

平成 30 年 6 月 13 日現在

機関番号：13501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26381071

研究課題名(和文) 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

研究課題名(英文) A Historical Study of the Board of Education as Local Self-government System

研究代表者

平井 貴美代 (HIRAI, Kimiyo)

山梨大学・大学院総合研究部・教授

研究者番号：50325396

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、占領下に導入された米国起源の行政制度である教育委員会の法制上の意義や課題を、日本起源の他のシステムとの接合の問題として捉え直すことを目指した。当初は地方自治システムとの間に生じた葛藤に焦点化するつもりであったが、意外にも新たな知見に乏しく、本土よりも米国による統治期間が長く影響力が大きかった沖縄に研究対象をシフトさせた。公法人としての学区が行政単位となる米国型では財政面等での地域間格差が課題となる。本土では中央集権化による格差解消が進んだが、沖縄では地方間や中央との調整システムによる解決が目指されており、米国型のもたらず制度コスト低減策として一定の意義を有するものと考えている。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study was examining historically the importance and the problems of the board of education system through the view point of the linkage with the other Local-Self-Government system. But this study plan was soon vanished because there weren't existed so many findings. As I guessed one of the reasons of this stemmed from the shortage of the impact of occupation, I sifted my interest to occupied Okinawa, where continued occupation by USA for 27 years. In Okinawa, there introduced the perfect American system along with the weakpoint of that, widening the financial gaps between local bodies. One solution of this problem is centralization as mainland educational policy was drifted to, but there exists another solution, coordinating each other as the people in Okinawa had been developed. I think the system of occupied Okinawa is a kind of social experiment for exploring local solutions, which can extend the possibilities of Local-Self-Governance.

研究分野：教育学

キーワード：教育委員会 教育自治 学区 占領期沖縄 一国多制度

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 平成 25 年 4 月の諮問以降、第 7 期中教審が精力的に進めてきた地方教育行政の見直し論議は、教育行政研究分野における最重要テーマの一つである教育委員会の存否を検討対象としたことで、当該分野に深刻な揺さぶりをかけることとなった。戦後占領下に制度化された教育委員会は、地方行政における代表的な行政委員会の一つであるとともに、その執行する権限の範囲や保有する行政資源の豊富さ(財政資源、人的資源、法的・組織的資源)において、選挙管理委員会や人事委員会などの他の行政委員会とは大きく異なる特徴を持っており、それがゆえに行政委員会への否定的な評価 首長サイドからは行政の統一性を損なうと批判され、住民の側からは執行部に対するチェック機能を果たしていないと批判を受ける の標的ともされやすい(『岩波講座 自治体の構想 4』2002 年)。中教審の議論が最終的に、教育委員会を行政委員会としての存続させたいと、首長の権限強化する法改正を行うことで決着を見たことは、そうした文脈に配慮したものであったと言える。しかし、地方自治の観点からすれば、そもそも教育行政のガバナンスの在り方を法的に規制することそのものが、「自治体が自らの判断で教育ガバナンスの形態を選択」する可能性を減じることにつながるといった問題提起もあってしかるべきはずであるが、そのような議論に発展しないことは、一つには、教育委員会の固有の性格を強調する傾向の強い教育行政研究の特質に起因するとも考えられた。

たとえば教育委員会を正当化する際の論拠の一つに、教育長と教育委員会がレイマン・コントロール(素人統制)とプロフェッショナル・リーダーシップ(専門的統制)のチェック・アンド・バランス機構となっていることの利点があげられることが多いが、実際は、教育委員会法の審議過程で公選教育委員の被選挙者に非「素人」の教員を含むように修正されており、当該理念型は日本では一度も実現されたことのない神話でもある。教育委員会の制度化過程にかかわったアクター間でも、この理念型が共有されていたかどうかは疑わしい。制度導入を主導した民間情報教育局(CIE)と文部省はともかくとしても、地方行政制度の改革を統括した民政局(GS)の教育委員会制度導入に対する態度は、CIE との交渉過程で二転三転しており、その背後には地方自治制度における教育委員会の位置づけについて、何らかの対立点が存在したことを窺わせる。両者の折衝は同法の国会提出間際まで続いていることから、その対立点を解明することは教育委員会制度を理解する上で不可欠なはずであるが、先行研究では CIE 側の資料にほぼ依拠するかたちで分析されており、GS 側の対応については必ずしも明らかではなかった。

(2) しかし先行研究が CIE と文部省という教育の論理に重きを置くアクターの一次資料に主に依拠してきたことには、資料上の制約というやむを得ない事情もあった。GS において「分権化」の推進役を担った地方政府課は、1948 年半ばの民政局の機能縮小・再編の過程で、ちょうど教育委員会法が制定された同時期の 1948 年 6 月末に第 8 軍軍政局に移管され、関係者も第 8 軍に移籍した。そのためもあって、GS 資料の中に「分権化」あるいは「地方自治」政策の過程を示す資料は必ずしも多くなく、とくに地方政府課が関わった初期の制度改革に関連する主題別ファイルは、ほとんど存在しないとされている。恐らくこのことが、地方自治研究では傍流である教育行政研究者のアプローチを困難にしてきたのであろう。しかし、占領期文書のデータベースが格段に充実した現在では、GS や民事局(CAS)の資料を調査・収集することは比較的容易になった。1998 年刊行の『GHQ 民政局資料 占領改革』(丸善)では、教育委員会に関する GS 側の新資料が採録されたほか、地方分権の推進者であった GS のスタッフ間に意見の隔たりがあったことが明らかになった。教育委員会法制定過程で CIE の主要な交渉相手となったのは地方政府課であったが、課内で地方自治制度の設計をめぐる様々な意見が出され、調整がつかないことがしばしばあったということならば、教育委員会法をめぐることも同様のことが生じた可能性もある。GS 側の新資料を発掘することは、教育委員会制度化の交渉過程における、地方自治的観点からの分析に有益であろうと推測された。

## 2. 研究の目的

本研究では、戦後日本における地方教育行政の中核的な組織である教育委員会の制度化過程について、同時期に制度化が進行していた地方自治システムにおける当該制度の位置づけをめぐる、日本政府内の省庁・部局間や占領統治機構内の部局間、あるいはスタッフ間の認識の差異や分布に着目し、その特質や課題を明らかにすることを目指した。当初に重視したのは、先行研究による調査・分析が手薄な民政局(GS)や民事局(CAS)の関係資料を調査・収集することであったが、のちに CIE の教育行政施策の延長上の取り組みとして沖縄占領の各アクターにも調査対象を広げることとした。

## 3. 研究の方法

(1) 占領期地方自治制度改革に関する先行研究の検討と一次資料の収集

行政学分野における占領期の地方自治関係の先行研究を調査収集し、教育委員会制度に関する研究の有無や、それを含む行政委員会制度に関する研究状況を把握するとともに、民政局(GS)や民事局(CAS)などの占領期文書の調査の方向性や手がかりを得ること

を目指した。教育行政分野の先行研究についても再調査を行い、参照されている資料について漏れなく調査・収集を行うこととした。

### (2) 占領期沖縄への調査対象範囲の拡大

研究を進めていくうちに、当初考えていたGS等のアクターの影響力は、教育委員会法制定時以降になると思いのほか弱くなるのが分かり、研究対象を長期占領によってアメリカの影響をより強く受けた沖縄にシフトさせることとした。沖縄では1972年に本土復帰するまで、同じ米国起源でありながら、米国流の在り方がはるかに徹底された教育委員会制度が約20年間にわたって継続・発展し、また公文書保存も充実していることから、研究の可能性が広がることが期待された。また本土占領時のCIEスタッフであったハークネス(Harkness, K.M.)が琉球列島米国民政府(USCAR)に転出して、沖縄の制度化過程に深く関与したことから、両者の比較が日本の制度実態を考察するうえで有益ではないかと考えた。

### (3) 研究成果の公表と活用可能性の検討

成果の公表として、学会大会での口頭発表や論文投稿のほか、得られた知見の適用可能性を探るために、県内外で先進的取り組みを行っている先進自治体の調査を行った。再生可能エネルギー導入による持続可能な地域づくりで有名な長野県飯田市と、飯田市が中核となって活発な自治体間連携が行われている下伊那郡に、「学区」のアイデアとの共通性を見出すことができた。

## 4. 研究成果

### (1) 教育委員会法制定過程における「学区」

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回建議からも1年半の時間を要したが、「占領軍」内部の調整が本格化したのは実は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、1947年には計8回の公式的な会議が開催されたが、とくに7月3日の会議では、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が記されている(Tilton, "Memorandum for the Chief, Government Section", 4 Dec. 1947)。GSが同年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点では、米国流分権システムに固執するCIEとは対照的な姿勢を示していた。

GSが1948年の早い段階と見込んだ法制化がさらに半年遅れた原因の一つは、教育委員

会の設置単位として「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。教育委員会の設置単位では、当初はCIEも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意見を示し、文部省側も大きな対立点はないと考えていたようである。しかし、「その後、総司令部の意見が変更され」人口一万五千以上の町村も設置単位とし、それ以下の町村についても「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」と、当時の担当局長(調査局)辻田力はのちに証言している(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)。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ていた。

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」導入を強く主張したが、GSとの折衝が大詰めを迎えた11月になると、「過渡的措置」として「通学区」の導入を新たに提案するようになった。中等教育係の「通学区」案は、生徒が通学する範囲を指定するだけでなく、その範囲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、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、組み合わせた新たな設置単位の導入には分権化を促進するものと見なし合意したのである。

「GSと完全な諒解を得た」として、CIEは4月8日に文部省に「英文法案を示しこれを日本文法案に訳してCIEへ提示し、最後の承認を得るよう申渡」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。同文書が修正点の第一にとりあげたのが、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ぼすこと」という但書きを加えることであった。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、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、ようやく法案提出に至る(「教育委員会法案制定経過の要旨」1948年4月、「教育委員会法案

に対する文部省の意見」1948年5月14日）。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ことと修正されてしまう。人口要件をつけることが町村をしる「不自由なわく」に映ったのである。加えて附則の規定を「第三条第二項」に移して、「町村は適宜合同せしむべきであるという考え」を明記することも「一決」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。すでに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ので、特別教育区の意義は「大部分消失」していたとの見方さえある。しかし抵抗勢力であったはずの当の文部省関係者は、「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」(教育行政研究会編『教育委員会制度』日光書院、1949年、52頁)と考えており、教育委員会の制度化が「一決」されたわけでは必ずしもなかった。

## (2) 教育委員会制度再編過程における「教育区」構想の再浮上と消滅

1949年には教育委員会の設置期限を2年延期する法律が成立し、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。通知文中で文部省は、従来例外的としてきた一部事務組合を設けることを原則化するように指導する方針を明らかにする。同法改正の請議案には、設置単位に「教育区」を新たに加える改正案が盛り込まれたが(第3条第3～9項)、何らかの理由で実現しなかったために、通知文にその趣旨を盛り込もうとしたものと推測される。『戦後自治史 第10』にも、「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」(自治大学校『戦後自治史 第10』、1968年、175頁)との記述も見られ、「教育区」の再構想が現実味を帯びてきていたことが窺える。

文部省の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、「適正」な設置単位を調査する際の項目を列記していた。生徒の通学能力の限界や教育上の指導能力の及ぶ範囲、地方の財政負担力、交通、伝統風習等の多様な条件を含んだ

調査項目を見れば、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る。同時期に教育行政単位フィールド・リサーチを文部省自ら計画した文書も複数残されているが、それら調査計画書の名称は、同年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「地方教育行政財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る。その間のシャープ勧告と財政平衡交付金制度導入が、大きく影響したものと思われる。教育費が他費目に浸食されることで地域格差拡大が懸念される局面では、自治体とは別の設置単位を構想するよりも、予算の原案送付権をもつ既存の「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)ならないとの見方が優勢となっていたのであろう。

さらに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ことが追い打ちをかけた。市町村教委の全面設置への緊急対応が必要となった文部省は、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。同時に現行法の枠内で教育事務の共同化を行う方策について、教育委員会法第三条但書きの趣旨を政令改正により明確化したり、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、それらはあ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)に基づくものでしかなかった。

「教育的観点」による「適正な設置単位」を構想しようとする文部省の意欲が二度と戻ることがなかった経緯について、のちに木田宏は次のように回顧している。「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。そうすれば……日教組にブレーキをかけることができるということです。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」(前掲『戦後自治史 第10』、175頁)。

## (3) 占領下沖縄で実現された「教育区」

「本土」で教育委員会法が制定された翌1949年の12月9日に、沖縄でも戦後初となる教育行政に関する法令「教育委員会規程」が制定された。同規程はわずか12条によるものであったが、2年後に制定された「沖縄群島教育委員会条例」のもとでは、中央教育委員会という沖縄独自の教育行政組織が設置された。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日に琉球政府が発足し、三権分立制に基づく住民側の自治

機構が整えられたが、その上には「絶対的権力」として米国民政府が君臨しており、民政府の布告、布令、指令が立法の上位に置かれた。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）のもとで規定し直されることとなった。

意見を聴取された 4 つの群島政府の文教局長の反対を押し切り制定された布令 66 号の特徴とは、一言で言えば米国的教育行政システムを沖縄に持ち込んだ点にあった。すなわち一般行政とは別に、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というもので、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「なくずれて」いったが、その一方で、複数の市町村（＝教育区）を束ねる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りながら、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と、連合教育委員会の推薦、中央教育委員会の任命による「教育長」を配置する制度であった。「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も兼務した。教育行政単位のプロック化は以前から行われていたが、布令は既存のプロックを狭域化したうえで（10 地区 14 地区と奄美 5、宮古 1、八重山 1 を加えた計 21 区。米国側は当初 14 地区ではなく 16 地区を主張していた）教育長を配置したのである。教育長による行政的統制強化を懸念する教職員側は、布令 66 号によって「まった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くべきで、教育長は行政面の担当に留めるべきとの声明を公表した。中央教育委員会も同月に声明を発し、「連合教育委員会は関係区教育委員会が会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、「各区教育委員会に教育長を置」かないのは財政上の理由であって、アメリカの研究でも、「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」とされていると説明している（琉球文教局編『琉球史料』第 3 集、1958 年、127-129 頁）。

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 つの問題が関わっていた。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」行うとされたが（9 章 4 条）連合区の狭域化が偏在する人材の再配置を

困難にしたからである。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る以上（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、この問題に関する USCAR 側の交渉相手となっていたハークネスと、中央教育委員会との意見交換の記録が残されている。記録から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のそれとの間に決定的な齟齬が存在したことが窺える。民主的学校運営では「その地区代表を直結すると云うことが大切である」るので、学区規模は小さい方が良くというハークネス。中央教育委員会側は人事交流のために一定の規模が必要であると反論し、人事が「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」主張する。それがハークネスには「独裁」と映り、「契約制度」で解決すべきと言い、中央教育委員会は「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」と懸念する、といった調子である。両者の主張は平行線を辿るほかなかった（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）。

上に述べたハークネス流の、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 165 号においてさらに徹底された。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、新たに法人格を与えた地方連合区に高等学校連合区を統合し、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。そのほか有名無実化していた教員の雇用契約制度を適用し、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「アメリカ方式を一時的に押し付けようとした」ことは反発を呼び、翌年の教育法制の民立法化とともに、ほとんどの制度が施行一年で廃止の憂き目を見ることとなったという（沖縄県教育委員会編・発行『沖縄の戦後教育史』沖縄県教育委員会、1977 年、138 頁）。しかし、そうしたなかで連合教育区の改正が民立法化後も維持されたのは、この改正が、文教局の教育委員会法案の草案段階からある自発的なものであったからであろう。布令 165 号に規定されたのは、ハークネスも連合区改正を了承していたということなのであろう（草案には、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た形跡は見られない。琉球政府文教局「教育委員会法案」1955 年 5 月 20 日）。分権化の文脈にも沿った改正と受け止めたのではないと思われる。

その後、公立高等学校の所管が連合区から政府に移管されたのに伴い、連合区の意義が教育行政面の機能強化や人事交流に焦点化され、さらなる広域化が進められることとな

った(14 連合区から6 連合区)。法人格が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ていった。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アティブもしばしば発揮され、訪問教師制度のような連合区発の取り組みが他の連合区に波及したり、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ったりすることもあった(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」)。米国民政府といちいち衝衝しなければならぬ琉球政府文教局に比して、「身軽な教育長協会」(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)』2009年、6頁)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。

#### (4) 一国多制度の可能態としての「学区」

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が、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。本土復帰を目前に控えた時期の教育長会会議録には、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(前掲「教育長会関係書」)。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(専任教員長制)、学校組合がつかれるか、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」をもってしても解決しきれなかった行政技術論的問題であった。

占領下沖縄に導入されたアメリカ流教育委員会制度は、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馴化され、最終的には県民からその存続を望まれるところまで定着した。米国の価値観にもとづく同制度の仕組みには日本の文脈にあわせた修正が施され、税負担の公平性の考え方から教育税を廃止し、分権万能論を抑えて中央・地方の垂直的統合を部分的に取り入れ、連合区の規模を拡大して人事の偏りを抑制して、中心地と周辺(とくに島嶼部)の教育条件の格差縮小を図る仕組みに変更された。高校の維持管理を範疇設定の基準とするCIEやUSCARの米国的発想とは決定的な違いが生じたことについて、公選制を除いては換骨奪胎されたと見るのが一般的であろうが、研究代表者は日本の社会経済的条件に適合可能な制度の創

造として、再評価したいと考える。

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が、2004年に廃止された。「学区」についても、教育長の専門性確保や教育事務の共同処理方式、市町村教育委員会の統合など様々な「移行」措置が工夫されたものの、結局は県主導の行政的効率化に置き換えられていく。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」と指摘した(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)。つまり真の問題は、統治主体ではなく縦型のネットワーク統治にあったということであろう。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、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、話は変わっていたのだろうか。「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」(宮脇淳)としての「学区」の可能性については、沖縄における歴史的継承の実態把握も含めて今後の課題としたい。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 2件)

平井貴美代、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、山梨大学教育学部紀要、査読無、第25号、2017年、9-18

平井貴美代、「ストップ人口減少」政策と教育経営、平井貴美代、日本教育経営学会紀要、査読無、第58号、2016年、94-100

〔学会発表〕(計 2件)

平井貴美代、日本型「教職」システムの形成過程:「官」と民間の雇用システムとの比較分析から、日本教育経営学会、2017年

平井貴美代、教育委員会再編過程における「学区」(school district)論再考 2つの占領の比較分析から、日本教育経営学会、2015年

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

平井 貴美代 (HIRAI, Kimiyo)

山梨大学・大学院総合研究部・教授

研究者番号: 50325396