

国民の教育権論と内外事項区分論

佐藤 修 司

The Theory of People's Right to Education and the Theory of Dividing Educational Matters into Interna and Externa

Shuji SATO

To reconstruct the theory of division, it is necessary:

1. to prescribe first the relationship between individuals including children and parents, and the state including schools and teachers. The state is responsible for both interna and externa, though there are much larger limit on the interna in respect to the realization or protection of fundamental human rights;
2. to divide a state into legislative, administrative and educative functions. We have to prescribe the mutual relationship, regarding the principles of direct responsibility and adjustment of conditions. Legislative functions extend over both interna and externa. By contrast the administrative functions and the educative ones are limited to externa and interna respectively.
3. to locate educational actions of teachers and management by their skills in interna and externa respectively. In the consideration of fair and appropriate treatment, teachers are free to exercise their own skills as professions, but professional skills are to be appraised or managed on objective and professional standards by the educational administration.

1. はじめに

本来、国民の教育権論とは、教科書検定や、勤務評定、学力テストなど、国、自治体、教育行政機関などによる権力的な教育内容・方法統制に反対し、国民や父母、子ども、教師、学校・教育機関による、文化的、自治的な教育内容・方法の創出を目指す運動と、そのための法学的、教育学的理論づけを総称するものであった。特に、70年代の日本教育法学会に参集した研究者の多くは国民の教育権論を創出し、発展させ、支持する立場にあった。その中には、法学者である有倉遼吉、高柳信一、小林直樹、永井憲一、星野安三郎、教育学者である牧征名、平原春好、神田修、伊ヶ崎暁生など、第一世代とも言うべき研究者が多く含まれるが、一般的に、国民の教育権論を、宗像誠也、堀尾輝久、兼子仁の三氏によって代表させる例が多く見られる。そのため、ここでも国民の教育権論を主張したすべての研究者の理論を問題とするのではなく、特に、堀尾と、60年代の宗像、70年代の兼子を取り上げ、キャンデルの区分論との関連を探ると共に、現在における区分論の再構成の課題を検討する。

2. 教師の教育の自由

キャンデルと国民の教育権論は、区分論について、中央当局と地方当局との事務分担を機会均等の観点からそ

れぞれ外的事項と内的事項とに分類する制度原理としてよりも、教育行政機関と教師・学校との役割分担を、条件整備の観点から分類する制度原理として、より強く理解している点で共通していた。教師の教育権、教育の自由を、宗像は、教師＝「真理の代理者」とする視点から導きだし、兼子は国民の文化的自由から導き出しているのに対し、堀尾は教育の本質から導き出している。教師は真理の代弁者として、また未知の真理を探究する研究者として教育の自由を享受するわけではない。教師の教育の自由は「教育ということがらの本質が、したがってまた、教職というプロフェッションが要請している研究の必要とその教育にともなう自由」ととらえられる（堀尾、1971：pp.331-2）。そして、「教師は、科学的真実と芸術的価値にもとづく教育内容の研究者であり、子どもの発達についての専門的知識をもち、子どもの知性や完成の発達の順次性に即して教材を配列し、授業過程における教材と子どもの出合いのなかに、子どもの発達の新たな契機をさぐりあて、さらに新たに、適当な教材を準備することのできる専門家であることが要請される（pp.326-7）。

キャンデルもまた、教師の自由を真理の代理者、大学研究者の学問の自由からではなく、専門職としての教師の職責から導き出す点で、また、市民革命期における啓

蒙思想（堀尾の場合の近代教育原則）と20世紀初頭における子ども中心への教育観の転換、教育学・心理学の発展、学校の大衆化などに着目する点で、堀尾が提示した論拠は、キャンデルと共通する、普遍性を持つものであったと評することができる。教師の教育の自由は、戦前における国家統制、思想統制のみを否定するわけではなく、知識伝達型の固定的教育から、子どもや環境に適合した多様で柔軟な教育への転換、それに対応して教師を専門職として確立することを目指すものであり、20世紀初頭や戦間期の欧米における状況を背景としたものであった。

内的事項と外的事項の定義づけも、基本的には、キャンデルと国民の教育権論との間に差異はない。キャンデルの定義からすれば、内的事項とは教育過程と、その過程に投入される情報や価値（教科書等）、その過程から産出される能力や態度（水準等）であり、外的事項とは教育過程の外部にあって、教育過程を成立させるための諸条件であった。兼子も、内的事項を「教育の内容面をなす事柄」、外的事項を「教育の外的条件をなす事物」と定義しており、キャンデルとほぼ同様の定義と考えられる。国民の教育権論の中においても、山住正巳などが、外的事項を権力的決定に委ねてしまっていると批判していることに対し（山住、1974：p.311）、牧柁名（牧、1977：pp.106-7）や鈴木英一（鈴木、1979：p.303）らは、内外両事項の性質の違いを踏まえながら、統一的に理解することの必要を述べている。

内外事項を区分する際、教育課程に関する大綱的基準、学校制度的基準の扱いが、国民の教育権論では長く議論されてきた。兼子は、旧版において、大綱的基準の設定を国家に認めていたが（兼子、1963：p.149）、このことにより、内的事項についても国家の権力的決定を認めているとの誤解が生じるため、新版では、学校制度的基準説に変更している（1978：p.383）。学校制度的基準説では、国家が決定しうる範囲を教科目等の法定のみにとどめ、その部分を外的事項として位置づけることによって、内的事項を完全に教師の自由に委ねる。学習指導要領は教科目等を除いて、指導助言文書と位置づけられ、教師の自由を拘束してはならないものとされる。さらに、教育基本法第1条に見られる教育目的規定に関しても、訓示規定として、教師に対する法的拘束力を否定する説が教育法学界では多数説となっている。兼子も、旧版の立場を撤回し、訓示規定と解している（兼子、1978：p.197）。教師は内的事項に関して広範かつ絶対的な自由を有するようにもとらえられる。

キャンデルも、内的事項において教師の教育の自由を認めていることは事実であるが、内的事項のすべてを教師の自由に委ねると記述している箇所はない。社会改造

主義批判に見られるように、キャンデルは自由主義、民主主義の教育を主張しており、それに反する教育や、逆に、社会のことを顧みず、子どもの発達のみ执着した教育を否定していた。このことから考えれば、内的事項において、教師は教育活動への直接的な介入はうけないものの、自由主義、民主主義に類するおおまかな教育目的に対して、教師が従うべきことを主張していたと考えられる。

国民の教育権論にとっても、キャンデルにとっても、教基法の教育目的に沿った教育こそが教師の教育の自由を要請するとしていることから考えれば、教基法に沿わない教育を認めることは論理的に矛盾する点も出てこよう。確かに、憲法は、憲法忠誠義務を国民に課している訳ではないが、憲法の価値、すなわち人権や平和、民主主義に反する内容、方法による教育を容認しているとは考えにくい。永井憲一の主権者教育論は、主権者の概念を単に政治的な意味にとどめず、社会的にも文化的にも、憲法が想定する社会の構成員として成長・自立することを意味しているととらえれば、キャンデルの主張に近くなる。

樋口陽一は、国民の教育権論に対して、真の意味での「国家からの自由」が曖昧にされ、場合により、親の信念に反しても国家が「自由への強制」をつらぬくという公教育の本質的性格が曖昧にされることを問題にしている（樋口、1994：pp.133-4）。坂田仰も「日本国憲法の下に成立し運営されている学校教育においては、憲法的価値の担い手としての市民を育成するという機能が原初的に含まれていると考えるべき」だとしている（坂田、2003：p.69）。

さらに進めて、戸波江二は、永井の主権者教育論を評価しつつ、内的事項を定める学習指導要領について、文部科学省ではなく、国会が法律で定めることとし、教育専門家集団の審議と国民的議論をその前提とすることを提唱している（戸波、2001b：pp.113-117）。このような構想に立った場合には、最高裁学テ判決における大綱的基準論以上に国家介入の道を開きかねないこと、専門家集団の審議や国民的議論が望ましいとしてもそれが教師や国民全体に強制されるとすれば、憲法上の精神的自由に抵触することから、疑問が残るところである。

また、西原博史は、1976年の最高裁学テ判決を支持する立場から、内的事項に関し、必要かつ相当と認められる範囲、つまり大綱的基準の範囲で法的拘束力を認める一方で、第一次的な裁量権、解释权を持つ者は教師であるし、行政側が介入できるのは、教師の側に明白な裁量権逸脱があった場合に限られるとしている（西原、2004）。

これらの憲法学からの主張は、国民の教育権論におい

て、抽象的な国民概念（国民の文化的自由）や親概念（親義務の組織化）に基づきながら、結果的に教師に絶対的自由を付与していることの矛盾についており、いったん、国家の役割を認めた上で、その役割を限定的に明確化していこうとしている。従来の国民の教育権論が国家統制を認めるか、認めないかの二元的な立論であったことをやめ、教育課程の基準の制定権（国）と実施権（学校・教師）の間に、解釈権を設定することで、国家の役割と教師の自由との調整を図る仕組みが提案されている。

兼子も、旧版では、教育をうける権利が、外的事項における機会均等を国家に要求するだけでなく、内的事項においても、政治的、宗教的中立性に加えて、行政的な中立性と、「科学的な中立な教育」を要求するものととらえていた。内的事項を国家が保障することを前提としながらも、「科学的で中立な教育」は他律的権力から独立して決せられなければならない、国家（学校監督権）もしくは、自治体・学校法人（教育企業経営権）との関係で、教員の教育権限が独立して行使されるべきだとしていた（兼子、1961：p.149、1960：pp.88-89、p.92）。

また、旧版の場合、大綱的基準の設定を国家に認めながらも、教育行政は教育法則に則った専門的な指導助言を原則とし、社会的公教育の統一を維持するために、例外的に大綱的な基準立法をなしうるにとどまり（1961：p.92）、さらに、「その解釈については教員は職務上は教委や校長と対等な解釈権を持っており、『身分上の上司』たる教委や校長は、教員に重大かつ明白な基準法令違反を認めたときのみ懲戒責任を追及しうるにとどまる」とされている（1960：p.92）。それ故、旧版の立場は、西原の主張に類似する側面が大きい。しかし、兼子が旧版において想定していたものは教科目、授業時数等の範囲までであったことが新版で説明されており、西原のように学習指導要領全体を大綱的基準ととらえていたわけではない（兼子、1978：pp.380-2）。

キャンデルの構想からすれば、教師の教育の自由を制約するものは、教基法の教育目的条項レベルや、広げても学校教育法の教育目標、教科名レベルのものであり、おおよそ旧版の兼子の考えに共通し、学習指導要領レベルのものを法的基準として認めていたとは考えがたい。キャンデルは、戦間期、特に戦間期のイギリスやワイマール体制のドイツにおいて、拘束的な指導要領が廃止され、示唆、手引きに変更され、教師自身が指導要領を作成する動きが出ていることを高く評価していた。

基本的には、旧版の立場に立ちながら、内的事項についても、国家、自治体は法律制定、政策策定の権限を持つととらえるべきであろう。教育委員会も、本来、教育委員公選を通じて、住民の教育意思を代表し、内的事項

も含めた教育政策、規則を制定する権限を持っている。ただし、そのような立法的機能は、大綱的基準のレベルにとどまり、教師の教育活動を直接的に拘束するものであってはならない。教基法10条2項の条件整備原則に基づき、国家や自治体の行政的機能は、内的事項に関して指導助言等にとどめられなければならない。教師は、多くの場合、公務員として勤務していることから、国家または自治体の職員として、国家・自治体と一体のものとして位置づけられる。教基法10条2項は、国家・自治体内部での、立法・行政機関と教育機関との権限関係を規定したものととらえられる。さらに、2項が規定する教育行政は、行政・経営機能全般を指すものととらえられ、文部科学省や教育委員会などの教育行政機関だけを対象としたものとは考えるべきではない。それ故、国立大学法人立学校や私立学校の場合の、理事会と学校との権限関係をも規定しているととらえるべきである。教師は、公立学校の場合であれば、教育委員会に反映された住民の教育意思を、国立大学法人立学校、私立学校の場合であれば、理事会に反映された私学経営者側の教育意思を実現すべき責務を負うが、責務遂行にあたっては専門職としての自由が要請されるのである。

3. 政治と教育の関係性

国民の教育権論が教育と政治とを分離し、政治的、経済的な要請から内的事項における教育的価値を防御しようとしている点について、批判が存在する。堀尾は、教育と政治の分離は教育の孤立を意味するものではなく、子どもの発達や成長の観点から社会をとらえ直そうとする試みととらえる。これに対し、教育を社会過程ととらえるキャンデルの発想は適応主義的であり、また、教育を政治の理想（自由主義、民主主義）実現のための手段ととらえる点で、道具主義的な教育観に立っている。国民の教育権論とキャンデルとは、教育と政治との関係は逆転していた。

しかし、国民の教育権論にとって、憲法、教基法に体现された、民主主義、基本的人権、平和などの社会的価値、教育的価値は、法律や権力によって教師に強制されるべきものではなくとも、国民的な運動などを通じて、教師が目指すべき価値として措定されており、キャンデルとの差は大きくない。教師は単一の教育的価値を目指すために、多様で自由な教育が求められるのであって、逆に受験至上的教育、画一的教育、反人権・平和的な教育は否定される。

政治と教育との関係をめぐって、勝田守一は内外事項の区別が単純ではなく、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は限らないことを指摘している（勝田、1968：p.247）。この指摘を受けて、黒崎は区分

論の基底にある「教育の私事性論」が「政治と教育とを切り離して教育の固有の価値を問いつめ」ようとしていることを批判し、「教育の社会的基底に意識的に目をつぶる逆説的立場によっては、政治と教育の関係理論は主観的願望の域を出て批判の対象を変革する論理的必然性を確保することができない」とする（黒崎、1976：pp.212-4）。持田も、教育制度を「教育をめぐる関係の総体」「教育についての社会共同の意志を表明したもの」ととらえ、「教育とその『条件整備』を対置し、後者を制限したからといってことがすむわけではなく、教育の『条件整備』が当然教育の組織機能の全局面をふくむものであるというその現存をみとめた上で、そこにおける疎外を回復していくことを課題としなければならない」としていた（持田、1973：p.137）。

ここで提起されている課題は、国民の教育権論においても、キャンデルにおいても軽視されてきたと言えるだろう。内的事項における教育の論理、外的事項における機会均等の論理は、規範として指定されたものであって、現実の可否や、「不当な支配」の可否はこの規範に適合するか否かで決められる。教育の社会的規定の問題は、区分論の射程からははずれている。

この点の指摘は、能力主義に対する国民の教育権論の対応を批判した後藤道夫の論にも見られる。後藤は能力主義批判が「産業を中心とする社会的原則としての能力主義を拒否ないし忌避する志向や人間像を想定してなされるのではなく、他領域の非教育的介入をふせぐ、という方向で組み立てられている点」を批判する。その理由は、教師と父母自体が「社会的な原則としての能力主義競争の世界のなかで自己を位置づけており、親、子ども、教師からなる『国民』が、教育という領域の自律性を守る主体として機能する条件」が60年代以降の日本では弱体となっていることに求められていた。そこで、「現代の教育支配の根底にある資本の市民社会におけるヘゲモニーをつうじた支配」や、本来の「私」を抑圧する「競争主義的企業社会」からの自立を展望した新たな構想が求められている（後藤、1988：pp.225-7）。

キャンデルは、区分論を通じ、内的事項への画一化、標準化を否定し、教育への国家統制、権力的統制を否定したばかりでなく、教師主導型統制や、さらに企業経営的・効率至上的統制をも否定していた。その意味で、キャンデルにおいても能力主義批判が射程に入っていたと評することは可能であろう。しかし、効率至上主義は教育の論理に反するとして、内的事項の領域から外的事項の領域へと適用範囲を限定したに過ぎず、親や子ども、そして社会、教育そのものへと能力主義が浸透していくことまでは想定していない。キャンデルや国民の教育権論が前提としていた公共的な教育観や権利観が、現実の

中でその公共性を失い、私益的な性格を帯びていく中で、単に国家的公共性から市民的公共性への転換を説くことは有効性に乏しいと言えよう。

旧来より、日本において憲法、教基法が指定する権利観、教育観が定着していたとは言い難い。憲法、教基法や教育運動の側が欧米型の公共的権利観に立ち、国民は公共の福祉のために自由・権利を行使する責務（憲法12条）を負うとし、個人の尊厳を重視した、権利行使のための教育（子どもの権利条約）を求めるのに対し、政府・行政側は、権利を私益的性格のものにとらえ、義務によって公共性を実現する立場から、集団を重視し、義務・道徳のための教育（権利行使の抑制、権利を行使しない習慣づけ）をしようとしてきた。運動や政策に対し、現実には、権利を私的なものにとらえ、教育を私益追求のための手段ととらえる傾向や、不登校に見られるように、教育そのものが個人の尊厳を壊す傾向も強まっており、憲法・教基法、運動の側からも、また、国家の側からも問題とされる事態が生じてきている。

4. 人事管理システム

国民の教育権論も、キャンデルも教師の無制約な自由を認めているわけではない。宗像は、教師が真理を破る自由はないこと、そして、自由を行使するためには、自主的、自発的に研修に取り組み、徳性・知識・技能を人格に統合することを求めている。堀尾は、教師の自由はその意図のままに何を教えてもよいという自由ではあり得ず、「教師の教育権限は、教師がその専門性と指導性を十全に発揮することによって、すなわち子どもの学習権を充足させる専門的力働をもつことによってはじめて、その教育権限の権利根拠を得る」としている（堀尾、1971：P.342）。

キャンデルは、教師の自由が専門職としての性格から要請されることの反面として、教師に自由が付与されるための条件を、専門職としての十分な力量の保持に求めていた。自由の濫用を防ぐ手段は、その専門職としての力量の高さであるとされ、教育過程への直接的な統制、権力的な統制を排除している。教師には専門的自由を行使するにふさわしい専門的能力を有し、専門的能力を十分に生かした専門的教育活動を行うべきこと、画一的、固定的で、上意下達的な教育活動に安住することは認められないといった点で、キャンデルと国民の教育権論は立場を共有している。

しかし、キャンデルは、学問の自由や終身在職権の主張に批判的立場に立ち、教師に対する専門的な人事管理システムの必要を説いていた。子どもの学習権の実現こそが、教師の権利に先立つととらえられ、不適格教員を排除することも、子どもの権利実現のために不可欠とさ

れる。

それに対し、国民の教育権論の場合、教師として採用された後は、終身の身分保障、教育の自由が保障されるものととらえられている。大学における養成、免許取得を経て、選考・採用されることにより、教師としての適格性が認定され、その後の力量の維持・向上は、教師の自由、倫理に委ねられる。「厳しい自己点検と不断の自己形成への努力」や、民主的で探求的な教師集団、職場集団を目指して努力を重ねていることが求められているに過ぎず、基本的には教師の個人的、集団的な自主努力に大きな期待が寄せられる形となっている（堀尾、1975：pp.167-8、p.173）。国民的英知を結集できるルートや親の発言権（堀尾）や、文化の担い手としての国民の参加と親の教育要求権（兼子）など、教師集団、親、住民などの教育に対する関心・運動の高まりによって、自由の濫用は防止されるとの見通しが存在する。何よりも、公権力の介入の阻止が求められ、その上で、教師や親、子どもらによる協同的、自治的解決が目指される。国民の教育権論では「集団」とその「自治」が重視され、教師や親個人における自由の濫用は、共同、討議を通じて質されるとの前提が存在している。

また、教師が解雇などの処分を受けるのは、体罰など、教師としての不適格性や、親や子どもの権利への侵害が明白かつ重大な場合であり、あくまでも教師としての最低ラインを越えた場合の例外的措置にすぎない。堀尾は、親が教師への信託を解消し、教師と学校の選択権の留保を解除することを認め、兼子も、教師の教育権が「学校権力の発動」という事態になっている場合に限り、司法・行政権を通じた制裁的責任追及がありうるとしている。これらは限界的事態に限られており、その限界線や、教師が最低限保持しているべき能力、許容される行動の範囲が明確化されてきたわけではない。国民の教育権が有する教師像は「あるべき」教師像であって、「ありうべき」教師像ではなかった（今橋、1983）。

国民の教育権論は、教職員組合運動や民間教育（研究）運動と結びついて発展してきた。日本教職員組合の教育研究会や、教育科学研究会など各種の民間教育研究運動団体に見られるように、権力に対峙しながら、教師の自主的な活動として、教師の専門的能力の向上がはかられてきた。国家、自治体、教育行政機関の教育統制、官製研修は、むしろ教師の専門的能力の向上を阻害するものとして否定の対象であった。ところが、現状において、組合の組織率の低下や、民間教育運動の停滞の一方で、行政研修に追われ、多忙化で疲弊していく教師や、体罰やわいせつ行為なども含め、「問題教師」「不適格教師」が問題となっている。国民の教育権論の前提条件が崩れかけているのである。

国民の教育権論の立場は、兼子の混合事項にもあらわれている。兼子は、研修、学校種別、教科目、教職員人事などを混合事項に位置づけることを提案している。教師の教育の自由を幅広く認める立場からすれば、内的事項は学校・教室で行われている教育の内容にとどまらず、教師の教育能力にまで拡大される。内的事項の外延は教育の内容への関連の深浅によって決定されることにより、内外事項の境界は不分明となり、混合事項の概念が必要となる。

確かに、教師研修は教師が教育過程において発揮すべき能力や、生徒に伝達すべき知識を規定しており、教育の中身と密接不可分である。ラッセルも教師教育を内的事項として地方当局の権限に残そうとしていたことや、戦前の日本においても、教師そのものが国家の権限に属していたことを考えれば、研修は一般に内的事項に分類されてきたものと思われる。従来の内的事項と外的事項の概念は、それぞれ教育の中身に関わるものと関わらないものとを区分し、それぞれの事項の統制主体を確定しようとする概念だった。国民の教育権論のように、教育活動ばかりでなく、教師の能力管理や、人事全般が内的事項に包含されることになれば、教師は自己管理以外の一切の統制から解放される。

これに対し、キャンデルの内外事項の概念は教育過程の内外を空間的に区分する概念であるため、基本的にその中間的事項は存在し得ないと考えられる。彼の区分論は教師の専門的能力とその行使とを分離し、前者を外的事項に、後者を内的事項に分類するものであった。教師は内的事項を担当しつつも、すべての統制や法的責任から解放されるわけではなく、教育過程を離れた部面では行政機関による一定の制限を受ける。彼の構想は、教師の専門的能力とその行使を二つながら地方当局や中央当局の統制に委ねたり、逆に教師の自治的管理に委ねる構想とは異質なものであった。キャンデルは教師と行政機関との間の統制権の帰属の問題よりも、よりよい教育を実現し、公衆の利益を実現するために最も望ましい責任分担のあり方を追求しようとしていたのである。

その際の人事管理システムの構築にあたっては、それが適正な専門的基準によって行われるべきことは当然であるが、それだけでなく、教師の身分保障を確かなものとする、教師の職能成長を鼓舞・支援するものであること、教師間の共同を促進し、排他的競争を生み出さないことが求められる。内的事項に悪影響をもたらすことは防がなければならない。

5. 民衆統制

民衆統制に関して、キャンデルは素人統制を否定的にとらえ、素人による専門職への統制力を弱めようとして

いた。基本的に教育活動は専門職としての教師の自由に委ねられる。「国民の教育権」論も教育委員会による民衆統制を重視してはいるものの、民衆統制が及ぶ領域を外的事項に限定しており、實際上、教育の全体（とりわけ内的事項を）を民衆自身が決定するという民衆統制の論理は形骸化している。親や住民の学校への参加、要求の提示も教師の自由を侵さない範囲で認められるに過ぎない。1952年の市町村教育委員会一斉設置に対して宗像らが地域のボス支配などを理由に反対したことも、キャンデルが親や住民を啓蒙の対象としていたことと類似していよう。キャンデルは民衆統制に対して否定的であり、専門職主義の立場に立ちながら、民衆統制に替わる、新しい統制システムを考えようとしていたと思われる。

黒崎は「教育権論における教育委員会論」が区分論を前提として教育の住民自治と学校自治との関係を規定するため、「教育の住民自治の基礎をなす住民の教育要求は、学校自治の要求と合致する限りで承認され」、「住民の要求は民主的な教育要求に代替され、民主的教育要求は学校自治を保証するものとしてのみ意味が与えられる」ことを指摘している。こうした関係は「教育の専門職主義と民衆統制とを予定調和させる枠組」を作りだし、「徹底した専門職主義への傾斜」を生み出さざるをえない。区分論は「教育の専門的自律性の確保を至上の課題とする立場から、教育の諸事柄を分類する」ものでしかないにも関わらず、「教育の民衆統制と教育の自由とを調和させる教育行政組織の構造を究明するための概念」として把握されるために問題が生じているのだととらえられる（黒崎勲、1977：P.106-8。）。持田もまた、「『内的事項』を教師が自主的に運営するということ自体一つの支配の形態であり、…それは、文部当局によって占有されていた教育内容管理を教師の『固有の権限』としてかれらに委ねること」に過ぎないとしていた（持田、1972：pp.159-60。）。

今橋盛勝は、父母の教育権、子どもの学習権を単に教師の教育権を理論的に擬制するための手段として位置づけるのではなく、逆に、教師の教育権を制約する具体的な法規範としてとらえようとしている。「日々の教育活動・授業のあり方が—そこに国の教育内容に対する統制政策、『国家の教育権』がどのように投影していようが—子どもの学習権の保障・非保障・侵害に連なっているのである」から、「個々の教師の教育活動、その学校の教育のあり方」を「生徒・父母、他の教師、または、市民が点検し、問題点を指摘し、是正させていく」ことができなければならない（今橋、1990a：p.79）。「学校教育・運営・生徒指導・管理の在り方に、権利主体としての父母が関与し、その決定・是正に参加していく」ことは、「憲法上の自由権・生存権を保障していく国家の

在り方に参政権を通して参加し、統制していくのと同じ意味を持つ」（今橋、1990b：p.29）。

今橋のこの指摘は新しいものではなく、すでに持田によって以下のように指摘されていた。「近代公教育において、『保護者』『教育の委託者』として存在している『親』権者と、かれらからの『教育』の『被委託者』として存在している『専門職』教師の間には利害が対立するのが普通である」。それ故、「『親』と『教師』が真の連帯をとり結んでいくためには、近代公教育を変革していく実践と運動のなかで、両者が近代における現存を問いかえし自らを変革し、新しい関係をとり結んでいく外ない」。「国民の教育権を保障していくためには、教育が、主権者としての国民の意志決定に直接的に委ねられ、学校や地域における「直接民主主義の体制をどのように確立するかを追求する中で、いままでの子ども・親・教師の関係を変革していくことが追求されなければならない」（持田、1973：p.149）。

今橋も持田も教師の教育の自由を否定するわけではないが、これらの主張が区分論を根底から修正、または否定するものであることは明かであろう。内的事項への親の参加を国政参加と同じレベルでとらえ、親や子どもを教育や教師に対する主権者としてとらえる発想、親の参加を、「教師に教育専門的判断を求める権利」（兼子）としてではなく、実質的に内的事項を決定し、是正する権利ととらえる発想は、今橋が言うように、「『教師の教育権』一元主義に修正を迫る」ものであり、「教職の専門性」「教育の自立性」「教育の専門的事項」論、「不当な支配」の意味のとらえ直しを必要とする（今橋、1990b：pp.34-35）。今橋らは立法機関、行政機関を通じた間接的な民衆統制ではなく、親や住民による直接的な民衆統制を目指している。

これらの点について「国民の教育権」論が無自覚であったわけではない。60年代には教師の専門職論や学校の自治論が「国民の教育権」論の中心であったが、70年代には親や住民の様々な社会運動、教育運動を背景として親や住民の教育参加、学校参加が論じられ、80年代には親の教育の自由、子どもの人権・自立が問題とされるようになった。しかし、70年代の「学校への参加」や80年代の「学校からの自由」といった理論的拡大はあくまでも教師の専門職論や学校の自治論、区分論の枠内にとどまるものであった。「国民の教育権」論はその根底的な枠組みを変えことなく参加や自由を組み入れることができるのだが、黒崎からも問われている。

国民の教育権論ばかりでなく、キャンデルにおいても、民衆統制や、親の教育権が軽視され、専門職としての教師の位置づけが高くなっていることは否定できない。しかし、区分論を廃棄して、直接民主主義的な民衆統制を

導入することが最善の選択であるかどうかは慎重な検討を要する。教師の専門職性を否定、ないし軽視することが、實際上専門職として教師が確立されていない現段階において正しい選択であるのかが問われる。そもそも、キャンデルの区分論は、民衆統制や親による統制の否定的な側面が大きくなり、その一方で教育学や心理学等の発展に伴う教師の専門職性の向上に伴って編み出されたものであった。その点からすれば、内外事項の区分や、教師の専門職性を否定しない形で、専門職に適合的な統制形態を創出することが求められている。

区分論を改善する観点からは、教育委員会の実質化（公選制の復活も含めて）に加えて、教師や親、子ども、住民を含めて、関係諸主体が平等な立場で重要事項の決定に参加するシステム（学校運営協議会の改良）を構築することが必要となる。そこでは教育意思が集約され、立法的機能が遂行される。教師は、そこで打ち出された教育目標を実現すべき責務を負う。また、研修も含めて、教師の人事管理にあたっては、その専門的基準の中に、親や子ども、住民との対話による教育活動の遂行など、政治的要素も含まれなければならない。一元的、中立的な教育活動が規定されるのではなく、様々な教育意思を多元的に教育活動に反映させることが求められる。

6. 親と子どもの自由

国民の教育権論では教師の自由と、親や子どもの自由との関係が不分明であった。公教育において第一義的に尊重されなければならないものは教師よりも子どもや親の精神的自由であろう。奥平康弘が指摘するように、教育への国家介入の禁止は子どもや親の市民的自由から導かれれば十分であり、とりたてて教師の自由を想定する必要はないとも考えられる（奥平、1981）。そして、国家に禁止されたものは公的機関の一員である教師に対しても禁止される。教師については教師個人の自由と、職務上の責任との衝突が問題となるにすぎない。これらの考え方は公教育における親や子どもの自由を説明する点で重要であるが、すべてを説明できるわけではない。この考え方を取る場合には、教育が有している「自由への強制」の側面が曖昧となり、また、教師と行政機関との関係が説明できなくなろう（戸波、2001：pp.112-3）。

西原の場合、国民の教育権論が子どもへのイデオロギー的教化を容認するものであると批判した上で、国による大綱的基準の設定を認め、憲法上の価値決定を正当な価値基盤とした上で、それを越えた範囲で特定の価値に対する支持・拒絶の態度を持たせる目的で、直接的な価値の教え込みなどが行われれば違法な人権侵害となると判断している。内的事項における教師の独立性は、子どもの思想・良心の自由を侵害できず、教師による教化へ

は実効的救済措置がとられるべきだとして、行政機関等による強制的な是正が提唱される（西原、2003、2004）。

国民の教育権論は子どもの精神的自由を否定するものではなく、逆に尊重していると考えられるべきだが、そのための制度的保障を欠いており、教師の自覚や、教師間での相互批判、親などからの批判と共同に依拠する点で、教師の善意・良心に頼る側面が大きかったことは否めない。また、学習権と思想・良心の自由との関係も問われる。学習権は、「人権中の人権」（堀尾）ととらえられ、市民的自由を将来的に実現するための権利とされる。その意味で、市民的自由が学習権の中に包摂される形となっている。堀尾は、「国民の学習権の契機は、人権を消極的人権から積極的人権へ、守る人権から要求する人権へと転換させる契機となる」としている（堀尾・兼子、1977：pp.34-35）。これは、キャンデルが将来的な自由の実現のためとして、子どもの現在の自由の制限を正当化していたことに類似している。就学義務など、明らかに子どもや親の形式的、現在の自由が制限されているわけだが、その制約は、将来的、実質的な自由の実現によって正当化、説得できるものでなくてはならない。

さらに、将来的な自由の実現のため、どの程度、子どもの現在の自由が制限されて良いのか、また、将来的な自由の実現のためであれ、制限されてはならない現在の自由は何なのかが明確にされなければならない。その意味で、子どもの権利条約が子どもに成人と同様の市民的自由を保障し、その制限事由を、形式面では法律であること、目的面では、他者の権利の尊重と、公共の福祉に限定していることが重視されるべきであろう。そして、教師による侵害があれば、実効的救済措置がとられなければならない。教師も子どもの学習権を実現する者として、国などによって雇用されている以上、憲法などによって国に禁止された行為は、教師にも禁止されるととらえられる。

また、集団的な自由と個人的な自由との関係も問題となる。国民の教育権論においては、学校単位での教師集団、親集団が民主的討議を通じて、共通の意見を形成していくと想定されている。結果として、全体意見に賛成できない教師個人や、親個人が出てくるのが予想される。それは子ども個人についても言える。教育観をはじめ、さまざまな価値観が多様化している現在、共通の結論が導き出されうるとの前提は楽観的に過ぎ、集団的な自由が、個人的な自由を抑圧する危険性を常に認識しておかなければならない。キャンデルにおいても、専門職の基準が一義的に決定できるとの前提、そしてそれが親、子ども、公衆全体の利益と一致すると前提が存在している。親の教育権を提唱する今橋や持田の場合にも、親個人の位置づけは弱いのではないだろうか。西原は、子

どもと親の個人的な自由を打ち出す点でも、国民の教育権論が有していた集団的性格への問題提起となっている。

個人的な自由を実現するための方策としては、学校選択もその一つの形態でありうる。黒崎のとらえ方では、学校選択の自由は教職員の「専門的活動の責任を問う方法の一つであり、…学校選択の自由を親に保障するということは、教師の教育の専門的自由を拡大するための前提条件」となる(黒崎、1993:p.66)。民衆統制の場合、統制主体である親が教師に対して直接的に一定の行為(作為や不作為)を命令するのに対し、学校選択の場合は統制主体の一定の行為(選択や不選択)が教師に対し間接的に一定の行為を強制するととらえられる。いずれの形態が教師の教育の自由をより多く保障するものであるかは理念上も、また現実上も慎重に検討されなければならないが、いずれにしても、教師の自由が専門家以外の行為による一定の制約の下に置かれることに変わりはない。

近年、内的事項を教師の自由によって一定程度委ねながらも、人事考課制度によって教師の能力管理を行い、さらに教員評価、学校評価を、処遇格差、予算格差に連動させる自治体が増えてきている。教員免許更新制の検討も、この流れの中に位置づけることが可能である。国立大学の法人化も、運営面、教育・研究面での自由度を拡大しながら、一方で、評価による予算格差、運営費交付金の段階的削減が行われている。これらの政策動向は、キャンデルの構想に表面上は合致しているが、實際上、教師の専門的自主性を制限し、教師間の協同的作業よりも排他的競争・孤立化を生み出している点や、結果として、憲法や教基法が求めている教育の目的の実現を阻害している点において、大きな問題を抱えている。内的事項への直接的な統制の場合には、教育過程における教師の良心的「サボタージュ」が可能であったのに対し、評価や予算・給与を通じた間接的な統制の場合には、自主性を見かけを装いながら、より一層細部にわたって、一層強力に内的事項が統制される。予算や評価などの外的事項についても、「不当な支配」は該当すると見なければならない。

選択の自由は、子どもの学習権を実現する観点から十分に実現されるべきものであるが、経済的格差、地理的格差、能力的格差の問題を十分に配慮し、さらに、個人による形式的な自由の行使が、他者の自由や社会共同の利益、当人の将来的・実質的な自由(人間的成長など)を阻害する場合などには、濫用を防止する観点から、就学義務や、就学校の指定、通学区域の設定、総合選抜制などの実施が認められなければならない。精神的自由(身体的自由、政治的自由も)は最優先されるべきもの

であるが、地位や財貨の最大化を目指すための教育選択は、経済的自由の範疇に位置づけられ、相対的に低位に置かれるべきである。

5. おわりに

国民の教育権論における区分論とキャンデルのそれとの異同、そして、区分論への戦後から現在までの批判を見ることによって、区分論の課題を明らかにしてきた。全体として言えることは、区分論が目指していた、教師の専門的自由の確立は今後も課題であり続けることである。区分論、そして教師の教育の自由については戦後を通じて様々な批判が行われ、現実には自由を制限する施策が進められてきた。親の側、住民の側、子どもの側からの教師への批判が強いことも事実だろう。しかし、戦後改革によって構築された制度が、その根底までを含めて否定されるべきではないと考える。藤田英典が指摘するように、統制形態の変更よりは、民衆的、専門的、官僚制的統制の相互間の抑制と均衡を維持し、協同と協調を高め、学校、教育の改善を図ること、諸主体の「誠実」さへの回帰と活動の自由度の保障が必要となろう(藤田、1996)。

その意味でも、区分論の廃棄ではなく、充実、深化が求められるのではないだろうか。区分論は、パートナーシップの原理に立って、関連諸主体間の関係を調整する原理として位置づけられなければならない。国民の教育権論への批判も、全面的な否定を目指すのではなく、様々な所説が論争的、建設的に構築されることが必要のように思える。以下に、ここまで提案的に述べてきたことを整理しておく。

- ①憲法26条1項により、国、自治体は、内的事項と外的事項、つまり教育全体について、子どもの学習権を実現すべき責務を負っている。(憲法26条1項の文言からいえば、子どもに限らず、国民全体の権利である)
- ②国、自治体の内部には、立法機関、行政機関、教育機関が存在し、学校、教師は教育機関に属している。教育委員会は、立法機関と行政機関の両方の機能を有する。国立大学法人立学校や私立学校の場合には、国、自治体の外部に存在し、国立大学法人理事会、学校法人理事会が立法・行政(経営)機関であり、学校、教師は教育機関と位置づけられる。
- ③教育委員会は、教基法10条1項の「直接責任」の原則に基づき、地域住民の教育意思を代表するものでなければならない。そこには外的事項だけではなく、内的事項も含まれる。国立大学法人理事会、学校法人理事会は、その理事会が教育意思を形成する。地教法に規定された学校運営協議会は教育委員会に準じるものと

して扱われる。

- ④立法機関、行政機関には、選挙などによって代表性を担保された形で、教師や親、子ども、住民が参加し、集団的な討議によって、法令、政策が形成されなければならない。
- ⑤立法機関は教育の内的事項、外的事項の双方にわたる教育立法を行い、その受権の範囲で、行政機関は教育政策を定立することができるが、教基法10条1項の「不当な支配」禁止、2項の条件整備原則により、立法・政策の範囲は大綱的なレベルにとどめられ、学校、教師の教育活動を拘束するものであってはならず、教師の自主性を尊重し、援助するものでなければならない。学習指導要領も立法機関による行政機関への委任として位置づけられ、同じ原則に服する。
- ⑥教育機関である学校、教師は、立法、行政機関が定立した立法、政策を実現すべき責務を負うが、教育立法、教育政策、学習指導要領などに関する解釈権と実施権は教育機関、学校、教師に委ねられる。
- ⑦教育行政機関は、教育行政に関する専門性を有した行政官によって構成され、教師や親、子どもなどの利害関係者の参加を得ながら行政機能を遂行する。外的事項についても、権力的、政治的決定ではなく、専門的な決定に委ねられる。
- ⑧教師は、教基法6条2項の、「全体の奉仕者」原則に基づき、設置形態の別を問わず、時の多数派に偏らない、普遍的で科学的、専門的な教育を行い、憲法26条の学習権を実現する責務を有している。また、2項「自己の使命を自覚し、その職責の遂行に努める」べきであり、教育職員免許法、教育公務員特例法と合わせて、教師の職務の自律性が保障される。
- ⑨教師は外的事項に位置づけられた、適正な専門的基準に基づく人事管理システムの適用を受けるが、適正な身分保障と職能形成支援が主目的でなければならない。学校も同様である。
- ⑩専門的基準には親や子ども、住民との協同、対話を通じて、多元的な教育意思をカリキュラムに反映していくことも含まれる。
- ⑪憲法や子どもの権利条約など、子どもや親は学校においても侵害されてはならない精神的、身体的自由を有しており、立法・行政機関ばかりでなく、教育機関である学校、教師によっても侵害されてはならない。子ども、親の自由、権利への侵害が自律的に改善されない場合には、行政機関、司法機関によって是正される。

<参考文献>

- 後藤道夫
1988 「臨教審批判と国民の教育権論」池谷・後藤・武内・中

- 西・吉崎・吉田『競争の教育から共同の教育へ』青木書店
樋口陽一
1994 『近代国民国家の憲法構造』東京大学出版会
堀尾輝久
1971 『現代教育の思想と構造』岩波書店
1975 『教育の自由と権利』青木書店
堀尾輝久・兼子仁
1977 『教育と人権』岩波書店
藤田英典
1996 「教育の市場性／非市場性」『教育学年報5』世織書房
今橋盛勝
1983 『教育法と法社会学』三省堂
1990a 「子どもの人権・権利をめぐる裁判－研究序説」『ジュリスト』963号
1990b 「学校父母会議(父母組合)の結成を：父母の教育権確立のために」『世界』5月号
兼子仁
1960 「教育行政法の現代的課題」『思想』427号
1961 「教育法制理論の課題と方法」『現代教育学3 教育学概論Ⅱ』岩波書店
1963 『教育法(旧版)』有斐閣
1978 『教育法(新版)』有斐閣
勝田守一
1968 『能力と発達と学習』(1990年復刊、国土社)
黒崎勲
1976 「公教育費論の構造」『東京大学教育学部紀要』15巻
1977 「教育委員会論と教育権論」『東京大学教育学部紀要』17巻
1993 「学校選択－二つの原理」『教育学年報2』世織書房
持田栄一
1972 「教育権の理論－『国民の教育権論』批判」『季刊教育法』6号
1973 「『教育権』の理論－教育行政の教育学への展望」『東京大学教育学部紀要』13巻
西原博史
2003a 「愛国主義教育体制における『教師の自由』と教育内容の中立性」『日本教育法学会年報』32号
2003b 『学校が「愛国心」を教えるとき』日本評論社5月
2004 「国歌強制問題から司法の責務を考える」『世界』9月号
鈴木英一
1979 『現代日本の教育法』勁草書房
牧征名
1977 『国民の教育権』青木書店
戸波江二
2001 「国民教育権論の展開」『講座現代教育法』第1巻、三省堂
山住正己
1974 「内的・外的区分論と国政としての教育」『教育法学の課題』総合労働研究所