

内外事項区分論の過去と現在

——戦後日本における受容と変容——

教育行政学研究室 佐 藤 修 司

The Past and Present of the Division Theory

——The Acceptance and Transformation in After-War Japan——

Shuuji SATOU

Kandel's division theory was introduced to Japan in the educational reform after World War II. Kandel was an important member of the Education Mission, so the description of the Mission Report resembled Kandel's in the institutional plan, the used term and wording, including the view of education and democracy, but the contradictory principles of teaching freedom and popular control were put side by side without proper arrangement. Japanese people in charge of the educational reform had the similar plan and view to Kandel and the Mission members. Especially the bill of teacher's status had the provisions of teaching freedom for relieving a teacher as a profession from imperative relationship and the professional personnel administration. Regretably the bill was soon repealed. After 1950's the government became opposite to the after-war reform ideals. The division theory of the advocates of 'people's right to education' has been constructed to protect the freedom of teaching under the hostile relationship with the government. For this reason the division theory in Japan has made radical and progressive in contrast to Kandel's.

I. はじめに

本論文ではまずキャンデルが主張した内外事項区分論の原型を明確にし、その制度構想や理論的根拠、時代的な背景、当時の理論状況の中での位置を整理する。この整理は筆者が従来継続してきた研究を総括するものである¹⁾。次いで、キャンデルの構想がどのようにして日本の戦後改革に反映されたのかを、使節団報告書との関係で、また、戦後の教育立法との関係で明らかにする。キャンデルは使節団に参加し、報告書の作成に深く関わったが、どの程度の区分論が改革に反映されたのかは従来明らかにされてこなかった。本論文では報告書の文言や、戦後の教育法規とその解説書などをもとに、区分論と戦後改革との関係を探ることとする。

そして、「国民の教育権」論が主張してきた区分論とキャンデルの区分論とを対比し、両者の異同を明らかにする。従来、キャンデルの区分論は表面的にしか紹介されておらず、「国民の教育権」論の各論者は自らの論理

に引き付けて区分論を理解してきたと言ってよい。戦後の教育紛争状況が区分論に対する「国民の教育権」論の理解を規定してきたと考えられるのである。最後に、現在、区分論に対してなされている批判を踏まえ、その批判が原型に起因するものであるのか、「国民の教育権」論に起因するものであるのかを明らかにする。区分論を廃棄し、全く新たな制度形態を採用することが必要であるのか、それとも区分論を再構成することが必要であるのか。この点に関する示唆を得ようと思う。

II. 原型としての区分論

キャンデルの区分論における内的事項と外的事項の概念はそれぞれ教育過程とそれを支える諸条件を意味し、教育過程の内と外とを空間的に分割するものであった。それ故、教育の中味に対する関連の度合いによって内外事項の境界が移動したり、内外事項の間に中間的、混合的な領域が存在しうるものではなかったと考えられる。内的事項は教師の教育活動を含め、教育過程に投入され

る教科書や教材、さらには教育過程から産出される子どもの学力や態度などをも意味する。外的事項は教育過程を成立させるために必要な、教職員の人事・資格、養成・研修等の人的条件、校舎、施設・設備、補助金の物的条件からなる。

そして、区分論は中央当局と地方当局との教育行政上の事務配分論としての側面と、教育行政機関に対する教師の教育の自由論としての側面をあわせ持っていた。事務配分論としての区分論は、中央当局の役割とその対象領域をそれぞれ機会均等と外的事項に限定することによって、内的事項に関する地方当局の自由を守ろうとするものであり、ラッセルの区分論とほぼ共通するものであった²⁾。地方当局が内的事項と外的事項の双方を提供し、そのうち外的事項については中央当局が機会均等のために法令や規則、補助金の基準などを通じて規定し、援助することができる。それに対し、内的事項に関しては中央当局は指導助言や調査、報償など、非権力的な活動を通じてのみ、地方当局に働きかけることができるのである。

他方、キャンデルは行政機関の役割を、教育が最善に行われ、教師の専門的自由が鼓舞されるような諸条件の創造であるとしていた。この定義からすれば、区分論は教育行政機関の役割と対象領域をそれぞれ条件整備と外的事項に限定することにより、内的事項に関する教師の自由を守ろうとするものであったと考えられる。内的事項の概念規定と照らしあわせるならば、内的事項はもっぱら教師が担当し、外的事項は行政機関が担当するのが自然であろう。そして、行政機関が教師の教育活動に対して指導助言以外に権力的統制を行うことは禁じられる。キャンデルは行政機関と教師の間の指導助言関係、パートナーシップ関係を作ろうとしていたのである。この自由論としての区分論は「国民の教育権」論における区分論理解に近い。

しかし、キャンデルは行政機関と教師との関係を語る際、内外事項の概念を使用していなかった。彼はまず中央当局と地方当局との関係を規律する制度原理として区分論を提起した後、中央当局と地方当局との関係を、そのまま地方当局と学校、教師との間に適用することを提案しているのである。彼の構想では、教師は内的事項のうち、自らが取得した資格に関わる部分を担当することになる。教室における実際の教育の内容や方法は教師の自由に委ねられ、地方当局は指導助言しか行えないが、内的事項から教師の教育活動を除いた事柄、例えば教科書や教材などは地方当局によって提供されると考えられる。ただ、その際には、作成、決定にあたって教師の参

加が保障されることや、教師の教育活動を外部から権力的に規制するものでないことなど、教師の側の関与、選択、修正の可能性が条件となろう。

以上のような事務配分論としての性格と自由論としての性格は明確に区分されてはいなかった。事務配分論の場合には中央と地方とは行政機関としての同質性を有し、管轄地域の広狭、財政規模の大小などを異にするだけであるが、自由論の場合には行政機関と教師とは条件整備の担当者と教育活動の担当者としての専門性の差異を前提としている。事務配分論においては地理的格差の解消を意味する機会均等概念が中心であるのに対し、自由論では個々人の学習権の充足、教師の教育活動の援助を意味する条件整備概念が中心となっている。このような異質な二つの論理が区分論の中に混在していることによって、区分論に対する理解の混乱が招かれたのである。

全体としてみれば、キャンデルは従来からの事務配分論を前提としながらも、そこにとどまらず、自由論としての区分論を積極的に展開しようとしていたと考えられる。内外事項の概念規定はむしろ自由論としての区分論に親和性を持っていた。これに対し、ラッセルの区分論は中央と地方、国家と地域住民との教育統制権の帰属をめぐる争いを、機会均等の概念によって解決しようとするものであった。教師は中央当局、地方当局の双方にとって統制の客体でしかない。キャンデルの区分論は統制権の帰属ではなく、行政機関と教師との専門性の差異に応じた最適な権限配分関係を問題にしたものであった。キャンデルは外的事項についても、それを立法機関や行政機関による権力的統制、多数決的決定に委ねたわけではなく、外的事項に関する専門職としての行政官に委ねていたのである。

「国民の教育権」論の区分論理解に欠けていた最大の問題は教育の統制の側面であった。キャンデルは教師の絶対的な自由、自立を否定し、自由の濫用を防ごうとしていた。彼は教師の専門的力量の高さこそが教師による自由の濫用を防ぐと考え、養成制度の確立による力量向上を目指す。教師として必要な専門的力量を獲得し、維持・向上に努める者のみが自由を行使する資格を持つのである。彼はさらに行政機関が行う、職業生涯全体にわたる人事管理システムを構想していた。教師と公衆の参加と同意を得て行政機関が作成した専門的基準により、評価や研修、給与などの人事管理が行われる。彼は教師の専門的能力の行使とその管理とをそれぞれ内的事項と外的事項に分離し、後者によって教育の質的向上を図ろうとしたのである。その意味で、区分論は教師の自由よりは、新たな統制形態を提案したものであったと言うこ

とができる。

キャンデルは行政官の恣意によって教師の身分が不安定になっていることを批判するが、同時に、公衆が持っている教育に対する権利は不適格教師の排除によって保障されるとして、教師に終身在職権を与えることにも反対していた。教師は適格性を有する限りにおいて在職が認められるにすぎない。教師に対しては定期的に、または必要に応じて適格審査が行われ、その審査に基づき不適格者の排除や降給などの不利益処分や、昇給、昇進などの利益処分が行われることになる。さらに、問題行動に対する懲戒処分も行われる。彼は適格審査と懲戒処分の二重のチェック・システムを置くことで、不適格者を排除し、教師自身の努力を鼓舞しようとしたのである。

しかし、その人事管理システムは企業の労務管理を意味するものではなかった。彼は教育に対する企業経営的統制に対しても否定的であり、科学的管理法など、商工業に特徴的な労務管理、生産管理に含まれた効率原理が教育の内的事項に適用され、教育の標準化が進むことに強い危惧を抱いていた。外的事項への効率原理の適用は機会均等のために積極的に承認されるが、内的事項についてはいかに合理的、科学的な統制であっても、標準化をもたらすとして否定されるのである。

さらに、キャンデルは国家統制だけでなく、民衆統制に対しても否定的な立場を取っていた。彼は住民や親の教育に対する関心、理解の低さ、そして忠誠宣誓、進化論に関わる恣意的、感情的な教育統制立法の成立を踏まえ、住民を素人と位置づけ、専門家に対する民衆統制の比重を低くしようとしていた。キャンデルは民衆概念よりも公衆概念を重視する。実際に当該地域に居住し、種々の対立する利害を抱えた民衆ではなく、共通の関心、理想を有する抽象的な公衆こそが教育に対する権利を有するのである。それ故、公衆の意思は議会を通じた利害の調整によって決定されるわけではなく、行政機関を通じて教師に強制されることもない。公衆の利益は専門的基準に基づく人事管理によって予定調和的に充足されることになる。逆に、一般の公衆は共通の関心、理想を獲得すべき啓蒙の対象者とされ、公衆の行政への参加も啓蒙の手段の一つと考えられていた。

キャンデルの区分論は教育活動を専門家である教師の自由に委ねるとともに、教育活動に対する統制形態を素人的、恣意的、非専門的な統制から、教育の本質に即し、専門的基準に基づいて行われる専門的、合理的な統制に転換しようとしたものであったと結論づけることができる。その統制は個々の教師の倫理的自覚や、教師集団による自治によってではなく、行政機関によって行われる。

人事管理を実施する行政機関は外的事項に関する専門家であるばかりでなく、教師の専門的能力を管理する専門家でもなければならない。そして、この人事管理システムの背景には、専門職として教師に必要な能力、態度、適性などの要件が客観的、科学的に明らかにされうること、その要件は親や住民の様々な利害から離れた中立的なものとして確定されうるとの前提があったと考えられる。

このようにキャンデルは専門職性の観点から教師の教育の自由の制約を語っていたが、自由の制約要因はそこにとどまらなかった。第二の制約要因としては教育の中立性が挙げられる。キャンデルは社会秩序の維持を学校や教師の義務ととらえていた。社会秩序の変更は公衆が決定すべきものであって、教師は社会秩序を決定する能力も資格も持たない。教師は自分が有している資格分野について、子どもの発達や環境に応じた教育を行う自由があるにすぎないのである。教師は学校外では市民としての自由を行使してもよいが、学校内では公衆の奉仕者として学校外での自らの政治的偏りを離れる義務を持っている。教師は社会的な論争問題を教室で扱い、自らの個人的見解を子どもに注入してはならない。また、教師が利己的目的のために団結し、組合的手段に訴えることや、学校外の政治的団体と同盟することは許されない。教師は専門職として、公衆全体の公益を実現しなければならないのである。教師は学校の内外において労働者としてよりも、専門職としての性格を強く持ち、さらに、学校外では市民としての性格を持つが、学校内では市民ではなく、奉仕者としての性格を持つことになる。

第三の制約要因としては教育の社会性が挙げられる。キャンデルは、社会や環境の要素を軽視し、子どもの発達や成長の原理のみを重視する「教育の自立」論や「政治と教育の分離」論を否定していた。教師の自由とは、教師が社会的遺産から抽出されたエッセンシャルズを、心理学等の成果に学びながら種々の方法を用いて、できる限り効率的に子どもに修得させることを意味するに過ぎない。同時に、教育は政治と結合され、全体主義の攻撃から民主主義を守るために積極的な役割を果たすことが求められる。教育は社会過程であり、社会の再生産のため、次世代に対して社会的遺産を伝達し、子どもたちを社会の自由な成員たらしめなければならない。教育の目的（社会の維持）の面で教師の自由が制約される一方で、教育の手段（カリキュラム編成）の面では教師の自由が要請されるのである。

区分論の構想から考えれば、専門職性の要件とは違い、中立性や社会性の要件は直接的に教師の教育活動を拘束

するものではないと考えられる。公衆の意思は政治的過程を通してではなく、過去の伝統、文化を基盤としながら、特に知識層によって明らかにされると考えられる。明らかにされた公衆の意思は権力によって教師に強制されるのではなく、養成の過程を通じて知識人としての教師が本来的に感得しているべきものである。また、キャンデルが想定していた社会秩序は自由主義や民主主義であり、教師の教育活動を細かく規定するものではなかった。ただ、中立性や社会性の要件が教師に対する人事管理システムを通じて間接的に教師に強制されること、自由主義や民主主義からはずれた教育が否定されることは避けられないと思われる。

このような自由主義や民主主義は教師の自由を梃づけるものであると同時に、自由の論拠ともなっていた。キャンデルが区分論の論拠としたものは法的な側面と教育的な側面の二つから構成されている。第一の法的な側面では、まず自由主義、民主主義が市民革命期、アメリカ独立期の思想として位置づけられる。国家は個人の諸自由を侵してはならず、また、自立した個人によって統制されなければならない。個人の尊厳が尊重され、個人の利益が国家に優先するのである。彼は19世紀終わり頃から個人の全面発達権が公的に認められるようになり、国家による教育の提供が必然化したととらえるが、J.S.ミルを引きながら、教育の提供と統制を分離し、国家による教育統制を否定する。教育の提供を教育機会の提供と読み替え、教育の統制を教育過程の統制と読み替えることによってキャンデルの区分論が成立することになる。区分論は国家の積極的活動を予定した社会権と、国家介入の抑制を予定した自由権とを調整する制度原理であった。

しかし、国家に対する個人の自由、さらには子どもの自由、親の自由から教師の自由が導かれるわけではなかった。キャンデルにとって子どもは生来的に自由な存在ではなく、教育により自由になるべき存在ととらえられていた。社会が自立した自由な成人メンバーによって構成されるためには、個人が社会に参入する以前に成員としての能力を獲得していなければならない。そこで、教師は子どもの現在における自由を守るためではなく、将来における自由を実現するために教育を行う。教師は個人の自立、自由化を役割とする啓蒙者と位置づけられていた。他者を自由にする啓蒙者は国家ばかりでなく、親や子どもなども含めて、一切の制約から自由でなければならないのである。

第二の教育的な側面では、19世紀終わり頃からの教育制度の変化や、新しい教育学、心理学の動向が重視されていた。学校はすべての階層の子どもに対する共通教育

機関となり、教育は個々の子どもの興味や適性、能力、環境、進路に応じて多様化されなければならなくなった。また、教育学や心理学の発展は子どもの発達や理解の科学的な分析を可能にすると同時に、教師の仕事を固定的な知識の固定的な伝達から脱却させることになる。キャンデルは教職が熟練業から専門職へと変化していることを指摘している。熟練業は短い養成期間の中で一定の技能を修得し、一定の規則の中で、監督を受けながら修得した技能を機械的に運用するが、専門職は長い養成期間の中で一定の原理を修得し、種々の状況に応じて自らの判断に基づき多様な働きかけを行う。職務遂行にあたっての自由は専門職にとっての必要条件であった。

第一の側面と第二の側面は時代的にも論理的にもその性質を異にしているが、相互に関連し、どちらも教師の教育の自由を論拠づけるものであった。法的な枠組みとしてはすでに近代の啓蒙思想において教師の教育の自由が成立するが、教師の自由が現実のものとなり、区分論が重要性を持ち始めるのは、実際に公教育制度が確立され、教師の職務内容が変化し始めた20世紀前後だったのである。キャンデルは近代に構想された国家と個人との関係を前提としながら、20世紀前後の現実を理論的に整序したのだと言えよう。

キャンデルが区分論を提唱するにいたった直接の契機は彼の同僚であるラッセルの1929年の講演であった。当時、アメリカにおいては教育行政の集権化が進行しつつあった。資本主義経済の発展に伴う地域間の経済的不均衡の拡大と均質な労働力に対する需要の拡大によって、小さな学区が問題視され、学区の拡大や、州による補助金、法令等を通じた監督、援助が必要となっていた。ラッセルやキャンデルは連邦よりも州と学区との関係を問題として、中央当局と地方当局との関係を区分論によって規定しようとしていたのである。

しかし、キャンデルはこのレベルにとどまらず、教師の自由の問題を重視していた。当時のアメリカにおいては、教師の養成機関の高度化、養成期間の長期化、教育関係団体の発展などが進みつつあったが、待遇の面でも、職務の面でも、教職は専門職として確立されていなかった。教師は忠誠宣誓や進化論問題などの教育統制、教師統制立法や、行政機関による恣意的、非専門的な命令、人事にさらされていた。また、20世紀始めには商工業における生産管理、労務管理を行政へと適用しようとする動きが広まっていた。教育の面では知能検査や学校調査といった調査手法の開発とあいまって、効率原理が学校現場に適用され、教師の教育活動が事細かに管理される。キャンデルは教育が商品ではなく、人間的なものでなけ

ればならないこと、一切の標準化が排除され、多様性が保障されるべきことを主張していた。

キャンデルはこのようなアメリカの状況を踏まえた上で、イギリスをモデルとして区分論を提唱することになる。イギリスについても政府と地方教育当局との関係ばかりでなく、教師も含めた三者のパートナーシップ関係が取り上げられていた。しかし、より根本的には区分論は各国の第一次大戦前後の教育改革に立脚したものであった。キャンデルは1920年代、主にドイツ、イギリス、フランスについて政策文書などをもとに改革動向の分析、紹介を行っていた。中でも、ワイマール改革期におけるプロシアの改革動向やケルシェンシュタイナーの主張に注目し、中央集権的、官僚的統制の廃止、父母協議会の設置、行政と教師との指揮命令関係の廃止、指導助言関係への転換を高く評価していた。区分論の理論的な基盤はイギリスよりもむしろドイツから導かれていた。一般に、区分論は第二次世界大戦前の日本やドイツ、イタリアにおけるファシズム、ナチズム等を否定したものととらえられているが、実際には第一次世界大戦前のドイツの状況と戦後のワイマール改革や、アメリカの現状を踏まえて、具体的な現実のモデルをイギリスに求めたものだったのである。

戦間期のアメリカにおいて教師の教育の自由に関し支配的な位置を保っていた理論はデューイやカウンツを中心とする進歩主義左派の理論であった³⁾。世界大恐慌以降、資本主義経済の矛盾が深まり、企業の生産調整、倒産、労働者の解雇が相次ぐ中で労働条件の改善、さらには資本主義の是正、廃棄を目指す労働運動、政治運動が活発となる。教育の分野でも、財政削減の影響が教育に集中することにより、教師の労働運動、政治運動が目立つようになった。同時に、このような動きに対する行政機関、立法機関の統制によって教師の教育の自由、さらに市民的諸自由が侵される事態が生じてきた。カウンツらはこの事態に遭遇し、それまでの進歩主義が有していた児童中心主義的な偏向を批判する。そして、教師が教室内で社会的論争問題を扱い、子どもに対して集産主義の価値観を教え込むこと、教師が組合に団結し、外部の政治団体と同盟することで新社会秩序の構築に主導的な役割を果たすべきこと、そのために教師の自由が必要であることを主張したのである。

キャンデルは教育の中立性の観点からこの意見に真っ向から反対していた。キャンデルとカウンツとの相違は社会秩序観にも求められる。カウンツは資本主義的社会秩序が失業や犯罪などの社会問題を発生させているとして、社会秩序の改善を目指していたが、キャンデルは自

由主義や民主主義といった伝統的社会秩序の衰退が問題を発生させており、逆に、伝統的社会秩序の復活・強化によって当時の犯罪、失業状態などが解決できると考えていたのである。彼の区分論は社会変革を目指す理論ではなく、反革新的性格を持った伝統的自由主義論に立脚していたと言える。また、教師を公衆に対する奉仕者、教育に関する専門職ととらえる視点は、教師の市民的自由や労働者としての自由を制約、ないし否定するものであった。

キャンデルはキルパトリックに対しても厳しい批判を加えていた。キルパトリックもまたカウンツと同様に当時の社会的混乱を重視し、教師が教室内で社会的論争問題を扱うこと、そのために教師に自由が保障されるべきことを主張していた。しかし、カウンツと違い、キルパトリックは子どもに対する一切の価値観の強制を禁じていた。子どもは独力で問題を選び、解くことにより社会的知性を構築し、社会秩序を改良する力を獲得する。社会変化が急速な時代に入り、すべての伝統や慣習はその価値を失っているのである。それ故、国家や学校外の勢力が学校、教師に対して特定の価値観を押し付けてはならず、同様に、教師も子どもに対して自らの価値観を押し付けてはならないことになる。キルパトリックの理論はカウンツのそれとは違い、児童中心主義的性格を色濃く持っていた。

キャンデルは教育思想上は本質主義に属し、進歩主義に対して批判的立場に立っていた。本質主義は進歩主義の影響による基礎学力の低下、非行の増大、道徳の衰退を問題とし、経験のみを重視して伝統や理想を軽視することや、無制約な自由を子どもに付与することなどを否定する。教育は社会の再生産を目的とし、社会的遺産の中から抽出されたミニマム・エッセンシャルズを教科として系統化、組織化し、子どもに伝達するものでなければならない。その過程で教師は積極的な役割を果たし、子どもに訓練や規律を課すのである。本質主義が目指したのは、子どもに絶対的な自由を与える「自由な教育」ではなく、将来的な自由を実現するために子どもに一定の規律が課せられ、学習のための努力が求められる「自由のための教育」であった。

本質主義は一般に教師の教育の自由に対して否定的な潮流ととらえられてきたが、そうではなく進歩主義とは異質な自由を求めていたと考えられる。バグレーなどの本質主義者もまた、キャンデルと同様に教師を専門職と認め、教師にとっての専門的自由の必要を主張していた。しかし、同じ教育観から同じような自由論が導かれるわけではなかった。本質主義の中には、大学における学問

の自由と対比し、子どもの未熟性から、下級学校における教師の教育の自由を制限しようとする議論、機会均等、民主主義の育成の観点からカリキュラムの一定の共通性を求める議論が存在し、全体としては本質主義者は大綱的基準論に立っていたと思われる。キャンデルのように明確に区分論を主張し、教師の自由を全面的に認めようとした論者は他にいなかったのである。

Ⅲ. 教育使節団との関連

第一次米国教育使節団報告書は日本の戦後教育改革に大きな影響を与えた文書であるが、内外事項区分論が明文で表記されているわけではなかった⁴⁾。しかし、教師の自由について、報告書はその序論部分において、「教師の最善の能力が自由な空気の中でのみ現れる」とし、「この空気をつくるのが行政官の仕事だ」としていた。戦前の日本で集権的、官僚的統制を受けていた教師を解放し、行政官の仕事を統制から自由の創出へと転換させようとしたこの文言は報告書全体の基調をあらわすものである。この行政機関と教師との関係は教育行政を扱った第3章「初等および中等学校のエデュケーション」ではなく、第1章「日本の教育の目的および内容」で展開されている。

この章で述べられていることはキャンデルの所説によく合致している。第一に、中央当局の役割について、「中央当局が教育の内容や方法、教科書を規定してはならず、この領域における自らの活動を、大綱や示唆や教師用指導書の発行に限定すべきである」こと、「カリキュラムや指導要領の作成における中央当局の役割は…第一に教育過程が最善に行われうるような諸条件の創造であり、中央当局は指導と刺激と激励の機能を発揮すべき」こと、「教科書の作成、出版は公開競争に委ねられるべきであり…、教科書の選定は一定の地域から出た教師の委員会によって行われるべき」ことが指摘されていた。また、「教師が自らの専門的仕事に必要な適切な養成を受けているならば、教育の内容と方法を、様々な環境にある児童の必要や能力へと、そして、彼らが参加することになる社会へと適合させることが自由にできない」⁵⁾とされていた。

報告書では内外事項の概念こそ使用されていないが、①「中央当局」という用語、②中央当局による教育の内容・方法の規定を禁じ、示唆・指導などを認めていること、③教師の自由の前提条件として教師の養成を挙げていること、④教師の役割を、子どもや環境への教育内容・方法の適合に求めていること、⑤中央当局の役割を「教

育過程が最善に行われうるような諸条件の創造」としてのことなど、キャンデルの用語法や論理構造とほぼ合致していた。中央当局—地方当局のレベルと、行政機関—教師のレベルが混在する点も、キャンデルの理論と合致しているのである。

しかし、この第1章の叙述から、内的事項がすべて教師の自由に委ねられたと読むことはできない。中央当局が内的事項に関し、権力的な統制を加えてはならないことや、教育活動が教師の自由に委ねられることは明らかだが、地方当局の果たす役割や、地方当局と教師との関係は明確にされていない。この章には地方当局に関する記述がないのである。これに対し、第3章では分権型行政制度が勧告され、「カリキュラム、教育方法、教材、人事に対する多くの管理権限が都道府県および地方の学校行政単位に移管されるべきだ」とされていた。都道府県教育委員会は「市町村教育委員会の推薦する教科書の認可」を行い、市町村教育委員会が「学校における授業の監督(supervision)や、指導要領の開発と教材の選択に関する校長、教師への援助」を行う。この構想はキャンデルの区分論が有していた事務配分の論理と同様のものであった。第1章と第3章を重ね合わせた場合、中央当局は外的事項を監督し、地方当局は教師の教育活動を侵害しない限りで内的事項を監督するのだと考えられよう⁶⁾。

ただ、第3章は第1章に比べ、区分論的な発想が後退し、民衆統制の観点がより前面に出ていた。第3章では住民に対する教育の直接責任の原則から、教育委員の公選制や地方分権が打ち出される。その際、文部省による「学校に対する客観的標準の設定」や、都道府県教育委員会による「都道府県立学校の最低標準の確立と維持」、市町村教育委員会による「教育プログラムの管理(administration)」が、外的事項や内的事項のいかなる範囲を対象とするのかは明確にされていない。他方で、教師や校長、教育長(local heads of school systems)が上級の教育行政官から支配されないとされ、また、教師が一般市民と同様の思想、言論、行動の自由を持つべきだとされているが、やはり地方当局の学校管理機能と教師の自由との関連が不明なままに残されていた。

この点は第1章が主張した教師の教育の自由と、第3章が主張した教育に対する民衆統制との矛盾があらわれているものと考えられる。中央当局による内的事項への集権的、権力的統制を否定することでは一致していても、相互に対立する要素を持った教師の自由と民衆統制との関係は明確にされないまま併記されているのである。また、第3章で述べられた教師の自由が一般市民の自由と

区分されていないこともキャンデルの理論とは異なっている。

第二に、第1章では教師の教育の自由が教師の個人的権利としてではなく、教育の特質から導かれていた。民主主義下の教育制度は「個人の価値と尊厳の承認」に依拠し、「各人の能力と適性に従って教育機会を提供するように組織される」。そして、「よいカリキュラムは児童の興味から出発し、…その興味を拡充、拡大するものでなければならない」。「カリキュラムや指導要領においても特定の環境にあたる児童が出发点でなければならない」のである。それ故、「規定された指導要項 (prescribed courses of study) や、教科毎に検定教科書が一冊に限定される場合」は教育の目的が損なわれる。「画一化 (uniformity) や標準化 (standardization)」は教育の成功を計る尺度とはならないのである。

やはり、キャンデルと比較した場合、①民主主義との関連、個人との関連で教育制度をとらえる点、②子どもの興味や環境を重視する点、③「規定された指導要領」という用語、④「画一化と標準化」を否定する点で報告書の論理、用語法はキャンデルのそれにほぼ合致している。キャンデルは、機会均等の観点から単線型の教育制度の中で各人の能力や適性に応じた多様な教育を行おうとしていた⁶⁾。第1章では戦前の日本における試験至上主義に対する批判が行われていたことも注目される⁷⁾。統制主体・形態の如何に関わらず、「画一化と標準化」をもたらすものはすべて否定されるのである。

報告書において子どもの興味が重視されている点は、進歩主義が有していた児童中心主義の影響を見て取ることができる。しかし、第1章では、環境への子どもの適合が重視されるとともに、「教育は個人を社会の責任ある、協力的なメンバーになるように養成しなければならない」ことが指摘されていた。さらに、序論部分では、「教育は真空地帯の中では行われえないし、また、民衆の過去の文化と切り離すことは考えられない」として、日本文化の中から、「人道的な理念、理想として保存されるべき価値のあるものを発見する」ことが求められていた。敗戦のような重大な危機の時期にこそ文化の継続性が必要だとされていたのである。加えて、序論部分では、民主主義において「責任こそが自由の本質であり」、「権利が互いに相殺されることを義務が防ぐ」とされていた。さらに、宗教と民主政治との共通性も強調され、「すべての人間に共通の同胞愛」、「個々の人間の尊厳と価値」がその要素として挙げられている。

これらの教育観、民主主義観は明らかに本質主義のものであった。キルパトリックらのように、社会変化や社

会的危機を理由に子どもの経験を過度に強調し、過去の伝統や理想を軽視することや、子どもの社会的知性の構築、知性の自由の実現のために教師による価値観の強制を一切禁じることは否定される。また、カウツのよう
に教師が集産主義を目指し、社会改造のために積極的な役割を果たすことも否定されよう。第1章の「修身・倫理」の項では、民主主義的な倫理・道徳が強調され、その価値は「集産主義による救済にどれだけとらわれていても、忘れられたり見失われてはならない重要なものだ」とされていた。そして、職業生活への適合、技術の修得・実行による精神的満足が強調されるのである⁸⁾。

キャンデルも含め、本質主義者が主張する民主主義や自由主義は、1930年代の時点から一貫して社会主義や共産主義を拒絶するものであり、経済的側面よりも、精神的側面を重視し、社会の変革よりも社会への適合を目指すものであった。第二次使節団の報告書が社会教育の章で「極東において共産主義に対抗する最大の武器の一つは日本の啓発された選挙民である」と述べていることから、第二次使節団の反共的性格と、第一次使節団の民主的性格がよく対比されるが、第一次使節団の場合も根底において反共産主義の立場は共通していたと考えられる⁹⁾。

以上のような報告書とキャンデルの理論との共通性は、キャンデルが第1章部分を担当した第1委員会の委員長であり、かつ報告書全体の起草委員だったことから考えて、当然のこととも言えよう。キャンデルが使節団員に選ばれた理由は、彼が比較教育学者であり、ティーチャーズカレッジにおいて長年、「教育年鑑」の編集に携わっていたことにあったと考えられる。各国の教育制度に対する博識さは1933年の『比較教育』を通じて広く社会的に認められていた。特に、第一次大戦後のドイツにおける教育改革の展開過程を分析し、集権的、官僚的教育統制の問題点と、その改革の困難なを把握していたことも大きかったのではないだろうか。

そして、さらに、キャンデルの教育観、民主主義観などが使節団全体の基調と共通していたことも重要な意味を持ったと思われる。画一的な教育を否定し、子どもの能力や環境に応じた教育を行うことや、教師を専門職と認め、より大きな自由を付与することは、民衆統制との調整の問題が残されるものの、一致した見解であった。そればかりでなく、社会主義、共産主義を否定し、民主主義、自由主義を目指す点、民主主義、自由主義を統治形態としてだけでなく精神態度の問題ととらえ、宗教や倫理、道徳を重視する点なども、使節団全体に共通していたのである。

IV. 戦後教育法制との関連

教育基本法第10条では内外事項の概念が使用されていないものの、そこにはキャンデルの構想が反映されていると考えられる。第10条の「不当な支配」とは教育に画一化と標準化をもたらすすべての支配、統制であり、主体は国家、自治体、政党ばかりでなく、組合や親、住民も含まれる。そして、教育行政機関は教師の教育活動、教育過程に対して権力的な統制を加えてはならず、主には外的事項に関わる「条件整備」を行わなければならないのである。この点は、戦後当初の文部省も認めており、教育行政は「教育内容に介入すべきではなく、教育の外にあって、教育を守り育てるための諸条件を整えることにその目標を置くべきだ」とされていた¹⁰⁾。

しかし、「条件」が教育過程の外部にある物質的な側面を指すことは明かであるが、教科書や教材など、内的事項に含まれる事柄が「条件」の中に一切含まれないのかどうかは判定しがたい。また、この条項の文言からみる限りでは、キャンデルが問題としていた中央当局と地方当局との関係は消失し、教師と教育行政機関との関係のみが規定されているように読める。地方分権については、1948年の教育委員会法と1949年の文部省設置法で明確に規定され、都道府県教育委員会は地方教育委員会に対して、文部省は教育委員会に対して専門的、技術的な指導、助言を与えることとなっていた。

10条に関する最も大きな問題は、教師の自由と民衆統制との関係であろう。10条1項は明らかに公選制の教育委員会制度を想定しているが、教育委員会と教師との関係は明確にされていない。10条には、相互関係を明確にしないまま教師の自由と民衆統制を並列させていた報告書の論理構成が反映されていると考えられる。教育委員会法49条では、教育委員会は、学校の運営・管理、教科内容とその取扱い、教科用図書の採択、教職員の人事、教師の研修を行うとされており、教育委員会の事務と、教師の自由、内外事項との関係は明確にはされていない。46条において、指導主事は教員に助言と指導を与えるが、命令、監督をしてはならないとされており、教師の自由は尊重されていたとも考えられるが、教師の自由については明文の規定がないのである。

憲法23条の学問の自由が教師の自由の根拠に挙げられることもあるが、学問の自由を行使する主体は明言されていない¹¹⁾。当初、教育刷新委員会は教基法の教育行政の条項において、教育行政が「学問の自由と教育の自主性とを尊重」して条件整備にあたることを求めていた。

しかし、教育の自主性が教育者の独断ととられる可能性があること、教育は国民全体的意思に基づいて行われなければならないことを理由に最終的に教基法から削除されている¹²⁾。

また、「教員身分法（学校教員法）要綱案」（1947. 4. 28）では、「教員は研究及び教育の自由を有する」と明確に規定されていた¹³⁾。当時の文部省は法制局宛の文書「国公立学校教員を国家公務員法（案）の適用より除外すべき理由」（1947. 7. 1）の中で、「学校の教員の職は、他の一般官吏の事務職のように系統的且つ上下の段階的に配列されてその職務の遂行がなされるものではなく、教員間のそれぞれの職務には一応の独立性が認められるのである」としていた。教師は職務命令体系の中に組み込まれてはならず、職務上の身分の上下関係は存在してはならない。職務命令も不当な支配として排されるのである。そして、「教育基本法の解説」でも、既に示された教育の目的・方針に「従って教育を行うことが教育の使命であり、それから必然的に教育者としての愛の精神もおのずからわき出てくるのであって、それらを、すべて教員自身の自覚にまとうとした」のだとされていた¹⁴⁾。1947年、1951年の指導要領が試案として、また、教師に対する手引き、助言として出されたことはこの精神のあらわれであった。

ここに示された教師観はキャンデルが教師を専門職と位置づけていたことと合致している。専門職は他の職業と違い、その内部に上下関係を持たず、自らの専門的判断に基づき、独立して自らの職務を行う。教師の自由は、親の教育権、教師の個人的権利からではなく、専門職としての教師の職務の特性から導かれる。教師は専門職であるが故に、研究の自由、教育の自由を有さなければならないのである。教員身分法は国公立、私立を問わず、教員の人事関係を統一的に規定し、教師を一般の公務員、労働者、勤労者から区別しようとするものであった。

しかし、「教育基本法の解説」の中で、「国民全体でない、一部の勢力」が教育に介入することは不当な支配として排除されるが、「それら勢力のもつ理想なり政策なりが法制上認められた以上は、実際においてそれらの理想なり政策なりが教育に反映することがあってもさしつかえない」とされ、「その限りにおいて正当となる」とされていた¹⁵⁾。このように、立法化によって「不当な支配」が「正当な支配」に転化するとの考えは、使節団報告書やキャンデルの所説に対立する。なぜなら、キャンデルは機会均等のために集権化、立法化が可能かつ望ましい領域を外的事項に限定することによって、内的事項における多様性を保障しようとしていたからである¹⁶⁾。

キャンデルにとっての不当な支配とは、教育に標準化、画一化をもたらす権力的統制、法律的統制のことであって、非合法的支配のことではなかった。

日本側の改革担当者とキャンデルとの一致は専門職的教師観にとどまらず、人事管理システムの構想にまで及んでいた。教員身分法に関する教育刷新委員会の第三回建議（1947. 4. 11）によれば、教員審査委員会が設置され、その決定に基づき、教師は問題行動があった場合の懲戒と、「不適当な教員を整理し、教員の不適正な配置を排除するため」に任命後一定期間毎¹⁷⁾に行われる審査に服することになっていた。「教員身分法（学校教員法）要綱案」では、①心身の故障により職務達成が困難であること、②教員として著しく不適当であること、③特定の地位の教員として不適正であることに関して、任命後7年毎に審査が行われるとされた¹⁸⁾。

キャンデルの構想に比べれば、この教員審査制度は不適格者の排除を主眼とするものであって、専門的基準の確立や、それに基づく教師全体の人事管理（利益処分を含む）とはほど遠いものであったと言えよう。しかし、一定期間毎に審査を行い、不適格者を排除しようとする点では全く立場を同じくする。一般公務員の場合、一定の違反行為があった場合、任命権者によって懲戒処分と分限処分が下され、事後的に人事院や人事委員会に救済を求めうるに過ぎない。教師については、任命権者が処分を行うものの、処分の決定は合議制の専門的な機関によってなされ、さらに、分限処分は適格審査として定期的に行われるのである。このように、教師に対して教育の自由を与える一方で、教師の身分について、犯罪や非行に関する懲戒処分と、教師の適格性に関する教員審査制度を予定していた教員身分法案は、キャンデルの構想に非常に近かったというべきだろう。

しかし、最終的に成立した教育公務員特例法（1949. 1. 12公布）は国家公務員法、地方公務員法のあくまでも特例であり、研究・教育の自由ばかりでなく、教員審査委員会制度の規定も消滅してしまった。そして、研修など、教師特有の規定が見られるものの、基本的には法律上、教師も一般公務員と同じように身分的上下関係を前提とした職務命令体系に組み込まれ、一般公務員と同様の勤務評定が行われることになった。戦後の教育法制は教員身分法が成立しなかったことにより、区分論の重要な構成要素であった人事管理システムが欠落することになる。さらに、私立学校の教師は教特法、公務員法の適用を受けないこととなり、国公立学校の教師とは異なる法体系の中に置かれることになった。

キャンデルが教師を専門職としてばかりでなく、公衆

に対する奉仕者にとらえていたことも、戦後の教育法制に合致する。教基法6条は、教師が「全体の奉仕者であって、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」としている。教育刷新委員会は教員身分法を提案すると同時に、「労働組合法による組合」とは別に、職能団体として「教育者の団体（仮称教育者連盟）」を作することを提案していた。この団体の目的は「教育者としての品位を保ち、研究と修養に励み、教育者相互の切さと扶助により、職能の向上と福祉の増進を期し、学生及び社会への貢献をはかり、以って教育の振興に寄与すること」が挙げられている。労働組合法に基づく教育組合の組織化は否定されないものの、争議行為、ストライキは否定的にとらえられていた¹⁹⁾。また、「教育基本法の解説」も教師は全体の奉仕者であり、また教育者としての特殊の使命を持つことから、一般の労働者と異なり、団結権について特別な配慮が必要だとしていた²⁰⁾。教師を専門職や奉仕者にとらえることは、教師の労働者性を制限することを意味していたと言えよう。職能向上のためや公益の実現のための組織は積極的に肯定されるが、教師が私益を求めて団結すること、組合的な闘争手段を取ることは否定されるのである。

また、キャンデルは教育の中立性の観点からカウンツラの主張を批判していたが、この点も日本側の改革担当者によって共有されていた。教基法8条は党派的な政治教育を禁止しており、「教育基本法の解説」はさらに「政党勢力が学校の中へはいりこみ、学校を利用し、学校が政治的闘争の舞台となる」ことを禁じていた²¹⁾。学校の政治的中立性、超党派性が求められるのである。しかし、その一方で、「学校の内外を問わず、教員が全く個人の立場で、学校教育活動としてではなく、政治上の自由討議をなすときは、たとえそれが一党一派に偏するものであっても許されるべきである」ともされていた。このように教育活動外での教師の市民的自由、教師の市民性を承認する構想もキャンデルの構想と一致している。現在、公務員である国公立学校の教師の政治活動は学校の内外、職務時間の内外、教育活動の内外を問わず厳しく制限されているが、これは学校外での教師の市民性を否定することに他ならず、キャンデルや戦後改革の当初の構想に違背する。

戦後改革の日本側の担当者とキャンデルは、教師の労働者性や学校内での教師の市民性を低くみて、教師の専門職性、奉仕者性を高くみる点で、同一の立場に立っていたと言っていいただろう。両者は、反社会主義、反共産主義の立場に立って、民主主義を称揚するという、オールド・リベラリストとしての性格を共有していた。教基

法第8条や「教育基本法の解説」において、教育の内容面における政治的中立性が求められる一方で、民主主義のための教育が求められる構図も、キャンデルが教育の社会性の観点からキルパトリックを批判したことに類似していよう。

日本側の改革担当者とキャンデル、さらには使節団員との間に以上のような同質性があったからこそ、使節団報告書はドイツの場合とは違い、日本の教育基本法制の中に結実することになったと考えられる。戦後改革によって日本に導入された枠組みは第二次世界大戦中の反ファシズムの中からではなく、第一次大戦前後の欧米における改革構想から抽出されたものであった。ドイツにおいて実現されなかったワイマール改革がキャンデルの区分論を通じて第二次大戦後の日本に持ち込まれたのである。

しかし、占領期も後半になると、反共産主義、反労働組合の流れがより強くなり、レッドパージが展開されるなど、実態はキャンデルの構想から大きく剩離していく。キャンデルは反組合的な側面などを持っていたが、教師の行動は、教師の地位の向上や専門職としての意識の高まりによって自然に是正されていくと考えており、教師に対する弾圧には反対していたのである。そして、1951年、サンフランシスコ条約が締結された年には政令改正試問委員会が「教育制度の改革に関する答申」を出し、「逆コース」と呼ばれる時期がやってきた。

1958年に文部省は学習指導要領を告示化し、教育課程の基準として法的拘束力を主張するようになる。指導要領は教育課程審議会の審議を経て10年周期で改訂されているが、学術団体や教師団体、現場の教師の参加や意見の反映はいまだに保障されていない。指導要領の内容が各教科の目標、時間数ばかりでなく、細かな教育内容、方法にまで及んでいること、特設道徳、日の丸・君が代に見られるように教師や子どもの思想・良心の自由に干渉していることなど、種々の問題が時々の指導要領について指摘されてきた。また、指導要領は教科書検定の間でも大きな役割を果たしてきた。家永三郎が1965年に提起し、現在にまで及んでいる教科書裁判は内的事項に対する国家介入の違法性を問うものであった。

政府・文部省は、裁判の過程を通じて、内的事項に対しても国家が責任を負うべき理由として、議会制民主主義による国家への教育責任の付託、教育の中味に関する機会均等・水準向上の必要、被教育者の未熟性と教師・学校選択の困難性を挙げてきた。1970年の杉本判决は内外事項区分論を援用して、内的事項への国家介入を完全に否定したが、1976年の最高裁判決以降、国家は「必要かつ相当と認められる範囲」で、すなわち大綱的基準の

範囲で教育内容を決定できることがほぼすべての判決で認められるようになっていく。76年の判決はそれでも、国家介入に対して抑制的であるべきこと、教師の自由が一定程度必要であることを縷々述べていたが、最近の判決は文部省の裁量の範囲を拡大し、司法判断の領域を狭めることによって、政府に対する追従性を増してきているのである²²⁾。

この状況はキャンデルの区分論に、そして戦後改革の構想に違背する。国側の論理では、機会均等の概念が内的事項に拡大されていること、行政官の専門性や行政過程の透明性、公平性などに問題があること、基本的人権の視点が抜け落ちていることなどが指摘できよう。キャンデルは機会均等の必要と教育の多様性の必要とを調整するために、また社会権としての個人の全面発達権と、個人の精神的自由とを調整するために区分論を提示したが、国側の論理では、教育の多様性も、個人の精神的自由も一定の政策的な枠内において許容される副次的なものでしかない。

さらに、教師の専門職性も軽視され、奉仕者性ばかりが前面に出される。教師の自由は国家が許容する範囲で認められるにすぎず、いつでも制約されうる。ここには教師が専門職として有すべき自由と、奉仕者として果たすべき責務との関係を問い、均衡を取る視点が見られない。大綱的基準や、行政側の裁量が持ち出される場合には、国家介入が許容される範囲は曖昧となり、行政側の都合によって拡大する危険性が大きくなるのである。

1958年からは教師の勤務評定が実施されるようになり、全国で激しい反対闘争が繰り広げられた²³⁾。この勤務評定は評定の手続き、内容などに関する科学的検討を欠いていた。導入に際しての組合対策的な政治的意図からわかるように、勤務評定は教師の専門職性、専門的自由の必要を軽視しており、キャンデルの構想とは異質であった。また、戦後の官製研修の教師への強制とそれによる教師の多忙化、組合研修や自主研修に対する行政側の否定的対応も問題として挙げられる。校長や教頭の管理職化、主任制の導入は教師間の水平的な役割分担の関係よりも、教師間の垂直的な身分格差の関係を生み、ピラミッド型の職務命令体系を作り出している。さらに、教師の政治活動についても、1954年の教育公務員特例法の改正など教育二法の成立によって、さらに厳しく禁止されることになった。公務員の争議権についても1973年以降、一律全面禁止が判例となっている²⁴⁾。

加えて、1956年、教育委員会法の廃止、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の成立により、教育委員の公選制が任命制に変更され、上級機関による教育長の承

認、学校管理規則の制定など、集権化が強まった。教科書検定や指導要領の作成の権限も文部省に残され、内的事項に関する地方分権も不徹底に終わる。一般行政から独立し、合議制の教育委員会が存在するとしても、自治体の首長によって教育委員が任命される以上、教育の直接責任の原則、民衆統制の原則は欠落し、官僚統制、集権的統制が残存することになる。戦後改革は教師の自由の原理と、民主統制の原理を並列させ、その相互関係を明確化しなかったことに問題が残ったが、その後の政策展開の中では、二つの原理が双方ともに軽視されていたのである。

V. 「国民的教育権」論と区分論

平和や民主主義、人権といった戦後改革の理念は、行政側の政策に対抗した教職員組合運動や民間教育運動によって担われることになった。憲法や教育基本法は制定直後よりも、50年代の「逆コース」以降、行政側の反組合的、反革新的な政策に対抗する拠り所として、より重視されるようになる。「国民的教育権」論は勤務評定や、全国一斉学力テスト、教科書検定をめぐる法定闘争の中で誕生したと言ってよい。それ故、「国民的教育権」論が主張した区分論もまた、労働組合運動、民間教育運動に親近性を持っている。つまり、区分論は革新性、反権力性を特徴とし、国家に対して、教師や親、子ども、住民などの自由を擁護すると同時に、教育に必要な条件整備を求めること、さらには教師の労働組合活動の自由、政治活動の自由を認め、国家や社会全体を民主的、平和的な方向へと改善することを視野にいたした理論ととらえてきた。

また、区分論は政治や経済の論理から教育の論理を分離し、擁護する原理としても理解されてきた。50年代における道德教育、愛国心教育に見られる政治的要請や、60年代における人的能力開発計画に見られる経済的要請は時々の教育政策を通じて学校や教室に浸透していった。政策が能力主義などすべての問題の根源であるとは言えないが、問題の遠因を作ったり、問題を加速させた面は否定できない。この政策動向に対して、「国民的教育権」論は子どもの発達や成長に根ざした教育固有の論理を重視し、政治や経済への教育の従属、経済計画への教育計画の従属を批判するのである。

「国民的教育権」論はキャンデルの区分論が有していた自由論としての側面を純粋な形で抽出し、区分論を中央当局と地方当局との関係よりも教育行政機関と教師との関係として理解してきたと言ってよい。「国民的教育

権」論は子どもの学習権、親の教育権、親や住民、国民の教育の自由などから教師の自由を論拠づけてきた。しかし、子ども、親、住民、国民の自由は国家からの自由を意味するだけであって、国家の被用者である教師からの自由を意味するわけではない。国家からの子ども、親などの自由は教師が国家から自由であることによって保障される。ここでは権力を有する国家と、権力を有さない教師、子ども、親、住民などとの対抗図式が作られることになる。地方当局も含め、国家は権力的にその構成員を統制しうる存在であり、それ故に、道徳や価値、真理の決定者、統制者になってはならないのである。

教師の教育の自由の原型を近代市民革命に求める点は、キャンデルと「国民的教育権」論とで一致する。しかし、親や子どもの位置づけは違っていた。「国民的教育権」論では教師の教育権が親義務の共同化として擬制されているが、キャンデルにおいては親の教育権、教育の自由は問題とされていない。子どもの場合も学習の自由は否定され、将来的な自由を獲得するために現在の自由を制約される存在と位置づけられていた。個人は直接的に国家と向かい合い、家族などの中間的な存在が指図されていないため、親義務の共同化によって私事が組織化され、公的なものに転化するといった論理は採用されない。教師の教育権は親の教育権の信託によってではなく、個人を自由な存在とするという社会的な必要から導かれるのである。

キャンデルが教師の教育の自由を導きだした論拠は以上のような法的な側面にとどまらない。心理学、教育学の発展と学校制度の変化に伴う教育実践の変化が専門職としての教師を要請する。教師は、多様な興味、適性、能力を有した個々の子どもの発達・成長や理解、その回りの環境に内的事項を適合させることが求められる。教育は子どもや環境に応じて多様でなければならない、教師は自らの専門判断に基づいて、自由に教育活動を行うことができないからではないのである。この教育的な側面も「国民の教員権」論において主張されてきたが、法的な側面に比して、論じられることが少なかった²⁵⁾。

関連して、キャンデルが政治と教育の統合、社会過程としての教育、社会の再生産のための教育を主張し、子どもに絶対的な自由を付与したり、子どもの成長・発達の内在する原理にのみ注目する過度の児童中心主義的傾向に対して厳しい批判を繰り返していたことと、「国民的教育権」論との関連が問われる。キャンデルや他の本質主義者の主張は宮原誠一の再分岐論や60年代の教育社会学者の教育計画論に類似している²⁶⁾。しかし、キャンデルは教育の論理を無視していたわけではなく、教育は

子どもの成長や発達に即して行われるべきであり、一般の商品のように標準化、画一化されてはならないことを主張していた。彼は、教育の目的を社会の再生産に置き、特定の社会の成員として子どもを成長させることを目指していたが、手段については発達や理解に関する心理学を重視し、カリキュラムの編成が教育の条理に即して行われるべきだとしていたのである。これらの点は50年代の新教育批判にもつながり、「国民の教育権」論と共通するであろう。

民衆統制に関しては、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委ねられるのである。「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²⁷⁾。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る。

教師の教育の自由の範囲は、キャンデルよりも「国民の教育権」論においてより広くとらえられている。キャンデルは自由の範囲を当該教師が有している資格に関わる分野に限定していた。学校行事、生徒指導のような領域も自由の範囲に含まれると思われるが、教師が資格を持たない教科の授業を行うことや、授業と関連のない、好き勝手の言動は禁じられる。あくまでも教師の教育の自由は教師が取得した資格に関連して付与される職務上の権限なのである。それ故、教育の自由は行使しうる行動の範囲の限定、行使のための資格要件、行使に際しての職務上の責任が付随する。

「国民の教育権」論の場合も、教師に無制約な自由を付与しているわけではない。教師は教育に関する専門職としてその職責を果たさなければならず、教師はその職責を反し、勝って気ままな教育を行う自由を持つわけではない。しかし、教師の教育の自由は教師の職業上の権限であるばかりでなく、教師の個人的権利であるともとらえられている。キャンデルの場合、教師の奉仕者性が教師の自由を制限していたが、「国民の教育権」論の場合、教師の専門職としての自由と、市民としての自由が相乗的に教師の自由を拡大することになる。教師の専門職性と市民性とは矛盾なく両立するのである。

組合活動についても、キャンデルと「国民の教育権」

論とでは対照的な立場に立っていた。キャンデルは専門職性と労働者性を対立するものととらえ、後者を否定的にとらえていた。専門職は公衆全体の利益、公益のために奉仕しなければならない、私益を求めて、公衆に対立することは許されない。「国民の教育権」論は逆に教師の組合活動を、教育条件の向上、子どもの学習権の充足に結び付け、教師の争議行為を積極的に認めようとしている。この点でも教師の専門職としての自由と労働者としての自由が相乗して教師の自由を拡大するのである。さらには、労働組合が政治的な活動に取り組むことや、教師自身が政治活動を行うことも、子どもの現在や将来の利益を実現する点から、積極的に承認されることになる。

「国民の教育権」論では、キャンデルとは逆に、教師が有している専門職、奉仕者としての性格が、一般の労働者や市民が有している自由を否定・制約せず、さらにより大きな責任と自由（教育の自由に限らない）をもたらすととらえられていた。確かに、教師は専門職であることによって、雇用された労働者である事実が消されるわけではなく、また、奉仕者であることによって、一般の市民としての性格を失うわけでもない。それ故、これらの四つの性格は総合的に理解されなければならないが、職務上の権限と、憲法上の基本的人権との関係が明確ではないと思われる。一般の国民が有している市民的自由は公共の福祉に反せず、他者の自由を侵害しない限りは、行動の範囲、目的などに限定はない。このような幅広い自由を教師が教室内で行使しうるとは考えにくいのである。

キャンデルの場合は、教師はいかなる教育を行ってもよいわけではなく、教師は専門的自由を行使するにふさわしい専門的能力を有すること、専門的能力を十分に行使した専門的な教育活動を行うことが求められる。画一的、固定的で、上位下達的な教育活動に教師が安住する場合には、教師の自由を要請する基盤が崩壊していると考えられる。教師を専門職としてとらえる視点は教師の責任の問題を導き出す。「国民の教育権」論は教師の倫理的責任を強調してきたが、強制力を持った責任を問題としてこなかった。子どもの学習権を実現するために自ら研修に励み、日々の実践を鍛えていくことは教師の責任であるが、この責任を果たさなかった場合、教師に処分が下されるわけではない。その一方で「国民の教育権」論でも体罰など、限界的な事例については例外的に教師に対する懲戒処分、分限処分を容認してきた。全体として、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らかにされてこなかったと言えよう²⁸⁾。

キャンデルは教師の専門的能力の行使と、その能力の管理とをそれぞれ内的事項と外的事項とに分割し、恒常的な人事管理システムを構想していた。これに対し、「国民の教育権」論では教師の研修が内的事項に分類されている。研修は教師の教育活動を直接規定するため、研修権は教師の教育権の中でも特に重視されてきた。さらに、外的事項に属する人事を混合事項に分類することが提案される。すなわち、内外事項は教育過程の内と外とを空間的に分割する概念ではなく、教育の中味に対する関連の深浅によって各項目の分割する概念として使用されているのである。

キャンデルの場合、教師が他者から全く自由に自己の専門的能力を管理するのではなく、基本的には行政機関によって管理が行われる。キャンデルは外的事項を多数決的、政治的決定に委ねたわけではなく、行政機関の専門性を重視し、行政と政治とを分離する視点に立っていた。それに対し、従来の区分論は中央と地方との権限争いを解決するために、教育の中味に関する内的事項を教師養成・研修を含めて地方当局の統制権の下に置こうとするものであった。「国民の教育権」論は、従来の区分論における中央当局と地方当局との関係を行政機関と教師との関係に当てはめたととらえることができる。「国民の教育権」論では教育活動ばかりでなく、専門的能力についても教師の自己管理に委ねられ、基本的に教師は一切の外的な制約から自由なのである。

キャンデルが行政機関と教師との責任分担の論理として、また、教師の自由と教師に対する統制とを調整する論理として区分論をとらえていたのに対し、従来の区分論の主張者や「国民の教育権」論は統制権の帰属を決定する論理として区分論をとらえていたと考えられる。このことは「国民の教員権」論が国家との対抗関係の中から生じてきたことと関連しよう。「国民の教育権」論はキャンデルの区分論が有していたオールド・リベラリスト的な性格、すなわち伝統主義的、保守主義的で、反組合的、反革新的な性格を除去し、自由論としての側面のみを国家統制に対する抵抗の手段として採用したのである。「国民の教育権」論は教師の教育の自由の論理と、民衆統制の原理とを並列的に主張しているように見えながら、実際には前者を後者に優位させ、両者を調整する原理を欠落させていたと言えよう。

VI. 区分論の意義と限界：再構成の課題

内外事項区分論は、戦前の日本において教師が天皇の官吏として抑圧的狀態に置かれ、専門的自由が欠如して

いたことや、教育が国家に対する義務ととらえられ、教育に対する子どもや親の権利が欠如していたこと、国家が内的事項を集権的に管理し、外的事項に関する責任を地方に転嫁していたことなどを根幹から転換するために日本に導入された。戦後改革は単にファシズム的な思想統制、軍国主義、超国家主義を除去するためだけでなく、日本の公教育を原理的にも、制度的にも根幹から転換させようとするものであった。区分論の眼目は、①集権化を外的事項に限定することによって機会均等の実現と、教育の多様性を両立させることと、②教師の専門的能力の行使と能力管理を分離することによって専門職としての自由と、専門職に対する統制のあり方とを調整することにあった。

しかしながら、内的事項における教師の教育の自由ばかりでなく、地方分権についても、また、外的事項における機会均等の実現や、人事管理システムの構築についても、区分論は戦後の歴史の中で実現されないままになっている²⁹⁾。戦前に比べて教師の自由度が増していることは事実であろうが、教科書検定や指導要領、職務命令、さらには、受験競争や管理主義が教育の標準化、画一化をもたらし、教師の自由を制約するとともに、不必要化させている。教師の人事も、校長の意見具申や、専門家たるべき教育長、指導主事によって行われてはいるが、内容の科学性、客観性、手続きの透明性、公平性などにやはり問題が残っている。1966年にユネスコで採択された「教員の地位に関する勧告」は、教師が専門職であり、学問の自由を享受すべきこと、人事が専門職の基準に基づいて行われなければならないことなどを勧告しているが、その勧告は実現されておらず、行政機関によって尊重されてもいない。

そのため、60年代は区分論の実現を目指す教師や親、住民と、区分論の枠組みを転換しようとする国家との対立を軸にして「第一の教育法関係」（今橋）が展開することになった。そして、区分論が実現されないままに、70年代半ばを過ぎる頃から、教育荒廃状況を背景として教師や学校に対する批判が高まってくる。校内暴力やいじめ、高校中退、登校拒否、少年非行、校則、体罰、問題教師などの事例は、公教育に対する親や子ども、住民の信頼を失わせていった。教師は親や住民の側に立って国家に抵抗する存在としてではなく、国家の立場に立って子どもを抑圧する権力的な存在とみなされる。親、住民、子どもが国家や教師に対抗する「第二の教育法関係」を軸として、教師に対する種々の裁判が提起されてきた。他方では、公立学校に対する信頼が揺らぎ、私立学校ブームが各地で見られるようになった。

この根底には教師の専門職性に対する批判、すなわち、①教師の専門的能力の低さ、性格・態度面での問題性、②親や住民、子どもの意見、要求に対する無応答、などに対する批判が存在している。①は専門職性の高低を問うものであり、②は専門職性の広狭を問うものであろう。教師はサービスの提供者として、受給者の必要、要求に答えなければならない。その際、教師が単独で教育の中味を決定し、それを唯一の客観的真理として子どもに強制するのではなく、サービスの内容を受給者の要求、価値観に応じて多角的にしなければならないのである。

そして、教師に対する事後的な責任ばかりでなく、教育統制システム全体の変更も求められるようになった。その方策としては、①管理権を学校単位等に分権化し、親、住民の決定権、統制権を認める直接的な統制システム、②学校や教師の選択、拒否の権利を親、子どもに認める間接的統制システムが考えられる。80年代に英米で顕著になり始めた制度変更はこれらの統制システムを現実化したものだとも言えよう³⁰⁾。区分論は教師の専門的能力を直接的に管理する一方で、教師による能力行使を教師の自由に委ねる構想であったが、①、②の場合は教師による能力行使が統制者または選択者である親や住民によって直接的、間接的に管理される。教師の能力管理、人事は、①では親、住民、または行政機関が所掌し、②では行政機関、または教師自身が所掌することになろう。

日本における区分論は人事管理システムの構想を欠いたまま主張されたこともあって、教師や学校の閉鎖性、独善性、官僚性が批判される際、その原因が教師の専門職性に、そして、「国民的教育権」論に求められることがある。しかし、教師はいまだに専門職として確立されていないのであり、学校、教師の病理現象はむしろ教師が専門職として確立されていないことによって生じていると考えるべきではないだろうか。キャンデルが第一次大戦前後の教育改革の中に見いだした区分論は、それ以前の統制形態が教師を専門職として確立する上で桎梏となっていたために、新たな統制形態として提案されたものであった。もし、教師を専門職として確立する課題を置き去りにしたまま、旧来的な官僚統制、民衆統制システムを復活させるとすれば、歴史的な後退を招くことになろう。

区分論は一概にすべての統制権や選択権を否定するものではないと思われる。例えば、現在、高等学校や私立、国立の小中学校の受験では種々の学校選択が行われているが、そのことによって教師の教育の自由や区分論が否定されるわけではない。区分論の眼目は内的事項に関する教師の自由を保障しながら、人事管理によって専門的

能力を管理することにあった。この原則が守られ、学校選択が教師の自由を制約したり、教育の標準化、画一化を促進しない場合に限り、区分論と学校選択とは共存が可能となろう。しかし、純粋な意味での民衆統制が持っている政治的統制形態や、学校選択が持っている市場的統制形態は、区分論の持つ専門的統制形態と根本において性格を異にしていると考えられる。

区分論を実現するためには、教師間や教師と行政官との間の身分的な上下関係、職務命令関係をなくし、教師に自由を保障することと同時に、教師の専門職性の内実を明らかにし、自由の必要性を立証する作業が必要になる。キャンデルは教師が自力で個々の子どもの発達や理解を見きわめ、子どもを取り巻く環境を把握した上で、子どもや環境に適合的なカリキュラムを編成することを求めている。教師は子どもや環境に関する心理学的、社会学的な知識を基盤としてカリキュラムを編成していく授業の実践者であると同時に、自らの授業を日常的に分析、修正していく授業の研究者でもなければならないのである³¹⁾。

同時に、専門職としての教師に適合的な統制システムを構築することが求められる。実質的な統制権を想定しないままに形だけの民衆統制を主張するのではなく、区分論が民衆統制とは異質であることを認識し、新たな統制形態を作ることに努めなければならない。教師が専門職であることを認め、専門職としての要件を明確にすることによって、その要件からの逸脱を防ぐ制度的保障の構築が可能になる。キャンデルの区分論の構想を実現するためには、教師の職務に関する専門的な評価基準に基づいて教師の評価を決定する、専門家による第三者的な合議制の機関が設置されるべきであろう。そして、教師に求められる能力の内実が明確化され、利益を受ける際の基準や、教師としての適格性を失う最低ラインが明らかにされなければならない。

もし、教師の問題行動があった場合、適格性に問題がある場合には、学校の内外からの訴えに応じて、審査委員会が処分を判断することになる。さらに、訴えの有無に関わらず教師は定期的に審査を受け、自らの専門的能力の維持、向上に努めなければならない。その際、教師の職務や評価に関する科学的な研究が積み重ねられること、行政機関が民主化、専門化され、教師や親、住民の参加が十分に保障されること、専門的基準が関係者全体の同意のもとに作成、決定されること、人事全般に関する適正手続きが保障され、教師の身分保障が行われること、教師間に過度の排他的な競争を生み出さず、共同関係を確保することなどが必要になる³²⁾。

同時に、区分論が背負っている理論的な問題にも注目しなければならない。第一に、キャンデルが公衆と民衆を区別し、民衆統制を軽視するとともに、公衆を啓蒙の対象ととらえていたことである。キャンデルは学校、教師に対してばかりでなく、行政機関に対しても議会や住民による権力的、多数決的な統制、決定が及ぶことを疑問視し、基本的に政治と行政とを切り離す立場に立っていた。教師や行政官は中立の立場に立って、専門技術的な役割を果たすのである。社会全体の意思は種々の利害を抱えた非均質的な民衆の政治的な衝突、妥協によって決定されるのではなく、共通の伝統、理想を持った均質な公衆の中の知識層によって決定される。公衆の全体の意思は政治過程を通じて決定され、教師に強制されるのではなく、知識人としての教師がその専門職性の高さ故に自律的に表現していなければならないのである。また、教育の中味、そして真理は唯一、客観的なものとして確定されうるとの前提が存在していた。

この特徴は区分論の時代的な背景、つまり、教育に対する親や住民の関心が薄れる一方で、素人による統制が専門職の領域を侵していたことや、心理学、教育学の発展によって教育の中味の専門的な決定が可能になりつつあったことと関係しよう。専門職としての教師が自らの判断に基づき自立的に、個々の子どもの発達や適性、環境に応じてカリキュラムを編成しなければならないのである。ところが、戦後の過程を通じて親や住民の教育レベル、文化レベルが上昇し、教育に対する関心が高まってきた。そして、客観性の衣をまとった教育の中味が実はイデオロギー的な要素を含んでいたり、また、教育方法、内容も多様であって、最良の方式が容易には確定されえないことも知られるようになった。さらに教育荒廃、問題教師など、否定的状況の発生と、受験教育の激化は、親や住民が教育サービスの受け手として、提供者の責任を問う傾向を生み出した。

キャンデルは社会内の単一の利益を前提としていたが、現在はこのような多様な利害の存在を前提としなければならない。区分論や枠組みを維持するとすれば、多数派の要求が政治過程を通じて全体のものと認定されるのではなく、多様な要求、利害が行政過程（行政機関や学校の内部）の中で処理され、一定の共通した枠組みが作られなければならない³³⁾。行政過程は単に技術的、中立的な過程ではなく、政治過程とは相対的に区別される論理によって社会内の諸要求を処理する過程ととらえられる。行政官や教師の専門職としての性格が拡大され、彼らは単に授業や行財政に関する技術的能力ばかりでなく、多様な要求に応答し、一定の共通した枠組みへとまとめあ

げていく能力が求められるのである。

第二の問題としては、区分論が子どもの学習の自由や親の教育の自由、さらには教師の市民としての自由を軽視している点が挙げられる。子どもの現在の自由は、教師との関係の中で、将来的な自由の実現のために容易に制限されうる。子どもが学習を行うか、行わないかといった選択や、何をどのように学習するかといった選択はできないのである。キャンデルは中等学校段階では進路に応じた多様な教育を求めており、学校選択を否定していたわけではないが、初等学校段階については社会の成員となるために必要な共通教養、エッセンシャルズの修得を子どもに求めている。

しかし、身体的自由だけではなく³⁴⁾、さらに、思想・良心の自由などについても教師によって侵されてはならない部分が存在するはずであろう。①歴史的事実、方程式など中立的で客観的な領域、②自由主義や民主主義など、憲法で社会共通に認められた価値的な領域、については、教師が扱うが、その他の領域では、子どもや親の自由を保護する観点から、すべての意見を公平に提示したり、教室内では扱わないといった方法が取られなくてはならない。また、子どもの自由については初等学校段階と中等学校段階とを区分し、思春期以降は保護から自立へと原理が転換されなければならないだろう。教師の自由はあくまでも子どもを自由な成員として成長させるために認められるにすぎない。子どもは将来的な自由を獲得するためにのみ、現在における一定の自由を放棄し、規律に従うのであるから、自由が制約される範囲はできる限り制限的にとらえられなければならないのである。

教師の場合も学校内、教室内において、その市民的自由のすべてが否定されてはならない。教師は学校内、教室内において専門職として、奉仕者としての責任を果たさなければならず、一般の市民と同様の自由を行使できるわけではないが、市民であることをやめるわけではなく、また、労働者であることに間違いはない。それ故、専門職としての責務の範囲が限定的に明確化され、それに齟齬しない範囲で教師の市民的自由が認められるべきであろう。

区分論は従来、教師の教育の自由を保護する観点のみから教育法学の重要な原理として位置づけられてきた。しかし、親や住民、そして子どもが有している教育に対する権利を実現する観点からも区分論は問題とされなければならない。そして、さらに教育行政学研究の観点からは、教師の専門職性に関わる研究（授業や生活指導、学校・学級経営、親、住民、子どもとの関係など）と、

専門職性を担保する制度的保障に関する研究（最低ラインの確保と全体水準の向上）との結合が区分論に求められる。

注

- 1) 拙稿「キャンデルの内外事項区分論をめぐる諸理解」『東京大学教育学部紀要』10号, 1990年7月, 「キャンデルにおける教育の自由と統制」『東京大学教育学部紀要』30巻, 1990年3月, 「エッセンシャルイズムにおける『教育の自由』の位置と構造」『東京大学教育学部紀要』31巻, 1991年4月, 「キャンデルにおける『教育の自由』の性格」『東京大学教育学部紀要』11号, 1991年8月, 「社会改造主義における教育の自由」『東京大学教育学部紀要』12号, 1992年8月, 「キャンデルの内外事項区分論の理論的基盤」『教育学研究』59巻4号, 1992年12月, 参照。
- 2) Russell, W.F. 'School Administration and Conflicting American Ideals' Teachers College Record. 31-1, Oct. 1929, 佐藤全「ウィリアム・ラッセルにおける学校行政の内外事項区分論」岩下新太郎編著『教育指導行政の研究』第一法規, 1984年, 参照。
- 3) 稲葉宏雄「進歩主義と教育的急進主義」杉浦編『アメリカ教育哲学の展望』清水弘文堂, 1981年, 三宅信一「J. デューイの『教育の自由』論について」『北海道学芸大学紀要』8巻1号, 田浦武雄「ジョン・デューイの学問の自由論」『名古屋大学教育学部紀要』10巻, 1963年, 『デューイとその時代』玉川大学出版部, 1984年, 等参照。
- 4) 報告書の文言は, 教科教育百年史編集委員会編『原典対訳米国教育使節団報告書』建帛社, 1985年, の英文を訳出した。
- 5) キャンデル自身, 報告書を解説する中で, 「文部省による学校への直接的統制は削減され, 文部省は学校に対し技術的援助や専門的助言を行う。地方や都道府県レベルでは住民投票で選ばれた教育機関が学校を認可し, 教師に資格を付与し, 教科書を選択する。」としていた。また, 「行政責任は文部省と都道府県と市町村に分割されるが, 一定の画一性はカリキュラムと指導要領の規定や, 文部省が準備した教科書と教師手引き書や, 視学や試験の制度によって確保される」ともされていた (Kandel 'Reorienting Japanese Education' Education Forum, 11, 1946, p.16)。
- 6) キャンデルは1933年の『比較教育』において, 現在の可能な案として, 2歳から6歳までの学校前教育, 6歳から12歳までの初等教育, 12歳から18歳までの中等教育 (4と2か, 3と3かの2段階に分割される), より高度な学習施設や成人のための学校での第3段階教育を挙げ, 続いて, 義務就学の法規定を改正して15歳まで延長し, 中等教育の下位の段階まで就学できるようにすることが必要だとしていた。 (Kandel "Comparative Education" 1933, p.90)。
- 7) 第1章では戦前日本の受験競争も批判されているが, キャンデルは戦前に試験問題に関する著作をあらわしており, 画一的な, 競争の試験制度を否定していた。 (Kandel "Examinations and their Substitutes in the United States" 1936)
- 8) 毛利陽太郎「教育使節団報告書の思想構造—『道徳と倫理』をめぐる文化論争」『季刊教育法』48号, 1983年, 参照。
- 9) ストッダードに関しては, 毛利陽太郎「対日教育使節団員の論理—ストッダード, G.D.の論理構造(1)(2)」『山梨大学教育学部研究報告』29号, 1978年, 30号, 1979年, 三輪定宣・浦野東洋一「戦後日本資本主義の展開と教育」小川・伊ヶ崎編『講座現代民主主義教育』2巻, 青木書店, 1969年, 等参照。
- 10) 教育法令研究会著『教育基本法の解説』国立書院, 1947年, p.131.
- 11) 一般の国民が主体であるとすれば, 教師もその自由を有することは明確であるが, その自由を教室内でも行使しうるのはどうかは教育の直接責任の原則, 全体の奉仕者の原則, 公務員 (国公立) あるいは被用者 (私立) としての立場などから問題となろう。教師は資格を得て, 採用されてはじめて自由を行使しうるのであるから, 公共の福祉に反しない限り自由を制限されない一般国民とは性質を異にしている。大学教授が主体であるとすれば, 学問の自由を中等・初等教育機関の教師に適用できるかどうか, 初等・中等教育の特質, 直接責任の原則などから決せられなければならない。
- 12) 「学問の自由と教育の自主性」が削除された経緯については, 前掲『教育基本法の解説』p.129, 鈴木英一『教育行政』東京大学出版会, 1970年, pp.253-7, 等参照。
- 13) 「但し教育については, 法令に別段の定めがある場合においては, それらによらなければならないこと。」とされていた。教員身分法に関しては, 北神正行「戦後教育改革における教員身分法制定構想の一とその展開過程」『学校経営研究』7巻, 1982年, 「戦後日本における教員身分保障制度史研究」『筑波大学教育学系論集』8巻1号, 1983年, 羽田貴史「教育公務員特例法の成立過程: そのI, II, III」『福島大学教育学部論集』32号3, 1980年, 34号, 1982年, 37号, 1985年, 等参照。
- 14) 前掲『教育基本法の解説』p.101.
- 15) 同上, p.130.
- 16) この論点は, 宗像・安達論争において争われた。『宗像誠也教育学者著作集』4巻, 1975年, pp.74-77 (1963年執筆部分) 参照。
- 17) 「一定の必要がある場合には教員は随時審査に付せられることがある」とされていた。
- 18) 公務員の分限処分の理由であった「職制, 定数の改廃, 予算の減少により廃職, 過員が生じた場合」が除かれていることも特徴として挙げられる。
- 19) 教育刷新委員会は, 1947年3月に, 文部省と全日本教職員組合協議会・教員組合全国連盟との間で締結された労働協約に反対していた。
- 20) 前掲『教育基本法の解説』p.101解説p.102.
- 21) 同上, pp.115-6.
- 22) 1993年3月16日に出された教科書検定第一次訴訟最高裁判決については, 兼子, 下村・樋口「教育と裁判と憲法—最高裁判決をめぐる—」『ジュリスト』1026号, 1993年, 等参照。
- 23) 勤務評定については, 持田栄一「教師勤務評定」『教育』1月号, 1958年, 五十嵐・伊ヶ崎編著『戦後教育の歴史』青木書店, 1970年, pp.187-194, 等参照。
- 24) 公務員の争議行為禁止規定は1966年の最高裁判決 (全通東京中郵事件) によって一律合憲が修正されたが, 1973年の最高裁判決 (全農林警職法反対あおり事件) によって判例が変更され, 一律合憲となった。
- 25) 堀尾は『現代教育の思想と構造』(岩波書店, 1971年) から, 『人間形成と教育』(岩波書店, 1991年) にいたるまで, 教師の教育の自由を論拠づけるためには法的な側面だけでは不十分であり, 教育的な側面が不可欠であることを主張してきている。
- 26) 黒崎勲「教育と教育行政」『教育学年報(3): 教育の中の政治』世織書房, 1994年, pp.51-67, 参照。
- 27) 民衆統制とは教育に対する統制であるはずだが, 兼子は戦後改革によってもたらされた教育委員会制度が, 「教育行政の民衆統制と条件整備性を体現して教育の自主的発展に仕えるはずであった」としている (兼子仁「教育法学における原理と制度」神田修編著『教育法と教育行政の理論』三省堂, 1993年, p.39)。兼子仁『新版教育法』有斐閣, 1978年, pp.475-483, 等参照。

28) 「あるべき」よりも「ありうべき」を問題とする必要があろう。
今橋盛勝『教育法と法社会学』三省堂, 1983年, 参照。

29) アメリカについても実現されているわけではない。アメリカにおいて、1960年代後半以降に強い影響力を持ち始めた学校の「思想の市場 (marketplace of ideas)」理論はキャンデルの区分論と性質を異にしている。1967年の最高裁判決では、学問の自由が以下のように規定された。

「わが国は学問の自由の保護に深く関わっている。学問の自由は関連する教師にとってだけでなく、我々すべてにとっても卓抜した価値を持っている。その自由は修正一条の特別の関心事であり、修正一条は教室に正説 (orthodoxy) のとばりを降ろすような法律を許容しない。…教室は特に『思想の市場』である。わが国の将来は、思想の力強い交換に幅広く晒されることで訓練された指導者に依拠している。その思想が、『権威的に選択されたものを通じてよりも、多くの会話から』真理を発見するのである。」(Keyshian v. Board of Regents, 385 U.S. 589(1967))。

しかし、実際には比較衡量によって教師の自由が制限される。教師の自由の限界基準の「問題の眼目は、一方で学校の設置、運営により実施している子どもの教育と福祉に有する州の利益と、他方で生徒の知的道徳的活力の増進のため認められている『事実や思想を学習し、調査し、提起し、解釈し、討論する最高の知的水準を用いる権利』の行使との調整にある」のである (松元忠士「公立学校教師のアカデミック・フリーダム—アメリカ合衆国の憲法理論の状況」『ジュリスト』946号, 1989年)。

そして、全体としてみれば、最高裁は「独立の憲法上の権利としての学問の自由」を決して確立しようとせず、「表現の自由」「国教 (政府立教会) 禁止条項」「漠然性に対する法則」かさもなければ「類似の憲法原則」と言う言葉で問題を解決している」のである (酒井吉栄『学問の自由・大学の自治研究』評論社, 1979年, p.383)。また、奥平康弘「教育を受ける権利」芦部信喜編『憲法(2)』有斐閣, 1981年, 参照。

30) その際、同時にナショナル・カリキュラムや全国的試験システムに見られるように、教育の根幹部分で集権化が進行していることも見落とされてはならない。浦野東洋一『教育法と教育行政』エイデル研究所, 1993年, 勝野正章「イギリスによるローカル・マネジメント」『東京大学教育学部紀要』33巻, 1993年, 平原春好編著『学校参加と権利保障—アメリカの教育行財政』北樹出版, 1994年, 黒崎勲『学校選択と学校参加』東京大学出版会, 1994年, 等参照。

31) 佐藤学「教師の精察と見識=教職専門性の基礎」『日本教師教育学会年報』2号, 1993年, 「反省的实践家としての教師」佐伯・汐見・佐藤編『学校の再生をめざして(2)』東京大学出版会, 1992年, 勝野正章「教育評価における専門性発達論の検討」『東京大学教育行政学研究室紀要』12巻, 1992年, 等参照。

32) 現在の教育改革の中では教師評価、学校評価が重要な意味を持つようになっている。『東京大学教育行政学研究室紀要』12号, 1992年, 13号, 1993年参照。

33) 学校選択の場合は、基本的には個別の要求が親や子どもの選択によって個別に実現されることになる。この場合、政治過程や行政過程を通じて多様な要求がまとめあげられる必要はない。教師も自らの要求に応じた学校を選択できるならば、同じ学校を選択した親や子どもと対立が生じる可能性は低くなり、教師の自由がより容易に保障される面もあろう。

34) とはいえ、キャンデルが体罰を全面的に禁止していたかどうかは不明である。