

教育行政の政府間・機関間関係における権限と「情報」の所在に関する事例的考察

—教員免許・義務教育の履行に関する法制の検討から—

大島 隆太郎

A Study of the Relationships between Authority and Information in Intergovernmental or Interorganizational Relations: In Cases of Teacher's License System and Compulsory Education System in Japan

OHSIMA Ryutaro

This paper discusses the distributed structure of information in intergovernmental or interorganizational relations, from two cases of the educational administration system in Japan. And this paper consists of three main parts. First, based on reviewing some existing studies in public policy and administration, I point out that the structure of information in public sector in Japan is said to be decentralized and distributed in these studies. In addition, in this part, I also indicate that such organizational structure was referred to in an economic theory about Japanese companies in early 1990s. The second part is the analysis of the teacher's license system. Here, through the comparison with the medical license system and the driver's license system, I clarify the structure of the teacher's one is only decentralized and distributed among these. It is thought that this structure is one of the causes of the problem of the disqualified teachers' re-employment as teacher in another prefecture or municipality. The third part is the analysis of the compulsory education system. This part suggests that today's regulation on the compulsory education which cannot be implemented except for in the schools authorized by law results from the fact that no one except the schools can make an official record of the implemented education as public documents.

目次

- 1. 本論の位置付けと課題設定
- 2. 情報構造の政府間・機関間関係に関する理論的な整理
 - 2-1. 先行研究の検討
 - 2-1-1. 教育行政学の政府間・機関間関係論における「情報」の扱い
 - 2-1-2. 先行研究の指摘：日本における情報の分権・分散性
 - 2-1-3. （補論）比較制度分析の議論との関連
 - 2-2. 本論で行う検討
- 3. 論点① 教員免許の情報管理
 - 3-1. 教員免許の授与と管理の制度
 - 3-1-1. 教員免許の情報構造
 - 3-1-2. 他の免許制度との情報構造の相違
 - 3-2. 「わいせつ教員対策法」とデータベース
 - 3-3. 小括
 - 3-4. （補節）運転免許制度における機関間の情報構造の確立過程
- 4. 論点② 義務教育の履行と修了認定の制度
 - 4-1. 本章の視点と定義：学校の機能
 - 4-2. 義務教育における学齢簿・指導要録・「修了」

の認定

4-3. ネットワーク化による改革の可能性と学校教育の情報化政策

4-3-1. 「指導要録」のオンラインネットワーク化の可能性

4-3-2. 現実の情報化政策の方向性

4-4. 小括

5. 議論のまとめ

5-1. 本論の知見

5-1-1. 教育行政学として

5-1-2. 公的部門一般の議論として

5-2. 課題と展望

1. 本論の位置付けと課題設定

本論の目的は、第1に、教育制度を分析する際に、「情報」の観点が重要である点を示すことである。第2に、拙著（2023）『日本型学校システムの政治経済学』において十分に議論が及んでいない点について、補足的な議論を行うことである。

拙著（2023）では、現在の日本における学校制度の構造的性質を論じるため、各制度を教育経営資源の調達・配備・分配等を規定したものと位置付け、体系的に議論した。このとき、「ヒト」、「モノ」、「カネ」、「時間」、「情報」という5つを、教育行政・学校経営に関連のある資源として指摘したが、本書の議論の中心にあったのは、このうちの最初の4つで、最後の1つ、すなわち「情報」については十分にこれらの中に関連づけて論じられなかった。しかし、全く触れていないというわけでもなく、例えば、教科書の供給過程に関わる官民関係・中央地方関係を論じた箇所（特に、図4-1（大島2023：71））のように、単に、情報の問題として定義できていないだけで事実上「情報」の問題を扱っている部分があったり、あるいは、制度としての十分な分析を欠いたまま、記録媒体の電子化の問題として「情報」管理に関する制度の展望（同：第11章）を論じたりしている箇所もある。これらは、もう少し意識的に「情報」の問題として定義して、丁寧な検討を行うことができた部分であると考えられる。そこで、これらが含んでいる論点につ

いて、（教育）行政上の「情報」の問題として、より発展性のある議論に繋げるため、情報構造をめぐる政府間・機関間関係¹に焦点化して検討することにした。そこで、本論における課題を整理するため、今、例示した部分から論点を抽出することから始めよう。

まず、拙著（2023）で見た教科書供給行政のうち、各採択者が教科書採択を行った後、文部科学省が教科書発行者に対して発行の指示を行うまでの部分に注目しよう。すなわち、教科書の発行に関する臨時措置法（昭和23年法律132号）7条により、公立学校を所管する教育委員会や国立・私立学校の長などの採択者から、その所在する都道府県教育委員会に対して需要数報告を行い（1項）、都道府県教育委員会はそれらを集計して文部科学省に対して需要数報告を行う（2項）という部分である。これを、筆者が別に論じた「情報の流れ」（大島2021）の議論に照らしながら考えると、教科書需要数の情報は、各採択者から文部科学省に対して、垂直的に一元集中される政府間・機関間関係の構造を有していると評価できる。こうした情報構造は、まさに、教育行政学が伝統的に問題としてきた、中央集権的あるいは統制的と表現できるような特徴と考えられるが、ここで1つの疑問が浮かび上がる。それは、このような構造はどの程度、行政事務上、一般的に観察されるものなのか、という点である。確かに、法制上、教科書需要数は中央に一元集中される構造であるが、例えば、同じ教科書行政の中でも、教科書の採択理由までは、中央に収集される構造にはなっていない。現在、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（昭和38年法律182号）15条「採択した教科用図書の種類等の公表」では、各義務教育教科書の採択者に対して、採択した教科書の種類と採択理由等を公表する努力義務が課せられている。だが、これは裏返せば、採択者には公表しなくてもよい裁量が与えられていることになる。このように、中央に報告しなければならないのは採択した種類と必要数のみであって、それを採択した理由については中央には集中されず、分散的なままで、中央はもちろん、（都道府県教育委員会が採択者でない場合）都道府県教育委員会も関知しない。こうして、中央に収集される情報は選択的になっており、比較的集権的な教科書行政においてさえ、情

報面からは、中央が地方を完全に掌握しているとは言いきれない状態が指摘されるのである。そこで、なぜ需要数のみが収集されるのかと考えるとき、これは権限の所在に起因するのではないかと、という1つの予想を立てることができる。すなわち、教科書供給行政において、発行指示権は中央集権的な形で文部科学省に所在する一方、採択権は分権的に各採択者に所在する。ただ、文部科学省は、発行指示権の行使に際して、全体的な教科書需要数を把握しなければ発行の指示が行えないため、採択者からその情報を収集する必要がある。しかし、「数」さえ分かれば十分であるので、採択理由のような権限行使に「不要」な情報までは収集しない。だから、このように教科書行政の中でも、異なる側面が存在するようになるのではないかと。

そして、このような情報構造の一元集中／分散というあり方と、権限の所在という問題に目を向けながら、拙著（2023）が少々飛躍的に議論を行った指導要録等の学習履歴管理の扱いに注目しよう。すると、この制度の議論を進めるにあたっては、そもそもこれが有している「情報」としての性質がいかなるものであって、どのような政府間・機関間関係が構築されているのか（あるいはされていないのか）、どのように権限が所在しているのか、という点に拙著では全く触れていない問題が指摘される。これを明らかにしなければ、適切にこの制度の展開可能性を論じることができないだろう。

さて、以上のような議論を念頭において、本論で扱うべき課題は次のように整理される。第1に、行政事務における情報の政府間・機関間関係は一般にいかなる構造にある傾向があるのか。第2に、教科書制度に見られるような一元集中的な構造は特殊なのか。そして、第3に、このような情報構造は何らかの行政上の問題を生じるのだろうか、の3つである。

以下、本論は次の通り構成する。これらの問題を検討するために、まず、次章では、教育行政学における近年の政府間関係論に触れつつ、政治学・行政学等を中心に、情報構造の政府間・機関間関係でいかなる議論があるのかを検討する。ここから、日本の公的部門には分権・分散的な情報構造が指摘されている点を論じる。また、拙著（2023）で参照していた比較制度分

析の青木昌彦が、日本型企业について1990年頃に同様の指摘を行っていた点を改めて確認する。なお、ここまで「情報」、集権／分権、集中／分散といった各語を十分に定義することなく議論を進めてきたが、これについても次章で確認する。この次に、第3章では、教科書制度とは異なる教育制度の例として、教員免許制度を検討する。これは、結論を先取りすれば、分権・分散的な情報構造を持つ制度で、そうした情報構造に起因する問題が生じている例と判断されるものである。ここでは、これが「免許」制度であることを用いて、他の免許制度、すなわち医師免許、運転免許との比較も行う。特に、運転免許制度は、分権・集中的な情報構造であるため、なぜ、そのような構造を獲得したのか、補節を設けて、その背景の議論も行う。そして、第4章では、同様に、分権・分散的な情報構造を特徴とする、義務教育の履行に関わる情報管理の制度（特に学齢簿及び指導要録）を論じる。これは、免許制度の分析とはいささか方向性が異なるが、情報に関する権限の所在が、現在の学校教育制度の根幹に関わるものと判断できる側面である。この部分は、特に、拙著（2023）の11章の議論を補足する内容となる。最後の第5章では、本論の知見と課題を整理して議論を結ぶ。

本論の議論には、次の点で意義があるだろう。学術的には、教育行政学において政府間・機関間関係の問題を検討する上で、新たな視角を提供できる。社会的には、今日、政策課題の1つである行政のDX化や電子政府論に対して、関連のある知見を提供しうだろう。

2. 情報構造の政府間・機関間関係に関する理論的な整理

2-1. 先行研究の検討

2-1-1. 教育行政学の政府間・機関間関係論における「情報」の扱い

教育行政学において、政府間関係、教育委員会・学校間関係は、伝統的に重要な論点であって、2000年頃からの今日に至る政治学・行政学を参照する研究でも、荻原（1996）、青木栄一（2004、2013）、村上（2011）といったものが、その代表として指摘できる。こうし

た研究は、地方分権を志向した戦後改革からのいわゆる「逆コース」を経た再集権化、あるいはそのような過程の中で、地方や学校の自立性（自律性）の侵害が生じたとする前提で、批判的に「集権／分権」の議論を進めてきた伝統的な教育行政学のあり方に対し、指摘されるような集権性が事実であるのか、現実に分権的意思決定は行われていないのか、といった点を再検討するものであった。そして、このような研究は、国内の政治・行財政機構全般の分権改革の進展に伴い、そうした分権改革が教育行政・学校経営に実際にどのような影響を与えているのかを論じるようなものになっていった。実際、青木（2013）では、行政的分権、財政的分権、政治的分権の視角からその影響を捉えようとしている。

しかし、こうした議論では、権力の集中・分散、出向人事研究に代表される人事による集権・分権、財源の所在や分配を検討の対象とするもので、本論が注目したい「情報」のあり方からは検討していない。もちろん、例えば青木（2004、2013）の議論では、所々、「情報」に言及する部分はある（青木 2004：325、青木 2013：27、32 など）が、それらは単純化すれば、政策アクター間で公式・非公式に交わされるものを想定したものや、本人・代理人論で理論的に想定される「情報の非対称性」の形で言及されるものであって、本論が「情報」として捉える、客体化された形で管理されうるものとは異なる。本論における「情報」は、岡本哲和が定義する「情報資源管理」、すなわち、「情報を（カネ、人などと同様の）資源とみなし、それを有効かつ積極的に利用・活用しつつ、その完全性の維持を図っていくための管理上の諸機能」（岡本 2003：20）の対象である「情報」の意味に近い。

このように「情報」に関する議論が、「教育の行政学」²系の先行研究であっても蓄積がないのは、次のような背景もあろう。

まず、「情報」という語が多義³的なため、それ自体が論争的であって、対象を明確に定義して議論することが難しく、その結果、方法論も定まらないという問題がある。このような根本的な問題があるために、実証系の研究では議論が深めにくい点があるのは否めない。それでも、この問題は、操作化可能な定義が可能であれば解決可能な部分でもある。

しかし、こうした問題は、新制度論（特に合理的選択制度論）を基礎においた実証政治学の影響を受けている「教育の行政学」系の議論において、分析の視点から情報の議論が抜け落ちてしまうことにもつながりうる。国内の議論で政府間関係論に言及する際、実証政治学の立場をとるならば、建林・曾我・待鳥（2008）を基礎文献として、整理を行うことが多いが、この議論においても「情報」の視角は弱い。なお、本論においても、ここまですでに使用している通り、「集権-分権」、「集中-分散」の2組の語ないし分類軸を用いる。ただし、これらは、次節で再定義するが、次項でみる岡本（2003）の定義に近い意味で使用する。特に「集中-分散」の語は、建林・曾我・待鳥（2008）、および、これに基づく村上・橋野（2020）での用法⁴とは基本的に異なる点に注意されたい。

このような中、政治学・行政学、公共政策学全体を見れば、次項で見るように、従来から多少なりとも本論にも関連する「情報」をめぐる議論は存在し、とりわけ近年は、電子政府化の進展などの時代的背景から「情報」に関する関心が高まっていることは間違いない。特に、岡本編（2022）は、公共政策学における「情報」の今後の議論を方向づけるものとして、重要なものになるだろう。ただし、岡本編（2022）では、「情報のための政策」（特定の目的のために、政府が情報を新たに作り出したり、処理したり、利用したり、提供したり、場合によっては処分したりすることに関わる政策）と「政策のための情報」（社会問題の解決手段としての政策をよりよくしていくために用いられる情報）という区別（同：1-2）を行って議論を進めているが、本論で扱うものは、このどちらとも些か性質が異なる。どちらかといえば後者の方に属すると言えるかもしれない⁵が、個別政策の実施の中で発生し、または、必要となるために、行政機関等において組織化され、管理されなければならない情報、その意味での情報資源の管理に関わる問題である。

2-1-2. 先行研究の指摘：日本における情報の分権・分散性

それでは、日本における政府間・機関間の情報構造は、先行研究でどのように指摘されてきたのだろうか。これについては、必ずしも十分な蓄積があるとは

言えないが、一般に日本の統治機構は集権性が論点となるのに対し、情報構造は、実は国際比較の文脈でも分権的・分散的であると指摘されている。

まず、岡本（2003）は、米国における「情報資源管理」政策を分析する中で、「集権-分権」、「集中-分散」の2軸を用いた情報管理制度の分類を論じている。

「集権-分権」は、「情報管理における決定権限に関わる次元の判定軸」で、この決定権限の所在と強さがその度合いを決定するとする。つまり、「権限が単一もしくは少数の機関に与えられており、なおかつその機関が他の政府組織に対して上述の事柄⁶に関わる権限を強力に行使し得る場合には、その情報管理制度はきわめて集権的な性質を有する。逆に、複数の機関に権限が分配されている場合、特に各組織が情報管理について独自の権限を有しており高い自律性を示している場合には、その制度は分権的であると見なし得る」。一方、「集中-分散」は、情報管理の執行次元に焦点を合わせたもので、「情報の収集、処理、保存、そして廃棄といった情報のライフサイクルの各段階に関わる作業の執行主体が、どれだけ多いのかということ構成要素としている」。集中型の情報管理制度では、「それらの作業は一つもしくは少数の特定の機関によって一元的に実施される。一方、分散型の制度においては、複数の機関がそれぞれの所管領域に関わる情報の管理を個別に実施することになる。」この軸において、アメリカ、イギリス、日本などの統計行政は分散型、オーストラリア、オランダは集中型であるという（同：98-99）。

そして、この岡本の議論を用いた、電子政府化をめぐる河（2021）の議論がある。ここでは、電子政府化が進んでいる米国、エストニア、韓国等と日本を比較し、「集権-集中」の類型に韓国、デンマークなどを、「集権-分散」に米国、エストニアを、「分権-分散」に日本⁷を置いている（同：109（表2））⁸。そして、この河の議論では、国民番号制⁹の有無やパソコンなどのインフラ設備を理由とする技術決定論では日本の電子政府化が進まなかった理由は説明できないため、そうではなくて電子政府化が進んでいる国々は情報利用に関する権限が「集権型」であるのに対し、日本は、情報管理の基礎となる文書管理が各行政機関の長に委ねられるなど、行政情報が「分権・分散型」

である点に注目し、これを論点とすべきとしている。

また、これとは別に個別の行政分野では、選挙管理行政を扱う河村（2021）が、日本では、選挙人名簿が各市区町村で職権主義の登録¹⁰による分散管理の形式となっている点を指摘している。この歴史的背景には、選挙の営みが土地に縛られた時代にスタートし、広域の空間を管理できる投票技術を有していなかったため、全国的な選挙であっても、有権者名簿の管理は各地で行わざるを得なかった（同：41）ことなどが指摘される。だが、こうした分散管理の結果、国政選挙の有権者であるにもかかわらず、学生など住民票を移していないために居住する市区町村の選挙人名簿に登録されず、選挙権を行使できないといった問題が起こりうる。このような問題は、もし、中央における選挙人名簿管理機関としての側面を含む中央選挙管理委員会があつて、そこで名簿が一元管理されていれば、解決しうるという（同：43-44）。そして、「日本の選挙管理体制は、法令解釈などは中央に依存しながらも、選挙の実務は地方が実施するという集権・融合的な体制を採っている。そして、中央選挙管理委員会が存在せず、有権者名簿は地方が管理する分散管理型を採用している」¹¹と整理され、このことは、「電子投票は選挙管理体制が集権・分離型、言い換えれば中央選挙管理委員会が存在し、各地方選管がその指示に従う国の方が導入しやすい」（同：44）という議論に照らすと、日本において電子投票が普及しない原因になっているという。

このように、分権・分散的な構造が、日本において電子政府化や電子投票の議論において問題になるという点が先行研究において指摘されている。ただし、本論は、第一に、政府間・機関間の情報構造に関心があるので、電子政府論の部分ではなく、この点に注目しておきたい。そして、以上のうちの河（2021）の議論では、このような「分権・分散型」の構造が生じた背景に簡単に触れているが、この河の見解は説明としてあまり適切ではないと筆者は考える。河は、この背景について「戦前の一時期を除いて、日本も長い間にわたって地方分権による国家運営が行われていた影響があると思われる」とし、特に、戦後の地方公共団体の権能を定めた日本国憲法 94 条の存在により、「地方行政機関が得ることができた行政情報も、基

本的には地方で処理し管理するようになって、「日本の行政情報の電子化は内務省から自治省、そして中央省庁再編後の総務省に至るまで分権・分散の状態のままで進められた」(河2021:110-111)と述べる。しかし、次節で簡単に触れる通り、例えば、戸籍簿の管理は、明治の頃から市町村で分散的に行われてきたものであって、日本国憲法が分権・分散型の構造を決定づけたとは言い難い。むしろ、これは、例えば、河が否定的な技術決定論的に、情報管理を行う方法が紙によるしかなく、情報通信・交通の技術・インフラの面で中央に一元的に情報を集約させるより、地方で分散管理することが合理的だった時代¹² (これは戦前だけでなく、戦後も同様である。)に形成され、その経路依存的な影響で、紙によって処理することに極端に最適化してきたことなどが原因と見た方が良いでしょうにも思われる。ここは、官民を問わず、つい最近まで押印・捺印のある文書による手続きが「標準」であった国である¹³。

2-1-3. (補論) 比較制度分析の議論との関連

ところで、このような先行研究から、日本の公的部門の情報構造は分権・分散的であると指摘されると言えるが、より視野を広げると、日本型企业組織について類似の指摘が1990年ごろには行われていたことが想起される。それは、青木昌彦による指摘(青木昌彦1992)である。青木の議論は、その後、比較制度分析の議論へと発展¹⁴し、行政学の分野に対しては、村松岐夫の最大動員システム(村松1994)に影響を与え、日本の官僚組織を「情報共有型組織」として把握することにつながる(曾我2013:206-210¹⁵)。しかし、青木(1992)の時点では、「双対性原理：組織が有効であるためには、情報構造の分権性／集権性¹⁶は、人事管理の集権性／分権性と対になっていることが必要である」(青木1992:61)という主張があり、日本型企业(J企業)モデルの特徴である人事管理の集権性／情報構造の分権性、および情報の局所的レベル調整(後述)は同時に、そして相互補完的に成り立つものであった。

この「双対性原理」が主張されるまでの部分には、次のような議論がある。なお、以下に現れる「局所的レベル調整」と「ヒエラルキー的調整」とは、上位の部

門・職場と下位の複数の部門・職場があるという組織構造を想定したときに、前者が下位の部門間同士(＝水平的)で情報を共有して問題に対処する方法、後者が上位の部門に情報を集中(＝ヒエラルキー的)させて問題に対処する方法を指す。

- ・「局所的レベル調整の交渉担当者が最適な解決策を得たいと望んでいても、情報が集中せず、職場レベルでの当事者の問題解決の能力に限界があるために、その望みが阻まれることがある。」「ここでまた、知識の共有(今度は隣り合う職場の間での)」ということが問題になる。」(同:46)
- ・「局所的レベル調整の情報伝達の効率性およびその不完全性：職場内で生起する問題に対しては、局所的レベル調整は比較的敏速に対処できるし、現場の情報を効率的に利用できる。しかし、情報を十分に集中できず、また下位レベルで問題解決能力を育てていくのに費用がかかるという点で不完全でもある。」(同:46-47)
- ・「職場での技術は、規模の増大に対するコストの逓増度が相対的に高いようなものであれば、局所的レベル調整が相対的に有利になる。職場の規模の制限がそれほど厳しくなければ、ヒエラルキー的調整が相対的に有利になる。」(同:47)
- ・「J企業では、人事部門は全社的に一本化されているという意味では、中央集権的であるが、このことは何故J企業が現場の作業や調整の分野で決定権を下部に委任しうるのであるかを説明しう。J企業では、情報処理や決定権はどちらかというと分散し、非集中化しているが、従業員は文脈的技能の発展の度合いを企業に在籍している間監視され、その記録は公式にも非公式にも、組織の記憶にインプットされる。」(同:60)

これらの引用から読み取れるように、この時点での議論では、J企業とは、①各職場での情報は分散的に存在し、一元的に集中されない組織構造を念頭に、②その問題を補完するために文脈的技能(ある企業内においてのみ通用する企業特長的な技能のこと)として開発される情報処理能力のある人的資源によって情報の共有が行われ、③その能力の開発のため

に人的資源が集中的に人事部門で管理される、という相互関係（＝制度的補完性）を有する要素からなるものと理論化されていたと判断される¹⁷。そして、こうした組織的構造の特徴として、現場の作業や調整の分野で決定権を下部に委任することが可能で、この背後にある局所的水平調整は、規模が増大する場合にコストがより大きくなるようなケースで相対的に有利であるというのである。

この理論的な示唆と、先ほどまでに述べていた公的部門の議論とを突き合わせて、青木のいう「現場の作業や調整の分野」を、政策実施における実務的な行政事務の執行やその場面に必要な調整と読めば、その権限を下部＝下位の機関に委任できるとき、同時に、情報も分散的（非集中的）なものとなり、日本の行政組織とその情報が「分権・分散」的であることと整合的になる。そして、ここに観察される情報構造が、中央で一元集中的に処理するとコストが大きくなり、職場規模の制約が存在するような場合に、相対的に有利であるという点からは、中央政府の人的資源の規模が相対的に小さく、地方政府の資源に事務執行を依存していて、また、中央を介さず自治体間で情報処理の手続き（＝局所的水平調整）を行わせてきたという日本の融合的・情報分散的な政府間関係においても有効性を持っていたと判断されるだろう。つまり、技術的な問題（分散的に情報管理する方が相対的に容易である点）、政府の規模的な能力ないし制約（中央政府を肥大化できない点）で情報を一元集中化することが困難であることに対して、地方に実務を委任し、そこで情報を管理させるという分権・分散的な構造が有効に機能したという仮説も導かれるだろう。

2-2. 本論で行う検討と対象

このように、日本における情報構造の政府間・機関間関係は、分権的・分散的であるというのが先行研究の指摘である。そこで、本論では、①次のような定義において、教育行政・教育制度の中においても、このような情報の分権・分散的な性質があることを示すとともに、②そうした点に構造的な問題が発生する要因や改革の余地があること、および③現在の政策で行われている動向の影響などを、複数の事例を通

して発見的に論じていく。

まず、本論では、行政事務上の執行の権限がどこに所在しているか、を問題とする。そして、この点において、「集権・分権」を区別する。すなわち、中央政府など垂直的な機関関係における上位の機関が執行に関する権限を有している場合を「集権」、地方政府や学校など下位の機関が有している場合を「分権」とする。次に、そのような事務の執行に伴って発生する／作成される情報がどの機関において管理されるか、を考える。この時、情報がいずれか1つの機関において一元的に集中管理されている場合を「集中」、複数の機関で管理されている場合を「分散」とし、さらに、「分散」の状態については、必要に応じてそのような情報が垂直的または水平的な方法により「共有」されている状態か否かも問題とする。そして、下位の機関同士の水平的な相互連結による情報共有が行われているケースについて「ネットワーク化」されていると表現することがある。

以上の定義のもとで、本論では、基本的には、教育行政学における「基本的」あるいは「古典的」な、法令の規定を検討することによる制度の分析を行う。ただし、政府間・機関間関係の検討ではあるが、例えば荻原（1996）が行ったような行政組織法中心の分析ではなく、個別政策におけるそれぞれの事務を規定した法令の検討を行い、そこに記載された権限や管理すべき情報の所在等を分析する。これは、組織法よりも、そのような法令の方が、権限やその行政事務において扱われる情報の管理方法を直接的に見て取れるからである。

例えば、戸籍法（現行：昭和22年法律224号）を例に指摘してみよう。この1条1項は「戸籍に関する事務は、この法律に別段の定めがあるものを除き、市町村長がこれを管掌する。」とし、同2項で、これを地方自治法における第一号法定受託事務としている。そして、3条で法務大臣等の権限を規定する。第2章は「戸籍簿」となっていて、7条「戸籍は、これをつづつて帳簿とする」、8条「戸籍は、正本と副本を設ける。②正本は、これを市役所又は町村役場に備え、副本は、管轄法務局若しくは地方法務局又はその支局がこれを保存する。」といった具合に、戸籍の管理方法が具体的に指示、規定されている。ここから、

戸籍は、法定受託事務であるものの、各市町村が編製する義務を負い、戸籍簿として、各自治体で分散的に管理されるものということが分かり、決して、中央で集中管理されるものではないと分かる。そして、ここからは、かつて中央集権的な中央地方関係の象徴的存在として批判された機関委任事務の名残と言える法定受託事務であっても、情報の所在からは地方分散的な構造が浮かび上がる。ちなみに、市町村を基礎に戸籍の管理が行われることは、明治の戸籍法（明治31（1898）年法律12号）の時から変わらず、戦後改革、1990年代以降の分権改革とは無関係に、戦前からそのような分散的な情報管理の構造であったことも、法令を遡及的に検討することで明らかとなる。

このような形で、個別の法令における具体的な事務規定の検討から、法令上の情報構造の特徴が指摘でき、また、法令を歴史的に遡って検討すれば、その経路依存的な性質も明らかにできる。これが本論における基本的な分析のあり方である。そして、現行法については、原則として2023年7月時点の「e-gov法令検索」で確認できるものを用いることとし、法令の変遷等については、「日本法令索引」¹⁸や「国会会議録検索」等のデータベースを用いて議論を進める。また、必要に応じて、関連する制度との比較や政策過程分析を行うこととする。

そして、本論では、こうした検討のための対象として、教員免許の制度（3章）と、義務教育の履行と学習・学籍の管理に関する制度（4章）の大きく2つの制度を扱う。通常、教育行政学、教育制度論の文脈では、前者は、教員の資格・専門性に関する問題、後者は、児童・生徒の教育を受ける権利または教育課程・教育内容との関連に関する問題として論じられる傾向があるため、この2つを同時に扱うことは違和感を持たれるかもしれない。しかし、これらの行政には、教員免許被授与者を記録する「原簿」、「学齢簿」（義務教育の対象者と履行管理）、「指導要録」（学習・学籍の履歴管理）という情報の管理を行うものが存在する点に共通性がある。この点が、これらが本論の検討対象となる理由である。ただし、それぞれの章では注目する点がやや異なるので、各章の最初でそれぞれの章における視角を改めて述べることにする。

3. 論点① 教員免許の情報管理

ここでは、まず、免許の授与者（授与権者）、免許管理者、原簿のあり方を教員免許法（教育職員免許法（昭和24年法律147号））に基づいて指摘し、現行の教員免許法制における情報構造の政府間関係の特徴を論じ、あわせて比較のため、戦前の教員免許制度からの経緯についても言及する。次に、同様に個人の免許資格として管理される医師免許、運転免許との比較から、このような教員免許の情報構造のあり方は、これらとは異なる構造にあることを指摘する。そして、教員免許の分散的な情報構造の問題点を、いわゆる「おいせつ教員」問題に触れて検討する。なお、運転免許の情報構造が現行のあり方となった経緯については、章末の補節において言及する。

3-1. 教員免許の授与と管理の制度

3-1-1. 教員免許の情報構造

教員免許は、教員免許法5条6項より、都道府県教育委員会が「授与権者」と規定され、5条の2の規定により、免許を受けようとする者からの必要事項を記した書類の申請に基づいて授与が行われる。授与に際して、授与権者は、被授与者に関する情報を、授与権者が作製・保存する原簿に記載することになっている（8条）。そして、この情報は、基本的にそこで留められ、後述する運転免許とは異なって、文部科学省に報告するような設計にはなっていない。もし、その者の免許の授与権者とは異なる都道府県に勤務する公立学校教員について懲戒免職等による免許取上げ等の事案が発生した場合には、「免許管理者」¹⁹たる都道府県教育委員会が、その者に関する情報と処分事由を官報に公告するとともに、その内容を授与権者に通知することになっている。そして、その通知を受けた場合には、授与権者は原簿にその旨を記載することとされる（13条）。つまり、何らかの問題が生じた場合にのみ、関係する都道府県教育委員会間で情報共有が行われ、中央は関知しないという、分散的で水平的処理によるあり方を基礎とする制度設計な（だった）のである。

この現在の構造は、戦後の教育の分権改革の一環で、すべての教員免許を地方で授与するものと定め

た1949年の現行の教員免許法の制定とともに形成されたものであるが、戦前は異なる状況があった。後述の他の制度との比較のため、以下に整理しておこう。

戦前の教員免許に関する制度は、そもそも一本化されておらず、小学校（1941-1946年度は国民学校）と中等教育（旧制中学校、高等女学校、師範学校、実業学校）の段階とでも制度が異なった。

まず、小学校の方から検討しよう。教員に免許を求める制度そのものは、1874年の「小学校教員タラン事ヲ欲スル者ハ小学訓導タルヘキ証書可相与ノ事」（明治7年文部省布達21号）にまで遡ることができる（文部省『学制百年史 資料編』1972年）が、公文式（明治19年勅令1号）により法令一般に関する形式が整理された時点以降では、1886年の小学校教員免許規則（明治19年文部省令12号）が教員免許制度を定めた初めのものになる。そして、この時点では、全国で通用する免許状と、授与府県内のみで有効な免許状の2種類が設定された。前者は、普通免許状と称して文部大臣が授与（同3条）し、後者は地方免許状と称して府知事県令が授与（同4条）するものとなった。だが、1890年小学校令（明治23年勅令215号）が制定されると、これを受けて1891年「小学校教員検定等ニ関スル規則」（明治24年文部省令19号）が定められた。ここでは、府県において実施する検定の合格者に対して、府県知事が授与することになった（同2条、3条）。なお、このとき授与された免許状は、正教員の場合、終身有効だったが、正教員であっても有効な範囲は授与府県に限定された。そして、授与にあたっては、府県知事が、教員候補者の名籍を作製し、登録することを定めた（同15条）。また、現職の教員ではないが現職者の免許剥奪に相当する行為をなしたもののから免許状を剥奪すべきことを定め、その場合には、その者の氏名や事由を文部大臣に開申（届出）することになった（同16条）。しかし、これも長くは続かず、1900年に全部改正される小学校令（明治33年勅令344号）を受けて制定される小学校令施行規則（明治33年文部省令14号）では改めて、1886年のものと同様の普通免許状と府県免許状の2種類に戻され、府県知事作成の小学校教員免許状登録簿に、氏名等必要事項を記入することを定めた（同施行規則116,117,119条）。そして、こ

の方式が1941年の国民学校令（昭和16年勅令148号）まで続くが、同18条にて、国民学校教員免許状は、すべて地方長官の授与（同3項）となった。この時には地方長官作成の登録簿への必要事項の記入（同施行規則90条）と剥奪処分を行った場合の文部大臣への報告（同92条）が規定された。

一方、中等教育の段階は、1886年の時点では、学歴規定を設けた上で、文部省の検定を経たものへの免許授与が定められた（尋常師範学校尋常中学校及高等女学校教員免許規則（明治19年文部省令21号）1条）。そして、規則に定める免許剥奪の処分が必要な場合には、北海道長官・府県知事が文部大臣に具申することを定めた（同15条）。1896年にこれが全部改正²⁰され、検定の免除者規定が盛り込まれるなどするが、授与関係は、基本的には1886年のものと同様、文部大臣による検定の実施、授与のままであった。そして、1900年にこれを廃止して教員免許令（明治33年勅令134号）が制定されるが、ここでも文部大臣の授与とされた（3条）。

このような国民学校令と教員免許令による体制が終戦前の状態で、これらが1947年の学校教育法によって廃止されるまで続いた。この時点の教員免許体制は、以上の通り、小学校は、地方での分権的な授与と情報管理、剥奪処分者に限り中央へ情報を集中させる構造がある一方で、中等学校段階は集権的構造をとるという二元的な体制であった。

そして、これが、戦後1949年に制定される現行の教員免許法により、すべての教員免許を地方で授与する形態に改められた²¹。ただし、制定当初は、国公立学校の教員等²²は都道府県教育委員会、私立学校は都道府県知事²³とされたが、臨時行政調査会（第1次）を踏まえた許認可行政整理の一環で²⁴、1968年に都道府県教育委員会に一元化された（昭和43年法律94号）。

3-1-2. 他の免許制度との情報構造の相違

以上のように、教員免許の場合は、基本的には、都道府県教育委員会による分散的な情報管理を行う構造になっているが、これとは異なる情報構造を有する資格免許もある。

例えば、専門職の資格として引き合いに出される

医師免許の場合は、授与者が厚生労働大臣（医師法（昭和23年法律201号）2条）で、厚生労働省に備える医籍に被授与者を登録する（同5条・6条）ことになっている。そのため、授与者が分権的で、情報分散的な教員免許とは異なり、そもそも中央政府で一元集散的に全国の医師に関する情報を管理する構造である。この制度は、旧医師法（明治39（1906）年法律47号）の時点から変わらず、この当時から内務省に備える「医籍」（名称そのまま）（明治39年法4条）への登録により内務大臣が授与するもの（同1条）と規定されていた。そして、この登録に際しては、原則的には、都道府県知事を経由して届け出ることとされているが、「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」（平成14年法律151号）6条1項に規定する電子情報処理組織を使用する場合は都道府県知事を経由することを要しないと規定されている（現行医師法6条3項）。

これに対し、教員免許と同様、授与者を中央の機関とせず、都道府県の行政委員会とする身近なものの例に、自動車運転免許がある。これは、各都道府県公安委員会が授与者となっているが、これも教員免許と異なり、中央の機関である国家公安委員会に被授与者の情報が集中される仕組み（道路交通法（昭和35年法律105号）106条^{25）}）になっており、必要に応じて地方公安委員会間でも情報がやり取りされる仕組みである。これは、1960年代に、自動車の普及による交通問題の増加と、主に高速道路による全国規模の広域的な道路網の整備とを背景に、従来の分散的な情報構造では交通取締が不適切になるという政策課題へ対応する必要から免許制度の全国標準化と垂直的な情報共有の導入が行われたものである（3.4.に補節として詳述）。これは、1973年当時の警察庁運転免許課課長補佐が書いた論文の、「運転者の管理は、従来は各都道府県公安委員会ごとにその作成保管する運転免許台帳や行政処分台帳により、行なわれ、また、必要に応じて、各都道府県が相互にこれらを参照することによって行なわれていた。しかし、運転者の急激な増加とこれに伴う運転管理者業務の著しい膨張、また自動車交通の広域化に伴う行政の一元化の必要性などにより、従前のような都道府県単位での分散管理方式では、迅速・適正な運転者管理を行なう

ことが困難となった。このような状況のもとに、全国の運転者に関する資料を集中的に管理することにより、個々の運転者の交通違反等の実態を的確に把握し、これに基づいて適時、適切に運転者の管理を行なうために、警察庁に『運転者管理センター』が設置され、昭和四十四（引用注：1969）年一〇月から運用を開始した。」（長倉1973：12）という指摘からも裏付けられる。つまり、社会状況の変化に応じて広域的な画一対応が必要になったことで、授与に関する権限はそのままに、情報構造に関する政府間関係が変更されたのである。

3-2. 「わいせつ教員対策法」とデータベース

このように、医師免許や運転免許と異なって、全国的な広域での一元的な情報共有構造を持たなかった教員免許の制度上の弱点として浮上したのが、性暴力等を起こした教員の他の自治体における免許の再取得・再就職の問題であったと言えるだろう。この対策として教員免許法の特例等を規定する、いわゆる「わいせつ教員対策法^{26）}」が2021年5月に議員立法により全会一致で成立した。この第15条（データベースの整備等）にて、国に対して、特定免許状失効者等^{27）}に関する情報のデータベース等の整備（1項）、都道府県教育委員会に対して、その情報をデータベースへ記録する等の措置（2項）がそれぞれ義務づけられ、2023年4月から運用が開始されている。これが議員立法となったのは以下の経緯によるが、この要求するデータベース整備につながる動きはもともと文部科学省内部にあった。

文部科学省がこのようなものの整備に動き始めたのは、象徴的な事件の発生に起因するとされる。2017年8月31日の『朝日新聞』（名古屋版）には以下が報じられている。文部科学省は、わいせつ事件等を起こして処分を受けた教員の処分歴を全国のエducational委員会が情報共有するデータベースを作る方針を決め、2018年度予算概算要求に必要な予算を計上した。この背景には次の事件が念頭にあった。2017年5月に愛知県知立市立小学校の臨時講師の男が、勤務先の女子児童への強制わいせつ容疑で逮捕されたが、この男は、埼玉県内の小学校教諭だった2013年に児童ポルノ事件で罰金の略式命令を受け、埼玉県教育委員

会から停職6ヶ月の懲戒処分を受けていた。2015年に採用した市教育委員会によると、男の履歴書に過去の処分歴や埼玉県での勤務実績の記入もなかったという。このような事件の発生が、現在の分散的な教員情報管理の体制に、運用上の問題があるという認識を与えたのである。

その後、文部科学省の方でデータベースの検討が進められていたが、2020年夏にわいせつ行為で懲戒免職となり、教員免許を失った教員が3年経過すると免許を再取得できるという法の問題が指摘されるようになった。これに対して、2020年7月22日の衆議院文部科学委員会（閉会中審査）で、萩生田光一文部科学相（当時）が厳しい仕組みへの変更が必要であると述べ、教員免許法改正案の速やかな提出を目指すことになった²⁸。しかし、文部科学省は、そのような教員の免許再取得ができないようにする法改正を検討したものの、刑法の社会復帰や更生の観点との整合性が取れないという判断から、2021年の通常国会（204回国会）への法案提出を見送った。これを受けて、与党の自民、公明両党は、2021年2月26日に、「わいせつ教員根絶立法検討ワーキングチーム（WT）」の設置を決め、議員立法による204回国会での法整備を目指すことになった²⁹。このWTは3月から議論を始め、4月27日にその素案を固めた。翌28日には、これを立憲、共産、維新の議員に説明し、協議を始めた³⁰。5月12日に、自民党文部科学部会で法案は了承、この中に、法により都道府県教育委員会に設置される審査会の意見を聞いた上で都道府県教育委員会の裁量で免許再交付の可否を決定できること、わいせつ教員の情報を共有するためのデータベースを国が整備すること等が盛り込まれた³¹。そして、19日の衆議院文部科学委員会・理事懇談会にて、法案を全会一致の委員長提案として衆院本会議に提出することで国民民主を含む与野党6党が合意した³²。こうして、21日の衆院文部科学委員会にて、自民、立憲、公明、共産、維新の5派共同提案で、同法案を起草、委員会提出法案として決定すべき動議、さらに本件に関わる、データベースに記録されるべき事由は性暴力等による処分のみとすることを含む14項目からなる決議案の動議が提出された。これらは、この日のうちに総員起立の賛成で委員会を通過した³³。そ

して、25日に衆院本会議に上程され、異議なし採決により可決、衆院を通過する³⁴。その後、27日に参議院文教科学委員会にて、法案は原案通りに全会一致で可決し、あわせて付帯決議も採択された³⁵。最終的に、翌28日の参院本会議にて、起立採決により総員起立の全会一致で可決・成立した³⁶。

これがこの法律の制定過程である。文部科学省が2021年の常会への法案提出を断念するも、問題の重要性から与党が立法に乗り出し、野党も合意したため、与党の素案決定から約1ヶ月、公式の国会内過程では1週間程度でこの常会期間に法案を可決・成立させたのである。こうして、これまでの分散的な情報構造では対応が困難であった問題について、部分的ではあるが中央が整備する形で、情報共有を行う仕組みが設けられることになった。

3-3. 小括

以上、本章では、医師免許や運転免許との比較を交えながら、教員免許の情報構造は、わいせつ教員問題に伴って、部分的に全国的な共有がごく最近になって行われるようになったものの、原則的には、中央が関知しない、授与者の分権性に伴う分散的な情報構造をなしていることを論じた。戦前との比較で言えば、戦前には、小学校段階であっても免許剥奪者に関して中央に情報が集中される構造があったものが、戦後改革により結果的に喪失され、今日になって部分的に再構築されたという見方もできるだろう。このように、教員免許制度そのものは、中央政府で中央集権的に設計されるものの、実施の次元では、分権的に権限が配置され、分散的に情報管理が行われているという点が、本章の知見の要点である。

なお、2-1-3.で触れた議論に関連させて、大島（2023）の議論を念頭におくならば、次のような考察もできるだろう。

高度成長期以降、教員の中途転退職を想定しない長期正規雇用を前提に、都道府県・政令市を単位とする集中的な人事管理（任命）が行われる一方、教員免許の授与権、およびそれに伴う情報の管理権もまた都道府県教育委員会に帰属することになったため、結果として、人事権と人事管理に必要な情報は概ね同一の機関に一元集中化しているという状況があつ

た。そして、戦後の制度環境が長期雇用型である事情から、県域を超えて、流動的に教員として退職・再就職を行う者は例外的な存在であって、政策実施上、そのような者に対応する重要性は低かったと考える。

しかし、2000年代以降、そのような環境は変化し、現在、教員の雇用の流動化も進みつつある。20世紀の間に構築された制度は、国全体での状況、あるいは中央地方関係としてみれば、都道府県単位に分権化され、情報も分散（かつ非共有）管理されている状態に他ならない。この結果、教員が県境を超えて移動しない限りにおいて、人事の集権性と人事情報の一元集中性が担保されるのであって、県境を超えた移動を行った時点で、その分散性ゆえに、他の都道府県教育委員会が必要な情報にアクセスできないという問題が起きるのである。これを悪用したのが、本論で言及したような「わいせつ教員」の再就職問題で、これに対処するために浮上したデータベースの構築は、こうした人事権の分散性を、国全体での情報の共有化システム＝情報の集中化によって補完するために必要な動向だったとの評価もできるだろう。こうした点は、戦前の教員が、戦後と異なって、転退職が当然に行われる流動的な存在であったことを加味すると、戦前、小学校教員免許が分散的な構造を基礎としながらも、免許剥奪者の情報についてのみ、文部省で集中的に管理していたことにも共通する、ある種の合理性を持った制度設計なのかもしれない。

3-4. (補節) 運転免許制度における機関間の情報構造の確立過程

運転免許を含む自動車規制はもともと地方で始まる。日本最初の取締法令は、1903年の愛知県の乗合自動車営業取締規則であるとされ、その後各地方で独自に規則が定められていった（秀平・西川 1973、大須賀 1990）。全国規模の統一的規制が始まるのは1919年の自動車取締令（大正8年内務省令1号）からで、ここに「運転手免許制度」が規定された（15条）。ただし、首藤（2010：99）によれば、この時点の全国の自動車保有台数は5000台足らずで、一部のごく限られた富裕階級、事業者の雇用する運転手のためのものだったという。その後1933年の全部改正（昭和8年内務省令23号）を経て、戦後の1947年道路交通

取締法（昭和22年法律130号）によって廃止されるまで同名の省令により規定した。戦後は、道路交通取締法制定当初は都道府県知事が免許授与者（同9条）だったが、警察法（昭和22年法）の施行に伴い（昭和23年法律11号）、地方の公安委員会³⁷へ移管された。このように戦前より、免許の申請先及び授与者は地方であった。そして、警察法改正による再集権化の時点でも、分権・情報分散的な構造であり続けた。このような仕組みから、機関間（中央・地方間、地方公安委員会間）で相互に情報共有するような形式に変化が生じたのは、1960年代に行われる一連の現行の道路交通法整備の過程である。この背後には、1950年代後半に開始し、1960年代にかけて進展する高速道路を核とした全国規模での道路網の整備、及び、急速な自動車の普及という交通事情の大きな変化があった。

1947年の道路交通取締法は、①占領政策、②旧来の分権的自動車規制と道路事情³⁸等の影響から分権的な性質だった。例えば、自動車の最高速度は、命令の範囲内で都道府県知事（のち公安委員会）が定めることが可能で、さらに、自動車道に関しては、命令等によらず、知事が決定できるという内容であった（同10条）。このような分権的な道路交通行政の転機の一つになったのが全国規模での道路網の整備である。ここからは国土開発縦貫自動車道建設法（昭和32年法律68号）および高速自動車国道法（昭和32年法律79号）の2法が成立して高速道路とその建設のための法制が整い、名神高速道路が着工した1957年以降の推移を詳細に検討しよう³⁹。

まず、1958年に警察法等の改正（昭和33年法律19号、1958年4月施行）が行われた。これは、1954年の警察法全部改正後初⁴⁰となる、警察庁の所掌事務の拡大と改組を行うものだった。この中で「全国的な幹線道路における交通の規制に関すること」（5条2項5号として、現5条4項7号）が追加され、新設の保安局の事務として交通警察（23条の2（改正当時））が規定された。同時に、全国的な幹線道路について、全国的な見地からする統制を保つことを目的に、道路交通取締法も改正され、全国的な幹線道路の規制の斉一を図る必要がある場合に国家公安委員会が都道府県公安委員会に必要な指示ができることが

規定された（改正後 26 条の 4）⁴¹。これにより、全国的な交通警察に関する直接の権限を得た警察庁は、次に触れる交通問題を踏まえて現行の道路交通法への全部改正に動いていく。

この頃、自動車の急速な普及と交通事故の頻発が問題化していた。1959 年 4 月当時の報道⁴²によると、警察庁の話では①1948 年当時全国の自動車台数は約 23 万台だったが、10 年後の 1958 年末では 240 万台以上になった、②交通事故数も急増し、1957 年に死者・重傷者は 13 万 2500 人だったが、1958 年には 18 万 3680 人となり、1 年間で人身事故が 5 万人以上増加したという。これに対して警察庁は、(旧) 道路交通取締法では取り締まりが限界に達したとして、交通方法の整備、交通規制の全国共通なものへの合理化、運転免許の全国同一基準化を含む整備等を行う全面改正を次の国会を目標に予定しているという。そして、同 7 月になると、警察庁保安局は、新しい法案に民間の意見を広く取り入れるため「道交法改正に関する審議会」を作ることを決め、8 月 12 日から会合を実施して警察庁側が提示した改正法案へ意見や注文を行うことになった⁴³。そして、実際に、この会合に合わせて、8 月 11 日に道路交通法の改正要綱が警察庁から示された⁴⁴。これを経て、2 ヶ月後の 10 月に改正案がまとまったことが報じられる⁴⁵。その後、「新しい時代に即応した道路交通の基本法」に位置付けられる現行の道路交通法は、1960 年 2 月 17 日に国会に提出、6 月 17 日に成立した。免許制度の部分では、「各都道府県における運転免許関係の事務の斉一化、適正化をはかるため全国的な基準を命令で定める」等の合理化が図られる⁴⁶。ただし、この時点では、情報関係は、住所地変更時の都道府県公安委員会間の通知（94 条）と、免許の拒否・取り消し等が行われた場合の国家公安委員会への報告（106 条）が導入されたただけだった。

現行法は 1960 年 12 月 20 日から施行された。施行から半年程度は、新法が事故の抑止に機能しているという報道が見られたが、1 年になる 1961 年 12 月 20 日には「悪質なひき逃げが急増」と題し、警察庁交通総務課長の「道交法も窮地に追い込まれた形だ」という言葉を載せた記事が現れる⁴⁷ 状況だった。そこで、1962 年には、まず、当座の対策として大型自

動車の事故対策のため道路交通法が改正（大型免許の年齢引き上げ等、昭和 37 年法律 147 号）された。また、警察庁の機構改革（昭和 37 年法律 14 号、1962 年 4 月 1 日施行）が行われ、現行道路交通法実施に合わせて要求していた交通局を新設（保安局から独立）して、中央の交通警察行政の体制が拡充された。さらに、交通問題を審議させるための、設置期間を 2 年とする臨時の審議会「交通基本問題調査会」が総理府に設置された（昭和 37 年法律 77 号）。これは 6 月 14 日に初会合、約 2 年間の審議の後、1964 年 3 月 27 日に答申を提出することになる⁴⁸。

そして、1963 年から 1965 年までは高速道路の供用開始と交通問題の解決に向けて、交通ルールの整備、罰則強化、免許行政の合理化などを軸に、毎年、道交法の大幅な改正が行われていく。1963 年の改正（昭和 38 年法律 90 号）では、高速自動車国道における交通方法等の特例、歩行者保護の徹底のための規定、消防車両の優先に関する規定が盛り込まれた⁴⁹。1964 年の改正（昭和 39 年法律 91 号）では、道路交通条約への加入・国内発効に伴う国内制度の整備（左側通行の原則の採用、国際免許証等）、運転免許制度の合理化、罰則の強化（ひき逃げ、酒酔い運転、不正な免許入手等）が行われた。このうちの運転免許制度の合理化には、103 条における免許取り消し等の場合の公安委員会間の手続きに関する改正が含まれ、これは、処分の迅速化と合理化を図るためのものであった⁵⁰。1965 年の改正（昭和 40 年法律 96 号）では、運転免許の合理化（運転できる種類の整理、106 条の改正）と、高速自動車国道における規制取締等について国家公安委員会の指示のもとに関係都道府県に一元的に処理させるための改正が行われた⁵¹。この時 106 条は「国家公安委員会への報告」と改められたが、この意図は、当時の吉武恵市国家公安委員長と江口俊男警察庁長官から、それぞれ、運転免許事務の適正化を図る趣旨のもと、運転者が自動車等の運転に関してした道交法の違反事項を報告事項に追加するものと述べられている⁵²。しかし、この時点で、106 条前段は（都道府県）「公安委員会は、…免許を与え、若しくは…処分をしたとき、又は自動車等の運転者が自動車等の運転に関し…違反したとき…、その他…総理府令で定める事由が生じたときは、総理府令で定

める事項を国家公安委員会に報告しなければならない。」と改められるため、運転者が行った違反事項等以上の内容が国家公安委員会への報告事項として盛り込まれている。この点について、当時の国会会議録を見る限り、上記の法案説明以上に踏み込んだ議論はないが、このような形で、現在に至る運転免許に係る情報の政府間関係の構造が出来上がった。その後は、3-1-2.で論じたように、警察庁に運転者管理センターが設置され、1969年から運用を開始するという流れにつながる⁵³。

4. 論点② 義務教育の履行と修了認定の制度

4-1. 本章の視角と定義：学校の機能

続いて、義務教育の履行と修了認定の制度に関わる情報の問題を検討する。これは、前章に見た、1つの制度として明確に設計されている免許法制とは異なって、一見別の問題のように見える複数の学校教育法令の規定が組み合わさることで出現する実態を指摘するものになる。そのため、前章よりは少々議論が複雑になる。しかし、ここで検討されることは、現在、学校教育法一条校に独占されている「公的な教育」の基盤にある「制度」の論点であるので、学校教育の位置付けを論じる際に有用な知見を提供することにもなろう。特に、「公教育」とそうでないものとの境界が揺らぎ、曖昧なものになりつつあるとされる近年の状況（例えば、横井・滝沢・佐藤編著 2021 など）にあっても、依然、学校のみが制度上「公的」とされている意味を意識する上で重要だろう。

ただし、ここで議論することは、もっぱら行政（法）上の機能に関するものであって、「公教育」がどうあるべきかという教育の中身に言及するものではない。「公的な教育」の基盤にある「制度」としているように、「公的な教育」を社会において「制度」として機能させる基礎にある「制度」の議論である。なお、ここでは「制度」と鉤括弧付きで表示しているが、これは、本章に限り、制度を法制だけではなく、機能に基づいて把握する場面があるためである。加えて、「公的な教育」という語も、「公教育」⁵⁴という語を用いることで議論が本論の趣旨から大きく拡散することを避け、本論の範囲においてのみ利用することを意

図するためである。それでは定義を行いながら論点を整理していこう。

まず、本章において「公的な教育」とは、「法体系の中で通用する教育」とし、「学校」は日本の現行制度を念頭に「公的な教育として認められる教育を実施し、その在学者・卒業者等について、その学校段階に相当する程度の教育を現に受けている、または卒業・修了等したと公証⁵⁵できる権限を付与された機関」と限定的に定義する。そして、この機能の有無において、「学校」と「公的でない教育（及びそれを行う機関）」とが区別されるとする。この定義は、現代の国家が、個人の能力に関する原理として「学歴の制度」——すなわち、公的に認められた、特定の段階の学校を卒業等したという事実を以て、その人物の能力の指標として評価し、また、何らかの資格として用いること——を採用していることに基づく⁵⁶。実際、種々の法定資格（医師、教員等）、公務員等の採用区分または任用条件（例：裁判員の欠格事由としての義務教育未終了（裁判員法（平成16年法律63号）14条1号））、あるいは上級学校への進学資格等において、法律に定める正規の学校の卒業等を、法令等によって要求しているという事実が指摘される。また、卒業生等から要求された場合には、こうした卒業等を証明するための公的な書類（証明書）を発行する役割が学校には与えられているという事実も指摘できる。本論では、このような「教育程度の公証」の権限の有無という形式的な要件に着目して、学校とそうでないものとを区別する。

次に、この、学校に与えられた「教育程度の公証」という機能について考察するとき、学校は何を根拠としてそのような「公証」を実施するのだろうか、という問いを考えることができる。一般論として、現代の国家、社会は文書主義の原理に従い、公的であるためには何らかの定められた形式で記録化されることを要求される。住民関係の「公証」が、「住民基本台帳」に基づいて行われることを想起すれば、学校ではそれを行うために関係する「情報」を作成・保存・管理し、然るべき権限を付与されていると考えられるだろう。この手がかりになるのが、例えば、学校教育法施行規則28条2項「前項⁵⁷に定める表簿（第24条第2項の抄本又は写しを除く。）は、別に定めるも

ののほか、5年間保存しなければならない。ただし、指導要録及びその写しのうち入学、卒業等の学籍に関する記録については、その保存期間は、20年間とする。」等の規定である。なお、この条文中にある第24条とは、校長に対する指導要録の作成の義務とその写しの送付関係を規定したものである。ここから、指導要録をはじめとした、各学校において管理・作成されるべき表簿類の一部が、そのような行為を可能とする情報源ということになる。

さて、これを踏まえて、本論では義務教育の修了の局面における情報構造を問題にしてみよう。

4-2. 義務教育における学齢簿・指導要録・「修了」の認定

改めて指摘するまでもないが、現在の義務教育の履行に関わる制度は、学校教育法・同施行令・同施行規則に定める一連の規定により定められている。ここで押さえておく必要があるのは、①義務教育対象者および義務教育の履行に関する情報の管理者と所在、②義務教育対象者に対して実施された、該当する教育課程の修了に関する情報の管理者と所在が、法令上、分離されている点である。

このうち、①については、「学齢簿」という形で、市区町村教育委員会が編製、管理することになっている（学校教育法施行令1条）。これは同条2項により、現在では、住民基本台帳に基づき編製されることになっていて、自治体を越えた転出・転入が行われる場合の学齢児童・生徒に関する学齢簿上の手続きは、住民の転入・転出の届出に従い、役所内部の事務手続きで処理されることになっている。ただし、現在の住民基本台帳制度が成立するまでは、手続きが一本化されておらず、転出入時には、転出入の処理に必要な管理簿・台帳それぞれに応じた手続きが必要であったとされる⁵⁸。一方で、学齢簿に基づく義務教育対象者の把握の歴史は長い。1900年小学校令施行規則（明治33年文部省令14号）の中に、市町村長に対して就学すべきものを記載する「学齢簿」の編製を義務付ける（同80条）規定が見られるため、少なくとも、この時点以降、法令により市町村で整備されるものであった。つまり、住民登録法⁵⁹による住民登録制度が整備されるはるか以前から存在してきたのがこ

の把握方式で、戦後の学校教育法施行規則（昭和22年文部省令11号）（制定時30条）⁶⁰へと受け継がれ、その後、教育委員会の事務となったのである。

一方、②については、課程修了・卒業等の認定は学校教育法施行規則57条（「第4章第2節 教育課程」における規定）により学校の権限に属せられる。また、出席状況の記録である出席簿、学習の履歴等に関する記録である指導要録は、既出の通り、校長が作成する義務を負っている（同24・25条（「第1章総則第3節 管理」における規定））。なお、児童・生徒の入進学・転出入等に伴う指導要録の扱いについては、まず、同24項2項が進学の場合について規定し、進学者の指導要録の抄本又は写しを作成し、進学先の校長に対して送付することを、そして、同3項が転学の場合について、転学者の指導要録の写しの作成や転学先の校長への送付を、校長に対してそれぞれ義務付けている。これらから、学校の教育課程を修了・卒業したと認定し、その記録を残せるのは学校（長）であるということになる。

このように、①の情報は市区町村教育委員会、②の情報は学校でそれぞれ管理され、それぞれに所在することになっている。そして、法令上、公的に認められる教育の実施と履修の認定権限は、その記録となる指導要録の存在と併せて、学校に独占されていることも、後述の議論に関わるため、注意しておかなければならない。

このような構造のもとで、学校教育法施行令22条は「小学校、中学校、（…）の校長は、毎学年の終了後、速やかに、小学校、中学校、（…）の全課程を修了した者の氏名をその者の住所の存する市町村の教育委員会に通知しなければならない。」と定める⁶¹。すなわち、小学校、中学校等の課程修了に関する校長の「証明」に基づいて、各教育委員会は、管轄域内に居住する児童・生徒の義務教育の履行がなされたことを判断し、学齢簿の上で記録するという仕組みになっているのである。このような二重の認定の方法は、一見、面倒な仕組みにも見える。だが、その市町村教育委員会の管轄下でない、国立学校、都道府県立学校、私立学校においても、誰に対しても保障されるべき義務教育が実施されるものであることを考慮すれば、学校とは異なる機関が、網羅的に、管轄域内に

居住する該当者のその履行に関する情報を把握する仕組みであることは、必ずしも不合理なものではない。一条校の範囲内における選択の自由を担保しつつ、漏れが生じないようにできるからである。

しかし、「公的な教育」の修了を認定できるのは、学校だけであり、「そうでないもの」にはそのような権限も、その根拠となる公的に認められる「情報」を作ることもできない。これが問題として端的に現れるのが、不登校者をめぐる扱いである。

例えば、文部科学省通知「不登校児童生徒への支援の在り方について」(元文科初第698号、令和元(2019)年10月25日)では、「2 学校等の取組の充実」のうちの「(3) 不登校児童生徒に対する効果的な支援の充実」中、「6. 不登校児童生徒の学習状況の把握と学習の評価の工夫」に「学校が把握した当該学習の計画や内容がその学校の教育課程に照らし適切と判断される場合には、当該学習の評価を適切に行い指導要録に記入したり(以下略)」、また、「(4) 不登校児童生徒に対する多様な教育機会の確保」に「義務教育段階の不登校児童生徒が学校外の公的機関や民間施設において、指導・助言等を受けている場合の指導要録上の出席扱いについては」等といった形で、指導要録への言及がある。なぜ、不登校児の教育保障の場面で、指導要録上の扱いが議論されることになるのか。これは、上述の議論を踏まえると、現行の制度では、学校のみが作成可能な指導要録への記載を通じて、当該の学校段階で展開される教育課程を履修・修得したことの公的な根拠としているからと判断される。従って、学校以外での学習を「公的なもの」と認定する場合には、このような扱いをする他ないということになる。

このように検討してくれば、以上のような「指導要録」の存在は、「教育程度の公証可能性」という観点から見た場合に、現行制度が就学義務制を取らざるを得ない1つの制度的制約として機能していることが分かる。つまり、現行の就学義務制を情報の問題から評価すると⁶²、法令上、「公的な教育」として証明可能な情報源を用意できる機関を学校(一条校)に限定しているために、義務教育においては就学義務制を取る他なく、オルタナティブな教育の実施を以て、そのまま義務教育の履行とは「公的」に認定し得えな

い。もし、それを「公的」なものとして扱うのならば、学校がその権限により学校外で実施された教育の内容に法的な正当性を付与するように関与する必要がある。これが、現行制度下で生じている問題と言える。そこで、現在、このような形式的な履修ではなく、実質的な教育保障を行うべきことが政策課題(例えば教育機会確保法(平成28年法律105号))となっているが、本論の議論を踏まえて、就学義務制を転換し、学校以外での教育の実施によっても義務教育の履行と認めるといった改革を考える際には、教育内容の扱いの問題とは別に、その形式的な整備として、このような「情報」の問題をいかに解決するか、という論点も同時に浮上してくると言えるだろう。

4-3. ネットワーク化による改革可能性と学校教育の情報化政策

ところで、前章で「わいせつ教員」に関わる問題の原因として指摘したのは、権限の所在に応じて、情報が分散的に所在していることであったが、ここでもそのような分散性が構造上指摘可能である。そこで、本論では、このような状態に対して現在の情報技術を利用して、情報の共有化と権限見直しから改革のあり方を考えてみたい。

このとき、旧来の制度を発展させるという方向を考えるならば、既存の枠組みの中で発生してきた記録情報の電磁化・電子化を経て、住民登録制度において住民基本台帳ネットワークを構築したように、あるいは、現在、医療の分野で構築が進められている電子カルテの共有システムのような形で、公的な教育として認定可能な学習履歴情報を共有管理するためのオンラインネットワークを構築するというものが考えられる。すでに、表簿類・指導要録そのものの電子化は、2012年3月29日の事務連絡⁶³「表簿・指導要録等の電子化に係る基本的な考え方等について」において、可能であることを確認し、国として周知しているので、次の段階にあるのは、住民基本台帳の例を念頭に置くならば、ネットワーク化ということになろう(4-3-1.)。

ところが、現在、教育政策で急激に進展している学校教育の情報化は、そのような旧来の制度からの段階的あるいは漸進的な発展とは異なった、別系統の

新たなシステムの創設という性質があると評価可能な部分がある。そのような現状に触れつつ、今後の動向に注意を要すべきことを論じておこう（4-3-2.）。

4-3-1. 「指導要録」のオンラインネットワーク化の可能性

まず、旧来の制度から発展的に制度改革を行おうと考えるとき、「指導要録」（＝学習履歴の管理情報）のオンライン・ネットワーク化とアクセス権限の条件付き開放ということを通して、現在の一条校主義からの脱却や義務教育段階における就学義務制の転換可能性が示唆される⁶⁴。この方策と利点について整理して論じよう。

ここまで見てきたように、現行の制度では、義務教育の履行の管理に関わる情報記録（学齢簿：市区町村教育委員会に所在）と、教育・学習状況の履歴に関わる情報記録（指導要録：各学校に所在）とは、それぞれ別の情報として異なる形式で、かつ、それぞれの機関で分散的（非共有）に管理されている。また、大島（2023）で論じた通り、指導要録そのものに関わる問題として、現在の指導要録では、単元レベルでの修得状況等は事後的に捕捉できるようなものではない、という点も指摘される。このような仕組みのため、学校（長）には、児童・生徒の入進学・転出の際に指導要録の抄本・写しを作成して送付したり、学齢簿関連の事務で課程修了者の名簿を作成して教育委員会に送付したりするという手間が発生する一方、転学者を受け入れる側は必ずしも十分とは言えない情報しか公的な制度の範囲では与えられ得ないといった問題が現状では生じることになる。学齢簿関連の事務に関して言えば、市区町村立学校ならば大した作業量にはならないだろうが、さまざまな自治体からの入学者が想定される私立学校などでは、市区町村立の場合よりも作業量が増加するだろう。

こうした現状に対して、学習履歴情報を共有管理するためのネットワークを構築することを考える。その第1段階では、現状の一条校の枠組みを念頭に、各学校が保管・管理する指導要録との整合性、接続性、各学校での記入・利用を考慮して、各学校と教育委員会のみが接続可能な相互ネットワークを設ける。これにより、各学校での分散管理を前提とした現状を

改め、ネットワーク上での共有管理の形態へと移行する。この際、①現在、学齢簿と指導要録とに分離されている部分を一体化または紐付けを行って、学校側からの情報入力のみで、義務教育の履行に関する記録管理を完結させる、②共有管理されていることを前提に、転出入等に関わる指導要録の抄録・写しの作成、学校間でのその授受は廃止する、③記載内容をより詳細な部分まで記録するようにすることで、大島（2023）に論じた学習記録としての問題の解消を図る。こうした共有管理システムを構築しておくことの利点には、今後、さらに進展しそうな公立学校の統廃合、私立学校の廃校が発生した際の、学校教育法施行令 31 条に定める必要な書類・表簿の保存が確実になされるようになる点も指摘できるだろう。

そして、このようなシステムが安定的に機能する程度に構築できたならば、次の第2段階として、学校以外の機関に対してこのネットワークの利用を開放するか否かという課題が浮上する。例えば、一定の基準を設けてそれを満たすものには、一定の条件の下で、このネットワークにアクセスする権限を与え、情報を記入することもできるというようにする。このとき、現在、一条校に独占されている公的な教育の機関としての機能を、そうでない機関にも付与するという規制緩和が起こることになる。そして、このときには、学校でない機関がそのような権限を獲得するので、学校外の活動を指導要録上の出席扱い等と認めてもらうために学校が介入してくるという問題も生じなくなるだろう。

以上は、全て実現しようとするならば、なかなか刺激的な提案かもしれないが、このように、現在の制度に基づきながらも、漸進的かつ発展的に、行政の合理化や現行制度の問題点を解消していく方途も考えられるのである。もちろん、このためには経済・財政的負担に限らない種々のコスト、法的・行政的条件整備等を要するだろうが、今日の技術水準を以てすれば決して絵空事ではない。

4-3-2. 現実の情報化政策の方向性

さて、以上の考察のように現行制度の延長にある「情報化」（デジタル化）した教育システム像を考察することもできる。だが、2020 年代に入った現在、

現実の教育政策において急速に進展している、児童・生徒の個別の学習履歴管理システムの整備も含めた、学校教育の情報化政策は、そのようなものとは異なるように思われる。

2019年に「学校教育の情報化の推進に関する法律」（令和元年法律47号）（以下、情報化推進法）が制定された。本論では、これの詳細な成立に至る政策過程の分析はしないが、これも、前章で触れたわいせつ教員対策法と同様、議員立法（提出番号：第197回国会衆法13号）によるもので、国会内では、2019年5月15日に衆議院文部科学委員会にて審議入り、即日採決、全会一致（総員起立）で通過、翌5月16日に衆院本会議通過（異議なし採決）、6月20日に参議院文教科学委員会にて審議入り、即日採決、全会一致で通過（挙手）、翌6月21日に参院本会議で全会一致による可決成立という速やかな経過を辿っている⁶⁵。

この法律は、初等中等教育段階の一条校を対象に、「学校教育の情報化」（学校の各教科等の指導等における情報通信技術の活用及び学校における情報教育の充実並びに学校事務における情報通信技術の活用）を推進すること（第2条）を目的に定められたものである。この中で、「国」に対して、10条から20条にわたる11項目について「必要な施策を講ずるものとする」と定めており、ここには、例えば教科書に係る制度の見直し（11条）、不登校児童生徒への対応（13条）、「国は、児童生徒に対する学習の継続的な支援等が円滑に行われるよう、情報通信技術の活用により児童生徒の学習活動の状況等に関する情報を学校間及び学校の教職員間で適切に共有する体制を整備するために必要な施策を講ずるものとする。」（16条）といったものが含まれる。

そして、この法律のもとで、例えば、現在では、児童・生徒個人に1台ずつデジタル端末を配備する（「GIGAスクール構想」）ことが実現したことを受け、これを用いて、児童・生徒が学校や家庭において、学習やアセスメントができる公的CBT（Computer Based Testing）プラットフォームである「文部科学省 CBT システム（MEXBIT）」の展開・開発が進められている。これは、希望する全国の小中高校等で活用可能で、2023年6月現在では、ほぼすべての自治体、2.5万校、児童生徒800万人（公立小学校の70%超、公立

中学校のほぼ全て）が登録している状態にある⁶⁶。これが、上に引用した16条に関わる施策の1つにあたる。

このように、確かに、現在、情報技術を用いた全国的な学習履歴情報の記録管理システムが構築されつつある。だが、この実態としては、任意利用を建前にしていることを含め、現時点では、効果的な学習のための支援ツールという位置付けであって、旧来の制度の外側に新たなシステムを構築しているものと評価できる。そのため、これが既存の教育制度とどのように整合していくのか、あるいは、既存の制度を置換していくようなものになるのか、という点は非常に評価しづらい。その理由は次のように指摘できる。

まず、まだ、既存の学校法体系の内部への影響が少なく、学校法制の分析では、ほとんど何が生じているか見えてこない点である。しかも、情報化推進法は、具体的な制度等を規定するものではなく、情報化が必要な政策課題を列挙して、国に施策を講じさせるようにするという性格のものであるため、施策の内容については非常に行政裁量がある。実際に、これまでの施策・事業も、文部科学省等の行政裁量として実施されているものが多い特徴がある。このため、これには、本論で論じたような現行の枠組みの根本的な見直し、あるいは、変革の可能性があるにも関わらず、そのようなことはせずに、既存の制度の外側に新たなシステムを創設していると評価できるのである。

加えて、これは、このシステムの設計に関する思考が既存の制度に由来しない可能性も示唆できる。もし、この設計が既存の制度の延長にあるならば、現行の制度の中において管理されている情報はどのような形で所在し、使用されているかを把握した上で、電子化や標準化が必要ならば、電子化・標準化を行い、共有の方法を改める法令改正・システム構築を行って、行政の合理化なり、問題解決なりを図るというような、まさに、本論が展開してきた、とりわけ運転免許のような過程を経ると考えられる。ところが、この法律のもとで行われているのは、既存の情報の所在・利用は問題とせずに、情報技術を利用できるものを新たにシステム化することで、新規のシステムが立ち上がる結果になっている。

また、この法律において、対象とする「学校」が、

法律内の定義から小中高の段階の一条校に限定されている点も重要であろう。例えば、前項までに論じてきた「指導要録」は、本論の議論が義務教育段階に限定されているため、初等中等教育段階にのみ存在するものと思われるかもしれないが、厳密には「一条校」を対象としたものである。例えば幼稚園でも作成することが求められている。もし、「指導要録」としての見直しを図るならば、幼稚園での扱いも考慮に入れる必要が生じるが、情報化推進法では幼稚園は対象に含めないことになっている。そのため、この法律に忠実に従うとき、既存の枠組みの外側に、一条校の中でも小中高の段階に特化した新たなシステムを構築することが、法に従った行政の行動として適切であると正当化できる、とも言えるのである。つまり、先述の通り、具体的に実施する施策としては行政の解釈・裁量の余地が広い一方で、厳密に法に従うとき、既存の一条校の体系を温存することもできるという、構造が指摘できるのである。

このような理由で、現在とられている一連の施策が、今後、現行の制度の枠組みを変えていくものになるのか、現時点では評価しづらいと考えるのである。

ただ、この法律では、「国」が施策の主体となるように授權されている点も注目される。つまり、従来の教育法制は、分権的な制度設計を行うことが一般的であったが、これは集権的な設計と判断される。このような設計がなされた背景には、議員立法であったことも関係しているのかもしれないが、いずれにせよ電子政府化に有利なのは、情報の集中化が起こる集権的な制度設計であるというのが、先行研究の指摘する点でもあった。この点でも、今後、現にとられている学校教育の情報化政策が、いかなる形で既存の制度に影響していくのか、注目する必要がある。

4-4. 小括

以上、本章では、学校を、法令上、「公的な教育」を実施し、その修了等を公証できる権限を付与された機関であると定義して、この点において、そうでない機関との間に明らかな区別があることを主張することから始めた。これは、「公的な教育」に関する現行制度の基本的な枠組であって、重要であると考えられる。そして、この公証を可能にする背後にあるの

が学校で作成管理される表簿類であって、これを義務教育の履行の制度と併せて検討するとき、学齢簿との分権・分散的な二元的な情報管理体制や不登校者の扱いにおける論点が浮上する。このような現状は、履修管理情報のオンラインネットワーク化と、公的記録への権限等の規制改革によって、より行政的に合理化され、就学義務制に象徴される一条校主義から脱却する可能性も開かれるが、現在進められている学校教育の情報化政策において構築されている学習履歴管理システムは、そのような制度変更につながるものかどうか判断し難い。そのため、国が施策の主体となっている点も加味して、今後、現行制度の枠組みに対して、こうした情報化政策はどのような影響があるのか、注視していく必要がある。これが、本章の趣旨である。

5. 議論のまとめ

5-1. 本論の知見

本論は、教育行政における政府間・機関間関係における情報構造を検討する目的で、まず、行政一般、他の政策領域に関する先行研究、および比較制度分析の議論から情報の分権・分散性の指摘を確認した。そして、そのような分権・分散的な構造を指摘できる教員免許制と教育の履歴管理の制度を対象に、それぞれの法制上の構造と今日の政策課題とを関連させて、分析と考察を行った。このような本論の議論からは、教育行政学としての知見と、公的部門一般に関する議論としての知見とが得られるので、それぞれを分けて整理しておく。

5-1-1. 教育行政学として

本論では、教育制度に関わる行政事務上の情報の権限と所在について、異なる2つの例をもとに検討を行った。

従来、教育行政学では、中央・地方関係における「集権性」が大きな論点として扱われてきたが、本論は、情報構造の点からこの問題を評価したものである。荻原(1996)の論じた「上」からの指導行政による「集権化」も、政策実施における一種の「情報」の問題と捉えることもできるかもしれないが、本論で指摘し

た「情報」とその管理のあり方からは、教科書制度のような例外もあるが、初等中等教育の実施の権限に依拠して、全体的には分権的・分散的な情報構造の政府間・機関関係が浮かび上がる可能性がある。これは、他の領域で指摘された点にも通じることである。

まず、個別の制度の問題として議論を行うとき、そのような分散的で、水平的にも十分に共有が行われない情報構造の特徴は、「わいせつ教員」の免許再取得問題等の社会問題の背後に指摘される制度構造上の欠点になりうる。これに対して、この問題では中央でデータベースを作成して情報共有を図ることになった。ただし、現在の情報技術を利用すれば、現行制度のような分権・分散性があっても、必ずしも垂直的な集約を必要とせず、水平的な相互ネットワーク化によって情報共有が可能になっている状況もある。そこで、そのようなネットワーク化による、分散性のある情報の共有可能性を、義務教育の履行管理の制度あるいはシステムに利用していくことを考えると、それによって、現在の教育行政のあり方を合理化できる可能性も見えてくる。さらに、そのようなオンラインシステムの構築の次には、権限の見直しを行うことで、学校でない機関におけるその利用可能性も生じる。このように、そうしたシステムを構築していくことは、現在の一条校に限定した「公的な教育」の枠組みそのものを大きく動揺させるものとなりうるが、現在進行している学校教育の情報化政策は、従来の制度枠組みの情報構造の中から直接的に要請されているとは言えない性質があるため、現行の教育制度の枠組みにいかなる影響を及ぼすのか評価し難い。なお、本論はあくまでも、行政技術的な側面からの評価を行っているに過ぎず、その点には一定の限界が伴う。しかし、このような制度の技術的問題を論じていない点については、教育行政学は批判されなければならないが、本論のような議論とあわせて、教育（制度）の原理的な問題を論じる必要があるだろう。

これが、本論の第3章と第4章を通じて直接的に論じたことのまとめである。そして、こうした個別の議論だけではなく、教育政策全体に対して次のような考察もできるだろう。

従来、文部（科学）省は、中央で行った決定に従う政策を各地方で実施させるため、統制的な指示を行

ってきたとされるが、統計調査等の情報ではない、日常的な業務で発生する実務的な情報を一元集中的に収集する形式の制度は少なく、もともと地方に情報が分散的に所在するままとなる非対称な構造があった。そして、このような、事実上、地方が国にとっての政策実施機関である、という教育に限らない構造は、NPM型の行政機構改革として条件的に語られる⁶⁷、政策立案部門と政策実施部門の分離に通じる部分がある。これを念頭に置くと、教育政策領域において、政策立案部門たる国が、政策実施部門たる地方から、適切に情報を収集できる構造があるか否かが問題となるので、近年の規制改革の過程で、国が政策立案部門であると強制的に再定義する（例：中央教育審議会答申（2005）「新しい時代の義務教育を創造する」）とき、元来の分権・分散的な実施体制がもたらす情報の非対称性を補完するために、（中央による統制というより）中央への情報集約的な機能を強化するように行動してきた可能性があるかもしれない。また、情報の収集がそのような構造的な要因によって困難になるために、国による政策介入が不適切なものになる可能性もあるかもしれない。

このように、情報構造を論じることは、個別の教育制度の設計と、教育政策全体とを従来とは異なる観点から再検討可能にさせるものである。この意味で、教育行政学においても、「情報」の議論を十分に行っていく必要があるだろう。

5-1-2. 公的部門一般の議論として

本論では、情報構造の政府間・機関間関係について、権限の所在に注目しながら検討を進めてきた。先行研究では、日本の組織においては、分権・分散的な情報構造が指摘されており、本論で検討した教員免許制度や、義務教育履行に関わる制度のうちの学齢簿、学習履歴管理を行う指導要録の部分にもこのような構造が当てはまることを確認した。一方で、冒頭で論じた教科書供給の制度や、比較的文脈で言及した医師免許の制度のように、日本の公的部門の中には集権的で集中的な情報構造を呈しているものもあり、これらの制度の例では、国に執行の権限が所在しているものの、執行に必要な情報を地方の機関から収集するために、そのような依存的な形態になってい

と判断できる。このような上位の機関に権限があるものの下位の機関の情報に依存する必要があるという例は、本論で検討した義務教育履行に関する制度のうちの、教育委員会と学校間の関係にも同様の構造が指摘できる。

したがって、この事実を考慮すると、本論からは、日本の公的部門における機関間の情報構造について、次のような仮説が整理できる。すなわち、個別の制度設計の際にどの機関に権限を付与するか、つまり権限の所在に依存して、基本的な情報の所在が決定されるが、広域的な実施であったり、異なる仕組みの中で作成される情報を別の事務の執行の際に利用したりするという理由で、その機関だけでは全ての情報の収集が困難なケースや、共有した方がより効果的な政策実施が可能なケースに限って、機関間に情報の授受が行われる関係が発生する。この時には、政府間・機関間の垂直的な方向へ一元集中される場合と、水平的な機関関係のもとでネットワーク化を行うことで情報共有をはかる場合とが考えられる。一方、単独の機関のみで情報収集が可能であったり、情報共有を前提としなかったりするケースでは、情報は分散的な形で所在し、管理されるようになる。このような形で、ケース・バイ・ケースで情報構造は決定づけられるものになるため、一般論的に分権・分散的に設計されているとは言えない部分がある。

ただし、このような結論では、改めて述べるほどのことでもない、当然のことを指摘しているだけに過ぎないという指摘を受けることにもなる。しかし、ここで、本論では利用しないとした、建林・曾我・待鳥（2008：300）における「集中・分散」の概念、すなわち、「地方政府がより多くの権限をもち、より多くの公的サービスについて責任を持つとされているとき、分散的な中央・地方関係と呼ぶ」を改めて思い起こしてみよう。このとき、この定義において融合・分散型の中央地方関係であるとされる日本で、本論が指摘したように情報構造が権限の所在に依存して形成されるならば、結局、そのような中央地方関係に起因する必然的な帰結が、情報の分散的な配置であると主張されることになる。そして、運転免許制度の例が示唆するように、分権化された状態のまま情報の一元集中化が起きているケースが、政策課題等を

背景に意識的にそれを行っている場合に限られるのであれば、統治機構全体での「分権化」が目指されるトレンドの中では、意識的な見直しが行われない限り、情報の集中化は生じにくく、情報の分散化に拍車がかかることになると考えられる。したがって、なぜ、日本において情報をめぐる集権化が生じなかったのかという、電子政府化論でよく指摘される論点については、2000年頃から地方分権改革が背景にあったことも十分に考慮すべきことを示唆するだろう。また、このような視点は、かつての機関委任事務、現在も残存している法定受託事務の構造を理解する上で意味があるかもしれない。こうした仮説を示唆する点で、本論の議論は意味を持つだろう。

5-2. 課題と展望

最後に、全体を通じての課題と展望を論じる。ただし、本論冒頭に示した、教育制度の分析における「情報」の重要性を主張するという目的に照らして、教育行政学としての課題や展望を中心に述べておく。

第1に、本論は、拙著に対する「補足論文」であるという言い訳があるため、ヒューリスティックな方法で正当化できている部分がある。また、先行研究の議論に適合的な「分権・分散」的と指摘可能な事例を選定しているだけで、何らかの仮説検証を意図した事例研究として構成を行ったものでもない。そのため、本論の議論から導かれているいくつかの仮説については、別途、妥当性を検証することが必要だろう。

第2に、法制分析の限界である。例えば、本論のテーマのまま、今後、検討すべきものとしては、県費負担教職員の人事制度といったものを挙げることもできるかもしれない。ただ、法制上、任命については、校長の意見具申、市町村教育委員会の内申を待って、都道府県教育委員会が行う（地教行法38・39条）という都道府県における集権・集中的な構造があると言えるが、これはすでによく知られた事実であって、これだけでは、あまり有意義な分析はできない。法制の範囲だけで議論を行うならば、3章で行った免許法制の比較のような形で他領域との比較で特徴を示すか、4章で行ったように、従来、十分に論じられていない側面として定義して焦点化するようなことが必要だろう。そして、そのような方法・論法を取らない

場合には、法制レベルではわからない、運用レベルの行政実務などを検討していく必要があるだろう。

また、今日の情報化政策のように、法令で制度設計されずに、行政裁量で事業化されているものについては、どんなに「制度」的に重要なものであっても、法制に現れないという点で法制分析は全く無力である。その意味において、政策としての分析が必要になるだろう。ただし、それは、政策過程に関する知識としての解決ではなく、政策領域的な知識として検討される必要があるもので、そのような政策が、今後、既存の制度にどのような影響を及ぼしていくのか、注視していくことが必要である。一方で、もちろん、そのような影響の評価に関わって、政策過程に関する知識を得ることも必要である。例えば、今回、3章と4章で扱った例では、いずれの場合にも、今日の政策課題に対する解決方法として、議員立法が大きな役割を果たし、中央政府に権限を与えることで情報化・情報共有を目指すという共通性が、偶然にも、指摘できるだろう。なぜこのような共通性が生じているのか、本論は完全に射程外になっているので、これ自体が問うべき課題であろう。

その上で、本論の議論は、「情報」を行政事務上に発生するもの、なおかつ、法令上において公的に確認されるものに限定を行っている。これは、第2章で言及した通り、今日、政策科学の中で研究の対象とされる「情報」とは、やや性質の異なるものであって、一連の政策過程全体の中で生じる「情報」の一部を扱ったものでしかない。前提として本論で扱った部分が十分に注目されていないことも問題ではあるが、今後は、そのような政策全体の中で、本論で扱ったような「情報」がどのように使用されているか、という検討も必要だろう。特に、従来の縦割りの部局や官民の垣根を超えた政策、例えば、教育の部局と福祉の部局が相互に関連する事業等を実施する際には、連携や協働、情報共有等が求められ、その際には、様々な意味において「情報」のあり方が問われることは言うまでもない⁶⁸。このような対象を議論する際には、単に、関連する職員間の意見交換、議論、といったコミュニケーションレベルの「情報」のやり取りや、人事異動・交流といった文脈で想定される個人が有する知識としての「情報」の存在だけでなく、本論で扱っ

たような公的に記録管理される形で存在する「情報」及びそれに対する各機関・各人の権限も考慮する必要がある。それは、本論の第4章で扱った「学校」と「そうでないもの」をめぐる議論のような形で行われるもので、そのような検討が伴うことによって、機関間の連携・協働といった議論にも、より構造を意識した制度論的なアプローチが行えるかもしれない。このような点からも、教育領域はもちろん、公的部門における「情報」に関する研究が展開されていく必要があるだろう。

[付記]本論は、科研費(課題番号21J00608、22KJ1645)の助成を受けた研究成果の一部である。

註

¹ なお、本論における政府間・機関間関係という表記は、政府間関係と表示しうる①国と地方自治体、都道府県と市町村という垂直的關係、②都道府県間・市町村間など同一水準にある自治体同士の水平的相互関係のみならず、教育委員会と学校のように、「政府」とは呼び難い機関を含む関係を指す必要によるものである。

² 大島(2023:第1章)を参照せよ。

³ 「情報」の語の多義性については、別稿にて筆者自身も簡単な検討を行った(大島2021)が、最近の公共政策学における整理として岡本編(2022)がある。

⁴ 建林・曾我・待鳥(2008:300)においては「中央政府と地方政府の権限配分、それぞれのレベルの政府が果たすべき機能の大小に関する概念である。本書では地方政府がより多くの権限をもち、より多くの公的サービスについて責任を持つとされているとき、分散的な中央・地方関係と呼ぶ。逆に、中央政府がより多くの政策領域を担い、サービス提供に責任を持つとき、集中的な中央・地方関係と呼ぶ。」と定義している。

⁵ 岡本編(2022)において論じられる後者の内容は、政策科学の「ofの知識」に相当するものである。本論が問題としたいのは、強いていうなら「政策における情報」というべきものだろうか。

⁶ 「特定の情報を収集することについての是非の決定、

情報を処理する際の基準・規格に関わる決定、情報の保存年限に関する決定、そして他の機関や国民に提供する情報の範囲についての決定など」(岡本 2003 : 97-98)

⁷ 岡本 (2003) の統計行政に言及する部分では、日本が、集権型か分権型かを明確にはしていない。決定権限の次元と執行に関わる次元は分けて議論すべきもので、旧統計報告調整法 (昭和 27 年法律 148 号) (現行の統計法 (平成 19 年法律 53 号) により廃止。) の規定を受ける承認統計については総務大臣の承認が必要であるという規定の存在を指摘した上で、「情報収集の実施に関する決定が、当該の実施機関とは別のところでなされていることになる」(同 : 99) と述べているに過ぎないが、岡本編 (2022 : 20-21) では統計制度には集権的タイプへの志向が見て取れるとした上で、日本は概して分権的なタイプであると論じている。

⁸ この類型化であれば、論理的に「分権-集中」に該当する国もある可能性が予測されるが、河 (2021) の議論ではこの類型に該当する国は指摘されず、また、4 類型を示した表の中では空欄になっている。

⁹ 国民番号制に関わる議論には、羅 (2019) があるが、この議論は、情報の問題を扱うものの、そのような情報の権限や所在に関する検討が不十分な点に問題がある。この中には、運転免許制度において統一的な番号制が確立される過程に言及している箇所 (同 : 49-54) があるが、それを可能とする一元集中的な情報管理システムの形成と並行して本論で言及するような法制上の権限整理がなされていったことについては全く触れられていない (詳細は注 53 も参照)。

¹⁰ ここでは、市区町村選挙管理委員会の権限で対象者を有権者名簿に登録することの意。対義語は申請主義で、河村の整理によれば、1966 年の公職選挙法改正後、1969 年に現在の住民基本台帳制度ができるまでの一時期、住民からの転入時の申請によって、有権者名簿に登録されるという仕組みがとられていたとされる (河村 2021 : 40-41)。

¹¹ ちなみに、国政選挙の実施や選挙人名簿に関する事務等は、公職選挙法 275 条において、法定受託事務に分類されている。

¹² 河村については、上述のように、選挙人名簿は、地

方で分散管理せざるを得なかったという時代的制約に触れている部分がある。

¹³ なお、岡本 (2003 : 100-101) で、「(アメリカにおける) 分散型体制の定着についての要因を、国民性や文化、あるいは制度的遺産などの各国固有の要因のみに期してしまうことには問題がある。現在では、政府活動の大規模化と多様化が先進国のみならず、それ以外の多くの国々においても進行している。このような状況の中で集中的な情報管理が実施されるならば、それは業務を担当する組織の極端な肥大化と過重な負担をもたらすことになる。また、行政の活動自体が情報の処理活動に他ならないとの考えを受け入れるならば、個別の業務を実施する機関から情報に関わる活動を完全に切り離してしまうことは不可能であろう。」「現在の政府組織の構造とその活動は、分散的な情報処理を半ば必然化するのである。」と述べられている点は留意すべきで、ここで筆者が述べた仮説もまたこのような批判すべきものの一種になっていることは否定しない。

¹⁴ 一般的に、青木昌彦の議論を行政学等で参照するときは、青木・奥野編 (1996) または青木 (2001) 以降の議論を用いることが多く、これらの議論では、日本型組織は「情報共有型」と分類されているが、ここでは、それよりも前の時点の議論を再検討する。

¹⁵ なお、新版 (曾我 2022 : 219) では、情報共有型組織における責任の押し付け合い、先送りの問題、デジタル化対応の困難さについて言及がある。

¹⁶ この集権・分権の語は、今日、政治学で用いられるような厳密な定義のもとに使用されているものではなく、より一般的な語として使用されていると捉えられる。

¹⁷ 青木 (1992) は、まだ、情報技術が今日ほど発達していなかったこともあって、最近ヒエラルキー型以外の、例えば「必要な場合には中央の情報処理センターの介在なしに構成単位間で直接接触するネットワーク」などが実験的に現れていると述べた上で、「しかし、ヒエラルキーや職務分類の硬直性を矯正しようというこのような西洋での傾向から、新たな情報構造の形態が生まれるかどうかははっきりしない。」「日本の経験から学ぶべきものがあるとすれば、労働者の統合的技能 (情報的処理能力) こそが大事であ

る」と主張する(同:52)。2020年代になった現在から見ると、ここには、まず、情報構造を軽視して人的資源の能力を重視するという問題がある。そして、ここに、この図書が書かれてからの30年間で、現実の日本型組織では、情報構造が分散的なまま、人材の非正規化を推し進めて、職場における情報共有に必要な人的資源の文脈的技能の低下が生じていくことになる歴史を加味すると、もはや皮肉というより喜劇である。

¹⁸ 同一法令内の改正履歴情報については、検索結果として表示される「法令沿革」を参照し、他の法令への改廃の影響は、「被法令改正」を参照して、制度の改正内容、変遷等を検討することとし、特に典拠等を指示していない場合は「日本法令索引」およびそこからリンクで辿れる「国立国会図書館デジタルコレクション『官報』『衆議院 制定法律』」に基づく。

¹⁹ 教員免許法2条2項「この法律で「免許管理者」とは、免許状を有する者が教育職員及び文部科学省令で定める教育の職にある者である場合にあってはその者の勤務地の都道府県教育委員会、これらの者以外の者である場合にあってはその者の住所地の都道府県教育委員会をいう。」

²⁰ 「尋常師範学校、尋常中学校、高等女学校教員免許規則」(明治29年文部省令12号)。ただし、厳密には、1892年に尋常師範学校教員免許規則(明治25年文部省令13号)が定められており、1886年規則の該当部分はこの時点で失効していた。

²¹ 学校教育法施行後、教員免許法制定・施行までの期間については、制定時学校教育法8条の規定により、監督庁(文部省)への委任事項とされ、学校教育法施行規則等により暫定的な運用を行った。

²² 制定当初は、一般の教員以外にも、校長、教育長、指導主事の免許も存在したため、「等」となる。

²³ 教員免許法5条2項(制定時)。権限規定としては、旧教育委員会法(昭和23年法律170号)50条1号および私立学校法(昭和24年法律270号)7条も存在(現在は削除)した。なお、教育委員会法に代わる現行の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(昭和31年法律162号)に教員免許の授与に関わる規定は十分に引き継がれていない。

²⁴ 『第58回国会参議院内閣委員会会議録第10号』

(1968年4月9日:1頁)、『第58回国会衆議院内閣委員会議録第14号』(1968年4月18日:14頁)

²⁵ 道路交通法106条(国家公安委員会への報告)は、現在、大変長い条文で、全文は次の通りである。

「公安委員会は、第90条第1項本文若しくは第104条の4第3項の規定により免許を与え、第91条若しくは第91条の2第2項の規定により条件を付し、若しくはこれを変更し、第94条第1項の規定による届出を受け、同条第2項の規定による免許証の再交付をし、第101条第6項若しくは第101条の2第4項の規定により免許証の更新をし、第102条第6項の規定による通知をし、第104条の4第6項(前条第2項において準用する場合を含む。)の規定により運転経歴証明書を交付し、第90条第1項ただし書、第2項、第5項、第6項、第9項、第10項若しくは第12項、第97条の3第3項、第103条第1項、第2項、第4項、第7項、第8項若しくは第10項、第104条の2の2第1項、第2項若しくは第4項、第104条の2の3第1項若しくは第3項、同条第5項において準用する第103条第4項、第104条の2の4第1項、第2項若しくは第4項若しくは第104条の4第2項の規定による処分をし、若しくは第90条第8項、第102条第1項から第4項まで若しくは第103条第6項の規定による命令をしたとき、警察署長が第103条の2第1項の規定による処分をしたとき、又は自動車等の運転者が自動車等の運転に関しこの法律若しくはこの法律に基づく命令の規定若しくはこの法律の規定に基づく処分に違反したとき(内閣府令で定める場合に限る。)、重大違反唆し等若しくは道路外致死傷(内閣府令で定めるものに限る。)をしたとき、認知機能検査を受けたとき、第100条の2第1項の規定による再試験を受けたとき、若しくは第108条の2第1項第2号、第10号、第13号若しくは第14号に掲げる講習を受けたとき、その他自動車等の運転者について自動車等の運転に関し内閣府令で定める事由が生じたときは、内閣府令で定める事項を国家公安委員会に報告しなければならない。この場合において、国家公安委員会は、免許に関する事務の適正を図るため、当該報告に係る事項を

各公安委員会に通報するものとする。」

²⁶ 正式名称は「教育職員等の児童生徒性暴力等の防止等に関する法律」(令和3年法律57号、公布は6月4日、法案としては第204回国会衆法19号)。

²⁷ この法律において、児童生徒に性暴力を行ったことで教員免許法の規定に抵触し、免許失効または免許取上げの処分になったものを指す(同2条6項)。

²⁸ 『第201回国会衆議院文部科学委員会会議録第11号』(2020年7月22日)、『朝日新聞』2020年7月23日、朝刊33頁、東京版

²⁹ 『朝日新聞』2021年2月27日、朝刊4頁、東京版

³⁰ 『毎日新聞』2021年4月28日、朝刊26頁、東京版、『読売新聞』2021年4月29日、朝刊2頁、東京版

³¹ 『読売新聞』2021年5月13日、朝刊2頁、東京版

³² 『毎日新聞』2021年5月20日、朝刊22頁、東京版

³³ 『第204回国会衆議院文部科学委員会会議録第15号』(2021年5月21日)

³⁴ 「第204回国会衆議院会議録 第29号」『官報号外』2021年5月25日、2頁

³⁵ 『第204回国会衆議院文教科学委員会会議録』15号、2021年5月27日

³⁶ 「第204回国会参議院会議録 第26号」『官報号外』2021年5月28日、13頁

³⁷ この時点では、都道府県公安委員会のみならず、市町村、特別区の公安委員会も含まれていた。

³⁸ 旧警察法が分権的改革を指向していたこと、制定に際し、米国法が参照されたこと(注42の記事を参照せよ)、広域道路網の整備が不十分だったことなど。

³⁹ 高速道路網の整備に係る道路史は武部(2015:172-204)を参照せよ。

⁴⁰ 警察法は1954年の全部改正後、1958年の改正までに、1956年に1度改正されているが、これは地方自治法の改正に伴う条文整理のための改正(昭和31年法律148号)で、警察庁の機構及び権限に影響を及ぼすものではなかった(「日本法令索引」)。

⁴¹ 『第28回国会衆議院地方行政委員会会議録第2号』(1958年2月7日:10-11頁。該当箇所は正力国務大臣による法案提出趣旨説明

⁴² 『朝日新聞』1959年4月12日、朝刊、1頁、東京版

⁴³ 『朝日新聞』1959年7月17日、朝刊、1頁、東京版、及び同、1959年7月31日、朝刊、8頁、東京版。ただし、そのメンバーが7月30日に決定したことを報じる31日の記事では、検討懇談会という表記になっている。

⁴⁴ 『朝日新聞』1959年8月12日、朝刊、9頁、東京版

⁴⁵ 『朝日新聞』1959年10月14日、朝刊11頁、東京版

⁴⁶ 『第34回国会参議院地方行政委員会会議録第4号』(1960年2月18日:3頁)

⁴⁷ 『朝日新聞』1961年1月21日、朝刊、11頁、東京版、『朝日新聞』1961年7月9日、朝刊、10頁、東京版、『朝日新聞』1961年12月20日、朝刊、11頁、東京版。順に、1ヶ月後、半年後、1年後の記事である。

⁴⁸ 『朝日新聞』1962年6月14日、朝刊1頁、東京版、『朝日新聞』1964年3月28日、朝刊2頁、東京版

⁴⁹ 『第43回国会参議院地方行政委員会会議録第8号』(1963年2月26日:1頁)

⁵⁰ 『第46回国会参議院地方行政委員会会議録第21号』(1964年4月2日:1-3頁)

⁵¹ 『第48回国会参議院地方行政委員会会議録第9号』(1965年2月25日:1-2頁)、『第48回国会参議院地方行政委員会会議録第13号』(1965年2月25日:1-2頁)

⁵² 同前

⁵³ なお、注9で触れた羅(2019:54)では、1966年2月の参議院地方行政委員会での当時の警察庁長官官房長が警察庁関係予算の説明の中で、運転免許制度の大幅な合理化を目指して、電子計算組織を導入し、新たな業務の開始を計画していると述べたこと、当時の警察庁がコンピュータを用いた免許台帳の「全国マスターファイル」を完成し、全国の交通違反歴の一括管理を通じて、事故防止対策を合理的・実証的に進める計画をしていたことに触れた上で、同5月の警察庁通達によって、全国統一の運転免許証番号の形式が定まったことが論じられている。ところが、こ

の羅の記述では、1960年と1966年の間の記述がほとんどなく、本論で検討した、1958年時点の警察庁の交通警察に関する権限獲得、それを受けた道路交通法の改正、1965年の道路交通法106条の改正、という中央への権限付与・情報の集中化の過程は全く触れられていない。本論で見たように、1966年の運転免許番号の全国統一に先立って、運転免許制度は、授与者はそのままに、一部の集権化ないし集中化が起きているのである。

⁵⁴ 近年のものでは、大桃（2020）が「公教育」の概念の多様性を整理している。

⁵⁵ 特定の事実や法律関係の存否を公に証明する行為（『法律学小辞典 第5版』有斐閣、2016年）

⁵⁶ ただし、これは、教育社会学等で議論されるような「学歴社会」（又は学校歴社会）の問題に言及する意図から指摘するものではない。

⁵⁷ 28条1項「学校において備えなければならない表簿は、概ね次のとおりとする。」として、7号にわたる規定がある。

⁵⁸ すなわち、住民票に関する転出入の届けのみならず、国民健康保険、国民年金、配給、選挙人名簿、学齢簿等で別々に手続きを要した（『朝日新聞』1966年3月19日、朝刊1頁、『読売新聞』1966年3月19日、朝刊2頁）という意味で、このような不便を解消するために、台帳の整理・統合や事務手続きの合理化を行ったのが、1967年に成立する住民基本台帳法である。この点は、前述の注10も関連がある。

⁵⁹ 昭和26（1951）年法律218号、住民票を制度化した法律で、住民基本台帳法により廃止。

⁶⁰ 現在は、政令で定めている学齢簿の編製であるが、学校教育法制定時は、制定時22条2項の規定により就学関係の事務等は監督庁（制定時106条により文部大臣）への委任事項とされたため、文部省令で規定されていた。

⁶¹ 各学校の校長に対する規定であるので、設置者の区別は問わない（すなわち、公立だけでなく、国立・私立の学校にも適用される）。

⁶² 就学義務制そのものの原理的検討は宮口（2020）等を参照せよ。

⁶³ 発出者・宛先は、「文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育課程課参事官（学校運営支援

担当）より各都道府県教育委員会学校教育担当課、各指定都市教育委員会学校教育担当課、各都道府県学校法人主管課、附属学校を置く各国立大学法人の附属学校担当課、構造改革特別区域法第12条第1項の認定を受けた地方公共団体の担当課宛」。

⁶⁴ この提案そのものは、大島（2023）の中でも、指導要録の記録媒体の電子化によって記録すべき事項を詳細化することで年数履修主義から脱却する可能性が開かれるという文脈で、やや唐突に、ともすると飛躍的な議論にも見える形で提示しているが、厳密には、以下で述べるような議論を念頭に考察していくことで、現行の「日本型学校システム」からの転換可能性が示唆されるというのが、厳密な構成である。

⁶⁵ 『第198回国会衆議院文部科学委員会議録第15号』（2019年5月15日）、『第198回国会衆議院議録第24号』『官報 号外』（2019年5月16日）、『第198回国会参議院文教科学委員会会議録第14号』（2019年6月20日）、『第198回国会参議院議録第28号』『官報 号外』（2019年6月21日）

⁶⁶ 文部科学省「文部科学省 CBT システム (MEXCBT: メクビット) について」https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyouhou/mext_00001.html 2023年7月27日閲覧

⁶⁷ 例えば、大住（1999）など。

⁶⁸ 関連するものとして、同じ事務を対象としながら、国と地方とで機構が分離されている税務行政の機関間の情報共有のあり方は興味深い事例となるかもしれない。戦後改革により、国税と地方税の機構は分離され、国税は財務省の外局たる国税庁・国税局・税務署の系列のもとで、地方税は自治体の部局の中でそれぞれ課税・徴収等の業務が行われるようになった。しかし、個人の所得税（国税）と住民税（都道府県・市町村。ただし、地方税法41条により、都道府県民税は、税務行政の簡素合理化のため、市町村民税の方が先行して設定されていた歴史的経緯もあって市町村が徴収を行うことになっている（『第19回国会衆議院地方行政委員会第23号』昭和29年3月5日）。）とは、いずれも前年の個人の所得に対して課税されるという性質から、1967年の地方税法改正（昭和42年法律25号）により、所得税の確定申告書が住民税に関する申告書（45条の3、317条の3（現行規定））

として認められるようになった。これ以降、所得税と住民税に関する個人の側の手続きは一本化され、申告書の閲覧等で、国、都道府県、市町村の三者の協力体制が築かれることになった。この法制化に先立って、1966年11月には国税庁長官から国税局長宛通達「所得税の確定申告書を提出した者について個人事業税および個人住民税の申告を要しないこととされたことに伴う国と地方公共団体との税務行政運営上の協力についての留意事項について」（直所3-45（例規））が発出されている。なお、税務行政に関する資料としては、税務大学校研究部編（1996）『税務署の創設と税務行政の100年』大蔵財務協会、国税庁（2000）『国税庁五十年史』大蔵財務協会、などがある。

参考文献

- 青木栄一（2004）『教育行政の政府間関係』多賀出版
 青木栄一（2013）『地方分権と教育行政：少人数学級編制の政策過程』勁草書房
 青木昌彦（伊易浩一訳）（1992）『日本経済の制度分析：情報・インセンティブ・交渉ゲーム』筑摩書房
 青木昌彦（瀧澤弘和・谷口和弘訳）（2001）『比較制度分析に向けて』NTT出版
 青木昌彦・奥野正寛編（1996）『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会
 大島隆太郎（2021）「教育行政機関・学校の組織における「情報」の分析のための組織論的検討：グラフを用いた組織構造の理論的検討の可能性と示唆」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』41号、37-54頁
 大島隆太郎（2023）『日本型学校システムの政治経済学：教員不足と教科書依存の制度補完性』有斐閣
 大須賀和美（1990）「日本自動車史の資料的研究第16報 自動車史の区分と取締法規の変遷」『中日本自動車短期大学論叢』20号、41-46頁
 大住莊四郎（1999）『ニュー・パブリックマネジメント：理念・ビジョン・戦略』日本評論社
 大桃敏行（2020）「序章 日本型公教育の再検討の課題」「1 学校教育の供給主体の多様化と日本型公教育の変容」大桃敏行・背戸博史編『日本型公教育の再検討：自由、保障、責任から考える』岩波書店、1-38頁
 岡本哲和（2003）『アメリカ連邦政府における情報資源管理政策：その様態と変容』関西大学出版部
 岡本哲和編（佐野亘・山谷清志監修）（2022）『これからの公共政策学⑥ 政策と情報』ミネルヴァ書房
 荻原克男（1996）『戦後日本の教育行政構造：その形成過程』勁草書房
 河村和徳（2021）『電子投票と日本の選挙ガバナンス：デジタル社会における電子投票』慶應義塾大学出版会
 坂井建雄、澤井直、瀧澤利行、福島統、島田和幸（2010）「我が国の医学教育・医師資格付与制度の歴史的変遷と医学校の発展過程」『医学教育』41巻5号、337-346頁
 首藤祐司（2010）「運転免許制度の変遷」『警察学論叢』63巻12号、98-121頁
 曾我謙悟（2013）『行政学』初版、有斐閣
 曾我謙悟（2022）『行政学』新版、有斐閣
 武部健一（2015）『道路の日本史』中公新書
 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）『比較政治制度論』有斐閣
 羅芝賢（2019）『番号を創る権力：日本における番号制度の成立と展開』東京大学出版会
 長倉眞一（1973）「運転者管理の現状と課題」『警察学論叢』26巻12号、1-16頁
 河昇彬（2021）「小渕政権における電子政府化政策の分析：情報化のドクトリンの観点から」『六甲台論集 法学政治学篇』神戸大学、67巻1・2号、105-24頁
 秀平和生、西川徹矢（1973）「運転免許制度の変遷」『警察学論叢』26巻12号、91-118頁
 宮口誠矢（2020）「2 就学義務制の再考」大桃敏行・背戸博史編『日本型公教育の再検討：自由、保障、責任から考える』岩波書店、39-62頁
 村上祐介（2011）『教育行政の政治学：教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社
 村上祐介・橋野晶寛（2020）『教育政策・行政の考え方』有斐閣
 村松岐夫（1994）『日本の行政：活動型官僚制の変貌』中公新書
 横井敏郎・滝沢潤・佐藤智子編著（2021）『公教育制

度の変容と教育行政：多様化、市場化から教育機会
保障の再構築に向けて』福村出版