

## 教育勅語から教育基本法へ

From the Imperial Rescript on Education to the Fundamental Law of Education

安嶋 彌

YASUJIMA Hisashi

## 第一 勅語という形式

教育の基本方針については、明治初年以來、保守派と開明派・洋学派の間に対立があった。これが、教育勅語という形で、山県、芳川、元田、井上の線でまとめられたのである。

伊藤博文、森有礼あるいは福沢諭吉の線とは異なっている。この基本線の選択については、天皇の御内意があったといわれている。儒教の伝統からいえば、教（人間のあり方）の根幹が聖人に近い帝王によって定められることはあり得ることであった。そして、「古今ニ通シテ謬ラス、中外ニ施シテ悖ラサル」教育勅語の基礎は、国体の精華、皇祖皇宗の遺訓に求められた。この教育勅語の影響力の消去は、新しい勅語の下賜か又は新しい立法によるしかなかった。そして、後者が選択されて生まれたのが教育基本法であった。

思えば、明治23年10月7日には全文改正の小学校令が施行され、10月30日には教育勅語が下賜され、11月29日には明治憲法が有効とされた。これらは、いわば三点セットであって、ここに学校教育の基本が据えられたのである。

— ◇ —

今日、新憲法下における天皇の「御言葉」は、明治憲法下における「勅語」に相当するものとされている。勅語の下賜、発出はいずれも事実行為であって、法律行為ではない。しかしこの間、天皇の地位は大きく変わっているから、その重みには大きな違いがある。

教育勅語は明治憲法下において多くの点で異例であった。内容的には詔書と選ぶところはないが、まず勅語に必要な「御名御璽」がある（ちなみに、これ以前に同じく勅語とされる「軍人勅諭」は「御名」のみ。山県陸軍卿のとき、西周によって起草。）。次に、勅語は、特定の機会における天皇自らの発語であることを通例とするが（臨場性）、教育勅語は宮中において文部大臣の芳川顕正（第一次山県内閣）に下賜された。当初、高等師範学校の記念式典等で述べられる予定であったが、天皇の御不例により、変更されたという。

これより先、明治元年6月、大政奉還により太政大臣、左大臣、右大臣からなる太政官制が設けられた。官名は同じであっても、その根拠は「政体書」であって、「令制」ではない。新太政官の布達は、一般に対する「布告」と官庁内部に対する「達」に区分された。明治5年の「学制」は、太政官布告第214号、明治12年の教育令は太政官布告第40号である。18年に内閣制度が設けられ、19年に公文式が定められ、法律と命令（勅令、閣令、省令）の呼称とその区別が明定された。森有礼の四学校令はこの勅令の形をとった。

公文式において法律及び勅令に関する副署の規定が設けられ、後にこれに代わる公式令（明治40年制定、昭和22年廃止）においては、法律、勅令のほか、詔書及び勅書に関する副署の規定が設け

られたが、いずれも勅語についての言及を欠く。

教育勅語の下賜は、明治 23 年 10 月 30 日であり、翌 31 日の官報において公示されているが、勅語として独立に公示されたわけではなく、文部省訓令第八号の内容としてであった。教育勅語の「公示」は、実質的には、謄本の学校に対する交付という形で行われた。現行の「官報及び法令全書に関する内閣府令」も詔書は掲載事項としているが、「勅語」（「御言葉」）はそうではない。

勅語は、天皇個人の発言であり、法的な強制力を欠き、したがって官報に公告されることはないが、この故に、かえって天皇直々の発言として、特別の重みがあるともいえる。この点は、教育勅語の起草に当たった井上毅らの自覚するところであった。

しかし、教育勅語は、その原案について閣議決定の後、上奏裁可を得ているから、全く天皇の個人的発言とすることもできない。今日も天皇の御言葉は公的であって、その発出は国事行為に準ずるものとされている。「御言葉」の案は、宮内庁長官の決裁を経、あるいは外交関係のものについては、あらかじめ政府との協議を経ている。したがって「御言葉」に関する政治的責任は、政府にあるといわなければならない。

ちなみに明治 41 年、日露戦争後の浮薄な民情に対して、戊申詔書が発せられている。内容が教育勅語とほぼ同じ道徳的訓戒であるにもかかわらず、なぜこれが「詔書」とされたのかは分からない。大正 12 年の「国民精神ノ作興ニ関スル詔書」も同様である。

今日は、詔書は国会の召集と解散に関するもののみであって、いずれも内閣総理大臣の副署がある。公式令は廃止されていても、これに代わるものの制定はないから、この形は旧慣によっているのであろう。



東京大学所蔵の教育勅語を見ると、「教育ノ淵源亦実ニココニ存ス」の文言は行末に至り、「汝臣民親ニ孝ニ」は次行の冒頭から始まっている。したがってこここのところで、改行があったのか、なかったのか、つまり分節、段落が改まったのか否かは不明である。しかし私は、内容から見て、当然ここに段落があると考えるから、教育勅語は、三つの分節から成ることになる。これを二分節とする法令集、また国定修身教科書（大正 9 年巻 4、昭和 2 年巻 5）のあるのはなぜか、私は理解できない。

三分節とすれば、第一段は、教育の淵源、第二段は徳目、第三段はその遵守ということになる。第二段の徳目は、おおむね儒教的とはいえ、儒教と同じではない。そこに起草者の苦心があった。この徳目は、今日でも妥当する。この点は、国体の精華をいう第一段と皇祖皇宗の遺訓をいう第三段が特殊・日本的であるのとは異なる。第一段が「起」、第二段が「承」、第三段が「結」ということになる。

海後宗臣の「教育勅語成立史の研究」によって教育勅語の起草経過を見ると、もともと井上毅には段落という考え方がなかったように見受けられる。井上の第 16 番目の草稿においてはじめて、「斯ノ道ハ」以下の第三段の区分が現れる。理由はなぜか不明である。

元田永孚案では、第一段の前文と第二段の修身条目は、段落として意識されている。また、吉田熊次の「教育勅語積義」は、第一段と第二段の、内容上の段落は確認しているものの、形の上での段落は認めていない。海後自身も、第一段、第二段の段落の問題にはほとんど関心をもっていないようである。

昭和 16 年の第五期国定教科書以前は、文章の表記に当たり、書き出し及び改行の際一字下げという欧文流のルールは、一般的ではなかった。法令も同様である。なお戦後、公用文の、書き出し及

び改行のときの一字下げは、昭和 27 年 4 月の内閣官房長官の各省事務次官あて依頼通知という形で  
 明定された。

— ◇ —

私は文部省において、芳川文相に下賜された教育勅語の原本とされ、関東大震災の火災で半ば炭  
 化した黒い紙片を見たことがある。これは今、国立公文書館にあるという。

下賜の年の 12 月 13 日、文部省は直轄学校 24 校に、「睦仁」の御名の親署と御璽のけんせられた  
 金野筆写の教育勅語を交付した。今日、東京大学に所蔵されているのはその一つであるが、芳川に  
 下賜された勅語原本と同じであろう。

翌 24 年 2 月には 3 万枚の謄本が印刷されて、全国の学校に配布された。このうち、1 万 3,072 枚  
 の経費は、宮内省が負担したという（この経費の分担は、どういう意味であろうか）。ただ、この  
 謄本では親署も御璽もなく、「御名御璽」の文字があるのみであり、また第一段の「世々」が「世々」  
 と、第三段の「拳拳」が「拳々」となっている（亘理章三郎「教育勅語と学校教育」33 頁以下）。

— ◇ —

「教育勅語」は、下賜の時点では「徳教ニ関スル勅語」と呼ばれたが、後に「教育ニ関スル勅語」、  
 「教育ニ関シ下シタマヘル勅語」、「教育勅語」と称されるに至った。勅語自体にこの名称はない。

また「教育勅語」という名称が、詔勅又は法律若しくは勅令といったレヴェルにおいて用いられ  
 た例を私は知らない。勅令である学校令には「皇国ノ道ニ則リ」とあるのみである。ただ、大正 12  
 年の「国民精神ノ作興ニ関スル詔書」においては間接的に触れられている。この間接的言及は公式  
 令上の副署の有無によるものと私は考える。したがって「教育勅語」なる名称がそのまま用いられ  
 ている例は、勅語奉体に関する明治 23 年文部省訓令 8 号、国民学校令施行規則（第一条、第三条及  
 び四大節における「教育勅語」の奉読の義務づける第四十七条）、中学校規程、高等女学校規程など  
 実業学校規程においてである。すなわち、教育勅語に規範性を与え、これを聖典化したのは、法律、  
 勅令ではなく、文部大臣訓令、文部省令のレヴェルということになる。

## 第二 戦後の取扱

敗戦によって教育勅語の扱いは一変した。にもかかわらず、なぜに、直ちに前記訓令、省令の  
 廃止措置がとられなかったのか、これには以下のような経過があった。

① 文部省は、昭和 20 年 9 月 15 日「新日本建設ノ教育方針」として次のように表明したが、教育  
 勅語に言及するところはない。

### 一 新教育ノ方針

大詔奉戴ト同時ニ従来ノ教育方針ニ検討ヲ加ヘ新事態ニ即応スル教育方針ノ確立ニツキ鋭意努力中デ近ク  
 成案ヲ得ル見込デアルガ今後ノ教育ハ益々国体ノ護持ニ努ムルト共ニ軍国的思想及施策ヲ払拭シ平和国家  
 ノ建設ヲ目途トシテ謙虚反省、只管国民ノ教養ヲ深メ科学的思考力ヲ養ヒ平和愛好ノ念ヲ篤クシ智徳ノ一般  
 水準ヲ昂メテ世界ノ進運ニ貢献スルモノタラシメントシテ居ル

② GHQ の覚書の「日本ノ教育制度ニ対スル管理政策」（昭和 20 年 10 月 22 日）にも、またいわゆる  
 神道指令（同 20 年 12 月 15 日）にも、教育勅語に関する言及はない。

③ 昭和 21 年 1 月 1 日の年頭の詔書（いわゆる天皇の人間宣言）にも、教育勅語への言及はない。  
 これに関する 1 月 4 日の文部大臣訓令も同様である。

④ 同 21 年 3 月の第一次アメリカ教育使節団の報告書は、新教育のあり方について述べはしたものの、教育勅語についてはその奉読の廃止にふれるのみであった。

⑤ 同 21 年 10 月 8 日、文部省は次官通達をもって、次のように指示した。

一、教育勅語を以て我が国教育の唯一の淵源となす従来の考え方を去って、これと共に教育の淵源を広く古今東西の倫理、哲学、宗教等に求むる態度を採るべきこと。

一、式日等に於て従来教育勅語を奉読することを慣例としたが、今後は之を読まないことにすること。

一、勅語及詔書の謄本等は今後も引続き学校に於て保管すべきものであるが、その保管及奉読に当つては之を神格化するやうな取扱をしないこと。

これに対して、宗像誠也のごとく、教育勅語の内容自体に対する否定的な考え方があった（「教育と教育政策」7、8 頁、昭和 36 年、岩波新書）。

戦前の日本の教育政策は、一言でいえば、天皇制権力が教育勅語の教育理念を支持することによって成立していた。ところで、教育勅語の教育理念とは、くわしくいえば何なのか、同様に、天皇制権力とはさらに分析すれば何なのか、ということは、もちろん重要な問題である。（中略）そしてこの完璧な統治にたいして、教育は小さからぬ役割を果たしたと私は考える。天皇信仰は国民各層に行きわたっていた。天皇のもつ神秘的な権威の力の強さ、「天皇に帰一」する国民統合の固さは、ヒトラーがうらやましがったものだといわれる。そしてこの統治の完璧さを傷つける恐れのあるものは、警察や軍隊の力で容赦なく弾圧した一方、教育の力で自発的支持を絶えず養っていきこうと努力し、それに高い程度で成功していたのである。

— ◇ —

① これより先、昭和 21、2 年の頃、私自身は、教育基本法の起草に直接関与する位置にはなかったが、これと至近の距離にはあった。私の記憶、印象では、教育基本法の制定については、GHQ の CIE（民間情報教育部）はむしろ消極的であった（学校教育法案の方は促進的であった。）。前述のように教育使節団の報告書も教育勅語奉読の廃止に触れるのみであり、したがって教育基本法の制定は、文部省と CIE との折衝過程において一時危ぶまれる状況にさえあった。「教育基本法の解説」（教育法令研究会名、辻田力、田中二郎監修、ただし実際は安達健二が書いた。）は、こうした背景についてはふれていない。なお、この頃、東大法学部教授の田中二郎は文相の田中耕太郎に請われて、文部省の参与として、教育基本法案の起草に関わっていた。

前にも述べたごとく、教育勅語の強制力は、文部大臣訓令、文部省令に基づくものであったから、これを廃止すれば、法的処理は終わるはずであるが、しかしその影響力は至大であったから、廃止のみで事は済まないという判断が文部省にあった。その影響力を終息させるためには、やはり、これに代わる法律をもってしなければと考えたのである。それは、教育勅語廃止の空白をいかにうめるかということでもあり、当然、教育刷新委員会の課題となる。

昭和 21 年 9 月 20 日の教育刷新委員会第三回総会において、文部大臣の田中耕太郎は、次のように述べた（教育刷新委員会会議録第 1 巻 61 頁 岩波版）。

教育勅語に付きましては、新しい教育勅語を奏請するというような意図は持って居りませぬ。併しながら、従来の教育勅語に付きまして、第一線の教育者達が取扱いに迷って居る。例えば式の時に読むべきか或は読まなくても宜いか、或は読む場合に於てはどういう風な形に於て読むかというようなことに付て、随分疑惑を持って居るようであります。この点に付きまして各地で以て色々問題を起して居る所がある。殊に出先進駐軍などの間に問題が起って居るということを聞きました。従ってその具体的問題に付きましては、詰り実際の取扱いの問題に付ては、何か指示する必要があるのじゃないかという訳で、只今案を練って居ります。唯教育勅語に対する全体の心構えは、今までの色々の機会に於て表明して参りました。詰り教育勅語を今ま

での神懸りのなもの、詰り神様の言葉として取扱うような態度であってはならない、それは倫理教育の一つの貴重なる資料であるというような態度で臨まなければならぬ。併しそれは唯一の理想ではない。あれを唯一の教育の淵源であるというように考えたところに誤りがある。尚教育勅語は抽象的な徳目の列挙になって居りますが、これを活かしもって掘り下げなければならぬ。これは哲学とか倫理とか宗教とかあらゆる方面から掘り下げなければならぬのであって、唯あれを暗誦するというようなことは意味をなさないというようなことで参って居るのであります。要しますに、新たに教育勅語を奏請するというようなことは、これは色々の関係もございませし、又先程伺いました御意見と、我々の考と一致して居る所も随分ございませるので、慎重を期して居る次第であります。

- ② 次に、昭和 22 年 3 月 13 日の帝国議会における、教育基本法案に関する文部大臣高橋誠一郎の提案理由説明は、教育勅語に言及することはなかった。その触れ方が難しかったのであろう。
- ③ 教育勅語は、学校教育法の施行に伴う旧法令の廃止によって強制力を失い、これに代わる教育基本法が制定されたのであるから、これによって以前の議論には決着がついた。しかし、そのことが公的に宣言されることはなかった。そこに現れたのが昭和 23 年の衆参両院における教育勅語の排除又は失効の宣言決議である。今更という感を免れないが、それは GHQ 内部での CIE と GS (政治部) との思惑の違いに基づくものであった。教育勅語の失効確認に関する参議院文教委員会における審議の経過については、青木誠四郎の「教育基本法」において、詳しく述べられている。新憲法施行の前後を通じて、衆議院の場合は議院の性格について、ある一貫性があったが、参議院の場合は貴族院とは性質が断絶していた。加えて文部大臣として教育基本法起草の実質的責任者であった田中耕太朗の参議院文教委員長としての立場は、まことに難しいものであった。参議院文教委員会議事録の速記はしばしば中断されている。当時速記の中断は、GHQ 関連の部分について行われるのが通例であった。内容は分からないが、この間の事情が推測される。

そして参議院の文教委員長としての田中耕太朗は、本会議における決議案の提案理由説明において、以下のように述べた。

「尚ここに御注意をお願いいたしたい点がございませ。それは本決議案が教育勅語等の失効を確認する性質のもので、教育勅語等が今始めて廃止せられたり、或いは排除せられたりするものではないという法理上の問題でございませ、我々の考えによりますると、教育勅語等は新憲法九十八条第一項の中に規定してありますところの憲法の条規違反の詔勅として無効となるものではございませ。憲法の右の条項、即ち「この憲法は、国の最高法規であつてその条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。」これが問題になって参るのであります。憲法のこの条項は法規相互の関係を規律しておるのでございませ、それは今尚形式的に効力を持っています法令詔勅について適用されるのであります。教育勅語等につきまして、前に申し上げました通り、教育勅語を援用し、その他皇国の道に則る教育理念を示しておりました諸学校令がすでに廃止せられておりますから、教育勅語等は道徳訓に関する過去の文献に過ぎないものとなり、法規や国務に関する行為ではなく、従つて憲法の右条項とは全く関係がなくなつてしまつておるのであります。勅語と新憲法との間の関係が存し得ないようにすでになっておりますことは、教育基本法や学校教育法は新憲法実施前に、即ち昭和二十二年三月三十一日(註 学校教育法は四月一日)から施行せられておりました、その結果として、前に申し上げましたように、それらの施行と同時に、勅語又はその精神を援用しておりました諸学校令中の規定は廃止せられ、それらの規定の中身になっておりましたところの勅語は法の内容ではなくなりまして、単に道徳訓になってしまつたということが明瞭でございませ。若し今日道徳訓である勅語の憲法上の効力を論ずるとしますならば、それは論語やバイブルが憲法違反で無効であるかどうかということ云々すると同じく意味を成さないことになるのであ

ります。かような理由からいたしまして、本決議案は勅語と憲法第九十八条第一項との関係に言及しなかったのをごさいます。」

- ④ 同 23 年 6 月 25 日、文部省は右の国会両院の決議にしたがって、勅語、詔書等の謄本の返還を求めた。

その後、朝鮮戦争が起こり、時勢は激変した。中華人民共和国の成立、またコミンフォルムの日共批判があった。第二次アメリカ教育使節団の報告書（25 年 9 月）は「極東において共産主義に対抗する最大の武器の一つは、日本の啓発された選挙民である」と述べるに至った。単独か全面かの講和論争もあった。



教育の理念は、昭和 21 年 10 月の次官通達（前掲）も述べているように、元来、広く、長い視点から包括的、弾力的に考えるべきものであろう。しかるにその内容を法律として特定し、限定したため、時勢の変化とともに愛国心の問題や伝統尊重など、新たな議論を呼ぶことになった。元来、「教育ノ淵源」あるいは教育の目的は、「広く古今東西の倫理、哲学、宗教等に求むべきもの」であって、勅語や法律といった形式でもって確定できるものではない。世界的に見てこの種の立法例の乏しいのは、この故であろう。しかし当時、差し当たりの教育目的を示す必要のあったことも事実であった。

昭和 27 年「ジュリスト」第一号に田中耕太郎は次のように書いている（相良惟一「国家と教育」二七六頁。ちなみに相良自身は後年まで教育基本法には肯定的であって、その立場から田中の変わり方に疑問を呈しているのである。）。

教育が本来教育者とその対象たる被教育者との間の純然たる内的関係であり、その結果としてそれは国家社会の干渉の外にあることは、最も本源的で普遍的な教育現象である。……教育が専門的な学術技術の一分野に限られていないで……一般的の意味に解せられる限り、その目的を定義することは至難の業であり、そうしてそれ自体として法的規制の域外にある事柄であるからである。……教育基本法がその第一条において教育の目的を宣明しているのは、理論的には法的規範の範囲を逸脱しているものと認められる。……しからばかような理論的難点の存在に拘らず何故に教育の目的が教育基本法中にとくに規定せられるにいたったのであろうか。……教育基本法が何故に教育の目的というような純教育哲学的事項に触れなければならなかったかといえば、従来わが国の教育法令が教育の目的を指示しており、そうしてそれが新憲法の精神に背馳していることが多かったので、その是正のために止むを得ない手段であったのである。

また田中耕太郎著「教育基本法の理論」（以下「理論」と略称する）の 58、59 頁においては、次のように述べられている。

教育基本法第一条および第二条の規定をなすにいたった経過は上述（省略）の事情に由来するのであり、従ってこれらについて法条の形式およびその内容についての適否、当不当の批判は依然として存在し得るのである。とくに教育の教育哲学的理念を立法者が短時日の間に決定し、そうしてそれに法規の形式を与えるがごときことは、全く至難の業であったのである。

そしてこの結果、昭和 26 年の天野貞祐の「国民実践要領」や同 41 年の「期待される人間像」が生まれ、さらに平成 18 年に教育基本法全文改正が行われるに至った。文部科学省は新法を次のようにまとめているが、これもまた「時代的」といえる。したがって将来、さらに新々教育基本法の制定されることもあり得よう。

文部科学省は、教育基本法の新しい理念を、(一) 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、(二) 公共の規律を尊び、国家、社会の形成に主体的に参画する国民、(三) わが国の伝統

と文化を基盤として国際社会を生きる日本人の育成と、まとめている。

### 第三 教育と教育行政

戦後の教育行政改革の理念としては、二つのものがあった。その一つは学問（大学）と教育の自主性の確保及び一般行政からの教育行政の独立という理念であり、もう一つは教育行政権の地方分権という理念であった。法文としては、憲法第 23 条の学問の自由の規定及び旧教育基本法第十条の規定がこれに当たる。

第一に、学問の自由（アカデミック・フリーダム）の規定は、大学の自治とほとんど同じ意味という理解が一般的であった。学問の自由に関する規定は、1850 年のプロシヤ憲法が初出というが、ヨーロッパにおいて、学問の自由が問題とされたのは、主として教皇権との関連においてであった。ヨーロッパにおける学問思想に対する俗権の干渉事例は、すぐには思い出せない。しかし、我が国では戦前、官立大学における教官人事権の問題があった。官立大学における教官人事の自主性は、大正初頭ではまだ認められていなかった。天皇の官吏任命の大権（明治憲法 10 条）を侵犯するという議論さえあった。明治 40 年には前文部総務長官の岡田良平が、また大正 2 年には文部次官の沢柳政太郎が京大総長として送りこまれて、紛議を生じた。同 7 年、山川健次郎が学内の選挙に基づき始めて東大総長に任命された。同 8 年には森戸事件、昭和 8 年には瀧川事件、同 13 年には荒木文相による人事刷新、同 14 年には平賀肅学があった。田中耕太郎らの世代は、その渦中にあった。官立大学教官の人事の自主性は、その後慣習的に容認され、この理念が教育基本法第 6 条第 2 項の教員の身分に関する規定となり、さらに教育公務員特例法となった（その後これらの規定は、国立大学の法人化によって削除された。）。



第二は、地方教育行政についての問題である。昭和 21 年 12 月の教育刷新委員会の第一回建議は、「教育行政に関すること」として、次の建議を行っている。

- 一 教育行政は、左の点に留意して、根本的に刷新すること。
  - 1 従来の官僚的画一主義と形式主義との是正。
  - 2 教育における公正な民意の尊重。
  - 3 教育の自主性の確保と教育行政の地方分権。
  - 4 各級学校教育の間及び学校教育と社会教育の間の緊密化。
  - 5 教育に関する研究調査の重視。
  - 6 教育財政の整備。
- 二 右の方針にもとづき、教育行政は、なるべく一般地方行政より独立し且つ国民の自治による組織をもつて行うこととし、そのために、市町村及び府県に公民の選挙による教育委員会を設けて教育に関する議決機関となし、教育委員会が教育総長（仮称）を選任してこれを執行の責任者とする制度を定めること。これらの機関は、一般に管内の学校行政及び社会教育を掌り、学校の設置、廃止、管理、教育内容、人事、教育財政等の権限を持つが、一般地方行政、特に地方財政と関係する点も深いから、実施に当っては円滑な運営を特に考慮すること。一般教育機関に関する事項については、府県単位では狭小到すぎため、又各府県間の教育内容、教育財政の不均衡を是正し人事の適正を図るため、数府県を一単位として、地方教育委員会及び地方教育研究所を設ける。地域内の各府県の教育委員会の委員が地方教育委員会委員を選任するものとし、基礎を地方の公民に置き、又地方教育研究所は、現実に即して教育に

関する調査研究を行い、その成果を市町村及び府県教育当局に勧奨するものとする。なお、中央においても文部大臣の諮問機関として、中央教育委員会を設け、重要問題の審議に当たるものとする。

三 機関を図示すれば、左の通りである。

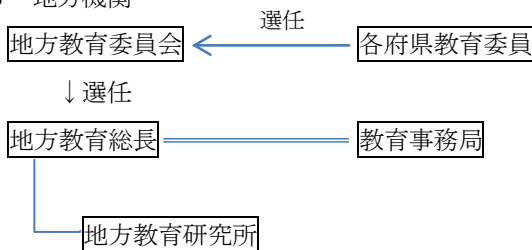
1 市町村機関



2 都道府県機関



3 地方機関



(後略)

この建議が明治五年の「学制」の学区制の構想に似ていること、一方アメリカ教育使節団の報告とは異なる発想であることは、すぐに気づかれるであろう。

明治五年、文部卿は大木喬任であり、文部大輔は、大木と同じく佐賀藩出身の江藤新平であった。江藤が学制起草の中心となり、取調掛として箕作麟祥、辻新次、河津祐之らが起用された。河津には「仏国学制」の翻訳がある。いずれも、フレンチ・スクールといえる（「学制七十年史」）。加藤弘之は、学制の制定について、江藤の力が大きかったと語っている（毛利敏彦「江藤新平」中公新書）。また江藤は、フランス民法について、フランスはプロシヤに敗けたにせよ、いいものはいい、と言ったという。

かくて「学制」は、ユニヴェルシテ・アンペリアルという、ナポレオン時代の教育行政組織を下敷とした。これは、中央には大学総長、地方の四ブロックの大学区には大学長を置いて、教育行政を行うという、一般行政から分離された独特の教育行政体制である。田中は「理論」においてこれを評価し、この共感が最前の教育刷新委員会の建議に反映したと思われる。ちなみにフランスの教育行政制度は、その後も度々改変され、今日はこれ以上に中央集権的なものとなっているが、教育専門家を重視するという方向は残されている。

ところで先の建議、ひいては田中の構想が陽の目を見ることのなかったのは、教育使節団報告書とのかい離であろう。CIEは、ブロック単位の教育行政機関を認めるつもりはなかった。とはいえ、教育行政の地方分権という考え方には熱心であった。また教育委員会制度のレイマン・コントロールという考え方を基本とし、教育長の専門性は強調したが、教育専門家による教育行政という、フランス式の考え方はとらなかつた（「理論」274、275、854-857頁、「学制百年史」706頁）。

アメリカの学校委員会（School Board）制度は、一般の市町村とは別個の学区（School District）という特殊な自治体を基礎とするものであった。日本の地方自治制度は、アメリカとは基本的に異なっている。ちなみにアメリカの学区が「法人」であるのに対して、日本の学区は、単なる通学区域



にすぎない。

教育委員会法も、教育基本法、学校教育法とともに、昭和 22 年度よりの施行が目標であったが、CIE との調整に手間どり一年遅れとなったのは、このような問題があったからである。したがって教育基本法制定の時点においては、教育委員会制度の輪郭はまだ明らかではなく、旧十条の文言の曖昧さは、一つにはここに生じたともいえる。

詳しく述べることはできないが、右に触れたようにアメリカの教育委員会は、学区という特殊な地方自治体ごとにおかれた「学校」の管理機関であって、地域の包括的な教育行政機関ではない。学区には首長も議会も存在せず、「ボード」があるのみである（イギリスの地方教育制度もこれに近く、カウンスル方式に含まれている。）。したがって日本の教育委員会制度は、木に竹をつぐ結果となった。この故に近年は、首長、議会と教育委員会の関係が改めて問われることとなった。



田中はまた、地方教育行政において「在職三、四十年に及ぶ老教育者が三十前後の若輩官僚の鼻息をうかがうような状況」をなげいているが、この考えは官立大学教官の人事の自主性や「教育権の独立」の思想にも通底するものであった（「理論」 849 頁）。

ここに学問の自由や大学の自治という理念と隣り合わせに「教育権」という発想が生まれた。それは、教育基本法第 10 条 2 項が教育行政の目標として「条件」整備を強調したからである。これから内的事項、外的事項という考え方が生まれた。行政は条件整備を専らにすべきであって、教育内容に介入すべきではないと論じられるに至った。この主張は第 1 項の「不当な支配」と結びついて、文部省の定めた学習指導要領の否認にまで拡大した。文部省は当然これを否定し、学校教育法、同施行規則を合法の根拠と主張した。この論点は、教育基本法の全文改正によって解決されたとはいえ、長い間、論争の種子であった。

旧 10 条の文言（①教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対して直接に責任を負って行われるべきものである。②教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行われなければならない。）は、立法技術的には曖昧ともいえるが、しかし当時は、こうした考え方を容認する雰囲気があった。「直接に」には、民衆支配ではないにしても、官僚不信の気がある。田中の真意は、やはり教育者自治にあったのではないか、これもまた規定の曖昧さを生んだ理由といえる。

第 10 条の文言のこの曖昧さをついたのが宗像誠也の次の文章である（前掲 78、79 頁）少し長い  
が、引用する。

なるほど国会は国の最高機関である。故に国会における多数によって作られた法律は、国の最高の意志であるわけである。それならば国会は、教育内容について、特に国民の価値観に関する教育内容について、どのようにでも決定し得るか。そして教育行政はこの決定に従わなければならないか—なんとなれば立法された以上不当な支配も正当となったのだから。

そのように考えることは二重の意味でまちがっている。第一に、国会が価値観を、端的にいえば道徳を決定するということは、憲法思想・良心の自由の保障に抵触する。第二に、国会の決定した価値観（のみならず教育内容全般）に教育行政が拘束されるということは、教基法十条に違反する。なんとなれば教育行政は教育の条件整備を使命ともかつその限界ともするからである。

要するに、国会の多数が価値観を決定すれば、教育行政はそれに従ってその実現を図らなければならない、と考えることは、教育基本法制にふさわしい考え方ではない。権力の中枢が価値観を決定し教育はそれを普及浸透させる、というのは、その限りでは、むしろ戦前の教育法制のあり方に近いといえよう。

教基法第十条は、まさにそれをいましめたものなのである。すなわち、不当な支配の主体は、「政党のほかに、官僚・財閥・組合等」であることがあっても、教基法十条がいましめているのは、まさに国家権力自体が教育内容などに介入してはならない、ということなのだ。国家権力の発動であるところの、まさに「教育行政」に、その「自覚」を求めているのである。

要約すれば、国の最高機関たる国会といえども、教育に不当な支配を及ぼすような立法をしてはいけないし、また教育内容統制、特に価値観統制にわたる立法をしてはいけない、ということになる。しかしそれにもかかわらず、国会がそのような立法をしたらどうなるか。価値観統制の立法は、憲法思想・良心の自由の保障に抵触するが、そのみならず、教育内容を統制する法律は、もし作られたとしても、それは教育行政を拘束しない、といわなければならない。教基法十条に反するからである。—この点には法律の形式論からの異論—教基法も他の教育に関する法律と同じただの法律だ、という—もあろうが、私は、教基法は、憲法と直接につらなる特殊な法律として、他の教育法よりも基本的な、いわば上位の法律だという見解をとるのが正しいと信ずる。(傍点筆者)

宗像の考え方は要するに、教育基本法は、「並みの法律」ではなく、これに優先するという、信念又は独断である。しかし、こうした考え方は、当時はかなり一般的であって、有倉遼吉や金子仁もこれに近い。問題は「不当」といった超法規的な価値判断の問題と「合法」といった法規制定の手續の問題とのかい離である。宗像は、学習指導要領には法的根拠がないから拘束性はないといい、さらに「合法」であっても「不当」なものがあるという。つまり法的根拠を要求しながら、一方、法的根拠があっても不当なものであれば拘束力はないという、極めて恣意的な議論である。

#### 第四 基本法という問題

前記の問題は長い間、政府与党と野党の論争の的であり、ついに平成18年の全文改正となった(第一次安倍内閣)。旧10条に代わる新16条は、当・不当の判断は、制定法によることを明らかにしたが、宗像にしても政府・与党にしても、その基本姿勢はいずれも法実証主義といえる。問題は、本来法律になじまない理念をそのまま法律化したことに発するのである。

昭和22年3月26日の貴族院本会議において、教育基本法について反対の質疑(今日の討論)をしたのは、元内務官僚の勅選議員で、同和会に属していた沢田牛麿であった(当時は、三読会方式がとられていたので、今日とは手順がやや異なる。)。その論点の第一は、法律は「法規」(いわゆる法律事項)に限られなくてもよいのかという点、第二は、高遠な理想に迫る気迫に欠けているという点、第三は、国家社会の一員としての義務、心掛けに触れる点の少ないという点、第四は、審美性に欠けるという点、第五は、「是は否決しても一向差支ないもの(法案)である(中略)四月一日からやろうと云ふのに、三月の末になって、基本原則を是から定めようと言ふのであるから随分無理な話である」というのであった。第五の点は、学校教育法案についても同様といえる。あれだけの大改革を、半年前から予想されていたとはいえ、法律の制定と同日に実施するというのであるから、教育基本法以上の無理があった。占領下という異常な事情のしからしめるところというほかはない。

昭和22年春の、最後の帝国議会は、同年5月3日の新憲法の施行及びこれに伴う選挙(第一回参議院選挙4月20日、第23回総選挙4月25日)を控え、また占領行政の勢いも強く、落ちついた審議ができるような雰囲気ではなかった。ちなみに教育基本法と学校教育法は、旧憲法下において、枢密院への諮じゅんを経て成立した希少な法律であった(枢密院の予備審査に陪席した生き残りは、

今は私くらいであろう。)



その後、時勢の変化に伴って教育基本法の評価は変化する。すなわち、戦後間もなく東西冷戦が始まり、次いで昭和 25 年朝鮮戦争が始まると、国内外の情勢は一変し、また共産党がコミンフォルムの提言に従い、五全協において「武闘方針」をとると、日教組や進歩的教育学者もその影響を受けた。因果関係を証明することはできないが、現実には、両者の動きは併行していた。

清水幾太郎は、昭和 26 年に、アメリカ教育使節団の報告書には 18 世紀思想以外のものは見出せないといひ (杉原、前掲 25 頁)、さらに 27 年に至って日教組の「教師の倫理綱領」の解説は、教育基本法の個人の尊重や人格の完成は、18 世紀の個人主義にすぎないと切り捨てに至った。

宗像誠也は、こうした状況の変化に関して後年、次のようにいった (前掲 18 頁)。

アメリカ教育使節団報告の教育理念、それをだいたい継受し凝集させ、さらに平和を鮮明に打ち出すことによつていわば一層高めたといえる教育基本法の教育理念は、いまや権力の支持する教育理念ではなくなり、かえって権力に反対する側の支持する教育理念となり、すなわち、教育運動のなかに採り入れられるものとなった、ということである。それは支持者をとりかえてしまったのである。保守的権力が教育基本法を改正したがるようになったことは、そのために昭和三十年に臨時教育制度審議会法案を提出した事実などに照らして明白である。また、六三制の完全実施、社会科解体反対、公選教育委員制を主張しているのは、教育組合をはじめとする労働組合やいわゆる民主団体の側であり、政党としては社会党や共産党である。

つまり、進歩派、日教組は元来、教育基本法に必ずしも肯定的とはいえなかったのに、保守派がこれに批判的態度を示すに至ると、にわかに「教育基本法を護れ」という方向に反転した。これは市川昭午の指摘するごとくであった (「教育基本法の評価の変遷」)。教育基本法は、右からも左からも批判されるに至った。価値観の軸が移動したのである。



教育基本法の制定は、名称も前文という形も、戦後立法の先駆であった。教育基本法の実質は、教育勅語の代替としての前文、第一条及び第二条であつて、第三条以下は学校教育法、社会教育法等の個別立法に取り込めれば足りた。しかるに、基本法と称して、これをインデックス的にとりこみ、あたかも上位法であるかのごとき姿をとった。

学士院会員の塩野宏は、学士院紀要において、戦後の一群の基本法の規定内容の特色として①啓蒙的性格、②方針的性格—非完結性、③計画的性格、④省庁横断的性格、⑤法規範的性格の希薄性—権利義務内容の抽象性、罰則の欠如をあげているが、これらはいずれも教育基本法に当てはまる。塩野はさらに、田中二郎の「教育憲法論」に言及し、「憲法、教育基本法、実施法の優劣関係について法解釈上、具体的にどのような意味を持ったかについては触れられていない」という。この指摘は、前述の旧第 10 条の文言の曖昧さにも関連する (この曖昧さがその後幾つかの最高裁判例を生んだ)。

そして塩野が教育基本法に関し「もともと教育目的及び教育方針の規定は立法関係者において、厳密な法規範として構想されたものではなかった」というのは、すでに触れた昭和 21、2 年という時期の、独特な空気の存在を指しているといえよう。

後年、田中耕太郎 (「理論」15 頁) は、次のように述べている。

私は個人的には、国家が法律を以て間然するところのない教育の目的を明示することは不可能にちかいかと考えるものである。それは国家の目的を法律学的に示すことが不可能なのと同様である。憲法が国家目的を条文中に明示することをせず、ただ前文において民主憲法の政治理念を宣明しているにとどめているご

とく、教育基本法も第一条と第二条は前文的なものとし、第三条から始まるものとする方がよかったのではあるまいか。

法が教育の目的やその方針に立ち入ったのは、過去において教育勅語が教育の目的を宣明する法規範の性質を帯びていた結果として、それに代るべきものを制定し以て教育者に抛りどころを与える趣旨に出ていたのである。

しかし、この考え方は、昭和 36 年という時点、つまり教育基本法 15 年の運用の実際を見た上での論であって、昭和 21 年当時においては、ここまでの明確な認識はまだなかったと思われる。しかし、田中を批判することはできない。その後の状況の変化は、何人も予想することができなかったからである。

平成 25 年は、明治 23 年に教育勅語が下賜されてから 120 年目になる。戦前の 70 年は、勅語はいわば金科玉条であったが、戦後の 50 年はむしろ批判の対象であった。こうした時勢の変転を思うと、教育の基本理念を勅語であれ、法律であれ、「公的に」、また「法的に」定めることの難しさに改めて思い至るのである。私は、そのような「定め」がなくても、大きく混乱することはあるまいと思う。教育理念の公定化もその時代の雰囲気による制約を免れず、したがってその法制化は一時の安定に資するにしても、次の時代にはしっこくになり、次々に改正論を呼ぶ。私もまた教育の理念は、弾力的で自由な論議を許すものであることが望ましく、本来法制化になじみ難いものとする。