

# 憲法・教育基本法「改正」問題の現段階（下）

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) 一般的な構造改革—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、前号)
- 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

## 四、憲法・教基法「改正」の問題点—教基法「改正」を中心として

以上みてきたように、現在までに数多くの憲法・教基法「改正」提案がなされている。これらは総体として、現行憲法と教基法が提示した《国のかたち》と《教育のかたち》を大きく変容させようとするものである。そこにとどのような問題点が潜んでいるのか。以下では、教基法「改正」の諸提案を分析することをおして、問題点のいくつかを析出することとする。素材としては、主に前出の中教審三月答申(二〇〇三・三・二〇)、教基法「改正」促進議連・民間教育臨調の『新教育基本法大綱(案)』(二〇〇四・六・一一)(以下、『大綱』)および与党中間報告(二〇〇四・六・一六)を用いる。

## (一) 教育目的の改変

現行教基法は前文および一条において次のような教育目的を掲げている。

「われらは、さきに、日本国憲法を確定し、民主的で文化的な国家を建設して、世界の平和と人類の福祉に貢献しようとする決意を示した。この理想の実現は、根本において教育の力にまつべきものである」

「われらは、個人の尊厳を重んじ、真理と平和を希求する人間の育成を期するとともに、普遍的にしても、個性ゆたかな文化の創造をめざす教育を普及徹底しなければならない」(以上、前文)

「教育は、人格の完成をめざし、平和的な国家及び社会の形成者として、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心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない」(一条)

現行法の教育目的規定のポイントとして重要なのは、第一に、憲法一三条の個人の尊重規定につらなる個人の尊厳という原理を基礎としていること、第二に、教育の第一義的な目的を「人格の完成」におき、国民形成・公民形成という目的を副次的なものとして位置づ

けたこと、さらに第三に、平和主義・民主主義など憲法の基本原理に立脚する教育のありかたを明示したことである。

現行法のこのような教育目的に対し、教基法「改正」諸案はいかなる目的を提唱しているか。まず、中教審三月答申は、教育の目的として「社会の形成に主体的に参画する『公共』の精神、道徳心、自律心の涵養」とともに、「日本の伝統・文化の尊重、郷土や国を愛する心と国際社会の一員としての意識の涵養」をあげた。また、与党中間報告も教育の目標として「伝統文化を尊重し、郷土と国を愛し(大切に)、国際社会の平和と発展に寄与する態度の涵養」を掲げ、『大綱』においても、「伝統と文化の尊重、愛国心の涵養、道徳心の育成が重要である旨規定する」との提言がなされている。これらのうち、とくに「愛国心の涵養」という提言は、教基法「改正」論の基底にある新自由主義・新国家主義のイデオロギーと深い関係がある。すなわち、まず新自由主義との関係でいうと、新自由主義の席卷する社会において、人々は必然的にエリート層と非エリート層とに分解していくが、『勝ち組』であるエリート層には、日本企業の国際競争力の強化という国家戦略を自覚的・積極的に担うメンタリティが求められる。

なぜなら、「国際舞台で活躍する（創造的なエリート）」といえども、『日本人としてのアイデンティティ』という核を欠けば、『国益』の観点からは困った事態ともなりうる（児美川孝一郎「期待される人間像の（裂け目）」現代思想三二巻四号）からである。だから、「（エリート層）の子どもに対する教育では、競争市場を自らの力で漕ぎ渡っていく『たくましさ』とそこで発揮される創造的な能力の育成をめざし、同時に、能力主義的な競争秩序のなかで培われた（選良意識）を梃子にして、自ら主体的に国家を背負っていくという意味での自発動員型のナシヨナリズムへと誘導していく」（同前）ことが主眼となる。他方、競争から脱落した《負け組》である非エリート層の子どもに対しては、国家が体現する《公》への従順な奉仕をいとわぬ自己犠牲的なメンタリティが求められるだろう。《落ちこぼし》の対象となる非エリート層にも、『日本人としての自覚』を持つてエリートを支え、『愛国心』を持つて国策を支える役割は果たしてもらおう（高橋哲哉『国民』教育と犠牲のポリテイクス」現代思想三二巻四号）必要があるのである。こうして、「（ノン・エリート層）の子どもたちに対する教育では、競争市場における『負け組』としての自らの存在を甘んじて受容し、道徳規

範や規律、権威主義的なナシヨナリズムの押しつけに對しても疑問を感じない、実直で従順な意識を『涵養』していく（児美川・前掲）ことが目ざされるのである。

このような「愛国心教育」の追求は、新自由主義と相互補完関係にある新国家主義のイデオロギーにも直結している。前出の教基法「改正」促進議連の発足の際、民主党の西村慎悟議員は次のような発言を行なったが、この言葉は、新国家主義のイデオロギーをきわめて率直に吐露するものである。――「お国のために命を投げ出しても構わない日本人を生みだす。お国のために命をささげた人があつて、今ここに祖国があるということ子どもたちに教える。これに尽きる。」「お国のために命を投げ出すことをいとわぬ機構、つまり国民の軍隊が明確に意識されなければならない。この中で国民教育が復活していく」この西村発言にみられるように、新国家主義にもとづく教育「改革」の究極の目的は、戦争国家の構築に向けた国民統合と国民意識の改造にあるとみられるが、「愛国心教育」によるナシヨナリズムの醸成は、そのためのいわば戦略的な課題なのである。森英樹の言葉を借りるならば、「新自由主義的規制緩和で格差拡大が歴然としてきた日本社会は、その統合性を失いつつあるが、このままでは戦

時を国民的統合で迎えることはできないがゆえに、『国』へのアイデンティティを調達する教育が喫緊の課題となってきた」（森英樹）『有事』三法の成立と憲法」法律時報七五巻八号」ということである。

「愛国心教育」の提唱には、いかなる問題点があるだろうか。まず第一に指摘されるのは、このことが日本国憲法一九条や子どもの権利条約一四条の保障する思想・良心の自由を侵害するということである。すなわち、個人それぞれがどのように国家と向きあうか、あるいは国家との関係で自己をどのようにアイデンティファイ（自己規定）するかということがらは、まさしく諸個人の「思想・良心」の問題であり、それぞれの良心的選択に委ねられるべきものであるからである。何物かを「愛する」という心情は、ほんらい内発的なものであり、外部から強制されるべきものではないのである。第二に、諸個人の内心における価値判断の所産としての「愛国心」は、必然的に多様なものとなりうるが、そのように多義的な観念である「愛国心」を教育の目的として法定することは、国家が踏み越えてはならない一線である。「国家の価値中立性」の原則を逸脱することとなる。なぜなら、「実際は多義的である『愛国心』という価値の法定に踏み込むことは、特定

の政治的立場からの『国を愛する心』の押しつけになる。その文言には公権力からの特定の解釈が付与されるであろうからである」（藤田昌士）『伝統』と『国を愛する心』をめぐる「教育学関連一五学会共同公開シンポジウム報告」国家が特定の精神価値にくみしてはならないとの原則は、思想・良心の自由の保障を支える近代立憲主義の重要な原則である。「愛国心」の法定とそれに関する公定解釈の付与は、明らかに同原則に違反する。第三に、「愛国心教育」と、次に検討する「能力主義教育」との間には、ある種の内在的な矛盾がある。この点については、西原博史の次のような指摘を紹介しよう。――「エリート養成に向けた、ここで〈能力主義〉と呼んでいる新しい学校教育の方向性は、個人の自由と自己責任に重きを置いた社会を目指している。（愛国主義）のなかにある、判断停止と『指示待ち人間』を作ろうとする方向性とは、明らかに矛盾する。『世界に通用する創造的知性』を養成しようとしていく際に、権威があったり、常識に囚われたものの見方をするよう教え込んでいくことには、何の意味もない。創造性とは、今あるものを壊して先に進むことを意味している。だとすれば、今ある枠組みに対して批判的に接し、無謀とも思われる発想を大事に

育てていけるような環境がなければ、創造的エリート  
の養成など、夢のまた夢と終わるだろう。『愛国心』を  
上から押しつけられて、平気で服従できるような人々  
に創造性を期待することには、最初から無理がある」  
（西原博史『学校が「愛国心」を教えるとき』日本評  
論社、二〇〇三年）

教育目的の改変については、とくに『大綱』におけ  
る次のような提言も問題となる。「教育は人間の内  
在的価値を開発して、共同体の関わりの中で人格を陶  
治し、社会・国家、ひいては世界に貢献する日本人を  
育成することが目的である旨規定する」（同案の一条改  
定案）先に指摘したように、現行法の目的規定はあく  
までも個人の尊厳に基礎づけられた人格の完成（人間  
教育）にあり、国家的な見地からの「公民形成」でも、  
ましてや法令用語としてはまったくあまいな「日本  
人」の育成にあるものでもない。『大綱』の目ざす教育  
像は、自律的に人格を形成すべき子どもたちを、国家  
が提示する「日本人」モデルという《鑄型》に当ては  
める（Ⅱ「陶冶する」というものであり、現行法の精  
神から大きくかけ離れたものなのである。

## （二）「能力主義教育」の問題点

「能力主義」は、新自由主義イデオロギーの核心部  
分にあるものである。その《見本》ともいべき発言  
がある。一つは新学習指導要領作成時に教育課程審議  
会の会長を務めていた三浦朱門のものである。「今  
まで落ちこぼれのために限りある予算とか教員を手間  
暇かけすぎて、エリートが育たなかった。これからは  
落ちこぼれのまままで結構で、そのための金をエリート  
のために割り振る。エリートは二〇〇人に一人がいい。  
そのエリートがやがて国を引っ張っていってくれるだ  
ろう。（残りの九九人の）非才、無才はただ実直な精神  
だけを養ってくればいいのだ。ゆとり教育というの  
は、ただできない奴を放ったらかしにして、できる奴  
だけを育てるエリート教育なんだけど、そういうふう  
にいうと今の世の中抵抗が多いから、ただ回りくどく  
（ゆとり教育と）いっただけだ」（斉藤貴男「構造改革  
とグローバル資本」現代思想二〇〇一年六月号に引用）  
もう一つは、今次の教基法「改正」論議の先鞭をつけ  
た「教育改革国民会議」の座長であった江崎玲於奈の  
発言である。「最初はクラスの中でできる子とでき  
ない子を机の列で分ける程度だが、ヒトゲノム解析も

できたし、人間の遺伝子が分かるようになると、就学時に遺伝子検査をしてできる子にはそれなりの教育をして、できない子にはそれなりの教育をすればいいんだ」(斉藤・同前論文に引用)

「能力主義教育」に関する中教審三月答申の提言は、次のようなものである。―「これからの学校教育においては、一人一人の個性にに応じて、基礎的・基本的な知識・技能や学ぶ意欲をしっかりと身に付けさせるとともに、道徳や芸術など情操を豊かにする教育や、健やかな体をはぐくむ教育を行い、これらによりその能力を最大限に伸ばしていくことが重要であり、その視点を明確にする」。「教育においては、国民一人一人が自らの生き方、在り方について考え、向上心を持ち、個性にに応じて自己の能力を最大限に伸ばしていくことが重要であり、このような一人一人の自己実現を図ることが、人格の完成を目指すこととなる。また、大競争の時代を迎え、科学技術の進歩を世界の発展と課題解決に活かすことが期待される中で、未知なることに果敢に取り組み、新しいものを生み出していく創造性の涵養が重要である」

このように、一読するかぎりでは、先の三浦・江崎発言のような露骨さはみられない。ただ、回答申の半

年前に出された中教審中間報告では、該当部分の表現が「個人の能力の伸長、創造性の涵養、個人の自己実現、努力や向上心」となっていた。最後の「努力や向上心」の文言に着目して、西原は次のように指摘している。―「構造的に下位層の分断が生じる段階で『努力』が強調される時、そのことは、脱落する者に対して努力不足の非難を向ける道筋を確保する意味になる。失敗の責任を失敗者本人に求める競争の論理が、学校に貫徹する。《中略》仮に能力による分断が許容される場合でも、現在の教育政策の中で教育の受け手の自己責任を語ることには、あまりに大きな矛盾がある。前提となる、公正な競争条件が存在していないからである」(西原「顕れた能力主義と愛国主義」世界二〇〇二年一二月号)

西原が鋭く批判するように、現在唱えられている「能力主義教育」の最大の問題点は、社会において現実存在する競争条件の不平等に目をつぶったまま、《能力》に応ずる《自己選択》と《自己決定》を促し、結果についての《自己責任》の引き受けを要求する点にある。このような「能力主義教育」は、先の江崎発言にみられる特異な《能力》観とも関係がある。江崎流の《能力》観は、人間の能力が先天的・遺伝的に決定

されるといふ、いわば固定的・決定論的な《能力》観である。小島喜孝の指摘によれば、「能力主義教育」の問題点は「能力そのものの発達可能性を、限りある資源分配の必要という名目でおしとどめていること」にあり、それは「能力差の根拠を靜態的に人間の自然的差異に還元する不当性」や「能力差にあらわれうる環境ないし外的条件の不平等を不問にする不当性」をもっているとされる（小島「教育の機会均等と能力主義」平原春好編『教育と教育基本法』所収）。

このような「能力主義教育」の提唱が惹起するのは、憲法二六条や教基法三条に規定された《教育における平等》（＝教育の機会均等）の原則との著しい緊張関係ということである。まず、前述のように「能力主義教育」が競争条件・選択条件の不平等を不問に付している点については、教基法三条が「人種、信条、性別、社会的身分、門地」のほかに「経済的地位」による教育上の差別を禁止していることとの関係で問題となる。同条が憲法一四条一項後段の差別禁止事由（「人種、信条、性別、社会的身分、門地」）に「経済的地位」を加えたのは、経済的な地位いかんによって教育機会に格差が生じてはならないとの立法趣旨を示している。い

は、単なる形式的平等の保障にとどまらず、機会の均等を実質的に担保する《外的条件の平等》を当然に含意しているものと解されるのである。小林直樹が指摘するように、「経済＝社会的配分の不平等が、いわば構造的に存在する資本制社会においては、単なる機会の均等の保障だけでは、チャンスそのものの範囲もそれへの距離も、人々によって大きく異なる」（小林「教育における平等——教育法哲学の根本問題」日本教育法学会編『講座教育法2教育権と学習権』所収）からである。教基法三条の定める機会均等原則の今日的な意味は、「すべての人間がそれぞれの環境の中で、最大限の全面発達がなされうるように、不当かつ非条理に作用する社会的条件を可能なかぎり是正する」（同前）という点にあるのである。

「能力主義教育」の問題点として、憲法二六条の「その能力に応じて、ひとしく」との文言、および教基法三条の「ひとしく、その能力に應ずる教育を受ける機会」との文言の解釈に関わるものがある。これらの文言については、いわゆる「能力程度主義」と、「能力発達保障主義」という対極的な二つの解釈がある。前者は、先にみた三浦・江崎流の《能力》観にもとづき、（生得的な）「能力」により各人を選別し、《有能》な

者によりよい教育機会を提供・配分することをよしとする見解である。これに対し後者は、各人の能力の多様性を承認しつつ、それぞれの能力発達のしかたに応じた教育を施すことこそが教育の平等にかなうとするものである。後者の解釈に立つものとして、次のような見解がある。—「憲法二六条一項の『能力に応じて』は、『能力に応じて差別しても構わない』ということではなく、『能力にふさわしく等しく伸びる可能性を保障する』という意味での学習する権利』を保障していると考えられる…。この趣旨から言えば、教育の機会均等は、『できる子の学習は保障し、できない子はそれなりに』と教育の場から切り捨てることを容認するものではないのである」(日本弁護士連合会『教育基本法の在り方に関する中教審への諮問及び中教審での議論に対する意見書』二〇〇二年九月二一日)

### (三) 教育行政の改変

教基法「改正」論議において、とりわけ重要な争点となっているのが、教育行政のありかたをめぐる問題である。教基法「改正」諸案においても、教育行政の部分でいくつか重大な提言がなされている。

まず、現行教基法の教育行政規定である一〇条の条

文を確認しよう。—「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に責任を負って行われるべきものである」(一項)「教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない」(二項)

一〇条に関する中教審三月答申の提言は、次のとおりである。—「教育行政の在り方については、現行法は、教育は不当な支配に服してはならないとの原則とともに、教育行政は必要な諸条件の整備を目標として行われなければならないことを定めている。前者については、引き続き規定することが適当である。教育行政の役割については、地方分権の観点から国と地方公共団体が適切に役割分担していくことが重要となっていることを踏まえて、教育における国と地方公共団体の責務について規定することが適当である。なお、『必要な諸条件の整備』には、教育内容等も含まれることについては、既に判例により確定していることに留意する必要がある」

右の提言で、末尾の「既に判例により確定している」という箇所について「判例」とは、いわゆる学力テスト事件の最高裁大法廷判決(一九七六年五月二一日)のことをさす。この判決は、教育内容の決定権の所在と



いう争点につき、「公共的な問題について国民全体の意思を組織的に決定、実現すべき立場にある国は、国政の一部として広く適切な教育政策を樹立・実施すべく、憲法上は、子ども自身の利益のため、あるいは子どもの成長に対する社会公共の利益にこたえるため、必要かつ相当と認められる範囲において、教育内容についても決定する権能を有するものと解される」と判示した。そして、教基法一〇条にいう「不当な支配」については、次のように述べている。「教基法一〇条は、国の統制権能を前提としつつ、教育行政の目標を教育の目的の遂行に必要な諸条件の整備確立に置き、その整備確立のための措置を講ずるにあたっては、教育の自主性尊重の見地から、これに対する『不当な支配』となることのないようにすべき旨の限定を付したところにあることの意味があり、したがって、教育に対する行政権力の不当、不要の介入は排除されるべきであるとしても、許容される目的のために必要かつ合理的と認められるそれは、たとえ教育の内容及び方法に関するものであっても、必ずしも同条の禁止するところではないと解するのが、相当である」

中教審三月答申は、この学テ最高裁判決を（恣意的に）援用して、教育行政機関による教育内容・方法へ

の関与が現行法のもとでも許容されるとの《解釈》を示したものである。このような理解が可能であるとすれば、教基法「改正」を主張する側にとつて、現行規定を改正する必要は、少なくとも理屈のうえではないはずである。しかるに、本条を「改正」すべしとする様々な提言がなされている実態がある。なかでも、与党中間報告の次の提言は、現行規定を根本的に改変しようとする意図をあらわにしている。

#### 〔教育行政〕

○教育行政は、不当な支配に服することなく、国・地方公共団体の相互の役割分担と連携協力の下に行なわれること。

○国は、教育の機会均等と水準の維持向上のための施策の策定と実施の責務を有すること。

○地方公共団体は、適当な機関を組織して、区域内の教育に関する施策の策定と実施の責務を有すること

右の第一項は、主語を「教育」から「教育行政」におきかえているが、文字通りの主客逆転である。この改変によれば、もはや教育行政当局が「不当な支配」の主体として槍玉にあげられることはなくなり、逆に教育行政に対する教員組合・親・市民団体などからの

批判や、あるいは正当な要求までもが「不当な支配」として排斥されることになる。

ちなみに、先に紹介した財界からの改憲の諸提案のうち、日本経団連のそれ（『わが国の基本問題を考える』）は教育問題にかなりの紙幅を割いているが、そのなかに次のような記述がある。——「国が、教育内容の方向を示すことについての正当性を明らかにすることが必要であり、条文解釈をめぐる教育現場での混乱を解消することが望まれる。」「教育基本法に教員の自己研鑽努力義務を規定するとともに、教職員組合が職場環境、待遇の改善などの活動に徹することを期待する。」前段の部分は、明らかに「一〇条」解釈の「混乱」をさしており、後段は、教育内容に対する国家統制に抵抗するような「教職員組合」の行動を牽制するものといえよう。ここに、教基法「改正」派の一〇条に対する《怨念》をみてとるのは、うがちすぎであろうか。

以上のように、教基法一〇条は「改正」派にとって最も重要なターゲットとなっている。それは、同条の立法者意思やその通常の解釈から導かれる規範が、教育行政当局による教育への「不当な支配」に対する有効な歯止めとして機能してきたからであり、また進行中の新自由主義的・新国家主義的教育「改革」にと

って大きな障害として立ちはだかっているからである。

教基法一〇条の立法者意思を示すものとしてしばしば参照されるのは、同法の立法実務に携わった文部官僚らの執筆になる『教育基本法の解説』である。同書の「教育行政」の部分には、次のような記述がみられる。——「わが国では、明治五年に学制をしき、全国の教育制度を統一するとともに、教育行政上の権能を中央政府に統括するの主義を確立した。…しかしながらこの制度は、地方の実情に即する教育の発達を困難ならしめるとともに、教育者の創意と工夫とを阻害し、ために教育は画一的形式的に流れざるをえなかった。

又この制度の精神及びこの制度は、教育行政が教育内容の面にまで立ち入った干渉をなすことを可能にし、遂には時代の政治力に服して、極端な国家主義的又は軍国主義的イデオロギーによる教育・思想・学問の統制さえ容易に行われるに至らしめた制度であった。…

このような教育行政が行われるところに、はつらつたる生命をもつ、自由自主的な教育が生まれることは極めて困難であった」（田中二郎・辻田力監修・教育法令研究会『教育基本法の解説』国立書院、一九四七年）

右の立法者意思をふまえた教基法一〇条の規範は、次のようなものである。まず、一項には教育の「自主

性」原理および「直接責任」原理が定められている。同項の書き出しは「教育は」となっているが、これは教育現場における日常的・具体的な教育実践をさすものである。その日々の教育実践が、「不当な支配」を受けずに自主的・自律的に行なわれなければならない、というのが「自主性」原理である。同項後段からは、教育の「直接責任」原理が導かれる。この原理は、「子どもの教育につき第一次的な責任を有する親からの付託を受けた学校教員（集団）が、免許制度により公証された専門的職能の發揮をおして、直接的に信託に応答する」という責任法理を意味する。今日の公教育は、何よりも子どもの教育を受ける権利（学習権・発達権）を保障するために行なわれる組織的な営みであるが、そのなかで専門職としての教師（集団）は、親からの信託を受けて子どもの学習権を保障するという崇高な責務を担う。教師は、その職責の遂行について、直接的には親（集団）そして間接的には社会（一〇条のいう「国民全体」）に対して応答責任（アカウンタビリテイ）を負うが、その責任は、まさに専門性にもとづく教育実践をおして果たされるべきなのである。この「直接責任」原理は、前段の「自主性」原理と結びついていることに留意しなければならない。すなわ

ち、教師（集団）がその職責を十分に果たすことができるためにこそ、その教育活動の自主性・自律性が保障されなければならないということである。

教基法一〇条二項は、先にみたように「教育行政」を主語とし、その任務が「（教育）諸条件の整備確立」にあると定めている。これは、同項の「この自覚のもとに」という文言にみられるように、一項の「自主性」原理および「直接責任」原理を受けたものである。つまり、教育行政は、親を中心とする国民と専門職としての学校教師（集団）との間の信託関係の内部には介入すべきではなく、自主的・自律的な教育実践の展開に必要な諸条件の整備確立にその任務が限定されるということを決めているのである。いいかえれば、教育行政は、教育の内容・方法などのいわゆる内的事項（interna）に関与することは許されず、学校設置・施設設備の整備・教職員の配置といった外的事項（externa）の整備に専念しなければならないということである。

教基法一〇条の右のような趣旨からすれば、中教審三月答申の「条件整備には教育内容も含まれる」との《解釈》は、同条の趣旨を歪曲するものであり、また、与党中間報告における「教育」から「教育行政」への

主語の変換は、同条をまったく正反対の規定に変質させるものといえる。

教育行政規定の改変に関しては、とくに『大綱』における次のような提言も重大な問題点を含んでいる。

—「地方公共団体は、国の定めた初等中等教育に関する施策を推進するとともに、地域の特性を生かした独自の施策を立案遂行することができ旨規定する。」

「地方公共団体の首長及び議会は、教育の目的を実現するため、地方教育行政に積極的に寄与する旨規定する。」(同案の教育行政規定(一四條)改定案)

この提言は、戦後教育改革において確立された教育行政に関する三つの原則(①教育行政の地方分権、②教育行政の民主化、③教育行政の一般行政からの分離・独立)のうち、とくに①および③との関連で重大な問題を提起する。すなわち、右の最初の引用は、初等中等教育の施策は「国」が定め、それを「地方」が実施することとしているが、このようなありかたは、①の教育行政の地方分権の理念に反することとなる。

(与党中間報告でも、「国」が「教育の機会均等と水準の維持向上のための施策と実施の責務を有する」としており、教育の根幹部分の決定権を「国」に留保するという、同様の問題点を示している。)また、二番目の

引用では、「首長」などの「一般行政」部門が「教育行政」に「積極的」に関与すべきことが提言されているが、これは③の原則を真つ向から否定するものである。(なお、与党中間報告のなかで、地方公共団体が「適当な機関を組織して」教育施策の策定・実施にあたらせるとの部分も、現行の教育委員会制度とは別系統の、そしておそらくは一般行政ルートに属する「機関」が想定されているものとみられ、同様に問題である。)

#### (四)「教育振興基本計画」について

中教審三月答申は、教基法「改正」の内容の一つとして「教育振興基本計画」の導入を提言した。同答申の次のような記述である。—「教育基本法に規定された教育の基本理念・基本原則を実現する手段として、教育の振興に関する基本計画の根拠となる規定を、教育基本法に位置付けることが適当である。…近年、『環境』、『科学技術』、『男女共同参画』、『食料・農業・農村』、『知的財産』など、行政上の様々な重要分野について、基本法が制定されるとともに、それぞれの基本法に基づく基本計画が策定されている。これらの計画には、施策の教育方針や目標、各種の具体的な施策、施策を推進するために必要な事項等が、総合的・体系

的に盛り込まれ、国民に分かりやすく示されるとともに、閣議決定を経て政府全体の重要課題と位置付けられている。しかしながら、…教育基本法には、基本計画に関する規定が置かれておらず、現在まで、教育に関する政府全体の基本計画は策定されてこなかった。

教職員定数改善計画、国立大学施設整備計画、コンピュータ整備計画、留学生受け入れ一〇万人計画など、個々の施策の計画は策定されてきたし、最近では『二一世紀教育新生プラン』のように教育施策を体系化して国民に分かりやすく示す試みも行われているが、これらは、文部科学省の施策の枠内で取りまとめられたものであり、政府全体として教育の重要性に明確な位置付けを与え、総合的に取り組む計画とはなっていない。政府として、未来への先行投資である教育を重視するという明確なメッセージを国民に伝え、施策を国民に分かりやすく示すという政府としての説明責任を果たすためにも、教育の根本法である教育基本法に根拠を置いた、教育振興に関する基本計画を策定する必要がある。…」

「教育振興基本計画」については、与党中間報告の一七条においても「政府は、教育の振興に関する基本的な計画を定めること」との提言がなされているよう

に、今次の教基法「改正」問題の重要項目の一つとなっている。

特定の行政分野に「基本法」を設定し、これにもとづく「基本計画」の策定により当該行政分野に重点的に予算を配分するという手法が、近年とみに顕著となりつつあるが、「教育振興基本計画」構想は、教育の領域にもこのスキームを導入しようとするものである。

この《基本法—基本計画》スキームには、以下のようないくつかの問題点がある。

第一に、国家政策の定立形式が国民代表議会の制定する「法律」から行政府の策定する「計画」に移行し、これに対する民主的コントロールの回路が遮断されることである。なぜなら、《基本法—基本計画》のスキームは、政府肝入りの審議会の答申等を《隠れみの》とし、実質的に官僚主導で策定される国家計画が一定期間の政策・行政を先取りし、関係立法や予算編成を誘導するという事態をもたらすからである。計画策定に国民代表機関である国会は関与せず、その内容は行政機関への《丸投げ》となる。具体例として、科学技術基本法にもとづく科学技術基本計画の場合をみてみよう。〇一年度からの第二期計画には二四兆円もの研究開発予算があてられている。計画に基づく重点研究

分野の指定、予算の重点配分そして研究評価システムの構築などは、内閣府に設置された総合科学技術会議が担当しているが、同会議には九〇人におよぶ省庁からの出向者が事務局スタッフとして送りこまれており、計画の策定から実施まで官僚主導が貫徹している。ここに現出しているのは、かつて手島孝が現代の《行政国家》現象に対して名づけた「計画の支配」(planoctacy)ないし「計画国家」という事態である。

「計画国家」の到来をもたらす《基本法―基本計画》のスキームは、国民主権・議会制民主主義・法の支配といった憲法の諸原理に真つ向から反する。日本国憲法は、国権の最高機関・唯一の立法機関・国民代表機関である国会の定める法律を国家政策定立の最高の形式とし、国家活動はすべて法律にもとづかねばならないとの原則を採用しているからである。教育についていうと、《基本法―基本計画》スキームは、戦後教育改革において確立された教育立法の《法律主義》の原則に違反することになる。《法律主義》原則は、戦前教育における《勅令主義》に代えて、教育に関する事項を国民代表機関の定める法律をもって規律するとしたものである。《法律主義》の下では、公教育の組織・編成に関する重要事項とりわけ教育の条件整備に関する

事項は、原則として法律により定められねばならないのである。

《基本法―基本計画》スキームの第二の問題点は、行政手法の上で従来の《プロセス管理》方式から《計画》達成度の評価にもとづく《結果管理》方式に移行することである。あらかじめ策定された計画目標を基準として評価が行なわれ、その結果に応じて予算・人員の再配分や組織の統廃合がなされるという仕組みは、多くの場合、当事者をして可視的かつ短期的な成果・実績をあげることに血道をあげさせる。そしてその際、各人がより所とするのは自主的・主体的な判断ではなく、管理する者によりあらかじめ設定された一定の数値目標なのである。もちろん、そこには当事者間の同僚的な信頼関係は醸成されず、むき出しの競争心がおおられる。当事者は、相互に分断されたまま全体として管理者の掌中で踊らされるのである。かつて中央集権的な《プロセス管理》に執着し、臨教審の《結果管理》路線に抵抗を示していた文部省が、ここへ来て評価国家の論理にもとづく《基本法―基本計画》スキームの導入を受け入れるにいたったのは、予算獲得という《省益》考慮にもよるが、この新しい統制手法の有効性を認めるようになったからにはかならない。

第三の問題点は、とりわけ教育計画においては条件整備計画のなかに教育内容面でのプログラムが織り込まれることにより、計画による教育内容統制が強化されるおそれが高いという点である。現に教育現場では、教育内容面での数値目標の設定とその評価（たとえば、「日の丸・君が代」の「実施率」調査や「愛国心」の「三段階評価」など）が先取り的に行われているが、《基本法——基本計画》スキームは、これをより《総合的・体系的》に行うことを可能とするだろう。

### （五）教基法規範の変質

中教審三月答申に、次のような提言がある。——「個人の主体的な意思により、自分の能力や時間を他人や地域、社会のために役立てようとする自発的な活動への参加意識を高めつつ、自らが国づくり、地域づくりの主体であるという自覚と行動力、社会正義を行うために必要な勇気、『公共』の精神、社会規範を尊重する意識や態度などを育成していく必要がある。」……「二一世紀の国家・社会の形成に主体的に参画する日本人の育成を図るため、政治や社会に関する豊かな知識や判断力、批判的精神をもって、『公共』に主体的に参画し、公正なルールを形成し遵守を尊重することを尊重する

意識や態度を涵養することが重要であり、これらの視点を明確にする」

これらの提言には、重大な危険性がひそんでいる。筆者は別稿において、この点を次のように指摘した。

——「三月答申は、愛国心など《国家への忠誠》を求めるとのみならず、『最低限の規範意識を青少年期に確実に身につけさせる』『社会規範を尊重する意識や態度を育成する』などと、『法』や『規範』そのものへの忠誠をも要求している。ここには、教基法の規範性格を變質させかねない重大な問題点がひそんでいる。日本国憲法九九条（公務員の憲法尊重擁護義務）にみられるように、近代立憲主義憲法は《権力拘束規範》としての本質を有し、その規範の名宛人は公権力担当者としてゐる。日本国憲法は、ドイツ連邦共和国基本法にみられる《憲法忠誠》システムを排除しており、憲法規範そのものに対する国民の忠誠を求めている。このような憲法の規範性格は、沿革的に憲法との密接な関連をもち、その前文で『憲法の』理想の実現は、…教育の力にまつべきもの』とした教基法も共有するとみられる。教基法も、国民に対する命令ではなく権力者に対する命令の規範なのである。たとえば、教基法一〇条が教育に対する『不当な支配』を禁止し、教育行

政の任務を条件整備に限定したのは、教育行政当局による教育への関与に厳しい『縛り』をかけたことを意味する。以上のようにみえてくると、三月答申における『規範意識』や『遵法精神』の強調は、教基法の規範精神を歪め、同法を国民への命令規範に変質させることに道を開く恐れがあるといえよう」（成嶋「二一世紀型改正論の特徴」法律時報増刊『教育基本法改正批判』日本評論社、二〇〇四年所収）

ここで指摘した、教基法規範の変質という事態は、じつは憲法「改正」論のなかで、憲法についても起きている。たとえば、先にあげたいくつかの改憲構想のうち、民主党憲法調査会の『創憲に向けて、憲法提言「中間報告」』（二〇〇四・六・二二）には、次のような記述がある。――「憲法の名宛人は、どこなのか、誰なのか。従来は『国家』とされてきたが、今日では国民統合の価値を体现するという意味を込めて、国民一人ひとりへのメッセージであるとともに、広く世界に向けて日本が発信する宣言でもあることが期待される」「もともと、『憲法（コンステイテューション）』とは、国家権力の恣意や一方的な暴力を抑制することに意味があった。…これに対して、今日求められているものは、こうした『べからず集』としての憲法に加え

て、新しい人権、新しい国の姿を国民の規範として指し示すメッセージとしての意味を有するものである」「新しいタイプの憲法は、…国民と国家の強い規範として、国民一人ひとりがどのような価値を基本に行動をとるべきなのかを示すものであることが望ましい」

「権力拘束規範」としての憲法を、「国民拘束規範」に変質させようとしている最も典型的な例は、読売新聞社が数次にわたって発表している『改憲試案』である。その二〇〇四年ヴァージョンの「前文」後半には「この憲法は、日本国の最高法規であり、国民はこれを遵守しなければならない」との規定がおかれている。現行憲法九九条の完全な否定であり（同案には現行九九条に相当する条文はない）、それは、読売試案がもはや近代立憲主義と完全に袂をわかつたものであることを如実に示している。

## 五、「改憲」と教基法「改正」――その戦略的構図

教基法「改正」をねらう側は、これを憲法「改正」の『前哨戦』として位置づけているふしがある。その理由は、第一に教基法が憲法と一体関係にある「準憲法」「憲法付属法」の性格を有していることから、その一方（教基法）の「改正」を他方（憲法）の「改正」



へと連動させることができるとの《読み》があることである。第二に、いずれの基本法もいわゆる《押しつけ》の烙印を押されており、このことも、いずれか一方の改変が同じく《押しつけ》である他の規範の改変へと導くことができるのみられていることである。そして第三は、教基法が法形式上はあくまでも法律であり、したがってその改廃が通常の法律の改廃と同一の手続でなされうることにかかわる。この点は、硬性憲法である憲法よりも教基法のほうが「改正しやすい」という事情を示す。改憲派が《改正しやすい教基法から》という戦略をとる根拠はこの点にある。

もつとも、このような観測はあくまでも一つの《推論》にもとづくものであつて、現実の政治過程がどのように展開するのかを予見するのはきわめて困難である。先にみた最近の情勢からは、改憲問題と教基法「改正」問題とが別個に展開している様相さえもつかえ、はたしてどちらの「改正」作業のほうが「先行」しているのかも読めない。改憲を先行させ、「改正日本国憲法」のもつとで、教基法をはじめとする重要法律の一括「改正」をめざすという《戦略》がとられているのかもしれない。

いずれにせよ、私たちの課題は、現行憲法・教基法

の示す規範価値を再確認し、これを堅持していくこと、同時に、それらの規範を日々の教育実践や憲法政治に活かしていくことであろう。

（なるしま たかし・新潟大学）

## 訂正

83号の中島哲宏さんの「ポピンクパワーのつぶやき」が校正の手違いで多くの誤植・脱落がありました。筆者および読者にお詫びして以下のように訂正いたします。

- 6頁上段2行目、「中野邸」には、傍点部を削除。
- 8頁上段5行目、存在になるように、傍点部を付加。
- 8頁上段7行目、四月からの次に以下の傍点部を挿入。「石油の里公園」内の諸施設は「指定管理者制度」に移行することが決まりました。その結果、
- 8頁上段18行目、所属、傍点部を管に交換。

（編集部）