

スタートした教育振興基本計画

～はじめての教育振興基本計画を実効あらしめるために～

文教科学委員会調査室 せき よしひ こ
関 喜比古

1. はじめに
2. 教育振興基本計画の概要と評価
3. 教育振興基本計画の実効性を高めるための諸課題
4. 国会重視の必要性
5. おわりに

1. はじめに

平成 20 年 7 月 1 日、教育基本法第 17 条第 1 項の規定に基づくはじめての教育振興基本計画が閣議決定され、国会に提出された。同計画をめぐるには、多方面から様々な意見が寄せられている。この半年ばかり、国民やマスコミの主要関心事項が、ややもすれば教育から離れがちであり、また、国の内外で未曾有の経済危機が叫ばれている中で、隠れた問題になってしまった感もあるが、我が国の教育にとって重要な局面と言わざるを得ない。いかにはじめての教育振興基本計画を実効あらしめていけばよいか。この重要な課題について、手放しで礼賛するのではなく¹、かといって当事者意識を欠いた無責任な批判にこれ努めるのでもなく、教育調査に携わる者のひとりとして、でき得る限り“ニュートラルの立場”で論評してみたい。

2. 教育振興基本計画の概要と評価

(1) 教育振興基本計画の概要

まず、教育振興基本計画の大まかな全体像を把握するため、文部科学省生涯学習政策局政策課が一般国民向けに作成・配布している同計画のパンフレットの抜粋を以下に掲げる。なお、同計画策定に至る経緯等については、『立法と調査』第 285 号を参照されたい²。

「教育振興基本計画」が策定されました。

「教育振興基本計画」は、教育基本法に基づき政府として初めて策定した計画です。教育基本法に示された教育の理念の実現に向けて、今後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿を明らかにするとともに、今後 5 年間（平成 20～24 年度）に取り組むべき施策を総合的・計画的に推進するものです。

教育基本法第 17 条第 1 項：政府は、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。

今後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿

知識基盤社会の進展や国内外における競争の激化の中で、教育の発展なくして我が国の持続的発展はなく、社会全体で「教育立国」の実現に取り組むことが必要です

義務教育修了までに、すべての子どもに、自立して社会で生きていく基礎を育てます

- ・ 公教育の質を高め、信頼を確立します
- ・ 社会全体で子どもを育てます

社会を支え、発展させるとともに、国際社会をリードする人材を育てます

- ・ 高等学校や大学等における教育の質の保証・向上を図ります
- ・ 「知」の創造・継承・発展に貢献できる人材を育成します

今後 5 年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策

【基本的方向 1】

社会全体で教育の向上に取り組む

- ・ 身近な場所での子育て等の支援
- ・ 身近な場所での学習機会の充実

【基本的方向 2】

個性を尊重しつつ能力を伸ばし、個人として、社会の一員として生きる基盤を育てる

- ・ 確かな学力を身に付けた子どもを育成
- ・ 規範意識、生命の尊重、他者への思いやりなどを培うとともに、法やルールを遵守し、適切に行動できる人間を育成
- ・ 生涯にわたって積極的にスポーツに親しむ習慣や意欲、能力を育成

【基本的方向 3】

教養と専門性を備えた知性豊かな人間を養成し、社会の発展を支える

- ・ 学士課程の学習成果として共通に求められる能力を養成
- ・ 「知」の創造・継承・発展に貢献できる人材を育成
- ・ 大学の連携等を通じた地域再生への貢献

【基本的方向 4】

子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備する

- ・ 安全・安心な教育環境の整備
- ・ 教育の機会均等の確保

教育振興基本計画を推進する際に政府として留意していく点

施策の進捗状況について、定期的に点検を行い、その結果をフィードバックし、新たな取組に反映させる P D C A (Plan-Do-Check-Action) サイクルの実践
教育に関する施策に関し、迅速かつ的確な情報の収集・発信、及び公聴の機会の充実等による国民の意見等の把握・反映

(出所)『教育振興基本計画』のパンフレット(文部科学省生涯学習政策局政策課)より抜粋

(2) 教育振興基本計画の評価

教育振興基本計画の評価については、市川昭午・国立大学財務・経営センター名誉教授が「教育振興基本計画を吟味する」という論考を発表している³。同氏はその中で、「1. 策定が遅れ、期待に反する内容となったこと、2. 基本的な方針がはっきりしないこと、

3. 数値目標と優先順位が欠落していること、4. 教育政策の大綱にとどまり、基本計画とはいえないこと」について明解かつ率直に論じているので是非一読されたい。

本来、「計画」とは、年次計画など具体的実行計画をイメージするものであろう。しかし、今回の教育振興基本計画を通読してみても、抽象的な目標の羅列に過ぎないとの印象をぬぐえない。総計75もの施策が並べられているが、ほとんどが近視眼的で断片的な既存施策の寄せ集めにとどまっている。数少ない具体的な予算を必要とする施策としては、市川教授も指摘しているように、道徳教育教材に対する国庫補助制度の導入、小学校の英語教育に係る英語ノートや音声教材の配布、地震で崩壊する危険性の高い小・中学校校舎約1万棟の優先的耐震化、留学生30万人計画くらいである。しかも、「基本的方向ごとの施策」として、あまたの施策が並べられているだけで、「特に重点的に取り組むべき事項」という項目はあるものの、施策の優先順位がはっきり示されていない。市川教授は、同論文の中で「財源の制約が厳しいだけに、これは致命的な欠陥といわなければならない。というのも、毎年度どれを実施し、どれを先送りするかを改めて決定しなければならないからである。」と断じている。

崇高な理念を掲げたはじめての基本計画であるが、盛り込まれた内容が総花的なこと、具体的な教育目標を達成するための条件整備を伴わないことで、画竜点睛を欠くものとなってしまったことは、教育関係者として残念でならない。

こうした批判を受けてか、平成20年12月2日、中央教育審議会に新しく設置された教育振興基本計画部会の初会合で「教育重点施策2008～平成20年度教育振興基本計画アクションプラン～」が配付された。文科省は、基本計画に基づき各年度に重点的に取り組むべき施策を、「アクションプラン」として打ち出していくとしており、このため同部会を原則年2、3回開催し、毎年7月頃に前年度施策の進捗状況の点検、2月頃に翌年度のアクションプランについて検討するとしている。今後の前向きな取組を期待したい。

3. 教育振興基本計画の実効性を高めるための諸課題

(1) 教育振興基本計画の意義を認識する必要性

教育基本法の改正に当たっては、「国を愛する心」など理念面の対立が表面化した。しかし、教育振興基本計画については、議論はあったものの、教育改革を“見果てぬ夢”のまま終わらせず、具体的に我が国の教育を改善していく大きな手立て、あるいは、財政面でのバックアップを期待できるものとも考えられた⁴。あえて大胆に言わせてもらえば、具体的な実効性が期待できる唯一とも言ってよい改正部分であった。教育基本法上、それほど重要性を有しているのが教育振興基本計画であり、その自覚を持って計画の策定をしなければならないことは当然である。その自覚があったかどうかは計画の内容を見る限り、国民からは懐疑的に見られていると言わざるを得ない。横山晋一郎・日本経済新聞編集委員は、教育振興基本計画を巡って政府内の調整が“迷走”したことに触れ、文科省の無定見ぶりについて、「個々の教育行政でもしばしば感じるが、どうもこの役所には長期的な戦略が欠落しているのではないか。日本の教育をこういう方向に持っていくという強い政策的意志が感じられない。だから場面場面で判断がぶれる。」⁵として、文科省と財務省の対

立を“無定見者と（財政再建・歳出削減）原理主義者の論争”と位置付けている。

（２）国会不在の教育政策

教育基本法第17条第1項は、政府は教育振興基本計画を定め、「これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。」としている。つまり、基本計画は国会に事後報告し、公表するだけでよいということだ。したがって、教育政策の定立についていえば、立法府による法律の制定が必要最低限に抑えられ、行政府による計画の策定にウェイトが移行し、官僚による裁量の余地が大きくなる懸念がある。加えて、中嶋哲彦・名古屋大学大学院教授が指摘しているように「大変危惧しているのは、これを所管する官庁が文部科学省だけではなく、すべての省庁が教育振興基本計画の内容を提出できる、で、それが認められれば、政府が認めれば、それが振興計画の内容となる」⁶ということである。要するに、国会のコントロールが及ばない教育政策の範囲が拡大し、教育行政の“民主的統制”が希薄になると危惧せざるを得ない。この種の懸念は、本院の教育基本法に関する特別委員会の審議においても、与野党議員から等しく指摘されていた⁷。

（３）成果主義の本格的到来

義務教育費国庫負担制度を代表として、教育予算はこれまで国庫補助金の占める割合が高かった。しかし、平成18年度に義務教育費国庫負担金が2分の1から3分の1に減額されたように、地方分権改革の一環として国庫補助金の減額や廃止が進められれば、これまで法規に基づき機械的に配分されていた国庫補助金を地方公共団体は従来どおりに受け取ることができなくなる。教育振興基本計画がらみで文教予算の増額要求に“完敗”した文部科学省の姿⁸は、「競争的教育予算の獲得に失敗する未来の地方公共団体の姿であり、学校予算を減らされる未来の学校の姿そのもの」とする意見もある⁹。限られた国家予算の枠の中で文教予算を確保していく（増やさないまでも減らされない）ためには、財務省のみならず他省庁をも納得させられる理屈の砦を築くことが求められる。それが科学的合理的根拠に基づく予算計画であり、皮肉な言い方をすれば、「成果主義に基づいた予算計画」というものであろう。

また、第169回国会（平成20年6月6日）に国家公務員制度改革基本法が成立したが、同様な改革の流れは、地域差はあるものの、地方公務員たる教員の世界にも及んでいる。改革の大きな柱の一つは能力実績主義の徹底で、勤務評定に加えて能力実績を持った人事評価を、昇給だけでなく人事異動、昇進、研修の機会付与といったすべてのことに徹底していくことになる。

つまり、教育界においても、予算と人事の両面において今後一層の成果主義が進むであろうことを、冷徹な事実として認識しておかねばなるまい。

恐ろしいのは、教育には短期的な成果として評価できない部分が多いにもかかわらず、こうした社会的風潮が進みつつあるということである。狭い意味の教育学の枠に捕らわれず、新たな科学的手法を踏まえた上で、適切な教育理念に基づいた教育計画、予算計画を策定する手法を確立することが求められよう。

(4) 地方への影響

笠井尚・中部大学准教授は、「近年の教育改革の様子を見ると、地方の組織や個人が種々の実践活動の先駆となり、国がこれを追認するような事例が少なくない。」とし、優れた地方活動の例として「低学年を中心とする少人数学級や、学力形成のための反復指導、読書活動の振興やフリースクールの活動」などを挙げている¹⁰。こうした優れた地方の活動が全国に広まっていく過程で国も注目することになったという事情が少なくないのであれば、今次の基本計画が、こうした地方の教育現場の実践を後押しできるような支援策として、地方に受け入れられるよう期待するものである。

また、教育基本法第17条第2項では、「地方公共団体は、国の計画を参酌し、当該地方公共団体における教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めなければならない。」と規定している。しかし、国の計画が上述のような抽象的計画では、地方は具体的計画を樹立しにくいと言わざるを得ない。さらに、国には同条第1項で教育振興基本計画の策定と国会報告を義務付けておきながら、なぜか地方公共団体に対しては計画策定を努力義務にとどめてしまった。努力義務では、地方の財政力格差により、各地方ごとの教育に対する取組姿勢に温度差が生ずる懸念がある。主に都市部での地方税収入が順調に伸びていたため、国の地方交付税削減政策が、全国的にはストレートに顕在化してこなかったここ数年と違い、景気の大幅な落ち込みにより、地方自治体は今後厳しい財政運営を迫られる。文科省の調査では、平成19年3月23日時点で47都道府県及び15政令指定都市の約6割(35自治体)が教育に係る基本的な計画を策定しているとされるが¹¹、国の基本計画公表をにらみつつも、急激な財政状態の悪化から今後計画策定をためらわざるを得ない地方自治体に対する国の適切な対応が求められよう。

(5) 科学技術基本計画との比較

ア 両基本計画の違い

教育振興基本計画の長所として、平成13年1月の省庁再編により文科省の所管するところとなった科学技術基本法の例を出して、教育予算の拡充と安定的確保の実現を期待する声があった。しかし、科学技術基本法第9条第6項が「政府は、科学技術基本計画について、その実施に要する経費に関し必要な資金の確保を図るため、毎年度、国の財政の許す範囲内で、これを予算に計上する等その円滑な実施に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と規定しているのに対して、教育基本法には、残念ながらこうした規定は設けられなかった(表1参照)。確かに、近年「基本法のインフレ状態」¹²とも揶揄される34もの基本法がある中で(表2参照)、基本計画を実施するための予算措置をうたっているのは、唯一、科学技術基本法だけである。しかし、同じ文科省関連の屹立する二大重要基本法でありながら、一方には予算措置が規定され、一方には規定されていないのは、まさにバランスを失するのではないか。

表1 教育基本法と科学技術基本法における基本計画の違い

	教育基本法 (平成18年法律第120号)	科学技術基本法 (平成7年法律第130号)
名称	教育振興基本計画	科学技術基本計画
所管省庁	文部科学省	文部科学省
策定主体	政府、地方公共団体 (第17条第1項、第2項)	政府 (第9条第1項)
計画期間	10年:目指すべき教育の姿 5年:取り組むべき施策 (第1回教育振興基本計画)	5年(第1期、第2期、第3期の実績)
外部機関によるチェックの有無	記載なし	策定するに当たっては、あらかじめ、 <u>総合科学技術会議の議を経なければならない。</u> (第9条第3項)
立法府との関係	国会に報告(事後) (第17条第1項) 民主党案では国会の承認を得て計画策定	記載なし
情報公開	公表しなければならない。 (第17条第1項)	要旨を公表しなければならない。 (第9条第5項)
地方との関係	国の計画を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体における基本的な計画を定めるよう努めなければならない。 (第17条第2項) 民主党案では地方議会の承認を得て計画策定	記載なし
財政面の裏付け	記載なし 民主党案では基本計画に教育予算の確保及び充実の目標が盛り込まれるものとされている。	<u>毎年度、国の財政の許す範囲内で、これを予算に計上する等その円滑な実施に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。</u> (第9条第6項)
具体的内容	記載なし 実際には、中央教育審議会の教育振興基本計画特別部会で議論され、その答申「教育振興基本計画について」(平成20年4月18日)がベースとなっている。	1.研究開発の推進に関する総合的な方針 2.研究施設及び研究設備の整備、研究開発に係る情報化の促進その他の研究開発の推進のための環境の整備に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策 3.その他科学技術の振興に関し必要な事項 (第9条第2項)

(注) 民主党案とは、民主党が第164回通常国会、165回臨時国会及び166回通常国会に提出した「日本国教育基本法案」を指す。

表2 基本法一覧

第 期	条文数	キーワード	憲法とのかかわり	
1947 (昭22)	旧教育基本法	11	前文	日本国憲法 個人の尊厳 学問の自由 機会均等など
1955 (昭30)	原子力基本法	21		平和利用3原則 (民主・自主・公開)

第 期	条文数	キーワード	憲法とのかかわり	
1961 (昭36)	(農業基本法) 1999 食料・農業・農村基本法 災害対策基本法	117	基本計画 役割 施策	
1963 (昭38)	観光基本法	17	前文 施策	恒久の平和 健康で文化的な生活
	中小企業基本法	30	役割 施策	
1964 (昭39)	林業基本法 (01 森林・林業 基本法)	33	基本計画 役割 施策	
1967 (昭42)	(公害対策基本法) 1993 環境基本法			
1968 (昭43)	消費者保護基本法	20	役割 施策	
1970 (昭45)	心身障害者対策 基本法(93 障害者基本法)	27	基本計画 役割 施策	個人の尊厳
	交通安全対策 基本法	39	基本計画 施策	

第 期	条文数	キーワード	憲法とのかかわり	
1989 (平元)	土地基本法	19	計画 施策	公共の福祉優先
1993 (平5)	環境基本法	46	基本計画 役割 施策	健康で文化的な生活
1995 (平7)	高齢社会対策 基本法	16	前文 役割 施策	
	科学技術基本法	19	基本計画 役割 施策	
1998 (平10)	中央省庁等改革 基本法	63	役割	
1999 (平11)	ものづくり基盤 技術振興基本法	18	前文 基本計画 施策	

	男女共同参画社会 基本法	28	前文 基本計画 役割 施策	日本国憲法 個人の尊重 法の下での平等
	食料・農業・農村 基本法	43	基本計画 役割 施策	
2000 (平 12)	循環型社会形成 推進基本法	32	基本計画 役割 施策	環境基本法 健康で文化的な生活
	高度情報通信 ネットワーク社会 形成基本法	35	計画 役割 施策	
2001 (平 13)	特殊法人等改革 基本法	16	計画 施策	(2006.3.31 失効)
	水産基本法	39	基本計画 役割 施策	
	文化芸術振興 基本法	35	前文 施策	
2002 (平 14)	エネルギー政策 基本法	14	基本計画 施策	
	知的財産基本法	33	施策 計画	
2003 (平 15)	食品安全基本法	38	施策	
	少子化社会対策 基本法	19	前文 施策	
2004 (平 16)	犯罪被害者等 基本法	30	前文 施策	
2005 (平 17)	食育基本法	33	前文 基本計画 施策	健康で文化的な生活
2006 (平 18)	住生活基本法	22	施策 基本計画	
	自殺対策基本法	21	施策	
	がん対策基本法	20	基本計画 施策	
	観光立国推進 基本法	27	前文 基本計画 施策	
	教育基本法	18	前文 基本計画	日本国憲法 個人の尊厳 学問の自由 機会均等など
2007 (平 19)	海洋基本法	38	基本計画 施策	
2008 (平 20)	宇宙基本法	35	施策 基本計画	
	生物多様性基本法	30	前文 基本計画 施策	
	国家公務員制度 改革基本法	23	施策	

(注) 内容にわたる改正があった場合のみ再掲している。

(出所) 安達和志 神奈川大学法学部教授(当調査室 元客員調査員)作成のものに加筆

イ 数値目標を欠くマイナス面の克服法

中西茂・読売新聞編集委員は「実際には、様々な基本法の中で、平成7年に制定された科学技術基本法だけが明確に財政上の措置を求め、科学技術基本計画だけが明確な研究開発の投資額を記している。」¹³と解説しており、これを裏付けるように、これまで5年ごとに3回策定されてきた科学技術基本計画には、投資総額が不十分であるとの批判は受けながらも、それぞれ17兆円、24兆円、25兆円と明記されている。

また、前掲の市川昭午・国立大学財務・経営センター名誉教授も、「基本法と称する法律は、今日すでに30本を超え、その多くは各省庁が予算の獲得をめざして競い合う際の手段とされている。こうした状況に照らして見ると、基本法を制定し、振興計画を策定し、閣議決定を経さえすれば関係予算が大幅に増大するという保障はない。

文部科学省関係の法律としては、文化芸術振興基本法が平成13年12月7日に制定されたが、その後も芸術文化関係予算額はほとんど変わっていない。また、スポーツ振興法が平成11年に改正され、基本的計画を定めることになったが、それによってスポーツ振興費が目を見張るような増加をするということもなかった。

ただ一つ、科学技術振興費だけは、科学技術基本法の制定（平成7年11月17日）と三次にわたる基本計画の策定によって飛躍的な増加を遂げた。しかしこれは、科学技術振興費が原則的には大学や研究者などを対象とする補助金でありながら、本質的には産業界に対する間接的な補助金だからである。その意味で、あくまでも例外と見るべきである。」¹⁴（原文は西暦、傍線部筆者）と述べている。

つまり、科学技術基本法以外の基本法には財源確保に関する規定がなく、したがって、財政措置についても各基本法を根拠としたものではないということだ。よって、マスコミや一部の学者のように、はじめての教育振興基本計画に財源措置の裏付けがないことを慨嘆せざるを得ないのは当然であるが、今となっては嘆きに終始していても余り意味があるとは思われない。法的根拠を欠いている以上、むしろ「無い物ねだり」はやめて、毎年度の予算折衝を通じて実を取るように発想を変えざるを得ないであろう。百年に一度という経済危機の渦中であればなおさらである。教育は国にとっての先行投資である。経済危機の今こそ、近い将来必要とされる教育予算を先行投資し、教育向上のため、また、景気刺激の策としても評価する必要があるのではないか。

そのためには、3年後とされる消費税率引上げによる増収分を教育予算にどう取り込んでいくかを含め、財務省を納得させるためのデータに基づく理論武装が必要であろう。少子化時代に、国家戦略の中で「文教政策」をどう位置付け、将来的に「文教予算」をどう安定確保していくか、教育分野で地方分権との兼ね合いをいかに図っていくかなど、腰を据えて取り組むべき研究課題はいくつもある。今こそ、文科省挙げてこれらのテーマの研究を進めながら、個別具体的な計画の積み上げを着実にやっていくべきだと思うが、いかがであろうか。

ウ 国民総幸福量の追求

テーマが抽象的すぎるという批判もあろう。そこで具体的にひとつ提案したい。そ

れは、“国民総幸福量”¹⁵なる概念の追求である。教育振興基本計画の策定に当たり、中教審の教育振興基本計画特別部会では、同計画で目指す「基本的な考え方」や「具体的に盛り込むべき事項」などについて幅広く国民の声を聞いている。本件に触れた報道の中で興味深かったのは、国民（約半数は教員）の声で、同計画の中心になる価値観に「幸福」を据えるべきだとする考えが強かった旨紹介していることである¹⁶。つまり、多くの国民（教員）は、教育の方向性や基本的な考え方の中に「幸福」という価値観を置いていることがわかる。要するに、これまでの「競争」に勝ち抜くことで、いい大学、いい会社へという価値観から、いたずらに「競争」に走ることなく、最終的な人生のゴールを「幸福」に求める価値観にシフトしつつあるといえまいか。

幸福度に関する国際比較としては、『世界主要国価値観データブック』の中に「幸福度について」の調査がある。幸福度について、「非常に幸せ」「やや幸せ」「あまり幸せでない」「全く幸せでない」の4段階で尋ねたもので、それによると、幸福度が最も高いのは、ニュージーランドで96.4%であり、スウェーデン95.9%やフィンランド91.7%といった福祉が充実しているといわれる北欧諸国で幸福度が高いようである。一方、最も幸福度が低いのは、イラクで52.2%、次いでルーマニア55.3%、ロシア66.6%、中国76.1%の順である。日本は87.2%と全25カ国中のほぼ中間あたりに位置しており、平成2年までは8割に満たなかったが、平成7年以降は87~89%で推移している¹⁷。

以上の結果からも日本国民の意識が、近年幸福重視に傾いていることが読み取れよう。とすれば、昨年来、大分の教員人事汚職事件に端を発して表面化した我が国教育行政や教員ムラ社会の欠陥と、近年の日本社会をおかしくした効率、成績優先主義の弊害を反省し、方向転換を図るべきではないか。それでは国際社会の激烈な生存競争に勝ち抜けないとの反論があることは承知している。しかし、今回の米国金融危機に端を発する世界同時不況の到来を契機に、世界の主要国の国家目標も「量より質」への政策へと流れが変わっていくのではないか。「量より質」つまり「ハードよりソフト」であるならば、今こそまさに教育と科学技術の出番であろう。我が国がより良い未来を切り開いていく鍵として、教育と科学技術が最も重要になると考える。

エ 附属研究所の有効活用

国立教育政策研究所（文部科学省組織令第89条第1項）と科学技術政策研究所（同第2項）は、文部科学省ビルの中に仲良く同居している¹⁸。省庁再編により、旧文部省と旧科技厅が合体して文部科学省になったのだから、二つの研究所を統合するというのもひとつの方法ではあろう。調査研究内容が明確に分かれているから並立させているというのが主たる理由であろうが、何かしっくりこないものを感じる。加えて、国立教育政策研究所は平成20年1月の本省の中央合同庁舎移転を機に長年住み慣れた下目黒の地から引っ越してきたのだからなおさらであり、研究員OBの中には本省ビルの中に取り込まれたことで、58年にわたり培ってきた「研究の自由」が失われるのではないかと危惧する声も聞かれる¹⁹。いずれにせよ、両研究所の一層の連携協力

の強化は不可欠である。

時代のすう勢が実証的教育行政を求めている以上、今後、文科行政における研究機能の重要性は飛躍的に高まるであろう。もはや「教育は数値化になじまない」などと十年一日のごとく唱えていても始まらない。教育ジャーナリストの勝方信一氏は、「教育投資と成果をリンクさせるには、その相関を実証するデータがいる。教育プロセスのどの分野に投資すれば成果が上がるのかを示さなくてはならない。我が国で、教育と経済を架橋するそうした研究は遅れている。」²⁰と指摘している。こうした現状からブレークスルーするには、教育振興基本計画を着実に実施していくための必要な財源確保に向け、両研究所が一丸となって教育分野にもなじむ目標管理や成果主義の導入に関する研究を進めるべきであると考えます。

4．国会重視の必要性

世界の主要先進国では、おしなべて教育に重点を置いた政策が推し進められている。教育こそが彼の国の未来を作り、国民の運命を左右することを、長い人類の歴史の中で自覚しているからであろう。翻って我が国を見ると、平成17年におけるGDPに占める公的な教育支出額の割合が過去最低の3.4%というお寒い限りの状況である(ちなみに、米4.8%、英5.0%、仏5.6%、独4.2%、韓4.3%であり、OECD各国の平均は5.0%)²¹。経済成長が見込まれず、パイが大きくなるどころか、年々小さくなっていく中、しかも一層の少子高齢化社会が到来する中で、医療や福祉に「優先順位」が与えられ、教育が後回しにされるのも理解できないわけではない。しかし、資源を持たない我が国が21世紀の世界で生き残っていくためには、今世紀初頭に提出された「21世紀日本の構想」懇談会の最終報告書にあるように「日本および日本人の潜在力を引き出すことを最優先の課題としなければならず」「日本と日本人の潜在力を思い切り引き出すことで、日本の中のフロンティアから、明るい展望を開く」²²ことが必要であろう。こうした理念、姿勢を明確にするとともに、実効あるものとしていくためには、国会が教育政策の立案、施行に対して国民代表としての機能を果たしていかなければならないであろう。

教育振興基本計画の立案過程で国会に示し、衆議院文部科学委員会や参議院文教科学委員会を中心に十分論議した上で正式決定すること、そうした手順を踏んで策定された計画の施行状況なども政府は随時報告し国会論議することなども不可欠ではなからうか。

元来、教育条件や教育環境を改善するための基本施策には、国会としてそのための新規立法か又は法改正を行うのが“議会制民主主義の筋”であろう。しかし、「衆参ねじれ」の政治が続く中、それが難しいのであれば、せめて国として教育重視の姿勢を確立する契機とするためにも、衆参両院の本会議において、総花的でなく具体的に目標を絞った(例えば、30人学級実現のような)“国会決議”を行うことも意義を持つのではないか²³。文科省が毎年の予算折衝を行う際、教育予算拡充のための力強い援軍となることは確実である。

5．おわりに

文部科学省の新庁舎は地上36階建の霞が関ビルより高く、虎の門界限でひととき威容を

誇っている。21世紀における教育行政のプランナーである同省職員は、ちまたには「霞が関にそびえ立つ文部科学省の高層ビルは学術繁栄の象徴ではなく、役人天国の記念碑にすぎない。もし「米百俵」の精神が残っているのならば、同省のビルを売り払って、その資金を教育の充実に充てるべきだろう。」²⁴とする苦言や「ある別の省の幹部から「文科省はほかと感覚が違う」と聞いたことがあった。「たぶん全国に自分たちの監督下にある無数の教育現場を持っていることで、ほかにはわからない『ピラミッド』の上にいるという感覚が生まれているのではないかと、その幹部は分析していた。」²⁵という指摘もあることを是非心に留めておいてほしい。

さらに、「私は、この取材をきっかけに、教育学者や文科省の幹部たちに面会するのではなく、教育の現場を見て回ることにした。そして教育改革の掛け声が何回も繰り返されながら、はかばかしい成果が上がらないのは、改革とは現場の声を封じ込めて過去を厳しく批判し、否定することだと思い込み、そのために改革の旗を振り上げる度に、過去の延長である実務に取り組んでいる教育現場を困惑、混乱させてきたからだと考えざるを得なかった。しかも上に迎合するヒラメ人間たちの声しか聞かず、詰め込み教育を全否定したり、ゆとり教育を全否定したりした。

教育改革を行うのは教育現場であり、彼らを困惑、混乱させては改革など進むはずがない。文科省や学者、有識者たちは、現場の声を聞くことにこそ精力を使い、それを重視し、反映させて、現場の望むシステムをつくるべきなのである。文科省・日教組の後遺症にしばられて、教育現場の声を封じ込めることに精力を費やしているなど、文字通り愚の骨頂である。」²⁶という声にも真剣に耳を傾けてほしい。

最後に、今は亡き小淵首相が第147回国会の施政方針演説で述べた以下のくだりを紹介しておきたい。「演説を締めくくるに当たり、私は、二十一世紀を担う若い世代の人々に、宮沢賢治の童話『銀河鉄道の夜』の中から、次の言葉を贈りたいと思います。

ほんとうにどんなつらいことでもそれがただしいみちを進む中でのできごとなら
峠の上りも下りもみんなほんとうの幸福に近づく一あしずつです」²⁷

¹ 寺脇研「教育振興基本計画をどう評価するか(1)」『教育と医学』(平20.10)102、103頁
同氏は、教育振興基本計画を評価する理由として、第一に、これが5年後に全面的に点検されて見直され、以後も5年ごとにそれが行われること、第二に、国会に報告されることにより、政府全体はもちろん、国会もこの内容について責任を共有すること、第三に、予算面をはじめ数値目標めいたものがあまり示されていないことを挙げている。

² 戸田浩史「教育振興基本計画の策定」『立法と調査』第285号(平20.9)23~34頁

³ 市川昭午「考察・教育基本法の改正/教育振興基本計画を吟味する」『教職研修』(平20.6)54~57頁

⁴ 第165回国会参議院教育基本法に関する特別委員会公聴会会議録第1号2頁

財政面でのバックアップについて、慶應義塾長である安西祐一郎公述人は、「何としても教育への投資を増やしていかなければなりません。これは国の財政がきついで非常に大きな課題になるかと思えますけれども、教育基本法の中で特に教育振興基本計画、これは政府案でありますけれども、基本計画がきちっと掲載されている、記載されている。その基本計画の中でもって国の予算の何%をきちんと教育に使っていくのか、また、地方公共団体はどのぐらいの割合でもってきちっと教育をサポートしていくのかということをはっきり明示していただきたい。」と公述し、教育の財政基盤の充実と財政的支援が根本であると訴えている。

- ⁵ 横山晋一郎「迷走する教育振興基本計画」『I D E 現代の高等教育』(平 20. 7) 76 頁
- ⁶ 第 165 回国会参議院教育基本法に関する特別委員会会議録第 9 号(その 1) 19 頁
- ⁷ 第 165 回国会参議院教育基本法に関する特別委員会会議録第 12 号 4 頁
- ⁸ 財務省主計局文部科学係は、平成 20 年 6 月 5 日の説明資料で、文部科学省に次のように回答している。
- ・「投入量」は、目標たりえない
 - ・教育予算対 GDP 比 5% 目標は意味がない
 - ・教員増の必要性はない
 - ・財源の目途もない
- ⁹ 中田康彦「内閣における文部行政の位置」『教育』(平 20.12) 19 頁
- ¹⁰ 笠井尚「教育振興基本計画の策定」『教職研修』(平 19. 3) 59 頁
- ¹¹ 『地方公共団体の教育に係る基本的な計画について』(平 19. 4. 9)(文部科学省生涯学習政策局)
- ¹² 中田前掲 14 頁
- ¹³ 中西茂「市区町村教育予算の現状と将来をどう読むか」高階玲治編『教育基本法の改正で教育はどう変わるか』(ぎょうせい)(平 19. 8) 172 頁
- ¹⁴ 市川昭午「考察・教育基本法の改正/改正でどうなる(下)」『教職研修』(平 19. 4) 65 頁
- ¹⁵ ブータンの第 4 代ワンチュク国王が 1976 年のある国際会議で「国にとって GNP(国民総生産)より GNH(国民総幸福量)のほうが大切」と演説したのが始まり。「お金や物よりも心の豊かさ、伝統的な社会・文化、自然環境などのほうが大切」という考え方である。
- ¹⁶ 「国民総幸福量」『教育新聞』(平 20. 1. 14)
- ¹⁷ 『世界主要国価値観データブック』(同友館)(平 20. 9) 40、41 頁
- ¹⁸ 国立教育政策研究所は中央合同庁舎 7 号館の東館 5、6 階に、科学技術政策研究所は同 16 階にある。なお、平成 20 年度の定員・予算額は、前者が 158 人・41 億 1,300 万円、後者が 54 人・9 億 2,100 万円である。
- ¹⁹ 耳塚寛明「まなび再考」『日本経済新聞』(平 19.12.24)
- ²⁰ 勝方信一「学力低下論争の教訓を生かせなかった教育振興基本計画」『学校マネジメント』(平 20. 9) 77 頁
- ²¹ 『図表でみる教育 O E C D インディケータ(2008 年版)』(明石書店)(平 20.10) 240 頁
- ²² 「21 世紀日本の構想懇談会」最終報告書(平 12. 1. 18) 10、11、33 頁
- ²³ 衆議院文部科学委員会では、第 169 回国会の平成 20 年 5 月 30 日、塩谷立君外 2 名提出の自由民主党、民主党・無所属クラブ及び公明党の三派共同提案による教育振興基本計画に関する以下の決議を賛成多数(反対共)で行っている。
- 教育基本法第十七条に国会報告が義務付けられている教育振興基本計画に関する件
- 今般、政府においては、改正教育基本法に基づき、その教育環境整備を実現するため、今後の中長期的な教育政策の具体的な骨格となる教育振興基本計画の立案作業が進められているが、今必要とされているのは、何よりも教育現場における十分な財政基盤整備であり、教育の将来像を見据えた基本計画である以上、その具体的方策について明記することは必須の条件である。
- ついては、政府は、教育振興基本計画の立案及びその実施に当たり、次の事項について明確にし、その実現に万全を期すべきである。
- 一 教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行わなければならないとする改正教育基本法に定められた教育の目的を踏まえ、その精神を十分に反映したものとすること。
 - 二 教育投資について、欧米の教育先進国の公財政支出の平均的水準を目指した数値目標を設定し、その充実に努めること。特に税制抜本改革時においては、教育投資の充実に向けて最優先で取り組むこと。
 - 三 教職員定数の改善について、教員が児童生徒と向き合う時間を確保するとともに、改訂学習指導要領の円滑な実施に向けて具体的な方策を明記すること。
 - 四 これら条件整備により実現されるべき教育の具体的な成果について、わかりやすい目標設定を行い、その達成に向けた具体策を提示するとともに、国会への報告等その情報公開に努めること。
- 右決議する。
- ²⁴ 「大機小機」『日本経済新聞』(平 20. 7. 24)
- ²⁵ 横田由美子「永田町を闊歩する文科省」『朝日新聞』(平 20.10.18)
- ²⁶ 田原総一郎『再生日本』(講談社)(平 20.11) 160 頁
- ²⁷ 第 147 回国会参議院本会議録第 2 号 4 頁(平 12. 1. 28)