

# Development and Issues of Political Education in Japanese Schools From the Perspective of Social Constructionism

|       |                                                                                                     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| メタデータ | 言語: jpn<br>出版者:<br>公開日: 2016-03-10<br>キーワード (Ja):<br>キーワード (En):<br>作成者: 布村, 育子<br>メールアドレス:<br>所属:  |
| URL   | <a href="https://saigaku.repo.nii.ac.jp/records/165">https://saigaku.repo.nii.ac.jp/records/165</a> |

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



# 政治教育の展開とその課題

## — 社会的構築主義の視点から —

### Development and Issues of Political Education in Japanese Schools

#### From the Perspective of Social Constructionism

布 村 育 子

NUNOMURA, Ikuko

2015年6月、選挙権年齢を「20歳以上」から「18歳以上」に引き下げる改正公職選挙法が公布された。この動きに連動する格好で、高等学校教育における生徒の政治的教養のあり方に関して、「政治の解禁」と「政治の抑制」との二つの相反する動きが存在している。近い将来、現場の具体的な個別的教育実践に関して、事件化や問題化される事例が生じてしまう可能性を否定できない。こうした事件化や問題化をどう考えたらよいのだろうか。本稿では、まず教育公務員の政治的行為と政治教育に関する法制度の仕組みを確認する（第2節）。そのうえで、今後予想される事態の先行事例といえる1954（昭和29）年の教育二法の成立時の経緯を掘り下げて、ある性格をもった物語化の機制がそこで働いていたことを示す（第3節）。そこで得た知見をふまえて、第4節では現在の政治教育解禁／抑制の動きを考察し（第4節）、近い将来に起こるかもしれない「事件化／問題化」をどう考えるべきかについて論じる（まとめ）。

## 1 問題の所在

2015年6月、選挙権年齢を「20歳以上」から「18歳以上」に引き下げる改正公職選挙法が公布された。この動きに連動する格好で、高等学校教育における生徒の政治的教養のあり方に関して、重要な変化が生じてきている。

全体の基調は、高校生を現実の政治に触れさせる、という方向である。文部科学省は2015（平成27）年内に、高校生の政治的活動に関する通達（後述）を46年ぶりに改定する方針を4月に示した<sup>1)</sup>。また、次期学習指導

要領をめぐって、新科目「公共」を設置する案が中央教育審議会に諮問され（2015年8月）、検討が始まっている。高校生を現実の社会問題や政治から遠ざけ、「コドモ化」（広田2015）させてきたこれまでの高校教育が、大きく変わろうとしているのである。

しかしながら、もう一方で、この「政治の解禁」を一定の狭い枠の中に封じ込めてしまおうとする動きも存在する。2015年7月8日に自民党の政務調査会がまとめた「選挙権年齢の引下げに伴う学校教育の混乱を防ぐための提言」には、「高校生の政治的活動は学校内

---

キーワード：政治教育、政治的中立性、社会的構築主義

Key words : political education in Japanese schools, political neutrality in education, social constructionism

外において生徒の本分を踏まえ基本的に抑制的であるべきとの指導を高校が行えるように政府として責任を持って現場に示すこと」が提案されている。

このように、「政治の解禁」と「政治の抑制」との二つの相反する動きが存在している。そのため、近い将来、現場の具体的な個別的教育実践に関して、事件化や問題化される事例が生じてしまう可能性を否定できない。われわれは、そうした事件化や問題化をどう考えたらよいのだろうか。

本稿は、「社会問題の社会学」、特に社会的構築主義の視点から、この問題を考えていく。キツセとスペクター（1990）は、社会問題が客観的な「問題」として存在しているのではなく、ある人々の解釈枠組みの中で「問題」と見なされ、改変を求める活動によって、「社会問題」化するのだと指摘している。それ自体は多様な解釈に開かれているある出来事に、特定の解釈を当てはめて問題を定義づけ、クレーム申し立てをしていく人々の活動こそが、社会問題の性格を考える上で重要だ、というわけである。

この視点を採用して政治教育をめぐる問題を考察する上で参考になるのが、片桐隆嗣による、1993年1月に山形県新庄市立明倫中学校で起きた、いわゆる山形マツト死事件の分析である（片桐1998、2001、北澤・片桐2002）。片桐は、この事件が「問題」化していくときに、マスメディアが「いじめ事件」という解釈枠組みを作り出し、そこでは事実認定よりもニュース性の有無こそが重視されていたこと、8月の家裁での審判決定の後、別の（しかも対立する複数の）物語に転換していったことを示している（片桐1998）。また、片桐は別の論考で、この事件が「教育の論理」

に基づく物語と「司法の論理」に基づく物語の二つの性格をもち、新聞報道や学校の弁明が依拠した前者は「事実認定」の論理が脆弱で、報道ではニュース価値制の有無が、学校では「教育的か／非教育的か」という判断が優先してしまっていたことを示している（片桐2001）。

政治教育における個別事例が問題化していく可能性について検討しようとする本稿にとって、片桐の視点は示唆に富んでいる。一つには、出来事それ自体と、その出来事が事件化／問題化していく際の解釈枠組みや物語化とを区別して、後者をきちんと分析する必要性を教えてくれていることである。もう一つは、「教育の論理」と「司法の論理」とを区別し、前者が事実認定に関して脆弱であったという指摘である。これらは、そのまま本稿の分析に応用することができるだろう。

以下では、まず教育公務員の政治的行為と政治教育に関する法制度の仕組みを確認する（第2節）。そのうえで、今後予想される事態の先行事例といえる1954（昭和29）年の教育二法の成立時の経緯を掘り下げて、ある性格をもった物語化の機制がそこで働いていたことを示す（第3節）。そこでの知見をふまえて、第4節では現在の政治教育解禁／抑制の動きを考察し（第4節）、近い将来に起こるかもしれない「事件化／問題化」をどう考えるべきかについて論じる（まとめ）。

## 2 政治的行為と政治教育に関する法制度

### 2-1 二つの体系

最初に確認しておかねばならないのは、教育公務員の政治的行為の制限と政治教育における逸脱——教室における党派的教育の禁止——とは、別々の法体系で定められた、位相

の異なる事象であるということである。図1はこの区別を理解するための見取り図である。中央の左側の列にある教員の政治的行為については、他の公務員と共通の部分と固有の部分とがあるため、教員の身分を規定した教育公務員特例法だけではなく、国家公務員法や地方公務員法などが関わっている。中央の右側の列は、教育基本法第14条にある「良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない。／2 法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない」をスタートにした一連の法令である。この図からまず読み取ってほしいのは、地方公務員としての教員が、私人として政治活動をどこまでやってよいのかという問題の系列と、教室の中での教育において、政治的な教育として何をどこまでやってよいのかという問題の系列が、別々の法令の体系の中に存在している、ということである。以

下2-2では、教育二法を説明しながら前者について、2-3では後者について説明して、政治的行為と政治教育との区分をあらためて明確にする。なお以下引用する法令の下線はすべて筆者が引いたものである。

## 2-2 教育二法及び関連法令の説明

教育二法とは、「教育公務員特例法の一部を改正する法律」及び「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法」（以下 中確法）の二法を指す。どちらも1954（昭和29）年6月3日に公布された法律である。

まずは、「教育公務員特例法の一部を改正する法律」である。この改正によって教育公務員の政治的行為の制限は、国家公務員の例によると規定された。以下は改正された結果の条文である。「公立学校の教育公務員の政治的行為の制限については、当分の間、地方公務員法第三十六条の規定にかかわらず、国家

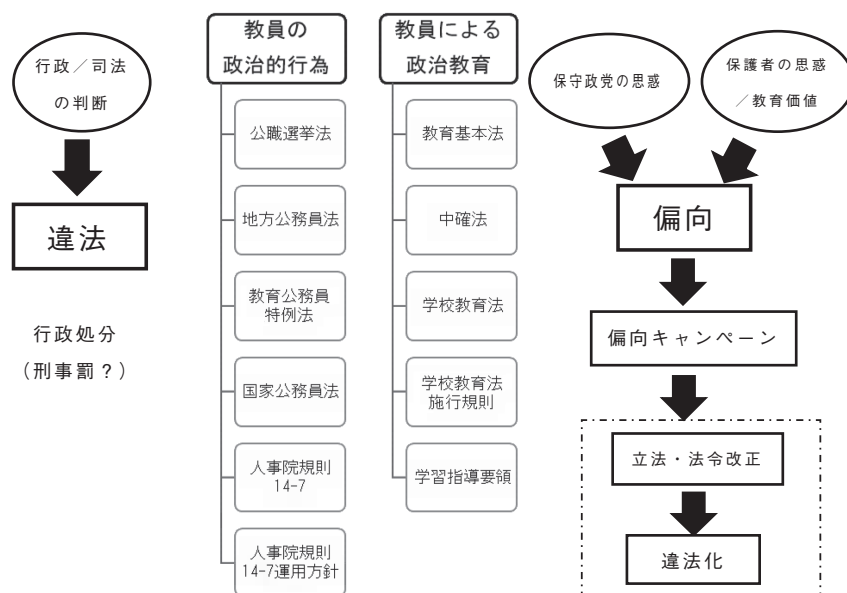


図1 教員の政治的行為と政治教育を考えるための見取り図

公務員の例による。／2 前項の規定は、政治的行為の制限に違反した者の処罰につき国家公務員法第百十条第一項の例による趣旨を含むものと解してはならない」<sup>2)</sup>。

第1項の下線「国家公務員の例による」とは「国家公務員法第102条」によることを指す。第2項の下線「政治的行為の制限に違反したものの処罰」に関しては、同法第110条に定められている刑事罰を、教育公務員には科さないという意味である。

次にその国家公務員法第102条第1項を引用する。「職員は、政党又は政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除く外、人事院規則で定める政治的行為をしてはならない」。

下線「人事院規則で定める政治的行為」とは何か。これは「人事院規則14-7」で示されている「政治的行為」を指す。人事院規則

14-7とは、適用の範囲、政治的目的の定義、政治的行為の定義が示されているものである。引用を割愛するが、注意すべきは、人事院規則14-7には「人事院規則14-7の運用方針」がセットとなっているという点である。この運用方針は、本規則が濫用されることを防ぐためのものであるが法令ではない。そのため、いつでも書き換えられるという危うさをもっている。表1は、人事院規則と運用方針の対応例を示した表である。たとえば 規則14-7の政治目的の定義の中には、第四号「特定の内閣を支持し又はこれに反対すること」と示されている。この第四号の運用方針が、右側の（四）第四号関係という場所に示されている。つまり運用方針では、内閣を支持することや反対することの意味を、「内閣が存続するように若しくは存続しないように又は成立するように若しくは成立しないように影響を与えること」まで含んでいるという解釈を示しているのである。

表1 「人事院規則14-7」と「人事院規則14-7運用方針」の対応例

| 人事院規則14-7                                                | 人事院規則14-7運用方針                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 政治目的の定義<br>四 特定の内閣を支持し又はこれに反対すること。                       | 政治的目的<br>(四) 第四号関係 本号中「特定の内閣を支持し又はこれに反対する」とは、特定の内閣が存続するように若しくは存続しないように又は成立するように若しくは成立しないように影響を与えることをいう。なお、特定の内閣の首班若しくは閣員全員を支持し又はこれに反対する場合も本号に含まれるものと解する。                                                                                                                |
| 五 政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張し又はこれに反対すること。                   | (五) 第五号関係 本号にいう「政治の方向に影響を与える意図」とは、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとする意思をいう。「特定の政策」とは、政治の方向に影響を与える程度のものであることを要する。最低賃金制確立、産業社会化等の政策を主張し若しくはこれらに反対する場合、又は各政党のよって立つイデオロギーを主張し若しくはこれらに反対する場合、あるいは特定の法案又は予算案を支持し又はこれに反対するような場合も、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとするものでない限り、本号には該当しない。 |
| 六 国の機関又は公の機関において決定した政策（法令、規則又は条例に包含されたものを含む。）の実施を妨害すること。 | (六) 第六号関係 本号中「国の機関又は公の機関において決定した政策」とは、国会、内閣、内閣の統轄の下における行政機関、地方公共団体等政策の決定について公の権限を有する機関が正式に決定した政策をいう。「実施を妨害する」とは、その手段方法のいかんを問わず、有形無形の威力をもつて組織的、計画的又は継続的にその政策の目的の達成を妨げることをいう。従つて、単に当該政策を批判することは、これに該当しない。                                                                 |

では実際、教育公務員特例法によって処分を受けた教職員はどの程度存在しているのだろうか。表2は、平成10年度以降、「政治的行為」によって処分された教育職員の数である。表を見る限り処分者はほとんどいない。平成17年度は比較的処分者は多いが、平成18年度以降は平成25年度の「訓告」1件のみである。この結果をどのように捉えるかは、読み手の解釈の問題になるが、注意をしたいのは、当該行為が違法性のある政治的行為であるか否かの判断は、先に紹介した「人事院規則14-7の運用方針」に沿っているという点である。それはこの運用方針が今後書き換えられた場合、表2のような処分数で推移するとは限らないという可能性を意味している。つまり、教育公務員の政治的行為の制限が「国家公務員の例による」という意味は、書き換えの手続きが比較的簡単な「人事院規則14-7の運用方針」に、教育公務員の行為が翻弄されうるということを意味しているのである。

### 2-3 教育公務員の政治教育

次に「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法」（以下中確法）を説明する。ここにはその第三条を引

用する。「何人も、教育を利用し、特定の政党その他の政治的団体（以下「特定の政党等」という。）の政治的勢力の伸長又は減退に資する目的をもつて、学校教育法に規定する学校の職員を主たる構成員とする団体（その団体を主たる構成員とする団体を含む。）の組織又は活動を利用し、義務教育諸学校に勤務する教育職員に対し、これらの者が、義務教育諸学校の児童又は生徒に対して、特定の政党等を支持させ、又はこれに反対させる教育を行うことを教唆し、又はせん動してはならない<sup>3)</sup>」

中確法第3条と教育基本法第14条を比較する。教育基本法第14条は、「学校」が党派的政治教育を行うことを禁止している。一方中確法は、「何人も」が主語的な役割を果たし、その「誰か」が、教員を教唆煽動して特定の政治教育を行わせることを禁止している。後述するが、中確法は教職員組合対策としての性格を持たされて誕生したのであり、同年の中教審答申（昭和29年1月18日）「教員の政治的中立性維持に関する答申」（審議会会長：亀山直人）には、「日教組から提出されたもの」という注意書きをつけて、1952（昭和27）年から1953（昭和28）年の日教組全国大会の運

表2 教育職員に係る懲戒処分等の状況（政治的行為）

| 年度  | 平成10 |    | 11 |    | 12 |    | 13 |    | 14 |    | 15 |    | 16 |    | 17 |    |
|-----|------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 理由  | 懲戒   | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 |
| 公選法 | 1    | 2  | 0  | 0  | 0  | 3  | 0  | 1  | 0  | 0  | 3  | 0  | 1  | 0  | 0  | 0  |
| 教特法 | 0    | 1  | 0  | 0  | 2  | 1  | 0  | 1  | 0  | 2  | 0  | 4  | 0  | 0  | 14 | 12 |

| 年度  | 平成18 |    | 19 |    | 20 |    | 21 |    | 22 |    | 23 |    | 24 |    | 25 |    |
|-----|------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 理由  | 懲戒   | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 | 懲戒 | 訓告 |
| 公選法 | 0    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  |
| 教特法 | 0    | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  |

※平成17年度までは戸田浩史『昭和29年の教育二法の制定過程』に掲載された「表6」（55ページ）を転載し、平成18年度以降は文部科学省のサイト「教育職員に係る懲戒処分等の状況について」及び「公立学校教職員の人事行政状況調査について」の結果を筆者が表に追加した。平成9年以前の処分者については公表されていないため不明である。

動方針が添付され「著しく一方に偏向していることは否定することを得ない」と示されている。

さらに答申には、第2回全国教研の報告書「日本の教育」が「特定の政治的意図のもとに、組合員たる教員が教育を行うことを期待している」とし、「教員の政治的中立性に関する問題のうち最も重要な、高等学校・中学校・小学校教員の大部分を包容する日教組の行動があまりに政治的であり、しかもあまりに一方に偏向している点と、その決議、その運動方針が組合員たる50万の教員を拘束している点とその教員の授業を受ける1800万の心身未成熟の生徒・児童の存在する点とにある」と示している。先に示した図1をもう一度参照するならば、教員の「政治的行為」の問題が、右側の「政治教育」の問題にすり替えられている。これは先に2015（平成27）年7月2日に自民党文部科学部会で配布された「選挙権年齢の引下げに伴う学校教育の混乱を防ぐための提言」（案）と同様の、政治運動をする教員は、政治教育においても偏向しているとする因果関係が語られているわけである。

では、この中確法が適用された教育公務員はどの程度存在しているのだろうか。中確法違反については、その法案が作成された当初、刑事罰が想定されていたが、最終的に行政罰にとどめられた。現在まで適用例はない。また中確法第5条が規定するように、当該行為に「違法」の可能性がある場合、処罰を請求する手続きの段階で教育委員会等の判断が入り込む余地が残されている。二法成立直後、教育二法に触れるのではないかとされた日本官公労機関紙事件では、千葉県官公労事務局長・佐久間孝一（元日教組副委員長）の行為を千葉県教育委員会委員長が「これが教育二

法律の立法の精神であるところの偏向教育とどのように関係があるかという点を考えますと、これは非常に縁遠い問題であつて、実質上の偏向教育は何ら存在しない」<sup>4)</sup>と判断したのである。

### 3 教育二法の成立過程にみる物語化

#### 3-1 立法までの過程

ここからは、先に示した社会構築主義の手法に倣いつつ、1954（昭和29）年の教育二法の成立時の経緯を掘り下げて、ある性格をもった物語化の機制がそこで働いていたことを示す。教育二法の成立過程を扱う先行研究には、藤田祐介・貝塚茂樹（2011）の研究の他に、森田尚人（2008、2009）池内正史（2011）、戸田浩史（2010）、高橋潤子（2009）、佐藤隆（1991、1992）など多くの論考がある。本稿はこれらの研究の知見を参照しつつ、「偏向」とされた教育実践が、立法の根拠とされていく経緯を強調して説明を行う。以下、アウトラインのみであるが立法までの過程を藤田・貝塚（2011）の整理に拠りながら表3にまとめた。

表3からわかるように、教育二法はわずか100日あまりで成立している。1953（昭和28）年6月に問題化された「山口日記事件」とは、山口県教職員組合文化部が自主教材として作成した「小学生日記」「中学生日記」の欄外のコラムが「偏向している」として、岩国市の一保護者が教育委員会に質問をし、教委が日記を回収したところから起きた事件である（大田編1978、211頁）。この事件が教育二法成立のきっかけとなり、「偏向教育の事例」がキャンペーンを生みだし、ちょうど国会での論戦時に大きく報道された旭丘中学校事件がその成立に拍車をかけたといえる。

表3 教育二法の成立過程

| 年 月         | 事 項                                                                                                          |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1953（昭和28）年 |                                                                                                              |
| 6 月         | 大達茂雄が文部大臣に就任（学者文相が続いた後の、内務官僚出身の大臣）。<br>山口日記事件（自主教材の「偏向」が問題化する）。                                              |
| 7 月         | 都道府県教育委員会、都道府県知事宛て「教育の中立性の維持について」通達（8日）。                                                                     |
| 8 月         | 大達文相車中談「山口日記事件」が日教組の組織的計画的な事件であると非難する（31日）。                                                                  |
| 9 月         | 斎藤正地方課長が教員の政治活動の規制策を研究するよう指示される。                                                                             |
| 1954（昭和29）年 |                                                                                                              |
| 1 月         | 中教審「教員の政治的中立性維持に関する答申」を発表する（18日）。<br>教育公務員特例法の一部を改正する法律案要綱作成。                                                |
| 2 月         | 「教育二法」（政府原案）の要綱、閣議に提出され政府原案として正式に決定する（9日）。<br>「教育二法」（政府原案）第19回国会に提出される（22日）。<br>校長会・信濃教育会など教育団体が「教育二法」に反対。   |
| 3 月         | 衆議院文部委員会質疑の中で「二四の偏向教育の事例」が提出される。<br>→偏向教育の事例現地調査 公聴会<br>「教育二法案」（自由・日本自由・改進黨三派の修正案）衆議院本会議で可決（26日）。            |
| 4 月         | 参議院での質疑が始まる中、旭丘中学校事件が起こる。<br>「二四の偏向教育の事例」に関する証人喚問が行われる（12日、13日）。                                             |
| 5 月         | 緑風会が修正案を作成。社会、改進黨、共産党賛成 自由党反対。<br>→緑風会修正案が可決（14日）。中確法（賛122反116）、教特法（賛123反115）。<br>衆議院本会議で参議院修正の通り可決・成立（29日）。 |
| 6 月         | 教育二法 公布 施行（3日）。                                                                                              |
| 1955（昭和30）年 |                                                                                                              |
| 9 月         | 大達文部大臣 死去（25日）。                                                                                              |

つまり、山口と京都という当時急進的であった単組で起きた出来事が、日教組中央の指示であるかのように事件化されて議論が進み、その日教組を取り締まるための立法として二法は誕生したのである。

### 3-2 恣意的なレッテルとしての「偏向」

教育二法の立法過程を詳細にたどる余裕はないが、ここで示したいことの第1点目は、個別の事例が事件化・問題化されるにあたって、明確な法令違反とは別次元で作動する「偏向」という恣意的なレッテルが大きな役割を果たした、ということである。片桐（2001）がいう「教育の論理」と「司法の論理」との対比でいうと、その「偏向教育批判」言説は、個々の事実の確定を厳密に行わないまま、「教

育の論理」で個別の事例を非難するスタイルをとっていた。

第一に、事実の確定について十分になされないまま、立法化の動きが進展していった。1953（昭和28）年12月の文部省地方課による極秘通牒で集められ、1954（昭和29）年2月に発表された「二四の偏向教育の事例」は、証人の間での証言が食いちがっていたり、事実の歪曲が後から報告されるなど、「信憑性に問題のある」ものであった（大田編1978、215頁）。「偏向」とされた個々の出来事がどのような事実であったのかどうか、解釈の余地の大きな幅がありえた。旭丘中学の問題に関して緻密な整理を行った森田尚人（2009）によれば、左派社会党の野原覚が「文部省が提出した事例のいくつかを取り上げて、別様

の解釈が可能であると説明し」（森田、2009、68頁）ていた。国会で問題化されることによって、「事実そのものの有無、ないしそうした事例の解釈をめぐる論争」（同、69頁）が巻き起こった。しかしながら、その事実の確定がきちんとなされない間に、「偏向教育」への批判ムードが醸成され、教育二法は成立したと言えるのである。事実の確定は、旭丘中学事件がまさにそうであったように、時間をかけた司法の過程に委ねられることになった。つまり、事実が確定していないにもかかわらず、マスメディアや議会などでは、あたかもそれが動かしがたい「偏向」の事例であるかのように扱われ、それが法改正や立法の根拠とされていったのである。

第二に、「偏向教育」というレッテルは、実際に児童・生徒への影響がいかなるものであったのか（あるいは長期的にどのような影響を及ぼすのか）についての実証的な根拠を欠いたまま、特定の実践を政治的に批判する語として拡散していった。

そこには、明確な法令違反とは異なる、「偏向教育」という語が持つ皮肉な性格が含まれている。偏向か否かの判断の基準は曖昧で、しかもそれは、子どもたちに与えた実際の影響の検証からではなく、批判者が解釈する「危惧」として恣意的に発動される、ということである。旭丘中学の問題でも、「偏向している」という保護者と、「いい教育をしている」という保護者とにわかれていた（佐藤1992）。社会的構築主義の視点が教えてくれるように、「偏向」というレッテルは、ある人々の解釈枠組みの中で「問題」と見なされ、改変を求める活動を正当化する言説的資源として存在している。それは、現実の実証的な吟味（児童・生徒への実際の影響）も、司法上の判断

とも無関係に、ある出来事を事件化・問題化する際に使われる、ということである。

### 3-3 別の文脈への短絡

教育二法の立法過程からわかる第2点目は、教室の中の出来事が、全く位相の異なる他の文脈に短絡的に結びつけられ、二法の成立につながっていったということである。

一つには、教室の中の党派的教育と教育公務員の政治的行為の制限とは、前に述べたように全く別の問題であるはずなのに、それが無造作につながられ、教員の政治的行為の制限に関して、国家公務員並みのしほりをかける教育公務員特例法の改正という結果になっていった。

もう一つには、ローカルなレベルでたまたま起きた事例が、ナショナルなレベルでの教職員組合（日教組）の抑圧につながられていった（中確法）ということである。日教組は連合体であり、中央での運動方針を大会や中央委員会で決定してそれに沿って中央の執行部は動いていくことになるのだが、その運動方針で単組レベルの運動を「拘束」することはできない。単組は独自に大会をもち、運動方針を決めていたし、今もそうである。山口日記事件は事件化した後の大会で、十分な議論のないまま、日教組は山口県教組の支援を決めた。旭丘中学事件においては、分裂授業に立ち至った事態に対しては支援を決定しなかった（その後の処分に対しては支援を決めた）。だから、日教組が中央から指令を出して偏向教育を進めていたとはいいがたかった。藤田祐介は「山口日記は極端なものだったんですね。日教組本部でさえ、びっくりしちゃう、そんな感じさえあったと思います」という当時の斎藤地方課長の言葉を紹介している

(貝塚・藤田2011、56頁)が、批判のやり玉に挙げられた日教組にとっては理不尽な言いがかりを付けられた格好であっただろう。

詳細な説明は割愛するが、ここで注意しておきたいのは、当時の中教審答申の論理展開の乱暴さである。当時の中教審では、偏向教育の問題と、教員の政治的活動の制限に関わる問題と、教職員組合の政治性の話とが、明確に切り分けられないまま、連続的・一体的に議論されていた(貝塚・藤田2011)。当時の労働組合が一般的にそうであったように、日教組が労働組合として特定の政治的な発言及び運動をするのは当然のことであり、全国大会の運動方針を証左として「中立性」がないと指摘していたのは、論理としては的外れである<sup>5)</sup>。こうした、本来別次元の問題であるはずのものをつないで批判する論理は、当時の石井一朝(1954)の著書や大達茂雄の国会での発言(1955)から、現在の義家弘介、中山成彬、安倍晋三の発言まで、同様の乱暴さが見て取れる。

### 3-4 小括

教育二法に関して、黒羽亮一(1994、172-173頁)は「治安立法的性格の法律だから、適用はなくても政治的活動への抑止効果は果たしているわけでそれでよいという見方が一つある。」「教育二法の成立とは法律そのものに意味があるのではなく、教育の流れを変えた点で注目していくべきものであろう。また、山口日記や旭丘中のケースは戦後の混乱期のごく珍しい行き過ぎのケースで、適用されるような事態がその後起こらないのは当然であり、何も特別の法律のためではないという見方もある」と記している。

またこのような問題関心は、教育基本法第

8条(現在では第14条)の意義を評価する佐藤全(1998、49頁)も示している。彼は、多田小学校事件、山口日記事件等を引証しながら、「偏向教育か否かの判断基準が明確ではないために、授業内容や方法、テスト問題や補助教材の適否をめぐる教員の教育活動の一部が問題視され、校長や教育委員会が是正を勧告したり、新聞等で取り上げられる事例が今日でも多発している」と指摘し、しかし、「教員の教授上の自由が許容される範囲と程度を、あらゆる事例にも対応し得る」ことは「技術的に困難であるため」教育基本法第8条(現在は14条)第二項が「今後も教員の政治教育意欲を損なわない範囲において適用されるならば重要な意味をもつもの」とまとめている。

しかし問題は、黒羽が述べるように、「山口日記や旭丘中のケースは戦後の混乱期のごく珍しい行き過ぎのケースで、適用されるような事態がその後起こらないのは当然」であり、佐藤が述べる「教員の政治教育意欲を損なわない範囲」が現在も(あるいは今後も)実際に機能しているのか(いくのか)という点である。

それを考える上で、本節で指摘した二つの点が重要であるように思われる。第一に、「偏向」という恣意的なレッテルが使われていた。すなわち、法令を規準として行政・司法が判断する「適法／違法」という区分とは別の、社会的／教育的な議論の文脈で使われる「偏向」というレッテルが、教育二法の成立に関わっていた。「偏向」というレッテルは、事実の確定を曖昧にしたまま、教育に関する特定の出来事への批判を可能にしてしまう。また、実際の影響の検証も法令上の根拠も不十分なままの批判を可能にしてしまう。これが、今後の政治教育をめぐる持ち出されること

がないのか、という問題を考える必要がある。

第二に、教育二法をめぐる議論の中では、教室の中の出来事が、全く位相の異なる他の文脈に短絡的に結びつけられていた。本来は別の位相の問題であるはずの、教育公務員の政治的行為の制限や日教組の活動への抑圧という文脈に拡大・転用されたのである。こうした無限定な短絡が今後も起きないかどうかを考える必要がある。

#### 4 政治教育をめぐる現状の危うさ

冒頭に述べた通り、文部科学省は2015（平成27）年内に、高校生の政治活動に関する通達を46年ぶりに改定する方針を4月に示した。この通達とは、1969（昭和44）年の文部初等中等教育局長通達「高等学校における政治的教養と政治的活動について」のことである。通達は、生徒が部活動や生徒会活動を「政治的活動の手段として利用することは許されず、学校が禁止するのは当然」と明記し、高校生の「政治的活動」を学校内外の学習すべてにおいて、「教育上望ましくない」と判断している。つまり、高校における政治教育は実質的にはこの通達によって制限（禁止）されてきたのである。

そもそも、高等学校の政治教育は、このように制限されていたわけではない。1949（昭和24）年に、文部省学校教育局が示した「新制高等学校教科課程の解説」には、「政治的活動に関する資質を高めなければならない」として、形式的な政治教育ではなく、政治の内実にまで踏み込む教育の必要が示されていた。さらには生徒には学校外の集団に参加することを求めた上で学校は、「政治という題目を排除すれば学校の使命を果たすことはできない」とも示されていた。すなわち民主的

生活の能力を身につけるために、非常に積極的・意欲的な政治教育の必要性が示されていたのである<sup>6)</sup>。

しかし高等学校の政治教育もまた、時代背景と切り離して考察することはできない。先に示したように、1950年代には、冷戦構造に起因する各種の「事件」が学校教育から政治教育を遠ざける一因となっていた。高等学校においては、1960年代に起きた安保闘争への反動で激化する学生の政治運動に、高校生が巻き込まれないような指導体制の必要性が示されるようになった。1960（昭和35）年6月の文部事務次官通達「高等学校生徒に対する指導体制の確立について」と同年12月の「高等学校生徒会の連合的な組織について」には、「新制高等学校教科課程の解説」の、高校生を学校外の集団に触れさせようとした当初の方針は消え去り、生徒会活動に限っているとはいえ、なるべく生徒を学外の組織等から遠ざけ、脱政治化しようとする方向性が示されている。その方向性が、1969（昭和44）年の通達で決定的となったのである。本節の冒頭に述べた高校生の政治活動に関する通達の緩和とは、このような経緯で示されてきた高校生の政治活動の制限が、緩和されるという意味である。

では教員は、通達の緩和によって教育現場でもっと自由に政治教育ができると考えてよいだろうか。むしろ、逆方向のベクトルが働く可能性がある。

緩和の方針が示される直前、2015（平成27）年3月4日、文部省初等中等教育局長が「学校における補助教材の適正な取り扱いについて」とする通知を出している。そこには補助教材の使用について、「教育基本法、学校教育法、学習指導要領等の趣旨に従っている

こと」、「その使用される学年の児童生徒の心身の発達の段階に即していること」「多様な見方や考え方のできる事柄、未確定な事柄を取り上げる場合には、特定の事柄を強調し過ぎたり、一面的な見解を十分な配慮なく取り上げたりするなど、特定の見方や考え方に偏った取扱いとならないこと」と示されている。これらの文言は非常に解釈が難しく、いったい、どのような教材ならばOKなのか明確ではない。つまりそれは、現場の教員がたまたま使ってしまった教材が、簡単に「偏向キャンペーン」の材料とされる可能性があるということを示す。通知文書は教育委員会に対して「各学校における有益適切な補助教材の効果的使用を抑制することとならないよう、留意すること」と示しているのであるが、通知文書自体が「効果的使用を抑制している」のであって、このようなダブルバインド的な通知文書こそが、教育現場を逼迫しているともいえる。

もう一つ、気になる文書がある。冒頭でも触れた、2015（平成27）年7月8日に自民党政務調査会がまとめた「選挙権年齢の引下げに伴う学校教育の混乱を防ぐための提言」である。そこでは、高校生の政治的活動に対して消極的な姿勢が透けて見える。たとえば、冒頭に引用した通り、学校外での政治的な活動に対して抑制的であり、学校内の教育でも、「模擬議会、ディベートといった教育効果の高い体験活動」は推奨するものの、欧米でさかんに行われ、日本でも試行が蓄積されてきた参加型の活動などはまったく無視されている。

教員の政治的中立をくどいほどくりかえすこの文書を見るかぎり、「偏向」という恣意的な語を使って特定の教育実践を批判する土壌

が、潜在的に今でも持続していることがわかる。

また、この文書では、「教員の日々の指導や政治的活動については、政府としてその政治的中立性の確保を徹底すべきである」と、教室内の実践と教員の政治的行為の制限とを区別せずに結びつけていたり、「教育公務員の政治的行為の制限違反に罰則を科すための「教育公務員特例法」の改正」、さらには、「教職員組合の収支報告を義務付ける「地方公務員法」の改正」を謳ったりしている。ここには、前節で述べた「別の文脈への短絡」をそのまま見出すことができる。

すなわち、教育二法が国会で議論された1954（昭和29）年と同様に、近い将来、特定の教育実践を取り上げて「偏向教育」キャンペーンが吹き出す可能性があるといえる。それは、図1の左側にある、行政・司法による事実究明をもとにした適法／違法という判断をめぐる事件化・問題化ではなく（そういうケースも出てくるとは思うが）、図1の右側に示したような、「偏向」というレッテルを貼り付けることによって、正確な事実の確定も効果検証も法令への適合性も無関係なものとして出てくるであろう。それは、教育二法の時と同様に、保守層の心情に訴えて世論を動かし、法令改正によって教員や教職員組合をより厳格に統制しようとする動きになるであろう。

## 5. まとめ

本稿では、まず政治教育に関する法令を整理し（第2節）、次いで教育二法の成立過程をたどる中で、①「偏向」という恣意的なレッテルの問題性、②別の文脈への短絡、という二つの問題を見出した（第3節）。そして、

現在の政治教育をめぐる状況が、同じ二つの問題を潜在的に抱えていることを確認した（第4節）。そうであるとする、今後われわれは政治教育の解禁と「偏向教育」キャンペーンの可能性との間で何を考えていけばよいのだろうか。

一つには、安易な「偏向」のレッテルに同調しない態度が、教育行政や学校だけでなく、世論にも求められる。2015（平成27）年6月、山口県の柳井高校が安全保障関連法案に関する授業を行ったところ、自民党の県議が、中立性が担保されていないという理由を申し立てて問題化した。このとき、「浅原司教育長は「学校への指導が不十分だった」と謝罪し、「政治的中立性が保てるよう資料の選び方や授業の進め方の新たな指針を学校に示すと答弁したという」<sup>7)</sup>。教育二法の説明のさいに筆者は、「偏向」の物語は構築されていくこと、その物語の構築が立法につながっていくことを説明した。安易に「偏向」を認めてしまうのではなく、十分な挙証をクレーム申立者に求めるなどの工夫が必要であろう。

もう一つには、個々の事例に対する対応を、個別の事例にとどめるという対応が必要である。個別事例を安易に一般化して、法令や条例で「予防」措置の採用に結びつけたりしていくと、教育現場も教員も、官僚制的な統制の中で萎縮・窒息してしまう。仮に例外的な偏向事例が出てきたとしても、「例外」として対応をする姿勢が必要であろう。

同時に、1969（昭和44）年の通達が緩和されるからといって、教員がいたずらに自由な政治教育をすることには、禁欲的でなければならないと思う。まずは教育現場の政治教育のラインを研究する必要がある。教育基本法が制定された当初、その解説には以下のように

に示されていた。「いかなる政治教育が、特定の政党を支持し、又は反対するためのものとなるのか。第一に教育内容の面である。政党の政策なり主張に言及するときには、一つの政党だけのものを教えるということではなく、各政党すべてに及ぶべきであろう。第二に教授者の態度である。ある政党を支持するとか、これに反対するような態度をとってはならないのである。客観的に、学問的に取扱い、生徒の政治的批判力を培うようにしなければならない」<sup>8)</sup>。

この解説を指針として考えるならば、各教育現場で教師は、①各政党すべての政策・主張に言及できる教育技術を研究する必要がある。また、②客観的・学問的な態度を身につけてはならない。体験学習の重要性ばかり強調される現在の大学の教員養成では②の態度は遠くなる。養成段階の教育も再考する必要がある。

## 注釈

- 1) 2015年5月4日付日経新聞「「18歳選挙権」見据え高校生の政治活動「解禁」」。
- 2) 教育公務員特例法第18条（公立学校のエデュケーション公務員の政治的行為の制限）。制定時には第21条であった。
- 3) 義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法第3条（特定の政党を支持させる等の教育の教唆及びせん動の禁止）。
- 4) 第19回国会 人事委員会 第36号（昭和29年10月30日）。
- 5) 確かに当時教研大会の分科会において一部共産党のフラクション活動がみられたのは事実である。そもそも日教組中央は共産党のフラクション活動を公認していたわけではなく、反対に当時の中央執行委員会の会議では、フラクション活動という不測の事態にどう対応していくのかといった議論

をしていた（「中執会議録」日教組所蔵）。さらに、全国教研の開催においては、日教組全国大会で決定した日教組の運動方針ではなく、独自の教研大会の基本方針に沿って大会が開催・運営される仕組みを構築していた（富士原・布村2015）。

- 6) 例えば以下のように示されている。「大切なことは、政治の研究はその形式上の機構に止まってはならないことであって、政党の運営法や候補者の指名方法および選挙の実施方法や政綱の作成方法を実際に見学することによって学び、市町村・県および国に勢力をふるう勢力団体について熟知し、有害な親分子分関係のよって立つもとを明（ママ）かにしなければならぬ。こうして政治的教養が深まるにつれて、生徒は、農民の組合や地方の討論会その他自分の参加できる集団の仕事に参加するがよい。学校は、どんな種類の党派的教育もしてはならないが、政治という題目を排除すれば学校の使命を果たすことはできないのである」（文部省学校教育局1949、11頁）。

- 7) 2015年7月4日産経ウエスト (<http://www.sankei.com/west/west.html>) 「高校授業の安保法案資料は朝日と日経だけ「模擬投票の中立性不十分」山口県教育長が謝罪」（2015年7月13日確認）

- 8) 『教育基本法の解説』1947年、118頁。

## [参考文献]

- 池内正史2011「1950年代初頭における『偏向教育』問題と教員処分体制の構築—武佐中・旭丘中の教員処分事件を中心として」『京都精華大学紀要』第39号。
- 石井一朝1954『失われた教育』芳文社。
- 井上敏博1987「教育の政治的中立に関する一考察」『城西大学女子短期大学部紀要』第4巻第1号。
- 大田堯編1978『戦後日本教育史』岩波書店。
- 大達茂雄1955『私の見た日教組—教育二法案を繞る国会論争』新世紀社刊。
- 片桐隆嗣1998「「少年事件」における教育の論理と司法の論理——「明倫中事件」を事例にして——」『東北芸術工科大学紀要』第5号。
- 片桐隆嗣2001「「少年事件」の社会的構築に関する

- 研究——「明倫中事件」をめぐる新聞報道を事例として——」『東北芸術工科大学紀要』第8号。
- 北澤毅・片桐隆嗣2002『少年犯罪の社会的構築「山形マッド死事件」迷宮の構図』東洋館出版社。
- キツセ、J.I. & スペクター、M.B. 1990『社会問題の構築——ラベリング理論を超えて——』村上直之他訳、マルジュ社。
- 教育法令研究会編1947『教育基本法の解説』国立書院。
- 黒羽亮一1994『学校と社会の昭和史（下）』第一法規。
- 佐藤全1998「政治教育と教育の政治的中立性との問題史」『教育学研究』第65巻第4号。
- 佐藤隆1991「1950年代前半の公教育における教育価値をめぐる諸問題」『人文学報(教育学)』第26号、東京都立大学。
- 佐藤隆1992「1950年代前半における平和教育の展開と学校観をめぐる相克—京都・旭丘中学校の事例に即して—」『人文学報(教育学)』第27号、東京都立大学。
- 高橋潤子2009「教育政策とマスコミ報道に関する研究」『九州教育学会研究紀要』第37巻。
- 戸田浩史2010「昭和29年の教育二法の制定過程—教育の政治的中立性をめぐる国会論議」『立法と調査』No.305。
- 広田照幸2015『教育は何をなすべきか——能力・職業・市民——』岩波書店。
- 藤田祐介・貝塚茂樹2011『教育における「政治的中立」の誕生』ミネルヴァ書房。
- 富士原雅弘・布村育子2015「戦後初期日教組の史的動向—全国教研開催までの経緯とその背景—」『日本大学教育学会 教育学雑誌』第51号。
- 森田尚人2008・2009「旭丘中学事件の歴史的検証（上）（下）」『教育学論集』第50号・51号、中央大学文学部。
- 文部省学校教育局1949『新制高等学校教科課程の解説』教育問題調査所。