

教育専門職リーダーシップによる

「教育の地方自治」の構想と展開

－教育委員会制度創設期における地域教育計画と教育指導行政－

学位論文内容の要旨

【要旨】

本論文の目的は、戦後初期の教育委員会制度創設期を対象に、教育の地方自治の創出における教育長や指導主事のリーダーシップの重要性に着目することで、教育委員会制度の意義と可能性を追究することにある。

教育における地方自治は、「地方自治の本旨」（憲法第92条）に照らせば、教育における住民自治と団体自治を内包し、かつ、教育人権を保障するための手段として講じられる憲法的規範といえる。そして「教育基本法」（1947）及び「教育委員会法」（1948）においても、教育委員会は地方自治の本旨に基づいて活動することが求められている。本研究では、この教育人権保障の憲法的規範として「教育の地方自治」概念を用いる。

教育活動を計画的に組み立て、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、或いは、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、憲法下における「教育の地方自治」の課題である。そこで注目されるのが、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の知識・技術によって発揮される、教育長や指導主事のリーダーシップである。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」と呼ぶこととする。

教育委員会制度下の教育の民衆統制とは、教育委員会のレイマン・コントロールを指している。教育行政専門職は、このコントロールを受けると同時に、自らがリーダーシップを発揮して、教育委員会や学校現場に指導・助言を行う。つまり、教育の民衆統制と専門職リーダーシップとの緊張関係をはらんだ行政活動は、指導・助言であるといえる。このため、憲法的規範としての「教育の地方自治」を実現するための具体的行政作用として指導・助言、すなわち、指導行政はきわめて重要な位置を占めている。本研究では指導行政を軸に、改めて「教育委員会法」の立法過程を分析し、さらには指導行政の実態の解明に迫っている。本論文ではこの指導行政について、教育実践を支援する、さらには自らも実践に携わる教育活動としての側面に焦点をあてる。教育行政専門職と学校の教職員の協働

で教育課程を編成することは、地域の教育関係者に教育ビジョンを共有させ、教職員一人一人の活動が地域の教育実践の中でより明確に位置づけられる。また、指導の根拠となる地域の教育課程編成のプロセスに、指導を受ける教職員自身も参加することで、学校現場から支持される教育指導体制が実現する。この教育活動としての指導行政を、とくに「教育指導行政」と呼ぶこととする。

第1章では、主に「地方教育行政に関する法律案」の立法過程史料を通覧して分析している。占領軍側から提示されたのは、個々の教職員や住民の手による教育行政が強調されたシステムであった。教育行政の責任者には教育の専門家を任命することとしながらも、強力な民衆統制によるチェック機能が同時に求められていた。一方、田中耕太郎文相を中心に立案された学区庁設置構想においては、第一に、教育行政を一般行政から切り離すことを主眼とした機構再編成が目指され、教育家の手による教育行政を実現しようとした。この専門職リーダーシップを重視する制度改革理念のもと、第二に、教育の地方分権を進めるためにフランスの学区制を範として、教育行政に固有の広域行政機関を設置しようとした。教育の運営は地方に委ねること、また大学の自治を妨げることなく、大学までのすべての学校段階にかかわる行政を想定した場合、自治体では対応できない領域や専門性があると考えられたためである。

広域の教育行政機構の設置構想は実現しなかったが、教育行政の責任者に教育の専門家を充てる構想は一貫して存在していた。第2章では、「教育委員会法」の立法過程をみたとき、教育長の権限は制限され、教育の専門家としての性質も、制度の表面上から薄められていく過程を明らかにした。しかし、自治体レベルの教育委員会規則にある教育長の専決事項及び委任事項の拡大傾向をみると、公選制の教育委員会であっても、教育長を中心とする事務局が地方教育行政のきわめて重要な担い手であったといえる。つまり、教育行政の民衆統制を実現しようとするとき、教育長をはじめとする教育行政専門職者の専門的リーダーシップもまた求められていたのである。

第3章では「教育職員免許法」の立法過程において、教育長や指導主事にも法律で定める免許状が必要とされたことが、教育行政専門職に教育の専門家としての地位を確立しようとした結果としての意義をもつことを指摘した。また、現職教員による職能団体を法律に規定する構想が実現しなかったことを取り上げた。しかし、様々な形態の教育研究団体が各地で組織され、地域に根ざした教育活動が展開されていった。

その具体的事例として第4章では、1950年頃の『札幌市の教育課程』編成の取り組みを分析した。また、同時期に策定が進められた「北海道総合開発計画」と教育計画では、教育計画が地域の発展とセットで構想されており、教育委員会制度の下での教育行政は、自治体の総合行政を妨げるものではなく、むしろ、教育の専門的立場から積極的に地域の発展に貢献する教育計画の立案に従事していたことを示した。北海道の教育課程と札幌市の教育課程は、共通のメンバーが関与し、北海道と札幌市に連動した教育目標が設定され、地域の発展と教育活動の充実を目指すものであった。そして札幌市の実践からは、教職員・地域住民・首長・自治体議会・研究者（大学）を結び付け、教育活動と地域の発展を包括して計画する専門職としての役割を、教育長や指導主事が担っていたことを明らかにした。

こうした北海道および札幌市の教育課程の編成活動は、専門職のリーダーシップによる、地域のニーズとデータに基づいた「教育の地方自治」の実践といえる。また、成立はしなかった広域の教育行政機構の設置構想であったが、単独で一ブロックとされていた北海道と、北海道の中心地として教職員の組合活動も集中していた札幌市の取り組みは、専門家による教育行政を目指した機構改革のひとつの実現形態として位置づけることができるよ

うに思う。このとき、札幌市は北海道の統制下にあつたのではなく、札幌市の教育を創り上げるために、北海道全体の教育の中で自らを位置づけ、札幌市独自の「教育の地方自治」の実践をすすめていた。地域の実情に応じた教育活動をデザインする教育行政専門職の卓抜したリーダーシップは高く評価されよう。教育委員会制度は、「教育指導行政」を充実させていくことで、その地域の教職員さらには保護者・地域住民・子どもらとパートナーシップを築きながら、「教育の地方自治」を展開していったのである。

学位論文審査の要旨

主査 教授 坪井由実
副査 教授 姉崎洋一
副査 准教授 横井敏郎
副査 教授 古野博明 (北海道教育大学旭川校)
副査 教授 高橋寛人 (横浜市立大学

国際総合科学部)

学位論文題名

教育専門職リーダーシップによる 「教育の地方自治」の構想と展開

－教育委員会制度創設期における地域教育計画と教育指導行政－

本論文は、戦後教育改革期を対象として、教育と教育行政の独立性を重視する観点から、教育委員会制度の可能性を教育専門職のリーダーシップの確立にスポットをあてて論じている。全体は6章からなり、解明された教育行政学並びに学校経営学上の成果は、大略以下の通りである。

(1) 本論文は、教育専門職リーダーシップの理念を実現するに足る人的資源にかかわって、まず地方教育行政単位の広域化の問題に注目している。1947年1月15日付けの「地方教育行政に関する法律案」の立案過程を分析するなかで、教育権の独立と教育者(大学人を含む)による専門的教育行政の実現をめざした、全国を9つの地区に区分した地方教育委員会構想と、小規模町村が任意に合併する学区教育委員会構想の意義を論じている。そしてこの教育専門職リーダーシップを担う教育長や指導主事 (teacher consultant) の養成や、教育職員免許制度などの政策・制度の展開(第1～3章)と、北海道の地域教育計画の作成及び札幌市の地方自治的な指導行政の形成過程(第4章)という二つの歴史的経験を掘り起こすことを通じて、国と地域の相関的な構図をダイナミックに描き、創設期教育委員会がもっていた発展的可能性を論じている。教育専門職リーダーシップの法制度と地域における指導行政の実践をこのようにきり結んで論じた本研究は、わが国の被占領期教育行政改革史研究に新しい視点を拓くとともに、教育行政単位の適切な広域化による教育専門職リーダーシップの確立に関する基礎研究として高く評価することができる。特に、札幌市(1950年人口31万人)

の指導行政の実態を掘り起こしたことは貴重であり、先駆的な学問的貢献である。

(2) 1950年の札幌市教育課程の編成過程において、教育行政専門職(IFEL<The Institute for Educational Leadership>受講生の教育部長や指導主事)は、学校を指導助言するというよりも、校長、教職員とともに地域の教育ニーズを調査し、地域教育計画を協働して策定する実践に徹し、教師の教育実践と相補的、一体的にすすめていたことを明らかにしている。これは、「指導行政」の名で、地方の隅々まで教育を統制していったとするこれまでの先行研究に対する鋭い問題提起になっている。本論文は、こうした特質をもつ行政作用を「教育指導行政」として生き生きと描いており、その内容と形態の独自性を理論的かつ実証的に追究している。かかる創造的な教育指導実践が、教育の地方自治を豊かに結実させていく可能性は十分にあったとする知見も説得的である。また、北海道に戦後続々と組織され、今日まで活動を継続している市町村の教育研究所を、このような協働実践の場として位置づけ論じている点も興味深い。

(3) また、札幌市の一般行政機構内部の市教育部を中心に形成された教育課程編成委員会(会長は市長、委員長は市教育部長)の組織と機能が、1952年に設置された札幌市教育委員会及びその教育専門職リーダーシップの機構に発展し、市教育部が教育委員会事務局に引き継がれた過程を図解しながら実証的に分析している。そして、教育委員会の設置が教育行政専門職の自主性を強化すると同時に、公選制教育委員会による民衆統制を下支えするシステムとして機能していったことを解明している。このように、草創期の教育委員会制度は、民衆統制とともに教育行政専門職のリーダーシップの生成、発展のなかで、教育の地方自治を推し進めていったとする結論は、従来の公選制教育委員会制度研究に斬新な知見を提示している。

(4) さらに本論文は、今日の教育委員会制度廃止論に対しても疑問を投げかけ、教育行政学の根本問題に迫っている。言うまでもなく、教育委員会廃止論は、「教育長・指導主事と学校長・教員のプロフェッショナルの連鎖」が、他者の介入を拒む「閉鎖的な教育政策コミュニティ」を作り教育の民衆統制を阻んでおり、市民の選挙で選出された首長こそ教育行政を支配する正統性<legitimacy>を有しているとする。これに対し本研究は、その理論と政策の系譜を整理しながら(序章)、札幌市の実践分析に基づき、教育における正統性は、政治学でいう正統性(選挙による代表性の確保)だけでは不十分であり、子どもの教育人権保障にかなった教育専門職のリーダーシップによってこそ担保され、これによって民衆による教育統制もまた強められていくと論じている(結章)。

(5) このように本論は、専門職リーダーシップの考え方は日本側の改革構想と実践から生まれたことを解明し、戦後教育行政改革における中心的で一貫した理念であったことを明らかにしている。今後は、CIE<Civic Information and Education Section>文書を用いたIFELの教育長講習の内容分析や、他地域の教育計画策定実践との比較研究

も有益であろう。当時の地域教育計画の実践のなかで、教育指導行政は、それぞれの学校地域において、教育統治主体である住民一人ひとりの自律と自己統治能力の形成にどのように作用し、教職員との協働が生まれ、学校地域さらには北海道の発展が展望されていたのだろうか。こうした課題についても、引き続き緻密な実証的研究を積み重ねていくなかで追究していくことを期待したい。

以上、審査委員会は、本論文が北海道大学博士（教育学）の学位の授与にふさわしい水準にあると全員一致して判断した。