

研究種目：基盤研究(B)
 研究期間：2006～2008
 課題番号：18330175
 研究課題名(和文) 比較制度論を応用した日本型教育行財政システムの生成・展開・再編に関する研究
 研究課題名(英文) Research on Formation, Development, and Reorganization of Japanese Style Educational Administration—Implications from Comparative Institutional Analysis
 研究代表者
 本多 正人 (HONDA MASATO)
 国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・総括研究官
 研究者番号：90282623

研究成果の概要：1960年代の教育改革論議は、経済重視や能力主義といったラベルでのみ理解されるべきではなく、戦後直後の教育制度改革が安定化を見た時期ととらえる必要がある。教育改革論議の展開の仕方をも、また時系列データによる教育行財政構造の変化を見ても、1960年代の教育行財政制度は好調な経済に従属したというよりも、教育制度独自の創造的適応を果たそうとして、各アクターが行動した時代という評価を与えることができる。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	2,200,000	0	2,200,000
2007年度	2,500,000	0	2,500,000
2008年度	1,900,000	0	1,900,000
年度			
年度			
総計	6,600,000	0	6,600,000

研究分野：教育行政学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育行政・教育財政・教育政策・制度論

1. 研究開始当初の背景

歴史学・政治学等の教育以外の分野では1950年代を、それより前の時代への反動期として、あるいは次の時代への単なる前史として捉えるのではなく、一つの「固有の特徴」をもった過渡期として、あるいはそれ自体が「一定の普遍性をもつ固有な社会」(雨宮昭一『戦時戦後体制論』岩波書店、1997年、参照)として位置づけようとする議論があった。本研究は、主として経済史や政治史における歴史像の捉え直し作業に示唆を受けて、教育学分野においては長らく定説となって

きた「逆コース」としての1950年代認識ではなく、「創造的適応」(橋本寿朗『戦後日本経済の成長構造—企業システムと産業政策の分析』有斐閣、2001年、参照)の視点からの再考を促す必要があるとの考えから検討を開始し、研究代表者らのそれまでの先行研究の成果をふまえて、1960年代の把握についても、従来とは違った視座を提示できるのではないかと考えたに至った。

そこで本研究が目指したのが、1960年代後半以降の教育改革論議であった。従来は、教育制度の能力主義的再編を目指

した改革論、あるいは経済に対する教育の従属が顕著であった時代という評価が主流であった教育学研究の中であって、前述のような1960年代の固有の意味づけをなしうるものとの見通しをもった。つまり、比較制度論研究などの示唆により、1960年代教育政策に対する従来の評価が形成された背景としては、むしろ教育制度の安定化が進んだことに注目すべきとの認識から本研究に取り組んだ。

2. 研究の目的

本研究では、制度化の要因と制度の安定性に注目し、とりわけ制度的な要因の定着状況を説明することに主眼をおくことにした。すなわち、ある制度の存在はその社会の特定集団の活動の成果だけでなく当該制度が効率性・合理性の点で優位であったことによる社会全体の選択の結果であることを示すことを目的とした。

具体的には次のような点を課題とした。

(1)1950年代・1960年代の全容把握

第1に、1960年代と現在とのあいだに、様々な試行錯誤・改革構想が現れ制度変化へ向けた多様な可能性が試された時期として共通性を有しているものとみる。そしてこれら制度群の模索・形成期（入口）としての1950年代と、それらが確立を見た後に再構築が模索される転換期（出口）としての現在という対比を明示的に設定することである。

1950年代をいわゆる「逆コース」期、憲法・教育基本法法制に対する反動期として捉えてきた有力な通説的見解を克服することができると考えた。

(2)複数の制度群

従来の教育行政研究が法律に依拠した個々の制度の発展史を個別に論じて完結しがちであったのに対し、同時期に見られた複数の制度（必ずしも法律に規定されたものだけではない、社会の諸アクターが行動する際のルールとして受容された慣行も含む。）を各分担者がそれぞれ類比的に捉え、システム全体の特徴を明示しようとしたこと。

(3)モデル化の志向

複数の具体的な制度群をおなじ枠組みの下での考察対象とすることで、日本的な教育行政財政構造の枠組みそれ自体をモデル化しようとしたこと。これによって、現在の個々の教育制度改革のおよその効果を予測でき、代替モデルを提示できるものと考えた。

(4)外国との比較の視座

制度改革の理念自体も既存の制度からの制約を受けることを前提とすることで、ある制度移入のモデルとなった外国との比較研究を多次的に展開することができると考

えた。なかでも、同様の制度を有する米国との比較分析をすることで、同様の制度でも違った成果を生み出すことの説明モデルの構築を試みようとした。

3. 研究の方法

地方教育費の負担割合を示すために次の作業を行った。データソースは文部科学省が行う「地方教育費調査報告」データである。2005年から最初の調査年まで（1955年）のデータを用いた。『地方教育費調査報告書』各年版に掲載されている小学校費、中学校費についてそれぞれ消費的支出、資本的支出に関する財源データをまとめた。消費的支出は、教員給与（本務教員、兼務教員）、事務職員給与、その他の職員給与、教育活動費、管理費に区分される。資本的支出は、土地費、建築費、設備備品費、図書購入費に区分されており、これを50年間にわたって遡及して入力し、それぞれの財源に注目しながら分析した。

同時に、文部科学省の「教育行政調査報告」のうち、類型別教育委員会数、教育委員会事務局本務職員数等の変遷について、利用可能な期間のデータを遡及して入力しデータを時系列的な分析をした。

また、戦後形成された教育行政財政構造の安定期あるいは70年代後半以降の教育改革期を控えた準備期としての1960年代前後の政治行政に関する文献資料を、比較の視座としてのレジーム論、体制分析によるものを中心に収集した。また1960年代に活躍した文部官僚や学者らが、中教審のいわゆる四六答申の審議に結集した事実注目し、国立国会図書館所蔵の中央教育審議会議事録資料を収集し分析した。

4. 研究成果

(1)教育委員会制度分析

①研究の成果

教育委員会制度は米国の伝統的なモデルから発して、現在にいたるまでの間に、「日本型教育委員会制度」とも呼べる形態を制度化していったことを裏付けた。

すなわち、米国のように長期的な趨勢としてではなく、市町村合併の推進といった短期的な政策変化に連動する（図①中、赤の棒グラフが米国、青の折れ線が日本をあらわす）。したがって、内部事務局の職員数の増減が供給されるサービスの量とはまったく連動していないことがあきらかとなった。

次に児童生徒数の変化と教育委員会数及び教育委員会事務局職員数が連動せず、地方公共団体の執行機関として処理しなければならない事務の有無にのみ規定されていることを確認した。（図②）

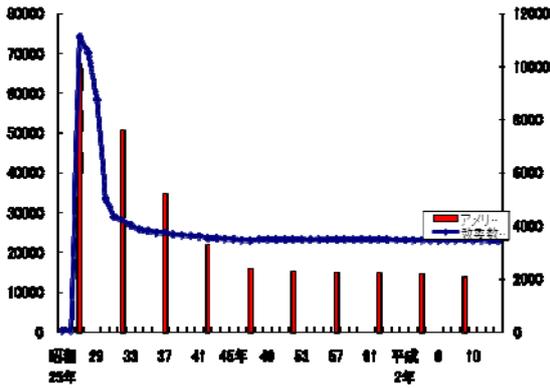


図 ①米国と日本の教育委員会数の推移

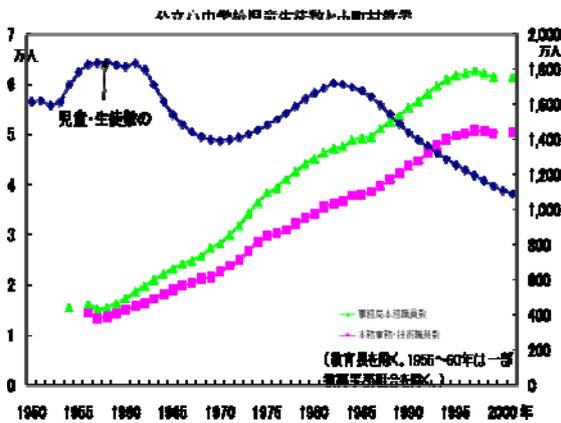


図 ②公立小中学校児童生徒数と教育委員会事務局職員数の推移

また、教育委員会事務局職員数の推移は、教職員数の変化とは対照的に、1956年以降一貫して増え続けるが、1970年代後半の傾きが著しく急になっていることを確認した。また1980年代には教職員数が減少傾向に転じたのに対し、教育委員会事務局職員数は1990年代末まで一貫して増加傾向をたどった。すなわち、教育委員会事務局職員が教員数調整のバッファをなっていることが推測

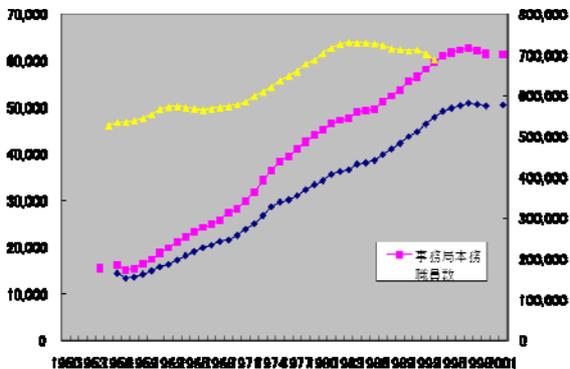


図 ③公立学校教職員数と教育委員会事務局本務職員数の推移

された。

②意義と課題

教育委員会制度については、地方分権改革期以降、たびたび制度廃止論が提起されている。本研究が指摘した比較制度分析の示唆および本分析の成果から、日本型の教育委員会制度を改革する鍵は、地方制度という別の制度との強力なリンクがあることから検討を始める必要があるという示唆を与えることができる。なお、地方分権改革以降の教育委員会制度存続のための手法として、会議の公開、議事録の公開、学校等への現地視察回数の増加など、地方教育委員会がその活動量を増しつつある現状が推測される。今後は、教育委員会制度が定着・安定化した60年代と、教育委員会制度の機能強化が謳われた1980年代以降について質的にはどのような変化が起きているのかを、こうした活動量において把握しうるようなデータの収集と分析方法を検討していくことにより、日本型教育委員会制度の構造分析がさらに進展するものと考えられる。

(2) 地方教育費調査報告書の時系列データによる分析

①研究の成果

地方教育費の負担割合の分析から、次のような点があきらかになった。

第1に、寄付金の構成比の変遷である。寄付金は1960年代まではいくつかの支出項目で主たる財源として位置付いていた。たとえば、職員給与費でさえも一部は寄付金で賄われていたのが1960年代までの状況である。

(図④及び図⑤中の棒グラフでピンク色の帯の部分参照)。これは今日の状況からは大きく隔たっている。多くの支出項目において寄付金は1970年代を境に激減し、ほぼ消滅している。

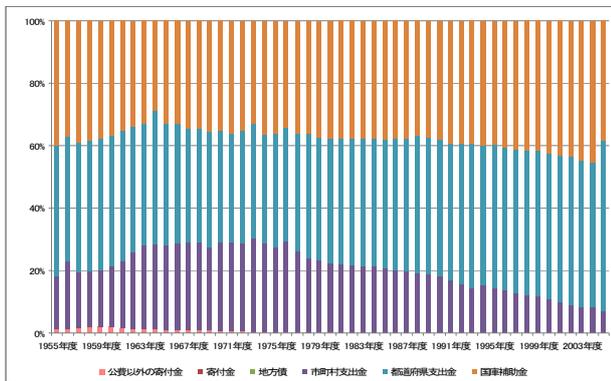
第2に、中央政府と都道府県の役割である。1950年代の戦後復興期には国庫補助金や都道府県支出金のシェアが今日と異なり、市町村にとっては財政面での補完機能を果たしていた。1970年代にこうした転換点が見られるということから、1960年代がその準備期間としての役割を果たしたものであったことがわかった。

②意義と課題

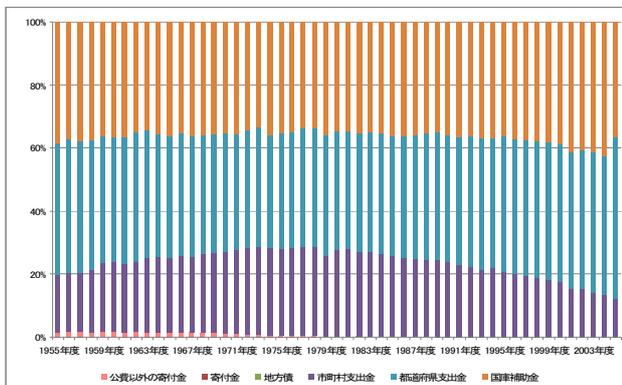
本研究の成果の中から本研究のうちの、地方教育費調査データを活用した分析から明らかになったことは、上記の2つの事柄を例にしてもわかるように、様々な教育の諸制度群において、現在の財源構成は永続的なものではないということである。いわゆる四六答申によって改革が図られようとしたのは一見恒久化したかのように見えた教育制度群であって、そこには制度存続のための利害関

係が形成されていたことにより改革が実現しなかったものであり、本来恒久的制度というものは、成立当時の関係者の合意を示す表現としては意義があるが、そのような制度が長期間存続することは、この地方教育費調査のデータからは、自明ではない。

今日のような財政危機の時代における教育費の財源調達という実践的関心にとって、本研究結果からは得られる示唆としては次のような点がある。歴史的に見て、財源構成は1960年代の制度的安定期を経ても固定的なものとなりつづけてわけではなかったということ、そして、制度化の方向性としては、公費（租税）にすべて転換していこうとしたこと、しかし、寄付金をも含めた財源の開発に取り組み余地は、今又注目されてもよいこ



図④ 事務職員給与費の財源構成（小学校）
と、である。



図⑤ 事務職員給与費の財源構成（中学校）

(3) レジーム論を応用した教育制度分析

① 研究の成果

戦後主要先進国は自国の政治的経済的社会的情状を斟酌して、政府が国内市場に適宜介入することを慣行とするケインズの福祉国家を築いており、教育は雇用政策や経済政策の体系からなる「生産レジーム」を構成する主要素であった。日本でも1960年代から70年代半ばにかけて、教育は雇用政策との関

係から再編を迫られており、学校というミクロコスモスに力点を置く分析や保革対立の側面をことさら重視する見解は、全貌を見誤ってきた可能性を残す。

中央教育審議会（以下、中教審）が1971年6月11日に提出した第22回答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」（以下、四六答申）は、日本の生産レジームの再編を目指す過程で示された答申の一つであると考えられる。日本の生産レジームを牽引することになった経済審議会の答申や日本経済調査会の主張、あるいは自民党文教族の発言や行動を跡づけてみると、四六答申は政策アイデアの宝庫であったが、政治的リソースを十分にもつ政策ブローカーや社会的支持を欠いては制度化が困難であるという政治学分析の枠組みが教育においても妥当することがあきらかになった。

また部省内においても生産レジーム体制が組織全体の合意事項とはならず、文天城事務次官の退官、坂田文部大臣の内閣改造に伴う辞任、西田審議官の転任など、四六答申指示グループがばらばらになった。加えて四六答申の目玉とされた先導的試行は文部省や既得権益を失う恐れのある教育関係者により強硬に反対され、文部省内では初中局が改革の棚上げを早くから決め、ここは省内随一の機関であったことから、初中局の合意を得ない政策の実施はすこぶる困難であった。

以上のことを文書資料にて確認して、本研究では、生産レジームの再編という本来の趣旨に鑑みて「第三の教育改革」は失敗したという主張をなしえるものと結論した。

② 意義と課題

本研究では、本来日本の生産レジームは偏差値による能力の一元化を求めるといった構造的要因があり、それ故に四六答申の提言が実現できなかったという説明モデルを提示した。これは、戦後教育の弊害としてことあるごとに指摘された能力の一元化政策を進めたのが四六答申であり、財界の論理に著しく支配された答申として説明されることが多かったのに対し、実は当時確立していた生産レジームの要請とは異なった能力の多様化を目指したのが中教審の改革であったと評価軸の転換をなしうることに貢献できる。こうすることで、いわゆる「第三の教育改革」が未完に終わった理由を個別具体的な政治過程に即して分析が可能になり、従来の教育学の枠内にとどまらず、政治学的な分析枠組みの普遍的妥当性検証にも寄与するデータを提供できた。

(4) 四六答申資料分析

中央教育審議会の「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策に

ついて(答申)」(昭和46年6月11日)は、いわゆる四六答申として知られ、その内容が能力主義的人材育成観をベースにしていたことから批判の対象とされてきた一方で、現在の教育制度改革モデルのアイデアの源泉がほぼこの四六答申にあったことから、制度改革論議では必ず言及されてきた答申でもあり、また文教政策にはじめて本格的な計量分析的手法を導入した事例としても有名である。しかし、その膨大な資料群の中から、検討会議においていかなるアイデアがどのような論者によって提起され、どのような分析資料と分析手法が使われたのかを、膨大な資料群から個々の会議録の原典に当たって整理した目録は存在していない。

本研究では、国立国会図書館所蔵の四六答申関係議事録をマイクロフィルムにて収集し、会議出席者の情報や会議配布資料の標題、内容などを網羅した目録を作成した。

なお、本目録および論攷を集めて、研究報告書を刊行した。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔図書〕(計 1件)

本多正人「岐路に立つ教育委員会」江川政成・高橋勝・葉養正明・望月重信編著、時事通信社、2009年(印刷中)、『最新教育キーワード』所収。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

本多 正人 (HONDA MASATO)

国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・総括研究官

研究者番号：90282623

(2) 研究分担者

(3) 連携研究者

高野 良一 (TAKANO RYOICHI)

法政大学・キャリアデザイン学部・教授

研究者番号：40175427

荻原 克男 (OGIWARA YOSHIO)

上越教育大学・学校教育学部・助教授

研究者番号：70242469

青木 栄一 (AOKI EIICHI)

国立教育政策研究所・教育政策・評価研究部・研究員

研究者番号：50370078

徳久 恭子 (TOKUHISA KYOKO)

立命館大学・法学部・准教授

研究者番号：60440997

(4) 研究協力者

植竹 丘 (UETAKE TAKASHI)

東京大学大学院・教育学研究科・大学院生

荒井 英治郎 (ARAI EIJIRO)

東京大学大学院・教育学研究科・大学院生