

中教審・教育振興基本計画案の問題点

市川昭午

1. 策定が遅れながら財源を確保できなかった

4月2日に中央教育審議会（以下、中教審）の「教育振興基本計画について（答申案）」が公表された。今回の教育振興基本計画（以下、基本計画）についてまず指摘する必要があるのは、その策定が当初の予定よりも大幅に遅れたにもかかわらず、財源の保障を得られなかったことである。

もともと基本計画は教育基本法（以下、基本法）の改正案と殆ど時期を同じくして策定されるはずであった。このことは2001年11月26日の中教審に出された文部科学大臣の諮問が「1 教育振興基本計画の策定について」及び「2 新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方について」であったことから明らかである。

しかし財源の見通しがつかなかったためか、この「計画の策定」を審議途中で断念し、「計画の在り方」にとどめることで審議は終了した。そのため、2003年3月10日の答申（以下、前回の答申）の表題は「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」となった。

また国会で基本法改正の審議が始まった時点で自由民主党（以下、自民党）は「速やかに教育振興基本計画を策定し、教育改革や教育条件整備を総合的、計画的に推進していきます」と約束していた（「教育基本法改正 Q&A」2006年6月）。さらに改正の目途がついた2006年秋に文部科学省（以下、文科省）は翌2007年夏までに基本計画を策定し、平成20年度予算に反映させたいとしていた。

いずれも予定通りにはならなかったが、それでも2007年8月3日の教育振興基本計画特別部会（以下、特別部会）に出された「今後のスケジュール」では平成19年度末までには答申・閣議決定・国会報告をすべて終了す予定であったが、実際にはそれよりもさらに遅れることとなった。

策定がこれだけ遅れに遅れたのは財政措置に関する目途が付けられなかったことが最大の理由である。2007年12月5日の特別部会に提出された案が基本的方向と具体的施策だけで、数値的目標や予算措置など「計画的な推進のための必要な事項」を欠くものであったことがこれを裏付けている。

今回の答申案ではこの部分が付け加えられているが、数値的目標が殆ど無く、予算額には全く触れていない。これが同じ文科省関連の基本計画でも科学技術基本計画と大きく異なるところである。

この計画はこれまで三回策定されているが、投資総額が第1期（平成8年～12年）は17兆円、第2期（13年～17年）は24兆円、第3期は25兆円であることを明記している。ところが今回の基本計画（案）は遂に投資総額を盛り込むことができなかった。

2. 教育政策の基本目標がはっきりしない

基本法の第17条によれば、基本計画の目的は「教育振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図る」ことであり、その内容は「教育の振興に関する施策の基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項」である。

今回の答申(案)では「第1章 我が国の教育をめぐる現状と課題」は現状分析であり、「第2章 今後10年間を通じて目指すべき教育の姿」が「施策の基本的な方針」、「第3章 今後5年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策」が「講ずべき施策」、「第4章 施策の総合的かつ計画的な推進のために必要な事項」が「その他必要な事項」に当たる。

教育政策の基本目標を示す第2章は、「(1) 今後10年間を通じて目指すべき教育の姿」と「(2) 目指すべき教育投資の方向」からなっているが、前者で述べられていることの殆どは学校教育に関することである。

学校教育の目標は「すべての子どもに、自立して社会を生きていく基礎を育てる」とことと「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る」とこととされている。前者は義務教育段階、後者は義務教育以後、特に大学教育の目標であって、同じ学校教育であっても義務教育と高等教育では全く別の目標が掲げられている。

この二つの目標がどう統合されるのかは明らかではないし、まして成人教育等に関する政策目標などは全く示されていない。こうした政策目標で生涯学習社会の実現がどうして可能なのか首を傾げざるをえない。

もっとも目標達成の手段である施策を示す第3章は、(1)で「①『横』の連携：教育に対する社会全体の連携の強化」、「②『縦』の接続：一貫した理念に基づく生涯学習社会の実現」、「③国・地方それぞれの役割の明確化」という三本建ての「基本的な考え方」を示しているが、いずれも抽象的な理念にとどまり、具体的な施策ではない。

続く(2)の「目指すべき教育投資の方向」を読んでも、いったい教育投資を増やすべきだというのか、それとも減らせというのか、あるいは現状維持でよいのかさえない。というのも「我が国の教育に対する公財政支出は、他の教育先進諸国と比べて低いと指摘されている」が、「単純な比較はできない」とか、「幼児教育の無償化については、歳入改革にあわせて財源、制度等の問題を総合的に検討することが課題になっている」という煮え切らない内容だからである。

「以上を踏まえ、今後10年間を通じて、上述した教育の姿の実現を目指し、必要な予算について財源を確保し、欧米主要国と比べて遜色のない教育水準を確保すべく教育投資の充実を図っていくことが必要である。この際、歳出・歳入一体改革と整合性を取り、効率化を徹底し、メリハリをつけ、真に必要な投資を行なうこととする」というのが結論のようである。これは結局、教育支出の増額は期待できないが教育成果だけは上げるようにせよということであろう。

一般に行政計画は本来政策目標を設定し、それに対する整合的な行政手段を策定するものであり、必要とされる人員、施設、費用などの教育資源を確保し、これを効率的かつ整合的に配置する活動を意味する。その中でも長期的視点に立ち、総合的な視野に基づいて策定されるのが基本計画である。

こうした行政計画は政策を行政機関に丸投げにすることで立法機関が責任を放棄する危

険を孕んでいるが、それに加えて財源保障を伴わない計画は条件整備を伴わないままに現場に目標達成を求める点で最悪である。今回の基本計画はまさにこの種のものといわれなければならない。

3. 数値目標と優先順位が欠落している

「第3章 今後5年間に総合的かつ計画的に取り組むべき課題」は、(1)で前述したような「基本的考え方」を示した後、これを受けて(2)で「施策の基本的方向」を打ち出している。それは「社会全体で教育の向上に取り組む」「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」「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」「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」の四つである。

これを見ても分かるように目標達成の手段を示すべき第3章でも(1)及び(2)はなお抽象的なスローガンに終始しており、「(3) 基本的方向ごとの施策」に至って漸く施策らしきものが出されてくる。しかしその多くは国が直接実施する施策ではなく、地方公共団体や学校あるいは地域社会や住民の努力に俟つものである。

さらに行政計画というよりは教育計画に当たると思われるような内容も含まれている。改めて述べるまでもないことであるが、基本計画は内閣や各省庁など行政機関が策定する行政計画の一種であって教育計画とは異なる。教育計画は各学校が策定する当該学校の教育指導計画や学校運営計画のことである。

したがって基本計画にその種の活動が記述されているのは国がそうした活動の推進や支援に当たると解されるべきであろう。しかしそれにしては漠然とした記述にとどまり、支援施策の具体的内容が詳らかではない。

5年前に出された前回の答申は「計画の策定」にまでは至らなかったものの、「計画の在り方」は書いている。それは、「施策の基本方針や目標、各種の具体的な施策、施策を推進するために必要な事項等が、総合的・体系的に盛り込まれ、国民に分かりやすく示す」。期間中に「重点的に取り組むべき分野・施策を明確に示すとともに、具体的な政策目標と施策目標を明記する必要がある」というものである。

今回の答申も「教育振興基本計画は、これら個別の政策を横断的に捉え直し、教育施策の総合的な推進を図ることを意図」したと述べている。にもかかわらず、どこをどう捉え直したのか、どのように総合化したのかが明らかではない。数多くの施策が羅列されているが、殆どが短期的視点からする既存の断片的な施策を寄せ集めたものにすぎない。

具体策として目新しいものといえば、道徳教育教材に関して国庫補助制度の創設、小学校の英語教育に関して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30万人計画くらいのものである。

計画として一番問題なのは沢山の施策が並べられているだけで、施策の優先順位が示されていないことである。財源の制約が厳しいだけにこれは致命的な欠陥といわれなければならない。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。

この点についても前回の答申は「計画の策定に当たっては、①施策の総合化・体系化、

②政策効果についての十分な検証を踏まえた施策の優先順位の明確化と施策の重点化、③（中略）基本的な教育条件の整備について、その方向性を明確に示していく必要がある」としていた。ところが今回の答申はこの「在り方」に従っていない。

4. 教育政策の大綱にとどまり、基本計画とはいえない

改めて述べるまでもなく、1990年代に多くの行政分野において相次いで基本法が制定され、それに基づいて基本計画が策定されるようになったのは、財政の逼迫が次第に厳しさを増す状況下であってなお予算の拡充を図りたい、少なくとも削減を免れたいという各省庁の思惑によるものであった。

基本計画もその例外ではない。基本法の改正に当たって最大の論点は愛国心教育の問題であったが、文科省が最も重視していたのは基本計画の策定を義務付ける条文を基本法に規定することであった。それは前回の答申を出した中教審への諮問文にもあるように「総合的かつ計画的に教育施策を推進するのに必要な教育投資」の確保を目的としていた。

そこでもいわれていたように「我が国が活力ある国家として発展していくためには、国家百年の計たる教育の振興が不可欠である。このため、国は、中・長期的視野に立ち、教育政策を総合的かつ計画的に推進し、『人材・教育大国』の実現に取り組むことが強く求められている」というのが文科省の言い分である。

基本法改正の目途がついた当時も文科省は「具体的な目標を盛り込み、教育政策に長期間にわたる財政面の裏づけを得る根拠としたい考えだ」った（『読売新聞』2006年11月17日朝刊）。

基本法の改正を推進した自民党も「欧米諸国に比して低位にある我が国の教育に対する公財政支出を拡充していくことが何よりも必要であり、例えば教育投資の具体的な目標を設定するなどの拡充のための取組みを積極的に進めていく必要がある」とし、[計画に盛り込むべき事項]としては、私学助成の大幅な拡充、幼児教育の無償化、専修学校教育の振興、教職員配置の充実等を挙げ、これらを計画に「しっかり位置づける必要がある」としていた（前出「教育基本法改正 Q&A」）。しかし答申を見る限り、文科省の目的は全く達成できなかったし、自民党の約束も守られなかった。

基本計画が政策の大綱や基本方針などと違うのは、財政計画を伴う点である。いくら崇高な理念を掲げても、目標達成のための手段が有効で十分な財源が確保されない限り、計画としては欠陥がある。それらは基本計画というよりは政策の大綱とか基本方針と呼ぶべきであり、それを無理に基本計画と称しても意味がない。

基本計画の任務は教育政策目標を達成するのに必要な行政施策を明示するとともにその財政的な裏づけを確保することにある。したがって基本計画において最も大切なのは、具体的な達成手段とそれを裏付ける財源の確保であり、それらが保証されないままに数値化された達成目標だけを掲げるのでは無い方がましである。