

機関番号：13901

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2009～2010

課題番号：21730619

研究課題名(和文)

戦後改革期における学校ガバナンス構想の地域実証的・比較概念的研究

研究課題名(英文)

A empirical and conceptual study for the idea of school administration and governance in the era of post war reform

研究代表者：

石井 拓児 (ISHII TAKUJI)

名古屋大学・教育発達科学研究科・助教

研究者番号：60345874

研究成果の概要(和文)：

本研究では、(1)戦後改革期における「教育行政」「学校管理」「教育管理」等の概念にかかわって、田中耕太郎の「学校管理」概念およびアメリカ側占領軍文書の翻訳作業・IFEL等の資料検討を通じてeducational administration概念との比較、また地方軍政部文書(とくに愛知県軍政部資料)の検討を通じて学校ガバナンス構造の地域的形態について考察をすすめ、(2)戦後教育改革における「学校ガバナンス構想」の不在性と、(3)その対比としての日本型学校ガバナンスの地域的多様性を検証してきた。

これらの知見は、これまで1947年教育基本法第10条を専ら「教育行政」の組織と運営に関する法規定としてのみとらえられてきたために、学校経営もしくは学校ガバナンスに関する制度論的規定として読みとかれてこなかった「直接責任」理念および内外事項区分論について、新たな解釈可能性を見出すことになる。戦後改革期の学校ガバナンス構想の政策的不在性をこえて、1950年代には日本における特殊な学校ガバナンス(学校づくり)が地域的に多様に展開することとなったことが、あらためて着目される。

研究成果の概要(英文)：

In this study, I have investigated about the concept educational administration by comparison between the Japanese close words “kyouiku gyousei”, “gakkou kannri” and “kyouiku kanri” in the era of post war reform. Especially I focused the concept of “gakkou kanri” and the concept of educational administration in the documents of local military government team in USA occupation force. And I conclude the following.

First, in Japan, the concept of “gakkou kanri” include the dimension of a school system and administration, it’s school governance, but the concept of “kyouiku gyousei” doesn’t include that. Though the Article 10 in Fundamental Law of Education (1947) establish about the educational administration, Japanese educational administrators and academic researchers grasp an understanding for the article that is the regulation about only public administration. As a result, in the post world war II, we don’t have had a legal provision about school governance in Japan.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2010年度	800,000	240,000	1,040,000
総計	1,800,000	540,000	2,340,000

研究分野：教育学

科研費の分科・細目：教育学

キーワード：「学校ガバナンス」「戦後教育改革」「父母・住民の学校参加」「教育基本法第 10 条」「直接責任」

## 1. 研究開始当初の背景

■学校ガバナンスをめぐる教育改革の課題：今日、学校の果たす役割は大きく変化しようとしている。例えば中央教育審議会答申（2004年3月）は、「地域が参画する新しいタイプの公立学校運営」を提言し、新教育基本法（2006年12月22日公布・施行）はその第13条において「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」を盛り込んだ。端的に言えば、学校そのものの機能と役割を地域社会との関係から問い直し、地域住民や父母との連携を土台とする新しい学校改革を構想する課題、まさに新しい「学校ガバナンス」の理論的・実証的に検証する課題が今日的に要請されてきていると言える。地域社会の人々が地域づくりの一環として学校経営・学校ガバナンスに参画することを通じて、学校は豊かな学びの場としての機能すると同時に、地域社会そのものがその教育的機能を回復することが期待される。そのために、現代学校改革において重視される「学校・家庭・地域の連携」という視点を念頭に置きつつも、戦後日本の学校経営システムの成り立ちを辿り、とりわけ戦後改革期（昭和20年～25年頃まで）における学校改革過程とそこで理念的に示されている学校像を明らかにする。

■近年の研究動向および先行研究における学校ガバナンス研究：学校経営研究・教育行政研究分野では、地域との連携を重視する新しい学校のあり方を模索する観点から、「ガバナンス」「マネジメント」などの概念について関心を集めてきている。「学校のガバナンスとマネジメントに関する総合的研究」（日本教育学会第62回大会、2003年）や「学校ガバナンスの国際比較」（日本比較教育学会第40回大会、2004年）、「学校ガバナンスの主体の構成原理」（日本教育行政学会第42回大会、2007年）などがあるが、いずれもその研究は緒についたばかりであり、特に歴史的検討をすすめてきているものはほとんど見当たらない。

主な戦後教育改革期研究の到達点は、明星大学戦後教育史研究センター編『戦後教育改革通史』（明星大学出版、1993年）、鈴木英一編『教育改革と教育行政』（勁草書房、1995年）等に表示されている。そこでは占領政策における教育政策理念、教育立法当事者の改革思想、教育制度構想などが明らかにされているが、学校改革の構想そのものに関しては部分的に取り上げられているにとどまっております、特に都道府県単位での改革資料について

はほとんど触れられていないこと、「学校ガバナンス」に関わる概念的な研究は空白となっている。

■以上にもとづき、①学校ガバナンス・学校ガバメント概念を歴史的・実証的に検討する課題、②教育政策と地域政策を立体的かつ構造的に把握する課題を設定することにより、③学校裁量権・学校と地域の連携・子ども参加など今日的教育改革課題に対して理論的に応答することをめざす。

## 2. 研究の目的

先行研究の成果を継承しつつ上記課題の克服を目指すことを目的として、申請者は、「戦後改革期における学校経営に関する地域実証的研究」（科研費・若手研究B、H17～H18）において特に愛知県・岐阜県の占領文書を収集・解析することによりこの課題に取り組んできた。本研究では今日の改革課題となっているキー概念を焦点づけ、歴史的かつ理論的な観点から新しい知見を得ることを目指す。

■愛知県・岐阜県における学校ガバナンス政策の地域実証的研究：愛知県・岐阜県の教育部・教育民生部・軍政部による学校改革案、さらには学校側に保存されている学校経営組織案の資料の解析を通じて学校経営の成立過程を実証的に把握する。その際、占領軍の地方自治政策、軍政部の地域政策・社会教育政策も検討視野に入れることにより、より立体的かつ構造的な学校改革構想およびその理念を析出する。

■学校ガバナンス・学校ガバメント概念の比較制度論的研究：School Administration, School Governance, Communityなどの用語に着目し、その意味内容を精査することを通じて概念検討をすすめる。あわせて戦後改革期における文部省の学校政策および旧教育基本法・学校教育法の立法当事者における学校改革論の再検討をすすめる。

■学校ガバナンス構想のモデル化：以上を通じて戦後改革期における学校ガバナンス構想のモデル化をめざす。学校と地域の連携（＝学校ガバナンス）と生徒参加（＝学校ガバメント）の連関構造を明らかにする。

■本研究の学術的な特色・独創的な点：戦後改革期における学校改革構想を、「学校地域連携」という新たな視点から再構成し、その意義と限界を示すことおよび戦後初期教育改革研究における空白部分を埋める。学際的な視点から、社会教育行政や地方自治体行政との関連をも視野に入れつつ学校改革政策

を実証的に検証することにより総合的で立体的な把握と分析を行うこと。アメリカ占領軍側資料を用いることによって、School Administration, School Governance, School Governmentなどの概念に着目し検討すること。

■本研究の予想される結果と意義：すでに戦後改革期において、学校が家庭や地域との連携において重要な役割を持つものとして理解され、そのための学校ガバナンスが構想され一部では運用されていたことが明らかとなる。その具体的な組織・経営・システムの内容を構造化することで、近年、教育経営学・教育行政学分野で注目を集めている「学校ガバナンス」について、歴史研究の立場から概念確定の課題に積極的に貢献しうる。学校経営関連資料の散逸・風化を防ぎ、保存するという重要な役割を担う。

### 3. 研究の方法

#### (1) 文献・資料の購入・発掘・収集

戦後改革期の学校経営に関する文献・資料を入手しつつ、新資料の所蔵調査、発掘・収集をすすめる。購入・収集する文献・資料のうち、とりわけ重視するのは愛知県・岐阜県下の市町村地方史・教育史、学校史文献である。愛知県や岐阜県では新しく教育史を編纂する事業がすすんでおりこれまで公開されてこなかった戦後改革期資料が収められている。

資料発掘・調査は、本研究が地方史を重視することから都道府県立公文書館・各大学図書館および国会図書館等で行う。愛知県・岐阜県では、教育史編纂事業のために戦後改革資料を愛知県教育センター、岐阜県歴史資料館に保存されており、両機関と連携・協力をすすめていくこととなる。この他、各都道府県の教育部・教育民生部が出した通牒・通達類は、未公開・紛失などの事情により明らかにされていないものもあるが、一部学校現場に保管されている場合があることに留意し、学校関係機関においても資料の発掘を行う。

#### (2) 海外調査による新資料の発掘

これまでの研究では、Educational Administration や School Administration に関する研究が重視されてきたため、School Governance や School Government に関する占領軍文書は十分に発掘・整理されていない。そのため、日本国内に保存されている占領文書資料を重視しつつ、さらにはアメリカ国立公文書館 (National Archives and Records Administration: NARA) で資料調査を行う。

#### (3) 教育行政・学校経営関係者からの聴取調査

史実をより深め、戦後改革期における学校

経営実態をより精緻に把握するために、県レベルでの教育行政関係者や校長らを訪問し、聴取調査を行う（証言は録音し記録保存する）。

#### (4) 収集資料・調査の分析・初年度研究成果の発表

収集した資料と聴取調査結果をもとに、愛知県・岐阜県における学校改革構想をそれぞれ描き出す。研究成果・経過は学会等で公表し、専門的知見にもとづく本研究への示唆を受ける。

#### (5) 分析の深化と国内・海外での再調査

文献・資料の購入・収集と収集した文献・資料、聴取調査をすすめつつ、データの解析作業を行う。この段階では、愛知県・岐阜県の地方自治行政および社会教育行政に関する政策文書にも配慮しつつ、学校教育政策の検討をすすめる。愛知県・岐阜県の学校経営改革の特徴および意義を総括的に評価していくことが中心課題となる。

#### (6) 「学校ガバナンス」概念に関する理論的研究

文献・資料調査の検討をふまえ、特に「学校ガバナンス」および「学校ガバメント」概念に関する検討をすすめ、それぞれの概念が日本における学校経営概念・学校管理概念とどのように関わりあうか比較・考察する。アメリカ教育行政学・学校経営学における学校ガバナンスについては、坪井由実『アメリカ都市教育委員会制度の改革』勁草書房、1998年・佐藤修司『教育基本法の理念と課題』学文社、2007年)らの先行研究をふまえ、本研究の理論課題の解明への手がかりとする。このとき、本研究の学際的性格を重視し、アメリカ政治学におけるガバナンス概念(堀雅晴「正規転換期の現代行政学—アメリカ行政学の自画像をてがかりに—」『立命館法学』、2000年および「ガバナンス論争の新展開」『グローバル化と現代国家』御茶ノ水書房、2002年)、戦後初期地方自治政策研究、社会教育政策研究の成果をふまえ、本研究の学際的普遍性、現代的課題への応答性の検証をすすめる(小国喜弘『戦後教育のなかの〈国民〉』吉川弘文館、2007年が参考になる)。なお申請者は、「グローバルイザーによる新自由主義高等教育改革の動態に関する比較制度的・法制的研究」(科研費、基盤研究B、細井克彦代表、H20～H22)に分担者として加わり、現代改革のもとでの「高等教育ガバナンス」の研究を行う。研究の対象とする時期や機関は異なっているが、「ガバナンス」概念をめぐる世界的・今日的動向を視野に入れ、本研究に対する示唆を得ることが期待される。

(7)戦後初期学校ガバナンス構想の立体的・総括的研究

以上の研究成果をふまえ、日本の戦後教育改革における学校ガバナンス改革の構想理念・制度の運用実態・戦後初期学校ガバナンス概念の意味内容を立体的・構造的に明らかにし、その仮説的な枠組みをモデル化し提示する。論文作成をすすめ学会誌・学術誌等へ積極的に投稿するなど学界での研究活動に貢献していくほか、国際学会への発表・論文投稿も意欲的に行う。

#### 4. 研究成果

(1)戦後改革期における「教育行政」「学校管理」「教育管理」等の概念は、十分に深められないままに各種の法制度が整えられることとなった。①文部省・教育委員会等の行政作用と、②文部省・教育委員会による学校管理作用、そして③個別学校内部における組織運営作用のすべての局面(ダイメンジョン)が、「教育行政」と把握されることとなった。

(2)このため、教育基本法第10条(教育行政)は、「③個別学校内部における組織運営作用」としてとらえられることはなく、このことよって本条文に規定された「直接責任制」原理は、教育委員会組織論としてのみ理解されることへとつながっていた。結果、「直接責任」規定は、父母・住民の学校参加を規定する法制度として解されることはなかった。

(3)「③個別学校内部における組織運営作用」は、この時期、「学校管理」として概念化されるものであり、これが今日でいうところの「学校ガバナンス」にもっとも近接する。田中耕太郎(教育基本法制定時の文部大臣)は、これを「法的に認められない」と記者会見し、以後、これが教育法制に十分位置づけられることはなかったし、「学校管理—新しい学校ガバナンス—」を構想する運動に対する冷却効果を及ぼしてもいた。

(4) こうして戦後改革期において「学校ガバナンス構想」が不在のまま教育法制度が確立し、また冷却効果による構想実現のための運動の停滞と混乱も引き起こされていた。

これに対してアメリカ側占領軍文書、IFEL等の資料では、educational administration概念の翻訳にあたって「教育行政」と訳すことの限界性(もしくは違和感)を指摘するものも存在していた。

また地域によっては学校組織運営に関する独自のシステムをつくりあげる事例も存在した。愛知県における「学校協議会構想」、東京都の「学校管理構想」などがその一例としてあげられる。これらは学校の民主的な組織運営の確立をめざすとともに、父母・住民

の学校参加を想定するものでもあった。ゆえにこれを「日本型学校ガバナンス構想」の原初的形態と位置づけることができる。

(5) こうして日本型学校ガバナンスは、全国一律の法制度としてではなく、地域的な多様性をもって展開してきたということが出来る。

(6) これらの知見は、これまで1947年教育基本法第10条を専ら「教育行政」の組織と運営に関する法規定としてのみとらえることにより、学校経営もしくは学校ガバナンスに関する制度論的規定として読みとかれてこなかった「直接責任」理念に対する新たな解釈可能性を見出すことになる。とりわけ教育行政理論としての内外事項区分論を、学校ガバナンス理論として再構築することの論理必然性ならびにそのための方法と視点を提起するものである。

(7) 教育行政理論としての内外事項区分論は、「教育行政—学校・教師」の対応関係のみを対象とするため、きわめて形式的で硬直的な理論として深化されてきた。教育行政による教育内容への不干渉を指摘しつつ、その論理帰結は学校・教師による教育内容の独占的決定を導くものだからである。これに対して学校ガバナンス論として内外事項区分論をとらえるならば、「教育行政—学校・教師—父母・地域住民」の三者の関係を想定することになり、(教育外的事項に関する決定過程とは異なる)教育内容決定に関するより公共的かつ民主的な討議と決定の過程を想定することとなる。

(8) こうした戦後改革期の学校ガバナンス構想の政策的不在性をこえて、1950年代には日本における特殊な学校ガバナンスがさらに地域的に多様に展開することとなった。1950年代に誕生する「学校づくり」という言葉(概念)は、こうした実践的積み上げのうえに誕生した。

この学校づくり実践は、やがて地域における住民運動や生活運動とも深くかかわりをもつようになり、1970年代の「地域に根ざす学校づくり」として展開することになる。この段階で、「地域に根ざす学校づくり」の法理として教育基本法第10条は再解釈を迫られることになったのである。

(9) 今日、従来の「教育管理」「学校管理」「教育行政」「学校経営」といった権力的要素の強い概念に対して、限界性を指摘するものもふえてきている。こうした事情を背景に、「学校ガバナンス」「大学ガバナンス」という用語が登場してきてもいる。日本のみならず世

界各国において「学校ガバナンス」「大学ガバナンス」は、必ずしも概念として定着し安定的に使われてきた経験をもつものではないし、また新自由主義教育改革のなかでは、財政配分上の国家的統制 (steering) と結びついて個別学校・個別大学に対する「新しい権力支配」として政策的に導入されてきていると指摘する研究もある。また逆に、NPO や NGO など新しい市民社会ネットワークが登場してくるなかで、「新しい市民的公共圏」の形成の可能性と結びつけようとする理論や研究も存在している。「学校ガバナンス」「大学ガバナンス」の実質的な様相を検証するためには、今しばらくの時間と経験の蓄積が必要な段階にあるのは間違いない。

(10) こうした理論的・政策的動向のなかで、あらためてこれまでの学校運営・大学運営の歴史と伝統のなかから本来的な「学校ガバナンス」「大学ガバナンス」のあり方を追究しようとする研究も存在する。日本の「学校づくり」実践は、その歴史的蓄積、地域的多様性をふまえるならば、諸外国の事例と比較しても相当な幅の広さと深まりをもつ独特な経験を有するものである。日本型学校ガバナンスの本格的追及が、「学校ガバナンス」「大学ガバナンス」論の発展に貢献しうる可能性はきわめて高い。

#### 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)

[雑誌論文] (計 8 件)

- ①【翻訳】新海英行・大田高輝・石井拓児・榊原博美・林恭子・村瀬桃子「愛知軍政部月例報告翻訳 (その 6)」(名古屋大学社会・生涯教育学研究室『社会教育研究年報 第 24 号』2011 年 3 月、107-120 頁)、査読無
- ②石井拓児「新自由主義教育改革と学校経営研究の課題—戦後学校づくり史における教育的価値の探求—」(『中部教育学会紀要』第 10 号、2010 年 9 月、44-53 頁)、査読無
- ③石井拓児「地域教育経営における教育課程の位置と構造—内外事項区分論の教育経営論的発想—」(日本教育経営学会編『日本教育経営学会紀要』第 52 号、第一法規、2010 年 5 月、65-79 頁)、査読有
- ④石井拓児「現代新自由主義教育改革と学校づくりの課題」(日高教・高校教育研究委員会『高校のひろば』Vol. 75、JUNPO、2010 年 3 月、24-28 頁)、査読無
- ⑤【翻訳】新海英行・大田高輝・石井拓児・榊原博美・林恭子・村瀬桃子「愛知軍政部月例報告翻訳 (その 5)」(名古屋大学社会・生涯教育学研究室『社会教育研究年報 第 24 号』2010 年 3 月、135-146 頁)、査読無

⑥石井拓児「日本における新自由主義教育改革の歴史的特質と構造—新自由主義教育改革の現局面と新学習指導要領の今日的性格—」(名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育経営学研究室『教育におけるアドミニストレーション』第 12 号、2010 年 2 月、2-10 頁)、査読無

⑦石井拓児「地域の貧困と学校づくりの課題—戦後学校づくり史における価値理念の探求—」(唯物論研究協会編『唯物論研究年誌』第 14 号、青木書店、2009 年 10 月、79-102 頁)、査読無

⑧石井拓児「現代グローバリゼーションと大学の管理運営改革—大学ガバナンス概念の検討を中心に—」(高等教育研究会編『大学創造』第 23 号、2009 年 9 月、24-35 頁)、査読無

[学会発表] (計 4 件)

- ①石井拓児「新自由主義改革と大学ガバナンス」(大学評価学会第 8 回大会、全体シンポジウム「大学政策と大学評価」、京都橘大学、2011 年 3 月 12 日)
- ②石井拓児「義務教育学校をめぐる学校行政制度の検討—教育における公共性と公選制教育委員会制度—」(日本教育制度学会第 18 回大会、山梨県立大学、2010 年 11 月 14 日)
- ③石井拓児「歴史的過渡的段階としての新自由主義教育改革」(第 28 回京都総合科学シンポジウム、京都大学、2010 年 3 月 13 日)
- ④石井拓児「新自由主義教育改革と学校経営研究の課題—戦後学校づくり史における教育的価値の探求—」(中部教育学会第 58 回大会、名古屋大学、2009 年 6 月 27 日)

[図書] (計 1 件)

○大学評価学会編『大学改革・評価の国際的動向』(晃洋書房、2011 年 4 月)、石井拓児「ニュージーランドの大学改革と評価—新自由主義大学改革「転換」の行方と NZ 型大学ガバナンス制度の検討—」(第 7 章、117-135 頁)

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

石井 拓児 (ISHII TAKUJI)  
名古屋大学・教育発達科学研究科・助教  
研究者番号：60345874

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし