

私立学校教育の自由と学習指導要領

池田 哲之

1. はじめに

学校再生の必要性が、国民各層間において認識されるようになってからすでに久しい。戦後40年以上にわたり、学校教育が基盤としてきた諸制度は、日本経済・社会の飛躍的成長を支える重要な要素として機能する一方で、他方、様々な矛盾を教育現場にもたらし、特にここ数年というもの、教育現場の混迷ぶりは、過去に類例を見出しえないものであり続けたからである。

昭和59年、「戦後教育の見直し」を理念に、総理府直属のかたちで臨時教育審議会（以下、臨教審という）が設けられたことも、その設置の是非をめぐる論議はさておき、隘路におちいていた学校教育界の現状に対する改革への要求が広範に潜在していたことと少なくとも無縁ではないだろう。教育問題が、国政上の最高レベルの問題として、これほど大規模かつ集中的に取り扱われたことは戦後の一時期を除きかつてなかったという意味においては、臨教審の設置は画期的なことであったとも評せよう。

ところで、近年、学校教育現場が対応を迫られている事例としては、校内暴力、登校拒否、いじめ、あるいは、体罰、校則といった問題等があることを指摘することができよう。臨教審では、学校教育現場の抱えるこうした病理的現象の原因をどのように把握、解決の方策としていかなる提言を行ったのであろうか。昭和61年提出の最終答申⁽³⁾は、次のようにいう。「教育が画一的になり、極端に形式的な平等が主張」されてきた結果、「各人の個性、能力」が適性に応じて充分に発揮されることが少なくなり、そのために、現象面において、「登校拒否、校内暴力などの教育荒廃」があらわれるようになってきた、と。すなわち、まず、上記の病理的現象とわが国の「画一的、硬直的、閉鎖的な学校教育の体質」は表裏一体の関係にある、としたうえで、「今次教育改革において最も重要」なことは、教育の「画一性、硬直性、閉鎖性」を打破することであり、「個性重視の原則」こそ、教育制度・内容全般にわたって確立しなければならない基本理念であるとする。そして、その具体化の方策の一つとして私立学校教育に視点を向け、「建学の精神に基づいて設置」され、「個性豊かな学校づくり」に取り組んでいる私立学校の設置、とりわけ、教育の形式的画一化が顕著な義務教育段階での設置を促進すべきことを求めている。

確かに、私立学校には、各校独自の「建学の精神」なり「教育方針」が本来存在するはずであり、観念的には十校十色の教育活動が行われてしかるべきである。しかし、私立学校の数量的拡大が、必ずしも個性的な教育の拡大に直結しないものであることは否み難い。無数の私立学校が今日存在しながら、個性に富んだといえる教育活動を展開している学校は、いったいどれだけあるのかという事実を想起

してみればよいであろう。とはいえ、その責を、全て私立学校に転嫁することは余りにも早計である。私立学校が、各校固有の教育活動を展開させるには、教育制度上の条件整備が不可欠であると考えられるからである。

それでは、教育制度上の条件整備とは何か。初等中等教育内容との関連で答申を見るならば、その一つに学習指導要領の問題をとりあげることができるであろう。あらためて述べるまでもなく、現行制度上「学習指導要領」とは、小学校、中学校、高等学校の教育課程に関する全国的基準、とされている。そして、戦後のある時期より、文部当局は、この学習指導要領を盾に、私・国・公立学校の別を問わず高権的に教育内容行政を推進してきた。このことが、学校教育の過度の均一化を招来した点にかんがみ、答申は、学習指導要領の大綱化・簡素化・例外の許容等を検討すべきであるとしている⁽⁴⁾。一步踏み込んでいうのならば、学習指導要領の位置づけを見直すことなくして学校教育の多様化を云々することはできないと、といっても過言ではないだろう。

そうであるなら、特に、創立者(達)独自の価値観・世界観、ある場合には宗教上の教義に基本的教育理念が求められる私立学校にとって、学習指導要領の拘束力の緩急は国・公立学校以上に重要な問題となってくるはずであろう。別言すれば、学習指導要領の拘束からの回避は、何よりも私立学校にとって必要なことなのである。

ところが、現実には、学習指導要領の基準の絶対性を主張する文部当局の姿勢は、同要領の改訂毎に鮮明となり⁽⁶⁾、加えて司法当局の判断も、こうした文部当局の立場を安易に追認する内容のものが少なくはない⁽⁷⁾。平成元年3月15日、戦後5度目の全面改訂を経て告示された新学習指導要領は、全国の小学校、中学校、高等学校の卒業式、入学式において、児童・生徒に国旗の掲揚と君が代の斉唱を指導する義務が教師にはあるとした。私個人の趣味的レベルの問題としては、率直なところ、単純明解な図柄の「日の丸」に対する好意的感情がないではない。しかしながら、教育行政官庁あるいは裁判所といった国家機関が叙上の考えを推し進めるなら、自由な思想・表現活動が可能な限り保障されるべき学校教育、なかんづく私立学校教育は画餅に帰し、わが国の学校教育はときを待たず、戦前同様のいわば官制教育単色の世界となってしまうことは想像に難くない。

本稿では、以上の基本的認識を前提として、教育法制の包摂する諸理念をあらためて確認しつつ、初等中等教育段階における私立学校と、文部行政の集成というべき学習指導要領の法的関係の検討を主眼に稿を運んでゆくものとする。

2. 初期学習指導要領と私立学校

学習指導要領が、「学習指導要領一般編(試案)」、「学習指導要領教科編(試案)」としてはじめて発行されたのは、戦後まだ間もない昭和22年3月20日のことである。これは、同年3月31日公布の学校教育法第20条「小学校の教科に関する事項は、第17条及び第18条の規定に従い、監督庁が、これを定める(中学校、高等学校についてもほぼ同様の規定。以下、本稿では、小学校に関する規定を例用しつつ論をすすめる)」の規定を先き取りするかたちで示されたものである。さらに、同年5月には、この学習指導要領の根拠をより明確なものとするため、学校教育法施行規則第25条に、「小学校の教科課程、教

科内容及びその取扱いについては学習指導要領の基準による」との規定が置かれ、学習指導要領の法制上の位置がここに体系づけられることになった。

さて、その内容を瞥見すると、「これまでの教育では、その内容を中央できめると、それをどんなところでも、どんな児童にも一様にあてはめて行こうとした。だからどうしても画一的になって、教育の実際の場での創意や工夫がなされる余地がなかった」、「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」等とある。すなわち、一つの動かすことのできない道をきめていた戦前の教師用書とは異なり、「試案」の二文字からもうかがい知れるように、学習指導要領とは、たんなる指導助言文書であるに過ぎず、教師達が教育活動を進める際の「目安」の域をあくまで越えるものではない旨を、同要領自ら繰り返し強調する内容となっている。その意味で、昭和22年学習指導要領は、戦前・戦中教育行政の誤ちを踏まえて示された文部当局側の決意宣言である、といってもよいだろう。したがって、憲法・教育基本法を頂点とする戦後教育法制の理念の初等中等教育における個別具体的なプロトタイプは、この昭和22年学習指導要領に最も端的に見出せようというものである。

いうまでもなく、戦後の教育法制は戦前・戦中の教育行政観の否定のうえに成り立ったものである。さらにここで、戦後教育法制そのものは、誕生の経緯からいって、アメリカ流の教育行政理念に裏打ちされたものであり、学習指導要領もその枠組みのなかで扱えられなければならないということを今一度押さえておく必要がある。

アメリカ流教育行政理念の輪郭を探るには、戦後教育改革の大綱的指針となった昭和21年、連合国軍最高司令官宛提出された第一次アメリカ教育使節団報告書⁽⁸⁾が参考となろう。

同報告書は、大要、「教育の民主化」、「教育の地方分権化」、「教育の自主性尊重」の三つの理念を、戦後日本の教育行政が依るべき必須理念であるとした。それはまた、これら理念の対極に位置する、「教育の官僚統制」、「教育の中央集権化」、「教育の自主性軽視」といった教育行政観の戦後教育法制における否定をも同時に意味する。前記学習指導要領のあり方に影響を与えたと思われる同報告書の、「結局中央官庁は、教授の内容や方法、または教科書を規定すべきではなく、この領域（傍点筆者。教育内容行政全般を指すものと考えられる）における活動を概要書、参考書、教授指導書等の出版に限定すべきであるといふことになる」とする指摘は、それを如実に証明しよう。

こうした考えを立法化させていく過程で主導的役割を担っていたのが、連合国軍最高司令部内の教育担当部局であった民間情報教育局⁽⁹⁾（以下英略、CIE）である。当時のCIEの立法意思・目的を抜きに教育関係法令の解釈を行うことは、御都合主義的解釈との批判を免れることのできない所以である。

さて、学習指導要領についていえば、教育の地方分権主義を主唱するCIEは、地方の実情に応じ、各地方教育行政機関がめいめいに定めるのがよい、という考えであった⁽¹⁰⁾。ただ、地方教育行政機関とはいっても、発足後日も浅く、人員、予算とも充分ではなかったため、昭和24年公布の文部省設置法は、理念と現実の妥協を図るべくその附則第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」との規定を敢えて置かざるをえなかったのである。永井憲一教授の、「本条の規定は、戦後における教育課程法制の基本理念からすれば、その但書の方が制度原理にもとづく原則規定であって、本文

の方が例外規定」との指摘は正鵠をえていよう。⁽¹²⁾この視点で、先の学校教育法第20条の規定を読み返すと、同条中の「監督庁」が本来予定していたのは、実は、地方教育委員会であった、ということになる。

ところで、私立学校行政については、その関連法案の作成過程からどのようなことが看取できるのだろうか。

学校教育法の総則中、閣議請議案段階では見られた以下に示す三規定は、閣議決定案では見ることができなくなった。第7条「監督庁は、学校の設置者に対して、学校の増設、拡張及び整理にかんし、必要な命令をすることができる」、第12条「私立学校の校長、学校を代表して校務を掌る物及び教員であって、不適当と認めるときは、監督庁は、その解職を命ずることができる」、第19条第3項「監督庁は、必要と認めるときは、収支予算の変更を命ずることができる」。結局、このことは、私立学校に対する統制色の強いこれらの規定が、学校行政、わけても私立学校行政に関する監督庁の関与をできるだけ制限する意向のあったC I Eの承認をえられなかったことを意味する。同様に、削除にまでは至らなかったものの、閣議決定案段階で大幅な修正を加えられた規定も少なくない。また、昭和24年に公布された私立学校法は、学校教育法以上に、私立学校に対する監督庁（所轄庁）の取締的規制を排除するものであった。その理由をかいつまんで示すのなら、「学校が、設備、授業その他の事項について、法令の規定又は監督庁の定める規定に違反したときは、監督庁は、その変更を命ずることができる」との学校教育法第14条の規定は、私立学校には適用除外とされたこと、あるいは、大学及び高等専門学校以外の私立学校に関する重要事項について都道府県知事に建議を行う機関として、主に私立学校関係者で組織される私立学校審議会が設けられたこと、「監督庁」という語は、全て「所轄庁」と改められたこと、等である。

私立学校法制定時前後の事情については、他に詳論している著書等もあるので深くは立ち入らないが、重要と思われる点のみを簡結に述べておこう。

戦前の私立学校行政は、「教育の国家専属事業観」のもと、諸勅令による規制・取締行政的色彩を色濃く帯びたものであった。もとより、これは私立学校行政に限ったことではなく、全ての教育行政に共通することであった。というのも、「明治憲法の下においては、教育は立法事項でなく、広義の行政活動の一種と考えられ、勅令その他の命令によって『教育の基準』、殊に教育制度⁽¹⁵⁾」を定めることができるようになっていたからである。ただ、一般には、官・公立の学校と比べた場合、独特の教育理念、教育方針にもとづき、教育活動を自律的に行いうる条件を必要とする度合いの高い私立学校にとり、教育の勅令主義、いかえるなら官僚の自由裁量によって左右される教育行政のあり方は常に不信の対象でしかなかった。戦後、私立学校令の廃止に象徴される「私立学校教育の自由」の時代の幕明けを迎えた私立学校関係者達が、それを一層安固ならしめることを目標に、関係法令の策定に奔走したとしても不思議ではなからう。その代表的存在たる日本私学団体総連合会の、C I Eとの非公式なパイプを活用した独自の運動⁽¹⁶⁾が、私立学校と公的機関との間に一定の距離を置かせる私立学校法他の法令制定となって結実したことも事実である。

この間の事情を把え、「C I Eの主張が文部省を押しきった」であるとか、「C I Eは私立学校関係者に踊らされていた」といった類の批判的回顧も、今日見られないではない⁽¹⁷⁾。しかし、主唱者のいかんが、この本質なのではない。本質的問題は、学習指導要領のあり方にしても、私立学校行政の方針に

しても、それらが戦前・戦中教育行政の誤りを正しく認識したうえでのものであるのか否か、という一点にある。そして、戦後の教育法制自体、すでに明らかなように、明治憲法下の教育行政観とは相対する、「教育の民主化」以下のアメリカ流教育行政理念を背景として形成されたものであるとすれば、今必要なことは、文部当局の恣意的介入の余地のなかった占領下という特殊事情のもとで制定された戦後初期の教育法制こそ、上の諸理念を忠実に反映していた、との理解であろう。

ところで、戦後の教育法制、なかでも私立学校法制は、C I Eの私立学校行政観の強い影響を受けたものであることは触れた通りである。それでは、そうした行政観の前提となっているアメリカにおける私立学校の法的ステータスはどのようなものであるのだろうか。その概要を知ることは、C I Eの私立学校行政観の神髄部分ともいえる「公的機関の私立学校に対する関与は、どこまで許されるのか」ということを、より正確に把握することにつながろう。そうだとすれば、戦後教育法制が、本来目的としていた両者の関係もおのずと導きだせようというものである。

ここでは、アメリカにおける私立学校の法的ステータスを考察する手段として、連邦最高裁判所の判例をとりあげることとする。周知の通りアメリカは、教育行政を中央政府の所管事項とはしておらず、教育行政も各州、各都市によって相当異なるのが実情である。しかし、地方レベルで問題となった教育事件が、連邦最高裁判所に係属され同裁判所の判決が下った場合、その判決内容は、各州、各都市の教育行政を拘束する全国的規範となる。それゆえ、私立学校に関する連邦最高裁判所の判断は、そのままアメリカにおける私立学校の置かれた法的な立場を表すものである、と考えられよう。

私立学校問題が、連邦最高裁判所で争われた事例としては、1819年の *Trustees of Dartmouth College v. Woodward* 事件が最も初期のものである。結論からいおう。1769年創設の私立ダートマス大学理事会の、「私立ダートマス大学を州立大学に移管する意図をもった(1816年の)、ニューハンプシャー州法」は無効であるとの申立に対し、連邦最高裁判所は、同州法を連邦憲法に違反するとして、理事会側の上記主張を認容した。結論理由は、私立ダートマス大学が有効な契約にもとづき設立された以上、その設立契約は財産の自由の一環として憲法上の保護を受け、後法の制定によって契約内容を実質改変することは許されないというものであった。同判決により、すでに設立されている私立学校の地位は保障されることが明らかとなる。しかしながら、私立学校の本源的な存在事由は、この *Dartmouth* 事件判決は触れるところがなく、私立学校の憲法上の位置づけが挙証されるにはなお歳月を要した。

私立学校存立の法的根拠が間接的にせよ、その本質にもとづいて説示された事例は、1923年の *Mayer v. Nebraska* 事件判決まで待たなければならない。ネブラスカ州の、「外国語の授業に関する法律(1919年制定)」によれば、州内の全ての学校における第8学年修了以前の生徒に対する授業では、英語以外の言語の使用を教師に禁じていたにもかかわらず、一教師が、10才の児童にドイツ語を教えたというのが本事件の発端であった。教師に対する不利益処分が争われた州レベルの裁判では州側の主張が容れられたものの、連邦最高裁判所は、「Rights of teachers and parents in the matter of foreign language instruction (教師と親の外国語教授に関する権利)⁽¹⁹⁾」を認め、教師の逆転勝訴が確定した。⁽²⁰⁾

本判決は、ドイツ語教育の可否を素材に、教師の教育の自由、親の教育の自由は、連邦憲法第14条の「適正手続き」条項の保障する自由権の領域に属することを明らかにしたことに加え、親の教育の自由の内実に公定の教育内容以外のことを私立学校において学ばさせる自由があることをも明確にした。そ

の意味で、この *Nebraska* 事件判決は、私立学校存立の法的根拠が、連邦憲法修正第14条の保障する親の教育の自由由来するものであるという唆示を与えてくれるはじめての判決でもあったのである。

かかる系譜をひきつつ私立学校存立の法的根拠についてより掘り下げた判示がなされた事例が、1925年の *Pierce v. Society of the Sisters of the Holy names of Jesus and Mary (and Pierce v. Hill Military Academy)* 事件判決である。事件の概要は、オレゴン州内に居住する8才から16才までの児童・生徒に原則として公立学校への就学義務を負わせることを骨子とする州法の施行が争われたというものである。判決では、「Rights of attendance at private school (私立学校に就学する権利)」⁽²¹⁾も *Nebraska* 事件の例と同様、それは連邦憲法修正第14条の保障する自由権であるとし、何人たりともこれを侵害しえないことをあらためて確認した。と同時に、本判決は、「子どもは単に州の被造物ではなく、子どもを養育し、その運命を左右するものこそが、子どもに将来なさなければならぬことを認識させ、そのための準備をさせる高度の義務をともなう権利を有」⁽²²⁾すると説示したうえで、こうした権利は、子どもの本源的監護者である親の教育の自由由来するものであることを言明した。すなわち、本判決を通して、私立学校存立の法的根拠は、私立学校における教育の自由、私立学校に就学する自由(私立学校選択の自由)等を内実の一つとする親の教育の自由に存することが明白にされたのである。

もちろん、以上これまでの判例においても、親の教育の自由の絶対性が認められたわけではない。また、これらの連邦最高裁判所判決は、あくまで私立学校教育の権益の不可譲性を立証したにとどまり、近代学校教育制度における公立学校教育の重要性を軽んじているものでもない。だから例えば、親が子どもを公立学校に就学させながら、該学校の(州あるいは地方教育委員会の定めた)教育内容を拒否させる権利を有するの可否かという点については、上掲の諸判決のみから結論づけることはできないし、それは今日なお未解決の問題となっている。

先進自由主義国家アメリカにおいても、「国民教育」という今世紀の一大理念の、公的教育機関を必要不可欠の主要素とする近代学校教育制度樹立・整備への要請は、私立学校の存在事由を一度は問い直す歴史的必然を伴うものであった。しかし、同国の私立学校は、公的機関といえども事実上私立学校の存立が困難となるような法令の制定や政策をとることはいうに及ばず、その教育内容を一方的に統制することは、親の教育の自由に対する重大な侵害であり許されないという憲法法理を1920年代の連邦最高裁判所判決を通じて確立せしめたのである。

以上を念頭に置くと、CIEが、学校の設置主体上私立と看なされる学校は、公的機関からの「支配・統制」の関係には本来なじまない存在であると考え、私立学校行政は非権力的なものであるべきとする意向を有していたことはまず疑いえないところであろう。そうであればこそ、日本私学団体総連合会の要求に、一見寛大に過ぎると思われる理解を示したことにも納得が行こう。ただし、一言付言するなら、日本側の私立学校関係者達が、CIEの考えの背景にある親の教育の自由の「とりで」としての私立学校観をどこまで理解していたかは疑問である。私立学校存在の根基に係わる判例等の蓄積のない当時のわが国にあって(もっとも、今日でも事情は同じであろう)、日本私学団体総連合会による種々の要求も、戦前・戦中私立学校行政に対する単純な反発に起因するものであったことは充分想像できるからである。

しかし、ともかく、戦後教育法制出発時の理念は、学校教育の公共性を侵さない範囲であるならば、

私立学校が各校各様の教育理念を教場における日々の教育活動に活かすため、教育内容を自律的に構成・決定することを拒むものではなかった、といつてよいだろう。私立学校行政は、常にかかる理念との対比のなかでその是非が問いつけられなくてはならないのである。

さて、学習指導要領は、昭和26年に最初の改訂を向かえる。「試案」の文字もそのまま残された改訂版の本文をみると、「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」、「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」等とあるように、昭和22年学習指導要領とほぼ同意の表現が並んでいる。ここでは、未だ、学習指導要領の遵守は要求されていない。根拠規定である学校教育法施行規則第25条の文言に若干の変化が見られるものの、学習指導要領の位置づけ自体を変革させる意図があつての改正とまではいえないだろう。

このように考えてくると、この昭和20年代前半は、教育委員会法、私立学校法はじめ憲法・教育基本法を主軸とする戦後教育法制の指導理念をほぼストレートに継受する諸教育法令が陸続と制定、定着していたという事実を併せ思うなら、戦災からの復興をとりあえずなした私立学校にとって、教育活動を自律的に展開しうる条件が最も整っていた一時期であつた、と評価することができる。

しかしながら、文部当局の「巻き返し」が始まるのは時間の問題であつた。まず、翌昭和27年になると、先の文部省設置法附則第6の但書以下が削除される。この法改正により、学習指導要領の作成権は文部大臣が独占することになる。これは、「教育の中央集権化」の復活を意図しはじめていた文部当局が⁽²³⁾、「教育の地方分権主義」を公然と否定した第一歩であり、もとより大いに問題としなくてはならない。ただ、より重要な問題は、憲法・教育基本法、または学校教育法といった戦後教育法制のいわば最高規範法に内在する理念が、低位規範法令の改正によって実質骨抜きにされてしまったことにある。以後、わが国の教育法制は、総じてかかる常套手段によってじゅうりんされてゆく歴史をたどることになる。

3. 私立学校統制としての学習指導要領

その象徴的事例が、昭和33年8月の学校教育法施行規則第25条の改正である。同改正を受けて、同年10月1日、戦後2度目の全面改訂をおえた学習指導要領は、文部省告示第80号として「告示」された。文部当局は、この改正を境として、学習指導要領の基準性に加え、拘束性をもあらたに主張しはじめる。⁽²⁴⁾

改正条文は、「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学習指導要領によるものとする」とあり、「公示」という形式は、国家行政組織法第14条第1項の、「各大臣、各委員会及び各庁の長官は、その機関の所掌事務について、公示を必要とする場合においては告示を発することができる」との規定にもとづくものである。そこで、大筋において文部当局は、告示たる学習指導要領は、「国家行政組織法第14条に示す公示のしかた」に則り、学校教育法第20条、同第106条第1項の委任を受けた同施行規則第25条の再委任により文部大臣が定立するものであるから学校教育法の内実要素であるに他ならず、それゆえ法的規範力、つまりは拘束性がある、と説く。

こうした見解に対する批判はひとまずさておき、学習指導要領の内容は、それ以前のものとは比べどのように変化したのか。「各学校においては、……小学校学習指導要領、教育委員会規則等の示すところに従い(傍点筆者)……適切な教育課程を編成するものとする(同)」等とされ、上の文部当局の主張に呼応するかのよう、従来の表現とは異なる統制色の強い語調に改められている。また、小学校・中学校学習指導要領からも「試案」の文字が省かれ、⁽²⁶⁾昭和22年来試案として示されてきた学習指導要領に、体裁上の終止符も打たれたかたちとなった。

さらに、同じく昭和33年、文部省設置法施行規則第5条の3(現第9条の8)の規定追加によって、初等中等教育における教育課程の基準に関する調査や、教育課程に関する指導助言を職務とする「教科調査官」のポストが新たに設けられたことも見落とすことはできない。すでに、学習指導要領の作成に関しては、文部大臣の諮問に応じて教育課程に関する事項を調査審議する機関として教育課程審議会が設けられていた。にもかかわらず、屋上屋を架すような官職の新設は、教育課程作成における官僚支配の思惑があつたのこと以外の何物でもなかろう。学習指導要領作成手続における教育課程審議会の役割をことさら強調することにより、文部省の権限はあくまで形式的なものであるとする旨の論も見られるが、かつての教育課程担当課課長の、「学習指導要領を作るときは、教科調査官がそれぞれイニシアチブをとるわけです」⁽²⁸⁾との発言とは明らかに矛盾する。同発言は、一調査官の考えが、全国の小学校・中学校・高等学校の教育内容を規定してしまうという実体をはからずも物語っている。

その後、学習指導要領は、文部省告示の形式をとり続けながら、昭和43年、同52年と全面改訂を行い、平成元年の全面改訂を経て今日に至っている。このなかで、私立学校にとって声を大にして批判しなくてはならないのは、平成元年学習指導要領に盛り込まれた、俗にいうところの日の丸・君が代義務化規定、すなわち、同要領の特別活動の章における、「入学式や卒業式などにおいては、その意義を踏まえ、国旗を掲揚するとともに、国歌を斉唱するよう指導するものとする」との一文である。

前述の文部当局の解釈にしたがえば、これにより、全国の小学校・中学校・高等学校の教師は、児童・生徒に対して日の丸の掲揚と君が代斉唱の指導義務を法的におったことになる。そもそも、日の丸・君が代は、日本の正式な国旗、国歌であるのか、という疑義はこの際さておくとしても、専ら国が、個人の良心、表現の自由に密接にからむこのような事項を定めることは、仮に学校教育の一環として行われることであっても今日許されるのであろうか。

確かに、教育権の所在につき一応の決着を見た⁽²⁹⁾とされる、いわゆる最高裁学テ事件判決の立場を踏襲すれば、国に一定の範囲内で教育権があると看なすことは可能である。しかし、同判決も、国に無制限の教育権能があると説示しているわけでは決していない⁽³⁰⁾。まして国が、個人の良心、表現を抑圧するような教育内容行政を推進することができる⁽³⁰⁾とは一言半句も述べられていないのである。むしろ、必ずしもその全容・程度は明らかではないが、親は、子どもに対する自然的関係により、子女に対する教育の自由を有し、その一つとしての「私学教育の自由」があることを明言している。

文部当局の主張が正しいとするのなら、例えば、ミッション・スクールの卒業式でも君が代を歌うことを強制されるということになりかねず、私立学校にとって建学の精神発露の場として重要な儀式である卒業式のあり方までが統制されるに及んでは、「私立学校教育の自由」なる言葉はもはや觀念上のものだけになってしまうことは自明であろう。西原春夫早稲田大学総長(当時)は、「教課審では、私学

には建学の精神に基づく教育方針があるので、掲揚、斉唱を強制しないよう指導要領の運用面で配慮して欲しい⁽³¹⁾」と発言したとされるが、仮に配慮がなされなかったらどうなるのだろうか。

この点に関連し、西岡文部大臣は、参議院文教委員会において次のような答弁を行っている。「我が国には、私立の学校もたくさん存在をし(略)国公立の特に義務教育の場と私立の義務教育の場におきましてはそれぞれ若干、例えば入学式や卒業式のありようが異なる場合がある」ので、「(国旗の掲揚・国歌の斉唱について)強制ということを行わない場合がある、その含みを持たせて『するものとする』⁽³²⁾というふう⁽³²⁾に決定をした」と。

しかしながら、日の丸掲揚、国歌斉唱の問題は、「強制ということを行わない場合がある」といった程度の弁明で済む問題ではなく、戦後教育法制全体像の理解に係わる問題なのである。特に、私立学校関係者は、日の丸・君が代問題は戦後教育法制が内包する私立学校教育の自由の本質を変容させてしまう危険性をはらんだ問題である、ということ⁽³²⁾を充分自覚する必要がある。

裁判所は、学習指導要領に関していかなる判断を示しているのだろうか。いわゆる伝習館訴訟事件における一連の判断を概観してみる。

まず、原審の福岡高等裁判所は、きわめて形式的な学習指導要領委任立法説を授用し、学習指導要領には法規としての拘束性が認められると判示している⁽³³⁾。本件上告審も、原審のかかる判断を再検することなく是認し、同判決によって判例上はあたかも学習指導要領に拘束力のあることが確定したかの様相を呈している。しかし、両判決は、告示(としての学習指導要領)が行政立法たるか否かは、その内容いかんによるとする原告主張について省みることがないばかりか、「学習指導要領の作成を根拠づける学校教育法の該当条文については全く変更なく、ただ文部省令である同法施行規則が改訂され(略)告示することに変更されただけである。(略)内容そのものを定める根拠法規が前述のとおり変更されていない以上、(学習指導要領は)それ以前(昭和22年、同26年学習指導要領)と同様の性格のもので」あるとの主張に対しても何等解答らしい解答は提示していない。いいかえれば、累述してきた戦後教育法制出発時の理念を吟味することなく、学習指導要領のあり方を改正を重ねた省令次元とのかかわりのなかのみで捉えるという誤りを侵している。まさに「木を見て森を見ぬ」検討・判断であるとのそしりを免れえないものである。

これに対し、第一審福岡地方裁判所判決は、学校制度的基準説に依拠しつつ、学習指導要領の教育内容・方法部分については拘束力を認めず、訓示規定であるに過ぎないとする。同判決は、教育法制の総体的解釈を行いながら、学習指導要領を、「法的拘束力のある条項と指導助言文書たる条項」に分け、学校制度に関連する教育課程の規則に関する条項のみが前者に該当するという判断を示したのである。ちなみに、伝習館訴訟事件の舞台は県立高等学校であったが、以下、いかなる意味においても、私立学校は、教育内容・方法について、学習指導要領の拘束を受けるものではないという点に焦点を絞りを進める。

これまで見てきたことより、憲法・教育基本法等にもとづく教育課程の編成原理はその基準に優先する、という原則を踏まえれば、教育課程の基準は教育課程の編成原理に従属し、原理に違反する基準は無効⁽³⁵⁾という他はない。基準の定め方いかんで、原理・原則を事実上無視できるというのであれば、そもそも憲法、教育基本法、学校教育法を定めること自体、全く無意味であるからである。そうであるな

ら、「学校」という特別な地位を認めるにふさわしい最低限の全国基準、例えば高等学校教育の場合、教育課程の構成要素、各教科、科目及びその単位数といった学校「制度」に関連する部分については格別、教育内容・方法といった個人の価値観に係わらざるをえない基準部分については、個人・団体を問わず、何が憲法・教育基本法等の原理に合致した教育内容・方法であるのかということ特定する権能を有した地位にあると思われる者は見出しえない以上、「拘束力」を認めることはできない、というべきである。先の伝習館訴訟事件福岡地方裁判所判決も、原則的にはこうした認識に立つものであった。仮に百歩譲って、国にその地位を認め、かつ国の定める一定の教育内容・方法は、戦後教育法制原理の枠組に収まるものであると推認するにせよ、それを、私立学校に対してまで強制的に遵守させることはできない、と解すべきである。

繰り返した述べてように、歴史的に確認されてきた「親の教育の自由」を担保する存在としての私立学校にあっては、全く同質とはいえないまでも該学校建学の精神・理念は親の教育の自由の内実である親の教育方針の代替であるとも考えられ、それらは公定の教育内容・方法よりも優先的に扱われるべき筋合のものだからである。つまり、憲法・教育基本法等の理念に合致する教育内容・方法であっても、授業時数・時間にあらかじめ一定の制約があるのであれば、該私立学校の判断である内容のみを特にとりあげ、ある内容には触れないということも生じよう。あるいは、学習指導要領が網羅していない事項であっても、教育上好ましいと思われることを独自の方法で教授することもありえよう。その場合、こと私立学校においては親の教育権の国の教育権に対する始源性・高権性を確認する必要上、各学校固有の価値観にもとづく教育活動の方を保障しなくてはならない、ということなのである。もっとも、親の教育権とはいえ、これを絶対視できないことはすでに述べた。私立学校教育だからといって、教育内容が反社会的なものであったり、著しく偏向したものであるときは、親の支持があったとしても、学校教育の本質上許されないことはいうまでもない。しかし、一般論としていえば、私立学校の教育内容・方法を細部にわたり拘束する法律・行政規則は、前節で検討した戦後私立学校法制本来の趣旨とは全くそぐわないものであり、違憲の疑いがある⁽³⁶⁾。私立学校法制立案に携わった関係者達が、文部省内の特定部局が作成する学習指導要領の規定によって、私立学校の入学式、卒業式のあり様が統制される今日の状況を意図していたはずはなからう。そう考えてくると、旧西独のように、学習指導要領 (Bildungspläne) も、私立学校に対しては、「たんなる (教育)⁽³⁷⁾情報」であるか、少なくとも教育内容・方法に関する事項については、法的にかく位置づけることが相当であろう。

4. おわりにかえて

以上、とかく公立学校と学習指導要領の関係のみが問題とされがちであったなかで、あえて私立学校と学習指導要領の関係を検討したのは、私なりの次のような問題意識があったことによる。

「はじめに」でも述べたように、現在のわが国の学校教育は岐路に立たされている、といってよい状況にある。しかしながら、文部当局は、学校管理体制を強化することで問題解決の糸口を探り、教師達はそれに反発を重ねるという図式は十年一日のごとく変化がない。そこでは、子ども不在の議論だけが一人歩きをしているようにも見受けられる。昨今の大都市部における私立小学校・中学校人気は、そう

した議論とは一定の距離を保ち、親や子どもの多様な教育要求に配慮しつつ、独自の教育活動を先導的に模索してきた多数の私立学校の姿勢があらためて評価されだしたからであろう。

しかし、今次学習指導要領の改訂は、私立学校の教育活動に対しても、いわば「投網」がかけられる懸念を強く生じさせるものであった。私立学校が、公立学校と同じ土俵に引き寄せられてしまえば、自らの教育要求を満たしてくれる学校を親や子どもが選択することは今以上に困難となろう。それを回避するには、学習指導要領が、私立学校の「教育活動部分」については助言的役割しか有しえないということを確認しておく必要があると思われた。私立学校教育が名実ともに自由化されれば、結果的に公立学校にも有用な教育実践理論を提供することにもつながろう。自由化により、教育内容の質的低下をきたす私立学校が出てくることも考えられないではないが、そうした学校は、おのずと親や子どもの選択権行使の対象とはならなくなるだけである。

(註)

- (1) 臨時教育審議会設置法第1条
- (2) 例えば、昭和59年8月16日付毎日新聞は、臨教審の会長人事を含め、設置に肯定的姿勢を示す公明・民社両党と、反対の立場を表す社会・共産両党の見解を掲載している。
- (3) 臨時教育審議会「臨教審だより臨増8」第一法規 1987
- (4) 臨時教育審議会最終答申 第4章 第1節
- (5) 拙稿「日本国憲法における私立学校の法的地位」55頁 鹿児島女子短期大学紀要 第25号 1990
- (6) 昭和33年の全面改訂の趣旨説明で、当時の内藤初等中等教育局長は、「学習指導要領を法的拘束力をもつ分と、しからざる部門とにいたしたのが、今回の改正の第一点」であると述べている。
- (7) いわゆる、伝習館訴訟事件 第二審福岡高等裁判所判決。
- (8) 米國教育使節團報告書「新教育基本資料とその解説」317-399頁 学芸教育新社 1959
- (9) Civil Information and Education Section. 本文でも指摘しているように、教育関係法令の立案過程における実質的な権限を掌握していた。
- (10) 木田 宏「証言 戦後の文教政策」76頁 第一法規 1987
- (11) 高木太郎「学習指導要領の法的性格の変遷—試案から基準まで」『現代教育科学5月号』79頁 1968
- (12) 永井憲一「戦後の教育課程法制と学習指導要領」『法律時法4月号』9頁 1990
- (13) 安嶋 彌「戦後教育立法覚書」19頁 第一法規 1986
- (14) 同上 20頁
- (15) 有倉遼吉・天城 勲「教育関係法Ⅱ」24頁 日本評論社 1958
- (16) 記念座談会「私立学校法制定当時を偲ぶ」11-15頁 日本私立中学高等学校連合会 1979
- (17) 前掲「証言 戦後の文教政策」124頁
- (18) Clark Spurlock, *Education and the Supreme Court* University of Illinois Press Urbana 1955 pp. 17-28
- (19) Ibid. ; p. 162

- (20) E. C. Bolmeier, *Landmark Supreme Court Decisions on Public School Issues on 1973* pp. 14-17
- (21) Clark Spurlock, *op. cit.*, p. 169
- (22) 佐藤 全 「親の教育義務と権利」 256頁 風間書房 1988
- (23) 前掲 「戦後の教育課程法制と学習指導要領」
- (24) 前記 (註6)
- (25) 本規定は、監督庁を「当分の間」文部大臣と定める経過規定であって、この監督庁が、本来、地方教育委員会を指すべきことは本文でも述べた通りである。
- (26) これより先、昭和30年の高校「一般編」改訂で、「試案」の文字は省かれていた。
- (27) 菱村幸彦 「教育課程行政の現状と問題点」『日本教育行政学会年報4』 32-33頁 1978
- (28) 前掲 「証言 戦後の文教政策」 407頁
- (29) 昭和51年5月21日学力調査最高裁判所大法廷判決 刑集30巻5号 615頁
- (30) 「本来人間の内的的価値に関する文化的な営みとして、党派的な政治的観念や利害によって支配されるべきでない教育にそのような政治的影響が深く入り込む危険があるときは、教育内容に対する右のごとき国家的介入についてはできるだけ抑制的であることが要請される」とし、「一方的な観念を子どもに植えつけるような内容の教育を施すことを強制するようなことは」憲法26条、13条の規定上から許されないと説示、国の教育権を制約的に扱っている。
- (31) 読売新聞、平成元年2月11日付
- (32) 「日の丸・君が代と新学習指導要領」 148頁 エイデル研究所 1990
- (33) 「本件学習指導要領は、学教法43条、106条1項、同法施行規則57条の2の委任に基づいて、文部大臣が、告示として、普通教育である高等学校の教育の内容及び方法についての基準を定めたもの」とのわずかな一文が、学習指導要領の法規性を理由づける唯一の説示である。
- (34) 福岡地方裁判所 昭和45年(行ウ)50号 昭和53年7月28日判決
- (35) 三輪定宣 「教育課程編成と学校の裁量権」『季刊教育法 81号』 26頁 エイデル研究所 1990
- (36) 結城 忠 「私学の自由と学生的基本的人権」『私立大学の社会的構造』 60頁 国立教育研究所 1978
- (37) 同上 60頁