



Title	子ども・父母・教師・地域住民の教育要求に直接応える教育と教育行政の制度構想 ; 「教育の直接責任性」 研究の序論的考察
Author(s)	宮盛, 邦友
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 117, 231-251
Issue Date	2012-12-26
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.117.231
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/51042
Type	departmental bulletin paper
File Information	Miyamori.pdf



子ども・父母・教師・地域住民の教育要求に 直接応える教育と教育行政の制度構想

——「教育の直接責任性」研究の序論的考察——

宮 盛 邦 友*

【目次】

0. はじめに
 1. 日本国憲法・教育基本法制における教育行政の制度構想
 2. 教育制度検討委員会における教育委員会の制度構想とその理論的基礎
 3. 教育と教育行政における教育の信託の思想と制度
 4. 開かれた教育と教育行政をめぐる三上和夫・林量俣・小島弘道論争
 5. おわりに
- 【キーワード】 子どもの権利, 教育の公共性, 教育システム論, 教育の直接責任性

0. はじめに

本論文は、「教育の直接責任性」に関して、その重要な理論研究・実践研究の位置を占めている先行研究の検討を通して、研究課題を明確にすることを目的としている。

「教育の直接責任性」という研究課題に、いま、なぜ、取り組まなければならないのか。その契機となる問題は、以下の二点に集約される。

第一は、「大阪維新の会・教育基本条例問題」である。元大阪府知事であり現大阪市長である橋下徹を代表とする大阪維新の会が、2011年9月に大阪府議会に提出した「教育基本条例案」は、2012年3月に大阪府議会本会議において、「教育行政条例」と「府立学校条例」として分割の上で可決・成立、4月1日より施行に至っている。教育基本条例案および教育行政条例・府立学校条例の条文に関する教育学的・教育法学的な批判は当然のことながら、「橋下主義(hascism)」と表現されるようなこれらの条例をめぐる大阪府の教育政策過程に関する問題点の指摘についても数多くなされている。中でも、市川昭午による、「教育基本条例案は、教育及び教育行政に関する基本原理をすべて踏みじめる内容となっている」・「民はけっして神ではないから、『民意』といえどもしよせん『神意』ではなく、当然間違っている場合もありうる」¹⁾という教育基本条例案の条文とその教育政策過程のもつ問題性についての指摘は、教育学理論における「教育と教育行政」の関係が、現実においてふまえられていないということ、また、「教育の直接責任性」という思想が、「教育の間接責任性」というイデオロギーによって覆われてしまっていること、を意味している。

第二は、「戦後教育学批判」である。教育哲学・教育思想史のパラダイムを提起している森田尚人をはじめとする、ポストモダンを重視する教育思想史の研究者による戦後教育学批判

* 北海道大学大学院教育学研究院教育社会発展論分野 助教

がさかんである。森田は、戦後教育学を批判するにあたって、「限りなく個人の側に収縮していく現在にあって、『五五年体制』のもとで政治的対立軸のひとつを構成したほどに激しく関わられた戦後政治に関わる教育の歴史は、たんなる過去の記憶のひとつとして忘れられてよい問題ではあるまい」という問題意識の下に、二元的図式で論じられる「一九七〇年代末までにかたちづくられた戦後教育史の通説的枠組」、戦後教育の幅広い多様なアクターが登場しないという「戦後教育史のイメージ」、戦後60年を地続きの時間的経過と見なす「戦後という時期の区切り方」²の三点を、戦後教育学が描く戦後日本教育史のもつ自明の理として批判している。森田のこの三つの指摘は、教育学理論における「教育諸主体」の相互関係、あるいは、国民の教育権論における「教育主体の権利・義務」の関係が、歴史の中で繰り返し問いなおされていることに十分な注意を払われていないことを物語っている。

この二つの問題は、別個の問題であり、安易に結びつけて議論することは避けなければならないことは十分に承知している。その上で、あえて二つの問題提起を重ねてみると、教育学理論に関する重要な課題がその内にあることに気がつかないわけにはいかない。すなわち、それは、「教育と教育行政」という仕方で議論してきた問題は、教育学・教育法学にとって基本問題であるが、旧・教育基本法第10条に規定されている「教育の直接責任性」を用いて「教育と教育行政」の関係や「教育主体の権利・義務」の関係を明らかにしようとする、法解釈学的思考でもって理論から政策・運動・実践を説明してしまい、法社会学的思考でもって政策・運動・実践から理論を再構築する作業が十分に組み込まれてこなかった、ということである。そして、これら二つの問題が批判している前提となる教育理念は、「戦後教育改革」に形づくられたものであり、問題の核心は、戦後教育改革の歴史的評価に関わっている。さらに、敷衍していけば、教育の直接責任性の解釈は、現代における国民の教育権論の現代的有効性の如何に関わってくる。

このように考えると、「教育の直接責任性」という研究課題は、これまでの教育学説・教育法学説を前提とせず、再度、検討しなおさなければならない主題ということになるわけである。³

その際、教育の直接責任性を、思想レベルだけではなく、思想レベルと制度レベルをつなげながら把握する必要がある。理念においては共有されたとしても、その制度においては論争的になることが多いからであり、また、制度はその理念にまでさかのぼらなければ評価することができないからである。制度といった場合、国家と行政の解釈による制度を指すと考えられがちであるが、「社会のさまざまないとなみのなかにあつた教育的諸機能が社会的に組織され、それが制度として編成され運営されてくる国民教育の発達過程には、さまざまな進歩の意義をもった見解や活動方法や制度構想が入りこんでいるのである。これらの進歩的原則は、実現されないばかりにも、その非実現の事態を批判し、実現を要求する力としての現実性をもっているのである」⁴という五十嵐頭の指摘から考えると、様々な教育主体の一定の価値判断による制度を含まなければ、制度の歴史的意義は十分に把握することができないということになる。よって、本論文では、制度への教育要求を、「制度構想」と呼ぶことにしたい。

1. 日本国憲法・教育基本法制における教育行政の制度構想

戦後改革によって成立した教育をシエマ的に説明するならば、「日本国憲法・教育基本法制」ということができる。戦後改革の中では、1946年に制定された日本国憲法第26条において(教育を受ける権利, 教育の義務)が規定され, それを受けて, 教育根本法ともいべき教育基本法が1947年に制定された。戦後史の中では, 教育基本法第1条(教育の目的)・第10条(教育行政)の法解釈をめぐって, 現実的動態との関係で論争となり, 2006年には政治権力によって改正されることとなった。

このような教育基本法の歴史的意義を理解するには, 浦野東洋一⁵の解釈に従えば, 「立法者意思」・「法の性格」・「教育の課題」の三側面から検討しなければならないことになる。そこで, 戦後教育改革期において教育の直接責任性を明記している旧・教育基本法第10条の法解釈を, 当時の立法者意思とも言うべき辻田力・田中二郎監修／教育法令研究会著『教育基本法の解説』(1947年)⁶の第10条に記述されている法の性格の検討を通して, 当時の教育行政の課題から明らかにしていく。

旧・教育基本法第10条(教育行政)は, 以下の通りである。

第十条(教育行政) 教育は, 不当な支配に服することなく, 国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである。

② 教育行政は, この自覚のもとに, 教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない。

旧・教育基本法第10条は, 第1項において「教育」を規定し, その上で, 第2項において「教育行政」を規定することで, 全体として「教育行政とは何か」を法定するという構造を採用している。『教育基本法の解説』では, 第1項が「民主主義国家における教育と国民との関係を明らかにしたもの」であり, 第2項が「第一項の国民と教育との関係を基礎にして, 教育行政の任務とその限界を定めたもの」であって, 全体として「新しい教育行政のあり方一般を示すもの」である, と説明がなされている。

『教育基本法の解説』が, 教育基本法に描かれている思想を, 戦前の教育との断絶と連続の構造によって描こうとしていることは, 第10条においても同様であり, このことについての異論はさほどないと思われる。重要な問題は, 「教育は〔中略〕国民全体に対し〔中略〕直接に責任を負って行われるべきものである」, すなわち, 教育の直接責任性の解釈であろう。(第1項については, 「不当な支配に服することなく」というもう一つの重要な問題があるが, 事柄の性質が違うという理由から, 本論文では検討の対象外とすることにした。)

教育の直接責任性とは何かというと, 『教育基本法の解説』では, 「ここに教育とはあるのは, 教育者, 教育官吏及び教育内容等すべてを含めて, 一般に教育というものはという意味である。責任を負うというのは, 〔中略〕教育が国民から信託されたものであり, 教育は国民全体の意思に基いて行われなければならないのであつて, それに反する教育は排斥されなければならないということである。教育のことは教育者だけがやるのであるとするような教育者の独断は排せられるべきである」・「直接にというのは, 国民の意思と教育とが直結しているということである。国民の意思と教育との間にいかなる意思も介入してはならないのである。この国民の意思が教育と直結するためには, 現実的な一般政治上の意思とは別に国民の教育に対する意思が表明され, それが教育上に反映するような組織が立てられる必要があると思

う」というように、「信託」・「国民全体」・「国民の意思」をキーワードとして説明がされている。その教育の直接責任性は、次の三つの原理によって支えられているとなっている。第一の原理は、「教育は国民のものである」、第二の原理は、「教育にたずさわる者は、国民全体の代表者であり奉仕者でなければならない」・「教育行政に対する国民の発言権が広く認められなければならない」、第三の原理は、「教育は、国民のために行われるものでなくてはならない」⁸、である。第一の原理は、間接民主主義である政治においては国民主体によって教育制度が決定されるということ、第二の原理は、直接民主主義である教育と教育行政においては教師を含む教育主体によって教育内容が決定されるということ、第三の原理は、いかなる教育も人間主体にとって公共性をもっているということ、をそれぞれ意味していると考えられる。

このような立法者意思からは、法の性格として、「教育と政治の関係をとらえなおすことを通して、民主主義のありようを問いなおす」という課題を理念的には有していたことを確認することができる。

「教育と政治」と聴けば、教育学の古典となっている勝田守一の教育学入門である『能力と発達と学習』(1964年)⁹の続編である、「政治と文化と教育」(1968年)¹⁰を思い浮かべることは難しいことではない。「政治と文化と教育」のテーマは、「人間形成力としての『文化』を政治的作用も含みこんで広く豊かに捉えながら、『教育的なもの』のもつより高次の政治性を追求している」¹¹、と鈴木聡によって説明されている通りである。その中で、勝田が、「事項の内、外の区別は、争点があることからみてそれほど単純ではないということを得ておく必要がある。それを心得ていないと、内外区分論だけで政治と教育との関係の問題を処理できると早のみ込みをしないとかがざらないからである」¹²という興味深い指摘をしていることに目を向ける必要がある。ここからは、勝田が、いわゆる「国家の復権」以降の教育改革に、戦後教育改革の精神の実現によって抵抗しようとしていた教育学者に対して、教育の社会的機能を前提とした上で、教育主体かつ国民主体である人間主体がどこで形成・教育されるのか、ということ提起していた、と読むことができるだろう。このことは、『能力と発達と学習』の冒頭で、問題設定された章立てのうちの後半部分である、「教育における諸権利とはなにを意味するか」・「教育は社会の歩みとどうかかわるのか」という表現の内実から説明することも可能であろう。

勝田がここで指摘する内外区分論とは、宗像誠也によって提起された、「憲法を直接に受けている教育基本法(第10条)は、教育行政は教育の諸条件を整備確立することだといっている。この思想は、教育行政における内的事項(interna)と外的事項(externa)とを分かち、外的事項(たとえば施設、設備など)については行政権の関与は当然だが、内的事項(教育内容とか教育方法とか)については権力統制がなるべく——といっておこう——及ぶべきでない、とする、イギリス・アメリカに顕著な教育行政思想の流れに属する。〔中略〕教育行政にはオフ・リミッツがある。教育行政権が踏み込んではいない聖所(sanctuary)がある。それは国民一人ひとりの内奥の価値観であり、思想・良心の自由の領域である」¹³、という、「教育の内的事項外的事項区分論」のことである。宗像の教育の内的事項外的事項区分論は、教育と政治の関係の問題を分かりやすく説明する傾向があったため、勝田は原理的な問題提起をしたのであろう。

宗像の提起した内的事項外的事項区分論は、原理的問題を検討の対象外においてしまったため、宗像の教育の内的事項外的事項区分論のもつ限界を指摘することをもって、戦後教育

改革の精神や国民の教育権論の有効性の批判がなされることがある¹⁴。しかし、問題は、旧・教育基本法第10条の解釈を具体化した制度構想にある。そこで、さらに教育委員会法と教育委員会制度を概観していくことにする。

1948年に制定された教育委員会法は、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の制定にともなって1956年に廃止された、旧・教育基本法第10条を具体化した法律であった。その第1条（この法律の目的）には、「この法律は、教育が不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきであるという自覚のもとに公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行うために、教育委員会を設け、教育本来の目的を達成することを目的とする」というように、旧・教育基本法第10条の「国民全体」・「直接に責任を負って」などの文言をそのまま受ける仕方で条文が規定されており、第2条（この法律の目的）には、「教育委員会の組織、権限及び職務は、この法律の定めるところによる」として、「教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立」のための具体的な教育行政の制度として、『教育基本法の解説』でも紹介されている教育委員会制度（Board of Education）が構想されていた。

教育委員会法が旧・教育基本法第10条を具体化したものであったことは、当時の文部大臣である森戸辰男が、「教育基本法は、教育憲法あるいは教育宣言とも申すべき性格を有する法律でありますので、教育行政改革の指針は、前述の規定（教育基本法第10条——筆者注）に基きまして、その方向づけがなされたものと考えられます」¹⁵と発言していることから確認することができる。また、教育委員会制度は、公選制によって出発をして、それは、「教育行政の民主化」・「教育行政の地方分権」・「教育の自主性」という三原則によって支えられていたが、これも、『教育委員会法のしおり』¹⁶・『教育委員会設置の手引 前編』¹⁷によって確認できる。

このように、「旧・教育基本法第10条→旧・教育委員会法→公選制教育委員会制度」の法体系として、戦後教育改革の精神としてのあるべき教育行政を理解することは、いまや一般的である。このような説明をした代表的な教育学者は、宗像誠也である。

教育学者によって初めてつくられたコンメンタールである長田新監修『教育基本法』（1957年）¹⁸に所収されている宗像の論文「第10条——教育行政——」は、教育基本法の制定当時の立法者の思想を前提とした上で、「直接に責任を負って」・「国民全体」・「不当な支配」を取り出して検討をそれぞれおこなっている。宗像は、「直接に責任を負って」の意味を、「それが教育委員の公選という具体的な機構上の手続をさしていたことはほとんど疑いの余地がない」、というように、「国民全体」の意味を、「民主主義原理によれば、国家的公的活動はすべて、憲法前文にいうように国民の信託によるのであって、〔中略〕教育も当然そのようなものでなければならない」¹⁹、というように、日本国憲法との連続性の上に成り立つ教育基本法に根拠をもつ公選制教育委員会と教育の信託についての説明をしている。その後、この改訂版である宗像誠也編『教育基本法』（1966年）²⁰でも、宗像は、「旧稿ははなはだ不十分なものであって、全然まちがいを書いていたとは思わないが、少なくとも力点の置き方が適切でないのである。それは状況の違いの反映でもある」²¹と前置きをした上で、論文「教育行政」において、「国民全体」・「直接に責任を負って」・「不当な支配」の順番で、同様の説明をそれぞれおこなっている。1957年版では、公選制教育委員会制度がまずありその根拠を国民の信託に求めるという論理に対して、1966年版では、国民の信託がまずありそれを具体化したのが公選制教育委員会制度であるという論理を採用しているが、どちらにしても、教育基本法から公選制教育委員会制度が導かれると考えていることに変化はない。堀尾輝久も、「それ（教育基本法第10条——

筆者注)は、議会制を通しての政治的でしかも間接的な意思によってではなく、父母・住民の教育への直接的意思を反映させるものとして、公選制の教育委員会を予定した規定であったのです。1948年の教育委員会法が、この規定を受けて制定されたことから、そのことは明らかです」²²というように、宗像と同様の見解を示している。

しかし、旧・教育基本法第10条第1項が直接的に公選制教育委員会制度を要請しているという通説的な解釈に対しては、内野正幸による歴史実証主義的な研究に基づく批判がある²³。すなわち、それは、『『直接責任』条項(あるいは教基法10条1項全体)は、各地方自治体の教育委員会の委員を住民の公選で選ぶ制度(「教委公選制」)を要請ないし予定する趣旨のものとして理解されることが多かった。しかし、このような理解は、少なくとも教基法制定時点の政府見解に正確に適合するものではない」²⁴というものである。

内野の批判の重要な点は、「教基法10条1項は公選制教育委員会を一義的に要請するものではない」・「『教育に対する国民の意思を反映した組織』という言葉が、公式な文書としては最大限、公選制教育委員会制度に一番近い言葉だ。この場合も、住民による直接公選だけを想定していたとは言えない。様々な選択肢の中で、住民による直接公選というものが考えられていたという位の慎重な言い方にとどめた方がいい」²⁵というような発言に見られるように、旧・教育基本法第10条第1項が、制定過程をふまえた上で、公選制教育委員会制度が唯一の教育行政制度構想として考えられていたわけではない、という問題提起をしたところである。事実、教育委員会の制定過程において、複数の教育委員会制度の構想があったことは、三上昭彦²⁶の研究によって明らかにされており、戦後教育改革における複数の教育委員会制度構想をふまえて内野の問題提起の解釈を拡げるならば、旧・教育基本法第10条の要請する制度構想としては、「国民全体」・「直接に責任を負つて」などの思理に基づいて、子ども・父母・教師・地域住民の教育要求に直接応える教育行政制度の複数の構想が検討されなければならない、ということになる。そして、宗像の旧・教育基本法第10条解釈は、その一つとして位置づけられることになる。

この内野の問題提起をふまえた上で、教育の直接責任性の起点となっている『教育基本法の解説』が有していた課題、すなわち、「教育と政治の関係をとらえなおすことを通して、民主主義のありようを問いなおす」に戻ると、教育の直接責任性の理論的課題は、本来的には、複数の教育行政制度が構想されなければならないが、どの教育行政の制度構想を選択するにせよ、それらを支える唯一の教育行政制度原理は、「民主主義における教育と政治の関連」にある、ということになるだろう。より厳密に言うならば、社会は政治の論理であり、学校は教育の論理であるが、教育委員会は教育と政治の両方の論理によって成り立っている、ということになるだろう²⁷。

2. 教育制度検討委員会における教育委員会の制度構想とその理論的基礎

戦後教育改革の精神は、戦後史の中でさらに深められることになる。中でも、日本教職員組合中央執行委員会の委嘱による教育制度検討委員会(会長:梅根悟)が民間による戦後最大級の教育改革構想を教育全体にわたって提言したことは、よく知られている。その最終報告

書『日本の教育改革を求めて』(1974年)²⁸は、教育改革の理念を、教育と教育制度に分けた上で、教育の理念に「国民の権利としての教育」・「教育と教育的価値」・「教育の目標——私たちの考える人間像」を、教育制度の理念に「教育における正義の原則」・「国民の教育権と教育の自由の原則」を掲げ、教育改革の視点に「戦後教育改革の理念と六三制」・「教育と福祉の統一を」・「教育における住民自治の実現を」・「教育費公費負担の完全実施を」・「教育民主的計画化の推進を」を示した。それに基づいて、改めるべき教育の課題として、11ほど列挙し、その7番目に、教育行政制度改革「教育行政の民主化をどうはかるか——教育委員会の公選制の実現を中心として——」があげられていた。そこで、教育制度検討委員会の最終報告書において、旧・教育基本法第10条第1項の教育の直接責任性が、教育行政制度構想の中でどのように位置づいているのか、ということから検討に入ることにする。

教育行政制度改革の骨子としては、教育行政のあり方についての基本原則が、(1)教育行政における住民自治、(2)教育の自主性と教職員の権利を保障する教育行政、(3)「条件整備」としての教育行政、であり、教育改革の提言が、(1)自治体の教育行政機構の改革——公選制教育委員会の実現——、(2)国の教育行政機構の改革——教育関係審議会の改善——、である。教育委員会が戦後教育改革の精神を具体化しているのだとするならば、ここで問題とすべきなのは、教育行政制度構想ではなく、その教育行政制度構想を直接的に支える原理である。「教育の直接責任性」に関わって、第一と第二の提言の理念を見てみることにする。

第一提言の「教育行政における住民自治」の要は、「子どもや青年の学習とそれによる発達の権利を保障するための創造的・探求的な教育を実現するためには、なによりも父母を中心とする地域住民の意見や要求が十分に生かされなければならない。その教育行政は国家権力による、国家権力のためのものではなく、地域住民による地域住民の子どもたちのものでなければならない。〔中略〕教育行政における住民自治の提言は、真の意味における自治体回復の要求でもある」²⁹である。

第二の提言の「教育の自主性と教職員の権利を保障する教育行政」の要は、「そのような(子ども・青年の教育を受ける権利を保障するために、父母・住民の責務と権利を尊重する——筆者注)教育行政であるためには、教育に対する官僚統制を排除し、教育の自主性、教職員集団の自律性が尊重され、教育実施の責務を信託された教職員の専門的識見からする意見や要求が十分に反映されることが必要であり、そのことが制度的に確立されなければならない。〔中略〕真に国民の権利が実現されるためには教職員の労働基本権にもとづく交渉権の行使とともに、教育政策やその実現に教職員が拒否権を留保しつつ参加する権利を保障するべきである」³⁰である。

第一の提言は「素人統制(layman control)」を、第二の提言は「専門的リーダーシップ(professional leadership)」を指しているものと思われ、また、第一の提言と第二の提言は旧・教育基本法第10条第1項に、第三の提言はその第2項に、それぞれ対応しているものと考えられる。そして、この記述からは、教育委員会のみならず、学校においても、第一の提言が素人統制を、第二の提言が専門的リーダーシップのことを想定しているものと考えることが可能である。すなわち、教育委員会においては、素人統制が地域住民、専門的リーダーシップが教育長ということであり、学校においては、素人統制が親、専門的リーダーシップが教師、ということになる³¹。

ここで注意を払わなければならないのが、第一の提言と第二の提言のタイトルにある、「住

民自治」と「教職員の権利」である。なぜならば、教育制度検討委員会の報告書では、「父母を中心とする地域住民」という「国民全体」に対して、「直接に責任を負う」ために「教育実施の責務を信託された教職員」が存在する、という論理を新たに採用しているからである。住民自治や教職員の権利が重要なキーワードとして登場してきた背景には、住民自治の高揚によって、革新自治体が全国各地に広がり、民主連合政府の誕生の予兆が見られたこと、また、教職の専門性を子どもの権利から導き出した画期的な判決である杉本判决（1970年）が出されたこと、を挙げることができるだろう。

もしこの論理が戦後教育改革の精神に即しているとするならば、日本国憲法・教育基本法制と住民自治・教職員の権利が順接的であることを確認しなければならない。

まずは、憲法学において住民自治に関わる「地方自治」と、教職員の権利に関わる「公務員の人権」の把握の仕方を概観してみることにする。

第一、地方自治について。日本国憲法第92条の「地方自治の本旨」とは、住民自治と団体自治から成り立っているが、「前者は、地方公共団体の政治や行政を住民の意思にもとづかせること、後者は、それを国から介入をうけることなく自律的に行うべきことをそれぞれ要求するものである」という見解が示されている。そして、日本国憲法第93条の「地方公共団体の直接選挙」は、「地方レベルの民主制としての憲法が明文で採用しているのは、直接民主制ではなく間接民主制である。その意味で、地方自治についても国政の場合と似たような形で、憲法論としては間接民主制が原則であって直接民主制は例外である」となっているが、直接民主制については、「地方レベルで採用することは、憲法九二条が原則的に許容している」³²、という。日本国憲法では、素人統制が前提であって、その上で専門的リーダーシップが位置づけられており、その意味で、住民自治とは順接的である。

第二、公務員の人権について。公務員は、政治活動の自由や労働基本権が制限されているが、「公務員の人権制限の根拠としては、一五条二項のうたう公務員の『全体の奉仕者』性があることもあろう。それを抽象的な根拠とみることは許されるにしても、そこからただちに大幅な人権制限を正当化するのは妥当ではない」³³という見解が示されている。日本国憲法第15条第2項とは、「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」のことであるが、「全体の奉仕者」は、旧・教育基本法第6条（学校教育）第2項に「法律に定める学校の教員は、全体の奉仕者であつて、自己の使命を自覚し、その職責の遂行に努めなければならない。このためには、教員の身分は、尊重され、その待遇の適正が、期せられなければならない」という仕方で規定されており、教職員の権利とは順接的である。しかし、日本国憲法の規定する「全体の奉仕者」の理解は、制限規定として用いられているのに対して、旧・教育基本法のそれは、積極的規定として用いられており、その意味では、逆接的である。

次に、教育法学における住民自治・教職員の権利の把握の仕方を概観してみることにする。現在においても教育法学の理論的到達点を示している兼子仁『新版教育法』（1978年）³⁴の記述から、このことを見えてみることにする。

住民自治と教職員の権利を把握する前提として、兼子が、「戦後教育改革立法である教育基本法の一〇条が、〔中略〕『教育を受ける権利』保障を具体化する憲法付属の法律規定として、教師・学校の教育権（教師の教育の自由と学校の教育自治——筆者注）の保障原理を明記するところとなっている」³⁵というように、日本国憲法と教育基本法を連続的にとらえていることをおさえておく。

その上で、兼子によると、教育の直接責任性とは、「各学校の教師が父母・子どもをはじめ国民の教育要求に直接・日常的にその教育活動のなかで応えていくという、文化的直接責任」のことである。重要なキーワードである国民全体は、「政治意思の主体たる主権者・参政権者としての国民ではなく〔中略〕、教育意思の主体なのであって、文化的自由たる教育の自由と学習権を持つ国民個人がおのずから全体で文化をになっている、〔中略〕『文化のにない手としての国民』」のことである。そこで、兼子の論理からも、「学校教師にたいする国民からの“教育の信託”といった問題〔中略〕教師の教育権と父母の教育要求権との関係の問題」³⁶、すなわち、文化の担い手である国民による住民自治と、教育専門職である教職員の権利の関係が問題となるのである。

第一、住民自治について。兼子は、これを、「教育の文化的地域自治」と理解している。日本国憲法の保障する地方自治が教育と教育行政にも貫かれることをおさえた上で、「すぐれた自治体の政治・行政方針は、文化水準も高く、文化的教育自治をふまえている」ので、「地域の教育問題への住民参加も、教育内容面（内的事項）と外的条件整備面（外的事項）とで分けて考える必要がある」、という。なぜならば、「外的条件整備面では、『直接請求』権をも有する参政権者としての自治体住民が、政治・行政当局たる長・教育委員会に向けて住民自治的参加をしていく」ということであり、「地域において各学校の教育内容決定に要求を出していく住民の立場は、父母集団の立場とも有機的に連なる『文化のにない手としての国民』の一翼である」³⁷ということになるからである。このように、国民・住民を、概念としては、「文化のにない手としての国民」と「自治体住民」に分けて把握して、住民を国民にまで高めようと考えていることが分かる。それは、教育委員会を政治の論理ではなく、教育の論理にしようという現実的課題の反映として受けとることができる。

第二、教職員の権利について。兼子は、これを、「教育の人間的主体性」・「真理教育の自由性」・「教育の専門的自立性」・「教育の自主的責任性」の四側面から理解している。その中の教育の自主的責任性は、「教育責任は行政責任と異なる」ので、「教師が子どもと父母からの教育要求にみずからの専門性をかけて応えていくというしかたで教育責任を果す」ことになる、という。なぜならば、「教師は自分の納得している教育内容についてしか責任が負え」³⁸ないからである。このように、責任を、概念としては、「教育責任」と「行政責任」に分けて把握して、教師が負うのは教育責任のみであると考えていることが分かる。それは、学校も政治の論理ではなく、教育の論理にしようという現実的課題の反映として受けとることができる。

以上のことをふまえると、多少の相違はあるが、住民自治・教職員の権利は、旧・教育基本法第10条から導き出される理念ということができ、それを、日本国憲法の理念から補強することで、日本国憲法・教育基本法制をより結束していると見ることができる。しかし、公選制教育委員会という教育の論理による唯一の教育行政制度構想を主張することが、戦後教育改革の精神がもっていた教育と政治の論理による複数の教育行政制度構想を閉ざす結果につながってしまったという見方もできるだろう。

3. 教育と教育行政における教育の信託の思想と制度

教育の直接責任性の中核となるのは、素人統制と専門的リーダーシップであることは確認できたが、それらの関係について、もう少し、検討しておく必要があるように思われる。この二つをつなぐ論理となっているのが、やはり、戦後教育改革の精神から導かれる、「教育の信託」である。この教育の信託について、見ていくことにする。

そもそも、「信託」という用語は、日本国憲法前文に、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって」として、また、第97条にも、「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であつて、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである」として使用されている。

憲法学における信託の解釈は、ジョン・ロックの政治思想で展開されている信託論に基づくという説明以外には、必ずしも明確にはなされていない。

このような信託を、教育判例史上、初めて、教育の信託という仕方で用いたのが、家永三郎教科書検定訴訟における杉本判决(1970年)である。教育の信託に関わるその内容は、「憲法二六条は、〔中略〕教師が児童、生徒との人間的なふれあいを通じて、自らの研鑽と努力とによって国民全体の合理的な教育意思を実現すべきものであり、また、このような教師の自らの教育活動を通じて直接は国民全体に責任を負い、その信託にこたえるべきものと解せられる(教育基本法一〇条)」³⁹である。

このような杉本判决について、教育学の相において判例評釈をおこなったのが、堀尾輝久である。堀尾は、杉本判决に対して賛意を表する立場から、杉本判决の思想構造を、「教育者の責務と教師の教育の自由も、この『子どもの権利』を軸に理論化されている」と理解している。その上で、子どもの教育を受ける権利に対応する子どもを教育する責務を担う親を中心とした国民全体の責務は、「主として教師をつうじて遂行されるものであるから、この教師の責務は、親の子どもへの責務が、教師に『信託』されたものだ」⁴⁰として、素人統制と専門的リーダーシップの関係を教育の信託によって結びつける解釈をしている。

杉本判决および堀尾の判例評釈では、私教育においては、子どもの教育への権利(子どもの権利)とそれに対する親の教育義務(親権の義務性)が確認され、その上で、公教育においては、親の教育義務が教師に信託(教職の専門性)される、という論理を採用している。つまり、専門的リーダーシップが素人統制によって信託されている、ということである。

このような教育の信託は、思想としては整合的な説明がなされているものの、制度としての展開は必ずしも十分ではない。

しかし、教育の信託の制度を自覚的に展開するために、教職の専門性を子どもの権利との関係で相対化しようとした、いわゆる、現場教育法を忘れるわけにはいかない。その中心的役割を担った坂本秀夫⁴¹は、教育の信託について、「教育の専門家であると、当然父母の教育批判や教育要求は抑えることができるのか。それとも反対に教育批判や教育要求を公共化する専門家、少なくとも、教育批判や教育要求を必要な条件とするそのような専門家なのであるか」というように、素人統制と専門的リーダーシップの関係から教職の専門性を問いなおそうとするところから論じ始めている。そこで、坂本は、素人統制と専門的リーダーシップをつなぐ教育の信託の意味を、「父母の教育批判と教育要求はとうぜんの権利であり、この権利

こそは教師の専門性と教育の自由を保障するものである」という考え方に立って、教職の専門性が親の権利によって規定されている、という論理を採用している。そして、その父母の教育批判と教育要求は、法制度上は社会教育団体になっているPTAを通してではなく、信託される父母の教育批判と教育要求を公共化する場所としての「学級父母会」⁴²という新たな組織によって実現する、としている。さらに、信託される父母の教育批判と教育要求は、学級父母会を基盤とした地域教育運動・教職員組合運動へと関わりを拡げることによって、制度的に実質化される、と考えられている。これは、まさに、「教育要求の水路」⁴³に他ならない父母の権利の制度構想である。

このように、制度構想としても、教職の専門性は学級父母会を基盤とした親の権利の信託によって規定される、という論理をとっていることが確認できる。そして、教職の専門性を教育の直接責任性から導き出そうとする論理は、本来的には、子ども・父母・教師・地域住民の教育要求に直接応える学校教育制度を実現する必要があった。しかし、その一つとして位置づけることができる、学校教育と社会教育を結合することで開かれた学校を目指そうとした学級父母会を組織化した「学校父母会」⁴⁴は、制度構想として十分な展開を見ることができなかったし、また、現場教育法と共鳴関係にある今橋盛勝も、「学校父母会議(父母組合)」⁴⁵という提起をおこなっていたが、これも、制度構想として具体化されることはなかった。教育の直接責任性に基づく学校教育制度が構想されなかった理由は、坂本や今橋が提起した1980年代は、体罰・いじめ・校内暴力などが吹き荒れ、子ども問題を中心にして教師と親が対立的関係を深刻化させた時期であったが、そのような現実を背景にして、素人統制と専門的リーダーシップが対抗的に把握され、理論が現実をきりひらくことを困難にさせる事態が日常化していたからである、と考えられる。

ここまで見てくると、教育行政制度と学校教育制度では、素人統制と専門的リーダーシップの関係の強調点が、幾分か違うことに気がつく。教育委員会における素人統制(地域住民)と専門的リーダーシップ(教育長)の関係は、素人統制が専門的リーダーシップを決定すると考えられており、専門的リーダーシップは軽視されているとさえいうことがある。それに対して、学校における素人統制(父母)と専門的リーダーシップ(教師)の関係は、素人統制が専門的リーダーシップを決定するとは考えられているものの、最終的には、専門的リーダーシップが重視されているようにみえる。これは、もし仮に、学校と教育委員会が教育の論理のみで説明することが可能であるならば、(現実の教育長が専門職としての資質能力があるかどうかは別にして、)教育長のリーダーシップもまた、教育の信託論で説明することが可能なのである。しかし、そのような説明を採っていないのは、現実の教育委員会が政治の論理で動いているからであり、それに対抗するためには、地域住民の統制を重要視しなければならないということが考えられる。このことからすると、教育行政専門職である教育長の養成・採用・研修⁴⁶が制度構想されなければならないし、また、住民の学習権⁴⁷が再評価されなければならないということになるだろう。

ここでもう一度、素人統制と専門的リーダーシップの関係をめぐる議論の前提は、子どもの権利の確認にあることを思い出す必要がある。歴史的に見ると、公教育の成立と関わって子どもの権利が登場したのは、「パレンスパトリエ(国親思想)」⁴⁸に対抗するためであった訳だが、そこから考えると、素人統制は、子どもの権利のコロラリーであり、専門的リーダーシップは、パレンスパトリエのコロラリーであることは明確となる。よって、素人統制と専門的

リーダーシップは、本来的には、対立するはずである。事実、親権の義務性と教師の権限と責務の調整の問題は、理念としては、子どもの権利を保障・救済するためには一致可能なはずであるにも関わらず、現実としては、親の無理難題要求（いわゆる、イチャモン）にみられるように調整不可能である。さらに、大阪維新の会・教育基本条例問題は、まさに、パレンスパトリエによって正当化されている訳であるし、戦後教育学批判は、子どもの権利が個の権利として語られていることを問題視しているのである。教育の直接責任性の中核となっている、教育の信託は、実は、現代にふさわしい子どもの権利を中軸とした信託の主体による、教育統治（教育ガバナンス）⁴⁹を構想し、その延長線上に、新しい国家（福祉国家）を構想しなければならないことを提起しているのではないだろうか。

4. 開かれた教育と教育行政をめぐる三上和夫・林量俣・小島弘道論争

2000年以降の地方分権改革では、学校改革と教育委員会改革を焦点として、創意工夫の取り組みがおこなわれている。学校改革については、例えば、長野県辰野高校の三者協議会・辰高フォーラムや埼玉県立草加東高校の学校評価連絡協議会などが、教育委員会改革については、例えば、教育長公募制・教育委員公募制による活性化などを挙げることができる⁵⁰。

このような学校改革・教育委員会改革は、学校と教育委員会を教育と政治の論理によって説明できるものではあるが、その評価は、教育的民主主義であるかどうか、の理解の仕方によって分かれる。これをめぐっては、多様な議論が存在しており、現状に対する課題意識とそれを分析する研究方法論の違いによって、論争的である。

このことが直接的に論争となったのが、「三上和夫・林量俣・小島弘道論争」である。この論争は、地方分権改革が実施されるにあたって、子どもの権利の観点から学校自治を教育法学的にどうとらえるのか、を議論する中で生成したものである。以下、三報告をごく簡単に紹介しながら、その争点から研究課題を明らかにしてみる。

三上和夫⁵¹の報告では、「今日求められている学校自治論が、どういう特別の社会的・教育システムの・教育通念的な要請を担い、教育学・教育法学の構成に変更をせまるのか」という問題設定をおこなって、「学校自治概念を内的形式の決定と目標設定に実体化する寸前のところで、生成・変転する現実過程として追跡することが、学校自治概念を社会的にとらえてゆくうえで、意義がある」との結論づけをしている。

林量俣⁵²の報告では、学校運営をめぐる中央教育審議会などの動向・特徴を明らかにすることを課題として設定して、「文部行政の基軸目標を実現するために、合議的運営を排除し、独任的運営を確立しようとする指向・企図は、小・中・高等学校のみならず大学にも及ぶ文部政策・立法・行政の“基軸”に位置するものであり、既に、政策の域を越え、立法・行政において実定法化・実体化が進んでいるものと捉えられる。この事実を直視しない『地方分権』『学校の自律性』『父母・地域住民の学校運営参画』等の無条件的な評価は、一面的・楽天的に過ぎるものであり、本質・内実を捉えぬ現状・動向認識であると考える」との批判をおこなっている。

小島弘道⁵³の報告では、「学校自治は、学校の教育問題やそれにかかわることがらを学校を

ベースとして処理、解決し、さらにそのための仕組みを構築して学校を自律的な教育機関に構成し直そうとする思考と行動である。と同時に、このために必要とされる権限とそれを機能させる意思決定の仕方・仕組みの在り方でもある。言い換えれば、学校自治は、学校の抱える問題や課題を学校が自主的、自律的に処理、解決をめざそうとする問題意識であり、またそれを解決するための学校運営の制度・仕組みである。学校自治論とは、これらをめぐって展開された議論や論争を通して蓄積された知が一定の形式・体系をとって形成されたものである」と学校自治を定義した上で、学校自治論の問題意識・展開・語られなくなったことなどの視野を確認しつつ、もうひとつの「学校自治」論として、現代の学校経営政策を、学校経営政策の基調の変容、学校の自主性・自律性の確立、という二つの観点から説明して、その課題を提示している。

この論争を読み解く補助線として、浦野東洋⁵⁴による三人に対するそれぞれコメントを参照することにしたい。三上和夫の議論に対しては、「私が三上氏の報告にたいして感じた不満は、三上氏による『学校自治』の定義が無かったことである。三上氏の報告は、『特色ある学校づくり』『学校選択の自由化』などの社会経済的な根拠（その必然性）の説明として聞いた方が違和感が少なかったのではないか。いまひとつの不満は、学校自治（校長権限の強化策）の社会経済的必然性の指摘に力点がおかれていて、それが産みだす矛盾についての論及が浅かったことである。たとえば、チャーター・スクール、あるいは一部の都立高校を私学に負けない『進学校』化するという都教委の施策にたいして三上氏は肯定的であったが、詳しい論及はなかった」というように、新自由主義を認めながら、このような教育政策が正当化される社会的基盤を問題にしていると把握して、そのような考え方には批判的である。林量俣の議論に対しては、「私は、中教審答申や都教委の施策は、学校の自主性や開かれた学校づくりをいいながら、特別権力関係論型学校観から脱却しきれない点に基本的な限界があるとみている。しかし、林氏のくだした一九五六年法体制の完成であるという評価には同調できない。もしそうであれば、長野県辰野高校の実践や、『土佐の教育改革』がめざす開かれた学校づくり（生徒・保護者・住民の学校参加の実現）のとりくみは、もはや存在する余地は無いということになるからである」というように、新国家主義と新自由主義を全面的に批判しながら、上位下達教育法体系を問題にしていると把握して、そのような考え方に大変批判的である。小島弘道の議論に対しては、「学校自治〔中略〕の定義のポイントは、①学校をベースとする、②思考と行動、③権限、④意思決定の仕方・仕組みである。小島氏の定義は、『学校をベース』とするのみで、学校自治の担い手が書いていない。〔中略〕続けて、小島氏は、1980年代になって学校自治論が語られなくなった事情を説明した。〔中略〕そして、最後に、『学校の自主性・自律性の確立』をうたう中教審答申とその後の施策にふれ、そこに『もうひとつの』学校自治（論）の成立する可能性があることを示唆した。小島氏の定義が学校自治の担い手を明記しなかった革新的な意義は、この点にある。つまり、学校を広く地域社会の中においてみて、①子ども、保護者、教師、校長、住民、教育委員会などたくさんの人や機関の学校教育をめぐる権利義務関係、②学校教育にかかわる意思決定をめぐるこれらの人や機関の権限関係、③意思決定の手続きのあり方などについて考究することが、学校自治の理論的な課題であるというのである」というように、開かれた学校づくりと親和的な議論であると把握して、非常に肯定的である⁵⁵。浦野の整理からすると、素人統制と専門的リーダーシップの関係を問いなおす新たな地平は、小島弘道の見解からしか見出すことはできず、それを開かれた学校づくりに求めるのは、教

育主体による権利要求を基盤とした直接参加民主主義による公共性、すなわち、教育の直接責任性の制度構想だからであり、その意味では、開かれた学校づくりは有効性をもっていると考えられる。

三上和夫⁵⁶は、『学区制度と住民の権利』以来、教育法政策学的な観点から、学校と社会の関連構造についての研究を深め、林量俣⁵⁷は、「総力戦教育の成立と展開」以来、教育法解釈学的な観点から、学校教育における権利と法制度について研究を深め、小島弘道⁵⁸は、「学校による社会改造論とその問題点」以来、教育法社会学的な立場から、学校経営の組織について研究を深めており、この論争が、それぞれの研究蓄積に基づいてなされていることをふまえないと、その上で、この論争の提起する課題を整理すると、次の二点を指摘することができる。

第一の課題は、国家を批判の対象とした上で、なおも国家の役割をどのようにして位置づけるか、ということである。新自由主義教育改革とは、新しい統治論(New Governance)、新制度派経済学(New Institutional Economy)、新しい公共管理(New Public Management)、そして、主人—代理人理論(Principal-Agent Theory)に基づく「教育の国家統制」⁵⁹のシステムであるが、新自由主義教育改革による学力テスト・学校統廃合・小中一貫教育などが進行していく中で、「『市場的公共性』に基づく新自由主義教育改革に抗して、『参加論的公共性』に基づく自前の教育改革」(例えば、佐貫浩・児美川孝一郎など。林量俣も含まれるだろう)、あるいは、「新自由主義教育政策〔中略〕が位置づいている政治的・社会的文脈の変化を積極的に位置づけ返していこうとする志向を持った議論」(例えば、黒崎勲・小玉重夫など。小島弘道も含まれるだろう)⁶⁰がその対抗軸として登場してきている、と児美川孝一郎は整理をしている。法理念から法現実を把握する立場から新自由主義を全面的に批判するにせよ、法現実から法理念を再把握してその部分的側面を創造していくにせよ、国家の役割を明確にするために、新自由主義教育改革に対する政策評価の価値基準が課題となってくる。教員評価が、子どもの権利と親権の義務性に対するアカウンタビリティとして機能するならば、教育政策評価は、国民全体に対するアカウンタビリティとして機能させる必要があるだろう。すなわち、それは、教育の直接責任性を制度として実質化させるものである。その意味で、学校改革や教育委員会改革の成否については、学校レベル・地方教育行政レベル・中央教育行政レベルにおける政策評価が不可欠であり、その枠組みに関する開発が必要なのではないだろうか⁶¹。

第二の課題は、教育法解釈学を前提とした上で、教育法社会学をどう位置づけるか、ということである。教育法社会学とは、法規範に対応する法現象としての現実を分析する法社会学をふまえた、「『教育法』規範の観点に立って教育政策・教育制度等の動態的な現実分析を行なう」⁶²教育法学の研究方法の一つである。「やるべきことは偶然と必然が錯綜している学校現場で、〔中略〕邪悪な意図がどのように実現し達成されるかを記述し論評することである。そのためには政策分析においても臨床的な学校誌(スクール・エスノグラフィー)を書き、評価するということが必要である。そして、このような分析は従来の教育法学では学校慣習法をみつかったにも関わらず、近年、それに関する発言が見られない」⁶³という三上和夫の発言は、新しい教育法社会学の可能性として受け止める必要がある。例えば、教育社会学の志水宏吉⁶⁴は、エスノグラフィーを用いて日本とイギリスの中等教育の比較をすることで、学校文化を記述する研究をおこなっている。志水の研究の興味・関心は学校文化にあるため、メゾ・レベルの生徒や教師、ミクロ・レベルの学校ほどには、マクロ・レベルの教育政策の記

述はされておらず、また、生徒や教師などの学校に関わる主体の権利自覚過程を明らかにするというような志向はみられない。しかし、政策評価をしていく基礎的研究として、法現実を記述しながらそれを法理念へとつないでいく新しい教育法社会学の分析手法の開発が必要なのではないだろうか。

5. おわりに

以上の検討は、「教育の直接責任性」研究の序論的考察にすぎない。

本論文で明らかになったことより、「教育の直接責任性」研究の基本問題を考えると、次のようになる。

教育の直接責任性とは、旧・教育基本法第10条に示された教育と教育行政の制度原理であり、複数の制度構想をもつ教育条理である。教育と教育行政の制度の中核である、素人統制と専門的リーダーシップの関係は、教育の信託によってつなぐことが可能であるが、その根拠は、子どもの権利に求められる。子どもの権利という教育制度の理念に基づいて、開かれた学校づくり・開かれた教育委員会づくりという教育制度を構想し実現することは、喫緊の課題となっている。

今後、本格的な研究をすすめるために、当面深めるべき課題を三点挙げておきたい。

第一は、教育委員会の役割と任務に関する研究である⁶⁵。地方分権改革以降、多様な形態の開かれた学校づくりや開かれた教育委員会づくりが活発である。教育委員会がおこなう学校への支援のあり方について、教育行政が外部から学校に働きかけることで学校はよくなるのか、それとも、子ども・父母・教職員・地域住民などが内部から学校をよくすることしかできず、教育行政はその取り組みを支援するしかないのか、ということが教育委員会論の課題としてある。自治体教育改革については多くの文献が出版されているが、調査研究をおこなうことで、学校に即した教育方法改革、教育委員会に即した教育行政改革のあり方を明らかにしなければならないだろう。

第二は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の成立過程と法解釈に関する研究である⁶⁶。教育委員会法は、1956年の地教行法の成立にともなって廃止された。戦後教育改革の精神を具体化した教育委員会法のもつ精神は、地教行法には引き継がれず、その意味で、断絶している。しかし、地教行法の運用によっては、教育委員準公選や教育長公募制・教育委員公募制などのとりくみにみられるように、戦後教育改革の精神を生かすことも可能であり、その意味で、連続している。教育委員会という教育と政治の場で、何をどう活性化させるのか、を歴史的研究として明らかにするためには、地教行法を、歴史的な断絶と連続の構造において把握しなければならない。その上で、どのような体系的法解釈が可能なのか、現代の地点に立って、制定主体に即して明らかにしなければならないだろう。

第三は、教育専門職と教育行政専門職の専門性に関する研究である⁶⁷。新自由主義教育改革が台頭してきた1989年以降、教職の専門性がゆらぎ、さまざまな教師像が提起されている。それにともなって、カウンセラー・精神科医・弁護士などの人間発達援助職の専門性から教育専門職の専門性をとらえなおそうとする議論もさかんである。しかし、教育行政専門職の

専門性については、教育専門職の専門性と同様の研究を教育行政においてはあまりおこなってこなかった。教育政策・学校経営のマネジメントができるリーダーシップをもった学校管理職・指導主事・教育行政職員が、養成・採用・研修のプロセスを通じて成長できるカリキュラム開発の研究がすすめられる必要があるだろう。

これらの研究は、理論研究と実践研究を相互に関連させながらおこなわなければならないし、諸外国においてそれぞれの学校や教育委員会に相当する機関がどのような教育の直接責任性の仕組みを設置し運用してきたか、を通して詳細に検討して明らかにする必要がある。

これらの課題の検討を通じて、大阪維新の会・教育基本条例問題を批判することが可能となり、戦後教育学批判を受けとめることができ、そして、真の意味において、戦後教育改革の精神を生かすことができるだろう。

注

- 1 市川昭午『大阪維新の会「教育基本条例案」何が問題か?』, 教育開発研究所, 2012年, 33・30頁。また, 志水宏吉『検証大阪の教育改革——いま, 何が起きているのか』, 岩波ブックレット, 2012年, も参照。
- 2 森田尚人「序」森田尚人・森田伸子・今井康雄編著『教育と政治／戦後教育史を読みなおす』, 勁草書房, 2003年, i - iii 頁。また, 矢野智司『贈与と交換の教育学——漱石, 賢治と純粹贈与のレッスン』, 東京大学出版会, 2008年, も参照。
- 3 例えば, 日本教育法学会編『講座教育法5 学校の自治』, 総合労働研究所, 1981年, 日本教育法学会編『講座教育法6 教育の地方自治』, 総合労働研究所, 1981年, 日本教育法学会編『講座現代教育法3 自治・分権と教育法』, 三省堂, 2001年, など参照。
- 4 五十嵐顕「現代教育史における民主主義教育の発展」『民主教育と教育学』, 青木書店, 1978年, 12-13頁, (初出は, 矢川徳光・五十嵐顕・坂元忠芳・村山士郎編集委員『講座現代教育学の理論1 現代教育学の理論』, 青木書店, 1982年, 所収)。
- 5 浦野東洋一「『教育基本法の解説』の今日的意義と民主教育の課題」民主教育研究所編集『いま, 読む「教育基本法の解説」』, 2000年。
- 6 辻田力・田中二郎監修／教育法令研究会著『教育基本法の解説』, 国立書院, 1947年, (後に, 民主教育研究所, 前掲『いま, 読む「教育基本法の解説」』, 所収)。
- 7 同上, 127・131・126頁。
- 8 同上, 128-130頁。
- 9 勝田守一『能力と発達と学習——教育学入門Ⅰ』, 国土社, 1964年, (初出は, 教育科学研究会編集『教育』No.138-165, 国土社, 1962年1月号-1963年12月号, 所収。後に, 『勝田守一著作集6 人間の科学としての教育学』, 国土社, 1973年, 所収)。
- 10 勝田守一「政治と文化と教育——教育学入門Ⅱ」教育科学研究会編集『教育』No.220-222, 国土社, 1968年4-6月号, (後に, 前掲『人間の科学としての教育学』, 所収)。
- 11 鈴木聡「『能力と発達と学習』(勝田守一)を読む」『世代サイクルと学校文化——大人と子どもの出会いのために——』, 日本エディタースクール出版部, 2002年, 193頁, (初出は, 金子茂・三笠乙彦編著『教育名著の愉しみ』, 時事通信社, 1991年, 所収)。
- 12 勝田守一「政治と文化と教育——教育学入門Ⅱ」, 前掲『人間の科学としての教育学』, 248頁。
- 13 宗像誠也「教育行政権と国民の価値観——教育行政のオフ・リミッツについて——」『宗像誠也教育学著作

- 集第4巻 教育権の理論』, 青木書店, 1975年, 32頁, (初出は、『世界』第167号, 岩波書店, 1959年11月, 所収)。
- 14 例えば, 広瀬裕子「公私二元論の批判的再考——今後の教育行政学展開の出発点として——」日本教育行政学会編『学会創立40周年記念 教育行政学の回顧と展望』, 教育開発研究所, 2006年, など参照。
- 15 「教育委員会法の提案理由と森戸辰男文部大臣の見解」民主教育研究所編集・発行『年報第8号 現代の教育改革と教育委員会』, 2008年, 167頁, (初出は, 第2回国会衆議院文教委員会, 1948年6月19日)。
- 16 「教育委員会法のしおり」民主教育研究所, 前掲『現代の教育改革と教育委員会』, 172頁, (初出は, 文部省, 1948年9月)。
- 17 「教育委員会設置の手引 前編(抄)」民主教育研究所, 前掲『現代の教育改革と教育委員会』, 178-180頁, (初出は, 文部省, 1952年)。
- 18 長田新監修『教育基本法』, 新評論, 1957年。
- 19 同上, 247・250頁。
- 20 宗像誠也編『教育基本法 その意義と本質』, 新評論, 1966年。
- 21 宗像誠也「序」宗像, 前掲『教育基本法』, 6頁。
- 22 堀尾輝久「第10条(教育行政)」『いま, 教育基本法を読む 歴史・争点・再発見』, 岩波書店, 2002年, 183頁。
- 23 内野正幸「教基法制定時点の『直接責任』条項(10条)理解——教委公選制との関係を問い直す——」日本教育法学会編『年報第33号 教育における〈国家〉と〈個人〉』, 有斐閣, 2004年。
- 24 同上, 51頁。
- 25 伊佐山忠志・片山等司会「〔討論〕教育基本法と新自由主義・新国家主義」日本教育法学会, 前掲『教育における〈国家〉と〈個人〉』, 74頁。
- 26 三上昭彦「戦後教育改革と教育委員会制度——教育委員会制度の歴史と理論(1)——」『明治大学人文科学研究紀要』第15冊, 1977年, 参照。
- 27 この点に関わって, 地方教育委員会の一斉設置をめぐる宗像誠也が反対をした理由は, 教育の論理よりも政治の論理を優先したからであり, その後, 公選制教育委員会の廃止をめぐる宗像が反対した理由は, 政治の論理よりも教育の論理を優先したからである, と説明することができる。教育委員会をとらえる基本的な見方を, 「教育と政治の関係」に設定しなければ, 時の政権のあり様に左右されてしまい, その結果, 振子のように, 「教育か, それとも, 政治か」という議論に陥ってしまうことになりかねない。宗像の地方教育委員会の一斉設置の反対については, 宗像誠也「教育政策」勝田守一・久野収・清水幾太郎・宮畑誠一・宗像誠也編集『講座教育第2巻 日本の問題』, 岩波書店, 1952年, 293-301頁, など参照。
- 28 教育制度検討委員会・梅根悟編著『日本の教育改革を求めて』, 勁草書房, 1974年。
- 29 同上, 360・362頁。
- 30 同上, 364・365-366頁。
- 31 なお, 1980年代の第二次教育制度検討委員会(会長:大田堯)における教育行政制度改革「教育行政の改革と地方自治の確立」は, 教育制度改革の原則として, (1)教育行政の地方自治, (2)教育行政の中立性と独立性, (3)教育行政の自立性尊重と専門的指導性, (4)教育行政の民主化と参加の保障, (5)教育行政の国際性, が提言されているが, その原理が, 戦後教育改革の精神と国際化を意識したものに変更されているものの, 基本的に変化はない。大田堯編『第二次教育制度検討委員会報告書——現代日本の教育改革——』, 勁草書房, 1983年, 255-258頁, 参照。
- 32 内野正幸『憲法解釈の論点 [第4版]』, 日本評論社, 2005年, 186・187頁。
- 33 同上, 43頁。

- 34 兼子仁『教育法〔新版〕』, 有斐閣, 1978年。
- 35 同上, 290頁。
- 36 同上, 297頁。
- 37 同上, 223頁。
- 38 同上, 278頁。
- 39 『判例時報』No.597, 判例時報社, 1970年8月11日号, 17-18頁。
- 40 堀尾輝久「杉本判決の論理——『教師の教育の自由』と『教育的配慮』を中心として」『新版教育の自由と権利 国民の学習権と教師の責務』, 青木書店, 2002年, 86-87頁, (初出は、『判例時報』No.604, 判例時報社, 1970年10月15日臨時増刊号, 所収)。
- 41 坂本秀夫「『教育の信託』構造素描」兼子仁編『教育基本法文献選集8 教育権と教育行政』, 学陽書房, 1978年, (初出は, 教育科学研究会編集『教育』No.290, 国土社, 1973年6月号, 所収), 坂本秀夫「『教育の信託』に関わる親と教師」日本教育法学会編『年報第3号 国民の学習権と教育自治』, 有斐閣, 1974年, 坂本秀夫「教師はいかに老いるべきか——『教育の信託』における教師論展望——」教育科学研究会編集『教育』No.309, 国土社, 1974年11月号, 坂本秀夫『P T Aの研究 親の教育権を見直す』, 三一書房, 1988年, 坂本秀夫『P T Aの研究 親の教育権を見直す 増補新版』, 三一書房, 1994年, など参照。
- 42 坂本, 前掲「『教育の信託』構造素描」, 185・188・190頁。
- 43 藤岡貞彦『教育の計画化——教育計画論研究序説』, 総合労働研究所, 1977年。
- 44 例えば, 山住正己編『学校教育と住民自治』, 総合労働研究所, 1977年, 永井憲一編『学校教育と社会教育の結合』, 勁草書房, 1979年, など参照。
- 45 今橋盛勝『いじめ・体罰と父母の教育権』, 岩波ブックレット, 1991年, など参照。
- 46 例えば, 中留武昭編著『学校文化を創る校長のリーダーシップ——学校改善への道——』, エイデル研究所, 1998年, など参照。
- 47 例えば, 藤岡貞彦『社会教育実践と民衆意識』, 草土文化, 1977年, など参照。
- 48 森田明『未成年者保護法と現代社会——保護と自律のあいだ——』, 有斐閣, 1999年, など参照。なお, パレンスパトリエは, パターナリズムのコロラリーであるが, パターナリズムが権利意思説を制約する原理として正当化される根拠は, 権利利益説に求められている。この問題は, 人権主体の権利行使説によってしか解けないように思われる。さしあたり, 福田雅章『日本の社会文化構造と人権——“仕組まれた自由”のなかでの安楽死・死刑・受刑者・少年法・オウム・子ども問題』, 明石書店, 2002年, 山口直也「関係的権利としての子どもの成長発達権——国連子どもの権利条約の今日的意義——」水谷規男・上田信太郎・山口直也・本庄武編集委員『刑事法における人権の諸相 福田雅章先生古稀記念祝賀論文集』, 成文堂, 2010年, など参照。
- 49 さしあたり, 世取山洋介・福祉国家構想研究会編『公教育の無償性を実現する——教育財政法の再構築』, 大月書店, 2012年, など参照。
- 50 例えば, 浦野東洋一・神山正弘・三上昭彦編『開かれた学校づくりの実践と理論 全国交流集会10年の歩みをふりかえる』, 同時代社, 2010年, 三上昭彦「地方分権改革下における教育委員会制度改革」『明治大学人文科学研究所紀要』第65冊, 2009年, など参照。
- 51 三上和夫「学校自治の歴史的品格」日本教育法学会編『年報第29号 教育立法と学校自治・参加』, 有斐閣, 2000年, 81・89頁。
- 52 林量俣「教育立法・行政の動向と生徒参加・学校自治」日本教育法学会, 前掲『教育立法と学校自治・参加』, 100頁。

- 53 小島弘道「教育における学校自治の理論的課題——学校自治の理論的課題を中心に——」日本教育法学会、前掲『教育立法と学校自治・参加』、101頁。
- 54 浦野東洋一「最近の学校管理・人事行政の特徴」教育科学研究会編集『教育』No.643、国土社、1999年9月号、9-12頁。
- 55 なお、後に、小島弘道は、「地方分権の徹底を原則に掲げる今次教育行政改革は〔中略〕自律的経営に強い縛りをかけた四六答申とは似て非なるものだと言える」として林量俣の見解を批判しており、また、三上和夫が林量俣の見解に対して激しく異議・反論を展開したことが「印象的だった」という。小島、前掲「教育における学校自治の理論的課題」、112-113頁。また、勝野正章も、この論争における小島弘道の見解と林量俣の見解を、並列させながら紹介している。勝野正章「学校のガバナンスと経営」小川正人・勝野正章編著『教育行政と学校経営』、放送大学教育振興会、2012年、259-262頁。
- 56 代表的な研究としては、三上和夫『学区制度と住民の権利』、大月書店、1988年、三上和夫『学区制度と学校選択』、大月書店、2002年、三上和夫『教育の経済 成り立ちと課題』、春風社、2005年、三上和夫・湯田拓史編著『地域教育の構想』、同時代社、2010年、など参照。
- 57 代表的な研究としては、林量俣「教育《均制化》政策の展開過程」梅根悟監修、世界教育史研究会編『世界教育史大系12 ドイツ教育史Ⅱ』、講談社、1977年、三上昭彦・林量俣・小笠原彩子編著『子どもの権利条約実践ハンドブック』、労働旬報社、1995年、喜多明人・坪井由実・林量俣・増山均編『子どもの参加の権利——〈市民としての子ども〉と権利条約』、三省堂、1996年、など参照。
- 58 代表的な研究としては、小島弘道「学校による社会改造論とその問題点——G. S. Countsの学校論の分析をととして——」日本教育学会『教育学研究』第36巻第3号、1969年、小島弘道『21世紀の学校経営をデザインする〈上〉——自律性を高める』、教育開発研究所、2002年、小島弘道『21世紀の学校経営をデザインする〈下〉——マネジメントとリーダーシップ』、教育開発研究所、2002年、小島弘道編『時代の転換と学校経営改革——学校のガバナンスとマネジメント』、学文社、2007年、など参照。
- 59 世取山洋介「新自由主義教育改革研究の到達点と課題」佐貫浩・世取山洋介編『新自由主義教育改革 その理論・実態と対抗軸』、大月書店、2008年、10頁。
- 60 児美川孝一郎「抗いがたき“磁場”としての新自由主義教育改革」『現代思想』第30巻第5号、青土社、2002年4月号、175・178頁。
- 61 教育政策における政策評価については、日本教育政策学会編『年報第12号 教育政策と政策評価』、八月書館、2005年、日本教育政策学会編『年報第13号 教育改革と地方自治』、八月書館、2006年、など参照。
- 62 兼子仁「教育法学の学際性と独自性」兼子仁・市川須美子編著『日本の自由教育法学』、学陽書房、1998年、56頁、(初出は、日本教育法学会編『講座教育法1 教育法学の課題と方法』、総合労働研究所、1980年、所収)。
- 63 青木宏治・小島喜孝司会「〔討論〕学校自治と子どもの権利」日本教育法学会、前掲『教育立法と学校自治・参加』、117頁。
- 64 志水宏吉『学校文化の比較社会学 日本とイギリスの中等教育』、東京大学出版会、2002年、など参照。なお、かつて、教育社会学の志水宏吉は、臨床心理学の近藤邦夫とともに、「学校臨床学」を構想していたが、そのことから考えると、教育法社会学が学校臨床社会学との接点をもつならば、学校臨床心理学との接点をもつことも可能のように思われる。近藤邦夫『教師と子どもの関係づくり——学校の臨床心理学』、東京大学出版会、1994年、など参照。
- 65 近年の代表的な先行研究として、小川正人『市町村の教育改革が学校を変える 教育委員会制度の可能性』、岩波書店、2006年、など参照。

- 66 近年の代表的な先行研究として、本多正人編著『教育委員会制度再編の政治と行政』、多賀出版、2003年、など参照。
- 67 近年の代表的な先行研究として、佐藤学『教師というアポリア——反省的实践へ——』、世織書房、1997年、勝野正章『教員評価の理念と政策——日本とイギリス——』、エイデル研究所、2003年、など参照。

The Design of the Educational and the Educational
Administrative System That Is Directly Responsible to the
Educational Needs Having the Children, the Parents, the Teachers
and the Community
— The Consideration of the Introduction about
“The Educational Directly Responsibility” —

Kunitomo MIYAMORI

Abstract

The purpose of this paper makes the research theme clear through analysis the important theory study and practice study about the educational directly responsibility. The themes of analysis are follow; The first, the design of system of the education and the administration of education in the Constitution of Japan and the Fundamental Law of Education. The second, the design of system of the board of education and its base of theory in the Japan Teachers Union – Council on Education Reform. The third, the thought and the system of educational trust in the education and the educational administration. The fourth, the controversy over Kazuo Mikami, Kazuyoshi Hayashi and Hiromichi Ojima about the education and the educational administration having the rights of the children and the community of the education. The educational directly responsibility is the nature of education having the one principle of system and the some designs of system in the Fundamental Law of Education. The relation of the layman control and the professional leadership are explained for the educational trust based the rights of the children. The reform of school and the reform of the board of education must be realized at the base of the rights of the children and the community of the education.

Key words

the rights of the children, the community of the education, pedagogic system, the educational directly responsibility