



# HOKKAIDO UNIVERSITY

|                  |                                                                                   |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Title            | 北海道における教育行政機構の再編                                                                  |
| Author(s)        | 明神, 勲                                                                             |
| Citation         | 北海道大學教育學部紀要, 22, 175-204                                                          |
| Issue Date       | 1973-11                                                                           |
| Doc URL          | <a href="https://hdl.handle.net/2115/29089">https://hdl.handle.net/2115/29089</a> |
| Type             | departmental bulletin paper                                                       |
| File Information | 22_P175-204.pdf                                                                   |



# 北海道における教育行政機構の再編

明 神 勲

## “Reorganization of Educational Administration Framework in Hokkaido”

Isao MYOZIN

### 目 次

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| はじめに .....                     | 175 |
| I. 北海道における教育課程・学テ政策の展開過程 ..... | 176 |
| 1. 教育政策の新たな段階 .....            | 176 |
| 2. 北海道における展開 .....             | 178 |
| (1) 「教育課程講習会」実施の推移 .....       | 178 |
| (2) 学力テストの実施過程 .....           | 181 |
| (3) 「道徳」時間特設の推移 .....          | 184 |
| II. 地方教育局の再編 .....             | 185 |
| 1. 地方教育局幹部職員人事ルートの変化 .....     | 185 |
| (1) 川村氏の回想 .....               | 185 |
| (2) 地方教育局人事ルートの変化の実態 .....     | 185 |
| 2. 再編前の地方教育局の性格 .....          | 191 |
| (1) 地方教育局の権限 .....             | 191 |
| (2) 地方教育局の性格 .....             | 193 |
| 3. 地方教育局再編の性格と要因 .....         | 197 |
| (1) 再編の要因 .....                | 197 |
| (2) 再編の性格 .....                | 198 |

### はじめに

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(1956 年) 成立以降, 教育行政機構の再編は全国的に進行した。本論文は北海道における再編の実態, 要因, 性格を明らかにすることを目的としたものである。

そのためにそれらが典型的にみられる地方教育局を対象としその人的構成の変化を手がかりとし, 教職員の組織, 運動との関係を念頭におきつつ分析をおこなった。

北海道における教育行政において, 1952 年 (占領機構から教育委員会への教育行政権の移行), 1956 年 (任命制教育委員会発足), 1959 年 (社会党道政から自民党道政へ), 1966 年 (教育行政機構再編の完了) の各年は夫々画期をなす時期であった。ここでは 1952 年から再編の一応の完了時となる 1966 年までを主な対象としている。

本論文で明らかにしたことは次のことである。

一般的に、1956年行降或いは1958年以降の教育行政を「官僚統制化」「反動化」と規定することによってそれ以前の時期に肯定的な甘い評価を与える傾向があるが、本論文では「民主化」→「反動化」という立場をとらず、それを教育支配形態の変化として即ち運動的要素(教員組合)をも未分化のうちに包有した官僚支配から純粹(直接)の官僚支配への純化としてとらえた。

そしてこのような再編—純化の要因を再編前の支配形態を支えていた基盤の崩壊、特に教育政策の新たな段階への移行に求めた。

また、行政機構の態様は運動を規定する客観的条件の重要な要素であり、再編の正確な分析は運動史の検討(対象時期では「民同」的潮流の形成、分解、階級的潮流の拡大過程)に資するものと考ええる。

## I. 北海道における教育課程・学テ政策の浸透過程

### 1. 教育政策の新たな段階

1958年、勤評問題が全国を揺るがしている中で「小中学校学習指導要領」<sup>1)</sup>の改訂と法的拘束力を有するものとしての国家基準化がなされた。これによって指導要領は文部省の指導助言のための私的著作物、参考資料という従来の性格を根本的に変えることになった。省令(学校教育施行規則)の改正という形で事務的になされ、勤評問題の陰にかくれてさほど問題とはされなかったが、それは実際は教育政策の画期をなす性質のものであった。

「道德教育の徹底」と「科学技術教育の振興」をキャチフレーズにした改訂は1950年代の独占資本を推進主体とする教育政策の集大成であり、60年代の「人づくり」政策の原型をなすものであった。一つには、労働力養成政策として「技術革新」「産業構造の変動」に伴って必要とされる労働力特に技術者、技能者確保のための「科学技術教育」とその必要量の合理的、能率的育成のための教育制度改革は、1952年時点ですでに提唱されており、以来一貫した要求とされてきた。(ただし50年代においてはそれは主として理工系の大学、学部、学科拡大による技術者確保に重点がおかれ小、中、高校においては職業技術教育の振興、高校におけるコース制という形で控え目にだされていたのではあったが)戦後日本資本主義はドッジプラン以降その発展の軌道を整備し朝鮮特需を経て1955年には「救済、復興」段階から「蓄積、高度成長」段階に移行したが、この時点から国家の機能を総動員して資本の高度蓄積を企図する「経済計画」(1955年の「経済自立5カ年計画」から1970年の「新社会経済発展計画」までの間に6回)が樹立されることになった。その際これを達成するための不可欠の一環としての労働力問題を媒介に初等教育から高等教育、社会教育、職業訓練教育にいたる「教育計画」がもりこまれ独占諸団体の「要望」「意見」という形でだされた教育への直接的要求と相俟って現実の教育政策を動かしていくことになった。改訂指導要領はそのような労働力養成政策の要求に応えるものであった。

また1952年の「サンフランシスコ平和条約」「安保条約」締結以降、「サンフランシスコ体制」と「憲法体制」の矛盾をめぐる闘争は階級闘争の主要な内容をなすことになったが、「道德教育」は「サンフランシスコ体制」形成の不可欠の一環として「愛国心」「防衛意識」の形成、憲法、平和意識の解体政策(1950年代初頭にかける「歴史、地理、修身科」問題、「君ヶ代、教育勅語」問題、池田＝ロバートソン会談、教育二法、平和教育の弾圧)として登場し労働力養成政策上からの要求<sup>2)</sup>と結びついて独占資本の一貫せる教育要求であった。改訂指導要領では

「道徳の時間特設」という形でこれにんでいた。

一方、こうした指導要領に国家基準としての法的拘束性をもたせることは、1956年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（以下「地教行法」と略）が教育行政機構における戦後の転回点であるとするそれは教育内容行政上の転回点であり、共に戦後教育改革の理念、制度の中核部分に対する真向からの否定、攻撃という性格をもつものであった。また国家基準とされた内容の教育労働の直接的、統一的組織、統制という新しい政策は、教育政策の生命、中核が教育労働の組織、統制にあるかぎり政策の一部の転換という量的問題にとどまらず、全政策のあり方を深部から規定し、変容をせまる質的变化という性格のものであった。従来の平和教育、民主教育の禁止、抑圧、教科書検定を通づる間接的規制という消極的段階から一定の内容を教育労働として組織することの強制という積極的、攻撃的段階への移行を意味したといえよう。

1960年代の教育政策は指導要領改訂、基準化を基礎に「人づくり」政策として展開される。特にこの段階では高校、大学進学率上昇によって「黄金の果実」たる若年労働力不足が見通される中<sup>3)</sup>で「産業界の需要の変化と進学者の増加による供給側の条件の変化に即応した改善」<sup>4)</sup>という形で教育政策の労働力政策へのストレートな従属政策＝「人的能力開発」政策が登場する。それは全社会過程の中で教育の占める位置が高まり、教育政策が直接資本蓄積の態様を左右するに至った段階での独占の対応策であった。進学率上昇は国民の教育要求のあらわれであったが、資本の立場からすると需要以上の進学は「黄金の果実」（高度成長を支えてきた低賃金、高生産性の労働力）「黄金」（剰余価値）の減少であるばかりでなく「青少年に失望と欲求不満をいだかせ、……反抗の有力な武器」（ミルズ「ホワイトカラー」）となる不経済、危険なものであったからその抑止、歪曲政策をとらざるをえなかった。従って能力開発は「産業界の需要」に応じた質と量の選択的、差別的開発（＝開発抑止、制限）でありその制度的反映である後期中等教育多様化政策は資本が「産業の姿」に似せて「教育の姿」（制度）をつくろうとするものに他ならなかった。この結果一部のハイタレント（3～6%とされた）の対極には圧倒的多数の青年がロウタレントの下層沈殿物として低賃金、高生産性労働力のプールとされることになったが、彼らが低賃金に甘んじ、その中でも勤労意欲をもちいつまでも生産性の高い労働力であることを納得し、合意することが人的能力開発政策が有効に機能するために解決をせまられる不可欠の課題であった。それは「道徳教育」として「期待される人間像」に集約された形で軍国主義、大国主義イデオロギー教化政策と結合して展開されることになる。人間的能力開発政策が教化政策を前提にしてはじめて有効性を発揮できる性格のものであったがゆえに、60年代において教化政策の比重は以前にまして大きくなり人的能力開発政策の展開に比例して強化されざるをえない運命をになわされていた。これは既に改訂指導要領の中にあらわれていたものである。改訂にあたって「特にわたくしどもが意を用いましたのは、国際社会において信頼と尊敬をかちうるにたようなりっぱな日本人の育成をめざしたことでありまして、これが全体を通じて流れているところの精神であろうと思います」<sup>5)</sup>というのが内藤初中局長の説明であった。人的能力開発論をかかげている国の多くが科学技術教育を第一の課題としていたのに対して、日本に於ては道徳教育の徹底が第一の課題とされこれを基調に全体が統一されるという特徴をもたざるをえなかったのは、低賃金、高生産性労働力の可酷な搾取によって支えられている日本資本主義の性格の反映であった。

この政策の下で学校は「教育にいくつかの段階を設けてその各々から職業的階層組織のそ

それぞれのレベルに入っていけるような……教育と職業の関係を人為的に調整」(ミルズ前同)する機能をになわされたがそれを合理的能率的に遂行するための手段として「観察, 評価, 指導」がクローズアップされることになった。学力テストは「人材開発計画立案のための調査」<sup>6)</sup>として, また青少年を学力競争の渦になげこみ労働力の階層に連続する学力階層形成を行ない, かつそれを合理化するという意味で「人為的調整」の重要な一手段となり, かつ「指導要領の到達度」を調査することによってその定着を促進する機能を果たした。その意味で学力テストは「人づくり」政策の重要な一施策であった。

以上の検討から, 学習指導要領定着化のための「教育課程講習会, 研修会」, 「学力テスト」「特設道徳の実施」が60年代の前半の教育政策の中心をなしていたということができよう。

次に, これらの政策が北海道においてどのような形で実現されたかを検討する。

## 2. 北海道における浸透過程

### (1) 教育課程講習会

1958年8月, 文部省は学校教育法施行規則の一部改正を行ない11月に学習指導要領を官報に告示することによって学習指導要領の法的拘束性を主張し, 以降指導要領定着化のための各種の講習会, 研修会を計画した。59年には教育委員会関係講習会(都道府県教育委員会指導部課長, 教科別指導主事)——市町村教育長研修会——全国を5ブロックに分けこのブロック毎の指導者養成講習会——全教員を対象にした都道府県毎の研究会と系統的で綿密な講習, 研修が計画された。特に指導要領の法的拘束性というイデオロギーの普及と全教員を指導要領の実践者に養成するための都道府県単位の「小中学校教育課程講習会」は教育政策の重要施策の一つとされた。日教組は講習会阻止と不参加体制の確立, 教組主催の教育課程研究会開催の方針をうちだした。

北海道では8月31日~9月1日に北海道教職員組合(以下「北教組」と略)の強い反対の中で警官隊を動員し指導者養成のための教育課程講習会(いわゆる伝達講習会)が文部省, 北海道教育委員会(以下「道教委」と略)主催で強行された(「定山溪事件」)。この強行策は主として文部省の強い意向を反映したものであったが, 教職員組合との合意にもとづく行政という従来の慣行を全く無視したものであったため道教委は多くの批判にさらされることになった。

これに続いて全教員を対象とした講習会が計画されていた。道教委は文部省実施要領にもとづき年度内開催の方針で北教組と数回の交渉をもったが, 北教組は「年度内開催反対」を主張したため物別れに終わった。そして60年1月には文部省実施要領にもとづく開催を断念し, 各地方教育局(14の支庁におかれた道教委の出先機関)に内容の決定を一任する方針を表明しさらに2月北教組との間で次のような「確認事項」「覚書き」にもとづく実施へと後退した。

#### 「確認事項」

1. 教育は, 道民全体に対して直接責任を負うて行なわれるべきものである。そのためには, 教育が子供と父母に密着して行なわれ, 教師の自主性が確保されなければならない。
2. 各学校において, 教育課程を編成するに当っては, 地域及び児童生徒の実態に基づいて適切に編成すべきものである。
3. この集会は本道の地域に即した教育課程の編成と, その実践上の諸問題を研究協議し, 併せて教職員の指導力の向上に資するものである。

4. この集会の成果をあげるために運営委員会を設置する。  
運営委員会は地方教育局その他の主催者、北教組及びその他必要な教育関係団体、機関の代表者により構成し、協議事項の決定は両者の合意による。
5. 参加者については割当によって強制しない。
6. 会場数、開催地及び参加者は配分予算、地域の実状等によって決定する。
7. 研究協議の資料は限定しない。
8. 研究協議の部会は原則として要項に示す通りとするが、なお必要によって管内独自の部会を加えることができる。

④ 「確認事項についての覚書」

1. 教育課程は、北海道の地域に即したものでなければならぬので、学校教育法施行規則の関係条項及び新学習指導要領に指された国の規準をそのまま採用する考えはない。
2. 教育課程の編成は、教育現場にその権限があることを確認する。
3. この研究集会は伝達講習会ではない。
4. 地方段階で合意に達しない場合は、道教委（本庁）北教組（本部）で解決する。

北教組はこの教育課程研究協議会を「国民教育を創造するための教育課程の自主編成運動の一環」として位置づけ教研参加者、組合役員、サークル活動家を積極的に参加させ、運営にあたっては新指導要領の伝達講習会としないため「道徳、学校行事等」の部会の排除、文部省資料を配布させない、伝達の恐れのある者を講師から排除する、運営委員会は組合側、行政機関側同数とし決定は原則として満場一致制とする。等の方針を決定した<sup>7)</sup>。

1959年度の研究協議会は確認事項にもとづき全道でスムーズに実施された。

1961～62年度も確認事項の一部修正（北教組の要求により、「運営委員会」の項に「協議事項の決定は両者の合意による」を追加、その他）をしたのみでこの方式がひきつがれた。

こうして1959～62年度間に行なわれた教育課程研究協議会は「確認事項」「覚書き」による条件付実施となったが、そこでつけられた条件は協議会の性格規定においても実質的機能においても「研究協議の内容は対策案に示された基本方針に沿って行なわれた」（北教組）と総括されるように指導要領移行への伝達という内実を骨抜きにするものであった。

道教委が定山溪事件の強行策から一転してこのような妥協的方针を選択したのは何故であろうか。59年度の教研協実施に際し、道教委は教組との団交決裂後反対を無視し強行しようとして全道地方教育局長会議を招集した。しかしこの会議で地方局長は「道教委が年度内に実施する方針であればわれわれはその方針に従って協力しなければならない。然し組合側と意見対立がある以上混乱が予想されるので、道教委は北教組と充分話し合って円満なる解決を図ってもらいたい」<sup>8)</sup>と逆に道教育長に申し入れを行なっている。この前後に地方教育局長はその代表者を通じ北教組本部と数回の話し合いをもって自分たちの苦しい立場を説明し円満解決を要請している。ここにみられる局長の消極的、斡旋者的姿勢は以降（1963年まで）一貫せる行政姿勢であった。その意味で地方局は文部省の方針のストレートな具体化をめざす道教育委員会の方針を積極的にしないという機関としての機能は極めて不十分にしか果さなかった。それは教育庁本庁、市町村教育委員会（以下「市町村教委」と略）においても同様であった。たとえば定山溪教研協の当時の知事であった町村氏は、「当時の教育庁職員は組合の反対することにはからだをはってやろうとする者はほとんどみえなかった。……定山溪教研協の時には受講者を運ぶバスさえ手に入らない始末。……職員は動いてくれない。尾見教育長から頼まれて私はM氏に

頼んでバスをだしてもらった」と後で述懐している<sup>9)</sup>。

政策をになうべき機構たる教育庁本庁、地方局そして市町村教委の状態が道教委をして妥協の方針を余儀なくさせた主な要因であった。

1962年からは「教育課程の実施にともなう指導上の諸問題を研究協議し……教職員の指導能力の向上をはかる」ことを目的とした「小中学校教育課程研究集会」が計画された。当初道教委の実施要領は文部省案そのままであったが、交渉の結果教研協の際とほぼ同じ「確認事項」「覚書き」を交換し実施することになった。

ところが63年になると道教委は、「この確認事項、覚書きでは、道教委としては齟齬をきたしている、という昨年度の反省に基づいて今年度は確認事項、覚書を取りかわす意志はない」ことを明らかにし新たな実施要領を提示した。新たな実施要領の基準とされたのは「国の基準に従うという点だ。……従って法令を打ち出し責任をもって編成するということ」(8月9日北教組との団交における二本木教育長の発言)であった。実施要領の主要な改訂点は次の通りであった。

- <目的> 「北海道の地域に則した教育課程の編成とその実践上の諸問題を研究協議」(62年)→「教育課程の実施にともなう指導上の諸問題を研究協議」(63年)
- <参加者> 「各地方教育局が市町村教育委員会及び必要な教育関係団体機関と協議の上決める」(62年)→「各地方教育局が市町村教委と協議する」(63年)
- <運営> 部会を「道徳教育」(62年)→「道徳」(63年)、「特別教育活動」(62年)→「特別教育活動、学校行事等」(63年)と新指導要領の教育課程通りに。指導助言者から「大学教官」を削除。

団交の経過の中で道教委は「覚書」については全面的に交換を拒否し「確認事項」については一部変更を条件に交換を主張した。変更を要求した個所は、集会の目的を規定した第三項(「本道の地域に則した教育課程の編成」→「教育課程実践上の諸問題を研究協議」)、運営についての第四項(「協議事項の決定は両者の合意による」→「協議する」)、研究資料についての第七項(「研究協議の資料は限定しない」→「事前研究の手引配布」)であったが、それは以前の確認事項の精神を骨抜きにする性質のものであった。結局、第三項は「この集会は伝達講習会ではなく」という一文をつけ道教委案どおり「教育課程実践上の……」に、第四項は道教委案どおり「協議」に、第七項は従前通りで実施することになった。この年の結果は双方が妥協しあいながらも、道教委にとっては新指導要領の定着化を困難にしていた集会の目的、運営に関する障害を基本的にとりのぞいたという点で意義あるものとされた。しかし「(北教組との話合いが長引いたため)各会場とも……時間的余裕が極めて少なくなり、事前研究も充分には行われず……他の行事、事業と錯綜し、調整に困難を極めた。また参加者の参加意欲にも大きく影響をおよぼしていることも認められた」<sup>10)</sup>という道教委の総括は「国の基準に従う」という意図を貫徹するには未だ様々の障害が存在したことを示している。

1964年には「道教委が責任をもって主催する研究行事を組合との確認事項がなければ実施できないというのはおかしい」「従来道教委は不満ながら交換してきたもので意にそわぬものがあつた」(5月19日の団交における道教委発言)として確認事項の交換をも拒否し話合いのつかぬまま実施要領を通達し強行しようとした。しかし組合の不参加体制のため開催の目途がたたず、組合の要求する確認事項の交換をおこなって実施することになった。確認事項は昨年と同じであったが、実施要領の中で部会は「道徳教育」→「道徳」、「特別教育活動等」→「特別教育活動、学校行事等」と指導要領の規定どおりに変更され、通達において「この研究集会でいう

教育課程とは教育基本法、学校教育法および同法施行規則、学習指導要領、教育委員会規則に示すところに従い……適切に編成されたものをいう」という内容が新たに加えられていた。道教委は59年以来追求してきた「国の基準」に従うという課題を裏口からではあるが達することができ、ここにおいて研究集会の性格の変容は完了した。道教委は「一部の会場を除いて大部分のものは実施要領にもとづいて開催し、(昭40—引用者)37,38年度に比べて質的向上をみることができた」と総括している。

1965年以降は、道教委が確認事項交換を拒否し組合を運営から排除し文字通り内容、形式とも国の基準にそったものとされた。

66年には、組合に対しては「交渉において実質的には一切組合の意見を無視」「傍聴参加は実質的に拒否」「部外者立入禁止の掲示をし組合控室を与えない」など高圧的姿勢でのぞみ研究集会では「伝達一方で質問をさせない」(夕張)「講師は指導主事になり校長、教頭の(集会参加の)積極的な勧誘がでている」(函館)、「研究テーマ、参加人員の割当てが地教委から学校にきている。局側が司会者の前日打合せを行ない指導主事が司会、助言にあたるところでは一方的押しつけの言動」(檜山)といった状況が支配的になっていた。こうして道教委は従来の妥協的方式を清算し運営権を組合の排除によって独占することによって指導要領定着のための外的条件を確保していったがそれと並行して「内容の質的向上」をはかるための諸施策を講じていった。即ち、事前研究の手引書の事前配布、研究指定校制度、教科研究推進委員制度<sup>11)</sup>、教育研究所の再編、官製サークルの育成、指導主事の増員<sup>12)</sup>と学校訪問、等々である。またこうした官製研究体制の強化が自主的な教育研究運動に対する抑圧策を伴ったのは当然であった。

## (2) 学力テストの実施過程

文部省は1956年以来毎年教科を変え抽出による学力調査を実施してきた(小・中学校5%、高校10%抽出)が1961年から中学校(2,3年生)悉皆、小学校、高校約5%の方針をうちだしたことにより学力調査は社会問題化するに至った(中学校悉皆は64年まで実施され65~66年は20%に、小学校、高校は66年まで平均20%抽出、そして67年からは小、中、高とも3年おき実施とされた)。

道教委は文部省の「学力調査実施要領」にもとづき6月20日実施通達をだした。61年の学力テストは小学校、高校は9月26日、中学校は10月26日に実施が決定されていた。「勤評をはじめ多くの問題で文部省と違った見解を打ち出してきた道教委がなぜ学テだけは文部省のいいなりになるのか」という北教組の批判に対し道教委は「道教委は文部省の出先機関ではない。充分有益だと判断したから実施するのだ」としたが有益の内容は文部省の「実施要領」そのままのくりかえしであった(北教組の28項目の公開質問書に対する道教委の回答、9月16日)。道教委は反対のホコ先をかわすため実施方法については文部省要領の若干の修正(採点方法、指導要録記入)をしたが実施そのものについては、学テは校務として命令したものであり、この実施の拒否、妨害、怠業は地方公務員法違反で懲戒処分の対象にするという脅迫的通達により強行しようとした。しかし市町村教委は「話し合いによる円満解決」という従来の解決方法を望むものが支配的で職務命令による実施という道教委の方針に対し「反対」「中止」を表明したり形式的実施命令に終始するものが多かった。

また学テ業務を直接教員に命令すべき校長層は組合と同一歩調をとるか動揺的態度を示す者が支配的であった。9月26日の学テ実施前における各地方局、各市における校長会の支配的傾向は次のように報告されていた(北教組集約)。

反 対……室蘭，帯広，北見，留萌，紋別，名寄，美唄の各市。渡島，胆振，十勝，釧路の各地方局  
 批 判 的……三笠市

円 満 解 決……札幌，旭川，稚内の各市。宗谷，根室の各地方局  
 (全道歩調)

小，中で異なる……北空知，中空知の各地方局

未 結 論……小樽，函館，釧路，岩見沢，網走，苫小牧の各市。松山，網走，南空知の各地方局

61年学テにおいて道教委の方針は市町村教委，校長の夫々の段階で反射，屈折され学校には極めて不十分なものとしてしか作用できなかった。実施結果は次のとおりである。

小 学 校 (対象校60校 9月24日実施)

| 地 域 | 内 容 | 実 施    |       |       |            | 不 実 施      |
|-----|-----|--------|-------|-------|------------|------------|
|     |     | 完 全    | 一 部   | 条 件 付 | 実 施 計      |            |
| 北海道 | 郡 部 | (30.6) | (2.0) | (6.1) | (38.7)     | (61.3)     |
|     | 都 市 | (27.3) | (9.1) | (0.0) | (36.4)     | (63.6)     |
|     | 合 計 | (30.0) | (3.3) | (5.0) | 38.3(38.3) | 61.7(61.7) |
| 全 国 |     |        |       |       | 94.7       | 5.3        |

文部省，道教委発表，( )内は北教組発表，道教委は条件付の項目がなく実施に含めている  
 「北海教育評論」1962年1月号より作成

中 学 校 (対象校1,320校 10月26日実施)

| 地 域 | 内 容 | 実 施    |       |        |            | 不 実 施      |
|-----|-----|--------|-------|--------|------------|------------|
|     |     | 完 全    | 一 部   | 条 件 付  | 実 施 計      |            |
| 北海道 | 郡 部 | (12.7) | (7.1) | (44.2) | 67.4(64.0) | 32.6(36.0) |
|     | 都 市 | (5.4)  | (5.1) | (7.8)  | 25.5(18.1) | 74.5(81.7) |
|     | 合 計 | (10.3) | (6.4) | (33.4) | 58.1(50.1) | 41.9(49.9) |
| 全 国 |     |        |       |        | 90.9       | 9.1        |

(同上 北教組調査は約75%集計による)

北海道の実施率は岩手，福岡について低く加えて結果を報告しない条件で実施したり，組合員の採点拒否により集計ができず結果的に「資料の意味をなさぬ」(「北海道新聞」，11月20日)ものとなった。

学テ政策のストレートな具体化を志向するかぎり道教委は教職員組合との対立が避けられなかったが，それをになうべき地方教育局，市町村教委の行政機関，校長層は「話し合いによる円満解決」を望み組合との協調を基本とし積極的な政策にない手になりえないという状態のもとで道教委はその保障を脅迫による強制以外の手段に求めることができなかった。それは61年学テに対する数十人の逮捕，282人という空前の処分となってあらわれた<sup>13)</sup>。被処分者282人中169人(60%)が，また停職者64人中63人が校長であった事実は処分の意図を明白にしていたといえよう。道教委の方針を末端でになうべき校長層がこれに対立を基本方針とする組織の組合員であり，かつその指導層であるという状態は政策の貫徹にとっては決定的な弱点でありこの層の運動からの分離，行政への包摂が重点的課題であった。

62年以降の推移を簡単に概観しよう。62年以降は北教組の条件闘争への転換によりほぼ

100% 実施となったので焦点は、抽出校にあっては5条件中の核心たる「学テは依頼テストである」(義務ではない)を認め「依頼」とするか「義務」とするか、非抽出校にあっては文部省、道教委は行政指導によって実施督促をしていたのでその実施率にあった。

テストの推移

|        | 依 頼   | 義 務   | 曖 昧   | 不 明   |
|--------|-------|-------|-------|-------|
| 1962 年 | 26.1% | 24.1% | 30.8% | 19.0% |
| 1963 年 | 35.6% | 47.1% | 8.0%  | 9.0%  |

非抽出校(小学校)実施率の推移

( )内は北教組調べ

|       | 1962 年           | 1963 年           | 1964 年           | 1965 年           | 1966 年           |
|-------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 北 海 道 | 49.9%<br>(殆んどなし) | 53.8%<br>(20.3%) | 64.2%<br>(43.1%) | 81.9%<br>(78.0%) | 86.3%<br>(79.7%) |
| 全 国   | 91.3%            | 93.1%            | 92.6%            | 92.6%            | 91.4%            |
| 不実施順位 | 1                | 1                | 2                | 5                | 8                |

非抽出校学テの主たる推進主体

| 主 体    | 教 委   | 校 長   | 組 合   | 不 明  |
|--------|-------|-------|-------|------|
| 年 度    |       |       |       |      |
| 1963 年 | 54.5% | 24.6% | 18.5% | 2.4% |
| 1964 年 | 9.3%  | 61.7% | 29.0% | 0.0% |
| 1966 年 | 0.0%  | 43.1% | 56.9% | 0.0% |

(北教組学テ闘争報告書より算出)

62~63年は、抽出校におけるテストの性格において「テストは義務」とする道教委の方針に反し62年に約1/4、63年は約1/3の市町村教委が依頼とし、非抽出校の実施率が極めて低かった事実からして基本的に61年の継続を示している。しかし同時に実施率の上昇、テストの性格を義務とするものが24%(62年)→47%(63年)と急増している事実は行政機構内の矛盾の解消を示すものであった。道教委は、「その(市町村教委)全面的協力が私どもの今後の諸対策の遂行上、不可欠の要」<sup>14)</sup>と認識し市町村教委との提携、連絡強化を事あるごとに要請しなければならなかったが、それは64年5月の全道市町村教育委員会教育長会議頃までにはほぼ軌道にのせることができた<sup>15)</sup>。

64年或いは65年はあらゆる面からみて一つの転換を示している。非抽出校実施率は北教組、道教委の両調査とも急速に上昇し65年にはいずれも8割に達した。抽出校については大部分の市町村教委は「依頼」を認めず無条件実施を強行した。さらに推進主体についてみるなら、63年から64年にかけては市町村教委から校長へ、64年から66年にかけて校長から組合に夫々移行していることが特徴的である。64年までには市町村教委、校長層を学テの推進主体に包摂し66年にはその力を組合にまでおよぼしたことを示している。

### (3) 「道徳」時間特設の推移

1958年の学習指導要領改訂, 学校教育法施行規則の一部改正により独占資本の年来の要求であった道徳教育の徹底は, 道徳の時間の特設という形で政策化された。

北海道では社会党道政下の道教委が「週1時間特設」の方針を示したのに対し「道徳教育は全教科の中で行なわれている」と北教組が強く反対し, 結局数回の交渉の結果北教組の要求を入れた確認事項(「現在各学校において各教科並びに特別教育活動, 生活指導を通じて道徳教育が行なわれているが, 各学校における過去の経験, 実態等の基盤の上にたった教育活動の自主的計画を尊重しつつこの通達を実施されるものである」)を交し「道徳教育は教育活動の全体を通じて行なうがその充実強化をはかるため, 計画的でまとまった道徳指導ができるようにすること」という通達で合意に達した。通達では曖昧な表現ではあるが時間特設を認め(「計画的でまとまった道徳指導」)確認事項では特設の強制をしないという力関係の変化によって相当の振幅をもった妥協的な形で58年はピリオドがうたれた。

その後再び特設問題が登場するのは63年になってからである。この年道教委は北教組の要求により58年の確認事項を再確認したが「特設は重要だと考えるので理論的に現場を屈服させ実施をはかる」と公言し特設の指導を強めはじめた。64年からは特設状況の調査を全道的におこない未実施校に対する督促を行ない急速に実施率を上昇させ, 65年6月には100%に達したと報告されている。

実施率の推移

| 年度  | 1962  | 1963  | 1964<br>(6月) | 1964<br>(10月) | 1965<br>(6月) |
|-----|-------|-------|--------------|---------------|--------------|
| 小学校 | 38.1% | 46.2% | 71.2%        | 87.0%         | 100%         |
| 中学校 | 35.9% | 44.1% | 70.6%        | 85.9%         | 100%         |

(道教委発表)

年間指導計画

| 学 校     | 小 学 校 |       | 中 学 校 |       |
|---------|-------|-------|-------|-------|
| 年 度     | 1965  | 1966  | 1965  | 1966  |
| 定めていない  | 5.9%  | 4.3%  | 7.0%  | 2.6%  |
| 主題一覧表程度 | 51.0% | 50.5% | 50.0% | 48.4% |
| よく整っている | 43.3% | 45.2% | 43.0% | 49.0% |

( 同 )

実施率の急上昇は, これを勤評の代替物にした利益誘導(いわゆる「特道人事」), 職務命令による強制によるものであったが, 形式的名目的な特設が大部分であった(「年間指導計画」参照)。それにしても65年の時点で指導要領を定着化させるための外的条件はつくられていたのである。

1959年, 戦後12年継続した社会党道政から自民党道政(町村金吾知事)への転換が行なわれた。前者における教育行政が弱点をもちながらも文部省に対する一定の自主性を保持していたのに対し後者はこれに対する従属を特徴としたため, 折りからの反動的教育政策は北海道にあってもストレートな展開をみることになった。

しかし既に検討したようにそれは62年頃までは形式的、妥協的形態で具体化せざるをえなかった。64年或いは65年が政策具体化の転換点となり66年にはほぼストレートな貫徹がみられるようになった。

このような政策具体化の状態の変化の基礎にはそれを保障する教育行政機構の性格、機能の変化が予想される。「教育政策の本質的意図が実現されるかどうかは、教育行政機構の性格に大きく左右」<sup>16)</sup>されるからであり政策具体化の状態変化はいわばその結果であったと考えられるからである。

## II. 地方教育局の再編

### 1. 地方教育局幹部職員人事ルートの変化

#### (1) 川村氏の回想

自民党町村道政下の1959～1966年の間、北海道教育委員会の中で中心的存在であったと思われる川村秀雄氏が就任当時について興味ある回想記をかいている。

「当時の混乱する教育の嵐の中で、委員会の重要な仕事は組合対策にあった。ところが教育委員会内部の体質は弱体で組合に押しまわれ、主体性を失い、スジを通した教育行政を進めていく姿勢に欠けていた。ことに組合交渉は事の大小にかかわらず、すべて委員会交渉ということで、事務局にはそれを引受ける姿勢もないし、力もなさそうである。……驚いたことには、組合にもれてはならないような問題でも、委員会が終って一時間もすると、組合の耳に入っているということを知って、これはいったいどうしたことか。」<sup>17)</sup>

「委員になって初めての経験だが(註. 1960年)1月になると知事に提出する予算要求資料が、事務局からあげられてきた。……資料を見て驚いたことは、先に組合から要求された数字をそっくり転記したものが少なくない。ことに給料一律千円アップとか……教員定数1200人増といった具合でまさに組合の御用予算としか思われぬ。もっとも当時は組合管理の委員会の色が抜け切れない頃であったから、真の委員会の主体性にほど遠かったので、こうした予算資料となったのであろう。」<sup>18)</sup>

町村知事直々の懇請により「混乱する本道の教育の現状を、1日も早く正常なものに取り返さなければならない」という「教育正常化」を任務として教育委員に就任した川村氏の目にはその要となる教育委員会体制は誠に弱体なものとして映った。「教育正常化」＝組合対策をになうべき教育庁幹部職員が当の組合の方に顔を向け癒着するという驚くべき現状＝「教育庁職員体制の正常化」を「教育正常化」のための前提的課題としなければならなかった。この時点から教育庁、市町村教育委員会、校長の再編、包摂が曲折を経つつ進行することになる。前章で検討した政策の実現過程から判断すると1964、5年頃までには一応の再編、包摂が完了したものと推測される。校長層の包摂過程は別の機会(『教育史論考』、1972年版)に触れたが、ここでは教育行政機構の再編が典型的にみられる教育庁地方教育局の再編について検討したい。

#### (2) 地方局人事ルートの変化の実態

地方局は法制上は総務課、教職員課などと同じ教育庁内の一分掌機関であり14の行政区たる各支庁毎に道教委の出先機関として配置される。この再編過程を地方局幹部職員(局長、次長)の人事ルートの変化を通じ考察する。「機構を実際に運営する官僚の選択、配置は、その機構の実質を決定する上に見逃がすことのできない点」<sup>19)</sup>であると考えられるからである。

地方局幹部職員の人事ルートは1964年を境にそれ以前と大きな変化をたどる。

## 1956年の局長

|        | 学歴卒業年    | 備 考               | 1947 年            | 1948 年     | 1949 年           |
|--------|----------|-------------------|-------------------|------------|------------------|
| 石狩局長 A | 札 師 1926 |                   | 校 長 (日高)          | 地方局係長 (日高) | 局 長 (日高)         |
| 空知局長 B | 札 師 1921 |                   | 教 頭 (後志)          | 地方局係長 (後志) | 局 長 (後志)         |
| 後志局長 C | 旭 師 1927 |                   |                   |            |                  |
| 桧山局長 D | 函 師 1928 |                   |                   |            | 校 長 (桧山)         |
| 渡島局長 E | 函 師 1930 |                   |                   |            |                  |
| 胆振局長 F | 函 師 1930 | 1941年 訓 導<br>(日高) | 学務課主事             | 地方局係長 (留萌) | 本 庁 係 長          |
| 日高局長 G | 札 師 1925 |                   |                   |            |                  |
| 十勝局長 H | 函 師 1929 |                   |                   |            | 校 長 (釧路)         |
| 釧路局長 I | 旭 師 1930 |                   |                   | 教 諭 (上川)   | 地方局係長 (上川)       |
| 根室局長 J | 札 師 1926 |                   |                   | 校 長 (十勝)   | 地方局<br>指導主事 (十勝) |
| 網走局長 K | 札 師 1926 |                   |                   | 校 長 (留萌)   | 局 長 (留萌)         |
| 上川局長 L | 旭 師 1929 |                   | 地 方 局<br>主 任 (上川) | 左 同        | 地方局係長 (上川)       |
| 宗谷局長 M | 高 小 (検定) |                   |                   |            |                  |
| 留萌局長 N | 札 師 1927 |                   |                   | 教 頭 (網走)   | 次 長 (網走)         |

札師＝札幌師範，函師＝函館師範，旭師＝旭川師範，高小＝高等小学校。

## 1956年の次長

|        | 学歴卒業年    | 備 考                      | 1947 年            | 1948 年   | 1949 年       |
|--------|----------|--------------------------|-------------------|----------|--------------|
| 石狩次長 A | 札 師 1938 |                          |                   | 教 諭 (空知) | 地方局係長 (空知)   |
| 空知次長 B | 札師中退1920 |                          | 民間会社重役            | 本 庁 係 長  | 本 庁 主 事      |
| 後志次長 C | 函 師 1931 |                          |                   |          | 教 諭 (後志)     |
| 桧山次長 D | 旭 師 1933 | 1946年 北海道庁立中<br>学教諭 (胆振) | 地 方 局<br>主 任 (胆振) | 左 同      | 指 導 課 長 (胆振) |
| 渡島次長 E | 函 師 1931 |                          |                   |          |              |
| 胆振次長 F | 旭 師 1934 |                          |                   |          |              |
| 日高次長 G | 札 師 1931 |                          | 校 長 (留萌)          | 講 師 (留萌) | 次 長 (留萌)     |
| 十勝次長 H | 真岡中 1932 |                          |                   | 民 間 会 社  | 本 庁 主 事      |
| 釧路次長 I | 1919     |                          |                   |          |              |
| 根室次長 J | 実 補      | 1941年 村長                 |                   |          |              |
| 網走次長 K |          |                          |                   |          |              |
| 上川次長 L | 旭 師 1934 |                          |                   | 教 諭 (上川) | 地方局係長 (上川)   |
| 宗谷次長 M | 札 師 1939 |                          |                   |          |              |
| 留萌次長 N | 旭 師 1928 |                          |                   |          |              |

## 就任コース

| 1950 年       | 1951 年   | 1952 年   | 1953 年 | 1954 年   | 1955 年   |
|--------------|----------|----------|--------|----------|----------|
| 左 同          | 局 長 (十勝) | 左 同      | 左 同    | 左 同      | 局 長 (石狩) |
| 左 同          | 局 長 (上川) | 左 同      | 左 同    | 局 長 (空知) | 左 同      |
| 校 長 (上川)     | 局 長 (宗谷) | 左 同      | 左 同    | 局 長 (後志) | 局 長 (後志) |
| 指 導 課 長 (桧山) | 次 長 (桧山) | 左 同      | 左 同    | 局 長 (桧山) | 左 同      |
| 校 長 (渡島)     | 局 長 (渡島) | 左 同      | 左 同    | 左 同      | 左 同      |
| 左 同          | 左 同      | 局 長 (留萌) | 左 同    | 局 長 (胆振) | 左 同      |
| 校 長 (日高)     | 局 長 (日高) | 左 同      | 左 同    | 左 同      | 左 同      |
| 局 長 (釧路)     | 左 同      | 左 同      | 左 同    | 左 同      | 局 長 (十勝) |
| 左 同          | 次 長 (上川) | 左 同      | 左 同    | 左 同      | 局 長 (釧路) |
| 左 同          | 左 同      | 局 長 (根室) | 左 同    | 左 同      | 左 同      |
| 左 同          | 左 同      | 局 長 (胆振) | 左 同    | 局 長 (網走) | 左 同      |
| 次 長 (上川)     | 局 長 (後志) | 左 同      | 左 同    | 局 長 (上川) | 左 同      |
|              | 校 長 (日高) | 次 長 (日高) | 左 同    | 局 長 (宗谷) | 左 同      |
| 局 長 (根室)     | 左 同      | 局 長 (網走) | 左 同    | 局 長 (留萌) | 左 同      |

北教組編「北海道教育関係職員録」「北海道教育年鑑」「北海道自治名鑑」等より作成。以下同じ

## 就任コース

| 1950 年       | 1951 年           | 1952 年            | 1953 年            | 1954 年   | 1955 年   |
|--------------|------------------|-------------------|-------------------|----------|----------|
| 左 同          | 地方局<br>指導主事 (空知) | 左 同               | 左 同               | 左 同      | 左 同      |
| 本 庁 係 長      | 左 同              | 次 長 (空知)          | 左 同               | 左 同      | 左 同      |
| 地方局主事 (後志)   | 次 長 (後志)         | 左 同               | 左 同               | 左 同      | 左 同      |
| 左 同          | 左 同              | 地 方 局<br>主 事 (胆振) | 左 同               | 左 同      | 次 長 (胆振) |
| 教 頭 (渡島)     | 地方局<br>指導主事 (渡島) | 左 同               | 左 同               | 次 長 (渡島) | 左 同      |
| 教 諭 (上川)     | 地方局係長 (上川)       | 左 同               | 左 同               | 左 同      | 次 長 (胆振) |
| 左 同          | 左 同              | 左 同               | 左 同               | 左 同      | 次 長 (日高) |
| 総 務 課 長 (網走) | 左 同              | 次 長 (網走)          | 左 同               | 左 同      | 次 長 (十勝) |
| 教 頭 (空知)     | 地方局<br>指導主事 (釧路) | 左 同               | 左 同               | 左 同      | 左 同      |
|              | 支 庁 課 長 (根室)     | 次 長 (根室)          | 左 同               | 左 同      | 左 同      |
|              | 不 明              | 本 庁 主 事           | 左 同               | 本 庁 係 長  | 次 長 (網走) |
| 左 同          | 左 同              | 左 同               | 次 長 (胆振)          | 左 同      | 次 長 (上川) |
| 教 諭 (石狩)     | 地方局係長 (石狩)       | 左 同               | 左 同               | 左 同      | 左 同      |
| 校 長 (十勝)     | 指 導 課 長 (十勝)     | 地 方 局<br>係 長 (十勝) | 地 方 局<br>主 事 (十勝) | 左 同      | 次 長 (留萌) |

## 1966年の地方教育

|        | 学歴卒業年                  | 備 考                           | 1956 年     | 1957 年 | 1958 年       |
|--------|------------------------|-------------------------------|------------|--------|--------------|
| 石狩局長 A | 青年学校 1939              | 1941年 学務課書記                   | 本 庁 係 長    | 本庁次長*  | 本庁補佐*        |
| 空知局長 B | 拓 大 1940               | 1946年 上川支庁                    | 本 庁 主 事    | 左 同    | 本庁係長         |
| 後志局長 C | 旭 師 1940<br>広島文理大 1945 |                               | 教 諭 (上川)   | 左 同    | 左同 (石狩)      |
| 松山局長 D | 北大法経 1953              |                               | 道庁総務部      | 左 同    | 左 同          |
| 渡島局長 E | 旭 師 1914               | 1948年 教諭 (上川)                 | 次 長 (上川)   | 左 同    | 次長 (十勝)      |
| 胆振局長 F | 北海学園                   | 1941年 准訓導 (網走)<br>1943年 地方局主事 | 本 庁 係 長    |        | 本庁次長         |
| 日高局長 G | 旭 師 1939               | 1947年 教諭 (立川)                 | 地方局係長 (上川) | 左 同    | 本庁係長         |
| 十勝局長 H | 富山師範 1941              | 1949年 教諭 (留萌)                 | 本 庁 係 長    | 左 同    | 左 同          |
| 釧路局長 I | 札 師 1941               |                               | 教 諭 (石狩)   | 左 同    |              |
| 根室局長 J | 金城高校                   | 1942年 学 務 課                   |            | 本庁係長   | 左 同          |
| 網走局長 K | 札 師 1938               | 1948年 教諭 (空知)                 | 次 長 (石狩)   | 本庁審査員  | 左 同          |
| 上川局長 L | 札 師 大 1938             |                               | 教 頭 (石狩)   | 左 同    | 地方局指導主事 (石狩) |
| 宗谷局長 M | 自 治 大                  |                               | 教 頭 (網走)   | 左 同    | 左 同          |
| 留萌局長 N | 青年学校                   | 1942年 地方局主事 (留萌)              | 地方局係長 (留萌) | 左 同    | 次長 (留萌)      |

## 1966年の地方局

|        | 学歴卒業年             | 備 考                         | 1956 年     | 1957 年  | 1958 年 |
|--------|-------------------|-----------------------------|------------|---------|--------|
| 石狩次長 A | 八 雲 中 1937        |                             | 地方局係長 (空知) | 次長 (網走) | 左 同    |
| 空知次長 B | 上 海 日本商業 1939     |                             | 地方局係長 (渡島) | 左 同     | 左 同    |
| 後志次長 C | 旭川商業 1940         | 1951年 民間会社                  | 本 庁 嘱 託    | 本庁主事    | 左 同    |
| 松山次長 D | 大 泊 中 1944        | 1948年 民間会社                  | 地方局係長 (留萌) | 左 同     | 左 同    |
| 渡島次長 E | 法 大 1946<br>経営学科  | 1946年 民間会社                  | 本 庁 係 長    | 左 同     | 左 同    |
| 胆振次長 F | 東 北 大 1955<br>法 学 |                             | 道庁農地開拓部    | 左 同     | 左 同    |
| 日高次長 G | 釧路中学 1944         |                             | 地方局係長 (釧路) | 左 同     | 左 同    |
| 十勝次長 H | 東北大法 1955         |                             | 道人事委員会     | 左 同     | 左 同    |
| 釧路次長 I | 青年師範 1948         | 1948年 教諭 (後志)               | 地方局主事 (後志) | 左 同     | 左 同    |
| 根室次長 J | 仙台鉄道教習所 1944      | 1946年 鉄 道 局                 | 地方局係長 (上川) | 左 同     | 左 同    |
| 網走次長 K | 旭 師 1942          | 1942年 訓導 (十勝)<br>1946年 民間会社 | 地方局係長 (十勝) | 左 同     | 左 同    |
| 上川次長 L | 余 市 高 1943        | 1955年 地方局主事 (後志)            | 本 庁 主 事    | 左 同     | 本庁係長   |
| 宗谷次長 M | 札 幌 二 中 1945      | 1955年 地方局主事 (石狩)            | 本 庁 主 事    | 左 同     | 左 同    |
| 留萌次長 N | 北大法学部大学院 1958     |                             | 教 諭 (石狩)   | 左 同     | 左 同    |

## 局長就任コース

| 1959 年 | 1960 年 | 1961 年  | 1962 年 | 1963 年  | 1964 年  | 1965 年       |
|--------|--------|---------|--------|---------|---------|--------------|
| 左 同    | 左 同    | 左 同     | 左 同    | 左 同     | 左 同     | 局 長(日高)      |
|        |        | 本庁係長    | 左 同    | 本庁補佐    | 左 同     | 局 長(渡島)      |
| 本庁指導主事 | 左 同    | 左 同     | 左 同    | 左 同     | 左 同     | 本庁補佐         |
| 左 同    | 左 同    | 左 同     | 道人事委員会 | 左 同     | 左 同     | 本庁補佐         |
| 左 同    | 左 同    | 局 長(留萌) | 左 同    | 左 同     | 局 長(上川) | 左 同          |
| 本庁補佐   | 左 同    | 左 同     | 左 同    | 左 同     | 左 同     | 局 長(胆振)      |
| 左 同    | 左 同    | 本庁主事    | 左 同    | 本庁補佐    | 局 長(留萌) | 左 同          |
| 左 同    | 左 同    | 本庁室長    | 左 同    | 左 同     | 局 長(十勝) | 左 同          |
|        | 本庁係長   | 左 同     | 左 同    | 次 長(石狩) | 本庁補佐    | 左 同          |
| 左 同    | 左 同    | 左 同     | 本庁審査員  | 左 同     | 次 長(上川) | 局 長(根室)      |
| 左 同    | 左 同    | 左 同     | 左 同    | 本庁審査班主席 | 局 長(網走) | 左 同          |
| 左 同    | 左 同    | 左 同     | 本庁指導主事 | 左 同     | 局 長(後志) | 左 同          |
| 左 同    | 左 同    | 左 同     | 本庁指導主事 | 本庁係長    | 左 同     | 本庁総括<br>筆記主事 |
| 左 同    | 左 同    | 左 同     | 左 同    | 次 長(知空) | 局 長(宗谷) | 局 長(留萌)      |

## 次長就任コース

| 1959 年         | 1960 年         | 1961 年         | 1962 年         | 1963 年  | 1964 年  | 1965 年  |
|----------------|----------------|----------------|----------------|---------|---------|---------|
| 左 同            | 左 同            | 左 同            | 本庁係長           | 左 同     | 左 同     | 次 長(知空) |
| 地方局<br>主 事(渡島) | 地方局<br>係 長(渡島) | 左 同            | 左 同            | 左 同     | 次 長(渡島) | 左 同     |
| 左 同            | 左 同            | 左 同            | 左 同            | 本庁係長    | 左 同     | 次 長(後志) |
| 左 同            | 左 同            | 左 同            | 左 同            | 左 同     | 左 同     | 次 長(桧山) |
| 左 同            | 左 同            | 左 同            | 左 同            | 左 同     | 左 同     | 次 長(渡島) |
| 道庁総務部          | 左 同            | 左 同            | 左 同            | 左 同     | 左 同     | 本庁管理主事  |
| 左 同            | 左 同            | 本庁主事           | 道議会事務局         | 左 同     | 本庁係長    | 次 長(日高) |
| 道庁水産部          | 左 同            | 道庁総務部          | 左 同            | 左 同     | 本庁係長    | 道庁衛生部   |
| 左 同            | 地方局<br>係 長(十勝) | 左 同            | 左 同            | 本庁主事    | 左 同     | 次 長(釧路) |
| 左 同            | 左 同            | 左 同            | 地方局<br>係 長(知空) | 本庁係長    | 左 同     | 左 同     |
| 左 同            | 左 同            | 地方局<br>係 長(上川) | 左 同            | 次 長(留萌) | 左 同     | 次 長(網走) |
| 左 同            | 左 同            | 左 同            | 左 同            | 左 同     | 本庁主事    | 本庁補佐    |
| 左 同            | 左 同            | 左 同            | 本庁係長           | 左 同     | 本庁室長    | 次 長(宗谷) |
| 左 同            | 左 同            | 左 同            | 左 同            | 左 同     | 本庁主事    | 左 同     |

## ① 1949～1963年における人事ルート

1949～1963年の地方局局長の人事ルートを1956年を例にとって検討しよう。(1956年をとったのは全くの便宜上でその他のどの年でも同じ傾向である。)

これを類型化すると以下ようになる。

- (1) 校長→局長……5 (C, E, G, H, K)
- (2) 教頭・校長・地方局係長→次長→局長……4 (D, L, M, N)
- (3) 校長・教頭・教諭→地方局係長→局長……3 (A, B, I)
- (4) 校長→地方局指導主事→局長……1 (J)
- (5) 地方局係長→本庁主事→局長……1 (F)

このようにしてみると(5)の本庁からのコースを例外として校長、教頭層が基本的に在任の支庁の局長に就任するというのが一般的コースであったと概括できる。(全局長とも教職経験者でそのうち71%の10人は校長が直接にか次長、地方局係長、指導主事を経てのコースで就任したもので教頭、教諭からのコースはそれぞれ2人づつとなっている)これは教委制度発足の1949年以来の一貫せる傾向であり、その後も1963年を下限としてひきつがれている。

次長コースについてもやや複雑ではあるが、基本的に同じ傾向をみることができる。

これを類型化すると以下ようになる。

- (1) 教諭・教頭・校長→地方局主事・係長・指導主事→次長……10 (A, C, D, E, F, G, I, L, M, N)
- (2) 一般会社→本庁主事・係長→次長……2 (B, H)
- (3) 支庁→次長……1 (J)
- (4) 不明……1 (K)

ここでは(1)のコースが基本的で(2)、(3)のコースも3例あるがこれらは全て次長→局長というコースをたどらずここを最後に退職する。

## ② 1964～1966年における人事ルート

次に1964～1966年における人事ルートの典型として1966年を検討する。

これは以下のように類型化される。

- (1) 局長 本庁→局長……5 (A, B, F, H, J)
- (2) 教諭・教頭→本庁→局長……3 (C, I, M)
- (3) 地方局→(次長)→本庁→局長……2 (G, K)
- (4) 道庁→本庁→局長……1 (D)
- (5) (教諭・教頭)→(地方局)→次長→局長……3 (E, L, N)

- (1) 次長 本庁→次長……4 (C, E, L, M)
- (2) 地方局→(次長)→本庁→(道庁)→次長……4 (A, G, I, J)
- (3) 道庁・人事委員会→本庁→(道庁)→次長……2 (F, H)
- (4) 教諭→本庁→次長……1 (H)
- (5) 地方局→次長……3 (B, D, K)

1956年の人事ルートとの相違は明白である。56年においては、例外的であった本庁コースがここでは基本コースとなり、56年において基本コースであった地方局内あるいは地方局間のルートはここでは逆に例外的となっている。地方局内あるいは地方局間の本庁から分離、独立

した人事ルートから本庁―道庁―地方局間一体の人事ルートへの転換が第一の特徴であるが、このような変化が、64年を境にしていることは次の表で明らかである。

| 局 長    |                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|--------|-----------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 年 度    | 54              | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 |
| 地方局コース | 13 <sup>人</sup> | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 14 | 14 | 14 | 8  | 5  | 3  |
| 本庁コース  | 1 <sup>人</sup>  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 0  | 0  | 0  | 6  | 9  | 11 |

| 次 長    |                 |       |  |  |  |    |    |    |    |
|--------|-----------------|-------|--|--|--|----|----|----|----|
| 年 度    | 56              | (省 略) |  |  |  | 63 | 64 | 65 | 66 |
| 地方局コース | 13 <sup>人</sup> |       |  |  |  | 10 | 7  | 5  | 3  |
| 本庁コース  | 3 <sup>人</sup>  |       |  |  |  | 2  | 6  | 9  | 11 |
| そ の 他  | 1 <sup>人</sup>  |       |  |  |  | 2  | 1  | 0  | 0  |

局長には本庁の課長補佐クラスから、次長には係長クラスから就任するのが一般的である。第二の特徴として師範学校卒業の教職経験者が減少し（局長 50%，次長 14%）代って旧制中学卒で長期にわたる本庁，地方局勤務経験者が中心となり法学部卒業者も増大していることが注目される。次にこのような地方局幹部職員の人事ルートの変化が地方局の性格，機能にどのような変化をもたらしたのかを明らかにするため，まず 1963 年までの地方局の性格，機能を検討する。

## 2. 再編前の地方教育局の性格

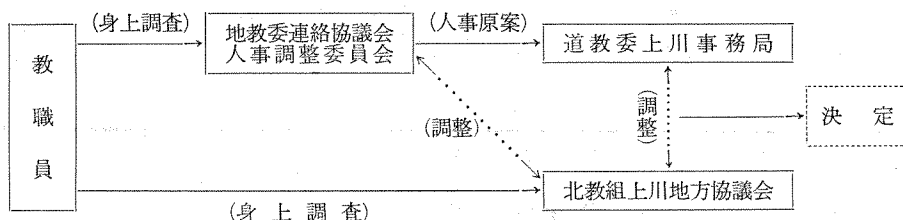
### (1) 地方局の権限

地方局の分掌事務は「教育庁の事務のうち，地方において処理するものとされた事務」（北海道教育委員会行政組織規則，昭和 32 年）と一般的に規定されているが，実質的には道教委の市町村教委に対する「指導，助言，一般的指示」（地教行法）を具体化する出先機関の機能と同時に行政の中心課題といえる管内小中学校教職員の人事権を独自に分掌していた。その意味で地方局は本庁と独立した独自の人事ルートと同時に独自の権根を有して各支庁に分立せる最高の教育行政機関として存在した。

次に地方局における中心課題であった小中学校教職員の人事決定の実態を検討する。

人事は，＜校長の意見申出＞―＜市町村教委の内申＞―＜道教委の任命＞というルートが地教行法で規定されているものであったが，組合の具申権が 47 年の労働協約で確認されて以降北海道にあっては継続的に保障され決定は両ルートの調整にもとづいてなされるのが慣例であった。

上川地区を例にとって人事決定の実態をみると次のようである。1952 年に全国一斉に市町村教委設置がなされたが，当初においては従来から管内の人事権を掌握していた地方事務局（57 年より地方教育局と改称）と新たに人事権を与えられた地方教育委員会の間に，人事権限をめぐる確執があった。53～54 年度の実質的権限を掌握していたのは地方教育委員会（管内の地教委連絡協議会に設置した 6 人の教育長より構成される人事調整委員会）であった。

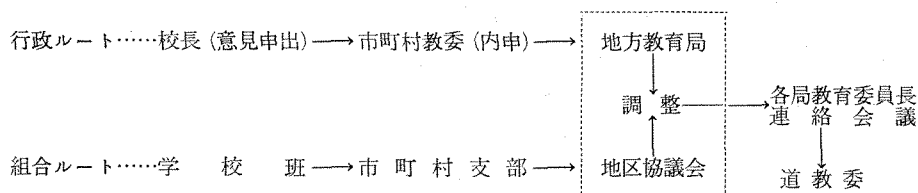


1954年には、管内教育長総会が「人事異動は地教委の自主性に基き局の指導助言を得て実施する」と決定したのに対し上川事務局長（57年から局長）が「決定の裏には地教委の独自性という美名にかくれて……決して全上川の教育の上に立とうとはしない」と批判し更に地教委が「上川事務局が自主性あるべき地方教育の人事権をはく奪せんとする陰謀だ」と反論するなどの応酬を経て、1955年には地教委側が譲歩し人事調整委員会に道教委上川事務局長を加え更にその委員長にするという形で妥協がなされた。これによって事務局長が人事異動原案の作成権を得、人事の実質的主導権を掌握することになった。

ところでこの主導権の移行に対し、北教組上川地区協議会が「2年間にわたって闘われてきた人事闘争のうち事務局長に原案を作成させるという闘いはわれわれの主張通り勝ちとられた」と闘争の成果として評価している点が注目される。実際、地区協議会は「(地教委の)人事調整委員会の行なう人事異動原案作成について全力をあげ反対し」「事務局長に原案を作成させよ」という方針で地教委交渉を行ないそれを「生まのままで表面にだすことはどうみても不利であるとの判断に立ち……『事務局長を人事異動原案作成者に加えよ』と要求していたのであった。61年には地教委内申→局長原案作成という若干の変化があったが、組合はこの時点においても「地教委に内申させない」ことを基本方針にしていた。組合が「日教組が支持している地方教育委員会の存置という点からみても中央集権的で好ましくないばかりか、その方針に反しないか」(55年地区委員会における美深支部の発言)という当然の批判をうけつつも、地教委ではなく事務局に主導権をもたせようとしたのは何故だろうか。地教委による非民主的不合理的な人事に対する批判が一つにはあったが、それが全てではなかった。それは様々な傾向をもつ地方教委よりも後述するように、組合と親密な関係にあった局長に主導権をもたせ原案を「局長につくらせる段階で細部を協議し」「個々の問題にタッチする」(55年書記長発言)ことによって組合の意向をより確実に反映させることが可能だったからに他ならない。56年に組合との団交で局長の異動計画樹立にあたって必ず組合と協議し「組合推せん者の中から校長を採用する」(傍点引用者)ことを確認している。

こうして人事権をめぐる地方教委、道教委地方事務局の確執は、1955年からは組合の「闘争の成果」として事務局に移行し以後「地方局—地区協議会」間の調整によって実質的な決定がなされることになった。

以上は上川の例であるが、地教委の教育長の多数が組合推せん者、校長出身者であった日高・空知などにおいては地教委と事務局の確執が少なく早くから事務局段階の決定権が確立していた。人事決定ルートとそこにおける主導権の所在は、地方教委、事務局、組合の力関係により、時期、地域により若干の相違はあったが下図のルートが一般的であり「地方教育局(事務局)—地区協議会」間の調整によって実質的な決定がなされた。



この際両者間の調整は、いくつかの例外をのぞきスムーズに合意に達するのが通例であった。それは校長→市町村教委→地方教育局という行政ルートで集約される人事案と、組合ルートで集約される人事案の間にそれ程の相違がなかったこと、及び相違点が協議により合意に達せられる程度の性格のものであったことによる。このような事実は次のことに注目するなら理解できる。即ち、校長は行政ルートの意見申出者であると同時に組合幹部層、組合人事委員の多数を占めていたことによって組合ルートの代表者でもあり、両ルートの始源は校長に重畳化していることである。更に行政ルートの市町村教委、地方教育局幹部職員は組合推薦の校長層が大きな比重を占めていた。このように両ルート（組織）は校長を媒介に人的にも機能においても重畳・連続関係にあった。

次に、「権力によって支持された教育理念を各学校、教師にまで伝達するパイプ」をその本性的機能とする教育行政機構と「権力の支持する教育理念とは異なる教育理念を、民間の社会的力が支持して、種々の手段でその実現をはかる」<sup>21)</sup> ことを本質的機能とする教育運動組織（その中核としての教職員組合）との重畳という一見奇妙な現象を成立させている要因を検討することを通じ教育局の性格を明らかにしたい。

## (2) 地方教育局の性格

行政機構の一端を労働運動がになうという現象は日本においては、曲がりなりにも絶対主義的権力機構がブルジョワ民主主義的権力機構に再編された戦後において可能とされたものである。即ち新憲法のもとに国会をはじめとする各種の国家機関、公共機関が創設され、戦後、社会的比重を大きく高めた労働運動の勢力がそこに席を占める前提がつくりだされた。

教育の分野においては、第一に戦後教育改革の一環としての戦前教育行政機構の基本的解体と再編—いわゆる三原則（一般行政からの独立、地方分権、民衆統制）にもとづく公選制教育委員会制度の成立、第二に大衆的教職員組合の結成、強化による急速で大規模な教職員の団結と成長、という歴史的経過の中で地方教育行政機構の人的構成は従来の内務、文部官僚の後退のあとに教員が進出することになった。その際、教員の大部分を組織し巨大な力量をもつに至った教職員組合の意向が強く反映したのは当然であった。公選期の道教育委員は教組推薦者が常に半数以上を占め、市町村教育委員の30～40%を占めた。また教育委員会事務局の幹部職員（教育長、課長、地方教育局長、指導主事）人事にも教育委員を通じ、組合の意向を反映させることが可能であった。

そして、戦後12年にわたる社会党道政（1947～1959年）の継続という北海道の特殊性はこのような傾向をより一層促進した。

一方、サンフランシスコ体制構築をめざす権力の側は初期においては教員組合運動の右傾化（レッドパージ）と全国一斉設置教育委員会（1951年）を通じての教員支配という迂回した対策をとらざるをえなかった。戦後教育改革の理念への支持が一定の力をもっており、直接的官僚統制が困難な中で、公選という民主的形式を利用し農村を拠点とする保守層に依拠した半ば

無政府の形態で実質的支配を貫徹するか、教員組合運動を右翼化しそれを支配の支柱にとりこみ組合を通じて支配を貫徹するかの方策を選ばざるをえなかったからである。しかしこれは同じサンフランシスコ体制維持の政策によって破綻をみ1956年の「地教行法」へと一転することになる。

しかし、北海道にあっては先の特殊性が地教行法成立後も慣習的にこれを継続させる要因となった。第一期自民党町村道政発足時(1959年)の教育委員長川村氏が「組合管理の教育委員会」と非難したのは以上のような現象に対してであった。しかしそこには、「教育委員会の正常化」という自らの達した功績を回想するという氏の立場を反映してか、「組合管理」の内実を抜きにした過大評価が含まれている。

戦前において組織と闘いの経験を充分もつことを許されなかった教員は、敗戦直後の労働運動の昂揚の中で急速に組織され陶冶されることになったが、その運動は自然発生的、階級的未成熟状態から出発せざるをえなかった。そして、数年後にははじめられた占領軍の弾圧、分裂攻撃による労働運動の右旋回は、教員組合運動の階級的成長の可能性を一頓挫させ、反共主義、協調主義等の「民同」的諸特徴を教員組合運動にも刻印することになった。教員組合の教育行政機構への浸透はこのような運動の諸特徴を前提にして、長期にわたり可能とされたのである。

更に、このような「民同」的諸特徴を基盤にして運動をとらえた否定的要素として「学閥」<sup>22)</sup>があげられる。学閥は、人事(採用、昇進、異動等)における客観的民主的基準、制度が確立しない中で競争における有利なライフチャンスの保障ということを物的基礎とし「同窓」(＝同一校出身)という人事にとって非本質的、偶然的要素を唯一の媒介にして成立した自然発生的利益集団の一つである。その機能は全体としての地位、昇進機会そのものの増大をめざすものではなく固定された地位、昇進機会をめぐる無政府的競争を「同窓」を媒介に集団化するものでしかなかった。従ってその機能の性格は体制内的であることを基本的特徴としている。また学閥は「無原則的なライフチャンス獲得を目指すものであるかぎり、ライフチャンスを左右する権力への極めて従順な反応を示すものであり……権力を支える一支柱として機能」<sup>23)</sup>するということにより機能実現の方法は、組織とその成員の運動によってではなく有力者層のイニシアティブによる権力への追随、順応という体制的なものである。このような性格をもつ学閥が運動をとらえた要因は基本的には運動における自然発生的、階級的未成熟状態にあったが教員組合における次のような特殊性も作用していた。即ち、教員にあっては他産業労働者と異なっ  
て賃金体系は考課によらず学歴、勤続年数などの客観的基準によって平準化されている中で人事問題が特別な比重をもっていたが、賃金をはじめとする経済闘争、教育闘争が共通の利害にかかわるものとして組織的、集团的に闘うことが可能であったのに対し、人事問題はその性格上、運動における相当に高度の力量なしには個別的、私的性格をもたざるをえなかった。このように人事問題が重要課題として存在し、かつそれを民主的に解決する運動の力量、制度を欠いていたことが人事に関する利益集団たる学閥が運動をとらえる要因であった。学閥は運動をとらえることによりその機能を十全に果すことが可能であった。教職員人事の法的任免権を有する教育行政機関および具申権という形で実質的任免権を有した教員組合の二つの機構、組織の主導権掌握、特に教育行政機関の人事に発言力を有した教員組合における力関係が各学閥の力関係のバロメーターとされた。その意味で行政機構、組合組織はその組織形態、機能に相連をもちつつも人事をめぐる利益集団たる学閥機構の分化、延長された相互補完的二分枝として

の一面をもち、行政——運動間の対立と同時に行政、運動を一体化させ学閥間の対立を極わだたせた。また、学校班——市町村支部——地区協議会——本部の夫々の段階の組合組織の人事、運営が直接、間接に学閥有力者層（校長、国会議員、地方自治体議員）の意向によって規制され組織を協調主義、官僚主義が支配したこと、組織と運動をめぐる矛盾を学閥間の対立に至少化する作用を伴ったことは運動の発展にとって阻止的要因として働いた。

無論、組合組織が学閥機構そのものではなく独自の目的、組織形態をもっていたのも事実である。組合組織は程度の差はあれ生活と権利の擁護、民主教育の確立という中心課題を平等な権利、義務を有する成員の団結と闘争によって実現する階級的大衆組織としての性格を基本としている。このような組合組織の特徴は、学閥機構の基本的性格（体制的利益集団）、組織原理（非民主的年功序列制）と矛盾するものであり、組合組織がいかに深く学閥原理に支配されていたようにそれが組合組織であることにより主体的、客観的条件の推移の中で学閥の諸要素を止揚、克服し階級的大衆組織へと成長していく内在的根拠となっている。事実組合組織は曲折をへつつもそのような成長をたどったのである。

事情は教育行政機構の側においても同様である。組合組織、行政機構は学閥機構の延長、分化の二分枝としての一面をもっと同時に、学閥機構そのものではなく夫々独自に展開する論理をもち学閥の原理との矛盾を抱合しつつ自らを貫徹する運命をになったのであった。従って両者の間には矛盾、対立が存在しそれは逐年非和解的なものになろうとしていたが、この段階では未だ学閥を共通基盤とする調和、協調が支配的で行政、運動夫々の未分化状態が特徴的であった。両組織、機構の人的、機能的重畳はこのような状態の反映であった。

学閥は協調主義を基盤に成立し、行政と運動のゆ着を媒介し協調主義を存続させるものとしての機能を果たした。このような段階において、教育行政機関の人事は組合の推薦、信任という形式で学閥有力者層間の協議によって実質的に決定され、その力関係に依拠してポストの配分がなされた。例えば公選期に北教組が推薦候補とした道教育委員の三人（鎌田理吉、本間喜八郎、坂井一郎）は札幌、函館、旭川の各師範の代表者として選出されていた。地方教育局長を例にとっても一定の比率で配分されている。

| 年度   | 札幌師範 | 函館師範 | 旭川師範 | その他 | 不明 |
|------|------|------|------|-----|----|
| 1952 | 6    | 4    | 2    | 1   | 1  |
| 1956 | 6    | 4    | 3    | 1   | 0  |
| 1960 | 5    | 4    | 3    | 2   | 0  |
| 1963 | 4    | 4    | 4    | 2   | 0  |

また組合の推薦信任は「民主教育推進」を条件になされたが、先の道教育委員の三人は北教組中央書記次長（1946年、坂井一郎）、同副委員長、全道教職員組合協議会最高闘争委員（1947年、本間喜八郎）、札幌市支部支部長（1948年、鎌田理吉）と教組幹部経験者であり、地方教育局長中、地区協議会以上の機関の組合幹部経験者は14人中、52年—6人、56年—6人、60年—3人、63年—6人（北教組中央執行委員長、同書記次長経験者をふくむ）と教組幹部経験者が教育行政機構の幹部の可成りの数を占めた。

このように教育行政機構の人事が組合組織、及びそれを支配していた学閥勢力の規制をうけていたという事実は、行政機構の性格、機能を一定規制するものであったが、それが教育政

策の伝達機関としての機能を果さなかったとか、中央の教育行政機関と基本的に対立する機関であったということを直ちに意味するものではなかった。

第一に、旧教育委員会法のもとにおいてさえ地方教育行政機関（都道府県教委、市町村教委）は中央の教育行政の方向とまったく無関係に自由にその権限を行使できたのではなかった。教育委員は「法令等に従う義務」（旧教育委員会法第32条）を課せられ「法令に違反しない限りにおいて」（同第53条）のみ行政執行の枠組となる教育委員会規則の制定が容認されるたてまえになっていた。その意味で地方教育行政機関の権限は基本的に法令の枠組に規制され、その限定された枠内における法令の解釈、執行という性格をもたらすを得なかった。地教行法以降このような性格が一段と強められたことはいうまでもない。

また、行政施策を物的に支える教育財政を財政能力の乏しい自治体に依存せざるをえず、この面からも教育行政機関の権限は実質的な限定をくわえられていた。

第二に、以上のような限定はあれ教育行政機関（教育委員会）は各都道府県、市町村における「学校その他の教育機関を……所管」し「教育事務を管理及び執行する」（旧教育委員会法）独自の権限を保障されており法令の民主的解釈、執行により反動的教育政策を阻止し民主的教育の推進を励ます機能をにう可能性をもっていた。この可能性を現実化する条件は、教育行政機関の人的構成と行政姿勢、行政能力及びこれを物的に支える組織と運動の水準（特に後者）にあった。

北海道にあっては、社会党道政のもとに前者の条件は学閥的均衡からくるいくつかの問題はあれ、ある程度満すことができたが（それゆえに）後者の条件に未成熟さがあり、可能性を充分汲みつくしたとはいえない。確かに組合の人事に対する一定の規制は、明らかに教職員の利益に反し民主教育に反する政策のストレートな執行にブレーキをかけ、話合いと納得・合意による行政執行という機能における一定の限定と機能実現の方法における特徴を教育行政機関に与えることになった。機能における一定の限定という点についていえば、公選期の道教育委員は教育基本法の遵守と中央の反動政策に対する「防波堤」（1954年、北教組との団交における水島道教育委員の発言）たることを行政姿勢の基本にし、これは社会党道政期の任命制教育委員にも基本的にひきつがれていくのであったが、行政施策として具体化する努力がなされた。1958年の勤務評定に対する原則的対応（法律で規定されていても教育にとって効果がなければ実施しない、という態度をつらぬいた）はこれらの行政姿勢の最高の結晶物であった。しかし同じ1958年に特設道徳の実施、校長に対する管理職手当支給という反動的教育政策への追隨の方針をうちだしたことにみられるように首尾一貫性を欠き（それは教育委員の行政姿勢、能力そして主要には運動の対応に規定されていたのであったが）、客観的には政策の反動化に対する原則的対応というよりそれを分散、屈折させ速度をゆるめ濃度を薄めた妥協的な形で具体化という性格が基本的で、政策の反動化の強度と速度に対応し後退する弱点と限界をもっていた。

また機能実現の方法における話合い、合意にもとづく執行という慣習はそれ自体としては積極的なものであったが、この時点では次のような問題点も含んでいた。重要施策の組合との合意による執行は組合の方針に従属するという側面だけでなく「話合いによって組合を動かす」側面があった。話合いで動かせる範囲の大きさによっては、組合に行政機関の延長としての代位機能を果させることによって政策をスムーズに執行する潤滑油の役割を期待することが可能であった。その意味では法律準拠による命令——服従という方法よりは「合理的」支配方

法たりうるといえよう。話合いで動かせる範囲の大きさは、組合の階級的成熟度、政策の内容によって決定されるが組合の階級的未成熟段階にあってはその範囲は大きかった。人事に対する規制という形で行政機関に運動的要素をもちこむことによって、逆に運動組織が行政機関の代位機能を果すというパラドックス的關係も存在した。

以上のような事実を勘案するなら、この段階（社会党道政下）における北海道の教育行政機構はその機能と機能実現の方法に幾多の弱点をもちながらも、基本的に教育政策の伝達パイプとしての役割をになわされていたといえよう。

地方教育局もこの制約から自由ではなかった。管内の小中学校教職員人事以外の教育予算、教育課程等の行政施策については道教委の出先機関として政策の直接的執行の役割をになわされていた。その中心機能であった人事行政についてみるなら、それは学閥原理に支配され、民主性の徹底したものでなく——後にみられる強権的人事と比較すれば「希望と納得」を原則にした点では積極的な側面もあったが——民主的、合理的教育行政の要求にこたえるものではなかった。

地方教育局は、運動的要素、行政的要素を未分化、混交状態で抱合し、運動的機能のある程度果すことを通じ官僚機構としての機能を果すというその機能と、機能実現の方法に特殊性をもった官僚機構であったといえよう。

### 3. 地方教育局再編の要因と性格

#### (1) 再編の要因

以上のような教育行政機構の成立を可能にしていた要因は、戦後民主化という歴史的条件下で、(1)独占資本、権力機構が体制整備過程にあって相対的に弱体化していたこと、その中で教育政策の要求内容の段階、(2)労働運動の昂揚とその社会的比重の増大——同時にその階級的未成熟にあった。しかし1950年代半ばには労働運動の階級的前進の条件がつくりだされ、そして何よりもサンフランシスコ体制維持のための軍隊をはじめとする権力機構の再編、独占資本の復活——それを支え強化するものとしての教育への積極的な要求の提示という形で、旧来の教育行政機構の成立を可能にしてきた基盤の動揺、崩壊が進行している。1956年の地教行法の強行はそのような事態に対する独占の対応策であり、教育行政機構再編の出発点であったが、教育政策の要求内容の水準という点からいうなら、既にふれたように1958年の指導要領改訂と学校教育法施行規則改正によるその基準化は、50年代の教育政策の集大成であると同時に旧来の禁止的消極的統制の段階から一定の目標、体系、内容にもとづき個々の教員の教育労働を組織、統制する積極的、能動的統制という新しい段階への出発点をなすものであった。そして教育労働の組織、統制の内容が独占の要求への従属という私的性格のものであり、戦後教育改革の理念の乱暴な否定ということを本質にしている限り、組織と統制は組織と闘いの経験をもつに至った教員の合意を獲得し自発性に依拠して行なうことは不可能であり処分、脅迫を武器にした強制的暴力的形態をとらざるをえなかった。

この段階で従来の支配形態は桎梏になってきた。話合いで動かせる範囲には限界があったし、運動の階級的前進は動かせる範囲も小さくする。全教員を統一的に組織、統制するという点で分散性、手工業性は非能率的であった。こうした中で旧来の機構への非難とその再編が進行することになった。

今や地教行法（1956年）で構想された下向系列の行政機構の末端が学校を支配し動かす（教員の教育労働を組織し統制する）段階まで完成されねばならなかった。勤務評定、管理職手

当支給は校長層をそのような支配体制の末端機関として再編することを企図したものに他ならない。そして地教行法施行後約10年を経た60年代半ばには旧来の機構およびそれを支えていた理念、意識の再編の上に新しい段階の政策をにないうる下向系列的機構が構築されることになる。

## (2) 再編の性格

前述のように川村道教委員長は「組合支配の北海道教育正常化」の前提条件が「教育庁体制の正常化」であると認識したが、それは第二期町村道政発足時の63年頃までにはほぼ達成することができた。しかし道教委の出発機関として各支庁における政策具体化の要となるべき地方教育局は未だ道教委、教育庁から半ば独立した消極的形式的政策具体者に留っていた。いまや地方教育局は学テ、教育課程研究会、特設道德等の政策具体化のネックポイントとして認識され「教育庁への一体化」がすすめられることになった。その武器とされたのは機能の独立性の物的基礎となっており、慣習上容認していた学園による地方局幹部職員任免権を奪い直接道教委が掌握することであった。それは前述のように64年に始まり66年に完了したといえる。「人事一体化」の第一年度の1965年にして初めて川村委員長は「昨年一年を通じて反省してみますのに、総じて気持の上で同志的な態勢、一丸となって仕事をやれるという気持にまともってきているように感じているわけで、この点については大きな収穫をあげた」<sup>25)</sup> と言うことができたのである。これは逆に、以前は如何に「気持の上で同志的な態勢、一丸となって仕事をやれるという気持」を欠いていたかということの証明でもあったが、ともあれここにみられるように人事の一体化を通じて性格、機能の一体化が進められたのである。それは「国の基準どおりの行政」をめざす道教委の方針を忠実に積極的ににないうる機関への再編＝「本庁各係とともに道教委の分身」<sup>26)</sup> への再編であった。67年、道教委は「北海道〇〇地方教育局」を「北海道教育庁〇〇教育局」と改称しそれにふさわしい名称を与えた。道教委の方針が文部省のそれへのストレートな従属を基本とする限り、法律準拠をたてにした命令、処分という暴力的強制を機能実現の中心形態としなければならなかった。地方局の幹部にはこのような機構を維持していける能力が要求された。学園機構、組合を基盤に選任された職員がこのような条件を満たしていなかったことは64年以降彼らが解任されていったことで明らかである。それに代って配置されたのが「正常化」＝再編成がより早く完了した教育庁本庁でそのような能力、資質を体得した職員であった。

「本庁コース」の地方局幹部の行政姿勢の典型的な例を64年東京出張所教育室長から十勝地方局長に就任した稲本清房氏の次の発言にみることができる。

「……某地区の学校長研修会で私の講演後『新局長は官僚的だ』と批判した人があることを聞いていたので次のように述べた。『官僚的だというのは役人らしいということでもことに結構である。これは学校長が校長先生らしいといわれることと同様である。従って私は公務員として、国および道の指示、命令を遵守するのは当然であり、道德教育の特設は勿論、学力テストの完全実施に格段の努力を払うゆえんである……私は将来とも官僚的であるように努力するつもりである』……」

「上司の命令、指示の遵守」「行政に筋を通し特道、学テの推進」は就任局長の管内行政方針の共通スローガンであった。

こうして地方局は人事権をテコに道教育庁内の一機関に組込まれ「国の基準」「上司の指示、命令」を合理的、能率的に遂行する官僚機関へと純化された。そして学園の勢力、要素をその中枢から排除しつつも官僚支配の重要な補完物として、各学園を競争的に追従させること

によりそのしぶとい力と組織を利用した。それには一方での行政機関による組合の弾圧と対をなす組合の懐柔策として内部から作用することが期待されていた。

地方局の再編が進行する時期の道教育長であった二本木氏（1963～66年在任）は「毎日…“命にヤスリをかける” 思いで」「戦後長期にわたった労働組合万能主義の北海道の教育を正常な姿にもどす」<sup>27)</sup> 課題にとりくんできたがそれは「教育の混乱から脱出し、真に主体性のある教育行政へたちかえらせ道教育界に中興の光を差したもの」<sup>28)</sup>（傍点一利用者）と評価された。それは「学力水準の向上＝教育正常化」という非イデオロギー的装いによる思想攻撃のもとにおしすすめられた学テ、研修、特設道徳等の政策の具体化、独占の要求する労働力政策の北海道における具体化である大学区制、高校再編成<sup>29)</sup>、教員組合の弾圧と弱体化（そして学閥の物的基礎を破壊）の決定的武器とされた広域人事等<sup>30)</sup>の北海道における展開をさすものであった。これを可能ならしめたのが教育行政機構の再編であった<sup>31)</sup>。自民党町村知事任命の道教育委員の誕生（1959年）——教育庁本庁の「正常化」（1963年）・地方局の一体化（1964年）——市町村教委の包摂（1964年）——校長層の包摂（1965年）・教頭層の包摂<sup>32)</sup>（1966年）と次々と下向系列的統制機構のパイプをおろし1966年には独占資本の私的利害を反映した教育政策の合理的、能率の遂行の機構としてほぼ完成をみた。岡村正吉氏（1966年教育庁教育次長、1967～1971年同教育長）が「本道教育行政の新しい段階＝質的向上の段階」「管理行政から指導行政への転換」と特徴づけたのはこのような時点においてであった。

しかし、その生命（或いは出発点と帰着点）が教師の人格、教育活動を不可欠の主導的な契機として成立する教育労働<sup>33)</sup>の組織、統制にある教育行政にとって、この段階は諸条件のいくつかがつくられたにすぎず、一つの条件を形成する過程自らが他の条件を破壊するという矛盾にみちた過程であった。例えば、教育労働の直接的組織、統制者である校長についてみれば、数年後にはその行政的包摂の当の推進者である道教委幹部の嘆きと非難の対象となってあらわれた。以下は1967年の校長試験面接を終えての彼らの感想である。

「教育に対する理想、うち込み方、問題のとらえ方、日々の実践についてのありのままをいろいろお聞きしたのですが、思うような返答が得られなかった。……全般的に何かひ弱な感じ」「子どもたちの教育のためなら、権力にも迎合せず、一生かけて自分の信念をつらぬく……といったような気概のある人には残念ながらお目にかかれなかった。もっと独立ふきの精神、意気込み、気概というものを身につけていただきたい<sup>34)</sup>」

「子どもに常に目を向け地域社会に密着した学校経営をすること、……校長が常に上ばかり目を向けていては教育は不在になってしまう」<sup>35)</sup> というのは岡村教育長の弁である。そして68年の「校長昇任候補者の選考を終えて」と題する「道教委だより」の見出しは「欠ける主体性、自主性」とされていた。ここでは法律とか管理の理論は勉強しているが教科指導に弱い、文部省、道教委の方針にキュウキュウとして主体性、自主性をもって管理できない校長（候補）の出現を道教委の「責任」と告白せざるをえなかった。

教育実践に対する意欲、能力、情熱を脱落され、上ばかり目を向けて意気込みと気概、信念、自主性に欠け、ひ弱な校長——これこそ下向系列的の包摂過程の裏面で進行していた現実＝教師を主体的意欲的な教育労働の実践主体に組織する校長の機能の喪失の進行過程でなかろうか。行政当局は、権力への迎合、信念、主体性の喪失を条件に校長になりえた同じ人間を同時に信念、主体性を持ち、権力に迎合しない人間たらしめるという類の絶望的課題の解決というあらたな矛盾に直面することになった。

事情は市町村教委についても同じであった。市町村教委が主体性、自主性を失っているた

め「山にたとえるなら……逆ピラミッドで非常に底の浅い」教育行政機構になっている状態の改善が「北海道教育の民主化ということを長期的に考えた場合、ぜひとも必要<sup>36)</sup>」な課題とされていたのは1967年であった。

一方、教育行政機構の再編は教育組合運動とその組織にとって客観的条件の急激な変化であった。かつて組織の指導者であった校長、教頭層は今や「権力によって支持された教育理念を各学校や教師に伝達するパイプ」の末端としてその全重量をもって抑えつける対立者として存在した。教育政策は彼らを媒介にストレートに暴力的な形態をも伴ないつつ全教育労働者をとらえる事態が進行した。このような中で組織と運動の動揺、後退は避けられず様々な否定的現象がみられるようになった。しかし幾多の否定的現象を通じ貫徹していったのは、古い運動とそれを支えていた路線の動揺、後退であり新しい条件下での新しい運動の模索、建設であった。教育行政機構の再編＝純化が運動と組織における古いものを動揺、後退させ階級的大衆の性格への純化の客観的条件の一つを形成したという意味では、それは全く「進歩的」な役割を果たさなかったわけではなかった。60年代半ば以降の教員組合運動はまさにそのようなものとして展開した。

#### <註>

1) 改訂の要点は次のように説明された。

① 道徳教育の徹底, ② 基礎学力の充実, ③ 科学技術教育の向上, ④ 歴史, 地理教育の改善, 充実, ⑤ 情操の陶冶, 身体, 健康, 安全の指導, ⑥ 中学校における進路適性に応ずる教育, ⑦ 小中学校教育内容の一貫性, ⑧ 各教科の目標, 内容の精選, ⑨ 教育課程の最低基準の明示。『文部時報』975号)。

2) 例えば, 日経連「当面の教育制度改善に関する要望」(1954年12月)には次のような個所がある。

「小中学校における勤労尊重の気風育成, 社会生活上必要とする訓練あるいは職などの徳育はより強調されるべきであり, これを基底にして高校, 大学における専門教育の充実徹底を図り……」。

3) 求人率の推移は以下の通りである。

| 年 度  | 中 学 校 | 高 校 卒 | 年 度  | 中 学 卒 | 高 校 卒 |
|------|-------|-------|------|-------|-------|
| 1955 | 0.9   | 0.9   | 1960 | 2.8   | 1.5   |
| 1956 | 1.1   | 0.7   | 1961 | 2.7   | 2.0   |
| 1957 | 1.1   | 0.9   | 1962 | 2.9   | 2.7   |
| 1958 | 1.2   | 0.8   | 1963 | 2.6   | 2.7   |
| 1959 | 1.9   | 0.9   | 1964 | 3.9   | 3.4   |

4) 経済審議会「経済発展における人的能力開発の課題と対策」(1963年)。

5) 『文部時報』973号。

6) 『文部時報』999号。

7) 北教組第41回中央委員会(1960年2月5日)決定「昭和34年度小中学校教育課程研究協議会実施対策について」。

8) 北教組, 42回中央委員会一般経過報告書。

9) 川村秀雄「豆先生から60年」(『北海タイムス』12月14日)。

10) 道教委「北海道教育年報, 昭和38年度」p. 112。

11) 「学力向上の推進をはかるため教科指導に関する中堅教員を養成することを目的」として64年に発足。

64年には中学校250人, 65年には小学校110人に委嘱。推進委員の任務は, 担当学級の学力向上につとめ指導法の研究, 資料の作成, 各種研究会の助言者となること, などである。

12) 指導主事数の変化において, 61年(兼任が激減), 64年(数の増大), 67年(同)という年が画期となって

いるがそれぞれが政策の節にあたる時期である。

## 指導主事数の推移

| 年 度  | 本 庁    | 地 方 局  | 計       | 年 度  | 本 庁   | 地 方 局  | 計      |
|------|--------|--------|---------|------|-------|--------|--------|
| 1958 | 16(7)  | 74(60) | 90(67)  | 1963 | 27(0) | 79(0)  | 106(0) |
| 1959 | 25(11) | 50(36) | 75(47)  | 1964 | 67(0) | 92(0)  | 159(0) |
| 1960 | 26(10) | 81(67) | 107(77) | 1965 | 59(0) | 101(0) | 160(0) |
| 1961 | 27(1)  | 83(6)  | 110(7)  | 1966 | 59(0) | 101(0) | 160(0) |
| 1962 | 29(0)  | 83(0)  | 111(0)  | 1967 |       |        | 222(0) |

(北教組編「北海道教育関係職員録」の各年度分より算出、( )内は兼任者数)

- 13) 処分の内容、対象者は次のとおりである。

| 処<br>分<br>内<br>容 | 10. 26 関係  |     |     |     |    |     |     | 9. 26 関係   |
|------------------|------------|-----|-----|-----|----|-----|-----|------------|
|                  | 停 職<br>1ヶ月 | 減 給 |     |     |    | 戒 告 | 合 計 | 減 給<br>1ヶ月 |
|                  |            | 6ヶ月 | 3ヶ月 | 1ヶ月 | 計  |     |     |            |
| 校 長              | 63人        | 0   | 3   | 0   | 3  | 103 | 169 | 0          |
| 教 諭              | 1人         | 23  | 32  | 36  | 91 | 18  | 110 | 3          |
| 計                | 64人        | 23  | 35  | 36  | 94 | 121 | 279 | 3          |

- 14) 道議会 (63年12月) における山元ミヨ議員 (自民) に対する二本木教育長の答弁。
- 15) 5月26日道教委主催で初めて開催、会議では道教委との提携をもちこんだ宣言を採択した。
- 16) 伊ヶ崎暁生「教育制度および教育政策」(勝田守一編「教育学」, 青木書店), p. 185.
- 17) 川村秀雄, 前出。(北海タイムス 72年11月3日)。
- 18) 同 (同 11月4日)。
- 19) 16)に同じ。
- 20) 北教組上川地区協議会「組合史 第二集」以下の引用は同書より。
- 21) 宗像誠也「教育政策と教育運動」(「現代教育学」, 3) 所収, 岩波書店) p. 230.
- 22) 学閥は一般的に次のように定義されている。  
「同一の学歴所有者がその能力や業績と無関係にとくに地位の配分や昇進について相互に援助しあい, 異なった学歴所有者を排除する現象ならびにかかる原理にもとづき存在する派閥集団」(新堀通也「社会科学大辞典」, 3) p. 147-148, 鹿島研究所)。  
「同期生集団を長幼の序列にしたがって系列化することが組織化の原理となっており, 地位や権力の配分もまたこの序列と相応している」(田村武夫「教育社会学辞典」 p. 111)。  
また人事異動, 地位配分における学閥の機能についての実証的研究として次のものがある。  
田村武夫「教師の人事配置にみられる学閥の存在形態」(「教育学研究」 30 巻 3号)。  
仲村祥一他「大阪市初等教育界における学閥」(「社会学評論」 15 巻 2号)。
- 23) 仲村祥一他, 前掲。
- 24) 表は市町村支部の幹部の多数を校長, 教頭層が占めていたことを示している。(次頁表参照)
- 25) 地方教育局長会議 (1965年1月) における挨拶 (道教委「道教委だより」 No. 29, 1965年2月)。
- 26) 同 上。
- 27) 二本木実「教育長を辞任するにあたって」(「道教委だより」 No. 103 1967年6月)。
- 28) 川村秀雄, 前出

(教諭の右の数字は2等給の号俸数、表中の単位はパーセント)

|         | 年 度 | 校 長  | 教 頭  | 教 諭  | 25 以上 | 24-20 | 19-15 | 14-10 | 9 以下 | 高 校 |
|---------|-----|------|------|------|-------|-------|-------|-------|------|-----|
| 支 部 長   | 58  | 53.0 | 28.0 | 19.1 | 15.6  | 31.1  | 28.9  | 17.8  | 6.7  | 0   |
|         | 60  | 47.1 | 31.7 | 21.1 | 14.6  | 29.2  | 31.3  | 25.0  | 0    | 0   |
|         | 62  | 28.4 | 45.4 | 26.2 | 21.7  | 26.7  | 40.0  | 11.7  | 0    | 0   |
|         | 64  | 18.1 | 43.4 | 38.5 | 8.0   | 24.1  | 56.3  | 10.5  | 1.1  | 0   |
|         | 66  | 0    | 37.9 | 62.1 | 4.3   | 24.8  | 51.1  | 8.4   | 0.7  | 0.7 |
| 副 支 部 長 | 58  | 29.3 | 32.6 | 38.6 | 7.1   | 19.6  | 22.3  | 31.3  | 17.0 | 2.7 |
|         | 60  | 24.3 | 31.2 | 44.5 | 6.2   | 13.8  | 36.2  | 35.4  | 4.6  | 3.8 |
|         | 62  | 15.4 | 35.4 | 49.2 | 7.3   | 20.0  | 36.7  | 23.3  | 8.7  | 4.0 |
|         | 64  | 12.4 | 42.6 | 45.0 | 1.5   | 10.4  | 43.3  | 37.3  | 6.0  | 1.5 |
|         | 66  | 0    | 31.8 | 68.2 | 1.4   | 12.5  | 56.7  | 23.1  | 5.3  | 1.0 |
| 書 記 長   | 58  | 0.4  | 28.5 | 71.1 | 2.5   | 5.6   | 19.1  | 40.1  | 24.7 | 0   |
|         | 60  | 1.3  | 18.5 | 80.2 | 1.6   | 6.0   | 27.5  | 44.0  | 21.1 | 0   |
|         | 62  | 0    | 15.9 | 84.1 | 1.1   | 7.0   | 37.3  | 41.8  | 10.8 | 0   |
|         | 64  | 0.4  | 10.7 | 88.9 | 0     | 4.0   | 29.0  | 57.0  | 10.0 | 0   |
|         | 66  | 0    | 7.3  | 92.7 | 0     | 3.9   | 48.0  | 41.7  | 6.4  | 0   |
| 書 記 次 長 | 58  | 0    | 4.3  | 95.7 | 1.1   | 1.1   | 7.4   | 36.4  | 52.8 | 1.1 |
|         | 60  | 0    | 3.0  | 97.0 | 0     | 2.1   | 7.2   | 42.1  | 46.7 | 2.1 |
|         | 62  | 0    | 2.3  | 97.7 | 1.4   | 0.5   | 16.7  | 39.4  | 41.7 | 0.5 |
|         | 64  | 0.5  | 1.8  | 97.7 | 0     | 1.9   | 11.3  | 52.1  | 34.7 | 0   |
|         | 66  | 0    | 1.7  | 98.3 | 0     | 1.8   | 19.8  | 52.0  | 26.4 | 0   |

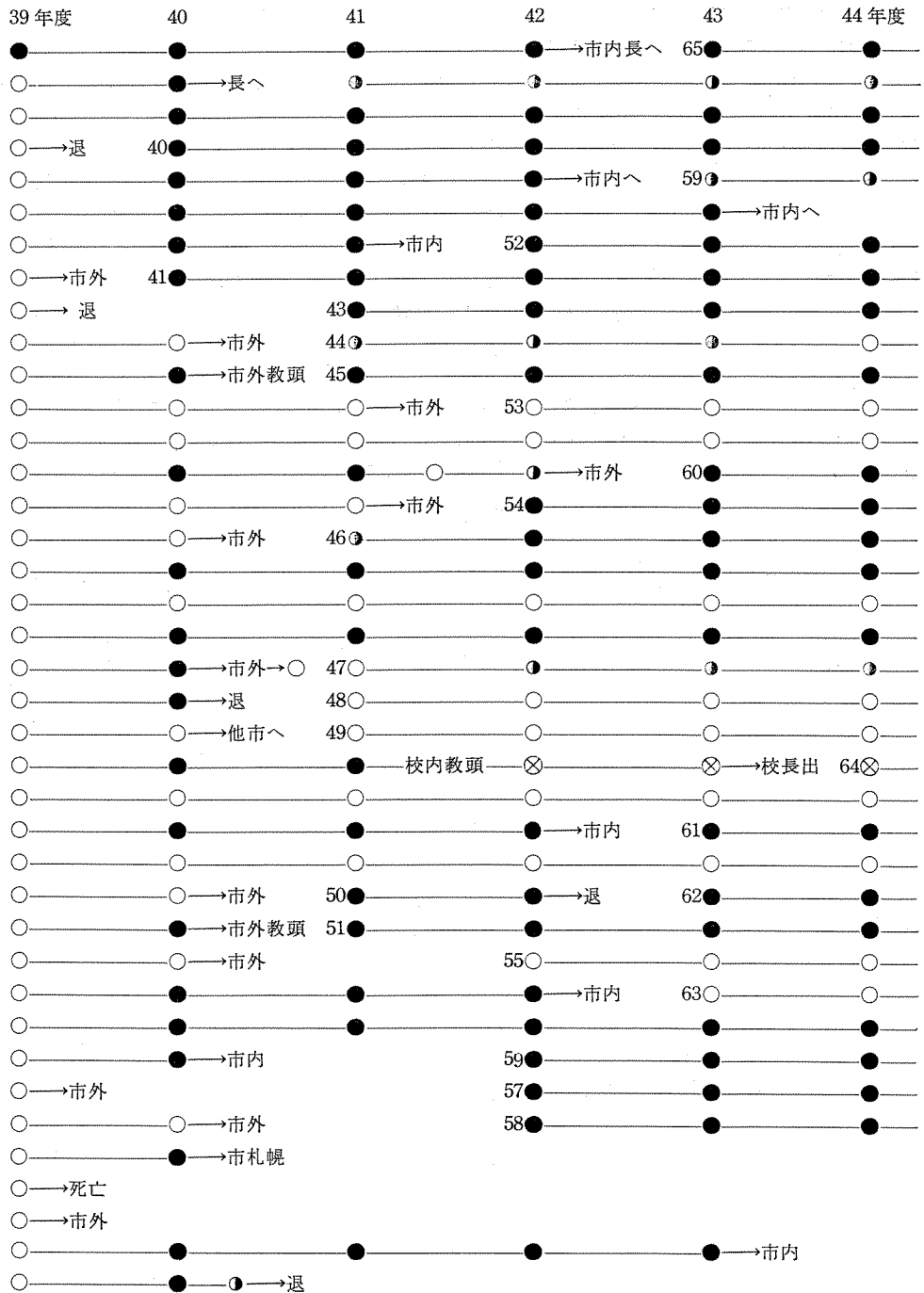
【北教組編「北海道教職員関係職員録」より作成】

- 29) 大学区制・高校再編成は、普通科・職業科の比を次のように再編成することを内容とした「産業教育審議会答申」にもとづくものだった。

|        |       |       |
|--------|-------|-------|
|        | 普 通 科 | 職 業 科 |
| 1960 年 | 66    | : 34  |
| 1965 年 | 60    | : 40  |
| 1970 年 | 50    | : 50  |

この答申は「第二期北海道総合開発計画」(1963~1970 年) 中の「文化厚生部門」からのそのままのひきうつしであった。

- 30) 64 年頃から道教委は「学閥人事、年功人事」に対する激しい攻撃を開始し具申権を剥奪していく。そして「学力水準向上、教育における地域較差解消」のスローガンのもとに 1965 年から「広域人事 5 ケ年計画」を実施する。それは後の人事委員会審議、「思想調査事件」において明らかにされたように組合活動家に対するファッショ的攻撃によって組合破壊を企図したものであった。次の表は苫小牧市の A 校における人事の実態であるがそれは何よりも雄介にこれを立証している。



|    |     |     |     |     |     |     |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 北教 | 38名 | 12名 | 9名  | 8名  | 9名  | 10名 |
| 中立 | ○   | ○   | 3名  | 4名  | 4名  | 3名  |
| 第二 | ○   | 22名 | 18名 | 21名 | 20名 | 18名 |

※ 北教組 ○ 中立 (いずれにもはらず) ① 第二組合 ●

- 31) 二本木教育長は退任にあたり次のように述べている。「これなくしては(教育庁職員の一糸みだれぬ協力体制, 責任体制) 人事権確立の広域人事も, 能力適性適応の教育のための大学区制も, 高校再編の適正配置も, 長いしきたりからくる違法行為に対する適切な処置も, とうていできるものではありませんでした」「道教委だより」No. 103 1967年6月)。
- 32) 「学校管理規則」改正(1964年5月)により教頭制が成立し管理職手当の支給がおこなわれた。「教頭命課6項目確認」により「職階ではなく校務分掌の一環である。命課に際しては職員の意見を反映させる」等の確約が教組との間に交されていたが, 道教委はこれを次第に骨ぬきに職階として確立していった。
- 33) 中野徹三氏は教育労働過程を次の諸契機の統一としている。
- 「(一)教育労働対象 この中には, 第一に児童の精神的肉体的学習能力がある。教師の労働は, それを加工し, その活動を統制, 励起する。次に, 児童の人格のうちに吸収されるべき科学的知識・技能・価値観等の文化財。
- (二)教育労働手段, 教師の人格的存在の全体がまずそれであり, さらに黒板, 教科書, 掛け図, 彫像, スライド等々の補助手段がこの中に入る。
- (三)教師の教育活動そのもの この活動によって, 教育過程は統制され指導される」(「現代教育課程研究 6 教育課程の構造」日本標準テスト研究会 p. 21)。
- 34) 「道教委だより」No. 102 1967年5月。
- 35) 同上。No. 122 1967年12月。
- 36) 同上。