

## 教育基本法とその改正論議に関する一考察

— 社会観・教育観・権利観の公共性と私事性 —

佐藤修司

### Issues and Problems of the Fundamental Law of Education and the Dispute of its Revision

The Public and Private Nature of the View on Society, Education and Human Rights

Shuji SATO

The Fundamental Law of Education was established in accord with the Constitution of Japan, for realizing the constitutional values through education.

The conception of the Fundamental Law was

- a. protection of the right to receive education as a fundamental human right
- b. implimentation of the free educaton at public expense and educational equal oppotunity
- c. guarantee of proper oppotunity of occupations and right to work, and social contribution through occupations
- d. equalization and re-distribution of each one's income by the progressive taxation, and public expenditure
- e. this cycle strengthen equality of the society and public profit through education.

But the reality after World War II is

- a. enlargement of private expenditure for education and the influence of family economic status
- b. exclusive competition which asks for more advantageous educational opportunity
- c. acqisition of private profits, such as an higher rank occupation and living standard
- d. expansion of the income differential between occupations, and reduction of the expenditure to public fields
- e. this cycle enlarges inequality of the society and private profit through education.

The opinions which are going to revise Fundamental Law are based on such reality. From now on, the criticism to those opinions not only asserts the ideas of the Law, but must have the view and strategy which convert such reality.

**Key Word:** the Fundamental Law of Education, the Constitution of Japan, human rights, equality of educational oppotunity, public nature

#### 1. はじめに

教育基本法が1947年3月31日公布・施行されて、すでに半世紀以上が過ぎた。1946年11月3日に公布、翌年5月3日に施行された日本国憲法と、教育基本法は一体のものとして構想され、制定されたわけだが、この両者が今「改正」論議のただ中にある。憲法と同様、教育基本法も、これまで戦後一貫して「改正」の主張が自民党を

中心として繰り返されてきた<sup>(1)</sup>。1966年の中央教育審議会答申の別記として出された「期待される人間像」のように、明確に教基法の理念を否定する文書も公にはされたが、明文の改正はなされなかった。もっばら、学校教育法や地教行法、学習指導要領などの「下位法」によって、解釈改「教基法」が行われてきたのである。その理由として、国民の間に教基法に対する認識が高まり、正

面から改正を行うことができなかったことや、そこまでの危険を冒さずとも、下位法レベルの改正で事足りていたことが考えられる。

今回、2000年12月の教育改革国民会議報告「教育を変える17の提案」、2003年3月の中央教育審議会答申「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」で、明確に教育基本法改正が打ち出された。憲法調査会での改憲論議に先行する形で、また、改憲の前段階、準備段階として教基法改正が打ち出されたのである。これまでの解釈レベル、下位法レベルでの改正ではなく、戦後政治、戦後教育の基本的枠組みを取り払うことが目指されている。改正の主張の中では、戦後改革の趣旨を残しながら、新しい時代に対応した改正を加えるとされているが、実際には、戦後改革の理念を完全に否定する内容が盛り込まれているように思われる。

教基法改正の主張への批判は戦後からこれまで、多く行われてきた<sup>(2)</sup>。その過程で、国民の教育権論が発展し、憲法、教基法を豊かに解釈する営みが続けられてきた。その論調は現在も変わらず、さかんな改正論批判が、国民の教育権論の立場や、教育運動の立場から広く行われている。基本的には、教基法を絶対視せず、改正があり得ることを認めつつも、現在の改正論が、憲法、教基法の理念をねじまげ、日本の教育を国家主義的、軍国主義的、能力主義的な方向へと導く危険性を持つと、厳しく批判する。また、現在の改正論の、新自由主義的、新保守主義的な性格や、地球規模の国際的な経済戦略との相応性を指摘する論も展開されている<sup>(3)</sup>。

本稿では、憲法、教基法が目指していた社会や教育の全体構造を明確にした上で、教基法改正論の問題を指摘する。そして、社会や教育の現段階と対照しながら、今後の教基法のあり方、教基法をめぐる教育運動、教育法理論のあり方に言及することとする。

## 2. 個人と国家：権利と公共性

国民の教育権論を代表する論者である堀尾輝久は、教育基本法を、市民社会に立脚した近代教育原則を体現するものと位置づけていた。近代教育原則とは、主には、○子どもの権利、学習権の主張、○親が有する親義務と、その義務を第一次的に履行する自然権、○国家権力干渉からの内面形成の自由、○子どもの自発性の尊重、詰め込みの否定、などである<sup>(4)</sup>。教基法は、第二次世界大戦の反省に立ち、日本の半封建的、絶対主義的な体制、ファシズム的、軍国主義的な体制を転換し、西欧的な民主主義、基本的人権を中核とした近代市民社会を、教育によって実現しようとしたものと考えられる。

憲法や教基法の理念、社会構想として第一に挙げられ

ることは、個人の尊重である。憲法、教基法は、国家と個人との間の社会的な契約として措定される。戦前のような半官半民的な大政翼賛会のような組織、家制度、民族、宗教などの介在は排される。憲法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される」とし、教基法もまた、前文で「個人の尊厳を重んじ」ること、1条で、「個人の価値をたつと」ぶことを求めている。中間団体に個人が埋没し、個人の権利、自由が抑圧されてきたこと、その状態からの個人の解放が、フランス革命をはじめとする市民革命、人権宣言の根本であった。国家のために個人が存在するのではなく、個人のために、また、平和や民主主義、真理や正義、文化を擁護するために国家が存在する点で、大日本帝国憲法とは根本を異にする。

教基法に先立つ、第一次米国使節団報告書は、「民主主義においては、個々の人間は卓越した価値を持っている。彼らの利益を国家の利益に従属させてはならない。」と、国家と個人との関係を規定している。『教育基本法の解説』（以後、『解説』と略）も、「国家に対する個人の絶対的服従と犠牲をめざすかのように誤られてきた過去の国家主義的な教育を一新して、個人の尊厳を重んじ、国家及び社会の維持発展に自由と責任とをもって当る国民を育成」と述べている<sup>(5)</sup>。

教育刷新委員会のメンバーであった、務台理作は、国民と市民との違いを指摘する。「国民はまったく国家のコントロールの中にあり、国家の成員にほかならないが、市民的人格は国家のコントロールにとって制約されるものではなく、「市民の自由はそのまま国民の自由としては保障されない」。それに対して、教基法の場合、市民の自由と国民の自由が完全に重なっているものであり、その時、「国家は運命共同体的な要素から解放されて、契約国家に再編成される」。「国家はもはや共同体国家ではなく、ゲゼルシャフトとしての契約社会国家にほかならなくなる」のである<sup>(6)</sup>。

それ故、国家の側が、個人に対して国家への愛を強制することは、国家と個人との関係を逆転させるものであり、憲法の根本原理に反する。中教審答申は、「21世紀を切り拓く心豊かでたくましい日本人の育成」を目指し、「日本人であることの自覚」「郷土や国を愛する心の涵養」「郷土や国を愛し、誇りに思ふ心」を重視している。教基法「改正」によって、教育により「日本人になること」が強制されるとすれば、アイヌ民族や、在日外国人の問題が即座に出てくるだろう。それだけでなく、「日本人」、日本民族の定義が問題となり、それが明確にされるほど、民族主義的な教育が強められることになる。愛情の強制が法的に規定されれば、学校などの教育現場を中心に、社会全般において、国などを批判する言動が禁止されかねない。現在の日の丸・君が代に見られる状況がより一

般化することにもなる。

他方、教基法解釈として、愛国心が含まれているとする解釈もなされてきた。教基法の貴族院での審議の際、戦後初の党人文相である高橋誠一郎は、質問に答えて、「健全なる祖国思想のかん養は…教育上重要視しなければならない…」とし、前文や第一条の中に、「健全なる国民文化の創造、ひいては健全なる祖国愛の精神のかん養を服むものとする。人格の完成、これがやがて祖国愛に伸び、世界人類愛に伸びていくものとする。」と述べていた<sup>(7)</sup>。そして、現行の学習指導要領（1998年版）では、「郷土や国を愛する心を持つ」「日本人としての自覚をもって」などの表現が見られ、1977年版でも、「日本人の自覚をもって国を愛し、国家の発展に尽くそうとする」とされている<sup>(8)</sup>。これらの規定は、教基法の原則に反していると考えべきであり、本来、無効とされるべきものである。

務台理作は、教基法に愛国心や民族意識を組み込もうとする動きに対し、その見方は、「民族の概念と国民の概念にかんする認識が不足し、じっさいは人類に対して閉じられた、狭隘な」ナショナリズム、つまり、「近代のヨーロッパ植民地主義によって、他国への介入・侵略を正当化しようとする、閉じられた帝国主義としての民族主義」であるとする。それに対し、教基法が掲げるものは、「人類に向かって開かれているナショナリズム」である。それは侵略者の抑圧から民族の解放を求め、あるいは真の中立を保持するために民族の独立を強烈に求めるナショナリズムであるとされている。開かれたナショナリズムは個人と人類との結合を媒介するとともに、また、逆に個人と人類によって媒介されているとされている<sup>(9)</sup>。

家族であっても、個人の上に置かれるわけではない。憲法24条において、婚姻が、「両性の合意」に基づき、夫婦の同等の権利、本質的平等が前提とされていることから考えれば、夫婦であることの前に、対等な個人であることが重視される。それ故、教育勅語の「夫婦相和シ」といった家族道徳、家族愛が、個人の事情、個々の家族の事情を越えて強制されることもあってはならない。

夫婦と比較した場合、親子関係においては、出生という行為が親子間の「合意」ではなく、親の側の意思によって発生する。その場合であっても、憲法24条が、財産権、相続など、家族に関する事項に関し、「法律は、個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して、制定されなければならない」と、明確に規定していることからすれば、親と子もまた、個人と個人との関係でなければならず、一方的、垂直的な上下関係が指定されるべきではない。憲法も教基法も、子どもを成人と区別しておらず、国民一般に対する共通した教育原則を規定しているのである。

もちろん、子どもであるが故に、義務教育期間中、親に対して就学させる義務が課されたり、未成年者に対しては、民法上の監護・教育の権利・義務が生じるわけであるが、それは、子どもの権利が制限されるからではなく、逆に、子どもの権利をよりよく実現するために親の側に課された社会的な責任と考えるべきものである<sup>(10)</sup>。子どもの権利条約は、第3条で、子どもの最善の利益を規定し、第5条で、親による指示・指導の責任・権利・義務の尊重を規定している。また、教基法では、第6条で、学校の公の性質と、学校教員の全体の奉仕者性と自律性を規定している。つまり、子どもと成人との間に権利の軽重はないものの、子どもの特性、つまり、発達の可能態であることと、十分な保護が必要であることから、親や教師による権利の実現・援助・代行などが必要なのである。

これらのことから、親子間でも、「父母ニ孝ニ兄弟ニ友ニ」のような家族道徳、家族愛が強制されてはならない。そもそも、愛情は、個人の感情の領域の問題であり、自発性に任せられるべきものである。にも関わらず、愛国心、愛郷心、家族愛などが強制されれば思想良心の自由に抵触することになる。

道徳教育も、子ども価値形成の援助、市民精神、市民的行動規範の自律的な獲得の援助にとどまり、価値観の選択は、子どもや親の自主性に任されることが必要である。徳育部分での教育は、この範囲に限定されなければならない。国際人権規約や、子どもの権利条約でも、子ども自身の思想良心の自由とともに、親が、自己の信念に従って子どもの宗教的及び道徳的教育を確保する自由を有することを尊重するとしている。個人の価値観を国家が決定することになれば、思想良心の自由に抵触することとなるのである<sup>(11)</sup>。

答申はまた、「人格の形成を図る上で、宗教的情操を育むことは、大変重要である」とし、また、「自然や崇高なものに対する畏敬の念」を教育の中で重視すべきものと位置づけている。宗教と、宗教的情操を分かちことはきわめて困難であり、憲法が定める政教分離の原則や、教基法が定める「宗教に関する寛容の態度」が他宗教者、無宗教者、反宗教者に対する寛容を意味していることと齟齬をきたすものである。宗教に対する客観的、普遍的な知識、科学的な分析・実証の教育は行われるべきであるが、科学的に立証・検証不可能な価値、情操は公教育によって取り扱われるべきではない。

ところが、『解説』においても、「寛容の態度」を説きながら、他方で、「民主的で平和的な国家を建設するためには、国民ひとりひとりが高い政治的教養と深い宗教的情操を持つことが望ましい」<sup>(12)</sup>とし、また、特定の宗教に偏らない、一般的な宗教教育を行うことにより、

「まず宗教的信仰への素地をととのえ宗教への芽生えを養うことが、宗教教育上まず尊重されなければならない」<sup>(43)</sup>としており、教基法9条の解釈として、誤ったものと言わざるを得ない。現在の学習指導要領が、臨教審答申などを受けて、「人間を超えたものへの畏敬の念を深める」としていることも同様であり、教基法に違反していると考えべきである。

第二の点としては、個人に与えられた権利や自由が、決して、私的な権益ではなく、公的、社会的な性格を有していることである。憲法11条は、「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない」とする一方で、12条は、「国民はこれを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」としている。個人の尊重が基底にある以上、ある個人が他者の権利・自由を侵害するようなことがあってはならないはずであり、すべての個人が、よりよく権利を行使できなければならない。個人の総和としての社会、そして、個人を取り巻く環境としての社会の福利が損なわれてはならない。国際人権規約B規約では、例えば、表現の自由について、権利の行使には特別の義務及び責任が伴うとし、権利制限事由として、「他の者の権利又は信用の尊重」と「国の安全、公の秩序又は道徳の保護」が挙げられている。子どもの権利条約でも同様の規定が存在しており、成人と子どもに差がないことが明らかにされている。

さらに、権利・自由を放棄することは認められないと考えるべきである。私的な利益のための権利であれば、放棄も個人の自由であろう。しかし、憲法12条は、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない」とする。例えば、思想の自由を放棄することは、ファシズムに身を委ねることにもなるのであるから、自由の放棄は、憲法的な社会秩序を維持する上からも、認められるべきものではない。教育を受ける権利の場合も、権利の放棄は、子どもの場合であれば、自立した成人への成長を困難にし、他の権利・自由の行使を困難にすることから考えて、憲法的な秩序の維持の観点から、放棄は認められるべきものではない。

教育は、個人の精神の自由によって一定の制約を与えるものと、外形的にはとらえられるが、本来、個人の学問の自由（教基法第2条）に基づいて、教育は個人によって選り取られるべきものであって、外界から押しつけられるべきものではない。しかし、教育目的が、教基法、学校教育法によって法定されていることから、そのことの是非をめぐって、教育法学上も学説が複数存在してきた。政府だけ、教育者だけを規定するだけであって、個人の自由を制限するものではないとする説（政策目標説）に

ついては、結果的に教育を通じて、子ども、個人を制約することになることから、論理的に無理があると考えられる。教育勅語にかわるものを作らざるを得なかった戦後の事情で致し方ないとする説（緊急措置説）の場合は、戦後60年近くが経過した現在において、その必要がなくなっていると考えられる。

目的の法定が全くない場合には、教育者のよって立つべき方向性がなくなり、指導助言であっても、指導要領に類する文書を作成することは、困難になる。よって、憲法、教基法に体现された価値が普遍性を持つが故に、法定可能であるとする説（普遍的価値説）が最も妥当性が高いと考えるが、その「普遍性」は、論者によって違う可能性をはらんでいる。それ故、教基法が掲げる教育目的は、その時代における国、国際社会において、理想とする社会の構築・再生産を保障するために必要とされ、すべての構成員に遵守が求められる基本的価値であると考えべきだろう<sup>(44)</sup>。

教基法の前文からも、教基法によって、平和や人権、民主主義といった憲法的価値を後代に伝えようとしていることは明らかである。憲法99条が、公務員に対して憲法尊重・擁護の義務を負わせ、教基法によって、設置主体を問わず、学校は公の性質を持ち、教員が全体の奉仕者とされていることから、私立も含めて、憲法・教基法を尊重し、憲法的価値を実現すべき責務を負っていると考えられる。坂田仰が、「すべて共同体は、不可避免的に一定の価値にコミットメントした存在である、この価値選択の共同体としての社会が、時代を支える未来の構成員の教育において特定の価値の教えこみを行い得ないとすることは、共同体それ自体の存続を許さないに等しいとさえいえる」としていることと、同義である<sup>(45)</sup>。

教育の中身に対する一定の制約だけではなく、他者の権利侵害が認められないことから導かれる制約もありえる。憲法26条は「その能力に応じて、ひとしく」教育を受ける権利を保障していることから、憲法、教基法が、能力主義的な格差を許容していると解釈することも可能であり、実際に、教育制度の多様化、階層化を進める教育政策がとられてきた。しかし、上記の観点に立てば、①他者の権利を過度に侵害しない（受験競争を過度に悪化させないなど）観点から、個人の権利を制限することが可能であることや、②教育は、個人的、私的な利益のためではなく、社会的、公的な利益のために保障され、教育の成果も同様に、私的な利潤よりは、社会的、公的な利益のために活用されるべきこと、が導かれる。教育の課題は、権利をよりよく行使すること、それによって社会に対する義務や責任を学び取っていくことではない。

どのような能力を持って生まれてくるか、どのような

能力を形成し得るかは、先天的にも、後天的にも偶然によって左右される部分が大きい（病気や事故もありえる）。どのような遺伝的資質を持ち、どのような経済的地位、教育意識を持った親・家庭に生まれるのか、子どもは選ぶことができない。偶然が個人の境遇を左右することは、正義の原則にもとることになる<sup>(46)</sup>。

公共性は憲法・教基法が最も重視するところであるにもかかわらず、その公共性とは違う「新しい」公共を中教審答申は目指している。「国や社会の問題を自分自身の問題として考え、そのために積極的に行動する」、「21世紀の国家・社会の形成に主体的に参画する」、「公正なルールを形成し遵守することを尊重する意識や態度を涵養する」などの記述は、特段、憲法、教基法と選ぶところはなく、とりたてて「新しい」と形容すべきものではない。にも関わらず、「新しい『公共』」が主張されるのは、「道徳心や倫理観、規範意識」の育成が根本に位置しているからである。

「新しい『公共』」は、権利を私的な権益と考え、権利の抑制による、義務、責任の行使を重視する考え方、滅私奉公的に、個人を集団に解消、埋没させ、個人よりも、集団、国家に重点を置く考え方に立っている。この際の教育は、できるだけ権利を行使しない態度・習慣を身につけさせ、自己主張をせず、集団と義務に服することを要求するものとなる。奉仕体験活動が、2003年4月から教育現場で義務化されたが、「奉仕」とは、自分より価値が高いもの（神仏の類や、集団、国家）に対して、無批判的に追従し、自分を無にして、仕え奉ることではない。これらのことは、憲法、教基法に反すると思われる。

### 3. 教育と社会：平等と公共性

第三の点は、教育の機会均等である。憲法上の法の下での平等は、14条において、「すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」とされている。それに対し、教基法3条では、「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別され」ず、「ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならない」とされている。憲法上は、29条の財産権の保護との関係もあって、経済的な格差が許容されているのに対し、教育上では、「経済的地位」による格差が禁じられ、経済的に困難な者に対して、奨学的手段が講じられなければならないとされているのである。

戦前の教育制度は、特に中等教育以降、性による差別、経済的地位による差別、植民地差別などが明らかであり、社会的な不平等に教育制度が直結し、社会的不平等の再

生産に、教育制度が構造的に組み込まれていた。教育は臣民の義務として、国家的な軍事力、経済力増強のため（富国強兵）の装置であり、進学は、国家による恩恵として、国家的なエリート養成のための装置であった。

それに対し、戦後は国民の権利として教育が位置づけられた。それと同時に、教育による社会的平等の実現が目指されたと考えられる。家族の経済状態によって、教育機会、進学機会が左右されるとすれば、経済的不平等が教育を通じて拡大再生産されることになる。また、能力に応じた教育機会が得られなければ、職業上の適材適所が実現されなくなり、経済的、社会的な損失も大きくなる。憲法22条は職業選択の自由を規定し、27条は勤労の権利と義務を規定しており、これらの条項を実現するためにも、教育の機会均等が必要なのである。

憲法26条は、義務教育の無償を定めている。戦前の無償は、義務の対価として、また、就学促進の手段として存在していたが、戦後は、明らかに権利に対応して無償が定められた。義務教育段階は、特に強く権利保障が求められることから無償とされているのであって、義務教育以前や、以後の段階についても、権利保障の観点から、できるだけ無償に近づけることが、憲法、教基法の精神と考えるべきであろう。無償であることは、別言すれば、税金で支払われるということに他ならない。戦後しばらくまでの税金支出者は、富裕層、資本家であり、社会の大多数は、無産者、労働者、農民であった。それ故、無償教育とは、富裕層の資金によって、貧困層の教育をまかなうことを意味していた。無償教育は、戦前以来、多くの無産政党運動、労働運動のスローガンであった。教育を労働者階級にも開かれたものとし、誰でも、能力に応じた、必要なだけの教育を受けられるようにすること、そして、教育を通じて社会的な平等を達成することが目指されたのである。

教育を受けた結果として、高い私的な利潤が生まれ、大きな生活水準の格差が生まれるとすれば、結果的には、社会的不平等が拡大することになりかねない。社会的費用によって能力が形成され、社会的、公的な利益のためにその能力が活用されるとすれば、教育の成果は、個人的な利潤の格差、生活水準の格差に結びつけられるべきではない。所得面でも、累進課税による再配分によって、社会的平等の促進が可能であり、憲法29条で、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」とされ、30条で「国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負ふ」と規定されているところである。

特に、1970年代以降、受益者負担主義が強められ、市場原理の導入が教育政策の中心に据えられた。教育ばかりでなく、社会全体での優勝劣敗型の競争主義は、社会

的不平等の拡大を促進している。このような状況は、憲法、教基法の原理とは異なるものであろう。また、国立大学法人のように、国公立部分を、民間化して、私立と競わせる政策も取られている。教基法4条は、義務教育の無償を、国公立学校の限定してしまっているが、憲法26条が設置主体を限定せず、普通教育全般を無償としていることから、本来は、私立も含めて考えるべきものであり、また、国公立の授業料・経営環境を私立の水準に近づけるのではなく、逆に、私立を国公立の水準に近づける立場に立つべきものである。

また、消費税は、逆進性が強く、貧困層ほど、税負担が重くなる。そして、授業料のうち値上げは、貧困層の進学機会を閉ざすとともに、進学機会が家族の経済的地位の高さに比例して配分されることになりかねない。そうなれば、教育によって、社会的不平等が拡大する結果を招いてしまう。さらには、子どもの進学決定が、親の意思に左右されることとなり、親子間の垂直的上下関係、従属関係を強めることにもなる。

第四の点は、教育の公共性である。教基法10条が規定するように、教育は「不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負っておこなわれるべきものである」ことが明示されている。また、6条は、国公立を問わず、学校が「公の性質」を持ち、教員が「全体の奉仕者」として規定している。教育は国家による行政作用の一貫なのではなく、教育行政は「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」にするものであるとして、教育と教育行政とが区別されていることも重要な点である。それ故、「公の性質」は、国家性、権力性を意味せず、私事の組織化、共同化を意味すると見るべきである。国民全体の教育意思に基づき、それを実現するため、教員は全体の奉仕者として職務を遂行する。そのための、制度的な保障が、教育委員会制度、教育委員の公選制であり、私立学校であれば、理事会と評議員会を備えた学校法人制度であった。

公の性質については、事業主体説と、事業性質説が存在する。『解説』は事業主体説に立ち、基本的に主体は国であって、国の費用で行われる場合が国立・官立、地方の費用の場合が公立、私人が私費で国家の特許を得て行う場合が私立と位置づけられている<sup>(17)</sup>。しかし、公の性質を、「全体の奉仕者」や直接責任の原則と一体的に解すれば、事業の主体ではなく、事業の性質が公共性を持っていることが、「公の性質」の内容と見るべきである。『解説』自身も、直接責任の内実について、①「教育は国民のものである。」、②「教育にたずさわる者は、国民全体の代表者であり、奉仕者でなければならない」、③「教育は、国民のために行われるものでなくてはならない。国民ひとりびとりの人格の完成をめざし、その教

養と徳性の向上を図る教育が行われなければならないのであって、…単に国家そのものの発展とか、ある一部の者の利益のために教育目的が立てられてはならないのである。」、ことを挙げている<sup>(18)</sup>。

さらに、教員は、教員免許を有する専門職として、「自己の使命を自覚し、その職責の遂行に努めなければならない」存在である（教基法6条2項）。上からの強制によって細かく監視・監督・命令される存在ではなく、高い倫理性、専門性、自律性を備えた専門職でなければならない。学習権の実現を、最も直接的に付託されている者として、また、子ども・国民の知る権利、学問の自由や、思想良心の自由などを守り、実現する者として、重要な位置にある。

全体の奉仕者であることや、公の性質を持つということから、逆に、教員や学校に対し、政治的中立性が強く要求され、そのことによって、逆に、国会における多数政党の教育意思が法律や行政によって強制されることの原因とされることもあった。しかし、「公」や「全体」は、多数党の意思を意味するものではない。『解説』や田中耕太郎にも見られるように、政治と教育とは密接な関係を持ち、切り離すことはできないとしても、相対的な自律性を教育に持たせることが、戦後教育改革の意図でもあった。法律として成立した場合であっても、憲法の原理、教基法の原理に違反する法律は、「不当な支配」になることがありうるはずである。

また、「公の性質」や、「全体の奉仕者」は、教育そのものの非営利性、公共性に加えて、教育機関、教育者自身も、自らの利益、利潤追求のために教育を実施してはならないことを意味すると考えられる。国公立学校はもちろんであるが、私立学校も同様であり、私立学校法では、私立学校の「公共性を高めること」(1条)、「私立学校の教育に支障のない限り、その収益を私立学校の経営に充てるため、収益を目的とする事業を行うことができる」(26条)こととしており、あくまでも、収益は、教育向上、教育経営のために用いられるべきことが規定されている。教員について言えば、「全体の奉仕者」性は、70年代に活発に議論が行われた「聖職者」性と関連するが、ただ、教員が、一個の人間であり、市民であり、労働者であることを否定するものであってはならない。

これまでの教育政策の中では、教育、教員に対する管理・統制が強化されてきた。勤務評定、人事考課、主任制、職員会議の補助機関化など、教師間の競争が強められ、教師の専門職性、自律性、共同性は薄められ続けている。教師が、自らの給料の増加や、出世競争のために教育に従事するとすれば、それは個人的、私的な利益、利潤追求に他ならない。また、学校は、少子化の中での統廃合、私立学校の経営悪化、私学や国公立中学・高校

での、進学目的を肥大化させる形での生徒集め、公立小中学校でも、通学区域の緩和による学校選択の拡大によって、公共性を薄めてきている。さらに、国立大学の法人化や、構造改革特区の中での株式会社の学校経営が認められるなど、競争と、利潤追求が学校に求められるようになってきている<sup>(20)</sup>。

#### 4. 社会と教育の構造変化

以上の点を整理すれば、憲法・教基法に体现された戦後改革の理念とは、単純に言えば、〔基本的人権としての教育を受ける権利、学習権の保障〕→〔公費による無償教育と機会均等〕→〔最適な職業選択機会と労働権の保障、それによる社会的貢献〕→〔所得の平準化と累進課税による再配分、公的支出〕、という循環を成立させることによって、〔教育による社会的平等の実現と公共的利益の実現〕を目指すことだったのである。

しかし、このような社会構造が、戦後60年近くを経る中で、実現したとは言い難い。逆に、高度経済成長期以降の社会変化の中で、教育は、人材選別機能、人格抑圧機能を高め、社会的不平等を拡大する傾向を強めている。それは、政策によって推し進められた側面も否定できないが、主だっては、経済、社会の巨大な動きによって生じたと考えられる。第一の大きな変化は、国民の中の階層化であろう。一部の富裕者と圧倒的な大多数の貧困者という図式は崩れ、多くの国民は自らを中流と位置づけ、第三世界の人々に比して全体として豊かな生活水準を保持している。このような中では、無償教育といえども、多くの者は自らも税金負担者として立ち現れる。税金の負担感が増すほど、子どもを持つ者も持たない者も平等に税金を負担し、教育を支えるあり方に対して批判が高まることは予想に難くない。

また、格差構造が強まるほど、社会的平等を目指す意識、共同、連帯を求める意識は低下し、労働組合活動など、様々な社会運動も停滞する。階層の中で上の者への劣等意識と、下の者への優等意識のはざまに、人々は上昇志向を持ちこすれ、貧困層への共感は失われ、保身的な傾向を強めざるを得ないのである。教育によって効用を得る者がその費用を負担すべきだという発想が強まり、貧困層に対しては福祉的な援助が与えられても減額されていく。税金を徴収することも、教育などに公費を投入することも、市場参加者の自律的な経済活動によるべき需要と供給のバランスを崩し、最適な資源配分を不可能にするとして、否定される。受益者負担主義は、政策のレベルだけでなく、国民の意識のレベルに浸透しているのである。

社会の格差構造も教育にも影響を及ぼす。世襲的に受け継がれていた第一次産業が衰退し、第二次、第三次産

業が拡大するようになり、ほとんどの子どもは労働市場に参入していく。階層化された職業機会に対し、自らの労働力商品を売るべく、競争関係に入り込む。高校進学率の上昇と、高校三原則の崩れの中で、偏差値ランク付けが、子どもという労働力商品のラベルとして重要な意味を持つようになっていった。教育が人材選別機能を強めていったのである。当然、一定の教育レベルに対応する職業機会が存在し、教育によって、子どもの職業選択を可能とし、労働権を実現することが必要なわけだが、成立した機能は、子どもの主体性を重視し、子どもを幸福追求や権利実現を図るものではなく、子どもを製品として選別し、人格を疎外していくものであった。

第二は、上記のことと並行しながら、公的な意識、公共性が減退し、私的な意識、私事性が高まっていたことである。高い生活水準、多くの収入を得るべく、国民全体が競争関係の中に組み込まれることは、私的な利潤獲得が、国民の行動基準となることを意味する。教育はより多くの利潤を獲得するための手段と位置づけられ、教育はその公共性を減退させ、私事性を拡大していく。さらに、公立学校の地盤沈下、学力不安、荒れへの不安から、私立のエリート校、進学塾、予備校が拡大することにより、教育を利潤獲得の手段とする教育機関が増大し、教育は私的に買う商品としての性格を強めていく。

第三に、戦後改革以降、しばらく、教育は希望であり、善であった。敗戦の混乱、経済的苦境から立ち上がり、戦前とは違う新しい民主的な社会を創造するための基本的な条件として教育は位置づけられていた。教育は共同や連帯を基調とするものであり、社会全体で創造していくべきものであった。何か問題が生じるとすれば、それは教育が不十分だからであり、解決のためにはより充実した教育が求められた。ところが、70年代終わり頃からは、教育荒廃と言われるような状況が蔓延化する。いじめや不登校、中退、体罰、校則など、むしろ教育が原因となって、子どもの問題が引き起こされるようになる。教育が、子どもの権利の実現、幸福の追求を阻害するような実態が広がった。子どもの学習意欲の低下、学びからの逃走は、子ども自身が教育に対して希望を持たなくなっていることの表れである。

教師も、多忙化や、研修漬け、人事管理の強化で、専門職としての実質を政策的に失われつつあると同時に、教師内部での相互批判、学びあいの減少、教育雑誌の購読減に見られるような自律的学習意欲が減退している。さらに、組合の組織率の低下に見られるように連帯意識、共同意識も減退している。公教育の担い手としての教師自身、学校自身が公共性を低下させているのである。

結果的に、戦後改革の描いた理想とは逆に、〔私的

有利な教育機会を求める排他的競争) → [より上位の職業, 生活水準など私的利潤の獲得] → [職業間の所得格差の拡大と福祉等公共分野への支出の減少・受益者負担主義] の循環が成立する中で, [教育による社会的不平等の拡大再生産と正当化] が生じるようになってきているのである。この状況の中では, 教育の意味も権利の意味も戦後改革の理念とは異なったものにならざるを得ない。教育を受けるほど, 人格が疎外され, 自己否定感情が強まる。そして, 共同・連帯がなくなり, 各人が敵対化し, 格差づけられていく。

## 5. おわりに

堀尾輝久は, 教基法の理念は, 市民社会の理念であり, それに対し, 教基法改正の主張は, 19世紀末以降の市民社会の構造転換と, 独占資本主義=帝国主義段階に照応する現代国家(福祉国家)とその公教育体制に基づく位置づける。堀尾は, 後者の諸原則として, ○国家による教育, 内面形成の指導者としての国家, ○愛国的国民, 従順な公民の形成, ○中央集権化, 教育の独立性・自主性の否定, ○中立の保持者, 真理の守護者としての国家, ○国家への義務としての教育, ○道徳教育の主宰者としての国家, 宗教的情操一般の涵養, などを挙げている。これらはそのまま, 教基法改正の主張にあてはまるものである。教基法, 学校教育法も, 本来であれば, 歴史的に後者に位置付くのであろうが, 憲法, 教基法は人類の歴史的遺産として, 近代教育原則を引き継いだものと, 堀尾はとらえている<sup>(22)</sup>。

このように, 堀尾は憲法・教基法と, 下位法, 改正論を全く別の性質のものとして2分する立場に立っている。人類普遍的な価値である憲法, 教基法を, 労働者階級, 教育労働者, 人民大衆が担い, その価値を実現する階級闘争によって, 支配階級の意図である現代国家の公教育体制を打破することが可能になる。教基法改正の主張を, 進歩・革新に対する「反動」と認識するか, 時代の経済戦略, 国家戦略に適合した「先進」と見るかは, 論者による違いはあるが, 基本的に, 教基法の価値を, 歴史を超えた普遍的な価値として認識し, 本来の意味での教育を実現するために不可欠な価値, 理念と位置づける点は教基法改正批判に共通している。

それに対し, 持田栄一は, 教基法自体が, 矛盾的存在であることを指摘する。教育基本法に盛り込まれた人権等は, 「歴史をこえて人類に普遍的な価値ではなく, 人類史の資本主義的段階において自覚されたものであり, この意味で, 特殊市民社会におけるイデオロギーだといふべきである」<sup>(23)</sup>。それ故, 教基法を無矛盾的なものとして守ることではなく, 近代教育の古典原則を否定し止揚する勤労人民の実践と運動を媒介とすべきことを主張

する。「教育基本法をふくめて現行教育法が近代法としてもっている限界と階級性を教育の本質のあり方を基礎として明確に指摘し批判するとともに, 他方そのような近代法としての現行教育法を勤労大衆の側から読みかえし, それに『上から』の解釈とは異なった意味を与え, その限界を拡大する。」<sup>(24)</sup> そして, 「教育を私的個人的なものとして考える近代的教育体制に代って教育を社会共同の事業としてとらえる観点を一般化し共同化し, このような秩序に市民社会における教育秩序をくみかえていくことがのぞまれるのである。」<sup>(25)</sup>

持田の立場に立てば, 教育の商品化, 私事化, 差別選別的, 能力主義的な教育は, 教基法と矛盾するものではなく, 教基法的一面として組み込まれていることになる。市民革命の枠組みの中から資本主義社会が生成することからすれば, 教基法が資本主義社会との整合性, 近接性を有していると評することが可能である。教育刷新委員会も, 教員の労働組合運動に対してきわめて否定的だったのであり, 戦後リベラルの知識人に共通してみられた問題性は明らかである。しかし, 教基法の条文を子細に検討する限り, むしろ, 資本主義的な社会, 教育のあり方を否定していると考えべきである。戦後の反ファシズムの思想や, 明治初期の啓蒙思想, 自由民権思想も含め, 反国家権力的な意思が教基法に具現していると言ふべきである。

ただ, これまでのような国民の教育権論による改正批判のあり方に, 別の視点を加えることが必要になっているように思われる<sup>(26)</sup>。1980年代以降, 国民の教育権論が退潮した言われることが多くなっている。その理由は, 高度経済成長期以降の社会変化, 教育変化に対して, 有効な理論的枠組みを提供してこれなかったからではないだろうか。国民の教育権論が, 1960年代, 70年代における, 教職員組合運動, 民間教育運動の最盛期に生まれ, そのことに対応した理論構成になっていることは否めない。憲法, 教基法の理念を掲げ, それを暮らしや教育に生かす運動は展開されてきたが, 結果的には, それに反する状況が広範に見られる。その原因を政策だけに求めることは困難となっている。政策さえも, 現実の動きに翻弄され, 有効な手だてを打てないものである。

今後は, 子どもの権利, 親の権利, 教師の権利, 地域住民, 自治体, 国などの相互の権利義務関係, 権限関係を, 今一度整理し直すことが必要である。そこでは権利・義務, 教育の内実に戻った議論が必要となる。国民の権利観・教育観も変わってきている。そのことに無批判に順応するする必要はないが, 教基法の理念が正しいとすれば, そのことに向けて, 理想を実現するための道筋を示し, 戦略を立てることが求められる。教基法の文言改正云々以上の, 巨大な問題が横たわっていることに



自覚的でなければならない。

#### 注および文献

- 1) 大内裕『教育基本改正論批判』2003年, 白澤社, 等参照。
- 2) 最近の主だったものは, 上記のもの他, 碓井敏正編著『教育基本法「改正」批判』(2003年, 文理閣), 教育科学研究会編『いま, なぜ教育基本法の改正か』(2003年, 国土社), 市川昭午『教育基本法を考える』(2003年, 教育開発研究所), 西原博史『学校が「愛国心」を教えるとき』(2003年, 日本評論社), 堀尾輝久『いま, 教育基本法を読む』(2002年, 岩波書店)がある。改正を主張する側については, 新教育基本法検討プロジェクト編『教育は何を目指すべきか—新・教育基本法私案』(2001年 PHP 研究所)を参照。
- 3) 大内, 前掲書や, 渡辺治「いまなぜ教育基本法改正か」, 竹内章郎「新自由主義的改革としての教育基本法改正」(教育科学研究会編, 前掲書)参照。
- 4) 堀尾輝久『現代教育の思想と構造』1971年, 岩波書店, pp.8-9
- 5) 教育法令研究会著『教育基本法の解説』1947年, 国立書院, p.42
- 6) 宗像誠也編『教育基本法・改訂新版』新評論, 1975年, p.78
- 7) 教育法例研究会編, 前掲書, p.34
- 8) 市川昭午は, すでに学習指導要領に規定していることを取り上げて, 「今次答申が必要だとしている徳目の多くが現行法から演繹できることを示している。そうしなければ, 臨教審答申は教基法について誤った解釈をしたことになるし, 学習指導要領は教基法に違反していることになってしまう。」としている(市川昭午, 前掲書, p.75)。市川は, 法律で心を律するべきではないとしているが, 学習指導要領の現実, 容認するのだろうか。
- 9) 宗像誠也編, 前掲書, pp.84-6
- 10) 堀尾, 前掲書, pp.167-172
- 11) 市川は, 知育は別として, 徳育については, 国民の思想統制につながると述べているが, 徳育を価値観の統制としてではなく, 価値観形成の援助として限定的にとらえることも可能であろう。(市川, 前掲書, pp.173-4)
- 12) 教育法令研究会, 前掲書, p.46
- 13) 教育法令研究会, 前掲書, pp.123-4
- 14) 教育目的の法定に関する議論は, 市川, 前掲書, pp.164-169。兼子仁は, 教基法の教育観・教育目的は, 学校制度的基準の範囲でのみ法的拘束力を有するに過ぎないと解しなければ, 国民の教育と学習の自由の保障に抵触する」ととらえている。(兼子仁『教育法(新版)』1978年, 有斐閣, pp.196-7)
- 15) 坂田仰「地方分権・自治の可能性と教育基本法改正問題」『日本教育法学会年報』第32号, 2003年, 69ページ。
- 16) ロールズの正義論と子どもの権利との関係については, 佐藤修司「子どもの権利に関する一考察—子どもの権利条約を中心に」『秋田大学教育文化学部研究紀要(教育科学)』第58集, 2003年3月, 参照。
- 17) 教育法令研究会, 前掲書, pp.93-4
- 18) 教育法令研究会, 前掲書, pp.127-8
- 19) 解説, 田中耕太郎, 兼子, 文化的ルート論
- 20) 佐藤修司「規制緩和と教育行政—教育特区構想とは?」『季刊教育法』135号, 2002年12月, エイデル研究所, 参照。
- 21) 佐藤広美編著『21世紀の教育をひろく—日本近現代教育史を学ぶ』緑蔭書房, 03年1月, 参照。
- 22) 堀尾輝久, 前掲書, pp.145-8
- 23) 持田栄一, 前掲書, p.91
- 24) 持田栄一, 前掲書, pp.98-99
- 25) 持田栄一, 前掲書, pp.105-6
- 26) 市川は, 「国民の教育権論の栄光と挫折」を論じているが, 国民の教育権論の意義が薄れているとは言えない。その成果は, 1976年の学力テスト最高裁判決に結実している。また, 1980年代, 90年代には, 子どもの権利条約などを通じて, 教師ばかりでなく, 地域住民, 親, 子ども, 自治体が理論構成の中に取り込まれ, 豊かにされてきた。ただし, グランドセオリーとも言うべき, 理論の大枠はほとんど修正がなされてこなかったのではないだろうか。国民の教育権論を構成した, 戦後第一世代である堀尾輝久, 兼子仁, 永井憲一らの理論的影響力の強さ故に, その後の世代は, 大枠にはあまり踏み込まず, 周辺的な部分にとどまってきた印象がある。