

大阪教育改革の法的諸問題

—教育行政の基本原則にてらして—

渡 邊 志 織

Abstract

Since 2008, the Osaka Restoration Party (*Osaka Ishin no Kai*) has been leading education reform in Osaka. On March 23, 2012, on the initiative of *Osaka Ishin no Kai*, two ordinances which provide for various contents concerning education and educational administration were adopted in the Osaka prefectural assembly.

The two ordinances contain various problems in light of the current legal system. Especially, they seem to encroach on the basic principles of educational administration established during the postwar education reform. The basic principles are : (1) Autonomy in education, (2) Independency of educational administration from general administration, (3) Decentralization of educational administration, and (4) Popular control of educational administration.

The aim of this paper is to analyze the two ordinances in light of above-mentioned basic principles of educational administration. First, it explains the characteristics of education reform in Osaka shown by the two ordinances. Second, it confirms the contents of the basic principles of educational administration and mutual relations between those basic principles. Third, it analyzes the legal problems of two ordinances in light of the basic principles of educational administration. On the basis of these analyses, it finally shows some countermeasures against the Osaka education reform.

キーワード……教育の自主性 教育行政の一般行政からの独立 教育行政の地方分権
教育行政の民衆統制

はじめに

1990年代半ばからわが国において展開している新自由主義教育改革は、2008年以降¹⁾、大阪府および大阪市において新たな動向をみせるに至っている。「大阪維新の会」(以下、維新の会という)が主導する大阪府および大阪市における教育改革(以下、大阪教育改革という)は、

新自由主義を基調としている点で、先行していた東京都の改革と類似する部分もみられるが、以下のような新しい特徴もみられる。それは、2012年3月23日に大阪府議会で成立した「大阪府教育行政基本条例」および「大阪府立学校条例」（以下、この2つの条例について、前者を府基本条例、後者を府立学校条例という。なお、両者を併せて教育関係2条例という）に象徴されるように、①政治主導の教育行政—とりわけ首長主導の教育行政—を条例という法形式を用いて構築しようとしていること、②教育行政の政治主導を通して、教育行政のみならず教育への政治支配の貫徹をも企図していることである。

従来、教育への権力的介入の問題については、教育と教育行政の分離という観点に基づき、教育行政の任務の及ぶ範囲（教育行政の条件整備性の意味）が争点となることが多かった。これに対して、大阪教育改革では、教育への関与を行う主体として首長が前面に登場するようになり、これに伴い、首長と教育委員会の権限や相互関係をめぐる問題が顕在化してきている。

教育関係2条例は、法制上様々な問題を有しているが、とりわけ教育行政の基本原則との間に原理的な緊張関係を有している。教育行政の基本原則とは、戦後教育改革において樹立されたもので、教育の自主性、教育行政の一般行政からの独立、教育行政の地方分権、教育行政の民衆統制の4つから成るものである。

本稿の課題は、教育関係2条例を分析することにより、大阪教育改革の問題点を、教育行政の基本原則にてらして考察することである。なお、本稿では考察の力点を、教育行政の基本原則のうち、教育関係2条例ととりわけ厳しい緊張関係にある教育の自主性、教育行政の一般行政からの独立、教育行政の民衆統制の3つの原則に置くこととする。最後に、大阪教育改革への対抗軸となる試論を提示し、教育に対する自治体レベルでの権力的介入の限界を画定したい。

第1章 教育関係2条例にみる大阪教育改革の特徴

大阪教育改革は、前述のように、教育における主要なファクターとして政治を前面に押し出しているが、そのことは以下のような教育関係2条例の特徴のうちに見出される。

1 「民意」の反映を理由とする政治介入の正当化

政治主導を基調とする改革志向は、府基本条例前文の次のような一節にあらわれている。「これまで、社会経済情勢の変化や住民の声が教育に十分に反映されてきたかを問い直し、より確かな教育行政を推進するためには、選挙を通じて民意を代表する議会及び首長と教育委員会及び学校組織とが、法令に従って、ともに役割を担い、協力し、補完し合うことが必要である」。

「選挙を通じて民意を代表する議会及び首長」との文言に示されるように、ここでは政治選挙により選出される議会と首長が「民主的正当性」を担うものとされ、両者による教育への関与が正当化されるとの趣旨が示されている。

2 知事による教育委員会委員「罷免事由」の判断

府基本条例は、知事に対して、教育振興基本計画（以下、基本計画という）の目標達成のための大阪府教育委員会委員（以下、府教委委員という）の取組などの点検・評価の結果に基づいて、それらが府教委委員の「罷免事由に該当するかどうか」を判断する権限を付与している（7条2項）。

知事の教育委員罷免権は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地教行法という）7条1項に規定されている。同項は、委員の罷免を「委員が心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認める場合又は職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認める場合」に限定している。そして、同項における「職務上の義務違反」とは、「委員の服務に関する規定に違反して職務上知ることができた秘密を漏らすこと、政党その他の政治的団体の役員となり、又は積極的な政活運動をすることなど」²⁾を指すとされる。この趣旨をふまえると、基本計画に示された目標達成のための点検・評価の結果に基づいて、知事が府教委委員を罷免することは、地教行法7条1項に定める罷免事由には該当せず、違法である。

さらに問題となるのは、次に見るように、知事が「罷免事由」該当性を判断するにあたり、知事自身がその策定に深く関与する基本計画が基準とされる点である。

3 教育目標設定への構造的政治介入

上述の、府教委委員の罷免事由を判断する際の基準となる基本計画の策定について、府基本条例は次のように規定した。—①「知事は、委員会と協議して、基本計画の案を作成する」（4条1項）。②但し、知事と府教委との「協議が調わなかった」場合には、知事は「委員会の意見を付して大阪府議会に提出」できる（同条3項）。③そして、最終的には「府議会の議決」によって基本計画案の決定をする（同条2項）。—このように、基本計画の原案作成には知事が主導的にかかわるとされている。

基本計画とのかかわりにおいて注目されるのは、府立学校条例において、教育目標設定の仕組みが次のように定められたことである。—①府教委は、基本計画をふまえ、府立学校の「運営に関する指針」を定め、府立学校に対して、この「指針」に基づいて学校の運営を行うよう指示するものとする（5条）。②次に、校長は、基本計画および府教委が定める「指針」に基づいて「学校経営計画」を定める（7条1項）。③その「学校経営計画」には、「学校の教育目標」（7条2項1号）や「教育目標を達成するための取組の方策」（同項2号）が盛り込まれる。

上述の構造を一見すると、実際に教育目標を設定するのは、知事ないし府教委ではなく校長とされている。しかしながら、その大本となる基本計画の原案作成に際しては知事が主導的に関与する仕組みが採られている。ここには、教育目標設定への政治介入の問題が内在している。

これらを内容とする教育関係2条例は、教育行政の基本原則にてらしてどのように評価されるか。まずは、依拠すべき規範となる教育行政の基本原則の内容を確認する。

第2章 教育行政の基本原則の内容と相互関係

第1節 戦後教育改革と教育行政の基本原則

戦前、わが国においては、「公立学校教育は国の教育行政の末端であり、行政当局からの指揮命令に従うのが当然とされていた。教育行政と教育とが一体的なものとして縦に上下に位置づけられていた」³⁾。1945年8月の終戦を契機として行われた戦後改革の一環である教育改革、すなわち戦後教育改革は、こうした戦前の教育行政と教育との関係を根本から改めるものであった。戦後教育改革の方向性を示したのは、1946年3月に来日した第1次アメリカ教育使節団の報告書（以下、使節団報告書という）である。使節団報告書は、形式上は勧告書にすぎなかったが、総司令部は、1946年4月7日、使節団報告書を全面的に承認する連合国軍最高司令官マッカーサー（Douglas MacArthur）の「声明文」を付して公表し、教育改革の方針として位置づけた⁴⁾。そのため、使節団報告書は「戦後教育改革を遂行する上での実質的な指針の役割を果たすことになったのである」⁵⁾。以下では、使節団報告書の内容を検討する。

使節団報告書の志向する改革の基本理念は、次のような叙述にあらわれている。—「教師の最善の能力は、自由の空気の中においてのみ十分に現はされる。この空気をつくり出すことが、行政官の仕事なのであつて、その反対の空気をつくることではない」⁶⁾、「教師や、学校長や、地方教育課長などは、上位の教育関係官吏の支配や制御を受けないことが大切である」⁷⁾。—これらの叙述には、教師の教育の自由が保障されるべきことが示されている。そして、具体的には、次のように提言されている。—「中央政府当局は、内容および教授方法あるいは教科書を規制すべきではなく、この領域におけるその活動を、要綱や示唆や教授手引きの出版に限定すべきである」⁸⁾。—このように、使節団報告書は、教育内容および方法への中央官庁の介入を否定し、教師の裁量に委ねられるべきと説いている。すなわち、教育の自主性という基本原則がここに明示されているといえる。

使節団報告書はさらに、戦前の教育行政のあり方を厳しく批判し、次のような提言を行っている。—「文部省は、……権力の中心であつた。……我々はその行政的管理権の削減を提案する。このことはカリキュラム、教授法、教材及び人事に関する多くの現存の管理権を、都道府県及び地方的学校行政単位に、移管せらるべきことを意味する」、「公立の初等及び中等教育の管理に対する責任は都道府県及び地方的下部行政区画（即ち市町村等）に委せられるべきである。各都道府県に教育委員会または機関が設立され、そしてそれは政治的に独立し、一般民衆の投票の結果選出された代表的公民によつて構成されるよう勧告する」⁹⁾。—ここには、教育行政改革のあり方を導く3つの指針が示されている。それは、教育行政の地方分権、教育行政の一般行政からの独立、そして教育行政の民衆統制という教育行政の基本原則である。

ところで、戦後教育改革をその一環とする戦後改革のもっとも重要な柱は、日本国憲法（以下、憲法という）の制定である。憲法においても、使節団報告書の提言に通ずるような教育条

項が見出される。

まず、教育の自主性は、憲法 23 条が定める「学問の自由」と 26 条が定める「教育を受ける権利」によって確認される。そのことは、第 2 次家永教科書訴訟の東京地裁判決（東京地判昭 45.7.17 行集 21 卷 7 号別冊 1 頁）においても、明らかにされている。同判決は、「教師の教育ないし教授の自由は学問の自由を定めた憲法 23 条によって保障されていると解されると判示した。同判決はまた、「教育は、……発達可能態としての児童、生徒に対し、主としてその学習する権利（教育を受ける権利）を充足することによって、子どもの全面的な発達を促す精神的活動」であると述べ、26 条の「教育を受ける権利」を保障するために、教育の自由を保障する必要があるとした。

なお、学説も、「学問の自由」については、大学などにおける学問研究の自由であると限定的に捉えるのではなく、「子どもをはじめ国民の学習権の端緒である『学問学習の自由』および『国民の教育の自由』、さらに学校教師の教育権の一面が含まれている」¹⁰⁾としている。さらに、「教育の自由は、子どもの教育をうける権利の保障（憲法 26 条）の一環を成すという意味で現代的な教育人権性を有している」¹¹⁾との解釈がなされている。

次に、教育行政の一般行政からの独立は、憲法 26 条が定める「教育を受ける権利」によって要請されると解される。「教育を受ける権利」は、「国家による経済的・社会政策的な保障にとどまらず、良い条件の下での良い教育によって人格の発展や人間的発達を保障される権利、という文化的内容を有している」¹²⁾。こうした内容の「教育を受ける権利」を十分に保障するためには、行政部門が条件整備を担う必要がある。その際、一般行政とは区別された教育行政が担うことが要請される。「教育行政が、子ども・国民の学習権を実現していく教育の自主性と専門性を十分に保障しようような文化的体質の条件整備行政であるためには、時々々の与党・政府の独自の政策意志にたいしてそれ相当な政治的中立性を保つ必要がある」¹³⁾からである。

そして、教育行政の地方分権および教育行政の民衆統制は、憲法 92 条の地方自治の本旨に直結している。憲法 92 条が定める地方自治（団体自治）の原則は、当然のことながら教育行政内部における中央と地方の関係、および都道府県と市町村との関係においても適用されるものである。また、地方自治のもう 1 つの内容である住民自治の理念に基づき、教育行政の民衆統制が要請されるのである。

以上のことから、教育行政の基本原則は、憲法により根拠づけられている。他方で、教育行政の基本原則は、こうした実定法のみならず、教育条理に根ざしていることも忘れてはならない。教育条理とは、「教育ないし教育制度の性質に即した、より具体的な原理や法則」¹⁴⁾のことである。教育という文化的な営みにおいては、成文法のみならず不文法たる「教育条理法」がもっとも重要な意味をもつとされている¹⁵⁾。教育は、「がらん前法規的存在であって……教育にたいする法的規律には限界が存するとともに、教育条件整備としての教育法的規律は、まさに教育の本質や原理に沿いその実現を助長するものでなければならない」¹⁶⁾とされている。前

出の使節団報告書の提言内容は、いずれも教育条理に根ざしたものといえよう。また、憲法の教育条項も、教育条理がその根拠をなすものである。したがって、教育行政の基本原則は、本来的にみて、教育条理によって導かれたものといえるだろう。

このように、憲法および教育条理に根拠を有する教育行政の基本原則は、旧教育基本法（1947年法律第25号。以下、旧教基法という）および教育委員会法（1948年法律第170号。以下、教委法という）に明文化されていくこととなる。

教育行政の基本原則が旧教基法に明文化されていく過程においては、教育刷新委員会が大きな役割を果たした。教育刷新委員会は、第1次アメリカ教育使節団に協力するために組織された日本側教育家委員会を母体として、1946年8月10日、勅令373号に基づき発足した内閣直属の機関である。同年12月27日、教育刷新委員会は、「教育行政に関すること」を建議した。同建議は、「教育における公正な民意の尊重」、「教育の自主性の確保」、「教育行政の地方分権」、「教育行政は……一般地方行政より独立」などの諸点を掲げている¹⁷⁾。これらは、使節団報告書によって基礎づけられた教育行政の基本原則に対応するものである。

第2節 教育行政の基本原則の根幹をなす教育の自主性原則

旧教基法10条1項は、教育への「不当な支配」を禁止し、教育の自主性保障を要請した。同項に定める『「不当な支配」の禁止は、何よりも教育行政機関による権力的統制の禁止を意味した¹⁸⁾。これは、戦前の制度が、「教育行政が教育内容の面にまで立ち入った干渉をなすことを可能にし、遂には時代の政治力に服して、極端な国家主義的又は軍国主義的イデオロギーによる教育・思想・学問の統制さえ容易に行われるに至らしめた¹⁹⁾ことへの反省によるものであった。

また、旧教基法10条1項の立法趣旨は、政治による統制も明確に否定している。同法の立法趣旨が記されている『教育基本法の解説』は、この点を次のように明らかにしている。—「教育と政治は、ともに国民のものであり、国民の代表者がこれを行い、国民がその福利をうけるのであり、この点において教育と政治とは同じ立場に立つものである」、「しかし、……民主主義に則る政治は、……政党間の競争と妥協によつて運営されるのであるが、教育はたとえ民主主義下においても、そのような現実的な力によつて左右されないことが必要なのである。そこで政治と教育とが同じく国民全体に対して責任を負う関係でありながら、その関係に両者差異が認められなければならないのである。この趣旨を表わすために『不当な支配に服することなく…直接に……』といつたのである²⁰⁾。—このように、旧教基法10条1項は、教育と政治の差異に基づき、教育への政治介入を「不当な支配」に当たるとしてこれを禁止し、教育の自主性保障を要請しており、権力拘束規範としての機能を有している。

同項を受けた旧教基法10条2項は、教育行政のあり方につき定めたが、そこには「この自覚のもとに」という文言が置かれていた。これは明らかに同条1項の教育の自主性原則をふまえ

るという趣旨を示している。つまり、教育の自主性原則こそが教育行政の基本原則の根幹をなすというのが旧教基法の趣旨なのである。

第3節 教育の自主性原則を補完する教育行政の他の3原則

戦後の教育行政は、教育行政の基本原則に基づき、旧教基法10条でその方向づけがなされ、教委法によってその制度的具体化が図られた。

教委法は、旧教基法10条1項を援用し、「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」(1条)と規定して、教育の自主性原則を確認している。また、1948年6月19日、森戸辰男文部大臣(当時)が衆議院文教委員会に提出した「教育委員会法提案理由」(以下、提案理由という)では、「制度的にも、機能的にも、教育の自主性を確保するものでなければならない」として、教育の自主性原則を担保するための制度設計上の「3つの眼目」が挙げられている²¹⁾。それら「3つの眼目」は、教育行政の独立性、教育行政機関における権限の地方分権、住民の意思を教育に反映させることによる教育行政の民主化を内容とするものである。「3つの眼目」とは、前述した教育の自主性以外の3つの基本原則、すなわち教育行政の一般行政からの独立、教育行政の地方分権、教育行政の民衆統制に対応するものである。以下では、それら3つの基本原則の内容と相互関係を確認する。

提案理由は、教育の自主性を保障するための方策として、一般行政による教育行政への介入を遮断することを挙げている。提案理由には、次のような叙述がみられる。—「教育が不当な支配に服さぬためには、その行政機関も自主性を保つような制度的保障を必要」とし、「教育委員会は、原則として、都道府県、または市町村における独立の機関であり、知事または市町村長の下に属しない」²²⁾。—このことから、教育行政の一般行政からの独立原則は、教育の自主性原則に直結していると解される。

教委法は、教育行政の一般行政からの独立原則を具体化するものとして、教育委員会にいくつかの権限を付与した。第1は、教育委員会の予算原案送付権(56条、58条)である。「教育委員会は、地方公共団体の長の所轄の下にある機関ではなく、……独立してその職務を行う権限を付与されている。この方針を一貫すれば当然その財政機能についても独自の権限が定められるべきで、いわゆる教育の自主性確保のためには、その裏付けをなす財政権についても自主性が保障されていなければならないのである」²³⁾とされた。第2は、条例原案作成権(61条4号)である。「議案の発案を地方公共団体の長に専属せしめることなく、長が議会に提出する議案の原案は教育委員会で作成して長に送付する」のであり、「長は、独自に議案を提出することはできない」²⁴⁾とされた。第3は、学校の設置に関する職務権限である。教委法以前は、「学校の設置は条例事項即ち議会の議決が必要」であったが、「本法及び教育委員会設置の趣旨は、教育を現実の政治的かけ引の犠牲や手段に供するのを強く排することを目的とするので、今後は学校の設置は議会の議決を要せず、教育委員会みずから、純粋に教育的判断にもとづいて決定

すべきこととした」²⁵⁾のである。

教育行政の一般行政からの独立が確保されたのち、次いで課題となるのは、教育行政内部における中央と地方の関係のあり方である。この点につき教委法は、教育委員会は「中央の指揮をうけることなく、自主的にその地方における教育行政の衝に当る」²⁶⁾という趣旨に基づき、文部大臣から都道府県教育委員会および市町村教育委員会への、都道府県教育委員会から市町村教育委員会への指揮監督を禁止した（3条、55条2項）。ここに示されるのは、教育行政の地方分権の原則である。

教育行政の地方分権（団体自治）の原則が確認されたのち最後に課題として残るのは、地方自治のもう1つの内容である住民自治の理念に基づき、教育行政を民衆の意思に基づいて行うことである。その趣旨を、提案理由は、「権限の地方分権を行い、その行政は公正な民意に即するもの」²⁷⁾としなければならないと述べている。これが、教育行政の民衆統制原則である。この原則を具体化するものとして、教委法は、「委員は、日本国民たる都道府県又は市町村の住民が、これを選挙する」（7条2項）と定め、公選制教育委員会制度を創設した。

以上のことから、教育行政の基本原則の相互関係は次のように整理される。基本原則のうち、根幹をなすのは教育の自主性原則であり、それを補完するものとして他の3原則が位置づけられる。そして、3原則のなかでは、教育行政の一般行政からの独立→教育行政の地方分権→教育行政の民衆統制という論理的な前後関係が見出される。

なお、教育行政の基本原則の内容については、これまで述べてきたような4原則ではなく、5原則と捉える先行研究もみられる。宗像誠也は、戦後教育改革で確立された教育行政の基本原則として、筆者が挙げた4原則に加えて、「法律主義」を挙げている²⁸⁾。戦後の日本では、戦前の教育が勅令主義に基づいていたことへの反省から、法律主義を採用し、「教育についての国家的意志は、すべて法律の形式をとって制定され、国民の意志によって決定する」²⁹⁾こととなった。法律主義は、憲法26条で定められており、その趣旨に鑑みても重要な原則と理解できる。しかしながら、法律主義は、あくまでも〈教育立法の原則〉であると解されることから、これについては本稿では教育行政の基本原則には含まないこととした。

第3章 教育行政の基本原則の現代的意義

周知のように、2006年に新しい教育基本法（法律第120号。以下、新教基法という）が成立し、旧教基法は効力を失った。また、教委法は1956年に廃止され、代わりに地教行法が制定された。しかしながら、教育行政の基本原則を明文化したこれら2つの法律が失効したからといって、それに伴い教育行政の基本原則の規範的意義までもが消失したわけではない。教育行政の基本原則は、現在も依拠すべき規範として機能しうるものである。その理由として、次の2つが挙げられる。

第1に、前章で述べたように、教育行政の基本原則は、憲法23条、26条そして92条によって基礎づけられていることが確認されるからである。第2に、これも前章で述べたように、教育行政の基本原則は、教育条理にも根ざすものだからである。したがって、上記2つの法律が失効したとしても、教育行政の基本原則それ自体の規範性は影響を受けるものではない。このことを確認したうえで、新教基法および地教行法の内容を整理し、現行法制において教育行政の基本原則がどのように明文化されているかを明らかにする必要がある。

以下では、まず教育行政について定める旧教基法10条から新教基法16条において、どのような変更がなされたのかを整理する。旧教基法10条は、その立法趣旨からもわかるように、国家および教育行政に向けられた規範としての性格を有している。前述のように、旧教基法10条は、1項前段で、教育への「不当な支配」を禁止し、後段で、教育は「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」と定めた。そして、その自覚の下に、2項で教育行政の任務を条件整備に限定した。このことから、旧教基法10条は、教育への権力的介入の抑制を明示しているといえる。

教育行政について定める新教基法16条では、旧教基法10条1項のうち、前段の「不当な支配」の禁止規定は残置されたが、後段の直接責任規定は削除された。直接責任規定は、「子どもの教育について親からの信託を受けた教師（集団）が、その専門的職能を発揮することにより直接的に教育責任を果たすという教育のあり方を示していた。国家はこのような自主的・自律的な教育空間に権力的に介入してはならないというのが前段の『不当な支配』の禁止の趣旨であった」³⁰⁾。このことから、直接責任規定は、『不当な支配』の禁止を内容的に支えていた³¹⁾といえる。直接責任規定に代わり、新教基法16条には、「教育は……この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきもの」であるとの文言が置かれた。

なお、旧教基法10条2項の条件整備規定は、新教基法16条では削除され、国と地方公共団体に対して教育に関する施策を策定・実施する権限が与えられた。

新教基法16条の規定について、例えば次のような批判が呈されている。—「教育の自主性を保障するために、『教育行政の任務の本質と限界』を定めた旧法の教育行政条項を全面的に改定して、法律によりさえずれば、政府や文科省等が教育への権力的統制・支配ができるような仕組みを合法化・正当化しようとしている」³²⁾。—この指摘のように、新教基法16条の規定は、法律万能論に基づく教育内容統制を可能とする側面を有している。

しかしながら、新教基法は「不当な支配」の禁止規定を残置していることから、完全に権力拘束規範としての機能を放棄したわけではない。むしろ、旧教基法の基本的性格を継承しているとみることができるのではないか。このことを裏づけるために、新教基法16条の「不当な支配」の禁止規定をどのように解釈するかを明らかにする。

新教基法16条が禁ずる「不当な支配」とは何かを解釈するうえで大切なのは、憲法の規定およびその精神に沿うことである。憲法98条は、「この憲法は、国の最高法規であつて、その条

規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない」と規定しており、新教基法の条文についても、憲法の規定やその精神に適合する解釈をすることが求められるのである。憲法の教育条項である 23 条および 26 条についていえば、前述のように、23 条は、教師の教育の自由、すなわち教育の自主性を保障している。そして、教育の自主性は、26 条が定める「教育を受ける権利」からも導かれるものである。

このことをふまえると、新教基法 16 条の「不当な支配」の禁止規定は、憲法 23 条および 26 条から導かれる教育の自主性を保障する規定として位置づけられていると解される。また、新教基法は旧教基法の基本的性格を継承していることから、「不当な支配」の主体についても、同様の解釈をすることが求められる。すなわち、新教基法の下でも、政治および教育行政による教育内容への権力的介入は「不当な支配」に該当し、排されねばならない。

したがって、政治および教育行政による教育内容への権力的介入は、憲法 23 条および 26 条の精神に反し、新教基法 16 条の「不当な支配」の禁止規定に背馳することとなる。

以上のような観点にたてば、新教基法 16 条が定める「教育は……この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきもの」との規定についても限定的な解釈が必要となる。この規定は、教育立法の法律主義の原則の下に一応は肯定されるが、教育の自主性原則による縛りを受け、教育内容に立ち入らない限定的な解釈がなされるべきであろう。

つづいて、地教行法と教育行政の基本原則との関係をみていく。地教行法は、「地方公共団体における教育行政と一般行政との調和」、「教育の政治的中立と教育行政の安定を確保」、「国、都道府県、市町村一体としての教育行政制度を樹立」という趣旨に基づいて制定された³³⁾。また、1956 年 3 月 14 日の衆議院文教委員会において、清瀬一郎文部大臣（当時）は、同法案の提案理由を次のように説明した。―「委員の選任方法は公選制によらず任命制に改められ、市町村立学校の教職員の任命権は都道府県の教育委員会に属せしめられることとなり、さらに教育長の選任方法に変更が加えられるほか、教育財産の取得及び処分を地方公共団体の長が行うものとする、文部大臣及び教育委員会相互の関係を明らかにし、指導機能を強化するとともに文部大臣の教育に対する責任を明確にする」³⁴⁾。

具体的な変更内容は、①「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負って行われるべきである」（教委法 1 条）という、教育の自主性を明示する文言の削除、②教育委員会の予算原案送付権および条例原案作成権の剥奪、③中央教育行政から地方教育行政への指揮監督権の特設³⁵⁾、④公選制教育委員会制度の廃止などである。これらを内容とする地教行法の下では、教育行政の基本原則は大きく後退しているといえる。

本章の冒頭で述べたように、教育行政の基本原則は、憲法ならびに教育条理に根拠を置くものであるがゆえに、教委法から地教行法に変更されたことで、教育行政の基本原則そのものの規範性が揺らぐことはない。しかしながら、地教行法と教育行政の基本原則との乖離をめぐる状況は、様々な問題を生じさせている。この点については、第 5 章で詳述する。

第4章 教育関係2条例の法的検討

以上の考察をふまえ、教育関係2条例の規範的評価を行う。ここでは、第1章で挙げた、教育関係2条例の3つの内容に沿って検討する。

1 「民意」の反映を理由とする政治介入の正当化

府基本条例前文は、「民意」の反映を理由として、教育行政への政治介入を正当化している。そこで、民意を体現するとされる政治による介入が、教育行政の民衆統制原則に沿う方向であるのか、それとも同原則の本来の趣旨から逸脱するものであるのかが問われねばならない³⁶⁾。

この点について考察を行ううえで、まずは教育行政の民衆統制原則を、以下のように構造的に把握したい。—①教育行政の基本原則のうち、根幹をなすのは旧教基法10条1項に示された教育の自主性原則である。②教育の自主性原則は教育と政治との差異を明確にするという趣旨に基づいている。③教育行政の民衆統制原則は、教育の自主性原則を補完する役割を担っている。④教育行政の民衆統制原則の下では、「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、それが教育の上に反映するような組織が立てられる必要がある」³⁷⁾。

上述の構造から、教育行政の民衆統制原則の本来の趣旨は、教育行政ならびに教育に対する政治介入を抑制することにあるということが示唆される。したがって、民意を体現するとされる政治による介入は、教育行政の民衆統制原則によって正当化されるものではない。政治介入の正当化根拠として民意の反映を掲げる府基本条例は、教育行政の民衆統制原則の本来の趣旨から逸脱するものである。

2 知事による教育委員会委員「罷免事由」の判断

前述したように府基本条例は、知事が策定に関与する基本計画の達成状況の評価に基づき、知事が府教委委員の「罷免事由」を判断すると定める(7条2項)。このことは、教育行政の一般行政からの独立原則との間に緊張を生じる。

まずは、同原則について、その趣旨を以下のように整理したい。—①戦前のわが国の教育行政は、中央政府の総括の下、一般内務行政の一部と位置づけられ、その結果、政治による統制を強く受けていた³⁸⁾。②このようなあり方への反省にたち、旧教基法10条1項は、教育への「不当な支配」を禁止した。③これを受けて教委法は、教育の自主性を確保しようとする制度的具体化が必要であるとして、一般行政から相対的独立性を有する教育委員会を発足させた。—すなわち、教育行政の一般行政からの独立原則は、「地方公共団体の教育行政を長から独立した合議制の行政委員会の1つすなわち教育委員会によって行わしめることによって、教育に対する一般政治・行政からの不当な支配を排し教育行政の中立性を確保しようとする」³⁹⁾ものである。

以上の趣旨をふまえるならば、一般行政の首長である知事が、府教委委員の罷免を行うにあ

たり、自らがその策定に関与した基本計画という基準により罷免事由を判断するという府基本条例の仕組みは、教育行政の一般行政からの独立原則に抵触することとなる。

3 教育目標設定への構造的な政治介入

府立学校条例は、〈基本計画（知事・議会）→学校運営に関する指針（府教委）→学校経営計画（校長）〉という構造を定めている。学校経営計画には、学校教育目標の設定も含まれる。教育目標を設定するのは校長とされているが、その大本となる基本計画の原案作成に際しては、知事が主導的に関与する仕組みが採られている。これにより、校長の設定する教育目標の内容が、知事による恣意的な統制を受ける可能性が存在する。これは、教育目標設定への構造的な政治介入を可能とするものであり、教育の自主性原則との関係が問題となりうる。

教育目標の設定は、教育内容に直接かかわるものであるが、このような教育の内的事項への国や自治体の関与はどのように考えられるべきか。この点で参考となるのは、旭川学力テスト事件最高裁判決（最大判昭 51.5.21 刑集 30 卷 5 号 615 頁）である。同判決は、政治による教育および教育行政への関与は抑制されるべきものであるとして、次のように判示した。—「政党政治の下で多数決原理によつてされる国政上の意思決定は、さまざまな政治的要因によつて左右されるものであるから、本来人間の内的価値に関する文化的な営みとして、党派的な政治的観念や利害によつて支配されるべきでない教育にそのような政治的影響が深く入り込む危険があることを考えるときは、教育内容に対する右のごとき国家的介入についてはできるだけ抑制的であることが要請される」。この最高裁判決は、教育への国家介入の限界について示したものであるが、「自治体についても、教育に対する政治的介入の危険性についての指摘としてそのまま妥当する内容」⁴⁰⁾といえる。

以上をふまえると、教育目標設定への自治体首長の関与は、学テ判決のいう教育内容への国家的介入の限界をこえるものであり、教育の自主性原則に真っ向から抵触するものである。

第 5 章 大阪教育改革への対抗軸—試論—

第 1 節 教育行政の基本原則の制度的具体化をめぐる課題

大阪教育改革への対抗軸を考察するうえで、教委法を起点とする戦後教育行政法制の歴史的变化遷についての省察を欠かすことはできない。なぜならば、地教行法以降、教育行政の基本原則と法制度とが事実上乖離するという問題が生じており、教育関係 2 条例がこうした状況を衝いたものであることは否めないからである。教育行政の基本原則と法制度との乖離を象徴するものとして、公選制教育委員会制度の廃止が挙げられる。同制度は、教育行政の民衆統制原則を担保する仕組みとして創設されたものであり、これが廃止されたことは、教育行政における民主的ルートが事実上遮断されたことを意味する⁴¹⁾。教育関係 2 条例は、こうした状況を衝い

たものであり、教育行政の民衆統制原則の具体化をめぐる課題を突きつけている。

今後の課題として、「地方住民の教育に対する意思を公正に反映せしめる」⁴²⁾という教育行政の民衆統制原則の本来の趣旨に則り、具体的な住民参加システムを導入するために、より深められた考察をする必要がある。

なお、この点については、以下の理由から、教育行政の一般行政からの独立原則に基づく他の制度改変も伴うことが要請される。教育委員会は、現行法制上も一応は独立した行政委員会として位置づけられているが、地教法以降、首長への従属性やその機能の形骸化が指摘されており、それは、①公選制教育委員会制度の廃止により教育行政の民衆統制原則を直接に担保する仕組みが排除されたこと、②教育委員会の予算原案送付権・条例原案作成権が廃止されたことなどに起因する。

こうした現在の状況において、公選制を復活させたとしても、本来の意味での教育行政の民衆統制原則が保障されることは困難であり、むしろ公選制教育委員会が首長の統制下に置かれる可能性が大きいと想定される。かかる状況のもとでは、公選制の復活と併せて、次のような制度改変が求められる。それは、現行法制を改正して、教育委員会の条件整備任務の及ぶ範囲をより明確にすることである。その際、教育行政の一般行政からの独立原則の本旨に立脚することが求められる。具体的には、教委法で教育委員会に付与されていた条例原案作成権を復活させることが望ましい。教育委員会が、条件整備立法としての教育条例の制定に実質的に関与することは、教育委員会の独立性の担保につながる。また、教育行政の一般行政からの独立原則を制度上に位置づけるためには、予算原案送付権についても考えていく必要がある。このことは、教委法制定当初から、「教育の自主性確保の問題については、……予算の編成に当つて教育財政の独立ということが前提である」⁴³⁾と指摘されてきたことから、教育の自主性の法理に適う重要な問題であるといえる。

第2節 教育振興基本計画をめぐる法的な空白部分について

新教基法17条2項は、地方公共団体に基本計画の策定を要請している。しかしながら、具体的な策定手続は定めていない。これは、いわば基本計画についての法的な空白部分である。以下では、教育行政の基本原則に立脚し、基本計画の策定がどのようになされるべきかを検討する。

第1は、策定手続についてである。基本計画の策定は、教育行政の一般行政からの独立原則に基づき、首長ないし議会ではなく、教育委員会が第一次的に担うことが要請される。また、教育の自主性原則、教育行政の民衆統制原則に基づき、策定過程においては、教師や住民の参加の途を開くことが求められる。

第2は、基本計画で定める事項についてである。教育の自主性原則に基づき、基本計画には、教育目標・教育内容は盛り込むべきではなく、条件整備に関する事項にとどめることが要請さ

れる。また、教育目標・教育内容に関する直接的な定めでなくとも、それらに縛りをかける定めを置くことも否定されねばならない。

以上のように、基本計画の策定においては、これら2つの留保を付すことが必要である。前述のように、教育関係2条例は、基本計画の原案作成に知事が主導的に関与することを定め、さらに基本計画を大本とする上位下達の構造を通して、校長の設定する教育目標に縛りをかける可能性を有しており、これは、上記2つの留保に反する。

おわりに

本稿では、教育関係2条例を素材として、大阪教育改革の問題を分析してきた。その際、依拠すべき規範として教育行政の基本原則を用いた。教育行政の基本原則は、憲法および教育条理に根ざすものであり、現在も妥当性を有する規範である。

しかしながら、教育関係2条例に象徴されるように、教育行政の基本原則に反する改革が進行しつつある。本論で述べたように、教育行政の基本原則と法制度との乖離が生じていることが、こうした事態—教育行政の基本原則に反するような教育改革—を引き起こす要因となっているのではないだろうか。したがって、大阪教育改革への真の対抗軸を構築するためには、教育行政の基本原則の制度的具体化をめぐる議論を深化させていく必要がある。

また、基本計画をめぐる法的な空白部分については、上述の2つの留保が付されることが、教育内容への自治体レベルでの権力的介入を防ぐうえで、肝要となろう。

<注>

- 1) 本稿では、大阪教育改革の出発点を2008年2月の橋下徹大阪府知事就任時と捉える。2010年4月には、橋下徹知事（当時）が代表を務める地域政党として維新の会が発足し、改革の主導的役割を担っている。
- 2) 木田宏『逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』第一法規、1956年、63頁。
- 3) 兼子仁『入門教育法』総合労働研究所、1976年、12頁。
- 4) 土持ゲーリー法一『米国教育使節団の研究』玉川大学出版部、1991年、12頁。
- 5) 同上、12頁。
- 6) 神田修・寺崎昌男・平原春好『史料 教育法』学陽書房、1978年、305頁。
- 7) 同上、615頁。
- 8) 村井実『アメリカ教育使節団報告書 全訳解説』講談社学術文庫、1992年、31頁。
- 9) 神田ほか・前掲注6、614頁。
- 10) 兼子仁『教育法〔新版〕』1978年、有斐閣、25頁。
- 11) 同上、273頁。
- 12) 同上、25頁。
- 13) 同上、346頁。
- 14) 同上、41頁。
- 15) 兼子・前掲注3、22-23頁。
- 16) 兼子・前掲注10、40頁。
- 17) 神田ほか・前掲注6、621頁。
- 18) 成嶋隆「新教基法の憲法学的検討」日本教育法学会『新教育基本法と教育法学』日本教育法学会年報第37号、有斐閣、2008年、36頁。

- 19) 教育法令研究会『教育基本法の解説』国立書院、1947 年、126 頁。
- 20) 同上、129-130 頁。
- 21) 神田ほか・前掲注 6、568 頁。
- 22) 同上、568 頁。
- 23) 教育法令研究会『教育委員会理論と運営』時事通信社、1949 年（日本現代教育基本文献叢書『教育基本法制コンメンタール 3』日本図書センター、1998 年）、157 頁。
- 24) 同上、163 頁。
- 25) 同上、128 頁。
- 26) 時事通信社編『教育委員会法一解説と資料一』時事通信社、1948 年、8 頁。
- 27) 神田ほか・前掲注 6、568 頁。
- 28) 宗像誠也『教育行政論』東京大学出版会、1957 年、306 頁。
- 29) 同上、64 頁。
- 30) 成嶋・前掲注 18、36 頁。
- 31) 同上、36 頁。
- 32) 三上昭彦「I『改正』教育基本法を考える——その制定過程と特徴・問題点・課題——」浪本勝年・三上昭彦編著『「改正」教育基本法を考える——逐条解説——』北樹出版、2007 年、15 頁。
- 33) 神田ほか・前掲注 6、608-609 頁。
- 34) 同上、610 頁。
- 35) なお、2000 年に施行された地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）により、大臣の教育委員会への指揮監督権は廃止された。
- 36) 成嶋隆「教育法学の今日的課題 101 教育における立憲主義と民主主義」日本教育法学会ニュース 118 号（2012 年 2 月 23 日）4 頁参照。
- 37) 教育法令研究会・前掲注 19、130 頁。
- 38) 同上、126-127 頁。
- 39) 古野博明「第 3 章教育行政の基本原則 第 3 節教育行政の独立性と中立性」鈴木英一・川口彰義・近藤正春編『教育と教育行政 教育自治の創造をめざして』勁草書房、1992 年、46 頁。
- 40) 市川須美子「IV 教育と自治体民主主義」浦田一郎・白藤博行編著『橋下ポピュリズムと民主主義』自治体研究社、2012 年、69 頁。
- 41) 成嶋・前掲注 36、4 頁。
- 42) 神田ほか・前掲注 6、568 頁。
- 43) 時事通信社編・前掲注 26、40 頁。

<参考文献>

- 中嶋哲彦「政治主導の教育行政と教育への支配介入—大阪府教育基本条例案批判」『季刊教育法 171 号』エイデル研究所、2011 年。
- 中嶋哲彦「新教育基本法と大阪府教育関係 3 条例」教育科学研究会編・中田康彦・佐貫浩・佐藤広美『大阪「教育改革」が問う教育と民主主義』かもがわ出版、2012 年。

主指導教員（雲尾周准教授）、副指導教員（石崎誠也教授・世取山洋介准教授）