

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年 6月 6日現在

機関番号：13103

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2011

課題番号：22730607

研究課題名（和文） 「教育の地方自治」を推進する戦後初期日本の教育指導行政に関する史料実証的研究

研究課題名（英文） Research on the consultation and supervision in educational administration of promoting "educational local autonomy"

研究代表者

辻村 貴洋（TSUJIMURA TAKAHIRO）

上越教育大学・大学院学校教育研究科・講師

研究者番号：10546790

研究成果の概要（和文）：本研究では、従来の教育指導行政についての上意下達的なイメージを、学校現場の教職員と教育行政専門職が、双方向的なやりとりの中で、地域の教育活動を充実・発展させるものへと転換させることを目指し、教育委員会制度草創期の地方教育行政史料（主に富山県の史料）収集を行いながら、教育長や指導主事に期待された役割や実際の活動の検証を行った。その結果、戦後初期における教育指導行政は、地域の教育を計画的に創造し、なおかつ、発展させる教育活動そのものであったといえる。ただし、任意設置の教育委員会の下では、当時要請されていた教育委員会の職務として、学校の設置と教員の確保に追われ、教育計画づくりに十分に力を注いでいない実態が浮かび上がってきた。つまり、素人統制システムの早期導入よりも、むしろ、教育委員会の設置には踏み切らず、自治体の教育行政ビジョンをどのように描くかに重点を置いた、専門職の活動が「教育の地方自治」構築の土台となっていたのである。こうした専門職の活動は、サーバント・リーダーシップの概念を用いて説明できるだろう。このほか、いくつかの町村では、教育行政（教育計画策定）の単位として一つの自治体では狭小であることを挙げており、広域行政の必要性・重要性を喚起している。こうした教育行政の単位についても、教育委員会制度に関する当時の課題として検討していかなければならない。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this research is to convert the top-down communication image about consultation and supervision in educational administration. It is activity into which the local educational activity is developed by the exchange of school staffs and educational administration professionals. So, in this research, the expected role and activity were verified to educational administration professionals, performing historical-records collection of the board-of-education system beginning. As a result, it can be said that the consultation and supervision in the first stage was the educational activity itself which creates the local education by design and into which it moreover develops. However, under the board of education of arbitrary installation, situations differ. It seems that he was busy with establishment of a school and a teacher's reservation, and production of a educational planning was not fully able to be performed. That is, it had become a foundation of "educational local autonomy" construction which activity of the professionals for drawing an autonomous educational administration vision rather than early introduction of a layman control system. Activity of such professionals could be explained using the concept of servant leadership. In addition, in some self-governing bodies, the necessity and the importance of the integrated administration of a large region are evoked. It is because it is too small as a unit of educational administration. As a subject about an initial board-of-education system, it is required to examine the unit of educational administration.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	600,000	180,000	780,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,200,000	360,000	1,560,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育行財政

1. 研究開始当初の背景

教育委員会制度について、近年は存廃を含めた議論が交わされている。2000年以降の地方分権改革の推進と住民自治の拡大は、開かれた教育行政を強く要求し、選挙による政治的正統性を有する首長の下に、教育行政権限を集中させる構造への改編が提唱されている。しかし、教育行政の執行にあたっては、教育の実情を汲んで政策に反映させるための高度な専門的力量が要求される。つまり、教育行政機構改革において問われるべきは、素人統制を高めることよりもむしろ、学校現場と密接にかかわりを持つ教育行政専門職の確保と専門性の向上である。

従来の研究では、教育関連法の立法過程と文部省改革についての史料研究が主に進められてきているが、制定された法律が、実際の教育現場や社会に与えた影響についての実態分析は少なく、とくに教育委員会制度は、公選制教育委員会が全市町村に設置されてわずか4年で、任命制の教育委員会制度が導入されたため、教育行政の民主化が最も叫ばれた時期における地方教育行政の実態分析はほとんどなされていない。

こうしたなか研究代表者は、これまでの研究において、占領下の教育改革期の教育指導行政が、校長を含めた教職員とともに、地域の教育ニーズを調査し、協働体制で計画を練り上げていった教育実践の一環であり、まちづくりを推進していった実態を明らかにしてきた。教育長や指導主事は、地域の教育関係者を統括し、教育活動と地域の発展を包括して計画する専門職であったといえる。

2. 研究の目的

上記の研究を発展させていくために、当時、まちづくりと教育計画を一体的に構想していた富山県を取り上げる。任意設置の市町村教育委員会が北海道ではゼロだったのに対して、富山県では早期に2市7町6村に設置

されている。富山県は、文部省が「教育委員会法」制定のための実験地として設定していたこともあり、富山県の実態の検証をすることで、文部省と占領軍の折衝と照らし合わせながら、中央の立法過程を捉えなおすことが可能となる。

さらに、制度草創期における自治体教育行政機構と学校現場・地域がともに創り上げる教育活動を検証し、そこで発揮される教育行政専門職のリーダーシップと専門性を明らかにする。そして教育行政専門職を、地域の教育実践交流のコーディネーターとしての役割を果たすキーパーソンとして位置付け、「教育指導行政」についての上意下達的なイメージを転換させる視点を提示する。

3. 研究の方法

(1) 本研究では富山県を事例として、教育行政専門職の活動に注目して、草創期の教育委員会の活動についての実態を文献・史料から明らかにすることが課題であり、自治体・教育委員会・教育研究所・学校・その他の公的機関や民間団体等に赴いて、史料収集を行うことが主な研究の方法となる。富山県は、任意設置の市町村教育委員会が全国で最も多い自治体であり、また、教育委員会設置の試験地でもあったため、文部省の当時の調査結果を検証する。これに加えて、占領軍側が求めた教育行政専門職像を、占領文書の収集を通じて、占領軍による評価や指導について検証していく。

(2) 新しい教育行政機構設置の機運が高まっていたと考えられる、任意にて市町村教育委員会が設置された市町村において、設定された教育目標または教育計画を、学校現場で実施していくために教育行政専門職が行った教育指導行政を、史料を収集しながら、調査分析・検証を行う。

(3) 実際に行われていた教育指導行政と教育実践をもとに検証することで、従来は中央統制を助長する性質をもつものと捉えられてきた教育指導行政を、むしろ、教育の地方自治を実現させるためのものとして捉え、積極的な意義を与えるための理論的枠組みを示す。地域の教育経営のなかで、教育行政専門職が学校現場の現状と課題を把握し、学校づくりへの参加と支援を行い、地域の教育実践交流のコーディネーターとしての役割を果たすキーパーソンとして位置づける。また、自治体行政の一部としての教育行政ではなく、地域の教育人権保障の観点から、地域教育計画を編成して自治体の総合行政をも視野に入れた教育自治をデザインする力量を有する専門職としての意義を顕揚し、教育委員会制度を核とした地域教育経営を探究する。

4. 研究成果

(1) 富山県における戦後初期教育行政

教育委員会制度草創期の自治体教育行政機構と学校現場・地域がともに創り上げた教育活動を検証し、発揮された教育行政専門職のリーダーシップと専門性を明らかにするため、任意設置の市町村教育委員会が、早期に2市7町6村に設置されている富山県の史料収集を行った。また占領軍側の史料として地方軍政部の史料収集を行った。このほか、研究計画外ではあったが、新潟県において唯一、任意にて設置された旧青海町（現糸魚川市）の当時の教育委員会の活動に関する史料も同時に収集を進めた。富山県の場合は、任意設置とはいえ、軍政部からの影響が大きかったようである。しかし、設置後の活動からは、少数ではあるが専任の教育長や指導主事を配置し、地域の課題を教育行政に反映させようとする積極性がみとれる。

史料整理の状況としては、富山県の教育研究所や県立図書館等で収集した史料を、占領軍側の史料を用いて裏付けるところまでは十分に進んではいない。ただし、富山軍政部教育課から各学校及び教育委員会関係者へ参考資料として、1949年3月に提供された史料（史料名は記載されていない）をみると、以下の5つの項目で新しい制度の下での教育について書かれている。5つとは、「Ⅰ小学校の自己評価について」「Ⅱ教育委員会の機構と権能」「Ⅲ教育委員長」「Ⅳ教育委員の根本概念」「Ⅴ教育委員の信条」である。みられるように、教育委員長や教育委員が大きく項目として取りあげられており、教育長はⅡのなかでの小項目でのみ扱われていることが特徴的である。これは、文部省（当時）が発行している教育委員会設置の手引きにみられる、教育長や指導主事の役割を重視する文書類とは異なる傾向を示している。

(2) 富山県総合開発計画と教育計画

1950年6月に、「国土総合開発法」が制定施行され、日本の重要施策として「国土の徹底的な総合利用による生活領域の拡大」を協力に推進しようとしていた。富山県においても、1951年6月に、県の計画の調査審議機関として、種々の専門家、県議会議員、県職員ら360名を擁する富山県総合開発審議会が設置された。この審議会は、約9ヶ月間にわたって、7つの委員会と30の専門分科会からなる組織をもって審議をなし、1952年3月30日に県政の方針としての総合開発計画を知事に答申した。

この総合開発計画の構成は、以下の通りである。

第一編	総論		
第二編	財政金融計画		
第三編	水政計画		
第四編	農林計画		
第五編	商工計画		
第六編	交通計画		
第七編	文化厚生計画		
第一部	民生計画	第二部	衛生計画
第三部	住宅計画	第四部	観光計画
第五部	教育計画		

この教育計画の立案にあたっては、総合開発計画策定以前より、教育に関する総合的長期計画の必要性が県の教育委員会事務局にて話題に上がっていた。それは、①新制中学校の校舎不足、②教育による社会改革の推進の気運の二つからである。前者に関して、富山県の新制高等学校は、1948年4月には40校でスタートした。しかし、学校規模、教育内容、施設設備がバラバラであったため、占領軍部により20校へと統合され、空いた校舎を中学校へ転用するなどの措置がとられた。後者については、学校現場のみならず、教育行政関係者らが強く意識していたようである。

計画の内容において、本研究が着目するのは、第一に教育サービス・センターの設置と、第二に教育行政の基本方針として、「教育に関する調査、研究、企画事項が、教育長を通じて、教育委員会の政策決定の基礎として活用される態勢を作る」とされている点である。一点目の教育サービス・センターについては、県下を10地区（高等学校の学区に相当）に分割し、各地区に農業教育サービス・センターを設け、さらにうち4地区には、商工教育サービス・センターを設けるとされた。県の教育と産業を結びつける役割を、学校とは別個のセンターを設けて実現しようとしている点が特色である。二点目に関しては、具体的な態勢づくりへ向けた記述はみられないが、公選制であった戦後初期の教育委員会の

役割について、当初から事務局の調査、研究、企画等が基盤となることが意識されていたことは留意しておかねばならない。

(3) 教育の地方自治とリーダーシップ

教育の地方自治を創出するリーダーシップを確保するための制度上の整理を試みよう。「教育基本法」(1947)や「教育委員会法」(1948.7.15)など、戦後初期に制定された教育法規からは、地方自治の本旨に基づいて活動することを教育委員会に要求し、教育人権を保障しようとする仕組みが読み取れる。

具体的に教育人権を保障していくためには、教育活動を計画的に組み立てていかなければならない。この教育計画を立案し、学級及び学校づくりを支援し、さらには地域の教育経営を担う組織が教育委員会である。したがって、基礎団体である市町村の教育委員会へ優先的に事務を配分し、市町村では対応できない、あるいは、都道府県で処理することが望ましい事務を都道府県教育委員会へ、さらには国へと積み上げていくことで地方自治が成立する。また、教育人権の保障こそが憲法下における「教育の地方自治」の課題である。しかし、日本に教育委員会制度が導入されて以来、地域住民と市町村—都道府県—国の関係、教育行政と一般行政の事務配分に関しては、今日に至るまでの幾度もの制度改革を経てなお問われ続けている。このことは、教育に関する行政活動が単純な事務配分論では解決しないことを示している。そこで「教育の地方自治」実現のために注目されるのが、高度な専門的力量を有する教育長や指導主事である。ここでいう専門的力量とは、個々の学校現場の実情を把握し、かつ、必要な条件整備を行うため職能、すなわち、地域の教育を導いていくリーダーシップを指す。本研究ではこのリーダーシップに着目し、専門的知識・技術を用いて地域の教育を創り上げる活動に従事する教育長や指導主事らを、専門性を要する教職員の中でもとくに教育行政専門職者とよぶこととする。

この教育行政専門職の発揮するリーダーシップには、大きく二つの役割が期待される。一つは、素人である教育委員会を、専門的知識・技術を駆使してサポートする働きである。ある教育施策を決定しようとするとき、教育委員会を自己決定に至らしめ、民衆統制を補完する活動が教育行政専門職には求められる。もう一つは、市町村—都道府県—国相互の調整を図る規準を定める働きである。たとえば、市町村と都道府県それぞれが相反する教育施策を実施しようとするとき、両者が権力的な支配関係にあると、支配される側の自治が成り立たなくなる。教育行政専門職には、それぞれの自治を尊重し得る規準を設定し、運用していく専門性が要求されよう。

このように、地域住民を導きながら、かつ全体の調整を行っていくためには、サーバント・リーダーシップの概念を用いて、教育の地方自治を考えていくことが鍵となる。教育長や指導主事は、地域の教育を計画的に仕組み、かつ、住民に奉仕する立場にいななければならない存在なのである。

(4) 今後の検討課題

最後に、今後、本研究をさらに推進していくためには、以下の二点が重要と考えられる。それは第一に、明らかとなった戦後初期の教育行政専門職の特質を、サーバント・リーダーシップの概念を用いながら、専門性を活かし地域を導いていく存在としてのモデルを、地方自治に関する研究の蓄積をふまえて構築していくことである。地域の教育行政の運営における教育委員会の役割と首長のリーダーシップ、さらには住民参加も含めて、地域の教育行政を牽引する教育長や指導主事の専門性について、就中、教育行政の民衆統制と専門職リーダーシップを両輪とするシステムの追究が教育行政学の課題といえる。

第二に、教育行政の設置単位を追究することである。近年のコミュニティ・スクールの設置や、教育委員会制度改革の議論のいずれも、誰が教育の統治主体となるかという、教育の地方自治の構造をめぐる課題を扱っており、広域行政や一部事務組合などを考究していくことが必要である。

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0件)

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

○出願状況(計0件)

○取得状況(計0件)

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

辻村 貴洋(TSUJIMURA TAKAHIRO)

上越教育大学・大学院学校教育研究科・講師

研究者番号：10546790