

2. 戦後日本の指導行政制度とその問題点(1)

小 松 郁 夫

はじめに

わが国に公教育制度が成立してから、すでに一世紀が過ぎた。それに伴う教育行政も、公教育としての内容の確保にあたっては、様々の試行錯誤をくり返してきた経験を有している。本稿では、子どもの学習の質を、公教育としていかに保障していくべきかという視点から、戦後日本の教育行政がなしてきた、「指導助言行政」の制度的な形成過程を遡及していく。

もとより、戦後のわが国の教育行政は、指導・助言・援助等の非権力的作用を中心的機能とする「指導行政」をその基本原則として出発した。その契機となったのは、後にも触れるように、戦前の命令・監督的な視学制度や「指揮監督行政」に対する厳しい反省であった。その批判のうえに構想された行政機構が、教育委員会制度であり、委員会の教育活動に関する指導助言活動を担う職務としておかれたのが、指導主事であった。

その後1948年に出された「教育委員会法」は1956年「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の立法化によって廃止され、教育委員会や指導主事をめぐる性格も、大きく変化したとされる。本稿の目的はそれらの過程を再度検討し、今日のわが国の教育行政、とりわけ指導行政の現状と問題点の内実を分析していくことにある。

I. 戦前の反省と文部省のあり方

(1) 戦前の反省

戦後の教育制度は、学校体系と教育行政制度の面で、大きな転換をとげた。学校体系はいわゆる単線型となり、教育の機会均等の保障という面で、大きな前進を示したと言えるだろう。他方教育行政制度の改革では、教育委員会の誕生をあげねばならない。

学校体系においても、戦前の複線型学校体系に対する反省を基礎に改革が断行されたが、教育行政制度に関しても同様の見方が可能である。

すなわち、富国強兵政策の上に立つ「帝国日本」の教育は、国民統制と安撫で強靱な労働力養成を第一の目的として、教育行政が内務行政と混然一体、いやむしろ内務行政の一環として位置づけられ、統制されてきた。まさに「実質的には文部行政と名づくべきものは存在しない」⁽¹⁾状態であった。

ところが、戦後まもなくの文部省をみると、いくつかの顕著な対比が可能となる。(1)文部行政の内務行政からの独立、(2)法的権限が、指揮監督権から指導助言権へ、権限の行使の法律主

義、(3)内務官僚の後退と専門家の進出、(4)C I Eによる「間接統治」の出先機関化、(5)文部省の批判、改組等の論議が一般に広くなされた。(2)

また、1946年12月27日に出された教育刷新委員会の第一回建議においても、「従来の官僚的画一主義と形式主義との是正」や「教育の自主性の確保と教育行政の地方分権」等の新しい方向性が提示され、文部省自身の資料においても、教育の自主性の確保、教育行政機構と一般行政機構の切断、画一教育の打破、などが言われていたが、それらの基本的枠組みを示したのは何といっても第一次アメリカ教育使節団報告書であった。(3) 以下同報告書にみられる改革構想をみていくことにする。

(2) 第一次アメリカ教育使節団報告書

この報告書は、1946年3月31日に出されたもので、「戦後の教育改革の全面的構図を引いたもの」(4) (宗像誠也)であった。第一章「日本の教育の目的及び内容」から「国語の改革」「初等及び中等学校のエ育行政」「教授法と教師養成教育」「成人教育」「高等教育」の六つの章に及んでいる。

序論において同報告書はこう述べている。「教師の最善の能力は、自由の空気の中においてのみ十分に現わされる。この空気をつくり出すことが行政官の仕事なのであって、その反対の空気をつくることではない。」

更に第一章「日本の教育の目的及び内容」において、日本の教育制度は「規定、教科書、試験、視察等によって、教師が職業上の自由を活用する機会を少くした。どの程度に標準化並びに画一が確保されるかということが、能率の尺度であった」と説いている。

また教育行政当局職員は、「教育及び教授に関して、専門的な訓練若しくは経験をほとんど持っていない」ので、「その結果は、社会の各層にひそんでいる、多くの才幹と能力の一大貯蔵所を、ギセイに供してしまった」と指摘している。

教育の目的を述べている箇所では、「中央官庁は教授の内容や方法、または教科書を規定すべきではなく、この領域におけるその活動を概要書、参考書、教授指導書等の出版に限定すべき」あり、「教師がその専門の仕事に対して適当に準備ができさえすれば、教授の内容と方法を、種々な環境にある彼等の生徒の必要と能力並びに彼等が将来参加すべき社会に適応せしめることは、教師の自由に委せらるべきである。」としている。従って、カリキュラムや学科課程を形成する際の、文部省の役割は、先ず第一に「教育の過程が最も良く実施されうような状態を、作り出す」ことであり、「それは指導と刺戟と激励の機能を行うべきである。」としている。カリキュラムと学科課程は、中央官庁と教師の「協力行動の結果」として生ずるものであって、独占的に行政当局が規制したことへの厳しい批判を述べている。従って教科書の作成・選定にも教師の参加が不可欠なのであって、そのための準備も十分に保障すべきであるとしている。

第三章「初等及び中等学校のエ育行政」においては、上記の教育を支える行政組織について次のように構想している。

「第一に、教授、教授監督、または行政に関して学校と交渉をもつ職員は、教育者たるに十分な資格をもたなくてはならぬ」こと、「第二に教育計画の管轄を現在よりもっと分散させなくて

はならぬ。全機構の一定の段階において、権力と責任の縦の線を、明確に切断しなければならぬ」としている。

文部省の権限としては、その行政的管理権を削減すること、を提案し、これは「カリキュラム教授法、教材及び人事に関する多くの現存の管理権を、都道府県及び地方的学校行政単位に、移管せらるべきことを意味する。従来は、視学官制度によって学校の統制が強制された、この制度は廃止すべきである。その代りに、統制的または行政的権力をもたぬ、感激と指導を供与する、相談役と有能なる専門的助言者の制度を設けなくてはならぬ。文部省の機能を内務省から絶縁すべきである。」と勧告している。

上記のことから、都道府県及び地方的下部行政区画（市町村）の権限は、極めて重要なものとされている。とりわけ都市その他の地方的下部行政区画の地方学校制度の部長は、その任務の一つとして、「学校における教授の監督と学科課程の進展及び教科の選択について校長や教師に対する援助」が提言されている。

以上、戦後教育改革の中核として多くの影響を及ぼしてきた、第一次使節団報告書の内容を、本稿の目的に関する限りにおいて要約してきたが、ここで問題とされていた諸点や提言が、日本における改革作業の中でどのように現実化していったのか、あるいはどのように日本的に再考されて制度化がなされたのかを次に問題にしていきたい。(5)

(3) 文部省の改組

ここではまず、教育行政の中央官庁である文部省の改編をみておく。

先の使節団報告書は、「文部省は、日本の精神界を支配した人々の、権力の中心であった」（第三章）と述べ、戦後まもなくの時期においては、文部省の批判・改組論から、廃止論に至るまで、そのあり方がかなり厳しく問われたのであった。人的にも、いわゆる「学者文相」や「講壇派」の人間が中枢を示め「各種の学校に対し技術的援助及び専門的な助言を与える」機関として、その重要な機能を担おうとしていた、と考えられる。

やがて新しい文部省は、1949年5月31日の文部省設置法によって、大臣官房、初等中等教育局、大学学術局、社会教育局、調査普及局、管理局（教育施設部を含む）として発足した。そこでは、学校教育局が、上記のように大学と初等中等教育に二分され、教科書局が廃止された。教科書の検定は、編集指導を初等中等教育局が、発行関係は調査普及局、検定事務は管理局に配分されたが、のちに初等中等教育局に一元化される（1952年8月）。(6)

この機構改革の目的は、新しい教育行政制度の発足にともなって、文部省の機構を簡素化することであり、教育・学術・文化のあらゆる面に「専門的・技術的な指導、助言および援助」を与えることがおもな機能となったのである。いわばサービス機関としての性格を強く打ち出し、基本的権限は教育委員会に委ねたと理解しうるような改革であった。

1950年9月に出された第二次アメリカ教育使節団報告書に先立って、文部省は「日本における教育改革の進展」と題した報告書を提出し、その中において次のように述べている。(7)
(1950年8月)

すなわちこの報告書の第八章「教育行政の改革」の五、文部省の改組に触れた箇所では、「新し

く文部省の基本的任務」とされたのは、「(1) 従来の中央集権的統制機関から教育の地方分権の大原則に従って指導・援助機関に移行したこと。(2) 民主教育の体系を確立するための最底基準の設定または教育・学術・文化の向上普及に必要な基準の設定を立案すること。(3) 教育・学術・文化の調査統計を重視し、全国にその資料の利用を提供すること。(4) 日本の教育・学術・文化の向上の過渡的段階において必要な財政的または資料入手上の援助に力を注ぐこと。」としている。従って既述したような、「専門的技術的指導助言を与える部局と、行政的管理権を行使する部局は分離すること（たとえば、管理局の新設）」や「教育学術文化行政の対象に即応するように一元的に編成することを原則とすること（たとえば、教科書局・体育局を解消して初等中等教育局を設けたこと。）」などの方針が採用されたと述べている。(8)

またこの報告書は、上記のことを述べた部分の最後で、文部省と厚生省の統合論を批判して、次のように主張している。「文部行政と厚生行政とはその性格において前者が指導助成的であるのに対して、後者は監督的であるという根本的差異がある。この差異を無視して、しいて統合しようとすることは、新しく転換した文部行政を旧に逆転させるおそれがあるばかりでなく、行政の非能率をもきたすおそれがあると思われる。」

このようにして、戦後まもなくの文部省の改組をみると、確かに「教育・学術・文化のあらゆる面について指導助言を与え、またこれを助長育成する機関たらしめる」(9) 意図がうかがえるのである。

(4) 文部省の機構改革（1952年）

しかしながらこの機構改革も、1952年7月の文部省設置法一部改正によって、「自主独立後の新事態に即するよう」(10) 変えられていった。その理由として、当時の文部省総務課長相良惟一氏は「文部省の権限と責任との間の不均衡」「教育委員会制にみられる地方分権主義の、実情に即さない行きすぎを是正」「文部省自体がもはや権限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。そればかりか、かえってこの方式の弊害面である、行政の一元化をはばむとか、または責任の所在を不明確にすること、あるいは政令二途にでるといったようなマイナス面がつよく招来されるおそれがある。」(11) と述べている。

同年7月31日に公布され、8月1日から施行されたこの法律によって、「文部省の任務」は「学校教育、社会教育、学術及び文化の振興及び普及を図ること」と非常に一般的な規定になり、「文部省の権限」として指導・助言の対象範囲が拡大強化されていった。

具体的な例としては、「文部省の権限」（第五条）の第一項の各号が次のように差異を示している。「12 広く利用に供する適当な記録を整備すること」が削除され、「12 教育、学術及び文化の振興に関し、調査し、及び企画すること。」が追加された。また「19 地方公共団体及び教育委員会、都道府県知事その他の地方公共団体の機関に対し、教育、学術、文化及び宗教に関する行政の組織及び運営について指導、助言及び勧告を与えること。」が追加されると同時に、改正前の文部省設置法では「23 教育委員会、大学、研究機関その他教育に関する機関に、報告書その他資料を提出させ、収集するための手続及び方式の基準を設定すること。」が、「31 教

育委員会、都道府県知事その他の地方公共団体の機関及び大学に対し、報告書、資料等の提出を求めること。」と明確にその機能を変化させている。

また、初等中等教育局の事務（第八条）においても、同質の意図をもって改正がなされた。その主なものを掲げておく。

〔旧法 1949年5月〕

第八条 初等中等教育局においては、初等教育、中等教育及び特殊教育に関し、左の事務をつかさどる。

一 初等教育、中等教育及び特殊教育に関する法令案を作成すること。

二 法律による最低基準に基く教育計画を推進助長し、且つ、その最低基準を越える初等教育、中等教育及び特殊教育の推進を指導すること。

五 左のような方法によって、学校管理、学校の施設、教育課程、特別教育活動、生徒指導、教授法その他初等教育、中等教育及び特殊教育のあらゆる面について、教育職員その他の関係者に対し、専門的、技術的な指導と助言を与えること。

イ 手引書、指導書、会報、パンフレット、その他の専門的出版物を作成し、及び利用に供すること。

ロ 初等教育、中等教育及び特殊教育に関係のある教育職員の訓練のための全国的、地域的又はその他の研究集会、講習会、会議その他の催しを主催し、又はそれに参加すること。

ハ 初等教育、中等教育及び特殊教育のあらゆる面について、教育委員会その他の機関の求めに応じ、直接専門的、技術的な指導と助言を与えること。

六 初等教育、中等教育及び特殊教育に関する基礎的調査研究を行い、その結果及びそれらを学校に関する諸問題に適用することについての情報を提供すること。

七 初等教育、中等教育及び特殊教育に関する統計調査を行い、必要な資料を収集し、解釈し、及びこれらの結果を利用に供し、又はそれらに関し、指導し、若しくは協力すること。

八 教材教具等の解説目録を作成し、及びそれを利用に供すること。

〔改正法 1952年7月〕

第八条 初等中等教育局においては、左の事務をつかさどる。

一 地方教育行政に関する制度について企画し、並びに地方教育行政の組織及び一般的運営に関し、指導、助言及び勧告を与えること。

五 初等教育、中等教育及び特殊教育の振興に関し、企画し、及び援助と助言を与えること。

七 初等中等教育の基準の設定に関すること。

十一 初等中等教育に関する教材、教具等の解説目録及び教材に関する資料を作成し、及び利用に供すること。

十三 左のような方法によって、学校管理、教育課程、学習指導法、生徒指導その他初等中等教育のあらゆる面について、教育職員その他の関係者に対し、専門的、技術的な指導と助言を与えること。

イ （ほぼ同じ）

ロ (ほぼ同じ)

ハが削除されている。

十四 初等中等教育用教科書の発行の指示等初等中等教育において用いる教科用図書その他の教授上用いられる図書の発行に関すること。(なお教科書に関する部局の変更は既に述べた通りである)

以上、やや長きに渡って引用してきたが、このように見てくるだけでも、文部省の権限が明確に、しかも強化する方向で改正がなされてきたことは、疑いえない事実である。

同法の付則六項においても、「初等中等教育局においては、当分の間、学習指導要領を作成するものとする。但し、教育委員会において、学習指導要領を作成することを妨げるものではない」の但書が、この改正では削除する旨規定されている。すなわち、やがては教育委員会がなすべきものと考えられていた学習指導要領の作成が、文部省だけのものに変えられたのである。「当分の間」という限定は、今日においてもなお当分の間であるからして、実質的には固有の権限であるかのようになっている。これは明白に地方分権化という戦後の改革精神の否定であって、文部省の教育内容に關与する権限が強化したことを表わしている。

更にその後、教科書検定権が文部大臣にあること(「学校教育法」21条1項の改正)、それゆえ都道府県教育委員会および知事の検定権が削除(「教育委員会法」50条但書2号、「私立学校法」7条の改正)などの変化が1953年にみられ、教育内容への文部省の關与はいよいよ強力なものとなっていった。

一時期、その廃止論さえ出された文部省が戦後の公教育の展開において果たした役割は、限られた紙幅の中ではとうてい解明しきれないほど大きなものであり、ひろく「国民」形成と「優秀な労働力の育成」という点で、戦後日本の発展に寄与してきたことは、否定しえない事実のように思える。しかしながら戦後30年を経た現在、そのプロセスや方向に新たな分析課題を設定することは、極めて重要な点である。なぜなら、現実には教育活動を営む多くの教師たちとの間に、測り知れないほど深い溝と不信感を形成してしまったからに他ならない。

勿論、問題がすべて行政当局に存する、ときめつけるのは正確な検討の仕方ではない。教師たち自身の中にも、いつのまにか文部省による教育の「基準化」の提示を求める、ないしは容認する姿勢があったのではなかったか。特に、高度化した教育内容を、しかも系統的な学校制度の中でプログラム化することは、決して教育的情熱のみでは完成しえない問題である。そうしたとき、教師の側にそれを十分に保障しうる体制が準備されていただろうか。また、協力すべき研究者たちの成果が、他者を納得させられるような論理性を有していただろうか。批判する側においても、厳しい自己批判が不可欠である。

公教育として、その質の保障をいかにしていくのか、また、いかにして絶えず向上していくのかという組織的体制の構想は、本来ならばまず、教師自身の組織の中から生まれてこなくてはならない。しかしながら残念にも戦後まもない教師たち(あるいは今日においてもそうした面がみられるが……)の多くは行政当局への要求から、という運動しか展開しえなかったように思う。

確かに当時は、教育の質よりも巨大になった量をいかに確保していくのが問題であって、そ

のための施設、設備、予算等の面であまりにも劣悪であった。そうした中で、新しい日本の未来にふさわしい機関として構想されたのが、教育委員会制度であった。以下の紙面で、私は公教育の質の保障にとって、教育委員会制度がどうであったのか、を考えていきたい。

II. 教育委員会制度と指導主事

(1) 視学制度の反省と新たな構想

戦前の学校を統制し、教師の自由な研究や教育活動を阻害してきたのが視学制度であったことは、多くの人の指摘するところである。全日本教員組合行動綱領案（1945年12月）、日本教育労働組合行動綱領（46年6月）、教育民主化協議会行動綱領（47年1月）などは視学制度の廃止を主張し、既述したように、第一次アメリカ教育使節団報告書の中でも、その制度の廃止を要求している。

このような動きに対して文部省は、1947年10月、「従来の視学制度の反省と改正要点」（文部省学校教育局庶務課）にまとめて発表している。

まず従来の視学制度にあっては、視学の資格、選任、職分、待遇、研修等について明確な法的規定がなかった。その職務は教育指導、人事其他の事務が重複しておったので教育の実際指導に十分な力を入れることが出来なかった。人事（任免、異動）に関与するところが多くあったので教員から親しまれるよりも恐れられた存在であった。定員が少く、其の上事務が繁忙に過ぎたため指導に不十分であったし研究にも不用意であった。実際の指導に当たっても常識的で教員から尊敬を受け得る学究的な視学は少なかった。待遇が低くしばしば減俸して就任することすらあったので職務に安んずることも少なかった。視学の活動に必要な予算が伴わぬ（研究諸計画、出張等）ため十分な成果があがらなかった。

文部省は視学制度の欠陥をこう反省した上で、次のような改正を考慮していた。

地方教育の常時の視学制度を確立する。新教育の徹底の上からも教員の現場教育を強化するため視学制度を整備する必要がある。従来の重複事務のうち人事事務と教科事務とを分離し、人事は別な機関に委ね、教科の指導助言は専ら指導主事（この職名は当時まだ未確定のものであった）がこれを行い従来の弊を矯める。指導者の質を高めるため相応の資格を規定すると共に定員の大巾増員をする。一年間を通じ教員の指導日数の最低を定め指導助言の徹底を期する。地方に於ける最も高い教育指導者としての職分を果しうるため待遇を高め有能者が安んじて仕事に没頭し得られるようにすること。地方教育委員会の法律に関連して新しい視学制度を規定し就中地位（身分）系統、職分、責任等を明らかに定める。

ここで指摘されているようなことは、やがて教育委員会法の中心的精神に生かされていくが、今日においてもなお不十分な面をみるにつけ、制度の進歩の鈍さに驚かざるをえない。果してその阻害原因は何であろうか。

ところで、法の制定に至るまで文部省としても過渡的手段を考えねばならなかった。そこで出されたのが、同年11月5日「視学の教育活動に関する件」（文部省学校教育局長より各都道府

県知事にあてた通達)である。そこでは、視学(「補導主事(仮称)」と新しく性格づけられた視学)は、「新しい教育の原理並にその内容方法につき、管下各学校教職員より一層広く且つ深く通曉し、これによって各学校職員の相談相手として、その教育活動を進歩せしめ、各教員を援助する。」ことや、「視学の学校視察並に調査は取りあえず、管下学校の最も勝れていると思われる点を発見し、これを他校に伝達、公表することに努めること。又学校視察に当っては、友情的、援助的態度をとり、従来往々見かけた如く学校や教員の否定的批判を行うことはやめること。」などが指示されている。

このようにみえてくると、戦前の視学に対して構想された「指導主事」「補導主事」とは、端的にいつて「恐れられる存在から、親しまれる存在」「相談相手」といった性格をもった職務として描かれていた、とみられる。⁽¹²⁾

第一次アメリカ教育使節団報告書が指摘した如く、「統治的または行政的権力をもたぬ、感激と指導を与える、相談役と有能なる専門的助言者の制度」を設け、「視学官は教師達の指導者であり助言者であるとする、近代的な考え方に合うように、その職能の性格が変えられなくてはならぬ」と反省がなされたのであった。

次に指導主事という存在に法的根拠を与え、戦後教育行政改革の根幹となった、教育委員会法に触れていきたい。

(2) 教育委員会法の成立

戦後の教育行政改革が示した基本原則について、論者によって若干差異がみられるが、一般に次の三点に要約されている。⁽¹³⁾ その第一は「教育行政の民主化の原理」あるいは教育行政の民衆統制と専門的指導性、である。⁽¹⁴⁾ 公選制教育委員会の誕生にみられる、地域住民の教育意思の尊重がその例であり、教育行政機関においても、教育専門家の存在とその指導性を強く打ち出していることから、我々は戦後の改革の中心点として把握できるだろう。第二は、「教育行政の地方分権化の原理」である。すなわち、既にみてきた通り文部省のサービス機関化とそれに伴う地方への権限移譲がこれの具体例である。第三は、「教育の自主性確保の原理」でいはいは教育行政の一般行政からの独立、である。以下では、教育委員会法とそこにおける指導行政のあり方をめぐる規定に焦点をあてて記すことにする。

教育委員会制度については、教育刷新委員会を中心に、緊急の課題として多くの労力が費やされた。それらの詳細な過程について論述する余裕はないのだが、例えば田中耕太郎氏の提言などについては、今日においても、なお重要な論としてしばしば論及されてきた。できれば別の機会に立法化をめぐる動きとして論及してみたいと思う。

ところで法案は、1948年7月5日の会期終了日に成立した。同法はその提案理由にも明らかなように、教育刷新委員会、アメリカ教育使節団報告書、教育基本法の趣旨を基底において作成された。そのことを森戸辰男文相が次のように述べている。「教育基本法は、教育憲法あるいは教育宣言とも申すべき性格を有する法律でありますので、教育行政改革の方針は、前述の規定(教育基本法第十条)に基きまして、その方向づけがなされたものと考えられます。」更に地方教育行政改革の根本方針としては、教育基本法に宣言された教育の目的を達成するために、「行

政が民主主義一般の原理の下に立つ在り方としては、権限の地方分権を行い、その行政は公正な民意に即するものとし、同時に制度的にも、機能的にも、教育の自主制を確保するものでなければならぬのであります。」そしてそこで意図された三つの眼目として(1)教育行政の地方分権、(2)教育委員の一般公選、(3)教育委員会は独立の機関である、ことが述べられた。特に(1)の地方分権に関し、「従来国が教育内容の細部にわたるまで規定し、かつこれを監督していた態度を改めまして、教育の基本的事項のみを定めて、これが實際上の具体的運営は、これら委員会の手に乗ねることとしたのであります。」と説明している。(15)

この法律の目的について、同法第一条は「この法律は、教育が不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきであるという自覚のもとに、公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行うために、教育委員会を設け、教育本来の目的を達成することを目的とする。」

ここでいう「不当な支配」をめぐる、いくつかの論議が展開されたが、それに触れて森戸文相は、中央集権的な文部行政官僚、軍部、内務官僚等の例をあげ、戦前、戦中のようなことのないよう、教育の自主性確保のためにこの規定がある旨、議会で説明している。(16)「不当か不当でないか」の判断は、教育そのものの価値判断に関連するだけに、容易に断定しがたいが、反面、教育も社会的事象であることからして、政治と断絶して存在することはありえない。(17)

次に教育委員会事務局の職員に関する規定をみてみよう。同法四十五条「都道府県委員会の事務局に、指導主事、教科用図書の検定又は採択、教科内容及びその取扱、建築その他必要な事項に関する専門職員並びにその他必要な事務職員を置く。」四十六条「指導主事は、教員に助言と指導を与える。但し、命令及び監督をしてはならない。」四十七条「教科用図書の検定又は採択、教科内容及びその取扱、その他特殊な事項に関する専門職員には、教員をもって、これに充てることができる。但し、その期間中は、教員の職務を行わないことができる。」

また、教育委員会の事務として第四十九条「教育委員会は左の事務を行う。但し、この場合において教育長に対し、助言と推薦を求めることができる。……二、学校その他の教育機関の運営及び管理に関すること。三、教科内容及びその取扱に関すること。四、教科用図書の採択に関すること。……九、教具その他の設備の整備計画に関すること。(以下 略)」

教育内容に関わることを以上かいつまんで引用してきたが、教育委員会そのものの法的性格を簡単にまとめると次の四点になるだろう。「教育委員会は、地方公共団体の一機関である。」「教育委員会は、公立学校の行政機関である。」「教育委員会は、公選の委員からなる機関である。」「教育委員会は、合議制の行政機関である。」(18)教育委員会は、確かにアメリカにおける制度を参考にして発足した。しかしながら、戦前の制度に対する反省や、法律をめぐる立法化の過程をみていくなれば、必ずしも無国籍的で日本に不適応なものだったとは断定できないように思う。現在の教育委員会が、当初の意図に反して大きくその性格を変えていった原因は、制度そのものの欠陥よりも、政治的な背景がより大きい影を落しているように思う。

(2) 指導主事と指導行政

教育委員会法における指導主事の職務は、第四十六条「指導主事は、教員に助言と指導を与え

る。但し、命令及び監督をしてはならない。」とされた。この条項は、1950年の改正で「教員」が「校長及び教員」となり、その指導対象が拡大された。「助言と指導」が、あくまでもその対象に規定されておこなわれるものであることを考えると、その内容は「教員」と「校長」の職務に規定されることは言うまでもない。「校務を掌り、所属職員を監督する。」校長と「児童の教育を掌る。」教員とでは、その為すべきことも異なるがゆえに、「助言と指導」もその活動に応じた形態や機能が不可欠である。

「助言と指導」は「助言という教育的技術によって、教員を指導するという結果をもたらす指導主事の機能を明示」しており、「助言はあくまで助言であって、命令ではない。だから指導主事の助言は、あくまでも示唆的性格のものであって、けっして命令的、強制的になってはならない。」とされている。また校長に対する助言・指導は、一般の教員に対するものと質を異にし、一学校の経営責任をもつ校長の管理的事項に対しては、一般的な行為にとどめおかれ、特に人事に関することでは、直接的な助言・指導は慎むべきものとされていた。

指導主事については、教育長と同様、法の定める資格を必要としたが、それらの諸制度が十分に定着するまえに、教育委員会法は改正され、1956年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」をもって廃止されていったのである。

指導主事に指揮命令権がなかったように、教育委員会相互間にも、現在とは違った関係が存在していた。同法五十五条「都道府県委員会は、地方委員会に対し、文部大臣は、都道府県委員会及び地方委員会に対し、各所轄区域の教育に関する年報その他必要な報告書を提出させることができる。2. 法律に別段の定がある場合の外、文部大臣は、都道府県委員会及び地方委員会に対し、都道府県委員会は、地方委員会に対して行政上及び運営上指揮監督をしてはならない。」

戦後の教育行政改革は、言葉そのままの意味において“指導行政”であったと言える。その事実を十年足らずの歴史の流れのなかで概観してきた。指導行政は、指導する側もされる側も、教える——教えられるという単純な関係ではないところからはじまる。確かに力量、識見、経験等において指導する者は優れているかもしれない。しかし両者を結びつける信頼感が欠けていては有名無実になるし有害無益でさえある。我々がこれまで指導行政について調査研究をして学んだことは、今日の日本教育界に一番欠けているものを確かに経験しえたことである。行政と学校・教師の間に友好的に刺激的なパートナーシップの確立が一日も早く確立することを我々は強く望んでいる。

私のこの小論は、現在教育行政をとり囲んでいる状況にまで到達しえなかったが、昨年の日本教育行政学会、昨年の日本教育学会の共同発表と、本誌の他の人との論文とを参照していただければ、多少は明らかになるであろうと思う。私自身はとりあえず戦後の改革に焦点をあてて書いてみた。できれば次回は制度的、法的規定を前提にしたうえで、諸々の動向に触れたテーマで論述したいと思っている。今回はそのための第一歩である。

注

(1) 阿部重孝「教育改革論」(岩波書店、1937年) P 10

- (2) 海後宗臣編「教育改革」（東大出版会 1975年 『戦後日本の教育改革』第一巻）P286
- (3) 伊ヶ崎暁生、吉原公一郎編・解説「米国教育使節団報告書」（現代史出版会 1975年 『戦後教育の原典』②）を参照した。
- (4) 宗像誠也「今日の時点でアメリカ教育使節団報告書を取りあげることの意義」（日教組、1960年 『米国教育使節団報告書（訳文）一連合軍司令部に提出された一』所収）
- (5) 伊ヶ崎暁生、吉原公一郎、前掲書の解説によれば、CIE（民間情報教育局）が編集し、1946年3月11日に発表された「日本の教育」ハンドブックに次のような内容があるという。

「日本の因襲的な公立学校では、教授法は高度に標準化されている。アメリカ合衆国の大部分の伝統的な学校の特性を示す多様性はどこにもない。教師たちは、教材選択で比較的自由がなく、その組織の決定についても自由を持たない。彼等は与えられた期間にどれだけの教材を教えればよいかの概要を与えられているだけである。」「校長と教師との関係もまた日本の社会的政治的組織の封建的性格を反映している。そのような制度のもとでは、教師たちはその教育上の問題について校長と協働することは困難である。教師たちは校長の命令に無批判的に服従しなければならない。このような関係は個人の思考と創造性を抑圧してきた。校長の仕事は、上級官庁の指示を説明することである。また校長たちは教師たちがすべて規則に従っているかを調べる監督官の役割をも果している」

このハンドブックが同月末に発表された報告書に影響を与えているだろうという予測は間違っていないだろう。本文で触れられなかったが、重要な指摘なので記しておく。

なお同じ時期に検討された日本側の文書として「米国教育使節団に協力すべき日本側教育委員会の報告書」がある。日本における教育関係者たちが、アメリカ側の来日に先立って検討していたものとして、重要な文書である。より詳細には、前掲書「米国教育使節団報告書」の中に一緒に収められている。

- (6) 文部省「学制百年史」（帝国地方行政学会 1972年）P801
- (7) 伊ヶ崎暁生、吉原公一郎編・解説 前掲書
- (8) 海後宗臣編 前掲書 P300 参照

またこの指導と管理の分離がいわゆる「チェック・アンド・バランス」方式であった。

- (9) 1949年4月25日第五回国会衆議院内閣委員会における柏原政府委員の提案理由説明
- (10) 1952年5月9日第十三回国会衆議院文教委員会における今村忠助政府委員の提案理由説明
- (11) 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
- (12) 武田一郎「指導主事の職能」（学芸図書 1952年）P16 参照
- (13) 市川昭午「教育行政の理論と構造」（教育開発研究所、1975年）P266
- (14) 伊ヶ崎暁生、吉原公一郎編・解説 前掲書所収「日本における教育改革の進展」P236、237
- (15) 「法律時報」1972年6月臨時増刊『憲法と教育』所収「憲法・教育法の制定趣旨と国

会審議」P 292

また第二回国会衆議院文教委員会議録 1948年8月19日 参照

(16) 同上、1948年6月21日 参照

(17) 安藤堯雄「市町村教育委員会 その設置と運営」(明治図書 1952年) P 16, 17

(18) 武田一郎 前掲書 P 25