

戦後GHQ占領期におけるPTAと地域の関係

—教育の分権化の観点から—

生涯学習基盤経営コース 金 亨 善

The relation between PTA and community in Occupied Japan
—Focusing on decentralization of education—

Hyoungh Sun KIM

The purpose of this paper is as follows: First, through discussions on the PTA initiative during the post-war GHQ occupation period in Japan, this study tries to summarize how Japan's post-war PTA was suggested. In particular, this paper is focusing on the PTA as the measure of the decentralization of education. Second, based on the first analysis, we will examine the challenges which the post-war PTA had faced, concerning the Japanese local community. From this, this paper investigates the nature of the relation between PTA and the local community.

目 次

1. はじめに
 - A. 研究の背景と目的
 - B. 先行研究の整理
 - C. 本稿の構成
2. 地方分権推進策としてのPTA
 - A. 教育の分権化に関する基本方針：資料「分権化について」から
 - B. 文部省との協議によるPTA構想の展開
 - C. 「手引き」配布以降の動向
 - D. 地方軍政部へのPTA奨励
3. PTAと地域の関係
 - A. 「地域ボス」問題
 - B. 町内会との関係
 - C. PTA連合会の結成に関する議論
4. おわりに

1. はじめに

A. 研究の背景と目的

本稿の目的は大きく以下の二つである。一つ目は、戦後GHQ占領期のPTA構想に関する議論の内容を通して、戦後日本のPTAがどのように構想されていたかを整理する。特に、PTAが「教育の分権化」の推進策として提起された内容を中心に検討する。二つ目は、一つ目の分析内容を踏まえ、戦後PTAが地域と

の関係でどのような課題を持ち、またその課題をGHQの民間情報教育局（以下、CIE）はどう理解していたのかを検討し、戦後PTA構想における「地域」の存在が内包していた性質を考察する。

戦後発足期のPTAにおける関する議論を振り返ることは、今日のPTAとも相通じるものを提起する。1980年代以降登場した「開かれた学校」の議論から、2004年に制度化された学校運営協議会（コミュニティ・スクール）を経て、2015年に出されたいわゆる「チーム学校答申」、地域社会全体で子どもの教育を担う「地域学校協働答申」に至るまで、終戦直後からPTAを通して家庭—学校—地域が協力し子どもの教育を支えるという政策的な考え方は一貫しているといえる。戦後から現在に至るまで「地域と学校との協働」が政策的に施行され、それが日本社会の構造的な組み換えと連動しており、さらに社会教育が教育行政の範疇を超えて、様々な行政領域の施策と連携することで、社会基盤とくに住民自治を鍛えることが求められている。その議論に資するためにも、戦後改革期における学校と地域社会との媒介として、社会教育団体として設置されたPTAの理念と組織、そしてその後の展開をとらえる事は有意義であると考えられる。

第二次世界大戦終戦後、1945年からサンフランシスコ平和条約が発効した1952年までの約7年間、日本は連合国軍最高司令官総司令部（以下、GHQ）の占領下におかれることとなった。この間、各分野にわたって

改革が構想されたが、教育改革もその中の一つであった。戦後教育改革の基本方針は、教育制度及び内容からナショナリズムの理念を根絶し、民主主義と平和への理念を基盤としたものに改編することであった。

GHQからみた当時の日本の教育は、天皇制を中心として強く中央集権化していた。終戦前まで日本の教育の中央集権化を支えていた重要な二つの文書は1889年の「大日本帝国憲法」(明治憲法)と1890年の「教育勅語」だった。「明治憲法」では天皇の神聖不可侵性が定められ、「教育勅語」では、日本の教育制度が天皇に対する国民の忠誠心や愛国心を涵養する手段とされていた。

また、文部省は『国体の本義』(1937)の編纂に取り組み、戦前の教育制度の理念を堅固にしようとしていた。ここで示している「国体の理念に基づく民主主義」からみた西洋の民主主義は、「個人を超えた主体的な存在とせず、個人の利益保護、幸福増進の手段」¹⁾であり、「奉仕という道徳的自由を忘れた謬れる自由主義や民主主義」が発生する恐れを含むものであった²⁾。このような教育理念を守ろうとする姿勢は、終戦直後まで文部省内に存続していた。1946年5月から文部大臣を努めた田中(1946)は、「我が日本帝国が、天皇の統治したまう所であり、それが肇国のはじめからの歴史的事実であり、またそれが、将来に対する不動の根本規範であることは、日本国民の血肉となっている信念である」とし、天皇制の絶対性を主張していた³⁾。それは「我が国体に関してかかる信念を持つことを要求期待することが出来ぬ外国人に対しては、必ずしもその理論的基礎付けが必要でないとは云えない」ことでもあった。ここで示す外国人はマッカーサーを筆頭とするGHQであった。

このような背景を踏まえ、戦後GHQの一部局であったCIEの主導により実施された戦後の教育改革は、教育の分権化と民主化を目標としていた。GHQが求めていたのは、既存の日本の国家体制や教育政策を改善することにとどまらず、「自治に対する日本人の考え方を革命的に変えること」であった⁴⁾。そして社会教育はその教育改革の推進策として注目されていた。つまり、教育の分権化・民主化は、「自治」に対する地域住民の実践を蓄積するための方針であり、社会教育では「民間団体の強化」「地方分権」「成人教育施設の設置」等に重点を置いた改革が行われた⁵⁾。

そして社会教育に関する「民間団体の強化」という側面からは、父母と教師の会(PTA)が奨励された。戦後のPTAは、父母と教師の交流及び学習の場とし

て1946年3月米国教育施設団により勧告されて以来、学校と地域社会の教育課題における協力を増進する効果的な諮問機関として奨励された。

本稿では、戦後GHQ占領期におけるPTA構想の展開内容から、日本の「自治」を実現する手段としてPTAを捉え、地方分権の推進策として議論されたPTA構想の内容を整理し、戦後PTAが実際に地域に定着していく過程において、地域とPTAとの関係の中でどのような課題が提起されたのかをみる。その上、PTAと地域の関係という観点から当時の「地域」が持っていた性質についての考察を試みる。ここでいう「地域」とは、教育の中央集権化の対抗策としての分権化を進める場を意味する。つまり、その地域に住んでいる住民が自らPTAに参加し、主体的に学習活動を展開する場である。戦後PTAがどのような組織理念に基づき構想されたかを振り返り、そのPTAの主体的な活動の基盤となる地域が、PTAの活動との関係でどのように機能していたのかをみることは、民衆の自発的な参加による自主的な学習活動を展開する場としてのPTAの論理を探るために問うべき一つのテーマである。

B. 先行研究の整理

戦後教育改革期におけるPTAを研究対象としている先行研究としては、PTAが教育の地方分権化を推進する方法として提案されたことに着目しているものがいくつかある。井上(1987)は、GHQが記録した史料の分析から戦後PTA政策の形成過程を整理し、PTAが父母と教師が協力して児童の教育福祉を保障するに有効な「諮問機関」として提起されたことを明らかにした⁶⁾。大矢(1987)は、戦後教育改革の重要な概念の一つであった「地域と学校の結合」という観点から、それがPTAという形としてどのように具体化されたかを考察した⁷⁾。地域と学校の結合は、学校だけではなく、社会全体で教育問題を解決し、子どもの教育福祉を保障するために奨励されていた。ここでのPTAは、学校教育を通して地域住民の教育意識を共有する手段として理解される。大矢は、CIEがPTAの発展のためにもっとも重要だと思っていたこととして、「政府や地方当局による統制から自由になること」であったことを指摘した。それは、各PTAがそれぞれの状況に応じて自律的に発展できる環境を整えることであり、PTAの活動から生まれた教育課題への関心が地域全体と社会へ拡散していくための前提であった。つまり、CIEは、単位PTAの自治団体としての健全な発展を望んでいた。

平井(2013)は、PTAの規約準則の分析から、CIEは民間団体としての自発性やグラスルーツ的な発展をPTAに期待していたが、CIEと文部省による「参考規約」の作成及び配布により、PTAの組織や運営方式は結果的に上から降ろされるようなものになったと指摘した⁸⁾。この「参考規約」の存在自体が、PTAの組織理念の背景にあるアソシエーション的な理念の価値を住民自ら検討する機会を奪う結果になったと分析している。

このような先行研究は、教育の分権化という教育改革の目標を前提として、政府や他の団体に支配されない自律的な組織としてPTAを提起しているが、地域とPTAの関係という観点から直接的にPTAの意義を問うようなものではない。また、教育法(兼子, 1976; 1984; 結城, 2004)や学校経営(持田, 1975)、社会教育(杉村, 2011)など、多様な角度から行われてきたPTA研究は、主にPTAと学校の関係に着目し、保護者の教育参加という観点からPTAを評価しており、地域との関係からみたPTAという観点からの先行研究は少ないと言える。しかし、地方分権の目標の下、住民の自律的な学習活動の場として想定されたPTAを考える際、その学習活動の基盤となる地域との関係を視野に入れ、PTAを取り巻く環境を総合的に理解する必要がある。それは、戦後から現在まで一貫している「学校と家庭と地域が連携し、教育活動を支える」という考え方を理解するために必要な作業であり、さらにはPTAの組織理念である「住民自らの自主的参加による下からの教育世論の創出」の論理を探る過程における課題でもある。

本稿では、上述した先行研究を踏まえ、PTAが地方分権策として構想された内容を整理し、実際PTAが地域の中に入って行く過程で見えてきた課題の分析から、当時の「地域」が持っていた性質に着目してPTAとの関係を考察することを目指す。

C. 本稿の構成

本稿では、戦後GHQ占領期のPTA構想に関わっていたCIE及び文部省の会議記録及び編纂史料を対象として分析を行う。まず、第2章では、戦後のPTA構想における議論を振り返り、PTAが地方分権推進策として提起された内容を整理する。次に、第3章では、地方分権という目標の下、民衆の自発的で主体的な参加による学習の場として想定されていたPTAが、実際に地域の中に定着して行く過程で生じた課題を検討する。その上、PTAと地域との関係という観点から、

その課題の背景にある当時の地域の性質を分析する。そして、戦後PTA構想からみられる「地域」の意味を考察することを試みる。

2. 地方分権推進策としてのPTA

本節では、地方分権策としてのPTAという観点から、戦後PTA構想においてCIE及び文部省がPTAにどのような団体として想定していたかを整理する。それは、上述したように、地域に住んでいる住民が自らその地域の教育課題を考え、PTAを通して主体的に学習活動に取り組んでいくような仕組み、つまり、「自治」を実現する手段としてのPTAを検討することである。ここでは、戦後PTA構想の展開の流れを追うためにCIEと文部省が作成した資料を検討し、教育の分権化という観点からみたPTAの意義を提示する。

A. 教育の分権化に関する基本方針：資料「分権化について」から

1946年3月第一次アメリカ教育使節団報告書を受け、CIEは「教育の分権化」を主軸とした教育の民主化政策を実行していく。それは、教育行政の分権化にとどまらず、「あらゆるレベルの教育を、分権化を軸に再検討する」⁹⁾というものであった。ここでは、CIEの成人教育担当官だったネルソン(Nelson, J.M.)が1946年6月作成した教育の地方分権化に関する資料「分権化について」(Concerning Decentralization)にみられる中央集権への警戒及び地域分権への期待に関する考え方を整理する。

ネルソンは教育の地方分権化のためにもっとも先に推進すべき作業として、地域教育委員会の選出のための法的基盤を構築することであると明記し、文部省に集中している権力を分散する必要性を説いた。教員の採用や校舎の管理、地域社会の成人教育活動の監督などの機能を文部省から分離するうえで、そのような機能を担当する組織は、県レベルよりもっとローカルな地域社会レベルに直接転移されるべきであるとネルソンは思っていた¹⁰⁾。

この資料で、ネルソンは文部省の機能を教育活動への支援及び諮問機関として想定し、教育活動における権限を最小限に抑えるべきであると提言する。

「文部省は、教育の供給および諮問機関として、その権限をごく制限する方向で再編するべきである。教育映画の製作、全国教育会議開催、月刊教育雑誌の準備、教育研究の実施、上野図書館の管理、そして地方教育

当局による提言に基づき、国会に法律案を提出するための準備作業等が主な仕事となるだろう。』¹¹⁾ (筆者訳)

ネルソンは、当時文部省官僚の中に内務省出身者が多く、彼らは教育への理解が乏しいため、教育改革の推進を妨害する要因となるとみた¹²⁾。つまり、ネルソンは、文部省内の官僚の構成からも内務省中心の中央集権的な性質がみられると指摘し、地方当局の教育要求を理解し取りまとめる力量がある教育専門家を育成する必要があるとみていた。

さらに、当時成人教育活動の多くは文部省の社会教育局で担当していたが、ネルソンは社会教育分野で実施していた活動が地方分権化に向けて効果的であるとみた。例えば、当時すでに地域社会で行われていた活動としては、「地域社会教育センター機能としての公民館の設置」や「大学での成人教育講座提供」¹³⁾などが挙げられ、今後推進されるべき活動としては、「地域内で母の会とともにPTA活動の支援」¹⁴⁾が提示された。

同資料においてネルソンが教育の地方分権化に関してもっとも重要だと考えていた訓練プログラムは、「教員養成課程の改善」と「地域の小規模組織における民主的な討論の進め方」に関するものであった¹⁵⁾。つまり、PTA以前の保護者組織からみられていた、教師が保護者の優位に立つ傾向や地域組織内での非民主的な意思決定過程の改善等が、教育の民主化や分権化を推進する方法として提起されていた。

B. 文部省との協議によるPTA構想の展開

CIEが文部省にPTA構想の展開を提案したのは1946年11月である。ネルソンはPTAに関する提言を整理し、11月に文部省社会教育局に手渡すが、その原文は紛失され、現在残っている史料はネルソンが書いた英文を文部省で訳した日本語版「資料『父母教師会』」だけである。この資料では、「まず父母教師会は各学校単位に設けられ下から盛り上がる力で作られねばならぬ。(中略)それぞれの父母教師会は自治団体であって、その希望する計画を実施する自由を保有するものである」¹⁶⁾とPTAの性格を説明する。ネルソンは構想初期段階からPTAが「下から」作られる「自治団体」であることを基本としていたことが分かる。

翌月、1946年12月の文部省普及版「社会教育通信」でPTAに関する内容が初めて記載され地方当局担当官に送られた。その通信によると、PTAの望ましい組織方法について文部省と協議しているという状況を説明し、当時学校後援会的な性格が強かった父兄会等を再編するためには父母と教師、地域住民までが自由に

参加することが重要であると指摘している。さらに、より多くの人が参加し教育現場の実態を理解することで、PTAを学校での職業訓練として活用する可能性を示している。例えば、「もし家具職人がPTAにいれば子どもたちが使う椅子やテーブルの制作に協力できる」ことや「農夫がいれば学校の畑を一緒に管理できる」ことなどがあげられている¹⁷⁾。ここからは「地域と学校の連携」体制へのCIE及び文部省の態度が読み取れる。このような活動はPTAが子どもへの教育を補完する機能を担うと同時に地域住民にとっても自主的な参加による教育的行為として意義を持つことを示唆する。

その後、CIEと文部省は協議を重ね、PTAの手引書を制作することとした。翌年の1947年3月、「父母と先生の会—教育民主化への手引」が完成され、社会教育局長から各地方長官宛に送付された。その主な内容は、子どもの教育のために家庭と学校と社会が結び合う必要があるということ(第1項)、PTA(父母と教師の会)は、そのような協力から民主主義教育を理解し、同時に社会を直していくための絶好の組織であるということ(第8,9項)だった。

また、以前までの保護者組織は主に学校支援にその活動が偏っていたため、PTAとしては月一回の頻度で教育問題や社会問題を学び議論する機会を設ける必要があると説明した(第5項)。それまでの保護者会における学習の機会はほとんどなく、年一回程度の総会と校長からの要求に応じる不定期的な会議だけになっていた。

手引の「むすび」では、自主的な活動が社会全体に影響していくものとして、PTAへの期待を以下のように示している。

「父母と先生の会は、子供の幸福のために働き、(中略)そのためにならない悪い状態を取り除く。したがってそれは学校のある市や町や村を、つまり社会を浄化し改良していくことにひろがっていく。(中略)私達のために社会を正しくしていく、教育的でないものを社会から取りのぞいたり、教育になることを社会へ奨励したりする力と権威がどこかなくてはならぬが、『父母と教師の会』は、まさにこのための絶好の組織であろう。(中略)これが大きなまとまりとなって拡がり、最後に全国父母と先生の会協会が設立されるようになれば、大きな力となって教育の振興に、さらには社会改良運動に貢献できるであろう。」¹⁸⁾

以上の内容から、戦後の構想段階でのPTAは、権力の分権化という大きな目標の下、民衆による教育へ

の理解と支持を基盤として地域レベルで教育の民主化に向けて新しい教育計画や教育議論を創生する推進力となることとして期待されていたことがわかる。この議論の基盤は、地域社会の住民自治であり、それゆえの「A」、つまり「Association」であった。しかし、これが「会」と訳されているように、日本側にその意図が十分に伝わっていたかどうかは疑わしいと思われる。

C. 「手引き」配布以降の動向

1947年3月PTAの「手引き」が配布されて以来、全国の学校単位で組織されていた保護者組織は、急速にPTAとして名前を変えていくことになる。1948年4月に文部省が初めて実施した全国PTA実態調査結果によると、全国で8割以上の小・中学校でPTAの設置していた¹⁹⁾。しかし、すでにこの時期からPTAの学校後援会的性格や非民主的運営への批判、つまり旧来の父兄会等の活動がそのままPTAに引き継がれる問題が出ていた。このような課題を受け、CIEと文部省は、PTAの発展のために参考となる資料を作成し提供することを決める。その作業は、すでに1947年10月に文部省内に設置されていた「父母と教師の会委員会」(以下「PTA委員会」)が担当した。この委員会の目的はあくまでもPTAの組織及び運営に関する参考資料を作ることにあり、各PTAを直接指導することではなかった。保護者、教師、文部省官僚等を含む約25名で構成された²⁰⁾。

また、委員会の業務を支援するためにアメリカから成人教育専門家のコロン(R.Cologne)をPTA担当顧問として招いた。コロンは、1948年7月から12月まで日本に滞在しながらPTAに関する情報を日本側の関係者に提供し、「質疑応答集」や「参考規約」などの作成にかかわり、「PTA委員会」における作業を全体的に監修した。

「PTA委員会」は大きくラジオ放送企画委員会とパンフレット委員会に分かれ、PTAに関する資料作成を担当していた。パンフレット委員会はさらに5つの小委員会、「参考規約作成委員会」、「質疑応答集作成委員会」、「組織方法指導委員会」、「プログラム作成委員会」、「PTA実例集作成委員会」を持っていた²¹⁾。この小委員会の一つである「質疑応答集作成委員会」では、当時PTAの活動における様々な課題にかかわる問題を抽出し、その解決を求めるための情報を提供することを目標としていた。それは、戦後PTAの意義を考える間もなく「GHQという外からの奨励、戦後の生活

の貧困から児童少年を守ろうとする、心ある父母と先生の要求、学校の財政難」という三つの要素が複合的に作用した結果、PTAの運営にかかわる様々な問題が生じたからであった。そして、委員会は約1年間の協議を経て1949年9月『父母と教師の会質疑応答集』を発行した。資料で取り上げるPTAの問題は、主に1948年5月から7月にかけて開催された社会教育研究大会で提起されたものであった²²⁾。

ここで取り上げられている百個以上の質問では、実際にPTAを運営していく中で発生する多様で具体的な問題が提示され、PTAの組織や運営方法に関わる根本的な理念が繰り返し説明されている。PTAについては、次のように記されている。

「これからの教育は、教育専門家の手だけにゆだねないで、一般国民が関心をもたなければならない。教育のことは国民が責任を分担するのである。(中略)PTAは自分の子供をかかわり自然な気持ちから始まって、その地域全体の子供の福祉をめざす団体である。」²³⁾

ここでいうPTAは、戦後PTA構想の内容から繰り返し強調してきた、教育の分権化という目標から、住民一人ひとりが教育に関心を持ち、教育の民主化を推進する基盤となる団体として描かれている。

また、PTAは、地域社会レベルで子どもの福祉を考える土台になると同時に、それが地域レベルで住民が強制的に動員されるような形にならないように注意を払わなくてはならなかった。そのような懸念は、当時一部の地域でPTAが地域組織として動員されるような実態があったという事実から起因するものであった。例えば、「PTAのPをPeopleの意味で解してよいか」という質問項目に対しては、以下のように説明している。

「なるほどPTAはその地域の子供全体の幸福を願い、子供を含む社会環境をよりよくするのが目的である。そしてその努力の結果は当然その地域社会の文化を高める。こうしたことに関心を持ち、協力を望む者はあえて父母と教師に限るものではない。(中略)しかし、形の上だけ間口をひろげることはむしろ危険である。あるPTAはその村民全部を会員として、あたかも戦時中の隣組のような組織を作り、物資の配給から供米に至るまで、村のあらゆる都面に関係しようとしているものがあると聞いているが、根本の考えをはっきりしておかないと、こうした行きすぎになる可能性は十分あるのである。」²⁴⁾

この内容から、PTAが参加の自由を保障し、その活

動の目的をあくまでも教育に関わるものとする団体として説明されていることがわかる。地域レベルでPTAを展開することは、PTAが一般市民の教育への関心を高める手段になり得るといった期待と同時に、地域の民主化に関わる問題を内包しているものであった。

D. 地方軍政部へのPTA奨励

1947年1月ネルソンは各地方で教育活動管理に関わっていた地方軍政部を対象とした資料「MG担当官向けの講演資料—PTA」を作成する。この文書では、子どもの発達への責任は父母と教師にあり、お互いのことを理解しお互いが子どもの教育に貢献できるということを理解すべきであることを言及した。さらに、家庭生活と学校生活、そして子どもの共同体的生活を改善するために協力する方法を模索する必要がある、「PTAはこのような理解と協力を増進するための効果的な諮問機関である」と説明した²⁵⁾。

ネルソンは、まず各学校単位でPTAを設置することを奨励し、すべてのPTAは学校の主導ではなく保護者の主導で運営されるべきだと説明した。加入は絶対的に自発性に基づくべきであり、各PTAはそれぞれの地域で必要とするプログラムを自由に組み立てる自主的なものとして描かれている。初期のPTA結成段階では、学校の教員が保護者にPTAの必要性を説明したり勧誘したりすることはあっても、それが教師中心の活動に決着しないように注意しなくてはならないと説明している。

ここで注目したいのは、ネルソンがPTAの機能として、学校と地域社会との関係づくりに貢献できると記述していることやPTAの活動が地域社会に影響していく可能性をあげていることである。それは、「学校と地域社会の間で生じる課題解決」のツールとしてPTAが機能することへの期待であった。例えば、「男女問わず、すべての児童に中等教育の機会を保障できるように支援」することや「男女共学及び学校制度再編に関する共通認識の拡大」、「教育民主化に対する地域社会の理解増進」、「教育目的で使用する募金をすること」などであった²⁶⁾。

ネルソンは、PTAは教育活動を支援するためにお金を集める活動自体に反対していたわけではなかった。これもPTAの活動の一つではある。しかし、その資金集めの方法が、強制的なものになることを避け、地域住民が必要と思う活動のために、地域内でバザーや演劇などを通して募金をすることを勧めている。その資金は、図書館に寄贈する本や運動器具、ラジオなど、

子どもや成人の教育活動に必要な備品を購入する際に使えると記述されている。

また、地域社会で教育の民主化に対する理解を深めるための活動を展開するとともに学校の教師が地域社会で孤立せず住民と一緒に楽しく生活できるように関係を築くような活動も、PTAの重要な地域活動として挙げられた。つまり、CIEは、PTAの活動を学校内の教育で完結されるのではなく、地域社会に拡大されていくようなものとして想定していた。

実際この後、各地域の地方軍政はそれぞれの地域の状況を踏まえPTA政策を展開していく。それは、CIEと文部省がPTAの前身となる保護者組織に対して直接対処をせずに各PTAが自立的に発展することを期待していたことは別に、時には地域によって強硬路線をつらぬく形として展開された。例えば、宮崎県の軍政部の教育担当局は、学校後援を第一目的とするすべての組織を1948年3月まで解散することを命じた²⁷⁾。これに対し、CIEと文部省は「現存する学校後援組織がPTAの精神により再編されるべきか、それともPTAを新たに設置するためにすべて解散されるべきかは、それに関連する地域の住民で議論すべきである。」とし、直接軍政部の方針に指示を出さなかった。各地域のPTAにおける問題解決方法は、その地域の軍政部と住民により決定するべきものであった。

このように、CIEはPTA発足の基本原則として、各地域の状況に合わせて展開することを認めていた。「PTA委員会」を文部省内に設置し、各小委員会を通してPTAに関する情報を細かく提供していたのは、地域ごとの活動を統制したり統一したりするような意図からのものではなかった。「PTA委員会」の目的はあくまでも「PTAの組織や運営に参考となる情報を提供すること」²⁸⁾にあり、PTAの理念に関わる資料を提供し、既存の保護者組織と戦後のPTAとの違いを明確にしようとしていた。つまり、PTAの前身となる保護者組織が持っていた課題が、PTAとして再編していく中で解消されない場合が依然として多かったという実態の裏返しのようなものでもあった。

以上の内容から、戦後PTA構想におけるPTAの組織理念は、教育の分権化という目標の下、保護者と教師が自発的に参加し、教育への関心を高め、教育課題を議論し、学習活動を作っていくような、主体的で自主的な活動を基盤としていたことを明らかにした。そして、分権化の観点からみたPTAは、中央からの直接的な統制や指導ではなく、各地域で自主的に組織されていくものとして想定されていた。しかし、地域と

の関係におけるPTAの実践の中でも、統制や支配の問題が生じることになる。以下では、PTAと地域の関係においてどのような課題と議論があったのか、詳しく見ていくこととする。

3. PTAと地域の関係

A. 「地域ボス」問題

PTAの「地域ボス」問題とは、一部の地域の有力者にPTAの役員が独占され、会員の意見が意思決定に反映されず、PTAが非民主的に運営される状況を称する。つまり、「地域ボス」によりPTAが支配される問題である。この問題は、PTA構想における議論の初期段階から認識されていた。1946年10月CIEが提出した「PTA類似組織に関する特別報告書」では、旧来の保護者組織の課題として、主に学校への経済的支援活動に関する問題を取り上げている。このような問題は、PTAが戦後GHQの提案によって日本に導入されたものの、それ以前から日本の地域社会で長い歴史を持つ父兄会、母の会、後援会等として保護者組織が定着していたことを踏まえたうえで理解する必要がある。なぜなら、「地域ボス」は、戦後PTAの導入とともに突然現れたものではなく、戦前の保護者組織が主に担当していた学校後援会の活動の仕組みと結びついているからである。学校への経済的援助活動に関する問題の背景には、校長と結託し、保護者から資金を集める「地域ボス」の存在があった。

同報告書は、当時、校長が保護者組織の長になる場合が多かったため、一部の富裕な保護者が保護者組織に大金を寄付し、校長を支配しようとする場合もありえることも指摘している。援助活動以外に、このような学校を支配しようとする保護者の問題は、調査の中で意見としては少数であったが、「地域ボス」問題は戦前の保護者組織の課題として内在していた。

それ以降、旧来の保護者組織がPTAとして再編していく中で「地域ボス」問題はより明確に表面化されるようになる。1947年3月「手引」の発行から約1年間、PTAの組織理念や活動に対する理解不足を原因とする様々な課題が浮上した。特に1948年4月文部省が実施した第一回目のPTA実態調査結果から、PTAの非民主的な運営の実態が明らかになった。この結果を受け、「PTA委員会」はPTAの組織や運営理念に関する資料を作成し提供する作業を進めることになる。CIEは文部省内に設置した「PTA委員会」と協議し1948年12月「PTA参考規約」を全国のPTAに配布した。

「PTA参考規約」では、PTAから地域の支配を排除しようとした痕跡が見られる。例えば、PTAの目的や方針、会員の資格、役員の資格及び選出等について参考となる基準を提示しつつ、役員の資格として「政令15号に該当しない者」を入れ、戦時の町内会等の長であった「地域ボス」をPTAの役員から排除した。つまり、「地域ボス」はPTAという団体の中で突然現れた問題ではなく、すでに地域内で町内会等の組織を通して国家の管理体制との関わりを持っていた者が、PTAまで影響することになったとみるのが適切であろう。それでは町内会とPTAの関係はこの時期どのように理解されていたのかを、次の項目でまとめる。

B. 町内会との関係

PTAは、教育の地方分権化を推進する重要な手段として提起され、GHQはPTAを通して地域の住民自らの自主的な参加による教育活動の創出を期待していた。一方、GHQから見た日本の「地域」を形成していた仕組みは、町内会等の組織を媒介として国家の中央集権体制に包摂されるようなものでもあった。GHQは、「政令第十五号」(昭和二十年勅令第五百四十二号ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く町内会部落会又はその連合会に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する件、1947年5月30日付)により、町内会の解散を命じ、地域組織と国家権力の関係を解体しようとした。

「政令第十五号」により町内会の解散が命じられたが、学校後援会及び父兄会等は直接その解散対象に該当しなかった。しかし、文部省は、通達「学校後援会父兄会又はこれに類似する団体に関する件」(1947年6月30日付)において、「本政令によって追放された者が学校後援会父兄会の長になることは適切ではない」とした。

町内会等を含む日本の地域社会組織は、社会関係資本の形成につながる生活基盤の共同体を構成しながらも、そのコミュニティ的な性質については、地域行政コミュニティを基盤としており、官と民間の境界が曖昧なものとして形成されてきた歴史的経緯を持つ。共通の関心や課題を通して下から作りあげるアソシエーション的な活動と、官の思顧・庇護主義的な保護、同時に共同体的な圧力のもとに、権力への奉仕活動をしてきた経緯をもち、ペッカネン(2006)や平井(2013)が指摘したように、必ずしも非政府的な団体とは言えない実態がある²⁹⁾。

このような背景から、GHQは当時町内会等の地域

組織が持っていた行政とのつながりという性格にPTAが影響されないように、PTAをあくまでも民主的で自主的な任意団体として発展させようとしていた。

それは当時、PTAと同じく社会教育分野で展開された「公民館」の機能からも読み取れる。いわゆる「寺中構想」とも呼ばれる初期の公民館構想では、戦後の日本を民主国家として再建するための原動力として公民館を設定していた。当時の文部省社会教育課長だった寺中作雄は、公民館を「社会教育機関であり、社会娯楽機関であり、自治振興機関であり、青年養成機関であり」、[それらの職能の総合された町村振興の中心機関]であると説明した³⁰⁾。また、当時公民館構想に積極的に関わっていたGHQの社会教育担当官であったネルソンによる公民館構想では、公民館の特徴を大きく1) 民主的方法で個人が訓練する場、2) 地域活動の拠点、3) 社会教育の地方分権化の手段とされている³¹⁾。ここでは戦前の日本の地域社会が持っていた学校を中心とした求心力への懸念または国家により「上から」管理されていた地域社会の仕組みを「下から」の構造に変革させようとしたGHQの意図が読み取れる。

コロンが約半年の活動を終え1949年12月に帰国した後、アメリカのPTA全国機関紙に投稿した記事では、PTA活動を展開する際に地域単位で考えることの重要性について論じている。

「アメリカ人には信じ難く問えるが、日本語には「コミュニティ」にあたる語が無く、日本文化にはその概念がない。(中略)まさにPTAの機構が、日本人に近隣の人たちと考え、行動することを奨励している。」³²⁾

つまり、PTAは地域社会内の住民同士が子どものことや自分たちのこと、教育活動にかかわることを共に考え、下からの自主的な実践を作っていくためのツールとして設定されており、コロンが想定していた「コミュニティ」はそのような活動を支える基盤となるようなものであったが、その「コミュニティ」は当時の「町内会」とは区別されるものであった。

ここで読み取れる戦後PTA構想における「地域」の意味は、大きく二つに分かれる。一つは、そこに住んでいる保護者や教師、地域住民が自発的にPTAに参加し、学校教育を媒介として共通の教育課題を学習し議論する場としての地域、つまり、生活を基盤とする共同体としての地域である。もう一つは、国家と直結され行政の意向がそのまま反映されていくような地域社会組織を内包するものとしての地域である。前者は

コロンが言う「コミュニティ」に近いものであり、後者は戦後当時の町内会等の組織に近いものである。戦後GHQがPTAを通して地域の民主化を図ろうとしていたことは、町内会を解散することによって中央行政との関係を解体し、分権化政策を進めようとしていたことと相通じるものがあったと思われる。

コロンがPTAの参考資料の作成に積極的に関わっていた1948年の活動記録によると、一部の人にPTAが支配され、PTAの本来の目的や機能がまだ地域住民の間で認識されていなかった実態が伺える。短期間で日本にPTAの精神が根付くことは難しく、まだ大概の住民がPTAと戦前の保護者組織との差を理解できず、あまりにも多くの時間や力を、学校を支えるために注いでいた³³⁾。コロンはこのようなPTAの課題の解決には、長期にわたる成人教育の推進が必要だと思っていた。国や地域の有力者による統制から自由になり、学校教育を媒介として家庭や地域での生活向上を図る活動を展開する場としてPTAを発展させるためには、学校後援以外の自主的な学習活動にPTAの活動の重点を置く必要があった。

C. PTA連合会の結成に関する議論

ネルソンはPTAの発足について、まず各学校単位で結成し、活動を展開することを奨励していた。1947年11月、ネルソンは東京の小学校PTA連合会に関わっていた日本人関係者3人との面談を行う。この連合会は各学校の保護者会の代表を中心に組織したものであったが、特に規約や規定を持っておらず、その主な活動は学校への財政援助となっていた。ネルソンはこの面談でPTAの目的を説明した上で、その発足の段階として、まず各学校単位で保護者と教師が平等な立場から教育課題を議論するものとして展開する必要があると説明した³⁴⁾。

1948年はPTAの形式的な定着が進み、全国の8割以上の小・中学校でPTAを設置していた。この流れから、一部の地域では民間を中心にPTA連合会結成の動きが出ていた。1948年に入ってから「PTA委員会」の初代委員長だった早稲田大学の北沢教授の主導で「PTA全国連合会結成準備委員会」の活動を進めることになる。1948年1月17日には東京明治大学で日本PTA連合会結成のための準備会議が開かれたが、この時は連合会結成に関する具体的な計画は立てなかった³⁵⁾。まだ各単位のPTAで解決すべき問題が山積していたからであった。

ネルソンは、各単位のPTAがその自発的参加と自

主的活動の原則に基づいて定着できるまでは、連合会の結成を急ぐことに反対していた。1948年はPTAの形式的定着は進んだものの、「ごくわずかのPTAだけが民主的に再組織され、依然として多くのPTAは建設的なプログラムを実行していない」ため、この時点で連合会を立ち上げることには、反対の意思を示した³⁶⁾。

11月6日と7日にかけて早稲田大学でPTA研究会が開かれたが、この時もPTA連合会は時期尚早という批判が引き続き出ていた。結果的にこの翌月の12月、文部省は出した「参考規約」により、全国の単位PTAはその参考資料に準じる形で体制を整えていくことになる。連合会結成の時期尚早論に関しては、コロンも同じ立場だった。二人とも、PTAの活動がいずれは地域や全国単位として拡大されていくことが望ましいと思っていたが、それはまず外部からの圧力を受けない自立的な単位PTAの基盤を整えてからのことであつた。

このような議論の背景には、「組織の中央本部が地方単位を支配するという日本の歴史的傾向のゆえに、いかなるものであれ全国組織の設立を奨励する以前に、一つひとつの学校を中心に強固な地方単位PTAを組織することが賢明である」というネルソンの判断があつた³⁷⁾。1948年に初めてPTA全国調査を実施した際、ネルソンはこの調査を政府や地方当局によるPTAへの統制手段として解釈されることを強く懸念していた³⁸⁾。地方当局が単位PTAを直接指導することを警戒し、PTAは各地域の状況に応じて保護者と教師の完全なる自由な意思により民主的に組織されるべきであるという原則を、繰り返し強調した³⁹⁾。PTAの発展の段階としては、まず学校単位での小規模で主体的に学習する基盤を作り、それが徐々に地域と国家レベルへと展開されていくことを想定していた。当時の地域社会組織、例えば、愛国婦人会、青年団、消防団等の組織は東京に中央本部を持ち、地域の住民生活領域を管理していた。そして、このような地域社会組織は、大概の場合、学校長や地域の長と連携していた⁴⁰⁾。CIEは、PTAが他の地域社会組織のように中央と地域支部という関係から支配問題が発生しないように、自立的な団体として発展することを望んでいた。

文部省も同じく、「真の民主的連合体は、ピラミッドのように下から積み上げるものであり、戦時中の統制的連合体とは根本的に異なる」⁴¹⁾と、単位PTAが強固なものになっていない状態での連合会結成に否定的であつた。ここでいう「統制的連合体」とは、中央本部の指令によって下部組織が設置され、単位組織が中

央本部に支配されるようなものを意味する。文部省がいう、「ピラミッド」型の連合体は、まず各単位PTAがそれぞれの個性と強い自主力を持っている時に実現できるものであつた。

つまり、教育の分権化の推進策としてPTAが提案され、またその活動が「大きな力となって教育の振興に、さらには社会改良運動に貢献できる」⁴²⁾ものとして想定されていたことは、PTAが国や地域行政に統制されない団体となり、さらには保護者と教師が平等な立場から議論できる場になる必要性を提起することであつた。国や地方当局の統制からの自由が保障され、民主的運営を基盤として地域内で組織を発展していくことは、戦後のPTAが「学校の支援組織として後退するか、それとも教育に関する地域の責任と主体性を向上していく団体として発展するかという岐路に立っている」意味では、PTA構想における重要な課題であつた⁴³⁾。

4. おわりに

本稿では、戦後教育改革の目標であつた教育の分権化という観点からみたPTA構想内容を振り返り、CIEと文部省の議論からみられるPTAの組織理念を検討した。そして、教育の分権化の推進策として提起されたPTAが、戦後、各学校単位で再編されていく過程で、地域との関係において浮上した課題を検討した。

戦後PTA構想からみられるPTAの理念は、保護者と教師の自由な参加を基盤とし、国や他の団体に支配されない自立的団体として、教育への関心を高め、自ら主体的に教育課題を議論し学習活動を展開するような、下から発展する「自治団体」であつた。このようなPTAの組織理念は、戦後教育の民主化及び分権化という目標を背景として構想され、CIEと文部省の主導で全国の学校単位で展開された。PTAへの期待は、政府の統制により中央集権化されていた教育制度及び実践を、分権化するものとして推進された。そこから創出されるPTAの活動は、市民が教育への関心を持ち、自ら教育課題を学習し解決していくような、アソシエーション的な活動を内包するものとして想定されていた。

戦後のPTAが学校を中心として地域で展開していた活動の様子からは、上述したアソシエーション的な活動を困難にするいくつかの課題がみられた。本稿では、PTAと地域の関係という観点から、「地域ボス問題」、「町内会との関係」、「PTA連合会の結成に関する

議論」という3つのテーマで検討した。まず「地域ボス問題」は、すでに戦前の保護者組織の学校後援的活動から起因する課題であった。そして戦後PTA構想において、CIEと文部省は「参考規約」上で「政令第十五号に該当しない者」をPTAの役員としての資格として明記し、地域の有力者がPTAの役員になることを警戒した。これは、「町内会との関係」において、町内会が国家の管理と民間の参加の境界が曖昧なものとして形成されてきたことを背景に、GHQは戦後それを解散することによって中央行政との関係を解体し、PTAを通して地域の民主化を図ろうとしていたことと関連する課題でもあった。そしてCIEは、「PTA連合会の結成」について、PTAが中央政府や地方当局に統制されないように、全国組織の設立前に、各学校を中心に強固な地方単位PTAを組織することを奨励していた。それは、当時の婦人会や青年団等の地域社会組織の活動において、中央と地域支部の間で支配関係が形成されていたことへの懸念から、PTAが各地域の状況に応じて保護者と教師の完全なる自由な意思により民主的に組織できるようにするためであった。

戦後の教育改革、特に社会教育において重要な課題は、政府や他の団体に支配されない自主的な成人教育団体を発展させることであった。PTAは、教育の分権化という目標から、保護者と教師が自発的に参加し、教育に関する共通の課題について議論できる経験を得る場として奨励された。それは、教育の民主化を実現するための手段であり、CIEはまず単位PTAの活動を強固にした上で、それが徐々に地域と全国レベルまでボトムアップ型で発展することを期待していた。

本研究は、民衆の自発的参加による主体的な学習活動と教育世論を創出する「自治団体」という観点からPTAを捉え、日本の地域社会がPTAとどう関連しているのかを理解し、最終的には、自主性に基づく自由と自治によるPTAへの可能性を模索することを目標としている。そのため、各地域レベルで具体的にPTAがどのように展開されたかをより綿密に分析することが今後の課題である。平井(2013)が指摘したように、文部省の「参考規約」により各PTAはその組織理念の背景にあるアソシエーション的な精神を自ら検討する機会を奪われ、実際その後、PTAの実践における地方色は薄れていった。しかし、一方では、「参考規約」や「PTA委員会」が作成したその他の関連資料の配布により全国的にPTAがある程度旧来の保護者組織と切り離そうとする認識が共有できたことも事実である。1949年以降、多くのPTAが「参考規約」をベ-

スとして各々のPTAの再構成を試み、PTAを発展させるための研究会を組織した。本稿で考察した、民衆による教育への理解と支持を基盤に地域レベルで児童の福祉の増進及び成人教育のためにその必要性が提起されていたPTAの理念を踏まえ、その活動から生まれる「自治」がどのように実践されていったのかを検討するために、各地域で進めた自主的なPTA研究活動、例えば、戦後GHQ占領期における地方軍政部毎の具体例等を検討することが今後の課題である。

注

- 1) 文部省『国体の本義』、文部省、1937、p.151.
- 2) 同上、p.151.
- 3) 田中耕太郎 1946.「日本君主制の合理的基礎」『教育と政治』好学社、pp.99-100.
- 4) Toshio,N. *Unconditional Democracy. Education and Politics in occupied Japan,1945-1952*, 1982, p. 149.
- 5) J.M.ネルソン著 新海英行監訳『占領期日本の社会教育改革』大空社、1990、p.139-141.
- 6) 井上恵美子 1987.「占領期社会教育史の研究(その3) 4.PTA政策の形成発展過程」『社会教育研究年報』(6)、名古屋大学教育学部社会教育研究室、pp.48-53.
- 7) 大矢一人 1987.「JMネルソンとPTA政策：地域と学校の結合を中心に」『教育学研究科博士課程論文集』(13)、広島大学大学院教育学研究科、pp.32-38.
- 8) 平井貴美代 2013.「初期PTAにおけるアソシエーションの特性に関する一考察—占領期PTA規約準期等の比較検討を通じて」『日本学習社会学会年報』(9)、pp.61-71.
- 9) 小川利夫・新海英行編『日本占領と社会教育3：資料と解説』、大空社、1991、p.9.
- 10) Nelson, J.M. *Concerning Decentralization*, 7 June 1946, Trainor Collection, Box No.20, Roll No.19, paragraph 1b.
- 11) Ibid., paragraph 2a.
- 12) Ibid., paragraph 3a.
- 13) Ibid., paragraph 4a-(1).
- 14) Ibid., paragraph 4a-(2).
- 15) Ibid., paragraph 5.
- 16) PTA年鑑編集委員会編『PTA年鑑総集版』PTA新聞社、1972、pp.81-83.
- 17) CI&E, *Report of Conference Social Education News Part III*, GHQ/SCAP Records, 17 Dec 1946, Sheet No. CIE(B)-06419.
- 18) PTA年鑑編集委員会編、前掲書(1972) pp.75-81.
- 19) 公益社団法人日本PTA全国協議会「日本PTAのあゆみ」
<http://www.nippon-pta.or.jp/jigyoun/ayumi/rkra7f0000000g0v-att/1-2-1.pdf>.
- 20) PTA史研究会編『日本PTA史』日本図書センター、2004、p.788.
- 21) CI&E, *Cologne report*, GHQ/SCAP records, 29 June.1948, Sheet No. CIE(B)-06431.
- 22) 文部省父母と教師の会委員会編『PTA質疑応答集』文部省、1949、p.6.

- 23) 同上, pp.38-39.
- 24) 同上.
- 25) CI&E, *Material for Speech by MG officers – Parent Teacher Association*, GHQ/SCAP Records, 9 Jan.1947, Sheet No. CIE(B)-06418.
- 26) Loc.cit.
- 27) CI&E, *Conference Report-Nelson*, GHQ/SCAP Records, 18 Feb.1948, Sheet No. CIE(B)-02526.
- 28) CI&E, *Conference Report-Nelson*, GHQ/SCAP Records, 2 Dec.1947, Sheet No. CIE(B)-02544.
- 29) ペッカネン (2006) は、日本の政治制度に注目し、自治会を事例として市民社会の特性について分析した研究で、1) 日本の自治会歴史の重要な要素として自治会の普及及び発展の中心に政府の政策があったこと、そしてそれにより国家と社会の境界線を曖昧になったこと、2) 日本の団体規制の不変性と非寛容性という2つの特徴から、日本社会には、政策提言や異議申し立てを行う専門の団体が少ない反面、地域に根ざして社会関係資本の形成に貢献する多数の団体が存在する二重構造が定着したとみた。これを彼は「政策提言なきメンバー達」と命名する。(R.Pekkanen, *Japan's dual civil society: Members without advocates*, Stanford University Press, 2006.)
- 30) 寺中作雄『公民館の建設—新しい町村の文化施設』公民館協会、1946, p.16. 牧野篤『公民館をどう実践してゆくの—小さな社会をたくさんつくる2』東京大学出版会、2019, p.36から再引用。
- 31) J.M.ネルソン著 新海英行監訳、前掲書 (1990) 東京：大空社。
- 32) Rose Cologne, "The PTA of Japan", *National Parent-Teacher*, Dec.1949, p.12.
- 33) CI&E, *Memo to Chief, E.D. from Rose Cologne "Report of Service"*, GHQ/SCAP Records, no date, Sheet No. CIE(A)-02932-02933.
- 34) CI&E, *Conference Report - Nelson*, GHQ/SCAP Records, 8 Nov.1947, Sheet No. CIE(B)-02544.
- 35) CAS(Civil Affairs Section), *P.T.A, The development of PTA movement in Japan*, GHQ/SCAP records, Sheet No. CAS(C)-05703.
- 36) CI&E, *Conference Report - Nelson*, GHQ/SCAP Records, 18 July.1948, Sheet No. CIE(B)-02524.
- 37) J.M.ネルソン著 新海英行監訳、前掲書 (1990), p.135.
- 38) CI&E, *Conference Report - Nelson*, GHQ/SCAP Records, 18 Mar.1948, Sheet No. CIE(B)-02525.
- 39) CI&E, *Conference Report - Nelson*, GHQ/SCAP Records, 14 Apr.1948, Sheet No. CIE(B)-02525.
- 40) Embree,J.F. *The Japanese Nation—A Social Survey*, New York: Rinehart, 1945, p.111.
- 41) 文部省父母と教師の会委員会編、前掲書 (1949), p.76.
- 42) PTA年鑑編集委員会編、前掲書 (1972), p.81.
- 43) Jacob van Staaveren, 1949. "The growth of PTA in Japan", *Peabody Journal of Education*, Vol. 27, No. 3: 165-166.

(指導教員 牧野篤教授)