

教育審議会における教育行政改革理論に関する研究

梅本大介

教育審議会の政策史上的意義

内閣総理大臣の諮問機関として1937年（昭和12年）から1942年（昭和17年）まで設置された教育審議会は、それまでの教育行政史上で最大の規模を誇った組織であった。「國體の本義」を確立することを企図した教学刷新評議会は1936年（昭和11年）10月29日に「政府ハ我ガ国内外ノ情勢ニ鑑ミ、教学ノ指導並ニ文政ノ改善ニ関スル重要事項ヲ審議スルタメ、内閣総理大臣統括ノ下ニ、有力ナル諮詢機関ヲ設置セラレコトヲ望ム」¹との建議を行う。教学刷新評議会の答申を根拠として、1937年（昭和12年）12月10日、天皇による上諭が付された官制の公布をもって、教育審議会が発足した。

本稿の目的は、内閣総理大臣の諮問機関である教育審議会が、戦時体制が構築されていく時代の過程で、どのような教育行政の改革を考究し、制度設計しようとしていたのか、その改革の指向性を明らかにすることである。

教育審議会は内閣総理大臣の直轄組織として、内閣総理大臣に直接建議できる政策提言機関であった。委員65名ほか臨時委員で構成される、それまでの教育政策機関史上最大の規模を誇った組織であった。その総裁には枢密院議長が就任することが慣例となり、これはこの巨大な組織が天皇大権に沿って教育改革を図る性格の組織であることを期待されたことを説明している。また、教育審議会が廃止される4年間（1942年5月9日）に総会を14回、初等教育・中等教育・高等教育・社会教育・教育行財政の5つの政策課題を議論する特別委員会を61回、さらに具体的に答申案を作成する整理委員会が169回も開催されたことは、この組織の積極主義を証明しているものと考ええる。最終的に、（1）国語に関する建議、（2）国民学校教員の優遇並に師範学校制度刷新の急速実施に関する建議、（3）諮詢機関設置に関する建議、（4）教育尊重に関する建議、を行った。

教学刷新評議会の答申を導いた広田毅弘毅内閣は、第70回帝国議会で起きた立憲政友会の浜田国松衆議院議員と寺内寿一陸軍大臣による論争が議会の混乱を招き、広田内閣はその事態收拾を図るために総辞職した。広田内閣の後を継いだ予備役陸軍大将・林銑十郎内閣も、二大政党である民政党と政友会との政治対立を解消できず、わずか123日で退陣を余儀なくされた。内閣と議会の対立が激しさを増すばかりの中、林内閣の後継政権として第一次近衛文麿内閣が組閣された。1937年（昭和12年）6月4日のことである。軍部による政治介入の機会が増加し、また政党に所属する既存の政治家勢力に対する国民の不満が高まっていた背景が、この近衛の組閣を後押ししている。比類なき家系の歴史を有する近衛に対して、国民が求めたものは「新体制への革新」であった。当然、教育審議会の設置は、この新体制運動と連動していくこととなる。そのため、この社会構造の刷新を志向する国民からの改革要求の側面は、教育審議会の最終的な答申や建議にも、明治以来の教

育政策のあり方から根本的な変化を求め、教育の機会を拡充することを目的とする極めて革新的な内容へと結実していくこととなる。本稿では、教育行政の刷新を目的とする審議の中で、とりわけ国民化を目的として構築された伝統的な既存の教育行政機構を、近衛内閣の政治的特性を纏繞した教育審議会はどのように再設計しようとしていたのかを考察することとしていきたい。

教育審議会への歴史的評価を、文部省は「満州事変後における内外情勢の著しい進展に基いて、教育の制度・内容の全般に関する刷新振興の方策を審議するという重大な使命をもって、昭和十二年十二月に設置された機関であって、その後に行われた教育の著しい改革は、ほとんどすべてこの審議会の答申した改革の基本要綱に従って実施されているのである。したがって昭和十四年以後の教育を理解するためには、教育審議会の成立の事情と答申に示された改革の方策を明らかにしなければならない」²との立場を示している。寺崎昌男もまた「審議会において、先行する近代的諸改革構想が（中略＝引用者）ファシズム教育の全体制の構築の前提をなす教育体制論の集積として位置づけることができる。しかし第二に、以上のような結果にもかかわらず、（中略＝引用者）この時期の教育改革論者の改革論は、少なくともその発想や選択の動機において、教育の民主化と拡大への希望をもって着想され主張されたということが（中略＝引用者）戦後の教育改革への先駆性ないし連続性をもって位置づけられるのである」³と、教育審議会が議論・答申した内容は、教育の機会の拡充を明確に示し、戦後民主化改革につながる歴史的な位置づけを有していたと評価している。一方、その通史的な位置づけに対して再考を促す立場もあり、米田俊彦は「教育審議会の教育行財政の答申は、その内容が時局に即応したものでなかったうえに答申の時期が遅かったこともあって、まったくと言っていいほどに実現されていない。従って答申を通史的な叙述に位置づけなくても記述内容が不正確になるわけではない」⁴と、教育審議会による行財政改革に関する答申や建議にはその実現性がなく、実際の政治改革につながる側面を持っていなかったと評価している。

しかしいずれにせよ、この官製改革であった教育審議会が、政治主導による構造改革を内閣の旗印とする近衛政権の誕生をまって登場した組織であり、またその改革提言の内容がそれ以前の教育体制の是非を根本的に再考したという観点を重視すれば、この教育審議会が教育政策史上重要な議論の場であったことは否定することができないのではないだろうか。

教育審議会における中央教育行政改革構想

文部省は、教育審議会の答申の特質を「教育行政については、企画・実施・監督の各部局にわたり、機構の整備強化ならびにその機能の敏活公正を企画し、国体の本義に基く教学の刷新振興を基本として、行政諸部局の事務の統一と連絡調整に努め、もって各教育機関の全一的指導を完うすることを要望し、教育財政に関しては、教育の刷新振興上重点とするところに対して資源を供給すること、特に学術分科の向上、体育の発達普及、私立教育機関の助成等のために財政上の援助をはかることが急務であるとしている」⁵と整理して

いる。たしかに、満州をはじめ中華民国から仏印にいたるまで戦線が拡大したことで、それまでの教育制度では、増派を無原則・無制限に要求される軍部隊の編成・確保とそれに伴う社会構造の変化への対応に追い付くことができなかった。学制における年限短縮を中心に対応策を講じたものの、抜本的な構造課題の解決に至ってはいなかったのである。このように構造改革を図っていく際、その整備に不十分さが残ってきた理由は、教育政策の企画や立案と実施の独立性の所在がどの行政機関に属しているかについて、明快な答えを措定することができていなかったからである。

第2回総会（1938年1月13日）で、委員の安藤正純は「地方ノ學校ヲ監督シタリ何カシテ居ルノハ内務省ノ方デヤッテ居ラレル、内容ハソレハ文部省ガヤッテ居ルノデセウガ、規則的ニハ内務省ノ管轄ニナッテ居リマス（中略＝引用者）是ハ役人ガ悪イノデハナイ、制度ノ罪ト思ヒマス、一口二言ヘバ教育ノ行政組織ト云フモノハ中央地方ヲ通ジテモツト簡易化ヲ圖リマシテ、殊ニ此ノ差當リ地方教育ノ歸シテシマフ方ガヨイ」⁶と発言している。これは教育審議会の場において、教育行政の課題は内務省との関係性にあるということを描いた最初の発言であった。安藤は、後の第8回総会（1938年4月14日）でも、明治以来続く「教育行政の勅令主義」を立法・法律主義に転換させるべきだという大胆な提言を行っている。

我ガ國ニ於キマシテハ教育ト政治トハ分離ヲサレテ居ル、（中略＝引用者）議會ニ於キマシテモ教育ノコト、云フモノハ政府カラ議會ニ提案ハサレマセヌ、唯議會ニ教育ノコトガ問題ニナルノハ教育機關ノ豫算ノ問題デゴザイマス、然ラズンバ教育制度ノ改革デアルトカ云フヤウナ議員ノ方カラ出ス建議案、或ハ決議案等ニ依ツテ現ハレルノデアリマシテ、政府自體カラハ教育ノ内容トカ教育ノ根本的問題ハ提出ハ致サナイ建前ニナツテ居リマス、併シ教育ト云フモノハ全部ノ國民ガ考ヘナケレバナライコトデアリマス、教育ハ教育者ガ獨占スベキモノデハナイノデアリマス（中略＝引用者）學務部長ヲ府縣廳カラハ分離ヲ致シマシテ、地方教育機關ヲ獨立サセルコトガ必要ダト思ヒマス⁷

この発言にみえる教育者の独立問題や地方教育行政権の独立・地方分権という諸課題はすべて戦後民主化・戦後教育改革で問われた行政課題でもあった。実際、これら課題を解決するために必要なことは①中央教育行政組織の改革と②地方教育行政組織の改革であると、総会で提言された内容を具体的に審議論する審議会内の特別委員会や整理委員会で焦点を当てられ議論されている。

まず、①中央教育行政組織の改革がどのように議論されたのかを確認したい。

中央教育行政組織改革において重要な議論となったのは、教育行政組織部局の「統一性」と「企画性」という問題であった。統一性の課題に関して、安藤と同じように、委員の後藤文夫や上原種美、河原春作、添田敬一郎は、1)内務省から地方教育行政を「教育行政組織」に返還せしめ、2)「教育企画院」（もしくは、「教育参謀本部」「教育行政庁」「地方教育行政庁」「教学庁」「文部省総務局」）を新設してはどうかという意見を出して

いる。これら意見が教育審議会のどの委員会レベルでも改革の方向性として大勢を占めた。1)の内務省との問題は、多くの委員に共通した問題意識であった。このような文部省と内務省との関係性について、問題視をしなかったのは、教育行政官から政治家となっていた松浦鎮次郎のみであった。また、平賀譲は、地方教育行政に関して財政負担をしていない中央政府・文部省が指導監督権を持とうとするのは疑問であると発言している。だがより重要なのは、2)の制度設計に関する構想群であった。新設の「教育統合組織」を内閣に直属せしめるのか、文部省を抜本的に改変・刷新するのか、または文部省の一部局として据えるのか、という路線対立が審議会で争われた。またそれは、その教育行政を担うのは誰か、という問題も同時に生じさせる重要な課題であった。「内閣」なのか、「文部省」なのか、新たに独立して新設される「教育総長」「教育総監」なのか、という教育行政権の所属問題も議論されたのである。これは、政権交代に影響されず、強力かつ継続した政策を教育担当部門が実行できなくては、教育政策は計画・運用できない、という委員間に共通した認識から出発しているものであった。

しかし、教育行政組織を統合化・連携化させるために、いずれの案も教育行政に関する最高責任者の地位と権能を強化し、その行政圏は全国を数個のブロックに分割し、これに「支庁」たる出先機関を置く、という構想（ブロック制）へとつながっていく。それは中央教育行政組織の「企画性」という問題にもつながったものであった。このブロック制に反対したのは、下村寿一であったが、その反対理由は独自の教育財源をもたなければ、教育行政のブロック制は実現できない「無用ナ改革」⁸になる恐れがある、という認識だったからである。松浦もまた、「文部省ノ仕事ハ他ノ大蔵省トカ農林省トカ鐵道省トカ云フ所ノ仕事ト違ツテ、サウ云フ省デハ上カラ下マデ徹底的ニ國費ヲ以テ直接ニ國ノ事業ヲシテヤツテ居ル仕事ナノデ」⁹財源の乏しい文部省にはブロック制は難しい行政改革であると指摘し、他の委員たちの議論の方向性を批判した。

対立する両論に共通することは、文部省内各部局間の政策調整を強力に導引するための機能としての「企画」機能をどのように確立するかであった。もしくは、議論の仕方として、統括部門としての「総務」機能案がそれに代わったが、「企画」にしる「総務」にしる、強い政策統合機関としての役割を省内に求めた点に、当時の文部省の実態を理解することができるだろう。つまり、委員間で繰り返された議論は、他省庁に比べ劣位に置かれた文部省が他省庁との政策協議・調整において、また政権交代を短期間で繰り返す政治に影響を受けないために、中央教育行政政策の一貫した継続性・継承性を確立しようとした課題意識からなされたものであった。少なくとも、審議会における議論は、文部省官僚出身者を除く委員たちにとっては革新的な行政改革を行う「絶好ノ機会」（田中穂積発言）と捉えられ、様々な改革案が提議された。

最終的に、整理委員会・第12回会議（1941年9月12日）において、教育行政刷新に関する決議がまとまっている。その内容は、文部省の権限強化を図り、地方教育行政を「ブロック化」するものであった。

【 教育行政及財政ニ関スル要綱案 】

中央教育行政

- 一、文部省ニ文政ノ施設ニ関スル企画、諸般ノ調査、各部局間ノ聯絡調査、他省トノ交渉其ノ他総務ニ関スル事務ヲ掌ル部局ヲ新設スルコト
- 六、教育者ノ使命ノ重大性ヲ考慮シテ教職員ノ人事、養成及検定ニ関スル事務ヲ掌ル行政機構ヲ整備スルコト
- 八、督学ニ関スル機構ヲ整備強化シ其ノ職員ノ待遇ヲ改善スルコト
督学行政ト学務行政トノ一層緊密ナラシムルコト

教育審議会における地方教育行政改革構想

審議会における地方教育行政改革は、前節での議論の経過で確認したように、文部省による地方教育行政への権限強化を主な狙いとしていた。整理委員会・第12回会議で「ブロック化」が決議された理由は、中央政府たる文部省の組織強化だけではなく、文部省と地方教育行政を結び付けていた「督学」「視学」機能の不備にもよる。督学官の実態には、地方教育の視察・監督を十分に行えていない、という批判があった。整理委員会の委員長である田所美治は、督学官制度を実態ある効率性高いものにするために、ブロック制に積極的に賛意を示している。

そもそも、督学・視学の制度は、常に制度不十分との批判を浴びて来た。それは、制度に従事する人数が少なく、東京と地方とを往来する時間的制約が非効率な制度だと批判され続けてきたからである。すでに1895年(明治28年)6月10日－6月17日に高知県庁において開催された、地方政府と文部省間の行政連携を話し合う場(『鳥取県外八県聯合学事会』)にて、「地方視学ノ制度ヲ拡張セラレンコトヲ文部省ニ上申スルノ件」が決議・上申されていた。

加えて、視学官の任命手続きは、府県から内務省に上申がなされ、内務省と文部省の合議を経た上で内務省が上奏する人事の仕組みになっていたことも課題の一つであった。教学官や青年教育官にしても、内務省と文部省による事前の合議を経て府県から内務省に上申し、改めて内務省と文部省が合議をして決定されるようになっていた。また、校長など公立学校職員は、その指導監督権を有している地方長官(府県知事)の上申を受けて文部省が上奏する運びであった。いずれの制度にせよ、地方教育行政に関する人事の根幹は内務省が掌握しており、文部省が単独で教育行政権たる人事権を発動することはできなかったのである。内務省による地方教育行政官の人事掌握という厳然たる現実、地方官官制に依拠していた。

第五条 知事ハ内務大臣ノ指導監督ヲ承ケ各省ノ主務ニ付テハ各省大臣ノ指揮監督ヲ承ケ法律命令ヲ執行シ部内ノ行政事務ヲ管理ス

第八条 知事ハ所部ノ官吏ヲ指揮監督シ奏任官ノ功過ハ内務大臣ニ具状シ判任官以下ノ進退ハ之ヲ行フ

この根本的な構造課題を解決することが、地方教育行政改革の要諦であった。だからこそ、文部大臣が視学官や教学官、青年教育官の人事権を掌握しようという構想が議論されるのである。教育審議会・整理委員会において、「地方教育行政機構」案が議題となっている。

- 一、全国ヲ数区ニ分チ各区ニ文部省ノ督学機関ヲ常置シテ地方教育ニ対スル視察指導ヲ強化スルト共ニ中央、地方ノ連絡ヲ一層緊密ナラシムルコト
- 二、地方視学官、地方教学官及青年教育官ノ増員待遇ノ改善ヲ図ルト共ニ其ノ任免ノ取扱ヲ文部大臣ノ権限タラシムルコト
- 三、公立中等学校長ノ異動任免ニ付テハ現行ノ取扱ヲ改メ文部大臣ニ於テ全国的ニ考慮スルコト

上原や下村、三国谷三四郎などの委員は、この行政の接続性を、行政処分権を有する「地方行政ブロックを担う独立教育行政機関」に任せようとした。松浦は教育行政のブロック化に徹底的に反対していたことは既に確認したが、松浦と三国谷との論争を概観すれば、その対立点が内務行政にかかわる行政事務の制度設計の如何にあったことを理解することができる。

松 浦：地方教育行政ト云フモノヲ道府縣ト切離シテ別ニヤルト云フ（中略＝引用者）
其ノ地方ノ「ブロック」デ教育行政ヲ擔當スルモノガ指導監督ト云フ仕事ヲスル爲ニ、自分ガ學校ノ經營トカ施設ト云フコトモ今ノ地方團體カラ別ニヤルト云フコトニナルト、一ツノ團體、一種ノ自治體ミタイナモノヲ作ラナケレバイカヌ

三国谷：例ヘバ近畿地方ナラ近畿地方、中國地方ナラ中國地方ト云フモノヲ一地域トシテ出来レバ教育ニ關スル施設ノ方面モ、ソレカラ視察、指導監督、教育行政ニ關スル一切ノコトヲ所謂道府縣ノ地方行政一般カラ離シテ別ニシタイ¹⁰

そもそも「教育行政の政策継続性を確立」することを目的の出発点として教育審議会の議論は開始されたのであるから、それはなにも内務省による一般行政体制の中に組み込まれ続けた上での議論ではなく、一般行政全体の構造と教育行政をとりまく「二重行政」への挑戦として制度設計への議論が展開されていたことを評価するべきであろう。内務省や企画院から「地方統監府」などの地方行政のブロック化（「道州庁制案」や「中間機関案」等）の提議もあったが、教育審議会はどこまでもその行政改革を主導するのは教育行政権者でなければならない、と譲歩していない。審議の途上、「文部省ト云フモノヲ各省ノ外ニ置イテ（中略＝引用者）文部大臣ノミ獨リ内閣ニ超然トシテ」置かなければならないという提案もなされている。つまり、教育審議会の議論は意識的に、教育権を総合行政権

体系から分離を図っていた政治改革としてのひとつの主張だったのである。教育審議会が近衛体制期に誕生し、また終焉をも迎えた組織であったということ自体がその改革性の特質を証明しているのではないだろうか。

教育審議会では、戦時体制を確立する国力総動員に向けての構造改革と共に、国内行政権を掌握していた内務省と教育行政の関係性を再編成するという目的を明確に有し、中央政府に対する答申案を作成していく。内閣においては、中央政府行政の刷新のために、企画院を中心にして度重なる行政刷新を各省庁に要求・断行していた。1940年（昭和15年）9月10日の閣議決定「官庁事務再編成ニ関スル件」、1941年（昭和16年）7月25日の閣議決定「国政処理ノ戦時態勢化ニ関スル件」、1942年（昭和17年）6月16日の閣議決定「行政簡素化実施要項」がそれらである。大政翼賛会や民間団体も、中央政府とは別に行政機構再編成案を次々と提案している。この行政機構再編成に関する研究は、古川隆久¹¹の研究に詳しい。だが、「集中性」や「刷新性」という改革テーマが社会的に求められていたにも関わらず、教育やその社会的構造の硬直性を改革するこれらの動きは、あくまでも内閣が主導する行政改革であり、帝国議会での言論に依拠した政治改革ではなかった。管見の限り、この時期の帝国議会（貴族院・衆議院議事録）では、「教育審議会」という言葉はどの議員からも発言されていない。

この時期の内閣の首座は、近衛文麿（1937年6月4日－1939年1月5日）－平沼騏一郎（－同年8月30日）－阿部信行（－1940年1月16日）－米内光政（－同年7月22日）－近衛文麿（－1941年10月18日）－東條英機（－1944年7月22日）へと転移を繰り返すが、教育審議会は第二次近衛内閣の退陣にあわせて事実上その役目を終えることとなるのである。

教育審議会の終焉と通史的意義

審議会の教育行政改革に関する答申は、「ブロック制の構築」という到達点を見出す。整理委員会最後の第15回会議（1941年9月24日）では、要綱案の実施を政府に完徹させるために、政府には天皇に対して教育改革を実施する責任があるのだという「教育尊重ニ関スル建議案」を提案・審議している。そして総会も閉会になるが、日米開戦不可避と覚悟した近衛は、この教育審議会による「新体制」のための提案を完全実現することなく、翌10月18日に内閣を総辞職した。

近衛内閣誕生にはじまり、近衛内閣退陣と共に終わった教育審議会は「近衛体制」そのものともいえた。国政刷新のための新体制運動を実現する、あらゆる社会構造改革が志向される時期に、教育行政もまた一般行政から別個確立する「教育権の独立」を図る構造改革を志向していたと評価することもできよう。総力戦体制構築のために大政翼賛会が成立するが、国力の一元化を求めた同会の運営においても、内務省の地方組織への支配力から、その実態は内務省の力に依存しなければ同会は全く機能しなかった程である¹²。内務省との対決は、文部省においてであれ、地方教育行政に関する自治権を確立することであれ、絶対的な改革テーマであった。

内務省による教育行政への支配の実態に関しては、「実際のところ、内務省が支配する府県の教育行政全般に対してどれほどの影響力を及ぼしたのかは評論が分かれるところ」¹³であると平井貴美代が評価するように、議論が続いていることは確かである。しかし少なくとも、教育行政を担当する文部省や教育行政権がより自主性を発揮するために、補助金や訓令等の行政手段によって「地方行政系統の全面的な掌握を既成事実化」¹⁴しようとした内務行政と衝突せざるを得なかったのは、自明のことであっただろう。そのことを踏まえば、教育審議会が「教育の機会均等の拡充」を標榜しようとした点に戦中一戦後への「継続性」に結びつく特質の存在を見出した寺崎による評価だけではなく、教育行政にかかわる制度設計を果たす構想という側面から考えても、この教育審議会の教育行政改革の議論は、確かに戦中一戦後への「継続性」の存在を証明しうるものと評価することは過ぎたることではないものとする。

注

- ¹ 教学刷新評議会会長の平生鈆三郎から、文部大臣である平生鈆三郎へ建議が申し入れられた形をとっている。文部省の外局に教学局を設置するなど、教学刷新評議会の答申は、その後の思想統制政策の原型をなしたとも評価することができるのではないだろうか。
- ² 文部省『学制八十年史』大蔵省印刷局、1954年、335-336頁。
- ³ 寺崎昌男「概説」『講座日本教育史4 現代Ⅰ／現代Ⅱ』第一法規出版、1984年、6頁。
- ⁴ 米田俊彦『教育審議会の研究 教育行財政改革一付 国民学校・幼稚園審議経過』野間教育研究所、2002年、10頁。
- ⁵ 文部省 前掲書、342頁。
- ⁶ 大久保利謙・海後宗臣監修『近代日本教育史料叢書 史料篇三 教育審議会会議録 附録 第1輯』宣文堂書店、1971年、31頁。
- ⁷ 同上書、161-167頁。
- ⁸ 大久保利謙・海後宗臣監修『近代日本教育史料叢書 史料篇三 教育審議会諮問第一号 特別委員会会議録 第5巻』宣文堂書店、1971年、21-22頁。
- ⁹ 大久保利謙・海後宗臣監修『近代日本教育史料叢書 史料篇三 教育審議会諮問第一号 特別委員会整理委員会会議録 14巻 第20輯』宣文堂書店、1971年、27頁。
- ¹⁰ 大久保利謙・海後宗臣監修『近代日本教育史料叢書 史料篇三 教育審議会諮問第一号 特別委員会整理委員会会議録 14巻 第21輯』宣文堂書店、1971年、15頁。
- ¹¹ 古川隆久『昭和戦中期の総合国策機関』吉川弘文館、1992年。
- ¹² 広瀬順皓「官僚の日本近代史 28 大政翼賛会と内務省」『本』講談社、2008年、51頁。
- ¹³ 平井貴美代「戦前期学校経営改革における『地方の位置』」三上和夫・湯田拓史『地域教育の構想』同時代社、2010年、30頁。

- ¹⁴ 新里孝一「『内務省訓令第十七号』の政治的考察　－『翼賛体制』における内務省地方局の『農村自治』構想②－」『大東文化大学紀要＜社会科学＞』35, 1997年, 20頁。