

民主党 教育基本問題調査会

第1次中間報告

調査会長 鳩山由紀夫

事務局長 鈴木 寛

「新しい教育基本法の制定に向けて」(草案)

2005年4月13日

作業部会開催日

第1回2004年11月24日

第2回2004年12月 1日

第3回2004年12月 9日

第4回2004年12月15日

第5回2004年12月21日

第6回2005年 1月19日

第7回2005年 1月28日

第8回2005年 4月 7日

はじめに：民主党は人づくり再生のために、あらゆる努力を惜しまない

子供をめぐる痛ましい事件の頻発、次世代を担う子供の生きる力の低下など、深刻化する教育現場の実情を前に、我々政治家は、改めてこの国の最終責任者としての役割と責任を自覚し、問題解決と事態改善のため、国民の皆様先頭に立って、あらゆる努力を行なっていく覚悟を新たにしなければならない。

そうした自覚のもと、我々民主党は、「新たな時代における新たな人づくりのあり方」について、その基本理念を国民の皆様と共に語り、考え、創りあげていくために、教育基本問題調査会を中心に、我が国の人づくりのあり方に関し、さまざまな議論を積み重ねてきた。

特に、平成16年秋より調査会に作業部会を設置し、教育基本法のあり方についても、精力的に議論きた。本報告書は、教育をめぐる基本法のあり方について、現在までの作業部会での議論を整理・公表し、広く世の中に問うことによって、教育の根本についての国民的議論を喚起しようとするものである。

総論：教育基本法をめぐる基本的考え方

民主党教育基本問題調査会作業部会(以下「作業部会」と称す)においては、我が国における人づくりに関する基本法のあり方について、以下のような見解が有力であった。

総論1：新憲法制定に連動して、新しい教育基本法制定を！

作業部会においては、教育基本法は、典型的な憲法附属法であり、新たに創られるべき憲法の基本理念・基本構造と連動し、新しい時代に相応しい本格的な教育・人づくりに関する基本法(仮称)(以下「新教育基本法」と称す)を新たに創造していくことが適当であるとの意見が有力であった。

民主党においては、新たな時代に相応しい憲法について、民主党憲法調査会がとりまとめを行っているところであり、これらの動きと連動・連携して、教育・人づくりに関する新基本法の創造を目指し、具体的な教育現場での改革の動きに繋げていくべきとの意見が有力であった。

なお、与党における教育基本法の議論は、憲法論議との連動は全く視野になく、教育基本法の特定の課題にのみ議論が集中している。現在の教育には、議論すべき数多くの課題があるにもかかわらず、与党案は、机上の観念論に終始し、実際の教育現場が抱えている本質的問題については、議論の俎上にすら乗せられていない。このような低調な議論から教育現場の抜本的改革のためのダイナミズムを生み出していくことは、難しいと言わざるをえないとの認識で一致した。

総論2：憲法附属法たる教育基本法の議論は国会で！

作業部会は、憲法付属法ともいうべき教育基本法については、国権の最高機関である国会自らが、その議論を主導すべきであるとの意見を有している。この点については、すでに、調査会長が、平成16年夏に、その方針を明言し、民主党より関係者に対して、両院に特別の調査・検討の場の開設を要求している。

調査会は、国民各層及び教育現場からの声を広く集め、識者・現場関係者等が、それぞれの知恵と経験に基づいた忌憚のない討議を行ない、議論を熟し、よりよい結論を得、そして、それを広く社会全体で共有していくための国民的議論を喚起することを目指して、国会における議論の場の設置を一貫して主張していくべきとの見解で一致した。

総論3：教育政策体系全体の再構築により、現場からの具体的教育改革運動を！

作業部会では、学校・家庭・地域・社会などが抱えている具体的な問題を直視し、教育基本法及びそれに基づく、学校教育法、地方教育行政法、私立学校法などの我が国教育制度の根幹を担う主要法制も含め、教育現場の改革に具体的につながる教育法体系及び教育財政制度などの教育政策全般の再構築をめざすべきとの意見で一致した。同時に、国会内の議論にとどまることなく、国民の皆様と共に真の教育改革議論を盛り上げ、具体的な教育現場の改革が不断に継続されていくことを目指すとの意見で一致した。

新教育基本法制定の目的

作業部会では、教育基本法を新たに制定する場合、その目的と理由について議論が行われ、以下のような整理を行った。

1. 現場において発生している重要な課題を解決・改善するため。
2. 現場からの国民的な改革運動をより強力に推進していくため。
3. 長年懸案となっている課題を政治主導により決着させるため。
4. 憲法・教育基本法の趣旨実現のため教育関連法制の改正・追加を行うため。(解釈等に疑義がある法令、判例、政府見解の必要な変更・修正も含む)
5. 国際条約・国際宣言等で、その実現のために必要な国内法の整備を行うため。

具体的には、それぞれの項目について、下記のような意見の表明があった。

1として、

- ・ 子供の生命・身体・健康の内外からの危険の増大
- ・ 子供社会における人間の尊厳・生命の軽視
- ・ 児童虐待の深刻化
- ・ 保護者の育児放棄・遺棄・無関心
- ・ 学校の指導力低下(教員の質と量、学校経営力などが不十分)
- ・ 家庭の教育力低下(核家族化、片親、要保護家庭の増大)
- ・ 減らない不登校・中途退学、いじめ
- ・ 子供の対人コミュニケーション力と判断力の衰え

- ・ 健全な自己アイデンティティ醸成のための教育機会・環境の不備
- ・ 情報文化社会を生きる力養成のための教育機会・環境の不備
- ・ 社会的経済的要因(職業・学歴・地域・所得等)による実質的教育機会の格差の拡大
- ・ 学力・体力・コミュニケーション力をはじめとする子供たちの生きる力の低下
- ・ ニート・フリーターの増大
- ・ あいまいな責任所在により現場の課題が放置される公教育のガバナンスの欠如
- ・ 文部科学省中央集権体制により対応や硬直的なっている学校現場
- ・ 理念なき文部科学省の改革プログラムによる現場の混乱
- ・ 価値観の多様化に伴い、目指すべき人間像の多様化をめぐる教育現場の困惑
- ・ 障害児、LD、ADHD児童・生徒などへの特別支援教育対応の遅れ
- ・ 日本語を母国語としない子供への対応の遅れ
- ・ 学校施設の老朽化・耐震性
- ・ 情報化対応など新たな教育環境整備の遅れ
- ・ 先進国中最低水準にある公教育財政支出

などの重要課題への対応の必要性を指摘する意見があった。

2. としては、

- ・ 地域・保護者参画型の自主・自律的学校づくり(地域立学校化)の推進
- ・ コミュニティ・スクール運動の普及・促進
- ・ 市民による学校設立・運営の弾力化
- ・ 学校評価の充実・普及
- ・ 優良教育手法の充実・普及
- ・ 生命倫理教育の充実・普及
- ・ 環境教育の充実・普及
- ・ 青少年向け有害コンテンツの抑制

などの運動を推進する必要性を指摘する意見があった。

3. としては、

- ・ 就学前児童をめぐる文部科学省と厚生労働省による縦割り行政の排除
- ・ 初等中等教育段階も高等教育段階も、先進国中、最低水準にある公教育財政支出の対GDP比率の大幅向上
- ・ 先進諸国に比して大幅に遅れている教員配置数の早急な改善
- ・ 政教分離を理由に極端に制限されてきた宗教に関する学習機会。

などの懸案を政治主導で解決すべきとの指摘があった。

4. としては、

- ・ 憲法解釈上が依然曖昧となっている「国民の学習権」の明確化
- ・ 憲法が保障する無償義務教育の機会均等の実現のための義務教育財源確保制度の充実

- ・ 憲法が保障する就学補助を、請求権としては否定している政府解釈の修正
 - ・ 憲法が保障する建学の自由を実現するための私立学校設立制度の改正
 - ・ 私学助成制度の憲法解釈上の疑義の払拭
 - ・ 民主社会の一員たる市民を養成する政治教育と禁止されるべき教育上の政治活動の峻別
 - ・ 教育基本法と学習指導要領の不一致
 - ・ 教育基本法 10 条と教科書検定制度の運用実態の乖離
 - ・ 就学前教育の規定の欠如
 - ・ 高等教育の規定の欠如
 - ・ 奨学規定の充実
 - ・ 継続・生涯教育の規定の欠如
 - ・ 教育公財政支出の確保規定の欠如
 - ・ 学校安全対策規定の欠如
 - ・ 児童・小児安全確保規定の欠如
 - ・ 児童虐待防止規定のさらなる充実
 - ・ 子供の心身の健康管理規定のさらなる充実
 - ・ 教育委員会制度の抜本見直し(委員選出方法、権限委譲・整理など)
- などに対応した法整備が必要との指摘があった。

5. としては、

- ・ 国際人権A規約十三条の2項(無償化条項)の留保解除
 - ・ 「世界人権宣言」「子どもの権利条約」「女性差別撤廃条約」「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する条約」「国際人権規約(社会権規約、自由権規約)」「障害者の機会均等化に関する国際標準規則」「サマランカ宣言」「教育における差別を禁止する条約」などのより実質的実施のための国内関連法整備。
- などが必要との指摘があった。

上記のような観点にたって、具体的に現行の教育基本法の各条項に従って、そのあり方について議論を行った。

各論

前文：

前文は引き続き規定するべきであるとの意見が有力であった。前文においては、教育基本法を制定する主な目的として、憲法の基本理念でもある国民主権を実現するため真の主権者たりうる国民を育成することを主目的として規定すべきであるとの意見が有力であった。また、真の主権者たる国民は、我が国の歴史と伝統・文化の最善なるものを受け継ぎつつ、新たな地域社会、日本社会、国際社会の主体的な形成者としての誇りと自覚をもつべく教育されるべきである旨を、前文に盛り込むべきことが望ましいとの意見があった。

第一条(教育の目的)

(主権者育成)

教育の目的としては、真の主権者たる国民を育成するとの観点から規定を整理すべきとの意見があった。

(生命・自然の尊重)

生命・自然の尊重を付加すべきとの意見があった。

(愛国心)

いわゆる「愛国心」に関して作業部会では、「国を愛する心」つまり「愛国心」を、健全なかたちで、自然な結果として、多くの国民が持つことが望ましいとの意見については共通認識を得た。また、すでに「道徳」の授業において「愛国心」について触れるべき旨が学習指導要領上明記されていることを確認した。加えて、一部地域において、国を愛する態度の評価を含む通知表が利用され、その後、撤回された事実があったことを確認した。

こうした共通理解の上にならば、教育基本法の目的として「国を愛し、国際社会の平和と発展に寄与する態度の涵養」を条文に盛り込むことが適当か否かについては、賛否が分かれた。

賛成の立場からは、諸外国においても「愛国心の醸成」を法令に用語として盛り込んでいる事例も少なくなく、国家として当然のことである。愛国という言葉を使うと、戦前の歴史に重ねあわせ、戦前の体制を連想させてしまう人がいるが、これは悲劇である。今なお、「国家」という言葉も忌避する対象となってしまうのは残念だ。いったい何十年たったら、愛国という言葉が普通に使える国になるのか。また、現在でも、学習指導要領に基づき教えているのであれば、愛国心を法律でも取り上げることに問題がないのではないかと意見があった。

一方、反対の立場からは、通知表の評価項目に盛り込まれた事例があることからわかるように、愛国が教育目標となり、生徒一人一人に対し、「愛国心があるかどうか」について ×をつけるようなことになる可能性がある。それが全体主義的なものにつながる懸念がある。かつて国会審議の中で、関係者が「国には、統治機構を含む」(後に取り下げ)と答弁したこともあり、また、

辞書によれば愛とは「身を捧げること」を含むとある。統治機構に身をささげるということになる懸念がある。今でも、オリンピックなどでは、ほとんどの子供たちが日本を応援したことから明らかのように、自然な愛国心は備わっている。道徳の授業にはきちんと「愛国心」という言葉を使っており、教基法一条に愛国心をあえて明記することが不可欠だという論拠が不明だ。との意見があった。

そうした議論をも踏まえ、「国を愛する態度」との文言はあえて用いず、地域社会、国際社会と並んで「日本(社会)」の形成者であることに誇りと自覚をもつべく教育されるべきである旨を、教育の目的としてではなく、基本法の前文においてはどうかとの意見が示された。

第二条(教育の方針)

(安全の確保)

教育の目的は、あらゆる機会に、あらゆる場所において、かつ、十分な安全への配慮と実質的な安全の確保に万全を期しておこなわれなければならないとの意見が有力であった。

(国民の安全確保義務・自発的努力)

すべて国民は子供の生命・身体・健康の安全の確保に最大限努めなければならないと併せて、教育目的達成のためすべての国民が自発的努力を行う旨規定すべきとの意見が有力であった。これらと連動して、学校安全法(仮称)・小児事故防止法(仮称)の制定および学校保健法の充実などが必要であるとの意見があった。

(学習権)

我が国には、教育権が国家にあるのか、国民にあるのかという、いわゆる教育権論争が長年行われてきた。最高裁はあいまいな判断を下してきているが、国民主権の本旨に立ち返り、また、国際的にも国民の学習権説をとる国も多いことなども参考にし、我が国においても、すべての人々が学習権を有し、そのための十分な支援を受けられる旨、明記することが望ましいとの意見が多数を占めた。

第三条(教育の機会均等)

(適切かつ最善で多様な教育機会の確保)

憲法26条中の「ひとしく」、教育基本法第三条第一項は「すべて国民はひとしく、その能力に応ずる教育を受ける権利を与えられなければならない……」と規定しているが、「ひとしく」「能力に応ずる」との文言は削除を検討すべきであり、大切なことは、「それぞれの人々の状況に応じた適切かつ最善な教育機会と環境が確保される」ことだとの意見が有力であった。この考え方は、国際人権規約、子供の権利条約の理念に照らしても妥当だとの意見があった。

また、教育基本法三条一項で、「すべて国民」は、となっているのを「何人(ナンビト)も」とすべ

きであるとの意見が有力であった。

義務教育の機会均等については、現行法の例示(人種、信条、……)は、引き続き残すべきとの意見が有力であった。

(奨学支援)

第二項中の「能力があるにもかかわらず」という文言も削除すべきで、意欲ある者に対しては誰でも奨学すべきとの意見が有力であった。

(生涯学習)

生涯にわたる学習を奨励・振興されるべき旨を規定すべきとの意見が有力であった。

(地域・家庭・社会・学校の義務)

次世代の教育は、学校・地域・家庭・社会が参画・連携して、その義務を負うべき旨規定すべきとの意見が有力であった。

(家庭教育)

家庭の教育義務については、子供の権利条約等を参考にして、保護者は、児童・生徒の最善の利益のため、第一義的な責任を有し、国や地方公共団体も、保護者に対して、必要な援助を行う旨、また、健全な家庭環境を享受できない児童・生徒に対して、養護、保護および援助を行う旨を、明記すべきとの意見もあった。これに連動して、就学援助制度の見直しも必要との意見もあった。

(就学前教育)

従来は家庭や地域で担ってきた基本的なコミュニケーション能力の習得について、一部の子供たちが、十分な発育環境を享受できていない実態があり、そのことが後の学校教育にも多大な影響を及ぼしているとの実態を踏まえ、就学前教育の重要性を基本法の中に条文として盛り込むべきとの意見が有力であった。さらに、就学前教育の無償化についても検討すべきとの意見があった。

幼保二元体制の問題は、政治が解決すべき問題であるとの意見が有力であった。ただし、教育基本法における用語の使い方には十分な配慮が必要で、たとえば、幼保一元化を明記するのではなく、就学前の子供に質のよい場を用意・提供するといった趣旨での就学前教育充実の規定ぶりにすべきとの意見があった。

第四条(義務教育)

(義務教育)

義務教育に関しては、自立して社会のために貢献しうる人間として基本的な能力を習得するこ

とといった義務教育の目的を条文に明記すべきとの意見があった。一方で、国民の教育を受ける権利をサポートするのが自治体、国の役割であり、国家意思としての必要以上に義務教育の目的を基本法上明示することが果たして必要なのかという意見も有力であった。明記する場合も、真の主権者として備えるべき基礎的素養と能力を習得するために普通教育を受ける権利を有すると規定すべき旨の意見もあった。

(就学義務)

現行法では、義務教育の「義務」は親の就学させる義務となっており、不登校とか、ひきこもりとかの子供を持っている親や、フリースクールや、インターナショナルスクールに通わせている親は、現行法では義務違反との解釈も成り立ちうる可能性がある。21世紀は教育文化の時代、知的能力が幸福追求権の核心にあたるので、義務ではなく、基本的権利として、一定程度のリテラシーを全ての国民が持つべきことを保障していくべきで、「国家が国民に教育を受ける権利を保障する」とすべきであるとの意見が有力であった。ただし、権利の自由な放棄を容易に認めるのではなく、権利が実質的に行使されるための制度的担保も併せて検討すべきであるとの意見もあった。また、少なくとも、保護者は9年間の普通教育を受けさせる義務を有する旨規定すべきとの意見が有力であった。

(無償教育年限)

現行法が定める普通教育9年を引き続き基本法上の条文で年数を明記するか否かについては様々な意見があった。高等学校についてもほとんど全入に近い実態にあることなどを総合的に勘案して、無償教育年限などについては決めるべきとの意見が有力であった。無償教育年限については、別に法律で定める旨規定すべきとの意見があった。

(高等教育)

わが国は、国際人権A規約中、高等教育段階無償化条項については、これを留保しており、留保国は151カ国中、日本を含めわずかに3カ国である。参議院文教委員会において留保解除を検討する旨の決議がありながら自民党政権下で長年放置されたまま今日に至っている。結果として、日本は先進各国内、もっとも高等教育における家計の自己負担率が高い国になってしまっていることから、高等教育について国際人権規約に対応して、奨学支援および高等教育の斬新的無償化条項を教育基本法に盛り込むべきとの意見が有力であった。これと連動して、奨学のための国内法の整備が必要との意見があった。

(特別支援教育)

LD、ADHDなどは、全児童の数%いるとの学説もあるが、従来の障害者教育に加え特別支援教育については、子供の権利条約なども参照して、基本法に一条項盛り込むべきとの意見が有力であった。

第五条(男女共学)

男女共同参画の理念を教育基本法の中にも位置づけるべきとの意見が有力であった。

第六条(学校教育)

(学校の基本的役割と義務)

学校の基本的役割について規定することが望ましいとの意見が有力であった。また、学校の学習支援義務を規定することが望ましいとの意見が有力であった。

(私学)

学習権の中には学校を作る自由も含まれる。多くの国でも建学の自由は十分保障されており、我が国の教育基本法でも、私学助成とは切り離して、建学の自由については、その尊重が規定されてしかるべきとの意見が有力であった。

また、私学通学者への支援・助成についても規定すべきとの意見が有力であった。私学通学者についてバウチャー制度に切り替えれば私学助成の憲法抵触問題は解決されとの意見があった。一方で、バウチャー制導入は引き続き多角的な検討が必要との意見もあった。

(教員)

現行の規定に加えて、教員の資質向上を図ることの必要性について規定すべき旨の意見が有力であった。「研究と修養に励み」との文言を基本法上規定することには反対との意見もあった。

21世紀は教育文化の時代。市民、労働者から学習者による革命が必要。学習者支援の先頭前衛に立つのが教員だということを前面に出すべきとの意見があった。

教員の使命・職責の特別任務性について議論がなされた。教職を一般的な仕事と考えるのであれば労働基本権は与えられてしかるべきだし、特別な任務をもった仕事と考えるなら、適正待遇を保証した上で、全体の奉仕者性を引き続き付与すべきとの議論があった。基本法上では、引き続き、教員を一定程度特別な存在として位置づけるべきとの意見が有力であった。

第七条(社会教育)

生涯教育は生涯学習社会への適応するため、ますます重要になるとの意見が有力であった。社会教育が奨励・振興されるべき旨、規定すべきとの意見が有力であった。

第八条(政治教育)

将来、国政および地方自治に主体的に参画する主権者の育成にはもっと積極的であるべきであり、その方向で規定を改めるべきとの意見が有力であった。

学校における特定の党派的政治教育・政治活動の禁止については引き続き規定することが必要との意見も有力であった。

第九条(宗教教育)

(宗教教育)

宗教教育について、極端に慎重になりすぎてきた傾向を改めるべきとの意見が有力であった。具体的には、宗教的伝統や文化に関する知識・意義は教育上尊重し、宗教的感性の涵養および宗教に関する寛容の態度の育成は尊重され、国公立学校においては、特定の宗教教義に基づく宗教教育その他の宗教的活動は引き続き禁止すべきであるとの意見が有力であった。

(文化教育)

文化教育についても、子供の権利条約に基づき、文化的アイデンティティ、言語および価値観、日本の国民的価値観を尊重する教育が受けられる旨規定することと、同時に、自己の文明と異なる文明に対する尊重を育成する教育が受けられる旨を、子供の権利条約なども参照して、規定すべきとの意見があった。

第十条(教育行政)

(教育行政)

教育が不当な支配に服してはならないことについては、引き続き規定するとの意見が有力であった。

また、基本法は、教育行政は教育の目的を遂行するのに必要な諸条件の整備確立を目標として行わなければならないと規定しているにもかかわらず、地方教育行政法は、教育委員会は学校の教育課程などに介入できることになっており、これは教育基本法とは食い違っており、地方教育行政法の改正が必要との意見があった。

(地域・現場主権)

イギリスの学校理事会制度では、学校現場に自主決定権を大幅に付与しているが、これを見習って、教育内容・方法・運営などについては、教育現場、設置者、学習者などの主体性・自律性を尊重すべきであるとの意見が有力であった。一方、国は、学校評価の実施などを積極的に行うべきとの意見があった。これと連動して、権限の現場委譲等のための地方教育行政法の見直しが必要との意見があった。

(学校・教育関係者の説明責任)

権限を付与された学校・教育委員会・学校理事会など関係者は、生徒・児童・保護者・地域・社会に対して、その教育上の責任を果たすため、自己評価の実施、および、説明義務などの責任を負うべきであるとの意見があった。

(国・地方公共団体による教育諸条件整備および財源確保義務)

アメリカでは、単純に多数決原理を貫徹した場合には、子どもの権利・主張が吸い上げられない

という構造的欠陥があるとの理解から、教育長官および教育委員を首長とは別に公選で選出し、教育財源あるいは税源についても、教育目的税(財産税)によって確保されている。こうした点を見習えば、国および地方公共団体に適切かつ最善な教育機会の確保と教育水準の維持向上の責務を課し、併せて、教育振興計画の策定を義務づけ、そのための教育財源の安定的な確保も義務づける必要があるとの意見があった。これと連動して、義務教育財源確保のための法整備が必要との意見があった。

第十一条(補則)

新憲法に連動して新しい教育基本法が制定されるべしとの理念に基づけば、新憲法発効の日に施行すべきとの意見があった。

その他:新たに基本法にもりこむべき規定

21世紀は環境の時代でもあり、環境教育については教育基本法に盛り込むべきとの意見があった。

韓国では情報教育を教育基本法に入れているが、情報社会においては、メディア・リテラシーについての教育の必要性を教育基本法に盛り込むべきとの意見があった。

青少年に対する有害コンテンツ規制について、保護者に対する有害コンテンツである旨の情報提供は義務づけてもいい、そこまでは基本法で盛り込むべきとの意見があった。

職業教育、環境教育、国際教育、健康教育、ボランティア教育などの規定を盛り込むべきとの意見もあったが、基本法では、個別教育の規定を盛り込みすぎないほうがよいとの意見が有力であった。