

# 批判公教育論序説 (三)

## 教育裁判論試論 (1) — 処分から裁判への問題視角 —

岡村 達雄

### 承前

本論は公教育批判を批判公教育論として提起し直そうとする一連の論考を引き継ぐものである。それらにおいて試みたのは、〈処分-裁判〉という今日の公教育をめぐる理論的・思想的課題を明らかにして行くことともに、それを支える思想的基盤を検証し、批判公教育論の構築とその方位を定めようとしたものである。

『文学論集』において着手された「批判公教育論序説」(一)および(二)が〈処分-裁判〉という視角から行われたのに対して、本論は〈教育裁判〉という視座から検討される。<sup>(1)</sup>

そこで主たる検討の対象となるのは、公教育における〈主体〉をめぐる問題世界である。それをどのように捉えるか、ということにあった。すでにこれまで、〈処分-裁判〉という観点から、教員処分の実際とその公的支配に果たしてきた意味、役割、およびその構造を分析してきた。公教育と権力分立をめぐる実証的歴史分析および理論的考察に続けて、〈教育裁判〉という視角が「事態の進展が、認識を上回る時代」とされる時代の根幹に届くのか、それが問われている。

すでに繰り返し指摘してきたように、立憲代議制をとる法治国家において、公教育は主権と人権、支配と保障という関係の枠組みのもとに、公共性と私事性、正当性と不当性、命令と指導などの二項間もしくはそれらの相関および輻輳として、教育現象を整序するものと捉えられてきた。このような教育諸関係は、立法・行政・司法という三権に分立し、システム化され

た関係におきかえられることで、規範的整序へと変換される。

問題は、このようなプロセスが支配の円環的結節点をつくりだしていく局面を何処に求めるかである。この文脈において裁判、訴訟の位置づけがなされてきた。

ここにかかわる諸権力の構造は、近代国家の時空間的な展開にそって変容を遂げてきた。とくに20世紀における〈資本〉と〈労働〉に基礎づけられた二つの社会体制に対応するとされた国家は、体制存立の根拠において基本的に対抗しつつも、相互に補完し合ってきた。特に80年代以後、産業経済面での資本のグローバルな活動は、それらに対する規制緩和を促し国際的な世界市場を形成してきた。こうした事態が近代国家の統治方式と国民形成・支配の原理および形式に修正をもたらしてきたのであり、これらは、衆知のことに属する。

公教育論における裁判論をどのように構成していくか、いまだかような視角から問題が提起され、論じられてきたとは言えない<sup>(2)</sup>。ここでは、こうした問題領域を確定していくために、裁判的实践というべき様々な行為を有意味化していく作業が必要であろう。もとより、これは権力分立という統治様式にかかわる国家の構造もしくは「装置」という巨視的観点から司法権力を問題していくこととは相違する。そうではなくて、裁判、訴訟に当事者性を帯びて携わるような様々な人々の体験的立場から微視的に問題化していくような法的実践を指している。巨視的か微視的かというのは全体的か個別的か、

普遍的か特殊的か、などというような問題として提起されている。

ここにおいて、教員処分に関して、すでに提起しておいた、つぎのような見方を踏まえていきたい。

「このように処分を契機とする争訟や裁判によって、いわば処分の社会化がなされるのである。そして、この社会化の過程こそ、裁判、争訟に参加する人びとを通して処分の社会意識化がなされていく〈処分—裁判〉の過程なのであり、また国家支配が重層的で円環的に構造化されていく過程なのである。

このように教員処分は処分行使を契機にその機能を拡張させていくのであり、日本近代において被処分者による救済を求める訴願、不服審査請求、人事委員会および労働委員会における審理などの争訟、さらに裁判における法廷審理、判決に至る全過程を通して教員と行政当局の関係、教育行政のあり方に影響を及ぼし、もしくは教育政策の形成要因ともなってきた。このような事情こそ、われわれが教員処分論を〈処分—裁判〉という方法的視点によって構成しようとする理由なのである。そこにおいてなによりも問題とされるべきことは、教員処分における違法性や不当性がこうした過程における公的支配機能のもとで正当化され、処分を受けた側の権利救済につながらない傾向的現実をつくり出すその支配装置の構造、仕組みをどのように捉えるか、という点である。

また個々の教員処分は多くの場合、その時々の教育をめぐる問題状況と密接に関係しており、それゆえに処分理由や処分日がどうであったかが重要な意味をもっている。これまでの教員処分に関する判例研究

や教育裁判論が判決日や提訴日に向けたほどには処分日に関心を示してこなかったのは、教員処分に対するこのような問題意識の欠落に理由があろう。それだけに個々の教員処分を個別の事象の域に止めずに、公教育におけるさまざまな紛争をめぐる諸関係と教育支配の諸位相に結びつけ、この構造のなかに位置づけなければならぬのである。

われわれは、教員処分は教育支配の〈切り口〉であり、それに対して公教育における裁判・判決は新しい次元での教育支配の〈再定式化〉であると捉える。それらは諸権力・団体および諸個人を離合集散させ、こうした諸勢力間の結合・分断を促す触媒なのである。すなわち〈処分—裁判〉という接続は処分によって生じた教育支配の亀裂を〈縫合〉し、新たな次元における支配・被支配関係を確立していく紛争の制度化としての過程なのである。

教員〈処分〉論はこうした〈処分—裁判〉という視点から、公教育における支配装置ともいべき構造を対象化し、公教育論の構築に向けた課題を提起するものである。前述したように、「教育〈処分〉」論はこのような問題意識に立って構築されていくべきもうひとつの主題であるが、今後の課題としておきたい。」<sup>(3)</sup>

本論は、以上のような課題意識において、とりあえず教育裁判に対する教育学的知見の介入あるいは専門諸科学の参与という意味を持つ鑑定書や意見書および証言が果たしてきている意味の総体を検討していこうとするものである<sup>(4)</sup>。

## II 裁判と「意見書」—争訟への介入をめぐって

### 1. 実際の争訟事例として

次に収載する文書は、「京都地方裁判所第3民事部合議C係」宛に提出された原告側からの「意見書」である。これは「平成16年（行ウ）第13号違法公金支出金返還請求事件」に関する住民訴訟における原告側主張を補強し、問題の所在を指摘して訴訟全体の性格と方向に触れようとしたものである。本件は、京都市教育委員会が全国初の教員表彰制度として2002年度から創設した「教育実践功績表彰制度」のための経費を違法な公金支出として返還を求めて起こされた訴訟である。この点は本意見書において詳述されているとおりである。ここで本裁判をとりあげるのは、教育紛争をめぐる裁判が、規範の生成と政策形成とに連関する構造的事例と言えるからである。

### 2. 「意見書」<sup>(5)</sup>

#### 第1 はじめに

本意見書は、被告による教育実践功績表彰が、憲法第26条および第23条並びに教育基本法第10条に違反する違憲違法なものであり、そのためになされた公金支出の返還を請求する原告の主張を、教育行政学上の専門的知見によって補強し、その正当性を論証するものである。

#### 第2 管理を強化する本件表彰

1 被告は、「本件表彰制度は頑張っている教員の意欲を少しでも喚起し、讃えることにより人材の育成を図るという合理的な必要性に基づいて行われており、何ら非難される余地はない」（乙第10準備書面）と断言する。

はたしてそう言い切れるだろうか。

2 この表彰制度の「目的」によれば、全教員を表彰することに究極の課題が設定されてい

るともみられる。

しかし、一方では「頑張っていない」教員が想定され、表彰の対象から外されたものとみなされる。

表彰は、「頑張る・頑張らない」という基準によって行われ、表彰されない教員には否定的な評価、いわば、適格性に欠けたものという位置づけが与えられ、ある種の処分カテゴリーが付与される。表彰の意図は、表彰の結果において「何ら非難される余地はない」と言い切ることはできないのである。

被告による表彰制度は「人材育成」という名分のもとに、他方では「人材から一定の教員たちを除外していく」という双方向性をもつ役割を果たしており、教員の身分は尊重される（教育基本法第6条）という趣旨に反するものと言わなくてはならない。

本件表彰制度は、以上のような被告の現実を見ない、安易で自己都合的な立場から導入されたと見なされる十分な理由がある。

このことは、本件が「新たな表彰制度」を目指し、「功績に対する表彰という観点に加えて、意欲喚起を図る」という観点を加えたものにしたという制度立案担当者の陳述書（乙第17号証）が「意欲」の有無という「曖昧」で不明確かつ多義的な解釈をなしうるものを「基準」として、表彰対象者の選定（校長の内申）にあたって、裁量の余地を拡げ、校長の恣意に左右されやすいものとなっている。

3 これらの問題性は、一般社会では通常、人々にとっては当然のこととみなされてきたといってよいであろう。本件制度が、その趣旨にもかかわらず、教員を選別し、管理する役割を果たし、教員の間管理者に追随しようとする性向、へつらいおよびその種の行動様式を生みだし、教育の場であり職場でもある学校空間は、管理を自己内面化して受容す

る教員によって占められていくという傾向的な現実をもたらしている。

こうして学校からは、これまで以上に自由な空気が失われ、強権的な〈見える管理〉と表裏する褒賞というソフトな〈不可視の管理〉が、学校を息詰まるような事態のもとに置きつつある。

これは学校という同一空間に存在しているにもかかわらず、管理する側、管理する者、そして、その管理を主体化している立場にあるものにとっては、それが何を指しているのか理解しがたい状況、現象なのである。

- 4 このような表彰制度が、今日、教員管理のシステムとして採用されてきた背景を以下において概観し、その文脈のなかで、とくに本件表彰制度がどのような位置づけを有するものか、それを指摘したい。

### 第3 被告主張の論点は正当か

教員管理としての表彰制度の経緯に触れる前に、被告が本制度を「憲法及び教育基本法に違反するものではない」として正当化している論点を確認しておきたい。

- ① 本件表彰制度は、教育内容に何ら干渉するものではない。
- ② 本件表彰制度は、誤った知識や一方的な観念を植えつけるような内容の教育を強制するものではない。
- ③ 本件表彰制度は、旭川学テ判決の判示するところを敷衍すれば、当然許されることである。
- ④ 原告は、本件表彰制度は、全教員の教育活動を一定の方向へ導こうとするものであると主張するが、原告主張の「一定の方向」というのがどのような方向を指しているのか不明である。
- ⑤ 本件表彰制度は、教員の活動に対して何ら

の法的拘束力を有するものではないから、教員の教育活動を一定の方向へ導くことを意図するものでもない。したがって、本件表彰の方法が、「不当な支配」となる虞は全くない。

- ⑥ 教員に対する勤務評定が許されるからには、教員の活動を評価して、優れた教員を表彰することも当然許されることとなる。(被告・第10準備書面)

およそ、以上の諸点にわたっている。

問題は、これらの個別の論点の是非というより、表彰制度なるものの本質的な意味と教員管理におけるその役割をどう見るかにある。

以下、日本近代の教育の歴史にそって、その要点を概観しておきたい。

## 第4 教員表彰の創設と制度化および今日における展開—教育法制史上の位置づけ

### 1 教員表彰制度の起点

文部省に褒賞課が設置されたのは、1882年(明治15年)4月27日の文部省達[文達無号]によってである。この達によれば、褒賞課の職掌は、10項目が「主掌スヘキ」事項として規程されている。そこには次のような事項があげられている。

- 一、教育上功績勤労アル者ノ褒賞ニ関スル事
- 一、学校教員生徒ノ品行善良学業拔群ナル者ノ褒賞ニ関スル事
- 一、学校書籍館幼稚園等ノ特ニ公益アル者及ヒ他ノ標準トナルヘキ者等ノ褒賞ニ関スル事

ここには教員を世間の「師表」として、品行方正かつ善良学業優秀なる、国家にとって「あるべき教員像」が見られ、それに照らして、褒賞を位置づけようとした意図が看取される。

当時の国家、政府がこのような褒賞制度を創

設しようとした背景には、反政府運動として展開された民権運動に参加していた教員たちを弾圧し、国権主義を強化しようとする現実が控えていたとみなされてきた。褒賞制度は教員たちを国家の支配秩序に包摂しようとした意図を表すものであり、国家にとって「あるべき教員像」により教員を管理する一連の教員対策と連動していたと見なされてきた。

そのような教員政策は、すでに1873年（明治6年）5月20日の「小学教師心得」（第1学区 東京師範学校）に始まっており、褒賞課の設置の前年の1881年6月18日に「小学校教員心得」、同時に1881年7月21日には、「学校教員品行検定規則」がいずれも文部省達として発せられたのである。そこにおける〈教員心得〉もしくは〈教員品行〉の内実は、その後、敗戦にいたる天皇制公教育体制のもとで、忠良なる臣民を形成する教育を課せられた教員たちのありように体现され、貫徹させられようとしたものである。

## 2 褒賞と処分

端的に言うならば、褒賞制度と官職における処罰制度とは教員管理という点からすれば、二にして一なのである。

実際、「官吏懲戒例」（1876年）に始まり、「官吏服務紀律」（1887年）を経て、第二次小学校令（1890年）による処分規定は、第三次小学校令および「小学校令施行規則」（省令第14号）によって整備される。その第139条において、小学校長、教員の懲戒処分、業務停止及免許状褫奪が規定された。それらは官吏に対する「文官懲戒令」「文官分限令」に対して、「待遇官吏」という法的位置づけをされた小学校教員への処分制度の確立であった。

こうした「処分法制」に呼応するように、小学校令下において教員表彰も制度化されていた。

たとえば、『日本教育行政法』（禰 苗代、1907年）ではつぎのように述べられている。

小学校教育は或いは年功加俸特別加俸其他教育基金使用規則に依りて其効績者を表彰し来たりしも文部省は又三十八年六月省令第十一号を以て小学校教育効績状規定を制定せられたり。……

其効績を審査選定する為に文部省内に審査委員たる機関を置きてこれを認定するものとす其標準は其委員の権内にあるなり。（同書 pp.350～351）

また、こうした褒賞制度は、報奨金によってその実利性に備えるものであった。それは制度としては、「市町村立小学校教員加俸令」（1900年3月31日）における、その第3条「小学校教員ニシテ五箇年以上同一府県内ノ市町村立小学校ニ勤続シ地方長官ニ於テ成績佳良ナリト認メタルモノニハ年功加俸ヲ給ス」のように実体化された。「公立学校職員年功加俸国庫補助法」（1920年8月3日）もそのような政策の展開に位置付くものとみなされてきた。

以上に見てきたように「学制」以降、学校教育の定着と普及は国家政策上の重要な課題とされた。その担い手としての教員は、国家にとっての「あるべき教員像」をあらゆる諸規範を行為基準とすることで、社会の「師表」たることを求められたのである。

ここには国家が了とする価値観を強いられて、教員たちの創意ある自発的、自主的な教育の主体としての自律かつ自立的で自由なありようが抑圧され、公権力の恣意的な管理、支配に従わざるを得なかった教育現実に歴史の教訓を読みとらねばならないであろう。

改めて指摘しておきたい。教員管理政策にとって〈褒賞と処分〉は相互補完関係に立つものなのである。

たしかに一般論として、褒賞も処分も統治と秩序維持において一定の意義を有しているといえるであろう。しかしながら、褒賞制度が学校教育に果たしてきた役割とそれをすすめてきた国家の政策意図を踏まえることなく、「何ら非難される余地はない」と断定する被告は、行政当局として保持すべき、公平かつ公正たるべき公共的責務を軽んじて、行政裁量権の不当かつ違法な行使を、独断的に正当化するものである。このような態度と姿勢は、社会の市民的良識に照らしても、厳しく問われるものである。

## 第5 褒賞制度による教員管理の今日的展開

### 1 褒賞制度を推奨する国家

本件表彰制度は、すでに指摘したように、国家によって学校が制度化された初期から、いち早く処分と一体となった教員管理の方法としての歴史的経緯を背景にしつつ、戦後改革からも半世紀を経て、今日状況において新たな意図の下に導入されてきたものである。

この従来とは異なる意味付与された表彰制度の直接の契機は、2002年4月1日の文部科学省初等中等局長による発令「新しい教員の人事管理の在り方に関する調査研究実施要綱」であった。そこに「優秀な教員の表彰制度」の実施が課題とされ、実施に当たり調査研究が課された。

これをきっかけとして、都道府県および市町村の段階で教員表彰が制度化され始めたのである。文部科学省の調査結果([平成16年度]調査)によると、2年後の2004年4月の時点で、「表彰など」に取り組んでいるのは、全国で29教育委員会、そのうち7教育委員会が給与上の措置を設け、それ以外の措置を設けているのは6教育委員会となっている。

被告による本件制度の実施は2002年であり、その経緯と問題点の所在は原告第5準備書面な

どに詳述のとおりである。

「教育実践功績表彰」という名称が示すように、全教員を対象とし、その教育実践、教育活動を評価するという名において、教育行政機関が教育機関である学校における教員の教育活動のあり方に関与することが、行政権力による教育への不当な支配に当たるのではないか、この点が本件において問われている事の一つである。

仮に、これが不当な支配ということになるならば、本件制度を含めて優秀教員の表彰制度の導入を図った文部科学省の施策推奨そのものもまた不当な支配として問題にならざるをえない。

確かに、褒賞がそうであるように、教員に対する表彰制度一般が不当な干与に当たると見なすことはできないだろう。したがって、問題は、文部科学省の人事管理の一方式である優秀教員の表彰制度化の推奨—誘導的施策が、権限を逸脱し、許容限度を超える教員管理とみなされる場合、および不当な人事管理の一構成部分を成している場合には、違法不当ということになる。

ここではまず、国家政策レベルから検討しておきたい。

### 2 「分限制度」という体制の確立へ

- (1) 優秀教員への表彰制度は、「指導力不足教員に関する人事管理システム」の一環として位置づけされてきた。文科省は、つぎのように述べる。すなわち、指導力が不足している教員の存在は、保護者などの公立学校への信頼を損なう事になるため、「各都道府県・指定都市教育委員会においては、いわゆる指導力不足教員に対し継続的な指導・研修を行う体制を整えとともに、必要に応じて免職にするなど分限制度を的確に運用することが必要である」とし

ている（2004年度、「取り組み状況について」より。下線は引用者）。

戦後日本の教職制度において、これまで教員の教育指導など職務遂行に関わる態様を理由として、教員を不適格とする規範を実定法上に規定することはなかった。

その理由として挙げられるのは、

第1には、教員の身分の尊重が謳われたことにある。教育基本法第六条二項は、それが全体の奉仕者としての使命の自覚とその職責遂行のためという趣旨に基づくものであったにせよ、教員の身分尊重を明定するものであった。

第2には、教育公務員特例法に基づき、教育公務員としての職務と責任の特殊性に基づき、教職の専門性が要請されたことにある。

第3には、教育職員免許法により、教職における免許制と資質の保持と向上が目指され、専門性の制度化が図られたことによる。

第4には、教員組合による労働権の確立、勤務条件の改善、自主研究の保障、身分保障の運動などにより、その社会的地位の向上とその承認がなされた点である。

第5には、ILO.ユネスコの教員の地位に関する勧告により、教員の専門職的「地位」の確立に向けた国際的要請が高まり、条約批准に伴う公的責任が問われたことなどがある。

これらは基本的には、免許制、専門性、職責の公共性などに基づき、教員の身分を法制上において保障していく立場を明らかにしたものである。

(2) 以上のような事情にもかかわらず、2001年に「指導不適切」を理由とする免職処分が法定された。地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正（2001年7月11日）により規定された、その第47条の2の「県費負担教職員の免職及び都道府県の職

への採用」がそれである。

(3) このような経緯をうけて、本条は「指導不適切」なる法規範を定め、これの適用に関わる手続きを規定している。この規定が有する意味について指摘しておこう。

第1に、これは、市町村立学校の教職員に対する、従来の任命権者による任免、進退などとは異なる、教員身分の剥奪であり、実質的には分限処分当たる免職規定というべきものである。

第2には、教員としての免職ではあっても、職種替えあるいは配置転換による公務員身分は継続されるのであり、厳密に言えば分限免職処分ということはできない。しかし、これは従来の、いわゆる「免転任」とも性格を異にするものであり、その点では、むしろ公務員法における「分限及び懲戒」処分に該当する。

このような性格をもつ「処分」規定は、すでに前記したように、現行法制に見い出すことはできない。

「指導不適切」規範によって教員は教諭身分を失うことになるが、その場合、それが行政当局の判断する「不適切」という解釈によって行われる点で重要な問題を含んでいる。個々の教員にとっては、その「不適切」の解釈次第によって、いつ処分の対象にされるかも知れないという立場に置かれるからである。何をもち「不適切」とみなされるか、極めて曖昧であり、しかも一方的に「職の適格性」への判断を行政当局に委ねているからである。

(4) このような教職に関する「適格性」が、教員の管理と抑圧に使われてきた経緯を指摘することが出来る。たとえば、敗戦後、占領統治下に置かれた際、占領当局は、戦

時における責任を負うべきとされた公職もしくは教職についていた官吏や教員を、追放あるいは除去したのである。もともと「適格審査委員会」制度は、アメリカにおける行政当局による教員への管理・支配のシステムとして機能したものであった。「適格性competence」は、職に対する適・不適の判断基準をあらわすものであり、それだけに、裁量判断の下に置かれて、管理・支配機能を果たしてきたのである。

### 3 処分規範としての「指導不適切」

- (1) その上、この「指導不適切」基準は日常的な教育活動、学習指導の全般に向けられるために、監督するものと監督されるもの、管理するものと管理されるものとの間の関係は、制度上の服従関係を管理の内面化と日常化を通して不可視の抑圧関係としてのそれへと変容させる。それは教員に心理機制を働かせ、無意識の内に秩序への順応および管理の受容へと自らを促していくような機能を果たすものとなるであろう。

こうした管理体制のもとで、教員は自らの教育活動について「適・不適」規範を内面化せざるを得なくなる。それは学校における管理の新しい方式であり、自己管理、目標管理、自主規制による教員支配体制というべきものである。

端的に言えば、これは「指導」の内実を処分規範として内在化させた「教育」的処分としてよいであろう。

- (2) 戦後の教育行政の基本性格は非権力的な指導助言行政とされ、それは「公の支配」たる「指導としての支配」の体制として見なされてきた。周知のように、「指導」が「命令」と異なるのは、それに従わなくてもよ

いという点にあるとされ、それゆえに行政作用としての指導助言は非権力的作用とされてきたのである。

しかし、指導する側によってなされる指導を受け入れず、従わない行為が反復された場合、当の教員は全体として人格的性向などにおいて反抗的とみなされ、「指導」への態度、対応そのものが問題視されることによって「指導」が支配的な機能を果たすものとなってきた。「指導としての支配」とはこのような事態を指している。

こうした「指導」を処分規範として位置づけることにより、教員を特定対象とする分限処分体制が形成されてきたのである。

- (3) 今日、「指導力不足教員」に関する人事管理システムが制度化されるにいたったということは、このような経緯においてであった。当の文部科学省は、こうした事態の全体を、まさに「分限制度」として括っているのである。

本件表彰制度は、以上に指摘してきたような、広義の意味で「分限処分体制」の一構成部分として機能するものとなっているのである。この「体制」が有している本質的な問題性は、法の定め、法規範にとらわれることなく、行政処分が法の執行、公益の保持、行政の必要性を理由に、なによりも行政裁量権の歯止めなき行使へと向かわせているのである。

このような教員管理の領域において、行政権を法の定めの下に置き、個人の権利、市民権、とりわけ基本的人権の侵害を防ぐために成すべき事は何であろうか。

第1に教育行政に責任を負う当事者が、行政権、裁量権の行使において、自らを律する権限の基準を公示することであろう。



第2に司法は行政権の行使を法の規定に照らして審査し、恣意的で不当なものになっていないかどうかを厳しく審判する責務を果たすことであり、思想、信条および良心の自由また教育と学問の自由など、精神的諸自由を公権力の専横と侵害から守ることに於いて、強権化する行政をただすことである。

以上のことは、言うまでもない事柄であるが、教員の新しい人事管理に見られる現実、本件「教育実践功績表彰」の実態が、分限処分体制の抱える深刻な事実を示している限り、行政当局と司法当局にそれぞれの責務を果たすことが問われている。

## 第6 教育実践功績表彰制度の違憲違法性

### 1 表彰制度の本質について

公権力が学校教育で行う「表彰・顕彰」は、当該組織を構成する成員を分断する。

当該機関の被表彰者の人数が多数になるほど、対象外に置かれた教員に対する制裁性は強く、強権排除的になる。京都市の場合、それは明示的である。

表彰制度は、実質的には、「処分」を補強する役割を果たし、相互補完作用としての機能を強化する。表彰制度は、表彰による教員諸個人の魂の収奪、公権力の意志に服従させうる存在対象と見なすことで、個人の尊厳を否定するものである。

本件表彰制度は、教員個人の尊厳を冒瀆し、人格を損ない、教員の名誉を毀損する行為である。それは「表彰されたもの・されなかったもの」双方に、精神的な葛藤と良心の呵責を負わしめて、教育主体としての教員を萎縮させ、子どもたちとの間で、いっそう不信の構造を拡大深化させ、公教育が公権力の恣意のもとにおかれていかざるをえないようにしつつある。

表彰制度は処分制度と一体となり、教育的意味をもつ社会的文化的生活世界を公権力の意志

にゆだね、教員たちを猜疑心、おもねり、卑屈、服従心などに囚われた世界の住人にしていくものである。

いかなる公権力も、このように教員たちを支配する権限などをあたえられてはいない。人々は規範と規律の網を張り巡らされた世界というべき学校のなかで葛藤しつつ、社会的主体とならざるを得ないのであり、かつて経験しなかったような重い精神的負担を負わせられるのである。

言い換えるならば、表彰制度は、公権力が個人の価値を値踏みするという意味でも、〈公的なもの〉への不信感を増幅させ、人々の精神を退廃させるのである。

2 以上のようなわけで原告による本件表彰制度は、その設置目的と趣旨がどうあれ、教員に課せられた責務の履行にあたって、個人に対する人格的損傷を避け難くする。これは、憲法上の基本的人権である、個人の尊重、幸福追求、公共の福祉などに該当する第13条に対する違反として捉えられる。

憲法第13条の保障する個人の尊重を侵害し、幸福追求を損ない、公権力の恣意的かつ専横な行使によって、公共の福祉に反するものとなっている。

本件は、行政当局がはたすべき責務を逸脱し、教員の尊厳を損ない、教育に求められている社会共同の事業としての人間の自己形成、良心形成に寄与することとも相反する事態をもたらしつつある。

今日の人事考課制度と表彰制度は、教員の人事管理における新たな段階を画するものであり、〈指導〉とともに〈評価〉に重要な管理機能を付与するものとなっている。それは教職制度における教員管理が到達した現時点を指し示

すとともに、適格審査に孕まれていた排除の論理が管理としての評価の論理と接合し、今日的な状況の中であらためて機能し始めたことを意味している。

本件表彰制度は、以上に見られるように、違憲違法を免れないものと判断される。

### 3 東京都の人事考課制度と褒章制度

(1) 以上に指摘してきたような表彰制度は、人事管理の新しいシステムとして導入されてきた「評価管理」のあり方と相まって、さらなる相乗的な効果を及ぼしつつある。この点を明らかにするために、人事考課制度について言及しておきたい。

(2) 教職員の人事管理において人事考課制度を最初に導入したのは東京都である。以下において、その導入の経緯、制度の内容・仕組みおよび問題の所在についてふれておくことにする。

この人事考課制度の仕組みを構成する基本軸は、第1に「自己申告制度」である。教員各自は、校長が提示する「学校経営方針」にそって自己の職務上の目標を設定して、その目標の達成状況を自己評価して申告するのである。

第2は「業績評価制度」である。個々の教員の職務遂行の成果たる「業績」、能力、意欲・態度を教頭（第一次評価）、校長（第二次評価）さらに教育長が順次に評価するものである。

第3は人事管理制度である。「申告」および「評価」の結果を給与、人事異動などに反映させる査定を行うものである。能力と業績による人事管理にほかならない。

(3) この内の業績評価制度については、すでに1986年度に東京都の行政系職員に対して、主任選考実施を契機にその導入が始ま

り、「自己申告」と「業績評価」の基本構成と枠組みがつくられたと指摘されている。

このような人事管理政策は、1993年度になると現業系職員に対しても適用されていった。1996年8月、『東京都における能力と業績に応じた人事管理と人材育成』が発表され、その中で政策の基本方向が提示され、その中で、業績重視の任用・給与制度、成績主義の推進が提示されたのである。

このような経緯において、自己申告制度を修整した「目標管理」方式の採用（1997年度）、さらに目標達成度と自己評価の業績評価への反映（1998年度）などが実施されてきたのである。

教員管理としての人事考課制度の導入は、以上のような人事管理政策の動向を受けて、行財政改革の一環に位置づけられて提起されてきたと言えるであろう。

(4) 1998年7月に東京都教育委員会は「教員の人事考課に関する研究会」を発足させ、翌年の1999年3月には同研究会は「これからの人事考課と人材育成について—能力開発型教員評価制度への転換—」と題する報告の中で、「能力・業績主義に応じた新しい人事考課制度」の導入を提言した。

こうした方針を実施に移すための措置を進めるために、同年7月には「教員等人事考課制度導入に関する検討委員会設置要綱」を定めて「委員会」が設置される。同要綱に基づく「委員会」は、教育長が任命又は委嘱した都教育庁職員9名、区市町村教育委員会教育長4名、都内公立学校長5名の委員から構成された。「委員会」は設置期限の2000年3月までの間に11回の会議を開催して、99年10月に「中間まとめ」として「教育職員の人事制度について」を報告してい

る。

都教委は、これを受けて12月16日には、「東京都立学校教育職員の人事考課に関する規則」(1999年東京都教育委員会規則第109号)および「東京都区市町村立学校教育職員の人事考課に関する規則」(同110号)を制定し、いずれも2000年4月1日から施行されることになった。これに伴い、「東京都立学校及び区立学校教職員等の勤務成績の評定に関する規則」(1958年東京都教育委員会規則第9号)が廃止され、いわゆる「勤評」規則による勤評体制は終焉することになったのである。

その後、「委員会」は翌年3月に「教育職員の人事考課の実施に向けて」とするまとめを出して解散している。

以上が、東京都における人事考課制度の実施に至る経緯の概要である。

ここに見られるような一方的な行政主導による人事制度改革の官僚型方式に対して、多種多様な立場からの疑問、批判、反対の意思表示がなされたのは当然である。とりわけ、「職員団体」が勤務成績の評定は勤務条件であり、団体交渉事項であるとする根拠について、ILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」をあげたものに対して、都教委は勤務条件と考えられない、団体交渉事項外であるとする立場を取り続けた。これは「国際基準軽視の姿勢である」とした指摘がなされているが当然であろう。

実施に移された教員人事考課制度の基本的枠組みについては、すでに上述したとおりである。

この制度をめぐる問題の所在については、様々に指摘されてきた。

東京都教育委員会は、この制度の特徴として三点あげている。

第1は「自己申告制度による双方向的な評価

制度の仕組みとなっている」と、第2は「客観的・公正な評価を可能とする評価項目や評価のあり方になっていること」、第3は「評価結果を教育職員の能力開発に活用すること」である。そして、自己申告および業績評価について、次のように説明している。

自己申告制度は、教育職員が自ら目標設定することで、より主体的に職務に取り組むとともに、自己評価を行い、自己の能力や改善すべき点等を把握することにより、職務遂行能力の開発・向上を目指すことを目的とする。自己申告は、年三回、目標設定、自己評価によって行う。

業績評価は、絶対評価と相対評価により行う。絶対評価は、教育職員の指導育成方策を見出すために活用し、相対評価は、評価結果を給与や昇任等に適切に反映させるために活用する。絶対評価は、校長・教頭がそれぞれ第一次評価・第二次評価を行う。相対評価は教育委員会教育長が行う。

(5) 以上のような仕組みによって行われる人事考課制度について、行政当局は「能力開発型」教員評価と位置づけ、「教育職員の資質能力」を引き出すものであり、従来の画一的・年功序列的な人事管理を改め能力と業績に基づく新しい人事管理を確立するものだとしている。

しかし、こうした見方には多くの問題が含まれている。それらを指摘しておきたい。

ここではまず、制度の運用上の方法について、学校種別、教職員種別ごとに、自己申告書、業績評価書、評価基準の書式がマニュアル化されている。これらの書式の提示はここでは割愛した。

このような制度が抱える問題をどのように捉えるべきであろうか。

この制度は、学校という教育組織の中に新た

な各種の文書作成のため膨大な作業量を生み出し、また、そのために無定量の時間を費やし、細目化された評価基準の観点ごとの評価・評定作業を日常化し、職務を繁忙極まりない状態にして行くであろう。制度考案者は従来の人事管理の画一性に代えて効率化に改革の趣旨を求め、「能力開発型」人事管理の方式だとしている。しかし、このシステムは、文書作成を形式化させ、また評価行為をルーティン・ワーク化させていくものであり、なによりも制度の機能を働かせようとする成員の意志を疲労させ、制度を機能不全に至らせることになる。

ここに想定されているのは、一望監視体制的な、支配するものの欲望に衝き動かされて「構築」されようとしている一大管理装置というべきものである。

問題は、このような制度が要請する行為に伴う現象的次元ではなく、評価行為そのものの次元における、評価主体の相互間の関係および新たにつくり出された主体のあり方に関わっている。

実際、この制度に限れば、自己申告主体とされた個々の教職員の「主体」に求められるのは、擬制の中の主体として振る舞うことである。服従関係の制度下にある教員を自己評価の主体とする構造そのものがもともと擬制だからである。

一方、こうした擬制としての「主体」に評価主体として対応する側の教頭、校長もまた、評価する・される関係という二重性を負わせられた、これも同様な主体である。

以上に見たように、人事考課制度は「評価」を管理機能の中核に据えている。それは、評価基準の細目化により管理機能を拡張し、他方、評価関係の「双方向」性による自己管理と管理の内面化をもたらす。こうした「評価基準」と「評価関係」が果たす機能こそ、この制度に期待されているものだといってよい。

しかしながら、問題は、作為的か否か、意識的か否か、いずれにせよ、制度的実践が回避されたり、「評価」行為が機能せず、それに対して制裁的措置に及ぶような状況もたらされた場合である。その場合、自己申告という「主体的契機、双方向という「対等」関係性は、じつは評価管理が抑圧関係のもとに置かれていることを知らしめる。

こうして教員人事考課制度は、個々の教員を何重にも張りめぐらされた管理の網の目の下に置き、「自己」という評価主体とされた教員は評価の申告という義務履行および目標達成という圧力、さらに自己管理という管理の内面化のもとに置かれるのである。

(6) 以上、過去10数年に渉る教育改革の中で、教員管理制度の改革が、いわゆる「問題教員」対策を掲げて、「不適格教員」を判定し排除していく政策を展開し、「指導不適切な教員」への「特別免職処分」制度を法制化し、他方に置いて評価を基軸とする「人事考課制度」を「構築」してきた過程を明らかにした。

これらは相互補完的に教員管理の新しい方式と装置の形成として捉えられる。人事考課制度は、不適格教員を判定していく日常的な「診断」「判定」システムとして機能する。これは公教育における教職制度に質的変容をもたらしつつある。教員養成、採用、任免、研修、服務・監督、給与・待遇、自治・管理など、教職制度の基本構造は、新しい教員管理方式によって、かつてなかった事態に直面させられている。しかし、こうした制度が課題に挙げている能力開発と指導力向上さえ、かような管理装置の中で可能であるとは思われない。

## 第7 おわりに

1 以上にみてきた本件表彰制度が有する問題

は、今日の、基本的には国家レベルでの教員管理政策の方針とその施策の実施に裏付けられている。この点については、最近の中央教育審議会の「答申」である「新しい時代の義務教育を創造する」（2005年10月26日）において、「教員評価の改善・充実」の観点から次のように述べられている。

まず、「教員の評価」は、「その職務の特殊性」などへの留意、「やる気と自信」を与え、「教師を育てる」評価であることが重要である、と述べる。そして「教員評価」に当たっては、主観性や恣意性を排除し、客観性をもたせること、「教師の」権限と責任を明確にして」行うことが効果的で重要だという。

しかし、これらは、周知の見方であり、目新しいことではない。問題は、この「答申」が、「すぐれた教師を顕彰し、それを処遇に反映させたり、教師の表彰を通じて社会全体に教師に対する信頼感と尊敬の念が醸成されるような環境を培うことが重要である」と言及している点にある。

ここで留意しておくべきことは、国のレベルでの教育政策に係わる行政文書において、教員表彰の意義づけとその重要性を指摘していることである。すでに前述したように、文科省の初中局長の通知（2002年4月1日付）は、「調査研究の実施」という方法で地方行政当局の判断と制度化の是非に任せて、表彰の既成事実化と実施・導入への反響・世論の動向を見定めた上で、中央段階での導入を図っていく方策のやり方であるといえる。

2 本件の教育実践功績表彰制度は、このような経緯において、突出した全員表彰を想定した方法であって、それは、表彰・顕彰・報償等の有する一般的意味をこえて、披表彰者たる個々の教員の教育活動・授業・指導への細部への関与および評価者（校長、教頭）から

の日常的な監視、眼差しに晒されるという事態をもたらしてきたのである。このような極端な表彰制度が、表彰の対象になるか否かにかかわらず、教員の自発性、創意性、自律性を損ない、教育の場である学校から自由な精神を喪失させてきたのである。

3 本件表彰制度は、行政機関である教育委員会が、教育機関である学校と教育の主体、当事者たる教員の固有な権限の領域への過剰な干渉によって、不当な支配を行っているという点で、教育基本法第10条に違反している。

また、校長の所属教職員への表彰の可否を判定する評価行為が、教員の授業、教育活動への統制的な性格をもつ監督的行為とならざるを得ず、それは校長の権限（学校教育法第28条3項）に違反し、違法である。

このような校長の所属教員のなかから披表彰者としての教員を推薦させる行為を職務としてもとめるのは、校長の所属教員への裁量権への干渉であり、推薦を求める教育委員会の権限逸脱として違法である。

校長の裁量に基づいて行うべき自主的な判断を左右するような、教育委員会の「指導」は、「不当な支配」に当たるとして、その違法性を認めた判決に照らして、被告もまた、その違法性を問われるものであろう（平成17年4月26日福岡地方裁判所判決：平成8年（行ウ）第22号戒告処分取消等請求事件）。

このような違法、違憲の本件表彰制度は、より本質的には、学校の教職員に止まらず、児童・生徒たち、その保護者、市民、納税者たちの権利への侵害であり、とりわけ、教員の個人の尊厳を損なうものとして、憲法第13条に対する違法として問われるものである。

### Ⅲ 裁判から政策へ — 教育裁判論への視座

2006年12月15日、第165回国会において成立した教育基本法は、同年12月22日、法律第120号として公布、施行された。また同日に発令された文部科学事務次官「教育基本法の施行について」(通知)は、同法の逐条趣旨、内容の周知を求めた。この新法は、1947年3月31日に公布、施行され、およそ戦後60年間、日本公教育の基本枠組みであった教育基本法(旧法)に取って代わった。これまで、いわゆる「憲法・教育基本法体制」とされてきた教育体制の転換にいたる過程は、教育をめぐる膨大な紛争、対立、抗争を争訟化して体制内部化を図る政治的支配の仕組み、「装置」を形成、構築してきた過程でもあった。公教育は、教育をめぐる主権と人権、支配と保障の諸関係を体制外部化させることなく、紛争処理することで成り立たしめてきた。このような機能と役割をはたしてきた国家的制度を三権分立制において捉え、権力間の均衡と支配の正当化を目指していくダイナミズムの内に公教育を動的に把握して、教育諸関係を担う多様な人々の活動、主体としての制度的実践の可能性を、巨視的にはその歴史的展開の内に、微視的には諸個人の学習、リテラシーの形成に見いだそうとしてきた。

このような構造としてとらえ返された公教育にあって、教員をどのような存在とみなすか、という問題がある。たとえば、教員管理政策は、学校にとどまらず、社会内部の多様な分野にわたって、人々の社会意識・観念あるいは規範意識に影響を与えるのみでなく、その逆の場合も含めて、まさに、その「装置」が作動する典型的なあり方を明示的にする。戦後60年にわたる教員に対する国家の関心は、一貫して管理の対象として教員を捉え、行政施策の要として位置づける点にあり、管理の新しい方法もそこに向けられてきた。

本論は、教員管理にかかわる争訟をとおして、そのような事例を提示する意図のもとにまとめられたものである。前記した教員表彰制度は、〈表彰〉行為が何をもたらすのか、という問題に深く関係している。一方、この制度の運用が、行政当局の裁量権の拡大強化をとともなって実施されてきたことにかかわる。行政裁量権の行使がその限度を超えて逸脱するという傾向的現実、現代行政の際だった特徴になっており、法治国家でなく行政国家と呼ばれた状況をもたらしてきた。

こうした事情は、戦後公教育においても同様であり、とくに人事管理において、公務の適正な遂行に欠けるという判断による分限処分は行政当局の裁量に委ねられてきた。この点は「意見書」で論及されている。

このような分限処分が、今日の状況を背景にあえて「分限体制」の確立にとって重視されたことは見逃せない。

人事院事務総局人材局長名による「職員が分限事由に該当する可能性のある場合の対応措置について」(通知) [2006/10/13] は、人事管理における国家の基本方針に「分限」を据えるのだとする立場を明らかにしたのである。このことは、「分限体制」の確立こそ戦後国家における人事管理政策の課題であったということを示すものであろう。公教育における教員管理をそうした体制の構成部分として位置づけることができる。ここに権力の分立と接合をとおして公的支配を「分限体制」として現実化せしめる過程の分析が課題として提起されるのである。

教育裁判論が成り立つとすれば、このような文脈においてないであろう。本論の意図は、ここにみられる公教育批判の課題を批判公教育論として構想していくうえで、教育裁判論を位置づけることにあった。

## 注

- (1) 拙論「批判公教育論序説（一）－構造・制度・主体をめぐる」(『関西大学 文学論集』第53巻、第4号、2004年3月)。同上、「(第54巻、第4号、2005年3月)を参照されたい。
- (2) この問題は、すでに法制度的研究の分野では、裁判による法創造の問題として探究されてきた。たとえば、文献としては、つぎのものがある。

天野・アーレンス編著『裁判による法創造－現代社会における裁判の機能』（晃洋書房、1989年）。このような裁判機能の現代的展開は、まさに司法権力と立法権力の〈分立〉という従来の問題構図から、裁判所による法規範の生成および政策形成の問題へと進んできている。こうした事態の出来の背景には、法の解釈の問題から法による政策形成へと問題の重心移動があるといつてよい。こうした見方をあげておこう。すなわち、「これらの問題のなかには、政治装置としてのリベラル・デモクラシー、経済制度としての市場機構一般が抱える『宿命的な難題』もあるであろうし、我が国の歴史と社会諸制度に根ざす日本固有の課題もあろう」というものである。(ダニエル・H・フット、裁判と社会 司法の「常識」再考」[NTT出版株式会社] 2006年、「日本の〈現代〉」全18巻、第4巻)。

以上のように、司法と立法、あるいは裁判と政策形成という問題について、公教育における支配装置の解明を課題に据えて、〈処分－裁判〉という観点から、支配の構造を問題にしてきた。この立場からすれば、現代社会の現象である教育事象の両面を相関させる方法によって把握しようとしてきたともいえる。課題としての教育裁判

論は、今日、争訟に帰着する現実に応えるためにも、その双方に目を向けておく必要がある。

- (3) 拙著編『日本近代公教育の支配装置 [改訂版]』(社会評論社2003)、100-101頁。
- (4) 浪本勝年『教育裁判証言・意見書集』（北樹出版 2006）。本書は裁判の書証として提出された文書の集録であり、教育裁判そのものを論じたものではない。かつて教育権の所在論争が関心を集めたとき、教育裁判は教育権の解釈の問題をこえて構成的に捉えられていない。たとえばそのような事例として『日本の教育裁判』（本山政雄・他 勁草書房 [1984]）を挙げておこう。

なお、ここで使用する「教育裁判」という用語は、教育にかかわる広い意味での社会現象に関する様々な形式による争訟として用いている。

- (5) ここに収載した「意見書」(作成・岡村)は、原告側からの求めに応じてまとめられたものである。本論は、教員表彰制度の違法性、教育委員会による行政裁量における権限逸脱など、教員管理の強化への批判を主としており、とくに裁判と政策形成をめぐる問題を論じているわけではない。しかし、この裁判そのものが、政策形成、政策執行および裁判の相互的な連関のあり方となっていると言う意味で検討対象としている。

## 【追記】

脱稿後、本論で検討した京都教員表彰訴訟の判決（2007年3月23日）は、原告の訴えを退けた。これに先立って、被告側は原告側提出の「意見書」に反論し、その判示で本件表彰制度が、(1) 教育内容に何ら干渉するものでない。(2) 誤った知識や一方的な観念を植え付けるような内容の教育を強制するものでない、などの主張をしている。一方、被告側最終準備書面のなか

で、「意見書」に反論を充て、「『証明』されていない事実、事実に基づかない論法、論法されない考え方、具体的でない事実が述べられており、……」、この「意見書」を論拠に本件制度を「違法とすることはできない」とした。

90年代以降の一連の「日の丸・君が代」関連の裁判で、思想、良心の自由の侵害を憲法に問う立場に対して、行政裁量権を優位におく司法判断が強まる傾向が続いている。

「入学式『君が代』のピアノ伴奏命令拒否」裁判の上告審において、多数意見に対する少数意見の主張もこの論点をめぐるものだった。校

長の職務命令など行政官の裁量の決定に裁判の判断に服せしめうるか、ここに依然として問題の核心がある。

かつて「司法は行政の一支脈なり」（伊藤博文『憲法義解』）とする言説をもたらした流れにある立場からは、今日、次のような「言説」があることを記しておきたい。

「裁判所が審査するのは、『行政が自らの裁量余地を認識しているか』という点のみです。」（裁量決定の裁判所による決定）エッカルト・ヒーレン（ドイツ連邦行政裁判所長官）