

社会参加・協働の意識と能力を育てるカリキュラム・生徒活動の研究 ～日本の生徒会と政治活動・生徒参加～

芝浦工業大学柏高等学校 杉浦 正和

1. 初めに

研究がまだ初歩的段階であるので、この報告は、基本的な問題意識の確認と、生徒会と学内の政治活動のあり方に関して、若干の理論的整理を行う研究メモ的なものとした。出発点は、学校における政治教育の意義とそのために政治的中立性保証が不可欠なことである。この理論的観点から戦後の政治教育の歴史を分析すると、中立性を軽視する左右の政治的対立が、生徒会活動へ大きな悪影響を与えたという問題が明らかになる。生徒会は、教育の民主化が始まったとき、学校の民主的組織運営の育成機関と考えられたにもかかわらず、実際に学内自治を強化することにつながらなかった。この原因を明らかにし、今後の生徒会活動の活性化と強化、その指導論、そのための地域的、全国的連携組織や学校経営への参加のあり方などを検討することが、最終的な研究テーマである。

2. 政治教育と生徒会、生徒の意思表明権

私自身は、教師になって以来、生徒の自主性や主体性をいかに伸ばすかを、授業の眼目にして研究してきた。その中核的实践が、ディベート学習という生徒主体の集団学習であり¹、生徒会主催によるイベントで生徒が政党を選択する模擬投票であった²。これを政治教育という視点で見ると、この二つの活動に共通することが、現実社会の問題解決に対して生徒が真剣に取

り組むことと、生徒の自主選択(意思決定)を尊重すること、このために、教育実践において政治的中立を保証する枠組を保持することとなる。ところが、従来の日本の政治教育論では、政治的中立の枠組の本質的な重要性と実践手法を明確にできなかった³。この現実政治重視と生徒の意思決定尊重、政治的中立保証という、新たな政治教育論的観点から戦後教育を見直すと、日本の戦後政治教育の歴史と問題は、以下のようにまとめられる。

まず、教育基本法旧第8条に政治的教養の尊重が明記され、2項の政治的中立によって現実政治に関わる政治教育が大きく前進する法的条件が整えられた。しかし、この政治的中立という重要な条件をめぐって大きな抗争が起こる。つまり、文部省を中心にする政府体制側と、日教組を中心にする労組「反体制」側という、左右両派による抗争が展開したのである。この左右両派は、共に教育基本法8条の精神、政治的中立確保を実質的に軽視して、自らの政治的立場を学校現場に押し付けようと争ったのである。

こうした抗争が、元々政治教育の扱いを困難視していた学校現場の政治的忌避感を強める結果となった。まず、本来学校全体で取り組むとされた「政治教育」が、社会科の一部門である公民科だけに押し付けられた。そして、その政治教育の多くが、政治思想や理論を欠いたまま、政治・憲法制度の静的な説明に終始した。一部では、「現実問題」の多くを憲法違反という観点

¹ 1987年より公民科目の授業内で実施。詳細は拙著『授業が変わるディベート術!』国土社、1998年など。

² 2003年秋より校内で学校模擬投票を実施。詳細は拙稿「2008年度個人研究報告「選挙への関心を育てる模擬投票について、日本と米国の取り組みの現状」」

³ 拙稿「現実政治に参加する教基法的政治教育に向けて～政治的中立性確保で民主的な意思決定の訓練を進めよう～」『民主主義教育21Vol.4』同時代社、2010年、18-26pにおいて、詳しくこの意義について述べた。

で、体制側を追及する左翼的な授業実践を生み出した。こうして政治教育は、一方で生徒にとって完全な暗記科目となり、他方で日本の戦争責任や自衛隊を追及する「平和教育」として展開される。いずししろ、生徒自身が現実問題を考察する討論授業が発展しなかったのである。

ところで、教育基本法は生徒会を特に重視しなかったが、文部省を中心にした教育関係者の大半が重視したものが生徒会であった。学校の民主主義を支える基盤は、学校における生徒の自主的な活動とそれを生徒全体でコントロールする組織、自治的組織であり民主主義の見本となる生徒会だと考えられた。しかし、戦後の左右両派の抗争が、学校における政治教育に悪影響を与えただけでなく、民主主義育成の根幹と見なされた生徒会活動を混乱させ、生徒の意思統合機関としての発展を滞らせることとなった。生徒会への期待に比して、生徒会指導論は理論のレベルが低く、生徒が「自主的に」学外活動の方向へ動き出すと、生徒会のあり方から見た正しい運営について指導ができなかった。その結果、「先鋭的な」生徒会活動の多くが、大学生の政治活動や日教組の闘争に振り回されることとなったからである。

文部省は、こうした生徒会を中心にした政治活動を唯一の理由として、1960年に生徒会の地域的連携を禁止した⁴。さらに、高校紛争期の1969年には、「高等学校における政治的教養と政治的活動について」という見解を出す。ここでは、形式的に「政治的教養」を尊重すると言いつつ、様々な留意点をあげて現実政治を事実上取りあげないようにして、政治活動の禁止を指導によって行うと述べた。その主な理由は以下のようなものである。

「一つの結論をだすよりも結論に至るまでの過程の理解がたいせつであることを生徒に納得させる」、「参政権が与えられていないことなどから明らかであるように、国家・社会としては未成年者が政治的活動を行うことを期待していないし、むしろ行わないよう要請しているともいえる」、政治活動によって、将来広い視野に立って判断することが困難となる恐れがある、学校の政治的教養の教育の目的実現を阻害する恐れがあること、などである⁵。

文部省は、1970年度学習指導要領で、生徒会の項から民主的行動や自治的能力、公民的資質向上の目標を削除する。そして、1978年度学習指導要領で、特別活動全体から自治的能力という目標を完全に削除して、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」させることを目標とした。この時、生徒会の活動内容が、学校生活充実と連絡調整、行事への協力だけに矮小化され、生徒会から完全に自治的精神育成の目標が骨抜きにされたのである。その後、ホームルーム活動に「ボランティア活動などの社会奉仕の精神を養う体験的な活動」、生徒会活動に「ボランティア活動などの社会参画」という文言が入った。この狙いは、ホームルーム活動の説明から分かるように、「社会奉仕の精神」を押し付けたいからで、生徒の権利をベースにした生徒会の自治的な意義、公民的精神と関連したものを高めるような、本質的に新たな方針ではない⁶。

1969年見解における文部省の政治教育への姿勢は、教育基本法の建前を守るための弁解ではないが、その本質が「子供の権利」「生徒の権利」を積極的に認めないこと、現実の問題とし

⁴ 拙稿 2009年度個人研究報告「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」に、戦後政治教育の歴史と生徒会の活動状況について概観した。文部省は、1960年12月に「高等学校生徒会の連合的な組織について」を通達して、生徒会の地域的連合組織を禁止した。

⁵ 前掲 2009年度個人研究報告、31-33pで文部省の政治活動観を批判した。議会制民主主義についての理解を深めるなど、現実政治の理解を深める戦略がないまま、投票権がないことを「政治的活動を行わない」要請とのみ理解し、投票教育の観点を持っていない。

⁶ 前掲 2009年度個人研究報告、33-35pで文部省の生徒会観とその変遷を分析した。

ては生徒の意思決定を尊重しないことである。40年前だから仕方ないという見方もあろう。しかし、欧米の国々が1960年代末の大学等の紛争を受けて、18才選挙権導入など若者の意思を尊重する方向に展開したことや、国連で「子供の権利」条約が締結され日本も批准した後も、変わっていないことを考えると、日本の文部官僚と政治家の保守的態度が明確だろう。生徒会を単なる学内の連絡調整機関とする位置づけは、生徒を管理対象としてしか見ない考え方の延長線上にあると言ってよい。

第二次大戦直後に日本が直面した課題が民主主義の導入・実現であり、その目標に関連して旧教育基本法に「政治的教養の尊重」が盛り込まれたとすると、現代においてはさらに進んだ広い観点で、こうした政治教育を位置づける必要がある。例えば、シティズンシップ教育もその一つである。そうであっても、その原点が、学校教育の「対象」である生徒の意思を尊重すること、「子供の権利」条約の意思表明権の保障である。しかし、文部官僚や政党に限らず、マスコミを含めて、日本では子供の意思表明権がほとんど無視され、話題にすらならないのが現状なのである⁷。

こうした現状を踏まえて、教育のあり方や学校と生徒会の関係などを、子供や青年を含めた国民の社会参加の拡充の中で、新たに見直すことを問題提起していかねばならない。

3. 直接民主主義を過剰に重視する民主主義観

文部省に対して日教組などの教師労組側は、生徒会や高校生の活動を重視する姿勢を示していた。そこにどのような問題があったのかを、その民主主義観や生徒会への関わり方に関して検討してみよう⁸。

まず、戦後の政治状況がどのように民主主義観に影響したかを検討する。1955年体制後、国民が保守と革新の政権交替を望まず、国政選挙において二対一の支持率比が戦後長い間続き、この国民意思は、憲法改正を選ばないものの自衛隊の存在を認めるものであった。しかし、大体1980年代、冷戦の終了まで、社会科学系の研究者や教師の多くは、日教組を中心とする革新の政策を支持する傾向が強かった。これに対して、文部省は、学習指導要領によって社会科の内容に一定の規制をかけたものの、教科書の書き手と学校の選び手が反文部省の立場に立っていたために、社会科教科書の検定をめぐる深刻な抗争が行われることになった。その当否はともかく、ここで指摘したいのは、この中で教師側の民主主義観に一定の「偏向」が存在したことである。偏向教育と言うほどの歪曲ではないものの、欧米の民主主義観と比べると日本的な強調の仕方や概念欠如の状態が生まれていた。つまり、理念としての国民主権、国民世論の反映という主張と、それが自衛隊など革新側の反対する自民党政策を支持する現実とを、矛盾なく説明しようとする中で生まれる「偏向」と言える⁹。教科書は、民主主義の原理と現実を総合的に記述する形式でなく、憲法の条文説明の形で権利と制度を説明し、補足的に選挙や世論、市民運動などを付け加えるので、以下の「偏向」が教科書の内容にはっきり現れるわけではないが、教師の語りや資料集等を通じて、こうした民主主義観が示されたと推定する。

その第一の特徴は、政権政党である自民党が社会情勢の変化に対応して、基本的な国家戦略を欠いたまま、様々な政策変更を行ったことに対して、革新側の主張に歩み寄ったものをも含

⁷ 2007年度個人研究「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」の「2. 一般国民の拡散する人権意識」16-19pで詳しく分析した。

⁸ 拙稿「共存の枠組下での、議論と討論の力を育てよう」

『民主主義教育 21Vol.5』国土社、2011年、104-112pで、「政権交替なき保革対立から生まれた民主主義像」として、日教組などの左翼の民主主義観について詳しく分析した。

⁹ これ以外に、当時思想的に影響力が強かったマルクス主義思想による理論的偏向があっただろう。

めて、「反動化」として説明することである。つまり、政府側の動き全てを反国民的な意図的対応と評価し、〈政府対国民〉という対決構造を描く傾向である。

第二の特徴として、現実の選挙では国民が自民党を支持したので、日教組側は期待を国民代表の集まる議会でなく、「国民」の直接運動に向けていく。すなわち、暗黙の内に直接民主主義を理想化し、重要視する。その内容はアテネの民主主義を理想化¹⁰しながら、現実には国内の労組を中心とした抵抗運動、国会外の運動となる。また、国民の世論が一つであるかのごとく見なして、世論の反映を民主主義の意義として過剰に重視する。つまり、マスコミに度々取りあげられる、政府非難の主張や運動が世論とイメージされる。現実には必ず存在している多様な世論に対しては、意見の尊重が語ることがない。つまり、〈政府対世論〉という対決図式が強調される。

本来、政策については、選挙時の約束との関係を確認し、野党の政策との比較や現実的な効果予測による分析が必要である。また、政治の安定性のため、総選挙で国民が一定期間の政権委託を行い、その間に政府が実施した政策を評価した上で、次の選挙において政権継続の是非を判断する仕組みが存在する。こうした議会制民主主義における政権交代のメカニズムと意義を、文部省は教科書で強調せず、日教組も〈政府対国民・世論〉の図式ばかりを強調して、きちんと説明しない傾向があったのである。現実には政権交代が難しかった状況が関連したとはいえ、政権交代という平和的革命的強調を欠いた議会制民主主義の説明では、その意義を正しく強調したことになる。

第三の特徴として、「少数意見尊重」が、国会外の運動が応援する少数派野党に関連させてしか強調されないことである。これは、実質的に野党の国会での抵抗闘争支持を意味する。こういう議会運営の原則をたてると、国会の説明は、多数決による最終決定や多様な利害の調整という意義より、審議における少数派意見の尊重/国会内の抵抗を過剰に強調することになる。本来、民主政治の原則は、情報公開の上での徹底的な議論とその上での多数派の意思決定、その公共的意思決定が少数派の人権を尊重する、という形で整理すべきである。しかし、議会内の少数派尊重ばかりを強調すると、選挙による政権交代のメカニズムの軽視となり、議会制民主主義の意義の確認と、生徒が調べて考察すべき政策比較などの取組が軽視されることになる。

こうして、日教組などの民主主義観は、〈国民・世論対政府・議会〉という対立図式で語られる。つまり、国民意思が原則として内閣・議会に選挙を通して反映することや、状況変化や政策失敗によって選挙によって政権交代が起こることなど、間接民主主義である議会制民主主義の意義や基本原則が目立たなくなる。同時に、政党や政治家が国民世論を代表して、様々な意見を議会に反映しながら審議することの意義も、こうした図式の下では明確になってこないのである。青年の間に政党や政治家への不信感の広がる背景に、こうした民主政の説明の仕方が影響すると言えないだろうか。

そして、こうした直接民主主義の意義を過剰に重視する民主主義観は、教師が生徒会指導を行う場合に、生徒会における審議の仕方や決定事項のあり方、生徒会活動への期待に大きな悪影響を与えることになった。

4. 教師組合と生徒会の「政治活動」

次に、生徒会活動と日教組などの労組との関係にどんな問題があったかを検討する。それは、日教組などの労組が抵抗運動の一環として、高

¹⁰ 奴隷制や女性蔑視は言及されるが、広い地域で実施できないという弱点以外の直接民主主義の持つ欠陥は説明されない。議員や官僚がいいため、ルールや方針が大衆の非理性的意思に左右される欠陥である。欧米ではナチスの国民投票多用を例にして、この弱点が強調されるが、日本での言及が少ない。

校生への働きかけを位置づけたことである。高校紛争時に日教組は、「政府自民党の攻撃と対決して生徒の自主的活動を保障し発展させる」と述べて、「県教委の妨害をけて多数の生徒と教師が参加し成功した」様々な高校生の交流集会を称賛した。生徒会の意義を民主主義の体得と文化的活動を通した連帯としながらも、「生徒会の政治的活動、自主的活動は、あくまでその民主的討議と決定を経たものでなければならない」と述べ、自主的決定であれば政治的活動を認める考え方を示し、「教育の『政治的中立』のギマン的ことばにごまかされ」るべきでないという立場をとる¹¹。公式には、「生徒自治会は、教育活動・民主的集団訓練の場として生徒が自らの手により…校外外で活動する組織である。…11月13日にかりに…生徒も『行動したい』などの意見があったとしても、それはあやまり」であると述べた¹²。しかし、こうした高校生の交流集会が組合の公的活動以外に、組合員である教師の働きかけによる、「私的」な行事としても様々に行われたようである¹³。これが、一部の極左勢力による働きかけと同様に、文部省の反発を強めて、生徒会への弾圧的姿勢を強める結果をもたらしたと言えるだろう。

日教組が「『政治的中立』のギマン的ことば」と言う時、文部省側の教科書検定や偏向教育批判を意図して、教師が授業で一方向的に特定

¹¹ 日教組「高校生の自主的・民主的活動を発展させるための見解（第一次）」1969年5/17、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』603-608p。

¹² 日教組「高校生の自主的・民主的活動を発展させるための見解」1969年11/17、前掲書615-620p。引用内の11月13日は、賃金要求と安保条約廃棄・沖縄即時無条件全面返還を要求する時限ストライキを、日教組が行う日である。

¹³ 生徒指導の理論家である竹内常一は「公的な高校生集会や高校生徒会交流会ができないところでも、私的な高校生集会はつくり出すことは不可能ではない。…私的な高校生集会を高校生のちからと地域民主勢力のちからで実現しながら、公的組織の後援、公権力の内容にたいする介入のまったくない後援を獲得していくこと」と述べる。「高校生活指導の実践的課題」『高校生活指導の理論と実践』明治図書、1971年、179p。

立場を教えることまでを意味しないのだろう。しかし、日高教は文部省見解を批判して、「教育基本法第八条一項の…規定の内容を『議会制民主主義を尊重し、推進する国民を育成する』教育に限定している」と批判し、「自民党独裁を美化する党派教育に利用されかねない」、「この見解は、議会制民主主義の美名にかくれて、党派教育の“すすめ”をのべたもの」とまで述べる。政治的中立をどう確保するかを具体的に示すことなく、高校生を支配し、「高校教職員の政治的自覚の発展をせきとめ」と、文部省の69年見解を批判するのみである¹⁴。ここには、すでに3章で述べたように、直接民主主義の過剰な重視と議会制民主主義批判があり、この独特な立場を組合員である教師がとる限り、授業内で中立を保つことは難しくなっただろう。

また、日教組は先の見解で、安保や沖縄、生活と権利の問題に生徒が関心を持つので「これらの問題について意見の相違にこだわらず自由な討論をおこなわせ、正しい認識をうるための資料を提供して、ひとりひとりが自主的・科学的に公正な判断を得られるよう指導する。この討論の発展として…生徒会として学校内外での集会やデモに参加する動きが出るのが予想される。これらは、一般的には生徒の基本的人権として保障される」と述べる（下線は引用者による）。¹⁵一応討論を勧めているが、実質的には「正しい」認識と行動や、生徒会の政治行動を歓迎していることが明らかである。日教組などの労組側は、一部生徒の生徒会規約無視や校舎占拠などの暴力的行動を批判するものの、高校生が生徒会として政治行動に立ち上がることを実質的に期待したのである。

組合員の教師がこうした期待を公に明らかにしながら、授業内で自由な討論や政治的中立を保つことが可能だろうか。政治的中立性確保の

¹⁴ 日高教「『党派教育』に反対し正しい政治教育の確立のために（見解）」1969年12/1、前掲書620-624p。

¹⁵ 日教組前掲見解11/17、618p。

ために教師の意見表明を一切禁止する必要がないものの、一般的に授業内容において教師の権威が影響することを考えると、こうした日教組の姿勢が、政治教育を推進するための政治的中立確保につながらないことは明らかである。つまり、1950年代以降、高校生の政治意識の高まりの中で、この不適切な考え方が生徒会の活動に大きな悪影響を与えたと言えるだろう。

5. 生徒会の「政治活動」のあり方

政府は教師に政治的中立性を要求したが、学校内のあり方に関して明確にせず、69年見解で指導による政治活動禁止を打ち出し、その方向で判決等も出されてきた。ここでは、生徒会のあり方から政治的中立を検討する。

生徒会は、学級を基礎単位とした全生徒の組織であり、自主性と多様性を本質とする、多様な「特別活動」が集約される自治組織である¹⁶。このため、高校生の学校生活に直接影響する問題に関し、生徒会が決議をあげて生活上の要求を実現する行動をとることはありえるだろう。しかし、1950年代と60年代に問題となったのは、安保や沖縄などの学校外の政治的問題に関して生徒会が決議や行動を行うことであった。つまり、どんなに生徒会内の多数生徒が一定の方向を求めたとしても、学校生活のための自治組織である生徒会が、生活外の完全な政治問題に関して、少数派の意思を無視した多数決による決定が許されるか、という問題なのである。

高校生が関心を持ち議論し批判できる問題であることと、多様な意見を持った生徒を擁する生徒会が特定の政治的立場を表明することとは、全く別の問題である。これは、公共的決定とメンバーの意思決定の自由との違いであり、少数

派の意思を厳格に尊重すべき問題である。こうした民主主義理解に立てば、政治的な問題に関して、生徒会が関心の高い問題として学内で議論を行うことが勧められても、組織として意思表明決議をあげデモへの参加を決めることは許されないのである¹⁷。しかし、こうした一貫した理解を貫けた教師集団が、日本ではほとんどなかった。その根幹には、民主的な組織原則の無理解があると言わねばならない¹⁸。

ここで外国の状況と比較してみよう。日本と違って、フランスの高校生は非常に大きな政治的な行動力を持つ、ということで話題になる。フランスでは、1968年の「5月危機」の成果として、大学の自治・管理への学生参加とともに、中学・高等学校に管理評議会が設けられ、親や生徒代表が参加する制度が整えられている¹⁹。多くの高校生組織があり、生徒会の連合的組織もいくつかあって、「政治的な」抗議行動を活発に繰り広げているようである。最近でも、2010年に年金改革をめぐって政府と労働組合が大きく対立し、この政策に関連して高校生が学校をボイコットしてデモにたくさん参加したと報道された。『東京新聞』210月14日記事に「12日の抗議行動では、全国4300あまりの高校のうち約350校で正門封鎖などが実施され、労組側発表で計15万人の高校生がデモに合流したとある。

2010年の前には、2006年に初期雇用契約をめぐる反対行動もあったので、フランスでは高校生の政治活動が公然と認められているように見えてしまう。しかし、これらの運動は1950-60年代に日本で問題となっていた高校生の運動と大きく異なっている。それは、フランスの運動が経済政策に関わることであり、フランスは、1989年「教育に関する基本方針法」で、学校に

¹⁶ 飯田芳郎『生徒活動 その教育課程化と展開』高陵社書店、317p、1950年。飯田は、生徒の自主的な生徒活動が「教科の活動」と相補って教育目標を達成する考えた。生徒会の基本的性格を「全校的規模の活動」とし、中枢的活動として「生徒活動の年間計画の調整」をあげている、161p、194p。

¹⁷ 2009年度個人研究29p。

¹⁸ 左翼は、大衆運動内での諸要求の運動を政治的な運動に転化・発展させるという運動論をとり、この影響があったと言えるだろう。

¹⁹ 北川邦一「フランス 学校・教育行政への参加」『子ども参加の権利』三省堂、1996年、208p。

における生徒の権利と義務について10条で以下の規定をもうけた。(下線は引用者による)

中学校と高等学校において、生徒は、多元主義と中立原則の尊重のもとで、情報の自由と表現の自由を有する。これらの自由の行使は、教育活動の侵害を含むことができない。高等学校に生徒代議員評議会を創設する。この評議会は、施設の長によって主催され、学校生活と学業に関する問題について見解を述べ提案をする。

また、「高等学校の中では、とくに政治的または宗教的性格の目的をもたず活動をしない等の条件の下で、管理評議会に届け出ることによって高校生の結社の自由を認める」とされる²⁰。

日本の高校生も学費などで反対行動やデモをしたが、問題になった行動は政府の教育管理や安全保障政策をめぐる純粋に政治的な政策であった。しかし、生徒の権利を明確に認めるフランスは、学校が党派的な行動で混乱するのを避けることが大前提になっている。生徒の思想・信条の自由を認める以上、政治的宗教的な中立を教育機関は保つ必要がある。この原則がフランスでは明確に規定され、現在の経済政策での反対行動に関して、学校封鎖などの行動のあり方について左右の意見対立が残っているものの、学内の政治的中立維持の原則は揺るがない。

日本では、こうした理論的区別が明確にならなかった。何が原因だったのだろうか。その背景には、生徒会自治をどう考えるかについての理解が不十分だったことがある。

6. 生徒会自治への指導の必要性

生徒会の自治について、飯田は次のように述べる。生徒会(児童会)という名称が戦後に用いられ、従来は自治会や校友会であった。この

活動に二つの型があり、一つは、「学校における生徒たちの生活を教師が管理するのに生徒たちの力を借りるという面」、もう一つが「生徒たちが自分たちの生活を自分たちで処理してゆくという面」である²¹。校友会は、「実質的には生徒たちはこの組織を通して学校の管理を助けるべく利用されていたという傾向を否定することはできない。」他方で自治会は、「学校による上からの管理に対抗する生徒自身による自治管理であり、…学校長の学校管轄権への生徒による侵犯を意味することが多かった」のである。しかし、飯田は「この二つの性格の一方のみの強調は、いずれもこの活動にとって正当でない」と見なす。自主的活動であるべきなので、上からの一方的管理になってはならない。同時に、「単純に生徒のみによる自治活動であってもならない」からである。そして、「生徒自治」の考えの誤りを以下のように説明する。

- 1) 生徒が自治についての理想や志向と知識を持っていたとしても、未成熟であるため判断力に欠ける。
- 2) 学校長は、学校やその施設、生徒の安全に関して公的に課せられた権限を持つが、生徒にそうした権限が課せられていない。

結局、「学校活動の一般的統制に児童生徒が参加する活動は、けっきょく具体的には、かつての校友会的性格と自治会的性格との止揚されたような新たな性格の活動として成立する」。そして、それは「生徒活動一般が持つ教育課程化の要請とその自主的生活との微妙な相互関係において可能となる」。生徒会という名称は、「このように複雑な新たな意味をになって成立した呼称」として、この名称の意義を強調した²²。なお、飯田は「学校議会こそ、生徒会活動の中心である」と述べ、評議会や代議会など呼ばれる学校議회를、「全校生徒を代表する生徒会の最高の意

²⁰ 北川邦一前掲論文 209-215p。1991年に高校生生活大学区評議会が創設され、半数以上は大学区内の高校の生徒代議員とされている。各クラスから生徒代議員が選出されて、その後各種の組織の代表が選ばれる間接民主主義制で運用されている。

²¹ 飯田芳郎前掲書、213p。

²² 飯田芳郎前掲書、213-5p。

思決定機関」であると位置づけた²³。

こうした限界的に生徒会自治を規定する考えは、GHQと戦後初期の文部省と全く同じで、日教組系の理論家から自治の否定として激しく批判された。こうした批判に何の根拠もなく、飯田の考え方はきわめて自然な理解と考えられるが、戦後の日本教育界ではこの考えを受け入れない教師が多かった。このため、生徒会に対して、介入と放任という二つの指導観の間を指導が大きく揺れ動くことになり、生徒会活動を弱体化させる結果を生み出した。

教育法学の専門家である坂本秀夫は、「生徒によい教育を受ける権利がある、といいながら自治は権利ではなく学校長に委任された範囲で有効だ、といっているのは矛盾がある。…学校の認めた範囲内でのみ保障されるならばそれは権利とは言えない」と述べた²⁴。この批判は、1950年の『新制中学校高等学校管理の手引』という、生徒自治や政治教育を重視していた時期の文書への批判である。文部省の生徒会観が後退し始める前の生徒会観に対してさえ、こうした批判が行われたので、生徒会指導をめぐる大きな理論的混乱が起こるのを防ぐのは難しかった。同様な批判に、教育学者喜多明人の以下のようなものがある²⁵。(下線は引用者による)

生徒自治会の成長をはばみ、参加権行使を規制していった当時の基本施策の特徴を次の3点にみることができる。

生徒参加を教育課程の枠内(「特別教育活動」)に押しこめ、生徒(自治)会を「指導の対象」化したこと。その結果、教職員と生徒との「パートナーシップ」的

関係が否定され、「校長の最終決定権の留保」を掲げて生徒(自治)会を学校の支配下に置いたこと。教育課程の枠内であるがゆえに外部団体との接触や連合組織化の道が断たれていくことになったこと²⁶。

この理論は、で教師の生徒会指導そのもの、で校長が学校の最終管理者であるという立場も否定する、<完全な生徒会自治>を志向するものである。しかし、これを特異と言い切れない。生徒会に関する高校時代の思い出を聞いても、生徒総会に教師の参加を一切認めないことを伝統にした学校があったという話を聞く。これが先の理論と同じと言えないにしても、教師の指導を一切排することが本当の生徒会自治であるという観念が強かったことは確認できる。しかし、こうした<完全な生徒会自治>観がどんな影響をもたらしたかを考えると、大きな問題があったと言わざるを得ない。

7. 生徒会の固有の弱点と限界

2章で述べたように、高校紛争期以降、文部省の生徒会観が後退して、1978年度学習指導要領では、「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」させるを目標とするに至る。飯田の「自主的で多様な活動」と「望ましい集団活動」では全く相反する概念であろう。文部省が、元文部官僚である飯田の重視した「自主的な多様な活動」の意義を低めて、生徒の自治的精神育成の課題を捨てたと考えられる。

この「望ましい集団活動」は高校紛争期に望ましくない集団活動が噴出したことへの対応と考えられ、「自主性」を期待しながら最初から「望ましい」基準を押し付ける立場が濃厚である。一応、望ましくない集団活動を「少数が支配する集団活動、単なるなれ合いの集団活動」をあげて、「集団内の結束が固く、一見協力的な集団

²³ 飯田芳郎前掲書、226p。この間接民主主義重視の姿勢が重要で、先に述べた直接民主主義を過剰に重視した教師の多くが、生徒会自治においても、生徒総会という直接民主主義的な場を中心にした生徒会指導理論を推進した。

²⁴ 坂本秀夫『生徒会の話 生徒会参加の知識と方法』三一書房、1994年、34p。

²⁵ 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、204p。

²⁶ の連合組織化が断たれた理由は教育課程化と無関係で、後述するように米国で連合組織が存在し、日本では政治運動がその理由となったと言うべきである。

活動が進められている」活動はダメだと述べる²⁷。これはイジメ問題に関連した規定と言えても、自治的精神を育てる生徒会活動で当てはまる典型的なケースとは言えそうにない。「自主的で多様な活動を通して、豊かな充実した学校生活を体験させる」となぜ述べられないのだろうか。ここに、道徳と義務を強調する似非人権教育を推進する文科省の、決定的な反生徒、反「子供の権利」の立場が現れているのである。

高校紛争期に適切な生徒会指導ができなかった背景には、左翼的な政治運動の影響と、全生徒組織のあり方と生徒個人の政治活動を区別できない理論的弱点、校外活動の推進ばかりを重視して、学内自治の地道な努力を軽視する生徒会運動論があった、と言えるだろう。この学内自治の地道な努力を軽視した背景には、生徒会を国家と同一視し、その民主主義化を志向する志向があった²⁸。つまり、国家と同一視するのは、国家が持つ強い機能を期待することを意味する。生徒会という組織の本来的な弱点と限界が、教師たち、特に当の学校に長く勤める指導教師たちには見えにくかった。先の〈完全な生徒会自治〉観と似た、〈生徒の高度な自主的活動〉といふ幻想に、多くの教師が振り回されたことを、ここで検討したい。

大戦終了直後、〈生徒の高度な自主的活動〉によって、生徒会が民主政治の発展に大きく貢献すると多くの教育者が期待した。こうした考えは、生徒会の発展を支える力となる側面と、逆に生徒の「自治活動への不干渉」、完全な自由放任に流れる側面を持った。特に高校紛争期に、この幻想が、適切な指導を行えなかった背景の一つとなった。考えてみよう、〈生徒の高度な自主的活動〉の観念があれば、生徒が先に述べた意味で不適切な総会決議をあげても、これを教師が否定できずに放置する結果とならざるを

得ない。高校紛争期においても、多くの教師は一部生徒の暴力的でルール違反の行動を許せなかったはずである。しかし、〈生徒の高度な自主的活動〉への幻想を持つ教師が多くいれば、生徒総会やその他の「直接民主主義」的な場面における過激な生徒の行動が、生徒会役員のもたもたした行動に比べれば、はるかに「自主的」と見えたとはいえず、この自主性に目を奪われてしまうと、徹底してルールを尊重させる指導ができなくなったことが想像できるのである。

こうしたことを踏まえると、生徒会指導で留意せねばならないことの第一が、自主的な生徒会活動に過剰な期待を持つことはできないことである。飯田は、この点を「未成熟であるため判断力に欠ける」と指摘したが、地域の優秀な高校においては、非常に優れた自主的な活動がそれなりに出現し、そこからこの幻想が拡大してしまうのである。しかし、ここで生徒会という組織の固有の弱点を考察してみよう。

まず、学校生徒集団を国家と考えるべきかどうか。教師の指導を受けるといふ点を無視すれば、ある種の自治組織という意味の国家と言えなくもない。そうすると、役員会（執行部）が政府（権力）となるが、生徒会（役員会）に罰をくだす力、つまり権力がほとんどない。これが、国家と大きく異なる第一の特徴である。他の生徒活動であるクラブ活動では、クラブ顧問の教師が試合や練習での様々な場面で強い権限をふるうことが多い。このため、その顧問と密接な関係を持つ生徒であるクラブの部長が、教師権限を背景に一般部員への権力を持つことになりやすい。しかし、役員会でそのようなことが起こることはまずないのである。

そもそも、一般生徒に強制できるような生徒会のルールが存在しない。学校の生徒たちの間には本格的な利害対立が存在しないので、国家の法律のような、利害を調整するという機能を持つルールが存在する必要がない。だから、権

²⁷ 文科省『高等学校学習指導要領解説 特別活動編』6p。

²⁸ 生徒会の組織形態で三権分立型を模範にしたものがあったのが、その論証の一つである。

力も「不要」となるのである²⁹。

厳密に言うと、生徒の間には特殊利害がいくつかある。例えば、クラブの予算配分をめぐる問題で、予算の多いクラブと少ないクラブ、クラブに所属せずに生徒会予算の恩恵をあまり受けない生徒の問題はある。しかし、そうした利害対立が顕在化することはほとんどない。現実には生徒が関心を持ち利害対立の生まれやすい重要な場面が学校行事である。つまり、文化祭や体育祭などのイベントの盛り上げをどのように行うかである。ここでは、学校生活で学習と行事をどうバランスさせるのか、どのような行事がよいのか、どこまで準備に力を入れるのか等々、個々の生徒の学校観・人生観が問われるからである。

そして、こうした全体のイベント実施時に全体意思をまとめる過程が、学校と一般社会では大きく異なる。大人では、経済・社会的状態による個々人の利害を考えながら、社会観・世界観などの価値観による論争が行われる。つまり、価値観の論争の背景に利害対立が隠れているのである。しかし、生徒会ではこうした諸利害の影響が少ないので、一方ではルールの必要性が低く、他方では学校観・人生観という純粋な価値観をベースにした議論が可能となる。これが、国家と大きく異なる第二の特徴である。

この点で見ると、日本の学校文化は非常に優れた集団的な学校行事を育て上げてきた。行事準備の中で、クラスをまとめていく多くの苦労と喜びが学校生活の重要な側面となっている。そこでぶつけどころがあった互いの思いの中で、日本人の自主的で多様な活動能力が育成されたと考えてよいだろう。しかし、この優れた文化を生徒

会自治の観点から見ると、大きな問題が存在する。それは、こうした学校行事に関しては、多くの場合に個別の実行委員会が組織されることが多く、役員会が関われないのである。これを生徒会として、生徒全体の意思を反映する形で、役員会が適切に関われるようにすることが、生徒会指導の最大の眼目の一つになる。純粋な民主的統制を通じて、生徒会役員が学校行事に影響する状態を生み出すことである。

欧米では生徒の規約に生徒の権利が明記され、規約が憲法と称されるくらいなので、役員が大きな権威を持ち、一定の権限を行使できる状況があると思われるが、日本では全く正反対である。役員は仕事と責任が大きいだけで、個人的にメリットらしいメリットがなく、権力を持たない中で生徒会を運営するという困難を背負っている。だから、役員が困難を乗り越える根拠は、生徒たちが学校全体で民主的に意思統一する必要性を感じることにしかない。その意味で、まさに生徒会運営の中でこそ、個人の諸利害の影響をあまり受けずに、生徒が純粋に民主主義を学ぶことができるのである。こう考えると、日本の教育者が生徒会育成を民主政治の発展に不可欠と考えたことは正しかった³⁰。しかし、問題は、生徒会運営に避けられない固有の様々な困難を理解していなかったことである。権力や強いルールのないこと以外の生徒会の弱点をいくつかあげておこう。

²⁹ 三権分立型生徒会、つまり司法機能を持った生徒会では、権力的なものが出てくるが、実際には教師の生徒指導を肩代わりする結果となった。喜多明人前掲論文、203pに「この“学校自治司法”組織の取り組みは、とかく『風紀取締りの管理の強化』と結びつき、学校によっては『一時は、特高警察とさえ非難された』ともいわれるようになる」とある。

³⁰ 飯田芳郎前掲書 218-20p、マッコーンの生徒会運営の指導原理 26項目をあげた後、飯田は「一つさらに付加しておきたいことがある。それは、児童生徒に対して生徒会の活動の必要を常に感じさせるように指導すべきだという点である。…児童生徒に必要感のないところに、生徒会の真の発展はありえない。しかし、必要は必ずしも放任しておいて自然に起こってくるものとはかぎらない。いや、一般には生徒会の活動に対する必要感はいわゆる薄いというのが実状ではあるまいか。」と的確に述べている。なお、26項目として生徒や役員、委員会の責任が強調され、最後に「24、各地の生徒会は生徒会協議会に加入すべきだ。25、生徒会にあまりに多くを期待しすぎてはならない。26、生徒会はその理想や活動や問題を絶えず周知せしめるように努めるべきだ。」という原理が示される。

学校の実際の運営は校長以下の教師組織が行っていて、生徒会に実質的権限や資材、能力がない。さらに、今の日本では生徒会の様々な代表者（役員やクラス代表）が学校運営に意見を反映する制度がない。この結果、生徒代表には権力も権威もない。毎年必ず新生生の集団を迎える一方、最高学年を卒業で失ってしまう。つまり、学校の伝統や文化は、担い手が毎年変わっていくので、継続すること自体が非常に難しい歴史と文化を持った集団なのである。こうした理由で、生徒会役員に参加する生徒は、目立たなくても学校・生徒のためならば、活動そのものに満足できるボランティア精神の強い生徒を組織するしかない。現代民主主義を支える政党が存在しないので、役員生徒が同傾向の思いを持ったものでないこと、等々である³¹。

こうした固有の多くの弱点を踏まえると、優れた伝統や文化があっても、生徒会が〈高度な自主的活動〉を維持することが非常に困難であることが納得できるだろう。そうすれば、生徒会における生徒の議論が、過去の議論や歴史を知っている教師から見て、内容が十分でなくレベルが後退していたとしても、「生徒会活動の停滞」という表現ですぐに分析しなくなるだろう。逆に、高度な活動を維持している学校は、様々な統制ルールが強固に維持されていることが推測できる。こうして生徒会にある本来的な弱点を前提に、生徒会指導が民主的運営の原則を徹底する地道な努力でしかないこと、ここから出発した指導が最も重要なのである。

最近の貴重な生徒会の論考に、菅沢茂「生徒会活動改善の視点」がある³²。残念ながら、ここにも直接民主主義への過剰な期待が残っていて、生徒会活動の不振の原因についてこう述べられ

る。「生徒会の目標が抽象的で教育効果が判然とせず評価が困難であること」、「機能が十分に焦点化され得ないこと」、「教師の指導性と生徒の自治性との区分が不明確で、指導目標と活動目標の別を明文化しがたいこと」の他に、

この「生徒集会」が消えた時点から、生徒会そのものの機能は生徒にとって一層抽象的に分かりにくいものとなり、低調化の傾向が始まったと考えられる³³。

あげられた三つの難しさは生徒会活動固有の問題であり、この意味でも生徒会の指導は難しい。だからこそ、特段の指導観と制度が必要とされると言うべきだろう。その必要性を、将来の民主主義維持のために日本の学校制度に根付かせる政策をとるか否かが問題なのである。

8．終わりに 全国組織の意義

今日の日本では、生徒会指導理論の不在と混迷、文科省の生徒会軽視方針のため、生徒会が学校単位のみで完全にバラバラであり、真面目な生徒たちの苦闘が続いている。これは当たり前前の現象なのだろうか。実は、アメリカにNASC（全国生徒会協会）、EUにOBESSU（ヨーロッパ生徒組合協会）という全国組織があり、国の高校生を代表して生徒会間の交流を促しているのである³⁴。

NASCは全米校長会の生徒会育成プログラムとして、州単位で組織化されている。州と全国で指導する教師顧問がいて、毎年全国大会を開き優秀な活動を表彰している。その意味で教育プログラムであり、教師指導の側面が強いと思われる。一方、OBESSUは25カ国の生徒会全国組織が加盟し、38カ国が加盟するESU（欧州学生組合）からの支援を受けている。教師の指導でなく、高校生徒会を体験した大学生が支援しているので、アメリカより学生主体の

³¹ 拙論考「生徒会論／生徒会は国会のようなものか」が以下にあり、生徒会の特殊性の他に、生徒会運営の工夫について述べた。定期的話し合いの堅持による審議機関の充実化や、旧役員と新役員の連携、マニュアル整備、リーダー研修会などである。

³² <http://demokurashi.news.coocan.jp/08seitokai.htm>

³³ 平成22年度『芝浦工業大学柏中学高等学校 研究紀要』1-8p、3,5p。

³⁴ <http://www.nasc.us/>と<http://www.obessu.org/>

側面が強い組織と考えられる。これらの組織の実態や歴史については研究中であるが、欧米の生徒会組織への対応が、日本のように、政府が生徒会の連合組織を禁止するという、非民主的対応とは正反対であることは明確である³⁵。

日本政府は、高校生代表が必要な場合、適当に生徒を選んで代表と称し、高校生からの意見表明を聞く制度的措置を設けようとしていない。これは、「子供の権利条約」締約国の義務を無視することである。意見表明権と言われる Right of the child to be heard は、「子供の権利条約」のきわめて重要な概念で、子供の個人的な意思表明を様々な場面で大人が聞くことを要請する。近年は、子供の参加という形でその概念が大きく進化した。その詳細内容が、CRC/C/GC/12 として 31 頁の冊子にまとめられ、その 110 項から 112 項が学校における意思表明のあり方で、以下の内容となっている³⁶。(下線は引用者による)

110...意思決定過程への着実な子供の参加が、生徒会や学校理事会の生徒代表により、学校の政策や校則の実施や発展について自由に意見を述べる中で、実現されなければならない。これらの権利は、当局や学校側の善意に頼るのでなく、法制化される必要がある。

111...学校をこえて、国が教育政策の全側面について地方と全国のレベルで子供の意見を聞くべきである。とりわけ、教育の諸制度、公式の教育機関と二度目の学習となる非公式の機関やカリキュラム、授業方法、学校組織、基準、予算、保護などについて、子供により優しくすること。

112...子供の権利委員会は、教育制度への参加

³⁵ 生徒会の組織形態が日本とは異なる面があるようである。欧州は学校運営への参加が制度化され、間接民主的な生徒代表として機能するので、日本の生徒会と組織のあり方がかなり異なるようである。

³⁶ 以下のサイトの文書、25p。 .C.異なった状況での意見表明権の実施 4.教育と学校(105-114)内の3項目 <http://www.coe.int/t/dg3/children/participation/CRC-C-GC-12.pdf>

で有能な役割を果たせるよう子供を助けられる、独立の生徒組織の発展を支援するように、国に対して奨励する。

この考え方は、110 が学校内の参加、111 が地方と全国における意見聴取、112 がそれを確かにする生徒組織という内容になっている。ところが、日本では独立の生徒組織を支援するどころか、その存在を公的に禁止している。これは、明々白々な「子供の権利条約」違反である。このことは、この条約を推進して政府批判を行ってきた市民組織などからもまだ指摘されていないと思われる³⁷。

また、これと同様に、日本のシティズンシップ教育論には、生徒会育成とその連合化という課題に意義を与えたものがほとんど存在していない。生徒会の活性化・組織化に日本の教育関係者がほとんど目を向けていないわけで、これは「子供の権利条約」を教育制度の中で実現する観点から、政府にも推進団体にも弱いことを意味している。

いま 1970 年前後の大学紛争期に関する関心が高まっている³⁸。欧米と日本の分岐点がここにあったことは間違いがない。40 年もの遅れがあるものの、焦らずにまず、生徒会に対する関心の弱い現状が、非常に大きな問題を孕んでいることを教育関係者に意識してもらうところからスタートしたい。そのための理論的貢献となる研究を進めていきたい。

³⁷ 須納瀬学「問われる日本の条約実施」『子どもの権利研究』第5号、2004.7、63p に、2004 年 1 月の国連子どもの権利委員会の第 2 回政府報告書審査を傍聴して、意見表明権に関しての政府の答弁を次のように記している。「学校の行事の実施や校則・カリキュラムの制定、運営等については、条約の解釈として、児童の意見を聴く機会を設けなければならないわけではないと解釈している。ただし、児童生徒にきちんと意見表明する能力を身につけさせることは必要であり、学級活動等で、できるだけ自主的な活動を促し、自分を生かす能力を養う方向を目指している」と。

³⁸ 例えば、原武史『滝山コミュニケーション一九七四』講談社 2007 年や小熊英二『1968』新曜社 2009 年など。