HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	戦後における文部行政機構の法制と環境（二）
Author(s)	西本, 肇
Citation	北海道大學教育學部紀要, 47, 1-23
Issue Date	1986-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29291
Type	departmental bulletin paper
File Information	47_P1-23.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

戦後における文部行政機構の法制と環境(二)

西本　肇

The Renovation of Ministry of Education in Post-war Japan (2)

Hajime Nishimoto

目　次

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　「間接統治」と文部省存置の政治環境
Ⅲ　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(以上前号)
Ⅳ　戦後文部行政機構の法制的基礎 …… 1
(1)　はじめに …… 1
(2)　物資統制行政の導入による文部行政機構の改変 …… 2
(3)　内務省等の解体に伴う行政事務の所管替えと文部行政の改変 …… 13
1.　出版・著作権行政の所管替え …… 14
2.　図書館行政一納本と養成（以上本号） …… 16

(1)　はじめに

前稿であきらかにしたところから窺われるのは，戦後の文部省改革を主導したのは，詰るところ官庁セクショナリズムの論理であり，戦後型タテワリ行政への文部省の参入とそこでの同省の自己定位の論理であった。したがって同省改革に際して語られた教育の「自主性」，一般行政からの教育行政の「独立」などの原理――それらは在来，文部省の民主的改変をリードしたとせられている――も，その論理を在来とは異った角度から検討・吟味すると，そこに何らかの〝教育固有の価値〟なる不確定概念を見出すことが可能か否かの詮索をするのであれば格別，それらがおよそ民主的文部省を展望しうる行政原理であったとするのは大いに疑わしいのみならず，それらの原理の中には，戦前期，行政機構としては弱体・不安定のままに推移した同省を，むしろ進んで安定に導き，文部行政機構と称するにたる固有の行政領域を開拓し，かつ強固な行政基盤の構築を図る論理さえ見出されることが明らかにされたのである。

前稿で取扱った一九四八年前半以降，国と地方を通ずる教育行政は教育委員会制度の創設を含む大きな変動を被むることになる。そこでこの変動の中に貫ぬかれたところの戦後文部行政機構の改変・安定・確立の論理を探り，それが現実の機構としてどのように立ち現われているかが問題となってくるのであって，本稿に課せられた問題もその点を解明することにほかならない。

本稿ではまず最初に，様々な改革論議がたたかわされた背後において，戦後の行政需要・行政体制の変化に伴って引きおこされた文部行政機構の編成替えを，いくつかの行政領域に照明をあてながらその様子を概観し，教育委員会法・文部省設置法という戦後の文部行政改変を中心的にリ

ードした法律が達成した改革物とは何であり，それがどのような意味あいをもっているかを論ずるための前提作業を行うことにしたいと思うのである。

(2) 物資統制行政の導入による文部行政機構の改変

行政実態の面で，戦後の文部行政につけ加えられた新しい行政分野としてはまず，資材・物資の統制行政が挙げられるべきである。

敗戦に伴う経済崩壊に起因する経済統制，その一部たる資材・物資統制の必要性はきわめて強烈であり，したがって統制の直接の任にあたる統制行政もまた厳格をきわめ，かつその統制範囲も広範にわたったことはよく知られているところである。文部省もこうした統制行政の一画に参入したのである。ここでは統制行政の沿革・展開に細かくたち入る準備もなければ，またその必要もあるまい。ただ大づかみにいえば，戦後の体系的な統制行政の出発は「臨時物資需給調整法」（昭和21年　法律第312号）に述めてよいであろうと思われる[1]。

同法は「主務大臣は産業の回復及び振興に関し経済安定本部総裁が定める基本的な政策及び計画の実施を確保するために，左に掲げる事項に関して必要なる命令をなすことができる。」（第一条第一項）と定め，統制の基本的な「政策」及び「計画」の策定には安本があたり，統制分野ごとの「実施」には各省の主務大臣が「必要なる命令」をもってあたる旨を明らかにしている。

上記の規定が示す如く，同法に基づく戦後統制行政の特徴は，統制の中心に国の行政官庁がはっきりと位置づいたことである（国による直接統制の方式）。官庁の直接統制の方式は戦前戦中期の統制と異なる戦後統制の特徴である。この間の事情についてある論者は次のように述べている。

「……現実の統制の主体としてあらわれるものは，今日の経済統制法においては，原則として政府とされる。戦時中の経済統制法においては，民間団体による統制がとり入れられた。いわゆる経済新体制として，統制会などを中心とするピラミッド的産業団体構成が形成され，これらの団体による統制が行われた。これは『民間』団体による統制であるというために，一見，政府による統制よりもむしろ民主的であるかのごとくみえる。が，実質的にはその反対であり，全体主義的な指導者原理によってつらぬかれた国家的強制カルテルの浸透組織にほかならなかった。このような統制団体から成る産業構造は相ついで廃止され，民間団体による統制は原則的に禁止され（私的独占禁止法による統制団体の禁止），統制は，官庁（政府）によって行われることが原則とされるにいたったのである。」[2]

かくて，臨時物資需給調整法による戦後の統制行政は，かって「戦時中にみられた企画院よりはるかに強力な機関でさえある」[3] と評せられた経済安定本部の総合的計画の下に，統制分野毎の各省主務大臣の分担管理による強力な統制体制として出発したのである。その後，統制実施にあたる各省主務大臣は，指定生産資材の割当事務については同法にもとづいて定められた「指定生産資材割当規則」（昭和22年1月24日　閣令・商工省令・農林省令・大蔵省令・内務省令・文部省令・厚生省令・運輸省令・逓信省令・司法省令第1号）の定めるところによって統制物資毎に定められた（第1条第3項及び附則第1項[4]）。文部大臣が統制（割当）主務大臣となった分野をとり出してみれば表1のとおりである。

表1　指定生産資材割当規則附表第二（一部）

産業又は物資の需要部門		主務官庁	備　考
文化厚生施設	学校営繕 教育研究用 宗教施設 文化施設	文部省	他の産業又は物資の需要部門に属するものを除く

「附表第二」の定める「産業又は物資の需要部門」は全部で35部門あって，「文化厚生施設」部門はその32番目に位置し，「学校営繕」以下の四つが文部省を主務官庁として特定の生産資材の割当が行なわれることとなっている。この部門中には名称からも察せられるように，厚生大臣が主務官庁となる「衛生保護施設」，「社会救護施設」，「労働厚生施設」も含まれている。同規則は昭和23年に至って改正され，各「部門」が「大分類」と改称され，「大分類」数が若干の拡大(39)をみるほか変化はない。ただ改正附表二では商工大臣が主務官庁となる「生活用品」（大分類）中に「教育文化用品」（中分類）が新たに加えられ，文教物資・資材の統制範囲が拡がっていくことを指摘しておくべきである。

さて以上の如くして，文部行政は戦後統制行政の一画に参入したわけであるが，こうした新規の行政分野への参入を文部当局はどのように認識していたのだろうか。文部省教育施設局編『学校はどうして作るか―教育の施設と資材―』（昭和25年刊）は次の如き興味ある一文を載せている。

「戦時中の物資の統制は国家総動員法に基く物資統制令を根幹とする諸法令に依り，戦争第一主義のもとに行われたのであるが，（臨時―西本）物資需給調整法を根幹とする終戦後の物資の統制は戦時中のものとは全くその趣を異にし平和産業の恢復を第一主義とし戦時中の天下り統制を排し民主的な機構のもとに経済安定本部を中心として行われることとなった。……中略……それではこのような物資統制の新方式は文部省関係にいかなる影響を興えているであろうか。従来文部省に於ては官立大学高等専門学校に対してのみ資材の割当を行って来たのであるが新しい統制方式によれば需要者を管轄する主務官庁が割当権限を有するようになったから公私立大学専門学校を始とし新制高等学校中学校小学校は勿論図書館，博物館，神社仏閣等の文化施設やその他体育社会体育施設等に対する物資の割当も文部省が行うこととなったのは誠に意義深いことである」（252～253頁。傍点は西本）。

ここから窺われるように文部省は「物資統制の新方式」への参入を「誠に意義深いことである」と評し，事態を慶賀すべきものと受けとめている。何故そうなのか。所管する行政領域（行政事務）の拡大が官僚制の眼には権限の拡大と映ずるという一般的性癖の問題に加えて，文部省の場合，統制行政を通じて「管轄する」「需要者」が飛躍的といいうるほど拡大することは，戦時中の官立大学等を主な統制対象とした統制行政をもってしては，到底その管轄内に組み入れることのできなかった公立文教施設・体育・宗教施設までその統制行政の範域に組み入れることが可能となったことを意味しているのであって，してみればそこには特殊文部行政的な深い「意義」があったのである。

加えて戦後の統制行政が官庁の直接統制の方式を採用したことは文部行政機構にもう一つの意味を付与する。すなわち文部省の地方における直接の足場である地方出先機関―教育施設部地方出張所の設置，これである。地方出先機関の確立を背景に展開する文部行政はおよそ同省の長い歴史において画期的新展開というべきであろう。

戦前来，幾多の論者によってたびたび行政機構上の欠陥・不備を指摘され，それに起因する文教行政の弱体と行政上の貫通力の欠如に悩んできた同省は[5]，戦後統制行政との出会いによって，その欠陥・欠如の一部を曲りなりにも是正しえたことは大いに「意義深いこと」であったのである。されば後日，統制行政の地方における第一線に位置した教育施設部出張所の廃止問題について，次の如き抗議に近い口吻をもってその廃止の非なるを論難した文部官僚の一文は，上記の統制行政参入の重要性を裏書きするものにほかならないのである。

「行政が性質上自分らの生活と無関係か，少しとも縁の遠いものだと考えているひとびとは，多くは行政機構に無頓着であり，それを自由に批判しあるいは改変しうる権力を持つと，実体無視のしん気楼を描いてそれを押し付ける傾きがある。文部省教育施設部出張所の廃止も，時期と方法を誤れば，その弊に陥る危険が多分にある。各省の地方支分局廃止論は，公選知事が地方自治の建前から数年前から主張していたところである。地方支分局にはいろいろあって，各都道府県にあって，地方自治体でも当然の業務として行なわれなければならないし，また行いうるものもあったであろう。しかし，中には特に地方ブロックごとにあったもの（後述の如く教育施設部出張所はこのタイプに属する—西本）の中には，一都道府県限りでは行えぬもの，また少くとも適当なブロックにまとめたり，適当な条件をもった地域に限って置いた方が非常に便利であり能率的であるものもある。したがって，地方支分局を中央集権のざんしなりとして一律にこれが廃止を主張することは，国民生活の利益と必ずしも合致するものではない。

現に，文部省教育施設部は，全国八地域に分けて存在し，しかもその業務の内容上生産地域との関連を十分考慮した上で置いてあった。各都道府県が物資の配給あっせんを行うとすれば，勢い生産地へひんぱんに出張しても，じゅうぶんの物資調達や配給貯蔵の連絡が行い得ない。とくに文部省関係の物資配給およびあっせん業務は他省関係と非常に異なった性質を帯びている。……中略……そこで文部省教育施設部の出張所は，単に統制物資の割当業務以外に，これらの物資をも含む全必要物資の入手あっせんが業務の重要な部門となる（傍点は西本）[6]。

更に注意しなければならないことは，この物資のあっせん業務は，統制経済時代よりも自由経済時代の方が，いっそう必要性を増すことである。……中略……。

しかし，文部省教育施設部出張所は，物資の割当およびあっせん業務の外に，それとほぼ同程度の規模をもって，直営工事の企画および実施監督を行って来た。……中略……しかも直営工事は今後も減少しそうにない。いな，昨年度に比し，本年度は工事量が二倍半に激増しているありさまである。この点から考える時は，文部省教育施設部出張所の廃止はもっての外といわなければならない。」[7]

こうして文部行政と戦後統制行政との出会いは，同省の行政体係の発展に特別の意義を有していたことが知られるのである。しからば，統制行政への参入は具体的にはどのような局面において，戦後文部行政に新展開を拓り開きえたのであろうか。それは上来述べ来ったところからも窺えるように，二つの側面があろう。一つは統制行政を通じて，文部行政の管轄範囲の顕著な拡大がもたらされたのみならず，そこに一種の集権的行政体系が出来上がったことである。二つに，はっきりと地方に足場をもつ機構が形成され，文部行政体系にいわば筋金が入ったことである。

まず前者について検討してみよう。さきに引いた『学校はどうして作るか』は，統制行政への参入によっていわゆる学校の設置廃止上の監督関係（その中身が設置認可制を中心とすることは言うまでもない）に加えて，新たに建築許可（これは戦災復興院，のちには建設院の権限），建築資材等の割当許可（これは言うまでもなく文部省の権限）がそこにつけ加わった事情を，公立の高等学校以下の階梯の学校建物の資材統制を例に次のように解説している。

「昭和21年２月８日臨時建築等制限規則が実施されて以来，国営事業以外の建築工事は新築と修繕とを問わず，一斉に同規則の適用を受けるようになった。しかしながら学校に関する（資材の—西本）需要部門の主務官庁は文部省であるから，その需要申請並に割当は文部省が行うのであって，国営以外の工事に対する割当資材は，建設院建築出張所に移管し，同出張所は文部省か

表2

区分	学校別		監督庁宛認可申請	建設院宛許可(及資材割当)申請	別途の申請
公共事業	国立学校（国費施行）				○
	文部省関係特定部門	公立学校	○ 公立専門学校以上 文部大臣宛 (◆新制高等学校以下 都道附県知事宛)	○	○
公共事業以外のもの	国立学校（国費施工）				○
	文部省関係特定部門	国立学校（寄付工事）	○（文部大臣宛）	○	
		公私立専門学校以上の学校及国費建造物	○（同　上）	○	
		公私立新制高等学校以下の学校	○（◆都道府県知事宛）	○	
		学校以外の公私立文化宗教施設	○（同　上）	○	

（備考）◆印の中設置義務者が設置する学校は届出となる。

らの移管通知に従って,建築許可と同時に資材の割当証明書を発行するのである。」[8] したがって，学校設置者は，建物の設置認可申請にあたっては，「学校の監督庁に対する認可の申請」の他に「建設院に対する建築の許可（及び資材割当）の申請」の「二本建」[9] の手続が必要となるのである（この関係を示したのが表2である)。

ここで採り上げた公立の高等学校以下の階梯の学校は文部大臣との間には設置認可の関係はないから（学校教育法第4条，29条，106条第2項。表2ではそれを◆印で示している)，設置に際してはたんに届出で済むわけであるが，それは形式上の問題にすぎないのである。問題は，設置認可関係の無いこれらの学校等についても，その築造に供する指定生産資材の割当を受けようとすれば，その申請（法律上は届出の受理にすぎないが）の内容を文部省は「審査する立場にある」[10] とする点にある。ここでは物資統制行政を介して実質上の監督関係が生じているというべきであろう。しかも指定生産資材の割当を受けずには6・3制建物の築造は事実上不可能であったことも公知の事実であって，ここに上記の実質上の監督関係が恒久的関係へと転ずる現実的根拠があるのである。

こうして実質上，設置認可関係という法律的関係の有無にかかわず，行政的物財的監督関係の伴った実態が出現し，それは全ての文教施設を対象とした文部行政の範域へと拡大していったはずである。

さらにまた注意すべきは，資材統制という事柄の性質上，文部省と需要者（設置者）との間には，極度に煩瑣な手続がつきまとうことである。要認可学校か否かの別なく，設置者は学級編成からはじまって，建物の用途別・構造別の面積，敷地の面積，予算上の裏付け，財源措置の有無・見とうし，建物の構造別の使用資材の数量，建物完成後の利用計画に至るまで，詳細を極める申請調書[11]を年間を通じて提出する義務を負うのである。しかも資材統制面のこうした手続に加え,戦後の6・3制建物はそのほとんど全てが資金面では公共事業（安本の認証工事と通称されたもの）として補助金交付を受けていたから，この資金面での文部省の統制，さらには公共事業の補助金の不足分を主にまかなった地方債起債には内務省（のち地方財政委員会）の許可制がそこ

に加重されたことも看過されるべきではない。

たしかに統制資材の割当は，法令上の形式からこれをみれば，需要者からの申請にもとづいて，主務官庁がそれへ割当証明書を交付する過程にすぎないともいえる。割当を中心とした物資統制行政が「配給調整」であり「利用調整」[12]であると解することは法令の解釈としては妥当というべきであろう。けれども上来述べきたったところからすれば，行政の現実態として眼をそそぐべきは，資材統制行政が文字どうり統制的であり，集権的であって，それが「権力の根源となる」[13]行政過程そのものにあるというべきである。そしてこのことは次に述べようとする，文部行政機構の拡大・膨張の主たる中心の一つがほかならぬ物資統制を担当した部課に集中的にみられるという機構上の事実にも表現されているのである。

そこで次にやや角度をかえて，第二の側面すなわち，統制行政への参入が文部行政機構上にもたらした変化を検討することが必要である。

戦後の物資統制行政への参入に伴う，文部行政機構の改変はまず「臨時教育施設部」の設置に始まるといってよい。同部は1946年１月８日に新設される。同部には「部長，副部長１名及部員若干名ヲ置ク。部長ハ学校教育局長ヲ以テ之ニ充ツ」[14]とされ，また同部の「重要事項ヲ審議セシム」るため「参与」を置き，参与は「社会教育局長，科学教育局長，体育局長，教科書局長，学校教育局次長，会計課長及資材課長ヲ以テ之ニ充ツ」るとされている。同部は後日物資統制行政の本格的展開の機構上の表現となる，大臣官房に付設されたところの「臨時教育施設部」(同一名称であるが，これが設置は46年10月１日であって，臨時物資需給調整法の施行と同日であることに注意せられたい）の前身というよりは，むしろ敗戦後の戦災復興への文字どうり臨時的・応急的対応の機構であって，専任の部長制が採られているわけでもなく，省内の機構的地位も各局の連絡調整の色彩が強いと評すべきであろう[15]。

これに比して後者の臨時教育施設部設置に始まる文部省内の物資統制機構の整備はそれと全く趣を異にし，本格的な統制行政の出発の表現であるといってよい。それは「臨時教育施設部規程」・「臨時教育施設部支所規程」（形式はともに大臣裁定，すなわち文部訓令）が，同部には「部長，副部長一名及び部員若干名を置」き，それらは文部事務官・技官等の中から「専任する」と定め，専任体制を闡明している点にまず示されるであろう。また同支所規程は同部には八ケ所の支所と称する地方出先機関（札幌・仙台・富山・名古屋・広島・徳島・福岡・熊本の各市の大学又は県庁内に設置）が設けられる旨を規定するとともに，明治33年から続いた大臣官房建築課出張所及び同出張所支所規程[16]を廃止する旨を明らかにし（附則），官立大学を主対象とした直轄学校及び直轄各部の建築・工事・契約事務の遂行に限定されていた建築課出張所・支所の全体的性格転換を図るとともに，新しい地方出張所・支所にあっては，その主な事務が「戦災・風水害その他災害を被れる教育施設の復興及び復旧に関する連絡調整に関すること」，「他施設の教育施設への転用に関すること」，「教育施設の営繕工事に関すること」等（第１条第１項乃至第４項）である旨を明らかにしているのである。ここに戦前来の文部省地方出張所――それは上記の如くたかだか直轄工事事務，すなわち文部本府の部内事務の地方での処理機関に過ぎない――とは全く性格を異にした，教育・文化・学術・体育・宗教の全施設を対象として展開する地方出先機関が誕生するに至ったのである。

その後，同部は更に発展をとげ省内の一局に〝昇格〟する。「教育施設局」の誕生である（1947年６月17日政令第88号。文部部内臨時職員設置制一部改正）。改正政令によれば，同局は「１．教育施設ノ復興及整備保全ニ関スル事項　２．教育施設ノ立地計画ニ関スル事項　３．建築営繕ニ関

スル事項 4. 教育施設ノ為其ノ他教育上必要ナル資材ノ確保及割当ニ関スル事項」を掌るとされ，所掌事務が大いに拡大するとともに，先述の臨時教育施設部ではまだ明確に所掌事務中に現われていなかった「資材ノ確保及割当」の文言がはっきりと打ち出されているのである。加えて留意すべきは局への昇格に前後して，教育施設部（局）には次長制が採用されている点である[17]。48年4月時点でみると，次長制を採る局部（内部組織）は，学校教育局（後の初等中等教育局）と同部（局）のみであって，これも同部（局）の省内機構上の位置づけの高さを表わすものにほかならないのである。

さて以上の如き発展の足どりを経て誕生した（臨時）教育施設局（部）を文部当局は，機構の「統合強化」と統制行政の「迅速適確」な処理，いいかえれば行政の組織的・機能的高度化の進展という観点から次のように位置づけているのである。

「6月17日，教育施設局があらたに文部省に設置された。これまでの臨時教育施設部と（大臣官房—西本）会計課資材班とが統合強化された。官立学校その他の直轄各部（277）で必要とする資材（鉄鋼・木材・セメント・燃料・化学薬品・紙・学用品）等の割当は，これまで会計課で取扱ったが，昭和21年12月20日（正しくは11月—西本）内務訓令（正しくは内閣訓令—西本）第10号『指定生産資材割当規程』（正しくは割当手続規程—西本）が発令されて，すべての教育機関及び本省で必要とする資材の割当を行うことになった。すべての教育機関というのは，官立学校その他直轄部局（277）のほか，公私立大学・専門学校，中等学校，国民学校（38343）で，戦災学校が2999校ある。そのほかに，神社仏閣等の宗教施設約15万，また公民館・博物館等多数の文化施設も含まれる。そして教育施設に要する資材が，十分かつ円滑に割当配給がなされるのは，教育上極めて緊急なことであるので，昭和22年の第一・四半期から，必要な需要量の申請を各学校から求め，適当に調整の上，経済安定本部に要求し，できるだけ多量の資材を獲得し，これを更に各学校に適当な基準量で公平に割当配給するために，またその事務が迅速適確に取り運ばれるために，今度この教育施設局ができた。教育施設局は本省の教育施設局とその地方支部で編成され，前記の配給割当と企画の仕事を分担する。……中略……また地方支部ではおのおのその地域の中学校・小学校の割当配給事務を掌るのである。」[18]

さらにこの局に関して注目に値する事実は，文部行政機構中に占めるこの部局の比重の高さである。表3に示されるこの局の拡大の足どりは，物資統制行政が事柄の性質上，人員機構の面でいかに官僚制の把大になじむものであるかを明証して余りあるというべきである。ここからは在来説かれているが如き，指導助言・サービス機能に重点を置いたいわばソフトな文部行政像という我々のイメージとはおよそかけ離れた同省のハードな裏面を垣間見る思いがするのである。

表3によれば，早くも1947年には臨時教育施設部に大阪出張所の人員を加えた定員144は優に一局の規模に達しており，局に換算すると当時最大の規模を有した教科書局を陵ぐ規模に達していることがわかる。その比重は全省の13パーセント以上に及んでいる。しかも資材統制行政の担当人員はこれに尽きるわけではなく，大臣官房会計課も統制行政のもう一つの核として参画していることに留意すべきである。すなわち同課は，46年3月まで「会計課及資材課」とされていたものが，資材課を廃し，同時に資材課の所掌した統制事務のうち，「物資動員計画ニ関スルコト」，「物資ノ配給並ニ共同購入ニ関スルコト」，「資源ノ回収ニ関スルコト」を吸収・拡大して誕生したものであることが知られるべきである。（文部省分課規程改正による。同規程第1条第4項第5乃至7号。実施は46年3月15日から。同規程の官報掲載は3月23日である）。一局の規模をはるかに陵ぐ226という課としては特異というべき大きさは，同時に省内機構中に占める統制行

表３　文部本省機構定員の推移（1945～50年）

1945年[1]		1947年[2]		1948年12月29日省令第23号[3]		1948年[4]	
大臣官房	273	同　左	515			同　左	376
内訳 秘書課	57	〃	66			〃	69
内訳 文書課	37	〃	59			〃	50
内訳 会計課	114	〃	226			〃	214
内訳 建築課	55	宗務課	18			〃	26
内訳 史料編修課	10	適格審査室	12			〃	12
		臨時教育施設部	134			職員事務室	5
総務局	74	学校教育局	101			同　左	143
専門教育局	63	教科書局	139			〃	136
国民教育局	106	社会教育局	87			〃	124
教学局	180	調査局	68			〃	77
科学教育局	58	同　左	82			〃	93
体育局	59	〃	84			〃	60
						教育施設局	166
						教育施設局出張所	265
		大阪出張所	10			同　左	7
本省全体	813	同　左	1,086	同　左	1,264	〃	1,447

1949年４月30日現在[5]		1949年９月24日省令第33号		1950年４月30日現在[7]		1950年10月４日省令第29号	
大臣官房	523(14)	同　左	478	同　左	502	同左	514
秘書課	97(1)			人事課	75		
文書課	81(1)			総務課	66		
会計課	303(5)			同　左	257		
宗務課	24			〃	16		
適格審査室	10(5)			〃	16		
職員事務室	3(1)			渉外ユネスコ課	36		
国立国会図書館支部文部省図書館	5(1)			福利課	36		
学校教育局	206	初中局	161	同　左	152	同左	154
教科書局	162(2)	大学学術局	217	〃	176	〃	204
社会教育局	144	同　左	111	〃	99	〃	82
調査局	110(1)	管理局	192（うち教育施設部 115）	〃	182	〃	273[8]（うち教育施設部 185）
科学教育局	117(2)	調査普及局	153	〃	142	〃	165
体育局	89(1)						
教育施設局	215	（教育施設部 115）					
教育施設局出張所	211(2)	教育施設部出張所	151				
大阪出張所	3(4)						
本省全体	1,810	同　左	1,463[6]	同　左	1,253	同左	1,774

注（１）『文部省第73年報　昭和20年度』による。
（２）『同上　第75年報　昭和22年度』による。
（３）「行政機関に置かれる職員の定員の設置又は増加の暫定措置等に関する法律」（昭和23年 法律第247号）第４条に基づいて定められた文部省に置かれる雇員等の定員に関する省令であって、表中の他の省令（文部省職員定数規程と称しているようである）も同様のものである。
（４）『文部省第76年報　昭和23年度』による。
（５）『同上　第77年報　昭和24年度』による。
（６）文部省職員定数規程（省令33号）では本省定数を1,312人と定めているが、これに出張所151人を加えた数字である。
（７）『文部省第78年報　昭和25年度』による。
（８）同上19頁には275とあるが誤りである。

政の大きさを物語っているのである。

ついで47年には教育施設局への昇格がなされ，そこに擁する人員も48年には438人，翌49年には429人（この年がいわゆる謙虚なる文部省への脱皮・再生のときであることに注意すべきである。けれども指導助言なる非権力的関与を主な内容とする行政手段とそれと一体になって行使せらるべきとされた条件整備行政は果してこの時，幸福なる結びつきを達したのであろうか。それはともかく）とはね上がり，機構中に占める比重も30パーセント，23パーセントという高さを示すのである。この比重の高さを支えているのは本省人員の数もさることながら，教育施設局地方出張所の数量である。そこでつぎに地方出先機関に目を向けてみることが必要である。特に問題とせらるべきはその設置位置及び数量である。46年10月の臨時教育施設部支所規程では，臨時教育施設部札幌支所（正式名称はこれである）以下，仙台・富山・名古屋・広島・徳島・福岡・熊本の八カ所にそれぞれ地方出先機関が設置されたことはすでに述べた。ところがその後，47年6月に同部の局昇格が行われ，それに伴って地方出先機関も教育施設局（地名）出張所と改称されるわけであるが，この出張所は8出張所ではなく8出張所4支所1分室まで拡大しているのである。すなわち「臨時建築等制限規則の施行に伴う文部省関係特定部門取扱要領について」と題す

表4

名　　称	設置場所	管　　轄　　区　　域
文部省教育施設局札幌出張所	北海道庁	北海道
同　仙台出張所	東北大学	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県
同　東京出張所	文部省	東京都、茨城県、群馬県、栃木県、埼玉県、千葉県、神奈川県、山梨県、新潟県、長野県
同　名古屋出張所	名古屋大学	岐阜県、愛知県、静岡県、三重県、富山県、石川県
同　大阪出張所	大阪大学	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、福井県
同　広島出張所	広島文理大	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県
同　高松出張所	高松経専	徳島県、香川県、愛媛県、高知県
同　福岡出張所	九州大学	福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県
同　名古屋出張所富山支所	富山高校	富山県、石川県
同　高松出張所徳島支所	徳島県庁	徳島県
同　福岡出張所熊本支所	熊本医大	熊本県、鹿児島県、宮崎県
同　福岡出張所長崎支所	長崎医大	長崎県

（備考）広島出張所については当分の間岡山医大内に分室を置き主たる事務を取扱わせる。

る通達（昭和22年６月14日，発施第24号）によれば，出張所等の設置位置・名称及び管轄区域は表４となっているのである[19]。

ここに見られる如く文部省の地方出先機関（この呼称は今日の通称であって正確には憲法施行以前は『特別地方官庁』と称すべきである。行政官庁法第12条。昭和22年法律第69号）の拡大現象はたんに物資統制行政の現実的必要性の強さに根拠しているのみならず，他面，そこで注意すべきは，この拡大・膨張の過程が徹頭徹尾，官僚主義的拡張の論理に貫ぬかれていることである（ちなみに８支所が８出張所４支所１分室に拡張する法令的根拠は存しない。ここではもはや法治主義は別世界であって，ここに行政権優位・法治主義形骸化の行政組織的表現たる官僚制肥大の一局面がみられる）。この間には，こと文部省のみならず，一般につぎの如き事情が介在していたのである。この時期は，やがて憲法と同時に施行される地方自治法による国と地方を通ずる統治機構の大きな改変が予定されていたのであるが，この改変を目前にして，国の各省が競ってとった態度はいわゆる地方出先機関の濫設であったのである。公選知事のまわりをいわば各省出先機関が取り囲む形で，早くも生まれたての地方自治制の形骸化に上記の濫設が大いなる役割を果たしたことは今日常識に属しよう。さればこの時期の出先機関の駆込み的濫設―さきの行政官庁法第13条は憲法・地方自治法施行後においては出先機関設置は法律によるべき旨を定めているから，設置は勢い駆込み的様相を呈する――にたいして地方自治法の立案にあたった地方制度調査会が強い警告を発しざるをえなかった事実は，国の各省行政官僚制の権限拡張主義的〝抵抗〟の根強さを物語っているのである[20]。そうした点からいえば，文部省地方出張所とてその例外ではありえず，いなむしろ戦前来から，文部行政機構の安定・強化にとってブロック別の出先機関の設置が宿願であった同省にとっては，この拡大は官僚的抵抗以上の意味合さえ有していたというべきであろう。

さて表４にもどっていま一つつけ加える必要があると思うのは，表には示されていないけれども，８出張所等のほかに，各都道府県毎に１名づつ，46名の「地方駐在員」が設置されている事実である。行政調査部機構部の1947年９月の調査[21]によれば，文部省の出先機関として数えられているのは，「教育施設局出張所」８つ（実は８つでないことは前述のとうりである），「文部省出張所」（大阪出張所を指すものと思われる――西本。後述する）１つ，「地方駐在員」46名である。この駐在員については人員数がはっきりしているのみで実態は審らかでない[22]。ただこれが各府県に直接配置されている点は，いわゆるブロック別設置を基本とする出先機関の設置によってもなお尽せない統制行政上のある種の必要性を物語っていて興味をひくのである。

最後にいま触れた大阪出張所についても一言を要しよう。実はこの出張所の沿革・性格もはっきりしない面が多いのであるが，他のブロック別出張所とは異なり，たんに物質統制上の便宜からのみ設置されたものでなく，別の意味あいを有しているようである。その理由は以下の二つである。一つはこの大阪出張所はその沿革上，臨時教育施設部支所の設置（46年10月１日）よりも以前に設置されている点（46年７月頃か）[23]である。もう一つは，当時の『日本教育新聞』が次の如く，この出張所が大阪ないし近畿地方の特殊な行政上の事情によって設けられたと解設していることである。

「文部省では教育に関する諸施策の周知徹底と戦災教育施設の復興及び復旧に関してその促進を図るために，又一つには近畿地方行政事務局[24]からの切実な要望をも受入れて，大阪府庁内に文部省の出張所を設けることとし，近日中に事務を開始する事になった。同所は近畿地方行政事務局（近畿南北地区の学校集団の区域を含む）の区域をその管轄範囲としている。初代所長は前

文部省学校教育局師範教育課長久保田藤麿氏である。」[25]

さて以上の如くして，文部行政と戦後の物資統制行政の出会いは物資の割当・配給という限られた行政局面ではあるけれど，地方ブロック毎に置かれた莫大な出先機関を介して，曲りなりにも中央・文部省から都道府県・市町村・各学校までを一貫して一つの統一した行政体系へ編入することを可能にしたと評すべきであろう。その意味で，またその限りで戦後統制行政は文部行政に新生面を切り開いたといえるのである。その後，統制行政は日本経済が復興するにつれて縮少していく。文部行政においては1950年４月を境に教育施設部出張所が廃止されたことがその機構上の表現である（昭和25年法律第16号，文部省設置法の一部を改正する法律）。

けれども，統制行政からの文部行政のいわば〝撤収〟は，それまでに中央・文部省と地方の間に形成・定着してきた，上来述べ来った如き，一つの統一した行政体系の変容を何ら意味するものではないことに注意すべきである。

さきに引用した，教育施設部出張所の廃止を論難した文部当局が，同出張所廃止後の措置について，次のように述べているなどはその一例証にほかならないのである。

「廃止した以上，それが時期尚早であったら，それを補うだけの措置を講ずべきである。そのためには二つの点で考慮する必要がある。第一は，指定生産および指定配給の物資が，文部省関係だけでもなお数十種残っている。それらの業務は，今後文部省に全部引き上げ，都道府県教育委員会を下部組織として運営されなければならない（傍点は西本）。関係者が従来以上に迷惑がらないように，手配を完ぺきにする必要がある。それには本省教育施設部の整備である。資材関係業務は，従来学用品課と資材課で取り扱っていたが，これを統一的に取り扱って，相互連関あるにかかわらず，二途に出ていたのをまとめて，手間の重複を避け，能率の向上を図るがよい。他方，ますます拡充されなければならない学校給食関係の資材あっせん（割当・配給でなしにあっせんであることに注意すべし。傍点は西本）は，外国からの輸入物資の関係もあり，別の一課を設けてもよいと思う。考慮すべき第二点は，直営工事関係の業務量が従来よりも増してきたのに出張所が廃止され，技術関係官が減員されず，そのまま全部本省詰となることになると，これは地方庁にまかせることはできないので，一々本省員の出張を要することとなり，経費関係からも事務能率が低下すること前述のとうりである。したがって，これを補うなんらかの措置が必要なことは当然である。そのためには二つの方法が考えうる。一つは旧制の総合国立大学に広島大学を加えると，だいたい（京都を除き）いままでの出張所所在地と一致するから，これらの大学の施設課に新しい権限を加えて，本省技術官を増派し，各ブロックごとの直営工事事務を行わしめる案，第二はこれらの大学所在地または従来の出張所所在地に現場の仮事務所のごときものを便宜上つくって，本省員をそこに詰めさせ（出張の形式でなく常駐の形式で），これに当らせる方法である。第一の方法は，明治の始めにあったブロック別の大学区制復活のにおいがあって，影響がきわめて大きいので，文部省では後者をとることにした。これにより出張所のあった当時と変らない能率を上げることができるであろう。」[26]

元来「事務の実情」[27]によって設置された教育施設部・同出張所（文部省訓令すなわち大臣裁定という設置の法令形式がそれを示す）が，たえざる拡大・膨張の衝動につき動かされているだろうことは「事務の実情」に疎い我々にも想像に難くないところであるし，また現にその展開は拡大・膨張の過程であったことも上来検討してきたとうりである。けれども上記一文が興味深いのは，物資統制に伴う地方（といってもこの場合は都道府県教委である）への割当・助成・あっせん・指導等の権限をもってする国と地方の両行政機関の関係が，出先機関の廃止を境に，一気

に上級・下級の，いいかえれば都道府県教委を「下部組織として運営」する関係にいとも容易に変転されていることであろう。たしかに出先機関廃止の一年前に成立した文部省設置法では，法の建前上からいえば，文部省は法律等に別段の定めがある場合を除いて，地方の自治的行政機関にたいして「行政上及び運営上の監督を行わないものとする」（第5条第2項）旨，規定している。けれどもここでみるべきはそうした法規範上の原則の問題ではなしに，むしろそうした原則の存在にもかかわらず，出先機関の廃止後は都道府県教委[28]を実体として「下部組織」として物資統制事務を行わざるをえないし，またそうすることに何らのためらいも示していないという問題である。ここでは法はむしろ〝現象〟であり，「事務の実情」こそ〝本質〟であり〝実体〟であるかの如き転倒的事態が現われているというべきである[29]。

さらにもう一つ上記一文で留意せらるべきは，臨時物資需給調整法が字義どうり不足する物資の「配給調整」であり「利用調整」であるか否かの法律的詮索はひとまず措くとして，それに基づく文部省の権限範囲はひとたび「事務の実情」の次元においてこれをみたばあい，著しい拡大を意味するという点である。それを端的に示すのが上記一文中の「あっせん」である。「あっせん」の権限は，臨時物資需給調整法と同法に基づくいくつかの手続法中には見出すことのできない権限である。にもかかわらず物資統制行政の「事務の実情」からはこうした「権限」が生れ出てくるわけであり，こうした点にこそ行政実態が逆に実体的「権限」を招来するという関係がよく示されているというべきであろう。しかもこの論者によれば「あっせん業務」は今後「いっそう必要性を増す」とせられていたことも上記一文の続く前の引用部分で明らかなとうりである。

加えて興味ぶかいことは，こうして一方で文部省の物資統制に伴う権力的権限が縮少されるにつれて，他方では，その受け手（都道府教委）の側に物資統制行政の一部が見かけ上「分権化」せられ，移譲される現象を生みだすと同時に，文部省ではこんどはその移譲された事務を指導・助言するという非権力的関与の領域が広がるという関係を生むことである。この論者の例示した「学校給食関係の資材あっせん」を例にとれば，1950年4月を境とする物資統制行政からの〝撤収〟はまず教育委員会法上に変化をもたらす。すなわち，同法第50条に「都道府県委員会は前条各号に掲げる事務（市町村教委と共通の教育事務―西本）を行う（以下略―西本）。」とあったのが「教育委員会の権限に属する事務のうち，左に掲げるものは，都道府県委員会のみが，これを行う。」と改められ，同条第5号として「都道府県内の学校の学校給食に関する企画並びに学校給食のための配給物資の管理及び利用に関すること」が加えられたのである（昭和25年5月10日法律第168号による教育委員会法の一部改正）。これに呼応して，同月25日には，文部省組織規程の一部が改正され（文部省令第18号），従来資材課（断わるまでもなく管理局教育施設部の内部組織である）の事務として掲げられていた「1. 臨時建築制限規則（正確には臨時建築等制限規則，昭和22年2月8日閣令第6号であって，これが臨時物資需給調整法第1条第1項に基づくものであることは既にのべた―西本）の施行に関し，文部省に割当てられた建築資材の移管に関する事務を処理すること，2. 関係局課と連絡して，左に掲げる資材及び物資に関し，需要量を取りまとめ，割当，配分を行い，又は入手のあっ旋をする等の事務を処理すること，イ～ホ（略）へ，学校給食用物資」とされていた（第40条）のを削除し，資材課を「学校給食課」と改め（第34条），第40条として新たに「学校給食課においては，左の事務を掌る。1. 学校給食に関し，指導と援助を与えること。2. 略。3. 関係局課と連絡して，学校給食用物資に関し需要量を取りまとめ，割当・配分を行い，又は入手のあっ旋をする等の事務を処理すること。4. 略。5. この課の所掌事務に関し，教育委員会その他の求めに応じ，直接専門的，技術的な援助を与

えること。6.　7.　略」が規定されたのである。

つまりは給食事務の「分権化」に伴う文部省の権限行使が「取りまとめ，割当・配分・あっ旋」を中心とするものから，「指導・援助」を中心とするあり方へ現象的には転換しているわけである。けれどもこのことは，文部省の学校給食事務への関与の程度をいささかも減ずるものでないこともまた自明であるというべきである。また「分権化」せられたとはいってもそれはたかだか現象的に給食事務が都道府県教委に移譲せられたことを意味するにすぎないというべきである。というのはそこに以下の如き事情が介在するからにほかならない。すなわち，教委法第50条をみるかぎり，給食事務が「分権化」・団体事務化された如くみえるし，事実第50条第5号の給食事務はこの時点（50年5月）では都道府県教委が専ら処理すべき団体事務と解する余地がないではない。けれどもやや下って1952年に明示される地方自治法別表第三（の二の一）によれば，教委法第50条第5号の給食事務はすべて機関委任事務とされていることが判明するのである。

ここにみられる関係は，機関委任事務中には，それがもともと国が直接，出先機関を設けて，それを介して直轄行政として行ってきたもののうち，そのような行政処理が何らかの理由によって維持できなくなるか，またはその必要が減衰するにつれて，いわば当該事務の形式的・現象的「分権化」＝事務の移譲が生じ，そのかぎりで団体事務化するかにみえた当該事務をなお機関委任事務とし留保しつづける方式のものが存在する，ということを物語っているのである。しかも通常，機関委任事務の処理に付随する国の指揮監督の他に，機関委任事務を対象として行なわれる指導・助言・援助等のいわゆる非権力的関与がそこに付加・加重されていくことが知られるべきである。

以上の如くみてくると，教委法の成立に端的に表現される戦後教育行政の「分権化」の内実ははなはだ心許ないものと評ざるを得ないのである。しかもこの危さは，在来流布せられている如く，いわゆる〝逆コース的潮流〟によってもたらされたものであるとするのは一面的であって，むしろ本質的レベルの官僚制民主化の見地からすれば，教育委員会制度の実施を含む戦後教育行政改革自体が，上来述べ来った如き，分権的姿態をとった行政的集権制に早晩行きつくであろうことは，そもそも改革の「原理」そのもののたて方のうちに，またその「原理」の実施過程そのもののうちにすでに胚胎せられたと理解しなければなるまい。

さて以上の如き物資統制行政とその処理体制の検討が示しているのは，華やかな文部省改革論議のいわば舞台裏で進展した戦後文部行政の新展開であり，実態であり，それらを法制面で支えた基礎である。物資統制行政の終焉とともにやがて文部行政は，その根拠法たる文部省設置法に総括され，その中に法律的表現を得ることになる。したがって，すでに上来述べてきた如く，新生文部省を根拠づけた同省設置法は，実はそれ以前の文部行政の実態と全く無関係に創られたものではなく，かえってむしろ戦後文部行政のそれまでの実体的展開を法制的に定着させた面があることを無視することは許されないというべきであろう。この点は後にもう一度述べる必要があろうけれど，そのことをより明確にしておくためには，今度は物資統制行政から離れて他の行政領域に目を転じ，そこに生起した戦後文部行政の新展開を洗い出し，フォローしておくことがいましばらく必要であると思われる。以下では節を改めてこの新展開を明らかにしたいと思うのである。

(3)　内務省等の解体に伴う行政事務の所管替えと文部行政の改変

ここでは内務省の解体に伴って生じた，旧来の行政事務の所管替えがどう行なわれ，また所管

替えに際して旧来の行政事務に付与された新しい意味あいが何であり，それらが戦後文部行政に如何なる改変をもたらしたかを検討しようと思う。

1）出版・著作権行政の所管替え

憲法・地方自治法施行に伴って旧来，内務省が所管した権限の廃止・移管の様子は概ね次のようである[30]。

1. 知事以下地方官の任免その他人事に関する権限
   (1) 知事の任免懲戒に関する権限――知事公選の結果廃止され，単に弾劾裁判所に訴追する権限があるのみとなった。
   (2) 地方官庁の二級官進退懲戒に関する権限――これらの者が公吏となったので府県知事の権限となった。
2. 市町村長等の人事に関する権限
   (1) 市長の選任退職の認可権――廃止
   (2) 市町村長その他の職員に対する解職権――廃止
   (3) 懲戒審査委員会の任命権――廃止
3. 知事に対する指揮監督権
   (1) 公共団体の長としての知事に対する一般的監督権――廃止
   (2) 国の機関としての知事に対する一般的指揮監督権――廃止
4. 地方団体の固有事務に関する権限
   (1) 一般的監督権――廃止
   (2) 法律命令に違反し又は公益を害せざるやの監視権――廃止
   (3) 命令を発し処分をなす権限――廃止
   (4) 府県会市町村会の解散権――廃止
   (5) 代議決，代執行，強制予算等の権限――廃止
   (6) 訴願裁決権――廃止
   (7) 議決又は選挙の取消権――廃止
5. 地方制度上の許可権
   (1) 条例の制定改廃に関する許可権――法律に定めある特定の条例に限定された。
   (2) 更正許可権――廃止
6. 内務省の有していた権限で他に移管したもの
   (1) 北海道における林野に関する権限――農林省に移管
   (2) 出版，著作権に関する権限――文部省に移管
7. 地方行政事務局――廃止

この整理によれば，地方行政に係わって内務省が保持していた権限のうち，ほとんどのものが廃止せられたことがわかるのである。けれどもそうした中で異彩を放つのが「6. 内務省の有していた権限で他に移管したもの」の二権限である。この二つは廃止されることもなく，また地方公共団体の権限となることもなく，国の事務として残存したのである。このうち問題となるのは文部省に移管された「出版・著作権に関する権限」である。そこでこの権限がどのような経緯を経て，またどのような意味づけで文部省の所管するところとなったのか，がつぎの問題である。

出版・著作権行政に係る法制は概ね以下の如き経過を辿って戦後に至っている。①戦前における出版法制の嚆矢は明治2年1月の行政官達，同5月の行政官達，及び5年の文部省布達「出版条例」に求められ，その後明治8年9月の太政官布告第135号「出版法」によって，出版行政が文部省から内務省へ移管された後，明治26年法律第15号「出版法」の成立をもって，戦前の言論・出版・表現の自由の抑圧法制の基本型の成立，すなわち出版警察法制の成立をみるのである[31]。戦前社会において出版（新聞紙と法上称される新聞・雑誌を含む）に関する行政活動とは表現の自由の禁圧をその本質としたことが承知せらるべきである。②敗戦・占領後はこうした抑圧法制は到底許さるべきはずはなく，昭和20年10月4日のＧＨＱ指令「政治的・公民的・宗教的自由に対する制限の撤廃に関する覚書」の発表を機に，特高警察の廃止・山崎厳内相以下警察首脳部の追放が行われるとともに，政治警察法制・機構の解体が進む（10月13日勅令第568号『国防保安法廃止等ニ関スル件』，同15日勅令第575号『治安維持法廃止等ノ件』などのいわゆるポッダム刺令の形式を採った一連の措置がこれである)。けれどもこれら措置はなお戦時体制・決戦法制の応急的解体の域に止ったものが多く，出版法・新聞紙法（明治42年5月6日法律第41号）を中核とした戦前社会のいわば常態化した抑圧法制そのものの廃止には至っていない。それは例えばさきの「国防保安法廃止等ニ関スル件」では，わずかに出版法等による表現の自由の規制・抑圧を戦時期において特別に強めた「言論・出版・集会・結社等臨時取締法」だけを廃止するにとどまっていることに現われているというべきである。③したがって，出版法・新聞紙法の法制上の〝死亡宣告〟ははるかに遅れ，昭和24年に至ってようやく廃止されるのである(『出版法及び新聞紙法を廃止する法律』5月24日法律第95号)。④けれども以上のことは抑圧体制の法制面の問題であって，さきの覚書発表以来，出版法等による抑圧体制も内務省においてそれを担う検閲関係の局課の廃止につれて実質的に崩壊・変転していくのであって，ここで問題にしようとする出版・著作権行政の所管替えもそうした過程の一コマなのである。そこで内務省の出版・著作権行政（それはのちに述べる如く，たんに便宜上並べて通称される以上に両者は密接である）の推移をいま少し詳しく検討する必要がある。

いまかりに昭和11年の内務省機構を例にとりあげると，出版・著作権行政を所管する警保局の編成は書記室・警務課・保安課（庶務係・文書係・右翼係・労働農民係・左翼係・内鮮係・外事係)，図書課（庶務係・著作権出版権登録係・検閲係・企画係・納本係・保安係・調査室）となっており，機構上，出版・著作権行政が検閲行政と一体に処理されていることがわかる[32]。また後述する図書館行政の一部たる納本事務も図書館行政としてではなく出版検閲と一体に行なわれていることが理解されよう。こうした出版警察の機構はＧＨＱ覚書を機に廃止されていく。すなわち1945年10月13日の検閲係（図書課は1940年12月6日に検閲課と改称され，当該行政の性格を名称上も明らさまに闡明する）の廃止がそれである。これによって検閲・出版権著作権登録という一つながりの行政事務のうちからとりあえず検閲が取り除かれ，出版・著作権に関する行政が出版権・著作権の保護を目的とした行政として再出発する地盤が一応は出来ったのである。こうして検閲行政の解体によって出版・著作権行政は内務省から切り離され，再び文部省の所管するところとなるのである。すなわち，47年5月10日の内務省官制の一部改正がそれである（政令第39号)。この改正は内務省官制第1条に規定する同省の権限から「出版，著作権」に関する事務，を削り，それを文部省に移管する旨規定しているのである（改正政令第2条，文部省官制の一部を次のように改正する。第1条中『学芸及宗教』を『学芸，宗教，出版及著作権』に改める。これ照応する文部省内の担当局課は社会教育局文化課である[33])。

以上の移管の経過からはいくつかの問題が指摘されるべきであろう。①この経過から知られるべきは出版・著作権行政の文部省移管・文部行政への専管化は全く内務行政の現実的解体という「事務の実情」によるのであって，そこには若干の行政的沿革以外のいかなる行政理念の存在も見出すことができないという点である。②したがって出版・著作権行政はたしかに内務行政の専らする出版警察体系から解放されることになったけれども，そのことはただちに出版権・著作権の保護を第一義的理念とする行政へと単純に転換したものとみなすべきではないのである。そのことはこの時期に文部省に移管された同行政の根拠法たる著作権法（いわゆる旧著作権法。明治32年３月４日　法律第39号）が出版権・著作権保護の法律としてははなはだ不十分なものであったという文化庁の指摘に明らかというべきである。例えば文化庁『著作権法ハンドブック』(1948年版）は次の如く指摘しているのである。

「旧著作権法は，水野錬太郎博士（1868～1949，内相・文相・貴族院議員）が立案したもので，制定当時はすぐれた法律であるとして世界の各国から注目されたものの，時代の進展に伴い古色蒼然たるものとなっていました。制定以来，著作物の利用の手段の発達や条約の改正などに応じて数度にわたって部分的な改正が行われましたが，実質的な改正は昭和９年以来行われていないために，著作物利用の実態にあわない面がみられるとともに，国際水準からいっても立ち遅れたものとなっていたわけです。』（５ページ）

③したがってこの時期，出版・著作権行政の所管替えが行なわれたことは，何らかの意味での新しい行政理念を背景とした同行政の再出発を意味しないとすれば，それはむしろ文部行政の範域拡大に専ら役立ったというべきであろう。④けれども移管の経緯がどのようなものであれ，また当該行政がどんな行政理念でもってすすめられるか，すなわち出版・著作権行政が真正に民主的文化的行政理念に裏打ちされたものか否かは行政官僚制にとっては第二義的問題でしかないこともまた想像に難くないというべきである。やがて改革に暴される文部行政にとっての当面の問題は「教育・学術・文化」という三位一体で言い馴わされた行政事務の範域を可能なかぎり拡大しておくことが必要なのである。それは往々，拡大した「事務の実情」なるものが各省改革に際して守旧的態度から発する改革への抵抗的要因として作用するからにほかならないからである。⑤この〝想像〟はしかしたんなる憶測ではないのであって，事実後に述べようとする図書館行政の改革問題にあっては，文部省及びそれに連なる図書館界の一部の指導的人々が，国立国会図書館の設立に反対し，国立の中央図書館構想に執着しつづける動きをみせるが，その背景には，当初の国立国会図書館が全国の納本事務のみならず，著作権登録事務をも所管するものとして構想されていた事情がそこに介在していたためであるということなどは，この〝想像〟を支持する有力な材料の一つなのである。

２）図書館行政――納本と養成

国立国会図書館法（昭和23年２月９日法律第５号）の制定前夜において，文部省とその周辺の図書館界が，同法による議会図書館（それは同時に国立図書館としての性格を併せもつ）に反対した事実があったことは，前稿の終りにおける，堀真琴労農党議員の証言によってすでに明らかにされたところである。ここでは上記の著作権事務の所管替えの問題とのからみで，内務省解体後の措置と関連させつつ，図書館行政のうち納本制度と図書館職員養成制度に焦点を絞って，この面で看取される文部行政の抵抗と範域拡大の論理を整理したく思う。

内務省解体前までの帝国図書館への新刊出版物の納本は，内務省の検閲当局から「回付」される制度になっていた。この点は，前述の出版統制行政と出版・著作権登録事務が一体となってい

たのと同様であって，図書納本はいわば出版検閲制に従属していたといいうるのである。この制度は明治８年以降，敗戦に至るまで基本的に変ることなく継続する[34]。この制度の出発時点でその様子をみてみるとつぎのようである。

「三部ノ納本ハ，本局受付ヨリ書籍係，之ヲ受ケ，牒簿ニ登記シテ検査掛ニ付シ，検査済ミ，本局収置ノ一部書名小口書ヲ為シ，番号並ニ部類ヲ記名シ，各部門ノ書函ニ収入シ，外二部ハ毎月定日ヲ設ケ，目録ヲ添ヘ，史官及東京書籍館ヘ回付スヘシ，若シ書名上，著訳書氏名ナキカ，或ハ出版可日，出版人氏名記刻ナキ等，条例ニ違フモノハ，改刻シ，更ニ納本スヘキ附箋シテ還付スヘシ。」(明治８年９月15日，内務省准刻局庶務順序規程第12条[35])

以上の納本制は前述のとうり，1945年10月のＧＨＱ指令まで，つまりは内務省検閲機構の実体的・機能的解体までつづくわけであるが，これに対して文部省は「出版サレマス図書ガ納本サレナクナル心配ガア」るとして，「之ニ対シマシテ此ノ納本制度ヲ是非続ケテ行キタイト考ヘマシテ，目下関係各方面トモ折衝シテ稍々其ノ点ニ付マシテ具体的ナ案ヲ作ッテ，目下詳細ナル検討ヲ遂ゲテ居ルノデアリマス」[36]という方針を明らかにしている。つまりは検閲制廃止，すすんで内務省そのものの解体を見越した，出版・納本行政の文部行政への編入（再編入！）による納本制度の維持という方針である。そしてあたかもこれに呼応するが如く，「関係各方面」の一つである，「日本図書館協会」は次のような出版体制の改変構想を文部省に迫っていたのである。例えば「わが国図書館関係者が長年夢見てきたことが，大胆に示されている」「スケールの大きい改革計画」と評されている[37]「図書館法規に規定さるべき事項」(昭和21年６月25日）は次の構想を示している。

「(第１章総則）４．国立中央図書館　文部大臣は左記職能をもつ国立中央図書館を設置すること。１．略。２．国内出版物の登録をなしその納本所たると共に図書文化研究所の機能をもつこと」，「(第３章　国立中央図書館）６．出版登録・納本所　１．略。２．政府に於ては別に出版納本に関する法令を公布すること」[38]

以上の如き，文部省とその周辺の動きとは別に，新憲法施行を前にして，国会議員を中心にして，議会図書館設立の動きが存在し，結論的に言えば，国会サイドの議会図書館立法が先行する中で，上記のような文部省等の構想は遺え去ることになるのである。すなわち，国会法（昭和22年４月28日法律第79号）及び国会図書館法（同年同日，法律第84号）の公布である。前者は「議員の調査研究に資するため，国会に国会図書館を置く」旨を明らかにし（第130条第１項)，後者はその内部組織等の基本的定めをなしている。

この二法律はやがて成立する国立国会図書館法の前身として，明治30年以来の帝国図書館（但し名称は昭和22年12月４日に『国立図書館』と改称されている。政令第254号）の廃止・合併，著作権登録事務の所管，総合目録(ユニオン・カタログ—これは国際的通有力をもつ）の作成，国際的図書交換業務等の国立図書館としての機能をその構想中に胚胎するものとして成立したことは[39]，前記の文部省サイドの構想とは鋭い対立をなすものであった。この二法律の公布以降，どのような対立的局面を経て，一方で国立国会図書館法が，他方ではいわゆる「公共図書館法」と称せられた「図書館法」(昭和25年４月30日法律第118号）が成立していくのか，現在のところ筆者はその間の事情を詳らかにしえない。けれども筆者は，上にのべてきたいわば「事務の実情」の要請から発する著作権登録・納本事務の所管をめぐる文部省サイドの「理念なき抵抗」の足跡の一つとしてその対立の中身を理解する必要があろうと思う[40]。

さてこうした対立は国立国会図書館法の成立をもって一つの結論に達することになる。すなわ

ち国立国会図書館は国立中央図書館としての大部分の機能を保持する一方，その構想中にあった著作権登録事務は所管せず，これを前述の如く，文部省所管のままとし，他方文部省の直轄図書館であった国立図書館は昭和24年４月１日までに「国立国会図書館支部上野図書館」として吸収され，やがて「できるだけ速かに，東京都に移管」されることとされたのである（国立国会図書館法第22条）。

こうして図書館行政の所管をめぐっての対立はいわば内務省解体後の残余事務の争奪という側面と，同時にそうした対立・争奪の中から生まれ出てきた新生の戦後図書館の理念の確立の過程という側面をあわせもっていたのである[41]。

次に以上の中央図書館制度をめぐる対立に比べて，さほどの争いもなく「事務の実情」の要請から，文部省所管へとすんなりと決められたものに図書館職員の養成問題がある。

図書館職員の専門的養成制度の樹立の要請は遠く明治39年の帝国図書館新築落成に際して開かれた日本文庫協会主催の全国図書館大会での建議「図書館事項講習会を文部省の事業と為すの件」にまで遡るといわれるが[42]，その後，戦前期いくつかの変遷をみながら，基本的には養成制度に積極的でない文部当局をむしろ図書館界の人びとがその整備を督励しながら，職員の専門的養成を手がけてきたのが実情である。図書館職員の養成事業は，敗戦によってその事業が一時的に中断するまでは，文部省が若干の条件整備的便宜を図るほかは，図書館界のいわば社会事業的色彩の濃いものとして展開してきたといえるであろう[43]。

したがって敗戦を経て，同事業の再建にとりかかった帝国図書館（とくにその長である岡田温）が，この養成を行う「講習所は帝国図書館の附属として設立し，全く文部省から離す方が，その運営並びに実務に於て効果があると考え[44]」たのは当然の成行というべきで，戦後の再建された養成事業は「かくて，同（昭和）22年４月，帝国図書館附属図書館職員養成所として発足することになり，学生を募集し，翌５月15日入学式を挙げた[45]」のである。

けれどもここで注目すべきは，国立図書館としての大部分の機能が国立国会図書館の所管するところとなり，あまつさえ著作権登録事務すら，同図書館所管とするといった国会サイドの構想に接するに及んで，中央・地方の図書館を文部省の行政的一元的統轄下に組み込もうとするいわゆる「国立中央図書館制」構想は，上来述べ来ったような事情によって，後退せざるを得なくなってくるわけであって，そうした趨勢におそらくは促迫されたのであろう，文部省は前記の帝国図書館附属の図書館職員養成所を，同館からきり離し，急拠文部省所管としてしまったのである。すなわち，昭和23年４月１日をもって，帝国図書館（改称して国立図書館）が国立国会図書館の支部上野図書館として吸収される時点で，帝国（国立）図書館から，職員養成所を引き離し，――附属のままだと組織法上は国立国会図書館の所管になってしまう――文部省所管の養成所としたのである（昭和23年５月31日，文部省令第20号）。

ここでも何が真正に図書館職員の専門的養成に適う制度であるかといった，いわば〝高尚な〟理念論議とは全く次元を異にした「事務の実情」から発する文部行政の範域拡張の理論が看取されるというべきである。

注

1) 司波　実「経済統制の回顧と展望―主として法令的角度から―」（『法律時報』23巻11号）は，臨時物資需給調整法を評して「……国家総動員法に基く関係諸統制法令の失効，臨時物資需給調整法の施行を機として，少くとも法制的には，わが国の戦後経済の安定並びに復興対策は漸く本格化の体制整備の緒につ

いたものといい得るであろう」(16頁) と述べている。また経済企画庁戦後経済史編纂室編『戦後経済史 (経済安定本部史)』(1964年) も，同法が「戦時中の国家総動員法並びにこれにもとづく物資統制令，企業許可令等の失効にともない，戦後統制経済の根拠法規になった」(19頁) と述べ，同様の評価である。

2) 金沢良雄「経済統制法の基本原理」(『国家学会雑誌』63巻5号) 19頁。

3) 金沢・前掲論文20頁。

4) 但し，同条項にいう「附表二」すなわち各省主務大臣の分担・管理する「産業又は物資の需要部門」別の主務官庁・主務大臣の一覧表は，やや遅れて昭和22年7月12日に至って定められた。

5) 例えば代表的論者として阿部重考を挙げることができる。『教育改革論』(昭和12年) の中で，阿部は次の如く文部行政の系統上の不備を論じている。

「教育行政機構の改革も亦学制改革の一つの着眼点となる。現在の文部省は地方に直接の手足をもたない。現制に於ても形式的には其系統が備はっているが，実質的には，府県には文部行政と名づくべきものは存在しない。地方長官は教育事務に就いては文部大臣の指揮命令を受けることになっているが，地方長官任免の実権が内務大臣の手にある関係から，文部大臣の命令が必ずしも敏速適切に行はれるとは限らない。又府県にあって直接教育の事を掌る学務部長の地位が，内務系統に属し而も多くは教育に関する学識経験に乏しい書記官に依って占められている関係から，折角学務部を置いても，その独特の機能を発揮し得ない現状にある。かくては文部行政の徹底は，到底之を望むことが出来ない。」(17頁) こうした認識に立って阿部は次のような改革を提起する。

「この点に関して興味あるものは明治五年の『学制』が採用した大学区の制度である。全国を数区に分ち，区毎に地方教育局を置き，文部大臣直属の長官をして管下の指導監督に当らしむることは，今日に於ても最も望ましい所である。特にこの長官に人事に関する一定の権能を与へ，教員の任免に関する地方長官専断の弊をため，教員をしてその地位に安んぜしむることは目下の急務である。」(同前)

この阿部の文部行政改革の処方箋が戦前社会の改革案として妥当なものであるかどうかは，別の検討を要しよう。けれども，ここで指摘しておいていいのは，上記の阿部の論理は，戦後の比較的初期に現われる田中耕太郎からの「教権独立」論から発する「大学区」制論にほとんど踏襲されていること，および阿部の案にたいしては当時においてさえ，「阿部のもっともよき理解者の一人」(平原春好『阿部重孝著作集』第6巻「解説」477頁。1983年日本図書センター) であったといわれる留岡清男の鋭い批判があり，その批判の要点がほかでもなく，阿部の案は「行政的統制主義」を招来するとした点にあったことである。

戦後初期の「大学区」制論からはじまって，1949年文部省設置法において一応の完結をみる戦後教育行政改革が実は形を変えた阿部の改革案であり，そのことはとりわけ文部行政機構の下部組織をどう構築するか (教育委員会制度の問題)，文部行政をいかに教育事務の特殊性を媒介して他の行政領域から分離・独立せしめるか (「教育の自主性」・ないし教育行政の一般行政からの「独立」の問題) に集中的に表現されていたと考える本稿(一)の私の視角からして，留岡の批判はなおも新鮮である。

なお，上記の阿部の引用 (頁数は前出の著作集第6巻による) のポイントは，行政系統上の不備として「地方」なかんずく「府県」の「直接の手足」の欠如すなわち行政機構上の系統の不備を指摘した点にあることは明らかである。けれども上記引用と同じ箇所を引いている寺崎昌男・平原春好「文部省の改変」(海後宗臣編『教育改革』所収) では「府県には」の四字が脱落されて，引用が「不備」である。

6) 臨時物資需給調整法及びそれに基づくいくつかの手続法には，「あっせん」なる権限はみられない。すくなくとも文部省設置法のできるまでは「あっせん」の法的根拠は見いだしえない (文部省設置法では第4条第4号「教育のための物資の確保について援助すること」，第12条第1項第7号「…入手困難な物資に関し…その入手についてあっ旋すること」とされて，根拠は明確である)。但し，「物資の確保について援助」，「その入手についてあっ旋」が非権力的関与をもっぱら意味したか否かは法上の文字面とは自ずから別で，本文後述の一論点である。

7) 森田孝「文部省設置法一部改正のいきさつ」『文部時報』第893号，1950年6月号15～17頁。

8) 『学校はどうして作るか』167頁

9) 同前28頁。
10) 同前 135 頁。
11) 同前 132 頁。
12) 我妻栄編『新法令の研究』(5)昭和25年度第１輯では，この２つの「調整」の権限を挙げている（「指定生産資材割当規則」の解説の項。執筆者は金沢良雄)。91頁。
13) 森田孝「新しい文部省の機構と性格」『文部時報』863 号1949年８月号15頁。
14) 文部省訓令（大臣裁定）「臨時教育施設部規程」（1946年１月８日）による。
15) その意味で，本文後述のように戦後の物資統制行政の本格的展開・確立につながる文部機構内の崩芽はむしろ大臣官房中の「会計課及資材課」にあったとみるべきであろう。両課の沿革は遠く明治33年の建築課にまで遡ることができる（同年勅令第 106 号文部省官制中改正)。この課について『文部省第28年報』は「而シテ本省ニ於テハ前年度末ニ公布セラレタル勅令第百六号ノ本省官制ノ改正ニ基キテ本省分課規程ヲ改定シ本年度ノ初ニ実業学務局ヲ新設シ総務局ノ下ニ建築学校衛生課ヲ分立セシメ……云々」と記している（３頁。傍点は西本)。年報の記す総務局とは文部省官制改正の直後，明治33年４月27日の各省官制通則の改正(勅令 161 号)によって設けられたところの総務長官（それまでの次官）とその補佐機関たる総務局を指すのである。この改正の意図するところは「総務長官ハ大臣ヲ佐ケ省務ヲ整理シ各局部ノ事務ヲ監督シ及総務局ノ事務ヲ掌理シ及局中各課ノ事務ヲ指揮監督ス」（第16条）に端的に表現されているが如く，省内各局の総合調整機能を強化するものとして総務長官・総務局が設けられた点にある。この傾向は，この改正を受けた文部省官制改正（勅令 208 号）にはより徹底した方向としてあらわれている。即ち，各省官制通則の本則によらず，本来大臣官房中の事務たる「官吏ノ進退身分ニ関スル事項」をも総務局に所管せしめているが如きがそれである（第１条)。ここに建築課を含む総務局は，公文書管理（すなわち今日的にいえば法令等の立案)，統計，会計・物財管理，人事管理等（改正各省官制通則第11条）を通じた省内レベルの総合調整機能の強化を担うものとして発足したことが明らかである。他方，戦後に目を転じ，以上の点に照らして興味ぶかいのは，敗戦後の「会計課及資財課」を含む官房（とくに官房総務室）も当初は，上記の如き省内の総合調整機能の強化を担うものとして出発していることである。すなわち，昭和20年９月８日（施行は５日）の「分課規程中改正」では総務室の事務中，「文教ニ関スル総合計画ノ設定」，「文教ニ関スル重要改策ノ総合調整」，「文教ニ関スル善後処理事項ノ総合企画調整」（第２条第１乃至３号）がみられ，また翌年３月23日の改正（施行は15日）では，「会計課及資材課」が「会計課」に改められ，同時に上記の企画・調整・計画等の事務に加え，それらと一体として処理すべきものとして「物資動員計画」，「物資ノ配給並ニ共同購入」（第１条第４項第５，６号）が挙げられているのである。
16) 「臨時教育施設部支所規程」（昭和21年10月１日)。官報掲載は10月30日。
17) 文部省訓令（昭和22年６月17日）文部省分課規程中改正第11条。
18) 「教育施設局の新設」（うごき欄）（『文部時報』842号，1947年９月・10月号）また宮川孝夫（文部省学用品課長）「教育用品について」（『文教情報』４号，1950年１月15日）18頁も同局の沿革にふれているので参照されたい。
19) 前掲『学校はどうして作るか』127 頁掲載のものである。
20) 特別地方官庁の廃止についてはすでに，いわゆる第一次地方制度改革に際して，第90議会での衆議院附帯決議がよく知られるところであるが，それを受けて地方制度調査会は，地方自治法の立案を中心とする第二次地方制度改革の実施に際して，各省の駆け込み的なこれの濫設にたいして「都道府県知事の公選の時期が迫るに伴い，中央各省が国政事務の統一的処理に名を藉り，地方に夫々直轄の特別行政機関を設置しようとする趨勢極めて顕著なものがあり，地方行政の民主化を阻害し憲法の規定する地方自治の本旨に反すること甚しきた至る虞がある……云々」と非難しているのである（内事局編『改正地方制度資料第３部』78頁)。またこの点に関して，佐藤功教授は，上記の如き濫設が内務省の解体，すなわち「地方公共団体に対する一般的指揮監督官庁」の「消滅」を「契機として改めて再燃することとなったのである」と述べているのは，この時期の文部省を含む官僚制の抵抗が内務省解体後の各行政領域に，各省がいかに固有の行政分野を定立するかにあり，教育委員会制の創設を含む，戦後教育行政改革による「民主的」

教育行政改革の達成もそうした抵抗の一産物に他ならぬとみなす筆者の視角（本稿(一)の注(33)ですでに述べた）にとって，これまた示唆的である（「最近に於ける行政機構の改革(4)」，『法律時報』20巻5号，26頁）。

21）行政管理庁管理部『行政機構年報第1巻』（1950年）所収の資料46「各庁出先機関一覧表」180～182頁による。

22）「国庫負担地方職員に関する政令」（昭和24年5月2日政令85号）別表中第13号によれば「文教物資物価統制事務職員」（全額国庫負担である）のうち，「吏員」92名，「その他の職員」92名が置かれているが，前者の半数（46名）かと思われる。

23）『文部時報』835号，1946年12月号の「文部日誌」には9月26日設置との記事がみえる。また，これより少し以前の「文部日誌」（830号・833号，7月10月号）にはそれぞれ6月19日，7月29日に「文部省大阪出張所の開設を発表」，「文部省大阪出張所事務所を大阪府内に設置の旨通牒」との記事がみえる。

24）近畿地方行政事務局は昭和20年11月勅令622号「地方行政事務局設置制」によって設けられた全国七事務局の一つで，「地方ニ於ケル各般ノ行政事務ノ綜合連絡調査ヲ図ル為」のブロック別機関である。戦中期の地方総監府の名ごりであろう。

25）『日本教育新聞』第8号（1946年6月26日付）の記事による。大阪出張所が他の出張所とはいささか性格を異にする点については，『時事通信・内外教育』第1号（1946年10月9日）の「戦災学校の復旧に文部省が支所設置」の記事にも窺えるところである。「今回特殊な各地方事情も含めて新に（左の）全国八ケ所に文部省臨時教育施設部支所を設置することになった。……中略……なお関東地区は文部省の直属とするため，また近畿地区は大阪出張所が所管するので支所は置かないことになっている。」

26）森田・前掲論文17～18頁。

27）本稿(一)注(43)を参照されたい。この「事務の実情」なるいい方が一面，機構改革に抵抗する論理の官僚的表現であることは明らかである。けれども，他面そこになんらかの事務の連関（仮に私は〝事務連鎖〟と称しようと思う）という考え方が歪んだ形ではあれ，反映しているとみることができるのである。〝事務連鎖〟という表現が適切か否かは検討の余地があるけれども，これまで主に法律学的アプローチにおいて成熟してきた，事務配分論上の〝分権〟〝集権〟のカテゴリーに加えて，事務配分の研究に行政学的にアプローチするに際し，事務の規範上の分離，集中に着目するのではなしに，一体として一つの連関をなす行政事務の連がりに着目する必要があると私は考えているのである。こうした私の課題意識が妥当か否かは更に検討を要するけれども，さしあたり天川晃教授の次の如き「融合」の指摘は，上記の私の課題意識にとって示唆するところ大である。教授は地方自治の「型」にかかわってこう述べている。

「明治以降の＜集権・融合＞型が『戦後改革』を経て＜分権・融合＞型に再編された，とみることができる。＜集権＞―＜分権＞という意味での大きな転換はあったが，＜分離＞―＜融合＞という意味では，戦前からの＜融合＞型の基本的特性が，『戦後改革』を経ても持続しているのではないかと解釈するわけである。」（「広域行政と地方分権」，『行政の転換期』，ジュリスト増刊総合特集29号，1983年所収。120頁）

28）物資統制行政はもっぱら府県たる地方庁（知事，のちには都道府県教委）のみを対象に展開されたことについては1947年8月9日発施122号「教育施設局地方出張所の協力方の件」（各都道府県知事宛，教育施設局長）の通達にも示されているところである。

「記・1．略，2．地方庁との関係では新学制の実施に伴う学校舎の新設等の緊急用務が多い見込みであるが，当出張所は直接には市区町村とは関係しないから市区町村直接の事務は各都道府県で可然指導すること」（この通達は『近代日本教育制度史料・第19巻』431頁に所収）

29）物資統制行政の強力なる展開が，敗戦後の日本経済の破滅的状況のしからしむるところであるとしても，その展開が官僚的に行なわれるべきか否かは別の次元の問題であるにもかかわらず，物資統制が戦後官僚制の好箇の活動領域となり，大いに官僚制を活性化し，逆に国会（立法権）と地方団体の自主性（自治）が損われたとする認識は次の故蠟山政道教授の一文に明らかであろう。

「新憲法は始めて地方自治を憲法上の制度として，その確立を図り，過去において官僚の牙域であった中央集権に代って地方分権の実現を図ろうとした。しかし官僚は逸早くこの大勢を見てとって名を地方

自治に与えて，実をすっかり自分に収める方途に出た。地方自治法が地方分権の美名の下に審議されている時，中央の各省は着々として規則を制定して地方に行政出張所を設置してしまった。そして戦時中府県行政の任務であったものが，今度民選知事になったため，かえってその手から奪われていまうことになった。かくのごときは，地方分権の趣旨に反するのみならず，国会の立法権を無視したものといわねばならぬ。

実際問題としては，敗戦後経済の統制の必要もある，地方行政の瓦解より自治行政への切替えに手間取れたということもあろう。また地方自治の行政的未熟や地方吏員の無能という理由も挙げられるであろう――現に中央各省の主張や弁解の中にはそういったものがある。しかし統制経済の必要があるしても，その権限や任務を定めるのは国会ではないか。統制法の施行を中央政府のみにやらせるか，地方団体も参加させるか，その後者の場合に中央と地方との関係をどうすべきか，これらの事項を決定するのは行政官庁ではなくて，国会であるのが新憲法の根本趣旨であることは一点の疑いを容れない。国会が未熟でこういうことが問題にされないからといって，そのドサクサ紛れに勝手に行政権をもって，こういう権限と機構を定めてしまうのでは，それは余りに立法権を無視したものではないか，また地方団体を見くびったものではなかろうか。地方分権を一枚看板とする地方自治法を二度までも審議可決しながら，この重大問題を見逃がしてしまった国会の未熟無能にも呆れざるを得ないけれども，それをいい事幸いに中央集権を御手盛りでやってしまう官僚の狡猾さにもものがいえない。ああ，日本には官僚以外には政府というものがないのかと嗟嘆これを久うする次第である」（「責任政府と官僚制度」，『行政学研究論文集』1965年，269～270頁。初出は鈴木安蔵編『官吏制度の研究』1948年）

30）佐藤功「最近に於ける行政機構の改革(4)」，法律時報20巻5号21頁。同一の整理は『戦後自治史』Ⅷ，54頁にも見られる。

31）この点は奥平康弘『表現の自由Ⅰ』1983年，有斐閣，第2篇第1章「戦前における検閲制度小史」が参照されるべきである。

32）大霞会編『内務省史』第1巻598頁。

33）『文部時報』（昭和23年1月号，845号）「著作権室について」には次の記事が見える（31頁）。
「著作権に関する事務の所管官庁は，従来内務省であったが，昭和22年5月10日政令第39号により，文部省の専管となり，社会教育局に著作権室が設置されたのは，7月30日であった。」

33）明治8年6月28日太政官達によって，それまで文部省が所管した衛生・准刻の二事務を内務省に移管することにしたが，この時点で，図書館（当時は東京書籍館）は翌7月10日，文部省にたいして，納本一部を同館にひきつづき交付するよう内務省に交渉すべき旨を次の如く上申している。
「今般准刻事務，内務省所轄被仰出候旨，御達有之候，就テハ，国内新出版書籍類之儀ハ，一般求覧者之需要ニ不可欠ノモノニシテ，必，館内ニ相備申度候条，従前，准刻課ヨリ廻付相成候通，自今出版之時，各一部ツヽ内務省ヨリ交付相成候様御掛合有之度」（東京書籍館書類。出典は国立国会図書館支部上野図書館『上野図書館八十年略史』，昭和28年，40頁，注(4)から）

なお明治8年の二事務移管が日本出版警察法制上大きな意義をもっていた点については，奥平康弘「日本出版警察法制の歴史的研究序説3」『法律時報』39巻7号）が参照されるべきである。この二事務移管のきっかけの一つに福沢諭吉の『学問のすすめ』が世上，「楠公権助論」・「楠公首鼠論」と攻撃された事情が介在したといわれる。こうした攻撃と批難をきっかけとした二事務の移管は文教の府に対する蹂躙であると羽仁五郎は難じている（『白石・諭吉』）。

また，当時の文部省准刻課の目賀田種太郎（八等出仕），同課長杉山恒次郎が福沢の慶応義塾の出身であり，上記の批難・攻撃にたいして福沢の著述を擁護した様子については岩波文庫版『学問のすすめ』の小泉信三の解説に詳しい。

35）出典は前掲，『上野図書館八十年略史』31頁。

36）第90帝国議会予算委員会第2分科会での文部省伊藤日出登政府委員の説明。但し出典は裏田武夫・小川剛編『図書館法成立史資料』，1968年，社団法人日本図書館協会，157頁による。

37）裏田・小川前掲書41頁。この「解説」の執筆は小川教授。ただし私は本文後述の行論でも明らかにする如く，戦後の図書館行政の歩みのある側面は，明らかに文部行政との一体化・文部行政の権限領域拡張

の衝動から発する，行政的統制の強化と見なしているので，小川教授の「解説」のようにたんに図書館界の「長年」の「夢」という評価には賛成できない。

38）同前書114～118頁。これと同旨の提案は『図書館雑誌』40年第3号（昭和21年9・10・11・12月号）にも早くも「館界当面の五問題」の一つとして「出版体制確立の件」として主張されている。

39）例えば二法律の制定推進をうながした大内兵衛外3名の「意見書」（昭和21年9月18日，貴族院議事速記録第33号），また姉崎正治発議による34人の共同提案「議会図書館ノ設立ト国立図書館ノ拡充ニ関スル建議」（昭和21年10月10日　貴族院議事速記録第42号）などには国会付設の図書館がたんに議会図書館にとどまらない性格をもつべきものとの構想が見える。

40）もちろん，裏田・小川前掲書が，この間の資料的な事情の説明として有益であることは言うまでもない。けれども問題は，本文で予想・推測した「対立」をめぐって，何が図書館の本質的発展と見なしうる論理的筋道なのか，それは戦後図書館史にどう発現しているかのにあるのであって，同書での「解説」はそのことがしかく明らかではないと思うのである。

41）戦後図書館の理念問題にかかわって，いささか蛇足を承知で一言すれば，在来ややもすれば，図書館，とくに市町村図書館がすみずみまで設置されることがあたかも戦後図書館の民主的発展の主要な筋道であるが如き，ある種の「常識」が存在するように思う。そのことが，情報や図書に住民がアクセスする機会や権利を拡大するというかぎり，そのことに全く反対も異論もない。けれどもそれとはやや異って，図書館の理念としてはいわばその質において，「自由」が問題とされるべき面があるといえよう。その意味で，理念の質的発展の基本線一何をもって図書館の本質的発展とみなすか一は戦後においてはまずもって国立国会図書館がそれを闡明したと私は考えたいと思う。そういう観点で例えば羽仁五郎が『図書館雑誌』59巻8号での一文「国立国会図書館の成立」において，同図書館が強制納本制が「何らかのかたちにおいて検閲につながることをおそれ」（306頁），これを採用しなかったとしていることなどは，本文でのべた戦後の初期の図書館界の強制納本制導入の発想と比べて対照的というべきであろう。羽仁の如き発想は今日では当然といえるかも知れない。けれども，図書館研究の分野では不思議なことに（と私には思える）こうした羽仁の如き発想は今日でも十分評価されていないのではなかろうか。

42）前掲『上野図書館八十年略史』125～127頁。

43）この間の事情を前掲『上野図書館八十年略史』は次のように記している。
「従来の図書館講習所は，帝国図書館長の管理に委ねられていたが，文部省が毎歳の経費を支出して，主管する所であって，官制がある訳ではなく，謂わば臨時の施設の如き感があり，その制度や設備に於ても甚だ不備であり，誠に遺憾とせられていた」（126頁）。

44）同上，127頁。傍点は西本。

45）同上，127頁。

＜本稿続く＞