



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	教育課程編成の権限分配と指導助言
Author(s)	古野, 博明
Citation	北海道大學教育學部紀要, 24, 43-69
Issue Date	1975-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29109
Type	departmental bulletin paper
File Information	24_P43-69.pdf



教育課程編成の権限分配と指導助言

Legislative Control of Curriculum and
Relations of Teachers to Curriculum.

古 野 博 明

目 次

1 はじめに.....	43
2 教育基本法10条と教育課程編成の権限分配 —— 戦後改革が定立した制度の概容 ——	43
3 教育課程編成の権限分配の制度成立過程における2・3の論点.....	59
4 まとめにかえて.....	68

1 はじめに

戦後教育改革は、教育を地方自治事務としたことに伴って、教育課程基準の設定を指導助言との一体のものとして、教育委員会の責務とした。その後の行政解釈や立法政策、行政指導、財政統制等の中で、ほとんどの教育委員会が、その責任を果たすに至っていないけれども、制度の原理としくみの基本に変更はないと考えられる。

従来、教育課程編成の権限分配に関しては、教員の教育課程自主編成権及び学習指導要領の法的性質についての議論として主に展開されており、かかる教育委員会の権限、文部大臣と教育委員会の関係、教育委員会と教員の関係については、さらに検討の余地を残していると思われる。

教育行政の地方自治原理の重要性とかかる教育委員会の教育課程基準設定権については兼子仁・室井力氏らの著作において論及されている⁽¹⁾が、その具体的内容や制度上の問題点、再把握への視角については、論旨の目的に関係して十分つくされてはいない。そこで、小論では、両氏の指摘される論点に学びつつ、教育行政の地方自治の再検討の視角を探る1つの作業として、問題を、初等、中等教育における教育課程編成の権限分配と指導助言に限定して、戦後改革が定立した具体的制度形態の概容と問題点の整理を試み、若干の関連資料を参照しながら筆者の見解を提示していくことにしたい。

<註>

- 1) 兼子仁『教育法』(有斐閣、'63年)、『教育法学と教育裁判』(勁草書房、'69年) 室井力「学習指導要領の法的性質」『季刊・教育法』No.6 ('72年)

2 教育基本法10条と教育課程編成の権限分配

— 戦後改革が定立した制度の概容 —

(1) 基本原理 教育の自主性と「教育行政の地方自治」・教員の教育権の独立

＜教育の自主性確保＞という事柄は、戦後教育改革で各層が共通に示し得た基本原理であり、教育は、①「不当な支配に服することなく」、②「国民全体に直接に責任を負って」行われるべきものであるという定め方で、教育基本法10条Ⅰ項がこれを法定した。

この原理は、第1に、「教育行政の地方自治」として具体化された。⁽¹⁾ 教育を地方自治事務としたのは、学校教育法及び教育委員会法である⁽²⁾が、これに従い、文部省設置法（'49・5・31、法律第146号）は、他省設置法と異なってその所掌事務、権限をより詳細・具体的に定めて（法4条・5条Ⅰ項）、「文部省の教育に関する行政の任務」を「非常に限定的に」⁽³⁾規定した。これはまた、教育委員会法49条の定め方と対照的である。かくして、文部省と教育委員会との関係には、原則として指揮監督関係が存在しない（教委法55条Ⅱ項、設置法5条Ⅱ項）ことになり、指導助言権が具体的に法律に明記された（設置法4条2号、8条5号等）。「教育行政の地方自治」の原理は、ここに、公教育の組織・運営を国民に直結せしめる制度形態として教育委員会制度を定立したのである。

第2に、＜教育の自主性＞は、教育委員会と公立学校教員（集団）の関係の制度原理でもあり、公立学校教員の教育権の独立が保障された。教育委員会法49条は、文部省設置法4条、5条Ⅰ項の場合と対照的に、教育委員会の権限をすべて「～にすること」ときわめて概括的に指示する定め方を採用している。法4条を基礎にした49条各号の定め方について、立法者意思は、教育者が「不当な支配に服しないように適当な方法を織り込むべきだ」という趣旨に「矛盾しない」⁽⁴⁾としていた。立案過程についてみると、例えば、公立学校管理権について、当初、「市町村立（都道府県立）の学校その他の教育施設を管理すること」〔'47・1・15地方教育行政に関する法律要綱案第29条（72条）〕とされ、'47・6・20地方教育委員会法案も同様に定めている。⁽⁵⁾「～の管理にすること」となるのは、'48・1・24地方教育委員会法要綱案からである。教育委員会の「学校管轄権」について、「学校を管轄するということは」「営造物として管理するというような狭い意味でなく」「それ以上に教育の実体それ自身の作用を管轄する。これは監督も指導ということも入っている」⁽⁶⁾という見解が教育刷新委員会第3特別委員会でも有力であった事実を合わせ考えると、この定め方の変化には、注目すべきものがある。

49条の定め方が、かかる意味をもつということは、「官公吏たる教員といえども例えば、商工業税務、警察、運輸、通信その他の行政事務を担当する者のごとく上級下級の行政官庁の命令系統の中に編入せらるべきものではない」「教員と教育所管の官庁の間にもかかる関係は存在しない」とする教育基本法10条の立法者意思⁽⁷⁾にも完全に一致する。かくして、教員の教育権の独立は、教育委員会の権限行使を法的に限界づけるものとして、教育委員会、教員（集団）の関係の制度形態が定立されたといえよう。したがって、ここでもまた、指揮監督関係は存在しないこととなり、視学制度にかわって指導主事制度が創設されることになる。

かくして、教育基本法10条Ⅰ項は、教育制度の具体的なしくみを定立、実施する際の制度原理として、「教育行政の地方自治」及び教員の教育権独立（教育の自由）を法定しているのであるが、このことは、次の2つの事柄を提起している。第1に、これに基づく具体的な制度形態が整えられるに伴って、国家（行政権）の行政目的達成の手段としては、主として「指導助言」という非権力的手段とその機能がクローズ・アップされることになり、この「指導助言」も＜教育の自主性＞という事柄に限界づけられるということである。それ故、教育のための行政上の権限は、原則として指導助言権（専門的・技術的な）との一体の制度として定立されざるを得ない。第2に、「教育行政の地方自治」

・教員の教育権独立の根拠、教育基本法10条Ⅰ項の定め方が、「不当な支配」の禁止と「国民全体に対する直接責任」という二重の観点に立っていることは、自治といい、「独立」（自由）という場合、第一義的には、国家（行政権）からの「独立」、自由を意味するけれども、同時にそれが何のための、何を実現する自治であり自由であるか、直接責任制の内容と具体的な制度的保障が問題になることを意味する。以上、戦後改革が定立した制度の具体的内容を検討し、また憲法と教育基本法に沿う制度の運用と立法政策を探求する際の、最も一般的な視角として重視されてよい事柄であろう。

＜註＞

- 1) 拙稿「戦後教育行政制度改革と教育自治」北大教育学部紀要第23号、148～163ページ、なお、森戸辰男「教育委員会法」の精神」、時事通信社編、『教育委員会法・解説と資料』'48年、7～8ページ参照。
- 2) 同前拙稿、152ページ
- 3) 森田孝『第5回国会参議院内閣・文部連合委員会会議録』第1号（'49・5・6）
- 4) 辻田力『第2回国会衆議院文教委員会会議録』第22号（'48・7・1）
- 5) '47・1・15案は、教育委員会を議決機関、教育長を執行機関としていた。ここに紹介したのは、教育長の権限である。'47・6・20案は、教育委員会（行政機関）の権限。また、「～に関すること」とした事項もあった。例えば、「社会教育に関すること」「教科内容に関すること」など。
- 6) 『教育刷新委員会第3特別委員会速記録』第6回会議（'46・11・1）、これは、及川委員発言。
- 7) 田中耕太郎『新憲法と文化』（国立書院'48年）104ページ

では、教育課程編成の権限分配に関して、戦後改革が定立した制度の概容を事実 に即して整理し現行法制への継承についても若干の論及を行うことにしたい。

(2) 教育課程に関する教育委員会の権限

① 教育委員会の教育課程基準設定権

戦後教育改革は、教育課程をどう編成するか、その基本を設定する任務を教育委員会に委ねた。教育委員会法49号3号「教科内容及びその取扱に関する事」の規定は、教育基本法10条Ⅰ項、教育委員会法1条、同4条を基礎に、教育課程基準の設定が、地方自治事務であること、即ち、教育委員会が、学習指導要領を編修し「管下の学校の べき基準を示す必要があり、またその責任をもって いる」⁽¹⁾ ことを定めたものであり、同時に、教育課程に対する「教育行政機関の關係」⁽²⁾ をも示すものであった。かかる定め方で示された教育委員会の権限こそ、戦後改革が、「教育行政の地方自治」と教育権の独立の原理に基いて定立したところの教育課程編成の権限分配の秩序において中核的位置を占めるものである。立法者意思に即して、その具体的形態を検討してみよう。

第1に、それは、①「教育は、社会の要求と児童の要求とに立場をおいて考え、教育の具体的営みは、児童・生徒を直接、対象としている現場の事情によって構想し実践していかななくてはならない」という観点に立ち、②事柄の性質上、教育は「不斷の研究と指導を必要」とすること、及び、各学校を包含する共同社会が「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」ことを基礎認識として、③当該地域の「教育の必要を反映し、」その「教育に指導力を発揮していく」必要性と責任とを明確にしたものであり、「その限りで」、「カリキュラムの構成や学習活動」についての「地方的な一定基準」を「地方の実情に即し地方毎に」編成する権限として定立されたものにほかならない⁽³⁾。

第2に、教育委員会が編成する教育課程基準の拘束力の性質とかかわってくるのであるが、かかる権限が指導助言権と一体の概念として定立され、同時にそれらが、公立学校教員の教育権の独立の承認を前提にしていることを指摘できる。

まず、教育委員会の任務として、教育課程基準を設定し、「有能な研究機能と指導力を発揮して

『統括力又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⁽⁴⁾とされ、その任務を具体的に担当するものとして「命令及び監督をしてはならない」⁽⁵⁾と権限を限定した指導主事制度が創設された。即ち、設定される教育課程基準の拘束力については、「有能な研究機能と指導力」に期待されたのであって、法的に担保する制度が成立したのではない。

もっとも、法的拘束力を有する教育課程の大綱と拘束力をもたない教育課程の細目とを区別する構想が存在した事実については、注意してよいであろう。

学校の教育課程及び編制の基準に関する法律案第4章第14条の(3)都道府県教育委員会は、法律に矛盾せざる範囲において、都道府県、市町村教育委員会の管轄する諸学校に対し、拘束力を有する次の事項の最小または最大限の基準を定めて差支えない。

- (イ) 学校における教育課程 実施する課程の大綱に限る。細目を学習指導要領に印刷し、またはそれと同様のものを都道府県委員会が発行した場合、それは市町村の教育委員会の管轄する諸学校に対し、拘束力をもたない。

そして、この大綱を超える基準の設定については「市町村教育委員会及びその所管の学校監督機関の責任」とされている。⁽⁶⁾

次に、「構成せられた教科内容(教材構成)をいかにとりあげ、いかに実行するか」及び「学習指導法・学習効果の判定」⁽⁷⁾等々について、指導助言であるならば、如何なる内容で行われてもよいことを意味するわけではない。「教科内容及びその取扱という仕事は、現場の教師の責任であり、指導助言といえども、「教育内容については、十分現場の創意と工夫を認め、教育行政が限界を超えて徒らな干渉にわた」⁽⁸⁾ってはならないとする論旨は明瞭であった。ここにいう「限界」とは、「教育の必要を反映し」「指導力を発揮していく」限りという意味での基準設定・指導助言の必要性の限界であると同時に、教員の教育権の独立を不当に支配しないという意味で、その権限行使を法的に限界づける意味でもあるといえよう。

かかる関係は、教育権の独立を制度原理としているが、教育委員会から教員に対する行政目的達成のための関係であり、戦後改革が定立した制度の法的な側面であるといつてよい。

以上が、教育委員会法49条3号が示す制度形態の基本的な枠組である。これは、'52年の市町村教育委員会一斉設置時においても全くかわりはなく⁽⁹⁾、また地教行法('56年)23条5号に継承されている。

＜註＞

- 1) 木宮乾峰('50年当時初中局初等教育課教育課程係長)「地方のコース・オブ・スタディの編修」『初等教育資料』第5号'50年9月
- 2) 文部省内教育法研究会『教育委員会・理論と運営』(時事通信社'49年)129ページ
- 3) 同前 129～130ページ
- 4) 同前 130ページ
- 5) 教育委員会法46条但し書
- 6) 『時事通信・内外教育版』'50年11月1号、肥田野直・稲垣忠彦編『教育課程・総論』(東大出版会'71年5月)に全文が紹介されている。
- 7) 教法研、前掲書 130ページ
- 8) 同前
- 9) 北岡健二、天城勲『教育委員会・理論と実務』(港出版合作社、'52年9月)の49条3号の解説参照

② 「教育課程」概念について

教育課程編成の権限分配と指導助言

教育課程とは、何か。教育課程編成の権限分配の制度のしくみ、教育委員会の教育課程基準設定権の具体的内容を確認する上で、その法制上の概念を検討しておくことは、不可欠である。

法制上、当初使用された用語は、「教科に関する事項」（学校教育法20条など）、「教科課程、教科内容及びその取扱」（同法施行規則25条）、「教科内容及びその取扱」（教育委員会法49条3号）である。

‘47年学習指導要領一般編では、教科課程とは「どの学年でどういう教科を課するかをきめ、またその課する教科と教科内容との学年的な配当を系統づけたもの」と説明されているが、教育委員会法49条3号の文部当局者による解説は、教科の教科課程 — 「教科とその時間配当或は何学年からどの教科を教えるかの問題」、教材の教科課程 — 「例えば、1学年の算数の内容など教材構成を意味するもの」（教科内容）、経験教科課程 — 「その教材を消化していく計画及至実施」（教科内容の取扱）の3つに分け、それらを総称して教科課程（カリキュラム）と呼び、主として、教科及び教材の教科課程（基準）の構成を教育委員会の任務として位置づけ、「その取扱」は現場の教員の責任に委ねられるとしている。⁽¹⁾ この区別は、学校教育法施行規則25条の「教科課程、教科内容及びその取扱」のそれぞれの用語にも該当すると思われる。ところで、‘50年10月9日の学校教育法一部改正で25条の用語は「教育課程」と改められ、以後、法制上の説明用語は、これに統一されることになった。*

* ちなみに、教育課程の用語を法制上、最初に使用したのは、文部省設置法（5条1項25号など）であるが、学校の教育課程及び編制の基準に関する法律案（49・12・8）は、学校教育法の一部改正で、「教科」（20・38条など）「授業」（14条）「保育内容」（79条）を「教育課程」に改めること、教育委員会法の一部改正で「教科内容及びその取扱」（49条3号）を「教育課程」に改めることを提起し（附則Ⅲ、Ⅳ項）、「教育委員会が学習指導要領を作製」することと、「学校が教育課程について指導計画を定め」ることを一応区別して扱っている（附則Ⅰ項）。したがって、「教育課程」に用語を統一する動きは、‘49年からはじめていたといえる。

‘52年の教育委員会法49条3号の解説も、教育課程（カリキュラム）とは、教科の教育課程、教材の教育課程、経験教育課程のすべてを含み、そのうち教科及び教材の教育課程を、いかにとりあげいかに実施するか（教科内容の取扱）は、現場の教員の責任としており、教育委員会と教員との関係の説明としては、全く同じである⁽²⁾。

以上をまとめると、戦後改革が法的に定立した制度における「教育課程」なる用語には、学校教育法施行規則24条などで文部大臣が定めた教科名、教育委員会がその基準を設定する教科及び教材の教育課程、教員が設定する経験教育課程ないし教育課程基準を参考として学校が定める指導計画のすべてが含まれているといっておく、その編成の権限分配が問題になっていたのである。そして、教育委員会が設定する「教育課程」（基準）とは、文部大臣が、学校教育法施行規則で定めた、教科・科目・学年の始末月日、年間最低授業日数（または、授業時数の標準）などにしたがって編成されるところの、①どの学年でどの教科を教えるか及びその時間配当（いわゆる「教科の教育課程」）と②各学年、各教科の教育内容（いわゆる「教材の教育課程」）の両方を含む意味であり、それを「定める」とは、教員の「教育課程編成」、教育実践を助け、また「学校間の格差是正」⁽³⁾を図るための基準設定という意味になろう。

かかる基準設定が法的に拘束的なものでないことは明確であったが、学校の内部編成の形成にかかわる教員の権利との関係では一切問題になっていない。

また、かかる教育課程基準の内容が、国民の教育要求にこたえ、教員の教育実践に立脚しその能

力を高めることに結びつき、教育学の成果に裏づけられているかどうか、また、それを確保する教育的ルートが制度的に保障されているかどうか、当然問われる。この保障を欠いていたことが、戦後改革の最大の問題点として指摘できよう。

＜註＞

- 1) 文部省内 教育法令 研究会『教育委員会・理論と運営』（時事通信社、'49年3月）129～130ページ
- 2) 北岡健二・天城勲『教育委員会の理論と実務』（港出版合作社、'52年10月）47～48ページ
- 3) 文部省内教育法令研究会、前掲書 130 ページ

(3) 教育課程編成にかかわる文部大臣（文部省）の権限

①学校教育法にいう「監督庁」の意味

教育課程編成にかかわる文部大臣の権限は何か、その拘束力についていうとき、まず問題になるのは、学校教育法（'47・3・31法律第26号）である。学校教育法は「教育における中央集権を打破して、地方分権の方向を明確にしたこと」⁽¹⁾をその理念とし、具体的な制度形態についてはまだ一定していない段階であったが都道府県及び市町村の教育委員会の設置を予定した法律であり、①高等学校以下の諸学校を都道府県監督庁の「監督」に委ね、②「国家的統一を要する事項の範囲を限定し」③教育委員会が「設置されていない現状では、教育内容、教科書等の重要な事項については、当分の間、文部大臣が所掌すること」⁽²⁾を主な内容としている。そこで、同法20・38・43条は、小・中・高校の「教科に関する事項は、監督庁がこれを定める」（高校は「学科」も。また、73条盲・ろう・養護学校・79条幼稚園）ものとし、106条で、その監督庁を「当分の間」文部大臣としている。これらに示された制度形態については、以上の法制定の理念・内容の趣旨にしたがって検討されなくてはならない。

まず、「監督庁」とは何か。一般には、「所轄庁」という用語と異なって「被監督者に対する監督権を有する行政庁」を意味するが「その権限の具体的内容によっては『主務官庁』と同様のものと考えてよいこともある」⁽³⁾とされる。そこで、学校教育法が「監督庁」という場合、「監督」とは、「学校の経営をする者を監督する」⁽⁴⁾という意味で、学校管理と区別して扱い（法34・40・51・76・82条及び法5条）、「都道府県を区域とする監督庁」（法107条）と「文部大臣を指す場合」⁽⁵⁾（法106条）の二通りがあった。それらは、「各学校が自由に経営される余地を残しつつ」高校以下の諸学校を「あげて都道府県の監督に委ねた」もので「この監督の範囲も従来の如く細かに規定せず機宜の措置をとり得るよう定めた」⁽⁶⁾のであり、また、「大学以外の学校は都道府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」特定の事項については「当分の間、文部大臣の権限を保留して置いたのであって、地方分権の進行に従っ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」⁽⁶⁾と説明された。

つまり、学校教育法のいう「監督庁」とは、一方では「正当な監督権限を有する機関の意味」⁽⁷⁾とされ、また監督権の及ぶ範囲については、法律で「監督庁が定めるとか、何とか規定した範囲内に於いて」⁽⁸⁾及ぶものとされたが、他方では「教育をする者は行政家ではなく教育者なのであり」、「其意味において教育者を尊重する点からも教育者の裁量を多くし、」「監督は出来るだけ消極的に規定したい」⁽⁹⁾との方針も明らかであった。即ち教育法令上「監督はその程度によって所轄、所管、管理権のいずれの裡にもその内容として包含され又は同義語として使いられていることが多い」⁽¹⁰⁾なのであって、「監督庁」「定める」といっても、その文言から直ちに「監督庁」があらゆる権限を権力的に

行使し得るものとして立法が行われたものとは必ずしも言えず、実際、「教科に関する事項」、教育課程編成の権限分配の制度形態は、学校教育法施行規則、教育委員会法などによって具体的に決定されていったのである。

かかる立法当時の状況から、筆者は、学校教育法20条（38・43条など）が「監督庁」といい、「定める」といっても、解釈上、その文言から「直接に、そこにいう監督庁＝文部大臣が拘束力ある法規命令制定権＝行政立法権を授権されていると解する必要は必ずしもない」⁽¹¹⁾とされる室井力氏の見解に同意したい。「教科に関する事項」の具体的な権限分配の内容によってこそ、文部大臣の権限の内容と性格が決定されるといえる。

<註>

- 1) 内藤誉三郎「学校教育法について(2)」『自治研究』24巻6号（'48年6月）15ページ、同、『学校教育法解説』（ひかり出版社、'47年8月）及び学校教育法提案理由（高橋誠一郎文相）、第92回帝国議会衆議院教育基本法案委員会（'47・3・18）会議録第4回、等に同旨。なお、内藤は、当時、学校教育局庶務課長であり、学校教育法の立案に参画した。
- 2) 内藤誉三郎、前掲論文、15ページ
- 3) 室井力「学習指導要領の法的性質」『季刊・教育法』No6（'72年12月）、15～16ページ
- 4) 日高第四郎『第92回帝国議会貴族院教育基本法案特別委員会議事速記録第4号』（'47・3・23）日高は、当時学校教育局長
- 5) 剣木享弘、同前。剣木は当時文部次官
- 6) 内藤誉三郎、前掲論文、15ページ、同、前掲書にも同旨。
- 7) 内藤誉三郎前掲書、85～86ページ
- 8) 剣木享弘、第92回帝国議会教育基本法案特別委員会議事速記録第5号（'47・3・24）
- 9) 日高第四郎、同前
- 10) 天城勲編著『教育法令事典』（港出版合作社'50年7月）39ページ
- 11) 室井力、前掲論文（'72年12月）、16ページ。ここで室井氏は、行政法学の見地から、「所轄庁」という用語（例、学校法64条、警察法38条1項）に対して、「監督庁」という用語は、通常、「被監督者に対して監督権を有する行政庁のことを意味する。」とされ、つづいて「しかし、そのことによって、監督庁がいかなる権限をも当然に権力的・拘束的に行使しうることを意味するとはかぎらない。その権限は、具体的な法令の根拠によってその内容が決定されるという意味において、同一行政主体内部における下級行政庁に対する上級『監督行政庁』という場合と、同じく『監督庁』といっても異なることもありうる。したがって、ここにいう『監督庁』とは、その権限の具体的内容によっては、『主務官庁』と同様のものと考えてよいこともある」。また、「定める」とか「決定する」という用語についても公営住宅の入居者決定（公営住宅法18条）の例をひきながら「定められたことが当然に権力的・拘束的な内容の規範＝法規命令または一般処分であることを意味するものではない」とされている。

②文部大臣の教育課程（編成）の最低基準設定権と学習指導要領の法的位置・性格

以上の検討は、定立された制度形態の具体的な整理の必要を痛感させる。教育課程編成にかかわる文部大臣の権限内容を具体的に示したのは、学校教育法施行規則（'47・5・23文部省令第11号）及び高等学校設置基準（'48・1・27文部省令第1号）であった。

第1に、ここに定められた規定は種々あるけれども、文部大臣は、教育課程編成に関係する次の事項について具体的に定めていた。*

- ① 教科名（教科の基準）〔施行規則24…54条〕、学科名（学科の基準）〔設置基準5条〕、教科の種類（施行規則53条）及び学科の種類（設置基準5条）
- ② 課程の終了及び卒業の判定（施行規則27・55・65条）
- ③ 学年の始終月日（施行規則44・55・65条）、毎学年の最低授業日数（施行規則45・55・65条）

及び休業日（施行規則47・55・65条）

* 現行施行規則では、24条の2として毎学年の総授業時数の標準を定め、45条は削除（'50・10・9文部省令第28号）されている。

かかる事項は、教育課程（編成）の最低基準即ち全国的統一の確保を要する事項というほかはなく、「国家的統一を要する事項の範囲を限定」⁽¹⁾するという学校教育法の立法趣旨の具体的現れであり、また、この内容は、その後の、学校基準法案等が規定しようとしたところとはほぼ一致する。かくして教育課程に関して文部大臣に授権された権限の具体的内容は、教育課程（編成）の最低基準設定権であったといえよう。現行制度もこの点での変更はない。

とはいえ、かかる教育課程（編成）の最低基準の設定が、文部大臣の裁量にのみ属し最低基準と考えられるものであればいかなる事項も設定しうるのかどうか、その広狭と裁量権の範囲・内容については、法解釈上、1つの重要な論点となりうるところである。また、中央教育委員会案や学校基準法案等の作成とその推移における立法政策上の重要な論点としても提起されていた事柄であった。

また、かかる文部大臣の教育課程（編成）の最低基準設定権は、教育委員会法（'48・7・15法律第170号）の成立によって、教育委員会の教育課程基準設定権及び教員の教育権独立と合わせて、「教育行政の地方自治」と教育権の独立の原理に基づく権限分配の制度が定立されることになったのである。ここで、学校教育法106条にいう「当分の間」の意味について触れる必要がある。

同法106条にいう「当分の間」とは、第1に、法制定時点では、「教育行政の地方自治」のしくみが整えられる教育委員会法の成立・施行まで（結果的には'48年10月）という意味であった。⁽²⁾しかし、この「当分の間」の当初の意味が立法政策の展開につれて異なってくる点には注意を喚起したい。

まず、学校教育法が、「教科に関する事項」の一切を「都道府県監督庁に一任する」⁽³⁾方針を掲げつつ、その権限を「当分の間、文部大臣に保留」⁽⁴⁾したというものの、実際には、拘束力をもつ法的な基準としては、教育課程（編成）の最低基準のみが、文部大臣に保留されたのであり、したがって、「国家的統一を要する事項の範囲の限定」とは、「教科に関する事項」については、かかる最低基準への限定という意味であった。

次に、教育委員会法49条3号は、すでにみたように、「教科に関する事項」の一切を都道府県監督庁に一任する制度形態をとっていない。文部大臣の教科など教育課程（編成）の最低基準設定権も承認して成立しており、学校教育法の当初の構想とは異なる。即ち、教育委員会法成立時点でもかかる最低基準の設定を所掌する監督庁は、「当分の間」文部大臣であった。かくして、学校教育法から教育委員会法へ移る過程で「当分の間」の意味に変化が生じたことは明瞭であろう。

第2に、教育委員会法から文部省設置法と立法が進む過程で「当分の間」の意味の転換が、はっきりしてくる。

まず、教育委員会法第93条第4項は、

（学校教育法）第106条第2項として次の1項を加える。

第4条の認可する監督庁及び第14条の監督庁は、公立の小学校・中学校・高等学校・盲学校・聾学校・養護学校及び幼稚園については、当分の間、これを都道府県教育委員会とする。

と定めた。これは、設置者所管主義（同法48条）の例外規定であり、「学校の設置そのものについての国家的基準が法律で規定され、その基準に従って教育委員会が権限を行使する仕組が望まし」く、この「基準法規が明確に定められるまでは、認可の方法により不完全不適当な学校の設置や教育活動

を規制する要がある」⁽⁶⁾ という趣旨に基いている。次に、文部省設置法第5条I項25号は、学校の教育課程の最低基準についても文部大臣の法令案作成権を明記することでこれを法律事項とする趣旨を明らかにし、実際に、学校基準法案等の立案が進行していた。これらの事柄は、学校教育法106条にいう「当分の間」とはかかる法律の成立・施行までの間という意味となることを示し、事実、学校教育法施行規則の効力は、その時点までの暫定的なものであることが明らかにされていた。⁽⁶⁾ ちなみに、「学校の教育課程及び編成の基準に関する法律案」(‘48・12・8)は、附則Ⅲ項で、学校教育法20・38・43条の場合についてのみ、監督庁=文部大臣とする106条の規定の削除を提起していた。⁽⁷⁾ かくしてこの法律が成立すれば、教育課程の最低基準の設定も文部大臣の権限ではなくなり、「当分の間」の削除が確定することになるはずであった。

かかる推移は、戦後改革における教育立法政策の生成・発展・消滅・及び定立された法の実現過程の中に位置づけてはじめて解けるのであって、少なくとも論者の一面的理解には同意しがたいものがある⁽⁸⁾。

<註>

- 1) 内藤誉三郎「学校教育法について(2)」『自治研究』24巻6号(‘48年6月)15ページ
- 2) 同前 16ページ
- 3) 内藤誉三郎『学校教育法解説』(ひかり出版、‘47年8月)64ページ参照
- 4) 同前 65ページ
- 5) 文部省内教育法令研究会『教育委員会・理論と運営』(時事通信社、‘49年3月)186ページ
- 6) ‘48・10・15 学校教育法施行規則(文部省令第18号)の81条の2追加規定は、「教育公務員の任免に関して規定する法律」及び「学校の教科設備及び編制の基準に関して規定する法律」定められるまでとし、‘50・10・9の同施行規則改正(文部省令第28号)では、「学校の教育課程、設備及び編成に関して規定する法律」が定められるまで、となっていた。
- 7) 肥田野直・稲垣忠彦編『教育課程・総論』(東大出版会、71年)に全文が紹介されている。
- 8) 例えば、平原春好『日本の教育課程・その法と現実』(国土社、70年)95～101ページなど、平原氏は、「都道府県に受け入れ準備が整ったら(具体的には教育委員会制度が軌道にのったらという意味であろう)、ただちに権限を都道府県に移すことがあらかじめ考えねれていたものでありその意味で「当分の間」とされたのであった」(97ページ)とされる。けれどもそれは学校教育法の立法当初の方針であり、その後の変化の注目すべき点には論及されていない。

第2に、では、文部大臣が作成する学習指導要領(Course of study)は、制度上、如何に位置し、法的には如何なる性格が付与されたのであろうか。‘47年4月からの六・三制実施という緊急の要請に基き、文部省内での編修作業によって作成された学習指導要領は、官僚組織外で教育内容が検討される伝統をもたないという事情も手伝って、学校における教育実践にある意味では拘束的な影響を与えたことは否定できないけれども、戦後改革が法的に定立した制度形態については、このことは全く別の問題である。

まず、学校教育法施行規則25条(及び55条)は小・中学校の「教科課程、教科内容及びその取扱については学習指導要領の基準による」とし、文部省設置法(‘49・5・31法律第146号)附則第6項は「初等中等教育局において、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」と規定した。ちなみに、その改正経過を示すと次頁表のとおりである。

そこで、文部大臣(文部省)が作成する学習指導要領の法的性格・位置に関して、まず問題となるのは、「教育課程については、学習指導要領の基準による」という定め方である。

	＜学校教育法施行規則25条＞	＜文部省設置法附則6＞
1950	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	
1952		初等中等教育局において、当分の間、学習指導要領を作成するものとする
1958	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。 25条の2追加（略）	初等中等教育局及び体育局においては、その所掌事務にかかわる初等中等教育に関し、当分の間、学習指導要領を作成するものとし初等中等教育局がその連絡調整を行うものとする。
1962	（略）	

第1に、一般に、「基準による」とか「基準とする」という場合、その文言から直ちに法的拘束性が付与されるということには、論理上、必ずしもならない。例えば、学校教育法が、「従来の国民学校令のように教科」を「一々列挙しなかったのは」、「如何なる教科を教えるかを都道府県監督庁に一任しようという立法の趣旨に基くもの」⁽¹⁾であってみれば、同法施行規則24条にいう、小学校の教科は「～を基準とする」という定め方も、その時点では当分の間の目やすではあっても法的拘束性を付与したものであったとはいえない。ちなみに、後述の学校基準法案などは、小学校の教科は「～とする」であったし、現行施行規則は「～によって編成するものとする」となっている。したがって施行規則25条が学習指導要領の「基準による」という場合の、当時の制度形態についても同様に考えてよい。その内容を具体的に検討して判定していこう。

第2に、では、学習指導要領の性格について言及した行政解釈によると、学習指導要領は、「その中にもしばしば述べてあるように、指導上の基準を示したのであって、その通りの実行を求めているのではない」⁽²⁾。それ故、文部省が学習指導要領の解釈について発する通達は、各学校が、「学習指導要領に準拠して指導計画を立てる場合」に生じたところの、内容上の解釈に関する「誤解」や「意見の相違」を正すための「参考」として、「正当な解釈」（文部省の見解）の開陳を行なったもの（指導助言）であった。⁽³⁾ 行政解釈が、拘束性を主張したのは、次のように、学校教育法施行規則など省令で文部大臣が定めた教育課程（編成）の最低基準についてである。

「なお、各学校の教科課程の基準は、文部省によって一応規定されている。また、必修及び選択の基準も示されている。各学校はその最低基準にしたがわなければならない。そこで、例えば、社会科の指導が難しいからというような理由で、これを行なわないで、その時間を他の教科の指導にあてるというようなことは許されない。」（'49・2・7 発教52号教科書局長から都道府県知事、同教育委員会、附属学校を有する官立諸学校あて「学習指導要領にもとづく単元学習について」）

ここにいう「教科課程の基準」とは、文脈からして、いわゆる教科の教科課程の最低基準の意味である。また、行政解釈がかかる事項の拘束性を主張したことは、施行規則制定当初の、教科の基準が必ずしも法的拘束性を有するとはいえない状況からの解釈の変更を意味する。ともあれ、上記の史料の記述は、この通達の大半を占める単元学習についての文部省の見解を開陳した部分とは性格が異なる。

ところで、'48年6月9日付文部次官通達「教員の教育活動、資質の向上並びに態度について」の第1項「授業の基準について」では、

「授業、教科課程、教科内容等について近頃基準の意義を曲解し、学習指導要領の示す基準をま
ま無視する傾向があるやに聞くが、これ等のことは、学校教育法第14条の規定並びに同法施行規
則第25条、第55条、第57条等に明示せられているから注意せられたい」（傍点古野）

としている。けれども、この通達は、'47年学習指導要領に示す、「生徒の自発的活動」「生徒の創意」「生徒を中心とする教育活動」等々の言葉についての「誤解」、「はき違え」によって生じた事態、例えば、「正規の授業時間表を無視し、児童生徒から離れ、放任的な自習を命じ、校庭に放ち帰校を命ずるようなこと」、に対し、「これ等のことは児童生徒の学習意欲を阻害し、父兄の期待を裏切るが如き結果を生じ易い」という見地から、これを正すことを主たる目的として都道府県監督庁と教員養成諸学校長に「注意」を促したものであった。⁽⁴⁾

即ち、学校教育法施行規則25条の「学習指導要領の基準による」という定め方は、「基準の意義」についてのかかる「曲解」を容認するものではない、という解釈を示しているのであって、その基準の法的拘束性を主張したものとはいえないであろう。

第3に、高等学校の教育課程についていうと、学校教育法施行規則は、制定当初は、57条で「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」とし、'50年10月9日の同一部改正で57条を削除し、65条で25条の準用を規定するに至った。このことは、制定当初は、高等学校の教科名即ちいかなる教科を教えるかについても、学習指導要領を基準としても都道府県監督庁に一任されていることを意味し、'50年10月8日までは、学校教育法の当初の立法方針が継承されていたことを示している

第4に、文部省設置法附則第6項にいう「当分の間」の意味は次の史料にあるように学校教育法106条にいう「当分の間」の意味とは、異なっていることの意義について指摘したい。

「教育委員会のコース・オブ・スタディ編修の仕事が進まない限り、文部省は、学習指導要領を編修し、学校に対してカリキュラム編成の示唆を与える責任から免れることはできない。」「しかし、これはあくまで『当分の間』の必要を満たすものであって、本質的なことではない。おそらく文部省は、今回の改訂や編修（'51年の改訂・編修 — 古野）をもって学習指導要領の編修の仕事を打ち切るであろう。したがって、これが用いられなくなる前に、教育委員会は、それぞれの地域や児童の実態に即したコース・オブ・スタディを編修しなければならない」（木宮 乾峰「地方のコース・オブ・スタディの編修」『初等教育資料』第5号 '50年9月）

即ち、文部省設置法附則VI項にいう「当分の間」とは、教育委員会が、管下の学校の教育課程の基準（学習指導要領）を設定するまで、ないし、その力量と機構を整えるまでという意味である。'52年7月31日の同法一部改正による附則VI項但書の削除は、「当分の間」の意味と制度のしくみに変更を加えるものとはいえないのであって、教育委員会が、「学習指導要領」（教育課程の基準）を編成した場合には、それが指導助言上優先的位置を占めることになるといえよう。

かくして学習指導要領の「基準による」という場合の「基準」とは、指導助言上の基準、教員に

としての参考的基準の意味にはかならず、文部大臣が作成する学習指導要領は、文部大臣（教育課程編成の最低基準設定）と教育委員会（教育課程基準の設定）と教員の教育権独立（「教育課程編成」）の権限分配のしくみの中には入っておらず、その枠組の外の「当分の間」の暫定措置であった。また、現行の学校教育法施行規則25条は、教育課程については、施行規則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」学習指導要領「によるものとする」としているが、その基準の意味、「基準による」という定め方に、変更があるとはとうていいえないのである。これは教育を地方自治事務としたことの論理的帰結である。

また、確かに、文部大臣（文部省）の作成した学習指導要領は、教育課程の編成に関して一定の全国的な統一性確保の要請に応ずる、当時あっては、唯一のものであったし、また、教育委員会の任務は、「全国的な最低基準を定め」た学習指導要領に「地方々々の特殊性を加味して具体的に定める」ことだ⁶⁾とか、「各学校は、文部省著作の学習指導要領にもとづいて各教科の指導を行わなければならない」⁷⁾とも説明された。けれども、これらのことは、学習指導要領の内容を浸透させようとした政策意思を示すものとして重要な史料であり、かつ、それが事実上、教育実践に多大な影響⁸⁾を与えたことを十分予測させる説明ではあるが、法的に定立された関係そのものを、確定するものではない。

かくして、次のような、'58年学習指導要領改定時における文部当局者の認識は、制度の性格についての把握を誤まっているといわねばならない。

「従来の学習指導要領には、それによらなければならない、いわば法的規範力をもつ部分と、必ずしもそうでない、いわば参考的、示唆的なものとが混在しており、軽重本末の不明確な点があり、どこまでが基準として守らなければならないものかの判断に苦しむようなところがあった。」

（安達健二「改定の基本方針は何か」、『時事通信・内外教育版』'58・11・27号（臨時増刊）10ページ）

<註>

- 1) 内藤誉三郎『学校教育法解説』（ひかり出版、'47年8月）64ページ
- 2) 47・7・52「学習指導要領の解釈及び適用について」（発数案110号教科書局長、学校教育局長より都道府県知事）
- 3) 同 前
- 4) 48・6・9「教員の教育活動、資料の向上並びに態度について」（発学第59号文部次官より都道府県知事、教員養成諸学校長）
- 6) 天城勲『第2回国会衆議院文教委員会会議録』第22号（'48・7・1）
- 7) '49・2・7「学習指導要領の単元学習について」（発教第52号、教科書局長より都道府県知事、同教育委員会、附属学校を有する官立諸学校）
- 8) この点、板倉聖宣氏は、国民学校理科教科書（国定）の内容について、「けっして『皇国ノ道ニ則』るという国民学校の精神から割りだされたものではなく、長い間の理科教育改革運動の成果を結実させたものであった」「全体としてみれば、これらの教科書は戦時的なものというよりも一時代昔の新教育運動の子ども本位の考え方をもとにしてつくられているといつてよい」とされているが（『日本理科教育史』第一法規'68年、372ページ、375ページ。）学習指導要領が示す教育課程の参考的基準の内容は、かかる事実とどのように関係するのだろうか、当時現場で編成された教育課程の内容、構造が、学校の内部編成（組織）をいかに規制したかといった点については、本格的な研究を要するところであり、筆者の今後の課題としておきたい。

第3に、文部省設置法制定過程の史料は、かかる文部大臣（省）の教育課程（編成）の最低基準設定権、及び学習指導要領作成権が、指導助言権と一体の権限として定立されていたことを示している。また、この場合においても、教育課程（編成）の最低基準の法令案作成権と学習指導要領作成権

とが区別されていたことをみることからできる。

まず、「文部省設置法制定基本方針」⁽¹⁾（'49年1月末～2月初）は、その第1項で「教育、学術、文化の内容については、文部省は、法律により基準を設定し且つこれに基づく専門的指導助言を与えること。但し、その内容の指導助言については、権力行使を伴う強制に陥る一切の行為を排除すること。」（傍点 古野）

とし、これに基づく文部省設置法案⁽²⁾は、教科課程などの「基準に関する法律を政府機関の責任において立案すること」（第27条29号、第2条3号）と「学習指導要領並びに教育職員及び教育委員会のための手引書、指針指導書の類を作成し、及び頒布すること」（第27条33号）傍点古野）を書き分け、指導助言を第一の任務として明記していた（第2条1号）。さらに、この案に対するCIEの修正案（'49・2・4）⁽³⁾は、前記の法令案作成権、学習指導要領作成権及び指導助言を継承しつつ、

「第8条（初等教育局の事務）第2号

法律により定められた最少（マ）限度の基準に基づく教育計画を推進し、最少（マ）限度の基準を超える初等教育（第9条で中等教育 — 古野）の推進を指導すること。但し、文部省は、小学校（第9条で中学校、高等学校 — 古野）に対し、何等行政、監督、運営上のコントロールを行わないこと。

附則、22条

初等及び中等教育局は、当分の間、学習指導要領を作成し、利用させる。但し、これらの学習指導要領は、学校又は学校区が教育委員会によって認可された自身の学習指導要領を作成したときは、それらの学校又は学校区において使用することを要求されないものとする」（傍点古野）としている。これらの史料には、文部省設置法が定める文部大臣（文部省）の指導助言権には①法律が定める最小限の基準に基づく指導助言、及びその基準以上の指導助言、②「当分の間」の暫定措置として作成する学習指導要領の基準に基づく指導助言の区別があることが認められる。前者は、議会制民主主義と「地方自治」の原理に立脚し、後者は、教育行政の「地方自治」が名実ともに確立するまでの措置であった。'52年7月31日の文部省設置法一部改正で、最小限の基準を法律事項とする構想（その生成・推移については後述）が、不採用となったから、前者は、文部大臣の最低基準設定権と指導助言という組み合わせとして今日に至り、後者のしくみは依然として「当分の間」の状態がつづいていることになる。

<註>

- 1) 国立教育研究所・戦後教育資料IX-6『文部省改組・附行政整理』（大臣用書綴昭24・2）に収められている。この文書の右の余白に、「○教育ニツイテノ監督権ナシ ○教育学術文化／援助助成ヲ主眼トス、○助言面、基準ヲ示シテ指導援助ニ……ス（……部・判読できず。「徹ス」か？ — 古野）○権力ヲ以テ押シツケテハナラヌ」の鉛筆メモあり。また、この文書及びこれに基づく文部省設置法案（法2）の作成時期は、CIE修正案が'49・2・4日付になっていることから、それ以前であることは確かであるが、1月末の作成とも考えられる。
- 2) 同前、第1ページ目の余白に、「CIE ウェブと（省内会議の結果を受け）文書課長との相談の結果、文部省でつくった案」と鉛筆で記されている。
- 3) 同前 「前案（2）の案」に対してCIEが示した案

以上の考察をもとに、文部大臣の権限内容を具体的に検討すれば、学校教育法20条などという「監督庁」は、所轄庁ないし主務官庁の意味に⁽¹⁾解するのが適当であり、「定める」といっても、定めた事柄が当然に法的に拘束的性質を帯びるものではないことがわかる。したがって、学校教育法20

条などの委任及び同施行規則の再委任により文部大臣の法規命令制定権、学習指導要領の法的拘束性を主張する解釈⁽²⁾、文部大臣の教育課程編成権を主張する解釈⁽³⁾は、誤りであるといわねばならない。

また、'47年及び'51年の学習指導要領一般編における、教員による教育課程編成の手引としての学習指導要領の性格を記述した部分⁽⁴⁾をもって、戦後改革で定立されたところの教育課程編成の権限分配の制度形態として、教員（及び学校）の教育課程の編成権のみを根拠づけることにも問題がある⁽⁵⁾。これらの記述は、教育委員会によって「学習指導要領」が作成されるまでの暫定措置として、その運用の仕方を解説したものではあっても、実定法が定立したところの、権限分配の制度を説明するものではない。

＜註＞

- 1) 学校教育法20条の英文は「The competent authorities」の語を採用している。Matters concerning the curriculum of the elementary school shall be decided by the competent authorities in compliance with the provisions of articles 17 and 18 Education in the new Japan, vol. 2, SCAP, CIE, May 1948.
(鈴木英一『教育行政』(東大出版'70年)588ページ)
- 2) 安達健二『改訂新版・校長の職務と責任』(第一法規、'67年)
- 3) 林部一二『学校経営』'59年5月号など
- 4) 例えば「この書は、……新しく児童の要求と社会の要求とに応じて生れた教科課程をどんなふうにして生かしていくかを教師自身が自分で研究して行く手引きとして書かれたものである」('46年版)「教育課程の構成は、本来、教師と児童・生徒によって作られる。……教師は校長の指導のもとに、教育長、指導主事、種々な教科の専門家、児童心理や青年心理の専門家、評価の専門家、さらに両親や地域社会の人々に直接間接に援助されて、児童・生徒とともに学校における実的な教育課程をつくらなければならない」('51年版)
- 5) 稲垣忠彦氏は、「教育課程は学校によって編制されるべきものであるという原則が明示されている」とされる。肥田野・稲垣編、『教育課程・総論』(東大出版会、'71年)243ページ、ほかに、平原春好「教育行政における学習指導要領と教育課程」、教育法規研究会編『学習指導要領の法的批判』(勁草書房、69年)155ページ

(4) 教育行政における「指導助言」概念について

戦後の教育立法で成立した「指導助言」は、行政法学でいう「行政指導」とは多少異った点があると思われるので、若干の検討を行なっておきたい。

① 文部省の指導助言権

文部省による指導助言は、文部省の教育行政事務が限定されかつ「行政上、運営上の監督を行わない」(設置法5条Ⅱ項)とされるに伴うもので

「指揮命令と指導助言を比べ」た場合、「強制的なことはできない。勧告あるいは、又意見の開陳をするというような意味においてこれが行われるので」あって、「具体的にその勧告を受け或は又助言を受けた人々がそれに対してどの程度に受け取って解釈すべきかは、これを受け取る人の立場と又その具体的な場合によって異ってくる」⁽¹⁾

と説明された。この点では、一般の「行政指導」概念と異なるところはない。しかしながら、次の点には大いに留意しておく必要がある。

第1に、文部省の指導助言権は、当初、文部省設置法5条Ⅰ項25号(教育課程最低基準などの法令案作成権)とかかわって構想され、「法律による指導助言」の原則が明確になっていた。即ち、指導助言権とは、国会で制定された法律(「民主教育を確立するための最低基準に関する法律」)に基づき「文部省の方からその基準を示して指導」する、「その他の場合」には、「求められた場合におい

て指導助言を与える」⁽²⁾ というものであった。法5条I項25号の削除、学校の教育課程及び編制に関する法律案の消滅（後述）が確定（'52・7・31文部省設置法一部改正）したために、教育課程などの最低基準は、学校教育法施行規則など省令で文部大臣が定めるしくみが継続することになって、かかる構想は、きわめてあいまいな状況におかれている。けれども、文部省設置法の当初の趣旨を生かすことが求められてよいと考えられる。即ち、法律に定める最低基準に基づかない文部省の指導助言――例えば文部大臣が省令で定めた教育課程（編成）の最低基準などに基づく指導助言は、「相手方の求め」を必要とすることが、解釈論上、おおいに活用されるべきであろう。かかる指導助言は、援助・助成官庁としての文部省の性格づけの具体的現われとしておさえてよい。

第2に、「当分の間」の、学習指導要領の基準に基づく指導助言、即ち、教育委員会の教育課程基準の設定、学校の「教育課程編成」に対する指導助言があった。これは、学習指導要領自体がすでに参考的基準であり、学校教育法施行規則の定める最低基準に基づく指導助言とは、制度のしくみの上からは、一応区別されるべきである。つまり、教育委員会が教育課程の基準を設定するまでの間、教育行政の「地方自治」に基づく教育課程編成の権限分配の制度の実質的な確立を展望してなされる指導助言であるといえよう。

第3に、文部省設置法第8条5号など⁽³⁾は、指導助言権行使の具体的形態を

- イ) 手引書、指導書、会報、パンフレットその他の専門的出版物を作成し及び利用に供すること。
 - ロ) 教育職員の訓練のための全国的、地域的その他の研究集会講習会会議等の主催、参加
 - ハ) 教育委員会その他の機関の求めに応じ直接専門的技術的な指導と助言を与えること
- の3つに限定した。即ち、指導助言が、単なる意見の開陳にすぎないというだけでなくその権限行使の形態までもが具体的に限定されたのである。'52年7月31日の文部省設置法一部改正でイ)の事項が削除されたけれども、相手方の求めに応じて直接的な指導助言を行なう趣旨は、指導助言権行使のあり方を制約する論理の一貫性を保つべく、生かすことは可能である。

かくして、文部省の指導助言権は、教育の自主性（教育行政の「地方自治」と教員の教育権の独立）に法的に限界づけられ、指導助言の効力は、相手方に「優秀なるものへの尊敬」（Respect for excellence）を呼び起こすその科学的専門的能力の形成にのみ期待する制度であったといえる。

<註>

- 1) 森田孝、『第5回国会参議院内閣・文部連合委員会会議録』第1号（'49・5・6）
- 2) 森田孝、前掲会議録第1号（'49・5・6）
- 3) 他に第9条、第10条に同様の規定がある。

② 教育委員会の指導助言権

教育委員会の指導助言権は、学校の教育実践を直接対象とするので、教育制度上、いつそう重要な位置を占められるが、これは、「指揮命令を」しない指導主事制度の創設と深くかかわっている。

教育委員会法の立法過程をみると、'47・1・15案では、市町村及び地方教育事務局に「視学」（33条I項76条）を、市町村、都道府県及び地方教育事務局に「視学委員」（34条、54条、76条）を置く、視学は「学事の視察を行い及び教員人事に関する資料を報告する」（33条II項）視学委員は、「学科の指導を掌る」⁽¹⁾とされた。また、'47・6・20案でも市町村及び都道府県の教育委員会の事

務局に「視学」を置くことが定められ（23条Ⅲ項、52条Ⅱ項）、視学は「校長及び教員に助言と援助をなし教育の視察を行い及び教育状況を上司に報告すること」（28条、55条）とされた。'48・1・24案ではじめて指導主事の用語がつかわれ、「学科に関し、教員に助言と援助をなす」とされたがまた「教授状況の視察を行うこと」とされ、「教員人事その他学校の管理に関する事務を行い」「教授状況の視察を行う」管理主事なるものが登場している（41条Ⅰ項、42条Ⅱ・Ⅲ項）。このように、立法過程では視学制度の実体が色濃く残されていた。いうまでもなく、教育行政機関が「教育の実体」に干与し、教員の教育実践を掌握する手段としての、督学機構の刷新充実ということが、学区庁構想以来の文部省・教刷委の制度構想の重要なポイントの1つであった。⁽²⁾ かかる状況から即ち「教授の視察」「教員人事の資料報告」を行う視学から、「命令監督」をせず、教員への「助言・指導」のみを任務とした指導主事への転換の過程は、教育委員会と教員の関係の制度原理として＜教育の自主性＞が明確にされる過程と軌を一にしており、指導主事制度は、教育の自主性を確保しつつ、教育委員会が、教育実践に対する行政目的を達成する中心的手段に位置するといえる。かかる機構の整備は、教育委員会の指導助言権が文部省のそれと比較していっそう積極的に位置づけられていたことを意味し、理念的には、教育実践の担い手たる教員に適切な助言・指導をなすための科学的・専門的研究能力の形成を不可欠の前提とした制度であるが、その制度的保障を欠いていた。

＜註＞

- 1) ペン字で「教授の視察及び指導」との訂正あり
- 2) 例えば、'46・1・25付地方教育行政機構刷新要綱＝基7学区庁（仮称）設置要綱、補正試案の第4項では、「学区＝相当多数ノ督学官ヲ配置シテ私立学校ヲ含ム總テノ教育機関ノ教育内容ノ向上ニ関シテ十分ナル指導監督ヲ為サシムルモノトシテニ教職員ニ対スル職務停止権ヲモ督学官ニ之ヲ付与シ且ツ審査機関ヲ設ケテ職務停止ヲ命ゼラレタル教職員ノ罷免又ハ復職ノ審査ヲ為サシム」としている。

③ かくして、教育行政における指導助言は、それが、何の法的効果を伴わないという点では、一般の行政指導概念と異なるところはないが、教育の自主性——教育行政の地方自治と教員の教育権独立に法的に限界づけられるという点では、教育実践という対象の本質的性質にしたがった教育行政に固有の法理と制度形態を伴うものであった。我々は、公害企業や物不足を人為的に作り出して価格の不当なつり上げを行なう商社、企業等が行政指導に従わないとき、その行政的制裁を承認するけれども、教育行政の場合、これと本質的に異って、例えば、人事や財政援助等を介しての指導助言に従わせる措置を一般には決して容認しないのである。したがって、指導助言の本質的効果は、指導助言の基準、内容が、国民の教育要求、教員の教育実践、教育学の成果に裏づけられるための制度的保障、かかる教育的ルートの実質的形成によってのみ担保されるといってよい。

かかる意味で、教員の教育権の独立とは、第一義的には、指導助言の受け手としての教員の権利であるが、同時に、他方で、教育実践の情報を集中する者としての権利、教育課程基準の設定などに参加する権利を積極的に構想していかななくてはならないと筆者は考える。

(5) 以上が戦後改革が、定立したところの、教育課程編成の権限分配の原理と制度形態の概容である。この制度は、教員（集団）の教育実践に対する国家（行政権）の干与を如何に限界づけるかという観点に立脚して教員の教育実践が国家（行政権）から自由に行われることを制度的に保障したものである。かかる制度の原理及びしくみが法的に定立されたことの最大の意義は、教員の教育実践の社会的帰結をめぐる利害の対立をより浮きぼりにし、国民の教育をうける権利保障への、自覚的な教員集団の多様な努力を、発展させ、結集する条件を画期的に拡大したところに求められよう。

他方では、かかる制度も、主として国家の行政目的達成のための手段、上から下へ教育政策を浸透させるルートの一形態であるといえる。学習指導要領の基準に基づいて「地方の実情に即し」「地方の特殊性を考慮し」て教育課程基準（学習指導要領）を設定するのが教育委員会の任務であり、学校はそれに基づいて指導計画を立てなければならないと説明されるルートは、まさに、かかる側面を明確に示している。

したがって、我々は、少なくとも次の2つの事柄について問題点を把握しておかななくてはならない。

第1に、行政権の民主化、とりわけ文部省改革について不発におわった構想の生成と消滅の経過と本質についてである。中央教育委員会案と学校基準法案等一連の法案がそれである。これは、教育を官僚制からいかに切り離すかという点が重要なポイントであり、その帰すうは、戦後改革の性格にかかわってきわめて注目すべき論点が含まれていると考えられる。

第2に、職員会議の位置や教育課程基準の設定などに教員が参加する制度形態の内容と本質についてである。教育実践の基礎単位である学校において、下からの教育的ルート形成の条件、学校の内部編成等がいかに形成されていたかという事柄に関係してくる。

かかる観点から戦後改革をみた場合、検討すべき課題は数多く残されており、史料の公開、収集発掘を待って本格的な研究を要するところであるが、これまでの考察に関係すると思われる若干の問題について、筆者の論点を以下において提示することにした。

3 教育課程編成の権限分配の制度成立課程における2・3の論点

(1) 中央教育委員会案及び学校の教育課程及び編制の基準に関する法律案について

戦後の文部省改革についての立法政策は、「教育行政の地方自治」だけでなく、文部行政の手続的規制及び議会制民主主義によるコントロールの構想をもっていた。後二者が否定される過程には、戦後教育改革の性格を知るための1つとして多大な関心を抱かせる。

第1に、中央教育委員会案の存在及作成時期、内容については、鈴木英一氏の研究⁽¹⁾ですでに広く知られているから、論点だけを簡潔に述べるにとどめたい。

この構想の3案⁽²⁾のうち、最も注目されるのは、教育刷新委員会第9回建議事項「大学の地方委譲、自治尊重並びに中央教育行政の民主化について」〔'47・12・27、第50回総会（12・26）採択〕の中央教育委員会の組織及び権限についての提案である。同案は、委員の選任方法を間接選挙制とし権限に関しては、学校教育の基本方針、学校施設の基準等⁽³⁾について「文化大臣（仮称）は、中央教育委員会の審議を終ることを要する」「委員会は一般に文化に関し、その意見を文化大臣（仮称）に建議することができる」⁽⁴⁾とし、第12回建議事項「中央教育行政機構に関すること」〔'48・2・7第55回総会（2・6）採択〕に継承される⁽⁵⁾。ここにいう「審議を経ることを要する」とは、中央教育委員会が単なる諮問機関ではなく、「実際には議決機関に近いような実力を持っている審議機関」⁽⁶⁾であり、また、戦後改革期に一貫して存在したところの、議院内閣制、議会制度の存在を理由とする、文部大臣を内閣における文教の主務大臣とする文部省側の主張⁽⁷⁾に対して、「でき得る限り中央教育委員会の権限を高めること」⁽⁸⁾が意図されたことを示すものであった。しかも、委員の選任方法を間接選挙制にするというレベルではあったが⁽⁹⁾、国民の教育要求に基づき、文部行政に高度の専門性を貫くこととする提案であったといえる⁽¹⁰⁾。かくして、中央教育委員会案は、文部大臣の権限行使を、その手続の側面からも規制する方向を持った構想であり、「教育行政の地方自治」とならんで文部省が

「思想、良心、宗教、言論、出版等の精神活動の自由に関する基本的人権の保障に、不断の関心を払い、科学、技術、芸術、教育その他文化の実体に干渉してはならない」⁽¹¹⁾とする趣旨を制度的に保障しようとする制度構想の1つであった。したがって、この構想に従えば、教育の全国的統一確保を要する最低基準の設定といえども文部大臣の行政裁量に委ねられるのではなく、それは著しく制限をうけるというほかはない。このことは、立法政策論としてはもとより法的拘束力を有する教育課程（編成）等の最低基準の範囲の広狭をめぐる法解釈論としても、今日でもなお検討の余地が残されている論点であろう。

次に、かかる中央教育委員会案の存在と消滅の事実は、戦後教育制度政策史とくに文部省改革の過程における1つのエポックを画すと考えられる。教育刷新委員会がこれを法律案として提出することを希望したのに対し、文部省側は政令で定める方針を示していたこと⁽¹²⁾、これが日本側独自の改革案であったこと⁽¹³⁾、委員の選任方法を間接選挙制にしたのは教員組合の進出を警戒したことによること⁽¹⁴⁾、などはほぼ明らかである。けれども中央教育委員会案の作成・消滅が、次の学校基準法案などの作成の事実とどのようにつながるか、そこにおける方針転換の契機と時期などについては、定かではなく今後の研究にゆずるほかはない。

<註>

- 1) 鈴木英一『教育行政』戦後日本の教育改革3（東大出張会、'70年3月）
- 2) 第1案は「文部省の機能を大幅に委譲するに伴いその機構を改正すること、基本的文教政策を調査審議するため中央教育委員会を設けること、中央教育委員会は差し当り教育刷新委員会をあてること」とした教育行政刷新要綱案（'46・8・21 省議決定）、第2案は、教刷委第3特別委員会の討議を基礎に、「中央においても、文部大臣の諮問機関として中央教育委員会を設け、重要問題の審議に当るものとする」とした教刷委第1回建議事項四「教育行政に関すること」（'46・12・27）に示された案。第3案は、本文に示した案である。
- 3) ほかに、「教員資格の基準、社会教育及び文化事業に関する基本方針及び援助、教育予算の大綱及び国庫補助、国立学校の設置廃止、官公立、私立大学の重要な事項」が掲げられている。
- 4) 『教育刷新審議会要覧』（'52年6月、文部省）に集録、44ページ
- 5) 「学芸省は、所管行政については、さきに本委員会で決議したところに従い、その基本的事項については中央教育委員会（仮称）の審議を経ることとする」としている。同前46ページに集録
- 6) 南原繁・『教刷委第10特別委員会議事録』第2回（'47・10・24）。鈴木英一前掲書571ページより重引
- 7) 教刷委第50回総会山崎匡輔報告（'47・12・26）。鈴木英一前掲書568ページ。また、「文部省設置法C I E 修正案に対する問題点」（'49・2・14、2・11案の追加）及び「文部省設置法案のC I Eの折衝上の主要問題点」参照。（国研、戦後教育資料 IX -6）
- 8) 同前山崎報告『教刷委第50回総会議事録』
- 9) 間接選挙制をとった意図については、鈴木英一前掲書569～570ページ参照。
- 10) 教刷委第50回総会議事録
- 11) 教刷委第12回建議「中央教育行政機構に関すること」2.学芸省の権限(3)前掲『教育刷新審議会要覧』47ページ
- 12) 教刷委第38回総会（'47・7・4）議事録、鈴木英一前掲書573ページ
- 13) 前掲山崎報告（第50回総会）は、「これは司令部の方でもそういうもの（中央教育委員会——古野）を余り初めは認めておらなかった」と述べている
- 14) 鈴木英一前掲書、570ページ、571ページ

第2に、学校基準法案（'49・2・4）をはじめとする一連の学校の教育課程及び編制に関する法律案については、中島太郎・伊藤光威の両氏、稲垣忠彦氏⁽¹⁾がその作成理由と意義、国会に上呈されないまま立ち消えになった理由について論及されているが、筆者はそれらの見解について疑問なし

としないので法案の内容を紹介しながら論点を提示していくことにしたい。

学校の教育課程についての最低基準を法律で定めようとする方針転換が明確になったのは、少なくとも'48年10月15日以前であるといえる。同日付で、学校教育法施行規則の一部改正が行われ（文部省令第18号）、その中で

第81条の2、この省令は、別に教育公務員の任免等に関して規定する法律並びに学校の教科、設備及び編製の基準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とするとの追加規定を定めているからである。この省令自体の改正の必要は、教育委員会法制定・施行に伴って発生したものである。ところで、教育委員会法93条第4項で学校教育法106条の2が追加された趣旨には、学校設置基準を法律で定める方針が存在した事実から、教育委員会法案国会上呈前後からかかる方針が生じたとの推定は可能である。また、'50年10月9日付の同施行規則一部改正（文部省令第28号）では

第82条の2中「教育公務員任免に関して規定する法律並びに」を削り、「教科」を「教育課程」に改める。

とされたことから、この法案消滅の方針が固まるのは少なくとも'50年10月9日以後といえることができる。

かかる過程の中で、49年初頭の「文部省設置法制定基本方針」⁽²⁾が、「教育学術文化の内容については」、「法律により基準を設定」することを明記して、以後の文部省設置法案は、⁽³⁾以下の事項についての法令案作成権を文部省の権限としている。

(イ) 文部省設置法（案）（'49・2・？）第27条29号

教科課程、教科用図書、その他の教材教具、学校の施設・編成、身体検査、衛生養護及び教育職員養成の基準

(ロ) 文部省設置法C・I・E修正案（'49・2・4）第4条22号

初等、中等学校の「教科課程、教授用補助手段、学校の施設、身体検査、学校衛生並びに生徒及び教員の保健についての全国的な最小限の基準」

(ハ) 文部省設置法案（'49・2・？）第5条項24号

小、中、高、盲、ろう、養護学校及び幼稚園の「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」

(ニ) 文部省設置法（'49・5・31）第5条I項25号

ハに同じ。（傍点 古野）

かくして学校基準法案等の立案は、法的には、文部省設置法5条I項25号に基づくものであるが、実際には、同法制定過程と併行して立案作業が行われた。

では、法案の作成期日、概容（教育課程についてのみ）、その推移をみておこう。

(イ) 学校基準法案（'49・2・3）⁽⁴⁾

＜教育課程並びに施設及び設備の基準＞

構成は、「総則」「小学校」「中学校」「高等学校」「大学」「盲学校及び聾学校」「幼稚園」「養護学校」及び「雑則」の9章、「大学」を除いて「教育課程」、「編制」、「施設及び設備」の3節からなり、第2条でここに定める基準は、必要かつ最低限度のものであるから、学校の設置・管理、教育活動に当っては「この基準を確保しなければなら」ず、「あらゆる機会においてこれをこえるよう努め」るべきことを明記している。教育課程に関しては（小学校、他もほぼ同様）、教育課程の定

義（第3条）、教科名（第4条）、授業時間数（第5条）、教育課程及びその取扱（第6条、教育課程及びその取扱に関する事項は、文部大臣が定める学習指導要領に基づいて、地方の実情と学校の特殊性とを考慮して定めなければならない）、学年の始終月日（第7条）、卒業証書授与（第8条）について定めているが、第3条を除いて、それらの規定はそれぞれ学校教育法施行規則（'47・5・23）24、25、45、44、28条に対応し、内容も第5条（45条）を除いてほぼ一致する⁽⁵⁾。この法案は、「若干の修正を経て、'49年3月8日付の『学校基準法案』となった」⁽⁶⁾が、その立法趣旨は、「学校教育行政の地方分権化に伴い、教育課程（カリキュラム）、編制並びに施設及び設備について全国的な最低の統一基準を定め、官公、私立を問わず、今後すべての学校にこれを適用しようとするもの」⁽⁷⁾であり、学校教育法20条などという監督庁を、当分の間、文部大臣とする制度についても「出来る限りこれを避けることになり、従って、施行規則は殆んど廃止」⁽⁸⁾する方針が明確にされていた。

(ロ) 学校の教育課程及び編制の基準に関する法律案（'49・12・8）⁽⁹⁾

構成は、「総則」、「小学校」、「中学校」、「高等学校」、「盲学校及びろう学校」、「養護学校」、「幼稚園」、「雑則」の8章及び「附則」、第6章「養護学校」を除いて「教育課程」、「編制」の2節からなり、(イ)案の章構成から「大学」が、節構成から「施設及び設備」が抜けた。条文内容では、第3条の修正⁽¹⁰⁾のほか、第5条は各学年の時間数の基準を明記し、各教科別及び選択学習の時間数は「所轄庁が定める」とした。また(イ)案第6条については、次のように注目すべき修正となっている。

第2条Ⅰ項、この法律で定める教育課程に関する基準は、学校の教育内容に関する基本であるから、学校の教育内容は、これに準拠し、地方の特殊性と学校の特性に応じて定められなければならない。

附則第Ⅱ項、教育委員会が学習指導要領を作製し、学校が教育課程について指導計画を定め、及び第5条、第14条、第22条第3項、第25条、第41条第2項及び第49条の規定に基き所轄庁が教育課程に関し定をなす場合においては、当分の間、文部省の作製する学習指導要領を基準としなければならない。

また附則第Ⅲ項は、16号にわたって学校教育法の一部改正を提起したが、そのうち、第20条中、「教科」が「教育課程」に、「第18条及び第18条の規定」の上に「別に法律で定めるものの外」が加えられ、(38、43、73、79条も同様)、第106条中「第20条」、「第43条」、及び「第79条」が削除された。これによると学校教育法20条は、

第20条 小学校の教育課程に関する事項は別に法律で定めるものの外、監督庁がこれを定める。となり(38・43・79条も同様)、盲・聾・養護学校を除いて、「教育課程に関する事項」を定める監督庁は、教育委員会であることになる。しかも、(ロ)案は、監督庁という用語を避けて、具体的に教育委員会とするか(附則Ⅱ項)または所轄庁という用語を用いている(5・14・22のⅢ・25・41のⅡ・49条)から、「監督庁」といい、「定める」といっても、その事柄が必然的に権力的・拘束的性質を帯びるものではないという状況は、いっそう進展したといえる。

かくして、この法案が提示しているところの、教育課程編成の権限分配の制度上のしくみは、教育委員会の教育課程の基準(学習指導要領)設定権(教委法49条3号、文部省設置法附則6項、(ロ)法案附則Ⅱ項)、学校(教員)の「教育課程についての指導計画」設定権(49条3号、法案附則Ⅱ項)であり、それらは、この法律に定める最低基準の範囲内のものとされたのである。そして、文部大臣の権限は、この法案の作成権及びこの基準に基づく指導助言権であり、以上のしくみのわく組外の、参

学的基準としての学習指導要領の作成権である。教育課程や指導計画を設定する際「文部省の作製する学習指導要領を基準としなければならない」とする文言は、すでに検討し、また'51年学習指導要領一般編の運用方針に示されているように、拘束的な意味をもつものとされたとはいいがたい。

(イ) その他作成期日不明の案

第1に、「時事通信・内外教育版」('50年11月1日号) に紹介された、学校の教育課程及び編成の基準に関する法律案(第1次試案)⁽¹¹⁾ がある。構成は、「総則」、「学校の教育課程」、「学校の編成」、「基準設定の責任」、「雑則」の5章及び「附則」からなり、節構成はない。この作成時期については、法案名、「施設及び設備」の基準の規定がないこと、授業時数の定め方「授業」「監督機関」等の用語から、(イ)案の間の時期との推定が成り立つが、それが第1次試案であり、法律案として整っていないこと、章構成が(イ)案と全く異なること及び設備・施設については、都道府県委員会が「基準を定めて差支えない」(14条(3))とされていることなどから(イ)案以前のものということもできるので、一定できない⁽¹²⁾。けれども、この法案の第4章「基準設定の責任」第14条には、注意しておきたい。

(1) 中央政府と同格のいかなる機関も教育委員会所属の学校に対し、法律に定められた基準以外に附加的に法的基準を設定する権限はない。法律に規定された基準以上に、または附加的に教育の基準の細部を設定することは、都道府県及び市町村の教育委員会または監督機関の責任である。法的拘束力を有する基準を政令または省令または規則によって定めることはできない。

(2) 過去(この法律制定以前)において幼稚園、小学校、中学校、高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校及び各種学校に対して、基準を定めた文部省及び内閣の文書は、いかなる種類のものといえども以上の諸学校に対し法的拘束力を有せざることを確信する。かかる文書の規定は、すべて本質上助言的示唆的なものと考えべきで、いかなる意味においても命令的のものではない。文部省発行の学習指導要領もまた同じである。それは、教員を助ける意味のもので、決して都道府県市町村の教育委員会の管轄する学校に対し、命令的のものでもない。(傍点は古野)

第2に、中島・伊藤氏が、とり上げ、紹介された「学校の教育課程に関する法律案」⁽¹³⁾ は、「教育課程」以外の節、条文を欠いたものであるが、章構成は、第2章「小学校」、第3章「中学校」、第4章「高等学校」、第5章「大学」、第6章「養護学校」、第8章「幼稚園」となっている。章構成に大学が入っており、第3・4・5・6条などの規定が(ロ)案と全く同じであるので、この法案の作成時期は、(イ)案の間('49・2・3～'49・12・8)と断定してよい。⁽¹⁴⁾

次に、以上の法案の内容が提起する事柄について指摘したい。

第1に、教育課程編成の最低基準を法律で定めるということは、法律による行政の原理のいっそうの徹底、なかでも議会制民主主義による文部行政のコントロール(文部省行政の民主化)を図ったものであり、一連の法案作成の意義は、この点に求められなければならない。したがって、この法案作成の事実、学校教育法の、「教科に関する事項」を都道府県監督庁に一任する方針、教育委員会法が、教育課程編成の最低基準の設定については、文部大臣に委ねた状況からの、立法政策の明白な転換が存在したことを意味し、かかる法案の成立は、教育行政制度改革にきわめて積極的な意義をもつことになったはずである。

第2に、この法案は、法律で定める最低基準に基づいて、教育委員会が教育課程基準を設定し、学校(教員集団)が教育課程についての指導計画を作成(「教育課程編成」)することをその内容と

しているものであり、教育行政の地方自治の原理と制度のしくみをその重要な柱にしていることは明瞭である。したがって、かかる構想によれば、文部省には、法令作成権の外は、管理局に集められた一部の事務を除いて、法律の定める最低基準に基づいて教育委員会や学校が、教育課程を編成する際、法律に基づく指導助言権だけが残し、また、その機能に重要な意義を認めようとしたのである。

かくして、この法案の作成は、戦後教育改革をいっそう推進する過程に位置していたのであるが、国会に上呈されないまま、'52年の文部省設置法一部改正（'52・7・31法律第271号）で、同法5条I項25号が削除されるに至った。このことは、中央教育委員会案の再燃が拒否されて中央教育審議会が成立したこと⁽¹⁵⁾（'52・6・6文部省設置法一部改正、法律第168号）とともに、戦後の文部省改革の最大の問題点となったのである。⁽¹⁶⁾

以上の検討から、次のような従来の見解は改めなければならないと筆者は考える。

第1に、稲垣忠彦氏は「この法案は、一面では独自の法律によって教育課程の大綱を規定しようという、従来と比べて厳格な教育内容に対する規制の志向をもつ」⁽¹⁷⁾とされている。「教育課程の大綱」の意味が定かではないが、この法案は、教育課程（編成）などの最低基準を定めているのであって、すでにそれは学校教育法施行規則が定めてきたところである。あらたに授業時間数の最低基準が加わったことが「厳格な規制の志向」であると仮に認めたとしても、直接、教育内容、教育課程の内容そのものを拘束することにはならないであろう。ちなみに、同氏は、法案の作成理由が「教科・時間数についての最小限の基準の明確化」⁽¹⁸⁾にあるとされるが、この必要が提起されたのは、学校教育法制定以前のことで考えられる。⁽¹⁹⁾

第2に、中島太郎・伊藤光威両氏は、法案作成の理由として、教育委員会に学習指導要領の作成権が与えられることになった（教育委員会法、文部省設置法）ために、文部省作成の学習指導要領が「唯一絶対の基準でなくなり、その結果、学習指導要領の基礎となるものを法律化し、文部省の教育内容指導行政の根拠を確立しようとしたこと」「当時の学習指導要領が、学校と教師に対する手引であり試案としての性格のものであったうえ、その内容の中に示されている基準が広い範囲にわたりながら、しかも強弱を明確にしないままに示されていたので、これを受けとる側に困難があり、その点の是正として、最小限の基準をとり出し、法律化しようとしたこと」⁽²⁰⁾とされている。けれども、学習指導要領は、教育課程編成の権限分配のわく外のものであって、もともと「唯一絶対の基準」ではなく、拘束力の「強弱を明確にし」ていないのは当然であり、また法案の示す「最小限の基準」は、制度上も内容上も学校教育法施行規則に示されていた最低基準に一致するのである。

第3に、中島・伊藤両氏は、この法案が国会に提案されなかった理由として、「第1に……一般に教育の自主性と地方分権化を尊重支持する気分が支配的であったこと」「第2は、教育の本質からみて、教育課程は、社会の要求および児童青年の生活に基いて構成されるべきであり、したがって、社会の変化につれ、また文化の発達につれて変わるべきものであるとの立場から、これを法律で固定化することは、教育課程の適応性、弾力性を失わせるとの教育的観点に立脚する反対が強かったこと」⁽²¹⁾をあげておられる。また稲垣氏は、これら二つの理由を紹介されたあと「1950年末という時期は占領政策の転換を背景として、文教政策の変化が予見されている時期であった。51年には、教育の中央集権化・反動化が全体的な方針としてすすめられていく。このような動向も、この法案の上程をひかえさせた理由としてあげられるであろう。」⁽²²⁾とされている。けれども、法案の内容は、「教育行政の地方自治」に基づく教育課程編成の権限分配の制度を具体的に示しているのであって、この法案自体が、教育の自主性、「教育行政の地方自治」を「尊重・支持」して立案されたものであり、教育

課程（編成）の最低基準を法律で定めることが直ちに「教育課程の適応性・弾力性を失わせる」とは必ずしもならないであろう。また、確かに、政令改正諮問委員会の答申（'51・10・16）後、教育委員会法に機関委任事務の規定が加わり（55条の2追加規定、'52・4・15統計法及び教育委員会法の一部を改正する法律・法律第92号）、機関委任事務概念に疑問を呈していた法制定当初の方針⁽²³⁾の重要な変更が認められるけれども、'52年の教育委員会一斉設置によって、「教育行政の地方自治」の制度は、いっそう促進されたという側面もある。もちろん、この時期に文部省の内部で、「教育内容に関する最低基準を定めること（法律で教育課程の最低基準を示し、地方教育行政機関に学習指導要領の作成、教科書検定などこれによらしめる。最低基準としては、教科目、各教科の指導事項、目標、指導内容を簡単に示す）」「地方教育行政に関する一般的監督権を保持すること」⁽²⁴⁾といった政策が生じたことは事実であろう。けれども、'52年の文部省設置法改正は、法律で教育課程の最低基準を示す構想を否定したが、地方自治のしくみに変更を加えたものとはいいがたいのである。

かくして、中央教育委員会案及び学校の教育課程などの基準法案作成の事実、憲法・教育基本法に沿った戦後改革の展開の過程に、それらの消滅は、「中央集権化」、反動化の過程というよりは、改革が不徹底に終わる過程に位置づけられねばならないと筆者は考える。その方針転換の契機その他については、未解明の事柄であり、今後の課題としたい。けれども以上の考察は、2での考察を裏づける状況証拠としても十分有効であると思う。

<註>

- 1) 中島太郎・伊藤光威『『学校の教育課程に関する法律案』についての一考察』（東北大学教育学部研究年報第14集、'66年）、肥田野直・稲垣忠彦編『教育課程・総論』戦後日本の教育改革6。（東大出版会、'71年5月）
- 2) 3) これらの史料は、「文部省改組、附行政整理」と題した大臣用綴に収められている。この綴の表紙は「昭和24・2」と記されており、その大部分が'49年2月に作成されたものと推定できる。「文部省設置法制定基本方針」及び本文の(イ)案は、(ロ)案の日付、及び(ロ)案が(イ)案に対してCIEが示してきた案であるとの鉛筆メモから、'49年1月末の作成とも考えられる。国立教育研究所・戦後教育資料IX-6
- 4) 国立教育研究所・戦後教育資料VII-31
- 5) 「教科は……を基準とする」が「教科は……とする」、「教科課程、教科内容及びその取扱」が「教育課程」と改められているだけである。
- 6) 肥田野・稲垣編前掲書232ページ
- 7) '49・3・10「学校基準法の要旨及び問題点」、同前233ページから重引き
- 8) 同前
- 9) 国立教育研究所・戦後教育資料VII-31。肥田野・稲垣編前掲書264ページ以下に全文が掲載されている。
- 10) 「教育課程は……教科の指導及び自由研究並にその他児童の心身の発達を助長する各種の指導」が「学校の指導計画に基いて行われる教科の学習、選択学習その他児童の心身の発達に有効な活動及び経験」と教育課程を児童の側からとらえるべく改められている。
- 11) 肥田野・稲垣編前掲書277ページ以下に全文が掲載されている。
- 12) 筆者の印象では、(イ)案以前のものと思われる
- 13) 中島・伊藤前掲論文、東北大学教育学部研究年報第14号165～170ページ
- 14) 中島・伊藤両氏は「昭和24年6月前後から同年末の間に作成されたものといえよう」とされているが、（同前、157ページ）この推定は正しいと思われる。
- 15) 鈴木英一前掲書615ページ以下、参照
- 16) '52・7・31の文部省設置法改正はふつう「大改正」と称されて、その「中央集権化」の方向が指摘されるが、ほとんどの場合、この視点が欠けている。

- 17) 肥田野・稲垣編前掲書 236ページ
- 18) 同前、中島・伊藤論文もこの点は同見解
- 19) 文部省(本省)の権限を「国家的統一を要する事項」に限定する方針は、すでに初期の学区庁構想以上のものである。
- 20) 中島・伊藤前掲論、164ページ
- 21) 同前
- 22) 肥田野・稲垣編前掲書、236ページ
- 23) 拙稿「戦後教育行政制度改革と教育自治」北大教育学部紀要23号 153～154 ページ参照
- 24) 中島太郎『戦後日本教育制度成立史』(岩崎学術出版、'70年) 361～2 ページに紹介された「文部省の権限について考慮すべき事項」('51・11) なる文書

(2) 職員会議の「民主化」と問題点について

学校運営、職員会議の民主化は、教員組合が結成当初から提起した論点の1つであるが、文部省の行政指導で具体化される。「アメリカ教育使節団の意向」を受けて発せられた '46年10月3日付「教育研究協議会新設に関する通牒」(発学第436号学校教育局長より地方長官宛)の趣旨は、各都道府県教育局から市町村長・各学校長に「示達」され、学校運営に多大な影響を与えることになった。教育研究協議会とは、教員が各学校単位で定期的に集合して教育上の諸問題を研究協議するための「学校長の司会によらざる教職員の自主的な会合」であり、「従来の学校職員会とは別」のものとされた。それは、「教職員自らに依る自らの再教育方針の徹底」「教育内容及び方法の刷新充実」を目的とし、「言論と研究の自由が尊重せられると共に責任の自覚と協同の精神を以って民主的に運営せられること」とされ、また、「学校長の協力機関たる本旨に則り、研究協議せる所に基き学校長に報告し、或は有益な提案をなし、学校長は之を尊重しつつ自らの責任と権威を以って学校の運営に当ること」とされ、研究協議事項として、「会員の研究修養」「教育関係法令・通牒等の趣意の検討とその学級への導入」「教科課程日課表、教材等の研究」「訓育・保健上の諸問題」「児童生徒の環境等の調査と生活指導」「学校教育設備」等々9項目が列挙されている⁽¹⁾。かかる教育研究協議会の成立は、教員相互の結合を強め、陶冶・訓育・管理にわたる互いの情報量とその交換の度合を増大し、個々の教員の教育実践能力の向上、教育実践の自治的民主的組織化への条件の1つとなった。

この状況を背景に、以後の学校管理の解説書⁽²⁾、文部省著作の学校管理の手引書⁽³⁾は、職員会議が学校運営全般の協議機関であり、事実上、学校的意思決定を行うこと、職員会議は校長の指導助言の総合的機会であることなどを明らかにし、その具体的組織形態についての助言を行なっているが、かかる職員会議の性格と任務については、法律に明記されることなくおわった⁽⁴⁾。また、教員(集団)の意思反映のルートとして、

「民主的行政においては、教育委員会の被傭者はすべて方策を樹立することと、行政活動を実施することとに参与する。校長には望ましい活動であることを教育長を通じて教育委員会に提案する権利がある。教師には、望ましい活動であることを校長を通じて教育長に、しかるのちに教育委員会に提案する権利がある」「方策に対する究極の責任は教育委員会にあるが、もし、教育委員会が、その方策の教育的健全性を保証したいならば、教育委員会は、その雇傭者の才能及び専門的知識を最大限に活用するであろう」⁽⁵⁾

と解説しているが、教育委員会の裁量の範囲内の、自制的根拠としてしか位置づけられていない。また指導主事、教科書の採択、教育課程基準の設定にたずさわる専門職員に教員を充てることができる

とした教育委員会法47条の規定も、任用される教員の選定に関して教員の代表制を基礎にする制度的保障はなく、教育実践からの情報を民主的に組織し、設定された教育課程基準や指導助言の内容を常に検証し改善することを可能にするような、教育的ルートとはいえない。

これらの事実は、戦後改革が、教育の自主性確保の制度原理を定立し、それに基づくしくみを整えたとはいえ、教育実践の基礎単位たる学校の「自治」権を正當に位置づけなかったこと、教員の教育権の独立原理が、教育実践を自治的・民主的に組織し、集中する観点から把握されていないことを意味する。したがって、教育委員会と教員の関係の制度形態としては、教育実践に徹底的に依拠する制度とはいえず、其故、国民全体に対する直接責任制が探求されたとはいえない。これらは、まさに、教員（集団）の当面した課題の1つであった。

他方で、かかる制度の実現過程では教育実践を「使用者意思」に従属させる制度形態が常に「探求」された。なかでも、教育委員会と教員（集団）の関係を私的企業における労使関係のアナロジーでのみとらえ、教育労働の従属性を制度化する傾向の存在には注意を要する。教員と工場労働者とは「その勤務・労働関係に程度の差こそあれ、労働時間においても作業態様においても使用者意思への従属性が存する意味において小学校教員も従属的労働者であって独立経営者のごとく労働時間や作業態様を自ら決定し得ない⁽⁶⁾」とする判例の見地は、'48年に入って教育委員会法の立法政策、その後の行政解釈にも一貫してみられる⁽⁷⁾。もちろん、上記判例の見地は「彼（教員—古野）の全生活は経済的社会的な生活条件の実質において自己及びその家族の生活に必要な生活資料を得るためには、その労働力に頼るの外はないという意味においては、正に近代社会における典型的労働者」⁽⁸⁾であることを承認し、「労基法を適用すべき必要性」を説いたものであり、旧労働組合法第3条における労働者像の法的定立にはじまる、「特別権力関係の中で——ドイツ伝来の明治憲法下の特別権力関係理論の下に——描かれていた公務員像の転換」⁽⁹⁾を契機としている。この限りでそれは進歩といわねばならない。しかし、かかる見地が、教員の労働者としての立場と教育の専門家としての立場を二律背反とみなし、「教員の教育行政参加」を否定するイデオロギーとして登場するとき⁽¹⁰⁾、＜教育の自主性＞という事柄を教育行政上の権限行使の自制的根拠に解消する方向にまで展開する。しかも、公務員の「労使関係」は、政令201号以後著しい制約をうけるのであり、教育実践の主體的な担い手たる教員の地位の現実には教育基本法10条1項の示す原理から大巾な後退状況におかれる。法的に定立された制度の外で教員の教育実践が「使用者意思への従属」の下におかれる体制への再編に踏み出したこと、これが、戦後教育改革のもう1つの帰結であり、「講和」以降の「行政法の復活」という現象が、事態をいっそう複雑深刻にしていると筆者は考える。

＜註＞

- 1) '46・10・3「教育研究協議会新設に関する通牒」
- 2) 教師養成研究会『学校管理』（学芸図書'50年）
- 3) 文部省初中局著、『中学校・高等学校管理の手引』・同、『小学校経営の手引』など
- 4) 教育委員会法制定国会では、久保猛夫らによって、学校自治の確立の必要が説かれていた。『第2回国会衆議院文教委員会会議録』参照
- 5) 文部省初中局・前掲書 53ページ
- 6) '50・11・9 京都地裁判決・超過勤務手当金請求事件（'48年）。『労働関係民事裁判例集』（昭和25年度第1巻第6号）
- 7) これらの事例については、拙稿「戦後教育行政制度改革と教育自治」 北大教育学部紀要第23号174ページ、182～183ページ参照
- 8) 前掲京都地裁判決

- 9) 沼田稲次郎『労働基本権論』(勁草書房、'69年2月)40ページ
10) 前掲拙稿 182ページ以下参照

4. まとめにかえて

以上の考察を前提にしつつ、教育課程編成の権限分配の制度に対する筆者の若干の知見を簡単に述べてまとめにかえたいと思う。

(1) 第1に、教育委員会の教育課程基準設定権は、指導助言権と一体の制度なのであり、設定された教育課程基準の効力は、その科学性と有効性、教員の教育権の独立に限界づけられる指導助言とその内容に負うものであり、法的に担保されるのではない。それ故、現実の「拘束力」は、国民の教育要求、教員の教育実践、教育学による裏付け及びその制度的保障がどの程度に確保されるかにかかってくる。

かかる意味で教員の教育権の独立が保障され、教員は常に自らの労働の目的(教育目的)を問い教育実践能力を高め、かかる教育課程(基準)を参考にしつつ、児童・生徒の学習目標を自主的かつ適切に設定し、指導方法、教材、教具についての工夫を行なう責任があり、学校単位での教科及び教育内容と時間配当などを共同の努力で編成していかなくてはならない(教員の「教育課程編成」権)。同時に、教育委員会で設定される教育課程基準が、教員の「教育課程編成」に役立ち、その内容が教育実践による検証を確保しうするためには、教育課程基準の設定に参加する教員の権利(教育権の独立)が承認されるべきで、その制度的保障の措置が考慮される必要がある。職員会議は、かかる教員の責任を共同で果たすための研究と討議、相互批判を可能にする総合的機会であり、各学校の教育課程についての教員集団の民主的合意を形成する協議機関として、一方で、共同の教育実践に取り組む観点から位置づけられ、他方で、教育課程基準の設定に参加する教員の権利行使の基礎的機会として重視されるべきであろう。

第2に、教育課程基準設定の手続として、国民の教育要求・教員の教育実践、教育学の成果の裏づけを可能にする制度的保障の具体的方策が教育基本法10条に沿って探求される必要がある。それは、現行法制においては、教育委員会規則で定めることができる(地教行法33条)のであるから、このことは積極的に提起されてよいと思われる。かかる自治立法の可能性とその政策を提起することは教員組合の全国組織の責任であり、全国的に統一した努力が望まれる。教員の権利の制度的保障の具体的制度形態としては、教員の代表制ないし職場代表制などが考えられるが、当該地域によって事情が異なるのであり、過去をふり返ってもかかる経験を有しないという事情からしても、その具体的制度形態は、探求の課題として存在するので、当該地域の実情に応じた多様な形態が承認されるべきであろう。国民の権利・研究者の参加の形態についても同様である。

第3に、教育委員会が設定する「教育課程(基準)」とは、一般には、どの学年でどの教科・科目を教えるか、その時間配当と児童・生徒がその人格のうちに獲得すべき知識・技術の体系の大綱を含むと考えてよいだろう。しかし、実際にどの範囲で設定すべきかは、とりわけ、教員の教育実践、教育学の建設の程度に左右される事柄であり、すでに示した自治的・民主的な教育的ルートにおいて具体的に検討されるべきところであって、法的に限定づける必要はない。法的に明確にすべきところは、かかる基準に法的な拘束力はないという点だけで十分であろう。

(2) 文部大臣の権限に関しては、教育課程編成の最低基準や学習指導要領の作成を、官僚制下の密室の作業に委ねている制度は廃棄されねばならない。これは主として立法政策上の課題であるがまた

法解釈上も、文部大臣の権限は、かかる見地に立ってなしうる限り限定的に解する必要がある。若干の解釈上の論点を簡潔に示すと

第1に、文部大臣の権限は、教育課程の編成権などではなく、また、学校教育法20条などの「監督庁」「定める」という定め方から論理必然的に、文部大臣（監督庁）に、「法規命令制定権＝行政立法権が授権されていると解する必要」⁽¹⁾はない。

第2に、教育課程編成の最低基準といっても、その範囲及び拘束力については、全国的統一を確保する必要性の程度、設定手続にどの程度に国民の教育要求、教員の教育実践、教育学の成果による裏付けを制度的に保障しているかによって具体的に決定されるのであり、文部大臣の裁量にすべてが委ねられるわけではないといえる。

第3に、文部大臣の作成する学習指導要領は、教育課程編成の権限分配のしくみの中に位置づけられているものではなく、「当分の間」即ち教育委員会が「学習指導要領」を設定するまでの間の措置、指導助言・参考的基準として設定されているのであり、その内容・記述のすべてにわたって法的拘束力はない。もし仮に、これを認めるとすれば、教育行政の地方自治と教育権の独立原理、教育基本法10条Ⅰ項、地教行政法23条5号、地方自治法4条Ⅲ項5号に違反することになる。したがってまた、いわゆる学習指導要領の「大綱的部分」と称される事項は、学習指導要領に記述されているから法的拘束力が認められるのではなく、学校教育法施行規則で最低基準として定められているからであるといわなくてはならず、その最低基準すら、すべてが文部大臣の裁量に委ねられているとはいえないのである。

＜註＞

- 1) 室井力「学習指導要領の法的性質」『委刊教育法』No.6.16 ページ

(1974年11月)