

書評

奥田泰弘編著

『市民・子ども・教師のための教育行政学』

手打明敏*

本書は長らく中央大学で教育行政学を担当されている奥田泰弘氏が、氏の講じてこられた「教育行政論」をまとめられた書である。本書には中央大学の若手研究者や公民館職員等が執筆している章も含まれている。

奥田氏が東京教育大学教育学部、大学院において社会教育を専攻され、以後、社会教育研究の分野を中心にして研究活動をおこなってきたことは、ご存知の方も多いことと思う。本書の書名が『教師のための教育行政学』ではなく、『市民・子ども・教師のための教育行政学』となっていることは、奥田氏が講じてこられた「教育行政論」の特徴を示していると評者を読み取った。奥田氏自身が本書の特徴として「学校教育と社会教育とをトータルに考えながら編まれた最初の教育行政学ではないかとひそかに自負している」(まえがき ii) と記している。学校教育と社会教育をトータルにとらえようという志向をもつ本書について全面的に論じることは評者の力量からして適わないことである。本書の特徴は、社会教育行政に関わる論考、とくに、奥田氏の社会教育研究の中核を占めている公民館研究をベースに論じられている点にある。奥田氏は昨年5月に発足した「日本公民館学会」創設の世話人であり、学会の初代事務局長も務められている。私があえて本書の書評をお引き受けしたのは、本書の中で奥田氏の社会教育論の中核的な部分が論じられているからである。評者の研究関心と重なる社会教育の観点から本書について論じることで、評者の務めを果たすことが出来るのではないかと考えたからである。このような理由で、きわめて限定された書評となっていることをあらかじめお断りしておきたい。

教育を学校教育と社会教育の総体としてとらえ、常にその両方を視野に置きながら教育行政を論じたということは、本書の構成に現われている。以下に、本書の構成を示しておくことにしよう。

*筑波大学教育学系

構成

- 第1章 教育行政とはなにか
- 第2章 日本における教育行政の歴史と構造
- 第3章 教育委員会—教育行政の地方自治と住民自治のための制度—
- 第4章 教育専門職制度—教育の独自性確保のための制度—
- 第5章 教育の住民自治—教育における主権在民—
- 第6章 教師と教育行政
- 第7章 子どもと教育行政
- 第8章 住民・市民と教育行政
—新しい教育機関の創造・農村型公民館から都市型公民館へ、そして—
- 第9章 21世紀の教育改革の課題
- 特論1 21世紀の社会教育—21世紀への飛躍のために—
- 特論2 1998年の教育職員免許法改訂と教員養成
- 特論3 イギリスにおける1988年教育改革法下の教育改革の動向
- 巻末資料

本書の第1章から第5章までは、中央大学通信教育部のテキスト『教育行政学』（1993年、非売品）のために執筆されたものである。奥田氏の教育行政論を貫く基本的な視点が提示されている。奥田氏の教育行政についての視点は、きわめて明快である。第1章において、教育行政の目的は「すべての国民の教育権・学習権を保障することにある。すべての国民とは、いうまでもなく子どもだけでなく大人も含まれる。したがって教育行政の目的は、学校教育も社会教育も含めて、すべての人間の生涯にわたる教育と学習の権利を保障することでなければならない」（p.2）と論じている。

教育行政すなわち教育における公権力の行使は「不当な支配」にならないように注意しなければならない。そのためにはさまざまな工夫が必要となる。その工夫とは、教育基本法第十条の規定に基づいて教育行政と教育とに分けて細心の注意を払いながら、凝らされている。すなわち、教育行政は教育行政機関（教育委員会等）によって、教育は教育機関（学校および公民館等）によって行われる。

教育委員会制度は、教育行政が「不当な支配」に服することのないように、工夫された制度である。それは1)教育行政の地方分権の原則、2)教育行政の一般行

政からの独立の原則、3)教育行政の民主化の原則の3つにまとめられる(教育行政の3原則)。

教育は教育行政からも独立しておこなわれなければならない。つまり、教育が不当な支配に服することがないようにというときには、教育行政からの独立も意味している。また、教育が国民全体に対し直接に責任を負って行われるように、教育機関は1)教育専門職制度の原則、2)教育の住民自治の原則という教育の2原則に基づいて運営されなければならないのである。

教育行政を論じる視点をこのように定めたとうえで、奥田氏は、「教育委員会—教育行政の地方自治と住民自治のための制度」、「教育専門職制度—教育の独自性確保のための制度—」、「教育の住民自治—教育における主権在民—」と論じていく。

中央大学通信教育部のテキスト『教育行政学』として執筆された第1章から第5章において奥田氏の構想する「教育行政論」が総論的に論じられたうえで、以下各論的な3つの章が続いている。

第6章「教師と教育行政」では、「戦後の教育」を3つの時期、すなわち、憲法・教育基本法の制定に基づき官民挙げて取り組まれた敗戦直後の教育改革期を第1期、池田・ロバートソン会談以後急速に改変されそれがずっと継続された政府の教育政策の時代を第2期、そして日本教職員組合の文部省との対話路線採用の宣言と日本教職員組合からの全日本教職員組合協議会の分裂以後現在までを第3期に区分して、各時期における教師にかかわる教育行政の諸問題を論じている。

第7章「子どもと教育行政」では、後期中等教育の多様化政策と高等学校の「格差」、五段階相対評価にかかわる問題、「落ちこぼれ」、「家庭内・校内暴力」「登校拒否」等の子どもの生活に関わる問題を論じている。

第8章は、市民と教育行政との関係を、第2次大戦後、日本に新たに誕生した新しい教育機関としての公民館の生成と発展の経過を通して考察している。

第9章の「21世紀の教育改革の課題」は、中央大学の若手研究者や公民館職員等6人との分担執筆により学校教育と社会教育に関する課題について論じている。

特論1, 2, 3は、奥田氏が『月刊社会教育』、『大学時報』、「第百四十二回国会参議院文教・科学委員会会議録第十四号」、中央大学父母連絡会『草のみどり』、中央大学教育学研究会『教育学論集』に執筆された教育行政学に関連する論考から構成されている。

以上のような構成と内容を持つ本書を貫く奥田氏の視点は、教育機関が教育行

政を含めた行政からの独立ということである。それ故、教育機関は1)教育専門職制度の原則、2)教育の住民自治の原則という教育の2原則に基づいて運営されなければならないのである。奥田氏の社会教育行政論にはこの視点が貫かれていると評者には感じられた。

教育機関の住民自治に関して奥田氏は、平成11年の社会教育法改正前の公民館運営審議会を引き合いに出して、「社会教育の分野では教育機関の住民自治は学校教育の分野でよりも格段に進んでいる」(p.52)と論じている。

もう一つの柱である公民館職員(公民館の主事)の専門職制度が未確立であることは、公民館が教育機関として制度的に確立していないことを示しており、戦後日本の公民館をめぐる問題の中心はこの点にあると奥田氏はみている。公民館職員の専門性について奥田氏は、「公民館職員が教育活動を営む際に『不当な支配に服することなく』自らの責任で価値判断を下すことができる専門的の力量とそれを保障する制度の総称である」(p.238)と論じている。このような公民館職員の専門性を確立するためには、次の2点が同時に満足させられていなければならない。すなわち、①公民館職員が住民、市民、国民の教育要求に、彼らがよりよく生きるのに役立つ方向で応えることのできる専門的な力量を身につけていることであり、②公民館職員のこのような専門的の力量が自由にかつ十分に発揮できるような諸制度が確立していることである。

この教育の2原則を前提とすることによって、教育委員会が管轄する生涯学習と首長部局が管轄する「生涯学習」との違いが論じられるのである。その論旨はきわめて明快である。公民館など社会教育で行われる教育活動は、本来的には学習者の学習意図を尊重し、学習者の納得のいく学習を提供しようと努力する。それに対して、首長部局の提供する教育活動はもともとその部局にはその部局なりの行政目的があって、その目的の達成のために学習機会を提供するのであるから、その提供される「教育」は行政目的を達成するための押しつけになる危険性が常にあるというのである(p.258)。しかしながら、このような単純明快な割り切り方は、社会教育の実体と遊離しているように評者には思われる。こうした点を含めて、最後に本書に対する若干のコメントを述べさせていただきたい。

戦後の公民館は、自治体による公立公営の設置原則によって全国的に広く普及してきたし、そのことは十分に評価されなければならない。しかし小林文人氏が指摘するように、公民館創設と展開には地域性があるにもかかわらず、公民館研

究において地域性がほとんど考慮されてこなかった。例えば、「類似公民館については多様な実体があるにもかかわらず、その積極的な意義についての注目はこれまで少なかった」（小林文人・佐藤一子編著『世界の社会教育施設と公民館』エデル研究所，2001年，p. 492）のである。本書においても奥田氏は、東京三多摩地域の公民館の事例から、社会教育の分野では、教育機関の住民自治は学校教育の分野でよりも格段に進んでいると論じているが、全国的にそのように評価できるのであろうか。

同様に公民館職員についても、もともと公的な職員体制が不備であるため、これを克服しようとする理論的かつ運動的課題は、正規職員の拡充と専門職化に向けられてきた。このこと自体は間違いないことであろう。しかしその結果、「正規職員以外の（嘱託，非常勤等）職員の拡充や、これを支えるボランティアや市民ネットワークの形成などについては中心的課題になってこなかった。むしろ正規職員体制の阻害要因として、嘱託職員やボランティアの存在が否定的に捉えられる傾向もみられた」（小林文人・佐藤一子前掲書，p. 493）と小林文人氏は従来の公民館主事論の狭さを指摘している。本書において奥田氏が「公民館職員の専門性が確立していないということは、やはり怠慢というよりは意図的というべきであろう」（p. 39）と論じることによって、小林文人氏が指摘したように公民館職員論を一定のワク内でしか論じない狭さを生み出していったように評者には思われる。今日、民間非営利組織（NPO）と公民館のパートナーシップを形成していくことが課題となっているときに、本書にはNPOについて言及がないのである。

次に、奥田氏の（社会）教育行政研究のスタイルについて言及させていただく。

本書、とくに奥田氏の（社会）教育行政研究のスタイルは、実証的研究というよりも規範的研究であり、「研究者が特定の価値的観点から対象を評価する」研究、「ある一定の基準に照らして、ある情報が望ましいものか否かを評価しようとする」研究であり、一定の価値基準に照らして政策を評価し、より望ましい状態をつくり出すための政策的提言を行う、という色彩を強く持っているといえる。

堀和郎氏は、教育行政の研究方法を論じた中で、実証的研究は「事実がどのように動くかを説明し、予測しようとするものであり、その事実の動きをいかなる意味においても評価しない」研究である。つまり、規範的研究に対して用いられる実証的研究とは、観察あるいは経験を通してわれわれの前に明らかにされる経験的データ（経験的事実）に基づき、それを記述し、分析し、説明する知的活動、

すなわち経験科学的研究の営みをさすと述べている。そして、教育行政研究において実証的研究が欠けていることを指摘している。堀氏によれば、「それはただ単に経験的調査としての狭義の実証的研究が少ないという意味においてよりも、むしろ教育行政の経験科学的研究が不足しているという意味においてである場合も少なくない。つまり、教育行政は「どうあるべきか」を論ずるのではなくて、論理と実証（論理的分析と経験的証拠）という経験科学の公準を重視しつつ、丹念に事実を明らかにし、教育行政の現実が「どうなっているのか」について記述し、分析し、「なぜそうなっているのか」を説明する研究志向がなかった」（堀 和郎「教育行政の実証的研究」日本教育行政学会編『教育行政総合事典』（CD-ROM版）教育開発研究所，2001.11）というのである。

奥田氏は、社会教育職員は「科学的にみきわめる力量を持つことが要請される」（p. 37）が、しかし、社会教育職員の認識や努力の不足により教育活動が本来の意味で展開されていないことがしばしばあると指摘している（p. 258）。評者としては、奥田氏に「なぜそうなっているのか」の分析に是非取り組んでいただきたいと思う。

さらに付け加えれば、奥田氏が本書を一般市民にも読んでいただきたいと願っているのであれば、本書のエッセンスを再編集し、手ごろな値段にして刊行してほしいと思う。500ページ、6000円というのでは一般市民には、そう気軽に購入できる書籍ではないと思うからである。

評者は、長年、研究室の大先輩として奥田氏から社会教育研究についてご指導いただいていた者である。これまでの奥田氏の学恩に感謝する意味で、率直な見解を述べさせていただいた。誤解や曲解があれば、お許し願いたい。

奥田泰弘編著『市民・子ども・教師のための教育行政学』

中央大学出版部，2003年，6000円