

内外事項区分論における概念把握の方法をめぐる問題について

石 井 拓 児

名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要（教育科学）
2000年度 第47巻 第1号（2000年9月発行）抜刷

内外事項区分論における概念把握の方法をめぐる問題について

*石 井 拓 児

1. 問題意識と課題設定
 - (1) 問題意識
 - (2) 研究課題と方法
2. 内外事項区分をめぐる理論の発生とその特徴
 - (1) 内外事項区分をめぐる理論の発生
 - (2) 宗像誠也「内外事項区分論」の特徴
3. 内外事項区分論の再構成
 - (1) 持田栄一の内外事項区分論批判
 - (2) 内外事項区分論の再構成の視点
 - (3) 小 括
4. 内外事項区分論の歴史的規定性
 - (1) 内外事項区分論を規定する戦後日本の教育管理＝経営実態
 - (2) 内外事項区分論の今日的意義

1. 問題意識と課題設定

(1) 問題意識

本研究は、公教育の組織と運営の全体的な管理＝経営過程を分析の対象とし、その中で父母・住民がどのように位置づくと考えられるのかを探究することを目的として、内外事項を区分する視点がどのように有効であるかを考察するものである。

今日、教育に関わる権利を国民(父母・住民)が有しており、父母・住民が教育について何らかの形で要求していくことが承認されてきている。内外事項区分論は、内外事項を区分した後で外的事項については国家・教育行政機関が関与することができても、内的事項についての国家・教育行政機関の関与は制限しようとする論理として深められてきた。しかも国家・教育行政機関の関与を制限すると同時に、国民の教育としての内実を守ろうとするところに主眼があった。その意味で、内外事項区分論は、今日的な課題に対応する理論的基盤を有している¹⁾。

しかし、国民(父母・住民)の教育へ関わる権利の

最も中心的な事項としての内的事項を、単に教授＝学習過程としてのみ捉えるのか、それとも管理＝経営過程をも含み込んで捉えるのかによって、父母・住民の位置づき方は自ずと異なったものとなると考えられる。仮に授業実践内での教師と子どもの対応関係として内的事項を捉えた場合、内的事項に関わる父母・住民の教育要求がどのようなルートのもとで社会化・組織化されていくのかという問題は研究的にも実践的にも自覚されなくなってしまうであろう。外的事項とは異なるにせよ、内的事項にも独自の管理＝経営過程というものの存在が想定されてもよいのではないかと、これが本研究の問題意識である。教師の教育の自由を踏まえつつ父母や住民の関与をどのように組織するのが問われなくてはならないのである。

また、内的事項と外的事項とでそもそも父母・住民の関与の仕方が異なるものであることが意識されるようになれば、父母・住民の教育へ関わる具体的な場所の問題が生じてくる。外的事項とは異なって、教育行政機関への関与と同時に個別学校への関与が想定される。このとき、このような個別学校単位の管理＝経営過程を含むような公教育の組織・運営の全体を対象とするような研究枠組みが、あらためて提起されなくて

* 名古屋大学大学院学生

はならないと考えられる。本研究はそのような学問的枠組みを構想しようとする理論的作業の一環に位置づくものである²⁾。

(2) 研究課題と方法

本研究は、内外事項区分論を、主にその概念検討を中心にしながら、内外両事項を区分する視点を確保しつつ、外的事項及び内的事項をそれぞれの管理＝経営過程として把握しなおすことを理論的に提起していきたいと考える。

これまで、内外事項区分論は、様々に議論されて深化されてきたものである³⁾。この理論が日本の教育学研究の中に位置づけられるようになるのは、1950年代の中ごろであり、その中心的な提唱者は宗像誠也である。そこにおいては、内外事項を領域として区別する問題と、領域として区別しつつ内的事項については教授＝学習過程として、一方の外的事項については管理＝経営過程の問題として捉えようとする思惟とが混在して把握されてきたと考えられる。概念的に複数の性質をもって捉えられてきたと見られるのである。宗像以後、今日においても相当の位置づけを持って示される内外事項区分論も、基本的には宗像内外事項区分論に見られる諸特徴を有していると見られる⁴⁾。

そこで、内外事項区分をめぐる理論をその発生段階に遡り、そこにおける理論枠組みの特徴を明らかにすることからはじめようと思う。宗像の論稿に即してその発生の過程を示し、その上で、その概念把握を批判的に検討する。その際、教授＝学習過程と管理＝経営過程を分析視角として提唱してきた持田栄一の内外事項区分論批判を参照し、内外事項区分論の枠組みを再構成していくこととする。

内外事項区分をめぐる議論は、歴史的に形成されてきた戦後日本の教育管理＝経営過程の現実態との関係を意識しないでは、その有効性も限界性も捉えることはできないと考えられる。なぜならば、すべての決定過程を学校単位での裁量に任せようとするような理念型のもとでは、内的事項と外的事項における管理＝経営過程をそれぞれ区別して把握しようとすることは意味を持たないからである。しかし、日本の教育管理＝経営実態はそのような理念型とは全く異なるものとして形成されてきたのであり、現実には異なっている。そのもとで内外事項区分論は、戦略的な意味合いを持ちつつ、現実分析道具概念として、さらには理念型のモデルとして複雑な理論深化を遂げてきたと見られる。

今日、学校単位での経営 (School Based Management) を重視する視点から、内外事項区分論が

その理論的有效性をすでに失ったかのようにして論じられる傾向がある。しかし、それは、これまでの内外事項区分論が歴史的に果たしてきた役割を過小に評価するものとなりかねないし、現段階における研究的分析的意義を見失う結果となりかねないと考える。

そこで、最後に、1950年代に生じたその理論を、当時の社会実態として進行した教育管理＝経営実態との関係を踏まえながら予備的な考察を行っておくこととする (本格的な検討は紙数との関係で別稿に譲らざるをえない)。そのもとで、本稿であらためて提起される内外事項区分論の今日的理論的制度的実益が示されることとなろう。

2. 内外事項区分をめぐる理論の発生とその特徴

(1) 内外事項区分をめぐる理論の発生

宗像がキャンデルの説を紹介し内外事項区分論を展開し始めるのは、「教育行政における思惟の諸様式」の研究からである。宗像のこの「思惟の諸様式」の研究は、宗像の教育行政研究の枠組みを成立させていくひとつの基本作業となったと位置づけることができるものである⁵⁾。主たる論文としては「教育運営方針の基本的問題」(1950年5月)「教育行政の基本構造」(1950年10月)「教育行政の思惟の転回」(1951年7月)「教育行政に関する思惟の様式——一つの覚書——」(1951年11月)「教育行政の基本原則」(1952年11月)「教育行政におけるイデオロギーと権力」(1953年12月)などがあげられる⁶⁾。これら一連の研究は、日本における「教育行政」観を問題としながら、戦前日本の教育行政研究とアメリカ教育行政研究の検討とその類型化を通してあるべき教育行政研究のあり方を構想したものであり、これが『教育行政学序説』(1954)として結実することになる。

この一連の教育行政における「思惟の諸様式」の研究の中で、直接に内外事項区分論について述べているものに「教育行政におけるイデオロギーと権力」がある。1951年の「教育行政に関する思惟の様式——一つの覚書——」では触れられていなかった内外事項区分論が、1954年の『教育行政学序説』の「序章 教育行政に関する思惟の諸様式」の中では冒頭で教育行政研究の一つの定義として取り上げられるに至る。ほぼ1950年代前半には内外事項区分論への宗像の問題意識の傾斜と研究枠組みへの反映があったと考えることができる⁷⁾。

この時期は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の成立前にあたり公選制教育委員会制度が存在し

た。宗像においては国民の公教育への関与は、一般行政から相当に独立性を保っていた教育委員会制度を通してのルートが構想されていたとみることができる⁸⁾。この点は後述するように個別学校を研究対象としてどのように捉えていたのかに関わって重要な問題が含まれている。

(2) 宗像誠也「内外事項区分論」の特徴

それでは、宗像が教育行政研究における重要な理論として紹介する内外事項区分論は、どのような内容のものであったのだろうか。宗像は内外両事項を次のように説明している。

「外的事項とは教育の外部的条件に関することを言う。財政を整え、建築し、教員を配置し、学校の開校日を定め、等々の用意によって、学校に学校としての形を与えるのは外的事項である。内的事項とは、教育そのものの内容や方法に関することをいう。簡単にいえばカリキュラムに関することが内的事項であるといってもいい。」⁹⁾

宗像は、内外両事項を領域として把握する方法をとっている。今日の内外事項区分論も基本的にはこの方法を引き継いでおり、宗像説が土台となっていると言えよう¹⁰⁾。確かに、形式論理的な手続きとしては、教育を内外の両事項に区分することは認められるところであり、その研究的視点の意義はある。

宗像は「外的事項に対しては権力の統制が残りなく及び得るが、内的事項についてはそうはいかない、という事実」があり「教師と生徒との接触の機微—それがまさに教育の本質であるが—には、極端に言えば、いかなる法律も行政手段も踏み込めない」と述べている¹¹⁾。外的事項を行政機関の関与の仕方を把握しようとする点で管理＝経営過程の側面を見てはいる。しかし、宗像が「内的事項」として捉え「教育の本質」と呼ぶところのものは一つの教室の中で個別教師が複数の児童生徒を相手に教室の中で行う授業実践を指している。つまり、内的事項は教授＝学習過程そのものとして捉えられているのである。宗像においては、教育内容の決定の過程(管理＝経営過程)に関することは「密接に関連する」¹²⁾と述べてはいるものの、内的事項そのものではない。

要するに宗像の内外事項区分論は全体として、教育行政の関与の仕方の問題(管理＝経営過程)と教師の教育実践の問題(教授＝学習過程)とが混在して捉えられており、内的事項に関しては教授＝学習過程として把握されていても管理＝経営過程としてはみられてはいないのである。しかし、内的事項が教授＝学習過

程としてのみ捉えられてよいのかどうかという問題がある。外的事項に関する管理と経営の過程が存在するように、内的事項についても教育内容をどのように作成し決定されていくのか、あるいは教育実践として実施されたものがどのように評価されるのかという管理＝経営過程があるのではないか。

ここで、宗像の教育行政研究の歴史的制約性・規定性との関係で整理することが必要であろうと思われる。第一に、宗像の研究は戦前日本における教育行政研究の理論的態度を問題にしようとするもののその理論枠組みの変更までもを視野に入れたものではなかったと考えられる¹³⁾。狭く教育行政機関とその機関が学校に対して及ぼす作用のみを研究の対象としそのあり方(態度)を問題とするものの、個別学校の経営の問題はその主な対象からはずされ、内的事項を管理＝経営過程の研究対象として捉える視点が十分には確保されていなかったと見られるのである。第二に、教師の教育の自由を絶対視する観念性のもとに捉えられていたことがある¹⁴⁾。このもとで、内的事項は「教育行政のオフリミット」の領域¹⁵⁾とされ、その領域は教師の教育の自由委ねられることとなった。一人教師の自由委ねられる「内的事項」は、管理＝経営過程が問題とされることはないのである。

3. 内外事項区分論の再構成

(1) 持田栄一の内外事項区分論批判

内外事項は領域として区分しつつ、その両事項がそれぞれどのような管理＝経営過程として存在するのかということが把握されなくてはならない。持田栄一による内外事項区分論批判は、まさにこの点を的確に指摘したものであるとして評価できるように思われる。

『国民の教育権論』においては、さきにも述べたように、『国家の教育権』と『国民の教育権』の対置論から、教育行政における『内的事項』と『外的事項』を区別し、『教育の条件整備』としての教育行政機能を後者に限定し、前者は、主として教師集団の自主運営に委ねるべきことが説かれる。／この種の論のなかには、『内的事項』がもともと『教授学習過程』を対象とした『管理経営』の謂であるのにもかかわらず、それを『教授学習過程』そのものにすりかえる概念の誤用がある」¹⁶⁾

持田の批判の要点は、教授＝学習過程を含み込んでさらにはその内容をいかなる形で決定していくのかという管理＝経営過程をも視野に入れた概念として内的事項を捉えなければならないことの指摘にある。宗像教育行政論においては、内的事項を国民の教育権とり

わけ教師の教育権に属するものとし、教育課程編成権はそこに位置づけられていた。教育課程の編成は、学校単位で地域の実情と子どもの発達課題に即して作成される¹⁷⁾ことから、必然的に教師（集団）と父母、地域住民の関与が想定され、それは管理＝経営過程として捉えられるべきものである。しかし、宗像は内的事項を教授＝学習過程の問題とした、これを持田は「概念の誤用」と指摘したのである。

これは、教育内容の決定を教師にのみ委ねることが妥当なことなのかどうかを問うことでもある。持田は先の引用に続いて『「内的事項」を教師が自主的に運営するということ自体一つの支配の形態』であるとしている。教師自らの教育実践に基づいて行う決定と国家・教育行政機関が教育内容を細部にわたって決定し管理することとを同等に「支配」といえるのかどうか検討の余地があるが、「教育を社会的観点に立ち、社会共同の機能として位置づけ、教育の組織・関係の問題としてとらえることから出発しなければならない」¹⁸⁾と述べるように、教師と父母と住民との教育内容の共同決定過程として問い直す視点は評価されなければならない。

このような持田の内外事項区分論批判は、先に示したように内的事項を、外的事項と同様のまさに管理＝経営過程として捉え、その過程をどのように構想しようとするのかという理論課題を認識しうる枠組みを保持している点に意義を見出すことができよう。

しかし、それがどのような枠組みの中で構想されるかによって大きく論理の構成の仕方が変わることが留意されなくてはならない。教育行政機関の関与の仕方のみを対象とする研究枠組みのもとでは、内外事項区分の積極的な意義は見出せないように思われる。

(2) 内外事項区分論の再構成の視点

宗像や兼子の内外事項区分論において共通に見られるのは、外的事項については管理＝経営の一連の過程として捉えるのに対して内的事項を学校単位で行われる教授＝学習の過程として捉えるという問題性である。例えば兼子は内外事項区分論を「教育行政の制度原理として」捉えようとしているが、内外事項をそのようなものとしてみただけで果たして妥当なのかどうか、そこで言われている「教育行政」とはどのようなものを指しているのか、そもそも公教育の制度実態を構成している管理＝経営過程とはどのような枠として捉えられるべきなのか改めて問われなくてはならない。

このとき、持田の「教育管理」論¹⁹⁾が提起してい

る視点は重要である。持田は「個々の教師や子どもがすすめる教育実践を称して『教授＝学習過程』」と「人的物的運営管理各面において組織し統制し指揮する作用として『教育管理＝経営過程』」とに区別して把握しようとする²⁰⁾。本稿が使用する「教授＝学習過程」と「管理＝経営過程」という用語も基本的にはこの分析枠組みを意識してのものであるが、このとき持田が「教育管理＝経営過程」として把握するその枠は、教育行政機関の内部における経営とその学校機関への作用を研究対象とする狭い「教育行政」研究とは異なるものであることが留意されなければならない。

持田における分析枠組みの特徴の第一は、「教授＝学習過程」と「管理＝経営過程」の統一的な把握を行おうとする点にある。持田は「教授＝学習過程や子どもの生活環境形式過程にかかわる問題は、どんな些細な問題であっても、これを組織する教育管理＝経営過程との関連においてたしかめないと現実性を欠くこととなるし、一方教育管理＝経営過程の是非は、それが子どもや教師がすすめる教授＝生活形成過程上のしごととどのような影響をもつかについての判断を基礎として吟味されなければならない」とする²¹⁾。ここには、例えば個別学校における教師と子どもの対応関係としてあらわれる教授＝学習過程であっても、それをどのような管理＝経営過程のもとで構想していくのかという観点からの検討と、逆に管理＝経営過程そのもののあり方も教師の教育実践上の課題から検討されなくてはならないことが示されている。教授＝学習過程と管理＝経営過程という分析枠組みは、教育の営みにおける構成要素を分解して分析する研究的視点としてのみあるのではない。まさに宗像に代表される内外事項区分論が内的事項を教授＝学習過程としてのみ捉えるのとは対照的に、教師の教育実践を含みこんだ内的事項における管理＝経営過程の問題を問いうる視点が確立されることになるのである。

そして第二に、第一にあげた研究的視点が、「学校運営という局面」において考察されようとしていた点に大きな特徴を有している。持田は「国民を中心とした学校づくり」をすすめる理論と実践ということに関心を持っており、「学校の運営という局面」を重視しながらこの二つの過程を導出しているのである²²⁾。持田は「国民の教育要求をどのように組織化するかということを中心に父母国民集団と子どもと教師の集団両者を土台とした、学校集団を作り出すことを基本」とすることを明確に述べている²³⁾。そこには、学校における教育の営みを教師の教育実践としてのみ捉えるものとは異なって、集団的で組織的な活動とそれによ

て支えられる豊かな教育実践の場として構想されているのである。

このときそれは単に教育行政の役割を一面的に強調することや、教師の教育の自由を制限することに主眼があるわけではないことに留意しなければならない。学校という場面においては教育行政の固有の役割も含めて、父母や住民あるいは子どもといったこれまで十分に公教育運営における組織化の対象とされてこなかった主体が位置づけられていくことになる。

(3) 小括

ここまで述べてきたところのものを整理すると次のようになろう。内外事項区分論はこれまで基本的には内的事項と外的事項をそれぞれその領域の区別をいかなる形でなしうるかという点を中心に議論されて深められてきた。しかし、そこでは内的事項と外的事項をそれぞれ管理＝経営過程のあり方の違いとして意識されたのではなく、むしろ内的事項については教育行政の関与を制限したあとで教師の教育実践の領域として捉えられたに過ぎなかった。結果、内的事項そのものをどのような組織化のもとで充実させていくのかという視点の欠落した理論であったということができる。

こうした理論そのものを、概念的な把握の弱さとして指摘し、その捉え方の変更を含めて理論的な深化が目指されなくてはならない。そしてそのような課題の提起は持田を中心としてなされてきたものである。このとき、次のような点が確認されなくてはならない。

第一に、宗像に特徴的な内的事項を教授＝学習過程そのものとして捉える概念の把握の仕方から区別されて管理＝経営過程の内部にその過程を含みこんで全体像として捉えることである。教育管理＝経営過程の内部に教授＝学習過程を含みこむことは、P-D-Sサイクルとして把握することとも関連して承認されることであろう。

第二に、内外事項区分論をめぐる理論の適用範囲を管理＝経営過程の全体的な枠組みを視野に入れること、そしてそれは教育内容決定過程への父母・住民の関与の具体的場面として個別学校における経営の問題を問うことにある。そして本稿の冒頭でも示したような研究枠組みは、狭く教育行政機関とその作用のあり方を問う研究枠組みとは異なり、学校単位での経営の問題を視野に入れてのものであることが意識されなければならないと思われる。

このような方法的視点に貫かれて、内外事項区分論は再構成されていかなくてはならないと考えられる。それは、教師の教育実践を含みこんで、父母・住民の

決定過程への関与のしかたとして議会制民主主義のルートとともに個別学校における経営参加が想定され、教育行政の言葉本来の意味における指導助言的関わりを要請し、さらには子ども自身の教育内容決定過程と学習活動への参加も見通して教育における管理＝経営の全体的な過程として内的事項を捉えることである。

4. 内外事項区分論の歴史的規定性

(1) 内外事項区分論を規定する戦後日本の教育管理＝経営実態

これまでの内的事項把握の問題状況は、国家の教育への介入が実態として存在してきたことと、教育の組織化の問題を教師の授業実践を始原としてみる観念がはたらいてきたこと、そして日本においては個別学校を単位として教師集団が集団的に教育課程を作成し、父母や地域住民がその過程に関わっていく、あるいは参画していくという風土と習慣が実態として希薄であったといういわば歴史的規定性のもとに生じてきたと思われる。

また、教育内容はその地域の子どもの実態にあわせていつでも各学校単位で構成することを可能とするが、教育条件整備に代表される外的事項は、一定の広域化を必要としてきた²⁰⁾ というその意味での歴史性も考慮に入れなければならない。

1950年代における教育管理＝経営過程の実態は、教育内容の管理＝経営に関わって、個別学校単位での決定を国家的な管理の枠の中に押し込めるかたちで推移した²¹⁾。一方で、外的事項面に関しては、各教育委員会の財政難のもとで、人事権を中心にその決定権が広域化され、さらには教育機会均等の促進の原則から国家的単位での財政再配分の決定が委ねられていくという方向を取った²²⁾。国民の側からも、就学機会の保障を求める要求が存在したことからすれば、文部省の教育管理＝経営政策は、その要請にこたえつつ外的事項面のみならず内的事項面をも国家的管理の枠の中に包括しようとする形態をとった。そこには、一見すると学校単位での内的外的両事項に関する決定権を広域行政の中に求めようとする社会的合意が存在しているかに見えた。ここにおいて、内外両事項を区分し、その決定過程のあり方を区別する視点は、重要な意味を持ったのである。

さらには、1960年代初めにおいては、教科書採択をめぐる動きがある。1962年の教科書無償措置法と63年の義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律が出されてくる。ここでも、外的事項(予算面)における問題と教育内容面に深く関わる教科書採択の制

度とが、政策的には混在しながら出され、国民の側の教育要求を踏まえつつも、採択に関する統制が強化されていくという構図をとったのであった²⁷⁾。

このような戦後日本の教育管理＝経営実態のもと、内的事項と外的事項を区別する「戦略的な」課題が生じたものと考えられる。戦後日本の教育管理＝経営実態は、確かに内外事項を区分するような「事実」は明確には存在してはいないが、それは公教育の本質としてそうあるというのではなくて、むしろ政策的に意図されて現出してきたものであったのではないか。内外事項区分論は学校の自主的自律的権限を同時に広域化しようとする諸政策に対抗する、有効な理論道具として認識されたと考えられるし、その後の研究の中で主要な位置を占めたことには合理的な理由があると考えられるのである。こうして内的事項と外的事項はその管理＝経営の過程を現実にはそれぞれ独自に把握せざるをえなかったものであり、今日もその必要性が認められることとなろう。

しかし、条件整備にかかわる法制は、経済的・地域的情実に応じて変容するものであると考えられるのであり、内外事項の決定過程が普遍的・本質的に矛盾構造としてあらわれるわけではないことも確かであろう。内外事項区分論は、現実には内的事項と外的事項とで区分する「戦略的な意味」は持ちつつも、それを管理＝経営過程の全体的な枠組みの中で捉えること、つまり父母と地域住民が教師の専門性の下で共同して教育の課程と計画を作成しそこでの決定に基づいて教育行政が条件整備に関わる学校予算を決定・執行していくという本来的な過程として捉えるとき、統一的なものとして認識されることになると思われる。

(2) 内外事項区分論の今日的意義

最後に、内外事項区分論の今日的意義について考察しておきたい。

内的事項と外的事項については、その管理＝経営過程のあり方の違いを認識する点でやはり区別が存在すると考えられる。それはただ規範論としてそうであるというだけでなく、制度実態としてもそのようなものとしてあると考えられる。すなわち第一に、今日の日本の公教育実態の解明の認識の方法として、あるいは少なくとも戦後日本の教育管理＝経営実態を分析する理論道具として、その有効性が確かめられるのではないかと考えられる。主に1950年代に形成されてきた現行日本における教育内容決定過程は、学習指導要領の法的拘束性と「指導助言」行政によって、著しく画一的・統制的になっており、実態としては各学校単位

での教育内容決定は形骸化しているといわざるを得ない²⁸⁾。また各学校単位での教師の活動もまた十分に組織化されたものであるとはいえない状況があり、学校単位での組織化の形骸化に一層の拍車がかかけられていると思われる。

しかし、教育内容の決定そのものはどれほどに形骸化しようとも、各学校単位で実践される以上、基本的には各学校段階での教育内容の検討・作成・修正が必要となるのであり、学校単位での父母や住民の関与は可能であると考えられるのである。これに対して外的事項にかかわる問題は、地域的・財政的な違いがあるにせよ、何らかの形で複数の学校をまたがってそれを統括する教育行政機関が、一般行政における予算との兼ね合いで決定を下すほかない。従って父母や住民の公教育運営への関与の仕方という局面に限ってみれば、内的事項は各学校単位で直接的な関与と決定への参加を可能にするが、外的事項については代表制を基本とする議会制民主主義のルートを介するものとしてあらわれ、その関与・決定の仕方は間接化せざるをえないという構造として認識される²⁹⁾。そこにはその意味での矛盾の構造があり、そしてその矛盾自体は経済状況と制度実態に規定されて歴史的に変化するものである。このような制度実態のもとにある現行日本の公教育の管理＝経営過程を分析的に構造化しうる手法として内外事項を区別するという視点・方法は決定的に重要であると思われる。

第二に、第一の点と表裏であるが、学校単位での教育内容決定をめざす制度的実益を有していると考えられる³⁰⁾。教育内容決定過程における個別学校単位での管理＝経営過程の探求は、現代日本の公教育の実態に規定されて理論的にも実践的にも不十分なものにとどまっている。しかし、外的事項とは異なる過程としての内的事項の過程を意識することにより、はじめてその理論的・実践的課題が自覚されることになる。それは教育行政の関与の仕方や度合い・態度といった問題のみが想定されるのではなくて、学校単位での直接的な父母や住民の参加をどのように構想するのか、また現実の学校組織の中でそのような過程を承認することは可能なかどうかを含めて問われることとなると考えられるのである。

〔注〕

1) 内外事項区分論を今日的な課題との関係で「意義と限界」を整理し、その再構成を提起しようとする意欲的な研究に、佐藤修司「内外事項区分論の過去と現在—戦後日本における受容と変容—」(『東京

大学教育学部紀要』第34巻, 1994年), 同「教育基本法10条論と内外事項区分論の現在」(日本教育学会『教育学研究』第65巻第3号, 1998年)がある。佐藤は、「区分論は、単一の統制形態に帰属するものとしてではなく、パートナーシップの原理に立って、関連諸主体の関係を調整する原理として位置づけなければならない。課題とすべきは、区分論の否定ではなく、憲法や教育基本法などに示された諸原則を、一定程度包括的に満たすよう、区分論を再構成することなのである」と述べている。本稿は、以上のような佐藤の問題意識と課題提起について少なからず共感するものである。しかし、佐藤の理論的中心課題はやはり内外両事項をどのような領域として区分するのかという点にあると見られる。本文でも触れているように、内外事項区分論を教育基本法第10条との関係を意識して検討するのであれば、その条文の見出しである「教育行政」とはどのような過程のどこまでを対象とした意味合いとして使われてきたのか、そこにおける概念の整合性がどこまで保たれているのかが検討されなくてはならないと考える。なお、この点、脚注(2)を参照されたい。

2) 本稿が「公教育運営の組織と運営の全体像」として教育管理=運営過程を捉えようとするとき、そこには、教育行政機関の内部的行政過程とその機関が学校教育に及ぼす行政作用をのみ対象とする「教育行政」研究の枠組みに対する批判意識がある。なお、東京大学教育行政学研究室の集团的検討の成果として、「教育行政」研究の(方法的)枠組みそのものの問い直しを提起する研究があることに触れておきたい(「戦後教育史研究の意義と方法」『東京大学教育学部紀要』第15巻, 1975年)。そこでは、「地域住民の教育要求をどう組織し、反映させるかということ」を一つの発展的課題として捉え、「教育行政学が教育の全的把握を通じて、その社会的機能を組織する学である」ことが認識され、単に教育行政機関が担う組織化機能のみを対象とするのが教育行政研究ではないこと、さらには内外事項区分論の「批判的継承」が表明されている。

3) 内外事項区分をめぐる主な論争点とその整理については兼子仁「教育の内的事項と外的事項の区別」『教育法学の課題 有倉遼吉教授還暦記念』(総合労働研究所, 1974年)が詳しい。

4) 兼子仁『教育法(新版)』(有斐閣, 1978年) 350-354頁, 平原春好『教育行政学』(東京大学出版会, 1993年) 42-45頁, 等。

5) この時期の宗像の研究を、当時同じ研究室にい

た持田栄一が「教育行政学科開設のころ」の中で紹介している。この中で、持田は「教育行政学科開設のころの先生(宗像のこと-筆者中)の研究主題は『教育行政の思惟様式』を検討するとともに、教育委員会制度とくにその設置単位を中心に地方教育行政について実態調査をすすめることであった」と振り返っている。詳しくは「人間・宗像誠也」刊行委員会編『国民の教育権を求めて 宗像誠也・人と業績』百合出版, 1972年を参照のこと。

6) それぞれの論文について出所を明らかにしておく。「教育運営方針の基本的問題」(文部省調査普及局編『教育要覧(1950年版)』時事通信社, 1950年)。「教育行財政の基本構造」(共編『アメリカ教育使節団報告書要解』国民図書刊行会, 1950年)。「教育行政の思惟の転回」(文部省調査普及局編『教育要覧(1951年版)』時事通信社, 1951年)。「教育行政に関する思惟の様式」(『季刊教育学』第1号, 1951年)。「教育行政の基本原則」(『教育評論』1952年11月号)。「教育行政におけるイデオロギーと権力」(『教育行政』1953年12月号)。「教育行政学序説」(有斐閣, 1954年)。

7) この点について、黒崎勲は「今日の教育行政=制度の理論の支配的枠組みを決定づけているのは内的事項外的事項区分論と呼ばれるものである。それは1950年代後半に宗像誠也が提唱したものであり、その後の教育行政=制度研究はこの理論をめぐる二分されるのである」「戦後教育改革の中心部分をなした教育委員会制度の原理に対しても、内外区分論はこれを否定するものであった。このことに注目することが重要である」と述べている。これは、宗像の内外事項区分論と公選制教育委員会制度の構想が同時的に存在しえないものであり、宗像の理論形成過程に即していえば、公選制教育委員会制度構想の断念に伴って新たに用意されたものとして把握されているものである。しかし、本文で述べたように、宗像の内外事項区分論への理論的接近はすでに1950年代の前半であるというべきであり、問題はむしろ宗像の内外事項区分論そのものが宗像の研究枠組みの中でいかに位置づいていたのか、そしてその中に論理的矛盾があったのかなかったのかが問われなければならないと思われる。黒崎勲『教育行政学』(岩波書店, 1999年)。

8) 宗像の国民の教育への関与は公選制教育委員会を通じて行われるものと認識されていたと考えられる。宗像の公選制教育委員会に関する論及については「教育委員会はうまくいくか」(1948年)、「教育

- 委員会の実態」(1953年)、「教育行政の「民主化」と「独立性」」(1955年)などがある(いずれも『宗像誠也教育学著作集第三巻』所収、青木書店、1975年)。
- 9) 宗像誠也『教育行政学序説』有斐閣、1954年、4-5頁。
- 10) 兼子はさらに「境界確定に関しては立論を一段と精緻にする必要がある」と述べ、「一つの事項が多分に内的・外的の両面を有している」ような「混合事項」として捉えられることによって補完している。このように領域の設定を中心とする立論の仕方が今日も有力であるとみることができる。兼子仁『教育法(新版)』(有斐閣、1978年)350-353頁。
- 11) 宗像・前掲書『教育行政学序説』167-168頁。
- 12) 宗像・前掲書『教育行政学序説』5頁。
- 13) 拙稿「宗像誠也における「教育行政」概念—戦後「教育行政」研究の基本的枠組みの形成に関する一考察—」(『名古屋大学教育学部紀要(教育学)』第45巻第2号、1998年度)を参照されたい。
- 14) いち早く「教師の教育の自由」の観念性を批判したものに佐貫浩「戦後教育運動の構造と教師の任務」(教育運動史研究会編『季刊教育運動研究 No. 7』あゆみ出版、1978年)がある。佐貫は、これまでの教育の内的事項についての把握の仕方について、「資本主義的な社会的規定性(国家による支配)からの自由を主張するために、教育の内的事項に対する社会的・歴史的な規定性それ自体を否定する論理をとった点で、観念的であった」という。佐貫の述べる「社会的・歴史的な規定性」とは、国民(父母・住民)の教師の専門性への関与の問題を指していると思われる。「教師の教育の自由」論や「教師の専門性」概念についての検討とともに「内的事項」把握の問題を意識する点で本稿の課題意識と重なる点が多い。
- 15) 宗像の「教育行政のオフリミット」論は宗像誠也『教育と教育政策』(岩波新書、1961年)の中で展開されている。なお、この中で、宗像が「私といえども、教育行政が教育内容に、いかなる意味でも全然触れてはならない、といっているのではない」と述べていることにも留意しておきたい。
- 16) 持田栄一「教育権の理論—『国民的教育権論』批判」(『季刊教育法』6号、エイデル研究所、1972年)159頁。これに対して、兼子は「たしかに1950年代までの西ドイツにあっては、伝統的に、内的事項は国家事務としての教育管理行政を意味し、地方事務たる外的事項とはまさに行政事務の配分にしかすぎなかった。しかし、1960年代に入り、学校教員の『教権の独立』が西ドイツ法上保障原理となるにおよんで、内的事項の法概念的意味が変化してきたことが知らなければならない。すなわち、『内的事項』には、教育行政にたいする学校ないし教員の教育自治の範囲を指す意味合いが生じてきた」と反論しているが、兼子が「学校ないしは教員の教育の自治の範囲を指す」というときのまさしく学校そのものの管理=経営過程が対象とされなければならないのであって、その意味で持田の批判に十分に応答したものではないと思われる。詳しくは、兼子・前掲論文「教育の内的事項と外的事項の区別」295-296頁。
- 17) 2002年からの学習指導要領には、「各学校においては、…地域や学校の実態及び児童の心身の発達段階と特性を十分考慮して、適切な教育課程を編成するものとする」ことが示されている。各学校を基礎単位としながら独自の教育課程を編成していくこと、すなわち「学校に教育課程の編成権がある」と理解することが、今日の実法解釈においても有力である。平原・前掲書『教育行政学』172-173頁。
- 18) 持田・前掲論文「教育権の理論—『国民的教育権論』批判」146頁。
- 19) 「教育管理」という概念は、学問領域として定着してこなかったが、ここでは持田の研究枠組みを一般的な「教育行政学」とあえて区別するために「教育管理」論とし、持田栄一「教育管理分析の視点と方法」(教育経営学会編『学校経営の基本問題』明治図書、1959年)、同『教育管理』(国土社、1961年)、同『教育管理の基本問題』(東京大学出版会、1965年)等を主たる対象としている。
- 20) 持田栄一「現代社会における学校と学校運営」(『岩波講座 現代教育学 3』岩波書店、1961年)3-5頁。
- 21) 持田・前掲書『教育管理分析の基本問題』17頁。
- 22) 持田の「学校づくり」論への問題関心とそこで提起される理論枠組みについては先に挙げた文献の他に以下の文献が参考になる。持田栄一「学校運営論」(『現代教育科学 No. 36』1961年6月号、明治図書)、同「教授=学習過程と教育管理=経営過程—教育の仕事の組織論としての学校づくり論の課題—」(『現代教育科学 No. 44』1962年1月号、明治図書)など。
- 23) 持田・前掲書『教育管理の基本問題』22頁。
- 24) 教育行政は教育予算も含めて地方自治体ごとの財政状況を見無視してはその設置単位を構想することはできない。その意味で、教育委員会の設置規模も経

済的發展状況に絶えず規定されざるをえないものである。なお、教育行政の広域化と自治体の財源問題との関係を研究したものに徳村丞「教育行政の広域化に関する実証的研究」(『佐賀大学教育学部研究論文集』第20集, 1972年)がある。

25) 「国による教育課程行政の強化」は、教育内の事項における教育管理＝経営実態の変容として認識することができる。平原は、戦後直後の教育課程行政においては、「教育課程の編成権を中心として、大幅の自由と自主性を学校・教師に認めるいき方」が基本的な考え方であり、そのもとで「専門家と住民が主体的に教育課程を編成していこうとした貴重な教訓」があったことを述べている。しかし、その後、1958年の学習指導要領の改訂を契機として学習指導要領の拘束力が強化され、「国による教育課程行政」が「強化」されたと説明している。平原春好「教育課程行政の歴史的展開―戦前・戦後」(『法律時報「憲法と教育」』1972年6月号・臨時増刊)。

26) 例えば、地教行法作成当事者である木田宏は、「教員の任命権は市町村教育委員会に下りていて、教員給与は都道府県が負担することになっていましたから、市町村で人事を発令したら、その発令によって県が給与を払う格好になったんです。…地方財政が悪くなってきたときですから、市町村教育委員会の権限について、何とか県との間の調整をつければならん、差し当たり人事権の問題を解決しなければならんと思いました」と振り返っている(『証言 戦後の文教政策』第一法規, 1987年, 216頁)。

27) 戦後日本の教科書採択制度の変遷に関わっては、兼子・前掲書『教育法(新版)』, 419-420頁参照。

28) 学校での教育内容の画一性と決定過程の形骸化について、中教審答申が「(国及び都道府県の行う)

指導等は、その相手方である地方公共団体の判断を法律上拘束するものではないが、教育水準の維持向上を図り、あるいは、学校の管理運営の適正を確保するとの観点からその運用が強めに行われてきたこと、また、国、地方公共団体の関係者において指導等の趣旨、在り方についての認識が十分でなかったことなどから、あたかも法的拘束力があるかのような受け止め方もなされてきた」「教育委員会と学校との関係については、教育委員会の関与が必要以上に強過ぎて学校の主体的活動を制約している…との指摘がある」(傍点引用者, 1998年9月「今後の地方教育行政の在り方について」と述べるなど一般的な共通認識となりつつある。ただし、答申はそれらが「認識が十分でなかった」「横並び意識が強い」などその原因を教育関係者の意識と理解の問題として捉える点で限界を含んでいる。学校現場での「横並び意識」がなぜ生じるのか、その実態と構造の解明がなされなくてはならない。

29) 例えば、兼子は「外的教育条件整備行政はすべてが教育財政に直結しているため、そこには原則として議会民主制による権力的決定を予定せざるをえない」としている。兼子・前掲書『教育法(新版)』351頁。

30) 兼子は「教育行政にかかわる両事項区別の実益」として「内的事項について教育行政による教育内容決定権を否認するとともに、外的事項に関しては教育行政決定権への教育界各層参加の制度化をめざすべきものとする点に、その制度的実益を見出しうる」と述べる。本文で明らかにしたように、内的事項においても外的事項とは異なる管理＝経営過程を想定し、そこでの制度的実現を予定しているものと捉えるべきであろう。兼子・前掲書『教育法(新版)』352頁。

**A study on the Theory of Dividing Education Matters
into Internal Items and External Items
—The Structure of contradiction between processes of making
the curriculum constructin and the processes of deciding external
matters in education—**

Takuji ISHII*

The purpose of this paper is an investigation of the effectiveness that the theory of dividing education matters into internal items and external items has on educational administration studies.

The theory was introduced by Seiya Munakata. He grasped that external items were educational administrative processes and internal items were educational processes. Thus, he did not have an idea how the curriculum was planed and decided and who could have a voice in its planning. On the other hand, Eiichi Mochida insisted that we should regard internal matters as a problem of educational administrative processes. His thinking is important. The First is that educational administrative processes and educational processes are unified in his theory. The second is that a school is the place where the two processes will be unified.

I suggest that we should divide education matters into internal items and external items and inquire into the system of educational administrative processes in internal matters. That is the most important subject of educational administration studies because the local community and parents are primarity interested in the curriculum in their areas.

In Japan the process of constructing the curriculum in a school has been merely a formality. Because the state and local school boards must utilize the national curriculum in the form of official advice, thus we cannot have the theoretical and practical subject.

We can regard the above theory of dividing education matters as a conceptual tool for analyzing the educational administration system in Japan.

* Student, Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University.