

# 教育委員会制度における「文化的営み」と「政治的営み」

—東京都中野区準公選制（1995年廃止）を事例として—

“Cultural Enterprises” and “Political Enterprises”  
in the System of the Board of Education

西 東 克 介

Katsusuke Saito

## I はじめに

東京都中野区準公選制教育委員会制度（以下「準公選制」と呼ぶ）は、成立する前から1995年1月に廃止されるまで、候補者を選定する過程、すなわち選挙の過程が、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」と呼ぶ）の政治的中立性の趣旨に反し、そこに偏向した「政治」があらわれるという批判が自民党や文部省（「文部省」は2001（平成13）年1月に「文部科学省」と名称変更がなされたが、本論ではその内容から判断して、旧名称を使った。）を中心とする準公選制に反対の側からあった。自民党は、例えばかつての公選制教育委員会制度（以下「公選制」と呼ぶ）のマイナス面として「①選挙による政治的な争いが教育委員会の中に持ち込まれるようになった。②委員として本当にふさわしい人よりも強力な組織を持った人が当選しやすかった」の2点を挙げ、準公選制もこれと同じだとしている<sup>(1)</sup>。だが、これは準公選制（公選制）が本来持つ特徴を指摘したにすぎない。

だからこそ、かつて日本教職員組合（以下「日教組」と呼ぶ）がかなりの勢力を持っていた時代に、自民党（保守勢力）は公選制をそのままにしておくことはできなかった。自民党には、教育行政が日教組に「牛耳られてしまう」という危機感が強くあった<sup>(2)</sup>。このように政治や教育行政におけるイデオロギー対立の激しかった時代に、地教行法の任命制教育委員会制度（以下「任命制」と呼ぶ）へと敢然と方向転換したことは、自民党にとって、続く55年体制の防波堤の一つとなるほど政治的に非常に重要な役割を果たしてきたと言ってよい<sup>(3)</sup>。

他方で、自民党や文部省と鋭く対立していた日

教組が、かつての公選制を本気で復活しようと思っていたのかどうか疑問である。このことは中野区の準公選制（公選制）を求める運動の過程にもあらわれた。1976年6月の議会で、「教育委員の公選制を推進する請願」を出しただけで自らは動こうとしない都教組中野支部（以下「中野支部」と呼ぶ）に対して批判の声があがった<sup>(4)</sup>。というのは、準公選制になり、現実には教育行政への中野支部の要求が白日のもとにさらされれば、やはり一般の区民と対立する要求内容があることを中野支部は自覚していたからではないか。当然ではあるが、組合活動は政治的あるいは身分保障の為の運動とならざるを得ない面を持つので、その活動のすべてが子どもや親の為になされているのではない。つまり、自民党・文部省と日教組の長い間の対立は、少なくとも国民の教育行政や学校への参加を促す仕組みへの大きなエネルギーには決してつながらなかった。教員集団（学校や教職員組合）を支えることになった「国民的教育権論」にはこの点で限界があった<sup>(5)</sup>。

すでに20年にわたり文部省が教育委員会活性化を呼びかけたり、その方策をあれこれ講じているが<sup>(6)</sup>、果たしてそうした努力は、全国の都道府県や市町村の教育委員会に受け入れられ根づいていくのであろうか。その答えは残念ながら否であろう<sup>(7)</sup>。一部法改正はあったが、現状の教育行政機関は、国民が身近である教育について議論できない制度なのである。さらに、近隣にある学校などの教育機関も決して議論できる仕組みではない。新しく設けられた学校評議員制度は合議制の機関ではないので、校長の使い方によっては新たな密室「政治」が生じる可能性が高い。国全体としては、これだけ教育について長い間議論になり、教育改革が進められているにもかかわらず

ある。これでは、多くの国民は、教育行政機関や学校に「どっぷりと」いつまでも依存するしかないし、そこから脱することができない。

準公選制は、長期で見れば、教育行政機関や学校あるいは地域社会の「文化的営み」を通じてこうした状況から少しでも脱皮できる可能性を持つ制度ではなかったか。校内暴力・いじめ・不登校などの問題も、その初期には、学校や教育委員会がマスコミから集中的に随分と叩かれてきたが、近年では、家庭や地域社会にも問題があるという言い方になってきた。学校教育の基盤は家庭や地域社会である。この基盤を着実に積み上げ活性化させていく。つまり、私たちの生活・行動様式である「伝統的で閉鎖的な」「文化的営み」から、「民主的で開放的な」「文化的営み」を注入し変化させていくことにこそ、教育委員会制度（教育行政）本来の役割があると考ええる。学校はさらにその中核であろう。また、他方で私たちの生活・行動様式である「伝統的で閉鎖的な」「政治的営み」から、「民主的で開放的な」「政治的営み」を注入し変化させていくことも重要である。このように、本制度を論者は「文化的営み」と「政治的営み」が絡む中枢機関であると考えるが、その絡み方を理論的に本論は探求していく。

本論では、本制度を「文化的営み」と「政治的営み」という視点から分析し、あえて本制度の価値について検討してみたい。準公選制は「文化的営み」だとして、「政治的営み」ではないとした側。準公選制が「政治的営み」だとして、これに反対した側。準公選制は、はたして「文化的営み」なのか、「政治的営み」なのか。

本論で使う「文化的営み」、「政治的営み」という表現は、行政を「公共目的を追求する集合的営為」とした片岡寛光の概念定義に依拠し、論者が敷衍したものである<sup>(8)</sup>。論者がここでいう「文化的営み」とは、「（準公選制を含む）行政の教育・文化についての任務に関わりながら文化的な何ものかを伝達・生成する集合的営為」をさすものと考えたい。準公選制を支援した専門家は中野区の「こうした準公選を、教育についての文化運動と位置づけ」ている<sup>(9)</sup>。これに対して、「政治的営み」とは「（準公選を含む）行政の教育・文化についての任務に関わり合うことで生み出される権

力現象としての集合的営為」をさすものと考えたい。準公選制に反対する自民党・文部省は、準公選制が地教行法の原則である「教育行政の政治的中立性」に違反するとしたのである<sup>(10)</sup>。

## II 東京都中野区準公選制教育委員会制度と「文化的営み」・「政治的営み」

### 1 文化と「文化的営み」

culture としての文化とは、広辞苑によれば「人間が学習によって社会から習得した生活の仕方の総称。衣食住を初め技術・学問・芸術・道徳・宗教など物心両面にわたる生活形成の様式と内容を含む」<sup>(11)</sup>とある。元来栽培を意味していたが、転じて「ドイツ語では教養的な意味が強く、英語とくにアメリカ流の文化人類学では、生活様式的なものへの傾斜が激し」<sup>(12)</sup>くなっている。前者のドイツの哲学や芸術思想における「文化」(Kultur)は、「理念的な目標をめざす精神によって生み出された所産」<sup>(13)</sup>とされる。また後者は、クラックホーンの定義によると、「文化とは歴史的に形成された外面的および内面的な生活様式 design for living のシステムであり、グループの全員もしくは特定の成員によって共有されているもの」<sup>(14)</sup>である。

もとより文化の定義については、その専門家のものでは多様なものがあり、論者が本論において、簡単に結論づけられるようなことがらではない。そこで、本論における「文化的営み」とは、前章で述べた「（準公選制を含む）行政の教育・文化についての任務に関わりながら文化的な何ものかを伝達・生成する集合的営為」を、前段後者の定義に重きをおいて解釈するものとした。それゆえ、本論では、教育行政機関・教育機関が扱う教育・文化は、行政任務の対象であり、「文化的営み」の意味するところとは区分している。また、前述した「文化」の定義からいえば、行政任務の対象としての教育・文化は「文化」の一部である。それゆえ、この定義からすれば、教育・文化における文化は狭い意味のものである。

制度は前述した後者の文化、つまり論者のいう「文化的営み」によって影響を受け、同じような制度のもとにあっても、そこにあらわれる結果や

効果には違いが出てくる原因となる。このような「文化的営み」は、「一つ一つの制度や慣習の根底にある」もので、「個人が意識することも変えることもできない困難な無意識の構造」<sup>(15)</sup>にある。それにもかかわらず、制度を変えることで「文化的営み」を根本的に変えることは困難でも、これが集団としてかなり変容することはいうまでもない。

## 2 準公選制と「文化的営み」

準公選制は当然ではあるが、地教行法にもとづく任命制を前提とする制度であった。準公選制については「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例（以下「投票条例」と呼ぶ）」（昭和55年7月7日中野区条例21号）と「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例施行規則（以下「施行規則」と呼ぶ）」（昭和55年10月25日中野区規則第48号）に定められた。

その代表的なものをいくつか挙げてみよう。まず、立候補者は、立候補の「届出をする場合、区の住民基本台帳に登録されている年齢満二十年以上の区民六十人以上百人未満の推せん書を添付しなければならない」（投票条例第5条の2）である。これは、「（中野区）教育委員選任問題に関する報告」（昭和55年3月31日）でも（傍点は論者による）述べられたように、「多くの区民がこの人なら」教育委員候補者となるのにふさわしいと考えるような人が、実際に立候補できることがのぞましい<sup>(16)</sup>という考え方を反映させたものである。

さらに第3回目の投票から適用された改正施行規則には、投票の結果、「得票数が、区民投票を実施する年の前年の十月一日現在における区の住民基本台帳に登録されている年齢満二十年以上の者の数の五十分の一（その数百に満たない端数が生じたときは、これを切り捨てるものとする。以下「規定数」という）に達した立候補者の氏名」（改正施行規則第五条の二の二）を参考として、区長が教育委員を任命する（投票条例第二条）。「得票数が規定数に達した立候補者については、そのことが確認された時点で得票数の計算を停止し、その得票順位を明らかにしないものとする。」（同第五条の二の2）<sup>(17)</sup>

このように、確かに一般の選挙制度にはない工

夫がなされている。前述した報告には、単なる公選制と異なり、つまり一般の政治選挙と異なり、地域住民の文化的活動として、いわば「文化的投票制」という性質をもつことがふさわしい、と述べられている。加えて、投票勧誘活動も、「多くの住民が教育・文化的な雰囲気の中で自由に展開していけることが望ましい」としている<sup>(18)</sup>。このように、中野区教育委員選任問題専門委員（兼子仁〔東京都立大学教授〕、神田修〔立正大学教授〕、松原治郎〔東京大学教授〕、室俊司〔立教大学教授〕、吉田善明〔明治大学教授〕。職名はいずれも当時のもの）は「文化的投票制」という準公選制の理念ともいうべきものを報告の中で述べ、そのプロセスを非常に重要視している。論者はこうしたプロセスが数十年続けば「伝統的・閉鎖的」な「文化的営み」から「民主的・開放的」な「文化的な営み」に変容する可能性が高まるであろうと考えている。その意味で、準公選制は短期的に教育・文化の結果を求めなければ、我が国では今一度評価し直す価値をもつと考えている。

ただ、「文化的」という意味が、5人の専門家は「政治」や「政治的」なものとは異なるという。制度を変えたので当然な面はあるが、彼らのいう「文化的」な意味は、常に理想をめざし、悪しき意味での「政治」や「政治的」なものがないようにという願いのようなものに論者にはとれる。あるいは、また彼らのいう「文化的」には、常に「政治的営み」のない前進が続くかのようにとれる。さらに、彼らは「文化」と「文化的」という用語に前節で述べたドイツの「文化」（Kultur）概念にある「理念的な目標をめざす精神」を常に含めているのではないかと考えている。

論者のいう本論における「文化的営み」は、いわゆる政治的活動であれ、文化的活動であれ、双方の活動の基盤であると考ええる。それゆえ、単純に言えば、何となく過ごす日常生活では気づきにくいものの、ときとして人間の活動に明確なマイナスやプラスをもたらすものといえよう<sup>(19)</sup>。ただ、いわゆる政治的活動にしばしばマイナス面が生じているだけで、いわゆる文化的活動にも「政治」や「政治的」なマイナスの側面が、行政と関係していればやはり出てくるのである。それでも

制度を変えることで、従来の制度に比べればプラス面をより顕著にしていける可能性があれば、その制度に重要な価値があるのである。それが準公選制であると考えている。

### 3 準公選制と「政治的営み」

準公選制について、文部省は東京都教育委員会に対して、中野区で準公選制が実施されることがないように、区議会で準公選制廃止が決まる（1994年＝平成6年1月。施行は1995年＝平成7年1月）前々年と前年にまで文部省通知を出している。その内容は投票条例が「区長の専属的権限である教育委員候補者の選定権の行使について、条例で法的な制約を加えるという点において、違法な内容をもつもの」（文部省通知、文教第170号、平成4年2月20日）で、その区民投票制度が「教育行政の政治的中立性を強く要求している同法（地教行法）の趣旨に反する」（文部省通知、同上）としている<sup>(20)</sup>。

他方では「はじめに」でも述べたように、文部省は20年も教育委員会の活性化を強く促している。準公選制（公選制）にすればすべての問題が解決するわけではまったくないが、少なくとも地教行法のままでは活性化しえないことを文部省自体がすでに認識していたはずである。そのことは、平成10年9月21日の中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方について』の中に、教育委員会や学校への地域住民の参画や協力が促されていることからわかる。ただ、この答申で論者が気になるのは、これまで自民党と文部省が強く準公選制（公選制）に反対してきたことに遠慮しているのか、あくまで住民は教育行政への「参画」としている。答申には「参画」についての定義は見あたらないが、文脈からすれば「補助的な役割」にすぎないということであろう。決定に影響を与えるという意味での「参加（出席という意味で使われている箇所はあるが）」とはしていない。だが、任命制の枠の中とはいえ、この答申に一貫して流れている理念と内容は準公選制（公選制）の理念や制度と部分的にかなり相通じるものがある<sup>(21)</sup>。

加治佐哲也は、注目すべき実証研究を1991年に発表している。彼は都道府県教育委員の調査を

もとにした論文の中で、委員の活動を活発にさせている要因の一つとして、「特定団体の利益の実現や特定の教育問題の解決に動機づけられた、つまり具体的ではっきりした活動目標を持って就任することが、活発な活動につながっている」としている。さらに「選出基盤をもたない委員は、一般的な教育問題や教育事情の認知はできても、住民の個別的利害や具体的な教育問題はなかなか感知できない」という。これらは積極的な「政治的営み」といえる。だが、彼の言うように、現行の任命制ではこのような教育委員は少ないし、教育委員の「非政治化」がこのような状況を固定化させてきたのである<sup>(22)</sup>。まさに「非政治化」は論者のいう悪しき意味での「文化的営み」を固定化させ、悪しき意味での見えない消極的な「政治化」を教育行政の政治的中立であるかのように国民に浸透させてきたのである。その意味で自民党・文部省の責任は大きい。

先に挙げた答申の第3章5の「地域住民の教育行政への参画の促進」には、「教育委員会会議の公開・傍聴を推進するとともに、積極的な広報に努めること」など、準公選制（公選制）という点を除けば、準公選制が促進してきた事がいくつも挙げられている。しかし、このようなことがこれまでの任命制の枠のなかで可能であろうか。加治佐は、住民の中に強い支持基盤があれば、その代表として教育委員が活発に動き、動く必要がでてくるという<sup>(23)</sup>。だとするなら、任命制のままであるにしても、彼のいう面を制度的に設けなければ、教育委員会を活性化することは困難であろう。つまり、「文化的営み」が民主的な側面を強くし、それによって良き「政治的営み」が促進されるような仕組みを現行の制度の中で積極的に取り入れることがその活性化につながるのである。

### 4 準公選制の価値

アメリカの教育委員会は一般に公選制でわが国と異なるが、公選制という枠の中で同じ様な経験をしている。革新主義の時代に確立した無党派による教育委員選挙により、教育委員の活動や教育行政が閉鎖的になるところが多く出てきて、党派による教育委員選挙に戻したところがかかなりある。教育委員や教育長を公選としている州教育行政機

関の場合、合わせて10を超える州が党派による選挙を認めている<sup>(24)</sup>。

我が国では、最終的には地教行法にもとづき、議会が教育委員の同意権を持つので、ここでも「政治的な営み」は、任命制であれ、準公選制であれ避けられない。だが、区議会という区民に見えるところでなく、区長は教育委員候補者を事前に区議会と相談するのが慣習化していたようである。このように見えないところで事実上の決定をするほうが議会には民主的であると考えられてきた。こうした事前の相談は、当時以前から今日までの日本全体の慣習であり続けたと考えられるが、これが地教行法にいう教育行政の中立性であるなら問題である。我が国の教育行政における根本的な問題は、このような私たちの「文化的営み」の在り方が問われているのである。準公選制はこれをまさに私たちに突きつけたのである。

準公選制が始められてから、第3回目(1989年)に区長が議会に同意を求めた3人の教育委員うち、1人が議会で承認されなかった。このような議会の判断は、準公選制の理念ないしは趣旨を歪めるものとする見方もある。教育が政治に歪められてしまったという人もいよう。当時の新聞は1名が区議会で同意拒否されたことに関して、「試練迎えた教育委員準公選—中野区議会選任拒否・民意反映に限界?」と題した記事を掲載した。確かに、このとき議会の自民党議員は3人全員に反対するなど準公選制が政治によって厳しい局面に立たされた<sup>(25)</sup>。

だが、準公選制本来の価値は、このようにどの議員あるいはどの政党が、どういう理由で教育委員候補者に反対したのかが明確になるというところにむしろ価値があるし、そこに注目しなければならない。議員や政党が議会という政治の場で単にイデオロギーや党派的な考えで候補者に反対しているのか、それとも教育行政への悪しき影響を危惧しての反対なのか、その理由が区民にわかりやすくなるのが、この制度の一つの重要な長所である。このときの議会の同意拒否はむしろ準公選制を継続して行くにあたって、「しんどい」過程になってもプラスであるにとらえるべきであった。ここを乗り越えなければ、いつまでも教育行政は密室的なものになるしかない。

単なる任命制では、前述したように教育委員候補者について首長と議会の事前の相談ということになりやすい。そうでないにしても、準公選というプロセスがなければ、議会で候補者に関する議論が行われたとしても、区民にはもちろん議員にもどういう人物がよくわかりにくい。また、現行の任命制による候補者が議会であれこれと議論されるのはとてもつらいことではないのか。その点、準公選による候補者はそのくらいの覚悟ができていてもよいはずである。準公選制によって、開かれた「政治的な営み」から最終的に理想の価値が配慮された上で、教育委員を選べばよいのである。これによって「文化的営み」も「民主的・開放的」なものへと変容するかもしれない。

また、投票条例にもとづく選挙結果は、区長が教育委員を任命する際のあくまで参考である。その結果をすべて尊重する区長がいてもいいし、選挙の過程や規定数に達した立候補者に問題があると思えば、立候補をしなかった人や規定数に達しなかった立候補者が教育委員に任命されてもよいはずである。むしろ、こうしたことが頻繁に生じると、投票条例の趣旨が歪められていく恐れはあるが、区長(首長)には地教行法と自らの選挙による正当性があるので、区長の判断に委ねればよいのである。

以上のように、地教行法のもとでは、区長が委員を任命し、議会に同意を得なければならない。ということは、教育委員にふさわしい人物を任命するといっても、そこには政治的な判断(「政治的な営み」)は避けられない。問題は、その判断に良き「文化的営み」を育み、かつこれにより教育行政を改善することのできる委員候補であるかを慎重に熟慮したかどうかである。それが区民に見える制度が準公選制であり、見えにくい制度が現行の任命制なのである。

### III 政治としての教育行政

#### 1 教育行政における「政治的な営み」・「文化的営み」

単純にいうと教育行政に「政治」は避けられない。公選制であれ、任命制であれ、教育委員会は行政機関であり、権力を行使する機関である。た

だ当然のことながら、この制度はその程度についての議論はあるにしても民主主義を前提としている。この民主主義を前提とする教育行政機関が、その権限を行使しつつ、教育・文化に関する公共目的を追求する集合的営為が教育行政である。

したがって、いかなる教育・文化政策を追求していくのかという内容の問題と、これをいかなる教育行政機関や教育機関が担い、どのように決めていくのかという問題は密接な関係はあるにしても、別個に考えなければならない。より民主主義的な教育行政機関や教育機関、それに民主主義を大切にする教育者が、よりよい教育とよりよい結果をもたらすとはかぎらないからである<sup>(26)</sup>。もちろん、これには組織や個人の能力によるところが大きいのと思われるが、教育を受ける側の能力や時代による社会環境の違いもあろう。

こうしたことは、個々のケースでまったく状況が違うが、一つには大学・大学院の研究者の間にある師弟関係を想像すれば理解できよう。また、行政に関わる教育・文化の内容に対して、教育行政機関や教育機関が民主的であるように指導・助言することはケースによっては慎重でなければならないことからいえる。狭い意味での教育・文化の活動は、行政外部における場合はもちろん、行政内部や両者の中間的なものであっても、必ずしも民主主義的に行われることがその価値を高めるとは言えないからである。

それでは、さらにここでは現行の教育行政機関、つまり任命制の基本的な特徴から、準公選制について論じていきたい。周知のように、現行の任命制は過度な政治的支配を教育行政において避けようとしている。教育委員のメンバーが過半数を超えて同一の政党に所属してはならない（地教行法第4条）、と規定されているのは、そのような意味においてである<sup>(27)</sup>。しかし、過半数を超えなければ政党に所属する委員を認めていることから、教育委員会制度そのものの本来の性質からしても、「政治的な営み」は避けられない。

準公選制に賛成している側は、準公選制の過程や準公選制の教育委員会制度による教育行政は「政治」ではないという。だが、準公選制が単なる任命制より、より多くの区民からの意見や考えを聞こうとする姿勢は、民主主義という「政治」

の側面を尊重している姿勢であると同時に、長期的にはこうした姿勢が根づいていけば区民の「文化的な営み」における「民主的・開放的」な側面が豊かになろう。その意味では準公選制を「文化選挙」とか「文化的投票制」と呼び、そうした営みを大切にして区民の意識と行動を高めうるのは、この制度の長所であったといえる。

このように、準公選制に賛成する側が、準公選を実施する過程において、「政治的営み」とは異なった「文化活動」が育まれるという理想を描くのは理解できるし、実際にそうした側面が育まれていくことも否定できない。だが、準公選制がより民主主義的な「政治的営み」を基盤にして、「文化活動」を育もう、つまり論者のいう「民主的・開放的な」「文化的営み」を育もうとしているものであるといえよう。つまり、準公選制であれ、任命制であれ、日常の教育行政の過程には「政治的営み」を避けることはできないのである。ただ、どれだけ悪しき意味での「政治的営み」を抑制できるのか、あるいはこれを良き「政治的営み」へと転換できるのかが重要な鍵となろう。もっともこれらの評価はかなり困難なものになると思われる。

他方で、これまでも述べたように準公選制に反対する人たちは、この制度によって、教育行政、つまり教育委員会制度に「政治的営み」が増大するのを憂慮していた<sup>(28)</sup>。彼らのいう、憂慮される側面はこの制度には明らかに存在する。つまり、現行の任命制教育委員会制度の方が外部からの政治的圧力が少なくすむので、それだけ重要な事項について時間をかけずに冷静な決定をうる、ということもある。

しかし、外部からの圧力が少なくすむという、一見非政治的な制度が独善的な決定を生まないことを保障するものではない。つまり、そこでの密室「政治」の問題はやはり強く残る<sup>(29)</sup>。見なければ、そこには「政治的営み」が存在しないかのように主張するのはまったくおかしい。ひとり教育行政のみならず、あらゆる政治・行政の問題が準公選制が廃止されてからも噴出し続けているが、その主たる原因のほとんどが密室「政治」ないしは密室「行政」にあることはいうまでもない。

## 2 準公選制と民主主義

これまで述べたきたように、準公選制を単純に「政治的営み」であるとして反対したり、単純に「文化的営み」であるとして賛成したりするのはおかしい。準公選制であれ、任命制であれ、教育委員会制度は「政治的営み」であり、かつ「文化的営み」であるからである。

ここでは、この二つを関係づける重要な概念として、民主主義をあげたい。J. B. エルシュテインはこう述べている。「民主主義とは単なる一連の手続き、憲法のことだけではなく、一つの倫理、精神、他人に対する応答の仕方、毎日のわれわれの振舞い方でもあります。」<sup>(30)</sup> つまり、民主主義はそれが実質的に意味あるものとされるためには、常に中身が問われなければならない。それは静態的なものを前提として、日常的に動態的でなければ意味をなさないのである。

このような民主主義は、民主主義的な「政治的営み」であり、これが根づけば「民主的・開放的な」「文化的営み」が育まれていくものと思われる。このような営みは果たして見えないところで育まれうるものであろうか。それこそ、今日の様々な政治や行政の問題は見えないところから発生し、それを複雑化・深刻化させ、しかもその解決には膨大な費用と時間がかかることを予測させてしまう。現在日本の政治や行政にはそのような問題が山積している状態である。その意味でエルシュテインのいう民主主義を本来国民に浸透させていくべき教育委員会制度によって、逆にそれがほとんど閉ざされられてしまった問題はあまりに大きい。

S. ウォリンによると、「デモクラシーの前提をなす批判(クリティーク)とは、現代世界において、いかに多くの力が反文化的であるかを理解し、そうした理解を己の務めとしているような批判のことである」<sup>(31)</sup> という。また、彼は「私にとって文化の政治とは」、「“解決”ではありませんし、そう考えることは人間の生について全く間違った仕方であること」<sup>(32)</sup> だという。そしてこうした立場でなく、「人間の生が前進しうるように問題に明白な形をとらせる可能性という見地から」<sup>(33)</sup>、彼が理解できた唯一の方法を挙げている。「それは民衆が日常生活の中で権力の行使に

関した経験を積み重ねていくことの非常な重要性を指摘し、そのために弁ずること、そして民衆を励まして、きわめて単純で直接的な事柄において日常生活の諸条件を彼ら自身の手中のものと努めることです。教育から環境や学校や病院や老人の世話まで。また彼ら自身の歴史への関心にいたるまで。」<sup>(34)</sup>

だが、管理・運営していく側の「政治」に民主主義がないとすれば、管理・運営される側の学校で教員や生徒達がこのような民主主義を学んでいく機会をもつことはほとんど期待できない。これでは我が国の「民主的・開放的な」「文化的営み」は育ちようがない。このような中で育った子どもが親になっても、民主主義を経験しない人が多いわけだから、問題が発生しても無視するか、過剰な反応になってしまうことが予測しうる。こうした現状は政党支持や思想の違いを越えて憂慮しなければならないはずである。

戦後直後の昭和 23、24 年に文部省が発行し、昭和 28 年まで中学・高校の社会科で使用された『民主主義』という教科書には「民主主義」を野球に例えてこう書いている。「いくら野球のルールを研究し、職業野球のじょうずな試合を熱心に見物しても、それでじょうずに野球ができるようにはならない。じょうずに野球ができるようになるために絶対必要なことは、自分で野球をやってみることである。」<sup>(35)</sup>

このように、民主主義は実践しなければ、その長所も短所もわからないのである。大人になってから、いきなり選挙権が与えられても、その価値をすぐには理解しえないはずである。その結果、戦後 60 年近くがたっても、私たち国民の多くが民主主義を理解できずに、生じる必要がなかったことまで問題として次々に発生しているのである。

## 3 改正地教行法と教育行政

いわゆる地方分権一括法によって、地教行法も改正された(以下改正後の地教行法を「改正地教行法」という)。これらの改正には前章「3」で挙げた答申に沿うよう改正されることが期待されたが、地教行法や答申への逆行ではないかと思われる改正もあった。これらを含めて主たる改正点

を紹介し、最後にこれらを「政治的営み」・「文化的営み」という視点で分析する。

まず取り上げるべきは、政治的イデオロギー色の強すぎた規定がようやく廃止されたことである。それは、地教行法における文部大臣の都道府県教育長の任命承認制と、都道府県教育委員会の市町村教育長の任命承認制の廃止である。任命承認制は地教行法成立当時の政治的事情が大きく影響していたものである。都道府県教育委員会による都道府県教育長任命権と、(市町村長の教育委員任命権と)市町村教育委員会による市町村教育長任命権を、より上位の機関によってコントロールするという、まさに地方自治体の長あるいは地方教育行政機関を政治的に信頼していない制度であった。地方自治体の首長が自民党以外の党員や支持者に長く支配され、この影響が当該自治体の教育長をはじめとした教育行政の人事に波及することを恐れていたものと思われる。

地教行法におけるこれら双方の制度には少し違いがあるので説明しておかねばならない。都道府県教育長は非常勤特別職の都道府県教育委員から構成される教育委員会によって任命される常勤の一般職であった。それゆえ、インフォーマルな現実とはともかく、法律上は都道府県知事が直接教育長の選出に関わっていなかった。ところが政令指定都市を除く市町村教育長の場合は、市町村教育委員を兼ねることになっていた。しかも、教育委員会の会議を主宰し、これを代表する教育委員長も兼ねることすら禁じられていなかった。

つまり、市町村の場合、教育行政における執行の長(教育長)が、せっかく設けられている政策形成のための教育行政機関の委員を、ひどい場合にはその代表である委員長さえ兼ねていたわけである。市町村長の教育行政への関心の度合いにもよるが、これによって市町村長は市町村教育委員のみならず、教育委員を兼ねる教育長にまで自らの欲する人物をあてがうことが可能だった。このようにして選出される市町村教育長に都道府県教育委員会が目を光らせてきたわけである。

より上位の機関による教育長の任命承認制の廃止とともに、市町村教育長が教育委員を兼ねないように、答申は提言していた。また、答申は任命承認制廃止の代わりに、すべての地方自治体の教

育長を議会による承認に変更すべきであるとしていた。ところが任命承認制は廃止されたものの、教育長が教育委員を兼ねる制度が都道府県にも採用されてしまった。改正地教行法においても、教育委員の中から教育委員会が教育長を任命することになっている(第16条2項)。だが、教育委員を地方自治体の首長が任命するので、首長の意向次第では第16条2項の規定はまったく無意味になってしまう。

このことは、平成11年8月11日付けの文部事務次官通知により、「現在の指定都市を除く市町村の教育長と同様に、教育委員会の委員のうちから任命することとなるため、都道府県知事及び指定都市市長が委員の任命を行うに当たっては、あらかじめ、教育長として適任でありその職務の遂行が可能である者を1名以上含めておくことが必要である」<sup>(36)</sup>とされていることからいえる。地方自治体の首長が教育長を兼ねる教育委員任命に関心を持たなければ、第16条2項は生かされよう。だが、その可能性は低いと考えるのが妥当であろう。それでも、さすがに教育長と教育委員長とを兼ねることは都道府県および市町村教育委員会制度双方において禁止されることになった<sup>(37)</sup>。

文部省は長く教育委員会の活性化を促す一方で、改正地教行法からすると、都道府県および市町村の教育委員会が任命し、かつ教育委員を兼ねない教育長というのはその独立性に不安を感じたのではないだろうか。文部省対日教組のイデオロギー闘争がほぼなくなり、首長は多くの場合、無所属で共産党を除く政治勢力に支えられていることが多い。それゆえ、すべての教育長を委員兼任の教育長にしてしまい、より政治的な水平的コントロールを強める総合行政の立場から改正を行ったといえよう<sup>(38)</sup>。

これまで文部省がしばしば強調してきた「教育の政治的中立性」という本法の原則をより歪めてしまう可能性を高めたのではないだろうか。それとも、現実の教育行政機関の閉鎖性を少しでも崩すべく教育行政を一般行政へと「統合」させようとしたのか<sup>(39)</sup>。だとするなら、前述した逆行のように見える改正は、こうした立場からすればよりよくなったととらえられよう。これによって、



改正地教行法の方が都道府県レベルにおける首長の教育行政へのリーダーシップを期待する制度になったといえるからである。つまり、都道府県議会の多数派が与党であれば首長はこれまでより一層教育行政に介入できる仕組みになったことだけは間違いない。

#### IV おわりに

確かに、準公選制が悪しき意味での「政治的営み」に堕してしまう恐れがなかったわけではない。それは立候補者の推薦や選挙の過程、区長の任命や議会の承認の過程を通じてそうした心配が現実のものとなることも十分に予測される。

今日、国民はいわゆる文化を楽しむ、それを理解したり作り出したりする能力も相当高いレベルに達しているはずである。それゆえ、心配はあるにせよ、「政治的営み」を通じて民主主義や「文化的営み」を育まなければ、Ⅱの1で述べた狭い意味での教育・文化の創造が個人的・私的なものばかりに集中し、互いに協働するという「文化的営み」がますます廃れていくことになる(40)。

「公共目的を追求する集合的営為」としての教育行政は、国民を巻き込みながら実施されていった方が、よき方向に進めば、その効果も高くなるはずだ。つまり、過度なまたは不適切な「政治的営み」が生じてそれを住民が自らの行動で排除しつつ、そこから民主主義や「文化的営み」を育んでいくことである。また、そうした意識と実践を国民が積み重ねることこそ、真に国民にとって必要かつ重要なことではないだろうか。

#### 注

- (1) 野田毅(当時の自由民主党国民運動本部長)「なぜ投票拒否運動をするか—教育委員準公選制は違法、廃止の要」、朝日新聞、1989年2月10日。
- (2) 地教行法は、1956年に国会に提出された3つの教育関係法案(他の2つは臨時教育制度設置法案と教科書法案)の中でも、自民党が最も成立に固執した法案。当時の文部大臣清瀬一郎は中央教育審議会に諮問もせず、参議院議長松野鶴平は警視庁予備隊を出動させてまで成立させた。

そしてこの法案成立の約2ヶ月後(7月28日)に、「自民党は幹事長と文教制度調査特別委員長の連名で同党支部連合会に「日教組の教育支配を排除し、教育の中立性を確保するため、委員の人事に留意され

たい」と通知した。さらに8月からは全国10ブロックごとに同党県議、支部役員、地方有力者を集めて文教問題懇談会を開き、本部から全国組織委と文教制度調査特別委の委員が出席して地方のテコ入れを行った。教委から日教組勢力を排除しようという執念をうかがわせる念の入れようだった。」(山崎政人『自民党と教育政策』、岩波新書、1986年、22-24頁。)

- (3) 自民党・文部省対日教組という教育問題における論争・対立は、日教組が分裂するまで常にマスコミを賑わしていた。だが、これらの論争・対立が国民にとって身近な地域であったにしても、教育委員会という公的な場でかつ開かれた議論が行われて来なかったことが、結果として自民党・文部省にとって政治的に有利に働いてきたといえる。だが、政治的にはそうであっても、教育行政的にみると、やはりそうした政治的な有利さが学校や国民の教育力を急速に衰退させてしまったといえる。残念ではあるが、個人や小グループとしてではなく、組織(団体)としての自民党や文部省はもちろん日教組も、表向きはともかく根本的には本気で国民を教育行政の主人公にしようとするのを拒否あるいはためらい続けてきたといえよう。
- (4) 1976年6月の区議会発言記録「あれだけの強い決意をもって陳情を出された教員組合が、その後二度、三度と区長が陳情の趣旨を裏切っているのに対し、区長に対しても議会に対しても、その後強い働きかけをなされないのは一体何であるのか、教育を国民全体のものとして、ともに教育の現場から改革しようという日ごろの叫びは、今回の中野区におけるこの事態を改善しようとする行為なくして、一体どこで実現しようというのでございましょうか。」そして、翌年中野支部は準公選運動を進める準備会の結成を、区内各団体や文化人に呼びかけた。(中野区編『教育委員準公選の記録』、総合労働研究所、1982年、59-63頁。)

また、中野区が千葉県館山に新設する健康学園の給食を民間委託にすべきか否かの議論にも、中野支部や中野区職員労働組合は当然これに反対している。(俵萌子『続・俵萌子の教育委員日記』、毎日新聞社、1988、87-111頁。) 論者は反対してはいけないうのでなく、利害が絡むところについてはこれを公開して議論すべきである、という立場である。これが民主主義に基づく「政治」であることはいままでもない。

- (5) 「教育権論は、……子どもの学習権を基底にすえ、これに対する義務としての親の教育権を認め、これが教師に信託されるという論理構成をとるものであった。そこでは教師の教育権が専門家の教育の自由として内外区分論によって絶対的ともいえる実質をもつものに対して、親の教育権は教師の教育権を正統(当)化するための論理的な媒介としてのみ位置づけられ、名目化している。」(黒崎勲『教育行政学』、岩波書店、1999年、103-106頁。)

このことを中野区役所職員の西山邦一は、以下のように述べている。「教職員にとって、学校が所在する市町村は、赴任地という意味はあっても、自分もその自治体の一員という意識にはなりにくい。した

がって、条件整備について、常に教職員は要求する側にいる。予算折衝では、『教育には納税者は見えない』『行政には子どもが見えない』などと言いかねないのである。』（西山邦一「教育委員会の組織・権限の現状と課題」、『教育改革と地方分権』、日本教育法学会年報第28号、1999年、92頁。）わずかに10頁足らずの現場報告だが、教育行政研究にとって極めて示唆に富む数々の指摘がある。

- (6) 文部省初等中等教育局地方課『教育委員会月報』（第一法規、1983年）の12月号が、木田宏（当時国立教育研究所所長）「教育委員会の活性化」を掲載して以来、同誌にてその為の啓蒙・座談会・全国各地の研修・各教育委員会の具体的取り組みの紹介など、長期の取り組みを続けている。他方では、こうした取り組み以前から中野区の準公選制を否定する論文・記事が断続的に同誌に掲載された。
- (7) 河野和清「市町村教育長のキャリア形成に関する一考察」、西日本教育行政学会第22回大会発表原稿、1頁。この調査によると、1997年の全国市町村教育長589名のうち、60歳から64歳までが35.6%（207人）、65歳から69歳までが33.8%（197人）、そして70歳から75歳までが9.3%（54人）である。実に、77.8%（458人）が60歳以上ということになる。高齢というだけで教育長の資質を評価することはできないが、これでは少なくとも積極的な教育改革を望むのは難しいのではないかと。
- (8) 片岡寛光『国民と行政（行政の理論1）』、早稲田大学出版部、1990年、1頁。
- (9) 新藤宗幸『市民のための自治体学入門』、ちくま学芸文庫、1996年、81頁。
- (10) ダニエル・ベルによれば、文化とは、「一つの社会、一つの集団、また一個の個人にとって」、「アイデンティティー（自己が自己であることを示すもの。じぶんらしさ）を常に保持しようとする過程である」としている。「これは、美的な世界についての一貫した視点と、自己についての道徳的な認識と、生活のスタイルとに執着することで獲得される」という。（ダニエル・ベル著、林雄二郎訳『資本主義の文化的矛盾（上）』、講談社学術文庫、1976年、82頁。）将来的には、このような文化の定義を含めて、本論でいうところの「文化的営み」と「政治的営み」という概念を使い、教育行政をさらに詳細に分析していきたいと考えている。
- (11) 新村出編『広辞苑』（第二版補訂版）、岩波書店、1977年。
- (12) 『哲学事典』、平凡社、1988年、1239頁。
- (13) 森岡清美、塩原勉、本間康平編集代表『新社会学事典』、有斐閣、1993年、1291-1293頁。
- (14) 前掲書『哲学事典』、1239頁。
- (15) 森岡清美、塩原勉、本間康平編集代表『新社会学事典』、有斐閣、1993年、1291-1293頁。
- (16) 神田修・兼子仁編『資料中野区・教育委員準公選を知るために』、エイデル研究所、1985年、153頁。
- (17) 中野区編『教育自治と住民参加（教育委員準公選の記録4）』、エイデル研究所、1994年、204-215頁。
- (18) 神田修・兼子仁編、前掲書、154頁。
- (19) これを論者は我が国の場合集団主義文化と考える。

この概念については、政治文化の概念を絡めて別の機会に学校を事例の中心にして詳細に論じる。

- (20) 神田修・兼子仁編、前掲書、154頁。
- (21) 小川正人編『地方分権改革と学校・教育委員会』、東洋館出版社、1998年、38-45頁。
- (22) 加治佐哲也「教育委員会制度の政治的動態」、上原貞雄編『現代教育行政学研究』、溪水社、1994年、64頁。
- (23) 同上、63-64頁。
- (24) Wilhoit, Gene and Mitchell, Patricia, "Overview of State Education Governance Structure", National Association of State Board of Education, 1992, p.3. 西東克介「アメリカ教育行政の独立性について（2）」、『早稲田政治公法』第25号、1988年、93-94頁。
- (25) 「試練迎えた教育委員準公選—中野区議会選任拒否・民意反映に限界?」、朝日新聞、1989年、4月5日。
- (26) 論者はもちろん教育行政機関や教育機関がより民主主義的な制度に根本的に変革されねばならないと考えている。しかし、民主主義的に変革されることが、予定調和的によりよいあるいは望まれる教育につながるなどと考えてはいけないということである。非常に大ざっぱな議論ではあるが、例えば高校以下の私立と公立の学校に関する保護者の評価は、都道府県や学校による違いはあるが、特に生活指導においては一般に私立の方が高いといわれる。このように評価されている私立の学校運営は、はたして公立にくらべて民主主義的であるといえるだろうか。ほとんどの私立の学校は否であろう。安易な教育行政や教育機関の民主的改革、そしてそれ以上に安易な教育内容の民主的改革は、それが論理的に正しくとも、公立の学校に対する評価をさらに落としてしまうことになる恐れは常にある。学校という教育現場では、学校や教員が生徒に対して民主主義的な側面を大切にしたいと思っても、そうはできないことがいくらかでもある。決してそのままでよいということではなく、現状では、そうはできないことがある（例えば、かなりの部活動や生活指導）ということや学校や教育行政の側が民主主義的な仕組みと過程の中で把握できるような制度を創造すべきである。つまり、生徒への教育内容については必ずしも民主主義的でない部分があろうとも、それを推進していく側の仕組みや過程はできる限り、民主化すべきであると、現段階では論者は考えている。これで教育効果が保障されるわけではないが、少なくとも教育の問題点を現状よりはるかに多くの人々が共有できることは確かであろう。

動物行動学者のK. ローレンツが、「合理的に理解できることだけが、あるいは科学的に証明できることだけが、人類の確実な知的財産である」という迷信は、有害である」（K. ローレンツ著、日高敏隆・大羽更明『文明化した人間の八つの大罪』、思索社、1973年、79頁。）と述べているように、教育を含む「文化」にはこうした側面があることを忘れてはならない。

- (27) 旧教育委員会法の公選による教育委員は、教員の選出禁止ないし制限規定がなく、昭和29年当時都道府県教育委員の6割が日教組系の教員が占めていた（尾形裕康監修、長田三男・尾形利雄共著『我国における教育委員会制度の研究』、大空社、1962年、86

頁)。

地教行法においても、教員の選出禁止ないし制限規定はない。それゆえ、現状でも教員出身の教育委員は多い。さらに、教育委員に教員を含めることを明確に規定すべきだという考え方もあるが、アメリカ教育委員会制度の理念からすればやはり問題がある。教育長が教育現場や教育行政に関わってきた専門家であるからこそ、教育委員はレイマンであるべきで、(元)行政官や(元)教員が委員になるのはこの理念に反する。ただし、教育行政や学校現場の事情を詳細かつ多く知っているのは行政官や教員であるから、審議会やその他の仕組みを通じて彼らの現状報告や意見が教育委員会に十分伝わる工夫が必要であろう。それでも彼らは「専門家」であるから、本来意思決定権を持つ委員会のメンバーに含まれるべきではない。この点は旧教育委員会法も地教行法も問題であり、このことが教育委員会制度のレイマン・コントロールの理念を、国民に、いや教育委員を含む教育行政に携わる人々にすら浸透させなかった大きな原因であろう。

- (28) 林修三は準公選制が「教育の政治的中立性がそこなわれるおそれがあり、教育の政治的中立性の確保をその基本的な目的としている地教行法の趣旨に反する」としている。(林修三「教育委員準公選条例の違法性について」、文部省教育助成局『教育委員会月報』1月号、第一法規、1985年、15頁。)
- (29) 地教行法第4条3項(教育委員の過半数は政党に所属しない)や第11条5項(教育委員が政党その他の政治団体の役員となったり、積極的な政治運動を行うことを禁止している)における教育行政の政治的中立性は完全に政治的運動や活動を禁止しているものではない。ただ形式的に教育委員会全体として一党派に偏ったり、教育委員個人として目立った政治活動を認めない、というものである。このような法律は何ら実質的な意味での政治的中立性を保障するものではない。
- (30) J. B. エルシュテイン著、河合秀和訳『裁かれる民主主義』、岩波書店、1997年、94頁。
- (31) S. ウォリン、鶴見俊輔、D. ラミス「座談会:ラディカル・デモクラシーの可能性」、『世界』2月号、岩波書店、1989年、162-163頁。
- (32) 同上。

(33) 同上。

(34) 同上。

(35) 文部省『民主主義』、径書房、1995年、299-300頁。

(36) このような文部省の通達がわざわざ出ているにもかかわらず、以下のようなことが青森県であった。中里町の住民が、同町の新しい教育長は町長選挙応援の結果だと町長自身が発言したとのうわさの真偽を新聞読者欄で問うた。約1ヶ月後同じ新聞で、町長はうわさを否定し、教育長になる前の教育委員として任命したが、教育長は教育委員の互選であるから、「その選任について、私は関与できる立場にありません」と答えた。いうまでもなく、この「」の部分の回答は、法律を解釈による違いでなく、歪めて住民に伝えている。教育長兼任の教育委員以外の教育委員は非常勤である。常勤の教育長を教育委員で互選させるといってもこれは形式的な手続きで、文部省の通達にもあるように、首長が教育委員を任命する段階で、事実上教育長になる教育委員にその確認をとっているはずである。それにしても、高度な責任ある公職の立場(中里町長名)で、このような発言を堂々と地元新聞で発表することは許されない行為である。

中里町・迷える母「教育委員選任で聞こえる変な話」、東奥日報(夕刊)、2000年(平成12年)10月10日。中里町長「教育委員選任で聞こえる変な話」に、東奥日報(夕刊)、2000年(平成12年)11月6日。

- (37) 加治佐哲也「教育長の任命承認制廃止と新たな選任規定」、小川正人編『新・学校運営と教育行政ハンドブック(新・管理職ハンドブック第5巻)』教育開発研究所、2000年、54-57頁。
- (38) この「水平的コントロール」という表現は、より上位の教育行政機関を含まなければ、「統合型(centralized)コントロール」、あるいは「集権型コントロール」といってよいだろう。前者については、西東克介「アメリカ教育行政の独立性について(1)」、『早稲田政治公法』第24号、1988年、2-4頁を参照。
- (39) 同上。
- (40) 藤田英典「〈教育の政治性〉に関する覚え書き(個性至上主義文化と教育の正統性について)」、森田尚人・藤田英典・黒崎勲・片桐芳雄・佐藤学編『教育の中の政治(教育学年報3)』、世織書房、1994年、139-151頁。