

学位論文題名

戦後日本の教育行政構造—その形成過程に関する研究

学位論文内容の要旨

戦後日本の文部行政の特質は、「地方分権」という機構形式と、「指導」という“非権力的”な機能様式の下で、にもかかわらず実質的な中央統制と規格づけを可能にしてきた点にある。それを可能にした行政的メカニズムとはどのようなものであるのか。本研究の全体を貫く問いを集約的に表現すればそのようになる。

本研究はこの問題を、戦後文部行政の基本的骨格が形成される戦後改革期から1950年代の半ばまでを主たる対象時期とし、その行政構造の形成過程をたどることを通じて解明する。形成過程の叙述を通して、むしろ、上記のような文部行政の特質を規定している構造面の特徴を明らかにすることが、そこでの主眼である。

第1章「課題設定と分析視角」では、上記の問いを戦後教育行政についての従来諸研究のあり方に関わらせて敷衍し、本研究が採る視角の特徴と意味、ならびにその方法的含意について、先行研究との対比において明らかにされる。

第2章と第3章は、戦後改革期にまで溯って、上記のごとき「地方分権」と「指導」を通じた中央統制を可能とする独特の行政システムの発足の経緯を明らかにする。いわゆる一般行政機構においては、出先機関と機関委任事務制度が、その中央集権を温存させた最大の原因であったが、そのいずれの制度も、戦後文部行政においては必ずしも大きな比重を占めていない。ここに戦後文部行政の他の一般行政機構と比べた場合の特殊性がある。

第2章では、戦後改革は中央—地方の行政関係を文字通りの中央集権から地方分権へと転換させたのではなく、むしろ、内務省—知事の中軸とした中央統制システムから個別中央各省庁を通じた「タテワリ」型の統制システムへ転化させたという、行政学者の間から提出されている見方に注目し、文部行政においてはその「タテワリ」性がより一貫した機構として制度化された点を明らかにする。そして、この一貫して一元的な「タテワリ」性という機構的特質が、非権力的な「指導」機能を通じた実質的な中央統制を可能にしているのではないかと、この仮説を提示する。

第3章は、教育委員会法および文部省設置法として結実した、被占領下における教育行政機構改革の立案・準備過程を取り上げ、その改革過程の特徴から立法改革の意味内容を探ろうとした。従来の通説的評価によれば、戦後教育行政改革によって文部省が指揮監督官庁から指導助言機関へ性格転換した、とされるのであるが、その“転換”の経緯並びに

そこで取り残された問題点を吟味することによって、その通説的評価が文字通りには成り立たず、より批判的吟味を要することを明らかにした。被占領下という制約下に置かれながらも、文部省は政策の立案・執行主体として、つまり紛れもなく一個の執行権力として改革過程に位置づき、その影響力を行使したのである。この点に注意を向けることで、法規範の定立という形で帰結する改革の意味内容を、よりリアルかつ動態的に捉えることを目指している。こうした観点から、従来“監督から指導へ”という転換図式で捉えられてきた「指導助言」法理についても、むしろ文部省による積極的な行政関与形態・手段として位置づけられるべきことを明らかにする。

第4章は、以上の戦後改革期にその骨格を形成した文部行政機構の、1950年代における再編ならびに展開過程を取り上げる。同時期における法変動の特徴は、「地方分権」の形式と「非権力」性という法的性格をそれとしては維持しつつも、中央—地方の行政関係に関する法的枠組、とりわけ国家関与法制の面での位相変化が目立ってくる点にある。ここでは、教育事務の性格論—地方事務性と国家事務性—としても、それに関する中央からの行政関与形態の性格論—権力的か非権力的か—という意味でも、両者の区別は相対化し、文部行政は<集権—分権>、<権力的—非権力的>、どちらの軸で見てもきわめて融合的な性格を強めていくのである。

なお、占領終結・講和から地教行法の制定までの時期について、従来、その再編の性格を“中央集権の復活”として戦後改革への反改革→復古として捉える見方が支配的であったが、ここでは、それを戦後教育行政改革の取り残し・温存された問題点の継承、固定化として、むしろその連続面において捉える見方を提出した。

第5章では、法理としての「指導助言」が、文部行政の現実場面においてどのように行われ活動しているのかを、文部行政における「行政指導」の形態とその機能という点から探ろうとする。ここでは、法現象の分析というよりは、より行政活動および運営面の実態レベルに焦点を合わせた分析を試みている。ここでは、「通達」行政、「会議」「協議会」行政、そして「行政実例」などの様々な形態をとる行政指導が、単独にではなく、互いに連動し重ね合わされることによって、その浸透化が図られていくのである。

第6章と第7章は、地教行法の制定から勤務評定の実施までの過程を取り上げ、それを教育関係団体・組織の再編、変質過程として特徴づけようとする。対象時期はほぼ第4章と重なるが、視角は別の角度から設定されている。すなわち、教育行政現象を公式の行政機関関係や法行為だけから見のではなく、それ自体はいかなる公式の行政権限をも持たない団体・組織が、教育行政において重要な役割を果たす側面に焦点があてられる。

第6章では、地教行法の制定にともなう、教育委員会関係者で組織する全国レベルの団体の再編過程とその特徴を明らかにする。これら地方教育行政関係者の団体はそれ自体としては非法的な任意的団体であるが、このような“任意的”な団体を通じる媒介ルートを重要な一環として、文部省の「指導」行政が展開されるのである。

第7章は、勤務評定の実施過程を素材として、実際にこれら諸団体が文部省の進める行

政過程に登場してきて、そこできわめて重要な役割を果たすに至る経緯を明らかにする。勤務評定の実施過程においては、教育委員会関係者団体のみならず、校長会、教職員組合などもまたそれへの対応を迫られていく。その過程の進行にともなって、団体・組織秩序の変容の波は、全国レベルから都道府県へ、さらに市町村レベルへと漸次下降していき、最後に校長と教職員との関係という学校レベルにまで達する。

これらの分析を通じて、非法的で任意的な団体・組織過程が、その実質において行政過程を補完ないし代替する機能を担うに至る経緯とそのダイナミズムが明らかにされる。それは、もとより1950年代後半期という個別対象の個別的論理にそくした分析ではあるが、戦後文部行政が「地方分権」という機構形式と「指導」という機能様式の下で、なぜにかくも画一的で規格化された行政内容を帰結させえてきたのか、という冒頭の問題に対する一答案としての意味を持つものである。

# 学位論文審査の要旨

主査 教授 小出達夫  
副査 教授 山田定市  
副査 教授 木村保茂  
副査 助教授 西本 肇  
副査 教授 木佐茂男

(北海道大学大学院法学研究科)

## 学位論文題名

### 戦後日本の教育行政構造－その形成過程に関する研究

本論文は、戦後日本の文部行政が「地方分権的」機構形式と「指導」という非権力的機能様式のもとで何ゆえに実質的な中央統制を可能にしたのかを問い、それを文部行政機構の特殊性（タテワリ行政の徹底化）と「指導」行政に求め、その解明を戦後改革期と1950年代に限定して実証した。論文の構成は3部7章である。

第1部は「戦後教育行政改革と文部省」と題し、1940年代に制定された一連の関連改革法を検討し、すでにこの時点で中央統制を可能にする「指導」行政システムが形成されたことを実証した。従来戦後教育行政改革については集権的監督行政から地方分権的非権力的「指導助言行政」への“転換”として説明されてきたが、本論文はこの通説的見解を批判し、新たな行政改革の実像を提示した。第1に、この改革の主要な側面が文部省の内務省からの独立にあり、中央・地方関係でみると文部省は地方機関を直接統制しうる条件を逆に形成しえたこと（「タテワリ」型統制システムの形成）、第2に、現実の改革過程では占領権力に対する文部省の守旧的対応は一貫しており、改革の進展を規制する政治的存在としての機能を維持しえたこと、第3に、広範な委任立法・授権体制を容認し、立法システムによる集権体制の改革についてはほとんど進展をみなかったこと、などを詳細に検証した。かくして戦後改革期において登場した文部行政システムは、「分権」「自治」という機構形式と「非権力的」機能様式の統一という外観をもつにもかかわらず中央統制を可能とするシステムであり、これを著者は「指導助言行政」への“転換”の本質であるとみなし、通説とは全く異なる戦後教育行政改革の実像を提示した。

第2部は「戦後文部行政の機構と機能」と題し、1950年代の文部行政機構の再編過程を追い、あわせて「行政指導」の諸形態とその特質を吟味する。この期占領権力は消滅し文部省独自の行政改革の論理が現れる。本論文はこの論理を組織法の改正に求め、まず1952年

に文部省の局課編制が、「権力的」「非権力的」事務の二分論的編成から両事務の「混合・融合」型編成へと転換し、これがその後の「指導」行政の展開の先行条件をなすものとみる。ついで文部省の「指導助言」権の変化に注目し、「求めに応じた」ないし「最低基準にもとづく」指導という限定された指導体制から全面的な指導体制へと転換し、さらに「企画」「勧告」「措置要求」など「権力的」と「非権力的」との中間的な権限が文部省に付与され、企画・行政管理官庁、指導行政官庁としての文部省の地位が一層明確となったとする。更にこの期に顕著となる「指導」行政の形態を「通達」行政、「会議・協議会」行政、「行政広報」の三つに整理し、これらが中央から地方への一方的な作用としてだけではなく、地方からの求心的契機によるものであることを明らかにした。通説的見解では、この期は戦後改革に対する中央集権の復活として説明されてきたが、本論文はこの傾向は戦後改革期において温存されていた問題点が顕在化し、継承・固定化されたものとみなし、50年代の再編過程を連続面で把握すべきだと強調する。

第3部は、1950年代後半での教育行政秩序の変容を行政機構の外部でとらえ、とくに任意的な「団体・組織」を媒介とする文部省の「指導」行政の展開に着目し、1956年の地方教育行政法の制定と、1958年の勤務評定の実施という二つの局面でこの変容をとらえた。いずれもその特徴は「指導」行政による対象集団の機能変容という点にあり、本論文はそれを「指導」行政による対象組織の同質化の過程とみなす。検証の対象は、教委関係団体と校長会であり、都道府県の教委関係団体はこの過程を経て“政治化”→“脱政治化”→“再政治化”され、市町村教委のそれは“政治化”→“脱政治化”→“非政治化”されたとみる。校長会の変容は日教組の勤評闘争を契機に起きるが、組合からの校長の離脱により行政秩序の変容は学校レベルにおいても実現する。従来この過程は政策論ないし運動論レベルで論じられてきたが、本論文はこの過程を行政レベルで把握し、政策実施過程が実は任意的団体を媒介として浸透し、「指導」行政の重要な意味が任意団体の“行政機関化”や“外延的行政基盤の拡大”にあることを立証し、ここにおいても新たな「指導」行政観を提示した。

以上を要するに本論文は、1)「地方分権的」機構形式と「指導」という非権力的機能様式のもとで何ゆえに実質的な中央統制が支配しえたのか、という教育行政学にとり基本的なテーマの解明に新たな内容を提供し、2)文部行政機構に独自の「タテワリ」型機構を解明することにより戦後教育行政改革やそれ以降の行政改革の進展に対し全く新たな行政機構像を提示し、3)「指導」の形態や特徴に注目することで「指導」行政がもつ“法的規制からの行政の解放”、行政顧客との“同質化”、地方行政レベルでの自治能力の喪失を明らかにし、「指導」が中央統制の第1級の行政手段であることを明示し、4)かつ本論文が極めて豊富な資料に依拠し、その優れた実証性は高く評価されるものである。

以上の評価にもとづき審査員一同は、著者が北海道大学博士(教育学)の学位を授与される資格があるものと認定する。