

教育振興基本計画論と教育改革行政のあり方

井 深 雄 二

はじめに

第1章 中教審「中間報告」にみる教育振興基本計画論の特徴

第1節 教育改革のための総合的施策の閣議決定

第2節 教育振興基本計画の射程と厳格な政策評価

第3節 教育投資の充実論と数値目標の欠如

第2章 新自由主義的教育改革と教育振興基本計画論の隘路

第1節 科学技術基本計画と財政構造改革法

第2節 小淵=森内閣の積極財政と教育改革国民会議

第3節 小泉内閣の「構造改革」と教育振興基本計画論

第3章 文部科学省のジレンマと妥協

第1節 文部科学省の政治的ジレンマ

第2節 教育基本法「改正」の根拠としての教育振興基本計画論

第3節 全面改正・部分改正論争に対する文部科学省の介入

第4節 妥協

おわりに

はじめに

中央教育審議会は、2001年11月26日に文部科学大臣から、「1 教育振興基本計画の策定について」及び「2 新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方について」の諮問を受け、およそ1年間にわたる審議を経て、2002年11月14日に「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（中間報告）」（以下、「中間報告」）と題する文章を公表した。

その中で、「教育振興基本計画の策定に関する根拠規定を教育基本法上明確に位置付けることを前提」に、同計画の基本的な考え方に関する審議が行われたとされ、教育振興基本計画の策定は、論理的には、教育基本法の「改正」後に具体化さ

れるべきものとの考え方が示されている。このことは、中教審の審議では教育振興基本計画の検討が先行したにも拘わらず、「中間報告」では、それが教育基本法の見直し問題の後に配置される構成となっている点にも反映されている（「第1章 教育の課題と今後の教育の基本的方向について」「第2章 新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方について」「第3章 教育振興基本計画の在り方について」）。

本稿の目的は、このように教育振興基本計画論が教育基本法の「改正」問題と不可分の関係を与えられていることの意味を、教育改革行政のあり方の問題として考察することである¹⁾。

第1章 中教審「中間報告」にみる教育振興基本計画論の特徴

中教審「中間報告」の「第3章 教育振興基本計画の在り方について」の構成は、次のとおりである。

- 1 教育振興基本計画策定の必要性
 - 2 教育振興基本計画の基本的考え方
 - 3 教育振興基本計画に盛り込むべき施策の基本的な方向
- (参考) 計画に盛り込むことが考えられる具体的な政策目標の例

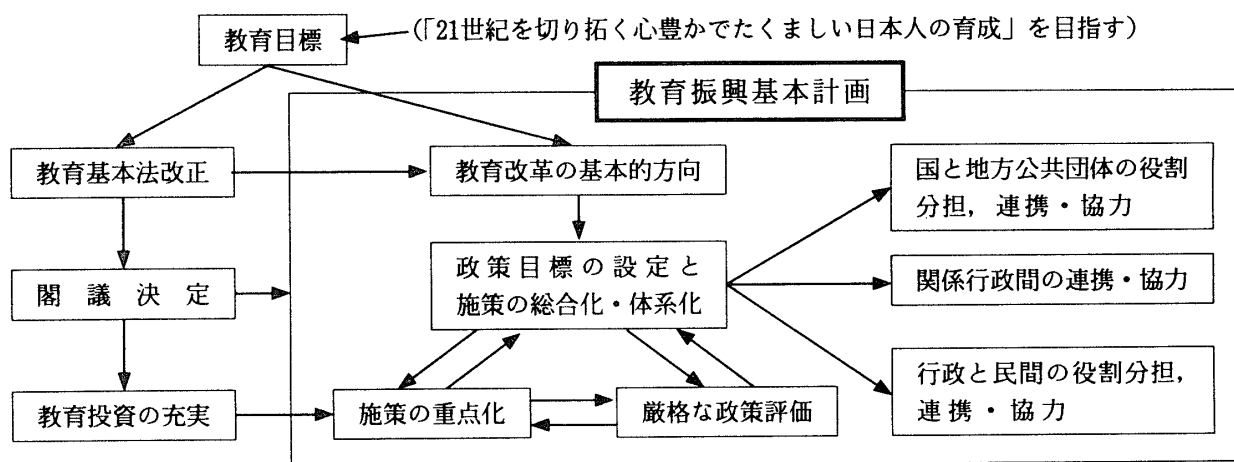
この中、[3] は策定すべきとされる教育振興基本計画の方向性を示したもので、それが具体化される際には、教育の外的事項の整備計画に止まらず、内的事項に関わる数値目標までも示そうとしている点に、今回の教育振興基本計画論の際立った特徴が認められる。しかし、この点は指摘するに止め、本稿では、[1] 及び [2] を主な検討の対象とする。そこで先ず、「中間報告」における教育振興基本計画論の大まかな特徴を確認しておきたい。

第1節 教育改革のための総合的施策の閣議決定

教育振興基本計画は、「中間報告」によれば、内容的には教育改革のための総合的・体系的施策であり、形式的には政府の責任において閣議決定すべきものとされている。

教育改革のための総合的施策については、1971年中央教育審議会答申の際に、10年を期間とした教育計画が考案された経緯があり、近年においては、1997年1月に文部省「教育改革プログラム」、(1997年8月改訂、1998年4月再改訂、1999年9月再々改訂)、2001年1月に文部科学省「21世紀教育新生プラン」、さらに2002年8月に遠山敦子文部科学大臣発表「人間力戦略ビジョン 新しい時代を切り拓くたくましい日本人の育成～画一から自立と創造へ～」が策定されている。従ってそれは、今回が初めてのアイデアと言う訳ではないが、教育振興基本計画論の新しさは、こうした総合的・体系的施策を、文部科学省の施策のレベルに止めず、政府の責任で作成する基本計画に位置づけることを求めている点にある。その際、閣議決定を経ている「環境」「科学技術」「男女共同参画」「食料・農業・農村」などに関する基本計画が、関係する基本法に根拠規定を持つことに倣い、教育振興基本計画の根拠規定を教育基本法に置くよう求めているのである。

【「中間報告」における教育振興基本計画論の概念図】



注：この概念図は、「中間報告」を元に筆者が作成したものである。なお、本図中、「教育投資の充実」を教育振興基本計画の外に示している点については、第2章も参照されたい。

第2節 教育振興基本計画の射程と厳格な政策評価

教育振興基本計画は、「中間報告」によれば、その期間は5年間で適当とされている。今次の教育改革を、1872年の「学制」、並びに第二次大戦後の教育改革に匹敵するものと位置づける「中間報告」の立場からすれば、「21世紀を切り拓く心豊かでたくましい日本人の育成」を目指して設定したとされる「教育目標」は、数十年間を射程として考えられているものといえよう。しかし、予定されている教育振興基本計画は、「10年後の社会の姿を見通しながら、今後5年間に重点的に取り組むべき分野・施策を明確にする」こととされている。ここには、かつての教育計画が長期経済計画に照応した労働力政策に規定されていたこととの対比において、先行き不透明と認識されている日本経済に規定された不安定な労働力需要と、その日本経済を担うとされる「人材」の育成を基本課題とする教育振興基本計画それ自体の不安定さが反映されているように思われる。

もっとも、5年間という計画期間は、教育振興基本計画が厳格な政策評価を必要事項とする点に、より多く規定されているものと思われる。

「中間報告」では、計画期間を5年間とする理由として、「あまり長期間に設定した場合、社会や時代の変化との乖(かい)離が大きくなるおそれがあること」と、「従来の教育関係の個別の計画には5年間程度を計画期間とするものが多く、また、他の基本法に基づく基本計画の多くも計画期間は5年間に設定されている」ことのほかに、「計画については定期的に政策評価を実施し、その結果を踏まえながら必要に応じ見直しを行う」ことを挙げている。

2002年4月1日に施行された「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(2002年法律第86号)によれば、行政機関の長は、当該行政機関の所掌に係る政策について、「三年以上五年以下の期間ごと」に、政策評価に関する基本計画を定めなければならないものとされている(第6条)。従っ

て、教育振興基本計画が、同法の定める政策評価とリンクしていくものとすれば、その計画期間は5年間で限度となる。

ちなみに、文部科学省が2002年3月28日に定めた「文部科学省政策評価基本計画」の計画期間は3年間(2002年度～2004年度)とされている。

第3節 教育投資の充実論と数値目標の欠如

行政機関が行う政策評価の結果は、当該省庁が行う予算要求の際の重要情報とされている(「政策評価に関する基本方針」2001年12月28日閣議決定)。後述するように、そもそも教育振興基本計画論は、その出自からすれば、国の教育予算の確保(教育財政基盤の拡充)が核心命題であったとすることができ、「中間報告」においても、教育投資の充実が繰り返し強調されている²⁾。

しかしながら、わかり易く、インパクトのある教育振興基本計画を目指すとしながらも、教育投資の数値目標については、遂に盛り込まれなかった。換言すれば、予定されている教育振興基本計画には、教育投資の具体的な計画は含まれないということである。

第2章 新自由主義的教育改革と教育振興基本計画論の隘路

そこで次に、教育振興基本計画論が浮上してきた経緯について振り返り、「中間報告」の教育振興基本計画構想に教育投資の数値目標が盛り込まれなかったことの意味を考えておきたい。

第1節 科学技術基本計画と財政構造改革法

中教審の教育振興基本計画に関する論議において、先行する基本計画の中でも特に注目されたのが科学技術基本計画であった。

科学技術基本計画を根拠づける科学技術基本法(1995年法律第130号)は、4党(自民党、社会党、新党さきがけ、新進党)共同による議員提出の法案が、衆参両院共に全会一致で可決されたもので、科学技術基本計画(第1期:1996年～2000年、第2期:2001年～2005年)は、その中に財政支出の

数値目標が含まれていることを特徴としていた³⁾。このため、「橋本内閣6つの改革」(1997年1月)の要となる財政構造改革が「財政構造改革の推進に関する特別措置法」(1997年律第109号、以下「財政構造改革法」)に基づいて実施に移された際に、文教予算全般については厳しい抑制・縮減目標が設定されたけれども、科学技術振興費に関しては、1998年度予算について前年度予算の「おおむね百分の百五を乗じた額を上回らない」、及び1999年度及び2000年度予算について前年度予算額に対する「増加額をできる限り抑制する」、と例外的な措置を認める規定となっていた(第26条)⁴⁾。

第2節 小淵=森内閣の積極財政と教育改革国民会議

第二次橋本龍太郎内閣による財政構造改革は、バブル経済崩壊後、大規模な財政支出によってようやく景気回復に向かうかに見えた段階で開始されたため、景気回復を失速させ、財政構造改革法は船出と共に座礁する⁵⁾。

参議院選挙(1998年7月)での後退の責任をとって退陣した橋本内閣の後を継いだ小淵恵三内閣は、一兎を負う政策、即ち財政構造改革は凍結して、再び景気回復のための積極財政に転じた。こうした財政環境の変化の下で、小淵首相の「教育立国」論に基づいて設置されたのが教育改革国民会議であった。小淵首相の急病後を受け継いだ森喜朗内閣も、この積極財政路線を継続させると共に、教育改革に関して、教育改革国民会議を臨時教育審議会に対比させ、臨時教育審議会が財政出動を予め封じられていたのに対し、教育改革国民会議の審議は一切の制限がないことを強調して、教育投資の充実に関する期待感を醸成した⁶⁾。こうした雰囲気の中で成立してきたのが、教育振興基本計画論である。

議事録を見る限り、教育改革国民会議の教育振興基本計画論には、三つの特徴を指摘することができる。

第一は、教育振興基本計画が、一般の委員の間

から発案されたものではなく、江崎玲於奈座長からの提案であったことである⁷⁾。即ち、「教育改革国民会議の審議事項(座長案)」(第3回教育改革国民会議総会、2000年4月25日)の中で、共通の審議事項の一つとして、「教育振興基本計画の策定等による教育に対する財政面の抜本的拡充(江崎)」が示されている。

この座長案は、第1回総会(2000年3月27日)及び第2回総会(2000年4月14日)における各委員の総括的な意見開陳を受けて、審議事項を抽出したものである。しかし、前2回の審議記録を見る限り、江崎座長は教育振興基本計画については、何も発言していない。また、この座長案及び第4回総会(2000年5月11日)で示された座長・企画委員会名の「教育改革国民会議の審議事項(案)」では、教育振興基本計画という言葉が示されているだけで、内容的な説明はない。従って、ここには、教育振興基本計画のアイデアは文部省側から出されたのではないかと推測する余地があるものと思われる⁸⁾。

なお、教育振興基本計画について具体的な内容が示されたのは、第8回総会(2000年9月13日)で審議された「教育改革国民会議中間報告案」であったと思われる。しかし、この最初の中間報告案は非公開であるため、現在のところ内容を確認することができない。

第二は、教育振興基本計画という言葉が教育改革国民会議において最初に示された際のフレーズが「教育振興基本計画の策定等による教育に対する財政面の抜本的拡充」(第3回総会「教育改革国民会議の審議事項(座長案)」)であり、教育振興基本計画が正式議題にのぼった際の表現が「教育財政、教育振興基本計画についての審議」(第7回総会)とされていたことに象徴されるように、教育改革国民会議の教育振興計画論における核心命題は、教育財政基盤の拡充にあったことである。そして、そのモデルが、科学技術基本計画であった⁹⁾。

第三は、この教育振興基本計画論が、委員の間で強く支持され、また国民的な反響も呼ぶ中で、

教育基本法の改正理由の一つに位置づけられたことである。

教育振興基本計画の策定を教育基本法改正と関連づけるというアイデアは、第7回総会（2000年9月6日）で中曽根補佐官より示され、森隆夫委員がこれを支持する旨の発言をしている¹⁰⁾。しかしながら、「中間報告」では、教育振興基本計画と教育基本法改正とが関連づけられてはいなかった。

教育振興基本計画の策定を教育基本法改正の理由の一つとする旨の提案は、第11回総会（2000年11月30日）で配布された「青いページ」の最終報告素案で示されたものと思われる。しかし、この素案も、現在のところ非公開なので、内容を確認することができない。ともあれ、第11回総会の審議の中で、藤田英典、浅利慶太、田村哲夫の各委員と江崎座長から、ニュアンスの違いはあるものの、教育基本法に教育基本計画を位置づけることについて、これを容認又は積極的に進めるべき旨の発言が相次いだ¹¹⁾。

第12回総会（2000年12月11日）では、第11回総会での審議を踏まえて作成された「教育改革国民会議報告（案）」について審議されたが、教育振興基本計画と教育基本法との関係については、素案の段階と同じであると説明されている。但し、審議の中では、基本計画と基本法の関係一般が論ぜられ、基本計画の策定のためには、政策推進型の基本法が有効である旨の見解が牛尾治朗副座長より示されている¹²⁾。

かくして、最終報告の中で、教育基本法改正の理由の一つとして教育振興基本計画が位置づけられ、次のように述べられるところとなった。

「第三は、これからの時代にふさわしい教育を実現するために、教育基本法の内容に理念的事項だけでなく、具体的方策を規定することである。この観点からは、教育に対する行財政措置を飛躍的に改善するため、他の多くの基本法と同様、教育振興基本計画策定に関する規定を設けることが必要である。」

（「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」

2000年12月22日）

第3節 小泉内閣の「構造改革」と教育振興基本計画論

教育改革国民会議報告は直ちに政策化が図られ、省庁再編後の文部科学省名で「21世紀教育新生プラン」（2001年1月）が発表された。この中で、教育振興基本計画と教育基本法の見直しについては、中央教育審議会に諮られることとされていた。

しかし、この中教審への諮問が行われる前に、低い国民支持率に悩まされていた森内閣が任期途中で退陣し、「聖域なき構造改革」をキャッチフレーズとする小泉純一郎内閣が成立する。この小泉内閣は、トップダウン型の政策運営を見かけ上の特徴とするが、その司令塔の役割は、経済財政諮問会議が担っている。この経済財政諮問会議によって示された最初の体系的な改革プログラムである「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（2001年6月26日、いわゆる「骨太の方針」）中で、「7つの重点施策」の一つに「人材育成・教育」が位置づけられている。しかし、この「骨太の方針」の中で示される「人材育成」は、もっぱら「知的資産倍増プログラム」の一環としての高等教育への重点的投資や、「不良債権処理の影響に備えたセーフティネットの充実」のための「離転職者向け教育訓練」に限られ、教育一般は規制改革や地方分権化によって改革が図られるものとされている。例えば、「第4章 個性ある地方の競争—自立した国・地方関係の確立」では、「地方の潜在力の発揮」と称して、補助金や地方交付税の制度の見直しが方向づけられ、歳出の抑制が課題とされている¹³⁾。

こうして、小淵＝森内閣の「教育立国」路線から小泉内閣の「人材大国」路線への転換は、教育振興基本計画をめぐる財政環境を再び一変させた¹⁴⁾。このため、教育振興基本計画は、教育改革の財政基盤拡充計画から、教育費削減を最小限に止めるための教育改革計画、即ち人材育成目的への特化を特徴とするところの、教育への系統的な国家介入プログラム、に変質することとなった。

第3章 文部科学省のジレンマと妥協

第1節 文部科学省の政治的ジレンマ

教育振興基本計画論が少なからぬ注目を浴びたのは、公教育のスリム化論を一つの特徴とする1990年代以降の新自由主義的教育改革の流れの中であって、これに棹さず公教育の充実論であったためと思われる。

しかし、小淵＝森内閣の積極財政の下で実現可能性が生まれたかに見えた公教育の充実論は、小泉内閣の「聖域なき構造改革」＝「財政構造改革の再開」路線の下でたちまち尻すぼみとなり、教育振興基本計画は、大国主義的・新自由主義的教育改革の一層の推進プログラムにすぎなくなる。

従って、総合的・体系的な教育改革のプログラムを教育振興基本計画と称することの意義は、同計画が文部科学省計画から政府計画に格上げされるという一点に集約されてくる。換言すれば、教育振興基本計画論は、地方分権・規制改革によってそれ自体リストラの対象になりつつある文部科学省の生き残り戦略の一つになってきたと言っても過言ではない。

そこで問題は、教育振興基本計画の策定のために教育基本法改正が必要であると位置づけると、教育基本法改正が行われぬ限り、教育振興基本計画の正統性、従って現に遂行されつつある教育改革政策の正統性を疑われることになりかねないという政治的ジレンマが、文部科学省に生じることである¹⁶⁾。

第2節 教育基本法「改正」の根拠としての教育振興基本計画論

教育振興基本計画を策定するための教育基本法改正という主張は、イデオロギー論争を伴う教育目的などの変更とは異なり、プラグマチックであるだけに一見したところ分かり易い。しかし、冷静に考えて見れば、教育振興基本計画が閣議決定を要するとしても、教育基本法改正は何ら必要ではなく、例えば教育振興基本計画法を制定すれば済むことである。実際、この論点は、中教審総会

及び基本問題部会における審議の中で論争的に展開された。

その要点は、教育基本法をその他の多くの基本法と同様に政策推進型の基本法に改めるか、理念法としての性格を維持するか、という点にあった。審議の流れから見ると、総会における総括審議の段階では、教育改革国民会議報告や科学技術基本法などが紹介されたこともあって、教育基本法を政策推進型の基本法にするという雰囲気が強かったものと思われる¹⁶⁾。これに対して、基本問題部会の審議においては、教育振興基本計画の根拠規定を教育基本法に置く必要性について疑問が出され、教育基本法と教育振興基本計画の根拠法との二本立てにする案が示されたりもした¹⁷⁾。

なお、鳥居会長は、韓国の教育基本法やフランスのジョスパン法を紹介して、教育基本法を理念法に止めず教育制度に関する詳細な諸規定を盛り込む方向で改正したい旨を示唆しているが、委員の間ではほとんど支持が得られなかった。

第3節 全面改正・部分改正論争に対する文部科学省の介入

ところが、この論争的状态は、遠山文部科学大臣の唐突とも言える介入的発言で終止符が打たれることになる。

教育基本法の見直しについては、中教審の総会及び基本問題部会の審議において、憲法との関係、及び教育振興基本計画との関係で、全面改正すべきとする意見と、部分改正に止めるべきという意見が交叉していた。そして、教育基本法の見直し問題を集中的に審議した第7回(2002年5月10日)・第8回(2002年5月23日)の基本問題部会においても、必ずしも意見の収束をみなかった。こうした基本問題部会での検討状況にも拘わらず、おそらくは「中間報告」をできるだけ早くまとめたいという思惑から、第20回(2002年5月28日)総会が開かれることになる。ところが、その直前の5月24日に行われた閣議後の記者会見で、遠山敦子文部科学大臣が、教育基本法見直し問題について、次のような見解を披瀝した。

記者)

教育基本法の関係ですけれども、審議会のほうで部分改正か全面改正かということを決めるにあたり、活発に議論がかわされているのですが、昨日の事務次官の会見で、法律論的な問題として、全面改正というものはいかがなものであろうかというような発言があったのですけれども、大臣御自身はどのようにお考えでしょうか。

大臣)

もともとこの議論につきましては、現行の基本法において、どのような点がこれからの世紀を考えるにあたって不足しているといえますか、これからの時代にふさわしいという内容とするには、どういった点について今後考えるべきかというような事をベースにしながらの御議論をお願いしているわけでございまして、私自身も次官と同じような考えを持っておるわけでして、新しい時代にふさわしい教育基本法がどうあるべきかという事で、中教審においてさらに具体的な御議論を頂きたいわけでございますけれども、見直しにあたりましては、現在有効に機能しております教育基本法を基礎として、検討していく事になるものと考えているところでございます¹⁹⁾。

この遠山文部科学大臣の発言は、抜本改正（全面改正）ではなく部分改正にすべきだとの認識を表明したものと報道されたが、政治的には、中教審の第20回総会における審議に枠を嵌める役割を果たしたものと見える。而して、第20回総会では、全面改正論を展開する委員はもはやいなかった。

こうした経緯に照らしてみた場合、遠山文部科学大臣による介入的発言の意図は、若干の推測を含むことになるが、教育基本法の見直しに際して、憲法の枠組みをはずしたり、これを政策推進型の基本法に改変しようとした場合のリスクを回避し、併せて審議の促進を計るためではなかったかと思われる。

第4節 妥協

こうして、第20回総会後に開催された第9回基本問題部会で、鳥居会長により教育基本法見直し

の基本方針として、次の3点が示された。

「見直し全体に関し、[1] 現行法で規定されている普遍的な理念は残しながらも新しい教育基本法はどうあるべきかを検討していく。[2] 現行の憲法の枠内でも見直すべき点はある、憲法を変えない限り基本法は変えないという考え方は採らない。[3] 基本法の中に振興基本計画の根拠規定を設ける。の3点については、部会としては概ね集約されたものとしたい」

(第9回基本問題部会議事概要、2002年6月5日。

なお、第9回基本問題部会議事録参照。)

これにより、教育基本法改正論議は、教育基本法の形態に関わる限りで言えば、理念法の性格を維持しつつ、教育振興基本計画の根拠規定を新たに設けるという最小限の改正提案をもって妥協が成立した¹⁹⁾。以後、教育基本法の形態をめぐる論争は事実上凍結されて²⁰⁾、「中間報告」に至ることとなる。

おわりに

「私は今まで教育基本法というのがあるというのは知っていましたが、読んだことがないのです。教育基本法というのを斜めにね、ちょっと見ましたら、すさまじく古風で、何を本当に言わんとしているのかよくわからんというようなところもあるしね。教育振興計画が基本法にのっってとか、基本法の枠内で何かやるということになると非常に難しいのではないかと。むしろ基本法は無視していいですよ、基本法は関係ありませんと。今の現実に即して、今起こっているいろいろな問題を現実的に解決する教育の方法が必要なんですということであれば理解できますけれども、基本法の精神にのっって云々ということになると、いいものができないのではないかと感じる感じがいたします。」

(第1回基本問題部会議事録、2002年2月8日)

これは、第1回中教審基本問題部会における議事録からの引用である。中教審における教育振興

基本計画と教育基本法の見直しに関する審議のすさまじさが伝わってくる。

さて、今回、教育基本法の見直しが文部科学省の政策課題となるに至った直接の契機は、教育改革国民会議報告であった。同報告では、教育基本法を見直す必要性について、要約すれば、①新自由主義的教育理念の付加、②「伝統的」ナショナリズムの復権、③教育振興基本計画の策定、の三点にわたる理由が示されていた²⁰⁾。この中、本稿で検討した教育振興基本計画策定のための教育基本法改正論は、一見するところ立法技術的な問題にすぎないように見える。しかし、仮に、今回の教育基本法の「改正」が、中教審「中間報告」で示されたように、教育基本法の第10条又は(及び)第11条に教育振興基本計画の根拠規定を設けるとい形で収束したとしても、それは、教育基本法の精神の重大な変更を意味する²¹⁾。

周知のとおり、教育基本法は、教育勅語に代わる教育目的を明示した「教育宣言」であると同時に、日本国憲法と不可分な「教育憲法」として制定された。そのことの意味を改めて振り返れば、教育基本法制定の歴史的意義は、それが公教育における国家(state)と国民(people)の関係を、国民主権の立場から規律した「教育人権宣言」である点に求めることができる²²⁾。教育基本法が理念法であるということの意味も、このように理解されるべきである²³⁾。

ところが、「中間報告」における教育振興基本計画は、国家戦略の必要に基づく人材養成計画として構想されている²⁴⁾。従って、その根拠規定を教育基本法に設けることは、「教育人権宣言」としての教育基本法の性格をゆがめるものとならざるを得ない。即ち、そのことにより教育基本法の訓示的諸規定は、教育行政の任務と限界を規律する根拠としてではなく、自由であるべき国民の教育活動を国家が規制する根拠に転化されることとなる²⁵⁾。その意味で、教育基本法に教育振興基本計画の根拠規定を設けるとい「改正」論は、教育振興基本計画それ自体の内容とは相対的に区別されるところの、教育改革行政のあり方の問題を

内包しているものと言えよう。

(注)

- 1) 中教審に諮問された時点での教育振興基本計画と教育基本法「改正」をめぐる論点については、中田康彦「教育基本法『改正』をめぐる政策と議論の動向」(日本教育学会特別研究「教育改革の総合的研究」研究委員会『教育改革の総合的研究 第二集』2002年8月)を参照。
- 2) 「中間報告」において、教育投資に論及されているのは、次の2箇所である。

「教育は未来への先行投資であり、これからの教育の目標を実現するためには、教育投資を惜しまず必要な施策を果敢に実行していく必要がある。現下の国・地方の厳しい財政状況の下で、教育投資の充実を図っていくためには、投資の重点化・効率化、厳格な政策評価とその結果の反映に留意しつつ、積極的な情報公開に努め、幅広く国民の支持を得ることが重要である。」(「中間報告」第1章)

「現在の厳しい財政状況の下で、未来への先行投資である教育投資の意義について、国民の支持・同意を得るためには、今まで以上に教育投資の質の向上を図り、投資効果を高めることにより、その充実を図っていくことが重要である。そのためには、(中略)、施策の総合化・体系化、重点化によって教育投資の効率化に努めるとともに、厳格な政策評価の結果を適切に反映させる必要がある。」(「中間報告」第3章)

- 3) 科学技術基本計画における政府研究開発投資の数値目標は、次のとおりである。

○第1期科学技術基本計画における政府投資の数値目標

『科学技術政策大綱』(平成4年4月24日閣議決定)及び『構造改革のための経済社会計画—活力ある経済・安心できる暮らし—』(平成7年12月1日閣議決定)にいう政府研究開発投資の早期倍増については、21世紀初頭に対GDP比率で欧米主要国並みに引き上げるとの考え方の下に、本計画

の期間内に倍増を実現させることが強く求められている。この場合、平成8年度より12年度までの科学技術関係経費の総額の規模を約17兆円とすることが必要である。」

(「科学技術基本計画」1996年7月2日、閣議決定)

○第2期科学技術基本計画における政府投資の数値目標

「政府研究開発投資については、第1期基本計画期間中の対GDP比率の推移を見ると、欧米主要国は低下傾向が継続する一方、我が国は着実に増加し、現時点では、ほぼ同水準に達しつつある。しかしながら、今後とも欧米主要国の動向を意識し、かつ第1期基本計画の下での科学技術振興の努力を継続していくとの観点から、第2期基本計画期間中も対GDP比率で少なくとも欧米主要国の水準を確保することが求められている。この場合、平成13年度より17年度までの政府研究開発投資の総額の規模を約24兆円とすることが必要である。

(注) 上記は、第2期基本計画期間中に政府研究開発投資の対GDP比率が1%、上記期間中のGDPの名目成長率が3.5%を前提としているものである。」

(「科学技術基本計画」2001年3月30日、閣議決定)

- 4) 財政構造改革法を含む財政構造改革と教育費の関係については、井深雄二『現代日本の教育改革』(自治体研究社、2000年)の「第三章 財政構造改革と教育費政策」を参照。
- 5) 財政構造改革法の顛末については、小此木潔『財政構造改革』(岩波新書、1998年)参照。
- 6) 森首相は、教育費問題に関し、教育改革国民会議第4回総会における曾野綾子委員とのやりとりの中で、次のように述べていた。なお、同会議の議事録等は、インターネット上(<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/>)で公開されている外、内閣官房教育改革国民会議担当室により『教育改革国民会議の記録』(全8冊、2001年1月)が編集されている。

【曾野委員】私のような素人は、例えば、何か一つのアイデアを出させていただきます場合にも、そ

れが各省の予算というお金とどういう関係があるかということがちょっと計算しにくいわけでございますね。それで今まで、これは過去の臨教審のときでございましたけれども、木村治美さんが、お弁当をめいめい持たすようにしようと。つまり学校給食というものが家庭をちょっと切るところがあるので、お弁当を持たすようにしようということを提案なさただけで、自治省から10万人のお弁当産業の人員をどうするというのもすごい力が加わったと漏れ承っております。直でございませぬので、正確ではありません。そういうことをも計算に入れないと、ちょっとレポートを書きにくいところもございませぬので、これだけ立派な方々が見守ってくださいますので、お知恵を拝借することはできるのでございませぬ。

【森総理】今の曾野さんの話で私思い出しました。今は全く自由闊達な御議論をいただくことになっていますが、あのときは、臨時教育審議会というものを設置する法案をつくるために2カ月間国会でやられたわけです。いろいろな注文をつけられた。この間のパーティーのときに申し上げた。手かせ足かせで何も言えない。その中の最大の足かせは何だったかという、この教育改革によって特別に予算をつけるということはありませんよ。これは大蔵省がやられた。

ですから今おっしゃるとおり、何かといえば、予算と何ですか、それはやらない方がいいですね、とこうなっちゃうわけです。今度の御議論はそういうことが前提になってないそうですから、御自由な御討議をやっていただきたい。

【江崎座長】今回はすべてフリーだということでございます。

【森総理】前回はそのことが全部、何かあると、お金、予算、それは特別にしないですよ、という大蔵の答弁が全部入っちゃったんですね。そういうことがありました。ただ、今の給食のはちょっと反対の論が違っておりまして、もしお弁当をといっても、本当に家庭で弁当を持ってくるだろうか。

(以上、第4回教育改革国民会議総会議事録より抜粋、2000年5月11日)

7) 但し、教育改革国民会議における総括的審議の際に、教育振興基本計画につながる意見が全くなかった訳ではない。藤田英典委員は、第1回総会の最初の意見開陳において、次のように述べていた。

【藤田委員】教育は国家百年の大計であると言われますが、その通りだと思います。しかし、それはたんに計画するというのではなくて、私たちがその責任を引き受け、それにふさわしい資源を投入することが重要だということだと思います。ですから、先ほど来いろいろ出されましたさまざまな提案について検討することはむしろ重要ですが、それにふさわしい十分な資源を投入して改善に努めるかどうか、それ以上に重要なことだと思います。その点を十分に検討していただくことができればと思っております。(第1回教育改革国民会議総会議事録、2000年3月27日)

この藤田委員の発想が国民教育会議の教育振興基本計画論に生かされることになるが、それは結果論と見るべきであろう。

また、第1分科会の第4回会合においては、「一人一人が取り組む人間性教育の具体策」として、「国民運動を目指す基本計画の策定」が議題となり、同第5回会合では森隆夫主査より「徳育振興基本計画」論が提示されている。しかし、これらは、用語においてこそ教育振興基本計画に通じるものの、内容的には、全く次元を異にしている。

8) 教育振興基本計画に関して、やや具体的なイメージを最初に述べたのは、中曽根弘文補佐官であった。即ち、中曽根補佐官は、第7回総会において、総合的な教育計画の必要性と、他の基本法を参照して、教育基本法に基本計画に関する規定を盛り込む可能性を次のように述べていた。ちなみに、この第7回総会において、「各基本法の法律構成の比較」が資料として提供されている。審議の流れから見て、これは、中曽根補佐官の発言に合わせるために事務局側

が準備したものである。

【中曽根補佐官】先ほどから先生方のいろいろ御意見に私も全く同感であります。田中先生や山折先生もおっしゃいましたけれども、新しい時代にどういう人材をつくっていくのか、そういうビジョンといいますか、長期的な理念というものがまずあって、そして、この基本法の議論があり、また現場での改革というものが出てくるのではないかと考えております。

個々の各条文の御意見も参考になりますけれども、ただ、文部大臣経験者として、一言、参考としてお聞きいただければいいのですが、現実問題として私が非常に感じたことは、この基本法がいい、悪いということではなくて、今、教育に関する中長期のいろいろな計画があるわけでありまして。例えば教職員の配置改善計画、今度少人数学習が実施できるように改善を予定していますが、これは学級編成とか教職員の定数を定めるものであります。ちょうど来年度から新たな5カ年計画が始まります。あるいは情報化に対応するミレニアム・プロジェクトということで、皆さんも御承知のとおり、2005年には全ての教室のあらゆる授業でインターネットを使えるようにしようと、今整備計画を進めています。そのほかに留学生10万人計画などいろいろ教育に関する計画がありますけれども、これらは法律で定められている計画、あるいは閣議決定されているもの、また、審議会の答申に基づくもの、毎年度の予算で事実上決定するものなどばらばらであります

そのため、この教育がどういう方向に行くのか、国は5年、10年という中長期的スパンで教育をどのようにしようとしているのかということが国民の皆さんにはわかりづらいのではないかと気がしてまいりまして、文部大臣経験者として総合的な計画の策定の必要性を非常に痛感いたしておりました。皆さんの次元のお話と比べて技術的な現場の問題で恐縮ですが、目指すべき教育の全体像というものを国民の皆さんに明確に示すことが大事ではないかと思っております。資料にも付いていますが、最近の各基本法には、平成になりましてからもたくさん制定されてい

ますけれども、基本計画がどれも入っているわけがあります。計画を策定するようという条文が入っているわけでありまして、仮に改正される場合でのことでもありますけれども、そういうこともぜひ配慮をした方がいいのではないかと考えております。以上です。

(第7回教育改革国民会議総会議事録, 2000年9月6日)

- 9) 教育改革国民会議における教育振興基本計画論が、科学技術基本計画をモデルとしていたことは、「教育財政, 教育振興基本計画について」の審議が初めて行われた第7回総会における、次のようなやりとりからも窺われる。

【梶田委員】これは文部省の人にもお聞きしたいことなんですが、資料の5ページ目に負担区分別学校教育費の推移というのがあります。これを見ますと、民間セクターの負担の割合がどんどん増えているわけですね。例えば昭和50年(1975年)だと15%だったのが、この10年は22~23%になっておる。この問題、これを考えますと、科学技術の振興が、ずっと民間セクターにおんぶしてやっていたのを、科学技術振興法ですか、できて……。

【江崎座長】科学技術基本計画。

【梶田委員】基本計画ですか。これで少し国もてこ入れしないといけないということになった。ちょっとお聞きしたいのは、学校教育について、そういう論議やそういう計画があるのかどうか。私、意見として申し上げますと、まだ小学校・中学校、トイレなんか汚いですね。あるいは大学でも、東大は少しきれいになったけど、京都大学なんかごみ溜めですよ。そういう基本的な施設設備の整備も不十分だと。

そういう段階で、小さな政府で、民間セクターの方に財政負担を、例えば学校教育の方を任せることができるのか。まだまだ少し考えなければいけない。この数字の推移を見ると、どういうふう考えたらいいか、私は意見を交えて思います。もし、何かそういう論議がありましたら教えてほしいと思います。

【江崎座長】科学技術基本法では、過去5年の17兆を今度は24兆にする、そういう計画があります。今、

梶田さんは、教育の方にもそういう計画があるのかどうかという御質問ですが、何か。

【文部省会計課長】明確にそういった形で、全体の計画としてのものはございません。ただ、先ほど言いましたように、教職員定数でございますとか留学生でございますとか、個別な分野についてはそれぞれ計画を立ててやっています。(後略)

(以上, 第7回教育改革国民会議総会議事録, 2000年9月6日, より抜粋)

- 10) 中曽根弘文補佐官の教育振興基本計画論については、注8)を参照されたい。

森隆夫委員の基本法と基本計画の関係に関する発言は、次のとおりである。

【森委員】(前略) いずれにいたしましても、基本法には基本計画がついてなければいけないと思いますし、理念を実現する理論、具体的な現場の方策、こういったものがやりやすくなるように、ここでもう一度見直すということ、これがショック療法にもなるのではないか。そういう意味では、財政的な基盤、援助が必要でございますから、それは次の課題に移っていくのではないかと思います。以上です。

(第7回教育改革国民会議総会議事録, 2000年9月6日)

- 11) 藤田英典, 浅利慶太, 田村哲夫の各委員と江崎座長の教育振興基本計画と教育基本法改正に関する発言は次のとおりである。

【藤田委員】私はこの「20世紀に云々」という部分について特に異論があるわけではありません。それから、例えば教育振興基本計画策定に関する規定が教育基本法の中にあっても確かに悪くはないという風にも思いますし、先ほども言いましたように、改正の議論が国家至上主義的考え方や全体主義的なものになってはならないということについてもそのとおりだと思います。それから、見直しの議論をするということ自体、これをしてはいけないなどと言うつもりはありません。ですから、ここで多くの方が賛同されている以上、国民会議で提案することに私は異論はありません。(後略)

【浅利委員】言い忘れたので10秒で申し上げます。教育振興基本計画とのつながりをもっと非常に強く打ち出すべきだと思います。それが具体策ですから。

【田村委員】これは意見というよりは報告なんです。今日午前中に2,500人ぐらいの人が集まった会があって、それに出てしまったものですから遅刻してしまっただけですが、そこで教育基本法の問題の一般的な話をしている中で、やはり全体の感じとしては教育振興基本計画の策定に関わる規定を是非基本法に盛り込んでほしいというような意見が圧倒的に多かったんです。それで、色々な話をしても余り関心がないんですけれども、そのことを言うものすごく反応があるんです。ですから、これは今回改訂の際に浅利委員がおっしゃったように是非入れていただけないだろうかと思っております。

【牛尾副座長】それから、教育振興基本計画とのつながりを教育基本法にという議論が出ましたが、今日は事務局の方からブルーの12ページにある教育施策を相互に振興するための教育振興基本計画についてももう少し強く入れる必要があるかどうかという議論が出ておりますので、これについても御意見をちょうだいしたいと思います。座長が特におっしゃっていましたが、振興の費用がとにかく少ないわけですね。

【江崎座長】こういう例は良いか悪いか知らないけれども、科学技術基本法というのが出てきて、それからその後、科学技術基本計画が出て、基本法ではなしに基本計画の方で日本の政府がバックアップしてお金をもっと出そうと、最初の7年間は17兆で、今、論議されるのは24兆というお金で、私はこういう科学技術もお金の問題だけではありませんけれども、お金というのは必要条件なんです。ですから、教育についても国際的に日本の政府は公共資材を十分に出してない。それで、やはり教育基本法とできれば連動したような格好で教育基本計画を作るべきだと、そういう意味で私が言った将来進むべきものを入れなくちゃ、必要なものにお金をつけるということが必要だと思います。これは是非、金額的に幾らということはあるのですが、現在に比べて日本の教育はお金がないというところからの貧困というの

があると思います。(後略)

(以上、第11回教育改革国民会議総会議事録、2000年11月30日、より抜粋)

12) 牛尾治朗副座長の教育振興基本計画と教育基本法改正に関する発言は、次のような大宅映子委員とのやりとりの中で行われた。

【牛尾副座長】基本法というのはこの間IT基本法もつくりましたけれども、問題提起をするだけで具体的なことは余り書かないみたいなんです。基本法というものはどういうものかというのを説明してください。基本法というのはいろいろな種類があるんですけれども、基本法の持っているものというのはみんなそれほど具体的ではないのです。議論する範囲を書いてあるだけだと思うんですが。

【大宅委員】書いていないからやらないわけではなくて、やっているわけでしょう。環境教育だって、生涯学習だって。だから、書かないとやらないというのは……。

【牛尾副座長】書いていないからやらないという答弁は十分あるのです。

【大宅委員】それは運用の問題ですね。

【中曽根総理補佐官】大宅先生の御意見に対してですが、この部分は、情報技術、生命科学などの科学技術やグローバル化が一層進展する新しい時代を生きる日本人という文脈ですので、新しい時代を説明する例示として情報技術や生命科学の進展をあげているのだと思います。

【大宅委員】そうすると、何が変わるんですか。

【中曽根総理補佐官】生命倫理観、グローバル化と書いてありますが、これは基本法の中にこれらに関する項目を入れろということではなくて、時代が変わってそのようなことを考慮する必要があるということではないでしょうか。先程梶田先生がおっしゃったのと同じような考え方ですけれども。

【銭谷担当室長】今、基本法と呼ばれている法律は17ございます。それで、教育基本法が実際は一番古くて昭和22年にできているものでございますが、それ以後平成に入りましてからも環境基本法とか新しい科学技術基本法とか、そういうものができてまい

りました。それで、大体基本法に書いてございますのは、いわゆるこの法律の目的とか、あるいはこの問題に関する基本的な理念ですね。教育基本法も理念が書いてございますけれども、基本理念を書いたり、それから国の責任とか、そういうことが書いてあります。それで、最近の基本法に多いのは、そういう分野の施策の充実を図るための基本計画というものを書くのが非常に多くなりまして、17のうち11ぐらいがそういう基本計画をつくりなさいということが書いてあります。それから、その分野の行政を進めるための国の責務、責任とか基本方針といったようなことを書いている法律が多いと思います。

【牛尾副座長】わかりました。半分ぐらい分かれたと思いますけれども、日本の行政というのは基本法がないと動きにくいということは事実らしいのです。だから、環境の場合でも環境基本法をつくって環境行政をやるのです。その方がはるかに円滑に運ぶようです。今度のIT関係もIT基本法をまずつくって、IT戦略が何も決まっていないのにまずIT基本法をつくってから戦略に入る。これは疑問を持ち始めると限りなく、そもそも日本とは何だということになりますから、そういう部分があることは御了解願いたいと思います。

(以上、第12回教育改革国民会議総会議事録、2000年12月11日、より抜粋)

13) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(2002年6月25日、「骨太の方針第二弾」)では、経済活性化のための6つの戦略のトップに「人間力戦略」が据えられ、「平成15年度財政運営のあり方」の中で、「活力ある社会・経済の実現に向けた新重点4分野」のトップに、「人間力の向上・発揮—教育・文化、科学技術、IT」が据えられている。しかしながら、教育予算に関わる義務教育費国庫負担金などの負担金・補助金は削減する方向で見直しが求められ、地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」(2002年10月30日)とも相俟って、文科省は義務教育費国庫負担金の5000円億円削減計画を提出するに至っている。

14) 教育基本振興基本計画に教育財政基盤の拡充

計画を盛り込むことが困難になったことは、総会でも基本問題部会でも共通の認識であったと思われる。例えば、次のような発言を参照。

○(前略)大きな二つ目に、教育振興基本計画を策定するという事は、私自身も6年前に、その当時、私が所属した組織の中でそういう議論をして、一定の21世紀の最初の10年間の基本計画ということで計画を立てて、当時、文部省の単年度の予算が6兆弱、5兆数千億というときに、単年度にすれば9兆円ぐらいになる予算にすべきだということで、30人学級を含め、大規模な校舎の改築とか、インターネットを全部学校で利用できるようなにするとか、いろいろな要素を含めてそういう計画をつくって、世に問うたことがありますけれども、なかなか財政難ということで、日の目を見ませんでした。したがって、そういうものをつくるということ自体は、私も強く望んでいるわけです。

ただ、教育の理念とか、目標について、ある程度合意を得ないと、今のあれでは、振興計画の議論を先行する、その意味では確かに委員がおっしゃるような意味での意味合いはあると思うのです。ただ、目標なり何なりというのは、基本法の問題ともかかわるので、それをはっきりと分けて議論するというのがあるのかどうか。基本計画をつくる、それはこういう内容だということについて十分議論をして、ある段階で中間報告という形をとって、国民にもパブリックコメントを求めて、一定の合意が得られるという状況で、しかも、今の状況の中で本当にそういうものが、我々が英知を集めて基本計画をつくったときに、本当に日の目を見るのかどうか、今の国・地方の財政状況とか、経済財政諮問会議の今日的な議論の傾向からすると、これは大変至難なことだと一面では思います。

(第10回中央教育審議会総会議事録、2001年11月26日)

○(前略)特に「第三」の教育投資であるとか、政府とか地方公共団体の役割云々になると、どうしても予算獲得という絡みで議論すると、何となく数量

化をしたいという誘惑はあります。17兆円とか、24兆円ということを使うと、何となくそれが引力をもって、吸収する可能性があるかもしれないけれども、仮にそれが実現しないと、この計画はぶっつぶれるのですよね。その辺ちょっと難しいので、どうしたらいいかわからないのですが、頭の真ん中にとめ置くべきテーマではないかというのが一つです。

(第2回基本問題部会議事録, 2002年2月25日)

従って、教育投資については、具体的な数値目標は書き込むべきではないという意見が力を持ち、鳥居会長もこれを是認している。

○それから、資料1なり資料2の項目なり目次なりを見ていて、今の御議論にも絡むのだけれども、予算的な措置を基本計画にどこまでビビッドに入れるかどうか。予算措置がないとこんなものはできないということをごとこでちゃんと断る必要があるにしても、予算獲得のためにこんなことをワーワー言ってるのかねという話にされても困りますよね。

そこで、この項目から言うと、資料2の表を見てわかるのだけれども、ローマ数字の「2」の「施策を推進するために必要な事項」というところで、教育投資をしっかりとやってくれという書き方になっているのです。確かにそうなのだけれども、ちょっと次元が違うようなことが並べられている。つまり、その前までは一所懸命教育論として、基本計画のある意味で高邁な議論を展開しているわけですね。その後急に公共事業費と同じような格好で、教育投資をやらなきゃいかんよと、こういう話にドカンとなっちゃっているのです。これは必要なのかな。

当然のこと、教育費はどこかで数行書けばいいような話で。ワーッと書いてきて、後で「必要な事項」の中で、だめ押し的にね。一種の「なお書き」的な位置ですよ、一番最後にちょっとつけ加えるという話は。書くなら前段のほうで、しっかりと数行断っておくか。つまり、これでくると品がなくなるのではないかと思うのです。こういう話がドカッとくると、いかにも物欲しさ的な表現になってしまうのではないか。僕にもいい案はないのですけれども、予

算措置とか何かを書き込むようなたぐいの話なのかなという気がしているのです。これはこれでまた別途どこかでやればいいのではないかと考えています。そんな印象を持ちました。

(中略)

そこで、ここで教育投資論でも、予算配分論でも、教育が重要だということをやするなら、本格的に本文のほうぐらいやらなければだめなので、それは今いろいろなところでやっているの、それに伍してここでやるのは不可能だし、僕の感じでは、サラッと書いておくぐらいのところのほうがいいのだろうという感じは持っています。難しいですよ、ここでは。○鳥居部会長 たぶん技術的にも、委員の二つの書き方のうちのサラッと書くという表現が、結局が一番妥当なやり方になるのではないかと思います。

○それしかできないです。

(以上、第11回基本問題部会議事録, 2001年6月14日)

15) 教育振興基本計画を教育基本法改正と結びつけることによって生じるジレンマについては、中教審・基本問題部会における次のような発言が参考になる。

○今回の教育基本法・教育振興基本計画の審議については、1年間で方向性を打ち出すこととなっている。今回、教育改革国民会議の分科会の審議報告を配布しているが、これが議論を集約させるにあたっての手がかりになればと考えている。

国民会議においても、中間まとめが出されるまでは、教育振興基本計画と教育基本法の関係については、各委員が自分の意見を一方的に述べるだけであった。のちに企画委員会を作って議論を深める中で、基本計画を基本法の中に位置づけ、根拠づけることが必要という報告になった。その後、政局によっては基本法の審議ができず、基本計画が作れないという事態が生じることも考えられるため、昨年6月、国民会議有志で大臣と会った際、一応基本法と基本計画は切り離し、基本計画を先に作って後に基本法が改正されればそれを根拠にすればよいのではないかとこの話をした。

(第7回基本問題部会議事概要, 2002年5月10日。
なお, 第7回基本問題部会議事録参照。)

この発言を念頭において, 中教審への諮問理由を見ると, 「教育振興基本計画の策定は, 教育基本法の基本理念等を実現していく手段としても重要であり, 教育改革国民会議報告において提言されているように, 他の多くの基本法と同様, その根拠となる規定を教育基本法に設けることについて, 『新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方』とあわせて検討する必要があると考える。」と述べられており, 教育振興基本計画の策定と教育基本法改正をリンクさせることについては, やや慎重な言い回しになっているように思われる。

但し, 教育基本法が改正されるものとするれば, その際に教育振興基本計画の根拠規定を同法に盛り込むということは, 文部科学省の基本方針になっているものと言える。この点は, 中教審に今回の諮問が行われた第10回総会における次のような事務局見解からも明らかである。

○事務局 確定しているわけではございませんが, 各部会の中教審はいろいろ議論をいただいておりますので, もちろんそれらも教育振興基本計画の中に取り入れられるべきものがあるかと思います。私どもお願いしたいと思っておりますのは, 基本計画と基本法というのは, どちらがニワトリでどちらがタマゴかという議論はあるのですが, 最終的にすべての議論が終わって, 仮に新しい教育基本法の在り方が決まった時点では, 教育基本法の中に教育振興基本計画に関する条文がたぶん入って, そのもとに閣議決定かなんかで政府全体で, 教育振興基本計画を策定するという作業が最終的には出てくると思います。これはかなり経って, 仮に基本法も皆さんの合意が得られて変えられた時点での話でございます。

(第10回中央教育審議会総会議事録, 2001年11月26日)

16) 教育振興基本計画と教育基本法との関係に関

して, 基本問題部会の審議に先立つ中教審総会で出された主な意見は, 以下のとおりである。

○(前略)二つ目に, どうもこの文章は, 私の読み取りが不十分なのかどうか分かりませんが, 今の教育基本法の在り方を前文を含めて, 先ほどの19の基本法, 教育基本法を除く18は, 確かに前文の内容とか, 基本計画がないとか, 違いはあるわけですが, それなりに歴史的な経過があるわけですし, それを何か他の18の基本法と同じような基本法に変えるというようなことを文部科学省が考えられているのかどうか。私の読み過ぎなのかどうか分かりませんが, そんな感じがいたしますので, その点も含めて十分な議論をお願いしたいと思います。(後略)

○また感想みたいな話になると思うのですが, たぶん教育改革国民会議のほうでも基本法の議論を, 最終的にどのように落とされるのか大変御苦労があったのだらうと思います。そういう意味で, 基本法をどうとらえるかですが, 理念的な部分といわゆる行政の根拠法的な部分と, 現行の法律だってミキシングしてあるわけですよ。現在の法律の10条1項なり2項を補強する論議が, 3番目の基本法を直せという理由にされているわけで, これは科学技術振興法, あるいはここにも例がございます食料・農業・農村基本法ですか, こっちのほうは政府が金の面倒まで見れというところまでは書いてありませんが, これも立派な根拠法で, 一番金の面倒まで見ると書くことが, 会長が言われた夢の実現のための大きなカタライザーだと。もう一つは, 多くの方々が教育基本法を不磨の大典にしてしまっているのではないかと。その辺, どこかで, こんな言い方は不謹慎かもしれないけれども, そんな大したことではないけれども, ちょっとでも変われば, その不磨性に風穴があいたと。若干ニヒルな言い方で申しわけないのですが, そんなことかなと。これは感想でございます。○私, 科学技術基本法の議論には大して加わらなかったのですが, 基本計画にはかなり参画しました。基本法ができたすぐ後に, これを, 自分で翻訳して外国へ持って行っていろいろな場で紹介してみました。

アメリカ、イギリス、ヨーロッパ、多くの国で、日本はこういうことをやろうとしているのだということを行いましたら、非常に大きな反響がありました。なるほど日本はそこまで決心したのかということで、非常に理解してくれました。そして、それに基づいて、科学技術基本計画が議論されて、科学技術の分野では実際に財政的な裏づけが出来た。そのおかげで科学技術の分野は、非常に活性化しております、野依先生のノーベル賞も、そういう意味からいうとこのような動きに全く無縁ではないと思います。そのほかにも、最近、日本の中でノーベル賞をもらいだろうという候補者の名前が挙がってくるようになった。直接のインパクトがあったのです。

それでなんですが、教育基本法について、私、自分で英語に翻訳しようと思ったのですができないのです。外国人と議論するとき、教育というのは何のためにやるのだという点が、一番困るのです。日本ではすぐ人格などの話が出てきてしまう。彼らからは、それは確かに教育の最終理念であるかもしれないけれども、教育の方法ではないということを行われてしまいます。そういうことからすると、私は委員が言われたように、この基本法は、現実とあまりにも乖離し過ぎているのではないかという気がするのです。書いてあることは確かに正しいのだけれども、あまり目標を高く掲げ過ぎているのではないかという気がしてしょうがないのです。私、プラクティシャンですから、そういうことから言うと、もっとわかりやすい法律にすべきだと思います。

それから、既に指摘されていますけれども、英国にも教育基本法はない。フランスにはジョスパン法がありますが、あれをよく読んでみると、要するに教育はこうやれと書いてあるだけなのです。東洋と西洋に根本的な理念の違いがあるのかなという気がするのですが、このような基本法をずっと持ち続けていたのでは、日本の教育改革はできないのではないかという気がしてしょうがないので、そういう立場から議論に参画しようかなと思っている次第です。○確かに委員のおっしゃったような点とか、基本法自体の理念と現実とあまりにも遊離しているとか、かけ離れているという御指摘があります。基本法の

性格をどのようにするかということによって変わってくるのだと思いますけれども、ある程度高い理想とか、目標があっても、そういうことを基本法に普遍的な価値として残しておくことが重要だと思っています。(後略)

○私、余計なことを言う必要はないと思うのですが、基本法というのは、教育基本法だけでは何か違うのですが、ほかの基本法は大体フランスのロードリアンタシオンという形式を日本でかりて、つくったわけです。いろいろな分野においてそれをつくったわけです。ロードリアンタシオンという、方向付け法ということが示しておりますように、政治とか、行政の方向付けをする法律を基本法といって、その方向の最も典型的に完成した形を示しているのが、ここで議論されているような科学技術基本法ではないかと思えます。そういう形でもって入ってきたものなのですが、教育基本法だけは何か違うのです。最初から別の形でもって入ってきて、そして準憲法的性格を持つとか何とかいうことを有川先生が最初の解説書で書いて以来、これが定着したわけであります。そういったもの日本では準憲法的な性格を持つというような表現をすることによって、要するに聖域づくりということが行われていて、小泉さんの政策とは全く反するわけでありますけれども、戦争直後につくられたものは全部一種の民主化法であって、ほとんどが一種の聖域であるという形でもって、それがいろいろなところでもって威力を発揮して、日本をよくしたり悪くしたり、私はあまり検討しておりませんが、いろいろな問題を生じたのだと思っているわけです。

私は、教育基本法の問題について、確かに別の生い立ちを持っていることは認めておりまして、しかしこれは内容的に見ますと、簡単に言えば道徳律みたいなものでありまして、壁にみんな掲げて、時々思い出して読むというぐらいのものでありまして、これが行政の方向付けという形でもって、どれぐらい具体的な意味合いを持っていたかということ、現実とのあまりの乖離の大きさに我々が驚くように、その理想はほとんど守られていない。確保されていないとさえ私は思っておりますけれども、そういう形

になっているということでもあります。私も委員の議論に全く賛成なのですが、私は何も変えたいと思っっているわけではなくて、いいところはいいところを残す。しかし、もしも基本法という形をとるのだったら、本来の基本法の在り方のように政策の方向付けの法としての性格のニュアンスを出していかなかったら、憲法ではないのですから。憲法だったらまた別ですよ。そうであるのだったら、方向付けを出していかなかったから、これは法律としての意味合いをどこに持っているのだろうということ、私はいつも思っているわけでありまして。そういうことで、ちょっと言い過ぎがありますが、いいところは十分生かしていかなければいけませんけれども、本来の基本法、つまり政策の方向付け法としての意味合いをもっと出していかなかったら、基本法は基本法たり得ないのではないかというのが、私のかねてからの個人的な考え方でありまして、そんなことを言ってもしょうがありませんが、御披露いたします。

(以上、第10回中央教育審議会総会議事録、2001年11月26日、より抜粋)

○(前略)一つは、先ほど会長がおっしゃいましたように、教育基本法というのは理念的なものと制度的なものがあると整理なさったのですが、私は理念を実現するには理論が必要なので、理論を実践に移すには方策が必要なので、この3点セットが欠けていると物事は進まないというのが私の持論なのです。そういう意味で、教育基本法の理念を実現する理論、田中耕太郎さんのすばらしい『教育基本法の理論』という本があるのですが、私も何回も読みましたが、田中先生は法律学者ですから、大体リーガルマインドで書かれているわけでありまして。それでも、我々が読みますと、教育的な観点もあるなと思うのです。ただ、短期間であれだけのものを書かれたというのは天才的なことだと思うのですが、いろいろ外国の文献の引用とか、解説があるのですが、出典がないのが一番残念なのです。私も原典を読もうと随分探したのですが、わからないのです。その理論を実現する方策こそが振興計画なので、それが欠けている。

それをどうするかということが一つの問題点で、今、基本法と名のつく法律が20ありますが、20のうち大部分が振興計画、実践に移す方策を持っているのに、教育基本法にだけそれがない。ですから、教育改革は100年たっても変わらない。「教育は百年の大計だ」と言って100年たったのに、ちっとも変わってないとは言いませんけれども、それほど変わっていない。これが第1点であります。

(第12回中央教育審議会総会議事録、2001年12月20日)

17) 教育振興基本計画と教育基本法との関係に関して、中教審・基本問題部会で出された主な意見は、以下のとおりである。

○(前略)最後に、基本法と基本計画の関係でいろいろ議論されていますが、基本計画を先にやるのは逆だとか、いろいろな意見もあるようですが、基本法と基本計画の関係を見ますと、基本法があって基本計画があるものと、基本法がなくて基本計画があるものと、いろいろなタイプがあるし、基本計画の中身も多様なので、そういう議論にはあまり振り回されたいほうがいいというのが私の考えです。

(第1回基本問題部会議事録、2002年2月8日)

○(前略)それから、先ほど委員がおっしゃいました、教育振興基本計画との関係でございますが、私はこれは教育基本法とは別個にその根拠法を定めるほうがよろしいのではないかと思うわけでございます。その理由は、教育基本法とほかの基本法とは全く性格が異なるわけございまして、教育基本法は戦前の反省とか、敗戦当時における決意、あるいはあるべき高邁な教育の理想などがうたい上げられているわけございまして、いわば理念的な性格が非常に強いわけです。ところが、ほかの基本法は、いろいろな性格のものがございまして、極めて実務的な、手段・方法的な性格が強いのだと思います。そうしますと、現行の基本法をどう改めるにしても、よほど根本的な変革を加えない限りは、理念的なものを実務的なものに性格を変えるのは難しいのではなからうかと思うわけでございます。

それから、先ほど御説明もございましたように、これが直ちに成立する確証がないということになりますと、根拠法なくして基本計画がつくられて、後から根拠法がつくられるというのも変な話でございます。

そういったことを考えますと、理念的な基本法とは別個に、手段的、方法的、実務的なものをつくる。同じ分野に基本法が二つあってもおかしくないわけでございます。例えば、環境基本法のほかに、循環型社会形成基本法とかいうのがあります。同じ環境行政の分野において基本法が二つあるわけでございます。そういう前例もございますし、したがって、実務的にも不可能なことではございませんので、いわば学習社会形成推進基本法とでもいうべきような法律を別途制定したほうがよろしいのではないかと考えております。

○（前略）そういう意味で言いますと、先ほど委員がおっしゃったように、むしろこの時期に教育基本法をつくるのでしたら、50年近く前の教育基本法とは発想を変えて、目的とか、あるいは高邁な人間の在り方みたいなことはおいておいてやったほうが意味があるのではないかとことを思います。

○鳥居部会長 私も実は非常に近い印象を持ってまして、先ほど御紹介した資料2の21ページの韓国の教育基本法を克明に見直すとよくわかるのですが、両委員がおっしゃったとおりで、もともと儒教の国ですから、国民共通の理念、価値観というのがあるはずなのに、それを一切書いていないのです。極めて実定法に近い書き方になっています。ここは非常に重要なところで、教育の理念と称するものをどこまで書き込むのかということについて、今、両委員からはむしろそこを飛び越えたほうがいいのではないかと御意見が出ているわけです。

○私は一市民として、教育基本法を何回か読ませていただいておりますけれども、これでいいのかなという素朴な疑問、これはぬぐえないですね。全体の表現が古い表現になっているということで、ここを直さなきゃいかんのだろうということが一つ。

それから、先ほど来話が出ておりますけれども、教育基本法と教育振興基本計画の関係の問題について、

先ほど御紹介いただいた韓国の基本法によると、教育基本法と教育振興基本計画の二つが一緒になっているような感じがするのです。やり方としてはどちらでもいいと思うのですけれども、教育基本法があって、それに基づいて教育振興基本計画がやや各論的に出るという構成が望ましいのかなという感じがしているのです。その二つを含めて、教育関連基本二法とか、教育基本法制とか、そのように呼ぶようにするのがひとつ現実的ではないかという感じがするわけです。（後略）

○（前略）それはさておきまして、基本法が50年たちまして、いろいろなさびもありましょうし、足りないところもあると思うのですが、そういうところを見直すということではどうなのかなという気がいたします。

ですから、理念法であることは事実なので、理念が単なる壁に掲げられた餅に終わらないで、具体的に実行できるような可能性を一必要性は十分わかっている、その可能性を示唆するような方向で検討したらいいのではないかと思います。

先ほどから韓国のがなかなかいいとかなんか出ますが、私はそうは思わないのです。日本の学校教育法とか、社会教育法で書くべきことを全部基本法に含めているのですから、そういうものをつくると、日本の現行の学校教育法なんかどうするのですかね。そういうことを考えますと、理念法は理念法でいいのではなからうか。韓国の総則に当たる部分を部分修正したほうがいいのではなからうかというのが私の考えです。（後略）

○議論に関しては、憲法にかかわる部分は除くべきではないかと思います。憲法とのかかわりは他の委員が前からおっしゃっています。教育基本法は「憲法の精神に則り」云々となっています。もし例えば今の理念のことで、先ほど委員からも出ましたが、それを外すとなったときに、「それは憲法否定か」と言われたら、我々の議論ではとてもこれはカバーしきれない。むしろ立法府の問題ですから。憲法の枠を出る恐れがあるとか、あるいは憲法改正にかかわるようなものは、今回は議論すべきではない。むしろ諮問にありますように、時代や社会の変化に対応

するということで議論すべきではないか。

先ほど来出ていることですが、教育勅語にしましても、これは明治の欽定憲法のときに出ているわけですね。それから、昭和22年の教育基本法だって新しい憲法のもとに出ているわけです。ですから、そこにかかわる部分は、今、憲法が改正されたわけではありませんから、触れてはいけないと私は思います。

それではどうするかということになるのですけれども、その変化に対応するというところで議論をしてみても、この基本法に上乘せできないのであれば、別の何か法律をつくったらいし、上乘せできるのであれば、それに乗せていけばいいのではないかと。要は内容次第だろうと思うのです。例えば、どうしてもこれはだめだということになれば、理念法として今の基本法は残す。それ以外に別の、先ほど委員が言っていたように何か法律をつくる。しかし、うまくなじむのであれば、今に乗せていったほうがいろいろな点でいいわけで、新しいのをつくるといってもこれは大変ですから、委員からもお話がありましたけれども、今あるもので何とか乗せられれば、それに乗せていったほうがいいのではないかと考えているところです。

○鳥居部会長 今、委員がおっしゃった話には、二つのポイントがあると私の頭の中では整理できるのです。

一つは、今までに既に教育の理念に関しては、何度も何度も審議会や国民会議やいろいろなところで言われてきた。それをもう1回見直せば、ここに何を付け足すべきか、何を整理すべきかがはっきりするだろうという御意見だと思うのです。それは今日の資料で言いますと、今日、資料のほかに参考というのを配ってありまして、参考3というのがまさにそれに当たります。参考3は、特に教育の基本理念に関する過去に行われた様々な提言が、全部ここに収録されておりますので、これを整理していくと、現教育基本法にもう少し盛り込むべきニュアンスとか、そういうのがこっち側にあるのかもしれないのです。そういうことだと思います。

もう一つ大事なものは、教育基本法の最初から最後

まで全体が理念法でいいのかという問題があって、そこをぜひ御審議いただきたいのです。そのことが端的にわかるのは、韓国の基本法なのですが、参考2の21ページの韓国法の第1条は、実に明快に書いてありまして、韓国では教育基本法という法律は、「教育に関する国民の権利・義務」「国家及び地方自治体の責任」、それから「教育制度及びその運営に関する基本的事項を規定する」法律だと書いてある。

ところが、日本の教育基本法はどっちかというところ、むしろ理念法という言葉で我々が呼んだ性格が強い。こっちの韓国の第1条に書いてあるようなものは、全部、教育基本法以外のその他の法律や計画に任せると、その骨格だけは韓国でいう第1条に書いてあるようなことを新教育基本法にきちんと書くのかという選択をしないと、我々の審議がうまく進まないように思うのです。そこはどう思われますか。

○私も韓国の基本法も読んだのですが、これはいろいろなものを全部取り入れていて、訴えるものがないのです。それではちょっと困る。ですから、もうちょっとそこは、我々自身がつくるのだという気持ちで、あまり韓国のものお手本にするというよりも、やはり日本を中心に考えたい。理念的なものをむしろ中心に書くのが教育基本法だと思っています。○私は、理念というのは簡潔なほうがいいと思うのです。長くなればなるほど拡散して、誤解も生み出すから。しかし、現にこの基本法では前文があり、第1条があり、長いのです。前にも言いましたが、これが帝国議会で議論されたときに、これは憲法の前文と比較して言えば、こういう質問があったのですね。「牛のよだれのごとく続くかと思えば切れ、切れるかと思うと続き」という、その言葉を私は当時新聞で読んで忘れないのですけれども、非常に長い文章なのです。これを削ると、また反対派の人がいますから、これはしょうがないと思うのです。なるべく削らないで。それに足りないものを加えるというので、最小限我慢しながら、理念は簡潔。具体的な可能性についてはちょっと触れて、振興計画に結びつくようにしておけば、根拠法規はこれだと、そんなことを言う必要はないと思うのです。

(以上、第7回基本問題部会議事録、2002年5月10

日、より抜粋)

○外国の教育基本法の比較をするというのは非常に結構なことだと思うのですが、教育基本法だけを比較しても肝心なことが見えないので、全法体系の比較をしないと。日本の場合には、フランスの教育基本法や韓国の教育基本法に書かれていることが、学校教育法とか、教育公務員特例法とか、その他の法規に書かれているわけで、それにもかかわらず欠けているものといえば、学校の役割とか、先ほど会長がおっしゃった、学校は知識と学び方ということ、フランスは具体的に書いているじゃないかとか。日本の場合、学校教育法にも「学校は……」という一般的な規定がないので、そういう点は参考になると思うのです。それから、生徒は規則に従えとか、これは教育基本法に書いたほうがいいのか、書かないほうがいいのか。

つまり、言いたいことは、教育基本法というものを、理念法にとどめるのか、憲法よりやや具体的な理念にとどめるのか、以下は各法規に任せるのかということ議論しないといけないのではないかと思います。そういう意味で、韓国やフランスには学校教育法や社会教育法とか、教育公務員特例法があるのかわからずに比較しても、全く意味はないとは言いませんが、そういうことも考えるべきだと。ですから、最初に考えなければいけないことは、教育基本法を理念法でとどめる、それにしても、少し簡略過ぎるからもう少し規定しようということなのか、それとももっと具体的にやろうとするのか、そこをはっきりしないと議論はいつまでたっても収斂しないのではないかと思います。

○鳥居部会長 委員自身のお考えはどうですか。

○私自身は、理念法にとどめるべきではないかと思うのです。ただ、今欠けているものがある。よく「教育は国家百年の大計」と言われるのですが、50年たっただけで見直して当然のことなので、見直さないほうがおかしいので、そういう意味で、新しい時代にもっとこういうものを加えたほうがいいのかというのが「付加価値」「価値」はおかしいとおっしゃいましたが、付加するものがあれば加えるというの

でよろしいのではないかとというのが私の考えです。韓国のように29条というのはちょっと長過ぎるんじゃないか。せいぜい12~13条とか、20条以内でないと基本法にふさわしくないのではないかという気がいたします。

○(前略) ほかの省庁の基本法を見ておきますと、三つ方法があるのではないかと思います。

一つは、旧法を廃止して、新法をつくるというのが一つあると思うのです。

もう一つは、これまでの法律に適切な条文の改正を行うという方法です。

だから、旧法を廃止して新法をつくるのと、現行法の修正をするのと、もう一つありますのは、今までありますものと並行してもう一つ基本法をつくるという、基本法二本立てがあると思うのです。

私は、前回申し上げましたように二本立て案でございまして、現行基本法を改正するなら抜本的に改正すべきだという御意見はごもっともでございますが、これを実際にやるのはなかなか難しかろうと思うのでございます。中途半端な改正をするくらいなら、むしろ基本的に棚上げしまして、必要なことについて別途新しい法律をつくりまして補うという考え方でございます。これはあまり原理的ではないのですけれども、それが一番抵抗が少なくて可能性があるのではないかと、こんなふうに考えております。

(以上、第8回基本問題部会議事録、2002年5月23日、より抜粋)

18) 「平成14年5月24日大臣会見の概要」(http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/020507.htm)

なお、『内外教育』第5299号、2002年5月31日、参照。

19) 中教審・基本問題部会における教育基本法の「全面改正か部分改正か」をめぐる論議については、井深雄二「教育基本法の見直し動向と中教審」(東海教育自治研究会『教育自治研究』第15号、2002年9月)を参照。

20) 第10回基本問題部会でも、教育振興基本計画と教育基本法の関係が蒸し返されたが、鳥居会長と事務局は、第9回の確認内容でほとんど押

し切っている。

○一つ二つだけ意見を述べさせていただきますと、教育振興基本計画を盛り込むべきだというふうには全体のコンセンサスができたという御解説があったのですが、私はむしろ基本法の中に基本計画は入れないほうがいいのではなからうかと思っております。それが一つです。

もう一つは、教育委員会制度については、基本法で検討する必要はありませんけれども、基本的な教育の問題としては見直しをせざるを得ない。現在、教育委員が全国で6万人いらっしゃる。地方議員と大体同じくらいの数いらっしゃる。それがファンクションをどのくらいしているかという現実の問題にも照らして、しっかりとした見直しをする必要があるように思っております。

○一つだけ、今、委員も言われましたけれども、資料2のほうは、これまでの議論でコンセンサスができたと言われたけれども、教育基本法と教育振興基本計画は別々に作成したほうがいい。切り離れたほうがいいと思います。というのは、基本法はあくまでも理念で、振興計画は教育の内容、方法論であり、あるいは技術論であるということです。これは分けたほうが、一般の人も理解しやすいのではないかと。だから、基本法はうんと抽象的でいいと思います。ただし、振興計画はかなり具体的に触れていくという、そのほうがわかりやすいのではないかという気がします。

○鳥居部会長 行政的な技術の問題として、ここにフックをひっかけておく以外に方法はないのですよね。その点、どうですか。

○事務局 それは教育振興何とか法というのをつくれば別でございますけれども、それをつくらない限りは一先生方の御論議も、基本計画で御論議いただいたいろいろな事柄と、理念が中心である教育基本法との関連で、あまりにもバランスがとれないではないかという御趣旨だと思われまので、そこは御趣旨を踏まえて、根拠規定は基本法に置くけれども、基本計画はまた別途つくるという意味では、かなりセパレートした考えができると思っておりますので、それ

はまた検討させていただきます。

(第10回基本問題部会議事録, 2002年6月14日)

- 21) 教育基本法の見直し論における新自由主義と「復古的」ナショナリズムについては、井深雄二「教育基本法『改正』問題の動向」(名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育行政学研究室『教育行政研究』第11号, 2002年3月)参照。
- 22) 教育基本法に教育振興基本計画の根拠規定を盛り込むことが教育基本法の変えることになる点については、文部科学省自身が自覚している。

○事務局 (前略) 教育基本法は最も古い基本法ですし、いわば振興的な規定がない、理念に特化している、その違いがございます。したがって、ここで御議論いただくのは、もう一つはそういう理念のみならず、こういう振興的な規定を入れるべきか入れざるべきか、そこが最も大きな要素でございますし、それによって現在の教育基本法と精神と申しますか、構造が変わってきますから、当然、前文も含めてその見直しが必要になってくるだろう。(後略)

これに対して、この変更を憂慮する旨の発言の見られることが注目される。しかし、鳥居会長の意向もあって、大勢を動かすには至っていない。

○よくわかりました。ですから、私もどうしてもそれを入れることに反対だということではないのですが、教育基本法というのはまさに憲法と同じような、これからの日本人のいわば精神なり、哲学なり、生き方なり、人間存在の根本にかかわるような、全体的なまさに一つのチャーターだと思うのです。(中略)

ですから、もっとここで議論することは、やっぱり教育とは何かという、さんざん議論もしてきたのですけれども、例えば初等中等教育なんかにおいては、教育の中に教え込むという要素をかなり強調すべきであるとか、高等教育においては国際的な競争社会の中で、まさに光り輝くような高度な高等教育をしなければいけないとか、国際社会の中では、

私の好きな言葉を言うと、国境を越えた義務があるわけですね。そういうものに対して日本なり日本人がどう貢献するかという、そのようなことを書くのが教育基本法だという—もしここで改定するならば—そういうイメージがあるものですから、政策論的なことは、それを軽視しようということでは全くないのですけれども、もっと別の立て方がある。農業基本法とか、科学技術基本法とはもっと違ったものであるのが教育基本法だと思うのですが、その辺、いかがでしょうか。

○鳥居会長 委員がおっしゃったところをずっとなぞっていくと、とにかくどういう国であるべきか、我々はどんな人間であるべきかということをおっしゃって、それを実現するために国は何をするべきか、地方自治体は何をするべきかとか、学校は何をするべきかということ、どこに書くかという問題なのです。そこはいきなり学校教育法に吹っ飛ぶのか、そうではなくて—そのことを書ける場所—というのは、次は学校教育法だと思うのですけれども、その間をつなぐ幾つかの条項、つまりリンクするべきところは教育基本法の側にも書いてないと、国の責務ということは言えないのではないかという気がするのですけれども、いかがですか。

(以上、第20回中央教育審議会総会議事録、2002年5月2日、より抜粋)

23) 教育基本法が制定されて間もない時期に、憲法学者の鈴木安蔵は、教育基本法の性格について、次のように述べたことがある。

「本法は、きわめて抽象的であり、原理宣言的である。このことは、教育勅語に代るべき教育の目的・方針の一般的宣言が、今日まず必要であると考えられたためであろう。同時に、今日の日本社会が、諸理念・世界観の併存している社会であるという実情からして、その宣言、目的・方針は、このように、とくに抽象的なものとなり、『人権宣言』的なものとならざるをえなかったのであると思う。」(鈴木安蔵「教育と教育基本法」『社会評論』第5巻第2号、1948年3月、16頁)

この鈴木の評価は、教育基本法が法律としては抽象的な規定の多いことを批判的に指摘した

ものである。しかし、今日から見れば、人類普遍の教育原理を宣明した教育基本法は、正に「教育人権宣言」としての意義を持つことこそが、再評価されるべきであると考えている。

24) 教育基本法は、日本国憲法と一体のものであると同時に、それが日本国憲法の公布後に制定されたという事情は、憲法理念を一層発展させることになったと見る事ができる。

教育基本法は、日本側による自主制定性の極めて高い占領下の法律であるが、同法の制定過程においては、教育勅語との関係で、日本側内部においても角逐があった。その核心は、田中耕太郎のように教育勅語を温存して新しい教育理念を示す教育基本法を構想するか、南原繁のように教育勅語に代わる教育理念を明示するものとして教育基本法を構想するかの対立にあったと見る事ができる。国体護持派が多数を占める日本政府、及び教育刷新委員会の内部にあつては、数の上からは前者が多数派であった。しかし、教育勅語の内容に対しては厳しい評価を持っていたCIE(民間情報教育局)は、後者の立場を強く支持し、その影響力を行使している。その要点は、当初「学校教育基本法」として発案された教育基本法を、「教育憲章」又は教育における「人権宣言」として彫琢するところにあつたと言える。

その結果、例えば、日本国憲法第26条の普通教育(ordinary education)は、教育基本法第4条の普通教育(general education)に発展したと解釈することが可能である。

なお、教育基本法の制定過程をめぐる上記の論点については、古野博明「昭和21(1946)年11月～12月下旬の教育基本法立法過程」(北海道旭川分校教育学研究室『教育研究報告及資料1』1987年8月)、及び鈴木英一「憲法・教育基本法制の歴史的意義」(川合章・室井力編『教育基本法歴史と研究』新日本出版社、1998年)などを参照した。

25) 人材養成のための教育改革というのは、文部科学省にとって、一過性のものではない。2001

年1月の省庁再編に向けて制定された文部科学省設置法（1999年法律第96号）では、次のように文部省の「任務」が規定されている。

第三条 文部科学省は、教育の振興及び生涯学習の推進を中核とした豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成、学術、スポーツ及び文化の振興並びに科学技術の総合的な振興を図るとともに、宗教に関する行政事務を適切に行うことを任務とする。

そして、同省の「所掌事務」が95項目にわたり列挙されているが、その第一は、「豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成のための教育改革に関すること。」である。従って、「人格の完成」を教育目的に謳う教育基本法は、文部省設置法という下位の法律で、「解釈改正」が進んでいる訳である。

26) 教育振興基本計画の根拠規定を教育基本法に置くことについては、日本弁護士連合会の「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」（2002年9月21日）において、次のように問題点が指摘されている。

a 教育振興基本計画の諮問は具体的には「初等中等教育の教育内容等の改善、充実」としている。しかし、「教育内容」に関する事項の計画を立案することは「教育内容」に関する介入となる危険性があるが、中教審での議論ではその点も問題認識が欠落している。

同様に、「教員の資質向上と学校運営の改善」についても、「教育内容」に関する介入となる危険性があるが、中教審での議論ではその点も問題認識が欠落している。

b 諮問は「必要な教育投資の在り方」も内容としているが、経済原則優先の効率主義になる危険性があるにもかかわらず、この点も問題認識が欠落している。

これらの教育内容に関わり、「不当な支配」となりうる事項について、教育基本法において根拠規定を設けることによって、教育振興計画がなしうるとして正当化しようとすることは、旭川学力テスト最高裁判決が「法律に根拠のある行政行為をも不当な支配となりうる」とした判断を無視し、「不当な介入」に道をひらく危険性がある。

【付記】

本稿は、2002年12月7日開催の教育学関連15学会共同公開シンポジウム「教育基本法改正問題を考える—中教審『中間報告』の検討—」（於：明治大学）において筆者が行った報告「教育振興基本計画と改革の手法」の参考資料に加筆したものである。

シンポジウムの報告記録は同実行委員会の手によって別途作成される予定であるが、参考資料は収録されないことになっている。本稿の公刊の機会を与えていただいた名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育行政学研究室に厚くお礼申し上げたい。