

教育基本法「改正」法案に対する意見書

2006年6月1日

自 由 法 曹 団

東京都文京区小石川 2-3-28-201

TEL03-3814-3971

## はじめに

自由法曹団は、全国の約 1700 名の弁護士からなる法律家団体である。大正 10 (1921) 年の設立以来今日まで、平和と民主主義・基本的人権の尊重等の実現のために、法律家として活動し、子どもの問題、少年事件や体罰・不登校・いじめ或いは虐待等については、子どもの権利を護る視点で活動をしてきた。

政府は 2006 年 4 月 28 日教育基本法「改正」法案（以下「法案」という）を閣議決定し、同日国会に提出した。会期末である 6 月 18 日まで実質審議期間としては約 1 ヶ月強しかない段階であったにもかかわらず、今国会での成立を目指すとの方針のもと、衆議院において教育基本法に関する特別委員会を設置して審議を急いでいる。

しかしながら、この法案は以下に述べるとおり、現行法で保障している国民の教育権を国家の教育権へ変容させ、子ども達に教育的指導の名のもとに国定道徳・徳目を強制することとなる等、現行教育基本法の基本理念や公教育のあり方を根本から変えようとする危険なものである。日本国憲法並びに経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下「社会権規約」という）、国連子どもの権利条約（以下「権利条約」という）に照らしても到底容認できないものである。

法案は、徹底した平和主義と個人の尊重を基本とする日本国憲法に真っ向から反する内容になっている。

法案は、教育において達成すべき具体的目標として、「道徳心」「公共の精神」「伝統と文化を尊重し、それらを育んできた我が国と郷土を愛する・・・態度」等をあげるなど、昨年 11 月に発表された自民党新憲法草案の先取りともいえる内容を含むものである。自民党は、憲法を改悪して、日本を「戦争する国」「個人より国益が尊重される国」「弱肉強食の国」につくりかえようとしているが、法案は、教育を、そのような「国」にとって都合のよい人材育成の場に変質させるものといわざるをえない。

私たちは、この法案の廃案を強く求める。

以下、見すごすことのできない法案の重大な問題点について、意見を述べる。

## 1 教育の原則とこれを根底から覆す法案の態度

教育は、一人一人異なる個性を持った子どもの内面に対して働きかけをなしていく文化的活動であるから、国会で多数決によって定められる法律や、時々の政治的な力に左右される行政によって、その内容が支配されてはならない。

また、教育の内容は、子どもに第一次的責任を有する親と指導に当たる教師や教師集団との自由な話し合いや議論の場を保障し、その声が反映する制度（教育委員会等）を通じて定められていくべきである。すなわち、国民の教育権によるものでなければならない。

したがって、教師は国民全体に対して責任を負っている。そのような仕事をなしている教師に対しては特に教育・学問の自由が保障されなくてはならない。

さらに、教育の目的は、人権及び基本的自由並びに国際連合憲章にうたう原則の尊重を育成し、自分自身及び他人の文化・言語・価値観の尊重を育成し、すべての人民の間の理解、平和、寛容、両性の平等及び友好の精神に従い、自由な社会における責任ある生活を準備させることを目的とするものでなければならない（憲法 26 条「教育を受ける権利」、社会権規約 13 条（但し 2 項 C を除く）「教育についての権利」、権利条約 2 条「差別の禁止」、同 28 条「教育への権利」、同 29 条「教育の目的」）。

教育の場においては、憲法 13 条「個人の尊重」、同 19 条「思想及び良心の自由」、同 23 条「学問の自由や教員による教育の自由の保障」等は必要不可欠なものである。特に戦前、教育勅語によって国家主義を強調し、国家のために尽くす子どもづくりが行われていたことの反省に立って、「憲法にのっとり」教育基本法を制定したことを振り返るならば、これらの原則の尊重は極めて重要である。

しかしながら、法案は、以下に述べるとおり、これらの教育の原則を根底から覆すものとなっている。

## 2 国民の教育権から国家の教育権へ変容させる

- (1) 教育基本法は前文において、「われらはさきに、日本国憲法を確定し」「(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である」と定めて、教育基本法が準憲法的性格を有する法であることを明示した。同時に国は、「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し」「普遍的」「個性豊かな文化の創造をめざす教育を普及」することを宣言した。更に「日本国憲法の精神に則」って、教育の目的(第1条)を「人格の完成」と定め、この目的を踏まえて、教育の方針(第2条)として「学問の自由」の尊重と、「自発的精神を養」うことを明示し、「自他の敬愛と協力によって、文化の創造や発展に寄与」することを定めている。同時に、第10条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」であり、学校の教員は(国民)「全体の奉仕者」(6条2項)であると明示して、親や子を含み教育の権利主体である国民に対して直接責任(国民に対する直接責任)を持つことを定めた。

一方、教育行政に対しては、これらの「教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立」する責任を負わせた。そのため現在、教育現場をしめつけている指導要領であっても、文科省の告示にすぎない地位にとどめられ、検定教科書はあっても、国定教科書を定めることはできないのである。

- (2) 法案は前文において「憲法の精神に則り」という文言は残したものの、「われらは、さきに、日本国憲法を確定し」、「(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である」とする文言を削除し、教育基本法の準憲法的性格を希薄化した。その上で法案16条は「教育は不当な支配に服することなく」という文言は残したものの、その後続く国民に対する直接責任(現行10条1項)や全体の奉仕者(現行6条)を削除し、「(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」との文言を導入した。

即ち、法律の根拠さえあれば、教育行政による教育内容への介入も「不当な支配」に該当しないこと、国が法律をもって定めるならば、その教育内容を子どもに受容させることが出来ることを定めた。しかも、法案 16 条 2 項では、「国は全国的な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、実施しなければならない」と定められており、法案 17 条は、政府（教育行政）に教育振興基本計画を策定することを義務付けている。

教育行政が「基本計画」をつくり、教育現場に実行させ、しかも国は全国的な水準でそれが実行されているかを点検できることになる。つまり国は、教育内容についても広く管理、支配、統制する権限、即ち国家教育権を手にするようになる。

最高裁大法廷判決（1976 年）は、旭川学力テスト事件において、「教育への国家的介入は抑制的でなければならない」、「法令に基づく教育行政も不当な支配にあたる場合がある」、国による教育への介入は「教育の機会均等の確保等の目的のため必要かつ合理的な」ものに限定されると述べている。行政による介入を認める法案は、この最高裁判決の趣旨をも大きく逸脱するものであり、到底容認できない。

### 3 国定道徳・徳目を強制し、「人格の完成」から国家の求める「人格の形成」へと変容させる

法案 1 条「教育の目的」では、現行教育基本法の「人格の完成」という文言は残しているが、「個人の価値を尊び」「自主的精神的に満ちた」を削除した。代わりに社会の形成者として「必要な資質を備えた」国民の育成が加えられている。さらに現行第 2 条「教育の方針」をすべて削除し、新しく法案 2 条「教育の目標」を設けた。「人格の完成」の中身を補填するかたちで、教育において達成すべき具体的目標が、「道徳心」「公共の精神」「伝統と文化を尊重し、それらを育んできた我が国と郷土を愛する……態度」等の徳目 20 項目の修得であると規定し、

これが社会の形成者として「必要な資質を備えた」国民であるとする。言い換えれば、現行教育基本法が、「学問の自由」「自主的精神」等の自由を「人格の完成」にとって不可欠なものとして掲げているのに対し、法案は、「人格」のあるべき姿＝国定化した徳目 20 項目を修得した者であるとする。

しかも、法案 6 条「学校教育」において、学校は「教育の目標が達成されるよう……体系的な教育が組織的に行わなければならない」と定められているのであるから、従来の道徳授業とは質的にも量的にも異なる、国定化された徳目教育が、全国の学校で一斉に体系的・組織的に開始されることになる。そうなれば現在の「心のノート」又はその類似物が国定教科書として、今以上に現場で使用することが義務づけられ、徹底されることになるであろう。

国会審議の中で、この徳目教育は子ども達に対し憲法 19 条の「思想及び内心の自由」を侵害するものではないかとの質問がなされが、政府は、子どもに対し態度を指導するのであって、心を指導するものではない、との趣旨の答弁をくり返している。その一方で、「心は態度にあらわれてくる」との趣旨も答弁している。しかし、子どもにとっては、内心を無視して態度だけを指導されるのであれば、面従腹背を指導されることになり、成長発達権を侵害されることになる。また、心が態度にあらわれるとして、心のあり方を問題視されるのであれば、それは内心の自由を侵害することとなる。しかも小坂文科大臣は、この法案が成立すれば、学習指導要領も見直し、これらの教育目標に掲げた事柄を学ぼうとする「態度」については、「意欲・関心・態度」の視点から総合的に評価すると述べている（2006 年 5 月 24 日及び 26 日特別委員会での答弁）。

東京都教育委員会は、今年 3 月 13 日、子どもが「君が代」を起立斉唱しないのは教師の指導不足だとして、子どもを起立斉唱させるための指導命令を出した。

「日の丸・君が代」に子どもがどのような態度を取るかが、教師の評価となっているのである。法案が成立すれば、これがダイレクトに子どもに対する評価になるのである。したがって子ども達は、教育的指導の名のもとに、抗うべき権利も保障されないままに、否応もなく国家の定める徳目という鋳型にはめ込まれることになる。

法案 2 条は、前記旭川学力テスト事件最高裁判決（1976 年）で禁じている「子どもが自由かつ独立の人格として成長を妨げるような国家的介入」となる危険がきわめて大きい。

しかも、法案がいう国家徳目の強制は学校教育に限定されてはいない。6 条の「教員の育成、研修」、10 条の「家庭教育」、11 条の「幼児教育」、12 条の「社会教育」、13 条の「学校、家庭、地域住民等の連帯協力」等の規定と重ね合わせて読むならば、国家が社会のすみずみにまで国定徳目教育を実施することが可能となっている。おとなとこどもの人権を無視して行われた戦前の教育勅語に基づく修身教育の「復活」が目論まれているものと言わざるを得ない。

これらを総合すると法案 2 条は、国定徳目強制法とでも言うべきものであり、教育を「人格の完成」のためのものではなく、国家の求める「人格の形成」のためのものへと変容させている。内心の自由等の権利を侵害する危険がきわめて大きく、到底、容認できない。

#### 4 教育行政が「教育振興基本計画」の策定を通じて教育内容を統制

法案 17 条は、教育行政の役割を従来の教育条件の整備確立のみならず、広く「教育振興基本計画」の基本的な方針と施策を定めることとした。「教育振興基本計画」については法案成立後策定されるのであるが、中央教育審議会は、その答申（最終答申 2003 年 3 月 20 日）の中で章を設けてこの点について述べている。

それによると、「教育の目標と、その目標を達成するための教育改革の基本的方向を明らかにする必要がある」、「今後おおむね 5 年間に重点的に取り組むべき分野・施策を明確にするとともに、具体的な政策目標と施策目標を明記する必要がある」、「施策目標のうち可能なものについてはできる限り数値化するなど、達成度の評価を容易にする必要がある」と述べ、具体的な政策目標の参考例として、「児童・生徒の学習到達度を測るための全国的な学力テスト」を実施し、「国際的な学力調査（PISA・IEA など）での上位成績を維持」する、「習熟度別指

導の推進」、「いじめ、校内暴力の『5年間で半減』をめざ」すなどをあげている。これは教育の現場が抱える様々な、そして多様な問題を一切無視して、学校間を競争させ、数値で評価するという手法であり、ここでは教師の教育の自由は一顧だにされていない。

法案第4条は、「すべて国民は、ひとしく」教育を受ける権利があるとの文言を残しているが、これは、国民的批判が集中したことによるものである。しかし、子ども達一人一人の家庭の経済格差に対する特別の援助もないままに、学習到達度を測るために全国一律テスト等が開始されるのであれば、それはスタートラインが同一でないという不公正な状況のもとで競争を強いることであり、テストは子ども達の、特に経済的弱者である家庭の子ども達の尊厳を傷つけるだけであり、学力の向上に結びつくことはきわめて少ない。また経済的に普通以上の家庭の子ども達にとっては、更なる競争を強いられることになる。その上で習熟度別指導が実施されるのであるから、家庭の経済的格差による学力格差は、低学年から固定化され、大量の「落ちこぼされた」子どもを生む結果となる。格差社会を前提にした教育を容認するものと言わなければならない。

国連子どもの権利委員会が、1998年6月及び2004年1月の二度にわたり日本政府に対し、日本の教育が高度に競争的な教育制度となっており、子ども達に発達ゆがみを生じていることを指摘し、是正を求めていることに照らしても、予定されている施策自体、きわめて問題の多いものである。同時に教育行政が教育振興基本計画を策定するという手法自体、時の政治方針によって教育内容が左右されるという事態を招くのであり、教育の中立性が確保される保証は全くない。

法案第4条には、「すべて国民は、ひとしく」教育をうける機会があるとする教育の機会均等の条文を残しているが、全くの看板倒れと言わざるを得ない。

## 5 現行教育基本法を変える理由は全くない

2003年3月に発表されている中央教育審議会の答申によると、「教育の現状

と課題」として、「いじめ、不登校、中途退学、学級崩壊などの深刻な問題が依然として存在」することが指摘され、そのような「危機的状況を打破し、新しい時代にふさわしい教育を実現するために」改正が必要であるとしている。これが教育基本法改正の論拠となっている。答申がなされた後、本法案提出までの間、更に国会審議の中において、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どのように関連し、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依然として示されていない。現行教育基本法を変えなければならない理由や根拠となる事実（いわゆる立法事実）は全く存在しない。このような立法事実の欠如は、法改正手続それ自体として重大な問題である。

なお、いじめや不登校、学級崩壊、学ぶ意欲の低下など教育現場の問題は、エリート養成や受験対策を偏重し、先進国のなかでも過度に競争的な教育システムに主要な原因がある。倫理観や社会的使命感の喪失、青少年の規範意識や道徳心の低下といった指摘もあるが、これらは日本の社会全体が抱えている諸問題であり、それが子ども社会にも影響を与えているのであって、子ども社会固有の問題ではない。これらの社会問題は、政府が推し進めている経済政策・社会政策に由来するものであって、現行教育基本法がもたらしたものでは全くない。のみならず、法案のもとでの教育は、競争をさらに激化させるなど、現在の教育の問題点をいっそう深刻化するものであり、「改正の理由」なるものとも全く矛盾する。

## 6 法案作成過程の議論及び資料の公表が必要

与党は、与党教育基本法改正に関する検討会を立ち上げ、2003年6月12日から2006年2月22日まで61回にわたって、文部科学省の職員の協力を得ながら、実務的協議を行ってきた。この間、2004年6月に中間報告が発表されたものの、各協議会の審議内容及び配布資料等は全く公表されていない。そのみならず、協議委員に配布した書類の持ち帰りを禁ずる措置もとられ、徹底した密室のもと、国民の眼が届かない中で協議を重ねてきた。本法案はこの検討会の結果を法案化

したものである。したがって、国会審議にあたり、法案作成に至る議論や資料が公表されることは、民主的手続の要請からきわめて重要である。また国民的な議論をなす上でも不可欠である。にもかかわらず、このような資料が全く公表されないまま国会審議がなされていることは、民主的な手続上許されない。

## 7 国民的議論の欠如

政府は、与党案が公表されてから2週間後に、国会に法案を提出している。このため法案に関する国民的議論は全くなされていない。毎日新聞・NHK（2006年5月16日）及び朝日新聞（同年5月23日）の世論調査においては、いずれも7割を越える国民が、今国会で採決せず、議論を続けるべきであると回答している。この事実は、法案に対する国民的議論が不足していることを物語っている。

政府は、法案を国会に提出した以上、法案そのものを国民的な議論に付すために最大限の努力をすべきである。具体的には、教育現場からの声を吸い上げ、子どもにかかわる市民団体や個人との協議の場、関連学会との検討の場を設置する等の十分な手立てを講じることが最低限必要である。

## 8 まとめ

法案は以上に述べたとおり、看過できない重大な問題を抱えている。立法事実も説明できず、かつ、十分な国民的議論も尽くされていない。

よって、私たちは、本法案の廃案を強く求めるものである。

以 上