はじめに

本書は、一般大学の教職課程で教員免許を取得しようと志す、教育学分野の学問にはこれまでほとんど縁がなかった若き初学者を主たる読者と想定し、彼らが「教育行政（学）」あるいは「教育制度・歴史」の講義を受けるに当たっての教科書若しくは参考書として作成されたものである。執筆に当たって心がけたことは、平明な文章でつづること、無味乾燥な内容にならないこと、最新の法改正を正確に反映することなどであった。さてどこまでその誓いが達成されているかどうかは、読者の判断を仰ぐところである。

上記３つの心がけのうち、特に最後の３点目、つまり最新の法改正をできるだけ正確に反映するという点に特に注意を払ったことを強調しておきたい。なぜなら、地方分権一括法の成立（1997年）、教育基本法の改正（2006年）、そして2007年６月の教育改革３法案（学校教育法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、教育職員免許法）の成立等、ここ数年主要な教育法の抜本的なあるいは大幅な改正が続いており、従来の教科書・参考書が陳腐なものになりつつあることから、この分野の学習を目指す人たちに正確な最新の情報を提供することは、教科書を執筆する者の義務と思うからである。

良い教育が行われるためには、有能な教師が優れた内容の教育活動を行うことが何よりも大切なことであるが、そのためにはまず教師たちが思う存分力を発揮することができるための舞台装置、すなわち教育条件が整っていることが必要である。教育行政は、いわばこのような舞台を整える仕事のことをいう。学校教育は公共の事業として（＝公教育）形成されてきたので、その舞台装置を整える教育行政の仕事も国や地方公共団体が行う公的な作用として位置づけられている。

本書は、将来教師を目指す人を対象とした、学校教育が行われるための舞台装置学習の入門書である。この本を読むことによって、なぜ公教育の制度が必要とされるようになったのか、その制度はどのような原理と法制によって組み立てられているのか、またその制度を管理する組織の機構や仕組みはどうなってい

るのか、さらに個別の学校における教育活動が機能するためにはどのような組織編成が採られ、教職員にはどのような役割が課せられているのか、という点についての理解が得られることを念願する次第である。

2007年７月

曽我　雅比児

改訂第２版に寄せて

本書の改訂版を刊行〔2015（平成27）年〕した以後も、同年10月のスポーツ庁の設置、翌年の小中一貫校である「義務教育学校」の新設、2018年の文部科学省内部部局の大型組織再編etc.と、大きな教育改変が連続して行われました。さらに、多くの人々を驚かせたことは、時代の変化に対応し教員としての必要な資質能力が保持されることを期して2009（平成21）年から始まった教員免許更新制が2022（令和４）年の７月をもって廃止されたことです。

これら一連の教育改革は当然ながら様々な教育法規の廃止や改変を伴いました。本書の初版本の「はじめに」に記しましたように、執筆にあたって著者が最も留意したことは最新の法改正をできる限り正確に反映することであります。したがって本書の改訂版刊行以後の主要な教育諸改革に伴う関連法規の改変についても見直しが必要となり、ここに改訂第２版を上梓することになりました。またこの機会を利用して、改訂版を精査し、誤植箇所や表現の曖昧な箇所も改めました。

本書が教職にある方々や、これから教職を目指す人々にとっての良き参考の書になることを心から願っております。

2024年４月

曽我　雅比児

公教育と教育行政　改訂第２版

――教職のための教育行政入門――

目　　次

はじめに …… 1
改訂第２版に寄せて …… 2
凡　　例 …… 9

第１章　義務教育制度の成立と教育行政 …… 11
第１節　公教育概念の出現と近代公教育制度の成立 …… 11
１．国家の教育関与 …… 11
２．公教育思想登場の背景と２つの思潮 …… 12
⑴ 絶対主義国家における公教育　12
⑵ 市民革命と公教育思想　14
３．欧米における近代公教育制度の成立 …… 15
⑴ 義務教育制度成立の要因　15
⑵ イギリス　16
⑶ フランス　19
⑷ ドイツ（プロイセン）　21
⑸ アメリカ合衆国　23
第２節　日本の義務教育と教育行政の成立 …… 27
１．明治政府の取り組み …… 27
⑴ 国民皆学の理想と試行錯誤　27
⑵ 戦前教育体制の確立　28
２．戦後の教育改革と教育行政 …… 29
⑴ 戦後教育改革　29
⑵ 教育制度の再編　31
⑶ 新たな地方教育行政改革　33

第２章　教育行政と法規 …… 34
第１節　教育行政の意義および内容 …… 34
１．教育行政の意義と特徴 …… 34
２．教育行政の性質 …… 35
３．教育行政の内容 …… 36
第２節　教育行政法の意義と構造 …… 37
１．教育行政法とその一般原則 …… 37
⑴ 教育行政と教育法規　37
⑵ 法規適用上の一般原則　39

２．教育法規（成文法）の体系 …… 39
(1) 国の法規　39
(2) 地方公共団体の定める法規　41

第３章　憲法と教育基本法 …… 43
第１節　日本国憲法の教育条項 …… 43
１．憲法の原理と教育的意義 …… 43
２．主要な教育条項 …… 44
(1) 第26条（教育を受ける権利）　44
(2) 第23条（学問の自由）　45
(3) 第19条（思想、良心の自由）と第20条（信教の自由）　46
(4) 第14条（法の下の平等）　47
第２節　教育基本法 …… 47
１．教育基本法（旧法）の制定とその意義 …… 47
２．教育基本法の改正論議 …… 48
３．教育基本法（新法）の条文と解説 …… 49
第３節　現代の公教育制度と教育行政 …… 62
１．現代学校教育の構成原理 …… 63
(1) 単線型学校体系―教育権保障の制度枠組み―　63
(2) 義務性原理　64
(3) 無償性原理　65
(4) 中立性原理　65
２．教育行政の基本原理 …… 66
(1) 法律主義　66
(2) 地方分権主義　67
(3) 中立性確保主義　68
(4) 教育の自主性尊重主義　70

第４章　教育行政組織の概要 …… 71
第１節　中央教育行政組織 …… 71
１．内閣 …… 71
２．内閣総理大臣 …… 72
３．文部科学大臣 …… 73

4．文部科学省 …… 73
(1) 組織・機構 73
(2) 任務と所掌事務 74
(3) 機能 76
5．審議会 …… 77
第2節 地方教育行政組織 …… 78
1．地方自治と地方公共団体 …… 78
2．議会と首長の教育行政権限 …… 78
(1) 議会 78
(2) 地方公共団体の長（首長） 79
3．教育委員会 …… 80
(1) 教育委員会の性格 80
(2) 教育委員会制度の改正 81
(3) 教育委員会の構成 83
(4) 事務局 84
(5) 教育委員会の職務権限 85
第3節 分権改革と教育委員会 …… 86
1．地方分権の推進 …… 86
2．教育行政機関間の関係 …… 87

第5章 学校教育と教育行政機能 …… 90
第1節 学校の設置 …… 90
1．学校の設置者 …… 90
2．学校設置義務 …… 91
3．学校設置基準 …… 92
4．学校管理規則と学校の自主性 …… 92
第2節 学校の組織編制 …… 93
1．学校規模と学級 …… 93
(1) 学校の規模 93
(2) 学級編制 94
2．高等学校の課程と学科 …… 95
3．教職員の種類と配置 …… 96

4．校長の補助機関 …… 98
(1) 職員会議 98
(2) 学校評議員制度 99
(3) 学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール） 100

第3節 教育内容行政 …… 102
1．教育課程の法制 …… 102
(1) 教育課程とは 102
(2) 教育課程の国家基準 103
(3) 教育課程の地方基準 104
2．教育課程の編成と実施 …… 104
(1) 編成の主体 104
(2) 教育課程の領域 105
(3) 学年・学期・授業日・休業日 106
3．教科書と補助教材 …… 107
(1) 主たる教材としての教科書 107
(2) 教科書の検定 108
(3) 教科書の採択と給付 109
(4) 補助教材 110

第4節 生徒の管理と非常事態への対応 …… 111
1．懲戒と体罰 …… 111
(1) 懲戒 111
(2) 出席停止 112
(3) 体罰 114
2．学校の保健と安全 …… 115

第6章 教育職員の身分・服務・研修 …… 117
第1節 任用と身分保障 …… 117
1．教育職員の定義 …… 117
2．任用 …… 118
3．任命権者 …… 118
4．資格 …… 119
(1) 欠格事由 119
(2) 免許状 120

５．教育職員の職務…… 121
６．分限・懲戒と不利益処分の救済 …… 123
⑴ 分限 123
⑵ 懲戒 123
⑶ 身分保障 124
７．指導力不足教員の人事管理 …… 124

第２節 服務…… 126
１．服務とその監督 …… 126
⑴ 服務の根本基準 126
⑵ 服務義務の種類と監督者 126
２．職務上の義務 …… 127
⑴ 服務の宣誓義務 127
⑵ 法令等および上司の職務上の命令に従う義務 127
⑶ 職務に専念する義務 128
３．身分上の義務 …… 128
⑴ 信用失墜行為の禁止 128
⑵ 秘密を守る義務 129
⑶ 政治的行為の制限 130
⑷ 争議行為等の禁止 130
⑸ 営利企業等の従事制限 131

第３節 研修…… 132
１．研修の意義と機会 132
２．初任者研修制度 133
３．研修の体系化 133

参考文献 …… 135

資 料 編 …… 137
資料１ 学制序文 138
資料２ 教育勅語 138
資料３ 教育法令集 140

凡　例

○主要な法令の略称表

憲法	日本国憲法
教基法	教育基本法
旧教基法	教育基本法（旧法）
学教法	学校教育法
学教施令	学校教育法施行令
学教施規	学校教育法施行規則
学保健安全法	学校保健安全法
学保健安全施令	学校保健安全法施行令
学保健安全施規	学校保健安全法施行規則
義務標準法	公立義務教育学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律
教科書無償措置法	義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律
教特法	教育公務員特例法
私学法	私立学校法
地教行法	地方教育行政の組織及び運営に関する法律
地公法	地方公務員法
自治法	地方自治法
免許法	教育職員免許法

第1章
義務教育制度の成立と教育行政

第1節　公教育概念の出現と近代公教育制度の成立

1．国家の教育関与

教育は本来親と子の間の自然な養育行動から始まり、大人の世代と社会的に未熟な世代との間の愛情と信頼に基づく麗しき人間行動の所産として今日に至っている。始原的には家庭から始まった教育行為は、文化・技術の発展と社会活動の分化・複雑化にともない家庭以外の場にも拡がってゆき、地域コミュニティー、職業集団、寺院、私塾、公共学校へと、時代が下るにしたがい特殊化もしくは専門化の方向で発達を遂げてきた。またそこで学ぶ者も、特別な階層の一部のエリートから広く一般庶民の子弟へと、男子だけではなく女子へもと、次第に対象の広がりをもたらしてきたが、そのような教育は人類史の長期間にわたって、その子が属する家庭や親族あるいは部族や社会階層の個別的な必要性に基づくものであったのであり、したがってそれらは基本的に私的営みであったということができる。

徐々に広がりつつある教育関係に劇的な変化が起こったのは、近代国家の成立・登場の時であった。なぜならば、それまで長らく私的営みであった教育に国

家が初めて関与し始めることになったからである。国家が教育に関与すると言うことは、私的個人の形成とは異なる次元における人間形成、すなわち公的個人（＝国民）の形成という問題を重要な課題と、国家を運営する人々が認識しだしたと言うことである。ここに全ての個人に共通する学校教育、すなわち公的営みとしての公教育が唱えられ、それは徐々に公的制度として法規により組織的、体系的に整えられ、行政作用として国民すべてを巻き込みながら実施されるようになったのである。

近代的な公教育の考えはヨーロッパ諸国においておおむね18世紀頃に出現し、19世紀になってその制度化が進み、19世紀後半には義務教育制度としてその中核部分の確立を見るに至る。それぞれの国における公教育の成立過程は、その国の歴史的に蓄積されてきた文化状況や教育水準をベースに、その国固有の政治的あるいは経済的要因からの複雑な影響を受けながらそれぞれ独自の展開を遂げてきており、成立した教育体制は当然のことながら多様性に富んでいる。しかし、どの国においてもほぼ共通するところは、公教育は国民全体に開放され、公の資金（＝税金）で維持され、何らかの公的統制を受けている教育であり、それは国家によって制度として整えられていることなどである。

次に、このような公教育の思想が登場してきた背景を見ていくことにする。その検討を通して、公教育の思想には実は２つの異なる形態があることが明らかになるであろう。

２．公教育思想登場の背景と２つの思潮

(1) 絶対主義国家における公教育

近代以前の学校が個々に分立していた状態から、その社会の教育制度の中枢としての学校制度として社会的に確立されるためには、学校の果たす役割が、身分的・階級的なものから社会的に共通のものへと変えられることがその前提として必要であった。つまり、学校教育の目的ならびに対象自体が国家的規模において組織化されなければならなかったのである。こうした事態をもたらしたのが近代国民国家であり、そこでは、国民を対象とする国家による教育が社会制度

として求められ、学校制度がそれに応えていくことになる。

ルネサンス、宗教改革によって切り開かれていくヨーロッパ近代社会において、長らく人々の精神と現実政治を支配していたローマカトリック的な普遍主義に替わって、絶対専制君主が掲げる国家主義が支配原理として確立していくことになる。この王権による国家主義推進の有力な手段としてみなされたのが世俗教育である。つまり、王権の利益が貫徹した世俗教育を義務教育として臣民（＝国民）に課していこうとする絶対主義型公教育の出現である。

この型の公教育事業として最も有名なものは、ドイツの一領邦国家であったプロイセン王国における18世紀の民衆教育政策であった。プロイセン王国はスペイン継承戦争（1701-14）における功績により王国として承認された。その成立当初から絶対主義体制の確立、そのための富国強兵政策を進め、その関連の中で民衆教育政策も展開された。２代目国王のフリードリッヒ＝ヴィルヘルム１世は1717年に義務就学令を発し、５歳から12歳までを就学期間と定め、教義問答書などのキリスト教の知識や３R's（読・書・算）の習得を行わせようとした。この政策のねらいは、兵士の教育水準を向上させることにより軍隊の強化を進めることにあった。

その観点をさらに進めたのが後継者フリードリッヒ２世（大王）（Friedrich II, 1712-86）であった。フリードリッヒ大王は1763年に「一般地方学事通則」を発し、民衆学校の制度と内容を一層堅固なものにしようとした。通則は、５歳から13・14歳までを就学期間と定め、学校の授業時間、授業料、教科書、教育課程など、細かい部分にまで及ぶ規定を盛り込んでいた。この規定はプロテスタント地域に適用されたものであったが、1765年にはカトリック地域の学校に対しても類似の法令が適用された。これらによってプロイセンの初等教育は国家管理の下に置かれることになった。

以上のように、プロイセン絶対王政の民衆教育政策は、国家の安定と発展のために国家の必要に応じた民衆を作ることに主眼が置かれたものであった。具体的には、国家に必要な官僚団と常備軍の確保、殖産興業ならびに農民の生産能力の向上、さらには治安維持などの国家目的実現の観点から、子どもを就学させ３R'sと宗教教育を受けさせることを家長の義務として国家が課したのである。