

新しい学習指導要領の問題点に対する意見書

2010年（平成22年）3月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、2007年2月、公立の学校現場において国旗・国歌を強制する傾向が強まっていることを危惧し、教育は、自主的かつ創造的になされるべきであって、教育の内容及び方法に対する国家的介入については抑制的であるべきであるという憲法上の要請を踏まえ、子どもの権利保障や教職員の思想・良心の自由は確保されなければならないという見地から、都道府県教育委員会等及び文部科学大臣に対し、不利益処分等をもって国旗・国歌の強制をしてはならないこと、学習指導要領の「日の丸」・「君が代」条項に関し、教育委員会において同条項が「日の丸」・「君が代」の強制を許していると解釈されることのないよう見直すこと等につき意見を述べた（2007年2月16日「公立の学校現場における『日の丸』『君が代』の強制問題に関する意見書」）。

しかし、2008年3月、新しい学習指導要領が告示されたが、同要領では、「日の丸」・「君が代」（小学校音楽）条項について言えば「いずれの学年においても指導する」とされていた文言が「いずれの学年においても歌えるよう指導する」と強制の色彩がさらに強まったほか、道德教育（小・中学校総則）に関しては、「……豊かな心をもち、個性豊かな文化の創造……道德性を養うことを目標とする」とされていたものが、「……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し、……道德性を養うことを目標とする」と変えられた。

国旗・国歌や伝統と文化、道德については本来多様な考え方が存在しており、一人ひとりの信条や価値観が尊重されるべきであるにもかかわらず、それらにつき国や地方公共団体により一義的に決定されることにつながり、教育の政治的中立性、不偏不党性、自主性・自律性等を害するおそれが高い。そうなっては児童・生徒や教職員の思想・良心の自由に対する大きな制約となることが強く危惧される。

また、新しい学習指導要領は、「できる子」と「できない子」の選別教育やいわゆるエリート教育を進める危険性をはらんでいる。そうなっては学校全体として健全な、活気ある、一体的な教育が実現されず、また、特に貧困や親の経済格差に伴う教育格差や学力格差が強まることが危惧される。

当連合会は、以上の見地から次のとおり意見を述べる。

1 各都道府県・各政令指定都市教育委員会は、

- (1) 各公立学校校長に対する通達ないし指導を介し、入学式、卒業式等の学校行事や日常の授業などにおいて、不利益処分ないし不利益取扱いをもって、教職員や児童・生徒に対し、国旗に向かって起立すること、国歌を歌うことなどを強制しないこと。
- (2) 入学式、卒業式等の学校行事や日常の授業などにおいて、教職員に対し、国旗に向かって起立しなかったり、国歌を歌わなかったり、国歌を歌う際にピアノ伴奏をしなかったり、児童・生徒が国歌を歌えるようになっていなかったりしたことを理由として、いかなる不利益処分も行わないこと。
- (3) 教職員に対し、新しい学習指導要領の道德心、公共の精神、国を愛する心情などの文言を過度に重視した通達ないし指導をするなどして教職員や児童・生徒の思想・良心の自由を侵害しないようにし、教育の内容及び方法に対する介入は抑制的であるべきだとする憲法上の要請を踏まえた教育行政を行うこと。
- (4) 新しい学習指導要領の実施にあたり、その直轄する学校及び市区町村教育委員会に対し、「基礎的・基本的な知識及び技能の確実な習得」と「その活用」の取扱い、指導計画作成に当たっての「繰り返し学習」「補充学習」「発展学習」の取扱い、基準授業時間数外における「選択教科」の取扱いなどにおいて、エリート選別教育や競争教育の助長に傾かないよう配慮を求めるとともに、家庭の経済格差が教育格差・学力格差を招かないための、財政的措置や教育条件整備を行うこと。

2 文部科学大臣は、

- (1) 新しい学習指導要領の「日の丸」・「君が代」条項に関し、同条項が、「歌えるよう指導する」に変わったことにより、教職員に対し、入学式、卒業式等の学校行事や日常の授業において、国旗に向かって起立し、国歌を歌う義務を負わせているとの教育委員会による解釈がさらに強まり、公立の学校現場において、これまで以上に教育上の指導の域を超え、不利益処分を伴う国旗・国歌の強制がなされるような解釈がなされないよう同条項の見直しを早急に検討すべきこと。
- (2) 各都道府県及び各政令指定都市教育委員会に対し、新しい学習指導要領の道德心、公共の精神、国を愛する心情などの文言を過度に重視した通達や指導をすることにより教職員や児童生徒の思想・良心の自由を侵害することのないよう、教育の内容及び方法に対する介入は抑制的であるべきだとする憲法上の趣旨を徹底すべきこと。

- (3) 家庭の経済格差が教育格差・学力格差を招かないための財政的措置や教育条件整備を行い，特に教育条件整備の面で都市と地方間あるいは各地方公共団体間の格差が生じないよう財政的措置をとるべきこと。

第2 意見の理由

はじめに（序論）

学習指導要領は，アメリカのコース・オブ・スタディの訳語であり，法令上の「教科課程」ないし「教育課程」の基準を示すものとして一般に理解されている。

日本では，1951年に第1次学習指導要領が作られてから，ほぼ10年に1度の割合で改訂されている。

第1次学習指導要領は，あくまでも指導助言文書としての教育課程基準であったが，1958年の改訂の際（第2次学習指導要領），文部省告示という形式で公示されたため，以来，文部省（現在の文部科学省）は学習指導要領が法的拘束力を有する旨強調している。2008年3月28日に公示された学習指導要領は第7次になるものであり（以下「新しい学習指導要領」という。），2006年12月に全面改正された教育基本法，2007年6月に改正された学校教育法等教育三法に照らし，教育目標規定や義務教育目標規定の具体化を図ろうとするものである。

また，新しい学習指導要領公示に至る経緯をみると，約3年をかけた中央教育審議会（以下「中教審」という。）の公開審議の後，2008年2月に公表された学習指導要領改訂版が1か月のパブリックコメント実施の後，一部の自由民主党国会議員から教育基本法の全面改正，学校教育法など教育三法改正の趣旨が反映されていない等として修正要求がなされ，その結果，「道德教育は，……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し……公共の精神を尊び……」（小中学校総則），神話・伝承などを読み聞かせること（小学校国語），「『君が代』はいずれの学年においても歌えるよう指導すること」（小学校音楽），「国際貢献について考えさせる」（中学校社会），「政治及び宗教に関する教育を行う」（中学校社会）などの公共の精神や愛国心重視の条項が急遽入れられた。

当連合会は，2007年2月16日，公立の学校現場における「日の丸」・「君が代」の強制問題について，意見書を公表し，そのなかで，公立の学校現場において，教育上の指導の域を超え，不利益処分を伴う国旗・国歌の強制がなされていることを指摘したうえで，各都道府県及び各市町村教育委員会に対し，各校長に対する通達や指導を介し，教職員や児童・生徒に対し，国旗に向かったの起立や国歌斉唱などの強制を行わないことや不利益処分を課さないことなどを求め，

文部科学大臣に対し、各教育委員会において前記の強制を是とする解釈が行われないように学習指導要領の「日の丸」・「君が代」条項について、その見直しを検討することを求めた。

しかしながら、学習指導要領の「日の丸」・「君が代」条項は前記のとおり、現行の『君が代』は、いずれの学年においても指導すること」と同じ文言とされた改訂案が1か月のパブリックコメントの後、前記のとおり修正されている。

中教審において3年もかけてまとめられた学習指導要領改訂案が、いわば政治の圧力によって多くの変更を加えられた経緯（注1）は、民主的手続がないがしろにされたもので許されるべきことではない。

ところで、新しい学習指導要領は、教育基本法の全面改正、教育三法の改正を踏まえた教育目標規定、義務教育目標規定の具体化を目指しているところ、新しい学習指導要領に従う教育が実施された場合、「神話・伝承」が復活されたうえ、「神話・伝承」を含む伝統や文化の重要性や我が国と郷土を愛する心情を強調した国家による教育内容への介入がなされるおそれが強く、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介入、例えば、誤った知識や一方的な観念を子どもに根付けするような内容の教育を施される危険がある。そうなった場合、教育の政治的中立性、不偏不党性、自主性・自律性等を害するばかりでなく、個人の尊重（憲法13条）、子どもや教師などの思想・良心の自由（憲法19条）、教育の自由や学習権（憲法23条）等を著しく侵害する危険がある。

当連合会は、2006年2月3日「国会内に教育基本法調査会の設置を求める提言」、同年4月25日「教育基本法改正案の今国会上程について慎重な取扱いを求める会長声明」、同年9月15日「教育基本法改正法案についての意見」、同年11月16日「教育基本法案の与党による単独採決に対する会長談話」、同年12月20日「改正教育基本法の成立についての会長談話」、2007年6月14日「教育関係3法『改正』法案に関する意見書」を公にしてきた。「改正教育基本法の成立についての会長談話」においては、教育基本法は、憲法の諸原則にのっとり、憲法の理想を実現することを目的として制定された教育に関する根本法であり、国家に対して、すべきこと、またはしてはならないことを義務づける権力拘束的な規範であって立憲主義的性格を有することを指摘したうえで、当連合会は、改正16条1項の「不当支配」条項でも改正前10条に示された解釈が維持されるべきことを世に明らかにしていく責任があること、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、などを明らかにした。

本意見書は、以上の経緯や当連合会の責任に鑑み、教育基本法の全面改正等を

踏まえた新しい学習指導要領の問題点につき、旭川学力テスト事件最高裁大法廷判決（１９７６年５月２１日）や、憲法１３条、同１９条、同２３条、同２５条等を尊重する見地から、さらには近時問題が顕在化してきている貧困や親の経済格差が次代を担う子どもの教育への権利や学習権を侵害し、その結果、学力格差、教育格差を招来していることに対する危機意識のもとに、研究を深め、当連合会の意見を明らかにするものである。

本論

１ 国旗・国歌の取扱いなどの問題点

（１）学習指導要領における取扱い

学習指導要領が「日の丸」・「君が代」を最初に取り上げたのは１９５８年の改訂のときである。この改訂時に、「国民の祝日などにおいて儀式などを行う場合には、児童・生徒に対してこれらの祝日などの意義を理解させるとともに、国旗を掲揚し、君が代をせい唱させることが望ましい」と規定された。

その後、同条項は、１９７７年の改訂により、「君が代」が「国歌」と改められ、続いて１９８９年の改訂により、特別活動の項目において「入学式や卒業式などにおいては、その意義を踏まえ、国旗を掲揚するとともに、国歌を斉唱するよう指導するものとする」とされ、これが今般の２００８年の改訂にも引き継がれている。

今般の改訂では、さらに、小学校の音楽科の項目において、それまでの学習指導要領が「君が代」につき「いずれの学年においても指導すること」としていたのに対し、「いずれの学年においても歌えるよう指導すること」と一歩進んだ内容となっている。

（２）問題点

（１）のとおり、今般の改訂において、特別活動の項目における国旗・国歌への言及の仕方に変化はない。

しかし新しい学習指導要領は、冒頭の「第１章 総則」・「第１ 教育課程編成の一般方針」において、編成された教育課程につき、「目標を達成するよう教育を行うものとする」と、従来なかった表現を盛り込んでいる。

新しい学習指導要領の冒頭におけるこの新たな表現は、各論における各教育課程についてその目標達成を強く求めるものであり、これを特別活動の国旗・国歌項目でいえば、「国旗を掲揚するとともに、国歌を斉唱する

よう指導する」ことにつきこれまで以上にその達成を強く求めていることになる。これは指導の強化を図るものに他ならない。

学校現場における「日の丸」・「君が代」の指導がその態様によっては子どもの思想・良心の自由及び意見表明権並びに教職員の思想・良心の自由及び教育の自由を侵害するおそれがあることは、当連合会が2007年2月16日に「公立の学校現場における『日の丸』・『君が代』の強制問題に関する意見書」で指摘したとおりであり、今般の指導の強化が、教職員に対し一方的な理論や観念を生徒に教え込むことを求めることにつながり、結果、これらの権利を侵害することとなりかねないことを当連合会は憂慮する。

小学校音楽科において「君が代」を「いずれの学年においても歌えるよう指導すること」とされた点についていえば、これも冒頭の一般方針と相まって、「歌えるよう」になることの達成までが学習指導要領上明らかに要求されていることになり、問題性はさらに顕著である。

詳しくは前記当連合会意見書で述べたが、国旗・国歌法が制定された現在においても、人々の間にはなお「日の丸」・「君が代」に対する多様な考え方が存在しており、その歴史的経緯に照らし、あるいは学校行事等において一律に強制されることの問題性に照らし、「日の丸」に向かって起立することや「君が代」を歌うこと自体が自らの思想・良心に抵触し、抵抗があると考える者が少なからず存在するのであり、とすれば、このような考え方は各自の信条、主義、世界観等に関するものとして、憲法19条にいう「思想及び良心」に含まれ、憲法上の保護を受けるものである。

したがって、自己の思想信条に照らし「君が代」を歌うことに抵抗がある児童がいる場合、その思想信条は憲法上の保護を受けるのであり、とすると、「君が代」についておしなべて児童全員に対し歌えるよう指導するようなことがあれば、それは、自己の思想信条に照らし「君が代」を歌うことに抵抗がある児童についてその思想・良心の自由を侵害することになるといわざるを得ない。

また、思想・良心の自由の保障はその帰結として思想・良心を理由とする不利益取扱いを禁止するものであり、したがって、音楽科の授業において「君が代」の歌唱指導をする際、自己の思想信条に基づいて「君が代」を歌わない児童を教務上不利益に取り扱うようなことがあった場合、それはその児童の思想・良心の自由を侵害することになる。

さらに、教師に対し、生徒が「君が代」を「歌える」ことを「達成する

よう」学習指導要領上要求することは教育の自主性を侵害するものであり、教職員に対し、一方的な一定の観念を生徒に教え込むことを強制するものと評価せざるを得ず、公共の福祉の観点から許容される必要かつ最小限度の範囲を超えた制約を課するものとして、教職員の思想・良心の自由及び教育の自由を侵害するものといわなければならない。

なお、小学校の音楽科の教員が入学式で「君が代」のピアノ伴奏を拒否したことに対する懲戒処分の適否が争われた訴訟において、最3小判平成19年2月27日（民集61巻1号291頁）は、

「入学式の国歌斉唱の際のピアノ伴奏を拒否することは、上告人にとっては、上記の歴史観ないし世界観に基づく一つの選択ではあろうが、一般的には、これと不可分に結び付くものということとはできず、上告人に対して本件入学式の国歌斉唱の際にピアノ伴奏を求めることを内容とする本件職務命令が、直ちに上告人の有する上記の歴史観ないし世界観それ自体を否定するものと認めることはできない」

とする。

ア しかし、思想・良心のあり方は、前記のとおり個々人によって多様であって、幅広いものであり、それ故その自由が多数者の論理によって抑圧されないよう憲法上あえて保障されているのである。よって、最高裁の判断のように本来多様な思想・良心のありようを「一般」からの視点で判断することは、少数者の歴史観・世界観を一般人の視点において切り捨てるに等しいものであり、さらに、歴史観や世界観ではないものの、学校行事等で一律に「日の丸」・「君が代」が強制されること自体が問題であるとする信条をも、憲法19条の保障から外そうとするものであるから、憲法19条の趣旨を没却させるものである。

イ また判決は、「本件職務命令は、…国歌斉唱に際し、音楽専科の教諭にそのピアノ伴奏を命ずるものであって、上告人に対して、特定の思想を持つことを強制したり…するものではない」という。

しかし、「君が代」の歴史的経緯からすれば、その人の歴史観によっては、「君が代」の伴奏を命じられること、及び伴奏をすること自体が特定の思想を強制されていると感じられるということはある。判決はあたかも、外形的行為の命令によっては思想の強制にならないかのごとくいうものであり、かような認定判断は、これまた思想・良心の自由を保障する趣旨を没却するものである。さらに付言すれば、最高裁の判断はその人の思想・良心を犠牲にしてまで優先させようとする他の人の

人権や公共の利益の中味に対する慎重な判断を放棄しているもので、許されない（前記最高裁判決藤田宙靖判事反対意見）。

ウ さらに判決は、当時の学習指導要領に「入学式や卒業式などにおいては、その意義を踏まえ、国旗を掲揚するとともに、国歌を斉唱するよう指導するものとする」とあることを挙げ、入学式におけるピアノ伴奏はこの規定の趣旨にかなうと判断し、結果的にピアノ伴奏を命じた職務命令は不合理ではないとしている。

しかし本来は、前記の学習指導要領の定め自体の問題性に十分な留意がなされなければならなかったものであり、そのような吟味をせずして、学習指導要領の存在をもってピアノ伴奏命令を合理化する理由の一つと位置づけることは、判断の前提を誤っているといわざるを得ない。

以上のとおり、「君が代」歌唱指導の強化は、児童の思想・良心の自由等を侵害するおそれが多分にあるところ、「君が代」を「歌えるよう」になることの達成まで求める新しい学習指導要領は、かかる指導の強化を押し進めるものに他ならない。

当連合会は、「君が代」の指導の強化を正当化する新しい学習指導要領が思想・良心の自由の保障上極めて問題であると指摘するとともに、今後、同要領の運用において、思想信条に照らして「君が代」を歌うことができない児童及び「君が代」を歌えるよう指導することができない教師の思想・良心の自由を侵害することがないよう教育現場、特に各都道府県及び各政令指定都市教育委員会に求め、かつ、文部科学大臣は、学習指導要領の「日の丸」・「君が代」条項に関し、児童・生徒や教師の思想信条を害することがないよう同条項の見直しを早急に検討すべきである。

2 「教育目標・義務教育目標」と国家による教育内容の統制及び思想・良心の自由の観点からの問題点

今回の学習指導要領の改訂は、教育基本法の全面改正及び学校教育法の改正により、教育基本法には教育目標（2条）、学校教育法には義務教育として行われる普通教育の目標（21条）が設けられたことを踏まえてなされている。

これらの法改正を踏まえた新しい学習指導要領について、国家による教育内容の統制及び思想・良心の自由の観点から具体的な問題点を検討することとする。

(1) 「教育目標」・「義務教育目標」を踏まえた新しい学習指導要領における教育内容の改訂の概要

まず、改正教育基本法2条は、「教育目標」として、5項にわたる事項

を示している。その中には、

「一 幅広い知識と教養を身に付け、真理を求める態度を養い、豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな身体を養うこと。」

「五 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、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。」

などが含まれているうえ、教育はこれらの「目標を達成するよう行われるものとする」と定めている。

そして改正学校教育法 21 条は、この規定を受け、「義務教育目標」として、10 項にわたる事項を示し、義務教育はこれらの目標を達成するよう行われるものと定めている。その中には

「三 我が国と郷土の現状と歴史について、正しい理解に導き、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とともに、進んで外国の文化の理解を通じて、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。」

などが含まれている。

しかるところ、新しい小学校・中学校学習指導要領は、前記のとおりその冒頭にこれらの「教育目標」・「義務教育目標」規定を掲げたうえ、「第 1 章 総則」の「第 1 教育課程編成の一般方針」において、「各学校においては、教育基本法及び学校教育法その他の法令並びにこの章以下に示すところに従い、……適切な教育課程を編成するものとし、これらに掲げる目標を達成するよう教育を行うものとする」と定めている。

このように、新しい学習指導要領は、「教育目標」・「義務教育目標」を教育課程として具体化するとともに、教育現場において、これらの目標を達成するよう教育を行うべきことを定めたものといえることができる。

個別の「教育目標」・「義務教育目標」と新しい学習指導要領との関係

ア 「道徳心」・「規範意識」(改正教育基本法 2 条 1 号・改正学校教育法 21 条 1 号)との関係

まず、改正教育基本法 2 条は、「教育目標」として、「……豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな身体を養うこと」(1 号)を掲げる一方、「……公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画……する態度を養うこと」(3 号)を掲げている。また、改正学校教育法 21 条 1 号は、「義務教育目標」として、「……規範意識、……並びに公共の精神に基づき主体的に社会の形成に参加……する態度を養うこと」を

掲げている。

これらの「教育目標」・「義務教育目標」規定を受け、新小学校・中学校学習指導要領は、「第1章 総則」の「第1 教育課程編成の一般方針」において、「学校における道德教育は、道德の時間を要として学校の教育活動全体を通じて行うものであり、道德の時間はもとより、各教科、(外国語活動、)総合的な学習の時間及び特別活動のそれぞれの特質に応じて、生徒・児童の発達の段階を考慮して、適切な指導を行わなければならない」と定めている。

また、「第3章 道德」の「第3 指導計画の作成と内容の取扱い」においては、「各学校においては、校長の方針の下に、道德教育の推進を主に担当する教師(以下「道德教育推進教師」という。)を中心に、全教師が協力して道德教育を展開するため、……道德教育の全体計画と道德の時間の年間指導計画を作成するものとする」とし、「道德教育推進教師」を中心とした指導体制の強化を規定しているところである。

このように、新しい学習指導要領は、「教育目標」・「義務教育目標」に「道德心」・「規範意識」が掲げられたことを受け、道德教育を強化する規定を設けているといえることができる。

イ 「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し」(教育基本法2条5号・学校教育法21条3号)との関係

他方、教育基本法2条5号は、「教育目標」として、「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」を掲げる一方、学校教育法21条3号は、「義務教育目標」として、「我が国と郷土の現状と歴史について、正しい理解に導き、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」ことを掲げている。

このような「教育目標」・「義務教育目標」規定を踏まえ、新しい小学校・中学校学習指導要領は、「第2章 各教科」「第2節 社会」等において、引き続き「国を愛する心情を育てること」等を規定するとともに、「第3章 道德」において、先人の生き方や伝統と文化、スポーツなど児童生徒が感動を覚える教材を活用し、指導を充実させることを定めている。

また、各教科においても、小学校学習指導要領「第2章 各教科」の「第1節 国語」において、「伝統的な言語文化に関する事項」として、「神話・伝承」などを指導することが定められるなどしているほか、中

学校学習指導要領「第2章 各教科」の「第7節 保健体育」においては、「武道」の必修化についても定められるに至っている。

以上のとおり、新しい学習指導要領は、「教育目標」・「義務教育目標」に「伝統と文化の尊重、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛し」が掲げられたことを受け、具体的な指導や教科の内容においても、「神話・伝承」を含む伝統や文化の尊重や、国を愛する心情を養うといった観点が強調されているといえることができる。

(2) 「教育目標」・「義務教育目標」規定と国家による教育内容の統制・子ども及び保護者の思想・良心の自由等との関係

ある種の価値観が国家によって公認され、教育行政機構を通じて教育の場に持ち込まれると、批判力の未成熟な児童・生徒の人格形成に影響を与え、民主主義社会を閉塞させる危険性が高まりかねない。この点、最高裁は、旭川学力テスト事件大法廷判決（1976年5月21日）において、
ア 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こと、
イ 教育内容に関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こと、
ウ 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ことを明らかにしていた。

当連合会は、この最高裁大法廷判決を踏まえながら、「教育基本法改正法案についての意見」（2006年9月15日）、「教育関係3法『改正』法案に関する意見書」（2007年6月14日）等において、「教育目標」・「義務教育目標」については、その内容が多義的であり、教育の場においては、国や地方公共団体が一義的に決定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してきた。

そして、改正学校教育法33条等において、「教育課程に関する事項」と変更されることにより、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付与されたことと相まって、多義的な「義務教育目標」の内容を

国が一義的に決することにより、国家による教育内容統制を制度的に可能にするものであることを指摘してきたところである。時の政権を担う政党は、教育観・教育政策のみで有権者の信任を受けたものではなく、文部科学省を頂点とする教育行政機構が時の政権の教育観に左右されて教育内容・教科書内容を変化させるのは好ましいことではない。当連合会は、今こそ前記最高裁判決の意味するところを教育行政にあたる諸機関が深く理解し、その職責を果たすように希望する。

(3) 新しい学習指導要領が国家による教育内容統制を強化し、思想・良心の自由を侵害することになるおそれ

以上を前提として新しい学習指導要領を検討するに、この学習指導要領は、「教育目標」・「義務教育目標」を教育課程として具体化するとともに、教育現場において、これらの目標を達成するよう教育を行うべきことを定めたものといえることができる。

しかるところ、「道徳心、規範意識、公共の精神」という「教育目標」・「義務教育目標」規定を受け、その内容は、前記のとおり、道徳の時間を要として学校の教育活動全体を通じて行うこと、「道徳教育推進教師」を中心とした指導体制を充実すること、各教科等においても、道徳の教育内容を適切に指導することを明確化することなど、学校生活のあらゆる局面において、道徳的な観点が著しく強調されるものとなっている。

その道徳の内容としては、「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し」との「教育目標」・「義務教育目標」規定を踏まえたものとなっている。かかる観念を内容とする「道徳」が、各教科にも浸透し、国語における「神話・伝承」の指導や保健体育における武道の必修化など、「我が国と郷土を愛する態度」を強調したものとなっている。しかも、その推進体制として「道徳教育推進教師」が配置されることは、学校現場に国の意図する価値観が持ち込まれ、しかも道徳の時間のみならず、他の教科においても強調する体制をとることを意味する。かような学校現場が、多様な価値観の存在を前提とする民主主義・基本的人権の尊重を掲げた日本国憲法下の学校としてふさわしいものであろうか。

「道徳」を学習指導要領において著しく強調する形で具体化し、教育現場において、これらの目標を達成するよう教育を行うべきものとするとは、一方的な観念を子どもに植え付けるものとなりかねず、思想・良心の自由との抵触を生じさせることになるおそれがあり、教育に対する「不当な支配」にあたることにもなる。

当連合会は、公立の学校現場において、教育上の指導の域を超え、不利益処分を伴う国旗・国歌の強制がされている現状の問題点を指摘する一方(「公立の学校現場における『日の丸』・『君が代』の強制問題に関する意見書」(2007年2月16日))、文部科学省が道徳の補助教材として全国に配布した「心のノート」や、福岡県弁護士会も勧告を行った福岡市における「『愛国心』通知表」の問題点を指摘してきたところであるが(「子どもの権利条約に基づく第2回日本政府報告に関する日本弁護士連合会の報告書」(2003年5月))、新しい学習指導要領により、思想・良心の自由の侵害がさらにもたらされる可能性があるものといわざるを得ない。よって、各都道府県・各政令指定都市教育委員会は、教職員に対し、新しい学習指導要領の道徳心、公共の精神、国を愛する心情などの文言を過度に重視した通達ないし指導をするなどして教職員や児童・生徒の思想・良心の自由を侵害しないようにし、教育の内容及び方法に対する介入は抑制的であるべきだとする憲法上の要請を踏まえた教育行政を行い、文部科学大臣は、各都道府県及び各政令指定都市教育委員会に対し、新しい学習指導要領の実施にあたっては児童生徒の思想・良心の自由を侵害することのないよう、上記憲法上の趣旨を徹底すべきである。

3 教育格差・学力格差問題を視野に入れた子どもの教育への権利・学習権の観点からの問題点

- (1) ところで、教育学者らは、OECD(経済協力開発機構)が3年ごとに行う「学習到達度調査(PISA調査)2000年、2003年、2006年」、IEA(国際教育到達度評価学会)「国際数学、理科教育動向調査(TIMSS)1995年、1999年、2003年」、2001年東京大学関西調査、2004年学校効果調査などから、貧困・家庭環境や親の経済格差、学歴格差が子どもの学力や学習到達度に大きな影響を与え、「できる子」と「できない子」の二極化の傾向が進んでいること、そして、学力、学歴や健康も含め、子どもの健全な成長にも大きな支障を与えていることを指摘している(注2)。

東京大学の大学経営・政策研究センターの調査によれば、親の年収が子どもの大学進学率を大きく左右しており、大学進学率は親の年収1200万円以上で62%、200万円未満で28%となっている(2009年7月31日付け朝日新聞)。文部科学省専門家会議は、2008年実施した全国学力テストの公立小学校6年生の結果から、保護者の年収が高いほど子どもの学力が高いとする調査結果を発表した。親の年収1200万円以上では国語、

算数とも正答率が平均より 8 ～ 10 ポイント高く，200 万円未満では逆に 10 ポイント以上低かったという（2009 年 8 月 5 日付け朝日新聞・河北新報）。

志水宏吉大阪大学大学院教授は、『平成 20 年度全国学力・学習状況調査【中学校】調査結果概要』（文部科学省・国立教育政策研究所 2008 年 127 頁）から作成したグラフについて，子どもたちの家庭経済の困窮度に応じてなされる就学援助を受けている生徒の比率が高くなるにつれ得点水準（中央値）が下がり，得点のばらつきが大きくなり，「子どもたちの学力と『就学援助率』との間には，かなり高い関連性が見られる」と指摘し，また，「校区の社会経済的背景と学力との間には密接な関係があることは，欧米の教育社会学的研究の常識である。私たちも，ここ数年にわたって，いくつかの調査データに基づいてそのことを指摘してきた。」「今回の文科省の分析によって，そうした事実が公に認知されたことになる。」としている（注 3）。

当連合会は，2008 年の第 51 回人権擁護大会（富山）シンポジウム第 3 分科会では，収入の違いによる世帯間の教育費支出の開きは拡大しており，塾・家庭教師などの補助学習費や塾以外のお稽古ごとの学校外活動費において開きが生じ，親の収入によって子どもの幅広い学習の可能性に大きな差異が生じており，収入の格差が子どもの学歴の格差に繋がり，格差が子どもの世代に引き継がれる構造が出来てきていると指摘している。とりわけ，母子世帯の生活の厳しさが際だっており，母子家庭の母親が，家計のやりくりや子どもの教育に非常に悩んでいることが指摘され，貧困が教育格差や学歴格差を通して子どもへの貧困の連鎖を起こさない社会にすべく政策の転換を求めている（注 4）。

広井良典千葉大学教授は，次のとおり指摘する。

成長が続く時代から成熟期へと日本の社会構造は変化した。戦後しばらくは人生の始まりは皆が同じスタートラインに立てたが，現在は定年までの雇用は保障されず，非正規雇用の拡大などにより若年層の失業率は高くなって生活のリスクが人生前半に及んでいる。

格差も世代を通じて継承され，機会の平等が保障されなくなった。子どもの貧困や教育格差も論じられている。

今こそ若い世代への社会保障が必要で，教育は最大の社会保障だと考えている。個人が受けた教育と，その後の賃金や失業・貧困に陥るリスクは密接に関係する。十分かつ適切な教育を受けることは生活を保障し，人生の選択肢を広げる。

教育にはこうした「保障機能」と個人や国家の力を向上させる「上昇機能」があるが、保障機能はあまり論じられてこなかった。職業選択や将来の賃金水準に大きく影響するのは高校卒業後の進路だ。家庭の経済事情により進学できない事態は避けるべきである。

なお、教育再生懇談会は、2009年5月28日、第4次の報告書を政府に提出したが、報告書は安心できる社会の実現には、子どもたちが共通のスタートラインに立ち、努力すればより豊かな人生を送ることができるという希望がもてる環境を整えることが大切であり、家庭の経済状況で教育を受ける機会や質に差ができないような社会の構築が必要と指摘し、家庭の所得水準によって進学機会や学びの継続に影響が出ているとし、教育を『人生前半の社会保障』と位置づけ、家庭の教育費の負担軽減を図るべきであると提言している（注5）。

また、2004年1月の国連子どもの権利委員会における第2回政府報告書審査でも、「高等教育機関への入学が過度に競争的であるため、学校公教育以外に私的な補習が不可欠となり、これは貧しい家庭の子どもにとっては経済的に困難である」ことが懸念され、「高等教育への平等なアクセスが確保できるようにするために、レベルの高い教育を維持しつつ学校制度の競争を緩和するようカリキュラムを見直すこと」という勧告がなされていた。

このような状況は、2000年前後からの経済財政施策がもたらした格差社会の進行が反映していると考えられる。また、一面において当時の経済界の要請（注6）などにも対応した形で、「教育内容の3割削減」を図る1998年学習指導要領改訂がなされ、「学力低下」や「学力格差」が社会問題化する中で生じた状況でもある。

加えて、昨今の景気後退のもとでの経済的困窮家庭の状況は、子どもたちの進学や学校での学習状況にも大きな影響を及ぼし、教育の機会均等や学習権保障を実質的に奪う事態が発生し、親の貧困から派生する「子どもの貧困」が社会的に克服すべき課題として認識される状況となっている。

このような事情に照らし、新しい学習指導要領について、経済格差を反映した学力格差、教育格差を緩和し、子どもの教育への権利・学習権を保障するものとなっているかどうかの観点から、以下に考察を進める。

(2) 新しい学習指導要領における取扱い

新しい学習指導要領への改訂は、21世紀が「知識基盤社会」の時代であり、知識や人材をめぐる国際競争が加速し、他方で異なる文化・文明との共存や国際協力の必要が高まる中で、「確かな学力、豊かな心、健やか

な体の調和を重視する『生きる力』をはぐくむことがますます重要になっている」との認識のもとに、教育基本法、学校教育法の改正などを踏まえて行われたものと解説されている（文部科学省「小学校学習指導要領解説 総則編」2009年9月（同年10月の「中学校学習指導要領解説」も同様））。

もっとも、前記(1)で指摘したPISA調査、TIMSS調査の結果を踏まえ（日本の子ども達の学力低下とみられる結果が出た。）、文部科学省が2002年「学びのすすめ」を公表し、学力向上を教育改革の中心目標として掲げ、2006年には全国学力テストを復活させ、2008年新しい学習指導要領において教育内容と授業時数の増加を決定したことを考えれば、新しい学習指導要領は、学力向上を大きな目標とし、それを前提として「生きる力」をはぐくむという目標を強調しているものと考えられる。

このような「生きる力」をはぐくむ一般方針として、まず、「基礎的・基本的な知識及び技能を確実に習得させ、これらを活用して課題を解決するために必要な思考力、判断力、表現力その他の能力をはぐくむ」（小学校・中学校とも「第1章 総則」の「第1 教育課程編成の一般方針」の「1」（第2段落））ことを掲げ、従来「基礎的・基本的な内容の確実な定着を図（る）」とされていたところを変更し、「基礎的・基本的な知識及び技能の確実な習得」と「その活用…」の2つに区別して規定した。

また、このような「生きる力」をはぐくむ一般方針を実行するために「確かな学力を確立する」として、国語、社会、算数（数学）、理科の授業時数を増加し（中学校にあっては外国語についても同様）、小学校高学年に外国語活動を新設した。

完全実施されると、小学校においては、週あたりの授業時間コマ（1コマ45分）数として1年生は2コマ増加して週25コマ、2年生は2コマ増加して週26コマ、3年生は1コマ増加して週27コマ、4～6年生は1コマ増加して週28コマと増加することになる。中学校にあっては、従来選択教科等を含むコマ数であった週28コマ（1コマ50分）から、選択教科を除いたコマ数として週29コマに増加する。

中学校の「内容等の取扱いに関する共通事項」において、従来は「選択教科の内容等の取扱い」の項で「生徒の特性等を十分考慮して、それぞれの生徒に適した選択教科を履修させるものとする」として、選択教科の授業時間数を授業時数に含めていたものを、新しい学習指導要領では、選択

教科の開設は、基準となる授業時数のほかに、各学校において、「すべての生徒に指導すべき内容との関連を図りつつ、選択教科の授業時数及び内容を適切に定め」て指導計画を作成できるとされ、「課題学習、補充的な学習や発展的な学習など、生徒の特性等に応じた多様な学習活動が行えるよう各学校において適切に定める」とされた。

「確かな学力の確立」のための授業時数の増加に対応して、とりわけ小学校の国語、算数、理科などの教科において、新たな項目が低学年に移動して項目が増やされている。（注 7、注 11）

そして、「指導計画の作成等に当たって配慮すべき事項」（第 1 章第 4）にあつては、従来は「教材等の精選を図り」とされていた部分が削除され、「個別指導やグループ別指導」、「繰り返し指導（学習）」、「学習内容の習熟の程度に応じた指導」、「興味・関心等に応じた課題学習」、「補充的な学習」や「発展的な学習」などを取り入れた指導が奨励され、このうち「繰り返し指導（学習）」が新たに加わっている。

「教材等の精選を図り」を削除したのは、新しい学習指導要領第 1 章「第 4 指導計画の作成等に当たって配慮すべき事項」において主たる教材としての教科書の質・量両面での充実を重視し、読み応えのある教科書を提供して教科書の頁数を増加させ、発展的な学習に関する記述の充実の一層の充実を図ること、とされていることなどとの関係からのものであると解説されている。

(3) これらの改訂によって懸念される問題点

新しい学習指導要領が、前記(2) のとおり、「基礎的・基本的な知識及び技能の確実な習得」と「その活用」を区別して書き分けている点は、学校教育法 30 条 2 項に「基礎的な知識及び技能を習得させるとともに、これらを活用して課題を解決するために必要な思考力、判断力、表現力その他の能力をはぐくむ」とされたところと対応するものと考えられる。

ところで、「基礎・基本の習得」と「その活用」とは、そもそも、両者相まって学習意欲や関心が広がり充実した学習に繋がるのが自然な過程であると考えられ、中教審初等中等教育分科会教育課程部会の「教育課程部会におけるこれまでの審議のまとめ」（2007 年 11 月 7 日）4（2）においても、「知識・技能の活用や探究がその習得を促進するなど、相互に関連しあって力を伸ばしていくものである。」とされていた（注 8）。しかしながら、「基礎・基本の習得」と「その活用」を区別して書き分けられたことから、これが、「活用」能力を身につけたエリートを育成した

いとの要請に基づいて、「選別」ないし「習熟度別指導」奨励の根拠として運用されるおそれも否定できず、その結果、基礎的・基本的な知識及び技能の確実な習得を経て初めて次の活用段階に入ることになるという区別された運用がなされると、学習する側の子どもたちにとって、基礎的・基本的知識・技能の習得の段階にある子どもは、「活用」を通して基礎的な知識・技能の持つ意味に触れたり、これを体得する機会を与えられず、基礎的・基本的な知識・技能を詰め込むことばかりを求められ、自ら学習する喜びを享受し得ず、結局、学習への興味関心や意欲を持てない事態を招くことが懸念される。(注2で指摘した「下流志向」で内田樹神戸女学院大学教授は、「学びからの逃走」に陥る子ども達の実相を指摘している)。

市川伸一東京大学教授は、「今回の学習指導要領の改訂には、『ゆとりか詰め込みか』といった二者択一の議論を超えて、調和のとれた教育を実現したいという思いが込められている。基礎・基本の習得と、そこで得た知識技能を活用し、自らの興味関心に沿って探求する活動を、車の両輪として実現したいということである。」として、「基礎・基本の習得」と「知識技能の活用」の両者のバランスが認知心理学上も重要な課題となるべきことを説く。そして、「『習得を十分行うまで、探求的な活動は行うべきでない』というつもりは毛頭ない。むしろ、探求的な学習を行う過程で、あらためて基礎基本の大切さを実感し、習得サイクルに戻ってくるという『基礎に降りていく学び』がもっと学校教育の中に取り入れられて良い」として、段階を追った運用ではなく、両者の調和を強調する。しかしこれが、「習得サイクルでしっかり教えて基礎・基本を身に付けてから探求サイクルの学習をすべきだ」という主張だととらえられてしまい、その趣旨が十分理解されないまま広がっているように見受けられる状況があると警告している(注9)。

佐藤学東京大学教授は、「新学習指導要領が21世紀の社会を『知識基盤社会』と規定し、……『知識の活用能力』を教育目標として掲げたことは評価されて良い」としつつ、「新学習指導要領を基礎づけている危機感の一つとして、『高度知識基盤社会』において科学技術の国際競争力を推進する指導的人材における学力の危機」を上げている。他方で、新学習指導要領では「リスク社会・格差社会への対応」は不十分であって、日本の「学校教育は、教育の格差拡大に対応して一部のエリート教育(リベラルアーツ学力)と標準タイプの教育(PISA型学力)と下層向けの教育(伝統的な『読み書き算』の基礎学力)」という三つの階層別の教育に分岐する

危険性がある」と指摘する。前記のような運用の根拠として新しい学習指導要領の定め方が使われる可能性を、単なる杞憂として無視することはできない（注１０）。

これは、前記(2)において「繰り返し学習」が新たに設けられたところや、「教材の精選」規定が削除され、「発展学習」に対応して記述内容を充実させた教科書を提供するとされているところ（ここには、上限がなくなっている。）、同において基準授業時数外に中学校の定める「補充的学習」「発展学習」など生徒の特性に応じた多様な学習活動を行うための選択教科の設定が許容されたところとの関係のもとで、いわゆる「できる子」と「できない子」に分ける教育が展開されることになる懸念は、さらに強まる。

すなわち、「できる子」には「活用」や「発展学習」といったエリート選別教育を行い、「できない子」には基礎的・基本的な知識・技能の習得にとどまる「繰り返し学習」や「補充的学習」といった「できない子」向きの教育が行われる危険があり、仮にそのようなことになった場合、「できない子」が「できる子向け」の教育を享受するには、「できる子」になるため塾での補習学習などが必要となり、これを確保できないと、「できない子向け」の教育からは抜け出せない事態を招くことが懸念されるのである。

加えて、前記(2)の授業時数の増加などは、小学校低学年の児童にとって体力的にも厳しい事態を招きかねず、授業時数の増加では対応しきれない量の教育内容項目の増加や系統性に不自然な面も指摘されており（注１１）、塾での補修学習など、教育費の家計負担が、一層必要になるのではないかと懸念される（注１２）。

このような事態は、「できない子」から「できる子」向けの学習段階に入るためや、「できる子」向けの学習段階にあっても、発展学習の中でのエリート選別教育に対応するための競争教育の激化を憂慮させるものである。

このような競争教育の激化を助長する事態が子どもの成長発達の保障の障害に繋がることは、当連合会「全国学力調査に関する意見書」（２００８年２月１５日）でも指摘したところであり、子どものエリート選別教育が、憲法２６条１項の「教育の機会均等」の趣旨に反し、子どもの権利条約２８条１項(c)や２９条１項(a)に反するものであることは、当連合会「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関する意

見書」(2002年9月21日)(13頁)などで指摘してきたところである。

また、この競争教育は、家庭学習や塾などでの補習学習を負担できるだけの経済的余裕がないと、結局、その子どもは、小学校・中学校を通じて「できない子」の分類のもとでの学習を強いられることになりかねず、経済的な格差が教育格差を招く事態となる懸念がある。

(注10)で指摘した佐藤学教授論文8頁では、「...PISA2000, 2003, 2006の調査結果を通時的にみると、この期間に学力格差の拡大が他の国より顕著であることを示している。学力格差では、特に中位レベルの子どもたちの学力の下位レベルへの転落は著しく」「平等(な教育)神話は崩壊しつつある。また、学力の学校間格差、学校内格差も拡大しており、家庭の社会文化的背景の影響も大きくなるつつある。また、2007年から実施された全国学力調査の結果は、これまで不透明であった学力の地域格差が大きいことも示している」と指摘する。

また、(注2)で指摘した志水宏吉著「学力を育てる」51頁以下(子どもたちの学力はどうなっているのか)では、2001年東京大学関西調査の結果などを踏まえ、子どもたちの基礎学力は確実に低下している、その低下は、家庭生活の変化、特に家庭学習離れと関連している、「できる子」と「できない子」への分極化傾向が見られる、その二極分化は、家庭環境と密接に結びついている、と指摘し、また、2004年学校効果調査を踏まえ、「塾に行かない。行けない」層の子どもたちの学力低下を家庭、学校、そして地域の力で何とかしていかなければならない、と警告する。

前述したとおり、当連合会が示してきた子どもへの貧困の連鎖を断ち切る観点や、国連子どもの権利委員会からの「高等教育へのアクセスについての貧しい家庭の子どもの抱える経済的困難」に照らして「学校制度の競争を緩和するようカリキュラムの見直し」を求められていることに鑑み、このような貧困や親の経済格差が教育格差を招くことへの懸念は、克服され払拭される必要がある。

(4) 新しい学習指導要領の実施に当たって求められること

子どもたちにとって、基礎的・基本的な知識・技能を習得することは必要なことであるが、社会に出て自立した生活を送れるように人格を完成させるべく成長発達を保障するための学習権の保障は、決してこれにとどまるものではない。「基礎・基本の習得」とともに「その活用」や「発展学習」を通

して習得されることは、すべての子どもにとってその人格、才能、精神的・身体的能力を、その可能な最大限まで発達させ（子どもの権利条約 29 条 1 項(a)）、社会に全面的かつ責任をもって参加することを保障するために不可欠のものである。そして、これを保障するには、困難な状況のもとで教育を司る現場の教員への援助や十分な配置を含めた教育条件整備が必要である。

しかしながら、公教育を担う地方公共団体の財政状況にも格差が生じてきている実態がある中で、教育条件整備の面での地方格差の増大も懸念される状況がある。（注 13、14）

加えて、全国学力・学習状況調査結果の公表問題などをめぐって学校間の点数競争が助長されかねない状況も依然払拭されておらず、教育予算の効率的配分の名目のもとで、エリート選別教育、競争教育を助長する予算配分がなされていくことも懸念される状況がある。

よって、各都道府県・各政令指定都市教育委員会は、子どもの教育への権利・学習権を保障するため、新しい学習指導要領の実施・運用にあたっては、その直轄する学校及び市町村教育委員会に対し、「基礎的・基本的な知識及び技能の確実な習得」と「その活用」の取扱い、指導計画作成にあたっての「繰り返し学習」「補充学習」「発展学習」の取扱い、基準授業時間数外における「選択教科」の取扱いなどにおいて、エリート選別教育や競争教育を助長することなく、家庭の経済的格差が子どもたちの教育格差を招かないような配慮をし、また家庭の経済格差が教育格差・学力格差を招かないための財政的措置や教育条件整備を行うべきである。

また、文部科学大臣は、子どもの教育への権利・学習権を保障するため、家庭の経済格差が教育格差を招かない財政的措置や教育条件整備を行い、特に教育条件整備の面で都市と地方間、各地方公共団体間の格差が生じないよう財政的措置をとるべきである。

（注 1）・朝日新聞 2008 年 3 月 28 日付け朝刊

・河北新報 同 年 3 月 28 日付け朝刊

（注 2）・『学力を育てる』（志水宏吉著、岩波新書 2005 年 11 月刊）

・『学力と階層』（荻谷剛彦著、朝日新聞社出版 2008 年 12 月刊）

・『子どもの貧困 - 日本の不公平を考える』（阿部彩著、岩波新書 2008 年 11 月刊）

・『下流志向』（内田樹著、講談社文庫 2009 年 6 月刊）

(注3)『全国学力テスト その功罪を問う』(志水宏吉著,岩波ブックレットNo747(2009年1月刊))35頁以下

(注4)貧困の連鎖を断ち切り,すべての人が人間らしく働き生活する権利の確立を求める決議(2008年10月3日第51回人権擁護大会)

「.....そのため,いったん収入の低下や失業が生じると社会保障制度によっても救済されず,蓄え,家族,住まい,健康等を次々と喪失し,貧困が世代を超えて拡大再生産されるという「貧困の連鎖」の構造が作られている。

しかし,このような労働と貧困の現状は,本来人々が生まれながらにして享有している人権を侵害するものであり,もはや看過できる状況ではない。

そもそも,個人の尊厳原理に立脚し,幸福追求権について最大の尊重を求めている憲法13条,法の下での平等を定める憲法14条,勤労の権利を保障する憲法27条等に照らせば,すべての人に,公正かつ良好な労働条件を享受しつつ人間らしく働く権利が保障されているというべきであり,憲法25条が健康で文化的な最低限度の生活を営む権利としての生存権を保障していることを合わせ考慮すれば,国及び地方自治体には,貧困の連鎖を断ち切り,すべての人の人間らしく働き,かつ生活する権利を実現する責務がある。

そこで,当連合会は,人間らしい労働と生活を実現するため,国・地方自治体・使用者らに対し,諸方策を実施するよう強く求めるものである。」

(注5)2009年6月21日付け朝日新聞,同年8月11日付け毎日新聞

(注6)1995年経済同友会は,公教育の機能を3分の1に限定し,それ以外の機能を民営化する提言を行った。2000年「21世紀日本の構想」委員会の第5分科会(教育)は,「自己決定・自己責任論」を展開したうえで,学校教育の機能を「国のための教育」と「個人のための教育」に二分し,公教育は「国のための教育」に限定し,週5日のうち2日は民営化する「改革案」を提言している。

(注7)1989年の学習指導要領改訂で削除された部分が,算数・数学,理科の分野で復活し,例えば小学校2年生の算数に,現在小学校3年で取り扱っている体積の単位(ml,dl,l),時間の単位(日,時,分),正方形,長方形,箱の形などがおろされている。小学校3年生の理科では,70時間から90時間へと20時間増やされ1.29倍となったが,単元は,「風やゴムの働き」,「ものの重さ」,「身近な自然の観察」が新規項目として追加され5単元から8単元へと1.6倍の増加となった。

(注8)教育については,「ゆとり」か「詰め込み」かといった二項対立で議論がなされやすい。しかし,変化の激しい時代を担う子どもたちには,この二項対立を乗り越え,あえて,基礎的・基本的な知識・技能の習得とこれらを活用する思考力・判断

力・表現力等をいわば車の両輪として相互に関連させながら伸ばしていくことが求められている（２００７年１１月７日中教審初等中等教育分科会教育課程部会「教育課程部会におけるこれまでの審議のまとめ」４（２）学習指導要領の理念を実現するための具体的な手立て）。

（注９）東京大学学校教育高度化センター編『基礎学力を問う ２１世紀日本の教育への展望』（東京大学学校教育高度化センター編２００９年６月２４日初版）１６３頁以下「認知心理学からの提言－学力概念と指導・評価」所収

（注１０）前注『基礎学力を問う ２１世紀日本の教育への展望』１頁以下「学力問題の構図と基礎学力の概念」所収）

（注１１）前記（注７）の単元数の増加に比べ授業時間増が十分に確保されていない例や、単位などの抽象概念を低学年におろすことと子どもの発達段階との関係が現場の教員から指摘されている。とりわけ、小学校算数１年生で「数量やその関係を言葉、数、式、図などに表したり読み取ったり」することを求めるのは、量と数と数詞を対応させることは入門期の子どもにとって非常に難しいとされる。同様に、小学校１・２年生の国語で、「報告する文章」「記録する文章」「説明する文章」「メモにまとめる」「手紙を書く」ことを求めるのは過大な負担となるとされる。また、中教審（２００８年１月）答申の「反復による学習指導を進める」を受けて、「スパイラル学習」として「基礎的・基本的な知識・技能の確実な定着のため、発達や学年の段階に応じた反復」を「複数学年にわたり指導内容の一部を重複させる」ために、小学校の算数で、例えば三位数の扱いを小学校の１年生から３年生まで分けて配分したり、比例について５年生と６年生に分けて配分するなど、まとめて学習した方が分かりやすいことを細切れで分かり難くしたり、下の学年での学習が中途半端で理解できないために勉強嫌いを生んでしまう懸念があるとされる。小学校の理科では、３年生の「昆虫と植物」では個体維持と種族維持を取り扱い、４年生の「季節と生物」で個体が年周期でどのような暮らし方をするかが取り扱われ、学習のレベルや系統性が逆転しているとの指摘もある（現場の教員などからのヒアリング結果及び「徹底批判『改訂学習指導要領』」全日本教職員組合２００８年５月）。

（注１２）東京都の公立中学で、大手進学塾の出張夜間塾を開設したことが、注目を集めたが、そこでは、経済的な理由から学習塾に通えない子どもが、新学習指導要領の実施前の現状においても増えてきていることが背景にある。藤田英典著「和田中『夜スベ』－何が問題か」雑誌「世界」２００８年４月号８３頁、藤田英典著「『夜スベ』は受験競争の激化を招くトロイの木馬になりかねない」文藝春秋編『日本の論点２００９』文藝春秋５５４頁

（注１３）荻谷剛彦著前注２『学力と階層』１２３頁～１６１頁－義務教育機会の不均衡

は経済格差を生む - は、財政力指数の弱い府県ほど児童一人あたりの義務教育人件費額が増大する予測を述べ、財政力の弱い地域に対して現在以上に国の財政的な調整が必要で、国による資源の再配分機能が弱まると義務教育を通じた「教育の機会均等」をこれまでのように保障することが難しくなるという。

(注14) 荻谷剛彦教授は、2009年9月3日付け読売新聞「新政権に望む」において、「教員の給与は以前は国と地方が折半したが、地方分権で税源移譲が進んだ分、地方の負担割合が増えた。財政難の自治体では正教員ではなく非常勤の教員を採用する動きが広がっている。財政格差が教員の数や質の差につながっており、権限は地方に委ねられながらも、財源は国が保証する仕組みを作るべきだ。……教育と雇用は地域活性化の両輪であり、学ぶ機会、働く機会の保証を政策の中心に据えるべきだ。」と指摘する。