

2012年6月17日

教育政策とは何か

―― 堺の教育政策動向の調査・研究にあたって、メモ ――

北川 邦一

(一) 教育とは何か

(1) 人間の意図的形成

教育は、人間を形成するという意図をもって行われる活動である。

人間は、人間の集団や社会の中で形成され成育する。集団や社会では、その成員が一定の人間性と人格的諸特質を有することが期待されている。教育は、そのような人間性と人格的特質の形成を目的・目標とする活動、営み、または機能である。

ここで、「人間性」とは、人間に特有の性質・機能をいう。人間性には、人格的諸特質、並びに、技芸および知識、情操、徳性、身体、その他の心身の諸機能・諸資質等の人間らしさが含まれる。また、「人格」とは、諸々の人間性を一個の人間のうちに統合する主体としての一人の人間の一定のあり方をいう。人格は、諸々の人間性によって構成されと同時にそれらを統合している各個人に固有のあり方であるが、他者や環境との関係野中で変化発展する。

教育は、「人間を形成する」という目的の実現について意図的である点で自然的影響や社会的影響が人間に及ぼす影響一般や「人間形成」一般と区別され、また人間をその自然的成長（生長）に委せる自由放任とも異なっている。各人の人間性や人格は、遺伝や自然環境の影響、政治・経済・文化（狭義）等の社会的集团的諸機能の全般によって形成される。政治的、経済的、文化的活動において人間が人間に対して行う働きかけは、当然、人間形成の要因であるが、それらは例えば政治勢力の拡大や、営利の追求、科学技術の開発等、それぞれの目的に対して意図的である。その中で、教育は「人間を形成する」ことについて意図的であり、ここに教育の本質がある。

(2) 人間性と人格の成長・発達の媒介としての教育

①変化・発展の主体としての人間

人間は、自然や社会の一部であり、他の人々や自然、社会、およそ外界からの影響を受けて形成されるだけでなく、自ら、あるいは人々と共に人々や自然と社会に働きかけ自らを変化発展させる主体的な存在でもある。教育は、そのような主体としての人間と対象との相互作用を媒介・助長する働きである。人間形成にとって環境と遺伝とは、どちらが決定的に重要な要因かという二者択一の存在ではない。遺伝を受けた各個人は環境の影響の中で生存し、しかも環境に働きかけ、環境を変えるときにも自らも変化発展するのである。

②自発的・自主的活動による人間形成の助長・媒介としての教育

人は、木材加工や外科的手術のような外在的作用の一方的主導で育てることはできない。人の構成要素の一部を成す知識、技能その他の人間性・人格の特徴特質も物を手渡すように一方的に授けることはできない。人間性と人格の成長・発達のためには、主体に内在するその基本的要因が自発的自主的に展開されることが必要不可欠である。

教育は、主体としての人間の変化発展、成長と学習、発達の過程を整序し指導し援助する媒介的助長的活動である。

(とは言え、遺伝子操作、サイボーグ技術は、なお一考を要する問題である。)

③教育者による発達・学習環境の整備と学習・発達活動の奨励・評価

そのため、親や教師、教育者は、時代と社会の発展に応じた教育環境・条件・教育内容を子ども・教育を受ける者の環境として整備し、教育を受ける者の自発的、自主的な発達の活動・学習を奨励することが重要である。それゆえ教育者には、子ども・学習者を的確に理解すること、とりわけ、学習・発達の可能性、能力や長所を認めること、その自己肯定感や自信を育成すること、成果や努力を評価することが求められる。

④学習・発達の可能性のために不可欠な教育の自由

凡そ人間にとって、人間とその形成は「結果」だけが価値ではなく、その過程に価値があり、人間そのもの、子どもそのものが尊重すべき価値である。「自由な環境の下で自由な主体は育てられる」。そうであれば、望ましい人間性と人格のあり方の整序、主体自らの自発的自主的による人間性と人格的特性の価値的選択の助長・媒介の活動である教育そのものの自由が基本的に尊重されなければならない。

(3) 教えること、「教授」

①広義の学習

学習は、最も広くは、「行動の改善的変容」、すなわち、先に行った主体の経験がその行動様式ないし行動形態に変容をもたらし、その後の同様の行動をよりの確かつ効率的に行いやるようにすることを指して言われている。この意味での学習は、哺乳類をはじめ魚類や頭足類（タコ、貝）等にも広く見られる。

昆虫などある程度までの生物は、「本能」、すなわち生得的能力とその発現としての能力による「刺激⇄反応」の型を有していて、ほとんどそれだけによって環境と相互作用を行い生存・成育している。本能というのは、環境に対する生物の生得的適応能力である。

②文化の学習

これに対して、ある程度発達した動物は遺伝的・生得的な資質と本能によるだけでなく、「学習」によって生後に新たな「能力」を習得して環境に適応することができるのである。

しかし、人間においては個体自体・個人自らの経験による学習だけでなく、他者の経験からの学習や、さらに個々人の直接的経験を越えた「文化」の学習が重要になっている。

「文化」とは何か。最広義には「自然とは異なるものとして人間がつくりだした価値ある事象の存在様式」と考えられる。人間の営みは、自然とは異なる事象の存在様式を産み出し(≡「人工」)、それは個々人の存在や人間性・人格を超えて、抽象され、人間集団や社会に反映され蓄積され伝承されている。それが文化である。文化は、一定の、文化的な事物のあり方(「物質文化」、行動のあり方(「行動文化」、「制度文化」)、精神のあり方(「精神文化」)として集団や社会に存続している。また人間における文化の学習は、他者に依存したその直接的経験からの学習とは異なって、文書の学習等に顕著なように、自律的な学習、遙かに時空を隔てた人類的経験の習得を可能にし、自らの行動形態・行動様式を飛躍的に改善することができる^(注)。

なお、「文化」は、狭義、すなわち、概ね上記の「精神文化」、すなわち「科学や思想、芸術、思想等、社会的意識の存在形態」のような意味でも使われている。

③学習・発達における文化の学習、意識的学習の主導性

人間の「学習」を考えるには、さらに、人間とは何かを考えておく必要がある。

人間は社会的存在であり、「社会」において「労働」と「言語」と「意識」に基づいて、高度な文化を継承・発展させてきたところに、他の動物と類別される本質的特徴がある。

人間は本質的に「意識」を有する存在であり、人間に固有の行動様式は意識的行動である。人間は意識的な心像（心象、表象）や観念に従って行動することができ、意識的行動は人間の行動の主要な単位となっている。人間は自然的・動物的存在であり、人間においても意識から独立な原因とそれに伴う結果がその行動の内的動因となっている。そのような自然的・動物的な個々の刺激、衝動、本能、習性などの要因を主体的に統合し、一つの意味ある脈絡のうちに整序するのが、目的意識や価値意識、信念等の意識の働きである。動物一般は外部諸条件に対する即自的適応をその行動様式としているが、人間はそれだけでなく意識の働きによって外部諸条件を目的的、意図的に変え、自らの行動の刺激となる外部諸条件さえもつくりだすことができ、この意味において人間は正に主体的存在である。

意識の機能の本質は、時間的空間的に自分（その全体、意欲・感情・思考、行動）を対象化することができること、すなわち、自分とその行動・感情・思考等を他の事象との関連の中に位置づけ、反省し、予定することができることにある。感覚器官を有する動物はそれによって現実世界を模写し、その限りで外界を認知している。意識の働きは、少なくとも、言わばその模写を統合し、選択的に再構成できるところにあると考えられる。

人間においても、本能や反射的機能の習得・成熟、無意識的学習を看過すること・軽視することはできない。しかし、一定の事柄について一定の範囲では、学習においても意識の果たす役割は絶大である。

人間は、学習において習得すべき行動や思考の目標や手段・方法を意識すること（意識的学習）によって、繰り返しによって知らず知らずのうちに習得する学習に比して、飛躍的に的確・有効にその行動と思考の様式を改善することができる。

以上のようなことから、人間の「学習」は、第3に、『教え(ること)』ないしは『教授』という指導を受けての文化の意識的な学習」として捉えなければならない。

④「教える」ことの意義・「育てる」こととの区別と連関

「教える」というのは、学習の目標や方法・手段を学ぶ主体に指示することによって、その意識的学習を援助することである。この点で「教える」ことは、「指示」、「指導」と概ね同義である。そして、「教え」においては言語的手段が主たる役割を果たしている。

「教授」instruction, enseignement とは、概ね、「一連の文化を教えること」である。

「教育」は、「教える」ことと「育てる」ことで成り立つ。

教えること、および概ねその多少とも系統的活動としての「教授」においては、言語の教えの例に顕著なように、その学習内容は集団や社会の文化あるいは他者の経験として、学習主体の外側にある。「教え」・「教授」は、とりわけ文化の学習において、一定の事項について一定の範囲では、決定的とも思われる程に主導的な役割を果たし得る。「教え」・「教授」という指導を受けての学習は、文化の蓄積された人間の社会にあっては、言語的手段等による教育の役割が特別に重要である。

それに比して、「育」すなわち育てること、育つことにおいては、成熟・発達によって達成されるべき人間性の内容の基本要因は、育つ主体＝育てられる者の内部にある。とはいえ、人間の「精神」や意識を担う実態と考えられる神経とその機能も人体内外との相互作用なしでは存続・発展し得ない。学習環境・教育条件の整備もまた重要である。

日本国憲法第26条において「教育を受ける権利」の保障が規定されているのは、以上の教育の原理による。

(二) 教育行政、教育政策等の概念

教育行政、教育政策、教育理念、教育運動の概念に関して、宗像誠也は次のように述べていた。

「教育行政とは権力の機関が教育政策を現実化することだ……。そして、教育政策とは権力に支持された教育理念だ……。ここに教育理念というのは、教育の目的と手段と、内容と方法との総体を意味し（ている。）……」

宗像、1954年『教育行政学序説』有斐閣、1頁。以下、引用中、「……」の省略、括弧内の換言・縮約・補足は北川。

「教育理念とは、教育の目的と手段と、また教育の内容と方法と組織とについての、かくあるべしとする考えの総体（である。）」

宗像、1961年『教育政策と教育運動』、共著『教育学概論Ⅱ』岩波書店 1961年、203頁。

「教育運動とは、権力の支持する教育理念とは異なる教育理念を、民間の社会的な力が支持して、その実現を図ろうとする時に成立するもの、と考えるのである。」

宗像、1969年増補初版『教育行政学序説』有斐閣、235頁。

上記所説とそれを巡る諸論を検討した1975年拙稿*とを踏まえて、次のように考える。

教育行政とは、公権力の機関が教育政策を現実化することである。

教育政策とは公権力を通じて実現されるべき教育理念である。ここに、教育理念というのは、教育の目的と手段と、また教育の内容と方法と組織とについての、かくあるべしとする考えの総体である。

教育運動とは、民間の社会的な力がその支持する教育理念の実現を図ることである。教育運動は、教育行政から独立なもの、あるいは教育行政に対立的・批判的なもの、さらには、教育行政をより望ましい状態へと改変するもの等として成立する、と。

※ 北川邦一「教育行政の概念と教育行政学の方法」、大阪私立短期大学協会『研究報告集』1975年、119-124頁

次に、こう考える理由を述べる。

(1) 権力と国家権力

権力一般は、人間の人間に対する優越的な影響力、すなわち概ね強制力が特定の個人、集団、階級あるいはそれらの機関に一定程度恒常的に集中したものであり、産業、スポーツ、文化その他凡そ人間生活の諸種の領域・分野、レベル等で存立しうる。その中で政治権力が特に有力であり、これについては国際的な力も重要度を増しているが、原理としては、国際政治上も一応、国家主権が最も基本的なものとして認められていると言えよう。

次に、国家権力が他の権力一般に優越する最大の理由は、領域内に定住する人間一般に対して、その一般（≡「公」）の名において正当と認められる生命・安全、生活、人権、平和、真理等の基本的価値の実現を根拠として成立している点にある。国家権力・「公権力」は、この点で私企業等の組織の管理一般に機能する広義の権力と区別される。地方自治体や学校における権力も、一定の範囲で国家の名によって正当性を認められているという点で国家権力性・公権力性を有している。

(2) 国家権力の本質的矛盾

宗像の概念規定を巡っては、それが「教育行政」の「現実」を規定したものか、それとも「当為」を規定したものかの論争があった。

この点に関しては、上述のように国家権力が、一方において特定の個人・集団・階級等の他者に対する優越的恒常的影響力であり、他方においてその影響力が単に特定者の価値実現を強制しているだけでなく国家の構成員一般の基本的価値の実現を掲げていることに拠っているという本質的矛盾を含んでいることを確認しておくことが重要である。

(3) 教育政策と教育運動

「教育政策」は、必ずしも宗像所説のように「権力によって支持された教育理念」と限定する必要はなく、言葉本来の意味上も慣用上も、当然、野党その他、国家権力にあらざる者の「教育政策」を論じてよいと思われる。

次に、「教育運動」概念の「権力の支持する教育理念とは異なる教育理念」への制限も、本来の語義から、また現在の政治・教育情勢からも、修正する必要があると考えられる。

従来、国民的支持が大きく制度・行政を通じて相当の効力を有してきた憲法や教基法の改正の実現は容易ではない。それゆえ「改正」の実現を目指す勢力は、行政権力によるとともに、社会的運動をも併用して目的実現を図ってきた。「自主憲法制定国民会議」（岸信介を会長に 1969 年発足）や「教育改革国民会議」、「新しい歴史教科書をつくる会」が行政権の外で時には行政批判も伴って展開したのは、そのような社会的運動の例である。

また逆に、現代では、基礎学力の保障やそのための行財政制度の保障・発展を求める民間の社会運動勢力が適切な教育政策を掲げ、国家権力を通じてその教育理念の実現を図ることの重要性も増していると思われる。

(三) 大阪における政治と教育

2006 年 12 月、安倍晋三内閣の下、自民、公明両与党は、野党及び教育界の広範な反対を押し切って旧・教育基本法（昭和 22 年 3 月 31 日、法律第 25 号）の「全面を改正」し、現行・教育基本法（平成 18 年 12 月 22 日、法律第 120 号）を公布・施行した。

例えば、安倍晋三、動画「教育再生を語る」、<http://www.s-abe.or.jp/movie/186>、access:2012/06/14 21:11、参照。

大阪では、弁護士・タレントとして活動していた橋下徹が 2008 年 1 月 27 日投開票の大阪府知事選挙で当選し、同年 2 月 6 日に大阪府知事に就任した。

資料源：Wikipedia「橋下徹」、access:2012/06/15 15:01、

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%A9%8B%E4%B8%8B%E5%BE%B9>

橋下徹は、府知事就任当初から大阪都構想や道州制など地方分権を唱え、大阪内では集権化を進めてきた。しかし、大阪内外での反発が多い状況を打開すべく、2010 年（平成 22 年）4 月 1 日に大阪府議会で府議会議員 22 名と会派「大阪維新の会大阪府議会議員団」を設立し、これを母体に 4 月 19 日、8 名の府議会議員を加えて政治団体として地域政党「大阪維新の会」（以下「大阪維新」、場合によって「維新」）を創設し、橋下氏が代表に就任した。大阪維新創設の際、同党幹事長になったのが、親の代から大阪府会議員であった松井一郎である。

資料源：Wikipedia「大阪維新の会」、access:2012/06/15 15:11、

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%A4%A7%E9%98%AA%E7%B6%AD%E6%96%B0%E3%81%AE%E4%BC%9A>

大阪維新は、2011 年 4 月の統一地方選挙において、大阪府議会で過半数の議席を獲得し、大阪市議会、堺市議会において議席第 1 党になって以降、その主導によって急速に民主主義破壊と福祉の切り捨て、教育の自由の抑圧を強めてきた。同年 11 月 27 日の大阪府知事・大阪市長の同時選挙で橋下徹が大阪市長に、松井一郎が大阪府知事に当選した後、その傾向は一際激しくなっている。

その顕著な例は、平成 23 年 6 月 13 日の「大阪府の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例」（大阪府条例第 83 号）の公布・施行である。この条例は、

「国旗及び国歌に関する法律(平成 11 年法律第 127 号)、前記の改悪教育基本法及び国の教育内容・方法への大幅な介入を定めた学習指導要領に抛りながら、府の施設における日の丸掲揚と、府下公立学校の特別活動等における君が代斉唱の際の教職員の起立とを強制するものである。大阪市においても 2012 年 2 月、「**大阪市の施設における国旗の掲揚及び教職員による国歌の斉唱に関する条例**」(平成24年2月29日、大阪市条例第16号)が公布・施行された。

また、大阪府では、松井知事が 2012 年 2 月 23 日、「職員基本条例案」、「大阪府教育行政基本条例案」、「大阪府立学校条例案」を府議会に提案した。この 3 案は、3 月 23 日の府会本会議で、維新、自民、公明、無所属クラブ、みんなの党、府民クラブ(民主党系)が賛成、民主と共産が反対し、可決・成立し、「職員基本条例」(平成 24 年 3 月 28 日、大阪府条例第 86 号)、「大阪府教育行政基本条例」(平成 24 年 3 月 28 日、大阪府条例第 86 号)、「大阪府立学校条例」(平成 24 年 3 月 28 日、大阪府条例第 89 号)として公布され、基本的には同年 4 月 1 日から施行された。

資料源：①大阪府議会、平成 24 年 2 月定例会議案審議結果(平成 24 年 3 月 23 日)、
http://www.pref.osaka.jp/gikai_giji/h2402/240323.html、access:2012/06/16 2:25。②大阪府例規集
http://www.pref.osaka.jp/houbun/reiki/reiki_menu.html、access:2012/06/18。

この職員基本条例は、職員及び教職員の職務命令違反に対してきびしい懲戒処分・分限処分の基準を設定し、さらに職員については相対的人事評価による統制管理をするものである。この条例は教職員についても同一職務命令違反 3 回での分限免職を可能にするものである。教育行政基本条例は、地方教育行政法で教育委員会の専権事項とされている「教育目標」を知事主導で設定することを主とするものである。府立学校条例は、平成 26 年度入試から公立高校の学区を撤廃すること、3 年連続定員割れで改善の見込みのない高校を再編整備の対象にすること、校長公募などを定めたものである。

参照、大阪弁護士会中本和洋、2012 年 3 月 19 日「大阪府の教育行政基本条例案、府立学校条例案及び職員基本条例案に関する会長声明」資料源：access:2012/06/16 2:49、
http://www.osakaben.or.jp/web/03_speak/kanri/db/info/2012/2012_4f66fbc1bf410_0.pdf、

さらに、大阪市では 5 月 25 日の市議会で、「大阪市職員基本条例案」の修正案が維新、公明、自民の賛成、OSAKA みらい(民主党系市議会会派、以下「みらい」と共産の反対で可決され、「**大阪市職員基本条例**」(平成 24 年 5 月 28 日、条例第 71 号)として公布され、その大要は平成 24 年 6 月 1 日から施行された。この条例には、大阪府と同様、職員の人事評価を相対評価にすることや、同じ職務命令に 3 回違反すれば原則として免職にすることなどが盛り込まれている。また、教育に関する条例案のうち「教育行政基本条例案」の修正案も維新、公明、の賛成、自民、みらい、共産の反対で可決され「大阪市教育行政基本条例(平成 24 年 5 月 28 日、大阪市条例第 75 号)」として公布・施行された。この条例には、市長が教育目標を作成することなどが定められている。他方、指導が不適切な教員について、保護者らの申し立てを認める「大阪市学校活性化条例案」は、7 月議会での継続審議となった。

資料源：①大阪市会、平成 24 年第 2 回定例会「閉会中継続審査案件」、
<http://www.city.osaka.lg.jp/shikai/page/0000168122.html>、access:2012/06/14 20:56、
②日テレ NEWS、2012 年 6 月 14 日木曜日「職員、教育行政基本条例が成立 大阪市議会」
<http://www.news24.jp/articles/2012/05/25/04206366.html>、access:2012/06/14 21:00。
③大阪条例第 75 号
<http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000171/171994/kyoikugyouseikihon.pdf>

以上にも、大阪維新の会が、強制と競争で職員、教職員を支配し、教育の自由、自主性を蔑ろにするものであることが見て取れるが、忘れてはならないことは、これが「大阪都構想」への計画と同時的に進められていること、さらに、これらは 1980 年代の土光敏雄「第 2 臨調」及び中曽根康弘「教育臨調」すなわち 1984-86 年の臨教審答申による「教育改革」に始まり、小泉「構造改革」を経て、一段と激化させたものであることである。

これらの点についてもあらためてまとめたい。しかし、今は批判よりも、むしろ、あるべき地方政治と教育の運動と実践のあり方を広範に発信することだと考える。

—— 2012 年 6 月 16 日 ——