

学校管理規則の教育法学的考察（その3）

——判例研究を中心として——

筑波大学大学院 篠原清昭

I 本稿の目的

筆者は、先に本誌第5巻（「学校管理規則の教育法学的考察(2)―地教行法第33条の立法者意思の分析―」）において、学校管理規則の成立過程（制定過程）を分析した。

ここでは、「教育委員会規則」としての法形式（法源）から、本来都道府県、市町村教育委員会が自らの立法裁量権にもとづいて自治的、自律的に定めなければならない同規則が、現実には文部省による過度な行政指導と、教育委員会自らの立法能力の欠如、それに伴う中央依存的法意識により、画一的に立法化されたことを問題とした。いわゆる立法事実における「不当性」を指摘したわけである。

しかし、学校管理規則の立法事実にみられる「不当性」は、単に立法段階の「不当性」に終わるものではなく、さらに今日の学校管理規則の解釈の過程にさまざまな影響を与えているとみられる。すなわち、成立過程にみられた文部省の営造物管理論にもとづく学校管理思想が、同規則に直接規定された「教育課程の届出・承認申請」、「使用副教材の届出・承認申請」などの規制の規定を媒介として、同規則解釈の指標を方向づけているとみられる。

本稿は、今日の学校管理規則解釈にみられるそうした問題点を判例研究を通じて考察するものである。学校管理規則に関わる判決の「理論」、その法的構成、すなわち概念および論理の構成にみられる裁判官の解釈行為（裁判過程）において、学校管理規則がどのように位置づき、適用されているかを考察する。

また本稿は、法の解釈が大前提たる法規そのものの「適用」だけでなく、小前提たる事実関係の分析を必要とすることから、学校管理規則の適用の対象とされる事実関係に着目し、純粹にザインの世界に属する客観的事実事象についても考察する。教育委員会による学校管理作用および学校経営体の教育・経営活動にみられる社会的事実をできるかぎり正確に「法的事実」に再構成し、学校管理規則解釈の前提となる「事実認定」の基準とすることの必要を指摘するもので

ある。そうした指摘を判例にみられる学校管理規則解釈への批判点としたい。

II 判例にみる学校管理規則の位置づけ

学校管理規則に関連する判例はあまりみられない。それは、同規則が教育委員会と学校(校長)との内部的な権限関係を規定するという内容上の性格をもつことから、両者の間に訴訟形態をとる紛争が現実にはあまり生じないことによる。たとえ生じたとしても、内部的に処理される場合が多いことにもよる。また、父母の側においてもそうした同規則の内容上の性格は、父母の教育要求権にもとづいた同規則への違法(不当)確認を困難なものにしている。

しかし、本稿においては近年、そうした中で出現した二判例をあげ、分析の対象としたい。なお、本稿で取りあげる以下の判例は、ともに学校管理規則の規定内容のうち、教育委員会の「届出受理」、「承認」が必要とされる規制的規定(「教育課程の承認申請」、「副教材の届出」)にかかわる事件であり、教育委員会による「届出受理」、「承認」処分の違法性を争うものであることをことわっておきたい。

1. 大阪府八尾高校カリキュラム事件⁽¹⁾(不作為違法確認請求事件)

同事件は、大阪府立高等学校校長の教育課程編成行為(処分)の取消、大阪府の公立高等学校の管理規則⁽²⁾にもとづく大阪府教育委員会の教育課程「承認」行為(処分)の違法(無効)確認を求めたものである。

当時、同校第3学年に在籍し、理科系教育課程を履修する子弟の親権者である原告は、同校校長の編成した教育課程を次のような理由から違法であるとして訴を起こした。

本件課程(別表1)は、類型(コース)やそれにともなう教科科目の設定に問題があり、生徒の能力、適性、進路を無視した画一的、強制的なものであるから、憲法第26条1項、教育基本法前文、同法第3条1項、学校教育法第42条2号、大阪府立高等学校教育課程基準(以下、府基準と略す。)、高校学習指導要領に抵触する。

原告子弟が選択した第三学年理科系コースについて詳しくみると、①第一学年、第二学年の履修単位を合わせると、高校指導要領の標準単位数に較べて、物理B一単位、数学Ⅲ二単位多く、指導要領の趣旨が考慮されていない。②指導要領において、化学Bは第二学年および第三学年で履修するとされているのに対して、本件教育課程では、第一学年、第二学年ですでに五単位履修済となり、第三学年に同科目は設定されていない。③府基準では、芸術は四単位以上必修であるのに対して、本件課程では二単位しか設定されていないことなどをあげている。

したがって、入試科目に物理B、数学Ⅲがなく、化学Bを含む大学へ進学予定の原告子弟にと

別表1 大阪府立八尾高校 昭和47年度 教育課程

教科 科 目	入学年度		47,		46,		45							
	類 型													
	学 年		I	II	III 文 I	文 II	I	II	III 理					
	学 級 年													
国語	現古 古	代典 典	国 乙	語 I	2	2	3	3		2	2	3		
				語 II	3	3	3	4		3	3	3		
社 会	倫政 日世 世地 地地	理治 界界	社 経 史史	会 済史		2		2	2		2		2	4
				A	2	2		2	2					
				B	2	2		2	2					
数 学	数 数 数	理 学 学 学	I A B B II	I	6					6				
				A										
				B		5					5			
理 科	物物 物化 化化 生地	理 理 理 学 学	A B A B B 物 学	A		3					3		3	
				B	2	3			2	3		2		
				B	2		3	3	2		2			
保 健 育	体 保	育 健	育 健	育	3 女2	3	3 女2	3 女2		3 女2	3	3 女2		
				健	男1	1	女1	女1	1	1	女1			
芸 術	音 I 音 II	・美 I ・美 II	・工 I ・工 II	・書 I ・書 II	音 I	2				2				
					音 II		2	男2	女2		男2			
外 国 語	英 英	語 語	A B	A										
				B	6	5	6	8 女6		6	5	6		
家 庭	家 被 食	庭 服 物	一 般 I I	一 般 I I	女2	女2	4			女2	女2			
教科・科目の計														
特別教育活動※					1	1	1	1		1	1	1		
総 計					34	34	34	34		34	34	34		

っては、被告八尾高校校長の編成した教育課程は、不当に原告子弟の教育を受ける権利を侵害するものであると、原告は主張するのである。その点により、八尾高校校長の教育課程編成行為(処分)の不当を理由として、同校校長を被告として、被告校長の教育課程編成行為の取消を、また大阪府の高等学校管理規則にもとづく大阪府教委による八尾高校校長から申請された同校教育課程の承認(処分)の違法を理由として、同教委を被告として、被告教委の教育課程承認(処分)の無効を求めるのである。

本判決は、親が教育内容に関して発言権を主張した訴訟として、また裁判所が「子どもの発達を促す高度の精神的活動である教育に直接にかかわり、専門的判断を必要とする教育課程内容に立ち入って、詳細に検討した⁽³⁾」点で、従来の教育判例に較べて特徴をもつといえる。従来、裁判所は、学校内で行われる事実行為としての教育活動は、教師集団(校長を含む)の高度に教育専門的な判断が及ぶ裁量活動の範囲内の領域であるとして、司法審査の対象領域の外であるとしていた。その意味では、本判決は、教育法学上重要な判決といえる。

しかし、本稿において取り上げる問題点は直接そうした裁判所の親の教育内容への発言権に対する解釈(判断)ではなく、裁判所が学校管理規則にもとづいた被告大阪府教委の教育課程承認行為(処分)をどのように解釈しているか、行政機関としての教委の教育課程管理権を何に求めているか、その点にある。なお、同件は、校長の教育課程編成権についても言及しており、学校における教育課程編成の主体に対する司法審査、についても問題とされなくてはならない。

2. 高槻市公立小学校教材事件⁽⁴⁾(不作為義務確認請求事件)

同件は、高槻市教育委員会による同市公立小・中学校の教材届出に対する受理行為(処分)の違法を争うものである。

高槻市の住民であり、同市立小・中学校に在籍する三人の子女の親権者(父)である原告は、当時同市の公立小学校が、「算数科」の副教材として「わかる算数」(遠山啓監修 むぎ書房刊)を使用していることを問題として、教材使用の管理(責任)者である同教委を被告として、同教委の副教材届出受理行為の違法を主張した。

原告主張によると、「わかる算数」は、いわゆる水道方式を採るものであり、監修者遠山啓が自ら述べるように、学校教育法第21条1項にいう「文部大臣の検定を経た教科用図書又は文部省が著作の名義を有する教科用図書」を排除し、民間教科書を普及させ、現場教師に教育課程を自主的に編成させる運動を展開させるために刊行されたものである。

したがって、同書は、学習指導要領、指導書に反し、同条項によりその使用が義務づけられている⁽⁵⁾「文部大臣の検定を経た教科用図書」と相容れない性質をもつと主張する。また、「わかる算数」は、学校教育法同条二項にいう「有益適切な教材」にもあたらないとする。ゆえに、被

告高槻市教委が同市学校管理規則⁽⁶⁾にもとづいて行った本件の届出受理行為は、学校教育法第21条に反し、違法であると主張するものである。

本件の特徴は、先の判例と同様、親の教育内容に対する発言権に求めることができる⁽⁷⁾。しかし、同時にそれは、高槻市教委による教材（使用）届出受理行為（処分）に言及し、同教委の教材（使用）管理権について問題としていることから、先の判例と同様、学校管理規則にもとづいた教委の学校管理権（教材使用管理権）に対する裁判所の判断（解釈）を考察の対象とすることができるといえる。

以上、両事件の特徴を簡単に述べたが、判決は、前者については、学校長に対する教育課程編成処分の取消請求を棄却し、府教委に対する承認処分の取消の訴を却下する。また、後者については、原告側の原告適格を問題として、本件届出受理の取消を求める法律上の利益をもたないことを理由に、抗告訴訟の対象とならないとして、不適法である（いわゆる、門前ばらい）として、訴を却下している。

III 裁判過程にみる形式的二分論的解釈論

便宜上、先に述べた判例のうち、前者「大阪府八尾高校カリキュラム事件」を〈判例A〉として、後者「高槻市公立小学校教材事件」を〈判例B〉とおく。

両判決は、ともに教育課程編成管理権、教材使用管理権など、いわゆる教委の学校管理権と総称される権限内容を問題とする。その場合、両判決を通じて認められる法解釈内容の特徴として挙げられるのは、学校管理規則にもとづく教育課程の編成の承認処分及び承認申請行為、教材使用の届出の受理処分及び届出行為という教委と学校との相互行為（処分）を、行政機関相互の内部的行為であると解釈している点である。あるいは、また見方を変えるならば、教委の学校管理権の執行の根拠を、裁判官が学校管理規則に規定された規制的规定から類推している点である。

本章では、したがってそうした裁判官の学校管理権の解釈のための法的価値判断・法理論構成の過程、学校管理規則の規制的规定が「判決」を正当化（論拠）づける法的理論構築の過程においてどのように機能し、位置づくかを中心に分析し、その過程にみられる「制定法の解釈」という意味論的操作をもって「判決」を正当化する技術（＝「解釈」技術）志向の解釈欠陥を分析する。

1. 教育委員会の学校管理権と学校管理規則の法機能

〈判例A〉の判旨によると、教育委員会による教育課程編成管理権は、「教育委員会は教育課程に関する事務を管理執行する」と規定する地教行法第23条5号に直接の法的根拠をもつとする。そして、その場合の具体的な管理執行の手続きを、教委が制定する学校管理規則に求めるとする。

いわゆる学校管理規則が、教委による教育課程管理のための手続き法としての法機能をもつことが説明されているわけである。

しかし、そうした法機能を持つ学校管理規則の具体的内容、教育課程の承認申請及び承認にみられる教委と校長との相互行為については、裁判官はどのような判断をしているのであろうか。

この点、裁判官は、教委による教育課程の承認行為が、果して原告である父母の権利・義務を拘束する「行政処分」にあたるか否かという点から、次のように判断している。

「被告府教委の本件承認は、教育委員会と校長という行政庁の間の内部的な行為であって、直接国民の権利義務を形成し或いはその範囲を確定するものではないから、抗告訴訟の対象とはならない。」

本訴は、行政事件訴訟法上「行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟」(同法3条1項)である抗告訴訟の訴訟形態をとるものである。しかも類型において、行政処分もしくは行政裁決の存否またはその効力の有無の確認を求める「無効等確認の訴え」(同法3条4項)を採ることから、裁判官による判断の焦点は、原告が「当該処分又は裁決に続く処分により損害を受けるおそれのある者その他当該処分又は裁決の無効等確認を求めるにつき法律上の利益を有する者」(同法36条)であるかどうか。いわゆる原告適格の審査におかれた。その際の審査において、教委による教育課程承認行為(処分)の行政処分性が問題とされたのである。

校長を行政庁として位置づけ、教委による教育課程承認行為を行政庁間の内部的行為であるとする点において、学校をあくまで営造物とみなし、校長をその営造物管理者として、また職位において、上司としての教委の発する職務命令(本来、行政機関相互において、上級行政庁から下級行政庁に為される。)に従う行政職として扱う戦前からの特別権力関係論に立脚した古典的営造物理論を認めることができる⁽⁸⁾。

以上の点については、<判例B>において同様な観点からさらに詳細な論展開を認めることができる。教委による教材使用届の受理行為(処分)の行政処分性⁽⁹⁾を次のように論じている。

「地方自治法第180条の8第1項、教育行政法第23条、第33条、およびこれに基づく本件規則(「高槻市立小・中学校の管理運営に関する規則」)第14条、第15条、学校教育法第28条によれば、被告が、少なくとも教材の取扱いに関して上級行政庁に当たることは明らかである。……中略……(教委による教材届出受理は)上級行政庁たる被告がその所管事務について所管の下級行政庁たる高槻市立小学校長に対して命令を発し、これに基いてされた届出の受付行為に過ぎないというべきである。……中略……そうすると、本件各届出の受付も、行政機関相互の行為に過ぎず。これによって原告らの権利義務その他法律上の地位に影響を及ぼすものということではできないから、行政事件訴訟法第3条2項にいう『行政庁の処分その他公権力の行使にあたる行為』ということではできないこととなる。」(括弧内は筆者記)

教委による教材使用届の受理行為を、下級行政庁（校長）に対する職務命令にもとづく単なる受付行為であるとする点において、先の〈判例A〉と同様、伝統的営造物理論に立った学校管理論を認めることができる。しかも、この場合学校管理規則は、学校をあくまで「古典的営造物」ととらえることを前提とする営造物管理規則としてとらえられているのである。

古典的営造物理論は、周知のようにその勤務関係と利用関係において特別権力関係にみられる包括的支配の理論を根幹としている。教育委員会による学校管理権にあてはめてみるならば、教育委員会は設置者としての管理権能にもとづき、営造物職員（公務員）としての教職員をその勤務関係において、また営造物利用者としての児童生徒をその利用関係において特別な一方的服従の関係におくことができるわけである。

両判例の背景を形成する裁判官の学校管理論には、以上の「古典的営造物理論」の影響が大きく存すると認めることができるのである。例えば、校長をあくまで下級行政庁（行政機関）として位置づける点からは、本来、校長の専門的自律的な固有な権限とされる「校務分掌権」を、教育委員会の学校管理権の委譲による権限と解する傾向を認めることができる。

また、児童生徒の関係においても、〈判例A〉において、被告校長の教育課程編成と同校生徒の履修行為との関係に関して次の様に述べていることから、生徒の学習行動における特別な一方的服従の関係を肯定する営造物理論を認めることができる。

「被告校長の本件課程の編成は、被告校長が定めた八尾高校の学則の規定と相俟って、同校生徒が昭和47年度において授業として提供を受け、履修すべき教科・科目、特別教育活動およびその単位（時数）を一方的に確定し、生徒に対しその履修を義務づけるものといえることができる。」

（傍点 筆者記）

今日営造物管理権の本質はいわゆる公権力作用ではなく公企業経営権であることを広く行政法学説が認め、また文部当局もそれにならい、学校管理権を非権力作用たる「教育事業経営権」と規定している。しかし、一見古典的営造物理論から脱脚し得たかにみえる「教育事業経営権」も、その事業経営主体を校長ではなく、教育委員会であるとして、包括的な学校管理権を教育委員会に認めるものであるなら、それは実質的に古典的営造物説における「特別権力関係」を温存した公企業説であると言う他はない⁽¹⁰⁾。判決にみられる学校管理論は、まさにそれにあたるといえる。

一方、次に判例にみられる営造物管理論と関連して問題とされなくてはならないのは、両判決が訴訟事実とする教育課程の承認処分、教材使用の届出受理処分の根拠法とされる学校管理規則自体の法機能（法的位置づけ）であろう。なぜならば、判旨にみられる学校管理論には、学校管理規則に規定された規制的条項にみられる行政手続き法としての性格から、ただちに、教育課程編成、使用教材の選択行為を教育委員会と学校の内部的行為であると解釈したり、教育委員会の包括的學校管理権を容認する態度がみられるからである。学校管理規則の内容自体に教育委員会

の包括的學校管理権を根拠づける法理が存するのであろうか。

學校管理規則は、法形式上教育委員會規則であり、その制定は教育委員會自身の立法裁量の範囲内で行われるものである。しかも、行政法上、法規たる性質を有しない行政規則の形をとることから、別段法律の授權をまたず、行政権の当然の権能として定めることができ、またそれに違反する行為もその効力を妨げられることはない。すなわち法規命令としての法的拘束力は持たないといえる。

ところが、従来行政側は、學校管理規則法制化以降、學校において行われる教育課程の編成について、基準を設定し、一般的な指示を与え、指導助言を行うことに加えて、特に必要な場合に具体的命令を発する等の権能が學校管理規則（教育課程の承認規定）にあると解する立場をとってきた⁽¹⁰⁾。また、そのことは文部省主催の学力調査に関して、教育委員會に學校の教育計画の変更命令権を認めた判例（盛岡地裁昭和41年7月22日判 下級刑集八卷七号）にもみることができるといえる。同判決では、次のように述べている。「教育課程管理に関し、學校の教育計画を校長ないし學校が作成して、教育委員會に届け出るという定めをし、したがって、その第一次作成権限を校長ないし學校の権限としている場合においても、教委はなお、校長の権限行使に関して、包括的な指導監督権を有し、必要に応じて、……中略……校務として、本件学力調査を実施することを命令できる。」

その点は、また行政解釈を代表する林部一二氏の見解に詳細をみることができる。氏はその著作「學校管理の本質」（明治図書 昭和42年、P. P 25～29）において、次の様に述べている。

「もともと、學校管理規則は、教育委員會がその學校管理権に基づいて発した命令であるが、それは一般的な法条の形で定められた行政規則である。……中略……教育行政上の必要に応じては、一般的な形と別個な指令の形とを問わず、教育委員會が命令を発しうることは当然である。そして學校管理規則にしたがって教育課程を編成する校長は、その職務の遂行にあたって、学習指導要領の基準や教育委員會の一般的または個別的な職務命令に従わなくてはならない。」

行政規則には、たとえば、行政事務の分配や処理に関する規程、物的設備の管理に関する規定、特別権力関係に服する者のみを拘束する訓令、通達、營造物管理規則などがあるが、氏の論によると、行政規則は、行政機関の自給的な支配権、組織権、事務処理権を基礎として制定されるものであり、したがって規則として一般的、抽象的な表現をとっていても、その本質においては、具体的、個別的な指示命令と異なるところはないということになるのである。

林部氏が、以上の様に學校管理規則を、行政規則を職務命令と解する視点から、「營造物の長たる校長の職務執行の方法を規制する訓令」と解釈する立場は、本判例にみられる學校管理規則に対する解釈視点と類似であるといえる。

しかし、以上の解釈には、大きな誤りがあるといえる。學校管理規則の法形式は教育委員會規

則であり、そのことから行政規則であるといえるが、行政規則は原則的に、立法行為の性質を有し、命令の形式をとる法規命令と異なり、あくまで「法規たる性質を有しないもの」をいう。もちろん、訓令・告示・指令等が一般的な法条等の形式で定められるときは、ここでいう行政規則の性質をもつと理解される。そして、その場合、命令としての形式をもち、これに違反する行為は、違法となるを免れない。しかし、その場合には、法規の補充命令たる性質をもつことからして、何らかの形で法規の具体的委任がなくてはならない。

学校管理規則に即して考えるならば、直接的には、学校管理規則の制定根拠を示す地教行法第33条、あるいは学校管理権の法的根拠とされる同法第23条および地方自治法第180条第1項を、その命令権の委任法規と解する立場もあるが、しかし、地教行法第33条については、単に学校管理規則の制定を教育委員会に奨励させるプログラム規定であって、教育委員会に対してその制定を強制するものではない。その意味では学校管理規則の法制定権者はあくまで教育委員会である。

また、教育委員会による学校管理権の法的根拠となる同法第23条および地方自治法第180条についても、単に抽象的、一般的に教育委員会の学校管理権を規定するのみであって、具体的、個別的な命令権までそれらの法規が委任しているとはいえず、委任の権限および内容を実質において持たないといえる。以上により、法規による具体的委任が、事実上存しないことにより、学校管理規則は、命令としての形式をもつ行政規則であるといえないこととなる。

現実の教育委員会による学校管理規則の実施（運営）の実態においても、行政命令としての実質は否定されているとみられる。例えば別表2は、埼玉県下のU市の公立小・中学校が、U市の学校管理規則にもとづいて教育委員会に年間提出しなければならない届出・報告・承認申請文書の内容一覧であるが、こうした文書のいくつかは別表中の「学校要覧」の届出により代替されているのが実情である。こうした傾向は⁽¹¹⁾他の市町村においてもみられる。

このような教育委員会の措置は、学校がその都度一定の書式（文書）にもとづいて教育委員会へ数多くの文書⁽¹²⁾を提出しなければならないという事務手続上の繁雑さを解消する措置であるといえるわけだが、他面学校管理規則にもとづく届出・報告・承認申請行為が、厳格に教育委員会の命令にもとづくものではないことを意味しているといえよう。

また、現実に学校から届出あるいは承認申請された教育課程を、教育委員会が是正および変更を命令した実例が、全国的にないことを考えあわせるならば、学校管理規則に規定された規則的措置は形骸化しているとみることができ、学校管理規則の命令的性格は実態においても否定されるといえる。

別表2 学校管理規則にもとづく届出・申請文書の内容一覧

月	手続内容	要 項	提 出		期 限
			提出先	数	
4	届 出	教育指導計画	市指導課	1	4月末日
	承 認	準教科書使用承認願	〃	2	そのつど
	届 出	教材使用届（見本付）	〃	1	そのつど
	承 認	授業日休業日振替承認願	〃	2	2週間前
	〃	学級 制認可申請	市税務課	3	4月初
	報 告	校務分掌報告	市指導課	1	4月末
	〃	学級担任・教科担任報告	〃	1	〃
〃	防火及び警備計画	市財務課	1	〃	
5	届 出	学 校 要 覧	市指導課	20	5月末
	報 告	職員調査表	市総 課	4	5月初
6	報 告	使用認可申請	市青少年課	1	15日前
7	届 出	教材使用届（夏休み帳）	市指導課	1	10日前
	承 認	臨時休業承認願	〃	2	〃
	〃	校長出張承認願	市総務課	2	そのつど
	報 告	夏期休業中行事予定表	市指導課	1	そのつど
9	承 認	授業日・休業日振替承認願	市指導課	2	10日前
10	報 告	児童・生徒数見込調査	市総務課	3	そのつど
12	届 出	教材使用届（冬休み帳）	市指導課	1	そのつど

2. 「学校（教職員集団）」の教育内容決定権（形成権）の法構成

さて、判例解釈、行政解釈を通じた教育委員会の学校管理権に関する解釈のもう一つの誤りは、学校管理規則の規定内容、その中身にみることが出来る。すなわち、先の<判例A>、<判例B>を通じて、教育委員会による教育内容の管理権には、単に指導助言および条件整備としての責務の範囲を越えた教育内容決定権をも含めた超越的な管理権が含まれると解釈したが、その論拠を正当化するには、学校管理規則の規定内容、例えば教育課程の承認申請、使用副教材の届出規定および校長を教育課程編成主体とおく規定が、根拠規定として位置づくのである。ここでは、その点を問題として、特に後者の規定に関して考察することとする。

<判例A>では、判旨の中に校長の教育課程編成行為を行政処分であると解する立場がみられ

た。これは教育委員会との関係において、校長を営造物管理者いわゆる行政職として位置づけ、行政職としての身分にもとづいて行った責任行為を行政行為（処分）であるとみなす解釈である。したがって教育課程承認行為も、上級庁としての教育委員会が下級庁としての校長との間において、内部的に行う行政処分であるとされ、教育委員会による超越的な教育課程管理権が正当化されることとなるのである。

しかし、この場合問題とされなくてはならないのは、学校の教育課程が専属的に校長の決定により編成されるものであるかどうかである。〈判例A〉は、この点に関して教育課程の編成主体が校長であることを規定する「大阪府立高等学校の管理運営に関する規則」第5条1項を引用するのみで、教育課程編成権が校長の専属的権限であることを自明のこととしている。

教育課程は、本来学校内での事実作用（教育活動）に属する実体概念としてとらえる必要がある⁽¹³⁾。その場合、初期の文部省の学習指導要領にみられるように「児童や生徒がどの学年でどのような教科の学習や教科以外の活動に従事するのが適当であるかを定め、その教科や教科以外の活動や種類を学年的に配当づけたもの⁽¹⁴⁾」としてとらえられる。

〈判例A〉においても、そうした実体概念としての性格をふまえて、「本件課程は、教育内容を授業時数との関連において組織した八尾高校の教育の計画である」と述べている。だとすると、そうした教育課程の編成は、校長一人の手によるものではなく、直接日常の授業活動に従事する教師を中心とした教職員集団（校長を含む）により、自治的、共同的に行われなくてはならないといえよう。したがって教育課程編成権の性格は、「校務分掌権」の一部としてではなく、教職員の集団的（共同的）責任にもとづいた「各学校の年間教育活動全体の内容決定権ないし年次教育計画の作成権⁽¹⁵⁾」であると指摘することができる。

判例は、そうした教職員集団の教育内容決定権を無視し、校長の学校外への対外的な代表権（意思表示権）、あるいは、対内的な管理権（校務分掌権）を拡張解釈して、校長の専属的な教育内容決定権を導びいているわけである。

ところで、判例が一面上述した論構成を正当づける根拠法とした学校管理規則であるか、同規則の規定内容の「不当性」をどう批判するか、そのことは、ある意味で学校管理規則自体の規範性をどうとらえるかという点の分析に連なるといえる。以下教育課程の編成主体を校長をおく規定内容の「不当性」を中心に論述してみよう。

全国で制定された多くの学校管理規則は、次の別表⁽¹⁶⁾ 3 みられるように、教育課程の編成主体を「校長」と規定している。これは、全国の学校管理規則が、「学校の教育指導計画は、学習指導要領の基準により、校長がこれを定める。」と規定する都道府県教育長協議会の準則案をモデルとしてつくられたという成立事情が影響している。その点においては、当時の教育委員会側の立法能力の欠如をある程度責めなくてはならない。しかし、そうした成立の事情はともか

別表 3 教育課程等の編成主体の相違状況

高校規則	校 長					学 校	不 明 示	
	38					3	5	
小・中規則	校 長	学 校	不明示	不作成	未調査	学 校	校 長	不明示
	29	2	3	2	2	3	3	2

(吉田嘉高「全国の学校管理運営規則と教育課程編成規定の動向」教育行財政研究
第6巻 昭和53年 P. 4)

くとして、「校長」を教育課程の編成主体とすることの問題点はどうかであろうか。

別表3の中には、「学校」を教育課程の編成主体とおくものが三例（東京，新潟，宮城）みられる。先に述べたように、「教育課程」の概念を、より実体的概念としてとらえ、校長個人ではなく学校教職員集団による教育課程形成権および形成参加権をも含めて広く解釈した場合には、「学校」を教育課程の編成主体とおくことの方が正当であると思われる。もちろん、この場合「学校」とは、「国，地方公共団体及び私立学校法第三条に規定する学校法人のみが，これを設置する」（学校教育法第2条）ものであるとか、「校長及び相当数の教員等が置かれなければならない」（学校教育法第7条）ものであるとか、「必要な校地，校舎，校具，運動場，図書館又は図書室，保健室等の施設・設備が設けられてあり，所在地が定まっている」（学校教育法施行規則第1条）など，その成立要件あるいは形式的概念としてとらえられるものではないことはもちろんである。

むしろ，この場合の「学校」は，学校において行われる事実行為としての教育課程の編成行為に視点を置き，その編成行為に関与する校長を含めた教職員集団全体としてとらえる必要がある。その意味では，事実行為にもとづいた活動主体としての「学校」がクローズ・アップされなくてはならない。

ただし，実定法上「学校」は法律上の権利・義務の主体になれないことから，法人格は与えられない。したがって，法行為の主体とする表現をとっても，教育課程の当否についての法的責任は，「学校」にはとれないし認められないこととなる⁽¹⁷⁾。実際に＜判例A＞など，教育課程編成行為に関する取消の相手方（被告）が，「八尾高校」ではなく「八尾高校校長」であることを考えると当然なことであろう。

しかし，そうした事実法上，訴訟法上の限界の中においても，＜判例A＞の場合のように裁判所が，「校長」の教育課程編成行為の適法性を解釈する際には，法律行為としての編成行為（教育委員会への承認申請行為）に言及するのみではなく，そうした法律行為の前提となる事実行為としての編成行為（教職員集団による教育計画の策定）をも解釈の対象としなくてはならないで

あろう。

この点、すでに職員会議の構成における瑕疵を理由として、職員会議による落第判定を無効とした判決¹⁸⁾がある。同判決では、学校法人（私立新潟明訓高等学校）を相手方としながらも、落第判定の実質的な決定権を有する職員会議を対象として、職員会議による上記の決定が、「適正手続に違反してなされた」ことを理由に、無効としたのである。学校における教育課程の編成行為についても、実質的な教職員集団による教育課程の編成の決定手続、教育課程の「決定の形成過程」が、校長の対外的表示権にもとづいた編成処分の解釈の前提内容として解釈され、学校管理規則の運用、解釈の基準とされなくてはならないであろう。

次の図1は、学校の「教育課程計画」の策定パターン¹⁹⁾をたずねたものであるが、「教育課程計画」の策定過程、原案作成－審議・検討－決定の過程において、「職員会議」を役割・機能の面で重視している学校が多いことがわかる。職員会議は、学校で行われる教育課程計画の策定、すなわち教育課程の編成行為において、事実上編成（形成）機能をもつ意思決定機関として位置づくといえる。以上のことは、教育課程の編成主体（編成権）に関する法解釈において、「編成」という行為を、単に学校管理規則にもとづく法律行為であるとして、対外的に学校の代表権・表

図1 「教育課程計画」の策定パターンの分類

			(%)					
＜原案作成＞	――→	＜審議・検討＞	――→	＜決 定＞				
					10 20 30			
1	校長・教頭	――→	委員会・部会	――→	職員会議	■		
2	校長・教頭	→	委員会・部会	→	職員会議	→	校長・教頭	■
3	校長・教頭	――→	職員会議	――→	職員会議	■		
4	委員会・部会	――→	職員会議	――→	校長・教頭	■		
5	委員会・部会	→	委員会・部会	→	職員会議	→	校長・教頭	■
6	委員会・部会	――→	委員会・部会	――→	職員会議	■		
7	委員会・部会	――→	職員会議	――→	職員会議	■		
8	委員会・部会	――→	委員会・部会	――→	委員会・部会	■		
9	委員会・部会	――→	職員会議	――→	委員会・部会	■		
10	主 任	→	委員会・部会	→	職員会議	→	職員会議	■
11	主 任	→	委員会・部会	→	職員会議	→	校長・教頭	■
12	主 任	――→	委員会・部会	――→	職員会議	■		

示権をもつ校長の固有な専属的権限であるとする概念法学的解釈の誤りを指摘している。

学校で事実行為として行われる「編成」からは、むしろ校長を含む教職員集団の集団的・共同的意思の統一がある程度保障される職員会議の編成権（形成権）が解釈の基準とされなくてはな

らないであろう。

＜判例A＞は、その点について教育課程の編成は、「他の教科、科目との関係において指導上より効果があるとの八尾高校の校長、教諭の経験等に基づく判断によるものであり、この判断が誤りであるとは思われない。」と述べるのみで、教諭すなわち教職員集団の教育課程の編成の決定権（形成権）については論述していない。

また同様に、＜判例B＞についても、教職員集団による副教材の決定権に関して、「教科用図書以外の図書その他の教材の決定権は教職員にあると解する余地が全くないとはいえない」と一応認めながらも、直接解釈の対象には位置づいていない。

従来、裁判所は学校内部の教育活動・経営活動については、学校内部での裁量的事実行為に属するものであるとして、直接司法審査の対象として位置づけなかった。学校内部の教育活動・経営活動に関わる裁量的事実行為は、言い変えるならば教育専門家としての教職員集団の専門的裁量行為に属することからである。

本稿でとりあげた判例の中身に即して考えるならば、例えば教科内容の編成に関する教職員集団の決定行為（手続）、使用機材の選択行為などが教職員集団の専門的裁量行為としてあげられるわけである。裁判所はそのような行為に対して、その行為があくまで学校内部の事実行為に属するものであり、法律上の権利・義務を生じさせない非法律的事実行為であるとして、社会的に影響をもつ司法審査を加えない立場をとってきたわけである。

したがって、そのような経過を考えるならば、本稿でとりあげた＜判例A＞は、「子どもの発達を促す高度の精神的活動である教育に直接かわり、専門的判断を必要とする教育課程編成の具体的内容に立ち入って、詳細に検討した点で、注目される⁽²⁰⁾」といえるかも知れない。

しかし、果してそうであろうか。先にも述べたように、＜判例A＞の判旨は、「八尾高校校長」による教育課程編成の適法性を述べこそすれ、その具体的内容に関しては、教科内容にかかわることなど、教職員集団の専門的裁量行為の中身、あるいは教育課程編成（決定）の手続については何ら言及していない。単に、指導要領、高等学校基準の基準性との関連において、同校教育課程類型の編成基準性を問題とするのみである。学校教育の具体的内容に対して裁判所の判断が及ばないとするならば、その前提には、学校教育内容にみられる教職員集団の専門的裁量事項を逆に裁判所が自ら判断する余地がなくてはならないであろう。その意味では、積極的に裁判官が今後、教師の教育権限を認めることを前提に学校の内的な事実行為の法的解釈を行う必要が生じるのである。

学校の内的な事実行為に関わる事象への判断を抜きにして、単に実定法上に規定された法規の文言上の解釈のみで、教育課程の編成などの教育活動を司法審査することには、限界があろう。もちろん、すべての「教育活動」に属する事実、例えば教師の専門的裁量にまかされる教科指導、

学級経営については、当然に司法審査の限界があるといえるが、教育課程の編成など、明らかに事実上の慣行として、共同的責任にもとづいた学校全体の意思を形成する行為については、何らかの形で実定法の解釈の基準、あるいは実定法自体が対象とする法的事実に認める事実原理としての位置づけがなくてはならないといえよう。その点において、判例解釈、行政解釈を通じて、法解釈における形式的二分論の問題を認めることができる。

IV 結 論

近年の判例の分析から、学校管理規則の法的位置づけ、解釈の動向を考察してきたが、判例、すなわち裁判官の判決に導びく法的理論構成の過程においては、同規則の法的事実（対象）となる事実関係の把握が不十分であることが指摘できる。

教育課程の編成に関して言及するならば、教育課程の「編成」という行為の意味、あるいは教育課程の「編成主体」の位置づけに関して、「法律行為」と「事実行為」を形式的に区分し、現行制定法の領域内で法規として規定された条文の技術的解釈に拘泥する傾向が認められるわけである。

こうした裁判官による法解釈の傾向は、立法事実においてすでに「不当性」をもち、またその規定内容において基礎となる事実または事実に内在する法則から遊離した「抽象性」が認められる学校管理規則を、単に制定法としての地位のみから肯定し、解釈のための導具的法規とする危険を示しているといえる。判例にみられる同規則の解釈の価値判断は、結果として同規則の成立過程にみられた文部省側の法制化のための政策意図を継承し、認定することとなるわけである。

裁判は、具体的事実に対して具体的判断を下す行為である。裁判官による具体的判断の過程には、したがって法解釈の前提となる事実関係の正確な確認（確定）とともに、当該事実の発生を必然的ならしめた本質的理由の確定がなくてはならない。また、そうした確定行為の前提には、事実の科学的観察がなくてはならない。それは、「単純にある現象をそのまま指摘することではなく、その現象を生み出さずにはおかなかった社会的必然性にまでさかのぼって探究し、いかなる諸条件が必然的に一定の現象として帰結せざるえないかという法則性⁽²¹⁾」を明らかにすることである。

以上のことを考えた時、裁判官による学校管理規則の解釈は、その規定する法的事実（対象）に存する法則（学校経営体の相対的独自性、自律性、教職員集団の共同的意思決定権）を、解釈の前提となる事実観察のレベルにおいて確認するとともに、「抽象性」の高い学校管理規則規定に対する価値判断基準として再構成することを前提としなければならない。

それは、また裁判官に対して、制定法としての学校管理規則の法的地位と内容の吟味を求める

ものであり、学校管理規則の法として機能・限界を確定することであるといえる。

注

- (1) 大阪地裁 昭和48年3月1日判決、昭和47年（行ウ）第50号
(2) 「大阪府立高等学校等の管理運営に関する規則」昭和32年10月5日 大阪府教委規則第四号
なお、本件に関連する同規則規定は、次の通りである。

同規則第5条1項

「校長は、毎年別に定める大阪府立高等学校教育課程基準に基き、翌学年の教育課程を編成し、学年末までに教育課程の承認を受けなければならない。」

- (3) 榊 達雄，「判例研究 公立高校の教育課程編成と親の発言権—八尾高校事件—」季刊教育法15号 総合労働旬報社 昭和50年 P. 100
(4) 大阪地裁 昭和51年4月30日判決 昭和50年（行ウ）第8号
(5) 昭和26年12月10日 委発第323号 文部省初中局長回答
(6) 「高槻市立小学校及び中学校の管理運営に関する規則」昭和33年高槻市教委規則第25号 なお、本件に関連する同規則規定は次の通りである。

同規則第15条

「校長は、学年又は学級全員に教材として次に掲げるものを使用するときは、あらかじめ、その書名、定価等を教育委員会に届け出なければならない。(1)教科書と併用して継続的に学習の用に供する副読本，問題集，解説書その他これらに類するもの。(2)略」

- (7) 親の教育内容，方法に対する発言権，教育要求権という視点に立ち，同判決を分析したものとして，次の論稿がある。豊福直子「裁判における親の教育要求権の考察—判例分析を通じて—」教育行政学研究創刊号 昭和54年 P.P 1～13
(8) 拙稿「学校管理規則の教育法学的考察（その1）—その法理と法構造—」大塚学校経営研究会 学校経営研究第四巻 昭和54年 P. 48
(9) <判例B>も，<判例A>と同様，原告の原告適格との関わりで，教委の教材届受理行為の行政処分性を争うものであるが，訴訟形態において法定の抗告訴訟の形態をとる<判例A>と異なり，いわゆる無名抗告訴訟（義務づけ訴訟）をとる。その点さらに原告適格の認定を困難にしたといえる。前記注7の豊福論文では，その点において原告の訴訟技術のまずさが指摘されている。
(10) 昭和36年7月6日委初69号 鹿児島県教育委員会教育長あて初中局回答「全国中学校一せい学力調査について」
(11) 本稿において取りあげる「教育課程」（U市の学校管理規則では「教育指導計画」）も「学

校要覧」の届出により現実には代替されている。

なお、筆者の所属する筑波大学学校経営学研究室では、昭和54年、55年にかけて学校経営計画に関する研究を行ったが、その過程で、調査対象地域である千葉県下公立小・中学校より得た「学校要覧」の分析を行った。それによると、ほとんどの学校が「目標・方針」、「教育課程」に関する内容を記載していることがわ

かった。(右表)。その内容は主に「行事予定(年、月、週)」「日課表」、「年間授業時数」などいわゆる「教育課程」の数量的側面を記述した内容となっており、それは、また多くの学校管理規則に規定された届出あるいは承認を必要とする「教育課程」(教育指導計画)の内容と対応している。なお、千葉県下においても、教育課程の届出は学校要覧の提出により代替されている。

「学校要覧」の記載内容の分布

内容領域	記載されている「計画書」数	記載されていない「計画書」数
学校概要	126	5
児童生徒の実体	50	81
目標・方針	128	3
教育課程	126	5
組織運営	125	6
研 修	116	15
防 災	101	30
P T A	49	82

- (12) 表中に記載した事項以外にも、月に
関係なく学校が年間随時提出しなくてはならないもの、例えば「校務引継報

告」、「伝染病発生・中間・終えん報告」、「児童・生徒出席停止報告」などを加えると、学校管理規則により教委へ提出が義務づけられている事項は、ほぼ30件におよぶ。さらにまた、他の法規により義務づけられている事項、例えば「職員研修承認願」、「職員年齢構成表」、「学校調査表」などを加えると、年間100件前後におよぶ。

「学校経営計画に関する実証的研究(その2)」
天笠茂執筆項, P. 9 日本教育経営学会(第20回)
発表資料, 昭和55年

- (13) ここでは「教育課程」を学校管理規則に規定された法制上の用語としての教育課程と、学校内での実体を表わす用語としての教育課程を区別してとらえる。後者の教育課程は、現実学校において事実として実施されている例えば、教科指導、生徒(生活)指導計画など、日常の授業実践活動の目標となる教育活動計画の総体を示すのに対して、後者は、実定法上届出、承認を目的に内容が規定されたもの、例えば学年別教科、科目及び特別教育活動の時間配当表、年間行事計画表、日課表などをさす。

- (14) 文部省「昭和26年改訂版 学習指導要領、一般編(試案)」P. 16

- (15) 兼子仁「新版 教育法」法律学全集 有斐閣 昭和53年 P. 439

- (16) 吉田嘉高「全国の学校管理運営規則と教育課程編成規定の動向」教育行財政研究第6巻 関西教育行政学会紀要 昭和53年 P. 4

なお、学校管理規則の中には「教育課程」の語を使用せず、「教育指導計画」（7例）、「教育計画」（2例）、「管理指導計画」（1例）の語の使用がみられるが、ここでは一応「教育課程」と同義の語であると解釈され、まとめられている。

(17) 吉田嘉高 前掲論文 P. 6

(18) 新潟地裁 昭和47年4月27日判決「生徒の留年決定の効力停止仮処分申請事件」

(19) 本調査は、千葉県下公立小・中学校535校を対象とした調査である。（注11）すでに設定した12のパターンにあてはまるものを、教務主任（535名）に回答してもらった。なお、図中の「委員会・部会」とは、企画委員会、研修委員会、生徒指導委員会、特別委員会、学年部会、教科部会などを含むことを調査票に付記しておいた。

(20) 榊達雄，前掲論文 P. 101

(21) 渡辺洋三 「法社会学と法解釈学」岩波書店 昭和49年 P. 141