

# 日本における学校運営と教育課程法制の問題点 校長と教員の教育実践に関する関係を中心に

浪本 勝年\*1

要 旨： この小論は、現代日本の学校教育が抱える基本的かつ重要な問題点である校長の在り方及び学校における教育課程編成の在り方、とりわけ入学式・卒業式における日の丸・君が代の取り扱いをめぐる問題について考察するものである。

教育、なかならず学校教育において中心的役割を担う教師の自主性・創造性の保障・発揮が、子どもの成長・発達にとって本質的に重要なものであることは、論をまたない。

ところが、学校の校長 (head teacher) が、教育専門性の観点から文字通り教師 (teacher) のかしら (頭、head) としてのリーダーシップを発揮し、学校を教育的に優れた方向に指導していくというよりも、むしろ、教育行政 (教育委員会) の末端としての役割をはたしている現状が散見される。

日本に近代的な学校制度が導入されて140年になるが、その間、日本の学校における校長の役割は何か、ここでは、校長と教員との関係、あるいは教育課程の編成上現在紛争的となっている日の丸・君が代問題について校長はどのように考えて学校運営を行っていくべきかを教育法制の基本を頭に置きながら考察する。

キーワード：校長と教員、学校の管理・経営、あるべき校長像、教育課程法制、  
学習指導要領、日の丸・君が代、入学式・卒業式

## 《目 次》

### はじめに

- I 学校経営と教育の特殊性
  - 1 教育的識見の欠如
  - 2 管理のための異常な手段による情報収集
- II 日本の学校における校長像とその変遷
  - 1 戦前日本における学校の管理・経営
  - 2 戦後日本における学校の管理・運営
- III 戦後における文部行政の基本的な在り方

---

\* 1 立正大学心理学部

- IV 戦後当初における学校経営に対する文部省の助言・指導行政
  - 1 文部省の機構改革と指導書の刊行
  - 2 文部省指導書に見る学校経営観 民主的校長像とは
- V 学校教育の特殊性と校長の職務権限
- VI 日本における教育課程法制の特徴と問題点
  - 1 戦前教育課程法制の特徴と問題点
    - 1) 戦前教育法制の特徴
    - 2) 戦前教育内容統制のしくみ
  - 2 戦後教育課程法制の特徴
- VII 学習指導要領の改訂と法的性格の変遷
- VIII 学習指導要領における日の丸・君が代 その登場と背景
- IX 東京都教育委員会「10.23通達」の違憲・違法性
  - 1 教育法的な観点からみた違憲・違法性
    - 1) 日本国憲法・教育基本法に違反する
    - 2) 学校教育法に違反する
    - 3) 学習指導要領自体に照らしても違反する
    - 4) 最高裁判所学力テスト大法廷判決の趣旨に逸脱している
  - 2 教育的な学校運営の観点からの問題点

## はじめに

この小論は、現代日本の学校教育が抱える基本的かつ重要な問題点である校長の在り方及び学校における教育課程編成の在り方、とりわけ入学式・卒業式における日の丸・君が代の取り扱いをめぐるについて考察するものである。

最近、東京において提訴されている教育裁判の関係者から、筆者に対してこうした問題について、教育学・教育法学などを専攻する研究者としての専門的な意見を求められる機会が増加している。

実は、これから展開するこの小論は、上記のような次第で、筆者が求めに応じて東京地方裁判所（以下、「東京地裁」という。）に提出した鑑定的「意見書」のうちから二つを取り上げて構成したものである。

前半（Ⅰ～Ⅴ）は、東京・豊島区のC中学校のT元教諭が、2005年11月29日、在籍当時のN校長に対し、虚偽の人事情報提供により評価され再雇用期待権を侵害された、先行損害賠償訴訟における陳述書（2002年11月29日）及び証言（2002年12月13日）は名誉を毀損するものである、として、慰謝料（は500万円、は200万円）請求訴訟を東京地裁に提起した事件についてのものである（本件意見書「公立中学校における学校運営と校長の望ましい在り方 校長と教員の教育実践に関する関係を中心に」の提出は、2007年11月26日）。

本件について、東京地裁民事第26部（橋本昌純裁判長）は、2008年2月12日、たった「5秒」で判決を言い渡した。それは、きわめて形式的な「三行半」判決で、争点 については、被告が属する公共団体が賠償の責を負い、被告個人は負わない、争点 については、法廷における証言（陳述書）の目的を

著しく逸脱するような特段の事情がない限り違法性が阻却され不法行為は成立しない、とするもので、原告敗訴の判決であった。

後半（Ⅵ～Ⅸ）は、東京都立高等学校の教職員等228人が、2004年1月30日、入学式・卒業式における国歌斉唱義務不存確認等請求訴訟（いわゆる予防訴訟）を東京地裁に提起した件についてのものである（本件意見書「教育課程法制の変遷と学習指導要領の法的性格」の提出は、2006年2月6日）。

本件について、東京地裁民事第36部（難波孝一裁判長）は、2006年9月21日、国旗・国歌の強制は憲法違反であるとする画期的な判決を言い渡した。すなわち、都立高校の入学式、卒業式等の式典会場において、10.23通達（2003年10月23日）に基づく校長の職務命令により、教職員に対して国旗に向かって起立し、国歌を斉唱すること等を強制することは、思想・良心の自由を侵害するとして、国歌斉唱等の義務のないこと及び義務違反を理由とする一切の処分の事前差止めを認めるとともに、被告都に対し原告らの精神的損害に対する慰謝料の支払いを命じたのである。

本件については、都教委が控訴したため控訴審において引き続き争われた。

東京高等裁判所第24民事部（都築弘裁判長）は、2011年1月28日、原判決を取消すとともに一審原告らの訴えを認めない判決を言い渡した。一審原告らが上告して争われた上告審において最高裁第一小法廷（宮川光治裁判長）は、2012年2月9日、上告を棄却する判決を言い渡したのであった。

なお、ここでお断りしておかなければならないのは、この意見書は教育基本法の改正（2006年12月22日）、及びそれを受けての学校教育法の改正（2007年6月27日）が行われる以前に提出されたものであるため、法律の条文等が、今日における現行法と若干齟齬をきたしている点があるということである。

## I 学校経営と教育の特殊性

本件は、東京・豊島区立C中学校のT元教諭（以下、「T教諭」という。同校における同教諭の在職期間は1983年4月1日～1996年3月31日）の再雇用をめぐる同中学校のN元校長（以下、「N校長」という。同校における同校長の在職期間は1994年4月1日～1998年3月31日）のT教諭に対する名誉・信用をおとしめる教育委員会への虚偽事実の報告をめぐる争いである。

筆者は、このような争論が教育界において発生する基盤が日本の学校に存在すること自体を憂うものであるが、同時に今日、日本の学校管理体制が極めて強化された結果、子どもの教育の任に当たる教員が、自由でのびのびとした雰囲気の中で教育活動を展開することが著しく困難となっている現状を何とか打開したいと考え、教育学・教育政策について研究し、いろいろと発言しているものである。

以下、ここでは、N校長の「陳述書」（2007年3月11日、乙第1号証、以下「陳述書」という。）を手がかりに、日本の学校、特に中学校の校長の在り方について、見解を披瀝したいと考えている。

### 1 教育的識見の欠如

本件におけるN校長の「陳述書」を一読して、これが校長の手になる一文か、と驚きを禁じえなかった。

N校長は、「教員になる前は機械の設計をしており、セールスエンジニアとして設計と営業の両面に携わってまいりました。」（「陳述書」p.18、以下ページ数のみ記す。）と自己の経歴を述べている。また「私個人として教育委員会から、実績で評価されることに、何の抵抗もありません…」（p.18、下線は引

用者、以下同じ。)と述べている。ここには、心理的同一性を感じていると推測される教育委員会に対する楽天的な信頼が見事に表明されている。

こうしたことから、モノづくり・営利追求という数量的な「実績」のわかり易い企業経営と、人間の成長・発達を目的とする客観的な「実績」測定が容易ではない学校経営(教育)との根本的な違いに対する哲学が欠如しているように思われる。

「陳述書」に現れている思想は、学校を支配し、教員の意向を無視して、一方的に自己の有する企業経営的「信念」でもって学校を管理・運営して得々とする「独裁的校長像」以外のなにものでもない。

「私は、良いところは良いと認め、改めるべきことは指導し、対応し、評価してまいりました。」(p. 1)と述べている。しかし、教育者である校長として教育専門的・教育科学的観点からの優れた教育的見解などは感じられず、教育行政の「末端」としての校長として、教育委員会に対していかに「忠良な」管理者として学校管理に当たったか、ということだけである。

自らが校長として勤める学校の教員であるT教諭に対する人物評価は、校長の考える「悪しき点」のみについてのそれであり、そのことを「発見」すべくいかに校長として苦労したかが強調されているのみである。教育に携わる校長として持ち合わせてほしい優れた教育者としての教育専門的・教育科学的な力量や学校経営についての高い知見を感じるができないのは、きわめて遺憾なことである、といわなければならない。

## 2 管理のための異常な手段による情報収集

N校長は、「陳述書」の中で、「実情の把握、評価、指導等を通し、職員の資質を高め、学校教育の充実を目指すことは、管理職の最大の責務であります。」(p. 1)と一見もっともらしいことを述べているが、小学校とは異なり、教員免許状が教科ごとに授与されていて、それをもとに教科担任制を採用している中学校において、「評価」一つ取ってみても、どのように行うかは、そう簡単なことではない。評価基準はどのようなものであり、また教員に対して公表されているものなのであろうか。

校長は、「評価に関しては、職員全員の評価とその根拠を教育委員会に報告する立場」(p. 1)とのことであるが、学校内のことをなんでも教育委員会に報告すればよいというものではない。仮に評価を行うのであれば、その報告はむしろ教育委員会に対しではなく、「職員全員の評価とその根拠を」当該教員に報告して改善を求めることこそ必要なのではなかろうか。報告先を誤ってはならない。ちなみに日本国政府も賛成して国連で採択されたILO/ユネスコの「教員の地位に関する勧告」(1966年)は「教員の仕事を直接評価することが必要な場合には、その評価は客観的でなければならない。また、その評価は教員に知らされなければならない。」(第64項)と述べていることを想起すべきであろう。

また、校長の情報収集の必要性を否定するつもりは無いが、次のような情報収集の方法は、警察ではなく教育の任に当たる校長としては、いかがなものであろうか。いわく、

「学校を経営していく上で一番基本に置くことは現状把握です。そして、学校内の情報は、職員、生徒、保護者、地域等からさまざまな形でなされます。その上でそれぞれの情報の信憑性を確認し、指導を要する内容が等々検討します。そうした中、私は、校長として、できる範囲で校内を巡回し、教頭だけではなく、生徒、用務主事、事務主事、給食主事、警備員等とも雑談を交わしながら情報収集に当たってきました。」(p.29)。

「特に生徒の作品や学習結果が分かるノートが提出され、返却のために職員室の予備の机に置かれている時や返却の棚に積まれている時などにも、生徒の学習状況を把握する情報の一つとして見ることもあります。特に、作品に関しては、実習中に授業をのぞくこともあります。」(p.29)。

「授業のよしあしを知る一つの情報として、授業を終えて教室を出てくる生徒の表情が、生徒の気持ちを一番表す場合があるので、休み時間になる寸前に教室付近に行き、授業に関する感想などを何気なく聞くこともあります。また、給食の準備の前や昼休みに生徒と話すこともあります。」(p.30)

「多くの情報を通して、各教員の指導が法令にも求められているように『宗教的、政治的、思想的に偏りはないか』あるいは、生徒に購入させた資料や問題集等の副教材が、多くを残したまま学年が終了することはないか等も把握いたします。」(p.30)。

このような発言・行為からすると、N校長の学校内での行動は、教育活動を目的とするものではなく、絶えず管理主義的な観点から行われているものといえよう。管理一般を否定するものではないが、生徒との「雑談」、返却棚のノート、生徒の表情、さらに副教材の内容やそれに関連する授業の進行状況など、すべて教育的な配慮からではなく、管理の対象と考へて、そのための情報収集とこころえているようである。教員・生徒をはじめとする学校関係者の心のひだを感じることもない恐ろしく非教育的な校長といえるのではなからうか。

## II 日本の学校における校長像とその変遷

### 1 戦前日本における学校の管理・経営

戦前日本における学校の校長職は、教員との兼務ではあったが、中央集権的で官僚的体質を有する教育行政の末端機関として、学校管理・運営を独裁的・専決的に行なっていたといつてよい。

たとえば、小学校令(1890年10月6日、勅令第215号)に基づき制定された「小学校長及教員職務及服務規則」(1891年11月17日、文部省令第21号)は、次のように規定していた。

「第1条 小学校長及教員ハ教育ニ関スル 勅語ノ旨趣ヲ奉体シ法律命令ノ指定ニ従ヒ其職務ニ服スヘシ

第2条 学校長ハ校務ヲ整理シ所属教員ヲ監督スヘシ<sup>(1)</sup>」

また、第二次大戦中の国民学校令(1941年2月28日、勅令第148号)においては、学校長及び訓導(現在の教諭)につき、次のように規定されていた。

「第16条 学校長ハ地方長官ノ命ヲ承ケ校務ヲ掌理シ所属教員ヲ監督ス

第17条 訓導ハ学校長ノ命ヲ承ケ児童ノ教育ヲ掌ル<sup>(2)</sup>」

このように校長も訓導も上司の「命ヲ承ケ」て職務を行なうこととされていた。このような状況に置かれた学校の経営は、およそ自主性といった言葉とはまったく無縁なものであり、教師は無権利状態に置かれていた。教育についての本質的な理解は無く「管理あって教育なし」の典型的状況であった。

### 2 戦後日本における学校の管理・運営

第二次大戦後の学校及び学校に対する教育行政の直接的な在り方は、学校教育法(1947年3月31日、法律第26号)に規定されている。その第5条はいう。

「学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定のある場合を除いては、その学校の経費を負担する。」

これは、いわゆる設置者管理主義を定めた規定である。日本における学校、とりわけ地方公共団体である都道府県・市町村が設置する公立学校は、その教育行政機関である教育委員会が、「学校を管理し、...その学校の経費を負担する」ことになっている（国立学校の場合は2004年4月1日より当該国立大学法人が、私立学校はそれを設置している学校法人がそれぞれ管理している）。

この点に配慮しながら、公立学校の経営と教育行政について、主として中央教育行政と学校経営について考えることとする。

### Ⅲ 戦後における文部行政の基本的な在り方

周知のとおり、戦後日本の教育行政の基本原則は、教育基本法（1947年3月31日、法律第25号）の第10条が次のように定めている。

「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである。

2 教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない。」

この法律の提案理由にも述べられているように、この条文は、「教育行政の任務の本質とその限界<sup>(3)</sup>」を定めたものである。端的にいえば、教育行政は、教育の外的条件整備（物的な施設・設備等の整備）をその主たる任務とし、そのことによって学校や教師が自律的にその教育活動に取り組むことが奨励されることとなる。その反面、教育行政は学校・教師の教育活動の中核である教育内容に権力的な介入を行なって「不当な支配」をしてはならない、という教育行政の「限界」を規定しているのである。

これは、戦前における教育行政が、国定教科書に象徴されるように、教育の内容に権力的に介入し、教育を国策遂行の手段とし、教育を大きく歪め、無謀な戦争へと国民を駆り立てていったことに対する厳しい反省を踏まえて打ち立てられた重要な基本原則である。

この原則は、学校経営と教育行政について考える際にも、絶えず念頭に置かれるべきことは言うまでもないことである。

### Ⅳ 戦後当初における学校経営に対する文部省の助言・指導行政

#### 1 文部省の機構改革

一時はその廃止論にも見舞われた文部省は、文部省設置法（1949年5月31日、法律第146号）によって存続することとなった。しかし、戦前の文部省とは異なり、戦後の文部省はその性格を根本的に変えたのである。文部省設置法案の提案理由において、柏原義則政府委員は、1949年4月25日、次のように主張している。

「文部省の機構改革の根本方針は、従来の中央集権主義的監督行政の色彩を一新して、教育、学術、文化のあらゆる面について指導助言を与え、またこれを助長育成する機関たらしめる点にあります。<sup>(4)</sup>」

## 2 文部省指導書に見る学校経営観 民主的校長像とは

21世紀を迎え中央省庁の再編により130年続いた文部省（1871年7月18日設置）との呼称は、文部科学省へと変化した。その文部科学行政は、基本的には文部行政を踏襲し、校長と一部教師を中軸にする一連の学校管理の強化策を推進しているのである。しかし、現在の文部科学行政とは質的に異なる教育の条理に則した文部行政が、戦後当初においては日本国憲法・教育基本法のもとに展開されていた。

戦後教育改革期に刊行された文部省の指導書には、民主教育に取り組む文部省の積極的な姿勢を読み取ることができる。校長像一つ取り上げてみても、そこには、今日の文部科学省が求めるものとは大きく異なる姿が示されている。

校長の有する教育理念及び学校運営の方法は、学校教育全般に強い影響をおよぼす。この意味において校長自身の教育専門的力量は、学校における教育活動の質を左右するといっても過言ではない。そこで、望ましい校長像について、考えをめぐらせて見よう。

文部省が戦後初めて教育改革に積極的な姿勢を示したといわれる刊行物である『新教育指針』（1946年）において、文部省は、新しい学校経営の在り方について、次のように力説している。

「学校の経営において、校長や二三の職員のひとりぎめで事をはこばないこと、すべての職員がこれに参加して、自由に十分に意見を述べ協議した上で事をきめること、そして全職員がこの共同の決定にしたがひ、各々の受け持つべき責任を進んではたすこと——これが民主的なやり方である。このような学校経営そのものによって教師は民主的な修養を積むことになるのである。<sup>(5)</sup>」

さらに、わかりやすく、かつ、具体的に記述されている一例を紹介しよう。これは、いわば「独裁校長10箇条」「民主的指導者10箇条」のリトマス試験紙であるともいえるものである。

すなわち、文部省が1950年に刊行した指導書に『中学校高等学校 管理の手引』（教育問題調査所）と題するものがある。その「第二部 校長職」の「第五章 民主的指導者・管理者・教育者としての校長」のなかに、「独裁的管理対民主的管理」という一節があり、それは次のような印象深い文章で始められている。

「有能な指導者は…職員に自己の意見を強制したりはしない」(p.61)。

こう述べた後、「中学校・高等学校の校長は民主的でなければならない。」と主張し、次のような「独裁的管理対民主的管理」の比較をしている。

「独裁校長

- (1) あらゆる問題を他人の助言や助けなしに発見し、理解し、解決し得ると信じている。
- (2) 他人の経験については何事も知らず、それを利用しようとする意欲もない。
- (3) 何らかの責務や権限を他人に委任することを欲せず、すべてを自分自身でする。
- (4) しばしば無意味な型にはまった考え方にふけり、自己の職務の一そう重要な教育的機能を無視する。
- (5) 他人の理想と提案は嫉視する。
- (6) ともに働く人々の忠告や相談は無視してことを決定する。
- (7) 他人に対して長老然たる態度をとる。
- (8) 自己の命令を正当化しようとして皮相な宣伝をする。
- (9) 個人の伸長と部下職員側の指導性には何らの機会も供せない。

(10) 自分が暴君であるとはかつて感じたこともなく、肯定もしない。

独裁校長の対照として、下記方針の基礎の上に立ち自己の監督の下に学校運営をなす民主的指導者もある。

- (1) 学校・社会共に各個人の才能と手腕とを尊敬する。
- (2) とともに働く人々の才能を利用する機会を多く提供する。
- (3) 生徒・教師間のそれぞれ異なる責務を代表委任することを切望する。
- (4) おきまりの仕事を委任して、学校・社会にもっとも利害関係のあるより重要な問題に従事する。
- (5) 他人の幸福に影響する施策について最後決定をなす前に忠言・助言を求めてあらゆるグループに相談する。
- (6) 常に職員・生徒の個人的職業問題について好意のある有効な援助を与える。
- (7) 各個人の個性と意見を自分が同意するかしないかにかかわらず尊重する。
- (8) 生徒・教師・父母の取り扱いに民主的処理方法を研究し、実行するのに良心的である。
- (9) 男女生徒の成長発達に大いに関心をもつ。
- (10) 指図はしないで陰で働らく。」

## V 学校教育の特殊性と校長の職務権限

学校の最高責任者は校長である。しかし、校長は、学校という「工場」の「工場長」ではない。学校という教育機関は、成長・発達の過程にある人間（子ども・生徒）の「人格の完成」（教育基本法1条）をめざして営まれる教育の場であって、生産の能率・効率が重視される物品生産の場ではない。ここに物品生産現場とは異なる教育の特殊性が認められ、したがって、教職員及び生徒間の関係も、単なる上意下達のものであるとすれば、その本来の目的を達成することは到底不可能である。

校長の職務は学校教育法に「校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する。」（第28条第3項、第51条で高等学校に準用）と規定されている。そして、教諭については、「教諭は、児童の教育をつかさどる。」（第28条第6項、同前）と規定されている。

この学校教育法に定める校長の職務権限について考える際に、この法律の条文のみを見て単なる文理解釈することは許されない。最高裁判所大法廷判決も説くように、常に日本国憲法及び教育基本法の精神を念頭において解釈しなければならないのである。

最高裁判所の見解に耳を傾けてみよう。最高裁大法廷は、その学力テストにかかわる判決（1976年5月21日）において「教育基本法10条の解釈」に関連し、次のように判示している。

「教基法は、憲法において教育のあり方の基本を定めることに代えて、わが国の教育及び教育制度全体を通じる基本理念と基本原理を宣明することを目的として制定されたものであつて、戦後のわが国の政治、社会、文化の各方面における諸改革中最も重要な問題の一つとされていた教育の根本的改革を目的として制定された諸立法の中で中心的地位を占める法律であり、このことは、同法の前文の文言及び各規定の内容に徴しても、明らかである。それ故、同法における定めは、形式的には通常法律規定として、これと矛盾する他の法律規定を無効にする効力をもつものではないけれども、一般に教育関係法令の解釈及び運用については、法律自体に別段の規定がない限り、できるだけ教基法の規定及び同法の趣旨、目的に沿うように考慮が払われなければならないというべきで



ある。

ところで、教基法は、その前文の示すように、憲法の本質にのつとり、民主的で文化的な国家を建設して世界の平和と人類の福祉に貢献するためには、教育が根本的重要性を有するとの認識の下に、個人の尊厳を重んじ、真理と平和を希求する人間の育成を期するとともに、普遍的で、しかも個性豊かな文化の創造をめざす教育が今後におけるわが国の教育の基本理念であるとしている。これは、戦前のわが国の教育が、国家による強い支配の下で形式的、画一的に流れ、時に軍国主義的又は極端な国家主義的傾向を帯びる面があつたことに対する反省によるものであり、右の理念は、これを更に具体化した同法の各規定を解釈するにあたって、強く念頭に置かれるべきものであることは、いうまでもない。」

すでに見たとおり、学校教育法において「校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する。」、また、中学校の「教諭は、生徒の教育をつかさどる。」とされている。

校長をつかさどる「校務」とは、どのようなことをさすのであろうか。今日の文部行政解釈は、「学校の仕事全体<sup>(6)</sup>」と解するようである。しかし、教育の条理を踏まえるならば、かつて文部省の中樞を歩んだ安達健二の説が正当なものと考えられる。

すなわち、安達は、校長についても教諭についても同じく「つかさどる(当時は「掌る」)」と書かれていることに注目し、「校務とは、学校全体としてなすべき事務」と解し、「この場合には、個々の教諭の担当する教育...それ自体は校務から除外される<sup>(7)</sup>」と解するものである。

このように解すると、校長は、「校務をつかさどる」からといって、教師の教育活動に介入することはできないこととなる。したがって、特に教員の教育活動の評価に当たっては、慎重な上にも慎重にしなければならないことは、理の当然といわなければならない

上記のような最高裁判決を踏まえた見解を基礎にして、校長と教員な関係を考えてみると次のようになる。

「校務をつかさどる」校長は、元来、教師の教育活動への権力的介入は許されていないし、日常的教育活動は、教育の専門性を有する教員に任せているのである。校長は、このような信頼関係を教員との間に醸成すべく学校の運営を行っていく責任がある。

現代の校長は、教育者であっても、専制君主ではないのである。

したがって、文部省は、このような専制的な校長を、戦後逸早く学校から追放したのである。いわく、「民主的管理には、生徒・職員・父兄の意見と人格とを尊重し、同時にこれらの人々を学校施策の討議に参加する機会を多くもたせる必要がある。校長は校内万般に法的責任と責務遂行のための欠くべからざる権限とをもっているが、善良な校長は自己の学校を民主的に運営する。専制・独裁の校長の時代は去った。このような校長は民主主義体制の教育界には存在できないのである。<sup>(8)</sup>」。

## VI 日本における教育課程法制の特徴と問題点

### 1 戦前教育課程法制の特徴と問題点

#### 1) 戦前教育法制の特徴

戦前教育法制の特徴として、次の二つのことを指摘することができる。

第一は、教育に関する基本的事項は、天皇の命令である勅令によって定められていたこと、すなわち

勅令主義（命令主義）が採用されていたことである（大日本帝国憲法第9条）。

第二は、教育は国の事務である、すなわち教育作用そのものが国家の行政作用である、という観念が、法制全体を貫徹していたことである（国家教育権論）。

したがって、文部大臣がその指揮命令権を使って、天皇の意思を学校現場に伝えることができるようなくみが法制上確立していたのである。

具体的には、各省官制通則及び文部省官制（ともに1886年2月27日、勅令第2号）、地方官官制（1886年7月12日、勅令第54号）、公立学校職員制（1917年1月29日、勅令第5号）といった勅令が、その根幹を形成していた。

## 2) 戦前教育内容統制のしくみ

戦前における教育内容統制のしくみは、教育の目的及び各教科科目の目標や内容の大綱が、勅令である小学校令や中学校令等の各学校令及びその付属省令によって定められていたことにある。また同時に、こうした法令が教科書統制の根拠にもなっていたのである。

近代的な学校制度が出発した明治初年のころ、教科書は自由発行・自由採択であった。しかし、明治政府は、1880（明治13）年、自由民権運動の高揚に対処するため、教科書の統制に乗り出す。その後、教科書統制はしだいに強化され、検定制度を経て小学校で国定教科書（文部省著作教科書）が使用されるようになったのは、1904（明治37）年のことであった。小学校の場合は、これ以降、教育内容は当然のことながら国定教科書を金科玉条とするものとなる。それを補強したのが国定や検定の教師用書であった。

検定教科書を使っていた中学校や高等女学校等の中等学校では、教授要目（今日の学習指導要領に相当するもの）によって、各教科の内容が規制された。この教授要目については、1902年にまず中学校のものが作成（訓令第3号）され、続いて高等女学校（1903年訓令第2号）や師範学校（1910年訓令第13号）のものなどが作られていった。教授要目は、各省官制通則に基づく「訓令」として作成されていた（この訓令権を定めていた各省官制通則は、1947年5月3日、政令第4号により廃止された）。

このような法令に基づく教育内容統制の度合いに着目するならば、戦前を次のような三つの時期に区分できる。

第一期（1872 - 1890年）教育の目的・内容について一定の方向づけをしていない時期。

第二期（1890 - 1930年）教育勅語に基づく修身（道徳）教育がしだいに強化されてくる時期。

第三期（1930 - 1945年）より具体的に国体観念の徹底及び天皇に対する忠誠心のかん養等が強化される時期。

## 2 戦後教育課程法制の特徴

戦後の教育課程法制の基本原則としては、次の三つを指摘することができる。

第一は、日本国憲法第26条において「教育を受ける権利」、とりわけ子どもの学習権が保障されるようになったことである。

第二は、教育における地方自治の原則である。戦前と異なり、第二次大戦後になって、教育というのは国の事務ではなく地方の事務である、と考えるようになった。教育あるいは教育行政における地方

自治である。具体的には、中央教育行政機構である文部省（中央省庁の再編により2001年1月6日、文部科学省に名称が変更された。そこで、ここでは、21世紀以降の事柄については文部科学省、19世紀及び20世紀の事柄をさす場合には文部省という用語を使用することとする。）の性格が大きく変わることとなった。この教育における地方自治の原則については、最高裁判所大法廷も、1976年、学力テスト判決において「教育の目的及び本質に適合するとの観念に基づくもの<sup>(9)</sup>」である、と確認している。

第三は、教育の自主性、教育権の独立（教師の教育の自由）である。これは、教育基本法第10条に基づくものである。

こうした基本原理のもとで、教育行政が行なわれることとなる。特に教育課程行政については、指導行政が重要視されることとなり、指導主事が教育委員会に置かれ、「指導主事は、教員に助言と指導を与える。但し、命令及び監督をしてはならない。」（旧・教育委員会法第46条）とされたのであった。

文部省は、「戦後の教育の民主化を推進するにふさわしい中央教育行政機構を設ける必要から、…従来の中央集権的監督行政の色彩を一新いたしまして、教育、学術、文化のあらゆる面について指導助言を与え、またこれを助長育成する機関<sup>(10)</sup>」として再出発することとなった。成立当初の文部省設置法（1949年5月31日、法律第146号）では、初等中等教育局の事務として、教育課程等について「教育職員その他の関係者に対し、専門的、技術的な指導と助言を与える」と規定され、具体的には「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」とされた（第8条第5号）。そして、この「手引書、指導書」等の作成の一環として学習指導要領（試案）が、文部省の一著作物として発行されたのであった。

教育課程法制としては、例えば小学校の場合、学校教育法（1947年3月31日、法律第26号）において「教科に関する事項は、…監督庁が、これを定める。」（20条）とし、「監督庁は、当分の間、これを文部大臣とする。但し、文部大臣は、その権限を他の監督庁に委任することができる。」（第106条）と規定した。この学校教育法に関する規定は、1999年に地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（法律第87号）によって「監督庁」が「文部大臣」（その後文部科学大臣）とされただけで、今日（2006年）に至るまで、その基本は一度も改正されていない点に注目しておきたい。

## VII 学習指導要領の改訂と法的性格の変遷

学習指導要領というのは、戦前の中等学校教授要目などにかわって、戦後文部省が作成しはじめたもので、元来、小・中及び高等学校等の教師が子ども・生徒の学習を指導する際の、参考あるいは手引きとなるものである。

この学習指導要領は、1947年、文部省によってはじめて作成された。その後、小学校の場合についてみると、現在（2006年）までに1951年、1958年、1968年、1977年、1989年及び1998年と、計6回の全面改訂が行なわれてきた（高等学校の場合も1960年以降ほぼ同様である。詳しくは、末尾の別表1「教育課程審議会の答申と学習指導要領作成の関係一覧」参照）。

文部省は、改訂のたびごとに、その「基準性」＝「拘束性」を強調してきたが、その法的根拠となる法律である学校教育法は、前述のとおり、ほとんど変化していない。また、1947年にはじめて刊行された『学習指導要領一般編』の表紙には、「試案」と明記されており、本文の中でも「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。」(p. 2) と説明されていた。これは第一回改訂の1951年版の場合も同様であった。

しかし、文部省は、1955年、高等学校学習指導要領の改訂にあたって、従前その表紙に明記していた「試案」の文字を削除するとともに、「基準性」を強調しはじめたのである。日本教育学会は、同年、ただちに学会として次のように強く批判した。

「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、学習指導要領を全く異質なものとし、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。<sup>(11)</sup>」。

しかし、こうした学界や国民の声に耳を傾けることなく、文部省は、1958年、小学校及び中学校の学習指導要領を、官報に「文部省告示」として公示し、法的拘束力を主張しはじめたのである。

このとき文部省は、学校教育法施行規則第25条を、次のように全面改正した。

「小学校の教育課程については、この節に定めるものの外、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」(1958年8月28日、文部省令第15号)。

そして、これ以後、今日に至るまで、文部省は、学習指導要領は「教育課程の基準」であるとして、ことあるごとにその法的拘束力を強調しているのである(詳しくは、末尾の別表2「学習指導要領の性格及び内容の特徴一覧」参照)。

学習指導要領は「教育課程の基準」であるとされているため、学校における教育計画の作成、教科書検定、学校教育向け放送番組などを強く拘束する機能を果たしている。

## VIII 学習指導要領における日の丸・君が代 その登場と背景

戦前・戦中に天皇主権下で軍国主義・超国家主義のために「活用」された日の丸・君が代が、戦後の平和主義・民主主義、そして基本的人権の尊重を規定した日本国憲法及び教育基本法のもとで、そのまま通用するはずはない。

文部省は、1946年、学校の式次第から「君が代」合唱の規定を削除した。しかし、1950年、朝鮮戦争が勃発したのにもない、警察予備隊(自衛隊の前身)が発足し、日本の再軍備が進行し始めるとすぐに、天野貞祐文相は、同年10月17日、各学校において、「国旗を掲揚し、国歌を斉唱することもまた望ましい」という大臣談話<sup>(12)</sup>を公表し、学校教育の中に日の丸・君が代を取入れることを推奨した。

しかし、当時「日の丸」=「国旗」、「君が代」=「国歌」という明確な根拠はないし、戦前・戦中の暗いイメージが根強く残っていたので、学校や国民の協力は容易には得られなかった。

そこで文部省は、学校教育を通じて若い世代から日の丸・君が代の浸透を図る積極的な作戦に出たのである。すなわち、文部省は、1958年10月1日、小学校の新学習指導要領(前述のように、このとき新たに文部省告示として公示)に法的拘束力を付与するとともに、「音楽」のなかで「『君が代』は各学年を通じ児童の発達段階に即して指導するもの」とし、また「学校行事等」の節で、「国旗を掲揚し、君が代をせい唱させることが望ましい」として日の丸・君が代を学校教育の中に強引に持ち込んできたのである。さらに、1964年の東京オリンピックなどを利用しながら、文部省は巧妙な形で、日の丸・君が代を国旗・国歌として定着させようとした。

さらに文部省は、1977年7月23日、学習指導要領の公示に当たって、突然「『国歌』君が代」と規定

するとともに、1989年3月15日、「入学式や卒業式などにおいては、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」と学習指導要領を書き換えて、教師に対して処分をちらつかせながら、「国旗・国歌」を学校教育の場で強制しようとしてきているのである。強制は非教育的で、教育とは元来縁遠い存在のものである。

今日までの小学校及び高等学校学習指導要領における日の丸・君が代の取扱いに関する記述の変化を一覧表にしてみると、末尾の別表3「学習指導要領（告示）における日の丸・君が代の取扱いに関する記述の変遷一覧」のようになる。

この別表3から、次のようなことが、読み取れる。

小学校社会の場合、「国旗」だけが従前六学年で登場していたが、1989年告示学習指導要領では四年から「国旗」を、六年では「国歌」も教えることになった。

音楽の場合、「適切な指導をすることが望ましい」として1958年告示で初登場した「君が代」が1968年告示から「指導するものとする」、1977年告示から「国歌『君が代』」、そして1989年告示から「指導すること」と極めて大きく変化してきたこと。

学校行事等（1958,1960年告示のみ）又は特別活動（1968,1970年告示以降）においては、「君が代」が1977（1978）年告示から「国歌」と書かれるとともに、「国民の祝日などにおいて…望ましい。」との一文が1989年告示から「入学式や卒業式などにおいて…指導するものとする。」と変化し、今日の入学式及び卒業式での強制の方向が強まったこと。

## IX 東京都教育委員会「10.23通達」の違憲・違法性

以上みてきたような状況の中で、東京都教育委員会（以下、都教委という。）は、2003年10月23日、本件で問題となっている通達「入学式、卒業式等における国旗掲揚及び国歌斉唱の実施について」（以下、本件通達という。）を発したのである。以下、本件通達の違憲・違法性について考察していこう。

### 1 教育法的な観点からみた違憲・違法性

本件通達は、都教委が都立学校長宛に発したものであり、入学式・卒業式を「学習指導要領に基づき」「適正に実施すること」を求めている。この場合、都教委の主張する「適正に実施」というのは、本件通達にいう別紙「入学式、卒業式における国旗掲揚及び国歌斉唱に関する実施指針」（以下、本件実施指針という。）のとおりに行うということである。そして本件通達は、教職員が本件通達に基づく「校長の職務命令に従わない場合」は、「職務上の責任を問われる」と処分予告さえ主張している。

その上で、本件実施指針は、「国旗」及び「国歌」の取り扱いについて実に細かく規定しているのである。いわく、

国歌斉唱の際は、司会者が「国歌斉唱」と「発声し」「起立を促す」。教職員は「会場の指定された席で」「国旗に向かって起立し」、「国歌を斉唱する」、「服装は、「厳粛かつ清新な」雰囲気の中で行われる「式典にふさわしいもの」とする、等々。

かくのごとき通達が、日本国憲法・教育基本法秩序のもと、さらには子どもの権利条約下における教

育行政として、また学校教育の在り方として容認されるものであろうか。答えは、明白で「否」である。以下、主として高等学校の教師を念頭に置きながら、個別具体的に見ていこう。

#### 1) 日本国憲法・教育基本法に違反する

入学式・卒業式における教師の一挙一動を事細かに規制する本件通達は、日本国憲法に関連しては、教師の「思想及び良心の自由」の保障（第19条）に明確に反するものであるといわなければならない。生徒の成長・発達を祝い励ます場であるはずの入学式・卒業式において、それをどのように各学校にふさわしく創造的に組み立ててゆくのかは、まさに教育専門の事項に属することであり、本来、学校の創意工夫に任されるべき事柄である。本件通達のように、全都一斉に画一的に行わなければならない教育的・合理的理由などはどこにも見出せないのである。入学式・卒業式の内容については、行政が規制すべき事柄ではない。教師の「思想及び良心の自由」は、卒業式・入学式など挙行に際しても最大限尊重されるべきものである。

また、教育基本法に関連しては、本件通達が、教育に対する「不当な支配」を禁じ、教育行政には「限界」があると定める教育基本法第10条に反することも明確である。すなわち、教育行政は、基本的には教育の外的条件整備に力点を置くべきであり、教育内容に関しては、権力的な介入を行わず、言葉の正しい意味での指導・助言にとどめられるべきものである<sup>(13)</sup>。本件通達はこうした考え方に真っ向から挑戦するものであり、教育基本法第10条違反は明白である。

#### 2) 学校教育法に違反する

本件通達は、「学習指導要領に基づき」発せられているというが、実は、学習指導要領そのものが学校教育法の委任の限界を超えて違法な存在となっているのである。この点を学校教育法に照らして考えてみよう。

学校教育法43条は「高等学校の...教科に関する事項は、...文部科学大臣が、これを定める」と規定している。

教科とは、小学校・中学校及び高等学校で、子ども・生徒が学習する知識や理解内容や技術を、教育的視点から系統立てて組織した一定の領域とされ、国語・社会・算数（数学）・理科等々が、その具体的な名称である。この学校教育法の「教科に関する事項」との文言を受けて、1947年当初の学校教育法施行規則57条等では、「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」とこととされていた。しかし、1950年の改訂によって、同法施行規則の見出しである「教科」というなかで、「教科」の枠を超えた「教育課程」という用語を用いるとともに、その構成要素（当時の編成領域 - 教科のほか、特別教育活動、学校行事等）を示し、さらに「試案」ではなく文部大臣の「告示」たる学習指導要領に基づいて「教育課程」を編成することとなった。この一連の文部省の措置を経過する中で、学習指導要領は明らかに学校教育法43条による委任である「教科」の限界を超えた違法なものとなっている、といわなければならない。

戦後教育法制、特に教育基本法研究の第一人者とも言うべき鈴木英一（当時北海道大学助教授）もすでに「文部大臣が『教科監督権』のひとつとしての『省令制定権』を行使して、学校教育法施行規則を改正し、教科外事項にまでふみだしているのは、委任の限界を超えたものであり、『道徳』の実施など

関係条項を違法無効たらしめるものである。また、教育科学上、承認されている用語と内容の区別を無視していることも、違法と無効の根拠になる<sup>(14)</sup>と指摘しているが、まさに正当な主張であるといえる。

この点について、文部行政解釈は、「教科」＝「教育課程」との説をとる。たとえば、菱村幸彦氏（当時文部省教科書検定課長）は次のように言う。

「『教科』ということばは、学校教育法体系においては、一般にいわれるような教科目としての意味ではなく、教育課程と同意義に使用されていたとみることができるとするのである。したがって、文部大臣が、特別活動も含め教育課程一般について定めることについて、法律上、何ら問題はないというわけである<sup>(15)</sup>」

しかしながら、「教科」＝「教育課程」説をとる一連の行政解釈は、どうみても無理がある。それは、すでにみてきた教育課程法制の変遷の中でも明らかであり、鈴木英一説に端的に要約されているとおりであるが、戦後文部省の地方連絡課長、京都大学教授、聖心女子大学長等を歴任し、文部省の顧問格ともいべき存在であった相良惟一の次の指摘が明確である。すなわち相良惟一は、右菱村氏の著書の書評の中で、「教科」＝「教育課程」説を次のように大変厳しくたしなめているのである。

「学校教育法二〇条で用いられている『教科』と同法施行規則にいう『教育課程』との関連についてであるが、これに関し法文解釈上、両者は同意義に解すべきだとの説を氏（菱村氏）は紹介し、氏もまたこれを肯定しているかのように見える。しかし、それは大きな誤りであり、文部省がおかしたミスの言訳にすぎない。これは、すでに文部省のだれかが述べたように、一日も速かに省令改正を行うべきであり、三百代言的な弁解などは文部省のためにも取るべきではなからう<sup>(16)</sup>」

このように、「教科」と「特別活動」を中心的な内容とする高等学校学習指導要領にそくしていえば、少なくとも、学校教育法による文部省への委任の範囲である「教科」の枠を超えた部分、すなわち「特別活動」の部分は違法となるのである。

本件通達が「基づく」という「特別活動」の部分が違法ならば、当然、本件通達もまた違法たることを免れないのである。

### 3) 学習指導要領自体に照らしても違反する

さらに本件通達は「学習指導要領に基づき」発せられているというが、果たしてそのようにいえるであろうか。

学習指導要領は、この点について、さきに別表3で見たように次のように書いている。

「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。」

このような「指導するものとする」という高等学校学習指導要領（1999年告示）の定めから、100年以上も前の戦前における「小学校祝日大祭日儀式規程」（1891年6月17日、文部省令4号）を上回るよ

うな詳細な内容を規定した本件通達を導き出せるであろうか。答えは、これまた明白に「否」である。

文部省が、学習指導要領について「その改善の趣旨や内容を解説したもの」（「まえがき」として刊行している文部省『高等学校学習指導要領解説 特別活動編』（1999年、東山書房）を見ても、上記学習指導要領の箇所についての説明は、次のように述べるにとどまっている。

「入学式や卒業式などにおける国旗及び国歌の指導に当たっては、国旗及び国歌に対する正しい認識を持たせ、それらを尊重する態度を育てることが大切である。」(p.112)

この程度の文部省の指導内容に照らして考えるとき、本件通達は、その規定内容があまりにも詳細にわたるものであり、各学校の創意工夫の余地を奪っていることは、一見明白である。このことは、本件通達が「学習指導要領に基づき」とはいうものの、通達自体が「学習指導要領に反している」ことを自白していることを意味しているのである。

#### 4) 最高裁判所学力テスト大法廷判決の趣旨に逸脱している

この学習指導要領の性格について、最高裁判所学力テスト大法廷判決（1976年5月21日）は、次のように判示している。

「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ない...」

「(本件当時の中学校学習指導要領は) 全体としてみた場合、...法的地からは、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。」

「本件当時の中学校学習指導要領の内容を通覧するのに、...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...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、...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。」

この判決を考えるに当たって、2つのことを前提としなければならない。ひとつは、学習指導要領についての判断は、義務教育である本件当時の中学校学習指導要領が判断対象となっていること（高等学校学習指導要領ではないこと）、他の一つは、日の丸・君が代についての学習指導要領の記述が、「国民の祝日などにおいて儀式などを行う場合には、...国旗を掲揚し、『君が代』を斉唱させることが望ましい。」と書かれていたこと（その後、1989年以降のように「入学式や卒業式などにおいては、...国旗を



掲揚し、国歌を斉唱するよう指導するものとする」と書かれるにいたっていること)である(詳細は、「別表3」参照)。

この最高裁大法廷判決は、教育課程の基準を設定する場合には、「大綱的なそれにとどめられるべきもの」といい( )、本件当時の中学校学習指導要領も「基準の設定として是認」できる( )、と言うに留まり、正面から法的拘束力を認めてはいないのである。そればかりか、学習指導要領の数々の問題点をも指摘しているのである( )。このような最高裁大法廷判決からして、またこの大法廷判決が、その前提としての子どもの学習権及び一定の範囲ながら教師の教育の自由を認めている憲法解釈からすれば、本件通達は、先に見た高等学校学習指導要領の「指導するものとする」(「…望ましい」ならともかく)との文言の範囲を著しく逸脱しており、違法といわなければならない。

ちなみに、いわゆる福岡ココロ裁判判決(福岡地方裁判所判決、2005年4月26日)も次のように判断していることは傾聴に値するものである。

「学習指導要領中の卒業式、入学式における国旗、国歌の指導に関する上記の定めは拘束力を有するものとは解されず、この定めから、各学校では卒業式、入学式において国歌斉唱を実施し、個々の教員がこれを指導しなければならないという一般的な義務を負うと解することはできない。上記の定めは、学校生活に有意義な折り目を付け、また、国歌を尊重する態度を育てるための一つの方法を提示し、特別活動としての学校行事における国歌斉唱の実施を推奨する一般的な指針にすぎないものと解すべきである。」

## 2 教育的な学校運営の観点からの問題点

入学式・卒業式を含む学校の運営は、教育という営みの在り方からして、学校を構成する教職員の意思を反映した民主的なものでなければならない。とりわけ、教育内容に関する事柄については、校長は教育専門性に裏づけられた真の意味でのリーダーとして、教職員に指導・助言を与えるべきであって、教師や国民の間で教育的見解の別れるような事柄については、強制や命令は差し控えるべきである(教育基本法第10条)。真に優れた内容の指導が行われるならば、強制や命令とはかかわりなく、多くの教師はそれに自然に従っていくであろう。その意味において、学校こそ命令が支配する場所ではなく、教育の専門性・科学性が尊重され、「優秀なるものへの尊敬」との原則が通じる場所であってはならない。

本件通達に基づく行政による画一的な入学式・卒業式の実施は、教師の「思想及び良心の自由」を踏みにじることになるばかりではない。教育基本法第10条を持ち出すまでもなく、学校運営上の教育的な事柄については、校長は、本来備えているはずの高い教育専門的な力量でもって、教師に対する強制力を伴わない指導・助言に当たるべきである。また、教育委員会はこのような学校側の地道な努力をこそ支援していくべきである。

こうした点に関しては、高等学校学習指導要領(1999年告示)の「第1章」「第1款 教育課程編成の一般方針」においても、次のように創意工夫を生かした教育活動が求められているのである。

「1 各学校においては、法令及びこの章以下に示すところに従い、生徒の人間として調和のとれた育成を目指し、地域や学校の実態、課程や学科の特色、生徒の心身の発達段階及び特性等を十分考慮して、適切な教育課程を編成するものとする。」

学校の教育活動を進めるに当たっては、各学校において、生徒に生きる力をはぐくむことを目指し、創意工夫を生かし特色ある教育活動を展開する中で、自ら学び自ら考える力の育成を図るとともに、基礎的・基本的な内容の確実な定着を図り、個性を生かす教育の充実に努めなければならない。」(イタリックは筆者)

行政によるこうした入学式・卒業式に関する無謀な介入は、決して問題を教育的な解決へと導くものではなく、逆に学校内外に不信と混乱をもたらすだけのものであって、およそ教育当局者のとるべき態度ではないといえる。

#### 注

- (1) 文部省内教育史編纂会編修『明治以降教育制度発達史』第3巻、p.983、1938年、龍吟社。
- (2) 『近代日本教育制度史料』第2巻、p.221、1956年、講談社。
- (3) 浪本勝年ほか編『ハンディ教育六法(2012年版)』p.311、2012年、北樹出版。
- (4) 同上、p.316 - 317。
- (5) 文部省『新教育指針(第二分冊、第一部 前篇 新日本建設の根本問題)』1946年、p.52 - 53。
- (6) 鈴木勲編著『逐条学校教育法』p.248、1980年再版、学陽書房。
- (7) 安達健二『改訂版校長の職務と責任』p.53、1961年、第一公報社。
- (8) 文部省『中学校・高等学校 管理の手引』p.59-60、1950年、教育問題調査所。
- (9) 『判例時報』1976年7月11日号、814号、p.64。
- (10) 同上(4)に同じ。
- (11) 「高等学校教育課程に関する法的見解(1955年11月)」、日本教育学会『日本教育学会の教育改革意見書・要望書等資料集』p.158、1972年)。
- (12) 岩本俊郎ほか『史料・道徳教育の研究』[新版] p.198、1994年、北樹出版。
- (13) 文部省内教育法令研究会『教育基本法の解説』1947年、国立書院、及び浪本勝年「教育基本法10条」浪本勝年ほか『教育基本法を考える(三改訂版)』2003年、北樹出版、参照。
- (14) 有倉遼吉『教育と法律』増訂版、p.195、1964年、新評論
- (15) 菱村幸彦『教育課程の法律常識』p.128、1976年、第一法規。
- (16) 相良唯一の書評・菱村幸彦『教育課程の法律常識』『学校運営研究』1976年12月号、p.101。

以上

別表1 教育課程審議会の答申と学習指導要領作成の関係一覧

[A] 学習指導要領（告示以前）の作成過程

作成・浪本勝年

区 分		小 学 校	中 学 校	高 等 学 校
学習指導要領 一般編（試案）	発 行 施 行	1947. 3.20		1947. 3.20 (47. 4. 7補遺通達)
教育課程審議会	諮 問 答 申	1950. 3 1950. 6	1947. 4. 1	
学習指導要領 一般編（試案）	発 行 施 行	1951.7.10 1951.4. 1		
教育課程審議会	諮 問 答 申	1952.12.19（社会科のみ） 1953. 8. 7（社会科のみ）		
	諮 問 答 申 答 申 答 申			1952.12.19 1954.10.14 1955. 2. 1（2次） 1955. 6.27（3次）
学習指導要領	発 行 施 行	1955.12.15 （社会科編のみ） 1955. 4. 1	1956. 2.20 （社会科編のみ） 1955. 4. 1	1955.12. 5 （一般編） 1956. 4. 1（学年進行）

[B] 学習指導要領（告示以後）の作成過程

区 分		小 学 校	中 学 校	高 等 学 校
教育課程審議会	諮 問 答 申	1956. 3.15		1959. 7.28 1959.11.19
学習指導要領	改 訂 告 示 施 行	1958. 3.15 1958. 7.31 1958.10. 1		1960. 3.31 1960. 6.15 1960.10.15
	諮 問 中 間 答 申	1961. 4. 1	1962. 4. 1	1963. 4. 1（学年進行） 1968. 4.12 1969. 3.13
教育課程審議会	諮 問 中 間 答 申	1965.6.14		1968. 4.12 1969. 3.13
学習指導要領	改 訂 告 示 施 行	1967. 7.24 1967.10.30		1968. 1.24 1968. 6.30 1969. 9.30
	改 訂 告 示 施 行	1968. 5.31 1968. 7.11 1971. 4. 1		1968.12.17 1969. 4.14 1970. 5. 6 1970.10.25 1973. 4. 1（学年進行）
教育課程審議会	諮 問 中 間 審 議 の ま と め 答 申			1973.11.21 1975.10.18 1976.10. 6 1976.12.18
学習指導要領	改 訂 告 示 施 行	1977. 6. 8 1977. 7.23		1977. 6.22 1978. 8.30
教育課程審議会	諮 問 中 間 審 議 の ま と め 答 申	1980. 4. 1	1981. 4. 1	1982. 4. 1（学年進行） 1985. 9.10 1986.10.20 1987.11.27 1987.12.24
	改 訂 告 示 施 行	1989. 2.10 1989. 3.15		1992. 4. 1   1993. 4. 1   1994. 4. 1（学年進行）
教育課程審議会	諮 問 中 間 審 議 の ま と め 答 申			1996. 8.27 1997.11.17 1998. 6.22 1998. 7.29
学習指導要領	改 訂 告 示 施 行	1998.10.18 1998.12.14 2002. 4. 1		1999. 2. 1 1999. 3.29 2003. 4. 1（学年進行）
中央教育審議会	諮 問 当 面 の 答 申 審 議 経 過 報 告 審 議 の ま と め 答 申			2003. 5.15 2003.10. 7 2006. 2.13 2007.11. 7 2008. 1.17
学習指導要領	改 定 告 示 施 行	2008. 2.15 2008. 3.28		2008.12.22 2009. 3. 9 2013. 4. 1（学年進行）
		2011. 4. 1	2012. 4. 1	

別表2 学習指導要領の性格及び内容の特徴一覧

作成・浪本勝年

発行年版	性格及び内容の主な特徴
1947年版 (47)	文部省が表紙に「試案」と明記し「教師の手びき」として刊行。一般編のあと各教科・科目編が刊行される。修身・公民・地理・歴史に代わって、戦後の花形教科としての「社会科」のほかに「家庭科」「自由研究」などが、新登場。
1951年版 (51)	「各教科に全国一律の一定した動かしがたい時間を定めることは困難である」として、教科を4つの大きな経験領域に分ち、時間を全体の時間に対する比率(例えば第5・6学年の場合、国語と算数で40%～35%)で示した(小)。
1955年版 小中=社のみ(55) 高(56)	「試案」の文字を消し法的拘束性の主張を開始。小学校で「天皇の地位」が登場(安藤<文部大臣>社会科)。中学校社会科の指導事項を地理的分野、歴史的分野及び政治・経済・社会的分野の3つとする。高校社会科から「時事問題」が消える。
1958年版 58=小(61) 58=中(62) 60=高(63)	『官報』に「文部省告示」として公示し、法的拘束力を付与。小・中学校に「道徳」を特設(高校では「倫理・社会」の設置)。教育課程の編成を、各教科並びに道徳・特別教育活動及び学校行事等の4領域で構成する(小・中。私立学校の場合、宗教を加えることができる)。初めて「君が代」(小・音楽)「国旗を掲揚し、君が代をせい唱させることが望ましい」(小・中の学校行事等)との文言が登場。「最低の基準」であることを強調。
1968年版 68=小(71) 69=中(72) 70=高(73)	教育課程の構成領域を、各教科・道徳及び特別活動の3つとする(小・中)。授業時数を「最低」から「標準」へ。小・社会科で神話教育復活。算数に集合・関数及び確率の概念を導入し、「落ちこぼれ」が問題化。中・社会科に「公民的分野」。
1977年版 77=小(80) 77=中(81) 78=高(82)	キャッチ・フレーズ「ゆとりと充実」。高校進学率急上昇で小・中・高校の一貫性を強調。総則から教育基本法の文字を削除。授業時数の削減と内容の精選。君が代の「国歌」化。高校で「現代社会」必修と習熟度別学級編成の導入。
1989年版 89=小(92) 89=中(93) 89=高(94)	国家主義的道徳教育の強化。高校社会科を解体(再編)し「地理歴史科」と「公民科」に。小学校低学年の社会科と理科を廃止し「生活科」を設置。「国旗・国歌」の指導を強制。中学校の選択教科をすべての教科に拡大。保健体育の「格技」を「武道」に改める(中・高)。高校で男子も家庭科必修。
1998/99年版 98=小(02) 98=中(02) 98=幼(00) 99=高(03)	2002年度から学校完全週5日制の下で、「ゆとり」の中で「特色ある教育」を展開し、子ども・生徒に自ら学び自ら考える「生きる力」の育成を政策当局は期待。教科内容を3割削減し、「総合的な学習の時間」を創設し、体験的・問題解決的学習をすることができるようにする。小学校で人物・文化遺産中心の歴史学習の徹底、中学校及び高等学校において選択学習の幅を一層拡大するとともに、従来選択教科であった外国語を必修化する。高等学校に新教科「情報」を必修として設置する。高等学校の卒業単位数を80から74に縮減する。
2003.12.26 (即日施行)	小学校学習指導要領、中学校学習指導要領、高等学校学習指導要領、盲学校、聾学校及び養護学校小学部・中学部学習指導要領、盲学校、聾学校及び養護学校高等部学習指導要領、高等学校学習指導要領の特例並びに盲学校、聾学校及び養護学校高等部学習指導要領の特例の一部を改正する件(文部科学省告示173号)。「発展的」学習へ方向転換)
2008/9年版 08=小(11) 08=中(12) 09=高(13)	教育基本法改正を受けた学校教育法等の改正による公共の精神、伝統や文化の尊重を重視する道徳教育、体験活動等を強化するとともに、国語、社会、算数・数学、理科、外国語等の授業時数を増加。小学校に外国語活動を追加。高校で国語、数学、外国語に共通必修科目を設定。

( )内の数字は施行開始年度(ただし、1956年度以降の高等学校の場合は学年進行による)

別表3 学習指導要領(告示)における日の丸・君が代の取り扱いに関する記述の変遷一覧

作成・浪本勝年

区 分	小 学 校		高 等 学 校
	社 会	音 楽	学校行事等又は特別活動
1958年10月1日 告示第80号	わが国の国旗をはじめ諸外国の国旗に対する関心をいっそう深め、これを尊重する態度などを養うことがたいせつである。(第6学年・指導上の留意事項)	文部省著作「日の丸」(第1学年・内容・愛唱歌)「君が代」は各学年を通じ児童の発達段階に即して指導するものとし、そのほかに校歌なども学年に応じて適切な指導をすることが望ましい。(指導計画作成および学習指導の方針)	《1960年10月15日告示第94号》 国民の祝日などにおいて儀式などを行なう場合には、生徒に対してこれらの祝日などの意義を理解させるとともに、国旗を掲揚し、君が代をせい唱させることが望ましい。(「学校行事等」の「指導計画作成および指導上の留意事項」)
1968年7月11日 告示第268号	わが国の国旗に対する関心や、これを尊重する態度を深めさせるとともに、諸外国の国旗に対しても同じようにこれを尊重する態度が必要なことを考えさせるように配慮することが必要である。(第6学年・内容の取り扱い)	「日のまる」(文部省唱歌)(第1学年・内容・共通教材) 「君が代」は、各学年を通じ、児童の発達段階に即して指導するものとする。(指導計画の作成と各学年にわたる内容の取り扱い)	《1970年10月15日告示第281号》 国民の祝日などにおいて儀式などを行なう場合には、生徒に対してこれらの祝日などの意義を理解させるとともに、国旗を掲揚し、「君が代」を斉唱させることが望ましいこと。(「各教科以外の教育活動」の「学校行事」中の「内容の取り扱い」)
1977年7月23日 告示第155号	我が国や諸外国の国旗に対する関心やこれを尊重する態度を育てるように配慮する必要がある。(第6学年・内容の取扱い)	「日のまる」(文部省唱歌)(第1学年・内容・共通教材) 国歌「君が代」は、各学年を通じ、児童の発達段階に即して指導するものとする。(指導計画の作成と各学年にわたる内容の取扱い)	《1978年8月30日告示第163号》 国民の祝日などにおいて儀式などを行う場合には、生徒に対してこれらの祝日などの意義を理解させるとともに、国旗を掲揚し、国歌を斉唱させることが望ましいこと。(「特別活動」の「指導計画の作成と内容の取扱い」)
1989年3月15日 告示第24号	我が国や諸外国には国旗があることを理解させるとともに、それを尊重する態度を育てよう配慮する必要がある。(第4学年・内容の取扱い) 我が国の国旗と国歌の意義を理解させ、これを尊重する態度を育てるとともに、諸外国の国旗と国歌も同様に尊重する態度を育てよう配慮すること。(第6学年・内容の取扱い)	「日のまる」(文部省唱歌) 高野辰之作詞 岡野貞一作曲(第1学年・内容・共通教材) 国歌「君が代」は、各学年を通じ、児童の発達段階に即して指導すること。(指導計画の作成と各学年にわたる内容の取扱い)	《1989年3月15日告示第26号》 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。(「特別活動」の「指導計画の作成と内容の取扱い」)
1998年12月14日 告示第175号 …………… 2008年3月28日 告示第27号	我が国や外国には国旗があることを理解させ、それを尊重する態度を育てるように配慮すること。(第3学年及び第4学年・内容の取り扱い) 我が国の国旗と国歌の意義を理解させ、これを尊重する態度を育てるとともに、諸外国の国旗と国歌も同様に尊重する態度を育てよう配慮すること。(第6学年・内容の取り扱い、第5学年も同旨)	「日のまる」(文部省唱歌) 高野辰之作詞 岡野貞一作曲(第1学年・内容・共通教材) 国歌「君が代」は、いずれの学年においても指導すること。(指導計画の作成と各学年にわたる内容の取扱い) (2008年に「指導」を「歌えるよう指導」と改訂)	《1999年3月29日告示第58号》 《2009年3月9日告示第34号》 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。(「特別活動」の「指導計画の作成と内容の取扱い」)