



Title	不登校問題と教育制度の変動
Author(s)	西本, 肇
Citation	北海道大学大学院教育学研究科紀要, 86, 1-34
Issue Date	2002-06
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.86.1
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28859
Type	departmental bulletin paper
File Information	86_P1-34.pdf



不登校問題と教育制度の変動

西 本 肇

Some Results of Neo-liberalist Education Reform in Recent Japan

Hajime NISHIMOTO

目 次

1. ネオリベラリズム教育改革と不登校 13 万人の教育制度論的意味：90 年代教育改革の到達点と本稿の課題	1
2. ネオリベラリズム教育改革の諸相	3
(1) 分権一括法体制と教育行政改革	3
(2) 自治事務の「処理基準」としての出席停止制度の実用化	11
(3) 「指導力不足教員」の転職＝排除措置	15
3. 〈就学強制〉から〈就学動員〉へ、あるいは「義務教育」の再定義へ	18
(1) ガヴァメントの出現と〈就学動員〉体制の成立	18
(2) 義務教育の再定義——ざわめくネオリベラル／ナショナリズムの義務教育観	21
(3) 義務教育の読み直し——歴史的パースペクティブから	23
4. おわりに：義務教育の読み直し——家族の抵抗権の再構成から	25
〈参考文献一覧〉	32

1. ネオリベラリズム教育改革と不登校 13 万人の教育制度論的意味：90 年代教育改革の到達点と本稿の課題

① 20 世紀末の 10 年間、連日のように叫ばれた教育改革は、2001 年 6 月に閉会した第 151 国会での一連の教育改革関連法の成立によって、一つのサイクルを閉じたように思われる。本稿では、(1)この 10 年（臨時教育審議会から数えれば 15 年）のネオリベラリズム教育改革が教育制度にどのような変動をもたらしたのかを整理しながら、(2)今回の改革を促迫し続けた最も深い社会的震源が不登校に象徴されるミクロなスクーリング秩序の変容にあることを明らかにし、(3)そうしたミクロな変容が社会秩序の維持・編成と直接にリンクしながら、マクロな制度変動を連続して呼び込む過程において教育改革が最も効果的な社会改革の決め手であるかのように現象する今日の学校／社会の危機の特有の有様を「統治性」のカテゴリーによって分析し、(4)併せて、教育を受ける権利の再構成を提起しながら、そうした危機構造からのミクロな脱出の方向を模索してみたい。

②そこで、最近のネオリベラリズム教育改革の特徴と到達点を確認しながら、以上のような

本稿の課題に切り口をつけてみよう(なお、本文末尾の教育改革関連事項年表も参照されたい)。

大学審議会(昭和62年9月,法律88号及び政令301号。平成11年7月,法律102号で廃止)設置に示されるように,教育制度の入口=大学/大学院という高等教育部門から開始された今回の改革は,巨大な教育制度内を一巡し,教育制度の最も基底部分=出口である義務教育制度の維持・存続に係る日常的な就学秩序の再定義(=境界の再設定)に行き着き,ここに一つのサイクルを閉じた。その制度的徴表として,(i)2001年6月に成立した学校教育法改正による出席停止制度の実用段階化(法律105号。但し,改正規定の施行は平成14年1月11日から—平成13年7月3日,文部科学事務次官通知(文科初第466号)),(ii)分権・自主性拡大を標榜した改革が「国と地方の役割分担」という原則の下で,集権と分権の浸透する新しい統治体制を生み出したこと(いわゆる分権一括法,法律87号),(iii)国旗・国歌法制定(同,法律127号)とその強制実施,(iv)指導力不足教員の研修/転職制度の創設(地方教育行政法改正。法律104号)などを挙げることができる¹⁾。

③問題はこうした新しい制度装置を配備した教育制度改革の現段階(教育改革の日常化が短期間で破綻し,そこでさらに絶えざる改革が続行・日常化されるというこのサイクルを,私は絶えざる改革が教育/学校の存立にとって自己目的化したという意味で「改革教育」と呼ぶ)を本質的にどう定義できるか,特に義務教育に関わってどう定義するかである。私はこれを「就学強制から就学動員へ」と特徴づける。それは,今回の大規模な改革の震源には,不登校13万人(2001年度速報値)に象徴・代表されるスクーリング秩序変容のインパクトが存在すると考えるからである。この教育改革=地殻変動を促す震源は火山性の震源ではなく,大陸性の震源である。1975年という歴史的に日付けをもつ年から,増加に転じた不登校現象に象徴・代表されるスクーリング秩序の巨大な変動,これが改革の最深にあるエネルギーだと考えるのである。マクロないし中央=国家レベルでこの現象を観察する場合とミクロないし個々の家族レベルでこの現象を観察する場合とでは,自ずと展開される風景が異なるが,どちらの場合にも共通していることは,不登校が一過性の現象ではなく,この現象の背後には,学校を舞台とした子ども/青年の心的/身体的場における様々な変調現象が広がっているらしいと「認識」ないし「触知」されていること(例えば,不本意入学,中途退学の増加,学卒無業者の増加/若年層の失業,学級崩壊,少年犯罪,ひきこもり,居場所探し,関係不全感など)を指摘することができる。さらにその際,注意したいのは,この「認識」ないし「触知」はいつも「不安」を伴っていて,そこではミクロな個々の子ども/青年の変調の集積が,やがてマクロな社会秩序の崩壊を呼び込み,全体システムが潰れてしまうのではないかという社会不安=全体システムから見た秩序意識の昂進や90年代以降顕著になる大国ナショナリズム意識(1998年改訂,2002年施行の学習指導要領では小中学校児童生徒の国際貢献が初めて唱われたこと,また教育基本法の改正論議が「改革政治」の日程に上っていること—2001年11月26日の中教審への教基法改正諮問など)の広がり/深まりを随伴していることである。ミクロな個々の身体/家族の変調が「不安」に媒介されることで,マクロな社会不安を構成し,そこからの脱出=社会改革を惹起する,こうしたメカニズムを我々はどう理解すべきかが問われているわけである。我々がここで指摘するような秩序意識の昂進・大国ナショナリズム意識の拡大・深化は決して杞憂ではなく,ネオリベリズムと表裏するネオナショナリズムの現実なのである。一例を挙げる。今回改正された出席停止制度の運用手続きにおいては,出席停止命令の法的処分権者が教育委員会であること,言い換えれば教委の意志=住民の意志=「正常」に学校にスクーリングしている

親集団の意志であることがハッキリしてきたというべきである。学校の「正常」な秩序とは教育を受けスクーリングを継続できる社会層、とりわけ都市富裕層、もう少し広くはアッパーミドルの階級的秩序意識に合致するからこそ、実用段階に入ったと言うべきではあるまいか⁽²⁾？

2. ネオリベラリズム教育改革の諸相

(1) 分権一括法体制と教育行政改革

ここではネオリベラリズム教育改革をいくつかの局面に分節し、その内容を簡単に振り返りながら、そこで問われている論点を整理しておこう。最初に取り上げるのは、いわゆる分権一括法（99年7月16日、法律第87号）体制下における教育行政改革である。この改革に関してはすでに多くの論評が出され、また改革に伴って改正ないし廃止された文部省関係の21法律1政令の個別法令に関する解説的事柄はそれらの先行研究（安達：1998、小川：1998、新井：1999、竹内：1999、竹内：2000）にゆずり、ここでは多岐にわたる論点のうち、次の2つ、①改正以後の自治事務、法定受託事務の双方に適用のある関与の基本的形態としての地方教育行政法第48条①と改正地方自治法第245条及び第245条の4等との関連の問題、②機関委任事務の廃止によって自治事務（法定自治事務）化した諸事務の処理に際し、学校教育法及び同施行令・施行規則が、自治事務の「処理基準」（このカテゴリーについては後述）化することによって、自治事務化した教育事務への統制が新たに強化されるメカニズムの問題に思いきって論点を絞り込み、それらの分析を通して全体として今回の改正が統治構造にもたらしたトータルな意味を考察する。

論点①について。まず48条の改正点及びそれに関する文部省サイドの解釈を見ておこう。48条の改正点は2つあって、一つは従来、「地方自治法第245条第1項又は第4項の規定によるほか、文部大臣は都道府県又は市町村に対し、都道府県委員会は市町村に対して、都道府県又は市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うものとする。」（同条①）と規定されていたのを「地方自治法第245条の4第1項の規定によるほか、……（中略）……行うことができる」としたことである。もう一つは、新たに「文部大臣は、都道府県委員会に対し、第1項の規定による市町村に対する指導、助言又は援助に関し、必要な指示をすることができる。」とする第3項及び「地方自治法第245条の4第3項の規定によるほか、都道府県知事又は都道府県委員会は文部大臣に対し、市長村長又は市町村委員会は文部大臣又は都道府県委員会に対し、教育に関する事務の処理について必要な指導、助言又は援助を求めることができる。」とする第4項が新設されたことである⁽³⁾。

これらの改正＝新設に関する文部省サイドの解釈（徳永：2000）は次のようである。「1 教育行政において、国は、全国的な教育の機会均等、教育水準の維持向上を図るため、制度の制定、基準の設定、財政援助などを行うこととされ、地方公共団体は、小・中・高等学校等の設置管理、教育活動の実施などを行っています。こうした国、地方公共団体の役割分担において、国、都道府県（市町村は入らないことに注意せよ——西本）がそれぞれの責務を果たしていくためには、法的拘束力のない指導、助言、援助を通じて、地方自治の本旨を踏まえつつ、都道府県や市町村における教育事務の適正な処理を確保していくことが必要であり、指導等は今後とも重要な役割を果たしていくものと考えられます。2 しかしながら、指導等の運用について、中央教育審議会答申（1998年9月の「今後の地方教育行政の在り方について」を指す——

西本)において、(ア)学校の管理運営の適正を確保する観点などから、その運用が強めに行われてきたこと (イ)関係者において、その趣旨や在り方、法的拘束力を有するものではないことなどについての認識が十分でなかったこと (ウ)指導等に従っていた方が不都合が少ないなどの意識も見受けられることと相俟って、指導等がそのまま受け入れられてきた面もあるなどの指摘がなされています。こうした中央教育審議会答申の指摘を踏まえ、教育行政における指導等の在り方の改善を図ることと併せて、今回、国又は都道府県教育委員会の指導、助言、援助を定める地教行法第48条の規定を改正しました。」(74ページ)

さらに今回の改正による指導等の今後の運用に当たっては、以下の3点、すなわち、「①都道府県や市町村の判断を過度に制約することのないようにすること②実証研究の成果や情報の収集・提供などの支援的な機能を重視していくこと③教育基本法や学校教育法等の法令に违背する教育行政の執行や学校の管理運営の是正に重点を置いて行うこと」(75ページ)に重点を置くとしている。

さて、問題は以上のような改正の背景をもち、今後の運用において重要性をもつされる48条が、どのような性質の関与であり、それはまた関与の一般ルール法としての改正地方自治法で定められた関与の諸類型(メニュー)とどのような関係になるのかである。この点、文部省サイドの解釈では、48条にいう関与の諸形態(指導、助言、援助)が、改正自治法245条第1号(イないしト)にいう関与のいくつかの類型の一つであるに止まらず、同条3号の「一定の行政目的を実現するため、地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」(但し、裁定、審査請求、異議申立て等に対する裁決、決定等を除く)に該当するとしている。こう述べる。

「改正後の地方自治法では、地方公共団体に対する関与の一般類型として、助言又は勧告、資料の提出の要求、是正の要求、同意、許可・認可又は承認、指示、代執行、協議が定められているとともに、これら以外に、その他の関与として『一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為』が規定されました(第245条)。地教行法第48条の指導、助言、援助は、地方自治法のその他の関与に当たるものと考えられます。」(84ページ)

さらに48条の指導等と245条の4の「技術的な助言若しくは勧告」との違いについてこう述べている。「(両者はともに)法的拘束力をもたない非権力的な関与ですが、地方自治法と異なり、(48条の指導等は——西本)主観的な判断又は意思等を含まない『技術的な』ものに留まるものではなく、また、『相手方が将来においてすべきことを指し示し、相手方を一定方向に導く行為』も含まれるものとされています。」(同前)

一方、改正自治法では、地方公共団体に関する関与については、「国は、できる限り、普通地方公共団体が、自治事務の処理に関して、……第245条……第3号に規定する行為を、……受け、又は要することとすることのないようにしなければならない」(245条の3③)とされていて、地方公共団体への個別の関与を新たに制度化したり、関与制度を見直したりする場合の一般的配慮義務が規定されている。

以上の規定を睨み合わせると先の文部省サイドの解釈はどう理解することができるだろうか? 結論的に言えば、48条の指導等の規定は、ダブルカウント的に解釈・運用されていることになるといえる。これは従来にあまたの解釈、すなわち、地教行法48条を、改正自治法245条の2(関与の法定主義)を前提に、245条の4ないし245条の8までの関与の類型の一つだとする「素直な」理解(安達:1998, 小川:1998, 新井:1999)を裏切る解釈であるから、文部

省サイドのこの解釈のロジックをいまだ少し精査しておくことが必要である。

改正自治法は、国等の関与メニューの規制法であると同時に、それ自身が関与の根拠法でもある。ここで改めて同法の関与に関する規定を整理してみると、4つの部分からなっていることが分る。すなわち、①関与の意義、法定主義及び基本原則(245条ないし245条の3)、②自治法を根拠とする関与等の根拠規定(245条の4ないし245条の9)、③関与の手続ルール(246条ないし250条の6、以上、第11章第1節)の部分及び④係争処理制度(第11章第2節)の部分である。

②の自治法を根拠とする関与等には、助言・勧告、資料の提出の要求(この2つは自治事務、法定受託事務の双方に適応される関与類型)、是正の要求(自治事務のみに適用のある関与類型)、同意、許可・認可・承認、(以上は、法定受託事務に原則として適用があり、例外的に自治事務にも適用のある関与類型)、是正の指示、代執行(以上は法定受託事務のみに適用がある関与類型⁽⁴⁾)がある(245条の4ないし245条の5及び245条の7ないし245条の8)。

注意したいのは、「各大臣……又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関」が「その担任する事務に関し」行う(自治法245条の4)場合、関与等を定めた自治法の当該規定を根拠に、関与等を行うことができることである。ここから地教行法48条の関与等は「法律又はこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはない。」(同245条の3)との規定にいう法律による関与が許されるケースに該当すると解すれば、法文に素直に従った解釈といえる。だが、先の文部省サイドの解釈では、こうした素直(無難)な解釈を採らず、自治法245条の3が「国は、できる限り、普通地方公共団体が、自治事務の処理に関しては……第245条第1号ト及び第3号に規定する行為を、法定受託事務の処理に関しては、……同号に規定する行為を受け、又は要することとすることのないようにしなければならない。」と定めて、基本類型以外の関与等の例外としてその発動を強く抑制しているケースに該当するものとして48条を敢えて位置づける仕儀になっているわけである⁽⁵⁾。

この解釈に従えば、文部大臣は、自治法を根拠にした基本類型の関与等を行うことができるとともに、地教行法48条に基づいて基本類型以外の関与を行うことができることになる。つまり同じ48条が、自治法上の基本類型の関与の根拠規定であるとともに、基本類型以外の関与の根拠規定にもなっていて、つまりはダブルカウント的に解釈されているのである。これは何故なのか? また何なのか?

思うに、こうした解釈が出てくるのは、教育事務が国と地方の双方で行うべき「協働した自治事務」とでもいうべきものと観念されているからではないだろうか。こうした観念は、戦後のある時点で生まれたものと私は考える。戦後の教育法制においては、教育を国家事務(国政事務)と観念することは原則的に許されなくなった(学校教育法及び旧教育委員会法)。従ってこうした観念は、戦前の教育＝国家事務論の残存と理解することはできない。むしろ戦後のある時点から、国・文部省は、こうした「協働した自治事務」とでもいうべき観念を採用したのではないだろうか、と私は考える。この私の考えを裏付ける興味深い教育事務理解がある。木田宏である(木田：1983)。同氏はあたかも今回の分権改革を先取りするかのよう、自治事務の中に埋込まれた国の教育事務としての機関委任事務の観念とその制度運営を否定ないし相対化するような論議を行っている。木田の考えは、今回の分権改革における自治事務と法定受託事務の区別の相対化(区別の無意味化)という今回の分権改革の本質に、私とは違ったスタン

スから迫ろうするかのである。

木田は、国の立場から見て、機関委任事務の典型ないし要所ともいうべき「就学事務」（学校教育法22条ないし27条及び同法施行令第1条ないし22条の2）は、本来、団体事務（自治事務）であってよいとする極めて大胆な解釈を行っていた。

「最近一部に、地方行政を考える上において、団体事務と機関委任事務を区別して考えることは妥当ではないとの意見がある。ともに地方行政の内容をなすものであるから、殊更に区別して扱うべきでないとするのである。また実際問題としても、事務の種類によっては、事の本質上国の事務であるか、団体の事務であるか必ずしも明らかでないものが生じてくる。就学事務については、学校教育法及び同施行令は学齢簿の編製、就学通知等を市町村教育委員会の処理すべき事務と定め、また『市町村の教育委員会は、性行不良であって他の児童の教育に妨げがあると認める児童があるときは、その保護者に対して、児童の出席停止を命ずることができる。』（学校法26条）と規定する（最近、この規定が改正され、出席停止処分が現実に作動できるように手続き等の要件が厳密化したことは先に触れた——西本）。これらの規定を就学義務の免除について『市町村の教育委員会は、監督庁の定める規程により、……義務を猶予又は免除することができる。』とする同法第23条の規定や、同法施行令に規定する盲・聾・養護学校の就学に関する都道府県教育委員会の事務と合せ考えると、教育委員会の行なう就学事務は、国の機関委任事務ではないかと考えられるが、他方、同法第25条が『経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。』と規定して、就学奨励を団体事務として行なうべきことを明らかにしているし、また、就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律もまた、同様の前提に立っているので、先の就学事務の処理を団体事務と解すべき理由も、また少なくない。このように、事務によっては、いかなる性格のものであるか明らかでないものもあるが、現行法制は前述のように団体事務と機関委任事務によって、法の適用関係を異にしているので、運用上いずれかに解釈をつける必要がある。同じ教育委員会が処理する同様の事務は、同様の法関係にあるものと考えることが衡平の原則に則するであろうから、就学事務は団体事務と解する方が穏当であろう。このような問題があるところから、機関委任事務、団体事務の区別を無くそうとする意見も出るのであるが、それは今後の地方自治制度に関する立法論、政策論であって、現行制度の下における解釈論、運用論としては、一応の区別を明らかにする必要があるのである。」（26～27 ページ）

木田の表現は慎重でかつ曲折に富んでいるが、その論旨は明確だと思う。木田の以上の考え方と今回の分権改革によって生み出された48条の解釈・運用の背後に存在する考え方がどのように内面的に繋がっているかの問題は、実はこの項で提起した2つ目の論点②とも密接に関わっている（というより、我々はすでに木田の考え方を媒介に論点②の内部に引きずり込まれている）から、ここでは先に論点②を提示・展開し、その後、3でもう一度立ち戻って考察することにする。

論点②は、機関委任事務の廃止によって自治事務（法定自治事務）化した諸事務の処理に際し、学校教育法及び同施行令・施行規則が、全体として自治事務の「処理基準」となることによって、自治事務化した教育事務への統制が強化されるのではないかと、という問題であった。

今回の分権改革は、国と地方の教育行政体制の改革として見た場合、教育に関する機関委任事務制度が廃止されたことが、多くの論者によって改革の最も注目すべき点として挙げられ、

評価すべき点として肯定的に言及されている。就学指定事務の自治事務化、学級編制基準の設定・認可に関する事務の自治事務化等が、教育行政場面での改革の特筆されるべき成果であるというわけである。そこでこの間の国と地方を通じる制度改革の内部により深く入りこみながら、教育事務の自治事務化の意味について考えてみよう。

ここでは、木田の取り上げた機関委任事務の2つの事例（就学事務と出席停止制度）のうち、前者とそれに関連する学校教育法106条問題を取り上げて、論点②を提示してみる（後者の出席停止制度は指導力不足教員の転職・排除措置とあわせて次項で論じる）。

機関委任事務方式の廃止に伴う就学事務の自治事務化（正確には法定自治事務化というべきである）は、地方自治法や地方教育行政法の改革による国・地方関係内部の問題として注目されたというより、自治事務化の波及的効果としての「通学区域の弾力化」あるいは「学校選択の弾力化」への期待、また過剰な期待がイデオロギッシュに表明された言い方では「学校選択の自由化」の主張も見られ、分権改革が公立学校（義務制学校）の閉塞状況を打開するある種の「起爆剤」となることに注目ないし期待した側面が強かった（ちなみに、私自身は、後述のような理由で、就学事務を自治事務化することによっては、就学指定制度は変更されないと判断するので、以下では、この間の事態を「通学区域の弾力化」と呼ぶ）。官僚的統制と画一的運営によって長らく逼塞させられてきた現在の学校制度——公立学校（なかならず中学校）の現状を、これによって改革・打破できるのではないか、そういう期待である。教育行政学者を先頭に、教育学者（教育社会学者を含む）の多数の論者や支配的メディアもそうした期待を込めた言説を盛んに表明していたことも記憶に新しい。ここでは、メディアをも巻き込んだ教育界内部の多岐にわたる複雑（怪奇?）な言説ではなく、敢えて異分野のシンプルな言説をそうした期待の代表例として紹介してみよう。

「(辻山) ……ともかく教育委員会が地元の圧力で、地元の住民の声で動かなきゃいなくなるというのは大きいことなんですけれどもね。(田嶋)自治事務に変わるというのはそういうことなんです。(辻山)そうなんです。住民の声を無視しにくくなる。その代わり、ちょっと教育委員の選び方なんかも中野区が頓挫しちゃったけれど、これから考えていかないと。だって就学校の指定とか、あんたはどの学校に行きなさいとかっていうのも、今度は自治事務になるわけでしょう。そうすると父兄はやはりいろんなことを言うよね。うちの子はこっちの学校にやらせてくれとか。どうやって調整するんだってことになれば、ある程度、教育委員会自身が権威みたいものを持っていかないと裁けないんじゃないか。特に不登校児なんか、学校を変えるとか、それは今でもやっているんだけど。でも親にしてみれば近けりゃいいというもんじゃないでしょう。こっちの学校のほうが良い学校だからという要望が、僕はワーストと来て、まさに教育委員会自身もある種の政治化する。その時に、今みたいな選び方で良いかどうかっていうのは、やがて来ると思うよ。もっと民意を反映した委員を選べ、たとえば選挙させるとかね。」(28～29 ページ) (田嶋・辻山：1998)

ところで「分権改革」と並んで、今回のネオリベリズム行政改革のもう一つの主導原理は「規制緩和」である。規制緩和のアクターとしての行政改革委員会（規制緩和委員会）が、分権推進委員会の活動とはほぼ並走しながら、1996年（平成8年）に、①公立小中学校の学校選択の弾力化、②特別非常勤講師の担当教科の拡大、③中学校卒業程度認定試験を中学校在籍中でも可能とする受験資格の緩和策等を提言したこと、さらにこれらの提言に呼応して文部省が通

学区の弾力化を容認・推進する（「通学区域制度の弾力的運用について」通知（1997年1月27日、文初小第78号））制度運営に「変貌」したように理解されたことなどが通学区域の弾力化の理解を一層混乱させる要因になって、事態を複雑にしたといえる⁽⁶⁾。

分権改革（就学事務の自治事務化）と規制緩和（通学区域の弾力化）は、分権推進委員会や政府の『分権推進計画』の主張に従えば、行政改革の車の両輪である。にもかかわらず、というかであるがゆえにこの二つは区別する必要がある。いま、この2つを簡単に定義しておけば、①地方分権とは国の事務・権限を自治体に移すことである。同時に分権が実効性を持つためには、委譲した事務・権限に対する関与・規制の縮減が並行しなければならない。②規制緩和とは、国や自治体等の公権力機関（官）が企業・国民といった民の活動に対する法令等による義務づけや許認可等の規制を縮減することである。この点につき、安達和志（安達：1998）は①②が混同され、ねじれながら進展してきたことを指摘し、事態を以下のように整理している。

「たとえば、①地方分権の方針の中で謳われた教育課程の国家基準の大綱化・弾力化（分権委第1次勧告）や教科書採択地区設定の都道府県自治事務化（同第2次勧告）は、教育課程編成権や教科書採択権の所在に関わっており、むしろ規制緩和の問題として適切に位置づけられるべきであると考えられる。一方、②規制緩和策として語られた学校選択の弾力化（行政改革委員会規制緩和委員会報告1996・12・5）は、まずもって就学校指定・変更をめぐる教委の自主的な裁量判断の問題と考えれば地方分権の課題といえよう。」（65ページ）

安達が正しく指摘しているように、大事な筋は就学校指定制の問題は、規制緩和問題として論じるべきでないという点である。

さて、以上のような事情、考え方の筋を念頭に置ながら、就学事務の自治事務化の意味を考えてみる。現行法令では、就学事務の基本的骨格は次のような諸事務の複合物である。①学齢簿の編製（学校教育法施行令第1条）、②入学期日の通知（同5条①）、③就学すべき学校の指定（同条②）、④出席（attendance）の督促（同21条）、⑤（前後するが）保護者等の就学（enrollment）義務（学校教育法22条）、同じく保護者等の就学義務の猶予・免除（同23条）、保護者等への就学援助（同25条）、保護者等への出席停止命令（同26条）、学齢未満児の入学禁止（同27条）、の5つのパートである。

ここで改めて確認できることは、施行令で定めている①②③④の項目は、市区町村教委の権限とされているのに対し、法で定めている⑤はすべて、保護者等の義務であることである。従来、機関委任事務とされていたのは、いうまでもなく、①②③④の項目であった。そして①ないし④の項目すべてが、従来機関委任事務とされていたのが、今回の改正によって自治事務化されたわけである。逆に言えば、これによって⑤の親等への就学させる義務が解除されたわけでない。

実際、市区町村の就学事務の実務的处理においては、今回の分権改革によっても、文部省の弾力化推進事例においても、就学指定制度の中核部分の運用は全く変化していない⁽⁷⁾。

その意味で、こと就学事務の管理に関しては、今回の分権改革によって何か地方公共団体（市区町村教委）の自主性や権限が分権・自治的方向で拡大したと判断することはできないし、ましてや親等の就学させる義務を負う者の権利に本質的変更があったということはできないのである。

正確に言えば、以下で若干考察するように、（公立）学校とトラブル関係（？）にある不登校児童・生徒やその保護者等にとっては、分権拡大、自主性強化を標榜した今回の一連の制度改

革は、むしろ抑圧と監視の強化として作用する側面をもっている。

この間の事情をより精密に理解するために、就学指定制と通学区域との関係を理論的に押さえておく。言うまでもなく、この就学事務の中核部分をなす就学指定制は、親等の「就学させる義務を負う者と国の関係」を規定することを内容にしている。

まず、重要なことは、①ないし④と⑤の間には、本質的な次元の違いが存在することである。私は（仮に）前者を「出席（attendance）に関する秩序」、後者を「就学（enrollment）に関する秩序」と呼んで区別するが、同様の区別は結城忠（結城：1994）も行っていて、私の区別は、結城の識別する「就学義務」（Schulbesuchspflicht）と「教育義務」（Unterrichtspflicht）に対応するものであろう⁽⁹⁾。問題は、各国の法制においても、日本においても、後者、すなわち、「就学（enrollment）に関する秩序」／「教育義務」（Unterrichtspflicht）に関する法律的縛り、言い換えれば教育に関する国家意思は非常に強固で、近代的制度学校は、一部の例外を除いて、ほぼ教育の国家独占、それを前提とした教育の学校独占の状態となっていることである。ここから指摘すべきことは、今回の分権改革で自治事務化されたのは、「出席（attendance）に関する秩序」／「就学義務」（Schulbesuchspflicht）に関する事務であったことである。

次に指摘すべきは、分権改革を俟つまでもなく、「出席（attendance）に関する秩序」／「就学義務」（Schulbesuchspflicht）に関しては、すでに文部省自体、就学すべき学校の指定権限を国が留保した上で、就学事務の弾力的取り扱いとしては、既定の政策の追認に他ならないという事実である。翻って見れば、すべての子どもを収容する義務教育制度（制度としての学校）には、本来的に「方法的無理」（滝川：1998）というべきものが含まれているとすれば、義務教育制度の運用の歴史には、ある面で、本則の制度がハードで画一的である反面として、制度の例外として一定の事由がある場合、そこにはいつも「柔軟」かつ「弾力」的な制度運用が必然的に附随してきといえる。事実、学校教育法施行令 8 条の弾力的運用に関しては、すでに 1952 年には、「地理的理由」に加えて「身体的理由」も挙げられており（昭和 27 年 4 月 17 日、文部省初中局庶務課長回答⁽⁹⁾）、最近になって就学指定制への変更申立（区域外就学の申立を含む）に「いじめ等」の事由が認知された（昭和 60 年 6 月 29 日、初中局長通知）ことすら、こうした弾力的運用の延長上に出された措置であって、国の就学指定権限に何ら本質の意味で変更を加えるものではないのである。この点、学校選択の自由や、通学区域の弾力化を積極的肯定的に論じる論者の間においても理解の共通項はいまだ形成されていないのが実情のようである⁽¹⁰⁾。

今回の分権改革が生み出した新機軸は、この国の就学校指定権限を機関委任事務から外し（機関委任事務という事務区分のカテゴリーを廃止することによって）たことである。では、この事務がどうなったのか、どこに帰属したのかというと、今回の分権改革（地方自治法改正）では、事務の帰属主体を特定・明示しないというのが大原則であるから、従来、国＝「主務大臣」（改正前の地方自治法 150 条）に解釈上＝観念上（機関委任事務というカテゴリー自体、法解釈学の構成した観念である）、帰属するもの（と構成）されていたこの事務＝権限は、文字どおり、具体的名宛人（主務大臣）を失って国＝法令の体系の中にまずは帰属することになったと考えるしかないだろう。では果たして、ここにいう「国」とは何か。この点、行政法学者の鈴木庸夫の指摘が有益である（鈴木：1999）。同氏は、改正地方自治法の関与の一般ルール法としての性格をどう解釈するか（具体的には、245 条の 4）に関わって次のように論じている。

245 条の 4 において、各大臣が自治体の監督権者（自治監督権）として登場してくる前提には、まず国（ネーション）に自治監督権があり、同時にそれを各大臣が「分担管理」という原

則があるはずで、問題はこのネーションが自治監督権を有するとして「それを誰が担うべきかは、住民、裁判所、内閣、国会まで種々のバリエーションが考えられる」にも関わらず、法律所管省庁である各大臣がそのまま自治監督権を「分担管理」することが当然視とされていることである。ここでは、各大臣は「中央政府としての各省庁の長としての側面とネーションとしての自治体を監督する権限を持つという二面性を有することになる」(54~55 ページ)、というのである。

鈴木の問題にしたロジックを受けて言えば、問題はこうなるだろう。改正前においては、関連する個別法令(学校教育法 22 条及び同施行令 5 条)の解釈を通じて、「就学指定権限は国=主務大臣に帰属する」という論理は、いわば事後的に構成されていた。対して、改正後においては、就学指定権限は、一般法(一般ルール法)である地方自治法が予定する自治体に対する自治監督権(の一部)として吸収され、その限り自治監督権は、まず一旦、国(ネーション)に帰属すると観念されるが、その際、その自治監督権を「誰が担うべきかは、住民、裁判所、内閣、国会まで種々のバリエーションが考えられる」にも関わらず、結局、自治法は「各大臣」が分担管理すると定めているから、「国=文部大臣」に帰属する、こういうロジックに変更されたわけである。

以上のような事務・権限の帰属を明示しないことによって、従来の権限配分が固定されるだけでなく、国の権限が強化されるロジックが、今回の改正に織り込まれているのではないかという危惧は、単なる杞憂ではなく、現実的にそうだというのが、次の学校教育法 106 条の問題である⁽¹¹⁾。

ここでは、106 条の監督庁読み替え規定が改正され、これによって各種の監督権限が文部大臣を名宛とする事務処理体制が出来上がったことの意味を、「学校教育法の文部行政の行為準則化」の問題として考えてみる。これは地方自治法の改正との関連で言えば、「学校教育法の自治事務の処理基準化」の問題である。

まず、関連する規定(改正箇所)等をみておこう。まず分権一括法(126 条)では、学校教育法の関連する 33 項目が改正され、その中で、従来「当分の間、文部大臣とする」とされていた学校教育法 106 条①の 17 項目の経過規定につき、これらをすべて文部大臣に指定=固定する改正を行った(この他、附則で読み替えが明示されていない大学関係の監督庁も学校教育法 64 条及び国立学校設置法 1 条を『援用』して文部大臣とされた⁽¹²⁾)。

この改正の背景には、「地方分権推進計画」における「各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体の役割を明確にする」との考え方(いわゆる新しい役割分担原則——これについては後述)及び中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」にいわゆる「基本的な制度の枠組みの制定」や「全国的な基準の設定」などの役割は今後とも国(立法府ではない)が担うべきとする考え方があることは言うまでもない⁽¹³⁾。

さて、すでに論点①で関説したように、自治事務の処理に関しては法定受託事務のような「処理基準」(自治法 245 条の 9)に基づく処理という方法は採用されていない。では自治事務に関しては自治体(教委)は全くフリーハンドの処理が可能かと言えばそうではない。この点、『地方分権推進計画』は、自治事務の処理基準について、「法令に基づいて処理される自治事務に係る基準のうち必要なものは、通達によらず、法律又はこれに基づく政令(法律又はこれに基づく政令の委任に基づく省令又は告示を含む。)に定める」(「第2 国と地方公共団体との役割分担及び国と地方公共団体との新しい関係」の 4 の(1)の(ア))としている。つまり、自治事務

に関しては、通達以外の（以上の）告示や省令も処理基準となって自治体を拘束するわけである。ここで、先の106条改正が大きな意味をもってくる。例えば、従来、学習指導要領（告示）の法的性格（法的拘束性）を巡って、国・文部省はどこまで教育課程の基準を規定することが可能であるとか、規定された範囲のどこまでが法的拘束性を有するかといった国と自治体の間で争いのある状態が存在し、その都度、互いの解釈権に基づいて争いの状態を「解決」し、最終的には司法的判断でそれぞれの解釈・運用の正当性を決着するという処理体制（秩序生成のメカニズム）が存在した。今回、これが否定されたわけである。そこでは、まず、国・文部大臣には教育課程の基準に関して規定する権限が帰属し、それを各自治体（教委）の自治事務の処理基準として示す。その上で、自治体の処理に違法や不適切があれば、処理基準である告示（学習指導要領）に基づいて指導・助言等を事後的に行う、こういう処理体制が出来上がるわけである。ここにあるのは、争いのある処理基準の、当の中身（法的拘束性の有無・範囲など）は、処理基準に照らして判断されるべし、という自家撞着的なロジックである。これは換言すれば、「学校教育法の文部行政の行為準則化」である。法が行政の行為準則になる、これこそ法治主義の完成だと即断してはならない。法はここでは、行政の主体にも行政の客体にも等しく妥当する客観的基準として存在しているのではなく、法に規定があれば、行政はどのようにでも行為できるという意味で、法はもっぱら行政（主体）の行為を起動し、行為を促す準則に変質しているのである。同時に、このことは106条の改正が「学校教育法の自治事務の処理基準化」を帰結することによって、学校教育法自体がそうした行為準則へと変質したことを意味するわけである。

ここから直ちに予想・指摘されるべき危惧は、地方自治に対する「立法統制」の強化である（この点につき、（白藤：2000）を参照）。しかも自治事務に関しては、処理基準は法律だけではなく、法令、それも省令や告示まで含んだ法令（行政規則）による統制である。自治事務に関しては、今後、どのような法令（といっても省令や告示まで含んでいる）が作られるか、また既存の法令等の運用の如何によって、以上のような自家撞着的制度運営は回避されるのかもしれない。だが、次項で見るように、106条改正以降に現れた最初の、従って自治事務の処理基準化した最初の立法こそ、規律密度の上昇を通じて、言い換えれば処理基準の厳格な適応＝統制を通じて、自治事務の自由な処理を一層制限するのではないかという我々の危惧を裏付けるものであったのである。

（2）自治事務の「処理基準」としての出席停止制度の実用化

前項の106条改正の意味に関わって、分権改革後、最初に現れた自治事務の処理基準に該当する法令改正として、我々が着目しなければならないのは、出席停止制度の改正＝実用化である。まず、関連規定を挙げておく。2001年6月に行われた学校教育法改正（法律105号）では、26条を次のように改正した。

「市町村の教育委員会は次に掲げる行為の一又は二以上を繰り返し行う等性行不良であって他の児童の教育に妨げがあると認める児童があるときは、その保護者に対して、児童の出席停止を命ずることができる。 一 他の児童に傷害、心身の苦痛又は財産上の損失を与える行為 二 職員に傷害又は心身の苦痛を与える行為 三 施設又は設備を損壊する行為 四 授業その他の教育活動の実施を妨げる行為 ②市町村の委員会は、前項の規定により出席停止を命ずる場合には、あらかじめ保護者の意見を聴取するとともに、理由及び期間を記載した文書を交

付しなければならない。③前項に規定するもののほか、出席停止の命令の手續に関し必要な事項は、教育委員会規則で定めるものとする。④市町村の教育委員会は、出席停止の命令に係る児童の出席停止の期間における学習に対する支援その他の教育上必要な措置を講ずるものとする。」

まず、最初に指摘すべき点は、従前の規定に比べて、出席停止処分に該当する行為態様及び要件（一または二つ以上）が厳密化したこと、さらに当該処分に関する手續（②ないし③項）が明確化したことである。これらの総じて処分に関する規律密度が上昇したことは、この処分制度が実用段階に達したことを意味する。しかもその際、注意したいのは、「出席停止の命令の手續に関し必要な事項は、教育委員会規則で定めるもの」（③）とされ、処分権者である教委の判断（裁量）は、わずかに手續中に存在するに過ぎないものになっている。言い換えれば、「①の行為態様及び要件に照らして、②の意見聴取を経れば、処分が自動的に出力する」、こうした処理体制が出来上がっているわけである。分権とは、ここでは教委の判断の裁量性にかかる負担を免除することである。

次に指摘すべきことは、スクーリング秩序の維持からみたこの処分制度の性格に関わる問題である。この処分は何から区別されるか、つまり何でないかと言えば、いわゆる教育的懲戒（学校教育法 11 条及び同施行規則 13 条）から区別される。先に結城の識別した区別を援用して整理すれば、教育的懲戒は「出席(attendance)に関する秩序」／「就学義務」(Schulbesuchspflicht)に関わる秩序維持作用である。処分権者を「校長及び教員」に名宛しているのはそういう性格による。対して、出席停止処分は、教委を処分権者とした「就学(enrollment)に関する秩序」／「教育義務」(Unterrichtspflicht)にかかる秩序維持作用である。両者の違いを、不正確を恐れず言えば、前者は学校に「正常に」「規則的に」出席している児童・生徒を念頭・対象において、そこで取り結ばれている教育関係を前提としてそれを維持・継続するための処分であるとすれば、後者はそうした教育関係からの排除処分であり、むしろそうした「正常な」教育関係という前提そのものの否定である⁽¹⁵⁾。ちなみに、こうした処分制度が、教育制度の、とりわけ義務教育制度に不可避免的にビルド・インされてきたことに注意されてよい。すなわち、この処分は沿革上、早くも 1890（明治 23）年の小学校令（勅令 215）「伝染病若クハ厭悪スヘキ疾病ニ罹ル児童又ハ一家中ニ伝染病者アル児童又ハ不良ノ行為アル児童又ハ課業ニ堪ヘサル児童等ハ小学校ニ出席スルコトヲ許サス 前項ニ関スル規則ハ府県知事之ヲ定ム」（23 条）に出発をもち、次いで 1900（明治 33）年の小学校令改正（勅令 344）「小学校長ハ伝染病ニ罹リ若ハ其ノ虞アル児童又ハ性行不良ニシテ他ノ児童ノ教育ニ妨アリト認メタル児童ノ小学校ニ出席スルヲ停止スルコトヲ得」（38 条）において完成した姿を現わし、その後、今回の改正に至るまで、教育に関する権利義務に本質的転換があったと理解される戦前、戦後を通じて無傷で生き延びた制度である⁽¹⁶⁾。

さて、条文に戻って急いで指摘すべきことは「他の児童の教育に妨げがあると認める児童」に関わる問題である。これには 2 つ問題があって、一つは条文内部の問題、もう一つは条文の外部において、この処分が実用化されることによって生まれる、いわば「制度の効果」に関する問題である。

まず、前者。この制度の提案趣旨であり、その旨規定にも表現されているように、排除の対象になる児童は、「性行不良」の児童一般ではなく、それによって「他の児童の教育に妨げがあると認める児童」である。等しく教育を受ける権利の前に平等（戦前も同一の規定だから、義

務の前に平等か?)である児童ではあるが、一方が他方の権利侵害者となっている場合、その者の権利は制限される。だが、これではあまりにも戦前と同じ土俵にこの制度が立脚しすぎているので、④項で代替的教育措置を付加したのが今回の改正の特徴である。戦前の観念では、天皇への臣民の平等な義務遂行への妨害は、天皇への義務という縦系列の垂直の秩序壊乱として非難される行為だったのに対して、ここでは、平等者という横の水平的秩序の壊乱として非難されるべき行為と観念されているわけである。その意味でこの制度は、やはり戦前のものとは規定においてほとんど同じであっても、性格を異にすると私は判断する。その判断の傍証として、私は2つだけ指摘したい。一つは、この制度改正に際して、目立った反対や批判がほぼ皆無だったこと、とりわけ、権利問題に敏感な社会層、有り体に言えば、中間的社会層、なんぞ都市の中流以上の富裕層において言うに足る反対や批判が見られなかったこと、同じことだがそうした社会階層の耳目である支配的メディアの言及が殆どなかったことは、現在の社会秩序のこれ以上の壊乱／破壊は、システム全体の秩序崩壊を呼び込むのではないかという社会意識(秩序不安)が、かかる改正を後押したと推測させることである。もう一つは、「他の児童に傷害、心身の苦痛又は財産上の損失を与える行為」(①1号)と「授業その他の教育活動の実施を妨げる行為」(同4号)が並行して、機能等価的なものとして規定されていることに関わる。この2つは同じ位置値において他の児童の教育の妨げになる行為類型とされているわけであるが、2つの間には温度差があって機能等価に扱うべきでない。1号の行為は、傷害・苦痛・損失を被った被害者が自明であるに対して、4号はそうではない。特定の子どもではなく、あらゆる児童・生徒が「授業その他の教育活動の実施」を妨げつつある状態こそ、現在の学校の日常ではないか? もっと言えば、「授業その他の教育活動の実施」に妨げのない状態こそ例外と言うべきである。子どもは本質的に「授業その他の教育活動の実施」を妨げる存在である。むしろ、「子どもは本当は学びたがっている」という児童中心主義的子ども理解こそ、義務教育制度を裏側から支えてきた教育イデオロギーである⁽¹⁷⁾。そうだとすれば、1号と4号を並行して機能等価に取り扱って怪しまない規定は、親(多数派の親)の以下のような学校への「微妙」な意識・態度を背景にもったロジックであると理解できる。まず、親の子に対する就学させる義務(結城のいわゆる「教育義務」(Unterrichtspflicht))が解除されず、むしろ親の教育上の責任への圧力が強まるとき、すなわち、下世話に言えば学校が否応なく「行かなければならない所」と観念され、その反面、学校での失敗やトラブルが社会的逸脱やスティグマと見なされ、親や家族にとって学校が権威性を強めた段階において、学校は「楽に」「安全に」「通過」できる場所であればいい、そういう意識が広がる。そういう意識は個々の親や家族が、わが子の教育(=学校への規則的就学)や養育を誰にも託すことができなくなり、個々の親や家族の個別的責任として引き受けなければならないところから生まれたものであって、決して学校が行う教育や授業への積極的関心や支持の上に立脚したものではない。むしろここには多くの親や家族の学校への潜在的回避傾向が存在する。学校にうまく適応して学歴獲得の総力戦を遂行できる親や家族は、都市部の一部の上層階層でしかない⁽¹⁸⁾。

こうした親や家族の大部分(普通の、つまり中流以上)の孤立したあり方は、現象的には権利意識の向上として現れる。こうした孤立化=個別化した土壌において、先の1号と4号のような、平等な権利者相互の関係と学校との関係を等しく、「権利の言説」で処理しようとする規定が出てくるのである。多くの親や家族は、わが子が直接的被害や不利益を被らないかぎり、学校には関心を持たない。ましてや授業妨害する子どもを理解しようとか、学校側の問題行動

等への対応の是非について親集団として解決を図っていかうなどという面倒なことは、発想することすらない。だからこうした規定は、大多数の親や家族の以上のような「微妙な」意識を土壌とし、むしろそうした権利意識の向上として現象する不安意識を逆手にとって、学校の秩序を強化する格好の手段として機能することになる。

最後になったが一番大事な問題、すなわち、この制度はどういう外部効果を生むかという問題である。私はこの制度がある程度の規模で実用化された段階において、次のような構造＝線引きが新たにスクーリング秩序に持ち込まれ、義務教育の再定義というべき事態を生むと考える。そしてこれが最大の問題と考える。この制度が学校の秩序維持の通常的手法として各地で運用されるようになれば、つまり子どもを就学させる親たちにこうした処分を受けることがレアケースの他人事ではなく経験されるようになれば、そこに現れるスクーリング秩序は次のようになる。すなわち、従来は、不登校児の存在に象徴されるように、学校に行く／学校に行かない（行けない）という形で2分されていたスクーリング状況が存在していたが、今度は、学校に行く／学校から排除される／学校に行かない（行けない）という形に3分されることになる。これは何を意味するか？ またどういう効果を生み出すのか？ 私はこう考える。この3分図式においては、「正常に」学校に行く者、「故あって」学校から排除された者、「故なく」学校に行かない（行けない）者＝不登校者の3つのカテゴリーが出現することになるが、そのことによって、不登校者（とその家族）は、この線引き＝カテゴリーの再設定によって、従来よりもさらに過酷な状態に置かれことになる。ここに最も大きな問題がある。3分図式では、不登校者とその家族は、現在以上に、彼らが偏見や差別の眼差しに晒されることが危惧される。どういうことか？ 暴力をふるったり、授業妨害を行う連中は学校から排除されて当然だという「常識」が、制度として正当化されるこの3分図式においては、不登校者やその家族はそうした連中よりももっと無責任でわがままな輩と見なされることになるからだ。義務教育制度の歴史はいつもそれに「まつろわぬ者たち」を排除してきた歴史である。けれども今回の措置は、そうした義務教育制度の宿病的負性を人為的に作り出し、それを利用しながら、就学(enrolment)に向けて家族を動員し、日々の出席(attendance)を確保し、「正常なスクーリング」とは規則的就学と出席の継続であるというシステムのコマンドに人々を帰順させるメカニズムを効果しているのである。

そもそも出席停止処分の運用実績を見るに、この制度の導入が急務だとは到底判断できない。ちなみに「荒れる中学校」がメディアで喧伝された80年代において、処分件数は最も多かった1982(昭和57)年度で、280件程度(「公立の小学校及び中学校における出席停止等の措置について」昭和58年、文初中322号)で、それをピークに減り続け、最近では処分実績があるのは中学校生徒のみで、50～80件を数えるに過ぎない(文部省「平成12年度」児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」(速報値)2001年10月)。つまり、(中)学校はひと頃に比べて、「問題行動」が減って、この種の処分を発動してまで「学校の秩序」を回復すべき状態にはないと判断されるのである。にも関わらずこうした処分が実用化に向けて動き出すのはどうしてなのか？ 結局、この処分制度の発動＝実用化を促している要因は「正常にスクーリング」を継続していくことのできる親(親権共同体)の意志(秩序不安の意識)だということになる。この点につき、出席停止命令の法的処分権者は教委であることが重要である。教委の意志とは住民の意志であり、なかんずく「正常」に学校にスクーリングしている(多数派の)親集団の「教育を受ける権利とその場の秩序を巡る親の権利問題」に関する意志＝意識である。

だから、そうした多数派の親集団の意志に呼応して、文部省通知ではこの処分制度の実施の狙いが「学校の秩序の維持」にあることをしきりに強調するのである（文部科学省「出席停止制度の運用の在り方について」（通知））。

もう一点、今回の改正された出席停止制度の運用と昭和 58 年通達の運用の違いにも着目したい。今回の改正制度の運用に関して文科省は「前回以上に市町村教委の責任を重視したこと」、したがって従来処分権限を校長に委任する場合が多く見られたが、こうした運用には慎重であるべき旨を明らかにしている（『鈴木敏之・文部省児童生徒指導課長補佐に聞く』『日本教育新聞』2001 年 11 月 16 日号）。つまりこの制度の運用に際しては、学校長等の自主性は邪魔になるというわけである。

この運用態度の変更は何を意味するのか？ 実は、先ほど挙げた年間 280 件という運用実績を示した 58 年通達には、本来、出席停止処分に該当すると文部省が判断した自宅学習、自宅謹慎等がカウントされていない。この数は、昭和 56 年度で、17 都道府県で 114 件、57 年度で 30 都道府県で 547 件といわれる（「校内暴力等に関する調査について（通知）」昭和 58 年 5 月 30 日、文初中第 166 号）。これは、文部省が出席停止処分の数字を少なく見せようとしたのではなく、逆に現場が出席停止処分をそのまま実施することを嫌がり（166 号通達の文言では、「学校教育法による出席停止の措置をとらず」）、現場の自主的判断においてかかる変則的扱いをしているものが多数に上ったためである。問題は個々の事例をどう判断したかを詮索することではない。ある時点まで、学校教育法第 26 条の規定をどう運用するかに関して、現場の管理者・校長と教委の間には、何を出席停止処分と認知するかという点において、学校側の自主性が存在していたということが重要なのである。裏返して言えば、こうした自主性を学校現場から一掃するのが、分権拡大・自主性付与を標榜した今回の改革なのである。

（3）「指導力不足教員」の転職＝排除措置

もう一つ、今回の分権改革以降の教育改革において見逃すことができないのが、「指導力不足教員」の転職＝排除措置である。ここでも、出席停止処分と類似したロジックが、すなわち適格者の正常な勤務／不適格者の非違行為という 2 分図式が適格者の正常な勤務／指導力不足等の教員／不適格者の非違行為という 3 分割のカテゴリーに変換され、これによって教職の適格性の再定義が起きている。まず関連規定を見ておく。地教行法の一部改正法（2001 年法律第 104 号）は、3 つの改正内容からなっている。すなわち(1)保護者や地域住民の意向を地方教育行政により的確に反映させ、教委の活性化を図るための措置——(ア)地方公共団体の長が教育委員を任命する際、「委員の年齢、性別、職業等に著しい偏りが生じないように配慮する」こと、および委員中には保護者である者が含まれるよう努めるべきこと（第 4 条中改正）、(イ)教委の会議を原則公開とすること（第 13 条中改正）、(ウ)「教育行政に関する相談」体制を整備すること（第 19 条及び第 23 条並びに第 48 条中改正）、(エ)県費負担教職員の任免その他の進退に関して市町村教委が内申を行う際、当該職員の所属する学校長からの意見の申し出があった場合、その意見を「付す」こととし、教職員人事に関する校長の意向を反映させる措置（第 38 条中改正）、である。ここで問題となるのは、次の措置である。すなわち、(2)都道府県教委は、市町村の県費負担教職員のうち、児童生徒への指導が不適切であると認める教員につき、2 つの条件（児童又は生徒に対する指導が不適切であること、研修等必要な措置が講じられたとしてもなお児童又は生徒に対する指導を適切に行うことができないと認められること）のいずれにも該当す

る者を「免職し、引き続いて当該都道府県の常時勤務を要する職（指導主事並びに校長、園長及び教員の職を除く。）に採用することができる。」（第47条の2新設）（もう一つの措置は、(3)公立高等学校の通学区域に関する都道府県教委の権限等の削除（第50条削除）である）

この改正のポイントである「指導力不足教員」とは何か、またこうしたカテゴリーの導入はどんな意味があるか、文部省サイドの説明（地方課：2000）を手がかりに考えてみよう。

こう述べている。「学校教育の成否は、学校教育の直接の担い手である教員の資質能力に負うところが極めて大きく、これからの時代に求められる学校教育を実現するためには、教員に適格者を確保することが重要な課題となる。……（中略）……しかしながら、依然として教員の非違行為が跡を絶たず（平成10年度懲戒処分者数：758人）、また、いじめや不登校をはじめとした様々な教育課題への対応が学校現場で求められている中で、児童・生徒に対する指導力等が不十分な教員の存在が各方面で指摘されている。このため、教員としてふさわしい人材の確保に努めるとともに、教員としての適格性を欠く者については、児童・生徒の指導にあたることのないように、適切な人事上の措置を講ずることが必要になっている。」（35ページ）

見られるように、従来の適格者／不適格者という2分割から、適格者／指導力不足教員／非違行為者という3分割されたカテゴリーが「発見」されている。こうした新しいカテゴリーの「発見」＝「構築」には2つのベクトルが働いている。一つは、従来の不適格教員というカテゴリーにおける非違行為者の多発である。もう一つは、従来の適格者カテゴリーからのいわば落ちこぼれである指導力不足教員の析出である。これら2つのベクトルを起動しているのが、「いじめや不登校をはじめとした様々な教育課題への対応」というシステムの力学＝コマンドである⁽¹⁹⁾。

この力学＝コマンドの内容・方向について、成嶋隆は（成嶋：2001）は、「教育の『危機』を国家主義的に『打開』しようとする」「『危機管理』的な『教育改革』」（233ページ）の進展を指摘している。同感である。加えて、成嶋が、今回の地教行法改革が「『日の丸・君が代』問題での教師攻撃に悪用」される危惧を示唆する事例として八王子市立石川中学校の根津公子教諭への処分（「自分で考えることの大切さ」を説く際に、同教諭が「君が代・日の丸」問題で主体性のない姿勢をとる校長たちの事例を挙げたことが、地方公務員法にいわゆる「信用失墜行為」に該当するとして、文書訓告を受けた）を挙げている点に着目したい。根津教諭の事例においては、分権改革によって主体性とエンパワメントを付与された市教委が、「処分にはあたらない」とする都教委の指導を振り切って、「独断で」（と成嶋は言うが、分権改革の精神からすれば「自治的に」）処分を行っている。同時に、「信用失墜行為」に該当する個々の具体的行為（授業での発言）だけでなく、市議会において、同教諭の「適格性」を疑問視する発言を市教委が行ったという。

さてここまで検討してきた中からハッキリしてきたのは、分権・自主性拡張・規制緩和・多様化・個性化・自己選択・自己責任などを標榜した教育改革のいくつかの隠されたメカニズムである。ここでは、(2)出席停止制度と(3)指導力不足教員の排除＝転職措置の同型性を生み出すメカニズムが、(1)の分権改革のメカニズムとどう絡み合っているのかという視角から、もう一度問題を整理し、次章でのよりトータルな分析の切り口をつけておきたい。

①(2)の教育を妨害する児童・生徒の出席停止と(3)の指導力不足教員の排除。この2つこそ、考えてみれば児童・生徒と教師という制度としての学校の原基的關係性（教え——教えられる教育関係）の構成要素であり、2つの処分制度はそれらに関する規律の再定義であることは、

今回の改革が教育制度の基底部分に達したことを裏書きしている。

②同時に、(2)と(3)の検討を通じて見い出されたのは、「正常」や「適格」というカテゴリーの強化と精密化というべき現象であった。出席停止処分の発動を教育・授業を妨害する者に対する消極的排除と捉えるのは不十分である。そうした問題把握では、「正常に」スクーリングを継続している子ども内部に視野が釘づけされてしまうからだ。視野を不登校児童・生徒にまで拡大するならば、そこに見えてくるのは、消極的排除処分ではなく、そうした排除の構造的効果としての「正常な」スクーリングの「正常性」の強化＝純化である。このことが、「正常な」スクーリング内部での小さな逸脱や失敗のより微細な監視＝再定義を生み出していく。こうして、出席停止制度を配備した現在のスクーリング秩序は、上から若しくは外からの規律づけの可視的力によって維持／定義されるのではなく、スクーリング内部での個人からの自発的帰順という不可視な力によって維持／定義されることになったのである。同様のことは、教師の教職の定義の変更としての指導力不足カテゴリーの導入にも指摘することができる。ここでは、教職の再定義が、「適格」性の境界の再設定として行われている。この場合も、視野を「適格」に勤務している教員の内部に限定すると問題の所在を見失う。教職の「不適格者」としての「非違行為者」の存在まで含めて再定義が行われている点が重要なポイントである。ここでは、「体罰」「飲酒運転」「セクハラ」等々のスキャンダラスな表象を伴う「非違行為者」を消極的に排除することが制度の本則ではない。ここでは「指導力不足」というカテゴリーを投入することで、制度の構造的効果として「適格な勤務」、「適格で十分な指導」といった「適格性」の強化＝純化が起きているのである。この純化＝強化の不可視の力学は、教職の専門性の定義をより多く、教師個人の資質・能力・やる気・職務への忠誠心といった孤立した個人の反省能力として再定義することを強要するものになるだろう。

③最後に、教え——教えられる関係の要素である子ども／教師に関わるミクロな制度改革を貫く以上のロジックと(1)分権拡大・自主性付与のマクロな改革との繋がりを考えてみよう。私は、今回の分権拡大・自主性付与のマクロな改革の背後には、カジュアライズ（暫定化）、流動化、難民化、ボランティア化の社会力学が存在すると考えている。分権拡大が国と地方の間の、自主性付与が市町村教委と学校の間の、それぞれの関係「変革」を語るキーワードであるが、(1)で取り上げた就学指定事務がそうであるように、地方団体や現場への分権・自主性の拡大・付与の改革は、就学義務を何ら解除しないばかりか、むしろ個々の家族・子どもへの就学義務の強化ですらある。例えば、増え続ける不登校者と学校の関係を見つめてきたカウンセラーの内田良子はこの間の事情を次のように指摘している（芹沢／内田：1999）。

「むしろ全体としては、登校拒否の子供たちの数が増え続けるという去年、今年の情勢を踏まえて、学校へ戻す働きかけは、より一生懸命になってきていると私は思うんです。文部省はさまざまな選択肢は用意しましたが、学校に行かないという選択肢は作ってくれませんから。」（21 ページ）

内田のいう「学校へ戻す働きかけ」を強める力の正体こそ、分権・自主性の拡大・付与を標榜する教育改革を背後で駆動するカジュアライズ（暫定化）、流動化、難民化、ボランティア化するメカニズムの力なのである。

もう少し具体的にこのメカニズムをハッキリさせておこう。通学区の弾力化措置（これは学校選択の自由化や親へのその種の権利付与とは違う）がそうであるように、ここでは、選択＝自己決定の余地を見かけ上だけでも広げ、選択として起動する家族の主体性を喚起＝動員する、

そういうメカニズムである。こうして公立学校はいわば「選べるもの」として家族の前に出現することになったが、裏返して言えばそれは「選ぶしかないところ」「自分で選択して就学するしかないところ」と経験されることになる（公共圏への封じ込め）。これが果たして、親の教育に対する自由や主体性の拡大と言えるか？むしろ個々のミクロな家族の不信や忌避感情を逆手にとって、選択という形態で主体性を喚起することを通じて、公立学校というマクロシステムが延命＝拡大を遂げていく、そういうメカニズムが生まれてきたわけである。

以上のことから、今日、問われるべきことは、今何が起きているかという現状の説明／追認ではなく、この改革の意味を問うことであり、そこからの出口を模索することである。そこで、そのことをよりトータルに、深く考えてみるのが、次章の問題である。

3. 〈就学強制〉から〈就学動員〉へ、あるいは「義務教育」の再定義へ

(1) ガヴァメントの出現と〈就学動員〉体制の成立

—「行政が言っていることも教育学者が言うことも教育改革に関しては同じですね」とは某学生の呟きである。10年以上に及ぶネオリベリズム教育改革に対する批判的思考は教育学言説において、極めて衰弱した無残な状態にあるのではないか？

地方分権・学校の自主性拡大を標榜した改革をどう見るかに関する典型的な言説パターンは、分権改革には「いい面と悪い面があります」というものである。例えば、新井秀明(新井：1999)は、地方分権推進計画、16期中教審答申「今後における地方教育行政の在り方について」などを取り上げ、現在進行中の改革の全体像を手際よくまとめたうえで、この改革によって開かれた分権・自主性拡大のチャンスをどう生かしていくかは、各「自治体と地域・学校」の今後の取り組みの如何によるとしている。例えば、中教審答申については次のように評価している。

「教育課程の国家統制の見直しが不十分なことなど不徹底な面はあるものの、『集権的な官僚統制の見直し』を文部省の設置する基本的な審議会が提言したことは『自発的』に官僚統制を受容する姿勢が根強い自治体や学校の状況では重要であり、運用面で是正の手がかりとすることができよう。また、(中略)『教育行政および学校への保護者・住民参画と責任体制』についても、こうした課題が提起されたことそれ自体は首肯しうるものである。しかしながら、(中略)その提言内容は検討を要する問題をはらむものである。」(67～68ページ)「学校レベルの『参画と責任体制』だけを取り上げても、自治体と地域・学校がどのように答申の提言を判断するかによって、今後の教育行政における『分権化』の行方が左右されることになろう。」(69～70ページ)

こういう論述・評価のどこが問題か？それは新井の想定する改革の帰趨を決する件の「自治体と地域・学校」という、あえて言えば、改革の主体)こそ、実は今次改革のターゲットとされたいわば「客体」であることを繰り返すことができていない。自分で自分の現状を変えられないほど自主性・主体性を喪失しているからこそ、「自治体と地域・学校」に分権拡大・自主性付与の改革を施すというというのが改革のロジックである。ここのところが全く逆転している。「自治体と地域・学校」にとって、今次改革のロジックは、それを全面的に受け入れるか、適当にやり過ごすかしか選択＝主体性発揮の余地がないところに追い込まれていることが、こうした議論／評価では欠落しているのではないだろうか⁽²¹⁾。

では一体、分権改革を通じてどういう事態——統治体制が出現したのだろうか？我々の問

題はこれである。そこで地方分権推進委員会関係者の発言を聞いてみよう。

磯部力（磯部：1998）は、改正地方自治法の採用した「役割分担原則」に関して次のような発言をしている。

（1）まず磯部は、この概念が「決して中立的な概念ではないことを明確にしておかなければならない」とし、それは「『従来の集権型原理を前提にした国・地方の役割分担』を抜本的に見直し、新たに、『一方で、国の役割を極力限定する』と同時に、『他方で、地方自治体の役割を積極的に位置づけ活性化させる』というきわめて明確かつ能動的な方向性をもっているからである」と言う。言い換えれば、国と地方の役割分担を変えるという改革課題は、国と地方公共団体という二人の登場人物の基本的な位置づけをそっくりそのまま維持した上で、その仕事の相当範囲だけを技術的に少しだけ変えてみるというような生やさしいことでは決してあり得ない。本質的な課題は、国と地方公共団体という二つのガバメントの原理的な位置づけを抜本的に見直し、両者を『上下主従の関係から、対等協力の関係』に構成し直すとともに、その新しい関係を安定させ定着させるために必要なすべての制度装置を構築するということにほかならないからである。したがってそれは、もはや単なる制度技術の次元をはるかに超え、国家統治機構の根幹をなす制度原理の次元における大変革を意味することにならざるを得ない。つまり役割分担という言葉は、この場面では、『一つの国家制度の成り立ちを根本的に規律する一個の基本的な法原理』を表現する語として受けとめるべきことになるはずである。」（76～77 ページ）

（2）また、この原則は、分権推進委員会第一次勧告においては、従来の「事務配分原則」という意味から、「一層の深化」（82 ページ）と「射程の拡大」（同）を遂げたという。すなわち、ここではもはや「『国と自治体にどのような事務を配分するか』ではなく、『自治体に配分された事務に対して国はどのような役割を果たすべきか』」（同）が語られているからである。それは2つの中身でそうだという。1）この原則は自治体行政の活性化原則というべきものだとする。言い換えれば、この原則は、「国による地方自治の侵害を防ぐため」という消極的意味ではなくなり、「住民自治」の拡充（例えば、参加住民の拡大）を伴う自治体行政の活性化によって、地域個性（＝主体性）を反映した総合行政の可能性を広げ、かくして分権型社会システムを能動的に構築していこうとする明確な価値判断と目標を持った原理である」（86 ページ）。さらにこの原則は、2）今後の国と地方の関係を規定する法令が従うべき原則になった。すなわち、今後の立法は、憲法のいう「地方自治本旨適合性規範」と並んで「役割分担原則適合性規範」が立法原則になるというわけである（88～89 ページ）。

さらに同じく地方分権推進委員会「くらしづくり部会長」であった大森彌（大森：1998）は、就学校の指定制度の自治事務化に関わっての文部省と分権委の次のようなやりとりを紹介している。磯部のいう「国と地方の新たな役割分担原則」を徹底すると、そこには国＝中央政府に還元されない国家＝ナショナリティが呼びだされてくる、というのが読みとるべき重要な筋だ。

大森によれば、分権委の中間報告での就学事務の扱いは「就学校の指定は、自治事務とする方向で、引き続き検討する」とされたが、ここに至る過程では、以下のような議論があったという。「（趣旨）憲法26条の『教育を受ける権利』の保障という国が責務を負う事務であるから、法定受託事務とすべきであると文部省は主張。しかし、憲法に規定された『教育を受ける権利』は、国、地方自治体を含めた意味での『国家』が保障する性格のものと考えられる。また、就学校の指定は、地理的条件や歴史的経緯等の地域の実情に応じて行っている事務で、市町村教育委員会の実務上、自治体が就学校を指定するに際し準拠しなければならないような国の基準

は何ら示されていない。既に実態的には自治事務になっているとってよいのではないか。(文部省の意見) 憲法 26 条が規定する『教育を受ける権利』の保障については、従来から、国が責務を負うものとされており、学齢簿の編製や就学すべき学校の指定は、この『教育を受ける権利』を保障し、保護者に就学義務を確実に履行させるための事務(就学事務)の一環として行われ、機関委任事務として整理されてきた。仮に機関委任事務を廃止する場合でも、このような国が責務を負う事務については法定受託事務とすることがふさわしい。現行法令が規定する事務手続が今後とも維持されることなどについては、いかなる事務区分になろうとも必要なことと考える」(234 ページ)。

分権委はここで「国、地方自治体を含めた意味での『国家』、あるいは「国と地方をトータルしたガヴァメント⁽²²⁾」(分権委第 56 回審議概要、1996 年 7 月 15 日)といった観念を持ち出すことによって、文部省の主張(就学事務は法定受託事務とすることがふさわしい)を退けているわけである。

問題は分権委が持ち出した「国、地方自治体を含めた意味での『国家』、あるいは「国と地方をトータルしたガヴァメント」とはいかなる観念なのかである。ここでは明らかに、磯部も述べていたように中央／地方という 2 人の可視的アクターを役割分担関係に配備する第 3 のアクターである国家／ナショナリティが語り出されているのである。

我々はすでに 2 章の(1)で、国の教育事務としての機関委任事務の中核をなす就学事務につき、機関委任の観念を否定し、機関委任の制度運営を相対化し、自治事務化してよいとする木田宏の極めて「柔軟」かつ「大胆」な論議を検討した。今回の分権改革を先取りしたような木田の見解を拡張して言うならば、今回の改正によって、就学事務は(法定)自治事務というカテゴリーに分類・整理されることで、就学事務の管理は、法令に基づいて、国も地方もそれぞれが分担して責任を負う体制ができれば、必要かつ十分であることがハッキリした。言い換えれば、就学事務は「国、地方自治体を含めた意味での『国家』、あるいは「国と地方をトータルしたガヴァメント」の観点から処理することになったわけである。この処理体制を通じて、国／文部省としては、トータルとして義務教育へ就学する大多数の子ども／家族を制度内に収容し、義務教育秩序(親が子どもの教育を受ける権利を保障する義務を国に負うという関係＝秩序)が安定的に推移・運行されればいい。言い換えれば、強制的就学(enrollment)が実態として日常的な規則的出席(attendance)として確保できるかどうかは、制度運営の結果であって、そこでは従来の厳格な制度運営をむしろ緩めること(分権・自主性の拡大・付与)こそが必要となる。

こうして出来上がった体制を私は「就学動員」体制と呼ぶ。この体制においては、選択＝自己決定の余地を見かけ上だけでも広げ、選択として起動する主体性を喚起＝動員しながら、自発的就学(就学への自発性)が動員されるからである。この体制は、大学、大学院を含めて「定員」管理に関してとりわけやかましく「指導」される昨今の動向、すなわち教育制度の入り口＝18 歳人口が減少するなら、出口＝大学・大学院で定員を増やして、全体として教育制度に収容する人口を確保するという少子化対策の定員政策と連動していることは言うまでもない(もちろん、義務制の学校には「定員」という観念は存在しない——就学すべき子どもが存在するならば、どんな山間へき地でも行って収容しますというのが、国／自治体の神聖な義務である)。

この体制では、下世話に言えば、いろいろな事情や意向があっても、結局、学校に来てもらうならば、結果オーライなのである。そのために学校と家族の境界にあった壁を低くしましょ

う、学校間の接続も緩やかにしましょう、というのが90年代の教育改革が示した多彩なメニュー展開である。例えば「就学義務猶予免除者中学校卒業程度認定規則」の改正による受験資格の緩和もその一環である。ここでは校種、段階の境界（横の仕切り／縦の仕切り）が弛んで、両面透過性の壁＝境界によって仕切られた簀の子状の制度が出来上がりつつあるが、それによって全体として教育制度の中に何らかの形で学習者を収容できればいいのである。

ここから自主性拡張を標榜した学校改革の意味も明らかになる。学校レベルでは、日常的な出席（attendance）の確保のためにこそ、「魅力ある学校づくり」「特色ある学校づくり」が期待されるのであって、そのために校長権限の強化、それと背中合わせの学校評議員制導入と相まって、管理事項＝学校評議員、運営事項＝職員会議という新たな分業関係が導入され（従来の職制組織・職務分担の境界変更による再定義）、それら分化した管理／運営の統括者としての校長の経営トップとしての裁量権拡大が、分権・自主性拡大の改革とワンセットになって出てきたのである。こうした校長への新たな専門性の付与・強化が法令改正（2000年1月の学校教育法施行規則改正による校長・教頭の資格要件緩和）によって担保された（従来のように法令に担保されないままでの校長のリーダーシップの発揮をという経営論的＝資源節約的なお説教によってはバラバラな職場や白け切った教員集団は動かないという反省に立って）のに見合っ

て、教員もより微細な子ども理解の専門職、心の専門家（＝カウンセリングマインド型、ファシリテーター型など）へと新たな専門性を付与・強化されるわけである（教免法改正実施）。さて、国／文部省は、こうした就学動員体制の現実に見合っ

て義務教育を再定義しつつあるのではないか、という我々の見方を裏付けるような義務教育観も現に提出されている。例えば、次のような内閣官房教育改革国民会議主幹による一文である。（芦立：2000）

「地方教育行政の中で、大きなウェイトを占めるのは学校教育行政、とりわけ義務教育行政である。市町村は小・中学校を設置する義務が法律で課せられており、義務教育サービスの提供主体となっている。義務教育については、地域住民に対するサービスとしての側面とともに、各市町村における教育が全体として国の義務教育を構成している側面がある」（163～164ページ）。

この何げない定義の真意を読み解くポイントは、ここにいわゆる「国」を「国、地方自治体を含めた意味での『国家』」、あるいは「国と地方をトータルしたガヴァメント」と読むことである。ここでは、市町村の義務教育行政の提供するサービスはそれだけで完結するのではなく、「全体として」、つまり個々のサービスのいわば積分量として「国の義務教育」が「構成」される、逆にそのように「構成」された義務教育の微分値が市町村の義務教育となる、こういうロジックである。

こうしたロジックに支えられる就学動員体制の中で、果たして自由で楽しい学校が生まれるのか？ またこうした体制が出来上がる背景にはどんな社会力学が働いているのか？ こうした点の検討が我々には残されている。次にそのことを考えてみよう。

（2）義務教育の再定義——ざわめくネオリベラル／ナショナリズムの義務教育観

1）〈就学動員〉と私が呼ぶ体制が成立する背後には、分権・自主性の拡大・付与による（義務）教育制度の活性化とは異なったコンテクストが存在する。そのコンテクストはむしろ義務教育の危機を前提にした義務教育の再定義（厳格な規律化）を指向している。例えば、21世紀日本の構想懇談会（座長・河合隼雄・国際日本文化研究センター所長）が当時の小淵恵三首相

に提出した報告書(2001年1月)がそうである。このテキストでは、新しいタイプの義務教育観が提示され、今後の義務教育制度の改編方向を示している。ここではこの報告書を手がかりに先の問題を考えてみよう。

同懇談会の報告書が掲載された「21世紀日本の構想」懇談会・河合隼雄監修『日本のフロンティアは日本の中にある——自立と協治で築く新世紀』(講談社, 2000年)のあとがきで河合は、この報告が「やや短絡的に、英語第二公用論化、義務教育三日制、憲法論議」を取り上げたものと喧伝されたことは心外だと述べている。実際、この報告は学校三日制等に焦点があったのではなく、焦点はこれまであからさまに語られることのなかった以下のような義務教育理解を示した点にある。同懇談会の第五分科会「日本人の未来」(山崎正和座長)はこう述べる。

「広義の教育、すなわち人材育成に関わる国家の機能には、質的に異なるいくつかの側面があることに注意しなければならない。第一に忘れてならないのは、国家にとって教育とは一つの統治行為だということである。国民を統合し、その利害を調停し、社会の安寧を維持する義務のある国家は、まさにそのことゆえに国民に対して一定限度の共通の知識、あるいは認識能力を持つことを要求する権利を持つ。共通の言葉や文字を持たない国民に対して、国家は民主的な統治に参加する道を用意することはできない。また、最低限度の計算能力のない国民の利益の公正を保障し、詐偽やその他の犯罪から守りことは困難である。合理的思考力の欠如した国民に対して、暴力や抑圧によらない治安を供与することは不可能である。そうした観点から考えると、教育は一面において警察や司法機関などに許された機能に近いものを備え、それを補完する機能を持つと考えられる。義務教育という言葉が成立して久しいが、この言葉が言外に指しているのは、納税や遵法の義務と並んで、国民が一定の認識能力を身につけることが国家への義務であるということにはかならない。」(同前)

2) もう一点、ネオリベリズムの義務教育理解において見過ごせない重要な点がある。ここでは「教育のもつ二面性」、すなわち「教育の国家的な運営と、市場的な運営の両面」が「巧みに両立」「併用されなければならない」(165ページ)とされて、一方で強い国家主義的のモメントが見出されると同時に、そうした統治行為としての教育が市場主義的教育運営と「両立」「併用」させられていることである。

さて、こうした主張を19世紀的な公民権説的義務教育理解と一蹴するのは容易だ。だが、前世紀の遺物というべき主張が、ポスト福祉国家的な市場主義的教育運営とセットになって押し出されていることを我々はどう理解すべきか。この報告書が19世紀的義務教育理解と区別されるポイントは、国民が一定の認識能力を身につけることは「国家への義務」だという一方、自己実現のための教育は国家の提供するサービスだと主張する点にある。下世話に言えば、学ばざるは、あるいは学んでも認識能力を具備できない者(例えば障害者!)は非国民となる、こういうロジック⁽²³⁾である。他方、自己実現のための学びとは、商品・サービスとしての教育の消費になる。だからこの義務教育理解は公民権説的義務教育観の単なる「復古」ではないのだ。ここでは旧いタイプの公民権説的義務教育観が、教育の商品化=市場化のネオリベラルなロジックによって「回帰」させられていること、ここが重要なポイントなのだ。

こうした(義務)教育理解の背後には、中野敏男(中野:1999)や酒井隆史(酒井:1999)が指摘するような事態、すなわち、ポスト国民国家の状況、あるいは国家の退場ないし相対化として語られる現在の状況においては、国家は単純な市場万能主義的なりべリズムに復帰したのではなく、国家機能の重心を政治的、軍事的、経済的なシステム危機への対応へと移動し

た「システム危機管理型国家」へと変容したのであり、そこでは「統治性」(M.フーコー)の変貌という事態が起きているのである。こうして、「国と地方の新しい役割分担」原則という〈図〉の背景＝〈地〉をなしている「国と地方をトータルしたガヴァメント」というイメージと、懇談会が目指す国民の主体的参加による「成熟したガバナンス(協治)」というイメージは、ともに21世紀日本の統治イメージのそれぞれの表現形なのであった。

(3) 義務教育の読み直し ― 歴史的パースペクティブから

「国益と自己実現の調和する幸福なサイクルは、21世紀のフロンティアとしての(義務)教育においてこそ、達成される」という懇談会の描くユートピアを俄に信じられない我々はいま何を考えなくてはいけないだろうか？ 就学強制による学校への収容・監禁を自由な選択による自発的就学・服従という就学動員にシフトチェンジするという今回の教育改革の意味を一層深く捉え直すために、以下では、その手がかりとして義務教育制度の歴史をごく簡単に振り返りながら、最後に就学動員の権力テクノロジーに対抗するための親の学校教育への抵抗権の構成に関わって考えておくべきいくつかの論点を提示して、本稿のまとめとしたい。

1) まず就学強制としての義務教育の歴史を箇条書き風に整理し、あわせて論点を提示してみよう。

①戦前の就学義務制は第2次小学校令(1890年)でほぼ骨格ができた。関係規定を見ておく。既に1886年の第1次小学校令でも「父母後見人」の「普通教育ヲ得セシムルノ義務」(第3条)が見えているが、ここでは「学齢児童ヲ保護スヘキ者」の「尋常小学校(ノ教科)」へ「就学セシムルノ義務」が定められている(第20条)。この違いの大きさに注意したい。ここでは(普通)教育とは(尋常小)学校に等置され、教育は学校(それも公立学校)に独占されている。この公立学校の教育独占は、同時に公＝官＝国家独占でもある。これが可能になった背景には、親等の就学させる義務を現実担保し、受け皿になる学校は原則として公立学校である状態、すなわち公立学校が十分に整備されてきたという事情がある。市町村(団体自治)が就学義務に見合った設置義務(就学者を全員収容するサイズまでの)を負うこととされた(同令第25条)とき、学制初期の学区制の運営過程で試行された住民(親)自治の共同事業としてのコミュニティースクールの可能性は断たれた。

②団体自治と住民自治について補足しておく。同令第12条と34条の関係も興味深い。設置＝収容義務を負った町村(市は除く)が財政事情等によってその任に耐えないとき、他町村・学校組合に教育委託を行うが、それも何らかの合理的理由があって不可能なとき、当該町村は設置義務、教育委託義務を府県知事によって免除される(12条)。同時に当該町村の区域内の就学義務を負う保護者等も就学させる義務を免除される(34条)。これに類似した規定は、戦後においても、1961年に削除されるまで学校教育法にも見られた(104条)。

③教育の学校独占と学校の公立＝国家独占に対立する概念は家庭教育と私立学校である。この二つをどう位置づけるかが、義務教育制度のいわば外側からの境界設定である。第2次小学校令でも、第3次(1900年)小学校令でもこの2つは全面的に排除されたわけではない。前者の規定でみると「学齢児童保護者ハ就学セシムヘキ児童ヲ市町村立尋常小学校又ハ之ニ代用スル私立小学校ニ入学セシムヘシ但シ市町村長ノ認可ヲ受ケ家庭又ハ其ノ他ニ於テ尋常小学校ノ教科ヲ修メシムルコトヲ得」(第36条①)るのである。

④そこで私立小学校と家庭教育の位置づけであるが、私立学校令(1899年)では、「私立学校ニ於テハ公立学校ニ代用スル私立小学校ヲ除ク外学齡児童ニシテ未タ就学ノ義務ヲラサル者ヲ入学セシムルコトヲ得但シ小学校令第21条及第22条ニ依リ市町村長ノ許可ヲ受ケタル児童ヲ入学セシムルハ此ノ限ニ在ラス」(第8条)とされて、公立学校を補完する代用私立小学校を除いて、私立学校が収容することのできる児童は、公立小学校への就学をすでに猶予ないし免除された者(小学校令第21条はその事由を貧困、疾病その他事故と限定的に規定)か、家庭で尋常小学校の教科を学習する家庭教育を私立学校が代替する場合(同第22条)という2つのきわめて狭い部分に押し込められていた。こうして戦前教育体制においては、義務教育がとりわけそうであるが、教育の学校独占、学校の公=官=国家独占の状態が制度の本則であったけれど、同時に制度はなお外部(私学と家庭教育という)を持っていたことになる。

⑤それに対して、教育の戦後体制においては、こうした私学、家庭教育の位置づけが転換したかと言えば、否である。逆に学校の教育独占、学校の公立=国立独占体制は、総力戦=戦後段階を画期にむしろ論理上は強化=純化してきた。その制度的画期は、戦中期の国民学校令(1940年)が、家庭教育(私教育)は皇国民練成の場として相応しくないから、これを全廃し、すべて国民学校に一本化してしまったことである(いわゆる代用私立小学校は1907年に既に廃止)。言い換えれば公教育の場(学校)には一切の私的なもの(家族のエロス性)は論理上存在してはならないことになった。と同時に公教育制度は全く外部性を欠いた編成になったわけである(公教育編成のシステム飽和)。

⑥これに対して私的欲望が全面肯定されたかに見える戦後教育体制は、公教育の国家主義的ロジックとは完全に不連続のように見える。だが、ここでは私的欲望(選択!)と教育の国家主義的ロジックはむしろ連続=強化=純化してきたこと、そしてこの両者の連続=強化=純化の共犯関係の現在的あり方こそ、「就学強制から就学動員」へというネオリベリズム改革であるというのが本稿の上述での結論であった。この問題は、現在のネオリベリズム教育改革が標榜する自己選択/自己責任の原理が、教育の国家主義と連続=共犯しながら、教育における私的系譜(親の学校教育の自由と主体性)を最終的に無化してしまうかのではないかという改革の今後の帰趨を判定する上での重要な問題である。

2) さて、以上の義務教育制度の歴史を念頭において、不登校13万人の意味⁽²⁴⁾、従って現在のネオリベリズム改革を駆動する社会力学をもう一度考えてみる。1200万人の規則的スクーリングに対して13万人の不登校は無視しうる規模かもしれない。だが13万の子どもが突き付ける義務教育の強制就学の自明性への疑問符が、少子化動向と結合するとき、文部省を中心とした政策要路者にとって、問題は小さくないはずである。その意味で、不登校を「どの子にも起こる」問題と認知した1992年の文部省の不登校理解は画期的な意味をもつ。だが、このとき、不登校問題は、社会不安を背景としてマクロな社会防衛的スタンスに基づくリスク管理の対象へと転換されることになったのではないか? 不登校児とその家族への現在もなお続く差別や偏見の眼差しの中には、そうした社会防衛的管理の視線が書き込まれていることがそれを示している。言い換えれば、ここでは、個人/ミクロの問題の扱い方が変化したのである。この変化は、比喩的に言えば、事故(不登校)は個々の個人の「過失」によって起こるとする考えから、事故は常にある「因果的確率」で起こる「リスク」だと捉える考え方への変化といえる。私は、現在のネオリベリズム改革の根底には、こうしたリスク管理の発想をもつ新しい社会

編制，社会秩序構築の新しい方法が生まれていると考える。この新しい社会編制において秩序はどのように構築されるのか？ ここで起こっているのは，分権・自主性が付与され，公立学校への選択性——疑似選択性が導入される一方で，出席停止制度が動き出し，不登校は増加し続ける，そういう図式である。単純化して言えば，自由（恣意性）を付与する一方で，排除と離脱が進む，こういう構図である。しかも，ここが混み入ってややこしいところなのだが，この構図では，排除や離脱が再び個人化／ミクロ化されて処理されてしまうととも，与えられた自由も統制に反転してしまうのだ。簡単にいえばこうである。学校が選択しうるものとなって出現することは，そこからの排除（出席停止）や離脱（不登校）はマクロな秩序の側からの統制として現れるのではなく，排除や離脱は「個人のライフスタイル」に関わる選択（自由）の問題として，再び個人化／ミクロ化されるのである。逆に，選択の自由を行使する者にとっては，自己が積極的主体的に選び取った「個人のライフスタイル」としての正常なスクーリングの継続が一つの自己への義務（だから自由！）になるわけである⁽²⁵⁾。

政府の過剰な介入批判として登場した初期ないし古典リベリズムが秩序創発の手法＝メカニズムとして〈自由〉を召喚したように，その正嫡であるネオリベリズムは統制強化の手法＝メカニズムとして〈選択〉を呼び出したのである。

こうしてあらゆる問題は再び「個人化」「家族化」「経済化」され，「脱政治化した公共圏」の中に封じ込められてしまう（齋藤：1999）。こうした脱政治化＝再自然化した体制の下で，「個人化」「家族化」「経済化」のポテンシャルを持ってない個人／家族が，どうなるかはハッキリしている。わが子の将来を学校の肩越しにしか展望できなくなった家族が，教育＝学校を選択するに際し，必要な情報も持たず，誰もが経験したことのない選択という現実と直面したとき，金がない者にとっては私立や遠くの学校には通わせられない。この現実を制度の不合理や就学強制の原理的無理に責任を負わせるのではなく，自己責任として甘受せよ，というのが制度のコマンドなのだ（問題の局所化＝ゲット化）。それでもあえて就学しないのは，権利放棄でも権利不行使でもなく，それは「秩序侵犯（incivility）」とみなされる（酒井：2001），こういうロジックがまかり通ってしまうわけである。

4. おわりに：義務教育の読み直し——家族の抵抗権の再構成から

1) 不登校は，いつも学校に子どもを通わせる私たち・親の不安の中心にある問題の一つである。歴史的には「未就学」とか「不就学」とか呼ばれることもあった不登校類似の現象は，学校が就学を強制される社会制度になった瞬間から，いわば宿痾のように義務教育制度にこびり着いてきた。にもかかわらず，不登校問題が権利問題としてのその重要度に相応しく，権利の議論空間に本格的に上せられることなく，とくに最近では不登校問題は「もう分り切った」問題のように扱われているのではないか？ それは，この問題が今し方述べたような理由で，再び個人化・家族化・経済化（金を出して私学に行けばいい）してしまう社会力学に晒されているからである。だが，不登校を教育のニーズの個人化に矮小化したり，個人や家族のライフスタイルの選択の問題にすり替えることはできない。むしろ，個人や家族の心／身を舞台に現象する不登校が，どのように社会的対立やコンフリクトを孕んでいるのか，それはどういう意味で社会問題として把握されるべきなのか，という問題のまさしく「再政治化」こそが問われているのである。

2) そこで以下では、本稿のまとめとして、家族が学校教育(就学強制制度としての学校)に抵抗するための権利をどのように構成することができるかを考えてみようと思う。この非常に大きな問題の基本的方向だけでも明らかにしてみたい。

さて、そこで、仮に「学校に行かない権利」とか「学校を辞去する権利」とか呼べるものが考えられるとして、そうした権利を構成するためにはどんな手続きが必要とされ、また相互に区別され、同時に関連もする各問題次元をどう立てればいだろうか? そうした一連の問題群に接近するための問題整理を、以下にランダムな覚え書として記しておく。

3) まず、この新しい権利が「事実上みとめざるをえないもの」(218 ページ)(内野:1994)ではなく、法的権利でなければならないかどうかの吟味・判断である。権利でなければならないとすれば、以下の諸点が問題となる。

4) 法律研究者はこうした新しい権利構成には、概して冷ややかあるいは消極的であるが、そうした中でも、ある論者たちは、「家庭教育を選択する権利」を認めている。この主張は検討に値する。ただ、現行法制では、1940 年以降、家庭教育をもって義務教育に代行させる余地がないから、この権利の根拠を実定法上どこに求めるか、さらにどう論理構成するかが、課題になる。この余地を権利として認める論者の間でも、その根拠づけ、論理構成について一致がない。(中村:1984, 加藤永一:1983)

5) 権利であることを前提にした場合、次に問題になるのは、この権利の主体が誰かが問われる。権利主体として考えられるのは、大きく言って、子どもと家族(親)である。私は、権利主体のレベルの問題としては、義務教育を念頭においた場合、以下の理由から、家族(親)が主体になると構成すべきだと考える。それは親が、子どもの最善の利益の擁護者だという事実に基づくだけでなく、就学義務が何より親を名宛に課せられた義務だからである。この面から言えば、新しい権利は、一つは親のこの就学義務を解除するという方向・中身が考えられ、2つにはそうした義務の解除を行うなどうかとはい別に、新しい権利の中核を置か例えば幸福追求権やプライバシーの権利のもつ拒否的(離脱的)側面を充当することが考えられる。特にプライバシーの権利の基底には、Right to be let alone, すなわち、社会や多数派から離れて、静謐な生活を営む権利という側面があるからである。

6) また、学校教育活動の個々の局面(キリスト教徒の礼拝儀礼と学校行事の競合、教義上禁止されている格闘技(柔道等)が必修履修となっている場合など)への拒否=不参加が、思想信条の自由や宗教の自由によって個別に権利づけられるのとは異なって、この新しい権利がトータルに学校教育を拒否することを対象範囲に入れたものとするか、それとも個々の局面に応じた権利構成を基本とすべきか、こうした問題次元が考えられるべきであろう。

7) 不登校の子どもと家族にとっての苦痛の多くが(それだけではないが)、近隣や友人、親の勤め先などの(公権力でないという意味で)広くコミュニティから発せられる差別や偏見の眼差しによって引き起こされるという事実がありそうした傾向は前述で明らかにしてきたように、今後の就学秩序の「正常性」が強化されることによって強まるのだとすれば、この新しい権利の構成は緊急性を帯びると同時に、権利構成の方向性をも示している。つまり、そうした近隣等からの差別的取り扱いから保護手続きをどうするかという方向である。この方向は、内野正幸の「状態権」/「行為権」の区別を援用すれば(内野:1994)、5)で述べた幸福やプライバシーが守られた状態を保持する「状態権」の手続き的側面と関連してくるだろう。

8) さらに、内野の区別を援用してこの新しい権利に盛られるべき「行為権」的中身につい

て考えてみる。私は、一群の児童精神医や不登校者の親の意見、さらに「子どもの権利条約」(第31条)に賛同して、「休息する権利」を中核におくべきではないかと考えている((滝川:1998)(高岡:2000)(多田:1995))。近代学校の背後にあるのは生産主義、産業主義のイデオロギーである。そこでは、勤勉、労働の価値が神格化されてきたが、同時にその内部では常に、それらを疑い、相対化しようとするエートスも根強く存在してきた(ポール・ラファグル『怠ける権利』)。そうした根強い思想潮流によって産業社会の労働時間が短縮されてきたことと類比的に、学校を休むこと、学校での学習ワークの時間規制をこの新しい権利の中身として充当すべきではないかと考えるのである。

これらについての一層突っ込んだ検討は他日を期したいと思う。

教育改革関連事項年表

<1985年>/昭和60

プラザ合意(円高不況対策, 金融規制緩和・内需拡大政策等, その後のネオリベリズム改革の出発点)
自治省「地方行革大綱」(地方単独事業への補助金カット, 地方人件費・定員削減, 公共サービスのアウトソーシングなど)

5/18 「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」(高率国庫負担金の補助率の一律カット)

<1986年>/昭和61

臨時行政改革審議会(行革審——1983~86)を引き継ぎ, 新行革審発足(~89年)→(公的部門の抑制・規制緩和・民間活力の活用, 機関委任事務の整理・合理化, 国の関与の縮減, 国・都道府県から市町村への権限委譲, 中核都市・市町村連合構想, 市町村合併など——行政改革の手法としての地方分権の構想)
臨時教育審議会「教育委員会の活性化」(第二次答申)

<1987年>/昭和62

4/1 国鉄分割民営化(JR会社発足)

文部省「教育委員会の活性化に関する調査研究協力者会議」(座長・木田宏)報告書(市町村教育長の専任化, 教育長の任期制導入を提言, 教育長承認制の見直しは見送り)

<1988年>/昭和63

教特法及び地教行法の一部改正(昭和63年5月31日, 法律第70号)→初任者研修制の導入及び同事業への非常勤講師の派遣等

学校教育法一部改正→定通制高校の修業年限, 3年以上に短縮=「弾力化」, 高校の実務代替のために技能教育施設の指定権者を文部大臣から都道府県委員会に「分権化」

学校教育法施行規則改正(昭和63年3月31日法令第5号)→定通制高校の教育課程については学年による区分を設けないこと(いわゆる単位制高校の創設)(同じく法令第6号『単位制高校教育規程』制定)
総合学科の創設, 他高校等での学習成果等の単位認定, 帰国子女の入学・編入学機会の拡大

文部省組織令改正(昭和63年6月17日, 政令第197号)→内部組織に大改正(生涯学習局筆頭)

12/21 教育職員免許法改正(履修方法, 免許種類の拡大)

<1989年>/平成1

3/15 小中高等学校学習指導要領改訂告示(小学校は92年度, 中学校は93年度, 高校は94年度からそれぞれ実施)

12/20 第三次行革審「国と地方の関係に関する小委員会」報告『国と地方の関係等に関する答申』

<1990 年>/平成 2

生涯学習振興法制定（平成 2 年 6 月 29 日，法律第 71 号）

3 月 日米障壁問題協議（規制緩和での米国からの外圧）

共通一次学力試験にかえて。大学入試センター試験導入

<1991 年>/平成 3

国立学校設置法一部改正（平成 3 年 4 月 2 日，法律第 23 号）→学位授与機構の創設

6 月，大学審議会「大学設置基準大綱化」答申

<1992 年>/平成 4

3 月 「学校不適応対策調査研究協力者会議」報告（どの子にも起こりうると定義）

9/24 初等中等教育局通知（民間施設等での指導等を出席扱いとする）

9 月から学校 5 日制（月 1 回）実施

<1993 年>/平成 5

8/9 細川内閣発足

10/27 第三次行革審最終答申（分権と規制緩和は行政改革の両輪）

11～12 月 「経済改革研究会」（細川首相の私的諮問機関，いわゆる「平岩研究会」），「規制緩和について（中間レポート）」（11/8）及び「経済改革について」（11/16）

<1994 年>/平成 6

1/21 「行政改革推進本部の設置について」（閣議決定）

2/15 「今後における行政改革の推進方策について」（閣議決定）

3/29 「対外経済改革要綱」（閣議決定）

4/28 羽田内閣発足

6/30 村山内閣発足

7 月 専修学校設置基準改正（専門教育の軽減）

10/1 行政手続法施行

10 月 自治省「地方公共団体における行政改革推進のための指針について」（いわゆる自治体リストラ指針）提示

11 月 地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申」

12/19 行政改革委員会発足

12/25 「地方分権の推進に関する大綱方針」，「当面の行政改革の推進方策について」閣議決定

<1995 年>/平成 7

1 月 専修学校卒業資格として「専門士」称号付与（学校教育法一部改正）

3/31 「規制緩和推進計画について」（閣議決定）

3 月 「規制緩和推進五カ年計画」閣議決定（翌月，三カ年計画に短縮・前倒し）

5/15 生涯学習審議会に「地域における諸施設の生涯学習機会の充実方策について」，「学習成果の活用方策について」諮問

5 月 地方分権推進法成立（法律第 96 号——5 年間の時限立法）

7/3 地方分権推進法施行＝地方分権推進委員会発足

7/18 国立青年の家・少年自然の家のあり方に関する調査研究協力者会議「国立青年の家・少年自然の家の改善について——より魅力ある施設に生まれ変わるために」報告（「学社融合」の用語初出）
経済同友会「合校論」提唱

9/22 「社会教育法における民間営利社会教育事業者に関する解釈について」（文部省通知）

11/6 生涯学習振興整備法第六条の「承認基準」告示（文部省・通産省告示第 1 号）

- 12/14 行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見（第一次）」
 12/25 「当面の行政改革の推進について」（閣議決定）

<1996 年>/平成 8

- 1/11 橋本内閣（第一次）発足
 3/29 「規制緩和推進計画の改定について」地方分権推進委員会『中間報告』（「分権型社会の創造」）
 4/12 「広島県地域生涯学習振興基本構想」文部大臣・通産大臣承認
 4/24 生涯学習審議会「地域における生涯学習機会の充実方策について」答申（公民館等の社会教育施設の財団への委託運営方式、有料化などを提唱）
 7月 十五期中教審答申（第一次）
 10/31 自民・社会・さきがけ三党政策合意
 11/7 橋本内閣（第二次）発足
 11/21 行政改革会議発足
 12/5 行政改革委員会規制緩和小委員会報告（学校選択の弾力化）
 12/16 行政改革委員会意見——規制緩和の推進に関する意見（第二次）、情報公開法制の確立に関する意見、行政関与の在り方に関する基準
 12/20 地方分権推進委員会『第一次勧告』
 12/25 「行政改革プログラム」（閣議決定）

<1997 年>/平成 9

- 1/24 文部省「教育改革プログラム」策定（教育長任命制廃止、教育委員会活性化方策等の基本方針を盛り込む）。以降、初等中等教育改革が急速化（このプログラムはその後、同年 8 月、98 年 4 月、99 年 9 月に一部改訂される）
 児童福祉法改正
 3/28 「規制緩和推進計画の再改定について」（閣議決定）
 7月 十五期中教審第二次答申（8 月 第十六期中教審発足）
 7/8 地方分権推進委員会『第二次勧告』
 9/2 地方分権推進委員会『第三次勧告』
 9月 文部省調査研究協力者会議報告書提出（教委制度改革の論点として、①教育長任命制廃止とそれに伴う人材登用のあり方（議会同意制、任期制導入など）、②学校管理運営に関する教委権限の校長への委任の拡大、③教育委員選任のあり方等を含む住民の意向の反映の仕組み等を提示）
 10/9 地方分権推進委員会『第四次勧告』
 中教審に「今後の地方教育行政のあり方」諮問
 橋本内閣 行政改革委員会（わずか 5 委員）、規制緩和小委員会発足
 11月 教育課程審議会「中間まとめ」（学校完全 5 日制、選択制強化、学校裁量の重視など新教育課程の骨子）

<1998 年>/平成 10

- 5月 「地方分権推進計画」（閣議決定）
 不登校小中学校生徒、この年 13 万人（伸び率も伸び数も過去最高→ただし統計の取り方に変更あり。従来の『学校嫌い』を『不登校』に変更。従って、『その他の理由』で長期欠席とされた者のうち、相当数が『不登校』にカウントされ、その分この項目が見かけ上も増えていることに注意）
 専修学校卒業資格者の大学編入学措置（学校教育法一部改正）（→生涯学習局生涯学習振興課専修学校教育振興室「最近の専門学校に関する施策の動向について——大学編入学と留学生施策を中心に」『大学と学生』402 号）
 「理科教育及び産業教育審議会」答申（後期中等教育における職業教育の縮減）
 3/10 文部・厚生共同通知→幼保の施設・運営の共用化、職員の兼務等の弾力化通知→〔ちなみに、両施

設の収容幼児数は、1947年では0～6歳児の3パーセント、35万人(保育所15万、幼稚園20万)が、1976年では34パーセント、410万人(173万、237万)→80年代に入って少子化で定員割れ発生]

9/21 中教審「今後の地方教育行政の在り方について」答申

<1999年>/平成11

2月、文部省「学級経営研究会」発足

①「地方分権一括法」(99年7月16日、法律第八七号)成立→社会教育法「大」改正(1990年の生涯学習振興法では、中心概念である「生涯学習」の定義がない。中心がはじめから空無＝ゼロ記号)→学校教育法33項目改正(第126条)②「文部科学省設置法」(99/7/16、法律第96号)、③「独立行政法人通則法」(99/7/16、法律第103号)、④「国旗及び国歌に関する法律」(99/8/13、法律第127号)、⑤「学校教育法施行規則の一部改正」(99/8/31、省令第35号、中学校卒業程度認定試験の受検資格の拡大)⑥「大学入学資格検定規定の一部改正」(99/9/3、省令第36号、大検受検資格の非在学者への拡大)⑦「学校教育法施行規則の一部改正」(99/9/14、省令第37号、3年間での卒業、いわゆる早期卒業制度の要件等を規定)⑧「専修学校設置基準の一部を改正する省令」(99/10/25、省令第47号、(i)高等課程の履修範囲を他の専修学校専門課程及び高等学校等の授業科目に広げた、(ii)高等課程及び専門課程の履修範囲を入学前の専修学校、高等学校、大学等での学修まで広げた、(iii)当該課程における授業科目の履修とみなすことのできる上限を四分の一から二分の一に拡大した、(iv)メディアの活用によって教室以外の場所での履修を認める)

<2000年>/平成12

学校教育法施行規則等の一部改正(00/1/21、省令第3号)((i)校長、教頭の任用資格の拡大・緩和、(ii)職員会議の校長主催制、(iii)学校評議員制の導入)

「高校標準法施行規則を廃止する省令」(00/3/16、省令第17号)

教育改革国民会議最終報告→文部省「教育新生プラン」策定

11月 児童虐待防止法施行

中央教育審議会令(平成12年政令第80号)各種審議会の統合・一本化(分科会へ統合＝組込み)

<2001年>/平成13

1/27、政府、地方教育行政法の一部改正(教育委員会の活性化、校長のリーダーシップの発揮、指導力不足教員の転職)法案を含む教育改革六法案(公立標準法——基本教科での少人数指導のための加配など、学校教育法——奉仕活動の法制化＝努力規定、出席停止手続・要件等の規定、大学の飛び入学の拡大、社会教育法——家庭教育向上体制及び奉仕活動実施のための環境整備＝学校教育と社会教育の共犯関係づくり、地教行法——指導力不足教育の免職＝教職外追放及び高校学区制の規制緩和＝撤廃)を閣議決定、国会提出→6月29日成立(一部＝公立標準法は3月に成立)

8月、学校基本調査(速報)、不登校依然として増加傾向(13万人超体制に常態化)

<註>

- (1) 90年代の教育におけるネオリベリズム／ナショナリズム的国家統制の進展とその意味については、(西本：1999)の、特に第4章「〈家族〉・〈学校〉と〈国家〉の関係構造の変化」を参照されたい。
- (2) この問題に関して(西本：2002)で簡単にコメントした。
- (3) 第48条内部の理解としては、同条第3項ではいわば上からの関与・指導等が教育事務の「適正な」処理に関わってとされているのに対して、第4項でのいわば下からの関与・指導等の「お願い」に際しては「適正な」が抜けているのは何故なのかも論点の一つになる。
- (4) 自治法245条の3②は「できる限り……ないようにしなければならない」と定めて、自治事務についても代執行がありうるかのように規定している。この意味について総務省(旧自治省)サイドの解説(地方自治制度研究会：1999)は、「これは、法律で(将来、——西本)一定の法律を作することを禁止することを意図し

- た規定となることをさけるため、」換言すれば国会の立法権を侵害しないために、「そのような表現となっているものである」とする。ここから、「少なくとも法令の立案に当たっての政府部内の対応としては、自治事務に対する代執行の規定を設けることは想定されていない」(109 ページ)としている。
- (5) 総務省(旧自治省)サイドの解説では、この 245 条 1 項③の基本類型以外の関与等には、「検査、監査、立入検査等がある。また、ごく例外的にはあるが、命令、確認等の関与がある」(99 ページ)としている(地方自治制度研究会：1999)。なお(松本：2000)も同旨。
- (6) 97 年通知後も、行政改革委員会最終意見(1997 年 12 月 12 日)、中央教育審議会答申(「今後の地方教育行政の在り方について」1998 年 9 月 27 日)、さらに「規制緩和推進 3 か年計画」(閣議決定、1999 年 3 月 30 日)によって、通学区域弾力化措置は引き続き、その進捗状況がフォローアップの対象とされ、さらに規制緩和が一層促進されるべき行政領域として位置づけられている。文部省が弾力化に関する事例集(『公立小学校・中学校における通学区域制度の運用に関する事例集』(第 1 集・第 2 集))を刊行したのも、以上の過程の一環である。なお、規制緩和関係のその後の流れは、2001 年 12 月、総合規制改革会議が、学校教育法及び同施行令の就学事務関連の規定改正を提起し、文部省も 2002 年度改正の意向を表明したと伝えられる(『日本教育新聞』)が、その内容は本稿準備中では、未確認である。
- (7) 例えば、傍証であるが、実務で参照される『実例・教務提要』(ぎょうせい)の最新の加除によっても、就学管理関係は従来のままである。
- (8) ちなみに結城は、この義務の 2 つの次元の識別に基づいて、各国の義務教育制度の類型を 4 つに分類し、日本は韓国とともに「国公立学校または私立学校への就学義務型」に属するとする(194 ページ)(結城：1994)。ここから、日本においては、後者の親義務が、国公立及び私立学校への通学・出席によってのみ前者の義務が果たされるという関係になっていて、前者と後者の区別は実質的に無意味になっている。こうした法制度になったのは、国民学校令(1940 年)以降である。この点、本文後述の 3 で改めて検討する。
- (9) 磐田市教育長宛て「学校教育法施行規則第 32 条の解釈について」と題する回答(行政実例)である。なお、この時点での施行規則第 32 条は、施行令(政令)に格上げされた際の施行令(学校教育法施行令、昭和 28 年、政令第 340 号)第 8 条に相当する。なおこの照会・回答を掲載した文部省サイドの解説書(文部省初等中等教育局地方課『解説 教育関係行政実例集』1962 年、学陽書房)は、「現行は、この点が政令に移されているので、命令的処分を省令においているという批判をも解消したことになる」と解説している(144 ページ)。
- (10) 例えば、(三上：2002)を参照。
- (11) 今回の分権改革を鋭く批判する(白藤博行：1999)は、事務の帰属主体を問わない「現住所主義」に基づく「国の機能の純化、一定の事務についての地方公共団体への事務処理機能の移譲、その事務処理に対する事後の関与の拡大と強化を目指す考え方」を「新機能分担論」と呼んでいる。
- (12) この点、(徳永：2000) 162～174 ページ参照。
- (13) この改正に関しては問題の大きさににもかかわらず(大きさのゆえにか?),本格的な主題的論及が少ない。さしあたり(池上正道：2001)を参照。池上も今回の文部大臣への監督権の固定化という改正措置が分権の理念に反するという評価だが、なぜそう言えるのかのロジックがハッキリしない。
- (14) 自治事務の処理基準としての学習指導要領に基づいて、各地で国旗・国歌の強制が行われたが、その際の各地の教育委員会の動きについては、(野田：2001～2002)を参照。
- (15) この改正前後の 26 条に関する『解説教育六法』(三省堂)の編修委員による解説は、この処分を「たとえ『性行不良』であっても、懲戒退学が許されていない本法の基本的立場(施行規則 13 条)にかんがみれば、本条は『出席停止』とはいえ、よほどの場合を定めていると考えるべきであろう」(1997 年版)とか、「出席停止は学校の秩序維持を目的とするものとされるが、懲戒処分との相違は実態上必ずしも明確でなく、懲戒処分に制約のある義務教育段階において停学に代わる措置として用いられる危険性をはらんでいる」(2002 年版)などと指摘し、この処分が教育的懲戒にかかる処分やそれと類似の処分と一貫して誤認している。そうした誤認が生じるのは、本文で述べた区別が理解されていないからである。
- (16) 正確には、伝染病罹患又は罹患の疑いを要件とする当該処分は、学校保健法(昭和 33 年、法律第 56 号)の成立に伴い、同法を根拠とすることになった(12 条)。
- (17) 1975 年以降のスクーリング秩序の変動とそれに対応した教育言説の布置状況に対する批判的検討は、拙著(西本：1999)で行った。

- (18) 教育による地位達成が露骨に階級社会的構造にシフトしている状況については、(刈谷：1995) 参照。
- (19) 行政文書のみならず、「民主的」とか「市民的」とか自称／他称する／される論者の書き物の中にも、おうおう「いじめ」と「不登校」を同日に並べて学校問題や子ども病理の典型的事例・現象として扱う無頓着な記述が多い。こうした記述は止めるべきだと私は主張したい。2つだけ理由を述べる。両者は全く異なった現象だということ。もう一つは、これらの現象を個人サイドのミクロで論じるか、システムの側からマクロに論じるかで、同じ現象は全く異なった意味を持ってくる(論じる言説によって異なったものとして構築されてしまう)からである。ことのついでに、不登校についてだけ言えば、無頓着な論者は、この区別をせず、無意識にシステム／マクロ側に立って、自分の(善意の)言説を行うが、そのことが学校というマクロな制度存在が排除のメカニズムをもってしか存立できないという事実を覆い隠す常識的「了解」を構築してしまう。不登校は個人のミクロな心／身を舞台として起こる現象であるが、決して個人の病であるのではない。さらに蛇足だが、いじめについては「我々はまだ殆ど何も知らない」というのが事実であろう。それぞれの言説がどれだけこの「我々は何も知らない(知り得ないかもしれない)」という事実に自覚的であるかが問われていると思う。
- (20) ただ、現実の弾力化はアメリカの一部学区で行なわれている open enrollment に帰着してしまったので、品川区の実験でも家族の選択制行使は期待されたほど拡がらず、一部の論者がそう期待したような官僚的画一的制度運営の変革への突破口という思惑は、学校指定制を手放さない国の前に期待を裏切られた格好である。ここから早くも目敏い論者／メディアは公設民営のチャータースクールの可能性という次の話題に論点をシフトした。アメリカでの傾向性を見ていると、ハワイ、ノースカロライナ、メリーランド、テネシー、アイオワ等、概して貧しい州でチャータースクールは不人気で、地域格差として出現するこうした傾向は日本のような狭い同一地域内では階級階層差として出現するだろう。品川区などでの日本の親の「選択」の実態はその不安を先取的に感取した結果なのかもしれない。Education Reform Newswire, No.19 (May, 8, 2001) (<http://www.edreform.com>)参照。
- (21) こうした教育学の宥和理論化というべき現状(森：2000)では、同じ本の中で久富善之(久富：1999)が中教審の地方教育行政改革答申を評して「『分権化・民主主義化』と読める内容はいずれも、(中略)『教育の市場化』のための露払いとして書かれている、という理解も成り立つ」(175ページ)と述べ、今回の改革を全面的にキャンセルするかのような真っ当な疑問を提示しているのは、むしろ稀な事例に属するだろう。
- (22) <http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken/council>
- (23) (篠原：2000)は、「義務として強制する教育」が「自己実現」を媒介にして「自由な個人が自己実現の手段を身につけることへのサービス」(サービスとしての教育)と共存可能になるロジックを明らかにしている。「自己実現」が前者を後者にシフトチェンジする装置になるというのである。
- (24) この裏には統計的暗数が存在することに注意したい。適応指導教室への「通学」や認定民間施設への「通所」さらにはいわゆる「保健室登校」などの指導要録上出席扱いになる者(1992年通達)が除かれているからである。また1999年以降、つまりスクールカウンセラー配置事業開始以降、この事業が奏効したことをアピールするためであろうか、文部省は13万人程度でピークに達したと印象づけようとする傾向性を強めていることも考慮に入れて毎年の公表数字は読まれるべきである。
- (25) 規制緩和の一環としての大学検定試験の受検資格の弾力化も、就学秩序の以上のような変動と密接に関連している。今回の改正によって16歳以上の者は、大検受検資格を得ることになった。中学校段階で不登校になって、中学卒業資格が無い者も、別に中学卒業程度認定試験に合格すれば、年齢上のロスなしに大検受検資格を得ることが可能になったのである。ここでは、個々人の学校歴(制度化された学習経験／時間)よりも学習歴(個人化された学習経験／時間)が重要視されていること、同時にそうした個人化した学習経験が個人の資格として表示されることを認めることで、個人内の過程が社会過程に接続する仕組みになっている。フリースクールはこうした資格制度の弾力化を通じてノーマル化(通常化・規格化)されることによって、正規(ノーマル=標準)の学校制度に接続することになったわけである。

＜文献＞

- 安達和志 1998 「分権改革と教育の地方自治」市川須美子・安達和志・青木宏治『教育学と子どもの人権』三省堂

- 新井秀明 1999 「教育行政における『分権化』改革の動向」教育科学研究会・社会教育推進全国協議会『教育，地方分権でどうなる』国土社
- 芦立 訓 2000 「都道府県と市町村の教育行政関係」堀内孜編『地方分権と教育委員会』ぎょうせい
- チェスター・I・バーナード (Chester I Barnard, The Functions of Executive) 1938/1968 『新訳 経営者の役割』山本安次郎，田杉競，飯野春樹訳，ダイヤモンド社
- 地方自治制度研究会 1999 『Q & A 改正地方自治法のポイント』ぎょうせい
- Foucault, Michael 2000～2001 『ミシェル・フーコー思考集成』蓮實・渡辺監修，筑摩書房，7巻，8巻
- 本図愛美 1998 「学校選択に関する原理的研究——アメリカの学校選択制における市場的要因を中心として」『日本教育行政学会年報』第24号
- 池上正道 2001 「地方分権一括法による学校教育法一部改正の問題点について」『日本教育法学会年報』30号
- 稲葉 馨 1997 「国と地方公共団体の関係に関するルール」『ジュリスト』1110号
- 磯部 力 1998 「国と自治体の新たな役割分担の原則」西尾勝編『地方分権と地方自治』（新地方自治法講座12巻）ぎょうせい
- 紙野健二 1997 「新しい事務区分と国の関与——地方分権推進委員会第1次勧告をめぐって」『法律時報』69巻4号
- 1998 「『改革』の課題と分権推進委員会勧告の法構造」『ジュリスト』1127号
- 兼子 仁 1999 『新地方自治法』岩波書店
- 刈谷剛彦 1995 『大衆教育社会のゆくえ』中央公論社
- 加藤永一 1983 「親の教育権について——親の監護教育権と就学義務」『法学』（東北大学法学会）47巻2号
- 木田 宏 1979 「指導行政の構造と理念」『日本教育行政学会年報』5号
- 1983 『(新版) 教育行政法』良書普及会
- 小早川光郎 1998 「国地方関係の新たなルール——国の関与と係争処理」西尾勝編『地方分権と地方自治』（新地方自治法講座12巻）ぎょうせい
- 久富善之 1999 「学校の『地方分権』と『規制緩和』——学校・地方教育行政『改革』状況の批判的検討」教育科学研究会・社会教育推進全国協議会『教育，地方分権でどうなる』国土社
- 松本英昭 2000 『新地方自治制度詳解』ぎょうせい
- 三上和夫 2002 『学区制度と学校選択』大月書店
- 森 重雄 2000 「教育社会学における批判理論の不可能性」藤田英典・志水宏吉編『変動社会のなかの教育・知識権力』新曜社
- 中村睦男 1984 「教育を受ける権利，教育を受けさせる義務」樋口陽一他『注釈 日本国憲法』（上巻）青林社
- 中野敏男 1999 「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』27巻5号，5月号
- 成嶋 隆 2001 「教師は意見を表明してはならないのか」『世界』11月号
- 21世紀日本の構想懇談会 2000 『日本のフロンティアは日本の中にある』講談社
- 西本 肇 1999 『学校という〈制度〉——その危機と逆転の構図』窓社
- 2001a 「教育改革の筋とは何なのか？」『北海道教育』（北海道立教育研究所）152号
- 2001b 「分権一括法体制下における教育統制方式の特徴について」（日本教育行政学会第36会大会自由研究発表）
- 2001c 「義務教育の境界を歩く，あるいは義務教育の再定義」（学校の「境界」研究会冬合宿研究会報告）
- 2002 「動き出した出席停止制度に注意しよう」『不登校新聞』90号（1月15日号）
- 野田正彰 2001～2002 「させられる教育，途絶する教師」1～4，『世界』11月号～2月号
- 小川正人 1998 『地方分権改革と学校・教育委員会』東洋館出版社
- 大森 弥 1998 「くらしづくりと分権改革」西尾勝編『地方分権と地方自治』（新地方自治法講座12巻）ぎょうせい
- 齋藤純一 1999 「公共性の複数の次元」『現代思想』27巻5号，5月号
- 酒井隆史 2001 『自由論——現在性の系譜学』青土社

- 芹沢俊介／内田良子 1999 〈対談〉「不登校13万人の意味」『論座』11月号
- 芝池義一 1999 「地方自治法改正法案の検討」『法律時報』71巻8号
- 篠原睦治 2000 「『教育の転換』とスクールカウンセラー」『現代思想』28巻9号, 8月号
- 白藤博行 1996 「『地方分権』の論点を読む」自治体問題研究所編『資料と解説 地方分権の焦点』自治体研究社
- 1997 「地方分権推進委員会勧告における『国と地方公共団体との対等性』論の法的検討」『季刊 行財政研究』(行財政総合研究所) 34号
- 1999 「機関委任事務と法定受託事務の法的比較」『月刊 自治研』41巻5号(476号)
- 白藤博行・自治体問題研究所 2000 『改正地方自治法を超えて』自治体問題研究社
- (文部科学省)総務課行政事務管理室 1999 「解説 通知・通達の見直しについて」『教育委員会月報』50巻13号(590号)
- 鈴木庸夫 1999 「分権一括法案における関与と紛争処理」『月刊 自治研』41巻5号(476号)
- 多田 元 1995 「『親』から『子どものパートナー』へ」石川憲彦他『親たちが語る不登校』世織書房
- 田嶋 義・辻山幸宣 1998 「『地方分権推進計画』をどう読むか」(対談)『地方自治ジャーナル』5, 6, 7月合併号(230号)
- 高木健二 1999 「戦後最大規模の地方自治法改正」『自治総研』25巻4号
- 高岡 健 2000 「エクソダス・フロム・ザ・スクール」『精神医療』第4次20号
- 竹内俊子 1999 「教育における地方分権——『地方分権』論議における地方教育行政改革の視点」『日本教育法学会年報』第29号
- 2001 「『教育改革』の展開と法」『法の科学』31号, 日本評論社
- 滝川一廣 1998 「『なぜ?』を考える(成因論)」門眞一郎・高岡健・滝川一廣『不登校を解く』ミネルヴァ書房
- 地方課 2000 「指導力不足教員への対応」『教育委員会月報』10月号(52巻7号)
- 徳永 保 2000 『改正地教行Q&A』ぎょうせい
- 内野正幸 1994 『教育の権利と自由』有斐閣
- 内沢 達 2001 「子どもの不登校と教育を受ける権利」『講座現代教育法2 子ども・学校と教育法』三省堂
- 結城 忠 1994 『学校教育における親の権利』海鳴社