

## 地方教育行政と地域

——戦後改革期の地域調査研究から——

鳴門教育大学 西 睦 夫

### 一、教育行政、地方自治の把握

近代の学校教育は、国家制度として中央の統制の下に整備されてきたとみられるが、一方、学校はそれぞれの地方の住民の生活のなかに生きづかねば、維持されないと考えられる。この地方での教育制度の定着の過程を地方の問題として捉えることが、地方教育行政研究の一領域としてあるといえる。また教育行政の地方自治の観点からも捉え直さねばならないところである。ここでは、地方自治制度、地方教育行政制度についての論議を取りあげるのではなくて、そのような制度が地方、地域において成立し、機能していく過程についての研究を取りあげてみたい。

地方教育行政に関する研究のなかで、明治期の「学制」以降の地方に焦点をおいた研究が、戦後、いくつも刊行されている。そのなかから二つほど取りだして、これへの問題意識をみてみよう。

金子照基氏はその著「明治前期教育行政史研究」（風間書房、昭42）の序文に

「とくに地方教育行政制度は、国家権力の教育意志を直接に反映していると同時に、教育研究の理論的成果、および地域住民の教育要求をも含めて広い意味での社会的基礎諸条件等に規制された現実の社会が要請する地方教育行政のあり方を具体的に表現したものであるといえよう」（金子・序4頁）

と述べ、また

「地方教育行政制度は、直接には地方自治制の成立過程との密接な関係のもとで、それによる強い規制を受けつつ、政治・経済・財政等の基礎的諸条件との複雑な交錯を経て成立したのであるが、このことは、むしろ地方教育行政制度が、国家的体制化過程の一環として形成されてきたことを示している。」（金子・序4頁）

という。国家的統制が地方自治に優位であるとの捉え方がなされている。明治期の地方自治制度の成立過程を見ていくと、そのように捉えられるであろう。かくて地方における教育行政のあり方の実証的研究がなされている。

同様に、明治前期の地方教育行政の研究をまとめた笹森健氏はその著「明治前期地方教育行政に関する研究」（講談社、昭58）の序文で、明治初期の教育行政の整備過程について

「中央の諸施策が地域末端にまで、如何に政府の意図する方向で浸透させるかが、教育制度が定着する上で最も重要な課題であったといえよう。地域末端においては、住民の教育に対する関心の差、さらに慣習、意識、経済状態の差も大きく、一方では府県行政担当者自身の教育に対する興味、関心の差からくる熱意の違いから行政組織、機関の設置状況にも多様性がみられた。これらさまざまな要素が複雑に絡み合い、その中で地域独自の特色を生み出しつつ、浸透し、定着していったのである。（中

略)。

教育政策、制度を研究するにあたり、中央の諸政策が、地域末端にどのように受容され、定着していくかの過程を明らかにし、それに関わる問題を分析し、比較検討することは、地方教育行政研究の重要な課題と考えられる。特定地域の教育政策研究が必要なことは論をまたないが、特定地域にとどまらず、他の地域の教育活動との比較をすることによって、問題の所在を明らかにすることは、特定地域の理解をより深めることに通ずることは明らかで、この意味からも地方教育行政研究の重要な課題をそこに見い出すのである。」(笹森・1頁)

と述べ、地方教育行政研究の意義を明確にしている。笹森氏は明治期地方教育行政の展開過程を、学区区域を中心にして、全国的な資料収集から、研究に着手している。

明治前期の近代学校制度成立の過程における地方教育行政についてこの二つの研究は、国家つまり中央政府の政策推進に対応した地方の政策実現の過程に、いかにアプローチするかを示してくれている。明治前期は、地方自治が、まさに中央集権の手段として組織されていく時期であった。今、筆者が取りあげようとしている地方自治は、第二次大戦後の教育改革期の問題であるが、二つの時期をみると、共通の枠組が設定できるように思われるのである。一つには、大きな改革であったこと、二つには、戦後期をみるのに明治期からの連続性を見い出すことからである。

## 二、戦後地方教育行政の諸研究

第二次世界大戦後の、連合軍占領下の諸改革は、明治前期の国家体制の整備と並ぶ大きな社会変化の事象であったといえる。この戦後改革は、明治以来維持されてきた制度を大きく変化させる側面が強調されがちであるが、明治以来整えられてきた制度が引継がれた側面もあり、この両者に着目する研究が発表されている。教育行政の組織、その運営に連続性と革新性を見出すものである。

1947年施行された新憲法には地方自治の章が設けられ、「地方自治の本旨」という言葉が用いられている。改革の重要な一点であり、教育行政制度においては、占領軍の施策として地方分権が強力に推進された。教育改革を論ずるとき、教育行政の地方分権を中央統制からの自立として米国の制度との比較で観ていこうとするものが多いが、地方自治の本旨から、自国の問題として、行政制度全体のなかで、地方自治制度の一環として、論ずるといいうものもあるはずである。ここでは地方自治における住民自治のありようを追求していく研究をみてみたいと思う。

戦後の教育改革については、海後宗臣編「戦後日本の教育改革」全10巻(東京大学出版会、1975)以下多くの書がまとめられている。その大部分は中央の視点からのアプローチである。

ここでは、地方教育行政の戦後改革期の調査研究を取りあげたい。

ひとつは、阿部 彰「戦後地方教育制度成立過程の研究」(風間書房、昭58)であり、もうひとつは、赤塚康雄「戦後教育改革と地域——京都府におけるその展開過程」(風間書房、昭56)である。

両著書については、すでに鈴木英一氏が、「現代教育行政入門」(勁草書房、1984)のなかで、教育行政の歴史的研究と比較研究の戦後改革の研究成果として、前者は米国資料のGHQ文書を利用した占領政策中心の研究であり、後者は学制改革を中心とした秀れた実証的研究であると紹介している(同、265・6頁)。さらに、阿部氏の著書については、日本教育学会「教育学研究第51巻第1号(1984年3月)」に鈴木英一氏の「書評」がある(同書141～3頁)。阿部氏はその「あとがき」で、1948年に小学校に入

学したとき、校長以下諸先生のきびきびした動き、キラキラ輝く目に、未来への希望を感じとったと述べているが、1948年に中学校に入っていた筆者は、生徒を学業より勤労作業に追い立て、必勝と死を説いた教師たちが、敗戦後占領下で、全く異なる内容を説くようになった経過を、冷えた目で見ていたことを想起するのである。

阿部氏は、占領軍の地方軍政部と都道府県教育行政機関との対応を中心にして、改革が進められていく状況を詳述しているが、筆者が取りあげたいのは、地方自治の態様、いわゆる機関自治、住民自治と呼ばれる実態、とくに住民自治を考えてみたいので、以下、赤塚氏の研究成果を取りあげていきたい。

### 三、「戦後教育改革と地域」(赤塚)の構成

阿部氏の書は、戦後の地方教育制度の成立を、占領軍の中央と地方、日本政府の中央と地方の関係を中心として、とくに地方軍政部の果たした機能を全国的視野で見ているのに対して、赤塚氏は、占領政策が県レベルから市町村レベルへ浸透していくプロセスを町村の視角から見ている。さらに住民のなかに入ってそのプロセスを追っている点に秀れた成果を見る。

赤塚「戦後教育改革と地域」は、A5判466頁で、全体は次のような章だてである。

序章 「戦後教育改革と地域」研究の課題と視角

第一章 地域における新制中学校の設置

第二章 独立校舎の建設と地域

第三章 草創期の中学校教育と地域

第四章 地域の形成と学校

第五章 生徒の生活と意識

第六章 勤労青年の教育機会と地域

あとがき

赤塚氏は、中等教育改革の推進過程を通して把握、新制中学校の設立が成功した原因を「地域の学校」(「アワースクール」とふりがなを付けてある)であったところに求め、また定時制高校の設立をみていくことで、後期中等教育の問題点を探ろうとしている。「アワースクール」とふりがなを付けた「地域の学校」のなかに教育における地方自治の形態をみてとることができるように思うのである。

研究の目的を、序章で

「本研究は、占領軍、日本政府等による教育改革への政策形成の過程を問うものではなく、あくまでも、地域から戦後教育改革を解明しようとしたものである。したがって、研究目的は、戦後中等教育機関の成立過程の解明ではなく、あくまでも設置過程の究明である」(傍点は赤塚、22頁)

と述べている。研究対象に京都府下の学校組合立中学校とその組合を構成する三町村を取りあげる。

第一章は、地域による中学校設置の準備過程のトレースである。地域が新制中学校の設置の心構えを形成し始めたのが、昭和21年11月11日、文部省「義務教育年限延長に伴う準備資料調査について」の通牒のころからであり、昭和22年2月に組合の設置を決め、同年5月8日に開校、入学式となる。この間の校地、校舎、教員の確保、校名の決定の経緯をみていく。この過程で、新制中学校が地域の学校であることを実証する。

第二章は、小学校への間借りで始まった中学校の独立校舎の建設という大事業を、校地の確保から、

完成記念行事まで追っている。農地の転用、資材不足や資金不足をのり越えて、工事完成までに至ったのは「地域の中学校のため」という地域意識が働いたこと、記念行事のなかに中学校が地域学校として住民のなかに位置づいていたことを証明しようとする。

第三章は、開設期の中学校の教育内容と方法を、とくに「社会科」と「自由研究」の二つを取りあげ、新教育の移行をみていく。自由研究が地域の問題を含んだ活動であったが、成功したとはいえ、やがて消えていく状況を語る。

第四章は、京都府における地域社会の形成・再編成と学校との関係を学校組合を設立した三町村が対等合併を行って、「町」という単一の地域を形成していく過程をみる。そして合併が成功していく原因が、中学校の設置・維持運営を通して、町村界を超えた地域共同体意識を育てていたことにあったとする。町村学校組合から市町村へ転回していく過程をもつ地域は、京都府下全域にみられる。この地域再編成過程における学校の役割を捉えようとして、

「更に新制中学校の原型を明治期高等小学校組合に、明治期高等小学校組合の形成要因を明治初期の小学校「組合」に求め、これらの検討を通して、学校が地域形成の軸になっていることに及び、このことから、戦後突如現出したように考えられる新制中学校は、地域の長い歴史のひとつに位置づいて、創出されたことを実証した。」(赤塚・25頁)

第五章は、生徒の意識調査、実態調査に基づいて、草創期の生徒の生活・行動・意識の姿を示す。

第六章は、定時制高校の設置過程を地域青年集団による教育機会均等運動の影響と効果という視点から追求している。

地域とそこに生活する住民が学校を設立し、維持していることを証明しようとして、それに成功しているといつてよいであろう。

#### 四、地域学校の追求

昭和22年度に新制中学校を発足させるについて、各市町村が敗戦後の混乱期のなかで、多大の苦難を経験したことは語り継がれているところである。赤塚氏の研究は、これを地域の住民が、「アワー・スクール」として設置に取りくんだ結果、達成が可能となったのだということを、繰り返し、具体例をもって示してくる。第一章についてみただけでも以下のようなものである。

新制中学校発足に向けての占領軍総司令部、地方軍政部、また日本政府の動きについては阿部氏の書に詳しいし、また中央の動きについては、長田三男・尾形利雄「占領下における我が国教育改革の研究」(大空社、昭38、復刊昭59)に文書資料が整理されている。

阿部書には、昭和22年2月17日、文部省通達「新学校制度実施準備に関する件」が「新学校制度実施準備の案内」を付して出され、この案内の趣旨に即して、都道府県レベルから市町村までに新学制実施準備協議会が組織されていく様子が記されている(阿部・197~212頁)。この案内が町村レベルに下りてくるのは、新制中学校実施を決めた2月26日閣議以後であるべきはずだが、実際には、行政指導を通して、その日以前から協議を始めており、赤塚書の調査対象町村では、2月4日に「新制中学校設置に関する協議会」という名称の会合を開き、三カ町村学校組合による設置を決定している。協議会出席者は三カ町村の助役、町村議会議員、学務委員、国民学校長、そして地方教育事務所教育民生課長である。会議の記録では、課長の斡旋により設置を決めたことになっているが、三カ町村の学校組合は曾つて高

等小学校組合があり、それを復活させた形であったことは阿部氏は指摘している。

新たに設置される中学校の校名の決定について困難が生じ、仮称で発足し、後年、紛糾を生ずるのだが、これについても

「旧制中学校の場合、設置、校名決定はすべて府県で行う。地域の学校ではないからである。しかし、新制中学校は、地域の学校である。当然、地域に応しい校名が要望される。校名を巡って、町村間で論争が起きるのは、逆にいえば、それだけ地域に密着した性格を持っているということであろう。新制中学校は校名問題からいっても、地域の学校であったのである。」(赤塚・42頁)

と断言する。

教員の確保のために、文部省が免許状や採用資格に暫定措置をとり、需給の調整に苦心するのだが、調査対象地域の中学校において、それは小学校、青年学校、地方教育事務所からと、新規卒業者で構成されている。この為、新制中学校への転出を必死に勧誘した様が記されている。これら教員中、地元出身の教師たちで、自らも勧誘に当たった教師は、「土地も校舎もない、教えることすら分らない、何のめはなもつかない、精神的にも、肉体的にも苦しい中学だが、このままでは、子どもがかわいそうだ、苦労を共にしてくれないか」と話したとある(赤塚・62頁)。他県に就職している教員を地元民が強引に引き戻した例もある。これを要するに、

「こうして、地元在住か、地元国民学校、青年学校在勤職員を中心に、職員の編成が進められたのである。このように、教員を集める地元側及びそれに応えた教員の心情には、地元意識、地元感情が強く働いていたことを見逃すことはできない。地域的な意識に支えられて、教員編成は初めて可能であったことを示している。」(赤塚・62頁)。

つぎに赤塚氏は、町村学校組合設置の経過をみていくなかで、三町村のうち一村が独立校を設立しようとして、組合解消の危機に直面したことを詳細に記していく。

ひとりの村長が、新制中学校は永続しない、占領が終れば解消されるとの政治判断から、間に合せの学校ですませようと考え、組合への参加を取りやめようと動き、中学校発足の1月後、三町村学校組合は解消かとみられた時期があった。その村では、村長が間に合せの独立校を主張し、助役が新しい義務制の学校であるから、組合立で適当な規模を維持すべきことを主張、村会議員協議会、村民大会と参加者を拡げて、この問題の解決に向かう。村民大会では、地方教育事務所教育課長が出席し、新制中学校について専門的な見地から分離の非を説き、遂に組合維持に決定される。

「この過程を通じて注目されるのは、限られた一部の住民で解決をはかるのではなく、村民大会を開催するなど、全地域住民に訴えて、局面を打開しようとしたことであった。このことは、住民が新制中学校の問題は地域にかかわる重要な問題であると受け止めていたことの証左であろう。

と同時に、新制中学校は一地域住民としてそうせざるを得ない性質を有していたことを示している。つまり、中等教育の性質は、教科担任制にあり、全教科担当教員を集め得るだけの生徒数を必要とするということである。ここから、必然的に、単独町村での学校経営は不可能であるという結論が導き出される。時代と地域は子女の中等教育の保証を求めていたのであり、三カ町村組合維持は、時代と地域の要請であったといえるのである。」(赤塚・80頁、「保証」は「保障」であろうか)

独立校問題を惹起した村は当時戸数571戸で、人口は3千人前後であろう。この地域の重要な政治問題の決定に、住民の直接参加がなされていることに注目しなければならない。村民大会の出席者数や大

会運営方法、決定手続きなどは示されていない。結果がみられるだけであるが、村政のリーダーたちが各々意見を述べ、組合推進派が、専門家の助言を得ながら、説得力を得ていく様が明確に見てとれる。村長が政治家として、将来についてひとつの判断と見通しをもって動いていることにも留意すべきである。仮にそれで間違っていたとしても。

住民自治と呼ばれる地方自治の内容はなにか、とくにその実現形態を考えると、この事例は、決定に対する住民参加の一方式を示す重要な実例を示してくれている。

また、三町村の組合立中学校が発足時、国民学校に間借したために、仮にその校名を中学校名に冠していたのが、昭和26年に三町村の間で校名問題となって大きくもめた後、正式名称を定め、翌27年1月1日改称される経緯を追跡し、赤塚氏は、それが昭和30年前後に進行する町村合併後の新町名に、この新しい中学校名が選ばれたことに触れ、そこに、地域社会感情の及んでいることをもってして、中学校が地域学校として存在することを実証しているとする。(赤塚・87～98頁)

## 五、地域の自治能力

地域の学校として、中学校設立を追うていくとき、地域意識、地元感情が校舎建築事業を、更には六・三制を完成させたことを実証することができるかと赤塚氏は言う。このためには、地元に着し、地方資料を駆使し、地元住民の動きに視点をすえた調査が必要だとして、第二章では、学校用地の選定・確保、統制経済下の校舎建設、超均衡財政下の校舎建設、校舎完成の記念行事を地域のなかで捉えて、小学校敷地から独立した校舎の建設を通して、地域感情、地元意識を浮き彫りにして新制中学校を地域学校に位置づけようとし、それに成功していると言える。

学校組合は、三カ町村から、各町村の町村議会議員中から各6名と町村長3名の計21名で組合会を構成している。これと中学校建設委員会が用地の選定、決定及び買収をして校舎建設までを推進した。

みていくと、校地の位置は、多少の曲折はありながらも、三町村のほぼ中央の位置に決定していく。他者の援助を借りることなく、全く地域内三町村のなかで処理されている。

決定された校地は、地域では有数の「上田」が集った地域であり、これの買収に成功したのは

「中学校誘致を願う地元住民の熱意によることはいまでもないが、「買収に依り他に相当なる見返り田地がほしい」という農地所有者の要望を全地域住民の問題として受け止め、それに応える買収方法を考え出し、実行したことに大きな原因があると推察される。」(赤塚・117頁)

採られた買収方法は、農民の知恵ともいべき巧みな方法だったと赤塚氏はいう(同上頁)。耕作者(小作権をもつ者である)には報償金を、所有者には土地代金を出すのであるが、その評価方法や支払いの方法が農村の伝統的な手続きをふんでいることを指す。

校舎建設工事についても、請負業者の決定、工事資材についても厳しい統制下でやりくりする状況が述べられている。新校舎は昭和28年9月に竣工する。

「以上の経緯から、統制経済下における独立校舎の建設という大事業(当時のわが国の経済状況、経済水準からいえば、大事業であった)は、地域との深いかかわりのなかで達成されたことは明らかになったであろう。この意味からも、新制中学校は、まさに地域の学校であった。」(赤塚・152頁)

昭和24年に第二期工事に入る。ドッジラインにより、超均衡財政政策がとられ、中学校建設のための補助金が全額削除されたため、地元の寄附金、府からの借入等で、異常なまでの辛苦のすえ、建築が進

められたこと、このため組合会計担当者と校長が死期を早めたのではないかとまでいわれたと記している。

今、ここで注目したいことは、新規に学校を建設するときに生ずる全ての問題を、地方団体のなかで、様々な手続きによって解決していく方法が見出されていることである。学校制度は国家的政策として設定され、全国的に施行されていくのであるが、学校を実際に設置し、維持していくものは地方機関であり、自治体なのである。そして自治体のなかで、問題、ここでは中学校の設立であるが、の解決策を見出し、実践していくのは地域住民であるということを自治という言葉を用いずに赤塚氏は明示してくれている。

教育行政における地方自治とは何か、その具体的な研究の方法はどのようなのか、を考えるのに、赤塚氏の研究は戦後混乱期の中学校設置を通して、材料を提供しているといえる。住民自治の実態を描いてくれていると言ってよいであろう。中央は地方に財政負担をおしつけて政策を遂行する巧妙な方法をとっているとの論もあるから、上の捉え方については論議してほしい処である。

更に赤塚氏は、この新制の中学校設立の地域の歴史的考察を加える。その第四章で

「一般に、新制中学校は、戦後、忽然と出現したかのように考えられている。しかし中学校組合の原型は、明治期高等小学校に学校町村組合に認められるのである。即ち、高等小学校組合を構成した町村間には、共同体意識とまでいかないにしても、ある種の地域的一体感が形成され、その感情が、戦後の中学校組合の設置につながったと推察される。」(赤塚・294頁)

こうして、京都府下の一郡について、明治5年の学区設定から、昭和30年代の町村合併までを細かく追跡して

「明治5年行政区、明治6年行政区の延長上に高等小学校の学区が成立していることを容易に推察できるであろう。それが更に、戦後教育改革期に至って、新制中学校組合へと継承されたこと、及び中学校通学区単位に形成された現在の市町村界に及んでいることを知るのである。」(赤塚・326頁)

といい、

「地域と通学区の関係及びその形成、成立過程からいえば、戦後の教育改革といえども、歴史的に特異な現象ではなく、長い地域史の一コマに過ぎず、そのうえで展開されたことを強調しておきたいのである。」(同上頁)

と。歴史的研究が必要とされる所以であろうか。

赤塚氏は「あとがき」で

「本書は戦後教育改革の課題とされた中等教育における機会均等理念の実現過程を地域の視座から解明を試みたものである。地域の住民、教師、生徒、地方行政機関、議会を含めて、いわゆる地域が地域意識を軸に、地域の人材をどう育てるか、という課題と目的に向けて、戦後教育改革にすべてを収斂させていった経緯と実態をかなり明らかにできたのではないか」(赤塚・459頁)

としている。地域意識、地域感情、熱意等の解明が充分とは言えず、地域が感情を基盤に事業を遂行しているように受けとめかねないが、この書は、地方自治の本旨、住民自治、教育行政の地方分権を研究しようとするとき、多くの材料を提供しているといえる。

教育の地方自治、学校と住民自治が論ぜられ、地域の復権が主張されるなど、地方の教育行政について実践や研究は、戦後だけでも四十年に近い時が経過した。敗戦直後の改革すらも歴史上のこととなりつつある昨今、教育行政における地方自治、とくに住民自治を考察するに適しい文献を紹介してみたか

ったのである。