

## 書評論文 教育法学と教育行政学の理論的展開と課題の整理

一高橋哲「教育法学」・青木栄一「教育行政学」を通して一

宇野由紀子 松田香南 小長井晶子 坂野愛実

### はじめに

本稿では、『教育研究の新章』第Ⅲ部の「教育法学」・「教育行政学」を受けて、その概要を整理するとともに、戦後教育学の中で教育法学と教育行政学がどのように成立し、現代に至ったかを整理する。本稿において「教育法学」と「教育行政学」をとともに扱う理由は、①黒崎勲による教育行政学批判に、高橋哲が「教育法学」で応答しており、戦後教育行政学は教育法学の基礎の上に成立したという立場を示したこと、②日本における教育法学と教育行政学は、学問分野・研究者共に隣接したものであることにある。以上より、本論文では教育法学と教育行政学の関連も踏まえつつ、議論の整理を行うこととした。

『教育学年報』の再刊行の目的は、「新時代にふさわしい教育学の新たなアイデンティティを構築あるいは再確認するために、そして教育研究の世界に知的な刺激にあふれた自由で活発な議論がこれまで以上に活性化すること」（下司等編、2019、i 頁）であるとされる。すなわち、活発な議論と今後の教育学の発展のためには、『教育研究の新章』において行われた議論がそもそもこれまでの議論のどこに位置づくかを明確にする必要があると思われる。当然、『教育研究の新章』において高橋・青木はそれを意識していたと考えるし、既に高橋は教育法学と教育学の関係から分析を行っている（高橋、2011）。本論文ではそれらを踏まえつつ、『教育研究の新章』で取り上げられた論点に沿う形で、これまでの議論の整理を試みたい。本来、書評論文とは、論文における残された課題や不足を指摘し、次なる研究を発展させるための論考を示すものであるが、筆者の力不足もあり、全ての課題に応答することは不可能であるため、以下のような整理を行なうこととした。

第1章では、「教育法学」と「教育行政学」の内容をそれぞれ整理する。第2章では、はじめに、黒崎・高橋論争の背景となる内外事項区分論について、教育行政学・教育法学の立場から最初に提唱した宗像誠也・兼子仁の議論を整理する。次に、内外事項区分論の核となる教師の教育権の限界を教育法学の立場から指摘した今橋盛勝と、内外事項区分論そのものを教育行政学の立場から批判した黒崎・広瀬裕子を整理する。そして、青木による社会科学としての教育行政学の再構成の主張を検討する。それらを踏まえて、今後の教育法学・教育行政学における課題を示す。

（宇野由紀子）

### 1. 「教育法学」・「教育行政学」の概要

#### (1) 「教育法学-『防御的教育法学』から『攻めの教育法学』へ-の整理

本章は、『教育学年報』後の「教育法学」の理論的・学說的総括をするための課題として、黒崎による教育行政学批判と、教育学としての教育行政学ないし教育制度研究に基づく教育法学総括の妥当性、あるいは黒崎が「新しい動向」として評価した憲法学説の妥当性を現在の教育法状況から検討するものである。

2 節では、黒崎による教育法学批判の概要と高橋とのスタンスの相違について整理し、黒崎による教育法学批判を次の3点に整理する。①教育権論が教育内容の国家統制を退けることだけを課題

とするもので、親と教師の教育権の矛盾葛藤など教育主体間の問題は予定調和を前提として考察を避けてきたという「予定調和論」、②教育の国家統制を退けた結果、教育活動の検討を教師の教育の自由というブラックボックスに閉じ込めるものとなったという「教師の野放し論」、そして、③教育権論が主張する内外区分論に従う限り、教育行政の活動を常に否定し、その活動が制限されるという「アンチ教育行政学」による教育行政の活動の消極化である。その上で、高橋と黒崎の「教育学としての教育行政＝制度研究」をめぐるスタンスの相違として、教育学としての教育行政研究を、教育法学説を基礎として展開するか、教育法学説の理論から脱却して積極的かつ能動的な「教育行政＝制度研究」を展開するかという点にあるとする。なかでも、両者の教育法学説に対する認識は、教育法学説が示してきた教育条件整備行政、学校制度法定主義をめぐる評価に違いがあると述べる。

3節は、黒崎が「アンチ教育行政学」として批判する教育法学における公権力抑止論についての反論である。高橋は、教育法学が禁止する教育行政の活動は、あくまで法的拘束力を伴う教育内容への公権力介入であり、該当しない教育行政活動は広範に許容されるとする。黒崎の批判は、教育への教育行政の公権力介入・支配を放置することになり、教育法学の新しい展開としての憲法論についても、市民的自由の優位性を踏襲し、国家の教育における教え込み機能を率直に認める論理構成とみることができるとする。教育に国家がどこまで関与できるか、高橋は学テ最高裁判決を引用し、国家による公教育を通じた価値の教え込みを禁止し、教育の本質的要請により、教師に一部の教授の自由を認めるという相当に厳格な歯止めを公権力に対して設定しているとする。学テ判決に示された教育法状況のもとで、教育への公権力への介入をいかに限界づけるかが問われており、そこで注目されるのが日本の教育法学が独自に展開してきた教師の教育の自由論であると述べている。

4節では、教育における国家の関与として、条件整備や指導助言権を基礎とした教育行政活動が教育法学では展開されており、条件整備教育法と呼ばれる重要な研究領域であることが指摘されている。教育法学説において、教育を受ける権利には国家、教育行政の積極的関与が不可欠であり、その在り方も重要争点とされた。現在の教育法学においては、教育の一定水準確保を、教育内容の統一性ではなく教育制度の法定によって確保する学校制度法定主義に基づく学校制度的基準説が有力であり、学校制度的基準の法定は、制度的条件を法的に決定し、国や自治体にこれらを維持する財政保障を義務づけるという国家の具体的な作為義務を示すものだとされる。つまり、学校制度法定主義は、公権力の抑制原理であるだけでなく、国家責任を同定する原理であると述べている。

また、高橋は、新自由主義構造改革の進展に対して「新たな福祉国家」が構想する試みを挙げる。私費負担の放置が教育における国家の作為義務違反ではないかという問題への対応が、近年の教育法学の中心的課題として展開され、無償性実現のための憲法解釈論、それを保障する個別制度の立法論、政府に実現させるための訴訟論にも発展しつつあることを紹介している。こうした公教育の無償性や教育財政をめぐる教育法学の展開は、従来十分な焦点が当てられてこなかったが、教育条件整備法の発展を示すものであると述べている。

以上のように、高橋は、黒崎による教育行政学批判に応答する形で、教育法学を総括する。現在の教育改革の動向には、教育制度の解体と言える状況が看取されるが、解体されざるあるべき教育制度、学校制度的基準を教育学的に精緻化することが、これからの教育学諸領域の横断的な共同作業として求められると述べている。

(宇野由紀子)

## (2)「教育行政学—比較研究の方法論からの棚卸し—」の整理

本章では、1節において、方法論から見た教育行政学の検討を行いながら、課題が設定される。まず、社会科学に教育行政学は貢献しておらず、共通の言語と文法で共通の命題に向かって研究が進められていないことから、教育行政学の2000年代以降の展開の方法論に注目して、教育行政学

の社会科学化のための工程表の一部を提示することが課題とされる。その際、量的研究と質的研究の相食む関係の無意味さから、量的研究と質的研究の二分法を超える視点を表明したうえで、教育行政学における質的研究の代表例の一つである「比較」研究に着目して検討を行なうとする。ここで「比較」とされるのは、教育行政学の「比較」研究が後述の理由から、実際には比較していないとされるためである。筆者は、この「比較」研究の検討を行ったうえで、教育行政学を社会科学のなかに適切に位置づけ、社会科学に貢献するために必要な措置を議論していくとする。

2 節では、研究レビューによって、教育行政学での「比較」研究は、ある制度が新たに導入された際の政策過程、制度の構造、制度の運用実態といった問題関心を背景とした研究が多く、情報の新鮮さが評価基準となっていること、さらに、そこでの分析手法はほとんどが質的研究となっており、その中でもインタビューが重視されることが示されている。この検討から得られる知見としては、エリアスタディの研究が多く、事例選択の理由が不明確であること、日本の政策課題や制度改革に資する知見を得ることを目的とする論文が多く、但しその事例はアメリカやイギリスに偏ること、が指摘されている。3 節では、ここまでの検討を踏まえ、以下 4 つの教育行政の「比較」研究の癖がまとめられている。①政治学的視点に欠け、葛藤のない制度化（政策過程）とでもいうべき強い前提が置かれている。②教育政策の当否が問われる傾向にあり、ある理論のテストとして研究対象を選定する意識が弱い。そのため、確証バイアスの危険性が強くなってしまふ。③インタビューに偏重している。インタビューは情報収集の手段として重要だが、功績誇示バイアス除去のための、裏づけ作業や三点測量が必要となる。④分析方法の選択に無自覚で、複数の選択肢から選択していない。以上の癖をふまえ、社会科学へ貢献する工程として次の 3 点が示される。第 1 に、情報の共有化と標準化を図ることであり、政治学や行政学から情報を輸入し、学ぶことが重要となる。第 2 に、命題の共有化である。ある制度や改革の成立過程や実施過程を記述する、HOW の問いではなく、その因果関係を想定した、システムの作動メカニズムを議論するのが、教育行政学の役割のはずとされている。第 3 に、公開されている量的データを用いた多国間比較である。そのような研究がほとんど登場しない根底には、おそらく計量分析アレルギーがあり、さらにいえば計量分析の多くが日本国内の地方政府に対して行った独自の調査視覚に偏っていることが指摘されている。以上のように、本章では、外形的な観点から教育行政学の「比較」研究レビューが行われている。それは、社会科学としての教育行政学にとって、命題の共有化が何よりも必要なことではあるが、まず外形的なところから標準化していくことが重要であり、そうすれば客観的な評価基準が共有されるとの判断によるものとされる。そして、外形的な標準化はすなわちメソドロジの標準化を促すはずであるとし、これにより客観的な評価基準が共有され、研究指導の放置からトレーニングへの転換が期待できると青木は述べている。

(松田 香南)

## 2. 内外事項区分論の展開と教育行政学研究の再構成

### (1) 宗像誠也・兼子仁による戦後教育行政学・教育法学の基礎の成立

戦後教育行政学は、戦前の教育行政や政府・権力が教育へ介入したことを反省する立場からスタートしている。宗像誠也は、戦前の教育行政学が絶対的な教育政策を解説するに止まったことを踏まえて、「教育行政研究を科学的にする」(宗像 1954、「序」2 頁) ことに取り組んだ。明治憲法下では、主権を有する天皇と、その政府・官吏が、国民の価値観統制をふくんだ意味での教育権をもっていた。宗像(1954)は、戦前の日本の教育行政研究は、「絶対制的教育行政官のための法規的知識の集成」(22 頁) であって、その特徴は、①現行教育法規の解説を主たる内容とし、②その解説が現行法を正当化するものであり、③『行政』から出発するので『教育』から出発するのではな

い」(28頁)と述べる。すなわち、「教育行政に関する知識とは、行政一般に関する知識の、教育への適用にほかならない」(28頁)のものであり、行政が教育に及んだものが教育行政で、行政法の知識の教育への適用が教育行政学であったとしている。

こうした戦前の教育行政学をふまえ、宗像(1954)は、戦後の日本国憲法下における民主主義的な教育行政学研究は、「教育行政者の独占物たるべきではな」(44頁)く、「児童或いは一般国民のための研究でなければならず、また児童と直接に接する教師のための研究でなければならぬはずである」(46頁)と述べる。そして、官僚独善の教育行政に対する警戒が一層必要である理由として、教育行政は教育理念やイデオロギーと分離できないことを挙げ、「殊にいわゆる『内的事項』に関する行政においてそれは最も直接的」(63頁)だとしている。すなわち、無色透明な表現に隠れて、実は教育行政者のイデオロギーや、あるいは権力のイデオロギーが教育行政者を通じて押し付けられることは極めて起こりやすいと指摘しているのである。また、宗像は、教育行政に関して、外的事項と内的事項を分けることを重視した(4頁)。特に内的事項については、旧教育基本法第10条の解説においても、本条の本来の精神は教育を官僚的支配から脱却させることにあり、「教育内容のなかでも、特に価値観にかかわる領域は、国民各個の内奥の聖所(sanctuary)として、行政権のオフ・リミッツでなければならない」(宗像1966、304頁)と述べている。

内外事項区分論を教育法学の立場から発展させた兼子仁(1978)によれば、教育法制に法学界が関心を抱くようになったのは、1952年以降の教育再改革期以降であり、それまでは『教育法規』は教育行政法にほかならず公法に属するもの(49頁)であったとする。兼子は、教育行政学者による本格的な教育法研究の端緒は、教員の勤務評定問題であったと見ており、教育法学を『教育行政法』としてではなく、まさに教育制度に特有な『教育法』として解釈(52頁)することを提起した<sup>1</sup>。その後、教育の権利に関する研究は、「教師の教育権のみならず、父母・国民の教育権から『子どもの学習権』論にまで展開され」(52頁)たと述べている。特に、「包括的ないし具体的な教育内容決定権としての『教育権』は、国民主権と議会民主制の下でも国家と教育行政機関には存せず、教育の自由等を持つ国民個々人と教師の手に有るもの」(215-216頁)で、学校制度に関する法制以外の教育内容行政については、非権力的な指導助言権<sup>2</sup>こそがふさわしいものだとしている。

こうした考え方に基づいて、兼子(1978)は、宗像の整理する内外事項区分論についても、「国民の教育の自由をふまえた西欧諸国における現代公教育法制の原理となっているので、わが国現行教育法の教育条理解釈としても正当視されてよいと考えられる」(352頁)と肯定的に評価する。加えて、教育の外的事項に関しては、「条件整備的教育法・外的教育法が妥当し、そこにおいて教育行政の積極的な働きが予定される」(351頁)とし、日本国憲法第26条第1項の「法律の定めるところにより」とは「教育の外的事項にかんする法律主義を指し、そこに『学校制度法定主義』の原理がふくまれているものと解される」(247頁)と述べている。ここでいう学校制度は、「義務教育制度をはじめ、学校配置基準、学区制、学年、入学・卒業要件、学校設置基準をなす組織編制(必修科目をふくむ)など、学校に関して社会的に公認された根幹的しくみ」であり、「学校種別や教科目など学校の教育内容に密接する事項(後述する混合事項)もふくまれているが、それらが学校制度の一部として法定されるかぎりでは、国民と教師の教育の自由に反しない」<sup>3</sup>(247頁)のだとする。

さらに兼子(1978)は、教育の内的事項は、「教師や父母の自由や各学校の教育自治があくまで基本で、現行法の教育条理解釈としては教育行政による教育内容決定権は認められえない」(351頁)と述べている。教育行政が教育内容に介入することは許されず、教育の自主性を守るための「自主性擁護的教育法」(19頁)を用いて、教育行政による教育規制に対し裁判を通じて教育を守るべきという立場をとっている。そして、子どもの人間的な発達成長の権利を保障する父母や教師の教育権のあり方を模索する「創造的教育法」によって、学校・地域などの教育社会において自律的に、

慣習法的に教育を受ける権利が保障されることが必要だとしている。

宗像の教育行政学は、一般行政からの教育行政の独立と、教育内の事項への国家権力の介入を防ぐことを目的とし、研究方法においても、一般行政の応用としてではない教育行政学を確立しようとしたものであった。そして、兼子の教育法学は、教育行政法の中で語られた教育に関する法学を、固有の教育法学として体系化するものであった。戦後初期の教育行政・教育法における根本的なテーマは、国家権力による教育、特に教育内容への介入を防ぐこと、教育条件整備については教育法を定め、日本国憲法第 26 条の理念を貫徹させることであった。それは、いわゆる逆コースなどの社会背景から鑑みても必然のように思われる。

(宇野由紀子)

## (2) 今橋盛勝による「第二の教育法関係」をめぐる国民の教育権論の再構成

国民の教育権を保障するために宗像・兼子より論ぜられた内外事項区分論に関し、教育法学では、国家による教育の内的事項への介入を防ぎ、子どもの学習権を保障する国民の教育権論として教師の教育権の法理が展開していく。しかし、今橋(1983)は、教育現象の変動<sup>4</sup>を受け、教師の教育権の法理だけでは国民の教育権を保障しえない学校教育状況が生じていることを指摘し、兼子教育法学を基本的枠組みとする従来の教育法学<sup>5</sup>が「国・自治体、教育行政機関・学校、教員・社会教育職員という教育関係諸機関内部の権能・権限と責任・義務をめぐる法関係」である「第一の教育法関係」(25-26 頁)を対象とし、構築してきた国民の教育権論<sup>6</sup>を「国・自治体、教育行政機関、教育機関と子ども・生徒・学生・父母・住民・研究者・出版社等との法関係」(26 頁)である「第二の教育法関係」においてその適用限界を確定すること、並びに検証・再構成することが必要であるとす。この「第二の教育法関係」をめぐる国民の教育権論の再構成は、これまでの教育法学が十分に検討してこなかった教師の教育実践を教育法社会学によって解明することを課題とするなかで試みられ、1980年代の教育法学の発展にとっては避けられない課題であると今橋は位置づけている。

1980年代の学校教育状況としては「生徒・教師に対する『能力主義』教育、教育の国家統制政策はその矛盾、ゆがみを拡大・深化しつつ、それらを糊塗し、その顕在化を抑圧し、『解消』するために、生徒に対する『管理主義』教育を徹底・日常化する」に至り、学校内外で子どもの一般人権が侵害される可能性が増大していることを今橋は指摘している(今橋 1983、109 頁)。ここでは、学校・教師もまた教育政策を遂行する立場に組み込まれているため、教師の教育権の一面的主張が、子どもの学習権・一般人権の保障や父母の教育権・教育の自由の行使に対してむしろ否定的な役割を果たす場合もあると述べられている(今橋 1983、355 頁)。このような学校教育状況を踏まえ、今橋は、「子どもの学習権・一般人権、父母の教育権・教育の自由、住民の教育権の法規範性を明確にし、学校・社会教育機関・教育行政との関係で権利を行使し、権利侵害を救済しうる法理と制度を確立する」(今橋 1983、386 頁)ため、「第二の教育法関係」を対象とし、教師の教育権の法理を位置づけ直した新たな国民の教育権論の構築を教育法学の課題として提示したのである。

以上の通り、従来の教育法学が子どもの学習権を保障する国民の教育権論として構築してきた教師の教育権の法理は、教育の内的事項に対する国家の介入や管理統制、また能力主義教育政策に対し、教師(集団)の教育活動における自由を守るために有効であったが、それはあくまでも「第一の教育法関係」において機能し、適用されるべき法理であった。したがって、学校・教師が教育政策の遂行者として子ども・保護者・地域住民らと対立する学校教育状況を踏まえ「第二の教育法関係」を対象とし、国民の教育権論を再構成する必要性を今橋が指摘したことは、学校教育が抱える問題に応答するだけでなく、子どもの学習権を保障し、また、教育の自由を守るための国民の教育権論を発展させていく上で重要な指摘であったと言える。

(坂野愛実)

### (3) 黒崎勲・広瀬裕子による批判

黒崎(1992)は、今橋の提起を「父母の教育権を教師の教育権とともに法論理化することを目指すことによって、いわば教育の自由を、法解釈学の方法をもって積極的に規定しようとするもの」と特徴づけるが、「教育の事実を法解釈の方法によって全面的に究明し、改革しようとするれば、そこには教育の形式化と官僚化という結果がまっていることであろう。」として、教育問題を法解釈論理により解明するという方法の限界を指摘している(47頁)。ここでは、教育制度問題は教育法学の方法だけではカバーし得ず、「教育行政研究は新しい主題の下で行われることが要請される」(49頁)との姿勢が示されている。黒崎は、「教育行政の研究は教育改革のダイナミズムを究明するものとして、規範的な論理からはなれて、現実の生きた教育制度の事実を分析する教育の科学としてすすめられることになる」(52頁)と述べ、その後、後述するように「教育学としての教育行政＝制度研究」という概念を提起し、それを進展させた具体的制度としての学校選択論へと移行していった。

黒崎(1999)は、教育法学をベースとする教育行政研究について、そこで核心とされる内外事項区分論が、教育行政の活動を消極化させるものであり、またそれが教育の専門職主義の独善性と閉鎖性の弊害に対しては無力であることを批判する。戦後の教育行政学は、「教育問題の主要な原因が教育内容の権力統制にあるとし、他方、教師の自由な教育活動に対する絶対的ともいえる信頼を前提とする」(112頁)、国民の教育権論の理論枠組みであったとされる。この理論枠組みに対し、黒崎は、学校不信や公立学校離れ等の問題状況を挙げ、「現在の状況に照らして言えば、教育を学校の教職員の自由にゆだねることにもまた、それが教育を職業とする者の恣意に教育を放置することになるという危険を指摘せざるをえない」(113頁)と批判した。また、教育の諸問題を教育政策の直接の結果とみることは、もはや現代感覚に合致せず、現代における教育の動向は、個々の親による選択や、市民社会のなかでの生きた現実であり、「文部行政にも教育委員会の行政にも、教育の現状を支配し、規定し、『教育をほしいままにする』ような力は存在しない」と述べている(112-114頁)。黒崎は、教育行政学の理論が、「国家権力にいかに対抗するか」という主題からのものではなく、教育行政＝制度の諸概念の再吟味を主題とし、「市民社会のメカニズム、その力学に支配される」教育の動向に対応した、効果的な教育行政の役割を見出すことが課題とならなくてはならないと主張した(115-119頁)。そして、黒崎は、「抑制と均衡による学校選択」という概念のもと、市民社会において教育主体間の調整を行う具体的制度として学校選択論を支持し、そこでの教育行政の積極的な専門的指導性を求めた(黒崎1993、78頁)。ここで求められる教育行政の機能について、黒崎は、教育委員会制度の民衆統制と専門的指導性の調和という理念に依拠し、「一般の政治部門による教育の意思決定過程への介入と教育委員会による教育の意思決定との間には理念上の本質的な差異がある」(黒崎2008、103頁)と述べている。

しかし、黒崎が支持した学校選択論は、「市場的公共性」(葛西2018)である等との批判がなされている。また、高橋(2019)は、黒崎の教育行政＝制度の概念が「教育における教育行政の公権力介入を『野放し』にするものであり、教育の権力支配を放置する」に等しいと批判し、黒崎が進める積極的な教育行政の活動が、「如何なる公権力介入への制度的歯止めを備えていたのか」との疑問を提示する(204頁)。高橋は、黒崎が、内外事項区分論に従う限り教育行政が教育の新たな在り方を構想する役割は与えられず、教育行政の活動が消極化されると批判するのに対し、批判の応答として、「教育条件整備法」(209頁)の研究領域の展開を主張する。教育条件整備法は、兼子の「学校制度基準説」(兼子1978)に基づき、子どもの教育を受ける権利の保障に不可欠な教育条件を法定し、それに財政基準を従属させることで政府に財政措置を義務づけ、国家の作為義務を求めるものであり、これが積極的な教育行政論となるとされる(209-212頁)。これは黒崎が求めた、教育改革や教育の在り方を構想するような、教育行政による教育内容への関与を許容するものではない。

これについては、高橋自身が「教育条件整備法の領域を、黒崎がいうような『消極的かつ静的な教育行政論』と捉えるのか、それとも、『積極的かつ能動的な教育行政論』とみるのかが、黒崎と著者との教育法学理解の決定的な分岐点である」（209頁）と述べることから、高橋と黒崎の間には、教育行政の教育内容への介入を認めるか否か、という前提からの相違が残存していることがわかる。

黒崎と同様に教育行政による教育内容への関与の必要性を主張し、さらにそれにとどまらず国家の介入を認めるべきと論じるのが広瀬裕子である。広瀬（2010）は、内外事項区分論を教育裁判の収束をもってひとまずその役目が終わったものと見なしており、国民の教育権論についても、一旦教育政策分析の理論構成の表舞台から退いたという認識を示している。さらに、内外事項区分論の原則となる、公権力が私事に介入すべきでないというテーゼそのものの見直しの必要性を述べる（広瀬 2004）。ここでは、内外事項区分論における公的領域と私的領域を対置させる図式について、教育行政の宿命と自律的個人の非現実性に関する二点から、その理論枠組みの有効性が問題とされた。

第一に、「教育行政は、教育、すなわち主体の形成を対象領域として立てられた行政作用なのであって、教育内容すなわち価値領域に関心を持たないことはあり得ない宿命」にあり、内外事項区分論は、教育行政という所作そのものの自己否定にすらなりかねないと批判する（広瀬 2006、69-70頁）。さらに、教育改革がめまぐるしく展開する昨今において、内外事項区分論による行政の問題の指摘は、教育行政研究の可能性を狭めることになることが問題とされている（広瀬 2004、35頁）。

第二に、そもそも「公権力の介入を許さない私的領域は、公権力から自由であることを求める自律的個人が前提とされる領域なのだが、この自律的個人を無前提に構想することが必ずしも現実的ではない状況がある」（広瀬 2006、69頁）とされる。それは、「社会の変化が急速で、社会の構成員の質が固定的に前提できない状況では、自律的な個人であることは社会の構成員にとって所与ではないから」（広瀬 2006、71頁）であり、広瀬からすれば、「自律性がそのままでは確保できない事態」において、国家や政策は必然的に人々の内面に関心を持つからである（広瀬 2004、44頁）。

このように、広瀬は、教育行政による教育内容への介入を当然のものに見なし、内外事項区分論が教育行政研究の可能性を狭めると批判する。この点は、黒崎の指摘と重なるものと言える。しかし、広瀬はさらに教育行政に限らず、国家や政策などの公権力による私的領域への介入を認める方向への議論の転換を求めている。この議論は、教育の領域に限らず、国家の権力と個人の自由の関係を前提から覆すものであり、より慎重な議論が求められるものと思われる。

（松田 香南）

#### （4）青木栄一による社会科学としての教育行政学の再構成

以上のような内外事項区分論批判にとどまらず、そもそも実証的に分析する道具を持たないことが教育行政学の危機と論じるのが青木栄一である（青木 2007）。本節では、青木の教育行政学に対する批判について、①実証的研究の不在と②他行政領域の分析からの除外の2点からみていく。

まず、①について、青木（2004）の戦後教育行政学への批判から確認する。戦後教育行政学は、戦後教育改革原理を軸に据えた法制度に焦点を当てるが多く、その中心は法制度の成立過程を分析する歴史研究と法制度の理念を析出する解釈論的研究におかれたとする。それゆえに、「文部省が強権的な地方統制を行っていることや、ある教育政策の実施状況が全国画一的な様相を呈していることを証左として、教育行政の制度と実施過程の実態は集権的であると認識」し、「実証的にそれを明らかにしている分析が少数」（5-6頁）であり、実態が制度から直線的に導き出されていると批判した。そのため、制度と実施過程の実態を実証的に描くこと、また、実態と制度をつなぐメカニズムの解明が必要であると論じる。行政における各側面を分析するため、青木（2004）は、一般行政学・政治学で用いられる政府間関係論を分析枠組みとして導入し、財政統計分析、質問紙調査、多変量解析など様々な方法を用いて実証的に分析を行っている。このように、解釈論的研究に偏つ

ていた戦後教育行政学を非実証的であると批判し、そのため、多様な研究方法を用いて分析を行ったのである。青木（2011）によれば、これまでの教育行政学における実証的研究の不在は、エビデンスに基づいた政策立案が前提になった今日において、政策立案に係る教育行政学のプレゼンスの相対的低下を招いたとも主張する（青木 2011）。

さらに、戦後教育行政学に限らない従来の教育行政学への批判として、②教育行政学の他の領域に関する政策や制度を考慮しない傾向を指摘する。このことは、次の2点の問題があるとする。第一に、政策の全体像の把握ができない点である。例えば、首長のプレゼンスが高いとされる日本の地方自治体の政策や、個別行政領域の論理を越えた調整をその本質とするガバナンス改革は、他の領域を十分に分析視角に入れなければ分析ができないとする（青木 2007、青木 2009）。第二に、既存の教育制度に「固着」するという伝統をもつ教育行政学は、財政制約の下で配分するパイの縮小が急速に進展している現状にもかかわらず、教育政策領域への資源投入を正当化する研究スタンスをとりやすいという点である。すなわち、「わが国においては教育委員会制度の誕生と教育行政学の成立が密接に関連したという認識が強」く、そのため、「別の制度によってもその機能が担えるという問題関心が希薄」であり、制度の廃止を含めた議論では守勢に回らざるをえないとする（青木 2009、46頁）。そのため、「縦割り行政学が陥りやすい対象領域への思い入れを自覚し、他領域との比較可能性を理論・実証面で念頭におくこと」（青木 2007、66頁）が教育行政研究の目指すべき方向性であると主張する。そのため、青木（2007）は分析枠組みや分析概念について行政学をはじめとする隣接諸科学と対話をすることが重要であるとする。

以上の批判を総括して、青木は教育行政学が社会科学に貢献できていないと述べる。教育行政学は、「専門性もない、きわめてローカルな用語法で狭い範囲の議論」が行われており、「語彙も、文法もきわめて文脈依存的（教育学的、非科学的）」（青木 2019a、42頁）で他の学問から理解されないと断じた上で、社会科学の方法論のトレーニングを受けておらず、政治学、社会学、経済学の撰取もおろそかであるばかりか（青木 2019b）、それらの行政学、行政法学、歴史学、財政学、哲学の「本家で通用する研究は志向されない」（青木 2007、55頁）とする。つまり、教育行政学は、共通の言語と文法で共通の命題に向かって研究を進められていないと指摘するのである。

確かに、青木が『教育研究の新章』において指摘した、教育行政学における社会科学としての方法論の貧弱さは、教育行政学全体の課題として意識していく必要がある。日本教育行政学会大会では、2017年度から若手ネットワークによる企画として、研究方法に焦点を当てたシリーズが行われている。このような企画の開催は、日本教育行政学会において方法論の課題を共有していることを示すものであろう。他方、言語や命題のどのように共有していくのかは不透明である。青木が指摘したように、隣接諸科学との対話を行っていくことは重要であり、その点で青木に学ぶところは大きい<sup>7</sup>。しかし、青木（2011、42頁）が「重要なことは教育行政を対象とする場合、学会（界）レベルでは多様なディシプリンを採用することであり、「教育行政の政治学、教育行政の社会学、教育行政の経済学、教育行政の経営学、教育行政の文化人類学のように教育行政学の外延を形成するのが望ましい」と述べるように、政治学、行政学、経済学等それぞれの親学問の理論的成果を用いた教育行政研究が増えていくとすれば、親学問だけでなく、教育行政学の中でどのように議論を深めていくかは課題になるだろう。加えて、青木の結論の多くが「教育法学による国家権力の抑制理論を消極化、ないし等閑視しようとする方法上の特徴をみることができる。」（高橋 2011、42頁）と指摘されたように、教育法学や戦後教育行政学における知見は過去のものとなみなされている<sup>8</sup>。政治学の理論的成果を用いて教育行政学の再構成を目指す青木にとっては、このような状況は当然の結果なのかもしれないが、法学を用いた教育行政研究とも対話が行われ、両者の発展が目指されるべきだと考える。

（小長井晶子）



## おわりに

本稿では、「教育法学」と「教育行政学」を整理した上で、黒崎・高橋論争や、青木論が戦後教育行政学・教育法学における議論にどう位置付くかを検討した。これらのまとめを行ったうえで、戦後教育行政学・教育法学の議論の上に残された課題を示して本稿のまとめとする。

戦後、一般行政の応用としての教育行政からの脱却が図られ、他の行政部門とは区別される固有の領域としての教育行政学が主張された。さらに、国民の教育権論が唱えられるなかで、法分野に関しても公法一般としてではない、特殊法としての教育法学も確立された。しかし、戦後教育学と同様に、戦後教育行政学もまた大きな批判にさらされることとなる。それを受け、法解釈が中心で規範論的な教育法学と、実態の解明を重視する教育行政学との分離が進むことになる。さらに、今日では、「教育学としての教育行政学」(青木 2019a) への批判が行われ、教育学以外の親学問との移入・輸出が主張されている。そのなかで、戦後教育行政学が批判した行政学と一体的な教育行政学という像が、異なる文脈ではあるものの、再度主張されているといえよう。

『教育研究の新篇章』では、特に西洋教育史、教育法学、教育社会学において、新自由主義への危機感が取り上げられている(岩下 2019、高橋 2019、仁平 2019)。同書のまえがきに示されている通り、新自由主義の登場は教育にも直接的に影響を及ぼすものである(下司等 2019、ii 頁)。特に、教育政策や教育制度を主として研究する教育行政学・教育法学においては、新自由主義的な教育政策の展開や、公教育制度の解体とも言える状況にどう立ち向かうかは主要な論点となる。

ところで、新自由主義的な教育改革を批判するためには、その実態を正確に描くことが必要であり、実態を明らかにするための実証研究が重要であることは間違いない。加えて、新自由主義的な教育改革を批判するための根拠として、規範的研究も必要となる。例えば、高橋は、新自由主義下の教育改革は、改革というよりもむしろ解体であるとし、教室レベルの「教育実践の論理から教育制度を問直し、あるべき教育制度を実現する国家の作為義務を問うことが、子どもの教育を受ける権利を保障する上で、不可欠な要件」(高橋 2019、217 頁)だと述べる。ここでいう子どもの教育を受ける権利を保障する上でのあるべき教育制度とは、日本国憲法第 26 条に定められた教育を受ける権利を保障するという規範に基づいた教育制度だと考えられる。この視点は、新自由主義的教育改革が教育領域に入り込んできたときの防波堤として用いられている(高橋 2019、世取山 2012)。

当然、研究対象によっては、他の学問領域の規範が優先的に摂取される場合もあるかもしれない。しかし、教育学の問題を扱う以上は、他分野と比較した場合の教育学の特殊性や固有性が考慮されるべきだ。宗像が述べた通り、教育行政は教育理念やイデオロギーと分離できず、今日においても七尾養護学校事件や日の丸・君が代強制裁判等、教育実践や教育内容への国家介入が行われている。新自由主義改革と同時に国家主義・新保守主義が台頭している今日において、戦後教育行政学が主張した、国家による教育内容への介入への批判は、現在においては、なお、重要である。

以上より、新自由主義下における教育改革を批判するためには、現実を精緻に描く実証的な研究と、教育法学において培われてきた規範研究が必要であると考えられる。そのため、「実証的研究と規範的研究が手を携えるべき」(下司等、274 頁)との青木の発言は重要だ。ただし、これまでの規範とそれぞれの親学問における規範がいかに歩み寄るのかについては、今後の課題であると言えよう。

(宇野由紀子、小長井晶子、坂野愛実、松田香南)

## 〔注〕

- 1 兼子は、兼子仁・磯崎辰五郎（1968）『法律学全集 16 教育法・衛生法』（有斐閣、1-2 頁）においても特殊法としての教育法研究の必要性について述べている。
- 2 非権力的な指導助言権とは、指揮監督とは異なり、「法的拘束力を伴わないが、内容の教育専門的水準のゆえに教師等にたいしおのずから指導性を有するという形の文化的な実効性を予定されている、教育法独特な権限・作用」（兼子 1978、356 頁）である。
- 3 混合事項については、兼子（1978、352 頁）参照。
- 4 今橋は、1960年代から70年代の「都市化」、産業構造、生活様式の変動など日本社会の構造変動により、地域社会・学区社会、子どもの家庭生活と意識が変容していくなか、「学校教育の基調は、変動する地域と子どもの生活の見直し、新たな再生への道ではなく、教育内容の国家統制・画一化、『能力主義』教育への包摂、教師・生徒への『管理主義』教育によって、学校の非地域的性格を強めることであった。」と指摘する（今橋 1983、58 頁）。
- 5 今橋は、教育法学が特殊法分野として成立するにあたり、兼子教育法学が果たした役割の大きさを指摘し、兼子（1978）を教育法学の「基礎理論的検討の到達点として認識される」（今橋 1983、20 頁）ものと位置づける。
- 6 今橋は、『教育法と法社会学』（三省堂、1983）のなかで「国民の教育権論」を『『国民の教育権』理論』と表しているが、本稿では、他章・節との関係から「国民の教育権論」とする。
- 7 例えば、『日本行政学会年報』に掲載された青木（2004）に対する書評では、「政治学・行政学における政策過程論や政府間関係論などの知見を十分に踏まえており、その意味で、行政学にとってもきわめて興味深い研究となっている」（市川 2005、159 頁）と評されている。このように、同書は、行政学と教育行政学との対話という点で高く評価されるものである。
- 8 青木（2019a、48 頁）は、親学問からの移入を契機とする構造改革の必要性を痛感する例として内外事項区分論をあげ、「あまりにも重箱の隅をつつくような議論の域に陥っている」と述べた上で、この議論は政府間関係論とストリートレベルの官僚制論の応用として捉えればよいとする。ただし、青木（2011、42-49 頁）は、自らの研究と共通の対象を扱う過去の先行研究については「実証方法が素朴であっても、あるいはイデオロギー色が強くても」、「領域情報という点では引用すべき価値を備えている」ため、先行研究として適切に引用すべきとする。

## 〔文献〕

- 青木栄一（2004）『教育行政の政府間関係』多賀出版。
- 青木栄一（2007）「領域間政治の時代の教育行政学のアイデンティティ」『日本教育行政学会年報』第 33 号、53-71 頁。
- 青木栄一（2009）「教育政策研究の現在」『教育学研究』第 76 巻第 1 号、44-51 頁。
- 青木栄一（2011）「方法としての比較を用いた教育行政学のリノベーション」『教育学研究』第 78 巻第 4 号、374-385 頁。
- 青木栄一（2019a）「教育行政学と Politics of Education との間」『教育学研究』第 86 巻第 2 号、201-211 頁。
- 青木栄一（2019b）「教育行政学」下司晶・丸山英樹・青木栄一・濱中淳子・仁平典宏・石井英真・岩下誠編『教育研究の新章』世織書房。
- 市川喜崇（2005）「青木栄一『教育行政の政府間関係』」『年報行政研究』第 40 号、159-162 頁。
- 今橋盛勝（1983）『教育法と法社会学』三省堂。
- 岩下誠「西洋教育史 教育社会史研究の誕生と終焉？」『教育研究の新章』世織書房、61-86 頁。

- 兼子仁（1978）『教育法〔新版〕』有斐閣。
- 黒崎勲（1992）「教育権の論理から教育制度の理論へ」『教育学年報 1 教育研究の現在』世織書房。
- 黒崎勲（1999）『教育行政学』岩波書店。
- 黒崎勲（2005）「教育行政制度原理の転換と教育行政学の課題」『日本教育行政学会年報』第 31 巻、5-19 頁。
- 黒崎勲（2008）「内的事項外的事項区分論と専門職主義の偏見—『教育学としての教育行政研究』批判についての批判的考察—」『日本教育行政学会年報』第 34 巻、90-105 頁。
- 広瀬裕子（2004）「教育政策は価値観に関与しないというテーゼの見直し：自律する『情愛的個人』という視覚から（教育行政の社会的基盤、I 年報フォーラム）」『日本教育行政学会年報』第 30 巻、33-47 頁。
- 下司晶・丸山英樹・青木栄一・濱中淳子・仁平典宏・石井英真・岩下誠編（2019）『教育研究の新章』世織書房。
- 高橋哲（2011）「教育法学における教育学的側面の展開と課題」『日本教育法学会年報』第 40 巻、35-49 頁。
- 高橋哲（2019）「教育法学『防御の教育法学』から『攻めの教育法学』へ」『教育研究の新章』世織書房、199-221 頁。
- 仁平典宏（2019）「教育社会学 アクティベーション的展開とその外部」『教育研究の新章』世織書房、285-313 頁。
- 広瀬裕子（2006）「教育行政と『政府介入』の問題：内野正幸氏の問いかけに対して（II 教育行政学への問いかけ）」『日本教育行政学会年報』第 32 巻、69-73 頁。
- 広瀬裕子（2010）「教育政策を分析するグランドセオリーの再考：『戦略的』公私二元論（I <特集> 教育政策研究の視覚と方法）」『日本教育政策学会年報』17 巻、32-45 頁。
- 宗像誠也（1954）『教育行政学序説』有斐閣。
- 宗像誠也編（1966）『教育基本法』新評論。
- 世取山洋介（2012）「公教育の無償性と憲法」世取山洋介、福祉国家構想研究会編『新福祉国家構想②公教育の無償性を実現する—教育財政法の再構築』大月書店、455-475 頁。

## 〔附記〕

本稿は、名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育科学専攻自治会主催（企画・運営：野村駿・上地香杜）による読書会での議論をもとに執筆されたものである。読書会での文献は下司晶・丸山英樹・青木栄一・濱中淳子・仁平典宏・石井英真・岩下誠編（2019）『教育研究の新章』（世織書房）である。読書会や本企画の趣旨については、本誌の「趣旨説明」を参照されたい。

