

新自由主義教育改革と「国民の教育権」

The Right of People to Education under the Neo-liberal Education Reform

笹田 哲男*

(平成27年2月4日受理)

要約

新自由主義教育改革の特質—それは、国家が教育目標を設定し、教育機関の目標達成度を事後的に評価しながら、政府資金の提供を背景に強力な教育内容統制を継続する点に求められる、との指摘がある。「教育の自由」「教育の実質的平等」を標榜する「国民教育権」論は、新自由主義教育政策への対峙軸をどのように形成することができるのか。

本稿では、この点につき、先行研究を確認しながら若干の考察を試みるものである。

キーワード：新自由主義、教育改革、国民の教育権

keywords：neo-liberalism, educational reform, the right of people to education

1. 子どもの学習権と教育関係者の法的位置づけ

「憲法上保障されているのは『教育を受ける権利』であり、『教育する権利』は、国の権利としてはもちろんのこと、国民の権利としても存在しない」とし、「具体的な教育内容を決定する権利ないし権限が国にあるのか国民にあるのか」という議論も、『『教育を受ける権利』に対応した義務の問題として考えるべき』であるという、憲法学からの指摘¹⁾がある。

旭川学テ事件最高裁判決（1976年5月21日刑集30巻5号615頁）も、「子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属するもの」として理解するべきであると述べている。

同判決は、「教育内容を決定する権利ないし権限」の所在についての憲法解釈の方法として、「教師、親、私学、国といった教育関係者の教育権能の範囲をそれぞれ憲法上の根拠に照らして明らかにしようとする²⁾」方法をうちだし、この方法は、「権限画定のアプローチ³⁾」と呼ばれた。しかし、冒頭の憲法学からの指摘に従うならば、今後は、

「義務画定のアプローチ」という考え方を基本にしながら、子どもの学習権保障を基軸として教育関係諸主体の関係を整理していくのが適当ということになるだろう。

もっとも、「権利画定」と「義務画定」はコインの表と裏であり、何れにせよ、「子どもの教育に係わる子ども・国家・親・教師の多角的関係を整序し、子どもの教育を受ける権利を保障するための⁴⁾」法原理を再構築することが、教育法学の課題である。

例えば、「公教育システムによる教育に係わっては『教育を受ける権利の主体』である子どもをめぐって、教育に関与する親・教師に限らず国家も、子どもを『代位』するという意味では『同位』にあることを前提にした上で」「国家が子どもの教育を受ける権利を侵害するという緊張関係の生ずる場合は親と教師が手を携えて子どもを代位し、教師が子どもの教育を受ける権利を侵害するという緊張関係の生ずる場合は親と国家が手を携えて子どもを代位し、親が子どもの教育を受ける権利を侵害するという緊張関係の生ずる場合は教師と国家が手を携えて子どもを代位するという法

(* ささだてつお 保育科教授 教育法学・憲法学)

的位置づけ関係において、親・教師・国家が協調して子どもの教育を受ける権利を保障する⁵⁾」法理を形成していく、といった作業である。

無論、このような法理の形成に際し、依然として最も困難な作業は、「国家が子どもの教育を受ける権利を侵害するという緊張関係の生ずる場合」に「教師」と「親」がいかに協調して子どもの学習権保障を進めていくのかという点についての法的秩序づけであろう。とくに新自由主義教育改革が矢継ぎ早に打ち出されている昨今、「国民教育権」論はどのような対抗軸を提示できるのかが問われているのである。

本稿では、この点につき、先行研究を確認しながら若干の考察を試みることにしたい。

2. 新自由主義教育改革と「教育の国家統制」

1990年代以降の我が国における「小さくとも強い政府⁶⁾」による教育改革—それは、新自由主義教育政策と新国家主義教育政策が相互補完的に展開される改革であると言われてきた。公教育に市場原理を導入することによって生じる国民統合の危機（例えば「競争と格差」に係わる問題）を愛国心教育・道徳教育等の強化によって克服するために、新自由主義と新国家主義が併存するかたちで教育改革が進行していると説明されてきたわけである。

ところで、新自由主義教育改革に対する分析についてであるが、近時、「新自由主義教育改革に内在化する教育の国家統制⁷⁾」という視点が提示されている。ここで言う「教育の国家統制」とは、「子どもの学ぶ科学的知識の内容の統制と、国家の強制による競争と選別⁸⁾」を意味するものと考えられている。「国家が普遍的な教育保障の任務を免れて自由に教育目標を設定し、これに基づく特定教育内容の実現を政府資金提供の根拠とし、さらに、教育機関の目標達成度の事後的評価を通じて、強力な教育内容統制を継続する態様⁹⁾」における「教育の国家統制」と捉えられているわけである。

このような捉え方に基づくならば、「小さくとも強い政府」による教育改革は、「新自由主義と新

国家主義の併存」する改革であると理解できる一方で、新自由主義そのものによる改革であるとも理解できることになるであろう。新自由主義教育改革が、「教育機関に対する強制的・継続的な『競争と選別』を通じた国家の強力な教育内容統制」という特質を持った改革であるならば、その統制する教育内容に、「子どもの学ぶ科学的知識」だけでなく、「愛国心教育・道徳教育等の強化」に係わる内容を組み込むことも十分可能であると考えられるからである。

かかる教育改革の理論・構造を解析し、これに対峙する公教育の法理を形成することは、教育学にとって喫緊の課題であると言えよう。「教育の公共性」に係る法理として、従来、教育学の多数説は、「市民的・社会的公共性」論¹⁰⁾（「社会的協同の事業としての教育の組織化を模索する」公共性論）を説いてきた。この公共性論は、「教育の内外事項区分」説を前提とし、内的事項（教育内容・方法）については基本的に「教育の自由」を、外的事項（教育条件整備）については「教育の実質的平等」を主張しながら、「『私事』が社会的規模で編成・組織化され¹¹⁾」た教育を志向するものであった。このような公共性論が新自由主義教育改革に対抗する理論とうなりうるのかという点については、今後、緻密な検討を加えていくことが必要であると思われる。

3. 新自由主義教育改革の基本原則

ところで、我が国における新自由主義教育改革の特質については、先行研究が以下のような分析を行っており、注目に値する。

即ち、この教育改革の基底には行政学における「新しい統治」(New Governance) 理論があり、「主人－代理人」理論 (Principal - Agent Theory) に基づく公教育の包括的な再編が進行している、との指摘¹²⁾ である。「政府がその資金に基づき自らの手によって特定の作用を実施するのではなく、政府が資金を提供し、政府以外の主体にそれを実施させるという『間接政府』(indirect government) ないしは『第三者政府』(third party government) の形態の拡大に着目し、そこ

に登場する政府とそれ以外の主体関係の性格付け、および、その関係において政府の意思を貫徹するのに必要とされる手法の同定¹³⁾を内容とする理論を、新自由主義教育改革は採用しているのだ、という指摘である。

この先行研究は、「政府とそれ以外の主体」との関係性を、「契約」関係にあると捉え、「金銭を支出している『主人』が、その金銭の支配力により、金銭受給者である『代理人』の行為をコントロールする関係」にあると捉える¹⁴⁾。「主人の目的遂行の障壁は、主人と代理人との間に存在している情報の非対称性—代理人の方が労働内容についての情報に精通しているため、手の抜き方を知っていること—、および、主人の目的と代理人の目的との齟齬—代理人は自己利益にのみ関心があるために主人の目的を内面化できない—に求められる。¹⁵⁾」そこで、この障壁を除去するためには、「主人によるスタンダードに基づく代理人の業績の把握、および、主人によって設定された目的を代理人に内面化させるためのインセンティブ（報奨と懲罰）の開発¹⁶⁾」といった手法が導入される、と説明するのである。

したがって、これら理論に基づく教育改革（教育行財政制度改革）は、次の2点を基本原理として遂行されることになる。即ち、「第1に、公教育管理の対象をアウトプットのコントロールに焦点づけ、教育内容標準の確定、競争的環境の創設、教育内容標準の達成度の評価、および、評価に基づく賞罰の提供をその具体的な形態として採用する。第2に、公教育管理方式を徹底的にトップダウン化し、〈行政権の最高部—中央教育行政—地方教育行政—学校組織—教師〉という関係を「主人—代理人」関係の連鎖として構成する¹⁷⁾、という2点である。

我が国の新自由主義教育改革は、当初（1980年代中盤の臨時教育審議会段階では）、子どもの個性や親の希望に応じた教育を実現するべく、多様な欲求を満たすための「市場」原理を学校教育に導入することを求めていた。しかし1990年代以降（とりわけ教育改革国民会議以降）、同教育改革がいわゆる「グローバル戦略」に対応した人材養成

を目的とするに至って、その主張する「市場」は、「国家が設定した教育内容基準に基づく学校間競争へとその意味を変容させられ、新しい管理のテクノロジーとして位置づけ直されているのである。¹⁸⁾」

以上のように新自由主義教育改革の基本原則を押さえる立場は、「主人—代理人」理論を教育行政学に導入することにより、「主人」（国家）が「エージェンシー・スラック」（agency slack）を克服して、その意思（教育政策）を貫徹していく手法を明示しており、我が国における現今の教育改革の本質を浮き彫りにした研究成果であると評価することができよう。

4. 新自由主義教育改革と「国民教育権」論

「教育の自由」と「教育の実質的平等」を提唱する「市民的・社会的公共性」論は、新自由主義教育改革の基本原則に対峙する構想を提示することができるのか。

先に述べたごとく、今後において緻密な検討を重ねることが必要と思われるが、「国民教育権」論の多数説に対しては、差し当たり以下の2点を、克服すべき課題として指摘したいと考える。

第1は、上記「公共性」論が採用する「教育の内外事項区分」説に係る問題である。

言うまでもなく、「この区分論は、1947年教基法10条が『教育』を主語とする1項と、『教育行政』を主語とする2項とを書き分けていたことに端を発する。¹⁹⁾」「同条が教育と教育行政との原理的および制度的な分離を前提とし、1項は教育の自主性と直接責任性の原理を定め、2項は教育行政の任務を教育諸条件の整備確立とした²⁰⁾」と説くことによって、統治機構の教育内容関与に歯止めをかけたきたのである。

しかしながら現在、この理論が根拠とする「教育と教育行政の区別」（1947年教基法10条）は修正されており、さらには「教育行政と一般行政の区別」までもが修正され（新教育委員会制度が整備され）ようとしている。教育の「内外事項区分」を否定するだけでなく、教育内容統制をも組み込んだ公教育管理が強力に進行する状況下で、それ

でもこの「内外事項区分」論を固持することについては、そのような視点だけから統治権力の限界を画することができるのかという点において、大きな課題が残ると言えるだろう。

第2は、上記「公共性」論が採用する「文化的自治による教育内容編成」論に係る問題である。

もともと、この「公共性」論においては、教育の外的事項では「国や自治体の教育条件整備義務や公費による教育の要請が異論の余地なく導かれ」ても、教育の内的事項について、「子どもの学習権（学習の自由）や市民的自由、親の教育の自由、教師の教育の自由といった個人的諸権利の保障」と教育「『内容』の『共通性』『普遍性』との間に緊張関係」が生じる²¹⁾という課題があった。この課題を抱えつつも、この「公共性」論は、「教育価値の選択」を「政治権力から区別された社会過程における『自律的調整』に委ね²²⁾」ることを主張し、原則として「教育内容の編成は、一般国政ルートではなく“文化的自治のルート”によるべき²³⁾」ことを主張してきたのである。

しかしながら現在、「特定教育内容の実現を政府資金提供の根拠とし、さらに、教育機関の目標達成度の事後的評価を通じて、強力な教育内容統制を継続する²⁴⁾」政策が推進されている。このような状況下で、「各学校つまり教師集団を基礎単位とした教育内容の自主編成²⁵⁾」論を基本とする「文化的自治」論を提唱し続けることについては、これまた、そのような立場だけから教育内容行政の限界を画することができるのかという点において、大きな課題が残ると思われるのである。

「国民教育権」論は、「教育の内外事項区分」説を克服し、「教育への国家関与」を所与のものとしながらも、「教育の憲法保障機能」を承認することにより、新自由主義教育改革に対抗する方策を打ち出すべきではないかと考える。

日本国憲法（99条）は「国民の憲法忠誠義務」を明示しておらず、教育に「憲法保障」の役割を担わせることは、教育の条理からみても疑問がある²⁶⁾のかも知れない。「憲法の理念とはいえ、それは改定されること」もあるという難問も生じる²⁷⁾。しかしながら、「教育内容の指標として『憲

法教育』そのものではないとしても、憲法に描かれている歴史的に証明された普遍的理念は教育内容の画定に不可欠といえよう。²⁸⁾」

「『国家』による教育への関与を『呼び込む』可能性²⁹⁾」ことを承知しつつも、「人格教育」（「思想・良心形成の自由」を尊重した教育）の領域外において、例外的・限定的に憲法価値教育が実施できることを模索するべきと考える。

新自由主義理論は、「自発的交換の場である『市場』を重視するゆえに国家の縮小をもたらすのではなく、市場を統制の新しいテクノロジーである競争として位置づけるからこそ、国家のパワーの強大化を招くもの³⁰⁾」である。新自由主義教育改革によって強大なパワーを与えられた国家に対し、「国民教育権」論は周到な準備をもって対峙していく必要があるだろう。憲法価値が政治過程で否定された場合の対応策も検討しつつ、新自由主義教育改革に対抗する新たな理論の構築を急ぐ必要があると思われるのである。

〈引用文献〉

- 1) 浦部法穂『憲法学教室（全訂第2版）』（日本評論社、2006）200-201頁。
- 2) 中村陸男「教育権の所在」ジュリスト増刊「憲法の争点（新版）」（1985）146頁。
- 3) 内野正幸「『教育の自由』法理の再点検」ジュリスト884号（1987）238頁。
- 4) 伊藤進「子ども・教師の法的位置づけ論—教育法学の役割を考えよう—」（日本教育法学会年報39号、2010）19頁。
- 5) 同上19-20頁。
- 6) 森英樹「転機に立つ憲法構造と憲法学」法律時報73巻1号（2001）77頁。
- 7) 佐貫浩、世取山洋介『新自由主義教育改革—その理論・実態と対抗軸—』（大月書店、2008）9頁。
- 8) 同上。
- 9) 今野健一『教育における自由と国家』（信山社、2006）350頁。
- 10) 同上349頁。
- 11) 成島隆「憲法と教育」（樋口陽一『講座憲法学』

- 第4巻、日本評論社、1994) 109頁。
- 12) 世取山洋介「新自由主義教育改革、教育三法、そして教育振興基本計画」(日本教育法学会年報38号、2009) 8 - 11頁。
 - 13) 同上 8頁。
 - 14) 同上 8 - 9頁。
 - 15) 同上 9頁。
 - 16) 世取山洋介「国立大学法人(制)と『学問の自由』」(日本教育法学会年報34号、2005) 101 - 102頁。
 - 17) 前掲12) 10頁。
 - 18) 前掲7) 11頁。
 - 19) 植野妙実子「憲法価値と公教育」(日本教育法学会『教育法の現代的争点』、法律文化社、2014) 28頁。
 - 20) 同上。
 - 21) 前掲11) 119頁。
 - 22) 同上120頁。
 - 23) 同上。
 - 24) 前掲9)。
 - 25) 前掲11) 120頁。
 - 26) 前掲11) 125頁。
 - 27) 永井憲一『主権者教育権の理論』(三省堂、1991) 226頁。
 - 28) 前掲19) 31頁。
 - 29) 寺川史朗「教育基本法『改正』論とその効果」(日本教育法学会年報35号、2006) 56頁。
 - 30) 前掲7) 51頁。