

教育の政治的中立に関する一考察

井上敏博

はじめに

「教育の中立性」原則⁽¹⁾は、近代公教育⁽²⁾を構成している基本原則の一つとして重要な意義もっている。ここで「教育の中立性」原則といった場合、それは、教育の「政治的中立」と「宗教的中立」との二つの側面をもつが、戦後日本の公教育においては、特に教育の「政治的中立」のあり方をめぐって数多くの争点が生じて来た。同じく敗戦と占領の過程を経て公教育の発展をみている西ドイツにおいては、その歴史的社会的文化的背景の相違から、何といっても教育の「宗教的中立」の問題——公教育における宗教教育の問題に大きな関心と議論が寄せられているといわれている⁽³⁾。

さて戦後日本においては占領期からすでに保守と革新の激しい政治的対立を背景として、教育と政治の関係がさまざまなケースにおいて問われて来た。初期の教職追放やその後のレッドパージ、日教組の学校教育への影響力の問題、教職員の政治活動の制限の問題、大学紛争期の大学生あるいは高校生の政治的活動等々の緊張関係をはらんだ問題が数多く惹起して来たのである。

こうした過程のなかで、教育の政治的中立をいかに維持するかという問題に関して、市民社会の政治的価値観の同質性が低く、きびしい対立状況にあった戦後日本の社会においては、政治的中立に関する法的規定は存在しても、具体的実践的あり方をめぐって大きな見解の対立を生じて来たのである。その対立は、いわゆる多数派説と教員の自律説との対立というように整理できるであろう⁽⁴⁾。前者の見解としては、政党が直接教育に介入してくるのは「不当な支配」にあたるが、その理想なり政策なりが民主主義的ルートを経て法制化された限りにおいて正当であり法制化された政策を現実化しようとする教育行政の施策や指導に依拠した学校教育のあり方こそ、国民の総意をうけた中立主義の行き方であるとの主張となる⁽⁵⁾。これに対して後者の立場では教育行政は、教育の内の事項には介入できず「真理の代理者」たる教師の「教育の自由」が保障され⁽⁶⁾、教師が直接的に親や子どもと結びつくなかに知識の真実性が確保され、国民教育の中立性が保障されると⁽⁷⁾主張しているのであり、日教組を中心とした教育運動側に大きな影響力を持つ

てきたのである。

小論においては、まず、近代における教育の政治的中立の原則の意義と特質を、教育の宗教的中立の原則との比較において明らかにしていくことを第一の課題としたい。そして、第二に、教育の政治的中立性原則が、日本の公教育の近代化過程のなかで、特に戦後教育改革によって、法的に保障されたことの歴史的意義を確認しておきたい。そして、第三の課題として、教育と政治の関係を規定している教育基本法第8条の解釈をめぐって、上記の如き問題状況のなかで争われているいくつかの重要な論点を取り上げ教育の政治的中立の課題点を明らかにしていきたいと思う。

I 近代における教育の政治的中立と宗教的中立

一般的にいて、絶対主義国家においては君主のもとに政治と宗教が一元的に統轄され、そこにおける公教育は、直接的に政治目的と一体化され、富国強兵政策の手段としての役割を課せられていた。公教育における教育内容の中核として国教とされた宗教による宗教教育が重要な位置を占めていた⁽⁸⁾。このように絶対主義国家においては、政治と宗教と教育が一体化されて、国家目的のためにそれぞれが機能する体制となっていたのである。

しかるに、近代市民革命を画期として、絶対主義の体制は変革され、政教分離の体制が確立したことを前提として、公教育の中立性を保持することが要請されることとなった。もちろん、各国におけるその現実形態は、政教分離の基本理念⁽⁹⁾とかかわって大きな違いがみられることは事実である。アメリカやフランスそして日本においては、国公立学校には、特定の宗派のための宗教教育を行わないという原則のもとで教育の宗教的中立が維持されているといえる。

これに対して、教育の政治的中立という課題は、同じく中立性の確保といっても、宗教的中立とは、その基本的性格において相違がある。

すなわち、近代の学校は、私学は別として国家によって組織化され、維持されている。国家は一般的には、宗教に関しては政教分離主義により国教を持たず、平等に市民社会の信教の自由を保障しているのである。教育の宗教的中立もここに依拠している。しかるに、国家は、政治に関しては一定の政治的信条・理念を抜きにして存立することが不可能である。近代史をみても、社会主義、またファシズム国家を別とすれば、近代国家は、経済過程における資本主義をベースとした「民主主義国家」として、その現実形態における多様性はあるにしても、民主主義という一定の政治理念をもって存在しているのである。

したがって、近代国家は、民主主義という政治理念を採用している政治的存在であるという意味では、国家と宗教と教育の関係における中立主義とは異った次元での中立主義を政治と教育の関係においては取らざるをえないということになる。この点を田中耕太郎は次のように説明して

いる。

「政治と宗教の関係については、前に詳述したごとく、国家は政教分離の原則に従って厳正な中立的立場を保持し、国教主義を認めない。民主国家はある宗教の真偽についての価値判断をなし得ず、宗教問題について相対主義的な態度に終始する。宗教上の事項は個人個人の内心の判断にまかせられる。しかるに国家の政治に対する関係においては事これと異なってくる。国家はそれ自体として政治的協同体であり、その協同作は特定の政治理想の基礎の上に存在するものである。抽象的概念的国家ではない歴史的具体的存在である国家は、なんらかの政治的信条をもっていなければならないのである。この意味において国家は宗教の場合とは異なって、それ自体が「宗派的」な存在であるといわなければならない。」

「かようなニュアンスの差異は存在するにしても、独裁主義と対決する意味における民主主義は、政治哲学的にみてそれ自体一つの信条であり、従って「宗派的」性質を有すること否定しがたいところである。かような意味で民主国家は、独裁国家がその国是とするところを宣伝しとくにこれによって教育を支配するごとく、自己の信条と教育に浸透せしめることができるのみならず、これをなすことは国家として当然負担する義務であると認められるのである⁽¹⁰⁾。」

近代の公教育が「国民教育」として提起され成立をみるのは、先進資本主義国家においては、十九世紀後半であったといえる。その国民教育の重要課題の一つは、憲法に表明されている根本的な政治理念や政治体制を次代を担っていく青少年に、理解させ継承せしめていくことにあった。ここに国民教育としての公教育制度を国家が組織し管理することになった重要な意図があったといえよう。このようなところから、国家は教育に関与し、上記の課題を達成するために政治教育（公民教育）の方向づけを、教育政策や教育行政を通じて果していくこととなるのである。

しかしながら、その際、時の国家権力の政治イデオロギーが、ファシズム国家の如く、民主主義のルートを抜きにして恣意的に、児童生徒を教化せしめたという歴史も存在した。たしかに、「国家が教育を通じて民主主義の本質・使命等を明らかにすることは、国民の教育上必要なばかりでなく、民主政治機構の破壊を意図する反民主主義的勢力に対する自己防衛上当然なし得、またなさなければならないことである」としても、その際確認されなければならないことは、「政府は教育上自己と与党の立場を宣伝し他の政党に反対することはできない⁽¹¹⁾。」という原則である。国家は、民主主義の意義やその政治体制に関して公教育を通じて普及徹底していくことの意図は認められるところであるが、民主主義の解釈をめぐる対立的に存在している各種の価値観や政党に対しては、与党のそれであっても、厳格に「中立性」を維持していくことが必要とされることとなる。ここから、近代の公教育制度においては、教育の宗教的中立と並んで教育の政治的中立性原則が法的規定を与えられ確立することとなる。ただし、宗教との分離主義を取った近

代国家においては、教育の宗教的中立という課題は、基本的には達成されうる与件をもっているが、政治的中立という課題は、近代国家が民主主義による政治共同体であり、国家は自らの政治理念——民主主義を公教育を通じて伝達せしめる使命を認められている以上、教育の政治的中立という課題は大変難しい条件を背負わされているといえる。それは、国家の禁欲と解釈の厳格さに依存しているとさえいえなくもない。またそれは、ブルジョア国家の教育支配のイデオロギーという批判も一理ある。だが、近代における教育の中立性という原則は、絶対主義国家やファシズム国家における政治と宗教と教育の関係を克服しうるものとしてその歴史的意義を充分認めなくてはならない。

II 戦後教育改革と教育の政治的中立

本章では戦後日本の公教育——教育基本法体制における教育の政治的中立の保障をめぐる、その法制や歴史的意義を検討していくことを課題としたいが、最初に上記課題とかわかって、戦前の政治と教育の関係の歴史的特質に言及しておく必要がある。

戦前日本の公教育は、明治5年の「学制」に端を発し、その後、教育令・改正教育令・森文相下の学校令によってその基本的骨格が築かれ、明治20年代から30年代にかけての天皇制国家の確立と日本資本主義の発展に対応した井上文相下の諸学校令によってほぼその制度的体制を整えたといえる。

ところで、そこにおける教育の政治的宗教的中立という課題は、ごく建前論、形式論として位置づけられていたにすぎず、実質は、政治と宗教に教育が従属していた体制がつくられていたのである。

明治22年に、大日本帝国憲法が制定され天皇を中心とする立憲君主制的国家体制が成立している。宗教に関しては、同憲法の第28条で「信教の自由」が規定されているが、それは「安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ」（同条）認められたものであった。そして、明治32年には「課程外タリトモ宗教上ノ教育ヲ施シヌハ宗教上ノ儀式ヲ行フコトヲ許ササルヘシ」との文部省訓令第12号が発せられ官立公立学校のみならず私立学校であってもすべて宗教教育や宗教儀式が許されないことになった。ここに学校教育の宗教的中立が形式上成立したのである⁽¹²⁾。しかしながら、周知のように、戦前においては、神社神道は宗教にあらずとの論理をもって一般宗教とは認めずしかしながら事実上は、神社神道に国教としての待遇を与えていたのである⁽¹³⁾。帝国憲法の翌年には「教育ニ関スル勅語」が發布され、教育の根本指針として徹底せしめられていった。このような過程において、ただ神道のみが、国家の庇護のもとで学校教育と結びつきを深めていくことになったのである⁽¹⁴⁾。

一方、政治と教育の関係においても、宗教と教育の関係と類似した構造が看取できるのであ

る。明治22年の帝国憲法は「プロイセン憲法⁽¹⁵⁾」に範を取って制定されたといわれているが、同じく立憲君主制といっても、日本の方がより近代化の遅れた政治体制を取っていた。議会といっても絶対的な権限をもつ天皇の立法に関する補助機関にすぎなかった。しかも天皇は「公共ノ安寧秩序ヲ保持シ及臣民ノ幸福ヲ増進スル為ニ必要ナル命令ヲ^ヲ発シヌハ発セシム」(第9条)との権限があり、ここから、特に教育立法の勅令主義の慣行が出来上っていったのである。教育財政関係の法律や地方学事通則などの例外を除いては、すべて勅令によって、公教育の内実が規定されていった。その建前としては、教育を政党支配から擁護するというものであったが、その実は、枢密院や一般行政によるトータルで直接的な教育管理であった⁽¹⁶⁾。そして学校教育を担当する教員に対しては、政治活動参加への厳しい規制や教育指導における中立性が厳しく要求されたのである。例えば明治14年の「小学校教員心得」においては次のような規定がみられる。

「生徒若シ党派ヲ生シ争論ヲ発スル等ノ事アラハ之ヲ処置スル極メテ穩当詳密ニシテ偏頗ノ弊ナク苛刻ノ失ナカラシム要ス故ニ教員タル者ハ常ニ寛厚ノ量ヲ養ヒ中正ノ見ヲ持シ就中政治及宗教上ニ涉リ執拗矯激ノ言論ヲナス等ノコトアルヘカラス」

また明治20年代には、特に井上毅文相が明治26年に発した「文部省訓令第11号」(いわゆる箝口訓令といわれる)の影響は大きなものがあつた⁽¹⁷⁾。

そして、明治31年の「治安警察法」の成立により、官公私立のすべての教員が政党加入はもろんのこと、政談演説会の傍聴も厳禁されるなどの厳しい規制が加えられていったのである。

*

以上のような戦前日本の政治と宗教と教育のあり方は、太平洋戦争の敗北とその後の占領政策——戦後改革の過程において、根本的に変革されていったのである。

宗教と教育の関係に関しては、まず昭和20年12月15日の「国家神道、神社神道ニ対スル政府ノ保証、支援、保全、監督並ニ弘布ノ廃止ニ関スル件」(いわゆる神道指令)をもって、神道も一宗教としての位置にもどされ、新たな日本国憲法においては、名実ともに、政教分離の体制と信教の自由の保障が認められ、ここを前提として公教育における宗教的中立性の原則が確立したのである。この点は憲法第20条及び教育基本法第9条において明らかである。

「国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない」(憲法第20条第3項)

「宗教に関する寛容の態度及び宗教の社会生活における地位は、教育上これを尊重しなければならない。

2. 国及び地方公共団体が設置する学校は、特定の宗教のための宗教教育その他宗教的活動をしてはならない」(教育基本法第9条)

このようにして、教育の宗教的中立のあり方が規定されたわけであるが、戦前と違って私立学校においては、特定の宗教教育が認められるようになった。国公立学校においては憲法における

徹底した政府分離主義の採用を背景とし、特定の宗教のための宗教教育は一切排除するという形で教育の中立性が維持されているわけであるが、宗教教育一般を否定したとする解釈は早計であろう⁽¹⁸⁾。この論点は別な機会にのべたいと思うが、ともかく、戦前の国家神道の影響下に置かれた学校教育に対する反省が強くあって、戦後は宗教教育のあり方を議論することは「後向き」とうけとめられてきたが、教育学の立場からみて、多くの検討課題が残されていると思われる。

さて、本題の政治と教育の問題に論をすすめなければいけないが、以下では、教育の政治的中立の保障という課題とかかわって、戦後改革の過程で、新に政治と教育の関係がどのように改革されていったのか、この点を四点にわたって指摘し、あわせて、その歴史的意義を確認しておきたいと思う。

(1) 戦前の教育立法の勅令主義は、新憲法のもとで当然改められ、教育立法の法律主義の原則がとられることになった。憲法第41条は「国会は国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」と規定しているのである。従って、教育に関する基本的事項もすべて国会での議決を経た法律で定められなければいけないし、また法律にもとづいた教育行政の執行でなければならない。教育基本法第11条はこの点を確認する意味で次のように規定している。

「この法律に掲げる諸事項を実施するために必要がある場合には、適当な法令が制定されなければならない」

このようにして確立した教育と教育行政の法律主義原則は、戦前、勅令主義の名のもとに教育に対して国家権力の直接的恣意的介入を許していた政治と教育の関係を克服したものとしてみわめて重要な意義がある。

(2) 戦前の教育における勅令主義は、中央教育行政による統制を不可避のものとしていた。このようなところから戦後教育改革においては、その重要な眼目として、教育における地方分権の確立という課題が挙げられていた。そして、この課題は昭和22年の地方自治法及び昭和23年の教育委員会法によって具体化されることになった。特に、教育委員会制度の導入により、教育行政の一般行政に対する相対的自立や民意を反映した教育行政—学校管理という課題に一定の保障が与えられた。アメリカで成立し発展して来た教育委員会制度の組織上の基本理念としては、地域住民から選出された教育委員の「民衆統制」(popular control)と教育長を中心とする事務局の「専門的指導性」(professional leadership)のチェックアンドバランスで教育行政を自律的にすすめるようとするものであった⁽¹⁹⁾。しかしながら日本の社会的政治的条件のもとでは、この制度は十分に定着したとはいえず、その後、日本的再編成を余儀なくされた。(昭和31年、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の成立)たしかに、この再編成によって、教育行政の一般行政に対する自立性の減少、公選制から任命制による教育委員の選出といった点に批判もあるが、教育行政の中立性という観点からみれば、教育委員の所属は、5人制の場合は3人以上、また3人制の場合は2人以上、それぞれ同一の政党に属することができないと規定されているし、任命の際

に、議会の同意を得なくてはならないとの規定からも機構的な保障措置が講ぜられているといえる⁽²⁰⁾。

ともかく、戦後の教育委員会制度の成立は一つには、戦前のような中央集権の統制が及ぶ可能性はきわめて少なくなったこと、さらには、その地方自治体の教育行政が、極端な政党支配や個人の恣意的支配に委ねられること排除し、行政の中立性を保持できるようになったことなどの点において評価されなくてはならない。

(3) 教育の政治的中立の維持という課題は、上記(1)(2)の制度改革を重要な与件としつつ、なんといっても教育の場である「学校の中立性」を、適正な政治教育の実践を保障しつついかに確立するかという問題に解答が与えられなければいけない。戦後教育改革においては、この問題の基本指針として、法的には教育基本法の第8条の規定がある。

「良識ある公民たるに必要な政治的教養は教育上これを尊重しなければならない。

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。」

本条は、第1項において戦後の新憲法にもとづく民主主義国家、平和国家としての再出発にあたり、国民一人一人の「政治的教養」や「政治道徳」を育成するための政治教育が、教育上重要な地位にあることを確認している。そして第2項において国公立学校のみならず私立学校も含めて学校は「公の性質をもつもの」（教育基本法第6条）であり「教育は、不当な支配に服することなく国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきもの」（同第10条）という基本法の規定をふまえて学校に、特定の政治的勢力のイデオロギーが持ちこまれ、そのための政治教育や政治活動が展開されることを禁止しているのである。宗教教育の場合は、前述のように私学に限って特定の宗教教育を認めているが、政治教育の場合には、私学も含めて特定の党派のための政治教育が一切禁止されているのである。

教育基本法の制定の時期には、政治と教育の緊張関係は十分に表面化していない頃でもあり、本条において表題の「政治教育」ということと第1条の「政治的教養」と第2条の「政治教育」（禁止さるべき）の意味は必ずしも明確でなく抽象的な規定となっているという問題点はあるが、戦後公教育における教育の政治的中立のあり方に対する基本指標を与えているという意味で注目に値し、また内容的にも戦前の公教育においてみられなかった近代的原则を確認しているという意味において評価されなければならない。ただ、教育基本法が抽象的だからといって教育の中立性の確保という名目で、学校教育のあらゆる局面に規制の及ぶ法令を重ねていくことは首肯しがたいところである。

(4) 学校の政治的中立をいかに確保するかという課題とかかわって、教員の政治的中立性——具体的には政治活動の制限という問題に言及せねばならない。

昭和25年成立の公職選挙法において、教員がその地位を利用した選挙運動が禁止されている。

(第137条)そして、もちろん、国公立学校の教員の場合は、国家公務員法もしくは地方公務員法の適用をうけて政治的行為の制限がなされている。国公立学校の教員に対する政治的行為の制限は、教育の政治的中立性を確保するという要請も関連はあるにしても、基本的には、公務員の「全体の奉仕者」性——政治的中立性から要請されてきたものと考えられる。したがって、教育の政治的中立のためという大儀名分からストレートに教員の政治活動を規制していくという論理は首肯しがたい。この点は、戦後、1950年代に激しく争われたところであるが、政策的には、いわゆる「教育二法」(1954年)の成立をみて現実化された点である。教員の学校外における行動の制限を拡大していくことは、市民としての自由を制限する結果になるし、市民としての自由が制限された教員に、教育基本法が期待するような教育——自主的精神に充ちた国民の育成が可能であろうかという問題は残されていると思う。

III 教育基本法第8条の解釈をめぐって

1. 教育基本法第8条の立法者意思

教育基本法の立法者意思に関しては、制定後まもなくして公にされた文部省関係者の解説書(辻田力・田中二郎監修・文部省教育法令研究会著『教育基本法の解説』1947。)が、立法者意思に近いものとして評価されている。政治教育のあり方を規定している第8条の解釈においても、上記『教育基本法の解説』が参考になる。しかしながら、本条の立法者意思の考察といった場合、当然、議会での審議過程、その前段階として教育刷新委員会での審議過程、また教基法制定に大きな影響力をもった田中耕太郎の構想や文部省の方針、さらには、GHQ-CIE当局の基本方針や指示等々を分析した上で確定されていかなければならないがこうした研究は、今後の課題として残されている。

本条の立法者意思に関しては、今日、次のような立場の所論が多くみうけられる。すなわち、戦後の占領教育政策の「民主的側面」(例えば、昭和20年10月の「日本教育制度に対する管理政策」や昭和21年4月の「第1次米国教育使節団報告書」、あるいは国会での政府側の柔軟な答弁等々)を高く評価し、こうした流れを反映したものとして教基法の第8条が意義づけられなければいけない、そして本条の第1項によって民主政治を担う主体を育成するための政治教育があらためて保障されているのであり、第2項の規定は、単なる「但し書き」的な意味しかもたないことを主張している。さらに、それらの所論は、占領後期におけるレッドパージ等の反動政策、そして独立後の教育二法に代表される教育・政策によって、民主政治のための政治教育の尊重という本条の立法者意思はまったく無視され変質せしめられているのであり、このことは憲法教育基本法体制への挑戦であると戦後の教育政策を厳しく批判する⁽²¹⁾。

ここでは、上記所論に対する批判的視点を二点指摘しておきたい。

第一に、教育基本法第8条にみられる近代における教育の政治的中立という課題は、本来、当該国家社会から要請される公民教育の推進という側面と同時にそこにおける内在的制約としての特定の党派のための政治教育の禁止という側面を表裏の関係であわせもっているという認識の必要性である。市民社会における政治的対立が学校にも波及して、政治教育のあり方をめぐって対立的な状況が生じた場合、平穏な時には争点とはならなかった上記後者の側面が問題となり、国家は、この点を根拠として、教育への国家関与をすすめる構造となっている。もちろん、その際の手続きと方法は、絶対主義国家と民主主義国家においては相違のあることは明らかである。上記所論は、のちに取り締りのための口実とされ拡大解釈されたとする本条の第2項も、審議の過程では「但し書き」的な位置づけだったと主張している⁽²²⁾。しかし、それでは教育刷新委員会での審議過程において、特に最終段階の昭和22年「1月30日案⁽²³⁾」以降、なぜ、修正され現行の規定とされていったのかその理論的実証的考察が必要なのではないかと考える。

第二に、本条の立法者意思を明らかなものとしていくためにも、「占領」教育政策の総合的な視角からの分析と把握が必要であるということである。この点では、近年、占領史研究の発展は、占領関係資料の開拓と相まって著しいものがあり、その成果も世に問われている⁽²⁴⁾。なかでも、久保義三の次の指摘は示唆に富んでいる。

「占領教育政策には、“ベーシック・エデュケーションプラン”といわれる公式の教育政策すなわち日本教育の民主主義化の徹底という側面と戦略的目的の教育政策の側面が存在した。……われわれはこれらの両面の性格——占領の公式的教育政策と戦略的教育政策——が占領教育政策の中に競存していることに着目しなければならないであろう⁽²⁵⁾。」

たしかに、占領教育研究において戦前の天皇制国家による教育支配がいかにして解体され、教育の近代化がすすめられたのかが問われ、そこにおける「民主化」政策の意義が正しく確認されなければならない。しかしながら、その際に、政策の「民主的側面」にばかり着目していたのでは、占領政策の本質を見失うことになる。総合的な視角とその分析があつて、はじめて、教育基本法そして本条の立法者意思を確定することができるのだと思う。

2. 解釈上の論点

Ⅱ章でみてきたように、戦後日本における教育の政治的中立のあり方を問うていく場合、教育基本法第8条の存在意義は大きい。しかしながら、現在、その解釈をめぐって、大きく見解を異にする二つの立場がある。以下では重要な論点に即して、それぞれの説を紹介し検討を加え、教育の政治的中立原則の今日的課題点を明らかにしていきたいと思う。

(1) 「政治的教養」と「政治教育」

本条の解釈において、まず確認されなければいけないのは、本条において重要な位置を占めている第1項の「政治的教養」と第2項の「政治教育」という用語の意味である。また、本条全体

の標題となっている「政治教育」との関連も確認されなくてはならない。この点に関しては、政治学、教育学の研究に依拠してさまざまなアプローチがあるが⁽²⁹⁾ 紙数の制約もあり、詳しく紹介できないが、小論においては、次のような把握のもとに、以下の論をすすめていきたいと考える。

まず標題の「政治教育」とは、当然第1第2項にわたってのものであり、いいかえれば「政治と教育」といった広い意味内容をもつものと解される。そして、それは、第1項で強く要請されている「良識ある公民たるに必要な政治的教養の尊重」という内容と、第2項で禁止している「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」という問題領域をも関連させた広い意味において用いられているといえる。そして第1項の「政治的教養」とは、学校教育に限らず家庭教育社会教育においても「尊重」されるべきものであり、政治教育とはその「政治的教養」の習得—政治学習を保障していくものとして意義づけられると解される。それから第2項での「政治教育」とは、あくまで「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」という文脈のなかで用いられているように、本来の政治教育から逸脱した特定の政治イデオロギーのための教育を指しているのであり、限定的に位置づけられるべきである。(この点は以下の(4)を参照のこと)

(2) 「政治的教養の尊重」と国家関与

政治的教養の尊重は、もちろん学校教育のみならず社会教育や家庭教育にわたるべきものであるが、戦後日本においては、特に教育に対する国家関与のあり方の問題とかがかわって学校教育における政治教育と国家関与という論点に大きな関心が寄せられて来た。

政治教育に対する国家関与を積極的に肯定する論としては、Iでも取り上げた田中耕太郎の所論が代表的なものである。田中は、国家と宗教の関係においては、政教分離の原則に従って厳正な中立主義を保持するが、国家と政治と教育の関係においては、国家はそれ自体として政治的協同体であり、なんらかの政治的信条をもっている、このようなところから、国家は「自己の信条を教育に浸透せしめることができるのみならずこれをなすことは国家として当然負担する義務であると認められる。」と結論づけている。

市川昭午は、田中説を認めながら、現代公教育における国家関与の必然性を次のようにのべている。

「現代の公教育は教育目的から予算に至るまで政治によって規定されるのであり、同時に現代の民主政治は根本において教育の力に待つところが大きい。教育は国民的統合ないしは社会的融合の最有力な手段であり、国家および社会の維持継続に不可欠な機能を果たしている。現代国家がどこでも国民教育制度の整備に努めている最大の理由はここにある。逆に今日の公教育制度は国や地方自治体による財政支出なくしては存在しない。したがってそれは、当然公共的な政策、立法・行政の対象とならざるをえない。教育はこの両面にお

いて政治と不可分なのである⁽²⁷⁾。』

以上のような教育に対する国家関与を積極的に意義づける所論に対して、一方では国家の関与をごく限られた領域に限定していくべきだとする所論が多くみられる。例えば次のような所論である。

「政府が政治教育を推進すること自体禁欲的でなければならない。いいかえれば、政府は平和、民主主義にもとづく政治教育をすすめるために必要な条件整備義務を負うと同時に、教育の場における政治教育の自由を保障するという消極的義務を負うものである。したがって、教育の中立性はとりわけ国家権力を拘束する原則として重要な意味がある⁽²⁸⁾。」

そこで、国の「条件整備義務」をどのように把握するかということになるが、この問題は教育基本法第10条の「教育行政の任務」に関する解釈の問題ということになる。この点に関し、いわゆる「国民の教育権論」のオピニオンリーダーの一人兼子仁は、教育行政の「内外区別論」を前提に、教育の外的事項に関する教育行政の積極的働きを認めながらも、他方教育の内的事項に関しては、「教育の自主性と専門性の確保をめざす内的教育法（自主性擁護のおよび創造的教育法）が妥当しうが、そこでは教師や父母の自由や各学校の教育自治があくまで基本で現行法の教育条理解釈としては教育行政による教育内容決定権は認められない。」と主張している⁽²⁹⁾。

しかしながら、このような国の教育内容に対する関与を一切認めない（ただし指導助言は可としている）解釈論の立場は、戦後の教育裁判の過程でも争われたが最高裁の判断においては認められるところとはなっていない⁽³⁰⁾。またそうした解釈論に対して、その解釈論の前提にある戦後日本の教育改革に関する歴史認識の問題性、また、教育基本法の「近代法」として持つ限界面への認識の欠落といった観点からの鋭い批判も寄せられている⁽³¹⁾。

3. 「政治的教養の尊重」と「教育の自由」

先に引用した牧論においても、「政治教育の自由」を国家が保障する義務があるとの主張がなされている。また、遠山茂樹が、宗像誠也編『教育基本法』において「教育の自立と自由は最も端的には政治教育の自立と自由において表現され、政治教育の自由と自立なくして教育の自由と自立はありえない⁽³²⁾」と主張しているが、こうした所説に少なからざる支持があるといつてよい。

しかしながら、戦後日本の公教育法制においては、教員の「教育の自由」を明記している規定はなく、最高裁の判例においても、大学教員と同等なる「教育の自由」は小中高の教員には認められないとの判断である⁽³³⁾。したがって上記の所論は、教育改革の理念としてならばいざしらず現行法制の解釈論としては妥当性を欠くものといわざるを得ない。もちろん、ILO・ユネスコの「教員の地位に関する勧告」（1966）等の国際的動向のなか日本においても、教職を「専門職」として確立し、その職務上の自由を必要な限りにおいて認めていこうとする動向はみられる。こ

の点、一歩進んでいる観のある西ドイツの事情を政治教育のあり方とかかわって紹介している以下の指摘は参考となる。

「西ドイツにおいても、自由・民主主義体制を否定しないという枠内ではあるけれど政治教育は自由でありその必要性が強調されているが、その場合は生徒に一方的に影響を及ぼしたり煽動 (Agitation) や宣伝 (Propaganda) にわたるようなことはなしえないとし、正当な教育と煽動・宣伝との違いは、自分の意見や見解・批判などに対立するものがあれば、それらを公平にそして平等で紹介するか否かにあると一般に解されている。そして、その理由としてはやはり下級学年では生徒に判断力批判力がないため教員の生徒に及ぼす力が大きいということと、一方的な教育は公正な教育を受ける生徒の権利とそうした公正な教育を要求する親の権利を侵害するということが挙げられている⁽³⁴⁾。」

4. 禁止されるべき「政治教育」「政治的活動」

教育基本法第8条の第2項は、禁止されるべき「政治教育」及び「政治的活動」の条件を「特定の政党を支持し、又はこれに反対するための」と規定している。最初から「政治的中立性」をまったく無視して特定の政治イデオロギーのみの教化を意図したものは本条の趣旨に照らして、その違法性は明瞭となるが、多くの場合は、教師が自らの信念としてすすめた政治教育の実践が結果として違法性があると判断されるに至るわけである。したがってどうしたら本条の趣旨に逸脱しない本来の政治教育の実践が可能かその条件として一般に次の点が確認されている。すなわち、第一には教育内容の面においては政党の政策なり主張に言及するときは、一つの政党のそれだけを取り上げ教えるというのではなく、各政党すべてに及ぶべきである。第二には、教員の態度であるが、生徒に対してある政党を支持するあるいは反対する言動を取ってはならない。あくまで公正な態度が必要である⁽³⁵⁾。この点、先に紹介した西ドイツでの議論も参考となる。

ともかく、政治的教養を身につけさせるための適正の政治教育と党派的利益の政治教育とをいかに判別していくかは、具体的事実をふまえ、教育内容方法、教員の態度等にわたる検討を経た上での総合的見地からの判断が要請される。

以上の点までは、ほぼ、共通の認識のあるところであるが、以下の論点においては見解がわかれている。

まず、本条の第2項にかかわる問題として「特定の政党を支持し又はこれに反対するための」は、直接的には「政治教育」のみを修飾すると解するか、あるいは「政治教育その他政治的活動」にまでかかると解すべきかの論点がある。前者の解釈によれば、「その他政治的活動」は、「特定の政党を支持し又はこれに反対するため」の活動であるとを問わず「政治的活動」は、すべて禁止されることとなる⁽³⁶⁾。これに対し、後者の解釈によれば、「その他政治的活動」は「特定の政党を支持し又はこれに反対するため」という場合のみ禁止となるという限定解釈である⁽³⁷⁾。

前者の説の場合、問題点は、学校における教育活動（特に政治教育のための活動）や組織運営の活動と「政治的活動」とを区別する基準が明確に示されない限り第1項の「政治的教養の尊重」のための教育活動そのものも阻害されるおそれをもっている点である。

いずれにしても、教育基本法第8条は、「良識ある公民」の育成のための政治教育を行う主体である「学校」——教職員に対して、党派的政治教育や政治活動を禁止しているわけであるが、それでは学生生徒の政治的活動をどのように考えていくべきか。

本条は、学生生徒の政治的活動のあり方に関して、直接的に何らかの基準を与えてはいない。もちろん学生生徒に「思想の自由」は認められているわけであり、学内において政治に関する自主的な学習や研究発表等のアピールは認められるところである。またそのことは生徒の政治的教養の育成の上で重要な意味をもっている。ただ、生徒の活動が明らかに特定の党派のための政治活動としてすすめられている場合は、教育基本法第8条の規定に抵触し、禁止措置が講ぜられなければならないが、いわゆる「教育的配慮」の名のもとに、生徒の活動に制限の枠をどのように課すかという問題は⁽³⁸⁾教育基本法第1条第2条や本条の第1項第2項の趣旨との調和的解釈を必要とし、教育学的考察をふまえた上での課題として、今後さらに検討していく余地が充分あると思われる。

おわりに

戦後日本の教育の政治的中立という課題は、これまでみてきたように、教育基本法第8条にその基本的指標が示されており、その意味で教基本法第8条に関する法解釈は、重要な意義をもっているといえる。ただそうした法解釈は、戦後公教育の構造的認識をベースとして教育行政の中立性、公務員としての教員の中立性、地域社会における学校の中立性、といった諸側面の課題と総合して位置づけられ検討されなければならない。この点への視点は、不十分ながIIにおいて言及したところであるが、教育の中立性という問題が、単に教育基本法等の法解釈論に限定されるものでなく、公教育制度研究の重要な課題としてトータルな視点から解明されていく必要性をもっているといえよう。

小論においては、戦後教育改革や教育基本法第8条の歴史的意義とその課題性への考察を中心としたこともあり、この問題に関する1950年代以降の教育法制の展開への分析と検討をすすめることができなかった。また法制論と共に今日の政治教育の理論と実践の検討という教育学的課題も残されている。他日を期したいと思う。

〔注〕

(1) 教育の中立性に関しては、次の説明のように、教育と政治、教育と宗教という基本問題を視野に入れて

のアプローチが不可欠である。「内容的には教育の宗教的中立性、政治的中立性が主となるが教育思想学説上の中立性、教育政策の社会経済的な中立性、教育活動の行政に対する独立性などを含める場合もある。主體的には学校教育の中立性をさすことが多いが、教育行政の政治ないしは一般行政からの独立や教員ないしは教育公務員の政治的行為の制限をも含めた広い意味に用いられることもある。」(『教育経営事典』1973年ぎょうせい p.194)

- (2) 近代公教育の概念は、大変論争的な課題の一つである。通説的には、近代公教育とは、近代国家が統轄する教育、すなわち公共機関の監督下におかれ公費をもって運営される教育として理解されている。これに対し、市民社会における「私事」としての教育が組織化されたもの、そしてその総体を近代公教育とする見解があり、国家関与の意味をめぐって論争がある。従来公教育論への批判的検討として持田栄一『教育行政学序説——近代公教育批判』(1979年明治図書)を参照のこと、また、西欧近代における公教育概念の成立と発展については、三好信浩『イギリス公教育の歴史的構造』(1967年亜紀書房)が参考となる。
- (3) 持田栄一「現代ドイツ公教育の基本構造」『東京大学教育学部紀要』第10巻、1968年、p.177~179.
- (4) 市川昭午『教育行政の理論と構造』1974年、教育開発研究所、p.93.
- (5) 文部省教育法令研究会「教育基本法の解説」(1947年)『教育基本法文献選集1』1977年、学陽書房、p.198.
- (6) 宗像誠也編『教育基本法』1965年、新評論、p.304~309.
- (7) 勝田守一・堀尾輝久「国民教育における中立性の問題」『思想』1959年、411号所収.
- (8) 石井庄司『民衆教育と国民教育』1969年、福村出版、p.56~77.
- (9) 相沢久『国家と宗教』1977年、第三文明社、p.29~30.
- (10) 田中耕太郎『教育基本法の理論』1961年、有斐閣、p.603~604.
- (11) 田中耕太郎前掲書、p.604.
- (12) 明治32年の文部省訓令第12号の特に私立学校に対する影響に関しては、長峰毅『学校法人と私立学校』1985年、日本評論社、p.201~204.
- (13) 相沢久「現代における宗教・国家・法」『上智法学論集』第9巻2号、1965年、p.56~65.
- (14) 吉田昇「教育基本法第9条と教育」『教育基本法文献選集7—政治教育・宗教教育』学陽書房、p.302~304.
- (15) 山田晟『ドイツ近代憲法史』1962年、東京大学出版会、p.29~38.
- (16) 持田栄一『教育管理』1961年、国土社、p.69~70.
- (17) 平原春好『日本教育行政研究序説』1970年、東京大学出版会、p.167~179.
- (18) 杉原誠四郎「教育基本法第9条第1項の条文について」『占領教育史研究第2号』1985年、明星大学占領教育史研究センター、大崎素史「C I E 教育課と宗教課の宗教教育論争(I)」『占領教育史研究第3号』1986.
- (19) 持田栄一、前掲書、p.114、p.132~133.
- (20) 市川昭午、前掲書、p.96.
- (21) 有倉遼吉『憲法理念と教育基本法制』1973年 成文堂、永井憲一「政治教育——教育基本法第8条」『教育基本法』所収、1977年国民教育研究所.
- (22) 永井憲一、前掲論文、p.34.
- (23) 鈴木英一『教育行政』1970年、東京大学出版会、p.304.
- (24) 久保義三『対日占領政策と戦後教育改革』1984年、三省堂、杉原誠四郎『教育基本法の成立』1983年、日本評論社、鈴木英一『日本占領と教育改革』1983年勁草書房、阿部彰『戦後地方教育制度成立過程の研究』1983年風間書房、ハリレーイ、高橋史朗『占領下の教育改革と検閲』1986年日本教育新聞社.
- (25) 久保義三前掲書「まえがき」より.
- (26) 田中耕太郎前掲書、p.599~、相良惟一「政治学習はどうあるべきか——教基法第8条第1項の意図するもの」『現代教育科学』1969年8月号所収、巖山政道「政治的教養とは何か」『文部時報』1970年2月

号所収など。

- (27) 市川昭午前掲書, p. 91~92.
- (28) 牧征名「政治教育と政治活動」『ジュリスト』1970年1月15日号所収.
- (29) 兼子仁『教育法』1978年有斐閣, p. 351.
- (30) 「教育基本法10条は、国の教育統制権能を前提としつつ、教育行政の目標を教育の目的の遂行に必要な諸条件の整備確立に置き、その整備確立のための措置を講ずるにあたっては、教育の自主性尊重の見地から、これに対する「不当な支配」となることのないようにすべき旨の限定を付したところにその意味があり、したがって、教育に対する行政権力の不当・不要の介入は排除されるべきであるとしても、許容される目的のために必要かつ合理的と認められるそれは、たとえ教育の内容及び方法に関するものであっても、必ずしも同条の禁止するところではないと解するのが相当である。」(最高裁大法延, 昭和43年(あ)第1614号事件—いわゆる学力調査北海道永山中事件に関する昭和51年5月21日判決)
- (31) 持田栄一『教育行政学序説』1979年明治図書, p. 358~367.
- (32) 遠山茂樹「政治教育」宗像誠也編『教育基本法』1965年新評論, p. 249.
- (33) 「大学教育の場合には、学生が一応教授内容を批判する能力を備えていると考えられるのに対し、普通教育においては児童生徒にこのような能力がなく学校や教師を選択する余地が乏しく、教育の機会均等をはかる上からも全国的に一定の水準を確保すべき強い要請があること等に思いをいたすときは、普通教育における教師に完全な教授の自由を認めることは、とうてい許されないとことわなければならない。」(上記昭和51年5月21日の最高裁判決)
- (34) 伊藤公一『教育法の研究』1981年法律文化社, p. 308.
- (35) 文部省教育法令研究会「教育基本法の解説」1947年、その後文部省からの通達として「教育基本法第8条の解釈」(昭和24年6月1日文部省委総第1号総務課長通達)があるが、これは、主として教員の授業時間外の諸活動また校外での諸活動の事例に対する文部省の判断を示したものである。政治教育の実践と中立性という問題にふみ込んでの解釈を示したものは昭和44年の初中局長通知である。(注38)
- (36) 田中耕太郎前掲書, p. 618.
- (37) 有倉遼吉・天城勲『教育関係法II』1958年日本評論社, p. 119~121.
- (38) 例えば大学紛争、高校紛争を社会的背景として、文部省当局が教基法第8条の趣旨をふまえて高校生の政治的教養と政治的活動に関して厳しい解釈を示している。(昭和44年10月31日, 文初高第483号, 初等中等教育局長通知)