

学位論文題名

戦後地方教育行政の研究

－北海道における公選期地方教育委員会の事例的研究－

学位論文内容の要旨

本論文は、公選期における地方教育委員会（制度）の再評価を試みたものである。教育委員会法は、1948（昭和23）年7月法律第170号として公布、施行された。しかし、同年11月1日における教育委員会の設置は都道府県及び五大市に限定され、市町村については度重なる設置延期の措置がとられた。この延期事由は大きく二つに分けることができる。一つは設置単位に関するものである。即ち、教育委員会の設置に伴って、市町村が地方教育行政を担うにたる組織・機構を有することができるか否かがその一であり、今一つはその「地方認識」にあった。「封建的」「保守的」勢力は「地方」に温存されており、教育委員会の設置は必然的に地域有力者の再組織化を意味し、教育・教育行政は保守的支配の中におかれることになることと捉えられたのである。こうした二つの捉え方は、教育学者・新聞に代表される世論・教育諸運動に共通して見られたものであった。また、地方団体は、教育・教育行政を地方事務とすることを主張しつつ、しかしそれは地方公共団体の長の下に一元化されるべきであり、教育委員会という新たな組織・機構を設置すべきではないという見解を有していた。

地方教育委員会は、1952（昭和27）年11月1日に全国一斉に設置された。そして、その設置は「政治的思惑」によって決定づけられたという性格を多分に有するものである。即ち、第13国会（1951年12月10日～1952年7月31日）には、地方教育委員会の設置を延期するための二つの法案が提出されており、再度の設置延期が支配的動向であった。しかし、政府提出の法案を与党が否決したのである。さらに、法案の再上程を選択肢として持ち得た第14国会は1952（昭和27）年8月26日に招集されたが、8月28日に「抜打ち解散」となった。かくして地方教育委員会の設置が確定したのである。

如上のような地方（教育委員会）認識及び設置事情は、公選期における地方教育委員会研究にも一定の影響を与えた。即ち、地方教育委員会の設置が地域教育の自治的創造に与えた意味乃至その可能性を検討するよりも、その行政組織・機構上の問題点を指摘することを急とする傾向をもったのである。さらに、教育委員会法が廃止され、教育政策をめぐる鋭い対立が激化する中で、公選期の地方教育委員会に関する研究蓄積が充分に行われなかったという経緯がある。しかしながら、地方教育委員会の設置は、地域住民が自らの教育を作り上げていくための行政機関の設置を意味したのであり、一斉設置後の4年間は、教育をめぐる住民の主体形成が、試行錯誤を伴いつつも進行した時期と捉えられるべきものである。本論文の基本的観点及び仮説はここにある。

本論文では、以上の課題意識のもとに、まず第一に、地方教育委員会が全国一斉に設置されるまで

の経過を簡単に整理した。第二に、北海道教育委員会の組織機構と北海道教育委員会委員選挙について概括した。北海道では、全国一斉設置まで任意に教育委員会を設置した市町村は皆無であり、道民にとって北海道教育委員会の存在が教育委員会（制度）そのものであった。さらにまた、北海道教育委員会の性格は、地方教育委員会による行政活動の背景をなすものであったからである。それを踏まえて、第三に、地方教育委員会の発足に係る北海道教育委員会の「指導・援助」の内容をみた。事前の設置準備に蓄積がない市町村が、独力で教育委員会を設置し、運営することは不可能であった。この設置指導及び援助に係る段階を三段階に時期区分しその過程を分析した。

第四に、北海道における地方教育委員会委員選挙の概況を整理し、地方教育委員会の発足とほぼ時を同じくして結成された地方教育委員会連絡協議会（以下「連絡協議会」）の性格について検討した。連絡協議会は、本来的には地方教育委員会の自主性に基づいて結成されるべきものである。しかし、実態的には、北海道教育委員会の主導のもとにつくられていった。北海道教育委員会の行政施策にとってもその存在が不可欠であったからである。連絡協議会の性格には二つの側面がある。一つは北海道教育委員会の下部機構に転化する側面である。しかし、地方教育委員会が抱える課題を広域的に取り上げその解決に向かう可能性を展望する側面をも有する。この後者について事例的に検討を加えた。

第五に、地方教育委員会の設置が教員の人事異動の桎梏となるという危惧は、当初から指摘された問題の一つであり、それは地方教育委員会設置反対の論拠の一つでもあった。地方教育委員会が設置された時期は、北海道において極度の教員不足が顕在化した時期と重なっている。発足した地方教育委員会にとって、当該地域における教員確保が第一義的な課題であった。ここで当該期教職員の需給関係を概括した。それは地方教育委員会が教職員人事に係わる背景をなす問題であったからである。さらに北海道における教職員人事では北海道教職員組合が大きな影響力を有していた。教職員組合は地方教育委員会よりも北海道教育委員会に「親近性」をもち、この両者の主張が寄り添う形で、教職員人事が北海道教育委員会地方事務局の手に収斂されていく過程について検討を行った。

第六に、地方教育委員会の設置が、地域の教育に如何なる可能性を付与したのかという問題がある。公選による教育委員としての選任は、「一住民」から「教育行政執行者」への意識の飛躍をもたらすものとして作用した。そこでは、「居住地域」ではなく「居住する市町村全域」での当事者意識、即ち、「教育委員」として主体的に地域教育に係わる観点が求められたのである。教育委員としての選任は、たとえ「地域有力者の組織化」ではあっても地域の教育に係わる認識変化の契機をなしたのである。さらに、市町村就中小規模町村への教育委員会の設置は、行政組織・機構上無理があることが指摘された。確かに小規模町村の事務局機構は脆弱なものであった。しかし、地方教育委員会の設置は全ての市町村が法に基づく教育行政の当事者となることを意味したのである。この場合、小規模町村は何によってその行政水準を保障しようとしたのか。そこでは、教育行政に対する教職員・住民の参加の構造をどう組織し構築するかが核心をなした。この過程を事例的に検討し、地方教育委員会は地域の教育に係わる「組織者」たり得たこと、そしてそれが地方教育行政の水準を保障する方途であったことを明らかにした。さらに、地方教育委員会の設置に伴い地域における「教育計画」の策定の動きが顕在化するが、それは地方教育委員会の当事者意識の表明に他ならず、その策定と実施の過程は、教育委員会、教職員、住民をつなぐ結節点をなすものであることを事例的に検討した。

大要、以上の検討を通して、地方教育委員会の設置は当該地域における教育を「自治的」に構想す

る制度の創設を意味し、その創設過程における「政治的思惑」を超えて、地域現実を基盤として地域における教育を改組・再構築する新たな営みを展望するものであったことを論証した。以上が本論文の要旨である。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 竹 田 正 直

副 査 教 授 小 出 達 夫

副 査 教 授 逸 見 勝 亮

学 位 論 文 題 名

戦後地方教育行政の研究

—北海道における公選期地方教育委員会の事例的研究—

本論文は、1952（昭和27）年11月1日に全国一斉に設置された公選制地方教育委員会の北海道における活動の事例を発掘し、その活動が地域における教育の創造的発展にもち得た可能性を析出することによって公選制地方教育委員会の再評価を行ったものである。筆者は、従前の公選制地方教育委員会にたいする否定的評価や、選挙行動分析・委員の数量的分析方法を批判し、北海道を対象地域とし、選挙過程の精緻な実証分析、町村教育委員会の議事録や活動、地域教育計画の策定事例を克明に分析する方法をもちいた。

第一章「地方教育委員会の設置と改編の動向」では、国会と政府および世論の動向を分析し、政権与党、文部省、全国知事会、教職員組合、教育学者、マスコミなどが、地方教育委員会の設置に強い反対の意向を表明し、賛意を表明したのは任意に教育委員会を設置していた21市16町9村の全国地方教育委員会連絡協議会のみであったことを国会審議や各種審議会を分析し解明した。

第二章「北海道教育委員会の組織機構と教育委員会委員選挙の概況」では、第1回（1948.10）から第3回（1952.10）にいたる北海道教育委員会委員選挙の分析を行い、委員候補者の推薦母体との関係、国レベルの教育政策への自立的立場などを析出した。また、一斉設置された道内の地方教育委員会への「指導・助言」活動を解明するための布石と評価される北海道教育委員会の内部行政機構の改組過程を解明した。

第三章「北海道における地方教育委員会の成立」では、まず、地方教育委員会の一斉設置プロセスでの北海道教育委員会の「指導・助言」活動を、設置以前、設置決定段階、発足段階にわけて分析した。さらに、道内の地方教育委員会の選挙活動とその結果を事例分析し、住民の地域教育再生への認識の探求を行い、選挙事例の実証的分析によって、一斉設置の結果、半封建的な社会関係と教育行政権力との癒着が一

段と強められた、との従前の評価とは異なる新たな地方教育委員および住民像を析出した。このような事例研究は、本研究によってはじめてなしたものである。

また、全道14支庁ごとに設置された「地方教育委員会連絡協議会」の活動を協議会議事録によって分析し、教員人事をめぐる北海道教育委員会と地方教育委員会、校長ならびに地域の教職員組合などとの指導、協力、対抗関係の実相を解明した。さらに、新たに選挙された教育委員たちが、この協議会の場で、他町村との比較において自らの町村の教育課題を認識し、課題解決のために、視聴覚機器の共同利用、器機使用研修会の開催、「走る公民館」の活用など地域住民の教育課題の実現にはたした積極的役割を解明した。

第四章「地方教育委員会の成立と地方教育行政の胎動」では、委員会議事録と教職員組合の文書によって、北海道内の町村教育委員会の活動を分析し、町村教育委員会の地域教育課題解決をになう主体としての可能性を解明した。

ここで解明した町村教育委員会の中心的活動は、第1に、教員人事問題であり、第2は、地域の教育施設建設をふくむ教育計画の策定であった。第1の教員人事では、1) 教員不足の解消、2) 有資格教員の確保、3) 教員研修と助教諭の正教員資格の取得、4) 人事異動と人事交流、5) 専任の教育行政職員の確保などであった。第2の教育計画の策定で重要視されたのは、1) 校舎の増改築と新築、2) 町づくり、村づくりと結びついた学校教育計画・社会教育計画の策定と実施、3) 教育委員による各地の学校視察、社会教育施設見学、4) 教育計画実現のための町村長や町村議会との予算をめぐる交渉、協力、共同の真摯な努力であった。

以上の分析により、本論文は、公選制地方教育委員会の北海道における実相をはじめて解明し、それによって、公選制地方教育委員会にたいする新しい評価を行い、貴重な学問的貢献をなした。

よって筆者は、北海道大学博士（教育学）の学位を授与される資格があるものと認める。