

MINERVA SCHOOL LIBRARY

教育制度論

教育行政・教育政策の動向をつかむ

HAYATA Yukimasa

早田幸政

[著]



ミネルヴァ書房

MINERVA GYOHO LIBRAIRIE

教育制度論

教育行政・教育政策の動向をつかむ

早田幸政

[著]

常州大学図書館
藏书章



ミネルヴァ書房

《著者紹介》

早田幸政 (はやた・ゆきまさ)

1953年 山口県下関市生まれ。

1977年 中央大学法学部法律学科卒業。

1980年 中央大学大学院法学研究科博士(前期)課程修了。地方自治総合研究所常任研究員、大学基準協会大学評価・研究部部長、金沢大学大学教育開発・支援センター教授、大阪大学大学教育実践センター及び同大学評価・情報分析室教授を経て、

現在 中央大学理工学部教授(同学部教職課程委員長)、金沢大学客員教授。

主著 『道德教育の理論と指導法』エイデル研究所、2015年。

『大学の質保証とは何か』(編著)エイデル研究所、2015年。

『入門 法と憲法』ミネルヴァ書房、2014年。

『高等教育論入門——大学教育のこれから——』(共編著)ミネルヴァ書房、2010年。

教育制度論

——教育行政・教育政策の動向をつかむ——

2016年4月20日 初版第1刷発行

(検印省略)

定価はカバーに
表示しています

著者 早田幸政

発行者 杉田啓三

印刷者 林初彦

発行所 株式会社 ミネルヴァ書房

607-8494 京都市山科区日ノ岡堤谷町1

電話代表 (075)581-5191

振替口座 01020-0-8076

©早田幸政, 2016

大洋社・藤沢製本

ISBN978-4-623-07598-0

Printed in Japan

はじめに

教育の基本的使命は、個々の子どもの個性を尊重しながらその人格の完成を目指し、主体性をもった健全な市民の育成を目指すことにありと一般に説明されてきた。ヒト一人ひとりがかげがえのない存在である以上、充実した「生」への希求を持続できるよう、世代の垣根を超えた教育の大切さもともに強調されてきている。

身のまわりにいる年端もいかない幼児や児童の無邪気な表情に接するにつけ、この子らが心の中で思い描いているであろう「幸せへの願い」の芽が育まれ、充実した人生を送ることができるようひそかに祈念するのは私一人ではないであろう。また大学で教鞭をとる身として、個々の学生の表情や行動を見て、今現在彼らは将来の生活や人生に対する確かな手ごたえを掴み得ているのだろうか、自身の個性を開花させるために必要な備えは十分にできているのだろうか、といったことが気になることもしばしばである。こうした気持ちを一層強く抱いているのは、彼らを育ててきたご両親・保護者やその関係者の方々であろう。

このことは、月並みな表現とはいえ、教育、とりわけ公教育の重要性に対する認識を再確認させる機会ともなっている。

さてその公教育について見ると、様々な環境・条件の変化の下で、昨今、多岐にわたる教育制度改革がなされている。そうした制度改革を誘因する背景として、国家財政の窮迫化に伴う国の行財政改革遂行の必要性、閉塞感漂う停滞した我が国の社会経済に風穴を開け、グローバリゼーションの荒波に果敢にチャレンジできる有為な人材の育成・強化の要請、等が挙げられる。そして私たちにより身近なトピックとして日常的に耳に飛び込んでくる青少年犯罪、校内暴力、体罰問題、さらには犯罪にまでエスカレートしかねない「いじめ問題」に公教育が真正面から対処できる教育環境・条件の整備も重要な政策上、制度上の課題となっている。

このような公教育に対する社会の様々な要請や課題に対し、教育政策がどう

企画・立案され、それがいかなる方式で法制化され、教育行政並びに学校現場で具体的に展開されているのかを解明する「教育制度論」の役割が、今日、極めて重要となっている。

ところで、教育の基礎理論、教育制度及びその実相を主たる対象とする学問領域にあっては、従来より初・中等教育に照準化された理論体系の構築が図られる一方で、大学・大学院などが担う高等教育については上記とは異なる別の学問体系の中で研究が行われ、その理論構築がなされてきた。すなわち、広義のいわゆる「教育学」では、初・中等教育と高等教育がそれぞれ別系統のものとして理論の体系化が進められてきたのである。こうした学問的なアイデンティティの方向付けは、「高等教育論」の領域においてとりわけ顕著であったように思われる。

確かに、初・中等教育、高等教育のいずれも、「公教育」を構成する基本的なファクターであるとはいえ、憲法の保障する「教育の機会均等」の原理が、義務教育を軸に営まれる初・中等教育と強い親和性を有する一方で、高等教育については「学問の自由」を保障する憲法条項がより直截的に妥当するという考え方の下に、両者の理論形成の手法に違いが見られたのも首肯できるところである。

我が国教育政策の潮流も、現行憲法下のある時期までそうした傾向をもっていた。しかしながら、教育の「自由化・個性化・弾力化」を旗印に教育改革の断行を目指した1980年代半ばの臨時教育審議会の政策提言以降、同じ土俵の下で初・中等教育、高等教育の改革議論がなされ、政策展開が図られていくようになった。2000年代に入ると、「官から民へ」、「競争と評価」、「選択と集中」といった政治スローガンの下、歴代政権は官邸主導で教育の一体改革を進めてきた。

そして、2014（平26）年12月に公表された中央教育審議会のいわゆる「高大接続答申」は、「幼児教育、小・中学校で積み上げられてきた教育の成果を、高等学校、大学における教育で確実に発展」させるべく、高等学校教育、大学（高等）教育とその接続の重要なツールである大学入学者選抜の一体的な改革に取り組む決意を表明した。こうした中央教育審議会の決意表明に端的に示されるように、今後は、初・中等教育の最終階梯に位置する高等学校教育と大学

(高等)教育に係る制度改革を、大学入学者選抜制度改革と「連結」させて行うことが文教政策の基本とされることとなった。

さて、本書は、教職を目指す方々、学校現場で教鞭をとる方々、教育行政を担う方々を主たる読者に想定し、初・中等教育を中心とする教育制度、教育法制を扱った教育基本書として位置付けられるものである。とはいえ、上に述べたように、今後の我が国教育政策は、初・中等教育と高等教育を一貫した教育体系として捉え、その一体改革を行う方向に舵を切っている。こうした現下の政府の教育方針を踏まえ、本書では、高等教育制度に関しても、一定の紙幅を割いて解説するとともに、初・中等教育制度と高等教育制度との連関性にも十分意を払いながら、両制度を共通的に支える政策方針に着目した系統的な記述も試みている。こうした我が国教育制度を全般にわたって考察しているとも言える本書を、今日の我が国の教育政策、教育制度に関心を寄せる一般の方々にもご覧いただき、あらゆる世代の人々に汎用的に認められるべき「学習者の権利」保障の在り方について再確認いただければ著者としては望外の幸せである。

最後に出版事情が厳しさを増す中、本書の刊行に当り、ミネルヴァ書房の杉田啓三社長ほか、編集部梶谷修氏には並々ならぬお世話を頂き、終始、親身で懇切なご配慮を賜った。ここにそれを記し、そのご厚情に心より感謝の意を表したい。

2016年1月6日

早田幸政

教育制度論

——教育行政・教育政策の動向をつかむ——

目 次

はじめに

第1章	日本国憲法と教育権	1
1	「教育」の人権としての性格	1
2	教育権の憲法上の性格	1
3	学問の自由	5
4	公金支出の制限	7
第2章	教育関係法の体系	11
1	憲法・教育基本法の体系	11
2	1947年(旧)教育基本法	13
3	現行教育基本法	15
4	現行教育基本法下における教育関係法改正の主要動向	21
第3章	教職と教員養成・研修	25
1	教職員制度	25
2	教員養成と教員免許	29
3	教員の研修	37
第4章	教員の任用と身分保障	51
1	教員の身分と採用手続	51
2	教員の服務と身分保障	56
第5章	教育行政の基本原則と国の教育行財政構造	65
1	教育行政の意義とその基本原則	65
2	国の教育行財政構造	69
第6章	教育委員会の組織と職務	81
1	教育委員会制度の意義	81
2	教育委員会制度の変遷と改革提言	82

3	教育委員会の設置と構成・職務	85
4	教育委員会と地方公共団体の長との関係	93
第7章	勤務評定から教員人事評価へ	101
1	勤務評定制度とその課題	101
2	教員人事評価制度	103
第8章	学校管理と学校経営	119
1	学校管理と「学校経営」の意義	119
2	学校の設置主体と管理権の帰属	120
3	学校の管理・運営	122
4	学校経営の態様	131
第9章	学校評価	139
1	「学校評価」導入の経緯	139
2	学校評価等に関する規定とその意義	144
3	学校評価の内容と実施手続	147
4	学校評価を通じた質保証	156
第10章	教育課程と学習指導要領	161
1	教育課程	161
2	教育課程の法制と学習指導要領	164
第11章	教科書行政	183
1	「教科書」の意義とその位置付け	183
2	教科書検定制度	185
3	教科書採択制度	194

第12章	生徒指導	203
1	生徒指導の意義と『生徒指導提要』	203
2	「児童（子ども）の権利条約」と「子どもの人権」	206
3	生徒指導の体制	208
4	生徒指導における法的問題	210
5	関係諸機関等との連携	228
第13章	「開かれた学校」, 「地域とともにある学校」づくりと保護者・ 地域, 学校間の関係	231
1	「開かれた学校」, 「地域とともにある学校」づくりの背景	231
2	保護者, 地域住民の学校運営への参画	232
3	学校選択制	239
4	民間人校長	244
5	地域住民による学校の教育活動への支援	246
6	学校統廃合問題と「義務教育学校」の制度化	248
7	「公設民営学校」構想	251
第14章	学習評価とその記録簿	255
1	学習評価の意義と基本的特質	255
2	学習評価の基本的視点	256
3	指導要録	258
4	調査書	264
5	通知表	268
6	小・中・高・大の接続と「確かな学力」	271
第15章	今日の高等教育とその質保証	279
1	我が国高等教育を支える法構造	279
2	高等教育政策の動向	281
3	高等教育に残された当面の政策課題	286

終章	昨今の教育政策の展開に伴う教育人権の再定義	293	
1	教育人権に関する憲法上の位置付けと憲法理論の動向	293	
2	現下の教育制度、教育政策の態様	294	
3	教育人権の法理の可変性と伝統型人権論の再評価の必要性	295	
事項索引			301
判例索引			308
法令索引			310
通知・通達・行政実例索引			321
答申・報告・決定等索引			323

第 1 章

日本国憲法と教育権

●設問

1. 日本国憲法における教育人権の法的位置付け・意義について論じてください。
2. 「学問の自由」と「大学の自治」の関係性について論じてください。

1 「教育」の人権としての性格

日本国憲法は、教育権に関し、その 26 条で「教育を受ける権利」を保障する。同規定に関連して、憲法 19 条は「思想及び良心の自由」を、同 23 条は「学問の自由」を保障する。これら各規定の意義や相互の関連性を踏まえ、憲法 26 条の解釈として、今日一般に、国が積極的に子どもの教育を受ける権利を保障するという社会権的性格と、教育が人の内面的、精神的営みを伴う営為であるが故に、国の関与を一定程度に限定することを保障するという自由権的性格の二様の性格を併有していると説かれている。

ここに言う自由権とは、公権力の干渉が排除され、自由な活動と決定の確保を国民に保障する権利のことを指す。また、社会権とは、国民が公権力に対し、公権力の介入と公的な給付や諸条件の整備を要求する権利のことを指す。憲法の保障する教育権は、憲法学説上、伝統的には、とりわけそうした社会権の重要な一翼をなすものと見做されてきた。

2 教育権の憲法上の性格

1 教育権保障の意義・目的

ここであらためて、教育権の憲法上の意義について考える。

憲法 26 条 1 項は、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に

応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」と定め、2項において、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする」と規定している。

教育は、個人の人格の形成とともに、人間として豊かな成長・発展を遂げていく上で不可欠な営みである。また、民主社会の担い手としての健全な市民を育成していくための、ヒトとヒトとの心の触れ合いを通じて営まれる大切な精神的営為のプロセスでもある。

教育権保障条項は、過酷な「児童労働」によって多くの子どもから教育の機会が奪われてきたという過去の苦い経験を踏まえ、経済的に恵まれない家庭の子どもたちが労働に駆り出され、教育を受ける機会を逸するという事態を未然に防ぐとともに、上記のような教育の基本理念・目的を達成するため、国は全ての国民に対し教育の機会均等を保障することを主眼とする。

教育権が、このように社会権の一翼を占めていることから、教育権保障条項の基本的意義は、国家に対し、教育の機会均等を実現するために必要な立法的措置を講ずることを要求するとともに、教育権保障条項の趣旨を具体化した個別の立法に即して具体的措置の実現を求める際の根拠規定として位置づけられる点にある（法的権利説に依拠）。

教育権保障条項の上記趣旨を具体化させた教育関連諸法として、教育基本法、学校教育法、私立学校法、社会教育法、生涯学習振興法、等がある。

2 「教育を受ける権利」の内容

従来通説は、「教育を受ける権利」について、教育の機会均等を実現するための経済的配慮を国家に対し要求する権利と理解してきた。したがって、経済的理由により就学困難な者に対して経済的支援の手を差しのべることが重視され、義務教育無償化は、そうした経済面での条件整備のミニマムの実現を国に対して要求するものであった。

こうした教育権をもっぱら社会権として把握する従来通説に対し、通説の趣旨を踏襲しつつ、さらに踏み込んで、「教育を受ける権利」を経済的側面で捉えるにとどまらず、子どもの「学習権」を基底に据えて把握し直そうとする考え方が登場した。

この考え方によれば、子どもには、学習し、成長・発達していく生来的権利としての「学習権」が保障されており、こうした子どもの学習権を充足させるために、国はそのための条件を整備しなければならず、「教育を受ける権利」は、そうした条件整備を国に対して要求する権利である、と理解されるようになった。

3 教育権の所在

「教育を受ける権利」を、子どもの「学習権」に対応する権利として再構成する学説が登場したことに伴い、教育権の意義についても、これを自由権的側面から再定義しようとする見解が強く主張されるようになった。そして、教育権の自由権的側面をどこまで認めるのかという問題に関連して、初等・中等教育機関に学ぶ子どもの「学習」内容の決定権の所在を巡り、それが国にあるのか（国家教育権）、国民（親や教師）にあるのか（国民教育権）をめぐり、以下のような二つの見解が対立することとなった。

国家教育権説：国民の総意が議会で反映される議会制民主主義の下にあっては、国民の負託に基づき、国が自身の責任において公教育を実施し、その中で教育内容の決定権限も国に帰属する、とする考え方である。

国民教育権説：教育内容の決定権限を国民に求める考え方である。具体的には、子どもの学習権を充足させるため、子どもへ教育を行う権利と責任を、親を中心とする国民全体が負うとともに、教育内容決定権も国民にあるとする。そして、親からの付託を受け子どもの学習権を充足させる役割を「教師」に求める。個々の教師は、子どもとの間の相互的な精神的営みを通して、一人ひとりの子どもたちの人格形成とその成長・発達を促す任を担っている。そのため、教師には子どもへの「教育の自由」が保障され、具体的な教育内容決定権も委ねられなければならない。その一方で、国家は、教育内容に関与することは許されず、公教育制度の外的な条件整備に専念すべきである、と説かれる。

以上のような相反する二つの考え方に対し、最高裁は、「旭川学力テスト事件」の判決中で、両説は「いずれも極端かつ一方的であり、そのいずれをも全面的に採用することはできない」としつつ、子どもに対し、「学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利」の存在を

認めた。その上で、普通教育に携わる教師について、a) 教育内容・方法における一定程度の裁量の自由が認められること、b) ある程度の「教育の自由」が認められるとはいえ、児童生徒には教育内容を批判する能力に乏しいこと、c) 教育の機会均等を図る上から全国的に一定水準の教育を確保する必要があること、等の理由で、完全な教育の自由を否定した。その一方で、国に対しては、子どもの利益擁護やその成長に対する公共の利益と関心に応えるため、必要かつ相当の範囲において教育内容の決定権限をもつものと結論付けた（最大判昭51.5.21判時814号33頁）。

上記最高裁判決は、子どもの学習権に理解を示すとともに、一定の範囲内であるとはいえ、普通教育に従事する教師の「教育の自由」を認めた点において相当程度の評価もなされており、これを評価する見解は、旭川学テ判決を国家教育権説、国民教育権説の両説の折衷説として位置付けている。しかしながら、それは、国の広範な教育内容決定権限を認めた点において、実質的に国家教育権説に傾斜したものとなっていると考える。

今日、公職選挙法の改正に伴う選挙権年齢の引き下げ等の影響もあり、主権者としての市民性の涵養を目指す「シティズンシップ教育」への関心がかつてないほどの高まりを見せている。とりわけ高校生に対する「主権者」にふさわしい政治意識を育むため、学校全体として、そして各教師がいかなる役割を果たすべきなのか、教師の「教育の自由」論の論議は新たなステージで再燃する兆しを見せている。

4 義務教育の無償

憲法26条2項は、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする」と定める。同規定は、保護者に対し、その「子女」に教育を受けさせる義務を課すこと（なお既述のように、国に対しては、26条1項により、教育の機会均等を実現するための施策を講じる義務が課されている）と併せ、義務教育の無償を定めている。

ここにいう義務教育の「無償」の範囲については、それが「授業料不徴収」の意なのか、就学に必要なとされる一切の費用を指すのかについて、見解が分か

れている。

この点につき、最高裁は、「教科書国庫負担請求事件」において、a) 同条項の無償とは授業料不徴収の意に解すべきこと、b) 憲法が普通教育の義務づけを行っていることから、保護者の教科書等の費用負担についても軽減の配慮や努力をすることが望ましいが、それは国の財政等の事情を考慮し立法政策の問題として解決すべきこと、等の判断を示した（最大判昭39.2.26判時363号9頁）。なお、1963（昭38）年12月の「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」に基づき、今日、教科書は無償で配布されている。

3 学問の自由

1 「学問の自由」の要素

憲法23条は、「学問の自由は、これを保障する」と定めている。

学問の自由の要素として、従来より、「学問研究の自由」、「学問研究の成果の発表の自由」、「大学における教授の自由」それに後述する「大学の自治」の四つが挙げられてきた。

2 大学の自治

①大学の自治の意義

上述の如く、「大学の自治」は、憲法により保障されていると解されている。そして、そうした見解の多くが、その23条の下、大学の自治は制度的に保障されている、と解している（「制度的保障説」）。

この点につき、「東大ポポロ劇団事件」において、最高裁は、大学における学問の自由と自治は、大学が学術の中心として深く真理を探究し、専門の学芸を教授研究することを本質とすることに基づいて認められるものと判示し、憲法23条を根拠とする「大学の自治」の存在を認めた（最大判昭38.5.22判時335号5頁）。

②大学の自治の範囲と「人事の自由」

「大学の自治」が憲法保障事項であることに異論がないとして、それでは、そうした自治は、いかなる範囲において認められるのであろうか。

大学の自治の範囲については、従来より、学長、教員に係る「人事の自由」、
「施設管理の自由」、
「学生管理の自由」、
が挙げられていた。このうち、「人事の自由」が大学の自治の核心的部分をなすと考えられてきた。この点につき、
「井上教授・学長事務取扱発令延期事件」において東京地裁は、任命権者（国立大学では「文部大臣」）は、大学管理機関からの申出がなされた場合、当該申出が明らかに違法無効と客観的に認められる場合を除き、当該申出に拘束されると判示し、大学における「人事の自由」を認める内容の判断を示した（東京地判昭48.5.1 訟月19 卷8号32頁）。

しかしながら近年、大学の組織・管理に関する一連の制度改正とも相俟って、教授会の教員人事に関する権限は、学校教育法93条の文言に即し、あくまでも「人事審議権」にとどまるものとなっている。学長選考に当たっても、国立大学では、その実質的権限は「学長選考会議」に委ねられている（国立大学の場合、その法的根拠は国立大学法人法12条）。こうしたことから、憲法の規範上の要請にもかかわらず、人事に関する教授会の権能は、低下の一途をたどりつつあるのが現状である。

ところで、大学の自治の範囲をめぐることは、「教育研究作用を実現する上での自治」を加え、その範囲を広く解釈しようとする学説も存する。大学教育の自律的展開はまずもって「教員団」が担うべきことは、憲法上の要請として当然のことである。とはいえ、熾烈な学生獲得競争にさらされている相当数の大学において、経営優先の立場から、組織としての教員団や個々の教員の専門性の枠を超え、事実上、頻繁なカリキュラム改変の実施を余儀なくされている。

③大学の自治の主体

大学の自治の主体については、伝統的に、教授その他の研究者と教授会等の「教員組織」がこれに該当すると考えられてきた（それは現在にあっても、通説的見解である）。上記に加え、大学における教育研究を側面的に支える大学職員も自治の享有主体としての地位が認められてよい。

さらに、これらに加え、学生を「大学の自治」の主体と位置付けるか否かについては、争いがある。上記に関し、先述の東大ポポロ劇団事件最高裁判決は、いわゆる「学生＝造物利用者論」に立脚して、大学の自治とは本来、教授等の研究者の自由・自治であり、そうした「自治」の反射的な効果として、学生