

## 第14期中央教育審議会をめぐると一論考

— 教育行政の一元化と私立学校 —

池田 哲之

### 1. はじめに

第14期中央教育審議会は、平成元年4月、「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」、具体的には、「後期中等教育の改革とこれに関連する高等教育の課題」及び「生涯学習の基盤整備」に関する事項の審議・検討のため発足した。そして、平成3年4月、同審議会は、約2年間にわたる審議をおえ、最終答申を<sup>(1)</sup>経過報告を<sup>(2)</sup>はさみとりまとめた。同審議会には、西岡文相（発足時）の強い意向<sup>(3)</sup>もあり、大綱的指針に止まりがちであった従来の中央教育審議会（以下、中教審）答申の枠を踏み込めた個別具体的方策を提言することが当初から期待されていた。今期中教審が、所期の目的を完全に達成したか否かについてはもとより評価の別れるところであろう。もっとも、答申には、入学者選抜に関する提言<sup>(4)</sup>をはじめ、数多くの傾聴すべき提言が含まれており、中教審答申としては、近年になく国民の関心を集め、教育関係者を筆頭に賛否両論のうずをまきおこしたことは記憶に新しい。

そのようななかで、私立学校に勤務する私にとって見過ごしえなかったのが、教育委員会に関する一連の提言であった。すなわち、経過報告と最終答申では若干トーンが異なるものの、提言より、現行の教育委員会制度を私立学校（以下、本稿でいう学校とは、大学・短期大学等の高等教育機関以外の学校を指すものとする）をもその行政の対象とする包括的な地方教育行政機関として改革しようとする意図がみてとれたからなのであるが、私立学校が、今日まで、教育委員会の所管とされずにきたことにはそれなりの事由があつてのはずであろう。

本稿は、私立学校法制定時の議論に触れながら、私立学校を所管する行政機関が都道府県知事とされている意味の再確認を主眼とするものである。

### 2. 教育行政の二元主義

私立学校法第5条第2項は、学校教育法第14条の、「学校が、設備、授業その他の事項について、法令の規定又は監督庁の定める規定に違反したときは、監督庁は、その変更を命ずることができる」とする規定が、私立学校に適用されないことを定めている。私立学校法の制定が、戦前の取締的私立学校行政との訣別を示したものといわれ、第1条（この法律の目的）「この法律の目的は、私立学校<sup>(5)</sup>の特性にかんがみ、その自主性を重んじ……」の条意を考えるのなら、私立学校に対する「所轄庁」の関与は、学校としての公共性を維持するうえで必要不可欠な事項に限り許されるべき、と理解することが本筋で

あろう。そうであれば、学校施設・設備といった、いわゆる教育の外的条件については格別、教育内容についても監督庁の高権的容喙を容認する学校教育法第14条の適用対象から私立学校を除外するとした私立学校第5条第2項は、私立学校法の諸規定のなかでも見落とすことのできない規定である、と評せよう。ただ、同規定が、私立学校の自主性が侵されないためには譲歩できない最低限の内容を定めたものであるとするならば、より高次に、私立学校の自主性を保持することを目的として定められた規定は、同法の第4条<sup>(6)</sup>であろう。同条によって、私立学校及びその設置主体である学校法人の所轄庁は、都道府県知事とされている。ところが、周知の通り、国みずからが設置・運営<sup>(7)</sup>にあたる国立学校は別として、地方公共団体の設置する学校の監督庁は、昭和23年の教育委員会法の施行以来、都道府県知事または市区町村長ではなく、合議制の行政機関たる都道府県教育委員会となっている。

ここに、私立学校については都道府県知事、公立学校については都道府県教育委員会という、教育行政における「二元主義」を現行教育法制に見出すこととなる。この、教育行政の「二元主義」は、私立学校にとってどのような意味をもつのだろうか。

後述するように、都道府県教育委員会は、公立学校行政に関する広範な権限を有している。例えば、学校設置廃止の認可、学校の組織編成、教育課程、学習指導、生徒指導に関する権限等は、その、ごく一部に過ぎない。一方、私立学校の所轄庁である都道府県知事の有する権限は、私立学校法第5条第1項の掲げる、主に、私立学校の設置廃止や設置者の変更、収容定員の変更に係る学則変更の認可といった、私立学校のいわば存廃にストレートに関連する事項に限定され、個々の私立学校における教育活動を細部にわたり統制するような職務権限は、私立学校法上認められていない。加えて、所轄庁が、上記の認可をおこなうためには、あらかじめ、都道府県を単位として置かれる私立学校審議会の意見を聴くことが義務づけられている(私立学校法第8条第1項)。私立学校審議会及び同審議会の審議のあり方に対する批判はさておき、委員のうち3分の2以上が私立学校関係者で占められる(私立学校法第10条第2項第1号・同第3項)同審議会が、私立学校教育事情に最も精通した人々の集団であることは動かし難い事実であろう。私立学校審議会は、行政庁の諮問機関に過ぎず、都道府県知事は、同審議会の答申・建議に拘束されることなく私立学校に関する処分をおこなうが、ほぼ、例外なく、同審議会の判断に則った処分がおこなわれているのが実情である。これは、一般行政機関である都道府県知事に、文化的・精神的営為である教育、わけても各校各様の教育方針を堅持・標榜して実施される私立学校教育という特殊な領域をカバーする能力を見出すことが困難であることを考えれば、むしろ当然の結果であろう。同時に、私立学校審議会は、私立学校が、教育に関しては非専門機関である都道府県知事の所管に属しているという前提があって、はじめてその機能を能く発揮しうる、という事実も併せて理解されなければならない。

### 3. 中教審の教育行政観

平成2年12月、中教審は、最終答申をとりまとめるのに先立ち、審議経過報告(以下、報告)を発表した。私立学校及び私立学校行政に関連する記述をひろってみよう。「(私立)学校の中には受験準備に偏した教育課程を編成・実施している学校がある。このことは、6年制一貫校のとりわけ中学校におい

て顕著に見られる」との記述から、これらの学校で、国の示した標準授業時間数を守っていないことを問題視している中教審の様子が伝わってこよう。さらに、ある私立学校の、公立中学校に比べ、数学では週当たり3時間、英語では2時間も多く授業をおこなっている事実をとりあげ、「これでは（公立学校と）3年間に大きな差がついてしまう」とも述べる。学習指導要領の基準が、あたかも絶対であるかの認識がなされ、私立学校といえども、学習指導要領を逸脱することは許されないとする中教審の姿勢がうかがえる。「(本学)の場合、例えば中学一年は、国語、数学が週六時間など公立に比べて多い。音楽、美術、技術は週一時間で公立より少ない。でも指導要領を画一的に守らなければならないのでしょうか<sup>(9)</sup>」との反論が、私立学校関係者からでてくるのもうなづけよう。

学習指導要領の法的性格について、本稿で立入ることは避けるが、少なくとも中教審は、文部当局の主張する学習指導要領の法的拘束性に異議を唱えるものではないことだけは確かである。このことは、次の一文からも明白であろう。「われわれは、私学がその行き過ぎを自ら規制し、自らその姿勢を正していくよう要請する。私立学校も公教育の一環を担うものであり、その教育課程については、学習指導要領などの国の基準に沿って編成・実施されなければならないのは当然である」と。にもかかわらず、学習指導要領が守られていないのは、「現行の仕組でも、私立学校は各都道府県の知事部局に、自らの学則(教育課程を含む)を届けなくてはならないこととされている。しかし、この届け出はちゃんとなされているだろうか。知事部局に届けられた教育課程をきちんと調べ、これを適切に指導してきているだろうか。現状を見る限り、知事部局は、私立学校に関するこのような役割を十分に果たしているとは言えない」と論じ、私立学校に対する現行の指導・監督体制の不備に起因するものである、と中教審では捉え、さらに、「はじめに」でも述べたごとく、私立学校行政を知事部局から移管する意図があることさえほのめかす。報告では、公の基準に準拠した教育課程の編成・実施を私立学校に促す手始めとして、公私立学校の関係者で構成される協議の場を設けることを提唱している。この協議機関において、公私立学校の関係者が、教育課程の編成・実施につき情報交換や研究協議をおこない、その成果を、私立学校が自主的に汲んでいくことが肝要であるとする一方、「改善」状況いかにによっては、関係部局の指導体制を強化しなければならないことも併せて述べている。また、報告では、叙上の提言を実効性のあるものとして推進していく際のポイントは、都道府県に対する国の指導力にある、と説き、「両者の関係は、基本的に国が学校・学科制度及び教育内容などについて、法令や基準など整備し、その運用に関しては都道府県に対し、必要な指導・助言を行い(中略)本報告で提言する諸施策を具体的に展開していくに当たっては、これまで以上に両者の密接な協力・連携が必要である」としたうえで、都道府県側の受け皿としての教育委員会の効率的な活用が目論まれている。こうした考えが、教育行政機関としての国と都道府県教育委員会の関係を、階層的に固定化することにつながるものであることについては多言を要しないであろう。戦後教育改革の三大理念の一つである「教育の地方自治」を名実ともにわが国に定着させるためには、国との規制・従属の関係からむしろ都道府県(市区町村)を解放し、教育行政における地方教育委員会の独立性を確保することこそ望まれるはずである。しかし、中教審の求める教育委員会像は、中央の教育政策を地方教育行政レベルで円滑に処理しうるだけの権能を備えた教育委員会、国家への行政的奉仕を任務とする教育委員会であろう。報告のいう、「教育委員会事務局の組織体制の充実や職員の人事の適正化、研修体制の充実」などといった、それ自体は特に批難すべきでは

ない諸提言も、報告の一連の流れからすると、国の教育行政上の指導体制を補強・補完する方途の一つとして提起されている、と看なさざるをえない。

さて、次に答申に目を移してみる。答申でも、国と地方のパートナーシップという言い回ししながら、国と都道府県教育委員会の連携強化に関する言及が繰り返しなされている。例えば、「今後は、都道府県の教育委員会の活性化、政策立案機能の強化が必要であり、国としても、教育委員会の取組を更に積極的に支援していくことが必要である」、「その際、国は先導的な政策プログラムを企画立案するための共同の調査研究を行うなど、都道府県との連携・協力をより一層強化し、パートナーシップの確立に努めることが望まれる」との記述がそれである。経過報告同様、教育委員会の自主・独立性については省りみることなく、国と都道府県教育委員会の一体性のみが強調される恰好となっている。現行の教育長任命のあり方や教育委員選任方法は<sup>(11)</sup>棚上げにしたまま、両者の協力関係が強固なものとなっていけば、今以上に強い国のコントロールのもと、都道府県教育委員会が、文部当局の「出先機関」として学校現場に相對してくるであろうことは容易に想像できる。さらに答申の、「(私立学校)の所管庁である知事部局はこのような私立学校の教育課程に対する適切な指導を必ずしも十分に行っているとはいえない」との記述を重ね読むならば、累述のように、都道府県教育委員会を私立学校の所轄庁とすることが中教審の意向である、という重大な懸念が生じてくるのである。そこには、公立学校とは趣を異にする多様性こそ私立学校の生命線であって、私立学校は、公的機関からの規制・監督には本来なじまない存在であるという認識は、まったく抜け落ちている。もちろん、本答申では、上にあげた提言以上の表現はされていない。しかし、昭和28年以来、いく度となく文部大臣宛提出されている中教審答申を、<sup>(13)</sup>今更ながら読み返すと、中教審が、上記の意向のものであったとしても不思議ではない。というのも、昭和30年答申においては、「高等学校以下の学校に対する指導助言制度および所轄庁の一元化」について、その必要性は充分認められるとされ、いわゆる46答申では、公立学校と私立学校に関する教育行政の一元化論がはっきりと打ちだされているからである。後者では、「現在都道府県教育委員会と知事とに分かれている公・私立学校に関する地方教育行政を一元化する必要がある」が、その地ならしとして、「さしあたり、双方の機関の間の連絡調整を緊密にするための措置を講ずる」ことが提案されている。これは、まさに、経過報告ならびに今次答申のいう、「公私立学校の関係者で構成される協議の場」のことではないのか。

以上を念頭に置くと、中教審の私立学校行政に対する姿勢は、昭和20年代後半から現在にいたるまで、大枠においては変化がないとみるのが妥当であろう。

ところで、かかる協議機関<sup>(14)</sup>の設置にすら、協議内容や、私立学校の対応次第では文部行政の公然たる介入を招きかねない、と危惧の念をいだく私立学校関係者は多い。まして、仮に、都道府県教育委員会が、私立学校の所轄庁となるということが現実のこととなった場合、私立学校は、いかなる影響を受けると考えるべきであろうか。

教育委員会の多岐にわたる職務権限は、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律<sup>(15)</sup>（以下、地教行法）」が詳細に定めている。私立学校にとって当面問題となってくるのは、同法の次に列示する規定であろう。地教行法第23条第5号「学校の組織編成、教育課程、学習指導及び職業指導に関すること」、同第6号「教科書その他の教材の取扱に関すること」、地教行法第33条「教育委員会は、法令又は条例

に違反しない程度において、その所管に属する学校その他の教育機関の施設、設備、組織編成、教育課程、教材の取扱その他学校その他の教育機関の管理運営の基本的事項について、必要な教育委員会規則を定めるものとする」等の規定である。これらの規定の運用次第では、私立学校における多様な教育活動は、教育委員会によって厳しく規制されることが考えられないではない。私立学校が、固有の教育的見地から独自の教材を選択したり、あるいは、特色ある教育課程を編成したりすることも過去のこととなってしまうかもしれないのである。さらにいえば、教育委員会そのものの職務権限に優るとも劣らぬほど、指導主事、教育長に関する規定も問題となろう。教育委員会の所掌事務を実質的に担当・執行する機関は、常勤職員で占められる、これら教育委員会の補助機関であるといえるからである。指導主事に、教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導権限を付与する地教行法第19条第3項の規定は、公立学校の同一延長線上に把えられた私立学校が、私公同一の画一的指導を指導主事から受ける事態も誘発しかねないものである。また、教育長の意に沿った指導行政を、指導主事を通じて展開させることを可能にする同法第19条第3項<sup>(16)</sup>、同第7項等<sup>(17)</sup>の規定は、私立学校行政における教育長支配への道を開くものである。しかし結局のところ、その教育長も、都道府県教育委員会の場合、文部大臣の承認が得られなければ任命することができないとされている現実<sup>(18)</sup>（地教行法第16条第2項）を思い起こすのなら、都道府県教育委員会の所管に属した私立学校は、文部大臣→教育長→指導主事→教育委員会→私立学校という構図で表せるごとく、もはや、文部当局自らの監理下にほぼ丸ごと置かれたも同然となろう。

今日、学校教育現場のかかえる様々な病理的現象の原因として、教育の過度の均質性があることはつとに指摘されているところである。先の臨時教育審議会にせよ、今期中教審にせよ、成果はともかく、その設置目的は、硬直した学校教育システムにいわば「外科的治療」を施すべく教育の自由化・多様化をめぐる活発な議論をおこなうことにあった。しかるに、こと今期中教審に限っていえば、戦前・戦中の「教育の国家事業説」をほうふつとさせる取締的私立学校行政観を抱いている、と累述の答申内容等から断じざるをえない。経過報告・答申中の、私立学校を国家の厳重な監督下に置くことを指向する数々の記述は、教育の個性化・多様化とは、およそ相入れぬものである。確かに、一部の私立学校に是正すべき問題点があることは、私立学校関係者自身認めなければならない。しかしだからといって、私立学校を、現行の知事部局から都道府県教育委員会の所管に移管することが必要とされるかのような論調は、私立学校行政をめぐる戦後教育改革の理念を等閑視する余りにも短絡的な発想である。こうした発想が出てくること自体、戦後、何故に二元的教育行政が採られるに到ったかという背景について、中教審が、ほとんど関心を払わぬまま論議を進めていった証拠であろう。そこで、次節においては、戦後私立学校法制の審議・決定作業の主舞台となった教育刷新委員会第4特別委員会<sup>(20)</sup>（以下、委員会）における私立学校行政に関する論議<sup>(21)</sup>（昭和21年10月18日～昭和23年7月20日）の様態を概観することによって、今期中教審の私立学校（行政）に関する提言が、戦後私立学校法制からいかに乖離したものであるかを明らかにしよう。

#### 4. 戦後私立学校行政の方針

私立学校行政の問題は、はやくも第1回目の会議でとりあげられている。当時の文部省学校教育局長

は、個人的見解と断りつつ、従来の私立学校に対する監督は、余りにも官僚的であったとし、玉石混合の私立学校に対する監督の必要性はなお認めながらも、「私学の方から、信頼出来る委員会みたいなものを拵えて貰って」、私立学校行政は、その委員会と相談しながらおこないたい旨の発言<sup>(22)</sup>をしている。この発言をひきとる形で、ある委員より、アメリカにおける私立学校団体の例が引合いにだされている。一方では、そうした団体を、私立学校だけのものとせず、「官公私立皆でしかるべき機関を設立しても宜かろう。それを文部省で手続して宜しいということになるのが一番良いと思います<sup>(23)</sup>」との発言もあって、かかる機関の輪郭は、それほどはっきり捉えられてはいなかった。ただ、公的機関と私立学校との間にワンクッションを置く機関の存在は、すでにこの段階で意識されていた、といってよい。第4回の会議<sup>(24)</sup>の席上、学校教育局長は、次のような注目すべき発言をしている。「私立学校の具体的な認可の申請といったような時には、(中略)私立学校の全体の連合会なら連合会といふものを立派に設立して、健全にそれが運営されて行くようになれば、寧ろさういふ方に諮問した上で行政官庁で許すとか、許さないとかいうことになりました方が……<sup>(25)</sup>」と。すなわち、専ら私立学校関係者のみで組織される団体というものを想定し、かかる団体を、監督庁の諮問機関に位置づけようとする考えが、戦後1年足らずしかたっていないこの時期に胚胎しているのである。もっとも、会議の冒頭、私学団体連合会設立の事実が報告され、設立には、連合軍最高司令官総司令部(以下、GHQ)も何らかの形で関係していたことをにおわせる記述のあることを思うと、上の文部当局の発言の裏には、GHQも了解済みの私立学校関係者の意向が隠されていた、とみる方が自然であろう。

私立学校行政に関する諮問機関の呼称として、「私学団体委員会<sup>(27)</sup>」あるいは「私学院<sup>(28)</sup>」といった名が現れたのは、昭和21年11月下旬、第7回会議である<sup>(29)</sup>。この頃、各委員達は、私立学校の自主性を擁護するためには、私立学校関係者で組織する諮問機関が必要であるとの線で見解は一致していた。ただ、ここで注意しなくてはならないことは、委員会の審議と平行して、教育委員会法案の審議・検討が、教育刷新委員会第3特別委員会でおこなわれており、教育委員会と私立学校の法的関係が判然としていなかった、という事実である。委員達の教育委員会に対する拒否反応は強く、私立学校が、教育委員会の監督下に置かれた場合をも考慮してか、私立学校行政は、「官製の委員会ではなくして、(私立学校)団体を基礎とした委員会か、或いは団体そのものに任せる<sup>(30)</sup>」との従来の諮問機関案を一步進める発言も散見される。考えてみれば、これはもっともな発言であろう。これまでの諮問機関案は、あくまでも私立学校の監督庁が都道府県知事であるということを前提に唱えられていたものであったからである。翌、昭和22年になると、私立学校行政に対する私立学校側の方針は、よりまとまりをみせたものになってくる。委員会において公に示されたその内容は、次の通りである。「教育制度の改廃、監督、助成等については私学の自主的に結成せる団体の意見を尊重し之に対し相当程度の権限を委譲すること(昭和22年1月17日)<sup>(31)</sup>」、「主務官庁の監督について諮問、意見具申は私学総連合かあたること(同年2月21日)<sup>(32)</sup>」、「主務官庁の処分懲罰等には私学総連合に諮問してなすこと(同)」等。問題は、私立学校関係者間で組織するこうした団体を、諮問機関と位置づけるか、決定機関とするか、であった。ところが、ちょうどこの頃、教育委員会法案の骨子が明らかになるにつれ、日本側の関係者の間では、地方の官公私学に対する行政権限をもつのは教育委員会であるとする解釈が次第に有力になってゆく。この解釈は、昭和23年の教育委員会法案国会提出時前後には、関係者間でほとんど確信されるようになっていた。ここに到っ

て、私学行政に関する私立学校側の方針も確定する。それは、行政機関としての私立学校教育委員会を、公立学校の教育委員会と相並んで作り、私立学校をその所管に属させようとするものであった。

教育委員会を私立学校の監督庁とすることに、私立学校側が特に反発した理由は、大別して、二つある。一つは、従来の私立学校行政に対する根強い不信感に由来するものである。これまでの行政当局の施策の一端を、「今までの経験から言っても、どうもなんですね、例えば東京都の教育局がやっているのですが、教育局というものは（公立）学校の経営者なのですから、実際から言うと、非常に得手勝手がある。例えば配給なんかにしても、公立学校から配給して、私立学校へはやるにしても後から配給するというようなことが起こる<sup>(33)</sup>」「（地方教育委員会の権限は、設置・廃止等ごくわづかであるとの文部省係官の説明に）設置・廃止というのは三条だけというのですか、三条の内容と言うのは非常に広範なものです。現に我々は今まで知事の監督を受けておったが、やはりこれだけです。いろいろ悩まされたのは<sup>(34)</sup>」等の体験的発言が物語っている。知事部局の監督下においてでさえ、様々な規制を受けていたと感じていた私立学校関係者が、教育専門行政機関たる教育委員会下では尚更であろう、との疑念をいだいていたとしても十分に納得がゆく。二つは、教育委員会の委員構成に基づくものである。教育委員会法最大の特徴は、委員の公選制にあった。公選となれば、私公立学校間の比率からいって、多数の関係者を背後にもつ公立学校関係者が教育委員を独占するのは自明であった。とかく私立学校を軽視しがちな公立学校関係者が私立学校に対する監督権を行使しえる立場となれば、そこかしこで、従来にも増して、不当な私立学校政策がとられるであろうと憂慮する声があがるのも無理からぬことである。また、教育委員への組合関係者の大量進出の予想は、上の危機感に一層拍車をかけた。文部当局の重視したのも、かかる点であった。この結果として、「この情勢では私立の方は別の方がいいのではないかと思います<sup>(35)</sup>」との文部省係官の発言に表われているように、私学教育委員会構想は、文部当局の容れるところともなったのである。次なる検討課題は、私学教育委員会に公の性格を与えるため、同委員会の委員構成をいかにすべきかに移る。私立学校側としても、私立学校関係者のみで構成される組織を行政機関と看なすわけにはいかないとする文部当局の指摘<sup>(36)</sup>に従わざるをえなかったのである。この件に関しては、多少の紆余曲折の後、「私学教育委員会は、私立学校の代表者の中から、それらの代表者によって選挙されたもの三名、私立学校児童生徒の保護者の中から、それらの代表者によって選挙された者一名、都道府県会議員の中から議会において選挙された者一名、学識経験者の中から、都道府県議会の同意を経て任命した者二名を以って組織する<sup>(37)</sup>」との案が委員会の最終案となる。7名の委員のうち4名が私立学校側の委員、残りの3名が公益委員という構成に、私立学校側と文部当局の歩み寄りの跡をみてとることができよう。また、委員の構成比から、今日の私立学校審議会が、同案を原型にしているものであることがわかる。そして、私学教育委員会の権限は、「私立学校（各種学校を含む）の設置、廃止の認可を行うこと、閉鎖を命ずること及び設備・授業の変更を命ずること、並びに教科用図書の検定、教職員の免許状の発行」等とされることも、第26回会議において決定した。しかしながら、後日、私学教育委員会構想そのものは立ち消えとなる。文部省関係者によると、「都道府県私学教育委員会については、主として私立学校の関係者から成る行政機関はわが国の行政組織としては認め難いものともされ、この構想は却けられた<sup>(39)</sup>」ということになり、私立学校関係者によれば、「本来高度の自主性を有すべき私立学校が、求めて自縄自縛的な私学教育委員会なる監督機関を設置して、これを所轄庁とするという

理論に疑問が生じた<sup>(40)</sup>からということになる。しかし、一度は、文部当局も私学教育委員会を認めたこと、私立学校関係者も、私学教育委員会案に拘泥していたことを考えると、これらの説明は、必ずしも説得的ではない。実のところは、私立学校の監督庁が、GHQの一声で都道府県知事に決定したことが一番の理由であろう。委員会における委員達の発言を時期的に整理すると、私立学校側の当初の主張は、監督庁に、私立学校関係者によって組織される諮問機関を付置することに過ぎないものであった。これは、委員会発足後しばらくの間は、私立学校の監督庁は都道府県知事であると誰しもが信じており、教育に関しては素人である知事が、かかる諮問機関の答申・建議を反故にすることは常識的にありえないと考えられていたからであろう。いいかえれば、私立学校行政に関する実質的意思決定は、私立学校関係者自身でおこなえる、との認識があったからである。この考えが、勿論今なお通用するものであることは、第2節でも触れた通りである。ところが、教育委員会法案の審議・検討に伴い、日本側の多くの学校教育関係者が、私立学校の監督庁は教育委員会とする理解をみせはじめたことに端を発し、急拠、私学教育委員会構想が生まれることになったのである。教育に関する事項を専門的見地から所掌する行政機関たる教育委員会のもとで、諮問機関がその真価をどれだけ発揮しえるのかという素朴な疑問は、当時も現在も同様のものである。その意味において、私立学校側の対応は誤りではなかった、といえるであろう。

今、ここで、以下のことを押さえておきたい。戦後教育改革における私立学校側の終始一貫した願いは、戦前私立学校行政の残滓を拭払し、私立学校の自主性を保障する法的制度の確立であった。そうであるから、教育行政に関する広範な権限をもつ教育委員会制度の創設が確定的となった以上は、私立学校側の照準が、教育委員会の所管に私立学校を属させないことの一点に絞られ、同時に、それゆえ、教育行政の二元化が私立学校法制において、どうしても明定されなければならなくなった、ということである。私立学校を、私学教育委員会の監督下に置くか、都道府県知事の監督に諮問機関の意見を反映させたものにするか、は方法論の相違であり、私立学校関係者にとって、本質的問題ではなかったといえよう。ともあれ、教育行政の一元化論は、私立学校法制を「戦後」私立学校法制たらしめている屋台骨を崩すに等しいものである。今後、私・公立学校に対する二元的教育行政は、教育委員会が地方教育行政機関として権限を拡充するようになればなるにつれ、私立学校にとって、なおさらその意味を増してゆくものと思われる。

## 5. おわりにかえて

今期中教審答申に対する評価は、人により様々である。概していえば、私立学校関係者には不評だったといってもよいであろう。それは、現在の私立学校、特に大都市における特権的名門校が享受している既得権を侵しかねない内容の提言が、少なからず含まれていたからである。しかし、問題にすべきは、提言の内容そのものであるというより、背景にある中教審の私立学校観、教育行政観であろう。教育行政の一元化を指向する今期中教審の姿勢は、明らかに戦後教育法制に対する無理解によるものであり、それを指摘することが、私立学校関係者の責任であると私には感じられた。なおまた、本稿では、憲法論と関連させながら提言を吟味することはおこなわなかったが、教育行政の一元化は、私立学校の憲法



的地位を空洞化する多くの問題を派生的に生み落とすことになると考えられる。

(註)

- (1) 文部省 「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革—第14期中央教育審議会答申—」 大蔵省印刷局 1991 本分中における答申は、本書から引用。
- (2) 文部省 「第14期中央教育審議会経過報告」 大蔵省印刷局 1990 本分中における審議経過報告は、本書から引用。
- (3) 拙稿 「中教審再開を考える」『私学公論』 56頁 私学公論社 1989
- (4) 評価尺度の多言化・複数化，推薦入学制度の改善等について，具体的方法を例示しながら謳っている。
- (5) 私立学校法では，官僚臭の強い監督庁という語を用いることは避け，所轄庁という語をあえて用いているが，法的意味において特に変わるところがあるわけではない。
- (6) この法律中「所轄庁」とあるのは，第一号，第三号及び第五号に掲げるものにあつては文部大臣，第二号及び第四号に掲げるものにあつては都道府県知事とする。第二号—私立大学及び私立高等専門学校以外の私立学校並びに私立専修学校及び私立各種学校。第四号—第二号に掲げる私立学校を設置する法人及び私立専修学校又は私立各種学校の設置のみを目的とする法人。
- (7) 昭和23年7月15日 法律第170号 戦後教育改革の一大理念である「教育の地方自治」を制度的に保障するために制定された。その最大の特徴は，民意を教育行政に反映させるため，教育委員を選挙によって選ぶことにあつたが，公選による教育委員会制度は，昭和31年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の公布により廃止された。
- (8) 例えば南日本新聞 1989年10月27日付 「20年ぶりの鹿児島市私立高」
- (9) 朝日新聞 1990年12月20日付 「中教審報告書を読んで」
- (10) 一般に，学習指導要領の法的性格に関しては，委任立法説と学校制度制度的基準説に類別することができる。委任立法説は，学習指導要領が昭和33年以来，文部省告示の形式をとっていることを重視し，告示たる学習指導要領は，国家行政組織法第14条に示す公示のしかたに則つて，学校教育法第20条，同第106条第1項の委任を受けた同施行規則第25条の再委任により文部大臣が定立するもので学校教育法の内実を表すものであるから，法規として理解することが妥当であるとしてその法的拘束力を是認する。学校制度的基準説は，教育課程の構成要素，各教科及び科目，単位数といった学校「制度」部分についてのみ学習指導要領の法的拘束性を認め，教育内容，方法といった人の価値観によって左右される領域については，同要領の拘束力は及ばないとする。いわゆる伝習館訴訟における最高裁の見解は，前説に依拠するものであつたが，教育法学界の通説は，むしろ後説といえる。
- (11) 都道府県教育委員会の場合，文部大臣の承認を得て，同委員会が任命，その他の教育委員会の場合，教育委員のうちから1人を，都道府県委員会の承認を得て，該教育委員会が任命することとなっている。
- (12) 都道府県市区町村議会の同意を得て，地方公共団体の長が任命する。
- (13) 文部大臣の諮問機関としての性格上，答申が時の文部行政を追認，ないし，文部当局の意向の先取りであることが多い。
- (14) 「季刊 教育法」 39頁 エイデル研究所

- (15) 昭和31年6月30日 法律第162号 教育委員会制度の抜本的改正が、同法によって図られた。教育委員会の任命制、教育長の承認制の導入といった中央政府と教育委員会の一体化が進み、同法の施行によって教育の地方自治が骨抜きにされた、とする批判は強い。
- (16) 指導主事は、上司の命を受け、学校における教育課程、学習指導その他教育に関する専門的事項の指導に関する事務に従事する。
- (17) 第一項及び第二項の職員は、教育長の推薦により、教育委員会が任命する。
- (18) 都道府県に置かれる教育委員会は、文部大臣の承認を経て、教育長を任命する。
- (19) 昭和59年の臨時教育審議会設置法により、内閣総理大臣の諮問に応じるため総理府に置かれた諮問機関。文部大臣の諮問機関である中教審と異なり、学校教育関係者の思惑を離れた比較的自由な立場から、主に教育の自由化・多様化に関する答申を4次にわたって提出した。
- (20) 日本教育事情視察のため、連合軍最高指令官総指令部の要請を受け来日した米国教育使節団との窓口になっていた「日本教育家の委員会」は、発展的に解消し、昭和21年8月、内閣総理大臣が所轄する教育刷新委員会（後、教育刷新審議会と改称）として発足した。同委員会の任務は、新しい日本の教育政策樹立へ向け、教育に関する重要事項を調査審議することであったが、実質的な調査審議は同委員会内に設けられた各特別委員会が分担してあたり、私立学校制度の調査審議は第4特別委員会においておこなわれた。同特別委員会の委員の多くは、臨時委員を含めると私立学校関係者で占められていたことから、当時の私立学校関係者の意識は、同特別委員会における論議のなかに端的に表れていた。
- (21) 本分中における各委員の発言は、「教育刷新委員会議事録速記録（教育制度等の研究 その11、その12 日本私学教育研究所 1985, 1986）」によった。
- (22) 「教育制度等の研究 その11」 20頁 日本私学教育研究所 1985
- (23) 同上 21頁
- (24) 昭和21年11月8日
- (25) 前掲 「教育制度等の研究 その11」 74頁
- (26) 同上 69頁
- (27) 同上 127頁
- (28) 同上 130頁
- (29) 昭和21年11月29日
- (30) 前掲 「教育制度等の研究 その11」 133頁
- (31) 同上 228頁
- (32) 「教育制度等の研究 その12」 18頁 日本私学教育研究所 1986
- (33) 同上 28頁-74頁
- (34) 同上 76頁
- (35) 同上 94頁
- (36) 同上 88頁
- (37) 同上 102頁
- (38) 昭和23年7月30日。同日の会議をもって、第4特別委員会における調査審議は終了する。
- (39) 福田 繁 安嶋 彌 「私立学校法詳説」 2頁 玉川大学出版部 1950
- (40) 「日本私学団体連合史」 276頁