

日本における教育課程法制の検討(三)

浪 本 勝 年

はじめに

- 一 教育課程とはなにか
 - 二 戦前日本の教育課程法制の検討
 - 1 第一期―揺らん期
 - 2 第二期―確立期
 - 3 第三期―完成期(以上五六号)
 - 三 戦後日本の教育課程法制の検討
 - 1 否定的処置の段階―一九四五年
 - 2 積極的処置の段階―一九四六年
 - 3 教育課程法制の成立と展開
 - 四 行政解釈にみる学習指導要領の性格の変遷
 - 1 「試案」の時代―一九四七～五八年
 - 2 「法的拘束力」の時代―一九五八年～現在
 - 五 判例にみる学習指導要領の法的性格
 - 1 判例内容の概観(以上本号)
- (1) 学校教育法の規定
- (2) 学校教育法施行規則の規定
- 4 教育課程法制の問題点
- (1) 「教科に関する事項」について
- (2) 監督庁の規定について(以上五八号)

四 行政解釈にみる学習指導要領の性格の変遷

国民的論議を呼んでいる「習熟度別学級編成」など、高等学校の極端な多様化・弾力化の方向を示した新しい高等学校学習指導要領（一九八二年度より学年進行により実施）が、去る八月三〇日に告示された。これにより、昨年七月二三日に告示された小・中学校の新学習指導要領とセットとなり、小・中・高の各学校の新しい教育課程の方向が出そろったこととなり、改めてそれらの総括的検討が、教育界でなされている。しかし、その論議の多くは、いきり学習指導要領の内容的側面の検討に入っているようである——もちろんそのこと自身もきわめて重要である——が、同時に形式的側面も、実際の教育課程編成にあたっては問題となってくる。そこで、以下において、しばらく学習指導要領の性格について考察していくことにする。まず、行政解釈の変遷をおさえ、次に教育課程をめぐる紛争が裁判化したもののうち、判決において学習指導要領の性格について判示されたものの検討を行なってみよう。

まず、学習指導要領の性格に関する行政解釈（文部省解釈）の変遷についてながめてみよう。

結論的にいうならば、改訂のたびごとに、その「基準性」や「拘束性」は強化されてきた、といえるが、その概略を歴史的に考察するならば、次のようになる。

1 「試案」の時代——一九四七～五八年

一九四七年に初の「学習指導要領一般編」が刊行されたが、その表紙には「試案」と明記されており、本文の中でも第7表のように教師の手びきであると述べていたし、また一九五一年発行の改訂版においても、表紙に「試案」と書かれていることはもちろん同趣旨のことを述べている。当然とはいえ、このような趣旨の文章は、一九四七年版・

第7表 学習指導要領の性格に関する文部省見解の変遷経過一覽

| | | | |
|--|--|--|---|
| <p>○ 47・3・20 『学習指導要領一般編（試案）』二ページ。 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目的でつくられたものではない。新しく児童の要求と社会の要求とに応じて生まれ た教科課程をどんなふうにかして行くかを教師自身が自分で研究して行く手びきとして書かれたものである（「序論」 の「なぜこの書はつくられたか」）。</p> | <p>○ 51・7・10 『学習指導要領一般編（試案）』二ページ。 学習指導要領は、学校が教育計画をたて、これを展開する際に参考にす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、地域の社会の事情や、児童生徒の興味・能力・必要に応じて、これ を創造的に用いねばならない（「序論」の「学習指導要領の使い方」）。</p> | <p>○ 55・10・26 『文部広報』一九五五年二月三日号。 学習指導要領の基準性について 学校教育法第四三条および第一〇六条により、高等学校の教科に関する事項を定める権限は、文部大臣にある。文部 大臣は、この権限に基き、高等学校の教育課程は、学習指導要領の基準によると定めている。（同法施行規則第六五条 および第二五条）従って、学習指導要領の基準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。ただし、学習指導要領の示すところに従い、弾力性が認められているものについては、その弾力性の範囲内で教 育課程を編成し、これによる教育を実施しうる。</p> | <p>○ 58・8・1 『文部時報』一九五八年九月号、七ページ。 （内藤善三郎初中等教育局長）従来は「学習指導要領は、学校教育法施行規則によりまして、学習指導要領の基準 による。」というように規定されておりました。この指導要領は、目標あるいは内容、その取扱、こういうような部</p> |
|--|--|--|---|

門と、指導方法、教師の手引書等に相当するような部門につきまして、相当詳細な説明が加えられておるわけでありませぬ。今回わたくしどもが規定いたしましたものは、各教科の目標、内容、その取扱、あるいは指導計画についての基本的な事項だけにとどめまして、教師の手引あるいは学習指導法につきましては、これを別の指導書にゆずりました。これを国の基準として告示で公布するつもりであります。その面におきましては従来どおり法的拘束力をもってくるわけでありませぬ。そうして別に、教師の手引書あるいは指導書を教師の参考書として刊行するつもりでございます。この点は法的拘束力はございません。ですから従来の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ましたのが、今回の改正の第一点でございます。

○ 77・10・31 諸沢正道初等中等教育局長監修、上田一郎同局中学校教育課長・広田史郎同課長補佐著『中学校新教育課程の解説・総則』二八ページ、一九七七年、第一法規。

学習指導要領は、法令上の仕組みからみれば法規の一種であり、法規たる性格をもっている。この意味は、学校及び教員は教育を行うに当たってはこの基準に従わなければならない、違反があれば是正のための措置が取られなければならない、更に訴訟の際には他の法令と同じく裁判の規範となるということである。

○ 78・1・10 文部省初等中等教育局地方課編『教育委員会月報』一九七八年一月号、「法令用語」欄。

学習指導要領を設ける趣旨は、各教科等の目標、内容等について大綱的な基準を定め、法律の定める教育の目標の実現を図り、学校教育の水準を維持することにある。

学習指導要領は、学校教育法の委任によって定められるもので、法律を補充するものとして法的拘束力を有する。従って学習指導要領に反する教育を行うことは許されないが、学習指導要領自体が、地域の実情等に依じて弾力的な運用ができる内容を含んでいる。

五一年版の『学習指導要領各教科編』（試案）にもくりかえし述べられている。また学習指導要領の奥付をみると「著作権所有・文部省」と書かれており、文部省の一著作物であることが明らかにされていた。これらを総合的に考えるならば、この時代の学習指導要領は、教師の「手びき書」、あるいは「参考書」といった程度の軽い指導・助言的文

書であったといえよう。

2 「法的拘束力」の時代——一九五八年～現在

一九五三年に小・中学校の社会科改訂をめぐり、学習指導要領の「基準性」が問題となったことがあるが、そのときは、従来通りの指導の資料たるにとどまった。

しかし、文部省は、一九五五年一〇月に行なわれた「全国都道府県指導部課長会議」において、「学習指導要領の基準性について」という見解を示したが、その中で、「学習指導要領の基準性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」と説明しはじめたのである。日本教育学会は、このとき、「学習指導要領およびそれに関係ある法規をそのままにし、ただ行政解釈を変えるだけで、学習指導要領をまったく異質なものとし、教育行政の性格を一変するような、重大な改革を行なうことが許されるであろうか」という「高等学校教育課程に関する法的見解」（一九五五年一月二五日付）を発表し、文部省の恣意的な解釈に対し、深刻な疑問と鋭い批判を行なったのである。

文部省はこうした学会をはじめとする国民の声をきくことなく、ついに一九五八年の小・中学校の教育課程の改訂にあたって、学習指導要領を『官報』に公示し、法的拘束性をいっそう強化する姿勢を示した。そして今回の一連の改訂にあたって、基本的には大綱的な内容を示すと称しながら法的拘束性をつよめる方向で作業が進められたのであった。

五 判例にみる学習指導要領の法的性格

前述のように、学習指導要領をめぐる教育界における紛争や対立は、「試案」時代には当然のことながらほとんど

みあたらないが、法制上の際立った改正が行なわれていないにもかかわらず、行政解釈（文部省解釈）が大きく変わり、「法的拘束力」を付与するということになったため、教育界は大ゆれし、文部省・教育委員会等の行政側と、各県教職員組合等を中心とする日教組（日本教職員組合——各都道府県・高教組の連合体）側との対立が顕著になってきた。とりわけ、一九五八年の小・中学校学習指導要領の改訂告示化と前後して、教育課程の伝達講習会や、学習指導要領の到達度をみることを目的とし、学習指導要領にそって問題が作成された文部省の「全国一せい学力調査」（いわゆる学力テスト、以下「学テ」と略省する）などをめぐって、激しい対立がおこった。民主教育の破壊につながるころした伝達講習会の開催や学テの実施に反対し、日教組が全国規的規模でその阻止闘争を展開したが、それが地方公務員法三七条（争議行為等の禁止）等に違反するとして、組合幹部等が刑事訴追をうけることとなり、これらの事件が裁判所で審理されることとなった。

かくして、裁判所はこうした事件の判決の中で、学習指導要領の性格についても判断せざるを得なくなってきた。以下、この点について、ふれている判例をとりあげて、検討しよう。

まず、関連する検討対象の判例を一覧表にしてみると、次の第八表のようになる。

第八表 学習指導要領の法的性格について判断している判例一覧表

| 判例 番号 | 裁 判 所 | 判決年月日 | 事 件 名 | 出 典 |
|----------|-------|---------|-----------------------|-----------------|
| ① | 東京地裁 | 52・3・19 | 朝連学園法人設立許可取消事件 | 行集三卷二号三九六ページ |
| ② | 大阪地裁 | 52・12・1 | 朝連学園学校閉鎖命令取消事件 | 行集三卷一号二三七四ページ |
| ③ | 奈良地判 | 61・3・13 | 奈良県道徳教育講習会阻止事件 | 下刑集三卷三・四号二四五ページ |
| ④ | 大分地裁 | 62・1・10 | 大分県教組技術家庭科講習会阻止事件(刑事) | 下刑集四卷一・二号四二二ページ |
| ⑤ | 大阪高裁 | 62・7・18 | ③の控訴審 | 判時三二五号九ページ |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|----------------|---------|------------------|--------------------|------------------|------------------|-------------|-------------|----------------|-----------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------|------------------|-------------|-------------|------------|------------------|-------------------|-------------------|
| 25 | 24 | 23 | 22 | 21 | 20 | 19 | 18 | 17 | 16 | 15 | 14 | 13 | 12 | 11 | 10 | 9 | 8 | 7 | 6 | | |
| 福岡地裁 | 最高裁(大) | 大阪高裁 | 東京地裁 | 大阪地裁 | 高知地裁 | 東京地裁 | 仙台高裁 | 札幌高裁 | 福岡高裁 | 盛岡地裁 | 旭川地裁 | 大阪地裁 | 大分地裁 | 福岡高裁 | 福岡高裁 | 福岡高裁 | 福岡地裁小倉支部 | 福岡地裁 | 熊本地裁 | | |
| 78・7・28 | 76・5・21 | 75・12・5 | 74・7・16 | 72・5・22 | 10・23 | 70・7・17 | 69・2・19 | 68・6・26 | 67・4・28 | 7・22 | 5・25 | 66・4・13 | 65・4・13 | 12・14 | *5・13 (4・27付) | | 64・5・4 | 64・3・16 | 63・5・25 | 62・9・14 | |
| 福岡県立伝習館高行政処分取消請求事件 | ⑬と⑭の上告審 | ⑬の控訴審 | 第一次教科書検定国家賠償請求事件 | 大阪府茨木市役所学テ(皆悉)阻止事件 | 高知県佐川中学テ(抽出)阻止事件 | 第二次教科書検定処分取消請求事件 | ⑮の控訴審 | ⑭の控訴審 | ⑧の控訴審(上告取下げ確定) | 岩手県教組学テ(悉皆)阻止事件 | 北海道教組旭川氷山中学テ(悉皆)阻止事件 | 大阪高教組府立淀川高学テ(抽出)阻止事件 | 大分県教組技術家庭講習会阻止事件(行政) | ⑦の控訴審(確定) | | | ⑥の控訴審(確定) | ④の控訴審(確定) | 福岡県南原小学テ(悉皆)阻止事件 | 福岡県教組技術家庭科講習会阻止事件 | 熊本県荒尾三中学テ(悉皆)阻止事件 |
| 判時九〇〇号四ページ | 判時八四一号三七・七三ページ | 未公刊 | 判時七五一号五ページ | 判時六九一号九三ページ | 刑月二卷一〇号一一一五ページ | 判時六〇四号三五ページ | 判時五四八号四〇ページ | 判時五二四号二五ページ | 判時四九〇号三四ページ | 判時四六二号五ページ | 判時四五三号一六ページ | 判時四五三号六ページ | 行集一六卷五号八五五ページ | | | 判時三九二号八三ページ | 判時三七七号七六ページ | 判時三八三号九ページ | 教人集三集三八七ページ | 下刑集四卷九・一〇号八六四ページ | |

* この判決は、64・4・27付となっているが、5・13に宣告された。
 ** 判例番号は、のちの引用に使う。

(1) 注 出典のうち、「行集」は最高裁判所事務総局編『行政事件裁判例集』法曹会、「下刑集」は同上編『下級裁判所刑事裁判例

集』、「判時」は『判例時報』（判例時報社、旬刊）、「教人集」は文部省初等中等教育局地方課『教職員人事関係裁判例集』（非売品）、「刑月」は最高裁事務総局編『刑事裁判月報』の略称である。

(2) 右一覽表の他に、次の一の学テ事件等についての判決では、学習指導要領の性格については、直接には触れられていない。

- ① 高知地裁、63・4・24、高知県室戸佐喜浜小学テ（悉皆）阻止事件、下刑集五卷三・四号四〇四ページ。
- ② 青森地裁、63・12・27、青森県中里町教育委員罷免学テ（悉皆）事件、教人集三集五三〇ページ。
- ③ 山形地裁鶴岡支部、64・4・17、山形県大山町西郷中学テ（悉皆）阻止事件（確定）、教人集三集五二三ページ。
- ④ 高松高裁、64・6・3、①の控訴審、下刑集六卷五・六号五九五ページ。
- ⑤ 山口地裁（決定）、65・11・7、山口県宇部市厚南中等学テ（悉皆）懲戒免職処分執行申立事件、教人集四集五七七ページ。
- ⑥ 広島高裁（決定）、66・2・10、⑤の即時抗告申立事件（確定）、教人集四集六九ページ。
- ⑦ 仙台高裁秋田支部、66・9・1、②の控訴審（確定）、判時四六四号一六ページ。
- ⑧ 大阪地裁、68・12・10、大阪教組学テ（悉皆）行政処分取消請求事件、日教組・大阪教組『大阪教組学テ行政処分取消請求事件判決（付録・大阪府人事委員会判定他）』一九六九年三月、タイプ刷。
- ⑨ 山口地裁、71・10・21、山口県学テ（悉皆）作文行政処分取消請求事件、判時六六一号八三三ページ。
- ⑩ 大阪地裁、73・3・1、大阪府立八尾高教育課程編成処分取消等請求事件、判時七二二号、二四四ページ。
- ⑪ 山口地裁、73・3・29、山口県学テ（悉皆）行政処分取消請求事件、行集二四卷三号二一四ページ。
なお、次の学テ事件判決については、所在不明で調査不能であった。
- ⑫ 静岡地裁、72・4・17、静岡県学テ行政処分取消請求事件。

1 判例内容の概観

第八表にみた計二五の判例における学習指導要領の性格についての判示内容を考察すると、次の三つに大別できるように思われる。

① 学習指導要領には、全体的に基準性もしくは法的拘束力があるとする解釈（以下、基準説という）。

③ 学習指導要領は大綱的基準に限り法的拘束力があり、大綱を超える部分については法的拘束力はなく、単なる行政の指導・助言的文書であるとする解釈（以下大綱的基準説という）。

④ 学習指導要領には法的拘束力はなく、単なる行政の指導・助言的文書にすぎないとする解釈（以下指導・助言文書説という）。

各判決の判示内容は、基本的には右の三つに分類できると思われるが、その中でもそれぞれニュアンスの差はある。筆者の考察した結果を、とりあえず第九表のような一覧表にして示しておきたい。

次に、各判例の内容を右の区分にしたがって概観してみよう。

(1) 基準説

④ 地方裁判所段階の判示内容 — ①②③④⑦⑮⑳㉒ —

① 「学習指導要領違反については、……指導要領一般篇第三章所定の時間数の遵守状態を見るに、昭和二十四年九月ないし十一月頃において、東成学園高一年B組では一週五時間あるべき国語の時間がなく、社会が三時間不足し、

第九表 裁判所段階・判示内容別判例一覧表

| 判示内容の説 | 裁判所段階 | | |
|--------------|--------------|----------|--------------|
| | ④ 地裁判例番号 | ⑤ 高裁判例番号 | ⑥ 最高裁(大)判例番号 |
| (1) 基準説 | ⑦⑮⑳㉒ ①②③④ | ⑤⑮ | |
| (2) 大綱的基準説 | ⑭⑯⑲㉑ ⑥⑨⑫⑬ | ⑩⑰㉓ | ㉔ |
| (3) 指導・助言文書説 | ⑧㉔ | ⑪⑱ | |

朝鮮語が正課となっている。城東校五年では……布施校六年一組も……東淀川校では……等の諸事実、又指導要領一般篇第一章一、三に要求される国語能力の獲得への配慮の状態を見るに、舍利寺校では朝鮮語で算数を教えていたのを初め、上記各校の外、港、泉北、寝屋川等の各校において……岸和田校では……事実がそれぞれ認められる。学校教育法第二

十條、同法施行規則第二十四條殊に第二十五條により、小学校の教科課程等については学習指導要領の基準に従うべきものであるから、前認定の事實は右法令の違反である。」(四〇四ページ)。

②「学習指導要領には小、中学校において履修すべき教科及び時間が定められているが、東成学園中学校一年B組では一週五時間あるべき国語科の時間がなく、社会科が所定の時間より三時間不足し、正課とすることのできない朝鮮語が正課として教授され、城東小学校五年では……東淀川小学校では……岸和田小学校では……布施小学校六年一組では……朝鮮中学校二年C組では……が認められる。かように学習指導要領を遵守しないのは、学校教育法第二〇條、第三十八條、同法施行規則第二十五條、第五十五條に違反する。」(二三八〇ページ)。

③「道德教育の時間の特設及学習指導要領の制定並指導者講習会の形式的、實質的違法に就ては、凡そ我が国の如き三權分立の制度下に於ては、行政権の行使にあたり憲法は勿論法律等に基き且つ此等に従うべきものであるが仮にそれが法律に違反する場合でもその違法が明白且つ重大でその処分を当然無効ならしめる場合又は裁判所に於て此の点につき最終的判断がなされた場合を除き権力の発動たる処分は一応適法の推定をうけるのである即ち政府は一応独自の法律解釈のもとに行政権を行使するのであって此の点關係法規の第一次の解釋権は行政府たる政府にあることになるのである。」

本件の道德教育の時間の特設及学習指導要領の制定の法的根拠につき文部省側の内藤及上野両証人の証言によれば学校教育法第二十条第十七条第十八条、学校教育法施行規則第二十四条第二十五条……を挙げている。よつて此の点につき審按するに勿論法規の解釈にあつては異説のあることは往々のことであり弁護人の解釋論も亦一つの見解ではあるが、文部省の上記準拠法規の解釋並之に基く道德教育に関する一連の行政行為が明白且つ重大な過があり此の点に対する裁判所の終局的判断があつたと言う事實のない限り直に以つて形式的、實質的違法であると言ひ得ざるの

みか却って一応適法の推定をうけることになるのである。」（二四七八ページ）。

④「小学校、中学校における教育課程が如何なる機関によりどのように編成されるべきかは教育学上議論の存するところであろうが、各国の例を見ても教科の種類や時間数等についてその大綱は国で決めてよいとされているのが大勢のようである。されば、前記法令によって実施しようとした本件講習会の開催は、文教当局が、右教科について教師自らにおいて自発的自主的に研究することに干渉するものではないが、現場における教育実践の反省を折込ませて（教育課程審議会に諮問して）、中学校の教育課程に技術、家庭科を設け、その手がかりが必要なところから一般的基準として、学習指導要領を示し、各学校でこれに準拠して実際の指導計画を作成して指導を行うよう指導することとし、これに即応して担当教師に研修を行うことを企図したものであることが明らかであるから、中学校教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を行うものであり、正に教育行政の責務であるということができるとは前説示により自ら明白であろう。斯様な教育行政の関与があるからというて、それ自体を以って直ちに不当な支配であるとするのは早計である。」（五一ページ）。

⑦「日本国憲法並びに教育基本法にかかげる理念を学校教育の制度と内容に具現した学校教育法の第三十八条並びに附則第百六条によると、中学校の教科に関する事項は、監督庁である文部大臣が定める旨規定し、中学校の教科に関する事項を定めることが文部大臣の職務権限に属することを明らかにしている。これと文部省設置法第五条（文部省の権限）、第八条（初等中等教育局の事務）、文部省組織令第八条（初等教育局の事務）、第九条（中等教育課の事務等）の規定によって明らかかなように、初等中等教育に関する基準を企画、設定することが、文部省の職務権限とされていることとに徴すれば、文部大臣の職務権限に属する「教科に関する事項」のうちには、教科等を計画的、組織的に学習させる順路を定める教育課程も包含されているものと解して妨げないものというべく、したがって、右職務権

限に基づいて、昭和三十三年八月二十八日付文部省令第二十五号により学校教育法施行規則を改正し、その第五十三
条で、中学校の教育課程中の必修教科である従来の職業、家庭科に代えて技術、家庭科を定め、第五十四条の二の規
定により同年十月一日付文部省告示第八十一号により中学校学習指導要領を公示し、これに拘束力を持たせたこと
は、もとより適法な措置があつて、それが日本国憲法並びに教育基本法に照らして、これに違反するとすべき理由な
く、右指導要領の内容をみても違憲、違法とすべき点はない。例えば技術、家庭科の技術教育について男女別系統を
とつたことも、男子と女子との間に生理的ないし能力的特異性により幾分の差異の存在することは否定しえないこと
ろであるから、その差異に依つてある程度取扱いを異にすることは、むしろ実質的平等にかなうものといふべきであ
つて、憲法並びに教育基本法の要請に反するものではない。しからば教育課程を改訂し、学習指導要領の基準性に法
的拘束力を与えたことが、違憲、違法であるとなす本所論もまた採用の限りではない。」(四〇五ページ)。

⑮ 「学校教育法第三十八条、第六十六条第一項によれば、文部大臣は、中学校の教育課程の国家基準を設定できると
されているので、教育課程編成権は、第一次的には、文部大臣に包括授権されていると解されるから、本件学力調査
の試験問題作成権は、同法第三十八条により、文部大臣に存するものと解される。なお、この点から、学習指導要領
は、法規命令としての効力を持ち、学校及び教育に対し、事項により、強弱はあるが、法的拘束力があるものといわ
なければならぬ。」(一三三ページ)。

⑯ 「学習指導要領に対する弁護人らの見解は、前記(イ)に述べた前提に照すとき採用しえず、教育の普遍性からの脱
政争性の要求を如何に確保するかという高度の政策論は別として、現行法の下においては現行学習指導要領の制定は
文部大臣の権限であり、それは又法的拘束力をもつもので(ただし拘束力といっても事柄の性格上発現の態様が異なる
ことがある)、佐川町教委が、これに準拠して作成した問題によって学力を測定することは何ら違法なものではない。」

(一一二四ページ)。

② 「昭和二二年当初の学習指導要領は試案と明記され、教師に対する手びきとして出されたものであった(昭和二年改訂版も同様)が、右施行規則の改正に伴い学習指導要領が文部省告示として公示されたけれども、このこと自体は何ら学習指導要領の法的拘束力の根拠となりうるものではない。ただし、告示は法令等行政措置の公示形式に過ぎず、この形式がとられたことから学習指導要領に法的拘束力が付与されたものとは到底解されえないからである。しかしながら、本件教科書検定当時の学習指導要領(高等学校用昭和三五年改訂のもの)によれば、その内容は第一章から第三章まで総体三八八頁よりなり、第一章において教育課程の編成、内容等に触れ、第二章において各教科科目ごとに各目標、内容、指導計画作成および指導上の留意事項について述べているが、社会科第日本史については、約五頁にわたり記述されているに過ぎず、その程度もいまだ大綱的基準を示すにとどまり、各教師が創意工夫により適切な教育活動を行なう余地は十分あるものと認められる。

したがって、学習指導要領の有するそれ自体の拘束力はともかく、現実にはこれが検定基準として織り込まれることにより、少なくともその限度で法的拘束力を有することは明らかである。」(八四―五ページ)。

⑧ 高等裁判所段階の判示内容 — ⑤18 —

⑤ 「学校教育法第二〇条、第三八条、第一〇六条によると、小、中学校の教科に関する事項は監督庁である文部大臣が定めるとされており、これらによると、小、中学校において実施すべき学習指導の対象である学科の種類、課目を定めること、教科書を使用すべきか否か等指導方法に関する方針を定めること等教育に関する基準を企画、設定し、その実施に関し指導と助言を与えることが文部省の職務権限とされていることが明らかである。従って道德に関する教育を実施すべきこと及びその実施の方法を設定し、これについて小、中学校において教育の実務に当る者に対

し指導と助言をすることが文部大臣の職務権限に属することはいうまでもなく、それが教育基本法の前文及び各条規に照し同法に違反するとすべき根拠はない。」(一一一ページ)。

「学校教育法第二〇条、第三八条には『教科に関する事項』は文部大臣が定めるとあり、同法施行規則第二四条、第二五条には教科の外教育課程という表現を使用しているが、所論のように前者の教科の表現中には教育課程に該当するものを含まないとし、後者において道徳を教育課程に加えたことをもって、前者の範囲を逸脱した越権、違法の処置と解すべきでないことは、前記のとおり小、中学校の教育を企画し、設定し、その基準を定め、指導することが、文部大臣の職務権限と定めていることに徴し疑いを入れる余地はない。」(一一一ページ)。

「前記文部省設置法関係の法令の根拠上、教育基本法、学校教育法の根本精神に従い、修身科復活となることを排斥し、これを明らかにする限り、いわゆる教科中に道徳を加え、道徳の学習に教科書等の指導書を使用することを定めることも可能であって、許されないことではないと解されるのであって、教科の外に教育課程の表現のあることをとらえて、右施行規則を違法視すべきではなく、学校教育法第二〇条の『教科に関する事項』には、右施行規則にいわゆる教科及び教育課程の趣旨が含まれていると解するのを相当とする。」(一一二ページ)。

「原判決は、道徳教育実施はそれがかかりに違法であるとしても、それが明白かつ重大で当然無効となる場合、又は裁判所において無効であるという最終的判断がなされた場合を除き、一応適法の推定を受けるもの、いわゆる統治行為に属するとし、本件においては一応適法有効の推定を受ける場合に該当するという趣旨の説明をしているということ、は論旨指摘のとおりである。道徳教育実施に関する行政行為がいわゆる統治行為に属し、裁判所の判断になじまないものであるという原審の見解には賛成できない。」(一一三ページ)。

⑱ 「学校教育法第三八条、第一〇六条第一項により、文部大臣は、中学校における教科に関する事項を定める権限

があり、これに基づく同法施行規則および学習指導要領において各学校における教育課程についての定めをしているが、これは教育課程の編成そのものではなく、教育課程の基準の制定であつて、文部大臣には教育課程編成権は存しないものと解するのが相当である。したがつて、本件学力調査が文部大臣の作成にかかる試験問題について実施されるべきものとしたのは疑問であるといわなければならない。（四八ページ）。

（2） 大綱的基準説

④ 地方裁判所段階の判示内容——⑥⑨⑫⑬⑭⑰⑱⑲——

⑥ 「小学校や中学校における教育目標達成の必要上、その教育活動について、日本全国を通じて共通の最小限度の教養につき、大綱の基準を設定する如きは、普通教育の特質より考えてもとより当然であり、子女の両親に代つて教育行政の責任を負うと考えられる国の機関において、右基準を定めることも又、なんら実質的に違法と解すべきでない、従つて、学校教育法第二十条第三十八条、同法施行規則第二十五条第五十五条による学習指導要領の制定せられたことを促えて直ちに不当な行政の干渉となすのは当らない。(ホ)それというのも、右指導要領の如きは、あくまで基準とせられるに止まるのであるから、現実の教育においては更に、これに基いて学校毎に教育課程が編成せられる場合、教育上の創意工夫を凝らすことは、その教育目標を誤らない限りにおいてもとより当然に教師の自由に委ねられるところである。そうして、又このような基準に従つて見ても、なお、教育には前記の如く創造的な広範な活動分野があり、その面における教育者の自由と独立とは充分に尊重せられなければならないこと、もとより当然といわなければならないから、若し仮りに右の如き教育活動のすみずみまで、干渉があり、教育活動が危険に陥るといふことになれば、それが国又は公共団体の管理権の作用としてなされようと、或いは民間や教師の団体等を通じてなされようと、等しく教育の自由を侵害する不当の干渉として、これを違法視し得ないではない。」（八七三—四ページ）。

⑨「学校教育法施行規則第五四条のいわゆる教育課程の基準たる中学校学習指導要領に定めることのできるのは、学校教育法第三八条の明定する『中学校の教科に関する事項』の範囲内たるべきは当然であり、右『教科に関する事項』もこれについての文部大臣による国の基準立法には自ら限界があるべきであって、教育委員会の固有の権限に属する事項は勿論、教員の教育権限内の事項を制限し、これを侵すものであってはならない。また告示は、その表示内容が当然に法規であることを示す法規命令の形式ではなく、各種行政措置の公示の形式に外ならないから、その表示内容は法規命令に限るものでないこと勿論である。従って告示の形式によったからと言ってその表示内容が法規命令になるようなことは絶対になく、その効力は専ら表示内容の法的性質によるのである。

しかるに本件中学校学習指導要領は教育課程につき大綱を示すに止まらず、各教科等の教育内容、方法、教材等につき詳細に定めており、文部大臣による国の基準立法の限界を逸脱していると認められるものがないわけではなく、これらは実際の運用における取扱いの如何に拘らず法規命令としての法的拘束力を持ち得ないものと解すべきであるが、文部大臣には元来教育課程の細部に関して指導助言権があるので、これらについてはその指導助言行為を公示したものであるとしてなお適法と解することができる。果してそうだとすると、実際の運用の面では問題があり得るとしても、本件中学校学習指導要領をもって必ずしも教育基本法第一〇条に違反し教師の教育権限を不当に侵害するものと断じ去ることはできず、所論にいわゆる民主教育を破壊するものとも考えられない。」（七七―八ページ）。

⑫「(1) 文部省が昭和三三年八月二二日附文部省令第二五号により学校教育法施行規則を改正し、これにより、学習指導要領が法的拘束力を持つかの如く運用されていることは前判示……のとおりである。

(2) しかし学校教育法施行規則五四条の二により文部大臣がいわゆる教育課程の基準として中学校学習指導要領を定めることのできるの、学校教育法三八条に規定する範囲内であるべきは当然であり、この範囲内においても、文

部大臣による基準立法には自ら限界があるべきであつて、教育委員会の固有の権限に属する事項は勿論、教員の教育権限内の事項を制限し、これを侵すものであつてはならない。

(3) また告示は各種行政措置の公示の形式に外ならないから、学習指導要領が告示の形式によつたからと言ってその表示内容が法規命令として法的拘束力も持つに至ることは絶対になく、その効力は専ら表示内容の法的性質によるのである。

(4) しかるに前記学習指導要領は教育課程につき大綱を示すにとどまらず、各教科等の教育内容、方法、教材等につき詳細に定めており、文部大臣による国の基準立法の限界を逸脱していると認められるものがないわけではなく、これらは実際の運用の如何に拘らず、法規命令としての法的拘束力を持ち得ないと解すべきであるが、文部大臣には教育課程の細部に関しても指導助言をなす権限があるので、これらについては、その指導助言行為を公示したものとしてみなすことができる。果してそうだとすると、実際の運用の面では問題があるとしても、右学習指導要領をもって必ずしも教育基本法一〇条に違反し、教師の教育権限を不当に侵害するものと断定することはできない。（九一四―五ページ）。

⑬ 「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、教育基本法一〇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（文部省組織令九条一項口参照）。のみならず、憲法九二条、九四条、地方自治法二条三項五号、地方教育行政法二三条等の規定によると、我国教育法制は、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。

したがって地方教育行政法二三条五号、三三条、四九条等によって、地方教育行政機関である教育委員会に公立学校における教育課程の基準を設定する権限が認められている以上、文部大臣の前記教育課程基準設定権は、この地方教育行政機関の権限を害しない程度のものでなければならぬ。すなわち文部省の右権限は更にこの点からも制約を受けるのである。これらの点を総合して考えると、学校教育法四三条（三八条二〇条）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。

現行法上文部大臣に与えられている教育課程の基準設定権が右の範囲に限られるとすると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。いわんや文部省が本件のごとき具体的な学力調査の試験問題を作成し前記方法により学力調査を実施しその結果の報告を義務づけることは文部省の権限を踰越するものであり、行政権を以て不当に介入し、支配するものである。これは教育基本法一〇条一項に違反する。（一〇ページ）。

⑭ 「学校教育法第三八条等の規定をみると、同条が文部大臣に対し教育課程の第一次的、包括的な編成権を与えたものとはとうてい解されず、同条により、文部省が学校教育の内容や方法について詳細な規定を設け、教員の教育活動を拘束するというようなことは、法の予想しないところだといわなければならない。むしろ、同条は、初等、中等教育が義務教育であること等を考慮し、その教育課程の編成について、文部大臣が（前記の教育の独立および教育行政の地方自治等を尊重しつつ）大綱的な基準を設定すべきものとした趣旨に解するのが相当である。したがって、学習指導要領のうち、右のような大綱的な基準の限度を越える事項については、法的拘束力がなく、単に指導、助言的

な効力を持つにとどまると解すべきである。

このように考えると、文部省が本件学力調査を通じ教育活動の内容に影響をおよぼすということは、それ自体不当であり、仮りにその調査問題が学習指導要領に準拠して作成されていることを考慮しても、なおこれを正当なものとすることはできない。」（二一ページ）。

⑱ 「戦後の日本の教育理念は、のちに検討するように、戦前教育の国家権力によって中央集権的に統制された画一性に基因する弊害を除去すべきものとする視点から出発しており、また、すでに述べたように、教育は本質的に自由で創造的な精神活動であって、これに対する国家権力の介入が極力避けられるべきものであり、右の下級教育機関における公教育の画一化の要請にもおのずから限度があるというべきであるし、また下級教育機関における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、これらが実質的に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の指導性を発揮することができるのであるから、こうした方法によるべきである。したがって、下級教育機関における教育はその本質上教材、教課内容、教授方法などの画一化が要求されるとの理由で、下級教育機関における教授ないし教育の自由を否定するのは妥当でないというべきである。……かくして、教師の教育ないし教授の自由を以上のように解する限り、教師に児童、生徒にもっとも適した教材および方法を判断する適格が認められるべきであり、教科書の採択についても主要な役割を与えられるべきであるから（前記「教員の地位に関するユネスコ勧告」六一項参照）、国が教師に対し一方的に教科書の使用を義務づけたり（昭和二六・一一・一〇委初三三二二号初中局長回答参照）、教科書の採択に当たって教師の関与を制限したり、あるいは学

習指導要領にしてもその細目にわたってこれを法的拘束力あるものとして現場の教師に強制したりすることは、叙上の教育の自由を照らし妥当ではないといわなければならない。」(五一ページ)。

⑳「現行憲法及び教育基本法一〇条の規定並びに同法の他の教育関係法規に対する優位性や教育の本質に照らして考えると、文部大臣が教育の内的事項である教育課程につき具体的詳細な規定を設けて個々の教員の実施する教育活動に介入してこれを拘束するような行政立法権があると解することは甚だ困難であるから、前記学校教育法三八条の規定をもって文部大臣に対し教育課程についての全面的行政立法権を付与したものと解することは到底できない。むしろ、同条は義務教育における被教育者側の事情、つまり未成熟のため判断能力、思考能力が成人に比して欠如していることから、同法三六条所定の中学校教育の目標を達成するためには、ある程度全国的、画一性を保持することが要請され、これを充足するため、文部大臣に教育課程の大綱的な国家基準を定める権限を付与した趣旨に解するのが相当であり、その範囲内において法的拘束力をもった行政立法をなしうるが、その枠外の事項については、文部省設置法五条一項一八号、一九号二項、地教行法四八条の各規定により窮えるように、単に指導、助言的な効力を具有するにとどまるものと解すべきである。前掲学習指導要領は、教育課程の国家基準立法であるが、その内容は各教科毎にその全般的目標のほか、各学年別の目標及び内容を詳細に定め、さらに、具体的な教材や教育方法まで指示しており、政府刊行物として一冊の書物の規模をなし、右に述べた教育課程の大綱的基準のみを定めたものと認めることはできないから、右大綱的基準の範囲外の事項は、指導、助言的効力をもつに過ぎないものと解すべきである。」(九八ページ)。

㉑ 高等裁判所段階の判示内容——⑩⑪⑫⑬

⑩「文部大臣は学校教育法第三八条、同法附則第一〇六条により中学校の教科に関する事項を定める権限を有する

ものであるが、その権限は教育課程の大綱的な国家基準設定権に止まると解するのが相当であるので、文部大臣が全国一斉学力調査の試験問題作成権を有するかは疑わしい。その上右試験問題は文部省において学習指導要領を法的基準とし、問題作成委員会の手で作成されているが、この点も亦決して妥当とはいへない。（八四ページ）。

⑰「学校教育法第三八条が文部大臣に、学習指導要領にみられるような教育内容や教育方法についての詳細な定めをなす権限を与えたものとは到底解されず（なお、所論は、学習指導要領は教育内容についての国家的大綱的基準を設定したに止ると主張するが、学習指導要領の内容からみて、そのように解することはできない）、むしろ、原判決が説示するように、同条は、中等教育が義務教育であることを考慮し、その教育課程の編成について、文部大臣が義務教育であることから最少限度要請される全国的画一性を維持するに足る大綱的な基準を設定すべきものとした趣旨に解するのが相当である。したがって、学習指導要領のうち、右のような大綱的な基準の限度を超える事項については、法的拘束力がなく、単に指導助言的な意味を有するとしなければならない。」（二八ページ）。

⑳「右（教育行政機関）の教育内容および教育方法等への関与の程度は、教育基本法一〇条並びに……同法の他の教育関係法規に対する優位性や教育の本質に照らして考えると、教育機関の種類等に応じた大綱的基準の定立のほかは、法的拘束力を伴わない指導、助言、援助を与えることにとどまるものと解すべきである。……さらに教育委員会制度の創設によって教育の地方自治の原理が採用され、地方行政機関である教育委員会に当該地方の公立学校における教育に関する権限が帰された結果、（地方教育行政法二三条、三三条、四九条）、文部大臣（文部省）の右の権限は、地方教育委員会の権限の範囲内の事項については、さらに制約を受けるものと解せられ、教育内容および教育、方法等への関与は、右の地方教育委員会の権限と抵触しない専ら全国的視野からなされる大綱的なものに限られるといわねばならない。」（判決正本一七―八ページ）。

「学校教育法四三条が、文部大臣に対し教育課程につき、右学習指導要領の内容にみられるような各教科の目標、内容を詳細に定め、具体的な教育方法まで指示している規定を設けて個々の教員の実施する教育活動に介入し、これを法的に拘束するような全面的行政立法権を付与したものと解することは、教育に関連を持つ憲法二三条、二六条等の諸規定の趣旨ならびに教育基本法一〇条その他の教育関係法規に照らして、到底首肯できないものであり、むしろ原判決が説示する如く、右四三条は同法四二条所定の高等学校教育の目標を達成するために、ある程度全国的画一性を保持することが要請される事項について、文部大臣に教育課程の大綱的な基準を定める権限を付与した趣旨に解するのが相当である。従って、その枠外の事実については、法的拘束力を有せず単に指導、助言的な効力を具有するにとどまるものと解すべきである。」(同前、二〇—一ページ)。

◎ 最高裁判所大法廷の判示内容 — 24 —

②4 「思うに、国の教育行政機関が法律の授権に基づいて義務教育に属する普通教育の内容及び方法について遵守すべき基準を設定する場合には、教師の創意工夫の尊重等教基法一〇条に関してさきに述べたところのほか、後述する教育に関する地方自治の原則をも考慮し、右教育における機会均等の確保と全国的な一定の水準の維持という目的のために必要かつ合理的と認められる大綱的なそれにとどめられるべきものと解しなければならぬけれども、右の大綱的基準の範囲に関する原判決の具解は、狭きに失し、これを採用することはできないと考える。これを前記学習指導要領についていえば、文部大臣は、学校教育法三八条、一〇六条による中学校の教科に関する事項を定める権限に基づき、普通教育に属する中学校における教育の内容及び方法につき、上述のような教育の機会均等の確保等の目的のために必要かつ合理的な基準を設定することができるものと解すべきところ、本件当時の中学校学習指導要領の内容を通覧するのに、おおむね、中学校において地域差、学校差を超えて全国的に共通なものとして教授されることが

必要な最少限度の基準と考えても必ずしも不合理とはいえない事項が、その根幹をなしていると認められるのであり、その中には、ある程度細目にわたり、かつ、詳細に過ぎ、また、必ずしも法的拘束力をもって地方公共団体を制約し、又は教師を強制するのに適切でなく、また、はたしてそのように制約し、ないしは強制する趣旨であるかどうか疑わしいものが幾分含まれているとしても、右指導要領の下における教師による創造的かつ弾力的な教育の余地や、地方ごとの特殊性を反映した個別化の余地が十分に残されており、全体としてはなお全国的な大綱的基準としての性格をもつものと認められるし、また、その内容においても、教師に対し一方的な一定の理論ないしは観念を生徒に教え込むことを強制するような点は全く含まれていないのである。それ故、上記指導要領は、全体としてみた場合、教育政策上の当否はともかくとして、少なくとも法的見地からは、上記目的のために必要かつ合理的な基準の設定として是認することができるものと解するのが、相当である。」(四四ページ)。

(3) 指導・助言文書説

④ 地方裁判所段階の判示内容 — ⑧⑨ —

⑧ 「教育基本法前文第一条、第二条、第一〇条等の趣旨からみて、教育行政は、指導、助言、勧告をその本質として、外的事項ないしは教育の外的条件の整備に止まるべきで、文部省も指導助言官庁として右の『教科に関する事項』もこれら外的諸条件をさすものとみるべきで、内的事項ともいうべき教育課程については、教師の教育課程編成権を不当に支配しない程度のごく大綱的な基準、即ち教育課程基準設定権を有するにすぎないものと解すべきである。従って学習指導要領も、『教育課程を構成する場合の最も重要な資料であり、基本的な示唆を与える指導書』としての意味をもつに止まり、法規命令としては効力をもちえない。」(一一二ページ)。

⑨ 「告示とは、公示を必要とする行政措置の公示の形式であり(国家行政組織法一四条一項)訓令または通達とは

行政官庁が所管諸機関および職員に対してなす命令または示達の形式であり（国家行政組織法一四條二項）一般的には法規命令の性格をもたないが、たゞこれらの行政規則の形式をとっていても実質的には法規の補充として、それ自身法規たる意味をもつものもある。

したがって学習指導要領が『文部省告示』の形式をとったことから法規命令となり法的拘束力が付与されたと主張するのは正当でないと同時に『文部省告示』という形式をとったことのみを理由として法規命令でないとすることも誤りである。

したがってこのような形式論からみる限り、本件学習指導要領は法律、省令、告示の順序で順次上位の法を補充する形式をとっているので法規命令たる性格をもつことが可能である。しかし本件学習指導要領に記載されている事項のいずれが法規命令たる性格を有するかは実体に即して具体的な検証を経なければならぬ。（三一ページ）。

「学校教育法および同法施行規則の法文解釈上、『教科』は『教育課程』と同義語と解釈すべきであり、右教科に関する事項という法文が当然に原告ら主張のごとく限定的な文理をもっているとはいえない。

すなわち学校教育法制定当時（昭和二十二年三月三十一日制定）すでに『教科』という語は『教育課程』と同じ意義で用いられ（同法第二〇条、第一七条、第一八条、第三八条、第三五条、第三六条、第四三条、第四一条、第四二条参照）、またこれをうけて学校教育法制定当時の同法施行規則でも第二章小学校の第二節教科という節の名のもとに教科の名称（二四條）教科課程、教科内容およびその取扱いの基準（二五條）児童の心身の状況に適合するような教科の取扱い（二六條）課程の修了、卒業の認定（二七條）卒業証書の授与（二八條）教科用図書（二九條）というような教育活動に関する広範な事項を規定していたことから、『教科』という文言は学校教育法体系においては、教科目としての意味でなく今日の『教育課程』と同義語に使用されていたのであるからこの点に関する原告らの主張は採用

できない。」（三二一ページ）。

「まず『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』（学校法施行規則第五七条の二）という場合の『教育課程』の基準とは、教育課程の編成及び実施の両方の基準であると解されるが右の『基準』という意味は必ずしも明瞭ではない。

本件学習指導要領はさきに概観したとおり教育課程全般にわたって規定され、なかでも教科、科目の教育内容及び指導上の留意点などかなり詳細な点にまで及んでいるが、これらの各条項の効力、即ち教師がこれに違反した場合の効果については何らの説明がなされていない。

原告ら主張の如く、教育内容及び方法についての規定中、学校制度的な大綱的基準を越える部分は、単なる指導助言文書に過ぎないと見れば、これらの条項に違反しても、少なくとも懲戒処分の対象とはなり得ないであろう。

またこれとは反対に被告主張のごとく、本件学習指導要領は法的根拠をもって文部大臣が制定したもので法規命令たる性格をもつとみれば、学習指導要領のすべての条項についてこれに違反した場合には地方公務員法第三二条により法令に従う義務に違反したこととなり同法第二九条一項二号に該当し懲戒処分の対象となりうる。

そこで本件学習指導要領は、果たしてどのような法的性格を有するかを確定する必要に迫られる。この際、三通りの解釈が可能であるように思われる。その一つは、学習指導要領のすべての条項が法的規範のないもの（指導助言文書）、その二はすべての条項が法的規範を有するもの（法的拘束力ある規定）、その三は法的拘束力のある条項と指導助言文書たる条項とに分けるもの、である。

前述の憲法及び教育基本法の解釈において示した教育内容及び方法に対する規制の限界を、再度要約すると、それは教育基本法第一〇条による教師の教育の自主性を尊重し、教育現場で教師が創意と工夫を発揮し生徒の個性に応じ

た弾力性ある教育を損わない範囲において、教育における機会均等の確保と、全国的な一定の教育水準の維持の必要性を充足すべき基準たるべきであると抽象的に云い得るが、現行教育法制は地方分権の原則が採用されているところから教育に関する地方自治の原則を考慮し、これを侵害することは許されない。

右の規制原理を調和的に解釈し、本件学習指導要領の基準性に照らして考慮するとき、右の『基準』とは、さきに表示したその三の解釈を正当と考える。即ち本件学習指導要領の条項中には、強行規定に相当する部分があり、これについては法的拘束力があり、前記の趣旨での法的制裁が及ぶが、その余の条項は訓示規定として、法的制裁が及ばないと解される。また本件学習指導要領には教育基本法、学校教育法及び省令を再録した部分もあり（例えば前記倫理社会の3、指導計画作成および指導上の留意事項の(9)）学習指導要領によって新たに創設された規定もある。

そこで本件学習指導要領中どの規定が法的拘束力があるかについて本件事案の解決に必要な限度で検討する。

まず教育課程の構成要素、各教科、科目及びその単位数、高等学校卒業に必要な単位数及び授業時数、単位修得の認定等、いわば学校制度に関連する教育課程の規制に関する条項について、法的拘束力があることは疑いない。

本件学習指導要領第一章第二節第七款に道德教育の項がありその文言は『(一)学習指導要領の概観』において述べたとおりである。

右道德教育の目標とするところは、同条項に記載のとおり教育基本法及び学校教育法に定めた教育の根本精神に基づいている。そしてその文言からも教育基本法前文第一、二条の趣旨を再録したものと考えられる。ただここでは、道德教育が単なる道德に関する知的な理解や判断にとどまるものではなく、道德的な実践力となって現われてくるような指導を、各教科、科目、特別教育活動及び学校行事等のあらゆる機会に行われることを基本として規定されている。そして道德の内容そのものについては人間尊重の精神を具体的な生活の場で活かし、個性豊かな文化の創造、民

主的な国家及び社会の発展に努めること、平和的な国民を育成することを目標として指導すべきことが示されている。その『道徳』とされる内容自体、憲法、教育基本法の理念に適合し、教育の場でその理念を生かしうるように生徒に指導すべきことが要請されている。

従って『道徳教育』の条項は教育の機会均等の確保並びに教育水準の維持の視点からよりも教育基本法第一条の理念の実現の方法という観点から検討されるべき問題であろう。

こゝで注意すべきは、右道徳の内容となるものは、人間尊重の精神とか、民主的な国家及び社会の発展に努めるとかの抽象的な概念であり、教師の学校内のあらゆる教育活動に及ぶことから教師の教育の自主制尊重の原理を阻害するおそれもあるから、もし法的拘束力を認めるとすれば教育行政機関がこれを適用する場合には特に慎重な考慮が払われなければならない。教師の授業活動における一言半句或いは特別教育活動の一端をとらえて『道徳教育』に反するとしてこれを強制するときは却って教育基本法第一〇条に違反する結果となる場合があるからである。

次に各教科、科目に掲げられた目標は概して当該科目について教育運営の指針を定めた規定であると解される。いまこれを社会科の各科目の『目標』について通覧するに、その内容自体は教師の自主性や地方自治の原則を侵害するようなものは含まれていないと考えられるが、それらの規定は教師が当該科目を教育する際の大まかな指針を列挙したものであるが抽象的かつ多義的であってこれを教師に法的拘束力をもって強制することは適切でない。したがってこれらの指針に適合しない行為があった場合に、ただちに法令違反とすることはできない。

社会科、各科目の『内容』はどのように解すべきであろうか。

例えば本件学習指導要領の、倫理、社会の『内容』には、『以下に示す倫理、社会の内容は、二単位を標準とし、全日制の課程にあっては第二学年、定時制の課程にあってはこれに相応する学年において履修させることを前提として

作成したものである。』と記されたりえ三項目にわたって『倫理、社会』の教育内容が記されていることからみると当該科目の教育内容の範囲と程度の大綱について規定されたものである、ということが出来る。

これら『内容』に関する規定は教育の機会均等の確保並びに高校における一定の教育水準の維持の見地から規定されたものであるが、その全てにわたって必ず生徒に履修させることを要求しているものと解するならば、他面教師の教育の自主制との間に矛盾、衝突をきたすことがあるのを避けられない。

たとえば証人川原英雄、同塩山雅之の証言によると、実業高校や高等学校の定時制課程においては、生徒のいわゆる学力水準が低いため教授にあたって高校で要求される教育水準をそのままの形で維持することが困難でやむなく低学力対策としての教育課程の編成を余儀なくされていることが認められる。このように本件学習指導要領の各教科の『内容』を高校によってはそのまま教育現場に持ち込むことが困難な場合を想定すると、右の『内容』を考慮しつつ現場教師の創意と工夫によってこれが達成に努めるべきではあっても、右『内容』より知識伝達の観点のみからいえば、いわば『程度の低い教育』を余儀なくされたことをもって法令違反となし得ないことは明らかである。また本件学習指導要領の政治、経済の『内容』には(1)日本の政治、(2)日本の経済、(3)労働関係、社会福祉、(4)国際関係と国際協力の項目があり各項目には詳細な内容が記されている。

かりにこれらの項目の中あるものを欠落するか、あるいは右『内容』に含まれていない事項を付加して教育した場合は、果たしてどのような法的効果があるのか。倫理、社会、或いは政治、経済の科目の『内容』の範囲ならびに程度はかなり幅のあるものと考えざるを得ないが、それにしても明確な一線を画すること自体困難であろう。

教師は当該教科について資格を有する専門家であるからこれら教科の教育『内容』については学習指導要領を参考としつつ各学校、各生徒の能力等を考慮しながら現実に即した適切な教育をするほかない。換言すれば各教科の『内

容』の実現は法的拘束力をもって教師を強制するには適しないし望ましいものでもない。このような訳で右『内容』は訓示規定と解するのが相当である。しかし訓示規定があるからといって教師がこれを不問に付してよいというのは勿論なく、むしろこれが遵守は基本的には教師の自律的判断に期するところ大であるが、なおこれが不遵守に対しては指導助言の対象となり、その指導助言に教師が従わないときに場合によっては『勤務成績が良くない』とか『その職に必要な適格性を欠く場合』に該当し分限の対象とはなり得よう。

社会科の各科目の指導計画作成上及び指導上の留意事項は概して指導助言事項として訓示規定であるといえる。

もっとも倫理、社会及び政治経済の右留意事項中には教育基本法第八条、第九条等の再録した部分のあることは前述のとおりであり、これは注意的に規定したものであろう。（三四―六ページ）。

⑧ 高等裁判所段階の判示内容 ― ⑩⑪ ―

⑩ 「学校教育法施行規則の改正に基づく教育課程の改訂ないし学習指導要領の改訂（その公示の形式を含む）が、所論のように憲法及び教育基本法の本質に反するかどうかについて検討するに、教育課程の編成権が本来どこにあるかは議論の及するところにわかに断定できないが、従来といえども文部省に教育課程編成権があった（学校教育法第二〇条、第三八条参照）ことは明らかであり、これによって前記のように学習指導要領をその手引ないし参考資料として編集発行してきたのであるが、他方、地方の教育委員会にもその編集権があることを否定できない（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第二三条、第三三条参照）から、文部大臣の定める教育課程の基準たる学習指導要領は教育委員会の権限を侵害しないものでなければならず、またそれは教育現場である学校及び教師の教育の自主性及び教育計画の自主性を不当に支配し、侵害するものであってはならない。したがって文部大臣の定める学習指導要領はなるべく大綱的なものに止まることが望ましく、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。そこで前記文部省告示第八一号によって公示された学習指導要領についてみると、各教科の教育内容、方法等につきかなり詳細な点にまで及んでいると認められる部分が散見され、右の観点からすれば必ずしも適当なものと思われない部分がないとはいえないが、しかしこの指導要領が告示という公示の形式をとったからといって直ちに法的拘束力を有するとは認められず、むしろそれまでの学習指導要領が教育課程の手引きと考えられてきた沿革との関連において文部大臣ないし文部省当局の指導、助言としての効力を有するものと解するのが相当である（したがって文部省当局の法的拘束力を有するとの見解には賛同し得ない）から、その運用の如何によっては必ずしも地方教育委員会の権限及び学校、教師の教育の自主性を侵すものとはいえない。また前記教育課程改訂の内容そのものについても、いまだそれが憲法ないし教育基本法の精神に反する不当なものとは認められない。」（三二〇—一ページ）。

⑯「教育行政は、教育の内容および方法について命令監督することができず、指導助言をすることができずに止まるからといって、教育の内容および方法が全く無統制、自由放任であってはならないことはもちろんである。原判決のいうように、教育は国家社会の最も重大な関心事であり、教育の振興は国や地方公共団体の果さなければならぬい重大な使命の一つである。ことに、義務教育である初等、中等の普通教育は、基礎的な教育である関係上、全国的に児童生徒の能力に応じて普遍的に差位のない水準において行われることが望ましいので、教育行政機関である文部大臣は、普通教育の内容および方法について、大綱的基準を設定することができるものである。そして、前記のとおり教育行政は教育の内容および方法について命令監督することは許されないものであるから、文部大臣の右の普通教育の内容および方法についての大綱的基準の設定は指導助言すなわち勧告の一種としての効力しか持たないものであり、その実効性は、その専門的見地から適切妥当なものであるという権威によって確保すべきものである。文部省設置法第五条第二項、地教行法第四八条もこの趣旨を規定したものとすべきである。

したがって、以上の教育基本法第一〇条の規定の趣旨および教育の本質によって解釈すると、学校教育法第二〇条、第一〇六条が小学校の教科に関する事項は文部大臣がこれを定めるとしているのも、小学校の教育の内容および方法についての大綱的基準である教育課程基準設定権を与えたものと解すべきであり、右学校教育法第二〇条、第一〇六条、同法施行規則第二五条により定められた小学校学習指導要領（昭和三三年文部省告示第八〇号）も、法的拘束力はなく、指導助言としての効力しか有しないものというべきである。したがって、右と同様に解した原判決の判断は相当であり、右小学校学習指導要領に法規命令としての効力すなわち法的拘束力があるとする所論は採用できない。（二六ページ）。

今回は、判示内容の概観に終ったが、今後の研究における資料提供的な意味は果せたと思う。次回は、これらの判例の総合的な検討を通じて現行法下における教育課程法制の基本問題である学習指導要領の法的拘束性に関する正しい解釈のあり方をさぐっていききたい、と考えている。