



衆議院憲法調査会ニュース

H14.11.29 Vol.39

第155回(臨時)国会

発行：衆議院憲法調査会事務局

11月28日に開会された小委員会

基本的人権の保障に関する調査小委員会
地方自治に関する調査小委員会

基本的人権の保障に関する調査小委員会(通算第6回)

参考人：苅谷剛彦君
(東京大学大学院教育学研究科教授)

質疑者

谷川 和穂君(自民)	今野 東君(民主)
太田 昭宏君(公明)	武山百合子君(自由)
山口 富男君(共産)	山内 恵子君(社民)
井上 喜一君(保守)	近藤 基彦君(自民)
小林 憲司君(民主)	倉田 雅年君(自民)

質疑終了後、自由討議

苅谷剛彦参考人の意見陳述の概要

はじめに

・教育社会学を研究する立場から、教育現場の実態やその変化と人権との関係について述べる。

1. 憲法における「教育」

・憲法26条や教育基本法3条に定められた「能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利」等は、制度、運用面でどのように保障されているのか、教育現場の実態を踏まえて具体的に検討すべきである。

2. 「能力」の意味

・「能力に応じた教育」という場合の「能力」とは、「どのような」能力かというだけではなく、「どの時点での」能力かということが重要であり、個人が持って生まれた能力や、家庭環境や学校制度がそれぞれどの程度影響しているのかを明確にしないと、教育を受ける権利が十分に保障されない。

3. 教育改革の下での教育の実態の変化

- ・従来、教育を論じる場では、数量化された統計的データが軽視され、ほとんど使われなかったため、教育現場の状況が把握できず効果的対策がとれなかっただけでなく、学力格差等の問題を生じさせてきた。
- ・1992年の学習指導要領の改訂においては「ゆとり教育」を重視したが、その前後に行った小中学生の学力調査結果等から、家庭での勉強時間の減少や、基礎学力の低下(特に低学力者の学力の低下)が明確になった。基礎学力の習得は、その後の学力に大きく影響し、その欠如は将来の生活に対する不安にもつながることから、教育を受ける権利の保障にとって不可欠である。
- ・「調べ学習」の意欲や高校卒業後の進路の調査結果等から、家庭の環境や社会階層が子どもの能力や進路に影響を与え、「高学歴家庭の子は高学歴」といった「階層差」を生じさせていることが分かる。「生きる力」を育てるため「ゆとり教育」を重視するとしてきたこれまでの教育方針は、基礎学力の定着をないがしろにしてきたことにより、むしろ個人の能力格差を拡大してきたと言える。

4. 「結果の平等」と「機会の均等」

- ・日本では、横並び意識から、「結果の平等」とは「最終的な結果における平等」ととらえられ、「機会の均等」を損なうものとされている。しかし、その意味は、むしろ、「均等な機会」を活用する能力を平等に与えられるべきという観点からの「事実上の平等」であり、「単なる理論的平等」と対比されるものであると考えるべきである。このことを教育の場に還元すれば、義務教育を終了した時点で、フェアな競争ができる能力を平等に持たせるということにつながる。

苅谷剛彦参考人に対する質疑の概要

谷川 和穂君(自民)

- ・国家活動に国民が参加をしていくという民主主義の趣旨から、証券教育や外国語教育といった、教員が実体験を持ちにくい分野において NPO や NGO の支援を得ることについて、参考人はどのように考えるか。
- ・ヒトゲノムの解析等科学技術の進展により個人

に対応した医療等が可能な現代において、個人の能力に合った教育カリキュラムの作成等も可能なのではないかと考える。また、こうした新しい時代の教育は、国が一つの方向を示すよりも地方に任せる方が実効性が上がるのではないかと考える。

今野 東君(民主)

- ・教育基本法3条が誤って解釈されることにより、「結果の平等」が指向されており、現在の社会では、この規定が正しい意味で活かされていないと考えるが、いかがか。
- ・学力低下、不登校、子どもの問題行動等の諸問題は、経済効率優先の社会に原因があるのではないかと考えている。経済効率だけが優先される社会の問題を見ずに教育上の病理現象のみを理由として教育基本法を改正すべきとする議論は危険であると思われるが、いかがか。
- ・長期不況下での雇用の不安定化により拡大する経済格差が教育格差を生じさせている。この問題にどのように対処すべきであるかと考えるか。

太田 昭宏君(公明)

- ・私は教育改革国民会議において、大学改革、学力低下、学級崩壊・不登校問題の3点を問題提起しているが、このうち、学力低下について、参考人は、この10年間に行われてきた「ゆとり教育」に誤りがあったと考えるか。また、「ゆとり教育」が学級崩壊や不登校の問題の何らかの要因になった点はないか。
- ・従来の教育改革の流れは、個性の尊重を中心とするものであったが、教育改革国民会議においては、奉仕活動の義務化等、教育において一定の強制が必要であるとの考え方が共有されたと考える。参考人は、個人と公共のバランスについてどのように考えるか。
- ・心の教育を行うに当たっては、人間のつながりを重視する共同性の復活の中から文化や伝統を汲み上げることが重視すべきである。その際、歴史観、伝統・文化をどのように教えるべきかという点について、教育基本法の改正論議との関係において参考人はどのように考えるか。

武山 百合子君(自由)

- ・秘書の公募を通じて、立派な経歴や数々の資格等を有している者が、社会人としての基本的なマナーを十分身につけておらず、また、職を転々と変えている現状を目の当たりにしている。このような現状を生じさせた原因は何であるかと考えるか。
- ・教育改革に当たっては、法整備のほかにも、校長がリーダーシップを発揮できるような環境を築くこと、多種多様な経験を有する者に対し教員としての門戸を開くこと等のダイナミックな改革が必要であるかと考えるが、いかがか。

- ・教員の能力が現場で活かされるような環境を築いていく必要があると考えるが、現状は、教員、校長、文部科学省を含め、膠着状態にある。これにどのように対応すべきと考えるか。

山口 富男君(共産)

- ・参考人は、教育基本法が教育の現場で活かされるよう改善すべきとの立場に立っているのか。
- ・参考人は、学力低下等の問題に関して、1992年の学習指導要領の改訂がターニングポイントになっていると分析している。本年4月に改訂された学習指導要領に対しても多くの批判があるが、その問題点や課題が学力低下等に与える影響等について、どのように考えるか。
- ・日本の教育内容に対しては、過度の競争とストレスが子どもの健康に悪影響を及ぼし、ひいては、不登校や自殺という問題を生じさせている等の批判が国際的にもなされているところであるが、この点について、どのように考えるか。
- ・義務教育段階における不登校、学級崩壊等の問題について、どのように考えるか。
- ・最近、中央教育審議会から提出された中間報告をどのように評価しているか。

山内 恵子君(社民)

- ・これまでの学習指導要領の改訂が、逆に、子どもの「勉強ばなれ」を加速させたのであり、また、いじめ等の問題は、教育基本法の改正により解決できるものではないと考えるが、いかがか。
- ・教育改革に当たっては、学力の視点からのみとらえるのではなく、子どもに元気を与えるという視点を基本とすべきであり、また、「ゆとり」や「生きる力」を重視しつつ、学習内容を十分に理解できていない子どもへの対策・支援をも念頭に置くべきと考えるが、いかがか。

井上 喜一君(保守)

- ・義務教育制度は必要であるかと考えるか。また、1年ごとの進級という制度についてはどうか。
- ・子どもの能力差が広がっているということに関連して、「授業が分からないから、面白くない」という問題をどう解決すべきと考えるか。
- ・現在の技術の進歩や社会の複雑化に合わせて、義務教育課程を高等学校まで延長させることについて、どう考えるか。

近藤 基彦君(自民)

- ・憲法26条2項における「普通教育」とは、どのような教育を意味しているか。
- ・最低限の学力をつけさせるためにも少人数学級制を導入することには賛成であるが、あまりに人数が少ないと人間関係を育むという点では問題である。具体的に少人数とはどの程度が適当

であると考えるか。

- ・地方では過疎化が進み、学校の統廃合により、学校へ通うのが不便になる生徒が出てくるという問題が起こっている。教育分野におけるこうした地域間格差に対して、国にはどのような関与の余地があると考えるか。
- ・都会の子どもたちに対して、日常の授業や体験学習の中で環境問題を教えるにはどのようにしたらよいか。

小林 憲 司君（民主）

- ・戦後の教育では、子どもによって能力に差があるのは当然であるにもかかわらず、「平等」を追求したために、かえって子どもの中に不平等を生んでしまったと考えるが、いかがか。
- ・戦前の教育の検証も行うべきである。教育は、歴史・文化を踏まえた上での国家観及び日本と国際社会との関係を考える際の基軸を形成する役割を負うものであると考える。教育基本法の見直しに当たっても、そういった観点が大事であると思うが、いかがか。

倉田 雅 年君（自民）

- ・現在の学習指導要領の方向性を転換し再改訂すべきだと考えるが、いかがか。
- ・新しい学習指導要領では教科内容が3割削減されたが、このような教育をやっていては日本は世界から後れをとってしまうのではないかという焦燥感を持っている。文部科学省は、実態調査を行い現在の政策を考え直して、早急に学習指導要領をより高い水準の内容のものへと改訂すべきと考えるが、参考人の考えを伺いたい。

質疑終了後の自由討議の概要（発言順）

山内 恵 子君（社民）

- ・教育における「平等」について考えるに当たっては、女子差別撤廃条約等において、「差別」とは区別、排除、制限のことを言い、また、「平等」とは、機会や権利のみならず責任の面においても要請されるものであるとされていることが参考になる。
- ・学校では、学力で子どもの地位が評価される傾向があり、勉強のできない子、自立たない子の評価が低くなりがちだが、そういう子についても、勉強以外の面での努力やクラスの脇役的な立場での活躍等を積極的に評価し、子どもの個性の発展を図るべきである。

山口 富 男君（共産）

- ・参考人の話は、教育における多様性、分権等を重視するものであり、これまでの教育行政に対する批判であると受け止めた。教育の在り方を

考えるに当たっては、教育の実態の把握が不可欠であり、また、参考人が指摘する教育における「階層差」について考える際には、憲法や教育基本法の本来の趣旨は何であったのかを理解する必要がある。

- ・明治憲法下の教育に対する評価を行う際には、教育勅語における主権在君等の考えが基本的人権の尊重等と相容れないために、1948年に、国会が、教育勅語等排除に関する決議を行った趣旨を踏まえる必要がある。

谷川 和 穂君（自民）

- ・人権について考える際には、「公共の福祉」が重要であるが、憲法の「公共の福祉」という概念は分かりにくいと思う。基本的人権は奪うことができないが、他方で、これを濫用してはいけないということに尽きるものであり、憲法の条文はなるべく簡明なものにした方がよい。

地方自治に関する調査小委員会（通算第6回）

参考人：穂坂 邦 夫君（志木市長）

質疑者

森岡 正宏君（自民）	筒井 信隆君（民主）
江田 康幸君（公明）	武山百合子君（自由）
春名 真章君（共産）	金子 哲夫君（社民）
井上 喜一君（保守）	平井 卓也君（自民）
中村 哲治君（民主）	佐藤 勉君（自民）

質疑終了後、自由討議

穂坂邦夫参考人の意見陳述の概要

はじめに

- ・憲法第8章に関して感じることは、(a)国と地方の役割分担が不明確であるため、それを明確にし、地方の主権を認めてもらいたいということ、(b)明確となった権能に基づく自由な行政運営を認めてほしいということの二点である。

1. 基礎的自治体の状況

- ・私は、市長という職は、市民をオーナーとしたシティマネージャーであると同時に実務家であると考えている。
- ・市長就任当初は、住民の意思に基づいた自由で独自の市政運営ができると考えていたが、実際

には、法律等により裁量の幅は狭められている。

- ・政治的中立性が求められるはずの教育委員に、実際には首長の意に沿う人物が選ばれることが恒常化しているように、国が法律等により地方自治に一律の「完璧さ」を求めた結果、自治体の実態からの乖離が生じ、「形骸化」が起きている。

2. それぞれの役割と地方分権

- ・国益を担う国と比べ、基礎的自治体の役割は、福祉、教育等に限定されていると認識している。
- ・地方分権の手順としては、国、都道府県、市町村の役割分担を明確化することが先決であり、その上で、地方主権が認められるべきである。
- ・現行の地方自治法はもはや時代に合わなくなっており、首長や地方議会議員の公選制等限られた事項のみを規定したものに改めるべきである。
- ・地方自治体への税財源の配分においては、単純さや透明性が重要である。地方交付税交付金は、人口等を基に業務量に応じて機械的に配分すべきであり、そうした交付金による地域間格差是正のための調整は、必要最小限にすべきである。

3. 基礎的自治体の意義と経営

- ・今後の地方自治においては、できる限り国の関与を排除することが必要であると考え。その一方で、これからの地方には、自己責任をとるという風土が求められるのであり、そのためには、各自治体ごとの多様な運営が担保されなければならない。
- ・基礎的自治体の使命としては、コミュニティを通じた人と人との触合いの醸成や地域の文化・自然環境の保護等が重要である。

4. 市町村合併

- ・市町村合併においては、行政の効率化や財政基盤の強化よりコミュニティやアイデンティティの強化が、まず考えられるべきである。
- ・市町村合併は、市民参加と市民の意思で判断されるべきであり、21世紀の国家像等に基づかない理念なき合併には賛成できない。
- ・志木市においては、2003年4月に住民投票によって合併の是非を問うことになっているが、住民自身が判断を行うという意味で、大きな意義があると考え。
- ・企業社会が崩壊した現在においては、基礎的自治体が果たすコミュニティを形成する機能を再認識すべきである。

5. 地方(志木市)自立計画の導入

- ・志木市の「地方自立計画」は、公務員のみが行政サービスを担うとの従来の概念を壊し、市民も行政サービスの担い手たる「行政パートナー」として位置付けるものであり、市と市民との一

体化を目標とするものである。市民との協働によって、21世紀型の新しい自治体をつくっていききたい。

穂坂邦夫参考人に対する質疑の概要

森 岡 正 宏君(自民)

- ・参考人は、基礎的自治体の自主性をできる限り認め、財源についても国は必要最低限のみを保障すればよいとの意見であるが、その場合、自治体間の格差が広がることとなる。参考人は、地方交付税の調整機能をどう考えるか。また、地方分権の推進とそれに伴う財源移譲等を内容とする小泉改革についてどのように思うか。
- ・志木市は、現在、周辺4市で合併協議を行っており、参考人は、合併の是非は住民が決めるべきであると主張している。その一方で、志木市は、「市民パートナー」や「25人程度学級」など独自の政策を打ち出している。そのことは合併と矛盾すると思うが、参考人は、志木市は小さいままで良いという考え方を持っているのではないか。

筒 井 信 隆君(民主)

- ・参考人は、憲法上、地方自治体の役割や権能が明確になっていないと指摘するが、私も同様な意見を持っており、役割等の明確化だけでも憲法改正に値すると考えている。参考人は、市町村の権限として具体的にどのようなものをイメージしているのか。
- ・地方への税源移譲の在り方や市町村として課するのが適当な税として、参考人は、具体的にどのようなものを考えているのか。
- ・現在の地方交付税制度は、自治体の自助努力を阻害するものであると考える。参考人は、地方交付税の額は、業務量に応じて、自動的に機械的に決定すべきであるとするが、具体的にはどのような方法を考えているのか。

江 田 康 幸君(公明)

- ・志木市の「地方自立計画」の基本的な考え方や実際どのように計画を進めているのかについて、教えていただきたい。
- ・地方への税財源の移譲について、地方交付税との関係等を含め、参考人はどのように考えているのか。
- ・参考人は、市町村合併について、その是非は住民が決めるべきであると主張するが、その前提として住民への情報提供、議論の場づくりが不可欠であると考え、志木市において情報提供等のためにどのような努力をしているのか。

武 山 百 合 子君(自由)

- ・参考人は、国は基礎的自治体に対して全国一律

の「完璧さ」を求める体質があり、その結果、自治体の実態からの乖離が生じ、「形骸化」が起こっていると指摘する。具体的にはどのような例があるのか。

- ・基礎的自治体の実態が無視され、「形骸化」が生ずることにより、国が地方の自主性を抑え付けているのか。また、そのような事態について、国や県はどのように対応しているのか。
- ・志木市の独自政策である「25人程度学級」、「ホームスタディ」、「リカレント教育」にかかる費用は、どのように賄っているのか。自主財源なのか。

春名真章君（共産）

- ・「地方自治の本旨」など憲法の精神を実際の市政においてどのように活かしているのか。また、「25人程度学級」、「ホームスタディ」は、憲法26条の精神を具現化するものとして評価できると考える。このような制度の導入の動機や住民からの評価などについて教えていただきたい。
- ・志木市の「地方自立計画」について、地方が国から自立するのは当然の方向であると考え。しかし、市民に行政パートナーとして市政への参画を求めることが、市民を行政そのものに組み入れてコストを削減することを目的とするものだとすると、住民の声を市政に反映させるといふ真の住民自治に反すると考えるがいかがか。
- ・市町村が地方分権を行う際の受け皿となるためには合併が必要であるとの意見があるが、全国町村長大会において強制合併や小規模自治体の権限縮小に反対する旨の決議もなされたところである。私は、地方への権限や財源の移譲を最初にすべきであると考え。参考人は、合併の進め方についてどのように考えるか。

金子哲夫君（社民）

- ・参考人は、教育委員会制度が形骸化していると指摘しているが、そうした形骸化を是正するために準公選制を導入することについて、どのように考えるか。
- ・政府は、人口1万人以下の基礎的自治体の権限・機能を制限することを検討しているとのことである。しかし、市町村合併を推進し、いたずらに市町村の規模を大きくするだけでは、住民のコミュニティを形成していくことは難しく、小規模自治体の方が適切な場合もあり、こうした制限は不当と考えるが、いかがか。
- ・現在、住民投票の実施のためには条例の制定等が必要とされているが、合併を含め、市町村全体に係る重大な問題については、住民投票は当然実施されるべきであると考え、いかがか。
- ・住民のプライバシーに関するものを除き、地方自治体の情報は公開されるべきであると考え、情報公開の現状についてどのように考える

か。また、国との関係で、地方自治体による情報公開が阻害されているという問題はないのか。

井上喜一君（保守）

- ・明治以降、都道府県は大きな役割を果たしてきたが、これからは、都道府県を廃止し、基礎的自治体が直接国と向き合いつつ、市町村合併により、その規模を大きくすることで、能力を高め、いくことが重要であると考え、いかがか。また、市町村の首長は、市町村合併について、もっと積極的に自らの意思を発するべきではないか。
- ・参考人は、「地方自立計画」の中で、行政体と市民とのワークシェアリングを主張しているが、具体的にいかなる分野を対象とするのか。また、それが実現した場合、どのような経費削減効果があるのか。

平井卓也君（自民）

- ・これからの地方分権は、不均衡を是認することが重要である。志木市において、参考人は、市政運営に関して提言等を行う「市民委員会」を導入しているが、「市民委員会」の概要及び市議会との関係はどのようなものか。
- ・我が国においては、住民は、地方自治体の在り方を自ら選択するという事に慣れていなかったと思うが、参考人は、そうした住民の意識を改革することができると考えるか。また、そうした改革に向けた努力を行っているのか。
- ・国は、不要な業務の見直し、情報公開を進める観点に立ち、電子自治体構想を進めているが、参考人はこうした取組みをどのように考えるか。

中村哲治君（民主）

- ・地方自治体の財源について、地方交付税、補助金の在り方を改め、地方による自主課税を中心にすべきと考えるが、いかがか。
- ・参考人は、地方公務員の在り方について、地方公務員は住民参加等を率先してリードすべきであるとの考えであると思うが、実際は、前例踏襲主義に陥ったり、行政と市民を対峙するものとして捉えることが多いように思われる。これまでの市政運営において、行政と市民の関係をめぐり、苦労した経験はあるか。

佐藤勉君（自民）

- ・高齢化の問題は、特に、過疎地域で問題になっており、地方分権が進展していく中、過疎地域と志木市のような都市部との格差が一層拡大していくことになると思われる。このような格差にどのように対応していくべきと考えるか。
- ・志木市では、「公共事業選択権確保条例」により、1億円を超える公共事業については、市議会に提案される前に、市民によって構成される「民

意審査会」に付されるとのことであるが、その選出方法及び権限はどのようなものか。また、市議会との関係はどのように整理されたのか。

・人口1万人以下の自治体の権限を縮小するのは問題であり、これでは、住民にとって平等な自治が保障されることにならない。自治体ごとに地理的条件等は異なるものであり、人口だけで合併の是非等を判断できない側面もあるのではないか。

質疑終了後の自由討議の概要（発言順）

春 名 真 章君（共産）

- ・憲法8章には、国と地方の関係が明記されており、下位法やその運用を憲法の精神に沿ったものとする必要がある。
- ・人口1万人以下の小規模自治体の権限を縮小することは、憲法及び地方自治の原則に背くことになり、このような自治体の権能を奪うような法律や制度は、憲法違反である。

中 村 哲 治君（民主）

- ・「地方自治の本旨」については、これを具体化する現行地方自治法等がその趣旨に沿ったものとなっていない。この点について、国会はきちんと検証すべきである。
- ・憲法が現実に合わせていないとして、憲法を改正すべきとの議論があるが、憲法改正は、国会が憲法の趣旨に沿った立法を行った上でなされるべきである。憲法の瑕疵とされていることの多くは、現行法の問題であり、適切な法律の制定によって解消され得るのではないかと考える。

平 井 卓 也君（自民）

- ・私は、参考人と同様、地方が自立することの結果として、自治体間に格差が生じることを容認すべきと考えている。
- ・住民の側に自治体の在り方を選択するという意識があるのであるならば、それを活かした「まちづくり」をしていくべきであり、そうしたことが「地方自治の本旨」の中身の議論となっていくのではないか。

中 川 正 春君（民主）

- ・機関委任事務の廃止により地方分権が進んだとの誤解があるが、問題は、法律や政省令によって事務事業等の処理の基準が作られていることであり、こうした基準を国が作り続けている限り、地方分権は達成されないのではないか。
- ・今後、地方分権を進めていくに当たっては、憲法で国ができることを限定していくか、あるいは、事務事業等の処理の基準を政省令によらずに、地方自治体の条例で定めていくような工夫が必要ではないか。

金 子 哲 夫君（社民）

- ・教育委員会制度の在り方については、準公選制も視野に入れるかたちで、教育委員の選び方についての議論を深めるべきである。

今 後 の 開 会 予 定

日付	開会時刻	会 議 の 内 容
H14 12.9 (月)	午後 1:00	第6回地方公聴会(福岡)
12.12 (木)	未定	派遣報告 自由討議

諸般の事情により変更される可能性があります。

意 見 窓 口 「 憲 法 の ひ ろ ば 」

平成12年2月より、憲法について広く国民の声を聴くため、意見窓口「憲法のひろば」を設けております。

これまでに寄せられた意見の総数及びその内訳

- ・受付意見総数：1838件(11/28現在)
- ・媒体別内訳

葉書	1105	封書	373
FAX	214	E-mail	146

- ・分野別内訳

前文	44	天皇	74
戦争放棄	1247	権利・義務	52
国会	33	内閣	31
司法	8	財政	10
地方自治	9	改正規定	13
最高法規	8	その他	1172

- ・中間報告書に関する意見：2件

複数の分野にわたる意見もございますので、分野別内訳の総数は、受付総数とは一致しません。

【意見窓口「憲法のひろば」の宛先】

FAX 03-3581-5875
 E-mail kenpou@shugiin.go.jp
 郵便 〒100-8960 千代田区永田町1-7-1
 衆議院憲法調査会「憲法のひろば」係
 いずれのご意見も、住所、氏名、年齢、職業、
 電話番号を明記して下さい。