



Title	戦後文部行政の機構と機能(下)
Author(s)	荻原, 克男; OGIWARA, Yoshio
Citation	北海道大學教育學部紀要, 48, 45-112
Issue Date	1986-10
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29298
Type	departmental bulletin paper
File Information	48_P45-112.pdf



戦後文部行政の機構と機能 (下)

荻原克男

The Administration of “Mombusho” (the Ministry of Education) in Post-War Japan : Mechanism and Function (2)

Yoshio Ogiwara

目 次

序章・課題と視角	
第1章 戦後文部行政の特質	
第2章 文部省の国家関与法制原理の「転換」とその性格	
小結 (以上前号)	
第3章 文部省の内部組織編成と「指導助言」法理	46
第4章 1950年代における文部行政機構の再編	56
1 文部省改革論の再浮上と文部省の対応	56
2 文部省内部組織の再編	61
(1) 文部省設置法 (1952年) による局課再編	61
(2) 文部省の人員規模・配置とその性格	63
3 中央—地方関係の再編	
—文部行政における国家関与法制の変動過程—	69
(1) 機関委任事務の制度化	70
(2) 「指導助言」権に関わる法制の位相変動	71
(3) 文部行政事務の肥大化	75
第5章 戦後文部行政と「行政指導」	88
1 「行政指導」の戦後の特質	88
2 文部行政における「行政指導」の諸形態とその機能	91
(1) 「行政指導」の現実的基盤	91
(2) 「行政指導」の諸形態	93
むすび	110

第3章 文部省の内部組織編成と「指導助言」法理

文部省の内部組織編成の問題は、これまでも文部省研究の一部として素材的には取り上げられてきた。けれども、そこでは文部省の内部組織（局の数、局課の名称など）の変遷が追跡されたり、あるいは組織図・局課一覧等が掲げられながらも、それらがいかなる意味を有しているのかが十分に明らかにされているとは言い難いように思われる。とりわけ、内部組織編成のありようが戦後文部行政の性格をどのように反映したもののなのか、また逆に組織編成のあり方が文部省の行政機能をどのように規定し返していくのか、といった問題はほとんど手着かずの状態にある。その理由は根本的には、行政組織の編成問題を行政現象の一環として十分に対象とし得る方法論が、未だ確立されていないということによる。しかしこのことは、それを分析するための手がかかりが全く与えられていないことを意味するわけではなく、これまでの行政組織論の中にすでに一定の蓄積を見出すことは可能である。そうした蓄積に照らして見ると、文部省の内部組織に関する研究にはまだ多くの再吟味の余地が残されていると思われる。筆者もまた、ここでその全面的な解答案を提出することはできないが、既存の行政組織（法）論の示唆する所を参考にしつつ、従来よりは一定の首尾一貫性の下に同じテーマを再構成してみようと思う。

以下の考察の手がかりとして、佐藤功氏の所論をとり上げることにはしたい。佐藤氏は「現代における行政組織の特色とその考察方法」を検討した箇所、「行政組織法の内容の問題、すなわち行政組織法が対象とする行政組織がいかなる特色をもつものであるかが明らかにされなければならない」と課題設定した上で、「この問題は、根本的には、現代国家の行政の性格がどのように行政組織に反映しているかという問題にほかならない」と述べている⁽¹⁾。ここから読み取るべきは、第一に、行政組織論（したがってまた文部省組織論）の対象とすべきものは、行政組織法（法そのもの）ではなくて、法の規律対象となっているところの「行政組織」であり、その特質は何かという点にあること。第二に、この「行政組織」の特色を、そこに「行政の性格」がどのように反映しているのか、という連関の中で捉えるということである。我々もまた、文部省の内部組織のあり方を、さしあたり「文部省設置法」といった法の存在形式を通じて性格づけようとする。しかし、そこで解明しようとするものは法規範そのものの性格というより、むしろ文部省という一つの「行政組織」の特質にある。さらにこの「行政組織」のあり方をそれ自体として独立に取り出すのではなく、「行政の性格」の反映形態として把握する、というのだが、それは具体的にはどういうことなのか。

この点については次の指摘が示唆的である。「行政組織は行政機能との関連においてはじめて考え得られる。」すなわち、「行政組織はそれを媒介として行政権が一定の行政機能を果たすべき場所・仕組であるから、行政組織の在り方というものは、一方において行政権の構造を反映するとともに、他方において行政機能の発揮の条件となる」⁽²⁾。ここから、行政組織分析を二つの方向から、つまり一方では「行政権の構造」（「行政の性格」）の反映形態という側面から、他方で「行政機能の発揮の条件」という側面から行う、という視角が出てくる。

本章ではこれらの点を、1949年の文部省設置法で打ち出された「指導助言」法理との関連で検討する。ただしその際、上述の視角は単に1949年法のみでなく、その後の文部省組織の変動、とりわけ1952年の文部省設置法「大改正」の論理をも統一的に説明しうる枠組でもあることに注意しておきたい。これまでの研究では、第一の側面、つまり「指揮監督」官庁から「指導助言」機関への「転換」という、戦後文部行政の「新しい」性格が、組織編成面にどう表現されたのか、

という点については概ね触れているのであるが、第二の側面、すなわち、その組織編成を「行政機能の発揮の条件」として見た場合、どのような問題あるいは矛盾を含まざるを得なかったのかという点は、ほとんど看過されている。しかし、実際には「指導助言」法理から導かれた1949年の組織編成が、「行政機能」の円滑な発揮という要請との間に、一定の矛盾関係を生み出すのである。そして、その矛盾が1952年の文部省組織の再編を促す契機となっている点に注意したい。本稿では、1952年の文部省設置法「改正」の問題は、次章において取り上げることとするが、その際にも、上記述べた視角において本章と密接な関係にあることを、あらかじめ確認しておく。

まず、第一の側面から見ていくことにしよう。1949年の文部省設置法制定に際して、「指導助言」法理が前面に打ち出されるに至ったが、文部官僚からは、この性格「転換」論に呼応するごとく、「新文部省は……文部省の性格、使命から割り出した一定の方針を局の構成上に表わしている」⁽³⁾旨が強調された。つまり、新文部省を体現する「指導助言」的性格が、その内部組織の編成原理としても貫かれている、と言うのである。その組織編成の原理とは、端的に言えば、「指導助言」（「非権力」）の事務と「権力」の事務との事務二分論にもとづく、局の二元構成原理として特徴づけられる。

すなわち、一方で「内容面、つまり指導助言を行う面では、敗戦前のごとく、指揮命令ないしは権力的な権限行為を伴わしめないことを念願とし、かつその対象別でめいりょうに分けて、内容区分をしない」⁽⁴⁾との方針のもとに三つの局を設け（初等中等教育局、大学学術局、社会教育局）、更に「これらの内容面の指導助言が、官僚的独善に陥らないように保証するには、綿密、正確な実態調査にもとづく統計材料から判断された結果であることが絶対必要である」⁽⁵⁾との要請から一局（調査普及局）を設ける。他方では、「権力を伴う権限行為、つまり許認可行為、検定等は管理局として一局にまとめ、権力の根源となる資材関係も（教育施設部）ここに附属せしめた」⁽⁶⁾のである（「文部省設置法」〔法146号、1949年5月31日〕前後における局編成の変化を表-1に示しておく）。前者の四つの局が、「非権力」的・「指導助言」的性格を担うものとして、後者の管理局が「権力」の事務を所掌する部局として、大きく二つの性格に区分されているわけである。このような局編成の原理は、従来の局編成が行政の「対象別と内容別の錯綜」を示し、「それぞれ理由があっできた局であったことは事実であるが、文部省の性格を明確にする上には、いささか混乱をきたしたものであった」のとは異なり、新生文部省の「使命と性格に忠実に

表-1 文部省設置法制定前後における局編成の変化

文部省設置法制定直前	文部省設置法制定時
(本省)	(本省)
— 大臣官房	— 大臣官房
— 学校教育局	— 初等中等教育局
— 社会教育局	— 大学学術局
— 科学教育局	— 社会教育局
— 体育局	— 調査普及局
— 教科書局	— 管理局——教育施設部
— 調査局	
— 教育施設局	

編成された」ものであるとされた⁽⁷⁾。

このような局編成のあり方を規制づける原理の核心は、「指揮監督」官庁から「指導助言」機関への文部省の性格「転換」にある。1949年の文部省設置法の制定は、他の各省庁設置法及び行政機関職員定員法とともに、第三次吉田内閣による国家行政機構の全般に及ぶ改革の一環として行われた。その際の内閣レベルの基本政策は「行政機構刷新及び人員整理に関する件」（1949年2月25日閣議決定）に示されているが、そこでは、言うところの「機構刷新」とはその実、「行政機構の簡素化」「規模の適性化」⁽⁸⁾という点に尽きていた。もとより文部省改革においても「機構の簡素化」及び「行政整理」という意義もひとしく妥当するのであるが、しかしそのみに尽されない、相対的に独自の性格がそこに反映している点に注意すべきである。この点を森田孝は、文部省設置法の制定が「(吉田内閣の)行政整理とつながるものではあるが、文部省に関する限りは、よりいっそう重要な目的があった」として、それを「教育民主化の動向には、必然的な過程として予想せられる文部省の改組である。それは改組というよりは、従来の文部省を廃止して、新しい文部省の建設である」との表現で述べていた⁽⁹⁾。ここに、1949年に行なわれた国家行政機構の全般的改革の中での、文部省改革の相対的特殊性、つまり「民主化」の契機の反映が認められるのである。そして、このような「教育民主化の線にそう文部省の改革というのは、指導助言と援助助成に徹底すること」⁽¹⁰⁾であった。

問題は、ここに描かれた改革の基本線と、事務二分論にもとづく局の二元構成原理とが、十分に適合的なのかどうか、別言すれば、前者の課題の論理的帰結として、後者のような内部組織論が必然的なのかどうかということである。事務の二分論とは前述のとおり、「内容面……指導助言を行う面」と「権力を伴う権限行為」との区別論なのであるが、その場合に文部省の基本性格が、あくまでも前者の「非権力」性、「指導助言」的性格でなければならぬことはすでに自明である。問題はその先にある。つまり、「教育民主化の線」を徹底して行くということは、事務・局編成の二元論にとどまることなく、文部省の性格が「非権力」性へと純化・一元化されることがその論理的帰結となるはずなのである。このように見ると、局編成上の事務二分論・二元構成の原理とは実は、「民主化」の達成された姿ではなく、「指揮監督」官庁から「指導助言」機関への文部省の性格転換途上における一つの過渡段階を示すものと言うことができる。実際に、当時期においては、管理局の所掌する一連の「権力」的事務は、暫定的・臨時的な必要性において弁証されるか、あるいは、将来の地方分権化の徹底へ向けての、過渡的形態として説明されたのであった。

すなわち、許可・認可権限については次のように述べられていた。「文部省が許可、認可をいたします事項は非常に整理されて参りましたが、しかしなお多少どうしても残る部分がありますので、これを管理局という一局にまとめてしまったわけであります。これらにつきましても、われわれとしては将来ともできるだけ文部省の認許可を地方に委譲してしまうという建前をとって参りたいと考えておる……」⁽¹¹⁾（傍点引用者）。また、教科書検定事務についても同様に、「現在非常に紙等の資材が不足しておりまして、そんなことから文部省が特にやっておるわけでありまして、将来の方針としては教育委員会がやるという方針で進んでおります」⁽¹²⁾と説明されていた。この他に、法律上は許認可権限として設定されてはいないものの、文部省当局者みずから「権力の根源となる」としていた資材関連事務も、「臨時物資需給調整法が引き続いて実施され、資材の統制が行われ、また生産復興が十分達成されない現在においては」、という臨時的必要性が語られたにとどまる。そして、これら資材関連・物質統制の事務は、管理局の教育施設部の所

掌するところとなっていたが、それらの「仕事は段々、減って行くもの……いずれはこれは非常に小さくなる性質のもの」であり、したがって「施設部の方は臨時的性格が非常に多い」とされたのである⁽¹³⁾。

このように、管理局を中心とする「権力」性を帯びた種々の事務は、一つには、これらの「権力」的事務そのものの削減・消滅として、二つには、中央の事務を地方に委ねることで、つまり地方分権化によって、漸次、解消されていく方向が予定されたのである。この意味で、1949年、文部省設置法にもとづく改革は「過渡的な機構改革」⁽¹⁴⁾と云うるのである。

しかしながら、結論的に言えば以上の「過渡」性は、それ以上の進展を見ることなく終ることとなる。「権力」的事務の漸次的な解消から「指導助言」的性格への純化、という展開方向は結局、保障されなかったのである。第一に、1949年時点での問題としても、先述のように、議会審議の過程で文部省当局者から、「過渡」性をめぐっての論及がなされていたにもかかわらず、それは法律上の十分な裏づけを欠くものであった。文部省設置法はその「附則」の中で、一連の過渡的な経過規定を定めている。そのうちで、「管理局においては、当分の間、教科用図書の検定を行うものとする」（附則、第12項）との規定に、それが示されているが、管理局が所掌するそれ以外の許認可等の事務については、法律上そのような過渡性は何ら表現されてはいないのである。第二に、1949年以降の法の変動経過を見れば、上述のことはより一層歴然となる。管理局へ「一局にまとめ」られたとされる一連の「権力」的事務⁽¹⁵⁾は、その後、法律の条文から消失するどころか、暫定的性格であった事務をも含めて、全て恒常的なものとして固定化されるに至る。そのことが確定するのが、1952年の文部省設置法改正においてであった（その点を示したのが表-2である）。

表-2 管理局の事務の編成替え（1949年/1952年）

1949年 （文部省設置法，1949年5月31日〔法146〕）	1952年 （文部省設置法，1952年7月31日〔法271〕）
(I). 大学の設置，廃止及び設置者の変更の認可 （12条1号）	(I). 同 左（9条1号，大学學術局）
(II). 文部省の所掌事務に関する法人の設立の認可等（12条2号）	(II). 文部省が所轄庁である学校法人についての認可・認定（12条1号，管理局） 各局の所掌事務に関する法人の設立の認可（13条3号，官房及び各局の共通事務）
(III). 著作権関係法令及び予約出版法に基く事務 （12条3号）	(III). 著作権の登録等著作権に関する事務，予約出版の届出の受理に関する事務（10条11号，社会教育局）
(IV). 私立学校に関して規定する法律に基く事務 （12条4号）	(IV). 私立学校法に関する事務（文部省組織規程の全部改正〔1952年8月1日〕42条7号，管理局）
(V). 「統制物資」の割当，配分など（12条6号，5号）	(V). 「国際的に供給の不足する物資」の割当など（12条9号，管理局）
(VI). 教科用図書の検定（但し，「当分の間」。附則12項）	(VI). 同 左（但し「当分の間」。附則10項，初等中等教育局）

表-2からわかる通り、(V)の物資関係事務が、1949年の「統制物資」という臨時的なものから、1952年の「国際的に供給の不足する物資」へと恒常的な性格に切り替えられた以外は、法令上、文部省が所掌する事務としては何らの変化がないのである。また(VI)の教科書検定事務は、その後、1953年8月5日の学校教育法改正に伴って、正式に初等中等教育局の所掌事務として位置づけられ、「当分の間」という暫定的性格も、この時点で最終的に取り除かれるに至る。つまり過渡性が語られた管理局の諸事務は、結局のところその出発点の所で固着化されてしまうのである⁽¹⁶⁾。

次に第二の側面、すなわち、文部行政の事務二分論、局の二元構成原理が、「行政機能の発揮の条件」へどのように波及し、また制約を与えたかについて見よう。先述のように1949年文部省設置法においては、従来のような「教科書」、「体育」、「科学」といった領域区分は、局レベルでのまとまりとしては設けられていない。つまり、所掌事務の内容領域毎のまとまり・統一性が、新しい局編成には反映されていないのである。事務二分論にもとづく局課の二元構成が、その必然的結果としてもたらした問題は、このような事務の内容別区分及び統一性の犠牲と、その統一的・機能的処理の必要性とが、いかにして両立可能かという点に関わっていた。

さて、新しい局編成では、従来のような内容領域ごとの区分が設けられていないと言ったが、それは旧来の事務そのものの消滅を意味するわけではない。従前の事務・機能は、新しい局編成下の課レベルで引き続き担われていくのであるが、その場合に今度は、いかなる内容・対象領域を担任する課が、どこの局に帰属するのか、という形で上記の問題は現象することになる。

例えば「教科書検定課」は、当該事務が初等・中等学校を対象とし、かつその学校段階の教育内容と密接な関わりを持つという事務の性格から見れば、同課は初等中等教育局に置かれるのが合理的と言える。にもかかわらず、新しい局課編成の下では同課が管理局に属せしめられている(文部省組織規程、1949年5月31日〔省令21号〕)のは、ひとえに先に見た事務二分論とそれにもとづく二元構成原理が採られているためである。また、「著作権課」にしても、著作権関係事務は法律上の定義に言う「文化」(「国民の文化的な生活向上のための活動」、文部省設置法2条1項2号)の一部をなすものであろうが、同法で設けられている局では、それに対応するのは社会教育局の他は見あたらない。実際、社会教育局の事務の人的対象(顧客)として「作家、芸術家」が含まれている点を見ても、同課は社会教育局に置かれるのが、その事務の对象的性格に相応するものと言えよう。しかし、この場合も先の例と同様、管理局に属しているのは前述と同じ理由からである。この他に、事務二分論の適用によって、一課としてのまとまりすら欠くことになった例として学校給食事務がある。この事務はそれぞれが別の局に属する二つの課に分割された。一方では、学校給食用物資の需要量の「総合調整」・「割当方針を立てること」、及び学校給食について教育委員会等の他機関と「連絡」し「協力を求める」事務は、初等中等教育局の「保健課」で行うこととし⁽¹⁷⁾、他方では、学校給食用物資の需要量の「取りまとめ」・「割当、配分」、又は「入手のあっせん」等の事務は、管理局(教育施設部)の「資材課」に属せられた。このような学校給食関連事務の二つの異なった課への分配の論理は、前者(保健課-初等中等教育局)においては、当該事項が初等中等の学校生活の一部を構成しているという事務の对象的性格を反映し、後者(資材課-管理局)の場合は、その事務の「権力」性という側面を反映しているということである。

さらに、調査普及局に置かれた「地方連絡課」について見ると、この「課の内容を最もよく表わす名は、教育委員会課である」⁽¹⁸⁾と言われたように、同課の仕事は全国の教育委員会を対象

として行なわれるのであり、かつ教育委員会の仕事は、初等中等学校行政の領域を主として担っている。このような仕事の内容、事務の対象領域の性格に照らして見れば、教育委員会担当部課は、初等中等教育局に置くのが適当と言える。ところがそのようなならなかったのは、ここでも事務二分論の原則が働いているためである。ただこの場合は、これまでの例と反対に、事務の「非権力」性の側面が重視されている点が異なっている。

上記の例に現われているように、事務二分論・局課の二元構成は、事務対象の性格に見合う内容領域ごとの統一性を犠牲にせざるを得ず、従ってこれらの事務の統一的・機能的処理の必要性との間に一定の矛盾関係をつくり出すこととなった。局課の二元構成原理が、先に述べたごとく文部省の性格「転換」という「民主化」の契機に指導づけられていた限り、それは「民主化」の生み出した矛盾であったとも言える。こうした問題は、従来からもしばしば取り上げられてきたところの、行政改革をめぐる<民主化>と<能率化>の二つの要請の相克、という論点と対応するものと言えよう。そして、これら二側面の矛盾は文部省当局者自身が十分に認識するところであった。そうであるが故に、事務の能率的・機能的遂行に可能な限り即応しようとする組織形態として自らを形成しようとする、文部省の新たな対応が必然化してくることになる。事務二分論・局課の二元構成という組織論が、<民主化>の論理にもとづくものであるとすれば、それが生み出す制約を、事務処理の能率性・機能性という観点から可能な限り修正・克服しようとする文部省の対応は、いわば実務者の論理であり、生きた行政執行の組織としての文部省の論理（生理）と言える。

こうした矛盾とそれへの対応方策を文部省当局者は次のごとく述べていた。「新機構は……従来の内容別分課局とは非常に異なるので、事務の性質により、省内に多くの連絡協議会をつくって、関係局課の連絡上遺憾なきを期し、事務の円滑な運営を図る予定にしている。」⁽¹⁹⁾ここには、「民主化」の論理からする局課の二元的構成が、明らかに「事務の円滑な運営」にとって障害となる、との認識がはっきりうかがえる。そうした制約に対して、実務の論理として「遺憾なきを期」する措置として考え出されたのが、省内の「連絡協議会」の設置であった。事実、1949年中にこのような各種協議会が文部省内に多数設けられるに至った（表－3参照）。

表－3に見られるとおり、1949年中に新設された各種協議会は「連絡課長会」をはじめとして18個にのぼり、それ以前からの既設のものを合わせると21種類にわたっている。しかも、これらの各種連絡会・協議会は、全て「大臣裁定」等の内部措置によって設けられているのである。ここで指摘すべきは、法令に表われない水面下において、事実上の内部組織編成が進行していたということである。つまり、法令レベルで制約された組織条件を、法令以外の専ら内部的措置によって修正しようとする、文部省の対応パターンの問題性である。この問題は法令による規律を通じた官僚機構の規制という、外在的規制形式がもつ有効性と限界性を示唆する。すなわち、法令の規律が行政権の発動に対する規制度を強く保持しているほど、行政裁量の余地は狭められることになるのであるが、そのことが今度は、官僚制の側からの法令外における裁量的対応を招く（法治主義の形骸化）ということである。反対に法令秩序が官僚制の生理に適合したものである場合、つまり法令が行政権の手段と化しているときには、法令に基づく行政支配（いわゆる「合法的」な支配）が現象する。

1952年において文部省設置法の改正により、管理局に集められていた一連の「権力」的事務は、それ以外の各局へと分散化されることになるが（表－2の右欄参照）、その際の組織改変の論理が、

(20)
表一 3 文部省内の各種連絡会・協議会(昭和24年度までのもの)

名 称	設 置 根 拠
<ul style="list-style-type: none"> ○連絡課長会(1949年7月20日) ○あんま師,はり師,きゅう師養成学校認定協議会(同年11月24日) ○講座等研究協議会(同年10月6日) ○無線従事者教育協議会(同年3月8日) ○教職員待遇等連絡協議会(同年7月20日) ○学校基準制度連絡協議会(同年7月20日) ○職業教育及び職業指導連絡協議会(同年7月20日) ○保健衛生連絡協議会(同年7月20日) ○教職員現職教育連絡協議会(同年9月6日) ○「父母と先生の会」連絡協議会(同年7月20日) ○通信教育連絡協議会(同前) ○視覚聴覚教育連絡協議会(同前) ○教育長等講習連絡協議会(同前) ○調査研究連絡協議会(同前) ○統計連絡協議会(同前) ○国語改良連絡協議会(同前) ○教科用図書検定連絡協議会(同前) ○ララ物資配給連絡協議会(同前) ○迷信調査協議会(1947年12月24日) ○学校建物基準調査会(1947年1月23日) ○科学教具委員会(1948年2月18日) 	<p>「大臣裁定」による各種 規程 (「○○協議会規程」等)</p> <p style="text-align: right;">文部省訓令第1号</p>

二元構成原理によって制約された法令秩序の在り方を,事務の対象・性格に応じた機能的性格へと適合させる,という点にあったのである。こうした,行政運営の機能性・能率性(官僚制の生理)の面への,法令秩序の適合化によって,上に見たような法令外における内部組織化——事務二分論の制約を補うために措置された一連の「連絡」組織——の必要もまた解消することになる⁽²¹⁾。

そして,以上の組織変動を促した契機として,行政組織の機能的な編成という論理が存在していた限り,それは一面の必然性を持つ変化だったと言わなければならない。つまりこの変化は,二元構成原理が生み出した組織編成上の矛盾に対する一つの解消形態たる側面をもつのである。そうした矛盾はとりわけ管理局の位置づけによく表われていた。すなわち,同局設定の論理が,事務の内容・対象別の区分を捨象して,単に「権力」的という標識によるものであったために,事務・事業の遂行ユニットとして見た場合の管理局の性格は,著しく不安定なものにならざるを得なかったのである。この点は,議会審議の中でも「はたして原局と離れた管理局でほんとうに管理事務をやって行けるかどうか」⁽²²⁾という形で,疑問とされたところであった。また,当の

文部官僚からも当時の管理局が「雑務局」と言い慣らされており、「文部省の公務員達が、事務が混乱してやり難いと非難し合っていた」ことが指摘されている⁽²³⁾。以上の通りとすれば、占領期という特殊な制約下において提起された事務二分論にもとづく組織論が、占領終結後、容易に放棄されるに至ったことは、いわば当然の帰結と言ってよい。

以上、検討してきたところをまとめると次のように言える。

まず、文部行政の性格転換論（「指揮監督」から「指導助言」へ）の反映形態として見た場合の内部組織論の性格について。1949年の文部省設置法における内部組織論は、事務二分論にもとづく局課の二元構成原理として特徴づけられるが、それは次のことがらを含意している。第一に、文部行政の性格転換論が論理的に要請しているのは、二つの性格の事務（「権力」的と「非権力」的）の共存ではなく、むしろ「非権力」的・「指導助言」的性格への純化、一元化（「権力」性の解消）にあるという意味で、この組織論は文部行政の性格転換途上における、一つの「過渡的」形態を示すものであった。こうした「権力」性の解消、「指導助言」的性格への純化という方向は、一方で管理局（及び教育施設部）の事務そのものの削減・消滅として、他方でそれらの事務の地方分権化として唱えられた。けれども、それは文部省当局者による議会答弁として表明されたにとどまり、法律上の十分な保障を欠くものであった。

そこで第二に、事務二分論にもとづく組織編成とは、現実には「権力」的事務を管理局一局に集中し押しこめる、ということの結果したに過ぎず、文字通り二分論・二元構成であって、それ以上でもそれ以下でもないものであったと言える。そのことは、「権力」性の解消の方向が、その後何らの進展を見ずに固着化される事実によく示されている。そればかりではない。むしろ、このような帰趨は、そもそも文部省設置法の構想・立案段階において、すでに予定されていたものであったと見ることができる。文部省が作成した「文部省設置法制定基本方針」⁽²⁴⁾なる文書では、その点が次のように述べられている。「行政管理（特に教育に関し）を行う部局の権限をなるべく純粋にし、指導助^{アツ}援の業務を担当する部局と分離すること。」（傍点引用者）ここでは、「管理」的事務及びその担当部局そのものの解消の方向は何ら示されておらず、単に二つの性格の事務（その担当部局）の「分離」が述べられているに過ぎない。

以上の点と関連して、本稿で、事務二分論・局課の二元構成として特徴づけた文部省の内部組織論につき、従来の諸研究がそれを「チェック・アンド・バランス」方式なるものとして、積極的な評価を与えている点について触れておきたい⁽²⁵⁾。これらの評価が生まれてくる背景となっているのは、1952年の文部省設置法の全面的改正に際して述べられた、文部省当局者の次のような説明にある。

「昭和二十四年に文部省設置法が制定されました際に（中略）いわゆる英語で申しますとチェック・アンド・バランスと申しますか、お互いに相互牽制、お互いの局が或いは課がお互いに牽制して、そうしてバランスをとって行く（中略）お互い牽制さして独断専行を防ぐという、これはアメリカの行政組織では非常にこういうことが多いのだそうでございますけれども、そういう方式をとらせた……」⁽²⁶⁾

この説明を文字通りに受けとるとすれば、1949年の文部省の内部編成論が、局課相互の「牽制」あるいは「バランス」を意図していたという解釈が生まれるのも無理からぬことである。しかし、この説明はあくまでも1952年の時点において、かつ1949年の組織論を否定する立場から述べられ

ているのであって、1949年当時になされた主張とは異なっている。すでに述べて来た通り、1949年の局課編成論は、「権力」的事務と「非権力」的事務との「分離」、二分論なのであり、それ以上ではない。これに「相互牽制」の意義を認めるのは、過大にすぎる評価と言えよう。このように、「チェック・アンド・バランス」方式という性格づけは、その史料的典拠から言っても正確でないが、そればかりではなく、この方式を組織編成論上の意義として積極的に評価する点でも疑問である。1949年の改革の原理的意味は、文部省の性格転換論との関連を抜きにしてはあり得ず、その保障形態は「権力」性の解消ということであった。この性格転換論の組織編成面への反映として、事務の二分・「分離」論が正当化され得るのは、その「過渡性」を前提にしている限りにおいてである。そうではなく、事務二分論・局課の二元構成論を、ある完結した組織論として固定化することは、文部行政の性格転換論の矮小化と言わなければならない。

次に、「行政機能の発揮の条件」としてみた場合の性格について。「権力」事務、「非権力」事務の区別を第一義とする事務分配論は、その必然的結果として、行政対象の性格あるいは事務領域のまとまりに即応した組織の機能性を阻害する、という矛盾を生み出した。こうした阻害条件を修正する意味で文部省が行なった措置が、連絡組織の設定であったが、それは法令外の行政内部的裁量によるものであった点で問題をはらんでいた。つまり、行政実務の論理（機能性）に抵触する、一定の原理に基づいた法令による組織規律が、かえって文部省の法令外での裁量による新たな組織化をひき起こす、という逆説を生んだのである。そして、この組織法令の性格と行政実務の論理との矛盾が、その後（1952年）の文部省設置法の改変を促す契機となるのである。

(注)

- (1) 佐藤功『行政組織法〔新版〕』（1979）有斐閣）26ページ。
- (2) 同前、27ページ。
- (3) 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）15ページ。森田孝は、文部省設置法の立案にあたっての直接担当課長の職にあった（1948年7月24日～1949年5月31日まで大臣官房文書課長、それ以後、1950年8月29日まで大臣官房総務課長）。
- (4) 同前。
- (5) 森田孝「文部省機構改革の要点」『時事通信内外教育版』157号（1949年5月17日）
- (6) 注（3）に同じ。
- (7) 同前。
- (8) 「行政機構刷新及び人員整理に関する件」、行政管理庁管理部『行政機構年報』第1巻（1950）51ページ。
- (9) 森田、前掲（注（3））14ページ。
また、1949年の国の各省庁の機構改革が行なわれた直後、佐藤功は、その全省庁にわたる改革の性格を論じた文章の中で次のように述べている。「文部省は機構の面の表面上の改革よりも、その営むべき機能が、文部省設置法によって転回せしめられたことを注意すべきである。」すなわち、「新しい文部省は、……幹旋奨励援助助言の機関たらしめることが、その一貫した思想」である（佐藤功「各省設置法及び行政機関職員定員法（二）——最近における行政機構の改革・統——」『法律時報』21巻9号、1949年9月、63ページ）。
- (10) 森田孝「文部省機構改革の要点」『時事通信内外教育版』157号（1949年5月17日）
- (11) 『第5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）10ページ。

伊藤日出登文部次官の答弁。

- (12) 同前，11ページ。高瀬文相の答弁。
- (13) 同前。
- (14) 関口泰「文部省設置法案（時の行進）」『教育』（1949年6月，世界評論社）24ページ。
- (15) 厳密には，許可・認可等の権力的事務が全て管理局に集中された，というのは正しくない。というのは調査普及局に「文部省から用紙の割当を受ける……出版物の価格を法令の範囲内で認可する」（文部省設置法11条11号）権限が付与されていたからである（ここに言う「法令」とは，教科書の発行に関する臨時措置法〔1948年7月10日，法123〕の教科書定価の認可権を指す）。しかしこれも「当分の間」とされていた（文部省設置法、附則11項）。

なお，許認可事務の他にも，管理局に集中されず，かつ「権力」性を帯びるものとして資金交付関係の事務の問題があった。この点は，森田孝が「新文部省がその使命と性格に忠実に編成されたと述べたが，実は詳細に検討すると不合理なところが相当にある」として自ら認めていたところであり，次のように指摘している。「そのいちばん大きい例は，資金面，つまり資材とともに権力の根源として重要な役割を持っている財政的援助（補助金，助成金の割当配分）が，依然官房の会計課が中心で，内容面の指導助言をなす各局に分散せられていることである。」（森田，前掲注（3），15ページ）。

以上のように，一般に「権力」的事務と言っても，その中には法令上の権限それ自体が「権力」的なものとして設定されている許可・認可事務①，事務それ自体は「権力」の権限行為でなく「援助・助成」を旨とするものでありながら，「権力の根源として重要な役割り」を有する物資・資材の供給事務②，資金交付事務③等の区別が識別できる。ただし問題の核心は，これらの「権力」的事務の区別論そのものにあるというよりも，むしろ現実の行政過程においてそれらが，いかなる機能を果たしているのか，そして，そのことが行政主体—行政客体の相互関係をどのように規定するのか，という点にある。

- (16) 以上に見てきた文部省設置法に内在した「過渡性」，及びその後における法変動の経過（実質的にはその出発点での固着化）を規定した条件が，「占領下」の立法改革であった点，及びそこでの執行権力としての文部省の性格にあった点はすでに明らかであろう。（本稿（上）第2章1，前号55～57ページ参照）。

とりわけ，教科書検定事務については，文部省設置法の立案過程で CIE と文部省との間で争点となった問題であった。CIE の法案では認められていなかった文部大臣の教科書検定権を，法案の中に盛り込むことを文部省はくり返し主張していた（参照，「文部省設置法 C. I. E. 修正案に対する問題点」1949年2月11日。及び「文部省設置法修正案に対する問題点」1949年2月14日。国立教育研究所付属図書館蔵『戦後教育資料』IX—6所収）。

- (17) 但し「当分の間」（文部省設置法，附則10項）。
- (18) 森田，前掲（注（3））17ページ。

なお文部省は当初，同課を「地方課」として立案したが，これに対し CIE から「好ましくない」との意向があり，「文部省が地方に連絡（リエゾン）することは差支えなし」とされたという（相良惟一「月報創刊のころ」『教育委員会月報』200号，1967年4月，56ページ）。その後も文部省は，「文部省分課及び事務分掌案」（1949年5月12日）で「地方連絡課」を大臣官房に置く構想をとっていた。それは，教育委員会担当課の機能を，情報・資料の収集・普及に限定した「指導助言」的性格に純化させる，という位置づけの不徹底さを示している。

- (19) 森田，前掲（注（3））29ページ。

- (20) 「文部本省の協議会等設置規程」(1953年4月8日, 文部大臣裁定)の附則2により廃止された規程の件名による(『文部行政資料』第9集, 9~10ページ)。
- (21) 1953年4月8日の前注の規程。但し, これによって「大臣裁定」という内部措置による省内組織の裁量の設定が全く無くなるわけではない。確かに一連の「連絡」の名を持つ組織は廃止されたが(「連絡課長会」のみは存続), それ以外の「調査会」, 「協議会」等の組織は残されるのである。上記の「文部本省の協議会等設置規程」により廃止された会の数は35(1947~1952年に設置)であるが, 同規程で設置される協議会等は依然22にのぼる。

こうした「大臣裁定」のみにより設置される「調査会」, 「協議会」, 「委員会」は, これら諸組織の設置にかかわる立法的統制の点から問題の生ずるところである。すなわち国家行政組織法8条は, 「諮問的又は調査的なもの等」の「審議会又は協議会」を「法律の定めるところにより」設置し得るとしていた。法解釈論としては, 同法8条にいう「審議会」「協議会」が「独立な機関意思を決定」するのに対し, それ以外の法律に基づかない協議会等は独立の機関意思を決定し得ないものとして合法と見なす立論がありうるが(後述の行政管理庁通達はこの見地に立つ), 行政機関の内部諸組織を全くの内部的裁量に委ねることの問題性は依然として残る。なお「大臣裁定」などにより協議会等を裁量的に設けるという現象は, 文部省のみならず他の各省庁にも広く見られたようで, 行政管理庁行政管理局長の「懇談会等行政運営上の会合の開催について」(1961年4月12日)なる通達が次のように指摘している。「行政運営上の単なる会合で, その都度参加者に参集依頼状を発して開催するのは, 大臣決裁・局長決裁等で臨時, 随時行なわれているところであるが, 関係書類に審議会・協議会・調査会等の名称を冠すること, 『設置する』というような記載をすること, 参集者に『委員』『参与』等を委嘱すること等は, 疑惑を招くおそれがあるので適当でない。」(佐藤功『行政組織法〔新版〕』1979, 有斐閣, 197ページ)。

- (22) 『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)5ページ。
- (23) 森田孝「教育行政組織論」『法学研究(愛知学院大学論叢)』創刊号(1958)130ページ。
- (24) 『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。
- (25) 中島太郎『戦後日本教育制度成立史』(1970, 岩崎学術出版)355ページ。鈴木英一『教育行政(戦後日本の教育改革3)』(1970, 東大出版会)606ページ。寺崎昌男・平原春好「文部省の改編」『教育改革(戦後日本の教育改革1)』(1975, 東大出版会)300ページ。平原春好「文部省・審議会」『教育行政の課題』(1980, 勁草書房)119ページなど。
- (26) 『第十三回国会参議院内閣委員会会議録』35号(1952年6月3日)1ページ。相良惟一(大臣官房総務課長)の提案説明。

第4章 1950年代における文部行政機構の再編

1. 文部省改革論の再浮上と文部省の対応

本章の課題は, 「講和」「独立」期以降に開始される文部行政機構の再編の性格を明らかにすることにある。先に明らかにした通り, 「占領」下における立法改革の過程には, 文部省に優越する政策主体としてのCIEの改革構想が強く関与していた。それは「占領」下の改革立法に反映されて, そこに特殊な性格を与えていた(第2章, 本稿(上))。

1950年代における文部行政機構に関わる法変動の過程は, 1952年と1956年との二つの大きな画

期で区分できる。第一期の法変動の性格は、いわば“戦後処理”的な再編であったと言える。すなわち、それは新しい行政秩序を積極的に創り出そうとしたというよりも、むしろ「占領」期をも含めての執行権力としての文部省が有していた性格に、機構関連の法律が体现していた性格を適合化させる法変動であった。つまり、「占領」改革の“特殊性”から脱皮するための改革であったと言えよう。これに対して、第二期の法変動は、より秩序創造的な性格を強く有する再編であった。もとより、1956年の再編においても従来の行政秩序を引き継ぎ、行政実態に法の形式を与えるという側面を有している。およそ、そのような性格を有しない改革は、実効性を持たないか、あるいは極めて強力な政治力を必要とするであろう。この後者を支えた大きな条件として、1955年の保守合同による政治力の結集があったのであるが、それはまた文部省の政策意思を法に体现するための好機ともなったのである。こうして、1956年の法変動は、法による新しい行政秩序の創出、という政策意思が強く働いたものとなった。それはとりわけ、〈中央—地方〉関係の再編として顕著に表現されるのである。

ところで、1950年代の文部行政をとりまく政治状況の特徴は、中央教育行政の改革問題が、文部省以外の主体によって提起されるという、外在性を帯びた改革状況が決定的に後退、消失していき、むしろ文部省自身による文部行政改革（自己改革）という形で、それが推進されていく点にある。このような、「占領」改革が進められた改革条件とは明らかに異なる政治状況への移行は、事実上すでに占領末期から始まっていたが⁽¹⁾、それが明確な形をとるのは、「講和」「独立」の確定する1952年においてである。その第一は、日本国内の統治権力全体を制約する存在であった占領権力——文部省にとって直接にはCIE——の消滅であり（1952年4月）⁽²⁾、第二は、内閣に置かれた調査・審議機関として、文部省に対する一定の外在性を保持して改革案を提起してきた、教育刷新委員会（のちに教育刷新審議会と改称）の解散である（1952年6月。これに代わって文部大臣の単なる諮問機関として、中央教育審議会が設けられた）。これらの事態は、「占領」教育改革を基本的に規制していた改革条件の消失を意味する。そしてそのことは、「占領」下の改革過程においてもその一構成主体たることを失わなかった文部省が、「講和」期以後ただ一人生き延びるに至ったことを示している。こうして、「占領」下における一定の外在的制約から離脱した文部省が、その後の過程でいかなる“主体”として自らを体现していくのか。それを、文部行政機構の法変動の過程の中を探ろうとするのが、以下の検討のねらいでもある。

さて、1950年代の一特徴が、中央教育行政の改革問題が文部省以外のところからほとんど取り上げられなくなる点にあることは、すでに述べた通りである。しかしながら、1949年の文部省設置法によって、文部省改革論が全く収束してしまったわけではない。内閣に設置された行政制度審議会は、1950年4月21日、その最終答申「行政機構の全面的改革に関する答申」の中で、文部省については既存の5局を3局に統合し、かつそれを厚生省と合体して「文化省」とする案を提起している⁽³⁾。この答申そのものは、その実効性が極めて希薄であり、事実ほとんど実行に移されることなく終わったのであり、こと改めて検討する必要はない。むしろここで取り上げたいのは、この答申に対する文部省の対応の問題である。また、ここで問題としたいのは、この「対応」の状況的性格（「占領」改革下でのCIEの立法改革に対して文部省がとったそのような）ではなくて、答申に対置する形で文部省が新たに打ち出した改革案の性格、そしてそこに貫かれる文部省の自己拡張の論理にある。それは、1949年の文部省改革においてすでに胚胎していた性格・論理の、いわば自己展開たる意味をもつのであり、しかもそれを極限的にまで推し進めたものと言える。もとより、1950年という時点で、先の答申を契機として打ち出された文部省の政策内容は、

当時の時期的制約を帯びたものであり、しかもその実現可能性の点で言えば甚だ疑わしいものであった。にもかかわらず、この問題が興味深いのは、そこに貫かれている性格・論理が、1949年の改革に反映していた文部省の論理（文部省の考える「文部行政論」）と明らかに共通するものを持っている点にある。以下で抽出しようとするのは、そのような、具体的現象形態を通じて貫徹する文部省の自己拡張・自己増殖の論理にある。

文部省は、「行政制度審議会答申に対する文部省の見解」を、「文部省機構改革について」⁽⁴⁾（1950年7月）なる文書の中で披瀝している。容易に想像される通り、この中で文部省は、厚生省との合体、3局への削減に強く反対しているのであるが、ここではその個々の反論が問題なのではない。まずはじめに取り上げるべきは、1949年の改革の基本性格を体現していた「指導助言」法理を、文部省がここではいかなる論理展開の下に位置づけているか（性格には位置づけ直しているか）、という問題である。

文部省は、厚生省との合体が困難である理由の一つとして「行政の性格が異なっている」という論点をあげている。それは、文部省の「指導助言」官庁論を前面におし出している限りで、1949年の改革当時の議論と明らかに共通する面を持っている。

「許可認可等の法令で規定された行政的管理的行為は、従来もそうであったが、将来も文部行政においては大した重要性をもたない。」「本来そうであるが、今後は尚更、文部行政は指導助長面に重点が置かれるのである。然るに厚生行政は中央集権的であり、行政管理的性格が濃厚である。」

ここに示されているのも、やはり文部行政の性格転換論である。というよりむしろ、この「転換」をすでに完了した文部行政の姿が語られている、と言った方がより正確であろう。それは、いわば文部行政の「特殊性」論である。そしてこの「特殊性」論は、行政制度審議会の改革案（それは独立官庁としての文部省の「解体統合」を意味する）に対する単なる反対、防衛としてネガティブに現れるだけでなく、進んで事務膨張論へ、従って機構拡大論へとポジティブに展開される点に注意したい。すなわち、「文部省は独立の一省としての存在理由が十分にある」として次のように述べるのである。「現に文部省は学校教育についても指導、助言の面で極めて事務量が增加している。本来管理的行政よりも指導助言的行政の方が事務量が複雑多岐を極めるのである。」この論理展開から出てくるのが、「指導助言は命令監督に比し、手間のかかる仕事であり人的に質量ともに増大が当然必要となる」⁽⁵⁾との主張であった。ここに言う、「命令監督」は小規模の人員・機構で足り、「指導助言」は大規模のそれを必要とするとの議論は、1949年の改革当時においても、潜在的にはすでに出されていたものであった⁽⁶⁾。したがって、いずれにおいても、文部省の「特殊性」論が「指導助言」行政論を基軸に構成されるという点で両者は共通性を持つのである。

しかしながら、同じく「指導助言」が高唱されているとは言っても、1949年当時と今問題としている1950年の時点とは、それが言われる文脈、そしてそれがねらいとする標的は、明らかに異なっている。

1949年、文部省設置法制定当時においては、「指導助言」法理は、「指揮監督」の排除、「命令」「監督」は行わない、といういわば消極面に圧倒的比重が置かれていた。と同時にそれは、従来の「指揮監督」官庁としての文部省の性格転換論として、改革の新生面を体現するものとされた。

そうすることで、当時存在した別の改革論（中央教育委員会案）を抑止し、あるいは機構縮小論への「反証」⁽⁷⁾の役割を果たしたのであった。ところが、1950年の行政制度審議会答申への文部省の対応においては、むしろ積極的な「指導助言」行政論が展開されている点が特徴的である。それは単なる文部省存置・機構維持論ではなく、「指導助言」行政遂行のための条件論であり、したがって文部省の機構拡張論への明確な位相変化なのである。

この後者の論理は、その後の文部行政の事実展開の論理を探る上でも、興味深い問題を含んでいる。というのは、「指導助言」行政論と事務・機構膨張論とを関係づけようとする議論は、一面の真理を反映しているからである。そうであるが故に、その論理展開が自らに対する矛盾を導き出すという結果を生むのである。

第一に、文部省が「教育、学術、文化」の全ての面に「専門的、技術的」指導助言を与える、という行政機能を文字通りに確保しようとするならば、中央での質量とも人的・機構的拡大は不可避であろう。ところで他方、「指導助言」法理は、文部行政の地方分権化政策との密接な関連において提起されたのであり、それは教育行政の「責任」を地方で確立しようとする改革原理の延長線上に位置するものであった。とすると、元来、地方の自主性・「責任」確立の要請から出てきた法理が、文部省の「指導助言」行政論（その充実論）を介することで、かえって中央の事務・機構の肥大化を促進し、その行政諸機能を強化する（中央の「責任」体制の確立）という、逆説的な発展軌道が描かれることになる⁽⁸⁾。こうした展開方向は、よしんば機構拡張が十全に担保され得ない場合にあっても、そこで行なわれる文部省の「指導助言」行政が、その対象範囲における包括性、行使手続における裁量性を保持し得ている限り、容易には回避し得ない方向と言ってよい。

第二に、「指導助言」行政論にもとづく事務・機構の膨張論は、裏返せば適正規模の人員・機構条件が満たされないと、文字通りの「指導助言」的性格の行政が保持できないという論理でもある。ところで、戦後の行政改革・整理史が示すように、行政機構を「国力と国情にふさわしい規模に縮減する」⁽⁹⁾ことの必要性は、絶えず歴代内閣を貫いて存在した課題であった。1950年代においても、1952年のいわゆる第二次行政整理をはじめとして、全国家機構にわたる整理・縮減が試みられたところである。こうした、行政管理庁を通じて内閣が行う、行政の機構・定員管理（整理）の結果は、文部省が調達しうる行政諸機能及び水準にとっての、いわば絶対的限界を形づくる。1950年代における文部省総定員数が、その基本的趨勢として漸次縮小に向かったことは動かしがたい事実であり、与えられた定員配置の範囲内での内部裁量を駆使したにしろ、全体的に見た行政機能・水準の相対的低下は避けがたい傾向であろう。そして「命令・監督」行政から「指導助言」行政への推移が事務量の膨張・人員増加を必然化するのであれば、事務量に変化がない限り、人員縮小の下で従前の行政効果・機能を維持しようとするれば、今度は反対に「指導助言」の「命令・監督」的性格への接近が必然的となる。文部官僚によるやや誇張された表現を借りれば、「命令監督するという行政ならば、極端に言えば一人のできる。……人は多くいらぬ」⁽¹⁰⁾のであるから。

また仮に文部省が、「指導助言」行政の論理に基いて、その遂行のために必要十分と考える物的あるいは人的・機構的条件を求めたとしても、対大蔵省との関係、さらには政党を通じての予算獲得の過程で発揮される、現実政治の“論理”との関係で、それが予算として認められない、つまり行政として十分に成立できない、という制約が働くことも多分に予想されるところである⁽¹¹⁾。いずれにしても、行政機構・人員の肥大化にたいしての抑制因子が、かえって本来の「指

導助言」行政が成立しうる条件を掘り崩す契機となる、という矛盾を生み出すのである。

さて、上記の問題においては、あくまでも国の事務の包括性、及び人員縮小にもかかわらずの事務量の不変が大前提となっている。つまり、文部省の所管行政領域の限定、あるいは事務の削減（または委譲）が可能である場合には、上述の矛盾も回避しうる余地がある。しかしながら現実には、1949年の改革にさいしての文部省の対応がそうであったように、自らの所管行政領域の範囲をできるだけ包括的に確保せんとし、さらには進んで拡大しようとする指向性は、文部省も含めた官僚機構全体に通ずる生理と言って過言ではないのである。1950年の時点での、行政制度審議会答申への対案として出された文部省の改革案は、その極めて大胆な事務・機構拡大論によって、こうした指向性を強烈に表現している。次にその点を見よう。

文部省は、先の文書（「文部省機構改革について」）の中で「文部省改組に対する文部省案」を対置しているが、そこでは「日本国家の発展のために是非必要なものについてはむしろ機構拡充強化の一面のあることを強調したい。」（傍点引用者）とその目論見を披瀝している。そこでは「教育、学術、文化という行政の性格の類似」性によって、各省庁に分散している関連事務を全て文部省（この案では、「文教省」）に一元化させる構想が提起されている。そして移管・一元化され文部省が掌握することになる事務あるいは機関として、次のようなものを掲げている。（（ ）は既存の所管省庁、「」は移管後の「文教省」内の部局）

- 児童福祉行政（厚生省）→「青少年局」
- 職業教育、技能教育、技能検定（他省の関連事務）→「青少年局職業教育部」
- 発明奨励事務（通商産業省特許庁）及び研究所（他省庁所管）→「大学学術局学術部」
- 国際文化（外務省）→「文化局」
- 国立公園事務（厚生省）→「運動厚生局国立公園部」
- 日本学術会議（総理府〔附属機関〕）→外局
- 新聞出版用紙割当事務局（総理府）→外局
- 特許庁、工業技術庁（通商産業省〔外局〕）→外局
- 中央气象台（運輸省〔附属機関〕）→附属機関
- 国立世論調査所（総理府〔附属機関〕）→附属機関
- 地理調査所（建設省〔附属機関〕）→附属機関
- 国立予防衛生研究所（厚生省〔附属機関〕）→附属機関

見られる通り、ここで一元化される事務は広範かつ大規模なものであるが、この案は、1950年度における文部省の政策課題として取り上げられていた「文教行政の内容と範囲の拡大」⁽¹²⁾化政策の具体化にほかならない。この政策が企図するのは次のようなものである。従来のように「文教行政がたゞはゆる教育についての行政だけをおもな仕事としているようではわが国を文化国家にしあげてゆく仕事は進まない……教育・学術・文化全体の進歩をうながしてゆくためには、文教行政のワクを広げ、バランスのよくとれた新しい体系を作り上げたい。」⁽¹³⁾いわば、「大文化省とでもいうような実質」⁽¹⁴⁾の確立である。この改策課題の具体化に向けて、同時期、文部省は一連の改革案を立案しているが、そこでの内部機構は極めて膨大なものであった（①、1950年4月14日「文化省組織試案」－官房ほか7局、6部、61課、外局5、附属機関8。②、同年6月「文教省組織試案」－官房ほか6局、7部、60課、外局5、附属機関18、審議会22。③、同年

9月5日「文部省組織試案」一官房ほか5局，5部，58課。なお，同時期の現行文部省機構は，官房ほか5局，1部，36課，附属機関33〔うち審議会23〕。最も大規模な案である①では，課の数で現行の約70%増になる⁽¹⁵⁾。

こうした政策企図は，所掌事務の極めて包括的な一元化を明瞭に打ち出している点で，わずか一年前の文部省改革で表明されていた政策基調とは明らかに異質のものである。1949年における文部省の公式の見解は次の如きであった。「従来の中央集権的な色彩が払拭せられて来るのでありますので，文部省の教育に関する行政の任務というものは非常に限定的になって来る」「……設置法第四条に書いてあります文部省の任務は，各省の設置法が非常に包括的な表現を用いて書いてありますのに反しまして，文部省は具体的にこれを掲げておる……」⁽¹⁶⁾

1950年に文部省によって試みられた，事務・機構両面の拡充強化政策は，当時標榜された「文化国家建設という戦後日本の最大国策」⁽¹⁷⁾に見合うだけの，「責任」と規模を有する官庁として，自らの存在を新たに弁証すべく構想された。しかしながら，1951年に入ってから，対日講和成立への機運の急速な醸成も手伝って，こうした文部行政の目的・範域拡大論，自己拡張論の正当化は，遂に果たし得ずに終るのである。こうして，文部省の積極的存在理由は，やはり1949年改革で基礎づけられた「指導と助言」（及び「資金資材両面の援助助成」）の任務の他にその基本的正当性を見出し得ず，したがってまたその後の行政展開も，あくまでこの点を起点として進められることになる。

以上，1950年の行政制度審議会答申を契機とした，文部省の自己改革案の性格を検討してきた。そこで抽出した，文部省が描く「指導助言」行政論及びその展開の論理，さらには，自らを包括的責任官庁として形成しようとする根強い指向性は，もとより1950年という特殊状況にその素材が求められてはいるが，それ以降の時期においても，与えられる諸条件の相違による，その現象形態の差異を貫いて働く論理と言ってよいのである。

2. 文部省内部組織の再編

(1) 文部省設置法改正（1952年）による局課再編

1949年の文部省設置法における局課編成の特徴は，「監督」行政から「指導」行政への性格転換論を基本原理として，事務の性格を「権力」的と「非権力」的との二つに区分する二元構成論にあった。しかしこれを貫こうとすると，今度は事務の対象的性格が考慮されず，内容領域ごとの区分とまとまりを犠牲にせざるを得ない結果を生んだのである。1952年の文部省設置法の全面改正（1952年7月31日，法律271号）は，この後者の側面の是正，克服という形で行なわれた。文部省当局者が従来の二元構成の「弊害面」として，「行政の一元化をはばむ」，「責任の所在を不明確にする」といった「不合理不便」を指摘した点に示されているように⁽¹⁸⁾，文部省の望む行政機能の発揮条件からすると，従前の組織論はその桎梏面が強く意識されたのである。

こうした文部省の現状認識に促されて行われたのが，表-4に示すような局課再編である。ここに表れているのは，事務二分論・二元構成の解消であり，かわって行政の対象的性格区分とまとまりによる組織論への移行である。1952年における「地方課」，「教科書課」，「著作権課」，「国際文化課」などの再編と位置づけはそのことをよく示している。文部省当局者が，「この第二次の文部省設置法の改正の趣旨は一言にしていうならば機構の簡素化と行政の一元化に外ならない。ここで前に述べた二元行政はようやく終止符を打たれるということになった」⁽¹⁹⁾と評した所以である。

ところで、こうした事務の対格的性格による機能及び組織の分化と統合は、先に指摘しておいた通り、組織・機能の<能率化>という要請に照らした時、合理性をもつ組織論でもあった。それに対し、1949年の組織論により強く反映していたのは<民主化>の契機であった。そこでは文部省の性格転換を組織面において担歩するものとして、二元構成論が唱えられていたのである。もとより、すでに述べたように、後者の二元主義が前者の課題をよく保障する原理と言えるかどうかは、多分に疑問としなければならないが（第3章参照）、少なくとも両者が相互に関連したものである点は、当事者自らの十分自覚するところであった。

ところが1952年の改変においては、「管理行政と指導行政との分離」は、「利点とするところが存在することは否みがたいのであるが」とされつつも、結論的には次の如く退けられるのである。すなわち「文部省がもはや権力行使を主たる機能とする行政機関ではない今日、単に権限行使を抑制することを目的とする『チェック＝アンド＝バランス』の方式を依然として固執することはあまりにも無意味である」⁽²⁰⁾（傍点引用者）と。ここで言う「チェック＝アンド＝バランス」なる特徴づけが過大なものであり、1949年の組織論があくまでも事務二分・二元構成論であった点もすでに述べた通りであるが、それはともかく、当時期の組織論が、文部省の性格転換論の具体化として位置づけられた点は変わらない事実である。つまり、1949年にあるいはいわば目的（文部省の性格転換）と手段（局課の二元構成）との不可分な関連性において構成されていたものが、上記の議論においては、この目的がすでに達成済みのものとして述べられており、それ故にその担保手段とされていたものも、あっさり捨てられているのである。以上の変化と関連してここで確認しておくべきは、1949年において「管理」的、「権力」的事務のほとんどが、何らかの意味で暫定的・過渡的性格で弁証されていたのが、1952年ではそれらが全て固定化、恒常化する点である（第3章、表－2参照）。このことは、局課編成の面にも表れており、とりわけ当初はその暫定性が極めて高いと言われた教育施設部が残り、さらに同部内に置かれていた「学校給食課」、
「教育用品課」が、管理局そのものの中へ移管された（表－4参照）。

さて、局課の二元構成が解消された結果として、従来の管理局に集められていた一連の「管理」的、「権力」的事務は、それぞれの対象領域を所管する各局へと分散されるに至った（第3章、表－2参照）。つまり、管理局も含むすべての局が、「管理」的性格から「指導助言」的性格までの諸相の行政を、それぞれに遂行することになるわけである。それは「管理」行政と「指導助言」行政との区分ではなく、ましてや後者への純化でもなく、反対に両者の混淆化でありその固定化を意味している。そして、こうした「権力」的行政と「非権力」的行政との分離・二元構成から、両者の性格の混淆・融合化への変化は、単に組織面における変化を意味するだけでなく、そこで遂行される行政の作用面の変化とも関連するものである点に注意したい。すなわちこの組織面の変化は、次節で検討する1950年代の「国家関与」法制の変動——それは「権力」的と「非権力」的という行政の作用形態の区別と境界を複雑化し不分明にしていく過程と言える——を導き出していく先行条件を成すものだったのである。

（2）文部省の人員規模・配置とその性格

次に行政組織分析の一環として、文部省内部の人員規模及び配置の問題を取り上げる。行政機能の発揮条件としては、局課編成の問題のみならずその構成員（職員）の問題もそれに劣らず重要である。ただここではその数量的側面を問題とするのであるが、それは行政機能の大小、ある

いは強弱を示す指標として位置づけられる。人員規模及びその配置の問題は、一方で文部省が担っている行政諸機能の比重が、客観的にはいかなるものであるのかを示すであろうし、他方でまた、文部省の改策意思がいかなる機能（それを担う局課等）により強く（あるいは弱く）ふり向けられているのかを反映するであろう。

まず最初に1950年代にかけての戦後文部省の職員数の推移を概観しておこう。表-5は文部省職員の実員数、表-6は定員数の変遷を示す。外局及び附属機関を除いた人員総数に着目すると、1949年と1952年の二回にわたる大幅な人員縮小が指摘できる。1949年については約30%の減少（実員数）、1952年ではおよそ20%弱の減少（実員16%、定員18%）を見ている。これらはいずれも、内閣が行なった行政整理（人員整理）によって実現したものであり、文部省にとっては外在的制約条件をなすものである。定員管理の面からの官僚機構規制のルートは、国家行政組織法（1948年7月10日〔法120号〕、施行は1949年6月1日）⁽²¹⁾において定員は法律で定めるとされたことにより（19条）、国会の立法統制の下に服す形となったが、実質上の定員審査、承認は内閣レベル（特に行政管理庁、大蔵省）の調整による所が多い。いずれにしても、文部省が調達しようする人員規模が外在的制約性を帯びていることに変わりはない。以下ではこうした内閣レベルでの定員規制に、文部省がどのように対応して自らの機構条件（人員はその一側面である）を保持しようと試みたのか、また事実保持し得たのか、を検討することにより先述の課題を明らかにしたい。なお課題のまとまりを考慮して、1949年の問題も便宜ここで扱う。

まず1949年の人員整理について見よう。当時期の政府の方針は、「原則として、昭和24年3月1日現在の定員の三割……を中途として、人員の整理を行うものとする」⁽²²⁾とされていた。しかしながら、実際にはこの方針の実施過程において、「各省各庁の事務の実情を勘案し、……整理率の例外が認め」⁽²³⁾られることとなった。ここに、政府部内での定員管理（整理）政策の実施・調整過程における、文部省による「対応」の働く余地が生まれてくるのである。これを受けて文部省が主張した「例外」事項は次の如きものであった⁽²⁴⁾。

- ① 現業的職員—教育施設局出張所建設職員。（2割減）。
- ② 調査指導官
 - (イ) 視学官
 - (ロ) 科学官 （2割減）。
 - (ハ) 調査官
 - (ニ) 体育官
- ③ 教科書関係事務職員。（2割減）。
- ④ 会計事務職員。（減員しないこと）。

以上についての例外理由として、文部省はそれぞれの「事務の実情」を次のように述べている。①については、「新教育制度推進のため緊急焦眉の問題たる、戦災、災害校舎の復舊或いは増設、営繕等の執行指導に富る特殊の職」であること。②については、例えば「視学官」は、「学校教育及び社会教育について、実地の調査研究及び指導助言に富る極めて重要な職」であり、「新しい文部省の性格から見てこれらの事務は文部省の中柱をなすものであるから特に削減のない様にせられたい」としている。その他の場合もすべて「特殊専門職」であることを論拠としている。

表-5 文部省職員実員数の変遷

年月日 (現在)	1945.4.30	1947.4.30		1948.4.30		1949.4.30		1950.4.30		1951.4.30	1952.10.1	1953.4.1	1954.5.1	1955.5.1	1956.5.1	1957.10.1
大臣官房	273	大臣官房	665	大臣官房	523	大臣官房	537	大臣官房	502	501	339	338	339	311	313	311
総務局	74	学校教育局	134	学校教育局	178	学校教育局	206	初等中等教育局	152	148	177	177	174	161	161	204
専門教育局	63	社会教育局	112	社会教育局	157	社会教育局	144	大学学术局	176	196	178	174	178	162	162	163
国民教育局	106	科学教育局	109	科学教育局	126	学校教育局	119	社会教育局	99	88	96	95	97	90	88	81
教学局	180	体育局	98	体育局	73	体育局	90	調査普及局 (調査局)	142	148	141	142	141	129	125	130
科学局	58	教科書局	187	教科書局	183	教科書局	164	管理局	182	276	213	213	211	200	195	197
体育局	59	調査局	94	調査局	112	調査局	111									
				教育施設局	193	教育施設局	217									
						図書館 職員養成所	2									
		大阪出張所	11	大阪出張所	8	大阪出張所	7									
				施設局出張所	303	施設局出張所	213									
合計	813		1,410		1,856		1,810		1,253	1,355	1,144	1,139	1,140	1,053	1,044	1,086

(出典) 【文部省年報】各年度による。

表-6 文部省職員定員数の変遷

年 月 日	1949.9.20	1950.6.28	1950.10.9	1951.1.12	1951.4.1	1952.8.1	1953.7.31	1954.7.5	1955.7.12	1956.3.31
<本省>										
○内部部局										
大臣官房	478	511	511	511	514	341	341	317	315	315
初等中等教育局	161	153	153	153	154	180	179	165	165	216
大学学術局	217	213	213	213	204	178	178	165	165	165
社会教育局	111	104	87	81	82	91	91	83	83	83
調査普及局	153	168	168	168	165	調査局145	142	130	130	130
管理局	192	273	273	273	275	215	215	198	198	198
○地方支分部局	* (115)	(185)	(185)	(185)	(185)	(144)	(185)	(133)	(133)	(133)
教育施設部出張所	151	廃止	—	—	—	—	—	—	—	—
計	1,463	1,422	1,405	1,399	1,394	1,150	1,146	1,058	1,056	1,107
○所轄機関	[9機関]	[同左]	[8機関]	[同左]	[同左]	[10機関]	[同左]	[同左]	[同左]	[同左]
	687	718	359	365	380	450	454	433	436	440
本省合計	2,150	2,139	1,764	1,764	1,774	1,600	1,600	1,491	1,492	1,547
<外局>										
文化財保護委員会										
○内部部局	—	—	138	138	138	119	119	109	109	109
○附属機関	—	—	[2機関]	[同左]	[同左]	[5機関]	[同左]	[同左]	[同左]	[同左]
			272	272	272	331	330	315	315	315
外局合計	—	—	410	410	410	450	449	424	424	424
総計	2,150	2,139	2,174	2,174	2,184	2,050	2,049	1,915	1,916	1,971

○「文部省職員定数規程」(文部省令)による。

○管理局の下の*()は教育施設部の人員数を示す。

㉔は、「教科書の検定、編纂、発行、指導要領の作成」を担う職員であるが、教科書関係事務は「昭和二十三年教科書発行に関する臨時措置法の施行及び教科書検定制度の採用により、（中略）日常事務は果然激増し（中略）現在定員をもってしては事業実績は十分に挙げ得られぬ状況」であると述べている。また、指導要領作成事務は、㉔と同様「高度の専門的知識を要する」点が理由とされている。㉕は、「財政法、会計法、予算決算及び会計令の改正に伴い、会計事務は著しく増大した」ことがあげられている⁽²⁵⁾。

これらの中では㉔及び㉕の一部において「新しい文部省の性格」を体現すべき職務として、いわば文部行政の“特殊性”論が「例外」主張の論拠とされている点が目をひく。ともあれ、上記に揚げられた事務（その担当職員）については、一面ではそれらの客観的必要性（現に処理されるべき一定の事務量が存在している）を反映していると同時に、他面では文部省の政策意思の力点が、どこに向けられているかを示しているものである。以上の文部省の要望、それに対する大蔵省、行政管理庁の査定結果によれば、文部本省については、次のような人員規模、配置が認められている⁽²⁶⁾。

区 分	定 員	整理率(%)	整 理 人 員	整理後の人員
統計課職員	61	20	12	49
教育施設部出張所職員	112	20	22	90
大臣、政務次官、次官、秘書官 ^(*1)	4	0	0	4
図書館職員養成所職員	5	0	0	5
視 学 官 ^(*2)	21	20	4	17
科 学 官	19	20	3	16
体 育 官	18	20	3	15
史蹟名勝・天然記念物調査官	3	20	0	3
会計事務職員 ^(*3)	176	0	0	176
其 の 他	1,749	30	524	1,225
自然教育園（新規）	13	0	0	13
計	2,001		568	1,420

○ (*1), (*3) の欄は手書きの線で消されている。

○ (*2), 欄外に「学校16」「社会5」の書き込みがある。

この表に見られる通り、文部省の要求した「例外」項目はほぼ全面的に認められていると言っ
てよい⁽²⁷⁾（但し教科書関係職員は不明）。そこでは、「指導助言」機関としての職務を担うた
めの「特殊専門職」の例外はもとより（ただし20%減）、文部省当局者自らが「権力の根源」と
なるとしていた「資材関係」「資金面」について大幅な整理緩和が認められている点（教育施設部
出張所職員の20%、会計事務職員の0%）に注意したい。このことは、文部省設置法の制定に際
し、いかに文部行政における「権力」性の解消が叫ばれ、またそのための局課編成（二元構成）
が考慮されたとはいえ、それを人員規模の面で見ると、改革前の文部行政に占めていた「資
材」「資金」関連事務の比重が、改革後においてもほとんど低下していないことを示しているの
である。この事実のもとより文部省の政策意思の然らしめるところであったが、他方、客観的に
見ても当時期の文部省が依然として「資材」「資金」の援助官庁たる性格を濃厚に有しているこ

とを示してもいるのである（それは当局者が指摘していた通り「権力」性の契機を耐えず含んでいる）。

なお先の文部省の文書の中で整理率例外の理由として、「新しい文部省の性格」——すなわち「指導助言」行政への転換論——に照らして「中柱をなす」とされた「視学官」職については触れておく。「視学官」の実員は、1947年8月現在の文部省職員録では、学校教育局に13人、社会教育局に7人が確認されるが⁽²⁸⁾、整理後の1949年12月現在の職員録においては、「文部省視学官」の名称で確認できるのは、大学学術局の「視学官室」所属の7人だけである（なお、文部省組織法令上では「視学官室」という組織は規定されていない）。けれども、実質的に「視学官」と見なしてよい官職が初等中等教育局庶務課に「特殊専門」として4人（これらは各々、「初等教育」・「科学教育」・「特殊教育」・「職業教育」についての「専門的指導助言」を行うものとされている）、同じく職業教育課に「特殊専門職」として4人、及び社会教育局に「局付事務官」として5人をそれぞれ見出し得る⁽²⁹⁾。1949年に文部省官制が廃止されたことにより「視学官」は法令上消滅しているにもかかわらず、このように従来の「視学官」に相当する担当官が引き続き存在していたのである（「視学官」が再び法令上に登場するのは、1953年1月の文部省設置法施行規則〔文部省令2号〕の制定からである）。

次に1952年の行政整理について見る。この時期の行政改革の基本性格は、「講和条約の締結を機とし、(中略)複雑龍大化した現行政機構及び行政事務に根本的検討を加え、行政上の煩瑣な諸制約を除去する」ことで「講和後の自立民主日本に適わしい新行政体制を樹立する」⁽³⁰⁾点にあった。これを受けた行政整理方針は、行政簡素化本部答申によって当初、一般整理率20%とされていた⁽³¹⁾。しかし、その後の閣僚懇談会を経てこれがさらに30%に引き上げられた⁽³²⁾。その結果、1951年10月5日「人員整理に関する件」⁽³³⁾（閣議決定）によって、文部省については次頁に示すような人員整理が決定された（外局、附属機関を覗く）。

この表中、まとまった人員規模を持ち、かつ一般整理率の例外として低い整理率に押えられているものとして、(9)の管理局教育施設部、(14)の大学学術局、(16)の調査局等が指摘できるが、とりわけ特徴的なのは、(12)、(13)、(17)、(18)に見られるように、それらが初等中等教育行政の領域に集中している点である。このような結果に至る過程には、間違いなく文部省による抵抗、巻き返しが行なわれているのであるが、この整理結果に表われた文部省の政策意思は、初等中等教育行政・地方教育行政に対して強い関心を寄せ、その行政分野、行政機能に可能な限り手厚い人的条件を確保しようとするものと言える。文部省による初等中等教育行政への関心の高さは、必然的に文部行政における地方教育行政の重要性を規定する。すなわち前者の行政を純然たる文部省の行政として展開することは不可能であって、戦後においてはとりわけそれが教育委員会を通じてしか実行し得ない法制をとったことから、地方教育行政は文部行政の一環として一層の重要性を付与されることとなったのである。こうした特徴は表-5、表-6に見られる局への人員配置の変遷からもうかがい知ることができる。1952年における文部省定員総数の全体的縮小にもかかわらず、社会教育局の増（約11%）とともに、初等中等教育局の人員増（約17%）が顕著である（表-6）。初等中等教育局は、従前の5課から7課1室へと課の数でも増大しているのであるが（表-4参照）、その点からすればこの人員増は当然と見えるかもしれない。しかしながら、調査局の場合のように、課の数では5課から7課への増大にもかかわらず、人員はかえって減少しているのを見ても、初等中等教育局の人員増大は、明らかに選択的意図の結果であり固有の政策意思を示すものと見なければならぬ。

	(定員)	(整理人員)	(備考) [整理率]
(1) 教職員適格審査	16	6	[37.5%]
(2) 渉外事務	11	11	[100.0%]
(3) ユネスコ	29	0	[0]
(4) 指定生産資材	4	4	統制廃止後減員[100%]
(5) 教育用品の規格	16	8	[50.0%]
(6) 宗教行政	21	6	[28.6%]
(7) 国語改善普及	23	4	[17.4%]
(8) 米人講師講習会	6	0	[0]
(9) 施設関係	158	20	[12.7%]
(10) 史料館	9	0	[0]
(11) 自然教育園	18	0	[0]
(12) 教育指導専門職員	115	5	[4.3%]
(13) 産業教育振興	29	2	[6.9%]
(14) 大学学術行政	127	12	[9.4%]
(15) 図書館職員養成	4	0	[0]
(16) 統計集計員	91	13	[14.3%]
(17) 教科書検定刊行	42	2	[4.8%]
(18) 地方教育行政関係	53	5	[9.4%]
(19) 運輸省より移管分	2	0	[0]
(20) その他	629	187	整理人員算出には特別職3除外[29.8%]
小計	1,403	285	[20.3%]

1952年の組織改変は、従来の〈初等中等教育行政〉と〈地方教育行政〉との“分離”（前者を初等中等教育局、後者を調査普及局とする局課構成）にかえて、両者を“融合”させる（初等中等教育局へ）局課再編を行なったと同時に、加えてその分野への手厚い人員配置を試みている点に一つの特徴を有する。それは疑いなく〈初等中等教育行政〉したがってまた〈地方教育行政〉の占める、文部行政における位置づけの高さを物語るものである。そしてふり帰って見れば、戦後の文部行政機構の形態変化にもかかわらず、その「タテワリ」性の中に一貫して働いていた政策指向が、まさに以上の論理にほかならなかったのである⁽³⁴⁾。

3. 中央—地方関係の再編——文部行政における国家関与法制の変動過程——

前節までにおいては、1950年代の機構変動の特質を、主としてその（内部）組織面から探ってきた。以下では、この変動過程をその作用面に焦点を合わせて検討することにした。なお本節の課題と次章との関連をあらかじめ述べておけば、本章の以下で検討するのは、中央—地方関係の作用面のうち、主として「国家関与」にかかわる法制面についてであり、次章はいわばその実態面という位置づけができよう。

(1) 機関委任事務の制度化

戦後の地方教育行政機構の改革・立案過程において、文部省が地方に対する一般的監督権の保持に固執していたことは、すでに見た通りである⁽³⁵⁾。けれどもこの文部省の試みは、法制上承認されるところとならず、教育委員会法(55条2項)及び文部省設置法(5条2項)が定立した規範原理は、「法律の別段の定がある場合」以外は「行政上及び運営上」の「監督」を排除するというものであった。しかしこれは、「監督」権の一切の無条件的否定を意味するのではなく、差し当っては、立案段階における文部省の目論見であった一般的監督権から、個々の作用法律上の規定を必要とする、個別的監督権への変化を意味していた⁽³⁶⁾。そして、1952年3月までにおいては、先の「別段の定」に該当する文部省の「監督」権を規定した個別法は、教育職員免許法(1949年5月31日、法律147号。19条)と、文化財保護法(1950年5月30日、法律214号。104条)の二つであった。ともあれ、ここでは個別法律による個別事務についての「監督」権の設定という法制上の原理に変わりはない。

ところが、1952年4月15日、統計法及び教育委員会法の一部を改正する法律(法律92号)によって、教育委員会法に55条の2が新設され、「教育委員会が国の機関として処理する行政事務」(いわゆる、国の機関委任事務)について、「文部大臣」から「教育委員会」(都道府県及び市町村)に対する「指揮監督」権が設定された。ここに表れた変化は、それまでの個別法律により、個別事務を指定する監督方式から、今度は、国の機関委任事務という形での一般的監督方式への切り替えを意味している。この変化は、当局者自らが自問する通り「従来の教育委員会法の建前がある程度、いや相当程度、変更するもののように思われる。」というの、従来からある同法55条2項の趣旨は、「文部大臣、都道府県委員会および地方委員会のタテの関係では原則として指揮監督の関係がないという建前をとっている」からである⁽³⁷⁾。まさにこの通りなのであるが、しかしこの論者はすぐ後で、いともあっさりそれが「相当程度」の「変更」でも何でもなし、として次のように述べるのである。新設の55条の2の「規定もまた『法律による別段の定がある場合』として読まれるのであって、前掲第55条第2項の規定と矛盾するものではない」⁽³⁸⁾と。

このような国の機関委任事務についての指揮監督関係の一般化は、明らかに文部省にとつての「法律上の実益」をもたらすものである。すなわち、「今後国の行政事務を教育委員会に委任する場合には従来のように個々の法律に個別的に指揮監督の関係を規定する必要がなくなったことであって、将来は国の事務を教育委員会に機関委任するのであるという趣旨が規定されさえすれば、そしてそれだけが規定されれば、自動的に本条が発動して主務大臣と教育委員会は指揮監督をするものとこれを受けるものの関係に立つのである。」⁽³⁹⁾(傍点引用者)つまりは、国から地方への「指揮監督」権を設けるのに、そのつど個別に議会の承認を求める(立法的統制に服す)必要がなくなったということである。

こうして、教育委員会法55条の2の新設は、法律上の規定としてもまた文部省の政策意思からしても、明らかに個別的監督権から、機関委任事務方式による一般的監督権への転換にほかならない。もとよりここでいう「一般的」とは、占領期当初の文部省が企図したような無限定、包括的なそれとは異なっている。あくまでそれは、国の事務であり(地方の事務でなく)、機関委任事務(団体委任事務でなく)でなければならない。法律論ないし事務の概念的区別論としては確かにそうである。だが実際には、すべての事務をこのように截然と分類し得ない点が問題であって、そのことがむしろ行政運営における文部省の裁量性を生かす所以とも言えるのである。次に示す事実経過は、文部省がこの点を十分に自覚していたことを裏書きするものといえよう。

1952年8月15日、地方自治法の改正（法律306号）により、附則の後に新たに「別表」が登場した。「委任事務が一目瞭然とわかるようにすること」⁽⁴⁰⁾が「別表」掲載の趣旨であった（別表第1と第2がいわゆる「団体委任事務」、第3と第4がいわゆる「機関委任事務」である）。同改正法の立案当局である自治庁は「別表」新設の理由として次のような点をあげていた。すなわち、「第一に、現行の義務的処理……を定めているものについては、その必要性又は妥当性についての批判検討の機会を多からしめ、将来これを整理し合理化する気運を助長すべきこと。第二に、将来新に義務付けをすることは、これによって、相当抑制されるであろう……」⁽⁴¹⁾と。このような趣旨に立つ「別表」作成案が明らかにされると、文部省は次の如き理由をあげてそれに反対の意思を表明したのである。

「一、地方公共団体の事務と公共事務と国の事務に属しない行政事務を二分することに反対する。また法令による経費の負担ならびに支出は公共団体の処理する事務の外であるとの考え方にも疑問がある。

二、別表（公共団体の事務の列举）作成にはつぎの理由から反対である。

別表の作成は技術的に非常に困難である。

(1) 現行法令上、団体事務であるか機関の事務であるか分明できないものが多い。

(2) (略)

(3) 列举するに当って脱漏が起る。」⁽⁴²⁾

上記の二の(1)に述べられている通り、「団体事務」か、「機関の事務」かの区別が「分明できないものが多い」ことを、文部省自らが認めているのである。この点と、先の教育委員会法55条の2の規定を重ね合わせると、「教育委員会が国の機関として処理する行政事務」という、甚だ「分明」でない要件により、文部大臣の「指揮監督」権が認められたことを意味するものとなる。しかも文部省はここで、事務分類をいく分かで「分明」にしようとする趣旨の「別表」作成に反対しているのである。それは、事務区分の“不分明”性を温存しようとしたものと言ってよからう。こうして、「機関委任事務」という観念にもとづく文部省の一般的監督権の設定は、實際上、非限定的、否むしろ極めて包括的な効果を営む可能性すら持つと言えるのである⁽⁴³⁾。

(2) 「指導助言」権に関わる法制の位相変動

1952年4月の一般的「指揮監督」権の設定は、法制上は国の機関委任事務についてのみ適用されるものであった限り、その限りではなお対象範囲の限定性を持つと言ってよい。この時点では、「団体事務」に対する国家関与法制は、依然として「指導助言」的作用（「非権力」的関与）が対応するにとどまる。しかし、この<「団体事務」⇔「非権力」的関与>という大枠の対応関係を維持しながらも、いわゆる「非権力」的としてくくられる作用形態のうちから、いくつかの新しい手段形態、権限が分化していく点が、1950年代における国家関与法制変動の大きな特徴をなすのである。それは、法制上に位置する「指導助言」権の位相変化の過程として特徴づけられる。以下その過程を見ていくことにしよう。

まず第一に挙げられるのは、1952年7月31日の文部省設置法改正（5条1項19号）、及び同年8月15日の地方自治法改正（245条の3第4項）による、「勧告」権の新設である。1949年の文部省設置法上においては、「行政指導」を根拠づける規定は、すべて「専門的、技術的な指導と助言」、

「指導」、「援助と助言」のいずれかの表現がとられていた。1952年の改正においても、これらの規定はそれとして残されてはいるが、そこに新たに「勧告」が付け加えられたのである。この点について議会審議の過程でも、「勧告」という「一項を入れる必要性」、「勧告という意味がどの程度の強いものを持っているか」、そして「官僚行政の色彩を強める結果になりはしないかという懸念」が表明された⁽⁴⁴⁾。これに対する文部省側の答弁は、一方で事実上、「勧告」ということが「従来もございました」と、それが新たな機能の付加ではない旨を述べつつ、他方で「少くとも勧告はできるのだということをここではっきり謳った」、「はっきり根拠づけた」と、あくまで法的権限の明確化である旨を表明していた⁽⁴⁵⁾。この点を理解するためには、「指導」・「助言」といったものが、官僚法学上、また講学上、法的な「権限」としては取り扱われていない、という点に注意する必要がある。例えば、1949年の文部省設置法においても、先の諸規定が見出されるのは、「任務」（4条）及び各局の所掌「事務」としてであり「権限」（5条）としては定められていないのである。また、法令用語辞典等においても、「指導」・「助言」等の「行政指導」的作用が独自の項目として掲載されることはなく、かろうじて「勧告」の項目が発見されるにとどまる⁽⁴⁶⁾。

このように見てくると、文部官僚が「はっきり根拠づけた」と述べたところに反映されていた主観的意図は、従来の、いわゆる「指導助言」機能（「行政指導」）の法的位置付けの明確化という点にあったことは疑いない。もとより「勧告」も「非権力的」関与にとどまるもので、その法律的效果（法的拘束性）は無である。けれども少なくとも、文部省にとっての主体的位置づけとしては、「勧告」権の新設は、従来の関与機能に対しての新しい意味づけを含んでいるのである。この点を、文部省設置法の改正と同様、第13回国会で行なわれた地方自治法の改正を取り上げて指摘してみよう。この改正では「主務大臣」による「技術的な助言著しくは勧告」（245条の3第4項）を認めていたが、この「主務大臣」には当然文部大臣も含まれる。そして、同法案についての国会答弁資料においては、「勧告は、助言よりも強い権限であって勧告を受けた者は勧告を尊重しなければならない義務を負うと解する」⁽⁴⁷⁾（傍点筆者）との理解が示されていたのである。同じく「非権力」行政としてくくられるとしても、ここに述べられている「勧告」権の性格は、従来と異なる基調を帯びている。

以上の「勧告」権の設定と連なる動向として、さらに指摘しておくべき変化がいくつか見られる。一つは、1952年の文部省設置法改正により、従来、初等中等教育局及び社会教育局における「指導助言」の行使形態として特に定められていた、「教育委員会その他機関の求めに応じ」て行う「指導と助言」の規定（8条5号のハ、10条4号のハ）が削除されたこと。二つは、同じ改正で文部省の「企画」機能がはっきり打ち出されたことである。こうして、地方からの「求めに応じ」て関与するのではなく、文部省が進んで政策を「企画」立案し、それに従って「指導助言」、「勧告」が行われるわけである。

以上のように、国家関与の行政手段の分化、およびその「非権力」性の位相変容に示された地方に対する「積極性」は、まず国の意思として明確に動き始めた。けれども、ここではまだ法制上の変化はさほど大きなものではない。それが法制上に大きな変動をもたらし、一つの画期をなすに至るのは1956年においてである。

1956年6月31日、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（法律162号。以下、「地教行法」と略す。）において、文部大臣の教育委員会に対する「事務の管理及び執行について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求める」権限が新設された（52条1項）。これは通常、

「措置要求」権と呼ばれるものであるが、この規定の登場によって、「非権力」的國家関与法制の分化、位相変動は決定的なものとなった（それは「変質」といって過言ではない）。

この規定の新設につき文部省の天城勲は、「文部大臣の措置要求について本条が設けられたことは、教育行政に関する国と地方公共団体の関係調整において、旧法の建前から一歩進み出したものである」⁽⁴⁸⁾と述べていた（傍点引用者）。このような新らしさ、画期性は、「措置要求」権限の法的性格にくっきりと反映している。天城は、この「措置要求」権の法的性格を説明するために、一方に「非権力的な指導、助言」作用（同法48条）を置き、もう一方に「指導監督権」・「権力的な作用」（同法55条）を置いて、両者との比較、対照によって、それを明らかにしようとしている。そうして、「措置要求」権限の法的性格を次のように位置づけるのである。

「本条の規定は、（中略）……義務を確認し、注意し、反省を求める意味で行われるもので、その点では非権力的作用の一種ではあるが、第48条の規定の作用よりは強く、地方団体におけるその履行を法的に強制している。しかし指揮、監督権よりも地方団体の自主性を尊重する程度が強く、措置要求に基づく履行の具体的方法も地方団体の最も是とするところによってなされる……」⁽⁴⁹⁾（傍点引用者）

見られる通り、「措置要求」権限は、「非権力的作用の一種」であり、なおかつ「その履行を法的に強制」し得る、という複雑な法的性格を持つ行政手段なのである。いわば、「指導助言」（「非権力」的性質）と「指揮監督」（「権力」的性質）との間に新たな中間領域を設定したものとと言える。この場合には、「非権力的」あるいは「権力的」と言っても、この区分は全くの相対的意味あいしか持たないものとなる。ともかく、従来の法制における「指導」、「助言」、「勧告」とは明確に異質な法的性格を帯びた行政手段として、「措置要求」権は登場したのである。

1956年の法変動で今一つの注目すべき点は、地教行法によって、「文部大臣は都道府県又は市町村に対し、都道府県委員会は市町村に対し（中略）必要な指導、助言又は援助を行うものとする。」（48条）と規定されたことである。第48条は、規定そのものとして見れば、その作用面では従来の「指導助言」の踏襲であるし、関与対象の範囲としても、1952年までのそれを特に拡張するものとはいえない。にもかかわらず、文部当局者によって、同条は極めて高い位置付けを与えられているのである。先に見たように、1952年の文部省設置法改正及び地方自治法改正の中に、すでに文部省の地方に対する「行政指導」の“積極性”が少なからず反映していた。こうした方向性を「明確化」し、かつ従来の在り方から「一歩を進めて、文部大臣及び都道府県委員会のより積極的な指導的立場を明らかにしたもの」⁽⁵⁰⁾が、この48条なのであった。

この48条の規定の意味はおよそ次の二点に求められる。第一は、従来の法制においては都道府県教育委員会と市町村教育委員会は、対等の関係で構成されていたのであるが、ここで「指導助言」作用を通じて、都道府県と市町村が上下関係を形成することとなった点である。これは文部省が自らの行政機能の媒介者として都道府県を位置づけるためにも、必要な措置であったと思われる。第二は、それまで単に中央教育行政の組織法（文部省設置法）上の位置づけにとどまっていた文部省の「指導助言」権を、地方団体法に、しかもその「組織と運営」を定める法律上にも根拠づけたことである。すなわち、地教行法は「教育委員会の設置、組織及びその権限を定めるだけでなく、（中略）文部大臣、教育委員会等の教育行政機関相互の関係をも明らかにし、その題名の示すごとく、地方教育行政の組織及び運営の基本を確立しようとするものである。この法

律は、右のごとくであるから、単なる地方教育行政の組織のみを定めるものではない……」⁽⁵¹⁾。

もちろん、各省の事実上の「行政指導」は、何ら作用法的根拠がない場合でも広く行なわれてきたし、解釈論としても、それに対して有力な批判があるとは言えず、法律的根拠の有無については「消極説」が多数を占めている⁽⁵²⁾。つまり、作用法的な援権規定を欠いていたことが、別段、文部省が「行政指導」を行う際の制約となっていたわけではない。にもかかわらずこの48条を改めて規定した意味は、むしろ「指導助言」として行なった働きかけの効力を、「制度的担保」⁽⁵³⁾によって強める点にあったと考えられる。官僚の側からの認識として、「行政指導は、勿論法律の根拠のある方が望ましいし、またより容易に実効性をあげられる」⁽⁵⁴⁾と語られているのは、その一左証といえよう。このように見れば、従来から一貫して存在した文部省の「指導助言」作用は、1956年の法制化によって、従来より一層の“積極性”を付与されるに至ったと言わなければならない。

以上、1956年の国家関与法制の変動は、「措置要求」権の出現に顕著に示されているように、国家関与手段の新しい形態への分化と、「指導助言」権を含めての法的位置づけの強化として現れた。そこでは、それぞれの関与形態の「非権力」性と「権力」性といった区別は、極めて不分明なものとなる。また、従来の国家関与法制においては、＜機関委任事務⇔「権力」的関与＞、＜団体事務⇔「非権力」的関与＞という区別と対応関係は、比較的明瞭であったと言える。しかし、「権力」的性格に極めて接近していると見られる「措置要求」権⁽⁵⁵⁾は、「機関委任事務」「団体事務」を問わず、すべての事務に適用しうる法制となっているために⁽⁵⁶⁾、いきおいそうした区分は不明瞭かつ流動的とならざるを得ないのである。

ところで、この「措置要求」権は、同じく第24回国会で改正された地方自治法（1956年6月12日、法律147号）によっても設定されていた（246条の2）。しかし、それが地教行法の場合と異なるのは、地方に対する「措置要求」権の行使主体が、内閣総理大臣となっている点である。つまりこの規定においては、各省の「主務大臣には直接その行使を認めないで、その請求を受けて、調整の上内閣総理大臣が行使する」⁽⁵⁷⁾という手続がとられるのである。そして、このようにした理由は、「団体事務」（地方事務）に対する各省の国家関与を、できるだけ調整、抑制しながら認める趣旨に立つものであった。国会答弁資料は言う。「主務大臣は地方公共団体の機関委任事務については別に広汎な指揮監督権を有するが、本条は団体自体の事務をも含めての是正改善のための措置であるので、主務大臣直接の権限としなかった」⁽⁵⁸⁾。

これとは異なり、地教行法では「文部大臣」に直接、「措置要求」権を付与したのであった。つまり、文部省と教育委員会とは“一対一”の関係で結ばれ、かつ文部省自らが「措置要求」権を行使し得る。これに対し、他の各省と地方とは“多対一”の関係であり、しかもその「措置要求」の機能は、内閣総理大臣の「調整」を介してしか発動し得ない。ここに現れている特質は、以前に指摘しておいた、戦後文部行政機構における、より一貫した「タテワリ」支配の「特殊性」を裏づけるものにほかならない⁽⁵⁹⁾。そして、文部大臣にのみ、「措置要求」権の直接的行使が要請される理由を、文部官僚は次のように述べていた。

「地方公共団体の行う教育事務の団体事務中に占める比重は他に比して特に大きく、かつ団体事務たる教育事務は、単なる自治事務とは観念できず、国は之に対し通常の自治事務に対する場合以上に重い責任を負い、強い関心を払わなければならないのである。」⁽⁶⁰⁾（傍点引用者）

ここに注目すべきは、形式的に「団体事務たる教育事務」であることを認めながら、しかしそれが「単なる自治事務とは観念」できないものとして、つまりは強い国家性を帯びたものとして捉えられていることである。しかもそのことが、他の行政分野との対比における教育事務の「特殊性」論から導かれており、それがさらに文部行政に独自の国の「責任」論を構成している点に大きな特徴がある。このように、文部行政における「団体事務」に対する「措置要求」権の設定は、他の各省と地方との関係におけるのとは異なった、独自の中央-地方関係の在り方（「特殊性」）を反映したものなのである。

（3）文部行政事務の肥大化

以上、国家関与法制の変動過程に焦点を合わせて1950年代の特徴を見てきた。しかしこの過程は同時に、文部行政の対象領域が肥大化していく過程でもあった。すでに第1章で見た通り、1949年の文部省設置法は、文部省が関わりうる行政の対象範囲を、必ずしも限定することなくして終った。けれども、規範上の“包括性”は、実際の文部行政が、広範囲の対象と厚みを伴って展開するための、実体的基盤となることはできない。その時々の実現の文部行政が、いかなる対象範囲に、いかなる内容で関与していたのかを、実体的に明らかにすることは容易なことではない。本章第2節での組織面、人員面からの接近もその一つの手がかりとなり得るが、決定的なものではない。結局それらは、多面的に再構成されるほかはない。

ところで、何らかの事業や機能が物的、組織的、或いは手続的条件を伴って、安定した行政展開を保持し得るかどうかを判断する指標としては、何といても法制化の契機を落とすことができない。まがりなりにも、“法律による行政”を建前とする戦後においては、なおさらのことであって、種々の圧力団体が、自らの要求を「法制化」へ向けて働きかけている現象は、それを端的に示している。そこで以下では、文部行政の対象範囲の広さ、大きさを、さしあたり、立法化によって包摂されるそれとして概観する。そしてそこからうかがえる、1950年代における、文部行政事務の肥大化という現象を通して見た場合に、これまで検討してきた国家関与法制の変動過程が、いかなる必然性と特質を有したのものとして浮かび上がってくるのか、を検討してみることにしよう。

表一7は、文部省組織令（1952年8月30日制定、政令387号）の上から見た、文部省所管法律の増大の様子を示したものである。同組織令において、文部省の所掌「事務」としてカウントされる法律件数は述べ54本になる（1957年まで）。それを制定年代別の件数として見れば次の通りである。

1946年以前	4
1947年	1
1948年	4
1949年	9
1950年	2
1951年	5
1952年	4
1953年	7
1954年	4
1955年	5

表一 文部省の所管法律一覧 (～1959年)

〈1952年8月30日〔政令387号〕〉	所 管 局 課
○文化功労者年金法 (昭和26年) に関する事務	大臣官房人事課
○教育基本法 (昭和22年) に関する事務	同 総 務 課
○義務教育費国庫負担法 (昭和27年, 法303号) に関する事務	初等中等教育局財務課
○公立高等学校定時制課程職員費国庫補助法 (昭和23年, 法134号) に関する事務	〃
○市町村立学校職員給与負担法 (昭和23年, 法135号) に関する事務	〃
○新たに入学者の児童に対する教科用図書の給与に関する法律 (昭和27年, 法32号) に関する事務	〃
○教育公務員特例法 (昭和24年, 法1号) に関する法令案作成についての連絡調整	同 地 方 課
○教育委員会法 (昭和23年, 法170号) に関する事務	〃
○産業教育振興法 (昭和26年, 法228号) に関する事務	同 職 業 教 育 課
○教科書の発行に関する臨時措置法 (昭和23年, 法123号) に関する事務	同 教 科 書 課
○文部省著作教科書の出版権等に関する法律 (昭和24年, 法149号) に関する事務	〃
○国立学校設置法 (昭和24年, 法150号) に関する事務	大学学術局 庶務課
○産業教育振興法 (15条1項4号, 同条2項1号, 19条) に関する事務	同 技 術 教 育 課
○教育職員免許法 (昭和24年, 法147号) に関する事務	同 教 職 員 養 成 課
○教育職員免許施行法 (昭和24年, 法148号) に関する事務	〃 (但し, これら法に基き, 都道府県教委が行う認定講習の補助については, 初中局財務課)
○大日本育英会法 (昭和19年, 法30号) に関する事務	同 学 生 課
○民間学術研究機関の助成に関する法律 (昭和26年, 法227号) に関する事務	〃
○社会教育法 (昭和24年, 法207号) に関する事務	社会教育局 社会教育課
○図書館法 (昭和25年, 法118号) に関する事務	同 社 会 教 育 施 設 課
○博物館法 (昭和26年, 法185号) に関する事務	〃
○著作権法 (明治32年, 法39号) に関する事務	同 著 作 権 課
○著作権に関する仲介業務に関する法律 (昭和14年, 法67号) に関する事務	〃
○予約出版法 (明治43年, 法55号) に関する事務	〃
○ユネスコ活動に関する法律 (昭和27年, 法207号) に関する事務	調査局 国際文化課
○国立国語研究所設置法 (昭和24年, 法254号) に関する事務	同 国 語 課
○宗教法人法 (昭和26年, 法126号) に関する事務	同 宗 務 課
○産業教育振興法 (19条で準用する15条1項1号, 同3号, 15条2項1号,	管理局 振 興 課

〈1952年8月30日〔政令387号〕〉	所 管 局 課
<p>16条) に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ○私立学校法（昭和24年，法270号）に関する事務 ○私立学校振興会法（昭和27年，法11号）に関する事務 ○学校施設の確保に関する政令（昭和24年，政34号）に関する事務 ○産業教育振興法（15条1項3号〔除，設備〕，15条1項4号〔公立大学〕）に関する事務 ○文化財保護法（昭和25年，法214号）に関する法令案の作成。 	<p>管理局 振 興 課 〃 同 計 画 課 同 助 成 課 文化財保護委員会事務局 局（企画連絡課）</p>
〈1953年10月15日〔政令326号〕〉	所 管 局 課
<ul style="list-style-type: none"> ○理科教育振興法（昭和28年，法186号）に関する事務 ○学校図書館法（昭和28年，法185号）に関する事務 ○高等学校の定時制教育及び通信教育振興法（昭和28年，法238号）に関する事務 ○青年学級振興法（昭和28年，法211号）に関する事務 ○私立学校職員共済組合法（昭和28年，法245号）に関する事務 ○公立学校施設費国庫負担法（昭和28年，法247号）に関する事務 ○危険校舎改築促進臨時措置法（昭和28年，法248号）に関する事務 	<p>初等中等教育局初等教育課・中等教育課及び大学学術局教職員養成課 初等中等教育局 中等教育課 〃 管理局振興課 社会教育局 社会教育課 管理局 振 興 課 同 助 成 課 〃</p>
〈1954年6月25日〔政令161号〕〉	所 管 局 課
<ul style="list-style-type: none"> ○へき地教育振興法（昭和29年，法143号）に関する事務についての連絡調整 ○義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法（昭和29年，法157号）に関する事務 ○盲学校，ろう学校及び養護学校への就学奨励に関する法律（昭和29年，法律144号）に関する事務 ○学校給食法（昭和29年，法160号）に関する事務 	<p>初等中等教育局 財務課 同 地 方 課 同 特殊教育室 管理局 学校給食課</p>
〈1956年4月5日〔政令87号〕〉	所 管 局 課
<ul style="list-style-type: none"> ○（新たに入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律）→就学困難な児童のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律（昭和31年，法40号，法律変更）に関する事務 	<p>初等中等教育局 財務課</p>

〈1956年9月18日〔政令293号〕〉	所 管 局 課
<ul style="list-style-type: none"> ○公立養護学校整備特別措置法（昭和31年，法152号）に関する事務 ○日本学士院法（昭和31年，法217号）に関する事務 ○万国著作権条約の実施に伴う著作権法の特例に関する法律（昭和31年，法86号）に関する事務 ○昭和27年9月30日以前に給与事由の生じた旧財団法人私学恩給財団の年金の特別措置に関する法律（昭和30年，法68号）に関する事務 ○日本学校給食会法（昭和30年，法148号）に関する事務 ○夜間課程を置く高等学校における学校給食に関する法律（昭和31年，法157号）に関する事務 ○公立小学校不正常授業解消促進臨時措置法（昭和30年，法147号）に関する事務 	<ul style="list-style-type: none"> 初等中等教育局財務課 及び管理局助成課 大学学術局 学術課 社会教育局 著作権課 管理局 振 興 課 同 学校給食課 〃 同 助 成 課
〈1957年7月31日〔政令239号〕〉	所 管 局 課
<ul style="list-style-type: none"> ○教育公務員特例法32条の規定の適用を受ける公立学校職員等について学校看護婦としての在職を準教育職員としての在職とみなすことに関する法律（昭和30年，法85号）に関する事務についての連絡調整 ○女子教育職員の産前産後の休暇中における学校教育の正常な実施の確保に関する法律（昭和30年，法125号）に関する事務についての連絡調整 ○農業又は水産に係る産業教育に従事する国立及び公立の高等学校の教員に対する産業教育手当の支給に関する法律（昭和32年，法145号）に関する事務についての連絡調整 ○国立及び公立の学校の事務職員の休職の特例に関する法律（昭和32年，法117号）に関する法令案の作成についての連絡調整 ○公立学校の学校医の公務災害補償に関する法律（昭和32年，法143号）に関する事務 	<ul style="list-style-type: none"> 大臣官房人事管理官 〃 〃 初等中等教育局 地方課 同 保 健 課

1956年	6
1957年	3

1949年の最高9本を別とすれば、1950年までの各年の法律制定件数は、最大で4であり概して少ない。それに対し1950年代では、例年、概ね4本以上の法律が新設されており、その増加が顕著である。とりわけ、1953年前後に集中している振興的、助成的な諸事業の拡張が特徴的である。これらの法律制定にともなう新事業の創設は、処理すべき行政事務量の肥大化をもたらすが、それらは言うまでもなく文部省のみによって担われるのではなく、また教育委員会のみによって担われるのではない。

とりわけ、この時期に相ついで制定された振興・助成関連諸法においては、当該事業についての国の財政補助を規定するのを通例としており、ある事業の遂行が地方レベルでは完結し得ない、国の施策との密接な関連性を持たざるを得ないものとして与えられている点に注意しなければならない。こうした振興・助成施策の実施に伴って、国の補助金配分機能を通じた様々の規制がありうることは容易に想像されるところである。ここに、国の地方に対する統制力をはかる指標の一つとして、中央省庁の各局、各課が持つ法律の重要性が浮かび上がってくることとなる⁽⁶¹⁾。これを表一7に掲げた所管部局別の法律件数から見れば、総数54本のうち19本が初等中等教育局、15本が管理局の所管に関わるもので、この2局だけですでに全体の6割以上を占める⁽⁶²⁾（以下、社会教育局8、大学学術局8、大臣官房5、調査局3、と続く）。ここからもまた、文部行政における初等中等教育行政の比重の高さ、したがってまた地方教育行政の国家的性格を指摘することができよう。しかもこのことは、地方教育行政の持つ意味をいささかも減じないばかりか、むしろ文部行政が成立しうるために地方教育行政は欠くことのできない重要な地位を占めることになるのである。

この点を別の角度から述べると次のようになろう。先に見た通り、法律の新設・増加が進む1950年代において、文部省の本省人員数は、むしろ減少化していく傾向にあった（本章、2節(2)）。このような人員減少にもかかわらず、所掌「事務」の肥大化が進む中では、これらの事務処理を文部省以外の機関、とりわけ教育委員会へ分担させていく方向が必然化せざるを得ない。つまり、事務・事業の肥大化が進行すればするほど、その処理機能の「分散」化もまた不可避免的に進行するのである。こうして、一方で文部省は自らの所管行政の処理・遂行にあたって、ますます教育委員会への依存性を強めていかざるを得ない。しかし他方、文部省はその分担処理の過程に対して、依然として自らの統一意思を保持しようとするのである。このような二つの要請を同時に満たすべくして打ち出された論理が、国と地方の“協力”“協調”関係論であった。1952年の時点ですでに、木田宏は「国・都道府県・市町村相互の協調」を指摘した中で次のように述べていた。

「地方自治は、個々の市町村の分立と孤立を意味するものではない。それぞれの市町村が、その担任する事務を責任を持って行い、同一都道府県内の市町村として、国法の基本に沿って相ともに仕事をするとところにこそ、その発展を期することができる。」⁽⁶³⁾（傍点信用者）

この主張は、同年11月の市町村教育委員会の全面発足に焦点を合せて述べられているものではあるが、問題は単に市町村の行政運営の統一性確保という点に尽きるものではない。市町村レベルの統一性を維持するためにも、都道府県の統一性がそれに先立って一層重要な要になるのであ

り、そこでは文部省との連関性の強化がより端的に求められるのである。1952年7月の文部省設置法改正の時点でも、「地方分権主義の、実情に即さない行きすぎを是正すること」、及びそれに対応した文部省の「指導力」の強化が提起されていたのは、その一表現であった⁽⁶⁴⁾。このような趨勢は、1950年代の機構再編の第二の画期を成している1956年において、より一層明確な形をとって現われる。すなわち、地教行法制定の「理念」として強調されたのは、教育事務に対する「国家的な要請を極めて強く考え」たところの、「国、都道府県及び市町村の間における連繫」の強化という点であった⁽⁶⁵⁾。同法における「措置要求」権の新設、及び「行政指導」による関与機能の法的位置づけの強化等に示される、一連の国家関与法制の整備は、こうした「連繫」を確保する手段として位置づくのである。

このような1950年代における国と地方の関係の再編論（後にいわゆる「協力・協同関係」論、ないしは「機能分担」論として定式化されるもの）⁽⁶⁶⁾の登場は、単に文部行政においてばかりでなく、地方自治法の改変に際しても唱えられたように、国と地方の関係の全体に及ぶ「高度な協力体制」⁽⁶⁷⁾の確立を方向づけるものであった。この再編論がもつ意味は、戦後改革によって打ち出された国と地方の関係論の基調と比較する時、よりはっきりとした特質として浮かび上がる。すなわち、占領下の機構改革においては、国と地方はいわば「対立」関係で構成され、前者の抑制化、後者の自律性拡大がその基調を成していた。それに対して、1950年代においては、両者の関係を「『対立』から『協力』に再構成することが試みられた」⁽⁶⁸⁾のである。しかも、この「協力」関係論は国と地方の「併立的協力関係」なのではなく⁽⁶⁹⁾、1952年から1956年に至る国家関与法制の変質が如実に示しているように、実は国の優越的地位を前提とした「協力」関係なのである。そして、このような方向を必然化させていた論理が、先に述べたような、一方での事務の肥大化による行政機能の地方への「分散」化の進展と、他方での国家意思による統一化の要請という、二つの契機に規定されたものだったのである。

(注)

- (1) 1951年まで続けられた教育課程基準立法制定の努力が、結局挫折に至った事実はその一例証である。鈴木英一氏は、この立法化挫折の経緯にふれて、「1950年をすぎると、占領も終盤に近づき、CIEの『内面指導』の威力も落ちてきたこと」をその「一因」としてあげている（『戦後改革における教育課程・教科書行政』『教科書と教育（法学セミナー増刊総合特集17）』、72ページ）。
- (2) 外務次官より文部次官あて通知「総司令部民政局による法令案等の審査の廃止に関する件」（1952年4月24日）。「総司令部民政局による法律案の事前審査並びに政令の事後審査は、すべて本月28日をもって打切られ、それ以後の法律案については日本政府独自の立場によって国会に提出されることとなり……」（『文部行政資料』第7集、659～660ページ）。
- (3) 行政管理庁管理部『行政機構年報』1巻（1950）、「資料42」、152ページ。
- (4) 『戦後教育資料』Ⅸ-20、以下特に注記のないものはこの文書からの引用である。
- (5) 「昭和25年度のわれらの計画（大臣官房）」『文部時報』872号（1950年5月）26ページ。森田孝執筆。
- (6) 「これは事務を知らない人々には理解しにくいことかも知れないが、指揮命令を中心としあるいは権限に基く権力行為の多い時は、わりに少数の人々でできることである。」「しかるに」文部省は「命令機関でなくサービス機関である。教育・学術・分化の振興のため必要なあらゆる援助と助言は、国民の要求に応じてできる限り十分に遂行しなければならない。その仕事の量はいくら努力してもなしとげられないほどである。（中略）これを要するに、文部省は文化国家建設に絶対必要な官庁であ

るとともに、その使命を達成するために必要な機構は、惜しみなく確保しなければならない。」（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、14ページ）

- (7) 前注引用の森田の論理は、「文部省を事務局程度の機構に縮少すればよいとの議論に対する反証」として述べられているものである。それは潜在的には機構拡張の論理を含むものでありつつも、当時の状勢、文脈においてはあくまでも防衛的意味合いが濃厚である。
- (8) 例えば森田の次のような議論をみよ。「敗戦後民主化及び地方分権化の徹底に伴い、取締り面が極度に縮少され、監督面が地方に移譲されるにつれ、文部省不要論ないし縮少論の起るのは一面の真理はある。しかし、教育行政、文化行政は本来指導助長が中心であるべきであった。ただ、各省官僚がそれに不慣れであり、又国民も組織制度が民主化された程には民主化されていないので、政府官僚の主導性を自ら誘致する傾向を順致する。（中略）ことにわが国は社会的経済的条件が非常に恵まれないうし、又国民一般の封建性はきわめて根強く、中央依存の弊を除くにはきわめて長年月を要するし、文化的教養も低い。文教に関する中央機関の使命任務は非常に広汎である。」（注（5）に同じ）。

ここに見られる文部行政観、中央の「指導助長」必要論は、「中央依存の弊」を解消させ、「封建性」の根強い国民の蒙を啓くべきものとして描かれている。しかし、この議論そのものの中にも矛盾が含まれている。もし仮に中央の「指導助言」行政が、その行政内容の「専門的、技術的」水準の故に、中央の「責任」（権威）を高からしめるのであるとすると、今度はそのような中央の「指導助言」は、地方（の担い手）の水準そのものを引き上げることによって、次第にその必要性を低下させていくことになるはずだからである。

しかし、その後明らかになる文部省の「文部行政論」は決してそうしたものではない。とりわけ1956年の法変動の際には、「地方自治の尊重」（特に市町村教育委員会の「経営者としての責任」の強調）と、「指導行政の重視」並びに「行政の調和と連係」（そこで強調されるのは国の「責任」、従って「文部大臣及び都道府県」の「指導的地位」である。）とが何の矛盾もなく、というより一体のものとして描かれるのである（木田宏『遂条解説・地方教育行政の組織及び運営に関する法律』1956年、第一法規、1～12及び267ページ以下）。

- (9) 行政制度審議会「行政機構の全面的改革に関する答申」（前出注（3））。
- (10) 「文教行政の現状と将来（その1）」『文教情報』10号（1950年4月15日）7ページ。森田孝の発言。
- (11) 森田孝はある座談会の席上で、「自分らのことを擁護してくれておるということをびったり感じさせ」るような「世話焼き」機関を、文部省は目標とすべきだとする発言に応える形で次のように述べている。

「御説は誠に御尤もだが、それも結局予算がとれるかどうかでできる話です。ところが、大蔵省にしても、その他の予算関係者は、矢張り従来通りの行為に関する観急（念一筆者）でいるから何かその考えにピッタリあてはまる考え方で予算を組まねばとれない。（中略）文部省は、新しい考え方で（中略）とに角サービス機関の職能に徹しなければならない。その機能なり性格なりをよく呑み込むで、予算を査定したり審議したりしてもらえばよいが、事実は従来通りの考え方でやられては、結局予算がとれず、国民に有難がられる文部省にはなれないことになる。行政機構殊に文部省の規模が問題になるときでも全く同様です。」（「文教行政の現状と将来を語る座談会—(2)—」『文教情報』11号、1950年5月1日、22ページ）

- (12)(13) 「わが計画を語る（座談会）」『文部時報』872号（1950年5月）7ページ。伊藤日出登文部事務次官。
- (14) 同前、8ページ

- (15) 『時事通信内外教育版』225号(1950年9月13日)。なお現行の局課等の数は、外局たる文化財保護委員会の設置(文化財保護法, 1950年5月30日)以前のものである。
- (16) 『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)1ページ。森田孝の提案説明。

なお、ここで述べられている各省設置法の「任務」規定の包括性については、大蔵省設置法が典型的で、「左に掲げる事項に関する国の行政事務及び事業を一体的に遂行する責任を負う」として、以下「一. 国の財務 二. 通貨 三. 金融 四. 証券取引」(3条)など6号が極めて簡略に掲げられるのみである。また、体裁や条文の長さが文部省と類似している通商産業省設置法においても、「一. 通商の振興及び調整並びに通商に伴う外国為替の管理 二. 輸出品の生産の振興その他鉱産物及び工業品の生産、流通及び消費の増進、改善及び調整並びに検査」など11号が掲げられるが、その具体的内容は、極めて弾力的に定められていると言う他はなく、実質的にそこに何らかの権限行使の制約は見出しがたい。また、以上と若干異なる体裁をとるものに、「任務」規定の冒頭に極めて概括的な文言を含む例がある。厚生省設置法の「社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進を図ることを任務とし……」(4条)などはその一例である(農林省、労働省等も同様)。

文部省設置法の定め方はこれらと比較すると確かにより限定的である。けれども、立案過程においては文部省は、包括的責任官庁としての性格を明瞭にさせるべく、「教育、学術、文化の主務大臣たることを明確にする表現を希望する」(「文部省設置法C. I. E修正案に対する問題点」1949年2月11日、『戦後教育資料』IX-6)旨の意見をくり返し述べていたのである。

以上指摘した各省設置法に見られる「任務」規定の包括性、弾力性の問題は、ひるがえって日本官僚制の特質を示す顕著な一表現とも言えよう。この点を伊藤大一氏は次のように指摘している。すなわち「日本の行政官庁を全体としてみた場合、まず気づく外観上の特色は、現行憲法体制の成立以後——見方によっては内閣制度の発足(1885年)以来——その省別編成がほとんど変化していないということ」であるが、社会の諸変化にもかかわらずおおむね既存の省別編成で一応の対応が可能であったことは「驚くべきこと」であり、その上この間の「西欧諸国において、相当規模の省別再編成が行なわれていた事実」を考慮すればなおさらのことである。「なぜこのようなことが可能になったのか。その秘密を解く鍵は、おそらく行政官庁の権能と責務が基本的に無定量のものとして観念されているという事実のうちに見出すことができるであろう」と(伊藤大一「行政官庁と官僚制」『官庁と官僚(法学セミナー増刊総合特集23)』1983, 9~10ページ。傍点引用者)。なお同論文がこうした設置法上の規定の包括性との関連で、「行政指導」という「活動形態面における特徴」を指摘していることは、筆者の関心からしても極めて興味深い点である。

- (17) 『時事通信内外教育版』225号(1950年9月13日)。
- (18) 相良惟一「文部省の新しい機構と機能」『文部時報』899号(1952年7月)5ページ。8ページ。
- (19) 同前, 6ページ。
- (20) 同前, 5ページ。
- (21) 同法は当初1949年1月1日を施行期日としていたが、同法に準拠する各省庁設置法の制定の遅れにより、結局6月1日まで延期された。
- (22) 「行政機構刷新及び人員整理に関する件」(1949年2月25日閣議決定)、行政管理庁管理部『行政機構年報』1巻(1950)51ページ。同文書は、各省庁が人員整理を進めるに当たって「行政管理庁及び大蔵省主計局と協議する」という手続を定めている(52ページ)。このことは各省庁の定員管理の主体として上記の二省庁が独自の地位を占めていることを表している。行政管理庁、大蔵省ともに官僚機

構の一構成要素にほかならないのであるが、定員管理政策をめぐってこの二省庁間、あるいは他の個別事業省庁との間に一定の矛盾が形成されうる点で、それらは識別されねばならない。

- (23) 「行政整理による整理人員数に関する件」(1949年4月29日閣議決定), 同前所収, 64ページ。
- (24) 文部省「行政整理による人員整理率の例外について」(日付無し)『戦後教育資料』Ⅸ-6所収。
- (25) 同前。
- (26) 『戦後教育資料』Ⅸ-6所収資料による。同文書には「行政管理庁, 大蔵省, 24, 5, 2決定」の書き込みがある。

なお、この文書(1949年5月2日)の本省職員合計は1420人であり、文部省職員定数規定(1949年9月20日, 文部省令33号)における、「内部部局」と「地方支分部局」の合計数1463人と若干の差異が認められる。別の資料では次のような整理結果が示されており、「所轄機関」を含む総合計数では、省令の定数(2150人)と一致する。

		文 部 省		標準予 算定員	減 員	新規増員	新定員	備 考	
会計名	種 類	率							
		(1) 原則によるもの		1,816	535	13	1,294		
		(2) 例 外							
	文 部 本 省 及 び 直 轄 研 究 所 等	1 統計課職員	20%	61	12	0	49		
		2 教育施設局出張所 技術職員	20%	112	22	0	90		
		3 { 東京科学博物館 統計数理研究所 教育研修所及び 国立博物館	教務及び 技術系統	欠員の2分 の1	213	8	0	205	
			事務系統	欠員全部	393	14	6	385	
	4 { 緯度観測所 国立国語研究所 及び国立遺伝学 研究所	教務及び 技術系統	0	64	0	0	64		
事務系統		欠員の2分 の1	67	4	0	63			
	例 外 計		910	60	6	856			
	小 計		2,726	595	19	2,150			

(「行政機関職員定員法(昭和24年法律第26号)定員算出資料(各省より国会提出のもの)」「行政機構年報」1巻,「資料53」,208ページより転載)

- (27) 大蔵省, 行政管理庁の査定結果では、「統計課職員」の例外(20%)が含まれているが、これは文部省が「減員しない」旨の希望意見を出していたものである(参照「行政整理による人員整理率の例外等に関する件」の「十三 各省共通のもの」欄。これは注(23)の「別紙」である)。
- (28) 『文部省職員録』(1947年8月1日現在)
- (29) 『文部省職員録』(1949年12月1日現在, 教育事業調査研究所『日刊』教育情報発行所)。これらの職は全て二級官(課長と同じ格付)である。また、初等中等教育局庶務課の4人の名簿のうち、2人は1947年当時の「視学官」であった者であり、同様に社会教育局の5人中、4人は1947年当時の「視学官」である。以上の点から、1949年版の職員録で「特殊専門」及び「局付事務官」として掲載された合計9人は、従来の「視学官」に該当する職と見なしてよい。職業教育課の4人の「特殊専門職」が「視学官」に該当するか否かは断定し難い。
- (30) 「行政の改革に関する件」(1951年8月28日閣議決定), 行政管理庁管理部『行政機構年報』3巻(1952)43ページ。
- (31) 「行政簡素化本部答申による人員整理案」(1951年9月20日行政管理庁)同前『年報』3巻, 343ページ。なおこの整理案では一般整理率(20%)のほかに、「行政事務の整理縮小に伴う人員整理」分と

して「20%を越え100%に至る比率による」ものを予定している。同整理案ではこれに該当する分として、文部省については19種の関連事務の30-100%の整理を見積っていた(次表の(1))。これに対し文部省は、前者については「一般整理率は20%では応じがたい」と反対し、後者についてもそれぞれについての整理率の大幅緩和の線で対応している。この間の経緯を示す表を次に示しておく。次に本文で示す人員整理結果には、明らかにこの間の文部省の抵抗の跡が反映されている。

事 項	定 員	原 案		各 省 意 見 (整理率)	検 定		備 考
		整理率	整理人員		整理率	整理人員	
(1) 行政事務整理に伴う分	483	—	270			92	
(イ) 教職員適格審査	21	100	21	約50	100	21	
(ロ) 渉外事務	20	100	20	若干	100	20	
(ハ) 指定生産資材	4	100	4	事務整理されれば100	100	4	
(ニ) 復員者教育	3	100	3	引揚援護事業の状況による。	20		
(ホ) 教職員資格賦与講習会等	6	100	6	一般	20		
(ヘ) 進学適正検査	2	100	2	同上	20		} (2)の(ホ) 「その他」に算入
(ト) 学校施設確保に関する政令施行	2	100	2	同上	20		
(フ) 教育用品の規格制定	29	100	29	ある程度	100	29	
(リ) 学校給食	23	100	23	一般	20		} (2)の(ホ) 「その他」に算入
(ス) 文化財保護委員会	5	50	74	同上	委員 0 その他 20	0	
(ル) 学術文献目録調整	3	100	3	同上	20		} (2)の(ホ) 「その他」に算入
(ヲ) 学術図書を紹介	4	100	4	50	20		
(ワ) 学術用語の制定	4	100	4	一般	20		
(カ) 地方教育委員会指導	13	100	13	同上	20		
(コ) 宗教行政	18	30	6	同上	30	6	
(ク) 教科書編修検定刊行	71	30	21	0	20		} (2)の(ホ) 「その他」に算入
(ケ) 社会教育事務	88	30	26	一般	20		
(コ) 国語改善普及	23	30	7	同上	30	7	
(セ) 米人講師講習会	6	30	2	0 (但し(明年度一杯)	20		} (2)の(ホ) 「その他」に算入
(2) 一般整理分	64,307	—	9,020			8,350	
(イ) 国立学校	48,063		7,311		教官 10	7,311	
					教務系職員 20		
					船員 5		
					その他 20		
(ロ) 大学附属病院	10,709		929		船員 5		
					その他 20		
					教官 5	487	
					薬局員等 5		
					看護婦 0		
					その他 10		
(ハ) 研究機関	4,104		513		管理 10	255	1,026×0.20
					その他 5		3,078×0.05
(ニ) 博物館	370		55		警備員 0	39	95×0
美術研究所					研究員 10		152×0.10
					その他 20		123×0.20
(ホ) その他	1,063	20	212	一般(但し、特殊技術者管理者317人は0、自動車運転手、交換手等は0、他は一般)	20	285	(1)事務整理分より算入の分 363×0.20
合 計	64,782	14.34	9,290		1,307	8,464	定員には運輸省から移管すべき定員2人(定員法上文部省の定員)を含まない。

(同上資料所収。「行政機構年報」3巻 353-354ページより転載)

- (32) 前出『行政機構年報』3巻，3ページ。
 (33) 同前所収，45ページ以下。表は52ページによる。
 (34) このことは第1章の検討からも十分言えることであるが（特にその2節），この点についての文部当局者の認識としてさらに次のようなものをあげることができる。

「（文部省は）常に大学教育を尊重しながらその基盤の普通教育，社会教育もやっておったのであります。ところが背景のつかみ方の厚薄によって結果が違って来た。大学は従来予算も人事も文部省がやる関係上，一番緊密に連絡した。（中略）だから大学の実態を文部省は相当は握っておった。その握の程度は大学が一番強く，直轄学校がこれに次ぎ，中学校，小学校はその程度がぐっと薄い，それから又地方庁という介在者もありますから，直接の責任が文部省にかかって来ない。第二次的責任しか来ない……」（傍点引用者）。

また，社会教育が「振わない」のも，文部省がその対象を「掌握していない」からだとの見解が語られ，「もっと陣容を拡充しなければならん」という処方箋が述べられている（『文教行政の現状と将来（その1）』『文教情報』10号，1950年4月15日，10-11ページ。有光次郎の発言）。

ここでも，小学校，中学校に対する文部省の掌握力の弱さ，そしてその弱さが地方機関の「介在」と関連していることが述べられている。これを克服する方途として「陣容」の「拡充」が考えられている点もまた，本文で述べた点と同様のものである。

- (35) 第1章2節，本稿（上）37ページ以下。及び57～59ページ。
 (36) 本稿（上），61～62ページ及び67ページ参照。
 (37) 今村武俊「統計法と教育委員会法の一部改正」『文部時報』897号（1952年5月）14ページ。
 (38) 同前，15ページ。
 (39) 同前
 (40) 宮本義雄「機関委任事務に関する考察」『都市問題研究』27巻3号（1975年3月）51ページ。
 (41) 『改正地方自治法解説』（『自治研究』28巻9月臨時増刊，1952年9月）13ページ。鈴木俊一（自治庁次長）執筆。なおこの解説書の中で自治庁官僚は「国政事務の地方公共団体又はその機関に対する委任，就中機関委任事務」（傍点引用者）の「漸増する傾向」に対して批判的立場をとり，「別表」がそれに対する抑制機能を果たすべき趣旨を述べている（37～38ページ）。しかしながらこの趣旨は，その後の機関委任事務の増大を何ら阻止し得ないまま推移することとなる。それは，もとより各省の権限温存志向の根強さに帰因するものであるが，そもそも「別表」の規定の仕方そのものの問題ともいえる。自治庁が「別表」作成基準としたものの中に，「表現はなるべく広い意味の表現を用い，…根拠法令の改正により別表も常に改正しなければならないような事態を避けること」（同上，解説書，40～41ページ）があげられていたように，それは何ら個別の事務を特定するものではなく，「『機関委任事務』にあたる事務は……国によって広い推定を与えられている」と言ってもよいのである（辻山幸宣『『機関委任事務』概念の再検討』『行政の転換期（ジュリスト増刊）』1983，189ページ）。
 (42) 『時事通信内外教育版』309号（1952年3月7日）。
 (43) 本文で述べたような，「団体（委任）事務」と「機関委任事務」との“不分明”性がもたらす効果は，法律規定上の問題というよりも，すぐれて実際の行政運営・実務上の問題と深くかかわっている。例えば次の如き指摘は，そうした問題の一端を物語る。

「地方公共団体の職員が事務の処理に当ってなお根強く残っている中央依存体質は無視できないものがあり，通達や行政実例は単なる主務官庁の参考意見にすぎないとする感覚は全くといってよいほどない。」「国の通達に従うことに何の抵抗もないし，むしろそれ以外の方法といったものは考えられ

ないのであるから、機関委任事務に関する通達を殊更に区別する必要もないというわけであろう。」(傍点引用者、伊勢茂「機関委任事務」『都市問題研究』33巻4号、1981年4月、170ページ)

また別の論者は次のように述べている。『「機関委任事務」は、その処理の仕方に関わって行政の体質や職員の意識・姿勢などに中央志向の『行政風土』を培う要因となっている。それは「実施にあたっては通達等を重視し、あいは主務省庁への問合せにより判断をおおぐなど」の依存体質を生み出す。「こうした傾向は、『機関委任事務』に関してのみならず、自治事務の処理についてもみることができ、『機関委任事務』体制が広く地方自治行政全般に浸透していると言えるのである。」(傍点原文、辻山幸宣、前掲注(41)論文、189ページ)

以上に示されている問題は、第2章3節で見た通達行政の性格(本稿(上)、69~70ページ参照)、および本文中で述べた事務分類の“不分明”性(それはこの後に見る「権力」事務と「非権力」事務との関係にもひとしく妥当する)という特徴を介して、第5章の問題へと連続する。

- (44), (45) 『第十三回国会参議院・内閣委員会会議録』46号(1952年6月19日)9ページ。
- (46) 一例として、佐藤達夫・林修三編『法令用語辞典』(1959年、学陽書房)をあげておく。佐藤は前内閣法制局長官、林は同長官である。そこでは「あることがらを申し出て、その申出に沿う相手方の処置をすすめ、又は促す行為」と説明されている。そして「勧告が尊重されることを、もちろん前提としているが、法律上相手を拘束する意味を持っていない」「勧告という制度が採用される主たる理由は、指揮命令の関係のない機関相互の間において相互の自主性を尊重しつつ、ある機関の専門的立場における判断ないし意見を他の機関に提供注入することによって、当該機関の任務の達成に遺憾なからしめようとするにある」と、その非権力性が指摘されている。(なお、同辞典に「助言」の項目があるが、これは天皇の国事行為に関する内閣のそのように、いわば上級の機関へ「進言すること」の意味で用いられており、いわゆる「行政指導」の観念とは異なる。)
- 現在においてこそ、「行政指導」という概念のもとに、「指導・助言、勧告」等を一体的に捉えることがむしろ一般的になっているが、そうした「行政指導」の概念が成立してくるのは1960年代を通してのことであり、1950年代当時においては、「勧告」と「指導・助言」とは行政の作用形態としてはその差異面で理解されるのが一般的であったと思われる。
- (47) 「国務大臣(地方自治庁長官)答弁資料」自治庁『改正地方制度資料』第9部(1954年)225ページ。同旨、長野士郎『逐条地方自治法』(1954、学陽書房)718ページ。
- (48), (49) 有倉遼吉、天城勲編『教育関係法Ⅱ』(1958年)297ページ。執筆、天城勲(当時、文部省大臣官房会計課長)。
- (50) 木田宏『改定逐条解説・地方教育行政の組織及び運営に関する法律』(1962年、第一法規)287ページ。木田宏は、地教行法の制定当時、初等中等教育局地方課長である(1955年9月6日~1960年1月21日)。
- (51) 木田宏『教育行政法(地方行政全書)』(1957、良書普及会)87~88ページ。とはいえ木田氏は、地教行法の「運営」的規定は「行使される権能の一般的形態を述べるもの」で「個々の具体的な行政事務」についての規定ではないとして、同法は「組織に関する法の範疇に入れて説明せらるべきである」と述べている。
- (52) 山内一夫『行政指導の理論と実際』(1984、ぎょうせい)73~76ページ。
- (53) 行政管理庁『行政指導に関する調査研究報告書第二編』(1981、3月)100ページ。
- (54) 同前、109ページ。但しこれは通商産業省生活産業局長の報告によるもの。
- (55) 「措置要求」権を、明確に「権力的関与の方式」の中に入れて例として、原龍之助「国と地方

公共団体との関係—法律的観点よりみた国家関与の方式—, 地方自治研究会『国と地方の関係（自治論集ⅩⅡ）』（1959）25ページ。このように断定しないまでも、この関与手段が何らかの「権力」性を帯びているとの理解が一般的である。例えば以下の通り。「形式的に非権力的手段であるとはいえ、実質的には地方自治を侵害するかなり強い手段となりうるであろうことは容易に推測できる……」（室井力「地方公共団体に対する国家関与」『現代行政法の原理』（1973）所収、169ページ）。「権力的手段に近似する措置要求権……」「それを法技術的にとらえるならば、まさに自治監督手段に類するものということも可能である……」（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, 4月）, 24, 23ページ）。

- (56) 「措置要求」の対象となる「教育に関する事務」（地教行法52条1項）とは、「地方公共団体の長または教育委員会の権限に属する教育、学術、文化（宗教を含む）に関する事務のすべてであって、いわゆる固有事務、委任事務を問わない」（有倉・天城編、注（48）、（49）前掲書、300ページ）。
- (57), (58) 「地方自治法の一部を改正する法律案大臣答弁資料」, 自治庁『改正地方制度資料』第12部（1957年）690ページ。
- (59) 本稿（上）, 第1章, 38ページ及び79ページ参照。
- (60) 木田宏『逐条解説・地方教育行政の組織及び運営に関する法律』（1956, 第一法規）284ページ。
- (61) もとより、法律の制定に伴う事務・事業の拡張及び補助金の創設が、それ自体として一般に、地方に対する中央統制を導くわけではない。この点のより具体的な連関については、個別法における国と地方の事務配分関係及び法の実施・運用実態等の別の検討作業を必要とする。しかし、例えば久世公堯の次の如き指摘は、行政実態の支配的趨勢として強いリアリティを持っている。「国と府県との関係よりみた国庫補助金制度の問題の第一は、各省は、補助金を交付することにより広く地方行政全般に干渉していることである。……通達による行政、行政事務に関する監査及び検査、更に……組織又は人事等に対して、各省の不当な関与又は干渉が多く認められるのであるが、これらは、それ自体として問題であるよりは、寧ろ、これらを背後において動かす力が何よりも問題であるわけなのである。而して、この背後の力の最も典型的なものが、ここに問題となっている補助金に外ならない。」（久世「府県における地方自治の実態（二）——国と府県との関係を中心として」『自治研究』33巻3号, 1957年3月。82ページ）この一連の久世論文の興味深い点の一つは、国の様々な干渉に規制される「地方自治の実態」を、自治官僚ならではとも言うべき、種々の事例を紹介しながら描き出している点にある。
- (62) これをさらに課レベルで見れば、初等中等教育局の中で所管法律を最も多く持つのが、財務課（6本）であり、続く中等教育課（3本）も内訳は振興・援助法である。管理局では施設関係の財政援助法を所管する助成課（5本）、私立学校関係の振興課（6本）にそのほとんどが集中しており、次いで学校給食課（3本）が続く。
- (63) 木田宏「地方教育委員会の性格と運営」『文部時報』903号（1952年11月）11ページ。
- (64) 相良惟一、前掲論文（注（18））5ページ。
- (65) 木田宏「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の基本理念」『自治研究』32巻7号（1956年7月）48～49ページ。
- (66) 例えば、佐藤功「行政事務の配分——問題の推移と展望——」, 『公法の理論（田中二郎先生古稀記念）』下Ⅰ（1977, 有斐閣）1833, 1854ページ参照。
- (67) 「地方自治法の一部を改正する法律案大臣答弁資料」, 自治庁『改正地方制度資料』第12部（1957年）618ページ。同答弁資料は、地方自治法改正（1956年6月12日, 法律147号）として成立することにな

る法案のために用意されたもの。

(68) 塩野宏, 前掲論文(注(55))19ページ。

(69) 同前, 23ページ。

第5章 戦後文部行政と「行政指導」

1. 「行政指導」の戦後の特質

現代における行政機関は、その目的達成のために、多様な行政手段を駆使して活動している。それらの諸手段の中でも、行政運営のあらゆる局面において、その量的、質的な増大、高度化がとりわけ著しいのが、「行政指導」と呼ばれる一群の行政活動である。「行政指導」の用語は法令上のものではなく、従来からマスコミないし実務者の間で慣用されていたものであるが、現在すでにそれは広く行き渡った用語として定着している。このような行政活動の存在は、従来からも知られていなかったわけではないにもかかわらず、伝統的行政法学が権力的法行為＝「行政行為」論を中心として構築されてきたために、非権力的な事実行為としての「行政指導」に対する学問的対応は立ち遅れ勝ちであった。これに対する法学的対応が試みられていくのは、ようやく1960年代に入ってからであり、しかもその最初の手がかりは行政官の側から与えられている⁽¹⁾。これをきっかけとしながら、学界においても、「行政指導」の「病理と生理を探究することなしには、わが国の行政の実態を正確に把握したことにならないといっても過言ではない⁽²⁾」との理解を生み出すに至っている。

「行政指導」の概念は、それが法的拘束力を持たない「事実行為」である点と、にもかかわらず、行政主体が自らの意図するところを実現しようとして、行政客体に働きかける一定の作用形態である点との二つで概括できる⁽³⁾。少なからぬ法学者が、このような「行政指導」に対する理論的対応を試みはじめているのは、その法的外観にもかかわらず、それが大きな実効力を有した行政手段として広く通用している、という支配的現実の然らしめるところである。「行政指導」に伴う弊害としてしばしば指摘される、「行政責任の不明確」「法治主義の空洞化」⁽⁴⁾等の諸論点は、いずれも現代行政の基本問題に関わるものと言ってよい。ともかく、こうした「行政指導」の支配化現象とそれが惹起する問題点は、もはや法的拘束力の有無といった、純法学的理解にとどまれば、到底処理し得ない問題であることは明白であろう。

そこで、「行政指導」をいわば外延的に規定するものとして、「国民性」、「日本的行政体質」といった問題が、しばしば指摘されることになる。例えば、「わが国民独特の甘えの心理及び便宜主義」⁽⁵⁾、あるいは「官民一体」の近代化政策が培ってきた「日本株式会社的な経済運営」⁽⁶⁾などがそれである。これらの指摘の当否はともかくとしても、法学者の中からこうした指摘が行なわれること自体が、いわば「行政指導」が法学的理解だけでは説明しきれない現象であることを、端的に物語っていると見られるのである。ただここでは、「行政指導」が単独にではなく、その他の諸条件・諸要因と呼応し合って、独特の行政手段を形づくっている点を確認しておくにとどめる。

なお、上述の「国民性」、「日本的行政体質」等の議論は、現代における広範な領域での「行政指導」の多用化及びその通用性を、特殊日本的性格として捉える点に特徴がある。こうした説明は現在広く見受けられるところであるが、しかしむしろこれと反対に、「行政指導」を各国に共通する、現代行政の一般性の中で捉える理解も存するところであり⁽⁷⁾、なお論争の問題であると

言ってよい。現代行政の動向との関わりで、「行政指導」の一般性と特殊性をいかに捉えるかは、それ自体として大問題であって、ここで立ち入ることはできない。ただし、戦後日本の行政運営において「行政指導」が支配化してくる必然性、及びその中での文部行政におけるその占める意味あいについては、若干ふれておく必要はあるだろう。それは、戦後文部行政と「行政指導」という問題が含むであろう、一般性と特殊性について序論的にしる述べることにほかならない。

先に概括したような「行政指導」の性格に事実上該当する行政活動は、もとより戦前からも存在していたと見られる。けれども、現代日本における「行政指導の盛行」⁽⁸⁾化現象は、すぐれて戦後の特質を持ったものと言わなくてはならない。その究極的背景をなすのが、「国家」（官）と「国民」（民）の関係の正統性原理の構造転換、すなわち国民主権原理の採用にあったことは言うまでもなかろう。それは行政権の存在根拠の正統性に関わる問題であって、そこから国民の権利・自由の保護、及び行政権の権力性の制限という要請が導かれる。もとより、こうした理念的転換が、どこまで現実の行政活動を貫く原理たり得ているかは、大いに疑問のあるところであるが、少なくとも戦前の行政権の在り方とは異なった性格を、それは戦後の行政に付加していると思えてよいと思われる。そのことは例えば、実務経験者からの次のような受けとめ方にも示されている。

「これはいわゆる行政担当者について特に戦後に著しい特色といえるのかも知れませんが、行政の相手方との関係で、できるだけ納得づくでいい行政効果を得たいというのが、まず前提としてある……」⁽⁹⁾

これと同様の文脈で捉えられる理解は、文部省設置法の立案にあたった森田孝の、次のような発言にすでに示されていたところであった。

「従来の国家主義的な法律体制あるいは行政機構の体制から言ひまして、どうしてもそれが監督あるいは又権力的な行政が中心になり、従ってそれに対して官吏がなれるというよりは（よくな？——筆者）状態が多かったことは事実だろうと思います。それが戦後監督行政から指導助長行政で行くということは、単に文教に関する限りでなく、すべての行政の一つの方向だろうと思います⁽¹⁰⁾。」（傍点引用者）

すでに検討してきた通り、1949年の文部省設置法は、「指導助言」行政への転換論を前面に打ち出すものであったが、同時期に行なわれた他の各省庁の改革においては、こうした転換論は提起されるところとならなかった。したがって文部省当局者が「文部省の改組は、他の各省の多くのそれと同様に解することは大きな誤りである」⁽¹¹⁾と述べていたのはあくまで正当である。にもかかわらず、上に示したような行政官の意識、そして何よりも、その後の戦後の行政現実が、「行政指導の盛行」という現象を一般化させていった趨勢に照らして見れば、1949年の文部省改革は、そのような基本的方向をむしろ先行して体现するものであった、と言えるのではなかろうか。上の森田の発言は、それを裏書きするものと言ってよい。こうして、文部行政における「行政指導」も、その後の戦後行政の全体が辿る支配的傾向、すなわちその“一般性”の文脈で捉え得るのである。

「行政指導」のもつ一般性は、こうした戦後改革による憲法上の転換、及び行政権の存在根拠の変容に示される契機（そして、それが行政官の意識の在り様に与える影響）に尽きるのではなく、さらにその背後で進行している、現代行政の客観的動向に規定されている面のあることを付け加

えておかななくてはならない。現代国家における行政は、その対象範囲・領域をますます拡大・複雑多様化させてきており、それに対応して、そこで駆使される行政手段もまた分化・多様化していく傾向にあると言ってよい⁽¹²⁾。「行政指導の盛行」化現象も、このような分化・多様化した行政手段の一現象形態として見ることができる。また、このような行政機能の拡大化の中で、国家と国民、あるいは国家と中間諸団体相互間における利害の統合化が進むが、それに伴って、国民、諸団体の側からのいわば「権力への接近」⁽¹³⁾が進行する点も、「行政指導」を支える大きな要因となっていると考えられる。

しかしながら他方で、1949年の時点で、文部行政においてのみ「指導助言」行政への転換論が打ち出され得たことの理由、すなわち、文部行政改革が他の各行政領域に対して“特殊”として表現された必然性が問われなくてはならない。それは、文部省当局者による、「他の政府機関の民主化の最先端をいっている」⁽¹⁴⁾といった自己評価を正当化する意味だけではない、ある種の論理を含んでいると考えられる。すなわち、「文教行政というものは本来的な意味においては、やはり指導行政が中心でなければならなかった」⁽¹⁵⁾との理解に示されているような“特殊性”が、文部省の性格転換論には反映されてもいるのである。もとより、この「本来的な意味」の内容は多様であり得、なお不明確と言わなければならない。けれども、少なくともここに示されている論理は、戦後改革が要請するところの制度改革として、外在的に要請された転換論ではなく、文部行政の内在的性格から導かれる特殊性の論理と言ってよい。いわば、教育行政という対象領域が独自に持つ性格に規定される“特殊”である。文部行政において、他の行政領域に先んじて、「指導助言」行政への転換が唱えられ得た理由の一端は、こうした“特殊性”の反映にあったと見られるのである。

以上のように、戦後文部行政と「行政指導」との関連が意味するところは、一方では、それが戦後行政全般の趨勢の中に位置する“一般性”の反映である面と、他方では、行政対象の独自性から規定される“特殊性”の反映である面との、二つの性格にあると言えよう。戦後文部行政に含まれるこのような二様の性格が、文部省当局者の描く“教育行政観”として、次のようにくっきりと浮きぼりにされていたことは、極めて興味深いところである。

〔天城（勲） 私はやはり教育委員会制度は一つの制度の部分的変更ということではなく、教育行政のあり方が根本的に変わったということ、教育行政は普通の行政ではなくなったということ、を教育行政にたずさわるすべての人たちが自覚しないとこの運営もうまくゆかないと思っている。〕

〔内藤（誉三郎） 日本の教育行政は形態として特殊な面ではあるが、行政としてはやはり一般行政と共通の部面をもっている。（中略）……教育長なり指導主事というものが教育行政の中心だという考え方——これは私も結構だと思う。ただこれ以外の予算の面とか、あるいは法規の面、こういう面は他の一般行政との関連が非常に深い。ことにこういう面が日本においては確立されていないという現状において、そういうものを全部いれかえるということは難しいと思う。そんなことをしたら、日本の教育行政は動かないと思う。〕⁽¹⁶⁾（傍点引用者）

ここでは、天城が“特殊性”の面を、内藤が“一般性”の面を語っており、各々が一方の側面に重点をかけた行政観を披瀝している。このやりとりは、教育委員会発足直後の、新しい戦後的な文部行政が、まさに始まろうとしていた時期に行なわれたものであったが、その出発点におい

すでに、文部省の行政官の間にある種の齟齬が生じている点は注目に値する。しかし、何より重要なのは、このやりとりが、その後1950年代に至る過程で辿る文部行政の展開の論理を、いわば予見するかの如く象徴している点にある。上記の二様の性格は、その後必ずしも対立へと発展するわけではなく、むしろ現実の文部行政において癒着、融合していったと見るべきであろう。しかも、この癒着・融合化の過程は、1950年代の展開において、内藤の述べた方向へと大きく傾斜していく形で進化したのである。内藤は、平衡交付金からの教育財政の独立化を図り、1952年の義務教育費国庫負担法によってこれを実現させた立役者であり、その後も、地教行法以降の初等中等教育局長として、長期にわたり、文部行政において重要な地位を占めていくことになる。初中局長の在任当時、「文部官僚の狙っている“失地回復”のチャンピオン」⁽¹⁷⁾と評された内藤の歩みは、先に引用した彼の行政観に端的に示されていたように、文部行政そのものの展開方向を象徴するものであったとも言えよう。「予算の面」と「法規の面」、この両側面の整備、強化の過程を伴ってこそ、通用力ある「行政指導」の展開もまた可能となったのである。

2. 文部行政における行政指導の諸形態とその機能

(1) 「行政指導」の現実的基盤

本節では、文部省が地方に対して働きかける「行政指導」について、その形態上の類型化に焦点を絞って検討することにしたい。

その前にまず、国と地方を通ずる行政運営・実務の実態について、最小限明らかにしておかなければならない。それは、いかなる形態をとる「行政指導」であるにしる、それが行われる場の現実的位相がどのようなものであるのかを示すものにほかならない。法的拘束力を有しないという「行政指導」の法的性格から言えば、とりわけ、地方（教育委員会）の行政実態が問題となる。それは、しばしば指摘される、「行政指導」における受け手の「裁量性」「任意性」なるものが、その現実においては、いかなる制約の下に置かれているのかを明らかにするであろう。

「上級官庁が行政的指揮監督権を行使して縦の線を統一するのではなく各委員は独自の立場で教育政策を決定する」⁽¹⁸⁾（傍点引用者）と位置づけられた教育委員会は、その法的外観にもかかわらず、次のような実態にあったのである。教育委員会法施行の一年後、次のような教育委員会関係者からの報告がある。

「私の方では民衆の声を聞くために公聴会を開いておりますが、それに出席いたしますと県の教育委員会の責任である問題も、国会から始まって文部省、知事、これらの責任に属する問題もごっちゃになってわれわれの上へかぶさって来る。それは文部省が考える問題ですと強く言い切ってしまうえない、中途半端の立場に置かれておるといことが、われわれとしては相当に苦しい……（中略）教育委員会は今のままであれば、中間にあるだけの機関になってしまって、本当の自主性は、確立できなくなるのではないか」⁽¹⁹⁾（傍点引用者）

ここに示されている問題は、教育委員会が法律上、広範な権限、事務を持つ外観をとるにもかかわらず（教育委員会法4条、49条）、現実の執行局面においては、それが何ら「自主」的なものではあり得ず、国から規制される諸条件に地方が依存させるを得ない行政実態を浮きぼりにしている。国と地方との関係を見た時、教育委員会の「上へかぶさって来る」と言われるものの実体は何であるのか。一つは、「国会」すなわち法律による立法関与であり、二つは、「文部省」に

よる行政的関与である。そして、この二つの双方が規定する条件が、教育委員会の事務執行（その「自主性」）にとっての、制度的及び事実上の制限枠を形づくるのである。以上と同じ問題を、今度は見る方向を変えて文部省当局者の目から眺めるとどのように映るのであろうか。例えば、木田宏は次のように述べるのである。

「教育行政の原則的なこと、政策的なことのほとんどは、すべて国の法令で規定され尽しているといっても過言ではない。」「おおよそ教育の分野において、制度的なものは、ほとんど国の法令によって決められている。せいぜい施行細則程度のもものが、教育委員会規則で規定されるに過ぎない。これとでも、（中略）事務執行の手続的な内容のものが多い（中略）このように教育制度面においては、委員会に残された政策決定の余地が僅少である。」⁽²⁰⁾

このような国からの立法的統制が、とりわけ、1950年代の文部省所管法律の増大によって、広範な領域に拡張されて行った点はすでに第4章で見た通りである。このような「制度面」での制約下においても、その制度に盛り込む「内容の面」では、地方の政策的自主性があり得るかも知れない。しかし「内容」面での政策は、「誰が考えても、内容の豊富であるにしくはないわけである」から、それが達成されるか否かは、結局財源確保の問題となり、教育委員会は今度は地方内部での知事部局と議会の政策如何に依存せざるを得ないこととなる。そうして木田は結論として、「内容面でも、教育委員会の独自の政策を樹立する余地が少ない」⁽²¹⁾と述べるのである。上記の「制度面」における教育委員会の被制約性は、国と地方とのタテの関係が形づくるそれであったが、それに対し「内容面」での被制約性は、地方段階内のいわばヨコの関係が形成するそれであった。そして後者の問題は、実は教育委員会が財政上においても独立し得る制度として確立されなかった⁽²²⁾という、それ自体「制度」的な限界に起因するものだったのである。このような、教育委員会制度それ自体の限界、矛盾を、木田が次のような方向で解消、克服していく展望を述べていたことは、文部行政のその後の展開軌道の論理を的確に言い当てており、極めて興味深いものがある。すなわち木田は、財政面での「教育委員会の自主性」を保障していく方を、次のように述べるのである。

「長と教育委員会との教育行政についての見解に大きなへだたりを生じさせないように、国の法令などによって一定の基準を設け、それによって実質的に教育委員会に対する長の制約を小さくさせるの外はないであろう。標準義務教育費の確保に関する法律案などは、こうした観点から、長と教育委員会との最低の妥協点を国家が規定しようとしたものであると解することができる。国がこのように長と教育委員会との関係を規制するとすれば、教育委員会は長に対する限りかなり自主的に行動できるということになる。」⁽²³⁾（傍点引用者）

このような方向性は、実際に教育財政の平衡交付金からの「独立」構想として追求され、その後、1952年の義務教育費国庫負担法の成立によって、一応の帰結を見るのであった。その際に注意すべき点は、そうした帰結が、教育委員会の側からの強力な支持、推進運動を伴いつつ進化した、という点である⁽²⁴⁾。例えば、地方における教育財源確保に対する、教育委員会関係者の次の如き意見は、そうした動向の一般的背景をなすものである。

「わたくしは二十四年度の経験から考えるのですが、われわれとしてはやはり財源の裏付けが

なければ仕事ができない。ですから、地方委員が全国にできたから、全国組織を堅固に作って、その力で押し行って、国庫からうんと出してもらう運動をしなければならぬ。」⁽²⁵⁾

「やはりわたしたちの希望は、最低限度の教育を授けることができる程度の財政的な基礎を国家に作っていただき、各地方ではそれらを基礎として特色づけるように持って行けたら大変結構だと思う。」⁽²⁶⁾

こうして、地方からの押し上げを通じて、教育委員会の「自主性」を擁護する主体として、ほかならぬ当の文部省が前面に現れてくることになるのである⁽²⁷⁾。こうした事態は、木田自身がよく承知していたように、それ自体が一つの矛盾にほかならなかった。すなわち、「教育委員会のこの自主性は教育委員会がみずから獲得した自主性ではなく、与えられた自主性であり、国家の干渉を排して、地方の実情に即した行政を行うべき教育委員会が、逆に国家の規制を受ける」という、「まことに皮肉な現実」を帰結するのである⁽²⁸⁾。それは、国（文部省）に媒介される「自主性」であり、「分権」なのである。

教育委員会法による、「地方分権」的な行政制度の発足は、地方の教育行政関係者の能動性を広く喚起していく、またとないきっかけを創り出した。けれども、そのような能動性が、その実「どの教育委員会も教育長も、委員会の運営について非常な努力を重ねているにもかかわらず（中略）労多くして功少ない」⁽²⁹⁾という事態を生み出さざるを得なかったのは、まさに上述のような、教育委員会が制度それ自体として有していた限界、矛盾の然らしめるところなのであった。1950年代に文部省の手で進められた様々な立法的、行政的再編は、一方では、このような教育委員会制度の限界の一つの克服形態であり、しかもその矛盾の発展過程であったと同時に、他方では、そのような矛盾につけ込む形で、文部省自らの存在理由とその関与機能を、一層拡大していく過程でもあったのである。

こうして、戦後改革で仕組まれていた、国と地方の関係の「対立」的構成は退けられ、前章で述べたような両者の「協力」関係論が、ここでも唱えられることとなる。そこでの教育行政運営は、「国と地方との相互に作用しあう生きた全体と部分との関係」を前提とし、地方は、「国の法令による財政あるいは行政の基準を受け入れて」、その事務執行にあたるものとされるのである⁽³⁰⁾。

(2) 「行政指導」の諸形態

さて、文部行政において駆使されている「行政指導」を、その形態によって大別すれば、およそ次の三つに区分できると思われる。一つは、「通達」によるものであり、二つは、「会議」「協議会」「打合せ会」、「研究集会」「講座」等の名で行なわれているもの（前三者を「会議」行政、後二者を「研修」行政と呼んでおく）であり、三つは、各種の刊行物の刊行・頒布の形をとるものである。ただし、最後の刊行物の頒布という形態は、他の二つの形態と比べて「行政手段」の性格が希薄であり、「行政指導」の独自の形態として数えるのは、あるいは適切でないかも知れない。以下の検討においても、この三つ目の形態をそれとして単独に取り上げることはしないが、それが現実持つ影響力の大きさは、決して看過されるべきではない。

なお、国家意思の地方への媒介機能は、これらの定形化し得る手段形態以外にも、現実には、個別具体的な問題に関して、あるいはインフォーマルな接触等の次元で、多様に営まれるであろうことは想像に難くない。しかしながら、ここではそうしたレベルの問題にまで立ち入ることは

できない。「行政指導」が法治主義の貫徹し得ない広汎な領域を形成し、かつ現実の行政運営に多大な影響力を及ぼしている状況に対しては、まずもって、対象を定形化された形態として取り押さえることを先決課題としなければならない。したがって、以下の検討内容も、個々のケースの具体的分析というよりは、それぞれの定形化し得る「行政指導」の、類型的試論といったものに限定される。

先に区分した「行政指導」の諸形態（特に前二者）に見られる、その手段的・性格的相違について予め指摘しておくならば、第一の「通達」行政は、その規制対象を主として地方の「機関」、ないしは「事務」に対して持っており、第二の「会議」行政は、地方の仕事を具体的に担っている「人」を、その主たる規制対象としている、という対応関係が成り立つ。そこでは、前者の方が「機関」意思を規制するものとして、概してよりフォーマルであり、かつ恒常的な性格（「人」の変動にもかかわらず）を帯びる傾向があると言えよう。とはいえ、「人」に担われない「機関」・「事務」は存在せず、「事務」を遂行するのではない「人」は、行政としては意味がないのであるから、両者は現実には密接な関係に置かれているのである。実際に、この二つのみならず、先に区分した諸形態が相互に組み合わせられ、連動することで、「行政指導」の効果が発揮されていく点に注意しなければならない。

a) 「通達」行政

まず、第一の「通達」行政について見よう。国家行政組織法は、「各大臣……は、その機関の所掌事務について、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ができる。」（14条2項）と定めている。これは国の官庁の「通達」権限を規定したものであるが、同条が規定するのは、「所管の諸機関及び職員」に対しての通達であり、国の行政組織の内部関係を規制するものである。この意味での「通達」は「指揮権」を前提としており、受け手の「機関意思を拘束するもの」⁽³¹⁾であるとされる。そして、この「指揮権」に基づく通達は、地方に対しても発せられるが、それは国の機関委任事務を処理する場合だけに限られる⁽³²⁾。ところが、教育委員会と文部省の関係では、国の機関委任事務はごく限定されたものであったことは既に見た通りである（第1章の表-1参照）⁽³³⁾。こうした法制上の建前にもかかわらず、実際には、極めて広範な領域にわたる大量の通達が、文部省から教育委員会に向けて発せられている⁽³⁴⁾。こうした事態を法制上合理的に説明するとすれば、文部省の「指導助言」的作用が単に形式上——つまり「指揮権」を伴わず——、「通達」によって行なわれているということになるであろう。

しかしながら、「通達」の持つかような法的外観にかかわらず、それが行なわれる場の行政運営の現実的位相、あるいは地方の受け手の側の問題性と連動して、「通達」は文部行政において決定的な重みを持つ存在なのである。すでに述べたような、「次官通牒や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いることがある」⁽³⁵⁾との指摘、あるいは、地方側に「通達や行政実例は単なる主務官庁の参考意見にすぎないとする感覚は全くといってよいほどない」⁽³⁶⁾といった指摘は、その事情を端的に物語るものであった。こうして「文部省設置法によって、以前の命令監督機関から指導助長機関になった、建前はそうだけれども、結局は看板の塗替えで実際は昔とほとんど変わらない」⁽³⁷⁾（傍点引用者）と評される事態が妥当することとなるのである。

もとより、1949年当時、文部省当局者は、「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」⁽³⁸⁾、あるいは「受け取る側の心理状

態と申しますか、そういう方面も段々進歩と申しますか、或いは解放されるべきものでありまして、漸を追うて只今御趣旨のような方向に文部省としては進んで行きたい⁽³⁹⁾といった見通しを語っていただいたのである。しかし、ここで述べられているような方向性が、その後名実ともに実現されたかと言えば、否と言わざるを得ない。教育委員会の主体性の獲得は、上記の如き「受け取る側の心理」の「進歩」といった、旧遺制の漸次的な克服として行なわれなければならなかったのみならず、それにも増して、「新しい」文部省が打ち出して来る様々の干渉作用への対応をも、不可避的に要求するものとなっていくのである。しかも、そうした文部省の地方への働きかけが、どの程度、受け手の任意性を許容する形で行なわれ得たかは、大いに疑問としなければならないところである。

例えば、それ自体としてはあくまで「非権力」的な行為形式をとりながら、その内容においては、他の強制力の契機を背景とするなどして、多分に命令的な色彩を帯びる「行政指導」があり得る。一例をあげよう。1950年代の後半、学習指導要領の「告示」化によって、そこに法的拘束力が付与される以前において、文部省は、いわゆる特設「道徳」の即時実施（1958年4月から）を通達によって指示した。日教組は、「通達」が法的拘束力を持たないという点を論拠として、これに反対したのであるが、これに対して文部省が行なった対応は次のようなものであった。

「学校教育の目的を達成するためにどのような教科を設け、どのような目標・内容を設定して指導するかは、学校教育法によって、文部大臣に任された行政権である。（中略）施行規則なら守る、通達なら守らなくてもよいという論はあまりにも形式論にすぎる。文部大臣に任された行政権を行使する場合『通達』という形式をとる場合もある。今回の通達は、文部大臣の教育委員会に対する指導助言の権能を行使したものである。具体的な教育課程は、教育委員会に編成権があるがしかし教育委員会は法律命令に従わねばならない。（中略）『道徳』の学習指導要領ができるまでの間、この通達によって実施していただきたいのである。あくまでもこの通達に準拠していただきたい。」⁽⁴⁰⁾

ここにのべられていることはおよそ次の二点に要約されよう。第一に、「通達」の指示内容、つまり「道徳」の特設及びその実施時期の設定は、法律によって授けられた文部大臣の「行政権」に基づくものであること⁽⁴¹⁾。しかし第二に、そのような指示の行為形式の性格という点で言えば、今回の場合には、あくまで「指導助言の権能」を行使した「通達」として行なわれている、ということである。つまりこの「通達」は、行為形式の点では「指導助言」的作用ではあっても、その指示内容は法律上の「行政権」を背後に有する形で発動されているのである。そして上記の主張の眼目が、前者の「通達」の法的性格論議を「形式論」として斥け、むしろ後者の文部大臣の「行政権」を強調する点にあることは明らかである。このような「通達」は、純粋な「非権力」作用と言うことはできず、国の「行政権」という「制度的担保」物を背後に有した、極めて強制的意味合いが濃厚な「行政指導」と言わなければならない。そこではまさに「非権力行政の権力性」⁽⁴²⁾が語りうるのである。

さらに注意すべき点は、上記のような「あくまでもこの通達に準拠していただきたい」という、国から地方に対する働きかけが、実は「会議」行政の場を通じて行なわれているということである。上述の文部省の要請は、「道徳教育連絡協議会」の席上においてなされたのであるが、同「協議会」は、都道府県教育委員会指導部課長、指導主事、校長ほか、780名を招集して開催された

ものであった⁽⁴³⁾。国の施策の浸透ルートは、単に「通達」としてのみならず、広く地方の担い手に対する人的働きかけとしても追求されるのである。ここに、「通達」行政と「会議」「協議会」行政との連動化の、一つのパターンが示されているであろう。

ところで、上述の例でもそうであったように、法令の問題が「行政指導」の「制度的担保」と関わって大きな意味を持つ。行政機関相互の関係で行なわれる「行政指導」においてはとりわけ、法令の解釈・執行の契機が重要な問題とならざるを得ない。行政官にとって「行政指導は、つまり法律の運用の一形態」⁽⁴⁴⁾としても考えられているからである。「地方自治の本旨」に基づいて設けられた地方公共団体は、自らの事務を自らの意思で執行しうるのであるが、そこには当然、国の法令の自治的な解釈権も含まれる。このことは、教育委員会においても基本的に変わりはない。そして、法令の規定が常に一律一義的に確定できるとは限らない以上、その運用の如何はむしろ、法の執行・実現過程を担う行政主体のあり方に大きく依存することになるのである。そうであるが故に、地方での事務執行、したがってまた法令解釈の過程に対して、国は無関心でいるわけにはいかないのである。

まさにこの点に、地方が行なう法令の解釈・執行に対する、国の関与・働きかけを目的とする一群の「行政指導」が形成される必然性がある。このような国の働きかけは、まず第一に、「通達」を通じて行なわれる。法令の施行に際して、それら個別の法令の趣旨、取り扱い準則、事務手続等を盛り込んだ「施行通達」として、国の方針を提示するのがそれである。第二は、新たに成立した法律、重要な立法について、文部省当局者自らがコンメンタールを著し、刊行するというものである。ただしこれは、それらの著作物が地方の実務家にとって実際上有する重みを別とすれば、行政手段の行使とは言えないであろう。第三は、各教育委員会からの、個別具体的な事務運営に関する法令上の疑義の照会に対して、文部省からの回答の形をとって発せられる「通達」である。そして、これは単に照会のあった教育委員会への個別の対応として、文部省の解釈・意思を伝えるだけにとどまらず、それが広く一般性を有する事例である場合には、いわゆる「行政実例」として、文部省広報のルートを経て全国的に普及せられるのである。文部省が毎月刊行している『教育委員会月報』には頻繁に「行政実例」が掲載されているが、それらはいずれも地方実務者にとって範例たる意味を持つといっても過言ではなからう。

以上三者のうち、前二者は法令全体の趣旨及び一般的解釈・取り扱い準則を提示するのに対し、第三のものは、教育委員会が日々行なっている具体的な事務処理に即した対応である点で、現場の実務（者）との密着性が極めて高い。その意味でこの第三の方法は、地方の行政運営に対する国の意思の媒介作用として、非常に重要な意義を担っているとと言える。このような回答形式をとる「通達」、及びその行政広報による普及という手段（以下、まとめて「行政実例」と言う）は、自治省と知事部局との間においても頻繁に行なわれているところであるが、そこでは次のような事情が明らかにされている。「職務権限について」と題する座談会での、自治省行政課長（岸昌）と法学者（川上勝己）のやりとりがそれである。

〔川上〕たとえば自治省で出されている行政課長の回答ですね。あれはそれ自身としては、法律上別に強制権はないかもしれませんが、実質的な意味では監督権として動いているんでしょうね。

〔岸〕いいえ、地方団体に対する監督としては動いていません。

〔川上〕ですけれども、大体、あれに従うんじゃないですか。

（岸）監督の結果ではなくて、あれに従っておれば、議会からも非難されない、住民からも非難されない、という効用があるので、従っているわけです。

（川上）それは実質的には、勧告なり回答という形で、自治省なりが、リーダー・シップを持っていると思っっているんですが。（中略）法律上は監督といえないものであっても、現実には監督作用が行われているとってよいと思っっているのですが。

（岸）従来から、行政実例が、いわば金科玉條として守られていることは事実として認めていいと思います。……」（⁴⁵）（傍点引用者）

ここに示されている事情が、文部省と教育委員会の関係では例外である、ということは決してあり得ない。むしろ、文部行政においてより一層妥当するといってもよい。知事は公選による職であり、また住民統制の制度をも備えている。しかし、教育委員会においては、常勤の行政責任者は教育長であり、「行政実例」を必要とするレベルの行政運営は、教育長の下で行なわれているのである。文部行政における頻繁な「行政実例」が、もっぱら教育長と文部省との間で行なわれている所以である。この教育長は、公選でもなく住民統制を受けないのみならず、地教行法下においては、文部大臣の「承任」制の下に位置づく職なのである。このような教育長の性格を考慮すれば、上記に示されている如き「行政実例」の実情が、文部行政においてもひとしく妥当するものであることが、容易に推察されよう。

「行政実例」が国と地方の行政機関相互の間に極めて広く流通している現実には、地方の実務者が、法令解釈上いかに多く中央官庁の意向に依存し、またそれを重視しているのかを如実に物語っている。そして、「行政実例」を通じて示される中央官庁の意向は、しばしば「有権的解釈」と言うべき重みを持って、「いわば金科玉條として守られている」というのがその実相なのである。そのことは、「各省庁以外に解釈主体が拡散していない」⁽⁴⁶⁾ことを意味すると同時に、法令解釈を通じて取り結ばれる国と地方の関係が、いわば中央官庁を頂点とした「解釈の制度化」⁽⁴⁷⁾として形成されていることを示しているのである。

文部行政における「行政実例」も、それが地方の行政運営に占める大きな比重——それは地方からの要請と中央からの方向づけとの両契機から成っている——を反映して、その後、資料集の形をとる刊行物として、再び地方へ提供されていくことになる。各種の『教育関係行政実例集』の類がそれである。こうした刊行物の編集意図を、文部省当局者は次のように述べている。

「行政は、法令に従って行なわれなければならないが、何といっても法令は一般的抽象的な基準にすぎない。したがって、その一般的抽象的基準を千差万別の個々の事態に適用するに当たっては、必ずといってよいほどに法令解釈の問題がおこる。（中略）だから、行政の執行に当たって行政実例が尊重されるのである。（中略）これらは実務家にとって法令や条例、規則と同様の価値をもつもののごとく取扱われる。」⁽⁴⁸⁾（傍点引用者）

以上、「通達」行政につき考察してきた。そこでは、ひとしく「通達」とは言っても、その形態及び機能にいくつかの諸相があることが識別された。例えば、法令に授權された文部大臣の行政権を背景とした「通達」、いわゆる「会議」行政との連動によりその浸透化が企図される「通達」、さらに地方からの法令解釈要請を受けて、それへの回答として行なわれる「通達」、そして行政広報・刊行物の形式で再現、普及される「通達」等である。いずれにしろ、「通達」の性格は、

法律上の「非権力」性という行為形式の側面からだけでは、その実相を捉えられないことは明確である。かつまた、上記のいくつかの諸形態に現れているように、それが単独ではなく、複数の形態が組み合わされ、連動して地方に働きかけることによって、「通達」行政の通用力が発揮されるのである。

b) 「会議」・「研修」行政

次に、「会議」及び「研修」行政について見ていくことにしよう。まず最初に、戦後における文部省の「会議」・「研修」行政の概要を一瞥しておく。表-8は、文部省主催の「会議」「講習会」等の年度別の開催件数を示したものである。

表-8 文部省の「会議」「講習会」等開催件数

年度	対象区分	Ⅰ. 会議, 打合せ会, 協議会, 研究集会					Ⅱ. 講習会, 講座					総合計
		A	B	C	D	総件数	A	B	C	D	総件数	
昭和	26年	30	10	20	18	67	19	6	2	7	22	99
〃	27年	—	—	—	—	84	—	—	—	—	35	119
〃	28年	42	19	25	13	87	20	18	2	8	41	128
〃	29年	34	16	15	13	69	15	11	2	11	34	103
〃	30年	39	18	26	9	88	17	16	2	12	39	127
〃	31年	43	18	6	9	92	15	19	1	16	42	134
〃	32年	40	13	16	8	67	21	22	3	16	58	125
〃	33年	43	15	24	17	88	29	27	6	14	59	147
〃	34年	57	27	15	18	93	26	26	7	25	63	156
〃	35年	57	28	16	10	92	32	26	9	30	72	164

(備考) 対象区分は次による。

- A—教育委員会(指導主事を含む)
- B—校長, 教員(大学等を除く)
- C—大学, 国立学校
- D—その他

対象別件数は、重複して数えてあるため、「総件数」及び「総合計」数と必ずしも一致しない。

(出典) 『文部省年報』各年度版より集計。

「総合計」数の推移からわかる通り、全般的に漸次増加へ向かう傾向が指摘できるが、とりわけ1958年以降の増大が顕著である。Ⅰ欄、Ⅱ欄それぞれの特徴を見てみると、Ⅰ欄においては、総件数としては微増にとどまるものの、その中の対象区分では、教育委員会対象のものが圧倒的に大きな比重を占め、かつまた増大している(Ⅰ欄の中でAが占める割合は、1951年で約45%、1960年で61%になる)。しかも、ここで言う「教育委員会」とは合議制の委員会のことではなく、教育長以下の事務局の部分を指している。先に、「行政実例」を通じて文部省と教育長との関係が形成する、法令「解釈の制度化」について触れたところであるが、ここでも、文部省の「行政指導」が(今度は「会議」・「研修」行政として)、もっぱら教育長以下の事務局に対して向け

られている点に注意すべきである。次にⅡ欄を見てみると、総件数の増大化が指摘できるが、特に1957年以降の増加が特徴的である。最初にまず、この点の動向を検討しておこう。

文部省は、1956年度の新しい事業計画として「指導機能の充実」方策を打ち出した。その内容は次の三つから成っている。

- 〔(1)、指導行政、学校管理担当者連絡研究協議会（従来の教科別指導主事協議会を含む。）
- (2)、学習指導要領趣旨徹底講習会（初等教育・中等教育・職業教育・特殊教育）
- (3)、教員の資質向上を図るための各種講習会——従来の研究集会形式に再検討を加え、本年度からは、中学校・高等学校教育の正常な発展を推進しうる指導者を養成するために、教育の現場にある者のうちから幹部教員をえらび、これらに対して講習を実施しようとするものである。〕⁽⁴⁹⁾

これらは「教員等の現職教育」として、「予算要求に当って、いわゆる初中局の三本柱といわれたもので、教育内容関係経費としてとくに重点をおかれたもの」⁽⁵⁰⁾という位置づけが与えられている。このような教育委員会（事務局）ばかりでなく、現場の教員（しかも「幹部教員」）までも含めた文部省による「協議会」・「講習会」行政の展開は、1956年に推進された、いわゆる教育三法の立法化政策とその帰結との、密接な関係から出てきた施策である点に注意したい。

三法案のうちの一つである「教科書法案」は、教科用図書の検定、発行、供給の全過程にわたる、国の周到な関与・統制を規定していた。またいま一つの「臨時教育制度審議会設置法案」が企図する制度改変の方向は、「今の教育基本法を一つ変えてやろう。学校教育法も面白くない。あれは監督庁というものがあるが、当分のうち文部大臣を監督庁とする、そんな変なことなんて、これも研究しよう」⁽⁵¹⁾との表現に端的に示されていた。この審議会において、文部省が従来の国と地方の関係及び国家関与法制の原則に対して、抜本的な再検討を加えようとしていたことは、次の文書から明らかである。文部省は「臨時教育制度審議会において検討すべき問題点」⁽⁵²⁾と題する文書の中で、「教育に対する国の責任と監督について」次のように述べていた。

「文部大臣は、教育内容に関する法令の規定や教育課程の基準の実施について教育委員会に対して指導助言勧告を行うことができるのみで、教育委員会または学校がこれらに違反した場合にこれを是正する権限をもっていない（文部省設置法第五条）

上述のような現状にかんがみ、教育内容について一定の水準を維持し、さらにこれを向上せしめていくために、文部大臣の権限と責任が右のような程度のみでよいかについては検討すべき問題である。」

教育三法案の推進は、保守合同による政党の結集が大きな政治的条件となっていたのであるが、それが目ざすところは、法制度の改変を突破口とする教育の国家管理にほかならなかった。しかしその結果は、唯一、地教行法を成立し得た点にとどまった。もとより、地教行法によって「文部大臣の権限と責任」について一定の再編が行なわれたのであり、その意味では、「一番大事なところはやった」⁽⁵³⁾との評価も成り立つ。けれども、他の二法案で予定されていたような、従来と異なるまったく新たな画期へと踏み出す改変は、頓挫してしまっただけである。教育三法推進当時の文部大臣、清瀬一郎は以上の経緯に関して次のように述べている。

「こんな大きなものを一ぺんに出すということはむずかしいんだが、当時私どもの考えじゃ、日本はじめての保守結合があったからその力でいけるだろうと思った。ところが誤算なんだ。私どもは戦前派ですから、多数があったらいけると思ったのです。」⁽⁵⁴⁾

このような「多数」にまかせた政治運営、ハードな制度改変に対する見通しの「誤算」から彼等は学ぶのである。それが既存制度の枠内で可能な、文部省の「指導助言」機能の積極的活用、就中、教員に対する「研修」行政への着目にはかならなかつたのである。次の通り。

「清瀬 何しろ五十万といるものをどうしていくか、非常に研究問題ですよ。これは日本の一番大問題です。しかしながら今度の講習会などをやっても、来る人があるんだからね。

灘尾(弘吉) ああいう講習会が契機になってだいぶわかってくる連中もいるようです。問題は私ども昔の者にはちょっとわからないことなんですけれども、講習会なんかにしても現在には出ること自体がむずかしいんですね。結局旅費日当というようなものを見てやらなければ出れないというのが現情のようです。(中略) いずれにしても日教側の講習会にばかり出ておって、そちら側の話ばかり指導講師から聞いておったのが最近文部省主催の道徳教育講習会とか教科課程の講習会とかいうもので、こっちの気持はこうなんだということを聞くことによってかなり啓蒙されているように思いますね。」⁽⁵⁵⁾

以上のような政権党の政策動向の文脈の中にこそ、先に述べた文部省の「指導機能の充実」施策、及びⅡ欄に示されている教員に対する「講習会」等の、「研修」行政の肥大化現象が位置づくのである。なお、これらの変化は単に量的拡大として現れたばかりでなく、先述の文部省の方策にも示されていたように、「従来の研究集会形式に再検討を加え」という、その質的な変化をも含意するものであった点に注意すべきである⁽⁵⁶⁾。

さて次に、教育委員会事務局職員を対象とした、文部省の「会議」行政について見よう。その中でとりわけ重要なのが、事務局の部課長を対象として行なわれる諸会議である。その概要を示したのが表-9である⁽⁵⁷⁾。

表に見られるように、当初より年間開催回数と人員数(施設)が多く、かつ安定した規模で継続しているのは、施設関係と学校給食関係である。これら領域の事務は、いずれも資金・物資の交付に関連する行政分野に属する。すでに見たとうり、1950年代に文教諸施策の振興法、援助助成法の制定が集中して行なわれたために、その関連事務の肥大化が進行した。それにともなって、国と地方の間で行なわれる、運営方針・事務処理上の連絡、あるいは補助金の申請手続・配分基準の提示及び配分額内示などの諸機能がこれらの会議に担わされることになったと言える。

人員数の規模の変化が著しいのが指導事務である。これは教育課程関係事務が中心をなすが、1955年と1956年の増大が高等学校教育課程の改訂に対応しており、続く1957年、1958年の著しい増大が小・中学校の教育課程改訂と対応しているのである。この二つの時期の動員人数の違いは、前者が都道府県教委所管の高等学校、後者が市町村教委所管の小・中学校という対応関係の相違による。つまり前者は、文部省→都道府県教委という一段階の「行政指導」で足りるが、後者は文部省→都道府県教委→市町村教委という二段階の、しかも規制対象の拡大化に即応する「行政指導」を必要とした、ということである。

その他、法令事務担当者協議会は、「文部省の各局課の法規担当者を講師として」⁽⁵⁸⁾行なわれ

表-9 教育委員会事務局の主管部課長会議

名 称	年度	1951年	1952年	1953年	1954年	1955年	1956年	1957年	1958年	1959年	1960年
産業教育関係主管課長協議会（都道府県教委）〔1954年より「会議」〕		1回	1回	1回	1回		1回	1回	1回	1回	1回
		150人	150人	—	—		100人	130人	100人	107人	90人
指導事務主管部課長会議（都道府県教委、指導主事）		1回	1回	1回	1回	3回	2回	2回	5回	2回	2回
		66人	60人	60人	80人	計 180人	計 360人	計 1,454人	計 1,820人	計 92人	計 270人
教育関係法令事務担当者協議会（都道府県教委，知事部局）		(教育法令普及徹底講習会)									
施設主管課長会議（都道府県〔5大市〕教委）		数回	6回	6回	6回	6回	3回	3回	3回	3回	3回
		—	—	—	742人	—	415人	532人	623人	531人	703人
学校給食主管部課長会議・事務打合せ会議（都道府県教委）		5回	4回	6回	(体育保健)	6回 <small>(保健体育1回を含む)</small>	6回(同左)	1回(同左)	7回	7回	
		—	—	—	—	—	—	46人	—	—	—
調査統計公報主管課長会議（都道府県〔5大市〕教委）				2回	2回	2回	2回	2回	2回	2回	2回
				—	—	—	—	—	—	120人	—
給与（人事・予算・財務）主管課長会議						1回	2回	3回	1回	3回	
						—	—	—	—	—	—
社会教育主管課長会議		1回	2回	(社会教育研究協議会)				2回		1回	1回
		100人	100人	(400人)							
(人事)地方教育委員会主管課長会議（市町村教委）							1959年	1960年	1961年	1962年	
市町村教育長研修協議会											

（備考） 矢印の上欄は年間開催回数，下欄は人員数

（出典） 『文部省年報』各年度版より作成

るのであり、そこではまさに「人」の面からする、文部省の解釈論の普及が図られるといえよう。

最後に、教育長を中心とする「会議」行政について触れておく。教育委員会法の制定以前においては、「都道府県教育部長会議」等の名称で文部省主催の下に、諸「会議」が行なわれていた。しかし、教育委員会の発足後は CIE の意向によって、文部省はこうした「会議」の招集権を失うことになる⁽⁵⁹⁾。つまり「従来のごとく教育部長会議を文部大臣の名で招集し、指示し命令するというように行かない」⁽⁶⁰⁾こととなったのである。そこで文部省がとった措置が、「協議会」方式による連絡・参集であった。すなわち、教育長「協議会の会長の名前で一応協議会として集まってもらう」⁽⁶¹⁾という参集形式であり、そこでの文部省の働きかけは、「対等の立場で出て行って……懇談して話をつける」という「行き方」が基本とされる⁽⁶²⁾。

しかしながら、このような地方側側の“自主的”な連合体を一応は前提とする「協議会」行政は、その後次第に変質していくと見られる。例えば占領終結期にあたる1952年に入ると、「教育委員会協議会ならびに教育長事務打合会の開催」⁽⁶³⁾が、文部省の「事業計画」の一環として位置づけられてくる。しかし特にその変化が顕在的な形をとって現れるのは、1956年の地教行法制定以後のことである。同法の全面施行（10月1日）後ただちに、都道府県及び五大市教育長「会議」が、「文部省主催の下に」開催されたのを始めとして、同じく文部省主催の下、「都道府県および五大市教育委員会懇談会」が開かれている。これらは同法が新たな国と地方の関係論として打ち出したところの、「国、都道府県、市町村相連係する教育行政制度の樹立という趣旨の実現に資する」ための措置として設定されたものである⁽⁶⁴⁾。なお地教行法の制定、施行に伴って、以上の「会議」行政の変質化が進行したのみならず、あわせてここでは、「教育委員会の連絡組織の再編が企てられた」⁽⁶⁵⁾ことにも注意しておかねばならない。従来の「全国都道府県教育委員会委員協議会」から、それに「かわるものとして」⁽⁶⁶⁾の「全国都道府県教育委員長協議会」の結成、あるいはまた、従来の「全国地方教育委員会連絡協議会」の解消と再組織などに見られるような、既存の地方教育行政関係者の連合体・全国組織の再編が、同時に進行しつつあったのである。

しかし、文部行政を地方へと媒介し浸透させていく上では、何といっても教育長が要の位置を占める。それは、教育長の「教育委員会の処理するすべての教育事務をつかさどる」⁽⁶⁷⁾という制度上の地位にも端的に示されていた。もとより同時に、法は教育長が教育委員会の「指揮監督」下にある旨を規定している。けれども、文部省当局者はこれに関して、「委員個人が教育長を指揮監督することはできない」⁽⁶⁸⁾と主張した。のみならず、委員会は「合議体である関係上議決機関としての性格がつよく、執行機関としては形式的な代表権をもつ」⁽⁶⁹⁾にとどまり、「事実上の行政執行権は……教育長がもつことになる」⁽⁷⁰⁾とされたのである（戦後当初、文部省が立案した法案において「議決機関」と「執行機関」とをはっきり区別する構想がとられていた点を想起されたい⁽⁷¹⁾）。ここでは、「非常勤の委員」は「事務を処理するに適しない」存在であって、「常時管理執行に当る」責任主体はあくまでも教育長（及びその下の事務局）であるとされるのである⁽⁷²⁾。このような、合議制の（あるいはまた公選の）委員会から相対的に独立した、日常的な事務処理機構が存在することこそが、文部行政における「行政指導」の通用力を支える不可欠の条件をなしていると言わなければならない。

こうした教育長及び事務局の日常的な事務処理機構としての性格を明定し、かつその独自性を担保するものとして設けられたのが、教育長に対する事務委任制度である（改正教育委員会法52条の2⁽⁷³⁾。地教行法26条）。この教育長への事務委任は、あくまで教育委員会の自治的な規則制定権の行使という形式（「教育委員会規則」の定め）を介して行なわれるのであるが、当然に文部

省はこの過程に無関心ではあり得ず、「教育長に対する事務委任規則（案）」といった準則案の作成、配布を通じて、その勸奨・普及を試みるのである⁽⁷⁴⁾。こうして確保される教育長部局の独立性・独自性は、「教育委員会から教育長に委任された事務の執行については、法律の規定に基づいてその権限が教育長に移されたことになるので、その委任された範囲の事務については、教育長は教育委員会の指揮監督を受けない」⁽⁷⁵⁾と主張されるに及んで、より一層顕著なものとなる。

国と地方の「協力」「協調」関係の主軸をなしているのもまた、上述の事務処理機構にほかならないのである。とりわけ都道府県の教育長は、地方教育行政の（したがってまた文部行政の）要的存在であるがゆえに、それを規制するよりもむしろ、それとの「協力」関係を創り出す方が得策となる。こうした「協力」関係論は、すでに1950年代の初めから台頭しつつあったが、それが法制度としても明確に打ち出されるに至るのは、1956年の地教行法においてである。同法の中で最も統制的色彩が濃厚なのは、文部大臣の都道府県教育長に対する「承認」制度であるが、この制度さえも見方によっては、国と地方の「協力」関係創出の一契機として見得るであろう。もとよりこれは国の地方に対する人事介入の一形態であり、国による「権力」の留保にほかならない。しかし他面、それは国と地方（正確には地方の日常的事務処理機構の頂点に位置する者）との「協力」関係を、事前の予測可能性の範囲で条件づける機能を持つとも言えるのである（文部省は最初の「承認」を行うに際して、省内に「都道府県教育長承認審議会」を設置して対応している）⁽⁷⁶⁾。

このような都道府県教育長との「協力」関係の構築は、単に個別府県のそれとしてばかりでなく、それら教育長の連合体との関係においても追及される点が重要である。すなわち、文部省が直接、地方教育行政に関与するのではなく、むしろその連合組織（都道府県教育長協議会）を媒介とした政策浸透が企図されるのである。1956年以降の「学校管理規則」の制定、あるいは教職員の勤務評定実施過程で文部省が採用した方式が、まさにそれであった⁽⁷⁷⁾。そこで教育長協議会が果たした役割は、結果的には国意思の媒介機能にほかならなかった（もとより100パーセントのではないが）が、そのような条件形成の前段の契機として先の「承認」制が位置づき、それ以後の継続的・具体的な方法による「協力」調達の手段（＝政策浸透の手段）として、文部省と教育長協議会との会合・打合せ等の「会議」行政が位置づいていると言ってよい。この「会議」行政は、ある施策の遂行にあたって、地方教育行政の責任者を動員し参与させることを通じて、政策遂行上の諸矛盾をあらかじめ抑制化する機能を営み、またそれをあくまで地方の「責任」において処理させる効果を生み出すのである。このような、地方行政官の文部行政過程への参入が生み出す機能は、先に述べた諸主管部課長会議においても同様のことが指摘できよう。

以上、文部省の「行政指導」について検討してきたが、ここではその通用力を支える条件が何であるのか、その特徴点を指摘しておきたい。まず指摘されるべきは、他の各省との相違点である。運輸省や通産省などに見られるように、「行政指導」の実効性の有力な担保手段として、官庁の有する許可・認可権、あるいは利益供与（不供与）の権限が存在することはよく知られているところである⁽⁷⁸⁾。しかしながら、これらの明確な強制手段を基本的に欠いている点に、むしろ文部行政における「行政指導」の特徴が示されていると言える。それでは文部行政における担保条件はどこに求められるのであろうか。それは国と地方の関係が、独自の編成のされ方をしていることと密接な関わりがある。すなわち、文部行政における「行政指導」の通用力は、文部省（国）と教育委員会（地方）の相互関係が形成する、独自の「機構」を前提として保持されるということである。1950年代に進められた国家関与法制の整備、とりわけ文部省に独自の「措置要

求」権の設定（“一対一”のタテワリ機構の発展）、法制上の「非権力」的関与手段の分化（第4章3の(2)参照）、あるいは教育長及び事務局の独自の制度的位置、そして「会議」「協議会」を通じて形成される非制度的な政策媒介ルート等は、すべて文部行政に独自の「機構」の構成要素にはかならない。運輸省や通産省などの事業官庁において、国が別個の「権力」的手段を留保する形で発揮される「行政指導」の実効力は、文部行政においてはむしろ、国と地方を通ずる総体としての「機構」そのものの中に含まれていると言ってよいのである。いわば「機構」それ自体が行政手段としての内実を持つ、と言いかえてもよい。

このような国と地方の行政機関相互の関係で言えば、自治省と知事部局との関係に、文部行政と共通する特徴を指摘することができる。法令解釈（「行政実例」）を通じて取り結ばれる関係は、その特徴を端的に表現するものであった。こうした文部省と自治省に相通ずる特徴⁽⁷⁹⁾は、両者がともに地方の行政機関との関係において、その主たる行政活動を展開している点に起因するものと言えよう。このように行政客体がまず行政機関として与えられていることから、「行政実例」に見られるような法令解釈の過程に対する国の働きかけの格別の重要性が導かれることになる。

しかし他方、自治省と知事との関係とは相対的に独自の文部行政の特質は、行政施策の内容の面でも、その遂行機構の面でも、いわば文部省の専管的領域として国と地方の行政関係が形成されている点にあると言える。すなわち、“一対一”の関係をなすより一貫した「タテワリ」機構の問題である。こうして、「行政指導」の諸機能は、それが辿っていく独自の機構条件を前提として営まれるのであり、また同時に文部行政機構は様々の「行政指導」が循環し、浸透していくことで、その具体的な特殊性を帯びて現象するのである。

(注)

- (1) 「行政指導」の問題をまとめて考察した最初の論文は、林修三「いわゆる行政指導について」『行政と経営』（1962年10月、No 4）である。林修三は当時、内閣法制局長官。これに続く形で、高林康一「運輸省における行政指導」『行政と経営』（1963年7月、No 3）が実務者の側から報告を行なっている。
- (2) 塩野宏「行政指導——その法的側面——」『行政法講座第6巻 行政作用』（1966、有斐閣）17ページ。この論文は「法解釈学的見地」からの考察に限定されてはいるが、同時に、「行政指導」は「経験諸科学の研究対象となり得る十分な資格を有している」として、「いわゆる行政指導の研究分野は、主としてこれを法解釈学以外に求めることができる」と指摘している（16～17ページ）。
- (3) 以上の他にさらに、「行政指導」の受け手の側の自発的な「協力」「同意」の要素を含める理解も少なからず存在する（林前掲論文、同「行政指導の問題点」『自治研修』167号、1974年7月。及び成田頼明「行政指導」『岩波講座現代法4・現代の行政』1966、など）。

しかし、「行政手段」論としては、このような受け手の裁量性・任意性を概念要件とすることは意味がないか、場合によっては有害でさえある。それは、事実上裁量の余地がない形で機能している「行政指導」をも、受け手の「同意」（法的拘束力を持たないこと）によって正当化する論理になりうるからである。この意味でここでは、受け手の任意性を概念要素からはずしている塩野氏の理解に従いたい（塩野宏、前掲論文19ページ、及びその再説として、同「行政指導の方法——その法的側面——」、行政管理庁『行政指導に関する調査研究報告書第一編』、1981、25ページ参照）。なお、服従の「建前上」の「任意性」を認めながらも、「事実上の強制力を伴うもの」だけを「行政指導」と定義するものとして、山内一夫氏の説がある。しかし、そこでは「行政機関が国民に対して行う」ものだけに限

定されており、本稿で扱うような国と地方の行政機関相互のそれは、氏の定義上は「行政指導」に含まれないこととなる（山内『行政指導の理論と実際』1984、ぎょうせい、4ページ以下）。

- (4) 例えば、山内一夫、前掲書、111ページ以下。成田頼明、前掲論文、166ページ。
- (5) 山内、前掲書、37ページ。
- (6) 原田尚彦「行政指導——法の支配と日本の行政体質」『行政の転換期(ジュリスト増刊総合特集No29)』(1983)49ページ。
- (7) 下山英二「資本主義経済と行政権」『岩波講座現代法7・現代法と経済』(1966)。同論文では、「アメリカ・ドイツ・イギリス等の先進資本主義国」に「共通」に表現されてくる「現代の行政権の諸特徴」の一つとして述べられている。すなわち、「計画行政」及び「[法]の観念の変質」(国民意思の表現形態としての「法」から、社会統制の道具・手段としてのそれへ)という特徴と合せて、「非権力行政と権力行政の区別が相対化してきている」点をあげ、「かかる権力行政と非権力行政を統合」する「結合剤として、『行政指導』が重要な役割を果たしてくる」と述べている(117～118ページ)。
- また、塩野宏氏も「非権力行政の権力化の要因についていえば、一般的には、近代行政法のメカニズムが、現代的要請に対応しないということにある。その意味で、それは、わが国にのみ認められる現象ではない」として、「行政指導も日本の行政法学説が強調するくらいがあるほどには、日本独特のものではない」との指摘を行なっている(塩野「行政における権力性」『岩波講座基本法学6・権力』1983、206～207ページ、及び217ページ)。
- (8) 林修三「行政指導の盛行とその問題点」『自治研究』50巻2号(1974年2月)
- (9) 「行政指導の基本問題(座談会)」『ジュリスト』No342(1966年3月)23ページ。松尾金蔵の発言。
- (10) 「文教行政の現状と将来(その1)」『文教情報』10号(1950年4月15日)5ページ。
- (11) 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)15ページ。
- (12) 室井力「非権力行政の法的統制」、室井『現代行政法の原理』(1973、勁草書房)所収、90ページ。及び塩野宏「行政作用法論」『公法研究』34号(1972)181～182ページ。
- (13) 塩野、前掲論文(注(7))204ページ。
- (14) 「局長会議課題」(「二、中央教育委員会の設置に関する問題点」)、1950年12月19日、『戦後教育資料』Ⅹ-77所収。ここに示されている主張の論理は、第1章で述べた、別の新たな改革論に対する、防壁ないし置換装置として働く「特殊性」論と相通するものである(本稿(上)、64ページ参照)。
- (15) 注(9)に同じ。
- (16) 「問題は此処にある——教育委員会の運営について」『時事通信内外教育版』138号(1949年1月6日)及び139号(1949年1月13日)。天城は当時、調査局事務官、内藤は学校教育局庶務課長である。このような両局の行政官による、教育行政認識に対する相違は、その後においても、また別の局面においても存在した点が指摘されている。今村武俊の次のような発言がそれである。「その後、私は総理府から文部省に入りまして地方課で仕事をしたわけですが、印象に残っているのは、初中局の関係者には従来からの『教育は国の事務』であるという意識が強かったのに対して、調査普及局の関係者には『教育行政の地方分権』という考え方が強く、その二つの考え方を調整していく過程が相当長かったということを思い出します。」(「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、46ページ)。

ここに述べられているのも、「二つの考え方」の辿る方向が、一方の他方に対する克服といった形ではなく、「調整」の過程として進むということであり、それは実質上、両者の癒着・融合化の過程

にほかならない。

なお、このような教育事務の捉え方の相違は、単に行政官の意識それだけとして存在し得たのではなく、むしろ法律制度そのものに含まれていた矛盾の反映形態であったことに注意すべきである。すなわち「学校教育法と教育委員会法の食い違い」(同上, 45ページ)がそれであり、その点を天城勲は次のように述べている。「当時学校教育法の制定が急がれておりまして、その中で行政と関係する部分は『都道府県監督庁』、『当分の間、これを文部大臣とする』といった文言を用いて地方教育行政制度ができ上がったら後で調整するという前提で先に進みました。教育委員会制度はそのようなちぐはぐがあり手間取ったわけです」(同上, 41ページ)。戦後改革の過程で、このような「ちぐはぐ」の起因をなしていた学校教育法における集権体制が、結局解消されずに終わった経緯については、本稿(上)第2章の注(26)及び注(48), 74ページ, 76ページ参照。

- (17) 江田啓「失地回復を狙う文部官僚」『中央公論』(1958年4月)127ページ。
- (18) 相良惟一「教育委員会法について(完)」『文部時報』853号(1948年10月)15ページ。
- (19) 「座談会・教育委員会を語る」『文部時報』866号(1949年11月)5~6ページ。和歌山県教育委員, 室谷文男の発言。
- (20) 木田宏「教育委員会の運営」『文部時報』879号(1950年12月)32~33ページ。
- (21) 同前, 33ページ。
- (22) 教育委員会法の立案段階では、「教育税」の創設を中心とする、教育財政の独立化構想が存在したが、占領軍内部での反対もあり(ESS, GS), 実現されずに終わった。
- (23) 木田宏「教育委員会の運営(続)」『文部時報』882号(1951年2月)35ページ。
- (24) すでに、1950年11月の時点で、都道府県教育長協議会はその決議の中で、「教育委員会に教育行政の自主性を認めかつ責任づけながら、これが裏付けをなす教育財政の自主性を保証しないために、今や教育委員会制度そのものが大きな暗礁に乗りあげるおそれ」がある旨を指摘して、「教育財政の確立のために格別の措置を講」ずべきことを述べていた。その後、1951年の後半から翌年にかけて、義務教育費国庫負担法制定に向けての数々の陳情運動が行なわれた。
- (25) 「座談会・これからのしごと——地方教育委員会の全面的発足に関して——」『文部時報』904号(1952年12月)8~9ページ。吉本道観(横浜市教育委員)の発言。
- (26) 同前, 15ページ。福本弥太郎(神奈川県逗子町教育委員)の発言。
この座談会では、こうした教育委員会関係者からの意見に対して、むしろ文部省の側から、地方の「自主性」「責任」を促す発言が行なわれるという、奇妙な構図が描かれている。例えば次のような、久保田藤麿(文部省調査局長)の発言。「教育委員会が、自分のまかないでやれないから国のほうで八割願います。こちらは二割もちましようというのは、教育委員会の財政に対する見方に責任がない。」「教育そのものの自主性をもう少し考えてほしい。」(同上, 15ページ)。
- (27) 以上の経過が、先述したような(国家)行政諸機能の増大と、それに伴う国民、諸団体の「権力への接近」現象の一コマをなすものであることは言うまでもない。
- (28) 前掲, 木田論文(注(23)), 35ページ。傍点引用者。
- (29) 前掲, 木田論文(注(20)), 31ページ。
- (30) 前掲, 木田論文(注(23)), 41ページ。
- (31) 山内一夫「訓令と通達」『行政法講座第4巻, 行政組織』(1965, 有斐閣)167ページ。
- (32) 田中二郎「法律による行政と通達による行政——行政通達の使命とその限界」『自治研究』32巻7号(1956年7月)7ページ。

- (33) 本稿（上），34ページ。
- (34) 文部省の行政通達の全貌は，なお必ずしも明らかではないが，その一端を知る手がかりは無いわけではない。文部大臣官房文書課編纂の『終戦教育事務処理提要第4集』（1950年3月）が，1947年度，1948年度のみではあるが，両年度に文部省が発した全通達の件名を掲載している。それによれば，1947年度1953件，1948年度2721件である。このうち，教育委員会に対して発せられたものが何件かは，同書からは明らかにできないが，およそ40～50％が地方にたいしての通達であると推察される（但し，1947年度は地方長官へ。1948年度は，知事と教育委員会との両者を含む）。この推察の根拠は次の通りである。

『文部時報』は各号の巻末に「重要通達一覧」を掲載している。これによれば，1947年度掲載分650件（うち地方宛て320件——55％），同じく1948年度分1672件（同前，834件——約46％）である。1947年度の650件は，後年度の掲載数から見て例外的数字と言える（当時の用紙事情等で紙面に制約があったと思われる）。対して1948年度分は，引き続き1949年度掲載分1446件（うち地方宛て784件——約45％），1950年度1488件（地方634件——約43％），1951年度1437件（地方643件——約45％）の実績から見て，安定的な数字と見なしてよい。そこで1948年度の総数に占める，『文部時報』掲載分の割合（約61％）から逆算すれば，一年平均の地方宛の通達数の一応の目安が得られることになる。以上から，一年間につき約1000件前後の通達が，文部省から教育委員会に対して発せられていたと推量できる（試算は以下による）。

$$1450 * \times \frac{100}{60} ** \times \frac{45}{100} *** \approx 1087$$

* 『文部時報』掲載数の平均

** 実教と掲載数との比率

*** 掲載数に対する地方宛て件数の比率

- (35) 第2章3節，本稿（上），67ページ参照。
- (36) 第4章，注（41）参照。
- (37) 前掲，注（10）の座談会における，梅津八重蔵（読売新聞社教育部長）の発言（8ページ）。
- (38) 『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）10ページ。高瀬文部大臣の答弁。
- (39) 『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）6ページ。佐藤義詮（文部政務次官）の答弁。
- (40) 「道徳教育連絡協議会要録」『中等教育資料』Ⅶ-6（1958年6月）21～22ページ。
- (41) 学校教育法の「教科に関する事項は……監督庁が，これを定める」（20条，38条，43条）との規定，及び「監督庁は，当分の間，これを文部大臣とする」（106条）の規定がその根拠とされる。しかし，これらの規定が本文中で引用したような，文部省の解釈を意味するかどうかは，これに先んずる1955年の高等学校教育課程改訂の際に，大きな問題となった点である（参照，柳川寛治「高等学校教育課程に関する法的諸問題（1）（2）」『中等教育資料』Ⅴ-1・2，Ⅴ-3，1956年1・2月，3月）。
- なお，この1955年の教育課程改訂の実施過程においても，「通達」による改訂内容の先行的な提示，及び「会議」行政を通じたその実施要請という，後述と同様の対応パターンが踏まれている（「全国指導部課長会議報告」『中等教育資料』Ⅳ-12，1955年12月）。
- (42) 塩野宏「行政における権力性」『岩波講座基本法学6・権力』（1983）185ページ。
- (43) 注（40），及び『文部省年報』昭和32年度版，121ページ。
- (44) 行政管理庁『行政指導に関する調査研究報告書第二編』（1981）109ページ。

- (45) 「職務権限について(その二)」『自治研究』36巻11号(1960年11月)50~51ページ。
 なお、「行政実例」について、元自治省官僚の経験者が、次の如く述べているのもあながち誇張とは言えないであろう。「これは一種の『判例』である。(中略)判例とならんで行政実例が同じウェイトをもってならんでいる。そうしてみると三権分立といっても、官僚が裁判所の役割も大分果たしているといえる」(加藤栄一『官僚です、よろしく。』, 1983, TBS プリタニカ, 28~29ページ)。
- (46), (47) 大森彌「日本官僚制と裁量事象」, 日本行政学会編『日本の行政裁量(年報行政研究18)』(1984, ぎょうせい)14ページ, 15ページ。
- (48) 文部省初等中等教育局地方課編『解説・教育関係行政実例集』(1962, 学陽書房)の「序」。
- (49), (50) 「昭和31年度文部省事業計画; 初等中等教育局」, 『文部時報』945号(1956年5月), 4ページ。なお、この「指導機能の充実」化政策は1957年にも引き継がれる(「ことしの文部省事業計画: 初等中等教育局」『文部時報』957号, 1957年5月, 8ページ)。
- (51) 「わが国文教の諸問題をめぐって(座談会)」, 自由民主党『政策月報』45号(1959年10月)92ページ。清瀬一郎の発言。
- (52) 1956年2月11日付。『石川二郎文書』(国立教育研究所教育史料調査室蔵)所収。
- (53) 前掲, 座談会(注(51))93ページ。天野貞祐の発言。
- (54) 同前, 93ページ。
- (55) 同前, 102~103ページ。灘尾弘吉は清瀬の後の文部大臣である。
- (56) この点を地方の関係者から見たものとして、次のような指摘がある。
 「……地方分権ということで文部省自体が地方の行政は地方に委せてやるという形ですから、最初は全国の指導主事会議だって指示というよりも連絡・情報交換の会議ですよ。(中略)文部省はそのときに来て、いろいろ指導助言を与えたり連絡調整するというかっこうですね。ところがやがて伝達・指示ですよ。しばらくするとね。逆になってね。そういう風なことにひっかけて組合も中央統制とか管理強化とか言ってそれに対する反対ということになるわけですね。いろんな事業やるときに、組合が反対してできなくなっていった。これが私の後半の、とくに32年の指導班首席の五年間でした……」(「北海道における戦後教育行政の展開——磯貝芳司氏に聞く——」『産業と教育』3号, 北海道大学教育学部産業教育計画研究施設研究報告書』25号, 1983, 88ページ)。
- (57) 『文部省年報』は、1951年以降にまとまった資料を掲載しているが、実際にはそれ以前から地方教育行政関係者を対象とする会議は行なわれている。
- (58) 「昭和27年度の事業計画」『文部時報』890号(1952年4月)3ページ。
- (59) 当時、学校教育局長(1946年5月29日——1949年5月31日)であった日高第四郎は次のように記している。「占領軍は文部省を使って教育行政の機構改革を推進しながら、二十三年十一月発足した府県の教育委員会の成立直後には、それらの全国的連絡会を開催する資格すら文部省から奪い去ったのである」(日高「教育行政問題の回顧と思想」『文部時報』961号, 1957年9月, 6ページ)。
- (60) 前掲, 「文教行政の現状と将来(その1)」(注(10))7ページ。森田孝の発言。
- (61), (62) 同前。
- (63) 前掲, 注(58), 35ページ。
- (64) 「昭和31年度文部行政のあゆみ」『文部時報』955号(1957年3月)5ページ。
- (65), (66) 同前。
- (67) 教育委員会法42条。同旨, 地教行法17条。
- (68), (69), (70) 内藤善三郎「委員会に期待するもの」『時事通信内外教育版』(1948年10月28日)

- (71) 本稿（上），43ページ。
- (72) 木田宏『逐条解説・地方教育行政の組織及び運営に関する法律』（1956，第一法規）101ページ。
- (73) 1950年5月10日（法168号）の改正で追加。
- (74) 『教育委員会月報』No72（1956年8月）30ページ以下。
なお改正教育委員会法52条の2が規定される以前では，法令上の規定を欠くにもかかわらず，地方では事実上教育長への事務委任（あるいは教育長の専決）が広く行なわれていた（『教育委員会月報』1巻4号，1949年11月，15～21ページ参照）。
- (75) 木田，前掲書（注（72）），101ページ。
- (76) 審議会とはいっても純然たる官庁の内部組織であり，事務次官を委員長，官房の人事，総務，会計の各参事官及び各局の局長を委員として構成される。このような周到な対応について当時の新聞記事は，「文部省が適正なる人物を得るため格段の熱意を示している左証」と評している（『時事通信内外教育版』763号，1956年9月11日）。
- (77) 山本敏夫・鈴木英一「地方教育行政と内容統制」『教育』No94（1958年12月）71ページ以下参照。
また江田啓，前掲論文（注（17））は勤務評定の実施過程に触れて次のように述べている。「文部省自身が全国実施の基準を作ることに對して，世間の非難が集まってくると，文部省は，教育長協議会の幹事会に“自主的に”基準案を作らせるという方針をとった。ところがその幹事会の会合には，必ず事務官を派遣し，終始，案の作成をリードして，結果的には，文部省案と同様のものを作らせるという抜け目のなさである。」（123ページ）。
- (78) 山内一夫，前掲書（注（3））41～42ページ。行政管理庁，前掲報告書（注（44））98ページなど。
- (79) 自治省と地方公共団体との関係では，文部行政における文部省と教育長協議会とが取り結ぶ関係とも類似する性格が指摘できそうである。加藤栄一は官庁と行政客体（顧客）との「情報のチャンネル」という問題に触れて次のように述べている。「コミュニケーションの方法というのは大体，懇談会を通じて行われるから，業界が必要になる。企業以外はどうかというと，やはり農民は農業団体をつくり，漁民は漁業団体をつくる。地方公共団体は地方公共団体関係団体をつくるわけである。同じ業界のなかで企業同士競争し，敵対し合うよりも，親睦し官庁に保護と調整を求めるほうが，日本では好まれている」（加藤，前掲書，注（45）78ページ）。ここで言われている「地方公共団体関係団体」とは，知事会をはじめとするいわゆる地方六団体を指すであろうが，戦後，とりわけ「講和」「独立」以降における，自治庁（自治省）とこれら地方六団体との関係及びそれらをめぐっての政権党，他の官庁との連関について，興味深い考察を加えているものに，升味準之輔「政治過程の変貌」がある（岡義武編『現代日本の政治過程』1958，岩波書店，319～338ページ。後に升味『現代日本の政治体制』1969，岩波書店，所収）。そこで提起されている「民主化による集中化」，つまり「中央と地方の制度的切断が，かえって中央・地方の実質上の一元化を促進するという，はなはだ逆説的な効果を生じた」（319ページ）という性格づけは，文部行政の戦後的展開を考える際にも，極めて示唆深い指摘といえよう。

む す び

以上、中央と地方の関係に焦点をあてて、占領期から1950年代に至る戦後文部行政の形成、発展過程を検討してきた。

中央と地方の行政関係は、地方機関（組織）の性格とそれに対する国家関与の（作用）形態によって基本的に規定されている。

占領下に行なわれた一連の文部行政改革は、「国の機関」と「指揮監督」を中軸にして編成された中央集権制を打破したが、それにかえて「自治」的機関と「指導助言」を通じた新たな中央統制機構を出発させた。占領権力（CIE）と日本側の執行権力（文部省）とが進めた政治過程によって、この新しい機構への移行が架橋されたのである。それは地方における教育行政の専管機関の構築（教育委員会制度）、すなわち文部省を頂点として“一対一”の関係で取り結ばれる「タテワリ」行政機構の成立を意味した。この機構を前提として、戦後的な文部行政の展開が行なわれていくのである。

「講和」「独立」を起点として、法の立案・実現の両過程を主として規制づける執行権力は文部省のみとなった。それが意味するところは、文部省の執行諸機能を制約し、かつ文部省そのものを改革の俎上に乗せうる権力主体（占領権力）の削減であり、またそのような改革状況の決定的後退であった。かわって文部省が法の定立・実現過程を中心的に担う主体として立ち現われるに至った。こうして、1950年代の文部行政に関わる一連の法変動、機構再編は、占領下におけるような外在的改革性を失ない、いわば文部省の手による自己改変として進められるのである。

「占領」改革という特殊条件下で制定された教育立法には、文部省に優越する権力主体としてのCIEの政策意思が反映していた。そこでは制定法の規範原理が持つ性格（「改革」性）と、その実現を担うべき執行権力（文部省）の性格との間に乖離・ズレが存在しているのである（第2章1参照）。この乖離はとりわけ教育委員会法、文部省設置法の、いわゆる組織法に顕著に表現されていたものであるが、ここに1950年代の法変動が組織関係法を中心とした機構再編として進行することの必然性がある。この過程は序章でも触れたように、戦後改革期において現実の執行権力及び行政秩序が、組織法規範の体現する性格に照応するものとして一度確立・定着したのち、「講和」期移行に変容・崩壊していった過程としてではなく、「占領」改革下で潜在化していた執行権力としての文部省の性格が、組織法規範の変動へと対象化され顕在化していく過程として捉えられるのである。

これら一連の法変動は、文部省が行なう現実の行政運営の機能性・実効性を保持する上で一定の制約となっていた組織法上の規範、すなわち内部局課の二元構成原理、国家関与の作用形態の限定といった諸制約を解消させ、進んで文部省の政策遂行に適合的な法制度を再編・整備していく過程として位置づけられる。すなわち、1952年に着手された文部省内部組織の再編は、行政の機能的運営にとって桎梏となっていた局課の二元構成原理を解消させる法変動であった。のみならず、それは従来の事務二分・「分離」論（「非権力」的事務と「権力」的事務）から両者の融合化への改変を含んでいた点で、その後の国家関与法制の変動に対する先行条件を成すものでもあった（第4章2-(2)参照）。1952年から1956年に至る一連の過程として概括しうる法変動の特徴は、とりわけ中央と地方の関係に顕著に表現される。それは戦後改革が出発させた「タテワリ」行政機構に対する、文部省の統制力を強化していく方向で行なわれた。それを最も集中的に表しているのが国家関与法制の変動である。その特徴は従来の「指導助言」権の中から、新たな性格

を有する法的関与手段を分化させていった点にある。それは国家関与手段の「権力」性と「非権力」性という区別を不分明にし、堀り崩していく過程であった。そこでは組織法の次元で見ても、〈国の事務⇄権力的関与〉・〈地方事務⇄非権力的関与〉という区別と連関は絶対的かつ自明のものとは言えず、極めて相対的で錯綜したものとならざるを得ないのである（第4章3参照）。

もとより、序章でも指摘しておいたように、現実の中央と地方の行政関係はすぐれて「融合」の性格を有していると言うべきであり、それは戦後改革によって変化しなかったのみならず、1950年代の一連の法変動、機構再編及びそれに関わるイデオロギー（国と地方の「協力」「協調」関係論）によって一層強められたのである。1950年代の法変動は、こうした現実の行政秩序の在り方を追認し、かつ法的形態として積極的に制度化する意味を有していたと言えよう。

とはいえこれら一連の法変動も、例えば戦後当初の文部省が構想したような（第1章2）、地方機関を「官制」（国の機関）として位置づける改変にまでは至らなかったし、また教育事務が原則として地方（団体）事務であることの法制的位置づけを覆すには至らなかったことも事実である。こうしてあくまでも「自治」的、「分権」的法制度形式を前提としながら、かつそれに照応した「非権力」的関与手段を通じて、なおかつ国家的な文部行政運営が行なわれていくのである。それは明らかに戦後的な行政運営の特質にほかならない。日本の戦後行政がその後「行政指導」という「非権力」的手段による対象制御を支配化させていった趨勢からも、また文部行政がこの変化を先行的に体现していた点でも、すなわちその一般性からも特殊性からも、戦後文部行政はいわば戦後的行政運営の一典型を示しているといつて過言ではない。それは「自治」「分権」の形式（教育委員会制度）を媒介としつつ、実質的な国家的制御を可能とする独自の「新しいメカニズム」⁽¹⁾だと言ってよい。

そこでの国（文部省）の政策意思を地方に媒介していく行政手段として、「行政指導」が位置づいたのである。地方に対する国の機関委任事務の割合が一般行政部局（知事、市町村長）と比べて教育委員会では極めて僅少であることは、この「行政指導」が文部行政に占める格別の位置、特質を物語るものであった（第1章1参照）。法的には「非権力」的な「行政指導」が、現実には広汎な通用力を発揮しているのである。そうした事態が支配化している国と地方の実務者間の関係（「仕事の体系」）は、法概念的世界とは著しく異なった実相を形づくっていた。そしてまた、1950年代に行なわれた国家関与法制を中心とした一連の法変動は、実はこうした「行政指導」の実効性を支える法制度的条件を整備していく過程だったと言えるのである。

本稿では、文部行政における「行政指導」の通用力・実効性を支えている条件を、国と地方を通じた総体としての「機構」の独自な性格に求めた。それが“一対一”対応をなすより一貫した機構の「タテワリ」性にはほかならない（ここでの「機構」は、国家関与と法制、事務処理機構上における教育長の要的な位置、といった法制度的な「機構」はもとより、法制度そのものではなくても、「行政実例」や「会議」行政などを通じて形成されている事実上の国の意思の媒介ルート等を含めての「機構」として考えている——第5章2参照）。この「機構」の性格が、一方で「行政指導」の受け手の裁量性を制約し、他方では、受け手の側の“自主的”な受容を生み出す条件ともなっているのである。行政手段分析を通じて、こうした中央と地方との間に働く円心力と求心力との存在形態の一端は明らかにし得たと思われる。

しかしなお残された問題も少なくない。まず「行政指導」の分析が形態論的なものにとどまっている点あげられる。文部行政の個別領域毎の行政対象の性格・内容に即した諸形態・諸機能の分析が必要である。その際、本稿の視角からして除外してきた資金交付（補助金等）の行政手

段との関連も視野に含めて再検討する必要がある。第二に、本稿では法の分析を組織法に焦点を当て、しかも可能な限りその制定、実現の過程を担う執行権力の性格との関連性において把握しようとした。そうすることで、「占領」改革による法の性格とそれが1952年以降、組織法を中心として変動していく必然性を、一定の論理で説明しえたと思われる。しかしながら法の分析として言えば、組織法のみならず個別作用法の分析がそれにも増して重要である。とりわけ中央と地方の行政関係の分析を、事務配分論と行政手段論の両側面から、しかも両者の交わる局面で行うためには、個別作用法の内容（及びその実現・運用過程）の分析が不可欠の検討課題となる。第三に、「行政指導」の通用性を制度的担保の有無だけで規定し得ないことは明らかであるが、本稿でしたようにそれをすべて「機構」現象として包摂的に説明しうるか否かは、なお再吟味の余地があるであろう。すなわち、合理的に設計された制度・機構を前提として、「行政指導」が機能しているとばかりは言えないのである。そこには非制度的なまた必ずしも定形化できない諸因子が、受け手の側の受容契機に密接に関与していると考えられる。それをいわゆる「日本的行政体質」として説明するのが妥当かどうかは一まず措くとしても、たとえば「行政文化」⁽²⁾と言われる如き特質が「行政指導」の通用性と深い関連にあることは否定し難い事実である。こうした課題を本稿で提出した結論（＝仮説）に引き寄せて言えば、あくまでも制度・機構に附随しながらも、それを外延的に条件づけている諸因子を含めた広い文脈の中に、「行政指導」を位置づけ直すということになるであろう。

(注)

- (1) 渡辺洋三「戦後改革と日本現代法」同著『現代法の構造』（1975、岩波書店）所収。209ページ。
- (2) 井出嘉憲「行政文化の再検討」同著『日本官僚制と行政文化』（1982、東大出版会）所収。とくに288ページ。そこで日本における〈行政文化〉の伝統と「行政指導」との連関について言及されている。