

第四権としての教育権について

後藤 亘

Watalu Goto

まえがき

立法（憲法第41条）、司法（憲法第76条）、行政（憲法第65条）の三権は、独立国家の基本権であり、わが国ではこの三権がそれぞれ独立し、互に他を侵すことなく、民主的現代国家の典型となっている。この三権の外に、第四権として教育権が考えられるという意見がある。第一次世界大戦後の民族自決主義は世界の風潮であり、18世紀以降欧州の強大国の植民地となった地域では、民族自決を旗印に民族国家の独立が各地に引続いて起り、第二次世界大戦後においてもその目的を達成した国が次第に多くなって、今や世界には国連加盟国だけでも160に近い。このような民族国家がその国民を教育し、国力の増進と国民文化の向上をはかろうとするのは当然のことで、ここに国家の国民に対する教育権の存するのは明白なことである。わが国もかつてはその例外ではなく、明治以来大正期から昭和20年の終戦までは、わが国の教育権の発動は一口に云えば殖産興業、富国強兵のためであったといっても過言ではなかった。この故にこそわが国においては戦前は、保護者が子女に国の定める一定の教育を受けさせる教育の義務が、兵役の義務（旧憲法第20条）、納税の義務（旧憲法第21条）と並んで、三大義務の一つと称せられていたのである。兵役の義務、納税の義務が旧憲法にはそれぞれ「法律ノ定メルトコロニヨリ」と記されていたにもかかわらず、教育の義務は、旧憲法の中には全くふれられないで、勅令の中に定められている。即ち、国民学校令（昭和16年2月28日勅令第148号）第8条及び国民学校令の前身である小学校令（明治32年8月20日勅令第344号）第32条に定められている。今日、この就学させる義務は、憲法第26条及び教育基本法第4条に定められている。しかもその解釈は、戦前の就学させる義務ではなくて、子女が教育を受ける権利をもっているとされている。子女が受ける教育に対し、国の力がどのようにはたらいているのか、そこに第四権としての教育権があるのかどうか、両親の教育権、教師の教育権とともにわが国の現行法の中での第四権的教育権について述べてみたいと思う。

（一）両親の教育権

わが国の民法第820条に「親権を行う者は子の監護及び教育をする権利を有し義務を負う」と定められている。これは親権としての教育権であり義務であって、親権の内容としての親の子に対する居所指定権（第821条）、必要な範囲内で懲戒し又は家庭裁判所の許可を得て懲戒場に入れること（第822条）職業を営むことの許可権（第823条）財産の管理権（第824条）等の一部をなすものであるが、この中に教育と極めて深い関係をもつのは教育権と懲戒権とである。特に教育をする権利は、教育を受ける子女の権利との関係において考えねばならないし、懲戒権については教員に与えられた懲戒権（学校教育法

第11条）との関係も配慮しなければならない。

憲法第26条には「すべて国民は法律の定めるところにより、その能力に応じて教育を受ける権利を有する。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う。義務教育はこれを無償とする」と定められている。また教育基本法第四条に「国民はその保護する子女に九年の普通教育を受けさせる義務を負う。国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については授業料はこれを徴収しない」と定められている。

親が子女に教育を受けさせる義務については、子女が教育を受ける権利と表裏をなすものであるが、親のもつ教育権は今日においては、子女が教育を受ける権利を法的に保障するものと解されるのが定説となっている。即ち、憲法第26条前段の「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」とあり、このことが教育を受けることの基本となっている。義務教育制度の実施によって、全国民に教育を普及し、更に年限の延長によって教育程度の向上をはかることは、国力の増進と国家の発展に資するという考え方が、かつては大部分の国の為政者を支配した時代があり、わが国もその例外ではなかったことは既述のとおりである。今日子女の教育を保障するという考え方の根底は、人道主義、民主主義に基づくもので、凡そ生をこの世にうけ生れてきた者の人間としての力をできる限りひき出し発展させることを願うてのことである。この考え方に立脚すればこそ、戦前は保護者の経済的理由（生活困難）が義務教育の就学免除の理由の一つにあげられていた（国民学校令第9条及び小学校令第33条）けれども、戦後はこれが削去され、市町村長の義務として該当子女の就学援助をなすべきこととなっている。（教育基本法第3条第2項）また盲学校、ろう学校の外、肢体不自由者や精神薄弱者等の心身の故障のある者に対しては、都道府県が養護学校の設置し、該当児童生徒が就学できるよう学校を設置すべきことを義務づけられているが、これも同様の趣旨からである。（学校教育法第74条）

従って保護者のもつ子女を教育すべき義務は、実は子女が教育を受ける権利を行使することによってであり、就学義務違反とは親がその子女の就学を妨げてはならぬ義務の違反である。かくてわが国の就学の現状は、義務教育においては100%に近く、高等学校への進学は、中学校卒業者の94%を上廻りつつあり、更に高等教育への進学は、該当年令青年達の30%をこえるに至っている。このように教育が広く普及し且つ程度も高くなったのであるから、親達がわが子の受ける教育に対して、親の教育権を主張し、教育の内容や方法等についても意見が出されるのは当然といわねばならない。この意味において、全国小、中、高校の学校種別毎のPTAの意見は尊重されるべきものであり、親達の声なき声を教師や為政者達は謙虚に察知すべである。

（二） 教師の教育権

本来私的な性格をもっている教育に、国がかかわりをもちはじめて教育の性格は変わっていく。即ち、公教育が生れ、公的な力が学校をつくり、そこで教育が行われ、従って教育を職とする教師というものが生れるのである。戦前の教員は国立学校の教職員と公立師範学校の校長とが官吏であって、その他の公立中等学校の校長及び教員並びに義務教育諸学校の校長、教員等はすべて待遇官吏といってその名の示すとおり官吏の待遇を受けるもので、官吏同様、一部政治行為等の制限を受けていた。戦後、教育に関する重要な事項はすべて国民の代表である国会において審議され、法律として制定公布されることな

第四権としての教育権について

り、教員の身分も国立学校の教職員は国家公務員となって国家公務員法の適用を受け、公立学校の教職員は地方公務員となって地方公務員法の適用を受けることとなり、更に両者を通じて教員には、教育の特殊性にかんがみ、教育公務員特例法（昭和24年1月12日法第1号）が制定公布されて、その適用がなされている。また教育基本法と同日に学校教育法が制定公布され、その第28条第一項第6号に「教諭は児童の教育をつかさどる」（中学校に対しては同法第40条において、高等学校に対しては同法第51条において準用されている。）。また同法第11条には「校長及び教員は教育上必要があると認めるときは監督庁の定めるところにより、学生、生徒及び児童に懲戒を加えることができる。但し体罰を加えることはできない」と定められている。即ち、教諭は教育をつかさどり、懲戒権が一定の範囲で認められて、ここに教員に教育権が存するという主張の法的根拠があると思われる。

教員が扱う教育内容については、概ね次のような経過を経て今日に至っている。即ち、明治37年（1904）以来、義務教育については国定教科書の使用が開始され、年と共にその範囲は拡大されて昭和16年（1941）国民学校令が制定公布されると、初等科1、2学年は全教科が国定教科書となり、昭和18年（1943）には初等科全学年全教科が国定教科書の使用となり、翌年昭和19年には、国民学校高等科も全教科が国定教科書となり、ここに義務教育は全学年全教科が国定教科書の使用となって、文部省著作の指導要目に従って教育が行われてきたのである。

ところが、国は昭和20年の重大な時局を迎えて3月18日、決戦教育措置要綱を閣議決定し、国民学校初等科を除いて、学校の授業を4月1日から1か年間停止することとし、東京市をはじめ大都市の児童疎開を開始し（9月26日復帰を通達した）、つづいて戦時教育令を公布し（10月5日廃止した）、文部省に学徒動員局設置などをしたけれども、これらの施策は悉く手後れとなって8月15日の終戦の日を迎えたのである。終戦の日、直ちに政府は新日本教育方針を発表し、10月15日その声明をしたけれども、国内大混乱の最中であって、教育の現場が早急にその対応措置をとることは困難であったと思われる。GHQは10月20日、教育関係者の中、軍国主義者と超国家主義者の追放を命令し、退職軍人の教育従事を停止した。

他方、教員の組合結成の機運は各地に急に高まり、12月1日全日本教員組合の結成をみるに至り、巨大な日本の教師集団が出現するに至った。この団体は幾多の経過を辿って日本教職員組合となり、教育界のみならず、労働界においても重きをなし、時としては政治的分野にも影響を及ぼすに至って今日に及んでいる。この教師集団は、戦禍の惨状を目前にし、焦土と化したわが国の実状を眺め「再び教え子を戦場に送るまい」と決意しこのことを強く全国民にうたえた。このことは先述した如く官吏又は待遇官吏であった教員が、戦後は国家公務員又は地方公務員となり、且つ教育という特殊な仕事に携るので教育公務員となり、而も学校教育法により児童生徒等を教育し、懲戒し得ることが権利として自覚されたので、国民の教育は国の手に委すべきでなく、教師こそが国民を教育する権利があり、責任があると主張されるようになった論につながるものである。

一方、教育内容についていえば、戦前は義務教育であった国民学校の全教科全学年が国定教科書であり文部省の定める指導要目に従って教育が行われていたのに、戦後、昭和23年7月10付法第132号で教科書の発行に関する臨時措置法が制定公布されて、教師の扱う教育内容即ち教科書は文部省発行ではなくて文部省が検定したものを使用することとなり、昭和22年3月20日、何等の法的根拠もないままに、文部省は学習指導要領一般編、続いて各科編を公にし、一般編の中で「教育課程は児童の要求と社会の要求とに応じ、現場の教師によって自主的に編成されるべきものであって、学習指導要領はそのための

示唆を与える目的でつくられた参考書（試案）にすぎない」と明示した。このことは先述した教師集団によって、教育課程の編成権は国から教師の手に移ったという大変革と解されたのである。教師は教育基本法、学校教育法等の範囲内で教育課程を編成することができると解された。このことが、教師に教育権があるという主張を一層勇気付けたことは論をまたない。しかし、ここで教師に求められるのは、特に公立学校の教師に求められるのは、教育基本法第8条の政治的中立と「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法」（昭和29年6月3日法第157号）が制定公布されていること及び次に述べる昭和33年以降の学習指導要領の扱いに関する国（文部省）の態度が改められたことである。即ち、国は先に公にした学習指導要領をしばしば改めて、昭和33年10月1日、法的根拠に立ち官報をもって小、中、高校の学習指導要領を修正発行した。これらを抜本的に改廃するとすれば議論は別になる。このことについては、国の教育権の項で改めてふれることとする。

（三） 国の教育権

国が教育に関する政策をもち、政治上教育に関してその方策を実施するのは当然である。この方策は具体的には立法行為としてあらわれ、議決された法律の施行、即ち教育行政として現実化してゆく。国がこのように教育行政権を執行するのみならず、広い範囲で教育行政を行っていることは白明のことである。即ち国が学校を設置し、所要経費を負担し、国公立学校において教育が行えるようにし公私立の学校（大学をふくむ）に対し、別途経費の補助もしている。また教育上必要な法律案を審議し、議決されたものは公布施行している。また必要な教員の養成にもつとめ、都道府県教育委員会において、高校以下の教員免許状も発行されている。教育内容については先述のとおり、学習指導要領を示して教育課程の基準とし、これに基づく教科用図書は文部省において検定を行っている。

終戦後、ここに至るまでには次のような経過をとっている。日本全土を占領した連合軍は、極端な国家主義、軍国主義思想を日本人の脳中から徹底的に追放するには、日本の従来の教育を抜本的に改革しなければならぬことを知っていた。しかし、この大事業は、軍が行うのは難しいとしてか、GHQは昭和21年3月、アメリカ本国に教育使節団の派遣を求めた。第一次使節団はGeorge Sloddad 団長以下27名で来日し、同年3月30日には報告書が提出された。戦後のわが国の教育は、この報告書によって改革されたものが極めて多いといわれている。この報告書の提出されるまでに日本政府は既に戦時教育令を廃止し（昭和20年10月5日）わが国の教育の拠るべきものを全く失っていた。即ち昭和21年1月1日、人間天皇の宣言がなされ、同年11月3日、日本国憲法が制定公布され（昭和22年5月3日から施行）、昭和23年6月19日には衆議院において「教育勅語等排除に関する決議」がなされ、同日参議院においては「教育勅語等の失効確認に関する決議」が行われ、明治時代から終戦に至る間の詔勅の根本理念が主権在君並びに神詔の国体観に基づいていることを一掃し、平和的民主的国家を建設し、その理想達成のため国は新憲法を基調とする教育基本法を実施すべきこと」を強調している。

わが国は昭和22年3月31日教育基本法を、同日学校教育法を制定公布し、ともに即日施行して日本の教育のよるべきところを示した。また、教育使節団の報告書の中では、次のように述べられている。

(1)文部省は日本の精神界を支配している人々の権力の中心であった。従来そうになっていたようにこの官庁の権力が悪用されないようにするために、文部省の多くの管理権を都道府県及び地方的行政機関に移管することが適当である。

第四権としての教育権について

(2)明治以来、教育を政党間の争いの具にすべきでないという観点から、教育に関することはすべてが「教育に関する勅語」を源として、勅令、命令などによって事が行われてきたことを不適当とし、教育に関する重要事項はすべて国民の代表である国会において論議審査し、法律によるべきである。

上記のことは、戦後制定された文部省設置法（昭和24年5月31日法第146号）に具体化されていて、文部省が従来の中央集権的体制から一変して地方分権的方式がとられ、管理監督を主とする官庁から指導助長行政を行う官庁と変わったのである。従って国立大学にも相当大巾な自治が認められ、昭和23年7月15日付法第170号をもって教育委員会法が制定公布され、都道府県、市町村にそれぞれ教育委員会が設置されて、その区域内の教育行政の責任者となったことなどは、上述の意見が具体化した重なるものである。しかし、文部省設置法は昭和53年6月17日法第74号で改正され、やや旧態に復したといわれているし、教育委員会法は昭和31年6月30日法第162号として法文の全条が改められ、法律の名称も「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」となって重要ないくつかの点が改められた。例えば、教育委員の選挙制は改められ、首長が議会の承認を得て任命することとなったとか、委員の人数がそれぞれ1,2名減ぜられたとか、教育予算を教育委員会が独自で議会に提出することができなくなったとか、その他細かい点ではいくつかのことが改められている。これらのことは、教育委員会制度がその当時のわが国の国情にそぐわなかったとか、当時の社会情勢に合わなかったとかの理由はあるにせよ、当初の教育の分権という線からは相当の後退となったことは否めない。

昭和25年朝鮮戦争が勃発したことと、昭和26年サンフランシスコ講和会議が開かれて、講和条約が締結され（昭和27年から発効した）、わが国が一応形なりに独立国となったことは、連合軍のわが国に対する政策に相当の変化を生じたことは当然である。このことは教育にもあらわれ、特に教育内容については昭和26年7月学習指導要領社会科編試案が出されて以来、相次いで時勢の変化と社会の要求にこたえずという理由もあって教科の改訂版が出され、昭和30年12月第二次小学校改訂社会科学習指導要領が出され、翌年中学校のそれも刊行され、昭和33年10月1日、小中学校全教科にわたる学習指導要領が官報をもって告示された。このことは、小、中、高校の学習指導要領が法規の一部を補完する告示であるという意味で法的性格をもつに至ったと解されるようになった。昭和31年10月教科用図書検定審議会規則が制定され、はじめて教科書調査官15名が発令され、爾来調査官の増員をみつつ昭和33年告示された検定規則により、調査官による教科用図書の検定がつけられて、今日においてはわが国の小、中、高校及びこれに準ずる学校で使用されている教科書はすべて文部省の検定を経たもの又は文部省発行のものである。

国の教科用図書検定については、憲法違反の疑いがあるという理由で、いわゆる家永教科書裁判が続行中で、未だ最終判決をみるに至っていない。また昭和57年から58年にかけてわが国の検定済教科用図書の記述の中に、誤り又は不適切と思われる点があるというので、中国及び韓国からきびしい訂正の申し入れのあったことは耳新らしい。この申し入れについては、いろいろないきさつはあったが、結局文部省において、両国の申し入れに沿った処置をとって落ち着いたようである。これらのことは、教育内容に対する国の権限についていろいろの問題のあることを暗示していると思う。

教育に対する国の行政権の発動にあたって念頭におくべきことは、教育は本来親のものであり、教師は親に代って子供達の教育にあたっているものであるということと思う。また国は内外の情勢を洞察して適切な判断の下に、国民の求めるものをみたとしつつ、国民の進む方向に誤りなきを期さねばならぬことである。教育基本法第10条（教育行政）に「教育は不当な支配に服することなく、国民全体に対して

直接に責任を負って行わなければならない。」とあるが、この不当な支配の中に、国の教科書検定行為が入るのかどうか、極めて難しく且つ微妙な問題であると思う。教科書に関してはほとんど国の干渉のない英米のような国があるかと思えば、ソ連や中国のように強い国の力が教育内容を規制している国のあることも忘れてはならない。

(四) 国の財政援助と教育行政

新憲法は第八章に地方自治に関することを規定し、一定の範囲において地方公共団体の自治を認め、詳細については地方自治法の中で定めている。国民の教育については、国も責任をもっている以上、教育のすべてを地方公共団体に委せるわけにはゆかず、地方公共団体の行なう教育事業について必要と思われる国費の援助をしている。即ち、地方交付税法で一定の基準に従って国費を地方公共団体に交付するの外、国が地方公共団体の行なう教育について所要経費を負担又は補助している一部を紹介すると次のとおりである。(学校教育法第29条に定められた市町村が小学校を設置しなければならない義務及び同法第40条において中学校を設置しなければならない義務履行に要する経費及び同法第74条に定められた経費を除く。)

- (1)国が国民に教育を受けさせることを義務付けているから、これに要する経費負担は大きく
 - (ア)義務教育費国庫負担法(昭和27年8月8日法第302号)
 - (イ)市町村立学校職員給与負担法(昭和23年7月10日法第135号)最終改定(昭和52年12月21日法第88号)
 - (ウ)義務教育諸学校危険建物改築促進臨時措置法(昭和28年8月27日法第248号)
- (2)以上の外、主に都道府県立の高等学校を対象として
 - (ア)公立学校施設災害復旧費国庫負担法(昭和28年8月27日法第247号)
 - (イ)公立高等学校危険建物改築促進臨時措置法(昭和28年8月27日法第248号)
 - (ウ)公立養護学校整備特別措置法(昭和31年6月14日法第151号)等々である。
- (3)なお、以上の外、地方公共団体、学校法人等が積極的に教育振興をはかろうとするとき、そのための助成がなし得るよう、種々な立法をしている。主なものは次のとおりである。
 - (ア)就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律(昭和31年3月30日法第40号)
 - (イ)盲学校、ろう学校及び養護学校への就学奨励に関する法律(昭和29年6月1日法第144号)
 - (ウ)産業教育振興法(昭和26年6月11日法第228号)
 - (エ)理科教育振興法(昭和28年8月8日法第186号)
 - (オ)高等学校の定時制教育及び通信教育振興法(昭和28年8月18日法第238号)
 - (カ)へき地教育振興法(昭和29年6月1日法第143号)
 - (キ)過疎地域対策緊急措置法(昭和45年4月24日法第31号)
 - (ク)私立学校振興助成法(昭和50年7月2日法第61号)等々である。

上述のような教育に関する国の経費負担金や補助金の支出が施行されればそれは教育行政ということになる。国の財政上の援助を受ける地方公共団体等の側からすれば、その金額は多いにこしたことはない。このような国と地方公共団体等の間で、経費の援助という形の行政が行われる場合は、相互の間で

第四権としての教育権について

相手の事情がわかり、意思の疎通がはかられることが必要であり、且つ得策であるから、相互の間で人事の交流が行われるようになる。この種のことは教育以外の分野においても行われ、中央官庁と地方官庁との間で出向その他類似の形式で、国家公務員と地方公務員との交流が行われているのが現状のようである。国の予算編成期には地方から中央各省に対し予算獲得のための公私の陳情団体が上京するのは例年の行事のようになっている。このようなことは、結局地方に対する中央の統制強化につながり易い。教育についても、国の教育権がこのような形で地方公共団体等を統御することは、教育行政を一般行政化することにもなるので、極力避くべきことと思う。更に附言するならば、教育委員会法の施行された当初の教育長はほとんど教職歴をもった教育に関する専門家が任命されていたし、それが法の趣旨でもあったと思う。にもかかわらず教育委員会法が「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」に改められて以後は、都道府県の教育長のみならず、市町村の教育委員会の教育長は、教職歴を全くもたない一般行政経歴者が教育長に任命されることが漸増しつつあるのが現状のようで、教育行政のため遺憾に思うのである。教育行政が一般行政化することは、教育の特殊性を尊重しつつ行われるべき教育行政が一般行政の一部になることを助長するものであると思う。教育を通じて国民全体に奉仕する教育公務員の職務と責任の特殊性に基づき特に制定された教育公務員特例法（昭和24年1月12日法第148号）第二条には「教育公務員とは学校教育法第一条に定める国公立学校の学長、校長（園長をふくむ）教員及び部局長並びに教育委員会の教育長及び専門的教育職員をいう」と定めて、教育長を教育公務員としていたことの法の趣旨が、その採用、任命にあたって尊重されてこそ、教育行政が、従って教育がより尊重されることとなると思う。教育事業に対し、国が経費の負担や補助をすることが、教育の地方分権の趣旨に反し、又は地方の自主性を妨げるような結果になっては本末顛倒というべきで、そのようなことにならないようじゅうぶんに留意されるべきである。

あ と が き

教育の内容は極めて巾広く且つ奥深いものである。従って教育権もその発動は多岐に亘っている。この教育権が、両親、教師と国の三者にそれぞれ相当にふさわしく配分されているのがわが国の現状のように思われる。この三者のもつ教育権を、国に集中するとか、親の教育権を悉く教師にゆずり渡すとかはほとんど不可能に近いし、また妥当なこととも思えない。先述した如く、民族国家主義は今日の世界の趨勢であり、特に発展途上国においてはそうであり、国民に対する国の教育権はいよいよ強化されてゆくであろう。また社会主義体制の国においては、教育権のほとんどすべてが国の手中に握られているようである。しかし、他方自由主義国にあっては多少の相異はあっても、個人の自主性を尊重しつつ、個人のもって生れた能力をできるかぎり開発するための自由な教育が重視され、それによって人類の進歩向上がはかられるという考え方のあるのも事実である。わが国は戦後（昭和21年9月10日）内閣に教育刷新委員会を設置し、数々の教育に関する建議を行ない、その多くが実施に移されている。この教育刷新委員会が、昭和27年に至って文部大臣の諮問機関として中央教育審議会を設置されることを建議しその実現をみるや自らの使命終りとして一切を中央教育審議会に引きついたのである。昭和59年半ばになって内閣は国民教育の重要性に鑑み、新しく内閣直属の臨時教育審議会を設け、既に委員の任命を終り、会合も開かれている。この審議会は21世紀に生きる日本人の教育はいかにあるべきかを目指して審議し、約三年間に答申することとなっている。わたくしはこの機会に教育と教育行政の特殊性

が、より広い範囲の人々に、より明瞭に理解されて、国民各層の人々に共通理解をもたれ、常に前進してやまぬ健全な国民教育制度が生れ、それによって世界の人々から信頼され、尊敬される日本人が育成されることを期待してやまない。

参 考 文 献

- 教科書の変遷 東京書籍五十年の歩み（昭和34年11月10日発行）
新版教育行政学 相良惟一著 誠文堂新光社（昭和56年3月16日発行）
学習する権利と就学させる義務 後藤亘 中国短期大学紀要第14号（昭和58年3月）
教育法を学ぶ 永井憲一、堀尾輝久編 有斐閣（昭和59年11月30日第2版）
大日本帝国憲法（明治22年2月11日）
日本国憲法（昭和21年11月3日）
教育基本法（昭和22年3月31日法第26号）
学校教育法（昭和22年3月31日法第27号）
小学校令（明治32年8月20日勅令第344号）
国民学校令（昭和16年2月28日勅令第148号）
教育公務員特例法（昭和24年1月12日法第1号）
地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年6月30日法第162号）
教育委員会法（昭和23年7月5日法第170号）