



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	戦後における文部行政機構の法制と環境（一）
Author(s)	西本, 肇
Citation	北海道大學教育學部紀要, 46, 69-95
Issue Date	1985-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29286
Type	departmental bulletin paper
File Information	46_P69-95.pdf



戦後における文部行政機構の法制と環境（一）

西 本 肇

On Problems about Renovation of Ministry
of Education, Government of Japan (1)

Hajime Nishimoto

目 次

1 はじめに.....	69
2 「間接統治」と文部省存置の政治環境.....	70
3 文部省改革原理の検討一何をもって改革とみるかの問題.....	73
(一) 「独立」・「自主性」理念の吟味（その一）.....	74
(二) 「独立」・「自主性」理念の吟味（その二）.....	78
(三) 「一般行政からの独立」理念の吟味.....	80
四 小結.....	(以上本号) 91

1 は じ め に

近年、国民の耳目を集めた教科書問題は、いまだ検定制度の本質的改革に至ることなく揺れ動きつづけている。この問題の焦点の一つが検定が憲法第二十一条の禁止する検閲に該当するか否かにあることは言うまでもないが、そのことに加えて、もう一つの興味深い「副産物」が今回の教科書問題から派生した。それは文部省による検定の実態が相当程度、細部にわたって審らかになったことである。¹⁾そして密室での検定実態が露わになるにつれて、国民はその過酷さに驚きを抱くとともに、そもそも問題とされた如き過酷な検定を行う文部行政とは何か、文部省は果して必要なのか、という点にまでこの問題に関する国民の認識は進んできたというべきである。教科書問題は文部省そのものの原理的あり方を問うところまで来ているといっても過言ではあるまい。²⁾

ところで戦後日本の教育行政の歴史をふりかえってみるとき、そこにはつねに文部省という中央教育行政機関が存在している。戦後の教育行政の歩みはある部分では文部省そのものの発展の歩みと重りあっているともいえるほどである。このことは今日では疑ってみるにも値いしないほど自明の事実のように思われる。さらに戦後のみならず、遠く遡って、戦前社会までふくめて、文部省がたえずわが国の文教行政と教育制策の中心的機関でありつづけたことも、わが国のような、異常に強められた集権制の社会基盤の中では、一つの自然な事実のように思われる。

こうして一見、順調にその歩みをつづけ、つねに安定した強固な基盤のうえに存在しつづけた如くに映る日本の中央教育行政機構・文部省ではあるが、しかしその歩みは決して平坦なものであったとはいえない。

本稿のねらいは戦後社会の多かれ少なかれ、出発点となったと思われる戦後改革期にひとまず焦点をしばり、戦後の意味あいにおける文部省存置の論理、いかえれば戦後日本の行政体制のなかで文部省がどのようにして一つの行政機構として自らを形成し、ある種の安定に到達するかを明らかにすることにある。

2. 「間接統治」と文部省存置の政治環境

敗戦後の文部省に対する措置を論ずるばあい、旧官僚機構の改廃を大きく左右する政治的環境となった「間接統治」の占領方式をまずもってとりあげることはおそらく許されるであろう。「間接統治」とは何か、それはいかなる意味で文部省を含む行制官僚制の存置にとって有利な条件たりえたのだろうか。この問題についてはすでに数多くの研究が存するところであるが、「間接統治」の用語の生みの親であり、この占領方式が日本側の旧官僚勢力にとって特別の意味あいを有していたという面から、早くも一九五二年にこの問題を論じていた辻清明の主張が想起されるべきである。

辻は「戦争責任を問われた他の主要な勢力が、占領の末期から、しだいにその復活を認められたとはいえ、ともかく初期には、虚脱状態に陥るほど致命的な解体の打撃を一度は受けているに對し、……あの激動的な時期を強靱に生き抜いて、今日の安定した地位を護りとおした官僚機構の粘着力には、もとより、なんらかの理由がなければならない」と問い官僚制の温存と強化の理由を三つあげている。「第一は占領政策が……『間接統治』の形態をもったこと。第二は明治以来の国民意識の裡に官僚制の中立的性格に対する幻想が潜在していること。第三は現代行政の知識と遂行能力において、政党が無力であるという事実⁴⁾」である。このうち、問題としている「間接統治」の占領形体について、それが官僚制の温存と強化を招来する理由を次のように述べている。「ポツダム宣言の実施が、このようにして『間接統治』の形式をとったことから、当然、この政策を実施する担当者が日本側に求められることになり、その唯一の責任者となったのが、官僚機構だったわけである。もとより、連合軍にとって、わが国の官僚機構を占領政策の代行機関とすることが、そのままこの存在に対する承認を意味するものでなかったことは、九月六日（一九四五年一西本）に、東京のSCAPへ送付されたところの『降伏後におけるアメリカ初期の対日方針』のなかに、『日本に現存する政治形態を利用する（to use）だけで、支持するものではない（not to support）』と書いているところからも明瞭であろう。……だが利用するだけであった政府の行政機関が民主制国家における行政機関のごとく、議会や民選の大統領に従属し、いわば技術的な意味における政策実施の機関という性格をもっていたのであれば、そうした素朴な意図も、ある程度の成果を挙げていたかもしれない。けれどもわが国の行政機関は、決して、そのような技術的な存在ではなく、むしろ機構全体として、権力的支配に参加してきた重要な政治的存在であった。⁵⁾

こうして辻が述べたような「間接統治」の醸し出す政治環境が存置を許された文部省にとっては「寛大」な措置と映るのは当然であろう。例えば、折しも辻論文の発表と同じ年に、敗戦当時の文部省に居た相良惟一が次のように述べていたのはそれを証すものである。

「……内務省や司法省のように、過去の罪業の故に解消をよぎなくされた中央官庁もあったのであるから、それらの措置に比べれば、文部省に対する占領軍当局の態度は、ある意味では寛大なものであったかも知れない。周知の事実であるが、文部省のような中央教育行政機関が米国には存在しないものであり、それやこれやの関係からして、文部省の性格や機能の根本的改変をつ

よく要求されたところで、文部省それ自体の存在を従来のとおり許容されたということは、なんとも特筆大書に値する事実であったろう。⁶⁾

相良の回想的一文は、占領権力の宥和的「態度」、「寛大」な「措置」が「間接統治」のもたらす作用であるという脈絡に置くときその真意がよく伝わってくるであろう。

けれども、以上のことはまだ存置のための一般的政治条件を意味するにすぎない。解体指令の出された内務省がそうであったように、文部省もまた存置をめざして「全くあらゆる手をつくした⁷⁾」のである。しかもそれなしには存置のための具体的政治環境は作り出せなかったのである。それは具体的には何か。ここではさしあたり、二つあげてみたい。一つは占領政策の先どり実施であり、二つは一つめを展開することになるが、教職適格審査基準（いわゆるページ基準）の作成と実施である。前者は文部省機構の編成替え（いわゆる「戦時体制から終戦体制への切り替え」と称されるもの。但し、筆者はそういう意味づけには賛成しない。この点は後で述べる）、学者文相の登用に象徴される首脳人事の刷新、「新日本建設の教育方針」（九月十五日）における「文化国家」、「道義国家」、「平和国家」、「世界平和と人類ノ福祉」などの教育政策シンボルの採用などの一連の施策が含まれる。これらの政策とそのシンボルは、その中味の具体的細部が明らかになった段階では、占領権力の掲げたそれとは異質なものであることはやがて明らかになるものであるにしても、占領権力の基本政策が打ち出される以前にともかくも占領軍のそれと類似した政策シンボルがいちはやく提示されたことは占領政策のすばやい先どりであることは間違いない。⁸⁾ しかも注目したいのは、「新日本建設の教育方針」には、文部省の改組と教育者の再教育の方針が位置づけられている点である。同方針は、「十一、文部省機構ノ改革」の項で、「叙上ノ諸方策ヲ実施スルガ為文部省機構ヲ改革スルノ要ヲ認メ既ニ学徒動員局ヲ廃止体育局、科学教育局ヲ新設シタルノデアルガ更ニ第二次改革ガ考慮サレテイル」（傍点は西本）と述べて、同省「改革」の機敏さを誇っているが如きである。教員再新育については「四、教職員ニ対スル措置」で、「教育者ハ新事態ニ即応スル教育方針ヲ把握シテ学徒ノ教導ニ邁進スルコトガ肝要デアル。之ガ為文部省ニ於テハ教職員ノ再教育ノ如ク計画ヲ策定中デアル……」と述べて、これまた文部省の機敏かつ積極的な対応を示唆している。

在来の研究では、以上の二つに象徴されるこの時期の政策を文部省が自発的にとり行なったところの、いわゆる「自主的改革」であるとした上で、その不徹底さを指摘するのが大方の評価である。だが私はそうした見解はとらない。これらの政策・シンボルは内容上の妥当性からいえば、早晚破綻するものであった（国体護持を標榜する東久邇宮内閣の倒壊）点からすればそれらは不徹底と評することも可能である。だが問題はそうした不徹底な中身の政策・シンボルを堂々と掲げた理由をどう解するかにある。私はむしろ上来のべた如き不徹底な中身の政策・シンボルを占領権力に先んじて掲げたという時間的順序形式に日本官僚制の抵抗の中身を見出したいのである。これらの政策・シンボルが、「間接統治」の内容と幅さえリジットに定まらない時点で打ち出されていることは旧官僚機構の可能なかぎりの長期にわたる存続・生存そのものが一種の既成事実の積み重ねとなり、そのことがいわば「時の利、として働き、やがて「間接統治」そのものの中身と幅を官僚制存置にとって有利な方向へと傾斜させていく上である種の影響力をもったと考えることはきわめて自然ではなかろうか。とすれば、「自主的改革」との評価は十分疑うに値することになる。しかもいうところの「自主的改革」なるものの内実は、改革当事者がいうように、文部省の本質的改革とはおよそほど遠い、「消極的」（相良「中央教育行政」）⁹⁾なものであったのである。肝心な点は、改革は「自主的」に開始されたが「消極的」内

容に終わったのではなく、改革を「消極的」なものに止めるためには、先じて「自主的」に改革に着手する必要があったのである。

もう一点、在来の研究の評価に触れておきたい。それは占領権力が「間接統持」方式を採ったことから生まれる「矛盾」の問題についてである。例えばさきの「方針」には教員再教育計画が将来積極的に推進されることがうたがわれているが、この再教育は文部省にこそ施されるべきであるという点をひとまず措けば、この文書のポイントは再教育の推進の主体を文部省としている点にある。またこの文書の一月半後に出されたGHQ覚書「教員及教育関係官ノ調査、除外、認可ニ関スル件」（十月三十日）では文部大臣がページの法律上の推進責任者とさえなっているのである。¹⁰⁾ここから在来の研究では、占領政策が旧官僚機構に依存してしか進展しえなかったということから生ずるある種の「矛盾」が指摘されるわけだが、¹¹⁾一般に矛盾を指摘することは可能であるにしても、その「矛盾」の理解がやや平板になっている憾があるように思われる。「方針」における文部省の位置づけと覚書でのその、みごとな、グロテスクなまでの符合・一致は、たんに両者の一般的矛盾を指摘しただけで理解可能な性質のものでなく、少なくともそこでの矛盾は、「間接統治」、それもあたうるかぎりでの官僚制存置に好都合な幅と内容へと傾斜した「間接統治」を見据えた上での、日本官僚制の積極的抵抗という文脈の中でこそリアルに認識されうる性質のものであらうと思うのである。

話がやや横道にそれたが、残された後者の問題——ページ基準の作成とページの実施がもたらした環境醸成の問題——に触れておきたい。これまた相良惟一の言によれば、文部省が「死一等を減ぜられ、内務省、司法省について、第三の解体指令を総司令部から受けずにすんだ」のは田中耕太郎（当時は学校教育局長）の「かくれた功績」であるとし、同省存置の大きなきっかけとなったのは田中が心血をそそいだ「ページと、六三制の実施、それに教育委員会の設置」であるとしている。¹²⁾ページに関してこの間の事情をもう少し詳しくさぐってみよう。

田中耕太郎は学校教育局長時代（一九四五年十月～四六年五月）に、ページに関して「この仕事はもともと司令部から指令されなくとも、自然的にやらなければならないことであること」をつとに主張し、「文部省は過去の罪業によって解体されるおそれがなくもない」が「しかし、まずこのページの仕事をうまくやるかやらないかが今後の文部省の運命に大きな関係がある」との認識を示していたという。¹³⁾「教育追放」の指令が出されるのは十月三十日（さきの覚書）であるが、この指令をうけた文部省の対応は非常にすばやい。¹⁴⁾かつまた、相良の回想によれば、田中が作成したという追放基準の原案は「さすがの司令部も文句のつけようがなかったらしく、むしろ出さばえに賛辞を呈していた」¹⁵⁾ほどといわれる。田中耕太郎という、戦争に批判的姿勢を持ちつづけた一人の自由主義的知識人のみが発揮しえたセンスは、おそらく当時の教育界を代表する見識であったにちがいない。けれども我々がみるべき点はそのことではなく、田中が情熱をかたむけたであろう追放基準の作成と実施がほかならぬ、批判されるべき戦前来の文部省によって行われたという事実である。そして追放基準が道義的にも優れたものであって、占領権力が「賛辞」を呈する程のものであればなおさら、それは解体か存置かの決定的局面においては、座して事態を傍観することと比べて、はるかに主体的に局面をきり拓きえたはずである。

こうして、文部省改革の前提となる基盤というか、改革が進展していくコースは、改革さるべき対象である、当の文部省の対応と出方によってその中身が決っていくというふうに敷設されたのである。こうしたコースの上に進展した文部省改革、いなそればかりでなく戦後教育改革全体をふりかえって、海後宗臣が次の如く回想しているのは、かなり正確な印象を記しているといえ

よう。

「初期のC I Eは文部省の力を抑えようとしたが、C I Eが決定した教育政策を文部省に実施させると、直ちに全国一律にこれが実現されることを知った。こうした実情のもとでC I Eは文部省を使って自分たちの考えている文教制策を直ちに実施して、その成果を全国にわたって確かめることができた。C I Eは占領直後においては、文部省による教育の中央支配を破ろうとしたが、この方針を次第に捨て去って、自から中央集権の方策を文部省と密着して実施する結果となった。……日本の文教制策がもっていた画一主義を捨てさせようとしたC I Eが、自ら今までにない形の画一主義によって日本の教育行政にあたることとなる。占領の初めには文部省が内務省とともに廃止されるという運命にあった。しかしC I Eは、文部省を廃止しなかったばかりでなく、これと抱きあう結果となったことは、文部官僚の力を背後から強め、次第に教育の中央統轄を再成させる結果となったのである。¹⁷⁾」

海後の一文を読むとき、ここでもう一度、辻の主張が想起されてよいように思う。つまり辻の指摘する如く、わが日本官僚制が「技術的な意味における政策実施の機関」ではなく、「機構全体として権力的支配に参加してきた重要な政治的存在であった」という特殊なあり方をしてきたという点である。ページ基準の作成と実施というすぐれて政治的判断の次元に属する問題でのC I Eの文部省への対応は文部省をまったく純技術的な政策実施機関であるとみなしていたことをよく表わすものであろう。「政治的」存在に対して「技術的」存在としてふまうことを要求したわけである。こうした認識のズレの中に、占領権力の政治意思は日本官僚制の「政治」意思を介してしか実現しないという構造—海後の描いた「抱きあい」が生じる根拠があったのである。そしてその構造はその後の戦後改革全体の発展軌道を規定したのである。このコースの上で文部省改革は開始されねばならなかったのである。

3. 文部省改革原理の検討—何をもって文部省改革とみるかの問題

さて、文部省を含む旧官僚機構の改革が上来述べてきたような軌道の上に展開されたものであるならば、そこで達成される改革はいきおい不徹底なものとなることは必然的である。内務・司法両省の解体は統治構造の民主的変革の徴表ではなく、むしろ逆に民主的変革が両省までいったん、停止されたことの表現である。文部省改革とて、そうした戦後日本の統治構造全体の変革の到達状況の一コマであるにすぎないが、しかしそこになお文部省改革をそれ自体としてとり出し、検討を加える余地がありそうである。というのは、文部省が戦前行政体制の中ではさほど強固な安定した行政官庁ではなく、むしろ文部行政機構と称しうるような固有性としっかりした基盤—社会的・法制的基盤をついに獲得することなく敗戦に至ったいきさつがあり、その意味で、戦後開始された同省の改革は戦前来、比較的強固な基盤を有していた他の行政官庁の改革とは異なっており、日本における文化・教育・思想にかかわる本格的な文教行政を安定した強固な基盤の上にどう構築するかという永年の課題の「解決」という意味あいを有している。このことは他面では、戦前型の、思想や精神的自由の領域にまで至る人権抑圧的・弾圧的国家装置がまがりなりにも統治構造の組成要素からとり除かれたという戦後の憲法体制の変化を前提にして、そういう体制に即応した、新しいイデオロギー的、文化的機能を担う国家装置をどう定立するかというすぐれて戦後の課題にも重なりあう面をもっている。いいかえれば、単純な連続と断絶のワクに解消できないような二重の改革課題の同時的解決といった面を有しているのである。もう一つ興味ぶかい点として、文部省が戦後駆使する「指導・助言行政」なる行政手段がある。この行政手段は行

政目的の達成との関係でいえば、いわゆる非権力的行政の一典型であるといわれるが、文部行政においては、このソフトな Mittel が実に多く用いられ、かつ、その駆使と習熟において、他の数多くの行政領域と比べても先駆けをなす面があるといえる。ここに文部行政のいわば新味があるわけだが、同時にそれは日本の行政文化に加えられたある種の新しさを問題とすることをも意味するというべきである。以上が私が文部行政・文部省改革に着眼する所似であるが、このことはまだ確固とした方法とよびうべきものではなく、以下の展開のところどころに示される小論のごくラフな考え方と受けとめていただきたい。さっそく検討に入ろう。

(一) 「独立」・「自主性」理念の吟味（その一）

現在までに紹介され、一般に知られている文部省改革の構想は多数にのぼる。ここでは時間の流れにそった個々の改革案の紹介・論評の方法ではなく、あらかじめいくつかの「改革原理」をとりだして、それにそって改革案を検討するという手順をとりたい。

文部省改革の構想に接するとき、そこではつねに「独立」ないし「自主性」の理念に行きあたる。この理念は多義的というより、いささか混乱的であって、教育の「独立」・「自主性」、を指称する場合もあれば、教育行政の「独立」という意味をこめて用いられるばあいもあるなどといった具合である。論者によっては教育行政の「自主性」といった、私にはその意味を尋ねたくなるような使い方をされる例もみられる。¹⁸⁾ ここではいささか混乱的に使用される場合が多い「独立」・「自主性」理念が文部省改革論の筋としてどういう意味内容を有していたかという問題から検討をはじめようと思う。

まず、「独立」・「自主性」の文字をはっきり打ち出しているものとして、田中耕太郎の構想が挙げられるであろう。例えば、一九四五年九月の「教育改革私見」¹⁹⁾には、「二、制度的方面 (1)文部省問題 (4)教育を政治より分離し、教育制度を政党政派の対立及び勢力関係の影響外に置くこと——此の為に教育の憲法上司法権に与えられたる独立の地位を保障する取扱を為すこと」との主張が見出される。あるいはまた、教育刷新委員会の第一回建議（一九四六年十二月二七日第十七回総会採択）の「四、教育行政に関すること」の中にも「教育の自主性の確保と教育行政の地方分権」の文言がみられる。

ここでの問題は、教育の「自主性」、「独立」と呼ばれる原理が文部省ないしは広く文部省を含む戦後日本の教育行政機構の改革にとってどういう意味をもっていたのか、それらの原理は文部（教）行政を何から、どのような形態で「独立」させ、教育に「自主性」をもたせようとしたのか、という点にある。そこで検討をすすめる上での枠組をあらかじめのべておくのが便宜であろう。それは第一に「独立」「自主性」の原理（理念）は、教育の政治的・宗教的中立性の原理および教育行政の（価値）中立性・公平性の原理と似かよった側面があるため、改革の当時（そして現在も）、教育がそこから独立し、自主性を保つべきだった当の官僚勢力の教育支配の危険性を第二義的なものとする効果をもったこと、あるいは少なくともその危険性を柔らげる原理として働いたということ。第二に、「独立」「自主性」の原理が官僚批判を含むばあいにおいても、その官僚制とは、もっぱら内務官僚による教育文化支配への批判を意味し、反面、当然にも文部省の文教行政による教育文化支配を第二義的なものとする効果をもったこと、あるいは少なくともその批判を柔らげる原理として働いたこと、この二つを考察の枠組としてあげておきたい。

最初にとりあげるのは文部省の手になる「地方教育行政機構刷新要綱（案）」（一九四五年十二月二日）²⁰⁾である。この要綱は田中耕太郎の提唱にかかるいわゆる「大学区」構想（一名『学

区庁』構想ともいわれる)の系譜に属するものの一つである。この中で、「一 方針」なる項目の下に次のようにのべられている。「地方教育行政機構ヲ根本的ニ刷新シ之ヲ内務省系統ヨリ分離セシメ現在地方長官ヲ第一次監督官トスル中等学校、青年学校、国民学校及各種学校等(以下中等学校以下ノ諸学校ト称ス)ヲ直接文部大臣ノ監督下ニ置キ教権ノ確立ト文教施策ノ円滑ナル遂行ヲ期セントス」(傍点は西本)。ここで大事なのは「地方長官」=「内務省系統」からの「分離」による、「文部大臣」への文教行政の系統の変更である。文部大臣の「監督」の中身も問題となろうがここではその中身を問う必要はあるまい。むしろこの系統の変更の意味合いが問題である。しかも注意すべきは、「分離」による系統変更というばあい、対象となっている行政領域は中等学校から各種学校までの「中等学校以下ノ諸学校」であって、高等学校より上級の学校はここに入っていない。この意味は何か。高等学校以上の諸学校が伝統的に「自治」になじんできた経緯があり、文部大臣の「監督」になじまないためであろうか。そのこともあろうけれど、私の見方はつぎのとうりである。この「要綱」では中等学校以下の諸学校がことさら「内務省系統」から「分離」を要するとされているのは、戦前の文部行政と内務行政の二元的文教行政の構成上これらの諸学校に対する文部省の掌握力が帝国大学を頂点とするいわゆる「直轄諸学校」と観念されていたものに比べ、著しく弱いためであると思われる。極端ないい方をすれば戦前の文部省は直轄諸学校の管理機関に過ぎなかったといえる。そうした文脈からいえば、この「要綱」は文教行政の内務官僚との二元的管理から文部省の専管行政領域とすることすなわち、文部省の内務省からの「独立」(=「自主性」の確保)をきわめてあからさまに「分離」といういい方で表現したものであるというべきである。田中耕太郎の発想に底流する教権独立論には、たしかに一面では教育の固有の価値の承認や教育者の尊厳、国民が教育を尊重することへの強い要望などのエトスが含まれているが、しかし他面、その発想を「学区庁」なり「大学区制」なりという行政体制の問題次元にひき移してみると、この「要綱」に代表されるような文部省の内務省からの「独立」、文教行政の文部省への一元化つまりは文部行政権の強化の契機が内包されていることも見のがしてはならないのである。田中の所説をいわゆる「国民の教育権」論のいう「教師の教育権」の源流とみなす考えは現在でも一定の論者の中にみられ、その影響するところは今日も少なくないと思われる。そこでもう少し、田中の所説の論理構造を整理して見る必要がある。

田中耕太郎にはさきの「教育改革私見」をはじめとして、強烈な教育の政治的中立性の主張がみられるといってよい。「我々が教育の中立性、教育が政治的影響の圏外になければならぬと言うのは、教育の世界の内部に即ち教育人事や教育内容に政治的要素が侵入することを不適当とする意味であります」、「私が政治に対する教育の中立性を主張します場合の政治は、一層具体的な政党政派的立場の意味であり、偷も宗教的情操は教育上重んじられなければならないが、教育者は自己の帰依するところの、例えば仏教や基督教の信仰の立場を教壇から鼓吹宣伝してはならぬという意味であります²¹⁾」などがそれである。こうした主張は、教育基本法を基準にして評価すれば、教育への不当な支配の排除と教育の中立性の原理ということになるだろう。そしてこのような観点から出発して、田中は教育者への不当な冷遇を改め、教育の中立性を保障する行政・制度のしくみをつぎのように展望している。「経済的待遇の改善に劣らず重大なのは教育者を制度上一層尊重することであります。地方の社会に於て教育者は社会的に一般行政官・警察官や市町村当局や自治体議員に比して下位に置かれているような実状であります。二十年三十年を育英事業に俸げてきた地方老教育者が、自分の教え子の年齢の教育未経験な法科出身の学務課長の下風に立たせられ、その頗使に甘んじ、此等の若年の官僚が教育者の人事を左右する権力を持っている

ところから教育者に対し尊大であり、その結果教育者が不当に自尊心を傷付けられ、場合に依っては品位と自信を失い、謙虚を通り越して卑屈に墮すると言ったような変態的現象は、長年の積弊として痛感させられているところであります。²²⁾ 田中は、日本社会で教育者が十分尊重されていない例として、若い官僚（内務官僚であることに注意）と老地方教育者の例をいろいろな機会にくりかえしくりかえし引証している。田中はこうした「変態的現象」がよって来る原因の一つとして教育の官僚支配をあげている。「……明治以降の我が国の教育行政の状態はどうなっていたか。教育は中央においては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、地方においては地方長官の同じく官僚的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ったことも周知のごとくである。²³⁾

田中は教育を支配し、教育を混乱させる勢力として文部官僚による教育支配の現実を着過しているわけではない。けれども、ここから田中は官僚批判を徹底する方向ではなく、むしろ彼の学者・教育者の自治（教権独立論）を制度として体现するところの「大学区制」論へと傾斜していくのである。田中は押しかえしても押しかえしても「侵入」してくる官僚的支配にたいして、それを有効に規制する原理を提起するのではなく、「大学区制」論による教育者自治を展望するわけである。ではいうところの「大学区」が実施されたあかつきには、文部省・地方長官はどうなるのか。田中は次のような「処方箋」を提示する。「……我々は教育者の社会的地位の向上に関し、地方教育者の擁護者として特に地方教育当局（すなわち地方長官を指称するのであろう。この説示は地方長官会議でのもの—西本）の御努力を願ひ、地方教育行政官や社会一般に於て教育者尊重の風が普及徹底することに御尽力あらんことを切望せざるを得ません。我々は地方当局にのみ斯様な為すものではありません。此のことは文部省と全国教育界に対する関係に就いても同様であります。文部省は従来教育者に対し監督者の地位に立って参りました。然し戦後文部省はもはや単なる監督官庁ではなく、我が教育界の擁護者、利益代表者たる方向にその性格を変更しつつあります。文部省と地方教育界との関係は内務省と地方行政庁との関係如きものであってはならず、司法省と自主的な裁判所との関係の如きものでなければならぬと言うのが、私の信念であります。²⁴⁾

この引用の部分は田中の教育の第四権的独立論として有名な条であるが、ここでみるべきはそのことではなく、田中においては官僚批判が十分に徹底されず、文部省がいともたやすく教育者（界）の「擁護者」、「利益代表者」に変転せられていることを我々は読みとる必要があるだろう。文部省ははたして戦後、そうした方向に「その性格を変更しつつあった」のだろうか。かりに田中のこの説示の行なわれた時点（四六年五月）までの文部行政機構のいわゆる「戦時体制から終戦体制への切り替え」・田中を含む学者グループの首脳人事への登用等の措置をもって、性格の変更というのであれば、田中の官僚制認識はいよいよ楽観主義であると断ぜざるを得まい。

こうして田中が憂え、憤りを示した教育への不当な政治的・官僚的支配とそこからの脱却の方策としての教育の自主性、教育者の権威の確立の論理は、ひとたび行政体制の問題にひきうつしてみると、その論理は内務省からの文部行政の分離＝「独立」を結果する論理へといちじるしく傾斜せざるをえないのである。そしてそのことがまた、文部省による教育支配への必要な警戒をも弱める効果を導出することも一つの自然な流れとなるのである。現在ややもすれば、田中の教権独立論を「今日の実用教育学で提唱されている『教師の教育権』の主張の源流」とみなし、教権独立論が直ちに公権力（官僚）への規制原理を包蔵した論理の如く評価する向きもあるが、以上のことから、筆者はそうした評価にはにわかに賛成できないのである。

つぎに、田中耕太郎の色彩を濃厚に帯びた「大学区制」論を別の面からながめてみよう。次にあげる南原繁らの「大学区制」反対論者たちの論理は「大学区制」の本質を照らすとともに文部省改革では何が原理的に問われるべきであるか（改革の基本線の問題）を明らかにしてくれるはずである。

以下は南原の国会における質問である。

「文相に伺いたきは、その宣明している『教権確立』の方針は、誤解を起すおそれがないかという点である。それは再びさかんにならんとする各政党の対立抗争との勢力の交替から教育の独立を確保せんとすることに一つの狙いがあると考えられ、その限りにおいて正しい主張を含むと思うが、他面、その結果、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』の樹立を導くおそれはないか。特に地方教育制度について、伝えられるが如く、全国を各立大学総長を長官とする幾つかの学区方に分ち、それを文部省に直属せしめるとともに、その下に文部省の支庁を府県に設置するとき構想は、教育民主化に逆行しないであろうか」（一九四六年八月二七日 貴族院本会議での発言）。南原は「大学区制」を「新しい『文部官僚主義』」の発生ととらえている。南原は文部省改革の最大のポイントを官僚制をいかに弱め、克服するかに置いていると思われる。この南原の「大学区制」への非難は正当であって、事実、彼の発言以後にも文部省の中央・地方を通ずる教育行政の改革案を「直轄行政」の発生として疑問視する意見が表明されていた。例えば、時はすでに一九四七年に移り、教育行政改革のプランとしては教育委員会の導入が動かしがたい趨勢となっていた三月十四日、永井勝次郎議員（社会党）は、つぎのようにのべていた。「教育行政については、もちろん地方教育行政法が出るようであります、文部省において内務行政から離れた文部省の直轄行政を目途として計画をたてておられるのであるか。もしそうだとするならば、その進捗状態はどうであるか。その具体的な実現の見透しはどうであるか。どういう構想であるか、その具体的内容を承りたいと思います」（92帝国議会衆議員教育基本法案委員会）。教育委員会制度は、「大学区制」論とは別の原理でたてられていると解するのが普通のうけとめ方だが（この点は大切な点なので後述の予定である）、永井はこの時点でも文部省の手になる中央・地方を通ずる教育行政体制の改革案には、「大学制」的な「直轄行政」の新設のねらいがかくされている（例えば四七年一月十五日付の『地方教育行政法案』など）ことをみぬいているというべきである。

また、文部省の発想中にみられる「直轄行政」の新設（永井）が、「新しい『文部官僚主義』」（南原）の発生を招来するとの危惧は、次の『朝日新聞』の社説にもシャープな告発として展開されていたといつてよい。²⁶⁾「衆議院の問答の間に、しきりに教権の確立という表現が使われており、学区庁、地方教育局の考え方も、この線にそって考えられたものと思われるそれが単に内務省官吏の学務部長の支配下から、地方教育機関を離すというだけにしては、少し大げさである。その真意は、教育は教育専門家の手だけでやるといふにはいがつきまどっているやうに感じられる。……もちろん教育の実施を専門家が行ふことに異存があるわけではない。しかし、教育をその専門家のみに任せ切れないところに、今回の改革の意義があることをも、忘れてはならないのである。……大学総長を長官とする学区長や文部官僚の出店の地方教育局で地方教育を『監督』した場合、内務官僚の手からは離れても、依然専門家の手を通じ、官僚支配そのものから解放された教育を期待することは、困難だと思う。文部省が画一的方針を棄て、真理それ自体を目的とする教育を目指すと言いながら、なおかくの如き案から離れられないのは、不思議といわざるを得ない。教権は独立を問題にされるより、官僚の手から民衆の手に帰されることことが、問題と

されねばならず、その実現が促進されるべきなのである。教権独立の名によって内務、文部両省の縄張り争いに、巻き込まれるのは真平御面であるといいたい」（四六年七月二四日「文教再建の方向を誤るな」）。

さて、以上三つの主張の眼目は、教権独立論・「大学区制」が、政治権力や行政権力が教育への不当な支配を禁止するという意味では正当な内容を含んでいることを認めながら、他方田中に代表される文部省の改革構想が、不当な支配は禁止さるべきだとの口吻をかりながら、その実、そこでいうところの「独立」が内務行政からの文部行政の分離、すなわに文部省への文教行政の一元化・尊管化・直轄行政化、または「教育専門家」による教育行政の掌握という、つまるところは教育行政プロパー官僚の支配を指称するものにはかならないという点にあったといえる、自主性をもつべき教育の独立が、いつしか文部省を頂点とする教育行政の「独立」にすりかわり、暗転せしめられているというわけである。その危険性を三者は指摘しているのである。²⁷⁾

（二）「独立」・理念」の吟味（その二）

南原が「新しい『文部官僚主義』」と呼び、永井が「直轄行政」を危惧し、『朝日新聞』が「教育専門家」の支配と告発したものはなぜ教育への不当な支配の主体として最も警戒すべき対象であったのか。また官僚統制による教育支配と、政治的、宗教的権力による教育支配はどんなふうに関連しているのだろうか。この問題は、明治以来のわが官僚制のまったく特殊な性格と機能にかかわる問題である。この問題について丸山真男はある座談会で、つぎのような発言をしている。丸山は日本の官僚制が単に行政技術的な存在ではなしに、きわめて強烈な政治性を帯びた存在であることをのべているのである。

「（宮原誠一）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権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。

（丸山真男）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うですか。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。政治的闘争というのは必然的に敵を予想するわけでしょうが、敵を予想するということは、政治的世界の中で自分の相対的地位を認めること、いわば自分の部分性を承認するということです。ところが天皇制絶対主義というのは、どこまでも自分を直接的な全体性として表現しようとする。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、実は政治権力の中核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。ピラミッドの上になればなるほど政治的な臭いが薄くなる。実際は逆なんですが……。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に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、政治権力の最も中核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

ろが肝心な、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なことになってしまう。政治的中立ということが強く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は無条件に隷属するという関係がいわば機構的に成立っていたわけである。²⁸⁾

南原ら三者が危惧し、論難した点——教育の「独立」ないし中立の問題は、実は一般的に教育への政治の介入を否定するだけではだめで、それはすぐれて政治性を帯びた官僚—文部官僚制からの独立でなければならない——という点は、上記丸山発言の文脈におくとき、十分根拠ある論理というべきである。

つぎにもう一つ、丸山の論理にそって確かめておきたい点がある。教育の中立性・自主性を侵害する主体としては、本来の政治勢力（政党）は官僚勢力に比べて、当時の時点ではその危険性は大きかったのか小さかったのかという点である。教権独立論者（とその系列にたつ文部省改革論）は、不当な支配の主体として官僚と政党（のちには労働組合等も含む）を同日に論じて、その二つはあたかも相並んで教育の独立と中立を侵す危険な二大勢力であるかの如く、ときには明示的にときには暗黙裡に論ずるのが特徴である。こうした論じ方は一種のイデオロギーであると筆者は上来述べきったわけだが、そのことを明らかにするには、政党等の政治勢力が、当時の情勢にあって、なお不当な支配の主体としてはその危険性が相対的に少なかったこと、いいかえれば、官僚勢力こそが最も大きな危険性を有していたことが論証されればよろしい。そこで、三度、辻清明の主張をきいてみよう。彼によれば、戦後日本のすくなくともある時点までは（次の辻の引用論文は一九四九年のものである）、官僚がそうであった程度には、幸か不幸か（?）、日本の諸政党の政治的結集力は強くなく、したがって教育の政治的中立性を侵害する程度と危険性も、相対的に弱かったことは明らかであるというべきである。

「官僚機構が容易に残存しえた第三の理由は……これにとって代る新しい政治勢力の確立が未成熟であるということである。いうまでもなく、官僚勢力の完全な駆逐は、公務員組合をはじめ、国民全体の課題であることはもとよりであるが、その主要な役割を担当するものは憲法の定めるところで、国会であり、そのことは、とりも直さず、それを運転してゆく原動力としての政党でなければならなかった。けれども、永い間、軍部・官僚の重圧に抑えられ、久しく政権から閉め出されたまま、戦後、匆忙の間に再編成して発足したわが国の政党は、その組織力がきわめて脆弱であるのみならず（イギリスでは保守黨員二八〇万、労働黨員六一〇万であるのに対し、わが国では自民黨員は僅かに一〇万—政調会談、社会黨員は四万の登録黨員—一九五七年十三回全国大会議案一であることを対照せよ。）、複雑にして専門的な政策を立法化し、同時にその実施過程を監視してゆくに足るだけの政治指導力を見えていなかった。ここでも官僚勢力は、政党に対して、その自負する国家的中立性と専門的適格性を結合しうる存在であることを誇示することができたのである。」²⁹⁾

このような理解が、当時（辻論文は時あたかも、文部省設置法制定の年に書かれている）の政党と官僚の力関係の正確な認識であるならば、教権独立論・「大学区」制論は教育への不当な支配の当時における最大の警戒を要する対象であった官僚—文部官僚勢力を不当に軽視するという結果を招来させる、ある種のイデオロギーであったというべきである（このことは、一般に政党などの政治勢力、とくに保守合同以降のそれが、教育の中立性を侵す不当な支配の主体に該当しないということを言おうとするものではない。念為）。

田中耕太郎に代表される教権独立論とそこから発する「大学区制」・「学区庁」などの改革案は、行政体制の変革の次元においてそれを評価するとき、論者が主観的に意図するところとは反対に、客観的・現実的には官僚－文部官僚制存置に有利に作用する論理がそこには内包されていたとしなければならない。そのことは実は次に節を改めて検討する教刷委の改革案——普通それはアメリカの行政委員会制度の採用と文部省の「サービス機関」化を導入したと在来、評価されている——にもある面で看取しうる点でもあるのである。

(三) 一般行政からの「独立」理念の吟味

ここでは一般行政からの「独立」理念に問題を絞って、時期も一九四八年前後まで下って、教育行政改革の流れをたどってみようと思う。

上来のべてきたように、「大学区制」の考え方には、教育の官僚支配からの「独立」を指称するばあい、そこから「独立」をすべき官僚とは主として内務官僚、ないしその系統の行政支配を意味するというニュアンスがそこに隠されていた。しかしそれはたんに考え方に内在するニュアンスという意味あいをこえて、「大学区制」等の考え方の本質的要素であることは、例えば次のごとき主張にはもっともあからさまに現われているといつてよい。

「従来文部省の直轄以外の学校即ち小学校、青年学校及び中等諸学校は、府道府県の地方庁によって第一次監督官庁とするものであり、そうして、都道府県知事は身分上内務大臣の監督に服しているために、教育に関する事項について文部大臣の命令が徹底しないうらみがあつた。地方行政の衝に当る者は知事の部下である官吏であり、しかもその多数の者は、教育者としての経験を欠き且つ腰掛け的にその地位にある事務官であつた……。かように地方教育行政が一般地方行政官によって運営せられている限り、又地方教育行政事務と肩をならべて地方庁内に同居して居り、知事初め地方庁首脳部が教育に関し素人であるかぎり、地方教育の振興は期待し得られないのである。」³⁰⁾

上記の如き主張を耳にすると、不思議に感ぜられるのは、この主張はアメリカ占領権力の勸奨したいいわゆる「教育委員会制度」の考え方を逆の面からというか、裏側から言いあてたものではないかという思いに駆られることである。上記の主張を注意ぶかく検討していくと以下のような制度構想が逆光をあびた影絵のごとく浮かんでくる。①「地方教育の振興」を図るためには、教育の専門家を何らかの形で文教行政の系統に編入し、位置づける必要がある。②その編入・位置づけは、地方長官・知事の補助機関である「地方庁内に同居」するのではなく、機構上も独立することが望ましい。③前記①、②は一般行政からの教育行政の「独立」を意味するが、現実にも、歴史的・沿革的にも、小・中学校等の「文部省の直轄以外」の学校は地方団体が経営してきたいきさつがあり、その地方分権的体制は簡単には変更できないし、かつ変更してそれらの諸学校を文部省直轄とすることも合理的でないから、一応形式上の地方分権を維持するとすれば、前記①、②の一般行政からの教育行政の「独立」はもっぱら地方での問題となる。お気づきと思うが、①は教育長制度の導入、②は地方公共団体の執行機関の一つとしての教育委員会と同事務局の機構上の位置（現行地方自治法第180条の五）、③は地方分権の原理（といっても形式的それ）の尊重、といいかえることもできよう。さらに大きな原理でくると、①、②は教育の自主性原理、③は教育の地方分権原理に対応しているといえそうである。これにもう一つの民主化原理が加われば、「民主的」教育委員会制度まであと一步のところまで近づく。そして、これより後のことに属するが、文部省と占領権力（C・I・E）の教育委員会制度をめぐるや

りとりの中で、最後まで、争いがつづいた点が、教委の構成手続の問題、つまり教委公選（民主化）の問題であったことは、爾余の二点（自主性と地方分権原理）についてさきほど本質的な争いがなかったということ、つまりは当初からある折り合いがついていたことを意味し、逆に公選の点だけを文部省が護歩すれば（昨今のはやりでいえば憲法の如く強く「押しつけられれば」）、C I Eの意図する教委制度と文部省の意図する文部行政の節目の確保とがみごとに抱合することが可能だし、現にその後の展開はそうなっていたと解するのは筆者の牽強附会に過ぎるであろうか。戦後導入された教委制度が果して在來說かれているような、民主的行政制度であるのかどうかの検討は本稿もふくめて数回予定している小論のおわりの部分でのべる予定であるので、この問題はひとまず措いておきたい。ただ「大学区」制論のいう一般行政からの（教育行政の）「独立」原理ははもっぱら内務行政支配の金城湯池であった地方段階の行政体制の変更をうながす原理として主張されており、逆にそれとは対照的に、内務省の解体（一九四七年十二月）を見越してか、中央段階での行政体制の変更をうながす原理（文部省改革の原理）としては全く主張されていないということに注意すべきであり、こうした原理の中央と地方段階での使いわけから生ずる曖昧さは、いわゆる教委制度の三原理と称されるもののうち、「教育の自主性」原理もその指示するところの曖昧さという点で軌を一にする面があり、肝心な点が曖昧な原理で支えられ、形成された教委制度がその後、文部省からの自主性をどれだけ保持しうるかは大いに疑問視されねばならぬところだし、教委の「自主性」なるものが文部省にとっては何ほども文教政策の侵透にとっては障害たりえないという危険性は制度発足の当初からそもそもその原理のたて方において、胚胎せられていたとしなければならないであろう。

話を元にもどそう。いま上で引いた一般行政からの「独立」論の考え方に立脚した改革案としては、「教育行政刷新要綱案」（四六年八月二一日、省議決定）のいう「全国を九学区に分ち、学区に学区庁を置き……府県に学区支庁、支庁委員会を置く³¹⁾」といった案があげられるであろうし、やや下って「地方教育行政に関する法律案要綱」（文部省、四七年一月十五日）などがそうである。また教刷委の四七年十二月の第一回建議が「大学区」制論の系譜にたつものであることはさきに述べたとうりである。

ところでこれらの改革案が明示的に、または暗黙のうちに主張する一般行政からの「独立」は当時どんなふうに受けとめられていたかを尋ねてみよう。代表として「地方教育行政に関する法立案要綱」をとりあげてみると、それに対する新聞論評の一つは以下のようなものである。

「教育民主化の基本となる地方教育行政の刷新について、文部省ではさきに教育刷新委員会で決定した方針（第一回建議を指す—西本）にもとづき、教育委員会制度に法的なよりどころをあたえるため、〔一〕地方教育行政に関する法律制定を研究してきたが、成案をえたので、近く閣議に要綱案を付議決定のうえ、今議会に提出することになった。しかし本案は田中文相が学校教育局長、大村（清—西本）内相が文部次官のころから意見を異にした問題で、公選知事のもとにおける総合行政の原則論を主張する内務省と、あくまで本案の趣旨により教育行政を一般行政から切りはなし、教権の独立をはかろうとする文部省の意見対立があり、前途が注目されている。³²⁾」

ここで明らかのように、一般行政からの「独立」（『切りはなし』）とは、とりもなおさず、戦後、公選知事の統轄下に入った旧内務行政とその影響力からの教育行政の分離を指称しているのである。内務省が真の「総合行政」の推進者でありうるか否かの詮索はひとまず措くとして、教権独立論から発する一般行政からの「独立」論とは、文部省を頂点とするところの、文教行政

体系の確立を地方段階において達成する特殊なイデオロギーであるということ、これは、これまで再三のべてきたとおりである。問題は何故改革の主たるステージが地方段階に設定されねばならなかったのか、何故さまざまな改革案が一つとして文部省改革を本質的に提起しないのか、いいかえれば、さまざまな地方行政の改革は、文部省改革なしに可能なのかという点にこそあるだろう。

この問題にいまにわかにに解答を見出すことは不可能だが、ただつぎのことは言えそうである。戦前来の国と地方の官治的しくみが知事公選の下で大幅に揺ぎはじめ、加えて中央での地方行政の主たる統制官庁であった内務省の解体が早晚予想される中で、内務省の地方行政への一元的支配が危うくなっていく局面では、今後どういう形で国の各官庁が内務省にかわって、地方にかかわっていけばよいのか、どういう新しい統制と支配の手法・手段が今後導入される新しい地方自治制の下では可能なのかが、真剣に模索されたはずである。この点では文部省とて例外でなく、いなむしろ文部省にとっては、戦前来内務省の権勢におされて、地方において確固たる基礎を有していなかった状態を改め、何らかの形で地方行政に自らの関与する固有領域を確保し、その分枝をのばすまたとないチャンスであったにちがいない。そのためには、きたるべき地方自治制の中身がはっきりと定まる以前において、とりあえずは文教行政を個別的・割拠的に内務行政系統から食いちぎって抜きだしておくことが最少限必要となるのである。ここに一般行政からの「独立」なる特殊イデオロギーの容観的根拠が存したとみるべきである。さらに多少先ばしつてのべておくと、この段階ではまだ、来るべき自治制の中身は確然と定まっていないから、「独立」論の予定する「教委制度」も、地方自治制度の一環としての教委制度という形をとる必要はなく、後に問題となるような知事部局との財政権をめぐる問題も話題とされていないのである。この点は、後に成立する旧教委法による教委制度が、すでに動かしがたく定まった地方自治制度全般をにらんだ上で、あくまでも、それも調和しながら、しかも教育行政独自の「独立」をどう保持するかという点に制度の考え方の重点が移っていったのと対照的である。さきの引用中の田中文相と大村次官の意見対立に象徴される文部省と内務省の争いの真の原因は、地方自治行政にたいする統制方式の相違にあるとみるのが妥当であるというべきである。教権独立論とそこから発する教育行政の一般行政からの「独立」論は以上のような脈絡に位置づけて評価されるべきである。³³⁾

さて以上のところでとりあげてきた「大学区制」的色彩を色濃くのこした改革案はその後の旧教育委員会法に至る過程でどうなっていくのか、一般行政からの「独立」原理はどう変転していくのかがつぎの問題である。

ここに一つの興味ぶかい発言がある。それは一九六八年に行われた「六三制および教育委員会の発足の改革」³⁴⁾と題する座談会での天城勲と内藤誉三郎の発言である。この中で、第一次米国教育使節団報告書以前に教委制度に類するものが文部省側に用意されていたのかという司会（岸昌）の質問に答えて、天城はつぎのようににのべている。

「大学を中心として全国を九学区に分けるという構想立てられた構想が立てられたわけですが。そこに使節団の報告書がきたわけですから、その報告書と田中さんの学区庁案をまぜこぜにしたのです。それが最初の地方教育行政案ということになってくるのです。（傍点－西本）。」

この発言からは、文部省が用意した地方教育行政改革のプランはあくまで「学区庁」を基本とした、一般行政からの「独立」の筋にそったものであって、そこに文部省の改革の狙いがあったことを読みとることができる。発言中の「最初の地方教育行政案」というのはおそらく、前出の四七年一月十五日の法案（天城の作成によるといわれる）と思われるのが、その特徴は「規模の小さいところは道府県まとめて一つの教委を置く、任命制の都道府県教育委員が地方教育委員を選挙する、

地方教育総長を教委の第一次監督権を持たせる、文部大臣が第二次監督権を持つ——などにあり、「文部省の支配権がはっきり残されていた³⁵⁾」という点にある。もちろんこうした不徹底であり、かつ文部省の「支配権」があからさまに保持されたプランがCIEに承認されるはずがなかったことも当然である。だが、CIEは、「学区庁」的改革につきまとう、文部省の「支配権」を完全に拒否するためにその後も出される「学区庁」的改革案に反対しつづけたわけではなかったのである。CIEが反対した点は次の内藤発言が証すように、実は別の論点（公選か否か）にいつのまにか移ってしまい、肝心の文部省の「支配権」を廃止する問題は微妙に、しかし確実に問題の後景へと退いていくのである。

「いや……教育委員の公選などというのは考えていなかった。学識経験者でやることになっていた。現行法（注、地数行法）のもととなった旧教育委員会法を作るについても、学区庁案は何べんやってもだめで、結局使節団の報告書の中にまきこまれてしまったのです。その中間案がいくつあるのですが、それは何べんだしても握りつぶされ、最後に出した案（四七年六月のものか——西本）も約半年握りつぶされた返事がこなかった。ある時呼ばれて返事はこれだと言われてみてみたら似て非なるものだったのです。……ともかくそれを受けて法案を作ったが、教育刷新委員会もまた答申（注、昭和23年4月26日第17回建議）を出して、直接選挙はいかんと、日本では無理だという。そこで文部省も間接選挙にしてくれという案まで出したが、最後までそれは承認されませんでした。³⁶⁾」

内藤発言が示すように、CIEの教委制度のポイントは分権の徹底と教委の公選による選出の問題に特化されていたのである。その背景にはCIEとGSの教委制度をめぐる対立があったといわれる（例えば読売新聞戦後史班『昭和戦後史・教育のあゆみ』410～411頁）が、いずれにしても教委制度の立案過程で当然問題となるべき、文部省の権限縮小問題、内部編成のあり方などの問題は奇妙にもこの過程では主たる問題となっていないような感すら受けるのである。ただ分権化の徹底にかかわって上記の諸問題は当然問題となったことはまちがいない。だが達成された分権化（文部省の権限の地方への移譲）はきわめて不十分なものであって、この点でも天城・内藤の発言には興味ぶかいものがある。二人の発言は、教委制度は教委制度が制度として成り立つための条件をある部分で欠いて発足したものであること（天城）、教委制度による分権化・教育行政の分権化が進んだとしても、教育行政の統一はいくまでも文部省によって果されるべきこと（内藤）、を示している。要するにそこでは国の立場からながめた教委制度の姿がのべられているのである。

「天城 …もう一つ、私が最初に接触したところでは、（CIEは—西本）教育委員会制度をやれと言ったのですが、国との関係はどうするのだと聞いたところ、むこうは地方の教育行政運営のミニマム・スタンダードとイコールゼーション・ファンドの制度を作り、それと地方分権制度とを組み合わせろというのです。ところがそんなものともできるものではありません。³⁷⁾これができないから、教育委員会制度もできないと言いました。したがって学校教育法には、教育委員会制度の思想がはっきりでていない。監督庁が何々を定めるというふうに書いてある。教育委員会制度ができればそっちでいくが、それまでは文部大臣と読みかえろといったのです。

内藤 ともかく彼等の徹底した地方分権で、権限を全部教育委員会へおろせというのです。そうしたら教育行政はバラバラになってしまう。そこで学校教育法では、監督庁という言葉で司令部をだました。そして後になって、文部大臣がやらなければならないことは全部文部大臣とし、地方に任せてよいものだけを府県におろした。ともかく当分の間コレとコレは文部大臣の権限で

あると附則に書いた。その辺までは司令部も応じてくれた。さもなくば文部省の権限など吹きとんでしまった。³⁸⁾」

二人の発言は、教委制度が日本の行政体制にたしかに分権化をもたらしたものであることを認めながら、しかも教委制度の上に立つ、ないし教委制度を基礎とした、集権の必要性は現に客観的に存在しており、その集権制の要は文部省以外にはおよびもつかないという断固たる信念を示して余りあるかの如き印象すらうける。けれども両者の発言をより正確に理解するにはなお若干のコメントを要すると思われる。まず天城発言に関して。ここで明らかなのは、C I Eの考えた教委制度は、たんに地方自治法の定める自治制度を基礎とするだけで成りたつわけではなく、それにプラスして（『組み合わせ』で）、法律によって「地方教育行政運営のミニマム・スタンダード」を設定すること、さらに財政上のしくみとしては「イコーリゼーション・ファンズ」³⁹⁾の制度があること、少なくともこの二つの法律上・財政制度上の条件があることを前提として成り立つものであるという点である。ところがこの二つの条件のうち、前者については「教育課程の基準を法律で定めようとする試みが一時期みられたにしろついにそれは実現することなく流産した事実は周知のところであるし、また後者の一応の実現をみた、平衡交付金制度の考え方にも文部省は一貫して反対しつづけた事実も周知のところであろう。されば、こうした教委制度を制度として成立せしめるに不可欠といってもよい前提条件を欠落させたところに成りたった教委制度には、教育行政運営上において洪水の如き法令・通達による実質的な「法律によらざる行政」が、また財政上においては各省庁別のパイプから流れてくる「補助金行政」が、つまり、以上を要するにいわゆる戦後型タテ割行政の文教行政版というべき実態が、早晩そこにつきまとうことになるのは一つの必然事であろう。かくして分権の形式的完成は、中央文部行政に一指だに本質的の改革を加えることなく経過し、強力な集権制は一種の安定に達するのではあるまいか。天城発言はそのことが問われた分岐点での文部省の抵抗を物語っていると思うのである。もう一つの内藤発言にかんして。彼の発言中で刮目すべきは「地方にまかせてよいものだけを府県におろした」との言である。これは深い意味があると思われる。教委制度が事務配分上の分権は、中央に帰属し、かつ中央において処理するのが合理的であり妥当であるような事務は中央・文部省に残り、それをのぞく事務だけが地方に、それも府県のみに分属せられたことをのべている。この事務配分論は、あたかも事務の下からの「積上げ、方式」とはちょうど逆の、いわば事務の上からの「下げ降し、方式」とでも呼ぶべき考え方である。また見方によっては、事務の性質に応じた国と地方（文部省と府県教委）の間の、事務の機能的分担論を語っているようにも思われる。いずれも通常われわれが考える地方自治制になじむ事務配分観とは相当のへだたりがあるというべきである。問題はこうした観念が文部官僚の解釈の中から払拭されないという点にあるのではない。むしろかかる観念を強固に残存せしめた、教委制度の分権化の内実こそが問題なのである。

さて、文部省改革に先だって実施された地方教育行政改革が上乗のべてきたような問題のたて方の下に進展したことは、文部省改革に当然、ある限界を付与したと思われる。すなわち地方教育行政改革の中心的論点がもっぱら分権の徹底の強調（と教委の公選制）におかれたことは、当時の現実の行政実態であった集権の強化の趨勢（この点の法制的基礎は後にのべるところである）、一例をあげるならば、物資・資材の厳しい統制の要請から生じる物資（教材用・研究用のもの）・資材（六・三制建物）・資金（六・三制予算・地方債など）の集権的統制管理を文部省が所管している実態などは、不思議にも改革論議の視野から抜けおち、顧りみられないという限界を生んだのである。

以上のところであきらかになったのは、結局、文部省は「学区庁」的改革にかなり後まで固執し、やがてその基調は教委制度の考え方と奇妙な形で融けあっていくということである。そこでは、「学区庁」構想と教委制度の相違はただ分権の徹底の度合と、公選か否かという機関の構成手続問題にあったとみるべきであり、地方教育行政の改革を通して、集権的な文部省をどのように改編（廃止を含む）するかをその先に展望するかという発想は立案者たちの脳裏には意外なほど存在していないことを確認しておく必要がある。

話がやや横道にそれた観があるので元に戻す。一般行政からの「独立」論はその後、文部省から教刷委へ舞台を移して主張されていく。そこでつぎに教刷委の文部省改革論を整理してみよう。⁴⁰⁾後の話の都合上、以下の年表風の表では、あわせて行政調査部等の文部省改革論も整理してある。

教育刷新委員会	行政調査部等
1946年	
10月～12月 第三特別委員会	10月 行政調査部発足
(i) 中央教育総長案（渡辺鉄蔵案） →首相・最高裁長官とならぶ第四 権的独立機関とする。（文部省 は議院内閣制を理由に反対）	
(ii) 中央教育委員会案 →文部省は議決機関とすることに 反対。あくまでも大臣の諮問機 関たるべきことを主張。	
12月6日 第三特別委「教育行政の刷新についての方針」 →文相の諮問機関として中央教育 委員会をおく（公選か否かは明 示なし）	
12月7日 教刷委第17回総会建議（四）「教育行政 に関すること」 →地方教育行政は一般行政から 「独立」すべきこと。「国民の 自治による組織」（＝「公選」） とする。文部省と地方教育行政 機関の関係は明示なし。文相の 諮問機関として中央教育委員会 を置く。	
（この間、約一年間。教制委内では、この間、 中央教育委員会の構成は公選によるべくとの 方向に傾く。）	

教 育 刷 新 委 員 会	行 政 調 査 部 等
下に(『議を経て』), 運営されるべきである。同省は, 教育・学芸の実体に干渉せず, サービス機関とする。 2月6日 第12回建議(55回総会)「中央教育行政機構に関すること」 →学芸省を設置する。同省の性格は上(1/30)に同じ。科学, 技術, 芸術, 教育, 文化に関する行政の総合的窓口は原則として同省とし, 各省の権限の重複又は争いを停止する。従来の文部省は廃止。	2月頃 行政調査部の一内部案「文部省改革要綱試案」 →甲案は学芸省案。乙案は, 中央教育委員会を内閣の管理下に設置。 2月26日 臨時行政機構改革審議会発足 3月15日 臨行審「第一次行政機構改革案(幹事会案)」 →甲案は教刷委第12回建議と同一。学芸省に日本学術会議を付設する。乙案は, 文部省廃止。学校教育のみを掌る中央教育委員会を置く。残余の行政事務は厚生省と合体する。中央教委に科学院を付設する。 3月17日 臨行審「第2次案」 →2月頃の行政調査部の一内部案と同じ。 4月15日 臨行審第4回会議での文部省見解 →教刷委の建議を尊重し, それに従う。文部省の事務量は今後とも増大していく。教育・文化行政の一元化が必要。機構は

教 育 刷 新 委 員 会	行 政 調 査 部 等
	一官房八局とする。 4月15日 同上会議での3／15案（甲、乙案）の決定論議 →甲案に決定。その際、文部省側は、 「文部省（英訳では教育・学術・文化省）設置要綱」と題する資料を配布し、 「委員会組織（行政委員会方式を指すと思われる－西本）による独立の行政機関を設ける必要はなく」とZ案にたいして（？）防戦を行い、国レベルでの行政委員会方式による「独立」に反対している。 4月28日 臨行審決議「文部省機構改革に関する件」 →3／15、4／15の甲案をベースにし、機構の拡大をしないものとする。 6月30日 臨行審最終答申「臨時行政機構改革審議会報告書」 →（第3章第一節1の（四））文部省の改革は同上のとおり。

さて、この表中の両者の対比で注目すべきものは何であるか。第一に、文部省も教刷委も国のレベルでは、一般行政からの「独立」論を全く主張していないことがあげられるべきである。教刷委・文部省と行政調査部・臨行審はともに同じく、「中央教育委員会」、「中央文化委員会」、「中央文教委員会」の文字を使っているが、その意味内容は両者で大いに異っている。後者のそれは、ある時期（教刷委第12回建議，四八年二月六日）までは明らかに、「内閣総理大臣の所轄」、「総理庁の外局」、または「内閣の管理下」の文言が示す如く、文部省を廃止して、国レベルの文教行政機関として、行政委員会を設置しようとするものである。この種の改革の流れに対して、文部省は、「委員会組織による独立の行政機関を設ける必要はなく」との反論（四八年四月十五

日の項見よ)が示すが如く強い抵抗をみせている。

この点にかかわって、在来の研究の評価をふりかえっておくと、鈴木英一『教育行政』は、行政調査部等の系統にみられるいわば「純行政委員会的な機構論」(581ページ)は「教育改革理念の制度的反映があまりみられない」(同前)と評している。だがそのような一言でかたづけられる性質のものであろうかと私は考えている。行政調査部等の改革案は、教刷委・文部省の改革の考え方とは原理的に異なった文部省改革論として一定の評価を与えておく必要があるというべきである。文部省改革にさいしてそれをリードする「教育改革理念」としてどんなものを採用するかによって評価は分れてこようけれども、およそ行政機関の改革が論じられるばあい、とくにそれが官僚制批判の意味から論じられるばあい、まず官僚制の本体たる莫大な補助機関の縮小・弱体化が問題とせらるべきことは大方の一致するところであろう。「文部省は日本人の精神を支配した人々のための権力の座であった。……この官僚がこれまで行ってきた権力の不法使用の再発を防ぐために、……この官庁の行政支配を、都道府県や地方の学校行政単位に移譲することを」かの米国教育使節団は「提案」⁴¹⁾したのであったが、その「提案」が有効な行政改革たりうるためには、狭く文部本府のみならず、それをとりまく衛星の諸機関(文部省設置法の規定する所轄機関、審議会、国立学校、地方支分部局等)を含む文部行政機構全体の質・量ともにわたる改変が問題となるべきは当然であろう。しかも、質的(権限配分上の)改編の方向が文部省の旧来の権力の分権・移譲にありとせば、そこではとりわけ、中央レベルに残存すべき中央官庁の任務・権限は一層厳密に吟味される必要があり、かつそれを処理する補助機関の数量も縮小・制限が基調となるべきことも論をまたないであろう。

こうした観点からさきの表をながめると、文部省・教刷委サイドの改革案には、論者のいうところの「教育改革理念」の「制度的反映」の問題はひとまず措くとしても、そこにどれだけの文部省改革の本質的契機が包蔵されていたか、私はきわめて強い疑問を感じるのである。当時、文部省がつとに強調していた戦後の文教行政事務の増加とその重要性の増大はたしかに教育・文化・学術等およそ人間の精神文化とその活動の解放を一面で反映した主張とみることもできよう。けれども、他面、そこに狭く教育のみならず、あらゆる精神文化への国家関与の衝動を看取するのは果して筆者だけだろうか。一面で文教行政の重要性を説きながら、同じ口吻の下から、「科学・技術・芸術・教育・文化」の「総合的窓口」を文部省に一本化し、しかもそれが割拠的行なわれた行政の文部省による一元化(共管競争事務の一元化)を意味するとき(四八年2/6, 4/15の項参照)、そこに官僚的権限拡張の論理(大官庁主義)を読みとることも可能ではないかと思うのである。

以上のことをもう少し別の角度からいうと、官庁改革の問題を論じ、評価するばあい、権限配分のあり方を中心軸におくと、そこに一つの陥し穴があって、それにも注意せねばならないのである。というのは現在もなお日本に伝統的に根強い、いわゆるドイツ的行政官庁理論に災いされて、中央官庁、したがって官僚制の問題が、えてして、行政官庁とは各省大臣のみを指称するとの擬制の上で、行政官庁＝大臣の権限問題に問題の核心が、ある面で萎小化されるおそれがあるからである(ここでは権限の所在の問題を中心とした法律学的研究方法による官僚制分析の方法の当否の問題を論じているわけではない)。

さて以上の諸点からして、行政調査部等の系統に属する文部省改革論に一定の評価を与えるとすれば、その基調に流れている官僚制の機構縮小的内容(量的側面)をまず評価したいと思うのである。よく知られているように、府・省・また国務大臣を長とする庁には局・課を、庁および

委員会事務局には部・課をそれぞれ置く建前になっている。「部・課制」が常に「局・課制」に比べ、機構的には小さいといえるわけではないが、通常、「現在のわが国の法則では、部は局の下位概念を示すことが多い。すなわち、ハイラーキーとしては、局と課の中間単位の解される⁴²⁾」から、「部・課制」をとる補助機関編成は、概ね、「局・課制」を採るそれに比べ機構的には縮小されるものとみるべきであろう。官庁改革がつねに整理・縮小、簡素・合理化を千遍一律の如く高唱されながら、機構縮小にたいする官僚制の抵抗の前にあえなく頓座し、かえって官僚制の死重が強まりさえするという事態は、文部省改革の場合とて例外ではありえない。教刷委・文部省の主張する戦後における教育・学術・文化行政の事務量の増大が旧弊からする「事務の実情」⁴³⁾によるのではない、合理的基礎をもった事務増大論であることが弁証されるのであれば格別、そうでないかぎり、機構縮小が文部省改革の基調をなすのは当然であって、そのことにたいして正当な評価を与える必要があるというべきであろう。

もう一つの面、いわば質的な面について触れたい。行政調査部等の系統に属する改革案のいう中央教育委員会は、何らかの形で行政委員会制度を中央文教行政にとり入れ、その中で文部省改革（廃止を含む）を位置づけたという点に特徴があるといってよい。戦後広く導入された行政委員会制度は国レベルに設置されたものだけに限っても多数を数えるが、その由来するところは「『行政の民主化』特にいわゆる官僚行政の排除⁴⁴⁾」にあったことは論をまたない。行政委員会制度は、当初、違憲性を指摘する論者が現われるほど強い独立性を有していた人事院をはじめ様々なタイプがありその独立性の程度においても種々のバリエーションがみられるが、共通してみられる考え方は、「この種の行政委員会の設置は、何よりもまずこの所管事務が公正中立に行われ、その権限が同じく公正中立に行使されなければならないとせられるためであることは言うまでもない⁴⁵⁾」という点にある。

行政調査部等の改革案にいう「内閣総理大臣の所轄」に属する、または「内閣の管理下」にある、とする中央教育委員会、または「総理庁の外局」の一つとしての同委員会が、どの程度の独立性を「内閣および国会に対して」有するか、つまり「議院内閣制に必然的に伴うところの政党政治⁴⁶⁾」からの独立性を保持すべきと考えたのかは、残念ながら本稿で依拠した資料・論説の範囲内ではにわかに確定できないといわなければならない。けれども、少なくとも同調査部等の考え方の基調には政治と教育の区別、換言すれば、上乗のべてきたような意味あいでの政治－官僚勢力からの教育の自主性の確保を行政組織上においても本格的に表現しようとした発想がつまぬかれていると思うのである。およそ教育の自主性擁護を改革の基調にすえるかぎり、行政調査部等の基調にある発想はむしろオーソドックスというべきである。

ただこの点にかかわって、教刷委の考え方にも、ごく弱い独立性を保持した一種の行政委員会構想がみられないではない点に触れておくのでなければ、正確を失することになろう。教刷委の四八年二月六日の建議「中央教育行政機構に関すること」（いわゆる『学芸省（仮称）』案と称されるもの）は、学芸省は、「その所管行政については、できうる限り民意を尊重して、国民の創意と活動を期待し、いやしくも科学・技術・教育その他文化の実体に干渉を加うことがあってはならない」（一の（二）項）という格調高き宣言の下に、「その所管行政の運営に当たっては厳正公平な独立の立場を保持し、いやしくも、一部の社会的又は政治的勢力によって動かされるようなことがあってはならない」（同（三）頃）とのべ、その権限行使にさいしては、「……その所管行政については……その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」（二の（二）項）とのべている。ここにみられるのは、行政委員会制度の部分的採用

ないしは、「行政機関の内部に議決機関を設ける」⁴⁷⁾という考えである。このような考えにもとずいた例としては運輸省設置法(昭和二四年五月三十一日法律第157号)にいう「運輸審議会」、地方自治庁設置法(同前、法律第131号)のいう「地方自治委員会議」、新聞出版用紙割当事務庁設置法(昭和二三年法律第211号)のいう「新聞出版用紙割当審議会」などを挙げることができる。運輸審議会については「運輸大臣は、左に掲げる事項について必要な措置をする場合には、運輸審議会にはかり、その決定を尊重して、これをしなければならない」(第6条)と定められており、地方自治委員会議については「地方自治庁の所業事務のうち、左に掲げる事項は、地方自治委員会の議決を経なければならない」(第十一条第一項)と定め、あるいは新聞出版用紙割当審議会については、事務庁長官(内閣総理大臣)は、「左に掲げる事項については必ず審議会の議に附し、その議決に従って、決定しなければならない」(第六条)と定められているのがその例である。こうしたいわば、「従来の諮問機関と著しく性質を異にする」⁴⁸⁾諮問機関の出現、ないし行政機関の内部への議決機関の採り入れが、行政民主化の要請からする一つの帰結であることは言うまでもない。けれども逆に、教刷委が到達しえた行政(文部行政)民主化はせいぜいこのレベルに止ったという見方もできるわけであり、行政組織上の、また行政機構上の教育の自主性確保の形態としてははなはだ不十分の感を拭えないというべきではなかろうか。⁴⁹⁾しかも、この程度の独立性を保持した中央教育委員会案にたいしてさえ、以下の如き文部省の強い抵抗が存したとの証言に接するとき、不十分との感はますます強まるといえるべきである。

「卒直に言うと、文部官僚は最も質の悪いものです。……官僚の中で一番いいのは大蔵省か内務省にいく、一番悪いのが文部省に。文部官僚が一番悪い。今でも一番悪いと言われておる。これは自分の持権意識—官僚の特権をできるだけ握ろうとする。今なお中央教育委員会をつくって教育の部面を脱させるとなると、これは必死になってくる。この一番いい例は国会図書館が中心になって、その傘下に全国の図書館を統轄して、文部省から外してしまう。このこの法案をつくるときは大したものでした。文部省では文部大臣を初め、何とか局長、課長というのがやってきて、そうしてぼくらに低頭三拝して図書館行政を文部省から外したら一体うまくいくか。国会図書館でもって全国の図書館行政がやれるかどうかというようなことを盛んに言ったことがある。またそれと同じようなことだが、社会党では中央教育委員会をつくって、もし文部省が存立するとすれば、民主的な文化省という形だけだ。そうすると森戸先生が、『それはどうしたって(い—西本)けない。』森戸辰男がきかないのではないのではね(きかないのではないのだねの誤りと思われる—西本)。森戸の背後にいる文部官僚がきかないのです。ですからこの文部省を解体させるためには強い圧力がなければ全然できない。⁵⁰⁾」

(四) 小結

以上のべてきたところは、戦後の文部省改革論議の筋道をいくつかの改革原理に即して検討したものである。その中で在来の研究の評価にも触れながら筆者の意見をのべてきたつもりである。検討を加え、筆者の考えをのべるに際して、念頭にあったのは、私も含めて戦後教育改革の問題を論じ、研究する者にとって、ある意味では通念になっているところの、いわゆる改革の当事者たちの立法者意思を明らかにするという研究方法——これは現在盛んになりつつある占領文書研究にも継受されている面がある——は、こと文部省そのものの研究にかんしては事の性質上全く有効でないという点であった。解体を含むきびしい改革に直面したわが官僚制が己がいかに解体されるべきかの立法者意思を素直に明してくれると期待することは善意をとりこして誤りに近いと

いうべきである。改革に当面した文部省がどのような社会的政治的環境、とりわけ法制的基礎において、自らの機構を「自己形成」しえたかは当然、つぎの問題として問われるべきである。臨行審の最終報告（四八年六月）⁵¹⁾は、さきほど検討した教刷委の同年二月の「学芸省（仮称）」案をもって文部省改革の基準とするのべて、一応文部省・教刷委サイドの改革案を承認した形になっている。その理由として同報告書は、「所管行政の指向の変革による面からの機構の改革も勧告することとした」唯一のケースとして文部省をとりあげ、「右により、文部省の機構改革」を行うという処理をした旨を明らかにしている。ここから窺えるのは、文部省の存置はつまるところ「所管行政の指向の変革」すなわち、立法者意思研究のいうところの「サービス行政」・「指導助言行政」の登場による同省の「生まれかわり」が大きなモメントになっているという点である。⁵²⁾けれども果して、その後「生まれかわり」を果した新生文部省は一筋に「サービス行政」に徹しうものとして組織されたのか否か、その点こそが問われなければならない、またその点に迫ることだけが立法者意思研究の描く新生文部省の理解をこえて、その隠された全体像に触れることになると思うのである。（続く）。

注

- 1) 岸本重陳『私の受けた教科書検定・「官許の思想」を強制するもの』（1981年東研出版）は執筆者と教科書調査官の十三時間におよぶやりとりをとうして検定実態をみごとに伝えている。
- 2) 文部省廃止を原則的に提起したものとして、まず加藤周一「教科書検定の病理」（『世界』1982年10月号）をあげたいと思う。また山住正己「文部省廃止論」（同前誌11月号）、林竹二『教育亡国』（1983年筑摩書房）も原則的に文部省廃止を提起している。
- 3) 辻清明「戦後の統治構造と官僚制」（『新版・日本官僚制の研究』所収）271頁
- 4) 辻 前掲論文 271頁。
- 5) 辻 同前 272-273 頁。
- 6) 相良惟一「文部省の新しい機構と機能」（『文部時報』 899号1952年7月号）3頁。同旨は 勳木享弘「わが文部省時代の回顧」（『教育技術』1952年9月号）32頁参照
- 7) 小林与三次はこの間の事情を次のように語る。「そこで、私はよくいったのだが、我々（内務省を指すー西本）が頑張ったから、大蔵省が助かった、文部省が助かった。内務省と司法省はやられた。司法省がやられて、今の法務省の前に、法務総裁とか、何とか訳の分かったような分からないようなものになったことがあったのだが、次には当然文部省がやられていた。文部省は教育の民主化ということで、教育制度を改変すると共に、文部省自体をも民主的な教育委員会といった制度に、大蔵省も財政金融のコントロールとか、調整とか巨大な力を持っていたので、それも当然狙上にのぼる。それを内務省がかんばって、昭和二十二年一杯頑張り通してる間に、司令部の管理政策は変り出してきた」（『内務省の解体地方自治対策ー戦後の覚書（その2）』『自治研究』40巻2号 102頁）。
- 8) 重松敬一「戦後文部省の歴史（一）」（『教育評論』1958年9月号）は、敗戦からわずか1ヶ月後にかかれたこの文書について、「日本の文教政策の出発点が『国体護持』と『平和国家』の背なか合わせの言葉でえがかれたことは注目される」（32頁）とのべている。
- 9) 海後・飯田編『新教育のあゆみ』（1958年、小学館）所収。45頁。
- 10) 覚書二の（イ）、（ロ）項は次の如し。（イ）日本文部省ハ教員並ニ教育関係官ノアラル現任者及ビ希望者ヲ有効ニ調査シ、除外シ或ハ認可スル適切ナル行政機構及措置ヲ設定スルコト。（ロ）日本文部省ハ出来得ル限り速力ニ本指令条項ニ準拠シテ実施セラレタル議措置ノ包括的報告ヲ本司令部ニ提出スルコト（以下略）
- 11) 例えば寺崎昌男・平原春好「文部省の改変」（海後宗臣編『教育改革』所収）は「C I Eは、民主的教育改革を迅速に遂行するためには文部省の機構そのものを利用せざるをえない、という矛盾に直面したのである」（296頁）とのべている。同じ考え方は、同論文が拠りどころとしている鈴木英一『教

育行政』574頁にも「矛盾」が指摘されている。

なお、寺崎・平原は「文部省の改編」の「むすび」の部分で、「今後の研究課題」(314頁)として、内務省にくらべ文部省改革はなぜ徹底しなかったのかを問う必要があるとのべ、今後の研究のための「仮説」として、「間接統治の形態、および教育の全面的改革という、『占領改革』の課題そのものが、全国の教育行政の中核機関としての文部省を、機構的に必要としたのではないか」との考えを提示している。興味ある「仮説」であるけれど、問題はもっとその先にあって、どういう改革原理のたて方をすれば、「間接統治」の形態の中で、文部省は存置されうかが肝心の点であろうと私は思う。

- 12) 相良惟一「田中先生の文部省、参議院時代」(鈴木竹雄編『田中耕太郎・人と業績』所収) 108頁
- 13) 相良同前。105頁
- 14) 筆者は、十月三十日覚書を「教育追放」指令と称したいと考えている。それはほかでもなく、この指令がたんに教員だけでなく、「教育関係官」(Educational Officials)つまり、中央・地方の文部官僚も対象にしていた点を鮮明にしたいからである。
- 15) 劔木享弘『戦後文教風雲録』(小学館1977年)は興味ある事実を語っている。十月三十日覚書が発せられる以前において、文部省に口頭でのパージ指令がなされ(CIEニューゼント局長によるといわれる)、このいわば「パージ以前のパージ」にたいして、田中義男学校教育局次長以下、二十数人が直ちに退職したという。91〜94頁。
- 16) 相良「田中先生の文部省、参議院時代」107頁。ただしこの評価は多少、相良の過大評価も含まれている。最近の研究(鈴木英一『日本占領と教育改革』)によれば、追放基準の作成過程は、もう少し曲折に豊んだものようである(68-71頁参照)。と同時に、曲折に豊んだ追放基準の作成過程が永びゆく中で、四七年一月には、CIE側から「審査の基準および方法の決定を全部文部省に一任する」という「大英断」が決定され、文部省に伝えられた事実も知られてよい(神谷美恵子『著作集・遍歴』233頁)。
- 17) 海後宗臣『教育学五十年』193頁
- 18) 例えば、寺崎・平原前掲論文では「内務行政からの教育行政の独立」という表現がみられる(296頁)が、これは、両行政系統の分離というふうに理解すればわからないでない。しかし、鈴木英一「地方教育行政の制度改革論争」(久木、鈴木・今野編『日本教育論争史録』第三巻・現代編(上)所収)のいう「教育および教育行政の自主性確保」(154頁)という表現は理解しかなる。類似した奇妙な表現といえば、「教育委員会の自主性」も挙げられるべきである(木田 宏「教育委員会の運営(続)」・『文部時報』882号、1951年2月号35頁)。普通、教育委員会制度の行政原理の一つとして、教育の自主性が説かれるのが常だが、木田論文では、それは「教育委員会は、地方団体の長に対して、対立的な存在である」(31頁)というふうに理解されてはならず、むしろ、一般行政(首長)との調和が早くも1951年の時点で説かれている。この中で、木田は「教育委員会の自主性」を論じて、「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、逆に国家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規制を排して、地方の実情に即した公正な民意による教育行政を行な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」(35頁)とのべている。興味深い一文だが、ここでは紹介にとどめる。
- 19) 『日本教育法学会年報』第4号(1975、有斐閣)所収。
- 20) 久木・鈴木・今野編前掲書所収
- 21) 田中耕太郎「地方教育行政の独立について」(教育法令研究会編『教育委員会—理論と運営—』1949年)225頁。
- 22) 田中耕太郎「教育上最重要な二、三の事項—地方長官会議に於ける説示—」(『文部時報』830号、1946年7月10日号)9頁
- 23) 田中前掲「地方教育行政の独立について」154頁。
- 24) 田中前掲説示9頁

- 25) 鈴木・前掲論文「地方教育行政の制度改革論争」 154頁
- 26) 「地方教育局」案は、「進歩党の文教政策を看板として文部省入りした長野（長廣－西本）政務次官」のアイディアといわれる（『朝日新聞』1946年7月22日。但し、引用は自治大学校『戦後自治史』X巻 113-114 頁の注(5)から行なった）。
- 27) 鈴木前掲論文 154頁が、田中耕太郎（大学区構想）と南原繁（公選制教育委員会）を「相対立するもの」と、とらえることは一面的であろう」としているのは、本文の意味から、私は賛成できない。
- 28) 岩波講座『教育』第8巻（1952年）10～11頁。
- 29) 辻前掲論文 227～278頁。
- 30) 田中耕太郎『新憲法と文化』（1948年、国立書院） 107頁。
- 31) 『戦後自治史』X巻 106頁。
- 32) 『朝日新聞』1947年1月24日。
- 33) この点にかかわって、高木鉦作「知事公選と中央統制」（溪内・阿利・井出・西尾編『現代行政と官僚制』（下）所収）は、戦後の知事公選・身分切替に伴って、従前、内務省が普通地方官庁としての知事を通して処理してきた国政事務処理方式がとれなくなり、「従来の知事を通ずる一元的処理が分化し」、「地方官官制のもとでは例外的であった中央各省の出先機関設置が例外でなくなった」（282頁）とのべている。内務省が専管した行政手段（人事権を中核とした監督権）と行政領域（広議の警察行政。教育はその一部たる行政警察）から、「分化」して、各省がそれぞれのタテワリ行政体系を定位することが各省の共通した課題であり、文部省の一般行政からの「独立」もその特殊な形態とみる筆者にとっては、非常に示唆に富む見解である。なお、同氏「広域行政論の更検討」（蜷山政道先生古肖記念論文集『現代行政の理論と現実』所収）もあわせて参照させていただいた。
- 34) 自治大学校「『六・三制および教育委員会の発足と改革』座談会記録」30頁
- 35) 読売新聞戦後史班編『昭和戦後史・教育のあゆみ』（1982年）409～410 頁
- 36) 自治大学校前掲30～31頁
- 37) 同旨の見解を天城は別のところでも表明している（『教育委員会月報』1978年11月号所収の「教育委員会制度の三十年と展望」と題する座談会での発言）。「……我が国のこれまでの実情とアメリカの地方分権の制度から考えて、ばらばらな教育を行うのではなく、全国的に教育制度あるいは教育行政の上でのミニマム・スタンダードは必要であり、文部省でこれを設定し、また、これを保障するための財政制度として教育に関するイクオリゼーション・ファンド教育に関する平衡交付金の制度を設けるということです。最低基準、教育平衡交付金制度、教育委員会制度の三つを柱にして新しい教育行政制度を樹立する構想は司令部のC I Eにおける担当者との会議においても非公式には表明されました。（……中略。しかし－西本）三つの制度を早急に創設することは不可能だったわけです。当時学校教育法の制定が急がれておりまして、その中で行政の関係する部分は、『都道府県監督庁』、『当分の間、これを文部大臣とする』といった文言を用いて地方教育行政制度ができ上がった後で調整するという前提で先に進みました。教育委員会制度はそのようなちぐはぐがあり手間取ったわけです」（40～41頁）。
- 38) 自治大学校・前掲座談会記録35頁。
- 39) ここにいう「イクオリゼーション・ファンド」とは前掲の天城発言（注・37）にも明らかなように、一般平衡交付金ではなく、教育行政部面だけの、一般平衡交付金から別枠で抜きだした教育平衡交付金を指すとみてよいだろう。前者に文部省は反対したことはいうまでもない。つまり、文部省にとって分権化＝教委制度は、基準設定を中央に留保した上で、財政的には教育費を教育平衡交付金という形で（この資金の配分も中央の基準によることに注意せよ）確保するという制度の基盤の枠内でのみ承認しうるものであったわけであり、そうした制度の基盤とはちがった基盤の上に教育委員会制度を構築することには反対するわけである。本文の後述はそのことを意味している。
- 40) 表の作成にあたっては、鈴木『教育行政』に多くの部分依拠し、あわせて行政管理庁管理部『行政機構年報第一巻』（1950年）、『行政管理庁二十五年史』などを参照した。
- 41) 村井実全訳解説『アメリカ教育使節団報告書』の訳によった。

- 42) 岡部史郎『行政管理』 153頁。
- 43) 佐藤功『行政組織』（法学理論篇 51 日本評論社）は、戦後の行政機構改革にさいして、そこにどのような原理が働いていたとみるべきかと問い、その様子を第五国会の論議の中に尋ねている（9 - 13頁）。そこでは結局、改革をリードしたのは、理論的・合理的な要素ではなく、むしろ、実際の・非合理的な要素であり、そのことは当時の論戦で使われた「事務の実情」によるとの政府答弁によく示されているとしている。
- 44) 佐藤功『新版・行政組織法』 268頁。
- 45) 佐藤功「最近に於ける行政機構の改革」（五）（『法律時報』20巻6号）37頁
- 46) 同前
- 47) 参議院内閣委員会専門委員室『第五国会における行政機構改革並びに行政整理関係法律の解説』（1949年8月）17頁。
- 48) 同前
- 49) 例えば、中央教育審議会すら、当初は、文部大臣のたんなる諮問機関ではなしに、そこに一定の自律性を保持させるべきであると考えられていたのである。委員の間接選挙制、法定団体以外の団体（地教委の連合体など）も委員の推せん母体とするとの措置、文部大臣の権限行使にさいしては「あらかじめ中央教育審議会にはかり、その意見を聞かなければならない」との義務づけ、建議権の承認などはそれを示すものである。（教育刷新審議会第35回建議 1951年11月12日）。けれどもこの程度の独立機関の付設をもって、文部省の本質的改革とみる論者はおそらくいないであろう。本文はそのことを言おうとするのである。
- 50) 「教育委員会をいかに運営すべきか」と題する座談会での堀真琴（参議院議員、労農党）の発言。（大西正道編『教育委員会法の解義』1948年、所収）。206～207 頁。
- 51) 前掲『行政機構年報第一巻』所収。
- 52) 同前 107頁。