

【研究ノート】

## 国家の教育権の問題構成

### A Study on the Problems of Educational Authority That the State Authorities Claim To Have

加藤 敦也\*

Atsuya KATO\*

#### 要旨

本稿の目的は、国家が教育内容を決定する権利を持つとする国家の教育権説の問題について、教育行政による政策の歴史的展開と教育権の所在を巡って問題となった事例を検討することにより、考察するものである。日本国憲法の制定に伴い、国民主権の原理に基づき、教育についてはその内容を決定し、統制する権利の主体は国民であると想定されてきた。また、戦後すぐは平和主義と民主主義を謳う憲法理念に沿った教育が希求された。

しかし、1950年代に突入すると、朝鮮戦争を契機とした占領軍の方針転換に伴い、日本に再軍備化が求められ、そのために国家が愛国心教育を唱導すべきだという教育政策が求められることとなった。また教育勅語を模範として1947年教育基本法改正と憲法改正を目論む政治家の思惑もあり、教育を中央集権的な教育行政を通じて国家が統制しようとする法律が整備された。

歴史学者の家永三郎が提起した教科書検定問題も、全国的な規模で日教組の教員が抵抗した学力テスト問題も国家が教育内容を画一的に決定することの是非が問われた事例である。どちらの事例も1947年教育基本法第10条第1項の「不当な支配」を訴え、国家による教育内容への介入が不法であると強調した。しかし、1999年に国旗・国歌法が成立し、2006年に教育基本法が改正されて以降は、法律が国家の教育権を支持する状況ができた。これは思想・良心の自由を規定する憲法および子どもの権利条約に抵触する問題である。

#### 1. はじめに

1990年代後半から2000年代前半にかけて、「新国家主義」という考え

---

\*武蔵大学社会学部非常勤講師

を取る政治家を中心として、青少年の凶悪犯罪の発生や学級崩壊の事例の中に青少年の規範意識の低下を見出し、そのことを憂えるという格好で愛国心教育の学校現場での実践が強調された。ここでいう新国家主義とは、高橋哲哉によれば、「戦後民主主義や平和主義を否定して新しい国の形を作ろうとしている」(高橋 2004 : 30) 立場である。それはまた「『お国のために命を投げ出すことをいとわない機構、つまり国民の軍隊』」(高橋 2004:36) を作るという新国家主義を標榜する議員の発言が教育勅語の「一旦緩急あればのメッセージ」(高橋 2004 : 36) に酷似しているという意味で「戦前・戦中との連続性が強い形の国家を構想」(高橋 2004 : 30) する立場である。

1999年には国旗・国歌法が成立し、日の丸と君が代が法律として正式に国旗と国歌であると規定されることになった。これにより「君が代斉唱・日の丸掲揚の完全実施に向けた『指導強化』」(高橋 2003:62) が教育現場を席卷することになる。1999年は、広島県の高校卒業式での君が代斉唱実施率がそれまで22%前後であったのが、98%にまで上昇した年である(永井 2000 : 243)。法律が成立する前には広島県立高校の校長が君が代斉唱の実施に悩み、自殺を遂げたということも話題になった。

2000年には小渕首相の諮問機関として教育改革国民会議が発足し、学力低下論争も相まって、中高一貫校や学校選択制の導入などを含む競争主義の強化や、周辺事態法の成立を経て一連の有事法制の制定に対応するような愛国心教育が強調された。つまり、有事の際にはアメリカと共同で軍事行動に出ることを支持する国民の意識の涵養が必要とされたのだ。そのさい、本格的に議論の対象となったのが教育基本法改正である。

改正の目的として目立ったのは、軍国主義の復権を支え、それを肯定する意識の教育(いわゆる愛国心教育)である。その根柢を作った国旗・国歌法の成立は周辺事態法<sup>1)</sup>の成立と軌を一にしている。周辺事態法成立の背景には、湾岸戦争を筆頭例として、「グローバルな市場秩序維持を目的とする、『障害物除去』のための軍事行動」(大内 2003 : 90) を行う

アメリカが同盟国である日本に「軍事分担を強力に求める」（大内 2003：90）ようになっていったという 1990 年代の歴史的経緯がある。この軍事行動を支持する意識を育成する教育が愛国心教育の正体とされる。つまり、自衛隊員が有事においてはアメリカと「共同軍事行動を可能とする集団的自衛権の行使」（大内 2003：92）が可能になるように「軍事行動に対する肯定的な国民意識の育成」（大内 2003:92）が求められるようになったのである。

さて、このような対外的軍事行動を是とする方向付けを示す政治的動向と愛国心教育の推進に関しては以下のような歴史的背景がある。高橋哲哉は、次のように述べる。

（略）日の丸・君が代の押し付けをはじめとする国家主義復権の動きが教育における民主主義的要素を不断に切り崩してきた果てに、いまや「愛国心」教育を正統化しようとする教育基本法改悪が、「有事法制」とセットになって企てられている。（高橋 2003：168-9）

ここでいう「有事法制」とは、小泉政権下で成立した有事関連 3 法のことを指し、周辺事態法と併せてアメリカ軍の軍事行動に対する自衛隊の後方支援の内容が強化されることとなった。要するに、その後の 2014 年 7 月の閣議決定による集団的自衛権の行使容認という解釈改憲が問題となったように、教育基本法改正の意図はまずもって「戦争する国」を支持する意識を涵養するものだった。

さらに言えば、教育基本法改正の究極の目標は、「『非武装平和主義』を廃棄し、『武装平和主義』を採用し」（竹内 2006：33）た自民党の新憲法草案に沿った憲法改正のための「愛国心教育」を国家主導で行うことにある。その議論の中で問題となったのは、改正教育基本法第 2 条に「教育の目標」を立てたことである。そこには 5 つの徳目が書かれ、心を法で律することが憲法で保障されている思想・良心の自由に抵触するという批判（例えば、

市川 2003)<sup>2)</sup>が目立ったが、第 16 条の規定も含め、国家及び官僚による教育の統制を謳い、教師の教育の自由を否定したうえで、愛国心教育を煽ることがこの法律の問題として注目を浴びた。

この改正教育基本法は、その目的において教育が「富国強兵」のための国策とされた戦前期の教育政策との類似性を指摘されている。すなわち、改正教育基本法は第 2 条で国家戦略として教育の目標をたて、さらに第 16 条で「教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきもの(後略)」<sup>3)</sup>であると書くことで、1947 年制定教育基本法第 10 条が「不当な支配」として抑制の対象としていたはずの「教育の官僚統制」(尾木 2007)を可能にしたことが問題とされた。

この教育基本法の書き換えは、憲法の平和主義の理念を否定するということを目的として、国家主導のもとに教育を統制するという目論見が明瞭であると批判されてきた。これが「国家の教育権」の問題である。内野正幸は国家の教育権説を「教育内容への国家の介入を大幅に認めるもの」(内野 1994:10)と紹介する。そしてそれは、議会制民主主義により正当化され、教育の中立性確保を行政側から要請し、「学年ごとに全国的に一定の水準の教育を確保する必要」(内野 1994:11)を主張するという特徴がある。

この国家の教育権は「政治権力の手による教育を再び国家が統制しようとする政策が露骨になってきた 1950 年代後半」(永井 1973:225)に問題視された。こうした批判的観点が指摘するのは、教育の条件整備のみならず、教育内容に関しても国家(統治者)が決定することができるという意味で、戦後の旧教育基本法制定の段階で CIE が民主教育の実現のために提言した「教育の民衆統制」と「教育の自由」を不可能にし、中央集権的な教育行政を通して、例えば愛国心の唱導を含め、政治権力の意図を間接的に教育内容に盛り込むことのできる法改正及び諸政策の実施をもくろんだ「国家の教育権」が包含する問題である。より簡単にいえば、それは結党以来、憲法改正を党是としてきた自民党による官僚を通じた教育の統制

という問題である。

そこで本稿では、高橋哲哉が指摘したように、「(旧)教育基本法の理念の一つである民主主義的要素を切り捨ててきた歴史」（高橋 2003）を分析するために、国民の教育権論の主張内容から国家の教育権の問題構成を明らかにする。国民の教育権論は、1950年代から60年代にかけて教育の政治的中立性を要請する教育二法の制定や文部省による学習指導要領の告示化など教師の教育の自由裁量を奪うという意味で、教育を国家統制する教育政策及び教育行政に対し、国民の権利としての教育を主張した一連の教育運動を支えた教育権理論である。具体的には、家永教科書訴訟と学力テストという2つの教育裁判の展開とともに発展した理論であり（永井 2000）、国民の教育を受ける権利を保障した憲法26条と1947年教育基本法10条に基づき、「親から負託を受けた教師を含む『国民』に教育権があると説き、国家の教育内容への関与と決定を排除しようとした」（戸波 2006：19）理論である。本稿は主にその理論的立場をリードした学者の見解に依拠している。

概略的に述べると、国民の教育権論が問題視したのは、①軍国主義の復活を企図した愛国心教育と、②子どもの差別と選別につながる能力主義教育をそれぞれ国家による統制のもとに行うことであった。そこで本稿はこの主張を踏まえ、国家の教育権の歴史的展開と問題の所在を叙述する。その具体例は、教科書検定問題と学力テスト問題である。それは教育の国家権力による統制の是非という問題に発展していく。

## 2. 国家の教育権の問題構成

### 2.1 憲法・教育基本法体制の確立

「国家の教育権」と呼ばれる問題が相対化されることになったのは、戦後に日本国憲法が1947年に制定され、次いで「準憲法的性格」を持つとされる教育基本法が同年に制定されて以降のことになる。大日本帝国憲法

が失効し、日本国憲法が制定されて以降は憲法原理の転換が起こった。すなわち、天皇主権から国民主権への憲法原理の転換である。

教育については、憲法 26 条に「教育を受ける権利」が規定される。2 項には義務教育が無償であることが書かれてある通り、日本国憲法では「教育の機会均等の実現を理念」(永井 2000:12)としている。つまり、戦後は、子どもは「権利主体として教育を受ける権利を保障」(永井 2000:73)され、酷使禁止が認められた。戦前の明治憲法下では子どもは「天皇の赤子」であり、戸主の被支配者として位置付けられていた(永井 2000:74)ため、人権享有主体としての子どもという観念は戦後の日本国憲法の所産である。

教育制度上の原則についても「勅令主義」から「法律主義」に切り替わった。勅令主義とは、明治帝国憲法において、教育について「君主が勅語によって命令する形式」(堀尾 1977)のことを言う。さらに説明すれば、「教育の主体を天皇とその意思を実現するための文部省などの公権力機関とし、国民は単なる教育される客体として位置付けられること」(永井 2000:30)を意味していた。また、歴史学者のハーバート・ビックスは教育と軍事の領域が「憲法の外で天皇の直接の統制下に置かれ、天皇は新興の強制力を持つ聖なる師父に、また軍隊への命令権を持つ大元帥に仕立てられた」(Bix 2001 = 2002:40)<sup>4)</sup>として、明治帝国憲法下における天皇の制度上の地位を叙述している。

このように明治憲法において教育は、天皇の「臣民の義務」と位置づけられた。その教育は天皇のために戦争で命を捧げる臣民を育成するという目的を持っていた。例えば、教育勅語の「一旦緩急アレバ義勇公ニ奉ジ以テ天壤無窮ノ皇運ヲ扶翼スベシ」という文言はまさにそのことを意味している。

戦後になると、日本国憲法とその準憲法的性格を持つとされる教育基本法が国民の権利としての教育を謳うことになる。日本国憲法の三大原則は、「主権在民、戦争放棄、基本的人権の尊重」である。1947年に制定された

教育基本法は、この三大原則を踏襲する法律であり、個人の尊厳を謳い、かつ平和を担う主権者の育成をその目的としていた。堀尾輝久は、帝国憲法下における教育理念と日本国憲法下における教育理念を比較して、その特徴を次のように述べる。

帝国憲法＝教育勅語体制から憲法＝教育基本法体制への転回は、教育目的における忠君愛国から個人の尊厳へ、軍国主義的人間から平和と正義を希求する人間への人間像の変化を決定づけたが、さらにそれは教育の構造、その在り方全体の変化を意味していた。それは天皇主権から国民主権への転換に照応するものであり、教育基本法体制はかつて教育において勅語が占めていた次元それ自体を否定するものであり、その意味で、勅語体制から基本法体制への転回は、まさに教育のコンスティテューションすなわちその仕組みや体質の転換を意味していたのである。

（堀尾 1977：448）

堀尾が言う教育の構造の変化とは、終戦後「天皇の名のもとでの政治的恣意による教育統制を禁じ、教育が国民の意思に基づいて行われるべきだという原理」（堀尾 1977:451）への転回に沿って、「教育の自律性の保障と、教育の国民に対する直接責任制」（堀尾 1977：450）を希求する教育システムの模索であった。それは 1947 年制定教育基本法第 10 条に規定されていたはずであった。

大田堯も 1947 年制定教育基本法の特徴は、「主権者・国民から、行政のあり方をチェックする条件整備原則のリスト」（大田 2003：31）であるという指摘をしている。つまり、教育を市民の統制におき、行政権力の統制から自律し、かつその統制をチェックするという原理が貫かれていたはずであった。

不当な支配を禁じ、教育権の独立を規定したのが第 10 条であり、それに沿って教育の構造が変化したのが堀尾のいう「憲法・教育基本法制」で

あった。教育権の独立が重要とされたのは、明治憲法において天皇の勅令という名の下に軍国主義的な官僚統制により、教育が戦争の道具として利用されたという歴史的反省のためである。しかし、平和への希求を模索する意味を込めて戦後すぐに確立したこの体制は、1950年以降に行政権力によって崩されていくことになる。以下ではその歴史的展開を見ていく。

## 2.2 愛国心教育に対抗するための「親の教育権」

1950年代に入ると、「教育基本法的教育理念」(宗像 1961)を放棄した教育政策動向が活発となり、教育の自由を国家権力の統制に置こうとする法律が次々と成立していく。教育基本法的教育理念とは、一つには教育は「内面的信条の自由」(堀尾 1977:449)に立ち入らないという理念である。日本国憲法に立脚する1947年教育基本法は、「心は法の立ち入り禁止区域」(大田 2003:29)であることに注意深い内容となっている。つまり、思想・信条の自由に反することのないような原則に貫かれている。

もう一つは、教育を市民によって統制するという理念である。これは、本来は、1947年教育基本法制定に強い影響を与えたアメリカ教育使節団の報告書に書かれていた教育理念を模したものである。報告書は「過去の軍国主義と国家主義の教育や官僚統制の排除、および教員の教育の自由、学問研究の自由」(俵 2020:47)を強調した内容であり、その理念は個人主義と自由主義に貫かれ、教育の地方分権を推し進め、権力を民衆によって統制するというものである(宗像 1961:12-14)。その制度設計は、「教育の地方分権と民衆統制を定めた教育委員会法」(宗像 1961:14)に書かれていた。しかし、のちに述べるように1948年の時点では公選制とされていた教育委員が自治体の首長による任命制に変えられてしまうことになる。

さて、教育基本法の理念が揺らぎ始めたのは、1950年に朝鮮戦争が勃発し、占領軍の政策方針に大きな変化が起きたことが原因として挙げられる。朝鮮戦争が起るとアメリカは、「日本に警察予備隊の設置を命令

し、あらゆる軍需産業の保持をも禁止した非武装化政策を百八十度転回」（永井 2000：242）させることになった。アメリカの対日政策は、「日本を東アジアにおける『反共の防波堤』」（俵 2020:64）とするために、日本に再軍備化を求めるようになったのである（俵 2020：64）。こうした流れを受けて 1952 年にはサンフランシスコ講和条約が締結され、その同日に日米安保条約も締結され、54 年には自衛隊が発足することになった（和田 2002:160）。

占領軍の意向とはまた別に、50 年代に入ると「愛国心」の再興を文教政策の柱に据えようとする政治家の言動が目立つようになる。1950 年には当時の文部大臣であった天野貞祐が祝日の国旗掲揚を促す発言をし、さらに 1951 年には別名「天野勅語」と呼ばれる「国民実践要領」を発表する。そこには「天皇の重さを増し、これと愛国心とを結びつけて教育的価値の中心部に据えようとする考え方」（宗像 1961：22）が示されることになる。こうした流れを受けつつ、その翌年の 1952 年にはそれまでの学者文相が廃され、党人文相が誕生することになる。これは明らかに教育を特定の政治権力による支配下に置くという目論見が見えてると後に批判されることとなった（例えば、永井 1973：203, 兼子 1998）。

さらに 1955 年には憲法改正を党是とする自由民主党が結党する。そして、第三次鳩山内閣の下で文部大臣となった清瀬一郎は早くも教育基本法改正に意欲を見せ、君が代を礼賛する発言をするようになる。このように、占領軍の思惑とはまた別に教育勅語的な忠君愛国主義の復活を望む政治家が愛国心教育を推し進めようとしていたのである。

もちろん、愛国心教育の歴史を語るうえで 1953 年の池田・ロバートソン会談の影響は無視できない。その覚書では日本政府は「教育および広報によって日本に愛国心と自衛のための自発的精神が成長するような空気を助長することに第一の責任をもつもの（略）」とされ、再軍備とそれを支持するための愛国心教育をアメリカ側から促されることになった。このように憲法と 1947 年教育基本法の核である平和主義は再軍備化の障壁と認

識されるようになる。

教育の国家統制については、1954年に制定された教育二法と1956年に制定された地方教育行政法が問題視されることになる。まず、教育二法とは「義務教育における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法」と「教育公務員特例法一部改正法」のことを指し、これにより教師の政治活動は禁止となった。これはつまり国家が教育の政治的中立性を裁定するという法律であり、教師の社会運動に制約がかけられることになった。

次に地方教育行政法では公選制教育委員会制度が廃止され、地方の首長による任命制教育委員会制度がその代わりに盛り込まれることになった。これにより、「任命制教委による学校の管理体制」(永井 1973: 204)が強化されることになった。つまり「任命制教委が学校管理規則を制定し、校長・教頭を管理職としたうえで、それに教師の勤務評定を行わせる」(永井 1973: 204)という教育の中央集権体制が出来上がることになる。こうして1947年教育基本法の核となる理念とされた教育の市民による統制が極めて難しくなり、国民に対して直接責任を負う教師の教育の自由も制限されることになった。

さらに1958年には文部省が学習指導要領を官報として告示化し、その法的拘束力を主張するようになる。そこでは道德教育が特設され、君が代の斉唱と国旗の掲揚が称揚されることになった。教育政策学者の宗像誠也は、この事態を「教育行政権に国民の良心や価値観の決定を許しているのか、という問題」(宗像 1961:45)であるという問題提起を行った。その上で、国民の教育権論の学説史としては、画期的と言われるような「親の教育権」が次のように提唱される。

ところで私にも中学三年の子がおり、私は、良心の問題として、この子に君が代を歌ってもらいたくないし、この子自身も歌いたくないといっているのだが、私は、この子を君が代が歌われるときには退席させてほしい、という権利、君が代を拒否する権利を持っているのだろうか

いないのだろうか。もしその権利がないのだとすると、私の思想・良心の自由はどうなるのだろうか。（宗像 1961：46）

宗像はこの考え方を「教育行政権に対する親の発言権」（宗像 1961:46）として理論化している。宗像によれば、「自由民主主義国家は、思想・良心の自由を尊重し、価値観を権力で統制せず、価値観の多様性を認めるところに成り立つ」（宗像 1961：53-4）ものであり、それは日本国憲法の基本原理でもある。日本国憲法第 19 条に規定されているとおり、道徳要領の告示は憲法違反であり（宗像 1961：54）、したがって「君が代の拒否権を私はもつ」（宗像 1961：54）とする。

宗像の基本的な認識もまた、「思想や良心の領域は聖所として権力が立ち入らないオフリミッツにするという教育行政観」（宗像 1961:68）に則り、価値観を縛る行政権の教育内容への介入に危機感を表明するものであった。「良心の自由」はその後、国旗・国歌法が 1999 年に制定されて以降に相次いで問題となった学校現場での君が代斉唱の強制を拒否する論拠として再確認されることになる（例えば、野田 2007）。

その一方でこのころ、教科書検定が強化された。ビックスは、教科書検定の強化と教育行政の統制強化の歴史について次のようにまとめている。

教科書検定は 1956 年から 58 年にかけて実施され、日本の侵略的なアジア植民地化と戦争を軽く扱わせることになった。文部省はまた、法的根拠がないにも関わらず、戦前の帝国に密接に結びつく「日の丸」の掲揚と「君が代」の斉唱を学校に指示するようになった。（Bix 2001=2002：262）<sup>5)</sup>

この教科書検定問題は、1960 年に入ると、歴史学者の家永三郎による教科書訴訟として社会問題になっていく。この節では、教育行政が教育内容を決定する権限を主張し始め、1947 年制定教育基本法の理念が歪めら

れていく歴史を振り返った。国家権力、とりわけ特定政党の思惑に従って教育内容を決定することが思想・信条の自由に抵触するという問題は、家永教科書訴訟の展開によって、さらに教育内容決定権の所在問題へと発展していくことになる。次にその展開を見ていく。

### 2.3 教科書検定の問題について

教科書検定は、教育内容決定権の所在を問う問題となった。具体的には社会科の教科書が狙い撃ちされたように「教育の反動化を進める政府・自民党の政策」(俵 2020)を背景として、文部省専属の教科書調査官が朝鮮半島及び中国を筆頭としたアジアでの戦争加害に関する記述の削除を求め、歴史修正主義的な「思想審査」を行ったという問題である。これは憲法が禁止する検閲に該当すると同時に、教育行政が教育内容に介入するという意味で1947年教育基本法10条1項違反に該当すると解されたため、国民の教育権が脅かされる事態であると解されたのである。こうして教科書検定は教育権の所在論争にまで展開していくことになるが、ここで検定制度の歴史を簡単に振り返っておく。

教科書調査官制度は1956年に文部省設置法施行規則(省令)の一部改正により設置された。教科書調査官は文部省初等中等教育局教科書検定課常勤職である。永井憲一によれば、つまり、「文部省教科書課に専属の調査官——文部大臣任命を置きその調査官に教科書の最終段階の検定をやらせる、という形式をとることとなり、文部省が直接検定にタッチしようにした」(永井 1981: 80)のである。

その前年にはのちに自由党と合流して自民党になる日本民主党が『憂うべき教科書問題』というパンフレットを発行し、社会科教科書を「偏向」として攻撃した(俵 2020: 70)。偏向というのは、社会科の教科書が日教組のような組合運動を支持していること、また労働運動を美化し、マルクス思想を賛美しているといった「誹謗」(俵 2020: 71)であった。1956年は教育基本法改正を目的とした「臨時教育審議会法案」(永井 1981: 18)

が提案された年でもあり、平和主義や人権を基調とした社会科の教科書が攻撃の対象になったのである。

こうして教科書検定が思想審査性を帯びようになり、永田新・宮原誠一・宗像誠也・周郷博が編著となった四種の社会科の教科書や日高六郎が書いた社会科の教科書が攻撃の対象となった。こうした流れの中で、歴史学者である家永三郎の書いた「新日本史」という高校生用の歴史の教科書が1963年に検定不合格となる。

もともと教科書調査官には、太平洋戦争を積極的に支持した歴史学者であり、国粹主義者であった平泉澄門下の皇国史観の持ち主が多く選ばれたといわれている（家永教科書裁判弁護団編1998：38）。そのこともあって、日中戦争が侵略戦争であることを指摘し、南京大虐殺の記述や七三一部隊の存在の記述、または中国や朝鮮半島における日本軍の性加害について記述した家永の教科書に対しては数多くの検定意見が付き、修正と削除を求められることになった。

家永は不合格となった教科書の検定意見を参考に63年の検定に教科書を再提出することになる。この検定は合格になったが、290以上の修正意見が付く条件付き合格となった。家永はこの事態を「公務員の不法行為に基づく損害」（永井1981）と受け止め、国家により精神的損害を被ったとして、国を相手取り賠償請求訴訟を提起する。これが第一次訴訟である。

そして1967年には1966年に『新日本史』五訂版について行った34箇所改訂検定申請のうち、3件6箇所が検定不合格になったことについて、その処分の取り消し訴訟を提起する。これが第二次訴訟である。そこには、「教科書検定の動向とその実態を裁判所に告発し、国民にもその実態を周知させて、できうれば、このような検定をもたらず政治権力の教育政策を裁判所の判決によってチェックさせよう」（永井1981：144）という家永の意図があった。

家永教科書裁判の争点は三つあるという。それは、検定は①憲法21条2項が禁止する「検閲」に該当する、②憲法23条の「学問の自由」、13条、

26条に保障される教育の自由の侵害に該当する、③旧教育基本法第10条違反(文部大臣による内容審査は「不当な支配」に該当する)である、というものである(家永教科書訴訟弁護団編1998)。

この3つの争点を認め、国家権力(=教育行政)による教育内容への統制と介入を違憲かつ違法としたのが1970年の杉本判決である。杉本判決は、第二次教科書訴訟に対する判決である。家永教科書裁判の弁護団によると杉本判決の要旨は以下のようにまとめられる。

杉本判決は教科書検定について、積極的に違憲審査権を行使し、適用違憲ではあるが、思想(学問研究の成果)内容の事前審査や記述内容の当否に介入する検定は教育基本法一〇条一項違反のみならず、憲法二三条および二一条の保障する学問的見解発表の自由を侵害し、憲法二一条二項の禁ずる検閲に当たると判決した。(家永教科書訴訟弁護団編, 1998: 127)

まず、杉本判決で注目されたのは、教科書検定が「教育内容に関する思想審査の“ふるい”の役割(永井1981:145)を果たし、このことが「憲法二一条二項が禁ずる『検閲』(永井1981:145)に該当するということだった。それは家永の主張であったが、同時に教育内容について行政権力が介入することの是非も問われた。

つまり、「教育への『不当な支配』の主体には国の行政当局も含まれる」(永井1981:152)という判断を下したのが杉本判決ということになる。それは、「教育内容の決定権という意味での『教育権』の主体」は誰かを問うという「憲法解釈を争う裁判」(永井1981:149)だったといわれている。

このように国家が教育内容の決定に介入し、教師の教育の自由を奪うことは、「内面的自由」のはく奪に直結するという意味で危惧された。歴史修正主義的な教科書検定は、平和を担う主権者の育成という憲法・教育基本法制下の教育理念を捻じ曲げるものであった。それは教科書を通して時

の政治権力が国民を思想統制するという問題を含め、教育内容を国家が一方的に決めていた時代状況に戻ることを意味していた。また、そもそも教科書検定を行う行政行為に関する行為法がなく、その意味でも教科書検定は教育の法律主義を無視しているため、憲法 26 条の教育を受ける権利を侵害しているという解釈（永井 1991：158）も成り立つのである。

国家の教育権として問題になったケースはもう一つある。それが全国一斉学力テストの実施である。1960 年代に入ると学力テストの反対運動が盛んになるが、そのおもだった争点を示すことで国家の教育権の構成を明らかにしたい。

#### 2.4 学力テストに見られる教育権所在論争

50 年代後半に着々と教育への統制力を強化した国家と文部省は、勤務評定の導入を経て、1961 年には学習指導要領に基づく「全国一斉学力テスト」を実施する。より具体的には「『学習指導要領』に準拠して文部省で作成された五教科の試験問題により、全国の国公私立中学二・三年生が受けた一斉学力テストのこと」（兼子 1998：168）を指す。学力テスト実施の目的は、学習指導要領の定着を図るものであり、勤務評定と併せて教育の自由裁量権が脅かされていると考えた教員と市民（主に日教組）による反対運動が各地でおこった。

兼子仁は、「学テの実施は文部行政の支配下に子どもたちの成績評価が行われるという教育条件を最悪化させる教育政策」（兼子 1976：134）であったと批判している。また堀尾輝久も「学力テストによって指導要領に即した教科書が作られ、そしてそういう授業が実際に行われているかどうかということをいわば点検する機能」（堀尾 1986：160）があり、「これは 58 年の学習指導要領改訂と連動していて、教育内容と教科書レベルで統制するだけでなく、子どもの学力レベルでチェックし統制するという一歩踏み込んだ統制になって」（堀尾 1986：160）いると警鐘を鳴らす。そしてこうした統制は明らかに 1947 年教育基本法 10 条に違反するというのであ

る(堀尾 1986)。永井憲一もまた学力テストの特徴を次のようにまとめている。

学力テストは、ひとつには 1956 年の地教行政法制定にもとづく教育行政の中央集権的機能を行政権力が確認するための「調査」であり、一つには、抽出調査であると悉皆調査であるとを問わず、それは文部大臣作成の学習指導要領に基づく教育内容の 58 年の告示化による学校現場への徹底度を知り確認するための「調査」であり、いずれにしてもきわめて政治的色彩の濃厚な調査であったことは否定できない。(永井 1974: 119)

このように学力テストにも教育の自由を行政権力は統制するという機能があると指摘され、教科書訴訟において確認された教育内容決定権という争点が追認される。この争点とは別に、教科書検定とは異なる目論見が学力テストにはあると指摘されてきた。それは学力テストが政府の人材開発政策の一環として実施されたということである(永井 1974)。つまり、当時の政権は「独占資本の要請に応ずる人的能力開発論あるいは教育投資論にもとづく安保体制と発展のための人づくり・国づくり計画」を立てており、「高度経済成長政策に奉仕する人材配分機構」と学校を位置づけ、「教育を経済的価値に従属させていく」(永井 1974:167)という目論見のもとに学力テストを策定したのだった。

この辺りの事情については、兼子仁も 1960 年代の「教育経済立国主義と受験競争亢進の時期で、ほんらい国家教育行政は教育人権保障のために公正な学校制度の条件整備に尽力すべき」(兼子 1998:142)であったのに、その反対の政策が実施されたとしている。もとより学力テストの結果に応じて経済成長に資する人材を把握し、そこに重点的な対策を講じようとする教育政策は「義務教育段階での差別・選別」(大内・高橋 2006:93)である。当時は学力テストについて反対運動が盛り上がり、各地で裁判が起こり、

1966年には旭川学テ裁判事件の第一審判決が学力テストを違法としたため、中止に追い込まれた。

その後、1976年の最高裁判所大法廷学力テスト判決においては「本来人間の内的価値に関する文化的営みである教育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ことが要請される」（三上 2007 = 2008:16）という判断が下された。つまり、国家の教育権については1947年教育基本法一〇条の「不当な支配」を論拠として制限されるべきものという解釈が判決の中で示されたのである（浪本 2007 = 2008:22）。

以上のような経緯もあり、1966年以来およそ40年間学力テストは実施されなかったが、教育基本法改正後の2007年に再び実施された。ここまでの議論をまとめると、教科書検定も学力テストも中央集権的な教育行政の権力強化という歴史的な脈から生じた問題であることがわかる。この問題は、「子どもたちの思想・感性も統制の対象となり、その結果として子どもの学習権が侵害される」（堀尾 1992:17）という教育法研究者たちの問題意識につながっていく。そしてその学習権を保障するためには、個々の子どもの発達に応じた教師の教育の自由が保障されなければならないという主張が展開され、それが「国民の教育権」論として知られることになる（例えば、堀尾 1991 = 2019）。

その後は教科書については防衛費の増大がはかられた1980年代に第二次教科書攻撃が起こり、学力テストの背景にある能力主義については受験産業が肥大化し、偏差値の登場とともに子どもたちはますます激しい競争に駆り立てられることになった。こうして軍事大国化をめざし、かつ市場主義的な特徴も併せ持つ国家の教育目標は50年代後半より脈々とその歴史を紡いできている。

### 3. まとめ

本稿では、1950年代から60年代にかけて組み立てられてきた教育政策

の歴史を振り返った。現代に視点を写すと、2018年に道徳が教科に格上げされたように、学校現場で愛国心教育も含め、規範意識を子どもに植え付けようという意図が実現されている。つまり、心の領域に立ち入る教育が強化され、教育は思想統制の道具と化している。

また、子どもの権利委員会から勧告を受けたように「過度な競争主義」がますます子どもを追い立てる状況も深刻である。改正教育基本法第16条は、「教育と法律（国家）の関係を規定する内容」（勝野 2007=2008：97）となり、旧教育基本法が教育と国民との関係を規定して、教育の国民に対する直接責任制を主張したことの意義が薄れた。つまり、改正教育基本法は国民が教育を決定するという内容ではなくなり、国家が教育を決定するという内容になり、教師はその法律に従って教育を行う存在とされている。これまでみてきたように、教育における競争主義の扇動は市場の要請に応える国策の一つであった。2007年度の全国学力テストの実施についても「学校の管理的・市場的統制の強化」（藤田 2006:38）という特徴があると批判されたのである。

このように国家の教育権の問題構成は、国が教育内容に介入することにより、①「心の領域」（内面の自由）に立ち入る愛国心教育の問題として、また②テストにより義務教育段階で選別するという競争主義の強化という教育の問題として整理することができる。いずれの問題も憲法と子どもの権利条約に抵触する。つまり、国家の教育政策は憲法および子どもの権利条約の観点からの絶えざるチェックが必要となるが、その権利主体の所在に関する議論の考察については別稿の課題としたい。

## 註

- 1) 周辺事態法とは日米安全保障条約の新ガイドライン関連法律の一つであり、日本周辺の「地域の平和及び安全に重要などに影響を与える事態」（周辺事態法第一条）に対応するための法律である。表向きは自衛隊が行う米軍の後方支援の内容を規定した法律として喧伝された。しかし、米軍を後方支援した場合は「自衛隊は国際法の下で戦闘員にな」（ラミス 2003:149）ることを意味するため、

同法律は国の交戦権を認めないとする憲法第9条に違反する性質を持つという評価を受けてきた。

- 2) 改正教育基本法第2条に掲げられている5つの目標は「徳目」（市川 2003）であると考えられている。とりわけ、第5項に異論が集中した。それは次のとおりである。

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。

「我が国と郷土を愛する」という文言については、「『愛国心教育』を目標にしたい」（梅原 2007=2008：38）という保守系政治家の思惑があると指摘されている。

- 3) 改正教育基本法第16条は次のとおりである。

教育は、不当な支配に服することなく、この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべきものであり、教育行政は、国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行われなければならない。

- 4) 翻訳書上巻より引用。  
5) 翻訳書下巻より引用。

## [文献]

- Bix, Herbert P., 2001, *Hirohito and the making of modern Japan*, Harper Perennial:New York (= 2002, 吉田裕監修, 岡部牧夫・川島高峰訳『昭和天皇(上)・(下)』講談社.)
- C・ダグラス・ラミス, 2003, 『なぜアメリカはこんなに戦争をするのか』晶文社.
- 藤田英典, 2006, 『教育改革のゆくえ——格差社会か共生社会か』岩波ブックレット.
- 広田照幸, 2005, 『<<愛国心>>のゆくえ——教育基本法改正という問題』世織書房.
- 堀尾輝久・山住正巳, 1976, 『教育理念』東京大学出版会.
- 堀尾輝久・兼子仁, 1977, 『教育と人権』岩波書店.
- 堀尾輝久, 1986, 『教育基本法はどこへ——理想が現実をきり拓く』有斐閣新書.
- \_\_\_\_\_, 1991 = 2019, 『人権としての教育』岩波書店.
- \_\_\_\_\_, 1992, 『教科書問題——家永教科書訴訟に託すもの』岩波ブックレット.
- 市川昭午, 2003, 『教育基本法を考える——心を法律で律すべきか』教育開発研究所.
- \_\_\_\_\_, 2009, 『教育基本法改正論争史——改正で教育はどうなる』教育開発研究所.

- \_\_\_\_\_, 2011, 『愛国心——国家・国民・教育をめぐる』学術出版会.
- 家永教科書訴訟弁護団編, 1998, 『家永教科書裁判——三十二年にわたる弁護団活動の総括』日本評論社.
- 家永三郎, 1998, 『家永三郎集第八集——裁判批判・教科書検定論』岩波書店.
- 兼子仁, 1976, 『教育権の理論』勁草書房.
- 兼子仁・市川須美子, 1998, 『日本の自由教育法学』学陽書房.
- 勝野正章, 2007 = 2008, 「『改正』教育基本法の逐条解説——第16条教育行政」= 浪本勝年・三上昭彦編著『『改正』教育基本法を考える——逐条解説』北樹出版, 97 - 101.
- 三上昭彦, 2007 = 2008, 「『改正』教育基本法を考える——その制定過程と特徴・問題点・課題」浪本勝年・三上昭彦編著『『改正』教育基本法を考える——逐条解説』北樹出版, 8 - 16.
- 宮盛邦友, 2017, 『戦後史のなかの教育基本法』八月書館.
- 宗像誠也, 1961, 『教育と教育政策』岩波新書.
- 永井憲一, 1973, 『国民の教育権』法律文化社.
- \_\_\_\_\_, 1974, 『教育法学の目的と任務』学陽書房.
- \_\_\_\_\_, 1970 = 1984, 『憲法と教育基本権』勁草書房.
- \_\_\_\_\_, 1981, 『教科書問題を考える』総合労働研究所.
- \_\_\_\_\_, 1991, 『主権者教育の理論』三省堂.
- \_\_\_\_\_, 2000, 『教育法学の原理と体系——教育人権保障の法制研究』日本評論社.
- 浪本勝年, 2007 = 2008, 「1947年教育基本法の歴史的意義」浪本勝年・三上昭彦編著『『改正』教育基本法を考える——逐条解説』北樹出版, 17 - 24.
- 尾木直樹, 2007, 『新教育基本法と私たち——新たな展望を求めて』アドバンテージサーバー.
- \_\_\_\_\_, 2009, 「『全国学力テスト』はなぜダメなのか——本当の「学力」を獲得するために」岩波書店.
- 大内裕和, 2003, 『教育基本法改正論批判——新自由主義・国家主義を超えて』現代書館.
- 大内裕和・高橋哲哉, 2006, 『教育基本法「改正」を問う——愛国心・格差社会・憲法』白澤社.
- 野田正彰, 2007, 『子どもが見ている背中——良心と抵抗の教育』岩波書店.
- 高橋哲哉, 2003, 「『心』と戦争」晶文社.
- \_\_\_\_\_, 2004, 『教育と国家』講談社現代新書.
- 竹内常一, 2006, 『いまなぜ教育基本法か』桜井書店.
- 依義文, 2020, 『戦後教科書運動史』平凡社新書.
- 戸波江二, 2006, 「教育法の基礎概念の批判的検討」戸波江二・西原博史編著『子

ども中心の教育法理論に向けて』エイデル研究所，18 - 70.

内野正幸，1994，『教育の権利と自由』有斐閣.

梅原利夫，2007 = 2008，「『改正』教育基本法の逐条解説——第2条教育の目標」  
= 浪本勝年・三上昭彦編著『「改正」教育基本法を考える——逐条解説』北樹  
出版，35 - 40.

和田進，2002，「平和・護憲運動は有事立法にどう対抗してきたか」渡辺治・三輪隆・  
小沢隆一編著，『戦争する国へ——有事法制のシナリオ』旬報社，159 - 165.