



Title	戦後文部行政の機構と機能(上)
Author(s)	荻原, 克男; OGIWARA, Yoshio
Citation	北海道大學教育學部紀要, 47, 25-79
Issue Date	1986-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29292
Type	departmental bulletin paper
File Information	47_P25-79.pdf



戦後文部行政の機構と機能(上)

荻原克男

The Administration of “Mombusho”(the Ministry of Education)
in Post-War Japan: Mechanism and Function (1)

Yoshio Ogiwara

目 次

序章 課題と視角	25
第1章 戦後文部行政の特質	33
1 戦後文部行政の「特殊性」	33
2 戦後文部行政の機構の特質——戦後行政改革と「タテワリ」行政機構の出發	37
第2章 文部省の国家関与法制原理の「転換」とその性格	53
1 占領下における教育立法改革の性格	53
2 文部省による一般的監督権設定の試みとその消失過程	57
3 「指導助言」法理の成立とその性格	62
小 結(以上本号)	77
第3章 文部省の内部組織編成と「指導助言」法理	
第4章 1950年代における文部行政機構の再編	
第5章 戦後文部行政と「行政指導」	
む す び	

序章 課題と視角

現代において教育の営みは、学校制度を始めとする大規模な公的組織を通じて遂行されている。それに伴って、これら教育組織を管理・運営する公的機関の組織化の進展もまた不可避の現象である。教育、文化という営みが社会的共同事業であるということが、社会に広く承認されればされるほど、これら「共同事業」の公的組織化の一層の進展もまた必然事である。教育、文化の様々な要求が、究極的に国民の大多数の社会的要求に、その発生基盤を有するとしても、それらの要求が現実化されるためには、公的組織体（行政機関）を経由しなければならない問題が圧倒的に多い。ここに教育、文化の諸営為が「行政」と密接な関連性を持たざるを得ない必然性があり、またそれら広汎な事象が、「行政現象」として立ち現われている現実的基盤が存在する¹⁾。

教育行政機構の組織化・発展が、現代においては不可避的であるとしても、それをいかなる制度原理で編成すべきか（理念、規範性）は、必ずしも一義的なわけではなく、まして、現実の制度が所期の通りに動くか否か、またいかなる機能を営むか（現実性）は、極めて多様な条件の中でこそ決まる問題である。戦後日本の教育行政改革は、前者の問題についての大規模な検討と変革の機会を与えるものであったが、その帰結は大づかみに言えば、教育委員会制度の創設と、それに見合う文部省の性格転換（指揮監督官庁から指導助言機関へ）という形で枠づけられるもの

であった。そして、その後の戦後教育行政の歩みは、後者の側面における検証のための数多くの素材を提供している。と同時にそのことはまた、前者の側面での戦後教育行政改革が生み落した理念、制度原理の性格そのものの批判的捉え直しを迫っていると言える。

戦後の教育行政改革において、どこに最大の改革課題があったと見るかは、現代史研究そのものの性格からしても、研究者によって多様でありうる。その判定は、戦後教育行政の歩みとその性格をどう見るか、という点と表裏の関係にあるからである。けれども、少なくとも、教育基本法10条にも表現されているように、国民主権原理の制度化として、教育の自主性・自律性を保障し得る制度原理、行政機構をどのような形で創り出すのか、という点にその主要な問題を見出すことについては、さほど異論は出されないはずである²⁾。その際に、戦後改革当時も、そして現在に在るまでも、最大の克服すべき対象であり続けているものは、官僚制による支配であると筆者は考える。アメリカ教育使節団報告書が指摘した如く、「強固に仕組まれた官僚人に支配される教育制度」(報告書、第1章)、これをどう変革するのかという課題、そしてこの課題の中核として、文部省改革の問題が位置づけられなければならない。

ところで、教育に対する官僚制の支配、国家統制に対置するものとして、「教育行政の地方自治」原理の問題が、しばしば研究者の中で取りあげられてきた。それとの関連で、戦後改革期の教育委員会制度成立の意義、及び文部省の性格転換の意義が唱えられてきている。そこで共通して指摘されるのは、戦前において国の事務とされた教育事務が、地方事務へと転換されたこと、また戦前、一般行政に包摂されていた地方教育行政が、教育委員会により独自に担われることになった点、そして以上に見合う形で、文部省が指揮監督官庁から指導助言機関へと転換された、という諸点であり、これらは現在では通説的な見方と言ってよい。例えば鈴木英一氏はそれらを次のように概括している。

「戦後の『地方自治の本旨』(憲法92条)にもとづく地方制度改革により、教育事務が戦前における国家の事務から、地方公共団体への事務と転換し、教育行政における地方自治原則の基礎が確立した。」³⁾

さらに教育委員会制度樹立の意義として「文部省の集権的支配との切断を内に含むものである」こと、及び「地方公共団体の自治一般に解消」されないところの「教育行政の主体的地位の確立」という諸点があげられている。そして、文部省については「国の関与の限界と任務」という標題の下に次のように述べている。

「国・文部省は、教育基本法10条の示す教育の自主性確保の一環としての、教育行政の地方自治原則を尊重し、その教育行政活動にあたって、この原則を侵害してはならないのである。国・文部省は、その教育予算の確保、施設設備の充実など教育条件の整備を行い、教育そのものにたいして非権力的な作用としての専門的指導助言を行うことを任務とするのである。文部省は『従来の中央集権的監督行政の色彩を一新して教育学術文化のあらゆる面について指導助言を与え、またこれを助長育成する機関』(文部省設置法提案理由)とあるように、文字通りサービス機関といえよう。」⁴⁾

確かに、このような「教育行政の地方分権化は法制度上はかなり徹底した形をとった⁵⁾」(傍点

引用者) と言ってよい。そして1947年の「公選制」教育委員会法と対比して、しばしば「任命制」教委として批判的とされてきた1956年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地教行法)においても、教育事務が基本的に地方の事務である、という法制上の原則は「変っていない⁶⁾」のであり、かつ「文部省の主要権限が今日なお指導助言権にあること⁷⁾」もその限りで変化はないのである。

そこで問題は、以上の法制上の原則が現在なお確認される中で、何故に、`地方自治の形骸化、とか`教育に対する国家統制、等と言われる状況が現実支配化しているのか、という点である。かような法原則・法理念と現実の法現象・行政現象との乖離状態は、現代国家においては例外的と言うより、むしろ支配的傾向にある。こうした状況に対して、戦後教育改革の理念の「意義」を強調することも、もとより重要であろう。けれどもこうした「意義」を確認する作業が、先に指摘したような、教育事務の地方事務性及びそれと見合う文部省の「指導助言」的性格、という事態が戦後改革期に一度「確立」し実現されて、その後「形骸化」し崩れた、という理解と結びつくとなれば、それは歴史認識としても現実認識としても誤りだと言わなければならない。

以下やや具体的に、教育行政の「地方分権」化、及び文部省の「指導助言」機関への性格転換、という従来通説的理解について検討を加えることにしよう。

戦後の政治・行政改革において、地方行政機関が、「官治」体制に組み込まれた「地方制度」から、「自治」的な行政機関に改革されたことは、いわば常識的な見方になっている。憲法第八章「地方自治」の規定、「地方自治法」(1947年)などの法制度改革により、これら改革の制度的骨格が形づくられ、教育行政においては「教育委員会法」(1948年)が制定された。この改革の「画期」性は種々の点から説明されるが、中央と地方の関係、とりわけ文部省改革との関連を念頭において、筆者が注目するのは次の二点である。

第一に、都道府県段階の地方団体の長が、「官制」(国の機関)の一環として制度化されていた機構が、知事公選を嚆矢としてその「官治」性が払拭されたこと⁸⁾。従来の制度は、地方行政一般でいえば「地方官官制」を中心として、地方長官(知事)は「天皇の官吏」として位置づけられ、国(内務大臣)の人事権の下に服し、またその指揮監督を受け、一方、教育行政は、こうした地方長官の下に制度的に包摂されていたのみならず、内務・文部両大臣の指揮監督下にあったのである^{9), 10)}。

第二に、とりわけ教育行政について、教育事務が国の事務であるという原理が否定され、地方事務へと基本的に転換されたこと¹¹⁾。

以上の国と地方の関係の機構図式は、教育行政においては、「教育委員会法」(1948年7月15日〔法170号〕)において実定法的基礎を与えられたが、文部省そのものの改革は、これに1年遅れて「文部省設置法」(1949年5月31日〔法146号〕)によって行なわれることになる。その際、教育行政が地方事務とされ、国の指揮監督を受けない「自治」的な行政機関を通じて行なわれる、という原則の上に、それでは文部省はいかなる性格のものとして位置づけられることになったのであろうか。もはや、文部省は何もすることがなく、地方への関与も全く認められなくなったのか、というところではない。一つは、資金資材の援助を行う官庁としての役割であり(当時、知事に教育行政権があった時以上に中央の財政的援助は必要となる、と言われた。)¹²⁾、もう一つが、「指揮監督」ならぬ「教育、学術、文化のあらゆる面についての指導助言」を与える任務である。筆者が問題としたいのは、この二点目に関してである。

以上のような、1949年に至る文部行政の改革過程において、中央と地方がもはや行政の上下関係

係に立たない、という建前の上に、文部省の「指揮監督」権の排除（教育委員会法55条2項、文部省設置法5条2項）とそれに代わって単なる非権力的な「指導助言」作用だけが残される。これは、地方分権の進展と一見きわめて即応的である。そして、これまでの諸研究においてほとんど全ての論者が、以上の理解の下に文部省が「サービス・ビューロー」へと性格転換した、とする見解をとっている¹³⁾。

確かに、戦後改革期当時、文部官僚から、戦後文部行政の新生面として、中央集権の是正、「指導助言」機関への文部省の性格転換（「サービス・ビューロー」）、ということがしきりに唱えられた。従来なされている「転換、説は、こうした文部官僚自身による、みずからへの改革の性格づけの域を出ないものである。そして、奇しくもその後の文部行政の事実展開を批判する意味あいをもこめて、これら改革当時の文部官僚による「転換、論が、研究者の間で高く評価される、といった事態を生み出してきたと言える。しかし、戦後の文部行政改革は、本当に以上の意味での転換を内実あるものとして果したのであろうか。筆者はこの点について強い疑問を持つものであるが、さしあたり次の諸点を指摘しておきたい。

第一に、教育行政の「地方分権」、文部省の「指導助言」的性格は、確かに法規原理の次元で確認しうる。けれどもそれは、1949年に至る状況、とりわけ占領という当時の特殊な権力構造を前提とし、その過程を経て生まれた規範原理であった、という性格を考慮する時、従来の「サービス・ビューロー」への「転換、説は、一面的（かつ楽観的）であることを免れないのではなかろうか。

戦後に制定された少なからぬ重要な改革立法は、占領軍という、日本側の統治権力を制約する権力主体の存在を抜きに評価し得ない性格をもつ。教育委員会法、文部省設置法といった一連の法制度改革も、占領権力の一環である民間情報教育局（C I E）と、文部省との間で専らその立案作業が行われたのである。そしてこれら立案過程における文部省の守旧性は明白である。したがって、文部省が置かれた、対占領権力（C I E）との関係における被制約性という条件を考慮しないでは、法そのものの「改革」の意味も、十分解けないことになる。加えて文部省そのものの改革については、政府機関内部からもC I E等とは別の改革構想が提起される、という事態が示すように、内外双方からその改革が要請されていたのである。こうして、文部官僚が何らかの自己変容に乗り出さざるを得ないことは、不可避の状況だったのである。そして以上のような内外双方からの一定の制約に方向づけられながらも、自己を改革する主体として、他ならぬ当の文部官僚が位置づいていた点に注意しなければならない¹⁴⁾。こうした占領改革の政治過程のバイアスを考慮する時、「指導助言」法理の成立の意味は、従来の評価と異なり、より批判的な吟味が要請されるはずである。

つまり、文部官僚にとっての自己変容とは、一方で教育行政の「民主化」、「分権化」の基本線に適合した形式を具備しつつ、他方で地方教育行政の制御手段を以前とは別の形態で、いかにして保存しうるか、という条件の幅で進められる如き性格のものであったということである。ここで言う、別の形態による地方の制御手段として、「指導助言」権が問題となってくるのである。そして、従来から指摘されてきた、講和期前後から地教行法成立にかけて（1952～1956年）の、「文部省の復権¹⁵⁾」、「失地回復¹⁶⁾」等々と呼ばれる現象は、文部省が地方に対する国家関与の行政手段として、「指導助言」権を積極的に位置づけ、法制上の整備・強化を図ってきた過程と言えるのである。この過程は、戦後改革期に一度確立・実現されたものが、講和期以降に崩壊していった過程としてではなく、むしろ占領期に胚胎していた文部省の性格が、講和期以降、顕在化し

ていく過程として捉えられるのである。

第二に、占領期当時の特殊性からばかりでなく、戦後の文部行政の歩みをふり返って見ても、文部省の基本性格が文字通りの「サービス・ビューロー」であり続けた、という見解は実態的に到底なり立たないであろう¹⁷⁾。文部省の「指導助言」権は、行政法学で言うところの「行政指導」と呼ばれる一群の非権力行政の概念と共通性をもつが¹⁸⁾、そこでは、「行政指導」を受ける側(ここでは教育委員会)が法的拘束力を受けない、つまりそれに従うか否かは受ける側の裁量に委ねられている、という説明が中核となって、「地方分権」的な教育委員会制度と、それに見合う文部省の「非権力」的性格が保障されているような外観が成り立つわけである。

これに対して筆者は、かような法的外観と現実の機構の性格が著しく乖離している、という理解を出発点として、規範上の地方分権的姿態にかかわらず、事実上の中央集権(中)が、文部省から教育委員会への作用としてなされる「行政指導」を媒介として支えられているのではないかと考えている。すでに指摘した通り、「行政指導」の概念は、非権力行政の一形態として行政法学上位置づくが、これの反対概念が「指揮監督」権といった権力行政であることは言うまでもない。文部省の「指導助言」権も、このような法概念の区別論に立って見れば、その「転換、の意味は一応明らかなようであり、またそういう説明もなされてきた¹⁹⁾。けれども実態はそれほど単純ではなく、こうした法概念的説明に依拠するだけでは十分な対象認識に達し得ないであろう。文部省と教育委員会との関係で言えば、両者が非権力的関係だと言われる場合、文部省の消極性が前提されている向きがあるけれども、もちろん非権力性と消極性は同義ではない。それどころか、主として(法規範上そう見えるような例外的にでなく)、「非権力的」手段によって、積極的な秩序形成とその維持が企図され、またそれが相当程度に効果をあげている、というのが文部行政運営の戦後の特質をなしているのである²⁰⁾。

以上の見解の相違は、もちろん実態認識のあり方とも関連しているけれども、むしろ、そこで念頭に置かれている視角、分析枠組とより一層密接に関係していると思われる(もとより、それらの視角・枠組は、必ずしも自覚的かつ明示的に設定されているとは限らないけれども)。本稿の立場は、国と地方を通じての行政機構の性格を、文部省(国)の性格を浮きぼりにすることで明らかにしようとするものであるが、それを既往研究の場合との異同を意識しつつまとめれば、およそ次のようになる。

第一は、対象をどの範囲で捉えるか、という点に関わっており、本稿では、文部省と教育委員会という二つの「機関」の相互関係が形づくる統一体として、「文部行政機構」が取り上げられる。この点についての既往研究の問題点は、文部省(中央)と教育委員会(地方)とが、個々別々に論じられてきた傾向があるのではないかとという点にある²¹⁾。言ってみれば、両者の「分離」論的な把握の問題性である。このようになる理由を推察するに、一方では研究者の側の意識として、教育の自主性確保→教育行政の民主化→文部省の抑制、ないしその権力の排除、という図式が、地方の教育行政を文部省から切り離して(つまり「分離」させて)論じるという分析枠組の設定へと連動しているのではないかと、ということが一点。また、他方で、対象の側の問題としても、とりわけ戦後改革期に文部行政の地方分権化が法制度上かなり明確な形をとったということが一点。こうした二重の理由で、教育委員会制度に議論が集中し、またそれとあまり結びつかない所で文部省の問題がそれとして取り上げられ、あるいは、教育委員会制度の改革「原理」に照応する限りでの文部省の性格が論じられる、という傾向を生み出してきたといえよう。

しかしながら、現実の文部行政機構は、その行政執行の内実ないしは「仕事の体系²²⁾」として

は、高度な集中、集権的性格を有している。それは、文部省（国）からの遠心力的作用と教育委員会（地方）からの求心性が合成する一つの統一体と見なされてよいものである。中央—地方関係の「分離」論的傾向は、機構実態の性格把握としては明確に克服される必要がある。

以上の問題を克服する可能性を持つものとして、さし当って二つの手がかりが考えられる。一つは、国と地方との行政事務配分に関わる研究（事務配分的アプローチ）であり、もう一つが、地方に対する国家関与の形態・領域に関わる研究（行政手段的アプローチ）である。もとよりこれら二つのアプローチは相互に関連し合っているのであるが、本稿ではひとまず二点目の視点からの対象構成を試みる。ただ本稿が、国家関与の行政手段のうち、とりわけ「行政指導」に焦点を定めるについては、筆者なりの仮説が前提されているわけであるが、それは戦後文部行政の「特殊性」という問題に関わる。この点は後に述べる。

なお以上の議論と関係して、天川晃氏の提起は興味深いものなので紹介しておきたい。氏は中央—地方関係を捉える場合の「二つの軸」として、①、〈集権〉—〈分離〉、②、〈分離〉—〈融合〉、を区別している。この提起の眼目は、従来の研究が概して①の問題軸でのみ発想してきたのに対して、新たに②の問題軸を設定した点にあると思われる。そして、②の軸が問題とするのは「中央政府と地方団体の行政機能の関係」であるとして、言うところの〈融合〉とは、「中央政府の機能ではあっても地方団体の区域内のことであれば地方団体がその固有の行政機能とあわせて分担する」という、中央—地方関係を指すとす。そこで、天川によれば「戦後改革」による地方自治制度の再編は次のように捉えられることとなる。

「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。」²³⁾

とりあえず対象を戦後に限って見ても、この〈分権・融合〉型の理解は、文部行政の性格把握にとっても有益な枠組たりうる²⁴⁾。従来の戦後教育行政についての通説的理解においても、教育委員会法の「公選制」や、権限の「地方事務」性（いわゆる〈分権〉）と、文部大臣の「指揮監督」権の排除規定とを直結させて発想し、そこに〈分離〉型の中央—地方関係を暗々裡に描いてきた、という傾向がなかったかどうか。むしろ、シャープ勧告が提案したような、〈分権・分離〉型の事務配分はついぞ実現し得なかったのが戦後の現実であった。このことは、文部省と教育委員会との関係にも正しくあてはまる。但し私見によれば、知事を通じる他の行政領域と、教育委員会を通じての文部行政とでは、その〈融合〉関係を支える主要な行政手段に相違が認められるのである。つまり、前者における「〈融合〉型は、機関委任事務というかたちで存続した²⁵⁾」のに対し、後者の文部行政については、非権力的な「行政指導」が媒介となって、その〈融合〉関係が支えられているのである。これが、対象をどのような側面から捉えるかに関わる、いわば第二の視角である。いわゆる「国家関与」（行政手段）形態に注目しての、「文部行政機構」の性格づけである。

第三に、上記の第二の視角と関連するが、文部省の内部組織編成（局課編成、人員編成）の問題を、国家関与の行政作用・機能を担う、国（文部省）の側の主体的条件として見る視角を設定したい。国から地方への行政作用・機能を具体的に担うのは、組織でありそれを構成する人々の

働きである。この意味で言えば、文部省の内部組織だけに限らず、中央—地方を通じる総体としての「文部行政機構」そのものが、このような行政作用・機能の実効化のための条件をなしているのである。同様に、本稿で文部省の内部組織編成を取り扱うに際しては、国の行政作用・機能の性格が、行政組織の編成面にどのように反映されるのか、またそのことが逆に作用・機能のあり方をどのように規定し返していくのか、という問題に重点を置いて検討を加えることにする。

最後に重視したい視角は、対象を政治及び行政過程の一連の文脈の中で捉えることである。そうすることで、規範の定立という形で帰結される立法改革の意味内容を、法概念的の世界においてではなく、可能な限りその現実態に即して性格づけることが可能となる。その際に最大の焦点となるべきは、法の立案・立法過程及び法変動の過程を、具体的に担っている権力主体の問題、とりわけ法の実現・運用過程をも規制していくところの執行権力の性格の問題である。本稿が、文部省の性格の問題に一つの大きな焦点を定めようとするのはこの意味である。

注 序章

- 1) このように、「社会」の必要とするところから生み出された「共同事業」が、現実の国家機関ないし公共団体を経て、それらの直接的或いは間接的機能として立ち現われる局面を、我々は「行政」と名づけているのだと言えよう。そして、この「行政」は「共同事業」の遂行としての性格と同時に、それぞれの、その時々々の国家の有する性格に規定された、体制的付色性を帯びたものとしても存在していると言わなければならない。すなわち「行政」は、「共同事業」の領域毎（教育・文化事業を始めとして、環境整備、社会保障、その他）の性格に規定される——行政対象の論理に規定される——側面と、他方で、社会・経済的、政治的支配の性格から——体制の論理から——規定される側面との、二側面を合わせ持つものと言えよう。
- 2) 鈴木英一氏は、「教育基本法10条によって教育行政改革の基本方針が方向づけられたのである」として、その基本方針を「民主主義的な教育行政のあり方と教育の自主性確保の原則である。」と述べている（「鈴木「教育行政の地方自治原則の検討」、『名古屋大学教育学部紀要（教育科学）』22巻、1975、71ページ）。なおこの点についての、教育基本法の立法過程に即した実証として、鈴木『教育行政（戦後日本の教育改革3）』（1970、東大出版会）255～256ページ参照。
- 3) 鈴木英一、前掲「教育行政の地方自治原則の検討」、82ページ。
- 4) 同前。
- 5) 三上昭彦「中央教育行政と地方自治」『教育の地方自治（講座教育法6）』（1981、総合労働研究所）20ページ。
- 6),7) 神田修「教育委員会制度論」、高柳信一・小沢辰男・平原春好編『教育行政の課題』（1980、勁草書房）80ページ、82ページ。
- 8) 高木鉦作「知事公選制と中央統制」、溪内謙他編『現代行政と官僚制』下巻（1974、東大出版会）
- 9) 神田修『明治憲法下の教育行政の研究』（1970、福村出版）第一部第三章。
- 10) 但し、以上に概括したような転換を、「官治」から「自治」への文字通りの移行として捉えうるか否かはなお論争的である。地方制度改革一般の評価をめぐる諸説の整理を試みたものとして、村松岐夫「地方自治論のもう一つの可能性——諸学説の傾向分析を通して」『自治研究』55巻7号（1979年7月）が一応参考になる。
- 11) この点についても、具体的に見ていくと大きな留保が必要である。例えば、本文で指摘したような転換が、法制上の原理として確認できる一方で、教育事務が国の事務である、という観念が文部官僚の中に温存されていた点が指摘されている（古野博明「戦後教育立法と教育行政の事務配分」『北海道大学教育学部紀要』26号、1976年、126～130ページ、137～139ページ）。後に明らかにするように、地方教育行政の改革途上での文部省の対応は、このような教育事務の性格（国家的性格）に可能な限り適合的な

機構形式をいかにして保持するか、という問題を基本軸として動くのである。にもかかわらず、ここでは、本文で指摘したような基本線が、次の機構変動——やや論点を先取りして言えば、従来とは別の形態をとる文部省による地方教育行政の制御形態——への基本動因になっている、という点を確認しておきたい。

- 12) 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)13ページ。
- 13) 相良惟一「中央教育行政」、海後宗臣・飯田晃三編『新教育のあゆみ』(1958, 小学館)48ページ。中島太郎『戦後日本教育制度成立史』(1970, 岩崎学術出版)354ページ。鈴木英一『教育行政』(1970, 東大出版会)560ページ。平原春好「文部省・審議会」、高柳信一他編『教育行政の課題』(1980, 勁草書房)104ページ。伊藤良高「文部省と中央政府」、鈴木英一編『現代教育行政入門』(1984, 勁草書房)200ページ。その他。
- 14) いわゆる「間接統治」(辻清明)による日本官僚制の温存原因論を参照。
「改革」の対象であるとともに、「改革」の当事者としても立ち現われたわが国の官僚機構は、しばしば行政機関について言われるような技術的・中立的存在ではなく、「むしろ機構全体として、数十年の永きにわたり、権力的支配に参加してきた重要な政治的存在であった」という指摘は、占領下の文部行政改革に対しても重い意味を持つ(辻清明「戦後の統治構造と官僚制」『新版日本官僚制の研究』1969, 東大出版会, 270~274ページ、但しこの論文の初出は1958年である)。
- 15),16) 寺崎昌男・平原春好「文部省の改編」、海後宗臣編『教育改革(戦後日本の教育改革1)』(1975, 東大出版会)302ページ以下。鈴木英一, 前掲『教育行政』622ページ。三上昭彦, 前掲論文(注5)22ページ。
- 17) 文部省が権力的な「指揮監督」官庁から非権力的な「指導助言」機関に変化したことを強調する論者からも、この点について異論は出されないであろう。
例えば平原春好氏は、文部省設置法5条の規定について次のように述べている。「このくぐり、第二次大戦までの日本の文部省が、教育に関する指揮監督機関として権力を振ったことに対する反省を基礎としたものであり、実定法的に言えば、教育基本法第10条に明示されている教育行政のあり方を具体化したものである。実際の教育行政がこの原則に合致しているか否かという問題は一応別として、法律上にこのような特記事項があるということは現在注目に値する。」(前掲, 注13)の平原論文, 104ページ。傍点引用者。)傍点を付した箇所から、法原理と「実際の教育行政」が「合致」していない現実への認識がうかがえる。しかしながら、行政の実態を「一応別として」、法原理・規範原理をそれとして確認するととどまる考察方法は、教育行政研究としては明確に克服する必要がある。
- 18) こうした見方と対照的に、兼子仁氏は、主として教育委員会と学校・教師との関係を扱いながらであるが、次のように述べている。
「しかしこの教育的指導助言を一般の行政指導と同じ感覚でしか捉えられない人は、教育行政に最もだいたいな感覚に乏しいと言わなくてはならない。
教育の場には理性と専門性にもとづく法則があり、なされた指導助言が本当に教育論的にすぐれていれば、法的拘束力がある以上に教育について本格的な効果をあげる、ということを法規は予定して、指導助言権を教育法に独特な権限として定めているのである。」と。そして『『優秀なものへの尊敬』(respect for excellence)』の原理を引証している。(兼子『国民の教育権』1971, 岩波新書, 185ページ, 186ページ)
こうした指摘は、あるべき法規範の追求として教育法学を建てる氏の論理から言って必然的であり、筆者も法解釈論としては、これに異議を唱えるものではない。しかしながら史実に即して見た場合、当時の文部省改革に際して「教育論的……効果」といった観点が「指導助言」法理に貫かれていたということではできず、当時の一般的理解は、「指揮監督」権の反対概念としていわば消極的に(「指揮監督」すべからずとして)捉えられていたにとどまる。
- 19) 鈴木英一「中央教育行政」、山本敏夫他編『教育行政概説』(1967, 御茶の水書房)68ページ。同「中央教育行政の諸問題」、有倉遼吉編『教育と法律』(1961, 新評論)173ページ。但し、鈴木氏も後の著書において「しかし、教育行政を含め、現代行政においては、指導助言のような非権力的行政が一般化し

- ており、権力的行政と異なるという理由だけで是認できるものではない。」と述べている（鈴木『現代日本の教育法』、1979、勁草書房、301ページ）。
- 20) さらに広く言えば、このような性格は日本の行政運営全体の戦後の特質と言っても過言ではなからう。1960年代に入って、「行政指導」の問題がにわかにクローズアップされてきた経過はその一端を物語るものである。参照、「行政指導の基本問題（座談会）」、渡辺佳英「行政指導をめぐる諸問題」、川崎博太郎「行政指導の実態——最近の三つのケースに見る——」、伊従寛「独占禁止法と行政指導」、(以上、『ジュリスト』No.342、1966年3月)。チャーマーズ・ジョンソン（矢野俊比古監訳）『運産省と日本の奇跡』（1982、TBSブリタニカ）の「第7章 行政指導」、とりわけ290ページ以下。
- 21) 教育行政に関わる概説書等における編別構成を見てもこのことはうかがえる。また研究書、論文においても、「分離」的傾向はなお支配的である。文部行政を、中央と地方とに分けて描くことが、一応説明に便宜であることは否定できないが、それが現実の機構性格の抽出にとって有効か否かが問題である。
- 22) 高木証作「日本の地方自治」『行政学講座2・行政の歴史』（1976、東大出版会）298～299ページ。
- 23) 天川晃「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No.29）』（1983）120ページ以下。
- 24) ただ本稿では、後にも述べるように、天川氏が「分権・融合」型として説明している特徴を、^{*}分権的姿勢をとる中央集権、より端的に言えば^{*}「分権」（教育委員会制度）を媒介とする実質的な「間接国家行政」、と規定したい。
- 25) 同上、天川論文、122ページ。

第1章 戦後文部行政の特質

1. 戦後文部行政の「特殊性」

以下では、序章で示した視角と仮説を、より具体的に検討していく。そこでまず最初に、戦後の文部行政が、戦後行政全体の中でいかなる特質を有したもののなかを総括的に示しておくことにしたい。考察の手がかりとして、地方段階（とくに都道府県）の教育委員会と知事部局との比較という形で——いわゆる「教育行政」と「一般行政」という対比で——文部行政における国—地方関係の特質、とりわけそこでの「行政指導」が持つ特別な位置を探ってみることにしよう。

まず地方行政一般について見る。戦後、地方自治法の制定によって、都道府県が「官治」的地方制度から、「自治」的団体へ転換されたことについては既にふれた。しかし、そこでも示唆しておいた通り、この「転換」にはいくつかの重大な問題点がはらまれていた。

この点につき高木証作氏は、戦後改革により、従来の「官治的色彩」が払拭された点を認めた上で、それが「真に民主的制度たるの実」を備えたと言えるかどうかは「別の問題¹⁾」であるとして、「官治の機構を支えていた『仕事の体系』は自治の体系に変革されなかった²⁾。」と結論づけている。そして、その左証を「公選知事の府県に機関委任と出先機関という二元的な国政事務処理の体制を一般化することに終わった³⁾」という点に見出している。前者の「機関委任」事務制度は、国が、本来地方公共団体の長である知事に対して、「国の機関として……主務大臣の指揮監督」（地方自治法150条）の下に事務処理を行なわせるものであり、後者は、国の機関そのものを地方に設けて国の事務を処理する「地方支分部局」（国家行政組織法9条）の制度である。これら二つの制度は、戦後の地方制度改革において知事公選化が不可避となった時点で、「府県知事等の身分の変更に伴って、地方における国政事務の処理をいかにするか」（昭和21年10月24日、内務大臣から地方制度調査会への諮問事項「第二」）という「最大の難問⁴⁾」に対しての、国の側からの——体制的な——解答と言うべき性格を持って成立したものである。この「二元的な国政事務処理の体制」が、戦後の地方自治の発展にとって大きな障害となってきた点は既に周知のことからである。ところが、戦後の文部行政について見ると、これら二つの制度が持つ比重は、は

るかに小さいものであることが明らかとなる。

まず機関委任事務制度について見ると、文部行政においては、少なくとも戦後改革の過程ではその制度化はなされなかったのである。それどころか地方自治法には見られない「法律に別段の定がある場合の外、文部大臣は、……行政上及び運営上指揮監督してはならない。」（教育委員会法55条2項）という規定すら設けられたのである。このことは、地方制度の改革途上では「例外」として打ち出された先の二つの制度が、「地方自治法制定の段階になると逆に原則になってしまった⁶⁾」と評される事態とは、明確な対照をなす。さらに、戦後における制度の展開過程を辿って見ると、機関委任事務制度は、知事を始めとする「一般行政」機関について圧倒的な重みを持ったのであり、それは教育委員会との比ではない。表-1に見るように、知事・市町村長の機関委任事務件数は膨大な数にのぼり、またその増加率も顕著である（特に知事）。この点を地方の側から見てみると、地方が処理する全事務のうち国からの機関委任事務が占める割合は、知事では70~80%、市町村長でも55~60%にのぼると言われている⁶⁾。

表-1 機関委任事務件数の推移⁷⁾

(自治省調べ)

		1952年	1960年	1970年	1974年	増加率(1974年/1952年) %
都 道 府 県	知 事	128	210	295	326	2.55
	教育委員会	14	25	25	24	1.71
	選挙管理委員会	4	4	4	4	
	公安委員会	7	6	7	8	
	地方労働委員会	2	2	2	2	
	農業委員会	5				
市	市 長	74	93	128	139	1.87
	教育委員会	6	8	10	10	1.67
	選挙管理委員会	6	6	6	6	
	公安委員会	6				
	農業委員会	4	2	2	2	
町 村	町 村 長	53	63	81	81	1.53
	教育委員会	6	8	10	10	1.67
	選挙管理委員会	6	6	6	6	
	公安委員会	6				
	農業委員会	4	2	2	2	

次にもう一つの「地方支分部局」（いわゆる出先機関）の制度についてはどうか。地方自治法の制定が日程に上っていた当時、「中央省庁が地方に自らの出先官庁を設置するという現象が著しくなった⁸⁾」ことが指摘されていた。その背景をなす事情もまた「官選知事から公選知事への切り換えに備え⁹⁾」での各省庁の対応策であったという点にある。この場合の「各省庁」とはさし当ってまず、内務省を除く他の個別官庁を指す。内務省は出先機関の設置についてはむしろ抑制しようとする方針であったのに対し、それ以外の個別省庁が制度の確定以前に出先機関を増設しその既成事実化を図ったのである¹⁰⁾。一方、先の機関委任事務制度は、「地方特別官衛（国の地方出先機関のこと——筆者）はこれを極力府県に統合すべし¹¹⁾」という、内務省による「地方行政の一体性¹²⁾」の主調の中に位置づくものであった。この点で、同じく国政事務の統一的処理という観点から発しているこれら二つの制度も、その処理機構の相違に対応して、内務省と他の中央各省のそれぞれの思惑が背後に働いていたのである。このような背景をもつ国の地方出先機

関は全体として膨大なものであり、地方自治法施行当時の設置総数として見れば、それは30,058にのぼる¹³⁾。その後、中央省庁の全体的再編が1949年になされるが、この間においてさらに出先機関の膨張が進んだことが、表-2に明瞭に示されている。また人員規模で見ても、国の省庁の人員総数に対する地方支分部局が占める比重はきわめて高い¹⁴⁾。

表-2 地方支分部局の数の変遷

	1949年6月	1950年6月	1951年6月	1952年9月	1953年6月	1954年11月	1955年9月
広域の管区	373,	331	369	299	291	293	292
都道府県単位	567	367	472	457	506	456	456
その他	40,705	40,266	41,793	40,074	38,889	25,239	24,474
合計	41,645	40,973	42,634	40,803	39,686	25,988	25,222

(行政管理庁管理部『行政管理年報』第5巻(1956年)190ページによる)

文部省の地方出先機関についてみると、やはり、地方制度改革に先んじての設置がなされている。1946年10月1日「臨時教育施設部支所規定」により、全国八ヶ所に¹⁵⁾出先機関が設置された。その分掌事務は、戦災学校等の教育施設復興、他施設(軍施設等)の教育施設への転用、営繕用資材の斡旋・割合、営繕工事(直轄学校)、及び地方の学校営繕事務との連絡、それへの指導等、総じて教育施設の復興・整備に関する事務である。これら施設関係事務は、臨時物資需給調整法に基づく、資材割当事務を主務官庁が自ら行うという原則とも相まって、文部行政における比重の増大化を促すことになる。それは、組織面では、1947年6月12日の「教育施設局」の新設となって現われる。この局の新設は、それまで大臣官房に¹⁶⁾分属していた臨時教育施設部と、会計課資材班とを統合して局に格上げするものであり、出先機関は、従来の支所が、「教育施設局出張所」として設置された。出張所では、管区内の小・中学校の物資・資材等の割合配給事務を行うこととされた(但し、それについての企画は本省の施設局で行う¹⁶⁾)。文部省の出先機関が、文部行政全体に占める比重を職員数について見たのが表-3である。

表-3 文部省の地方出先機関職員数

年 度	1947. 4. 30 現 在		1948	1949. 4. 30 現 在		1949. 10. 1 (*)
大 阪 出 張 所	11	大 阪 出 張 所	8	7	—	
臨時教育施設部支所		教育施設局出張所	303	213	教育施設部出張所	151
合 計 [A]		合 計	311	220	合 計	115
(本省)臨時教育施設部	144	(本省)教育施設局	193	217	(本省)教育施設部	115
本省 職員 合計 [B]	1,410		1,856	1,810		1,463
[A] / [B] %			16.8%	12.1%		11.5%

(*) 1949年10月1日は、定員数(「文部省職員定数規程」昭和24年9月20日[文部省令33号])であり、その他は実員数である(各年度『文部省年報』による)。

表に見られる通り、地方出先機関の人員規模が全体に占める割合は無視しえないものであり、とりわけ1947年から1948年以降にかけての増加¹⁷⁾は大規模なものである。この時期は、当時の最大の課題であった六・三制の実施期にあっており、その際、まずもって学校施設の復旧、整備が喫緊の課題としてあったこと、そしてそれに見合う行政機構設定の必要性が存したことは認めなければならない。当時の世論は、非常な熱意で新学制実施を支持したのであった。その意味で、先の教育施設局の新設が「大いに歓迎¹⁸⁾」されたであろうことも想像にかたくない。けれども、

こうした全き正当性をもつ課題（「事務」）の登場が、国の地方出先機関の膨張をもたらした問題を指摘しないわけにはいかない。しかも、当時期は教育行政の地方分権化が一方で大きな課題となっている時期でもあったのである。当時の論者も指摘していたように、文部行政においても「中央官庁の出先機関と地方分権の調整は、今後に残された大きな問題¹⁹⁾」であった。

しかし、文部省についてみる限り、この「大きな問題」は、その後「地方分権」の方向で解決されることになる。つまり、1950年3月27日「文部省設置法」の改正（法律16号）により、「地方支分部局」は、同年4月1日をもって廃止されることとなったのである。これは、政府（実質的には行政管理庁）の「資材割合事務の地方移譲²⁰⁾」の方針による行政整理であった。1950年4月という時期に、文部省の地方出先機関が消滅するに至ったことは、国の行政機構全体として見れば、この時期以降むしろ増加に向かう状況（表一2、参照）とは、ここでもまた一つの対照をなす²¹⁾。

以上、行政学者の中から提出されている戦後地方制度改革の「限界」、それがはらんでいた問題の局面を取り出し、それとの対比で文部行政の「特殊性」を指摘してきた。その点を今一度整理しておけば、第一に、機関委任事務制度については、少なくとも占領期（1952年まで）においてそれが法令上制度化されることがなかったこと。また実態的にもこの制度の展開は知事等の「一般行政」において圧倒的比重を有するのであり、「教育行政」においては、それはずっと相対的なものにとどまること。第二に、地方支分部局の制度については、1950年を最後として、文部省は、このような国の出先機関という機構形式を前提にする、行政執行の制度的基盤を失ったこと。以上の二点である。つまり、文部行政においては、「国の機関」による行政執行（直接国家行政、直轄行政）は、法制度として見る限り、ごく小さな比重しか持たない。あくまでも基本は、「団体事務」であり、教育委員会を通じての行政（間接行政）である。教育委員会制度発足後30年の時点で、戦後の文部省にあって教育委員会制度に深く関わってきて、次官まで努めた木田宏氏が次のように述べていることは、故ないことではない。

「他の行政分野と比較して、教育の領域がもっとも憲法に即した地方自治の在り方になっているといえるのではないのでしょうか。地方自治とはいいいながら、地方事務官制度が残存したり、国からの機関委任事務を広く認めたりして、地方公共団体の固有事務という観点からは教育行政がもっとも徹底しています。教育行政に対する中央集権的という非難は当たらないと思います。²²⁾」

ここでは、法制面に表われた文部行政の「特殊性」が最大限に誇示されている。しかしながら、このような文部行政の持つ特徴が、「中央集権的という非難は当たらない」という主張をも、文字通りに保障するものであるか否かは格別の検討を要する。知事等において大きな比重を占めている、「国の事務」⇨「国の機関」を通じる事務処理には、国の法的関与手段として「指揮監督」という「権力的」行政手段が対応している。多くの場合これが、そして専らこの点だけが中央集権を裏づけるものとされる。これに対して文部行政では、「団体事務」⇨「教育委員会」が基本であり、そこへの国の法的関与手段は、「指導助言」という「非権力的」行政手段が対応する。このように見れば、確かに文部行政においては、〈国家事務⇨権力的関与〉という形態をとる行政——その意味での中央集権的性格——は、さして大きな意味を持たない。

問題は、〈地方事務⇨非権力的関与〉という制度形式を前提にしなが、なおかつ中央集権的

・画一的な行政の内容を有している文部行政の特質にある。ここに、「非権力的」な「指導助言」と言われる行政手段が、文部行政において果たす特別の意味合いが浮かび上がってくることとなる。確かに、教育委員会がなしうるとされる事務の範囲（法律上の「権限」）は広範にわたる。しかし、この事務の範囲・権限は、一見そう見えるように排他的なものではない。教育委員会の所管事務・権限には、文部省の「指導助言」作用がかぶさっている。誤解を恐れずに言えば、教育委員会が所管する事務の全範囲は、そのまま文部省の「指導助言」行政——行政指導——の対象範囲を構成するのである。そして、このような「非権力的」な作用が、国の意思を地方に貫徹していく行政手段として、広汎な通用力を発揮している。このように取り結ばれる文部省と教育委員会の関係は、もとより文字通りの「地方分権」的性格とは呼べないものであるが、かと言って、「権力的」な「中央集権」とも言えない。それは、端的に言って、「分権」（教育委員会制度）を媒介とする実質的な「間接国家行政」とも呼びうるものと思われる。

以上、文部省の「指導助言」という行政作用の形態に注目して、その「特殊性」を検討してきた。それでは、知事等の「一般行政」において、その国家的性格を支える制度として、機関委任事務という「権力的」行政手段が必要とされたのに対し、何故、文部行政にあっては、「非権力的」行政手段によって、なおかつその国家的制御が可能となるのであろうか。これが次に問われなければならない問題である。この問題を解く一つの鍵は、戦後文部行政の機構的特質という点に求められる。つまり、文部行政における「非権力的」行政にもかかわらずの国家的制御、という行政内容の性格は、それに照応した行政の機構形式の在り方と不可分の関係にあるということである。その点を本稿では、「文部行政機構」（国と地方の行政機関相互の関係）が、他の省庁・行政領域と比べて、より一貫した「タテワリ」機構として形成されている、という問題として抽出したい。そして、この文部行政機構における「タテワリ」性とは、まさに戦後改革を契機として、その過程を経る中で形成されてきたものなのである。そこで以下では、戦後改革期まで遡って、文部行政が戦後の行政機構改革全体の中でいかなる機構的特質を持って出発したのかを、次に検討することにしよう。

2. 戦後文部行政の機構的特質——戦後行政改革と「タテワリ」行政機構の出発——

戦後改革による、国と地方を通じた行政改革全体の中で、文部行政機構の位置を検討するに際しては、行政学者から提起されている見解に摂取すべきものがある。先に引いた高木鉦作氏は、機関委任事務制度と出先機関の問題を、単に改革の「限界」として捉えたにとどまらず、より大きな、国—地方の行政機構の全体的性格づけと結びつけて理解している。次の通り。

「知事公選制の実現は、それまでの官治の機構を否定したが、しかしそれを規定していた官制による処理方式の根本的な変革にまでは進まなかった。いいかえると、従来の普通地方官庁の知事を通ずる一元的な中央統制は、タテワリ行政という新しい中央各省による多元的な中央統制に転化して、公選知事のもとに生き残り、……（以下略）²³⁾」（傍点引用者）

これとほとんど同様の見解を提出しているのが赤木須留喜氏である。

「旧内務省の権限は水平的にすなわち各省庁へむけて移動するにとどまり、事務委任とくに機関委任事務方式の全面的設定によって、中央政府の縦割り行政のしくみが定着し、いわゆる

戦後改革と民主化政策がこのルートを下降して国レベルから実施される……²⁴⁾」

以上の見解の重要な点は、中央と地方を通ずる戦後の行政機構が、「タテワリ行政」という「新しい」中央統制機構として仕組まれている、との捉え方である。つまり、戦後改革は、内務省という地方行政の総合的な統轄官庁を頂く従来の機構を、各省ごとの「タテワリ」の機構へと移行させた、と理解するわけである。このような「タテワリ行政」の成立という枠組の中に、戦後の一連の文部行政機構改革を置いて見る時、教育委員会制度に代表される、「地方分権」的な機構改革が、実は同時に、文部省—教育委員会を通ずる「タテワリ行政」機構の成立を意味するのではないか、という見方が可能になる。

しかしながら、ここで想定される文部行政の「タテワリ」機構は、これまで検討してきたように、知事部局のそれと同一ではない。つまり、高木等のいう「多元的な中央統制」とは、中央各省の多元性を意味しているのであるが、これら各省の統制機能は全て知事を媒介としなければならない。中央各省の統制機能は、地方では、知事という一元化された機関に競合して働くわけである²⁵⁾。ここに取り結ばれる中央と地方の関係は、いわば「多対一」の関係である。ところが、文部行政においては、地方における教育行政の専管「機関」が新たに設定された（教育委員会の創設）。このことを地方レベルで見れば、言うまでもなく執行機関の「多元化」を意味する。しかし、次の点が重要なのだが、同じことを国の側から見れば、それは教育行政が一元的に文部省の下に包摂されたことを意味するのではなからうか。そこでは、文部省と教育委員会は「一対一」の関係として、つまり一貫した「タテワリ」機構として現われることになる。このように見ると、文部省と教育委員会との関係は、他省と知事部局との関係に比べて、より高い完結性を有する「タテワリ」行政機構を形成するものと捉えられるのである。

こうして、知事を通じた中央各省の多元的な「タテワリ」行政機構の成立が、戦後行政機構改革の一般的性格であるとすれば、文部行政における「タテワリ」機構の個別・特殊性は、「一対一、対応をなすより一貫した「タテワリ」性」という点に見出される。

ところで、内務省による「一元的な中央統制」から、「タテワリ行政という新しい……中央統制」への移行という文脈の中での、文部行政機構の特質は、戦後初期における、内務省と文部省との地方教育行政の所管問題として端的に現象化するのである。以下では、この問題の推移を辿ることを通じて、上記の仮説を検証してみよう。そこで明らかにされるであろう点は、地方教育行政の所管問題が、文部省にとっては、当初から一貫してその内務行政系統からの引き離し、そして文部行政による専管・一元化として位置づけられていた、ということである。

地方教育行政を内務行政から引き離そうとする文部省の構想は、戦後のきわめて早い時期から確認できる。前田文相期（1945年8月18日—1946年1月12日）の1945年11月20日に文部省内で作成された「劃一教育改革要綱（案）²⁶⁾」では、「乙、要領」の「第六」の中で次のように指摘している。

「イ 教育ノ自主性ヲ確保シ教権ノ独立ヲ明示ス

1. (略)
2. 文部省ノ政治力ヲ強化ス
3. 教育行政機構ヲ一般行機構ト切斷シ且ツ教育行政ト教育ノ實際トノ乖離ヲ調整ス

(傍点引用者)

それから約一ヶ月後の同じく省内文書「地方教育行政機構刷新要綱（案）²⁷⁾」（1945年12月21日）では、より端的に次の如く述べている。

「一、方針

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庁トスル中等学校、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」（傍点引用者）

前者の資料は、中央レベルでの文部省の機構的な離脱→「文部省ノ政治力ノ強化」を企図している。そこからただちに出てくる課題として、後者の文書が、地方教育行政機構の内務行政からの「分離」→文部省の直接的「監督下」への包摂化、という構想を明確に打ち出している。機構論として見れば、この構想の帰着するところは、まさに中央—地方を通ずる文部行政の一元的な「タテワリ」機構の構築、ということにはかならない。

これに対して内務省は、地方行政における「総合行政」の維持・確保という観点から、文部省の「分離」構想への「執拗²⁸⁾」な反対論を唱えるのである。例えば次の通り。

「教育委員会が府県会、市町村会から独立して教育に関する万般を取扱って行くべきものとされたが、内務省側は第一にかかる分離行政は現代の政治の行方から考えると逆の方向であって、寧ろ総合行政として教育も一般行政に組入れられなければならぬ。第二はかかる教育委員会は府県会及び市町村会より分離したために、教育は無力となり却って不便が生ずる。地方ブロックの設置は府県と中央の間にわざわざ地方ブロックを設けて屋上屋を重ねるに過ぎないのである上、地方ブロックができて行政地盤のないものは不可である。むしろ民主化された府県会、町村会により総合されたものとして考えるべきである。」（1946年12月20日の教育刷新委員会第16回総会における、飯沼一省内務次官の説明²⁹⁾）

以上の対立は、内務・文部両省間の角逐というよりも、戦前・戦時期にあって内政の総本山たる官庁として君臨した内務省・内務官僚による現状維持策と、それに対して大きく劣勢に立っていた文部省・文部官僚の独立化への願望とも言うべき様相を呈している。地方教育行政の所管をめぐる対立が、「田中耕太郎文部大臣が学校教育局長、大村清一内務大臣が文部次官のころから意見を異にした問題³⁰⁾」であると言われるように、文部行政「独立」化の阻害条件は、実は省内にも在ったわけである。田中耕太郎が学校教育局長（1945年10月15日～1946年5月21日）の頃に書いたメモの中に次のようなものがある。

「地方の学校行政に関しては、初等及び中等の諸学校に関する限りに於て、内務省所管の地方行政庁の官吏に依って司られている。此等の官吏中の多くのものは法科出身の教育に未経験な、場合に依っては警察官としての経験を有する若年者で而も多くの場合一年位しか在職しない。従って、教育の理念の実現のためには適当だとはいえない。特に文部大臣は彼等を任免又は罷免することが出来ないので、文部省の教育方針や意図を地方教育界に徹底させることは甚だ困難である。³¹⁾」（傍点引用者）

ここでは、「初等及び中等の諸学校」、つまり地方教育行政に対して、文部省が十分な掌握力を有していないこと、そしてその最大の桎梏が「内務省所管の地方教育行政庁」（とりわけ内務省の人事権を通じた支配）にある、との認識がはっきりと示されている³²⁾。このような現状認識から発して、「文部省の教育方針や意図を地方教育界に徹底させる」という方向での改革の処方箋が、先に見たような、地方教育行政機構の内務系統からの「分離」→「直接文部大臣ノ監督下ニ置ク」との構想であったわけである。

一方、田中のこうした構想に反対の立場にあったとされる大村清一は、田中の学校教育長時代の文部次官（1945年8月25日～1946年1月15日——その後、内務次官に転任）であった。この点は、先にも触れたように、地方教育行政の所管をめぐる対立という形をとりながら、むしろその背後に流れていた、文部官僚の内務官僚に対する被制約性が、文部本省の人的構成としても現われていたことを意味する。ところで、かように意見を大きく異にしていた二人の人物が、その後、一方は文部大臣として、一方は内務大臣として（内閣改造前の第一次吉田内閣——1946年5月22日～1947年1月31日）、それぞれ固有の役割を演じ、改革過程途上の一画期を形成するに至ったことは、きわめて興味深い事実である。

すなわち大村内相の下で、現行地方自治法（法律67号）以前の改革として、東京都制・市制・町村制・府県制、それぞれの一部改正が断行された。この改革に際して内務省が企図した最大の要は、知事公選化が不可避となった状況下で、公選知事の身分を従来通り「官吏」として存続させる点にあった。そしてこの改正では、「地方官官制」に何等変更を加えることなく、その官制秩序体系を前提にしていたのである。また、知事の下部課長等も「官吏」とされ、それに対する知事の任免権は確保されず、内務大臣の人事権が存続されることとなっていた。ここでも「官制」の秩序体系が温存されたのである³³⁾。こうしてこの改革は、内務省の人事権、監督権を中核としながら、「中央各省ノ監督権、統制権ヲ確保セントスル趣旨³⁴⁾」（大村）に立つものであった。

その後の改革の進展から振り返って見れば極めて強い守旧姓を持つ以上の改革も、当時の大村内相を始めとした内務省当局からすれば「積極的な意欲を持って」臨んだ改革なのであり、「明治の先例から考えて憲法改正より先に地方制度の改正を行うのが賢明」（傍点引用者）との考えに基くものであった³⁵⁾。では言うところの内務省の「積極的」な対応の意味は、どこにあったのか。それはこの改革に際して内務省が用意した「政府答弁資料」の中に次のような形で現われている。

「新憲法施行後においても、知事を官吏とすることを妥当とする具体的理由及び容観的事情が根本的に変更を来たすとは予想されないので、新憲法施行後も知事の官吏たる身分を動かす必要はない。³⁶⁾」（傍点引用者）

つまり、この改革は新しい憲法が施行された後も、引き続き存続すべきものとして——「官制」の秩序体系の温存として——提起されているのである。この温存をより安定的、確実なものとするためにこそ、知事公選制の断行、しかも、それを憲法改正以前に行う、というまさに「積極的」対応が必要とされたのである。結果的には、この公選知事＝官吏という機構は、次の改革（地方自治法）を余儀無くされ、単なる暫定的な性格（新憲法施行の日まで）のものに変化させられることになる。（このような、改革の先取りによる官制秩序の固定化から、その暫定化へ、という情勢転換を起点として、先に述べた機関委任という新しい国政事務処理方式が生み出されてくるわけである。）けれども、その過程で見せた大村内相の、知事を「公吏」とする議論への並々な

らぬ抵抗は、内務省の官制秩序への執着振りを雄弁に物語るものであった³⁷⁾。このような内務省の政策意思の中にこそ、先に引用した、飯沼内務次官の地方教育行政に対する所見が位置づくのである。そこで意図された「総合行政」とは、内務省→知事を通ずる官制的秩序に教育行政をも包摂させること——その意味で既存の機構秩序の継承——であった。

これに対して文部省の「分離」論の企図するところは、地方教育行政固有の官制的秩序の確立——その意味で文部省にとって、従来存在しなかった、ないしは極めて制限されていたものの新たな構築——という点にあったのである。そしてこのような文部省の構想が、まさに田中文相の下で一つの頂点を形成することになる。

田中耕太郎が文部大臣に就任して以降、上記構想の推進が、より現実味を帯びて浮上するに至ったことは疑いない。

例えば、1946年7月の帝国議会での審議中、次のようなやりとりが交されている。

「左藤委員……続イテ地方教育行政デアリマスガ、兎角内務系統ノ官僚ニ依ッテ是ガ動カサレテ居ル（中略）此ノ弊ヲ防グ為ニ、各府県毎ニ若シ出来ナケレバ全国ヲ若干ノ教育区ニ区分スル、（中略）サウ云フ教育区ニ区分シテ、ソコニ地方教育局ヲ設置シテ、文部省カラズット筋金ノ入ッター元的監督ノ下ニ筋ヲ通シテ教権ヲ守ッテ行クト云フ御意思ハアリマセヌデセウカ……。

田中国務大臣……其ノ問題ハ、私ハ昨年ノ秋教育局長ヲ拝命致シマシテ以来、絶エズ念頭ニ持チ、又省内デモ研究シテ居ル所デゴザイマス、又『アメリカ』ノ教育使節団ノ残シテ行キマシタ所ノ報告書ニモヤハリサウ云フヤウナ意味合ノコトガ現ハレテ居リマス、文部省ト致シマシテハ、其ノ方面ニ更ニ研究ヲ重ネ、出来ルダケ早く実現シタイモノデアルト云フ風ニ考ヘテ居リマス、……³⁸⁾」（傍点引用者）

ここで田中文相が即座に応じたところの「文部省カラズット筋金ノ入ッター元的監督ノ下」に「地方教育局」を設置する、という構想は、翌年の1947年初めに至って一つの法律案として結実することとなる。それが、「地方教育行政に関する法律案」（1947年1月15日）である。この法案が、これ以後に立案されてくる種々の地方教育行政の機構改革構想と明確な一線を描すところの特質は、それが「官制」の機構秩序を設定している点にある。この点に、田中文相期が教育行政改革途上に占める独自の位置の一端——しかも重大な一特質——が見出されるのである³⁹⁾。

この法案に至る過程でも、文部省内では地方教育行政を「官制」として、しかも、文部行政系統に独自の「官制」機構として位置づける方向が追求されていた。例えば、文部省官房審議室作成の「教育基本法制定に当って考慮すべき事項」（1946年9月25日、及び10月20日）なる文書中には、次のような項目がある。「教育行政 教育行政官庁法（学区庁法）案の作成、之に伴ふ財政上の措置⁴⁰⁾」（傍点引用者）。また辻田力文書の中に、これにやや遅れて記されたと思われるメモが次のように残されている。

「官庁の性格

- 甲. イ、教育事務局を地方の独立官庁とするか
- ロ、教育委員会法を作りてその事務局とするか
- 乙. 甲のイの場合

- a, 文部省の地方官庁とするか
- b, 夫々独立の官庁として行政的命令系統を立てるか連絡会議を作ってやっていくか
 文部大臣→地方教育総長→府県教育総長→市町村教育長
 右の行政命令系統を立てるか否か⁴¹⁾

ここでは、地方教育行政機構を「官庁」として設定することを前提として、その上でそれを「独立」の、つまり「文部省の地方官庁」として位置づけるか否か（及びそれとの関連でのタテの「行政命令系統」の問題）が考慮の主たる焦点となっていることがうかがえる。この問題の背景になっているのは、言うまでもなく内務省の地方制度改革構想との関係である。内務省が各省の出先官庁の設置に反対していた点はすでに述べた通りであるが、文部省もそのことを十分承知しており、その上で地方教育行政の「独立」化（「官庁」としての）をいかにして計るかが焦点になっているのである。

教育刷新委員会の建議、「教育行政に関すること」（1946年12月27日、第17回総会採択）がまもなく決定されることを見通して、文部省内で「地方教育行政の刷新について」（1946年12月12日）なる文書が作成されている。そこでは、上記の建議が出されるに際して、「文部省としての態度を一應きめる必要がある」という立場から、「予め十分考慮に入れる」べき「根本的問題の諸点」として次のように記されている。

「第三委員会案は大綱的なもので相当融通性のあるものなること

内務省関係の地方制度調査会との関係については速急に適當処置すべきものであるが、先方は、独立の地方官庁は認めない方針であり、府県以上の中間官庁についても反対的意向のやうである。

問題点

法的措置——理想案と妥協案を考へること

イ. 単行法として地方教育行政法（或□地方教育官庁法）を作る

ロ. 府県以下については地方自治法に包含させるか

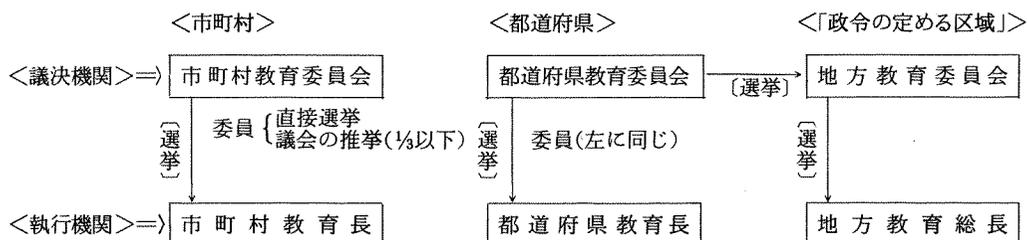
地方の中間機関については、独立の単行法とするか⁴²⁾（□部は不明）

ここでは、内務省の意向との関連で、文部省の考える「理想案」と、「妥協案」とが考慮されている。そしてそれは地方教育行政を規定するところの立法形式の問題と関連して提起されている。もちろん、立法形式の問題としてここで提起されている、「理想案」と「妥協案」とで、文部省がそこに込めようとしている構想内容が、全然違ってくるわけではない。地方教育行政を「独立」の官制的「タテワリ」機構として構築しようとする点で、文部省の意図は一貫している。「理想案」はその点を、立法形式においても貫徹させて、単行法として体系化しようとするものである。それに対して「妥協案」では、立法形式上も「独立」の単行法とするのは、国と府県の間の「中間機関」のみに絞り、それ以下の府県、市町村の二段階については、内務省を主務官庁とするところの地方自治法の系統に「包含」させようとする⁴³⁾。当時期、内務省が「総合行政」論の見地から、原則として全ての行政領域を都道府県と市町村の、いわゆる一般行政に包摂する意向であり、それに基づく行政（命令）系統として、内務大臣→道都府県→市町村を中軸とする機構を予定していた点からすれば、文部省の「妥協案」は（少なくとも、府県以下の二段階の行政機関

に関する限り)、以上の内務省構想との関連で、調整・妥協を強いられるべく位置していた構想なのである。

法律には程度の差こそあれ、それぞれの法律についての主たる管轄官庁が対応している。その意味で、立法形式の如何は単に形式の問題に尽きるのでなく、すぐれて各省が推進しようとする立法構想の内容及びその実現・侵透度の問題でもあるのである。

さて、田中文相期の省内立案作業は、以上の経過を経て、明らかに「理想案」の方向での取りまとめが行なわれるに至る。それが先に述べた、1947年1月15日、「地方教育行政に関する法律案⁴⁴⁾」である。この法案では、下記のような三段階の地方教育行政機関が全て単行法として規定されている。



この法律案にはいくつかの特徴が見出せるが、ここでのテーマと関連して取り上げるべき点は、上記のような教育行政議機関の相互関係、なにかんづく国との関係を、同法案がどのように構想していたのか、ということである。(なお、同法案が議決機関と執行機関とをはっきり区別して規定している点も注目される。この点は教育長制度の問題として後に触れたい。)この点で問題となるのは、同法案の「第六章 教育行政の監督」なる部分である。そこで構想されているのは、文部大臣→地方教育総長→都道府県(教委・教育長)→市町村(教委・教育長)へと連なる、まさに「タテワリ」統制の機構なのである。すなわち、「第六章」はまず次のような条文で始まっている。

「第83条 市町村教育委員会及び都道府県教育委員会は、第一次において地方教育総長の監督をうけ、第二次において文部大臣の監督をうける。

政令の定める事項については、市町村教育委員会は都道府県教育委員会の監督をうける。

第84条 市町村教育長及び都道府県教育長が行う国の教育行政事務については、第一次において地方教育総長の監督をうけ、第二次において文部大臣の監督をうける。

政令の定める事項については、市町村教育長は、都道府県教育長の監督をうける。」

これがまず基本的な「監督」関係である⁴⁵⁾。(ここでも議決機関と執行機関の区別、しかも「国の教育行政事務」についての、執行機関〔教育長〕を通ずる監督のしくみが特に区別して規定されている。)そして、一見してすぐに気付くことは、この「監督」関係における「地方教育総長」の比重の高さである。「地方教育総長」は、都道府県以下の「教育委員会」と「教育長」の双方に対して「第一次」的な監督庁たる地位に立つ。では、このような地位に立つ「地方教育総長」と国との関係はどのようなものであろうか。この点につき法案は次のように規定している。

「第69条 地方教育総長は、地方教育委員会において教育について識見ある者の中から選挙し

たものについて内閣がこれを任命する。

地方教育委員会委員は、地方教育総長を兼ねることができない。」

第一項に見られる通り、地方教育総長は「内閣がこれを任命する」ところの国の機関として位置づけられている⁴⁶⁾。このことは、「地方教育総長」という一機関についてばかりでなく、その下に置かれる「地方教育事務局」・「地方教育研究所」——いわゆる「補助機関」・「附属機関」に対応する——についても同様のことが言える。例えば法案第76条は「地方教育事務局には左の職員を置く」として、「一、視学 二、視学委員 三、常設又は臨時の専門委員 四、前各号に属しない官吏」と定め、地方教育事務局の職員が「官吏」によって構成されるものとしている。また、「地方教育事務局」「地方教育研究所」双方の組織は「政令でこれを定める」(76条2項, 78条2項)として、両機関の組織権を全面的に国の権限としている。そしてこれに対応して、同法案に附属すべき政令案も準備されていた。例えば、法案76条2項に附属するものとして、「地方教育事務局官制(政令案)⁴⁷⁾」が作成されている。そこでは、「地方教育総長は文部大臣の指揮監督をうけ」(3条)、「部下の官吏を指揮監督し事務官(二級)の功過を文部大臣に具状し、事務官(三級)の進退は自からこれを行う」(4条)ものとされている。地方教育事務局に置かれる職員は、文部事務官76人(1級—2人, 2級—22人, 3級—52人)、文部技官4人(2級—13級—3人)、視学(3人—2級, 文部事務官をあてる。)、視学委員20人(2級, 囑託)である。

以上、若干の例からすでに明らかな通り、この法案で「政令の定める区域⁴⁸⁾」に置かれる、言うところの「地方」教育行政とは、国家行政の直接的延長として、つまり「地方」に置かれる「官制」(国の機関)として構想されているのである。戦後の早い時期から、文部省が、地方教育行政を内務系統から「分離」させること、及びそれを「直接文部大臣ノ監督下ニ置」くことという二つの課題を、表裏一体のものとして構想していた点は先に見た通りである。この法案は、後者の側面を文部省が具体的にどのように構想していたのかを明瞭に示すものである。それは、内務省における〈公選知事=官吏〉という構想に流れていた根強い官治的発想と同根であるのみならず、それを乗り越えてより強力かつ周到な官治的仕組を予定するものであった。

戦後教育改革期当時、とりわけ初期において、地方教育行政の改革問題は、しばしば「教権確立」、「教権独立」論の一環として唱えられた。その強力な唱導者であった田中耕太郎は、戦後直後から内務官僚・内務行政の支配による地方教育行政の弊害を指摘し、その除去を企図していた。その意味では、田中文相期において積極的に打ち出された、教育行政の一般(内務)行政からの「分離」・「独立」論が、「教育改革固有の論理⁴⁹⁾」の一つの反映であったということもできる。けれども、この「固有の論理」の首唱者として他ならぬ文部官僚が立ち現われたということ、そして文部省によって担われていった「独立」論が、具体的な立法構想としてどのような内容のものを導き出していたのか、その問題性については以上の検討が明らかにしてきたところである。この点に、文部省の提唱した地方教育行政からの「分離」・「独立」論を、「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⁵⁰⁾」として見る視角の成立根拠が存する。

内務省と文部省とによる地方教育行政の所管問題は、従来、いわゆる教育委員会制度の「三原則」の一つである「教育行政の一般行政からの独立」原則という観点から取り上げられ、「若干の妥協や後退を含みつつも、内務官僚とのたたかひのなかで、一般行政に従属しない、真の独自性をもとめて形成されていった⁵¹⁾」過程として捉えられている。また、田中文相期に法律案として体

系化されるに至った、「地方教育行政に関する法律案」の性格づけについても、「教育行政の一般行政からの独立という点では、徹底していたが、教育行政の民衆統制と地方分権という点では不徹底さを強く残していた⁵²⁾」というように、二面的性格を持つものとして捉える評価がある。これもいわゆる「三原則」という枠組を前提にした評価であろう。

けれども、これまでも指摘してきた通り、戦後初期からも含めてこの法案に貫かれる性格は、地方教育行政の内務行政からの「分離」→文部行政への専管化と、その集権的統制下への包摂(官制機構を通じての)、という表裏一体をなす文部省の政策意思の一貫性を示すものであって、あれこれの原理の「徹底」と「不徹底」といった両義性をもって捉えられるものではない。教育行政の「三原則」論は、その理念的意義としてばかりでなく、教育行政研究の分析枠組としても広く通用してきた⁵³⁾。しかしながら、そのような分析枠組では、当時の官僚機構——その一環としての文部省を突き動かしていた論理、ないしは執行権力としての文部省の性格を、十分に把握することはできない。内務省との地方教育行政の所管争いから、田中文相期の法案準備までの一連の過程は、本節の初めに述べた、内務省による一元的中央統制機構から他の中央各省による「タテワリ」統制機構への移行、という全体的な行政機構の変動方向と何ら矛盾しないばかりか、まさにその一つの具体的な発現過程と言えるのである。のみならず、文部省の構想にあってはその「タテワリ」機構が、より貫徹された中央統制形態を予定するものであった点に、顕著な特質を有するのである。

以上のような問題の論理構造を、当時すでに鋭く指摘する見解が存在したことは注目に値する。「地方分権繞る二底流・行政機構改革の焦点」と題された論説は、それを次のように述べていた。

「その底流はまづ大村内相を代弁者とする内務官僚の徹底的分権論……」(この「徹底的」と評される「分権」が、なお根強い官治的発想に貫かれていた点は先述した通り。)
「これに対し他の各省は、地方行政に対するそれぞれの省の支配力をこの機会に確立すべしとばかり、いずれも中級行政機関の設置を狙っておりその一つの現れとして、農林省の地方農地管理局案が登場したほか、文部省は学区庁案を主張せんとし、その他の省も……それぞれの出店を持たうといふ底意が濃厚である。

地方分権をめぐる官僚陣営のこの二つの流れは、過去における官僚勢力の消長とにらみ合はすと、意味深長なものがある、地方行政の指揮監督を一手に掌握し、このやうな強大な権限を持った官庁は、各国にその例をみないときまでいはいはれた内務省が、今度の地方制度改正を機に、官界の王座から全面的に後退するのに対し、いままで地方に足場を持たなかつた各省は、好機至れりとばかり、一斉に縄張り獲得の攻勢に出てゐるが、しかしこれでは内務省の遺産を各省が分捕るやうなもので、地方分権の実は殆ど無に帰する⁵⁴⁾」(傍点引用者)

文部省の地方教育行政専管化の構想も、このような文脈における一つの現象形態として位置づくものであった。この問題が、文部省の内務省に対する「縄張り獲得の攻勢」という相貌をとって現れていた状況⁵⁵⁾は、1947年半ばに至って、内務省そのものが解体を余儀なくされたこと⁵⁶⁾によって一転することになる。しかしこのことは、そこで問題となっていた、各省が「内務省の遺産を…分捕る」形で「地方に足場」を構築しようとする指向線の消滅を意味するものでなく、それが内務省と他の各省との「縄張り」争いとして表面化することがなくなる、という状況への転換を生み出したに過ぎない。内務省が最後まで「将来の地方自治を擁護するために、他省に対し

て戦はねばならない⁵⁷⁾」との見解を保持し続けたことは、それが自己保存への欲求から発する主張であったにせよ、文部省を含む各省の上記の如き指向線の根強さを反映するものであったと言える。

しかも内務省のこのような批判は、単に他の各省のみに向けられただけでなく、それら各省に対応する占領軍内部の各セクションに対しても向けられていた点に留意したい。GHQの覚書により改組を要求された内務省が、それに対応して作成した文書「連合軍最高司令部政治部長書翰『内務省の分権化』に対する内務省意見」(1947年5月23日)は、この点を次のように記している。

「以上内務省に於ける改革と相俟って、地方分権の実を挙げるため、各省においても

- a 地方特別官庁の整理
- b 中央各省の権限の地方団体への委譲の二項を逐次実施致したい。

この際特に貴方に対して希望したいことは、G・S以外の各セクションも亦貴方と同一歩調により、地方分権の線に沿って日本の各省を御指導あらんことを。」⁵⁸⁾

後続の地方教育行政改革の問題が、教育委員会法へと収斂していく過程では、その立法構想をめぐってのCIEと文部省との対立があり、そこでのCIEの革新性は明白であるが、内務省に対してはCIEと文部省が「共闘、関係に立つような事態が成立した⁵⁹⁾」、改革のいくつかの局面では、両者が「抱き合う⁶⁰⁾」という側面をも有していたのである。この側面は、内務省と異なり文部省が解体を免れたという事態に、何らかの影響を与えたということも考えられる⁶¹⁾。

ともあれ、内務省の解体にもかかわらず、文部省の構想する、「タテワリ」による官治的中央集権への可能性は、なお問題として残された。この問題が、その後の改革過程でどのように変容し、文部省改革へと収束していくのかは、次章の検討課題に属する。その際に、本章との関連であらかじめ確認しておきたい点は、後続の改革が、当初の文部省の目論見を大きく越えて進展するにもかかわらず、その過程は、ここで見てきた文部省と地方教育行政機関とが形成する「タテワリ」行政機構という性格の消滅化を意味するでなく、むしろその形態変化の過程として捉えられる、ということである。

注 第1章

- 1) 高木鉦作「日本の地方自治」『行政学講座2・行政の歴史』(1976, 東大出版会) 298ページ。
- 2) 同前, 302ページ。
- 3) 高木鉦作「知事公選制と中央統制」, 溪内謙他編『現代行政と官僚制』下巻(1974, 東大出版会) 285ページ。
- 4) 同前, 274ページ。赤木須留喜氏も、この論点をめぐっての帰趨について、「今日の時点からふりかえてみて、戦後改革における第一の、そして決定的に重要な限界はこれだったというべきではなからうか。」と述べている。(赤木『行政責任の研究』, 1978, 岩波書店, 96ページ)
- 5) 同前, 280~281ページ。
- 6) 伊勢茂「機関委任事務」『都市問題研究』33巻4号(1981年4月) 167ページ。坂本忠次「機関委任事務と超過負担問題」『同上』35巻6号(1983年6月) 42ページ。但し坂本論文では、市町村を4~5割としている。いずれにしても、伊勢論文が言うように「正確な実態は誰にも分っていない」というのが現状である。この「不明瞭性」は、ひるがえっていわゆる「国体事務」のそれをも示すことに注意しておきたい(この問題については後に触れるところである)。

なお、「実態」の一端を示すものとして、1976年に川崎市において行なわれた民生局と衛生局の全事

務についての事務分類調査がある。この調査によると、個別法令により「長は……する、……ねばらない」とされる事務を「機関委任事務」と認定する分類規準では、両局の全事務365件のうち、245件(約67%)が「機関委任事務」と算定された。また「事務の発生主体と管掌主体による区分」という別の分類基準では、175件(約48%)が「機関委任事務」とされたという。以上については、高木鉦作「機関委任事務の検討」、『都市問題研究』35巻6号(1983年6月)19ページ。

- 7) 村松岐夫編『行政学講義』(1977, 青林書院新社)所収の巻末「参考資料」による。
- 8) 佐藤功「最近に於ける行政機構の改革(二)——その経過とその諸問題——」『法律時報』20巻3号(1948年3月)43ページ。なお、同上論文(四)では、出先機関の問題が、「内務省の解体を契機として、改めて再燃」したとして、その事情を「即ち内務省の解体によって、地方公共団体に対する一般的指揮監督官庁は消滅したのであるが、内務省以外の各省が依然として地方に特別官庁を設けているならば、中央集権の圧力は依然として地方団体の上に覆いかぶさっていることとなるからである。」と述べていた。こうした状況に対し、公選となった「ほとんど全知事から、地方出先機関を実質的に知事の指揮監督下におくのでなければ、地方分権とは単に名目に止まることとなるとの一致した意見」が述べられた、と伝えている。(『法律時報』20巻5号, 1948年5月, 26ページ。)
- 9) 佐藤功『行政組織法(新版)』(1979, 有斐閣)93ページ。及び203ページも参照。
- 10) 「各地の出先機関は極力これを府県に統合する」という内務省の主張に対し、1947年1月8日の閣議では「内務省案と大蔵, 商工, 農林等の各省案とが根本的に対立し」, 「十三対一」で結局現状維持が決定されたという。(自治大学校『戦後自治史V(地方自治法の制定)』1963年, 85ページ, 及び225ページ。)
- 11) 金丸三郎「地方制度調査会の地方制度改革に関する答申」『自治研究』23巻1・2号(1947年1・2月)27ページ。
- 12) 荻田保「地方行政機構の根本的改革——第二次地方制度改正の方針——」『内務時報』3号(1946年10月)。但し、赤木前掲書, 97ページより重引。
- 13) 当時の出先機関設置状況を示す資料として、次の表を掲げておく。これら出先機関が設けられる範囲は、1), 広域(管区またはブロック), 2), 都道府県の区域, 3), 市町村の区域, 4), その他, に分けられるが、これらの設置範囲別の差異をとりあえず捨象して、機関設置総数で見たのが、30,058という数字である。

表一 各庁出先機関一覧表(二二, 九, 一八 行政調査部機構部)

庁名	出先機関
総理庁	宮内府京都事務所(一) 地方経済安定局(八) 地方物価事務局(八) 消費者価格調査職員(一三) 復員連絡局(四) 同支部(四) 同上陸地支局(四) 地方復員局(五) 同上陸地連絡所(四) 同掃海部(三) 同管船舶部(四) 戦災復興院建築出張所(四六) (戦災復興院特別建設出張所(五))
外務省	終戦連絡地方事務局(一三) 同出張所(五)
内務省	土木出張所(六) 内務省駐在官(国土局関係)(四六) 内務省駐在官(調査局関係)(七)
大蔵省	地方専売局(一六) 同支局(四八) 同出張所(二九三) 造幣局支局(二) 同出張所(一) 財務局(八) 同出張所(三七〇) 同地方部(四二) 管財支所(三四) 税務署(三七〇) 税関(六) 出張所(四二) 監視署(一〇七) 税関支署(四〇) 出張所(一〇七)

庁 名	出 先 機 関
司 法 省	高等検査庁 (八) 地方検査庁 (四九) 同支部 (二二九) 区検査庁 (五五七) 司法事務局 (四九) 同出張所 (二, 〇三八) 少年審判所 (一八) 矯正院 (一二) 行刑管区 (八) 監獄 (五九) 分監 (九四)
文 部 省	教育施設局出張所 (八) 地方駐在員 (四六) 文部省出張所 (一)
厚 生 省	医務局出張所 (八) 国立病院 (一一二) 国立療養所 (一六四) 検疫所 (七)
農 林 省	地方引揚援護局 (五) 同出張所 (三) 引揚援護院連絡事務所 (一) 資材調整事務所 (四六) 農地事務局 (六) 作物報告事務所 (四六) 同出張所 (二, 一一六) 食糧事務所 (四六) 同支所 (四九五) 同出張所 (六, 六六一) 木炭事務所 (四七) 営林局 (一四) 営林署 (三一七)
商 工 省	地方商工局 (八) 同出張所 (四六) 地方貿易事務局 (四) 同分室 (六) 貿易庁出張所 (三)
運 輸 省	鉄道局 (九) 管理部 (四五) 工機部 (二七) 地方施設部 (九) 地方電気部 (一) 海運局 (七) 海運監理部 (三) 同支局 (四〇) 同出張所 (三一) 港湾建設部 (四) 自動車事務所 (四六) 同支所 (七) 地方建設部 (一一)
通 信 省	京都事務所 (一) 簡易保険支局 (六) 貯金支局 (二八) 通信局 (一〇) 同出張所 (一) 郵便局 (普通五五四 特定一三, 一四五) 通信局電波観測所 (七) 電信局 (四六) 電話局 (四四) 電気通信工事局 (八六) 国際電気通信施設部管理所 (三) 同支所 (四) 電気通信施設事務所出張所 (四六) 海底電線工事事務所 (二)
労 働 省	公共職業安定所 (五四四) 都道府県労働基準局 (四六) 労働基準監督署 (三三六) 地方労働局 (未設) (八予定)
	(合 計) 三〇, 〇五八

(行政管理庁管理部『行政機構年報』第1巻(1950年)180ページ。)

- 14) 一応の目安として、行政官庁管理部『行政機構年報』第2巻の162ページの表(昭和26年度分)で算定してみると、

$$\frac{\text{地方支分部局人員(A)}}{(*)\text{本省人員}+(A)} = \frac{64,148}{29,905+64,148} = 0.682 \dots$$

(*ここでは、「附属機関」の人員を含めていない。)

となり、ほぼ68%にあたる。

- 15) 但し、関東地区は文部省直属とし、近畿地区は大阪出張所の所管とし、いずれも支所を置かないこととされている。(『時事通信内外教育版』1号, 1946年10月9日)

なお、文部省の地方出先機関の沿革は、1900年(明治33年)の「建築課」設置にさかのぼり、「全国の主要な大学等に出張所を設けて現場監督等の管轄工事の実施に当らしめたのが一番最初である。」(その後、出張所の数・職員数は増加に向かったようである。)戦後、「建築課」は、大臣官房臨時教育施設部となり(1945年12月)、同時に「全国九箇所に支所が国立の大学や高等専門学校に附置」されたという。これ以後、本文で指摘した8支所制(1946年10月1日)に引きつがれる。以上は、森田孝「文部省設置法の一部を改正する法律について」、『文教情報』8・9合併号(1950年4月1日)による。

- 16) 『文部時報』842号(1947年9・10月号)に次の記事がある。

「教育施設局は本省の教育施設局とその地方支部とで編成され、前説の配給割当と企画の仕事を担当する。すなわち本省の局では官立学校・直轄部局・公私立大学・専門学校(322)の割当配給事務並びに中学校小学校等(38, 199)に対する企画事務を掌る。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。」(32ページ)

- 17) 1947年6月12日政令88号により、「教育施設局」の新設にともなって、文部省職員の300人(事務官208, 技官92)の増員がなされた。なお、表一3で見ると、1948年の教育施設局の人員合計は504人となるが、局発足当時「人員六百名をもって構成」された、と伝えられている(『時事通信内外教育版』37号, 1947年6月25日)

- 18) 『時事通信内外教育版』37号(1947年6月25日)

- 19) 同前。

- 20) 行政管理庁管理部『行政機構年報』1巻(1950)18ページ。

- 21) もっとも、文部官僚からは、この時期の出張所の廃止は「もつての外」と受けとめられ、實質上は、「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」る「措置」が考慮されていた。けれども、この現状維持的対応も、もっぱら「時期尚早」との現由に基づくもので、出張所そのものについては、「早晩無用視される部分であり」「廃止の時期と事務移行のしかたのみが問題である。」という理解が前提になっている(以上、森田孝「文部省設置法一部改正のいきさつ」、『文部時報』873号, 1950年6月, 15ページ, 17~18ページ)。

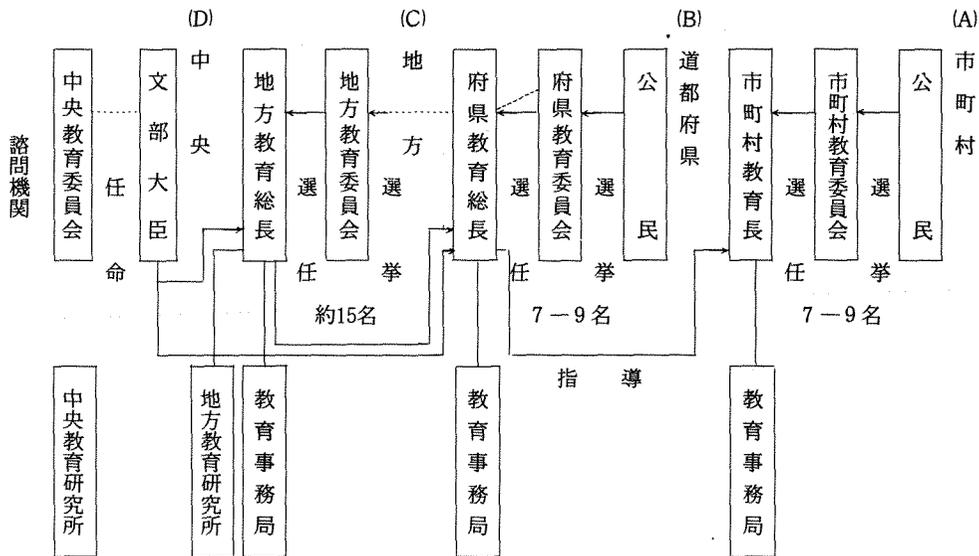
なお、以上の問題から派生して、この森田論文が、内閣・行政管理庁の行う行政整理に対して、それが「実体無視のしん気楼を描いてそれを押しつける傾きがある。」(15~16ページ)との不満を述べている点は興味深い。その主張の眼目は、「各省にはそれぞれ行政の内容に応じ、その省の性格があり、またその性格に従って各省行政機構に特徴がある」(傍点引用者)という点にある。これは、いわば個別事業官庁の「特殊性、の論理である。ここで、内閣・行政管理庁が行なう、国の省庁全体の機構・定員管理の論理と手法と、個別の中央省庁の「特殊性、の論理との交錯が示唆されることとなる。森田論文が言うように、前者の論理と手法が「一定の原則を定めて各省一律に整理統合」という「抽象性」を有している点は、現在に至ってもなお妥当する限界面をなしている。けれども、一般的形式的ではあっても曲りなりにも「原則」を立てて行なう行政整理であったからこそ、ここで実現したような出先機関の廃止が可能だった、という面も否定できない。内閣レベルでの統治作用なしに、それが実現し得たと考えるのは現実的でない。

戦後の行政改革(整理)の歴史は、個別中央省庁の強力な抵抗・温存の過程で彩られている。例えば、行政管理委員会の意見書、「行政改革の現状と課題」(昭和41年)の中では、「行政改革の阻害要因」として「①行政部ないし官僚の側において、権限意識ないし現状維持への強い執着があること」があげられている(大蔵資料調査会『行政改革と管理』昭和45年度版, 57ページ)。。そこでは、各省庁の「特殊性、の論理は、容易に当該省庁の温存・強化の論理に転化するのである。

- 22) 「教育委員会制度の三十年と展望・座談会Ⅰ，教育委員会法の制定と地方教育行政の組織及び運営に関する法律の制定」『教育委員会月報』339号（1978年11月）56～57ページ。
- 23) 高木，前掲論文（注3），285ページ。
- 24) 赤木，前掲書，Vi ページ。
- 25) このような中央と地方の関係を，地方公共体の首長が次のように表現しているのは，当事者からの観察として興味深い。「私どもの仲間ですが，ある市長がいま地方分権だと言うが実際の姿は中央分権，地方集権だと言った。（中略）中央政府というのは連邦政府みたいなもので，厚生国だとか大蔵国だとか，いろいろな国の寄り集まりですね。」（傍点引用者「行政改革の課題と展望〔座談会〕」『80年代・日本の行政』，1981，日本経営協会。80ページ。）
- 26) 『戦後教育資料』I-4（国立教育研究所付属図書館蔵）。但し引用は『地域住民と教育法の創造（日本教育法学会年報4号）』（1975，有斐閣）230ページ以下による。同文書の作成主体は大臣官房総務室である。
- 27) 久木幸男・鈴木英一・今野喜清編『日本教育論争史録』第三巻・現代編上（1980，第一法規）156ページ。
- 28) 鈴木英一「教育委員会制度の成立」，海後宗臣編『教育改革（戦後日本の教育改革1）』（1975，東大出版会）354ページ。同論文400ページの注7)によれば，教育刷新委員会において少なくとも6回にわたって（1946年10月～12月），内務省側からの反対論が出されている。
- 29) 自治大学校『戦後自治史X（六・三制および教育委員会制度の発足と改革）』（1968年）106～107ページ。ここで飯沼が批判の対象としている構想は，この直後の12月27日，教育刷新委員会等17回総会で採択された，「教育行政に関すること」の建議内容にほぼ対応するものである。
- 30) 同前，107ページ。また，『時事通信内外教育版』14号（1947年1月15日）も，「両者の根本的意見の相違は大村内相がかつて文部次官として文部省にあり田中文相が学校教育局長にあったとき，田中文相の抱懐する地方教育制度刷新案をめぐって大激論をたたかわせ大村内相は賛成しなかった当時すでに大きな溝があった……」と伝えている。
- 31) 「学校教育局に就て」（1946年），『田中耕太郎文書』（国立教育研究所蔵）所収。
- 32) 『辻田力文書』（国立教育研究所教育史料調査室蔵）3-115所収の「現行地方教育行政機構上陥陥ト看做サルハ諸點」（日付無し）なる文書においても，「一，二重行政ノ弊」として「(一)，内務，文部両省及府県，市ニ依ル二重行政ノ例多シ (二)，特ニ人事，財政的方面ニ於テ著シ」と指摘されている。なお同文書はその他の「陥陥」として以下のような諸点をあげている。「二，教育関係係官吏ニ依ル弊」（例えば，「(二)，身分上及職務上ノ監督官異ナルガ故ニ文部省ノ威令行ハレザルコト多シ」）。「三，政黨介入ニ依ル弊」。「四，議決機関ニ依ル弊」。「五，本省出先機関ノ欲如ニ依ル弊」（例えば，「(一)，本省ノ意図末端マデ滲透セザルコト多シ」）。
- 33) 本文でも述べた通り，この段階での改革は既存の官制秩序に手を触れないものであったから，この場合で言えば，各省官制通則の「地方官庁ニ級ノ官吏ノ進退ハ内閣総理大臣ヲ経テ内務大臣之ヲ上奏ス」(7条2項)の規定が適用されることとなる。
- 34) 第90帝国議会衆議院本会議での大村内相の答弁。赤木，前掲書，58ページより重引。
- 35) 自治大学校『戦後自治史Ⅱ（昭和21年の地方制度改正）』（1961）37ページ。
- 36) 同前，161ページ。
- 37) 赤木須留喜「地方制度改正の意義と限界」『行政責任の研究』（1978，岩波書店）はこの経過をリアルに描き出している。
- 38) 『第90回帝国議会衆議院・帝国憲法改正案委員会議録』第16回（1946年7月18日）295～296ページ。
- 39) 古野博明「1947年1月15日付教育関係三法案について」『北海道教育大学紀要（第一部C）』30巻2号（1980）は，「地方教育行政に関する法律案」を含め，さらに同日付の「教育基本法案」「学校教育法案」を一体的に考察した上で「三法案の作成は，まちがいなく，田中文政期省内立案作業の終結点だったのであり，その内容は，田中文政の，したがって戦後初期立法政策の特質をも示しているはずである。1947年1月15日付三法案作成に至る過程とそれ以後との間には，国家と教育の問題をめぐる論理構造に重大な転換が存在するとみられる」（124ページ）と述べている。本文で指摘した点も，まさに「田中文政の，

したがって戦後初期立法政策の特質」の重要な構成要素にはかならない。

- 40) 鈴木英一『教育行政（戦後日本の教育改革3）』（1970，東大出版会）238ページ。
- 41) 『辻田力文書』3—120「學區廳及學區支廳の組織（案）」，昭和21年8月20日付文書の裏面に記された手書きメモ。メモが記されたのは，同年の12月頃ではないかと思われる。というのは，このメモでは，「學區廳」「學區支廳」なる名称は使われておらず，いわゆる「大学区構想」そのものは，ここでは取り下げられている。（文部省は，少なくとも1946年10月までは，依然として「大学区構想」を保持していたと見られる。参照，鈴木英一，前掲論文【注（28）】351～354ページ。）これに代わって，同メモにあるような，「地方教育総長」，「府県教育総長」，「市町村教育長」という三段階の地方教育行政系統の構想が，昭和21年12月11日付の文書，「地方教育行政機構一覧表」（『辻田力文書』3—122—2Z）に現われてくる。
- 42) 「地方教育行政の刷新について（21，12，12）」これは，『辻田力文書』3—121，「各段階機関の有する職務権限一覧表（案）社会教育局 21，8，16」の裏面にある手書きの文書である。なお，引用の冒頭にある「第三委員会」は，教育刷新委員会の第三特別委員会を指す。
- 43) 「地方教育行政機構一覧表」（審議課，昭和21年12月21日）『辻田力文書』3—122—2Zにおいても，次のような機構図とともに同様の構想が記されている。



「法的措置としての問題点

- 一. A, B, C, を含めて地方教育行政法を作ること。
- 二. A, B, を地方自治法の中に織込むこと。Cを地方教育行政の単行法とすること。」

- 44) 『戦後教育資料』Ⅲ—39。

なお、『辻田力文書』3—137に「地方教育行政に関する法律案第二案要綱（22，2，15 調査局）」なる文書が存在する。この第二案要綱では，都道府県と市町村に，「議決機関」として教育委員会及び，「執行の直接責任者」として教育長を置き，それらを「地方自治法に織込むこと。」，更に，「数府県を単位とする区域に地方教育事務局を置き局長の諮問機関として地方教育委員会を置くこと」及び，同区域に「地方教育研究所を置くこと」とし，それらは「官制として別に定めること。」とされている。これは，いわゆる「妥協案」の系列に位置する構想である。ここでも依然として，国と都道府県との中間段階の「地方」教育行政機関を，あくまで「官制」として設定することが予定されており，この時期の文部省の最大の関心事（「妥協案」としても譲れない一線）がどこにあったのかをよく示している。しかしながら，この第二案要綱に示された構想は，その後，法案として具体化されていった形跡は認められない。1947年1月15日付案が，法律案として完備されたものであること，及び後に述べるように，同法案に附属する政令案の作成事実などから見ても，文部省が当時，「理想案」の線で立法政策を推進し

ようとしていたことは明らかである。

- 45) 同法案は、以上のような監督関係を前提とし、更にそれぞれの段階の「監督庁」に以下のような監督権限を周到に付与している。
- ①、ア)「教育の監督上必要がある場合」の、「事務の報告」をさせること。イ)「書類帳簿を徴」すること。ウ)「事務を視察」すること。エ)「出納を検閲」すること。(86条)
 - ②、教育委員会の「議決」「選挙」が「その権限を超え又は法令若しくは会議規則にそむくと認める」場合の「再議」「再選挙」を行わせること。(90条1項)
 - ③、②の「再議」「再選挙」がなお権限・法令等にそむくと認める場合の「取り消し」権。(同、2項)
 - ④、次の事項についての「認可」権。
 - i), 教育条例の制定改廃
 - ii), 教育税の賦課徴収
 - iii), 教育についての起債
 - iv), 教育費にあてるための財産・積立金の処分。(91条)
- 46) 地方教育総長の任命主体を、文部大臣でなく「内閣」としていることについては、二つの理由が考えられる。一つは、中央レベルでの「文部省ノ政治力ヲ強化」する、という要請、二つは、内務大臣との間の調整の必要からである。恐らく、これら双方の意味合いが含まれるものと思われる。
- 47) 『辻田力文書』3-200-2 Z。
- 48) 「地方教育委員会設置令(政令案)」『辻田力文書』3-200-1によれば、その「区域」の設定は、第一案として、「北海道地方」(所在地、札幌)、「東北地方」(同、仙台)、「関東地方」(同、東京)、「東海地方」(同、名古屋)、「北部近畿地方」(同、京都)、「南部近畿地方」(同、大阪)、「中国地方」(同、広島)、「四国地方」(同、高松)、「九州地方」(同、福岡)、の9地方、第二案として、「関東地方」、「信越地方」、「近畿地方」、「東海地方」の4地方が予定されている。
- 49) 鈴木、前掲論文(注28)349ページ。
- 50) 西本肇「戦後における文部行政機構の法制と環境(一)」『北海道大学教育学部紀要』46号(1985年)81~82ページ。
- 51) 鈴木、前掲論文、364ページ。
- 52) 井深雄二「教育委員会法の立案準備過程」、名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室『戦後日本の教育行政改革(教育行政研究3号)』(1981)18ページ。
- 53) 但し、これまでも「三原則」論への疑問が提出されてこなかったわけではない。例えば、古野博明「戦後教育行政制度改革と教育自治」『北海道大学教育学部紀要』23号(1974)では、「三原則の定式化」が、「教師の教育行政参加を意識的に欠落させる」(146~147ページ)機能を果たした点についての批判が提起されている。また、「三原則」論へのイデオロギー批判という視点からではなく、原則そのものの捉え方の問題として、「三原則」を並列的にでなく「構造的、統一的に把握する見地」という提起もなされている(鈴木英一「教育委員会制度の意義」『教育の地方自治(講座教育法6)』,1981,総合労働研究所,110ページ)。けれども、これらの再検討への提起も、戦後教育改革の理念・原則の継承という点に大きな比重が置かれている。法理念・原則にもかかわらずそれに乖離した、あるいはそれとのズレをもって存在する諸現象をも含めた、対象のもつ論理性を説明しうる仮説・分析視角の蓄積は、いまだに手薄な状態にあると思われる。
- 54) 『朝日新聞』1946年10月6日。
- 55) 田中耕太郎は後に、自らの懐いていた構想が「大なる障壁に逢着」したと述べ、「この障壁が内務官僚及びこの系統に属する文部官僚の側に存在していたことは言をまたない……」「その理由は教育行政が知事の手から独立すれば、知事はその権限の極めて重要な部分を失うことになるという、縄張り争いの観念に由来するのである。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得る。」と、文部省の縄張り意識の存在を否定している。(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『教育委員会—理論と運営』1949年,時事通信社,227~228ページ)けれども、仮に田中耕太郎の主観的意図がそうでなかったとしても、これまで検

討してきた一連の文部省の構想が、客観的に「内務省の遺産を……分捕る」如き、つまりは「地方分権の実は殆ど無に帰する」ような内容のものであったことは、断じて否定し得ない。

- 56) 内務省解体の経緯、及びそこでの内務省及びG Sの対応等の問題につき、平野孝「戦後改革と内務省の解体」、田口富久治編『主要諸国の行政改革』(1982, 勁草書房), なお同じく平野「戦後日本官僚機構の形成——アメリカの対内務省政策を中心に——」『歴史学研究』516号(1983年5月)をも参照。
- 57) 1947年5月5日「内務次官・スコープ会見要旨」における斉藤昇内務次官の発言。自治大学校『戦後自治史Ⅷ(内務省の解体)』(1966)46ページ。
- 58) 同前『戦後自治史Ⅷ』53~54ページ。
- 59) 地方教育行政の分離・独立に内務省が反対していたのに対して、C I Eのトレーナーは「内務省相手の戦いは六・三制の時以上であろうと思う。彼等はどこまでも官僚的に教育を彼等の支配下におきたいと希っている」と述べている(1947年3月6日, 連絡委員会記録。但し, 鈴木, 前掲論文【注28】)356~357ページより重引)。
- 60) 海後宗臣「C I Eと軍事法廷での証言」『教育学五十年』(1971, 評論社)193ページ。
- 61) 前掲, 平野論文(1982)は, 内務省の解体についてG Sの「分権化の覚書」が「解体」ではなくあくまで「分権化」を要請したものであって, それが解体に至った直接の契機は, 内務省の対応の問題性(内政省案)にあった, との見解を述べている。内務省解体要因についてこの見解の当否は別として, この仮説を試みに文部省の場合にあてはめて見ると, 文部省の占領軍(C I E)への対応が従順, ないしは概ね支持できるものだったが故に解体を来さなかった, との見方が成り立つ。このような側面があったかどうか, まして, それが主要要因であったかどうか, 現在のところ確定し得ない。ただ, 元内務官僚の見解ではあるが, 上記の見方に通じるような次の如き発言がある。

「……私はよく知っているのだが, 私々が頑張ったから, 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。(中略)次には当然に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, それも当然狙上りのぼる。それを内務省が頑張って, 昭和二十二年一杯頑張り通している間に, 司令部の管理政策は変り出して来た。」「私は内務省がつぶされてから, 総理府の審議室にはいったが, その時, しみじみと内務省がつぶされたのは当然だと思ったことがある。それは総理府のやっている司令部との交渉のやり方は, 私からみて, 全く生ぬるくて仕方がなかった。(中略)私にいわせると, 位負けというのか, 誰にも分ることに, 位負けするということが到る所に多かったのだらうと思う。我々はそんなことには一向にかまわなかったので, 平気でやっていたから, 風当たりも強かったのではないかと思う。いずれにせよ, はいきようでございませう, というのは, あまりなかったのだから, 目をつけられていたのに, さらに拍車をかけたことにもなったかも知れない。」(小林興三次「内務省の解体地方自治対策—戦後の覚書(その2)」『自治研究』40巻2号, 1964年2月。102, 104, 105ページ。)

なお, 現在までの研究は, 以上とむしろ反対に, C I Eが文部省の解体・廃止という政策を持たず, むしろ「存置を前提」としていた, との見方を支持するものである(鈴木英一「文部省の組織改革」前掲, 『戦後日本の教育行政改革(教育行政研究3号)』所収。特に55, 64ページ参照)。

今のところ筆者の言える点は, これらの見解は恐らく必ずしも排他的な関係のものとは言えないであろう, ということである。C I Eの政策と, 文部省の対応とは相互規定的な側面を伴って進行したはずであり, 文部省存置の要因も両者の相互関係に規定されたものと思われる。勿論, 両者の主従関係はあるはずであり, それは確定されるべき問題である。

第2章 文部省の国家関与法制原理の「転換」とその性格

1. 占領下における教育立法改革の性格

前章で述べたような, 「官制」秩序とさらにその上に国家関与にかかわる周到な法制を予定した当初の文部省の構想が, どのような経過を辿って, 文部省設置法で打ち出される「指導助言」

法理へと変転していったのか、そして、そこで成立した「指導助言」法理がいかなる性格をもつものなのか、これが本章の課題である。

ところで上記の過程は、占領下の改革過程として進行したのであるが、序章でも触れたように、そこで進められた法制度改革の性格を検討するに際しては、「間接統治」(辻清明)による「占領」という特殊な条件を考慮しないわけにいかない。占領下の文部行政機構の骨格に関わる諸改革は、1949年の文部省設置法の制定をもって一応の収束を見る。この法律の制定議会において、文部省当局者はその改革の「根本方針」を次のように打ち出すに至る。

「……文部省の機構改革の根本方針は、従来の中央集権的監督行政的色彩を一新いたしまして、教育、学術、文化のあらゆる面について指導助言を與え、またこれを助長育成する機関たらしめるといふ点にあるのであります。」¹⁾

ここには、「中央集権的監督行政」機関から、「指導助言」・「助長育成」機関への、文部省の性格転化という基本線がはっきり示されている。同様に、文部省設置法の準備段階で作成された省内文書、「文部省設置法制定基本方針²⁾」でも次のような方向が明示されている。

「文部省の性格が、従来の中央集権的指導統制機関から、教育の地方分権の原則に従って、援助助成機関に移行したので、左の要領により、文部省設置法を制定する。

一、教育学術文化の内容については、文部省は、法律により基準を設定し且つこれに基づく専門的指導助言を與えること。但しその内容の指導助言については、権力行使を伴う強制に陥る一切の行為を排除すること。」(傍線は原資料に付されているもの)

ここでも、文部省の性格転化を前提として、その任務を、法律による「基準」設定と、それに基づく「指導助言」(権力的関与の排除)に限定する方針が示されている。ここに示されている政策基調は、戦後初期から田中文相期に至る文部省の構想に貫かれていた、強固な官治的・権力的な指向性とは全く異質のものである。このような文部省の立法政策基調の変更は、端的に言ってC I Eの主導する地方分権化政策の推進と、それへの文部省の対応の過程で引き起されたものである。

近年のC I E側の政策文書についての研究が進む中で、戦後のかなり早い段階において、C I Eが「非権力的な指導助言機関としての文部省像³⁾」を構想するに至っていたことが明らかにされている。例えば、1946年の段階で既にC I E内部で、「文部省は、統制的、命令的組織から専門的助言援助・基準設定の組織にかかわること⁴⁾」が提起され、さらに又「我々が同意する最底限の権限をもち、かつ監督権(Powers of Control)をもたない文部省を用意する⁵⁾」という構想が生み出されていた。田中文相期(1946年5月22日～1947年1月31日)の文部省が、先述したような構想に終始していた当時期に、既にC I E内部では、「監督」機関から「助言援助・基準設定」機関へ、という文部省の性格転換構想が描かれていたのである。

しかし、このような転換は、単線的、スムーズに行なわれたわけではない。それは、「占領」という条件下でC I Eの主導する立法政策の制約下に置かれながらも、それが「間接統治」とい形をとるものであったが故に、法の立案・執行を直接に担う主体として、文部省が位置づいていた、という事情に関わる。C I Eの主導した地方分権化政策に対して、文部省が様々の抵抗を試

みたことがすでに明らかにされつつある。問題はそのことが持つ意味である。もとより、教育委員会法のように、CIEの関与が本格的かつ強力なものであった場合には、法律案として帰結した内容は、CIEの立法政策を強く反映したものとなっている。しかし、その場合でも執行権力としての文部省が、それらの立法構想を全面的に支持していたわけではない。例えば、教育委員会法での公選制の採用について、文部省が最後まで強い抵抗を示したこと、またCIEの強力な関与でその実施が不可避になった段階でも、文部省は原則的本針としてはそれを受容しながら、実際にはその延期（「暫定任命制」）を企図していたこと等が、明らかにされている⁶⁾。CIEの強い関与がなかった場合、「恐らく公選制実施の機会は永遠に失われたであろう⁷⁾」という事態は、強い現実味を帯びて存在したのである。

「占領」改革という特殊条件下で進行した教育立法改革において、このような、原則的方針の形式上の受容と、にもかかわらず実質上はその「暫定」化、あるいは例外の設定等により、改革の実現を抑止しようとする文部省の対応は、追って見ていくように他にも随所に見られる一つの特徴をなしている。このような事情のもとでは、制定法が規範原理として持つ性格と、その担い手・推進者の性格とは必ずしも一致しないものとなる。より端的に言えば、制定法そのものが持つ「改革」性と、それに対しての立案過程及び執行過程までもを担う執行権力（文部省）の性格との間に、乖離・ズレが存在するのである。新しい法律の制定は、「改革」の進展の重要な一画期をなすものであるが、その「改革」の成果が十分に現実のものとなるか否かは、その後の法の執行・運用過程の如何に多くを依存する。そしてそこでは、この過程を規制していくところの、執行権力としての文部省の性格が大きな焦点とならざるを得ない。この問題は、文部行政機構改革の帰趨、とりわけ文部省の国家関与形態の「転換」の性格を吟味するに際しても、ひとしく考慮しなければならない点である。そこでまず、ここでは以上の事情がどのような形で現われたのかを、学校教育法（1947年3月31日〔法26号〕）による改革を素材として簡単に示す。そのことで、CIEの地方分権化政策に対応した文部省の性格を抽出するための、一つの手がかりとしたい。

学校教育法が、非常に広範な事項について、「監督庁」がこれを「定める」との委任規定を有し、なおかつ、この「監督庁」を「当分の間……文部大臣とする」（法106条）とする制度をとっている問題は、既に周知の点である。この制度は、当初の文部省の構想にあっては、全て「命令」に委任されるものとされていた⁸⁾。この「命令」への包括的委任の制度は、「命令」という行政立法形式により（行政裁量の温存）、広範な権限を国に固定化させること（中央集権の温存）を企図するものであり、CIEが掲げた、「基準」の法律化と分権化という二つの方向と真っ向から対立するものであった。

しかし、このような委任規定は、法の立案過程で、CIEにより「命令」から「所轄教育当局（Competent Educational Authority）」へと変更されることとなった⁹⁾。この変化が制定法で「監督庁」となって表わされているわけである。しかも、この「監督庁」＝「文部大臣」の制度は、文部省当局者からも暫定的性格である旨が述べられていた。

「……これは『当分の間』ということにいたしておるのでございまして前にも申し上げましたように、将来は各都道府県及び市町村に教育委員会というようなものを予想いたしまして、それが完成いたしました場合においては、相当の部分を都道府県、市町村に移しまして、文部大臣の権限からはずしていいのじゃないか」（学校教育法制定議会での剣木亨弘〔当時、学校

教育局次長]の答弁)¹⁰⁾

ここには、当初の集権的機構の固定化から一歩進んで、分権化への過渡性が反映されている。論者の指摘する通り、学校教育法の「監督庁」への委任規定に反映されている「過渡的性格」とは、第一に「教育制度の基準も命令で定めるのではなく法律で定める方向」へのそれであり、第二に「徹底した『地方分権』化」へのそれ、としてとらえられる¹¹⁾。以上2点の方向性の前者を仮に〔行政裁量から法律主義へ〕、後者を〔中央集権から地方分権へ〕という文脈で示すとすれば、行政裁量と中央集権に共通して流れているのは、教育が国の事務・国の責任である、という論理であり、法律主義と地方分権のそれは、教育は国民のものであり、それ故教育は地方の事務・地方の責任である、という論理であろう。そして、大筋の対応関係として認められるのは、現実の改革過程において、前者を担ったのが他ならぬ文部省であり、後者を推進しようとしたのがC I Eであった、という構図である。もとより、このような対応関係を余りにも図式的・固定的に理解することは妥当ではない。後続の改革におけるC I Eとの折衝過程を通じて、文部省の対応には一定の変化が見られるのである。それは一面では、新しい改革構想の文部省による採用であるが、他面、それはC I Eの関与による余儀ない受容である、という側面をも持つのである。いずれにしても、学校教育法における「監督庁」規定に反映された「過渡性」は、C I Eによる地方分権化政策の推進を起点とするものであったことは明らかである。

しかし、以上のことは、「占領」改革が辿った基本軌道と、それを規制した政治力学とも言うべきものの、一方の側面に過ぎない。もう一方の側面は、改革の進展には絶えず文部省の主体的対応——それが積極的であれ消極的であれ——という契機が媒介されているという点にある。この側面もまた、学校教育法の「監督庁」規定の有する「過渡性」に反映されている。先に、文部省当局者（剣木）による分権化への「過渡性」を示唆する説明を引用しておいたが、別の所で同じく剣木は次のように、それとは逆方向を向く政策意思を披瀝している。

「監督庁とありますのは、当分の間文部大臣となって居りますけれども、それを将来都道府県の所謂地方に監督庁を移しますが、或は此の監督庁を文部大臣の儘全国的に矢張り統一を必要とするものを残しますかは、其の地方の分権の程度に依りまして、残さなければならぬものは矢張り将来共に残さなければならぬものがあると思います。(中略)全国的に矢張り統一しなければならぬ場合は、相当或る程度文部大臣に残るものがあると考えます。」¹²⁾ (傍点引用者)

ここに示されている見解は、「監督庁」規定の「過渡性」がその後どの程度まで発展するかは、「其の地方の分権の程度に依」ということ、つまり直接には、その後のC I Eの分権化政策の如何、及びそれに対する文部省の折衝如何に委ねられる、という政策意思を示したものと読める。

しかし、ともかく「監督庁」への委任規定の成立により、実質上、集権的制度はひとまず存続される結果となったのであり、文部省としては、いわば「名より実、を取ることに成功した」のである。しかも、その後の史実が示す通り、「監督庁」＝「文部大臣」という制度は恒常化されるところとなる。追って明らかになるように、この問題は文部省の国家関与機能の限定化、という課題に対してほとんど決定的と言っていい限界を画することになる。ともあれ、この帰結が意味することは、「監督庁」規定に反映された「過渡性」を、より徹底化するのか、あるいは可能

な限りの現状維持を図るのか、という点をめぐっての、法の立案・制定過程の段階からはらまれていた問題が、後者の方向で、つまり文部省の当初の構想が生き残る方向で固定化されたということである。以上のような経緯を、当時、学校教育局庶務課長として法律の制定に関わった内藤菅三郎が、次のように述懐しているのは興味深い。

「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。さもなければ文部省の権限など吹きとんでしまった。」¹³⁾

この述懐は、先に指摘した「占領」改革の帰趨を条件づけた二つの側面の絡み合いを、文部省の側からよく物語っていよう。もとより、CIE側が「監督庁」規定の問題点を認識していなかったわけではなく、内藤の「司令部をだました」という表現などは誇張に過ぎよう。「監督庁」＝「文部大臣」の制度が可能であったのは、あくまでも「その辺までは司令部も応じ」た故である¹⁴⁾。しかし、そうしたCIE側の譲歩にも、文部省の対応・働きかけが影響を与えていることは疑いない。そして、文部省が初めから、「当分の間」ではなく、一貫して「監督庁」＝「文部大臣」の制度に固執していたのだとすれば、この制度の「過渡性」の点については、まさに「だました」との評価もなり立ちうるのである。

ともあれ、以上の若干の例から、「占領」改革下での制約を受けながらも、なおかつ相対的に自律した執行権力として文部省が位置づいていたこと、またそうした自律性を可能な限り保持しようとして、文部省がCIEの立法政策にどのように対応するのか、という事情の一端は知り得たであろう。学校教育法の「監督庁」制度の成立の場合がそうであったように、ある法規範・法制度は、その担い手・推進主体の立法政策を何らかの形で反映して成立している。従って、立法改革の性格はその担い手の性格を離れては十分に捉えられない。さらに成立した法規範・法制度がその後どのような帰趨、あるいは展開を示すのかは、とりわけて執行権力（文部省）——法の立案のみならずその執行過程をも担うものとしての——の性格如何に大きく依存するのである。以上の観点から、次節以降の分析においても、法の立案・準備過程の諸段階で示した文部省の立法政策の性格、とりわけ新しい規範原理の登場に対応した文部省の性格に検討の力点が置かれる。

2. 文部省による一般的監督権設定の試みと、その消失過程

教育委員会法に連なる法案は相当の数にのぼると見られるが、それら諸法案の全貌、及び立案過程の詳細に立ち入ることはできない¹⁵⁾。ここでは、主題に関する限りの諸事実、すなわち、文部省の国家関与にかかわる法制原理の変転の経緯、及びその契機が押えられればよい。

前章で見た通り、1947年1月15日「地方教育行政に関する法律案」に代表される、文部省の地方教育行政機構改革の構想は、「官制」秩序プラス周到な監督関係を規定している点に大きな特徴があった。この構想はその後、何度かの変容を経て、教育委員会法、文部省設置法へと収斂していくのであるが、その過程で、文部省が示した最初の立法政策の変化は、まず「官制」機構の設定を取り止める方向に現われた。すなわち、1947年1月15日法案にあった、「地方」に置かれ

る「官」たる「地方教育総長」を中核とする、国と府県との中間段階の「地方」機関は、その後作成されてくる諸法案の中では一切規定されないこととなる。

この変化は、地方教育行政機関が、国の機関（「官制」）としてではなく、あくまで地方の「自治」的な機関として設定されるということであり、機構様式の原理的転換を意味する。戦後教育改革に際しても、文部省の中に、教育（特に義務教育に関わるもの）が国の事務であるとする観念が温存されていた点が指摘されている。この観点から見れば、地方教育行政機関を「官制」的に設定しようとするのは、そうした教育事務の性質（国家事務性）に、その事務の遂行機関の性格（国の機関）を合致させることに他ならず、機構設定の論理としてはむしろ首尾一貫性をもつものと言える。当時においては、〈国の事務⇔国の機関〉という対応の論理は抜き難い常識、として存在したと思われる（内務省における、公選知事＝官吏論に流れていたのもこの論理であった）。この対応関係の論理を全く不動のものとする限りにおいては、地方教育行政機関の「官制」から「自治」的機関への変更は、まさに「原理的転換」と言うに値する。なぜなら、それは教育の国家事務性を否定することを含むからである。

しかしながら、文部省が「官制」の設定を中止するに至ったことが、文字通りにこのような「原理」上の転換を意味したか否かは大いに疑問の残るところである。それは、第一に「官制」機構の中止がもたらされるに至った契機の問題に関わり、第二に、「官制」の消滅後も相変わらず文部省によって、中央—地方の監督関係の設定が提案され続けることの問題である。

第一の、「官制」中止の契機は、C I Eの関与に基づくものであった。文部省内文書、「教育委員会法案制定経過の要旨」はその点を次のように記している。「昭和二十二年一月刷新委員会の建議の線に沿って立案しC I Eに提出したところ、教育委員会は議決機関として、教育長を執行機関とする考え方及び、ブロック的な数府県を一単位とする地方教育委員会の構想は否認された¹⁶⁾。」つまり、「官制」機構の取り止めは、明らかにC I Eの関与という外在的契機によってもたらされた変化だったのであり、〈国の事務⇔国の機関〉という論理の全面的否定を必ずしも意味しない。さし当ってここで取り下げられたのは、「国の機関」という部分であり、ここから、「自治」的な機構様式を前提としながら、いかにして事務の国家的性質を保持するか、という第二の問題が生じてくる。

「官制」の消滅は、国から地方へ、及び地方の段階別による監督関係の設定を、必ずしも排除しない。「自治監督」という用語が示すように¹⁷⁾、「官制」的機構様式の消滅後も、行政機関相互の監督関係はなお存続する余地があるのである。事実、1月15日法案の後に作成されてくる文部省の「地方教育委員会法要綱案」諸案は、相変わらず次のような一般的監督関係を規定している（1947年4月30日案、同5月20日案、同5月26日案、同6月20日案が該当する。規定内容はほぼ同様であるが、ここでは6月20日案を示し、それとの異同部分のみ括弧内に示す。）。

「第70条 市町村教育委員会は、第一次において都道府県教育委員会の監督をうけ、第二次において文部大臣の監督をうけること。（政令の定める事項については市町村教育委員会は、都道府県教育委員会の監督を受けること。〔4月30日案68条〕）都道府県教育委員会は、文部大臣の監督をうけること。〔以上、（ ）内を除き全案共通。4月30日案68条、5月20日案61条、5月26日案65条〕

第71条 地方教育委員会が国の機関として処理する教育行政事務については、市町村教育委員会は都道府県教育委員会及び文部大臣の指揮監督を受け、都道府県教育委員会は文部大

臣の指揮監督を受けること。[5月20日案61条ノ2, 5月26日案66条](市町村教育委員会及び都道府県教育委員会が行う国の教育行政事務については文部大臣の監督を受けること。[4月30日案69条])

こうして、中央—地方を通ずる監督関係は、1月15日案における、〈文部大臣→地方教育総長→都道府県(教委・教育長)→市町村(教委・教育長)〉が、〈文部大臣→都道府県教委→市町村教委〉という機構に編成替えされつつ、なおその実質的内容は保持されると見なければならぬ。

もとより、先に指摘した通り、この変化は「官制」を通じた監督か、あくまで「自治」を前提にした監督か、という点で大きく異なる。先案において、「地方」に置かれる「官」としての「地方教育総長」に統一されていた機能は、それ以後の案では、一方では文部大臣に、他方では都道府県教委に、と分離を余儀なくされている。これは明らかに、国(文部省)の意思を地方に媒介すべき中間機関の消滅に伴う変化である。代わって都道府県に、国家意思の媒介機関としての性格が与えられ、かつそれが「自治」的機関であるが故に、前案には必要のなかった文部大臣の監督権が規定されることとなるのである。こうして国と地方の媒介機関が、「官制」から「自治」機関への形態変化を示しながらも、依然、従来とほとんど同様の内容をもつ監督関係が保存されることとなる¹⁹⁾。

文部省は、同法案の早期成立を目ざして着々と準備を整えて行く。「地方教育委員会法要綱案」は、1947年6月25日、務刷新新委員会第三特別委員会で検討され、その結果が7月4日の総会へ報告された。また、同じく7月頃、文部省は、法務省、内務省などに法案に対する意見を求めており、法務省は「異議なし」、内務省は「強い反対」を唱えたという¹⁹⁾。こうして、7月14日に「地方教育委員会法案」が政府原案として発表されるに至る。しかし、CIEはその法案の内容について、「一項たりとも承認を与えていない²⁰⁾」との立場をとっており、実際に法案の国会提出はなされなかった。この間の経過を通じて法案の内容が、6月20日案を最後として同一のままであったのか否かについての詳細は明らかではないが、少なくとも上述のような監督関係の設定については、ほぼ同一の内容のまま推移したと見てよい。その事は、後になされるCIEからの修正意見からも支持しうる。

1947年6月に文部省からCIEに提出された法案に対して、CIEからの公式回答と修正意見が示されるのは同年の12月初頭のことである。それが、CIEの「市及び都道府県教育委員会法案の再起草のための示唆²¹⁾」(1947年12月1日)である。そこでは、「3、文部省」の項目の中で「(4、文部省は市及び都道府県教育委員会に対する統制権を持たない。(The Ministry of Education has(will have)no control over city and prefectural boards of education.)」(括弧内は、下線部を消して書き込まれているもの。)と述べられている。さらに、「16、削除すべき条文」の中で「第58~68条」が提起されており、その中に先に述べた一連の監督規定が含まれている²²⁾。

この修正意見は、翌12月2日、正式に文部省へ伝えられるが²³⁾、このCIEによる働きかけを契機として、文部省の一般的監督権設定の試みは退けられるに至った。事実、この修正意見以後、文部省によって最初に作成された1947年12月28日付法案では、先述のような監督規定は一切消失しており、代わって中央と地方の相互関係に関わる規定は、「報告書の提出」として「市の教育委員会は文部大臣及び都道府県の教育委員会に、都道府県の教育委員会は文部大臣にそれぞれ所轄する区域の教育に関する▽報告書を提出すること。」(第34条。同じく1948年1月24日付法案の

第52においても、▽の部分に「年報その他必要な」が挿入される以外は同様である。)を有するのみである²⁴⁾。

こうして我々は、当初の文部省が企図していた、国の強固な監督下に従属する地方教育行政の構想から、国(文部省)と地方の間の一般的監督関係を一切規定しない構想に辿り着いた。そして、この軌道修正を方向づけたのは、ここでもまたC I Eの関与と、それへの文部省の対応、なかならずC I Eの主導性にあったのである。その経過の事情を、当該時期にわたって文部省の参与的立場から、法の立案に関わった田中二郎が、次のように述べている。

「……終戦直後におきましても、教育行政を完全に地方分権化するという考え方は、文部省の中になかっただろうと思います。あくまで文部省が窮極の責任を負って教育行政をやってくのは当然で、ただその教育行政に何らかの形で民意を反映する方法をとり入れてゆきたいというのが当初の意向であったと思います。(中略)その案の要綱を文部省で用意してGHQに持って参りました際に、最初の案では、たしか文部省が教育についての全責任を負うという考えに沿った案だったと思いますが、C I Eの関係官の話によって、向側の意向もだんだん明らかとなりました。その意向によると義務教育に関して基本的な計画を立て、それを実現するために法律を制定するという事は、文部省の責任においてなすべきことではある、しかし具体的にその法律のわくに従ってどういうふうに教育をやっていくかという問題は、完全に自治体の自由に行うべきことであって、それに関しては文部省は一切の指揮監督権を持つべきではない、住民から選ばれた教育委員会というものが住民に対して責任を負って教育行政を担当してゆくべきである、という考え方がはっきりと示されました。その結果として、現在の教育委員会法のような構想によった案が実現するようになったと記憶しております。」²⁵⁾(傍点引用者)

この回想に、文部行政機構改革構想の軌道修正が——今の主題に限って言えば一般的監督権消失の過程が——C I Eの関与を直接的契機とし、それとの交渉過程でもたらされたものであることが、よく示されているであろう。

ところで、C I Eの要求と関与は、以上の点にとどまらなかった。それは先の1948年1月24日の要綱案にさえ無かった、「法律に別段の定がある場合の外、文部大臣は、都道府県委員会及び地方委員会に対し、都道府県委員会は、地方委員会に対して指揮監督をしてはならない。」との、文部省の監督権排除を意図する念入りの規定の出現(議会提出法案の54条2項、制定法では多少の修正を経て55条2項)に関わる。この規定の出現は、C I Eの示唆、内面指導といった範囲を越えて、より直接的半ば強制的な関与によってもたらされた。

1948年4月2日、C I Eは、それまでのように、文部省案に対しコメントし修正意見を述べるのではなく、自ら法案を作成する。この法案の47条に、「府県教育委員会は年報その他必要な報告書を文部大臣に提出すること。しかし、文部大臣は、府県及び地方の委員会に対して行政的監督権を持たない(the Minister of Education shall have no administrative control)。²⁶⁾」と規定されていた。同法案はその後、GSとESSの承認を経て(4月7日)、文部省に提示される(4月8日)。これがC I Eのかなり強固な政策意思を示すものであったことは、前出「教育委員会法案制定経過の要旨」が、この経緯を次のように記していることからもうかがえる。

「然る所、4月8日に到ってC, I, Eは、G, Sと完全な諒解を得たと称して、英文法案

を示しこれを日本文法案に訳してC, I, Eへ提出し最後の承認を得よう申渡された²⁷⁾。」

C I Eの法案の同条文に対する文部省の意見は、省内文書「教育委員会法案要趣」(1948年4月26日²⁸⁾)によって知ることができる。そこでは、「中央と地方の関係」という項目の中に、「司令部意見」として「文部大臣は府県及び地方の委員会に対して行政的監督権を持たないこと。」とあり、それに対する「文部省意見」は「削除」と記されている。しかし、文部省のこの意向はC I Eに入れられるところとならなかった。以上の経過についても、同じく田中二郎が次のような回想を残している。

「最後にC I Eの方から、文部省は、地方の教育行政というものについては何らの指揮監督権を持つものではないということを書いた条文を示しまして、この条文を教育委員会法の中にはっきり規定するように、ということ強く要求される破目になりました。この規定は、当初の教育委員会法の中に、多少修飾した形ではいっておりますが、これは全くC I Eの要求に基づくもので、私どもとしては、当時、十分には理解しかねた規定であったわけでありませう。²⁹⁾」
(傍点引用者)

ここで述べられている、C I Eの方から「条文を示」され、その規定を「強く要求され」たという条文が、先の指揮監督権の排除規定であることはすでに明瞭であろう。そして、文部省が一貫して追求してきた、一般的監督権設定の試みが退けられただけでなく、進んでその積極的排除規定をC I Eから「要求される破目」に至ったのは、かえってそのような文部省の守旧的対応の然らしめる所でもあったであろう。

なお、この条文の成立に関わっては、法案が議会へ提出されて以降にも、C I Eの関与が及んだことが確認できる。『教育委員会法案』に対する連合国総司令部、民間情報教育局(C, I, E)の修正意見(仮譯)³⁰⁾によれば、議会提出法案の「第五十四条第二項において『法律に』を『この法律に』と改める。『指揮監督』を『行政及び運営に関する指揮監督』に改める。」という二点にわたる修正が提案されている。後者の変更の、英文上の意味は「“no administrative control”を“no administrative nor operational control”に改める意味³¹⁾」だとされた。この修正は、制定法では「行政上及び運営上指揮監督してはならない」という形で織り込まれている。

より重要な意味をもつのは、前者の修正意見である。議会提出法案では、指揮監督の排除は「法律に別段の定がある場合の外」という限定が付されていた。この短い一句が示唆する文部省の立法政策の意図は、少なくとも既に制定されている法律については、この条文の適用を除外すること、及び将来制定される別の法律においては、監督関係の設定があり得るということである。これと対照的に、従前の文部省がその中で一般的監督権を規定していた諸法案では、いずれも監督権の行使は、「この法律の定めるところに従ってのみ、これを行うことができる³²⁾」とされていた。これは、法律によって一般的監督権を先取的に確保しようとする政策意思を示している。それに対して議会提出法案の段階での文部省の政策意思は、後の法律による、個別的監督権設定の可能性を留保しようとする構想へと、変化しているのである。言うまでもなくこの変化もまた、C I Eの関与とそれへの文部省の対応によってもたらされたものであるが、それがさらに、C I Eの修正意見のように、「この法律に別段の定がある場合の外」と改められるとすれば、こうした将来の個別的監督権の可能性すら閉ざされることとなる。文部省側は、当然のごとくこの修正意

見に対しては、次のように強い反対の意思を表明した。

「『法律』の上に『この』というふうな文字を入れますと、単に五十四条の第一項にあります年報その他必要な報告書を提出させることだけになるのでありまして、その点では、そういうことになると、文部大臣は法律の執行について、国会に対して責任を負うものであるにかかわらず、さようなことは全然できなくなる。また今後指揮監督をすべて法律に定める規定によってなすことを原案にはうたっているのですが、そういう意味からいっても、今後できる法律、また現在あります他の法律、たとえば学校教育法等におきましていろいろな規定がございますが、それらの規定とまったく矛盾するというふうなことになるまして、はなはだ法全体の立場から申しまして不都合を来すのであります。『この』というふうな字を入れることは断然反対でございます。」³³⁾ (傍点引用者)

以上、検討の直接の対象としては、地方教育行政の改革構想を取り上げ、その変容の過程を辿ってきた。しかし、それ等が中央教育行政機関の改革の問題と不可分に関連したものであった点に、改めて注意を喚起しておきたい。一方で、文部省が一貫して保持しようとした自らの一般的監督権設定の試みは、取りも直さず、文部省が描く中央教育行政機関の性格を反映していた。他方で、先の田中二郎の回想にもあった如く、教育委員会法立案の過程で、CIEが文部省の権限を限定化しようとしたのは、そのことが、それと連なる文部省改革の構想と表裏の関係にあったからであった。従って、地方教育行政の改革構想をめぐるCIEと文部省の対立は、裏返せば中央、つまり文部省そのものの改革をめぐる抗争でもあったわけである。地方教育行政機構をどう編成するか、という問題は、すぐれて中央教育行政をどう位置づけるか、という問題でもあるのである³⁴⁾。

3. 「指導助言」法理の成立とその性格

占領下の改革立法の性格を吟味するに際し、占領権力と日本側の執行権力との相互連関が形成する、特殊な条件を考慮する必要性については既に述べた。学校教育法、教育委員会法の立案・変転過程が、CIEと文部省各々の立法政策の相違、及びそれらに基づくCIEの関与と文部省の対応、という諸条件に規制されて進行した点も、既述の通りである。

ところで、文部省設置法の性格の検討に当たっては、CIEと文部省の動向の他に、更にもう一つの契機の介在を考慮する必要がある。もとより、中央教育行政機関（文部省）の改革構想をめぐっても、CIEと文部省との間には対立が存在した。CIEは比較的早い頃から、文部省を法律による基準設定と専門的指導助言を行う機関たらしめる、という構想を持っていた。それに対して文部省は、自らを教育・学術・文化についての包括的責任機関たらしめようとしてきた。この試みは、教育委員会法の制定により選択の幅を狭められてきたとは言え、そこに文部省の「対応」が働く余地はまだ残されていたのである。しかし、こうした両者の対立する構想も、他方では、文部省を政策立案及び執行を行う官庁として、つまり従来通り一省として存続させる、という点に関する限り共通であった。

第三の契機は、この点に対立する構想の存在に求められる。そうした構想は、いわゆる「中央教育委員会」を設置しようとする諸案に含まれている。これら諸案のうちいくつかの構想が、文部省及びCIEのそれに対立する性格を含んでいるのであるが、その対立面はおよそ次の二つに

類別できる。一つは、省としての存置を前提にしつつその政策立案機能に制約を加える意味を持つものであり、そこでは「中央教育委員会」(但し諸案で名称は同一ではない)は諮問機関ではなく、審議・議決機関として設定される。もう一つは、省としての存続を認めないもので、内閣或いは総理庁に行政委員会的な「中央教育委員会」を設置し、そこに事務局を付置する、という構想である。

第一に分類される構想は、例えば教育刷新委員会の第9回建議(1947年12月27日)、同第12回建議(1948年2月7日)に表われている³⁵⁾。第二に属する構想は、内閣に置かれた行政調査部等において検討された諸案に見出される³⁶⁾。これらのうち、特に第二の構想では、文部省が大臣を擁する一官庁として存続し得なくなり、文部官僚が企図してきたところと真っ向から対立するものである。かかる構想は機関レベルでは専ら行政調査部等の、いわば「教育界」外の機関に担われたものであった。けれども、それに連なるような発想は、かなり早くから存在していた。例えば田中文相期の1946年7月、議会において佐藤義詮(日本自由党、後に高瀬文相の下での文部政務次官)は、「教育ヲ民主化シマス為ニ内閣直屬ノ文教指導機関ト云フベキモノヲ設置シテ(中略)文教ノ根本政策ヲ其處デ決定スル文部省ハ単ニ実施機関タラシメル」³⁷⁾(傍点引用者)構想について述べていた。これに対して、田中文相は、教育についての文部省の「責任」を理由として、「サウ云フ機関ヲ設ケマシテ、其ノ機関ノ方策通りニ文部省ガヤルト云フ訳ニハ參ラナイ」(同前)と退け、あくまで政策立案・執行双方を行う官庁としての文部省の存続を主張していた。

ところで、第一の分類の「中央教育委員会」を審議・議決機関とする構想は、制度論としては、行政調査部系統のそれと比較するとはるかに微温的なものと言えるが、その底流には、官庁が「いやしくも科学、技術、芸術、教育その他文化の実体に干渉を加うることがあってはならない」(教育刷新委員会第12回建議)との、従来の文部省への批判とそれに基づく改革意思が貫ぬかれていた点に注意したい。この要請を具体的に保障しうる中央教育行政機関のあり方として、教育刷新委員会の選んだ制度構想が十分なものたり得たかどうかは一応措くとしても、そこに流れていた文部省批判、文部省改革への志向は、当時強い支持をもって広範に共有されたものであった。「中央教育委員会」論は、いわばそうした批判と改革意思の一発現形態であったと言える。

以上の動向を背景として、当局者自身「今まで通りの機構で済むとは考えておりません。…文部省内部でも文部省の機構そのものについて検討を要することを認めております³⁸⁾」と述べていたように、一方で、上記の如き国内からの文部省批判・改革論との関係で、また他方でCIEの立法政策との関係でも、文部省は何らかの自己改革に乗り出さざるを得ない状況にあったのである。そして文部省にとっての課題は、かような制約状況にあって、他の改革構想とある点では妥協し、あるいは覆すことを通じて、文部省を可能な限り包括的な「責任」官庁たらしめること、そしてそれに見合う権限・機能を如何なる形態で保存しうるか、という点にあったであろう。

文部省設置法の制定に際して、文部省が積極的に打ち出すに至った「指導助言」法理は、以上の諸条件から導かれた一つの収束点、という意味を持つ。議会での提案理由で文部省から異口同音に唱えられた「従来の中央集権的監督行政的色彩を一新いたしまして、教育、学術、文化のあらゆる面について指導助言を與え、またはこれを助長育成する機関たらしめる³⁹⁾」というこれ自体としては全く自明に見える論理は、上記の諸条件、諸契機——「中央教育委員会」構想、CIE、文部省——との関わりではどのような意味を持つであろうか。

まず第一に、「中央教育委員会」設置論に対しては、それは次のような形で現われる。「中央教育委員会」構想の実現を要請する意見は、教育委員会法の審議過程でも出されていたが⁴⁰⁾、文部省設

置法の制定に際しても再度提起される。この点について、岩間正男（日本共産党）と森田孝（文部省大臣官房秘書課長）の間で次のようなやりとりが交されている。

岩間「先ず伺いますが、中央教育委員会ができるかできないかというようなことが、去年あたり大分論議されたのでありますが、現在これがどのような状態になっているか……」

森田「中央教育委員会というのは、教育刷新委員会の意見の中に確かあったと心得ておりますが、文部省におきまして今具体的に中央教育委員会の設置、或いは又従ってその構想等につきまして考えておらないのであります。」

岩間「中央教育委員会について今あっさり答弁があったのでありますが、それは中央教育委員会に対する要望というものは非常にあるのではないか。現在地方の教育委員会が皆発足して、殆んど文部省が中心になってこれが行われているというような実情ではないかと思っております。ところが、これに対しまして今までの従来の古い文部省の形と、新しい教育委員会との間の運営の面において食い違いがある。（中略）文部省の側としては、ともするというと従来の文部省の指導権、或いは権限というものを温存したいと考えるのは当たり前なので、文部省自身としてはそういう中央教育委員会を……成るだけ作らないように考えられているのではないかというふうに思われるのでありますが、こういう点についてこれは今度の設置される文部省だけで、教育が果して人民の手に解放されたいという要求が満たされたと考えているのか、この点を伺いたい。」

森田「先程提案理由の説明なり、或いは又私の概括説明において申し上げました通り、文部省は行政上及び運営上の監督を行うには、国会によって定められた法律に定められる以外に行わないということにいたしておるのであります。従いまして法律に基づかない行政上、或いは運営上の監督は行わないのでありますから、その点につきましては中央教育委員会の設置が必要なりや否やの問題とは別個に、今後は十分に保障せられて行く一応考えておるのであります。」⁴¹⁾（傍点引用者）

岩間の議論の背景には、先にも指摘した文部省批判・文部省改革への意思が貫かれているが、それに照らして、ここで制定されようとしている文部省設置法が十分な保障を持ち得ないのではないか、という危惧が表明されている。とりわけ「新しい教育委員会」と「古い文部省の形」の「食い違い」を指摘して、文部省のより一層の刷新を要求したのであった。

これに対して文部省は、提案説明で述べられたところの「中央集権的監督行政的色彩」の「一新」、つまり「指導助言」法理という新生面を前面に打ち出すことによって、その批判からのがれたのである。こうして「指導助言」法理は、文部省改革の新生面を体現するものとして提出されたと同時に、他方で、それにもかかわらずなおも存在する文部省批判、及びその一層の刷新を求める意見に対しては、それらを抑止し緩和させる防壁ないしは置換装置として登場したのである。これが、「中央教育委員会」設置論及びそこに底流していた文部省批判、という一契機に対して「指導助言」法理がもつ意味であり、その一つの性格である。

次に、第二及び第三の、C I Eの改革構想・立法政策、及びそれとの関連での文部省の立法政策との関係においてはどうか。文部省を非権力的な指導助言機関とするに当たっては、まずその不可欠の前提として、権力的関与である監督権の排除が必要であったが、この点はすでに教育委員会法（55条2項）において達成されたところであった。そしてこの法原則は、文部省設置法5条2項に

において、「文部省は、その権限の行使に当って、法律（これに基く命令を含む。）に別段の定がある場合を除いては、行政上及び運営上の監督を行わないものとする。」と再度確認されることとなった⁴²⁾。この規定そのものは、教育委員会法の原則を何等進めるものでなく、内容的には同様のことを確認し補完しただけとも言えるものではあるが⁴³⁾、文部省が教育委員会法の立法過程で示した一般的監督権設定への執着及びこの法原則を「十分には理解しかねた」という受容の際の問題性を考え合わせる時、二度にわたる改革で二つの立法にこの規定が設定されたことの意義は、十分認められるべきであろう。この意味では、監督権の排除原則の上に成立している「指導助言」法理は、やはり「改革」の継承として、文部省に対する一定の規制原理を性格づけていると言える。そしてこの法理が持つ規制原理としての性格は、次に見るような、文部省の基準設定権限についてのC I Eの立法政策によって、一層補強される方向が追求された。

前出の「文部省設置法制定基本方針」⁴⁴⁾が、「教育学術文化の内容については、文部省は、法律により基準を設定し且つこれに基く専門的指導助言を与えること。」と述べていたように、「指導助言」行政と法律による「基準」が相互に関連性を持つものであることが、文部省によっても一応自覚されていた。そしてこの点は、文部省設置法の議会審議の過程で、文部省側が次のような形で確認したところであった。

岩間正男の、「文部省の方から発動して指導助言を與える」のを「原則とするか、それとも指導助言を求められた場合にこれを受けて立つというような形」でやるのか、との質問に対して、森田孝は法案4条1項2号（制定法も同じ）を引照してこう述べていた。「文部省におきましては、民主教育を確立するために必要な最低の基準に関しましては、必要と考える場合におきまして法令案を作成いたしまして、（中略）これが成立した場合におきましては文部省の方からその基準を示し指導をいたすのであります。その他の問題につきましては、（中略）求められた場合においてこれに対して指導助言を與えるということになると思ふのであります⁴⁵⁾。」（傍点引用者）

ここに示されているような、「基準を示し指導する」という連関は、その基準が「最低」限度のもの、つまり大綱的な限定された「基準」であればあるほど、文部省に対する規制力を強めるものとなる。こうして「指導助言」法理は、法律の「最低基準」性と結合することによって、文部省の関与権限を、その作用形態（「監督」でなく「指導助言」）においてだけでなく、その作用範囲（包括的でない「最低」の法律基準）においても規制する原理たりうる性格を有するのである。以上の点を考慮する時、法律の「最低基準」性、及びその基準の範囲の問題が大きな焦点となってこざるを得ないが、まさにこの問題が、文部省設置法の立案過程で、またそれ以降にも、C I Eと文部省との双方の意見の食い違いとなって現われたのである。

文部省は、自らの関与しうる「基準」の範囲を出来るだけ包括的なものにしようとし、反対にC I Eはそれを限定化しようとしていた。これら双方の構想の相違とその変遷の過程は、立案過程で作成された諸法案を比較対照してみるだけでも容易に読み取ることができる。

(i)、文部省作成の「文部省設置法」案（日付は確定できないが、恐らく1948年11月初頭である。）⁴⁶⁾

①、（文部省の任務）

「民主教育の体系を確立維持するため必要な基準と方法を法律によって設定することについて政府機関としての責任を負うこと。」（2条3号）

⑥, (本省の権限)

「教科課程, 教科用図書その他の教材教具, 学校の施設, 編成, 身体検査, 衛生養護及び教育職員養成の基準に関する法律を政府機関としての責任において立案すること。」(27条29号)

(ii), C I E作成の「文部省設置法修正案」(1949年2月4日)⁴⁷⁾

①, (文部省の任務)

「民主教育の体系の全国的な最少限の基準を確立するに必要な法制的措置を勧告すること。」(3条5号)

②, (文部省の権限)

「初等及び中等学校につき, 教科課程, 教授用補助手段, 学校の施設, 身体検査, 学校衛生並びに生徒及び教員の保健についての全国的な最少限の基準に関する法令案を作成すること。」(4条22号)

(iii), 文部省設置法(1949年5月31日, 法律146号)では次のようになっている。

①, (文部省の任務)

「民主教育の体系を確立するための最低基準に関する法令案その他教育の向上及び普及に必要な法令案を作成すること。」(4条2号)

②, (文部省の権限)

「小学校, 中学校, 高等学校, 盲学校, ろう学校, 養護学校及び幼稚園に関し, 教育課程, 教科用図書その他の教材, 施設, 編成, 身体検査, 学校給食及び教育職員の免許等についての最低基準に関する法令案を作成すること。」(5条25項)

(下線部と△は, (i)案と(ii)案の相違点を示す。)

ここに見られる通り, C I E案では「基準」の性格は「全国的な最少限」のものとなされ (ii案②), かつまた, 文部省がその法令案を作成すべき「基準」事項の範囲は限定されたものになっている (同②)。それに対して文部省案では, 「基準」の性格についての限定は考慮されておらず, むしろ自らの「責任」が強調され (i案②), 加えて「基準」の範囲も, C I E案では否定されている「教科用図書」, 学校の「編成」, 「教育職員養成」の事項が含まれている (同②)。この点, 制定法がC I E案の趣旨を盛り込んで「最低基準」と規定した点で, 先に述べた「指導助言」法理との結合による文部省に対する規制原理を方向づけるものとなっている。

しかしながら, 結論的に言えば文部省設置法の時点では, このような方向性はあくまでも予定された, という段階にとどまるのであって, 同法の「改革」性は未だそれ自体としての完結性を持ち得ないものであったと言わなければならない。と言うのは, 文部省設置法は, 何をもって「最低基準」とするのかという客観的準則を規定した訳でも無かったために (「民主教育の体系を確立するため」という文言もその限りでは同様である。), 法案作成権者である文部省の裁量がそこに働き, 言うところの「最低」性は, 文部省の判断するそれに規定されるに至るであろうことは, ほぼ明らかだからである。

この点の明確化のために文部省設置法の段階であり得た選択は, 「基準」事項の範囲の限定化にあったはずである。けれども先の(i)から(iii)への②の項目の変遷が示しているように, 「基準」の範囲は, 文部省案の掲げた事項をほぼ全面的に盛り込む形で収束したのである。つまり, ここでも, 文部省が何らかの形で関与しうる対象領域の包括性は, ほとんど手付かずのまま推移した

と言っているのである⁴⁸⁾。

こうして、文部省設置法が内包する改革原理である、「助言指導」法理と「最低基準」法律の連関の問題、そしてそれをめぐってのCIEと文部省の立法政策の対立は、次に制定が予定されていた「基準」法律の性格如何の問題として、その立案過程へと引きつがれていくこととなる。ここでは、それら「基準」法諸案の立案過程そのものを検討する所ではないので、詳細に立ち入ることはできない⁴⁹⁾。しかし、文部省設置法における「最低基準」規定の挿入にもかかわらず、その「最低」性の理解に関して、文部省は決してCIEが考えていたようなそれを承認していたわけではなかったこと、さらに「指導助言」法理との結合関係についても、文部省はむしろ新たに制定される「基準」法の中で、その法理を覆す構想(監督関係の設定)をすら有していた点は、少なくともはっきり確認しておきたい。

「基準」立法に関する「起草の試みは1948年初めから始まった⁵⁰⁾」とされているが、初期の動向は未だ定かでない。文部省とCIEとの間の法案起草・修正の経過は、CIE側の目からは、「文部省は、はるかに微細な変化を示す、そして新しい草案が提案される…等々、際限のない⁵¹⁾」過程と表現されている。いずれにしろ、この過程で法案の中に規定する「基準」の「最低」性の問題が大きな争点となっていたことは明らかであり、事実、文部省設置法が制定されるほぼ二ヶ月前の1949年4月1日の教育刷新委員会において、文部省学校教育局長の剣木亨弘から、「学校基準法案」について次のような説明がなされていた。「これは大体法案としてはできておりますけれども、尚内容につきまして(中略)CIEの方でもう少し、微細な規定にしないでもっと余裕のあるようにして地方の考えで変更できるようにしたらどうかという指示もございまして、その内容につきましては今再検討いたしているのをごぞいます⁵²⁾」(傍点引用者)。

またこれに対応するCIEの政策を示すものとして「最低基準法案の状況⁵³⁾」(1950年6月9日)なる文書では、同法案についての主要な関心点として次の三点があげられている。「a、その法律は真に最低限度であることを必要とすること。b、法律の範囲内の諸事項について細部にわたって規定した従前の全ての公文書、すなわち全ての政令等を、それは無効にさせる(strike out)こと、同様に、学校教育法その他の法律中の、批判の余地がある部分の改正⁵⁴⁾。c、それは、政令及び省令によって追加的に与えられるような、いかなる意図や細部項目の条文を含まないこと。」そして、これに対しての予想される文部省の態度として、「彼等は、教育についてのもっと詳細なことがらにわたって逐一規定しなければならないと感じるであろうし、また府県教育委員会を信頼することを恐れるであろう」と指摘した上で、「それが、文部省と我々との間の意見が食い違う主要点となろう」と述べている。

次に、「基準」法律の中で、文部省が新たな中央と地方の監督関係を設定しようとしていた問題であるが、すでに見てきた通り、教育委員会法、文部省設置法両者ともに、「法律の別段の定がある場合」の監督権の設定を排除していなかったから、法理的に言っても、このような問題が起こり得る余地は十分残されていたのである。そして、このような方向性は、1949年当初に文部省が準備していた「学校基準法案⁵⁵⁾」(1949年2月3日)によって、現に追求されていたものなのである。そこでは、文部大臣から知事及び教育委員会に対しての、地方自治法146条の例による(職務執行命令訴訟手続による)監督権及び代理執行の制度が規定されていた⁵⁶⁾(同法案101条)。しかし、その後作成されてくる法案では、このような監督関係は設定されないこととなる。それがCIEの立法政策に基づくものであることはほぼ疑いのないところであるが、その後「最低基準」立法制定に向けた動きは、さらに引き延ばされ、占領末期にまでもつれ込むこととなる⁵⁷⁾。

そして講和・占領終結を前にして、結局その立法化は実現されるどころとならず、「最低基準」法案は「幻の法案」⁵⁸⁾に終るのである。

さて、以上の検討を前提とすれば、文部省設置法で成立した「指導助言」法理の意味は、C I E及び文部省のそれぞれの立法政策との関連文脈において二様の性格を帯びたものとならざるを得ない。C I Eの構想との関連では、それは「最低基準」法と結合することによって、文部省の関与権限を、その作用形態においてのみならず作用範囲においても極力限定化するものとして位置づく。つまり、監督機能の排除・「指導助言」原則は、C I Eの構想を貫く地方分権化政策全体の中での一階梯、しかし不可欠な経過点としてあったのであり、それは次の改革によって当然補完されるべき位置にあったのである。他方、文部省の立法政策との関連では、「指導助言」法理の採用が、国内からの文部省批判、かつまたC I Eの地方分権化政策との対応においても、不可避的であったにせよ、自らの関与権限の作用範囲は、あくまでも包括的に確保させることが大前提となっていた。また「指導助言」法理が持つ作用形態の上での規制原理も、文部省はC I Eが構想するような地方分権化政策を、その基本において受容したわけではなかったために、一度達成された規範原則が、新たな立法改革に際して復古にされ、そのことがまた「法律に別段の定がある場合」の例外条項によって可能になる、という様相を呈していたのである。

ともかく、文部省設置法の制定によっても、文部省は自らが何らかの形で関与しうる対象範囲の包括性を保持し得たのであり、そのことは、地方教育行政の「自治」機関性・分権的形式と何等矛盾しないものなのである。この点は文部省当局者も自覚するところであって、文部省設置法の審議過程で高瀬文相は次のように述べていた。

「……教育委員会法ができて、地方教育行政については直接担当が教育委員会によって実行されております。そうしてそれが今までよりも非常に自主的なものになっております関係から、直接の地方教育行政につきましては教育委員会が当って、責任を負っておるということになると思います。しかしこの新しい設置法の第四条に、文部省が責任を負って遂行すべきことがいろいろと書いてあります。(中略)つまりこんなふうにならわが国全体としての大学教育及び地方教育等につきまして、やはり全般的に考えて指導をし、助言をしなくてはならぬ。こういうような面がどうしても分散化されたあとで残る部分があるわけでありまして、これは文部省がやらなければなりません。(中略)たとい民主化、分権化が徹底いたしましても、文部省としてはわが国の教育、文教行政の上におきまして、非常に重大な責任があると考えております。」⁵⁹⁾(傍点引用者)

ここに示されているように、地方教育行政の「直接」の「責任」主体はあくまでも教育委員会である。かつそれは従前よりも「自主的」な構成形式をとっている。しかし、文部省もまた「非常に重大な責任」を負っている。そしてそれとの関連で「分散化されたあとで残る部分」(ここではみじくも「分散」と言われている)として、文部省による「指導助言」が強調されているのである。ここではむしろ「指導助言」に、非常に積極的・意欲的な意味合いが込められている。こう見てくると、「指導助言」法理について従来言われてきたような「謙虚」⁶⁰⁾な性格という評価には大いに疑問の余地が出てくる。つまり、ここで述べられている文部省の「責任」にもとづく「指導助言」とは、その作用範囲に限界がないものとして意識されているのではないか。その際に、文部省にとって焦点となるのは、地方機関を経由するまさに「間接国家行政」のあり方なの

であり、すなわち国家意思を地方に媒介しうる機構・行政手段を、いかにして見出すかの問題なのである。このような文部省の関心が、文部省設置法上唯一の、その範囲に制限のない、かつ能動的・形成的な作用である「指導助言」に注がれるに至ったであろうことは想像に難くない。そして実際に、「非権力的」作用であるはずの「指導助言」行政が、その受け手に対して統制的機能を営む可能性は多分に残されていたのである。そこで問題となる行政手段としてここでは、「通達」行政について触れておこう。

言うまでもないが、文部省の行政的関与権限は、単に文部省設置法だけで決められているのではなく、これに先行した諸立法においてもすでに規定されている。国家行政組織法（1948年7月10日〔法律120号〕）もその一つであるが、同法は、国の行政機関（府、省、委員会、庁）が共通に有する行政権限を規定する。そのうち、地方との関係で問題となるのは次の三つである。第一に、法律、政令を「施行するため」若しくはその「特別の委任」に基き、当該「機関の命令」（府令、省令）を発すること（12条1項）。第二に、所掌事務について「告示」を発すること（14条1項）。第三に、所掌事務について「命令又は示達するため、所管の諸機関及び職員に対し、訓令又は通達」を発すること（14条2項）。文部省の場合で言えば、第一の省令制定権については、先の学校教育法の「監督庁」委任規定との関連でただちに問題となったところであり、第二の告示制定権については、後に学習指導要領の告示化（1958年）として顕著な問題とされるものである。いずれにしろ、この二者は行政立法的な権限であり、それが地方に対して持つ関係は、いわば基準的な枠づけという意味合いが強い。これに対して、第三の「訓令」・「通達」権は、第一、第二と共通する機能も含まれるが、国の行政機関の地方への関与権限としては、国家行政組織法上、唯一の作用的権限と言うことができる。もちろん以上すべての権限も文部省設置法と組み合わせて解すれば、「監督」でなくあくまで「指導助言」行為である、ということに建前上はなるのであるが、現実がかような法概念的世界の転換と、ただちに即応し得るものでないことは言うまでもない⁶¹⁾。

この点につき、とりわけ通達（通牒）行政について、文部省設置法の審議過程でも次のようにその問題点が指摘されていた。

「渡辺委員 …この設置法案に現われていないたとえば次官通牒とか局長通牒とかいうようなものは、従来の経験によると非常に頻発されておって、しかもこれが重大な統制的、あるいは監督的、あるいは官僚的な役割を果して来ておるわけであります。（中略）こういうようなことが、この設置法案に述べられておる管理局以外の仕事として、あるいはなし方として今後も行われるものであるかどうか……

。高瀬國務大臣 …文部省の行政の性質が前とはかわっておることが根本になっておりまして、（中略）従いまして助長、援助、育成ということが文部省の主たる仕事になりますから、その意味での文部省の通牒とか何とかということは将来もあるかと思ひます。今までやっておりました監督とか取締りとかいうような意味で出された通牒が、そういうものがなくなる、こう考えていいのじゃないか……

。渡辺委員 …現に文部省はそういう監督的、統制的な意味を持たないということを言明して発せられておるところの次官通牒、局長通牒というようなものが、非常に大きい統制的なあるいは命令的な意味さえ持っておることがあるわけであります。そういう点がこの法律の中で制約されるというような形で現われていないならば、やはり依然として文部省の監督統制とい

うようなものが強力に働くものと見なければならぬと思うのであります。』⁶²⁾ (傍点引用者)

以上のやりとりは、先に引用した岩間正男の「従来の古い文部省」と「新しい教育委員会」との間の「運営の面」での「食い違い」の指摘とも関連して、理念上・法理上の「転換」とその実態面（運用の面）との乖離状況、あるいは同じく岩間が「通牒」行政について指摘したような「十分に民主化されていない面において、従来の文部省の権限が残されている⁶³⁾」という、いわば「改革」後もとり残される旧遺制からの連続面の存在を的確に映し出していると言わなければならない。そうして以上の、実態面・連続面の問題が、文部省の政策意思の中にあらかじめ想定されていたかどうか、という詮索をひとまず措くとしても、客観的・結果的には、「指導助言」法理の下にあって、これら通達の機能がそれらと結びつくことによって、国の意思の地方への媒介機能は十分に果たされる、ということになる。このような行政実態面との連動、といった文脈から見ると、「指導助言」法理は、教育・学術・文化についての文部省の包括的「責任」、そしてそれに照応する文部省の包括的行政関与を方向づける性格を益々色濃くするのである。

以上、「中央教育委員会」設置構想、CIEの立法政策、文部省の立法政策という三つの契機に関わらせて、「指導助言」法理の性格を検討してきた。このうち第一の契機に対して有していた性格は、当時あっては文部省を一省として、つまり政策立案・執行の双方を担う官庁として存続させる意義を担っていた。この点についての文部官僚の危機意識が働いて、それが文部省の関与機能への規制力を強める、といった派生効果をもたらしたかも知れないが、いずれにしてもそれは一過性の状況対応的性格が濃厚である（実際、この後「中央教育委員会」構想も含めて、文部省そのものの改革が大きな問題となるような政治状況は、決定的に後退していくのである）。

これに対して、継続的・恒常的に存在し得たのは第二と第三の契機であった（但し、第二のそれは最大限講和成立まで）。この相対立する二つの契機に対応して、「指導助言」法理も二様の性格を内包していたが、この二つの性格のいずれの方向へ事態が展開し、現実に支配化するのかは、もはや法規範の内容そのものからは決定し得ない問題である。すでに見たように、「指導助言」法理そのものは、第二及び第三の双方の性格を一定の仕方で反映して成立している規範秩序なのであった。つまりこの法理が、いずれの性格を担って実現するのかは、ひとえに法の執行・実現過程に委ねられるのであり、従ってまたこの過程の担い手、あるいはその過程に規制力を行使し得る主体の性格に、大きく依存することになるわけである。第二、第三の契機の担い手であるCIEと文部省との間に、すでに立案段階で識別された性格の相違・対立は、こうして法の執行・実現の段階にも引き継がれることとなる。

こうした問題構造の一端は、例えば省令の制定という、法の執行に含まれる過程に対して、CIEが省令案の審査・承認という形で関与したことにも現われている。そればかりではない。先に指摘した文部省の能動的関与形態である「通達」（通牒）行政のレベルにまで、CIEの関与が及んだ事実が伝えられている。文部省設置法の公布と同日、文部省組織規程（文部省令21号）が制定公布されたが、その中で地方の教育委員会との関係部課として唯一認められたのが、調査普及局の地方連絡課であった。その初代課長（1949年6月1日～1950年8月7日）であった相良惟一は、当時の状況を次のように述べている。

「当時、大にしては文部省、小にしてはわが課をとりまく周囲の情勢は、必ずしもおだやかなものとはいいがたく、むしろ冷厳をきわめたものだった。なぜなら（中略）中央教育行政を

所管する文部省は、GHQの民間教育情報部(CIE)の指揮下にあった。私も例外ではなかったが、当時文部省の多くの人びとの日課は、ほど遠くないNHKビルにあるCIEもうでに明け暮れたものであった。日本の教育行政を文部省を通じ、間接的にコントロールしていたこのCIEの諸公は、アメリカの職業軍人あるいは軍属であったが、概して物分わりのよい紳士たちであったように思う。しかし、それにしても、かれらは所せん、われわれにとっては治者であり、日本の教育の民主化という占領政策の実施を最大の使命と考え、われわれに命令指示を与える権力者に相違なかった。(中略)われわれ文部官僚は、ことあらば失地回復を企図する度しがたき連中と思われていたかもしれない。このような理由もあって、文部省はあたかも無能力者であるかのような取り扱いを受け、単独では対外的効果を生ずる行為をなし得なかった。すなわち、一切の法規や通ちようなどの原案は事前にCIEの諒承をとり付ける義務を負わされていた。』⁶⁴⁾(傍点引用者)

そして、以上のような制約状況下で、実際に文部省が教育委員会に対して発した一片の通達について、地方軍政部からCIEへの連絡経由を辿って、CIEから「文部省の出すぎた行為として大目玉をくった」という事例もあったことが紹介されている⁶⁵⁾。このようなことが可能であったのは、SCAP(GHQ)がその「実戦部隊」として第八軍以下の地方軍政司令部(8管区)→都道府県軍政チームという独自の監視機構を有していたことによる。けれども、こうした法の執行・運用過程にまで及ぶCIEの審査・関与機能そして監視機構といった、間接的制御システムに制約されながらも、やはりそこからの相対的自律性を持った日本側の「文部行政機構」が存在し、かつまたそれを機軸として独自の機能が営まれるのである。

注 第2章

- 1) 『第五回国会衆議院内閣委員会・文部委員会連合審査会議録』第1号、1949年5月6日における、高橋文相の提案説明。同日の佐藤(義詮)政務次官の説明も同一。
- 2) 『戦後教育資料』IX-6、「文部省改組附行政整理(昭和24年2月)」所収。この資料の作成期日は確定できないが、1948年(恐らく後半)中のものであるのはほぼ間違いない。というのは、この資料に続いて綴じられている「文部省設置法」案が、1949年1月1日からの施行を予定している(法案30条)からである。
- 3) 鈴木英一「文部省の組織改革」、名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室『戦後日本の教育行政改革(教育行政研究3号)』(1981)57ページ。
- 4,5) 1946年6月10日「教育再組織(討議のための要点)」(Educational Reorganization—Outline for Discussion)。及び「1947年計画」(1947 Program)。但し、鈴木、前掲論文、55ページ、57ページより重引。
- 6) 小野田正利「教育委員会法の最終立案過程」、前掲『戦後日本の教育行政改革(教育行政研究3号)』所収、36~40、44~50ページ。及び鈴木英一「教育委員会制度の意義—公選制の歴史に即して—」『教育の地方自治(講座教育法6)』(1981、総合労働研究所)113~114ページ。
- 7) 同前、鈴木論文、113ページ。
- 8) 現在までに確認されている学校教育法諸案の中では、1947年1月15日付の法案までの諸案(1946年8月22日案、同10月27日案、同12月24日案、同12月28日案及び1947年1月14日案)が、「命令」委任を規定している。学校教育法諸案の全文及び所在については、名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室、技術教育学研究室『学校教育法成立史関係資料』(1983年)を参照。
- 9) 鈴木英一「六・三制の成立事情(占領文書からみた戦後教育改革4)」『教育』402号(1981年9月)110ページ。

C I E は、1946年12月28日付の法案に対すると思われるコメントの中で既に、「命令」委任規定について、「文部省の行政統制の保持を企図しようとするもの」(“Comments On Proposed School Education Law” 前掲『学校教育法成立史関係資料』76ページ)と批判的であったが、実際の変更が行なわれるのは1947年1月15日案を画期とする。事実、1月15日法案(但し、『辻田力氏旧蔵文書』のもの)では、「命令」の部分で□で囲み、横に「監督廳」及び「此の監督廳は当分の間文部大臣とする」との書き込みがなされている(前掲『資料』99ページ、115ページ。なお『戦後教育資料』Ⅲ-39所収の同日付法案には、このような書き込みはない)。なお、これら学校教育法諸案を検討したものとして、大橋基博・佐々木享「学校教育法の形成過程—学校教育法諸草案の特徴と変遷を中心に—」『教育学研究』50巻4号(1983年12月)を参照されたい。

- 10) 『第九十二回帝国議会衆議院教育基本法案委員会議録(速記)』第五回(1947年3月19日)、63ページ。
- 11) 古野博明「学校教育法の過渡的性格に関する一考察」『北海道教育大学紀要(第1部C)』(1978年)56ページ。なお、この評価は1947年3月7日案を転換点とするものとして与えられているが、その後の資料発掘により、同論文で3月7日案に与えられている位置は、2月18日案に与えられるべきことが明らかになっている。
- 12) 『第九十二回帝国議会貴族院教育基本法案特別委員会議事速記録』第五号(1947年3月24日)、3ページ。
- 13) 自治大学校史料編集室「『六・三制および教育委員会制度の発足と改革』座談会記録」(1968年2月)34~35ページ。
- 14) 個々の改革がその時点で含まざるを得なかった問題点、守旧性を、全て日本側の官僚制(の抵抗)の文脈のみに帰することはできない。文部省のみならず、他の行政分野においても、占領軍の改革構想に対する日本側の官僚機構の抵抗は、随所に見られる一つの特徴である。けれども、それらの抵抗が改革の帰結に反映されるに際しては、それに対する占領軍側の各セクションによる許容(その理由はどうか)が、そこに介在していると見なければならぬ。この点と関連して、内務省改革(解体)の経緯を素材としながらであるが、アメリカ側の政策構想内部にはらまれていた矛盾・問題点、そしてそれが日本側の官僚機構「温存」の動向と連なる側面を有していた点を指摘したものとして、平野孝「戦後日本官僚機構の形成—アメリカの対内務省政策を中心に—」『歴史学研究』516号(1983年5月)参照。なお同論文は、「間接統治」による「官僚制の温存と強化」説に代表される、従来の枠組に対する問題提起を含むものである。
- 15) 現在までのところ、教育委員会法の制定過程、とりわけC I E側の動向に焦点を合わせた最も詳細な研究は、前掲『戦後日本の教育行政改革(教育行政研究3号)』である。

本節での以下の検討の便宜上、教育委員会法立案過程における諸法案の辿った経過を、文部省作成のものに限って示せば次の通りである(同上の文献巻末の「年表」を参照のこと。)

【1947年】

- 1/15 「地方教育行政に関する法律案」(*1)(2/10 C I E, G Sに法案提出。)
- 4/30 「地方教育行政法要綱案」(*2)
- 5/20 「地方教育委員会法要綱案」(*3)
- 5/26 「同上」(*4)
(6/13頃、C I Eに法案提出。)
- 6/20 「地方教育委員会法要綱案」(*1)
- 7/14 「地方教育委員会法案」(政府原案)発表。
- 12/28 「地方教育委員会法要綱案」(*5)
(12/29、C I Eへ法案提出。)

【1948年】

- 1/12 「地方教育委員会法要綱案」(*6)
- 1/24 「同上」(*1)
(1/24、C I Eに提出)
- 4/22 「地方教育委員会法要綱案」

4/28 「同上」(*7)

6/11 「教育委員会法案」閣議決定。

(6/11, GSとCIE, 法案承認。)

6/15 国会提出。

7/15 公布。

上記の諸法案のうち、筆者が所在を確認し得ているものは次の通りである。

(*1) → 『戦後教育資料』(国立教育研究所附属教育図書館蔵)Ⅲ-39。

(*2) → 『辻田力文書』(国立教育研究所教育史料調査室蔵)3-140。

(*3) → 『同上』3-141。

(*4) → 『同上』3-143。

(*5) → 『同上』3-144。

(*6) → 『同上』3-90。

(*7) → 『同上』3-97。

16) 「教育委員会法案制定経過の要旨」(1948年4月)『辻田力文書』3-95-4z。

17) 塩野宏「地方公共団体に対する国家関与の法律問題(一)」『国家学会雑誌』79巻7・8号(1966年4月)11ページ。なお、「自治監督」の観念は、「間接国家行政」観と密接な関係にある。この点に関しては、塩野、同上論文の(二)、同誌79巻9・10号(1966年6月)83~84ページを参照のこと。

18) 1947年6月20日案は、先述のような一般的監督関係を前提に、依然として周到な具体的監督権限を、各段階の「監督庁」に付与している。それを、前章で検討した1947年1月15日法案との異同関係で示せば次の通りである。第1章の注45)と比較対照されたい。

①, 同前(6月20案の該当条文, 73条)

②③, 「議決」についてのみ同じ(「選挙」についての「再議」, 「取り消し」の権限は消失している。)

但し、それに代わって新たに「教育委員会の処分がその権限を越え又は法令にそむくと認める」場合に、その処分を「取り消す」権限が追加されている。(73条)

④, 6月20日案では消失している。

なお、この6月20日案で「監督庁」に留保される監督権限は、同年の5月20日案(62条, 63条)、及び5月26日案(67条, 68条)においても全く同一である。また同年の4月30日案も、②と③の項目に「選挙」が含まれる他は、6月20日案と同じである。但し、4月30日案では、市町村長及び知事と教育委員会との関係を、後者が前者の「監督に属」するものとしている(3条, 40条)ため、「市長村長又は都道府県知事は市町村又は都道府県の行政の総合調整を図るため必要あるときは、市町村又は都道府県教育委員会に対し監督上必要な命令又は処分をなすことができること。」(73条)という、長からの監督が設けられている。ちなみに、他の諸案での長と教育委員会との関係は、「所轄」関係になっている。これは、次の1947年12月28日案も同様であるが、1948年1月24日案では消えており、それ以降は規定されない。

19) 前掲、『戦後日本の教育行政改革』24ページ。

20) 同前, 24ページより重引。

21) “Suggestion For Redrafting The Bill For City And Prefectural Boards of Education”日付は[1 Dec. '47]の書き込みによる。Joseph C. Trainor Collection, Box17所収(同Collectionは、国立国会図書館現代政治史資料室、及び国立教育研究所教育史料調査室にマイクロフィルムで所蔵されている)。なお、CIE側の立法政策における同日付文書の位置・基本性格については、井深雄二「教育委員会法の立案準備過程」、前掲『戦後日本の教育行政改革』16ページ以下、特に24~30ページを参照のこと。

22) 同文書で検討の対象とされている法案は、英文法案“Draft of the Outline of the Bill for Local (and Prefectural) Board(s) of Education, June, 10, 1947”であると思われる(同資料は、Joseph C. Trainor Collection, Box 17 及び、『辻田力文書』3-149に収められている。標題の括弧内は、Trainor Collection 所収資料に書き込まれているもの)。Trainor Collection 所収の法案には各条文毎に“OK”, “Restate”, “Omit”といったコメントと修正が付されており、12月1日の文書に示さ

れている修正及び削除条文とその内容は、それらのコメントとほぼ対応している。そしてこの英文法案は、文部省作成の5月26日案の英訳であると見られる。

- 23) 文部省内文書「教育委員会法制定の経緯」(『辻田力文書』3-238)によれば、1947年12月2日の頃に「CIE提出中の法案に対するCIEの公式回答と希望意見あり、二三年一月一四日まで日本側の正案を提出するよう申渡される」と記されている。
- 24) この条文は、議会提出法案の54条1項に、また制定法では55条1項に引きつがれる。
- 25) 田中二郎「教育委員会制度の問題点」, 地方自治研究会『地方行政委員会制度論(自治論集V)』(1956年3月)18ページ。

なお、田中二郎は別の所でも「その当時の文部省当局の考え方としましては、文部省が将来も教育行政の総元締めとしての地位を持つということについては、何ら変りはないものという考え方をしておりました。(中略)これは田中(耕太郎一筆者)先生も、根本においてはそうであったのではないかと思います。私自身も、そういうことを暗黙のうちに前提にして考えていたように思います。」(田中二郎「地方自治と教育委員会制度」『日本教育法学会年報4号』1975年, 31ページ。傍点引用者)と述べている。これは戦後当初の——ということはひいては戦時期の—行政法学界の一般水準がどのあたりにあったかを窺わせて、考えさせられるものがある。田中は、地方制度改革一般についても「卒直に申しまして、今日ほど徹底した地方制度をとるべきだとまでは考えていなかったことを告白せざるをえない」(同前, 19ページ)と語っているのである。これは、戦後の行政法学説の一つの水準を示したと見られる田中二郎においてすら、敗戦当初、占領軍の提示してくる改革構想の水準を予想し得なかった、ということであり、ましてやそれと官僚法学との落差は言うに及ばないであろう。

- 26) “Board of Education Draft (2 April 1948)”, 『辻田力文書』3-91。この法案の翻訳が「教育委員会法案(23, 4, 10, 調査局)」として『辻田力文書』3-94に収められている。

なお、本章の1, で述べた学校教育法の「監督庁」規定に関わって、CIE作成の同法案がその56条で学校教育法の一部改正を提起しているのが注目される。そこでは、「学校教育法106条で言う監督庁(the competent authorities)とは、88条については都道府県教育委員会である」とする他、「次の条項に言う監督庁とは、各々その学校の管理に関して府県教育委員会又は地方教育委員会である」として、「3条, 4条, 6条2項, 8条, 11条, 12条, 20条, 21条1項, 22条2項, 23条, 38条, 43条, 45条2項, 47条, (48条2項, 49条, 73条, 79条, 83条4項), 84条」を掲げている(括弧内は書き込み)。ここに掲げられた条項は、学校教育法106条で「当分の間……文部大臣とする」とされた「監視庁」規定の全てにわたっている。もしこの改正が実現していた場合、学校教育法で温存された集権制は覆されることとなり、まさに内藤が言ったような「文部省の権限など吹きとんでしまう」という事態が予想されたのである。

しかし、この改革は結局実現されるどころとならなかった。そのことは取りも直さず、この時点でもまたCIEがこの点については譲歩せざるを得なかったことを意味するが、それがどのような経緯でなされたものであるかはまだ明らかでない。今後の重要な検討課題の一つである。

- 27) 前掲, 注16)に同じ。
- 28) 『辻田力文書』3-102。
- 29) 田中二郎「地方自治と教育委員会制度」, 前掲書(注25)), 31ページ。
- 30) 『辻田力文書』3-125。
- 31) 「法案の必要な修正について——教育委員会法(昭和23年6月10日の法案の修正条文番号)」『辻田力文書』3-128。
- 32) 1947年4月30日案70条, 同年5月20日案60条, 同5月26日案64条, 同6月20日案69条。
- 33) 『第二回国会衆議院文教委員会議録』24号(1948年7月3日), 3ページ。
- 34) 国家体制全体のあり方が問われる場合に、そこにおける地方制度改革が占める位置、国家制度全体の改革との密接不可分性は、一定の普遍性をもつ問題であると思われる。我国において、明治憲法制定の際にそうであったように、さらにまた日本国憲法制定に当たって内務官僚がその明治の先例にならったように、いずれも国家制度(憲法)改革に先んじて、地方制度改革が着手されるというパターンがくり返されている。このように国家制度(文部行政もその一環をなす)のあり方が問題とされている時、それに

地方（教育）制度改革の問題が先行するという現象は、一定の論理性を含むのであって、以上で検討してきた地方教育行政改革問題としてあらわれた一連の現象も、このような論理性を反映したものであったと言える。

- 35) これに関連する教育刷新委員会の動向については、鈴木英一『教育行政（戦後日本の教育改革3）』（1970、東大出版会）566～578ページ参照。
- 36) さしあたり、鈴木、同前書巻末の「行政機関における文部省改革一覧表」を参照。
- 37) 『第九十回帝国議会衆議院・帝国憲法改正案委員会議録』第16回（1946年7月18日）295ページ。
- 38) 『教育刷新委員会第四十七回総会議事録』（1947年12月5日）。但し、鈴木、前掲書570ページより重引。
- 39) 注1)に同じ。
- 40) 『第二回国会衆議院文教委員会公聴会議録』における、海後宗臣他の公述意見など。参照、鈴木、前掲書595ページ。
- 41) 『第五回国会参議院内閣・文部連合委員会会議録』第1号（1949年5月6日）3ページ。
- 42) これもまたCIEの構想に基づくものであったと見られる。『戦後教育資料』IX-6に収められている文部省設置法案の中では、1949年2月4日付「文部省設置法修正案」に監督権の排除規定を見出すことができる。同法案には、「前案に対しC、I、Eで示してきた案」と書き込みがあり、かつここで言う「前案」に該当すると見られる文部省作成の法案には、同様の規定は存在しない。ただ、2月4日付法案では、制定法のように総括的な形ではなく、各局の所掌事務の中に個別に規定されている点が異なる。次の通り。
- （初等教育局）「但し、文部省は、小学校に対し、何等行政、監督、運営上のコントロールを行わないこと。」（8条2号）
- （中等教育局）同上を準用（9条）
- （大学学術局）「但し、特に法律の定めのあるものを除き、個々の施設又は団体に監督、行政、運営上のコントロールを行わないこと。」（10条2号）
- （社会教育局）「但し、この法律及び他の法律に特に規定された場合を除き運営、監督、行政上のコントロールを行わないものとする。」（11条）
- 初等教育局（及び中等教育局）には、監督的機能の排除原則に、法律の定めがある場合の例外を設定していないなど、各局に対応する規定に相違が見られる他、同法案におけるそれ以外の局——大臣官房、行政管理局、教育調査局——では、上記のような規定は存在しない。その理由は、この法案において、官房は内部的事務と公報及び総合調整に限られていること、行政管理局は資金交付・資材割当などの統制的事務が含まれていること、そして教育調査局は純粋な調査研究・統計資料の公表などを行うことになっているためと思われる。このことは、CIEがとりわけどのような局に関して監督的統制の排除を考慮していたのか（上記が示すのは、学校教育、学術、社会教育という行政領域別に設定される局に向けられている、ということである。）をよく示していよう。
- 43) 但し、「法律（これに基づく命令を含む。）」としたことは、監督権排除の例外を法律だけでなく命令にまで拡張したもの、との見方も成り立つ。その意味では教育委員会法の規定からの後退とも言える。実質的な評価は、委任立法と行政裁量の問題としてなされることを要するが、ここでは立ち入らない。
- 44) 注2)に同じ。
- 45) 『第五回国会参議院内閣・文部連合委員会会議録』第1号（1949年5月6日）4ページ。
- 46) 『戦後教育資料』IX-6所収。同案は、「C、I、Eウェット（省内会議の結果を受け）文書課長との相談の結果、文部省で作った案」と書き込みがある。作成時期は、Joseph C. Trainor Collection, Box 43に収められている二つの“Draft of the Establishment of the Ministry of Education”が、1948年11月2日及び同年11月8日の日付を持つことによる（この二つの法案の内容は同一である。）。そして本文の法案とこの英文法案はごく一部を除いて（10条、31条）同一のものである。なお、中島太郎『戦後日本教育制度成立史』（1970、岩崎学術出版）では、同法案（と思われる）を「文部省CIE事務折衝に基づく文部省設置法案」として紹介し、その根拠は示されていないが作成時期を1948年11月としている（336ページ）。

- 47) 『戦後教育資料』IX-6。この法案には、「前案に対しC, I, Eで示してきた案」との書き込みがある。
- 48) もとより文部省設置法が、文部省の関与権限の限定化のために何の成果も無かったと言おうとするのではない。他でもない「指導助言」法理が、その法的関与形態の上での限定化を示していたし、またとりわけ学習指導要領の作成権について、文部省のそれが「当分の間」の暫定的なものであり、かつ「但し、教育委員会において、学習指導要領を作成することを妨げるものではない。」(同法附則6)との注目すべき規定も設けられた。
- にもかかわらず、そこに文部省が何らかの形で関与しうる対象領域(作用範囲)の問題としては、その限定化はまさに手付かずにと終わったと言うべきである。その際も依然として問題なのは、学校教育法で保持された広範な受権体制にある。この広範な受権体制は、教育委員会法によっても(CIEがその変更を提起してはいたが。注26)参照)、そしてまた文部省設置法によっても、結局その改革を見送られたまま推移してしまっただけである。そしてこの点に対する改革に着手すべき位置にあったのが、本文で次に見る「最低基準」法律構想(但しCIEの立法政策との関連においてのそれ)だったのである。
- 49) 「最低基準」立法の立案・形成過程の詳細はまだ十分に明らかにされていない。作成された諸法案の性格分析を行なっているものとして、さしあたり次の諸論文を参照のこと。西本肇『『学校基準法案』の性格とその制度形態の検討』『北海道大学教育学部紀要』36号(1980年3月)。内沢達「教育条件整備基準立法と財政援助システム(1)」『鹿児島大学社会科学雑誌』4号(1981年9月)。小松郁夫「教育課程の基準と教育行政——関連諸法案の検討を通して——」『教育課程行政(日本教育行政学会年報4)』(1978年)
- 50) Monta L. Osborne, "Memorandum to Loomis and Trainor: Bill Concerning the Standard of Curricula and Organization of Schools" (9 January 1951). Joseph C. Trainor Collection, Box 23.
- 51) 同前。
- 52) 肥田野直・稲垣忠彦編『教育課程・総論(戦後日本の教育改革6)』(1971, 東大出版会)233~234ページより重引。
- 53) Loomis, "Status of Draft for Law for Minimum Standards" (9 June '50). Joseph C. Trainor Collection, Box 23.
- 54) この指摘が、とりわけ学校教育法の「監督庁」委任規定、それに基づく省令(学校教育法施行規則)を問題としていることは明白であろう。そして占領期におけるCIEの一連の立法政策の流れを辿ってみると、①学校教育法における、「監督庁」規定の挿入による過渡性の付与、にもかかわらず実質的には広範な受権(集権)体制の存置、②教育委員会法における、「監督庁」委任規定の全面的削除提案(1948年4月2日)とその譲歩(改革の見送り)、と推移して来て、③「最低基準」法構想によってようやく本格的に、学校教育法の受権体制の克服が実現されようとしていた経過が了解される。
- 55) 『戦後教育資料』VII-31所収。
- 56) この規定も含めて、同法案が有する問題点につき、西本肇、前掲論文、125~133ページ。
- 57) この時期までに至るCIE側の動向については、鈴木英一「戦後改革における教育課程・教科書行政—占領文書にみる」『教科書と教育(法学セミナー増刊総合特集)』(1981年)を参照のこと。
- 58) 鈴木、前掲(注9)論文、112ページ。
- 59) 『第五回国会衆議院内閣委員会・文部委員会連合審査会議録』1号(1949年5月6日)2ページ。
- 60) 長田新編『教育基本法』(1957, 新評論)268ページ(宗像誠也執筆)及び宗像誠也編『教育基本法(改訂新版)』(1975, 新評論)287ページ(同前)。
- 61) 国家行政組織法14条2項の「訓令」及び「通達」は、行政法学上では通常、相互が指揮監督関係に立つ、上級行政機関から下級行政機関への命令であるとされ、そのうち特に書面の形式をとるものが「通達」と解されている(参照、山内一夫「訓令と通達」『行政法講座・第四巻』1965, 有斐閣)。従って、国と地方の関係では、いわゆる機関委任事務(地方自治法150条)についてのみ、上記の意味での「通達」が問題となることになる。ところで、すでに見た通り教育委員会においては、占領期に機関委任事務についての文部大臣の一般の監督権は規定されなかったから、たとえある事務が国の事務とされたとしても、それがただちに上記の如き国(文部大臣)の指揮権を生じさせ、それにもどづく「通達」が問題と

なる、という状況にはなかったのである。実定法上、文部行政において、このような指揮権にもとづく「通達」が問題となるのは、個別法律の根拠規定が存在する場合に限られる（例えば、教育職員免許法19条）。以上が、行政法学上及び実定法上の「通達」の意味である。

ところが現実には、団体事務を含めた広汎な事項についての、文部省から教育委員会への働きかけが、極めて頻繁に「通達」の名において行われてきた。このような「通達」は、法律上は文部省設置法の「指導」・「助言」行為としてのみ、是認しうるものであろうが、現実の「通達」の性格が、そのようなものとして、しかく割り切ることができるかどうかは、疑問の残るところである。この点に関連して、例えば塩野宏氏は「中央官庁の地方公共団体に対する行政指導が、現在においてもなお通達の形式によってなされていること……も、行政官における法意識が併立的協力関係に徹していないことを示すものといえよう。」と述べている。前掲、注17)の塩野論文(一)、21ページ。

62) 前掲、会議録(注59)10ページ。

63) 前掲、会議録(注45)6ページ。

64) 相良惟一「月報創刊のころ」『教育委員会月報』200号(1967年7月)56ページ。

65) 同前、57ページ。ここで紹介されている事例は、「旧教育委員会法に、教育委員会に必要な部課を置くということになっていたので、当方でいちおう考えられる教育委員会の部課組織を图示して、参考のためと地方に送付した」というものである(地方側では「これを利用し予算要求の材料にまで使ったところも少なくなかった」と言われる)。ところで、こうしたCIEの「大目玉」に顕著に示されているような、文部省の様々な行政行為に関する、CIEからの制約性を打破するために、文部省(地方連絡課)が「窮余の一策として考え付いた」ものが、教育委員会月報の創設であった。そしてこの月報創設は「まことによいアイディアであった」。というのは、「それで毎月あらかじめ原稿を一括してCIEに提出し、諒承を得さえすればそれでよかったです、一々通ちょう原案について諒承を求め、そのさい内容の修正を命ぜられるようなことは避けることができました」(同前、57ページ。傍点引用者)からである。こうして、今今度は教育委員会月報が「文部省と教育委員会とを結びつけるチャンネル」(同前)としての機能を負わされることとなる。

以上の事例から抽出されるべき留意点は、第一に、法の立案局面においてのみならず、法の実現、行政執行の具体的な局面においても、CIEと文部省との相互関係が形づくる「占領」下の特殊条件、なかんずく文部省が自己の可能な限りの裁量性を求めてとる「対応」の契機が等しく妥当する、という点。第二に、文部省の意思を地方へ媒介する機能は、単に通達といった法律的「権限」行為を介して表現されるだけでなく、教育委員会月報のような、文部省の刊行物・著作物の頒布を介して、つまり「行政公報」という手段形態を介しても実現されるという点、この二点である。

小 結

以上、占領期の文部行政改革の特質を、国と地方の関係という視点から、とりわけ両者の関係が形づくる統一された機構の性格に焦点を合わせて検討してきた。そこではまず、当初の文部省が描いていた機構改革構想の性格が抽出され(第1章2節)、次いで、それが主としてCIEの改革構想との対立・抗争を含みながら、推移・変転していった経過が跡づけられた(第2章1節・2節)。この経過を国と地方を通ずる文部行政機構の性格という点から整理すれば、次のごとくまとめられよう。

- ①、「官制」秩序と周到な監督関係で結ばれる機構(戦後直後の文部省内の一連の構想から始まって、田中文相期の1947年1月15日法案において一つの頂点を形成するに至る構想がこれに該当する。)
- ②、「自治」機関を前提としつつ、なおかつ一般的監督関係が設定される機構。——<「官制」+監督>から<「自治」+監督>への移行——(田中文相期後の文部省作成の諸法案。1947年6月20日法案までがこれに該当する。)

③、「法律に別段の定」がある場合を除いて、「指揮監督」関係が設定されない機構の成立。——〈一般的監督関係〉から〈個別的監督関係〉への移行——（教育委員会法55条2項。この移行の最初の転換点は、1947年12月28日の文部省法案からである。）

このような国—地方関係の機構形式の上に、国の基本的関与形態を規定する原理として、

④、「指導助言」法理の成立（文部省設置法）、が位置づくこととなる。

以上の改革構想の推移・立法改革の帰結を辿る限りでは、それは文部行政機構が、「地方分権」的、及び「非権力」的性格へと漸次進展していった過程として見ることもできる。しかしながら、これまでの検討から導かれる結論は、そのような評価が文字通りには成り立たない、ということである。それは第一に、上記の過程の進行を規制づけた契機、すなわち「占領」改革という特殊な条件を考慮する必要性と、その過程で示した文部省の対応の性格がもつ問題性である。第二は、第一の点と密接に関連しながら、数次の改革にもかかわらず依然として手つかずのまま温存されてしまった「改革」の限界性にある。

第一の点について言えば、①から④に示した各段階での重要な機構原理の転換は、ほとんど全てC I Eの立法政策に基き、その関与を契機としてもたされた。そして、新しい改革原理の受容に至る過程での、文部省が示した対応の性格は、きわめて強い守旧性を帯びたものであった。ここでは、制定された法の規範原理が有する改革性と、それを担う執行権力としての文部省の性格が、必ずしも照応したものとならず、むしろ後者による前者の規制・変質が方向づけられることとなる。

上記の過程で①の段階は、C I Eの関与が本格化してくる以前の文部省の構想を示している。その意味でそれは、文部省独自の政策意思を最も鮮明に表わすものであり、文部省の機構改革構想のいわば原型をなすものと言ってよい。そこで企図されていたことは、内務（一般）行政機構からの文部行政機構の「独立」化、すなわち、文部省に独自の、かつ国から地方までの一貫した「タテワリ」統制機構の構築、ということであった。そして機構の「タテワリ」化という点に関する限り、この課題はまぎれもなく達成されたと言いうる（教育委員会の創設）。文部省は、この教育委員会制度の成立によって、それ自体が自らの行政対象であると同時に、その手段でもあるような、文部行政に独自の媒介機構を自らの固有の行政基盤として獲得しえたのである。

もとより、文部省が当初に構想していたような、強固な統制的・権力的機構は、教育委員会法へと収斂していく①から③への過程で大きな変容を被ることになる。「官制」の廃止(②)、一般的監督権の取り止め(③)等は、この過程での極めて重要な意味をもつ変化であった。にもかかわらず、この変化は、文部行政機構の「タテワリ」性という点から見れば、その消滅化ではなく、あくまでその形態変化の過程であったと言いうことができる。この過程が、とりわけ文部行政機構の骨格を決める立法（教育委員会法、文部省設置法。いわゆる組織法）を中心として進行了たために、それはまさに「地方分権」的な機構への形態変化の過程として現象するわけである。

この点の評価にかかわって、先の第二の問題が生じてくる。結論的に言えば、上記のような組織法上の「地方分権」的姿態にもかかわらず、実質上、文部省による国家関与の範囲の包括性は、結局最後まで限定化されずに温存されたのである。それは、まず、学校教育法に端を発する広範な（「監督庁」）委任体制の問題である。この文部大臣への広範な受権体制は、教育委員会法によっても、また占領末期まで続けられるC I Eによる基準立法制定の試みによっても、その改革が企図されたにもかかわらず、結局手つかずのまま見送られてしまったのである。また文部省設置法は、国家関与の形態を、法律「基準」の立案及び「指導助言」という形で制約する方向を打ち

出したものの、文部省が何らかの形で関与しうる対象領域の包括性を、それとしては限定化し得ずに終わったのである。そして、組織法上の分権的姿態と文部省の関与領域の包摂性とを、現実の行政執行の過程で媒介しているものが、「指導助言」と呼ばれる「非権力」的な行政手段にはかならない。規範原理上あくまで「非権力」的であるはずのこの行政手段が、第一の問題点とも連動して、事実上、地方の行政運営を制約していく危険性については、すでに文部省設置法制定の過程でつとに指摘されていたところであった。

戦後の文部行政改革が生み落したものは、以上の通りであった。そこでは、「分権」(教育委員会制度)と「非権力」的行政手段によってなおかつ、その国家的制御が可能となっている。そしてこの文部行政の特質を支える機構として、他の各省と比べてより一貫して一元的な「タテワリ」行政機構が照応しているのである。

「占領」改革の過程で形成された以上の機構を前提とし、またそれを起点として、その後の文部行政は展開されていくのである。その場合に、占領の終結・「独立」を画期とする講和期以降において、文部行政が、機構のレベルとしてもどのような展開過程を辿るのかは一つの重要な問題である。例えば、「占領」改革の一特徴をなしていた、法の規範原理がもつ性格とそれを担う執行権力の性格との乖離状態が、後者の論理による前者の再編という形でどのように解消されていくのか(この問題は、占領期に潜在化していた文部省の性格が、講和以降、どのようにして顕在化していくのか、と言いかえてもよい)。さらにまた、他の各省と首長部局とが形成する中央-地方関係(「多対一」)に比して、より一貫した「タテワリ」性(「一対一」)をもって出発した文部行政が、同じく講和以降、この「一対一」の「タテワリ」機構をどのように再編し、発展させていくのか。これらの問題は、本号以後の次の検討課題に属する。

「付記」 本稿で使用した辻田力文書, Trainor Collection の閲覧につき, 国立教育研究所教育史料調査室(室長, 佐藤秀夫氏)のお世話になった。記してお礼申し上げる次第である。