

教育関係3法「改正」法案に関する意見書

2007年6月14日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

現在、国会で審議中の、学校教育法、地方教育行政組織法、教育職員免許法などの改正のための教育関係3法案には、

1. 国家に対する権力拘束規範としての憲法及び教育基本法の立憲主義的性格から、教育内容に対する国家的介入についてはできる限り抑制的であることが求められるが、これに抵触して教育内容統制を図るものであり、思想信条の自由、教育を受ける権利・学習権を侵害するおそれがあるという問題
2. 国、都道府県教育委員会による市区町村教育委員会と私立学校への監督・統制強化は教育の地方自治原則を崩し、私立学校の自主性を阻害するおそれがあるという問題
3. 免許更新制による教員への統制強化により、教育の本質的要請である自主性・自律性を阻害し、子どもの学習権の充足の要請に応えられないおそれがあるという問題

があり、これらの問題を解消することが不可欠であって、そのための慎重な議論が必要である。

これらの問題を解消しないままでの法案の成立には反対である。

意見の理由

はじめに

当連合会は、昨年の教育基本法の改正に際し、権力拘束的規範という意味での教育基本法の立憲主義的性格に照らし、旧法10条が教育への国家的介入を抑制し教育現場の自主性・自律性を尊重する要としての意味を有していたことを失わせることになる懸念や、精神的自由が侵されることになる危険を指摘して、法案の慎重審議を求める意見を表明した(2006年9月15日意見書)。そして、改正法においても立憲主義的性格は失われることなく、「教育は不当な支配に服することなく」の規定に基づく原則が堅持されるよう求め、予想される教育関係諸法令の改正作業に対しては、「(憲法13条、23条、26条等に示される)憲法の教育条項をふまえた提言を行うとともに、教育現場での思想信条の自由、教育を受ける権利や学習権が侵害されることのないよう不断に取り組み続けること」を表明した(2006年12月20日会長談話)。

現在、改正教育基本法を受け、学校教育法、地方教育行政組織法、教育職員免許法などの改正のための教育関係3法案が衆議院での採決を経て参議院で審議されている。しかし、これらの法案には、教育の分野で、憲法の諸原則にのっとり、国家に対する権力拘束的規範としての教育基本法の立憲主義的性格からみて、上記三点の看過できない問題がある。

1. 国家による教育内容統制をもたらすという問題

- (1) 学校教育法改正法案21条には、改正教育基本法2条（教育の目標）及び同5条2項（義務教育の目的）の規定を受けて「義務教育目標」規定が設けられ、義務教育として行われる普通教育は、ここに「掲げる目標を達成するように行われるものとする」とされている。

そして、この「義務教育目標」規定には、「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態度を養う」ことなどが掲げられている。

しかし、「義務教育目標」規定に掲げられた具体的な事項は、とりわけ「我が国と郷土を愛する態度」がそうであるように、その内容が多義的であり、国や地方公共団体が、その内容を権力をもって一義的に決定することのできないものが含まれている。

- (2) 旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決（1976年5月21日）は、

教育は、本来人間の内面的価値に関する文化的な営みとして、党派的な政治的観念や利害によって支配されるべきでない、

教育内容に対する国家的介入についてはできるだけ抑制的であるべきである、

個人の基本的自由を認め、その人格の独立を国政上尊重すべきものとしている憲法の下においては、子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような国家的介入、例えば、誤った知識や一方的な観念を子どもに植えつけるような内容の教育を施すことを強制するようなことは、憲法26条、13条の規定上からも許されない、

との基準を明らかにすると共に、これらが教育に関する憲法上の要請であることを明らかにした。更に、「不当な支配」については、その主体のいかんを問わないこと、すなわち、教育行政機関が行う行政についても「不当な支配」にあたる場合がありうるというところをも判示している。

この最高裁大法廷判決は、旧教育基本法10条の下での判断であるが、同判決の趣旨は、教育基本法の改正に関する審議の中でも、同法16条の下でも変更はないとの政府答弁がなされているところである（例えば、2006年11月24日、同12月5日の参議院教育基本法特別委員会）。

- (3) この最高裁大法廷判決の基準に照らして鑑みると、学校教育法改正法案の「義務教育目標」規定は、教育現場において、国や地方公共団体が、本来多義的な概念を権力をもって一義的に決することになりかねず、教育の政治的中立性・不偏不党性、自主性・自律性、公正・適正を害するばかりでなく、子どもや保護者の思想信条の自由を侵害することが危惧される。

とりわけ、同法案では、これらの「義務教育目標」を「達成するように行われるものとする」と、その教育課程に法的拘束力を与えるものとして規定されている。これは、同法案33条などにおいて、現行法では「教科に関する事項」とあるのを「教育課程に関する事項」と変更することにより、文部科学大臣が教育課程の内容を具体的に定める権限を明確に付与されることとも相俟って、多義的な「義務教育目標」の内容を、国が権力をもって一義的に決していくことにより国家による教育内容統制を制度的に可能とするものとなっている。そのため、当連合会が、学習指導要領の「日の丸」・「君が代」条項に関して、一方的な一定の理論や観念を生徒に教え込むことを教職員に対し不利益

処分を課して強制させるものになれば、同最高裁大法廷判決が述べる大綱的基準を逸脱し、教育に対する「不当な支配」となり、思想信条の自由の侵害をもたらすことになる」と警告した（2007年2月16日意見書）ところが、この制度化により現実的な危険を帯びるものとなっている。

- (4) また他方で、学校教育法改正案42条に、「文部科学大臣の定めるところにより」「学校の教育活動その他の学校運営の状況について」自己評価を行い、その結果に基づき「学校運営の改善を図るため必要な措置を講ずることにより、その教育水準の向上に努める」とされ、学校に、自己評価・改善措置・教育水準向上義務が課せられている。加えて同法案43条で、そのような「学校の教育活動その他の学校運営の状況に関する情報を」、「保護者・地域住民・その他の関係者」に対し、「積極的に提供するものとする」として、学校に、情報提供義務が規定されている。

しかし、教育水準の向上といっても、地域や学校の実情に応じて、その目標とすべき基準は異なり得る。それを、法案では、文部科学大臣が定める基準で一律に各学校が自己評価、自己点検・改善を行って教育水準を向上させることを求めることとなり、国の教育内容統制を制度的に可能にする制度となっている。

保護者や学校の教育活動に関して地域として責任を負う地域の関係者に対し、その理解や協力を求めるために、情報提供を行うことは当然のことかもしれない。しかし、提供される情報の内容如何、提供を行う範囲如何によっては、学校教育に混乱がもたらされる危険もあり、地域や学校の実情に応じた対応が肝要であって、文部科学大臣が一律に定めるべき問題ではない。

2. 国・都道府県教育委員会による市区町村教育委員会と私立学校への監督・統制強化の問題

- (1) 地方教育行政組織法の改正案では、国・都道府県教育委員会による市区町村の教育委員会委員に対する、研修などに関する指導・助言制度が設けられ（案48条）、また、法令違反・懈怠による「生徒の教育を受ける権利侵害」の場合の措置内容を示した「是正」要求（案49条）と、「緊急に生徒の生命・身体を保護する必要」の場合に従う義務を伴う「指示」（案50条）の制度が、文部科学大臣の権限として新たに設けられている。
- (2) しかし、これらは、実質的に国の地方教育行政への影響を強化するものであり、教育の地方自治原則に照らし不適切であり、また地方分権化の流れにも逆行する。

これらの改正については、昨年の教育基本法改正の審議中に問題となった必修単位の「未履修」問題が「是正要求」制度との関係で、「いじめ自殺」問題が「指示制度」との関係で、それぞれ契機となっていると考えられる。しかし、「未履修」問題に関しては、従前から文部科学省も把握していた問題でありながら適切な問題の指摘を行ってこなかったことによるものである。「いじめ自殺」問題は、当連合会が、2006年12月8日に表明したように、子どもの個性や発達に応じたきめ細かな教育を困難にしている教員の多忙さや、国連子どもの権利委員会から再三指摘されている「学校における過度に競争的な教育」によるストレスの問題などが原因の一つとなっているのであり、政府から独立した子どもの人権保障を確保する機関の設置などが早急に求められるのであって、国の地方教育行政への介入強化によって解決される問題ではない。

加えて、上記 1 (3) で述べたように、教育課程としての学習指導要領の法的拘束力が制度化されることにより、学習指導要領の「日の丸」・「君が代」条項も法規に準ずる扱いを受けることとなりかねず、その結果、措置内容を具体的に示した「是正」要求の対象となることも懸念され、教育への「不当な支配」を制度化することになりかねない。

- (3) また、地方教育行政組織法の改正案では、都道府県知事が私立学校に関する事務を執行するに当たり、都道府県教育委員会に助言・援助を求めることが出来る制度が新設されている(案 27 条の 2)。文部科学大臣の指導・助言・援助下にある都道府県知事が、私立学校の「学校教育に関する専門的事項」について、都道府県教育委員会の助言・援助を得ながら実質的な介入をなしうる権限を付与するものであり、私立学校の独自性、自主性・自律性を制約することになる懸念がある。

3. 免許更新制による統制強化により教員の自主性・自律性に萎縮効果をもたらす問題

- (1) 教育職員免許法改正案では、教員免許状の有効期間を 10 年とし(案 9 条)、有効期間満了前に、文部科学大臣の適合認定を受けた 30 時間の免許状更新講習を修了した者について免許管理者(都道府県教育委員会)が免許状の更新を行う(案 9 条の 2)とし、更新制を採用するとともに、免許管理者が免許状更新講習受講の必要性の有無を認定する制度も併せ採用している。また、教員免許状の失効規定に分限免職の処分を受けたときを加え(案 10 条 1 項 1 号)、教育公務員特例法に、任命権者が児童・生徒・幼児に対する指導が不適切であると認定した教員に対して、新たに「指導改善研修」を設け(案 25 条の 2)、指導改善研修中の者は免許状更新研修を受講できない(教育職員免許法改正案 9 条の 3)としている。そして、これらの改正の理由について、「教員の資質の保持と向上を図るため」としている。

- (2) 教育職員免許状の更新制度に関して、2002 年 2 月 21 日中教審答申は、教員にのみ更新制を導入することに慎重な姿勢を示していた。2006 年 7 月 11 日の中教審答申は、一転、免許状更新制度の導入を推進するとしたが、更新制度は、不適格教員の排除を直接の目的とするものではなく、教員としての日常の職務をこなし自己研鑽に務めているものであれば、通常は更新されるものとしていた。

これに対し、今回の教育関係 3 法案の教育職員免許更新制度は、上記のとおり、更新制と指導不適切教員の「指導改善研修」や分限制度とが連動するものとされている。しかし、2002 年・2006 年の中教審答申をいずれも変更し、このような免許更新制度を設ける必要性 = その立法事実がどこに存するのかは全く明らかにされていない。教員の資質の保持と向上は、教員に自己研鑽のゆとりを保障し、自主性・自律性を尊重した下での研修や教員相互間での協力などによってこそ実現されるものであろう。法案のような制度は、教育の本質的要請を破壊しかねない弊害を伴うものである。

- (3) すなわち、旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決は、「知識の伝達と能力の開発を主とする普通教育の場においても、例えば教師が公権力によって特定の意見のみを教授することを強制されないと言う意味において、また、子どもの教育が教師と子ども間の直接の人格的接触を通じ、その個性に応じて行われなければならないという本質的要請に照らし、教授の具体的内容及び方法につきある程度自由な裁量が認められなければならないという意味において、一定の範囲における教授の自由が保障されるべき」と判示している。すなわち、教員が自主的・自律的に子どもとの直接的な人格的接触を通じて、

その専門性を発揮できる教育の条件が保障されることが、教育の本質的要請に照らして肝要なことであることは上記最高裁判決も当然の前提としている。

しかるに、任命権者による「指導改善研修」認定、免許管理者による「更新講習免除認定」などが実施されれば、10年の任期制に等しい免許の更新のために、教員は、子どもとの直接の人格的接触の中で自己研鑽に励み、教育の本質的要請に応えることをおろそかにし、免許更新に備えての準備に腐心し、任命権者や免許管理者の意向を忖度して自己保身を図ることになりかねない。教員免許更新制度が教員に与える萎縮効果は、教育の本質的要請を破壊しかねず、その弊害は計り知れない。

また、上記1で述べた「義務教育の目標」規定に関する国・地方公共団体による一義的解釈が教育現場に及ぶことへの懸念も、このような萎縮効果の下にある教員によって子どもたちが教育されることにより、その危惧はより現実化していくといわざるを得ない。

- (4) また、旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決は、憲法26条の趣旨について「みずから学習することの出来ない子どもは、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在し」、「子どもの教育は、教育を施すものの支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習する権利に対応し、その充足を図りうる立場にあるものの責務に属する」としている。

本教育関係3法案も、この「子どもの学習権」充足に資するものでなければならないことは当然である。

しかし、上記(3)のように教員への萎縮効果や身分安定指向の助長を招くことが容易に予想される場所では、教員が、教育現場で子どもと向き合い、直接の人格的接触を通じてその子どもの学習要求に相応しい教育を実施するというよりも、免許管理者や国が一義的に定めた教育課程を実施することが教員の最優先課題となってしまう、子どもの学習権充足に資することとはほど遠い教育現場となることが危惧される。すなわち、法案の示す免許更新制度による教員の管理統制の強化は、教育の本質的要請である自主性・自律性を損ない、子どもの学習権に資する教育の担い手を確保することに繋がらないおそれが高く、憲法の定める子どもの学習権に対応して充足を図るべき立場にある国の責務に違背する形で、国の教育内容統制を進行させることになるものといわざるを得ない。

以上のとおり、本教育関係3法案には、国家に対する権力拘束規範としての憲法及び教育基本法の立憲主義的性格に抵触して教育内容統制を図るもので、思想信条の自由、教育を受ける権利・学習権を侵害し、教員の管理統制強化により教育の本質的要請である自主性・自律性を阻害し、教育の地方自治原則を崩し、私立学校の自主性を阻害するおそれがあるといわざるを得ない。これらのおそれを払拭する歯止めを設けることが不可欠であり、慎重な議論が必要である。法案の拙速な成立には反対する。

以 上