

〔研究ノート〕

## 教育二法と参議院の「良識」

前田英昭

はじめに

- 一 山口日記事件
  - 二 中教審答申と日教組運動方針
  - 三 国会の法案審議
  - 四 世論と参議院の「良識」
  - 五 参議院緑風会  
むすび
- 資料

## はじめに

一九五〇年六月に勃発した朝鮮戦争を契機に、占領政策は初期の非軍事化・民主化路線を大きく変え始めた。マッカーサー連合軍最高司令官は、日本に警察予備隊の創設を勧告し、日本を再軍備させ、アメリカのアジアにおける反共防衛体制に組み込むことを期待した。五一年四月、マッカーサーに代わって連合軍最高司令官に任命されたリッジウェイは、翌五月、政府に対して占領下の行き過ぎ是正を検討することを許した。五一年九月、サンフランシスコにおいて講和条約と日米安全保障条約が調印され、両条約は翌五二年四月に発効し、これで日本の占領状態は名目上終了した。このような国際・国内情勢の変化に対応して、教育政策は見直され、教育内容は統制を受けることになる。五〇年十月、学者出身の天野文部大臣は、祝祭日に「日の丸」を掲げ、学校の儀式には「君が代」を歌わせることや、修身と教育勅語に代わるべきものの必要性を説いた。五二年十月、戦後初の政党人・岡野清豪文相は、教育課程審議会に「社会科の改善、特に地理、歴史、道徳教育について」諮問した。その意図については、当時、「教育の逆コース」という批判を込めた言葉で一般に言われた。五三年五月、第五次吉田内閣は、元昭南(シンガポール)特別市長官大達茂雄を文相に起用し、戦後の民主化路線を改める教育政策を強引に実施させ、これに反対する日教組と対決することとなる。その対決は、昭和二十九年、第十九回国会において、教育二法の制定をめぐる頂点に達した。そのきっかけは山口日記事件である。

## 一 山口日記事件

昭和二十八年五月、山口県教職員組合が編集した「小学生日記」及び「中学生日記」の欄外に載せられた記事を読んだ岩国市の父兄は、教育の偏向を指摘した。岩国市教育委員会及び山口県教育委員会は「日記」の回収に乗り出し、県教職員組合と対立した。七月、文部省は、全国教育委員会に対して「教育の中立性維持について」の通達を発した。

「偏向している」と指摘された記事は、「再軍備と戸じまり」「気の毒な朝鮮半島」「ソ連とはどんな国か」など八項目であった。「再軍備と戸じまり」を代表例として挙げる。これにより他もある程度推察されよう。

〔再軍備と戸じまり〕

日本人の中に、「泥棒が家に入るのを防ぐためには、戸じまりをよくし、錠前をかけねばならない」といって、ソ連を泥棒にたとえ、戸じまりは再軍備と同じだという人がいます。これは正しい話でしょうか。再軍備という錠前は、毎年高いお金を出して、ますます大きくなりますが、まだ泥棒は来ないので、錠前が大きくなったから泥棒が恐れて来ないというかも知れません。ところが、どうでしょう。表の錠前を大きくばかりして、裏の戸を開けっ放しにしているので、立派な紳士が泥靴で上がって、家の中の大事な品物を八〇六個も取ってしまいました。それでも日本人は気がつきません。取られた品物は何かよく見ると、それが日本の軍事基地だったので、一体どちらが本当の泥棒かわからなくなってしまうですね。

〔再軍備反対の声が強いのはなぜか。〕

再軍備について議論の代表的なものを六つばかり挙げてみます。学習の問題としてどれが正しいか考えましょう。

①日本にすっかりした軍隊がなければ、いつソ連や中共が攻めてくるかも知れない。②強い軍隊があれば外国から攻めてこない。③今の世界のありさまから見て、ソ連や中共が攻めてくるはずがない。だから軍隊をつくる必要がない。④今、軍隊をつくれればアメリカに利用される。アメリカについて戦争すれば、日本はまためちゃくちゃにされてしまう。だから軍隊はない方がよい。⑤軍隊をつくるには多くの費用がかかる。軍隊をつくる金があれば、貧乏で困っている国民の生活をよくするのに回した方がよい。⑥国と国との間の問題は戦争で解決しようとせずに、どこまでも話し合い(外交)で解決することができはずだ。あなたはどれとどれに賛成しますか。」

この記事は、明らかに非武装中立、全面講和論の立場から書かれたもので、日教組のかねてからの主張でもあったが、こうしてあげすけに幼い児童生徒に対して一方的な政治的主張を語ることは、偏向教育と断定されても仕方のない面があった。かねてから日教組をにがにがしく思っていた文部省は、直ちに通達を発した。文部省通達の主な内容は、①教育が、一部の利害関係や特定の政治的立場によって利用され、歪曲されないよう留意すること、②山口日記のような偏向した教材資料は不適當であり、教材の選択には細心でなければならぬこと、③教職員の職務が適切に行われるよう指導するとともに、違反行為は厳正な処置で臨むことなどであった。

日教組は「憲法、教育基本法の精神からいって、文部省通達は問題である」として、その取り消しを申し入れた

が、西崎文部次官はこれを拒否した。

この通達に続いて、八月末、大達文相は、車中の記者会見で「山口日記事件は、教育の中立性を脅かす一例であり、明らかに組織的、計画的のものである。教育の中立性維持のためには立法措置も必要かも知れない」と立法化を示唆した。

大達文相は、俊敏な内務官僚として、戦時中には東京都長官、内務大臣、昭南（シンガポール）特別市長を歴任し、敗戦後公職追放を受けたが、追放解除後、昭和二十四年の第二回参議院議員選挙で当選、第五次吉田内閣の文部大臣に就任した気概あふれる実力者であった。その大臣がこの山口日記事件を好機至れりとばかり取り上げたのである。

大達文相は、まず、七月から八月にかけて文部省の人事異動を大幅に行った。文部次官には満州国文教部次長を務めた田中義男、初等中等教育局長に昭南特別市の警察局長を務めた緒方信一、その下の地方課長に陸軍大尉として昭南市に駐屯したことのある斎藤正を起用した。彼らはいずれもかつての腹心の部下であり、「文部省の内務省化」が懸念された。こうした陣容面の整備は、次の大きなステップへの基礎づくりであった。

大達文相はこの三人を中心にして偏向教育是正のための法案作成に入った。また文相は中立性阻害の事例調査を命ずると同時に、中央教育審議会に「教員の政治的中立性について」諮問した。

## 二 中教審答申と日教組運動方針

中央教育審議会は、教育、学術、文化に関する基本的な重要施策について調査審議し、文部大臣に建議すること

を任務とする諮問機関である。同審議会は、昭和二十八年十月以降、河原春作を委員長とする特別委員会を設けて検討を加えてきたが、昭和二十九年一月十八日、「教員の政治的中立性」に関する答申を決定した。

この答申内容は、およそ次のようなものであった。

心身未成熟の児童生徒は、その政治意識の面においても、正確な判断をするほど十分に発達していないし、教育の如何によって容易に右にも左にも行き得るものであるが故に、児童生徒に対し強い指導力、感化力を有する教員が自己の信奉する特定の政治思想を鼓吹したり、またはその反対の考え方を否認攻撃したりするがごときことは許さるべきでなく、教育の政治的中立性の問題は、この原則を基本として解決されるべきである。

また、教員の政治的中立性を守らせる範囲は、学生生徒児童に対する直接の活動の範囲にとどめるべきであるが、間接の政治活動といえども、近來のように教員の組合活動が、政治的団体の活動と選ぶところがない状態となってきたのでは、いまだ批判力の十分でない高等学校以下の生徒児童に対する影響は、まことに看過するを得ないものがある。

この答申において「直接の活動」とは、学校において行われる児童生徒に対する政治的な働きかけを言い、「間接の政治活動」とは、学校における教育活動とは関係のない教員個人の政治活動を言うが、この間接の政治活動といえども、限度を超えている現状を看過し得ない。

答申が、教員の政治活動の現状に対する判断材料としているのは、一つは日教組の運動方針であり、もう一つは

日教組の研究大会における研究の基本態度であった。

すなわち、答申は「その多くが政治的活動であり、かつこれが特定の政党を支持するものであるかどうかは別として、著しく一方に偏向していることは否定することができない。そのうち一九五三年度の基本方針の中で、「再軍備を基としたファッショナルな文教政策から子供を守るために」とあるのは、原案では「天皇制復活を主軸としたファッショナルな文教政策から子供を守るために」とあったものを、討議の結果、修正したものであるが、いずれにしても文教政策に対するこのような考え方は中立であるとは言えないとしている。

なお、答申に述べられた日教組の第十回定期大会で決議された運動基本方針は次の七項目であった。

- 1 日本の平和と民族の独立を達成するために、すべての戦争政策、特に再軍備徴兵に強く反対し、平和擁護、中立堅持、全面講和を基本とする条約の改正、安保条約行政協定の廃棄を主軸とした民族独立運動を広範に組織して闘う。
- 2 全教職員の生活を守り労働条件を改善し、憲法に保障された基本的な諸権利をわれわれの手にとり戻すために、弾圧をはねのけて闘う。
- 3 再軍備を主軸としたファッショナルな文教政策から子供を守るために平和と独立に直結した民主的教育体制の確立のために闘う。
- 4 全組合員の意識と団結を、より強化するために、徹底した学習運動の展開と日常闘争を強化するとともに、反動勢力に対処できる救援体制の整備拡充を図る。

5 あらゆる分裂活動を排除して、総評を中心とした全労働戦線の統一強化を図るとともに、労働者、農漁民、市民、学生、文化人、青年婦人等との組織的提携を速やかに具体化し、統一行動による大衆闘争を強化して闘う。

6 国際労働組織の提携を強化して闘う。

このためには国際自由労連の西欧偏向性を是正するとともに、アジア諸国の労働組合、特に中国の労働組合との提携を図り、世界の労働組織との情報交換並びに交流を図る。

7 日本の独裁政治に反対し、独占資本擁護、向米一辺倒の政治体制を打破して勤労大衆の生活と平和を守り抜く民主政権の樹立のために闘う。

答申は、このように高等学校、中学校、小学校教員の大部分を包容する日教祖の行動があまりに政治的であり、一方に偏向していること、かかる組合の政治的方針を学校内に持ち込んで、組合員たる教員が直接教育に当たることがあるのを放任すべきではなく、教職員団体が、年少者の純白な政治的意識に対し、一方に偏向した政治的指導を与える機会を絶滅ならしむるよう適当な措置を講ずべきものであるとし、その他、文部省と教育委員会との連絡の強化、教育職員の教育委員立候補に関する制限、教材の届け出制等の必要なことを結論として述べている。

なお、この答申は、十五対四で決まったが、矢内原忠雄東大校長、前田多聞、天野貞祐ら有識者四委員は答申案に反対した。本稿で取り上げる「教育公務員特例法の一部を改正する法律案」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法案」のいわゆる教育二法案は、二月十六日の閣議決定を経て、二十二日、国会に提出

された。

これと前後して、教育二法案に対する反対の機運が高まり、二月十日には全国教育関係議員大会で反対決議が行われたのはじめ、全国中学校長会、小学校長会、全国大学教授連合、教育大文学部教授会、日本教育学会、日本子どもを守る会、信濃教育会その他の団体が相次いで反対声明や決議を行った。

また、日教組では、二月十日組合員の「三割動員」、二十日には「五割動員」を行い、法案審議のヤマと見られた三月十四日には「日曜振替授業」、十五日は「十割動員」という日本教育史上空前の実力行使を強行した。

### 三 国会の法案審議

二月二十二日、教育二法案は衆議院に提出された。

教育二法案の趣旨は、これまで比較的制限の厳しくなかった義務教育諸学校の教育職員の政治活動を、国立学校の教育職員並みに厳重に制限するとともに、義務教育諸学校の教育職員に対し、外部の者が特定の政治的教育を行うよう教唆煽動するのを防止しようとするものである。

当初の文部省の構想は、教育公務員特例法を改正し、公立学校の教育職員の政治活動の制限を国立学校の教職員並みにするとともに、私立学校も含めてすべての学校に対し特定の政治教育を行うよう教唆煽動することも禁止しようとするものであった。この構想に対しては佐藤達夫内閣法制局長官から強い反対があったため、教育公務員特例法の改正は、公立学校教職員の政治活動制限を強化するとどめ、別に「義務教育諸学校における教育の政治的中立に関する法律案」をつくって外部からの政治教育の教唆煽動を排除することにしたのである。

別掲のように、二十四日衆議院、二十五日参議院の各本会議で教育二法案提案の趣旨説明、質疑応答が行われた後、二十六日、衆議院文部委員会で趣旨説明、翌日から質疑に入った。左右両派社会党は、教育公務員特例法修正案など六法案を提出し、これと並行審査させることによって審議引き延ばしを図り、加えて偏向教育の現地調査、公聴会を要求し、これに文相「暴言」など政府側に悪条件が重なったため、野党側が質疑に入ったときはすでに三月中旬を過ぎていた。他方、自由党、改進黨、日本自由党の保守三党の折衝は難航したが、三月二十五日、ようやく日本自由党のあつせん案を自由、改進黨の両党がのんで妥結した。共同修正案の衆議院通過を急ぐ保守三党は、左右両派社会党の抵抗を抑えて、二十六日、委員会採決を強行した。同日の本会議で、投票総数三九三票、賛成二五八票、反対一三七票で、保守三党修正案通り修正可決、参議院に送付された。

参議院でも左右両派社会党が審議引き延ばしを図る一方、緑風会内部に賛否両論が対立したため、四月一日から委員会審議に入ったものの、審議の足取りは極めて遅かった。文部委員会法案審査のほか、この間、偏向教育の実態調査のため証人を喚問したり、地方行政、法務、人事、労働などとの連合審査を行った後、緑風会は五月十日、加賀山之雄が個人の資格で修正案を提出し、それに対する賛否を自由投票とするということに緑風会の態度は決まった。左右両派社会党は、衆議院修正案を成立させるよりも次善の策を選択するという意味で、加賀山修正案に賛成する態度を決定した。かくて五月十四日の本会議で中立確保法案は、投票総数二三八票、賛成一二二票、反対一一六票で、教育公務員特例法案は、投票総数二三八票、賛成一二三票、反対一一五票で、いずれも加賀山修正案通り修正可決して衆議院に回付された。自由党は衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で衆議院議決案を再議決し、成立させようと図ったが、再議決のために必要な議員数を確保できる見通しが立たなかったため、やむなく五

月二十九日、衆議院本会議は参議院修正の回付案に同意、ここに教育二法案、正式には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（昭和二十九年六月三日公布、法律一五七号）及び教育公務員特例法の一部を改正する法律（昭和二十九年六月三日公布、法律第一五六号）は、衆議院提出以来九十七日を経て、ようやく成立した。

審議を振りかえてみて、政府原案の論議の集中した点は、中立確保法案については第三条の「特定の政党を支持させる等の教育の教唆及び煽動の禁止」と、国会審議で削除された第三条の二「特定の政党等を支持させ、又はこれに反対させる教育には良識ある公民たるに必要な政治的教養を与えるに必要な限度を超えて、特定の政党等を支持し、又はこれに反対するに至らしめるに足りる教育を含むものとする」などの諸点であった。また、特例法改正案については、国会審議で全文修正された第二十一条の三第二項の違反者に対する罰則を規定した条文であった。その理由は、中立確保法案第三条の二の「至らしめるに足りる教育」という表現はいかようにも拡大解釈されるし、特例法改正案の政府原案では、「公立学校の教育職員が政治活動制限の規定に違反した場合は、国立の教育職員同様三年以下の懲役または十万円以下の罰金に処せられる。待遇の点でも、身分保障の点でも、国立学校教育職員と同等でない公立学校教職員に対する罰則としては過酷すぎる」というのであった。

衆議院は、自由党、改進黨、日本自由党保守三党の共同修正案に基づいて修正可決した。

- ① 中立確保法案のような法律を永久的なものにするのには望ましくないから臨時立法とし、題名を「義務教育諸学校における教育の政治的中立確保に関する臨時措置法」とする。

## 教育二法案の審議経過

### 1 衆議院

- 1 2月24日、本会議上程、趣旨説明、質疑、直ちに文部委員会付託。ほとんど連日にわたり審議続行。
- 2 3月3日、偏向教育の事例に関する資料提出される。  
なお、警察官の教職員に対する思想調査が大きな問題となる。(1月末ころより)
- 3 3月8日、9日、10日、3日間にわたり偏向教育の実態調査を行う。
- 4 3月12日、実態調査の報告、資料の真実性なし。2法案を通すためのデッチあげであることが判明した。
- 5 3月13日、公聴会、公述人9人のうち、7名は絶対反対を主張する。
- 6 3月17日、労働委員会との連合審査。
- 7 3月20日、大達文相不信任案上程。
- 8 3月20日より自由党、改進黨、日本自由党の三派会談が始まる。5日間に及ぶ。  
中曽根懲罰動議の撤回、保守新党工作その他幾多の駆け引きの具とされ、25日、3党共同修正ができ上がる  
直ちに文部委員会が再開。原案の逐条質疑も共同修正への質疑も許さず強引に採決しようとして委員会空前の大混乱を引き起こす。
- 9 3月26日午前2時37分、共同修正案委員会通過。16対8。  
同日午後本会議通過 256対137。

### 2 参議院

- 1 2月24日、25日、本会議上程、趣旨説明、質疑、25日、予備付託。
- 2 2月28日より3月7日まで、偏向教育の事例並びに警察官の教職員に対する思想調査について現地調査に赴く。
- 3 4月12日、13日、偏向教育の推定される事例9件について30名の証人喚問。
- 4 4月22日、23日、24日、公聴会。公述人12名。
- 5 4月20日、地方行政委員会との連合審査。
- 6 4月26日、法務委員会人事委員会との連合審査
- 7 4月27日、労働委員会との連合審査
- 8 4月30日、質疑終了。緑風会修正案出来上がる。
- 9 5月14日、討論、修正案可決。  
委員会 12対7  
本会議 133対115

### 3 衆議院において再審議

- 5月29日、参議院修正案を可決。

- ② 中立確保法案の拡大解釈を避けるために第三条の二を削除する。
- ③ 同法案第三条の趣旨を明らかにするために「特定の政党等を支持させ、又はこれに反対させる教育」を、「特定の政党を支持させ、又はこれに反対させるための教育」と改め、「ための」の三字を挿入する。
- ④ 特例法改正案については第二十一条の三に「当分の間」の四字を挿入し、政治的活動の制限は永久的なものではなく、暫定的なものであることを明らかにする。

衆議院における採決は既に強行された。朝日新聞「天声人語」(三月二十四日)はその点に触れて、「暁の委員会と言われる通り、衆議院の文部委員会は三月二十六日の午前二時三十八分までもみにもんで教育二法案を可決した。例のごとく、ゲンコツを振り回したり、土足で机の上に乗ったり、組んずほぐれつの大乱闘の一夜だった。内容的にはこれという見るべき論戦もなかったようで、代議士とは頭よりも腕力や体力の要るものらしい。暁の国会は、こと教育に関する法律案の討議であつたはずだが、党利党略の駆け引きや乱闘ばかりを国民の御覧に入れたのでは、子供の教育上もよろしくあるまい」と辛口批評を載せた。

衆議院通過の後、冷静に考えるとこの三党合意の修正は、中立確保法案の拡大解釈を避けるはずのものであつたが、「ための」の三字を挿入したことにより、特定の政党を支持させ、または反対させる教育自体が処罰の対象となるだけでなく、それを目的とした教育までが処罰の対象となり、原案よりも処罰範囲を広げたことにならないか、また教職員の政治的活動の制限は、「当分の間」に改められ臨時的性格の法律に改められたにせよ、違反者に刑事罰を加えることはやはり適當ではないとの声が、二法案に反対してきた両派社会党はもちろのこと、参議院の野党的

立場をとる会派にも広がり、さらに新聞を中心に世論として大きく盛り上がってきた。

そういう声に応じて、参議院審議段階で、加賀山之雄(緑風会)は、個人として、次の修正案を提出した。

- ① 中立性確保法案第三条は、衆議院の修正により挿入された「ための」の三字を削り、政府原案通りとする。
- ② 特例法改正案第二十一条の第三第二項は「前項の規定は、政治的行為の制限に違反した者の処罰につき国家公務員法第一百条第一項の例による趣旨を含むものと解してはならない」と改め、違反者には地方公務員法の規定により懲戒その他の行政罰をもって臨むことを明らかにする。

この加賀山修正案は、前記のように、参議院で可決され、衆議院の同意を得て、教育二法は成立したのである。

結局、この教育二法の成立により、従来、都道府県立学校の教職員はその都道府県の外で、市町村立学校の教職員はその市町村の外で、政治活動が自由に行えることになっていたのが、国立学校の教育職員同様、全面的に政治活動を禁止されることになったし、また特定の政治教育を教唆煽動する者は処罰されることになったが、ただ中立確保法については、第三条に関して衆議院修正で挿入された「ための」の三字が参議院で削除されたことについて、罰則適用が緩和され、国民の声を反映した修正であつて、参議院は「良識」を発揮したと、当時、新聞各紙によって大きく評価されたのである。

#### 四 世論と参議院の「良識」

参議院で法案審査の最終段階を迎えた五月十二日、「毎日新聞」は、「教育二法案は廃案とすべし」と題して論じた。

「この教育二法案については、当初からわれわれは反対の意見を開陳し、その不成立を希望してきたのである。その理由は、教員の政治活動の制限や、教育の中立性確保の名において政治権力が教育内容に干渉したり、警察権が教育の場に侵入することを許し得ずとするばかりでなく、教育の中立性を守るためには、現行教育基本法第八条第二項に「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活動をしてはならない」とあるのもって十分であると信ずるからである。にもかかわらず政府与党は、多くの学者や世論の反対に耳をかさそうともせず、衆議院においては改進黨の修正案を逆転させ、日本自由党のあっせんによる三派の妥協案を多数をもつて押し通してしまった。およそ教育法案の審議にはふさわしいからぬ強引さと、裏面の駆け引きによつて、政府原案に近い修正案が参議院に送られたのは周知のとおりである。

事ここに至つて、われわれはひたすら参議院の良識に多くの期待をかけたわけである。さすがに参議院文部委員会での質問には、衆議院に比して内容的に聞くべきものがあつたと思うが、それも四月末には質疑が打ち切られてしまった。政府与党は今国会における重要法案の一つとして、無理矢理にその通過を急いでいるかのようであるが、その後、緑風会の文部委員が修正案の作成に十日を要したのは、むしろ当然すぎる慎重さであつたといえよう。警告決議案を無視したこともわかるように、かねて参議院を軽視してきた政府も自由党の首脳部も、緑風会内の修

正意見にあわて気味で「緑風会工作」などという切り崩し戦術を始めたことは、最も醜態だと言わねばならない。もちろん政党でない緑風会として、その内部に衆議院送付案支持、修正反対の意見もあるのはやむを得ないところだろう。それだけに緑風会文部委員の苦慮も想像に難くないが、ついに委員個人の資格で修正案を提出することになったのである。その修正点は、教育公務員特例法案の罰則を刑事罰から懲戒処分から緩和し、中立確保法案の第三条「特定の政党等を支持させ、又は反対させるための教育」の「ための」を削除することの二点である。刑事罰をもって教育者を取り締まろうとすることは、単に教育者を侮辱するばかりでなく、警察権の教育介入を来たすものとして排除されるべきことは言うまでもない。したがってこれを行政罰にするのは当然すぎるほどの修正である。第二点の「ための」を削除するのも、この言葉が衆議院の三派妥協案で、第三条の第二項を削除修正した代償として、無理に押し込まれたいきさつを思い、さらにその言葉の拡大解釈の恐ろしさを考えるならば、これを取り除く修正もまた妥当と言わねばならない。」

六月十六日の朝日新聞は、第十九回国会を振り返って、「参議院良識を示す」との見出しでコメントを載せた。

「暗い面ばかりだ。しかしその中にも明るい面がないわけではない。まじめに法案審議と取り組み、有意義な問答を速記録にとどめた人も少なくはない。二、三の例をあげれば、衆議院予算委員会における河野密(右派社会党)、参議院内閣委員会の防衛審議では八木幸吉(改進黨)、矢嶋三義(左派社会党)、このほか、松原一彦(改進黨)、横路節雄(左派社会党)の諸氏は、それぞれ法案の疑点を追及して、質すべき点を明らかにした。また小林政夫(緑風会)、高田なほ子(左派社会党)のまじめな審議ぶりも目立った。

前国会は概して参議院が第二院としての役目をよく果たした。いわゆる「参議院の良識」を発揮、指揮権を発動した政府には警告決議をして反省を促したり、衆議院で筋の通らない修正をして送付してきた法案について、例えば骨牌税改正法の場合は、衆議院が下げた税率を政府原案の率に戻すとか、資産再評価法についても参議院が政府原案に近い公正な線に戻すなどの措置をとった。衆議院の決議を全面的に否定するのではないが、「良識的」な修正を行って衆議院の行き過ぎを是正した。

前国会は、MSA体制が推進されながら、一方では平和に対する希望は失われず、原子力の国際管理及び原子兵器禁止に関する決議、自衛隊海外出動禁止の決議、さらには変わったところでは、中共の抑留同胞引き揚げに努力した中京赤十字会長招待決議などが、それぞれ衆参両院で行われた」。

## 五 参議院緑風会

参議院の「良識」は緑風会の存在なしには語れない。

緑風会は、国会当初、文化財保護法の制定、破壊活動防止法の修正、利権がらみの法案成立阻止、恩赦法改正案の提出など、参議院の独自性の発揮のために実績を残した参議院独自の会派である。本稿で取り上げた教育二法案の参議院修正はそのような実績の一つである。

教育二法案が提出される前の年、一九五三（昭和二十八）年四月十九日、いわゆる「ばかやろう」解散による衆議院議員総選挙、それに続く同月二十四日参議院通常選挙を経て、改進黨の協力を得られず、五月に第五次吉田少数党単独内閣が成立する。教育二法を審議したときの参議院の政党構成は別表のとおりである。<sup>\*</sup> 緑風会は、第五次吉

## \* 参議院の政党構成

|            |     |
|------------|-----|
| 自由党        | 94名 |
| 緑風会        | 49  |
| 左派社会党      | 43  |
| 右派社会党      | 26  |
| 改進黨        | 17  |
| 無所属クラブ     | 10  |
| 純無所属クラブ    | 7   |
| 各派に所属しない議員 | 3   |
| 合計         | 249 |

田内閣には一人の入閣者も出さなかった。

通常選挙後の参議院の最初の議事は議長選挙である。このときの参議院議長選挙では、議長は第一会派の自由党、副議長は第二会派の緑風会の中からの人選ということで両派がまとまりかけていたが、議長候補決定までの形式や手続、緑風会の新当選議員の反対などで両派にひびが入り、結局、緑風会の河井弥八が野党各派の協力を得て議長に選出された。そのため、緑風会と自由党との関係は悪化した。さらに、自由党は、選挙後の国会において単独で参議院の過半数を得られなかったため、他派との協力を得なければ議院運営はスムーズに進め

られなくなった。そこへもつてきて、参議院のキャスティングボートを握る会派であり、是々非々の立場を鮮明にしたばかりの石黒忠篤が緑風会の議員総会議長に就任したところであって、政府与党にとっては参議院は目の上のたんこぶ的存在であった。

緑風会の態度を理解するには、その誕生の経過までさかのぼってみなければならない。

一九四七(昭和二十二年)四月二十日、新憲法の施行に伴い、第一回参議院議員通常選挙が行われた。この選挙では、全国区定数一〇〇名に対して二四六名、地方区定数一五〇名に対して三三一一名、計五七七名の候補者が議席を争った。これらの候補者の約半数の二五三名(全国区一四〇名、地方区一一三名)は無所属の候補であった。

選挙の結果、多数を占めたのは無所属の当選者一〇八名であった。これらの人々は、政党政治または国会における会派中心の政治の中で身の振り方に迷い、新たに結成される緑風会へと収斂されていく。

緑風会誕生の核は、無所属で当選した作家の山本勇造であった。山本に新党派結成を決意させたのは、山本の当選祝賀会に出席した後藤隆之助の次の意見であった。この席には、横田喜三郎、田中二郎、宮沢俊義、西尾実らも出席していた。「山本君は今まで文学者として筆一本で生きてきたのだが、今度政治家になったうえは、今まで通りの生き方ではいけない。政治には数が必要で孤高では問題にならない。幸い、選挙の結果は、無所属の当選者が多い様子だから、ひとつ既成政党に飽き足らない清新な人たちばかりを集め、無所属クラブを作つてはどうか」。(「緑風会十八年史」)

山本は、この後、秘書の酒井三郎を通じて、和田博雄(第一次吉田内閣農相)、佐藤尚武(林内閣外務大臣、駐イ駐ソ大使)、東浦庄治(産業組合中央会主事)、梅原真隆(真宗本願寺派勤学職)、田中耕太郎(東京帝大法学部長・法学博士)らの同じ無所属当選者に働きかけを行った。

この学者・文化人グループの動きと並行して、河井弥八(貴族院書記官長)、下条康磨(内閣恩給局長、賞勳局総裁)、赤木正雄(農林技師、農学博士)などの旧貴族院の会派・同成会出身グループは、旧貴族院会派の公友クラブ所属の慶松勝左衛門、大野木秀次郎と一緒に大同団結する構想を進めていた。

しかしこの慶松・大野木大同団結構想は、発起人となった橋本萬右衛門が民主党系の民主クラブ結成に走り、慶松は自由党系の自由クラブ結成に走ることになり、もろくも崩れてしまい、参議院は政党会派と無所属会派に分かれていくこととなった。かくて参議院議員全員による不偏不党の参議院構想案は消えた。

このような中で緑風会(当時の仮称無所属クラブ)の第一回結成準備会は、一九四七年五月十日に行われた。当日の出席者は次の二十名であった。赤木正雄、飯田精太郎(鉄道省電気局長・運輸通信次官)、岡部常(司法書記官、刑務

所長)、河井弥八、木下辰雄(農林中央金庫理事・大日本水産会理事)、佐藤尚武、下条康磨、高橋龍太郎(日本商工会議所会頭)、田中耕太郎、田村文吉(新潟県商工経済会頭)、徳川宗敬(貴族院副議長、農学博士)、東浦庄治、久松定武、松平恒雄(米・英特命全權大使)、松村真一郎(法制局書記官・農林次官)、宮城タマヨ(少年保護司)、村上義一(幣原内閣運輸大臣)、山本勇造(作家)、結城安次(東京電力常務取締役)、和田博雄。

この会合では、右の出席者を含む四十一名の発起人が中心となり、その他の無所属当選者を勧誘していくことを申し合わせるとともに、次のような性格の会則などが決められた。

- 1 本会は○○会と称する。
- 2 本会は参議院議員の有志あい集まり、意見の交換を目的とする。
- 3 本会は会員の意思を拘束しない。

4 本会に入会したいと思う者は、会員二名の紹介をもって幹事に申し出ること。幹事はこれを会員に諮り、無記名投票により、三分の二以上(この七日後の結成式で過半数以上に改正)の同意があったとき、入会を承認する。

緑風会の結成式は、準備会から七日後の五月十七日に行われた。出席者は五十四名で、発起人の欠席者九名と賛成加入者の欠席者十一名を加えて、七十四名の会としてスタートした。

結成式では会の名称が決定された。最初は同志会、無所属クラブ、中正会などが候補に上がったが、採決の結果「中正会」となった。しかしその日の昼の休憩時間に「中正会は旧貴族院の公正会に似ているため貴族院時代の政治的色彩が強いものと誤解されやすい」などの異論が出たため、山本勇造の出番となった。山本は、かねてから考えていた緑風会という名称を提案し、午後の総会で提案され、採決のうえ、新会派名と決定された。緑風会とした理

由について山本は「緑風時報」（昭和二十七年十一月二十日号）に次のように書いている。

緑風といえ、人々ははつ夏、五月のさわやかな風を思い出すであろう。そしてこの五月三日は新憲法施行の日であり、五月二十日は、新憲法による新しい国会の初めて開かれる日である。この日は、国民や議会人にとつて忘れられない日だ。緑風会としたのは、これをシンボライズしたものということにならう。

また、緑は七色の中央の色である。右にも偏せず、左にも傾いていない。赤は血とか戦争とか革命を連想させるが、この色は、清新、静寂、平安、沈思を思い起こさせ、第二院たる参議院の性格と似通う点があるばかりでなく、本会の精神をも暗示している。

第三には、この会は、すべての会員は平等であり、自由であつて、その性格は既成政党とはかなり趣が違つている。おそらくこれくらい民主的な政治結社は世界にも例が少ないと思う。われわれは、政治団体の新しい一つの型をつくり出し、古い因習にとらわれて動きのつかなくなつて既成の政界に清爽の新風を送り込み、濁つた空気を吹き払いたいと思つた。

最後に一言。緑風会は参議院の会である。衆議院に足を持つようになれば、自然、政権争奪の渦に巻き込まれ、参議院における会派としての使命を十分に果たし得ないと思う。

もちろん、衆議院の政党が、時の政府の政策にあきたりないで、これを倒し、自分の党の所信を實行しようということは、それが単なる政権欲でない限り当然のことだろう。しかし、参議院もこれと一緒になつて、政争を事にするようであつては、第二院としての存在価値はなくなる。参議院はやじや闘争の場所であつてはならない。

参議院はいつでも冷静な判断と公明な批判の場所でないならばならない。

こういうわけで緑風会は、普通の政党とは違い、参議院独自の会派であり、自ら起って政府を倒そうとしたり、内閣をつくろうとするものではない。ひたすら第二院たる参議院の使命を達成しようとする中正公明な団体である。

このようにして緑風会は結成された。当時、山本の秘書をしていた坂井三郎の回想によれば、「今まで政治色のない山本のような立場の者でないと、あのような政治的に中道を行く清新な人々を結集した緑風会は生まれなかつたろう。それと同時に、山本の当選祝賀会での後藤隆之助の言葉がなければ、緑風会が生まれたかどうか、また疑問である。」(坂井三郎「昭和研究会」)。

第一回国会は、一九四七年五月二十日に召集された。緑風会はスタート時の七十四名に十八名を加え九十二名となり、参議院の最大党派となっていた。そして、参議院議長選挙では、緑風会の松平恒雄が当選し初代議長となった。この後、緑風会は会派の協力で第二代に佐藤尚武、第三代に河井弥八と議長を一九五六年四月までの九年間保持した。

緑風会は、参議院だけの会派として、山本の趣旨を踏まえて行動した。

## 1 政治的スタンス

「是々非々」「一人一党」「左右両極を排した中道主義」、これらが基本的なスタンスであったが、当時のマスコミに言われたように準与党・自由党の外郭団体的なところもあった。これに対しては、発足から解散まで、緑風会に

所属した村上義一の言葉を借りると、「緑風会は政局の担当をあえて希求せずというのが基本精神で、自己の良心と良識に従つて是々非々でやってゆくという立場で、積極的な政策はあり得ない。したがつて大体国民の多数が支持している政党、つまり政府が国民と公約してやられることを了承する。しかしそれに反したことを政府がやるうとするなら、断固として反対し、猛省を促す」(一九五〇年六月七日朝日新聞)。この説明は、緑風会創設時のあるべき姿勢であつた。

## 2 人材

緑風会に所属していた議員には、官僚、財界人、宗教団体の出身者が多かつた。特に官僚出身議員は新憲法下最初の選挙で、衆議院の全議員のうちの五%弱の二十二名、参議院では全議員の約一三%の三十二名で、このうちの二十四名が緑風会に入っている。また、戦前から政治の中樞で大臣などをしていた議員が多かつた。したがつて、政府に対しても堂々と政策論争を挑むことができ、その影響力は大きかつたであろう。

## 3 大臣・政務次官を出さない申し合わせ

緑風会では、片山内閣に一名、吉田内閣には十五名の大臣・政務次官を送り込んだが、次第に反省の気運が高まり、入閣のたびに、会員はあくまで個人の資格での入閣であるとの説明がなされるに至つた。これは、緑風会が「政争に介入すべきではない」「第二院の機能としての政府や与党の行き過ぎをチェックすることに専念すべき」だという考えをまだ持ち続けていた証拠であつた。例えば第三次吉田内閣で運輸大臣として入閣した村上義一は、入閣にあたり、閣内にいる間、退会したいと申し出たが、慰留され、思いとどまつた。しかし、彼は後に、自分の入閣は誤りであつたと述懐したという(「緑風会十八年史」)。

しかし大臣・政務次官を送り出していたことが、準与党的というようなマスコミの批判を浴びる原因の一つとなっていた。そこで一九五四(昭和二十九)年一月二十七日の議員総会で「今後、会員が大臣もしくは政務次官となった場合は、会を離脱すること」という申し合わせを改めて行うこととなった。

この申し合わせは、石黒忠篤議員総会議長が一月四日に新年会を兼ねた議員集会で提案し、議論が重ねられていった結果である。石黒忠篤は、戦前には近衛内閣の農林・鈴木内閣の農商各大臣を務めたが、参議院議員になった後の吉田首相からの入閣要請を断っている。この理由は彼の残したメモから判断することができる。

「参議院は第二院たる本領上、左の通りであるべきだと信じている。

- 1 衆議院と共通の政党の存在は、これを避くべく、
- 2 政府は衆議院に基礎を置くべきがゆえに、閣僚はその求むる原則を尊重し、参議院に求むることは避くべきであり、

- 3 仮に参議院に求めたる場合には、入閣者は第二院の本領を失わざらしむるために、議員を辞任すべきである(前田英昭「エピソードで綴る国会の100年」)。

一月二十五日の議員総会の様子を毎日新聞(一月二十七日)は次のように伝えている。

「石黒総会議長が新春初集会で、「参議院は政府与党の行き過ぎをチェックする機能を果たすため、緑風会は大任、政務次官を出すべきでない」と発言し、約二十名の賛成を得たこと」を報告すると、緑風会控室はまれにみる激論の

場と化した。河野謙三氏と飯島連次郎氏が相次いで立ち、準理的立場から賛成演説をぶった。次いで内務官僚の広瀬久忠氏が河野、飯島両氏の意見に賛意を表し、今後入閣するものは緑風会を退会すべきであると示唆した。これに対し、元郵政電通相の田村文吉は一人一党の緑風会で、そのような決定を下すのは行き過ぎであると発言、河野氏が食ってかかる一幕もあった。そして、一月二十七日の議員総会において議論の後、採決を行い、賛成二二、反対三により、申し合わせが行われることとなった。緑風会がこのような転換をするに至ったのは、昨年の議長選挙で野党連合の河井弥八が自由党の松野鶴平を破って当選、第五次吉田内閣は緑風会から大臣を迎えなかったことがきっかけとなって緑風会内の対立を激化させていた。これらの動きについて前掲の毎日新聞は、「緑風会主体性確立への動き」という見出しで、準与党と見られていた緑風会のこの動きは、参議院自由党にとって油断のできない事態だと解説している。

教育二法案審議当時、緑風会は準与党的態度から準野党的態度に傾きつつあったのである。

① 一九五三（昭和二十八）年、四月の衆議院と参議院のダブル選挙を経て、五月に第五次吉田内閣が成立した。

緑風会はこの吉田内閣には一人の入閣者も求めなかった。そして同月の参議院議長の選出において、議長は自由党、副議長は緑風会で両派がまとまりかけていたにもかかわらず、議長候補決定までの形式や手続、緑風会の新当選議員の反対などで両派にひびが入り、結局、緑風会の河井弥八が野党各派の協力で議長に選出された。このため、自由党との関係が悪化した。

② 是々非々主義の立場を鮮明にしようとするリーダー石黒が議員総会議長に就任していた。

③ 教育二法案の直前、一九五四（昭和二十九）年には、昭和二十九年度の予算関連法案の一つであった入場税関

係法案に対する参議院の反対が強く、「緑風会の良識の関門にひっかかった」(一九五四年四月一日 毎日新聞)ため、予算案の採決が参議院送付後三十日以内に行われず、憲法第六十条第二項により新憲法下初の予算自然成立となった。前掲毎日新聞によれば、政府の参議院工作の失敗により、「政府と緑風会とのルートには表面か나의ひびが入った形で、(緑風会が)今後の重要法案の審議でいかなる態度に出るか、注目すべき形勢となった」。

④ 同年四月二十一日には、造船疑獄に関連した検察当局の「佐藤自由党幹事長逮捕請求」に対して、犬養法務大臣の指揮権発動が行われている。緑風会は野党各党と同調し、政府問責の意思表示である「法務大臣の検事総長に対する指揮権発動に関し内閣に警告する決議案」を提出し、可決させている。衆議院では、内閣不信任案が提出されたが、二二八対二〇八で、これは否決されている。

⑤ 五月六日、衆議院は慣例を破って両院の協議を経ずに会期延長を決定した。これに対し、河井参議院議長が、堤衆議院議長に抗議を行った。翌八日には参議院改進黨の苦米地義三が、河井議長に、第二回の「参議院のあり方」をはかる五派(自民、緑風、両社会党、改進黨の有志)による懇談会の開催を要請している。

このような状況の中で、教育二法案は、防衛二法案、秘密保護法案、警察法案などとともに、第十九回国会の重要法案として審議されることになった。

緑風会の修正案は、政府与党側に提示されたが拒否され、野党側に提示された。これに対し、参議院の独自性を主張し、野党色を濃厚にしている参議院改進黨は同調を表明。法案成立阻止に向いていた左右社会党も「玉砕を主張する一部の公式論に対し、この際、実害を少しでも避けるべきだ」という現実論が過半数を占め」(毎日新聞五月十日)同調を表明した。

さて、衆議院で修正可決された教育二法案は、参議院に三月二十六日に送付され、審議が続けられた。四十九議席で自由党に次いで第二党、法案成否のキャスティングボートを握る立場にあつた緑風会の中では、さまざまな意見があり、成立を目指す自由党と成立阻止を目指す左右両社会党の狭間に立たされていた。

四月三十日に自由党の質疑打ち切り動議が、自由党と緑風会の賛成で決められ、残るは委員会と本会議の採決のみとなった。その間、政党的動き、法案の行方を決める緑風会の動きが特に注目された。

五月一日、緑風会は議員総会を開いた。四時間にわたる議論では、①二法案を否決する、②教育特例法改正案の刑事罰を、将来行政罰に改める条件で原案(衆議院案)に賛成する、③独自の修正案を提出するなどの意見が出たが、出席者が二十八名と少なく、結論は出なかつた。同日の総会の前には、自由党から「参議院で修正しても衆議院で応ぜず廃案になる」という圧力のような申し入れがあつた。毎日新聞は五月二日の朝刊で、この申し入れにより「緑風会も次第に弱気に傾いており、もし緑風会の態度が決まらず自由投票になればもちろん、たとえ緑風、改進それぞれ独自の修正案を出しても、与党同調者の賛成で原案が成立するものと政府側は見ている」と予想していた。

五月四、六日の議員総会では、修正案提出派が多数を占め、文部委員加賀山之雄、高橋道夫、杉山昌作が、修正案を各派に提示することを決定した。

この教育特例法改正案修正案は、教員の政治的活動の制限違反に対する罰則を刑事罰から行政罰に改めるという内容である。その理由については「教育偏向の是正は教育者並びに日教組の自粛によらねばならぬこと、行政的手段により行き過ぎは是正すべきであること、政治的行為制限の内容である人事院規則そのものに十分に検討の余地があること」(五月十四日の文部委員会での加賀山之雄の説明 毎日新聞同日夕刊)ということであつた。

中立確保法案修正案は、「特定の政党を支持させ、又は反対させるための教育」を「反対させる教育」とし、「犯罪の構成要件を明確にして基本的人権侵害の恐れを少なくする」ことが狙いであった。

五月十日の緑風会議員総会では、文部委員三名が修正案を出すことに對する賛否を諮り、賛成二八名、反対六名で提出を承認。石黒総会議長、田村会務委員会座長・館政調会長は、修正案に對し緑風会が本会議で一致して行動するよう努力することを申し合わせた。

二法案反対を主張してきた毎日新聞も、十二日朝刊の社説では、法案の最も危険と思われる部分を修正したとして「ここまで進んでくれば次善をとる意味でこの修正案を支持したい」と表明し、「緑風会がこの法案に臨んだ態度は、その良識を偽らぬものがあつた。その点は敬意を表したい。それと同時に、本会議に当たつて、不明朗な欠席者が出たりしないように警告しておきたい」と結んでいる。また、朝日新聞同日朝刊も、なお反対を主張したうえで「この際やむを得ないし次善の方策とみなさざるを得ない」とし、政府与党側の緑風会切り崩し工作を厳しく批判している。その工作について毎日新聞前掲の「記者席から」では、十一日に自由党が秘密議員総会で、政府原案で玉砕を決定したことについて「これはあくまでもうわべだけの話。裏は何とか切り崩そうと、あの手この手で緑風会に波状攻撃をかけ、口説き落とそうとするコンタンらしい」と述べ、平井自由党幹事長が緑風会の館政調会長に修正派の欠席を頼んだが、断られてしまったことを紹介し、今度は「シラミつぶし」戦術に出るらしいが、さてこの戦術が奏功するか」と結んでいる。

文部委員会の採決は、十日に行われる予定が、自由党の引き延ばしにあつて採決は行われなかつた。緑風会はその日の午後十一時五十五分から重要議員総会を開き、会派としての態度決定を行った。

緑風会は一人一党主義を建前としていたが、重要法案については出席議員の三分の二の賛成を得たものは、会の意思としていた。出席議員四十名は、採決では賛否に分かれ、教員特例法改正案修正案について賛成二六、反対一四、中立確保法案修正案については賛成二五、反対一五で、いずれも賛成者が三分の二の二十七名に達せず、会則に従い、自由問題・自由投票となった。

十四日に、委員会、本会議ともに採決が行われたが、それに先立ち緑風会では、重要議員総会で議決会の態度決定に至らなかったため、本会議での加賀山之雄の提出した修正案に賛成討論とともに、同緑風会所属の中山福蔵の修正案反対討論も行うことを承認した。文部委員会の採決では、十二(緑風三、左派社会党三、右派社会党二、改進黨一、共産党一、無所属クラブ一、純無所属クラブ一)に対して反対七(自由党七)で、修正案が可決された。

続いて行われる本会議では、賛成・反対勢力のきわどい争いになることが予想された。同日の欠席者は九名(緑風会五、純無所属クラブ三、右派社会党二)で、自由党は欠席者ゼロであった。病気の松本昇は看護人に抱えられ入場し採決に参加している。採決の結果、投票総数二三八、教特法改正案修正案賛成一二三、反対一一五、中立確保法案修正案賛成一二二、反対一一六で、それぞれ可決された。反対投票者の内訳は、自由党九五、緑風会は教育特例法一四、中立確保法一五、改進黨二、純無所属クラブ三、その他一であった。この場合、緑風会は賛成と反対に分かれ、それぞれ賛成討論と反対討論を行っている。

こうして緑風会提出の修正案は可決され、衆議院側の対応が注目された。当初、政府与党は、「衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したとき、法律となる。」という憲法第五十九条第二項によって衆議院可決案の再議決を行うことを目指したが、改進黨と日本自由

党の一部の議員が参議院修正案支持という態度決定のため、三分の二が得られず、五月三十日の衆議院本会議では参議院修正案を起立多数で可決し、教育二法はここに成立した。

この参議院修正議決案が決定されたことは、緑風会が参議院独自の会派で、衆議院の拘束を受けずに、自由投票により、参議院の独自性を発揮できたという意味において大いに注目される出来事であった。

## むすび

法律が制定された後、施行するための手続として、政省令の作成及び施行通達の通知がある。これによつて、立法意思を確認し、全国一律に法律を実施することができる。

六月三日教育二法成立の六日後の六月九日に「教育公務員特例法の一部を改正する法律及び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の施行について」が文部次官から発せられた。その中で、特に「別記」を設けて、問題の「ための」の部分について次のような説明がつけ加えられてある。「この教育には、児童・生徒を特定の政党等を支持しまたはこれに反対する行動に駆り立てるような教育が含まれることはもちろんであるが、その程度に至らないまでも、児童・生徒の意識を特定の政党等の支持または反対に固まらせるような教育も該当する」。この通達を見る限り、文部省は、参議院段階で削除したはずの「ための」があつてもなくても同じだとの解釈を行つて法律を施行させたとの疑いが濃い。国会において「乱用のおそれあり」として大問題になり、削除することによつて「乱用防止」を未然に防ごうとした参議院修正案は、参議院が「良識を發揮した」ものとして国民の多くに歓迎され、参議院の声価を高めたにもかかわらず、その修正を覆すかのように、一片の行政通達がそれを反

故にし、しかもそれに議員の誰もが気づかなかつたとすれば、何のための国会審議であつたのかと、限りない疑問と憤りさえ禁じ得ない。

さらに、七月発刊の「文部省初等中等教育局長 緒方信一監修 文部省初等中等教育局地方課長斎藤正著「義務教育諸学校における政治的中立の確保に関する臨時措置法解説書」(三啓社)の中でも同様の趣旨が述べられている。

「政府原案においては、不当な拡張解釈をできる限り避けるために、教育基本法では、特定政党の支持・反対をするための政治教育とあるのを、支持・反対させる教育とし、第二項に「前項の特定の政党等を支持させ、又はこれに反対させる教育には、良識ある公民たるに必要な政治的教養を与えるに必要な限度を超えて、特定の政党等を支持し、又はこれに反対するに至らしめるに足りる教育を含むものとする」と規定していた。これは、支持・反対させるための教育とすれば、支持・反対させるのに役立つ予備的な教育の一切ということで、これが不当に拡大解釈され、偏向でも何でもない教育まで、これを党派的教育に役立てることができるといふことで、その教唆煽動が処罰されるということになる可能性がなくはない。そこでそのような不当な拡張解釈を防ぐために、「支持させ又はこれに反対させる教育」としたのである。しかし一方、それだけでは今度はこれが不当に狭く解釈されて、特定の政党の名前をはつきり言つて、この政党を支持しなければならぬといつて教えるようなことを教唆煽動する場合に限るといふことになる恐れがあり、そういうことでは、この法律の期するところの大半が失われてしまう。何故なら、このような教育は、教育というよりむしろ教育の場を利用する政治運動であり、実際に党派的な教育が行われるときには、もつと間接的に、児童・生徒にいろいろの方法で特定の政党等を支持・反対する意識を植えつけ、実

質的には、政党名をいってこれを支持・反対するように教えるのと同じ悪影響を及ぼすような教育を行う場合の方が、むしろ通常だからである。そこで政府原案では、第一項の教育がこのように不当に狭く解釈されないように、第二項に解釈規定を設け、このような教育には「良識ある公民たるに必要な政治的教養を与えるに必要な限度を越えて、特定政党を支持し、又はこれに反対するに至らしめるに足りる教育を含むものとする」と規定したのである。しかし、衆議院における審議の結果、第二項の規定は、表現が難解で運用の実際において誤る恐れがあるということで削除され、その代わり第一項の「支持させ、又はこれに反対させる教育」を「支持させ、又は反対させるための教育」と修正し、第二項がなくても、第一項の教育が前記のように不当に狭く解釈される恐れを除去しようとした。この衆議院の修正に対し、政府としては、この修正の結果、党派的教育を示す表現が全く教育基本法第八条二項の場合と同じになり(支持・反対すると支持・反対させるとの違いは、基本法が「学校は」という文章であるのに、この法律は「児童又は生徒に対して」という文章であるために、使役形に変えているのにすぎず、実質において相違はない)むしろ端的にこの法律の期するところを表わすこととなり、かつ政府が原案作成の際考えた不当な拡張解釈の恐れも、裁判所による現実の運用において起こることはまずあるまいということで、これを了承した。一体問題となっている党派的教育は、この法律においては、その教唆・煽動が処罰されるので、教唆・煽動を受けた教職員が党派的教育を行ったかどうか、また党派的教育を行う意思が生ぜしめられ、または助長されたかどうかということは、この法律による処罰とは関係はない。したがって、「ための」が入っても、教育をする者の、特定政党の支持・反対の内心の意図の有無だけで処罰されるか、されないかは決まるといふ危険がなく、特定政党の支持・反対に客観的に役立つ教育というものに限定される。また特定政党の支持・反対に役立つ教育であるから、これを正しく解釈すれば、

どの政党の支持・反対に役立つかわからないような教育が含まれることはない。したがって法律が正当かつ厳密に解釈される限り、「ための」が入ってもその範囲が無限に拡張されることはないのである。しかしながら、前述のとおり、参議院における審議の結果、やはり「ための」が入っているのは拡張解釈の恐れがあるというので「ための」が削られた。

このような経緯にかんがみて、成立した法律の条文の中における「特定の政党等を支持させ、又はこれに反対させる教育」の解釈は、法案審議の経過において懸念されたように不当に狭く解釈して、特定政党の名前を明示して行う教育に限るものとする理由はなく、条文に則し、この法律の立法趣旨に照らして正当な解釈が行われなければならないのである。すなわち、この教育には、暗黙のうちに児童・生徒に特定政党等を推知させるという方法により、その意識を特定政党等の支持・反対に固まらせる教育も含まれるべきである。」(一二四—一二七頁)

ところで、現代行政国家においては立法の委任は不可避である。立法の委任は、国会の権限に属する事項を国会自ら決定せず、その決定を国会の意思によって他の機関にゆだねることである。これが委任立法である。しかし委任立法の増加は、国民の権利義務の変更に關しては国民の同意を要するという議會制民主主義の基本的な精神から遠のくことであり、ひいては「法の支配」を危殆に瀕せしめることになる。

日本では、官僚国家であつたせいか、伝統的に法律の細目的な規定を政省令に委任する例である。法律に、「政令の定めるところにより」とか「省令で定める日までに」などの規定が目につく。法律には簡単に抽象的な原則だけを書いて、詳しい内容を行政府の判断に任せる。行政府に委任すれば、その分だけ国会の立法権は弱まる。最強の立法府とされるアメリカの議會がつくる法律には、かなり詳細に、事務的な内容まで長々と書いてあつて、日本の

法律とはだいたい違う。日本の場合、法律の各条文に政令がつくし、その政令にまた省令がいくつもつくので、法律のほかに政省令をいくつも読まなければ、法律全体を理解することができない。そのほかに施行通達が出される。そういう細目を定める行政立法ができた上で法律は実際に執行される。

クライド・V・ブレストウィッツ著、長谷川成海訳「不透明な日本の国会と政府」(「議会政治研究」4)には、「アメリカにおいては法案が議会を通過すると、大統領の署名を経て、行政府の省庁によってそのまま執行されるが、日本では、法律は、実質的には法案が国会を通過し法律となった後に、各省庁がつくるものであるように思えた」と述懐している。この言葉ほど、わが国の立法の持つ特色を端的にあらわしたものはない。日本では、国会が法律をつくるというが、実際に法律が成立した時点では、法律内容がまだ確定しておらず、政令に委任している部分が政府の政令で決められることよって確定する。政令制定段階で国会の意思が反映されれば問題ないが、官僚が独善的に決めるとか、特定の業界が議員を通じて働きかけることよって歪められることになっては問題である。

## 資料

### 一 中立確保臨時措置法

第一条 この法律は、教育基本法の精神に基き、義務教育諸学校における教育を党派の勢力の不当な影響又は支配から守り、もつて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立性を擁護することを目的とする。

第三条 何人も、教育を利用し、特定の政党その他の政治的団体（以下、特定の政党等という）の政治的勢力の伸長又は減退に資する目的をもつて、学校教育法に規定する学校の職員を主たる構成員とする団体（その団体を主たる構成員とする団体を含む）の組織又は活動を利用し、義務教育諸学校に勤務する教育職員に対し、これらの者が、義務教育諸学校の児童又は生徒に対して、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教唆し、又は煽動してはならない。

第四条 前条の規定に違反した者は、一年以下の懲役又は三万円以下の罰金に処する。

第五条 前条の罪は、当該教育職員が勤務する義務教育諸学校の設置者の区別に応じ、左の各号に掲げるものの請求を待つて論ずる。（以下略）

### 二 社会党の主張

二法案に対して社会党は次のように考え、教育二法案に反対した。

#### 一 中立確保法案について

1 教育基本法第八条第二項は「特定の政党」の支持あるいは反対を禁じているだけであるが、法案は「特定の政党その他の政治的団体」と言つて範囲を広げている。この言葉の解釈はいくらでも広がる恐れがある。すなわち政治団体については政治資金規正法で政党、協会、その他の団体という表現を用いてその内容を説明している。しかるにこの法案では政治的団体という言葉を用いており、その範囲が明確にされていない。この表現をとる二、三の法律（地方公務員法、国家公務員法）にお

いても明らかにされていけない。この認定は、最終的には裁判所の決定事項であろうが、このあいまいな言葉より、広範囲に容疑をかけられることができる。

2 教唆煽動を犯罪とするのは、教唆煽動されたものが、それを実行するよう教唆煽動されたある具体的行為をその通り行うことを予想してのことではないか。ところが、教育の場合は、他人の言論が必ず一応は教師の教育的識見によって受けとめられ、その識見を通じて教育活動にあらわれる。したがって何が教唆罪または煽動罪を成立せしめる行為であるかを、見る者の主観的判断によって一方的に決定してしまうことは危険極まるものである。

3 罰則を伴う法案であるのに罰則を適用される具体的行為がはなはだ不明確であるのは極めて危険であり、いわゆる罪刑法定主義に反するものといわなければならない。

4 この法案は教唆煽動することを禁止し、違反者を罰することになっているが、「教育公務員特例法の一部を改正する法律案」と内容的に不可分の関係を持つている。したがって違反者の容疑の捜査は、必然的に教唆煽動を受けたとされる教育職員に及ぶのみならず、さらにその教育職員は政治的行為に関する違反者としての嫌疑を受け、捜査されることになる。このようなことは、これだけで既に教師の社会的地位を脅かし、職務の遂行に致命的ともいうべき影響を及ぼし身分を失う原因ともなる。

5 教唆煽動はもともと不明確な言葉であるから、この法律が成立するならば、教育職員を含む団体や集会において行う何人の発言や行為といえども、それが政治的目的をもって教唆煽動した疑いがあると一方的に認定される危険にさらされることになる。その結果、教育職員を含む団体や集会における発言は事実上禁圧され、言論一般の大きな制限となり、自主的にして健全な教師の団体活動や、集会が行われなくなる恐れが十分にある。また、これによって教育に関しての一般世論は制限され、教師の視野はますます狭められることとなるが、これは教育の向上にとって好ましいことではない。

6 教育行政当局に処罰の請求機能を付与することは、教育行政機関として、常に教師に対して犯罪と関係があるのではないかという疑いを持つ監視的態度をとらしめ、教師と教育行政当局との相互の不信離反を結果せしめ、教育行政本来の機能を失わしめることとなる。

また「請求」を待つて罰を論ずるのであるが、捜査は請求なしに行われ、事実上警察当局が教育行政当局に対し請求することを求める場合が当然起こり、警察権力の教育行政当局への不当な介入を合理化することとなる。

7 教育の分野に警察が介入するのは、教育の自律性及び教師の自主性に対する最大の脅威である。警察に監視されているという意識の下にあつては、教師は他律的な無気力な性格となり、その自主的精神は失われる。

8 教育基本法第三条は、同法第一条に定める教育の目的を達成するには、自他の敬愛と協力が必要であるとしている。しかるにこの法律がもし成立するならば、教師は子供を、子供は教師を互いに信頼し得なくなり、教師同僚の間においてさえ教唆煽動の罪に対する恐怖から、陰惨な不信と猜疑の風を醸成する。このように不信と恐怖をもって教育の場をおおうことは、それ自体教育活動を否定するものであるといわなければならない。

9 教育基本法にいう「良識ある公民たるに必要な政治的教養」は現実政治における政党の政策上の争点に触れずには養えない。法案の教師、児童に与える影響はそれをほとんど不可能にするから教育関係法規相互が矛盾撞着する結果となる。

## 二 特例法改正法案について

1 戦後の教育の民主化の基本方向の一つは、教師の自主性と自由とを確保するということであつた。ところが、この法案は、右のような方向に背馳する教育の中央統制の思想の底流の一つのあらわれと考えられる。

2 この法案の提出理由の説明において、教育機能の国家的性格が強調されている。しかしそれを強調することは、直ちに地方自治法、教育委員会法などによつて制度化されている教育の地方分権の趣旨を排除することにはならないはずであり、したがつて教員の取り扱いについての国家的統制の強化を必然化することにもならない。

3 法案の名称が、教育公務員特例法の一部改正案となつているので、国家公務員法及び人事院規則を知らない者には、事の重大さがわかりにくい。このような立法態度は民主的に公明なものとはいえない。

4 教育公務員特例法は、もともと地方公務員法の特例を定めたものであり、教員の身分は地方公務員法によつて規定されているのであるが、この母法の改正という手順を踏まず、特例法のみを改正によつて教員の市民としての政治的権利を制限しようとするのは、法律体系の上からいって適当でないと思われる。

5 地方公務員の中で、教員のみから政治活動の自由を奪おうとすることは、地方公務員法第三十六条第二項但書が国会の修正で加えられた趣旨、すなわち地方の良識を政治に反映させようとした意図に反し、また他の一般地方公務員との間に著しい不公平を来たすことになる。

6 この法案は、公立学校教員を地方公務員たる身分はそのままにして、政治活動の制限についてのみ、国家公務員と同じく国家公務員法及び人事院規則の「例による」こととしようとするものであるが、これは法律体系上混乱を起こすものである。また、公立学校教員は、国家公務員と異なり、人事院規則を適用されるだけで、人事院の利益保障の機能を受けないのだから不公平である。

7 国家公務員法とそれに基づく人事院規則とによる国家公務員の政治的活動の制限は、それ自体すでに、その形式、手続の点で、また実質内容の過酷さの点で、誤謬と行きすぎがあるとされていたのである。嚴重な再吟味を要するものである。これを新たに多数の公立学校教員に適用するのは妥当でなく、いわんやかかる重大な制限を「例による」というような便宜的手段によって行おうとするのは不当である。

8 教員の政治活動に対して、このように過酷な制限を加えることは、欧米各国の事例に徴しても、近代的教育政策の原則を逸脱するものといわなければならない。

9 この法案が成立したならば、教員は政治的に無関心にならざるを得ず、それは日本の民主化を阻む一因となろう。のみならず、教育基本法のいわゆる「良識ある公民たるに必要な政治的教養」を与える教育も極めて困難になるであろう。ただし有効な政治教育は、現実政治に対する教師の批判の自由を前提とせずには行われ得ないからである。

10 この法案が成立したならば、教員の自主的な団体活動は、沈滞してしまふであろう。国家公務員法のいう「政治的団体」は、その範囲が明確でなく、これを拡大解釈すれば、教員組合はもちろんのこと、その他の教員の自主的な団体をもその中に数えることが不可能でない。そうなると、これらの団体は、あるいは存立できなくなり、あるいはその活動が低下して有名無実と化するであろう。それが教育そのものの萎縮を結果することは明らかである。

11 教員が、地域の父母などとともに、学校施設の充実、教育予算の増額、教育環境の浄化などの運動を行い、それが大い

に効果をあげた事例も少なくないが、この種の運動も大きな制限を受ける結果になることは免れられない。

### 三 二法案の政府原案、衆議院送付案、参議院修正案の比較検討

#### 一 中立確保法案について

#### 1 政府原案

現在全国の小中学校や、高校において組織的に偏向教育が行われており、しかもそれがその先生たちの意思ではなく、外部から偏向教育を行うよう教唆煽動された結果であるという認識から、その偏向教育の教唆煽動を禁止し、これに違反した者に一年以下の懲役か三万円以下の罰金を科せようとするものである。そしてその教唆煽動も日教組等の教職員の団体の組織、活動を利用した場合に限っており、教唆煽動された義務教育諸学校の先生たちは、この法律では罰せられないが、教育公務員の職務規律に違反することになって地方公務員として懲戒処分される。禁止する偏向教育の内容については第三条第一項で特定の政党等を支持させ又は反対させる教育とまず規定した後、第二項ではこれには特定の政党を支持し又は反対するに「至らしめる」教育も含むものとしている。これは第一項だけでは特定の政党の名前を明示しさえしなければどんなことを教えてもひっかからないことになるので、第二項によって山口日記事件等も取締まろうというものである。

#### 2 衆議院議決案

第二項の規定があることよって言論抑圧に通ずる恐れがあるとして、改進黨はこの削除を主張し、日本自由党の妥協案によつて第二項を削る代わりに第一項に特定の政党等を支持させ又は反対させる「ための」教育と「ための」を入れた。また特例法改正案と同様に暫定的法律にするとともに周知期間として十日間をおくことにした。

#### 3 参議院修正案

「ための」を削るとともに、第二項は衆議院議決案通り削除のままである。「ための」が入れられたことよつて拡大解釈され、依然として言論抑圧の危険性が残っており「ための」を削除して法文を明確化し乱用の危険性をなくしておくべきである」というのが修正案支持者の考え方である。

## 二 教育公務員特例法改正案について

### 1 政府原案

今まで市町村立や都道府県立の公立諸学校の先生たちは、地方公務員法第三十六条によつてその勤務する市町村(小中学校)や都道府県(高等学校)などの地域外では選挙活動等の政治的行為をしてもよいことになってきたが、それを国立学校に対して、直接の責任をもつて行われるべき公務である点に鑑み、公立学校の先生たちに対しても、国立学校の先生たちと同一の政治的行為の制限に服させることが必要であるとする考え方からきている。そしてこの制限に違反した者に対しては、やはり国家公務員の例により三年以下の懲役もしくは十万円以下の罰金を課せようというわけである。地方公務員法では同様の違反行為に対しては罰金の適用がなく、懲戒免職などの行政処分が課されることになっているが、政府案ではそれを一歩進めて刑事罰を課せようとするものである。大達文相ら文部省当局者の言い分によると、日教組の実情等、教育界の現状から見て、単なる行政処分だけでは不十分で、どうしても刑事罰を課さなければこの法案の所期の目的を達せられないとしている。それにこの行政処分を受けた者は、地方公共団体の人事委員会等に提訴する権利があるので、当然日教組はこの提訴闘争に出でるのであるから、とうていその煩雑さにたえないものがあり、地方公共団体としても人事委員会の設置運営のための経費支出に頭を悩ます事態になるであろうことも一つの理由とされている。

### 2 衆議院議決案

自由、改進黨、日自の保守三党の五日間に及ぶ党利党略の上に乗った共同修正では「当分の間」を入れることによつて、この政治的行為の制限を暫定的なものとした。しかしこの暫定的制限も再び法律改正が行われな限り、永久に続くもので、何らの暫定性もないごまかしである。またこの法案は直接先生たちの基本的権利を侵害するものであるという趣旨から、公布の日から直ちに施行せず、十日間の周知徹底期間を置いた後施行することにした。

### 3 参議院修正案

公立学校の先生たちの政治的行為を全国的に制限するのは政府原案のとおりであるので、日教組が今まで行ってきた選挙

活動等ができなくなるのは否めない。しかし政治的行為の制限に違反した者に対しては刑事罰を適用せず現行法通り懲戒処分だけとする。すなわち政治活動は公務員であるために制限を受けるのであるから罰は懲戒処分だけで足り、免職されて再び政治活動の自由な一般人に戻ればよいとしている。また教育という同じ公務であつても公立学校の先生たちと国立学校の先生たちとは身分・待遇の保障等の点で必ずしも同様ではないので、罰則の面でその間に差別をつけるのは当然だとしている。また、公務員の政党政治からの独立を目指した人事院規則が、実際はその役割を果たしておらないのに、教育公務員のみをこの法案で規制しようとするところに無理があり、義務教育費国庫負担も実現しないでおきながら、地方公務員である公立学校の先生たちを国家公務員並みに取締ろうとすることは本末転倒も甚だしいものである。