

地方における教育行政機構の組織化と変遷——日本の経験

齊藤 泰雄

(国立教育政策研究所名誉所員)

はじめに

教育政策を実行し、目標とする課題を達成するためには、その遂行のための諸条件を整備・確立する効率的な教育行政機構が不可欠である。開発途上国における教育行政に関しては、しばしば、次のような課題が指摘されている。すなわち、教育関係法規の不備、過度の中央集権、地方教育行政組織の脆弱、政治的任命による教育省幹部の頻繁な交代と政策継続性の欠落、教育行政職員の能力不足、教員組合の教育行政への介入、父母・地域社会の教育運営への参画の欠如などである。それでは、わが国は、近代的教育制度の建設と拡充を推進するにあたり、どのような教育行政機構を構築してきたのか。日本の教育行政、教育財政の史的発展の概要については、別稿で論じている(国際協力機構、2005、第2、3章)。そこで本稿では、主に近代日本における地方の教育行政機構の組織化とその変遷に焦点をあてる。

各国の領土面積や人口規模はさまざまであるが、通常、国家はその統治を効率化するため、国内をいくつかの区域(州、県、郡、市町村)に分け、それぞれに政府の下位単位となる地方組織をおく。この区域区分をどのように設定するか、下位の政府組織にどれほどの権能を与えるか、どこまで自治を許容するかなど、中央=地方関係をめぐって特有の地方制度がみられる。教育行政もこうした中央=地方の政府間関係の枠組みのなかで遂行されてきたことは明らかである(青木、2004)。ここでは、近代日本にお

ける地方制度の整備・変遷の過程をあらためてふり返るとともに、それに対応あるいは連動する形で展開されてきた地方教育行政機構の組織化およびその変遷を分析しながら、わが国の経験とその特色を考察する。

I. 地方制度構築のための模索

江戸時代の日本は割拠的な幕藩体制であった。徳川将軍家は、広大な領地(幕領)を所持していたほか、江戸・大阪・京都・長崎などの要地や鉱山を直轄地として支配していた。その他の国土は、約260の藩に分かれ、各藩は将軍に忠誠を誓った封建領主たちがこれを統治した。各藩は、なかば独立国といえる自治領であり、幕府と藩との関係は、今日の中央と地方という関係とは異なるものであった。町村の構成をみるなら、江戸・大坂等の大都市、領主や代官の統治拠点である城下町・陣屋町、門前町・宿場町・港町などを都市の発展もみられるいっぽう、住民の大多数は農村に居住していた。農村は、地縁・血縁を基盤にして同じ氏神を祀る村落共同体である自然村であり、農家戸数40～50戸、人口400人ほどの小規模なものであった。江戸時代後半の1834(天保5)年には約74,000の町村があったといわれている。諸藩は、各郡に郡奉行を配置し年貢収納、農村統治などの業務にあたせた。村側では、村役人(名主または庄屋・組頭・百姓代)が村を代表して村落運営にあたる仕組みであった。都市部では、町奉行の下に町役人(町名主・町年寄・町代)などが民生をつかさどった。町村に

はある程度の自治の伝統があったともいえよう（竹下、2018、26-28頁）。

明治維新の後、新政府は中央集権国家の樹立をめざした。1871（明治4）年7月に廃藩置県を断行し、藩を廃止し、これに代えて府県を置いた。当初は全国で300をこえる府県が誕生したが、統廃合が進められ、同年末までに、三府（東京・大阪・京都）七十二県の構成となった。府県には中央政府から府知事・県令・参事などの幹部職員（地方官）が派遣された。「日本のすべての地域が、府県という政府の出先機関になり」（竹下、2018、41頁）、ここにはじめて中央政府と地方政府という関係が出現することになった。

明治政府は、旧来の町村やその行政機構をどのように近代化するか、当初の20年ほどの間、試行錯誤をくりかえした。政府はまず1881年に大区小区制とよばれる制度を導入した。これは国が地方の住民を直接的に把握するために戸籍を作成するためであったとされる。これにより郡町村を廃止して県内をいくつかの大区に分けここに区長を置き、その下に従来の町村をいくつかまとめて小区とし、戸長を置いた。戸長には江戸時代の村役人や町役人などの経験者を任命した。区は「第○大区○小区」と番号で表示された。しかしながら、従来の町村を無視して、地方を中央政府からの便益のみを優先して再編しようとしたこの大区小区制は不評であり、すぐに見直しが求められた（松沢、2013、64頁）。ちなみに、この時に作成された最初の戸籍によるわが国の総人口は、3,300万人あまりであった。

つぎに地方制度の整備に進展がみられたのは、不平士族の反乱や地租改正に端を発する農民騒動などが一段落した1878年のことであった。7月、政府は、通称「地方三新法」と呼ばれる太政官布告『郡区町村編制法』、『府県会規則』、『地方税規則』を公布した。これは内務卿の木戸孝允の主導によるもの

とされている。郡区町村編制法により大区小区制は廃され、行政区画として従来の郡町村制にもどされた。府県以下は、郡と区（後の市にあたる）にわけられ、郡の下に町村がおかれた。郡・区には官選（内務卿任命）の郡長・区長が置かれ、町村には戸長がおかれた。府県会規則に基づいて府県会が設置され、また府県に地租（国税）とは別に地方税の徴収が認められ、それで支弁すべきものとして警察費、公共土木、公衆衛生、病院、教育など12種類の費目が定められた。1880年には、『区町村法』の公布によりに区町村にも区会・町会・村会が設けられた。ただし地方議会の議員の選挙権・被選挙権は、少数の高額納税者に限定されていた。その権限も予算案の審議などに限定されていた。こうした法整備により、地方制度の制度的基盤がしだいに形成されていった。

その後、内閣制度の導入（1885年）、明治憲法の発布（1889年）、帝国議会の開設（1890年）と国家の統治体制が確立されてくるのに前後して、地方制度の整備拡充も図られてゆく。ここでは内務卿（内閣制度導入後は内務大臣）の山県有朋の強力な主導があった。山県は、主にドイツに範をとりながら、近代国家としての体裁にふさわしい地方制度の樹立をめざす一方で、自由民権運動や政党活動が地方に浸透することを警戒し、地方団体の自治の権限を抑制する姿勢を崩さなかった。山県の構想した制度設計にしたがって、1888年に『市制・町村制』、1890年に『府県制・郡制』という名の法律が相次いで制定された。

地方組織には、町村、府県、その両者の中間に位置する郡の各レベルで独自の法人格が与えられ、地方公共団体としての法的地位が明確にされた。郡にも府県庁の下部組織として郡長・郡役所が置かれ、郡会も設置された。町村長（戸長という呼称は廃止）は町村会で選出された。郡会と府県会

の議員の選挙は当初は変則的で、1899年に高額納税者による直接選挙が導入されるまでは、郡会議員は郡内の町村会議員による選挙、また、府県会議員は県内の郡会・市会の構成員による選挙、すなわち間接的「複選制」によって選出された。首長は、議会に対して圧倒的に優位に立っており、地方議会による条例制定権も限定されたものであった。町村長は、中央政府の内務大臣が直接任命する府県知事・郡長の指揮監督の下に置かれていたことには変わりはなかった。地方公共団体は、地方自治体であると同時に、国の地方出先機関、内務省官僚の支配する国の末端機関という二面的な性格をもたされた。

この明治二十年代の改革によって、国-府県-郡区-町村という戦前期におけるわが国の地方制度の基本的骨格が確立されることとなる。それは「中央集権的地方自治制度」(村中、2016、395頁)、あるいは「県や市町村が、“官治”のための末端機構に仕立て上げられた」(竹下、2018、10頁)と呼ばれる性格のものであった。またこれに先立ち、1986年には、勅令54号『地方官官制』が制定され、地方官庁である府県庁の機構と地方長官である知事以下の吏員の配置が統一的に定められた。

市制・町村制の施行にともない、1889(明治21)年、江戸期以来の小規模町村を適正な規模の地方団体に再編することをめざし大規模な町村合併がおこなわれた。この「明治の大合併」により、それまで71,314あった全国の町村は、1889年にはほぼ五分の一の15,859に整理された(松沢、2013、11頁)。同年末までに日本にはじめて県庁所在地を中心に39の市も出現した(竹下、2018、257頁)。市長は、市会が3人の候補者を選び、内務大臣が上奏裁可という手続きで選任された。府県の統合もさらに進められ、1889年には現在とほぼ同数の三府四十三県の体制(北海道は内務省

直轄の北海道庁)となった。市制・町村制および府県制・郡制はその後数回改正され、制度の手直しがおこなわれたが、1921(大正10)年に、地方公共団体としての郡制が廃止され、郡役所・郡会が廃止されたことを除けば、その基本的骨格は、戦前期を通じて大きく変わることはなかった。

ちなみに、地方制度全体を統轄しながら、「地方自治」に対して抑制的姿勢をつらぬいた旧内務省関係者は、戦前期の基本方針を次のような理由をあげて正当化していた。

「内務省は、地方自治を育成する態度をとったのであるが、その場合、地方自治を認めてゆくといっても、完全な自治を考えているものではない。その理由は、①明治憲法が西欧流の民主主義の観念を取り入れたといっても、完全な民主制は考えておらず、かなり制限されたものである。したがって、地方自治を認めるといっても完全な自治は考えていない。あらゆる面において、中央の制約を受けたものになることは当然であった、②明治維新の政治の大きな方向として、統一国家の建設とか、国内資源の不足の上、おくれた経済を急速に資本主義的に進展させようということから、国家的に一体となった発展を願ったこと、③基礎のないところに急激に民主制を取り入れようというのであるから、国民の民主的訓練が十分でないでないという心配の下に、地方自治を認めても、政府が後見的な監督を十分に加えなければならないと考えたこと等である」(大霞会、1971、第1巻、587頁)

II. 教育行政組織の整備と確立

近代以前の江戸時代、藩校や寺子屋は存在していたが、全国的な学校制度はなく、

教育行政組織とよべるものも存在しなかった。明治維新後、西洋諸国をモデルに国家的な学校制度を導入した時にはじめて、教育行政の組織も同時に構想されることになった。1871年、まず教育行政を司る中央官庁として文部省が設置される。最初の近代的な教育法である1872年の『学制』においては、教育行政組織はフランスのそれを模範とした学区制を採用した。学区制では、全国を八つの大学区に区分し、さらに各大学区を32の中学区に、各中学区を210の小学区に分けた。それぞれの学区に、大学、中学校、小学校を一校設置するとされた。各大学区に10県ほどの府県が割り当てられた。中学区は人口13万人、小学校の設置単位である小学区は住民人口600人を目安に設定された(国立教育研究所、1973、777頁)。

学区制は、一般の行政区分とは別の教育行政のために特別に定められた組織であった。当時は、廃藩置県が実施されたばかりであり、府県制度もまだ不確定であり、従来の町村に代わる行政区画である大区小区制も定着していなかった。こうした地方制度の未整備のなかにあって、特別の教育行政の仕組みを採用せざるをえない事情があったともいえる。各大学区には「督学局」を設け督学を置くとされた。各中学区には土地の名望家から12～13人の「学区取締」を任命し、一人の学区取締にそれぞれに20～30の小学区の教育事務を分担させる体制であった。小学区では、学区取締の指導の下に、戸長が中心となって小学校の設置のための資金の調達、就学の督促などを行うとされた。

しかしながら、学制による教育行政システムの構想はそのままには実現しなかった。結局、大学は一校しか設立されず、大学区は機能せず、各大学区の督学局は設けられなかった。小学区の経済状況から単独で小学校の設立が困難な場合などには、2～3の小学区が連合して学校を設立する場

合もあった。実態としては旧来の町村や郡を基礎単位として小学区・中学区が設けられることが多かった。また便宜上、学区取締を戸長が兼任することも多く、教育行政担当者と一般行政担当者の区分はあいまいであった。また、学制には規定されていなかったが、府県の地方官(知事・県令)が事実上、地方教育行政の重要な担い手となっていた(国立教育研究所、1972、780頁)。1875年には『県治条例』の改正により、各府県庁に学事を専門に扱う「学務課」が設置され、数人の学務専任の職員が配置されるようになる。こうして、わが国で最初の教育行政機構は、制度上の構想と実際の運営にズレがあった。小学校の設置は急速に進むが、他方で、学区住民にかなりの財政的負担をしいながら、画一的にその実施をせまる学制に対する反発も根強いものがあった。

前述のように、政府は、1878年に、地方三新法を定めて地方制度の改革を行い、旧来の郡・町村を復活させるとともに、県・郡・区町村の権限と機能を明確にしようとした。この地方制度の再編に歩調をあわせるように1879年に学制は廃止され、これに代わって教育令が公布された。この教育令による新しい教育行政制度の特色は、学区を廃止し、地方教育行政の単位を、県・区町村という一般行政の枠組みと一元化させたことである。

学制の画一的実施が批判されてきたこともあり、教育令では、文部省のお雇い外国人であった米国人モルレーの意見を容れて、地方民の自治と自由を尊重するという方針が打ち出される。学区取締の制も廃止された。町村での教育行政は、町村住民の直接選挙で選出される学務委員によって担われることになる。学務委員の制度は米国の教育委員会制度を模範にしたものと言われている。しかし、この教育令は、あまりに地方に自由裁量の余地を与えずに就学率の

低下を招いたという批判を受け、わずか一年後には改正される。1880年の改正教育令では再び中央集権的体制が強化された。また、学務委員は住民の直接選挙方式から県知事が任命する方式に転換された。教育行政の地方分権化や民主化の意図は、わずかに一年間の試行で挫折した。学務委員の制度も形骸化し、1885年には廃止され、小学校設置などの町村の教育事務は戸長（町村長）の権限に吸収されていった（平田、1979、68頁）。

1885年に従来の太政官制度に代わって内閣制度が導入され、森有礼が初代文部大臣に任命される。森文相は、教育の国家管理を強調し、1886年に教育令に代えて四学校令（帝国大学令、小学校令、中学校令、師範学校令）を制定し、戦前日本の教育制度の基本的骨格を定めた。前述のように、憲法の発布に前後して、市制・町村制および府県制・郡制が制定され、戦前期における日本の地方行政制度の基盤がほぼ確立されることになった。これに対応して地方教育行政の機構も再編された。1890年の第二次『小学校令』においては、森文相の小学校令では明確に定められていなかった府県および市町村の教育行政の権限が次のように明記された。

第70条 市町村長ハ市町村ニ属スル国ノ教育事務ヲ管掌シ市町村立小学校ヲ管理ス

第74条 府県知事ハ町村ノ区長及其代理人ヲシテ町村長ノ機関トナリ其指揮命令ヲ受ケテ区ニ属スル国ノ教育事務ヲ補助執行セシムルコトヲ得

同時に法律として、『地方学事通則』が制定され、戦前におけるわが国の地方教育行政制度の基本的原則と制度的枠組みがしだ

いに確立されてくる。

上記条文に示されているように、この時期以降、教育は市町村の固有の事務ではなく、それは本来「国ノ教育事務」であり、市町村は国からの委任を受けてその事務を遂行する責務があるという原則が確立された。これにしたがい、文部大臣・知事・郡長・市町村長の教育行政における権限が明確にされた。原則として、初等義務教育段階は市町村が、師範学校をふくめて中等教育は府県が、そして高等教育は国が主として担当するという役割分担が構築されてくる。文部省は、府県教育事務所のような独自の出先機関をもつことはなく、府県の教育行政は知事が文部大臣の指揮監督を受けて行うものとされた。郡長は、県知事の指揮監督を受けて郡内の教育行政事務について町村長を指揮した。実際の地方での教育行政の実施という視点からみるなら、府県知事・郡長の権限は強く、それゆえに、地方行政を直接所管し、地方官の人事権を掌握していた内務省の影響力も少なくなかった。

戦前の日本の教育行政はきわめて中央集権的であったといわれる。しかし、その内実に立ち入ってみると、初等中等教育においては、教育の目的・教育課程・教科書・教授法・試験制度・教員養成など教育の目的・内容に直接に関わるいわゆる内的事項に関しては文部省が集権的に管理を行っていたが、もう一方では、教育経費の確保・校舎や施設設備の営繕・学校運営・校長や教員の人事・教員の服務・就学督励などの日常の学校の管理運営に関わる事務、外的事項については地方長官を通じて内務省によって集権的に管理されていたのが実情であった。あまつさえ、後に見るように明治期後半になると内務省の影響力は、文部省のそれをしのぐ様相を呈するようになっていった。

Ⅲ．教育行政専門職員の配備 = 視学制度の確立

明治政府は、学校制度の創設と同時に、近代的な教育内容と教授法を身につけた教員を養成するために東京師範学校を設立した。さらに1870年代末までには、各府県にも師範学校を設立していった。しかしながら、師範学校で専門的訓練を受けた教員の数は限られており、現実には、寺子屋の師匠からそのまま教員に転身した者や2～3か月間の短期研修を受けただけで教壇に立つ教員が多数を占めていた。就学率が向上するにつれて、こうした無資格教員の問題は深刻さを増していた。こうした状況下において、明治初期から、いくつかの県においては、管下の小学校を巡回して、教員に教育内容や方法に関して指導監督をおこなう専門職員を配置する事例がみられた。その名称・任用資格・待遇等は県により相異がみられたが、「巡回訓導」とよばれることが多かった。

地方でのこうした活動の意義を認めた文部省は、1883（明治16）年に府県に布達を出し、この種の指導職員を設置するよう推奨した。文部省はこれを「督業訓導」と呼び、翌年にはさらに「小学督業」と改称した。この巡回訓導 = 小学督業は、もっぱら教育の内容・方法の改善に焦点をあて、専門的指導職員の配置を試みたわが国で最初の先駆的な事例といえよう。ただしこの小学督業の設置は、地方の任意であり、その費用負担も地方にゆだねられていたこともあり、それほど普及はみられなかったという（平田、86-92頁）。

こうした種類の専門職員とその役割が正規の法令で規定され、その全国的な配置が始まるのは、先へのべたように地方制度の再編に連動して公布された1890年の第二次小学校令においてである。同令には、次のような条文が規定された。

第66条 郡二郡視学一名ヲ置キ府県知事之ヲ任免ス

郡視学ハ府県税ヲ以テ支弁スル郡吏員ト同一ノ待遇ヲ受クルモノトス

第67条 郡視学ハ郡長ノ指揮命令ヲ受ケテ郡内ノ教育事務ヲ監督ス

第68条 府県知事ハ郡ノ申出ニ依リ特ニ郡視学ヲ置カサルコトヲ得此場合ニ於テハ府県知事ハ府県税ヲ以テ支弁スル郡吏員ノ一名ニ命シテ郡視学ノ名義ヲ以テ其職務ヲ行ハシム

すなわち、府県の各郡単位で、知事が任命し、郡長の指揮命令を受けて、「郡内の教育事務を監督する」ことを職務とする「郡視学」一名を置くことを命じたのである。ただし特別の事情がある場合は、郡の吏員にその職務を代行させることも可能とした。

これにすこし先立ち、1885年、中央では、文部省に視学部が設置され、翌年、全国府県を五区画に分け、各地方部で学事の視察に従事する「文部省視学官」五人が任命された。視学官には、高等文官試験を経た奏任の幹部職員が任命された。この文部省視学官を連想させる視学の名称を冠した専門職員を、府県の各郡単位で設置するという地方教育行政機構のうえにおいて画期的な政策であった。ちなみに、新しい郡制の実際の施行は各府県により遅速があったが最終的には全国でほぼ440の郡が設置されていた。

巡回訓導（小学督業）のような教授法の指導にあたる専門職員の普及が広がりを欠くなか、文部省は、1881年に、郡長の下で学務事務を担当する郡書記には、「成ルヘク教育ノ大意ニ通スル者ヲ以テ之ニ充テル」ことを地方に通達していた（平田、100頁）。郡視学の設置は、兼任の学務担当郡書記に代えて教育事務に専念する専任の地方吏員

を確保したいという文部省の要望がようやく制度化を見たものといえよう。ただし、小学校令では、この郡視学の詳しい職務規定や任用資格については定められてはいなかった。視学という名称を採用したことに示されるように、学事の視察を含めて、より広範な「教育事務ヲ監督」することを期待するものであった。1895年以降、地方教育行政の実働部隊とも言うべき郡視学の設置が徐々に進み、1898年までには、39の府県において、専任405人、郡書記兼任31人、計436人の郡視学が任命されていた（文部省、1949、36頁）。

郡視学の任命が進められるなか、府県段階でも視学の設置を要望する声も高まっていた。文部省も地方視学制度の拡充を画策していた。それは、郡視学設置から7年後の1897年に勅令『北海道庁府県ニ地方視学ヲ置ク』が裁可されることで、ついに実現されることとなった。同勅令では「地方視学」の設置が次のように定められた。

- 第1条 北海道庁府県ニ地方視学ヲ置キ判任トシ六級俸以上ノ月俸ヲ給ス
地方視学ハ北海道庁府県ヲ通シテ百人ヲ以テ定員トシ其ノ道庁及各府県ニ於ケル定員ハ文部大臣之ヲ定ム
- 第2条 地方視学ハ地方長官ノ指揮ヲ承ケ小学教育ニ関スル学事ノ視察ヲ掌ル
- 第3条 地方視学ニ任スル者ハ左項ノ一ニ該当スル者ニ限ル
一、高等師範学校ノ本科ヲ卒業シタル者ニシテ教員又ハ郡視学タリシ経歴アル者
二、高等小学校本科正教員タル資格ヲ有シ五箇年以上官立公立小学校教員又ハ郡視学タリシ経歴アル者

- 三、三学科目以上ニ就キ尋常師範学校教員タルノ資格ヲ有シ三箇年以上官立公立小学校教員又ハ郡視学タリシ経歴アル者

これは、文部省予算により、各府県に2～3名ずつ、合計100人定員の地方視学（府県視学）を設置するという制度であった。またその任用資格（高等師範学校卒、高等小学校教員経験、郡視学の経験等）や待遇（判任官6級俸以上）も明確に定められた。これ以降、郡視学の任用資格もこれに準ずるものとされた。

このように明治三十年までに、郡経費による郡視学、文部省経費による地方視学が設置され、視学制度は一段と整備が進められた。さらに2年後の1899（明治32）年には、『地方官官制』の改正の際に、両視学職に関する規定がその条文のなかに組み入れられ、地方官吏として地位と職務がより明確に規定された。それだけでなく、視学制度の拡充の観点から注目すべきことは、この改正に合わせて、あらたに府県に「視学官」が設置されることとなったことである。1899年の地方官官制では、それぞれの視学職が次のように規定された。

- 第23条の2 視学官ハ上官ノ命ヲ承ケ学事ノ視察其ノ他学事ニ関スル事務ヲ掌ル
視学官ハ知事ノ命ヲ承ケ内務部第三課ノ課長ト為ル
- 第30条の2 視学ハ上官ノ指揮ヲ承ケ学事ノ視察其ノ他学事ニ関スル庶務ニ従事ス
- 第48条 郡視学ハ一人判任トス郡長ノ命ヲ承ケ学事ノ視察其ノ他学事ニ関スル庶務ニ従事ス

同時に『視学官及視学特別任用令』が制定され、各視学職の任用資格（学歴および教職歴等）が明確に定められた。新設の視学官には、以下のいずれかの資格の者から任用された。1) 文部省視学官ノ職ニ在ル者又ハ在リタル者、2) 二箇年以上官立学校ノ学校長又ハ奏任教官ノ職ニ在ル者又ハ在リタル者、3) 三箇年以上師範学校長官立公立中学校長官立公立高等女学校校長又ハ官立公立実業学校校長ノ職ニ在ル者又ハ在リタル者、4) 五箇年以上道庁府県視学又ハ郡視学ノ職ニ在ル者又ハ在リタル者、5) 五箇年以上教育ニ関スル職務ニ従事シ現ニ判任官三級俸以上ノ俸給ヲ受クル者。

府県視学は、地方視学から視学の呼称となり、その職務規定も、「小学教育ニ関スル学事ノ視察ヲ掌ル」から、「学事ノ視察其ノ他学事ニ関スル庶務ニ従事ス」と修正され、学事の視察にくわえて、その他さまざまな学事に関する庶務に従事することが規定された。郡視学もほぼ同様であった。ちなみに、郡視学の地位は、これを機に従来の郡費によって賄われていた判任待遇の郡吏員から判任官へと引き上げられ、官僚機構の末端に位置づけられた。ここに、府県視学官・視学・郡視学という三層の視学機構が出そろい、戦前期の日本における地方視学制度の基本構造の確立をみることになる。

視学官の職務は、知事の命をうけて、学事の視察とともに学事に関する「事務を掌る」とされた。視学の「庶務に従事する」とは異なる規定である。視学官は、府県庁の内務部第三課（教育学芸を所管する従前の学務課）の課長を兼任するとされた。これは、視学官が、各府県の教育行政の実質上の最高責任者でもあることを意味する。これは、府県にも、本省の文部省視学官に相当する教育に精通した一ランク上の教育行政官として視学官を置きたいという文部省の宿願がこの時ついに実現したものといえよう。官制では、視学官は、通常の部局

の課長が判任官であるのにたいして、書記官や事務官とならぶ高等官（奏任官）とされ、給与等も優遇された。またその任用資格から、正規の高文試験合格者でない教職経験者にも任用の可能性が開かれていた。実際に、最初に任命された府県視学官には、師範学校校長、中学校校長などの教職経験者が多数をしめていた。

視学官ポストは、教育関係者には好評であった。しかしながら、地方の官僚機構を所管する内務省関係者からは、こうした視学官の地位や処遇には、当初から不満や異論も多かった。第三課長を兼任する教育家出身の視学官が教育を偏重して地方財政秩序を乱す、県治全体をはば広く目配りするバランス感覚を欠くという批判であった。また、通常の課長職よりも上位に位置づけられた視学官は、一般の内務官僚の妬みを買いやすいものであったという。

視学官ポストは波乱含みのものとなる。早くも2年後の1901年には、行財政整理の名目で府県視学官の廃止問題がもちあがる。この際には、視学官関係の予算を文部省所管から内務省所管に移し替えるという措置をとることで廃止をまぬがれた。実は文部省の経費で発足していた地方視学関係の予算も1899年に内務省に移管されていた（神田、1970、290頁）。1902年に教育界を揺るがせた検定教科書採択をめぐる汚職事件が発覚し、これに一部の視学官が連座したことなどから廃止問題は再燃する。そして、発足から6年たらずの1905年、地方官官制の改正により府県視学官は廃止されるにいたる。視学官の兼任していた内務部第三課長（学務課長）も一般事務官をもって充てることになった。府県の学務課長職は、内務省人事の一つに指定され、有資格者と呼ばれる若手官吏の通過ポストとなった。その後、大正時代になって、府県に視学官の名称のポストが復活するが、それには、書記官などの一般事務官が充てられ、教育経

験者から選任される可能性はほとんどなく、廃止前の視学官とは異なるものとなっていた。1926年には、官制改正により、内務部から学務課などが分離され学務部となり、県庁組織は、内務部・学務部・警察部の三大部制となった。

視学制度におけるその後の変革は、大正期末の1923年に地方制度の見直しにより郡制が廃止されたのにもなうものであった。1890年以来設置されてきた地方公共団体としての郡制が廃止され、郡はふたたび単なる地理的呼称となった。このため当時全国で450人の定員のあった郡視学職も廃止された。政府は、90名ほどであった府県視学の定員をあらたに350人増員して、郡視学をほとんどそのまま府県に移管した。これ以降、視学制度は、実質的に府県視学の一本化されることになった。

府県視学官ポストは短命におわり、変質したとはいえ、十九世紀末に確立をみた地方視学制度は、地方教育行政機構におけるほとんど唯一の専門職員であり、学事の視察にとどまらず、地方教育行政のはば広い業務を担当する実働的マンパワーとなっていた。任用資格に規定されたように、視学は、経験豊富な教育専門家から任用された。しかしながら、そこに期待される職務は、もはや、その前身ともいべき巡回訓導のような授業の監督者、同僚教員への指導者という役割にとどまるものではなかった。明治二十年代をむかえ、国家主義的教育政策が強化され、それを徹底するために地方教育行政機構の整備が図られるとともに、視学は、国の教育事務の監督を主たる任務とする国の官吏として位置づけられていった。

郡視学の巡視は一年に2回から3回、県視学の巡視は2～3年に一回行われ、県視学の巡視には郡視学が同行したという（平田、372頁）。視察のほかにも視学が従事すべき「学事二関スル庶務」は多岐にわたり、

就学督励や施設營繕、さらには学校の諸帳簿の点検にまでおよんだ。地方教育行政上、特に重要性を増していったのは、教員人事に関連する視学の役割であった。学校を定期的に訪問し、授業実践を視察し、実質的な教職員勤務評定を行い、それらを知事、郡長の報告した視学は、しだいに教員の身分監督に多大な影響力を行使するようになっていった。小学校校長及び教員の任免、昇降任、昇給、転任などに対する視学の発言力は絶大なものがあつた。「郡視学は教員の教員生命に関する生殺与奪の実権を握って居た」（平田、365頁）とまで言われるように、現場から畏怖される存在になっていった。

IV. 文部省の弱体化と内務省への従属

明治時代後半になると、教育行政における文部省と内務省の関係には変化がみられるようになる。それは、端的に言えば、「文部省の弱体化」であり、内務省への従属という関係の深化であった。1887年に『文官試験試補及び見習規則』制定により高等文官試験が導入され国家官吏の登用制度が整備されると、文部省でも将来の幹部候補者として高文試験合格者の採用がはじまる。澤柳政太郎や岡田良平など優れた人材も入省する。しかしながら、1893年の『文官任用令』の制定のころになると、理由は不明であるが、文部省は高文試験合格者を省として独自に採用することをやめ、代わりに内務省採用の官僚を文部省高官として受け入れるようになる（辻田、2017、60頁）。以後、文部省の高官は、しだいに、内務省出身者ないし内務省からの出向者で占められることになる。『内務省史』にも次のような記述がある。「厚生省分離（昭和13年）後も、毎年の大学卒業生の採用は両省共同で行われた。また、文部省も自ら事務系統には大学生を採らないので、その次官・局長・課

長は、大体内務省から出向しているのが原則であった」（大霞会、1971、637頁）。ある文部省高官OBも次のように証言する。「戦前は文部行政と内務行政は車の両輪であり、文部省の事務次官とか局長はほとんど内務官僚出身者だった。文部省は、戦前には高等文官試験合格者を独自に採用はしなかった。例外は数えるほどしかない。・・・また、知事から文部省の局長へ、文部省の局長から知事へという異動もあった」、「大学行政について他省が口を出すことはありませんが、普通教育は内務行政に片足を突っ込んでいたので、公立学校については、内務省がいろいろなことは、やむを得ないというよりは当然でしょう。のみならず、人事が一体で動いているわけですから、内務省の幹部は、文部省は自分の省の出先機関ぐらいに思っていた可能性はあると思います」（安嶋、2009、110頁）。

前述のように、文部省の宿願であり文部省経費として設置をみた府県視学、さらには府県視学官関係の予算が、まもなく内務省費へと移管され、実質的に内務省系の人事システムのなかに取り込まれてしまったという事象も、このような両省の力関係のなかで生じたものといえよう。府県視学官の廃止問題が議論されたとき、当時の教育雑誌では既に、「視学官を内務省所管に移すに同意するとせば、寧ろ同省を廃して、内務省内に文部局を置くべし」と論ずるものまであったという（平田、361頁）。いわゆる、内務省文部局論のはしりである（中野、1958）。事実、教科書疑獄事件で文部大臣が辞任し、内務大臣がそれを兼任していた政府内では、一時、文部省の廃止・内務省吸収論が検討されていたという指摘もある。廃止はまぬがれたものの、これ以降、文部省は内務省の「植民地」とみなされ、文部省「三流官庁論」の言説が流布することになる（寺脇、2013、22頁）。

極論するなら、戦前の教育行政は、文部

省直轄の高等教育機関は別にして、実質的に内務省によって一元的に管理運営されていたとみなすことさえできよう。あらためてその功罪を考えてみよう。知事や学務課長は、内務省の人事方針にしたがい、全国レベルで府県間、あるいは本省と地方とを頻繁に異動し、行政経験を積み重ねた。彼らのこうした行動と経験は、教育行政の面においても、教育事務の全国的標準化、府県間での格差是正、事務の効率化や改善に寄与したことであろう。少なくとも明治後期からの教育の普及、量的拡張は、地方における財政権を掌握する内務省の承認を得てはじめて実現したことを否定することはできない。内務省官僚の特色あるいは自意識として指摘される、「国家の秩序を維持し、国民を撫育するという強い責任意識（牧民官意識）」（大霞会、4巻、283頁）が教育の普及を後押ししたと言えるかもしれない。明治期後期における初等義務教育制度の完成、さらに師範学校をふくむ各種の県立中等学校の設定・発展に対して地方官の果たした役割も見直す必要があるかもしれない。

しかしながら、同時に、こうした体制は、地方住民の要望や発意に基づく教育の組織化、多様な教育の許容という観点からみるなら、それを抑制・制限する傾向を強く持つ。内務省の限定的地方自治論については先に述べた。こうした方針のもとで、「教育における地方自治」という発想は生まれにくい。日常的に、教育実践は、上官（知事）の命により地方を巡回する視学によって厳しく監視され、国の定めた教育規範から逸脱する行為は摘発された。昭和期に入り、軍国主義、極端な国家主義が台頭するにつれて、文部省に思想局が設置されるなど教育に対する国家の締めつけは増進し、教育界の息苦しさは極端にまで高まった。こうした風潮の増進も、地方行政のみならず国内治安・警察行政・思想取締・労働運動の統制等を主管した内務省関係者が深く教育に関与し

ていたことと無関係とはいえないであろう。

V. 戦後教育改革の下での地方教育行政の再編

敗戦、連合国軍による占領統治、それに続く戦後の大規模な行政改革および教育改革において地方教育行政機構も大きく転換されることになる。日本の脱軍国化・民主化を掲げる連合国軍総司令部（GHQ）は、1946年に内務省幹部、警察・特高警察関係者の公職追放を命じた。さらには、内務省そのものの解体を指令した。1947年末、強大な内務省は廃省となった。1947年5月には、地方団体の自治権の育成、地方住民の参政権の保障などを定めた『地方自治法』が施行される。地方公共団体は広範な自治権をもつ自治体となった。

内務省の解体により、その重圧から解放された感のある文部省には、戦後の一時期、安倍能成、田中耕太郎、森戸辰男、天野貞祐など学者・文化人が相次いで文部大臣に就任した。1947年から49年にかけて、教育基本法、学校教育法、社会教育法、私立学校法など、新しい教育制度の組織と運営を定めた教育関係法規が相次いで制定された。1948年6月、米国の地方教育委員会制度をモデルとし、教育行政の民主化、地方分権化、教育の自主性確保を基本理念とする『教育委員会法』が公布される。その骨子は次のようなものであった。

- (1) 教育委員会は地方公共団体の行政機関であり、かつ合議制の独立的な機関である。
- (2) 委員会は県および市町村に設置される。ただし、町村は連合して一部事務組合を設け、その組合に教育委員会を設置することができる。
- (3) 県教育委員会は7人、市町村委員会は5人の委員で組織する。うち1人

は地方議会の議員の互選で選び、残りの6人または4人は住民の選挙で選ぶ。

- (4) 委員会は従来県知事・市町村長等に属していた教育・学術・文化に関する事務を管理・執行する。小・中学校教員の人事権は市町村委員会の所管とする。
- (5) 委員会に教育長を置き、委員会が一定の有資格者の中から任命する。委員会の事務処理のため事務局を設ける。県委員会には教育の調査統計に関する部課と教育指導に関する部課を必ず置く。（視学制度を廃止し、これに代わり教員への専門的な指導と助言を任務とする「指導主事」を置く）
- (6) 教育に関する予算は、教育委員会が必要な経費を見積もり地方公共団体の長の査定を受けるが、意見が整わない場合は首長が査定した予算案に教育委員会の見積もりを添えて議会に提出し、議会の判断を待つ。

一般（内務）行政から教育行政の独立、住民の直接選挙による委員の選出、教育の専門家である教育長による事務の執行、教育関係予算の独自の編成権など従来の地方教育行政の在り方を根本的に変革するものであった。教育委員会には、学校の設置と廃止、その管理と運営、校舎の営繕と保全、教育課程編成、教科書採択、教職員の任免、教育関係予算の作成と執行などの権限が付与された。県教育委員会には、この他に教員免許の発行、県内のすべての学校の教科書検定、市町村教育委員会への助言と指導の権限が与えられた。1948年に各県と五大都市に、そして1952年までにはすべての市町村に教育委員会が設置された。

しかしながら、占領統治下、国民の理解や準備の不足が指摘されるなかで性急に導

入された教育委員会に関しては、設置直後から、設置単位、委員の選任方法、一般行政と教育行政との関係など運営上さまざまな問題が指摘されてきた。委員選挙においては、投票率が低く、そのために教員組合の支援を受けた教員出身者が数多く選出されるなど、制度本来の教育の素人統制の理念と相反する状況が出現した。教育委員会が独自の教育予算編成権を行使することに対しては、自治体の予算編成の統一性を主張する首長や自治庁（旧内務省地方局の後身）から異論が出された。1951年のサンフランシスコ講和条約調印、占領統治の終了を目前にして、占領下で導入された各種の政令を見直す作業に着手した政府の「政令改正諮問委員会」は、教育委員会に関しては、「都道府県と人口15万人以上の市に設置。教育委員（3人）は地方公共団体の長が議会の同意を得て任命。教育委員会の違法の行為に対して是正措置を検討し、文部大臣が教育に対して責任を追う体制を明確にする」とその制度の見直しを答申した（政令改正諮問委員会、1951）。

1956年、政府は教育委員会制度の見直しに着手し、地方教育行政の改革をめざす法案を国会に提出する。法案の要点は、教育委員会制度は存続させるものの、その独立性と権限を縮小し、国（文部省）→県教委→市町村教委→学校現場との間での上下関係的な構造を強化する、地方行政の総合的・効率的運営を主張して教育行政の独自色を弱める、また教育委員会制度の目玉であった委員の公選制を廃止することであった。法案に対しては、当時、教育行政の民主化に逆行するものであるとして、教員組合や大学の学長などから強い反対論が出された。国会での議論も紛糾し、最終的には議場に警官隊を導入し強行採決を行うという異例な形で法案は可決される。教育委員会法は廃止され、これに代わって『地方教育行政の組織及び運営に関する法律』（地方教育

行政法）が成立した。

教育委員会制度は次のように改正された。

(1) 教育委員の選任は、直接公選制を廃止し、地方公共団体の長が議会の同意を得て任命、(2) 委員定数は5名とし、町村の教委の場合3名とすることも可能、(3) 県の教育長は文部大臣の、市町村の教育長は県教委の承認を得て、それぞれの教育委員会が任命、(4) 教育委員会の予算・条例原案の送付権を廃止し、教育財産の取得・処分権、教育事務関係の契約等は地方公共団体の長の権限に、(5) 公立学校の教職員の任命権は、市町村教委の内申を待って県教委が行使、(6) 文部大臣は県および市町村に対し、県教委は市町村に対し教育事務の適正な処理を図るために必要な指導・助言・援助を行う。文部大臣は、地方の教育事務の処理が違法または著しく不適切な場合には、必要な是正措置を要求できる。

導入され全国展開されてから5年たらずで日本の教育委員会制度は大幅に改編された。時代背景として、いわゆる55年体制といわれる保革対決の政治体制の成立、組織力・戦闘力を高めた日教組と教育委員会の対立の激化があったため、教育委員会制度の改革には政治的動機があったことは否定できない。しかし本質的な理由は、政令改正諮問委員会が指摘していたように、教育委員会制度は、「国情を異にする外国の諸制度を範とし、いたずらに理想を追うに急で、わが国の実情に即しない」とみなされていたことにあったのではないだろうか。見直しは、教育委員会制度を存続させるために、それをわが国の政治風土や組織文化と適合させるために必要とされた調整の過程であったと言えるかもしれない。また地方制度に目をむけると、同じ1956年には、市町村の数をほぼ三分の一に減らすことを目標として「昭和の大合併」とよばれる地方自治体の合併が行われ、終戦時ほぼ一万前後あった市町村の数は、3,975にまで整理されて

いた。小規模な町村にも教育委員会を存続させる決定は、こうした地方自治体の強化策とも連動していたものと推測される。

文部省の側からすれば、改編された教育委員会制度は、かなり使い勝手が良くなったといえよう。戦前期に文部省は地方に独自の出先機関を持っておらず、日常的な学校教育の管理運営は地方官の手を借りねばならなかった。教育委員会は、首長（一般行政）からもある程度独立性を保って教育行政を担当する行政機関であり、見方によっては、文部省は、ここにはじめて地方に教育事務を専管する出先機関らしきものを持つことができたとすることもできよう。文部省としては、知事や市町村長を介することなく教育委員会事務局と直接に連絡を取ることが可能になった。しかしながら、当初の教育委員会は、かなり独立性の強いものであった。自らの行為が地方への干渉や強制と受け取られることを回避するために、文部省は慎重になり、教育委員会との距離のとり方に腐心したことは想像にかたくない。

法改正は、教育委員会制度に安定性をもたらした。文部省は、県教委と市町村教委に、県教委は市町村教委に必要な指導・助言・援助を行うことが明記されただけでなく、文部大臣は、地方の教育事務の処理が違法または著しく不適切な場合には必要な是正措置を要求できるようになった。制度的にも、教育長という教育委員会のキーパーソンをそれぞれ、文部省による県教委への、県教委から市町村教委への任命承認制度とすることで、三者間での上下関係的な連携体制を構築することが可能となる。この時期に文部省に入省した寺脇によれば、文部省と教育委員会の関係も密接度を増してゆき、文部省中堅職員の県教委への出向も慣例化し、「文部省と教育委員会の蜜月関係」が出現したという（寺脇、2013、78頁）。

教育委員会制度は、その後も数回にわっ

たて制度の見直しがおこなわれてきた。1999年には、教育長の任命承認制度は地方分権を推進する観点からは問題があるとして、文部大臣や県教委による教育長の任命承認制度が廃止された。2005年、中央教育審議会の地方教育行政部会は、「地方分権時代における教育委員会の在り方について」を審議し、制度導入から半世紀が経過した教育委員会制度について、「教育機関の管理運営における首長からの独立性、合議制、レイマンコントロールの実現の要請にこたえるものとして今日においても意義のあるものであり、今後も地方自治体の執行機関として教育委員会は必要である」と考える。教育委員会に対して指摘されている問題点については、可能な運用の改善と必要な制度改革により解決を図るべきであり、問題点を理由に制度が不要であるとすることは適当ではない」とあらためて教育委員会の意義と役割を確認した。

しかしその後も、いじめ問題に対する教育委員会の対応などをめぐり、教育委員会制度の抜本的改革論、教育委員会廃止をめぐる論議が巻き起こる。2014年6月、『地方教育行政の組織及び運営に関する法律』の改正により、教育委員会制度にかなり大幅な修正が加えられた。そこでは、(1)教育長と教育委員長を一体化した新たな責任者（新教育長）の設置、(2)教育委員による教育長へのチェック機能の強化、(3)首長と教育委員会が十分な意思疎通を図り協議を行う場として「総合教育会議」の設置、(4)首長による当該地方公共団体の教育・学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱の策定、などが新たに盛り込まれた。

これらは、従来の首長と教育委員会との関係を大きく変えるものであった。新教育長は、教育委員の互選ではなく首長が直接任命することになっただけでなく、自治体の教育文化の拡充整備のための大綱の制定、総合教育会議の設置、と地方教育行政に対

する首長の関与と権限が拡大された。教育委員会は合議制の執行機関であるという建前はかろうじて維持されたが、新教育長は、実質的に、単独で「教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表する」ものとなった。この意味では、府県の新教育長は、戦前期の単任制の学務部長（学務課長）の復活とみなすことさえできよう。変貌を遂げた2015年以降の教育委員会が「新教育委員会制度」の名で呼ばれるようになったのも理由のないことではない。また、ここでも、こうした教委制度の改革は、1999年に始まった政府の「平成の大合併」政策の推進により、2010年までに全国の市町村の数はさらにほぼ半数の1,727に減少しており、市町村の規模の拡大、広域化がいつそう進展していたこと無関係とは言えないであろう。

むすび

日本の教育行政は中央集権的といわれているが、地方制度の整備に歩調をあわせて、地方教育行政機構の整備も戦前から進められてきた。しかしながら、戦前期の地方制度においては、府県・郡・市町村等の地方公共団体は国の強い統制下に置かれており、自律的権能は限定されていた。教育に関する事務は原則的に国に属する事務とされ、地方公共団体の独自のものはみなされなかった。文部省は地方に独自の出先機関を持つことはなく、地方制度を所管する内務省が地方教育行政に大きな影響力をもっていたことも特色の一つであった。地方教育行政においてはその中核的実働部隊として地方視学が重要な役割をはたしていた。わが国は戦前において、すでに効率的な教育行政ネットワークを作り上げていたとも言えよう。戦後の教育改革では教育行政の地方分権化と民主化が最大の課題とされた。戦後改革の中心的な柱であった米国モデル

の地方教育委員会制度は、導入以来すでに70年ちかくの歴史を有しており、わが国に定着していると言えようが、その機構と機能は、わが国の実情や社会の変化に合わせてかなりの修正を経験してきたことも事実である。

冒頭でふれたように、最近の途上国の教育行政改革をめぐる言説においては、中央集権と地方分権を二者択一的にとらえ、教育の地方分権化を強く主張するものが主流となっているようにみえる。しかしながら、分権化（decentralization）とはその言葉にしめされているように、分権化＝脱中央集権化であり、これは本来中央の国家的行政機構が集権的体制としてまがりなりにも確立しているということを前提に、その次の段階として地方や下部組織にその権限の一部あるいはかなりの部分を分散・委譲するということを意味するものであろう。はたして現在の開発途上国において、強力な中央教育行政組織＝教育省の整備がすでに完了している、という分権化の前提条件はどこまで充たされているだろうか。教育省もまだまだ拡充強化されねばならないかもしれない。地方分権論に一方向的に偏することなく、中央・地方の関係を一体的にとらえ国全体として効率的・機能的な教育行政ネットワークの構築をめざすという視点を欠くことはできないであろう。

【参考文献】

- 青木栄一 (2004) 『教育行政の政府間関係』 多賀出版
- 梅本大介 (2013) 「戦前期における内務省による教育行政に対する関与」
早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊 20号 -2 2013年 141-151頁
- 大霞会 (1971) 『内務省史』全4巻 (財) 地方財務協会
- 海後宗臣監修 (1971) 『日本近代教育史事典』 平

凡社

- 神田修 (1970) 『明治憲法下の教育行政の研究』
福村出版
- 国際協力機構 (2005) 『日本の教育経験——途上
国の教育開発を考える』 東信堂
- 国立教育研究所 (1973) 『日本近代教育百年史 第
一卷 教育政策』
- 竹下譲 (2018) 『地方自治制度の歴史 明治の激
論——官治か自治か』 イマジン出版
- 政令改正諮問委員会 (1951) 『教育制度の改革に
関する答申』 国立教育政策研究所「戦後教育資
料デジタルアーカイブ」
<https://www.nier.go.jp/library/sengo/>
- 田中耕太郎 (1961) 『教育基本法の理論』 有斐閣
- 辻田真佐憲 (2017) 『文部省の研究』 文藝春秋
- 寺脇研 (2013) 『文部科学省「三流官庁」の知ら
れざる素顔』 中公新書
- 松沢裕作 (2013) 『町村合併から生まれた日本近
代——明治の経験』 講談社
- 中野好夫 (1958) 「教育を支配するもの——いわ
ゆる「内務省文部局」について」 『世界』 第
155号 昭和33年11月 153-162頁
- 平田宗史 (1979) 『明治地方視学制度史の研究』
風間書房
- 村中洋介 (2016) 「わが国における地方自治制度
の歴史」 『法学会雑誌』 (東京都立大学) 第56
巻2号 393-414頁
- 文部省調査局調査課 (1949) 『視学制度に関する
調査』 教育調査第13集
- 安嶋彌 (2009) 「戦前・戦後の文部省—内務省の
関係 (1)~(4)」 『教育研修』 Vol. 38-1 ~ 4

※ 戦前期の法令については、国立国会図書館デ
ジタルコレクションの「官報」を参照した。