

論文の内容の要旨

論文題目 日本型学校制度の成立と安定に関する研究

氏名 大島隆太郎

「教育改革」が叫ばれ続けたまま平成の時代は過ぎ去り、令和の時代へ突入した。しかしながら、日本における教育制度には、戦後の改革を含め、確かに時代の要請に応じて変化しつつも、動揺することはあれ、根本的に変化が起こらない部分が存在する。本論文は、そのような日本における現行の学校制度が今日あるような制度配置として成立し、安定的になった要因を、経済的・政治的・行政的あるいは公共政策的な観点から、理論的、歴史的に解明し、教育行政学上はもちろん公共政策学上の理論的貢献を行うことを目的とする。そして、この分析に際し、本研究は、制度経済学の一理論である「比較制度分析」の枠組みと知見に依拠する。分析対象は、主に教科書制度とそれに密に関連する教育課程制度の安定条件と歴史的展開を扱うものとし、付随的に教員人事制度の構造とこれら両制度との補完的関係を論じる。ここで教科書制度を中心的に取り上げる理由は、第1に、教育を論じる上で、教育内容の扱いが重要な問題となること、第2に、教育経営、学校経営上に必要な資源の調達・配分の問題を考えると、教科書は重要な物的資源に位置付くことである。なお、後者は以下を意味する。教育に限らず、組織運営や政策実施を考える場合、人的資源（ヒト）・物的資源（モノ）・金銭的（財政的）資源（カネ）の調達や配分のあり方を考慮する必要がある。加えて、学校教育の場合、組織的・系統的に、有限の期間の中で計画的に教育がなされる必要があるため、時間的資源の調達・配分も重要な要素である。このように考えるとき、教員人事制度とは、学校における人的資源の主たるものの調達・配分様式を定型化したもの

であり、同様に教科書制度は主たる物的資源、教育課程制度は時間的資源の調達・配分様式をそれぞれ定型化したものであるとみなせる。

これを念頭に、教育行政学の先行研究を概観すると、従来行われてきた教員人事制度と、それに密接に関わる教育財政制度の研究には、このような文脈のもとで解釈可能な研究が一定程度存在するが、教科書や教育課程の制度に関する研究は、教育内容統制の問題として教育的に分析・批判する他は、そもそも蓄積が少なく、こうした解釈のもとで議論を行うには不十分という状況がある。特に、日本の場合には、単なるモノに過ぎない

「教科書」が、近代学校制度史の中で極めて重要な地位に置かれてきたことを考慮する必要がある、この点に日本型学校制度の特質が現れている可能性もある。だからこそ、教科書制度に注目する意義が見出されるのである。

本研究における分析から、現行の日本型の学校制度の特質とは、学校経営面において、歴史的に見て相対的に調達が容易であった「モノ」に依拠して広域的に教育課程管理を行うことで教育内容の一貫性を一定程度保障し、その下で教員を広域的に管理して、流動的に異動させつつ長期的に人材確保を行い、教員の専門性の蓄積を図る制度であった点に見出される。これは、戦前の小学校段階に成立した、教育内容を国の管理下に置く国定教科書制が、労働市場の問題から教員の転職を阻止できず、専門性の蓄積に難があった教員人事制度に対し補完的に機能していたという状況から、経路依存的に確立されたものである。そして、こうした制度的な特徴こそが、日本において、投入する資源が比較的少ない中でも、急速に近代学校制度を全国的に普及させ、戦後期を通じて安定的で比較的水準の高い公教育を提供することを可能にした一因であると考えられる。しかし、反面、この制度が有する、本質的に、少ない人材で大多数の教育需要に応えるように成立してきたという特徴が、「教員の多忙化」に代表される今日の学校経営上の構造的な問題を引き起こしている可能性も示唆される。また、この分析は、制度変化に影響を及ぼす外生的変数よりも、政策実施に関わる制度の安定を左右する、制度に内生的な要因を重視して制度変化のメカニズムの理解を試みる点で、公共政策学的な貢献に資するものである。

本研究は、4部15章で構成する。まず、第1部「論点整理と研究の設計」では、分析に当たって必要な論点の整理と理論的枠組みの検討を行う。第1章「教育制度と政策学的アプローチ」では、本研究の理論的位置付けに関する総括的な議論を行う。ここでは、いわゆる「教育の行政学」と呼ばれる立場から、教育制度が、公共政策の実施手段に相当するものに位置付くことを論じる。この議論の中では、政治学の新制度論を適用することの問題点を指摘するとともに、教科書制度を論じるにあたっては、教科書発行者という公的部門に属さないアクターの存在を常に考慮する必要があるため、純粋な政治学・行政学の範囲のみに依拠して議論を行うことは原理的に自ずと限界があることも主張する。続く第2章では、日本におけ

る現在の教科書制度の特徴を概観し、教科書制度の分析を進めるに当たって必要な論点を導出する。この検討に基づいて、第 1 に、制度には複数の選択肢がある中で、制度の安定、不安定を左右している要因または条件は何かという制度の構造それ自体に関する問題と、第 2 に、そうした制度の選択肢の中から特定の制度を採用するに至った要因または条件は何かという制度の選択に関わる問題の 2 点を解明できることが本研究の重要な課題であり、これらを体系的に分析可能な理論枠組みの選択が求められていることを示唆する。これを踏まえ、第 3 章では、本研究の分析枠組みを提示する。ここでは、制度の構造的な理解のため、制度経済学の理論である比較制度分析の枠組みにより研究を基礎付けるが、制度選択に関わる意思決定は、「公」教育制度である以上、公共政策の政策決定過程の中で行われているため、その部分について政策過程分析の手法を併用することを述べる。

次に、第 II 部「教科書制度の理論的検討」では、各事例やゲームモデルを用いて、その安定化に関わる制度に内生的な条件について理論的な検討を行う。まず、第 4 章は、教科書制度のあり方に大きな影響を与える教科書の所有と教科書費用に関する制度、すなわち、所有制と貸与制の構造的差異を議論する。次に第 5 章では、学校毎採択、広域採択といった採択の規模の観点から教科書採択制の安定性について議論する。第 6 章では、教科書制度に重大な影響を与える教育課程制度について現行制度の構造的な特徴を扱うとともに、教科書制度の安定化への影響を論じる。第 7 章では、第 4 章から第 6 章の議論に基づき、教科書制度全体の安定化に関わる条件および教科書制度内の制度間関係について議論を行う。

そして、第 III 部は「日本における教科書制度の展開過程」として、制度選択の歴史的、政治的経緯について、学制布告（1872 年）に始まる近代学校制度の草創期から、現行の教科書制度の構造が確立する義務教育諸学校の教科用図書が無償措置に関する法律（無償措置法）の成立（1963 年）までを対象に論じる。まず、第 8 章では日本における教科書制度の根底にある所有制がいかにして選択され、維持されてきたのかという点について、明治期から 1963 年の無償措置法の制定に至るまでの全期間を対象として、俯瞰的な議論を行う。これを踏まえて、第 9 章以下は、第 8 章の議論で省略された具体的な制度選択の状況を分析する。まず、第 9 章は明治期における義務教育（小学校）教科書の国定化に至る過程を論じる。第 10 章では、戦前においても教科書官給の議論があった事実について簡単に議論を行い、この制度化の失敗の要因に当時の議会制度の問題があったことを指摘する。第 11 章・12 章は、戦後改革以降の現行制度の成立過程を扱うが、分量が多くなるため 2 章に分割する。第 11 章は義務教育教科書の広域採択制の採用をめぐる政策過程に焦点を当てて 1956 年の第 24 国会における教科書法案までの時期を扱う。最後に、第 12 章は義務教育教科書の無償化までの残りの議論を扱うとともに、現在の高校段階の教科書制度の成立過程について整理を行って、第 III 部の議論を総括する。

最後の第 IV 部「日本型学校制度の構造と特質」では、第 II 部・第 III 部の総括を踏まえ、そこに、教員人事制度に関する理論的考察を加味して、日本型学校制度全体に関する考察を行う。具体的には、第 13 章で、第 II 部・第 III 部にて行った教科書制度に関する議論の総括を行い、現在教科書制度が直面している課題について考察を行う。しかし、ここまでの議論で教員の問題が浮上してくるので、第 14 章で教員人事制度に関する理論的な考察を行う。ここでは、比較制度分析の有する知見を核に日本型雇用慣行の制度に関する理論を整理し、その中でも特に長期雇用の成立に関わる制度的補完性の条件と歴史的展開を論じる。その上で、日本における教員の長期雇用の成立について分析を行う。この分析により、1950 年代後半から 1960 年代前半にかけて教員の長期雇用が確立し、経済全体の長期雇用化が進む中で安定化していったことが示される。そして、この議論の中で、教員人事制度と教科書・教育課程制度との間にある制度的補完性についても考察を行う。最後に第 15 章にて、このように、近代学校の成立から戦前期を通じて存在した人的資源の不足の問題に「モノ」を通じて対応し、そこから経路依存的に発展した広域的な教育内容管理のあり方が、経済的構造の変化と相まって発生した戦後の長期雇用型の教員人事制度の確立を可能にさせ、これにより安定的な教員人材の蓄積を可能にしていた。これが本研究を通じて得られた日本型学校制度の構造に関する知見である。最後に、この制度が有する問題について考察するとともに、本研究が行った制度変化の議論を理論的に整理し、本研究に残された課題を提示して議論を終える。