

自主性擁護的教育法と見えざる支配

——補助教材の教育の自由への影響——

安 原 陽 平

問題の所在

本稿は、自主性擁護的教育法⁽¹⁾から教育に対する見えざる支配を考察する論稿である。とくに、補助教材の選定・作成・配布をめぐって生起する教師の教育の自由への影響を検討する。

教育法における機能的三種別の一つである自主性擁護的教育法は、「教育行政などが教育を支配しようとすることに対して、それを違憲・違法と指弾して、教育の自主性を守る⁽²⁾」教育法とされる。教育行政による教育支配に對しては、主に教育基本法一六条(旧一〇条)⁽³⁾の「不当な支配」の禁止に違反していないかが問われる。そして、「不当な支配」の禁止違反の一つのメルクマールとして、指導助言行政の原則が維持されているかどうかを挙げるができる。「指導助言は、法的拘束力ある教育上の職務命令のように定型的に教育に対する『不当な支配』(教基法一〇条一項)に該当することはない⁽⁴⁾」とあるように、法的拘束力のある支配か否かがポイントとなる。

自主性擁護的教育法は、「主に教育行政による教育規制に対し裁判を通じて教育の自主性を守ろうとするもの」と言われるように、とくに司法の場で機能する法で、教育内容行政が指導助言を超えた法的拘束力を伴う支配の場合に機能する。⁽⁵⁾ただ同時に、「主に」とあるように必ずしも裁判規範のみを提供する法というわけではなく、また、法的拘束力を伴わない支配をもその射程に含んでいるものと考えられる。もつとも、指導助言にとどまる教育内容への関与は、「不当な支配」の禁止に反する支配と言いつらう、何より見えづらい。

しかし、誘導的・非強制的な関与や萎縮効果を伴う関与のように、教育行政による教育内容への関与の仕方は多様になりつつある。そのため、指導助言行政あるいは法的拘束力を持たない教育内容への関与も無視できない状況にある。とくに、補助教材の選定・作成・配付の教育法的検討は、教科書に関する判例・学説の蓄積に比して総量が多くないことなどを考慮すると、検討しなければならぬ喫緊の課題であると思われる。

このような問題意識から、本稿は、補助教材の選定・作成・配付を対象に、教育に対する見えざる支配を可視化し、統制の方向性を示すことを試みたい。以下、補助教材選定権と補助教材の法的位置(↓一)、補助教材の有益適切性判断(↓二)、補助教材の作成・配布と教師の教育の自由(↓三)の順で検討を進める。

一 補助教材選定権と補助教材の法的位置

教師の教育権の具体的な一内容として補助教材選定権が存在する。たとえば、兼子仁は「学校の教師が、人間的主体性と責任感を持って真理と教育専門的高水準の教育を行なっていくためには、各教師が担当の教育活動にかんする内容決定権としての『教育権』を保障されていなければならない」とし、具体的に「各教師の授業内容編成権」⁽⁶⁾

「教科書使用裁量権」、「補助教材選定権」、「教育評価権」、「生活指導権」、「懲戒権」を挙げている。⁽⁷⁾ 補助教材選定権は、「教師の授業内容編成にとって重要」なもので、「教師の教育専門的自律性が十分に保障され生かされ」るべき対象とされる。⁽⁸⁾

この補助教材選定権に関連する法制度としては、まず学校教育法三四条四項が存在し、⁽⁹⁾ ここでは「前項の教科用図書以外の図書その他の教材で、有益適切なものは、これを使用することができる」と定められている。補助教材の辞書的な定義は、「補助教材とは教科用図書(教科書)以外の図書およびその他の教材とされている。教科書を主たる教材とした場合、従たる教材、補充教材ともいわれる。補充教材には、副読本、参考書、資料集、ドリル、問題集などの図書教材と、地図、図表、ビデオテープ、手作りプリントなどのその他の教材がある。ただし、文部省教材基準によれば映写機、テレビ受像機、オーバーヘッド・プロジェクターなどの教具も教材とされる」というものである。また、代表的な逐条解説書では「小学校低学年の体育のように教科書が発行されていない教科等の教材として教科書に準じて使用されるいわゆる準教科書のほか、副読本、解説書、学習帳、練習帳、日記帳、郷土地図、図表、掛図、年表、新聞、雑誌、紙芝居、スライド、映画、ビデオ、レコード、コンパクトディスク(CD)、録音テープなど、教育内容を具体的に具現しているもの」と⁽¹¹⁾とされている。これら定義に共通しているのは、補助教材の具体例を例示列挙していることである。定義方法の特徴や、時代とともに補助教材が多様になること⁽¹²⁾などから、厳密に定義するよりは、教科書以外の教材と広く意味を捉えることが重要であろう。

補助教材に係る手続きについては、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下、地教行法)三三条二項で、補助教材使用の届出または承認について教育委員会が定めを設ける旨が規定されている。この規定を受け、各地方公共団体の教育委員会は学校管理規則のなかで、教材の選定、届出、承認について規則を定めている。たとえば、

草加市立小・中学校管理規則では、選定については「学校は、文部科学大臣の検定を経た教科用図書又は文部科学省が著作の名義を有する教科用図書（以下「教科書」という。）以外の教材については、教育内容の充実を図るのに有効適切と認めるものを選定しなければならない。この場合、保護者の経済的負担についても考慮を払わなければならない」としている。また、承認については「学校が教科書の発行されていない教科の主たる教材として、児童生徒に使用させる教科用図書（以下「準教科書」という。）については、校長はあらかじめ委員会の承認を得なければならない」とし、届出については「学校が教育活動の一環として計画的かつ継続的に学年又は学級若しくは特定の集団の児童生徒の全員に対し、使用させる教材で次の各号に掲げるものについては、校長はあらかじめ委員会に届け出なければならない。（１）教科書又は準教科書と併用する児童生徒用の副読本若しくはこれに類するもの（２）学習帳及び夏休帳の類」と定めている。

もつとも、すべての補助教材が、届出や承認のプロセスにかかるわけではない。この点は、地教法が制定された当初から確認されている。また、近年の通知（二〇一五年三月四日文部科学省初等中等教育局長「学校における補助教材の適切な取扱いについて（通知）」）でも、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律第三三条第二項の趣旨は、補助教材の使用を全て事前の届出や承認にかからしめようとするものではないことが述べられている。行政解釈上も、教育委員会に届け出る補助教材とそうでない補助教材があることが認識されている。

二 補助教材の有益適切性判断

以上のように補助教材選定権とそれに係る法制度が存在しているが、これら関係をどのように把握すべきか。地

教育法制定以前から、現在に至るまで、補助教材の有益適切性の判断主体は誰かという論点とそれに係る議論が存在している。⁽¹³⁾

この論点を検討するにあたって、教師の判断と行政の裁量の逆比例というフレームワークが参考となる。補助教材の選定をめぐるのは、「憲法・教育基本法体系」と『行政裁量による命令体系(職務命令体系)』とが対立しており、行政裁量と教師の専門的裁量が逆比例の関係になる⁽¹⁴⁾というものである。この枠組に基づくと、教育の自由に基づく教師の判断を前提に行政の裁量を限定するか(教師判断優位型)、それとも教育内容に対する行政の裁量を広く認め教師の判断を限定する(行政裁量優位型)かが議論の分かれ道となる。

(1) 教師判断優位型

教育の自由に基づく教師の判断を前提に行政の裁量を限定する説として、まず、「不当な支配」の禁止を根拠に、法律・教委規則の限定解釈と教育行政の指導助言への限定を主張する総論的な説が存在する。兼子は「教材の教育的適切性の判断はまさに教育専門の事項であるから、教育行政としても指導助言権に徹すべきもので：(中略)：補助教材使用にかんする法律・教委規則の諸規定はすべて、教育への『不当な支配』を禁ずる教育基本法一〇条一項の原理に反しないように条理解釈され運用される必要がある」としている。⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾

加えて、より教師の専門性に焦点を合わせた説も存在する。たとえば、教育行政の裁量を広く認めることは教師の専門性を否定すると考える説⁽¹⁷⁾、管理の論理ではなく教育の論理を重視する立場から教材使用に関する判断を教師に留保する説⁽¹⁸⁾、あるいは、教科書の使用という視角からではあるものの、同じ授業内容でも学校や学級が異なる方法も異なるとの認識から「『有益適切』な補助教材の選択・使用ともあわせて、教科書をどれくらい、どのよう

に使うかは教師の裁量に委ねられるべき」と主張する説を挙げることができる。⁽¹⁹⁾

総論的な説も、教師の専門性に焦点を合わせた各論的な説も、行政裁量を指導助言に限定することを通して、教師の教育専門的判断を最大限保障しようとする点で共通する。

(2) 行政裁量優位型

他方、行政の裁量を広く認め教師の自由を限定する説としては、まず教師の判断を一応認めつつも最終的に決定する権限を教育委員会に留保する説が挙げられる⁽²⁰⁾。また、教育委員会を主体とするものではないが、校長の責任を強調し補助教材の使用・不使用の最終的な決定を校長がおこなうとする説も存在する⁽²¹⁾。

行政解釈も、行政裁量優位型に位置付けることができる。一九五三年七月一〇日文部省初等中等教育局地方課長回答「教科用図書以外の図書その他の教材について」でみられるように、地教行法制定以前から、学校と教育委員会とで有益適切性の判断が異なる場合、教育委員会による禁止についての必要な措置を妨げないことが示されている。

地教行法制定時には、補助教材の事前の届出又は承認について「教育的価値又は父兄の負担等」を考慮するとう趣旨が確認されている⁽²²⁾。その後は、保護者から補助教材の不適切性を指摘されたことを受けて、一九七四年九月三日に文部省初等中等教育局長通達「学校における補助教材の適切な取扱いについて」が発出されている。「政治や宗教について、特定の政党や宗派に偏つた思想、題材によつていかなるなど不公正な立場のものでないよう十分留意すること」が指摘され、また学校及び教育委員会で十分審査検討を加えることや補助教材使用の的確な把握することが確認されている。近年のものとしては、適切とは言えない補助教材の使用が指摘されていることを踏まえ、二〇一五年三月四日文部科学省初等中等教育局長「学校における補助教材の適切な取扱いについて（通知）」が発

出されている。本通知では、留意事項として内容及び取扱いや経済的負担などが述べられているが、同時に「必要に応じて補助教材の内容を確認するなど、各学校において補助教材が不適切に使用されないよう管理」することを教育委員会が行うこと、また「届出、承認にかからしめない補助教材についても、所管の学校において不適切に使用されている事実を確認した場合には、当該教育委員会は適切な措置をとること」として、教育委員会の積極的な働きを求める留意事項も述べられている。

以上のような通達や通知の内容を踏まえると、教育行政、主に教育委員会による補助教材の有益適切性を判断する場面が拡がっていることが見て取れる。そして、このことは、実際の運用からも確認することができる。

(3) 有益適切性判断の実際と諸問題

補助教材が、教育委員会により不適切とされたケースとしては、都内の公立中学校の社会科の授業で日本海が「東海」と表記された補助教材を使用したケースや、イスラム国が公開した日本人男性の遺体を授業内で閲覧したケースを挙げることができる。⁽²³⁾ これらケースは、二〇一五年の通知が出される契機にもなっている。

そのほか、大阪の公立小学校で使用された『知る沖縄戦』が、内容が不適切だったとして学校側の判断で回収されるケースも存在している。⁽²⁴⁾ 回収以前に衆議院文部科学委員会や当該補助教材が問題視されていたこともあり、学校側の判断による回収ではあるものの、自主的な判断であったかどうかは疑問が残る。

以上のように、通達において「所管の学校において不適切に使用されている事実を確認した場合には、当該教育委員会は適切な措置をとること」が確認されていることに加え、教育行政により特定の補助教材が不適切と実際に判断がなされていることはいくつかの問題を生じさせる。

まず、考えられるのは、個々の教師が補助教材を選定、使用する際の萎縮効果である。二〇一五年の通知が発出された際に、現場における萎縮効果に対する懸念が指摘された。たとえば、高嶋教科書裁判の高嶋伸欣は、「明らかに不適切なイسلام国の事例に乗じて、朝日だたきをした右派勢力が文科省をけしかけて通知を出させたというのが実態だろう」とし、「ただ文科省もそのまま従うわけにはいかず、補助教材の積極的な活用や、教育委員会の過度な介入を戒める記述も盛り込まれた。現場教員が萎縮する必要はない」と述べている。⁽²⁵⁾

また、補助教材に係る規定が恣意的に運用される可能性も問題として考えられる。この点、先の通知発出時、教科教育学の専門家から「気に入らない教材を使っている学校があった場合クレームをつけたり、議会が取り上げたりと政治利用に通知が悪用されないか心配」との懸念が示されている。たしかに、通知では、教育に関係する法律や学習指導要領の趣旨に従っていることや、発達段階に則していることなどが留意事項に挙げられており、恣意的な運用にも限界がある。しかしながら、法律や学指の趣旨については理解に幅があり、恣意的な運用が完全に排除できるとは言い難い。さらに、特定の補助教材を不適切であると非難するにとどまるのであれば、現行の法制度においては比較的容易にできる。そのため、強い萎縮効果が生じたり、教育委員会による措置を回避する判断を教師が自ら選択することが生じてしまう可能性は否定できない。

以上のような問題に加え、近年では教育委員会が自ら積極的に補助教材を指定する動きも出てきている。具体的には、二〇一二年四月に熊本県教育委員会が、県立中学校の社会科の副教材として育鵬社の教科書を使用することを決定したケースを挙げることができる。⁽²⁷⁾このケースの問題点の一つとして、「補助教材については校長があらかじめ教育委員会に届出なければならぬ」という県教育委員会自らが学校に示した熊本県立学校管理規則の規定に反すること⁽²⁸⁾が指摘されている。本ケースでの補助教材の選定が「学校↓教育委員会」というプロセスではなく、「教

育委員会↓学校」でなされていることを批判するものである。⁽²⁹⁾ 補助教材の選定をめぐって、教育委員会が不適切な教材を使わないよう学校に「不作為」を求めるだけではなく、教育委員会が「適切」であると自らが考える教材を使うよう学校に「作為」を求めるという問題が浮上している。このことを念頭に、補助教材の作成・配布に関する教育行政の動きについて検討を進めたい。

三 補助教材の作成・配布と教師の教育の自由

(1) 語る教育行政―補助教材の作成・配布―

積極的に語る教育行政の例、本稿の問題意識に引きつけると教育行政による補助教材の作成・配布は、枚挙にいとまがない。国レベルでは、道徳の教科化以前に、道徳の時間用に『心のノート』や『私たちの道徳』⁽³⁰⁾が文科省によって作成されている。また、一八歳選挙権を契機として作成された総務省と文科省の『私たちが拓く日本の未来』⁽³¹⁾なども挙げるができる。これら補助教材は、各学校へ無償で配布されたり、あるいはウェブサイトで公開されている。

地方レベルでは、郷土に関する理解⁽³²⁾、防災教育⁽³³⁾、環境教育⁽³⁴⁾などの補助教材が作成されている。また、外国にルーツをもつ子どもたちが比較的多い地域では、日本語学習の補助教材が作成されるなどしている。⁽³⁵⁾ これら教材も、国の場合と同様、無償での配布やウェブサイトで上の公開がなされている。

補助教材の作成・配布は、時宜にかなった情報を迅速に共有できたり、地域の歴史や文化などを詳細に取り上げ

ることができるなど、教育上のメリットがある。また、日本語学習教材の例にみられるように、地域の事情に即した補助教材の作成・配布が可能である点にもその利点を見出すことができる。そして、これら教材が、個々の教師の教育実践を充実させることも十分に考えられる。教育行政による補助教材の作成・配布は肯定的に捉えることもでき、場合によっては必要なものとさえ言える。

しかしながら、問題も少なからず存在する⁽³⁶⁾。たとえば、保健学習や保健指導が効果的になることを目的とし、文科省は『健康な生活を送るために(高校生用)』⁽³⁷⁾を作成しているが、妊娠のしやすさと年齢に関するグラフが改竄されていることが指摘されている⁽³⁸⁾。また、大阪府教育委員会は、朝日新聞における記事の一部取消しや高校教科書における記述などを受けて、慰安婦問題に関する補助教材を作成している⁽³⁹⁾。論争的な主題に対する教育行政のメッセージを学校現場に登場させていることが確認できよう⁽⁴⁰⁾⁽⁴¹⁾。

積極的に語る教育行政は、その積極性にもかかわらず、自主性擁護的教育法の論理から捕捉しづらい。しかしながら、補助教材の作成・配布においては、ある政策を進めるために恣意的に情報が選択されたり、データが改竄されたりすること、あるいは論争的な主題に対する教育行政のメッセージを一方的に学校現場に登場させることなどの問題が存在する。この種の補助教材作成・配布は、教育に見えざる影響を及ぼし、教育の自由ひいては教育を受ける権利の保障に問題を引き起こす危険性を孕んでいる。場合によっては、補助教材を経由して、科学的根拠に基づかない情報が学校現場に登場する可能性も否定できない。補助教材がほとんどフリーハンドで作成できることも、問題の複雑さを示している。そのため、法的拘束力がないことや、あるいは指導助言行政にとどまっていることを理由に、問題がないと判断するのは慎重にならねばならない。

(2) 指導助言と政府言論

教育内容行政に法的拘束力を認めず、あくまで指導助言行政にとどめるという自主性擁護的教育法の法理はいまなお理論の中心である。その法理を維持したうえで、教育活動を必ずしも法的に拘束するわけではない補助教材の作成・配布の問題を可視化し、どのように統制するかが新たな課題となる。

この点、政府の教育言論という議論⁽⁴²⁾が一つの手がかりとなる。政府言論とは「言論市場ないしはコミュニケーション空間に対して、政府が働きかける」もので、「私人の表現の自由を直接制約するわけではないにもかかわらず、私人の表現活動の意義をいわば霞ませてしまうことすらできる」言論とされる⁽⁴³⁾。とくに「教育に関する政府の言論に議論を限定」したものが政府の教育言論と言われる⁽⁴⁴⁾。この法理による分析の対象となるのは、主に日の丸・君が代関連の訴訟、教科書検定制度、特別の教科道徳である⁽⁴⁵⁾。

政府言論の法理において、「政府には、自ら行う表現活動に対しては、表現内容中立性の要請を課されないことが保障される必要がある⁽⁴⁶⁾」とされるが、無条件で言論が認められるわけではない。「専門家の職責を妨げない限りにおいて、政府は、専門家の協力を得て行う『政府の言論』プログラムにおいて、表現内容中立性の要請に服することを免除されると解すべきである⁽⁴⁷⁾」として、専門家の独立性が要件となっている。教科書検定制度の分析においても、「教科書検定制度を運営する政府が原則として表現内容中立性の要請に服さないで済むためには、教科用図書検定調査審議会という主体における『専門的技術的判断』が妨げられていないといえることが必要⁽⁴⁸⁾」と指摘され、専門的技術的判断の保障が語られている。

専門家の独立という問題に加え、政府の教育言論の法理は教師の地位に係る問題も示唆する。たとえば、日の丸・

君が代関連の訴訟の分析から、政府の教育言論の規範構造として「図解的にいえば、政府が下書きを書いて、教師らがそれをなぞる、という構造」⁽⁴⁹⁾が描き出されている。このことは、教科書検定制度では「削らせる検定から書かせる検定への性格変化」⁽⁵⁰⁾、特別の教科道徳においては「教師も生徒も、政府の言論をなぞり、にもかかわらず、それが、恰も自らの言論であるかのように日々が進む学校」⁽⁵¹⁾と表現されるもので、いわば学校における「言論者としての政府」⁽⁵²⁾に教師(場合によっては生徒も)が従属する問題が指摘されている。⁽⁵³⁾ いわゆる、教師の道具化⁽⁵⁴⁾という問題である。

補助教材の作成・配布との関係で、政府の教育言論の法理から得られる視座は二点ある。一つは、補助教材の作成において、専門家の独立性は確保されているかということ。もう一つは、教師が道具化されていないか、すなわち補助教材を「教師らがなぞるといふ構造」が生じていないかということである。補助教材の作成・配布、そして使用に、法的拘束力を有する命令等が伴わなかったとしても、これら問題が生じている場合、教師の教育の自由が制約されている危険性を意識すべきである。

教育行政による補助教材の作成において専門家の独立性が確保されているかどうかについては、ケースバイケースである。もともと、教科書検定制度のように専門家が介在する仕組みが整えられていながらなお専門家の独立性が妨げられている可能性があることを踏まえると、補助教材作成における専門家の独立性はより不安定なものになりやすいことには注意が必要である。

さらに、専門家の独立以前に、専門家が適切に選出されているかについても検討しなければならない。この点、教育行政は広範な裁量を有していると考えられるため、専門家の選出も教育行政の意向をうけやすい。教科書検定制度において、申請の段階で「著作編修関係者名簿」を通じて執筆者の専門分野の明示が求められていることや、

教科用図書検定調査審議会令を根拠に「学識経験のある者」から委員が任命されることなどと比べると、補助教材の場合、人選がより恣意的になりやすい構造にある。

教師の道具化については、補助教材使用義務や職務命令が存在しないため、場合によってはそもそも道具化され得ないという認識もあり得よう。また、学習指導要領や教科書の内容を進めることが優先されることから、補助教材を使用する時間がなく、結果としてこの問題が顕在化しづらいということも考えられる。しかしながら、教職において専門性や同僚性が低下している現状や給与と連動する人事考課の教育の自由への侵害性などを考慮すると、補助教材の場合といえども、特定の教育内容をなぞられるよう道具化されていまいと云えるかどうかは慎重に判断しなければならない。

教育行政による補助教材の選定・作成・配付は、教育への法的介入とはいわず、また見方によっては指導助言にとどまっているにもかかわらず、教育の自由を制約する危険性を有している。ここに、自主性擁護的教育法から見えざる支配をどのように考えるかという問題領域を看取することができるのではなからうか。

(3) 見えざる支配の統制

見えざる支配に対して、自主性擁護的教育法からどのような理論を提示できるか。まず、制度論として、補助教材作成に際して、適切に専門家を選出し、職務遂行に際して独立性・自律性を確保できるよう、教育行政を法的に統制する制度を構築することが考えられる。⁽⁵⁹⁾ただ、教育行政が専門家を選出することには困難が伴う。⁽⁶⁰⁾さらに、地方においては、地教法を根拠に大綱の作成や総合教育会議の開催がなされるようになっており、教育委員会に対する首長の影響力も増している。補助教材の作成や配布について、政治的な影響をどこまで回避できるかは慎重に見

極める必要がある。

そのため、教育行政による補助教材の作成・配付よりは、個々の教師の補助教材選定権を拡充する方向で議論を再構成することが重要となる。たとえば、官製研修が多い状況のなかで、多忙化解消と並行して、自主研修や職専免の研修を可能な限り遂行できるような対応が考えられる。また、教育行政の補助教材作成・配付に予算措置をすることは異なる視点も必要になってこよう。たとえば、教材選択の自由を保障する国庫負担金制度創設を検討する議論は参考となる。⁽⁶¹⁾

以上のような制度論(あるいは政策論)とは別に、誘導的あるいは非強制的な見えざる支配は、どのように教師の教育の自由を制約しているか、そして、その制約をどのように統制するかも検討すべき課題である。⁽⁶²⁾この点、アーキテクチャと法⁽⁶³⁾あるいはナッジと自由⁽⁶⁴⁾に関する議論も進展しており、教育の自由を考えるうえでも参考にならう。

さらに、補助教材には教育にとってポジティブなものからネガティブなものまで様々なものが混在している。教師が自らの専門性と責任を背景に、目の前にいる子どもたちの学習権保障に必要な補助教材を見極めることが必要となる。そして、その前提として、子どもたちの学習権を保障しようとする教師の職業上の良心をどのように理解するかが重要となる。その際、示唆に富むのが「教師人格」⁽⁶⁵⁾という概念である。

むすびにかえて

以上、自主性擁護的教育法と見えざる支配というテーマのもと、教育行政による補助教材の選定・作成・配付の問題を検討してきた。補助教材の選定をめぐっては、教育委員会が学校に不適切な教材を使わないよう「不作為」

を求めることにより萎縮効果を引き起こすことだけではなく、教育委員会が適切であると考える教材を学校で使うよう「作為」を求める問題へと議論が拡がっていることを指摘した。さらに、後者に関連して、教育行政による補助教材の作成・配布、すなわち積極的に語る教育行政の問題も指摘した。ここでは、専門家の独立の不安定さや教師の道具化という危険性を指摘している。

補助教材の問題にとどまらず、自主性擁護的教育法の領域において見えざる支配を可視化し、その統制を検討していくことが現代的課題である。そして、自主性擁護的教育法が教育の自由を守る法としてより機能するためには、どのような教師像を指定するかが議論の出発点となる。その際、専門性と責任を背景とした自律的な「教師人格」という概念が参考となる。このことを確認して、本稿を閉じたい。

- (1) 兼子仁『教育法(新版)』(有斐閣、一九七八年)一八頁以下参照。
- (2) 同右一九頁。
- (3) 周知のように二〇〇六年に教育基本法が改正されたが、教育行政が「不当な支配」の主体となりうる旭川学テ最高裁判決の理解は継承されていると考えられている(市川須美子「不当な支配」の禁止」日本教育法学会編『教育法の現代的争点』(法律文化社、二〇一四年)二〇頁以下参照)。
- (4) 兼子・前掲注(1)三五六頁。また、同論者は「教育法上の指導助言権は、行政法一般の行政指導と異なり、法的拘束力ある指揮命令権とは性質上両立できない」とし、指導助言は「命令権の無い所にのみ存在」すると指摘している(三五六頁)。
- (5) 自主性擁護的裁判として、旭川学テ事件(最大判昭和五年五月二一日刑集三〇巻五号六一五頁)をはじめ、家永教科書裁判(最三判平成五年三月一六日民集四七巻五号三四八三頁、第一判昭和五七年四月八日民集三六巻四号五九四頁、最三判平成九年八月二九日民集五一巻七号二九二一頁等)、高嶋教科書裁判(最一判平成一七年一月二一日判時一九二二号七二頁)、伝習館高校事件(最一判平成二年一月一八日民集四四巻一号一頁)、そして一連の日の丸・君が代関連の訴訟(最二判平成

- 二三年五月三〇日民集六五卷四号一七八〇頁、第一判平成二三年六月六日民集六五卷四号一八五五頁、第三判平成二三年六月一日民集六五卷四号二一四八頁等）などを挙げる事ができる。
- (6) 兼子・前掲注(1) 四一六頁。
- (7) 同右四一六―四三九頁。
- (8) 同右四二一頁。
- (9) なお、現在の二項ならびに三項は電磁的記録の教材の使用に係る規定であり、二〇一八年に改正追加され、二〇一九年四月より施行されている。
- (10) 日本教育法学会編『教育法学辞典』（学陽書房、一九九三年）五二―五三頁。
- (11) 鈴木勲編著『逐条 学校教育法第八次改訂版▽』（学陽書房、二〇一六年）三二―三六頁。
- (12) 一九八〇年に出された上記逐条解説の初版では「ビデオ」と「コンパクトディスク（CD）」は入っていない（鈴木勲編著『逐条 学校教育法』（学陽書房、一九八〇年）一六〇頁）。このことから、時代とともに補助教材の内容が変化していることを知ることができる。
- (13) 初期の代表的な議論で、たとえば、教育委員会が有益適切性の判断基準を校長や教師に対して指示できるとする見解として、天城勲『学校教育法逐条解説』（学陽書房、一九五四年）九二―九三頁参照。他方、有益適切性の判断が教師に委ねられているとする見解として、以下参照。内藤蒼三郎『学校教育法概説』（ひかり出版社、一九四七年）（平原春好『日本現代教育基本文献叢書 教育基本法制コンメンタル二 学校教育法解説』所収）では、「第二十一條第二項（現三四条四項）では有益適切な補助教材の使用が自由であることが明かにされた。∴（中略）∴。何が有益適切であるかの判断は教員に委ねられている譚であるが、誰が見ても内容が偏っているもの下卑しているもの、字の餘りに小さいもの、餘りに高價なもの等は有益適切ではないといつてよからう。これらの有害、不適切なものの使用については第十四條の規定により監督廳が變更を命ずることができると考えられる。」（六六頁）とある（引用部の括弧は筆者が補った）。内容が偏っていることや下卑していることの判断、あるいは変更命令の可能性など、教師の教育の自由と緊張關係に立つ箇所もあるが、教師の有益適切性判断を原則優先させていることを確認できる。
- (14) 浦野東洋一「法による教育行政と教師の専門的裁量―教科書・補助教材の取り扱い―」日本教育行政学会年報一七号

- (一九九一年) 二六頁。
- (15) 兼子・前掲注(1) 四二―四二三頁。
- (16) 関連して、同旨の主張として「教育委員会の指導助言のための確認の意味に限定解釈されなければ、本条一項の趣旨を逸脱し、教基法一〇条違反の筋が生じよう」との見解も存在する(永井憲一編『基本法コンメンタール 教育関係法』(日本評論社、一九九二年) 二二四頁「植田健男執筆箇所」)。
- (17) 「教材がもつ教育的価値・効果の判断を専ら教育行政に委ねることは、教員の専門性を著しく否定することにつながるものであるから、上記施行通達が述べていたように、本規定は賢明な運用がいまなお求められるよう」との指摘がある(荒牧重人ほか編『基本法コンメンタール 教育関係法』(日本評論社、二〇一五年) 二四九頁「勝野正章執筆箇所」)。
- (18) 「問題は、教育行政が教育の論理を尊重し、各教師の教育専門的力量を信じて、教材使用についての判断は最終的には教師にゆだねる事項であるとの原則にたつことが重要であるということである。いろいろな名目や理由によって『管理』の論理が先行し、教育の論理が軽視されたり無視されることが決してあってはならない。」との指摘がある(室井修「教科書の『使用義務』・補助教材の自由使用」季刊教育法四一号(一九八一年) 七八頁)。
- (19) 永井・前掲注(16) 一〇七頁「吉岡直子執筆箇所」。
- (20) 「補助教材について、教科用図書との関連を考慮し、児童・生徒の心身の発達状況を顧慮し、地域住民の経済状況等を勘案して、それが有効適切であるかどうかを具体的によく判断するのは校長をその長とする学校の教員である。しかしながら、その教材の取り扱いについて疑義があり紛議がある場合に、これを最終的に決定する権限を有するのは所管の教育委員会である(地教行法二二Ⅵ)。そのような権限を有する教育委員会は、教材の取り扱いについて所管の学校について、一般的に訓令を出すこともできる(地教行法三三①) し、その場合、甲の種類の教材については教育委員会に届出を出し、乙の種類の教材については教育委員会の承認を受けなければならないと指示することもできる。地方教育行政の組織及び運営に関する法律第三十三条第二項は、このような指示をすべきことを教育委員会に義務づけた規定と解される。」(今村武俊・別府哲『学校教育法解説(初等中等教育編)』(第一法規出版、一九六八年) 三〇三頁)。
- (21) 「使用について届出制又は承認制がとられている補助教材は、学校としてその手続をするわけであるから、学校においてその使用、不使用を最終的に決定するのは校長である。また、届出又は承認を必要としないものについても最終的には校長

- の責任において選定することになる。」(鈴木・前掲注(11)三二六頁)。
- (22) 一九五六年六月三〇日文部事務次官通達「地方教育行政の組織及び運営に関する法律等の施行について」。
- (23) 「補助教材『適切か留意を』」朝日新聞二〇一五年三月五日朝刊三八面。
- (24) 回収前後の経緯や補助教材の適切性に関する分析について、高橋順子「知る沖縄戦——補助教材の適切さとは」(<http://gendaiiron.jp/vol.10/rostrum/ro3.php>) 参照(以下、本項のウェブサイト資料の最終閲覧日は二〇二二年四月十八日)。
- (25) 沖縄タイムス二〇一五年三月七日朝刊二六面。そのほか、萎縮効果を懸念するものとして「補助教材通知 先生を萎縮させるな」朝日新聞二〇一五年三月八日朝刊一〇面参照。
- (26) 琉球新報二〇一五年三月七日朝刊三四面。
- (27) この問題については、岩崎詳二「補助教材の決定に係る一考察—熊本県立中学校の社会科補助教材の決定をめぐる事例を通して—」V I S I O 四三卷(二〇一三年)五五頁参照。
- (28) 同右六四頁。
- (29) さらに同論者は「いくら教育委員会に権限があり、学校管理規則が教育委員会と学校の内部関係を律するものであっても、学校現場に全く前触れもなく、トップダウン的に実施するやり方は如何なるものであろう」とも述べている(同右六五頁)。
- (30) 文科省ウェブサイト「道徳教育」(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/doutoku/index.htm) 参照。
- (31) 文科省ウェブサイト「政治や選挙等に関する高校生向け副教材等について」(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shukensha/1362349.htm) 参照。また、総務省ウェブサイトで同副教材の掲載を確認できる。総務省ウェブサイト「高校生向け副教材『私たちが拓く日本の未来』」(https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/senkyo/senkyo_menrei/01.html) 参照。
- (32) それぞれの地域の歴史を副読本にするという取組みは、各地でおこなわれている。たとえば、安芸高田市ウェブサイト「郷土理解学習のための副読本を発刊しました!」(<https://www.aktakata.jp/ja/shisei/section/kyouiku/01000/>) や府中市教育委員会ウェブサイト「郷土府中(中学校社会科副読本)」(<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/smph/kyoiku/kyoiku/kankoubutsu/kyodohuchuhm1>) など参照。
- (33) 過去の震災などの教訓、あるいは震災から身を守るために、各地方公共団体の教育委員会等で副読本が作成されている。

- たとえば、兵庫県教育委員会ウェブサイト「防災教育副読本『明日に生かす』」(<https://www.hyogo-c.ed.jp/~kikaku-bo/EARTHHP/privacy.html>) や東京都教育委員会ウェブサイト「安全教育・防災教育」(https://www.kyoikun.metro.tokyo.lg.jp/school/study_material/safety/index.html) など参照。
- (34) 環境教育については各地方公共団体の一般行政が作成する場合もある。たとえば、新潟市ウェブサイト「新潟市の環境をまごめましたー小中学生用環境教育副読本」(<https://www.city.niigata.lg.jp/smph/kuwashu/kankyo/hozen/kankyokyoiku/kankyokyoiku/fukuhtml>) や福島県ウェブサイト「環境教育副読本」(<https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/16005a/fukudokuhon.html>) など参照。
- (35) 埼玉県ウェブサイト「彩と武蔵の学習帳」平成三〇年度改訂版」(<http://www.pref.saitama.lg.jp/e2214/ayatomusashi.html>) 参照。また、愛知県では、日本語教室等での活用を想定した学習教材の作成をしている(愛知県ウェブサイト「学習教材『地域における初期日本語教育モデル事業』はじめての日本語教室』を作成しました」(<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/tabunka/kyozai-hajimete-nihongo.html>) 参照)。
- (36) たとえば、先の補助教材に対する批判としては、総務省・文科省『私たちが拓く日本の未来』の第四章「模擬請願」に対する批判を挙げることができる(成嶋隆「一八歳選挙権と政治教育」にいがたの教育情報二二〇号(二〇一六号)一八頁以下参照)。
- (37) 文科省ウェブサイト「健康な生活を送るために(高校生用)」(https://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/hoken/08111805.htm) 参照。
- (38) 西山千恵子・柘植あづみ編著『文科省／高校「奸活」教材の嘘』論創社、二〇一七年) 参照。
- (39) 大阪府教育委員会「慰安婦」に関する補助教材」(二〇一五年一〇月) (<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/26503/00000000/ianfu.pdf>)。
- (40) このことは、必ずしも補助教材を作成・配布する場面にとどまらず、内容を理由に一度配布した補助教材を配布中止や回収する場面でも起こりえよう。たとえば、このケースに該当するものとして、石垣市教育委員会副読本配布中止問題がある。一括交付金事業を活用し作成された副読本『八重山の歴史と文化・自然』内の南京大虐殺事件と従軍慰安婦の箇所に対して、石垣市議会議員から内容に疑問が示され、「見解が分かれる」ことなどを根拠に教育委員会が配布中止を決定したケースで

ある。配布中止という経緯から、教育委員会が当該内容を学校で扱うことに否定的であるという見えざるメッセージを読み取ることが可能である。この問題については、沖縄国際大学南島文化研究所第二〇一回シマ研究会で研究報告をした(「石垣市教育委員会副読本(配布)中止問題について―補助教材の法的位置・教師の専門性・専門家の補助教材作成―」)。本稿の多くの部分は、本研究会での報告を反映している。

- (41) 論争の主題に対する一方的なメッセージの例として、補助教材の例ではないものの、「教科書を通じて、原発は安全でクリーンなエネルギーだと教え込まれていた」とする例は本稿にも示唆的である(斎藤一久「子どもと考える学校と生徒の憲法問題」法学セミナー七二九号(二〇一五年)三三頁)。なお、「今から考えると、教科書や教師にみんなダメされていたのだ。」(同三三頁)という指摘も重要である。本稿で補助教材の優先的選定権者と想定する教師にもその批判が向いている。この批判は、真剣に受け取めなければならないであろう。

- (42) 蟻川恒正「政府の教育言論」日本教育法学会年報四五号(二〇一六年)二二頁以下参照。

- (43) 同右二二頁。

- (44) 同右二二頁。

- (45) 同右二三頁以下参照。

- (46) 蟻川恒正「政府の言論の法理―教科書検定を素材として」駒村圭吾・鈴木秀美編著『表現の自由Ⅰ 状況へ』(尚学社、二〇一一年)四三七―四三八頁。

- (47) 同右四四三頁。

- (48) 同右四五〇頁。

- (49) 蟻川・前掲注(42)二七頁。

- (50) 同右三〇頁。

- (51) 同右三三頁。

- (52) 同右二二頁。

- (53) 同旨の問題を指摘するものとして、安原陽平「道徳教科化の教育法的问题点」日本教育法学会年報四五号(二〇一六年)一九頁以下参照。

- (54) 「道具」という用語は教科書検定制度における教科書執筆者の位置を析出した場面で使われたものであるが、本稿においても参考となる(蟻川恒正「思想の自由」樋口陽一編著『講座・憲法学 第3巻 権利の保障』(日本評論社、一九九四年) 一二三頁以下参照)。
- (55) 蟻川・前掲注(46) 四四七頁以下参照。
- (56) 脚注(40)で触れた石垣市教育委員会副読本配布中止問題でも、教材研究の時間が不足していることなどを理由に九割の教員が当該副読本を使用していないことが明らかとなっている(琉球新報二〇一七年四月二十九日二四四面参照)。
- (57) 西田忠男「学校を巡る教育環境の変化と教師の専門性について」島根大学教育学部紀要(教育科学) 第四七巻(二〇一三年) 七頁以下参照。
- (58) 篠原岳司「人事考課と教師の専門性」日本教育法学会編『教育法の現代的争点』(法律文化社、二〇一四年) 二二二頁以下参照。
- (59) この点、指導助言が適正に行使されるための教育法的要件の一つとして、「指導助言権者の十分な教育専門的水準を担保しうる制度が排他的でなく存すること」という要件がある。指導助言権者の専門性を担保する要件であるが、補助教材作成に係る法制度を考えるうえで示唆に富むものである(兼子・前掲注(1) 三五八頁)。
- (60) さしあたり、この点について、公的領域における意思決定と専門知の関係を検討する論考が参考となる。Cf. Harry Collins and Robert Evans *Rethinking Expertise* The University of Chicago Press (2007) (翻訳として、H・コリンズ、R・エヴァンズ(奥田太郎監訳/和田慈、清水右郷訳)『専門知を再考する』(名古屋大学出版会、二〇一〇年)参照)。
- (61) 福嶋尚子「教材整備に関する基準の展開と問題点」世取山洋介・福祉国家構想研究会編『公教育の無償性を実現する―教育財政法の再構築―』(大月書店、二〇一二年) 二七六頁以下参照。
- (62) 本稿は主として見えざる支配の可視化を念頭に議論を進めたが、当該支配をどう統制するかという議論も重要である。この点、見えざる支配の統制に関係する先駆的な議論をいくつか確認できる。たとえば、政治教育の文脈で、「今日の政府は、戦前のように、政治教育そのものを禁止したり、政府を支持させる政治教育を強制したりはしない。『不当な支配』(教育基本法一六条一項)に当たるとなるような強行策は避け、よりソフトで巧みな手段を用いている」との認識から、「政府から政策宣伝への加担を求められる局面」での「義務としての政治教育の自由」を主張する論者がいる(堀口悟郎「義務としての政治

教育の自由」法学セミナー七四四号(二〇一七年)四〇頁)。また、客観法の次元での議論として、中川律「国家の中立性概念の意味と意義」教育を題材に」憲法問題二九(二〇一八年)九〇頁以下なども参照。

(63) たとえば、松尾陽編『アーキテクチャと法—法学のアーキテクチュアルな転回?』(弘文堂、二〇一七年)参照。

(64) たとえば、那須耕介・橋本努編著『ナッジ!?自由でおせっかいなりバタリアン・パターナリズム』(勁草書房、二〇二〇年)参照。

(65) 日の丸・君が代関連の訴訟において憲法一九条論が主張されるなかで、市川須美子は「自律的な判断ができない主体性のない教師に自主・自律が教えられるはずがなく、『自由のない教師に自由を教えることはできない』。この意味で、教師の市民的自由は、教師人格に統合されていなければならない」として、教師人格を語る(市川須美子「教師の日の丸・君が代拒否の教育の自由からの立論」法律時報八〇巻九号(二〇〇八年)七七頁)。教師人格は、教師に自由であること自律的であることを求める。そのほか、同「教師の良心の自由」日本教育法学会編『教育法の現代的争点』(法律文化社、二〇一四年)五六頁以下も参照。

【謝辞】

市川須美子先生には、二〇一一年日本教育法学会定期総会新潟大会で初めてお会いして以来、多くのことを学ばせていただいています。教育の自由論や教育裁判に関する研究についてはもちろん、学会事務局を通じて、信念を持つことや視野を広く持つことの大切さを教わっています。また、折に触れて、励ましてもいただいています。本当にありがとうございます。そして、これからもどうぞよろしくお願い申し上げます。

安原 陽平