

## 「教育行政の政治的中立性」の擬制性

— 立憲民主主義との関連で —

小林 建 一<sup>1</sup>

### はじめに

教育行政の原理の一つとして、「教育行政の中立性」があげられている。教育行政に限定した中立性の概念である。これより広い概念に、教育活動を含めた、教育の全体を視野に入れる「教育の中立性」がある。この概念については、池田のように、「宗教的中立性」、「政治的中立性」、「行政的中立性」に分類して議論する立場が見られる。ここでは、教育は「何に対して」あるいは「何から」の中立であるかの観点から、中立性が議論されているので、行政的中立性は教育が教育行政に対して、もしくは教育行政から中立であるということになり、かえって意味が不明である。このため、平原(55-64)や黒崎(163-168)は、このような概念に代わって、教育行政を主体とした、「教育行政の中立性」という概念を用い、教育の中立性ではなく、範囲を狭く限定して、教育行政が中立的に行われるべきことについて議論している。

すでに、教育の宗教的中立性と教育の政治的中立性については、必ずしも十分ではないものの議論がなされ、意味内容も明確にされつつある。

これに比べると、教育行政の中立性は心もとないといえる。これまでの議論においては、それは「教育行政の政治的中立性」と「教育行政の宗教的中立性」とに分けられてきた。宗教的中立性についてはとくに問題はないが、教育行政の政治的中立性は複雑な問題が絡んでおり、解決の糸口がなかなか見つからないのが現状である。

わが国では、三権分立制と議院内閣制のもとで、国会の制定した法律や法律の委任にもとづき、内閣により行政執行がなされる。そして、実際の行政過程においては、多数派たる政権の教育政策は、教育行政を所管する文部科学省の行政施策を通じて実施されていく。しかし、行政執行は、権力均衡を考慮してさまざまな規制を受ける。このような規制は、憲法にもとづいて政治を行う立憲主義のもとでは当然のことである。このためには、主権者が自ら政治に参加する民主政治の制度を必要とする。「民主主義は、単に多数者支配の政治を意味せず、実をともなった立憲民主主義でなければならないのである。」(芦部 17)

このような立憲民主主義のもとでの現実の政治は、政党政治である。選挙で勝利した政党が行政権の行使にまで影響力を及ぼすことのできるしくみは、やはり行政の政治的中立性にとっては空虚なもの映る。とくに、教育行政は、国民の人格や思想の形成にかかわる行政分野であるだけに、政党の政治意思を排除できないなら、教育が政治の道具と化してしまう。たとえ、政権交代の可能性があったとしても、政党の教育への介入はつねに憂慮されよう。そこで、「法の支配」や「法治主義」の原理の徹底によって、非政治的な行政のしくみを構築することができないかなど、政治的中立性はなおも追究されるべき課題である。

ところが、教育行政の政治的中立性については、法の明文規定はない。教育行政を担当する文部科学省自体が中立性を明言しているわけではないが、教育基本法第14条第2項等にもとづ

<sup>1</sup>生物資源科学部・システム科学技術学部(非常勤)

いて、教育の政治的中立性の確保を学校等に求めるために監督を強めてきた<sup>1</sup>。このことから、自らが政治的中立性を守る立場であることを自覚していると推定されているにすぎない。一方、冒頭で述べたような教育行政の研究においては、教育行政の政治的中立性は規範的な原理として提起されてきた。また、教育基本法の第16条第1項の解釈問題としても議論されているが、「教育に対する不当な支配」の主体に教育行政もなりうるのかどうか問われている。

このように、教育行政の政治的中立性は、法の明文規定がなくとも、教育行政の主体や客体のみならず、教育界や学界からもつねに意識されてきたといえる。しかし、それは、教育基本法第14条と第16条の規定、その他の教育関係法令を根拠にした法的擬制とはいえない。むしろ、法のレベルを超えて、法制定権力のもとになる政治のレベルにおいて、擬制を考えなければならない。しかも、立憲民主主義の政治制度のもとでは、その政治的枠組みとの関連性を重視する必要がある。

教育行政の政治的中立性が擬制であるならば、それを乗り越えるためには、立憲民主制においては、立法的解決が信頼性のあるものと想定される。しかしながら、法律は政治的多数派の意思決定の帰結と見なされるから、立憲主義に形式的に適合するとしても、つねに擬制の問題がつきまとう。

本論文は、立憲民主主義の政治制度のもとにおいて、法の明文規定を欠く教育行政の政治的中立性の原理をあいまいで不明確なものにしている要因が何であり、加えて、教育行政をめぐる政治構造が政治的中立性を実現不可能なものにしているにもかかわらず、その原理を正当化するための擬制が行われていることを明らかにし、将来的にこれを克服するための課題を提起する。

## 1 議院内閣制と教育行政

わが国では、現行憲法のもとに立憲民主主義の政治形態がとられている。憲法の基本原則とされる三権分立主義は、立法を国会、行政を内閣、司法を裁判所にそれぞれ担わせるが、この

三権が完全に独立しているのではない。三権の間に抑制と均衡がはかられている。このうち教育を所管する行政に注目すると、それを担う内閣は国会における多数派によって構成され、行政実務が行われる。これを議院内閣制といっている<sup>2</sup>。

この議院内閣制は、政党内閣制でもある。というのは、国民を代表する国会議員の圧倒的多数は特定の政治思想をもつ政党に所属しており、特定の国民の利益を優先する政党政治のもとに、行政を執行するからである。しかしながら、憲法上は、国会議員は「全国民の代表」である。それは、近代初期に掲げられた「代表」の理念として、「民主制を実効的にうごかすための代表」であると同時に、「部分利益からの独立」である（樋口 153-154）。このような理念のもとでは、露骨に特定の国民のみの利益をはかるのでは、その政党は選挙制度を通じて国政の場から排除されてしまうであろう。ゆえに、全国民に共通的に利益を供与しつつ、特定の国民の利益にも配慮するのである。

このように、わが国の行政は議院内閣制のもとに政党政治の影響を強く受けるのであるが、教育行政についても変わらないだろうか。

教育行政は文部科学省が担当する。文部科学大臣が最高権力者である。文部科学大臣は、内閣の一員であり、国会の多数派から選出された内閣の最高権力者である内閣総理大臣の一存により任免される。ゆえに、教育行政は内閣と一体であるといえる。これに対し、地方の教育行政制度は教育委員会制度である。地方政府の最高権力者の首長とは、ある程度の独立性が保たれている。しかし、最近の制度改革により、首長の教育行政への関与がだいぶ強まるようになった。これまでも、新藤（教育委員会 130-184）、青木（文部科学省 192-209）が指摘するように、中央教育行政と地方教育行政は国の教育意思が上位下達的に、教育現場に浸透するしくみが構築されてきた。だから、首長と教育委員会の関係性いかによるが、国と地方の関係が一層複雑になる中で、全体的構造としては、教育行政は官僚統制がより強化されるに至ったといえる。

もとより、今日の「行政国家現象」（濱島ほ

か 120) は、行政官僚制が肥大化し、行政裁量権が拡大するなど、「行政権の優位」に象徴される。この行政官僚制が好ましいかどうかについては、必ずしも意見の一致が見られない(飯尾 35-75、曾我、行政学 74-95、川人 177-183、待鳥 209-220)。官僚制の行政は、専門的知識・技術にもとづくので政治的に中立であると評価される反面、秘密主義で不透明であり、特定の利益や権益を優先する傾向があるため偏っていると批判もある(川人 180-181)。

行政権の優位は立法権、司法権に対するそれであり、三権分立の不均衡状態が帰結しているにすぎないが<sup>3</sup>、行政権力の淵源は依然として立法権を担う国会にある。つまり、国会の信任がなければ、内閣は存立しえない。議院内閣制は、このような統治のしくみとして採用されているが、国会の多数派の政党によって掌握されるため、行政運営に党派的な偏りが生じるおそれがある。このため、行政委員会の制度は、内閣または大臣の所轄にありながら、政治的中立性を確保する必要から、職務行使の独立性を認めるべく設けられている。しかし、教育行政を担う文部科学省は、国家行政組織の一つとして行政機関に位置づけられるので、国家行政の政治的中立性については配慮していないといえる。これは、地方教育行政が若干の問題はあるものの、教育委員会制度を設け、行政の政治的中立性への配慮を行っていることと異なる。

ここに、教育行政の一貫性や統一性という意味では矛盾があり、国レベルから地方レベルにわたる行政運営上の複雑さの要因があると解することができる。戦前の帝国憲法のもとでは、教育行政は文部省が内務行政の一環として、地方教育行政を指揮・監督する権力行政であったが(辻田)、戦後の日本国憲法のもとでは非権力的な指導・助言行政へと転換した。また、地方教育行政内部においても、たとえば教育委員会と学校は指導・助言の関係が基本となっている。

ところが、先述のように、教育行政の実態は指揮・監督行政となっている。これに政党政治と議院内閣制を通じて、党派的な教育意思が反映されることになれば、政治的中立性はまったく空虚なものとなる。たしかに、今後とも制度上、政権交代は可能であり、選挙での勝利に

より教育行政の掌握もできるので、不公正ではないと反論されるかもしれない。高安(272-273)は、「適切な政党間競争が行われ、さらには政権交代の可能性が本格化しなければ、司法などがおおきな存在感を発揮することは難しいかもしれない。憲法の拘束力もまた、政党間競争に依拠しており、政党間競争は憲法のあり方にさえ影響を与える可能性がある。」という。これは、政権交代が可能となるには、政党間競争が不可欠であり、同時に、立憲主義と民主主義の枠組みが重要な役割を果たすことを示唆するものである。教育行政の政治的中立性を追究することは、このような枠組みを考慮する必要があるのである。

そこで次には、立憲民主主義の構造を検証し、その中に教育行政の政治的中立性をどのように位置づけることができるか、考察することにした。

## 2 立憲民主主義と教育行政の政治的中立性

立憲民主主義とは、「立憲主義」を前提とした「民主主義」である。高橋ほかによれば、立憲主義は「憲法に基づいて政治を行うという原理。」(1326)であり、民主主義は「極めて多義的であるが、・・・一応、人民が国家の権力を所有し、同時に、自ら権力を行使することと定義できるであろう。」(1257)だから、これらの原理を枠組みとする政治制度が、立憲民主制であるといえる。これは、近代の立憲主義の思想と、民主主義を実現しようとする政治形態である民主制が結合した政治制度を意味している。そして、この制度の基礎となっている立憲民主主義には、憲法によって、すべての国家機関の権力行使から国民の自由と権利を守るために、その権力を制限するにとどまらず、民主主義の多数決原理にもとづく専横によって、自由・権利を侵害することを許さないという意味が含まれている<sup>4</sup>。しかし、立憲民主主義を標榜する欧米先進国においてもそうであるように、立憲主義にしても、また民主主義にしても難題に直面している。

立憲主義は、立憲君主制と立憲民主制の2つのモデルに分けられることは自明であり、現代

のそれは後者である。日本国憲法もこの立場をとり、憲法制定権力者は主権者たる国民である(高橋 30,269)。このような憲法であるなら、選挙で勝利した党派が多数派として法律を制定し、権力の永続化、少数派の差別や人権侵害をはかってはならず、政権交代を可能とする民主的ルールが整備され、人権侵害立法の違憲審査などの制度装置が十分に機能することが要請される(井上・小林 159-160)。井上(Ⅲ)は、このような立憲主義を「法の支配の理念を憲法規範に具現して統治権力を統制する企て」と定義づける。しかし、そうした立憲主義が実現されるどころか、それが民主主義によって破壊される危惧さえ抱かれている。樋口・小林(38-41)の指摘するように、立憲主義の「憲法によって権力を制限し、憲法を権力に遵守させる」という原理を、主権者たる国民によって選ばれた国会議員が民主主義＝「人民の支配」を優先させる論理でもってふみにじる事態が生じている。すなわち、立憲主義＝「法の支配」と民主主義＝「人民の支配」とは共存するときも、対立するときもあり、両者のバランスをとることが重要だが、今はその感覚が失われつつある。

このように、立憲主義を圧倒するような今日の民主主義とは、どのような問題や課題を抱えているのであろうか。民主主義についての議論や研究はきわめて多彩かつ豊富である。しかし、これらの先行する業績を十分にフォローすることは困難である。

あえてまとめるならば、政治学者の佐々木(政治学講義 126-172)の指摘するように、民主主義は「多義性」と「論争性」に満ちたものである。すなわち、ごく単純化しても、今日の自由民主主義においては、間接民主主義的な代表制の形態で、議会の多数派が行政府の長たる首相を選ぶ議院内閣制と、直接的に行政府の長を選ぶ大統領制が存在するとともに、支配型には多数決型と合意型の区別をすることができるが、これらの形態や型が複雑に絡み合っていて、それぞれ優劣をつけるのは困難である。また、代表制が不十分であり、多数決、合意のいずれの支配型であっても、さまざまな直接的な参加や討論などの直接民主主義的な過程を経るべきである、などという議論が論争的に提起される

ようになった<sup>5</sup>。

このように、民主主義は完璧な政治体制ではない。しかし、民主主義の理論と実践の両面での矛盾や課題を克服していくならば、民主主義は立憲主義と均衡することがより可能となり、立憲民主主義が機能していくものと想定することができる。それでは、この立憲民主主義のもとに国家権力の一端を担う行政府はどのように位置づけられ、行政対象に公平に対処するために政治的中立性を確保することができるのだろうか。とくに、国民の人格・思想形成にまで影響する教育に関わる行政において、それが達成できるのだろうか。

そこで、今日の立憲民主主義にもとづく民主政治が要請されるなかで、行政はどのような位置にあるのだろうか。

「政治主導」の言葉が目立っている。内閣をトップとする行政府は、これまでは政策決定において行政官僚による「官主導」を担ってきたが、これにとって代わったのが政治家であり、政策決定における政治主導が顕著になってきている(新藤,政治主導、佐々木,民主主義)。ところが、政治主導の原動力たる政治の世界は、党派的な争いが熾烈であるため、政策は自ずと党派的なものとなる。政策は行政を通じて遂行されるのであるから、行政が政治的に中立であるべきだとすれば、問題である。このことから、佐々木(民主主義 129)は、政策の「党派性」と行政の「中立性」の両立を課題として提起する。また、新藤(政治主導 174-177)は、政治主導の安定性を官僚の政治的中立性に求める。だから、両者は、行政の政治的中立性の実現を可能と考える立場といえる。これは、立憲民主主義に対する期待のあらわれであるのだろうか。

果たして、立憲民主主義に対し、このような信頼を寄せることができるのだろうか。立憲民主主義に陥弊はないのだろうか。デモクラシーについての整理を試みた空井(50-79)は、立憲主義にしても、権利・義務や自由にしても、政府の「作動」を必要とするが、これが行われるのは「デモクラシー型の政治体制(民主体制)」によって規律されている民主政治であると分析する。ここでは、立憲民主主義の政治が政府の行動いかにかかっていることが表明されてい

ると見るべきである。しかし、民主体制においても、レファレンダムや選挙を通してそれを毀損する政策が決定されることがあり、司法府を含む政府がそれを拒否することはできるが、それよりも上位の政策や最上位の政策である憲法を超えることを拒否できるかどうかは疑問とされる（空井 220-221）。つまり究極的には、政府は憲法を超えるような緊迫した政治抗争や、物理的暴力の行使可能となる事態においては姿を消しつつあるのである。

民主政治といえども、このような政治過程を想定できるのであるから、立憲民主主義は政府の行動に左右される不確実な政治原理であるばかりか、この政府の一部を構成する行政府が政治的中立性を確保する原理と考えるのは、幻想であるかのようである。けっきょく、立憲民主主義は、教育行政においても政治的中立性を担保するには、脆弱な政治原理といえるのではない。

加えて、行政官僚制の固有の問題が絡んでくる。行政官僚制一般の研究については、行政学の分野を中心に豊富な業績がある。また、日本の官僚制に焦点化し、戦後に限定してみても、古くは辻（行政学、日本官僚制）に始まり曾我（現代官僚制）に至るまで研究が積み重ねられている。これらの研究から読み取ることができるのは、官僚制は制度の枠組みの中では上意下達的に効率的に機能するが、一方で政治権力によって支配されやすいことである。後者は、先に述べた議院内閣制のもとでは当然の帰結である。しかし逆に、行政機関である官僚制組織が民主制のもとに構成された政治機関の権限を侵食し、あるいは事実上政治の実権を握る官僚政治に陥ることがありうる（田口 20、西尾 227-228）。たしかに、たとえば選挙制度改革のように政治機関がきわめて党派的になり、与党を利用する場合には、中立性を保持するため官僚制組織が非協力の立場をとることが考えられるが、それでも政党内閣の必然的な党派的政策に対して抑制機能を働かせる、反・脱党派的な行動として疑問とされることになる（西尾 230-231）。このように、立憲民主主義のもとにおいても、行政官僚制が政治的な中立性を確保することは非常に困難である。とくに、行政官僚制

内部で何が中立なのかを判断することは容易でない。外からの批判や対抗を排除する独善主義に陥るならば、立憲民主主義という大前提をくつがえすことになる。今日の行政官僚制のままでは、教育行政も例外ではなく、政治的中立性に関する明快な解答はでてこないであろう。

以上のように、立憲民主主義の政治制度においても、議院内閣制をとることが容易に政治的多数者支配を許してしまうだけでなく、官が政治に優位して官僚政治が行われても、党派性を免れないことが明らかである。こうなれば、行政の政治的中立性の確保は非現実的な理想のようにも見えてくる。ただ、教育は人格・思想形成に関わり、やがては投票等の政治行動にも大きく影響するのだから、自由な選択を保障する教育を不可欠とする。教育行政が党派적であれば、そのような教育は不可能である。そのための制度の構築を模索し、実現可能かどうかを追究することが必要になろう。しかし、それは未踏の世界であると同時に、教育行政の政治的中立性の実現という幻想を抱かせる点で、立憲民主主義の陥穽にはまることではないだろうか。

このような陥穽は、教育行政の政治的中立性の実現可能性の言説を通して、教育行政が非政治的なものであるという誤解を招き、教育行政に政治性が存在しないかのごとく錯覚を生じさせるおそれがある。そこで次には、この問題について追究することにしたい。

### 3 教育行政の政治性と非政治性

教育行政ではなく教育の政治的中立性は、政府（統治者）のみならず、その統制の対象となっている被治者の側からも主張されている。政府にとって、特定の政治的な、あるいは党派的な教育によって反政府的な市民が形成されたのでは、自己の地位が危うくなるからである。逆に、被治者は自由であるべき人格・思想形成が政治的な統制や支配に服してしまうからである。

これに対して、教育行政の政治的中立性は、もっぱら学問研究の立場を含めて、被治者の側から主張される。旧教育基本法の第10条第1項における教育の「不当な支配」の主体には、教

育行政も含まれることが、昭和51年の旭川学力テスト事件最高裁判決においても解釈されている。ところが、現行教育基本法第16条第1項の規定は、教育は「不当な支配」に服してはならず、「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」とされる。教育行政はこのような法律の定めとその委任に従って行われるのだから（「教育行政の法律主義」）、不当な支配にならないと解され、教育行政の政治的中立性を論じるまでもないとする論理的帰結となるだろう。しかし、このような政治問題化の回避は、改正の意図を含めてかえって政治性を感じさせるだけである。被治者にとっては、教育行政の政治的中立性は確保されることが課題なのである。

以上のような教育行政の政治性と非政治性の問題は、立法、司法、行政から成る国家の統治作用と根本的に関わっている。これら作用のすべては、政治の所産である。つとに、行政学者の辻（日本官僚制 2）や田口（6）が述べているように、行政も政治的環境と密接である。つまり、政治性から逃れられないのである。したがって、たとえ現行の立憲民主主義のもとで権力分立制をとっても、議院（政党）内閣制であるなら、内閣を構成する文部科学省の担う教育行政が多数派の党派的な偏向から免れることは困難である。それでは、独立行政委員会のような行政組織であれば、可能となるのだろうか。さらに、会計検査院のように、憲法に規定した合議制の独立機関が教育行政を担うのであれば、党派性や政治的偏向を免れるのであろうか。

独立した行政組織としては、たとえば、新藤（教育委員会 208）の提唱する「中央教育委員会」のような独立した中央教育行政組織＝独立行政委員会があげられる。公正取引委員会がその例とされる。このような行政組織には、独任制と合議制があるものの、最終的意思決定者ないし意思決定参加権者を組織独自で決めるのか、それとも内閣の任命によるのかによって異なる。教育行政の政治的中立性を確保するためには、組織独自に決定できるしくみでなければならないが、その場合でも決定権者たちの政治性・党派性が問題になる。

最後の会計検査院に類似した組織については、

教育に関する組織は憲法に規定がないので、必要であれば憲法を改正するしかないが、今日の憲法改正論議からしても非現実的である。かつて、憲法学者の小林（憲法政策論 133-140,263-270）が内閣から独立した合議制の仮称「学芸院」の創設を提案した。同じく憲法学の内野（170-171）は、机上の議論としつつも、これを教育内容の政治的多数決による決定よりも違憲と評価される可能性の少ない制度ととらえている。しかし、行政学者の真淵（385-397）は、会計検査院が憲法上、内閣から独立性を認められていると解釈されているので、法制度上は盤石であるとしつつ、検査対象機関への遠慮があることや、政権与党に対する遠慮から「政策形成としての政治的決定としての中立」となっていないという実態を指摘し、実際にその独立性を維持することは困難であると述べる。

以上のような独立性の強い組織は、再検討するに値するが、多量かつ深い考究を必要とするので、本論文においてはこれ以上追究しない。

立憲民主主義の政治は、民主的に政権交代を可能にする制度をもっている。この制度を通して政権交代が実現しても、教育行政の継続性のためにはその政治的中立性が不可欠である。ところが、教育行政を担う文部（科学）省は、教育の政治的中立性を強調し、それに違反すると自ら判断した行為に対し警告を発し、あるいは厳しく対処し、世間の目を向けさせることを通して、教育行政は非政治的であることを装ってきた。つとに小林（現代教育 160-161）は、このような手法が「高度に政治的である」ことについて指摘していた。教育行政の政治的中立性は不問にしながら、教育の政治的中立性にはきわめて神経をとがらしてきたといえる。それを非政治的な教育行政として喧伝しながら、日教組との対立・闘争、国家主義的な道德教育の導入・強化、政治教育への抑制的態度、教師の政治的偏向教育への厳罰化と教員の政治的中立性確保関係法の制定など政治的な抑圧や措置はもちろん、「期待される人間像」や「愛国心教育」など経済界や政権の支持勢力の意向を汲み上げた教育政策の推進に見るように、政治性を濃厚にする教育行政を展開してきた。

このように、文部（科学）省による教育行政

は、政治的中立性の実現・確保どころか、戦後の占領期の一時期を除いて、冷戦から今日に至るまで、継続的に党派的・政治的偏向という意味での政治性に満ちたものであった。小玉による、戦後の教育における「脱政治化」と「再政治化」の過程分析は、注目すべき研究である。しかし、これは教育政策の変遷をとらえたものである。このような教育政策を展開してきた文部（科学）省自体の教育行政は、非政治性を巧みに装いながら、政治性を発揮してきたといえる。それは、冷戦以来、長期の保守安定政権のもとでの継続的な政治化の道程と見ることができる。

行政学者の金井は、権力と行政の関係の考察にあたり、教育行政について、「為政者は教育・文化を用いて、支配を効果的に遂行しようとします。特に、被治者が子供のうちに、為政者の考えるよい教育・文化を、内面的に注入するのが効果的です。大人になってから『教化』するよりは、子供の方が感受性は高いからです。こうして、義務教育から始まる長期の教育課程によって、『主体』<sup>サブジェクト</sup>を作るわけです。」(349)と明快に述べている。金井はまた、被治者が支配される能力としての知力をつけることは、為政者にとっては潜在的な危険でもあることを指摘する(349-350)。この点にかんがみると、政権与党や教育行政の側から、教育の政治的中立性を守るための警告がつねに発せられてきたことの原因がわかる。

このため、政権交代が可能でも、議院内閣制のもとでの行政官僚制である限り、教育行政の政治性は避けられない。しかし、教育行政内部の自律的・主体的な判断により政治的中立性を確保するため、組織をあげて政治支配を排除することは考えられないのであろうか。曾我（現代官僚制 18-19）が実証研究において明らかにしたように、政治介入がまったくなくても、自らの意思で党派的な存在になり、中立性を失うこともあるという官僚制の特性に注目すると、悲観的にならざるをえない。

ゆえに、教育行政から政治性を取りはずことは非常に困難であり、教育行政の政治的中立性は、実現しえない原理を実現しようものと見なす「擬制」(fiction)なのではないか。それは

また、別の見方をすると、「歴史的現実こそくせばフィクションである」（新藤，教育委員会 199）といえることができるかもしれない。それでは、どのような構造と性格の擬制であろうか。

#### 4 擬制としての教育行政の政治的中立性

昭和51年5月21日の旭川学力テスト事件最高裁判決は、「政党政治の下で多数決原理によっ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って左右されるものである・・・」  
・党派的政治的観念や利害によって支配されるべきでは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には、  
・・・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」と述べる。これは、教育行政の役割や政治的中立性について直接言及したものではない。政党政治のもとでは、教育への国家介入が「できるだけ抑制的である」ことによって、教育行政の政治的中立性を確保すべきことを間接的に提起したものであろう。

教育法研究の立場に目を移すと、たとえば内野(169-170)は、教育行政が執行される仕組みは、何らの抑制機能が働かないままに政権与党の教育意思を多かれ少なかれ教育の機関や現場に反映させるものとなっており、このことは、教育行政における教育専門性や指導助言性をもちだしても変わらないと述べ、教育行政の政治的中立性の確保の困難性を表明する。ましてや、教育法学界の有力な立場とされる兼子(214)においては、「政治的多数決によって教育内容を権力的に決定強制していくことの不適切さ」が批判され、教育行政の政治的中立性への期待は前提にされていない。

このように、人格・思想形成に関わる教育への政治的影響を排除することを司法府は要請し、有力な教育法学説は期待不可能と認識する。しかし、このような要請や認識は、教育行政の政治的中立性が原理として法の明文により規定されていないことにも由来しているのではないか。そこでよく行われるのが、法的擬制である。

擬制は、広義には虚構や作り事をいう。笹倉(419)は、「擬制とは、実際にはAと異なるBを、何らかの重要な構成要素に関する類似性

(本質的類似性)に基づいてAだと見なすことである。」と定義している。教育行政の政治的中立性については、教育法の法文上の「見なす」や類似性を示唆する規定は見あたらないので、法的擬制は意図されていない。しかし、広義の擬制にはあてはまる。これまでの検討からも、教育行政の政治的中立性の原理の成立は、確信をもてないものであった。原初的に成立不可能な原理を成立可能な原理のように吹聴することは、虚構や作り事につながりかねないが、規範的な要請は依然として存続している。このような難題を抱えているせいか、教育行政の政治的中立性の問題についての先行研究はあまり多くはない。この原理の成立については、肯定論と否定論がある。

肯定論の一つとして、文部官僚経験者の法論理を取り上げる。すなわち、近代国家における議会制民主主義のもとでは、各政党が政策実現に向けて国会の多数を占めるために争うが、制定された法律は「国民の全体の意志として統合されたもの」であり、行政はこの法律に従い「国民全体の協同の利益のために行われる」執行機能であるから、「行政は特定の政党や政治勢力のためのものではなく、政治に対し原理的に中立である。」(鈴木 33)と説明される。しかし、政策実現の争いの結果としての法律であるのに、それがどうして中立的で国民の全体の意志として統合されたものとなるのか、無理な擬制が行われているのではないか。さらに、政治と行政を峻別し、政治は争いで党派性が顕著あるが、法律を執行する行政は中立であるとする。本論文においてすでに明らかにしたように、議会制民主主義でも国会の制定法は多数派の意志決定である。また、不正な法や悪法の問題があるにもかかわらず、法律をすべて正義に適ったものと正当化し、それを執行する行政を無条件的に政治的中立と認める。これも擬制である。鈴木の方法論は二重の意味で擬制といえる。

このような肯定論に対して、市川(290)の否定論に注目したい。すなわち、教育行政を政党政治や一般行政から分離しても、それが公共的な集団的意志決定であれば「政治」である(この意味では、「学校政治」も存在する)。いいかえると、行政とは政治の執行なのであるか

ら、本来的に教育行政の政治的中立性は実現不可能な原理である。このような教育行政の必然的な政治化は、与党政治に従属する教育行政を容認することにつながる。

以上のように、鈴木が議会制民主主義のもとでは、教育行政の政治的中立性が絶対的に成立するという論理を展開し、市川は行政が政治の執行だからそれが絶対的に不可能であるという論理を駆使する。しかし、両者の論理は同根である。ともに政治と行政の連続性を、事実として形式論理的に説明するのみで、事実を肯定ないし正当化するからである。事実を出発点とし事実の確認に終わるこれらの観点に対し、規範的な観点から追究するならば、結論は異なるものとなる。

荒井は、教育行政の政治的中立性の原理の規範化を提起する。これは、特定の価値観を他の諸説と比較検討せずに教え込む、「インドクトリネーション教育の禁止を保障する教育制度のあり方を示す規範」として中立性の原理をとらえている。ところが、教育行政が政治化しているのだから、集団的な意志決定の場をとらえる教育政治の規範的議論が必要であると主張する。この要点は、事実として教育行政の政治的中立性は確保できていないが、規範としては可能だから、教育行政を政治化する意志決定が正しいかどうかを議論しなければならないとする。教育行政の政治化に挑戦し、政治過程において政治的中立性の原理を規範的に探ろうとする新たな観点を評価できるが、インドクトリネーション教育の禁止によって、その原理が確立するかどうかのような限定された観点到に陥っているのではない。

このような荒井の論理と似た論理が最近、提起されている。青木(文部科学省 271)は、文科省をはじめ教育界は「政治から逃げない」ことであり、「『政治的中立性』を叫ぶ政治性」には口をつむぐ自らの姿勢を自覚すべきであると主張する。なぜならば、教育委員会制度などは社会の諸勢力の政治的対立の解としてできたからである。そして重ねて、文科省をはじめ教育界は「政治闘争から逃げるべきではない」と檄を飛ばしている。政治過程に入り込み、教育行政の事実を把握すべきとする点までは荒井説



と重なる。しかし、それ以上には、教育行政の政治的中立性の議論に立ち入らない構成であり、市川説とも重なる。要するに、教育行政は政治の所産であり、教育に関わる諸制度は政治闘争の妥協の帰結だから、政治的中立性は実現するはずもないのである。

しかし、現実には、文科省等の教育行政側にとっては、教育行政の政治的中立性の原理は利用価値がある。教育行政の政治化は、早くから一定の与党政治の安定的継続によって、教育法の行政解釈や行政立法、行政指導、財政措置などの専門的技術を通して、政治的中立性を装いながら、巧みに強められてきたのではないか。今日の教育行政研究は、与党政治と教育行政を所管する文科省の関係構造の歴史的・現実的な実態分析の結果からも、政治的中立性を擁護できないことを明らかにしている（辻田、青木ほか、解剖）。そして、より具体的に与党政治が貫徹する政治化の状況について、行政学研究の新藤（分権と改革 50-51、教育委員会 14-15）は、文科省と教育委員会の関係が指揮監督から指導助言に転換したが、それは名目にすぎず、文科省から教育現場への管理統制と指揮監督が貫徹する縦割り行政が強固につくられていると、根拠を示して指摘している。

たしかに、法の明文規定が存在しないので、教育法制度上の原理としては成立していない。慣習的事実や理に適った論理としての条理を見出すのは困難であるから、慣習法や条理法による成立も考えられない。また、法的擬制として再考するにしても、関連する法律の条文が乏しい。教育基本法第16条第1項の教育行政が「不当な支配に服する」ことがないようにすべきであるとか、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第4条第4項の教育委員の同一政党に属する人数制限に関する規定にもとづく、「政党政治からの中立」への要請はあるが、これらを根拠とする法的擬制は論理の飛躍であろう。

それでもなお、この原理の成立を主張するには、何らかの擬制をせざるをえないが、教育行政が政治化しているのだから、それは教育行政の政治的中立性の「政治的」擬制というべきであろう。この政治的に擬制された中立性は、いかなる立場でも援用することができる。たとえ

ば、政権交代にともない今までの野党が与党になれば、行政権を掌握し、教育行政の政治的中立性を装いながら、自らの政党や党派、立場の利害や目的を追求することができる。それでも、立憲民主主義の枠組みを超えることにはならない。とすれば、政治的中立性は、教育行政に党派的な支配を及ぼしたい立場のみならず、また逆に、党派的な支配を排除したい立場にとっては、たとえ擬制であっても利用する価値のあるものとなろう。

こうした政治的擬制を乗り越えるには、立憲民主主義のもとで正義に適った明確な立法は必要になると考えられるが、政党政治のもとで果たして実現できるのであろうか。教育行政の政治的中立性を実現できるような、正義に適った立法を行い、自らをも縛る政党が民主政治の舞台に登場する可能性がまったくないともいえない。このような筋道がどれほど可能かについては、大変困難ではあるが、今後の追及すべき課題である。

## おわりに

教育行政の政治的中立性は、その擬制的性格が濃厚である。このため、いかなる立場からも主張され利用されうる原理となってしまう、それだけにその空虚性が響く。不偏不党で、いかなる立場や勢力などにも与せず、絶対的に中正・中立の姿勢をとることが教育行政の政治的中立性であるならば、政党制や代表制、議院内閣制などのない統治システムであれば可能かもしれない。しかし、そのような政治社会では、立憲民主主義が成り立つであろうか。立憲民主主義は陥穽をもち合わせているものの、動かしがたい現実の政治原理・制度である。

だから、教育行政の政治的中立性という「擬制」をそのままに放置しておくのではなく、何らかの措置が必要である。筆者は立法化を提言したい。たしかに、政党政治のもとにおいて議会の多数決で制定される法律は、自ずと党派性を帯びると考えられる。しかし、現行の憲法や教育基本法を見てもわかるように、徹頭徹尾、完璧なまでに制定当時の多数派の党派性が貫かれているものではない。憲法の平和主義や人権

保障のように、普遍的な規定も存在するし、教育基本法の条項によっては党派の立場にかかわらず合意できるものも見られる。憲法改正にあたっては、国会に超党派の憲法審査会が設けられ調査・審議が進められるのであるから、国民の人格・思想形成に関わる教育の政治や行政からの中立性を確保する法律を制定するには、このような組織に準ずる組織が望ましいといえる。

そのような準備を十分整えたうえで、一般的な法律よりも、現行の教育基本法のような位置を占める特別な基本法を新たに制定することを提言したい。これは、現行の教育基本法の改正でも可能であろう。これらの場合においても、組織や運営、作用などについて解釈が分かれる余地がないほどに、具体的で詳細な規定を設けるべきことを提起したい。明白な文理解釈以外の解釈の必要があれば、解釈に党派性が入り込む危険があるからである。

最後に、憲法改正によってもこの問題に対処できると考えられるので、若干言及したい。憲法第90条の会計検査院の規定のように、教育行政の政治的中立性を確保するための組織の規定を新設することが不可能ではないと思われる。その際には、条文を詳細で具体的なものにするべきである。この場合は、先にも少し述べた、三権から独立した仮称の「学芸院」を憲法上の制度・組織とし、設置・運用することについて再検討することが必要となろう。

## 註

<sup>1</sup> 学校については、この教育基本法の規定にもとづき政治的中立性が求められていることが明らかである。このほかの明文規定としては、社会教育法の第23条第1項第2号に公民館の政治的中立性が定められている。これは、社会教育の政治的中立性に関する規定と認められるが、最近の裁判における判決によって一定の見解が示された。すなわち、埼玉県内の公民館による館報への平和を望むことを歌った俳句の掲載拒否が公民館の政治的中立性にもとづくという、教育行政の主張がしりぞけられた。このように、教育行政は教育の政治的中立性の確保のために監督機能を強めてきたが、自らが政治性を判断することの政治的中立性については不問である。

<sup>2</sup> いいかえると、「立法府の多数派代表政府を指揮監督する議院内閣制において、立法権と行政権は内閣総理大臣を介して『融合』しているのである。」(真淵 222) このような議院内閣制のしくみと機能について、真淵は最近の議論として「制度的に強い首相を戴く内閣」という「ウェストミンスター型議院内閣制」の問題をあげ、内閣総理大臣の指導力がどこまで高まったかをテストしていく必要があるとする(222-233)。それは、二大政党制と政権交代を本質とする英国型の議院内閣制をモデルとしてきた日本政治の帰結でもあるが、高安は真似るだけでなく自省しながら、議院内閣制のバージョン・アップをはかっていくべきことを提起している。また、最近よく議論される「官邸主導」に注目すると、政権与党の総裁でもある内閣総理大臣が立法府の多数派の指導者としてのみならず、内閣の首長であるため行政府の最高責任者として、絶大な権力を行使できるようなくみができあがりつつあることをうかがうことができる。これは、国民を代表していない公務員による「官僚主導」を克服しようとする、国民を代表する政治家による「政治主導」の一種と目されるが、多数派の代表である一人の人間に極端に権力が集中する場合である。

3 真淵 (151-157) は、内閣提出法案が質量ともに議員提出法案を圧倒していること、政府と与党間の調整が国会外で行われていることなどを根拠に、国会が行政を統制していないという通説的見解に対して、野党には政府提出法案を廃案に追い込む機会があることを理由に異議を唱える。また、日本の司法、とくに最高裁は政策形成や違憲判断に消極的であるが、それは裁判官人事を行う最高裁の事務総局という行政機関が政府や与党の顔色をうかがっているからである。この裁判官人事については、憲法学の立場からも、裁判の公正のために裁判 (官) の独立が必要であるという観点からは好ましいとはいえず、「司法権の独立は、必ずしも自動的に裁判の独立を意味しないのである。」といわれる (樋口 174)。しかし、上述の真淵は、裁判所が行政機関に統制力を発揮した例もあると指摘している。このように、行政に対する国会と裁判所によるある程度の統制はなされているといってもよいだろう。

4 立憲主義と民主主義は対立する概念ととらえられる傾向にあった。立憲主義が憲法によって国家を縛り、国民の自由と権利を守るという意味に理解されてきたものの、民主主義は多数決で物事を決定しようとする考え方であるからである。しかし、立憲主義に反することでも民主主義として正当化してしまうことに対しては疑問が提起されてきた。奥平・木村 (26-32) は、立憲主義は国家の問題であり、民主主義は社会の問題であるという前提に立って、両者は「一体不二」であることを、ジョン・ロールズ著『正義論』の「民主主義的な立憲主義」からの着想にもとづいてとらえる。すなわち、単なる多数決としての民主主義ではなく、憲法の人権保障や違憲立法審査の制度装置による濾過を経た内容的に正しい民主主義でなければならない。なお、ロールズ Rawls (301) は、この奥平のいう「民主主義的な立憲主義」を“constitutional democracy” (「立憲デモクラシー」) という概念で表記している。

5 たとえば、佐々木 (民主主義 37-114) の議論は、代表制の問題について提起している。

すなわち、選挙民主主義という観点から、代表は「みなし」であり、必ずしも多数者の利益ばかりがはかれるのではなく、強い発言力をもつ一部の特定の少数者の利益をはかっている実態を指摘し、また代表制の不十分さを克服するうえで、参加や不服従の意義を認めるほかに、世論を形成し、安定した民主政治のために「世論の支配」が重要であることに言及している。待鳥は、このような代表政治について、民意と政治家の関係性を問い直す観点から、代表制民主主義の原理や構造、制度をとらえ、改革の方向を示すことを試みている。

### 参考文献

- 青木栄一編『文部科学省の解剖』東京：東信堂、2019。
- 、『文部科学省』東京：中央公論新社、2021。
- 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法第四版』東京：岩波書店、2007。
- 荒井文昭『「教育行政の政治的中立性」をめぐる課題』東京都立大学『人文学報教育学』第32号 (1997)、105-107。
- 飯尾潤『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ』東京：中央公論新社、2007。
- 池田賢市「教育制度の基本原則」教育制度研究会編『要説教育制度 [新訂第二版]』東京：学術図書出版社、2007、32-33。
- 市川昭午『教育行政の理論と構造』東京：教育開発研究所、1975。
- 井上達夫・小林よしのり『ザ・議論』東京：毎日新聞出版、2016。
- 井上達夫『立憲主義という企て』東京：東京大学出版会、2019。
- 内野正幸『教育の権利と自由』東京：有斐閣、1994。
- 奥平康弘・木村草太『未完の憲法』東京：潮出版社、2014。
- 金井利之『行政学講義—日本官僚制を解剖する』東京：筑摩書房、2018。
- 兼子仁『教育法 (新版)』東京：有斐閣、1981。
- 川人貞史『議員内閣制』シリーズ日本の政治・

- 1、東京：東京大学出版会、2015。
- 黒崎勲『教育行政学』東京：岩波書店、1999。
- 小玉重夫『教育政治学を拓く』東京：勁草書房、2016。
- 小林直樹『現代教育の条件—その再生をねがって』東京：有斐閣、1983。
- 、『憲法政策論』東京：日本評論社、1991。
- 佐々木毅『政治学講義』東京：東京大学出版会、2002。
- 、『民主主義という不思議な仕組み』東京：筑摩書房、2018。
- 笹倉秀夫『法哲学講義』東京：東京大学出版会、2010。
- 新藤宗幸『分権と改革—時代の文脈を読む』横浜：世織書房、2004。
- 、『政治主導—官僚制を問いなおす』東京：筑摩書房、2012。
- 、『教育委員会—何が問題か』東京：岩波書店、2013。
- 鈴木勲「教育行政の基本原則」木田宏編『教育行政』東京：東信堂、1989、33。
- 曾我謙悟『行政学』東京：有斐閣、2013。
- 、2016)『現代日本の官僚制』東京：東京大学出版会、2016。
- 空井護『デモクラシーの整理法』東京：岩波書店、2020。
- 高橋和之『立憲主義と日本国憲法第2版』東京：有斐閣、2012。
- 高橋和之ほか編『法律学小辞典第5版』東京：有斐閣、2016。
- 高安健将『議院内閣制—変貌する英国モデル』東京：中央公論新社、2018。
- 田口富久治『行政学要論』東京：有斐閣、1990。
- 辻清明『行政学概論上巻』東京：東京大学出版会、1967。
- 、『日本官僚制の研究』東京：弘文堂、1952、『日本官僚制の研究〔新版〕』東京：東京大学出版会、1969。
- 辻田真佐憲『文部省の研究—「理想の日本人像」を求めた百五十年』東京：文藝春秋、2017。
- 西尾勝『行政学〔新版〕』東京：有斐閣、2013。
- 浜島朗・竹内郁郎・石川晃弘編『社会学小辞典〔新版〕』東京：有斐閣、1997。
- 樋口陽一『憲法と国家—同時代を問う』東京：岩波書店、1999。
- 樋口陽一・小林節『「憲法改正」の真実』東京：集英社、2016。
- 平原春好『教育行政学』東京：東京大学出版会、1993。
- 待鳥聡史『代議制民主主義—「民意」と「政治家」を問い直す』東京：中央公論新社、2015。
- 真淵勝『行政学（新版）』東京：有斐閣、2020。
- ロールズ, ジョン『正義論 改定版』川本隆史・福岡聡・神島裕子訳。東京：紀伊國屋書店、2010。