

公選制期の地方教育委員会と地方軍政部

——地方軍政部報告文書の分析から——

山 本 由 美

Local School Board with the Public Election System
and the Local Government Teams

——Some Analysis of Reports from Local Government Teams——

Yumi YAMAMOTO

《Summary》

The aim of this article is to clarify how the school boards with the public election system worked out from 1948 to 1952 when they were established voluntarily by municipalities. In order to realize this aim, the author analyzes the reports on the school boards issued by the Local Government Teams.

The main concern of the Local Government Teams was to prevent the teachers union from controlling the educational administration and to realize the “layman control.” Under this concern the Local Government Teams did not welcome teachers to become candidates for the board members. As a result, the Teams often neglected the public movement for democracy in the educational administration that existed behind the teacher candidates. Some teams, however, found out existence and importance of the movement when they analyzed the well-functioned school boards. The typical case was the board of education in Shimizu city. We have to give our attention to the fact that the experiences of these school boards encouraged other municipalities to establish school boards in 1950.

1 教育行政の地方分権

1990年代になって「地方分権」が主に財界、政府によって主唱されている。その現代的な「地方分権」の特徴は、これまでの「地方分権」が常に中央集権の対概念として言われてきたのに対して、それが行革下の「規制緩和」とセットで言われること、さらに、住民参加的な側面が弱いことも1つの特徴として挙げられよう。

地方分権推進委員会は勧告の中で、特に教育分野における1つの目玉として教育長の任命承認制度の廃止を提唱してきた。それは1998年9月に出された中央教育審議会地方教育行政に関する小委員会の答申「今後の地方教育行政の在り方について」にも変更を加えられた形で反映されている。これは、他の行政分野には見られない、文部大臣によって行われる都道府県教育委員会の教育長の承認および都道府県教育委員会によって行われる地方教育委員会の教育長の承認を廃止し、結果的に我が国の教育行政においてみられる「文部省支配」の分断を多少なりとももたらす可能性を有するものであったと思われる。しかしながら、答申においては、教育長任命に際し、「議会の同意を得ること」が盛りこまれ、「一般行政からの独立性」という観点から新たな問題が生じることも懸念されるのである²⁾。

我が国における教育行政の特徴は、文部省を頂点として都道府県教育委員会、地方教育委員会そして学校管理職といった強い縦の権限のルートの貫徹が、「指導・助言」という一見非権力的な制度形態を取りつつも見られ、強力な中央集権性を呈していることである。戦後改革期に制定された教育委員会法（1948年～1956年）の下で徹底した地方分権、公選制による教育行政への住民参加すなわち民主化、一般行政からの教育行政の独立、という3原則を特徴とした教育委員会制度が、1956年に制定された地方教育行政の組織および運営に関する法律によって、基本理念に大幅な修正を加えられたことを皮切りに、さらに中央による補助金誘導などを伴って形成されてきたものである。公選制教育委員会から任命制教育委員会への移行という形で「行政委員会制度」という制度の形式は継続したために、「一般行政からの教育行政からの独立性」という原則に関してはある程度継続しながら、前述のように地方分権の原則に関してはある面で実質的に形骸化し、さらに公選制による住民参加といった原則を全面的に否定したために、他の行政分野の影響を一定程度受けないことによりかえって強力な文部省の縦の支配が貫徹してきたものであると思われる³⁾。

その後、例外的な地方レベルでの「教育行政への住民参加」的試みとして行われた東京都中野区の教育委員準公選制（1981年～1994年）を、保守党、文部省などがいかに危惧したか、は当初からの準公選制に対する反対運動に見て取れる⁴⁾。

いずれにせよ、地教行法制定以降、教育委員会制度の3原則に部分的に変更を加えてきたことで、当初の制度原則が歪められ、その歪んだ部分を一貫性のない方法で補っていくといった形で、あたかもパッチワークのようになった制度にさらに変更を加えていくことによって生じる様々な混乱が予想される。教育行政分野における「地方分権」の推進により1950年代半ば以降形成されてきた中央集権的な教育行政システムに見直しが迫られるのは必至であり、その際、本来の制度原則に立ち返って考察することは重要であると思われる。その中でも最も政府、文部省が危惧し否定してきたと思われる「教育行政への住民参加」の原則へ着目することは意味を持つであろう。

本稿は、「教育行政の地方分権」の我が国における草創期である戦後改革期における地方教育委員会の実態を明らかにしようとするものである。前述のように当時の公選制教育委員会制

度は、その徹底した地方分権性とともに住民参加的な原則に沿ったものであった。従来、その「あるべき制度理念」に対し地域での実態が貧弱であったとの評価はあるが、果たして本当にそうなのであろうか。

公選制教育委員会制度、その中でも地域の具体的な事項に直接関わる地方教育委員会制度に着目して、その実態、「あるべき理念」と実態との齟齬を明らかにしていき、「教育行政への住民参加」の原則を中心にその制度原則の持つ今日的な意義を明らかにしようとするものである。

2 公選制期の地方教育委員会制度の評価

公選制期の教育委員会の評価において、当時、最も争点となっていたのは教員立候補問題、言い換えれば教職員組合勢力が教育行政をどれだけ統制するのか、という点であった。当時の「民主的」とされる教育学者、例えば宗像誠也らの見解は、当初、前近代的な戦前来的教育制度を打破するものとして「教育行政の民衆統制」の制度として公選制教育委員会に期待をかけたにもかかわらず、実現した制度は、特に地域の末端のレベルにおいて名望家による支配が見られたことから、結局はその「保守性、前近代性」を否定し、対抗勢力としての教職員組合勢力に期待していったのである⁵⁾。その背景には、当時の政府、文部省が教員組合勢力の分断のために地域の保守勢力を活用するべく市町村教育委員会の一斉設置を急いだという事実がある。そのような動向から地域での教育委員会の実態についての研究は十分に行われてこなかったと言える。

その後、占領軍資料の公開に伴い、多くの占領史研究が行われているが、その中でも、教育委員会制度について詳細な実証研究を行っているのが名古屋大学教育行政及び制度研究室グループの一連の研究である。そこでは、軍政部側が日本側の抵抗に遭遇しながらいかに徹底して地方分権および公選制の導入を進めていったか、また軍政部の部局による対応の違いなどが明らかにされている⁶⁾。本稿で取り上げる地方軍政部の対応について分析を行っている大橋基博は、やはり教員立候補問題に着目しているが、占領軍とりわけ地方軍政部が「素人統制（レイマンコントロール）」にこだわり、また教育行政の地方分権化の推進にのみ関心を有したために「教育の民主化に果たす国民の運動を評価しなかった」―即ち教師の教育行政参加を妨げた―と評価している。その背景には1948年頃からの占領政策の変化、反共政策へのシフトといったものが存在することも指摘されている⁷⁾。

本稿で問題にしたいのは、地域の実態において見られる日本側の「教師の教育行政参加」以外の「民主的な運動」の存在である。住民の教育要求が何らかの形で公選制の教育委員会制度に結実していったものがあるのではないかと、そしてそれは、何らかの事情に基づいて、自治体が積極的・自発的に設置したと思われる任意設置下（注-1948年から1952年まで市町村への教育委員会の設置は任意とされていた。）の地方教育委員会（注-以下地教委と略）において特

表1 任意設置下における軍政部別地教委設置状況 () の自治体は
1950年に追加設置したものである

軍政部	県	五大市	市	町	村
九州			×	×	×
四国			×	×	×
中国(広島)			(広島)	×	×
近畿 (大阪)	大阪 京都 滋賀 和歌山 兵庫	大阪 京都 神戸	堺 [△] , 岸和田, 大津, 彦根, 長浜, 西宮, 伊丹, 相生, (加古川), (芦屋)	白浜 三木 [★] (後, 市へ)	×
東海・北陸 (名古屋)	愛知 岐阜 富山 三重 福井 石川	名古屋	一宮, 半田, (岐阜), 大垣, 多治 見(高山) 富山, 高岡 (桑名) 小松, 七尾	石動, 上市, 滑川, 雄山 栗部 輪島	西太美, 松永, 角谷, 水島 上池田
関東 (東京)	東京 神奈川 千葉 静岡 埼玉 山梨	横浜	(八王子), (立川) (川崎) 千葉, 野田, (船橋) [△] (静岡), 清水, 富士宮 [★] (吉原) [★] , (磐田) [★] 浦和, 川口 [△]	桶川 [★] , 朝霞	増富 [★]
東北 (仙台)	新潟 宮城		(仙台)	青海	×
北海道			×	×	×

微的に見られるのではないかと、というのが私の推論である。戦後初期で自治体財政が逼迫し教育委員会制度についての知識も不十分な状況において、多くの市町村は1948年および1950年の地教委設置を見送ったが、21市16町9村(1950年には14市が追加設置をした。)は設置を選択した。その分布は表1のようなものである。

設置自治体は、皇至道等の先行研究も指摘しているように⁸⁾、地域的には特定の地方軍政部の下に偏在していることから、地方軍政部、都道府県軍政チームによる設置指導があったことを推測される。また阿部彰は、各地方軍政部の教育官像を「民主化政策への対応の姿勢」により改革「急進」型と「漸進」型に分類しそれが地方教育行政に影響を及ぼしたことを指摘して

いるが⁹⁾、そのような影響も地域的偏在の要因となることも推測できる。

一方で、地方軍政部の影響は受けつつも、任意設置下の地教委については、設置理由および当初の活動などの検討から、そこには自治体側の自発的・積極的な動機も見られ、そのような観点から以下のようないくつかの類型化が可能であると思われる。その類型を挙げてみる。

1) 新制中学校建設をめぐって設置場所あるいは建設費用に関して、自治体当局、議会、住民間に紛争が生じ、その解決のための調停機関、第三者機関として教育委員会が設置された比較的小規模な自治体に多い類型、表1の★印の自治体である¹⁰⁾。

2) 比較的大規模な自治体において地域産業の復興と関わり地域独自の教育内容行政が行われた事例（大阪府堺市、埼玉県川口市—いわゆる「川口プラン」の作成が行われた—など）¹¹⁾。表1の△印の自治体である。

3) 企業城下町において、労働争議の後に、企業側と組合側が教育行政のイニシアチブを掌握すべく争った事例、新潟県青海町がそうである¹²⁾。

4) 企業城下町において戦前来の社会教育関係団体が母体となって教育委員会を設置した事例、社会教育センターの教育委員会の類型が見られる。千葉県野田町の事例がそうである¹³⁾。

これらの類型は日本側の資料から見て取れるものであるが、本稿では、占領軍側の視点から日本の地教委をめぐる動向を分析していくことを目的とする。地教委の地域での実態を検証するために、占領軍資料の中でも民事局、CAS (Civil Affairs Section) 文書および民間情報教育局、CIE (Civil Information and Education Section) 文書における、各都道府県軍政チーム、および各地方軍政部が発行した *Mothly Military Government Activities Report*（後に *Mothly Civil Affairs Activities Report*）の、教育および情報にかかわる Annex E-1 および E-2 Reports の分析を行うこととする。そこに、占領軍文書の中でも地域での実態が最もよく反映されていると思われるからである。検討する事項は、第1に、1948年、教育委員会法が公布され公選制教委が都道府県に一斉設置された際に、市町村の任意設置とされた地教委が、各地域でどのように設置されていたのか、あるいは、設置に至らずとも、どのような設置要求があったのか、であり、第2に、その後1952年の教委一斉設置に至るまでの地域での教育委員会制度の設置要請、教育委員会制度に対する評価の変化、の2点である。

3 1948年第1回選挙時の地方教育委員会設置をめぐる各軍政部、都道府県の動向

各自治体において第1回目の地教委設置が決定されたのは1948年8月25日前後であるが、その時点、および直後の都道府県ごとの状況を見てみると以下のような特徴が見られる。

まず第1に、特定の地方軍政部によって積極的な設置指導・要請が見られ、日本側の地教委設置の状況はそれに対応している点である。教育委員会制度に対する積極的な情報キャンペーンと設置要請が見られるのは、東海・北陸、近畿、関東などの地方軍政部であり、いずれも複数の地教委を設置している自治体がある地域である。中でも東海・北陸に積極的な設置要請が

見られる。

「愛知（東海・北陸）1948年8月

教員委員会法によって求められた県及び名古屋市教育委員会に加えて2つの市（半田市および一宮市）が自治体のために地方教育委員会の選挙を行うべく県知事に通知を出した。—その情報プログラム軍政部は以下の様なものである。—a 県内の全ての市町村で教育委員会法を説明する講演者のスケジュールを立てる。—b 教育委員会を説明するポスターが東海・北陸地方 CE によって準備されていた。それはあらゆる自治体への配布が十分な枚数が複写されている。—c 教育委員会法と教育委員会の目的と機能の方法に関して詳細を説明する対話とパネルディスカッション—」¹⁴⁾

「石川（東海・北陸軍政部）1948年8月

8月25日が、地方教育委員会設置のしめきりだと人口1万人以上の自治体が電話連絡を受けた。（注—結果2自治体が設置を決定した。）」¹⁵⁾

「富山（東海・北陸軍政部）1948年8月

情報および法律のチーム、政府の役人、県の職員のおびただしい数の会議、人口1万人以上の全ての市町村の長との1回のミーティングの結果は以下のようなものであった。8月25日前に2つの市および6つの町および7つの村が議案を通過させ地方教育委員会を望むということを県知事に通知してきた。整理された情報が県の全ての人々に到達するようにされた。」¹⁶⁾

この様に、東海・北陸軍政部管轄地域では人口1万人以上の自治体をターゲットに軍政部の積極的な指導が行なわれた様である。

近畿軍政部下では、複数の地教委を設置した兵庫県、大阪府などで積極的な設置指導が見られる一方で、1つも設置されなかった京都府では国政レベルでの教委の計画化が遅れたために自治体レベルで「混乱」が生じたとされる。

「大阪（近畿軍政部）1948年8月

7月21日以来、次のような宣伝プログラムが進展中である。あらゆる保護指導者、あらゆる校長、そしてあらゆる PTA 役員が一連の8つの講義と6つの学習会議を全て終えた。26万枚のパンフレットが配られポスターが電車の駅と市街電車とを飾った。スライドがあらゆる日本の劇場で見せられた。学校児童の間にポスターコンテストが進行中であり、毎日ラジオおよび新聞の記事が公表される。—この時点で次の都市が教育委員会選挙を計画したが、それは一大阪、堺、岸和田である。」¹⁷⁾

「兵庫（近畿軍政部）1948年8月

教育委員会に関する情報プログラムが県当局によって県中で行われた。講演、ポスター、印刷物の報告が利用されている。一望むなら他の市町村も今年教育委員会を持ってもよいという政府による最近の通達以来6つの自治体が10月に行う地方教育委員会選挙を当局に申し込んだ。これは3市2町1村からなる。いくつかの自治体が地方教育委員会への希

望を表明している。しかし今年選挙に志願するべく、早急に準備するのは不可能であった。それゆえに1949年10月に地方教育委員会選挙を行うことを計画している。』¹⁸⁾

「京都（近畿軍政部）1948年8月

教育委員会の計画が国の段階であまりに遅れた結果大きな混乱が未だに存在している。県では1つの町も教育委員会に名乗りを挙げなかった。』¹⁹⁾

また、関東軍政部管轄下では、情報が県レベルに伝わるのが遅く、時間不足のためにわずかな教委の設置しか見られなかったとの記述が見られる。しかしその様な中でも複数の地教委を設置した埼玉県では積極的な呼びかけが行なわれていた。

「埼玉（関東軍政部）1948年8月

—『教育委員会法』『教育組合』『初等教育』『宗教』『PTA』『民主的団体』についての15時限の講義討論が多様な職員の集団と共に行われた。約7000人が参加した。1948年8月25日までに県当局に提出するように教育委員会制度を採用する申込が文部大臣によって求められた。この事実は当県軍政部には締切りの二日前まで知らされなかった。その結果、わずか2つの市と2つの町が届け出ただけだった。1948年8月24日に教育委員会問題についての終日にわたる討論が、北足立郡の首長、町村の校長、指導主事および多様な組織のリーダーと共に持たれた。一制度を採用することを望んだ4つのコミュニティ全てが北足立郡に位置していることは特筆に値する。一般大衆の啓蒙により多くの時間が割かれたならもっと多くのコミュニティが教育委員会をもつ意向を明らかにしただろうと思われる。』²⁰⁾

「山梨（関東軍政部）1948年8月

—1948年8月25日に教育委員会設置申請をすることの締切りを設ける政府の通達が当県軍政部事務所に届いたのは1948年8月27日だった。現行法の解釈において再調整することが望ましい。その結果1949年10月より前に設置されるかも知れない。』²¹⁾

一方で、他の地方軍政部、東北、中国、四国等においても教育委員会法の知識の普及活動が行われたが、活動自体も前述の軍政部と比較すると消極的であり、何より、地教委の設置要請とは結び付いていない。

「岡山（中国軍政部）1948年8月

—今年この県では県教育委員会だけが選挙される予定である。この時点でいかなる個人も候補者になるべきとは言われなかった。なぜなら立候補についての公的なアナウンスが行われなかったからである。—』²²⁾

これらのことから、前述の先行研究で推測されていた、地教委設置の偏在は地方軍政部の指導の差による、という指摘は妥当なものであったことが推測される。

第2の特徴は、実際に地教委が設置された事例以外に個別に自治体側に教委設置の動向があったことが、報告されている点である。

「山梨（関東軍政部）1948年8月

甲府市といくつかの他の地域で県教育委員会とならんで地方教育委員会を設置することに大きな興味が示されている。(注一実際には山梨県内では1村にしか設置されなかった)²³⁾

「福井(東海・北陸軍政部) 1948年8月

当県では2村のみが今回地方教育委員会を持つことを決定した。提案された延長時間が過ぎたならば、約8か9の自治体が教育委員会を持つことを決定すると教育課職員は助言した。(注一実際には設置されなかった)²⁴⁾

「長崎(九州軍政部) 1948年8月

1つの村と1つの町が地方教育委員会を設置する計画の議案を通過させた。長崎市の市議会はこの報告の際には議案を通過させることを意図している。(注一実際には九州軍政部管轄下には設置例はない)²⁵⁾

これらの言わば「未遂」に終わった事例は、地教委設置の動向が、実際に設置された事例のみならず、背後に多くの予備軍を持つことを推測させるものである。²⁶⁾

第3に、前述の任意設置下の地教委の設置理由などによる類型に挙げたような日本側の独自の設置理由等に関しては地方軍政部の文書にはほとんど記述がなく、そのような問題に地方軍政部が関心が薄かったことが推測される。しかも例えば、以下のような記述さえ見られる。

「福井(東海・北陸軍政部) 1948年8月

一県当局は自治体が中学校の統合問題と高等学校の学区割りが解決しないならば自治体に教育委員会を持つことを認めていなかった。—²⁷⁾

任意設置下において多くの設置自治体が、まさにそのような問題—学校設置場所の決定における紛争—を抱えていたがために教育委員会制度を選択したことを考えると、この時点では福井県当局、そしておそらく軍政部側には日本の自治体側の教育委員会を必要とする事情に対する配慮はなかったであろう。

4 地方軍政部の教育委員会制度の評価

その後、2年後の1950年に第2回選挙が行われ、地教委も14市において追加設置されるのであるが、各地方軍政部の報告文書から2年間の教育委員会制度への評価をさらに検討してみる。

1) 教育委員会の活動に対する評価

報告書から見られる教委の実態への地方軍政部の評価について、以下、その特徴を挙げてみる。

第1に、教委の行う活動の範囲が大きすぎるため、もっと限定すべきであるとの見解が全国に亘って多く見られる。地方軍政部側は、教育委員会の仕事は「素人」が担当できる教育についての「政策決定」などに限定し、残りは専門職の手に委ねるべきだ、例えば、学校教育の具

体的な事柄などは指導主事に委ねるべきだ、と主張するのである。

「近畿軍政部 1950 年 1 月

—教育委員会の政策決定機能、指導主事の行政的機能、一双方の教育上の手腕の必要性を明確にする」²⁸⁾

「北海道軍政部 1950 年 5 月

—現在の教育委員会は指導主事が行うべき詳細なことに多くの時間を費やしている。」²⁹⁾

「東北軍政部 1950 年 11 月

—現行法と日本の伝統の下で、教育委員が学校を視察したり教師に批判や助言を加えたり—行政的に詳細なことを行わなければならないとなっている、—例えば—中学生の到達度テストに関して教育委員会の会議では教育委員らは試験で問われる問題を自ら作ろうとしたのだ—」³⁰⁾

「東海・北陸軍政部 1950 年 11 月

—教育委員会と指導主事、教育長、教師との関係について多くの疑問がある。—」³¹⁾

第 2 に、そのことと表裏一体の関係にある点であり、発足以前からしばしば指摘されていたことであるが、教育委員が教職員組合出身者であるために、組合の要求を背景に教育委員会においてその権限を行使しようとし、また現在無職であるために委員報酬を多く得ようと努め、さらに政党性があるという、「素人支配（レーマンコントロール）」の原則を「踏みじめる」実態に対する批判が各軍政部で見られる。特に設置後は教育委員への報酬問題をめぐるトラブルが目立つのである。

「近畿軍政部 1949 年 12 月

—教員に支払われる給与に関する意見の相違は、教師に支払われる給与は文部省によって規定された給与を越えるべきではないとする京都府知事の意向に反対して大阪府の給与レベルに教師の給与を引き上げるという教育委員会の行動から生じた。—」³²⁾

「近畿軍政部 1950 年 8 月

—教育委員会の中であまりに多くのメンバーが教育専門職から構成されていることが指摘される。多くの教育委員会の弱点として、あまりに多くのパーセンテージが教育委員以外に職業を持っていないことである。これらの 2 つの事実は相当な程度において教育委員会の政策決定の機能が行政専門の範囲を越えてしまうという傾向の原因となっている。—」³³⁾

「北海道軍政部 1950 年 11 月

—新しい教育委員の選挙において 2 つの要素が明らかになった。ほとんどの候補者にとって支援は政治的あるいは地理的なものでありいかなる教育的問題も浮上しなかった。—教育委員会は現在二人の財政的に健全なメンバー（主婦と企業家）を有しているのみ他はほとんど収入のない教師たちである。」³⁴⁾

教員立候補問題および教育委員の報酬問題に関しては、国会に上程された教育委員会法案に

において関連する条文が日教組側等の強力な反対によって全文削除された経緯からも、軍政部は強い反発を持っていたと思われる。

第3に、自治体当局との関係の悪化であるが、これも自治体当局と地教委による教育行政への「二重支配」状態になってしまう等、権限をめぐる争いが顕著であることが多数の報告に見られる。

「関東軍政部—1951年4月

(埼玉県桶川市では)一町長は町議会が教育委員会を廃止するという投票を行ったという理由で教育委員会からのいかなる予算案も受け入れることをきっぱりと拒絶した。かわりに彼は自分の予算を準備し市議会にかけ可決された。—」³⁵⁾

このように見てくると、任意設置下でいくつかの自治体は自発的・積極的に地教委を設置し、特徴のある活動を行っていたという、日本側資料から読みとれる事実が、地方軍政部の文書にはほとんど見受けられないのである。

例えば新制中学設置をめぐる紛争解決など切実な理由により教委が発足し、住民の教育要求を委員が強く受けて活動をしている場合には、自治体の規模も小さいため、その活動量はかなり無限定に膨れ上がっている傾向が見られるのである。静岡県富士宮市の教委の場合発足後2年間の議案件数は238件と膨大なものであるが、そのうち学校建設・学校組織関係の議案は実に108件(45.4%)に及ぶ。さらに表2は新潟県青海町の教委が住民の教育要求に応じて行なった活動内容である。設置に際して教育行政の統制権をめぐる企業側と組合側による紛争を経たという経緯から、いわゆる「企業城下町」の住民の教委への要求度が高く、委員の仕事は拘括的かつ多忙になっている。住民の特に学校教育への要求実現のため、教育委員の仕事の事務量は多く学校視察なども含めて職務が連日行なわれる様になったというのである。

それに対して軍政部側は、都道府県教委レベルでの、教職員組合、共産党等による支配への反発の影響が大きいことによるからと思うが、教委の権限を限定的にとらえていく傾向がある。例えば「素人支配(レーマンコントロール)」等あるべき教委の原則にこだわっているのである。しかし、任意設置下において、自発的・積極的に教委を設置した事例—ある理由において設置を決定したため、結果的に多くの仕事を抱え込むことになる—に対する評価も、同様に厳しいものになっていると思われるのである。教職員組合対保守的勢力という構図で対立関係が出現する傾向があったと思われる都道府県教育委員会レベル以外の、市町村のレベルにおいては、教員組合代表候補が委員になっているために職務が多くなっているのではなく、ある問題を解決するために多忙になっている、—その問題解決のために教委を住民が希望した—ということに対する理解が地方軍政部側には見られないのである。

すなわち地方軍政部側が求めた「教育委員会」像と、日本側の地教委を自発的に設置した自治体において求められた「教育委員会」像にはかなり齟齬が見られたと思われるのである。たとえ、おそらく制度理念のレベルでは、共に、教育行政の民主化、一般行政から独立、地方分権、をめざす(あるいは求められる)ものであったとしても。

表 2 青海町教育委員会会議で審議された学校・PTA などからの要望等

(1948 年 11 月～1952 年 10 月)

年 月	学校・PTA よりの要望	顚 末
48・11・25	青海中より家事室増築請願 便所建築請願 放送室増築要求	→採択, 予算 150 万円 →採択, 予算 800 万円 →限定付き実現
11・26	教育委員より小学校分教場要望	→計画化
12・25	青海小・橋立小より請願 (内容不明) 全校, 追加予算要求	→審議
49・12・26	地元民の要望で教員住宅建築	→実現
6・28	青海小 PTA より教科書配給要望	→審議 住民の啓蒙を
7・26	今井村村民より越境入学要望	→実現
8・19	小学校建築の公聴会 (4 回)	
9・6		
10・18		
12・27	青海小 PTA より教室増要望 青海小 PTA より教育委員に学校 PTA に参加の要望 橋立小 PTA より公正な教員配置の要望	→暫時計画化 →実現 教育委員が交替で参加 →審議 教育住宅等条件整備を
50・5・23	橋立小視察, 職員地元民と交流会	→実現 町職員定数条例改正
6・27	青海小 PTA より給食婦雇用についての要望	
12～	新小学校建設用地をめぐる住民総会, 紛糾	
12・22	用地問題をめぐり住民と委員交渉	
51・8・28	青海中・青海小新築校舎進展状況の委員視察	→実現 町長が準備す →暫時実現
12・25	小中学校より暗幕要求	
11・1	青海小 PTA カーテン要求	
52・1・21	青海小より物置の要求・男子教員を希望 青海中 PTA 会長より請願 (内容不明)	→実現
3・26	橋立小住民より小学校保育所に借用したいと要望	→認められず
7・22	青海中氣象観測施設の要求	→実現
8・26	青海中室内体操場新築要求	→(53 年度に) 実現へ
9・19	青海小視聴覚教育施設要求	→実現

これ以外にも委員会による学校視察が頻繁に行われている。

「青海町教育委員会会議録」昭和 23 年度版～昭和 27 年度版より

2) 1950 年地方教育委員会追加設置への対応

1950 年の教委追加設置の時点で地方軍政部が積極的な要請を行った例はいくつか見受けられるが、最も積極的な設置要請は、各市宛に設置要請文書を出した近畿軍政部に見られた。しかしながら、そのような要請にも関わらず実際に地教委を設置したのは僅かな自治体であった。

「近畿軍政部 1950 年 5 月

一地方教育委員会を設置する資格のある 27 市のうちわずか 2 市、両方とも兵庫県の芦屋

市と加古川市だけが地方教育委員会を設置するという意向を宣伝した—CAによって示された影響はこの時点での設置資格のある25市の地方教育委員会設置反対を打ち破ることはできなかった—」³⁶⁾

一方で、北海道でも地方軍政部による設置要請が見られたが、結果は1つの地教委も設置できなかったと報告されている。

「北海道軍政部 1950年5月

—担当官は地方教育委員会の設置について観察し論評するために8月の教育委員会会議に出席した。一道の教育委員会は1つか2つの地方教育委員会を促すためのキャンペーンを強く支援した。公的な会合が北海道の各市において、地方教育委員会の機能と設置の法制について説明するために行われた。不幸なことにその努力はあまりにも遅くいかなる地方教育委員会も北海道では設置されなかった。地方教育委員会の設置は以下のような理由で人々に反対された。教育費が際だって増大する、地方の人々は地方教育委員会の機能について知らないし、今回の選挙には知的に参加することはできないだろう。—」³⁷⁾

この様に地方軍政部が積極的に設置しても自治体、住民側の反対が強く設置に至らなかったのである。

それに対して、関東軍政部では、地方軍政部が積極的な働きかけをした記載は見られないが、以下のようにモデル的な地教委が存在し、それがいくつかの自治体での設置につながったということが述べられている。

「関東 1950年10月

—1948年に地方教育委員会を設置した地域では、人々の関心は教育委員会の成功と相關関係を持った。例えば、静岡県清水市では過去2年間の間に顕著な仕事を行ったが、選挙への関心はとても高かった。清水市教育委員会の仕事は日本中に広く公表された。朝日新聞は清水市教育委員会のめざましい活動を最近論文に発表した。4つの学校校舎を建築するための費用を集めるために基金を流動させ、教師の数を増やし、人々の希望に沿った優れた成人学校を設置し、生徒の就学拒否の割合を減らした。市長や市議会とも協力している。日本中から多くの役人が清水市教育委員会のメンバーと会うために清水市を訪問した。八王子市、立川市および川崎市の市職員が教育委員会設置を決定した理由は、清水市教育委員会の成功によって強く印象づけられたからである。反対に、教育委員会が非常にまずい事務を行った埼玉県桶川町の関心は非常に低かった。一神奈川県川崎市では（人口およそ45万人）新しい地方教育委員会が設置された8つの地域（注、全国で14市が追加設置したうち7市が関東軍政部に集中しているのだが“8つ”というのは町から市に昇格した千葉県野田市を含んでいるものと推測される。）の1つであるが人々の関心は例外的に高かった。」³⁸⁾

このように関東軍政部下の静岡県清水市は学校建築、教育財政、教員人事、社会教育などの面で教委が優れた活動を行ったことが記録されている。日本側資料を見ると、静岡県の場合、

軍政部による機械的な学区制度が導入される傾向があり、それが住民側の反発を招き、地教委設置へと向かった事例が複数見られる³⁹⁾。(富士宮市、吉原市、磐田市)いずれも、設置は自治体側の積極的な意向である。清水市の場合にも発足の経緯にはその様な問題があったことは推測できる。

また、清水市の場合、「教育内容面で、地域社会に即した教育を行うため『清水基底カリキュラム』などを作製」⁴⁰⁾した、という記録も見られ、前述した設置自治体の類型において新制中学校建設問題、教育内容行政など複数の性格を備えたモデル的な教委であったことが推測されるのである。

このように、文書を見る限りでは近畿軍政部に比較して指導を積極的行ったわけではない関東軍政部ではあるが、実際には最も多い自治体が地教委を設置している。追加設置自治体の14市中7市(注-残りの2市が近畿、3市が東海・北陸、後は東北軍政部の仙台市、中国軍政部の広島市といった各地方軍政部本部が置かれた市である。)が関東軍政部に集中しているのである。そして新たに追加設置した3つの自治体は清水市教委の視察を設置の1つの契機にしていることが記されている。例えば、川崎市は、教委設置に際しては「県民事部」の指導があったことが市議会議事録等⁴¹⁾に見られるが、同時に市教育行政担当者の設置の意向も強かった。設置の前年に全国で始めて社会教育機関として「成人学校」を開設するなど、自治体として独自の教育事務を行うことを要望していたのである。関東軍政部の場合、他の軍政部とは異なった日本側の教委の活動への着目が、文書から見てとれるのである。

3) 1952年の一斉設置への対応

中央での政策的動向により、1952年に市町村まで地教委が一斉設置されることが決定したことに対しては、設置要請に消極的だった東北軍政部において、1948年に最も多くの地教委を設置した富山県を例に出して、顕著に地教委を拒絶する動向が、また、東海・北陸軍政部において1948年に複数の教委設置を行った福井県の強い反対が見られる。

「東北軍政部 1951年2月

一地方教育委員会に対する態度は急速に具体化している。1952年にそれらを設置することに対しては様々な理由からほとんど異議のない反対がある。一我々は多くの地方教育委員会を持つ富山県の不満足な状態を常に聞く。—」⁴²⁾

「東海・北陸軍政部 1951年4月

一福井県でこの県では地方教育委員会を設置するいかなる可能性も存在しないと指導主事が述べた。—」⁴³⁾

一方で、全く逆に積極的な設置指導を行っている軍政部もわずかに例えば九州軍政部なども見られるのである。

「九州軍政部 1951年4月

一今月、準備的な地方教育委員会の設置を強調した動向が教育活動において支配的となってきた。1月12日にGCEOによって署名された回状文が地教委発足に向けての十分な努

力が足りないことに注目し、1952年に選挙される地教委の代行をし道を開くであろう準備的な地教委の任命を助言している。一宮崎と長崎の全ての市が、熊本の2市と大分と福岡では1市が、すでに準備委員会を開始していた。佐賀では現在県内と各市と郡で準備的な委員会を設置する過程にある。」⁴⁴⁾

さらに、教委の設置単位の要請から独自の積極的な設置要求が北海道軍政部において見られる。

「北海道軍政部 1951 年 5 月

一西北北海道の地域、時に網走市は、地教委を作ることに積極的な関心を示している。文部大臣が郡サイズの教委の区域を選択しているにも関わらず、網走当局と市民は、一般的に区域設定の基準が地理的な行政単位よりも人口に基づくべきであることに同意している。
一網走市は市の教育部長を本州に送って地教委のいくつかを視察し研究して東京の教委の国の連絡委員会の研究の実際的な結果を熱望して待っている。—」⁴⁵⁾

このように、1952年の一斉設置に際しては、地方軍政部ごとに対応は異なっているものの、総じて1948年に設置された地方教育委員会の活動に対する地域住民の評価が高くはなく、地教委の設置に消極的であり、地方軍政部の態度も消極的であることが見てとれる。

5 結 論

1948年の第1回選挙においては、地方軍政部によって明らかな設置指導の差が見られ、それに対応して地域ごとに偏在して地教委が設置されている。しかし、地方軍政部が指導を積極的に行わなかった地域においても日本側に設置要求など独自の動きが見られたようである。

地方軍政部側の求めたあるべき「教育委員会像」と、特に地教委のいくつかにおいて独自の展開を遂げた「教育委員会像」とは異なったものになっていったようである。名古屋大学グループの先行研究にあるように地方軍政部側は「素人統制（レイマンコントロール）」にこだわりを見せ、その職務を限定としてとらえていたのに対し、例えば新制中学校建設運動などを発端に地教委を設置した自治体などは、その問題に対応した教育委員会を作っていたのであるが、この時点でそのような日本側の動向を積極的に評価した記述は見られなかったのである。

しかしながら、1950年の第2回選挙においては、軍政部の設置要請と実際の設置は、必ずしも対応せず、第1回選挙から比較的に強力な設置指導を行っていたとは思われる関東軍政部に多く設置事例が見られるのである。それは、「あるべき教育委員会」像ではなく、日本の現実に適応したある「教育委員会」像のモデル—静岡県清水市の事例—が関東軍政部下において評価されたことにも帰因しているのではなかろうか。特に当時の日本の場合、学区問題、学校建設（特に新制中学校建設）問題に対応する教委、というのが1つの典型であったようにも思われるが、清水市の場合、教育内容面、社会教育などの面においても住民の教育要求を集約、具体化した制度として機能していたことが考えられるのである。そして関東軍政部自体が

「あるべき教育委員会」—素人統制，教育の政策決定のみに機能を限定したボランタリーな団体—といったおそらくアメリカの古典的な教育委員会像から一步離れて日本の現実に適応した教育委員会を評価した，それをモデルにして管轄下で複数の教育委員会が計画され，1950年の追加設置に際して関東軍政部に多くの地教委が出現したのではないだろうか。このように見ていくと，「教師の教育行政参加」という争点以上に，地域レベルではダイナミックな動きがあったことが見て取れる。そこには住民の教育要求の実現，という形での教育行政への住民参加の原則への着目が不可欠であろう。

なぜ，関東軍政部がそのような評価を下し得たのか，原則論である「素人統制」に執着しなかったからなのか，あるいは教委の実態を評価できる人材がいたからなのかについて，は今後の課題としておく。

註

- 1) 村上 順・兼子 仁「地方分権」弘文堂 1995 年 2 頁など参照
- 2) 1996 年東京都下で出現した複数の革新自治体において議会の多数野党の同意が得られないため教育長職の空白という事態が 1988 年度に至るまで継続していることは，現状においても，自治体の教育行政における一般行政からの独立が困難であることを端的に示している。
- 3) 萩原克男「戦後日本の教育行政構造」1997 年勁草書房 そこで萩原氏は戦後改革において「教育委員会制度に代表される『地方分権』的な機構改革が，実は同時に文部省—教育委員会を通ずる『タテワリ行政』機構の成立を意味する（同 34 頁）」と述べているが，公選制期（文部省の抵抗があるのは当然であるが）と任命制期の教育委員会制度において決定的にその住民参加的な性格に変更が加えられたことに言及されていない点に関しては不満である。
- 4) 中野区編著「教育委員会準公選の記録 1」「同 2」「同 3」エイデル研究所等参照
- 5) 宗像誠也の例えば「現下地方教育行政再編成問題についての調査的研究」1954 年 東京大学教育行政学研究室 3 頁など
- 6) 名古屋大学教育学部教育行政および制度研究室「戦後日本の教育行政改革 教育行政研究第 1 号」同「教育行政研究第 2 号」等多数あるが，名古屋大学教育学部教育行政および制度研究室「戦後日本の教育行政改革 教育行政研究第 3 号」1981 年において軍政部による教育委員会制度の推進についての検討を行なっている。
- 7) 大橋基博「1984 年教育委員選挙と教育委員会の運営」前掲『戦後日本の教育行政改革 教育行政研究第 3 号』76 頁
- 8) 皇 至道「市町村教育委員会の実態」1953 年 明治図書 17 頁
- 9) 阿部 彰「戦後地方教育制度成立過程の研究」風間書房 1983 年 218 頁
- 10) 拙稿「任意設置下の地方教育委員会制度の研究—静岡県富士宮市の場合—」『東京大学教育学部紀要第 27 号』1987 年参照
- 11) 拙稿「任意設置下の地方教育委員会制度の研究—大阪府堺市の場合—」『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要第 8 巻』1990 年参照
- 12) 拙稿「任意設置下の地方教育委員会制度の研究—新潟県西頸城郡青海町の場合—」『東京大学教育学部紀要第 30 巻』1990 年参照
- 13) 拙稿「公選制教育委員会と社会教育」『教育と社会研究第 8 号』1996 年一橋大学教育と社会研究会参照
- 14) これより占領軍資料の引用はすべて GHQ/SCAP CAS Records, CIE Records（国立国会図書館憲政資料室所蔵のマイクロフィルムを用いた。）Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948.8 CAS (A) —(01716) Box No 2512
- 15) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948.8 CAS (B) —04220 Box No 2873

- 16) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948.8 CAS (B) —01091 Box No 2496
- 17) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948. 8 CAS (A) —01857 Box No 2512
- 18) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948. 8 CAS (A) —10943 Box No 2968
- 19) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948. 8 CAS (A) —10622 Box No 2951
- 20) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948. 8 CAS (A) —01861 Box No 2519
- 21) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948. 8 CAS (A) —01862 Box No 2951
- 22) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948. 8 CAS (B) —01855 Box No 2512
- 23) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948. 8 CAS (A) —01862 Box No 2512
- 24) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948. 8 CAS (A) —01846 Box No 2512
- 25) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1948. 8 CAS (A) —01863 Box No 2512
- 26) ただし、地方軍政部が地方の動向を過大に評価する傾向はあったと言われ、実際に設置動向があったかどうかを判断するためには日本側資料の検討を行なう必要があるだろう。
- 27) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-2 Reports 1948. 8 CAS (A) —01724 Box No 2499
- 28) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1950. 1 CAS (B) —09365 Box No 3078
- 29) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1950. 5 CAS (B) —03817 Box No 2849
- 30) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1950. 11 CAS (A) —09306 Box No 3077
- 31) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1949. 12 CAS (A) —09306 Box No 3077
- 32) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1950. 8 CAS (A) —09304 Box No 3077
- 33) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1950. 8 CAS (B) —03019 Box No 2885
- 34) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1950. 11 CAS (A) —09306 Box No 1077
- 35) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1951. 4 CIE (B) —03022 Box No 5376
- 36) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1950. 5 CIE (B) —03019 Box No 5376
- 37) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1950. 5 CIE (B) —03017 Box No 5376
- 38) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1950. 10 CIE (B) —03021, Box No 5376
- 39) 前掲「任意設置下の地方教育委員会の研究—静岡県富士宮市の場合—」
- 40) 伊藤良高「教育委員会法一部改正問題と1950年教育委員選挙」名古屋大学教育行政および制度研究室前掲書94頁 なお引用されている1950年10月25日付け朝日新聞「教育委員会2つの場合」は現在保存されている朝日新聞1950年度版には収録されていないため、同日の刷りが早い記事のものであると思われる。
- 41) 川崎市教育委員会会議録昭和25年度版 11月1日定例会議の記録より
- 42) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1951. 2 CIE (A) —09310, Box No 5368
- 43) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1951. 3 CIE (A) —09312, Box No 5368
- 44) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1951. 4 CIE (A) —09312, Box No 5368
- 45) Monthly Military Activities Reports ANNEX E-1 Reports 1951. 5 CIE (B) —03018, Box No 5376

(本学非常勤講師)