

# 改正教育基本法の性格

— 政策担保法としての立法意図 —

## The Legal Character of New Basic Act on Education : Legislation Purpose as Security Law of Educational Policy

池 田 哲 之  
Tetsushi Ikeda

鹿児島女子短期大学

本稿の目的は、改正教基法施行後10年が経過したいま、質的・量的変容が生じるようになっている教育行政の現状を、改正教基法の立法意図の確認をおし明らかにすることにある。改正教基法の立法意図を考察する論考は、すでに少なからず存在するが、本稿では、考察のアプローチとしてはまださほど多くない、文科省の「省益拡大」という観点から同法の立法意図を探索した。なお、教育行政変容の一端については、現在進行中である教職課程改革の実態より批判的に摘示した。

キーワード：行政改革，省益拡大，基本計画

### I. はじめに

教育基本法（昭和22年法律第25号。以下、「旧教基法」）が改正されて10年以上が経過した。筆者は、小学生の愛娘たちが、旧教基法の改正による影響を日々の学校教育でいかに受けているのかとたたて実感しているわけではない。そもそも、わが子たちは、旧教基法下の学校教育を経験してはいないし、かりに子どもたちが新・旧教育基本法（新教育基本法（平成18年法律第120号）。以下、「改正教基法」）の施行をまたいで学校に通っていたとしても、教育作用と教育成果との因果関係は複雑で、子どもの実態の何をもって改正教基法の効果と看すかは困難である。ただ、教育効果の存否の点を措けば、改正教基法の制定が契機となり、学校教育を囲む法的状況は激変した。改正教基法の施行で、文科当局の教育行政への姿勢が「守り」から「攻め」へと変化したのである。このことを象徴するのが、改正教基法公布後わずか半年ほどで成立した「教育改革3法」<sup>1)</sup>である。3法とは、具体的に学校教育法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、教育職員免許法および教育公務員特例法の計3本の改正法より構成される法律群のことである。なるほど、これら各法律の通常一般の改正なら従前も行われてきた。だが、「教育基本法が改正され、新しい時代に求められる教育理念が明確になったことを踏まえ」た今般の改正では、従来の改正では踏み込めなかった大幅な条項新設があった。一部を列記すれば、学教法はあらたに、義務教育の具体的目標を10（号）にわたり規定し<sup>2)</sup>、小・中・高等学校等に副校長をはじめとする新規の職設置を促す条項を設けた。地教行法では、公教育に関する国家責任の明確化を大義名分として、教育委員会への指示命令権を文科大臣に付与した。積年の懸案事項でありながら、制度導入にはいたらなかった教員免許状の更新制度も、教免法の改訂により実現した。

一連の法改正を、文科省の「一人技」としてのみ捉えることは適当でない。戦後教育レジームの根本転換を政策に掲げる第1次安倍政権は、2006年10月、内閣直属の「教育再生会議」を設置し<sup>3)</sup>、改正教基法案の内容にそくした教育制度設計のための検討が同会議でもつづけられていたからである。見方によれば、「教育改革3法」の企画・立案は教育再生会議、下請けが文科省、との図式も成り立ちうるが、同会議を実質的に支えた会議担当室の副長に文科省の山中伸一氏（のちの文科次官）が充てられていた事実をも顧慮するなら、同省の意向とかけ離れた審議がなされていたとは考えにくい。逆に文科省が、同省の権益拡充のため、教育再生会議の衣を借りて審議を主導した、とみることもできるだろう。

改正教基法の施行にともなう法的状況の変化に関し、もう一点記しておく。

道徳の教科化、である。

戦前版「道徳」科であった「修身科」の授業は、戦前型教育の消去を目論んだGHQの指令によって停止させられていたが、主権回復後はじめての学習指導要領改訂（1958年）により、「道徳の時間」が設けられた。けれども教育界全般に、戦前「修身」の負の印象が濃厚に残っていた当時<sup>4)</sup>、新設「道徳」は、教科ではなく教育領域のひとつとされ、専用の教

科書もなければ評価もない、という「仮免許」での出発となった<sup>5)</sup>。

改正教基法は、道徳をめぐるこうした状況を一変させた。教育の目的を、旧教基法と同様「人格の完成」においた改正教基法は、人格の完成を図る手立てとして「教育の目標(2条)」を5号にわたって掲げ、1号に「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(傍点、筆者、以下、同)」とする道徳心涵養条項を明記したのである。

改正教基法2条を受け、安倍政権としては、道徳の教育課程上の格上げを速やかに図りたかった相違ない。事実、教育再生会議第二次報告では、「徳育を『新たな枠組み』により教科化し、授業内容、教材を充実し、授業時間を確保して・・・」と道徳(徳育)教科化の必要性を訴えている。だが道徳教科化への取り組みは、第1次安倍政権が瓦解し、その後、政権が目まぐるしく入れ替わったこともあり<sup>6)</sup>、いったんは休止状態に追い込まれる。

教科化への胎動が二たびはじまるのは、第2次安倍政権成立後(2012年12月)のことである。内閣の下に設けられた教育再生実行会議の第1次提言を踏まえ、「道徳教育の充実に関する懇談会(文科省内に設置)」による道徳の教科化を求める報告書の取りまとめを経て、2015年3月、「教科」道徳は正式に法制化された。「教科」道徳用の教科書検定も終了した現在、文科省は、「全国教育委員会で作成されている(道徳：筆者)指導資料や郷土教材、各学校の実践事例」を紹介する「道徳教育アーカイブ」を同省HP上に開設し<sup>7)</sup>、「教科」道徳の導入をまえにした教育現場の不安払底に努めている最中である。

以上のように、改正教基法の施行により、学校教育を取り巻く諸状況は、段階的かつ確実に変化している。前述の教員免許状更新制度は、更新時期に該当する教員に少なからぬ負担を強いながら<sup>8)</sup>実施8年目に入り、地方教育行政への国の指導・関与強化策の一環としての「教育委員研修」も定着した。戦後公教育の枠組みを改変し、21世紀のわが国学校教育のあり方を描きだす改正教基法は、種々の権限を文科省へ付与し、公教育における同省の存在を確固たるものにした。

所掌権限の拡充を望まない官庁は存在しない。というより官僚機構は、本来、自らの権限拡大に向け自己増殖しつづける組織体である。その理由は、ふたつある。ひとつは、官僚自身の純粋なやり甲斐ゆえである。職務権限の幅が広がれば、みずからの判断ないし裁量で動かしようの行政領域は広まり、職務上の達成感も必然的に高まろう。ふたつは、在職官庁の権限拡大と官僚自身の私益の増大との間に有意な相関が存するからである。官僚は一般に、入省同期の者が局長、次官へと累進してゆくごとに省外へ去り、第二の人生を歩むことを余儀なくされる。そのさい「物言う」のが、出身官庁の所掌権限の広狭である。所掌権限が広汎であればあるほど、在職中、より多くの関係機関・人物とつながりをもつこととなり、退職後はそれらの気脈を通じ<sup>9)</sup>—合法的な範囲内で—、第二、第三の職場へと移りうる。この点で従前の文部省は、運輸省や建設省等の政策提案型省庁と較べ必ずしも恵まれた官庁ではなかった。加えて、1990年代以降の行政改革のうねり<sup>10)</sup>のなか、文部官僚が省益の縮減にこれまで以上の警戒感を抱くようになっていたとしても不思議ではない。

「基本法」という高次の法次元から文科省の権限を拡幅した改正教基法は、同省の防壁として位置付けうる法規範でもある。裏面からいえば、旧教基法は、文科省の防壁として十分ではなかった、ということでもある。ではいったい、どのような側面が不十分であったのか。次節では、旧教基法の性格を再確認することで本問題を解き明かしてゆきたい。

## II. 憲法代位法としての旧教基法

時計の針を大きく戻してみたい。大東亜・太平洋戦争の終結により、わが国統治原理は徹底的な改革を迫られる。天皇・皇室制度はいうに及ばず、軍、行政、立法の各制度、西欧自由主義諸国との対比で不徹底であった国民の人権保障制度等は順次見直されていった。

政府は当初、帝国憲法の微修正で日本の統治体制の再編を図ろうと腐心する。占領機関のGHQ最高司令官マッカーサーが、終戦2カ月後の1945年10月、幣原首相にたいし「ポツダム宣言を実現するにあたり、『疑いもなく憲法の自由主義化を包含すべし』」<sup>11)</sup>と通告したさい、同首相は、これら指示が帝国憲法の改正にただちに結びつくとは考えなかった<sup>12)</sup>。11月召集の帝国議会の質疑において、憲法問題担当(憲法問題調査委員会委員長)の松本内閣相も、統治権の総覧者として天皇の地位は不変、内閣大臣の対議会責任の明確化、国民権利保護の強化、といった趣旨の答弁を繰り返すのみで、帝国憲法の根本原理の見直しは不要とする立場を堅持していた。後付けの事由説明にはなるが、首相以下のこうした対応からして、日本政府に帝国憲法の刷新を期待することは、土台、無理な話であったのである。1946年2月、憲法問題調査委員会内に複数存在した帝国憲法改正試案の一案がスクープというかたちで毎日新聞紙上に掲載されたが、同案の内容は、旧来のわが国統治原理に手をつけようとするものではなく、GHQの対日観よりすれば、到底、容認しがたいものであった。

日本側の憲法改正作業の限界を悟ったマッカーサーが、腹心の部下で民政局(GS)長のホイットニーに帝国憲法改正

案の起草を命じたという事実は、戦後憲法史の教えるところである。天皇制の無力化、戦争の放棄、封建制の除去、というマッカーサー三原則を柱に草案作成作業に取組むよう要請された民生局の課員たちであったが、議論は立法・行政・司法の三権および人権や地方自治その他の分野をも包摂して行われていった。

新憲法の全像が明らかになるにつれ、あらたな憲法理念に適合する教育制度の模索への動きも活発化する。1946年3月、戦後教育の方向性を打ち示すため来日していた第1次米国教育使節団が、マッカーサー宛、報告書を提出した。報告書は、「民主主義における教育哲学の基礎」の明確化を旗印に、今後の教育制度は「個人の価値と尊厳との認識」を基底に確立されるべきことを再三強調している<sup>13)</sup>。初等中等教育に関しては、「個々の人間存在が卓越した価値をもつ」という原理に基づくべきであり、「個人の利害を国家の利害に隷属させるさせ」ることがあってはならないとし、それゆえ「軍国主義的国家主義の目的に奉仕」していた「儀式の際の勅語勅諭の奉読や御真影の奉拝」の廃止が強く求められてもいた<sup>14)</sup>。ただ、この時期、教育勅語の取扱いに関する政府方針は未定であり、戦後教育の礎に教育勅語を用いようとする考え方も一部にはみられたが、使節団報告書の公表以降、戦後教育の「正典」として教育勅語を活用しようとする主張は影を潜めてゆく。

戦後教育の「正典」をいかに定めるか、日本政府に解決を迫られたそれは重要な課題であった。もとより、選択可能な解決方策が無数に存在していたというわけではない。残されていたのは、ふたつの選択肢である。ひとつは、新憲法に教育条章を挿入する仕法であり、ふたつは、憲法のなかには教育条章を設けず、「特別な立法」措置を講じて戦後教育の方針を明示するという仕法である。憲法改正審議における両見解の交錯については、複数の先行研究が紹介している。国会質疑の内容は、旧教基法の性格を把握するうえで重要な意味合いをもつため、本稿でも煩を厭わず、あらためて確認しておきたい。

帝国憲法改正案第1読会において森戸辰男議員は、改正憲法に教育条章を規定する必要性を以下のように説き、政府側の見解を質している<sup>15)</sup>（以下、会議録のカタカナ表記は便宜、ひらがな書きにして再掲）。「欽定憲法が改訂さるる今日に至っては、丁度此の欽定憲法と略々年を同じうして出来、恐らくは同じ精神を以て起草せられたる教育勅語は、新しき国民を育成して行き、新しき日本を作って行く所の教育の根本原理としては、既に十分でない所が含まれているのではないか。」「新しき時代に処する教育の根本方針が、憲法に於て、国民の代表たる我々の手によって作らるることが適當ではないかと思うが、文相は如何に考えて居るか」。答弁に立った田中耕太郎文相は、教育勅語の否定論には与しない立場を表明したのち、教育条章の憲法への組入れについては、「（教育条章を：筆者）憲法の規定に採入れますのに付きましては、其の内容が複雑でございまして、まだ一定の型が出来て居るとは申され」ず、「司法権の場合のように之を憲法に規定した例が外国の立法例にも見当たりませぬ為に、立法技術の点から申しまして、網羅的に規定しますことは相当困難」と返している。つづけて教育条章は憲法にではなく、「教育に関する根本法を制定致します際に、十分な調査を俟って、其の中に採入りたい」とも答弁している。教育条章を憲法に定める意義そのものは認ながらも、教育条章の憲法典化は立法技術上の問題から見送るというのである。

つぎに、帝国憲法改正委員会第4回での質疑をみておこう<sup>16)</sup>。質問者の杉本勝次議員は、諸外国には教育条章を憲法典に取込んだ事例があると指摘し、「我が国の教育の向うべき所の基本的な方向を明かにし、特に教育憲章とも言うべき一箇条（章：筆者）を掲げることは、此の新しい教育の理念が憲法上の保障を受ける所以とな」と訴え、「此のことに付ての実践例としては、1919年の『ドイツ』の憲法又1931年の『ユーゴスラヴィア』に憲法に、教育憲章と云う程の大文字ではありませぬけれども、大体教育の方向、方針と云うものが示されて居」と述べている。同じく大島多蔵議員は、「1900年代に制定されました所の憲法には、殆ど例外なしに相当の条文を教育と云うことに関して割愛して居る次第で」、「殊に此の前の『ドイツ』1919年に制定されました『ドイツ』の憲法に於きましては、是が為に一章を設けて、そうして9条に亘る相当広汎な規定を設けて居る」のであって、「出来ますならば我が国に於きまして、教育を尊重する建前から、是非（新憲法に：筆者）一章を設けて戴きたい」と弁じ立てた。

が、田中は、「現代又是れからの日本の文化国家に於て教育の重要なことは申すまでも」なく、教育条章を憲法に「設けると云うことも一つの考慮に入るべき点ではないかと思ひますけれども」、「憲法の全体の体裁と云うもの」もあり、「又現代の文明国、先進国の憲法を見ましても、必ずしも一章を設けているものばかりで」はないとして、今度は体裁上の理由から教育条章の憲法化に難色を示したのである。

田中の真意はともかく、帝国憲法改正草案の策定経緯をふり返るなら、同案は、対外的には日本政府が策定したことになっていたが、実際の策定者は、前記のごとく GHQ/GS である。帝国議会に提出される前の段階で、日本側要求による修正が草案の一部に施されもしたが<sup>17)</sup>、帝国議会での審議は、同案の強要性を糊塗し、日本側の自発的・自主的改正とみ



せるための儀式であった。儀式であるならば、実質に手を加えることは許されない。政府側（田中）としては、各党・各議員の主張のいかんによらず、教育条章を改正憲法に盛り込むことはできない相談であった。

ただし教育条章の憲法への組み込みが不能であったにせよ、それは同条章の意義ならびに価値が憲法に記載するに値しないことを意味するものではない。むしろ田中の一連の答弁は、占領下の憲法改正審議という特殊事情下にあつて、「名を捨てて実を取る」苦肉の作戦の現れであつたといえる。そもそも田中は、自然法としての教育勅語の普遍性を強調する発言を繰り返していた<sup>18)</sup>。だが、田中は、閣僚の一員として憲法改正審議に臨む立場となり、勅語の命運が尽きようとする状況を実感していたはずでもある。田中の胸中を「忖度」すれば、彼は、「法律版」教育勅語制定の必要性を誰よりも痛感していたに違いない。「憲法に教育に関する条項をたくさん入れることができれば、特別の立法をすべきだ、という（田中の：筆者）基本的な考え方」<sup>19)</sup>は生まれるべくして生まれたのである。

旧教基法のこのような出自を考えるなら、同法は、憲法補完法もしくは憲法附属法的性格を強く有する法律であるという事実がおのずと理解される。文部省審議課長として、旧教基法案の策定審議に関わった西村巖氏の、「（旧教基法は：筆者）憲法に対して、教育に関して不十分なところを加えた。だから、書いてあることは憲法の言葉と同じということになり」、「教育基本法は憲法と一般の教育関係の法との間にある、中二階で」、「教育基本法という中二階がなければ、学校教育法（その他の教育関係法が：筆者）出てこない」<sup>20)</sup>との述懐は、旧教基法の本質を突いている。

旧教基法は、法形式の面からも異色の法律となった。いまでこそ珍しくはないが、旧教基法は、わが国法令史上、「基本法」との名称を冠した第一号の法律である。さらに「前文」まで附されたという点で、新憲法に共通する体裁が採られもした。旧教基法のこうした特色は、同法が、戦後教育の大綱を憲法になり代わって定めた法律であることの「形式証明」といえよう。一般に基本法とは、「国の制度・政策に関する基本理念を示し」、「いわば『親法』として優越的な地位をもち、当該分野の施策の方向付けを行い、他の法律や行政を指導・誘導する役割を」はたす法律と説明されるが<sup>21)</sup>、基本法のかかる特性は、旧教基法の制定を嚆矢とするものであった。

基本法が存在する場合、その理念・方向性は、個々の法律の制定をまっけて実現される。ただ後述のように、近年制定の基本法は、制度・政策に関する基本理念から数歩踏み込み、関係施策の実施主体が国・地方公共団体（以下、「公権力機関」）であること、また同時に公権力機関の措置についての定めを規定する例が多くなっている。旧教基法をこの観点から吟味すると、同旨の条項は、3条2項「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によつて就学困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならない」、7条2項「国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館等の施設の設置、学校の施設の利用その他適当な方法によつて教育の目的の実現に努めなければならない」とする2条項だけである。たしかに「教育の目的」条項（1条）や「義務教育」条項（4条）ほかの戦後教育の方向性を指し示す諸条項も、関連施策を展開させる法令制定の基盤規定とはなりうる。だが理念止まりの条文よりも、理念具体化の主体および措置の必要性をあわせて明記した条文の方が、行政展開の足場としては盤石であり、近時の基本法が公権力機関にたいし、「・・・必要な施策を講ずるものとする」、「・・・施策を策定し、及び実現する責務を有する」といった条項を数多設けているそれがゆえでもある。典型的理念法であった旧教基法は、文部省を中心とする公権力機関権限の保持・拡充という側面において、必ずしも十分な構造をもつ法規範とはいえなかったのである。

### Ⅲ. 20世紀末の教育課題と文科省の計略

旧教基法を起点とする、個人尊重主義・平和主義・平等主義といった戦後教育の諸理念は教育現場に解放感をもたらした。そして戦後の「ある時期」まで、旧教基法の理念を墨守してさえいれば、事が済む状況もないではなかった。少年（少女）犯罪・非行など若者の社会的逸脱行動も往々にみられたが、それらは特定の社会階層に属する者に顕著な現象とされ、少年一般の問題とは切り分けて論じられがちであった<sup>22)</sup>。しかし1980年代に入ると、少年の心性に従来の少年たちとは異なる変化が生じたことを象徴するかのような事案が頻発する。校内暴力・いじめ・学校忌避（不登校）の問題や「遊び型犯罪」の続発である。とりわけ1983年2月に発生した「横浜ホームレス連続暴行致死事件」は、社会に衝撃を与えた。中学生を含む少年10人が、わずか数日の間に十数人のホームレスを襲撃、うち3人を死亡させたという事案である。逮捕・補導された少年たちは悔悛の態度を示さなかったばかりか、「浮浪者（ママ）は抵抗しない」、「面白かった」などの言を発する無反省ぶりであった<sup>23)</sup>。

少年たちの一連の逸脱行動は、中曽根首相に「臨時教育審議会」の設置を決意させる。戦後政治の総決算を政治信条とする中曽根首相は、同時並行的に戦後教育体制の「大変え」にも着手しようとしたのである。しかし中曽根首相の意に反し、当時の政治状況は戦後教育体制の本丸である旧教基法の見直しを許さず<sup>24)</sup>、臨教審による教育改革は、一般教育法令

の部分改訂という結果をもって幕を閉じる。

教育改革の第一幕は、不完全燃焼のままに終わったが、1990年代中葉以降、教育改革第二幕への引き金となる、少年の問題事案（犯罪）が断続的に発生する。世間の耳目を引いた、少年による犯罪事案のいくつかを列記してみよう。

1997年の2月から5月にかけて、残忍な手段で小学生児童が相次いで殺害される事件が神戸市で起きる。当初、成人の変質者による犯行との見込みのもと捜査が開始されたが、加害者は、中学3年になったばかりの男子生徒であった。翌1998年1月には、黒磯市（現、那須塩原市）の中学校内において、1年男子生徒が女性教諭を刺殺する事件を引き起こす。少年によるナイフ死傷事件の頻発を受け、文部大臣が「大臣緊急アピール」を発出したのは、同年の3月のことである。この年の4月、山口県光市の社宅内で、23歳の主婦と生後11か月の女兒が惨殺される。事件4日後に逮捕されたのは、18歳になってほどない少年であった。少年による数々の反社会的な事案をまねに、教育の現状にたいする社会の眼は厳しさを増し、小手先の教育改革ではなく、戦後教育のあり方そのものの再考を求める声がにわかに高まっていった。

他方、同時期、子どもたちの変容を異なった角度から描き出す識者もいた。『学級崩壊』という言葉が使われたのは1998年頃のことである。1980年以来の教育不全、学校不全はここで頂点に達したのではなかろうか。小学校1年のクラスが4月の最初からクラスの様態をなさない。・・・ベテランの先生によってもクラスの日常や授業の秩序が保てないこと等が報道されて、『学級崩壊』が日常語になった。子どもたちが児童・生徒という学校の枠組みに入らなくなった<sup>25)</sup>と指摘したのは、元高校教諭で、若者に関する論考を多数世上に発表している諏訪哲二氏である。戦後教育体制は、いわば二層の批判にさらされるようになり、いきおいその矛先は、同体制を長く根幹で支えてきた旧教基法に向けられていった。

反面、進歩・革新派とされる人々にとっては、守勢に回った旧教基法を再評価しようとする者もいた。がしかし、そうした人々の主張は、旧教基法にたいする逆風のなかにかき消され、同法改正の機運は熟してゆく。第147国会において小渕首相は、「教育全般についてさまざまな問題が生じている今日」、早急に「教育改革国民会議」を発足させ、制定来約50年が経過した「教育基本法」を「（教育改革国民会議：筆者）で見直していくべき」と述べ、旧教基法の見直しを首相として戦後初めて言明したのである<sup>26)</sup>。

とはいえ文部省は、教育改革国民会議が旧教基法改正を指向する報告をとりまとめた時点でさえ、同法改正の姿勢を明確には示していなかった。蜜月関係にあった日教組への配慮もさることながら、こうした文部省の姿勢には理由があった。第一には、旧教基法の不備・欠缺を安易にあげつらえば、それは従来の文部行政の自己否定にもつながりかねず<sup>27)</sup>、第二に旧教基法は、時代の要請に柔軟に応えうる「懐の深い」法規範で、そのような理解に立っていたからこそ、文部当局は、おりおりの教育課題にそくした法令の整備に努めてこられたのである。改正教基法案審議における文部省担当者の、旧教基法に定めた理念や原則は根本中の根本で、「明文化されていないような理念」は、「学校教育の場」においては「学校教育法という法律により」、「小学校、中学校、高等学校における教育の目的、目標のなかにさらに具体化」し、「引き続いて、その学校教育法に基づき」く「学習指導要領にお」いて「そういった教育上重要な理念というものを明らかにして・・・指導を続けてきた」との答弁が、なによりその事実を物語っている<sup>28)</sup>。

では、なにが文科省をして旧教基法改正の舵を切らせたのだろうか。そこには複合的な要因があったと考えられる。ひとつは、旧教基法改正への抵抗勢力の退潮である。わけでも1980年代まで、自民・保守陣営の有力な対抗政党であった社会党の勢いが90年前後を潮目に衰え、96年、同党は解党のやむなきへといたっていた。ふたつは、インターネット等の新型媒体をはじめとするさまざまな情報媒体により、特異な少年犯罪に関する報道が－興味本位に－繰り返されたことで、戦後教育の象徴としての旧教基法にたいする批判論が世間一般に拡散したためである<sup>29)</sup>。ただ、これらの環境変化は、旧教基法改正に文科省を向かわせた間接事情ではあっても、直接事情ではない。改正を不可避とした真の要因は、中央省庁等改革基本法・中央省庁改革関連法の成立にみられる行政改革の本格化で、所管予算の減少と権限の削減が急ピッチですすむなか、元来が非主流官庁である文科省にとって、省益の保持・拡充策への対応が「至上命令となった」ことにある<sup>30)</sup>。「ガラパゴス官庁」と揶揄され<sup>31)</sup>、「静的」官庁の典型であった文科省も、予算や権限の確保に能動的に取組む「動的」官庁への脱皮を否応なしに求められるようになった。文科省は、同省の直面する難局を乗り切る有効な手立てとして、旧教基法の性格を一新させるという戦術を選びとったのである。

「基本法」は、制定年代により、その性格を異にすると思われている。渡辺治教授は、1960年以前に制定された基本法と以後の基本法との性格の相違を、つぎのように指摘している<sup>32)</sup>。「(1960:筆者) 年くらいから基本法という法律の性格」は変わってきた。「60年代以後に出て来た基本法というのは、(中略) 特定の政策領域や課題を行政の中で特別に位置づけるための制度的保証を与える法律として制定され、使われるように」なっている。「原子力基本法、交通安全対策基本法、科学技術基本法、公害基本法など」がその例で、「特別に重視すべきだと考えられるに至った政策領域に基本法を制定し

て」、「特別の行政上の配分、公的資金の配分」を正当化しようとする。「これは同じ基本法と言っても（旧：筆者）教育基本法とはずいぶん性格をことに」する。特定分野における理念・方針を標榜する理念法としての基本法から、政策発動の担保法としての基本法へ、と基本法の位置づけに変異が生じたのである。

新基本法の性格を具備する法律として旧教基法を「再生」するには、一部改正では不能と判断した文科省は、実質的に新法の制定に等しい全部改正という手法を採った。もっとも「理念法」と「政策担保法」は、二者択一の関係に立ち合うものではない。改正教基法にも教育の理念ないし方向性を明示した部分はある、改正教基法の理念的性格、教育宣言的性格は、旧教基法に比し、むしろ強められたと評する者もある<sup>33)</sup>。しかし、改正教基法に新設された各条項を検見すれば、同法を梃子に関係法令を策定・整備し、教育政策の具現化を図ってゆくという筋が描かれていることが分かる。

以下、改正教基法の条文をいくつか取上げ、同法が政策担保法としての性格を色濃く帯びる法規範となった事実を例証したい。

#### IV. 改正教基法の構造

改正教基法は、公権力機関の教育（行政）責任（＝権限）を明定する条項を多数設けた。「教育行政」を述語とするなら、その主語が公権力機関であることを改正教基法は端的に示したのである。義務教育条項をみてみよう。旧教基法では、たんに「国民は、その保護する子女に、9年の義務教育を受けさせる義務を負う」と定めるだけであったが、改正教基法では、「国及び地方公共団体は、義務教育の機会を保障し、その水準を確保するため、適切な役割分担及び相互の協力の下、その実施に責任を負う」と義務教育の実施・推進権限が公権力機関に存することを明示している。新設の「私立学校（8条）」、「家庭教育（10条）」あるいは「幼児期の教育（11条）」の各条項も、それら領域の行政権限は公権力機関が掌握することを定めている。もとより行政権限の態様には、若干の差違がある。私立学校条項では、公権力機関が「・・・私立学校の振興に努めなければならない」とされている一方、家庭教育条項は、「・・・家庭教育を支援するために必要な施策を講ずるよう努めなければならない」とする。「振興」と「支援」の「違いについては、その関与の強弱を示しているというよりは主体の自主性への配慮の違いによって」用語が「使い分けられている」。家庭教育は憲法上、各家庭の自由に委ねられるべき事柄であり、「特にその自主性に配慮する必要があることから、行政が主導して家庭教育を一定の方向に導いていくという意味に解釈されるのを避けるために『支援』が用いられ」たという<sup>34)</sup>。ただ、そうした説明は理解できるにしろ、家庭教育条項が、公権力機関の「支援するために必要な措置を講ずる」権限の裏書となった事実是否定しえない。

これらの条項が、各種の政策発動のための基盤規定となることは、改正教基法案の審議過程における政府側関係者の答弁からも明らかである。伊吹文科大臣は、「（改正教基法案が可決されたなら：筆者）それに応じて各法律を改正していく。そして、その改正した法律にくっついていく政令を直し、大臣告示である例えば指導要領を直し、そして毎年毎年の予算でそれに刺激を与え、誘導をし、こちらの考えていっている方向へ持っていきたい。そういう順序で行政というか政策というのは動くもの」であると説明している<sup>35)</sup>。改正教基法という「水源」をあらたにえれば、利用可能な水量は増え、かつ、水の流れもよりなめらかになることを当て込んでいるのである。

改正教基法は、こうした行政「水路」の護りを固めるべく、旧教基法にも規定のあった教育行政条項を大幅に改訂した。旧条項が、「教育は、不当な支配に服す」ことなく「国民全体に対し直接責任を負って行われるべき」との原則を掲げ（10条1項）、教育行政は、教育の遂行に「必要な諸条件の整備確立を目標」に展開すべきと定めていた関係で、同条は、教育内容決定権の所在をめぐる解釈上の対立を派生させていた。同問題に関する終止符は、1976年の最高裁学テ判決により一応打たれたものの<sup>36)</sup>、最高裁判断には多義的解釈を生む余地がなお残され<sup>37)</sup>、判決は、法律による教育（内容）行政を安定的に推進する基盤となりえなかった。

新教育行政条項は、「国民全体に対し直接責任を負って行われるべきものである」との規定を削除したうえ、教育は、「この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきもの」とする一文を挿入し、法律による教育（行政）の正当性をさしあたり担保した。「さしあたり」とあえて記したのは、改正教基法案の質疑で、前出の伊吹文相が、公権力機関の「法令に基づく」教育行政であっても「不当な支配」に該当する可能性のあることを示唆したからである<sup>38)</sup>。しかし実際、訴訟手続を経なければ法令による行政の違憲・違法性は確定しえず、かりに訴を提起するにしても、原告側は時間的・経済的に多大の負担を強いられる。法律による教育行政の正当性を推定させる条項の新設によって、公権力機関は、以前にも増して、教育施策を縦横に展開してゆくことになるだろう。

改正教基法は、教育政策の能動的展開のため、3層の構造から構成されている。1層部分は、公権力機関に教育行政主体としての権限基盤を付与した各条項であり、2層めが、当該権限に見合う諸法令の策定権を包括的に保障する前記の教



育行政条項である。そして3層部分が、「教育振興基本計画」条項(17条)である。教育改革国民会議の報告来、改正教基法と教育振興基本計画とはもともと一対の関係に捉えられており、同法の制定を公式に方向づけた中教審答申の標題も、「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興計画の在り方について」(2003年)であった。中教審答申(概要)は、いう。「教育の基本理念、基本原則を定めた教育基本法を改正するだけで、教育の課題が解決するわけではありません。それらの基本理念を実現するための、具体的な制度の改善と施策の充実が必要です。このため、教育基本法に基づいた総合的なプランである『教育振興基本計画』を策定する必要があります」。基本法と基本計画のこうした関係は、他領域でもすでにみられるとして、「環境基本法」(1993年)―「環境基本計画」,「男女共同参画社会基本法」(1999年)―「男女共同参画基本計画」および「食料・農業・農村基本法」(同)―「食料・農業・農村基本計画」等の例を挙げている。基本計画は、個別法改廃のいわば「道しるべ」となるものであるが、法律ではないため国会審議の必要はなく、第1期・第2期教育振興基本計画の策定に関しては、いずれも文科省が中心的役割をはたしてきた。教育政策にたいする各界の要望を、省益の発展に資するよう、適宜、取捨選択し、立法化につなげうる術を、文科省は遅まきながら掌中に収めた。

行政改革にともなう省庁統合により、「文部省」という伝統ある省名も消え、同省の一大直轄地であった国立大学の法人化も既定路線に乗せられる<sup>39)</sup>、など省益の維持に危機感を募らせていた文科省は、改正教基法の成立によって再生を遂げた、といえよう。

## V. 小括

改正教基法の趣旨および教育振興基本計画が、教育行政へ事実上転写されてゆくのは、第2次安倍政権の発足以降のことである。「小括」では、第2期教育振興基本計画(以下、「第2期計画」)に基づき、教育行政がいかに展開されるようになったのかを、教員(幼稚園～高等学校)養成行政を軸に概観し、改正教基法下の教育行政に内在する問題点をあぶりだしておきたい。

第2期計画は、教育行政の基本的方向性として4つの柱を定め、教員養成は、そのうちの「社会を生き抜く力の養成」のなかに位置づけられた政策課題である。ちなみに教員の資質向上政策は、第1期計画以来の継続案件であり、同計画にのっとり、これまで教員免許状更新講習その他の施策が―批判を浴びつつも―推進されてきた。第2期計画の特徴は、教員養成後(教員免許状取得後)の資質向上策ではなく、教員の養成段階、すなわち教職課程改革を企図する点にある。

迫りくる教職課程改革は、養成校(教職課程を有する大学・短期大学、以下、「大学」)にどのような影響を及ぼそうとしているのか。

教職課程に係る通則法は「教育職員免許法」であるが、教員免許状取得に必要な具体の科目について詳細に規定するのは、教育職員免許法施行規則(以下、「同法施行規則」)である。現在、文科省は、2019年度以降の教職課程カリキュラムを見直す方針を明らかにしており、近々、同法施行規則が改訂される運びとなっている。同法施行規則の正式改訂は、現時点(2017年7月26日)で行われていないが、「教職課程認定申請の手引き<sup>40)</sup>(暫定版)」(以下、「手引き」)として事前に大学へ頒布されている資料より次期教職課程カリキュラムの内容は、ほぼ推察がつく。

ここで問題としたいのは、今次教職課程改革が、戦後の開放型教員養成の原理原則を突き崩すに等しい、きわめて画一的・統制的内容をもつものである、ということである。一片の行政立法で、教職課程における科目編成の大筋が決められてしまう事態はいまに始まったことではないが、「手引き」―省令ですらない―によると、今回の改革案では、各科目で教授すべき内容までもが微に入り細に入り規定されている。これは、今般の教職課程改革にあわせ「教職課程コアカリキュラム」なる考え方が導入された結果でもあるが、背景はどうあれ、科目内容に関する大学(教員)側の自主性・裁量性がいちじるしく減じられようとしている。

一、二、例を挙げてみたい。「教育に関する社会的、制度的又は経営的事項」を教授する科目として、これまで「教育社会学」、「学校経営学」、「教育制度論」といった科目が指定されてきた。今般の改革案でも、対応科目の類別自体に変更はないが、本領域において、「学校安全」および「学校と地域との連携」に関する事項を教示すべきことが求められるようになった。ここまでは、まだよしとしよう。従来は、通常1科目15回の授業のなかで、取上げるべきとされる事柄を包括的に教示してれば済んでいたからである。しかし、今次手引きは、教員が作成するシラバスの中身にまで統制を掛けるものとなっている。たとえば「制度的事項」科目である「教育制度論」を開設しようとする場合、全15回の授業のうち原則8回分は、手引きが指定する内容を取上げなくてはならず、学生や地域の実情に応じ、個々の教員が任意の内容を教授しようとしても、そのための回数枠は残り7回しかない。「道徳の理論及び指導法」の領野にいたっては、残枠は5回分だけである。手引きによって、このような条件が、全国の教職課程認定申請大学へ一律に課せられようとしているのであ

る。許認可権を楯とした、国定シラバスのこれは強要であるにほかならない。進行中の教職課程改革は、改正教基法が、公権力機関の教育権限の量的拡大のみならず、その質的変容を必然的にもたらしめるものであることの悪しき見本である。

画一化・統制化がすすむ教育現場において、教育専門職としての教員はなにをなすべきか、戦後いまだその自覚が問われている時代はないだろう。

#### (註)

- 1) 2006年6月27日公布。教育基本法は、わが国教育の原理原則を定めた、いわば教育のOSにあたる法律である。コンピューターがOSだけでは機能せず、OSの機能を発揮させるアプリが必要なのと同様、教基法にとっての主要アプリがこれら3（実際は4）法律である。
- 2) 改正学教法の目玉ともいえる条項である。改正前の学教法は「義務教育の目標」規定はなく、小学校・中学校の学校種ごとに教育目標を定めていた。改正法は、改正教基法2条の趣旨と国の義務教育実施責任を前面に打ちだすため、「義務教育の目標」を単独の条項として括りだした。
- 3) 改正教基法に基づく教育改革を推進・主導することを目的に、理化学研究所の野依良治理事長を座長として2006年10月に設置された会議である。だが同会議は、安倍内閣のあとを襲った福田内閣の時代に「教育再生懇話会」へと格下げされた挙句、2009年11月の民主党政権誕生によって廃止されてしまう。第二次安倍政権が設置した「教育再生実行会議」の「実行」の二文字には、頓挫させられた教育改革の「再履行」という意味合いが込められている。
- 4) 道徳教育学研究者の貝塚茂樹教授は、「戦前までの修身科に対する『感情的』な批判論」が、「必然的に道徳教育に対する理論研究の決定的な『貧困』をもたらした」と説く（押谷由夫・柳沼良太編『道徳の時代がきた！』（教育出版、2013年、35頁）。道徳教育にたいする感覚レベルの拒否反応が、道徳教育の半世紀以上にわたる空白期間を生みだしたというのである。
- 5) 筆者の個人的体験を話すなら、道徳授業に関する記憶らしい記憶はほとんど残っていない。小学校の道徳授業中に「北里柴三郎伝」を読まれ、戦前期日本にも世界的に著名な科学者がいた事実に感銘を受けたことが、わずかに想起される程度である。
- 6) 第一次安倍政権退陣後の5年あまりの間に、5人の首相が誕生している。行政府の長がこれほどに目まぐるしく変わっては、「公教育（行政）」という長期的視野が求められる分野の議論などできるものではなかろう。
- 7) 2017年5月31日開設（<https://doutoku.mext.go.jp>）
- 8) 近時、教員の多忙感があらためて問題視されるようになっている。2017年4月公表（文科省）の教員勤務実態調査では、中学校教諭の6割が過労死ライン（月間80時間）を超えて残業をしていることが明らかとなった。教員免許状更新講習は、こうした教員の日常に、さらに一講習30時間の講習受講義務（対象教員）を課す。費用も受益者負担を名目として受講者の自己負担となっており、物心ともに教員の負担を倍加させる制度であることは否めない。筆者は、7年にわたり教員講習の講師を務めた経験から本制度の意義を実感しているが、受講教員の負担感をいささかなりとも軽減する方向での制度改善は必要であると考えている。
- 9) 改正国家公務員法の施行（2008年12月）以降、在職官庁の斡旋による再就職には規制がかけられるようになった。2017年1月に発覚した、退職文科官僚の大学教授への転身が問題となったのも、国公法の規定に抵触する事案だったからである。が、在職官庁の組織的支援を受けられなくなったからこそ、職務を通じて培われる官僚の個人的人脈が再就職の決め手となるのである。
- 10) 首相（橋本龍太郎）みずからが会長職に就いた行政改革会議の最終報告によって省庁統合が決定するのは、1997年12月のことである。
- 11) 西 修『日本国憲法の誕生』（河出書房新社、2012年）14頁
- 12) 西、同書
- 13) 村井 実『全訳解説 アメリカ教育使節団報告書』（講談社、1992年）30頁
- 14) 村井、同書60～62頁
- 15) 鈴木英一・平原春好『資料 教育基本法50年史』（勁草書房、1998年）248～250頁
- 16) 鈴木・平原、同書251～254頁
- 17) GHQによる一院制の国会案が、日本側の要求で二院制に変更された事実は、つとに知られている。
- 18) 一例を示せば、「民主主義の時代になったからと云って、教育勅語が意義を失ったとか、或いは廃止せられるべきものだ」と云うような見解は、政府の採らざる所」との見解を披歴している（鈴木・平原、前掲書249頁）。
- 19) 木田 宏監修『証言 戦後の文教政策』（第一法規、1987年）43頁
- 20) 木田、同書55頁
- 21) 参議院法制局 法制執務コラム <http://houseikyoku.sanngiin.go.jp/column/column023.htm>
- 22) 1950～1960年代の少年犯罪・非行に関し、筆者はかつて「警察が補導した少年のうち、両親健在の者は半数を割り、生活レベルの面でもその6～7割が貧困層に属していた。そうであれば、非行・犯罪の原因は、子どもの内面的問題ではなく、社会の側に求められなければならないとする図式が成り立つ」と論じたことがある（池田哲之「公教育における『教科』道徳の位相－『教科』道徳の憲法的限界性－」（『鹿児島女子短期大学紀要 第51号』2016年））。
- 23) 朝日新聞1983年2月12日付
- 24) 最大の理由は、野党第一党の社会党が、教基法の見直しを憲法改正への一里塚と捉え、同法の見直しを阻む姿勢をみせていたことにある。さらに、ある意味、身内ともいえる文部省の抵抗もあった。臨教審での審議が不本意な結果に終わった点につき、後年、



中曽根氏は、「教育改革をやるについて、人事が行政改革ほどうまくいかなかった・・・ もう一つ、文部省と族議員の抵抗が強く、行政改革のようにそれを克服できなかった」と回顧している（中曽根康弘『大地有情－50年の戦後政治を語る－』文芸春秋、1996年）。

- 25) 諏訪哲二『生徒たちには言えないこと』（中央公論新社、2012年）129頁
- 26) 衆議院予算委員会 2000年2月14日 <http://kokkai.ndl.go.jp>（以下、国会会議録については、原則として同 URL を参照）
- 27) 市川昭午『教育基本法改正論史』（教育開発研究所、2009年）91頁
- 28) 衆議院教育基本法に関する特別委員会 2006年5月26日
- 29) ユビキタスネットワーク社会における犯罪報道がもたらす影響については、（池田哲之「少年観の変容と改正教育基本法」（『社会と人文 第13号』）を参照されたい。
- 30) 市川、前掲書56頁
- 31) 寺脇 研『文部科学省』（中央公論新社、2013年）103～104頁
- 32) 渡辺 治－田中孝彦対談「今なぜ、教育基本法の改正なのか」（教育科学研究会編集『教育』かもがわ出版、2003年4月、14頁）
- 33) 佐々木幸寿『改正教育基本法 制定過程と政府解釈の論点』（日本文教出版、2009年）27頁
- 34) 佐々木、同書215頁
- 35) 衆議院教育基本法に関する特別委員会 2006年11月1日
- 36) 昭和43年（あ）1614事件 最高裁大法廷1976年5月21日判決
- 37) それは本判決が、国家と教師の双方に、曖昧な限定を付したまま教育権を認める判断を下したことによる。結論的には、国家の教育権を否定しようとした被告人（教師）側敗訴の判決であったが、最高裁は、旧教基法10条が「教育に対する権力的介入、特に行政権力によるそれを警戒し、これに対して抑制的態度を表明したものと解することは、それなりの合理性を有する」とも判示し、抑制的態度の解釈如何で、公権力機関の教育施策の違憲・違法性がいつ問題視されてもおかしくはない状況がつづいた。
- 38) 衆議院教育基本法に関する特別委員会 2006年11月22日。ただし伊吹文相は、可能性の問題として述べたにすぎず、同発言をことさらに重大発言として受けとめる必要はあるまい。
- 39) 国家公務員の定数削減問題とのからみで、国立大学法人化が正式決定されたのは2002年であったが、政府はすでに1999年、法人化に向けた検討を開始している。
- 40) 〔教員の免許状授与の所用資格を得させるための大学の課程認定申請の手引き（暫定版）・平成31年度開設用〕文部科学省初等中等教育局教職員課（H29.7.7）

（2017年7月28日 受理）