

戦後日本の教育行政組織における
「学区」構想の意義について

A Revaluation of the Concepts of School District in Occupied Japan

平井 貴美代
Kimiyo HIRAI

戦後日本の教育行政組織における 「学区」構想の意義について

A Revaluation of the Concepts of School District in Occupied Japan

平井 貴美代

Kimiyō HIRAI

1 はじめに

一般行政の分野では、近年とくに道州制論議や大阪都構想などを契機に、自治の単位や統治の範囲について現行の地方自治制度を再考する議論が活性化し、平成の大合併後には消滅が危惧される自治体の存命策として、自治体ネットワーク化が政策課題としても急浮上している。教育行政研究でも、都道府県と市町村の中間に学校経営の単位として事業主体「中間学区」を創設する市川昭午の構想や、ネットワーク・ガバナンスの理論を適用した小松茂久の「教育区」構想などが提案されることはあったが¹、その後、教育再生実行会議の第二次提言や第7期中教審の地方教育行政の見直し論議が教育委員会の存否に及んだことから、既存の行政委員会としての教育委員会の正統化が優先されて、新たな制度構想の議論は下火となった感がある。「強首長」制が特徴とされる日本の地方自治制度において、「首長の独走を防止する装置」²として行政委員会制度に期待するのは妥当としても、他方で教育委員会の必置規制ゆえに、地方教育行政の広域連携が進展しないという側面があるのではないかと。一般行政学では、教育委員会の機能不全と首長への一元化がもたらすリスク回避を同時に解決する方策として、既存の自治体をまたがる学校教育行政分野に特化した「教育自治体」や「教育政府」が大胆に構想されるのに対して³、教育行政学では、所詮は「教育行政が自治体の中でしか存在できない」との諦念（あるいは戦略？）からは自由になれないかのようである⁴。

確かに自治体をまたがる圏域や独自の機構を設置することには、技術上の困難さが少なからずあり、また自治体の政策領域は相互依存的であることを考えると、特定目的の自治体や政府は機能しないのではないかと懸念は拭えない。自治体ごとに異なった圏域や行政機能を設けることは「一国多制度」を導入するにも通じ、制度の多様化がもたらす制度コストと一般目的の政府との調整コストは行政の効率化の要請には逆行してしまう。とはいえ「教育政府に限って言えば、教育行政はそれまで独立の行政委員会において執行されてきたのであり、その場合も様々な調整・連携の工夫がなされてきた」⁵という点で、コスト低減の経験知は他の領域に比較すると蓄積されているはずである。また制度コストを考える上では、独立した公法人としての「学区」を含む米国流の教育委員会制度の導入の是非が論点になった教育委員会法の制定過程や、市町村全面設置への対応策として教育委員会の範囲の広域化について検討が重ねられた1950年代初頭の議論において、想定すべきコストの特定や低減のためのヒントを得ることなどが期待できるのではないかと。また、本土ではいずれの制度も導入には至らずに終わったが、米国の直接軍政下におかれた沖縄では、教育行政のみを運営する公法人としての「教育区」と教育区運営の責任を有する教育委員を公選で選出する公選制教育委員会、教育行政費用を住民が自弁する教育税などの米国型教育行政システムが直接持ち込まれ、本土復帰までの十数年にわたり維持されており、さらに多くの経験知の蓄積が期待される。これらの経験知に学ぶことによって、行政委員会としての教育委員会が、「独自の特色をもつわが国の地方自治体の構造……に対応して設置され、その後、幾度かの改編を経て根付いてきた『日本型』ともいえる独特な制度」⁶といった固定的な見方を相対化し、複数の「日本型」の可能性を探索できると筆者は考えている。

本稿では、本土で米国起源の「学区」の導入が検討された 2 つの時期と、占領下沖縄の教育委員会制度の変遷過程において見出された技術上の問題点や制度導入に関わるコスト認識等について分析していくことになるが、同じ米国による占領統治といっても間接統治が行われた本土と、直接統治による軍政がしかれ、甚大な戦災により地域コミュニティの連続性が一旦断ち切られた沖縄の経験を、「占領改革」として一括りにすることには異論があるかもしれない。しかし最近では、両者の占領を対比して映すことで、日本占領を「相対化」「総体化」することの意義が強調されており⁷、また両者が統治制度上は厳密に分離されていたにもかかわらず人々の交流は行われ、本土の教育改革が沖縄の教育制度の設計に影響を与えたことはよく知られている。統治機構側にもわずかではあるが交流が存在しており、とくに本土の占領終結に伴い CIE (GHQ 民間情報教育局) から USCAR (琉球列島米国民政府) の教育課長に転出したハークネス (Harkness, K.M.) は、在任期間も長く沖縄の教育政策に強い影響を与えたと言われる⁸。CIE 教育課自体が沖縄の民主化支援を行う準備のために調査団を派遣した記録もあることから⁹、本土では部分的にしか実現しなかった CIE の改革構想がより完全な形で実現したのが沖縄であったと捉えることも可能であろう。

2. 教育委員会再編過程における「学区」論の再浮上と消滅 (本土: 1948-1953)

(1) 教育委員会法案の策定過程における「占領軍」の「学区」構想

旧教育委員会法のもとでの「学区」構想は、教育委員会法の法制化段階と市町村への教育委員会設置の準備段階の 2 つの場面で、実現寸前のところまで検討が進められた。前者については、CIE と文部省の一次資料を用いた最初期の研究である、鈴木英一らの「戦後日本の教育行政改革」が今でも底本とされるが、時代的制約もあって GHQ 内部の部局間の折衝過程には曖昧なところも散見される。「後見的支配権の温存に固執する」文部省が、「CIE・占領軍側の強力な『内面指導』」¹⁰に抵抗しながら、一定の譲歩を引き出す定石的筋立てにしても、「学区」構想については「占領軍側」が一枚岩でないことに留意する必要がある。

教育委員会法は 1948 年 7 月に制定されるまでに、米国教育使節団報告書が導入を勧告して 2 年、教育刷新委員会の第 1 回建議から 1 年半もの時間を要したが、「占領軍」内部の調整が本格化するのは 1947 年に入ってからのものであった。1947 年末の GS (GHQ 民政局) 担当課長の覚書によれば、1946 年に開催された公式の会議はたった 1 回であったが、1947 年には計 8 回開催され、CIE が却下した文部省の第二次草案「地方教育委員会法要綱案」を、地域主義や都道府県一市町村教育委員会の機能分担、適切な財政システムの観点から再評価し、法案の土台とするよう促したこともあったと記されている¹¹。米国流分権システムに固執する CIE に対し、GS は同年 4 月制定の地方自治法との整合を優先し、教育委員会を行政委員会の枠内に収めるために執行機関と定義づけ、教育税構想を「二本立て予算」方式にトーンダウンさせるよう促したのである。覚書には CIE が文部省に法案修正の指示を出し回答を求め、その後部局間の最終調整を経て 1948 年の早い段階で法制化される見込みとも記されているが、実際には法制化はさらに半年遅れる。遅れの原因の一つは、「学区」が法制化の表舞台に登場したことによるものであった。

法案修正を指示した CIE 文書「市及び都道府県教育委員会法案の再起草のための示唆」¹²は、CIE が考える法制化の骨子を示した重要文書と位置づけられてきたが、教育委員会の設置単位について言えば、都道府県とすべての市、5 大都市の区に限定し、町村の教育事務は都道府県教育委員会が管理するという穏健な内容であった。文部省側も、市と特別区について「人口十万以上」と条件を引き上げるよう要求したほかは、「一応両者 (CIE と文部省、引用者注) 一致」していたと見ていた。ところが「その後総司令部の意見が変更され都道府県、市、特別区および人口一万五千以上の町村とし、人口一万五千以下の町村は他のいずれかの単位と学校組合を設けることになった。文部省は人口十万以上

の市をすべての市に改める以外は当初の案を主張し続けたのであるが、総司令部は、かえって自案の町村につき一万五千を一万に引き下げのみならず、人口一万以下の町村は市または人口一万以上の町村と、若しくは人口一万以下の町村のみで、特別教育区と称する市町村の一部事務組合を構成しこれを設置単位とする案を示して譲らず……やむなく政府原案はこの総司令部案をもとにして作案された」と、当時の担当局長（調査局）辻田力はのちに証言している¹³。

この「総司令部」の迷走の背景には、1948年4月に発足する新制高校を従来の府県立から設置市町村の所管に移す方針を、CIEが固めたことが影響したと筆者は考えている。CIEの部局内で新制高校の法制化を担当した中等教育係は、もともと地域を基盤とする6-3-3制の実現のために「学区」導入を強く主張しており、GSとの折衝が大詰めを迎えた11月になると、社会経済的条件が整うまでの「過渡的措置」として新たに「通学区」の導入を提案するようになった¹⁴。中等教育係の「通学区」案は、生徒が通学する領域を指定するだけでなく、その領域に都道府県教育委員会の任命する「通学区教育長」と、通学区内の有識者によって選挙された7人の素人委員から構成される「教育に関する諮問委員会」という準教育委員会的機能を付随させたものであった。多元主義を嫌うGSは、当然のように諮問委員会の設置を拒絶し¹⁵、領域としての「通学区」のみが1947年末のCIE文書には盛り込まれたが、管理主体が都道府県段階におかれることは中等教育係を満足させるものではなかったはずである。そこで考えたのが、新制高校が設置される町村を含むすべての自治体に教育委員会を設置し、規模の小さい自治体は一部事務組合とする、新たな「学区」構想であった。辻田文書の「一月十五日C・I・Eより提示された……重要追加意見」には、教育委員会の設置単位として、「人口一万五千以上の町村」と「その他の町村で高等学校をもつ町村（県立高等学校を移管する）」が追加されるとともに、「高等学校はすべて府県立を離れ市町等教育委員会のおかれる市町の所管とする」ことが新たに示されて、文部省はその対処に苦慮することとなる¹⁶。一方GSは、既存の自治制度との整合が図れない郡を設置単位とすることや「諮問委員会」の提案は却下したが、市町村の分権化を進める新たな「学区」構想には基本的に合意していた¹⁷。

(2) 教育委員会法制定過程における「特別教育区」

「GSと完全な諒解を得た」として、4月8日にCIEは文部省に「英文法案を示しこれを日本文法案に訳してCIEへ提出し最後の承認を得よう申渡」してきた。それに対し文部省は、5月11日に独自の対案とともにCIE案の重大な疑義を5点指摘した文書をCIEに提出したとの記録がある¹⁸。辻田文書に同日付の文書はないが、5月14日付の文書「教育委員会法案に対する文部省の意見」に5点の修正案が示されており、CIEへの提出文書とほぼ同じ内容と思われる¹⁹。修正案の第一は、CIE案の「教育委員会は都道府県、市、東京都の特別区、人口一万以上の町村及び特別学校区に設置すること」に、「但し特別学校区に関する立法措置は更に調査研究の上定めその実施は二年間これをのばすこと」という但し書きを加えることであった。但し書きには、町村の意向を考慮せずに教委の単独設置が出来ない、法的措置を決定することは非民主的である、新制中学校三学年が完了する最終年に設置主体である町村の在り方を変更することは六三制実施を阻害するなど7項にわたる周到な説明も添えられたが、筆者の注目するのは「新制中学校の組合立」を中心とした実態的調査研究を複数の地域で実施したうえで、「特別学校区の最も合理的な在り方を決定したいと考えている」という理由である。のちに再浮上する「学区」構想の原型が、このときの文部省回答に含まれていたことが確認できるからである。

CIEは、「五つの点及び文部省案を以てGSと目下交渉中」と約束したが、なお文部省は連絡調整局に「直接GSに交渉することを要請」するなどして徹底して抵抗し²⁰、高校の所管と市町村教育委員会の「特別教育区」の設置期限についてCIEから一定の譲歩を引出して、ようやく法案提出に至った。ところが国会の審議過程では人口要件も「特別教育区」も否定され、設置単位をすべての町村としたうえで、必要がある場合に一部事務組合を設置することができると修正されてしまう。その修正意図は、「一般に

県や五大都市ほどの財政能力がない……町村は適宜合同して設置可能な区域をつくることのできるよう、自由を与え、また一箇町村においても、環境や財政その他諸種の状況によつて、可能なものは設置し得るように、一万以上という不自由なわくを撤廃するように修正し、町村の「自由」を尊重することにあった²¹。附則の規定を「第三条の第二項に入れておく……ことに一決した」のも、「町村は適宜合同せしむべきであるという考え」を明記するためと説明された。

CIEの唐突な提案に始まる「学区」問題は国会審議過程での修正によって、文部省の修正要求の枠内におさまって終結したかのように見える。じっさい法案提出時に高校の所管が県教委と地教委のどちらでもよいとされていた以上は、特別教育区の意義は「大部分消失」していたとの見方もある²²。しかし、米国流教育委員会制度への抵抗勢力であったはずの文部省は、意外にもそのように思っていないようである。当時の文部省関係者の法解説書には、「従来的一般行政上の市町村の単位を、一応はなれて……教育的観点に立つて新たに教育行政の基礎単位を考え、ここに新教育行政機関たる教育委員会を設けようとしたのが政府原案の趣旨であつた」²³とか、「新制中学校の建設と経営の困難な事情は、今日の困窮せる財政事情という条件を捨省する場合にも、町村単位制そのものに批判を加えて来て」おり、「地域社会の教育計画を包括的に営んで行くことを使命と」する「教育委員会の創設からして……新しい教育行政の単位が設けられなければならない」²⁴といった、「学区」構想への肯定的評価がはっきり示されていた。

(3) 教育委員会再編過程における教育行政単位論と「学区」

翌1949年、教育委員会の設置期限を2年延期する法案が成立したことをうけて、文部省は改正法律を解説する通知文「地方教育委員会の設置について(改正法律について)」(発調144号、1949年5月20日)を発した。あわせて従来は例外的に求めていた組合方式の設置をむしろ原則とし、市町村教育委員会の設置単位として一部事務組合を設け組合に教育委員会を置くよう指導する方針を通知文中で明らかにする。じつは2月26日付の同法改正請議案には、設置単位に「教育区」を新たに加える改正案が盛り込まれており(第3条第3～9項)、おそらく何らかの理由で実現しなかったことから、通知文としてその趣旨が盛り込まれたものと考えられる²⁵。『戦後自治史』には、地方財政委員会、地方自治庁(1949年5月31日まで総理庁官房自治課)より、おもに町村の行財政能力という点から、各町村に単独設置するよりも町村をこえた広域単位に設置すべきとの主張がなされ、文部省は教委設置の最終期限を延期する法案を提出するとともに、広域単位の規模及び法的性格について調査研究することになったとの記述もあり、この時期に「学区」構想が現実味を帯びてきていたことが窺える²⁶。通知文は設置単位の規模について、当事者である市町村の意思を十分尊重し、当事者間の協議により地方の実情に応じて都道府県ごとに定めることが適当としつつも、その設置単位が「適正」なものとなるよう調査する際の項目は詳細に列記した。調査項目には、生徒の通学能力の限界や教育上の指導能力及ぶ範囲、地方の財政負担力、さらには地方の政治、産業、交通、伝統風習等の多様な条件が含まれており、文部省が考えていた「地方の実情」が、自治省関係者の考える単なる自治体の人口規模(=財政負担能力)にとどまらないものであったことは明らかであった。

同時期に文部省が教育行政単位を設定するためのフィールド・リサーチを計画していたことを窺わせる複数の文書も残されている。しかしながら、調査計画書の名称は6月当初の「地方教育委員会設置単位に関する調査要綱」から、11月末の「地方教育行政に関する調査要綱——地方教育行政単位の標準及び標準教育費設定のための実態調査——」へと劇的に変化していった²⁷。1949年9月のシャウプ勧告以降、財政平衡交付金制度の枠内での義務教育費確保に奔走する文部省の、当面の必要性に応じた軌道修正であったと考えられる。教育費が他費目に浸食されることによる地域格差拡大が懸念される局面では、むしろ予算の原案送付権をもつ「教育委員会があらゆるところに設置されなければ」(稲田初中教育局長)²⁸ならないという見方も優勢となっており、教育独自の設置単位を求める意欲は失わ

れつつあったのかもしれない。

同じころ、占領終結を控えて占領下に導入された新制度を再吟味する機運のもとで各種審議会（地方行政調査委員会、教育委員会制度協議会、政令改正諮問委員会、中央教育審議会、地方制度調査会）が立ち上がり、行政的には非効率と考えられていた教育委員会の存否が必ずと言ってよいほど議論の俎上にのせられた。教委の設置単位問題では、県と市のみを必置（地方行政調査委員会、中央教育審議会）として町村は任意または廃止という結論が大勢を占め、唯一「適正」な地域単位について検討した、文部省の教育委員会制度協議会（1950.12～1951.10）でさえも、「五大市以外の市および町村が教育委員会を設置することは任意」という代わり映えのしない結論を示して、文部関係者を失望させた。地域単位の「適正」さを「だれが」「どのような観点から決定するか」等が判断できず、そのほかにも基礎自治体との関係や事務組合制度との整合などの行政技術上の困難さや、「数種の型態の教育委員会を設けて選択させる案」を考案するには時間不足ということで、結論には反映できなかったのである²⁹。

1952年11月1日まで延期されていた教育委員会の全面設置をさらに一年延期する法案が同年7月に審議未了となり、8月に召集された臨時国会も審議前に解散された。文部省は市町村教委の全面設置への緊急対応のために手続き上難しい組合方式を撤回し、市町村単独設置を原則とする方針を明らかにした。あわせて現行法の枠内で教育事務の共同化を行う方策について、政令改正により教育委員会法第三条但書きの趣旨を明確化したり、現行自治法内で出来る広域化のパターンを検討したりするなどの手も打ったが、それらはいくまでも零細町村への救済策としての「運営の円滑化を期する考」（文部大臣談話1952.9.2）にもとづくものでしかなかった³⁰。

このうち「教育的観点」による「適正な設置単位」を構想する意欲が二度と戻ることがなかった経緯について、木田宏は次のように回顧している。「自由党から見れば……県の教育委員会が人事権を握っている今の体制をくずすためには、市町村に教育委員会を置くほうがいいんだと。……ドラスティックにいうとその辺から、設置単位とか選任方法とかについての行政的な技術論は消えてしまった」³¹。事務組合等の既存の地方行政制度の枠内で、教育的価値にもとづく範囲を設定する「学区」構想を整合させる行政技術論の構築には時間と労力を要し、そうしているうちに市町村教委全面設置という局面の変化が経路依存的にはたらいたということであろう。「文部省の教育委員会制度協議会は（時期的に考えると中教審の誤りか？引用者注）、もう一万の市町村教育委員会がおるんだから、できたとなんに潰しますよということを簡単に言える立場ではなくなっていた」³²のである。

3. 連合区教育委員会を媒介にした民主統制と効率性（沖縄：1952-1972）

(1) 沖縄の教育委員会制度における「学区」構想

「本土」で教育委員会法が制定された翌1949年12月に、沖縄でも戦後初の教育行政に関する法令「教育委員会規程」が制定された³³。同規程はわずか18条によるものであったが、次いで1951年3月31日に制定された「沖縄群島教育委員会条例」では、早くも中央教育行政に教育委員会を設置する沖縄独自の基本的性格が確定する。その後、4群島を統括する琉球臨時中央政府を経て、1952年4月1日に発足した琉球政府には三権分立制に基づく住民側の自治機構がいちおうは整えられたが、その上には絶対的権力として米国民政府が君臨したために、布告、布令および指令が立法の上位に置かれた³⁴。教育委員会制度も1952年2月28日布令第66号（いわゆる、琉球教育法）のもとで規定しなおされ、これ以降琉球政府による教育委員会法が施行される1958年までの6年間は「布令教育行政時代」とも呼ばれている。布令66号は、意見を聴取された4つの群島政府の文教局長がそろって強く反対して物別れに終わった末に、反対を押し切り制定されたという³⁵。その特徴は、一般行政権とは別に教育行政のみを運営する公法人としての「教育区」の教育委員を公選で選出し、「教育税」を徴収して教育行政費用を住民が自弁する米国的教育行政システムを沖縄に持ち込んだ点にあり、各群島政府の文教局長らは「教育の自主

性確立という理想からいえばよいかも知れないが、実施されると大混乱がおこるとみ]ていた。果たして布令66号の柱であった教育税も市町村単位の高校の運営もすぐに行き詰まり「なしくずれて」いく一方で、複数の市町村 (=教育区) を束にした連合教育区のように、本土復帰に伴い廃止されるまで存続、発展していった制度もあった。

連合教育区は法人格を有しない連合体組織であったが、連合した教育区の全委員をもって構成される教育委員会が設置され、連合教育委員会の推薦によって中央教育委員会が任命する「教育長」が置かれた。教育長の俸給等の経費は中央教育委員会が負担し、連合区教育委員会の事務を担うとともに連合区内の教育区教育長を兼務した。設置単位としての連合教育区は、布令66号以前の法令のもとで教育委員会を設置していた沖縄群島内をブロック化した単位を移行させた際に、それまで10地区であったものを14地区に再編して、奄美5、宮古1、八重山1を加えた計21区としたものであるが、当初の米国側の案は16地区とさらに多く、文教局が14地区、教職員会が10地区をそれぞれ主張して、文教局案に落ち着いた格好であった。教育長が管轄する領域の狭域化が行政的統制の強化につながることを懸念する教職員会側は、布令66号によって「全く奇型的に専任の教育長は持たぬ市町村教委が設置せられ、その運営指導の上から止むなく十地区案に譲歩した」が、本来は4地区制にして数人の指導主事をおき、教育長は行政面を担当させるべきとの声明を公表した³⁶。他方の施策推進側の中央教育委員会も声明を発し、「連合教育委員会は関係区教育委員会が合して教育行政職員及び指導職員を中央教育委員会に内申するのがその任務であり、それ以外には権力を持つものではない」と強調したうえで、教育長を連合区に配置することについても、「財政が許すなら各区教育委員会に教育長を置くことが望ましいが……アメリカ教育会の研究によると教育長その他の指導職員を財政的に合理的におくには生徒一人につき一地区が望ましい」として、連合教育区制度が財政事情を勘案しての措置であると弁明している。

以上のように、当初は導入を推進する側/批判する側の双方にとって「暫定的」措置と受け止められていたはずの連合区が、なぜ最後まで維持されることになったのだろうか。次に、連合区の機能変容に注目して考察していく。

(2) 連合教育区の機能変容

布令66号による連合区の狭域化が争点となったことには、人事と管理の2つの問題がかかわっていた。人事の最終的な権限は各教育区にあったが、教育区は教員の任命及び契約を「教育長の指名に基いてのみ」行うとされおり(9章4条)、狭域化された領域ごとに人材が偏在する原因となった。管理面でも「全面的に教育長の直接管理下に」教育区が位置づけられていたことから(同7条)、教育長を介して中央教育委員会の「指示」が及ぶ濃淡は連合区の規模と大きく関わっていた。中央教育委員会会議録には、当時この問題に関するUSCAR側の交渉相手であったハークネスと中央教育委員会との意見交換の記録が残されているが、そこでは、連合教育区の規模や人事問題をめぐる米国流の統治観と日本側との間に決定的な齟齬が存在したことを確認することができる³⁷。

(ハークネス氏) 民主主義においては、学校運営に当っては、成可く一つ一つの学校と、その地区代表を直結すると云うことが大切である。代表者(地区住民の)の、数を少なくしたり、地域の範囲を拡げたりすると代表者と地域との関連は離れて行きがちである。……委員会を合同して、その数を減ぜよとの意見は聞くが市町村議会を合同せよとの意見は聞かない。自分にはその論理が理解出来ない。……(議長) ハークネス氏は、人事のことについて独裁に解しているようだが現在は小範囲の交流で停滞しているから、地方委と中央との合議でもっとよくすることが出来ないかとの考えである。(ハークネス氏) それは契約制度で出来るではないか。(次長) 契約制度は教員の需要と供給のバランスをよほどうまく考えなければ、教員の地位を不安定にしてしまう。

民主主義と市場を万能視する米国流の統治観は、布令66号を置き替えて制定された1957年布令第165号において、さらに色濃く反映された。教育長事務所を中央から地方教育区に移管して分権化を進め

るとともに、高等学校連合区を新たに法人格を与えた地方連合区に統合し、後期中等教育までを含む指導と管理の一層の効率化を図ったのである。また前布令からの規定ではあったが有名無実化していた教員の雇用契約制度を適用することとした。そのほか同布令は教職員の服務管理の徹底や学級在籍数の思い切った切り下げなど、「幾多の画期的な内容を含んではいたが……アメリカ方式を一方向的に押し付けようとした」³⁸ことが反発を受け、翌年の民立法化とともに一年で廃止となったとされるが、連合教育区制度の改正内容は踏襲された。布令165号が出されるきっかけとなった琉球政府文教局の教育委員会法案（1956年1月31日に臨時国会で可決されたが、米国民政府によって廃案となる）の草案段階において、すでに文教局自らの判断で「協議会」ではなく法人格をもつ自治体に昇格させる修正を加えた形跡があり、「押し付け」ではなく自発的な制度変更であったからとも考えられる。ハークネスも連合教育区に関しては、教育長の選任方法における各教育区の関与権限を明確化すること以外の修正を指示しておらず³⁹、米国流の統治観にも適った変更であったのか、あるいは、統治政策上問題が少ない末端の問題については民意を慰撫するために妥協したのかもしれない（中央教育委員会の独立性強化については再三にわたり強い指示を与えた）。

その後連合教育区は1961年4月1日の臨時措置法によって、14連合区から6連合区に統合され、領域は拡大した。前年の4月に、連合区の所管に関わる公立高等学校がすべて政府に移管されており、連合区設置の意義が教育行政面の機能強化や人事交流の広域化に焦点化したことが背景にあった⁴⁰。法人格を与えられ、仕組み上は中央教育委員会と同格となった連合区の教育長は、月1回の定例会を持ち回りで開催して広域的な問題解決を相互調整的に担うようになった。縦方向の行政ラインとの調整だけでなく、各連合区からの要望をすいあげて中央の施策に反映するイニシャチブもしばしば発揮され⁴¹、那覇連合区の訪問教師制度のような連合区発の独自の取り組みが他の連合区に波及することや、教員採用選考試験の実施のような共通課題について教育長協会が独自に担うこともあった。米国民政府といちいち折衝しなければならない琉球政府文教局に比して、「身軽な教育長協会」⁴²だからこそ、現場のニーズに合わせた柔軟な補完機能を担うことができたと言うこともできるだろう。

しかし、連合教育区教育委員会制度には多くの利点が生まれたものの、それ以上の運営上の困難さを教育長たちは感じていたようである。教育長会の会議録には、文教局が本土法適用の「準備措置」に現行教育委員会制度存続を含める提案をしたのに対して、同制度が「10年余の経験からなお多くの問題点が指摘されていることは周知のとおり」としたうえで、「次の問題点を解決するという前提」で賛成する旨を回答した記録が残されている⁴³。前提として挙げられたのは、教職員の人事広域交流、教育委員会事務局の組織体制の充実（専任教育長制）、学校組合がつくれるか、教育の政治的中立性の確保、教育の機会均等や水準維持、教育財政の効率化という点から欠かれないか、といった諸点であった。民主的な教育委員会制度の「10年余の経験」では解消しきれなかった行政技術論の問題であった。

4 おわりに

教育委員会の経営主体としての「学区」構想には、関与したアクターそれぞれに「学区」否定の理由が存在しており、そのことが占領期日本でついに実現しなかった理由の一つであった。GSは地方行政の多元化が進みすぎることへの問題認識と基礎自治体への分権化重視の立場から自治体としての「学区」を否定し、文部省・教育刷新委員会は、日本の社会経済的状況への適合の観点から高校の設置や教員の人事権を県に留保しようとした。教育委員会の全面設置を前に「学区」構想が再び注目された際には、「標準装備」の教育行政機能を小規模自治体が担う負担を懸念する自治省側は導入に前向きであったが、あくまでも地方自治法の枠内での制度化がイメージされたに過ぎなかった。それでも文部省は、経済的効率だけでなく教育的価値にもとづく領域設定を目指し、事務組合等の限られた制度の枠内での行政技術論の検討に相当な時間と労力を注いだ。その間に局面が変化し、次第に勢力を傾注して

検討する意義は失われていったのである。このとき想定されていた「学区」の意義とは、自治体の圏域にとらわれずに適正な規模・範域を独自に設定する自治組織権に関わるもので、当時の文部省は行政技術論上の困難さを取り超えてまで検討する意義を認めていたのである。

一方の沖縄では、米国による直接統治のもとで、市町村と範域自体は同一でありながらも別に法人格を有し、委員の選出も直接公選による「学区」が半ば強制的に導入されながら、最終的には県民からの支持を得るところまで定着した。両者の違いが生じた理由として、占領統治のあり方の違いが決定的な意味を持っていたことは否定できないが、いったん導入された「学区」制度が、20年間におよぶ実践の積み重ねと制度の修正過程をへて適正化されていったことも大きかったと筆者は見ている。おもな修正内容は米国流の「学区」制度に包含されていた、米国的価値観にもとづく仕組みを対象とするものであり、税負担の公平性に関する考え方の違いにもとづく教育税を廃止したことや、分権万能論を抑えて中央・地方の垂直的統合を部分的に入れり、連合区の規模を拡大したりすることで人事の偏りを抑制し、中心地と周辺（とくに島嶼部）の教育条件の格差縮小を図ろうとしたことである。課税権はもたないが既存の自治体とは別法人としての区・連合区と、公選委員と文教科長・教育長からなる中央・地方委員会制度という最終的な着地点は、高校の維持管理を範域設定の基準とするCIEやUSCARの米国的発想からすれば決定的な違いが生じており、そのように換骨奪胎された「学区」について、公選制以外の独自の意義は一般に認識され難かったのかもしれない。しかし、見方を変えれば、日本の社会経済的条件に適合可能な制度としての可能性を有するものであったと考えることも可能であろう。

日本復帰後の本土法適用にあたって、沖縄では、「できるだけ公選制に近いやり方」（屋良朝苗知事（当時））を現行制度内で実現すべく、県内各団体の推薦により教育委員を選任する推薦制教育委員会制度が創設された。そのほかにも、「市町村教育委員会教育長の任命に伴う承認基準」を設けて教育長の専門性確保に努めたり、教育事務の共同処理方式の手続きについて手引書を作成して、市町村教育委員会の統合について指導を行うなどの様々な「移行」措置が工夫されたりしたが、結局は県主導の行政的効率化に置き換えられていくこととなった。2004年には「推薦団体からの異議申し立て・意見はみられぬ」⁴⁴いまま、推薦制も廃止された。復帰約10年後に公選制復活等を提言した沖縄県教職員組合は、「復帰後に硬軟織りなして進められてきた一体化政策は、ある面で『米軍支配下より悪い』と評されるほどであるが、教育の面でも現在の中央集権的な制度を通して、直接的な権力統制はある意味で強化されている」⁴⁵と指摘している。ここでの真の問題とは、統治主体ではなく縦型のネットワーク統治なのではないか。仮に復帰前の連合教育区を束ねていた教育長会のような仕組みが存続し、中央・地方の垂直的な統合関係に対して、ボトムアップ的なイニシアチブを發揮して、官僚統制と取引コストを抑えつつ広域の問題解決を相互調整的に担っていたのならば、話は変わってきたのであろうか。宮脇淳のいう「縦型のネットワーク」の副作用を補う補完機能としての「横型ネットワーク」⁴⁶としての「学区」の可能性については、沖縄における「学区」の歴史的継承の実態把握も含めて今後の課題としたい。

付記：本研究は、平成26～28年度科学研究費補助金（基盤研究（C））「地方自治システムとしての教育委員会の制度化過程に関する研究——占領期に焦点づけて」による研究成果の一部である。

注

1 市川昭午「分権改革と教育委員会制度」西尾勝・小川正人編著『分権改革と教育行政』ぎょうせい、2000年。小松茂久「教育ネットワーク支援のための教育行政システムの構築」『日本教育行政学会年報』、第30号、2004年。

2 大山礼子「首長・議会・行政委員会」松下圭一ほか編『岩波講座 自治体の構想4 機構』岩波書店、2002年、30頁。

3 今井照「首長部局による教育政策のリスクと可能性」『ガバナンス』第46号、2005年。外川伸一「特定目的政府としての『教育政府』の提唱」『大学改革と生涯学習：山梨学院生涯学習センター紀要』第17巻、2013年。

- 4 青木栄一「独立性からみた地方教育行政の制度設計上の論点」『自治総研』通巻第432号、2014年10月。
- 5 外川伸一「自治体教育行政制度：再論」『社会科学研究』第32号、2012年、48頁。
- 6 小川正人『教育改革のゆくえ』筑摩書房、2010年、143頁。
- 7 福永文夫『日本占領史 1945-1952』中央公論新社、2014年、7頁。
- 8 文教友の会編・刊『戦後沖縄教育の回顧録』1993年、125頁。ハークネスはCIEでは教科書・カリキュラム担当官であったが、第二次米国教育使節団の受け入れの際の担当も務め、同使節団による「教育区」の提案をある程度は理解していたと考えられる(Conference Report, GHQ/SCAP文書(国立国会図書館所蔵), Box.5361/ CIE(A) 3060)。
- 9 “Staff visits to Okinawa and Ryukyu Islands, 1947-1949” トレーナー文書(スタンフォード大学フーヴァー研究所所蔵), Box.51.
- 10 小野田正利「教育委員会法の最終立案過程」名古屋大学教育学部教育行政及び制度研究室編『教育行政研究』第3号、1981年、50頁。
- 11 Tilton, “Memorandum for the Chief, Government Section”, 4 Dec. 1947, GHQ-SCAP文書、Box.2238 / GS(A)2361.
- 12 “Board of Education Law, 1946-1947”, トレーナー文書、Box.17.
- 13 辻田力「教育委員会制度発足当時の思い出」『教育委員会月報』第10巻第7号、1958年10月、13頁。
- 14 M. L. Osborne, “Memorandum to Dr. Loomis”, 13 Nov. 1947, GHQ/SCAP文書, Box.5751/ CIE(B)6619.
- 15 Conference Report, 1 Dec. 1947, GHQ/SCAP文書, Box.5360/ CIE(A)3027.
- 16 「地方教育委員会法案に関する文部省の意見」、辻田力旧蔵資料(国立教育政策研究所所蔵)3-142-0～9Z。
- 17 教委必置自治体の人口要件引き下げ(人口規模五千人以上)や「学区」の設置期限を早めることは、CIEに要求している(前掲トレーナー文書、Box.17)。
- 18 「教育委員会法案制定経過の要旨」1948年4月、辻田力旧蔵資料3-95-1～4Z。
- 19 「教育委員会法案に対する文部省の意見」1948年5月14日、同上資料。
- 20 前掲「教育委員会法案制定経過の要旨」。
- 21 「第2回国会 衆議院文教委員会議録」第25号、1948年7月4日、3～4頁、6頁。
- 22 小野田正利前掲論文、50頁。
- 23 文部省内教育法令研究会編『改正教育委員会法詳解』教育法令刊行会、1950年、170頁。
- 24 教育行政研究会編『教育委員会制度』日光書院、1949年、52頁。
- 25 「教育委員会法の一部を改正する法律案について(請議)」1949年3月26日、文部省新分類文書(国立公文書館所蔵)3A-029-01。
- 26 自治大学校『戦後自治史 第10』1968年、162～164頁。
- 27 「地方教育委員会設置単位に関する調査要領」1949年6月8日、文部省新分類文書3A-029-01。「地方教育行政財政に関する調査要綱」1949年11月15日、辻田力旧蔵資料21-5-58-6-4。
- 28 Report of Conference, 27 Dec. 1949, GHQ/SCAP文書, Box.5362/ CIE(D)1767.
- 29 文部省調査普及局『教育委員会制度協議会要録』1952年3月、3頁。田中彰「教委制度草創のころ」『教育委員会月報』第19巻第1号、1967年4月、58～60頁。田中は当時の地方連絡課長。
- 30 「教育委員会法」第7・9冊、文部省新分類文書3A-029-01。
- 31 木田宏「自治大学校主催座談会記録」前掲『戦後自治史 第10』、175頁。
- 32 本多正人編『教育委員会制度再編の政治と行政』多賀出版、2003年、288頁。
- 33 琉球文教局編『琉球史料』第3集、1958年、66～67頁。
- 34 櫻澤誠『沖縄現代史』中央公論新社、2015年、39～41頁。
- 35 屋良朝苗『屋良朝苗回顧録』朝日新聞社、1977年、14～15頁。
- 36 前掲『琉球史料』第3集、127～129頁。次の引用も同書、127頁より。
- 37 琉球中央教育委員会「第二十回委員会議事録」1954年9月20-27日(沖縄県公文書館所蔵)。当時の文教局長の証言もある。真栄田義見「ハークネス氏を思う」『文教時報』第100号、1966年4月。
- 38 沖縄県教育委員会編・発行『沖縄の戦後教育史』1977年、138頁。
- 39 琉球政府文教局「教育委員会法案」1955年5月20日(沖縄県公文書館所蔵)。“Comments of Mr. Harkness on the

SCHOOL BOARD LAW”, USCAR文書(国立国会図書館所蔵)USCAR 5106/Box.191. 教育長・次長・校長の任期を限定したのはハークネスの指示によるもので、直後に大規模な校長の異動人事が行われた。

40 前掲『沖縄の戦後教育史』、168～170頁。

41 中部連合区「自一九六一年五月至一九六三年六月 教育長会関係書」「自1963.7 教育長会関係書綴」「教育長会関係書」(沖縄県公文書館所蔵)。

42 宮良用倫「地区教育委員会(後の連合区教育委員会)の制度について」『那覇教育史研究(資料編)』沖縄大学地域研究所、2009年、6頁。

43 沖縄教育長協会「『本土法適用に関する準備措置』についての文教局案に対する意見」前掲「教育長会関係書」。

44 嘉納英明「復帰後沖縄における推薦制教育委員会制度の成立過程」『日本教育政策学会年報』第13号、2006年、166頁。

45 沖教組教育行財政研究委員会「『沖縄の教育行財政をどう改めるか』について(答申)」1986年6月25日、59頁。

46 宮脇淳『創造的政策としての地方分権』岩波書店、2010年、170～172頁。