

公教育における政治的中立性の問題

— その本質と解決のための方向性の提示 —

黒川 悠輔

The Problem with the Political Neutrality in Public Education

— A Basic Direction for Essential Problem Solving —

KUROKAWA Yusuke

1. 課題設定

日本の公教育においてしばしば問題になってきたものに、政治的中立性⁽¹⁾の原則がある。政治的中立性の確保は、一般的には公教育を成り立たせるために不可欠なものとして認識されている。しかしその一方で、自由な教育実践を抑圧することにつながるとして、その原則の適用の仕方が批判されることもある。それは、現実の政治に関わる教育実践をおこなった際に、政治的中立性を欠いているという理由で行政や特定の党派の人びとによって非難されるといったことが繰り返し生じてきたことと関わっている。

例えば、近年比較的大きく取り上げられたものとしては、2015年6月に山口県の高校でおこなわれた「現代社会」の授業が県議会で問題になるという事件があった（『毎日新聞』2015年7月4日朝刊）。この授業では、当時国会で審議中であった安全保障関連法案について生徒が自分たちの考えを発表し、生徒4人ずつの8グループ中どのグループの意見に最も説得力があったかを問う模擬投票をおこなっている⁽²⁾。この模擬投票は法案自体の賛否を問うものではなかったが、結果的には「反対」を訴えたグループが最多の11票を獲得したという。翌月の県議会において、政治的中立性の観点からこの授業の是非について問い糺した自民党の県議に対し、県教委の教育長は「学校への指導が不十分だった」と述べるなど、授業内容を問題視する見解を示した。その一方で、むしろこうした政治的圧力によって教育現場の自由を奪うことのほうに問題があるという声も上がっている。

近年の日本では主権者教育やシティズンシップ教育の必要性が繰り返し主張されている。現実の政治について学ぶことになるこれらの教育を実践していくためには、政治的中立性の問

題にどう向き合うべきかという基本的な方針が示される必要がある。しかし、本稿で述べるように、現状では政治的中立性の基準が明確に示されていないために教育現場の混乱を招いており、またそもそも教育の政治的中立性という理念の捉え方そのものが問題をはらんでいる。

以上のような状況を踏まえ、本稿では公教育における政治的中立性の問題の本質を明らかにし、問題解決の基本的な方向性を提示することを目指す。具体的には、以下の手順で考察を進める。まず、戦後の日本の公教育における政治的中立性に関する主な動きを概観し、それを踏まえて政治的中立性の原則をめぐって現在まで続いている問題状況について整理する。次に、日本においてこれまで要求されてきたような政治的中立性の確保は原理的に不可能であることを示しつつ、政治的中立性という概念の理解そのものに問題があることを指摘する。さらに、そもそも公教育において政治的中立性がなぜ要請されるのかというところまで遡り、その要請に応えるようにする際にどのような点で困難が生じるのかについて考察する。そして、そのような困難を乗り越えて政治的中立性をめぐる問題を解決していくための基本的な方向性について検討する。

2. 政治的中立性原則にもとづく教育の脱政治化

日本の公教育においては、特に1950年代半ばから現在に至るまで、政治的中立性の原則が公教育の現場に対して極めて強い影響力を持ってきた。以下でみるように、この原則は学校現場を萎縮させ、現実の政治に関する教育が避けられるようになったといわれている。

これまで、政治的中立性を担保することの必要性はいくつかの法律や通達・通知などの形で示されてきたが、一般にそうした要求の基盤とされているのが教育基本法（以下、教基法）の条文である⁽³⁾。政治教育について規定した旧教基法8条は、まずその1項において、「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」としている。これは、前年11月に公布された日本国憲法⁽⁴⁾の精神を前提として、民主主義政治を支える国民の政治的教養を向上させることが必要不可欠であるとの認識によるものである。一方、同条2項では、「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」と規定している。そして、この2項こそが日本の公教育における政治的中立性の原則の根本に位置づくものとみなされているものである。戦後の日本の公教育において、この規定にもとづく動きはいくつか挙げるができるが、そのなかでも教育現場に対して後々にまで続く強い影響をもたらしたものとして、いわゆる「教育二法」の成立がある。

「教育二法」とは、1954年6月3日に公布された2つの法律のことであり、「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、中立確保法）および「教育公務員特例法の一部を改正する法律」を指す。これらのうち、教育実践のあり方に直接関わりのある中立確保法では、「義務教育の政治的中立を確保するとともに、これに従事

する教育職員の自主性を擁護することを目的」とし、義務教育諸学校に勤務する教育職員に「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」することを禁じている。また、罰則規定も設けられており、鈴木英一は、「この法律が処罰立法であることは、教師が政治教育や憲法教育に消極的になるなど、教育実践を萎縮させる傾向をつくりだした」（鈴木 1970：408）と指摘する。

この「教育二法」制定のきっかけとなったのは、1953年の「山口日記事件」⁽⁴⁾や「旭丘中学校事件」⁽⁵⁾など、学校教育における具体的な実践が政治的中立性を逸脱した「偏向教育」であるとして問題化されたことであった。例えば、「山口日記事件」を受けての文部次官通達（「教育の中立性の維持について」）においては、「教育制度の基本として、教育の中立性は最も厳重に保持せられなければならない。しかるに、最近山口県における『小学生日記』『中学生日記』の例に見るごとく、ややもすれば、特定政党の政治的主張を移して、児童生徒の脳裏に印しようとするごとき事例なしとしないのは、甚だ遺憾とするところ」であるとの認識が示されている。特定の教育の偏向性を批判するこうした動きの背景には、日本教職員組合の影響力を押さえ込もうとした政府与党および文部省の意図があった⁽⁶⁾。

中立確保法の条文をみれば、政治的中立性を逸脱した授業がおこなわれたとしても、それをおこなった教師自身が処罰されるわけではなく、そうした授業をおこなうよう教唆・扇動した者が罰せられるだけであることがわかる。しかし、実際には「教育二法」の成立が教育現場に与えた影響は大きく、法律施行後のいくつかの調査によって、授業のなかで政治に関わる時事問題の扱いを避けたり、児童生徒からの質問に答えられなくなったりした事例が数多く報告されている（例えば、全国教育新報社編集部編 1955）。おそらく、これには「教育二法」の成立プロセスとそれを取り巻く当時の社会状況が関わっている。

文部省は1954年3月に政治的中立性が保持されていない24件の「偏向教育の事例」を衆議院文部委員会に提出したが、その報告内容の信憑性には問題があることがあきらかになった（大田編著 1978：214-216）。それにもかかわらず、「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」（布村 2015：84）のである。こうした「批判ムード」のなかであって、みずからの教育実践がいつ問題化されるかわからないという立場に置かれた教師や学校が必要以上に萎縮してしまったことが推測される。

その後も、授業内容の政治的中立性への要求に留まらず、1960年代には高校生の政治活動を抑制・禁止するための通達・通知が複数出されるなど、あらゆる角度から学校教育と政治を切り離すための手が打たれていった。このように教育が脱政治化していくなかで、旧教基法8条の1項が求めていた政治的教養の向上は、事実上骨抜き状態になった。

旧教基法が公布された1947年に文部省の教育法令研究会が著した解説によると、政治的教養の意味するところとしては、①「現代民主政治上の各種の制度についての知識」、②「現実の政治の理解力、及びこれに対する公正な批判力」、③「民主国家の公民として必要な政治道徳及び政治的信念」などが挙げられる⁽⁷⁾。しかし、政治的中立性を規定しているとき

れる同条2項が過度に強調された結果、ほとんど①ばかりが教えられ、特に②については避けられるようになった。こうして、教育実践の場では政治的中立性が非政治性⁽⁸⁾と取り違えられた状態に陥り、本来必要であるはずの現実の政治に関する教育がおこなわれなくなっていったのである。

3. 政治的中立性をめぐる現在の問題状況

政治的中立性の原則の下で生じた教育の脱政治化は、今日の教育実践のあり方にも影響を与え続けている。言い換えれば、日本の公教育は多くの場面で非政治的であり続けてきた。しかしながら、1990年代以降、いくつかの側面で教育の再政治化の動きがみられることが指摘されている（小玉 2016）。そして、そのような流れのなかで特に2010年代になってから、学校教育において本来目指されるべき政治的教養の向上が置き去りにされてきたことへの反省、および今後の新たな方向性の提案が行政の側からもおこなわれるようになってきた。

例えば、2011年12月に総務省の「常時啓発事業のあり方等研究会」がまとめた最終報告書において、「政治的中立性の要求が非政治性の要求と誤解され、政治的テーマ等を取り扱うこと自体が避けられてきた傾向にある」（総務省 2011：3）との認識が示されている。この報告書では、シティズンシップ教育の一翼を担うものとして主権者教育の推進が提言されており、そのなかで「社会参加」を積極的におこなうことや「政治的リテラシー（政治的判断力や批判力）」を高めることの必要性について述べられている。

さらに、こうした動きを後押しする出来事として、2015年6月に公職選挙法が改正され、選挙権年齢が満20歳以上から満18歳以上に引き下げられたことが挙げられる。これを受けて同年9月、総務省と文部科学省が共同で高校生向けの副教材「私たちが拓く日本の未来—有権者として求められる力を身に付けるために」と教師用の「指導資料」を公表した。この副教材のなかには政策に関する討論の手法や模擬選挙などについての具体的な説明があり、また「指導資料」では明確に「現実の具体的政治事象を取り扱うことによる政治的教養の育成」（総務省／文部科学省 2015：7）が求められているなど、非政治化した状態に置かれてきた学校教育を変えていこうとする意図が読み取れる。

また、同じく選挙権年齢の引き下げを受けて、同年10月には文部科学省から「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について（通知）」が出されている。これは、かつて脱政治化を促進することになった1969年の通知「高等学校における政治的教養と政治的活動について」の廃止に伴うものである。旧通知では「現実の具体的政治事象」は「慎重に取り扱うこと」としていたが、新通知ではこの記述はなく、「指導に当たっては、学校が政治的中立性を確保しつつ、現実の具体的な政治的事象も取り扱い、生徒が有権者として自らの判断で権利を行使することができるよう、より一層具体的かつ実践的な指導を行うこと」となっている。このように、ここでも現実の政治に関する教

育をこれまでよりも積極的におこなう方向へ舵を切ろうとしていることが明確になっている。

しかし、こうした一連の動きによって、教育実践をおこなう教師はジレンマを抱え込まれることになる。それは、一方で教育において具体的な政治を扱うことの必要性を提示されながら、他方でその際に確保することを要求される政治的中立性の原則が曖昧なままになっているからである。

教育の脱政治化の時代に政治的中立性の要求を支えるものとして位置づけられていたのは旧教基法8条であったが、2006年に教基法が改正された際、旧法8条の内容は1項2項ともにそのまま新法14条に引き継がれた⁽⁹⁾。近年の再政治化の流れのなかでの変化は、この14条1項において教育上尊重されなければならないとされている政治的教養のための教育を実質化させようとするものである。一方で、同条2項が規定しているとされる政治的中立性については、例えば上記の「指導資料」や新通知でそれを確保する必要があると繰り返し記述されているものの、政治的中立性が確保されている状態とはどのような状態であるかが明確に示されていない。そこでは単に、異なる意見や立場を理解し、議論を交わしながら、自分の意見を批判的に検討・吟味するといった方向性が示されているのみである。「常時啓発事業のあり方等研究会」の最終報告書では、政治的中立性に関するドイツやイギリスなどの方針・手法を紹介しているが、それらを参考にしながら「政治的中立性の原則をしっかりと議論し、明確にする必要がある」(総務省 2011: 10) と述べるに留まっている。

政治的中立性の基準がはっきりしないままで現実の政治を扱うことを要求される教育現場は、不安を抱えながら教育実践をおこなうことになる。本稿の冒頭で触れた山口県の高校の事件はその一例であるが、ほぼ同じ時期に他の学校でも政治的中立性をめぐって次のような状況が生じていたという報道がある(『朝日新聞』2016年7月6日朝刊)。都内の小学校のある教諭は、学級の壁に貼った「平和を希求するクラス」という学級目標について、「平和」ということばには思想的部分があるため外してほしいという校長の指示を副校長経由で伝えられている。また、都内の中学校に勤める別の教諭は、公民の授業で原発問題を取り上げる際に『朝日新聞』と『読売新聞』の社説を使おうとしていたが、相談した副校長から2紙では足りないといわれ、校長と副校長が相談した結果、計6紙を使うことになった。しかし、これらの事例に関しては、どういったことばが中立性の問題に関わるのか、あるいは新聞を何紙使えば中立性が確保されるのか、といった点がまったく明確ではない。

学校においてこうした混乱が生じていること背景には、教育的な配慮というよりも、学校外部からの意見や圧力への不安があることが推測できる。政治的中立性の基準が曖昧であることにより、外部からの極めて主観的な批判を許すことになってしまう。一方で、同じく基準が曖昧であるために、学校側はそうした批判に対して自信を持ってみずからの教育の正当性を主張することができない⁽¹⁰⁾。このような状況下にあっては、教育現場が萎縮し、その教育によって何をめざすかということよりも表面的な中立性確保そのものが優先事項になりかねない。

4. 政治的中立性をめぐる議論の根本問題

4. 1. 政治的中立性を確保することの不可能性

政治的中立性をめぐって現在の教育現場が混乱しているのは、その基準が曖昧なままになっているからである。そして、基準が曖昧なままになっていることの大きな原因のひとつは、以下で述べるようにそもそも教育において政治的中立性を確保することが原理的に不可能であるというところにある。

教育内容について、何が政治的に中立であるかは自明なものではない。したがって、個別の教育実践が中立なものになっているかどうかは、何らかの立場から誰かが判断することになり、それが中立性の基準となる。しかし、教育実践の中立性を判断する立場が中立であるかどうかはやはり自明なものではないため、今度はその立場の中立性をもう一段上の立場から判断しなければならなくなり、無限後退に陥ってしまう。要するに、教育内容の中立性を一体誰が判断できるのか、あるいは誰が判断するのがふさわしいのかという問題であるが、これはいわゆる「教育権論争」と大きく重なるものである。

日本における「教育権論争」は、公教育における内容決定権の所在をめぐって、基本的に2つの説の間で争われてきたものである。すなわち、国家に決定権があるとする国家の教育権説と、親およびその信託を受けた教員を中心とした国民全体にあるとする国民の教育権説との対立である。この争いに一定の方向性を示したのは、旭川学力テスト最高裁大法廷判決（以下、学テ判決）であった。この判決では、「二つの見解はいずれも一方的であり採用できない」という基本的な見解が示されている⁽¹¹⁾。では、教育内容の決定権を論理的に導き出すとするそれぞれの説は、教育の政治的中立性の観点からみてどのような問題があるのか。

国家の教育権説においては、正当な手続きを経て国民が選出した代表者によって決定される教育内容にこそ正当性があるという一見妥当な主張が成り立つ。この考え方は、議会制民主主義の理念と仕組みに支えられることで国家の立場を特権化し、上でみた中立性判断の無限後退を回避しようとする。

しかし、教育内容について国家による一定の範囲での介入が認められるにしても、国家が中立性の判断を中立的におこなえる立場にあるとは言い難い。国家の代表者は基本的に多数決で選出されるが、政治において多数派であることと中立的であることとの間には何の関係もない。このことは学テ判決においても、「政党政治の下で多数決原理によつてされる国政上の意思決定は、さまざまな政治的要因によつて左右されるものであるから、本来人間の内面的価値に関する文化的な営みとして、党派的な政治的観念や利害によつて支配されるべきでない教育にそのような政治的影響が深く入り込む危険がある」との記述に表れている。したがって、国家の立場は教育内容の政治的中立性を保証できるものではない。

一方の国民の教育権説は国家の教育権説を批判し、子どもの学習権を基盤として、親および教員の教育権を主張する。この説の提唱者である宗像誠也は、親の付託を受けた「真理の

代理者」としての教師という概念を提示している。それによれば、「行政が真理に反することを教えると命令したとしても（中略）教師は真理を教える義務を負い権利を有している」（宗像 1975：137-138）。つまり、客観的な真理の認識を前提として、「教育内容は学者・教育者の自主的決定にゆだねるべき」（同上：53）であるとしている。

この見解にもとづくなら、真理として提示される教育内容はそれが真理である以上、中立性の観点からみても問題ないはずである。しかし、「教育権論争」を引き合いに出しながら西原博史が指摘しているように、「誰にとっても異議のない客観的真理なるものを現代社会の中で見つけ出すことは、たやすい課題ではない」（西原 2001：217）。国民の教育権説にもとづけば教育実践が政治権力から自由であることによって中立性が担保されることになるが、この説の図式は「教師が主体となったイデオロギー的教化に対して子どもを守るものが存在しない構図だった」（同上：221）といえる。ある教師の立場から真理として選択された教育内容が、政治的な偏りを持っていないという保証はどこにもない。

以上のように、教育内容が政治的に中立であるかどうかは誰にも判断することができない。そこで、見解が分かれるものについては複数の立場の意見を学習者に提示するという方法によって問題を回避しようとする考え方もある。しかし、1つのテーマについて、意見がきれいに二分されるということはまれである。現実の社会にいくつもの立場が数多く存在しているとすれば、それらすべてを授業内で扱うことは困難である。その場合、それらのうちのどの立場をいくつ並べれば中立性が確保できるのかという基準が必要になるが、やはりここでもそれを誰がどの立場から判断するのかが問題になる。前節でみた都内の中学校の事例では授業で扱う新聞を2紙から6紙に増やすことで中立性を確保しようとしているが、そもそも各紙の立場の違いが現実の政治的立場の違いをそのまま反映したものであるという保証はなく、6紙が全体的に何らかの方向に偏っているということもあり得る。

ところで、どのような方法によっても教育内容の政治的中立性の確保が不可能であるとなれば、教育現場はなぜ不可能なことを押しつけられることになるのか。その背景には、教育における政治的中立性という言葉の理解についての混乱があると考えられる。

4. 2. 政治的中立性という言葉をめぐる誤解

すでにみたように、日本の公教育において政治的中立性を確保する必要性の根拠とされているのは教基法であり、またその内容を実質化しようとする中立確保法などの法律である。しかしながら、それらの法律を正確に読み解けば、厳密な意味での中立性の確保は要求されていないことが分かる。本来、現実の政治を扱う教育が法律上問題となるのは、特定の政党や政治団体支持したり、それらに反対したりするためにおこなわれる場合に限られている。

例えば、教基法14条2項では、「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」の禁止が規定されている。また、中立確保法は教育をおこなう者に直接適用されるものではないが、「特定の政党その他の政治的団体」の「政治的勢力の伸長又は減退に資する目

的をもつて」、義務教育諸学校の児童または生徒に対して、それら政党および政治的団体を「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」することを禁じている。さらに、教育者が学校の児童・生徒および学生に対する教育上の地位を利用して選挙運動をおこなった場合は公職選挙法137条に抵触するが、教育内容についてこの規定が適用される可能性のある範囲はごくわずかである。

あくまでもこれらの規定に沿って考えるなら、特定の政党や政治団体への支持または反対を目的としていることが客観的にあきらかでない場合には、具体的な教育実践を問題視する必要はない。例えば、教師が授業内で政権の政策を批判したとしても、それ自体では問題にならないはずである。「客観的かつ公正な資料」にもとづき、「教員の個人的な主義主張を避けて公正な態度で指導」されるのであれば、「各政党の政策等を評価批判すること」自体は教基法14条2項に抵触しないとされている（教育基本法研究会編著2007：166）。ところが、本稿でもみてきたように、実際には法律上問題がないと思われる教育についても批判がおこなわれ、教育現場が必要以上に萎縮する事態が生じている。

こうした状況は、政治的中立性という言葉の捉え方と関わりがある。政治的中立性は、それ自体としては極めて広い意味を持ち得る概念である。日本において教育の政治的中立性が問題になるとき、その基盤とされるのは教基法14条2項であった。しかし、この2項の規定は、一般的に使われる政治的中立性という概念の意味内容と比べて圧倒的に狭いものである。さらにいえば、教基法の条文のなかに「中立」という語が含まれていないことに注意すべきである。つまり、本来は非常に限られた意味しか持たない14条2項は、政治的中立性という用語と結びつけて語られるなかで拡大解釈されてきたのである。逆にみれば、教育との関連で使われる広い意味での政治的中立性は、法的根拠を持つものとして誤った理解がなされてきたということである⁽¹²⁾。

今日まで、政治的中立性という概念を提示しながら教育のあり方を論じたり具体的な教育実践を問題化したりすることは繰り返しおこなわれてきたが、本来そのうちの大部分は教基法を明確な根拠とすることができないはずである。言い換えれば、そこには法律による規定とは直接関わりのない、根拠の曖昧な主張や批判が多くみられるのである。

本節でここまで述べてきたことをまとめると次のようにいえる。厳密な意味での政治的中立性の確保は原理的に不可能であるし、また法律上求められているものではない。具体的な教育実践において明確に特定の政党を支持したり反対したりするための教育がおこなわれていない限り、政治的中立性という言葉を持ち出してそれを問題化していくことは不当な介入であるということになる。したがって、おそらく冒頭で紹介した山口県の高校の事例の場合、県議会で問題にしたり県教委の教育長が指導をおこなったりすることは不適當であるといえる。そして、むしろそのような教育現場への介入自体が問題視されるべきである。

5. 公教育における政治的中立性の要請

5.1. そもそも政治的中立性はなぜ要請されるのか

前節で、法律上は厳密な意味での政治的中立性が要求されていないことをあきらかにした。しかし、それだけでは公教育における政治的中立性の問題が本質的に解決したとはいえない。

確かに、これまで政治的中立性は教基法などを根拠にして主張されることが多かったが、そもそも政治的中立性の要請そのものの源泉は法律ではない。むしろ、政治的中立性の要請の一部が法律の形をとって顕在化しているにすぎない。ということは、将来的により厳密な意味での政治的中立性の確保が法制化される可能性もないわけではない。また、教育を方向づける根拠は法律がすべてというわけでもない。そこで、公教育における政治的中立性の問題を解決していくためには、中立性の要請がどこから来ているのかをあきらかにし、その要請に対してどのように応えていくことができるかを示していく必要がある。

教育の政治的中立性に関する従来の議論を概観すると、政治的中立性は大きく分けてふたつの側面から要請されているとみることができる。ひとつは現実の政治に関わる要請であり、もうひとつは公教育の性質に関わる要請である⁽¹³⁾。

まず、現実の政治に関わる要請は、教育が社会の政治的状况に影響を及ぼし得るところから生じる。具体的な政治に関する状況を教育内容として扱うことになれば、学習者は教室での学びを通して、政治に関する何らかのものを見方を学ぶことになる。そして、その内容が特定の政治的立場の利害を反映したものになっていれば、教育の結果として特定の立場を利することにつながる可能性がある。つまり、教育実践において実際の政治に関わることがらが扱われる際に、それが特定の勢力にとって有利に働いたり不利に働いたりしないか、という現実の利害関係が問題になるのである。

また、教育の政治的中立性についての規定がなければ、現実の政治的イデオロギーの対立が持ち込まれることによって教育現場が混乱するのではないかという危惧もこの要請と関わっている⁽¹⁴⁾。ただし、教育現場を混乱させないという名目があるものの、この要請の根底にあると考えられるのは、みずからとは異なる立場の勢力によって教育が利用されてしまうことを防ごうとする意図である。つまり、それは「利害が対立し、諸勢力が政治的に抗争する社会において成立する要請」(勝田 1960: 118-119)であり、社会に複数の政治的立場が存在している限り必ず生じるものであるといえる。

次に、公教育の性質に関わる要請は、より理念的なレベルのものである。教基法1条にも示されているように、日本の公教育は被教育者の人格の完成を目的としている。一方で、民主主義および自由主義を掲げる憲法にもとづいておこなわれる公教育では、被教育者の思想的基盤をある方向へ統制することは許されず、価値中立的であることが求められる。そこで、教育内容についても党派的なものは避けられ、正統性を認められたものが選択されるこ

とになる。しかし、仮に教育内容について一定の合意が得られたとしても、そこから何らかの方向性を持った認識や価値の教え込みを完全に排除することは困難である。しかも、公教育では、いわゆる「囚われの聴衆」としての被教育者に対してほとんど強制的に特定の内容を教え込むことになる。このとき、こうした公教育のあり方と被教育者の精神的な自由権との間に緊張関係が生まれる（青野 2004）。

憲法 19 条では、「思想及び良心の自由は、これを侵してはならない」と規定している。特定の思想の強制は内心の形成過程においてなされる場合があるが、事実上強制的に特定の内容を教え込むことになる公教育において、19 条に反する事態が生じる可能性がある（渋谷 2017 : 334-335）。したがって、ここでの問題は、政治的な思想の形成に影響を与え得る教育のなかで、いかにして被教育者の自由権を保障するかということである。

5. 2. 政治的中立性の要請への応答の困難

では、これらの政治的中立性の要請に対してどのように応答していけばよいのであろうか。以下で述べるように、それぞれの要請への応答には大きな困難が付きまとう。

まず、一般的にクローズアップされることが多いのは、ひとつめにみた現実の政治に関わる要請のほうであるようにみえる。そのことは、具体的な教育実践が政治的中立性という言葉とともに外部から批判される場合、批判者自身の政治的立場とは異なる方向に「偏向」していることが問題視されることが多いところにも見てとれる。もっとも、教基法や中立確保法が特定政党に対して賛成したり反対したりするための教育を禁じていることを考えれば、こちらの要請が問題になりやすいことは当然であるともいえる。

ところで、現実の政治を題材として扱う教育実践の場において、この要請に対して完全に応えていくことはおそらく不可能である。すでにみたように政治的中立性の確保は原理的に不可能であり、また社会において多様である政治的立場のすべてを教育実践において平等に扱うことは現実的に困難である。そのため、日本の公教育において長い間採られてきた方策は、教育内容を非政治化するというものであった。つまり、現実の政治状況に触れないことをもって中立性を確保したことにするというやり方である。

しかし、実際には教育の非政治化によって中立性を確保することはできない。それは、「問題のある現状に対して批判的・分析的にアプローチをしないという行為が、結果として、直接的あるいは間接的な現状肯定や現状容認という作用に働く場合もあるというように、政治的な課題を避けることが、かえって政治的な機能を発揮するという逆説的な結果がある」（高橋 2002 : 279）ためである。つまり、教育の非政治化はむしろ非中立的に働く可能性を持っている。

それでは、ふたつめにみた公教育の性質に関わる要請への応答はどうであろうか。この要請は公教育を実施するにあたって極めて本質的な問題を引き起こす。なぜなら、教育という行為をおこなう以上、何らかの価値の教え込みは避けることができないからである。その時

代の当該社会におけるすべての政治勢力が支持する価値であったとしても、それが中立である保証はなく、後の時代に偏りのある教育であったと判断される可能性もある。また、公教育は国家という制度的な枠組みのなかで教育がおこなわれるため、例えばその国の憲法が掲げる理念のほうへ被教育者の思想的立場を誘導することになる。

この場合の問題は、社会の諸勢力間の対立ではなく、教育をおこなう側と受ける側との対立となって避けがたく生じるものである。つまり、教育という行為をおこなった時点で常に生じ得る問題であり、この問題が生じない教育実践を公教育においておこなおうとすることはそれ自体がパラドックスである。

以上のように、公教育における政治的中立性の要請に答えていくことは極めて困難であるように見える。その根本的な理由は、上述したふたつの要請のいずれの場合においても、政治的中立性の問題を生じさせないような教育実践が不可能であることにある。そうであるとすれば、この問題の解決にあたっては全く別のアプローチが必要になる。

6. 政治的中立性の問題を乗り越えるための基本的な方向性

政治的中立性を担保するために従来考えられてきた基本的なアプローチは、可能な限り客観的な真理性が認められたものを正しい学習内容として提示しつつ、見解が分かれやすいものについては複数の異なる立場をできるだけ公平に扱うというものである。このアプローチに沿っておこなわれる教育実践では、学習者に対してバランスの取れた情報提示をおこない、特定の立場への誘導にならないよう実践者は細心の注意を払う。しかしながら、現実の政治に関わる内容を扱う教育実践において、完璧に中立性を確保しようとする自体がそもそも不可能な試みであり、また政治的教養の向上を目指すことの足かせにもなる可能性がある。

一方で、全く異なる観点から政治的中立性の要請に答えていくためのアプローチも考えられる。以下で提示するのは、ひとつの教育実践のなかで中立性を確保することを目指すものではなく、公教育のプロセス全体を通して中立性の問題に向き合っていこうとするものである。このアプローチでは、教育の中立性確保を完璧におこなうことの不可能性を受け入れたうえで、学習者の絶えざる変容の可能性を中核に据えることによってそれを乗り越えることを試みる。

そもそも学習者の認識や思考の形成は、ひとつの教室のなかだけで完結するわけではない。学習者は、学校内外のあらゆる場面でさまざまな情報を得る機会があり、それにもとづいた思考をおこなうことを通して、すでに学習した内容をより深めたり相対化したりしていく可能性に開かれている。つまり、みずからのなかに生まれた偏りを繰り返し修正していくことができる。しかし、それは偶然に身を委ねていけば必ず生じるというわけではない。そこで、意図的にそうした修正をおこなっていけるようにするための学びの場を用意することが教育する側には求められる。教育が常に何らかの偏りを生み出してしまう可能性があるの

であれば、それを乗り越えるための手段を提供することは教育の責任においてなされなければならない。

みずからの認識や考え方を深めたり相対化したりしていくためには、異なる認識や考え方に会い、もともと持っていたものを反省的に吟味していくことが有効であると考えられる。したがって、教育実践においては、学習者がすでに獲得している認識を崩すような知識や情報を提示したり、異なる意見をあえてぶつけ合う場を用意したりすることが必要になる。

ただし、教室内でそれらがおこなわれていればそれで目的が達成されるわけではない。むしろ、教室での学習の後も継続的に、さまざまな場面でみずからの認識や考え方を更新していけるようにするための基盤づくりのほうに重点を置かなければならない。より具体的には、社会のあらゆる事象にはさまざまな立場にもとづく認識や意見の相違があり、それらの食い違いを調整し合っていく必要があることを学習者が理解することが教育目標に含まれるべきである。また、複数の観点からの情報に触れながら、そこに含まれている可能性のある誤りや偏りを批判的に読み解いたり、意見が対立した場合に建設的な議論をおこなうための方法を学んだりすることも不可欠である。こうした学びを通して、学習者自身が必要に応じてみずからの認識や考え方を更新していく可能性が開かれていく。

このようなアプローチの中核をなすのは、教育を通して対話的な批判性と呼べるものを育成していこうという基本方針である。みずからがすでに身につけてしまった認識や考え方を不断の変容に対して開いていくためには、あえて異なる立場からの情報に触れながら、他者との間や自分自身のなかで異質なものをぶつけ合い、建設的に批判し合っていくことが必要になる。これは、単に個人の能力として育成してだけでなく、そのような対話が可能になる文化の醸成と合わせておこなわれなければならない。個人や社会のなかにある偏りが絶えざる修正に開かれる程度に応じて、結果的に政治的中立性の問題が解消されていくことが期待できる。

対話的な批判性の育成を中核に据えるこうしたアプローチは、教基法14条1項が要請する政治的教養の向上という目的とも重なり合う。そして、ひとつの教育実践のなかだけで完全に中立性を担保することは不可能であるが、公教育のプロセス全体を通して、政治的中立性の問題を乗り越えていくことは可能である。個別の教育実践は、そのプロセスのなかに位置づくものとして捉えられることにより、現実の政治についての学びや対話的な批判性の育成にどの程度貢献し得るかという見込みに応じて、その意義や正当性を主張し得る。一方、例えば新聞を何紙もちいるかといった表面上の中立性の確保は、この観点からは問題にならない。

以上のような基本方針にもとづく教育実践は、少なくとも部分的にはすでに具体化されている。政治的中立性の問題に関する葛藤があるなかで、現実の政治に関わりを持つ論争的なテーマをあえて扱ったいくつもの教育実践の記録において、学習者が議論を重ねながらみずからの考え方を変容させていく様子を見出すことができる。

例えば、高校において福田秀志がおこなった授業(福田2016)は、「国際社会の平和・安

全のための自衛隊の活用を強化すべきかどうか」をテーマとしたものである。学習者たちは、新聞記事などにある複数の考え方を参考にしながら討論をおこない、みずからの意見を何度も表明する機会を与えられている。そして、異なる考え方に触れるなかで、「賛成」と「反対」の間で相互に意見を変容させている。上記の基本方針に照らせば、学習者に対して複数の考え方をバランスよく提示するというよりも、この実践のように学習者がみずからの考え方を更新していく機会を保障していくことが重要であると考えられる。また、この実践のなかでは、みずから新たな情報にアクセスする生徒や、複数の新聞を見比べてそれぞれの新聞のスタンスの違いを理解した生徒も出てきている。この実践では詳述されていないが、その際に重要なことは、どのような意図でどのような情報に当たるかということである。つまり、自分の意見を補強してくれるものだけでなく、むしろ崩したり批判したりしてくれる情報にどれだけ当たっているかが評価されるべきである。

学習者自身がみずからの立場の偏りを自覚し、不断にそれを修正し続けながらみずからの新たな立場を選び取っていくことは、前節でみた政治的中立性の要請への応答につながっていく。学習者がみずからの選択によって政治的立場を決定していくのであれば、結果的に特定の政治的立場を支持することになるとしても、現実の政治に関わる要請と衝突することにはならないはずである。また、教え込まれた価値を批判的に乗り越えていく可能性に開かれていれば、長期的には公教育の性質に関わる要請に対して応答していくことができる。

7. 結びにかえて

公教育において完全な政治的中立性を確保することは原理的に不可能であるが、その中立性問題の根本に遡ることで、異なる解決策を考えることは可能である。本稿では、対話的な批判性の育成を軸に据えることで、政治的教養の向上と矛盾することなく、公教育全体を通して政治的中立性の問題を乗り越えていくための方向性を提示した。とはいえ、前提として確認しておかなければならないことは、明確な法律違反でない限り、個別的教育実践は政治的中立性の観点から批判されるべきではないということである。

ところで、日本の公教育は、対話的な批判性を育成するような教育実践を推進する方向に進んでいるであろうか。現状では、部分的に重なりのある方向性は提示されているものの、いかにして政治的中立性の問題に向き合っていくかについて、本質的な意味での進展はみられない。

例えば、上述の総務省・文科省による副教材の「指導資料」には、政治的中立性の問題についての言及がある。そしてそこでは、具体的な政治を扱う実践的な教育活動をおこなう際に配慮すべきこととして、「自分の意見を持ちながら、異なる意見や対立する意見を理解し、議論を交わすことを通して、自分の意見を批判的に検討し、吟味していくことが重要」といった記述や、「多様な見方や考え方のできる事柄、未確定な事柄、現実の利害等の対立の

ある事柄等を取り上げる場合には、生徒の考えや議論が深まるよう様々な見解を提示することなどが重要」といった記述がみられる（総務省／文部科学省 2015：21）。これらの記述内容そのものは、本稿で述べたものとある程度一致しているようにみえる。しかしながら、この「指導資料」全体の論調は基本的に従来の政治的中立性確保の考え方に沿ったものであり、問題の根本的な乗り越えにつながる形での議論はなされていない。

また、この「指導資料」では、政治的中立性が確保される条件のひとつとして、「教員の個人的な主義主張を避けて中立かつ公正な立場で指導する」（同上：74）ことを挙げている。見解の分かれる問題について、教師がみずからの立場を明示するかどうかは、政治的中立性の文脈でしばしば問題になる。例えば文科省教育課程課長（当時）の合田哲雄は、「日本の学校文化では、子供は教師が最後に正解を言ってくれる存在だと思っている」（合田 2016：35）ため、教師がみずからの主義主張を述べることを避けるべきであるとしている。しかし、対話的な批判性の育成という観点から考えれば、教師から提示された情報を正しいものとして無批判に受け入れる姿勢をそのままにすることのほうに問題がある⁽¹⁵⁾。仮に教師の見解を学習者が一度自分のなかに受け入れたとしても、必要に応じてそれを批判的に乗り越えていく可能性が教育によって開かれなければならない。

このように、教育の政治的中立性の問題に向き合っていくためには、政治的中立性の捉え方だけでなく、従来の教育観や一般的な学校教育実践のあり方そのものに対する挑戦が必要になる。特に、教師の位置づけを含めて、教室内での批判的な対話をどのように構築していくかという方法論的な側面について、稿を改めて論じることにはしたい。

〈注〉

- (1) 日本において、教育の政治的中立性という概念はさまざまな文脈で使われており、教育内容の中立性のほか、教員や生徒・学生の政治活動をめぐる問題、あるいは教育委員会の制度改革に表れるような行政上の問題など、幅広いテーマと結びつけられる。本稿では基本的に、教育内容の政治的中立性をめぐる状況を指す概念としてもちいる。
- (2) なお、生徒たちは事前に、教師が配布した『日本経済新聞』と『朝日新聞』の記事を参考にしながら政府与党の見解や野党の主張、憲法学者の意見などを学習し、さらに集団的自衛権の論点について自宅学習をおこなっている。
- (3) 教基法は2006年に改正されているが、本節では1950～60年代の動きを中心にみていくため、まずは1947年に成立した旧教基法を参照しながら議論を進める。
- (4) 山口県教職員組合が作成し、県下の学校に配布した「小学生日記」「中学生日記」のコラムの内容が偏向しているとして問題になり、教育委員会がそれらを回収する通達を出したところから生じた事件を指す。
- (5) 京都市立旭丘中学校の教育方針をめぐり、一部の保護者が抗議を申し入れたことに対して学校が反論したところに端を発し、後に教員の処分問題にまで発展した事件を指す。
- (6) 「教育二法」に先立つ中央教育審議会の「教員の政治的中立性維持に関する答申」（1954年1月18日）では、「教員の政治的中立性に関する問題のうち最も重要なのは、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」と明言している。

- (7) ここでの①～③の引用は、この解説が再録された鈴木編（1977：190）からのものである。解説の「序」を書いている辻田力によれば、この解説は文部省内に設けられた研究会による研究成果であるが、当時の文部省の公定解釈ではない（同上：123-124）。しかしながら、これまで多くの論者がこの解釈を援用し、また現在では行政解釈にもなっている。後述する総務省／文部科学省による副教材の「指導資料」においても、この記述がそのまま踏襲されている。
- (8) 小玉重夫らは、「教育と政治がお互いに関わらない状態へと変化すること」を「脱政治化」と定義し、一方で「もともと教育と政治が関わっていないか、脱政治化された状態が持続している状態」を「非政治」と呼称している（小玉ほか 2016：49）。本稿でもこの用語法を踏襲する。
- (9) この条文は教基法の改正によって、1項は「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」となり、2項は「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」となった。旧法と比較すると現代口語体に表記が変更された程度であり、基本的に意味内容は変わらないとするのが通常の解釈である。本稿でもそのように理解したうえで議論を進める。
- (10) 宮城県のある教諭が「完璧に政治的中立を確保して授業をしたとしても、中立でないにとらえる地域の人や保護者がいるかもしれない。そういう指摘を受けた場合、教員の立場は弱い」（『毎日新聞』2016年6月9日朝刊）と話しているのは、まさにこうした状況を示している。
- (11) とはいえ、判決が国家による一定の内容決定権を認めていることから、本来それを否定するところに成り立つ国民の教育権説の根拠が揺らぐことになった。したがって、結局この学テ判決は、「国民の教育権説に配慮しながら実質的には国家の教育権説を是認したもの」（大西 2008：312）であるというのが有力な見解である。しかしながら、国家の内容決定権をある程度認めることとその内容の中立性を国家が判断できるかどうかとは別の問題である。
- (12) このことは、1950年代に中立確保法をめぐる生じていた混乱状況にも当てはまる。実際、当時の教育現場における「教育二法」への理解不足が問題状況を助長させてしまったという側面があることも否定できない。例えば、日本教職員組合が「教育二法」の成立した1954年から翌年にかけておこなった実態調査によると、法律を把握しているのは教員数の3割であったという（全国教育新報社編集部編 1955）。
- (13) 同じような仕方でも整理をおこなっているものとしては、例えば教基法14条2項の性格について論じている佐々木（2009：262-263）が挙げられる。なお、佐々木は、従来からのこうした14条2項の位置づけに加えて、憲法14条の趣旨の実現という新たな解釈の可能性を紹介している。しかし、今のところ一般的なものであるとは言い難く、また政治的中立性概念との関係も不明確であるため、本稿では割愛する。
- (14) こうしたことは、政治的なイデオロギー対立が鮮明であった教育の脱政治化の時代にはとりわけ現実的な問題であったが、近年にあっても、例えば2015年7月に自民党政務調査会が公表した「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」において強調されている。
- (15) 佐貫浩は、教室における教師の位置づけに関わるこのような問題について、「教師の意見をも自由に批判して良いという対等の論争空間を作り出すことを前提として、相互批判に参加するような形の関与の仕方が求められる」（佐貫 2016：217）と指摘している。

〈引用文献〉

- 合田哲雄（2016）「主権者教育で「生きる力」育む」『日経グローバル』285、p.35。
- 青野 篤（2004）「アメリカ公教育における価値の教え込みと生徒の修正一条の権利（1）」『法学雑誌』51（1）、pp.22-53。
- 大田堯編著（1978）『戦後日本教育史』岩波書店。
- 大西 斎（2008）「教育権論争をめぐる学説の変遷とその法的検討」『国際公共政策研究』1（1）、pp.307-321。
- 勝田守一（1960）「教育の中立 — それは、現実（権力）政治の中での自律性（国民的）の保障」『教育評論』103、pp.116-119。
- 教育基本法研究会編著（田中壮一郎監修）（2007）『逐条解説 改正教育基本法』第一法規。
- 小玉重夫（2016）『教育政治学を拓く』勁草書房。

- 小玉重夫／荻原克男／村上祐介（2016）「教育はなぜ脱政治化してきたか－戦後史における1950年代の再検討－」『年報政治学』2016（1）、pp.21-52。
- 佐々木幸寿（2009）『改正教育基本法－制定過程と政府解釈の論点－』日本文教出版。
- 佐貫 浩（2016）「『教育の政治的中立』と教育の論理－八歳選挙権と政治学習のあり方をめぐって」『前衛』933、pp.209-222。
- 渋谷秀樹（2017）『憲法（第3版）』有斐閣。
- 鈴木英一（海後宗臣監修）（1970）『教育行政』東京大学出版会。
- 鈴木英一編（1977）『教育基本法の制定』学陽書房。
- 全国教育新報社編集部編（1955）『国民教育の課題』門脇書店。
- 総務省（2011）「『常時啓発事業のあり方等研究会』最終報告書」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000141752.pdf（2019年6月30日閲覧）
- 総務省／文部科学省（2015）「私たちが拓く日本の未来－有権者として求められる力を身に付けるために活用のための指導資料」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000382033.pdf（2019年6月30日閲覧）
- 高橋英児（2002）「『現代的課題』に取り組む授業づくりの視点－教育内容における隠された政治性を問い直す試み－」『山梨大学教育人間科学部紀要』3（2）、pp.278-289。
- 西原博史（2001）「思想・良心の自由と教育課程」日本教育法学会編『講座現代教育法1 教育法学の展開と21世紀の展望』三省堂、pp.216-229。
- 布村育子（2015）「政治教育の展開とその課題－社会的構築主義の視点から－」『埼玉学園大学紀要 人間学部篇』15、pp.77-89。
- 福田秀志（2016）「主権者を育てるために現実社会の諸問題を授業で取り上げよう」『人権と部落問題』68（5）、pp.27-33。
- 宗像誠也（1975）『宗像誠也教育学著作集 第4巻』青木書店。

（くろかわ ゆうすけ 教育推進機構 国際キャリア科 非常勤講師）