

シティズンシップ教育の動きと高校生生徒会 指導の変遷、政治教育との関連についての研究

～社会的問題に対する知的関心および参加意識を育てるためのカリキュラム・指導法研究～

芝浦工業大学柏高等学校 杉浦 正和

1. 初めに

2000年代に入ってNPOライツの呼びかけで全国的な未成年「模擬」選挙が行われるようになり、マスコミからの注目を受けるとともに、政府内においても「主権者教育」¹や「シティズンシップ教育」²という形で新たな政治教育への模索が始まった。現政府もこうした動きの延長線上に立っている。³

これらの動きは、生徒が社会の一員としてしっかりと社会・政治参加することを図る動きである。しかし、学校という小社会において生徒が生徒会の自治を主体的に構築できなければ、卒業後の社会参加を望むべくもない。ところが、シティズンシップ教育と言いつつ、肝心の学校生活における参加を、生徒会という正規の機関を通じて実現する道筋の重要性や理論を提示したものがほとんど存在しない。いわば学校教育論から生徒会活動指導論が抜け落ちた現状があるのである。

シティズンシップ教育とは何か、なぜ注目されているか、日本における実践の状況や英米の実践と考え方を概観する。そして、大戦

後の政治教育に関連した、高校生生徒会の政治活動と、文部省の指導方針について事実と評価を整理しながら、生徒会指導観の変遷を確認しながら、政治教育やシティズンシップ教育との理論的関連を明確にして、今後の方向性を示したい。

2. シティズンシップ教育への注目

1) 英国における「公民」の実施

日本の社会科教育においてシティズンシップ教育に対する関心が研究者間で急に高まったのは、英国で2002年度より新教科「公民」(citizenship)が必修の全国共通カリキュラムとなったことがきっかけである⁴。それまでは、社会科の特徴として市民(あるいは公民)的資質の育成が言われていたが、これは「国家・社会の成員としての知識・理解、認識能力、関心や態度」を意味していた。米国では古くから、大人になって市民としての権利・義務を行使できるように強調されていた⁵。しかし今回話題になったのは、1990年代以降欧

¹ 20年度個人研究報告で言及した政府内の動き。教育再生懇談会の主権者教育ワーキンググループの主査であった篠原文也は「なぜ若者は政治に関心を持たないのか」(『潮』2000年8月号)で改めて模擬投票の意義を主張している。

² 経済産業省は、「シティズンシップ教育宣言」を2006年に提唱。

³ 内閣府の子ども・若者育成支援推進本部が作成した「子ども・若者ビジョン～子ども・若者の成長を応援し、一人ひとりを包摂する社会を目指して～」が7月23日に閣議決定された。内容として、「シティズンシップ教育の推進」や「子ども・若者の意見表明機会の確保」が盛り込まれた。

⁴ 日本社会科教育学会『社会科教育研究 別冊2000年度研究年報』2001年が「21世紀に向けてどのような公民的資質を育てるか」で、英国「市民科」やシティズンシップ教育が取り上げられた。

⁵ 20世紀初頭、デューイに代表される新教育に対して、保守的教育運動は教科カリキュラムを守る形で対抗し、これに影響を与えたのがH.スペンサーだった。彼は適正な社会的・政治的関係を維持する諸活動を重視して「市民としての必要な知識」をカリキュラムに入れた。こうして、社会生活における必要性を明確な基準としたため、「時間経済に関する委員会」の中心的委員であったF.ボビットは活動の十大分野を提唱し、その第三が「有能な市民的資質(市民活動)」とされた。倉沢剛『米国カリキュラム研究史』風間書房、1985年。365-9pと415p。

米でも新たな視点でシティズンシップが強調されるようになったからである。

その一つの背景が、英国で移民の増加として現れたグローバル化の進展であり、直接的には若者の政治的無関心に現れた民主主義の危機であった。国立国会図書館調査及び立法考査局の『青少年をめぐる諸問題 総合調査報告書』で、奥村牧人はこう述べる⁶。

直接的な契機は、「若者の疎外」と呼ばれる諸問題である。具体的には、若者の政治的無関心や低投票率をはじめ、学校の無断欠席、暴力・犯罪行為の増加など、様々な場面で若者の政治や社会に対する疎外感が深刻な問題として現れた。

異文化の人びとや社会から疎外された人びとに、英国国民としての共通基盤を与えることが期待されたわけである。新教科導入の中心を担った政治学者B.クリックは、2002年に移民に対して「シティズンシップの宣言と誓約」が法制化された事実を指摘している⁷。

1997年、クリックを議長とするシティズンシップ諮問委員会が設置され、『クリック・レポート』と呼ばれる報告書を発表し、「公的生活に対する無関心、無知、冷笑的な態度が懸念すべき段階にある」として、イギリスが「参加する市民から構成される国とならなければ、我々の民主主義は安泰でない」と警鐘を鳴らしたのである。この active citizens の育成のために、社会的道徳的責任、地域コミュニティへの参加、政治リテラシーから構成されるシティズンシップ教育の重要性を説き、「公民（シティズンシップ）」という法令

教科が勧告されて導入されたのである⁸。必修科目の導入ということで注目を集めたと考えてよい。詳細内容については、クリックの叙述にしたがって、4)で詳しく説明する。

2) 経済産業省と神奈川県動き

こうした動きを受けて、ただし文部科学省が動かないまま、若年労働者の問題として経済産業省が、三菱総研に委託して組織した宮本みち子を委員長とする「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会」によって「シティズンシップ教育宣言」という冊子を作成してこう述べる。

私たち研究会では、シティズンシップを、「多様な価値観や文化で構成される社会において、個人が自己を守り、自己実現を図るとともに、よりよい社会の実現に寄与するという目的のために、社会の意思決定や運営の過程において、個人としての権利と義務を行使し、多様な関係者と積極的に（アクティブに）関わろうとする資質」と考えます。

日本が成熟した市民社会になりつつあり、格差拡大などで社会が複雑化し、「市民が社会の中で自立・自律し、自己実現を図るために必要な能力の内容が大きく変化し、その水準が高まった。こうした能力が、シティズンシップ教育により、家庭や地域、学校などの様々な集団における「学びや参画を通じて」体得されるようにするべきだと呼びかけ、プログラム例として模擬投票や英国のシティズンシップ教育とアクティブラーニング、米国のパブリックアチーブメントを提示した。

この中でもプログラム例として取り上げら

⁶ 奥村牧人「英米のシティズンシップ教育とその課題 政治教育の取り組みを中心に」『青少年をめぐる諸問題 総合調査報告書』2009年、17p。

⁷ クリック『デモクラシー』岩波書店、2004年、231頁、181p。

⁸ 奥村牧人前掲書、19p。

れていた模擬投票に関して、2010年に非常に大きな出来事が起こった。それが、神奈川県が全ての県立高校において参議院選挙に際して模擬投票を実施したことである。松沢県知事が立候補以来温めていた企画で、2007年度から8校の「シチズンシップ教育」実践研究校内で研究したものを、参議院選挙を機会に全県全体に広める試みである。7月20日『読売新聞』は「全県立高で模擬投票/参院選に合わせて、神奈川県の全県立高校144校が模擬投票を実施した。社会参加に必要な能力や態度を養うシチズンシップ教育の一環で、生徒約3万人が『有権者』として参加。これほど大規模な模擬投票は全国初」と報道した。ここでいう3万人は全県の高校生数であり、学校全体の参加が数校で、一部の学年やクラスにおける実施が多いと見られるので、実際の参加数ははるかに小さいと予想される。

神奈川県は、シチズンシップ教育を「積極的に社会参加するための能力と態度を育成する実践的な教育」と位置づけ、政治意識を高める取組、経済・金融教育、モラル・マナー教育という3本柱で構成して、2011年度から本格実施をする予定である。2010年度に参議院選挙があったので、政治意識を高めるという第一の柱を全県の高校における模擬投票という形で実施したことになる。

現実政治に関わるため、県教育委員会が教員の政治的中立性確保に関してかなり神経質に対応した。それは、教員がマニフェストをまとめるプリントを作成したり、選挙公報以外に資料を提供したりすることを禁止し、事前指導において生徒が自主的に調べることを奨励したことである。生徒が教員のコメントを受けずに自分で調べて、政治的中立性の問題が起きないようにするためである。しかし、

新聞記事編集さえも非中立だと見なすのでは、現場の実態を無視し中立性を厳格化しすぎていると言わざるを得ない。教育は一定の秩序が必要であるものの、同時に自由な雰囲気が必要であれば生徒と教師の間の学び合いが生まれてこないだろう。こうした弱点があるものの、全県実施という積極姿勢で模擬投票やシチズンシップ教育を位置づけたことは、きわめて大きな前進と評価できる。

3) 日本のシチズンシップ教育の傾向

日本におけるシチズンシップ教育の大きな動きを概観したが、ここでその理論や実践内容を具体的に見よう。

まず、経済産業省の研究会に参加し『シチズンシップの教育思想』(シチズンシップ教育を論じたものでない)を2003年に出し、ハンナ・アレントを研究するなど市民や公共政治の問題を追究してきた小玉重夫がどのように論じているかを紹介する⁹。

小玉重夫は、シチズンシップ教育が注目される背景で重要な点を、「市民という概念が国民という概念よりも、新しい社会の構成員を表す概念としては適切であるという問題意識」の広がりにも求めている。これは、グローバル化の影響で多様性が広がったためと、福祉国家体制が構造転換して市民社会主導型の国家体制に組み換えることが各国共通の課題として浮上したためとする。そして、アメリカにおける実践的提言として、ミネソタ大学の3つのモデルを紹介する。第一は公民科アプローチ。知識ある投票者として市民をとらえ、政治的な判断をするのに必要なミニマム

⁹ 小玉重夫「いま求められる政治教育と学校のあり方」全国民主主義教育研究会編『政権交代とシチズンシップ』2010年、87頁、41-60p。

な知識を提供する考え。第二は共同体主義アプローチ。1990年代にアメリカで台頭したコミュニタリアニズム（共同体主義）に基づいて、市民をボランティアと位置づける。実際の活動の中で市民性が育つことを強調する。第三がパブリックワークという政治的アプローチで、第一と第二のモデルの欠点を補った考え方だという。

『クリック・レポート』の内容にある、「地域コミュニティへの参加」を共同体主義的アプローチであると指摘し、このボランティア教育には一つの価値観に若者を動員していく危険性があり、これを是正するのが政治的リテラシーだ、とクイックが指摘していると言う。そして、重要なのは、「シティズンシップ教育の中にある政治的側面を強調」する点であると述べる。政治教育を中核として理解しようとするのが小玉重夫の考え方である。

次に、代表的な六つの実践事例をねらいや背景、カリキュラム構造で比較分析した水山光春により、現在の日本の実践を概観し、その考え方を検討しよう¹⁰。

水山光春は、社会科的アプローチと学校全体的アプローチをとる実践を各々3つ取り上げる。（社会科といっても、実際には「選択社会」や「市民科」という独自科目の実践となる。）これらの実践の目標は、社会的公共的な願いの実現としての「社会的な意思決定」の育成や、地域の商店街活性化のローカル・マニフェストづくり、自分の信念・価値観をもって社会の構成員の役割を遂行しながら生きる力の育成、集団をより民主主義的な集団にするための多様性の尊重などである。そして

水山は、有権者としての市民を育てる「狭いシティズンシップ」と公共人としての市民を育てる「広いシティズンシップ」とに分け、「狭くて静的な教育を、広くて動的なものへと転換しようとしている」と述べる。つまり、より非政治的という含意である。さらに、「いずれの事例においてもシティズンシップ教育のあるべき知識像が明らかにされているとは言い難い」、「価値的な部分はさらに不明確である」、「比較的技能中心であり、シミュレーション型教育に近い」と指摘している。

こうした実践分析の最後に、「シティズンシップ教育を根付かせる」ことを課題にあげているが、水山がなぜシティズンシップ教育を根付かせたいのかが明らかにされていない。英国のクリック・レポートを引用するので、これを一つの目標と考えていることは間違いないだろうが、小玉重夫の指摘と違って、水山光春は非政治的志向を肯定的に評価しているので、クリックの意図を理解しているとは言い難いと考えられる。

経済産業省の研究会では、「シティズンシップが発揮される三分野」として、1)公的・共同的な活動（社会・文化活動）2)政治活動、3)経済活動をあげる¹¹。この研究会は、参加できる市民を育てるために、「学習機会の提供」と「参画の場の確保」を提言するもので、政治的文脈に入ることを避けている。このため、同研究会に対しては、「シティズンシップを非政治的に理解」し、「市民の政治的な活動は、『公的・共同的な活動』からは切り離され」

¹⁰ 水山光春「日本におけるシティズンシップ教育実践の動向と課題」『京都教育大学教育実践研究紀要』第10号、2010年、23-33p。

¹¹ 「シティズンシップを内包し、シティズンシップなしには成立しえない分野」として三分野が想定され、この政治活動は狭義のもので、「企業や学校、地域の中で、多様な人々の意見を集約し意思を決定するための（政治的）行動」が含まれていない。『シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会報告書』2006年、92頁、21p。

ている。非政治的と思われるようなNPOも「政府などに対する政策アドボカシーをその重要な任務」としているの、同研究会の「公的・共同的な活動」の「非政治性は、徹底したもの」と、亀山俊朗が批判している¹²。研究会は模擬選挙も取り上げるので、亀山の批判がやや過剰と言えるが、提言が政治的側面を弱めたものであるとは言えるだろう。

ここまでで明らかになったことは、経済産業省や小玉重夫、水山光晴とも、現在普及が始まった日本のシティズンシップ教育について、非政治的側面を強くしようとするところである(小玉はそれを転換したいとする)。この点で見ると、いくつかの問題点やモラル・マナー教育として道徳教育が含まれているものの、神奈川県のカンファレンス教育に積極的な側面があることが明らかになる。

3. シティズンシップ教育の政治的側面

法にある「良識ある公民として必要な政治的教養」の場合、「良識」が「単なる常識をもつ以上に『十分な知識をもち、健全な批判力を備えた』ということ」で、「公民」が狭い意味で「積極的に政治的な関係にはいる場合の国民……政治上の能動的地位における国民」と解される¹³。広い意味では、「社会団体の一員として、積極的に社会を形成していく場合の国民」という公民があり、シティズンシップ教育がめざすものは広い意味での公民の育成と考えてよいだろう。しかし、シティズン

シップを市民と解し、さらに市民を非政治的、超政治的存在と考える論者もいる。そこで、政治的側面をどのように位置づけるべきかを、改めて英米を参考に検討する。

1) 地域社会への提言活動プログラム

水山光春が取り上げた実践の中に、桶川市立加納中学校の中三「選択社会」で行われた、地域の商店街活性化のローカル・マニフェストづくりがある。この教育実践は、水山自身が埼玉大の大友秀明に声をかけたのがきっかけで始まっている¹⁴。「桶川のまちづくり～商店街の活性化を目指して～」という単位として、埼玉大学の学生ボランティアや桶川市都市計画課職員、ローカル・マニフェスト研究会関係者の協力と、桶川市商工会・商店街関係者との意見交換などを経て、13班による17時間に及ぶ取り組みだった。まち探検から始めて商店街の問題点を調べて、生徒たちが考えた改善策をまちの住民や行政職員などに発表し、『マニフェストを活用したまちづくり提案書』を桶川市観光協会の中山道宿場館に展示する形で地域に発信したものである。「市民がマニフェストを使いこなし、地方政治の『主役』としての役割を担って」いくことが目標となっている¹⁵。地域社会に対して積極的な市民として積極的に関わった実践として非常に貴重なものである。しかしこの実践は、アメリカのプロジェクト・シチズン(Project Citizen)という公民教育実践と、内容面で類似したものである。

プロジェクト・シチズンは、全国法教育ネ

¹² 亀山俊朗「キャリア教育からシティズンシップ教育へ? 教育政策論の現状と課題」『日本労働研究雑誌』労働政策研究・研修機構、2009(No.583)、101p。

¹³ 教育法令研究会(文部省内)『『教育基本法の解説』の第8条(政治教育)』国民教育研究所編『高校における政治的教養と自主的活動 資料と解説 下巻』明治図書、1970年、499頁、70-72p。

¹⁴ 大友秀明他「市民社会組織との協働によるシティズンシップ教育の実践 桶川市立加納中学校の選択教科「社会」の事例」『埼玉大学教育学部附属教育実践総合センター 第6号』2007年、115p。

¹⁵ 大友秀明前掲書、120-126p。

ネットワークが翻訳したため¹⁶、法教育の分野で注目された¹⁷ものの、シティズンシップ教育の関係者に十分に知られていない。開発した Center for Civic Education を奥村牧人が「アメリカのシティズンシップ教育に最も影響力を有する非営利、非党派の教育団体の1つである。1981年の設立以来、アメリカのシティズンシップ教育に深く関わり、共通スタンダードの作成においても主導的役割を果たした」と評する¹⁸が、翻訳書では公民教育センターと訳される。

プロジェクト・シチズンは、連邦文部省支援下で1995年中学校向けに開発された公民教育プログラムで、2008年現在で3万人の教員と200万人もの生徒が利用する。内容は、コミュニティの問題にクラスが取り組み解決策を考え提案して、公共政策提言のプロセスを学ぶものである。具体的には、クラスを、

クラスが選んだ問題の説明、いくつかの解決策の評価、問題解決の政策をつくって、根拠の提示、政策を政府が採択するための行動計画作成を担当する4班に分けて、4枚の展示パネルと収集した資料バインダーをつくる(右の写真参照)。このポートフォリオが、簡潔さや明確さ、立証度で評価される¹⁹。また、地域社会の関係者が審査員となって、クラス間で口頭発表によるコンテストを行える他に、全国的コンテストもある。その結果、

未成年飲酒抑制策として、ビール容器の登録制というアイデアが州法で採用された、などの現実政策へ反映された実例も出てくる²⁰。私たちが2004年と2008年に訪米して模擬投票を視察した折も、プロジェクト・シチズンに熱心に取り組む関係者がいた。



プロジェクト・シチズンは、民主的な市民のための教育で、生徒に公共政策を監視し影響を与えることを教えるものとされ、明確に政治教育として位置づけられている。他方で、桶川の実践は、ローカル・マニフェストで「市民ニーズを政策化しまとめることで、実現可能性があり具体的で責任ある政策提案」を市民が行うものである。ローカル・マニフェストは、地域における政治家と市民間の契約で、当選後に有権者がチェックするためのものとされる²¹。水山は「生徒たちは政治家や政治の実現可能性を検証評価する力を身につける」と評価し、実践した教員は「生徒の地域社会を見る視点や地域社会に対する考えを広げ……地域社会に貢献できたという自己効力感や達成感」を得たという成果をあげた²²。水山が取り上げた6実践の中で、最も具体的に地域社会の問題に取り組んだもので、実践

¹⁶ Center for Civic Education が出した“ We the People...Project Citizen”(1996)が、全国法教育ネットワーク訳『プロジェクト・シチズン 子どもたちの挑戦』、現代人文社、2003年、99頁で出版。

¹⁷ 橋本康弘「アメリカ法関連教育における『参加型』プログラムの研究--『プロジェクト・シチズン(We the People...PROJECT CITIZEN)』の場合」『福井大学教育実践研究 30号』2005年。

¹⁸ 奥村牧人前掲書、29p。

¹⁹ 参照：『プロジェクト・シチズン』と公民教育センターHP内の紹介スライド。

²⁰ 奥村牧人前掲書、30p。

²¹ 大友秀明前掲書、129p。

²² 水山光春前掲書、25,30p。

的な政治教育としての特徴が強いと言える。

しかし、水山光春はこれを「コミュニティに変化をもたらすことに能動的に関わろうとする公共人としての市民性」の実践と位置づけ、「有権者としての市民」の狭いシティズンシップでないとした。けれども、地域社会を変えると称する政治家の政策評価力につながることを考えると、この〈狭い・広い〉という分類自体が非政治的特徴を強調するための枠組と言える。なお、この教育実践は、クラスが自由に問題を設定しておらず、最初から商店街のまち探検が組み込まれたことや、協働団体が必要でどの学校でもすぐにできる実践でない点に問題がある。しかし、地域社会の政治的課題に取り組んだ実践として、高く評価すべきであると考えられる。

2) クリックのシティズンシップ教育論²³

クリックは、シティズンシップ＝市民の意味合いを「善良な市民」であること、つまり「法の保護を受ける代わりに法に従うという昔ながらの意味」とするならば、従来と変わらなくなる。シティズンシップ教育の提案は、もっと積極的な市民の役割を狙ったものだとして、市民の権利と義務を遂行することを次のように説明する。

あなたと私が、これこそは自分の権利だと主張できるのは、そのことによって他の人びとがこうむるかもしれない影響を慮る義務、したがって他の人びとの権利を尊重し、積極的に促進する義務をともなっている場合だけである。²⁴

(下線は引用者による。以下も同様。)

これは、他人の権利を尊重する義務を強調して、自分の権利を主張することを控えなさいという意図ではない。逆に、自他の権利を積極的に促進する義務を強調している。『クリック・レポート』には、より具体的な内容として以下のように謳われている²⁵。

私たちの目標は、まさしく、この国の政治文化を国全体においても地方においても変えることである。人びとが自分たちのことを、公共生活に影響を及ぼそうとする意志を持ち、その能力を有し、またその技能を備え、発言したり行為したりする前に事実にもとづいて熟考する批判的能力を備えた、積極的な市民であると考えること。コミュニティへの関わりと公共奉仕活動のこれまでの伝統の中で最良のものを基盤として、それを徹底して若者へと広げてゆくこと、そして若者一人ひとりがコミュニティへの新たな関わり方を大胆に発見し、自分たち自身で行動してゆくようにすること。

先に紹介した3つの内容の中に「地域コミュニティへの参加」があるが、『レポート』ではていねいに条件づけられた表現で書かれている。「最良のものを基盤として」や「新たな関わり」、「自分たち自身で行動」とあり、クリックの意図は小玉重夫の言う通りに動員主義の否定なのである。彼は、政治家が「シティズンシップを、イギリスでは『ボランティア活動』に、合衆国では『公共奉仕学習』(サーブ・ラーニング)に切り詰めようとしている」と述べ、ボランティア活動に若者が動員される問題点を以下のように述べる。

その改善策を提案してゆく責任を与

²³ クリック前掲書、「7 デモクラシーにふさわしいシティズンシップ」180-209p。

²⁴ クリック前掲書、181p。

²⁵ クリック前掲書、198p。

えないでにおいて、それを全うする責任だけを引き受けさせるということになれば、ボランティアたちは市民として扱われていないことになる。²⁶

より積極的に若者をボランティアに関わらせること、そして若者が主体的に関わることは、若者が新たな関わりを創造し、政治文化を変えることだと述べる。この点は、『クリック・レポート』の前、1990年に出された『市民性のための教育』という指導書が市民の義務を強調し、法への服従やコミュニケーション・スキルを、active citizenの名の下に強調したのと大いに異なる。クリックは、この指導書に対して政治的分野の重要性を軽視していると批判し、政治的リテラシーを3つ目の柱に入れたのである²⁷。小玉重夫は、特定の価値観への動員と使い捨て要員になると、クリックの意図を説明した。こうした批判であれば、地域社会への参加に消極的であると受け止められかねないが、クリックの本来の意図は、若者の主体的積極的な参加によるコミュニティの変革なのである。

つまり、3項目の意図は、冒頭の「政治文化を変える」という大目標の下に3目標が置かれる。そのトップが意志や能力、技能を持った積極的市民の育成、つまり、先の「政治リテラシー」なのである。これに関連して、従来の公民教育については、「昔ながらの決まりきった『憲法』教育を議論も問題提起もなく、そのため死ぬほど退屈なやり方で教える」とクリックが批判し、具体的な手段として以下のものが通達されたと言う。

議論の分かれる問題についての討論、

学校行事とコミュニティ行事への参加、権利擁護活動(アドボカシー)の技法の習得、技法と知識と態度が一体となった「政治的読み書き能力」(ポリティカル・リテラシー)という理念、文化的多様性 連合王国内部の多様な国民、宗教、民族集団の自覚を身に付けること²⁸

「政治リテラシー」と一括されるが、手段の冒頭は、我々が政治教育の中核と見なしてきた、社会的論争問題のディベート学習に当たるものである。また、ここで「権利擁護活動」と訳されるが、これが亀山俊朗の指摘した政策アドボカシーなので、政策提言技法を学ぶことになっている。

なぜこのような論争まで含んだ政治的側面を強調するのか。クリックの意図は、積極的な市民が民主主義を支えるという「共和主義的パラダイム」にあり、政治的リテラシーの強調は以下の政治観から出ている。

公民的共和主義、つまり直接参加にもとづくデモクラシー精神は、宗教、地元社会、隣人社会にしっかりと根づくことができるし、根づくべきである。²⁹

現在の社会は、政治システムと経済システム、市民社会という三領域が相互に接合しながら存在する、と考えられる³⁰ことが多くなった。こうした社会生活に参加しながら、国民と国家の間に存在する中間集団内の公共的決定に関わること、これが「直接参加にもとづくデモクラシー精神」なのであろう。それが根付いてこそ、多様な文化と価値観、意見が交錯する市民社会において、諸利害を調整

²⁶ クリック前掲書、200p。

²⁷ 栗原久「英国における市民性教育の新しい展開」『社会科教育研究』No.86、2001年、26-35p。

²⁸ クリック前掲書、198p。

²⁹ クリック前掲書、199p。

³⁰ 篠原一『市民の政治学 討議デモクラシーとは何か』岩波新書、2004年、210頁、97p。

して社会の平和共存を維持する、公共的意思決定が可能となるのである。こうした主張は、民主主義の進化のために三領域全てにおいてデモクラシー精神が不可欠であり、それは市民が政治的リテラシーを高めることを意味し、その点からシティズンシップ教育において政治的側面が重視されるべきなのである。ただし、現実の英国のシティズンシップ教育が『クリック・レポート』の意図した通りに展開されていないという問題はある³¹。

3) 戦後初期の文部省の公民教育観

現在では全くその雰囲気失われてしまったために、英国のシティズンシップ教育のようなものが注目されるわけだが、実は日本の戦後初期に文部省のとっていた方針が現在の積極的なシティズンシップ教育と似た特徴を持っていた。1949年に出された『新制高等学校教科課程の解説』は「第三節 民主的日常生活を営む能力」で、高校が行うべき7項目を以下のように挙げる³²。

- 1 民主主義の経験を与えること
- 2 公民的資質を向上させること
- 3 民主的生活の経験を与えること
- 4 生徒が地域社会の生活の活動的な一員となること
- 5 生徒が「自分達の住む地域社会とそれより大きい舞台との関係を理解」すること
- 6 生徒が「公共的問題について考え、その解決の補助ができる」こと

³¹ 蓮見二郎は「政治的リテラシーが、『ナショナル・カリキュラム』に至って知識・理解面の数多の項目のうちの一つに格下げ」されたと述べる。「英国のシティズンシップ教育：経緯・現状・課題」九州大学法学部政治研究室『政治研究 55号』77p。

³² 前掲『高校における政治的教養と自主的活動 資料と解説 下巻』、103-109p。元の表現は、それぞれが「でなければならない」である。

7 生徒が政治的行動に関する資質を高めること

さらに、7の項目で以下のように述べる。

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。……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……グループで仕事をする機会を沢山盛り込まなければならない。これらの能力を得るためには、生徒はすべて、学校で自分達の指導者に投票し、時には指導者となって人のために働く機会をもつことが大切である。

ここでは生徒会という表現を使っていないが、明らかに最後の部分では生徒会の積極的活用を述べ、これが政治的行動と関連して位置づけられる。しかも、これが特定教科ではなく、高校全体の教育のあり方として述べられている。まさに、教基法第8条の趣旨が表れていたのである。

旧制高等学校においては、寮生自治が中核にあって、エリートとしての特殊な世界が存在した。「人々が徒党を組み、利己的排除的な集団を作って、社会から遊離する傾向をなくさなければならない」とあるのは、これに関係していると思われる。また、5の項目では、歴史や現実問題の知識の他に、公共問題の民主的解決や政治参加の方法を示すのみで、政治活動を意図していない。その意味で、英米の政策提言までも含む政治参加の要素が全くなく、学校内での民主的な、生徒の自主的活動を重んじるに止まると言える。

なお、経済産業省の研究会では生徒会に関してこう言及されるにすぎない。「シティズンシップを発揮する場としての意義や効果を再

認識し、生徒会や学校行事などの活動を活性化していくことにも取り組むべきだ³³。」

問題なのは、政治教育と生徒会活動がどのような関係にあるのかである。日本では政治活動に関わったという理由で、生徒会活動自体が抑圧を受けて現在に至っている歴史があるで、次にその経緯を概観して生徒会のあるべき姿を確認する。

3. 高校紛争期までの高校生の政治活動

ここで、政治教育について定めた教育基本法の旧8条、現14条の内容を確認しよう。

- (1) 良識ある公民として必要な政治的教養は、教育において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。

この条項をめぐって、高校生の政治活動と政治教育に関して戦後長らく闘いと論争が行われてきた。第2項で禁止された教員の党派的活動については、文部省と日教組・「民主的」教員との深刻な対立があったという歴史的背景があるものの、現在では許容しがたい党派的活動が存在したことは事実である。永田照夫『教育基本法第8条小史』³⁴をベースに、これらの動きを振り返りながら、政治教育観と生徒会指導論の変遷を明らかにする。

1) 昭和20年代の高校生の政治活動

昭和22年に試案として出された「学習指

導要領社会篇」の中学3年生、単元3の政治分野において政治的知識の他に、「新憲法の原則に従って、政治の現状を批判的、自主的に判断する能力」や「自治的な学校生活を組織する能力」、「宣伝にとらわれずに、自分自身の政治的意見を持つ能力」、「民主的な生活に必要な技能」などの10目標が定められ、高校に社会科の選択科目として週5単位の「時事問題」が設けられた。また、昭和24年の『新制高等学校教科課程の解説』で「政治的行動に関する資質を高めなければならない」として、高校の「生徒は、政治問題について健全な判断をすることと自分の信ずるところを有効に表明する方法とを学ばなければならない。……学校生活における実践によって、政治的資質の基礎を培わなければならない」と政治教育の重要性が強調された。こうして、文部省が政治教育に啓発的役割を果たしたことは、文部省が占領政策に従って、一種の「国定民主主義の上からの指導」を行ったとも考えられるが、教基法第8条にとって重要な意義を持つ、と永田は評価する³⁵。

しかし、昭和20年代半ばには、大学生の政治運動が盛んになり「教育復興」と呼ばれた同盟休校が増加して、学生運動に対する規制が問題になった。このとき、教基法8条2項の解釈が議論になった。ついに、昭和23年10月に「学生政治運動について」という文部省次官通帳が出される³⁶。これが高校校長にも伝達され、高校生の政治活動に対する指導基準となり、特別な通牒を出す教育委員会も多かった。これらの通牒は、生徒や生徒

³³ 「シティズンシップ教育と 経済社会での人々の活躍についての研究会報告書」2006年、92頁、30p。

³⁴ 1985年12月に西村信天堂印刷で個人出版された永田照夫『教育基本法第8条（政治教育）小史 教育法社会学的考察序説』330頁。

³⁵ 永田照夫前掲書、13-16p。

³⁶ 永田照夫前掲書、23p。8条2項の学校の政治的中立の観点から、学園の政治的中立を確保するために学生の学内政治活動を規制しようとした。

会活動に対して規制や指導の強化を強調した。これらは、昭和35年の学習指導要領改訂で生徒会活動が「学校生活」に限定されることと比べれば、規制がまだ党派的活動に限定されていた、と永田は評価した³⁷。

まだ試案であったが、昭和26年に学習指導要領が改訂された。ここで、特別課程活動の呼称が特別教育活動とされた(詳しくは「中学校の教科と時間配当」で述べられる)³⁸。設けられた理由として、民主的生活の方法と公民的資質の向上があげられた。ホームルームの生活目標が、人格尊重の理想を活かし責任や義務を果たすことや、「当然の権利はこれを主張する習慣と態度」、「社会生活に必要なあらゆる基礎的な訓練」であった。ホームルームの時間を週一時間用意し、学級が固定した教室に置かれることが望ましいとされた。こうした日本の学校組織の上に立った生徒会は「生徒を学校活動に参加させ、りっぱな公民となるための経験を与えるため」とされ、その活動によって「奉仕の精神や協同の精神」と「団体精神に必要な道徳」を向上させると共に、「全校の生徒が……会員となって、会員の権利と義務および責任をもつこと」と定められた。生徒自治会という呼称を否定して、「学校長から、学校をよくする事がらのうちで、生徒に任せ与えられた責任および権利の範囲内において、生徒のできる種々な事がらを処理する機関」とされた。そして、生徒評

議会や委員会など組織のあり方まで言及された。また、週に一度全校生徒が集まる生徒集会を開くことが望ましいとされ、そこを生徒が自分の意見を発表する機会とする目的があげられた。永田は、政治教育の強調がされないものの、活動や経験の重視が変わらず、教育課程に位置づけられて活動時間が保証された意義を評価している³⁹。

しかし、尊重されるべき生徒の自主的活動の限界は、具体的に明示することが困難であった。この時期、生徒の政治活動が活発な学校では、生徒大会で破防法反対決議が行われた。これに対して、教基法8条2項の関連でどう解釈し判断するかが難しく、一部の学校が活動の自由を広範に保障したものの、多くは自主規制を行った。一般生徒の意識が高くて決議という行動に力点が置かれたので、学校の助言・指導が困難であった。つまり、行動を認めるか認めないかの議論となり、教育的配慮により別の方法をとらせることができなかった。この他に問題になったのは、特定の政党や政治団体の支部を学内に置くことの是非であった。政治活動への学校の対応としては、政治的な問題の理解を深めるための講演会やホームルームの議論を奨励した所も多い一方で、飲食や喫煙とともに政治活動を厳禁事項にする学校や懲戒の対象にした学校も少なくなかった⁴⁰。

この時期に生徒会の連合組織が誕生した。昭和20年代終わりから京都や高知で生徒会の連合組織が結成され、生徒の自主的活動として一般社会からもある程度理解された。それが、京都の生徒会連絡協議会(略称「生連協」)と高知県高等学校生徒会連合(略称「高

³⁷ 永田照夫前掲書、57p。

³⁸ 特別教育活動は、教科の活動ではないが、教育の全体目標に寄与する正規の活動と位置づけられ、「生徒たち自身の手で計画され、組織され、実行され、かつ評価されなければならない。」これで民主的生活の方法を学び、「公民としての資質を高めることができる」とされた。国民教育研究所編『高校における政治的教養と自主的活動 資料と解説 上巻』明治図書、1970年、639頁、35-38p。

³⁹ 永田照夫前掲書、57p。

⁴⁰ 永田照夫前掲書、57-59p。

生連」)であり、授業料値上げ反対の陳情や「憲法擁護高校生弁論大会」への協力などを行ってきた。どちらの組織も、校長や学校から認知され、役員校の生徒部教員が指導をしている⁴¹。また、この時期は、日教組と文部省の対立が激化し、教員の政治的活動が大きな問題となった。特に、昭和29年に京都市立旭丘中学校における教育が、「偏向教育」として取り上げられて話題となった。文部省が偏向教育禁止や教員の政治活動制限の立法化(教育二法案)を進め、「教育公務員特例法の一部を改正する法律」と「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」が制定された。永田は、これらを契機に「30年代には政治教育や教育の政治的中立の理論化や研究が一段と」進んだと述べても、「政治教育萎縮の傾向はいっそう加速の度を早めた」と批判している⁴²。しかし、旭丘中学校の事件は、保守派から非難された3教員を他校に転任することをめぐって、市教委と日教組間が争って分裂授業が行われるなどして大事件となったもので、「偏向教育」そのものが中心の事件ではなかった⁴³。

昭和20年代は、高校への進学率が50%以下で、高校生の学力がまだ高く自治意識も強かったと言われる時期である。文部省も学習指導要領で積極的に公民的資質を育てることを謳っていた。しかし、党派的中立性に関して、教員の側で理解が不十分だったこともあり、政治的教養を高める活動を妨げる動きが

あったことは明らかである。また、自然発生的に生まれた生徒会の連合組織に対して、一部の地域では学校からの働きかけがあったものの、全国的には問題意識を持って取り込まれなかったようである。この結果、生徒会連合は、徐々に政治活動にのめり込んで、不幸な結果を招くことになる。

2) 1960年安保闘争時の高校生の政治活動

高校生自身の政治活動が大問題になったのは、1960年の安保闘争に関連した集会やデモ行進であった。多くの高校生が個人やグループで参加したが、生徒会として決議をあげて参加し学内でデモを行ったところもあった。このような事態に対して親からの反対が多く、全国高校長協会会長が個人的見解として、「わが国のみならず、世界のいずれの国でも、未成年者の政治活動は認められていない。従って、未成年者である高校生の政治活動は認めるわけにはいかない」と発表して、高校生が政治活動に巻き込まれないように訴えた。ジャーナリズムも総じて反対の意見を表明した。文部省は教基法8条2項での規制は無理として、学校の指導による禁止を追求した。こうした動きに対して、日教組は、「生徒会の自主的決定を尊重保障して、外部からの不当な干渉などを排除して自治活動を円滑にする」との中央執行部の見解を出した。ここで、労働運動との共同闘争を否定しながらも、「全県あるいは全国的な高校自治会の組織を援助する。国会請願など行動を起こす場合は、自治会決定にもとづいて全員が行動することを原則」とすると、個人参加を否定しながらも、生徒会としての政治活動を認めてしまう。

生徒会連合の動きは以下のものである。高知県の高生連は、当初の「学習はするが実際

⁴¹ 永田照夫前掲書、58-62p。

⁴² 永田照夫前掲書、71-82p。

⁴³ これを研究した佐藤全「政治教育と教育の政治的中立性との問題史」『教育学研究』Vol.65, No.4、1998年で、偏向教育事例として組合編集の小中向け教材が問題視された山口日記事件が分析される。

行動はしない」という決定を修正して、1959年以降知事交渉や授業自主管理、授業納入拒否宣言など激しい運動を展開し、県教委の指導と加盟校の脱退によって1962年に崩壊する。京都の生連協は、1960年の文部省通達後も府教委から禁止措置が行われなかったにもかかわらず、1959年ころから内部対立が起こり、文化的行事を中心に活動しながらも自然消滅してしまう。しかし、「加盟生徒会の活動を活力あるものにすると共に、多くの高校生の啓発のために果たした意義」が大きかったと永田は評価する。生連協の活動は、革新府政という地域民主主義の力学的関係から生まれた特殊事情があった、と言える。しかし、「教育的助言・指導に関する研究に見るべきものがほとんどなく、高教組関係者の研究も政策論や運動論が中心である。」また、政治教育としての民主的な訓練が十分とは言えないことの他に、一時期府立高教組が共闘体制強化を決定したという問題もあった⁴⁴。地域の生徒会連合の運動は、生徒会活動の強化という観点での指導が弱く、政治活動への傾斜を強めて崩壊してしまったのである。

こうした動きに対して永田は次のように評価した⁴⁵。生徒会の諸活動を容認した学校では、自主的な活動を可能な限り尊重するという観点での配慮があったが、教育基本法の「政治教育の育成という問題意識はほとんどなかったように考えられる。」こうした高度な政治課題に「個人的にはともかく、一年生から三年生までの全員を会員とする生徒会が、労働組合や政治団体の主催する統一行動に組織的に参加することは、教育的に問題も多い。」しかし、会期延長後の抜き打ち強行採決に対す

る、高校生の反対運動への学校の対応は「必ずしも十分な指導が行われたとは言えないところもあるが、それぞれの実情に応じたもので、政治教育として評価すべき点も多い」と。

しかし、この評価は疑問である。高校生が批判しうる問題であることと、学内組織であり多様な意見を持っている全生徒を組織する生徒会が、特定の政治的立場を表明する行動を行うことは全く別問題である。生徒会としては、学内で議論を行うことが許されても、組織として決議をあげることや学外活動に参加することを認めるべきではない。生徒個人が許容される範囲で、合法的な政治行動をする自由はあるが、このことと生徒会の行動限界を混同するべきではない。生徒会の自主的決定という点を重視するあまり、多数決による自主的な決定であれば、どんな決定でも許されると考えてしまう教員や研究者が多いのである。現在でも、生徒会や政治教育に関わる専門家さえ、こうした原則問題で理論的整理ができていないのが現状である。

3) 1960年安保闘争時の文部省の動き

こうした高校生の動きを受けて、1960年10月文部省は生徒会活動の目標を「学校生活における集団の活動に積極的に参加し、民主的に行動する態度を養う」など、活動範囲を学校生活に限定する学習指導要領を告示した。これは、最初の改訂草案に対して都道府県教委から政治活動容認と誤解されるとの批判が多く、「学校生活における」を加えて学外の運動否認を明確にしたものであった。関係者は「結論を急いで、ある問題に支持や反対を表明するようないきすぎがあってはならない」と述べた。反対運動に関連して生徒会の連合組織結成の気運が起こると、教育委員会や高

⁴⁴ 永田照夫前掲書、126-131p。

⁴⁵ 永田照夫前掲書、117-120p。

校長協会等は強く反対し、これを指導しようとする高教組と対立した。文部省は12月「高等学校生徒会の連合的な組織について」という初等中等教育局長通達を出して、連合組織を「結成したり、それに参加することは、教育上好ましくない」とした⁴⁶。この通達は、当時のジャーナリズムにも支持された。しかしこの結果、「政治的活動でない対外的、社会的活動をも原則的に禁止することになり、20年代の教育方針を変革する重要な改悪」となった。また、新制高校発足当初の地域社会での活動を通じた経験的学習の意義が否定され、「政治教育の基礎的訓練としての生徒会活動の場も、校内の活動に矮小化されることになった」と永田は評価した⁴⁷。

しかし、この評価も先の生徒会の政治的決議や行動への評価と同様な疑問がある。第一に、経験的学習の否定はこの時期よりはかる以前、昭和30年代に始まっていた。より大きな問題点は、校内活動を中心とした生徒会活動が、それゆえに「矮小化される」という評価である。対外的な社会的活動の禁止は確かに制限となるが、それは生徒会が相互に連絡をとって学内活動を向上させる機会が奪われることが問題なのであって、対外活動ができないから矮小化するという理由ではない。

1)で示したように、すでに昭和26年の学習指導要領で実質的に生徒会を学内活動に限ることが示され、この考えは生徒会指導の原則論として誤っていない。このあたりには、

⁴⁶ 連合的な組織の結成によって生徒会活動が「外部の好ましくない勢力によって支配され、学校の指導も及びがたくなることはこれまでの実際例に徴しても明らかであり、それはもはや学校の教育課程の範囲から逸脱しているもの」と考えざるを得ないことが理由とされている。国民教育研究所前掲書、30p。

⁴⁷ 永田照夫前掲書、117-125p。

生徒会活動に一定の政治的な活動を期待する偏向が、当時の多くの組合関係者と同様に、永田にもあると言わざるを得ない。

この時期の問題の一つは、道徳教育の観点が入れたことである。しかし、高校においては「学校の教育活動全体を通じて行なう」とされ、目標に「民主的な国家および社会の発展に努め、進んで平和的な国際社会に貢献できる日本人」の育成が入っていた。また、民主的な生活や個性の伸張などが特別教育活動全体の目標となり、生徒会の目標に「学校生活を楽しく規律正しいものにし、よい校風を作る態度」をトップに、集団活動参加と民主的行動や自治能力と公民的資質があげられ、学内の活動に制限する意図が明確であった。しかしこの結果、『新制高等学校教科課程の解説』にあった政治的行動の資質を高めようという方向性、自治的行動の育成につながる動きが完全に消えたのは間違いがない。

4) 1970年頃の高校紛争期の対応

1968年から1970年まで、東京その他大都市を中心にして激しい高校紛争が続発した。生徒の要求は、校内の掲示許可制や生徒心得の撤廃、長髪禁止反対など多様であった。学校改革運動とも言えるが、卒業式の妨害や校舎の占拠など暴力的方法による行動も多く、授業が行えなくなった学校が少なくなかった。このような事態に対して、三十数都道府県教委から通達が出されて指導体制の強化が要請された。「教基法八条一項に言及されるものが多く、ほとんどの通達が、平素の教育において、生徒の政治的関心や疑問を黙殺したり、放任したりしないで適切に指導し、政治的教養や公民的資質の育成に努めることを述べ、同条項の精神を一応敷衍している。しかし、

通達全体から見れば、それは建前として強調されている程度のもので、中心は生徒の政治活動の指導や規制に関する内容にある。」京都府教委のみが、通達は出さずに「“教基法路線の政治教育”を積極的に積み重ね、民主主義のルールを教える方針」を貫いた。それが政治教育に効果があったとは言えないが、「学校が実情に応じ柔軟に対応することが出来た意義は大きい」と永田は評価する。通達と対照的に高教組の見解は、「生徒会活動の社会的、政治的問題の討議や集会等への参加の自由の保障、暴力的活動の否定などをほぼ共通の内容」としているが、「公式的かつ抽象的で、教育論として一般の父母や社会の理解を得ることは難しい」と評価された⁴⁸。

1969年10月文部省は、「高等学校における政治的教養と政治的活動について」という見解を発表した。これは、文部省や都道府県教委、全国高等学校PTA協議会、全国高等学校校長協会が高校問題連絡協議会を結成して協議した結果、高校生の政治活動を一律全面的に規制しようとした極めて厳しい内容となった。そして、全国紙の社説は、時代的な教育界の体質を批判しながらも、おおむねこれを妥当としている。日教組は、直接の批判をしなかったが、自由な討論や教育的指導、生徒の要求を聞いた学校運営の民主的改革について述べて、実質的に文部省を批判した。教育学者においては政治活動規制の理由などに対する批判が多かった。

こうした通達や見解は、「政治活動の自由を求める生徒を刺激し、一部の高校では火に油を注ぐ結果となり、かえって紛争を激化させ、その解決のための有効な処方箋にはならな

った。」しかし、多くの学校で、生徒の要求を真剣に受け止めた具体的対応や、生徒の討議を重ねて問題を解決するなど多様な努力がなされ、これらの教育的意義を高く評価することができる。学校の中には、校外における生徒の個人的政治活動の自由を確認したところも少なくなく、1960年の安保闘争時期よりも、「一段と教基法八条の精神が現場に浸透していったことを実証している」と評価された。しかし、「高校現場の政治教育に対する認識は必ずしも高くなかった。教基法八条一項を知らないと答えた教師が31%もいたという調査もある。」ただし、11月に開催された全国普通科高校長協議会は、政治活動の規制について「法規制によって問題を考えるよりも、学校教育としてこれをどのようにとらえるべきかが……基本的観点」だったと報告され、文部省見解よりも柔軟だった。ただし、この協議会でも「現在の時局における生徒の関心を、学校の教育課程の全体の中に適切に位置づけ、政治的教養を高めてゆく」点で一致しても、政治教育の内容や実施方法は模索状態であった⁴⁹。しかし、ここで我々が注目すべきなのは、この時期に学校全体で政治教育に取り組まなければという意識が、校長の間においてさえ生まれていたことである。

5) 1970年頃の高校紛争期の背景と問題

こうした事実認識を踏まえて、永田は、紛争が起きた一因として政治教育の欠如をあげる。生徒の政治活動が全面禁止され、「生徒や生徒会の日常の活動において、基礎的政治教育の育成や民主的訓練が必要であるとの認識も一般に深まっていない。」そして、京都が「文

⁴⁸ 永田照夫前掲書、197-201p。

⁴⁹ 永田照夫前掲書、203-210p。

部省係官も疑問を抱くほど紛争校も少なく、規模も小さかった……理由は、全共闘の立場に立つ生徒が比較的少なく、各学校の生徒会活動も健全であった……高校生討論集会等においても政治的課題を自由に討議することが出来たことなどが考えられる」と指摘する⁵⁰。

この評価は原則的に正しいと言える。学校現場は一定の政治活動容認で対応したところが少なくない。しかし、当時のマスコミ評価が、一部の暴力的な行動に影響されて高校生の政治活動にかなり否定的であった。これに学校が強く影響された側面が大きい。けれども本質的に言えば、問題の第一は、そもそも政治活動が暴力的でないことである。校舎破壊などの暴力的行為には、それがどんな主張であるかと無関係に、粛々と警察に処理を任せてもよかったのである。当時は警察の学内導入自体を問題視したり、この導入を学内問題の教育的処理の失敗視したりする考えが強かった。平和な状況下の話し合いによって民主的な討議が可能になるのであって、国家権力に対する闘いでもないのに、学校や教員、校舎に暴力を加えることは何の正当性もない。この点を一貫して主張できるだけの理論、正しい民主主義観が欠けていた。厳しく言えば、政治教育へ取り組む雰囲気芽生えた稀有な状況を、さらに発展させる理論や指導者が教育界に存在しなかったのである。

さらに大きな問題があった。それは、この教育現場と世論の乖離を理解した上で、高校生のあり方を改善しようとする政治家・政党が日本に存在しなかったことである。欧米では1970年代以降に21才から18才へと選挙権年齢の引き下げが行われ、社会保障政策の

中で若者への自立支援策が位置づけられるが、日本はようやく現在になって方向性が見えただけで、具体的な政策の点で欧米の動きから決定的に遅れている。マスコミが2000年代になって模擬投票に対して強い関心を示すなど、政治的活動に関して健全な見方をするようになったのに、政治家や政党の動きが大きく立ち遅れているのである。

4. 文部省の政治活動観と生徒会観の検討

1) 文部省の政治活動観における問題

改めて、文部省の「高等学校における政治的教養と政治的活動について」という見解における理論的問題を分析する。

高校紛争当時、校舎の不法占拠など暴力的な行為が横行し、そうした不法行為には断固たる措置が必要だった。しかし、文部省通達は暴力的・不法な活動と明示せず、「政治的活動」とした上、政治的活動の定義を示さなかった。先に述べたように、問題の第一は暴力的不法行為の鎮圧であり、政治活動一般ではなかったにもかかわらず、憲法上の権利否定となることを恐れて、学内の指導による実質的な禁止措置を図ったものである。

政治教育としての問題は、その背景にあって文部省自身も「政治的ねらい」としてあげた、議会制民主主義についての理解を深め、その意義を認識させることを、高校紛争以降も全く取り組まなかったことである。教育二法案などで強化された政治教育忌避の状況を是正する措置をとらず、形式的に政治的教養の尊重の言辞を述べるだけであった。その後、日教組との対立が解消した後も、こうした基本的な構えを変えず、教育基本法の政治教育の充実を軽視しているのが現在の姿である。この異様さは、政治活動の禁止の背景にあっ

⁵⁰ 永田照夫前掲書、210-211p。

た、1970年代までの父母とマスコミ報道の圧力や学内問題顕在化への抑制、生徒の暴走の危険性などの諸問題が、現在全く消えて理由とできなくなったことから明白である。

政治活動の定義に関しては、例えば、模擬投票のような活動が政治的活動になるのかという問題である。1969年の文部省見解では、投票権がないことをもって社会が「政治的活動を行わないよう要請している」とするので、少なくとも模擬投票を禁止する立場となる。また、現在の市民社会は、多種多様な社会への働きかけや参加が不可欠となり、社会的な活動を始めると広い意味での政治的側面（議会への働きかけ、関連して国民への訴え）が入って来ざるを得ない。環境問題など様々な公共的問題に取り組む無党派・超党派のNPO活動が広がっているため、一般的に政治的活動を禁止すると、一切の学外への働きかけが不可能になってしまうのである。私学においては、公費による補助金増額の署名活動を学校全体で行っており、これに対しては何も言われていない。さらに、経済格差の進展もあり、高校生が授業料軽減や経済的支援を政府に要請することも自然な国民の権利として報道されている。静岡県では、喘息患者の中学1年生が歩きタバコ禁止条例に向けて2万人以上の署名活動を行った。そして、静岡県議会で請願の趣旨を説明して⁵¹、路上喫煙被害防止の条例が制定されている。

2009年度改訂(2012年施行)の『高等学校学習指導要領解説 特別活動編』では、「ボランティア活動など奉仕の精神を養う社会的活動への参画や協力、他校や小学校・中学校との交流、地域の人々との幅広い交流など、学校

外における活動を通して」と解説され、学外活動がこの範囲で可能になった。こうした事態変化や青年の低投票率の問題を踏まえて、政治忌避の雰囲気を変えるためにも、改めて文部省はじめ教育関係者が、学校として抑制すべき政治活動の定義を明確化にすることが求められる⁵²。地域社会への参画やNPOなどの公的活動を推進するためには、抑制すべき政治活動を教基法8条2項の党派的な活動、議会で与党と野党間で争点とされたテーマに関わる活動に限定すべきであろう。

2) 文部省の生徒会活動観の後退

次に問題なのは、生徒会の目標を文部省が大きく変えたことである。学校現場の政治教育に向かう芽生えを完全に潰してしまった最大理由が、文部省の方針転換と言えるのかも知れない。つまり、1970年度学習指導要領(1973年施行)の「各教科以外の教育活動」で生徒会の活動内容が次のようになった。

学校の生徒「生活の改善と向上」

「ホームルームおよびクラブ活動」における生徒活動の連絡調整

「学校行事への協力」に関する活動

ここでは、1960年度学習指導要領にあった、民主的行動や自治的能力、公民的資質向上のような目標が削除された。つまり、それまで生徒会活動は、民主的政治的行動力の基礎訓練と考えられてきたが、これを否定したのである。この転換について、永田照夫は事実さえ指摘していない。厳密に言えば、生徒会としての目標を消したものの、「各教科以外の教

⁵¹ <http://plaza.umin.ac.jp/~aaa/data/shizuoka/index.html> (2005年12月6日)

⁵² 神奈川県知事が模擬投票の推進を公約したが、県教組が非協力的であった。また、埼玉県教委は県議会の答弁や研修会において模擬投票を推薦することを表明するなど、いくつかの地域では理解が進んでいる。

育活動」全体の目標に集約した。1960年では自発的な活動や個性の伸長、民主的な生活のあり方という簡潔なものだった。これが、「自律的，自主的な生活態度」や「民主的な社会および国家の形成者として必要な資質の基礎を育てる」などとなり、さらに4項目に分けて集団の規律遵守や「公民としての資質，特に社会連帯の精神と自治的な能力の伸長」などと詳しく説明された。

しかし、この詳細な目標も1978年度(1982年施行)では、個性の伸長と「協力してよりよい生活を築こうとする自主的，実践的な態度」などに縮小され、自治的能力という目標が完全に削除される。代わりに、「望ましい集団活動を通して豊かな充実した学校生活を経験」の目標が入り、内容が学校生活充実と連絡調整、行事への協力だけとなる。生徒会活動の目標観を大きく変更したように見せない形をとりながら、20年間で生徒会は完全に自治的精神を骨抜きにされてしまったのである。

他方で、1970年度では「全校の生徒が進んで活動に参加し、生徒会の運営が民主的に行なわれるようにする」という配慮が追加され、高校紛争中にあった生徒会執行部の非民主的運営による政治活動への暴走防止を図ったと思われる⁵³。この趣旨は正しいが、他方で「民主的に行動する態度」育成目標を削除し、十年後に完全削除となっている。ここから、文部省の本当の狙いが政治活動の抑制、本質的には生徒会自治活動の否定にあったのは明らかだろう。

⁵³ 1960年度学習指導要領では、「全校の生徒が生徒会の活動に対する関心をもち、その運営が民主的に行なわれるように配慮する」という留意事項しかなかった。

3) 文科省の生徒会活動観の新転換

その後新たな転換が起こったのは、1998年度学習指導要領(2003年施行)で、生徒会活動と学校行事の勤労生産・奉仕の行事の中に「ボランティア活動」を入れたことである。そして、2009年度学習指導要領では、生徒会活動の目標が「望ましい人間関係を形成し、集団や社会の一員としてよりよい学校生活づくりに参画し、協力して諸問題を解決しようとする自主的，実践的な態度」と積極的实践を示唆する表現となり、内容に「(2)異年齢集団による交流」と「(5)ボランティア活動などの社会参画」が加えられた。こうなると、学外との連携が不可欠になる。2009年度の解説では、「地域社会のボランティア活動への参画，他校との交流，地域の人々との意見交換や地域の担い手として地域行事への参画，地域の文化の継承，国際交流など」が学校生活全体の充実・向上に結び付く学外活動と認められ、「生徒会活動としては，学校内の活動がまず挙げられるが，高校生の発達の段階からみて，生徒の関心が広く学校外の事象に積極的に向けられることは望ましい」と述べられた。また、特別活動の5項目目標の中に「(3)社会的な資質の育成」が入った。この社会的資質が公民的資質に似た表現で、新たな積極的な方向に向けた転換を期待させる。しかし、真に積極的な方向に向かうには、この論理を発展させて、生徒の関心が生徒会同士の連携や共同に向かうことにも配慮すべきである。しかし、文部省内部ではまだ政治活動への暴走懸念があるようで、生徒会の連合組織に言及することもなく、1960年代までの自治活動の育成の立場に戻る気配は見えない。

それは、社会的資質育成の解説に、「集団生活や社会生活の向上のために進んで力を尽く

そうとする態度」やどう自分の「責任を果たさなければならないか」の自覚が述べられ、「自己の主張を他に押し付けるだけでなく、自他の主張をそれぞれ生かすことのできる、より高次の立場を発見する必要」をあげることに表れる⁵⁴。これは、「心の教育」や道徳教育を中心とする義務ベースの考え方であり、自己の主張をきちんと述べられるという権利ベースの、国連が推進する「子供の権利」条約的な考え方とは正反対の立場なのである。自己の主張を述べることを「他に押し付ける」としか表現しないのは、1951 年度に「当然の権利はこれを主張する習慣」と述べたことと正反対と言えるだろう。

こうした考え方は文科省だけでなく、今までの政府関係者に一貫した考え方である。ここには、集団主義と言われてきた日本の強い社会的拘束力・紐帯が弱まったという現状認識がある。これは消費社会の進展から生まれた先進国共通の問題である。文科省は、「人権教育のための国連十年行動計画」に対応する「人権教育」においても他人の権利を尊重する義務ばかりを強調し、新学習指導要領では一層道徳教育を推進しようとしている⁵⁵。これは、『人権擁護に関する世論調査』を実施してきた内閣府などの政府関係者と同じ、権利より義務を強調する考え方なのである⁵⁶。し

かし欧米においては、2. と 3. で分析した通り、程度の差があっても、権利ベースの考え方によって市民間の公共性に依拠しながら、社会的紐帯の劣化から生まれた諸問題を解決する方向が基本なのである。

4) 政治教育と生徒会活動、連合組織の関連

注意したいのは、政治教育への取組自体と生徒会活動の活性化が、直接に関連したものではないことである。大戦後の民主化の息吹の中で、教基法第 8 条の政治教育に学校や生徒会のあり方について言及がないにもかかわらず、日本全体の民主化が学校の民主的生活に支えられると、日教組だけでなく文部省までも当時は考えていたのである。これは、すでに示したように、1949 年の『新制高等学校教科課程の解説』や 1951 年度学習指導要領に述べられた「社会生活に必要なあらゆる基礎的な訓練」という考え方から明らかである。

問題は、政治教育の推進と生徒会の自主的活動という基礎的訓練の側面が、あまりにも自然に結びつけられたことである。その結果、全生徒の組織であることから来る生徒会の制約を見失ってしまった。こうして、生徒会が自主的自発的に政治活動を始めると、生徒個人の政治活動の自由と区別できずに、生徒会の政治活動を容認したり、生徒個人の政治活動を禁止したりすることとなった。こうした学校現場の対応と同様のレベルで、文部省は、生徒会指導の理論的解明を行うことなく、目前の高校生の政治活動への対処として、1960 年に生徒会の連合組織を禁止し、さらに 1970 年から 78 年にかけて生徒会の自治的活動の抑制へと突き進んでいったのである。

⁵⁴ 文部科学省『高等学校学習指導要領解説 特別活動編』2009 年、6-7p

⁵⁵ 3 指導計画の作成に当たって配慮すべき事項に「(4)全教師が協力して道徳教育を展開するため、第 1 款の 2 に示す道徳教育の目標を踏まえ、指導の方針や重点を明確にして、学校の教育活動全体を通じて行う道徳教育について、その全体計画を作成すること。」と述べられた。文科省『高等学校学習指導要領』2009 年、7p。

⁵⁶ 拙稿「社会的問題に対する知的関心および高い意識を育てるためのカリキュラム・指導方法研究～法的思考を育てるために、権利と義務、人権の概念を理論的に整理する～」で詳しく分析した。

『高校・中学教育研究報告書〈平成 19 度版〉』学校法人芝浦工業大学、15-29p。

文化系やスポーツ系の部活動に関しては、地域・県・全国レベルにおける多様な連合組織が競技会を行っている。これらは、学校内の活動として学校教育上の明確な位置づけを持たないまま、社会的な関連諸団体の協力と関係教員の熱心な活動によって支えられている。これと同様に、文科省はまず連合組織の禁止通達を撤回し、学内の自治的組織としての育成を目指すべきであろう。しかし、その気配は皆無であり⁵⁷、国会においても議論が行われていない。仮に諸通達が撤回されても、学内の生徒会活動や指導が、部活動と同様な形で発展するかどうかは、学校現場の指導担当教員や地方自治体と政府の生徒代表への考え方、関連する社会的諸団体の支援にかかると考えられる。つまり、自治体や政府が子供議会などで生徒代表とするのは、適当に学校から派遣された者でしかなく、このごまかしをいつまで続けるかどうかである。また、生徒会組織の発展をどんな団体が支援しようと真剣に考えるかである。本質的に言えば、国連の「子供の権利」条約で規定された意見表明権を、日本国内で本気になって保障するかどうかなのである。

日本における生徒会運動の現状は、東京地区に一部私立校による「首都圏高等学校生徒会連盟」が存在する以外に、市レベルの交流組織のようなものしか存在していない。しかし、米国にはNASC（全国生徒会協会）と呼ばれる組織があって、NASSP（全国中等学校校長協会）の支援を受けて毎年全国大

⁵⁷ 1993年5月28日の参議院本会議で日本共産党の吉川議員が、これらの通達を教育基本法と子供の権利条約に反するとして撤回を要求したが、森山大臣は児童の「政治的活動等について一定の制約を加えること」は問題ないとし、何の説明もないまま「通達等の内容は教育基本法やこの条約に反するもの」でないと答弁している。

会を開いている⁵⁸。欧州には、OBESSU（ヨーロッパ生徒組合協会：Organising Bureau of European School Student Unions）がEUの一機関として活動する⁵⁹。日本のように、生徒会の地域的組織さえ存在を許さない先進国は存在しないのだろう。シティズンシップ教育の中に生徒会活動を明確に位置づけ、政治教育の推進と生徒会活動の活性化を区別しながら、学校における生徒の自治的活動を拡げることが重要なのである。

5. 終わりに

本稿では、高校生の政治活動と政治教育の歴史や理論から生徒会活動を位置づけた。しかし、生徒会指導理論の研究から、どのような活動原理や組織原理が重要であるかの解明が課題として残っている。原則的な考え方は、永田の「学校の日常的な自治活動を盛んにし、その活動の中に基礎的な政治教育としての民主的な訓練とは何かを発見し、地道な助言・指導を続けること」⁶⁰に同意する。

「子供の権利条約」研究者もこれに関わっているが、「少なくとも学校自治全体における生徒自治の相対的独立性を認めていく余地を残すべきであった」というように、生徒自治を過大に考える傾向が強い⁶¹ので、こうした考え方を克服しながら、権利ベースを大原則として研究を深めたいと考えている。

⁵⁸ National Association of Student Councils が National Association of Secondary School Principals の指導下で 1931 年以降活動する。
<http://www.nasc.us/>

⁵⁹ EU 内のプロジェクトとして 1975 年に設立されて活動する。
<http://www.obessu.org/>

⁶⁰ 永田照夫前掲書、314p。すでに批判したものと異なり、永田の最終的見解のようである。

⁶¹ 喜多明人「子どもの参加の権利と生徒参加史研究」『教育学研究』第 62 巻第 3 号 1995 年、16p。