

学習指導要領の法的性格に関する一考察

—— その基準性と拘束性 ——

社会科教育教室 細 川 哲

(一)

筆者は、前稿（第11巻2号）で学習指導要領社会科公民的分野の記載の問題点について指摘したが、本稿では学習指導要領の性格、特にその法的性格について検討を加えてみたい。

近年教育行政権の限界に関する問題点の一つとして、学習指導要領の法的性格が問われている。そしてその論点は学習指導要領の「基準性」であり「法的拘束力」である。

こうしたことを特に問題とするにいたったのは、かつて、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第25条によって、法的に基準の意味をも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⁽¹⁾」という見解を示したためである。

学習指導要領は、戦後アメリカのコースオブ・スタディ (course of study) にならって編集されたものであるが、もともと、学習指導についてのべるのを目的としてつくられた教師のための手引書・指導書であり、教師はそれに縛られるのではなく、創意と工夫をはたらかせ、そこに示唆されているものを活用することが、たいせつであると考えてきた⁽²⁾。

このことを学習指導要領の文語でみると

〔学習指導要領の目的〕「学習指導要領は児童や生徒の学習の指導にあたる教師を助けるために書かれた書物であって、教師が各学校において指導計画をたて、教育課程を展開する場合に、教師の手びきとして、教師の仕事を補助するものとして、役に立つものでなくてはならない。」(昭和26年改訂版『学習指導要領一般編』1ページ)

〔学習指導要領の使い方〕「学習指導要領は、学校が指導計画をたて、これを展開する際に参考にするべき重要な事項を示唆しようとするものである。したがって、指導計画の全部を示すものではないし、またそのとおりのことを詳細に実行することを求めているものでもない。教師は常に創意とくふうとをもって、……これを創造的に用いねばならない」(同書2ページ)としている。

しかし、文部省は昭和30年度改訂高等学校学習指導要領一般編について「現行学習指導要領が示唆であり、参考とすべきものと述べていることは、その基準性をあいまいなものとし混乱を起した大きな原因の一である」ので、「今回、改訂された高等学校学習指導要領一般編では、示唆、参考

指導書、手引書等の言葉は、いっさい用いられていない。「学習指導要領に示される事項は、すべて基準となるものである、との前提に立って」、その書き方も、法令の規定に準じて、「しなければならない。」「するものとする。」「することができる。」という表現をとったと説明⁽³⁾している。

すなわち、学習指導要領から指導書性格をなくして法令に準ずるものに変え、それを手がかりとして、指導行政の対象であった教育課程を、監督行政の領域に移そうとしたのである。その後文部省は基準の内容やその妥当性を説くより、「学習指導要領の法的性格」を強調することになった。

現行学習指導要領が、教育課程の基準として法的拘束力を有するか否か、法規的には、学校教育法施行規則25条の解釈の問題と、教育課程についての権限を国と地方でどのように分けあっているか。すなわち学校教育法20条・38条・43条と教育委員会49条の関係の問題、この二つが基準性問題の論争の中心であった。ここではまず前者、すなわち学習指導要領の法的根拠を考えることにする。

(二)

「学習指導要領は法的に基準の意味をもつ」という主張は、学習指導要領そのものが法規であるか、法律の授權または委任によって法規としての性格をもつか いずれかを立証しなければならない。

学習指導要領は、法規としての手続・形式をふんでいないから、それを法規と考えることはできない。⁽⁴⁾

したがって文部省は専ら後の立場から、「学習指導要領は、形式的には法令そのものではないが、法律で委任された省令に基づき作成されたものであるから、基準としての法的拘束力を有する」と主張し、その法的根拠を次のように説明する。

学校教育法によれば、「教科書に関する事項は、監督庁がこれを定める」(同法20・38・40条)となっているが、同法106条により、その監督庁は、当分の間文部大臣である。したがって、文部大臣には小・中・高等学校の教科に関する事項を定める権限がある。この権限にもとづき学校教育法施行規則で、「教育課程は、学習指導要領の基準による」(同施行規則25・55・65条)と定めた。この25条は教育課程の基準の内容を、文部省著作の学習指導要領に委任したものである。したがって学習指導要領は、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。⁽⁵⁾としている。

しかし、施行規則25条は、文部省著作の学習指導要領に教育課程の基準を委任した規定である、という解釈に対しては次のような反論がある。

この点について、渡辺孝三氏は次の二点をあげて反論して⁽⁶⁾いる。第一に、施行規則25条は法令であるから、一般的抽象的に、教育課程が学習指導要領の基準によるべき旨を述べているだけであって、行政行為のように具体的な特定のものへの委任をいっているのではない。したがって、教育課程の基準の内容を特定の文部省著作の学習指導要領に委任した、ということとはできない。第二に、文部省著作の学習指導要領は前に述べたように私文書であるから、これへの委任は法律上不可能である。なぜなら、私人の著した学習指導要領が教育課程の基準となるということは、行政法上権限のない私人の行為が教育課程の基準となり、これを支配することになる。このようなことは行政法学上も否定されている無効な行為である。したがって法律論からいって、学習指導要領の法的根拠は薄弱である。

このように、省令25条による委任という論拠が弱いので、それを補うためか、文部省はその経緯を、「学習指導要領一般編（試案）は昭和22年3月21日に発行され……学校教育法施行規則は、昭和22年4月1日施行として、同年5月13日公布され、同規則第25条で、……教育課程の基準の内容を先に出された学習指導要領に委任したわけである。……このような経緯から、学習指導要領は省令の委任により、基準として法的性格を賦与されたものであって、……基準としての拘束力をもつ」と説明⁽⁷⁾している。しかし、当時出された教科書局長・学校教育局長の通達（昭和22年7月25日発教第110号）「学習指導要領の解釈及び適用について」は、学習指導要領は学校教育法施行規則の公布により発行の時と違い法的性格をおびるようになった。という注意を一言ものべていない。また施行規則25条で文部省著作の学習指導要領は法的性格を賦与されたというなら、昭和26年学習指導要領の全面的改訂の際、基準としての法的拘束性を明瞭にするよう書き改めなかったのは、なぜだろうか。むしろ昭和26年の改訂版は指導書手引であることを強調し、教師がこれに拘束されることを警めてさえる。

当時の教育政策から考えれば、学校教育法が制定されたころは、教育課程の国家管理を排除するため、教育内容に関することは、全面的に地方教育行政機関に移管する方針をとっていた。ただ、教育委員会の構想がまだ具体化しなかったので、教科に関する管理権の所在を監督庁とだけ述べ、教育委員会成立まで過渡的暫定措置として、当分の間文部大臣としたのにすぎない。したがって、施行規則25条の学習指導要領も、国の制定するものだけでなく、教育課程の管理権をもっている教育委員会が作成するものを当然含んでいたと思われる。昭和24年5月31日文部省設置法が制定された時、その附則6に、「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」といい、翌25年8月第二次アメリカ教育使節団に提出した文部省の報告書も、「学習指導要領の編集という仕事も、本来これは都道府県または市の教育委員会などで行うべきことである」と述べている。こうした教育課程行政の体制の下では、文部省の学習指導要領は指導書であることが本体で、基準としての法的意味は非常に弱かったのであり、昭和26年学習指導要領の改訂版発行の時もこの方針が続いていたと解せられる。

(三)

教育課程について国と地方はそれぞれどのような権限をもつかが論争の第二点であった。この争いは、文部省が都道府県指導部課長会議で、「教育委員会が同法同条（教育委員会法49条）第三号の教科内容およびその取扱いに関する事務を行うにあつては、学校教育法第43条に基づき文部大臣の定める指導要領によらなければならない」「これによらない教育課程を編成し、……実施することは違法である⁽⁸⁾」と述べたのに始まりその論議の過程を通じて中央と地方の教育行政の配分関係が確認されることになった。

すなわち、(イ)文部大臣の権限は、教育課程の基準設定だけで、その編成や実施には及ばない。教育課程の編成権・実施権は教育委員会の権限である。(ロ)したがって、教育課程の編成・実施について、文部大臣は指揮監督ができない。文部省の任務は、基準を定めその実施に関して指導助言を与えることにとどまる（文部省組織令第9条第1号）。教育行政の権限が国と地方の間でこのように分れていることは、教育を権力支配から守るため重要なことであり、このような行政機構では、国と

地方の相互理解と協力関係を高めることが何より大切で、一方的支配はあくまで避けなければならないとされた。

しかし、中央と地方の一貫した行政組織を確立しようとする立場からは、この協力関係は非能率とみられ、地方の固有の権限は「つまづきの石」となり中央行政権の壁と感ぜられる。文部省は、いわゆる佐久間事件・偏向教育問題等で、この壁にぶつかり、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」で、文部大臣の教育長承認権と措置要求権を規定することになった。新しい法でも教育委員会が教育課程の権限をもっているが（同法23条）、文部大臣が、違法もしくは著しく適正を欠きかつ教育の効果を阻害すると認めるときは、教育委員会に是正措置を求めることができるし、また自らその措置を行うことができる（同法51条）ので、教育課程の編成実施についても、指揮命令と変わらない力をもつことになる。

学習指導要領の基準性問題は、学校教育法・同施行規則・教育委員会法・文部省設置法の解釈が問題となる。基準性問題の基底には、国（文部省）が、教育課程をどの程度まで統制し、どの範囲まで規制できるかの問題があり、それとの関連において、学習指導要領の基準としての法的拘束力が検討の対象となる。

すでに述べた如く、もともと学習指導要領は、それによって現場の教育を拘束することは考えていなかったのであるから、それが基準であるというのも、「これを参考として、この基本的方向に従って考えてほしいという意味」で、学習指導要領を基準とすれば、「学校がその計画をより適切なものとするのが、容易である⁽⁹⁾」というのにすぎなかった。ところが、昭和30年には文部省の「基準」の解釈は次のように変化発展していった。

(イ)30年2月、社会科指導主事協議会では、「一般に全国的に標準としてよいだろうと思う程度のもの」が基準であり、したがって基準は「相当大きな幅と弾力性のあるものである。だからそんなに基準ということに拘束されるという心配よりも、……基準の趣旨をじゅうぶん理解して、形式にとらわれない各地域におけるところの指導計画立案が必要ではないか」と説明している。¹⁰ すなわち基準は共通的一般的なものの表示であり、教師の意識に影響を与える程度の拘束を及ぼすにすぎない。

(ロ)同じ2月、高等学校指導主事連絡協議会では、「教育的な基準は、それを中心として、上下にふれがある。」すなわちある線を中心にして幅のある範囲が基準である。「教育的基準は、通常の場合これによるべきものであって、特別な必要のある場合には、その事情を考慮することができる。」しかし、「ゆえなくしてそれに従わないことは許されない⁽¹¹⁾」といている。ここでは、基準が正則で、それ以外は例外である。しかし正当な理由があれば基準によらなくとも例外として許されるので、基準以外のものが全く禁止されるのではない。

(ハ)30年8月、全国都道府県指導部課長会議では、「基準は……これを中心としてある程度の幅が認められるものである。このことは、通常の場合には、指導要領に定めるところによるべきであるが、地域または学校の特殊事情によっては、指導要領にそのままよらず、認められる幅の範囲内で改めることができる意である。……この幅をこえて、指導要領に定められた中心概念を無視した教育課程を編成することは違法である。⁽¹²⁾」と答えている。

(ニ)30年12月、高等学校学習指導要領一般編が発行されてから、その取扱いについて文部省は次のように説明を加えている。「改訂一般編に示されている事項は、すべて基準となるものである。」「基準の幅、弾力性、あるいはその拘束力の強弱は、学習指導要領の示し方によってきまるもので

ある。」「したがって、従来しばしば一般には学習指導要領の掲げるところによるべきであるが、地域社会の特殊事情、学校の状況によってはこれによらなくてもよい。すなわち、基準そのものに幅があり、弾力性があるといわれてきたようなことは、今回の改訂された一般編については、いえないことである。学習指導要領自体が弾力性、幅を示しているばあいは、その弾力性の範囲内によるべきであり、それ以外は、すべて掲げられた事項そのものによらなければならない⁴³⁾。(前出『時事通信』33ページ)としている。

これ等を見れば文部省の見解が学習指導要領の基準性・拘束性をしだいに強調してきていることが察知できる。

しかし地域の実情を考え、教師の創意工夫を生かし、児童生徒の個性を尊重するために、全国的に共通に示す教育課程は、画一的なものとしてでなく、幅のあるものでなければならない。したがって、前の三つの説明(イロカ)は、拘束の強さについては説を異にしているが、「基準」はそれを中心としてある幅をもったものをあらわす概念で、学習指導要領が示す教育課程は、基準としてそれ自体幅と弾力性を含むことを認めているが、妥当な見解と云えよう。ところが最後の(ニ)の説明では、「基準」という概念の把握が不適當であり、かかる「基準」の考え方では、教育における教師の創意工夫や創造性を減殺することになる。従って筆者としては「基準性」は前の三つの説明の意味に解するものである。

なお天城勲氏は「基準の意味については、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、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のように最低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分るように、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余地の多い部分がおのずから分れてこよう」といっている。

このように「基準性」は弾力性と幅を持ったものと解すべきであり、これにより教師は地域社会の事情・学校や子供の実態に応じた教育を展開し得ることになる。

(四)

さらに近年、国の教育課程の基準は「大綱的な基準」にとどまるべきであるとする見解がみられる。すなわち福岡高裁(福岡高裁昭39・12・14判決)は、「学習指導要領はなるべく大綱的なものに止ることが望ましく、そしてこれに対して余りに強い強制力を持たせないことが望ましい」と判示している。また大阪地裁は、「教育行政は、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立をその本来的任務とする。……その主たる内容は、教育施設の設置管理、教育財政、教職員の人事等教育の外的条件の整備のほか、教育事務の処理の適正をはかるため、広く教育に関する事項(したがって教育内容等も含む)について、指導・助言・援助を与えることである。……したがって、文部大臣の前記『学科及び教科に関する事項』を定める権限は、それが右の指導、助言とは性質を異にした権力的な行政権限である以上、教育基本法10条等の趣旨からして、教育の自主性を阻害しない範囲の、全国的な公教育制度の秩序を維持するために必要な教育課程の基準の設定に限られるべきものと解される。……のみならず、憲法92条、94条、地方自治法2条3項5号、地方教育行政法23条等の規定によると、我国の現行教育法制は、基本的には教育に関する事務をもって地方の権限に属

するものとしており、教育行政における地方自治の原理は、教育の民主化の重要な内容をなしている。……

学校教育法43条(38条, 20条)にいう文部大臣の『学科及び教科に関する事項』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課程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と解すべきである。……文部省の定める学習指導要領も、右大綱的基準の枠外の事項については法的拘束力を有せず、単に指導、助言としての意味をもつにとどまるものである」(大阪地裁昭41・4・13判決)としている。

この判決は、教育行政機関の権限は、主として、「教育施設の設置管理等の教育の外的条件の整備に限られる」としているが、教育は施設等の教育環境、教職員の資質、教育の内容、方法等が不可分に結びあって、遂行されるものであり、いずれも重要な教育の目的を達するための条件であることには変わりない。したがって教育行政権の教育への関与を外的条件に限定しているのは問題があり、また「大綱的」とはどの程度のものか不明である。

また教育課程の基準として大綱的基準説を説くものとして教科書訴訟の杉本判決がある。杉本判決でこの見解をとりあげた部分をみると、まず学問と教育が不可分一体であり、教育が本質的に自由で創造的な活動であることに注目した部分で、「公教育内容の組織化は法的拘束力のある画一的、権力的な方法としては国家としての公教育を維持していく上で必要最小限度の大綱的事項に限られ、それ以外の面については、教師の教育の自由を尊重しつつ、これに対する指導助言、参考文献の発行等の法的拘束力を有しない方法によることが十分可能であり、かつこれらが高い識見とすぐれた学問的成果に基づけばこのような方法によっても十分な指導性を発揮することができる」とし、公教育内容の組織化は、「こうした方法によるべきである」とする。

また教育基本法10条の趣旨、つまり教育の自主性・自律性(1項)と教育行政の任務と限界(2項)を確認したあとの部分では、「教育の『外的事項』については、原則として教育行政の本来の任務とすべきところであり、また教育課程、教育方法等のいわゆる『内的事項』については、公教育制度の本質にかんがみ、不当な法的支配にわたらない大綱的基準立法あるいは指導助言行政の限度で行政権は権限を有し、義務を負うものと解するのが相当である」と述べている如く大綱的基準説は国の教育課程行政権の限界を画する制度上の原則として把握されている。

一方学校教育法には「小学校の教科に関する事項は、(中略)監督庁が、これを定める」(20条)とあり、その監督庁は「当分の間、これを文部大臣とする」(106条)とされ、これをうけて学校教育法施行規則では「小学校の教育課程については、(中略)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」(25条)と定められている(中・高校その他の学校にも同旨の定めがある。)したがって学校教育法によって文部大臣に教育課程に関する、一定限度の行政立法権が授けられていることはたしかである。しかし問題は、第一にそれがどのような限界・内容のものにとどまるべきかにあり、第二に学校教育法施行規則により文部大臣に再委任されている教育課程基準としての現行学習指導要領がいかなるものであるかにある。

学校教育法にいう文部大臣が定めるとされる「教科に関する事項」とは、文部当局は「教科」を教育課程の意に解する上に、なかにはこの学校教育法の文理をことさら強調して文部大臣が教育課程に関するすべての事項を決定できるとする向きがあるのに対し、国ないし教育行政機関は教育課程の基準を作成するものであって、教育課程そのものを編成する地位にあるのは学校(但し校長)

であるとする者もいる¹¹⁹。しかし、いずれにせよ両者とも教職員集団による教育課程の自主編成の立場を否定するという基本的な点においては大同小異である。

大綱的基準説の背景には、教育内容に関する教師の専門性、自主性の確認、換言すれば教師の教育権限の独立説に依拠するものである。これは戦後日本の教育改革の理念にもとづくものであると同時に、創造的で豊かな教育活動は教師の自主性の保障を不可欠とするという教育現場の通念や要求を背景とするものである。さらに、教師の教育権限の行使については、大綱的な基準立法および職員会議・学内委員会など学内教員組織の議決に拘束されるほかは、「職務上の独立」を保障されており、指揮監督・職務命令をうけないとするものであり、これは教育基本法10条ないし教育の精神的自主性と教育の専門的自律性という教育条理などから当然に導き出せるものである¹¹⁹とする。この見地からすると、文部大臣による全国一律の基準立法は、各学校の教員組織の教育課程編成権を不当に支配しないものであることが要請されることになる。このような立場から学校教育法の委任による教育課程基準は、「ごく大綱的な基準」、すなわち小・中学校教科と時間配当、高等学校では教科・科目、授業時数、単位数などに限られる、という解釈が成り立つというわけである¹¹⁹。

大綱的基準説は、国の教育行政権を限定する考え方であるとともに、少なくとも大綱的基準以外の、現場の教育内容を決定する教育課程基準が制度上参考や手引、つまり指導助言としてはありうるものがうちだされている見解である。そして大綱的基準に関しては、第一に、性質上全国的画一性を要する度合いが強く、指導助言行政その他国家立法以外の手段ではまかないきれないような事項に限られる。第二に、当該事項の広狭は基準立法の制定手続に教員代表をはじめ教育関係者の代表がどの程度自主的に参加を保障されているかにも関連してくる、といわれる¹¹⁹。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むずかしいのはたしかであろう。ただ、その範囲を兼子仁氏のいわれる如く、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の介入を排除する見地とは云え、やや狭いのではなからうか。「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は教育内容に関するものを除外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。この点、基準の性格意味についてはすでに述べたのであるが、教育課程の国家基準としての学習指導要領の基準の範囲とその拘束力をみると、昭和33年、文部当局は学校教育法施行規則25条を改正したのにあわせて、その再委任に基づく指導要領を文部省「告示」として官報に公示し、それによって学習指導要領は教育課程の国家的基準立法たる法規命令であって事項により強弱があるにせよ、全体として法的拘束力を有すると説明した¹¹⁹。もっとも、文部当局は、教育課程は文部大臣の権限に基づいて定める指導要領の基準によるのだから「指導要領によらない教育課程を編成し、これによる教育を実施することは違法である」との公式見解をすでに昭和30年に明らかにしていた。昭和30年以前には学習指導要領全体が試案であり、参考書・手引書あるいは「指導上の基準」にしかすぎなかったのにこの時点から一転して全体として法的拘束力があるとされたのであった。

さて、現在、教育課程の基準に関して教科・科目・小中学校の場合は授業時間まで学校教育法施行規則で規定されている(24条・53条・57条など)のに対し、学習指導要領はその上、総則をはじめ、

各教科の目標や各教科の学年別目標および内容（(1)目標、(2)内容、(3)内容の取扱いに分かれている）について詳細に定めている。そして目標や内容項目が単に列記されているというようなものではなく、教育方法や教材についてまで細かく書いているのがその実際であり、A5判、政府刊行物として小学校の場合約200頁、中学校約260頁、高校の場合は約440頁に及ぶようなものである。これは教育内容についてある程度の基準を必要とするにしても、また「大綱的」という概念が明確性を欠き相対的流動的な一面を持つにしても大綱的基準の範囲としてはやや詳細なものと考えられる。かかる国家的基準としての学習指導要領はその規制の範囲との関係から法的拘束力も、その事項により強弱があり、同時に法的拘束力の対象に適しない事項も有すると考えるべきではなかろうか。学習指導要領が学校教育法施行規則25条で法的根拠を有することは明白であるが、そのすべてが、法的拘束力を有すると解することは不当であろう。またその法的拘束力も罰則をとまなう程の強い強制力を有するものではなく、教育行政機関の教師の教育内容についての指導助言監督権の法的根拠をなす程度の拘束力と解し度いのである。

(五)

この教育課程の大綱的基準とその拘束力の点について欧米諸国の例を概観するに大きく二つの型に分類出来るようである。その一つは何らかの形で大綱的基準程度の事項が国で中央集権的に定められている場合でも、その決定過程には教師の大幅な参加なり、指導助言なりが前提となっていること、これに対し他の一つは教育課程を国が定めず地方の教育行政当局ないし教師に地方分権的に委せている場合には国の関与は指導助言の筋でまかなっているというのが大勢であるという²⁰。もちろん、これは制度を大きくとらえて典型化したものであり、たがいに截然と区別できるものでなく、詳細において異なることは当然である。しかしいずれも、たとえ教育課程基準の国家的統一への方向が目ざされているような場合でも、教育内容行政のあり方が拘束的ではなく専門的指導助言がその中心である。

たとえば前者の典型として、フランスの場合には、初等・中等学校とも各段階コースごとに授業時数および各教科内容項目が文部省令で、教育内容要綱・教育方法など日本の指導要領に相当するものは文部省通達でそれぞれ定められているといわれる²¹。しかし、このような教育課程基準の制定には大幅に教員代表の参加が法的に保障されており、そのうえ視学制度が法規上は教員人事具申権などをもつが、説得力ある教育上の指導助言者である実態が一般であるという²²。また後者の地方自治的な国においては、大綱的基準は言うまでもなく教育指導上の決定自体が地方的ないし学校レベルにおいて広範な教師の参加を得て行なわれ、そのうえ教育課程について当局の指導助言がその中心である²³といわれている。

たとえばイギリスの初等・中等教育の教育課程は、宗教教育上の措置を除いては教科の種類とその時間数を含めて基準設定は原則として各学校の校長が決定するものとされている一方、かかる教育内容・方法は、一般的にいえば指導助言行政によって統一が保たれている²³。アメリカの場合は、一般的にいえば教育課程基準は各州法の規定および州教育行政機関が定める基準に基づいて地方教委が決定し、多くの州教育行政機関は指導要領や各教師の指導書を作成・配布するが、しかし州は教育課程の大綱を定めるだけのようであり、細目について地方教委にまかせる場合が多い²⁴。何よりも教師の自由な活動を確保する見地から教育関係者の協力を求めるといった手続がよくとられる

と²⁵⁾いうことである。

以上の欧米諸国の例に見られる如く、教育課程の基準は大綱的であり、法的拘束力の強いものではなく、指導助言の性格の強いものようであるが、これはILO-ユネスコ「教師の地位に関する勧告」(昭和41年)がその61項で、「教職者は職業上の任務の遂行にあたって学問上の自由を享受すべきである。教員は(中略)承認された課程の大綱の範囲で(with the framework of approved programmes)教育当局の援助のもとで、教材の選択と採用教科書の選択、教育方法の採用などについて主要な役割(essential role)を与えられるべきである。」と記されている点にもうかがわれるところである。またILOとともに教師の地位改善に関心を示してきたユネスコの国際公教育会議の勧告もその端的な一例であるといえる。すなわち、

同会議は昭和34～5年に初等・中等学校の教育課程の作成と発行について勧告²⁶⁾したが、同勧告は教育課程基準たる「教授細目」を発行する権限をもつ官庁が、中央集権制度と地方分権制度をとる国において必然的にそのあり方が相違することを認めつつも、前者の国では地方の要求に応じることができるよう教育課程基準に十分幅をもたせること、後者の国では、むしろ教育課程に地方によって不必要な相違が起ころぬ配慮を関係機関の協力によってすることをすすめている。

たとえば「教育課程を中央行政機関が発行する国では地方または地区の要求に教育課程が即応できるようにじゅうぶん幅をもたせることが望ましい」、「教育の地方分権制度をとっている国では教授細目を発行する責任をもつ各行政機関に対し、各地域の教授細目のなかで不必要な相違が起らぬようにするため各機関相互の間で協力するよう勧奨(中略)することが望ましい」、「教授細目は、教員が適宜応用したり、自由に使用することを認めない規則としてではなく、むしろ手引書および具体的教授資料として考慮されることが望ましい²⁷⁾」としている。

かかる例に見られる如く、教育課程の基準は「十分な幅」をもたせること、その基準の内容範囲は教育課程の「大綱的範囲」であること、また強い法的拘束力を持つものでなく、「指導助言文書・教授資料」として考えられているようである。

教育の内面性・人格性・非権力性・教師の自主性・主体性・創造性の尊重・さらに地域社会の実状と児童生徒の実態に即した教育を展開する為には、教育課程の国家的基準としての学習指導要領の基準性と拘束力は以上の如く解するのが望ましいであろう。

ただいずれにしても教育課程の基準は教育の外的事項に限ることなく、教育の内的事項についての基準も必要なのであり、それが弾力的で大綱的であるにしても、その範囲で教師は、それを尊重しなければならず、違反の事実があれば、教育行政機関の指導助言監督等の方法により是正のための措置がとられ得る根拠を持つことになる。

注

- (1) 『中等教育資料』特別号「改訂高等学校の教育課程」183-4頁
- (2) 昭和22年版『学習指導要領一般編』2頁
- (3) 時事通信・内外教育版第694号特別附録昭和31年1月6日付・33頁
- (4) 飯塚浩二他編・社会科教育の基本問題・明治図書、174頁
- (5) 昭和30年11月3日『文部広報』130号。前出『時事通信』30-31頁
- (6) 渡辺孝三『学習指導要領の法的性格』-昭和31年日本教育学会報告附録
- (7) 時事通信・前掲書、31頁

- (8) 飯塚浩二他編・前掲書177頁
- (9) 昭和26年改訂版『学習指導要領一般編』17頁
- (10) 『広報資料』3号「改訂された小・中学校社会科の解説」29・126頁
- (11) 「改訂高等学校の教育課程」183-4頁
- (12) 「改訂高等学校の教育課程」190頁
- (13) 時事通信・前掲書, 33頁
- (14) 天城勲・教育関係法Ⅰ・日本評論社, 99-100頁
- (15) 神田修・学習指導要領と大綱的基準・法律時報・日本評論社, 1972・6月所収・233頁
- (16) 神田修・前掲論文, 234頁
- (17) 神田修・前掲論文, 234頁, くわしくは兼子仁・教育法学と教育裁判・50-51頁
- (18) 兼子仁・前掲書, 51頁
- (19) 安達健二『改訂版校長の職務と責任』(昭和37年, 第一公報社) 105-6頁, 兼子・前掲『教育法学と教育裁判』50頁など
- (20) 神田修・前掲論文, 239頁
- (21) 神田修・前掲論文, 239頁, 兼子仁・前掲『教育法学と教育裁判』6頁, 岡津守彦編『教育課程』(昭和46年, 第1法規) 277頁(手塚武彦氏執筆)
- (22) 神田修・前掲論文, 239頁, 詳しくは兼子・前掲『教育法学と教育裁判』11頁, 平塚益徳編『世界の教師』(昭和42年, 帝国地方行政学会) 292頁(手塚武彦氏執筆)。なお西ドイツの場合, 各邦が教育課程を決定公布と、「教科の種類と時間数および各教科の内容は邦ごとにまちまち」だといわれる(奥田真丈編『主要国の学制と教育課程』(昭和42年, 第1法規) 36頁。また, 教育課程行政に多くの教育関係組織が参加し, 指導要領基準も比較的教師の自由に委せられている状況につき深谷昌志「西独教育課程の現状とその社会的背景」教育学研究26巻1号, 昭和34年3月)。
- (23) H. C. Clent, The Educational system of England & Wales, 1963. p.p. 75~77.
- (24) 神田修・前掲論文, 239頁
T. M. Pierce ; Federal, State, and Local Government in Education, 1964. p.p. 58~9
- (25) 神田修・前掲論文, 239頁
W. E. Arnold ; Administration and Supervision of instruction (in "The Administration of Public Education;" by J. T. Wahlquist and others 1952) p.p. 273~4. S. T. Knezevich ; Administration of Education, 1962. p. 289
- (26) 「小学校教育課程の作成と発行に関する勧告」(昭34・7・15第22回同会議, 勧告46号) および「一般の中等学校教育課程の作成と発行について」(昭35・7・14第23回同会議, 勧告50号) 文部時報昭和34年9月号および35年10月号。
- (27) 神田修・前掲論文, 239頁