

教育行政における「内外事項」区分論の吟味

岩 橋 法 雄

序——「排除の系」と「組織の系」——

今日、国家権力の教育関与のあり方に関わって、「内外事項峻別論」の再検討が要請されている。なぜなら、その要請は、国家権力の教育干渉を排除する系（以下「排除の系」と略す）においても、国家権力そのものの存在を無視又は軽視できないからである。

歴史的事実として、近・現代の教育のありていは公的（即権力的ではない）¹⁾組織化を必然としてきたが、一方で国民の圧倒的多数を占める勤労人民が自らの教育を公的に組織しうるための経済的・政治的かつ文化的力量を限定されていたために、それは、実際的には、ブルジョア階級を代弁する国家の政策にまたざるをえなかった²⁾。そうした背景に根本的な変化がない下で、「排除の系」の追求が国家権力の枠外での自主的・民主的「組織の系」の追求に帰着すると（従来の「国家からの自由」論）、勤労人民が自らの教育の組織主体として自己形成をする課題は、量と質の両方において、実践的には後退する危険性を有している。つまり、この「組織の系」からいえば、国家権力をして勤労人民のための教育を保障せしめる視点が後退し、ひいては、国家権力をそのように変革していく視点が後退するのである。そこには、「公」のイデオロギーと形態の下に推進される「国家による教育」³⁾という階級的支配のための教育に充分に対抗しきれない弱点がある。このことを「排除の系」からいえば、教育に干渉する国家権力のあり方を問わないことになり、実際的には、国家権力の教育干渉（支配）を排除しきれないことになる。実際には、前述の背景に根本的な変化を迫りうるほどに勤労人民の経済的・政治的かつ文化的力量が形成されてくるにつれ、上述の弱点が露呈してきつつある。両系は

密接不離な関係にあり、一方の追求は必ず他方の追求（意識的であれ、無意識的であれ）を必要とする。しかも現に、国家権力が公的な組織者としてあらわれている以上、その存在を各系において無視できず、かつ一系の追求で他系の追求をまかないきれものではない（このことは、階級的支配をその本質とする国家権力の存続する限り、然りである）。国家権力の存在を無視又は軽視できないのは、まさに、このことの故なのである。

ところで、近年、以上のことを実践的な課題にせしめてきたのは、「杉本判決」（1970年）にある程度の法的結実をみた国民の“権利としての教育の思想”の発展であり、「地域」の住民運動の発展であり、「革新自治体」の相次ぐ誕生である。つまり、国民の民主的政治主体としての自己形成の発展であり、国民自らの教育の組織主体としての発展である。いわば、その主要側面としては「組織の系」^{アスペクト}の追求の発展であるが、その系からみた場合、「内外事項峻別論」（外的事項＝行政／内的事項＝教師）の矛盾が顕在化してきているからといって、「排除の系」における「内外事項」概念の果たしうる役割の吟味と追求を否定し去るわけにはいかない（これまでの「内外事項」概念の理解と運用とに限れば、そこにある程度弱点があったことは認めうるが）。

以上のような問題意識により、本小論の目的は、「内的・外的」の区分の検討を通じ、国家権力の教育関与のあり方の基本的方向を探ることにある。

I 宗像誠也の区分論、その意義と問題点

1 宗像誠也の区分論

I.L.キャンデルに学びつつ、教育行政にお

ける内外事項の区分を、わが国で初めて論じたのは宗像であり⁴⁾、彼がこれにかかわって、教育内容行政のあり方を積極的に論ずるのは、1961年以降である⁵⁾。その「内外事項」に関する所論は、以下のように整理できる。①教育行政とは教育の条件を整備することである、②条件整備とは権力が教育そのものに介入することではない（「換言すれば、教育内容統制をしないのであり、特に思想・良心、道徳観の統制は決してしないのである」⁶⁾）、③条件整備は内外両事項について可である、④外的事項については教育に益する条件整備の促進である限りにおいてその「直接関与」（行政という権力的執行ルートにのせての関与、以下この意味に用いる）は承認される、⑤それ故、外的事項の統制が内的事項への干渉となるそれは否定される、⑥内的事項に関する条件整備は、同じく条件整備といえども、外的事項のそれとは決して同一的に考えることはできない（そこにはいかなる意味においても権力的統制は認められない）⁷⁾、⑦内的事項に関する条件整備（＝教育内容行政）は権力的統制が及ばないような「教育内容の大綱の決定機構」の設置・援助であり⁸⁾、そして⑧教育内容行政の機能は指導・助言なのである（したがって前述の大綱ないし基準も、指揮・命令・監督的なものでなく、「あくまで教師の参考・手引であり、すなわちその性格は指導・助言的機能を果すものであらねばならない」⁹⁾）。そして、⑨教育内容の決定については、真理の代理者としての教師が国民の信託を受けて、その専門性をもって自主的に決定していく、と¹⁰⁾。

宗像の所論のポイントは、権力の教育干渉の排除（「排除の系」）の追求をいかに概念化および論理化するかにあったといえよう。

2 その意義と問題点

しかし、この論に対して、例えば市川正午は「（宗像は）教育内容には行政権が及ばないとしながら、そのすぐ後で価値観に触れないものならよいと部分訂正をしている」、「明らかに………オフリミッツ論は成立しえない」と批判す

る¹¹⁾。1で整理をしたように、そのいわゆる「オフリミッツ論」の内実とは、権力の内的事項への「直接関与」（権力ルートとしての関与）であり、法規制一般及び権力的行政執行機構・装置を通じての意である。宗像が価値観に触れないものならよいとする場合、権力的作用としての行政の意味では既述の第⑦項を想定し、又、その第⑧項に相当する指導・助言機能の意の行政を想定しているのである。つまり、権力の何らの関与をも絶対的に否定するオフリミッツとはいえない。したがって、市川の批判は的はずれであり、實際上、権力の内的事項への「直接関与」の排除を全面的に否定できるものではない（国家権力の存する限り、その統制・抑圧の危険は常に存在する）。

ただし、⑦⑧については、論理的整合性に若干の困難を認めないわけにはいかない。いずれも「教育内容行政」と概括しているが、「行政」である限り権力的作用としてのそれから自由ではありえない。宗像の「行政」定義があいまいなのである。そのことの故に、市川の批判にそれなりの根拠を与えているのである。私は、後述するが、むしろ⑦を外的事項とし、⑧については、「行政」の機能ではなく、権力当局の意見表明（「批判の自由」のカテゴリー）として把握する。「行政」の概念規定については異論もあり、広義には⑧をもその内包としうるが、少なくとも内実としては区別されるべきものであり、行政概念の科学的検討の際にも考慮されるべき課題であろう。

また、宗像は、教育・教育内容の自主的民主的組織の主体者として、教師を明確に「内外事項」概念とに関わらして位置づけた。権力の教育干渉の排除（「排除の系」）というだけでなく、自主的民主的組織（「組織の系」）を、共に目的意識的に把握せんとした。その意味では積極的に評価しうるが、宗像の場合、そのことは「国家からの自由」を基調に国家権力の枠外で理論構築されたのである。それ故に、①「組織の系」における国家権力の一定の役割を実際の

には無視できないこととあいまって、先述の「行政」概念の不明確さに関わる弱点を露呈することになった。また、②権力が問題提起・意見表明(教育の内的・外的を問わず)することに対して、消極的となったのである。宗像のいう「指導・助言」は行政の機能として位置づけられているため、その区別論は、内的事項に対する国家権力の「指導・助言」と権力的介入とを論理一貫して区別できない弱点を有している。そのことが、いわゆる「指導・助言」を通して権力が内的事項へ介入してくる現実であって、権力の一切の関与を実践的には否定していくことになったし(内的事項=教師/外的事項=行政とする定式を産むことになったことが、そのことを典型的に示している)、権力の教育干渉の排除の追求のあまりに、そこにおける「批判の自由」の位置づけを弱くしていったのである。そして、そのことが反映し、「組織の系」の追求にあっては、③父母・地域住民の教育内容への発言権を積極的に構築することに消極性をもたらし、④外的事項に対する教師の責務の自覚と実践に消極性をもたらすことになった(この③④に関わって、地域住民運動からその検討を要請されているのである)。

宗像自身は「内外事項峻別論」として論理体系化して叙述したわけではないが、その「内外事項」概念の運用及び論理的定位は「峻別論」として理解され、それには上述のような弱点が含まれていた。しかし、そうした弱点を有しつつも、「排除の系」の追求をある程度反映している「内外事項」概念を、その系での更なる吟味なしに(又、それに対する有効な概念・論理を対置させることなしに)否定し去る論法(「全否定」)は、少しも建設的な意味をもたない。そればかりではない。「全否定」の論法は、「峻別論」が歴史的に積極的な役割を果たした要因の分析という方法意識を、つまり、「峻別論」の検討の際には欠かせない方法意識を欠落させるイデオロギー的性格を有しているのである。我々は、宗像が「内的事項と外的事項とは、その

限界が問題にはなるが、この対(ツイ)をなす概念の志向するところは明確であり、とくにキャンデルもいうように、道徳については、国の政府であれ地方の政府(行政当局)であれ、統制権を要請できない、とするのである¹²⁾と述べている点を、意義深く把握しなおさねばならないだろう。

ところで、全否定論者の論法の重要な一つに I. L. キャンデルの内外区分論は行政事務の配分論であって、宗像のいう区分論を意味しない、とする点がある。果たして、その理解は正しいであろうか。そこで、次に、内外事項区分論の契機となったキャンデルの区分論を吟味してみよう。

II キャンデルの区分論

1 国家と教育についてのキャンデルの基本的認識

(1) キャンデルのシェーマ——地方分権か中央集権か——

キャンデルは、「教育の組織が、今日、ほとんどの国(国家権力の意—引用者註)によって営まれている最も大きな公的事業の一つとなってきた¹³⁾」という事実を、彼なりにだが、真正面に据える(このことは一貫しており、戦後著作『変革期の教育』でも、その意味で政治と教育を乖離させること=所謂レセ・フェール>ができない¹⁴⁾、としている)。だから、彼は教育行政の性格を決定する諸力の一つとして「国家理論」を位置づける¹⁵⁾。しかしそこには、現実の国家を即国家理論として位置づける弱点がある。そうした理論と現実の関係把握の弱さから、彼は、現実の国家権力を視野におさめながらも、「国民文化」¹⁶⁾というカテゴリーの中に国家権力の位置を事実上埋没させてしまうのである。

彼は述べる：「行政制度は、それが仕えている国家の政治的性格によってだけでなく、その国民文化への対応によってもまた特色づけられ……支配される。固定かつ不変の国民文化の理

念が浸透しているところでは、変化に対してそれを守るための中央集権的行政制度が設立される。しかし、人々の自由な交通……変化する環境への適応から国民文化が生成するとされているところでは、それらの相互作用に自由な活動を与える地方分権的制度となる」P.209(傍点と圏点は引用者)。彼の言は、その限りでは然りなのだが、そのことによって国家権力の位置づけが極めてあいまいにされる(『変革期の教育』においても、「国家は一国の教育制度の性格を決定しているきわめて様々な諸力のうちの一つにすぎない」¹⁷⁾と把握し、他の諸力と並列的に否、むしろそれ自身としてはきわめて弱められた位置づけ方をする)。

彼は、国家の政治的性格を分析して、「権威主義的国家」(a)と「連邦制国家」(b)、「全体主義社会」(c)と「民主主義社会」(d)の Kategorie を用意する。そして行政制度に関連して、中央集権を a に、地方分権を b に対応させ、a は c に傾斜し易いので、d を追求するためには、a は b すなわち地方分権につとめ、b は a すなわち中央集権にならぬように配慮せねばならない、というのである。キャンデルは「全体主義」に、ドイツ・ナチズムと共にソビエト・社会主義を組み入れ、かつ「民主主義社会」の典型をイギリス及びアメリカに見、資本主義を前提とする。そのように彼の国家分析は、国家権力の階級の本質にまで至らず、国家形態の分析であり分類にとどまっている。このことは、事実としての国家権力を国家理論として安易に位置づけ、「国民文化」という Kategorie に事実上その視点を埋没させることになり、結局国家権力を含めてすべての決定諸力を地方分権か中央集権かという点に収斂させて展開することになった。

そのため、彼の「内外事項」区分論に関わっている「中央当局」・「地方当局」は、その制度上の諸機関としての意味しかもたず、主要には、その関係論としてクローズアップされることになるという弱点を有している。だからこそ、「全

否定」論者が「内外事項」概念を行政事務配分概念であるとする根拠を、一定程度与えることになっている。すなわち、そこでは、階級的支配装置としての国家権力の本質認識が後退し、彼の地方自治認識も、せいぜい、中央統制に対するチェックとしての地方自治(団体自治・住民自治)認識となる。

(2) 教育関与者の位置づけ

次に、彼は、「基本的に教育行政の目的は、教育の目的を最も成功裡に推進するような条件の下に、生徒と教師を共におくことである」P.211 とし、「最も成功裡に推進するような」に関わる価値判断を要する点(内・外事項共に)の決定者は誰か、と問う。そしてその問いは、「教育の過程と目的とに関係しているものを考察することによってのみ答えられる」P.211 とし、第一次的に両親をあげ、そして、地域社会やそれを構成する諸団体、更には国家をもあげている。しかし、それらは、前項で述べた「決定諸力」の意と同じであり、関与者間の法的な権利・権限関係としては論述されていないのである。つまり、今日社会にあっては政治が全ゆる領野に浸透し教育は政治と無関係には存在しえないのだが、その政治的性格を決定しているのは国家であり、その限りにおいて、国家は教育の価値観に関わる点の決定に「主要な関係を有している」というのである。このことは、「学校と社会」という概念についての彼の解説からも理解される：「このこと(学校が社会のために存在すること一引用者註)は、社会がその中央政府を通じて完全に教育を統制すること、及びそのような制度が永続することを意味しない」P.212(傍点は引用者)。「社会は、教師及び教育家に、その社会の文明及び文化を思慮深く解釈する責務と、それを教育実践に内実化する責務とを負荷する」P.212 という。つまり、教育の側からいえば、各決定諸力を無視あるいは軽視した「教師の専門職的自律」の立論・主張を戒めてはいるが、かといって国家権力に価値観を決定する権限を全面的に承認ないし付与しているのでは決して

ない。

ところで、キャンデルの「理想的な制度にあっては、中央当局の機能は、国家と社会と国民のために法制化しても差支えないような法律の制定、その執行の監督を含むべきである」という文言を引用し、『キャンデルは国家の教育内容への直接関与を認め、かつ、そのことが統制・介入にならぬように、地方との適切な協力関係(パートナー・シップ)に入ることを主張する』という論¹⁸⁾がある。しかし、そのようなキャンデル理解は、彼のいう「決定諸力」の「決定」の理解を国家の教育内容決定の法的権利(限)の承認と把握することから導きだされるのであって、引用文中の「法制化しても差支えないような」の対象として教育内容(内の事項)が含まれているということをただちに導くことはできない。このように理解の分れるのには、キャンデルの「決定」が、決定関係についての明確な概念規定およびそのことの法的権利・権限関係を明らかにする叙述展開となっていない点を有するからである。いささかなりとも彼がその点について述べるのは、その第四項「中央当局の機能」P.213より、つづいての第五項「内的・外的事項の統制」からであるが、その弱点が災いして、単なる行政事務の中央・地方間における分配関係論として把握される(或いは故意にそのように位置づけられる)ことになる。我々は、彼が決定諸力の一つとして把握していることから、直ちに、国家権力にその直接関与の権利・権限があるとはいいきれないし、まかりまちがっても、価値観に関わることに介入し決定する権限を国家に認めていると理解すべきではない。キャンデル自身、少しもそのようには論じていない。国家権力が、様々な形で、内外事項共にに関して、正確な情報の収集と報告書の作成でもって問題提起するのと、内の事項に「直接関与」することとは全く別である。以上のような、キャンデルの基本的認識をおさえつつ、全体論旨の中で正確に「内外事項」概念の意味を把握しなければならない。

2 キャンデルの「内外事項」概念——「排除の系」としての意味の確認——

(1) 行政事務配分概念としての「内外事項」観への疑問

キャンデルは標題として「内的外的事項の統制(control)」(傍点は引用者)という言葉を使っているが、それは、問題一般としてとりあげているからである。つまり、非中央集権制度における教育行政のあり方(当為)として論述しているのではなく、中央集権・非中央集権(地方分権)を対比的に同項の中で論ずるからである。よって、伊藤和衛が「“Control of externa and interna”であって、ともに教育行政(権力的執行作用としてのそれ一岩橋註)のタッチする分野として書かれている。エクスターナとインターナの区別論はむしろ中央教育行政機関と地方教育行政機関との仕事上の区分なのであって、教育行政はインターナに『立入禁止』というようには書かれていないのである」(伊藤論文「教育のインターナとエクスターナ」¹⁹⁾)とするのは、肯首しがたい。

伊藤は、キャンデルの「教育行政における集権組織と分権組織との間にある以上のような相違は、教育の関心により教育統制が中央官庁と地方官庁との間に適当に行われるべきだ、という教育的見解に導びく」(傍点は岩橋)という箇所を引用し、中央官庁のなすべき仕事をエクスターナとし、続いてその内容を引用し、「けれども、教育のインターナにおけるかかる『地方分権組織』……が無政府主義とならないのはいかなる理由によるのだろうか。ここにキャンデルは、『教育行政への教師の参加』……を出してくるわけである」P.182とし、結論づけて、「ここで強調されているのは、教育のエクスターナとインターナとの教育行政上における関連であって、行政上の峻別ではない」P.182とする。

さて、伊藤が引用したキャンデルの文言(最初の部分)の原文該当頁数は215頁だが、伊藤の訳は、まさしく、行政上の中央と地方との事務配分という点にのみ重点がおかれた訳であり

正しく論旨を伝えていない。正訳は、「……差異は、教育に関心を有している中央及び地方当局によって、適切にはあるが、教育統制がなされてもよいような教育の側面への考察に導びく」である。そして、キャンデルは、この引用箇所につづけて、中央集権と地方分権を対比させ、前者における内的事項への介入という点を批判的に扱っている。こうした全体の論旨から切り離した理解は、恣意的な批判を免れない。キャンデルは、内的事項への権力的介入を否定し、多様性・自主性を擁護するが故に、中央集権を否定し、地方分権制度にあっても、中央当局の任務を外的事項に限定したと理解すべきである（内的事項への「直接関与」が、それへの権力的統制に結果する危険性がある故に）。

それでは、内的事項は地方当局の任務なのだろうか。伊藤や市川等のキャンデル理解は、然りとする。ところが、実にキャンデルは、この点を明確にしていないのである。彼は、既述の如く、中央集権か地方分権かのシエマで論理展開をするのであり、彼にとっては、中央当局の集権動向こそが問題なのであり、批判の対象にすえられていたのである。故に、論理展開としては、権力の作用としての行政の本質に則ったそれではなく、いきおい中央当局の機能と内外事項の関係としてしかとりあげられないことになるのである。我々は、全体の論旨と、「(教育・社会の進歩のためには、非中央権化は必要であり、更に、各地域にあっても、学校は一定程度の自由と自己決定を享受すべきである」P.213(傍点は引用者)とか、「国家と教育の関係について述べてきたことの多くは、より大きな意義さえも伴って、地方教育行政にあてはまる」P.224(「地方教育行政」の項)等の文言とその論旨から正しく理解しなければならない。

内的事項は「上から立法化されたり規定されたりすることのできない側面である」P.215とキャンデルは位置づけているが、市川正午は、この「上から」を中央当局に限定して、地方当局が教育内容に立入ることを否定してはいない、

と解釈する²⁰⁾。しかし、これは浅薄な理解と考える。この「上から」は、中央当局対地方(地方当局を含んで広義の意)の関係では中央を意味するが、その本旨からして、地方にあっては(地方当局対その下にある諸団体・人々の関係では)、地方当局を含意するものと理解すべきである。すなわち、地方当局もその機能を外的事項に限定されると理解すべきである。ただし教育の現場に近づくにつれ、その外的事項への関与もより具体的・詳細になり、その限りでは、内的事項への関連もより密接にならざるをえないであろうが。

(2) キャンデルの「排除の系」の追求—その弱点に関わって—

キャンデルの論が、前項でみたように、誤って理解されるのは、「排除の系」の追求における国家権力の把握に弱点があるからである。彼の「排除の系」の追求は、国家権力の民主的変革を展望するというのではなく、現存する彼のいう「民主主義社会」が「全体主義社会」とならぬように中央集権化を防ぐということであり、そこにおける教育は、国民を資本主義を前提とする「民主主義社会」の構成員として教育することなのである。そこでは、中央集権的志向においてのみ—もっとも、それが、自由・創造性を否定し民主主義を圧殺していくからこそであるが—、国家権力の教育支配が問題とされるにすぎなくなる。だからこそ、彼は、自由・創造性・民主主義の質そのものを吟味せず、国家権力が教育に関与すること自体を問題にすることもしなかったのである。行政権力が増大し統制が強化され中央集権化すると非民主的になるという危険な性格を国家権力の関与のうちに看破し、それを否定する方策に苦慮するという積極面をもっているが、国家権力の本質的性格のうちに国民の福祉に対する役割を認める点があり、そこに福祉国家論的な弱点がある。国家権力が福祉的な諸施策をとらねばならないのは勤労人民の闘争の存在であるという点を、充分に認識していないのである。彼のそうした弱

点が、地方当局（行政権力）を「排除の系」に位置づけて吟味することをあいまいにした。つまり、キャンデルは、その政治権力を含めて地方（地域社会とその住民の民主的政治主体としての形成）をアプリアリに信頼することになった。そこから、「排除の系」の追求という点では、中央権力による地方（含地方権力）に対する統制の問題を取りあげれば事足りりとしたのである。そして、地方およびその主体のあり方も、地方分権をとっている理想的な「民主主義国家」という枠内でのみ問われるにすぎない。

キャンデルの区分論には、以上のような弱点がある。しかし、そうした弱点は有しつつも、教育・文化の多様性・創造性・民主性を発展させ擁護することに、また教育を基本的人権として確立することに彼の主旨があることには疑いなく²¹⁾、教育に対する国家権力（地方権力）の権力的介入を是とする教育行政論を展開しているのではない。それ故にこそ、既述のごとく、中央集権的・官僚的にならぬよう、行政のあり方に苦慮するのである。その意味で、まさしく彼は、権力の教育支配と闘って教育の自由をかちとってきた近代民主主義思想の伝統を受けついでおり、それが「内外事項」概念として結実したのである。故に、彼の理論は、弱点もあるが、その積極的な遺産としての位置を占めるものといえよう。

Ⅲ 「内外事項」区分論批判のあり方—まとめにかえて—

1. キャンデルも宗像も、教育内容に関する教師の重要な役割をその専門性と結合させて強調している点は共通している。しかし、キャンデルとちがって、宗像は、わが国における地方自治の否定的な現実の中で、より「組織の系」の追求に自覚的にならざるをえず、その否定的な現実の中にあっても自らの生活という土台にも規定されつつ教育（内容）の自主的民主的組織主体としての能力形成を推進してきている教

師（運動）に大きな期待を寄せることとなった。すなわち、教師の主体性いかんによっては比較的教育的自主性・民主性を守りうる教育内容の領域を中心にして教師に決定権を付与（国民の信託を受けて）することとなったが、歴史的制約（地域主体の不十分な形成度）の下ではやむなきことではあったといえるだろう。しかし、今日、教師にその限定をおきえないほどに、教育の自主的民主的組織主体として、地域住民が成長してきつつある。彼らも生活と教育の結合を、自らとその地域社会の生存レーンにまで掘り下げて追求しており²²⁾（その意味で、従来の単なる中央に対するチェックとしての地方自治が問い直されている²³⁾）、教育をはじめ地域社会そのものの再建をすすめる主体として成長してきているのである²⁴⁾。そうした中で、住民が教育の中味・本質まで関わって教育を問い、「内外事項峻別論」の再検討を要請しているのである²⁵⁾。よって教師に教育（内的・外的を問わず）の組織主体を限定することは、まさしく問い直されなくてはならないが、今日のその要請は、主として「組織の系」の追求に関わってのそれであることを銘記する必要がある。もちろん、その「組織の系」の追求が権力の教育干渉の排除（「排除の系」）の追求を自覚していないというのではない。否、むしろ「排除の系」の追求をするからこそ地域及び全国レベルでの教育の自主的民主的組織化の追求（「組織の系」）であり、そこからの再検討要請であることを軽視するものではない。それにもかかわらず私は、なおいっそう「排除の系」の追求の相対的独自性を強調するのであり、「排除の系」の追求において果しうる「内外事項」概念の役割の更なる吟味を主張するのである。

2. 以上に示した地域住民運動の高揚とその要求を何らかの形で反映しているのが、今日の「内外事項峻別論」の再検討である。その態様は、次の点において共通項がある。それは、政治と教育の統一を積極的に追求しようとする点である。すなわち、それまでの定式（内的事項

＝教師／外的事項＝行政）では、①行政の外的事項を通じての内容統制に対する理論的かつ実践的対応の弱さ（「排除の系」）、②外的事項に対する教師の専門性をもっての対応、その権利と責務の理論構築と実践の弱さ（「組織の系」）、③権力をして具体的保障施策をとらしめる能力（権力の住民統制能力、ひいては自らの統治能力）²⁶⁾の形成の弱さをもっている。これらの点を克服しようというのである。しかし、これらの克服は、もともと「排除の系」での意味を本旨とする「内外事項」概念をそのまま否定することにはならない。伊藤や市川は、「排除の系」に優位させて「組織の系」をおき、かつその系を一挙に権力レベルまでに飛躍させて、地方権力はおろか国家権力一般に「組織」の権利(限)を付与することによって、内的事項への介入を承認しているのである。「組織の系」は「排除の系」を前提とするものであり、決して前者が後者に優位して可なるものではない。特に権力レベルにおいては、「排除の系」の確立こそ第一義とされなくてはならない（もちろん一般に、「批判の自由」一権力的執行を決して伴わない一を否定されることはないが）。このことが、いささかでも弱められると（理論的・実践的に）、現行の行政体制（現行政治・社会体制）を大前提とすることになり、そこでは、いかに民主的な組織（「組織の系」）の追求を声高く叫ぼうとも、「空文句」に帰する危険性を有するのである。すなわち、近年の地域住民運動の高揚を反映し、「組織の系」の追求に位置づけて唱導されている所謂「行政参加」の理論²⁷⁾と実践も、地方の中央統制に対する単なるチェックとしての「地方自治」の枠内にとどめられ（キャンデルの歴史的時点にまで逆行する）、中央権力はもとより地方権力そのものの民主的変革は課題意識及び実践から後退し、住民の自らと地域社会そのものの変革（再建）を要求しかつ実践している運動を換骨脱胎化する危険性を有している。それは、今日、政府＝独占資本の「資本の論理」に基づく地域再編政策と

地方自治への圧迫・制限の進行の下では、更に反動的イデオロギーの役割を担う危険性を増すのである。よって、「内外事項峻別論」への疑問として出されている、先述の政治と教育の統一という課題を自覚する検討論は、「排除の系」を正しく位置づける必要がある。「国政としての教育」論（五十嵐頭）も、その限りでは然りである。五十嵐は、「教育と教育行政の識別や、内的・外的の区分によって教育にたいする国家の関与の役割りの問題は終了するのではなく、むしろそこから国の教育にたいする関与活動の吟味がはじまると考える点に、教育問題独自の領域が考えられてくる」²⁸⁾とし、更に、「問題は国家の教育内容関与を指導・助言に限定することで終了するのではなく、その役割を通じて国家がどのようにして国民に由来する国政を実現しようとするのかがあらためて教育の問題としてはじまるのである」²⁹⁾とする。これは従来の定式化された「峻別論」的把握とは明らかに異っている。しかしながら、内外を区分してとらえることの否定はできないのではないだろうか。むしろ区分してこそ、そして権力的統制に直結しやすい行政権力の内的事項への「直接関与」を否定してこそ、その「国政としての教育」を権力の教育干渉を排除しつつ追求できるのではないだろうか。例えば、内的事項に対する指導・助言が現実的には統制に直結する危険性を、内的事項への「直接関与」（権力的指揮・命令）になっているということでもって、その指導・助言機能を問い直していけるのではなからうか。そうした意味で、内的・外的と区分することを積極的に活用していくべきである。それこそ、宗像が「対（ツイ）概念」であるとした「内外事項」概念の本旨だと私は考える。また、その意味から、「教育権」の国民主権論的構築の主旨には賛意を表すが、そこからひきだされてくる永井憲一の「教育内容要求権」説³⁰⁾は肯首できない。そこでは、教育内容を要求する権利のその名宛人は国家権力となり、「批判の自由」の範ちゅうをとびこえて権力が教育内

容に法的統制を加えることを承認することともなるからである。

なお、検討論の態様のうちに挙げねばならぬのは、教師の「専門性」の考察を通じてのそれである。それは、教師の専門性が内的事項に限定されず外的事項にまで及ぶということを、「教育労働」の本質分析を通じて理論構築しようとするものであり、秋元照夫・勝野尚行・楠達雄他『『教師の専門性』概念の研究(1)』³¹⁾、勝野充行「専門職労働としての教育労働」³²⁾、小出達夫「教育行政における自治原理の基礎的考察」³³⁾等がある。それらも、いわば「組織の系」を主とする課題意識からの「峻別論」批判であるが、「教育労働」の本質分析からのその理論構築が、教育労働過程の矛盾構造とその全面変革を主張する一般論レベルにとどまっている限り、すなわち、それが大まかな止揚方向の示唆にとどまっている限り、更に言えば、現実の権力の教育内容干渉の排除に積極的に寄与しえない限り、「峻別論」への批判が、「内外事項」概念そのものの否定となり、その点により深い注意がはらわれていないことに疑問を呈せざるをえない。

3. 結論的に言うならば、たとえある程度民主化された権力といえども、教育内容干渉にならぬように配慮しつつ、外的条件のみを国民の民主的統制の下で整備することが必要なのではないか。また、中央権力の教育内容干渉にあってある程度民主化された地方権力と内外事項との関係は重要である。中央権力の干渉を排除するという意味で内的事項に地方権力は一切関与しないというわけではない。むしろ積極的に「批判」の自由を活用すべきである。中央権力が教育内容に立ち入って統制をしてきているのに対して、それを拒否する上では内的事項にふれざるをえない。地方権力のこうした内的事項への関わりは、法的規制を伴っての「組織の系」でいう「直接関与」とは区別されるものであり、むしろ外的事項の条件整備とも、教育にとってはいえるだろう³⁴⁾。以上のことは、地方と中央

の関係が逆の場合についても言えることである。また、同様の主旨からして、「教育内容の大綱的基準」についても、次の如く考える。その概念は、権力の教育内容干渉とはもはやいえない程に、勤労人民が闘い獲得してきた公的に承認された教育内容の共通項（例えば、世俗性の原則等）を意味するものであり、それへの関与はもはや外的事項といえるものである。もちろん、その大綱的基準の中味をより豊かに追求すべく課題は依然として残り、不断に追求されねばならないが、このことこそ、民主的教育行政のあり方の追求における今後の理論的実践的な基本課題だと考える。（博士課程大学院生）

註

- 1) 渡辺洋三「公教育と国家」（法律時報臨時増刊『教科書裁判』1969年）
- 2) 五十嵐顯「現代教育史における民主主義教育の発展」（『講座現代民主主義教育1』青木書店 1970年）
- 3) マルクス『『ゴータ綱領』批判』
- 4) 宗像誠也『教育行政学序説』（有斐閣 1954年）
- 5) 『教育と教育政策』（岩波新書 1961年）・「教育内容の決定権」（1963年にプリント版で自費出版。後、『季刊国民教育5』に掲載さる。労働旬報社 1970年秋号）・「教育行政（10条）」（宗像編『教育基本法』新評論社 1966年）・『序説（増補版）』（有斐閣 1969年）等である。
- 6) 宗像『教育と教育政策』 75頁。
- 7) 8) 9) 前掲「教育内容の決定権」、各、81頁上段、同下段、85頁下段。
- 10) 本文に第⑨項として示した点は、行政の機能・任務と区別されるので性格を異にするが、一般に「内外事項峻別論」の範ちゅうに入れられて理解されている。
- 11) 市川正午『教育行政の理論と構造』（教育開発研究所 1975年）、385頁。当の宗像の文言は『教育と教育政策』（79～83頁）である。
- 12) 前掲『教育と教育政策』、81頁。
- 13) I. L. Kandel, 'Comparative Education, 1933', p. 207. 本文でのキャンデルからの引用は断らない限り、この文献による。そして本文では、引用頁数のみを記しておく。
- 14) I. L. Kandel, 'The New Era in Education, 1955', pp. 14～15, pp. 40～41 etc.
- 15) op. cite., 'Comparative Education', p. 46.
- 16) 戦後の著作『変革期の教育』（註（14）の文献）では「文化様式」の概念で整理されている。が、いづれにしても、その概念は明確ではない。
- 17) op. cite., 'The New Era in Education', p. 46.

- 18) 前掲『教育行政の理論と構造』, 市川正午論文「イギリスの教育課程行政」(『教育委員会月報』1971年5月他, 伊藤和衛氏の諸論文も然りである。なお, 前記市川論文(後者)については, 大田堯氏の批判論文「教師の自由とその条件」(雑誌『教育』, 1974年5・10・11月号)を参照されたい。
- 19) 伊藤和衛編『現代教育経営の基本』(明治図書1968年)に所収, 181頁。本文における伊藤からの引用は, この文献により, 本文では引用頁数のみを記す。同旨の展開は, この他, 同著『教育行政学』(国土社1966年)等多数ある。
- 20) 前掲『教育行政の理論と構造』401頁。
- 21) ユネスコ編・平和問題談話会訳『人間の権利』(1951年。「世界人権宣言」の起草過程における論文集)で, キャンデルは明示している。
- 22) 『季刊国民教育』, 2号(69年秋, 特集「地域と教育」), 14号(72年秋, 「環境破壊と教育」), 臨増号(74年7月「地域にねざす教育」), 23号(75年冬「地域の課題と教育」), 臨増号(75年4月「地域にねざす教育」)等参照。
- 23) 室井 力「地方自治と地域開発」(『ジュリスト』, 1969年2月)等参照。
- 24) 藤岡貞彦「教育要求の水路」(雑誌『教育』1973年11月)・同「地域教育運動は何を問うているか」教育, 74年12月)参照。
- 25) 『教育法学会年報4』所収の藤岡報告。
- 26) 牧柁名「教育の人民統制」(『講座現代民主主義教育1』青木書店1970年)。
- 27) 伊藤和衛著の三部作『行政参加の理論1~3』(明治図書1973年)等。
- 28) 29) 五十嵐 颯「教育裁判と日本の教育」(『季刊教育法』73年冬号), 10頁。
- 30) 永井憲一『憲法と教育基本権』(1970年 勁草書房)。
- 31) 名古屋大学教育学部紀要, 1967年。
- 32) 勝野尚行他『教育実践と教育行政』(法律文化社1972年)。
- 33) 北海道大学教育学部紀要, 1974年。なお, 彼の, 「学校自治」を中核とする自治原理考察については異論があるので, 稿を改めて論究したい。一言しておく。
- 34) 室井 力「学習指導要領の法的性質」(『季刊教育法』73年冬号)参照。