

日本の生徒会と政治活動・学校参加

——生徒会の学内自治強化に向けて、地域的連携を広めよう

杉浦 正和

はじめに——政治教育と生徒会への期待と混乱

教員になって以来、生徒の自主性や主体性を伸ばすことを眼目にして実践と研究をしてきた。それが授業のデイベート学習という生徒主体の集団学習と、生徒会によるイベントで生徒が政党を選択する模擬投票である。これを政治教育の視点で見ると、①現実社会の問題解決へ真剣に取り組み、②生徒の意思決定を尊重し、このために③政治的中立の枠組を保持することとなる。これが、教育基本法の政治的教養尊重の精神と第二項の政治的中立の趣旨を活かし、文科省の政治教育抑圧策略を逆手にとる正攻法の戦略である。

教育基本法の下、左右両派による政治的中立の実質的軽視によって、日本の政治教育は大きく歪められた。その結果、

学校現場は政治的忌避感を強め、学校として取り組むべき「政治教育」が公民科に押し付けられ、その内容も多くが政治・憲法制度の図式的説明に終始して暗記科目となり、生徒自身が現実問題を考察する討論授業が発展しなかつたのである。

こうした混乱が生徒会に大きな悪影響を与えた。教育基本法に生徒会への言及はないが、文部省を含めて教育関係者の多くが大きな期待を生徒会に抱いた。民主主義の新日本を創り出す子供達が学校において自主的な活動を行い、それを生徒自身がコントロールする自治的組織であり、学校の民主主義を実地で学ぶのが児童会・生徒会だと考えられたのである。しかし、左右両派の抗争が、民主主義育成の根幹と見なされた生徒会指導を混乱させ、生徒の意思統合機関としての発展を滞らせた。期待に比して生徒会指導論のレベルは低く、生

徒が「自主的に」学外活動の方向へ動き出すと正しい運営を指導できなかった。「先鋭的な」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てしまったのである。

戦後当初の、自治的組織としての文部省系生徒会論

生徒会は、戦後に誕生した自治的組織であるが、当初「自治会」と呼ばれていた。それを否定して児童会・生徒会と呼んだのが文部省であり、これが大きな論争となった。この生徒会のあり方についての理論的混乱を整理する必要がある。まず、文部省とその関係者の考え方を確認しよう。

一九四九年の『新制中学校新制高等学校 望ましい運営の指針』で「生徒が參與する制度は、生徒が自治を行う『権利をもつ』という権利觀念に基づくものではない。……生徒の『自治権』は全然問題としない。……生徒參加の制度は、校長から明瞭かつ限定的に委任された権限に基づく」とされ、さらに五一年の『学習指導要領 一般編(試案)』に「生徒自治会というときは学校の権限から離れて独自の権限があるかのように誤解されるから、このことばを避けて生徒会と呼ぶほうがよいと思われる。この生徒会は、一般的にいうと学校長から、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である」とされた。こうした生徒会論はGHQと同じであった。富岡勝によれば、京都では四八年に京都軍政部教育課の指導のもとで公立高校全

自治協議会が開催され、生徒を先生との「融和の方向に導かなくてはならぬ」と指導された。そして、その指示で翌四九一年に各校の自治組織が生徒会へ改称された。

文部官僚として米国の理論をベースに生徒会指導論を展開した飯田芳郎は、『生徒活動—その教育課程化と展開—』(五五年)で、教師の意図的計画的な「教科の活動」以外の学校生活を同じ教育的価値を持つ「生徒活動」と呼び、戦後新教育の特徴を「生徒活動」の重視に求めた。それは、生徒が活動の主体となり、市民性形成と個性伸長を目的とし、自主性と多様性を本質とする多様な活動なのである。それは、生徒会や学級、クラブ、学校行事に分かれて相互に関連し合い、一体構造として学ばれる。生徒会は、学級を基礎単位とした全生徒の組織で、「生徒たちが学校における生活の管理にみずから參加することによって、よりよい学校生活を建設する」ことを直接目標とする組織である。問題は、生徒会によって行われる「生徒自治」をどう考えるかである。

飯田は次のように述べる。生徒会と呼ばれるものは、従来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」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」する面である。校友会は、生徒たちが「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」傾向が強かった。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」を多くが意味してい

た。しかし、飯田は二つのうちの一方のみを強調することが正当でないとする。自主的活動として上からの一方的管理になつてはならないと同時に、次の理由から「生徒のみによる自治活動であつてもならない」からである。

(一) 生徒が自治についての理想や志向と知識を持つていたとしても、未成熟であるため判断力に欠ける。

(二) 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……校友会の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」であるべきだとする。そのように考えて、生徒の自主的自発的活動であることを表現する点で、生徒会という名称の意義を強調した。しかし、こうした考え方に対する批判が民間教育関係者から多く出されていた。

「自治権」否定への批判とそれによる指導の二極化

教育法学の坂本秀夫は「生徒によい教育を受ける権利がある、といひ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、といつてゐるのは矛盾がある……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『生徒会の話』（九四年）で述べた。喜多明人は「子どもの参加の権利と生徒参加史研究（九五年）で「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」を次の三点で批判した。

① 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。

② その結果、教職員と生徒との「パートナーシップ」的關係が否定され、「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。

③ 教育課程の枠内であるがゆえに外部団体との接触や連絡組織化の道が断たれていくことになつたこと。

文部省は、『望ましい運営の指針』で先の引用の前に、「自分たちで学校管理を掌握し、校長や教師を任命したり、その他この種のことを行う権利があると生徒の思っている学校が今まであつた」と述べた。大学自治と異なり、小中高の学校は校長と教師が学校経営の権限と責任を担うのは当然であり、その意味で生徒に完全な自治権がないという、当然のことをGHQと文部省が確認したのにすぎないのである。

富岡勝は、「生徒会の発足」（二〇〇五年）で、生徒会形骸化の原因がこうした活動範囲の制限に求められるかという問いをたてて、戦後初期の京都における高校生徒会の実態を調べて検討している。その結論は、「生徒自治組織の活動範囲制限の問題は各学校レベルではほとんど関係してこなかった」、「民主主義的機構だけが急速に整備されたこと自体が原因となつて形骸化してしまつた」というものである。

また、生徒自治を中核にすえて生活指導を展開してきた竹内常一は、「教科外活動の教育課程化」（七九年）で自治の観点から以下のように批判する。

自治活動は子ども自身の生活要求や権利要求に基づい

ておこなわれるものでないことを暗示し……文部省は、「……『生徒の学校の問題への参加』という言葉の方がよい」として、自治会を児童会・生徒会と改称した……経営参加として自治活動を子どもに与えたので……子どもの生活内の自治的活動と、経営参加としての自治活動との有機的関連が希薄となった。……ここに自治活動の形式化の第一の、しかも根本的な原因があった。

経営参加としての自治活動（普通の生徒会活動の意味か）が、子供の自主性を尊重しその要求を吸い上げている間はよいが、「学校が経営参加を管理的実務にかぎ……るにつれて、自治活動は形式的なものに転化」したと批判したのである。

竹内は、訓練的生活指導論を主張したので、教師の指導抜きで自治が存在するとは考えなかった。「生徒会活動と民主的訓練（七二年）で、以下のような微妙な留意条件を付けて、「自治権」を擁護しようとする。

教師集団は、生徒たちの教育を受ける権利を守るために、生徒集団の「自治権」を擁護し、そのために奮闘しなければならぬ……生徒の「自治権」を否認するものは、生徒の教育を受ける権利そのものを否認するものである。……しかし、……生徒集団の自治権の原理的承認は、その無条件の承認と同じでない……自治権の行使は、生徒を民主的人間に発達させるようなばあい承認されるのであって、そうでないばあいには承認されない。だから教師集団は生徒集団の自治権の行使を指導しなければならぬのであり、必要なばあいには拒否権を発動

することができなければならないのである。

人間発達になるかならないかを一体誰がどのように判断するのだろうか、また、拒否権が行使される「自治権」を本當の自治権と言えるだろうか。ここで実質的に竹内は、生徒会に自治的な権利しかないと言った。だから、七九年には自治権否認について取りあげなかったのである。

坂本や喜多の批判は、生徒自治や政治教育を重視していた戦後当初の文部省へのものである。積極的態度が後退する前の生徒会観にさえこうした批判が行われるので、生徒会指導をめぐる理論的混乱を防ぐのは難しかった。さらに、文部省と現場の後退で指導の二極化が起こる。竹内は、前者の論文で「教師の指導も、学校管理にひきずられて管理主義化するか、自主性の尊重という原則にひきずられて放任主義に傾くかの、二つの極をゆれ動くことになる」と述べた。つまり、飯田の述べた「校友会的性格と自治会的性格との止揚」は自覚されなかったし、実現が非常に難しかったのである。

高校紛争までの政治活動をめぐる生徒会指導の混乱

生徒会の問題は、小・中学校と高校では様相が全く異なる。高校では先に述べたように、政治教育のあり方がきわめて重要で、現実には生徒の政治活動が大きな問題となった。左右の抗争の中、文部省が生徒会連合禁止と政治活動抑圧に動き、他方で高校生が学生運動や日教組などの闘争に影響されて、高校紛争の中で大きな混乱を引き起こすのである。

一九四八年、大学生の政治運動が盛んになり、学生運動に対する規制が問題になった。一〇月に文部省は「学生政治運動について」という学内における政治活動禁止の次官通帳を出し、これが高校校長にも伝達されて高校生の政治活動に対する指導基準となる。当時、高校五校が「教育復興」という同盟休校に参加した。さらに五〇年代、活発な学校では生徒大会で破防法反対決議が行われ、京都や高知で生徒会の連合組織が結成され、自主的活動として地域社会からもある程度理解される。しかし、京都市立旭丘中学校の教育が「偏向教育」として取り上げられて右派からの攻撃も激しかった。

高校生自身の政治活動が大問題になったのは、六〇年の安保闘争に関連した集会やデモ行進であった。高校生が個人やグループで参加した他に、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。こうした動きに親や全国高校長協会が反対し、ジャーナリズムも多くが反対の意見を表明した。これを受けて一〇月、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」と、生徒会の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。さらに、一二月「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「教育上好ましくない」として禁止した。この時期から、高知と京都の生徒会連合も指導の混乱や内部分裂のために衰退し始めた。

さらに深刻な事態が、六八年から七〇年まで東京その他大都市を中心にして続発した激しい高校紛争であった。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、一部の学生運動に影響された生徒により、卒業式妨害や校舎占拠など暴力的行動が多く発生して少くない学校が大混乱に陥り、百校近くの高校生が逮捕されるに至った。こうした事態に六九年一〇月文部省は、「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、学校の指導によって高校生の政治活動を厳しく規制しようとした。旧時代的な教育界の体質を批判しながらも、全国紙の社説がこの措置を妥当としたように、当時の社会的評価は、暴力的行動に影響された高校生への政治活動にかなり否定的だったと言える。

高校紛争に対する指導上の問題点は、そもそも暴力的でない政治活動が暴力的不法行為を引き起し、その鎮圧が必要になったことである。その原因をここで詳しく論じないが、こういう状況を許してしまう学校・生徒間の信頼関係の欠如がまず最大の問題であった。政治教育の観点から言えば、民主主義は平和的議論により成立するので、学校や教員、校舎に暴力を加えることに何の正当性もない。こうした政治原理を一貫して主張できる理論や正しい民主主義観が欠けていた。生徒会指導の観点から言えば、全生徒が参加する生徒会には、思想信条の自由保障のために政治的決議や行動が許されない。しかし、完全な生徒自治への志向性や幻想が根強く教員、生徒間にあった。このため、生徒総会などの直接民主主義的場面において、一部生徒の過激な行動が、生徒会役員のもたもたした行動に比して「自主的」と見えただろう。この自主

性に目を奪われた教員・生徒は、平和的ルールを徹底して尊重することができなかつたと想像できる。こうした時、完全な生徒自治への志向が、自治活動への不干渉を認める口実となり、一部生徒の暴力的暴走を放置する結果を招いたのである。また背景として、社会活動に關連して積極的な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実質的に軽視する生徒会運動論が影響したとも言えるだろう。

しかし、高校紛争の最大の問題は、政治活動と直接的關係のない生徒会活動が、紛争の影響を受けて文部省から抑圧を強く受ける結果となつたことである。一つが生徒会連合の禁止であり、さらに文部省の生徒会觀の大きな後退であつた。

文部省生徒會觀の、自治から望ましい活動への後退

七〇年度学習指導要領（七三年施行）の「各教科以外の教育活動」で生徒会活動の内容が次のようになった。

- ① 学校の生徒「生活の改善と向上」
- ② 「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
- ③ 「学校行事への協力」に関する活動

ここでは、六〇年度学習指導要領にあつた、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。厳密に言えば、生徒会活動の目標を消して、「各教科以外の教育活動」

全体の目標に集約した。六〇年では簡潔だったものが、「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、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」などと説明された。生徒会活動に詳しい内容の取り扱いが置かれた。「望ましい集団活動を通して豊かな充実した学校生活を經驗」と入り、内容の取り扱いで「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」という配慮が挿入された。後者は、高校紛争中にあつ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つたのだろうが、前者はその意図が一見分からないように見えた。

この意図は、七八年度（八二年施行）で明確になつた。特別活動の目標から「自律的、自主的な生活態度」などが大きく削減され、個性の伸長と集団の一員としての自覚、「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」などとなつた。さらに、生徒会活動の内容が生徒の生活改善・向上から学校生活の充実・改善に変更された。

こうした変化にどれほどの意図があるかは明確でないが、特別活動の目標縮小や協調性強調との関連で解釈すると、生徒会活動から自治的能力の育成という趣旨が消された、あるいは弱められたことを意味すると考えられる。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り、高校紛争への後退的な対応であろう。

その後、高校紛争のような事態が起こり得ないと言ふべき

生徒会の現状が生まれた。文部省の育成方針がなく連合組織がないために、生徒会が十分な情報と指導を得られずに学校ごとにバラバラで、一部の真面目な生徒の苦闘によって生徒会活動が維持されている。また、日本学生会議所が多摩地区などで生徒シンポジウムを開いて生徒会強化に動いている。こうして近年、ボランティア活動などの様々な社会的活動が広がってきたため、新たな転換が起こった気配がある。

九八年度学習指導要領（二〇〇三年施行）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」が入った。〇九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」と積極的実践を示唆する表現となり、内容に「異年齢集団による交流」と「ボランティア活動などの社会参画」が加えられた。〇九年度の解説では、「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「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、六〇年代までの自治的な活動の育成の立場に戻る気配が見えていない。

世界から見た、生徒会の校外活動のあり方

日本の問題点は、生徒会活動による自主的活動という基礎的訓練の側面が、政治教育の推進と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レベルで、文部省は、生徒会指導の理論的解明をしないまま、目前の高校生の政治活動への対処として、生徒会の連合組織を禁止し、生徒会の自治的活動の抑制へと進んでいったのである。ここでは、世界の生徒会の動きから学べるのではないかを検討しよう。

日本では、フランスの高校生が非常に大きな政治的行動力を持つことで話題になる。六八年の「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た。多くの自由加入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」抗議行動を活発に行っているように見える。一〇年に年金改革をめぐる政府と労働組合が大きく対立し、これ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。しかし、これは単純な政治活動と見なせない。

フランスでは八九年の「教育に関する基本方針法」で、学校における生徒の権利と義務について次の規定をもうけた。「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」（施線筆者）と高校への生徒代議員評議会創設である。また、「高校の中では、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ない等の条件下で、……高校生の結社の自由を認める」とされる。生徒の思想・信条の自由の保障には、政治的宗教的中立を教育機関が保つ必要がある。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、学校内外の政治的中立維持の原則が揺るがないのである。

また、生徒会の全国的な連合組織が、アメリカにはNAS C（全国生徒会協会）、EUにはOBESSU（ヨーロッパ生徒組合協会）として存在している。日本政府は、何か高校生が参加すべき会議があると適当に生徒を選んで代表と偽称し、高校生からの意見表明を聞く制度的措置を設けるという子供の権利条約締約国の義務を無視し続けているのである。

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。その詳細内容が三ページの冊子にまとめられ、その学校における意思表明のあり方が以下の三項の内容である。（施線筆者）

一〇：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と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。

一一：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。（後略）

一二：子供の権利委員会は、教育制度への参加で有効な役割を果たせるように子供を助けることのできる、独立の生徒組織の発展を支援することを、国に対して奨励する。

最初が学校内の参加、次が地方と全国における意見聴取、最後にそれを確かにする生徒組織という内容である。しかし、日本は独立の生徒組織の支援どころか、存在さえ禁止するといふ、明白な子供の権利条約違反をしている。これを、条約を推進してきた市民組織も指摘していない。シテイズンシップ教育論も、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存在しない。まずは、日本学生会議所などと協力して、生徒会を支援する連合組織結成に向け、生徒会自治を強化する教員集団を組織し、さらに学校参加の制度化を展望することが重要であろう。

（芝浦工業大学柏中学校高等学校）

一九七〇年代東葛飾高校教育改革における

「民主化」理念——「二月の一〇日間」に至る教師集団の対応を中心に

大森 真穂

はじめに

「高校教育とは、何のためにあるのだろうか？」

高校生の頃から漠然と抱いていた問題意識が、およそ一〇年経った今、私を教壇に立たせている。在校当時には特に意識するきっかけはなかったが、この問いは一九七〇年代以降、東葛の学校文化に伏流水のようなかたちで在り続けているのかもしれない。

筆者の母校である千葉県立東葛飾高校は、東京・上野からJR常磐線で三〇分程度、千葉県北西部の近郊都市である柏市に位置する進学校である。一九二四（大正一三）年に千葉県立東葛飾中学校として設立された旧制中学を母体とする伝統校であり、地域住民からは「東葛」と呼ばれ親しまれている。

生徒のほぼ全員がいわゆる難関大学への進学を希望する進学校でありながら、東葛飾高校では、授業で入試問題を扱うことや校内で受験のための模擬試験を実施することが、内規として禁止されてきた（注・二〇一〇年まで）。これは、「主体ある一方的でない学問形態かつ内面的欲求に基づいた学問形態を理想とし、なるべくそれに近づけるようにする」という、一九六九年一月に生徒会から提出された「要求書」の理念に基づくものであった。

これを受けて七〇年四月には、校内からの受験的色彩排除や授業形態の見直しを軸とした教育課程改革が実施された。先述したもの以外に、具体的には文理コース廃止や、選択科目の増設、「自由研究の時間」の設置などの試みが新たに取り入れられた。また七二年には、生徒会・学校・PTAの三