

学位論文題名

## 教育管理職人事をめぐる教育政治の研究

—東京都内公立中学校長の異動昇任類型に焦点をあてて—

### 学位論文内容の要旨

#### (1) 本論の課題と構成

本研究は、教育をめぐる、紛争をともなう集合的な意志決定を「教育政治」としてとらえ、この紛争の舞台としての教育管理職人事決定過程に注目しながら、この決定をだれがおこなっているのかを、調査によって明らかにしたものである。

公立学校の校長人事を決めているのは、現行法規定上は、県費負担教職員たる校長の場合、都道府県教育長の選考をへて都道府県教育委員会が任命するとされているが、その実際の運用動態はほとんど一般には知られていない。また、校長をはじめとする教育管理職人事制度にかんする動態把握の研究はきわめて少ない。

本論では、第1部で、東京都における公立中学校長人事資料を統計処理する方法によってその異動昇任を類型化させることにより、その決定のあり方を浮かび上がらせることを試みた。そして第2部では、戦後東京都における教育管理職人事行政機構の変遷を検討することによって、第1部の人事異動統計分析に対して、歴史的変遷からの検討を加えた。さらに第3部で、教育行政における政治のあり方をめぐる理論的な課題について考察を加えた。

#### (2) 教育管理職人事の決定過程をめぐる教育政治の行政内化

本論第1部第2部の調査結果から浮かび上がってきたことは、東京都における教育管理職人事の実質的な決定が、法規定上の決定権者である都教育委員会、あるいは、各区市町村教育委員会や教育長によって決められてきたのではなく、都レベルと区市町村レベルのそれぞれにおける教育官僚機構、すなわち、教育庁人事部職員課と多摩教育事務所に配置された管理主事、1957年以降から基礎自治体ごとに配置されてきた指導室(課)長、および、その周辺に形成されていると思われる教育専門職集団の働きによって、おこなわれてきたということである。

地教行法が1956年に導入されて以降、都内公立中学校長の人事権は、区市町村教育委員会から東京都教育委員会へと吸い上げられ、教育管理職人事決定をめぐる東京都教育委員会と都内各区市町村教育委員会における法規定上の権限関係は複雑なものとなった。そして、密室ともいえるべき教育行政過程内で、教育官僚機構によって事実上の決定がおこなわれるようになってきたのである。

美濃部都政期において管理職試験制度が公開化され、また、一時期は、学校ごとの教職員による信頼

度が教育管理職選考に加味されたことはあったが、この教育管理職に対する教職員からの信頼度を人事に反映させようとする取り組みは、保護者・地域住民に開かれたものではなかったし、鈴木都政下においてこの施策そのものは廃止された。そして、教育管理職人事の決定過程にかんする情報は、現在もそのほとんどが非開示の情報とされており、実質的な選考の過程は不透明なままにされている。

したがって、その権限が強められるようになってきている校長ではあっても、それは、現場教職員からの信頼を得ていないだけでなく、保護者・地域住民からの正統性を欠いたものに現在はなっているといわざるを得ない。この調査結果から生じる、教育管理職人事にかかわる理論的な課題を、本論第3部で以下のように論じた。

### (3) 教育管理職人事の決定過程における政治の位置

1950年代、学校教育をめぐる紛争激化のなかで「教育の中立性」が問題とされたとき、国による公共性の独占ともいうべき中央集権的な教育行政機構が、戦後再び形成されてきた。国による公共性の独占は、議員を選出することによる間接民主主義によって正統化されながら、密室の教育行政裁量を拡大させてきた。この教育行政裁量の拡大に対して、「教育の自由」論は、教育をめぐる紛争の調停にかんして、国がその調停者になるべきではないことを指摘しえたが、だれがこの紛争に向き合って調停していくのかという政治の問題（＝教育における民主主義の問題）までもが、教育専門職である教師に期待されてしまった。その結果、学校教育への保護者・地域住民の参加は、教育専門職との協力関係として議論されるのみで、教育統治のプロセスとしてはほとんど議論されてこなかった。そして、形骸化している教育委員会が多数となっている現状の中では現在、その決定権限を首長部局に一元化させた方が責任の所在が明確になるという議論が勢いを増している。

しかし本論の検討結果からすれば、教育委員会権限の首長部局への一元化は、一見すると責任の所在が明確になるようでいて、実際には、一部の職員による行政裁量にゆだねられる結果となる危険性が高い。学ぶ自由がなければ、教育の営みは権力による特定教育内容の教化となってしまう。したがって、教育には教育にふさわしい教育政治のあり方が追求され、それが一般政治とは区分されて固有に認められなければならない。

### (4) より直接的な民主主義における教育管理職の役割

教育管理職としての校長は、教育専門職の代表として、その役割を担うことが求められるのであるが、校長職にはこれに加えて、地域がつくった公立小中学校の運営責任者として、地域代表性も兼ね備えることが求められている。現行制度においてはそれが、基礎自治体からの内申規定により間接的に実現していることになってはいるのだが、この内申規定が実際に機能しているとは言えない状況に置かれてきたことは、本論第1部第2部で示したとおりである。したがって日本においても今後、保護者・地域住民が校長選出に参加する権利を制度化することが検討されるべきである。

しかし、紛争をとまなう教育にかんする決定は、保護者・地域住民が校長などを選出しただけで終わるものでもまたない。教育にかんする決定を、より直接的な民主主義によっておこなおうとする場合には、その協議過程のあり方が重要となる。教育専門職の情報と判断を抜きにした、保護者・地域住民のみによる決定は、教育的価値の実現と矛盾する危険性が高くなってしまふ。この意味において、保護者・

地域住民の権限と教育専門職の権限とは、相互不可分の関係にたっているととらえられる。

協議によって紛争を解決していく経験をうばわれてきた地教行法以後の 50 年間を取り戻していくことは容易なことではないが、紛争を協議によって解決していく経験が、保護者・地域住民と教職員の相互に蓄積されていくことによってしか、教育にふさわしい決定のあり方は制度化しえない。教育にかんする決定を一極集中的な間接民主主義にゆだねることをとめるためには、これまでの経験をふまえたより直接的な民主主義を対置させることが必要なのであり、そのためにも、保護者・地域住民と教育専門職のあいだの権限と責任関係が明確にされることが不可欠となる。

# 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 教 授 乾 彰 夫 (首都大学東京大学院

人文科学研究科)

副 査 助 教 授 横 井 敏 郎

## 学位論文題名

### 教育管理職人事をめぐる教育政治の研究

— 東京都内公立中学校長の異動昇任類型に焦点をあてて —

本論文は、東京都内で1955年から1991年までの37年間において公立中学校長を経験した3,267人のうち、異動経歴を明らかにできた2,346例(全体の71.8%)について、その異動昇任の類型化を試み、「都レベル異動」1,150例と「基礎自治体内異動」1,196例にまず2類別し、さらに、キャリアパスの特徴からそれぞれ4つのパターンをみいだしている。そして、「このような人事行政の運用を実質的に決めてきたのは誰か」を問い、F・M・ワートやM・W・カーストらによる教育政治学的方法と視点に学び、密室化している校長人事決定過程を実証的に解明しつつ、校長人事行政における保護者・地域住民の参加の視点から教育統治システムの再構築を試みている。

本論文は3部からなり、解明された教育行政学並びに教育法学上の成果は、大略以下の通りである。

(1) まず、東京都内公立中学校長のキャリアパス調査では、保護者・地域住民からは見えにくい3つの「隠れたルール」をあぶりだしている。すなわち①指導主事等の教育行政管理職を経験し、全都的な範囲で異動する「外校長」と、基本的に一つの自治体の中で昇任・異動する「内校長」との2類型があること、②自治体や学校によって、2類型の校長が偏って配置されていること、および③その異動昇任は、専門職集団内部の閉じられたルールによって「自律化」している、とする。そして、総じて本研究による人事統計調査から浮かび上がったこれらの諸点は、そのいずれも正統性が疑われると断じ、教育統治論(教育行政の民主主義)の視点からWho governs?(だれが決めているのか)と問うている。従来の教育行政学でも学校経営学でもなく、教育政治学の方法と視角から、教育をめぐる紛争をともしなう集合的な意思決定を「教育政治(educational politics)」としてとらえ、その紛争の舞台としての教育管理職人事の決定過程に焦点をあてている。教育行政学者の誰もが関心を抱きながらこれまで分析のメスが入れられなかった分野に大胆にきりこんでおり、その洗練された方法と鋭利な視角は魅力的であり、膨大なデータをあえて2類型に全体を整理するなかから導出された知見は、学術的にも高く評価できる。

(2) 教育管理職人事決定過程の変遷をたどりながら、東京都における教育管理職人事の

実質的な決定は、法制度的に規定されている市区町村教育委員会（教育長）でも都教育委員会（教育長）でもなく、「都レベルと市区町村レベルのそれぞれにおける教育官僚機構—教育庁人事部教職員課と多摩教育事務所に配置された管理主事（管理班）、1957年以降から基礎自治体ごとに配置されてきた指導室（課）長、および、その周辺に形成されている教育専門職集団」であることを解明している。

とりわけ、校長のキャリアパターンに、「外校長」と「内校長」の2つがあることを析出するなかで、これらが村松岐夫（行政学）の指摘する中央政府官僚にみられるキャリア・ノンキャリアの補完関係に相当する形で、教育行政に対する政治的コントロールが行われているとする指摘は卓見である。

（3）基礎データは1991年までではあるが、都市経営的人事政策や現在の東京都の教育改革にも分析を加え、論文全体が、東京都で2000年に導入された新たな教育管理職人事制度の歴史的背景を深く考察する論考に仕上がっている。人事考課制度の導入政策を石原都政だけでなく鈴木都政にまで遡り分析し、校長人事の密室性は、現在議論されている教育行政の一般行政への一体化という形では克服しえないことを明らかにしている。また、こうした新教育管理職人事制度が、従来から隠然と形成されてきたキャリア校長・ノンキャリア校長という2ルートの制度固定化にほかならないとする指摘は、密室化している校長人事決定過程を解明した本論文の到達点をもって、はじめて説得的に示唆できるものであり、本論文の特に東京都研究にとっての貢献も大きい。

（4）1960年代から1970年代における「校務主任公選」や「教頭候補者選考への教職員参加の取り組み」の意義と限界についての分析も鋭い。すなわち、1950年代以降における「教育の自由」論に関する先行研究を総括し、「教育をめぐる紛争の調停にかんして、国がその調停者になるべきではない」とする指摘は正しいとしても、「だれがこの紛争に向き合って調停していくのか」という問題（＝教育における民主主義の問題）までもが、教師に期待されてしまった」とする。その結果、「学校教育への保護者・地域住民の参加は、教育専門職との協力関係として議論されるのみで、教育統治のプロセスとしてはほとんど議論されてこなかった」と批判し、教職員参加の取り組みの理論的弱点をついている。

（5）行政と政治の二分論が教育長や校長の専門性（資格制度）を高めていく過程であった米国との対比で、わが国の教育行政の政治的中立性論の特殊性（イデオロギー性）が明らかにされている。そして、市川昭午や持田栄一に学びながら、また新藤宗幸や村松岐夫の一般行政への統合を説く教育統治論を批判的に考察するなかで、教育に固有な政治のあり方として、「それぞれの教育機関に近いところでの、より直接的な民主主義による決定」が求められているとする。こうした新たな制度規範から、「だれが教育管理職人事を決めるべきなのか」へと考察をすすめ、現場当事者たちこそが紛争解決の担い手であるべきであり、保護者・地域住民の権限と責任を制度化することが、教育専門職の権限の拡大とともに必要であるとしている。さらに、校長の専門職性として職場代表性と地域代表性をともども追求していくことが重要とする立場から教育統治システム改革を論じ、父母住民が教育統治主体として校長選りに参加していくシステムづくりが、校長の専門職性を担保するうえで必須であるとしている。校長選考への父母住民の参加を強めれば強めるほど、校長の専門性（地域代表性）は高まるとするのである。

このように、本論は、堀尾輝久等によって構築されてきた国民の教育権論における教師の「教育の自由」論の意義と限界について教育統治論から発展的に継承、克服していく展望を大胆に提起している。もっとも、教育統治論における教育固有の政治的コントロールのあり方（直接的民主主義）を、学校組織管理論上の教育委員会及び校長の責務との関係構造においてどのように整序するのか、あるいは、村松の言うキャリア・ノンキャリアの補完関係は東京都の教育政策の展開を分析するなかで実証的に検討される必要があるので

はないか、といった課題も残されていることを、今後のさらなる研究の発展に期待して記しておきたい。

本論文は、教育政治学の方法と視点により教職員人事行政研究の新たな地平を切り開き、教育行政学ならびに教育法学的研究に多大な貢献をなしているといえる。

よって、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。