

教育課程行政の史的転換と学習指導要領の法的性格 ～最高裁学テ判決前史をふりかえる～

秋池 宏美

序

現行法令上、「教育課程の基準」として学習指導要領が定められているが、学習指導要領の法的性格をめぐるのは、国家の教育権論と国民の教育権論との間で長年にわたって論争が続いてきた。公権的解釈(全面的法規説)は、旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決(昭和四三年(あ)第一六一四号同五一年五月二一日、以下、最高裁学テ判決)⁽¹⁾が、国側の主張である学習指導要領の基準性＝法的拘束力(法規的効力)を認定し、もって学習指導要領の法的性格に関する議論に決着がつけられたと解し、最高裁学テ判決をリーディング・ケースとして位置づけている。

しかし、このような解釈は、我田引水の弊がある。というのも、近年、学習指導要領の法的性格に関して注目すべき判決が下されているのである。二〇一一(平成二三)年九月十六日付の東京高裁判決(平成二一年(ネ)第二六二二号各損害賠償等請求事件判決)がそれである。東京都七生養護学校性教育事件に係わる裁判(いわゆる「こころとからだの学習」裁判)のうち、損害賠償及び教材引渡し等請求事件の控訴審判決である。

東京高裁判決は、(1)最高裁学テ判決を重要な「判例」として位置づけ、同時に、(2)二〇〇三(平成十五)年以降の学習指導要領の「基準性」をふまえて、学習指導要領が「法規としての性質を有する」としながらも、「学習指導要領に記述されている内容は、膨大であり、記述の仕方も様々なものがあるところ、その一言一句が拘束力を有するすなわち法規としての効力を有するということは困難である」とし、「法規としての効力を有するというためには、その性質上当然に、基準として遵守を命じる内容が客観的に確定され得るものであることが要請されると言わなければならない」と判示し、原告らが行った性教育実践が学習指導要領に反しないと、学校・教師の性教育の自由を認定したのである⁽²⁾。

こうした判例状況において、なお最高裁学テ判決が「判例」としての性格を有するとすれば、それはどのような意義においてであろうか。

現行教育法制は、国の教育課程基準設定権、教育の自主性(教師の教育の自由)、教育の地方自治(教育委員会の職務権限)等を制度原理としているが、国、教育委員会、学校・教師との間で権限関係をめぐって紛争事案となってきた学習指導要領の法的性格については、法規的要件の精査という厳格基準で対応すべきとの東京高裁の姿勢は、評価に値する。それゆえ、このような視点から、現在も相反する解釈の根拠となっている最高裁学テ判決について、あらためてその「判例」としての意義を見直してみる必要があるのではないかと思われるのである。

本稿では、最高裁学テ判決研究の一環として、一九五八(昭和三三)年の学習指導要領の官報告示以降の教育内容の決定権の所在をめぐる教育権論の対立的展開の経緯にかんがみ、教育課程行政の地方分権から中央集権への転換についての史的経緯を概観する。戦後憲法＝教育基本法制下における教育行政の地方分権から中央集権への原理的転換は、一九五〇年代前半における教育委員会法(昭和二三年七月十五日法律第一七〇号)の廃止、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和三一年六月三〇日法律第一六二号。以下、地方教育行政法)の制定、文部省

設置法(昭和二四年五月三十一日法律第一四六号)の大改正など教育関係法の改正によって行われたのであるが、最大の目的が中央教育行政機関による教育の内容と方法の管理統制であった。

繰り返しになるが、戦後教育課程行政史は、そのターニング・ポイントに着目すると、三つの時期に大別することができる。第一の時期は、戦後教育改革期(一九四六年～一九五三年)であり、第二の時期は、教育行政の中央集権化と学習指導要領の法的拘束力が主張され始める時期(一九五四年～一九五八年)であり、第三の時期は、学習指導要領第六次全面改訂の見直しの時期(二〇〇三年)以降である。本稿では、第一の時期と第二の時期を概観する。

1 戦後教育行政改革と教育課程行政

戦後教育行政改革の論点は、①教育と政治(一般行政)の関係(教育の政治的中立性)、②教育と教育行政の関係(教育＝教育行政観の否定)、③教育行政と地域住民の関係(教育委員の公選制)、④教育行政と学校自治の関係、⑤学校の自治と地域住民・父母の関係などである。

第一次吉田内閣文相として田中耕太郎は、「教育根本法」の制定を主張するとともに、教育行政の独立(教権の独立)論を提唱した。その内容は、政治による教育の支配を排除すると同時に、文部省による中央集権を実現するための教育行政制度(大学区)を構想するものであった。戦後の教育行政制度の構築は、こうした中央集権的教育行政制度構想を否定し、教育基本法、学校教育法、教育委員会法、文部省設置法などの制定により、教育と教育行政の地方分権化がめざされたのである⁽³⁾。

なお、本稿で言及される法令は、日本国憲法以外は、すでに改正または廃止されているので、以下、最小限ではあるが、あらかじめ制定当時の教育課程行政に関する基本法令を抜粋しておく。

○日本国憲法(昭和二一年十一月三日)

第二六条 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

② すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

○教育基本法(昭和二二年三月三十一日法律第二五号)

第一〇条 (教育行政) 教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである。

② 教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない。

○学校教育法(昭和二二年三月三十一日法律第二六号)

第二〇条 小学校の教科に関する事項は、第十七条及び第十八条の規定に従い、監督庁が、これを定める。

第三八条 中学校の教科に関する事項は、第三五条及び第三六条の規定に従い、監督庁が、これを定める。

第四三条 高等学校の学科及び教科に関する事項は、前二条の規定に従い、監督庁が、これを定める。

第一〇六条 第三条、第六条第二項、第八条、第十一条、第十二条第二項、第二〇条、第二一条第一項、

第二二条第二項、第三八条、第四三条、第四五条第二項、第四七条、第四八条第二項、第四九条、第七三条、第七九条、第八三条第四項及び第八八条の監督庁並びに第四条及び第二三条に規定する定をなす権限を有する監督庁は、当分の間、これを文部大臣とする。但し、文部大臣は、その権限を他の監督庁に委任することができる⁽⁴⁾。

○学校教育法施行規則(昭和二二年五月二三日文部省令第十一号)

第二五条 小学校の教科課程、教科内容及びその取扱いについては学習指導要領の基準による。

第五五条 第十七条から第二一条まで、第二二条但書、第二三条及び第二五条から第五〇条までの規定は、中学校に、これを準用する。

第五七条 高等学校の教科に関する事項は、学習指導要領の基準による。

○教育委員会法(昭和三三年七月十五日法律第一七〇号)

第四九条 教育委員会は、左の事務を行う。但し、この場合において、教育長に対し、助言と推薦を求めることができる。

三 教科内容及びその取扱いに関すること。

第五五条 都道府県委員会は、地方委員会に対し、文部大臣は、都道府県委員会及び地方委員会に対し、各所轄区域の教育に関する年報その他必要な報告書を提出させることができる。

② 法律に別段の定めがある場合の外、文部大臣は、都道府県委員会及び地方委員会に対し、都道府県委員会は、地方委員会に対して、行政上及び運営上指揮監督をしてはならない⁽⁵⁾。

○文部省設置法(昭和二四年五月三十一日法律第一四六号)

第四条 文部省は、左に掲げる国の行政事務を一体的に遂行する責任を負う行政機関とする。

一 教育委員会、大学、研究機関（他の行政機関に属するものを除く。以下同じ。）その他教育に関する機関に対し、専門的、技術的な指導と助言を与えること。

二 民主教育の体系を確立するための最低基準に関する法令案その他教育の向上及び普及に必要な法令案を作成すること。

八 教育に関する専門的、技術的な資料を作成し、及び刊行頒布すること。

第五条 文部省は、この法律に規定する所掌事務を遂行するため、左に掲げる権限を有する。但し、その権限の行使は、法律(これに基く命令を含む。)に従つてなされなければならない。

二五 小学校、中学校、高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校及び幼稚園に関し、教育課程、教科用図書その他の教材、施設、編制、身体検査、保健衛生、学校給食及び教育職員の免許等についての最低基準に関する法令案を作成すること。

附則六項 初等中等教育局においては、当分の間、学習指導要領を作成するものとする。但し、教育委員会において、学習指導要領を作成することを妨げるものではない。

上記に掲げた諸条項をどのように統一的に捉えたらよいのかについて、当時の文部官僚に解説してもらおうのがよいであろう。当時、文部省学校教育局庶務課長であった内藤誉三郎は、学校教育法第一〇六条の意義について、以下のようにのべていた⁽⁶⁾。

監督庁とは正当な監督権限を有する機関の意味であつて、監督官庁よりは包括的な名称で

ある、従つて、官吏である機関はもとより、官吏でない知事も、教育委員会の如きものも、法律で権限が与えられるならば監督庁になり得るわけである。

大学の監督庁は第六四条により文部大臣となっているが、大学以外の学校は第三四条(第四〇条、第五一条、第七六条、第八二条及び第八三条において準用する場合を含む。)の規定により、都道府県監督庁の所管に属するわけであるから、一切を都道府県が定めるべきであるが、本条に掲げてある特定の重要事項については、当分の間、文部大臣にその権限を保留して置いたのであつて、地方分権の進行に従つて、何時でも文部大臣はその権限を下級機関に委任できることになっている。

而して都道府県監督庁とは、当分の間、都道府県知事を、市町村立小学校の監督機関とは、当分の間、市町村長となつてゐるが、これは近い将来設置されるべき都道府県教育委員会、市町村教育委員会を予想しているのである。

学校教育法三四条は、「公立又は私立の小学校は、都道府県監督庁の所管に属する」と定め、中学校(四〇条)、高等学校(五一条)、盲学校、聾学校及び養護学校(七六条)、幼稚園(八二条)、各種学校(八三条)は、三四条を準用する、と規定していた。内藤の著書は、縦の指揮監督関係を原則禁止した教育委員会法(五五条二項)が制定される以前の出版ではあるが、このように、教育行政の地方分権は既定の路線であつたのである。実際、教育委員会法の定めるところにより、公選制教育委員会は、「従来都道府県若しくは都道府県知事又は市町村若しくは市町村長(特別区の区長を含む。以下同じ。)の権限に属する教育、学術及び文化(教育という。以下同じ。)に関する事務、並びに将来法律又は政令により当該地方公共団体及び教育委員会の権限に属すべき教育事務を管理し、及び執行する」(四条)とされ、「教科内容及びその取扱いに関すること」(四九条三号)も公選制教育委員会の事務とされたのである。

現行地方教育行政法でも、「学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関すること」(二三条五号)が、教育委員会の職務権限の一つとして定められているが、地方教育行政法の当該規定と教育委員会法の当該規定とは、中央・地方における教育課程行政の法的枠組が異なっている。教育委員会法が教育委員会の権限として定める「教科内容及びその取扱いに関すること」の意義について、やはり当時の文部官僚に語ってもらうことにしよう。文部省内教育法令研究会の逐条解説書では、「本号は次の四号と共に所謂学校教育の教育内容についての地方分権と、これに対する行政機関の関係を示す規定であつて、極めて重要なものである。学校教育法によると、小学校及び中学校の教科課程、教科内容及びその取扱いについては、学習指導要領の基準によることとなつており(学校法施行規則二五条、五五条)、高等学校の教科に関する事項も学習指導要領の基準によることとなつてゐる(学校法施行規則五七条)。新教育の立場は、教育は社会の要求と児童の要求とに立場をおいて考え、教育の具体的な営みは、児童生徒を直接対象としている現場の事情によつて、構想し実践して行かなくてはならないと云う観点に立つてゐる。したがつて所謂カリキュラムは、地方の実情に即して地方毎に構成されるが、その場合の基準を定めたものが学習指導要領なのである。」とのべ、以下のように指摘している⁽⁷⁾。

教科内容及びその取扱いという仕事は、現場の教師の責任ではあるが、教育は日進月歩するものであり、これらについて不断の研究と指導が必要である。又各学校を包含する地縁的

な一つの共同社会のもつ関連性は児童の社会人としての育成に不可欠の客観的要件である。ここに地方公共団体を単位に設けられた教育委員会が、その地方の教育に指導力を発揮して行く任務があり、その限りにおいてカリキュラムの構成や学習活動について教育委員会が、地方的な一定基準を定めたり、学校間の甚だしい差等を均衡化し、又有能な研究機能と指導力を発揮して「統括力または行政的権力をもたぬ感激と指導を供与」することはきわめて必要なことである。ただ、教育内容については、十分現場の創意と工夫を認め、教育行政が限度を超えて徒らな干渉にわたらぬ様十分注意することが必要である。これらの職務を担当する職員については、従来の意味の実務家ではなく、それぞれ専門的能力を有する者が当たるべきであり(法四五条)、特に現職の教員が適宜にこの任に当たることも十分考慮され法律上もこれに関する明文の規定が定められてある(法四七条)。

要するに、本来は、教育委員会が「教育内容及びその取扱い」に関する非権力的な基準設定として学習指導要領を作成すべきというのが、教育関係法規が描く教育課程行政の在り方であったのであるが、戦後日本の国内地域事情を考慮して、学校教育法施行規則一〇六条により、「当分の間」、文部大臣が学習指導要領の作成の任を委ねられていたに過ぎない。言い換えれば、中央教育行政機関には、筋目のある指導助言権の行使が期待されていたのであり、実際、一九四七(昭和二二)年の学習指導要領と一九五一(昭和二六)年の学習指導要領が文部省著作物として作成され「試案」とされたのも、教育行政の地方分権化を前提とした経過措置の一環であったのである。

しかし、一九五〇(昭和二五)年前後から、憲法＝教育基本法自体に手をつけることなく、教育基本法十一条(補則)の「この法律に掲げる諸条項を実施するために必要がある場合には、適当な法令が制定されなければならない。」との規定にしたがって制定された、いわば憲法＝教育基本法の施行法としての教育関係法規の「法的整備」を重ねることによって、教育の自主性原則、教育の地方自治の原理、指導助言行政の原理の形骸化が意図され、教育課程行政の在り方が大きく偏向していくことになるのである。

2 教育行政の中央集権化と学習指導要領の法的拘束力

東西対立の顕在化と冷戦化、対日占領政策の転換と戦後教育改革の見直し、いわゆる「逆コース」が進行する。たとえば、「うれうべき教科書」問題(一九五五年)やスプートニック危機(一九五七年)など、国際的国内的な政治情勢の変化を背景とする教育の政治問題化をとおして、一九五〇(昭和二五)年ころから国の教育政策が偏向していく。「後法は前法を廃する」という後法優位の原則によって正当化される教育関係法の改正が陸続する。その中心となる法改正が、教育行政法の改正であった。すなわち、多くの教育関係機関の反対を押し切って教育委員会法が廃止され、代わって地方教育行政法が制定され、教育行政の中央集権化のための法的整備が押し進められた。憲法＝教育基本法の施行法として制定された法令を改正することにより、教育課程に関する法制度の在り方が大きく偏向していくことになったのである。

学校教育法施行規則二五条は、一九五〇(昭和二五)年に改正され、「小学校の教育課程」については、「学習指導要領の基準による」と規定され、「教科課程」が「教育課程」と改められた。戦後教育改革期においてカリキュラム(curriculum)を「教科課程」と翻訳したに過ぎず、

實際上、「教育課程」と同じであるとの見解を支持する判決もあるが、両者は同じではない。すなわち、学習指導要領の基準性の範囲を「教科」から「教育」へと拡大解釈していることが行政解釈の問題点の一つである。

さらに、上記施行規則第二五条は、一九五八(昭和三三)年八月二八日文部省令二五号により、「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」と改正され、施行規則五五条によって、中学校にも準用された。これに伴い、学習指導要領が文部省告示として公示された。また、従来は学習指導要領で示されていた授業時数を、施行規則において年間最低授業時数として明示することになった。

有倉遼吉=天城勲は、「教育課程については、学習指導要領の基準による」と定められている「基準」の意味について、「まったく同一であるというのではなく、それを中心として考えられる一定の幅をはずれてはならないことを意味している。労働基準法に規定する労働基準といった一線を画しうる種類のものではなく、教育課程の本質および学習指導要領の内容からみても分かるように、地域社会の特質に応じて学校の現場において構成されるべき教育課程の準則を意味する基準である。したがって、学習指導要領の内容には、準則として基準性のかなり強い部分と弾力性の多い部分がおのずから分れていよう」と解説していた⁽⁸⁾。

当時、文部省初等中等教育局長となっていた内藤誉三郎は、一九五八(昭和三三)年八月一日に行われた改正学習指導要領説明会において早くも学習指導要領の法的拘束力に言及しており、これ以降、行政解釈として学習指導要領の法的拘束力が強調されるようになり、学校の教育課程管理や教育実践に影響を及ぼしていくことになるのである。この内藤の発言からは、学校教育局庶務課長当時の面影が完全に消え失せているのであるが、いずれにせよ、一人の文部官僚によって語られたことの違いの大きさが、この一〇年間に何が起こったのかを如実に物語っているのである。

いわゆる高津判決(家永教科書検定第一次訴訟第一審判決(東京地裁判決)昭和四九年七月十六日)は、国家の教育権論を支持した判決として知られているが、同判決でさえも、上記内藤初等中等教育局長の発言にふれながら、正当にも「告示は法令等行政措置の公示形式に過ぎず、この形式がとられたことから学習指導要領に法的拘束力が付与されたものとは到底解されえない」と指摘していたが、一九六〇(昭和三五)年改訂の高等学校学習指導要領においては、社会科第3日本史の記述箇所は総体三八八頁中五頁に過ぎず、「その程度もいまだ大綱的基準を示すにとどまり、各教師がその創意工夫により適切な教育活動を行う余地は十分あるものと認められる」ので、「学習指導要領の有するそれ自体の拘束力はともかく、現実にはこれが検定基準として織り込まれることにより、少なくともその限度で法的拘束力を有することは明らかである」と判断していた⁽⁹⁾。「程度」についても「限度」についても確たる論拠も示さず、果ては「検定基準」を持ち出して、学習指導要領の法的拘束力を認定するとは、あまりにも雑駁に過ぎると言わなければならないが、こうして学習指導要領の法的拘束力の認容が司法の世界でも始まるのである。とはいえ、この段階では、大綱的基準=法的拘束力という認識であり、学習指導要領=大綱的基準(広義)=法的拘束力を同一視するような捉え方が認容されたわけではない。

今日、公権的解釈によれば、「独立国家の国民としての教育の充実を図るため、昭和三三年に、教育課程審議会の答申に基づいて、学習指導要領の全面改訂が行われた。この昭和三三年

の改訂は、今日に至るまでの教育課程の基準の基礎となった」のであり、「学習指導要領が文部省告示として公示されることとなり、学習指導要領の教育課程の基準としての性格が一層明確になった」と評されている⁽¹⁰⁾。

思うに、この教育課程の基準としての学習指導要領の官報告示は、すでに一九五〇(昭和二五)年当初から着々と準備されてきたのではないかと推論するに足る事実がある。

一九五二(昭和二七)年には、初等中等教育局が、「当分の間」、学習指導要領を作成するが、「但し、教育委員会において、学習指導要領を作成することを妨げるものではない」と定めた文部省設置法附則六項但書が削除された。附則六項但書の削除により、学習指導要領を作成する職務権限が教育委員会から奪われ、学習指導要領が文部省の一元的管理のもとに置かれることになったのである⁽¹¹⁾。いわゆる杉本判決(家永教科書検定第三次訴訟第一審判決(東京地裁判決)昭和四五年七月一七日)においても、「学習指導要領の作成権限については、文部省設置法(昭和二四年五月公布。法律第一四六号)ではその附則六条で「初等中等教育局においては、当分の間学習指導要領を作成するものとする。ただし、教育委員会において学習指導要領を作成することを妨げるものではない。」との文言を引用して、文部省が指導要領を作成するのは暫定的な措置であることが確認されている⁽¹²⁾。

また、永井憲一によれば、一九五八(昭和二三)年には、学校教育法施行規則が改正され、「この省令は、別に学校の教育課程、設備及び編制の基準について規定する法律が定められるまで、暫定的に効力を有するものとする」と定めていた第八一条二号が削除された。同号文中の「教育課程」は、既述したように、一九五〇(昭和二五)年の改正により、「この省令は、別に教育公務員の任免に関して規定する法律並びに学校の教科、設備及び編制に関して規定する法律が定められるまで、暫定的に効力を有するものである」という旧規定の中の「教科」が変更されたものである。学校の教育課程の基準については、教育の法律主義に基づいて、別途法律で定められることが予定されていたのであるが、第八一条二号の削除によって、教育課程の基準が文部省告示によって定められることになったのである⁽¹³⁾。小学校学習指導要領(文部省告示八〇号)、中学校学習指導要領(文部省告示八一号)がそれである。かくして、一九五八(昭和二三)年の学習指導要領の改訂以降、「基準を上まわることも下まわることも好ましくない」⁽¹⁴⁾というように指導が強化されることになるのである。

一九五〇(昭和二五)年ころから始まる教育課程行政の変化は、教育学レベルの問題としては、経験主義カリキュラムから系統主義カリキュラムへの転換として特徴づけることができるが、かくも容易に教育課程行政の原理の転換をなし得たのは、思うに、個人の尊重の精神、民主主義の精神の未成熟という問題を背景として、戦前から慣れ親しんできた家父長制的国家観が払拭できないままに、これが議会制民主主義の精神なき手続論の重視と行政的パターンリズムに変質し、教育の国家管理統制が正当化されることになったのではないだろうか。

国が、法整備の名目で、憲法=教育基本法が定める制度構築原理に係わる解釈の変更をとおり、教育内容の決定権を主張して教育内容統制を始めるとともに、憲法二六条の「教育を受ける権利」及び教育基本法一〇条の「不当な支配」の解釈を争点として、国家の教育権論と国民の教育権論という理論的対立軸が形成されていくことになった。その中心的争点が、誰が教育内容を決定するか、という問題であり、具体的には、教科書検定制度や学習指導要領の在り方が問われてきた。教育内容の決定権をめぐる教育権論争は、一九六〇年以降、憲法=教育基本法制における教育法原理を問う裁判としての教育裁判の場に舞台を移し、学テ裁判、教科書裁

判、伝習館高校事件等の判決において、教育課程の基準としての学習指導要領の法的性格に関して司法の判断が示された。その影響の大きさを考えると、旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決を検討する必要があると言わなければならない。

なお、一九九九年(平成十一年)七月十六日の地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(いわゆる地方分権一括法)により、学校教育法一〇六条が削除され、中央と地方の「分担と連携」論に立って、各条文中の「監督庁」の規定がそれぞれ「文部大臣」「都道府県の教育委員会」「都道府県知事」に改められた。また、同年十二月二二日の中央省庁等改革関係法施行法により、「文部大臣」が「文部科学大臣」に、「文部省」が「文部科学省」に改められた。

戦後教育課程行政の基本理念としての教育の地方分権、すなわち都道府県教育委員会が学習指導要領を作成することを実現するための法的根拠であった学校教育法一〇六条但書が、半世紀後に地方分権化推進のための法整備の中で削除されたことは、なんとも皮肉なことである。

今後の研究課題に触れて

(1) 最高裁学テ判決は半世紀前の判決であるが、教育判例史研究上、あるいは、戦後教育行政史研究上、よかれあしかれ重要な判決である⁽¹⁵⁾。

最高裁学テ判決は、あの激動の時代において、国家の教育権論と国民の教育権論の折衷論的な解釈論を試みたものであり、その後、様々な受け止め方がなされてきた判決である。「序」で述べたように、文部省(文科省)は、最高裁学テ判決により学習指導要領の法的性格が確定されたとし、教育課程基準設定権を拡大解釈する一方で、近年、国民の教育権論者(特に憲法学者)からも、最高裁学テ判決を「前提」にして、国民の教育権論の論拠の一つであった「内的事項外的事項区別」論を批判し、国民の教育権論の再構成(新「国民の教育権」論の構築)が必要であるとの主張も現れている。

そのような状況であるがゆえに、改めて最高裁学テ判決の精密な検討が求められていると言わなければならない⁽¹⁶⁾。そのため、本稿では、最高裁学テ判決研究の一環として、先学の研究に学びながら、地方教育行政法(一九五六年)の成立から中山中学校事件札幌地裁判決(一九六六年)までの間、文部省主導で実施された全国一斉学力テスト、日教組による学テ反対闘争、その結果としての学テ裁判(刑事裁判)に至る前史を概観した⁽¹⁷⁾。憲法=教育基本法の施行法である、教育委員会法、文部省設置法、学校教育法等の下位法の改廃によって、憲法=教育基本法下の国民教育の在り方が大きく変更されたのである。

(2) さて、この概要を執筆しながら、教育法制の解釈論としての教育権論(教育法解釈学)とは一定の距離を取りながら、国家の教育行政、教師の教育実践、父母の教育的行為とを統一的に研究する方法について自覚する必要があるのではないかという思いが強くなってきている。いうまでもなく、それは、言うところの「第二の教育法関係」に関する教育事象を視野に収めた教育法社会学的研究(一九八三年)という意味ではない。本論のまとめとしては蛇足となるが、最後に、この思いについても述べておきたい。

たとえば、「教育根本法」の制定を提唱した田中耕太郎は、六〇年代、憲法第二六条第二項から国家の教育権を導出する、いわゆる「反面解釈」論を主張し、国民の教育権論者から権利義務関係の「乱反射」(宗像誠也)と批判され、また、教育の政治的中立性を確保する目的で中

中央集権的な教育行政制度（大学区構想）を提案したため、五〇年代以降、文部省官僚が主張し始めた国家の教育権論と同様な主張を行った法学者と見做す向きもあるが、事柄はそれほど単純ではない。

今日、田中の所論について改めて注目したいのは、「如何に教育思想が混乱し不明確であるにしろ、道徳の徳目や教育の理念に関する綱領のごときものを公権的に決定公表することは、国家の任務の逸脱であり、パターンリズムかまたはファッショニズム的態度と言わなければならない。この故に明治二十三年の教育勅語のごときは、そのかかげている道徳訓の内容の正不正当否は別として、それが天皇の權威によって制定された点において問題となるのである。問題は、その制定が反民主主義的というよりも、国家が介入する権限を持っていないところの、道徳や教育内容の問題に立ち入った点に存するのである。⁽¹⁷⁾」と述べていたことである。

本論で概観したように、戦後教育行政の展開過程は、田中の主張に反するような軌跡を描き始め、一九五〇年以降、文部省は、学習指導要領の法的拘束力を主張するとともに、「特設道徳」を制度化したのであるが、今日、第一次安倍政権成立以降、教育基本法の全面改正及び学校教育法の改正により「教育目的」が法定され、二〇一五年、学校教育法施行規則の改正により道徳が「特別の教科」として定められるに至っている。このような時代状況であるがゆえに、我々は改めて田中耕太郎の主張に注目すべきなのではないだろうか。端的にいえば、田中の主張は、教育法学的研究と同時に、教育政治学的研究の必要性を自覚させるものである。

一般に、国家のパターンリズムが、大人(国民)の人権制約を正当化する場合に援用される理論であると考えられているためか、子供の人権尊重という考え方が浸透した今日でも、親や教師は、「教育的配慮」として正当化される、子供に対する行為が、パターンリズムの問題性を含んでいることを認識していないか、あるいは当然視している。

他方、国家(立法・行政)は、多数決による立法主義と恣意的な解釈論を介して、立憲主義や法治主義を形骸化しつつ、教育における法的パターンリズムを強化させている。田中が「道徳の徳目や教育の理念に関する綱領のごときものを公権的に決定公表することは、国家の任務の逸脱」であると指摘した一九六〇年前後の時代状況と比べ、今日、国家のパターンリズムが、深く、かつ広く「受容」され、国民の意識のなかにも蔓延している。たとえば、教育再生実行会議「いじめ問題等への対応について(第一次提言)」(二〇一三年二月二六日)に見られるごとく、道徳の「教科化」をめぐる議論の論拠として「いじめ」問題が取り上げられ、子供たちを「いじめ」から救済するために、国家が道徳教育の在り方について法定すべきだという論法は、まさにパターンリズムそのものである。現在必要なのは、このような「論法」を厳格に審査する視座を獲得することである。

その上で、「教育とパターンリズム」研究として、国家の教育内容行政、親の教育的行為や教師の教育実践を批判的に分析することにより、ひとまずは、子供の自己決定権の尊重という視座から、国民教育制度の本来あるべき姿を提示していかなければならない⁽¹⁸⁾。

おそらく、国民教育制度が内在するパターンリズムの問題に対する批判的検討は、西欧近代に成立する子供観の基底を成す成熟差による人間の分割(成熟／未成熟という分割)に基づく教育的配慮の在り方の見直しから始めるのが適当であろう。そして、遠回りではあるが、このような教育学研究を通して、最高裁学テ判決の教育政治学的検討にも道を拓いていくことにはなるとは期待しているところである。

注

- (1) 判例研究としては、森田明・憲法の基本判例〔別冊法学教室 基本判例シリーズ〕、一九八五年十二月、一二七～一三二頁。室井力・行政判例百選〔1〕（第2版）〔別冊ジュリスト九二〕、一九八七年五月、一〇〇～一〇一頁。内野正幸・憲法判例百選〔2〕（第2版）〔別冊ジュリスト九六〕、一九八八年二月、二九〇～二九一頁。兼子仁・教育判例百選（第3版）〔別冊ジュリスト一〇一八〕、一九九二年七月、一八～二〇頁。兼子仁・教育判例百選（第3版）〔別冊ジュリスト一〇一八〕、一九九二年七月、四六～四七頁。室井力・行政判例百選〔1〕（第3版）〔別冊ジュリスト一〇二二〕、一九九三年四月、九二～九三頁。兼子仁・地方自治判例百選（第2版）〔別冊ジュリスト一〇二五〕、一九九三年十一月、六～七頁。内野正幸・憲法判例百選〔2〕（第3版）〔別冊ジュリスト一〇三一〕、一九九四年一月、二九二～二九三頁。小林博志・行政判例百選〔1〕（第4版）〔別冊ジュリスト一〇五〇〕、一九九九年二月、一〇四～一〇五頁。内野正幸・憲法判例百選〔2〕（第4版）〔別冊ジュリスト一〇五五〕、二〇〇〇年八月、三〇〇～三〇一頁。市川須美子・地方自治判例百選（第3版）〔別冊ジュリスト一〇六八〕、二〇〇三年一〇月、六～七頁。井上典之・法学セミナー五一巻十二号、二〇〇六年十二月、五四～五八頁。小林博志・行政判例百選〔1〕（第5版）〔別冊ジュリスト一〇八一〕、二〇〇六年五月、五〇～五一頁。米澤広一・憲法判例百選〔2〕（第5版）〔別冊ジュリスト一〇八七〕、二〇〇七年三月、三〇八～三〇九頁。
- (2) 拙稿「教育課程行政における学習指導要領の『基準性』の意義」（駿河台大学論叢第四七号、二〇一四年）、「学習指導要領の『基準性』と性教育の自由」（駿河台法学第二七巻第二号、二〇一四年）参照。
- (3) 戦後教育行政改革の実証的研究としては、鈴木英一著『教育行政』（東京大学出版会、一九七〇年）が参照されるべきである。
- (4) 第一〇六条は、学校教育法の一部を改正する法律（昭和二八年八月五日法一六七号）等により、「但し、文部大臣は、政令の定めるところにより、その権限を他の監督庁に委任することができる」と改正された。有倉遼吉=天城勲著『教育関係法〔1〕』日本評論新社、一九五八年、二九八頁。なお、本文中の引用史料に付けてある下線は、筆者による。
- (5) この点について、文部省内教育法令研究会の逐条解説書は、「第二項は第一項に定める中央、地方の縦の関係についての原則に対して、これはあくまで指揮監督ではないことを保障する意味と反面指揮監督をする場合は法律で定めた場合に限定することを明記したもので、教育委員会については公民の選挙、住民の解職請求という最も民主的な原理によつて、住民に対して責任を負わしめ、従来のような上級機関の監督を必要最小限度にしようとする趣旨である。『行政上』とは主として、人事、組織及び予算等に関する事項に係るものを、『運営上』とは、主として、教育内容、教育活動に関するものを意味するものと解せられる」と説いていた。文部省調査局長辻田力監修文部省内教育法令研究会著『教育委員会—理論と運営』時事通信社、一九四九年、一五五頁。
- (6) 内藤誉三郎著『学校教育法解説』ひかり出版社、一九四七年、八五～八六頁。引用に際して旧漢字は現代表記に改めている。以下同じ。
- (7) 教育行政権力によって学習指導要領の「法的拘束力」が主張される以前では、文部官僚は、以下のように説明していた。

「このカリキュラムとは、一般に教科課程と云われているが詳しく分析すると、教科の

教科課程即ち教科とその時間配分或は何学年からどの教科を教えるかの問題と、教材の教科課程例えば一学年の算数の内容等であつて、ここにいう教科内容であり教材構成を意味するものと、それにその教材を消化して行く計画乃至実施即ちここでいう『その取扱い』(経験教科課程と云う)のすべてを意味している。このうち教科に関しては、法令で一定の定めがあるが(学校法施行規則二四、五三、五四条)、これを実際教育の現場で構成して行く営み即ち、カリキュラムの構成は学習指導要領の基準にしたがつてそれぞれの地方の特性に応じて作られるのである。ここに『地方の実情に即した』教育の運営が期待される。教科内容は右の意味で定められるのであるが『その取扱い』は実際に教育をするものが計画実施すべきであり、構成せられた教科内容(教材構成)をいかに取り上げ、いかに実行するか即ち学習指導法、学習評価の判定等は各教師の責任において行われる。それが教科内容の取扱いである。」文部省調査局長辻田力監修文部省内教育法令研究会著前掲書、一二九～一三〇頁。

カリキュラムが「教科の教科課程」と「教材の教科課程」の全体であるとするれば、文部大臣が作成するにせよ、教育委員会が作成するにせよ、学習指導要領は、二つの側面から構成されるということである。学校教育法施行規則において定められている教科、教科間の時間配分等に関わる側面(教科の教科課程)と「教科内容の取扱い」に関わる側面(教材の教科課程)である。都道府県によって小学校・中学校の開設教科が異なれば、すべての子供に対して教育の機会均等を保障するうえで、大いに問題があるので、国が法律により学校種別毎に「基準」を定めることは合理的であるが、教科内容・学習指導法・学習評価等の「教科内容の取扱い」は、教師の責任に帰属するのであるから、学習指導要領における「教科の取扱い」に関する箇所は、教育行政機関による指導助言であるということである。

あわせて、永井憲一編『基本法コンメンタール 教育関係法』(日本評論社、一九九二年、九〇～九二頁。)及び鈴木勲編著『逐条学校教育法第七次改訂版』(学陽書房、二〇〇九年、二六三頁。)を参照。

- (8) 有倉=天城は、教育委員会の職務権限にふれて、以下のように指摘していた。「教育課程は、地方の実情に即し、現場の学校において構成され、その展開の過程として教育が営まれるわけであるが、それだけに、教育課程に関する事項は、教育の中心を構成する重要な事柄である。教育委員会としても重要な関心事であつて、学校の組織編制、学習指導、生徒指導および職業指導と並び教育課程に関する事項は、教育委員会の重要な職務権限であり(地方教育行政法二三条五号)、そのために教育課程の指導に関する専門職員として指導主事が置かれる(同法十九条三項・四項)。また、教育委員会は、学校管理規則を定めて、そのなかに教育課程についての基本的事項を規定して、学校における教育課程のよりよい構成と展開をはかることとされている(同法三三条)。」有倉遼吉=天城勲著『教育関係法〔1〕』日本評論新社、一九五八年、九九～一〇〇頁。
- (9) 家永教科書検定第一次訴訟第一審判決(昭和四九年七月十六日東京地裁第三民事部判決)、判例時報七五一号、八四～八五頁。
- (10) 鈴木勲編著前掲書、四一三頁。
- (11) 永井憲一「学習指導要領の『法制化』政策の意図と政治的背景」教育法規研究会編『学習指導要領の法的批判』勁草書房、一九七〇年、六七頁。
- (12) 東京地裁判決一九七〇(昭和四五)年七月十七日最高裁判所民事判例集三六卷四号六

一六頁。

- (13) 永井憲一前掲論文、六八頁。
- (14) 山本敏夫「憲法・教育基本法から見た学習指導要領」教育法規研究会編『学習指導要領の法的批判』勁草書房、一九七〇年、三六頁。
- (15) 旭川市立永山中学校刑事事件判決としては、永山中学校事件旭川地裁判決(昭和三六年(わ)第四六六号同四一年五月二五日)、永山中学校事件札幌高裁判決(昭和三九年(ウ)第二一八号同四三年六月二六日)、永山中学校事件最高裁大法廷判決(昭和三九年(あ)第一六一四号同五一年五月二一日)がある。
- 最高裁学テ判決以降の重要な判決として、伝習館高校事件福岡地裁判決(昭和三九年(行ウ)第五〇号同五三年七月二八日)、伝習館高校事件福岡高裁判決(昭和三九年(行コ)第二六号同五八年十二月二四日)、伝習館高校事件最高裁第一小法廷判決(昭和三九年(行ツ)第四五号平成二年一月十八日)、伝習館高校事件最高裁第一小法廷判決(昭和三九年(行ツ)第四六号平成二年一月十八日)がある。
- (16) 竹内俊子は、最高裁学テ判決以降の教育裁判における最高裁学テ判決の取り扱い方の問題を指摘した上で、「最高裁学テ判決の論旨の厳密な再吟味・再検討が、今日、あらためて、求められている。」と指摘しているが、筆者も同意見である。竹内俊子「最高裁学テ判決の今日的意義」日本教育法学会編『教育法の現代的争点』法律文化社、二〇一四年、三五九頁。
- (17) 学テ反対闘争に関連する教育裁判としては、たとえば、①熊本県荒尾三中事件熊本地裁判決(昭和三六年(わ)第五三〇号同三七年九月十四日)、②高知地裁判決(昭和三六年(わ)第四六八号同三八年四月二四日)、③福岡県苅田町立小学校事件福岡地裁小倉支部判決(昭和三七年(わ)第一七一号同三九年三月一六日)、④山形地裁鶴岡支部判決(一九六四(昭和三九)年四月二五日)、⑤高松高裁判決(一九六四(昭和三九)年六月三日)、福岡高裁判決(昭和三七年(う)第九五号同三九年五月四日)、⑥福岡高裁判決(昭和三七年(う)第八三六号同三九年五月十三日)、⑦大阪地裁判決(昭和三六年(わ)第五、七〇六号、昭和三七年(ね)第一、八五五号同四一年四月十三日)、⑧岩教組事件仙台高裁判決(昭和三九年(う)第二四一号同四四年二月十九日)、⑨岩教組事件最高裁大法廷判決(昭和三九年(あ)第一二七五号同五一年五月二一日)などがある。
- (18) 田中耕太郎『教育基本法の理論』有斐閣、一九六一年、五一頁。
- (19) 拙稿「『教育とパートナーリズム』の射程」(駿河台大学論叢第五三号、二〇一六年)参照。