

Title	国の教育政策と学習指導要領の法的拘束力
Sub Title	
Author	細川, 哲(Hosokawa, Satoshi)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	1983
Jtitle	慶應義塾創立一二五周年記念論文集：慶應法学会法律学関係 (1983. 10) ,p.55- 74
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BN01735019-00000004-0055">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BN01735019-00000004-0055</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 国の教育政策と学習指導要領の法的拘束力

細川 哲

- 一 はじめに
- 二 学習指導要領の法的拘束力に関する学説
- 三 法的拘束力に関する判例の動向
- 四 教育の自由と学習指導要領
- 五 学習指導要領の現場的拘束力

## 一 はじめに

文部省が「文部省設置法」二七条に根拠をもつ教育課程審議会の答申を受け、小・中・高等学校のそれぞれの現行学習指導要領を改訂し、小学校においては昭和五五年度、中学校において昭和五六年度、高等学校においては昭和五七年度より、新学習指導要領の新しい基準による新教育課程が全面实施されるに至ったことは、すでに周知のことである。

ところで、この学習指導要領が教育課程の国家基準として、如何なる性格と法的拘束力を有するかの問題は、憲法・教育基本法・学校教育法等の教育関係法令の解釈、運用をめぐり、また、国家と教育・国の教育行政権の性格

と限界という基本問題をふまえ、今日の教育法学における大きな研究課題として多くの論議のあるところである。

学習指導要領の現行法制下における法的根拠としては、小学校については学校教育法二〇条および同法施行規則二五条、中学校については学校教育法三八条および同法施行規則五四条の二、高等学校については学校教育法四三条および同法施行規則五七条の二がある。これを便宜上、小学校を中心にみれば「小学校の教科に関する事項は、一七条および一八条の規定に従い、監督庁がこれを定める」(学校教育法二〇条)とあり、中学校・高等学校についても、同趣旨の規定がおかれている。この学校教育法二〇条の規定を受けて、学校教育法施行規則二五条は「小学校の教育課程については、この節に定めるもののほか、教育課程の基準として文部大臣が別に公示する小学校学習指導要領によるものとする」としている。

かくして、学習指導要領が法的根拠を有することは明らかであるが、その根拠法令である学校教育法・同施行規則の解釈、それに基づく学習指導要領の性格、とりわけ、その法的拘束力の有無と程度については、学習指導要領をめぐる法律問題の中心的課題である。

およそ国家が、その国の教育、特に義務教育を中心とする公教育について一定の政策を持ち、それを実現しようとすることは、近代国家成立以後、いずれの国家においても程度の差はあれ見られる現象であり、(特に共産圏において、この傾向は強いのである)教育と国家・政治の基本的関係を考察すれば、このことは一定範囲において是認し得るところと考える。

かくして教育と国家は、本来、次元を異にしながら他面において関係しあい協力する一面を有するところから、両者の関係を如何に考えるかによって、また、現在の国民主権による議会制民主国家と国民との関係を如何に把握するかによって、さきに掲げた学習指導要領の根拠法令の解釈にも相違をきたし、学習指導要領の法的性格、拘束

力についても多くの論争のあるところと考えられるが、これらの点について若干の考察を試みるものである。

## 二 学習指導要領の法的拘束力に関する学説

まず、学習指導要領の法的性格、とりわけその法的拘束力について考察する前提として、これらに関する現在の学説を筆者なりに整理概観してみることにする。

### 1 法的拘束力全面肯定説

かかる学説名称は筆者が便宜上用いる表現であるが、従来、文部省当局の行政解釈を中心に示される見解である。文部省当局は、一九五八年（昭和三三）の第二次学習指導要領改訂の頃から、学習指導要領の法規性と法的基準性・拘束性を唱え始め、以後一貫して今日まで、その基本的立場は変わっていないようである。

すなわち、前記学習指導要領改訂による教育課程改訂をひかえて、文部省が「学習指導要領は、学校教育法施行規則二五条によって、法的に基準の意味を持っており、単なる参考ではない。……教育的基準は、通常の場合これによるべきものであって……ゆえなくしてそれに従わないことは許されない」という見解を示し、今まで、学習指導要領は指導書であり教師のしごとを補助する手引書であると考えられていたのに、「単なる参考ではない」「それに従わないことは許されない」という法規説を唱え始めた。

この学習指導要領の法的性格と法的拘束力は今回の小学校・中学校及び高等学校の一連の指導要領の改訂においても変わっていないと、文部省の行政解釈を中心とする説は説明している<sup>(2)</sup>のである。

### 2 大綱的基準説

国の教育課程の基準は「大綱的基準」にとどまるべきであり、その限りでは法的拘束力を認める説である。かつ

て兼子仁教授は（その後改説しておられるが）「教育課程の基準設定は、公立学校の場合は地方の固有事務として教育委員会の権限にも属しているものであるから……、文部大臣による基準立法は少なくともこの地方の権限、および各私立学校の教育の自由を侵害しない程度のものでなければならぬ。さらに、教育権の独立説においては、各校の教員の組織教育課程、編成権を不当に支配しない程度でなければならぬとするならば、学校教育法の委任による教育課程に関する国の法規命令事項は、ごく大綱的な基準すなわち『小・中学校の教科と時間配当、高等学校において教科・科目・授業時数・単位数など』に限られている、という見解もなりたつ」とし、現行の学習指導要領の告示は、各教科等の教育内容・方法・教材についてまで詳細をきわめ、「大部分が委任の限界を逸脱しており、法規命令として法的拘束力をもち得ない。」としている。

したがって教授によれば、学習指導要領は、そのうちの「ごく大綱的な基準」のみが法規命令として拘束力を有することになる。しかし、大綱的基準の範囲を現時点で静的・一義的に決定づけるということは難しく、その範囲を兼子仁教授の言われる如く、教科・科目・時間配当・授業時数・単位数等に限ることは、教育の内的事項への国家介入を排除する見地とはいえず、やや狭いのではなからうか。また、「教育課程」を如何に考えるかであるが、児童・生徒がその発達段階に応じて学習する教材内容が大きな要素を占めるものである限りは、それについての基準は当然、教材・教育内容についての基準であることになる。従って大綱的基準の範囲としては、教育内容に関するものを排除することは不当である。また、かかる基準を全面的に否定することも妥当でない。要は、教育課程（教育内容）に関する基準は必要なのであるが、問題はその基準の性格であり、範囲であり、拘束力を教育の本質との関係で如何に考えるかである。

### 3 一部法的拘束力肯定説

一九七六年の北海道学力テスト事件に関する最高裁の判決に見られる見解であるが、同判決は「教育内容に対する行政の権力的介入が一切排除されているとの結論は導きだせない」として「許容される目的のために必要かつ合理的と認められるそれは、たとえ教育内容および方法に関するものであっても、必ずしも同条の禁止するところではない」として、当時の学習指導要領を「少なくとも法的見地からは……必要かつ合理的な基準の設定としては認めることができる」とし、学習指導要領が法的拘束力を予定しない部分、法的拘束力を持つべきでない部分があることを認める一方、教育内容に関する部分についても、法的拘束力を有することを間接的に認める見解を示している。

#### 4 外的教育条件説

本説は、「大綱的基準説」立論の前提への疑問と、教育行政権の教育内容不介入の原則を厳守する立場からの説といえよう。

すなわち「大綱的基準説」は、大綱と細目との境界の不明確性等、その表現・観念のあいまいさから、教育内容自体の基準設定へ踏み込む余地を残し「ひとたび、教科教育内容を定める法規を認める時は、教育内容の流動性と有機的関連性からして、その法的意味内容があいまいなままに、その法的境界を明確に画することが不可能にならざるを得ない」との反省にたつて、教育内容にかかわる法的規制を明確に排除し、法的規制は教育の外的条件のみに限定する説である。

特に「教科に関する事項」という文言については、当然に「教育課程」を含むものでないとする論者もあり、「教科に関する事項」は、教育の「内容」ではなく、教育基本法一〇条二項にいう「教育の目的を遂行するに必要な諸条件」（外的教育条件）のことであると、文部大臣に法規命令制定権があるとしても、その内容はこの「外的

教育条件」に限定されるとして、学習指導要領に法的拘束力のある部分というのは、大綱的部分という不明確なものでなくこの外的教育条件部分であるとす。

## 5 法的拘束力否定説

学習指導要領が「教育課程の基準」として、各教科の学校教育内容に関するものである以上、教育基本法一〇条一項の原理に照らし、「学習指導要領が、大綱性と弾力性を失う限りにおいては」教育基本法違反として、その拘束力を否定する見解がある。すなわち、有倉遼吉教授は「教育課程の基準を何れかの形で適当な機関が作成することを、義務教育において全面的に否定することは妥当ではない。しかし、現在のように、国の行政権力が法規の形式で定めることは、決して妥当とはいえない。教育課程の基準を強制することは、その作成主体がいかなるものであるかを問わず、教育の本質と相容れない。教育基本法の本質を価値判断の基準として考えた場合、このように論断せざるを得ないのである。」<sup>4)</sup>として教育課程の基準を「適当な機関」が作成すること自体は否定せず、また学習指導要領の法規性を認められた上で、これが法的拘束力を強める限り教育基本法一〇条違反として、その効力を否定されるようである。

## 6 指導助言文書説

これは、学習指導要領そのものの法規性を否定するものである。文部省当局の行政解釈に示される如く「学習指導要領に含まれる『事項ごとの表現に応じて』その拘束力の強弱があるとしても、一般に学習指導要領は、学校教育法の委任を受けて文部大臣が作成し、公示したものであるから、法規命令として法的拘束力がある」とする見解に対し「学習指導要領が文部省告示の形式をとったことから、当然にそれが一般的全部的に法規命令として法的拘束力を有するとはいえず、実際に学習指導要領に書かれている事項の一つ一つがすべて法規命令たる性格をもつか

どうかは、実体に即して具体的な検証を経なければ断言できず<sup>(5)</sup>」「学習指導要領の告示は、学校教育内容に関する国（中央教育行政機関）の指導助言の基準が公示されたものであり、全体として法規ではない<sup>(6)</sup>。」とするものである。以上、学習指導要領の法的拘束力に関する学説を筆者なりに概観整理してみたが、それぞれの学説の細部の内容については、種々、ニュアンスの異なったところがあり、また、複数の説を混合して主張される論者もあり、説自体が、いまだ流動的なものもあるが、強いて分類してみれば以上のようになり得ると考えるものである。

筆者の見解は、分類としては指導助言文書説に入るものであるが、その根拠・理由等は従来言われているところとは異なるものである。筆者としては、法的拘束力否定説や指導助言文書説の論者の如く、国（文部省）が学校教育の外的条件のみならず、その教育内容に関与介入することを全く排除するものではない。にもかかわらず、筆者が学習指導要領の法規性を否定し、その法的拘束力を否定するのは、学習指導要領自体が、各教科・科目の各学年における学習目標や学習内容の指針を記した文書が中心であり、その文書自体が、法的構成を備えた法規としての実質を欠いておるからである。また一部、或いは大綱部分に法規として法的拘束力を認めることは、法的安定性の面からこれを是認することには問題があり、学習指導要領自体の形式・内容から考えて、全体としてその法規性を否定せざるを得ないとするものである。しかも筆者は、法的拘束力を否定する論者の如く、教育の本質から考え法的拘束力を持つべきではないとするのに対し、それ自体法的拘束力を持つ必要はないとする点等が異なるようである。

これらの点については、あとで項を改めて述べることにする。

(1) 『中等教育資料』特別号「改訂高等学校の教育課程」・一八三頁～一八四頁。伊藤秀夫・学習指導要領の基準性問題・社会科学教育講座(1)・明治図書所収・一七一頁。



- (2) 諸沢正通「指導要領の拘束性と弾力性」季刊教育法・30冬季号・一九七八年所収・一六頁。
- (3) 兼子仁「学習指導要領の法的拘束力をめぐる学説」季刊教育法30・冬季号・一九七八年所収・四四―四六頁。
- (4) 有倉彦吉・教育の国家基準二三二頁、室井力「学習指導要領の法的性質」兼子仁編・教育権と教育行政・学陽書房・一九七八年所収・一一〇頁。
- (5) 室井力・前掲論文・二一九頁。
- (6) 兼子仁・教育法・一九七八年・三八二頁。

### 三 法的拘束力に関する判例の動向

学習指導要領の法的拘束力に関する判例は教科書裁判・全国一斉学力テスト裁判等の教育裁判において示されているものであるが、まず、法的拘束力を肯定する判例として、教科書裁判の第一次訴訟（国家賠償請求訴訟）の第一審・高津判決と学力テスト盛岡地裁判決をあげることができる。

教科書裁判・第一次訴訟・東京地裁判決（昭和四九年七月一六日）

「……しかしながら、さればといって、公教育の場における教育方法や教育内容に対する国の教育行政が原則として排除され、ただ全国的な大綱的基準の設定や、指導助言をなしうるにとどまるとするほど右教師の教育の自由ないし独立が排他的、絶対的でありうる筈はないのである。」

として教育の方法と内容に関する文部省の公示する学習指導要領に間接的に、その法的拘束力を認めている。学力テスト裁判・盛岡地裁判決（昭和四一年七月二二日）

「学校教育法三八条、一〇六条一項によれば、文部大臣は、中学校の教育課程の国家基準を設定できるとされているので、教育課程編成権は、第一次的には、文部大臣に包括授権されていると解されるから、

本件学力調査の試験問題作成権は、同法三八条により、文部大臣に存するものと解され」

「なお、この点から学習指導要領は、法規命令としての効力をもち、学校及び教員に対し、事項により強弱はあるが、法的拘束力があるといわなければならない」<sup>(1)</sup>

と述べ、文部大臣が公示する学習指導要領の法規性を肯定し、「事項により強弱は」あるとしても、その条件のもとにその法的拘束力を認め、文部省を中心とする行政解釈とほぼ一致する見解を示している。

これに対して、学習指導要領の法的拘束力を否定するものとして、教科書裁判・第二次訴訟（検定不合格処分取消請求訴訟）の東京地裁判決（杉本判決）・学力テスト事件に関する福岡高裁判決・大阪地裁判決等が考えられる。

教科書裁判・第二次訴訟・東京地裁判決（昭和四五年七月一七日）

「国が教師に対し一方的に教科書の使用を義務づけたり、教科書の採択にあたって教師の関与を制限したり、あるいは学習指導要領にしても、その細目にわたってこれを法的拘束力あるものとして現場の教師に強制したりすることは、叙上の教育の自由に照らし妥当ではないといわなければならない」。

として学習指導要領の法的拘束力を「妥当ではない」という表現で間接的に否定していると解される。

福岡高裁判決（昭和三九年五月四日）

「本件学習指導要領は、教育課程につき大綱を示すに止まらず、各教科の教育内容・方法・教材等につき詳細に定めており、文部大臣による国の基準立法の限界を逸脱しているものがあり、これらは、実際の運用上の取扱いの如何にかかわらず、法規命令としての法的拘束力を持ち得ない」<sup>(2)</sup>

大阪地裁判決（昭和四一年四月一三日）

「文部大臣の『教科に関する事項』を定める権限は『中等初等教育における全国的画一性を維持するに

必要な、極めて大綱的な教育行政の国家的基準の設定（高等学校については、教科、科目、授業時間数、標準単位数など）に限られるべきものであるとしつつ、右の「極めて大綱的基準」の枠外の事項については、

文部省の定める学習指導要領も法的拘束力をもたず、単に助言・指導の意味をもつにすぎないのである。<sup>(3)</sup>

として、福岡高裁・大阪地裁ともに「教育課程についての「大綱」ないしは「極めて大綱的」な部分については、法的拘束力を認めると読みとり得る面も考えられるが、これについては明確な表現を避けると共に、この「極めて大綱的」の中味についての特別な吟味がなされないまま、法規命令としての法的拘束力を否定している。

学習指導要領の各条項を、強行規定と訓示規定に分け、強行規定に相当する部分については法的拘束力があるとすると、伝習館高校事件の第一審・福岡地裁判決がある。

伝習館高校事件・福岡地裁判決（昭和五三年七月二八日）

「現行教育法制は、地方分権の原則が採用されているところから、教育に関する地方自治の原則を考慮し、これを侵害することは許されない。右の規制原理を調和的に解釈し、本件学習指導要領の基準性に照らして考慮する時、右の「基準」とはさきにし示した、その三の解釈を正当と考える。即ち、本件学習指導要領の条項中には、強行規定に相当する部分があり、これについては法的拘束力があり、前記の趣旨での法的制裁が及ぶが、その余の条項は、訓示規定として、法的制裁が及ばないと解される。」

とし、その法的拘束力の無い訓示規定に該当するものとして、学習指導要領の定める各教科「目標」および「内容」の項目を掲げている。

以上の下級審判決に対して、最高裁判所の判決で、学習指導要領の問題に論及しているものは極めて少ないが、学力テスト事件のうち、北海道旭川学テ事件と岩手県教組学テ事件に対する最高裁判決と教科書裁判・第二次訴訟

についての最高裁判決がある。

北海道・岩手県学テ事件最高裁判決（昭和五一年五月二日）

「本件当時の中学校学習指導要領の内容を閲覧するのに概ね、中学校において地域差、学校差を越えて全国的に共通なものとして教授されることが必要な最少限度の基準と考えても、必ずしも不合理とはいえない事項が、その根拠をなしていると認められるのである。その中には、ある程度細目にわたるかつ、詳細にすぎ、また必ずしも法的拘束力をもって地方公共団体を制約し又は教師を強制するのに適切でなく、

また、はたしてそのように制約し、ないしは強制する趣旨であるかどうか疑わしいものが、幾分含まれているとしても、右指導要領の下における、教師による創造的かつ弾力的な教育の余地や、地方ごとの特殊性を反映した個別化の余地が十分に残されている。全体としては、なお全国的な大綱的基準としての性格をもつものと認められるし、また、その内容においても、教師の一方的な一定の価値ないしは観念を生徒に教えこむことを強制するような点は、全く含まれないのである。それ故、上記指導要領は、全体として見た場合、教育政策上の当否はともかくとして少なくとも法的見地からは、上記目的の為に必要かつ合理的な基準の設定として、是認することができるものと解するのが相当である。」

との法的判断を示し、学習指導要領を「必要かつ合理的と見られる大綱的基準」の設定として、これを認めてはいないが、大綱的基準の範囲については「原判決の見解は狭きに失し、これを採用することが出来ない」といっているのみで、これに関する明確な判断は避けているし、学習指導要領に法的拘束力が有るのか、あるとすればどの範囲で法的拘束力をもつか明確な判断を避けており、全体として玉虫色の判決と考えられる。

また、十五年間にわたって争われてきた教科書裁判・第二次訴訟の上告審判決が昭和五七年四月八日、最高裁

(中村治朗裁判長)で言い渡されたが、判決は「家永教科書」の不合格検定処分を違法とした二審判決を破棄し、東京高裁に審理のやりなおしを命じている。最高裁が六年余りの歳月をかけながら、これについて明確な判断を示すことなく高裁に差し戻したことは、訴訟の解決をいたずらに引き延ばすもので遺憾な面はあるが、学習指導要領の性格・拘束力や教科書検定との関係については、改めて高裁で論ぜられることになり、家永三郎元東京教育大教授が主張する教科書検定制度の違憲・違法性も、教科書検定の審査基準である学習指導要領の性格との関連において検討されることになると考えられるが、いずれにしても最高裁は、学習指導要領の法的拘束力についての明確な判断は、いまだ示していないといえる。

(1) 盛岡地裁昭和四一・七・二二判、判例時報四六号五頁。

(2) 高裁判集一七卷四号三二九頁。

(3) 下級刑集八卷四号六三二頁・室井力・学習指導要領の法的性質・教育権と教育行政・学陽書房・一九七八年所収・二二五頁。

(4) 季刊教育法・第三〇号・一九七八年・一〇頁。

#### 四 教育の自由と学習指導要領

学習指導要領の性格・法的拘束力について判断する際の、一つの論点である教師の「教育の自由」との関連について、若干の検討を加えてみる。

一般に、教育において「教育の自由」が一定限度要請されることは、西独の教育法学者ハンス・ヘッケル(Heckel)が「教師は、みずからが自由である時のみ、自由への教育をな<sup>(1)</sup>しうる」として教師の「教育権の独立」(Pädagogische Freiheit)を主張し、カandel(Kandel)が「教育行政の目的は、教師による専門的自由(Professional freedom)の行使を奨励するような状況を作り出すことである」と<sup>(2)</sup>いっている如く、また、実際にイギリスでは、カリキュラムと

教授法を決定する教師の専門的自由が最大限に尊重されているのを見て<sup>(3)</sup>、また、戦後来日した第一次米国教育使節団報告書が「教師の最善の能力は、自由の空気の中においてのみ充分あらわされる。この空気を作り出すことが行政官の仕事であって、その反対の空気を作り出すことではない。」と述べている点などからもうかがわれることである。学校教育が、教師の、生きた人間としての活動によって成り立つものであり、教師と子どもとの人間的・人格的接触によって発展するものであるかぎり、教師が自由や自主性を認められない状況下で、子どもが自由で自主的人間になるような教育を行ない得ないのは当然である。

この教師の教育の自由について、わが国では、憲法・教育基本法・学校教育法等によって実定法上、保障されているとする説がある。筆者は、かかる説には賛同し得ない者であるが、まずこの点について概略を述べることにする。

「教育の自由」は、憲法二三条の学問の自由 (academic freedom, akademische Freiheit) によって小・中・高等学校教員にも大学教員と同様に保障されるものであるとする説がある<sup>(4)</sup>。しかし、筆者としては「教育の自由」を「学問の自由」と同一内容としたり、それから演繹してくるのには同調し得ないところである。

たしかに、子どもの学習権を正しく充足していくためには「真理の教育が必然的に要請」され、その為には教員一般に「学問の自由で精力的な研究」学問の自由が「要請」されることは当然である。しかし、真理 (Truth, Wahrheit, Verität) は主観でなく、客観性・法則性・科学性を持していなければならぬ。真理のために「学問の自由な研究」は、絶対必要であるが、学問研究の結果が、いつも絶えず「真理」であることにはならない。まして学問研究に値しないものが、学問研究の成果であるからとの理由によって、教員の主観や偏見や独断が教育の場で「教育の自由」の名の下に、批判力の少ない児童・生徒に注入せられるようなことは、子どもの学習権の保障の立場から

許されるものではない。かくして、憲法の「学問の自由」から「教育の自由」を導き出すことは、妥当ではないと考える。

次に、教員の教育の自由の根拠を、教育基本法一〇条一項「教育は不当な支配に服することなく、国民全体に対して直接に責任を負って行なわれるべきである」とする点に求め、教育は職務上の専門性を有する教員が、指揮監督を受けることなく「自由に」児童・生徒に対して教育を行なう権限を有するとする説<sup>(5)</sup>について検討してみる。

教員の教育権の根拠とされる教育基本法一〇条は、戦前における教育行政による教育支配を反省し、学校教育の教育権の教育行政権に対する独立を保障する立法者意思をもって定められたとされる<sup>(6)</sup>。したがって、政治勢力などが教育を支配することはすべてよろしくないが、とりわけ教育行政が、法的拘束力をもって教育活動を統制することは、明らかに「不当な支配」になるとい<sup>(7)</sup>う。

しかし、国民主権主義・議会制民主主義の下において、国会において立法上認められた範囲内における行政上の支配は「不当な支配」とはならないであろう。もちろん、法的根拠を持つ行政的支配ならば、常に適法であるというものではなく、憲法に反する場合に無効となるのは勿論であるが、法的根拠を持つ行政支配をすべて「不当な支配」とすることはできないのであり、憲法二六条一項は、決して教育に対する教育行政当局の正当な支配を否定するものではないと解する。また、同項を「教育の自由」の根拠とする論者は、同項の「直接に」を根拠として、間接に文部大臣・内閣・国会を通じて国民に責任を負うのではなく、教育職員が国民全体に直接に責任を負うべきと主張している<sup>(8)</sup>。しかしながら、同項に「国民全体に対し直接に責任を負う」というのは、民主主義の原理に基づき、教育についての国民に対する責任という根本原則を宣言しているのであって、同項の「直接に」という文言は、教育行政関係者・教育者を含む教育関係者の全てに対し、この民主政治における国民に対する責任を強調したものと解

すべきものなのである。しかも、同項のいう「国民全体に対する責任」を重視する限りは、国会で成立した法的根拠を有する行政的管理に服することによって、国民全体に対しても責任を負い得ることになるであろう。

さらに、教員の「教育の自由」の根拠として、教育基本法一〇条二項と学校教育法二八条四項の規定をあげるものがある。すなわち、一〇条二項をもって、教育行政の任務が教育の物的条件の整備（いわゆる外的事項）に限られ、教育の内容・方法（いわゆる内的事項）には及ばない趣旨と解し、また、学校教育法二八条四項により児童・生徒の教育は教師の専権であり、同三項にいう校長の校務掌理権の中には教育は含まれず、したがって校長は、教育に関しては、部下職員を指揮監督することはできないと主張するのである。

しかし、右の説は正しい法解釈とは言えない。まず、教育基本法一〇条二項であるが、ここでいう諸条件には、教育の施設設備等の物的条件のみでなく、教育の内容すなわち教育課程・学習指導・生徒指導等のことも学校教育法の法令を根拠に、一定の範囲に含まれると解する。次に、学校教育法二八条であるが、三項に言う校長の掌る「校務」と四項の教諭の掌る「教育」とは、相対立する概念ではない。「校務」とは、学校運営上必要とされるいっさいの仕事をさしている。児童・生徒の教育は、教師本来の職務であるが、個々の教師の教育活動も学校全体の教育計画の一環として行なわれているかぎり、校務なのである。したがって校長は、教師の行なう教育についても、一定の範囲と条件の下に指揮監督することができるのである。かくして、校長は学校運営の最高責任者としていっさいの校務を掌理し、それを所属職員に分掌せしめ、必要に応じて職員を指揮し監督する権限と責務を有するので、これらの規定をもって「教育の自由」の根拠とはなし得ないと解する。

かくして、教師の「教育の自由」の根拠を、憲法・教育基本法・学校教育法等に求める説には、筆者としては賛成し得ないのである。しかし筆者は、理念としての「教育の自由」まで否定するものではない。教育が有効に行な



われるためには、教師が自己の担う教育の仕事に誇りと自信を持ち、かつ教師の自主性・主体性が十分に尊重されるべきである。「教育の自由」は、教育に内在し、教育を支える根本原理であり、教師が、その抱く教育理想に従って、自主的・主体的に創意工夫を生かしつつ教育するということは、望ましいことであり、教育の内面性、人格性、専門性、創造性等の教育の本質から「教育の自由」が要請されるのは当然である。

しかし、このような教育の自由は無限のものではない。それは、公教育には自ら一つの基準性が要求されるからである。この教育の自由の限界、または教育の基準を決するものは、何であろうか。それは、公教育の遂行を教師に信託した国民および住民全体の意思そのものである。それは、具体的には法令および条例等に表現される。すなわち、教育基本法、学校教育法その他の関係法令およびそれに基づく教育行政機関の教育関与等に現れてくる。従って教師は、国民および住民の意思の表現である法令、およびそれに基づく、国民および住民の機関として、それらの法令を執行する国および地方公共団体の教育行政機関の監督に服しなければならない一面を有する。

かくして学習指導要領が、教育課程の基準として学校教育法により法的根拠を有する以上、教育の本質・特質から要請せられる理念としての「教育の自由」も、その限りで一定の制約を受けてもやむを得ないことといわなければならない。従って、教師の「教育の自由」を憲法・教育基本法の上に法的根拠を有するとして、かかる立場より、この教師の「教育の自由」を制限する学習指導要領の法的拘束力を否定することには、筆者としては賛同し得ないのである。

- (一) H. Heekel: *Schulrecht und Schulpolitik*, 1967, SS. 194~5.
- (二) H. Kandel: *Comparativ Education*, 1933, p. 216. *The New Era in Education*, 1955, p. 120.
- (三) W.D. Lester Smith, *Education: An Introductory*, 1957. *日本教育法学会編・教育内容と教育法・総合労働研究所一九八〇年八月*。
- (四) 宗像誠也「教育と教育政策」岩波新書 一九七二年 一〇一頁。

- (5) 宗像誠也、前掲書六八一―八三頁、兼子仁「教育法」、有斐閣・一九六九年・二二四頁。
  - (6) 田中耕太郎「新憲法と文化」、一九四八年、一〇一頁。
  - (7) 田中耕太郎「教育基本法の理論」、有斐閣・一九六九年、八六―一八七〇頁。
  - (8) 宗像誠也「教育基本法」新評論・一九七二年、二八一―二八二頁。
  - (9) 宗像誠也「教育と教育政策」、岩波新書・一九七二年、八〇頁。
- この内的事項 (interna) のことは、米の H. Kandel も強調した。  
Cf. H. Kandel, "The New Era in Education" 1954, pp. 125, 133.

## 五 学習指導要領の現場的拘束力

筆者が、学習指導要領の法規性と法的拘束力を否定するのは、学習指導要領自体の形式内容から考えて、全体としてその法規性、従って法的拘束力も否定せざるを得ないとする立場であることは、すでに述べたところである。

ところで筆者は、公教育において適正な教育内容の確保、教育水準の維持等の要請を満たす為に、一定範囲で教育課程に基準が必要なことを決して否定するものではない。基準はそれを中心として上・下に振幅があり、ある程度の弾力性を認めるとしても、それが守られてこそ、基準としての意味があるものである。従って、その必要な基準が守られるような方策や保障を構ずる必要性の生ずるのも当然である。

かくして、学習指導要領の示す教育課程の基準について法的拘束力を持たすことにより、その基準としての実効性を保障しようという、文部省を中心とする行政解釈の意図なり立場は充分に理解できるのであるが、かかる意図や立場があれば、法規としての形式と実質を備えないものが法規として法的拘束力を持つに至ると考えるのは、論理の飛躍である。

ただ筆者としては、学習指導要領の法的拘束力は否定するが、現実の教育現場においては、学習指導要領の拘束

力が現場的に機能していることは、事実として認めざるを得ない。この点を、学習指導要領の実際の、現場的拘束力として考察してみることにする。

この現場的拘束力として、まず第一に掲げ得るのは、教科書検定制度とそれに基づく教科書使用義務である。学校教育法は、教科書使用義務について二一条で規定しているが、それによると、学校で使用する教科書は、必ず検定教科書でなければならないとしている。しかるに、現在の教科書検定制度としての「教科書検定基準」によれば、これに反したら不合格とされる絶対的条件として「学習指導要領に定める教科の目標と一致している。」ことが掲げられている。

かくして学習指導要領は、教科書検定制度・検定教科書使用義務を通じて、教育現場に实际的拘束力を発揮しているのである。

第二に、学校教育法一四条は、「学校が、設備、授業その他の事項について法令の規定、又は監督庁の定める規定に違反した時は、監督庁は、その変更を命ずることができる。」と規定している。これは、学校の施設、設備や授業その他の教育条件に関して、教育の機会均等の観点からその最低限度の水準を維持していく為に、法令や規則その他によって基準を設け、その違反に対して、監督庁が変更命令を出すことができることを定めたものと解される。しかし、学習指導要領を、監督庁である文部省の定める規定（基準）と考えれば、教育現場における授業がこれに違反する時は、監督庁はその授業の変更命令を出すことができ、この面から、学習指導要領は現場的拘束力を有することになる。

第三に、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教法）四三条二項・学校教育法二八条三項の関係から、学習指導要領は、現場における拘束力が間接的に付与されることが考えられる。すなわち地教法四三条二項では

「県費負担教職員は、その職務を遂行するにあたって、法令・当該市町村の条例及び規則並びに当該市町村委員会の定める教育委員会規則及び規程（前条又は次項の規定によって都道府県が制定する条例を含む）に従い、かつ、市町村委員会その他職務上の上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。」と規定している。公立の小・中・高等学校の教員は、県費負担教職員であるが、この県費負担の教職員は公務員として、国の法令や、その学校の管理運営などに関するその市町村の条例規制・教育委員会規則に従わなければならないし、また同時に、県市町村の教育委員会を頂点とする職務上の上司の、職務上の命令に従わなければならないとしている。

さらに、学校教育法二八条三項は「校長は校務を掌り、所属教職員を監督する」と規定している。この校長の「校務」とはいかなる内容のものであるか、それと同法二八条四項の「教諭は、児童の教育を掌る」との関係をどう考えるかは論争点でもあるが、教諭の掌る教育も、学校全体としての計画・組織のもとに行なわれるかぎり、校務であると考えれば、校長の職務権限としての監督が各々の教職員にも及び得ることになる。かくして、職務上の上司の命令や、校長の所属教職員の監督権の行使の合理的根拠・正当性を与えるものとして「学習指導要領の遵守」が要求される時、学習指導要領の実際の現場的拘束力が発揮され得る可能性が考えられるのである。（勿論、校長の監督や職務上の上司の命令が、教育においては本来望ましいものではないにしても……そしてこれらの場合は、できるだけ指導助言によることが好ましいにしてもである）

最後に、校長の職務権限としての、所属教職員の監督権を制度的に保障するものとして、校長の行なう勤務評定制度がある。この勤務評定制度により、校長は所属教職員の勤務状況、勤務実態を評価・評定する権限をもち、しかもその評定結果が、所属教職員の転任・配置・昇任・昇給等の人事に直接・間接影響するとあっては、校長の監督権は、よしそれが指導助言として行なわれようともかなり強力な意味を持ち、学習指導要領もこの面から遵守が

保障されることになる。

かくして、筆者は学習指導要領自体の法的拘束力を否定することは前述の通りであるが、にもかかわらず、学習指導要領は他の法制により、教育現場においては、現場的拘束力を必要以上に発揮しているのを直視すれば、行政解釈の如く、無理にこじつけて、学習指導要領自体の法的拘束力を主張する必要はないと考えるものである。

(一九八三年三月二〇日稿)