

2007年12月11日

「教育振興基本計画の策定に向けた意見の募集」 に対するパブリックコメント

〒112-0002 東京都文京区小石川 2-3-28

DIKマンション201号

TEL 03-3814-3971

自由法曹団

団長 松井 繁明

文部科学省 生涯学習政策局政策課 教育改革推進室振興計画係 御中

【はじめに】

自由法曹団は、全国約1700名の弁護士からなる団体である。

これまで、教育基本法「改正」や、教育三法案「改正」について、子どもの権利の視点等から検討し、適宜見解を公表してきた。

このような経験を踏まえ、本年11月8日に発表された「教育振興基本計画の策定に向けた公聴の実施について」の「重点的に取り組むべき事項について（案）」につき、検討をし、まとめたので、提出する。

なお、今回のまとめは、あくまでも法律家として看過できない重要な問題に限定したものであるため、その旨、ご了承されたい。

第1 「1 社会全体で教育の向上に取り組む」について

1 子どもたちが成長していくために、学校・地域・家庭の連携が必要なことは言うまでもない。

しかし、教育振興計画案に記載されている「学校・家庭・地域」の連携強化とその内容には、見逃せない問題がある。

2 まず、「産業界との積極的な連携協力」が前面に打ち出されていることである。

例えば、「企業と教育関係者の相互理解・連携・協力の拡大」（P 1 2）には「企業等と教育関係者の代表が一同に会し、教育課題について議論を行う場を定期的に設けるなど相互理解の促進に取り組む」こと、「産業界との積極的な連携協力の拡大を呼びかける」ことなどが記載されており、「産業界・地域社会との連携による人材育成の強化」（P 1 4）には、産業界との連携強化による「インターンシップの充実や教育プログラムの開発」などが記載されている。

そもそも、企業・産業界はあくまでも営利目的の主体であり、その教育に対する期待は、結局のところ、「産業界・企業にとって使い勝手の良い人材を育成する」という点に集約されてしまう。

仮に上記の施策が実現されてしまった場合には、初等教育にも「産業界・企業にとって使い勝手の良い人材を育成する」という理念が入り込んでしまい、本来あるべき一人一人の子どもを尊重した教育がないがしろにされてしまうのではないかと危惧される。

3 国の施策に「地域との連携強化」を盛り込む危険性

国の施策に「地域との連携強化」を盛り込むことは、「子どもたちへの監視」に発展する危険性をはらんでいる。

「重点的に取り組むべき事項について（案）」には記載されていないが、「地域」という言葉に、「警察」が含まれることは教育基本法改訂についての国会答弁からも明らかである。

「警察」との連携が強化されたらどうなるのか。その一つの例となるのが、現在、全国に広がっている「警察・学校相互連絡制度」である。同制度では、警察の逮捕・補導条件がすべて学校に通報される一方で、学校から警察へは犯罪・非行を未然に防止するための予兆段階での通報が義務付けられている。この制度が本格的に展開していけば、学校・教職員は児童・生徒の「監視者」、「密告者」になりかねず、そうなってしまった場合には、教育に不可欠な学校・教職員と児童・生徒との信頼関係が崩れてしまう。

教育振興計画に「地域との連携」を盛り込むことについては、慎重であるべきである。

4 「家庭の教育力」を強調することの問題

家庭の責任を強調することは、子どもたちの抱える問題をすべて家庭の責任に帰

結させてしまう（学校や行政が有効な解決策をとろうとしない）、各家庭に対して一定のあるべき家庭像の押し付けになってしまう、などの結果を招きかねない。

社会の中の格差が拡大し、各家庭の経済的格差が子どもの進路や成績の格差に反映されてしまうという事態が当たり前のようになっている現在、「家庭の教育力」を高めるために不可欠なのは、各家庭の経済的格差の解消であり、貧困の解消である。

各保護者に対して「子の教育に第一義的な責任を有するのは保護者である」と説いたところで、何の役にも立たない。

それでもなお教育基本振興計画に「家庭の教育力の向上」を盛り込むというのであれば、何よりも、経済的格差の解消、貧困の解消の必要性、及び、そのための施策の重要性を盛り込むべきである。

第2 「2 個性を尊重しつつ、能力を伸ばし、個人として、社会の一員として生きる基盤を育てる。」について

1 「(1) 知識・技術や思考力・判断力・学習意欲等の「確かな学力」を確立する。」について

(1) 学習指導要領の改訂と着実な実施（15頁）について

改訂は十分な国民的な議論にもとづいて行われたい。

① 文部省（現文部科学省）は1958年官報告示をもって学習指導要領を「法的拘束力」があるとして、教育現場に押しつけているが、学習要領は本来「全国的な大綱的基準」にすぎないものである（最判 S51・5・21 最高裁学テ判決）。したがって改訂に当たっては、子どもや地域の実態にもとづく教育内容や教育課程に対する教育現場の声が尊重される手続の中で、行われるべきである。

② 中教審が発表している本「教育振興基本計画」だけでなく、「教育課程部会におけるこれまでの審議のまとめ（案）」（以下中間報告）とを重ねて読むと、文部科学省は、平成10年・11年にかけて自らが学習指導要領に導入した「ゆとり教育」にもとづく教育内容のひとつとして、「総合的な学習の時間」の週3時間の実施を強制してきたが、今回、その教育効果が全く検討されることなく「総合的な学習の時間」を削減し、前回削除した教育内容を復活しようとしている。猫の目のように学習指導要領の基本理念が変わることによって被害を被るのは、ひとえに子ども達であり、同時に現場の教師に与える負担も見過ごしてできないものである。教育、特に

義務教育は、子どもの成長発達権を支える基本的なものである以上、子どもの成長発達に応じ、知的好奇心や自主性・自発性を尊重した教育内容と教育課程を、教職員を含む現場の声を汲み上げた上でなされるべきである。このパブリックコメントが政策決定に対しどの程度尊重されているのかも全く実証されていないのであるから、現場の教職員、教員労働組合から直接の声を聴くという慎重な対応がなされるべきである。

(2) 「総合的な学力向上策の実施 (15 頁)」について

この点については、「円滑な接続」のための取組は競争教育に拍車をかけることになるのではないかという疑問がある。

「発達段階に応じた教育上の工夫の観点から、各学校段階間の円滑な接続のための取組を促す。」と規定するのであるが、これが学区内にいくつかの小中一貫又は中高一貫校の設立を意味しているとするならば、きわめて問題である。それは必然的に小学校の中・高学年の児童の一部に、中高一貫校受験の為の受験勉強を強いる結果となり、小学校間に差別を持ち、増加させることになるからである。

(3) 「教科書の質・量の一層の充実 (16 頁)」について

教科書の量の一層の充実という政策には問題が多い

教科書の量の増加は、必然的に授業時間数の増加をもたらし、子ども達の学習負担も物理的に増加する。(とりわけ小学校低学年における更なる授業時間の増加は、その影響が大きい。) PISA 結果から学力「世界一」とされるフィンランドの授業時間数は、日本のそれよりも少ないのであるから、量の増加の方向が正しいとは早断できない。むしろ日本の子ども達の問題は、学力の上下の差がおおきい「ふたこぶらくだ」「二極化」現象にあることと、特定の問題—自由記述を求める解答—に無答が多く、最初からあきらめている子どもが多いという点である。また、諸々のアンケートから、日本の子どもが学年が上がるにつれて、学校嫌いや勉強嫌いが増加することが言われており、これは子ども達が学年が上がるに従って、「学ぶ」こと「学習」すること自体を、意味あることと感じられなくなっていることを示している。したがって、いたずらに量の増加、授業時間数を増やすことよりも、子どもの成長段階に則した、教育内容・教育環境づくりという質の問題が重要である。

更に、日本は2回にわたり、国連子どもの権利委員会から過度な競争主義的教育体制にあることを指摘されているのであるから、量の増加については、一層慎重な

配慮が必要である。

(4)「全国学力・学習状況調査の継続実施とその結果を活用した学校改善への支援(16頁)」について

①全国いっせい学力・学習状況調査を継続実施するべきではない。

たしかに、その子の学習上のつまずきがどこにあるのかを明らかにし、その子の学習を支援するために用いたり、カリキュラム編成上のどこの段階でつまずいている子どもが多いのかを明らかにして、カリキュラムの改善に役立てたり、あるいは学習する子どもたちの学力を客観的に明らかにし、学校・学級規模などの教育条件の違いが子どもの学力の獲得にどのような影響を与えるかを等の教育条件の改善に役立てるといったことは、公教育を運営していく上で必要なことである。しかし、そのための学力テストは、何を調査するかに応じて調査対象を決定して行えばすむことであり、今回のような全国一斉の学力調査は必要でない。

むしろ全国一斉に全ての学校と子どもを対象に学力テストを行うことは、学力テストが本来担っている役割を逸脱して、差別・選別に結びついたり、競争を激化させたり、子どもを傷つけたりといった事態を生じさせてしまう。現に東京都足立区において、東京都及び足立区が行った学力調査に対して、教育委員会を含む組織ぐるみの非行行為が行われたことが既に明らかとなっており、全国学力調査のもつ危険性は既に明らかとなってきている。なおこの序列化の危険は文部科学省も認めており、「平成19年度全国学力・学習状況調査に関する実施要領」で「序列化につながる取組が必要と考えられること。」「これ(調査により得られる分析データのうち公表する内容を除くもの一引用者)が一般に公開されることになると、序列化や過度な競争が生じるおそれ」があると自ら認めている。

これらを考慮するならば、全国学力・学習状況調査の継続実施を認めることはできない。

また公表された資料をみた時、この程度の結果を得るために、77億円余を投じ全国230万人の小学校6年生、中学校3年生の全員を強制参加させる事が必要であったのか、きわめて疑問を持つ。つまり「家で学校の宿題をする児童生徒の方が、国語の正答率が高い傾向が見られる」「学習塾で『学校の勉強より進んだ内容や、難しい内容を勉強している』児童生徒…が正答率が高い傾向が見られる」「朝食を毎日食べる児童生徒の方が正答率が高い傾向が見られる。」などと調査結果を「分析」し

ているが、これらの現象は、このような大規模な恣意調査をしなくても、子ども達と接している者ならば、日々の生活実感として感じていることだからである。

②今回の調査結果には以下に述べる通り種々問題があるので、これを今後利用することには反対である。

(i) 第1回全国学力・学習状況調査に対する文部科学省の結果公表の恣意性(問題点1)

学力調査と同時に実施された質問紙調査結果と学力調査結果との関連付けを検討すると、きわめて恣意的であり、文部科学省がすすめようとしている施策へ政策誘導しようとする意図すら感じる。

(ア) クロス集計による誘導と転嫁

子どもに対する質問紙調査の回答と教科調査の正答率の相関を数値で明示するクロス集計結果は、経済状況・地域状況にかかわる「生活」や児童・生徒の生き方にかかわる「姿勢」の問題を「学力」(=教科調査の正答率)と短絡的に結びつけている。その結果、「学力をあげるには朝食を毎日…」だの「学校のきまりを守らないと学力が…」などの強引な誘導やをなし、更に「学力が低いのは家庭生活に問題がある」などの責任転嫁を生じかねない。この誘導や転嫁が、教科調査の結果公表による序列化と連動すると、「家庭に問題のある」児童・生徒への排除やいじめすら生み出しかねない危険がある。

今後も同種の質問紙調査が反復されれば、生活や姿勢をめぐる指標の推移と学力の推移の相関が明示されることになり、こうした問題もいっそう顕著になる。

児童・生徒に対する質問紙調査は「期待される回答」が容易に読み取れるもので、調査を反復すれば回答は「期待される方向」にスライドしていくことが見込まれる。そうなれば、調査結果は実状を正確に反映しないまま、「期待される方向」に児童・生徒、及び教育内容を誘導する機能だけを果たすことになる。このような調査に合理性があるとは考えられない。

(イ) 恣意的抽出による「誤導」

「調査概要」には100項目にのぼる調査項目のうち、3割強(小学校)、2割強(中学校)の相関(クロス集計)だけが取上げられている。

取上げられた相関と取上げられなかった相関について若干検討してみると、小学校の「調査概要」には「総合的な学習の時間」を評価する3つの質問と「学力」の

相関が掲げられ、いずれも「評価が高いほど正答率が高い」ことが示されている。これに対し、中学校の「調査概要」にはこの相関は掲げられていない。「総合的な学習の時間」を評価する「どちらかというところ…」の2、3が最も平均正答率が高いため、関連性がみられない事を明示しなかったと考えられる。

中学校の「調査概要」には、「学校の規則を守っている生徒の正答率が高い」との相関は公表されているが、「人が困っているとき助けるか」「家の手伝いをするか」の質問との相関は公表されていない。「助ける」「手伝う」(=1)より「どちらかというところ…」(=2)「あまり手伝わない」(=3)の平均正答率が高いためと考えられる。

文部科学省は、「学力」(正答率)との有意な対応のある相関や、文部科学省にとって望ましい相関だけを恣意的に「調査概要」のまとめとして公表したと言わざるを得ない。

結局のところ「クロス集計」からは「学力を上げるには、規則は守るが、手伝いや人助けはあまりしないようにする」となるが、それでは都合が悪いから後半を消して前半の「規則を守る」だけを強調する・・・「誤導」に等しいこんな操作が許されるはずはない。

(ii) 学校質問紙調査について (問題点2)

校長に対する質問・回答であるが、その質問内容自体が、文部科学省が望ましいと考えている学校のあり方、教育内容に誘導しようという意図がみえる。例えば、国語や算数について「補充的な学習の指導の有無(土曜日の補充的な学習や、長期休暇中の補充的な学習を含む)」、「家庭学習の課題(宿題)の有無」、「国や都道府県や市区町村が実施する道徳教育の充実のための事業の指定を受けていますか」、家庭訪問・授業参観の実施回数、学級・学年・学校便りの発行回数、授業研究の実施回数、習熟度別指導の有無などの設問が用意されている。しかしながら現在でも校長は業績評価によってランク付けされる状況にあり、「いいえ」といった否定的な回答をした項目については、校長への「指導」の対象となる怖れがあり、おのずから実施するように努力するか、実態を反映しない回答をするか、いずれにしても、実施せざるを得ないような方向に誘導されていくのであり、設問はそれを狙っているとすらいえるのである。

今後、毎年このような「調査」が行われるならば、文部科学省が「調査」に名を借りて全国の学校長を直接(教育委員会を飛び越した)支配・管理するシステム作

りが進められる危険がある。

また、公表された各項目と調査結果の中で、いくつかの問題を指摘すると、

・「学力向上に向けた取組」については、朝の読書の時間を実施している学校が高率であることは明示され、補充的な学習サポートをしている学校の割合も出ている。

しかし、補充的な学習サポートをしている学校と学力調査との相関関係については指摘がない。また、習熟度別学力調査の成績との相関関係についても指摘がない

・「国語科、算数・数学科の指導方法」については、補充的な学習指導の割合や、家庭学習の課題を与えている割合などについては発表された。しかし、学力調査の成績との関連については相関関係については指摘がない

等の問題がある。

このような問題性のある今回の全国学力・学習状況調査結果を、今後の「学校改善」に向けて活用することには反対である。

③ 文部科学省が実施すべき政策について

貧困と格差拡大をすすめる「構造改革」路線が子ども達の家庭を直撃し、準要保護家庭にかかわる就学援助予算が国庫負担からはずされ、一般財源化されたために、就学援助基準が生活保護家庭とほぼ同様の水準まで引き下げられている自治体が急増している。さらに、異常な働かされ方が広がり、長時間・過密労働を余儀なくされている父母も増加している。このような中で、毎朝朝食を食べられない環境におかれている子ども達や、家で宿題ができない状態におかれている子ども達が激増し、親の所得格差が「学力格差」に結びついていると指摘されている。「調査結果のポイント」でも、「就学援助を受けている児童生徒の割合が高い学校の方が、その割合が低い学校よりも平均正答率が低い傾向が見られる」と明示しており、経済的格差が学力格差を生み出す重大な要因となっていることを認めている。そういった中で今文部科学省に求められているのは、そうした子ども達に文部科学省を含む行政がどのような施策を打ち出すのかということである。

朝食を毎日取っていない子どもや宿題ができていない子どもの学力に問題があるというのならば、政府・文部科学省の責任として、そうした家庭・子どもに対する手厚い手立てを取る事が求められている。これらの現実を踏まえた「学校改善」・予算措置が講じられるべきである。

2 「(2) 規範意識を養い、豊かな心と健やかな体をつくる。」について

(1) 「道徳教育の充実・伝統文化に関する教育の充実 (16 頁)」について

これらを正課教育の内容に盛り込むことには反対である。

これらの項目は新しい教育基本法第二条「教育の目標」、一項「豊かな情操と道徳心を培う」、五項「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛するとともに……」と明示された為に組み込まれたものであると考えるが、正課教育として愛国心や日の丸君が代強制のような「心情」を押し付ける教育が組み込まれ、しかも通知票で評価される危険があり、反対である。

なぜならば、このような内心に踏み込んだモラルの強制は、第1に本項目冒頭に表示されている「個性を尊重しつつ」という理念に反するばかりでなく、第2に、「愛国心」を態度で評価するといっても、何をもって愛国心のある態度とするかは非常に多義的であるはずで、一つの考え方に組することはできないはずである。例えば、開戦理由が二転、三転するイラク戦争への参戦について、国内は大きな議論となったが、政府の考え方に同調し参戦することが愛国心ある態度なのか、それともそのような理由のない戦争への参戦に反対することが愛国心ある態度なのか、判断することはできないはずである。いずれも、日本のためにどちらが良いかを考えての意見だからである。

愛国心进行评估ということは、必然的に一つの考え方をもって「愛国心」のある態度と決めつけ、他の考え方は「愛国」的でないとする事となり、最終的に一つの考え方(=政府の考え方)を強制するという事に行き着く危険性がある。したがって愛国心进行评估することは、それが文言上「心情」を対象にするものであれ、「態度」を対象にするものであれ、一つの考え方を強制するものになっていくのであり、憲法19条(良心の自由)、13条(個人の尊重・幸福追求権)を侵害する危険があり、認められない。

また、子ども達に対し一定の規範意識だけを強化する教育は、国家が求める規範を優先しなければならないという“期待される人間”をつくることになり、個性や人格の尊重に反するからである。

(2) 「いじめ等の問題行動等に対する取組の充実 (17 頁)」について

ここでの取組みは対処療法でなく、原因が解明できる体制づくり、特に教職員の増員が必要である。

① いじめ・暴力行為等の問題行動は、どのような形で現れているにしても加害者の子どもには子どもなりの「理由」があり、子どもがその理由を十分に整理できずにいたり、あるいは意思表示できない状況におかれていたりする時に、問題行動として起こる場合がほとんどである。したがって、子どもひとりひとりの言い分を十分に聴き取る事ができる体制があり、子ども自身が自分の言い分を聞いてもらえた時、はじめて相手の気持ちも考えることができるのである。そのような体験の中から、子どもは学校や集団における人間関係のあり方も修得することができる。このような過程を経ることが、子どもの問題行動の解決には必要である。そのためにも特に教師の多忙化からの解放が急務である。中央教育審議会、'07年11月7日配布資料（4－3）（8頁）によっても「教員はますます多忙になっている」ことが明らかであり、教職員の増員が必要である。

②いたずらに関係機関や外部の専門家と連携した取組に偏るならば、子ども集全体の中で、いじめや暴力行為があること、子どもの人間関係の中で生じている問題行動であることを見落とし、問題行動への対処・処罰の傾向に陥りやすいことを考えなければならない。また、関係機関の一つとして警察との連携という場合もあることは否定できないが、それはあくまでも緊急避難的に、「力の支配」が必要な場合に限定されなければならない

3 「(3) 優秀な教員を養成・確保するとともに、一人一人の子どもに教員が向き合える環境をつくる」について

(1) まず、「優秀な教員」とはどのような人物をいうのかについて、国民的議論を経るべきである。子ども達が求めている教師像、父母が求めている教師像と文部科学省が言うところの「優秀な教員」との間には、かなりのギャップがあるのではないか。例えば東京都では、職員会議において教職員が挙手が禁止されているが、これは、「職員会議は、校長、管理職からの伝達の間である。学校運営に無批判な教員が『優秀な教員』である」という考え方に基づいている。しかし、このような教師像が、子ども達や父母が求めている教師像といえるのであろうか。この項の頭書にある「子ども達の心身の発達に関わり、その人格形成に大きな影響を与える教員」はどのような資質と研修、実務経験を経て育てることができるのかについての体系的な枠組みについて、国民的な理解が得られていないのである。また既に述べたように子ども達自身が学ぶことの意味が混沌としている状況下にあっては、この

点に対する国民的議論が急務であると考える。

(2) 「教員免許更新制の円滑な実施」について

①教員の免許更新制は、立法事実がないままに成立した法律であり、免許更新拒否の濫用の危険や現場の教員への萎縮効果が大きく、現状の如く内容が不明確なままに実施された場合、恣意的に判断されかねない制度である。この制度の実施には反対である。

②そもそも誰の為に、何の為に教員の免許について更新制を導入しなければならないのか、その必要性を裏付ける立法事実は存在しているのか、この制度の導入自体疑問である。現行の教員免許法においても、免許の失効（10条）、取り上げ（11条）の規定はあり、この規定で十分に対応可能である。

③教員の免許を更新制にした場合、免許の更新の可否において、行政の恣意的な判断がなされる虞がある。例えば、東京都などでは毎年のように日の丸・君が代の強制に反対した教職員を処分しているが、教員の免許を更新する際に、「日の丸・君が代についての通達に従わなかった教員の免許は更新しない」という判断がなされる危険性が極めて高い。仮に何らかの根拠があって教員免許の更新制を実施するにしても、「改正」後の教育基本法も禁じている「不当な支配」が生じないようにする公正・公平が担保される方策が取られている必要があり、少なくとも、更新不許可者の異議申立て権が保障されるべきである。その保障すらない現状での実施は、更新不許可教員に一方的な不利益処分を課すことになり、手続き上も問題がある。

④また、現場の教員が萎縮して、教育委員会、校長、副校長、保護者等に一切の意見がいえなくなってしまうのではないかと危惧される。このような萎縮効果が教育現場にもたらす悪影響ははかりしれない。

このような弊害が明らかである以上、この制度の実施は見送るべきである。

(3) 「指導が不適切な教育に対する厳格な人事管理」について

指導が不適切と誰がどのように判断するのか、という根本問題が解決していない中で、一方的に指導の不適切な教員として、不利益処分をなすことになるので、この制度の実施には反対である。

任命権者及び第三者からなる判定委員会が、何をもって当該教育職員の指導力が不足しているとするのか、どのような資料を持ってその判断をなすのか、いまだ明らかにされていない。また指導が不適切な教員に与えられる研修プログラムが、ど

のようなものかも明らかにされていない。教員の内心の自由を侵害するような研修が行われないという保障はどこにもないからである。

第3 「4 安全・安心で質の高い教育環境を整備する」のうち、「(3) 私立学校の振興策を充実する」について

私立学校に関しては、地教行法「改正」で、都道府県知事が、必要と認める場合には、教育委員会に対し、学校教育に関する専門的事項について指導・助言を求めることができるようになった。

この「改正」については、学者や私学関係者、法律家等から、私学の自主性を損ねる事態を招くのではないかという批判や苦言がなされていた。

今回の「重点的に取り組むべき事項（案）」には、「経営相談や経営分析を通じた指導・助言などの支援の充実」が盛り込まれたが、「経営分析を通じた指導・助言」の指し示す範囲は広く、私学の教育方針等に関することも含まれてしまうのではないかと、私学の自主性が損なわれるのではないかと危惧される。

指導・助言の範囲を定めるにあたっては、私立学校自主性を損ねることにならないよう、明確に、かつ限定的して定めるべきである。

第4 最後に

今回のパブリックコメントの募集期間は、わずか30日間であった。これは法律で定められた最低の期間である。

教育振興基本計画は、今後の教育の方針を定める重要な計画である。このような短期間のみの募集で十分であるはずがない。

文部科学省は、今後、パブリックコメントの再募集、多数会の公聴会の実施など、市民の意見に耳を傾けるためのありとあらゆる手段を講じ、寄せられた意見を最大限活かすべきである。

以上