

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 6 月 2 日現在

機関番号：13902

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2014

課題番号：23730741

研究課題名(和文) 1950年代学校ガバナンス構造の形成および定着過程に関する地域実証的研究

研究課題名(英文) Rethinking the Japanese educational administration system :focusing attention on the concept of "Gakkou Dukuri" through the 1950s in Japan

研究代表者

石井 拓児 (ISHII, Takuji)

愛知教育大学・教育実践研究科・准教授

研究者番号：60345874

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、1950年代に形成された日本型学校経営システムの特質と構造の解明を行なった。閉鎖性・官僚性を指摘されてきた戦後日本における教育行政の統治システムならびにそのもとでの学校管理体制について、これを1950年代に概念として発生し定着してきた「学校づくり」実践に即して再検討を行なった。すなわち学校づくりとは、実践者たちによって官僚的で閉鎖的な近代日本の学校管理システムに対するアンチテーゼとして理念化された学校経営モデルであり、教職員間の民主的な学校運営、父母・地域住民の学校経営参加、子どもの意見表明機会の提供、といった戦略視点をすでに内包していたことが実証的に明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：The aim of this study is reconsider the Japanese educational administration system that is defined as bureaucratic and exclusive by earlier studies. But focusing attention on the concept of "Gakkou Dukuri" that was formed through the 1950s in Japan, we can find out another dimensions as democratic teachers team, participation of parents and communities, and offering opportunity of student voice.

研究分野：教育行政

キーワード：学校づくり 学校ガバナンス 学校財政 義務教育の無償性 新自由主義 教育福祉 教育委員会

## 1. 研究開始当初の背景

本研究の目的は、( )1950年代日本における学校経営・学校ガバナンス構造の形成と定着過程に着目し、特に愛知県・岐阜県の事例にもとづきこれを実証的に把握することにある。その際、( )社会教育行政・地方自治行政など地域政策を視野に入れることにより「学校・家庭・地域の連携」という政策課題をふまえた学校ガバナンスの具体像を組織論的・制度論的に明らかにするとともに、( )戦後改革期における学校改革構想との接続関係および戦後史全体のなかで1950年代に形成・定着した日本型学校ガバナンス構造の規定的位置を考察する、まさに総合的研究である。

**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。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」のあり方を理論的・実証的に検証する課題が今日的に要請されてきている。地域社会の人々が直接に学校経営・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。こうした現代の「学校・家庭・地域の連携」という課題を念頭に置きつつ、戦後日本の学校ガバナンス構造の成り立ちを辿り、とりわけ戦後初期（昭和20年～35年頃まで）における学校ガバナンスの形成と定着過程を実証的に明らかにすることにより、今日の学校改革の課題に対して示唆を得る。

**学校ガバナンスの歴史研究の課題：**以上のように、学校ガバナンスをめぐる歴史研究の課題とは、(1)学校ガバナンス概念を戦後日本の具体的実践的展開過程をふまえて

実証的に検討すること、(2)教育政策と地域政策を立体的かつ構造的に把握すること、そして(3)学校と地域の連携・子ども参加など今日的な教育改革の課題へ歴史研究の視点から理論的に応答すること、にある。

## 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ガバナンス構想の地域実証的・比較概念的研究」（科研費・若手研究 B、H20～H21）において特に戦後改革期（昭和20年～25年頃）における愛知県・岐阜県に関する占領文書を収集・解析することによりこの課題に取り組んできた。本研究課題ではこの研究を発展させ1950年代における学校ガバナンスの形成・定着過程を検証し、さらには今日の改革課題となっているキー概念を焦点づけることによって歴史のかつ理論的な観点から新しい知見を得ることを目指す。

**1950年代学校ガバナンス構造の歴史的規定性の検討：**近年の戦後初期日本社会研究の進展（例えば雨宮昭一『占領と改革』岩波新書、2008）等を摂取し、50年代学校ガバナンスの独自の性格を検証するとともにその戦後史上の位置づけについて考察する。

### 本研究の学術的な特色・独創的な点：

(1)戦後改革期における学校経営改革構想ならびに50年代におけるその具体的な定着過程について、「学校・家庭・地域の連携」という新たな視点から再構成し実証的に把握することによってその意義と限界を示すこと。(2)地域・地方自治政策との関連をも視野に入れて学校改革政策を検証することにより学際的かつ立体的な把握と分析を行うこと。(3)占領軍資料等を用いて School Governance 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:**(1)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ていたこと、(2)こうした特質が1950年代の学校ガバナンスを規定していたこと、そして(3)地方行政の政策課題と結びつきながら地域固有の構造を形成したことが明らかとなる。(4)その具体的な組織・経営・システムを類型的かつ構造的に分析することにより、「学校ガバナンス」をめぐる概念確定の課題に対して歴史研究の立場から積極的に貢献しうる。

### 3. 研究の方法

#### (1)文献・資料の購入・発掘・収集

1950年代学校ガバナンスに関係する文献・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初期学校経営資料が収められている。

各都道府県の戦後初期教育資料は、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ほか、当時の教育行政・学校経営関係者からも資料の提供を依頼する。また教職員組合や民間教育研究団体が所有する資料にも留意する。

#### (2)「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」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。

日本における1950年代の学校ガバナンスに該当する語としては、「学校経営」「学校管理」「学校行政」等があるが、この時期に愛知県・岐阜県において「学校づくり」という独特の用語が生成してきたことに留意し、これらの概念的な意味合いを確定していく。

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関する理論的系譜を追うと同時に、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や、戦後初期地方自治政策研究、社会教育政策研究の成果等もふまえながら、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。

#### (3)戦後初期学校ガバナンス構想の立体的・総合的研究

以上の研究成果をふまえ、日本の1950年における学校ガバナンス構造の理念および制度の運用実態を明らかにしつつ、戦後初期学校ガバナンス概念の意味内容を実証的に明らかにする。論文作成をすすめる学会誌・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)戦後日本における学校ガバナンス構造の成立と展開

本研究の主たる研究成果の第一は、戦後日本における学校ガバナンス構造の成立過程を「学校づくり」概念の発生過程としてとらえ、ほぼ1950年代の10年間にその基本的な枠組みが形成されたことを明らかにしたことにある。

すなわち「学校づくり」とは、ある特定の歴史的現実を反映してある特定の意味内

容を含みこませながら、戦後日本の教育実践のなかで生成した言葉であり概念である。ほぼ 1950 年代の半ばから後半にかけて誕生したとみられる学校づくり概念は、公選制教育委員会の廃止(1956年)と学習指導要領の性格変更(告示化、1958年)にあらわれるように学校・教育に対する国家統制圧力が学校現場の空気を窒息させつつあり、教職員組合の激しい勤評・学テ闘争(地教行法の制定が引き金、1956年~)にもかかわらず苛烈なその処理による学校内・地域内の分断状況、高度経済成長(1955年~)による地域の疲弊・解体そして環境破壊が徐々に明確になる、こうした時代的背景のなかで形づくられたのである。

こうして戦後日本において学校は、教育的機能とともに福祉的機能をもあわせもちながら展開してきたといえることができる。ここには戦後日本国家が福祉国家的諸制度を十分には構築することができず、したがって福祉行政的機能を学校ならびに地方教育委員会が代位してきたという特殊な事情がある。日本の学校・地方教育委員会の果たしてきた歴史的役割を教育的機能のみに特化して把握することは事実としてふさわしくない。

## (2) 新自由主義的ガバナンス概念の批判的検討

研究成果の第二は、ガバナンス概念の歴史的生成過程と新自由主義改革との関係性をふまえ、その意味内容を明らかにしたことにある。もともとガバナンスという語は、その語源に「舵取り」の意味を含むものであることが知られている。本研究では、「ステアリング(steering)」概念についても検討を加えることにより、旧来の「支配(control)」との絶妙な区分、「新しい支配の形態としてのガバナンス概念」特に財政配分の権限を通じて方向性を水路づけていく制度・行政モデルとして把握することに

成功した。

## (3) 日本型似非福祉国家の形成と学校づくりの福祉的機能

50年代後半から70年代にかけて諸外国で福祉国家的諸制度が整備されてきた時期に、日本ではそれとは異質な財政システムが形成された。いわば「似非福祉国家」として把握すべきものである。戦後日本の学校づくりは、こうした社会構造と不可分の関係のなかで生成したこと、これが本研究の第三の研究成果である。

流動的雇用市場をねらいとしていた経済界は、1970年頃から日本型雇用(終身雇用、年功序列賃金大系)を維持・強化するようになる。この段階で福祉国家構想は頓挫し、独特な費用負担構造が現出する。その最も端的な社会構想が、「福祉社会」論である。

こうして福祉分野の一領域である教育費・子育て支援費用等の社会保障について、我が国のそれは欧米諸国と比べて相当に脆弱な制度として形成された。例えば多くの国で制度化されている「児童手当制度」が普遍的な現金給付の仕組みを採用してきたのに対し、71年に制度化されたわが国の「児童手当」は、支給対象と所得によって制限される制度的特質を持っている。

このようにして、日本型雇用における「年功型賃金」が各家庭の教育費用を支える社会構造が成立する。これが日本に独特な「賃金カーブ」の由来である。これに加えて企業内の福利厚生手当として支給される「家族手当」、さらには所得税や住民税の軽減を措置する「扶養控除」がある。これらをあわせて「日本型子育て費用3点セット」といえることができる。

「日本型子育て費用3点セット」の基本的な特徴は、(1)「年功賃金」や「家族手当」は大企業や公務員、学校教職員といったいわば日本型雇用の本体部分で採用されるものであり、日本型雇用の外では獲得するこ

とが難しいこと、(2)「扶養控除」では所得の大きい世帯で恩恵が大きくなり、その一方で非納税者世帯には恩恵が何もないこと、である。現代日本において子どもの貧困が深刻なのは、日本型雇用慣行（終身雇用・年功型賃金体系）が崩れ、子育て費用に対する社会的な恩恵を何も受けることができない世帯が大幅に増加してきたためである。

#### **(4)戦後日本の教育委員会制度と機能 なぜ新自由主義改革は教育委員会制度の解体を試みるのか、歴史研究の立場からの応答**

教育委員会は、ほぼその発足と同時に、政策的にはその内実を常に空洞化させられ続けてきた歴史でもあった。

48年に発足した教育委員会制度を再改革しようとする提案は、すでに51年の政令改正諮問委員会（吉田首相の私的諮問機関）の答申に示されるようになる。すなわち「公選制の教育委員会制度を任命制に改め、教育にたいする文部大臣の責任体制を明確にするなど、地方教育行政の抜本的改革をはかる」とするものである。1956年には、教育委員会法に代わり地方教育行政法が制定され、公選制から任命制に制度変更された。旧法上の、(1)教育委員会の議会に対する教育予算原案作成・送付権・教育条例案提出権限、(2)教育長の任用資格として「教育長免許状を要する」との規定、が廃止されることとなった。この時点で教育委員会の機能と役割はすでに相当に制限されるものであった。新しく制定された地方教育行政法において「教育委員会による学校支配体制」ができあがる。

また市町村教委の教育長を任命するにあたっては都道府県教委の、都道府県教委・五大市の教育長を任命するにあたっては文部大臣の、それぞれ「承認」を必要とすることも規定されていた。教育行政の「タテ系列の支配関係」（新藤宗之）が法制度と

して成立したのである。

こうして戦後日本の教育委員会制度は、周到に住民自治から切り離されながら、運用されてきた。日本の教育委員会制度が空洞化してきたのは、教育委員会制度が住民自治と結合することなく、むしろ住民自治に敵対的であったことに最大の原因がある。

しかしながら教育委員会は、単に「タテ系列の教育行政支配」としてのみ機能したのではなかった。教育委員会が元来もたざるをえない「教育福祉機関」としての機能と役割を、高揚する運動と住民自治によって担われてきたという側面がある。(1)広域的な人事行政、(2)学用品費や修学旅行費等の修学奨励費等、障害児童・生徒の修学奨励費等の事務手続き責任、(3)重要施策に関する専門的意思決定、などがあげられる。

このようにして形成された学校ガバナンス構造を持つがゆえに、今日の新自由主義教育改革のもとで、なぜ教育委員会制度がアタックの対象となるのかが明らかにしうるのである。

## **5 . 主な発表論文等**

〔雑誌論文〕(計9件)

石井拓児「公教育費・私教育費のグラデーション構造 - その戦後日本的特質の解明 - 」(日本教育制度学会『教育制度学研究』第21号、2014年11月、159-164頁) 査読なし

石井拓児「新自由主義教育改革と教育委員会制度」(自治労連・地方自治体問題研究機構『季刊 自治と分権』No.56、大月書店、2014年7月、57-65頁) 査読なし

石井拓児「大学運営と市場原理」日本財政学会編『大学運営と税財政法上の課題』(全国会計職員協会、2014年、32-48頁) 査読なし

石井拓児「大学改革の現在と大学ガバナンス 大学自治の変容とその新自由主義的

背景」(民主教育研究所編『人間と教育』No.80、旬報社、2013年12月、29-35頁) 査読なし

石井拓児「教育費・子育て費をめぐる社会保障制度の横断的検討」(日本民主法律家協会『法と民主主義』No.478、2013年5月号、43-46頁) 査読なし

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『大学評価学会年報第7号』、33-47頁、2012年10月、晃洋書房) 査読なし

石井拓児「新自由主義教育改革と後期中等教育の制度変容」(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14号、2012年2月、2-9頁) 査読なし

石井拓児「教育における意思決定の公共性と公選制教育委員会制度」(日本教育制度学会紀要『教育制度学研究』第18号、53-58頁、2011年11月) 査読なし

石井拓児「教育における公共圏形成の課題と学校づくりのダイナミズム 地域教育経営論からみる稚内市における学校づくりの特質」(北海道大学大学院教育学研究院教育社会発展論分野『「地域と教育」再生研究会調査研究報告書』第2号、93-112頁、2011年6月) 査読なし

〔学会発表〕(計5件)

石井拓児「青年期学習権保障をめぐる制度と理論に関する研究 - 学習費・生活費保障システムの横断的検討 -」(日本教育学会第73回大会、九州大学(福岡県)、2014年8月23日)

石井拓児「公教育費・私教育費のグラデーション構造 その戦後日本の特質の解明」(日本教育制度学会第21回大会、筑波大学(茨城県)、2013年11月18日)

石井拓児「日本における青年期の学習保障制度と生活保障制度の横断的検討」(日本

教育学会第72回大会、一橋大学(東京都)ラウンドテーブル「『無償教育の漸進的導入』と大学法人経営」、2013年8月28日)

石井拓児「子ども・子育て費用ならびに教育費の私費・公費概念の日本の特質」(大学評価学会第39回研究会、東洋大学(東京都)、2012年11月10日)

石井拓児「新自由主義教育改革と「学校の貧困」 学校の教育的機能と福祉的機能」(唯物論研究協会第34回研究大会、札幌大学(北海道)、2011年10月16日)

〔図書〕(計4件)

日本教育法学会編(石井拓児ほか38名執筆)『教育法の現代的争点』法律文化社、2014年、250-253頁)

細川孝・石井拓児ほか6名『「無償教育の漸進的導入」と大学界改革』(晃洋書房、2014年、115-138頁)

細井克彦・石井拓児・光本滋ほか12名『新自由主義大学改革 国際機関と各国の動向』(東信堂、2014年2月、全366頁)

世取山洋介・石井拓児ほか8名『公教育の無償性を実現する 教育財政法の再構築』大月書店、2012年、339-377頁)

〔産業財産権〕なし

〔その他〕なし

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者

石井 拓児 (ISHII, Takuji)

愛知教育大学・大学院教育実践研究科

研究者番号：60345874