

占領期沖縄における教育委員会制度に関する研究動向とその課題

金城 愛音

はじめに—課題意識と本稿の目的—

本稿では、占領期沖縄の教育委員会制度に関する先行研究の整理を目的とする。ここでいう占領期とは、沖縄県が米軍政府の統治下に置かれた 1945 年から 1972 年 5 月 15 日の日本本土復帰までの 27 年間の時期である。米軍政府は、1950 年に琉球列島米国民政府 (USCAR) を樹立し、直接統治の強化のため、1952 年に琉球政府と呼ばれる統一機構を設立した (桜澤 2015)。当時の沖縄で、その独自性から注目を集めてきた教育行政制度の一つとして、公選制の教育委員会制度が挙げられる。公選制教育委員会制度とは、教育委員が地域住民によって選任される制度であり、戦後日本の教育委員会制度でも、しばらくの間公選制が採用されていたが、1956 年以降、首長による任命制の教育委員会制度へと転換された。

任命制教育委員会制度は中央集権的な性質を持つとして批判的に論じられており、日本の教育委員会制度に関する研究群でも、住民自治の観点から、住民が教育行政に直接的に参加する教育行政のあり方をめぐり、教育委員の選出方法に関する議論が長らく続けられてきた (高橋 2014、西田 2021 など)。そのため、日本本土に倣わない独自の制度を採用した占領期沖縄の教育行政は注目を集め、特に沖縄県の占領期における公選制教育委員会制度とそれを財政的に裏付ける教育税という仕組みが、教育委員会に民主化をもたらすものとして着目されてきた (嘉納 1996)。

占領期沖縄の教育委員会制度をめぐる特に注目すべき歴史的出来事として、教育諸制度が 1958 年を境に新たな局面を迎える点が挙げられる。すなわち、USCAR 主導で導入された琉球教育法にかわって、琉球政府が教育四法 (教育基本法、教育委員会法、学校教育法、社会教育法) を制定したことである。これにより、USCAR 主体の布令・布告による教育政策から琉球政府主体の教育行政へと変容し、教育委員会制度も教育諸法案の改革から転換期を迎えた。この転換期に独自の展開を辿った占領期沖縄の公選制度と教育税制度は、1980 年代以降、日本本土にはない沖縄特有の制度として評価する研究が出されるようになった。(玉城 1980、嘉納 1997)。しかし、2000 年代に入ると、当時の教育委員会制度の実態を踏まえた研究から様々な課題が指摘されてきており (森田 2005、梅本 2011 など)、制度上の理念をどれほど実現できたのか、という視点に立って実態解明を求める段階にきている。

よって、本稿では、沖縄県において民主的な教育自治を確立するための柱とされた公選制と、教育行政の政治的中立性を守るために貢献した (嘉納 1997:234 頁) とされる教育税に着目して先行研究の整理を行う。第 1 章では教育委員会をめぐる制度の概要について確認し、第 2 章では戦後沖縄の民主化を支えたとされる公選制度の研究、第 3 章では沖縄独自の財政制度である教育税に関する研究に大別して研究動向を整理する。

1. 占領期沖縄の教育委員会をめぐる制度

(1) 占領期沖縄の教育委員会制度

はじめに、沖縄の教育委員会制度の変遷について概観する。占領期沖縄の教育委員会制度は、1949年に教育委員会規程の下で誕生する。沖縄群島の複数の市町村を一つにし、10地区に分けた地区教育委員会が設置された。その特色は各地区に教育委員会が設置され、それぞれに教育長がおかれた点と知事の任命制による教育委員で組織された点である（玉城 1980）。委員会は、5～7人の委員で構成され、2年間の任期であった。

1951年3月に教育委員会規定は沖縄群島教育委員会条例に改正された。この条例により戦後沖縄で初めて、県の中央組織としての中央教育委員会が設置された。中央教育委員会は7人で構成され、2年間の任期であった（沖縄県教育委員会編 1977）。戦後初期の沖縄県における中央教育行政機関は、琉球政府の文教部が担っていたが、1952年にその文教部が廃止され、新たに中央教育委員会が中央教育行政機関としての役割を引き継ぐことになった。

加えて、同時期に教育区教育委員会も発足する。委員は3～5名で構成され、任期は4年であり、教育区は市町村の区域と同一の59区が設置された。

(2) 教育委員会法にもとづく公選制選挙

当時の沖縄県教育委員会の委員選定方法を示したのが図1である。

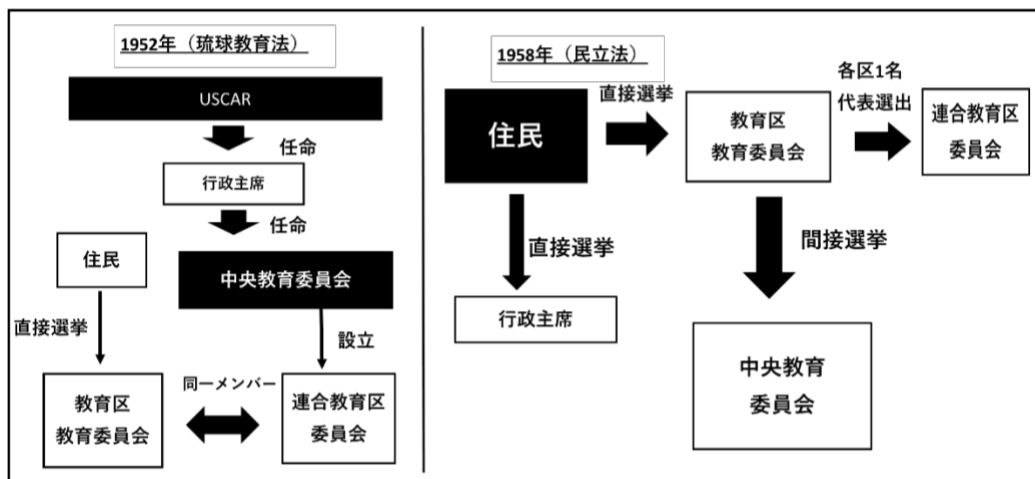


図1 教育委員等の選定方法と体制の変化（52年・58年以降の比較）

（藤田（1971）より筆者作成）

1952年に琉球教育法と呼ばれる、教育行政全般を規定したUSCAR最初の布令教育法が制定された。図1で示すとおり、琉球教育法の下では教育委員の選出方法は中央レベルと地方レベルで異なる方法を採用し、教育区教育委員会は、教育区の全有権者による投票の直接選挙（公選制選挙）

で選出され、中央教育委員会は、知事にあたる行政主席の任命制で委員を選出していた。

しかしながら、琉球政府の教育行政は 1958 年の教育四法成立により新たな転換点を迎えた。教育基本法第 10 条で教育行政の根本理念が住民の意思を反映し、住民の意思によって行うことと明記され、教育委員会法が制定された（島袋 1960）。この法案により、教育委員の選出方法は中央・地方レベルともに公選制¹⁾を採用するようになった（玉城 1980）。

教育四法は、USCAR の統治権限の強い琉球教育法にかわる沖縄住民の民意に基づいた独自の教育行政制度を琉球政府が主体となって構想した法律である。沖縄県民の自治拡大を警戒した、USCAR は当初、批判的な反応をみせたが、住民による教育法立法促進運動の広がりもあり、最終的に法案を受け入れることで決着を迎えた（上沼 1962、梅本 2011）。USCAR との長年の交渉により可決された教育四法の三大原則とは、①公選制の教育委員会による教育行政の地方分権化、②住民の意思を反映した民衆統制、③USCAR 主導下の一般行政からの独立、である（嘉納 1996）。日本本土では、教育委員の選出方法は 1956 年に公選制から任命制へと切り替えられ、教育委員会法が廃止された。一方で、沖縄県の教育委員会では、USCAR の権限を離れて、住民自治を原則とする教育委員会法を成立させた点が沖縄教育行政の特徴とされる（藤田 1971）。

（3）占領期沖縄における教育税制度の創設

教育税制度は、1952 年に USCAR により琉球教育法として公布される。教育税²⁾は、教育行政の独立を経済的に支えるための教育財政制度として導入された。しかし、教育税に関する議論は琉球政府内部でも立案過程から意見が分かれていた。本土教育視察を経験していた一部の教育指導者からは教育委員会が独立した自主財源を確立できる点で賛成する声もあったものの、大多数の市町村長や住民は、税負担率が高くなることから教育税について反対の姿勢を USCAR に示していた³⁾。結局、USCAR は沖縄住民側の意見を反映せず、教育税を導入した（沖縄県教育委員会編 1977）。そして、1958 年に新たに制定された教育委員会法の中でもなお教育税は継続された。詳細は第 3 章で述べるが、1965 年に教育税は廃止され、その後、教育財政は市町村財政に一本化された（嘉納 1997）。

このように、教育税の特徴的な点として、地方教育委員会の財政権の確保という点で重要な役割を担い、日本本土にもない税制度であったことは注目に値する。次章以降では、占領期沖縄の教育委員会制度を支えた、公選制度と教育税制度を取り上げた先行研究の整理を行う。

2. 占領期沖縄の教育委員会における公選制度に関する研究

（1）公選制教育委員会制度の評価と問題点

公選制教育委員会制度については、藤田（1971）・伊ヶ崎（1973）・玉城（1980）によって、その評価と問題点が指摘されている。

藤田は占領期沖縄の教育委員会制度について、教師の社会運動への参加や副読本の自主編成とい

った教師の市民的自由や教育の自由を制度的に保障したものが、教育、教師、住民を結びつける公選制教育委員会制度であったと評価する（藤田 1971）。さらに、藤田は、日本本土で教育委員会法が廃止され、任命制の教育委員会へ変更された後に、沖縄があえてこの法案を採用した点に着目している。当時の沖縄県が本土復帰を求めて、「本土なみ」を求めたと見なされた一方で、「本土なみ」を否定しようとする矛盾が存在しており、単なる日本本土との同一化に至らなかった帰結が、沖縄の公選制採用に見出されると主張した（藤田 1971）。

沖縄の教育委員会制度の調査を行った伊ヶ崎は、沖縄の公選制教育委員会は米軍の干渉から離れ、県民に支持され、直接住民が教育行政に参加することを制度として保障していたと評価している。加えて、日本国憲法が適用されてこなかった沖縄で、公選制教育委員会は政治権力や一般行政からの相対的独自性を確保する手段となっており、日本本土の任命制教育委員会の問題について、沖縄の公選制の視点から取り組む可能性を示唆している（伊ヶ崎 1973）。

一方、玉城は沖縄における公選制の成立過程から、沖縄住民が公選制をどう受け止めたのかについて主張し、住民が教育委員会の存在を身近なものと感じるようになり、教育の一般行政からの独立という命題が理解されるようになったという。しかし、公選制が沖縄において存続した背景には、①米軍のコントロールによる維持、②すでに根づいた現存の体制を継続しようとする沖縄側の保守的志向のゆえのこと（玉城 1980:159 頁）だと主張する。玉城は、各教育区の教育長が連合区教育長を兼任している点、さらに教育区教育委員会が事務局事務員を一人置いただけの有名無実の存在であった点を指摘し、地方主義を掲げる教育委員会制度が、実質は広域化教育行政機構として活動しており、法理念と乖離した「公選制」となっていたと述べている（玉城 1980）。

このように、藤田は教師の自由や教育への自由を支える公選制度は、日本「本土なみ」を志向する立場とは矛盾した独自の教育制度であったことを評価している。伊ヶ崎は沖縄の公選制度の意義について評価し、日本の任命制の教育委員会制度についても再検討が必要だと考察している。玉城は、公選制は住民に教育行政への参加の重要性を理解させたが、この制度が長らく維持されたのは、米軍の権限行使の下で行われており、委員会のあり様もマイクロレベルで各教育区に即した内容というよりも、連合区単位で分かれたマクロレベルで運用が行われていた点で、公選制教育委員会の法と実態は乖離していたと批判している。

（２）教育区教育委員会の運用実態

公選制による教育委員の選挙が初めて実施されたのは、教育区教育委員会の選挙であった。教育区教育委員会については、島袋（1960）・嘉納（1996）によって、その運用実態が明らかにされている。

教育委員会の実態調査に取り組んだ島袋は、人口規模の小さい教育区では、社会的、経済的地位の高い人物を無投票で当選させる傾向にあり、委員構成も有識階級に偏向していたと指摘し、教育区委員長への聞き取り調査から、教育委員会の形骸化の実態を明らかにしている（島袋 1960）。嘉納は、教育区教育委員会選挙の全選挙状況を概観し、次のようにまとめている（嘉納 1996）。初選

挙は、41 教育区で実施され、順調な滑り出しをみせたが、それ以降は、5～8 教育区と大幅な減少をみせた。しかし、1967 年から 71 年までは、再び投票区が増加した。この動向は、1966 年から問題となり始める教育の諸問題に対して県民の意識が向上し、教育行政への参加を意義あるものと受け止めた結果であつたことだと主張する。

つまり、教育区教育委員会の実態については、島袋は独立した教育行政機関として機能すべき教育区教育委員会の実情が、法制度上の理念と異なつていたことを明らかにし、嘉納は教育委員会選挙を通して住民の教育関心が次第に高まり、教育行政への実質的な住民参加を促したと整理している。

(3) 中央教育委員会の権限及び運用実態

中央教育委員会の権限及び運用実態については、藤田（1971）・嘉納（1996）・森田（2005）により明らかにされている。

中央教育委員会の権限の変容過程について藤田（1971）は次のように整理している。創設時の中央教育委員会は、文教部長の職務に「参与」という、諮問機関としての役割を担っていた。1952 年に琉球教育法が布令されると、任命制の中央教育委員会が重要な権限を持つようになった。このことは、USCAR による教育政策への介入強化を意味したとされる。しかし、その後 1958 年制定の教育委員会法の下では、公選制中央教育委員会への転換により、USCAR が主導する一般行政からの独立と県民による教育行政の監視という点が配慮されるようになったと分析している。

嘉納（1996）は、1958 年に実施された初の公選制中央教育委員会選挙について、選挙が中部・北部地区で行われ、100%の投票率であったことを明らかにしている。しかし、1964 年の八重山地区での選挙では、委員の選出をめぐる、民政府や政党による政治圧力の存在が立候補者側から訴えられており、選挙活動は難航したとされる。このことについて嘉納は、民意を反映するための公選制であったが、委員の選出をめぐる政治的介入の課題が存在していたことを指摘している（嘉納 1996:24 頁）。このように、第 1 回目の選挙における、100%の投票率から、中央教育委員会の公選制が沖縄の悲願であったことと、その関心の高さが明らかにされた。他方で、中央教育委員会委員選出方法である公選制選挙の仕組みそのものに対する課題も示唆されている。

森田（2005）は公選制教育委員会のあり方について住民側の意見を明らかにしている。先行研究の中で 1962 年に掲載された沖縄の新聞記事を抜粋し、市村記者が当時沖縄で課題となっていた高校生急増問題について中央教育委員会が議題に挙げない点を批判し、この問題から中央教育委員会の姿勢は教育の機会均等を保障しない点で無責任であると述べたという（森田 2005）。これまでの先行研究では中央教育委員会の内情を明らかにしている研究は管見の限りみられなかったが、森田が引用した新聞記事から、一部であるが中央教育委員会のあり方についての議論が当時、住民側でも出されていた事が分かる。

3. 占領期沖縄における教育税制度に関する研究

(1) 教育税の諸問題

教育税については、嘉納（1997）の研究により、その問題点が検討されている。

当時、教育税の納税者は、70～90%を占めていた（沖縄教育委員会編 1977）。そのことから住民の教育税に対する理解が定着したかのように捉えられるが、実際は問題があったと嘉納は指摘している（嘉納 1997）。それは、①教育税課税額が年々上昇したこと、②教育税徴収にかかる必要経費への財政的な措置の不足、③課税対象の不透明性、④租税法主義の要件を満たしていなかったこと、⑤住民からの反発があったこと、である。教育税は、各教育区の予算の困窮や住民の家計に負担をかけたことから、市町村側は教育税の廃止と市町村税への一本化を要求するようになり、一方の教育委員会側は教育の自主性を守るために教育税の存続を主張し議論は対立したという。

それでも教育税が教育委員会法で継続されたことについて、嘉納は、「教育財政の独立を志向する側面においては重要な意味を有していた（嘉納 1997:231 頁）」と主張している。つまり、教育税の法制度の不備や不十分な住民理解から教育税制度は廃止されたが、教育委員会は沖縄における教育の政治的中立性を確保するための要素として、教育税を位置付けていたと分析している。

(2) 教育税の運用実態について

教育税の運用実態については、森田（2005）・梅本（2011）により明らかにされている。

森田（2005）は教育税の運用実態について地域実相的な視点から次のようにまとめている。教育税の納税が県全体で定着してきた時期に、低納税率であった名護町に着目し、その要因を町内で生じた政治的対立により町政に非協力的な住民の行動に結論付けている。その後、名護町で納税率が上昇した現象については、地域の学力問題に住民が関心を持ち始めるようになり、教育振興大会を開催するといった、教育への合意形成が住民の中で進んだからだと捉えている。

梅本（2011）は、教育区の財源が、教育税のほかに琉球政府補助金などで賄われていることに着目し、1962年度の「教育財政調査報告書」から、教育区の教育税による自主財源率が単純平均でわずか8.28%であったことを明らかにしている。

このように、森田は、教育区教育税の運用実態について、地域固有の社会背景が低納税率に起因していることを明らかにし、梅本の研究により教育税が教育区の中心的な自主財源となりえていなかったことが指摘され、両者の研究から教育税の実態が明らかにされた。

おわりに—占領期沖縄における教育委員会制度に関する研究動向とその課題—

以上、民主的な教育自治の柱とされた公選制教育委員会制度とそれを財政的に裏付ける教育税制度について、先行研究の整理を行った。

占領期沖縄の教育委員会制度は、日本本土で規定された任命制教育委員会制度に倣う制度改革を導入せず、民主的な機能を果たす公選制教育委員会制度を選択した点に特徴がある。それは USCAR

による権力統制から離れ、民主的な自治を教育行政に希求したことの帰結であったことが先行研究からまとめられた。布令教育の経験を克服して成立した沖縄の公選制教育委員会は、日本本土の教育研究者からも評価を得ていたことが理解でき、公選制選挙を通して、次第に教育行政への住民参加の重要性も理解された。しかし、教育区教育委員会の組織構成が社会的地位の高い者に偏り、教育委員会の役割が形式化していたという問題も含んでいた。民主的な教育行政を財政的に支えるために導入された教育税も、住民や市町村の負担を高めることとなり課題があった。一方で、教育委員会としては、沖縄における教育の政治的中立性を確保するための要素として教育税を位置付けていたことが分かる。中央教育委員会の権限も占領期の中で変容を迎え、進歩的な制度であると評価されてきたことがまとめられた。

民主的な教育自治の到達点として、一貫して高く評価される傾向にある公選制度は、その導入背景と変遷及び、教育区教育委員会を対象とした地方レベルの教育委員会の実態や課題について先行研究で明らかにされてきた。しかし、占領期沖縄の教育委員会を分析対象とする研究では、中央レベルと地区レベルの教育委員会を明確に区別した分析が行われておらず、中央の教育委員会と地方の教育委員会の関係性が検討されていない。特に、中央教育委員会を限定対象とした研究蓄積は著しく少ない。

また、公選制教育委員会制度の財政的裏付けとされた教育税制度については、先行研究によって、その運用実態や課題が明らかにされてきた。しかし、その教育税制度が廃止されるに至り、どのような課題を教育委員会にもたらしたのかについては明らかにされておらず、先行研究では推測される危惧の指摘に留まっている。すなわち、中央教育委員会の民主的機能をめぐる2つの転換点である、①公選制への転換、②教育税制度の撤廃、が中央教育委員会の運営にもたらした変容の実際までは明らかとなっていないのである。

これまでの先行研究を踏まえた大きな問いとして、民主的な自治を保障した公選制教育委員会が実態としてどのように展開されたのかという点を挙げる。公選制度によって選出された中央教育委員会がどのような成果を実際に生み出したのか、その民主的機能はどれほど有効的であったのか、解明すべき課題が多く残されている。その解明のため、中央教育委員会組織を対象として、構成委員の属性や委員選出の背景及び、教育政策の執行過程で生じた実際の議論にまで踏み込んだ分析を行う必要がある。

また、中央教育委員会の実態を見る際には、一般行政から独立した教育委員会が機能していたとしても、占領期の沖縄において最高権限を保持していたのは統治者である USCAR であり、その影響力を前提とした検討が必要である。よって、今後は、組織内部の運営体制と、中央教育委員会に影響を与えた周辺機関の存在をも視野に含めた、占領期沖縄における中央教育委員会の実態解明を研究課題とする。

〔注〕

- 1) 間接選挙制の位置付けに関して、公選制と定義することが妥当であるかについては今後検討される課題ではあるが、現状、先行研究の多くで間接選挙を公選制と位置付けて中央教育委員会の説明をしている。そのため、本稿でも中央教育委員会で新たに採用された選挙方法を公選制と位置付ける。
- 2) 戦前の教員俸給遅払いや不渡りなどを教育税の創設により解消できるという教師側の意見もあった。詳しくは沖縄県教育委員会編（1977）『沖縄の戦後教育史』沖縄県教育委員会 353 頁を参照。
- 3) 市町村の教育費は、教職員の給与と校舎建築費を除き、この教育税により賄われていた。詳しくは、嘉納（1997）「沖縄の教育委員会制度をめぐる歴史的動態—教育税制度の創設と制度運用をめぐる諸問題の検討—」『九州教育学会研究紀要』九州教育学会第 24 巻 235 頁を参照。

〔文献〕

- 伊ヶ崎暁生（1973）「教育委員の公選制と準公選制—沖縄教育調査報告（1）—」『国民教育』構造社出版第 17 巻 162-164 頁。
- 梅本大介（2011）「占領期沖縄の教育行政制度に関する一考察—教育権の独立に着目して—」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要（別冊）』第 18 号 - 2、99-109 頁。
- 沖縄県教育委員会編（1977）『沖縄の戦後教育史』セントラル印刷。
- 嘉納英明（1996）「沖縄の教育委員会制度に関する研究（2）公選制教委の成立と制度運用をめぐる諸問題の検討」『沖縄教育研究』第 4 巻 19-27 頁。
- 嘉納英明（1997）「沖縄の教育委員会制度をめぐる歴史的動態—教育税制度の創設と制度運用をめぐる諸問題の検討—」『九州教育学会研究紀要』第 24 巻 229-236 頁。
- 上沼八郎（1996）『戦後沖縄教育小史—教育民立法成立の過程—』南方同朋援護会。
- 櫻澤誠（2015）『沖縄現代史』中高新書 15 頁。
- 島袋哲（1960）「沖縄における教育委員会制度の検討」『研究収録』琉球大学教育学部第 4 巻 31-42 頁。
- 高橋寛人（2014）「地方分権改革に伴う首長権限拡大と教育委員会の意義」『首長主導改革と教育委員会制度—現代日本における教育と政治』福村出版 84-96 頁。
- 玉城嗣久（1980）「沖縄における教育委員『公選制』の経験」『季刊教育法』エイデル研究所。
- 西田喜一（2021）「1980 年代高槻市教育委員準公選運動の現代的意義：住民運動による教育委員会制度改革構想の挫折と遺産」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要（教育科学）』第 68 巻 第 1 号 83-95 頁。
- 藤田秀雄（1971）「沖縄の教育委員会制度」『立正大学人文科学研究年報』第 9 号 73-78 頁。
- 森田光夫（2005）「戦後沖縄教育行財政制度の地域的実相に関する考察—名護住民が見た教育税制度・公選制教育委員会制度を通して—」『沖縄国際大学総合学術研究紀要』第 8 巻第 2 号 11-34 頁。