

# 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 —

森田 満夫

## 1 問題の所在—「戦後沖縄教育行財政史」観と名護住民が見た教育行財政のあゆみ—

### ①「戦後沖縄教育行財政史」観だけでは、実相を捉えられない

これまでの先行する戦後沖縄教育史の叙述のなかには、教育税制度を含む公選制教育委員会制度という「戦後沖縄教育行財政制度」について、戦後日本の教育改革のもとで進められた教育行政の民主化として、高く評価されるのが通説である<sup>①</sup>。つまり、教育行政を民主化する三原則である、教育行政の民衆統制・教育行政の一般行政からの独立・教育行政の地方分権を実現した進歩的な制度として評されてきたのである。そして、教育税についても、そのような教育行政の民主化を財政的に支えた点で、本土でも実現しなかった、沖縄だけで導入された理想的な行財政のしくみ—教育委員会の財政的基盤を確保し教育財政の一般財政からの相対的独立を図る理想的な制度—として評されてきた。例えば、「教育税制度は、沖縄の公選制教育委員会制度を財政的な側面から支えることにより、教育行政の運営において政治的中立を守るために貢献したものと解してよい」というように述べられている。そのように、公選制教育委員会制度や教育税の教育制度理念を、教育行政を民主化する理想的なものとして高く評価する通説が、およそ「戦後沖縄教育行財政史」観の立場であり、それはたしかに全体状況を捉える上では正当であるように思う。

しかしながら、戦後の教育行財政制度の歩みを名護住民の固有の生活世界の視点から捉える上では、上述した「戦後沖縄教育行財政史」観に依拠する眼鏡だけでは、捉えきれない問題点があるように思う。

例えば、教育税をめぐる問題は、この「思い」を説明するのに好例である。沖縄教育区全体において当初より賛否両論があり、当初の1950年代前半は全体的に60～70%の低納税率であり、1960年代前後以降の教育税教育税完納運動が軌道にのって、住民の教育税への理解が定着した1958（昭和33）年より1962（昭和37）年の時期については、納税率が全体として78.9～83.0%に高まり、1966（昭和41）年にはついに93.6%の高率になったと言われている<sup>②</sup>。

納税が軌道に乗っていく背景には、たしかに住民の教育税に対する理解の定着があったと言われている。そう見た場合に、納税率が78～83%の高率へと全体としては高まっていく1958（昭和33）年より1962（昭和37）年の時期については、名護住民の納税率は同様の傾向を示していなかったという事実があった。その時期の、例えば1958（昭和33）年に、名護教育区では実に48.57%と異様に低い納税率を示していたのであった。こういう全体状況とは異なる名護の低納税率という事実を前にしたとき、低い納税率の原因として、一般的に教育税の法的不備や進歩的な教育制度についての住民の不理解だけを挙げるといった公式的な「戦後沖縄教育行財政史」観に依拠するだけでは、どうもその実相が説明できない不十分さが残る感じがする。

さらに、「農村部であればある程、担税力が弱」く、「沖縄の市町村は大半が村であり、教育税をもってその教育区の教育を運営する資格」が「はなはだ乏しい」状況にあったという、島袋哲氏の考察を想起する必要がある<sup>69</sup>。この考察からも、名護の教育税の低い納税率は説明しにくい。たしかに1958（昭和33）年において、60%未満の低納税の9教育区（粟国、渡嘉敷、与那原、佐敷、コザ、与那城、名護、具志川（久米島）、竹富）のなかに、名護（48.57%）が挙げられている<sup>70</sup>。氏によると、こうした教育区は、一般的に農村部で担税能力が低く、それゆえに教育税に対する不満や重税感もたらされたと推察できると言う。しかし、はたして、こうした低納税率教育区一般と名護教育区も同様の事情があったのだろうか。例えば、1963（昭和38）年の市町村税に対する教育税の比率を見ると、名護は85%と、その比率は市町村税に対して決して高くはない。この場合「全体に教育税の比率が」高い教育区ほど財政的に苦しいことを考えてみると、対市町村税の85%教育税の比率を示した名護は高くなく、それゆえに他教育区に比べても財政難とは言えないと見ることができるだろう<sup>71</sup>。にもかかわらず、当時の名護の教育税の納税率は低かったのである。

また、1963（昭和38）年度の市町村の基準財政収入額に対する標準教育税の比率をみてみよう。この場合、比率が大きくなるほど教育税の負担が大きいくということになり、市町村基準財政収入と教育税の不均衡が大きくなるという。沖縄全体の教育区では、100%を割るのが60区中のわずか9区である。その9区の中に、名護（74%）があった<sup>72</sup>。財政の豊かな教育区ほど、市町村の基準財政収入額に対しても標準教育税の比率も低くなることからすれば、74%の名護教育区は必ずしも他教育区に比べて財政困難な教育区とは言えないとみることができる。

他の教育区に比べ、市町村税に対する教育税比率も高くなく、教育税の担税能力は低くないのが名護教育区と見ることができるだろう。そうであるならば、他教育区に比べて住民が教育税への重税感や不満がそれほど高くないはずであり、特段に名護において他教育区より教育税の納税率が低かったことは、不思議とも言える現象ではないだろうか<sup>73</sup>。まして、米民政府布令という上からの押しつけ的な教育法規ではなく、民意に基づく民立法によって制定された教育四法のもとで成立した、戦後の沖縄の民主化された（教育税制度・公選制教育委員会制度を含む）教育行財政度が推進された1958（昭和33）年という時期に、なぜ名護では納税率が著しく低かったのだろうか。

そもそも教育費のあり方というものには、教育と教育制度に対する人びとの心情、態度、要求ひいては教育観・教育思想が反映していると思う。それゆえに、公選制教育委員会制度下の教育税という教育に民意を反映させる教育行財政の民主的なあり方にも、当然名護の人びと固有の心情、態度、要求、ひいては教育観・教育思想が反映していると思う。

したがって、名護住民にとっての、（教育税制度・公選制教育委員会制度を含む）戦後民主化された沖縄教育行財政度のあゆみには、公式的に全体状況を進歩的に評価する「戦後沖縄教育行財政史」観の眼鏡だけではおそらくは捉えきれない実相があったのではないかと思う。そこで、本稿では、そのような実相こそ紡ぎ出そうと思うのである。

## ②住民が見た戦後沖縄教育行財政史を描くための視点

これまで「戦後沖縄教育行財政史」観の眼鏡だけでは名護住民が見た教育行財政史は捉えきれないと述べたが、次にこれまでのそのような眼鏡の不十分さを補うために必要な若干の仮説的視点について述べることにしたい。

### 財政一般における民主主義原則を捉える視点－住民にとっての教育税の意味－

第一に、従来の「戦後沖縄教育行財政史」観には、地方財政一般における民主主義原則を捉えるうえで不十分さがあったと思うのである。例えば、「理想的な」教育税がなぜ、低い徴収率にとどまったのかという問いに対して、これまで「住民の教育税に対する理解の不十分さ」や「(教育税の) 法的整備の遅れ」を要因として挙げ、そして「沖縄の公選制教育委員会制度」として「教育行政の運営において政治的中立を守」ったというように、その教育制度理念としての固有の理想を観念的問題として評価する感があった<sup>8)</sup>。

ここには、一面で財政一般のしくみに本質的に規制される側面や、教育の地方分権下においても中央政府が教育を社会権的人権としてひとしく財政的に保障しなければならないという意味で、行財政一般の民主主義的原則を実現する中央政府の責任が十分に捉えられていない問題点が残るよう思うのである。教育税の問題は、地方教育行政政府の制度運用の問題や地方住民の不理解という住民の責任問題というだけではなく、一般地方行政や中央政府の教育条件整備義務の履行状況という実態に対する責任問題でもなかったのだろうか。こうした疑問に関連して重要な指摘がある。それは、近年提起された小川正人氏の、従来の「教育権」理論の教育財政研究一般の特徴と問題点についてである。

「しかし、一般財政とは異なる教育財政の固有性を力説し、現行の財政の法制度に教育 条理解釈的アプローチをもって接近し、『教育財政法』の存在を主張するとしても、実は、いまだその内容は定かではない。……確かに、戦後の憲法・教育基本法は、国民の教育権を法認し、その保障にむけて教育機会の均等をはじめ上記に指摘される様々な制度的諸原理を規定している。しかし、そのような諸原理がどのような意味で『一般財政とは相対的に独立した固有性をもって教育財政・教育費』の制度を生み出しているのかその内容は不明である。学習権や教育の機会均等保障、さらに無償教育、教育の自由・学問の自由等の諸原則が教育行財政の優先的確保を要請しているわけではないし、ましてや教育の地方自治や設置者負担主義等の諸原則も一般財政の基本原則であって一般財政とは異なる教育財政の固有の制度原則といえるものではない。

……

教育財政の自律性・独立性等の主張にみられる教育財政の孤立主義・自己完結性の非現実性・観念性、教育財政を一般財政・制度のなかでとらえ教育財政の確保の問題は国や地方公共団体

の政策の課題であること、その意味でも、教育財政は国民経済や公財政との関係を重視しなければならないこと、等の批判や指摘は、前節でも概観したように戦後の教育行財政研究の展開のなかで自覚化されていったが、……。『教育権』論の主張する公教育費の優先的確保という主張は、政治的主張としてはともかく、教育財政の研究手法・視点としては観念的・抽象的レベルにとどまるものでしかないといわざるをえない。<sup>9)</sup>

事実、島袋哲氏によって整理されてきた通り「地方教育区の財源は、自己財源である教育税とその他の税外収入および政府補助金をもってまかなわれていた」のであり、この地方教育財政の財政負担の比率は、依存財源（政府補助金）が約82%を占め、自主財源（教育税+税外収入）よりはるかに高率を示していた。それゆえ、教育の自主性を保障する自主財源は、教育費全体の中では非常に小さかったのであり、また、現実的には比較的富裕な教育区は別として、ほとんどの教育区はもはや負担能力の限度をこえ、全琉的にみた場合に、はなはだしく不均衡をきたし、結果的に「住民負担の均衡化とともに教育の機会均等を」図れない制度的な本質的欠点を有していたことは、重要な言及であった。なぜなら、教育税は、皮肉にも社会権的人権としてひとしく教育を財政的に保障する教育の機会均等を実現できない制度的弱点を抱え、それゆえに廃止されたとも言えるからである。それを克服するために「教育税を市町村税に一本化するとともに、市町村交付税および市町村の収入を財源として、教育費の負担を行うことによって」廃止されたとも捉え得ることに、無理はないだろう<sup>10)</sup>。

こうしてみると、「沖縄の公選制教育委員会制度を財政的な側面から支えることにより、教育行政の運営において政治的中立性を守るために貢献した」教育税に対する評価にとどまるだけでは必ずしも十分ではないだろう<sup>11)</sup>。財政における民主主義原則、教育の機会均等、ひいては教育における「法の下での平等」に連なる住民の基本的人権の保障という、より基本的で広い視野からみて住民にとっての教育税の意味を見直す必要はないだろうか。

#### 「教育税は時期尚早」に見る違和感を捉え直す視点—住民にとっての教育税の意味—

以上の問題点に関連して、沖縄住民の人権問題に取り組んできた福地曠昭氏によるところの、沖縄教職員会が一貫して反対してきたというスタンスともいうべき「教育税の時期尚早」論は、理念や政治的イデオロギーだけでなく、住民自らの当事者的な人権問題があったと言う点で、重要な意味があったのではないだろうか。福地曠昭氏が、1995（平成7）年当時に、以下のように回顧しているからである。ここでは、公選制教育委員会の意義に比して、どうも教育税についての歯切れの悪い評価がみられたのである。

「その頃、米民政府は琉球教育法（布令66号）の公布した（52.2）。一方的なおしつけであった。教職員会は中央教育委員の任命制教職員会は中央教育委員会の任命制を公選制によるように主張し、52の地区に連合地区をおくことに反対し、教育税も時期尚早であるとした。すべて

おしきられてしまった。しかしその後、われわれの主張した中央教育委員会の公選制は実現し、教育税は廃止され、連合区も六つに統合された。」<sup>62</sup>

米民政府の琉球教育法（布令66号）の公布以来、「押しつけられてきた」という消極的印象や、今日に至るまで教育税の意義を積極的に高く評価していないかのような「教育税がその後廃止されたことを評価する」ニュアンスを、氏は実感的に述べているのである。教育税の問題点は、当初、名護の多くの住民の視点からみても、合意形成されてはなかったのではないかと<sup>63</sup>。事実、当初から「法律は理想的であるが、住民の負担能力を考慮されていない布令だ」とか「これをこのままやると琉球の人は負担に苦しむ」と当初より中央教育委員が述べていた心配は、その後、島袋哲氏が言う通り「現実的には比較的富裕な教育区は別として、ほとんどの教育区はもはや負担能力の限度をこえ、全琉的にみた場合、はなはだしく不均衡をきたし」、結果的に「住民負担の均衡化とともに教育の機会均等を」図れない制度的な本質的欠点としての的中したのである<sup>64</sup>。マクロ的に、どんなに民意を反映させた理想的理念が公選制教育委員会制度や教育税制度の特徴として説かれても、それは教育行政の民主化の客観的な制度的な必要条件でしかない。実際には、むしろ、それが住民に貢献する形で実現しなければ、住民にとっては納得のいかない、得体の知れないものとし映らなかつたのではない。

仮説的に言えば、教育税の問題に対しても、住民が草の根レベルから、納得し、支持するには、「押しつけ」や「理念や政治的イデオロギー」だけでは十分ではない。住民自らが、目の前の子どもたちの教育問題のミクロな事実コミットしつつ、それに基づき教育の制度の現状を問い、考え、要求を出す行動一名護住民の教育への参加の本来的なルートというべき主体的な広義の学習のモメントーが、教育行政を民主化する住民の主体的な十分条件としていかされてみて、はじめて重要な意味を持つのであろう。名護教育区だけでなく、おそらくは他教育区においても、同様な住民のミクロなレベルでの主体的なコミットがあつてはじめて、進歩的な教育制度の善さ・問題点を実感的に経験するかもしれない。そのような個別の「経験」によって、住民はこの教育制度に関しても、合意・不合意を決定していった実相があつたのではないかと。例えば、どんなに「理想」を掲げる教育の制度でも、それが現実として教育の機会均等を保障できない場合に、住民は違和感を感じるのではないかと。そうであるならば、その違和感の底にある実相を表面的に「住民の不理解」とするような、マクロな視点での「戦後沖縄教育行財政史」観だけではやはり十分ではない。そのような違和感の底にあるものを明らかにするためには、ミクロな視点での住民にとっての個別地域の教育行財政のあゆみの意味を読み解く必要があるのではないだろうか。

#### 名護という個別地域史を捉える視点－「分町問題」から「名護町民教育振興大会」へ－

これまで、教育税という教育の制度を個別地域史として読み解く視点の重要性について仮説的に述べてきたつもりである。なぜなら、教育財政における固有性・独立性をすぐれて保障する教

育税制度を強調する眼鏡で捉えるだけでは、「なぜ、進歩的な理念がわからないの？」といった「住民の不理解・低い啓蒙状態の住民の資質」に責任を帰せる分析や、あるいは教育税の理想的理念は良いが、その技術的な制度運用問題があっただけであるという視野の評価にとどまるおそれがあるように思う。なぜなら、その教育税徴収への住民の不払いの底にあった住民にとっての教育税の意味は、その地域の個別地域史の実相として具体的に現象していると考えられるからである。それゆえに、名護住民にとっての教育行財政制度のあゆみは、名護の教育行財政制度の実相として紐解かれなければならないのである。

名護住民にとって教育行財政のあゆみの実相を紐解くと述べたが、そのための第一の鍵は、なにか。それは、分町問題（1950年）ではないか。なぜなら、この1950（昭和25）年代の地方政治がもたらした教育税不払い問題に対する影響が無視できないと思うからである。だからこそ、この事件の底には、住民にとっての教育税という地方教育行財政の実相を探り出す手がかりがあると考えるのである。

ところで、その後名護では、1952（昭和27）年（第一回投票率79.8%）以降は、教育委員選挙の無投票状態が続いていた。その当時、一般的に教育行財政制度に、住民は無関心であった状況があつたらしい。にもかかわらず、その後一転していく。つまり、次第に教育税徴収率を90%以上に高めていく状況があつたのである。これらの一連のドラマティックな動きがあつたことを想起するなら、これらの動きの底にもまた、名護住民にとって教育行財政のあゆみの実相を紐解く第二の手がかりがあると考える。なぜなら、この動きの底には、その後の1960（昭和35）年以降に教育税を実体化していく名護住民の教育問題への関心の高まりの重要な実相—名護町民教育振興大会（1962（昭和37）年）に向けて次第に高まる名護住民の教育税徴収率の意味—があつたと推察されるからである。だからこそ、その動きの底にも、住民にとっての教育税という地方教育行財政の実相を探り出す手がかりがあると考えるのである。

以上、述べたように、名護という個別地方教育行財政制度の実相を明らかにする手がかりは、この名護という住民の動きに影響を与えた具体的な事象—二つの出来事—にあると思う。以下、これらの事象を手がかりに、名護住民にとっての教育行財政の実相を読み解くことにしよう。

## 2 名護住民が見た教育行財政の実相

### はじめに—「客体としての住民」像からは実相は見えない—

教育税導入後、その存廃論が出され、様々な諸団体の間で物議を醸しだした。例えば、市町村税と教育税の二本立ての仕事の負担からの全廃論、独立した目的税の教育税を受益関係のない外国人や住民に課す疑問、土木税や産業税も徴収しなければならないのではという当惑論などであった。総じて、教育税の理念の理想を十分理解できない批判的空気も強かったといわれている<sup>93</sup>。

嘉納英明氏の先行研究によると、教育税をめぐる様々な団体の見解は、次の通りである。市町村地方自治体当局は、予算措置のない徴収負担の困難さから教育税廃止と市町村税への一本化を主張し、教育税に対しておよそ批判的であった。一方で、教育委員会は、教育の自主性を守る教

育行政の理想的あり方から、当然教育税存続を主張していた。また、教職員会も、一定の法制度的不備の改善の必要性を指摘しながらも、長や議会に対して教育委員会が弱い立場にならないように教育財政の自主性を守る教育税の存在意義を主張してきたという<sup>99</sup>。

ところで、こうした諸団体の主張には、教育税に対する賛否の違いがあるにもかかわらず、暗黙に共通した地域住民像が前提にされていたように思う。なぜなら、市町村当局であれ教育委員会であれ教職員会であれ、課税対象としての住民像、つまり納税思想や進歩的教育税理念を解すべき啓蒙対象としての住民像－「客体としての住民」像－を前提にしていたからである。それゆえ、こうした前提に基づく主張が、自らの具体的利害を意識し主体的に行動してきたであろう住民当事者の実相を、ほとんど視野にいれることはなかったのである。

たしかに、こうした諸団体の公式的な主張にはその立場が反映されていた。例えば、市町村税と教育税の徴収事務の効率を問うのが市町村行政当局で、教育の自主性を守る民主的理念から教育税を支持するのが教育委員会や教職員会であった。しかしながら、これら団体の主張が、他区に比べ著しく低率を結果した名護住民の固有の実相－住民当事者の心情と行動－を視野に入れていないものである以上、名護住民当事者の実相を浮き彫りにする有力な手がかりとならないのは当然である。そうであるからこそ、名護住民の心情と行動に直接に影響を与えた、例の二つの出来事に着目することはいっそう重要なのである。

#### ①名護分町問題が与えた政治的影響－教育税不払い問題－

1950（昭和25）年9月に、比嘉宇太郎氏（城）と大城亀助氏（大西）の一騎打ちとなった町長選が行われた。比嘉宇太郎氏が同年9月3日に当選した。この選挙結果が、この時期の名護町を揺るがす最大の危機となった。

両氏の選挙戦自体が、名護初校と東江初校の合併問題に端を発した、両派の地域対立を帯びたものであった。そのしこりもあって選挙直後の9月以降きわめて感情的な対立が、同年9月5日に起こった。

事情は、以下の通りである。戦後の1945（昭和20）年12月には町内各小学校が復活した。その時、戦前の名護初校が旧名護初校跡地（大城氏支持母体地区）から移転し、元第三中学校跡に当分置かれた。その後旧名護初校跡にはあらたに初校の分校ができ、東江初校となった。さらに1948（昭和23）年4月8日に名護中等学校が創立され、その校舎も名護初校構内に置かれた。

こうした一連の動きは、旧名護初校の校区地域に再建された学校こそが「名護初校」を名乗るべきと考えていた旧名護初校校区の人びと（大城氏支持母体）に、不満をもたらした。つまり「名護」の名を奪われ「東江初校」とされたのがおもしろくなかったからである。その後、こうした旧名護初校の校区（大城氏支持母体地区）の人びとの不満は、1948（昭和23）年7月15日、すでに名護初校構内に創設され名護中校の敷地設定問題をめぐる名護町議会のあらたな対立に発展していったのである。その後、町議会は1950（昭和25）年3月31日に名護中学校を名護小学校西隣の敷地に移転することを決定した。

こうして、名護中学校移転と名護初校復旧問題をめぐる教育問題が旧名護初校の校区（大城氏支持母体地区）の人びとの不満を生みだし、その不満は次第に現町政に対する政治的批判となっていた。とうとう同年9月に、大城亀助氏が町長選で敗れた直後、大城氏を擁する地域陣営は、名護初校と東江初校の統合か、さもなくば名護町の分町かを主張する名護分町問題が起こったのである。

名護初校と東江初校の合併問題に端を発したこの分町問題は、統合を主張する分町派から分町反対派、町当局、群島政府までも巻き込んで騒ぎは1年4ヵ月も続いた。

分町派は町政に一切非協力の態度を打ち出し、7区町を退かせ、議会解散を要求する。その後、群島政府の屋良文教部長が調停に乗り出し、基本的には学校統合の問題であるとの認識が広まり、1951（昭和26）年12月めでたく決着をみた（以下の引用の下線部分参照）。

「名護分町問題の根本原因であるといわれる学校配置統合の問題はさきに文教部の調停による解決が望まれたが二十三日屋良文教部長は実態視察を行い村当局や分町派、教育委員会その他関係方面と膝を交えて話し合った結果、統合は教育的見地から困難なことで現状維持により平和の道を講じた方がよいと次の通り見解を表明している。どちらも虚心たん懐に話し合うことが出来た。村当局も統合論の分町派もこちらの教育的見解をよく理解し賛同しているが問題がわれわれの言及し得ない政治的な深いからくりが底にあるので解決は文教部の力では出来ない。こういった払拭されない感情があつて分町派は統合か分町かの初志を貫徹せんとする気持を固持しているようだ。統合については四七年の町議会で失敗した例もあり、また名護初校に東江校を統合すれば在籍二千を突破する膨大な学校になって経営上とても困難であり更に人口の自然増加が毎年千二百人もあるというから不可能に近い。それに学校は夫々建築もやっているし児童も楽しんでるので現状維持のまゝ町平和のために歩みより賢明な策を講ずることが必要だと思う。」<sup>99</sup>

そして、分町派の要求、すなわち議会改選、同派の推薦する7区の区長を当局が承認することを名護町当局が受け入れるかたちで問題は決着した<sup>99</sup>。一見、政争の様相を帯びた分町問題であったが、その本質は、ほとぼりが冷めてみれば、その解決の糸口が教育の論理による合意形成にあった。しかしながら、当時の名護町を二分した分町問題の余波は、その後も感情的に残った。皮肉なことに、教育問題に端を発したこのかつての政治的しこりは、後述するように、あらたな教育問題の火種になった。その伏線は、推測的にいえば、進歩的ともいえる公選制教育委員選挙の様子にも、垣間見られる観がある。例えば、1952（昭和26）年に、米民政府布令による初の公選制教育区教育委員選挙が行われた。結果は、以下の通りである。

「名護町では八日午前七時から教育委員の開票を行ったが、結果は次のとおり。

比嘉松栄 一、七三五、照屋規太郎 一、五六二、宮城治清 一、五五二（以上当選）

比嘉栄元 一、一〇七、新垣輝子 九六 会計士 屋部光太郎、一、三五六」<sup>99</sup>



なお、本選挙の投票数6062票、投票率79,8%ということであったことから、成功裏に終わったと言えよう<sup>99</sup>。

分町期成会議（分町派）であった比嘉敬一氏（宮）、真栄城信昌氏（宮）と同地区の人物が比嘉栄元氏（宮）であったことで、接戦となり、投票率も高まり、結果的に彼が惜敗し次点になったこと。また住民の投票率が79,8%と高まったこと。これらのことは、何を意味するのか。公選制教育委員会制度による教育行政への住民参加や教育行政の民主化の理念的理解による関心の高さを純粹に意味するのか。或いは分町問題の余波が与えた立候補者間の精力的な選挙運動や地域間のしこりによる高さを意味するのか。

その後、1952年以降に公選制教育委員会制度とともに実施された教育税の納税率が名護においては、他地域と比べて極端に著しく低く伝えられた。例えば、1953（昭和28）年度83%を除き、1954（昭和29）年度51,7% 1955（昭和30）年度63%、1956（昭和31）年度40%、1957（昭和32）年度不明、1958（昭和33）年度48,57%と異様に低い報道や公表された記録があった<sup>100</sup>。

名護町は、総じて北部のみならず全琉球のなかでも、教育税納入成績の後進地域であるといえるだろう。例えば、全琉球六四市町村の1954年度の教育税徴収額の順位は五二位である<sup>101</sup>さらに、1959年6月4日に開かれた名護婦人会（小波津ヒロ）における教育税完納運動への協力決議が「教育税の納入については名護町は全琉でいちばん悪いといい、この汚名を返上するために全婦人を動員して町民の納税思想の高揚につとめようというもの」<sup>102</sup> という趣旨で行われたことからしても、1950年代を通じて、名護の教育税の納入成績の悪さは周知の実相であったといえるだろう。こうした納税を拒む名護町の状況について、さらに地区別に教育税の納税成績の特徴について報道する新聞記事は、注目すべき指摘をしていた（以下の引用の下線部分参照）。

「【北部支局】北部で一番教育税の集まりが悪いといわれる名護町は六月十日（現在）でまだ十七・五%という低調ぶり。この程教育委がまとめた納税成績によれば、五三年度は町全体の成績は八三%、五四年度は五一・七%、五五年（六月十日現在）で十七・五%という低率で区別にみて為又、許田、幸喜区などの半農半漁的な金回りの悪い部落が成績が良く逆に商人の多い金回りの良い大中区七%、大東区九%が最も悪くそれらの部落のため町全体のパーセンテージがぐっと下がっている。」<sup>103</sup>

人口が少なく金回りの悪い農民の多い部落が納税成績が良く、逆に都心部で商店街が多く金持の部落で納入成績が悪いというパラドックスが、ここに読みとれる。これは、何を意味しているのだろうか。

たしかに、悪い納税成績の原因には、納税思想や教育税の理念不理解もあるだろうが、全琉全体から見ても、さらに著しく低くなった名護町固有の原因を説明するには、やはり名護固有の事

情を探る必要があるだろう。

そこで、当時名護町中学校教諭岸本好永氏からの聞き取りに注目してみよう。氏によると、その事情が「紛れもなく分町問題が残した悪影響であった」と断言しているのである。つまり、1951（昭和26）年12月に分町問題は解決したと言え、依然として「町政に一切非協力の態度を打ち出し」た分町派の政治的感情的しこりが残っていた。そのために、新しい教育税徴収に着手したばかりの名護町当局も、新税自体に対する一般的批判的空気に加えて、分町問題が残した「町政一切非協力」の政治的感情的しこりを持った一部の勢力の存在に悩まされ続けたという。

そうだとすれば、金回りのよい都市部の教育税の納税成績の悪さのパラドックスや、分町問題直後に対立候補が出るほど一時的に盛り上がった教育委員選挙の状況は、分町問題以後にも残った町政自体に対する政治的非協力をもたらした一部住民勢力のくすぶった感情と行動の発露ではなかったのだろうか。一般的に言われるように、住民に納税思想がないとか教育税を理解しなかっただけではなく、すべてではないにしろ1950年代の名護町内の著しい教育税不払いの背景には、岸本好永氏が断言したように、「名護町固有の根深い政治的事情があった」と推察される。

その後、例えば、1956（昭和31）年には、「名護高校連合教育委員会ではさる七月定例会を開催し、名護、羽地、屋我地、本部、屋部などの各町村の教育予算分担金の納付督促について話合った際に、校区五ヵ町村のうち、名護だけが五五年（一部残金）五六年ともに未納になっており、督促だけではラチがあかないので、それまでに納入しなければその期間、名護町出身の高校生徒だけ出校を停止するよう九月に開会する委員会で町当局にたいし勧告するという事態が起こり」<sup>99</sup>、教育税未納が学校維持費や教育条件整備の貧困化を生み、子どもの教育を受ける権利や教育の機会均等を侵しかねない危機的問題につながっていったことが衆目の集めるところとなった。こうした状況の中で、「教育を政争の具にしてはならない」という学校教育関係者からの批判（当時名護中学校教頭 岸本幸二）は、当時の良識ある世相でもあった。

## ②低学力問題ショックから草の根運動の萌芽へ

名護町では、1952（昭和27）年（第一回投票率79.8%）以降は、教育委員選挙の無投票状態が続き、一般的に教育行財政制度に対する住民の無関心の状況があった。にもかかわらず、それを変化させる住民の自発的な動きが起こったのである。

そのような動きは、端的に言えば、分町問題のような政治的影響による教育税未納であろうと、納税思想の不徹底からの教育税未納であろうと、いかなる理由であれ教育税未納自体が子どもの教育を悪くするという、広範な名護住民の危機意識の自覚からのものであった。こうして、その後次第に名護町の教育税徴収を増加させていくのであるが、そうになっていく、住民が見た紆余曲折ある事情は、以下の通りであった。

始まりは、1950年代半ば以降指摘されるようになった低学力問題のショックであった。例えば、教職員会においては、このショックがきっかけで、それまでの米民政府布令66号で押しつけられた教育税撤廃の態度を軟化させ、その教育税納入推進への方針の転換をもたらしたほどである。

(以下の引用)。

「集まりの悪い教育税が学力低下の一因をなしている事を確認、関係者、関係当局と協力して」教育税の完納運動を積極的に推進していくことを決定している<sup>89</sup>。」

1954（昭和24）年、前年12月に実施した全国一斉学力水準調査の結果によって、沖縄の学力が国語、算数、社会、理科の四教科いずれも水準以下になっていることが、ショックを与えたのである。その結果から、「沖縄の子供たちは、本土とくらべると今でも学力は非常に劣っているが、これには「いろいろな原因がある」が、児童生徒一人当りの教育費が五（本土）対三（沖縄）ということも大きな原因があると思われ」といって、低学力問題の原因に教育条件整備のための教育予算の本土との格差があるという指摘がなされたのである<sup>90</sup>。

1958（昭和33）年9月28日の文部省主催全国一斉学力テストでは、沖縄でも小、中、高校生など延べ五万人が受験した。その結果も、やはり芳しくなく、「沖縄は小、中、高校を通じ文部省がねらっていた平均点五十点にははるかに及ば」なかった<sup>91</sup>。こうして沖縄の子どもの低学力問題は、全琉的に教育関係者のみならず、父母、教育委員会当局に大きなショックをもたらした。その後、著しく教育税徴収率の低かった名護町においても、その後低学力の克服・学力向上という教育合意が次第に広範に形成されていき、地域の人々の動きも萌じだした。

### ③地域教育行財政制度を支える住民の動き

#### 戦前からの草の根の教育力の存在

ところで、進歩的な教育税不払いに業を煮やした名護の人びとの中には、戦前来の制度を復活させ、動き出した人びともいた。つまり、「名護町は北部で一番納税成績が悪く、教育税は四十％、町民税は七十％である」といわれた状況であった1956（昭和31）年8月13日に、とうとう名護町議会は「振るわない教育税や、町民税の納入成績を高めるため、各部落単位に納税組合を結成」することを満場一致で決議したのである。この納税組合制度は、そもそも戦前名護町に施行され相当な実績をあげていたものであるが、今次戦争で中断していた。それを、各組合を会員三十名を基準として結成し、諸税徴収取り扱いは、すべて組合で行い、それを町役所に一括して納付する仕組みにしたのである。会員は模合の方式によつて、分割して組合に納めても良いといわれ納税者の便宜をはかり、納税率を高めるのが狙いとされた<sup>92</sup>。

同年9月には、名護地区婦人会（比嘉シズ会長）が、この納税組合制度を正式に結成する母体になった。婦人会は、こうして草の根からの教育税制度を支える重要な役割を実際に担っていったのである（以下の引用参照）。

「名護町地区婦人会では、去る七月から文教局の指定婦人会として新発足したのを機に納税組合も一手にひきうけて完納モデル部落にしようとの計画を進めている。…戦前施行されていた制度

だが今次戦争で中断していたもの。町役所では優良組合に対し奨励金を出して育成することになつており、成果が注目されている。」<sup>69</sup>

同会総務部長の宮城はる氏は、1957（昭和32）年には、教育税の納入に取り組む経緯について述べている。文教局指定を受け、なにを同会の目標にすべきか検討したという。その際に、名護町の多様な職業構成の実態－農業七四人（二八％）商業五八人（二〇％）事業二六人（九％）公務員三八人（一三％）其他の給料者五二人（一八％）動産不動産一三人（四％）救済二五人（八％）－を考慮した。その結果、「いずれの職業を持つ家庭にも喜んで歓迎されるもの、そして値打のあるもの」として「教育」を捉えた。そして「名護町は文化の町を誇りながら教育税の納入成績がわるく新聞誌上にも、たたかれた」ことから、「教育を振興させるためには先ず教育財政を豊かに」するため教育税の納税で町財政に協力するという公約数を見出したと述懐している<sup>69</sup>。

こうして、「納税組合は、その歩みも確かで納税の成績は常に百％で、条例による百％奨励金を税の納入毎に積み立て」を行い、「着々と台所、便所の改良乃至は生活備品の購入に、又は教養雑誌の他台所」の整備充実などの生活向上のために活動した。

その後、納税組合の動きは、次第に力を増し、1960（昭和35）年頃には結成された教育隣組と共に、地域や家庭の教育全般を支える重要な地域の教育力の一翼を担っていくのであった（以下の引用の傍線部参照）。

「【名護】教育再建をめざして名護町に『教育隣組』ができてから二ヵ月。一部落で産声をあげたこの教育隣組は連鎖反応的にひろがって二ヵ月余の短期間で十五部落に単位部落ができ、そうして連合組織を結成するまでに発展した。組合員は各界をモウラしているのも大きな特色であり、納税組合とともにその活躍は各界から期待されている。…

名護小学校の場合、P T A会の中に校外指導部があって毎晩子供たちの学習状態を巡視し、熱心に勉強しているかどうか、また夜間外出、夜ふかしはしていないか……。拍子木たたいて学習時間を知らせる隣組員。

…健康管理みにも力をいれている。おかげで、夜間はもとより昼間も学習時間になると子供たちは一生懸命に勉強しており、さる学期末考査の結果格段の向上が見られたと関係者はいつている。

また、校外指導部では夏季休暇における子供たちの生活指導や安全教育も行っている。この指導部の中には担任の先生方も加わり危険なあそびをやめさせるための指導やまた水泳時間、海水浴場も指定して『赤い旗』が掲げられた場合は水泳してはいけない。白い旗は水泳してよし、また白い旗は安全な場所で、父兄の監視員がいるから大丈夫であるといった具合に子供たちの安全教育に積極的だ。このように学校とP T Aが密接な連けいをもって子供たちの学習指導や安全教育に力こぶをいれているので、教育効果は目に見えてあがり、東江区の場合、長欠児童がいなくなり学習面だけでなく出席状況もぐんと良くなったと山城保全区長はさる三日に開かれた教育隣組の連絡協議会の総会で体験談を発表している。東江区は教育隣組の草分けであり、組合が結成

されたのは五八年。他の部落はほとんど今年にはいつてから結成しているので組合活動はまだ軌道にのらず、学習時間も組合員が拍子木を打って知らずといった状態だが、同区ではもうこういったことをやらないでも、子供たちは学習時間になると自分で机に向かうという徹底ぶりだ。

ここまでもっていくには、学校当局、PTAの並々ならぬ努力があったと婦人会幹部の宮城ハルさんは語っている。」<sup>92</sup>

1960（昭和35）年頃には、旧来の華美なお正月の準備とお祝いの祝儀の出費を節約して生活向上をめざすために、名護町でも十四区が各区毎に合同祝を進める動きが広がった。東江区では、合同祝によって浮いたお金を育英会資金として生年者一同十五名から部落公民館に寄付があり、宮里区では比嘉永元氏が自宅でのお祝をやめて公民館に子供たちのあそび場を設置するなどあちこちで、数々の子どもの教育や福祉のための寄付もなされたという<sup>93</sup>。

そのほか、納税協会同様に戦前来の組織であった地域の学事奨励会という育英事業も、草の根の教育力の一翼を担っていった。例えば、1956（昭和31）年4月15日に名護町城区では、学事奨励会（会長比嘉松栄氏）を開き、良い子たちにノート、鉛筆などの学用品をどつさり贈り、学事報告して「五十年間にわたつて続いた学事奨励会を育英事業と改めて運営すると共に同区篤志家から集まった十二万円の浄財は育英金として、その利殖で向学に燃える同区出身学徒を二名あて、毎年援助していく方針」を決定した<sup>94</sup>。こうした育英会組織が名護町内の各区で動き出した。同年4月21日には、名護町幸喜育英会（会長大城俊栄）が区民こぞって瀬喜田校で学事奨励会を開き、小中校生はじめ高校六名琉大一名に対し賞品と金一封を贈った。「同区の育英事業は戦前から活発な歩みを見せ、区青年会、婦人会、個人初め海外に雄飛している同区出身からの寄付金で育英資金に当てられているが、その資金は十万円を超してい」たほどであった<sup>95</sup>。同年5月中旬には、名護町全体でも育英会結成をすすめられ、「育英資金は現在二十万円あるほか篤志家や町補助で百万円の資金獲得の見通しがついて」いることが報道されていた<sup>96</sup>。

この時期、こうした地域毎の育英会や個々の篤志家たちの心情や行動にみる地域の教育力の生成の萌しが、着実にあったといえるだろう。そして、なかには教育部落、婦人、青年会の活動の活発な区として知られている東江区のように、算数、国語の学力テストで学校の平均点を上回る首位になったという学事報告がされるほど地域の子どもの学力を高めた育英会事業を行う地域も出てきたのである<sup>97</sup>。

おそらくは、新たに生まれた教育隣組とともに教育問題に取り組んだ納税協会、育英会らの母体は、かつては戦前に大政翼賛的に保守的な組織された地域住民支配のための地域の教育力を担った存在であっただろう。しかし、こうしてみると、それらこそが、名護における戦後の進歩的な教育税の地域教育行財政制度に対して傍観者的な「客体としての住民」像に収まらない地域住民が少数ながらもいたこと存在証明であり、戦後の教育税などの教育行財政制度を何らかの形で支える住民一人ひとりの心情と行動を組織した戦前戦後を連続する地域の教育力を担う母体であっ

たと考えてもいいたろう。

### 様々な住民の新しい教育条件整備要求運動の萌し

さらに、様々な人びとの共同による新しい教育条件整備要求運動も起こった。1956（昭和31）年3月31日、名護地区教職員会は第二回総会を開き、教育予算の大幅増額運動について協議し、次のように決議した。

「我々は沖縄の子供の幸福と教育とを守り抜くために六百五十名の全会員打つて一丸となって世論を喚起し、共同の責任において当予算の三五%教育費の大幅な早期実現に邁進し、左記八項目を可及的に具現促進せんことを期す。

- 一、備品の増額実現。
- 二、基本給の引き上げ早期実現。
- 三、年二回定期昇給実現。
- 四、家族手当の至急実現。
- 五、年末賞与の十割支給。
- 六、地域手当並みに僻地手当の至急実現。
- 七、恩給制度の早期確立。
- 八、定員の増員実現。」<sup>69</sup>

そうした地域の教職員会の動きに、名護地区PTA、教育委員、婦人、青年各連合会、教育委員会の各団体代表者は同年4月2日、総会を開き、討議し、教育予算の大幅増額運動について宣言決議をあげた。こうして様々な地域の人びとが、世論を喚起するとともに各町村、学校を中心に署名運動をも展開し、同問題早期実現のために各種団体一丸となって強力に推進していくことに合意した<sup>69</sup>。名護地区教職員会は、その後、これらの地域の様々な後押しをバックに、4月6日比嘉主席および立法院あてに教育予算の増額などについての陳情書<sup>69</sup>を送付した。

こうした対外的なマクロ的な教育条件整備要求運動のみならず、自らの足もとの対内的でミクロ的な教育環境条件整備実践に立ち上がった事例もあった。1959（昭和34）年に、例えば、名護小PTA会文化部（岸本清氏）が家庭教育や教育環境条件整備に及ぶ低学力克服に着手している。つまり、「他部落に比べて学業成績の悪い為又区児童が全般的に成績の悪いのは家庭環境というよりはむしろ“水汲み”など家庭の手伝に追いまわされて学習の時間が少ないという」調査報告に基づき、今後は校外指導により成績をひきあげる努力をすることを申し合わせ、それとともに「町当局にお願いして水利の悪い同区に簡易水道を設置してもらおうよう陳情し、また子供たちに学習のできる環境をつくるべく父兄の協力を求める」などの教育の外的環境整備を求めた<sup>69</sup>。

ここには、先述したように、かつての戦前来の地域の草の根の教育力を担う母体の存在があっただけでなく、戦後生まれた革新的で対外的に教育条件整備の要求運動を進めていく様々な人

びとの動きが萌しだしていった様子が見られる。こうしてみると、名護における戦後の進歩的な教育税の地域教育行財政制度に対しても、住民の中には、傍観者的な「客体としての住民」像に収まらないで、少ないながらも、新しい教育条件整備要求を担っていく様々な人びとの心情と行動が存在していたことはたしかであろう。

#### ④名護町民教育振興大会に至る教育の合意形成へー学力問題と教育税問題が結ぶつくー

##### なお続いた住民全体の低い関心状況

1953（昭和28）年の全国一斉学力テスト実施以降、低学力問題が知られるところとなった。そうした低学力問題のショックも、少ないながら、一部の住民に自覚的に受け止められ、その後教育税完納を目ざす納税協会や育英会にみる草の根の教育力の生成、様々な人びとの共同による教育条件整備要求運動の萌しを生み出したといえる。

しかし、全体としては名護の住民は、教育税や教育委員会制度に無関心であったといわざるを得ない状況が、まだ続いていた。

例えば、1959（昭和34）年も1961（昭和36）年とも続く名護区教育委員選挙の無投票当選状態があった。さらに全琉でも教育税納税率も、先述したように1958（昭和33）年度は48,57%と異様に低く、翌1959（昭和34）年にも「教育税の納入については名護町は全琉でいちばん悪いとい、この汚名を返上するために全婦人を動員して町民の納税思想の高揚につとめようという」名護町婦人会（古波津ヒロ会長）の教育税完納運動協力決議が出されたと報道されるほどの状態であった<sup>49</sup>。

つまり、1960（昭和35）年頃に至っても依然として名護町住民全体として見た場合には、教育税の納税成績は低く、公選制教育委員会という民意を反映させる民主的な理想的な教育行政制度も、無投票や再任が地域のしきたり化する程度にその関心は低かった。住民全体としてみた場合にはまだ低学力問題などの教育問題に高い関心を持ってなかったのが、偽らざる実態であった。例えば、1959年3月8日予定した同年2月24日現在には「北部町村選挙管理委員会に届け出のあったのは名護町だけで、それも委員五名のうち、劇場経営主の湖城其仁氏一名だけ。現町長大城亀助氏や許田区出身の崎浜秀栄氏の動きもあるが、確固とした意思表示はなく、出身区の選挙民や部落有志からの推薦があるといった程度で決戦投票にもちこまれる可能性はまずないといつてよい」と報道され、名護町現教育委五名の「大城亀助（五五）＝町長、比嘉松栄（五二）＝開業医、湖城其仁（四四）＝劇場経営、宮城ハル（四一）＝商業、崎浜秀栄（三九）＝製材業」が紹介されていた<sup>49</sup>。途中「大城現町長や崎浜秀栄氏（許田製材所）などの立候補がうわさされ」、留任の比嘉松栄氏を除いて、名護町を含む北部十カ町村は無投票による当選が決定し、結果的に名護の新教育委員は「湖城其仁、日高博子、大城亀助、島新栄」の四委員が無投票で当選したということであった<sup>49</sup>。

#### 鹿児島教育学力調査団報告会の波紋から名護町民教育振興大会へ

しかしながら、とうとう、こうした無関心状況をドラスティックに一転させる、出来事が起きた。事の事情は、以下の通りである。

文部省が実施した1961（昭和36）年度全国学力テストの全琉小学校学力調査結果は、算数、国語とも沖縄の学力不振を示していたということが、翌1962（昭和37）年5月8日に公表された。ここで、これまでも問題視されてきた低学力問題であったが、この時期あらためて「沖縄の学力不振の原因は教育諸条件の不備やそのほか多くの問題があるだろうが診断の結果をすなおに受け入れ」、低学力問題がようやく「全琉的な世論となり、“全国最低のまた下”の汚名を返上しようという機運が高ま」っていったと報道されている<sup>69</sup>。

そして、この低学力問題を克服していく「機運」を高める重要な出来事が起こったのである。それが、鹿児島県教育学力調査団報告（1962（昭和37）年）であった。もともと文部省がはじめて全国いっせいの学力テスト（1956（昭和31）年）で最下位の成績であった鹿児島県が、その翌年二月に県教委、市町村、教育界、PTAらが学力向上対策委員会をつくって、どのようにしたら、学力を向上させることが出来るかを真剣に討議し、行政家は行政の立場から、現場教師は教師の立場から、父母は父母、地域社会は地域社会として、見出した結論に向かってまい進して、そのおかげで学力はその翌年からぐんと向上し、五年後の1962（昭和37）年当時には九州の上位に進出していたからである。当初沖縄は全国最低の鹿児島のみならずであったが、その間、自らの低学力問題にショックを受けながらも、その後学力を少しも上げることが出来なかったのであった。

当時の新聞報道によると、「学力結果の発表と同時に対策に乗り出した、鹿児島にくらべ沖縄はその鹿児島よりも劣っていることを知りながらただ低下していることを明らかにしただけで、なんらの対策も立てなかった」と述べている<sup>69</sup>。こうして1956（昭和31）年当時と同様に低学力問題を抱えていた鹿児島と沖縄の対照的な取り組みの差が、九州の上位に進出していた鹿児島と無策のまま最下位に甘んじた沖縄の現状の差に至ったということに、沖縄自身が驚き、今度は、鹿児島に学ぼうということで、1962（昭和37）年に文教局が鹿児島県教育学力調査団（団長 比嘉信光指導課長）を派遣したのであった。

同調査団は、その後およそ十日間にわたる調査を終え、同年5月14日の帰沖後に各地で調査報告が各地で各団員によって開かれた。そして、従来まで低学力を克服するためには、教師の授業研究の研修、校長の学校経営の研修、地域社会や父母らの一丸とした学力向上の取り組みが必要であり、その点に鹿児島の飛躍の秘密があり、教育条件整備や教師の待遇改善だけを進めればよいとしてきた沖縄の教育三原則「よい校舎、よい教師、よい待遇」（民政官プライムリー准将）だけでは十分ではないことが、同調査団に指摘された<sup>69</sup>。

調査団の一人の北部連合区指導主事宮城盛雄氏も当時「沖縄の場合、学力不振の原因は、まず教師が教材研究に力を入れていない」ことや「学校と家庭との連絡が徹底していない」ということも述べ、施設や教師の待遇改善だけでは不十分との指摘をしていた。そして、宮城氏の指摘が、教師の責任を責めるだけの教育行政の立場からのものではなかったのは、「学力は教師の問題だといっても、決してわれわれは現場に責任を転嫁してはならない。それは行政の常にあるわれわ



れ自身の問題であり、地域社会の問題であり、沖縄住民の問題だ」という率直な非を、行政当局自身も反省していたことから明らかである<sup>43</sup>。

こうした調査団報告は、当時の「島ぐるみ」の本土復帰運動の中にも刺激を受け、本土並みの学力向上をめざす「島ぐるみ」の取り組みとして、各地で開催され、波紋を広げ、学力向上対策協議会の結成を盛り上げた。例えば、先の宮城盛雄指導主事（鹿児島学力調査団員）による報告会は、北部各地で盛況に行われた。それらの盛況ぶりは、5月28日の北部地区校長、教頭、PTA、婦人会を対象にしたものをはじめ、東江小学校、瀬喜田校、羽地中PTA、羽地村婦人会幹部、城区婦人会、北部連合校長、大東区婦人会、真喜屋など十一回に二千人が集まってことから明らかである。6月15日以降の報告会では今帰仁小PTA、婦人会、教員会員、恵雨会員、名護小PTA、金武村教員、PTA、宜野座地区PTA、教職員、伊江村教職員、PTA、屋我地村教職員、PTA、本部町教職員、PTA、屋部村教職員、PTAなどにそれぞれを対象にした。宮城指導主事（鹿児島学力調査団員）は、これらの地域の人々を対象に7月2日までびっしり日程が詰め、精力的に報告をしたといわれている<sup>44</sup>。

こうして、全国並の学力向上のための教育合意の機運が草の根の地域ぐるみで盛り上がっていった。特に、学校現場、教育行政の盛り上がりはさることながら、PTA—父母自身の盛り上がりは相当なものであった。それは教育合意の運動であり、その点で「こんどの学力調査団による報告会—学力の実体が明らかにされるにつれて、自然に、父兄の間に“これは大変だ”という機運が盛り上がり、それがほうはいとして各地に起こった学力向上対策協議会結成の機運につながったわけ」であるというが、ここには、子どもの教育問題の切実さの実態を知り、それ故に公選制教育委員会のような制度的な教育参加のルートとは異質の、教育問題に自発的にコミットしてこうとする、地域社会・家庭の教育・子育ての担い手としての父母や住民の主体的な盛り上がりがあったといえる。確かに、文部省の官製的な全国いっせい学力試験実施は、本土の他府県においては、1950年代以降のいわゆる「逆コース」以降の学習指導要領の法的拘束化等の教育内容の国家統制強化（1958年以降）に経済界の要求が相まったハイタレントを求める差別的な能力主義教育政策として批判された事実もあった。しかし、それが、著しい低学力問題や教育税制度不払い問題等に見る教育に対する無関心が常態化していた戦後沖縄にあっては、むしろ教育行政、学校現場、父母、住民、戦前からの保守諸団体をも含む様々な人々に教育問題に対する共通の関心を高めて、草の根から教育に価値を認め合い、地域の教育力を形成する一契機になったという点も看過できない事実であったのである<sup>45</sup>。また、各地で報告会を組織したのは教育行政関係者であり、地域の父母を説得して子どもの低学力問題や生活規律の確立に一生懸命になるように組織したのも学校教育関係者であった。

こうした実情は、名護町においても同様であり、それが、教育税納入運動を単なる納税思想の問題ではなく、学力向上という教育問題に結びつけていったと思われる。例えば、「集まりの悪い教育税が学力低下の一因をなしている事を確認、関係者、関係当局と協力して」教育税の完納運動を積極的に推進していく」教職員らの英知<sup>46</sup>、短期間で低学力を克服した鹿児島の教育の教

訓について東奔西走して説いた宮城盛雄氏のような教育行政当局の指導主事の責任感、各地の報告会に集まった戦前来の納税協会を担った婦人会の教育税徴収の創意工夫等々があった。これらの様々な人々の努力は功を奏し、次第に学力向上等の教育への関心と教育税問題とを結びつけ、1962（昭和37）年9月1日には名護町教育振興大会を成功させたのである<sup>69</sup>。

ところで、その後、全琉的にみた場合には、はなはだしく不均衡をきたし、結果的に「住民負担の均衡化とともに教育の機会均等を」図れない制度的な本質的欠点を有し、教育税は、社会権的人権としてひとしく教育を財政的に保障する教育の機会均等を実現できない制度的弱点を抱えることが問題になった。それゆえに、それを克服するために「教育税を市町村税に一本化するとともに、市町村交付税および市町村の収入を財源として、教育費の負担を行うことによって」、教育税が廃止されたのである<sup>69</sup>。皮肉なことに、学力問題と教育税問題が結びつき、沖縄中で学力向上の取り組みが生まれていく1962（昭和37）年以降は、全体的にみても、教育税徴収率は年々上がり続け「教育税廃止の一九六六年会計年度は、九三、六パーセントまで徴収率が高まった時期であった<sup>69</sup>。

### 3 おわりに—名護の人びとが見た地域教育行財政制度のあゆみ

戦後まもない名護において、分町問題からの教育税不払いという「教育を政争の具にする」政治的対立が起きた。その後、子どもの低学力問題へのショックを受け、少数ではあるが、教育と教育制度を主体的に担う戦前来の地域の教育力を継承する人びとや新たな教育条件整備運動を進める人びとが、名護にいた。そうした動きを背景にして、その後の名護の住民の教育への合意形成も次第に進んだ。1960年代以降は、鹿児島教育調査をてこに起きた名護町民教育振興大会（1962（昭和37）年）が、地域の住民の教育の民衆的合意形成運動を進める象徴的な出来事となった。本土復帰の島ぐるみ運動と同時並行に低学力問題や教育問題に対する民衆的な関心が高まっていった。復帰前の名護の地域教育行財政制度のあゆみにも、この1960（昭和35）年以降にみられた名護住民の教育と教育制度への関心の高まりが、たしかにあった。そこには、かつての分町問題の政治的問題では組織されえない、教育における民衆的合意の可能性を示していたようにも思われる。そして、そのような、名護住民自身が生きた教育行財政制度のあゆみを捉えるならば、教育税の低徴収率が次第に高まっていった、地域の教育を担う自覚化の動きに、住民の心情と行動の可能性をみることができる。それは、必ずしも納税思想や公選制教育委員会や教育税の進歩的理念を解せない「客体としての住民」像には収まりきれないものであった。

名護の人びとから見た場合に、公選制教育委員会や教育税はどう映ったのだろうか。結論から言えば、教育税の問題に対しても、住民が草の根レベルから、納得し、支持するには、「押しつけ」や「理念や政治的イデオロギー」だけでは十分ではなかったのである。住民自らが目の前の子どもたちの低学力問題や教育問題というのミクロな事実コミットしつつ、それに基づき教育の制度の現状を問い、考え、要求を出す名護町民教育振興大会のような大衆行動—広義の主体的な体験学習のモメントーに参加していくことによって、住民が教育税や地域の子どもの教育を社

会公共的に担う主体的な十分条件を熟させ、教育税と低学力問題という教育問題の結びつきを実感的に学べるようになっていったように思われる。名護教育区においても、このような住民のミクロ的なレベルでの主体的な教育問題へのコミットがあつてはじめて、教育税や教育条件整備の重要性を実感し、そのような「経験」によって、住民は教育税や教育条件整備の取り組みに合意・不都合を決定していった実相があつたのである。

ところで、どんなに「民意に基づく民主主義の理想」を掲げた教育の制度理念があつても、それが現実として教育の機会均等を保障できなかつたり、子どもの学力形成や教育問題の本当の解決に遊離し、その背景に教育法規の杓子定規で画一的な運用や住民の教育要求を軽視するかたい教育行政・教育財政の運用があつた場合には、どうだろうか。その場合には、どんな住民も違和感を持つのではないだろうか。例えば、当時の沖縄の公選制教育委員会のあり方に対し、学力向上の観点から警鐘を鳴らし続けていた『琉球新報』の市村記者の指摘は、沖縄の子どものなかの高校生急増問題に無策であり続けた当時の公選制教育委員会が、庶民からみた場合に教育の機会均等を保障しない点で、無責任であるとの趣旨を以下のように述べていた。

「…では、なぜ中教委は急増問題にふれないだろう…僕にははっきりしたことはわからんが要は熱意—教育に対する熱意の問題—重要性の認識の度合いの問題だと思う。というのは、公選でない委員で組織されている他府県ではみんな二、三年前から急増対策が論議され、今年度予算に大幅な建築費が計上されているからだ。…任命であろうと、公選制であろうと『熱』のない者はロボットに等しい。単なる“イエスマン”としての、存在価値しかないということが言えるわけだ。」（「続 警鐘／学力向上のために／面目丸つぶれ中教委／公選の肩書きは重かった」<sup>69</sup>）

公選制であろうと、教育税を課そうとも、それらの教育制度が、住民から見て教育の機会均等を住民に保障し得ない場合もなくはない。その場合に、住民の違和感や不都合を、マクロ的に表面的な制度理念から見て一刀両断に「住民の不理解」とする「客体としての住民」観で捉えるだけでは十分ではないだろう。むしろ、その違和感の底にある教育制度自体及び教育制度をめぐる住民の心情や行動の論理を含む実相を具体的に見ることに重要な意味があると思うのである。

本稿では、そのような実相をミクロ的な名護という固有地域の住民の視点で明らかにしようと試みた。その試みによって、戦後期の名護の教育税問題や公選制教育委員会を含む教育と教育制度の実態の問題点や、それをめぐる分町問題のような地域政治の影響を垣間見た。のみならず、そのような実相を探究していく過程で、意外な発見もあつた。それが、これらの当時の問題点を自発的な共同の力で乗り越えようとした、戦後名護の様々な人々の存在と存在感である。そして、そのような人々の存在は、「客体としての住民」観で捉えることの不十分さを感じさせるものであり、彼らの存在を通して教育という問題の民衆的合意形成の歴史的可能性を垣間見たと感じさせるものである、と考えている。

## 註

- (1)三上昭彦「教育行政の機構と機能」五十嵐顕・大槻健・伊ヶ崎暁生・牧柁名他編『日本の教育 10 (教育政策と教育行政)』新日本出版社、1976年、151-155頁。
- (2)嘉納英明「沖縄の教育委員会制度をめぐる歴史的動態－教育税制度と制度運用をめぐる諸問題の検討」－『戦後沖縄教育の軌跡』那覇出版、1999年、78頁。
- (3)島袋哲「琉球教育法（琉球列島米国民政府令第66号と165号、民立法による教育委員会と教育税）『琉球大学教育学部紀要』第23集第1部1979年 241-242頁。
- (4)『沖縄の戦後教育史（資料編）』1978年参照。
- (5)島袋哲「琉球教育法（琉球列島米国民政府令第66号と165号、民立法による教育委員会と教育税）『琉球大学教育学部紀要』第23集第1部1979年 245-246頁。
- (6)島袋哲「琉球教育法（琉球列島米国民政府令第66号と165号、民立法による教育委員会と教育税）『琉球大学教育学部紀要』第23集第1部1979年 241-242頁。
- (7)1958年会計年度教育税徴収率－全琉78.37%、名護48.57%。
- (8)嘉納英明「沖縄の教育委員会制度に貫する関する研究（Ⅱ）－公選制教委の成立と制度運用をめぐる諸問題の検討」－『戦後沖縄教育の軌跡』、那覇出版、1999年、86頁。
- (9)小川正人「教育財政研究に関する若干の考察－「教育権」理論の教育財政 研究をめぐって－」平原春好編『教育と教育基本法』勁草書房、1996年、340-343頁。
- (10)島袋哲「琉球教育法（琉球列島米国民政府令第66号と165号、民立法による教育委員会と教育税）『琉球大学教育学部紀要』第23集第1部1979年 249頁。
- (11)嘉納英明「沖縄の教育委員会制度に貫する関する研究（Ⅱ）－公選制教委の成立と制度運用をめぐる諸問題の検討」－『戦後沖縄教育の軌跡』那覇出版、1999年、86頁。
- (12)福地曠昭『教育戦後史開封－沖縄の教育運動を徹底検証する』閣文社1995年 51-52頁。
- (13)1958年会計年度教育税徴収率－全琉78.37%、名護48.57%。大半の住民の主観から見れば「民政府以来押しつけられた」という庶民の実感を克服できずに、上から進歩的で理想的な制度として観念的抽象的評価の枠のなかで啓蒙されてきたと推察できまいか。
- (14)島袋哲「琉球教育法（琉球列島米国民政府令第66号と165号、民立法による教育委員会と教育税）『琉球大学教育学部紀要』第23集第1部1979年241頁、249頁参照。
- (15)沖縄県教育委員会編『沖縄の戦後教育史』1977年、358-360頁参照。
- (16)嘉納英明「沖縄の教育委員会制度をめぐる歴史的動態－教育税制度と制度運用をめぐる諸問題の検討」－『戦後沖縄教育の軌跡』那覇出版1999年79-82頁参照。
- (17)『うるま新報』「名護町分町問題／学校統合は困難（屋良文教部長、教育的見解表明）」1951年5月25日。
- (18)名護市史編さん室『戦後新聞記事目録第5集』（沖縄タイムス）昭和23年～昭和30年参照。
- (19)『琉球新報』「名護町の教委決まる」1952年5月10日。
- (20)沖縄県教育委員会編『沖縄の戦後教育史』1977年175頁参照。

- (21)これらの数字は、この間の『琉球新報』報道及び「1958年度教育税徴収率（文教局・教育財政調査報告書）」（沖縄県教育委員会編『沖縄の戦後教育史（資料編）』1978年、245頁）で公表されたものである。いずれも名護の教育税不払いを強調していた。一方で、琉球政府文教局研究調査課『教育財政調査報告書』によると、同じ名護のそれが、1953（昭和28）年度89%、1954（昭和29）年度81%、1955（昭和30）年度79%、1956（昭和31）年度70%、1957（昭和32）年度75%、1958（昭和33）年度70%と、決して低くない。客観的な統計処理上の誤差がどこで生まれたのか不明である。本稿で後述するように、後者の高い数字は、当時の名護の人々の生きられた教育税問題の真実や実感を反映したものとはどうも考えられないため、現時点では課題が残るが、前者の低い数字を挙げることにしたい。
- (22)「教育税と村長の顔／敗戦の『落としゼイ』だが子供らに還元／町に村に『完納運動』起こる（解説）」『琉球新報』1955（昭和30）年3月6日朝刊参照。
- (23)「教育税完納に一役／名護町婦人会」『琉球新報』1959（昭和34）年6月9日朝刊。
- (24)低調な教育税／名護町十七・五%」『琉球新報』1955（昭和30）年6月16日朝刊。
- (25)「生徒の出校を停止？／分担金未納に強硬態度示す／名護教育区連合教委」『琉球新報』1956（昭和31）年8月20日朝刊。
- (26)「“教育税完納運動へ”」（『琉球新報』1955（昭和30）年3月7日朝刊。
- (27)「沖縄の学力水準／研究調査まとまる／本土と大きな開き／僻地的な傾向もあらわる」『琉球新報』1955（昭和30）年6月28日朝刊、「低い沖縄の学力／全国平均よりはるかに下回る／国語算数、小中ともに悪い」、『琉球新報』1956（昭和31）年12月10日参照。
- (28)「学力検査結果わかる／まだ目立つ学力低下／目標をはるかに下まわる」『琉球新報』1958（昭和33）年12月4日朝刊。
- (29)「部落毎に納税組合／名護町議会組織案を可決」『琉球新報』1956（昭和31）年8月15日朝刊参照。
- (30)「名護地区婦人会が納税組合結成」『琉球新報』1956（昭和31）年9月15日朝刊。
- (31)宮城はる「納税完納を通じての婦人会運営について」『会報 ぐすく 創刊号』名護町城婦人会1957（昭和31）年4月、17-22頁。
- (32)「勉強の時間ですよ／拍子木たたいて合図／町中にひろがる名護町の教育隣組」『琉球新報』1960（昭和35）年8月12日朝刊。
- (33)「名護城区学事奨励会」『琉球新報』1956（昭和31）年4月19日夕刊参照。
- (34)「名護町幸喜区の学事奨励会賑う」『琉球新報』1956（昭和31）年4月24日夕刊参照。
- (35)「名護町育英会来週中に発足」『琉球新報』1957（昭和32）年5月10日夕刊参照。
- (36)「育英資金に寄付／東江区」『琉球新報』1960（昭和35）年2月8日朝刊参照。
- (37)「学童に学用品をおくる／名護町で学事奨励会」『琉球新報』1960（昭和35）年4月14日朝刊参照。
- (38)「教育予算の増額を／名護地区教職員も動く」『琉球新報』1956（昭和31）年4月2日夕刊。

- (39) 「教育予算の増額／名護地区各団体が促進決議」『琉球新報』1956（昭和31）年4月5日夕刊参照。
- (40) 一、各学校教具備品の大幅増額。二、教育予算を最低予算の三五%以上引上げ。三、教職員の待遇改善と社会保障制度の確立。四、各教育区への補助金大幅引き上げ。
- (41) 「学力低下は家事のため／名護小校PTA」『琉球新報』1959（昭和34）年5月16日朝刊参照。
- (42) 「教育税完納に一役 名護町婦人会が」『琉球新報』1959（昭和34）年6月9日朝刊参照。
- (43) 「低調な地方教委選／北部 無投票、再任がしきたり／一考される選挙民へのPR」『琉球新報』1959（昭和34）年3月1日・朝刊参照。
- (44) 「名護教育委選に紅一点」（『琉球新報』1959（昭和34）年3月1日朝刊参照、「教育委選挙、北部十カ町村が無投票」『琉球新報』1959（昭和34）年3月7日朝刊参照。
- (45) 「全琉小中学力分析まとまる／算数、国語とも不振／文教局 結果の実践反省を強調」『琉球新報』1962（昭和37）年5月9日。
- (46) 「成果あげる鹿児島県の学力向上対策協議会／全国最低にびっくり／六年前に県をあげて発足」『琉球新報』1962（昭和37）年5月12日朝刊。
- (47) 「参考になった鹿児島県教育／学力調査団を囲む座談会（2）」『琉球新報』1962（昭和37）年5月16日朝刊、「参考になった鹿児島県教育／学力調査団を囲む座談会（4）」『琉球新報』1962（昭和37）年5月20日朝刊、「参考になった鹿児島県教育／学力調査団を囲む座談会（5）」『琉球新報』1962（昭和37）年5月22日朝刊参照。
- (48) 「教壇から／指導主事の日／指導技術の研究を／北部連合区指導主事 宮城盛雄」『沖縄タイムス』1962（昭和37）年5月15日朝刊、「学力は向上どころか逆に低くなっている」『琉球新報』1962（昭和37）年5月26日朝刊。
- (49) 「月末に結成準備会／北部地区学力向上対策協議会」『琉球新報』1962（昭和37）年 月日不明。
- (50) 「続 警鐘／学力向上のために（25）／父兄の関心たかまる／問題は家庭教育にかかる／学力向上」（『琉球新報』1962（昭和37）年7月5日朝刊参照。
- (51) 「“教育税完納運動へ”」（『琉球新報』1955（昭和30）年3月7日朝刊。
- (52) 名護史・別巻1『写真集 名護－ひとびとの100年』名護市史編さん委員会、1990（平成31）年8月1日参照。
- (53) 島袋哲「琉球教育法（琉球列島米国民政府令第66号と165号、民立法による教育委員会と教育税）『琉球大学教育学部紀要』第23集第1部1979年 249頁。
- (54) 嘉納英明「沖縄の教育委員会制度をめぐる歴史的動態－教育税制度と制度運用をめぐる諸問題の検討」－『戦後沖縄教育の軌跡』那覇出版、1999年、78頁。
- (55) 『琉球新報』1962（昭和37）年7月7日朝刊。

## 付記

本稿は、筆者の既発表論文（「教育行財政制度の変遷－名護住民が見た教育税・公選制教育委員会制度－」（名護市史編さん委員会編『名護市史・本編六「教育」』（2003年8月29日）、187－212頁）を基に、加筆し、掲載したものである。

## Consideration on the local realities of Education Administration and Finance System in Post-war Okinawa — through education tax and publicly elected board of education system which Nago-inhabitants observed —

Mitsuo MORITA

There have been many researchers who think highly of education administration and finance system in Post-war Okinawa as implementation of the democratic reform of education; it was conducted as part of the nationwide educational reforms in post-war Japan, and education tax was enforced by the publicly elected board of education in Okinawa.

While it seems appropriate to regard the system as democratic institution-wise, but I think that there are different dimensions especially from the viewpoint of the inhabitants. For instance, when the authorities in Nago tried to collect education tax in 1958, more than half of the people who were liable to the taxation didn't pay.

Why and how did it happen? Given that how people pay the tax reflects concern for the education, incident should be examined carefully.

Then I tried to show an aspect of the education administration and finance system in Post-war Okinawa by viewing from Nago-inhabitants.

Following are procedures.

1. Clarification of the aspect of education tax in Okinawa: The tax was imposed on the basis of democratic principle of local financial administration, However it didn't realize equal opportunities in education.
2. Clarification of the public sentiment against the system in Nago: Seeing that the system didn't work well, The inhabitants in Nago acted against the taxation. Then I researched how they think of it and what they hoped for from the bottom of their hearts at the time through listening to the inhabitants of those days, documents, articles, and consideration.
3. Clarification of an aspect of the system by the consideration of two local incidents, I tried to analyze Town dividing problem (Buncho mondai, 1950), which had an influence on the payment of the education tax, Nago town convention for the promotion of education (1962), which is the movement on education aimed at improving academic ability of the children which had been very much lower comparing to the average of Japan. The movement also tried to encourage the inhabitants to pay the education tax.