

学習指導要領の法的拘束力に関する諸説とその共通点

松原 悠

1. はじめに—「法的拘束力」の歴史と問題の所在—

まず本研究では学習指導要領を「文部省あるいは文部科学省が定める、初等中等教育における教育課程の編成の基準」と定義する。学習指導要領やそれを法的に根拠づける教育基本法、学校教育法、学校教育法施行規則は歴史的に改訂あるいは改正されてきたが、学習指導要領が初等中等教育における教育課程の編成に際する法的に根拠づけられた基準であることに変化はない。また本研究では法的拘束力を「ある者が法に従う義務を果たすことを要請される際に受ける、社会的あるいは組織的な強制力や圧力」と定義する。

学習指導要領の法的拘束力に関する議論は、文部省が1955年に従来の学習指導要領の表題から「試案」という文言を削除した「高等学校学習指導要領一般編」を発行し、続けて1958年に学習指導要領を「告示」の形で公示し始めたことに端を発する。もともと表題に「試案」という文言のあった1947年版及び1951年版の学習指導要領の序論では学習指導要領の性格が次のように示されている。「この書は、学習の指導について述べるのが目的であるが、これまでの教師用書のように、一つの動かすことのできない道をきめて、それを示そうとするような目的でつくられたものではない。新しく児童の要求と社会の要求とに応じて生まれた教科課程をどんなふうにして生かして行くかを教師自身が自分で研究して行く手びきとして書かれたものである」(文部省, 1947, p.2)¹、「学習指導要領は、どこまでも教師に対してよい示唆を与えようとするものであって、決してこれによって教育を画一的なものにしようとするものではない。教師は、学習指導要領を手びきとしながら、地域社会のいろいろな事情、その地域の児童や生徒の生活、あるいは学校の設備の状況などに照して、それらに応じてどうしたら最も適切な教育を進めていくことができるかについて、創意を生かし、くふうを重ねることがたいせつである」(文部省, 1951, p.1)。これらの記述からわかるように、「試案」であった学習指導要領ではその法的拘束力といったような基準性が特筆されることはなく、むしろその「手びき」という性格が強調されていた。これに対して「告示」された1958年版の学習指導要領では、学習指導要領を「手びき」として捉える従来の解釈は一切示されていない。文部省あるいは文部科学省が学習指導要領を法的拘束力の有る基準として捉え始めたのはこの頃である²。

これに対して、当時の教育学者や法学者の中には、教員が有する教育の自由を根拠として学習指導要領には法的拘束力が無いと主張する者がいた。例えば法学者の兼子は、「一九七〇年代末の現段階において、学習指導要領の法的性質・効力に関する教育法学の通説は……法規性・法的拘束性の否定説である」(兼子, 1978a, p.43)、「……この『学会の通説』は、日本教育法学会の年次総会における報告・討論を通して確立されてきたものである」(兼子, 1978a, p.44)と主張している。また日本教職員組合は国に対し、学習指導要領の法的拘束力の有無を争点とする裁判を起こすなどの反対闘争を行った(文

部省, 1992, p.310)。学習指導要領の法的拘束力をめぐるこのような問題は、1976年にいわゆる旭川学テ事件の最高裁判決によって学習指導要領には法的基準性がある旨の判断が示されたことで最終的な決着がついたとされるが(鈴木, 2002, p.149/文部省, 1992, p.310)、その判決文の複雑さから、最高裁が学習指導要領の法的拘束力を認めたとも認めなかったとも解釈できることを指摘する教育学者もいる(青木, 1987, p.40/細川, 1983, p.117/室井修, 1996, p.157/吉岡, 2007, p.510)。このような論点を残しながら、同判決以降、学習指導要領の法的拘束力に関する議論は下火になっていく。

最近では、文部科学省は同判決を根拠として³、例えば「……学習指導要領は、中学校教育について一定の水準を確保するために法令に基づいて国が定めた教育課程の基準であるので、各学校の教育課程の編成及び実施に当たっては、これに従わなければならないものである」(文部科学省, 2008b, p.13)⁴、「……各学校において教育課程を編成、実施をする場合、この学習指導要領に基づいて編成、実施をしなければならないという意味において法的な拘束力を有しています」(文部科学省, 2009d)、「学習指導要領に規定する内容は、すべての学校において取り扱わなければならない、学習指導要領に示していない内容を加えて指導する場合も教科等の目標や内容の趣旨を逸脱することは許されません」(文部科学省, 2009d)と述べ、学習指導要領が法的拘束力を有することを強調している。

その一方で、現代では学習指導要領の法的拘束力を背景とした様々な社会問題が起こっている。例えば2006年には、高等学校が生徒に学習指導要領の定める必修科目を履修させていない事例が全国的に明らかになった、いわゆる高等学校必修科目未履修問題が起こった(文部科学省, 2006)。また2010年には政府が推進する高等学校無償化政策において学習指導要領に準拠しない朝鮮学校を無償化の対象とするべきか否かという論争が起こった(産経新聞, 2011年10月24日)。さらに2011年には高等学校の教諭が日本史の授業で生徒にハンゲルを教えていたことについて神奈川県教育委員会が同学校の校長に指導を行い、同校長が教諭本人に是正を求めたという問題が起こった(産経新聞, 2011年8月25日)。このように現代において学習指導要領が法的拘束力を有することを背景とした複数の社会問題が起こっていることに鑑みれば、学習指導要領の法的性格について改めて考察することが必要なのではないか。

また、「法的拘束力を有する学習指導要領に従わなければならない」と強調するなどして国家が教員に対して学習指導要領への厳格な従順を求めている現状では、教員が職務上の強制力や圧力を感じる無用の機会が生まれることも危惧される。「教員が、それぞれの持つ専門的技術や発想を基にして、児童・生徒の持つ多様な教育的ニーズに合わせた教育目標・方法・内容を設定し、それらを必要に応じて柔軟に修正しながら教育を行う」といった創意工夫に溢れた教育の具体的な営みと、それを規定する学習指導要領が有する法的拘束力という専ら法的な性格との間には隔たりがあるのではないか。もちろん国家が基準を定めて公教育を質的に保障することは必要だが、それを法的拘束力によって達成しようとするには異論がある。学習指導要領の法的拘束力を背景とした様々な社会問題が起こっているにも関わらず肝心の学習指導要領の法的拘束力に関する議論が下火になってしまっているまさに今日こそ、学習指導要領の法的拘束力について改めて考察する必要がある。従って私は、学習指導要領の法的拘束力について、そもそも法的拘束力という概念で教育という営みを捉えることの妥当性を疑う視点から研究した。

1-1. 研究の目的と意義

本研究の目的は、学習指導要領の設計に関わる官僚、学者、教員など、及びたとえ学習指導要領の設計に関わらなくとも現場で教育に携わり、あるいは教育学や法学を研究する人々に対し、既述した問題を啓発するとともに、その問題を解決するために法的拘束力という概念にとらわれない学習指導要領を設計することを広く提案することである。本研究が提案する設計が実現すれば、国家にとっては強制によらない公教育の質保証を、教員にとっては自由で創意工夫に富んだ教育実践を、両者の良好な関係の下でともに推進することができる。

1-2. 研究の課題と方法—諸説の伝統的な分類法—

本研究の課題は、既述した提案が広く受容されるために同提案の妥当性と信頼性を論理的に保証することである。この課題に対して本研究では、学習指導要領の法的拘束力に関する歴史的な議論では学者、官僚、法曹などの論考による議論が盛んであったこと、及び現在の学習指導要領の設計には官僚はもちろん学者も携わっていること⁵⁾の2点に鑑み、このような論者が現在までに著した学習指導要領の法的拘束力に関する論考を以下のように検討することを研究の方法として採用する。

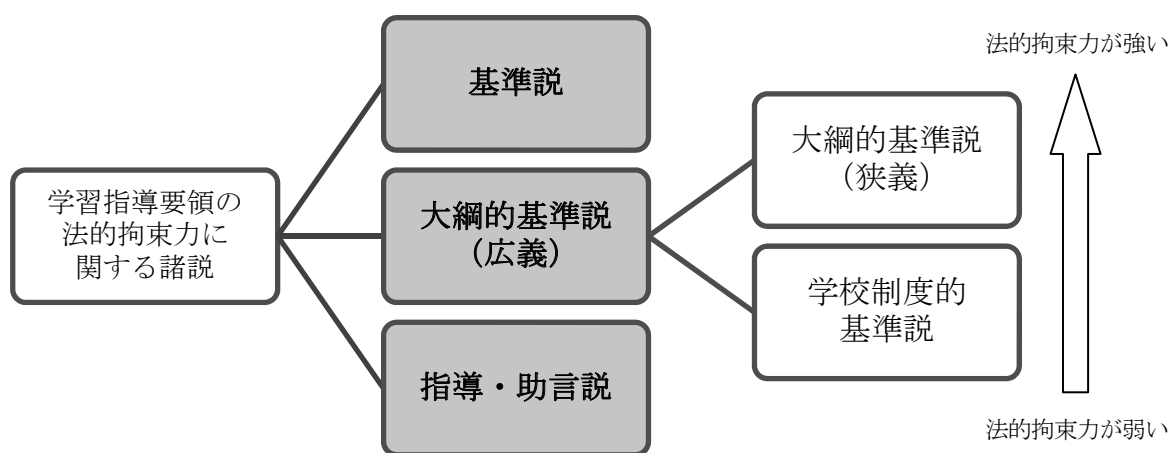


図1：学習指導要領の法的拘束力に関する諸説の分類

(根津(2010)を一部修正して筆者が作成した)

学習指導要領の法的拘束力に関する諸説は、伝統的な分類法によると3説に分類される。1978年に福岡地方裁判所が示したいわゆる伝習館事件の第一審判決は、「……学習指導要領は、果たしてどのような法的性格を有するかを確定する必要に迫られる。この際、三通りの解釈が可能であるように思われる。その一つは、学習指導要領のすべての条項が法的規範のないもの(指導助言文書)、その二はすべての条項が法的規範を有するもの(法的拘束力ある規定)、その三は法的拘束力のある条項と指導助言文書たる条項とに分けるもの、である」(判例時報社, 1978, p.3)と述べている。つまり、法的拘束力がどの程度有るのか、もしくは無いのかという点が分類の基準となっているのである。鈴木、永井、根津、森部はこの分類法を採用している(鈴木, 2002, pp.148-149/永井, 1978, p.12/根津, 2010, p.16/森部, 1985, p.120)。この「三通り」に対する呼称は論者によって分かれているが、本研究では

根津に倣って「指導・助言説」（伝習館事件第一審判決が言う「その一つ」に当たる）、「基準説」（同「その二」）、「大綱的基準説」（同「その三」）を採用する。本研究で採用する分類法の全容を図1に示す（「大綱的基準説（狭義）」と「学校制度的基準説」については後述する）。

しかし、この分類法では分類しきれずに陰に隠れてしまっていた、学習指導要領に対する重要な考え方がある。それは「そもそも法的拘束力という考え方は教育の具体的な営みに馴染まない」という考え方である。もしこの考え方が法的拘束力に対して立場を異にする複数の論者の中で支持されているとすれば、この事象の存在は現在の学習指導要領の法的性格を問い質す根拠となり、同時に「法的拘束力という概念にとらわれない学習指導要領を設計する」という提案の妥当性と信頼性を論理的に保証する根拠となる。本研究はこの事象の存在を明らかにするために、「指導・助言説」、「大綱的基準説」、「基準説」のどの説を支持する派にも、また「支持する説を明示しない者」にも共通して、「そもそも法的拘束力という考え方は教育の具体的な営みに馴染まない」と考える論者が複数存在することを示す。

より具体的な方法として次の4点を採用した。(1)国立情報学研究所が運営する学術情報データベースであるCiNiiを利用し、及び筑波大学中央図書館が日本十進分類法の定める「373 教育政策、教育制度、教育行財政」に分類した文献を配架する書棚を利用して文献を検索する。(2)文献の題に「教育制度」、「教育法」、「教育行政」、「教育課程」、「学習指導要領」、「法的拘束力」、「基準性」、「判例」といったキーワードを含むものを選択する。(3)章や節の題に先ほどのキーワードの中でもより具体的な「学習指導要領」、「法的拘束力」、「基準性」、「判例」といったキーワードを含むものを選択する。(4)その章や節の本文に「(教育の)本質」、「(教育の)性質」、「本来」、「そもそも」、「馴染まない」、「相容れない」といったキーワードを含むものを選択し、前後の主張を抽出する。(4)においては、「(教育の)本質」といったキーワードが直接に用いられていなくても、文意から論者が考える「(教育の)本質」の像を看取することができる場合はその該当する部分を抽出する。

学習指導要領の法的拘束力に関する諸説については、諸説の体系的な分類を試みている兼子(1978a)、永井(1978)、細川(1983)、室井力(1972)が示す参考・引用文献を参照した。また論者の支持する説が「指導・助言説」、「大綱的基準説」、「基準説」のいずれであるか、もしくは論者が「支持する説を明示しない者」に該当するかを論考から読み取り、この4つのグループから偏りなく「そもそも法的拘束力という考え方は教育の具体的な営みに馴染まない」という主張を抽出できるように対象文献を選択することに留意した。例えば「通説」ではないとされる基準説(兼子, 1978a, p.43)を支持する論者の文献については、室井力が「文部当局側の行政解釈および一部の学説」(室井力, 1972, p.6)として示す参考・引用文献を参照し、安達(1961)、高橋(1966)、林部(1966)、藤田編(1969)、渡辺(1969)を対象文献として選択した。

2. 立場を異にする複数の論者の共通認識—「法的拘束力は教育に馴染まない」—

学習指導要領の法的拘束力について論じられている文献のうち、「そもそも法的拘束力という考え方は教育の具体的な営みに馴染まない」という旨が主張されているものを、論者が支持する説ごとに「指導・助言説」、「大綱的基準説」、「基準説」の順に示す。またこれらに続いて、論者の中には支持する説を明示せず法的拘束力というキーワードに対して専ら疑問を呈す者も存在するため、そのような論

者による主張を「支持する説を明示しない者」に示す。本章ではこれら4つのグループから同旨を主張している論者を2名ずつ挙げる。

2-1. 指導・助言説

指導・助言説は学習指導要領には法的拘束力が無いとする説であるから、「そもそも法的拘束力という考え方は教育の具体的な営みに馴染まない」という旨の主張は、指導・助言説を支持する根拠の1つとなりうる。従って指導・助言説を支持する者が同旨を主張する蓋然性は他の者のそれと比べて高いと予想される。

2-1-1. 有倉遼吉

1949年に早稲田大学教授に就任し、1970年～1979年には日本教育法学会初代会長を務めた法学者である有倉は次のように述べている。「危惧にたえないのは、学習指導要領の法的拘束力をふりかざして、教員の教育の自由を圧迫するに至るのではないかという点である。教育の自由は、……教育基本法から生ずる要請であるにもかかわらず、学習指導要領の法的拘束力を強調するならば、不当にこれらを侵害する危険性が生ずる」(有倉, 1970a, pp.7-8)、「大綱たると細目たるとを問わず、教育内容・方法に関するかぎり、指導・助言の効力しかもちえないとする解釈の方が、憲法・教育基本法に適した解釈ではなかろうか」(有倉, 1970b, p.13)。従って有倉は指導・助言説を支持していると考えられる。

その上で有倉は次のように述べている。「……教育基本法の要請として、教育の自主性はできるだけ広く認められなければならない……。このことは教育基本法をはなれても、教育の本質からくる自然法的要請ともいえるのではないか。人間の尊重と人格の形成を本質とする教育にあっては、本来他律的強制と相容れない要素をもつのである。特に具体的な教育内容について他からの指示や命令を受けるべきものではない」(有倉, 1970a, p.9)、「教育課程の基準を何らかの形で適当な機関が作成することは、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とを問わず、教育の本質と相容れない。教育基本法と教育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えないのである」(有倉, 1970a, pp.9-10)。さらに有倉は、教育の国家基準を定めた学習指導要領の厳密な実施を現場に求めることによって教員の創造的自主性が阻害されると述べている(有倉, 1970a, p.9)。つまり有倉は、学習指導要領の実施が法的拘束力をもって現場に強制されることは、教員の創造的自主性に基づく教育の本質とは相容れないと考えているのである。

2-1-2. 尾山宏

1965年～1997年の33年間にわたっていわゆる家永教科書裁判に携わった弁護士である尾山は次のように述べている。「教科書検定(学習指導要領の法的拘束力)は、国家(公権力)が国民のよるべき道徳と知るべき知識の内容及び限界を権力的に決定づける(国民の精神活動の支配)という本質をもつものであり、戦前と同様の『国家の教育権』の思想に立脚したものである。……国家の教育権は、教育の政治への全面的な隷属—教育をもっぱら政策遂行の手段としてのみとらえ、利用すること—を

もたらすものであって、教育をその本来の姿において一子どもの全面的発達のための契機として確立することを不可能とするものである」(尾山, 1970, p.225)、「かような意味をもつ教科書検定(学習指導要領の法的拘束力)は、国民の精神活動の自由(思想・言論・表現の自由)を民主主義存立の基盤として保障している現行憲法秩序と真向から抵触するものである」(尾山, 1970, p.226)。従って尾山は指導・助言説を支持していると考えられる。

その上で尾山は次のように述べている。「……教育の自由は、憲法の内在的原理として保障されているものといわなければならない。そのことはまた教育の本質にも適合するゆえんである。教育は、子どもの学習権を充足し、そのことによって子どもの人間的な成長を促すものでなければならないが、なにをどのように教えることが子どもの人間的成長に役立つかは、教育の専門性からして、まさに教育科学、教育研究及び教育実践の諸結果にもとづいて決定されるべきものであって、国(文部省)が、権力的に決定すべき性格のものではない」(尾山, 1970, p.226)、「……教育の発展は、基本的には教師・学者の教育研究、教育学、各教科に関連する学問領域での学問研究及びその諸成果の教育活動あるいは教科書への自由な摂取によってもたらされるものであって、官庁が教育内容を決定し、それを法的拘束力によって教師に画一的に遵守せしめるという方法によっては、決してかえられないものである」(尾山, 1970, p.230)。つまり尾山は、子どもの学習権を充足したり教育の自主性あるいは学問の自由の尊重を実現したりするという教育の本質に関わる過程において、学習指導要領の法的拘束力は学問的諸成果を検問し歪曲するものとして立ちはだかり、また教育を公権力に隷属させるようにはたらくものであると考えているのである(尾山, 1970, pp.226-227)。

2-2. 大綱的基準説

大綱的基準説は、根津の定義によると、「学習指導要領は大綱的基準としての部分に限り法規として従う必要があり、それ以外は指導・助言・援助にとどまるべきである」(根津, 2010, p.16)とする説である。この説は、学習指導要領には法的拘束力が有ると主張する文部省あるいは文部科学省の説と対峙しているという点では指導・助言説と立場を同じくする。実際、大綱的基準説と指導・助言説を併せて同派とみなす分類法もみられる⁶。大綱的基準説の代表的な論者である兼子も、諸説を分類する方法が判例で果たす意義について、「……大綱的基準部分に法的拘束力を認める判決にあっても、重点はむしろそこではなく、それ以上の部分に法的拘束力を認めない点にあり、学習指導要領が全体として法規命令ではなく、指導助言文書と解されている点は、指導助言説と全く一致している」(兼子, 1978a, p.48)と述べ、大綱的基準説を「『指導助言文書』説」の1つとして扱い、またその「『指導助言文書』説」について「法規性・法的拘束性の否定説である」(兼子, 1978a, p.43)と説明している。

その一方で、いわゆる旭川学テ事件の判決に代表されるように大綱的基準説が判例に与えた影響は大きく、また学校制度的基準説に代表されるように大綱的基準説に疑問を呈す姿勢で派生した説もあるため、学習指導要領の法的拘束力について論じる際に大綱的基準説を個別に取り上げることには一定の価値がある。また大綱的基準説を個別に取り上げることで、より多様な論者たちの主張を俯瞰することができる。これらの利点を踏まえ、本研究では大綱的基準説を1つの派として取り上げることとする。

また、根津による大綱的基準説の定義は広義のものであり、この中には兼子が1963年に唱えた狭

義の大綱的基準説と兼子が 1978 年に唱えた学校制度的基準説が含まれる (図 1 参照)。このことは次項で詳しく説明する。

2-2-1. 兼子仁

1962 年に東京都立大学助教授、1975 年に東京都立大学教授に就任し、1987～1991 年には日本教育法学会会長を務めた法学者である兼子は、1963 年に発行された『教育法』(旧版)において狭義の大綱的基準説を理論的にまとめた。このことについて兼子は後に、1978 年に発行された『教育法(新版)』において、「本書旧版(一九六三年刊・一七八頁)も、教育課程にかんする国の立法事項は『ごく大綱的な基準』に限られると述べ、その後も筆者は別著で、『全国的画一性を要する度合いがきわめて強く、指導助言では間に合わないことが明らかな事項』などと称していた」(兼子, 1978b, p.381)と振り返りながら、1972 年以來は自身が支持する説を狭義の大綱的基準説から学校制度的基準説に改めて論説を発表してきた旨を確認している。ここで兼子は、「……学校教育法が『教科に関する事項』の立法化を予定しているのは、『学校制度法定主義』の一環として、『学校制度的基準』を成す各学校段階の教育編制単位である教科目等の法定にほかならないと見られる。すなわち、同法施行規則が法定している教科・科目名、それ以外の教育課程構成要素、標準授業時数までは、一応は立法事項たる『教科に関する事項』に当たると解されるが、立法可能な学校制度的基準は、前述のとおり施設設備から学校組織規模(学校・学級規模、教職員数)をへて学校教育組織編制(入学・卒業資格、教育編制単位)に及び、それは、右の教科目等に終るのである」(兼子, 1978b, p.383)、「……いわゆる『大綱的基準』説は、右の教科目等の学校制度的基準を越えて教科教育内容にわたる法規的基準をも容認する余地をふくむかぎり、疑問としなければならない」(兼子, 1978b, p.383)と述べている。

この学校制度的基準説は、狭義の大綱的基準説がいう「大綱的基準」から教育内容を除いたものを改めて「学校制度的基準」と定め、学校制度に関わる部分については法的拘束力が有るが教育内容に関わる部分については法的拘束力は無いというものであり、両説は既述した伝習館高校事件の第一審判決がいう「法的拘束力のある条項と指導助言文書たる条項とに分けるもの」であるという点で立場を同じくする。従って、学校制度的基準説は狭義の大綱的基準説に疑問を呈して生まれた説ではあるが、学習指導要領の法的拘束力に関する諸説を大きく 3 説に分類したとき、学校制度的基準説を広義の大綱的基準説に含めることができる。この考え方に基づき、本研究では学校制度的基準説を広義の大綱的基準説に分類する。

その上で兼子は次のように述べている。「しかし考えてみれば本来、教育内容行政というものは、十分な教育専門性を備えて教育界に内在し、その全国的基準の法的性質・効力を明確にする論議などを伴わずに行なわれていくことがふさわしく、それが西欧諸国における教育内容行政の一般的実態なのである。そしてここで、教育課程国家基準が法規性を持つべきでないゆえんを教育法制論として判然とさせるためには、本来的な教育内容行政としての真の『指導助言』行政の重要性を挙げなければならない」(兼子, 1978b, p.385)、「真に優れた教育上の指導助言は実効をあげるのに法的拘束力を要しないし、逆に指揮監督のように法的拘束力をもってすれば教育的専門性が低くても実行されて教師の教育的専門性を損うおそれが必ず有る……」(兼子, 1978b, p.356)。つまり兼子は、教育内容行政上の指導助言文書である学習指導要領に十分な教育専門性が備わっていればそこに法的拘束力が有るか

無いかは問題ではなく、またそれが本来ふさわしい教育内容行政の在り方であると考えているのである。

2-2-2. 青木宏治

1979年に高知大学助教授に就任し、1986年から現在まで教育法学会理事、また1988年から現在まで高知大学教授を務めている法学者である青木は、狭義の大綱的基準説のあいまいさを指摘した後、兼子の『教育法（新版）』を引用しながら、「現在の教育法学説としては……『学校制度的基準』論が有力である」（青木, 1987, p.38）、続けて「わたしもこの説を支持するものである……」と述べているため、青木は明らかに学校制度的基準説を支持している。しかし既述したように、学習指導要領の法的拘束力に関する諸説を広く3説に分類したとき、この学校制度的基準説は広義の大綱的基準説に含まれる。従って、本研究では青木を大綱的基準説の節で取り上げている。

その上で青木は、「……（教育内容の）法定化はわが国の場合にはきわめて行政統制的であって国民、住民の参加という民主的契機を欠いたものであることが特徴である。……教育内容について権力的な強制を行っていることは最初にして、最大の問題としてその功罪を評価し、その是正の提言が求められてよいと思われる。教育内容の『大綱化』『精選』『弾力化』などは、そのことで教師の教育の自由が法的レベルで生まれるわけではないのであって、依然として法的に縛られていることに変わらないことを明確にしておく必要がある（る）」（括弧部分は筆者が補った）（青木, 1987, p.42）と述べ、また国家が「法的権力的に強制して」（青木, 1987, p.42）定める教育課程について、「……子どもや教師、親の主体的な選択—自由を前提とするものでなく、行政権力による『一定の理論ないし観念』の教え込みであることは明らかである」（青木, 1987, p.42）と批判している。つまり青木は、教育課程の編成の基準は法的拘束力による行政統制的な方法ではなく国民、住民の参加による民主的な方法によって定められるべきだと考え、また教育の自由が法的に定められたとしてもそれは「法的拘束力をもった学習指導要領に従属した教育課程編成でしかない」（青木, 1987, pp.41-42）と考えているのである。

2-3. 基準説

基準説は学習指導要領には法的拘束力が有るとする説であるから、この説を支持する者が「そもそも法的拘束力という考え方は教育の具体的な営みに馴染まない」という旨を主張しているとしたら、これは非常に興味深い事象である。本節で挙げる2名はともに文部省の官僚であるが、彼らは法的拘束力が有るとする文部省の立場を堅持しながらも、法的拘束力がないとする学説に対して柔軟な姿勢を見せ文部省の立場について理解を求めようとしているとみられる。このような姿勢が「そもそも法的拘束力という考え方は教育の具体的な営みに馴染まない」という旨の主張として表れているのではないか。

2-3-1. 諸澤正道

諸澤は1980年～1982年に文部事務次官を務めた官僚である。1978年、当時は文部省初等中等教育局長であった諸澤は、論考の冒頭で学習指導要領が学校教育法の委任に基づく法規命令であることを示した後、「学習指導要領が法規の一種として定められるものである以上、それは教育基本法や学校

教育法等と同様に遵守すべき規範であることを意味している。学習指導要領のこのような法的性質をときに法的拘束性と称する……」（諸澤, 1978, p.17）と述べている。従って諸澤は基準説を支持していると考えられる。

その上で諸澤は、その「法的拘束性」について、「……教師の教育活動をがんじがらめにすることを意味するものではなく、学習指導要領が公教育において遵守されるべき教育の基準たることを示すものにほかならない」（諸澤, 1978, p.17）、「もともと学習指導要領が教育課程編成の基準であるといっても、労働基準法に規定する労働基準のような厳しい基準を意味するものではない。それは教育の特質からいって当然に地域や学校の実態に応じて多様に、弾力的に運用されるべきものである」（諸澤, 1978, p.21）と述べている。そしてその弾力性について、高等学校の日本史における明治維新に関する学習指導要領の記述及び教科書での取り扱いを例に挙げながら、「実際の指導では、これらの教科書に基づいて教師がそれ以上に詳しい授業をするわけで、掛図やスライドなどを使ったり、教科書以外の種々の教材を用いる場合も多い。したがって学習指導要領の規制するのは明治維新を教えるということのみで、その具体的な指導の展開というのはすべて教師の創意工夫にまつわけである。以上のような具体的な例示をみれば、学習指導要領は指導のごく大枠を示すのみで、なんら教師の指導の実際を拘束するようなものでないことが明らかであろう」（諸澤, 1978, p.23）と述べている。つまり諸澤は、学習指導要領は教師を拘束するものではなく創意工夫の余地を十分に認めるものであり、教育の具体的な営みを法的拘束力によって厳しく規制することは教育の特質からいってふさわしくないと考えているのである。

これらの主張を見ると諸澤は基準説ではなく大綱的基準説を支持しているのではないかと疑問を抱く者もいるかもしれない。しかし諸澤は論考の末尾で「指導要領に定める目標や内容に法的拘束性がなくそれに反する場合も法的責任を追及しえないとするならば、仮に国語とか数学の授業と称して全くこれと異なる指導を行ってもなんら法的に是正をなしえないことになる。これではもはや公教育とはいえないであろう」（諸澤, 1978, p.25）と述べ、学習指導要領が全体として法的拘束力を有することを改めて強調している。このことから、諸澤は確かに基準説を支持していると考えられる。

2-3-2. 安達健二

1958年に文部省初等中等教育局中等教育課長に就任し、1972年～1975年には文化庁長官を務めた官僚である安達は、学習指導要領が学校教育法の委任を受けて学校教育法施行規則と並んで定められたものであることを示した後、「したがって学習指導要領は、学校教育法施行規則と同じ効力をもっているのである」（安達, 1961, pp.105-106）、「……学習指導要領が全体として法的拘束力をもつことは疑いえないのであつて、各学校の教育課程については……学習指導要領の示すところに従わなければならないのである」（安達, 1961, p.106）と述べている。従って安達は明らかに基準説を支持していると考えられる。

その上で安達は、小学校、中学校、高等学校の教育課程について示した後、「……学習指導要領は、教育課程の基準を示すものである。教育課程には前述のように各種の段階があるのであるが、学習指導要領はそれぞれの段階において、それなりの基準となるものである」（安達, 1961, p.105）と述べながらも、「基準というのは、教育課程のことは一から十まですべてをおちなく拘束することは不可能でも

あり、また教育の性格からしても望ましくないことであるので、学習指導要領は、教育課程の大筋を定めるにすぎないことを意味する」(安達, 1961, p.105)と述べている。このことに関連して、「学習指導要領には、『……とする。』、『……しなければならない。』、『……すること』というように表わされて拘束性の強い場合もあるし、『……が望ましい。』というような強い希望を表現するにとどまる場合もあるし、さらに『……することができる。』、『……してもよい。』というように許容を示す場合もあり、それぞれについて拘束性の強弱があるわけである」と述べている(安達, 1961, p.106)。つまり安達は、学習指導要領が教育課程のすべてを法的に拘束することは教育の性格からして望ましくなく、またそれはそもそも不可能であり、さらにその拘束性には強弱があると考えているのである。

2-4. 支持する説を明示しない者

支持する説を明示せず、法的拘束力というキーワードに対して専ら疑問を呈す者もいる。

2-4-1. 菱村幸彦

1968年に文部省初等教育課補佐、1976年に文部省初等中等教育局高等学校教育課長に就任し、文部省初等中等教育局長も務めた官僚である菱村は、法的拘束力というキーワードについて次のように述べている。「学習指導要領に法的拘束力がある、などという教師は驚き、とたんに拒絶反応を示す。『拘束』という言葉がおだやかでない」(菱村, 1976, p.19)、「……学習指導要領の法的性質に関して、ことさら『法的拘束力』などという法律用語を用いるのは、無用の誤解をまねくのみで、適当ではないのかも知れない」(菱村, 1976, p.19)、「……学習指導要領の法的拘束性の正確な理解のためには、かなりの法学的理解を前提とする。したがって、その前提を欠く場合には、むしろ、法的拘束性などという用語はいたずらに誤解をまねくこととなるから、不用意に使わない方がよいのかも知れない」(菱村, 1976, p.21)。

また学習指導要領の弾力性について、小学校の家庭科における調理教材に関する学習指導要領の記述を例に挙げながら、「……なにも『こふきいも』や『サンドイッチ』をたまたま指導しなかったからといって、基準違反とか法的拘束力違反などと言うものではないことは明らかだ」(菱村, 1989, p.28)と述べ、さらに続けて「本来なら、学習指導要領についてことさら法的拘束力などといかめしく言う必要はもうとうないのだ。しかし、一部に国の定める教育課程の基準に対し、特定の立場に立って反対し、これを無視し、更には自ら独自の教育課程を自主編成しようとする動きがあることから、学習指導要領の大筋を確保するため、法的拘束力などというギリギリの法律論を持ち出さざるを得なくなるのである」と述べている(菱村, 1989, p.28)。つまり菱村は、学習指導要領の基準性とは、教育の具体的な営みを一つひとつ強制するというものではなく、その営みの方向性を示すというものであり、そもそも教育の具体的な営みに対して学習指導要領の法的拘束力という法律用語を用いるのはふさわしくないと考えているのである。

2-4-2. 森隆夫

森は1977年～1981年にお茶の水女子大学附属小学校長を務め、現在はお茶の水女子大学名誉教授を務めている教育学者である。1991年、当時はお茶の水女子大学教授であった森は、教育行政をリー

ガル・マインド（法的思考）によってだけではなくエデュケーショナル・マインド（教育的思考）によっても考えることの必要性を説きながら(森, 1991a, pp.29-30)、「……学習指導要領の法的拘束力と、法的拘束力というから、何か犯人が拘禁されるような圧迫感を受けるのである。したがって、エデュケーショナル・マインドに立てば法的拘束力といった表現は改めた方がよいともいえる」(森, 1991a, p.48)と述べ、「それでは、法的拘束力に代わる言葉として、どういう表現がいいかということになるが、たとえば、学習指導要領の『教育的基準性』というのはどうなのだろうか」(森, 1991a, p.48)と提案している。その根拠として、「そもそも学習指導要領という『要領』に法的拘束力をもたせるという考え自体がおかしいともいえる」(森, 1991a, p.48)、「教育問題を法律学のアナロジー（リーガル・マインド）で考えるから、こういうことになる。そうした法律のアナロジーで教育を考えることは、裁判の判決文ではいたしかたないとしても、教育論としては、エデュケーショナル・マインドで考えるべきなのである」(森, 1991a, pp.48-49)、「このように考えてくると、『法的拘束力』といわず、『教育的基準性』といったほうが、より教育的といえる」(森, 1991a, p.49)と述べている。

また教育的思考について、「先生を敬愛し、学校の人々に親しんで、学級の生活を楽しむ」という道徳の規定を例に挙げながら、「もし、これを文字どおり文理解釈すれば、先生を敬愛するように指導する、ということになるのだろう。しかし、その目標や内容の趣旨に沿って理解すれば、先生を敬愛するように指導する前に、生徒から敬愛される先生になっていなければならないということになるし、さらに、本当に敬愛されるような先生は、自分からこういう指導を積極的にはしないものだということになる。なぜなら、児童・生徒から敬愛されるような立派な先生は、黙って立っているだけでも敬愛されるものだからである」(森, 1991b, p.51)と述べている。つまり森は、教育の具体的な営みに関する学習指導要領の規定を解釈する際には、文理に基づく法的思考だけではなく実践に基づく教育的思考も必要であり、この教育的思考によれば教育行政において法的拘束力というキーワードを用いるのはふさわしくないと考えているのである。

3. 結論—法的拘束力を伴わない学習指導要領を提案する—

学習指導要領に対する「そもそも法的拘束力という考え方は教育の具体的な営みに馴染まない」という考え方は、論者の支持する説が「指導・助言説」、「大綱的基準説」、「基準説」のいずれであるか、もしくは論者が「支持する説を明示しない者」に該当するかに関わらず、これら4つのグループに共通して複数存在していることが明らかになった。また法的拘束力がどの程度有るのか、もしくは無いのかという観点で諸説を分類する伝統的な分類法は、立場を異にする複数の論者による「そもそも法的拘束力という考え方は教育の具体的な営みに馴染まない」という主張を隠してしまっていたのである。従って本研究は、既述した「法的拘束力という概念にとらわれない学習指導要領を設計する」という提案が広く受容されるために同提案の妥当性と信頼性を論理的に保証するという本研究の課題を達成した。

これを受けて本研究は、学習指導要領が法的拘束力を有していることによって教員が職務上の強制力や圧力を感じる無用の機会が生まれてしまうという問題を解決するために、この問題を啓発するとともに、法的拘束力を伴わない学習指導要領を設計することを広く提案する。本研究が提案する設計が実現すれば、国家にとっては強制によらない公教育の質保証を、教員にとっては自由で創意工夫に

富んだ教育実践を、両者の良好な関係の下でともに推進することができる。

本研究では、初等中等教育における教育課程の編成の基準である学習指導要領の法的性格を批判的に検討し、法的拘束力を伴わない学習指導要領の在り方を提案した。しかし、学習指導要領によらない学校が何を基準として教育課程の編成を行い、教育の質、学習者の学習権、教育者の教育権がどのように保障されているかは明らかになっておらず、これらを明らかにすることが今後の課題である。

4. おわりに―「試案」の再評価―

本研究の結論を踏まえ、私は、文部省が教職に関する専門的な技術を持つ教員を信頼するとともに教員の創意工夫に期待し、それゆえに法的拘束力を強調する必要のなかった「試案」の理念を再評価したい。そもそも教員が公教育の要請と児童・生徒の実態の両面に応じた適切な教育を行うことができるならば学習指導要領など必要ない。しかし、適切な教育を行うことができる教員でも、教育の指針がなければその実現には多大な苦難が伴う。従って、教員を支援する「手びき」として「試案」があると良いだろう。学習指導要領はただこの役目のみにおいて有用なのではないか。この考え方に基づけば、そもそも学習指導要領の法的拘束力という考え方は徒に教育を制限する障害としてしか働かないということが明らかであろう。

最後に、今から遙か60年間以上も前に「試案」が発していたメッセージを掲げたい。

もちろん教育に一定の目標があることは事実である。また一つの骨組みに従って行くことを要求されていることも事実である。しかしそういう目標に達するためには、その骨組みに従いながらも、その地域の社会の特性や、学校の施設の実情や、さらに児童の特性に応じて、それぞれの現場でそれらの事情にぴったりした内容を考え、その方法を工夫してこそよく行くのであって、ただあてがわれた型のとおりやるのでは、かえって目的を達するに遠くなるのである。またそういう工夫があつてこそ、生きた教師の働きが求められるのであって、型のとおりやるのなら教師は機械にすぎない。

(文部省, 1947, pp.1-2)

以上は、学習指導要領の使い方に対する簡単な示唆である。学校や地域の事情に応じてこれを用いること、児童や生徒の興味・必要・能力に適合して使用法を考えることなどは、学習指導要領の使い方の原則的なことであるといえる。これとともに、教師の教職的能力によって、学習指導要領の用い方は異なってくると思う。児童や生徒と同様に、教師にも経験や能力についての相違があることは事実である。すぐれた教師は、学習指導要領に示されたものよりもいっそうすぐれた指導をなすことが可能であろう。経験の少ない教師は、学習指導要領に示されたものの実行もじゅうぶんできないかも知れない。学習指導要領に示された指導法は、一般の教師に対する一つの示唆であつて、個々の教師の創意やくふう、さらにすすんだ研究に制限を加えるものではない。できうるならば、学習指導要領に示されたものよりも、いっそうすぐれた指導計画や指導法を教師が発展させることを希望したいのである。

(文部省, 1951, pp.3-4)

引用文献

- ・ 青木宏治(1987)「教育課程の『大綱化』と学習指導要領の法的性格」入沢充編『季刊教育法』vol.71, エイデル研究所.
- ・ 安達健二(1961)『校長の職務と責任』第一公報社.
- ・ 有倉遼吉(1970a)「教育の国家基準」教育法規研究会編『学習指導要領の法的批判』勁草書房.
- ・ 有倉遼吉(1970b)「憲法と教育—憲法第二十六条を中心として—」鶴飼信成編『公法研究』vol.32, 日本公法学会.
- ・ 伊藤公一(1981)『教育法の研究』法律文化社.
- ・ 尾山宏(1970)「教育裁判における学習指導要領」教育法規研究会編『学習指導要領の法的批判』勁草書房.
- ・ 桂田増三編(1956)『時事通信・内外教育版』no.694, 時事通信社.(復刻版:『時事通信・内外教育版』vol.21, no.694, 大空社.)
- ・ 兼子仁(1978a)「学習指導要領の法的拘束性をめぐる学説—教育法解釈の到達点」大塚智孝編『季刊教育法』vol.30, 総合労働研究所.
- ・ 兼子仁(1978b)『教育法(新版)』有斐閣.
- ・ 「産経新聞」2011年8月25日付朝刊「日本史でハンゲル授業」.
- ・ 「産経新聞」2011年10月24日付朝刊「朝鮮学校 補助金 1.5 億円減」.
- ・ 鈴木勲(2002)『逐条 学校教育法』学陽書房.
- ・ 永井憲一(1978)「学習指導要領と教師の教育の自由」大塚智孝編『季刊教育法』vol.30, 総合労働研究所.
- ・ 日本弘道会(2008)『新教育基本法 国会議事録集 下巻』日本弘道会.
- ・ 根津朋実(2010)「第2章 教育課程と学習指導要領」根津朋実、吉江森男編『教職シリーズ3 教育内容・方法』培風館.
- ・ 判例時報社(1978)『判例時報』vol.900, 判例時報社.
- ・ 菱村幸彦(1976)『教育課程の法律常識—教育指導の法的理解のために—』第一法規出版.
- ・ 細川哲(1983)「学習指導要領の法的性格と拘束力」岡村俊明、中尾喬一、竹内善一編『鳥取大学教育学部研究報告. 人文・社会科学』vol.34, 鳥取大学教育学部.
- ・ 室井修(1996)『教育法と教育行政の展開』法律文化社.
- ・ 室井力(1972)「学習指導要領の法的性質」大塚智孝編『季刊教育法』vol.6, 総合労働研究所.
- ・ 森隆夫(1991a)『教育行政における法的思考と教育的思考<上>』教育開発研究所.
- ・ 森隆夫(1991b)『教育行政における法的思考と教育的思考<下>』教育開発研究所.
- ・ 森部英生(1985)『教育法規の重要判例』教育開発研究所.
- ・ 諸澤正道(1978)「学習指導要領の拘束性と弾力性」大塚智孝編『季刊教育法』vol.30, 総合労働研究所.
- ・ 文部科学省(2006)文部科学省ウェブサイト「高等学校における必履修科目の未履修について」ウェブページ http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/07013003/002.htm (最終アクセス日 2012.2.15).
- ・ 文部科学省(2008a)『小学校学習指導要領解説 総則編』東洋館出版社.
- ・ 文部科学省(2008b)『中学校学習指導要領解説 総則編』ぎょうせい.
- ・ 文部科学省(2009a)『高等学校学習指導要領解説 総則編』東山書房.
- ・ 文部科学省(2009b)『特別支援学校学習指導要領解説 総則等編(幼稚部・小学部・中学部)』教育出版.
- ・ 文部科学省(2009c)『特別支援学校学習指導要領解説 総則等編(高等部)』海文堂出版.
- ・ 文部科学省(2009d)e-Gov ウェブサイト「学校教育法施行規則の一部を改正する省令案並びに高等学校学習指導要領及び特別支援学校学習指導要領案等に対する意見公募手続(パブリックコメント)の結果について」ファイル <http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000050127> (最終アクセス日 2012.2.15).
- ・ 文部省(1947)『学習指導要領 一般編(試案)』中等學校教科書株式會社.
- ・ 文部省(1951)『学習指導要領 一般編(試案)』明治図書出版.
- ・ 文部省(1992)『学制百二十年史』ぎょうせい.
- ・ 吉岡直子(2007)「日の丸・君が代裁判の概観と判例動向」宮寺晃夫編『教育學研究』vol.74, no.4, 日本教育学会.

参考文献

- ・ 今村武俊、別府哲(1974)『学校教育法解説(初等中等教育編)』第一法規出版.
- ・ 教育法規研究会編(1970)『学習指導要領の法的批判』勁草書房.
- ・ 高橋恒三(1966)『教師の権利と義務』第一法規出版.
- ・ 内藤誉三郎(1947)『学校教育法解説』ひかり出版社.(復刻版:平原春好編(1998)『日本現代教育基本文献叢書 教育基本法制コンメンタール 2 学校教育法解説』日本図書センター.)
- ・ 林部一二(1966)『学校管理の本質』明治図書出版.
- ・ 樋口直宏、林尚示、牛尾直行編(2009)『実践に活かす 教育課程論・教育方法論』学事出版.
- ・ 藤田晃之、青山由紀、市川道和、中山佳也、丹治達義、井田仁康(2010)「新学習指導要領に対しての学校現場の対応」筑波大学教育学会編『筑波教育学研究』vol.8, 筑波大学教育学会.
- ・ 藤田幸彦編(1969)『教育法規の活用』明治図書出版.
- ・ 堀尾輝久、室井修(1979)「教育課程の教育法的検討—改訂学習指導要領を中心として—」日本教育法学会編『公教育と条件整備の法制』有斐閣.
- ・ 渡辺孝三(1962)『学校管理法—学校経営の法的構造—』高陵社書店.

松原 悠(筑波大学人間学群教育学類 3年)

1 本論文における文部省(1947)の引用に際して漢字の字体については可能な限り原典に倣ったが、やむを得ず修正したものがある。

2 例えば、「……文部省事務当局の好意で提供された資料によつてその見解に正確を期し、最も権威あらしめるよう工夫した……」(桂田編, 1956, p.27)という方針で著された桂田編(1956)は、学習指導要領の根拠法規を挙げた後、「……学習指導要領は、教育課程の基準としての法的性格、拘束力をもつものである」(桂田編, 1956, p.30)、「……学習指導要領は省令の委任により、基準としての法的性格を賦与されたものであつて、それは単なる指導書、手引書ではなく、基準としての拘束力をもつたものである」(桂田編, 1956, p.31)、「卅一年度以降改訂された学習指導要領の基準によらないことは、違法である」……」(括弧部分は筆者が補った)(桂田編, 1956, p.32)と述べている。

3 実際、2006年11月14日に衆議院で開催された教育基本法に関する特別委員会において、新教育基本法第16条に記述されることになる「不当な支配」の具体例を問う鳩山邦夫委員の質疑に対して銭谷真美初等中等教育局長は次のように答弁している。「例えば、昭和三十年代に実施をされました全国学力調査に関しましては、これは教育内容の国家統制、教育課程の押しつけ手段であるとして、不当な支配に当たるといふことで反対運動などがございました。これについては、昭和五十一年の最高裁の判決におきまして、学習指導要領の法的拘束力を認めるとともに、この調査は法律に基づいて実施をされたものであつて、教育に対する不当な支配には当たらないとされたところでございます」(日本弘道会, 2008, p.1212)。

4 小学校については文部科学省(2008a, p.12)に、高等学校については文部科学省(2009a, p.10)に、特別支援学校小学部・中学部については文部科学省(2009b, p.124)に、特別支援学校高等部については文部科学省(2009c, p.21)に同様の記述がある。

5 実際、学習指導要領が法的拘束力を有することについて解説している小学校、中学校、高等学校それぞれの学習指導要領解説総則編の作成協力者は、いずれも6名中4名が学者である。

6 例えば、伊藤(1981)、室井修(1996)、室井力(1972)の分類法が挙げられる。