

教育基本法改正法案に対するコメント
〔第 1 版〕

2006 年 5 月 9 日

日本教育法学会教育基本法研究特別委員会 編

はじめに

さる4月28日、政府は教育基本法(昭和22年法律第25号)の全部を改正する法案を閣議決定し、国会に上程した。この法案は、現行教基法の部分的な改正ではなく、その全面改訂を行うことにより、実質的には現行法を廃棄して、新しい基本法に置き換えるものとなっている。

日本教育法学会教育基本法研究特別委員会は、教基法の明文改正問題が具体的な政治日程に上ってきた2001年春に学会内に設置され、以来、この問題についての理論的な検討と情報の発信を行ってきた。委員会は、今回の法案上程に際し、緊急にその内容の検討を行ったが、同法案には看過することのできない多くの問題点が含まれていることが明らかとなった。

本委員会は、急速に展開している事態に向けて、上記の検討結果を取りまとめ、これを小冊子のかたちで発行することとした。必ずしも十分な分析とはなりえていないかもしれないが、本冊子が、この問題に関心を寄せる多くの人々によって活用されることを切望するものである。

日本教育法学会教育基本法研究特別委員会
委員長 成嶋 隆

【コメント起草者一覧(50音順)】

市川 須美子(獨協大学) 植野 妙実子(中央大学) 島田 修一(元中央大学)
中嶋 哲彦(名古屋大学) 成嶋 隆(新潟大学) 西原 博史(早稲田大学)
丹羽 徹(大阪経法大学) 山口 和孝(埼玉大学) 山本 由美(浦和大学)
世取山 洋介(新潟大学)

第I部

教育基本法改正案の特徴と法案審議に関する主張

1 現行教育基本法の「全部改正」形式の下における現行教育基本法の実質的廃止と、新教育基本法の制定

去る4月28日、教育基本法(昭和22年法律第25号)の全部を改正する法案が国会に提出された。

法案においては、現行法5条(男女共学)が削除され、現行6条(学校教育)から教員に関する条(法案9条)が1つ別に立てられ、生涯学習の理念(法案3条)、大学(法案7条)、私立学校(法案8条)、家庭教育(法案10条)、幼児教育(法案11条)、学校・家庭・地域の連携(法案13条)、教育振興基本計画(法案17条)の7か条が新設されている。現行法の全11か条構成から、全18か条構成へと変化している。

改正された現行法の前文、および条項の内容を検討すると、部分的な字句修正および付加にとどまるのは現行法8条(政治教育)、9条(宗教教育)および11条(補則)のみで、現行法の前文、1条(教育の目的)、4条(教育の機会均等)、5条(義務教育)、6条(学校教育)、7条(社会教育)はその文面がほぼ全面的に改正され、3条(教育の機会均等)には2項障害者支援教育の規定が付加され、また、現行法2条(教育の方針)および10条(教育行政)はその内容が全面的に差し替えられているので、実質的には削除され、新設されていると言える。

法案は、さらに、現行法にはない条文の章立てを行い、第1章 教育の目的及び理念(1~4条)、第2章 教育の実施に関する基本(5~15条)、第3章 教育行政(16・17条)、第4章 法令の制定(18条)の4章立てとしている。

現行法と法案の形式的な接続関係を見ただけでも、全面改正案は、教育基本法「改正」案というよりも、「新」教育基本法案となっている。このことは、付則の関連条項の改正部分で、「教育基本法(昭和22年法律第25号)」との文言を用いている関連法の条項を、「教育基本法(平成18年法律第 号)」へと改正することが提案されていることによっても裏付けられる。「全面改正」の形式の下に、実質的には、現行教育基本法の廃止および新教育基本法の制定が提案されていると言うべきであろう。

以上の形式的な特徴を持つ教育基本法案の特徴として以下の4つを指摘することができる。

2 法案の第1の特徴 = 教育の自主性保障法から教育の権力統制正当化法への180度転換

第1は、教育基本法を、教育の自主性保障法から教育の権力統制正当化法へと基本精神を180度転換させていることである。

現行教基法は、前文において「個人の尊厳を重んじ」る「教育」の「普及徹底」を宣言していることに集約的に表現されているように、憲法13条に規定された個人の尊厳原理にもとづく教育を構想し、教育と国家との関係を明らかにした。現行教育基本法は、1条(教育の目的)において、教育の第1目的を「人格の完成」、すなわち良き人間の育成に設定し、良き国民形成、すなわち、「真理と正義を愛し、個人の価値をたつとび、勤労と責任を重ん

じ、自主的精神に充ちた」という特性を備える「国家および社会の形成者」としての国民は、良き人間形成の結果としてのみ可能であることを明らかにし、2条（教育の方針）において、人間教育が、《自由な教育空間》においてこそ実現されうることを宣言している。これらを受けて、10条（教育行政）はその1項において「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責任を負って行われるべき」と規定し、教育活動における責任が、議会に対する政治責任を通じての国民に対する間接責任ではなく、子どもと親を中心とする国民から日常的に発せられる要求に答えることによる直接責任という性格を持つこと、そして、教育行政にはその任務として「教育の外にあって教育を守り育てるための」条件整備が割り当てられたのであった（2項）。また、現行法6条2項に規定された公立私立を含む教員の「全体の奉仕者」としての性格付けも、公務員の「全体の奉仕者」性とは異なり、教育の直接責任性に根拠をおくものなのであった。

法案は、現行1条-2条-6条-10条の教育の自由を保障する連なりを切断し、教基法を、現行の教育の自主性保障法から、国家による教育の権力的統制法へと転換してしまっている。法案1条において教育の第1目的は依然として「人格の完成」におかれているが、それを棚上げするかたちで「国家及び社会の形成者として必要な資質」が強調され、現行法2条を実質削除した法案2条の徳目の列挙で内容充填している。そして、現行10条を「改正」した法案16条（教育行政）においては、「教育は不当な支配に服することなく」という文言は残されたものの、直接責任が削除され、代わりに「この法律及び他の法律の定めにより行われるべき」との文言が導入された。これにより、本来であれば個人の内面形成のための文化的活動としての性格を有すべき教育が、国家が法定した教育内容を子どもに一方的に受容させるための法執行作用へと変質させられることになる。また、法律の根拠さえあれば、法律の定めの実行として教育行政による教育支配も「不当な支配」には該当せず、正当な支配となる。これまで、教育行政による教育介入の歯止めとして機能していた「不当な支配の禁止」が、教育行政による教育支配、教育の権力統制を正当化する法的根拠として180度の機能変換を遂げるのである。

3 法案の第2の特徴 = 公教育の道徳教育への一元化をもたらす国家道徳強制法

その特徴の第2は、公教育を道徳教育に一元化し、国家法定の道徳を法律によって強制することを可能にしているという意味で、国家道徳強制法とでも言うべき実質を備えていることである。

改正案2条は、その1号から5号までにおいて教育の目標を詳細に規定し、子どもに教化されるべき徳目を20項目以上にもわたって列挙している。

2条において注目すべきなのは、法案2条各号の構成は、現行学習指導要領の「道徳」の章の「内容」の項目に掲げられた4つの視点ないし4つの領域に対応しており、まさに指導要領に《準拠》した構成となっていることである。具体的には、1号の「幅広い知識と教養を身に付け、真理を求める態度を養い、豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな

身体を養うこと」および 2 号の「個人の価値を尊重して、その能力を伸ばし、創造性を培い、自主及び自律の精神を養うとともに、職業及び生活との関連を重視し、勤労を重んずる態度を養うこと」は領域 1 の「主として自分自身に関すること」に、3 号の「正義と責任、男女の平等、自他の敬愛と協力を重んずるとともに、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと」は領域 2 の「主として他の人とのかわりに関すること」に、4 号の「生命を尊び、自然を大切にし、環境の保全に寄与する態度を養うこと」は領域 3 の「主として自然や崇高なものとのかわりに関すること」に、そして 5 号の「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと」は領域 4 の「主として集団や社会とのかわりに関すること」に、それぞれほぼ対応しているのである。

道徳に特化した教育目標を列挙し、この教育目標の達成を法律により強制すれば、それは、戦前教育が修身を筆頭科目におく教育勅語教育に収斂したように、公教育において実施される教育を道徳教育に一元化することになる。そうなれば、国定化された人間像の形成に向けて、公教育における教科教育、特別活動を含むすべての活動が強制的に動員されることになる。2 条（教育の目標）はこれだけをもってしても異様であると言わざるを得ない。

法案 2 条に見られる公教育の国家道徳強制法的実質は、学校教育に限定されているわけではなく、公教育の外にある家庭教育、社会教育、および地域における関係者・機関の連携にも及んでいる。学校にあっては、法案 5 条（義務教育）はその 2 項において、義務教育の目的が「国家及び社会の形成者として必要とされる基本的資質を養う」と規定し、法案 6 条（学校教育）もその 2 項において「教育の目標が達成されるよう」体系的な教育が組織的に実行されるべきことを義務付けている。そして学校外にあっては、家庭教育に関する法案 10 条が、「生活のために必要な習慣を身に付けさせる」こと、「自立心を育成」すること、「心身の調和のとれた発達を図ること」を親に義務付け、社会教育に関する法案 12 条が「社会の要請にこたえ」て行われる教育を社会教育として定義し、社会教育において子どもによる社会奉仕体験が提供されることを誘導している。そして、13 条（学校、家庭及び地域住民等の連携協力）は、国定化された人間像の実現を内容とする「教育」の実施にあたっての、学校、家庭、住民その他の関係者（これには警察も含まれる）それぞれの「責任を自覚する」義務と、相互連携協力義務を定めているのである。

4 法案の第 3 の特徴 = 競争、評価と格差是認の教育体制づくり包括的授権法としての性格

法案の第 3 の特徴は、評価を軸にした学力競争とそれが生み出す格差を是認する学校教育制度づくりを実行していく権限を国に包括的に授権する法律としての性格である。

国と地方公共団体の「適切な役割分担」の下教育行政が実施されなければならないことを規定した法案 16 条 1 項を受けて、16 条 2 項は、「全国的な教育の機会均等と教育水準の

維持向上を図るため、教育に関する施策を総合的に策定し、実施」する権限を国に割り当てている。これは、教育財政面で国に特に重い責任を課すものではなく、法律に基づきさえすれば教育内容を決定しても「不当な支配」とはならない 16 条 1 項前段を受けて、「教育水準の維持向上」という目的のもと、文科大臣の教育内容統制に関する包括的な権限を正当化することがその主要な意味をなしている。それは、教育財政については、16 条 4 項において、「教育が円滑かつ継続的に実施される」ことの確保が、その原則として明記され、義務教育費国庫負担法 1 条の「国が必要な経費を負担することにより、教育の機会均等とその水準の維持向上を図ることを目的とする」との規定に典型的に示されている、ナショナル・ミニマムの設定によって全国一定水準の教育費支出を確保し、同時にその一部を国が負担するという原則は採用されていないからである。

法案 16 条 2 項によって文科大臣に付与される教育内容統制に関する「総合的」な権限は、近年の文科省の政策を考慮すれば、少なくとも、教育内容に関する全国的なスタンダードの設定権限、全国的なスタンダード実施状況を評価する権限、および評価のための学力テストの実施を国が自治体に実施させる権限から構成されるものと考えられる。法案 16 条 2 項の意味は、このような総合的な権限を文科大臣に授権し、それに基づいて個別法改正を誘導し、あるいはそれを正当化することにあると見られる。現行法 10 条に規定された教育の直接責任と教育行政の条件整備義務を原理とする現行法制のもとにおける、文科大臣による教育内容に関するスタンダード設定も、かつての学テの実施も、相当に無理な解釈に基づいていた。今後、16 条 1 項における教育の直接責任に関する規定の削除とあいまって、16 条 2 項に規定された国の“総合的施策策定実施”権限に基づく法改正が進行して行くと考えられる。

法案 5 条（義務教育）3 項に規定された、義務教育の「水準を確保するため」の国と自治体の適切な役割分担は、16 条 2 項に規定されたそれを意味している。また、法案 6 条（学校教育）においてその実施が学校に求められている「体系的な教育」も、国の設定した教育内容に関するスタンダードとスタンダード達成度の国による評価を内容としているものと見られる。国の教育内容に関する“総合的施策策定実施権限”は、小中高等学校に、国による評価を梃子にした学力競争を導入することになる。そして、教育の機会均等のために国に課せられるべき特に重い財政責任が、義務教育における授業料の無償および貧困者に対する育英に限定されている法案の下においては、家庭の経済的格差に基づく学力格差が固定化されていくことにならざるを得ない。

5 法案の第 4 の特徴 = 計画・実施・評価・それに応じた財政配分という安上がりな手法を用いての、行政権の最高部による教育改革の実行を可能にする法

最後の特徴は、内閣府に設置されることが予想される教育振興基本計画会議とでも呼称される審議会に、計画・実施・評価・それに応じた財政配分という安上がりな手法を用いて、規制緩和と統制を内容とする教育改革を実行することを可能にする法案だということ

である。

法案 17 条は、「政府」に「教育に関する施策についての基本的な方針および構すべき施策その他必要な事項について基本的な計画」を定める権限を付与し（1 項）、地方公共団体に、政府の決定した基本計画を「参酌」し、「地域の実情に応じ」た教育振興基本計画を定めるよう「努める」義務を課すことを内容としている（2 項）。法案 17 条に基づき、内閣府にいかなる内閣総理大臣の諮問機関が設置されるかは必ずしも分明ではない。これまでの個別基本法のスタイルを逸脱し、中央教育審議会の議を経て閣議で決定する、という形が取られる可能性もある。これまでのスタイルを踏襲するとすれば、内閣総理大臣を議長とする「重要政策に関する会議」または「特別の機関」として設置されることが予想される。

いずれにせよ、経済財政諮問会議、規制改革・民間開放推進会議、地方分権改革推進会議における、サービスの提供主体に関する規制の緩和およびサービス提供者間の競争の組織国によるスタンダードの設定とスタンダードの達成度の評価、そして、達成度に応じた財政配分 を内容とする新自由主義的改革の教育への拡大路線が、総理大臣を通じて教育振興基本計画に導入されることは必然である。

計画の内容は、学校教育についていえば、教科教育、道徳、特別活動、総合的な学習の時間のすべてをカバーする教育内容にかかわる事柄、地方公共団体による学校制度整備のあり方、および、16 条 4 項に規定された教育財政原則である“教育の円滑かつ継続的实施”を具体化する仕組みの実施のすべてにわたる。次のようなものが計画として浮上するであろう。全国的学力テストの実施と、一定水準以上の点数を獲得する子どもの割合の数値目標化（ の例）、教員の数および給与の適正化、教員の一部の非公務員化、学校規模、教師一人当たりの子どもの数、学校選択制の導入、バウチャー制度の導入、中高一貫校・小中一貫校などの設置による学校体系の実質的複雑化（ の例）、学力テストの点数に応じた教師、学校、自治体への財政配分（ の例）、大学に関して言えば、国立大学法人のみならず公立、私立大学も対象として、大学における研究教育のあり方全体をコントロールすることが可能となる。重点投資対象となる教育研究組織、ないしは学部・大学院と、それに伴い資金を引き上げられるそれを特定する教育研究組織再編の数値目標化はその例となる。

17 条 2 項により、地方公共団体に、政府の手による計画を「参酌し」て、“地域教育振興基本計画”策定努力義務が課せられている。国が教育内容に関するスタンダード設定権限を占有し、スタンダードの達成度の評価権限も有することになるので（16 条 2 項）地方公共団体の団体自治は、既に、相当程度縮減しているのであるが、政府の教育振興基本計画を「参酌」する義務によって、さらにそれは縮減することになる。そして、16 条 4 項に規定された教育の「円滑かつ継続的」な実施という教育財政原則を具体化する教育財政の仕組み、具体的には、政府計画の「参酌」の程度、計画の実行の程度によって国から移転される金銭を大小させることにより、地方公共団体の団体自治が実質的には消滅することも可能とされているのである。

なお、教育振興基本計画に対する期待として、科学技術基本法を引き合いに出して、教育予算の拡充と安定的確保の実現が表明される場合もある。しかし、ふたを開けてみれば、それを根拠付ける規定 例えば、科学技術基本法における、科学技術基本計画の実施に「要する経費に関し必要な資金の確保を図るため、毎年度、国の財政の許す範囲内で、これを予算に計上する...よう努め」る政府の義務 は法案には不在であった。

6 主張

本法案は、上に指摘したような重大な問題点を抱えるものであり、極めて違憲性の強い改正法案である。本委員会は、立法府である国会がこのような問題法案を不用意に審議の俎上に載せることなく、いったん廃案とした後、改めて次のような手続きをとることを要請する。また、実質審議に入るとしても、以下の手続きを取りながら、厳密な審議を行ない、法案の問題点を明らかにした上で、廃案とすべきである。

立法趣旨の明確化

本法案の提案に至る過程での最大の問題点は、いわゆる立法事実、つまり当該立法（法改正を含む）の必要性や合理性を支える社会的な事実が示されていないということである。改正の理由として挙げられている事柄のどれ一つをとっても、それが現行教基法とどのように関係するのかが明らかではない。指摘されている教育上の諸問題が、現行教基法のどの規定と関連し、いかなる意味で現行法に問題があるのかという、説得的な改正の理由はいぜんとして示されていない。このような立法の作法は、それ自体問題であり、立法府たる国会は提案者にこの点を問いただす責務がある。

法案立案過程の諸資料の公表

上記のことは、法案作成過程での議論や、そこに提出され参照された諸資料の開陳を促すことを当然に含む。とくに今回の法案作成が、国民の眼を避けて、いわば《密室》においてなされたという経緯がある以上、このことは法案審議に入る以前に必要な手続である。

審議過程の公開性の保障

上記の手続を踏み、法案が改めて提出された段階では、慎重にして精密な法案の逐条審議を行うべきことはいうまでもない。さらに、教基法という憲法に準ずる基本法の審議である以上、その論議は主権者国民に開かれたものでなければならない。

法案の国民的議論への付託

と関連して、法案そのものを国民的な議論に付すための方策を大幅に導入すべきである。その具体的な方式としては、従来、パブリック・コメント方式、政府主催のフォーラムなどがあったが、不十分さは否めない。起草担当者と関連学会との討議に基づく学術的

検討の場や、関係者代表による協議の場を設置することなどが求められよう。