢密院の改革問題の一態様としての必然性があったということである。大正デモクラシーのもと、枢密院改革論として、美濃部達吉の全廃論、有松英義の儀礼的機関論、吉野作造の帝国議会在責任を負う論があった⁽⁴⁸⁾。このように、たとえ、教育立法の法律主義が主張されないとしても、枢密院そのものの存在否定論は、この原則の実現可能性を示唆するという、法律主義論の背景をなしていたのである。

しかし、このような枢密院改革論について、ブルジョア大政党は必ずしもそれを正しくうけついでない。たとえば、大正14年の「政友会教育政策案」をみると、「教育制度の法律化」について「漸を追て之を実現すること。但し枢密院に対する諮問事項の範囲に関する問題は別に考慮すること⁽⁴⁹⁾」といわれている。ここには、微温的な漸進主義と、枢密院にたいする気兼ねがよくでている。戦前の法律主義論のなかで、ブルジョア政党のそれは、枢密院改革問題にたいして、このような限界をもっていた。

第五の特質は、枢密院改革問題とともに、天皇制絶対主義官僚機構の一つであり、枢密院に密着していた文部省批判の一態様として、法律主義の主張は、必然だったということである。そもそも、勅令主義自体が、地方自治や委任主義の不信、文相の全権にもとづいていたものであった。「牧野文書」は、「政略上本案（小学校令案一引用者注）ヲ法律トスルノ不可ナル事」を次のように説明している⁽⁵⁰⁾。小学校令第10条で、文部大臣に「教則大綱制定権」を規定したが、「教育ノ主義ト其ノ事務トハ実ニ密接ノ関係ヲ有スレハナリ」であるから、これだけでは充分ではない。というのは、「教育ノ主義」は文部大臣の手にあっても、地方行政は学務委員が存在するから、

中央と地方がくいちがう場合が起るからである。このさい、地方に対して委任を解除することも必要となってくるが、法律で委任する場合は、法律で委任を解除しなければならないから、「議會ノ新法ニ協賛セサルニ会ヘハ為ニ文部大臣ノ教育主義ニ於ケル全権ハ画餅ニ帰セントス⁽⁵¹⁾」という事態が憂慮される。さらに、日本の地方自治制の実効や委任主義の是非はまだ明らかでないから、「万一ニモ有効ナラサルノ恐れ現ニ存ス」というべきことになる。大要すれば、以上のように文部大臣による教育行政の中央集権という至上目的のため、教育立法の法律主義はしりぞけられたのである。勅令主義批判は、このような文部省のあり方自体に対する疑問と改革要求とむすびついて論ぜられている。例えば、「文部省ハ……殆ド議會トハ関係ガナクナツテイルノデアリマス。（中略）最モ議會ニ於テ閑ダト云イマスカ、ソウイウ方ガ文部大臣デアルヨウニ私共思ッテイルノデアリマス。（中略）私ハモウ少シ文部省ガ一般社会ニ密接ナ関係ヲ保チ得ルヨウニシテ頂キタイト思イマス」と、不十分な議論ではあったが、文部大臣と議会の関係から、文部省の改革を要望し、勅令主義について「今日ノ世ノ中デ良イコトデアルカドウカ」と疑問をのべている⁽⁵²⁾。

以上のように、戦前における教育立法の法律主義論の特徴をみてきた。ここで、ふたたび、戦前と戦後を比較すれば、戦後改革により、戦前のそれが実現されたといえるであろう。とくに、戦前におけるタブーの一つであった国体批判ともいうべき勅語批判から出発したことは、戦前の法律主義論の単なる実現ではなく、それをこえたといえるであろう。また、戦前のその批判対象の一つであった枢密院の廃止などは、戦後の原則の実現を容易にしたともいえよう。

しかし、戦前の官僚機構の残存、帝国議会から国会に転換したとはいえ、政党政治の弊害という批判対象としての事態の連続もある。いいかえれば、教育立法の法律主義論は、とくに戦前のそれにおいて、法律が勅令かということにとらわれすぎ、戦前の法治行政一般を批判対象にすえなかった（それは勅語批判と結びつかなかったこととも関連する）ところに、決定的な問題点があるように思われる。かかるが故に、教育立法の法律主義原則は「可なり根本的なことだが、根本であるだけで、それ自身内容をもたない⁽⁵³⁾」という批判が出たのではあるまいか。

一般に、明治憲法下における法治行政は、たんに法律と行政の関係を形式的に紀律するものにすぎなかった。そこでは憲法に定められた臣民の自由および権利であっても法律をもってすれば、これを侵害することができる

ような法律の支配であり、そのもとに天皇制に奉仕する官吏の行政活動の自由が保障されていた、といわれている⁽⁶⁴⁾。こうした法治行政の論理を支える一端として、教育立法の勅令主義があったことの意味が、先のべた事態の連続にもかかわらず、戦後のそれにおいて、認識されていない、原則の転換が完全に行なわれていないといえる。

- (注1) 拙稿「戦後日本の教育改革思想」(北海道大学教育学部紀要, 第10号, 昭39), 拙稿「教育基本法の成立と教育刷新委員会」(戦後教育研究グループ編・戦後日本の教育改革・所収, 日本教育学会第20回大会報告書, 昭36, タイプ刷) など参照。
- (注2) 教育刷新委員会総会議事録(第11回, 昭和21年11月15日)
- (注3) 同第1特別委議事録(第1回, 昭和21年9月23日)における務台委員の報告。
- (注4) 同前(第2回, 昭和21年9月25日)
- (注5) 同前(第1回及び第2回, 前掲)
- (注6) 朝日新聞社説「勅語換発説を斥く」(昭和21年3月20日)
- (注7) 兼子一編「註解日本国憲法」上巻 p. 103 (有斐閣, 昭和28年)
- (注8) 入江俊郎「日本国憲法成立の経緯」pp. 112-3
- (注9) 佐藤功「憲法」pp. 587-8 (ポケット註釈全書 4, 有斐閣, 昭和30年)
- (注10) 有倉道吉「教育基本法」pp. 136-7 (『教育関係法 II』日本評論社, 昭和33年)
- (注11) 海後宗臣「教育法」p. 160 (『講座日本近代法発達史 I』昭和33年, 勁草書房)
- (注12) 倉橋委員の質問に対する南原委員の意見(教訓委第12回総会議事録, 昭和21年11月22日)
- (注13) 田中文相の発言(教訓委第13回総会議事録, 昭和21年11月23日)
- (注14) 第90回帝國議會貴族院委員會(昭和21年9月19日)における牧野英一氏の質問に対する金森總次郎國務相の答弁(清水伸編「逐条日本国憲法審議録第2巻」p. 620, 有斐閣, 昭37)
- (注15) 兼子仁編「教育裁判判例集」(東大出版会, 昭39) pp. 58-61.
- (注16) 拙稿「教育法制における法の支配」(前掲), 拙稿「中央教育行政の諸問題」(有倉道吉編, 教育と法律, 昭36, 新評論)参照。
- (注17) 杉村敏正「行政法の諸問題」p. 83 (新法學講座「安保体制と法」所収, 三一新書刊)
- (注18) 石川準吉「総合国策と教育改革案」p. 550 (清水書院, 昭37) なお, 竜山義亮「教育制度の研究」p. 354 (日本学術普及会, 大正15), 広浜嘉雄「明日の初等教育」pp. 116-7 (高陽書院, 昭7) ほか, 以下の引用文献参照。
- (注19) 横山健堂「文部大臣を中心として評論せる日本教育の変遷」p. 242 (中興館, 大正2年), 木戸若雄「明治の教育ジャーナリズム」p. 282 (近代日本社, 昭37)
- (注20) たとえば, プロレタリア教育運動の教育勅語批判として, 「小学校という小学校は勿論, 日本国民は, この言葉(勅語—引用首注)を忘れないために, 事ある毎に, 有難く, その趣旨を考え直さなければならない。そして, 鉄道の開通式にも, 橋梁の落成式にも, 燕尾服の男が読み上げて, 自分の身を反省しなければならない経文となつたのである。(中略) 国民こそ, いい面の皮であつた。彼等は, 国民の三大義務を, 何故にかかる強制の存在するかも考えることなく暗誦せしめられる。」が例にあげられる。(本庄陸男「資本主義下の小学校」pp. 7-8, 自由社刊, 昭和5年) またクリスチャンの教育勅語批判として, 木下尚江(キリスト教社会主義者)は, 「只だ吾人の憤慨措く能はざるは則ち当時の政府が, 民心をして憲法政治の真義より離れて政府的權力に謳歌せしめんが爲に此の兎々たる聖訓に基づきて一種の陰險なる教育政治を案出したる一時に在り。」と婉曲に言っている。(武田清子編「日本プロテスタント人間形成論」明治図書, 昭38, p. 101)
- (注21) 石田雄「近代日本政治構造の研究」p. 21 (未来社, 昭和31年) 石戸哲夫氏によれば, 西園寺は明治30年代にも第二勅語説を唱えたという。「(西園寺は)後に, 明治31年1月に第二次伊藤内閣が成立したとき, 再び文部大臣となつたが, この時は固置な教育勅語を改めようとして, 明治天皇や伊藤総理の内諾まで

得たが, 山県等の反対にあつて, 文相の地位を去つた。」(同「日本教員史研究」pp. 215-216, 講談社, 昭55)

宮坂広作「日本の産業革命と教育」参照(岩波現代教育学 5, 「日本近代教育史」昭32)

なお, 「教育勅語追加の議」は, 伊藤博文によつて「夫レ徳育ノ指針タルヤ其ノ大綱一タヒ定マラハ之ヲシテ宜シク万世ニ亘リテ変セス且然ラシテ犯ス可ラサルモノアラシムヘシ苟モ已ムヲ得ヘキニ已マサ時ニ随テ更改若ハ追増シ稍法律命令ノ改廃ト相類似スルモノアラン」と反駁された。(渡辺幾治郎「教育勅語換発の由来」p. 190, 昭10, 学面書院)

(注22) 第15回帝國議會衆議院(明治34年3月20日)における安倍井盤根の質問参照(安倍義雄編「帝國議會教育議事総覧」第2巻)

(注23) 武部鉄一「日本教育行政法論」pp. 101-3 (日本学術普及会, 大正5年)

なお, 教育勅語を, 政務詔勅の一つとみるかについては, 議論がわかれよう。「國務ニ関スル詔勅ハ國務大臣ノ副署ヲ要ス」(旧憲法55条)とあるが, 教育勅語には, 副署がない。これは, 「内閣の政事」と混同され, 「内閣政略の一」と見做されることをさけたためだという。(渡辺「教育勅語換発の由来」前掲書, p. 171)

(注24) 大山幸太郎「日本教育行政法論」pp. 35-36 (目黒書店, 大正元年)

(注25) 武部・前掲書 p. 105. 参照・梅澤昇「明治前期政治史の研究」(昭38, 未来社)

なお, 大山・前掲書においても, 勅語は, 国法ではないが「忠良ナル我國ノ臣民ハ之ヲ国法以上ニ尊キ大詔シテ服膺遵奉センコトヲ希フノ美風ヲ呈セルハ我が国体ノ然ラシムル所ニシテ彼ノ法律上ノ権力服従ノ関係ノミヲ以テ君民ノ別ヲ立ツルノ国ト大差アル点ナリトス」(pp. 33-4)とあるように, 国体観が強調される。同旨, 船越源一「小学校教育行政法規精義」(昭10, 東洋図書) p. 66.

(注26) 大山忠佐, 本間俊一「国民学校令釈義」p. 16 (昭16, 富山房), 朝日新聞社「国民学校その意義と解説」p. 44 (昭15), 日本放送協会編「国民学校教則案説明要領及解説」p. 9 (日本放送出版協会, 昭15)

なお, 参照・松月秀雄「学校令に現れたる皇国教学の目的」(修文館, 昭18)

(注27) 広浜嘉雄「教育法理学」(成美堂, 昭和14年) p. 35.

(注28) 「小学令に関する意見」(牧野文書, 明治23年) (『明治文化資料叢書, 第8巻, 教育編, 明治36年, 風間書房)

木場貞長は, ヨーロッパが教育法規の法律主義をとる理由を, 経済問題と宗教問題であるとし, 日本の特殊性を強調している。「欧州ノ教育法規が往々ニシテ法律ヲ以テ定メラルルノ止ムヲ得ザルモノハ畢竟経済問題ノ其間ニ見ハルルコトアト宗教問題ノ横ハルコトアルガ爲ノミ若シ此ニ問題ノ存スルコトナクンバ必ズシモ法律ノ規定ヲ要セザルハ明白ノ事実ニシテ特ニ憲法中ニ教育ノ綱要ヲ掲ケルガ如キコトハ(例へば普国)断シテ之レナカルベキナリ」(同著「教育行政」p. 24, 金港堂, 明治24年)

(注29) 関口泰「教育国策の諸問題」pp. 1-2 (岩波書店, 昭和10年)

(注30) 昭和8年の「教育改革—関する建議政友会案, 安藤委員長私案」(前掲「総合国策と教育改革案」p. 567)

(注31) 高田休広, 小笠原豊光「教育行政」pp. 1-5 (自治行政叢書第14巻, 常盤書房, 昭和9年)

(注32) 前掲「明治文化資料叢書第8巻」p. 108.

(注33) 伊藤敏行「明治23年小学校令の成立過程に関する一考察」p. 14, 19 (『教育史研究』No. 7, 昭和34年4月)

なお, 江木干之翁経歴談(同刊行会, 昭8) pp. 120-1 参照。若溪会「国策ノ根本義トシテ文教ノ振興」pp. 743-4 (前掲, 「総合国策と教育改革案」)

(注35) 「政友会学制改革—関スル意見」p. 698, など参照(同前所収)

(注36) 武部鉄一「教育行政法」p. 241 (現代法學全集第27巻, 日本評論社, 昭和5年)

(注37) 前掲「小学令—関スル意見」(牧野文書, p. 193「明治文化資料叢書第8巻」)

(注38) 「江木干之翁経歴談」上巻 p. 120 (江木干之翁経歴談刊行会編)

(注39) 同前 p. 121.

(注40) 前掲牧野文書 p. 191.

- (注41) 立憲政友会「政友会教育政策」大正14年（前掲「総合国策と教育改革案」p. 691）、「政友会学制改革ニ関スル意見」（同前 p. 698）、「政友会教育改革案要項」昭和9年8月（『近代日本教育制度史料』第16巻 p. 77）、民政党「教育改革案」昭和9年8月（同前 p. 79）など参照。
- (注42) 宮島清「文政革新問題試案」p. 10（国策研究会、「文政革新に関する研究資料」昭和12年）
- (注43) 広浜嘉雄「教育法理学」p. 35（前掲）
- (注44) 「枢密院問題」pp. 40—1（朝日新聞社、昭和5年）
平原春好「明治期における教育行政の機構と思想」pp. 54—8（『東大教育学部紀要』第6巻、1963）
- (注45) 法律化反対論も「法律を以て定めざるも、帝国議会の政府の行政に対する監督的作用により干与し得ること、中央地方の議会が予算の協賛権を有するに依り教育費の負担に干与しうること」など立憲政治的主張が部分的にみとめられていることを、理由の一つとした。（船越・前掲書 p. 66）
- (注46) 美濃部達吉「文部省の学制改革案」昭和6年9月14日（『帝大新聞』「学制改革論」p. 121、昭和9年）
同じように、校長・教員に懲戒権を勅令で定めるとも問題になった。（船越・前掲書 p. 66）
- (注47) 前掲「明治文化資料叢書、第8巻」p. 191。
- (注48) 前掲「枢密院問題」pp. 151—6。
- (注49) 前掲「総合国策と教育改革案」p. 691。
- (注50) 前掲「明治文化資料叢書第8巻」pp. 200—1。
- (注51) この点については、江木干之経歴談においても、枢府の意見として「教育ノ如キハ一旦其方針ヲ誤マルトキハ国家ノ基礎ニ動搖ヲ及ホス等ノ恐ナシトセス。故ニ、之ニ関スル制規ハ、勅令ヲ以テ定ムルコトトシ、議會ヲシテ容容セシムルノ途ヲ開カサルヲ可トスル」と云う点にあつたとされている。（前掲書・上巻 pp. 120—1）
- (注52) 昭和13年4月13日、教育審議会第7回総会における新藤貞吉の発言（『近代日本教育制度史料』第15巻、pp. 112—4）
- (注53) 前掲「教育国策の諸問題」p. 51。
- (注54) 「現代法の基本原理解」参照（新法學講座、三一書房、昭37）

第2章 文部省改革論

§1 戦後の文部省改革諸案 ——中央教育委員会を中心に——

戦後の文部省の基本的改革案として代表的なものは、文部省廃止を前提とした中央教育委員会案と文化省案の両案である。そして、両案とも、一方では、教育改革の一環として教育刷新委員会という場で、他方では行政改革の一環として、関係審議会に論じられていった。（付表参照）

まず、中央教育委員会案の沿革を見てみよう。1946（昭和21）年8月20日、閣議決定になった「教育行政刷新要綱案」に登場するが、そこでは、基本的文教政策の調査審議機関であり、具体的には、教刷委の移行が考えられていた。さらに、同年11月からは、教刷委第3特別委が審議にあたり、その結果は、1946（昭和21）年12月27日の建議「第一回建議事項四教育行政に関する事」となったが、そこでは、文部大臣の諮問機関として中央教育委員会を設け、重要問題の審議に当るとされている⁽¹⁾。しかし、改革の具体化は、翌年にもちこされ、19

47（昭和22）年12月、教刷委第10特別委第2分科会がこれを担当、集中討議し、1947（昭和22）年12月27日の「大学の地方委議、自治尊重並びに中央教育行政の民主化」という第9回建議にいたる。この内容は、部分的な間接選挙制のもとに、単なる諮問機関ではなく、教育政策の審議機関として建議権など強力な権限をもち、文化省が中央教育委員会の執行機関の役割のもとに設置されるところであった⁽²⁾。部分的な間接選挙制とは、中央教育委員会の委員定員15名（任期4年）の選任方法を次の方法によることである。

1. 6名……各都道府県内の教育委員会の委員中より2ないし5名の選挙人を選挙し、この選挙人が12名の候補者を選定し、文化大臣がその内より6名を指名
2. 2名……衆参両院議員各1名（両院の指名）
3. 7名……文化大臣の推薦、国会の承認

当時、教育刷新委員会としては、中央教育委員会の関係法案について、1947（昭和22）年12月27日にCIEに提出、1948（昭和23）年1月6日に法制局に提出、一月中に議会に提出の具体的なスケジュールを考えていたが⁽³⁾、占領軍の不承認などによって、1948（昭和23）年2月7日の第12回建議事項「中央教育行政機構に関する事」の学芸省案に道を譲る。もっともその「学芸省案」のなかでは、「基本的事項については、中央教育委員会（仮称）の審議を経ることとする」とされているから、委員会そのものがなくなったわけではない。しかし、同建議の主旨はむしろ学芸省の組織と権限の具体化にあったのである。

その後、教刷委としては、1950（昭和25）年12月から1951（昭和26）年3月まで、第20特別委で中央教育委員会の問題として討議し、「第35回建議事項 中央教育審議会について」（昭26.11.12）となったが、占領末期であること、すでに文部省設置法が成立したこと、その審議が文相の諮問機関にすぎない「中央教育審議会」として実現されたことの諸点を考えあわせれば、戦後教育改革の一環としての昭和21年から23年にかけての中央教育委員会論とは、区別される性格をもっていたといえよう。しかし、当時の論議が無意味であるというわけではなく、後述するように、委員の推薦母体などの機構論に特色をもっている。

次に、行政機構改革の一環としてどう扱われたかを見てみよう。1946（昭和21）年10月に、行政機構改革の研究と立案のために設けられた行政調査部でも、当然、内務省とならんで、文部省の改廃問題が討議された。まず、1947（昭和22）年12月10日の行政調査部「新憲法下の行政機構改革の方針」をみると、学芸省・文化省に転換す

るという方向とともに、内閣総理大臣の管理の下に中央教育委員会を設けるという方向が「考慮されるべき」とされている。さらに、同年12月20日の同部内の一私案「文部省改革要綱試案⁽⁴⁾」でも、文部省を廃止して、中央教育委員会および中央文化委員会を設置することとされている。そこでは、いずれも、学識経験者から、五名の委員を国会の同意をへて、内閣総理大臣が任命する、委員の身分保障制度や委員会に文部省を極度に簡素化した事務機構を設けるなど、詳細に具体化された独立行政委員会であった⁽⁵⁾。次いで同部の翌1948（昭和23）年1月7日の「行政機構整理試案」では、文部省を廃止し中央教育委員会を設け、残りの事務については、厚生省と合体するという「乙案」となった。

さらに、1948（昭和23）年2月に設置された、臨時行政機構改革審議会（会長芦田均首相）では、3月15日の「第一次行政機構改革案（幹事会案）」の中で、行政調査部の仕事をうけつた文部省改革案として、甲案に教刷委および學術体制刷新委の学芸省案（諮問機関として中央教育委員会および日本學術会議をおく）、乙案に前記の中央教育委員会、文部省の残りの事務と厚生省の事務と合体して一省設置の二本建案が採用され、審議に付されるが、同年4月15日の審議において、乙案は急激すぎる、アメリカの制度だけで問題を考えるな、日本の現状において不適当であるとの反対意見がでて、甲案が採用され⁽⁶⁾、同年6月30日の最終報告書では、「文部省の組織については、昭和23年2月7日教育刷新委員会報告中学芸省（仮称）の組織に関する部分を基準とするものとする。」となった。

しかし、行政改革は、芦田内閣崩壊のためにさらにもちこされることになる。1948（昭和23）年10月、登場した第二次吉田内閣は、新しく行政機構刷新審議会（会長吉田茂首相）を設置して、この問題に当たった。そこに提示された行政管理庁（昭和23年、行政調査部と中央行政監察委員会が統合して成立）の「各省庁機構改革試案」（昭和24年1月14日）、「各省庁機構改革第一次参考案」（同20日）では、第二案として、文部省を廃止して、総理庁の外局として設置するという「中央文教委員会」案として、ふたたび委員会論は復活した。内容は、①委員は5名とし、国会の承認をへて内閣が任命する。②委員会に、基準部、調整部、振興部（または文化部）、管理部よりなる事務局をおくというものであった。そして、それは、大蔵省主計局の「内閣および各省行政整理案」（昭和24年1月26日）の第二案、「行政整理要綱（主計局試案）」（同27日）と対応するものでもあった。しかし、それは、審議のなかで、田中二郎委員の反対意見により

葬り去られ、委員会制度はとらずに、「文化の向上普及を図るための斡旋奨励の機関」として省を残し、機構を徹底的に簡素化する⁽⁷⁾という方針となった。（「行政機構刷新の基本方針」昭和24年2月10日の答申に付された「各省庁機構改革」にある。）

この間、「文部省の機構改革に関する行政調査部案に対する意見」、「文部省機構改革に関連して」という文部省文書に示されるような文部官僚の抵抗があり、それが、中央行政機構改革のおくれ、吉田保守党内閣の登場のなかで功を奏したことはいうまでもない。

以上のべた教刷委、行政機構関係の諸審議会のほかに、各政党もこの案を採用している。たとえば、日本進歩党の「戦後教育改革案」（昭和21年5月4日）における内閣直属の文教本部設置論⁽⁸⁾、日本社会党の「文部省改革案」（昭和23年5月）における内閣直属の中央教育委員会と文化省の二本建案⁽⁹⁾、日本共産党の「教育政策」（昭和22年4月発表、23年8月補正）における最高文化教育会議論⁽¹⁰⁾などがそれであり、いかにつよく文部省改革の要望が底流にあったかをうかがいしることができよう。

他方の文化省案は、教刷委の第9回建議（昭和22年12月27日）や関係審議会の甲案として採用されていたことは、すでにのべたので重複をさけるが、その代表的なものは、教刷委の第12回建議「中央教育行政機構に関すること」（昭和23年2月6日）における学芸省案であろう。しかし、文部省廃止にたつた学芸省案はいつのまにか、内部部局を何局おくか、名称変更の必要があるかといった問題に後退し、なしくずし的に解消してしまう⁽¹¹⁾。

この点について誤解をさけるために付言すれば、内部部局の変更は、①行政機構を簡素化する、②後述の使節団報告書をくみいれるなどの改革方針を基調に、付表に掲げたように、さまざまなプランがでて、変転めまぐるしかった。内部部局変更案は、文部省改革過程において、中教委案などと対比したときは後退したとも位置づけられるが、それ自体にも教育行政民主化の機構原理が反映されている点では、軽視できないものがあろう。それは、例えば、戦争当時の専門教育局、国民教育局、教学局、科学教育局、体育局という構成と、設置法当初の初等中等教育局、大学學術局、社会教育局、調査普及局、管理局という構成との対比からも、また改革途上の予算統計局、教育厚生局などの設置プランからも、明らかであろう。（付表参照）

以上が、文部省廃止を前提とした改革案の経過の概要だが、そのなかに、いかなる制度批判があったかを、まとめてみよう。

中央教育委員会論の必然性は、「学校教育の監督庁が民

表 行政機関における文部省改革案一覧 ―とくに中央教育委員会を中心に―

件名 項目	教訓案建議 第1回の4 昭21. 12. 27	教訓案建議 第9回 昭22. 12. 27	教訓案第10特 別委中間試案 昭23. 1. 30	教訓案建議 第12回 昭23. 2. 7	行政調査部 「新設法下の 行政機構改革 の方向」 昭22. 12. 10 (注1)	行政調査部 文部省改革要綱試案(1部員案) 昭22. 12. 20	行政調査部 行政機構整理試案 昭23. 1. 7(注2)	中央文教委員会案 昭23. 1. 10 (注3)	文部省改革要綱試案(注4) 昭23年3月頃	臨時行政機構改革審議 会第一次行政機構改革案 (幹事会案) 昭23. 3. 15	臨時行政機構改革審議 会報告書 昭23. 6. 30	文部省 文部省機構改革につ いて 昭和23年3月頃 (注5)	閣議案 昭23. 8 (注6)	CIE 折衝案 昭23. 8中旬 (注7)	行政管理庁 行政機構刷新審議会関 係各省庁機構改革試案 昭24. 1. 14	行政管理庁 行政機構刷新審議会関 係各省庁機構改革第 二次参考案 昭24. 1. 20	行政管理庁 行政機構刷新審議会関 係各省庁機構改革第 二次参考案 昭24. 2. 2	大蔵省主計局 内閣及各省行政整理案 「行政機構整理」 昭24. 1. 26	CIE ルース案 (注8) 昭24. 2上旬	文部省 整理試案 (注9) 昭24. 2. 28	文部省 文部省機構 改革案 昭24. 3. 12	行政管理庁 各省庁機構 改革案(査 定案) 昭24. 3. 19	文部省機構 改革修正案 (注10) 昭24. 3. 22	文部省設置法 昭24. 5. 31 法146(注11)	行政制度審 議会 小委員会案 昭25. 4. 10 (注12)	教訓案建議第35回 昭26. 11. 12	臨時行政調 査会 第1回報告 書 昭38. 9																																		
名 称	中央教育 委員会	中央教育委員会	中央教育委員会	中央教育委員会	中央教育 委員会	中央教育委員会及び中央文化委員会	甲 案 乙 案 中央教育 委員会	中央文教委員会	甲 案 乙 案 中央文教委員会	甲 案 乙 案 中央教育委員会		中央教育委員会 (仮称)			第一案 第二案 中央文教 委員会	第一案 第二案 中央文教 委員会		第一案 第二案 中央文教 委員会							中央文教 委員会		中央教育審議会	中央教育 委員会																																	
性 格	文部大臣の 諮問機関	文化大臣の審議機関	文化大臣の審議 機関	学芸省の審議機関	内閣総理大臣 の管理下	内閣総理大臣の所轄下		総理府外局議決機関	学芸大臣の 諮問機関	内閣総理大臣の管 理下の行政機関	諮問機関	行政機関			総理府の 外局		総理府の 外局		内閣にお く							文部省の恒常的諮問機関	行政委員会																																		
権 限	重要問題の 審議に当た る	一、審議事項 1. 学校教育に關 する基本方針 2. 学校施設の基準 3. 教員資格の基準 4. 社会教育及び 文化事業に關する基 本方針及び援助 5. 教育予算の大綱 及び国庫補助 6. 国立学校の設置 廃止 7. 公立・私立大 学に關する重要事 項 二、教育文化に關 する意見の建議				中央教育委員会 中央文化委員会 所掌事務 1. 教育総合計画の設 定・教育制度調査研究 2. 予算 3. 国立大学所轄 4. 教員養成機関管理 5. 在外研究員海外派遣 6. 学位 7. 学校保健衛生 8. 教科用図書調査校定 9. 国語調査 10. 地方委員会事務の世 話(情報・資料)	1. 教育総合計画の設 定・教育制度調査研究 2. 予算 3. 国立大学所轄 4. 教員養成機関管理 5. 在外研究員海外派遣 6. 学位 7. 学校保健衛生 8. 教科用図書調査校定 9. 国語調査 10. 地方委員会事務の世 話(情報・資料)	1. 重要事項の議決 2. 所掌 ① 学術文化の振興助 長 ② 文化の国際協力 ③ 学校・教職員資格・ 学力認定・職業科等 の基準設定と認定 ④ 教育委員会等との 連絡調整 ⑤ 国立学校等の管理 について 3. 許可・認可事務 代表し、委員会の事 務を統括する	学芸大臣の 所掌行政の 基本事項に ついての諮 問 1. 科学・技術・ 芸術・教育・そ の他文化の向上 と普及について の援助とあつた に關する事務を 掌る 2. 地方教育委員 会の事務の総合 調整に當る	所掌行政全 般 学校教育關 係の行政を 掌る	でき得る限り民意を 尊重するため、一定 の事項については、 その審議を経ること とする			総理府の 外局		総理府の 外局		内閣にお く							一、審議事項 1) 学校教育に關する重要事項 2) 社会教育・文化事業に關する重 要事項 3) 教育財政の大綱 4) 国公立私立大学に關する重要事項 5) その他教育學術文化に關する重 要事項 二、上記の事項について 1) 文部大臣が基本方針を決定する 場合の中教審への意見聴取の義務 づけと 2) 中教審が必要をみとめた場合の 建議権	特定事項に ついて、内 閣総理大臣 の指 揮、中 止 権を法律上 具体的に規 定する																																			
委員 1. 定員		15 名				各 5 名		5 名		5 名					5 名	5 名										15 名																																			
2. 任期		4 年						委員長 5 年 委員 4 年 委員は毎年一人ずつ交代		4 年																2 年																																			
3. 選任方 法その他		間接選挙・国会の関 与・文部大臣の指名・ 推せんなど折衷案 1. 6 名 ⑤ 各都道府県内の 教育委員会委員より 2〜5 名の選挙 人を選挙 ⑥ 選挙人は 12 名の 候補者を選定 ⑦ 文化大臣はその 内より 6 名を指名 2 名・国会にお いて衆参議員各 1 名指名 3. 7 名・文化大臣 の推せん、国会の 承認				1. 内閣が、両議院の同意をへて、中央 教育委員は教育に關する意見と経験あ る者の中から、中央文化委員は文化に 關する意見と経験ある者の中から、任 命する 2. 委員の身分保障制度を設ける 3. 委員長は、委員の中から、内閣総理 大臣が任命する		1. 国会の承認を経て 内閣が任命 2. 委員は専任、委 員は各 5 名		内閣が下記の者に つき任命する 1. 國務大臣 1 人 (委員長) 2. 政令で定める ところにより学 界(教育界)が 選挙した者 2 人 3. 国会において 推せんした者 2 人					国会の承認 を経て内閣 が任命する		国会の承認 を経て内閣 が任命する									1. 選挙人の推せん母体 1) 法定団体 ①教育刷新審議会 ②大学設置審議会 ③日本学術会議 ④社会教育審議会 2) 全国教育委員会委員連絡協議会 その他これに準ずる団体 2. 推せん母体が各 2 名の選挙人を 推せんする 3. この選挙人が定員の倍数の委員 候補者を制限選出の方法で選出する 4. 委員候補者 1) 教育學術文化の分野から 20〜18 名 2) 政治社会経済の分野から 10〜12 名 5. 文部大臣は委員候補者のうちか ら委員を任命する 1) 教育學術文化 10〜9 名 2) 政治社会等 5〜6 名	中央教育 委員会の長を 國務大臣 (主任の大 臣)をつ ててあ る																																		
文 部 省 存続名称		文化 省	文化 省	学 芸 省	学芸省また は文部省	文部省廃止	文部省存置 文部省廃止 厚生省と合 併	文部省廃止	学 芸 省	文部省廃止	学 芸 省	文部省廃止 厚生省と合 併	文部省存置	文部省存置	文部省存置	文部省廃止	文部省存置	文部省廃止	文部省存置	文部省存置	文部省存置	文部省存置	文部省存置	文部省存置	文部省存置	文部省存置	文部省存置	文部省存置																																	
権 限		学校教育・社会教育・ 体育・芸術・文部・ 宗教・その他文化に 關する一切の事項	1. 学芸及び教 育の向上及び 普及、思想良 心宗教言論活 動の自由の保 護 2. 学芸及び教 育の実体にか 渉禁止 3. 科学・教育・ 文化・行政の総 合化、行政窓口 の単純化	1. 科学・技術・そ の他文化の向上 及び普及に關する 事務を所掌 2. 精神活動の自 由に關する基 本的な保障及び 科学・技術・そ の他文化の実体 に干渉禁止 3. 文化・行政の総 合化、行政窓口 の単純化	国民の自由な 努力に期待 する事項を 市町村及び都 道府県教育委員 会に委譲する	とくに学校教育法 106 条により、当分の 間、文部大臣の権限とされている事項を 市町村及び都道府県教育委員会に委譲す る			1. 教育・科学・技 術・芸術・その他 文化一般の向上 と普及に關する 事務を一元的に 文部省におく 2. 学校教育となら んで科学技術・芸 術・その他文化の 振興のために適 切な機構を整備 する 3. 学校教育行政は 地方分権の方向に 従うとともに、監 督的行政より助長 行政に転換する																1. 教育機関に対する専 門的、技術的指導助 言 2. 民主教育確立の最低 基準等の法令作成 3. 教育予算作成等 4. 教育物資確保の援助 5. 研究活動の連絡調整 6. 国際教育の国内的連 絡調整 7. 教育調査研究等 8. 専門的技術的資料作 成、刊行頒布																																				
内部部局 (中央教育 委員会に 事務局を おく場合、 その組織を よくむ)		大臣官房 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調査局 5. 教育事務局 6. 教育施設局	大臣官房 1. 文化局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調査局 5. 教育事務局 6. 教育施設局	大臣官房 1. 文化局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調査局 5. 教育事務局 6. 教育施設局	1. 中央教育委員会事務局設置 文部省の官房、学校教育局、体育局、 教科書局、調査局の所掌事務を行なう ための権限に簡素な機構を具える 2. 中央文化委員会事務局設置 文部省の社会教育局、学校教育局の所 掌事務を行なうための権限に簡素な機 構を具える 3. 文部省教育施設部は建設省に吸収 し、地方には、文化委員会を設けず、市 町村及び都道府県教育委員会の所掌と する	大臣官房 1. 新設 2. 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委員会に事務 局を置く 1. 文化局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 中教委に事務局を おき 1. 文化局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	教訓案第12 回建議「学 芸省」案に よる。但し、 学術体制制 新案第7回 2. 中央教育 委員会に事 務局を置く 3. 学芸省の 事務を統括 する 4. 調査局 5. 教育施設 部を新設す 6. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	1. 中央教育 委員会に事 務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	文部省の組 織について 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	大臣官房 1. 初等教 育局 2. 中等教 育局 3. 高等教 育局 4. 大学 5. 学術 6. 調査局 7. 施設局 8. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属	中央文教委 員会に事務 局を置く 1. 学芸局 2. 科学局 3. 体育局 4. 統計調 査局として 大臣官房 に属 1. 中央教育委員会事務局を置く 2. 文部省 学校教育 局と教科 書局合併 3. 調査局

主的な委員会として設置されるという方向がとられるとすれば、その同じ方向を国の中央教育監督庁にまで延長すべきであるという主張は、正当な理由をもつものというべきである⁽¹³⁾」といわれるように、教育委員会制度の延長にあるものとして考えられたということであろうが、それとやらはに戦前、教育勅語から八紘一宇の皇国思想にいたるまで、教学イデオロギーの下、学問の自由、教育の自主性をふみにじった文部省の罪業批判にもとづくものでもあった⁽¹⁴⁾。かくして、中央教育委員会案は、内務省批判や政党政治批判にとどまらずひろく「政治の干渉」を批判し、そこから教育を解放しようというところにねざすものであった⁽¹⁴⁾。それは、文部省を「もっと広い新しい民主主義政治で動くような形の性質を持ったものにする」という広い展望をもったものである⁽¹⁵⁾。その故に、南原繁氏は「実際的には議決機関に近いような実力を持っている審議機関」につよく期待をかけ、渡辺鏡藏氏は、内閣総理大臣、最高裁判所長官と対等の権威をもつ中央教育委員会委員長を構想した⁽¹⁶⁾。このことは、戦前「伴食大臣」であった文部大臣への批判にはかならない。

文化省案も、中教委案と同じような批判にたっていた。1948（昭和23）年1月30日の務台理作委員の立案になる文部省改革の前文案によると、文化省は「一政党の支配力から完全に独立し、特に偏した政治思想と政治目的に利用されることなく、文化それ自身の創造的發展を護るために強力な自治的機関の下に運営されなければならない」とされている⁽¹⁷⁾。それは、単に、戦前の「学校教育行政中心主義⁽¹⁸⁾」が反省されたという以上に、政治からの独立の強調に主眼があった。入江俊郎委員が、務台委員の前文につづく部分を立案したが、その「今後の文部省のあり方」というところでも、「あくまで基本的人権を尊重して精神活動の自由を保障することをその主要なる任務とし、いやすくも、国家権力をもって、学芸および教育の実体に干渉を加ふることのないようにせねばならない」と書いているように、戦前の教育行政の強力な干渉を批判し、国民の基本的人権なにかんずく自由権の保障を要求するものであった。この部分の審議に当たって、日高局長はミニマム・スタンダード論をもって、入江委員と論争しているが、そこでも、入江委員は「学芸および教育の実体に干渉してはいけない」ことを、「実体を作ってそれではなければならないというのは干渉だと思ふのです。併し私の考えは教科書は作りましても、それを使うか使わないかということは、結局地方の教育委員会なり、学校なりに委せる」と具体的に説明している⁽¹⁹⁾。

これらの文部省改革論は実現しなかったが、内容にお

ける文部省の世話役的役割、助長、あっせん、奨励、あるいは指導助言といった行政機能の転換についての強調は、やがて文部省設置法のなかに具体化されていったといえよう。

先にのべた文部省の名称変更という問題も、たんに改称という枝葉末節の技術的な問題にとどまらないものを含んでいたからこそ、12もの新名称が用意されたのである⁽²⁰⁾。それは「戦時中における文部省の活動が相当問題になりまして⁽²¹⁾」という強い意見や、「我々のすること悉くが悪いようにとられる⁽²²⁾」という文部官僚の「愚痴」にはじまり、名前を変えることによって、文部省の悪しき伝統を除去しようとしたのである⁽²³⁾。

以上のような文部省改革案に対して、進歩的な立場からの反対がなかったわけではない。文部省を「大地主・財閥政党⁽²⁴⁾」とするような荒削りの規定もみられたが、文部省内部の機構いじりにすぎない⁽²⁵⁾、あるいは文部省の古材を使って文化省を建てるのだというような批判は⁽²⁶⁾、「昔の内務省の役割りをいつのまにか引受けるようになったらしい⁽²⁷⁾」という文部省の内務省化という実態認識にたって、戦前教育行政制度との連続面を正しく批判したものである。

これら文部省改革案が実現できなかった理由は、占領軍の意向によるだけではない。先にのべた文部官僚とその背後にある日本支配層の抵抗にもよるであろう。

さらに、中央教育委員会案について、教刷委内部や文部省では、①その独立機関性によって、内閣から離れると、資材確保や教育予算確保などの点で弱体化するのではないかという懸念や②その選挙制によって、組合運動の支配下におかれるのではないかというおそれみられた。また、③中央教育委員会と大学行政、学術行政および科学行政との関係をどうするかという問題もあった。④とくに、議決機関にした場合、国会、とくに両院文教委との関係をどう調整するか、という憲法制度にかかわる理論的問題もあった⁽²⁸⁾。とくに、第一の点に関し付言すれば、行政機構改革が、教育行政が地方分権化されれば、文部省の所掌事務は質的に変化するばかりでなく、量的にも減少することとなるという基本認識にたって、中央教育行政機構の簡素化を主眼とした⁽²⁹⁾のに対し、文部省の反駁にみられるように、新学制の推進など当時中央における教育行政事務を必要とした情況も考慮にいれなければならない。

これらの諸要因の複雑なからみ合いによって、改革案は実現困難となったのだが、やはり決定的なのは、占領軍の意向といえるであろう。占領軍の中央教育行政改革論の基調は、1946（昭和21）年3月の「第一次アメリカ

教育使節団報告書」の「第三章 初等および中等学校の教育行政」の「国家段階の権限」に見出される。それは、「文部省は、日本の精神界を支配した人々の、権力の中心であった。」という戦前認識にもとづいて、(1)文部省と内務省の絶縁、(2)文部省管理権の地方移譲、(3)指揮監督官庁から指導助言制度への転換、(4)専門的諮問制度の創設、(5)基準設定権の付与、(6)教育予算配分事務などの改革提案であった。そして、(1)は内務省廃止、(2)は教育委員会法、学校教育法など、(3)～(6)は文部省設置法の成立というように、おおむね実現された。これらの諸改革は、近代教育行政原則にもとづく重要な改革であり、その意味は決して軽視するわけではない。けれども、以上の諸提案にかぎらず、CIEは、文部省そのものの廃止を前提としたような構想をもっていなかったことは事実である。

一つには、教育改革の実施に当って文部省の機構そのものを利用せざるをえなかったし、実際に頼っていたという矛盾、二つには文部省設置法の源たるCIEルミス案がかなりアメリカ連邦教育局などを参照したように、中央教育行政改革の力量が全くなかったわけではないが、それをもってしても、歴史・風土を異にする日本の文部省を批判する力が充分になかったことなどの限界があり、それが、文部省の内部改革にとどめたのであろう。

たとえば、CIEも南原繁氏も、後に見るように、大学区案には、教育の地方分権化から反対した。けれども、教育行政の地方分権化、すなわち、教育委員会の成立と大学の地方委譲で事足りりとしたCIE⁽⁸⁰⁾に対して、南原氏は、強力な審議機関としての中央教育委員会案の積極的な支持者でもあった。いいかえれば、文部省廃止、中央教育委員会設置の提案は、きわめて日本的な発想であったといえることができる。したがって、この問題に対してのCIEの見解は、「初めはよいが、名前がコントロールするようになる」と「疑心暗鬼」で、強く反対した⁽⁸¹⁾。ということは、中央教育委員会ができれば、府県・市町村の教育委員会の総元締めとして、それを抑えつけるようになるという危惧である。

文化省についても同様である。南原委員長が、文化省という名称について、「国内的に文化というものは大体において明るい感じですが、ただ国外に対する響きの問題だけあります⁽⁸²⁾」と危惧し、山崎副委員長は、「それはどうもドイッチェ・クルス（引用者註-Deutsche Kultus ドイツ文化省）を考えてきたという感じがしておるらしい⁽⁸³⁾」と、CIEが文化省をナチの文化宣伝省のようになっていくといっている。この結果、1948（昭和

23）年2月6日の教刷委第55回総会では、「文化省」の名称が撤回され、学芸省の名称が採用される。さらに、これより先、同年1月15日の教刷委連絡委（Steering Committee）でも、トレーナー教育課員から、文化省という場合、政府が取扱うべき問題と取扱ってはいけない問題があり、スポーツや映画について政府がタイアップすることは、きわめて危険であるという意見がのべられ、オア教育課長（M. T. Orr）も、政府が放送や映画を通して思想をコントロールしたら、非常に良くないと注意したといわれるのも、前記の危惧にもとづいていたからであろう⁽⁸⁴⁾。日本側の文化日本への期待をこめた文化省案、文部省という名称そのものの嫌悪、占領軍のナチ・ドイツ的文化統制の構想とその危惧——いずれも、教育行政の正しい一面の批判がある。しかも、そこには、教育行政の事実認識の差異、教育行政の制度批判の差があり、それぞれこととなった教育行政の改革原理を生じたと考えられる。

最後に、1949（昭和24）年5月、第5国会で成立した文部省設置法そのものの展開過程は他に譲って⁽⁸⁵⁾、その後の中央教育委員会論について付言しておこう。

第一に、教育刷新審議会（昭和24年6月1日、教育刷新委員会を改称）の「第35回建議 中央教育審議会について」〔昭26.11.12〕の審議についてである。まず、ここでは、中教審委員について、文部大臣の任命制がしりぞけられ、間接選挙制をとることとした。この間接選挙制とは、建議によると、各推薦母体が、各2名の選挙人を推薦し、この選挙人が定員30名（①教育、学術、文化の分野から、20名～18名②政治、社会、産業、経済の分野から10名～12名）の倍数の委員候補者を制限列記制でえらび、文部大臣は、この委員候補者から15名（①の分野から10～9名、②の分野から5～6名）の委員を任命することとした。このさい、推薦母体をめぐって論議がかわされ、建議では、結局①教刷審、大学設置審議会、日本学術会議、社会教育審議会等の法定団体と②全国教育委員会委員連絡協議会その他これに準ずる団体となった。このうち、②については、商工会議所、経団連、日教組などの名前がでたが、異論がでたため、上記のような表現になったが、かかる事実上の全国組織を含みとしたことは注目されよう。また、文部大臣の中教審の関係について、「中央教育審議会は、文部大臣の諮問に応じ、教育、学術、文化に関する重要事項を調査審議し、およびこれに関し必要と認められる事項を文部大臣に建議する」案（第二案）はしりぞけられ、重要事項を列挙して、文部大臣が、その基本方針を決定する場合にあらかじめ、中教審にはかり、「その意見をきかなければならな

い」(第一案)とする拘束性の強い内容⁽³⁶⁾が採用された。

ところが、この二つの重要な論議をもった建議は、立法化(文部省設置法一部改正, 昭27. 6. 6, 法168号)において、①間接選挙制は、内閣の承認をへた文部大臣の任命制となり、②中教審の権限は「第一案」が復活し、いずれも無視され、潰え去った。しかしながら、その後の事態において、文部省の集権化傾向や教育行政の政党支配が問題となるなかで、中央教育審議会の委員の顔ぶれの偏り、とくに財界の占める比重が大ききこと、審議の形式化が批判されるようになる⁽³⁷⁾。このような事態を考えると、教刷委初期の文部省廃止、中央教育委員会案がかなり後退した形ではあったが、その伝統をとどめた教刷審建議の構想と制度批判の意義は大きいものといえよう。

第二に、臨時行政調査会(会長佐藤喜一郎)の中央教育委員会案についてである。中央教育委員会の構想は、十数年をへて、再び法定機関の構想として復活した。それは、1963(昭和38)年9月の同調査会の「第一専門部会第一班報告書」についてである。そこでは、文部省を廃止し、行政委員会たる中央教育委員会(仮称)の管理下に文部庁(仮称)を置くこととし、①教育行政の独立②教育行政の方針の長期安定、③教育行政への国民各層の意見反映を目的⁽³⁸⁾とした。これにたいし、日教組は原則的に賛成し⁽³⁹⁾、文部省は、①議院内閣制に反する②地方の教育委員会制度で足りることなどを理由に反対したが⁽⁴⁰⁾、このうち①については、報告書は中央教育委員会の委員長を国務大臣(主任の大臣)をもってあてることによって、議院内閣制と調和をはかろうとしている。結局、この報告書における中央教育委員会案は、最終答申にはいれられていないので、教刷委当時と同じような経過を辿ったのではないかという推測も難くはあるまい。しかし、臨時行政調査会やこの提案自体に問題があるとしても、この構想が前提としていえると考えられる教育行政の党派的利害への従属、教育行政の非民主性にたいする制度批判自体は、近代的教育行政の改革思想の系譜をひくものと考えられる。(補注)

§2 戦前の文部省改革論

戦前の文部省改革論は、一貫した文部大臣批判に基礎を置いている。例えば「文部大臣ト云フモノガ屢々更替ヲシテ一定ノ方針ト云フモノヲ始終貫イテ行クコトガ出来ナイ⁽⁴¹⁾」とか「教育者ガ無勢力デアル、文部大臣ガ陪食デアルトイフコトハ是マデモ公知ノ事実デアル、サウシテ此ノ文部大臣トイフモノヲ此ノ儘ニ置イテハイカストイフ輿論ガ社会ニハ非常ニアル⁽⁴²⁾」という批判であ

る。すなわち、それは、代々の内閣が、文部大臣に重きをおかず、文部大臣のひんばんな交替、あるいは、文部大臣の専任を欠いた兼任文相などにより、とくに学校制度などに関し、百の改革案がありながら、一の実行がないという無力な教育政策の現実によるものであった。

そのために、文部大臣は、伴食大臣の称号さえ、授けられた。横山健堂氏の定義によると、伴食文相とは、政治家として適格であっても、文相として適任でないもの、首相との関係で入閣したものが、ポストの振り分けの結果、偶然に文部大臣となったもの、教育界出身者でも、政治的発言力のないものをいう⁽⁴³⁾。保々隆矣氏も、「文部省は由来、大臣の更迭ごとに各種の案を持出すが、その内閣が倒れると消えて終ふ。頗る奇怪のことで何故に諮問機関などあるのか頗と解らぬ話である⁽⁴⁴⁾。」といっている。このように、伴食文相の故に、文相更迭のたびごとに華々しく各種の教育改革案が登場するが、内閣崩壊をみるや、それらも内閣とともに討死するという結果がくりかえされる。

戦前の文部省改革論の特徴の第一は、かかる伴食文相批判を基礎においていたということであり、戦後も、このような文相批判はうけつがれていく。文相批判にもとづいて、文部省廃止が政策日程にのぼったこともあった。このような意味で、文部省廃止論は、戦前の文部省改革論の第二の特徴をなすものであろう。

一例として、1903(明治36)年7月、教科書疑獄によって、文部省の権威が地に落ちたさい、このことと財政の整理を理由に、桂首相、児玉内相兼文相、寺内陸相、曾弥蔵相などは、文部省を廃止して、内務省に教育局を新設するという案をたて、閣議にも上程された事件があげられよう⁽⁴⁵⁾。この案は一時世論を二分して争われたが、「文部廃省説の一たび伝わるや、教育社会は恰も青天霹靂の思をなし⁽⁴⁶⁾」、文部省廃止反対同志会の結成や「文部省廃止スヘカラサルノ意見」の発表などにより、岡田良平、沢柳政太郎を中心とする文部官僚、教育記者会、帝国教育会などの反撃により、同年9月、久保田譲専任文相の登場とともに、廃止をまぬかれた⁽⁴⁷⁾。

この文部省廃止論は、戦後のそれと、文部省失政の批判という点では共通しているが、戦前の改革の方向が主として内務行政への従属を図るという点において、本質を異にしている⁽⁴⁸⁾。

戦前の文部省改革論の第三の特徴——最大の特徴である——は、天皇制絶対主義教育行政機構の完全実現にあったのであり、かかる意味で、教育行政民主化を基調とする戦後のそれと、たとえ機構的表現に類似性があったとしても、その本質は全くことなっているといえよう。

文部省改革論の沿革をさかのぼれば、1889（明治22）年の西村茂樹「往事録」や1890（明治23）年の海江田信義「文部ノ組織ヲ改正スルノ議」にみられるような教育行政の皇室直管論である。「宮内省に明倫院」（西村案）、「学政院」（海江田案）を設け、学事の統監を皇室の直管に属することとしている。前者では、徳育教科書の選著あるいは検定、徳育方法の可否の視察など徳育（知育、体育は文部省）を管理し、後者では、学政院顧問が天皇の諮詢に応じて教育事項を審議し、学政院学監が地方の学務を統監することとなっている⁽⁴⁹⁾。

次いで、明治30年代、参謀本部を明治11年に創設した山県有朋公は、文部省のあり方に不満の陸軍を代表し、陸軍方式によった教育参謀本部論をたて、独立制教育行政機構を構想したといわれるが、その詳細は明らかでない。しかし、平原春好氏によると、文部省批判や高等教育会議批判を出発とし、「教育本部論」「教育総監部論」が唱えられた。前者にあっては、文部大臣に隷属しない独立の教育政策決定機関とし、後者にあっては、独立の教育監督機関という違いはあったが、いずれにせよ、内閣から切り離し天皇直属の下におこうとするものであった⁽⁵⁰⁾。

この構想は、戦前において、後々まで影響を与え、これに準ずるような諸案があらわれた。たとえば、昭和年代に入って、1938（昭和13）年の国策研究会における「一般教育を主宰する教育総監」論、1940（昭和15）年の一貴族院議員や1941（昭和16）年の教育審議會の下村委員の「天皇直属の教育参謀本部」論がそれであろう⁽⁵¹⁾。また、臨時教育会議を教育参謀本部論の実現とみる見方や⁽⁵²⁾、たんに陸軍教育総監部を範として文部省内部に外局として教学院を置いて強力な計画部局をつくるという提案も⁽⁵³⁾、それ自体、諮問機関論や文部省の内部組織論であるが、それが教育参謀本部論の変質と見られる点では、無縁ではない。

このような教育行政を天皇に直接結びつけ、それを皇室の直管とする機構論は、戦前において、教育立法の支配形態であった勅令主義の慣行に対応し、それと結合するものであり、天皇制の徹底化として当然予想される提案であった。

さらに、それは、教育行政ばかりでなく、宗教行政にも同じような構想があらわれた。1917（大正6）年から1927（昭和2）年にかけて、全国神職会は、神祇特別官庁設置運動を行なったが、その「神祇会議設置案要綱」によると、神祇会議は天皇に直属し、神祇の祭祀に関する重要事項の最高諮詢機関であった⁽⁵⁴⁾。もっとも、寛克彦の「神祇府」設置論では、学校管理権や学校監督権

は、文部大臣の権限でもよいが、「斎神教学ノ最高府」である神祇府が、文部大臣から独立して置かれ、そこで、教育内容決定権を掌理するという構想であった。そして、その構想は、西村茂樹「明倫院」の系譜につらなるものとみられている⁽⁵⁵⁾。このように、教育の皇室直管論は、天皇制教学イデオロギーの貫徹のための行政機構案の一つとして位置していたといえよう。

しかしながら、勅令主義に例外原則があったと同じように、勅令主義と結びついて当然実現すべきである皇室直管論が実現をみなかったことは、「立憲君主制にも徹しえず、さりとて、天皇は強力な絶対君主にも、独裁制にもなりえなかった矛盾こそが、わが国天皇制の本質的な特徴を物語っている⁽⁵⁶⁾」といわれるように、天皇制の矛盾に基本的に根ざしていた。

しかし、戦前の文部省改革論に、近代的な教育行政権独立の思想に基づく要素が全くなかったわけではない。福沢諭吉は、先の西村茂樹などともに、明治初年の思想家をリードした「明六社」の同人であるが、西村のような保守的道德主義的傾向をもたない啓蒙思想家であった⁽⁵⁷⁾。そこで、福沢の「学事の会議」論をとりあげてみよう。彼の構想では、①文部省は廃止しないが、学校監督権、学校管理権、教育調査権をもつにとどめる。②学校を文部省直轄から皇室直轄とする。③皇室は、それを民間に付与して、共同私有私立学校とする。④中央に、学識経験者、学校関係者（年長の学士）よりなる「学事の会議」を設置し、学問・文化・教育を統轄（審議権・基準設定権を付与）し、政治の干渉を許さないとするのであった⁽⁵⁸⁾。彼の構想の特質は、まず、その「帝室論」にある。イギリス風の近代王室を前提とした点で、絶対君主を内容とする皇室直管論とは区別されるものをもっているが、一種の王立施設（Royal Institute）とみられることは、皇室直管論と無縁ではない。同じように、彼の政治と学問教育の分離論には、当時の啓蒙思想家一般と同じく、君主国家对社会・人民の対置ではなく、君主国家を前提にした政府对社会の対置をもっていたところに、彼の限界が指摘されよう。にもかかわらず、政府对社会の対置をもって、政党政治をふくめ一切の政治干渉を許さない教育立法、教育行政権の独立を意図したところに、近代的意義を認めることができる。なお、明治22年の外山正一他「帝国大学独立案私考」、朝日奈知泉「大学の独立を論ず」などの大学制度改革論も、大学自治論であると同時に、皇室に依存した教育行政独立論の一態様である⁽⁵⁹⁾。

また、明治11年、田中不二麻呂が「教育国会ヲ創設スルノ議」を太政官に上奏し、その中で、「議會ノ人間ニ須

要ナル独り政治上ニ止マルノミニアラス教育上ニ於イテモ然リトス」といい、日本教育令案に「第六十四章 教育ノ進歩ヲ謀ランカ為ニ議會ヲ開クコトヲ得ヘシ」第六十五章 教育議會ハ教育国会教育府県会等ナリ……」という2箇条をおいたが、削除された⁽⁶⁰⁾。これは、教育議會という立法機関であって、行政機関ではないから、前節の考察にもかかわるが、教育行政を教育立法をも含めて広く理解するなら、教育立法権の独立思想（イコール勅令主義ではない）は、教育行政の独立思想の一態様ともいえよう。

したがって、戦前の文部省改革論は、天皇大権の一つとして、統帥権独立の思想のアナロジーにある皇室直管論を基本としながらも、教育行政権の独立思想もくみこまれた二重の論理構造をなしていたと考えられる。このような意味では、戦後における中央教育委員会論と戦前の皇室直管論をぬぎにした教育行政の独立論は、無縁ではない。

以上のような教育行政の独立機構論にたいして、阿部重孝氏が、「文部省を内閣外に置こうとする主張がある。教育に対する政治的勢力の影響を防ぐ手段として考慮せらるべき主張ではあるが、立憲政治下に於て之を実行することが最善の策であるか否かに就いては、疑問とすべきである。」と批判しているように、立憲政治からの反対論があった⁽⁶¹⁾。したがって、関口泰氏の文部大臣と教育総長という二本建案も、責任内閣制に教育行政の独立論をプラスしようとするものであった⁽⁶²⁾。このような反対論は、戦後の中央教育委員会論議にも通じている。教育行政の独立論が、教育の独立を根拠におきながらも、近代中央行政の機構原理として十分に検討されていないため、かえって近代行政上の理由によって、実現がむずかしいと、しりぞけられることになる。

天皇制下の機構矛盾のゆえに、皇室直管論や内閣よりの独立論は実現をみなかったから、それは、「文部の長官に幾回の変更あるも、教育行政の大方針に変更を生ぜざる⁽⁶³⁾」期待をかけて、文部省の諮問機関論として発達したといえよう。そして、そこに、戦前の文部省改革論の第四の特徴がある。それは、まず、高等教育会議や地方教育会議の設置要求となり、数年の歳月を要して、1897（明治30）年、前者が実現をみたあと、教育調査会（大正2年）、臨時教育会議（同6）、臨時教育委員会（同8）、教育評議会（同10）、臨時教育行政調査会（同）、文政審議会（同13）、教学刷新評議会（昭和10）、文教審議会（同12）、教育審議会（同）と、戦前において勅令によって設置されたもの10をかぞえた⁽⁶⁴⁾。その間、より強力な諮問機関の実現と学者・教育者尊重を求める改革論のくり

かえしてあった⁽⁶⁵⁾。

しかし、この教育諮問機関の欠陥は、政府・文部省の諮問機関の軽視と並んで、研究調査機関をもたないことだと批判されている。いいかえれば、文部官僚の一方的な材料の提供をうけ、たんに諮問＝答申という形式をふむだけで、調査研究が行なわれる余地は与えられなかった。川地理策氏が「わが国はその国体上研究調査機関より寧ろ諮問機関の方が発達したようである。」（傍点一引用者）と書いているように、天皇制下にあつては、学問の自由や教育研究の自由にたいする制限はいうまでもないから、教育科学に基礎をおく諮問機関の発達を望むことはできなかった⁽⁶⁶⁾。

これを戦後と比較すると、教刷委の成立は、占領軍の支持によるところだが、他方においては、戦前の諮問機関の発達の歴史を背景にもっていたということである。たとえば、高等教育会議は、文部省局長とともに、帝大総長、同各科長、高師、高校、美専などの各校長を網羅したが、そのような高名の学者教育家による構成は、戦後の教刷委にも反映しているであろう。さらに、それ自体、研究調査機関をもたなかったという弊害も、共通しているといえる。

戦前の文部省改革論の第五の特徴は、ファシズム段階におけるそれである。天皇制ファシズムの進行とともに、「一連の計画論的国策理論と国民組織論」がうみだされたが、その一環として、「計画論的、組織論的な教育政策論」の登場を見る⁽⁶⁷⁾。したがって、その反映とみられる文部省改革論である。たとえば、国策研究会は、「文政革新に関する研究中間報告」（昭和13年）において、「文部省は計画官庁として企画院等とも連絡をとって進むべきで、省としては計画及びその遂行のために改組が必要であろう。」と、計画、督学、学務の3局制と教学院設置論を提出している⁽⁶⁸⁾。また、教育研究同志会の「教育行政機構改革試案」（昭和17年）によると、従来の観念的教育学と教育政策の無力性の批判から出発し、高度国防国家体制の教育参画を強調して、「教育の制度・内容・方法一切を通ずる総合的・統一的な計画が不断の屈伸性をもって樹立遂行されなければならない」と、教育企画局の構想を提出している⁽⁶⁹⁾。

同時に、そのような構想は、侵略戦争下にあつては、単に国内改革としてばかりではなく、「興亜教育の再編成⁽⁷⁰⁾」であり、「大東亜教育体制の確立⁽⁷¹⁾」というように、被支配民族と侵略地域全体を支配する強力な教育行政機関を必要としたためであった。要するに、その改革案は、侵略目的に奉仕するところに、その本質があったのである。

このような文部省改革案が、敗戦によってその存在理由を失ったことはいうまでもない。すなわち、戦後の改革過程において、「軍教一致の徹底」を基本とした「大東亜建設に関する文教政策」にもとづく改革論は、軍部による教育行政支配の批判という形で否定されたということであろう⁽⁷²⁾。しかし、他方でそのような目的奉仕性と切断された企画行政論は、部分的には戦後の調査局設置などにひきつがれたという連続面も指摘できよう。要するに、戦後の改革時においては、戦時の計画官庁論自体への批判は行ないえなかったが、最近になって、それとの対決が要請されてきている⁽⁷³⁾。

- (注1) この間の審議において、渡辺鉄蔵委員が中央教育総長論を主張したのははじめ、南原繁委員も中央教育委員会に事務局ができれば、文部省は不要だとのべ、また竹下豊次委員は単なる諮問機関ではなく、建議機関であることがのぞましいとのべた。これにたいし、教育と政治を切り離してはいけないとする佐野利器委員、国会との関係を理由に「文部大臣の地位及び性格は現在通りとする」という文部省の意見があつた。教訓委第3特別委並びに14回、15回総会議録参照)
- (注2) 中央教育委員会の委員は、当初の案では、大臣の指名制ということであつたが、なんらかの形で選挙制を考慮すべきであるという意見が出て、結局、間接選挙制がとられた。この間、いかなる形にせよ、選挙制をとると、組合運動などによる選挙活動が行われるとの懸念が表明された。(山崎匡輔副委員長や務務理作委員の発言、教訓委第10特別委2回、3回会議録、昭22.12.24)
- なお、中央教育委員会の性格について、南原繁委員長は、「やはり単なる諮問機関でなく、審議機関というような力を持った委員会である、文部省はそれを尊重して行く。(中略)議決機関といつちや動きがとれん。(中略)諮問機関じや困りますね」といつているが、大体、この考え方が、建議に具体化されたものといえよう。(前掲会議録)
- (注3) 教訓委第10特別委第2回会議録における渡辺圭彦の発言(昭22.12.24)
- なお、南原委員長は、「理想を言えば、この中央委員会が早くできてきて、そのときに我々は引渡すということにすれば一番いいと思います。(中略)私の考えではできる限り仕事を早く片付けてそのときに自主的に解散した方がいいと思います。」といっている。(前掲会議録、第3回)
- (注4) 以下の諸案とともに、プリント刷の部内資料。
- (注5) 中央教育委員会の事務局は、文部省の機構のうち、官房、学校教育局、体育局、教科書局、調査局の所掌事務を行なうための簡素な機構とし、中央文化委員会の事務局は、文部省の社会教育局および科学教育局の所掌事務を行なうこととし、文部省教育施設局は、建設省に吸収されることとしている。(付表参照)
- (注6) 臨時行政機構改革審議会速記録、第2回(昭23年3月31日)、第3回(同年4月8日)、第4回(同15日)、第5回(同22日)参照、とくに馬場委員、浅尾委員の発言。
- なお、同審議会の委員は、芦田会長、船田享二副会長のほか、西尾末広(國務相)、栗栖武夫(安本長官)、北村徳太郎(蔵相)、鈴木義男(法務総裁)、浅尾新甫(日本郵船社長)、荒井誠一郎(前会計検査院長)、寺崎太郎(前外務次官)、馬場敬治(東大教授)、宮城実(公職資格訴願審査委員長)である。
- (注7) 行政機構刷新審議会合会記録、第3回(昭24年1月20日)、第4回(同22日)参照。
- 委員は、会長吉田茂首相のほか、田中二郎、桜田武、野村秀雄、桂壘、広野理一、秋山孝之輔、岩淵辰雄、渡辺年之助である。
- (注8) 「近代日本教育制度史料」第19巻、pp. 366—367。
- (注9) 布施陶一「日本社会党の進路——運動方針と政策の解説」pp. 263—264(坂垣書店、昭25年)
- (注10) 「文化年鑑」1949年版 pp. 388—390。
- (注11) 中央教育委員会設置論は、第2回国会の教委法案審議、第5回

- 国会の文部省設置法案審議において社共両派議員によつて、文化省設置論は、第1回国会衆院文化委員会などにおいて、それぞれ主張されたことがある。
- (注12) 行政調査部「新憲法下の行政機構改革の方針」(昭22年12月10日)
- (注13) たとえば、「(前略)文部行政の態度というものは、全面的に変更されねばならないと思う。現在に於ては、学問の自由、教育の自主性というものは、全く蹂躪されて居ると思う。これは、明治の末期から大正、昭和にかけて、日本の教育というものが大東亜思想、八紘一宇の思想で、知らず識らずの間に指導されて来た。各学園に対する教育行政の干渉が強くなり、学科内容も悉く文部省の承認を得なければならず、また軍部の力が入つて来て大東亜思想、皇国の精神に即してやらぬものは、学科課程から除くというような有様であつたが(中略)根本的な行政監督の態度、これが決まらない以上、学問の自由、教育の自主性ということを謳つたところで無駄であります」という発言にみられる。(教訓委第1特別委第3回会議録の関口委員発言昭21.9.27)
- (注14) 教訓委第3特別委第8回(昭21年11月8日)における渡辺委員発言(同議事録 pp. 72—8)
- (注15) 同第10特別委渡辺班第2回(昭22年12月24日)における渡辺委員発言。
- (注16) 同前
- (注17) ここでは、このほか、次の二点が根本方針となつている。「一、文化省は、教育、科学、文化の均整的な向上発展のためのよき奉仕者となり、個人と民衆の創意と活動に対するよき奨励者幹旋者となり、それ以上の管理権をのぞまないとする」「一、文化省が教育、科学、文化生活の向上発展のために必要とする経費は、国費全体に対して優先的に確保されなければならない。」と、教育行政のサービス性と教育費の優先確保の要請されていることが注目される。
- (注18) 朝日社説「文化省への要望」(昭23年1月20日)
- (注19) 教訓委第10特別委第5回議事録(昭23年1月30日)
- (注20) 臨時行政機構改革審議会では、「文教省、文化省、学芸省、文政省、文事省、文務省、文治省、芸文省、教育文化省、文化教育省、教育文芸省、教育科学文化省」の名称があげられた。(同第5回速記録、昭23年4月22日)
- (注21) 同前における岡咲幹事の発言(昭23年4月22日)
- (注22) 教訓委第10特別委第3回議事録(昭22年12月26日)における山崎副委員長発言。
- (注23) 同前第5回(昭23年1月30日)における田島委員発言。
- (注24) 物部良興「教育人民戦線とは何か」p. 48(「人民戦線」昭21年9月号、人民戦線社)
- (注25) 高橋庄治「変革期における人民と教育」p. 34(「人民評論」昭21年7月号、伊藤書店)
- (注26) 教訓委第52回総会(昭23年1月16日)における関口泰氏発言
- (注27) 今野武雄「教育反動の政治的意義」p. 5(「民主主義科学」第1巻2号、昭21年5月、彰考書院)
- (注28) 教訓委第51回総会(昭23.1.9)、第70回総会(昭23.6.18)の会議録参照。
- (注29) たとえば、行政調査部「新憲法下の行政機構改革の方針」(昭22.12.10)
- (注30) 教訓委第51回総会会議録(前掲)
- (注31) 教訓委第3特別委第5回(昭22年12月11日)における文部省報告、同第10特別委第5回(昭23年1月23日)における矢野委員報告を参照。
- (注32) 教訓委第55回総会
- (注33) 同前
- (注34) 日本側にかかる主張が皆無だつたということではない。例えば、読売社説「文化の官製化に反対す」(昭22年12月5日)は「文化は原則的に官僚の仕事であつてはならない」と批判している。また、教訓委第10特別委でも、務務委員は、文部省について、「但し一歩譲ると今度は……統制される方へ行つて、昔の思想統制のように強力に動くということが或は起りませんかという心配もあります」と懸念しつつ、しかも、平和日本の建設における文化の発展を第一義としたことを注目したい。(同第6回、昭23年1月30日)
- (注35) 拙稿「文部省設置法と教育基本法」参照(教育学会教育政策特別委「教育基本法研究中間報告」昭34)

日本における教育行政改革案の系譜

- (注36) 教則第40～42回総会および第20特別委員会議録(昭26.3)
- (注37) 宗像誠也「私の教育宣言」p.89(岩波,昭33)
- (注38) 同報告書 pp.259—260.
なお、これより先、昭和38年5月22日にはほぼ同内容の「第一班中間報告」を出している。
- (注39) 日教組の見解は、「時事通信内外教育版」昭和38年5月31日による。そこでは、日教組の原則的賛成の理由について、①憲法教育基本法を守り抜く立場、②教育委員会制度の基本、③義務教育無償、④教育内容研究、⑤教職員の生活と労働条件、⑥審議機関の民主化、⑦社会教育の諸点から望ましいとしている。同時に、この構想だけではなく「教育行政への追求が不十分である」と次の諸点を問題点としている。すなわち、①法制面の列記で権力機構にメスをいれていないこと、②教育行政への国民への直接責任について不十分であること、③中央教育委員長を内閣が任命し、主任大臣制にすることについては、委員の互選にすべきであり、また内閣の指揮権や中止権については、中教委を委縮させるものであること、④文部庁の権限が不明確であること、⑤委員の選出、任務権限、議院内閣との関連における財政権、地方教育委員会との関連が不明であることなどをあげている。
- さらに、日教組は、このなかで日教組の構想をかかげているが、そこでは、①各県教委は直接選挙とし、そのなかから、中央教育委員を選出すること、各県教委公選にさいし、中央教育委員にあてため枠外一名を選挙すること、委員長を互選とすること。②中央教育委員会の権限として、A規則制定改廃権、B法規送付権、C予算送付執行権、D指導助言権、E諮問などをあげている。
- このような構想は、日教組の「民主教育確立の方針草案」にもとづくものとみられる。その第三次草案(昭和34年)によると、文部省を廃止し、独立行政機関として、中央教育委員会をおき、1)権限として、A法律に定めた教育の規則制定改廃権、B教育関係法規送付権、C教育予算送付・執行権、D地方教育委員会に対する指導助言、E各種審議会に対する諮問、F私立学校及び大学の行政の所管、G国立学校の所管をあげ、2)中央教育委員会に事務局をおき、3)委員の選出方法については、国民の直接選挙によるとしている。なお、第一次草案(昭和31年)では「民主的選出方法」によるただ書かれ、第二次草案「昭和34年1月」では、公選制都道府県教委、一般学識経験者等から選ばれた代表者をもつて構成し、国立大学、私立学校の代表者を含むものとされている。
- しかし、民主教育確立の方針案の「第5次草案」(昭和37年)では、中央教育委員会構想は姿を消し、「教育行政の民主化」の一環として、「中央における行政権は地方にうつされ、文部省の任務はあくまで条件整備と確立のための行政措置を行うこと、国会に対してそのため予算措置に努力することである。また現行の教育に対しては教育上必要な資料の提供、助言援助を行うことに専念すべきものである。教育の地方分権を果すため、命令、監督する権利は持たないものである。」とし、具体的に、①文部省設置法を改正し、文部行政の役割を明らかにする。すくなくとも次の点は最少限度規定されなければならない。A監督命令権を与えない。B教育内容に介入させないため、教育課程の編成権は文部省にないことを明らかにする。②現行審議会を廃止し、あらためて中央教育審議会の権限の強化と民主的運営と審議委員の民主的選出を提案している。
- (注40) 文部次官答、臨時行政調査会第一専門部会主査あて「文部省・臨時行政調査会第一専門部会第1班の中間報告に対する意見」(国総資5の3号,昭38.5.8)
- (補注) 今日でも、文部省批判の見地から、戦後教育改革において中央教育委員会が実現しなかったことを惜しみ、そこに改革の不徹底性を指摘する見解のあることは注目されよう。家永三郎氏は、「戦後の教育の歴史を顧みると、この改革に際して文部省廃止を断行しなかったのは大失敗であり、真に千載の恨事であつたと言わなければならない」(同著「教科書検定」p.280 前掲書)とのべ、勝田守一氏は「そもそも中央教育委員会の構想が実現せず、文部省がサービス機関として残存したところに、改革の不徹底があつた。」と指摘する。(同「戦後教育の問題点」p.369 現代教育学第5巻,昭37)
- (注41) 久保田譲「教育制度改革論」帝国教育会、明治32年(前掲「明

- 治文化資料叢書、第8巻教育編」p.266)
- (注42) 昭和13年4月14日、教育審議会第8回総会における松井茂氏の発言(「近代日本教育制度史料」第14巻)p.195)、同旨・関口泰「時局と青年教育」p.263(巖松堂,昭14)
- (注43) 横山健堂・前掲「文部大臣を中心として評論せる日本教育の変遷」p.309、同じような定義は、明治28年2月5日の第8回帝國議会議院における柏田盛文氏の発言(前掲「帝國議会議事録」第1巻)p.148)
- (注44) 保々隆英『「教育制度改革案」について』p.10(国策研究会研究資料、第4号、昭和12年11月)
文相更迭によつて、教育制度の基本方針が影響を受けたわけではないと弁護しているのは、沢村正太郎「教育制度の進歩と民間学制論の変遷」教育界明治34年11月である。
- (注45) 松浦鎮次郎編「岡田良平先生小伝」pp.91—96(昭和10年)、下村寿一著「岡田良平」pp.108—109(文芸書院,昭18)、「教育時論」No.659(明治36年8月5日、開発社)、No.662(明治36年9月5日)、教育学術研究会編「小学校事紀」第10編(明37,同文館)
- (注46) 「教育時論」No.660,pp.29—30(明治36年8月15日)
- (注47) この経過については、「帝國教育会五十年史」p.115(帝國教育会、昭和8年及び「教育時論」No.661(明治36年8月26日)同No.663(明治36年9月15日)など参照。帝國教育会の「文部省廃止スヘカラルノ意見」は、「教育時論」No.663(明治36年9月15日)、No.664(同25日)に掲載。
- (注48) 文部省を全廃して内務省の一部とするという主張は、明治25年12月23日第4回帝國議会議院における長谷川泰氏の発言にもみえる(安倍編「帝國議会議事録」第1巻,p.70)、また文部省廃止論は、昭和13年2月15日の第73回帝國議会議院における二荒芳徳伯の発言にもみえる。('近代日本教育制度史料'第12巻,p.236)参照・小林歌吉「教育行政」pp.95—96(明33,金港堂)
- なお、大正年代、高橋是清が唱えた文部省廃止論が「デモクラシー時代の立憲国家にふさわしくない機関」という認識から出発しているとすれば、むしろこの場合は近代的主張といえよう。(家永三郎「教科書検定」pp.279—280 前掲書)
- (注49) 前掲・伊藤敏行論文 p.16、前掲・市川昭午論文 p.2、前掲・海後「教育法」p.28.
- (注50) 平原春好「明治期における教育行政の機構と思想」pp.46—52(前掲)
- (注51) 国策研究会「官庁制度に関する研究報告」p.17(昭和13年3月)昭和15年2月6日の第75回帝國議会議院における菅沢重雄議員発言(「近代日本教育制度史料」第13巻,pp.350—351)久保義三「フアジズム教育政策の展開過程」p.204(「近代教育史」第3巻,昭31,誠文堂新光社)
- (注52) 前掲・岡田良平先生小伝」p.139.
- (注53) 国策研究会「文政革新に関する研究中間報告」pp.6—8(昭和13年)宮島清氏も、文部省改革論のなかで、教育政策の計画化を力説し、文部省の企画系統は、教育参謀本部を新設して担当せしめることを説いているが、このような主張は、後述するように、絶対主義的室室官制ではなく、教育計画官庁論とみられよう。(同「教育制度改革の根本方針」教育昭和9年1月所収,同「教育行政改革問題」教育昭和9年5月所収,岩波刊)
- (注54) 市川「綜合国策と教育改革案」p.728(前掲書)
- (注55) 市川昭午・前掲論文,p.5.
- (注56) 石田雄「近代日本政治構造の研究」p.6(未来社,昭和31年)
- (注57) 明六社論については、遠山茂樹「維新の変革と近代的知識人の誕生」p.161以下～(近代日本思想史講座4巻,筑摩書房,昭34)、家永三郎「明治維新と近代思想」、同「最初の民主主義思想」参照(近代日本思想史講座1巻,昭34)
- (注58) 福沢諭吉「帝室論」(明治15年)、同「學問と政治と分離す可し」(別名「學問之独立」明治16年)、同「政治と教育と分離す可し」(同前)、同「文部省直轄の学校をして独立せしめんことを祈る」(同前)、(原文については、昆野和七・編校「福沢諭吉學問獨立論」慶応出版社,昭25及び岩波版「福沢諭吉全集」第5巻,昭34,同第9巻,昭35を参照した。)
- (注59) 市川前掲論文,pp.2—3、伊藤前掲論文 p.15、藤田省三・掛川トミ子「現段階の天皇制問題」(思想の科学,昭37.4) pp.7—10、家永三郎「大学の自由の歴史」筑摩書房,昭37,pp.28—

37. 朝日「大学の自治」p4. 昭38. 国立国会図書館「大学管理問題に関する資料集」昭38. p15 参照
- (注60) 土屋前掲書, p. 239.
- (注61) 阿倍重孝「教育改革論」p. 76 (岩波書店, 昭和12年)
- (注62) 関口泰「教育国策の諸問題」pp. 5-6 (岩波書店, 昭和10年)
- (注63) 教育時論社説「高等教育会議及び地方教育会議の設置に関する建議の実行を望む」p. 6 (同第355号, 明治28年2月25日)
- (注64) 高等教育会議についての分析は, 平原春好「明治期における教育行政の機構と思想」(前掲)に詳しい。
- (注65) たとえば, 関口泰「教育審議会論」を参照 (同著「時局と青年教育」厳松堂, 昭和14年)。ここでは, 文政審議会との制度比較のもとに, 現行制度批判を行なっている。そのなかで「木戸文相は就任間もなく(中略)教育審議会を作つて, 教育の制度内容を刷新振興する方策如何を内閣総理大臣から諮問することにしたが, その審議を待つ間なく一方に青年学校教育義務制の実施という大きな問題を閣議に出して決定してしまつたのである」という事実をあげているが, これは政府, 文部省の諮問機関の軽視を示す。
- (注66) 川地理作「教育行政及び教育問題の研究」p. 33 (三省堂, 昭和14)
- なお, これより先, 大正初年においても, 文部大臣, 高等教育会議の批判に立つた「教政調査機関」の構想がみえる。それは, 高等教育会議を改組して, 高等教育会議, 中等教育会議, 初等教育会議を新設すること, 文部省内に, 調査研究機関として, 教政調査部を置くということであつた。しかし, 文部省内の一部局としての調査部は, 昭和初年に実現しているので, 調査機関をかねそえた諮問機関とは区別を要する。(建部憲吾「教育行政研究」大正3年, 金港堂 pp. 445-6)
- もつとも, 昭和3年, 文部省内の内輪の機関として発足, 昭和8年法制化された教育調査部でさえ, 教員の思想対策から, 教員養成を研究目的とせざるをえなかつたように, 川地氏のいう正に「国体上」のわくがはめられていたのである。このことは, 次の叙述によつて明らかであらう。「唯今は国民思想に関する事が朝野を挙げて極めて憂慮されている大問題である。随つて教育の上において学生生徒を健全なる国民として養成することが当今の急務である。而して之が為には教員その人を得ることが根本義でなければならぬ。然るにある方面では教員中からも思想上憂うべき事実が発生しているというのであるから, 一層教員の徳操, 識見を高めるように努めることが第一に大切な事とならざるを得ない。それで一般の調査は因より進めつつあるが, 教員養成の問題を唯今は中心として調査を進めつつあるのである。(森岡常蔵「教育調査部の調査方針」教育昭和8年5月)
- (注67) 市川昭平「戦時教育政策の特質と教育学の理論」p. 2 (北海道大学教育学部紀要第8号, 昭和37年) 参照・秋津豊彦「文部省改造に関する提案」(教育昭和14年1月)
- (注68) 前掲「文政革新に関する研究中間報告」pp. 6-7. 関口泰も, 普通学務局, 実業学務局, 社会教育局, 専門学務局では, 文部省としての統一した計画を樹立し難いと批判し, 計画局, 督学局, 学芸局と教育長官制という構想を提出している。(同「時局と青年教育」p. 7 前掲書)
- (注69) 同パンフ pp. 6-8. なお, (注53)に掲げた宮島清氏の二論文参照。
- (注70) 関口泰「興亜教育論」pp. 9-10 参照 (三省堂, 昭和15年)
- (注71) 第79回帝國議会議院における永井柳太郎議員の「大東亜教育体制確立に関する建議案」の趣旨弁明, 昭和17年2月12日(「近代日本教育制度史料」14巻 pp. 17-19)
- (注72) 大東亜建設審議会, 昭和17年5月21日(「近代日本教育制度史料」16巻, pp. 222-3)
- (注73) 市川昭平, 前掲論文参照。

をかなり研究し, その実現を期待していた。そこで, ここでは, 大学区の形成過程を簡単にトレースしてみよう。なお, いうまでもないが, ここでとりあげる大学区とは通学区としての「学区」概念でなく, 行政区域としてのそれである。

大学区の構想は, 文部大臣田中耕太郎氏が提唱者であった。田中氏は, 学者文相をはじめ教育専門家の行政参加という敗戦直後の文部省内の人事異動によって, 1945(昭和20)年10月, 東大教授から学校教育局長に就任したが, その頃より, 大学区の構想をいだいていたといわれる。

当初の構想では, 全国を一個の帝国大学所在地を中心とする学区に分ち, 大学総長を地方教育行政官庁の首脳とし, それに教育関係者より互選した委員からなる教育家委員会を配して初等および中等教育, 教育人事を管掌するということであつた⁽¹⁾。この当初の構想における, 教育所轄庁として独立の官庁を設けずに, 官立大学に委任し, その総長が地方教育行政庁の首長としての権限をもつという点は, 私立大学を無視するものであるという異論がでて, 撤回されたといわれる⁽²⁾。

田中文相時代, 1946(昭和21)年8月20日に省議決定をみた「教育行政刷新要綱案」は, 「教育の自主性を確保」し, 「教育の総合的運営の妙味を発揮」することを, 基本方針としたが, その中で, 大学区を次のように具体化している。

第一に, 大学区の区域は, 北海道・東北・関東・東海・北陸・近畿・中国・四国・九州の「九学区」に分ける。

第二に, 「学区」に学区庁という教育行政機関をおき, さらに, 道府県段階(北海道は数箇の区域)に, 学区支庁をおく。

第三に, 学区庁に, 学区庁長官を, 学区支庁に学区支庁長官を, それぞれ置く。学区庁長官は, 学校長, 教職員, 教育行政官その他教育関係者のうちから, 学区委員の選挙によって選出され, その区域内にある小学校から大学に至るまでの学校教育と社会教育を掌る。学区支庁長官は, 学区長官の推薦により, 任命する。

第四に, 教育に関する重要問題の調査審議機関として, 学区庁に学区教育委員会, 学区支庁に学区支庁教育委員会が設けられる。また市(区)町村などの公共団体にも, 調査審議機関として, 教育委員会が設けられる。

以上が, 1946(昭和21)年8月の文部省案だが, 同年11月には, さらに次のように具体化されている。それによれば, 府県ブロックの区域はかわらないが, 学区庁長官は地方教育総長, 学区庁教育委員会は地方教育委員会と名称がかわり, 新しく, 地方教育研究所という構想が

第3章 地方教育行政改革論

§1 戦後における大学区構想

占領当初, 文部省は, 教育行政改革案として, 大学区

でている。地方教育総長は、第一に、地方教育委員会の議決事項の原案作成機関であり、第二に、執行機関であった。また、地方教育委員会の権限としては、1. 地方教育総長の選任、2. 大学に関する事項、3. 高校に関する事項、4. 国庫負担金の配分、5. 各府県間の人事の適正配分、6. 社会教育の企画指導、7. 地方教育総長の提案審議、8. その他教育重要問題の企画決定であり、地方教育研究所の任務は、1. 地域内の教師の再教育、2. 地域内の学校にたいする専門的指導助言、3. 各府県教育当局に対する教育内容の基準についての勧告であった。この文部省案で保留となっていたのは、地方教育委員会の構成であり、次の3案があった。第1案は、地域内の各府県教育委員会の互選によって、各2名から3名の委員と、地域内の大学、高校教員の間から選出された定員の3分の1の委員よりなる。第2案は、地域内の各府県教育委員会に、各府県毎に、各教委の委員と限定せずに2名から3名の委員を選出させる。第3案は、地域内全般の産業、教育、文化、宗教などの各職域団体から、3～4名の委員を選出するというものである。

この文部省案が1946（昭和21）年11月下旬、教刷委第三特別委（教育行政担当）で審議され、教刷委案は、同年12月27日、第17回総会で「教育行政に関すること」として採択され、第1回建議事項の四となる。

この教刷委案は、文部省案のように詳細に具体化せず、基本的な機構とそのプリンスプルを定めただけであった。とくに地方教委の権限について、大学に関する事項や人事権について反対があったためである⁽⁹⁾。しかしそこでは、教育内容、財政、人事については、府県単位では狭小にすぎることが確認され、文部省案の諸機構はすべて採用された。ただ地教委委員の選任は各府県教委が「基礎を地方の公民に置き」行なうこと、地方教育総長は地教委が選任すること、地方教育研究所は「現実に即して教育に関する調査研究」を行なうこと、成果を「市町村及び府県教育当局に勧奨」することが、明らかにされた。

こうして、教刷委の支持をえた大学区制は、1947（昭和22）年1月に至って、「地方教育行政法案要綱」の中で、教府県を単位とした地方教育行政、地方教育委員会は議決機関、地方教育総長は執行機関、教育税の保障などが具体的に立案された。

以上が、大学区制の構想の概要であるが、提唱者たる田中文相とその賛成者たちは、これにいかなる期待をかけ、その構想自体はいかなる制度批判の意味をになっていたか。一言でいえば、内務行政の弊害の除去ということである。それを田中文相は「従来、文部省が内務省に

対して非常に微力であったということに依りますし、又教育に対する一般の教育家、又地方の人に、或は政党における理解がなかったということによる⁽¹⁰⁾」といい、あるいは、文部省の官僚行政批判とともに、「地方においては地方長官の同じく官僚的な支配に服せしめられた⁽¹¹⁾」という。この「普遍的病弊⁽¹²⁾」の除去のために、田中文相は、地方教育行政の一般地方行政よりの分離、なかならず知事からの独立によって、政治に煩わされない教育の自治を構想した。そして、「地方の教育家が或る程度集って、一つの勢力を成して居るのでないと、教権の独立はむずかしいのではないか⁽¹³⁾」と、教育行政の独立の足場の一つを、教育者の独立においた。さらに、他方で、従来、自治や社会的文化的特権を保有した大学に、地方教育行政の「官僚化とそのアナーキー化⁽¹⁴⁾」を防ぐため、指導性を強く求めたのであった。すなわち、田中文相は、これを「大学、高等専門学校は従来の使命を遂行しながら、中等、初等学校はよってもって立ていくところの一つの地盤としたいという考であります⁽¹⁵⁾」という。田中構想を要約すれば、宗像誠也氏が指摘するように、「学者・教育者の自主権の思想」に基づく制度批判といえよう⁽¹⁶⁾。

教刷委での大学区制支持論は、この田中構想における「学者・教育者の自主権の思想」にもとづく制度批判に共鳴したというよりは、もっと単純な行政批判、今日の道州制論的な行政論であった。安藤正次委員は、戦前の弊害を各府県のセクショナリズムに求め、これを打破するために、府県ブロック単位での教員人事の交流、文化交流の必要をといている⁽¹⁷⁾。また関口泰委員は、中央集権も、府県単位の地方分権も、どちらも弊害があると、「権威よりも便宜」「監督よりも施設」という見地を強調し、集権と分権の均衡をはかるという支持論であった⁽¹⁸⁾。

さて、次に、大学区制についての反対論とその挫折過程をみ、しかるのちに、大学区制における教育行政の独立思想の制度批判的意義について考察したい。

§2 大学区反対論

大学区の反対論を大別すれば、第一は内務官僚の反対、第二は、教刷委一部委員の反対、第三は、占領軍の反対である。そして大学区が流産したのは、後述するように、第三の占領軍の反対によるものであって、田中文相が当時、流産の理由を「強力な内務官僚の抵抗に逢ったからに外ならない」としたのは、必ずしも正しくない⁽¹⁹⁾。第一に、1947（昭和22）年6月、廃止決定、同年12月廃止となったように、内務省は、当時廃止の運命にあったし、第二に、1946（昭和21）年12月27日の第17回

総会での、27名の賛成で、学区庁案が採択されたように、教刷委での反対意見は多数をしめることはできなかった。

さて、第一の内務官僚の反対意見とは、正確には、内務省と地方制度調査会の反対である。教刷委の第三特別委及び総会では、1946（昭和21）年10月から12月にかけて、六回にわたって、内務省の反対論が展開されている。飯沼内務次官などの反対論によれば、それは、大要、次の如きものであった⁽¹⁴⁾。

① 日本国憲法は、地方分権の精神にたっており、知事、市町村長は公選によってえらばれるから、行政上の責任は、すべて、知事、市町村長に委せるべきである。さらに、総合行政の見地からみて、教育行政をきりはなすことはこのましくない。② 教育行政の独立論は、「教育だけは特別なものだ」という考えや「ある特別な人達だけが考えて行けばそれでよい」という感じを、知事や国民一般に与えるから、知事は教育に冷淡になり、国民も無関心になる⁽¹⁵⁾。③ 地方ブロックは、地方行政機構を複雑にし、基礎になる自治体を欠くから弱い。④ 財源上、税負担の均衡がえられたり、地方教委が独自に教育税を徴収することは、實際上できない。以上の点から、「教育のための特別の機関を作ってどの程度権威のあるものができるだろうか」と批判する⁽¹⁶⁾。

このように、内務省の反対論は、地方分権論、総合行政論を基本としたものであり、たしかに尤もな理由もみられよう。しかし、この見解は、教育分権を、国民の教育関心を低下させるとだけとらえているが、そのねらいである教育の自主権思想には理解を示していない。いいかえれば、内務省の見解には教育支配の反省が欠けているということである。田中文相が「内務省側の反対論は、要するに教育の本質について全然理解を欠く自己の縄張りを犯されまいとする官僚特有の態度に起因していた⁽¹⁷⁾」というのも、一面の真理であろう。

第二に、教刷委の反対論を代表するのは、南原繁氏の見解である。① 彼は、教刷委だけでなく、議会でも、学区庁案を問題にした。学区庁案について、その教育独立という狙いが正しい主張を含むことを否定はしないが、他面それを、「教育が国民の政治的社会的基盤から遊離し、文部省を頂点とする一種の教階制度と、それによる新しい文部官僚主義の樹立に導くおそれはないか」と批判する⁽¹⁸⁾。彼の文部官僚主義によるハイアラキーという把握は、学区庁案における学区庁および学区支庁を文部省の直轄とするという文部統制にたいする警戒の故になされたことはいうまでもない。南原氏の教育行政の改革構想は、地方自治体と連繫した公選教育委員会による

教育行政を期待したということであり、教育行政の独立を「国民一般から分離することによって教育の権利を確立する」よりも「国民に直結して、国民の自覚と、其の手に依って教育の進歩を図る」教育行政の地方分権化の徹底に期待したのである⁽¹⁹⁾。南原氏は、文部省の中央集権批判にもとづいて、かかる教育行政の独立よりも教育行政の分権化の方がすぐれているとの判断を示したものといえよう。さらに、このような反対論が、南原氏から主張されたことは、大学区案が、大学に地方教育行政を委せるという建前にもかかわらず、「地方教育者が文部省や地方官僚に対しては不信と疑惑をもっているにしても、大学に対しては親近感をいだく⁽²⁰⁾」ことを理由に、大学を教育統制のカクレミノとして利用することに対する大学当局者の警戒として注目されよう。また、南原氏だけではなく、他の委員によっても、内務省が抜けて文部省の中央集権が確立すると批判されたのである⁽²¹⁾。

② 大学区は、その基盤にある地方ブロックそのものが戦時行政の遺物であることでも反対された。すなわち、1943（昭和18）年7月1日、「地方行政協議会令」が公布されたが、それは、「地方ニ於ケル各般ノ行政ノ綜合連絡調整ヲ図ル為」、北海道地方、東北地方、関東地方、東海地方、北陸地方、近畿地方、中国地方、四国地方、九州地方の九地域に区分して、地方行政協議会をそれぞれおくものであった。この事実によって、教刷委の安倍委員長、南原副委員長は、廃止すべき運命にある戦時中の行政区域にたものを設定することに反対した。南原副委員長は、「府県以下の教育委員会がしっかりして中央の連絡をとって行きますれば、全く違った教育自治というのが府県以下に於いてしっかり握れる」といい、大学区に積極的な理由がないとする⁽²²⁾。また稗方弘毅臨時委員（元和洋女子専門学校校長）は、戦時中の地方行政協議会と地方総監が軍部の強力な支援の上になりたっていたこと、実際上の活動に行詰って弊害を生じたことを批判し、もし、必要なら、連絡会議を置くことにして、特別に学区庁は必要ではないとしている⁽²³⁾。このような論議のしかたには、当時、道州制論議があまりなかったことも考慮にいれねばならない。

③ 反対論は、また、大学の指導権に対する疑問があった。矢野委員は、教育価値からみると、国民学校、中等学校、大学も同等であるという考え方が民主的であり、大学が中等学校を、中等学校が国民学校を指導する考え方の除去を訴えた⁽²⁴⁾。

④ 第三特別委の大島正徳主査は、「文部省の本店として権力を持つのではなく、下から盛上った総合研究機関として互いに相談しよう」という地方教育研究所設置論

であった⁽³⁵⁾。この見解は、1946（昭和21）年12月の教刷委建議にとりいれられたとみられよう。

第三に、学区庁案が流産した決定的な理由である占領軍の見解をみてみよう。CIEの見解は、①現在の行政機関にそれと並行する機関がないこと、特別に設置すれば多額の費用がかかり、財政上適当でないことを理由に、実行困難性がいわれたことである⁽³⁶⁾。②教刷委一部の反対論と同じく中央集権的になるおそれがあると批判した⁽³⁷⁾。もっとも、CIEのオア教育課長（M. T. Orr）によれば、アメリカでも、地方地方に共通な問題を研究する総合教育会が組織されているから、今後研究を続けようという含みはもたされた⁽³⁸⁾。

かくして、大学区案は、このCIE教育課の意見により、昭和22年2月27日の教刷委連絡委員会（Steering Committee）で、設置しないことに決定、翌28日の教刷委総会で報告、全員の了承をえた。

その後、大学区案は、1947（昭和22）年6月25日の第三特別委員会の「地方教育委員会要綱案」で、特別の行政区域でないブロック協議会として復活したが、同年12月のCIEの指示により再び削除される。したがって、教刷委の1948（昭和23）年4月23日の第17回建議「教育行政に関すること（二）一教育委員会制度の実施について一」の中には、姿をあらわしていない。もっとも、この間、文部省は、その教組不信によって、教育行政の独立思想における教育者尊重論が後退し、教委の素人主義を「歓迎」するようになったことも一因であったろう⁽³⁹⁾。

これまで、大学区案の賛否の意見をみてきたが、ここで、大学区案における「教育行政の独立」原則の意義についてまとめてみよう。

第一に、「教育行政の独立」という原則は、一般行政の従属にあった教育行政の主体性の回復という意味では、内務行政批判として有効な原理であった。その故に、学区庁案としては実現しなかったが、この原則をもとに公選制教育委員会における独立行政委員会が確立した。

第二に、この原則が学区庁案という機構的表現をとるとき、それは、文部官僚の行政技術によって、文部省の集権温存、教育ヒエラルキー確立のためのカクレミノとして逆用された。田中文相は「我々が決して文部省の縄張りを拡張しようなどという、官僚的動機に支配されていなかったことだけは何人にも断言しうる⁽⁴⁰⁾」と弁明しているが、事実において、そうではない。官治行政の強調、学区支庁は学区庁の下級官庁、（昭和21年10月案）、都道府県、市町村教委は、地方教育総長の第一次監督権、文部大臣の第二次監督権に服すること（昭和22年1月案）などにおいて、八学区の学区庁は、文部省の「出店」とし

て府県教委を指揮すると認識されたのである。これを、朝日社説は「教権独立の名によって、内務、文部両省のなわばり争いにまきこまれるのは真平御免である」といった⁽⁴¹⁾。このように「教育行政の独立」原則が歪められ、文部省の中央集権に転化したとき、それは、教育行政の地方分権、しいては教育行政の民主化と衝突する。

また、学区庁案におけるこの原則の討議にさいしては、教育財政権独立の問題、あるいは行政単位としての学区問題、総合行政としての能率性との関係など基本的な諸点を未解決の問題とした。

§3 公選制教育委員会と教育刷新委員会

公選制教育委員会の提案は、第一次アメリカ教育使節団報告書の勧告によるものであり、その推進は、一貫して占領軍、とくにCIE教育課の強力なリーダーシップによるものであったことはいうまでもない。この意味で、それは、今まで見てきた教育立法の法律主義、中央教育委員会案、大学区案のように、日本側がきわめて積極的であった場合とはことなり、公選制教育委員会についてはきわめて消極的であったといえる。教育委員会の立案に関する限り、意見の配置状況は、CIEは急進、内務省は超保守、文部省は保守、教刷委は中間である。しかし、ここでは、占領軍が教育委員会制度というすぐれてアメリカ的な教育行政方式に何を期待したかということについては、これ以上のべない。

ここでは、むしろ教刷委における公選制教育委員会のうけとめ方をみてみよう。まず、教刷委は、1946（昭和21）年12月27日の第1回建議で、「教育における公正な民意の尊重」、「公民の選挙による教育委員会」の原則をきめたが、1948（昭和23）年4月23日の第17回建議「教育行政に関すること（二）」では、それを具体化、一種の制限選挙制をとる。すなわち、都道府県会議長、都道府県内の市長の互選による者1人、都道府県単位の町村長会議長、都道府県内の大学長、高等学校長、中学校長、小学校長の互選による者1人、教組選出1人、都道府県知事が議会の同意を得て選出した者5人（内訳、産業経済2、文化1、労働1、婦人1）の第1次選挙人を選出し、これらの選挙人から、定員の3倍の委員を選挙させ、第2次選挙としてこれを一般投票による、という方法である。

この作成過程において、渡辺鉄蔵委員は、とくに教育行政改革について、「この刷新委員会というものは、余程決心をして従来の欠陥を認識し勇断を持ってやらないと機会を失ってしまう⁽⁴²⁾」と、制度改革の徹底化を要望した。それでは、教刷委では、戦前制度の欠陥をどう認識

したか。

府県行政や町村行政の段階において、地方内務官僚や地元有力者が校長や教師を圧迫し、教員人事や学校運営をほしきままにした、教育者たるもの、また社会的地位が低く、その発言力はすこぶるよわかった、この問題は末端に行けば行くほど尖鋭であった。当時このような公憤から行政改革にとりくんだことは、田中文相の言をひくまでもない。その制度批判は、要するに、地方段階における内務行政批判、文部官僚批判、政党政治批判である。このため、彼等が教育行政改革の指導理念として強調したことは「教権の確立、教育者尊重、教育者に依る教育方針の確立」であった⁽³⁵⁾。けれども、その後、CIEの批判、教刷委の組合不信などによって、この原則は修正されることになる。

第二に、教刷委、とくに第三特別委の委員が、教育行政改革を「クーデター」視して、「頭の切りかえ」を強調した⁽³⁶⁾。たとえば、渡辺委員は、教委公選について、「こうやって行けば、政治の選挙のほかには教育の選挙があるし、デモクラシーの運用というものが今迄よりは遙かになれていく⁽³⁶⁾」といい、大島主査は、「教育のデモクラシーというか、国民のデモクラシーということになると、どうしても民選の委員から選んで行くということに理論的には行かなければならん⁽³⁶⁾」という。このような教委選挙への期待は、選挙のもつ啓蒙的役割への期待である。大島主査は、「選挙の時に我々が中に入って選挙の公正を教える。社会教育として教える⁽³⁷⁾。」という例にみられよう。それは、また第三特別委員会委員であった大島正徳、関口泰、渡辺鏡藏、矢野貫城の諸氏などの共通した戦前体験にもとづくものであった。彼等の戦前体験については、すでに他の論文「戦後日本の教育改革思想」にのべたところであるが、教育選挙とのかかわりでは、彼等が戦前において、ブルジョア民主主義実現のために、国民の公民教育や政治教育の普及に努力した人達であるということであろう。

たとえば、その一人、渡辺委員は、大正11年、学者、新聞記者とともに東京市政蘭正運動をやったが、これについて、教刷委で、「私は日本で始めて選挙蘭正運動というものを始めたのでありますが、三十年の跡を振り返って見て、果して日本に良い政治の組織ができたかどうか疑問を持っております」と、戦前の運動の無力性を反省し、その上に立って「然るに今日は全面的に民主主義的の組織を政治の上に於いては勿論、教育もやはりビイブルを基礎としてやっ行くという考えを決めてかかる時期にたっております」と、教委選挙を戦前の運動の延長上で考えている⁽³⁸⁾。彼等は、公選制教委にこのような啓蒙

的役割を期待しながらも、他方では、日本国民の意識水準については、かなりの危惧をもっていた。矢野委員は、公選制は理想案であるとし、「現在の日本の地方の実情を見ると、未だ、そこまで行くことは出来ないような事情がある。(中略)今公選にすると、委員になって出て来る人達が現在の地方の状態では十分な人がえにくい懸念がある⁽³⁹⁾」という。その危惧は、具体的には、保守の支配をまねくという警戒と教組や青年への不信にもとづくラジカルへの危惧からなりたっていた。そこで、教刷委としては、公選に期待をかけながらも、国民の意識水準についての両端の危惧から、制限選挙によってそれをさけようとしたということであろう。

矢野委員は、「我々はできるだけ努力して地方文化の向上に努め、ある程度文化が向上したならば、市町村にまで委員会を設け、公選という形で行く⁽⁴⁰⁾。」、しかし、今は、任命制に準じて考え、たとえば、文化人、産業人、勤労者、その他学識のある者から、それぞれこれだけ出るという基準をたてておき、このような基準になれば、選挙に失敗しないという⁽⁴¹⁾。ここに、彼等の啓蒙主義的姿勢がよく示されている。こうして、教刷委では、教育専門性と地域社会の利害、保守と革新との対立……それぞれの調和をはかろうとして、公選制と任命制の妥協案をつくったのである。

このような提案が、CIEによって採用されなかったことはいうまでもない。そして、そこには、戦前制度批判の徹底から出発する公選制という民主的教育行政理念への期待と、国民の意識水準についての戦前の思考ともみられる実態への危惧という矛盾が露呈されていたのである。

§4 戦前の大学区案

戦前の教育行政において、大学区が一時実現されていたことは、周知の事実である。そこで、戦後の大学区案を戦前と比較した場合、第一の特質は、それが戦前、とくに明治初年への復帰主義であると思われる。文部省の沿革をみれば、1868(明治元)年6月29日、昌平学校が復活して以来、昌平学校とそれが改称された大学校は、1872(明治4)年、文部省が創置されるまで、学校であると同時に、全国教育事務の監督官庁であった⁽⁴²⁾。大学を教育行政官庁とする田中構想は、これに類似している。さらに、1873(明治5)年にいって最初の国民教育制度である「学制」が公布され、それを実現するために学区制が採用された。「全国ノ学制ハ之ヲ文部一省ニ統フ」(学制第一章)を基本とし、「全国ヲ大分シテ八大区トス之ヲ大学区ト称シ毎区大学一所ヲ置ク」のをはじ

め、1大学区を32中学区にわけ、各区に中学校1をおき、1中学区を210小学区にわけ、各小学校1を置くものであったことはよく知られている⁽⁴³⁾。なお、1874（明治6）年4月に、八大学区は七大学区にかわった。学区は、また学校の設置単位であると同時に、教育行政単位であった。大学区においては、大学本部ごとに督学局がおかれて、その大学区内の学政の実際を監督することとした。ここで、大学は教育行政機関と分離されたが、大学本部督学局は、その任務を、「本省ノ意向ヲ奉シ地方官ト協議シ大区中ノ諸学校ヲ督シ及教則ノ得失生徒ノ進否等ヲ検査シ論議改正スルコトアルヘシ」（同第15章）とあるように、教育行政官庁であった。

しかし、実際には、大学区はある程度の機能を果たしたが、十分ではなかった。たとえば、督学局ができたのは、第一大学区のみで、第二大学区以下は設立されなかった。1873（明治6）年7月には、第二大学区から第六大学区までの督学局が、合併されて設けられ、1874（明治7）年4月には、文部省の外局としての督学局となって、地方教育行政機関としての性格を失う。こうした「大学区」構想の挫折は、文部省予算の削減など中央の政策変更によるものとみられている⁽⁴⁴⁾。

一般に、明治5年の「学制」は基本的にはフランスの学制に則り、それにアメリカなどの制度をとりいれていると見られている⁽⁴⁵⁾。とくに、大学区に督学局を置いて、その大学区内の教育を総括するという「大学区」構想は、明らかにフランスの学区制に拠るものであったが、オランダなどもまた学区制をとっていたから、厳密に言えば、「仏国学制」その他の参照にもよるといえる⁽⁴⁶⁾。しかし、一般的に言えば、田中文相が当初の構想を、フランスの学区（District académique）に倣ったように、1872（明治5）年の「大学区」も範をフランスに求めたのである。千葉正士氏は、明治新政権の教育政策および明治5年学制における権力の真意を「明治政権が、自己の権力の基礎を固めるために、藩権力の教育権を回収し、自己固有の教育行政機構を確立することである」と評価する⁽⁴⁷⁾。千葉氏によれば、学区制——この考察は小学区が中心だが——は、封建体制の打破を目的とした新政権そのものの権力的意思による産物であった。

ここでは、このような実証研究まで、行なう余裕はないが、すくなくとも、それは、文部省の中央集権体制の確立である⁽⁴⁸⁾。さらに、それが、学制の実施そのものの矛盾とあいまって、地方官の画一主義的、強制主義的教育行政の弊害から、1879（明治12）年の教育令におけるアメリカ的教育改革に道を譲って、のちに教育行政が一般行政機構へ編入されていく。このことを考えれば、

戦後の大学区案の迎った運命との類似性をも見出すことができよう⁽⁴⁹⁾。さらに、明治の大学区制は「近代的教育行政あるいは教育の政治からの独立」を目的としなかった⁽⁵⁰⁾という点に関しては、田中文相個人の意図がどうあれ、戦後、具体的に立案された文部省案の本質と同じだといえることができる。

次いで、戦後の大学区案を、戦前の教育改革案と比較してみよう。学制廃止以後、昭和にかけての教育改革諸案の中で、大学区案を提唱しているものは、比較的多い。

その共通点の第一は、「学制」への郷愁ともいうべきものであろう。阿部重孝氏が、「興味あるもの」として、それを範とする改革を「最も望ましい改造」とあるとし⁽⁵¹⁾、広浜嘉雄氏も「私は、我が大学区制度の廃滅を、いたく残念に思っている一人である⁽⁵²⁾」というのは、このことをしめしている。このように、学制の郷愁に立った大学区案の提唱こそ、戦前の教育行政改革案の伝統であったのであり、田中構想もこの延長上にあるものとして理解できよう。

しかしながら、それは「郷愁」という単に感性的なものだけではない。「地方長官の専断の弊をため⁽⁵³⁾」という内務行政批判や「宜シク独立学区制ヲ布キテ……有害無益ナル地方的感情ト政党党派ノ害毒ヲ一掃スベキデアル⁽⁵⁴⁾」という地方政治批判から出発したが、そのことは、戦後の場合と同じである。だが、その内容において、戦後よりはもっと徹底した「中央から地方に至る文部行政系統の確立」をねらいとした。阿部重孝氏は、「全国を数区に分ちて、地方学務局を置き、その長官を文部大臣の直屬とし、その管轄区域全般に通ずる具体的教育計画の樹立に任ぜしめ、府県教育計画を指導せしめ、且つ管下の教育の指導監督を行わしむるも一つの方策である⁽⁵⁵⁾」と、文部大臣の直轄を強調する。また、そのさい、「地方行政区域の拡大、或は府県の廃合を意味する州庁制とは異なつて」「地方行政制度の基礎の上に可能」とする見解、すなわち、今日の道州制論議と区別する見解もあった⁽⁵⁶⁾。

大学区の機能のうちでは、人事行政とともに視学行政が重視される。1941（昭和16）年10月13日の教育審議会「教育行政及財政ニ関スル件答申」では、「文部省督学機関ヲ常置シテ地方教育ニ対スル視察指導ヲ強化スル⁽⁵⁷⁾」ことを強調しているし、それを沿革的にさかのぼれば、1918（大正7）年7月25日の臨時教育会議の「視学制度ニ関スル件」における「文部省ニ學事ノ視察監督ヲ専務トスル特別ノ官職ヲ置キ、全国ヲ数区ニ分チ視学区域ト為シ」といった答申と共通するであろう⁽⁵⁸⁾。視学行政の強調は、官製諮問機関ばかりでなく、教育研究会のよう

な民間団体においても、「教育制度改革案」(昭和11年12月、試案)の中で強調され⁽⁶⁸⁾、一部は制度化されることとなる。戦後においては、視学制度自体にたいする風当たりがきびしかったので、大学区案が、とくに視学行政を強調していないことはいうまでもない。

第三の特徴は、前記教育研究会の「教育制度改革案」(昭和11年12月)や国策研究会宮島清氏の「文政革新問題試案」(昭和12年12月)にみられるように、地方教育局に、諮問機関として地方教育評議会を置くという構想である。それは、宮島試案において、より具体的であるが、そこでは、地方教育評議会は「管轄地域全般に渉る教育上重要な事項を審議」することとされ、その議員は、「府県学務部長、視学官、府県教育評議会議員より選任」されるが⁽⁶⁹⁾、構成において、戦後の大学区案の学区庁教育委員会と類似しているものといえよう。

第四の特徴は、昭和17年の教育研究同志会「教育行政機構改革試案」における文化的見地を強調した地方教育局案である。同案は督学の強調、人事における内務と文部の妥協の点など、前記諸案と共通点をもっているし、樺太、台湾、朝鮮という植民地まで含めた九大学区案であることは当時としてやむえない。しかし、その地方教育局には、各々、綜合大学(旧帝国大学)、放送局、博物館、師範教育機関(教育再教育機関)、教科書編纂機関が設けられ、「地方文化の中心となること」、「教育をして、地方の実情に即せしめること」が強調されている⁽⁷⁰⁾。このような社会教育や地方文化の振興という観点は、戦後の田中構想とも類似している。また、地方ブロック研究所案も当時みられたが、このことは、教副委主査大島提案と同じであった。

その他の大学区案の中で、平生文相の学制改革案(昭和11年6月)は、行政区域としてのそれだけでなく、通学区としての大学区であった。その狙いは、「東京帝大集中の弊」、「東京集中の弊」の打破にあり、そのため、各大学の内容改善を行なうと同時に、「大学に学区を設定し他学区への入学を原則として許さぬ」とするものであるが、このような点にまで、戦後の大学区案はふれていない⁽⁷¹⁾。

このような地方教育局案に対し、反対論がなかったわけではない。1936(昭和11)年12月に内閣調査局が作成した「小学校教育改革案」は、その末尾で、地方教育行政の弊害を認めながらも、「教育界ノ主張スル地方教育局ヲ設クルモ果シテ其ノ効果ヲ挙ゲ得ルヤ疑問ナリ」と、それを保留問題としている。理由は明らかでないが、恐らく、その「綜合国策」的見地からの反対であったと思われる⁽⁷²⁾。

以上のように、戦前の大学区案の特徴をみてきたが、戦後のそれとの比較においては、内務行政批判、文部省の中央集権確立の意図、地方教育評議会の構想、地方文化の強調などに類似点を見出せよう。しかし、それは、たしかに教育行政権の独立ではあるが、文部省の中央集権の徹底化を基本とする教育行政組織の再編プランであって、今日から、この改革案をみれば、アナクロニズムという感がつよい。具体的には、文部行政と内務行政、教育集権と地方行政の調整原理にも、理論的難点をもっていただこともあげられる。たとえば、当時においても、地方教育局長官の指揮監督下に、府県学務部長をおく場合、地方行政長官としての知事の権限を侵害することにならないかという問題が提起されていた⁽⁷³⁾。この場合の見解は、内務行政の反対というよりは、むしろ、近代的な地方自治論にもとづく集権批判といえよう。

戦前、「教育行政は一貫して文部省の統制に依らしむべし」「府県の学務部長、視学官、視学の進退及び指揮監督を文部大臣の専行に帰属せしむる」ことが説かれた⁽⁷⁴⁾。こうした文部省が地方教育行政を確保せよとの主張は、戦後の大学区案においては実現をみなかったけれども、今日のエド行政の制度と実態において、とくに任命制教育委員会の支配という形をかえて実現をみているが、このことは、ここでその吟味を行わないとしても、特記すべきことであろう。

第二に、大学区案は、地方教育行政制度の改革案であって、そこでは、中央教育行政の変革そのものは、視野にあまり入っていない。この点で、地方制度については、教育行政上特別の機関を構想するが、「政府自体が全体として政党政治から独立し、超越したものとして観念せられていた」森有礼の教育会構想に、その思想的系譜をさかのぼることができよう⁽⁷⁵⁾。

§5 公選制教育委員会と戦前の教育行政改革論

戦後の公選制教育委員会と戦前日本の教育行政の関係についてのべよう。すでに、教副委委員が、その戦前体験にもとづいて、公選制教委に対して、その啓蒙的役割に期待をかけたということはのべた。

けれども、戦後の制度改革を採用するにあたって、明治初年の歴史的経験を参照したというようなことは、全く見られなかった。当然そうすべきであったと今日考えられるにもかかわらず、改革時点において、それとは断絶し、ストレートにアメリカ方式の導入と考えられていた。その理由は、約60年の長い期間をへだてており、その間の中央集権体制の故に、戦前のそれが意識的に葬ら

れていたことによる。そのため、改革時には、参照すべき経験の整理、研究の集積が不足していたといえる。これは、また、単に改革時の教育行政批判にのみ、問題があったということではない。ひろく、制度批判一般について、同じようなことがいえるであろう。

ところで、明治初年の歴史的経験とは、1879(明治12)年の教育令に示されるように、アメリカの教育行政制度を範としたという事実である。文部大輔田中不二麻呂は、自ら2回にわたって、アメリカ教育行政を調査し、「理事功程」(とくに巻1・巻2)(明治6年)、「米国学校法」(同10年)を著した。彼は、この経験をもとに、学制下における地方官の画一的行政の弊害を克服すべく、アメリカ教育行政の導入をはかったのであり、そこには、戦後の状況とはちがって、日本側に主体性と積極性があった。

具体的には、学区委員を学務委員と改め、「学務委員ハ其町村人民ノ選挙タルヘシ」(教育令11条)と、人民投票によって選出するようにした。また、その立案過程においては、学務委員の職務は「干渉ニ過ルノ弊ヲ来スヲ恐ル」と、単に「児童ノ就学、学校の設置保護等ノ事ヲ掌ルヘシ」と、元老院で修正されたように、自由主義的配慮も加えられた⁽⁶⁷⁾。もとより、このような自由主義政策の意図としては、学制の強行にともない、学校の打壊や焼打にみられるような人民の不满を和らげるという宥和策的意図をもっていたことは、いぬめないし、この選挙の実態については、今日も不明であるが、「学務委員の選挙が安易にながれ、教育に熱心な人物をさける」⁽⁶⁸⁾風潮も伝えられていることから、過大な評価はさけねばならぬであろう。しかし、一時にせよ、教育を人民自治に委ねようとした理念そのものについては、特記されるべきであろう。

また、この教育令によるものではないが、当時、地方においては、学事会議、あるいは教育会議という名称によって、教育関係者により組織された審議機関を設けているところがあった。年1回あるいは2回開催が定例であり、会議構成者は通常、県令以下、県学務官、学事課員、学区取締、区長、師範学校長、教員などであった。田中不二麻呂の「教育国会ヲ創設スルノ議」では、教育国会とともに教育府県会を開くことを提議しているが、これは、先の地方学事会議を母胎にした構想かもしれないといわれている。しかし、この条項は、伊藤博文の修正によって葬り去られた⁽⁶⁹⁾。

さらに、学務委員制度における教育自治の原則の採用は、当時の自由民権運動が主張する地方分権的な立法、行政の要求に影響されたものであるが、他方で「民権運

動に対する藩閥官僚の安全弁⁽⁷⁰⁾」的役割をも、になったといわれている。このことは、戦後の教育委員会法がそのアナロジーでとらえられるということではないにせよ、教委法の本来の意味と現実とに担った役割を考察するさいの問題を示唆している。

しかしながら、この教育令は、戦後の教育委員会法よりも短命であった。それが、支配層によって、自由主義的教育行政とその人民自治が批判された結果、実施後半年たらずで、田中文部大輔は転出となり、1880(明治13)年、改正教育令が成立した。そこでは、学務委員に関して「町村人民其定員ノ二倍若クハ三倍ヲ薦挙シテ府知事県令其中ニ就テ之ヲ選任スヘシ 但薦挙ノ規則ハ府知事県令之ヲ起草シテ文部卿ノ認可ヲ経ヘシ」(同11条)と、地方官の任命制にし、予備選挙を文部省の監督下においた。さらに、1885(明治18)年の再改正教育令によって、学務委員制度そのものも廃止され、教育行政の一般行政への従属が実現し、集権体制へと向っていく。

1890(明治23)年の小学校令改正によって、学務委員制度が復活し、敗戦後まで存続したが、それは、教育令下の制度と基本的にことなっている。教育令下の学務委員が公選による独立的教育行政機関であったのにたいし、この学務委員は、身分においては市町村制による市町村の名誉職委員であり、権限においては、きわめて限られた事項についての補助的な諮問機関にすぎなかった⁽⁷¹⁾。

それ以降、戦前の教育行政改革案において、公選制教育行政機関の提唱を、ほとんど見出すことはできない。教育研究会の「教育制度改革案」⁽⁷²⁾(昭和11年)や宮島清氏の「文政革新問題試案」⁽⁷³⁾(昭和12年)において、府県教育評議会の構想が示されているが、いずれも、諮問機関にすぎなかった。とくに後者では「府県の教育に関する重要な事項を審議する」とあるように、当時の府県参事会とはことなっており教育全般に関与すること、その構成は、「府県会議員、師範学校長、中学校長、小学校長、市長村長並商工会議所、農会及之に準ずべき団体より選任す」とあるように、教育の専門性の強調や地域社会の教育への反映を図るものであったことが注目されるが、同時に、教育行政の民衆統制的な機構上の配慮はなされていない。

このような事実を見ると、戦前における民主主義的教育行政思想の不毛性が指摘できようが、その不毛性は、天皇制官僚の統制下にあつては当然のことといえるであろう。そして、その不毛性とは、戦前、「教育行政の民衆化」が説かれたさいでも、概して空疎な観念論で、その主張は、制度改革を伴ったものではないということ

である。

- (注1) 田中耕太郎「地方教育行政の独立について」p. 229 (教育法令研究会「教育委員会、理論と運営」昭和24年、時事通信社刊) 毎日新聞 (昭和21年4月1日)、朝日新聞 (昭和21年7月22日) の解説記事参照。なお、田中耕太郎「教育基本法の理論」pp. 855-7 (有斐閣、昭35)
- (注2) 田中前掲論文、p. 223.
- (注3) 教刷委第3特別委第11回会議録 (昭和21年11月22日)
- (注4) 教刷委第3特別委第15回会議録 (昭和21年12月13日) p. 247.
- (注5) 田中・前掲論文、p. 225.
- (注6) 同前
- (注7) 前掲第15回総会会議録、p. 2425.
- (注8) 田中・前掲論文、p. 223.
- (注9) 前掲第15回総会会議録。
- (注10) 宗像誠也「教育基本法第10条—教育行政—」pp. 255-8 (長田新編「教育基本法」新評論刊、昭和32年)、同「教育と教育政策」pp. 98-99 (岩波、昭33)
- (注11) 前掲第15回総会会議録、p. 2382.
- (注12) 同前 pp. 2354-8.
- (注13) 田中耕太郎「地方教育行政の独立」p. 228 (前掲書)、もつとも、田中氏は、後年、実現しなかった理由として、次のようにGHQ等の反対と、私立にたいし官学偏重になることをあげている。「要するにかような構想は幸か不幸か実現を見ないでしまった。その主たる理由は、これが私立に対して官立大学を偏重することになるとする論拠である。なお当時連合軍総司令部において、官学に対する疑惑が存していたことも、この構想の実現を不可能ならしめた。」(同著「教育基本法の理論」p. 857、前掲書)
- (注14) 教刷委第3特別委第1回 (昭和21年10月9日) 会議録における吉岡幹事の発言 (pp. 52-4)、同第2回 (同年10月11日) 会議録における同幹事の発言 (pp. 78-82)、同第8回 (同年11月8日) 会議録における同幹事の発言 (p. 3)、同第14回 (同年12月4日) 会議録における内務省保官発言、同第15回総会 (同年12月13日) における内務省保官の発言 (pp. 2287-90)、同第76回総会 (同年12月20日) における飯沼内務次官の発言 (pp. 2256-63)、同連絡委員会 (Steering Committee) の昭和21年12月28日の会議における関口、ウイグルウォースの発言を参照。
- (注15) 前掲・飯沼内務次官発言。
- (注16) 前掲・内務省保官発言。
- (注17) 前掲・田中論文、p. 228.
- (注18) 南原繁「憲法改正その1」p. 130 (同氏著「文化と国家」東大出版会、昭和32年) これは昭和21年8月27日の議会質問を補筆したものである。
- (注19) 第90回帝国議会 貴族院本会議 (昭和21年8月27日) の発言、pp. 315-6 (清水伸編「日本国憲法審議録、第1巻」)
- (注20) 田中耕太郎「教育基本法の理論」p. 856 (前掲書)
- (注21) 前掲・教刷委第3特別委第2回会議録、pp. 16-8参照。
- (注22) 前掲・教刷委第15回総会会議録、pp. 2358-72.
- (注23) 同前、pp. 2349-50.
- (注24) 前掲・同第3特別委第2回会議録、pp. 84-85.
- (注25) 前掲・同第3特別委第8回会議録、p. 36.
- (注26) 昭和22年2月27日の教刷委運営委における Mark T. Orr 教育課長の発言。
- (注27) 教刷委第37回総回 (昭和22年6月20日) における文部省調査課長のCIE報告。
- (注28) 前掲・Orr 教育課長発言。
- (注29) 前掲・田中論文、p. 230.
- (注30) 同前、p. 228.
- (注31) 朝日新聞社説「文教再建の方向を誤るな」(昭和21年7月24日)
- (注32) 教刷委第5回総会議事録 (昭和21年10月4日)
- (注33) 同前
- (注34) 同第15回総会 (昭和21年12月13日) 及び第3回特別委第14回会合 (同4日) の大島圭宣発言。
- (注35) 同第3特別委第4回会合記録、pp. 62-3 (昭和21年10月23日)
- (注36) 同第3特別委第14回 (前掲)
- (注37) 同第3特別委第4回 (前掲)

- (注38) 同第14回総会 (昭和21年12月6日)
- (注39) 同第61回総会 (昭和23年3月19日)
- (注40) 同前
- (注41) 同前
- (注42) 学校と教育行政機関を兼ねそえる形態を、明治以前の「舊校」にも指摘できる。(井上久雄「学制論考」p. 59、風間書房)
- (注43) すでに、慶応3年、岩倉具視は、五畿七道にわかれる觀察使府が教育行政権を掌握し、大学校および小学校を統括するという構想をしめしていることは、大学区の源流として注目されよう。(井上・前掲書 p. 72)
- (注44) 井上前掲書、p. 234、仲新「明治初期の教育政策と地方への定着」p. 18 (講談社、昭37)
- (注45) 土屋忠雄「明治前期教育政策史の研究」p. 64 (講談社、昭37)
- (注46) 同前、p. 66、尾形裕康「学制実施経緯の研究」pp. 98-134 (校倉書房、昭33)
- (注47) 千葉正士「学区制度の研究—国家権力と村落共同体」p. 145 (勁草書房、昭37)
- (注48) 文部省の集権体制について「文部郷—督学—地方官—学区取締」の系列的な教育行政機関と大学区—中学区—小学区の重層的な教育行政単位とは、相互に密着したかたちで組織づけられ、最末端の教育行政単位たる小学区にきこまれる一般人民は、重層する上級機関を通じて文部省の集約的な教育行政傘下に包摂される。」と具体的に指摘されている。(井上久雄・前掲書、p. 172)
- (注49) 土屋前掲書、pp. 195-7。また、学制の建前と実施の矛盾について「学制における独立的な教育行政方式は、実施にあつて一般行政に密着し、むしろ一般行政にしだいに抱合されつつあつた。もとよりそれは現地的な解決であり、法制的には一般行政と教育行政とはあくまで別系統にぞくし、教育行政系列の独自性は依然として保持されていた。しかし地方制度の改革は地方行政の一元化を促進し、一般行政にたいする教育行政の癒着に拍車をかける。内務省の権限強化とその地方統制の実質的な進行にともない、内務行政の優位の下に、文部行政は従属的に抱合され、その独自性を喪失するにいたる。」と説かれる。(井上・前掲書 p. 268)
- (注50) 千葉前掲書、p. 139.
- (注51) 阿部重孝「教育改革論」pp. 10-12参照 (岩波書店、昭和12年) 同旨・関口泰「公民教育の話」p. 262 (朝日新聞社、昭15)
- (注52) 広浜嘉雄「教育法理学」p. 45 (成美堂、昭和14年)
- (注53) 前掲・阿部「教育改革論」p. 11.
- (注54) 吉永松蔵「教育制度改革案」p. 792 (前掲・石川準吉「総合国策と教育改革案」所収)
- (注55) 阿部重孝「新日本の教育」p. 138 (新興日本叢書第7巻、日本青年館、昭和7年)
- (注56) 関口泰「時局と青年教育」p. 253, 256 (厳松堂、昭14)
- (注57) 「近代日本教育制度史料」第15巻、p. 541.
- (注58) 前掲・石川「総合国策と教育改革案」p. 489.
- (注59) 「近代日本教育制度史料」第16巻、p. 156.
- 戦前の視学機構の変遷、視学制度に対する諸批判、「行政視学」「内容視学」としての諸機能についての吟味は、神田修『地方「視学」機構編成論』(東大教育学部紀要第6巻所収)にくわしい。なお、参照 文部省調査局「視学制度に関する調査」(教育調査第13集、昭24)
- (注60) 国策研究会「文政革新に関する研究資料」pp. 12-13 (昭和12年12月)
- (注61) 同旨・関口泰「時局と青年教育」pp. 253-5 (前掲書)
- (注62) 前掲・石川「総合国策と教育改革案」p. 671, 674.
- なお、関口泰の地方教育局と大学区案は、大学入試の調節作用も果たことが期待されている。(前掲「時局と青年教育」p. 254)
- (注63) 石川前掲書、p. 120, 1022.
- (注64) 関口泰・前掲書、p. 258.
- (注65) 宮島清「教育制度改革の根本方針」、同「教育行政改革問題」(前掲)
- (注66) 市川昭平「我国教育行政における教権独立の思想」(前掲) p. 4.
- (注67) 土屋忠雄「明治前期教育政策史の研究」参照 (前掲)
- (注68) 倉沢剛「小学校の歴史1」p. 1094 (前掲)
- (注69) 同前、pp. 239-241.

日本における教育行政改革案の系譜

(注70) 持田栄一「教育管理」p. 67 (国土社, 昭和36年)

(注71) 千葉「学区制度の研究」pp. 233-7 (前掲) に, その法的性格は詳しい。また, 大日本学術協会編著「日本教育行政法論」p. 118 (東京モナス, 昭和10年) によると, 学務委員の諮問事項は, ①就学督促に関すること, ②家庭その他において尋常小学校の教科を修むる者の認可に関すること, ③就学義務の免除または就学の猶予に関すること, ④設備に関すること, ⑤経費予

算の調整に関すること, ⑥授業料に関すること, ⑦学校基本財産に関すること, ⑧教科目の加除及び選定に関すること。⑨修業年限に関すること, ⑩補習科の設置廃止に関することとなっている。

(注72) 「近代日本教育制度史料」第16巻, p. 156.

(注73) 国策研究会「文政革新に関する中間報告」p. 13 (前掲)