

憲法・教育基本法「改正」問題の現段階（上）

成 嶋 隆

目 次

- 一、憲法・教基法「改正」問題の軌跡
- 二、九〇年代における新展開
 - (一) 全般的な構造改革—その背景・要因
 - (二) 構造改革・教育改革の二つのイデオロギ—
- 三、憲法・教基法「改正」問題の政治日程化
 - (一) 教基法「改正」問題
 - (二) 憲法「改正」問題 (以上、本号)を中心として
- 四、憲法・教基法「改正」の問題点—教基法「改正」を中心として
 - (一) 教育目的の改変
 - (二) 「能力主義教育」の問題点
 - (三) 教育行政の改変
 - (四) 「教育振興基本計画」について
 - (五) 教基法規範の変質
- 五、「改憲」と教基法「改正」—その戦略的構図

一、憲法・教基法「改正」問題の軌跡

日本国憲法（一九四六年十一月三日公布・一九四七年五月三日施行）と教育基本法（一九四七年三月三十一日公布・施行、以下、教基法）は、ほぼ同時期に制定された国家（憲法）と教育（教基法）の基本法である。両者は、制定のいきさつ（当初、憲法に教育に関する一章を設ける構想があったが、バランス上の配慮から別に教基法として制定された）とともに、その内容の面でも緊密な関係を有する。すなわち内容面では、教基法前文に「この〔憲法の〕理想の実現は、根本において教育の力にまつべきもの」あるいは「日本国憲法」の精神に則り、…この法律を制定する」との文言があ

ること、教基法の諸規定がいずれも憲法の趣旨を受けてこれを具体化し、さらに他の教育法令に橋渡しするという性格をもっていることなどから、二つの基本法の一体関係が確認されるのである。教基法が「憲法附属法」「準憲法」などと呼ばれるのは、このためである。

一体関係にあることから、これら二つの基本法は、戦後の教育政策の展開のなかで同じような試練にあらうこととなる。一九五〇年代にはじまる、いわゆる「逆コース」「反改革」の動きのなかで、憲法も教基法も執拗な攻撃にさらされてきた。

戦後教育政策をみると、ここでは、《教科書攻撃》《教育の国家統制の強化》《教基法「改正」主張》そして《改憲運動》という四つのがらが運動するかたちで展開してきたこと、また、これらの動きが高揚した、いわばピークの時期がほぼ三回（一九五〇年代・一九八〇年代・一九九〇年代）あったことが確認される。

たとえば第一次のピークであった五〇年代における運動関係を見ると、まず、日本民主党が『うれうべき教科書の問題』というパンフレットを発行し、主として社会科の教科書が「偏向している」とのキャンペーンを展開した。その主張はきわめて低劣で、非学問的

なものであったが、この教科書攻撃を受けるかたちで、教科書調査官が設置され、教科書検定制度が強化された。同じ時期の一九五六年、当時の清瀬一郎文部大臣が、最初の教基法「見直し」の発言を行なった。一方、一九五五年の保守合同により成立した自民党がその政治綱領で「憲法の自主的改正」を唱え、ここから第一次の改憲運動が開始されている。第二次のピークである八〇年代にも、同様の動きがみられる。

このように憲法・教基法に対する「見直し」の主張が断続的になされてきたが、これまでのところ、二つの基本法の明文「改正」は成功してこなかった。が、これに代わる《解釈による改変》と《アンチテーゼの定立》という手法で、二つの基本法への攻撃が繰り返されてきた。前者の解釈による改変とは、条文は変えないまま、その解釈によって規範の意味をねじ曲げ、そのように変質・歪曲された解釈にもとづいて政策・行政を推進する手法である。憲法については、戦争放棄条項である九条についての日本政府のきわめて恣意的解釈などにみられる、いわゆる《解釈改憲》がこれにあたる。教基法では、同法一〇条一項の「教育は、不当な支配に服することなく」という規定に関する行政解釈（法令にもとづく教育行政機関の行為は『不当

な支配』にはあたらない」が、この《解釈改正》の例としてあげられる。もう一つの《アンチテーゼの定立》とは、立法その他のかたちで、憲法や教基法に真つ向から対抗するものをぶつけるという手法である。憲法の場合は、たとえば安保条約という憲法とは相容れない条約を結び、これにもとづいて日米の軍事同盟を強化するというやりかたがこれにあたる。教基法の場合には、それまでの公選制の教育委員会を任命制に切り替えるなど、教基法の示す教育行政の理念を真つ向から否定した地方教育行政法の制定（一九五六年）の例などがあげられよう。

二、九〇年代における新展開

(一) 全般的な構造改革 — その背景・要因

二度のピークを経て推移してきた憲法・教基法の「改正」問題は、一九九〇年代に入って急展開をみせる。二つの基本法を明文をもって改変しようとする動きがいよいよ本格化し、この問題が具体的な政治日程に浮上してきたのである。

九〇年代以降、現在にいたる憲法・教基法「改正」の動きは、国家構造 (constitution) Ⅱ 「国のかたち」の全面的な改編のなかで生じており、しかもその結節

点に位置する問題となつている点に特徴がある。現在進行中の大規模な構造改革の背景ないし要因としてあげられるのは、一方では、冷戦終結後におけるアメリカの世界戦略の転換や日本独自の要請にもとづく日本の《軍事大国化》への衝動、そして他方では、グローバリゼーションとメガ・コンペティション（大競争）状況に即応する日本企業の《国際競争力の強化》という国家的要請である。

(二) 構造改革・教育改革の二つのイデオロギー

また全般的な構造改革は、一方で新自由主義・市場原理主義、他方では新国家主義・新保守主義のイデオロギーにより規定されている。前者は、国家を公共部門から撤退させて、その部門を民営化し、公共財を商品化して市場の論理に委ねるといふものである。そこでは、現実に存在する社会的不平等が不問に付されたまま《競争》と《選択》の自由が唱えられ、各人はその能力に応じた《自己決定》と結果についての《自己責任》の引き受けを強いられることになる。これに対して後者は、軍事大国化へ向けての国民統合という課題に対応するイデオロギーである。このイデオロギーは、少年犯罪・テロ・大規模災害など各種の社会不安

をことさら強調することにより、軍事・治安面での国家機能の拡大を図ろうとする。また、軍事国家にとって必須の要素である国民の「愛国心」「忠誠心」を調達しようとする。国旗・国歌の強制によるナシヨナリズムの煽動は、新国家主義・新保守主義の端的な表れである。

二つのイデオロギーは、進行中の教育「改革」においても、その基調をなしている。まず新自由主義・市場原理主義にもとづく教育「改革」では、国家財政肥大化の要因として公教育費が槍玉にあげられ、義務教育費国家負担制度の「見直し」など公教育費の節減が図られている。学校の《スリム化》や学校選択の《自由化》を名目とする公教育の再編（学校統廃合・学区制廃止・中高一貫制導入など）も進行している。こうしたなか、教育は《商品》として扱われ、《市場》の論理に支配される。ここでも、社会的不平等を問わない《能力主義》《選択の自由》《自己責任》が強調され、結果としてますますい「階層分断教育」（西原博史）が出現しようとしている。

次に、新国家主義にもとづく教育「改革」においては、教育《危機》（「学校崩壊」「学級崩壊」）の原因が短絡的に「子どもの公德心の欠如」や「教師の指導力

の低下」に求められ、ここから、国定道徳教材『心のノート』による道徳教育の強化、通知表における三段階の「愛国心」評価、「日の丸・君が代」の強制、「奉仕体験活動」の義務化、問題児童・生徒の「出席停止」措置、教員評価の見直し（新人事考課制度）による「不適切」教員の免職・配置転換など、様々な《改革》メニューが打ち出されている。ここでは、子どもたちの《心の改造》をおして国民統合を図るといふ国家戦略が前面に出てきている。

教育「改革」を規定する二つのイデオロギーは、一見《背反》するようにみえつつ、密接な相互補完の関係にある。とくに、新国家主義のイデオロギーが新自由主義的な教育「改革」路線を支えるという関係性がみられる。新自由主義・市場原理主義の改革が成功するためには、これに対する反対勢力を押さえ込む必要がある。また競争における脱落者・落伍者に対して道徳規範をたたき込むことにより、その不満を「公」（＝国家）が吸収する必要がある。この役割を受けもつのが、新国家主義のイデオロギーなのである。

三、憲法・教基法「改正」問題の政治日程化

右にみたように、九〇年代以降、二つのイデオロギ

一にもとづく全般的な構造改革、その一環としての教育「改革」が進行しているが、その結節点ないし集約点に位置する問題が憲法・教基法の明文「改正」である。二つの基本法が明文をもって「改正」され、まったく新しい規範が示されることにより、これまでの「改革」がオーソライズされ、更なる「改革」へ向けての《お墨付き》が与えられるからである。こうして、憲法・教基法の明文「改正」は、支配層にとつていよいよ喫緊の課題となってきた。

以下、二つの基本法の「改正」問題が、具体的な政治日程に浮上してきた経緯を、最新の動向を含めて確認してみたい。

(一) 教基法「改正」問題

今次の教基法「改正」問題の直接のきっかけとなったのは、二〇〇〇年一月に公表された教育改革国民会議（首相の私的諮問機関）の最終報告『教育を変えろ一七の提案』である。同報告は、教基法の「見直し」の必要性を述べるとともに、教育「改革」に向けての一七項目の提言を行なった。

教基法「改正」を除く国民会議の「改革」提案（「奉仕体験活動」の導入、「問題児童・生徒」の出席停止措

置、「不適格教員」の免職・配置換えなど）は、翌年、文部科学省により「二一世紀教育新生プラン」として具体化され、それらは教育改革関連六法の制定（二〇〇一年の通常国会）というかたちですべて実現した。

同年一月、文部科学相は中央教育審議会（中教審）に「教基法の見直し」を諮問し、いよいよ同法の「改正」問題が正式な審議ルートにのることとなった。

二〇〇二年一月二十八日、中教審の中間報告草案「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」が出され、翌月一四日に同じタイトルの中間報告（以下、中教審中間報告）が公表された。

そして二〇〇三年三月二〇日、米英によるイラク攻撃が始まったまさにその日に、中教審の最終答申『新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について』（以下、中教審三月答申）が出された。中教審三月答申は、「教基法の見直し」の必要性を明言し、具体的な「改正」の方向性を提示した。

同答申を受け、開催中の通常国会に改正法案が提出されるとの観測もあったが、与党内の調整がつかず、法案上程の動きはみられなかった。

中教審三月答申の出る前、二〇〇三年一月に「日本

の教育改革」有識者懇談会、いわゆる「民間教育臨調」が発足。また二〇〇四年二月には、自民・民主の保守系議員六〇人からなる「教育基本法改正促進委員会」（教基法「改正」促進議連）が発足した。同委員会と民間教育臨調は、二〇〇四年六月一日に合同会議を開き、その結果を『新教育基本法大綱（案）』として公表している。

一方、政府・与党レベルでは、二〇〇三年五月に当時の与党三党（自民・公明・保守新）の幹事長・政調会長らで構成される「与党・教育基本法に関する協議会」（以下、与党協議会）が発足している。同協議会は二〇〇四年一月、名称を「与党・教育基本法改正に関する協議会」に改め、下部機関として自民・公明の文教問題に詳しい議員で構成する「教育基本法改正に関する検討会」（以下、与党検討会）をおいた。

与党協議会は二〇〇四年六月一六日、『教育基本法に盛り込むべき項目と内容について（中間報告）』（以下、与党中間報告）を公表した。同年一二月、自民党は立党五〇年の二〇〇五年運動方針に「教育基本法改正を二〇〇五年に実現する」と明記した。同じく一二月には、与党協議会が文科省に対して教基法「改正」法案の条文化成を指示している。

二〇〇五年に入ってから教基法「改正」の動きは、やや錯綜している。一月一三日付の読売新聞は「教育基本法改正案の政府原案」なるものを報道した。義務教育年限につき現行の「九年」の規定を削除したり、学校教育について「規律を守り、真摯に学習する態度の重視」を明記するといった内容の、全一八か条からなる改正案である。同紙は、二週間後の一月二八日、文科省が与党検討会に「教育基本法改正素案」を提示したとの記事を掲載している。先の「政府原案」と、この「改正素案」との関係は不明だが、後者ではたとえば義務教育年限について「九年」の規定を削除する案と残す案との両論併記となっている。読売新聞のその後の報道では、三月三日に、文科省が教基法「改正」の「草案」作成の作業に入ることを与党検討会が了承したこと、および政府・与党が教基法「改正」案の通常国会への提出を見送る方針を固めたことなどが報じられている。

四月二三日の新聞各紙は、民主党の「教育基本問題調査会」（鳩山由紀夫会長）が宗教教育の必要性などを盛り込んだ教基法「改正」に関する「中間報告」を取りまとめたと報道した。民主党は今後、同調査会で日教組や学識経験者らとも意見交換し、二〇〇五年夏ま

でに「大綱」の策定を目指す」と報じられている（共同通信五月一日付）。

五月一日、文科省は教基法改正案の「仮要綱案」を与党検討会に提出した。同案は、前文および一八か条からなり、現行法の前文にある「憲法の精神に則り」の表記や現行法一〇条の「教育は不当な支配に服することなく」との記述などを維持している。また、焦点の「愛国心」をめぐる記述については「国を愛する」と「国を大切にする」との両論併記としている。これを受けた与党検討会は、その後数次の会合を開いているが、「愛国心」「宗教教育」の問題などで自民・公明両党間の対立が根強く、「同検討会の開催回数は五〇回を超えたが、意見集約の見通しは立っていない」（読売新聞五月二〇日付）と報じられている。

最新の動きとして、読売新聞七月七日付の次のような記事がある。――「政府が提出を目指している教育基本法改正案の要綱案骨子が六日、明らかにになった。教育の目標に『公共の精神に基づき主体的に社会の形成に参画する態度の涵養（かんよう）』と明記したことなどが柱だ。焦点の『愛国心』については、自民、公明両党の調整がつかず、『国を愛する』と『国を大切にする』の両論併記となった。骨子は前文や教育の目標な

ど一八項目からなる。『与党教育基本法改正に関する検討会』（座長＝保利耕輔・元文相）の議論を受けて、文部科学省が作成した。社会形成への参画は、職業教育充実などを想定している。自民党内に『現行の教育基本法は個人の尊重を強調する余り、社会参加に触れていない』との批判があることを踏まえたものだ。『教育の機会均等』では、『障害のある者が十分な教育を受けられるよう、支援すること』と障害者教育への配慮を明記した。また、『教育行政』に関しては、『国・地方公共団体は、必要な財政上の措置を講じなければならない』とした。国と地方の税財政を見直す三位一体改革で、義務教育費国庫負担制度の存廃が議論になっているためだ。」

（二）憲法「改正」問題

改憲問題については、国旗国歌法・周辺事象法・改正住民基本台帳法など、反憲法的な法律が相次いで成立した一九九九年の通常国会で国会法が改正され、衆参両院に憲法調査会が設置されることになったことが、その政治日程化の大きな転機となった。五〇年代の第一次改憲運動の時期にも同名の機関が設置されたが、それは内閣におかれたものであった。今次の調査会は、

憲法改正の発議権を有する国会（憲法九六条）に設置されたものであり、その意味するところは大きく異なる。

両院の憲法調査会は「日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行う」という建前にもかかわらず、実質的には改憲を前提とするかのような「調査」活動を行なった。衆院憲法調査会は、前記の中教審中間報告（二〇〇二年一月）と同時期に『中間報告』を公表していたが、両院の調査会活動が終了したのを受け、本年（二〇〇五年）四月、それぞれの『最終報告書』が相次いで公表された（衆院四月一日・参院四月二〇日）。衆院報告書は、改憲の必要性を明確に打ち出したうえで、各論点についての同調査会の議論を、意見分布を数値（多数・少数）で示すやりかたでまとめている。改憲の最大の焦点である九条改正の諸論点（自衛権の明記、自衛隊の憲法上の位置づけ、集団的自衛権の行使、国連集団安全保障活動への参加など）については、複数意見の併記という体裁をとりつつも、大筋としては同条の全面改正を主張する自民党の考え方を反映している。参院調査会のそれは、ほとんどすべてテーマについて両論併記となっており、同調査会での議論が容易には収斂しなかった経緯を示している。

次に政党の動向である。自民党は、党憲法調査会のもとにおかれた憲法改正プロジェクトチームが二〇〇三年七月に安全保障分野についての『憲法改正要綱案』を、そして二〇〇四年六月に『論点整理』と題する改憲構想を公表した。二〇〇三年八月および九月には、小泉首相が改憲案の策定を自民党に指示し、同党の改憲策動に拍車をかけた。二〇〇四年一月、党憲法調査会・憲法改正案起草委員会が天皇元首化・「自衛軍」の創設などを盛り込んだ『憲法改正草案大綱（たたき台）』を公表した。同案は党内外からの批判により撤回されたが、その後の改憲論議の事実上の基礎となっている。二〇〇五年一月、自民党は小泉総裁を本部長とする「新憲法制定推進本部」を立ち上げ、改憲問題に挙党体制で取り組むこととした。同月二六日には同推進本部のもとに森喜朗前首相を委員長とする「新憲法起草委員会」およびその下部機関として一〇の問題別小委員会が設置された。二〇〇五年四月には、これら一〇の小委員会が改憲草案要綱を起草委員会に提出し、七月七日には新憲法起草委員会が改憲の『要綱案』を、そして八月一日に『新憲法第一次案』を公表した。これについて報じた朝日新聞八月二日付けの記事を引用しよう。――「自民党の新憲法起草委員会（委員長・森

前首相)は一日、新憲法草案の条文案を公表した。現行憲法が制定されてから、主要政党が条文の形で改憲案をまとめたのは初めて。焦点の9条は平和主義の理念は維持しつつも、『自衛軍』の保持を明記。自衛軍は『国際的に協調して行なわれる活動』にも参加できるように、海外での武力行使にも道を開ける内容になっている。／条文案は『第1次案』とされ、第1章『天皇』から第10章『最高法規』まで、現行憲法の構成を踏襲している。『前文』は7月の要綱案で、『日本の歴史、文化などを加える』などの指針が示されたが、今回は調整が間に合わず、盛り込まれなかった。自民党は今後、国民の意見を聞く地方ヒアリングなどを重ね、結党50年の11月までに正式な草案に仕上げる。／第2章は『戦争の放棄』から『安全保障』に改められ、『戦争その他の武力の行使又は武力による威嚇を永久に行わない』とする一方、現行憲法にある『戦力の不保持』と『交戦権の否認』を削除した。新たに『自衛軍の統制』という項目を立て、自衛軍の活動は事前か事後に『国会の承認を受けなければならない』とした。／現行の憲法解釈で、持つてはいるが行使はできないとされている『集団的自衛権』には触れていないが、起草委の舛添要一事務局長は1日、『自衛には個別も

集団も含まれる。その議論は終わった』と述べ、憲法解釈で行使も認められるとの立場を明確にした。／『天皇』は現行通り、『日本国の象徴』とされ、『元首』化は見送られた。『国民の権利及び義務』では、新たに『国民の責務』の項目が設けられ、『自由及び権利には責任及び義務が伴う』との表現を入れた。環境権やプライバシー権などの『新しい人権』は、党内論議がまとまっていなかったとして、第1次案では盛り込みを見送った。／宗教団体への公金支出の禁止は『社会的儀礼の範囲内にある場合』を除くとして規制を緩和。『地方自治』の章は新たに自治体の自主財源の強化の項目を盛り込むなどして大幅に充実した。／憲法改正の手續きでは、国会での発議要件を、現行の衆参各議院の総議員の『3分の2以上』から『過半数』にハードルを下げた。／与党の公明党は、二〇〇二年一月の党大会で、それまでの『論憲』の立場から、環境権・プライバシー権などの『新しい人権』を盛り込むとする『加憲』の立場へとシフトした。二〇〇三年六月には、党憲法調査会が『論点整理』を発表。同党はさらに、二〇〇四年一〇月の党大会で、それまで「手をつけない」としてきた憲法九条を『加憲』論議の対象とする運動方針を採択した。

野党第一党の民主党は、二〇〇二年二月に党憲法調査会の『中間報告』をまとめた後、二〇〇三年一月には新憲法制定を目指す『創憲』の立場を打ち出した。同党の改憲構想は、二〇〇四年六月に『創憲に向けて、憲法提言「中間報告」―法の支配』を確立し、国民の手に憲法を取り戻すために』としてまとめられている。

財界・マスコミ等の動向としては、経済同友会の『憲法問題調査会意見書―自立した個人、自立した国たるために』の公表（二〇〇三・四・二二）、日本・東京商工会議所・憲法問題に関する懇談会の『憲法改正についての意見―中間とりまとめ』の公表（二〇〇四・二・一七）、日本経済団体連合会の『わが国の基本問題を考える―これからの日本を展望して』の公表（二〇〇五・一・一八）、読売新聞の『憲法改正二〇〇四年試案』の公表（二〇〇四・五・三）、新しい日本をつくる国民会議（二二世紀臨調）・国の基本法制検討会議の一連の提言『外交・安全保障・危機管理に関する提言要旨』などの公表（二〇〇二年二月二二日～三月二〇日）そして世界平和研究所『憲法改正試案』の公表（二〇〇五年一月）などがあがられる。

なお、憲法改正の手続に関して憲法改正国民投票の

問題があるが、これについては超党派の国会議員約三〇〇名で組織された「憲法調査推進議員連盟」が、二〇〇一年一月に「日本国憲法改正国民投票法案」を策定していた。これを修正した案について自民・公明両党の合意が二〇〇四年一月に成立し、国会への提出が検討されている。

（なるしま たかし・新潟大学）

