

## 戦後教育行政秩序の変貌(1)

—地教行法の制定と教育委員会関係諸団体の再編—

荻 原 克 男\*

(平成4年10月30日受理)

### 要 旨

小論は1950年代後半期の教育行政変容の過程を、従来とは異なった視角から再構成する試みである。これまでの研究では法制度面の変化が重視され、行政機構の中央集権化という変化を軸にした見方が支配的であった。それに対して小論では、教育関係団体・組織の変化に注目することによって、その過程が必ずしも法制度上の集権制を回転軸として進行したのではなく、むしろ“任意的”な団体・組織の再編、性格転化を重要な契機として進められた、という見方を提示する。「教育行政秩序」という言葉はそのような焦点設定を含意するものとして用いられている。この「秩序」変容は、次の二つの局面をもつ一連の過程として捉えることができる。第1は、1956年前後における都道府県教育委員会関係者の全国組織を中心とした変化であり、第2は、市町村教育委員会と学校、および学校内の関係を中心としたものである。第1から第2へと、変化のレベルが裾野を広げながら次第に下降していくという特徴がみられる。以下の本論が取りあげるのは、このうちの第1の秩序変容の問題である。

### KEY WORDS

educational administration 教育行政

administrative order 行政秩序

educational association 教育関係団体

reorganization 再組織化

### I 序論——問題と視角——

戦後日本の教育の歩みにおいて1950年代、とくにその後半期は大きな転換期であった。この認識には広い一致がみられる。しかし、それが果して“どのような転換期なのか”という点についてはなお議論の余地があると思われる。小論は「教育行政秩序」という視角からその点に一つの照明をあたえてみようとするものである。

小論が対象とするのは、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（1956年、以下「地教行法」と略記）の制定前後から、教員に対する勤務評定の実施までの一連の過程である。その際どこに焦点を合わせるかによって、その“一連の”過程の意味も変わってくるであろうが、筆者はそれを、団体再編・組織変換の過程を軸として捉えてみたいと考える。同時期は、さまざまな教育関係諸団体・組織が実に目まぐるしい動きをみせた時期であった。地方教育行政関係の諸団体・組織——教育長の団体、教育委員の団体——、教職員関係の諸団体・組織——各

---

\* 教育経営講座

校長会、日教組など——、その他父母の団体等々。そうした諸団体・組織が、その時々の政策・争点・情勢に応じて協力と対立の関係を織りなしながら、上の過程は進行していったのである。同時にそれはある種の団体・組織の再編、性格転化をも伴うものであった。その過程で、ある団体は政策推進のための受け皿団体ないし別動組織としての役割をはたし、またある団体は政策推進を押しとどめようとする抵抗組織となり、はたまた他の団体はそのいずれにも積極的なコミットメントを行わない、いわば“中立的”不作為団体として位置づくことになる。こうした諸団体相互間の協力／対立関係は、それ自体が一つの「秩序」だと考えられるのであって、ある団体の性格転化・役割変換は、それを契機とした全体の「秩序」変容と表裏の関係にあるものとして捉えうる。

もとより、そうした諸団体・組織はいずれも、それ自体としては公式の行政権限を有しないものである。“行政”というものを、もっぱら実定法上の法律関係という次元で捉えるかぎり、これら任意団体の行為や役割といったものは、ほとんど何の意味もなさないものとして扱われる。けれどもそれらの行為・役割は、実際の行政過程が辿るコースと不可分に絡みあっているのが現実である。むしろある場合には、団体・組織の動向こそが、個々の権限ある行政主体の意思決定のありようを規定する。このような事態は、1950年代後半期の教育行政、とりわけ勤務評定の実施過程において顕著に見られた特徴であった。そこでは、さまざまな団体の動静が相互に錯綜しあいながら、個々の教育委員会の勤評に対する態度決定を左右したのである。もっとも念のために言えば、それは政治学などにおいて議論される圧力団体・利益団体による“団体政治”の問題とは相当に性格を異にするものである<sup>1)</sup>。それはむしろ行政の一つの遂行形式として捉えるのが適切であり、その特徴は、一言でいえば団体・組織を媒介とした行政過程という点に見いだされる。そこにおいては、諸団体・組織の相互が織りなす協力／対立の諸関係(＝秩序)が、教育行政過程と緊密な連関を持つという意味で、団体「秩序」の変容はまさに「教育行政秩序」の変容にほかならないとすることができる。

したがって、冒頭の問題にもどって、小論が提出しようとする見取り図を示すならおよそ次のように言えるだろう。1950年代後半期の教育行政は、団体・組織を媒介とする行政過程として進行した点に顕著な特色をもつ。かつまたその過程は、団体再編・組織変換を通じた教育行政秩序全体の変動過程だったのである、と。このような見取り図は、これまで同時期の教育行政にふれて書かれた多くの特徴づけとはかなり様相を異にしている。なぜそのような見方をとるのか。本論に入る前に、そのことに関連していくつかのことを記しておきたい。

小論は1950年代後半期の教育行政像について、従来とは別様な像を描き出そうとするものであるが、それは、これまでの見方を“正しい”“偏りのない”見方に修正するといったことを主張しようとするものではない。ただ、これまでの見方からは往々にして見落とされてきた、あるいはほんの付随的な位置しか与えられてこなかった側面に照明を当てようとするのである。そのような視角をとおして考えてみたいことは、「教育行政」「教育行政機構／制度」についての一連のイメージ・捉え方のありようの問題である。私見では、従来の当該時期についての研究・叙述には、ある種の共通した傾向を帯びた教育「行政」イメージ・「機構／制度」イメージが読みとれるのであり、そのことが同時期の教育行政がもった別の特徴側面を見えにくくしているように思われる<sup>2)</sup>。団体・組織の角度から照明を当ててみたとき、それら一連のイメージがこれまでとは異なった相貌として浮かび上がってくるのではないか。そうした疑問を念頭に置きつつ、小論のねらいとするところを述べれば以下のとおりである。

第一。これまで、1950年代後半期の教育行政変容について、教育行政機構が中央集権化した、管理体制が強化された、という特徴づけがよく行われてきた。その場合そこに想定されているであろうイメージは、文部大臣（文部省）—都道府県教育委員会（教育長）—市町村教育委員会（教育長）—校長—という上下のヒエラルヒー構造である。すなわち、機関・職が上下に連なった一つの装置としての「機構／制度」イメージである。一般論として、どのようなイメージにもそれに応じた現実的根拠があると言ってよいが、とりわけ1950年代後半期について、こうした「機構／制度」イメージが前面に出てくることにはそれ相応の必然性があった。地教行法によって、地方教育行政運営のかなめの位置を占める教育長の人事が上級行政庁による承認制の下に置かれ、また校長に対する管理職手当の支給が行われるなど、同時期の教育政策の基調がまさに、機構のかなめをなす機関・職の法的整備・強化に向けられていたのである。したがって、そこから機関・職のヒエラルヒーという形で、実体論的な「機構／制度」イメージが出てくるのはある意味で当然のことである。それは、行政機構／制度を、縦に切った断面図のようなものとして可視化することにより、中央集権化ないし管理体制強化といった変化をいわばその“帰結”の姿において特徴づけるものだと言ってよい。

それに対して本論で試みるのは、1950年代後半期というまさに“変動期”の特徴を浮き彫りにしうような「機構／制度」把握である。そのために、機構変化の帰結・静止的な面よりも、むしろ変化のプロセスそのものの方に焦点を合わせたい。それは、上記のような実体論的に捉えられた「機構／制度」が、そのプロセスを通して形成されてくる条件、いわば機構の形成／変容条件という視角からの接近である。そこでは、法制度上のある一つの行政主体や職制（例えば教育長、校長など）の地位変化が、機構変容を一義的に規定していくのではなく、複数の行為主体（本論が注目するのは団体・組織レベルである）が織りなす相互の関係力学がこの過程の推進力となっていくのである。そしてまた、この過程を辿りぬけることを通じてはじめて、ひとつの機構変容が可能となるのである。そうした意味で、本論での「機構／制度」把握は実体論的というより、むしろ関係論的なそれに傾くといえる。

第二。上述の点を別の角度から捉えなおすと、法律的契機的位置づけの問題になる。小論のような焦点設定からすると、50年代後半期の教育行政変容についてなされてきた従来の叙述は、それと意識してか否かは別にして、行政秩序変容の契機として法律関係レベルの変化を過大に評価してきたように見うけられる。ややもすれば、同時期の変容がすべからず地教行法によって説明されうるかのような印象を与えかねないのである。学校管理規則、そして勤評の実施を、地教行法に淵源するものとして説明することがごく普通に行われてきた。それは、もし地教行法なかりせば後続の過程はそのような形では進まなかっただろう、という意味ではまさにそのとおりである。けれども、その過程をおし進めた実際上の推進力が、地教行法上のいくつかの条文であったわけでは勿論ない。実定法律が、事実過程の進行を“合法性”という契機において支え・援護する一つの重要なファクターであることは間違いない。がその過程の現実的推進力は、むしろ団体を媒介とした行政過程、社会的政治的な組織過程、においてこそ探られなければならない。小論が照明をあてようとする教育「行政」は、実定法律関係からのそれというより、団体論・組織論を通して見たそれであり、法律学的アプローチに対してむしろ社会学的ないし政治学的な側面をより重視した教育「行政」把握を指向するものといえる。

また従来、学校管理規則や勤務評定政策が可能となった条件を、地教行法による教育委員会の中央集権体制への組み込みといった形で説明するのが一般的である。まず立法措置によって

行政機構を集権化し、ついでその機構を使って勤務評定が実施された、というこの種の把握には、ある“道具主義的”な機構イメージが潜められていると思われるが、勤評や学校管理規則をこうした面だけで説明するのは明らかに一面的である。法律的契機の評価そのものの問題として言っても、地教行法以降の現実の行政過程は、法律制度上の集権制の下で推し進められたというよりも、むしろ法律上・権限上の分権的形式に則って行われたと言うべきなのである。

(地教行法上、学校管理規則の制定権者、勤務評定の計画および実施権者が教育委員会であることは言うまでもない。)その遂行形式における分権的形式という特徴が、それを推し進めようとする側、それをおし止めようとする側、双方の振るまいを枠づけ、ひいては両者の拮抗の形態をも規定したのである。それは勤評の実施過程において最も如実に現れるであろう。

第三。1950年代後半期を特徴づけるいま一つの構図として、“文部省”対“日教組”という対抗図式がある。特に勤務評定の実施をめぐる両者の対立は、当時の一大政治問題にまで発展したし、そもそも勤評が自民党による日教組対策の一環として浮上してきたものであっただけに、そのような見方は確かにリアリティがある。それは同時代的な見方においてはとりわけそう言えるだろう<sup>3)</sup>。小論の観点も1950年代後半期を組織論(組織間の対立と協調)をひとつの軸にして見ようとするものではあるが、それを“文部省”対“日教組”という形の組織対立に集約させる見方とは一定の距離をおいている。本論でいう「教育行政秩序の変貌」の中には、当時の政府・文部省が望んだところの、行政秩序から日教組の影響力を排除するということがもちろん含まれている。けれども、本論が照明をあてようとするのはむしろ、そうした二項対立の磁場の中に置かれ、そこから強い影響を受けながらも、しかしその二極関係に還元し尽くされない広がりをもった組織過程・秩序変容の問題である。別の言い方をすれば、当初の政策意図において日教組対策という動機が強く働いていたとしても、現実の過程は日教組のみにとどまらない、より広汎な団体・組織を巻き込んで展開したのであって、またその変化の内容も、到底“日教組の分裂・弱体化”といったことに集約されえない幅と深度をもったものだったのである。

第四。最後に「教育行政」にたいする対照的な、しかし一対をなすイメージについて触れておきたい。一方には「権力的」「強制」「抑圧」といったいわば“ハード”な教育行政観があり、他方では「非権力的」「指導助言」「援助」等に象徴される“ソフト”な教育行政イメージがある。1950年代後半期の教育行政像は、これまで圧倒的に前者のハード・イメージで捉えられてきた。当時期の教育行政において、それを推進する側においてもそれに反対する側においても顕著な対立姿勢が見られたこと、そしてその推進過程において警察権力の発動が頻繁に行われたこと、等の事実から推して、そうした捉え方が出てくるのはごく自然だとも言えよう。その背後にあるのは、そのような事態が教育行政本来の姿とは著しく背離しているという判断であり、つまり後者のソフト・イメージから教育行政を眺める視角だと言ってよい。「教育行政」=“非権力的”“指導助言的”という捉え方は、少なくとも実定法上そうした規定があると主張する意味でも、本来そうあるべきであるという判断の意味でも、規範的な観点であろうが、それが戦後教育行政の事実展開にそくしてみた場合に、果してどこまで有効かは疑問の余地がある。

“強制”の契機と“指導”の契機とは、相互が排他的なゼロ・サム関係にあるのではなく、双方の契機が常にその緊張関係において存在するものなのである。筆者も「教育行政」に対する一つの見方として、より“ハードな”、あるいはより“ソフトな”それという特徴づけを、一

概に否定するつもりはない。ただそれは、一方か他方かという二者択一的な意味においてではなく、二つの契機の緊張関係が生み出すひとつの均衡状態という意味で捉えるべきだと考える<sup>4)</sup>。1950年代後半期の教育行政過程において、表面的には“強制抑圧”の契機がどれほど目立っているようにとも、その時期・その局面の緊張関係の度合いに応じて、そこに如何に“指導”の契機が働いていたかを見きわめること、本論のもう一つの焦点はそこにある。

## II. 秩序変容：その1 —— 1956年地教行法の制定にともなう教育関係諸団体の変容 ——

### II-1 2つの秩序変容

1950年代後半期における教育行政秩序の変容は、これを大きく2つの局面にわけて捉えることができる。第1の秩序変容は、1956年の地教行法の制定にともなって生じたものであり、その中心は教育委員会関係者で組織する全国レベルの団体の変化である。第2の秩序変容は、1958年を頂点とする、教職員への勤務評定の実施を通じて生じた変化であり、そこでは教育委員会と学校、校長と一般教師、さらにはそれらと教員組合などの錯綜した諸関係の変化が焦点となる。この二つの局面を辿る一連の過程は、ごく大づかみにいえば次のように概括できる。

まず、国一都道府県一市町村一学校という系列の中でみると、第1の秩序変容は主として団体の中央組織ならびに都道府県レベルの変化を回転軸として進行したのに対し、第2の秩序変容では市町村レベル、さらには学校内部の組織関係へと、次第にその変化の波が下降していくという特徴が見られる。

その過程を、政府・文部省による政策の遂行形式という点からみてみると、新たな立法措置をとまなう法制度的な変化を狙いとしたものから、法律そのものは動かさずに、行政運営をより機動的に行うことによって、事実上の秩序変動をひきおこすことが目指されるようになってくる。同時にその過程では、政策の実施を促すための指導、枠づけ、威嚇や誘導など様々の働きかけが行われるのであるが、それが単にフォーマルな行政機関相互の間で行われるだけではなく、それ自体はなんら法的性格をもたない団体・組織がそこに介在してくるようになり、その動向がしばしば事態の推移を方向づけることとなる。このようないわば“任意的”団体を媒介とした行政過程は、勤務実施過程における第2の秩序変容のなかで顕著にみられる特徴であるが、それは変化のレベルが次第に裾野を広げながら下降していくという上記の特徴と無関係ではありえない。そして、第1の変化がなければ第2の秩序変容もあのような形ではありえなかったに違いない。そうした意味でこれらは一連の過程なのである。

### II-2 地教行法の制定と既往団体の解散／および人的構成の変化

教育委員会関係者によって組織される全国レベルの団体は、1956年当時では次の4つが主要なものであった(但し地教行法の施行以前)。<sup>①</sup>都道府県教育長協議会、<sup>②</sup>全国都道府県教育委員会委員協議会、<sup>③</sup>全国都市教育長協議会、<sup>④</sup>全国地方教育委員会連絡協議会。

地方段階別でみれば、都道府県レベルの関係者で組織されているのが<sup>①</sup>と<sup>②</sup>、市町村レベルが<sup>④</sup>(<sup>③</sup>は五大都市を除く市部)である。一方、教育長と教育委員との区別でみると、<sup>①</sup>と<sup>③</sup>が教育長のみによって構成され、<sup>②</sup>と<sup>④</sup>は教育委員会の委員を中核とする団体であるという違いがある。

地教行法の施行にともなって、これらの団体が各々どのように変化したか(あるいはしなかったか)、そして教育行政秩序全体の中でそれら諸団体の占める位置関係がいかなる変容をとげたか、本章(Ⅱ)で検討するのはこの問題である。

まず各団体の継続性についてみてみよう。次の表は地教行法の施行前後における各団体の継続あるいは改組の状況を示したものである。②の全国都道府県教育委員会委員協議会(以下「全教委」と略記)と、④の全国地方教育委員会連絡協議会(以下「全地教委」と略記)は、団体それ自体が一度解散して、新たな組織として再出発している。それに対して、教育長で構成される①と③では組織はそのまま継続している。

地教行法施行以前	地教行法施行以後
①都道府県教育長協議会	同 左
②全国都道府県教育委員会委員協議会	②'全国都道府県教育委員長協議会
③全国都市教育長協議会	同 左
④全国地方教育委員会連絡協議会	④'全国市町村教育委員会連合会

都道府県と市町村の教育委員を母体とする、全教委と全地教委の両組織が、解散→新組織という経過を辿ったことについては大きく二つの要因が上げられる。第一は、旧教育委員会法の廃止、地教行法の制定という動向に対し強い反対の意思を示し、きわめて精力的な反対運動を行ったのが、この二つの組織であったという点である。第二は、地教行法の前と後では委員の選出基盤が異なっていること(直接選挙から首長による任命制へ)と、それにもなう新旧委員の入れ替わりがあったことである。教育長の団体が継続性を保ったことは以上の点の裏返しと考えてよい。

ここで第一の要因にかかわって、地教行法案に対する反対運動の過程を少し振り返ってみておきたい。教育委員会法の改廃が本格的な政治日程にのぼってきたのは、1956年に入る前後からである。1955年の暮れに保守合同して成立した自由民主党が、教委制度改変の骨格を発表して以降、全地教委、全教委にはわかに活発な反対運動を展開しはじめる。改変内容の一つとして五大市を除く市町村教委の廃止が取り沙汰されただけに、とりわけ全地教委は早期に敏感な対応をみせていた。当初の段階では二つの団体は、立場の違いに応じてそれぞれに運動を進めていたのであるが、まもなく共闘関係を形成する(1956.3/2共同声明発表)。この前後、両組織は国会議員や政党に対し陳情、申し入れ、折衝等の働きかけを活発に行っている。そして運動が進むにつれて共闘組織は次第に拡大していき、ついには日教組をも含めた教育関係14団体が法案反対に向けて結集するに至った(3/29共同声明発表。4/9法案粉碎教育団体総決起大会開催。これらの取り組みにおいて全教委、全地教委はいずれも世話役や主催側の中心となっている)。またこの間、全教委、全地教委はそれぞれ、委員の総辞職をも辞さないとの態度を確認する(いわゆる総辞職戦術)とともに、清瀬文部大臣に対する「不信決議」をあげた。5月に入ると共闘態勢はさらに広がり、全教委、全地教委、日教組をはじめとする関係27団体が反対運動に参集するところにもまで発展した(5/18法案反対国民大会)。

さて以上の過程において、秩序変容という視角から注目しておきたい点は、それまでの経緯からして簡単には埋められない立場の違いを抱えてきた全教委、全地教委、日教組といった各団体・組織が、この反対運動を契機として、従来の行きがかりを越えてひとつの共働(闘)関

係を創り出したということである<sup>5)</sup>。このような関係の形成は、それ自体が教育行政秩序のひとつの構成要素、ないしはその構成契機になるものと捉えることができる。それはその時の争点に規定された、その意味で流動的で激しい運動状態にあるものではあるが、やはりひとつの秩序だといってよい。この運動状態にある秩序は、もちろん争点の移行・消滅（ここでは地教行法の成立という局面の移行）にともなって、その大部分は溶解することになる。その中心部分が、全教委と全地教委の解散にほかならなかった。その意味は、単にこの二つの組織がなくなったというだけにとどまらない。必要なら、政府の政策に反対することをも含めて、上記のような関係形成を行いうる組織、団体秩序そのものが溶解したのである。このような意味で“政治化”した教育委員会関係諸団体を“脱政治化”するということ、1956年における秩序変容の中心的内容は、畢竟この点に絞られると言ってもいいほどである。

一方、ついでに先走って言うておくら、日教組を組織的中核とする全国の教職員集団が有する（あるいは発揮しうる）政治性については、この時点では全く手つかずのままである。もちろん後述するように自民党と文部省は、いわゆる日教組対策としてこの時点でもいくつかの手立てを講じはするが、いまだ散発的で効果もおぼつかないものでしかなかった（この点への本格的な対応策は勤務評定によって用意されることになる）。

次に、新教育委員会への切り替えによる人的構成の変化を見よう。団体の構成員の性格が変わることが、団体そのものの変質を一概に意味するわけではないが、一つの重要な指標であることはたしかだろう。表A、Bは地教行法施行の前後における人員構成の変化について、都道府県（A）と市町村（B）にわけて示したものである。都道府県では、教育委員の場合、旧委員の数は23人で存続率は10%にすぎない。また46都道府県のうち、33都府県が全員を新委員に入れ替えている。このように委員の継続性がきわめて希薄であるのに対して、都道府県教育長の場合では46人中33人が再任されており、70%以上の再任率であるのはきわだった対照をなしている。この単純な数字から、事務部門（官僚機構）における継続性、そして“政治的”部門における断絶性という、一つのコントラストを読みとることができよう<sup>6)</sup>。

表A 教育委員会の構成変化——都道府県——

委員総数*	229人 (100.0%)	委員会総数	46 (100.0%)
うち旧委員数	23人 ( 10%)	全員が新委員で占められる委員会数	33 ( 71.7%)
		再任教育長の数	33 ( 71.7%)

表B 教育委員会の構成変化——市町村——

委員総数	19756人 (100.0%)	委員会総数**	4222 (100.0%)
うち旧委員数	6751人 ( 34.2%)	旧委員を1人以上含む委員会数	2722 ( 64.5%)

いずれも1956年10月10日現在。『教育委員会月報』1957年1月号、『日本教育新聞』1956年10月10日、より作成。

\*46（府県数）×5（委員）＝230人であるが、1956年10月10日現在で長崎で1名欠員。

\*\*全国市町村教委総数（組合立を含む）は4306であり、その差84は調査時点で委員が任命されていない委員数。

市町村段階では様相はいくぶん異なっており、委員の人数でみると旧委員の存続率は34.2%であり、およそ3人に1人は再任されていることになる。またその中に旧委員を1人以上含んでいる委員会数をとると、全体の64.5%にあたる2722委員会が該当する（しかもこの2722委員会についての1委員会当たり旧委員存続数の平均は2.5人である。これは5人制委員会の場合の半数が旧委員で占められるという勘定になる）。都道府県と比べると、市町村以下の区域においては相当の人的継続性が保たれているといえる。

人的構成の変化にはさらに質的側面の問題があるが、ここでは行論に必要なかぎりでの側面、すなわち教育委員会における教員（組合）関係者の占める位置・比重の問題についてのみ見ておくことにしたい。それは、都道府県段階の教育委員においてその人的変化がきわめて大きい、という先の事実の所以を説明することにもなるはずである。

1948年から1956年までの公選制教育委員会の歴史を通じてみられる一つの顕著な特徴は、この制度の発足当初に唱えられた“レイマン・コントロール”（「素人統制」）論にこと相違して、委員の構成に占める教員（あるいは教職員組合関係者）の比率がきわめて高かったということである。しかもそれは都道府県レベルに特有の現象であった。その背景には、“教師の教育行政参加”の観点から、教委選挙に積極的に対応した教職員組合の動向があった。旧教育委員会法の当初の政府原案では、現職教員の教育委員への立候補は明示的に禁止されていた。それが国会審議によって許容する形に書き直されたのであるが、実際の教委選挙において占領軍および文部省がとった方針は、それに反して、教員の立候補に対して極めて否定的なものであった<sup>7)</sup>。にもかかわらず、発足時の都道府県教委の委員当選者中、現職教員が34.4%で最も多く、これに前歴を含めた教員経験者を加えれば71.6%にのぼったという事実は、教職員組合の組織的働きかけを抜きには説明できない<sup>8)</sup>。

とはいえ、そうした展開はさしあたり都道府県レベルに限られていて、市町村段階では事態は全く異なっていた。試みに一つの数字をあげれば、委員に占める教員の比率が、都道府県教委で35%、市町村段階では僅かに1.9%、また教育委員のうち教職員組合に加入している者の比率は都道府県30%、市町村0.1%という調査結果がある<sup>9)</sup>。ここには、都道府県の場合とは全く対照的に、教員ないし教職員組合関係の影響力が市町村以下の段階にはほとんど及んでいない実態が浮きぼりにされている。日教組は当初から市町村教委の設置に強く反対していたが、その背景にはこのような事情があったわけである。そしてそこから、「日教組勢力の教委進出の可能性の高い都道府県に、教委制度の実施を限り、ここを拠点として教育民主化をすすめようとする」<sup>10)</sup>考え方が導かれてくる。上記の数字が示しているものは、いわばその原因であり、また結果であったといえよう。

ともあれ、こうして公選期最後の段階でも、都道府県委員のうち教職経験者が占める割合はなお50.8%であったものが、地教行法下の新委員会では一挙に27.4%にまで減少したのである<sup>11)</sup>。そこに、当時の自民党および文部省の政策意思が反映していることは疑いの余地がない。それを当時の時論的色あいで表現するなら、“教育委員会からの日教組関係者の締め出し”ということになる。実際、全国で新委員の任命作業が進められているさなか、自民党は「日教組の教育支配を排除することは焦眉の急務であり、教育委員の人選に留意してほしい」と、実質的に日教組関係者を任命するな、という趣旨の指令を各地方支部宛てに発している（56.7/28。『朝日新聞』1956年8月10日「社説」）。しかも清瀬文部大臣は、記者会見においてその自民党の措置を「当然である」として支持する旨の談話を発表した（『時事通信内外教育版』1956年8月14



日。以下、同誌を単に「内外教育」と略記する)。もっとも、教職経験者の比率がそのまま、いわゆる“日教組関係者”の影響力の大きさを示すわけではない。しかしおそらくは、この数値そのものが示しているよりもより高い程度に、政策要路者達の企図は達成されたと考えていいのではなかろうか。いまそれを直接に裏付けることはできないが、当時のある記者の観察によれば次のようである。「都道府県教育委員任命で、一番目立つのはまず革新委員の一せい退潮、とくに日教組系委員がほとんど一掃される結果を見たことだ。」「公選制下では府県教委の七、八割を占めるといわれた日教組関係委員」が「わずかに栃木県、奈良県、大分県に各一名散見するだけ」だ、と。同記事はこれをもって、「日教組の教育委員進出を終始苦に病んでいた文部省、一切の教育行政機関から何とかして日教組の影響を排除したいとする保守党にとっては、まずまず望みがかなって幸いというところか。」と評している(内外教育1956年10月19日)。

以上、人員構成面の変化の特徴をまとめるなら、継続性がめだって高いのが都道府県教育長であり、反対に量的にも質的にもその断絶性がきわ立っていたのが都道府県教育委員の場合であった。そして、市町村教育委員会はおよそそれらの中間ということになる。

### II-3 教育委員会関係団体の再組織化過程

さて、では団体の組織レベルそのものの変化はどのようなものであっただろうか。まず、先の表に示した、②→②'および④→④'への再編経過についてみておこう。

②の全教委は、1956年9月13日に最後の定期総会を開き、地教行法の施行日(1956.10/1)前の、9月末日をもって組織を解散することを決めた。その後の運営については、全教委の事務局は当面残し、「もし新委員の自発的な盛り上がりにより、全国組織をもつならばそのまま受け継がせる」ことが決定された。そのほか同総会では、「できうるなら、たとえ解散の形をとろうとも、将来の日本教育史上に我々の精神だけは残したい」という動議、あるいは「過去八年間公選による教育委員によって培われた民主教育が、一層光彩を放つよう努力しよう」との新委員への要望、などが出され確認されたが、そのための具体的手立てが考慮されたわけではなかった(『日本教育新聞』1956年9月19日。以下、同紙を単に「日本教育」と略記する)。もっとも、ここに至る過程では、組織解散案と存続案の二つがあり、当初はむしろ「経理面を清算のうえ新任命委員に組織を引きつがせようとの意向」が大勢を占めていたのである(内外教育1956年9月11日、また日本教育1956年9月3日)。それが上のような形に落ち着いたのは、新組織の在り方について、全教委としては結局のところ現実的な見通しを得ることができなかったということだろう。そこに、人員構成の断絶性が大きな制約条件となったことは間違いない。後続組織についての、全教委からの手がかりは失われていたのである。

④の全地教委も、8月24日の最終総会で9月末日をもって解散することを決定したが、同時にそこで「新法による地教委においては、これまでと違った教育本来の仕事をするための新たな全国組織を結成されるよう希望する」との申し送り決議が採択された(日本教育1956年10月15日)。これを承けて、従来の全地教委の宮沢会長ほかの役員ならびに事務局が主体となって、新組織結成の呼びかけと活動を行うこととなった。そして早くも10月の中頃には、「全国各市町村教育委員会の全国的連絡協議組織が、自主的に教育を守る目的で近く発足する」との観測が伝えられた(日本教育1956年10月15)。このような早い滑り出しについて、同記事は次のように述べていた。「都道府県(全教委)の全国組織より一足先に動き出した市町村教委のこの運動は、都道府県の旧委員再任が二十一名と異なり、約半数が再任され、しかも全地教委に入る五大市

をのぞく全市（四百九十七市）教育長の全国組織も存続されているだけに全国的な加盟実現もあまり困難視されていない。」（同前）

しかし実際には、新組織結成の動きは、以上から予想されるのとは全く異なった展開をみせたのである。つまり、④'の全国市町村教育委員会連合会（以下「市町村教委連合会」と略記）が結成をみたのは、ようやく翌1957年1月25日に至ってのことであり、他方、②'の全国都道府県教育委員長協議会（以下「教育委員長協議会」と略記）は全教委解散の約一ヶ月後1956年11月9日に早くも結成を完了したのである。

まず後者の経緯についてみると、新組織結成の推進役となったのは、都道府県教育長協議会（以下「教育長協議会」と略記）であった。同協議会幹事長である本島寛（東京都教育長）の説明によれば、1956年10月15日、文部省主催による都道府県及び五大市教育長会議の席上「当方が発案」し、翌日開催の教育長協議会幹事会において「教育委員長が教育委員会を代表する形となった新制度では、委員長協議会とすべきだということに一致した」という。その後全国の7ブロック別に教育委員長会議を開き話がまとめられた。結成総会の日取りは、当初11月15日を予定していたが、政府主催の教育委員長懇談会の日程との関係で、その前日の11月9日に変更になったのである（内外教育1956年11月16日、日本教育56年11月14日）。以上の経過からするかぎり、教育委員長協議会の結成過程は、教育長協議会の強力なイニシアティブのもとに、文部省との意思疎通をもちながら進められたと見てはば間違いない<sup>12)</sup>。そこには、全教委が期待したような「新委員の自発的な盛り上がり」などというものは全く見られなかったし、そもそも教育委員全体の組織という方向が初めから考慮されなかったのである。

それとは対照的に、市町村教委の全国組織結成までの経過は意外にも難航した。10月から11月初めにかけて、旧全地教委の役員と関東地区の代表者による三回の結成世話人会が開かれたのち、1956年11月27日に結成総会をもつことを決定した。ところが当日の総会は、議論が紛糾し結成に至ることができず、急遽、結成準備総会ということに切り替えられたのである<sup>13)</sup>。その後さらに世話人会の準備過程をへて、翌年の1月25日にやっと結成にこぎつけたのであった。このように難航した原因として、およそ次のような点を指摘しうる。第一に、市町村教委連合会は、各都道府県ごとの単位組織を基礎とする団体であるが、その単位組織の結成がなかなか進まなかったことである。結成総会の時点でさえ、ようやく26県という状況であった<sup>14)</sup>。第二は、組織財政の問題である。単位組織の負担金に多くを望めない上に、先のような結成状況であったからこれは深刻な問題であった。ここから、「関係方面（文部省）から助成金の交付を受けるように考える」、「連合会にして文部省の外郭団体とすれば、補助金の対象になるのではないか」といった意向が出てきたわけであるが<sup>15)</sup>、これは組織の性格そのものに関わる問題でもあったから、当然に議論を呼ぶものとなった。第三に、文部省や自民党の意向が、市町村教委の全国組織結成に対し必ずしも好意的なものではなかった点が上げられる。11月初め頃すでに、文部省が「市町村教委が日教組化することをおそれ、全国組織結成を阻止するのではないかと見られている」との観測が語られていたほか（日本教育1956年11月12日）、11月27日の結成総会が頓挫した背景に、「自民党が市町村教委の日教組化をおそれる“工作”」の存在したことを示唆する記事もあった（同前1956年12月3日）。

ともかく、教育委員長協議会の場合には、当事者たちの間に組織結成への動きが全くみられないうちに、しかも新組織の形態が初めから別のところで決められて、極めて短期日のうちに結成が行われたのに対して、市町村教委にあつては、曲がりなりにも当事者たちによる活動が

早くから開始されていたにもかかわらず、結成までは紆余曲折を辿ったのである。

以上の結成過程の違いにもかかわらず、両方において一貫していたことがらがひとつある。それは、両組織ともに、かつての全教委・全地教委との相違をきわ立たせるように、努めて政治的色彩を脱色する方向で組織づくりがなされたという点である。すなわち、教育委員長協議会の場合、早い段階からその組織の性格について、「国会闘争主義を脱皮した相互連絡会的なものとし、教育財政拡充調査研究活動等に重点をおく」との位置づけが与えられていた。同様に、市町村教委連合会においても「これまでの政治闘争を排した委員の研修、教育の調査研究、教育財政の充実などに努める」ことがあげられていたのである（内外教育1956年11月2日）。つまり、これらの地教行法下の新たな団体は、その最初からすでに、かつてのような政治性を払拭して、その活動の重点を「相互連絡」「教育財政拡充」「調査研究」「研修」に置くものとして出発したのである。先に地教行法反対運動の過程をみた際に、全教委・全地教委の解散が、団体秩序の“脱政治化”を意味すると述べたわけだが、それはこれら新組織の発足までをも含めて言いうる特徴だということである。では、二つの団体の結成過程の違いは何を意味しているのだろうか。それはおそらく、“脱政治化”の後の団体秩序の帰趨に関わる。それについては節を改めて検討したい。

#### II-4 団体秩序の位相変容と文部省の会議・協議会行政

ここでの問題の焦点は、一度“脱政治化”した諸団体が、その後において、教育行政秩序全体の中でそれぞれどのような位置を占めるかという点にある。以下ではそれを、各団体の文部行政との距離、あるいはそこにおける配置関係という観点からみてみよう。

文部省は、進めようとする施策の趣旨説明のため、また文部省からみて望ましくない事態の是正要請のため、あるいは協議、情報収集等のために、地方教育行政関係者と様々な接触を行っている。それは、文部行政が基本的に分権的システムを骨格として成り立っていることと関連がある。地教行法によって教育行政機構が中央集権化したと言われるが、法制上の権限関係で見ると、そのことはなお妥当するといえる。文部省が自らの行政計画を自らの権限と責任において完遂しようとする行政領域はほとんどないのである。つまり、文部省は施策の実現のためにはどうしても、法制上は別個の権限（責任）主体の行為を当てにしなければならず、従って、それらの主体を対象とした指導行政（会議・協議会行政、通達行政等）に、強い関心を寄せざるを得ないことになるのである。

こうした点からみて、文部行政においていわば鍵的とも言うべき重要な位置を占めるのが、都道府県教育長である。都道府県教育長は地方教育行政運営における要の存在であり、そのような地位は地教行法によってより鮮明にされた。その教育長たちによって組織される都道府県教育長協議会は、文部省との間におしなべて協調的な関係を保ってきていた。地教行法制定反対運動の過程で、他の教育委員会関係者の団体がこぞって反対の意思を表明した際にも、唯一この協議会だけは反対に回らなかった<sup>16)</sup>。そして、同法の施行以降に目立ってくる特徴は、それまでの協調的性格からさらに一步踏み込んで、文部省の進めようとする施策を、積極的に地方へ媒介していく役割機能を担うようになる点である。それは学校管理規則、勤務評定の実施過程で顕著に示されることになる。

次に、都道府県の教育委員長協議会の場合はどうか。これまでみてきた通り、同協議会はその人員構成の面でも、組織形態の面でも、旧組織（全教委）との断絶が最も深いものであった

から、その結成時点では、同協議会と文部行政との距離関係を測るための直接の材料は、厳密に言えばまだ与えられていない。しかし、先に述べたような結成過程の特徴に注目すれば、そこに一定の傾向性を読み取ることは可能である。地教行法施行後の団体状況を、文部省の側から見るならおよそ次のようになるだろう。すなわち、かつて反対勢力の中心を成すところまでいった全教委に見られたような政治的性格はすでに払拭されている。そこには、いわばまだ“敵”も“味方”もない。そこに、できれば“味方”を創り出すこと、ないしは最低限“敵”になりうる危険性のない組織を置くこと、それが、教育委員長協議会の先述のような結成過程に働いていた力学なのではなかろうか。文部省とより密接な協調関係に入りつつあった教育長協議会によるイニシアティブ、教育委員や教育委員長の側に新組織結成への自発的動きが何ら見られないうちの速やかな結成の達成、これらの事実は、そうした推測を間接的に支持するように思われる。実際、同協議会結成総会の翌11月10日、新教育委員長たちを首相官邸に招いての、政府主催「都道府県、五大市教育委員長懇談会」という企画が催されている。もっとも、この「文部省が企画した“指導会議”」の様子については、初めのうちは文部省側からの説明・要望、それに関わる質疑等「筋書きどおり」の進行だったのが、予算問題を焦点として文部省への突き上げが相次ぎ、「皮肉にも……公称どおり『懇談会』の充実ぶりをみせてきた」と素描されている(内外教育1956年11月16日)。しかし、このことが象徴しているのは、同協議会の反協調性ということでは勿論なく、文教予算獲得のための要求団体としての基本性格<sup>17)</sup>を、端的に表現しているのにほかならない(内外教育1956年11月16日、11月20日)。

また次章で取り上げるところであるが、勤務評定の実施過程において同教育委員長協議会は、教育長協議会と共に政策の推進機能を担うことになるのであるが、そのことは、かつて全教委がその一角を形成していた団体秩序が、いかなる秩序へと変貌をとげることになったかを示す明らかな一指標にはかならない。

市町村教委連合会については、その結成が遅滞した理由の一端として、自民党ないし文部省の意向の問題があった点を示唆しておいた。もとより、それについては先に引いた以上の裏付けがないかぎり、過大な評価は避けなければならない。ここでは、地教行法の施行時点において文部省が、地方にたいする指導行政としてどこを重点的な対象と考えていたか、逆からいえば、教育行政秩序における団体の配置関係のなかで、市町村教委はどのような位置づけを与えられていたか、という点に限って述べておきたい。

新法施行後、文部省は相次いで「文部省主催」(あるいは「政府主催」)の会議や催しを企画し実行に移していた。10月15日には都道府県と五大市の教育長会議。翌16日には全国の小・中・高各校長代表1502名を集めての戦後初めての校長研究協議会。そして11月10日には上述の教育委員長懇談会。そうした中であって、市町村教委関係者についてのその類いの企画や催しは、結局この時点では行われなかったのである。最初から計画がなかったというのではない。文部省は一時期、市町村教委を対象とした同種の企画を考えていたのである。それが取りやめになった理由について、文部省の緒方初等中等教育局長は、まさに全国都道府県教育長協議会の席上で次のように述べていた。「市町村の教育長なり、委員長を中央に招き、講習会を開催する計画をたてたが、これは文部省が直接やるより、都道府県が文部省にかわり中心となって、組織をまとめ指導徹底を図ってもらいたい。」(日本教育1956年11月21日。傍点引用者)

ここには、この時点での文部省が考える指導行政の方法・重点設定についての在り方が、きわめて率直な形で表明されている。それは、文部省が直接に市町村教委を指導するのではなく、

都道府県（教育長）を通じて、すなわち「都道府県が文部省にかわり」それを行うということである。そうしたことを可能にするためにも、文部省としては、まず都道府県教委（とりわけその教育長）との間に緊密な連携関係を作りあげることが、最優先の問題となる。そしてそれは、都道府県教育長に関するかぎりほぼ達成されていたとみてよい。そもそも、上記のような緒方局長の依頼が、教育長協議会の総会という、形式上は全く文部行政とは無関係の形態をとりながら、しかし実質において文部省の指導行政として行われているのである。

こうした、文部省による指導行政の対象序列とも言えるべきものは、文部行政と各団体との距離関係にほぼ対応するといえる<sup>18)</sup>。それを文部省を中心とする円に譬えるなら、最も中心に近い内周に都道府県教育長協議会が位置し、そこから順に外側に向かって、教育委員長協議会、全国都市教育長協議会と離れてゆき、一番外周に市町村教委連合会が位置する、という構図が描けるであろう。

全教委、全地教委の解散に象徴される団体秩序の“脱政治化”のあと、それぞれの団体はその配置関係を変えた。もちろん、そのうちで最も大きな変化は、全教委→教育委員長協議会、全地教委→市町村教委連合会、という二つの組織変換であった。ただし、その変化の方向は逆向きである。前者の場合が、のちに勤評の過程で果たす政策推進機能に見られるように、“脱政治化”→“再政治化”ともいうべき経過を辿るのに対し、後者の場合はいわば“脱政治化”→“非政治化”である。後者に関して一言しておけば、例えば勤評の実施過程において、その直接の実施主体が市町村教委であるにもかかわらず、それに関する市町村教委連合会の動きは全く見られないことになるのである。

## I～II（注）

- 1) 政治学での議論については、村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』（1986、東洋経済新報社）、および山口定「日本における団体政治の特質の解明のために」『大阪市立大学法学雑誌』34—3・4（1988）など参照。
- 2) もっといえば、同時期の教育行政現象に触発され、そこから形づくられた一連のイメージが、現実を見る際のある種の準拠枠としてその後も生き続けてきたといえる。そして、それらがかつて持っていたリアリティやアクチュアリティが実はあるところから動揺し始めたのではなかろうか。ここではその問題に立ち入ることはできないが、そのような判断が小論の、遠いとはいえ一つの後景にあることはここで言うべきだろう。
- 3) たとえば、永井道雄『文部省と日教組』（1958、中央公論社）は、その刊行年と標題においてそれをよく象徴している。
- 4) 荻原克男『『指導』行政論の基礎的考察—長浜行政学を手がかりとして—』『北海道大学教育学部紀要』50号（1988）71～72頁および80頁の注（97）。
- 5) 全教委と全地教委とは、元来ひとつの団体にまとまっていた全国教育委員会委員連絡協議会（1949年10月結成）が、地教委（市町村教委）の設置問題をめぐって、これに極めて否定的な見解をとる都道府県側と、地教委の早期設置及び育成を主張する市町村側とが対立し、それをきっかけとして二つの組織に分裂するという経緯を辿ってきたものであった（全国市町村教育委員会連合会『地方教育委員会の歩み』22～26頁）。また地教委設置問題に関するかぎり、日教組もまたこれに当初から強い反対の立場をとっていた。しかも1952年の地教

委全面設置が、市町村に日教組の監視機関をつくるという保守党（自由党）の政策意思に強く規定されて実現されたものだっただけに、日教組の市町村教委にたいする警戒心はより増幅されたのである。市町村教委はこの時点で日教組対策という保守党からの政治的役割を期待されて全面発足したわけである。この点は、日教組の選挙運動に手をやいた自由党政府が、1954年に教員の政治活動の制限を企図して立法化した教育二法において、より一層強く求められることとなった。というのは、この法律の発動如何はすべからず市町村教委の判断にかかっていたからである。しかしその後の展開をみるかぎり、こうした保守党・政府の意向は功を奏しなかったと言わざるをえない。つまり市町村教委が当初に期待されていた政治的役割は果たされなかった、それどころかむしろ望まれていなかったような政治的性格をそれらが帯びる可能性が出てきたのである。地教行法が必要とされたことの一つの起因がここにあるわけであるが、同法の制定にともなう教育委員会関係諸団体の再編動向、そして文部省のそれらへの対応のなかにも、以上の歴史的脈絡が無視できない影響を与えているということに、ここであらかじめ注意を喚起しておきたい。この点、後述Ⅱ-4。

なお、市町村教育委員会の取り扱い問題に焦点を定めて、全教委、日教組等を含めた諸組織・団体の動向を追跡している、前田憲「地方教育委員会に関する政治的動向—その1952～1956年—」市立名寄短期大学『紀要』22巻（1990）を参照。

- 6) ここで“政治的”とはさしあたり公選制・合議制などに象徴される、委員会のデモクラティックな側面を示唆するものとして言っている。ただしすぐ後でもふれるように、都道府県委員会の場合、地域での足場づくりをめぐる保革の政治勢力間のせめぎ合いが大きな契機として働いており、そこでは端的に“友と敵の区別・対立”というシュミットの意味での“政治的”性格が問題とならざるをえない。C.シュミット（田中・原田訳）『政治的なものの概念』（1970、未来社）参照。
- 7) 旧教育委員会法と教師の教育行政参加をめぐる問題について、古野博明「戦後教育行政制度改革と教育自治」『北海道大学教育学部紀要』23号（1974）164～175頁，182～3頁を参照。また鈴木英一「教育委員会制度の成立」海後宗臣編『教育改革（戦後日本の教育改革1）』（1975）393～397頁も参照。
- 8) 三上昭彦「教育行政の機構と機能」五十嵐顕・大槻健編『教育政策と教育行政（講座日本の教育10）』（1976）138～9頁。
- 9) 市町村教委一斉設置に際して行われた1952年10月5日の教委選挙の結果から。文部省調査局調査課『教育委員会委員の選挙に関する報告書』（1953）。なお『時事教育年鑑1954年版』にも「日教組系」委員の比率についての記録があるが、そこでは都道府県36%，五大市30%，一般市1.1%（朝日新聞調査），あるいはまた一般市13.1%，町村9.5%（日教組調査）という数字が出ている（同年鑑252頁）。
- 10) 持田栄一「戦後教育政策における『民衆統制』の再吟味（下）」『都市問題』46—10（1955）93頁。
- 11) 『教育委員会月報』1957年1月，17頁。
- 12) “紐付き”といったような、とかくの批判を意識してのことだろうが、当の教育委員長協議会の木下一雄会長（東京都教育委員長）が結成に際しての「自発性」，「文部省側の指向は全くない」ということを繰り返し強調したのは、木下氏にとってはかりにそうだったとしても、やはり語るに落ちたというべきか（日本教育1956年11月14日，11月16日）。
- 13) 全国市町村教育委員会連合会『地方教育委員会の歩み』（1961）89～100頁。
- 14) 同前，109頁。

- 15) いずれも、1956年11月27日の総会での意見。同前、94、97頁。
- 16) 全国都市教育長協議会も、1956年5月10日の総会で法案に対する全面的反対の基本態度を確認していた（内外教育56.5.18および5.22）。
- 17) 教育委員長協議会結成の直後、『日本教育新聞』が教育委員長らを集めて座談会を行っているが、そこでのもっぱらの関心も予算問題に向けられている。いわく、「今度新しく委員長協議会ができて、私が一番懸念することは（中略）国の予算、都道府県の予算が新しく任命された委員長によってふえるか減るか」ということであり、「委員長の協議会の総意を結集して、この点だけは確保しなければ、せっかく生まれた全国の協議会が無意味になる」（飯島副会長の発言）、また「エキスパートである教育長を中心として（中略）教育についてのプラン運営方針については、この教育長を中心として十分考えてもらう、（中略）そうになると委員会というものは主として予算を獲得するために骨をおるのがその性質であります。教育委員会は予算を獲得するのに有力なメンバーであればそれでいい。はっきりいえばそうなるのです。」（木下会長の発言）そして、どこから金を引き出すかということになると、結局のところ「予算の問題に関してはやはり国の方が予算の配分に関してははっきりした筋を通さなければ、いくらわれわれが地方で都道府県の予算を余計くれといっても、これはダメだと思うのです。従って問題は結局文部省です」（飯島副会長）ということになり、予算問題に関するかぎり、同協議会の文部省に対する“強い”姿勢が出てくるわけである。（以上、日本教育1956年11月16日、11月19日）
- 18) 文部省によるそうした一種の序列化は、その対象になっている当事者たちからの一定の反作用を呼び起こすであろう。例えば、ある市町村教委関係者は次のような反応を示していた。「率直にいうならば、文部省当局は、地教委は育成強化しなければならないと、口ぐせのようにはいるものの、いろんな仕打ちがどうも口とは違うように思えてならない。」そして「近い話」として、文部省が相次いで開催していた先述の会議・研修会等を引合に出して、こう不満をもらす。「しかるに何事ぞ、全国の小・中学校を指導・監督すべき立場におかれている地教委に対しては、未だこの種の計画あるすらきかないのである。」これまでも、「数えあげればきりがなほ文部省を冠した催しがあったが、地教委担当者に呼びかけられたのは全く数えるぐらひしかなかったのである。」「今や月足らずの人口早産とも酷評をうけてうまれた地教委の育つべき道は、自己の内部からなる旺盛な生活力を養うとともに、育ての親がたとい振り切ろうとしても、しっかりと手を握るべきときである。」（浦和市教育長、須藤多市。日本教育1956年10月26日「時評」）

ここには、文部省の市町村教委に対する指導行政のありようが、それを照らし返す形で、市町村教委当事者側のある種の“主体性”のありようを導き出す結果になっていることの関連性が示唆されているように見える。

## Organizational Changes of Educational Administration Order in the latter half of 1950's Japan (1)

Yoshio OGIWARA\*

### ABSTRACT

Traditionally, the changing process of educational administration in the latter half of 1950's has been understood as centralization of power in the administrative machinery. The juridical aspect of the change, especially in The Local Educational Administration Law, was emphasized. The policy for enacting School Administration Rule, and for the teacher efficiency rating system have been explained from this point of view.

In contrast, this article presents another standpoint considering educational associations and organizations. Those changes progressed in the form of social and organizational process rather than juridical. The process had two phases as follows ;

Phase 1 : The associations of boards of education were reorganized around 1956. It produced a great effect on the educational administration order.

Phase 2 : The waves of the changing order spread down to the municipal level and to the school organization. It was, as it were, a molecular process which made discrimination headmasters from other teachers. Phase 1 was a precondition of this process.

The purpose of the present study was to clarify the Phase 1.

---

\* Division of Organization and Administration