

教育基本法と教員条項

— 「教員の使命」に関する一考察⁽¹⁾ —

井上 敏 博

Abstract

In 2006 the Fundamental Law of Education was completely revised after an interval of sixty years. The ninth article of the fundamental law provides the following contents of teachers.

Articles 9 (Teachers)

Teachers of the schools prescribed by law shall endeavor to fulfill their duties, while being deeply conscious of their noble mission and continuously devoting themselves to research and self-cultivation.

(2) Considering the importance of the mission and duties of the teachers set forth in the preceding paragraph, the status of teachers shall be respected, their fair and appropriate treatment ensured, and measures shall be taken to improve their education and training.

This paper aims at analyzing both the former article and the new article and clarifying the process of the enactment and considering the important point of views concerning mission of teachers.

序論——小論の問題意識とアプローチの視点

1) 2006年12月に60年ぶりに改正された新教育基本法は、その第9条において、教員に関する独立的条項を設け、「教員の使命」の重要性について、繰り返し確認している。すなわち、第9条の第1項には「法律に定める学校の教員は、自己の崇高な使命を深く自覚し」と規定し、さらに第2項にも「前項の教員はその使命と職責の重要性にかんがみ」と示されているとおりである。

戦後改革において、新憲法のもと「教育に関する勅語」に代わって新たに制定された「教育基本法(1947年)」(旧法)においても、「教員は、自己の使命を自覚しその職責の遂行に努めなければならない」と規定されてように、教職の専門性を志向しつつ「教員の使命」への自覚について意識されているところであり、この点、戦後改革期より教育基本法の一貫している特徴といえる。

ただし、法律論のレベルでみると、その「使命」についての内実が示されていない点に課題がある。他の専門職、例えば、弁護士の使命については「弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする」(弁護士法第1条)と明確に規定されている点とは様相を異にしている。また医師については「医師は、医療及び保健指導を掌ることによって公衆衛生の向上及び増進に寄与し、もって国民の健康な生活を確保するものとする」(医師法第1条)と明示されているとおりである。

もちろん、教員の使命については、どう規定すれば国民的コンセンサスが得られるか、また教育目的や教員の使命の問題を法律で規定するべきでないという意見も少なからずある。基本的には教員と

教員集団が自立的に検討し理解を深めることが第一義であると思う。そのうえで今日的課題として新たな教育基本法に示されている「教員の使命」の内実を明確に理解していくとの課題はより喫緊のものとなっている。大学での教員養成課程においても、また現職教員研修においてもこのテーマへの探求は不可欠である。⁽²⁾

2) 小論においては、以上のような問題意識のうえから、旧法及び新法における教育基本法の教員条項の分析を試みていきたい。まず歴史的アプローチとして、旧教育基本法の制定過程での論議、具体的には教育刷新委員会での審議経過、さらに国会（衆議院及び貴族院）における集中審議への分析を通じて、戦後改革における教育基本法の立法者意思をより明確にしていく課題に取り組んでいきたい。さらにこのたびの改正教育基本法の審議過程への分析を通じて、独立した「教員条項」（第9条）の設置となったその今日的意義と課題点を明らかにすることをねらいとしていきたい。関連して、この「教員条項」が、教育史的文脈において位置づけられ理解される必要がある。特に戦後における「教員の使命」に関する規定は、戦後改革における「教育理想主義」－「教権確立構想」（改革の中心にいた田中耕太郎等の所論）⁽³⁾ を背景にして提起されてきた特徴があり、そこにおける教員の使命論は、専門職論的文脈というよりは、教育と教師の「特殊性論」から由来したものである。

日本における教師専門職論の発展は、やはり 60 年代の国際的インパクト、例えば「ユネスコにおける「教員の地位勧告」（1966 年）を画期とし、教職は聖職論か、あるいは労働者論かで激しく対立していた論議のなかで、教師－専門職論として広く受容され、70 年代以降の教員政策として一部具体化され、21 世紀に継承されている。こうした専門職論の受容と展開が、21 世紀に入ってから今回の改正と独立の教員条項の設置に結びついているのである。しかしながら、市川昭午も鋭く指摘しているように今日教師の専門職化論は転機にある。⁽⁴⁾ 社会における専門職のあり方そのものに批判が寄せられ改革が志向されているなか、学校と教師に対しても様々な批判が浴びせられ、教員の専門性に疑問が投げかけられている。こうした現実への対応策として、教育基本法改正の翌年いわゆる「教育三法」としての法律改正があり、戦後の免許制度の大幅な改正である「教員免許更新制度」も 2009 年度より発足している。さらに今後の改革的課題として「教員免許の国家試験化」あるいは「修士課程段階での教員養成」も検討されている状況にある。本来育成、採用、研修の改革と身分の尊重や待遇の改善が総合的に検討される必要がある。新教育基本法にタイアップして、21 世紀の日本の社会と学校に相応しい教職制度の再構築こそ急務である。小論での教育基本法へのアプローチが、このような教員をめぐる研究課題に少しでも貢献できればと考えている。

I 戦後教育改革と教育基本法の制定

1 新憲法の制定と教育理念の転換—教育勅語から教育基本法へ

戦後教育改革は、1946 年 3 月のアメリカ教育使節団の訪日と「使節団報告書」の提示をもって新たな段階に進んでいく。そしてこの時期には、新憲法制定と関連して新教育の理念のあり方が大きな

懸案事項となっていた。

そうしたなかで、田中耕太郎が安倍文相をひきついで、1946年5月22日文部大臣に就任するときには、これから日本の進むべき基本方針たる憲法草案がはっきりしてきており、その改正手続きが始まろうとしているときで、新しい教育理念を明らかにする必要がある。そんな時点で文部大臣になった田中は、就任のときすでに教育基本法制定の構想をもっていた。

このような経緯のなかで、田中が教育基本法についてはじめて公にしたのは1946年6月27日、衆議院で森戸辰男議員の質問に対する答弁のなかである。これに先だって、6月24日、同じく衆議院で、松原一彦議員に対する答弁のなかで、「教育の理念」について、「人間トシテノ存在ノ意義ト其ノ品位トヲ認メルコト、詰リ人間ガ自己目的デアツテ、他ノ者ノ手段デナイト言フコト、是レハ古今東西ヲ通ジテ変ワラナイ政治的ノ原則」であり、「人格の尊重」が「教育ノ理想」であるとし、従来の教育は「国家ニ有用ナル人物ヲ養成スル」というような人間を手段とみなす教育考え方であるとして批判し、「真理以外ニハ何モノニモ奉仕シナイ、真理ノ認識、真理ノ尊重及び真理ノ愛ニ依ッテ一貫セラレルモノ」であり、これが「真ノ意味ノ人格教育」であると述べている。⁽⁵⁾

1946年9月20日、教育刷新委員会の第3回総会で、田中耕太郎文部大臣は「教育基本法」の構想についてきわめて具体的に述べ、これが「教育基本法要綱案」(9月21日案)で、9月25日第一特別委員会第2回会合で配布され、9月27日の第3回会合で、これをたたき台として「教育の理念」に関する審議が始まるのである。従来「教育根本法」と呼称していたものも、これによって「教育基本法」と呼ばれるようになった。

このような「教育基本法綱案」(9月21日案)は、その後の教育刷新委員会第一特別委員会の審議を経て「教育基本法案綱案」(11月29日案)と変わる。そこでは、その中核は「真理の探究と人格の完成とを目的とし」から「人間性の開発をめざし」に変わり、そして、「民主的、文化的な国家及び社会の成員としての責任を果たすことができる心身共に健康な国民を育成すること」は、「民主的平和的な国家及び社会の形成者として、真理と正義とを愛し、個人の尊厳をたつとび、勤労と協和を重んずる、心身共に健康な国民の育成」に変わり、「文化的な」が「平和的な」に、「成員」が「形成者に」、そして「真理と正義」「個人の尊厳」「勤労と協和」などを新たに挿入するなどの変更が見られるのである。⁽⁶⁾

「教育の目的」をどう表現すべきか、当時の議論のポイントは、the pursuit of truth and the consummation of personality (真理の探究と人格の完成) → the cultivation of human nature (人間性の開発) → building up of well-round personality (人格の完成) → the full development of personality (人格の完成) と変遷している。⁽⁷⁾

1947年に入って、教育基本法制定に向けての動きとしては、1月7日付で田中耕太郎自身による「教育基本法前文案」がある。これは「教育基本法案要綱案」(11月29日案)を下敷にし、前文について田中が表現を変えていったものと考えられる。

「教育は、真理の尊重と人格の完成とを目的と目標として行わなければならない。しかるに従来、わが国の教育は、ややもすればこの目標を失い、卑近なる功利主義に墮し、とくに道德教育は形成化

し、科学的精神は歪曲せられ、かくして教育と教育者とはその固有の権威と自主性と喪失するに至った。この事態に対処するためには、従来の教育を根本的に刷新しなければならない。

さきに、われらは、憲法を改正し、民主主義的文化国家を建設して以て、世界の平和と人類の福祉とに貢献する理想を実現せんとする決意を示した。この理想の実現は根本において教育の力にまつべきものである。民主主義政治の基礎として、真理と平和と人道とを希求する、豊かな個性と洗練せられた情操の人間の育成をきっししなければならぬ。かかる人間は個性と創意とが豊かでなければならぬとともに、秩序と伝統とを重んずるものでなければならない。

われらが、今教育基本法を制定する所以は、教育の目的と方針とを明示して、新日本教育の基本を確立し、憲法の精神に則り、これと関連する諸条項を規定せんとするにある。」⁽⁸⁾

「教育基本法案要綱」(2月28日案)は、1947年2月28日の教育刷新委員会第25回総会で承認されたあと、3月1日閣議に提出された。そして3月4日に閣議決定した。その閣議では、教育基本法の無用論も出るほど激論が展開されたといわれている。しかし帝国議会の会期が少ない関係上、一部の字句の修正をする程度で閣議決定は行われた。

これらを含めて多少の字句を修正して3月8日、枢密院で「教育基本法案」(3月8日案)は承認された。そして教育基本法案は、3月13日、第92回帝国議会に上程された。衆議院では14、15、16日の3日間、衆議院教育基本法案委員会の集中審議を経て、17日衆議院本会議で可決、貴族院では、19、20、22、23日の4日間、貴族院教育基本法案特別委員会の審議を経て、25日貴族院本会議で可決し、1947年3月31日教育基本法は成立した。

1947年3月19日、貴族院本会議での代表的議論として、佐々木惣一議員は当時の疑問を代弁する形で「教育というものが如何なる目的を持っているかと云うようなことは、元来法律で定むべきものであるか、或いはそれは教育家とか、或いは少なくとも教育学者と云うような者の研究する所に権威を認めて、そうしてそれに拠って認むべきものであるべきか」として、「教育の目的」を法律に規定することの問題点をいい、また法律に規定する場合、それはどの程度まで明示しうるか、法律で明示することによって、「教育の目的」はどのような制約を受けるか等の問題を質問している。是に対して答弁にたった高橋文部大臣は、正面から反論せず、現在の非常な過渡期においては、国がある限度の基本方針を樹立して進むことは、実際の効果の上からやむをえないとし、暫く法律の形をもって教育の目的を規定することが必要であるとの論旨で対応しているのである。⁽⁹⁾ この点、前任の田中文相の主張とは異なっているが、戦後改革期の複雑な教育思潮一方で(新勅語待望論もあり、教育基本法についても推進派と消極派等が存在したこと)を反映しており、今日の新教育基本法をめぐる対立点とも類似した様相がうかがえる。

2 旧教育基本法と教員身分法構想

旧教育基本法の制定の段階では、教員の身分に関するものは、一切「教員身分法(仮称)」というものでまとめ、この「教員身分法」では、他の、「学校教育法(仮称)」・「学校法人法(仮称)」・「教育行政法(仮称)」と並んで、教育基本法の下位にくる五大法律の一つとして構成されていたものであった。

では、この「教育身分法」はどのような内容のものとして構想されていたのであろうか。それを知るためには、教育刷新委員会が、教育基本法が制定されて間もない1947年4月に建議した「教員の身分待遇及び職能団体に関すること」を見ておく必要がある。(後日私立学校教員を除いて「教育公務員特例法」が制定される淵源となっている)

教員の身分待遇及び職能団体に関すること (昭和22年4月4日第30回総会採択)

一 教員の特殊な使命に鑑み、教員の身分を保障し待遇の適正をはかり以つて、教員をして、その職責の遂行を完からしめるため、政府は速やかに教員身分法(仮称)を立案すること。

二 教員身分法の立案に当つては大体次の諸点を考慮すること。

1 本法の目的

教員の特殊な身分を考え、官公私立学校を通じて教員の種類、任用、資格、分限、服務、懲戒、給与その他の待遇等について一般公務員に対する特則を設けること。

2 教員の定義および身分

右の教員は学校教育法の定める学校の教員をいうのであって、官公私立の学校を通じて教員はすべて特殊の公務員としての身分を有するものとする。

3 教員の区分及び種類

教員には等級を分たず小学校、中学校及び高等学校には学校長、教諭及び助教諭を大学には大学長、教授、助教授及び助手(仮称)等を置くものとする。

4 任用資格

教員は一定の教員資格を有し、一定の欠格事由のない者の中から任用するものとする(第八特別委員会の審議の結果をとり入れること)。

5 任用手続

教員行政機構に関する審議(第三特委の審議)の結果をとり入れること。

6 身分の保障

教員は刑法の宣告若しくは懲戒処分又は教員審査委員会の結果による場合の外は、一定の事由によるものでなければその意に反してその職を免ぜられることはないものとする。

(中略)

10 教員の審査

不適当な教員を整理し又は不適切な配置を排除するため教員はすべての任命後一定期間毎に教員審査委員会に付せられるものとする。

右の外一定の必要ある場合には教員は随時審査に付せられることがあるものとする。

11 教員服務規律

官吏服務規律準ずると教員の特殊性に鑑み一定の特則を設けること。

12 研究及び教育の自由の尊重。

13 再教育又は研修の機会の賦与。

14 懲戒の方法及び懲戒罰。

懲戒は教育審査委員会の議により行うものとし、懲戒罰は免職、転職、減俸、けん責等とすること。

15 俸給、昇給、恩給

官吏と同等とする外職務の性質に鑑み、教員には職務俸として一定額以上の研究費を支給すること等の特例を設けること。⁽¹⁰⁾

この教員身分法構想は、当時の田中耕太郎文部大臣を中心とする文部省側の意向にそったものである。これによると、国公立の学校すべてを通じて、教員はすべて「特殊な公務員としての身分」をもつことになり、教員の身分を国公立に関係なく特殊的に取り扱い、そして同時に、強力に身分の保障をしようというものである。この保障を強化することに対し、教員の適正を確保する保障はどうするかといえば、教育刷新委員会のこの建議によれば、一定期間後に、資格審査をする資格審査制度を採用することが提言されている。

いふなれば、教員身分法の趣旨は、教師をして一般の労働関係からも、そして公務員関係からも切り離して、特殊な制度を構想することであった。

しかし、こうした教員の身分取扱に関する制度は結局達成されず、挫折してしまった。一つには、当時の六・三・三・四の学制の実現に伴う、教員の需給上の混乱であり、他には立法上の因果関係として、文教関係の枠外において、「国家公務員法」が1947年10月21日に制定され、翌年1948年7月1日から施行されることになった。当時、1947年4月17日に制定された「地方自治法」によって、教育公務員を、当分の間官吏として取り扱われることになっており、よってその後に制定された「国家公務員法」によって、国立、地方公共団体立の公立の教員は、私立学校の教員を除く形で、この「国家公務員法」の適用を受ける形となったのである。しかしながら、教員の職務の特殊性ゆえに、一般公務員と異なる取扱が必要であって、そこで「教育公務員特例法」が制定される方向に向かい、私立学校の教員とは法的に分離して取り扱うことが決定的となってしまった。

この「教育公務員特例法」は、当初「教育公務員の任免等に関する法律」といわれて国会に出されていたことからわかるように、「国家公務員法」の特例という性質からしてこれは主に任免に関する規定であって、その資格について云々するものではなかった。もともと、私立学校の教員をも含み教員の資格に関する法律は別に定めるものとし、また、1948年7月15日に制定された「地方教育委員会法」においては、その適否は別として教育長、指導主事も免許制をとることが示された。⁽¹¹⁾

かくて、「教育公務員特例法」は1949年1月12日に、「教育職員免許法」は、1949年5月31日に制定された。教員の身分取扱に関する立法上の経緯はさておくとして、ここで確認すべきは、教育基本法制定の段階で構想されていた、教員の身分に関する、いわば教権の確立構想は、占領政策全体の動向や当時の教育と教職の特殊性論の脆弱さとあいまって十分な形で実現されることがなかったが、その後の教職制度の理念に一定の影響を残すこととなったのである。

3 田中耕太郎の教育観と教職観

戦後日本の教育改革と教育基本法の制定に大きなイニシアチブを發揮した田中耕太郎の教育観については、「教育基本法の理論」（1961年）のなかで体系的に論ぜられている。その特徴的な点について以下で指摘しておこう。

(1) まず第一に田中の教育の考え方であって、「理念」は、客観的に存在するものなのかどうかという問題である。また客観的に存在しているとした場合には、さらにそれを客観的に認識することができるかという問題になる。

田中にあるのは、「理念」は客観的に存在するものであるという明確な確信である。田中は人間がその「理念」をただちに認識できるかどうかということについては、「何人も異存のない客観的結論に到達できるか否かについて懐疑的になるのである」とするものの、田中にあるより大きな意味をもってとらえられているのは、客観的に存在する「理念」への認識こそ重要としている。

「我々は種々の宗教的、哲学的、政治的、世界的立場からして教育理念についての異なった結論に達するにしても、その中のいずれかが正しいかまた正しいものが存在しそれが認識し得られるという確信をもたないかぎり、個人として教育活動をなし得ず、国家として教育制度を確立し経営し得ない。正しい教育理念の存在を前提しないかぎり、教育法全体が存在し得ないのである。」⁽¹²⁾

(2) 次に田中の教育理論の中核にある「人格」の概念をおさえる必要がある。

「人格の理念は、人間がもっているあらゆる素質や能力にそれぞれその所を得させ、それをまんべんなく発達させ、以て人生の窮極目的に奉仕させることに存する。人格者は例えば経済人、技術人、政治人、芸術人というような片輪の人間であってはならない。またこれらの人間の定型が多能的に並存しているようなものであってもならない。人格には分裂があってはならず、統一性がなければならない。」

「人間は被造物であるが、自由を与えられていて、機械ではなく、また禽獣でもない。しかし人間の自由は絶対的のものでなく、自己を超越する終局目的を実現する方向に行使されなければならない。我々は自由によって自然の盲目的力や集団の権力的な圧迫に対して自由を主張するが、しかし我々自身を神と僭称することはできない。人格の概念は人間が動物と神との間の中間的存在であり、自由によって自己の中にある動物的なものを克服して、神性に接近する使命を担っていこうとする。これは真のヒューマニズムにもとづく人格観である。」

「以上のべたところによって『人格』は、教育基本法第一条の前身ともいべき教育刷新委員会の建議中にいわれている『人間性の開発』の人間性と同じ意義のものでないことがわかる。人間性を現実的に解するならば、それには物質的方面と精神的方面とがあり、また善に傾く性質と悪に傾く性質とがある。もしこれを人間のあるべき姿すなわち、理想的の性質と解するならば人格の観念を以て表わすところに内容的には一致するであろう。しかし人間性の開発という表現は現実の人間性を意味するものと誤解される懸念—あるいは起草者の意図はそうであったかもしれない—があるから、人格の完成を以て一層適當とするのである。」⁽¹³⁾

以上の教育の本質を遂行していくべき「教員の使命」について、当然重視しているところである。旧教育基本法は教員の使命を第6条の第2項に示しており、この第6条について、田中は「法はこの

規定で以って教員の職業倫理を強調しているのである」とのべている。（「教育基本法の理論」の第4章4節教育者の使命と地位）

ただしそこでの主張は、独特の教育観—教職観に立ったものである。例えば「教員は自ら固有の教育権をもっているものではなく、その教育権は両親のもっているところの、自然法的な本源的な教育権に由来するものである。」⁽¹⁴⁾ とのカトリック的自然法思想に依拠して位置づけている。そして田中の教権独立論は、当時の社会的背景と関わって、外部勢力なかんずく教員組合の影響を排除していく論理として機能していたわけである。彼の教職論は、専門性・自律性・責任性に依拠した現代的専門職論の論理とは異なった地平に立っていたといえよう。

II 新教育基本法と教員条項の発展

1 教育基本法の改正をめぐる経過と審議過程—そこでの論点⁽¹⁵⁾

教育基本法の改正をめぐるのは、戦後何回か気運があったが、特に小渕内閣のもとで設置された教育改革国民会議の報告（2000年12月）をうけ21世紀に入り、中央教育審議会の答申（2003年3月）、更には3年近くにわたる与党協議会における検討（2006年4月に最終報告）などを経て、改訂法案が2006年4月に政府案として国会に提出された。そして、第164通常国会から第165臨時国会にわたり、約190時間に及ぶ審議を経て成立したものである。

2003年の中教審答申において指摘されているように、戦後の教育基本法のもと教育が「人格の完成」を目指し、個人の能力を伸長し、自立した人間を育てる使命と国家や社会の形成者たる国民を育成する普遍的使命があるとしている。これらの使命は、今日の社会においても変わることはないと認識しつつ「同時に、上述した社会の大きな変化の中で、国民一人一人が、直面する困難な諸課題に立ち向かい、自ら乗り越えていく力を育てることが求められ、そのためには、一人一人が生涯にわたり学び続けるとともに、それを可能にする生涯学習社会の実現が不可欠となっている。さらに、グローバル化が大きく進展する中で、自らが国際社会の一員であることを自覚し、自分とは異なる文化や歴史に立脚する人々と共生していくことも重要な課題となっている。」との認識に立って、「人格の完成」や「個人の尊厳」などの旧教育基本法の普遍的な理念を継承しつつ、我が国の未来を切り開いていくため以下の3つの教育像を掲げて改訂法案に取り組んでいく方針を示したのである。⁽¹⁶⁾

- ① 知・徳・体の調和がとれ、生涯にわたって自己実現を目指す自立した人間
- ② 公共の精神を尊び、国家・社会の形成に主体的に参画する国民
- ③ 我が国の伝統と文化を基盤として国際社会に生きる日本人

それでは、こうした問題意識に立ちつつ教育基本法を改正する基本的理由は何か、それを国会審議のなかで政府首脳の発言を確認しておきたい。

「教育基本法案を提出した理由ではありますが、戦後、教育基本法の理念のもとで構築された教育制度は、国民の教育水準を向上させ、我が国の社会発展の原動力となってきたと思います。

しかし、科学技術の進歩や少子高齢化など、教育をめぐる状況が大きく変化する中で、道徳心

や自立心、公共の精神、国際社会の平和と発展への寄与などについて、今後、教育において、より一層重視することが求められてきております。このため、教育基本法を改正し、新しい時代の教育理念を着実に進め、我が国の未来を切り開く教育の実現を目指すものであります。(小泉内閣総理大臣) ← [平成 18 年 5 月 16 日 衆・本会議 下村博文氏 (自民)]

「この 60 年間、(中略) 大きな変化がございました。科学技術が発展する、あるいは少子高齢化が進んでいく中であって、地域あるいは家庭における教育力が低下をしているという指摘があるのも事実でございます。特に、その中で、これはもう何回か私もこの場で官房長官時代に答弁をしたのでございますが、いわば損得を超えるいろいろな価値について、子供たちがよく認識をし、その尊さを理解することも大切ではないか。公の精神、あるいは家庭の教育における重要性また責任、地域とのつながり、こうしたものを踏まえて、やはり新しくつけ加えるべき価値、あるいはこの姿勢というものを、むしろこの 21 世紀にふさわしい教育基本法をしっかりとつくっていく、このことが重要ではないか、このように思うわけでございます。政府案をぜひともさらに御審議いただきたい、そして成立を期にしていきたい、このように考えているわけであります。まさに、志ある国民を育て、そしてそれらによって品格ある国家をつくっていく、これが我々の改正の目的でございます。(安部内閣総理大臣) ← [平成 18 年 10 月 30 日 衆・教育特委 大島理森氏 (自民)]

当時の改正論議での大きな論点は、①国民的議論が尽くされていないのではないか、②そもそも愛国心など内面の価値観を、教育の目標として法律で定めることはできないのではないかといった点であった。①に関しては 200 時間近い審議を尽くしているとの姿勢で以下のように答弁している。

「教育改革国民会議、中教審の答申あるいは与党の最終報告、そしてこの審議経過、こういったものを積み上げていきますと相当大部の資料ができて上がることと思うわけでございまして、この委員会における充実した審議によりまして、国民の皆さんの理解が得られるよう、私も誠心誠意答弁させていただきますので、何とぞご理解を賜りますよう心からお願い申し上げます。(小坂文部大臣)」さらに大きな対立点となった②の論点に関しては、憲法上の内面の自由は認めつつ、法律論の範囲で国会が承認したものは教育の現場に関与できるものとの判断であった。

「教育の目標を法律で規定することによって、その教育の目標を人の内心にまで立ち入って強制しようとするものではありませんから、憲法の定める内心の自由到低触するものではないと考えておりますし、それらの事柄をわかりやすくこの法律の中に明記することは、決してそれ自体が憲法に違反するわけではないわけでございますし、私は、抑制的かどうかという点においては・・・基本的には、その法律の範囲内にとどまるような意味でいえば、時のそれぞれの権力というものがそれぞれの時代の変遷の中でありますから、そういう意味では、ある程度抑制的に行われるということは私も考えてありますけれども、しかし、あくまでも法律で規定し、国民の代表たる国会議員の審議を経て決められたことというものを教育の目標として掲げ、それを教育の現場に浸透させること自体、それが違憲的なものであろうとかというふうには考えていないところでござ

います（小坂文部科学大臣）」

大きな議論を呼んだ愛国心教育の部分は、条文の修正を経て、最終的に教育基本法特別委員会において可決され 2006 年 12 月 15 日参議員で可決成立するに至ったのである。

2 新たな教員条項の設置とその意義

このたびの 2006 年の教育基本法の改正において、教員条項が単独で設置され以下のように規定されている。

「(新法) 第 9 条 法律に定める学校の教員は、自己の崇高な使命を深く自覚し、絶えず研究と修養に励み、その職責の遂行に努めなければならない。

2 前項の教員については、その使命と職責をかんがみ、その身分は尊重され、待遇の適正が期せられるとともに、養成と研修の充実が図られなければならない。」

〈参考〉【旧法第 6 条 2 項】「法律に定める学校の教員は、全体の奉仕者であって、自己の使命を自覚し、その職責の遂行に務めなければならない。このために教員の身分は、そんちょうされ、その待遇の適正が期せられねばならない。

(1) 教員条項設置の趣旨

新教育基本法は、旧法第 6 条 2 項で規定されていた教員に関する規定を、改正法第 9 条として独立させている。改正法第 9 条は 1 項、2 項で構成されており、その第 1 項は旧法第 6 条 2 項の前段（教員の使命と職責）を、2 項は旧法 6 条 2 項の後段（教員の身分の尊重と待遇の適正）をそれぞれ継承している。

改正法において教員の条項を独立させた趣旨について、「教員は、教育を受ける者の人格の完成を目指しまして、その育成を促すという大変重要な職務を担うものでございます。近年の社会の大きな変化、あるいは児童生徒の多様化といった実態に的確に対応するためには、教員一人一人の資質の向上が求められてるところでございます。一方では指導力不足教員、あるいは教員による非違行為などの例もあるわけでございまして、これらに対しても的確な対応が求められてるところでございます。」「これらを踏まえまして、今回の改正では、現行法第 6 条第 2 項に教員についての規定があったわけでございますけれども、この第 2 項を独立させまして新たに教員の条項を設けまして、教員の使命や職責、身分の尊重と待遇の適正を規定いたしました現行の規定は基本的に引き継ぎますとともに、自己の崇高な使命を深く自覚し、絶えず研究と修養に励むべきこと、また養成の充実が図られなければならないことを新たに規定しているところでございます。」（衆 2006.5.31 田中荘一郎生涯学習政策局長、糸川正晃・国民）と答弁している。このように教員について独立した条項として規定したことが、学校と教員に対する社会的批判に対応して教職の改善を図るためとの政策的意図とリンクして、翌年にかけての教育再生関連三法の改正（学校教育法等の一部を改正する法律、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律、教育職員免許法及び教育公務員特例の一部を改正する法律）を伴い、教員免許更新制度の導入やいわゆる指導力不足教員を対

象とした指導改善研修等の政策につながっていくこととなるのである。(18)

(2) 「教員」の「全体の奉仕者性」の位置づけをめぐって

この点に関して、旧法 6 条 2 項では、「法律に定める学校の教員は、全体の奉仕者であって」と規定されていたが、改正法 9 条ではこの「全体の奉仕者であって」が削除された。この「全体の奉仕者」が憲法第 15 条 2 項「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」を受けたものであることは明らかであり、「全体の奉仕者」の規定が学校教育政治的中立を求めたり、教員の労働基本権を制約する根拠とされてきたこと、あるいはその一方で教師の自由を求める論拠として援用されてきたことから、これを削除した理由でそれによってどのような法的な解釈の変化が生じるのかということが注目された。政府は、この点に関して「現行の教育基本法では、学校教育が公の性質を持ち国民全体の利益のためにその職務を遂行すべきであるということから、国公立学校のみならず、私立学校も含めて、教員の全体の奉仕者として位置づけておるところでございます。この全体の奉仕者は公務員を想起させる文言でございまして、現に憲法第 15 条におきまして、『すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。』旨が規定されておるところでございます。したがって、今回、私立学校が学校教育に果たしている重要性にかんがみまして、……教員の規定には、公務員を想起させる『全体の奉仕者』との文言は削除しておるところですけれども、学校教育が公の性質を持つものであることや、そのような学校教育を担う教員の職務の公共性は従来と変わるものではない(衆 2006.11.6 田中荘一郎生涯学習政策局長、西村智奈美・民主)と位置づけ、学校教育の公共性と教員の職務の公共性の論理から説明しているところである。

(3) 「教員の使命」をめぐる解釈

「教員の崇高な使命」について、政府は国会の審議過程において次のように説明している。すなわち「教員には専門知識や技術の習得だけではなく、豊かな人間性や深い教育的愛情など、全人的な資質、能力が求められておるところでございます。特に、近年は、一部に指導力不足の教員でございますとか、教員の不祥事が見受けられるわけでございまして、まさに学校教育が抱える問題が一層複雑化、多様化する中で、教員の資質向上が国民から一層求められているわけでございます。このような状況におきまして、教員は改めてその重要な使命を深く自覚する必要があるということから、ここに『自己の崇高な使命を深く自覚し、』と書かせていただいております。」(衆 2006.11.6 田中荘一郎生涯学習政策局長、西村智奈美・民主) こうした観点をふまえ、政府サイドの解説書『逐条解説改正教育基本法』は、「自己の崇高な使命を深く自覚し」について基本法第 1 条の教育目的に基づき「教員の使命は、教育の本質が、単なる知識や技能にとどまらず、教員と児童生徒との人格的な触れあいであり、それを通じて児童生徒の中に潜在する能力を発展させるとともに、児童生徒の人生に大きな影響を与えるものであるという職務それ自体に由来するものであり、教育の直接の担い手である教員は、絶えず自らの崇高使命を十分に、深く自覚し、職務に当たらなければならないことが規定されている。」と説明するとともに、改正法 9 条 1 項後段の「絶えず研究と修養に励み」についても

「教育の本質は、教員と児童生徒の人格的な触れあいであり、単なる知識、技術の伝達にとどまらず、教育を受ける者の人格の完成を目指してその成長を促す営みである。このため、その担い手である教員に確たる理念や責任感、子どもに対する愛情、専門的な知識、深い教養などが求められており、絶えず研究と人格の修養に努めなければならない。」との解釈を示している。「教育基本法第1条の教育目的」をふまえてこそ、教員の使命の本来的遂行があるとの正鵠な理解を提示しているのであり、教育の本質が教員と児童生徒との人格的な触れ合いにあり、その職務が教育を受ける者の人格の形成を促す営みであることに、「崇高な」の意味を与えていると理解すべきである。⁽¹⁹⁾

この第9条教員条項に関して、以上の解釈と意義づけを確認してきたが、検討すべき課題について以下で二点指摘しておきたい。

第一に、教員の使命に関して、法律論としてはその内実に曖昧さが残るのである。戦後改革期に活躍した田中耕太郎が、『教育基本法の理論』のなかで「法は教員の使命が如何なるものであるかをここでは明示していない。しかしこれは教育基本法全体からして明らかである。」とのべているとおりである。⁽²⁰⁾ 教育基本法への全体的理解を目指すべきではあるが、教員養成や現職の研修において理解を徹底するための困難さが伴うのである。やはり、弁護士法や医師法のごとく、法律の上で取り上げるのであるならば、基本となる社会的使命を法律で掲げるべきであろう。

第二に、そのためには、教員の社会的使命及び必要な養成と資格の内実を明確にしていく教育的アプローチが不可欠である。そのうえで教育基本法を支える学校教育法と教育職員免許法における教員に関する基本規定を再検討していく必要がある。具体的には戦後の制定時より「児童（生徒）の教育をつかさどる」との包括的規定に留まっている学校教育法の職務規定（第37条）や教育職員免許法における「教育職員の資質」（第1条）の内実についても再検討し、新たな意義づけを行うべき時に来ている。教育基本法の改正と教員条項の新設を好機到来としていくべきである。この課題に関しては、機会をあらためて試論を問うていきたいと期している。

【注】

- ⁽¹⁾ 「教員の使命」に対する角度のアプローチには、この3年間の教員免許講習で出会った先生方に多くの示唆を受けたのでまず感謝申し上げたい。また本研究論文の掲載申請にあたり、学内の紀要委員及び査読委員の方々に丁寧な指導助言を頂き感謝にたえない次第である。
- ⁽²⁾ 法律論と教育論の双方から「教員の使命」について系統的に理解をおこなうことが必要である。幸い近年新教育基本法に関する文献が数多く刊行されてきている。新教育基本法の文献一覧として、筆者が確認できたものは、2007年においては『新教育基本法（全文と解説）』（坂田仰・教育開発研究所）、『改正教育基本法を考える』（三上明彦他・北樹出版）『教育基本法の理念と課題』（佐藤修司・学文社）、『新・教育基本法を考える』（深谷松男・日本キリスト教団出版局）、2008年には『逐条解説改正教育基本法』（田中壮一郎監修教育基本法研究会・第一法規）、2009年には『教育基本法改正論争史』（市川昭午後・教育開発研究所）『改正教育基本法 - 制定過程と政府解釈の論点』（佐々木幸寿・日本文教社）、2010年には『新教育基本法のフロンティア』（伊藤良高・

晃洋社)そして2011年には『新教育基本法の意義と本質』(杉原誠四郎・自由社)等の文献が出版され、参考とさせていただいた。

- (3) 田中耕太郎『教育基本法の理論』有斐閣 1961年 特に第7章教育行政—教育権の独立が参考となる。
- (4) 市川昭午『教育政策研究五十年』日本図書センター2010年 ヨーロッパの専門職論の動向については久富善之『教師の専門性とアイデンティティ』(勁草書房 2008年)の第Ⅲ部教職専門性の現在と未来—海外からの報告が参考となる。
- (5) 杉原誠四郎『教育基本法の成立』日本評論者社 1983年
- (6) 田中壮一郎編『遂経解説改正教育基本法』第一法規 2007年 p 354
- (7) 杉原誠四郎 前掲書 p 129
- (8) 田中耕太郎 前掲書 p 133
- (9) 杉原誠四郎 前掲書 p 151
- (10) 杉原誠四郎 『教育基本法』協同出版 1970年 p 159
- (11) 海後宗臣『教育行政』東京大学出版会 1971年
- (12) 田中耕太郎 前掲書 p 49
- (13) 田中耕太郎 前掲書 p 76
- (14) 田中耕太郎 前掲書 p 77
- (15) 特に21世紀に入ってから教育基本法の改正をめぐる政治的行政的経過と両論の見解の総括については市川昭午『教育基本法改正論争』(2009年 教育開発研究所)が大変参考となった。
- (16) 佐々木幸寿『改正教育基本法』2009年 日本文教出版 p189
- (17) 佐々木幸寿 前掲書 p 189
- (18) 佐々木幸寿 前掲書 p 195
- (19) 佐々木幸寿 前掲書 p 201 日本の教育基本法(1947年3月)と世界人権宣言(1948年12月)の教育目的に関して、その歴史的関連性や内容的響鳴性について筆者が以前の研究紀要論文で言及したことがある。「世界人権宣言の教育条項の歴史的意義」(城西国際大学紀要第16巻第1号所収 2008年3月)
- (20) 田中耕太郎 前掲書 p 679

