

# 「道徳」の特設における政官関係

学校開発政策コース 澤田俊也

The relationship between politics and administration during the establishment of Moral Education

Toshiya SAWADA

The purpose of this study is to explore the two relationships between politics and administration in the establishment of Moral Education: the relationship between the Minister of Education and the Bureau of Education, and the relationship between the Policy Research Council of the Liberal Democratic Party (LDP) and politicians of the ruling party.

The results are as follows. First, regarding the relationship between the Minister of Education and the Bureau of Education, it was not possible for the Minister of Education to actively commit to creating a course of study that included Moral Education. Rather, the Minister of Education could play the roles of receiving explanations about Moral Education policies from the Bureau of Education, creating awareness about the policies received, and negotiating with external parties such as the opposition party. Second, concerning the relationship between the Policy Research Council of the LDP and politicians of the ruling party, the LDP established the basic plans of curriculum policies, and the Ministry of Education used them to make concrete plans.

## 目次

1. 課題の設定
2. 分析の視点と研究方法の提示—先行研究の検討から—
  - A. 分析の視点の検討
  - B. 研究方法の提示
3. 文部大臣による影響
4. 政務調査会・与党政治家による影響
5. まとめと今後の課題

### 1. 課題の設定

本稿の目的は、「道徳」の特設における政官関係を検討することである。

学習指導要領の歴史の中で、1958年の改訂は転換点の一つとされている。特に、改訂内容の中でも一つの焦点である（山崎 1986）と同時に、1950年代の最も論争的なテーマであった（水内 1985）「道徳」の特設は、1958年の学習指導要領改訂が転換点として扱われる上で重要な要因の一つである。1957年9月14日に松永東文部大臣は道徳教育のための時間の特設を教育課程審議会に諮問し、同年10月12日の第4回初・中合同会において時間特設が承認された。翌年3月15日の答申で「道徳」特設の方針が示され、この答申を

受けて文部省は「小学校・中学校における『道徳』の実施要領について」を通達したため、1958年4月1日から「教科以外の活動」及び「特別教育活動」の一部を用いた特設「道徳」の実施が決定された。そして、同年8月28日に学習指導要領の道徳編が告示された。

この「道徳」の特設は、1958年学習指導要領の改訂全体にも関連して、当時の政治的な分脈とともに説明されることが多い。熊谷（1994）は、「（革新側からの一筆者注）挑戦は、自民党—文部省側の力の前に退けられ、国の教育内容政策への入力は、1960年代までは『保守』側からの要求に独占されたといってもよい状態であった」（p.46）と論じる。また、佟（2015）は、「松永東文部大臣が徳育教科の独立を主張したことによって、最終的に『道徳』が特設されたが、その背景にも、道徳教育を通して祖国を愛する国民の養成をめざすという、岸信介首相をはじめとする政府与党の強い政治的要求があった」（p.14）と指摘する。ところが、これらの研究は、自民党と文部省を一体的に捉えているために、また政治的影響を自明視しているために、「道徳」の特設における政官関係について曖昧に述べている。

「道徳」の特設における政官関係について詳細に論じる先行研究はいくつかあるが、論者間で意見が分かれている。山崎（1986）は、「道徳」の特設と学習

指導要領の最低基準化は「自民党にとって望ましい“人づくり”を推進するため」(p.36)のものであったとする。また、上田(1977)は、「(保守党が一筆者注)体制の維持にける執念は道徳教科へのあくことなき要求となって、くり返しくり返し立ち現れ」(p.308)、「保守党の攻勢は……道徳教科特立の実現をはかるうとする」(p.311)のものであったため、「道徳」が特設されたと主張する。その一方で、ショッパ(2005)は、「それ(1970年代半ば一筆者注)までは、自民党は文部省が組合に断固として対抗している限り、甘んじて文部省に予算編成や教育課程、そしてその他の政策を任せていた」(p.54)ことに加えて、「学習指導要領を含む教育政策のすべては、文部省の命令以外の何ものでもなく……これらを見直す過程は純粋に文部省内部の事柄である」(p.91)と述べる。すなわち、「道徳」の内容や位置づけまで自民党が決定したという主張と、自民党はほとんど関与せずに文部省が決定したという主張に二分しているが、いずれも論拠が不明確であるために検討の余地がある。

そこで、本稿では、「道徳」の特設における自民党と文部省の政官関係を検討する。本稿の試みは、ともすれば政治的影響が自明視されがちであった道徳教育政策の成立過程の解明、さらには教育課程政策過程の解明に一定の貢献ができるという点で意義がある。

## 2. 分析の視点と研究方法の提示—先行研究の検討から—

### A. 分析の視点の検討

本節では、政策形成過程における政治家や政党の役割について述べている先行研究を参考にして、分析の視点を検討する。なお、この作業の目的は、政策形成過程における政治家や政党の直接的な役割<sup>1)</sup>を検討するための視点を得ることであることを断っておく。山口(1995)は、議院内閣制における政官関係を3つの局面に分けている。すなわち、①内閣と官僚制、②与党政政治家と官僚制、③議会と官僚制である。

まず、①内閣と官僚制の関係である。山口(1995)によれば、この関係は、内閣と官僚制、閣僚と官僚制の関係に細分化できる。まず、内閣と官僚制の関係では、閣議が中心的な場である。閣議は、内閣が法案や予算案を国会に提出する前に意思決定するものである。ところが、閣議の直前に開かれる事務次官会議で各省庁間の意思決定はほとんど完了しているため、閣議は全体として形骸化していることが指摘されている

(飯尾 1995)。

行政機関の長としての閣僚と官僚制の関係性についても、大臣の役割の限界が指摘されている。各省庁内の意思決定は担当課を中心としてボトムアップに行われる。また、メリット・システムの採用によって政治情勢による官僚の入れ替わりが基本的には生じないため、組織の安定性が高い。その一方で、大臣は政治情勢による交代が頻繁に生じるために安定性が低く、また大臣に政策案が説明される際には省庁内の合意はほとんど済んでいるため、大臣は省庁内の合意形成過程の外に置かれる。したがって、大臣は官僚によって説明された政策案に対して、行使することが困難な拒否権をもつのみであると指摘されている(飯尾 1995)。その一方で、大臣と官僚の関係が良好かつ大臣が特定の政策に強い関心をもっている場合には、大臣が政策過程に主体的に関与することもあり得る(飯尾 2007)。

次に、②与党政政治家と官僚制である。この関係性において最も重要な慣習的の制度として、自民党政務調査会を舞台とした「事前審査制」がある。事前審査は、内閣が国会に予算・法案等を提出するにあたり、閣議決定前に担当部会や政務調査会、総務会がボトムアップに審査する手続きである。ただし、予算案や法案を事前審査するだけではない。自民党は政策決定において大綱を作成するにとどまり、省庁が具体的な政策を立案するという役割分担であるとされるが(村川 1979, 1985)、こうした基本方針を作成する機構として政調審議会や各種部会があるという(村川 2000)。

また、自民党政務調査会を主な活動の場として政策過程に関与してきた族議員や有力議員も、重要な存在として指摘される。族議員は自民党政務調査会の各部会に所属しており、官僚は、政務調査会の審議において族議員に説明したり、審議の外において丁寧な根回しを行ったりする(村川 1985, 岩井 1987, 飯尾 2007, 奥 2015)。こうした説明や根回しは、官僚からの説明に終わることもあれば、議員の利益や選好が政策に反映されることもある(飯尾 2007, 奥 2015, 村川 2000)。その一方で、岩井(1987)は、1960年代までは族議員が政策決定に関与することはあまりなく、閣僚経験者が個別に影響力を行使していたにとどまると指摘する。

最後に、③議会と官僚制である。戦後の日本では法案等が成立するうえで国会での議決が必須となっているため、いかに官僚の手による法案等であっても与党の賛成が得られなければ実現が不可能である(岩井 1987)。これは、法案等の最終的な決定の場である国

会で議席をもち法案等の成立を左右することのできる政治家が官僚よりも優位な立場にあるという指摘である。

それでは、「道徳」の特設に関わる研究では、これらの政官関係はいかに語られているのだろうか。まず、①内閣と官僚制のうち、閣議の役割については特に論じられていない。この理由としては、個別の教育内容は文部省のみの所管であり他省庁との調整が不要であること、また閣議で議題となるのは主に予算や法律であり、これらに直接関わらない教育内容は議題になりにくいことが考えられる。

その一方で、文部大臣の役割については論じられている。先に引用した佟（2016）は、松永文相が自律的に「道徳」の特設にかかわったと捉える。佟の主張の根拠のほとんどが国会における松永文相の発言であるが、大臣の答弁が自律的なものであるか、文部官僚の多大なサポートを受けたものであるかは議論の余地がある。

次に、②与党政政治家と官僚制の関係である。事前審査制が「道徳」の特設にいかに関与したのかについての論考は見当たらない。事前審査を行う機関の中で、主に文教政策を扱うものは、文教部会と文教制度調査会である。文教部会は焦眉の政策課題を扱うのに対して、文教制度調査会は教育上の重要課題について政策の基本方針を樹立することに主な機能がある（熊谷 1973）。教育内容がどちらの機関で審議されるのかについては明らかではないが、「道徳」の特設について何らかのかたちで関与した可能性はある。さらに、パーク（1983）は「表向きは役所の訓令・通達であっても、実際には党側のイニシャティブで政策が立てられ、文部省がそれに追従して立法・行政措置がとるというケースは少なくない」（p.50）と、文教部会は「文部省の政策審議に“参加”し、省が立案したすべての政策案に対し、審査・承認権をもっている」（p.53）と指摘する。その一方で、ショッパ（2005）は、教育課程の改訂など文部省が法律に許された範囲において独自に決定可能なものについては文部官僚の作業として位置づけられると主張する。いずれにしても、こうした論点について根拠に基づきながら取り組む先行研究は、管見の限り存在しない。

二点目の族議員や有力議員の影響についても、「道徳」の特設の文脈では十分に検討されていない。先行研究は、族議員が現れたのは1960年代後半から1970年代にかけてであると指摘する（佐藤・松崎 1986, 内山 2010）。その一方で、自民党文教族の代表

格である坂田道太の語りによれば、自由党時代からすでに文教族は存在していたという（永地 1992）。さらに、パーク（1983）は、あらゆる政策における自民党文教族の影響を示唆しているが、「道徳」の特設における文教族の影響について検討されているわけではないという課題がある。

最後に、議会と官僚制の関係について、熊谷（1976）は岩井（1987）と同様の主張を展開する。すなわち、文部省は立法段階で国会に議席をもつ政党に依存せざるを得ないというものである。しかしながら、熊谷（1976）自身が述べているように、「教育課程の改訂や教科書検定」といったものは「立法化させる政策として国会審議の場で問題になるよりも」「行政決定に属する段階で対決的な様相がしばしばあらわれている」（p.114）。したがって、「道徳」の特設についても、立法過程において直接的な影響を受けたとは考えにくい<sup>2)</sup>。

ここまでの先行研究の検討を踏まえて、本稿では、文部大臣と官僚制、自民党政務調査会・与党政政治家と官僚制の2つを分析の視点として設定する。閣議と官僚制、議会と官僚制を本稿の分析としない理由について再度述べるならば、「道徳」の特設という教育内容の問題については文部省が単独で所管する事項であるために他省庁との折衝が不要であること、また立法過程を経る必要がないために閣議や国会の直接的な影響はほとんどないと考えられることである。

## B. 研究方法の提示

ここでは、本稿の目的と分析の視点に基づいて、研究方法を提示する。先に整理した分析の視点に基づく最適な研究方法は、それぞれの場面における政官関係が直接記された資料を分析することである。しかしながら、これまでの筆者の調査では、これらの資料が存在するかどうかかわかっていない。したがって、本稿の分析の視点ごとに、以下の手法によって本稿の目的を明らかにすることに取り組む。

文部大臣と官僚制の課題については、自民党結党から「道徳」の特設までの文部大臣、具体的には清瀬一郎、灘尾弘吉、松永東を対象とする<sup>3)</sup>。分析では、既存のオーラル・ヒストリーや、筆者が行った聞き取り調査の結果を主な資料とする。

次に、自民党政務調査会・与党政政治家と官僚制の課題については、「広告」の部分に政務調査会の開催案内が記されている「衆議院公報」と政務調査会の活動記録である「政調週報」、当時の関係者への聞き取り

調査の結果を主な分析資料として検討する。対象とする期間は、自民党結党の1955年11月15日から、1958年学習指導要領が告示施行された1958年10月1日までとする。

### 3. 文部大臣による影響

本章では、当時の文部大臣がいか「道徳」の特設に影響を与えたのかについて考察する。

まず、1955年11月22日から1956年12月23日にかけて文部大臣であった清瀬一郎についてである。清瀬文相は個人的に道徳教育のあり方に強い関心を持っていた。このことについて、天城勲（政策研究大学院大学 2002）は、「あるとき、社会党の議員が清瀬大臣に道徳教育に関して質問し……大臣は立ち上がると……『道徳教育に関しましては、日頃、いささか感ずるところがあります。お時間をいただきまして、所感の一端を述べさせていただきます』と。それから、もう演説ですよ」（p.146）と振り返っている。また、清瀬文相は、「党議優先」を掲げつつ<sup>4)</sup>、紀元節の復活<sup>5)</sup>や徳目追加のための教育基本法改正<sup>6)</sup>を目指した。これらのことは、清瀬文相が道徳教育に関する彼自身や自民党の政策選好に基づいて自律的に国会答弁を行った可能性を示唆している<sup>7)</sup>。

それでは、「道徳」の特設についてはどうであったか。清瀬文相は1956年3月に1956年度教育課程審議会を発足させ、学習指導要領の改訂について審議させた。審議にあたり、緒方信一初等中等教育局長が諮問事項説明を行ったが、当時の教育課程の課題として指摘されたものは、「基準としての総時間数、小・中学校の一貫性、教科以外の活動（特別教育活動）」<sup>8)</sup>であった。一方で、道徳教育は教育課程の主な課題として位置づけられていないことから、少なくともこの時点では清瀬文相が積極的に学習指導要領改訂に際して道徳教育を重視するように文部官僚に要求することはなかったと思われる。

一方で、その後の1956年12月12日付の担当部局内資料と思われる「小学校教育課程に関する問題点」<sup>9)</sup>には、「基礎学力の充実のために、現行教育課程を如何に改善すべきか」と並んで、「道徳教育強化のために、現行教育課程を如何に改善すべきか」が教育課程の問題点として挙げられている。したがって、担当部局内では、道徳教育の強化が学習指導要領改訂の要素の一つとして位置づけられつつあった。

次に、1956年12月23日から1957年7月10日、また松

永東文政を挟んで1958年6月12日から12月31日まで文部大臣を務めた灘尾弘吉について検討する。1957年2月5日の参議院において、灘尾文相は「教育内容の面におきましても、さらに道徳教育の徹底をはかりますように改善を加えて参りたいと考えます」<sup>10)</sup>と述べた。この時点では、灘尾文相は学習指導要領改訂のねらいの一つとして道徳教育が位置づけられていることを把握していた。

ただし、学習指導要領改訂による「道徳」の特設について、灘尾文相が積極的に文部官僚を指揮したというわけではなかった。大島文義旧蔵資料には、「大臣引継事項」<sup>11)</sup>が収められている。この資料の日付は不明であるが、1957年の資料としてまとめられていることから、灘尾文相の退任後に松永文相に対して文部官僚が説明するための資料であると思われる。この資料には、初等中等教育局の所掌事務に係る事項が羅列されており、「小学校、中学校教育課程の改訂について」も記されている。具体的には、「初等中等教育局においては、教育課程審議会の審議結果や都道府県教育委員会等の意見を参考として、改訂の基本方針について研究中であり……」（傍点筆者）とある。すなわち、担当部局内では道徳教育の強化が改訂の柱として考えられつつあった一方で、着任にあたって松永文相には「研究中」とのみ伝えられていた。このことは、改訂方針が文部大臣からのトップダウンではなく、担当部局からボトムアップに決定されていたことを示唆している。そして、灘尾文相に代わって着任した松永文相に詳細な説明がなかったことに鑑みれば、灘尾文相やその前任の清瀬文相に対しても詳細な説明はなかったということが予想され、まして清瀬・灘尾両文相がトップダウン的に改訂の基本方針を決定したとは考えにくい。これらの状況から、清瀬・灘尾らが文相として「道徳」の特設に直接的に関与することはなかったのではないかと考えられる。

また、いずれの灘尾文政においても大臣秘書官を務めていた須賀淳氏は、灘尾文相は「官僚でしたから、内容もよくわかる方でした」と述べる一方で、「事務局できちんとできている」ため、「大臣が教育課程の改訂に口を出すことはありませんでした」と回想している。灘尾文相は教育政策に関する文部官僚からの説明についての理解度は高かった一方で、学習指導要領の改訂において文部官僚を主導するということはなかったと考えられる。

最後に、1957年7月10日から1958年6月12日まで文部大臣を務めた松永東について検討する。松永文相

は、第一次岸改造内閣の発足にあたり法務大臣での入閣が予想されていたが、実際には文部大臣に着任したため、教育政策については「ズブの素人」<sup>12)</sup>であった。須賀氏は「文教関係は素人だから、一言も言いませんでした」と振り返る。さらに、自民党政調審議会に所属していた川野克哉氏は、「むしろ教育には関係があまりない人だという見方だった」と語っている。

「道徳」の特設でも、松永文相が影響力を行使するという事はなかった。須賀氏は、「結局、大臣の意向というよりは、事務当局の意向です。教育課程審議会の諮問は、大臣の諮問だけれども、みんな局長以下が書きます。ですから、文部省の意向と思っていた方がいいと思うんですよ。大臣個人の意見というのは、そんなにありません。個人の意見は言いません」と説明する。

他の教育政策と同様に、松永文相は学習指導要領の改訂を主導したわけではなかった。松永文相は教育政策に関する知識を持ち合わせていなかったため、実際には文部官僚は松永文相からの影響を受けずに「道徳」の特設などの改訂作業を進めていったと考えられる。

なお、特設「道徳」の形成過程だけではなく、実施過程においても同様の様相を確認できる。1958年4月1日の参議院文教委員会では、「小学校・中学校における『道徳』の実施要領について」の通達の位置づけが議論となった。松永文相は、「これを私らの方で通達をいたしまして、それで各都道府県の委員会が、これはもう少し研究しようというような気持でやられるなら、これはやむを得ません、拘束力はないのだし……ですけれども、私らの方は、大体の都道府県では了承してくれるものだと思ってやっているわけです」<sup>13)</sup>と述べた。その一方で、初等中等教育局長の内藤誉三郎は、「私の申し上げているのは、指導通達の内容と（今後告示される一筆者注）指導要領の内容が同じなんです。形式的には指導要領という形は取っておりませんが、指導通達の中身は大体指導要領に盛らるべきことなんだから、私どもは同じようなものだと思う。ですから、施行規則なら守る、それから指導通達なら守らないということは、私はこれは形式論だと思うのです」<sup>14)</sup>と論じた。特設「道徳」の実施過程において松永文相は一般的な法的解釈に止まる一方で、内藤局長は通達に従わない「形式論」的な姿勢を批判し通達に準拠するよう求めることで、単純な法令解釈に止まらない政治的な議論を展開した。

本章の分析から、いずれの文部大臣も「道徳」の特

設について文部官僚に影響力を行使したとは言えないことがわかった。特に、先行研究でその役割が強調される松永文相は、教育政策に関する知識がなかったこともあり、実質的な政策形成には関与していなかった。当時の文部大臣の主な役割は、「道徳」の特設を含めて学習指導要領の改訂に関わる情報を文部官僚から説明を受けて対外的に発信し対応する「窓口」であったと考えられる。

#### 4. 政務調査会・与党政治家による影響

本章では、自民党政務調査会と与党政治家が「道徳」の特設にいかなる影響を与えたのかについて検討する。まず、当時の文教部会と文教制度調査会における審議状況を確認する。本稿では、審議の形態を、「文教部会単独での審議」、「文教制度調査会単独での審議」、「文教部会と文教制度調査会の合同会議」、「その他」<sup>15)</sup>の4つに分けた。対象時期における審議回数は、「文教部会単独での審議」が70回、「文教制度調査会単独での審議」が15回、「文教部会と文教制度調査会の合同会議」が17回、「その他」が13回、合計115回であった。各月の審議状況と議題は表1の通りである。

この表からは、各種法案の他に、文教予算や教育政策の基本方針、教育委員会制度や教科書制度、私学関係などについて多く審議されていたことがわかる。また、教育課程政策に関わって、理科・科学技術教育に関する議論が確認される。この点は、文教族の代表格の一人として扱われる坂田道太への聞き取り（永地1992）によっても裏付けられる<sup>16)</sup>。この聞き取りによれば、坂田のイニシアティブによって産業教育振興法と理科教育振興法を制定したり、「科学技術と理科教育振興決議案」<sup>17)</sup>を国会に提出したりしたという。そして、「この決議案が、後に学習指導要領など、文部省の行政に影響し、今日の科学技術の水準向上に役立った」（pp.243-244）と述べる。後に1958年の学習指導要領改訂の基本的方針の一つとして「科学技術教育の振興」が位置づけられたが、これらの法律や決議案を文教族などの国会議員が推し進めることが、改訂方針の大枠を方向づけることになったと考えられる。

その一方で、学習指導要領改訂そのものや道徳教育政策が議題となった文教部会や文教制度調査会は確認できない。文教部会や文教制度調査会を担当していた川野克哉氏は、学習指導要領の改訂については、文教部会と文教制度調査会の「両方で合同会を開いて」議論されるという。そのため、表1で言えば、1957年6

表1 自民党文教部会・文教制度調査会審議状況（自民党結党から1958年学習指導要領告示まで）

年月	総数	種別	種別回数	議題
1955年12月	9	a	8	当面の重要問題(6), 教育委員会制度(1), 文教予算(2), 文教政策(1), 不明(1)
		b	1	今後の運営(1)
1956年1月	4	b	4	教育の基本的諸問題(2), 不明(2)
1956年2月	12	a	5	教科書給与(1), 学校給食法案(1), 私学理科教育振興(1), 著作権法案(1), へき地教育(1), 私大研究基盤設備助成法案(1), 不明(1)
		b	4	教育委員会制度(2), 教育の中立性に関する小委員会(2)
		c	2	教育委員会制度(2), 教科書制度(1)
		d	1	不明(1)
1956年3月	6	a	2	議員提出法案(1), へき地教育(1), 当面の重要問題(1)
		d	4	文教関係議員立法(2), 靖国神社(1), 不明(1)
1956年4月	2	a	2	議員立法(1), 教科書制度(1)
1956年5月	2	a	1	当面の問題(1)
		d	1	不明(1)
1956年6月	1	a	1	新政策(1)
1956年7月	1	a	1	明年度予算(1)
1956年9月	1	a	1	不明(1)
1956年10月	1	a	1	不明(1)
1956年12月	1	a	1	国立大学充実(1)
1957年1月	3	a	3	文教予算(3), 教科書給与改正案(1), 理科教育振興法改正案(1), 国立大学設置法改正案(1), 私大研究設備補助法案(1), 私大教職員共済組合法改正案(1), 学校給食法改正案(1), 公立小学校不正常授業解消促進臨時措置法改正案(1)
		a	1	不明(1)
1957年2月	5	b	4	教科書法案(2), 理科教育振興法改正案(1), 学校給食法改正案(1), 公立小学校不正常授業解消臨時措置法改正案(1), 私大研究設備補助法案(1), 社会教育法改正案(1)
		a	5	私学教職員共済組合一部改正(1), 学校教育法改正案(1), 市町村立学校職員給与負担法改正案(1), 学校環境維持法案(3), 教育テレビ問題(1), 文教関係法案(2), 当面の諸問題(1)
1957年3月	10	b	1	欧米教育事情の聴取(1)
		c	2	教育テレビ問題(2), 農業高校教育等の待遇問題(1)
		d	2	学校環境維持法案(2), 旅館業法(1)
		a	3	議員立法(2), 教員養成機関の改善と充実並びに理数科教育及び自然科学研究の振興に関する決議(1), 盲学校、ろう学校及び養護学校の幼稚部及び高等部における学校給食法案(1), 学校事務職員の待遇改善(1)
1957年4月	6	c	2	教育テレビ問題(2)
		d	1	電子技術振興法及び科学技術振興要綱(1)
		a	2	私学共済組合法案(1), 学校医の公務災害補償(1)
1957年5月	3	c	1	教育テレビ(1)
		c	7	文教新政策について(1), 不明(6)
1957年7月	1	b	1	文教新政策大綱(1)
1957年8月	4	a	1	新政策について(1)
		c	3	不明(3)
1957年9月	2	d	2	義務教育費国庫保障(1), 不明(1)
1957年10月	2	a	2	不明(2)
1957年11月	5	a	5	不明(5)
1957年12月	4	a	3	不明(3)
		d	1	不明(1)
1958年1月	1	a	1	提出法案等(1)
1958年2月	8	a	7	文部省提出法案(1), 議員立法(1), 提出法案(1), 市町村立学校教職員給与負担法改正案(1), 義務教育施設法案(1), 勤務評定問題(1), 著作権法改正案(1), 教員定数法案(1), 学校保健法案(1)
		d	1	義務教育施設法案(1)
1958年3月	6	a	6	義務教育施設法案(1), 諸法案の取扱い(1), 短大制度(2), 学校教育法改正案(2), オリピック問題(1), 産業教育手当(1)
1958年4月	2	a	2	産業教育手当(1), オリピック問題(1), 学校安全法案(1)
1958年7月	1	a	1	文教政策に関する打合せ(1)
1958年8月	4	a	4	明年度予算, 関連・重要法案作成(2), 第2回会合(1), 文教部案の最終決定(1)
1958年9月	1	a	1	不明(1)

a=文教部会, b=文教制度調査会, c=文教部会+文教制度調査会, d=その他

「議題」のカッコ内は議題となった回数。議題が明らかでない場合は「不明」とした。議題に「その他」とあったものは記していない。

月から8月の間に頻りに開かれていた文教部会・文教制度調査会合同会で、新政策の一環として議論されたと推察される。しかしながら、学習指導要領の改訂は「政調審議会や総務会で決定することではない」と川野氏は述べる<sup>18)</sup>。紙幅の関係で省略したが、表1で整理した文教部会や文教制度調査会で審議された法案等は、そのほとんどが政務調査会や総務会で後に審議されており、事前審査制が機能していたことがうかがえる。その一方で、学習指導要領の改訂については、政務調査会や総務会で採決されず、基本的に文教部会や文教制度調査会で扱われるものであった。

また、川野氏によれば、「その頃は大体、政党は基本方針だけ示して、内容は行政当局である文部省に全部任せるというかたちだった。例えば道徳教育をもっと徹底しろとなったら、その方針に基づいて文部省は行政上いろいろ考える」という体制であったという。当時の自民党の基本方針の中で道徳教育に関わるものは、1957年7月1日に文教制度調査会が出した「文教新政策大綱」<sup>19)</sup>の中の「民族精神の涵養と国民道義の高揚」である。多くの先行研究は、これらの基本方針と「道徳」の特設を直接的に結びつけて論じており(例えば、船山1960, 船山1981, 俣2015)、確かにその中には「教育内容を刷新する」<sup>20)</sup>という文言があるが、これらの基本方針には「いろんなものが入っている」ために、「道徳」の特設のみを意味して作成されたものではないと川野氏は述べる。さらに、当時の文教部会では、道徳教育について「親を見て子どもは育つから、まず親だという人もいればね。みんな勝手なことを言って、どうしようにするかということ、これは専門家に任せろべきだということになった」と川野氏はふり返る。当時の社会問題であった青少年による非行行為の増加や、日本の独立国家化といった状況を受けて、文教部会でも道徳教育について一応議論がなされていたと推察されるが、対応策については部会員の間で一致しておらず、当時の社会状況に基づく問題意識を共有し、その対応の場の一つとして学校教育を想定するといった緩やかな合意が形成されるに止まっていたと考えられる。

そもそも、文教部会は道徳教育政策の具体化に積極的に関わろうとしていたわけではなかった。川野氏は、「学習指導要領は党が介入する問題ではない」ため、「学習指導要領の中身にはこっち(党一筆者注)はタッチしない。学習指導要領を改訂しろという方針だけをこっちでは示して、それをどんなものにするかは役所に任せていた」と述べる。すなわち、文教部会

や文教制度調査会は、学習指導要領を改訂する基本方針を示す<sup>21)</sup>ものの、基本的には学習指導要領改訂の内容の立案について文部省を牽引することは困難であった。この理由としては、「文部省では専門家を集めて議論しているから、素人の政治家が口を出すようなことでもない」という川野氏の語りが重要である。つまり、自民党には教育内容に明るい人材がいなかったために、文教部会や文教制度調査会は学習指導要領改訂の立案に直接的に関与できなかった。

その一方で、学習指導要領の改訂前の1957年9月19日に示された「新政策大綱解説」<sup>22)</sup>には、学習指導要領改訂の詳細に踏み込む文言が確認される。具体的には、「どのような内容の道徳教育を行うべきかという点に議論もあってまだこれを系統だてるまでに至っていないが、速やかにその教育課程を独立させ、新時代にふさわしい国民道徳の涵養をはかることが急務と信ずる」(傍点筆者)とある。この文言は道徳教育政策のあり方に踏み込むものであるため、基本方針に基づいて文部省が政策形成を行ったと考えれば、文教部会や文教制度調査会が文部省の政策形成を牽引したと理解することも可能である。

しかしながら、こうした理解は誤りであると考えられる。川野氏によれば、先に示した「文教新政策大綱」や「新政策大綱解説」は、政務調査会のスタッフであった高倉正<sup>23)</sup>が主に作成した<sup>24)</sup>が、「これを書くにあたっては、文部省と相談して書いているだろう」と指摘する<sup>25)</sup>。また、基本方針を作成する際に「役所から陳情がある。基本方針の中で、もっとこの点について強調してもらえないかって」と述べる。さらに、川野氏は、「(高倉は教育政策の一筆者注)専門家でもないし、政策全般を扱って書いているものだから」「専門家の言うことを聞いてただやっているだけで、実際にはどうやっていいか、これを書いている人もわかっていないのではないかと回想する。川野氏の主張を踏まえると、実際には、自民党政務調査会の教育政策に関する基本方針の作成に文部省が積極的に関与していた。

ただし、特設「道徳」の形成過程において、文教部会がまったく関与しなかったとまでは言えない。確かに、川野氏は、「改訂案ができたなら(文部省が一筆者注)説明に来て、大体それでよかろうということだったと思う」と述べている<sup>26)</sup>。ところが、特設「道徳」の位置づけについて、「文教部会でも、道徳の時間だけではなく、各教科を通じて考えていくべきだ」という声があった<sup>27)</sup>という。そうした声をどのように調整した

のかという筆者の問いに対して、川野氏は「そういう表現は方針にあったと思う」と述べる。すなわち、一部の部会員が道徳教育政策のあり方について意見を述べることで、部会として、あるいは部会員としての意見を道徳教育政策の表現に反映させていた可能性がある。

このように、基本方針を作成する自民党政務調査会と具体的な政策を立案する文部省というように一定の役割分担が存在していた。ただし、この役割分担は固定化したものではなく、基本方針作成の際には文部省が積極的に関わり、また政策形成の際には文教部会員の意見を受けて教育政策の表現がやや修正された可能性がある。このようにして、「大体（基本方針が一筆者注）できあがる時に、（自民党と文部省一筆者注）両方の合意が成立している」（川野氏聞き取り調査より）ことで、自民党と文部省の連携が図られていたと考えられる。

## 5. まとめと今後の課題

ここまで、文部大臣と官僚制、自民党政務調査会・与党政治家と官僚制の2つの視点から、「道徳」の特設における政官関係を検討した。本章では、本稿で明らかになった知見を整理する。

まず、大臣と官僚制の関係である。「道徳」の特設を含めて、学習指導要領の改訂過程に文部大臣が積極的に関与した可能性は低いことがわかった。文部大臣は、文部官僚から道徳教育政策についての説明を受けて、それを対外的に発信し、各方面からの議論に対応する「窓口」としての機能を果たしていたと推察される。また、特設「道徳」の実施過程においては、文部大臣が単純な法令解釈を述べるにとどまる一方で、むしろ文部官僚が積極的に政治的な議論を展開する場面が確認された。

次に、自民党政務調査会・与党政治家と官僚制である。「道徳」の特設を含む学習指導要領に関わる事項については、政調審議会や総務会における審査を経る必要はなく、文教部会や文教制度調査会といった下位組織で対応された。また、部会員間で具体的方策が一致していなかったこと、具体的方策を立案できる専門性をもった人材がいなかったことによって、これらの下位組織は学習指導要領の内容の形成について関わるができなかったし、関わろうともしていなかった。こうした問題については、基本方針を自民党文教部会や文教制度調査会が決定し、この方針に基づいて

文部省が具体的な政策を立案するという構図を基本としていた。ただし、こうした基本形は必ずしも固定化したものではなく、自民党の基本方針決定に文部省は積極的に関わり、一方で文教族や有力議員は文部省が立案した道徳教育政策の表現をやや修正することで一定の影響力の行使が可能であった。

このように見ると、自民党が道徳教育政策を含む教育課程政策の基本方針を作成し、文部省が具体的な内容を立案するという関係性を基本形としつつも、両者の役割を完全に切り分けることはできないだろう。先行研究では、自民党や文部大臣による積極的な特設「道徳」の立案や、あるいは文部省単独での「道徳」の特設が指摘されているが、いずれも一面的な理解であると言える。実際には、文部省にイニシアティブがありながら<sup>28)</sup>、一定の融合関係<sup>29)</sup>の下で「道徳」が特設されたと捉えるのが適切であろう。

また、1950年代後半の教育課程政策という文脈において指摘するならば、立法化や予算化を必要とする教育政策については文教部会や文教制度調査会でも個別の議題として取り上げられ、政務調査会や総務会でも採決の対象となるというように事前審査の対象となっていた。その一方で、教育課程政策は教育政策の基本方針の中の一つの要素として取り上げられたにすぎなかったと推察され、政務調査会や総務会事前審査の対象ではなかったことがわかった。この理由の一つとして、本稿では教育課程政策に明るい人材の不足を指摘したが、55年体制が長期化するに伴い自民党に政策知識が蓄積されていく中で、教育課程政策も他の教育政策と同様に個別に政務調査会において取り上げられるようになったのか、さらにより詳細な教育課程の形成過程にまで与党政治家が影響力を発揮するようになったのかについては、今後の課題としたい。

## 注

- 1) ラムザイヤーとローゼンブルース(1995)は、官僚人事への関与などを通じて、政治家が政策過程に影響を及ぼすことを指摘している。しかしながら、こうした間接的影響を歴史的な根拠に基づいて検討することは困難を伴うため、本稿では扱わない。
- 2) もちろん、教育内容にかかわる問題について、国会における審議が無意味だったというわけではない。齋藤(1995)によれば、教育内容の問題についても、国会における野党やその背後にある教職員団体の反発が体制側の妥協や協調を生み出してきた。しかしながら、立法によらない教育内容については国会が決定機関ではないため、特設「道徳」のあり方について国会の審議が決定的な影響をもたらしたとは考えにくい。また、そのような間接的な影響を実証的に検討すること自体が困難であるため、本稿では扱

- わない。
- 3) なお、自民党結党時に文部大臣であった松村謙三は本稿では扱わない。その理由は、先に述べたように1958年学習指導要領改訂は清瀬一郎文政から動き出したと考えられること、松村文相は結党から7日間しか文部大臣を務めていないことである。
  - 4) 『時事通信 内外教育版』1955年11月29日, p.2.
  - 5) 『時事通信 内外教育版』1956年2月17日, p.4.
  - 6) 『時事通信 内外教育版』1956年2月17日, p.5.
  - 7) 紀元節の復活や教育基本法改正は実際には文部官僚が主導した可能性も残されているが、本稿の問題関心から逸れるため、ここでは立ち入らない。
  - 8) 『文部時報』第946号, 1956年6月, p.51.
  - 9) 大島文義旧蔵資料S31\_70 (国立教育政策研究所所蔵)。
  - 10) 『第26回国会参議院会議録』第4号, 1957年2月5日。
  - 11) 大島文義旧蔵資料S32\_5 (国立教育政策研究所所蔵)。
  - 12) 『時事通信 内外教育版』1957年7月19日。
  - 13) 『第28回国会参議院文教委員会会議録』第14回, 1958年4月1日。
  - 14) 同上。なお、この内藤局長の主張の教育行政学的な解釈については、荻原(1996) p.194-195を参照されたい。
  - 15) 「その他」には、文教部会と他の部会の合同会議などが含まれる。
  - 16) 坂田道太の聞き書きでは、原田憲と竹尾弼も当時の文教族として扱われていたとされる。
  - 17) 1957年に衆議院で採択された「教員養成機関の改善と充実並びに理数科教育及び自然科学研究の振興に関する決議案」であると考えられる。
  - 18) 本稿で用いた「衆議院公報」や「政調週報」においても、政調審議会や総務会で学習指導要領改訂や道徳教育政策に関する記述は見られなかった。
  - 19) 『政調週報』1957年7月5日, p.1.
  - 20) 同上。
  - 21) 詳細は後で論じるが、自民党が基本的方針を示すということは、自民党が自律的に基本的方針を決定していたということ意味するものではない。
  - 22) 『政策月報』10月号, p.15.
  - 23) 川野氏によれば、高倉正はもともと大分の師範学校出身で、高等文官試験の合格者であった。戦中は満州国の参事官を務めた。村川(2000)は、民主自由党の政務調査会長であった根本龍太郎が戦後に高倉を政務調査会に招き入れたと述べる。
  - 24) 村川(2000)も、高倉が保守合同後の自民党政策運営の中心として活躍したと述べる。
  - 25) なお、1958年7月27日の『政調週報』の中の「文教部会議日程」には、「7月18日までに文部当局の協力を得て文教部会としての原案作成」と記されている。この記述からも、自民党が教育政策について考える際には、文部官僚が深く関与していたことが窺える。
  - 26) 部内において「意見が出て、それを受け入れるかどうかは行政の判断による」と川野氏は振り返る。したがって、文部省が政策過程のイニシアティブを握っていたと見ることもできる。
  - 27) 誰がこうした意見を述べたのかは定かではないが、例えば清瀬一郎が考えられる。清瀬は、文部大臣時代に、1956年11月29日に開かれた第25回国会参議院文教委員会において、戦前の道徳教育が修身のみにおいて行われていたことを間違いであったと述べ

た。清瀬文相が戦前の道徳教育のあり方に懐疑的な政策選好をもっていたとすれば、大臣退任後に文教部会において特設「道徳」のあり方について発言した可能性はある。

- 28) 道徳教育政策の形成過程においては文部官僚が自民党の基本政策に自らの政策選好を盛り込み、実施過程においては政治家ではなく文部官僚が政治的議論を牽引している。飯尾(1995)の議論を参考にするならば、こうした文部官僚による政治過程への積極的な関与は、文部官僚が「政治的官僚」として振る舞っていると捉えることができる。
- 29) 政治家と官僚制の融合関係については、飯尾(1995)を参照されたい。

## 参考文献

- 飯尾潤(1995)「政治的官僚と行政的政治家—現代日本の政官融合体制」『年報政治学』Vol.46, pp.135-149.
- 飯尾潤(2007)『日本の統治機構』中公新書
- 猪口孝・岩井奉信(1987)『「族議員」の研究』日本経済新聞社。
- 岩井奉信(1987)『政策決定過程における政治家と官僚—官僚優位、党高政低、官邸主導—』産経研シリーズNo.21, 財団法人産業経済研究協会。
- 上田薫(1977)「第7章 戦後道徳教育における改革と反改革」世界教育史研究会編『世界教育史大系39 道徳教育史Ⅱ』講談社, pp.281-331.
- 内山融(2010)「日本政治のアクターと政策決定パターン」『季刊政策・経営研究』vol.3, pp.1-18.
- 荻原克男(1996)『戦後日本の教育行政構造—その形成過程』勁草書房。
- 奥健太郎(2014)「事前審査制の起点と定着に関する一考察：自民党結党前後の政務調査会」慶応義塾大学法学研究会『法學研究：法律・政治・社会』Vol.87, No.1, pp.47-81.
- 奥健太郎・河野康子(2015)『自民党政治の源流 事前審査制の史的検証』吉田書店。
- 熊谷一乗(1973)「教育政策の形成過程に関する研究—与党の事例を中心に—」『社会学評論』Vol.24, No.3, pp.38-58.
- 熊谷一乗(1976)「第4章 教育政策決定の力学」田村栄一郎・潮木守一編『現代社会の教育政策』東京大学出版会, pp.91-120.
- 熊谷一乗(1994)「『55年体制』と教育政策の展開」『日本教育政策学会年報』第1号, pp.38-53.
- 齋藤諦淳(1995)「戦後わが国の教育政策」『日本教育政策学会年報』第2号, pp.8-22.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久(1986)『自民党権』中央公論社。
- 政策研究大学院大学(2002)『C. O. E. オーラル・政策研究プロジェクト 天城勲〔元文部事務次官〕オーラルヒストリー〈上巻〉』(平成14年度 文部科学省科学研究費補助金〔特別推進研究(COE)〕研究成果報告書)。
- 曾根泰教(2003)「政治における情報公開」『公共政策研究』第3号, pp.46-54.
- 修占新(2015)「『道徳』の特設をめぐる議論—その特徴と社会的背景」『人間・環境学』第24巻, pp.13-28.
- 修占新(2016)「『道徳』の特設経緯—1957年度の教育課程審議会

- の議事録を中心に」『人間・環境学』第25巻, pp.15-29。
- 永地正直 (1992) 『文教の旗を掲げて—坂田道太聞書』西日本新聞。
- 水内宏 (1985) 『戦後教育改革と教育内容』新日本図書。
- 村川一郎 (1979) 『便覧 政策決定過程』教育社新書。
- 村川一郎 (1985) 『日本の政策決定過程』ぎょうせい。
- 村川一郎 (2000) 『政策決定過程』信山社。
- 山口二郎 (1995) 「現代日本の政官関係—日本型議院内閣制における政治と行政を中心に」『年報政治学』Vol.46, pp.151-172。
- 山崎政人 (1986) 『自民党と教育政策』岩波新書。
- L・J・ショッパ (2005) 『日本の教育政策過程 1970~80年代教育改革の政治システム』小川正人監訳, 三省堂。
- M・ラムザイヤー・F・ローゼンブルース (1995) 『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択』加藤寛監訳, 弘文堂。
- Y・パーク (1983) 「教育行政における自民党と文部省」新堀通也・青井和夫編『日本教育の力学』有信堂高文社, pp.49-78。

## 謝辞

本稿の執筆にあたり、聞き取り調査にご協力くださった川野克哉氏と須賀淳氏に厚く御礼申し上げます。

(指導教員 勝野正章 教授)