

国旗・国歌法の立法過程の検討

—— 憲法学の立場から ——

小野善康

はじめに

第1章 1999年以前の日の丸・君が代

第1節 戦後の日の丸・君が代の扱い

第2節 学校における日の丸・君が代問題の経緯

第2章 国旗・国歌法制定の経緯

第1節 政府法案提出の経緯

第2節 法案提出から成立まで

第3章 国会審議の検討

第1節 国旗・国歌法制化についての各党の基本的姿勢

第2節 法制化の理由(必要性)をめぐって

第3節 君が代の歌詞をめぐって

第4節 学校の儀式における日の丸掲揚・君が代斉唱の意義(必要性)をめぐって

第5節 学校の儀式における日の丸掲揚・君が代斉唱と生徒の内心の自由をめぐって

第6節 学校の儀式における日の丸掲揚・君が代斉唱と教員の内心の自由をめぐって

第7節 国民の国旗尊重義務規定をめぐって

むすびにかえて

はじめに

わが国は、現在、大きな転換期にあり、政治、行政、司法、財政、経済、教育などすべての分野において戦後の統治体制の全面的な見直しがおこなわれつつあり、すでにいくつかの重要な法制度の改革がおこなわれた。

1999年8月に成立した国旗及び国歌に関する法律(以下「国旗・国歌法」と呼ぶ)は、日の丸を国旗とし、君が代を国歌とすることを定めるもので、政府によれば、これまで慣習として国民のなかに定着していたものを法律で定めたものにすぎないとされている。

国旗、国歌は国のシンボルとしての意味をもつものであるが、日の丸・君が代は、戦前、「民主主義も平和主義も否定していた旧天皇制国家のシンボル」¹⁾であったから、これを日本国憲法をもつ戦後のわが国の国旗・国歌とすることには少なからぬ国民が強く反対していた。このため、戦後長い間、日の丸・君が代の法制化はおこなわれなかった²⁾。

戦後の統治体制の大きな改革がおこなわれているこの時期に、国のシンボルである国旗・国歌の法制化がおこなわれたことは、大きな意味をもっているように思われる。

本研究は、国旗・国歌法の立法過程を検討することによって、本法の立法過程の特色を明らかにし、かつ、本法が制定されたことの意義を明らかにしようとするものである³⁾。

(注1) 小林直樹「日本の政治文化から国旗・国歌を考える」週刊金曜日、278号(1999年8月6日)11

頁。

- (注2) 1974年3月14日の参議院予算委員会で当時の田中角栄首相が、国旗・国歌を法制化すべきときがきている旨の発言をしたが、当時の政府が具体的に法制化に取り組んだわけではない。この点について、田中伸尚『日の丸・君が代の戦後史』岩波新書2000年108頁以下参照。
- (注3) 筆者が目にした国旗・国歌法に関する論考には次のものがある。西原博史「国旗・国歌法」ジュリスト1166号44頁以下、同「国旗・国歌から見えてきた良心」世界2000年6月号134頁以下、同「『国旗・国歌法』と思想・良心の自由」法学セミナー541号57頁以下、浦部法穂「国旗・国歌法」法学教室232号22頁以下、永井憲一「国旗・国歌法と教育」法学セミナー541号52頁以下、横田耕一「『日の丸』『君が代』と『天皇制』」法学セミナー541号61頁以下。

第1章 1999年以前の日の丸・君が代

第1節 戦後の日の丸・君が代の扱い

日の丸・君が代の戦後の歴史について、田中伸尚『日の丸・君が代の戦後史』が手際よくまとめている。これを見る限りでは、日の丸については、戦後、国民の間からこれに代えて新しい国旗をつくらうという動きはなかったようである¹⁾。日の丸について注目されるのは、日本に返還される前の沖縄において日の丸掲揚運動が展開されたことである。すなわち、日本が独立した1952年の秋頃から沖縄教職員会(後の沖縄県教職員組合)は日の丸掲揚運動に熱心に取り組んだ。52年の講和条約発効後、沖縄では家庭での日の丸掲揚は許されたが、学校での日の丸禁圧はまだ続いていた。沖縄教職員会は、学校での日の丸掲揚を勝ち取っていくためには、家庭で立てていき、旗の林立で包囲する作戦をとった。ところが、各家庭に旗がなかったので、各家庭に日の丸を購入してもらう運動を熱心に展開した²⁾。

教職員会が日の丸掲揚運動を熱心に展開した理由は何であったか。日の丸掲揚運動は、日本復帰を求める運動と結びついていた。「沖縄をアメリカの支配から解放し、『祖国日本』へという復帰運動がきわめて強い民族主義的色合いを持っていた以上、『日の丸』を積極的に選んだのは必然だった」と田中は言う³⁾。

ところで、後に、沖縄教職員組合は日の丸・君が代反対運動を展開するが、先の日の丸掲揚運動に対する反省・総括はなされなかったようである⁴⁾。

君が代については、早くから、国民の間に日本国憲法の精神と相容れないという気持ちがあったようである。そのことを示す動きとして、当時の三つの全国紙の動きをあげておこう。1946年10月29日付の『毎日新聞』は「新憲法の精神を謳う国民歌『新日本の歌』」が8千の応募作品の中から決められたことを伝えている。しかし、この「新日本の歌」が君が代に代わるべき歌として募集されたのかどうかははっきりしない。また、1948年1月25日付『読売』社は、君が代は国歌主義的で新しい日本にふさわしくないと批判し、「新生日本にふさわしい新しい国歌を」と主張している。『朝日新聞』も、1948年10月8日の紙面に「新憲法の精神を高揚するために募集した『国民愛唱の歌』」の入選作品を発表している⁵⁾。

戦後まもない時期に、毎日新聞及び朝日新聞が、「新憲法の精神」を謳う国民の歌を募集し、また、読売新聞が「君が代」は新しい日本にふさわしくないと主張していたことは注目される。後にふれるように、国旗・国歌法案が成立した1999年の時点では、これらのどの新聞も「君が代」が日本国憲法の精神にふさわしくないとはいっていない。三新聞ともその主張を変えたのである。

(注1) 田中伸尚『日の丸・君が代の戦後史』(前掲)1頁以下参照。

(注2) 田中・前掲書 144 頁以下。

(注3) 田中・前掲書 146 頁。

(注4) 田中・前掲書 150 頁。

(注5) 以上の毎日新聞、読売新聞及び朝日新聞の動きについて、田中・前掲書 18 頁以下参照。

第2節 学校における日の丸・君が代問題の経緯

日の丸・君が代が大きな問題となったのは小中高の学校教育の現場であった。そこで、学校教育において日の丸・君が代がどのように扱われてきたかを見ておく。

第三次吉田内閣の文部大臣天野貞裕は、1950年10月17日、文化の日を前にして「学校における『文化の日』その他国民の祝日の行事について」という談話を発表し、各都道府県教育委員会等に通達した。それは、祝日に学校でおこなわれる行事の際に「国旗を掲揚し、国歌を斉唱することもまた望ましいことと考えます」というものである⁶⁾。これが、文部省が学校現場に日の丸・君が代を持ち込もうとした戦後最初の試みである。

文部省は、1958年9月、小中学校の学習指導要領を改訂した。新学習指導要領は、「国民の祝日などにおいて儀式などを行う場合には、…国旗を掲揚し、君が代を斉唱させることが望ましい」とした。学習指導要領に日の丸・君が代が持ち込まれたのはこれが初めてである。文部省は10月1日、この学習指導要領を初めて「文部省告示」として、官報に登載した⁷⁾。これ以後、文部省は、学習指導要領は法規性（法的拘束力）を有するとの見解をとるようになる。

その後、1977年7月23日の告示で、文部省は小中学校の学習指導要領を改訂し、これまでの「君が代」の記載を「国歌」と改めた⁸⁾。

1988年12月24日、教育課程審議会は教育課程の基準の改善についての答申をおこなった。この答申の「学校の特別活動」の項には（今、小学校のそれを見ると）「入学式や卒業式などの儀式においては、日本人としての自覚を養い国を愛する心を育てるとともにすべての国の国旗及び国歌に対し等しく敬意を表する態度を育てる観点から、国旗を掲揚し、国歌を斉唱することを明確にする」（傍点筆者）という言葉が盛り込まれた。中学校、高等学校の特別活動についても「小学校と同様の趣旨で改善する」とされている⁹⁾。

88年12月の教育課程審議会の答申の「学校の特別活動」の項目に「国を愛する心を育てる」という上記の考え方が盛り込まれた背景を少しみておこう。

答申は、冒頭の「教育課程改善のねらい」において、時代の特徴を「情報化、国際化、価値観の多様化、核家族化、高齢化」と捉え、今回の教育課程の基準の改善のねらいとして四点をあげている。その一つが、「国際理解を深め、我が国の文化と伝統を尊重する態度の育成を重視すること」である。ここでは、国際化が進む中であって、「諸外国の人々の生活や文化を理解し尊重するとともに、我が国の文化と伝統を大切にすることを重視していく必要がある」（傍点筆者）、そのためには、「日本人としての自覚をもって新しい文化の発展に貢献するような教育」（傍点筆者）を充実する必要があるとしている¹⁰⁾。要するに、88年12月の教育課程審議会の答申は、現代が「国際化」の時代であることを理由に、「我が国の文化と伝統を大切にすること」や「日本人としての自覚」の育成を重視している、と言える。

この88年12月の教育課程審議会の答申は、1984年に中曽根首相のイニシアティブの下につくられた臨時教育審議会（以下「臨教審」と呼ぶ）の影響を受けている。この臨教審の第一次答申（1985年6月26日）は、「二十一世紀の新しい時代に向けた改革の原則」として8点を提示しているが、その一つは次のようなものである。「国際化の視点から教育改革を進めることである。異なる文化に対する幅広い理解と寛容の上に立って、国際的に貢献できる教育の推進で

ある。同時に、よき国際人はよき日本人であることを認識し、国を愛する心を育てる教育も確立することを要する」(傍点筆者)¹¹⁾。このように臨教審の第一次答申も、「国際化」を理由にして「国を愛する心を育てる教育」を重視している。しかし、「国際化」が「国を愛する心を育てる教育」を必要とするという論理は十分に説得力あるものではない。

文部省は、89年3月15日、上記88年12月の教育課程審議会の答申を受けて、小中高校の新学習指導要領を告示した。なお、同年1月7日に昭和天皇が死去し、時代は平成になっている。

この新しい学習指導要領の特別活動の項において、「入学式や卒業式などにおいては、その意義をふまえ、国旗を掲揚するとともに、国歌を斉唱するよう指導するものとする」と規定された(小中高校とも)¹²⁾。

この改訂によって、次の二点において学校への国旗・国歌の義務づけが強化された。第一に、「国民の祝日などにおいて…」とあったのが「入学式や卒業式などにおいては」と改められ、入学式及び卒業式には国旗、国歌の指導をおこなうべきことが明確にされた。第二に、(国旗の掲揚および国歌の斉唱が)「望ましい」とあったのが(国旗の掲揚および国歌の斉唱を)「指導するものとする」と改められ、義務づけが強化された。この新学習指導要領の告示以後、文部省の国旗・国歌の実施の指導は格段に強化された(第3章(注47)参照)。

日の丸・君が代問題についての日教組の対応を見ておこう。日教組は、1975年7月4日(第47回定期大会で)、この問題についての統一見解を出している。この統一見解は、「『君が代』はその歌詞内容とその果たしてきた歴史的役割からして、これを復活させることは主権在民の憲法原理と教育基本法の民主的教育理念を否定するものです」として、君が代に対して特に強く反対している。統一見解は、また、学習指導要領をてこに「『日の丸』『君が代』を学校教育に強制的にもちこむこと」に反対するとしている¹³⁾。

89年3月の新学習指導要領が出された後、93年2月に日教組は各県教組などに対して「指示」を出している¹⁴⁾。この指示を見ると、①日教組が、「教育課程の編成権は学校にある」とし、「卒業式・入学式は教育内容であることから各学校の創意工夫にまかせ、『日の丸』『君が代』を強制的に導入すべきでない」と考えていること、②日教組が、分会、支部に対して「職員会議で『日の丸』『君が代』のない、創造的な卒業式・入学式を行うことを決定すること」を求めていることが分かる。日教組は、どのような卒業式・入学式を行なうかは、学校が職員会議で決めるべきことだ、としているのである。

95年9月の第80回定期大会において、日教組は、75年の統一見解は変えないとしつつ、それまで一貫して「運動方針」に掲げていた「日の丸・君が代強制反対」を「運動方針」から取り下げた¹⁵⁾。これは98年の定期大会まで続いた。99年5月、日教組は99年度の「運動方針案」を発表し、政府が国旗・国歌法案の提出を目指している中で、日の丸・君が代の強制に対する反対と国旗・国歌法制化に対する反対を「運動方針」にもり込むことを明らかにした¹⁶⁾。

社会党の態度についても簡単に見ておこう。社会党は野党であった間、日の丸・君が代を国旗・国歌と認めていなかったが¹⁷⁾、村山政権の成立とともにこの態度を一変させた。1994年7月20日、社会党委員長でもある村山富市首相は、衆議院本会議の代表質問に対する答弁の中で、次のように言った。「日の丸が国旗、君が代が国歌であるとの認識が国民の間に定着しており、私自身も尊重したい。しかし、国旗の掲揚、国歌の斉唱は本来、強制すべきものではない」¹⁸⁾。

7月21日、村山首相は、参議院本会議での答弁の中で、学校における国旗・国歌の指導について次のように言った。

「(文部省の)指導は、我が国の国旗・国歌はもとより諸外国の国旗・国歌に対する正しい認識とそれを尊重する態度を育てるために行うこととしたもの。…行政府としてはこの

ような指導は、これからの国際社会に生きていく国民として、必要な基礎的、基本的な資質を身につけるために必要……と考える」¹⁹⁾

7月21日の村山首相の言葉は二つの点で問題がある。第一に、文部省が卒業式・入学式で国旗・国歌の実施をおこなっている主要な目的が、文部省が言っている「国旗・国歌に対する正しい認識」を育てることにはなく、生徒に愛国心を涵養することにあることは明白で（この点は後に述べる(158-159頁)）、村山氏はこれを認識している筈である。そうだとするならば、村山首相は、真実ではない言葉を述べたことになる。第二に、前日(20日)の答弁では、国旗・国歌を「強制すべきものではない」と言っている。ところが、文部省がおこなっている「指導」は、その実態をみれば「強制」以外の何ものでもないのである。首相として「強制すべきものではない」と発言しつつ、文部省の「指導」のあり方を改善しないで、「指導」の名の下におこなわれている「強制」を丸ごと追認したのは余りにも不誠実である。

後に、国旗・国歌法案の審議の中で、野中官房長官は、社民党の議員の質問に対し、「村山首相も日の丸・君が代が国旗・国歌であることを認めました」という趣旨の発言を何度かしている。村山富市氏が日の丸・君が代についてとった態度は、国旗・国歌法の成立に反対する勢力にとってかなりの痛手になったと思われる。

- (注6) 佐藤秀夫編『日本の教育課題1「日の丸」「君が代」と学校』東京法令出版1995年、381頁。
天野文相は、談話の意図について、「(小学生に対して)この国というもののために自分が働くんだけ、というようなことをだんだんに教え込みたいですね。…感覚的にそういう気持ちを持たせたかったので、それには旗とか歌というものは是非必要」と言っている。(田中・前掲書38-39頁から引用)
この天野文相談話は、敗戦前までの「国旗掲揚」「国歌斉唱」の再現を意図するものとして、日本教職員組合や父母の間からの激しい抗議・批判を浴びた。(佐藤秀夫編・前掲書381頁)
- (注7) 佐藤秀夫編・前掲書381-384頁、田中・前掲書65頁参照。
- (注8) 佐藤秀夫編・前掲書388-390頁、田中・前掲書119頁以下参照。
- (注9) 「幼稚園、小学校、中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について」(昭和62年12月24日教育課程審議会答申)は、『初等教育資料』(文部省小学校課・幼稚園課編集、東洋館出版社発行)昭和63年2月号、98頁以下に取められている。
- (注10) 水原克敏は「全体的な論調は、国際化が枕詞で、日本固有の文化と伝統を重視することが基本になっている」(水原『現代日本の教育課程改革』風間書房、平成4年、638頁)としているが、この理解は適切であろう。
- (注11) 水原・前掲書601頁。水原によれば、1983年(昭和58年)11月15日に中央教育審議会教育内容等小委員会が出した報告が臨教審の教育内容関係の審議の下敷きになった。(水原・前掲書620頁)
この中央教育審議会教育内容等小委員会の報告は、教育内容の改善に関して、「今後とくに重視されなければならない視点」として4点をあげた。その一つが、「文化と伝統の尊重」であるが、これに関連して、「自国の文化と伝統を尊重することによって、国民としての責任や誇りをもつことができ、国を愛し、自国の発展に尽くそうとする自覚」(傍点筆者)の教育が必要であるとしている。(水原・前掲書623頁)
- (注12) 佐藤秀夫編・前掲書19-23頁参照。
- (注13) 1975年7月4日の統一見解は、日本教職員組合編『日教組五十年資料集』日本教職員組合発行、1997年、184頁にある。なお、同書は日付を「1974.7.4」と記載しているが、これは誤植であり、正しくは「1975.7.4」である。この点は日教組の教育図書館の職員に照会し確認した。
- (注14) 「卒業式・入学式における『日の丸・君が代』の強制的な導入に反対するとりくみについて」(1993年2月5日、日教組指示第58号)、日本教職員組合編『日教組五十年資料集』(前掲)、184-185頁。
- (注15) 日本教職員組合編『日教組第80回定期大会速記録』アドバンテージサーバー発行、1995年、59頁参照。
- (注16) 1999年5月25日付朝日新聞。
- (注17) ただし、細川内閣の時、社会党出身の二大臣(山花貞夫政治改革担当相及び佐藤観樹自治相)は、

日の丸・君が代は国旗・国歌として「定着してきている」とする細川首相の答弁を追認し、「閣内にあつては首相の見解で対応したい」(93年10月7日参議院予算委員会)としていた。これについて、1993年10月18日付朝日新聞参照。

(注18) 1994年7月21日付朝日新聞(校正の際、国会会議録で補正した)。

(注19) 1994年7月22日付朝日新聞(校正の際、国会会議録で補正した)。

第2章 国旗・国歌法制定の経緯

第1節 政府法案提出の経緯

国旗・国歌法案は、99年6月に、政府提出法案として衆議院に提出された。同年2月25日には、小淵首相は参議院予算委員会で国旗・国歌の法制化に消極的な答弁をしていたが、その後、2月28日に広島県立世羅高校長が自殺するという出来事があり、政府が方針を転換した。

ところで、99年の初めには、このほかにも日の丸・君が代をめぐるいくつかの動きがあった。世羅高校の校長自殺事件より前の2月5日に発行された月刊誌『論座』(朝日新聞社発行)3月号が、「日の丸・君が代」について政党等に対しておこなったアンケートの結果を公表している。また、共産党が、このアンケートの回答の中で「日の丸・君が代」を法制化すべきだとする党の見解を提示し、その後、機関紙「赤旗」などでこの主張を大々的に展開した。このように、99年の初めに、日の丸・君が代をめぐる大きな動きがあり、これが政府の法案提出に影響を与えたと考えられる。そこで、99年6月に法案が提出される直前の日の丸・君が代をめぐる動きをみておく。

(1) 99年2月5日発行の月刊誌『論座』の日の丸・君が代についてのアンケートの回答の掲載

『論座』3月号は、「政党、テレビ局、新聞社に聞きました『日の丸・君が代』をどうとらえていますか」というタイトルで、日の丸・君が代についてのアンケートの回答を掲載した¹⁾。これが、日の丸・君が代をめぐる激しい動きの端緒になった。

まず、各政党が日の丸・君が代を国旗・国歌として認識しているかどうかという点を見ておこう。自民党、民主党、公明党、自由党は国旗・国歌として認識していると答えている。ただし、このうち民主党と公明党は、若干の留保をつけている。すなわち、民主党は「『日の丸』『君が代』には、一部に拒否感があることも事実です」としている。公明党は「これら(日の丸・君が代=筆者注)については、過去における軍国主義のイメージが強烈に焼きついている人たちもあり、国旗・国歌として認めたくないという感情を抱いていることも承知しています」としている。

これに対して、共産党と社民党は国旗・国歌として認識していないと答えている。共産党は「『君が代』『日の丸』が、何の法的根拠もなしに、『社会的慣習』を理由に、一方的に国歌・国旗として扱われていること…は世界でも異常なこと」だとしている。そのうえで、「国民的な合意のないまま、政府が一方的に上から社会に押しつけるという現状を打開し、法律によってその根拠を定める措置をとることが最小限必要なことです」としている。共産党が、法制化することが必要だとする回答を寄せていることが注目される。

社民党は、「『日の丸』『君が代』をどう認識するかは、国民一人ひとりの判断にまかせるべきことです」としている。

次に、学校の卒業式や入学式における日の丸・君が代の扱いをどう考えるかという問題についての各政党の回答を見ておきたい。

自民党、公明党、自由党は、教育現場における国旗、国歌の指導は必要だとしている。

民主党は、「国旗・国歌に対する正しい理解を育む教育を実践するのは当然のことですが、その運用には十分な配慮が必要であると考えます」としている。

共産党は、「学校行事などで『日の丸』『君が代』の使用を強制することはやめるべきです」としている。

社民党は次のように言っている。「文部省通達を楯に、校長が独断で入学式や卒業式のあり方を決裁するのであれば容認できません。…いやしくも教育の場で特定の価値観を押しつけるのであれば、それはファシズムといっても過言ではありません」。

このアンケートにおいて各新聞社がどのような回答をしているかという点も大変興味深い。すでに書いたように、戦後まもない頃、毎日新聞、読売新聞、朝日新聞が相次いで、新憲法にふさわしい国民歌を募集し、あるいは、君が代は新憲法にふさわしくないと批判していたからである。現在これらの新聞は、君が代をどのように見ているであろうか。

毎日新聞は次のように回答している。「『日の丸・君が代は国旗・国歌として国民に定着している』という、1994年の村山富市首相（当時）の国会答弁は、妥当な認識だと考えています」「『日の丸』『君が代』をめぐる政治が絡んだ対立が、学校現場を主な舞台に展開されてきたのは、不幸なことでした。…この問題に大きなエネルギーを投じるのは避けるべきではないでしょうか。」

読売新聞社は次のように回答している。「どの国も、民族の結合や誇りの象徴として国旗・国歌を持っています。特に、国家の垣根を超えた国際化の時代にあつては、自国の国民性、歴史、文化などの特質や基盤を十分わきまえたうえで、応分の義務と責任を果たすことが求められています。次の時代を担う子供たちに、国旗・国歌への尊敬と礼儀を教えるのは当然だと思います」

朝日新聞社は次のように回答している。「『日の丸・君が代』は、長く日本の国内でも外交の場においても、事実上、国旗・国歌としての扱いを受けてきました。…ただ一方で、『日の丸・君が代』に苦い戦争の記憶が重なり抵抗を覚える人もおり、見方が国民の間で分かれてきたのも事実です。…『君が代』についてはほかに、…『歌詞が天皇主権時代の延長のようで、なじみにくい』といった声もあり（ます）。…朝日新聞の社説では、…『ゆっくり議論を重ね、無理のない形で落ち着かせていくことが、賢明な選択ではないか』と主張してきております」

ここにあげた三新聞社は、戦後まもない頃は、いずれも君が代は日本国憲法の精神にふさわしくないと言っていたが、現在はいずれの新聞社もそのような見方をとっていない。読売新聞社は、「どの国も、民族の結合や誇りの象徴としての国旗・国歌を持っています」として、「君が代」は新しい日本にふさわしくないとしていたかつての主張を百八十度転換させた。

これら三新聞社が君が代に対する態度を大きく変えたことは注目に値する。その原因は何であろうか。

第一に、世論の変化が大きいのではないか。終戦直後は国民の多くが、国民主権を真剣に受けとめていたからから、天皇主権に親和的な君が代は国民主権と相容れないと考えた。しかるに、その後、国民主権と象徴天皇制の緊張関係があいまいになり、君が代が国民主権と相容れないと考える国民がより少なくなったと考えられる。

第二に、わが国の大新聞の世論に迎合する体質が影響している。上記に引用した毎日新聞と朝日新聞の言葉には、「この問題に大きなエネルギーを投じるのは避けるべき…」とか、「無理

のない形で落ち着かせていくことが、賢明な選択ではないか」というあいまいで無内容な言葉がみられる。ここには、世論に配慮して意識的に自己の立場を不明瞭にするという、保身的ともいえる態度が出ている。

(2) 2月25日の小淵首相の「法制化を考えていない」旨の国会答弁

小淵首相は、2月25日の参議院予算委員会において、国旗・国歌の法制化を考えているかと質問され、次のように答弁している。

「わが国の日の丸あるいは君が代が我が国の国旗・国歌であるとの認識は、実は既に確立いたしており、既に広く国民の間に定着いたしておると考えております」「現時点では政府として法制化については考えておりませんが、昨今、法制化すべきだという政党も、いろいろの御発言もあるやに聞いております」²⁾

この答弁は、一般的には法制化に否定的な態度を示したものと受け取られている。しかし、明確に法制化を否定しているわけではなく、法制化に消極的ないし慎重な態度を示したものと見る方がより正確であろう。国旗・国歌法が成立した後、佐野真一氏のインタビューに対して、小淵首相は、2月の時点では通る可能性がないと思ったのであのように言ったが、「もともと、きちんとした方がいい問題だとは思っていました」と言っている³⁾

(3) 2月28日の広島県立世羅高校長の自殺

広島県で、県立世羅高等学校の石川敏浩校長(58才)が、卒業式の君が代をめぐる県教委と組合などの板挟みになって、卒業式の前日(2月28日)に自殺するという出来事が起こった。

石川高校長自殺事件の背景には県教育委員会の異常とも言える「指導」があったようである。2月24日付朝日新聞朝刊は、県教委が2月23日に県立学校長に対して卒業式で国旗掲揚、国歌斉唱の完全実施を求める職務命令を出したことを報道している。2月28日付朝日新聞朝刊の「記者ノート」は、県教委が上記の職務命令を出した背景を次のように書いている。

「文部省から異例の現地調査を受けた広島県教委が、公立学校の入学・卒業式での『日の丸』『君が代』の徹底指導に乗りだした。昨年11月に『国旗・国歌対策チーム』を置き、今月23日には、県立学校長に完全実施を求める職務命令を出した。…

23日に開かれた県立学校長会議で、文部省から派遣された形で昨年7月に着任した辰野祐一県教育長は『学習指導要領にもとづき、国歌を斉唱し、国旗を掲揚することを指示します。これは職務命令とさせていただきたい』と強調。『国旗・国歌実施状況報告書』で演奏や斉唱の状況、児童生徒の様子、妨害行為の報告も義務づけた」

石川校長が自殺したのは28日で、上記「記者ノート」が掲載された新聞が発行された日のことである。

石川校長の自殺の原因について、二つの見方がある。一つは、石川校長の自殺は、君が代斉唱の実施に反対する教職員組合などが、校長を追い詰めたことに原因があるという見方である。平成11年3月10日の参議院予算委員会に参考人として出席した広島県公立高等学校長協会会長の岸元学氏は、委員会においてこのような見方を明らかにした⁴⁾。これに対して、もう一つの見方は、県教委などの校長に対する圧力が校長を死に追い詰めたというものである。『日の丸・君が代』強制に反対する広島県民の会の大田和彦氏は、このような立場から上記の岸元学氏の参議院予算委員会での発言を批判している⁵⁾。

石川校長自殺事件をめぐることは、検討しなければならない幾つかの問題があるように思われる。例えば、①教育委員会は学校管理権にもとづいて国旗、国歌の実施について職務命令を出

することができるのであろうか、②教育委員会は学習指導要領を根拠にして国旗、国歌の実施を求めているのであるが、学習指導要領はこのような問題についての拘束力ある基準なのであろうか、③国旗、国歌の実施は教員（及び生徒）の内心の自由と深く関わる事柄であるのに、この点についての配慮なしに、県教委や校長が教員に対して職務命令でその実施を強いることが許されるのであろうか、という疑問が生じる。しかし、これらの問題については、後に（第3章第6節）ふれることにして、ここではふれない。

ここでは、石川校長自殺事件を契機に政府が法制化に踏み切ったことの意味に一言ふれておきたい。この事件に対する一つの反応として、国旗・国歌の指導の強制をやめる（あるいは緩める）という対応が考えられた筈である。しかし、政府はこの方法をとらなかった。政府・自民党は、これまで文部省と教育委員会が進めてきた国旗・国歌指導の強制の路線を断固支持するという道を選び、この路線を一層強化する方法として「法制化」という手段をとった。それは、政府・自民党が、学校における国旗・国歌の指導を極めて重要な問題と考えていることを示している。さらに、それは、政府・自民党が国旗・国歌を認めないという「思想」を許容しない、という思想をもっていることを示している。

石川校長自殺事件をめぐる政府・自民党の対応は、「日の丸・君が代」問題がどのような問題であるかを明るみに出た。日の丸・君が代のシンボルによって代表される「天皇制と結びついた国家重視の思想」（国家主義イデオロギー）は、それを認めない者を断固として「排除する」思想をその中に持っているということである。石川校長自殺事件が法制化の契機になったということは、法制化の意味を知る上で重要である。

（4） 共産党が「日の丸・君が代」について「法的措置が必要」と主張

2月16日付の日本共産党の機関紙『赤旗』は「日の丸・君が代」問題を大きく取り上げている⁶⁾。すなわち、『論座』への日本共産党の回答をそのまま掲載し、かつ、各政党の回答の要旨を掲載した。そのうえで、「国民主権の憲法下の国歌・国旗のあり方」と題する解説を掲載し、この中で「法的措置が必要」なことを強調している。

3月18日付『赤旗』は、3月17日に共産党の不破委員長が国会内で記者会見し、「日の丸・君が代」問題について「国民的討論が不可欠だ」と述べたことを大きく伝えている。『論座』の「日の丸・君が代」についてのアンケートに対する回答及びその後の『赤旗』等での記事において、共産党が、国旗・国歌の問題について国民的討議をおこない法制化することが必要だという主張をしていることが注目される。国会における野中官房長官の言葉によれば、共産党の法制化が必要だという主張が、政府の法案提出の一つの契機になっている（154頁参照）。

（5） 公明党の法案提出以前の動向

法案提出以前の段階で注目されるのは公明党の動きである。もし公明党が国旗・国歌法案に反対するならば、成立は難しいと見られていたのである。公明党は、この法案が国会に提出される以前に、周辺事態法案、通信傍受法案、住民基本台帳法改正案などの重要な政府提出法案に賛成していた。このため、公明党が国旗・国歌法案にどのような態度をとるかが注目されていた。

公明党の神崎代表は、5月18日、国会内で記者会見し、「各種世論調査を見ると、日の丸・君が代とも国民の間に定着している。政府が法案を提出するなら十分な議論をした上で処理することは差し支えない⁷⁾」と言い、国旗・国歌法案に賛成する意向を表明した。

ところが、そのすぐ後の5月21日付公明新聞は「国旗・国歌法案に慎重論。国民の合意が必

要」というタイトルで、党の中央幹事会の審議の様子を伝えている。それによれば、20日に開催された中央幹事会で、国旗・国歌法案について意見交換をしたが、出席者から「できる限り多くの国民のコンセンサスをつくるという意味で慎重な論議が必要だ。国会日程が先にくるものではない」といった慎重な対応を求める意見が多く出されたという⁸⁾。この記事は、公明党内には国旗・国歌法案に対する慎重論が多いことを示している。

政府が国旗・国歌法案を提出する前日の6月10日、公明党常任役員会が同法案について審議した。常任委員会では「慎重な審議を求めたい」「国民的合意の形成が先決だ」などの意見が出され、政府が法案を11日に閣議決定する場合には、「白紙で党内論議を開始する」との方針を確認した⁹⁾。ただ、この「白紙」を文字通りに受け取ることとはできない。神崎代表等の発言などからみて、政府が法案を提出した6月11日の時点において、公明党の執行部は実質的に国旗・国歌法案に対する賛成の態度を決めていたと思われるからである¹⁰⁾。6月16日付毎日新聞は、公明党が法案に対する「賛成」の方針を決めたことを報道している。

(注1) 「論座」1999年3月号25頁以下。同誌編集部によると、98年暮れ、「各政党、全国ネットのテレビ局、全国紙」に「日の丸・君が代」に関するアンケートを実施した。質問項目は、次の三つである。

①「日の丸・君が代」をどのようにとらえていますか(国旗・国歌として認識している、認識していない、特に定めていない、…など)。

②アジアの諸外国、ことに中国と南北朝鮮には「日の丸・君が代」が「アジア侵略の象徴」としてとらえられ、それが強い反発の一つになっています。外交の際、オリンピック報道などの扱いはどのようにされていますか。

③卒業式や入学式など、学校では「日の丸・君が代」の扱いがしばしば問題になります。こうした現状をどうとらえ、どうあればよいと考えますか。

(注2) 平成11年2月25日、参議院予算委員会会議録第5号27頁。

(注3) 佐野真一『凡幸伝』文芸春秋、2000年、40頁。

(注4) 平成11年3月10日、参議院予算委員会会議録13号2頁。

(注5) 大田和彦「異常な圧力がかかる広島教育——誰が世羅高校校長を死に追い込んだのか——」『週刊金曜日』260号(1999年3月26日号)13頁以下。

(注6) 筆者が少し日付を遡って見たところでは、これ以前に赤旗が「日の丸・君が代」の問題を取り上げたことはないようである。

(注7) 99年5月19日付公明新聞。

(注8) 99年5月21日付公明新聞。

(注9) 99年6月11日付公明新聞。

(注10) 6月12日付読売新聞は、自民党執行部が、6月11日の時点において、公明党が国旗・国歌法案に賛成するであろうという見通しをもっていることを、次のように報道している。

自民党の古賀国会対策委員長らは、公明党幹部とひんばんに接触を重ねた結果、「地方公聴会や参考人聴取などを行って『慎重審議』を進めれば法案には賛成する」との感触を得ていた。

第2節 法案提出から成立まで

(1) 法案提出前後の民主党の党内論議

政府が法案を提出した後、民主党が法案に対してどのような態度をとるか、その対応が注目された。そこで、法案が提出される前後の民主党のこの問題に対する対応を簡単にみておく¹¹⁾。

民主党は党内に「国旗・国歌問題プロジェクトチーム」(座長、広中和歌子氏)をつくってこの問題を検討した。同プロジェクトチームは99年3月17日に初会合を開き活動を開始し、5月21日に「国旗・国歌問題プロジェクトチームの中間報告」(以下「中間報告」と呼ぶ)をまとめた。

この中間報告の内容は次のようなものである（この中間報告はメモ書きのようなところもある。ここでは重要な点を箇条書きで書き出しておく）。

- 政府が提出を予定している法案に関しては、今回の国会で成立させることはあまりに拙速であり、時間をかけて慎重審議の必要がある。
- 民主党の対応として、過去3回の会議でポイントとして以下の2点にまとめられる。
 - (1)国民投票を行なう。(2)審議会、特別委員会、小委員会を設置する。
- 本日の会議では、2つの意見が出される。上記の1に対して、国民投票は多くの問題があるために、国民投票については行なわない方向でまとまる。
- 上記の(2)に対して、政府が法案を提出してきた場合、国旗・国歌に関する審議会設置法を対案として提出する。

この中間報告は、国旗・国歌法案を今国会で成立させることは「あまりに拙速である」として、政府のやり方を批判しているが、法案に対しては賛成とも反対とも言っていない。

民主党内において、その後、政府法案が国会に提出される前日の6月10日に「国旗、国歌の法制化について（PT座長中間報告）」（以下「PT座長中間報告」と呼ぶ）がまとめられた。その内容は次のようなものである。

「私たちは、日本の国旗が『日の丸』であり、国歌が『君が代』として広く国民の間に定着していることを認識しています。…

今回、政府が提出する『国旗、国歌法案』についてはあまりに軽々しく唐突であり、拙速な法制化と言わざるをえません。民主党のPTの議論においては、…慣習としてすでに定着している日の丸、君が代をあえて法制化する必要がないとする意見があります。また十分に議論した上で法制化するべしとの意見もあります。

民主党は、国旗、国歌について法制化のぜひを含めて国民の合意形成をはかるために、国会において十分な検討が必要であると考えます」

このPT座長中間報告は、日の丸・君が代が国旗・国歌であることが「国民の間に定着している」としているが、この部分については党内に異論があった¹²⁾。このPT座長中間報告は、法制化について、党内に賛成の意見と反対の意見があることをはっきりと示している。この段階では、プロジェクトチームはいずれの方向でまとめるかを言っていない。

国会において国旗・国歌法案の審議が始まる直前の6月24日、民主党の政策調査会及び国旗・国歌問題PT（プロジェクトチーム）は「国旗、国歌の法制化について」という文書をまとめた。

この文書は、過去6回のPTを開催し、党内議論をしてきたとし、次のような報告と提案をおこなうとしている（重要だと思われる箇所を抜粋して記しておく）。

1. 本PTは常に全議員に呼びかけ、延べ百人を越（原文のママ）す参加者による議論を行ないました。…
2. 全体として、…日の丸、君が代を認める意見が半数を超えておりました。
3. 政府提出の法律案に対する反対の理由は、(1)慣習法とすべき、(2)国民的な合意形成の作業が不足、(3)政府与党の政局がらみの提出に対する反発、(4)日の丸、君が代そのものに対する反対などに分類されます。
5. 上記を勘案して、次の通り提案いたします。

(1)民主党として、政府提出の法律案に対して…賛成の方向で党としての態度を決定するべく、今後の議論をお願いしたい。

6月24日のこの文書は、党が政府法案に「賛成の方向で党としての態度を決定」することを

提案している。しかし、この提案は受け入れられなかった。「賛成の方向で……」というのは、多くの議員の意見と違うという声があがって、その後審議をやりなおした¹³⁾。

法案の国会審議に入る前の民主党の党内事情は上記のようなものであった。国会の審議開始後の7月16日、民主党は、日の丸を国旗とすることに限定する修正案を提出し、これが否決された場合には、政府案に対する賛成反対について党議拘束をかけず、議員の自主投票とするの方針を決めた¹⁴⁾。国会の採決を見ると、民主党の賛否は、衆議院では賛成45人、反対46人、参議院では賛成20人、反対31人であったから党内の意見は真っ二つに分かれていたと言える。

(2) 法案の審議経過

政府は、第145回国会会期末直前の6月11日、国旗・国歌法案を閣議で決定し、政府提出法案として国会に提出した。法案の骨子は「第一条国旗は、日章旗とする。第二条国歌は、君が代とする」という至って簡潔なもので、国旗尊重義務規定はもり込まれていない¹⁵⁾。国会の当初の会期は6月17日までであったが、17日の衆議院本会議において、自民、自由、公明三党の賛成によって57日間(8月13日まで)の大幅な会期延長が議決された¹⁶⁾。国旗・国歌法案の審議は6月29日の衆議院本会議での法案の趣旨説明質疑で開始され、7月1日に衆議院内閣委員会での審議が開始された。その後、地方公聴会(7月6日の沖縄県那覇市における意見聴取、7月6日の札幌市における意見聴取、7月7日の広島市における意見聴取、7月7日の金沢市における意見聴取)が行われ、7月16日に内閣委員会で参考人の意見聴取が行なわれた。7月21日午前に、内閣委員会と文教委員会の連合審査がおこなわれ、同日の午後に内閣委員会の審議が行なわれ、この委員会で採決がなされた。内閣委員会での質疑は、7月1日と7月21日の2日だけであった。

最後の内閣委員会の審議となった7月21日の委員会において、民主党は、修正案を提出した¹⁷⁾。この修正案の中心的な内容は、「君が代」に関する第二条を法案から削除し、国旗に関する部分だけ残すとするものである。その理由は、第一に、君が代は、日の丸と異なり、法制化について国民の間にコンセンサスが得られていないこと、第二に、「君が代を、日本国民の総意に基づき天皇を日本国及び日本国民統合の象徴とする我が国のことである」とする政府の解釈には無理があることであった。

この修正案は、もし可決されたならば大きな意味をもったと思われる。日の丸・君が代は、共に、旧天皇制国歌のシンボルであるからいずれも受け入れられないという人々もいるが、君が代の方が天皇制イデオロギーと密接に結びついているが故に、君が代に対してより国民の抵抗が強いことは、世論調査にも示されている。しかし、自民、自由、公明が政府法案に賛成の態度を決めているのであるから、この修正案が可決される可能性はなかったと言える。

結局、7月21日の内閣委員会において、民主党の修正案はどの政党の支持も得られず否決され(共産党、社民党いずれも民主党の修正案に反対した)、政府案が可決された(自民党、自由党、公明党が賛成)。7月21日の内閣委員会において、社民党の深田肇議員が「内閣委員会の審議は実質9時間半しか行われておりません」¹⁸⁾と言った程、審議時間は短かかった。法案は、7月22日に、衆議院本会議において圧倒的多数で可決された(賛成403、反対86)。

参議院での審議もスピーディにおこなわれた。参議院では、7月28日に本会議における審議がおこなわれ、翌29日に国旗・国歌特別委員会の審議が始まり、8月9日の本会議で成立した(賛成166、反対71であった)。参議院での審議時間も短く、8月9日の特別委員会公聴会で民主党の竹村泰子議員が述べているところによると、参議院における審議時間は、地方公聴会、参考人の意見聴取、中央公聴会を入れて24時間だという¹⁹⁾。

(3) 国旗・国歌法案に対する世論の反応及び反対運動

朝日新聞が法案の審議が開始される直前の6月27、28の両日におこなった世論調査がある²⁰⁾。それによると、政府法案に対する賛否では、賛成58%、反対29%で、過半数の者が政府案に賛成している。日の丸を「法律で国旗と定める必要がある」と答えた人は59%で、「必要はない」と答えた人は35%だった。君が代を「法律で国歌と定める」ことについては、「必要がある」は47%、「その必要はない」が45%で、君が代の法制化については意見が二分されている。

ところで、「今の国会で成立させるのがよい」という意見が極めて少ないことが注目される。すなわち、「あなたはこの法案を、8月半ばまでの、今の国会で成立させるのがよいと思いますか。それとも、今の国会での成立にこだわらず、議論を尽くすべきだと思いますか」という質問に対して、「今の国会で成立させるのがよい」が23%であるに対して、「議論を尽くすべきだ」は66%と圧倒的に多い。国民の多くは、政府案に賛成しながらも、同時に、慎重な審議を望んでいたと言える。

慎重な審議を望んでいた国民の声を無視して、スピーディな、そして粗雑な——この点は後に明らかになるが——審議が進められたにもかかわらず、国旗・国歌法定反対の運動はあまり盛り上がりなかったようである。朝日新聞（縮刷版）と読売新聞（縮刷版）を見たところでは、国旗・国歌法に反対する集会やデモ行進についての記事を見出すことはできなかった。しかし、社民党の機関紙『社会新報』は、東京において、幾つかの大きな集会が開かれたことを報じている。その中から一、二の例をあげておくと次のようなものがあった。

○7月21日、『『国旗・国歌の法制化』を問う——国家の〈公〉から議論する〈公共性〉へ』、大学教授11人が呼びかけ人、都内、約400人参加、(7月28日付社会新報による)

○7月23日、『『日の丸・君が代』法制化反対!7・23大集会』、学者・文化人・宗教者ら75人が呼びかけ人、日比谷野外音楽堂、約6000人が参加、(8月4日付社会新報による)

集会以外の運動として、大学教員等による反対声明などがあるが、国旗・国歌法制化反対運動は概して弱かったと言える。それにしても、上記の大規模な反対集会が開かれたのに、新聞に報道されないのはどうしてかという疑問を抱いた²¹⁾。

国民の多くは、法案の慎重な審議を望んでいたが、スピーディで粗雑な審議がおこなわれたにもかかわらず、反対の声をあげなかった。そして、幾つか開催された反対集会などの動きについて、マスメディアが報道しなかったため、その声が国民に届かなかった。これらのことが、国旗・国歌法のスピーディな成立を可能にした要因であると言えるであろう。

(注11) 筆者は2000年10月3日、民主党衆議院議員横路孝弘氏及び同佐々木秀典氏に面談して国旗・国歌法案についての民主党の対応について話を聞くことができた。ご協力いただいた両氏にこの場を借りてお礼を申しあげたい。なお、以下の民主党の内部資料はその際提供していただいたものである。

(注12) 佐々木秀典議員が筆者に話したところによれば、「国民の間に定着している」との認識については、旧社会党の議員を中心に反対する議員が多くいた。

(注13) 横路議員及び佐々木議員によれば、6月24日の「国旗、国歌の法制化について」という文書はそのまま党の決定とはならず、審議をやりなおすことになった。

(注14) 1999年7月16日付朝日新聞夕刊(朝日新聞縮刷版)。

(注15) 政府が国会に提出した「国旗及び国歌に関する法律案」は次のとおりである。

第1条 国旗は、日章旗とする。2日章旗の制式は、別記第一のとおりとする。

第2条 国歌は、君が代とする。2君が代の歌詞及び楽曲は、別記第二のとおりとする。

(別記は略す)

(注16) この度の会期延長には、自民、自由、公明三党が賛成し、民主党、共産党、社民党は反対した。

(6月18日付赤旗)

(注17) 7月21日の衆議院内閣委員会において民主党が提出した修正案は次のようなものである。第一に、「国旗及び国歌に関する法律案」という題名を「国旗法」に改める。第二に、第二条を削り、第一条第一項中「日章旗とする」を「日章旗である」に改める。(以下の部分は略す)。

この修正案は、平成11年7月21日、衆議院内閣委員会議録第13号22頁に掲載されている。提案理由については、平成11年7月21日、衆議院内閣委員会議録第13号1頁にある。

(注18) 平成11年7月21日、衆議院内閣委員会議録第13号21頁。ただし、この9時間半には、公聴会や21日午前の文教委員会と内閣委員会の連合審査は含まれていない。

(注19) 平成11年8月9日、参議院国旗及び国歌に関する特別委員会公聴会議録第1号7頁。

(注20) 以下は、1999年6月30日付朝日新聞による。

(注21) ただし、上記7月21日の大学教授らの集会についての記事が毎日新聞縮刷版(7月22日付)にある。

第3章 国会審議の検討

ここでは、国会の議事録を手がかりにして、国会の審議を検討し、国会の審議で何が明らかにされたか、本来は国会の審議で明らかにされるべきであったのに明らかにされなかった問題がなかったかどうかをみておこう。

国会審議が開始される前、5月20日、公明党の石垣一夫議員は、国旗・国歌法制化について政府に対して質問主意書を提出し、多くの重要な質問をした。これに対して、6月11日に、政府は答弁書を提出した¹⁾。政府が国会で明らかにした見解は、その多くのものはこの答弁書であり、国会での答弁は基本的にこの答弁書を超えていない。

第1節 国旗・国歌法制化についての各党の基本的姿勢

6月29日に衆議院本会議において国旗・国歌法案に対する各党代表者の質問がおこなわれた。この質問に各党の基本的な考え方が示された。

国旗・国歌法制化に積極的な姿勢を示したのは自民党と自由党である。自民党の御法川英文議員は、国旗・国歌の法制化は「与党の私どもとしては、まさに長年の懸案であっただけに、政府のこの英断を高く評価する」と言った。

自由党の西村章三議員は、国歌君が代は「今日では、象徴天皇の長寿と御代の繁栄を祈ることを通じ、国家国民の平和と安寧を祈る歌として、国民の間に広く定着してきており…」(傍点筆者)と言って、天皇に対する強い愛着を示した。そのうえで、国旗・国歌の法制化の意義を高く評価すると言った。

これに対して、共産党の志位和夫議員は、「日の丸・君が代は、今の日本の国旗・国歌にはふさわしくない」としたうえで、「国旗・国歌は、国が公的な場で公式に用いるというところに限られるべきであって、国民一人一人にも教育の場にも強制すべきものではない」とした。

社会民主党の中西績介議員は、「日の丸・君が代をどう認識するかについては、基本的には国民一人一人がみずからの思想信条に基づいて判断するものである」と言った。また、「現在、学習指導要領によって強制されている日の丸掲揚、君が代斉唱は、明らかに、憲法が保障する内心の自由や思想、良心などの精神的自由と抵触するものである」と言った。

民主党の伊藤英成議員は、本案件は「もし提案するならば、国会冒頭に提案すべき重要な案件であ(る)」として、政府が会期末に本法案を提出したことを批判した。しかし、日の丸・君が代が国旗・国歌であることは「広く国民の間に定着している」と言って、この点について、

政府の見解に同調した。「定着」について民主党内に異論があったことは既述のとおりである。

公明党の冬柴鐵三議員は、国旗・国歌への国民の「支持、深い定着」を認める、と言った。そのうえで、戦後の日本国憲法は「天皇の神聖性の否定を明白にしている」という認識を強調し、「現行憲法のもとにおける君が代の歌詞の解釈」は、「天皇を日本の象徴とするこの新生日本国が…いつまでも栄えますようにとの祈りを込めたものと解せられるべきである」とした。冬柴議員のいう、「君が代の歌詞の解釈」は政府の統一見解と同じものであり、冬柴議員の発言は、政府法案に賛成するという公明党の態度を示したものである²⁾。

(注1) 石垣議員の質問主意書及び答弁書は、平成11年6月15日、衆議院会議録第38号、議長の報告12-23頁にある。

(注2) 以上については、平成11年6月29日、衆議院会議録第41号2頁以下。

第2節 法制化の理由(必要性)をめぐって

1999年のあの時点で国旗・国歌法を制定した理由、つまり、法制化が必要になった理由は何であったのか。

6月29日の衆議院本会議において、小淵恵三首相は、法制化の理由を次のように言った(自民党の御法川議員に対する答弁)。

「日の丸及び君が代は、長年の慣行によりまして、それぞれ我が国の国旗と国歌であるとの認識が広く国民の間に定着していると考えられることから、本年二月の時点では、特に法制化することは考えていない旨答弁」した。「しかしながら、よくよく考えてみて、我が国は成文法の国であること、また諸外国では国旗と国歌を法制化している国もあることなどから、二十一世紀を迎えることを一つの契機として、これまで慣習として定着してきた国旗と国歌を成文法で明確に規定することが必要と考え、法制化を図ることといたしました³⁾。

小淵首相は、6月29日の衆議院本会議において、民主党の伊藤英成議員に対する答弁の中で、今回の法制化の意義について、「これによって、学校教育においても、国旗・国歌に対する正しい理解がさらに進むものと考えております」と言った⁴⁾。

小淵首相は、7月28日の参議院本会議において、次のように言った(民主党の広中和歌子議員の質問に対する答弁)。

日の丸・君が代は「慣習法として定着している」が、「成文法に根拠がないことをもって、日の丸・君が代を我が国の国旗・国歌と認めない意見が国民の一部にあることも事実であり、国旗・国歌が慣習法として定着しているだけでは不十分と考え」、法制化を行うこととした⁵⁾。

野中広務内閣官房長官は、7月1日の衆議院内閣委員会において、次のように言っている(民主党の佐々木秀典議員の質問に対する答弁)。

新しい憲法のもとで我が国がスタートしたけれども、「国家の骨幹となる国旗とかあるいは国歌というものについて成文化をせず、中途半端に私はその時代をずっと送ってきたような気がいたします」。国旗・国歌が成文法の根拠を持って、「教育の場はもちろんのこと、国民がそれを理解し、責任を持って国旗、国歌を誇りを持ってやっていける法文化を目指していきたいと考え」本法案を提出した。

「教育現場を中心といたしまして、国旗・国歌をめぐるましてそれぞれ対立や争いのもとになってきたこの五十年を振り返りますときに、その中心は、…どこに根拠があるんだ、

根拠があったら示せということが中心でありました」⁶⁾。

8月6日の参議院国旗及び国歌に関する特別委員会(以下「参議院特別委員会」と言う)において、野中官房長官は、国旗・国歌法制化を考えた契機について、1. 国旗・国歌の問題で教育現場に混乱が続いている事実、2. 石川校長自殺の事件、3. 日本共産党が、自民党が正面から議論することを避けてきたと指摘していることなどをあげ、「いろんな契機」から法制化を考えたと言った⁷⁾。

以上、国会審議における政府の答弁をやや詳細に紹介してきた。上記の政府答弁は、法制化の契機をある程度率直に言っているように思われる。政府が言っている法制化の契機は次のようなものである。第一に、教育現場で日の丸掲揚、君が代斉唱を実施していくためには、学習指導要領だけでは不十分であると考えたこと、第二に、石川校長の自殺事件が、政府に法制化の必要性を強く感じさせたこと、第三に、共産党が国旗・国歌についての国民的討論と法制化を呼びかけたことは、政府が国旗・国歌法案を提出するのに都合がよかったことなどである。

このほか、第四に、自民党の国会議員の多くが国旗・国歌の法制化が望ましいと考えていたことをあげることができる。上述のように、同党の御法川英文議員は6月29日の衆議院本会議の質問において、国旗・国歌法の制定は自民党にとって「長年の懸案であった」と述べている。また、7月28日の参議院本会議における質問において、橋本聖子議員は、「二十一世紀を目前に控えた今、新たな国づくりへ向け、日の丸・君が代を国旗・国歌として法制化することは日本人のアイデンティティーにもかかわる大切なことだと思われまます」と言ったのである⁸⁾。第五に、先に述べたように(第2章第1節)、公明党の賛成が得られる見通しがついたことをあげることができるであろう。

以上、五つあげたが、第一と第二は、結局、同じことを言っているわけで、法制化の直接の理由は、教育現場で日の丸掲揚、君が代斉唱の実施を徹底するためには法制化が必要である、と政府が考えたことにあると言える。しかし、これは政府がこの時期に法案を提出した直接の理由ということであって、その背後に、「二十一世紀を迎えることを一つの契機として」という言葉が意味していること、つまり、戦後のわが国の「国家のあり方」を変えたいという思想があるように思われる。しかし、この点は、立法過程の資料に明確に出てきているわけではない。なお、教育現場で日の丸掲揚、君が代斉唱を実施することがなぜ必要かという点については、後に(第4節)みることにする。

(注3) 平成11年6月29日、衆議院会議録第41号3頁。

(注4) 平成11年6月29日、衆議院会議録第41号7頁。

(注5) 平成11年7月28日、参議院会議録第40号4頁。

(注6) 平成11年7月1日、衆議院内閣委員会議録第11号4-5頁。

(注7) 平成11年8月6日、参議院国旗及び国歌に関する特別委員会会議録第7号4頁。

(注8) 平成11年7月28日、参議院会議録第40号2頁。

なお、毎日新聞が全衆議院議員に対しておこなった「日の丸・君が代」に関するアンケートによれば、自民党議員では政府法案に「賛成」が「圧倒的に多(い)」(何%であるかは示されていない)とされている。(1999年6月18日付毎日新聞)

第3節 君が代の歌詞をめぐる

本法案の審議で最も激しい議論が行なわれた問題の一つは君が代の歌詞の意味についてであった。特に、「君」がなにを意味するのか、「君が代」がなにを意味するかについて野党と政府の間で激しい論争が展開された。

小淵首相は、「君が代」の「君」は象徴天皇を指すとしたうえで、「君が代」の意味は、天皇の代を意味するのではなく、「天皇を日本国及び日本国民統合の象徴とするわが国」を意味する、とした。したがって、君が代の歌詞は、「わが国の末永い平和と繁栄を祈念したもの」だとした⁹⁾。

「君が代」の「君」の意味について、民主党の伊藤英成議員は、「君」にはさまざまな解釈があり、「君」は賀を受ける相手を意味し、必ずしも天皇を意味しないとの解釈もあるとし、「『君』を象徴天皇を指すと解釈する政府解釈は、やや硬直的であ(る)」と批判した。そのうえで、「君が代の『君』は、もっと歴史的広がりを持ち、世代間の理解を得ることができるように解釈してもよいのではないか」と質問した¹⁰⁾。これに対して、政府は、「君」を象徴天皇と解するのが適切だとして譲らなかった¹¹⁾。

共産党は君が代の歌詞は「主権在民の原則」と両立しないとして、政府の説明を厳しく批判した。6月29日の衆議院本会議において、志位和夫議員は、君が代は、「明治以後、天皇の治めるこの御代が末永く続き栄えますように」という意味づけをされ、そういう歌として国歌として扱われてきた」ことを指摘し、「天皇統治を礼賛する歌」を「主権在民の原則と両立するかのよう」に扱うことは、…御都合主義と言うほかない」として、政府の説明を批判した。そのうえで、「今回の政府見解でも、君が代とは天皇の時代という意味となり、この歌全体の意味は、天皇の時代が永久に続くことを願うという意味となる…。こうした歌が主権在民の原則とどうして両立し得るのか」と質問した¹²⁾。

これに対して小淵首相は、君が代の「『代』とは、本来時間的概念をあらわすものでありますが、転じて、国をあらわす意味もある」とし、「日本国憲法下で君が代とは、…我が国のことであり」、君が代の歌詞は「日本国憲法の主権在民の精神にいささかも反するものではない」とした¹³⁾。

共産党の穀田恵二議員は、7月1日の衆議院内閣委員会において、「君が代」の「君」が象徴天皇を意味すると解釈すれば、「君が代」は「天皇の時代、天皇の国」という意味になるはずだとし、「君が代」は日本の国を意味するとする政府解釈はおかしいと追求した¹⁴⁾。これに対して、竹島政府委員（内政審議室長）は、「君が代」を「天皇の御代とか天皇の治世、天皇の国」という解釈は、この今の憲法との関係で適当でない」とく、日本国をさすと解釈するのがよい、と答弁している¹⁵⁾。

政府の「君が代」解釈が学校教育を拘束するかという問題について、御手洗文部省初等中等教育局長は、「政府としての見解が示された以上、学校教育におきましてこの見解をもとに指導をお願いします」と答弁している¹⁶⁾。

君が代の歌詞をめぐる審議は以上のようなものであった。この問題の審議について、次の三点の指摘をしておきたい。

第一に、君が代の歌詞の意味について。君が代の歌詞の意味について、政府は「君」は象徴天皇を指す、「君が代」は「天皇を日本国及び日本国民統合の象徴とするわが国」を意味する、君が代の歌詞は「わが国の末永い平和と繁栄を祈念したもの」であるとの見解を示し、この見解に固執した。

政府は、このような理解は国民主権原理と矛盾しないとしているが、「君が代」の「君」が象徴天皇を指すと理解するならば、君が代の歌詞は、必然的に、自由党の西村議員が衆議院本会議において言ったような意味（「象徴天皇の長寿と御代の繁栄を祈ることを通じ、国家国民の平和と安寧を祈る…」（傍点筆者））をもつことになるであろう。そうだとすれば、君が代の歌詞が国民主権原理に適合的であるかどうかは疑わしいという疑念は、やはり残るであろう。

この点に関して、国民主権の原理から次のことが言えるということを指摘しておきたい。(1)

君が代の「君」が誰を指すかということを決める権限は国民にあるということ、(2)国民は、(上記のような)政府見解にはいささかも拘束されないこと、(3)国民は、将来、政府に対して君が代の歌詞についての政府見解の変更を要求することができるということである。

第二に、君が代を国歌とする本法の制定に当たっては、とりわけ国民の意思が尊重されるべきであったのに、本法は国民の意思を殆ど顧みることなく成立させてしまったという、制定の仕方の問題について。

憲法第一条は天皇の地位が「主権の存する日本国民の総意に基く」と規定している。憲法のどの制度も、究極的には、国民の意思によって定められた制度だと言えるであろうが、とりわけ天皇の制度は、明治憲法の下での神勅による天皇制を否定する意味で、上記のように規定したのである。そうであるだけに、天皇の制度と関わりの深い君が代を法制化するにあたっては、国民の意思が最大限尊重されるべきであった。例えば、君が代を国歌としたいかどうか、君が代の「君」を天皇を指すものと解釈したいかどうかについて国民の声が聞かれるべきであった。具体的には、選挙の際に、与党がその国旗・国歌法案（ないしその骨子）を国民の前に提示し、国民の判断を求めたうえで、政府が、法案を国会に提出するという手順を踏むべきであった。

しかるに、実際はどうであったか。国旗・国歌法制化問題は、3月に突然出てきた。これ以前の選挙において、この問題が選挙で争点になったことはなかった。主権者である国民の意思が格別に尊重されるべきこの問題が、選挙の争点にされることなしに、突然国会に上程され、審議が始められたということが本法の立法過程の最大の問題点であったと言える。

筆者が、民主党の二人の議員から聞いたことであるが、自民党は、本法案の取り扱いについて非常に強い態度で臨んでいたという¹⁷⁾。それは、当時の小淵首相の言葉と符合する。小淵首相は、本法成立後のあるインタビューで、「特に国旗国歌法案については、提出したら通さなきゃならんということは考えていました」¹⁸⁾と述べている。その理由は言っていないが、おそらく、天皇の制度に関わる問題を、長い間、国民の議論の場に置いておくことは妥当でない、法案を提出したら速やかに成立させる方がよい、と考えているのであろう。本法の国会での審議経過は、政府が、このような考え方をもっていたと想像しても少しもおかしくないと思える程スピーディであった。天皇の制度に関わる問題を国民に議論させないという発想は、国民主権原理と真っ向から対立するものである。

第三に、政府（文部省）が、学校教育の場において、「政府としての見解が示された以上…この見解をもとに指導をお願いする」としていることの問題である。筆者が、教育の問題について門外漢であることを断ったうえであえて言えば、日本国憲法の理念である個人尊重の理念は、教育基本法（前文及び第1条）の言う「真理」教育を要請するから、教員が教壇から話す内容について国が必要以上に介入するようなことは好ましいことではない、と思われる。明治憲法の下で、学校教育を通して天皇制イデオロギーの浸透をはかったことはよく知られている。君が代の歌詞の意味を、政府見解に従って生徒に指導すべきだとする文部省の方針が、明治憲法下の天皇制イデオロギー注入の教育と同じようなことになりはしないかという危惧の念を抱く。

この問題を考えるにあたって、永井憲一教授の言う「主権者教育権」——それは、「日本国憲法の理念とする『平和で民主的な文化国家』の主権者として発達することを学校教育のなかで保障される権利」と定義されている——の考え方が参考になるであろう¹⁹⁾。

(注9) 平成11年6月29日、衆議院会議録第41号6頁。

(注10) 平成11年6月29日、衆議院会議録第41号5頁。

- (注 11) 平成 11 年 6 月 29 日，衆議院会議録第 41 号 6 頁。
- (注 12) 平成 11 年 6 月 29 日，衆議院会議録第 41 号 12 頁。
- (注 13) 平成 11 年 6 月 29 日，衆議院会議録第 41 号 14 頁。
- (注 14) 平成 11 年 7 月 1 日，衆議院内閣委員会議録第 11 号 23 頁。
- (注 15) 平成 11 年 7 月 1 日，衆議院内閣委員会議録第 11 号 23 頁。
- (注 16) 平成 11 年 7 月 30 日，参議院国旗及び国歌に関する特別委員会会議録第 3 号 13 頁。
- (注 17) 第 2 章第 2 節の注 (11) 参照。
- (注 18) 佐野眞一『凡宰伝』(前掲) 40 頁。
- (注 19) 永井憲一「国旗・国歌法と教育」(前掲) 56 頁。

第 4 節 学校の儀式における日の丸掲揚・君が代斉唱の意義(必要性)をめぐる

本法制定の直接の契機が学校の儀式(入学式・卒業式)における日の丸・君が代をめぐる紛争にあっただけに、学校の儀式における日の丸・君が代の実施をめぐる、政府と野党(特に共産党・社会党及び民主党の一部)議員の間で激しい議論が展開された。

学校の儀式における日の丸・君が代をめぐることは、1. 学校の儀式(入学式及び卒業式)における日の丸掲揚、君が代斉唱の実施の意義・必要性、2. 日の丸掲揚、君が代斉唱の実施が生徒の内心の自由を侵すことにならないか、3. 日の丸掲揚、君が代斉唱の実施を教員に強制することが教員の内心の自由を侵すことにならないか(職務命令による強制の問題を含め)の三つが議論になった。以下、順次これらの問題をめぐる審議をみていく。

先ず、学校の儀式における日の丸掲揚・君が代斉唱の実施の意義(ないし必要性)をめぐる議論をみておこう。

小淵首相は、6 月 29 日の衆議院本会議において、学校における国旗と国歌の指導の意義について次のように言った(自民党の御法川英文議員の質問に対する答弁)。

「学校における国旗と国歌の指導は、児童生徒が国旗と国歌の意義を理解し、それを尊重する態度を育てるとともに、すべての国の国旗と国歌に対して、ひとしく敬意を表する態度を育てるために行っている」²⁰⁾

有馬朗人文部大臣は、同じ 6 月 29 日の衆議院本会議において、学校における国旗と国歌の指導について、上記の小淵首相の言葉と全く同じ言葉を述べたうえで、次のように付け加えた。「このような指導は、児童生徒が将来広い視野に立って物事を考えられるようにとの観点から、国民として必要な基礎的、基本的な内容を身につけることを目的として行われている」²¹⁾。

文部省初等中等教育局長は、8 月 2 日の参議院特別委員会において、入学式・卒業式における国旗・国歌の意義について次のように言った(大意)。

学習指導要領において、入学式、卒業式に国旗を掲揚し、国歌を斉唱するとしているのは、学校における一年に一度か二度の節目において、子供たちが「実際の行動場面」において、「国旗に対しあるいは国歌に対しきちっとした態度がとれる、あるいはきちっと国歌が歌える」、そういうことが試される有意義な場であるからである²²⁾。

学校における国旗・国歌指導の意義について、小淵首相と有馬文部大臣は、上記のように政府統一見解を述べているだけである。ところが、野中官房長官は、今度の法制化は愛国心の涵養と直接関係がないと言いつつ、愛国心を培う教育が必要だとする発言を何度か展開している。この点に関する野中発言を少しみておこう。

7 月 21 日の衆議院内閣委員会文教委員会連合審査会において公明党の池坊保子議員が、法制化によって愛国心が養われていくと考えるのかと質問したのに対して、野中官房長官はこの度

の国旗・国歌法制化は「愛国心の涵養などと直接私は関係するものではないと考える」と答弁し、そのうえで、次のように言った。

近年、わが国では愛国心が徐々に薄らいできたと言われる。「愛国心は学校での教育を初め家庭や地域などにおいて培われていくものであり、大切な民族の歴史として、あるいは財産として次の世代に引き継いでいくものである」と考える²³⁾。

7月30日の参議院特別委員会において、野中官房長官は、自民党の南野恵子議員の質問に答えて次のように言った。

最近わが国では、「この国に誇りを持つことが残念ながら徐々に薄らいできたのではないか」と考えている。「今回の国旗・国歌の法制化は、自国に誇りを持つ心の涵養などとは直接関係するものではないが、「自国に誇りを持つ心をはぐくむことが、将来の日本の国や社会の発展を願う心につながる」と考えている²⁴⁾。

さて、学校の儀式においてなぜ日の丸掲揚・君が代斉唱をおこなう必要があるのかという問題をめぐる国会の審議を見てきた。実質的に、この問題と関連があると考えたので、野中官房長官の愛国心発言をも取り上げてみた。

まず、野中発言について考えてみる。野中官房長官は、文部省所管の大臣でないために、なぜ学校の儀式で日の丸・君が代の実施が必要かと尋ねられることはなく、国旗・国歌法は愛国心の涵養とは直接関係がないとしつつ、愛国心を養う教育は重要であるとの発言を繰り返している。しかし、審議が文教委員会で行なわれたのではないこと、及び、野中官房長官が文部省を代表する立場でないことが関係しているものと思われるが、愛国心を養う教育をおこなうべきであるか否かという問題を正面から議論していない。

愛国心を養う教育の問題は、本法と密接に関係する重要な問題である。それなのに、首相と文部大臣は、学校における国旗・国歌はマナーを教育するためで、愛国心と関係ないとし、教育行政に直接的責任のない官房長官は、愛国心を養う教育の重要性を力説している。国会は、このような政府の無責任な発言を放任しておかないで、愛国心を育てる教育について、正面から議論すべきであった。

さて、本題にもどる。入学式と卒業式における日の丸・君が代の問題は、本法制定の直接の契機になった問題である。それ故、入学式と卒業式に日の丸・君が代が必要かどうか、なぜ必要なのかという問題は本法をめぐる最も重要な論点である。しかし、上記の小淵首相等の答弁はこの問題に誠実に答えていない。

第一に、小淵首相と有馬文部大臣は、学校における国旗と国歌の指導は、生徒に対して、国旗と国歌を「尊重する態度」、国旗と国歌に「敬意を表する態度」を育てるために、すなわち、マナーを育てるための教育としておこなっていると言っているが、これは殆ど偽りと言ってもいい発言であって、国旗掲揚・国歌斉唱は、実際には、生徒に愛国心を涵養することを主要な目的としておこなわれていると考えられる。

すでに第1章第2節で述べたことであるが、入学式や卒業式において国旗掲揚・国歌斉唱をおこなうよう規定している89年3月15日の学習指導要領は、88年12月の教育課程審議会の答申を受けて定められたものである。この答申は「入学式や卒業式などの儀式においては、日本人としての自覚を養い国を愛する心を育てるとともにすべての国の国旗及び国歌に対し等しく敬意を表する態度を育てる観点から、国旗を掲揚し、国歌を斉唱することを明確にする」(傍点筆者)としていたのである(141頁)。また、文部省の著作である『小学校指導書 特別活動編』89年版は「国旗・国歌の指導の充実」の項で「入学式や卒業式などの儀式においては、日本人としての自覚を養い国を愛する心を育てるとともに、すべての国の国旗及び国歌に対し等

しく敬意を表する態度を育てる観点から、国旗を掲揚し、国歌を斉唱することを明確にした」(傍点筆者)と書いているのである²⁵⁾。

上記の二つの文書は、学校の儀式における国旗掲揚・国歌斉唱が愛国心を養うためという目的と国旗及び国歌に敬意を表する態度を養うためという二つの目的をもっていることを示している。しかし、既に述べたように、上記の教育課程審議会に影響を与えた臨教審の答申などの資料を見ると(141-142頁)、学校の儀式に国旗掲揚、国歌斉唱をおこなう主要な目的が前者(愛国心を育てる)の方であることは明らかである。

また、本法案の推進者である野中官房長官は、その著書『私は闘う』の中で、「日の丸・君が代」を大変重視していることを明らかにしているが、野中氏の「日の丸・君が代」重視はマナーの重視では決してない²⁶⁾

小淵首相は、6月29日の衆議院本会議において、民主党の伊藤英成議員の質問に答えて、国旗、国歌の意義について、国民が「自国についての帰属意識、一体感等を抱くこと」により、「気持ちの上での統合の役割」を果たしていると考えている²⁷⁾と言っている。ここで言われている「自国についての帰属意識、一体感等を抱く」とは愛国心を喚起することに他ならない。

このようにみえてくると、卒業式・入学式における国旗掲揚・国歌斉唱は、実際には、生徒に愛国心を涵養することを最大の目的としていると言える。

第二に、学校の入学式・卒業式においておこなわれている国旗掲揚・国歌斉唱は、教育的方法でおこなわれているものではない、ということである。文部省が特に力を入れている日の丸と君が代の指導は、教室の授業——小学校の場合、社会科と音楽で行なわれている——における指導ではなく、卒業式と入学式という学校の儀式において日の丸掲揚・君が代斉唱をおこなうことなのである。小野誠之弁護士は、生徒に対して国旗への敬礼を義務づける行為を違憲としたアメリカ最高裁のバーネット判決にふれて、「『国歌・君が代』斉唱を、卒業式・入学式の行事として義務づけることも、アメリカにおける『国旗敬礼』の儀式と同じであって、教育上の価値あるものとして教育的方法で実施されたものではない」(傍点筆者)と指摘しているが²⁸⁾、これは的を射ている。

戦前のおわが国において、紀元節・天長節などの祝祭日には、学校の儀式で教師・生徒一同が御真影(天皇・皇后の写真)への拝礼、教育勅語の奉読、君が代斉唱をおこなった。そのなかで、子どもたちは国体の尊厳を感じ、忠君愛国の精神を身につけていったと言われている²⁹⁾。そのような過去があるだけに、文部省がおこなっている入学式・卒業式における日の丸掲揚・君が代斉唱には警戒の目が向けられているのである。

実際には、生徒に愛国心を涵養することを目的として、入学式や卒業式の儀式において国旗掲揚・国歌斉唱をおこなっているのに、首相や文部大臣が生徒にマナーを教育するためにおこなっていると説明しているとすれば、重大である。首相や大臣が、実際とかけ離れた答弁をおこなうならば、国会の審議が実質的な意味をもたなくなるし、国会が行政をコントロールすることができなくなる。政府が、もし、学校の儀式を通して愛国心を涵養する教育をおこないたいのであれば、まず、そのことの是非を国会で正面から審議すべきなのである。国会の場では、マナーの教育が必要だと説明し、実際には、愛国心を涵養するための教育をおこなうというようなことがあるならば、それは国会審議の形骸化をもたらしてしまう。国会は「言論の府」なのだから、国会において「言葉」が大切にされなければならない。

入学式、卒業式における日の丸・君が代実施の弊害を指摘する声は多い。衆議院内閣委員会に参考人と出席したある教職員組合の委員長山口光昭氏は次のように言っている。卒業式と入学式の季節は、教職員にとっては、「一年の中で最も重苦しい、できれば味わいたくないような

一瞬ともなっている。「日の丸・君が代の押しつけ」は「教師にとっての誇り、教育者としての生き方を根本から打ち砕いてしまいかねない」³⁰⁾。

このような弊害が言われているにもかかわらず、あえて日の丸掲揚・君が代斉唱を実施しなければならぬとするならば、なぜ必要なのかということ国会は真剣に議論しなければならぬはずである。繰り返しになるが、入学式や卒業式において日の丸・君が代が必要かどうか、なぜ必要なのかという、本法案の審議において最も論議されるべき問題が、正面から議論されなかったことは本法案に関する国会審議の大きな欠陥であった。

因に、諸外国において、入学式、卒業式に国旗掲揚、国歌斉唱をおこなっていない国は多い。石垣一夫氏の質問に対する政府の答弁書の別表によると、イギリスとドイツでは、入学式、卒業式に国旗・国歌はない。フランスでは入学式、卒業式自体がない³¹⁾。

(注 20) 平成 11 年 6 月 29 日、衆議院会議録第 41 号 3 頁。

(注 21) 平成 11 年 6 月 29 日、衆議院会議録第 41 号 17 頁。

(注 22) 平成 11 年 8 月 2 日、参議院国旗及び国歌に関する特別委員会会議録第 4 号 13 頁。

(注 23) 平成 11 年 7 月 21 日、衆議院内閣委員会文教委員会連合審査会議録第 1 号 10 頁。

(注 24) 平成 11 年 7 月 30 日、参議院国旗及び国歌に関する特別委員会会議録第 3 号 2 頁。

(注 25) 前掲・佐藤秀夫編『日本の教育課題 1 「日の丸」「君が代」と学校』25 頁。

(注 26) 野中広務氏は、その著書の中で次のように言っている。

『日の丸・君が代』『自衛隊』『日米安全保障条約』。この三つをどうするか、ということが自民党と社会党の連立政権をつくる際の最大の関門だった。…自民党は、戦後の日本は、日米同盟を機軸に、自衛のための戦力を持ち、国土を防衛し、日の丸・君が代といった国家〔筆者注・恐らく国歌の誤植〕、国旗を精神的支柱に独立国家をつくっていかうとした(野中広務『私は闘う』文芸春秋、1996 年、129-130 頁。傍点筆者。)

右の文は、村山喜一氏が「日の丸・君が代」など自民党の三つの要求を受け入れたことが自社さ(自民・社会・さきがけ)連立政権の誕生につながったことを述べた箇所である。この箇所の小見出しは「村山首相、日の丸・君が代を認める」となっている。野中氏が、自衛隊問題よりも「日の丸・君が代」問題の方をより重視していることは、注目すべきことである。これをみると、自民党がなぜあれほどまでに学校の儀式における日の丸・君が代に力を入れるかが分かる。

(注 27) 平成 11 年 6 月 29 日、衆議院会議録第 41 号 6 頁。

(注 28) 小野誠之『「君が代」訴訟と精神的自由権』『君が代」訴訟をすすめる会編『資料「君が代」訴訟』緑風出版、1999 年、36 頁。

アメリカ最高裁のバーネット判決(1943 年 6 月 14 日判決)(West Virginia State Board of Education v. Barnette, 319 U.S. 624 (1943))は、問題の国旗敬礼が教育としておこなわれているのではなく、愛国心を目覚めさせる方法としておこなわれていることを指摘している。なお、バーネット判決の多数意見の翻訳が、「君が代」訴訟をすすめる会編『資料「君が代」訴訟』に収められている。

(注 29) 山住正己『日本教育小史』岩波新書、1987 年 60 頁。

(注 30) 平成 11 年 7 月 16 日、衆議院内閣委員会会議録第 12 号(その 1) 8 頁。

(注 31) 平成 11 年 6 月 15 日、衆議院会議録第 38 号、議長の報告 19-20 頁。

第 5 節 学校の儀式における日の丸掲揚・君が代斉唱と生徒の内心の自由をめぐる

共産党、社民党及び民主党の一部の議員は、学校の儀式における日の丸・君が代の実施の強制は、生徒及び教職員の内心の自由を侵すものであるとして、これまでの政府(文部省)のやり方を批判し、法案に反対した(用語の問題に一言ふれておく。日本国憲法第 19 条の「思想及び良心の自由」は、「内心の自由」「思想の自由」「良心の自由」「思想・良心の自由」などと呼ばれるが、この小論では、引用の場合は別として、原則として「内心の自由」と呼ぶことにする)。教員の内心の自由をめぐる問題については、次節で取り上げることにして、ここでは生徒

の内心の自由をめぐる審議を取り上げる。

共産党の志位議員は、6月29日の衆議院本会議において、次のように言った。

憲法19条は思想及び良心の自由を保障している。国家が国民の内心、物の考え方に介入したりすることはできないというのが近代国家の基本原則である。「入学式、卒業式で日の丸掲揚、君が代斉唱を義務づけるということは、憲法で保障された教職員の良心の自由、子供たちの良心の自由を侵害するものではありませんか」³²⁾。

社民党の中西績介議員は、6月29日の衆議院本会議において次のように言った。

「現在、学習指導要領によって強制されている日の丸掲揚、君が代斉唱は、明らかに、憲法が保障する内心の自由や思想、良心などの精神的自由と抵触するものである」。1994年7月の衆議院本会議において、当時の村山総理が、国旗の掲揚、国歌の斉唱は本来強制すべきものではないと答弁しているにもかかわらず、現実には、強制の方向が強められてきた。広島県で、県立高校の校長が自殺するという事件が起こったのは、「県教育委員会が、学校現場におけるさまざまな意見を無視して、卒業式で君が代を斉唱するよう、…学校長に強く命じたことが原因であります」³³⁾。

これに対する政府の答弁は次のようなものであった。小淵総理大臣は、志位議員の質問に対して次のように言った。

「国旗・国歌に対する正しい認識とそれらを尊重する態度を育てる上で、入学式等にこれらを指導することは妥当なものと考えております」「憲法で保障された良心の自由は、一般に、内心について国家はそれを制限したり禁止したりすることは許されないという意味であると理解」している。「学校におけるこのような（学習指導要領に基づく＝筆者注）国旗・国歌の指導は、国民として必要な基礎的、基本的な内容を身につけることを目的として行われておるものでありまして、子供たちの良心の自由を制約しようというものでない」（傍点筆者）³⁴⁾

有馬文部大臣は、社民党の中西議員の質問に対して、次のように答弁している。

学校における国旗掲揚及び国歌斉唱の指導は、「すべての国の国旗及び国歌に対してひとしく敬意を表する態度を育てるために」行なっている。このような指導は、「国民として必要な基礎的、基本的内容を身につけることを目的として行われているものであり、児童生徒の思想、良心を制約しようというものではない」（傍点筆者）³⁵⁾

公明党の石垣一夫議員は、7月1日の衆議院内閣委員会の審議において、憲法19条の思想・良心の自由に関係する問題として、政府が言っている「児童生徒の内心に立ち入らない」というのは、具体的にどういう事態をいうのか、と質問した。これに対して政府（辻村文部省初等中等局長）は次のように答弁した。

「子供の内心に立ち入らない」というのは、指導を受けた子供たちが、指導を受けた後に、指導された内容についてどのように判断するのか、それについてどのように考えるのか、このことについて「国家が一定の制限をしたりあるいは禁止したりする」ことは許されない。「例えば国歌について…、いろいろな指導を受けた後、しかし、やはり自分として歌いたくないという児童がいる場合に、無理強いして斉唱させる場合は、内心に立ち入らないということにかかわってくる」³⁶⁾

政府は、国旗・国歌の指導がどのような場合に児童生徒の内心の自由に関わるかという問題に関して、次のような見解を明らかにした（以下は、政府見解の大要を記す）。

第一に、国旗に敬礼するよう指導すること自体は内心に立ち入るものではない。自国の国旗のみならず諸外国の国旗について、お互いにこれを尊敬し合うということは、国際的

なマナーとして定着している一般化された事項であるから、「これを子供たちに教えることは指導であって、…内心に立ち入るということではない」。

第二に、繰り返し繰り返し教える。これも程度問題だろうと思う。「一定の限度を超えて無理強いし、強制する、そして子供たちの判断、考え方にまで踏み込むとなりますと、そこに（内心に立ち入るという問題に＝筆者注）かかわりが出てくるということもあり得る」。しかし、丁寧に教師が指導するということは許される。

第三に、国歌が斉唱される際に起立してこれに敬意を払うことは、国際的マナーとして定着していることであり、生徒たちに国歌君が代斉唱の際に起立を命ずることは、子供たちの内心に立ち入るものではない³⁷⁾。

学校における日の丸・君が代の指導が生徒の内心の自由を侵さないかという問題をめぐる議論は以上のようなものであった。生徒の内心の自由の尊重は、児童の権利に関する条約(14条)にも掲げられているもので、教育の場で最大限重視されるべき問題である。これに関して、ここでは、次の三点の指摘をしておきたい。

第一に、小淵首相も有馬文部大臣も、学校における国旗・国歌の指導は、「国民として必要な基礎的、基本的な内容を身につけることを目的として行なわれて」いるものであって、「子供たちの良心の自由を制約しようというものでない」(傍点筆者)と言っている。これは、国旗・国歌の指導は、基本的なマナーの指導だから生徒の内心の自由とかかわりがない、という認識を示したものであろうが、これは適切ではない。国旗、国歌の指導は、実は、マナーを教えるためというよりも、愛国心を育てるためであるということ、既に述べた(158-159頁)。その問題は別としても、学校における国旗・国歌の指導は、たとえ生徒の内心の自由を制約しようという意図が全くなくとも、生徒の内心の自由を侵害することになる場合があるということを確認する必要がある。小野誠之弁護士は、バーネット事件判決にふれて、「国旗掲揚、国歌斉唱という儀式に参加させることは、…国旗や国歌が象徴する国家についての『受容・敬意』という一定の政治的立場を表現させる」ことになると言っている³⁸⁾。国旗掲揚や国歌斉唱が、その態様いかんによっては、生徒や教員の内心の自由を侵すことになるデリケートな問題であるのに、小淵首相や有馬文部大臣は、この点についての配慮を欠いているということを指摘しておきたい。

第二に、国旗・国歌の指導がどのような場合に児童生徒の内心の自由に関わるかという問題に関して、政府は、上記の政府見解をまとめたが、この基準で十分であろうか。この基準の適用によって、生徒が国旗敬礼、国歌斉唱を免れる場合がはたしてあるのかという疑問を抱く。一人ひとりの生徒の内心の自由を本当に保障しようとするならば、もっと細かな配慮が必要であろう。この点に関して、「参加を拒否することによって不利益が及ぶことを心配する必要のない状態があつて初めて、学校教育に国歌斉唱を採り入れることが憲法上許される」³⁹⁾とする西原博史教授の言葉は参考になる。

第三に、国会の審議において日の丸についての議論はあまりなかったが、7月16日の衆議院内閣委員会に参考人として出席した歴史学者の弓削達氏の発言は注目すべきものであった。弓削氏は次のように言った。

新指導要領の中に、入学式や卒業式などにおいて国旗掲揚・国歌斉唱を「指導するものとする」という一句があるが、なぜ、「指導する」という命令文ではなくて、「するものとする」という言葉にしたのか。当時の西岡武夫文部大臣によると、「この区別は私立学校であるミッションスクールを配慮してのことである」ということである。「この弁明は、日の丸・君が代の教育の現場における現実をかいま見させてくれます」。

つまり、儀式における「君が代斉唱は、あたかも賛美歌や御詠歌のような役割」を果たしているし、「日の丸を式場に掲げることは、かつての御神体や御本尊、さらには天皇の御真影への拝礼に等しいこと」である。「だから、ミッション系ないしは宗教系の諸学校には自由な扱いの余地を残した」のだ⁴⁰⁾。

弓削氏はこのように言った。要するに、弓削氏によれば、儀式における君が代斉唱は、賛美歌や御詠歌のような宗教的な役割をはたしているし、日の丸を式場に掲げることも、同様に、宗教的な役割をはたしているというのである。

弓削氏の言葉は、内村鑑三の「不敬事件」を想起させる。それは、明治24年に、第一高等中学校（第一高等学校の前身）の教育勅語奉読式において、嘱託教員内村が「教育勅語に拝礼せず、依願解囑になった」⁴¹⁾事件である。関根正雄編著『内村鑑三』によると、式において内村が敬意を全然表明しなかったわけではない、という。後に内村自身が言っているところによると、「勅語の前に進み出て、疑いつつためらいつつ、頭をちょっと下げたが、とうとう礼拝はしなかった」のだという⁴²⁾。内村はキリスト者としての信仰ゆえに礼拝はしなかった。内村が非難されたのは、敬意を表さなかったからではなく、「礼拝」しなかったからなのであった。

弓削氏の言葉と「不敬事件」は、儀式における日の丸に対する敬礼がときには宗教的・思想的意味を有していることを教えてくれる。筆者は、わが国の儀式においてしばしば見られる式場正面の日の丸に対する90度のお辞儀、いわゆる最敬礼⁴³⁾に違和感と疑問をもっている。あの最敬礼は、日本独特のものであって、国際的マナーとしての、国旗に対して敬意を表する態度（ないししぐさ）を超えている。儀式における日の丸に対する最敬礼は、「礼拝」であって、当の本人が意識しているか否かにかかわらず、日の丸が象徴する日本の国に対する「忠誠の気持」を示す意味をもっているように思われる。国民が、国家に対して「忠誠の気持」を表すというようなことは、日本国憲法が予定している国家と国民の関係とは異なるものである。卒業式や入学式で、校長（大学の学長）が日の丸に最敬礼するというような儀式のおこない方は——筆者は何度かそのような儀式に出席したが——日本国憲法の下での公立学校の儀式のあり方として適切なものではないと思う。この点について、教育現場の関係者に考えていただきたいと思っている。

(注 32) 平成11年6月29日、衆議院会議録第41号13頁。

(注 33) 平成11年6月29日、衆議院会議録第41号16頁。

(注 34) 平成11年6月29日、衆議院会議録第41号、14-15頁。

(注 35) 平成11年6月29日、衆議院会議録第41号17頁。

(注 36) 平成11年7月1日、衆議院内閣委員会議録第11号13頁。

(注 37) 辻村文部省初等中等教育局長の答弁。平成11年7月1日、衆議院内閣委員会議録第11号14頁。

(注 38) 小野誠之「『君が代』訴訟と精神的自由権」（前掲）38頁。

(注 39) 西原博史「『国旗・国歌法』と思想・良心の自由」（前掲）、59頁。

(注 40) 平成11年7月16日、衆議院内閣委員会議録第12号（その1）9-10頁。

(注 41) 山住正己『日本教育小史』（前掲）59頁

(注 42) 関根正雄編著『内村鑑三』清水書院、昭和42年、60-61頁。なお、この教育勅語奉読式において、「奉拝」の対象となったのは「教育勅語に署名された宸書すなわちサインであった」という。不敬事件について、小沢三郎『内村鑑三不敬事件』（新教出版社、昭和36年）参照。

(注 43) 最敬礼は、広辞苑第四版によれば、「もと天皇・神霊などに対しておこなう敬礼として定められていた」という。

第6節 学校の儀式における日の丸掲揚・君が代斉唱と教員の内心の自由をめぐる

(1) 教育行政のあり方をめぐって

先に、広島県の石川高校長自殺事件に関連して、①教育委員会は学校管理権にもとづいて国旗掲揚・国歌斉唱の実施について職務命令を出すことができるのであろうか、②教育委員会は学習指導要領を根拠にして国旗掲揚・国歌斉唱の実施を求めているのであるが、学習指導要領はこのような問題についての拘束力ある基準なのであろうか、③国旗掲揚・国歌斉唱の実施は教員の内心の自由と深く関わる事柄であるのに、この点についての配慮なしに、校長が教員に対して職務命令でその実施を強いることが許されるのであろうかという疑問を提起した(146-147頁)。

これらの三つの問題のうち、①と②について、文部省見解は、上記の問いをいずれも肯定しているが、教育法学の通説的立場はこれを批判している。そこで、先ず、この点のみをみておこう。

教育法学の通説的見解は、各学校には教育自治権が認められるとし、教育委員会の学校管理権は学校の自治を前提とした教育条件整備作用であると解している⁴⁴⁾。教育委員会の学校管理権がこのようなものであるとすると、入学式・卒業式における国旗掲揚・国歌斉唱の実施という教育内容に関わることがらについて、教育委員会は職務命令を発することはできないということになる。

次に、学習指導要領について、文部省はこれを法的拘束力のある基準であるとし、判例(平成2年1月18日の伝習館高校事件最高裁小法廷判決)も学習指導要領の法的拘束力を認めているが⁴⁵⁾、教育法学の通説的立場は、教育内容の基準である学習指導要領は指導助言文書であって、法的拘束力を有するものではないとしている⁴⁶⁾。

このように、教育委員会の学校管理権についても、学習指導要領の法的拘束力についても、文部省見解は、教育法学説から批判されている。教育法学説の文部省見解に対する批判の根底にあるものは、行政機関は教育内容に関与すべきでないとする考え方である。

国旗・国歌法案の審議においては、審議が文教委員会で行なわれたのではないこと(衆議院では内閣委員会と文教委員会の連合審査会を一度開催しているが)もあって、教育行政のあり方についての議論はあまり行なわれていない。

文部省は、国旗掲揚・国歌斉唱の実施について極めて詳細な調査をおこない、「公立小・中・高等学校における国旗掲揚及び国歌斉唱に関する調査結果及び処分の概要」を発表している⁴⁷⁾。この調査に示されている文部省の教育内容についての大幅な関与が政策的に妥当なものであるかどうか、国会は議論する必要があるのではないか、と筆者は考える。

(2) 教員の内心の自由をめぐる

さて、この度の国会審議においては、上記③の職務命令による強制の問題が議論の中心になった(②の学習指導要領の問題がこれと一緒に議論された)。

7月28日の参議院本会議において社民党の清水澄子議員は、教員に対する日の丸・君が代の強制について次のように質問した。

「政府は、国旗・国歌法が制定されても日の丸・君が代は強制しないと答弁していますが、実際は職務命令に従わない教師は処分されています。憲法の思想、良心の自由は国民すべてに適用されるものであり、日の丸・君が代を強制しないというのであれば、教師に対しても強制しないことを担保する措置を示していただきたい」⁴⁸⁾

これに対して、有馬文部大臣は次のように答弁した(以下は、その大意)。

学習指導要領は憲法26条の精神にのっとり、全国的に一定の教育水準を確保するととも

に、教育の機会均等を実質的に保障するため、教育課程の基準として文部大臣が告示として定めているものである。

国旗・国歌の指導は、憲法 26 条の精神にのっとり、児童生徒に我が国の国旗と国歌の意義を理解させ、諸外国の国旗と国歌を含め、それらを尊重する態度を育てるため、学習指導要領に基づいて行われるところであり、思想、良心を侵害するものではない。

「学校における国旗・国歌の指導について、教員は、学習指導要領に基づき、または校長の指示に従って、これを適切に実施する職務上の責務を負う…。したがって、公立学校の教員は、公務員としての身分を有する以上、校長の職務上の命令に従い職務を遂行しなければならない」⁴⁹⁾

つまり、国旗・国歌の指導が学習指導要領に定められているのだから、公立学校の教員は、公務員である以上、学習指導要領に従い、かつ、校長の職務命令に従い国旗・国歌の指導をおこなうべきである、と有馬文部大臣は言った。

また、7月21日、衆議院の内閣委員会と文教委員会の連合審査会において共産党の石井郁子議員が、教師の内心の自由が認められるのかと質問したのに対して、有馬文部大臣は次のように答弁した。

「校長や教員は、関係の法令や上司の職務上の命令に従って教育指導を行わなければならないという職務上の責務を負う」ものであり、「学習指導要領は…法規としての性質を有するもの」である。

「思想、良心の自由は、それが内心にとどまる限りにおいては絶対的に保障されなければならない」が、「それが外部的行為となってあらわれる場合には、一定の合理的範囲内の制約を受け得るものと解されております。校長が学習指導要領に基づき法令の定めるところに従い所属教職員に対して本来行うべき職務を命じることは、当該職員の思想、良心の自由を侵すことにはならないと考えられます」⁵⁰⁾。

政府委員（文部大臣官房長）は、有馬文部大臣の答弁を次のように補足した。

「学習指導要領は…学校教育法、さらにはその委任を受けた施行規則等の委任を受けて、法規としての性格を持っている…。したがって、学習指導要領に従って教職員が…児童生徒に対して指導するということが職務上の責務である」⁵¹⁾。

政府は国旗・国歌法が制定されても国旗・国歌を強制しないとしてきた。しかし、上記の有馬文部大臣の言葉は、それは、一般国民及び児童生徒に強制しないということであって、公立学校の教員については話は別であるということを示した。

上記の有馬文部大臣の二つの答弁及び政府委員の答弁は、教員に対する職務命令が教員の内心の思想を侵すことにならないかという問題について次のように言っている。第一に、公立学校の教員は、「公務員としての身分を有する以上」校長の職務命令に従うべきである。第二に、内心の自由は、「外部的行為となってあらわれる場合には」「制約を受け得る」。第三に、学習指導要領は法規としての性質を有するのだから、校長が学習指導要領にもとづき教員に対して国旗・国歌の実施についての職務を命じることは、当該教員の内心の自由を侵すことにはならない。

ここでは、学習指導要領の法規性の問題については考慮の外において（つまり、この点についての文部省見解を受け入れたと仮定して）論をすすめる。そうすると、要するに、公務員であるからには、法律とこれにもとづく職務命令に従うべきであると言っているわけで、公務員の内心の自由が保護される場合があるのかないのか、その点は明らかにされていない。校長の国旗・国歌の実施についての職務命令がどこまで許されるのかという問題について、筆者には、

ここで自らの論を展開する用意は出来ていない。また、その必要もないであろう。ここでは、問題の所在を指摘するにとどめる。

日本国憲法の下において、公立学校の教員についても、その内心の自由は、当然に認められる（このことは政府も否定していない）。従って、法律であれ、（上司の）職務命令であれ、それらは（公立学校の）教員の内心の自由を侵すことは許されない、ということになる。鶴飼信成教授は、職務命令の違法性を論じる文脈の中で、「上司の命令が絶対的で、事の理非曲直を問わず服従しなければならぬ、というのでは、近代的な、自覚した人間を主体とする組織ではあり得ない」と言っているが⁵²⁾、これはここでも当てはまる。公務員の内心の自由を侵す法律や職務命令は違憲・無効となる。例えば、あまりよい例ではないが、教員が君が代斉唱のときに、「口を開けない」ことや校長が日の丸に対して「最敬礼をしない」ことを理由に懲戒処分をするというようなことになれば、それはどう考えても違憲だと思う。なぜなら、西原博史教授の言葉を借りれば、「思想・良心を侵害する法的義務を強制された場合に、自らの一貫的人格が国家の手によって破壊されるようになるような事例で、そうした法的義務を拒否する権利があると考えなければ、個人の自律の基礎となる精神活動の保障としての思想・良心の自由は、本来の役割を果たしえない」⁵³⁾からである。

国会は、法律を制定するにあたって、人権保障に配慮すべきことは言うまでもない。本法は、公立学校の教員については、学習指導要領と結びついて、国旗掲揚・国歌斉唱をおこなう法的義務をもたらすことが国会の審議で明らかにされている。そうであるならば、教員の内心の自由を保護するための方法を国会は考えるべきであった。

政府は、生徒の内心の自由を保障するために「生徒の内心に立ち入ることになる場合の基準」を——内容が適切であるかどうかはともあれ——設けたが、教員については、このような配慮を全くしなかった。筆者が大変残念に思うのは、国会が政府のこのような態度をそのまま認めてしまったことである。国会が、教員の内心の自由の保障に関心をもち、例えば、学習指導要領の国旗・国歌についての「指導するものとする」という厳格な規定をもっと柔軟なものにするように政府に要求するということを考えることができたはずである。

内閣委員会における野党議員の質問の最中に、「そんな教員は首にしろ」という野次が飛んだという⁵⁴⁾。そのような野次を飛ばした議員は、恐らく、教員の「内心の自由」の保護の問題について、全く関心がなかったであろう。国会の人権保障に果たす役割は——人権保障を拡大する面においても、人権を制限する面においても——極めて大きいのであるから、このような議員がいることは残念なことである。国会の審議を充実したものにするためには、まず、「人権感覚豊かな」「良質の」議員の輩出が必要とされている。

(注 44) 兼子仁『教育法（新版）』有斐閣、1981年、415頁以下及び475頁以下参照。

(注 45) 最高裁判所民事判例集第44巻1号1頁以下。この判例については、さしあたって、神田修「学習指導要領の法的拘束力の有無」（別冊ジュリスト教育判例百選（第三版））70頁、野上修市「学習指導要領の法的拘束力と教育の自由」（別冊ジュリスト憲法判例百選II（第四版））302頁参照。

(注 46) 兼子仁・前掲書、380-386頁、市川須美子「学習指導要領の法的拘束力をめぐる学説」法律時報62巻4号（1990年）、12頁以下参照。

(注 47) 佐藤秀夫編・前掲書30頁以下に、平成元年度卒業式及び平成2年度入学式調査から平成5年度卒業式及び平成6年度入学式の調査まで掲載されている。文部省の調査は詳細なものである。すなわち、卒業式、入学式の各々について、小中高校別に、都道府県別に、さらに、国歌については、「斉唱した」「メロディだけ流した」「メロディも流さなかった」に分け調査し、パーセントの数字を出している。

(注 48) 平成11年7月28日、参議院会議録第40号9頁。

- (注 49) 平成 11 年 7 月 28 日，参議院会議録第 40 号 10 頁。
(注 50) 平成 11 年 7 月 21 日，衆議院内閣委員会文教委員会連合審査会議録第 1 号 16 頁。
(注 51) 平成 11 年 7 月 21 日，衆議院内閣委員会文教委員会連合審査会議録第 1 号 16-17 頁。
(注 52) 鶴飼信成『法律学全集・公務員法（新版）』有斐閣，昭和 55 年，229 頁。
(注 53) 西原博史『「君が代」と憲法 19 条」「君が代」訴訟をすすめる会編・前掲書，508-509 頁。
(注 54) 平成 11 年 7 月 21 日，衆議院内閣委員会議録第 13 号 14 頁。

第 7 節 国民の国旗尊重義務規定をめぐって

野中官房長官は 3 月 12 日の記者会見において，日の丸・君が代を尊重する規定が必要だとする考えを示していたが⁵⁵⁾，法案には，国民の国旗・国歌尊重義務規定は設けられなかった。

小淵首相は，6 月 29 日の衆議院本会議において，「今回の法制化の趣旨は，これまで長年の慣行により，国民の間に広く定着している国旗と国歌を成文法で明確に規定するものでありますことから，法制化に伴い，国旗に対する尊重規定や侮辱罪を創設することは考えておりません」と言った⁵⁶⁾。

7 月 1 日の衆議院内閣委員会の審議において，政府は，国民について国旗・国歌に関する何らかの義務が課されるということは一切ない，と言った。このことに関連して，公明党の石垣一夫議員が，「今回なぜ尊重規定をつくらなかったのですか」と言って，尊重規定を設けなかった理由を尋ねた。これに対して，野中官房長官は，上記 6 月 29 日の小淵首相の言葉と同趣旨のことを言うだけで全く質問に答えなかった⁵⁷⁾。

7 月 21 日の衆議院内閣委員会において，公明党の河合正智議員が，法案に尊重義務規定を置かなかったのはどうしてかと言って，同じ問題を，再度，野中官房長官に質問した。これに対する野中官房長官の答弁も，小淵首相の上記の 6 月 29 日の衆議院本会議での答弁と全く同じ趣旨の言葉であり⁵⁸⁾，河合議員の質問には全く答えなかった。

尊重義務規定を置かなかったのはどうしてかという質問に対して，その理由を言っていないことに注意すべきであろう。もし，尊重義務規定は必要ないとか，国民の「内心の自由」に配慮したためであると答弁すれば，後の政府が尊重義務規定を設けるのに障害になることを考えて，そのような答弁をしなかったと考えられる。つまり，法案に国旗尊重義務規定を設けなかったのは，国民の「内心の自由」に配慮してのことではない，ということを示唆している。

政府が尊重義務規定を設けないというのは，小淵内閣はそのような規定を設けないということである。参議院特別委員会において民主党の竹村泰子議員が野中官房長官に対して「将来にわたってこの法律に尊重規定や義務規定を加える意図がない」ことの確認を求めたのに対して，野中官房長官は「現内閣において」尊重義務を規定するようなことはしない旨の答弁をしている⁵⁹⁾。

- (注 55) 1999 年 3 月 13 日付赤旗。
(注 56) 平成 11 年 6 月 29 日，衆議院会議録第 41 号 7 頁。
(注 57) 平成 11 年 7 月 1 日，衆議院内閣委員会議録第 11 号 11-12 頁。
(注 58) 平成 11 年 7 月 21 日，衆議院内閣委員会議録第 13 号 6 頁。
(注 59) 平成 11 年 8 月 2 日，参議院国旗及び国歌に関する特別委員会議録第 4 号 16 頁。

むすびにかえて

ここでは、結びにかえて、本法の立法過程の検討をとおして明らかになった二つの問題を指摘したうえで、本法が制定されたことの思想的な意味にふれておきたい。

1. 本法の立法過程は、現在のわが国において、国民主権原理がよく機能していないことを示した。

君が代を国歌とすることが日本国憲法に適合的と考えるか否かは、主権者である国民が象徴天皇制をどのようなものとして受けとめるかという問題と密接に関わる。それ故、日本国憲法が、天皇について、「この地位は、主権の存する国民の総意に基く」としていることからしても、他の問題はさておいても、この問題については特に、国民の判断が重視されるべきであった。

しかし、本法の立法過程をみると、政府が法案を提出する際にも、国会が法案を審議する際にも、国民の声に耳を傾けるという姿勢はなかった。日の丸・君が代法制化問題は、99年3月の広島県立高校石川校長の自殺事件を契機に、突然出てきた。日の丸・君が代法制化問題が、それ以前の選挙の際に政党によって取り上げられたことはなかったから、国民が選挙の際にこの問題を判断の材料にして一票を投じたことは一度もなかった。しかも、3月にこの問題が世論の場に持ち出されて間もなく、国会会期末の6月11日に国会に提出され、極めて短期間の審議を経て成立してしまった。

国会における審議が開始された時期の世論調査によれば、君が代を国歌とすることについて、賛成反対が半々であり、法案については、「議論を尽くすべきだ」として慎重な審議を求める声が圧倒的に多かった(151頁)。このような国民の声を無視して、スピーディな、粗雑な国会審議が進められたにももかかわらず、そのことに対する国民の異義申し立ての動きは弱かった。本法の立法過程の検討は、わが国の現実の政治において国民主権原理が生かされていないことをあらためて明らかにした。

日本国憲法が予定している(前提とする)「国民」というのは、政治や社会に関心を持ち、能動的に政治に関わろうとする——必要なときには、「新聞に投書する」、「集会やデモに参加する」、「集会やデモを組織する」といったことをを身軽にやっける——「国民」なのだと思う。本法の立法過程は、このような「国民」が未だ育っていないことを示している。本法の立法過程は、日本国憲法が予定しているような「国民」になる努力、そのような「国民」を養成する努力が必要なことをあらためて教えている。

2. 本法の国会審議には、非常に不十分なところがあった。ここでは、本法の国会の審議過程を検討して特に問題だと思った二つの点を指摘しておきたい。

その一つは、国会の審議において、言葉が大切にされていないことである。

本法の審議において、学校の儀式において日の丸掲揚・君が代斉唱を実施することがなぜ必要かという議論の中で、この問題があらわになった(第3章第4節)。

本法制定の直接の契機は学校の儀式である入学式・卒業式における日の丸・君が代の実施を円滑におこなうためであった。そうであるだけに、学校の儀式において日の丸・君が代がなぜ必要なのか、その理由が明らかにされることが必要だった。

政府は、学校における国旗と国歌の指導は、生徒が「国旗と国歌の意義を理解し」、国旗と国歌に「敬意を表する態度」を育てるためにおこなっている、すなわちマナーを教育するためにおこなっていると説明した。しかし、政府にとって、学校で日の丸掲揚・君が代斉唱をおこなうことの本当の目的は生徒の心に「愛国心を涵養すること」だと考えられる。従って、政府の説明は偽りなのである。このような重要な問題について、言論の府である国会において、政

府が本当のことを言わないために、学校で愛国心を育てるための教育をおこなうことが適切かどうかという、本法と関わりの深い重要な問題が議論されないまま本法が成立してしまった(158-160 頁参照)。

いまひとつは、本法の審議過程の検討から、わが国会が国民の人権保障についてあまり配慮しないというその体質が明らかになったことである。

本法の審議の中で、本法の成立は、学習指導要領と結びついて、教員の国旗掲揚・国歌斉唱についての職務上の義務を強化することが明らかになった。それゆえ、国会は、立法にあたって、教員の憲法上の権利である「内心の自由」の保護の問題を検討すべきであった。しかし、国会は、この点について十分な検討をしなかった。この点も、この度の国会審議のひとつの問題であった(164-166 頁参照)。

3. 本法が制定されたことの思想的意味を考えてみたい。

自民党政府は、戦後、学校教育の場に日の丸・君が代を導入し、とくに入学式・卒業式における日の丸掲揚・君が代斉唱の実施を次第に強化してきた(141-142 頁参照)。

明治憲法の下で、学校において御真影への拝礼、教育勅語の奉読、君が代斉唱がおこなわれ、これを通して、子供たちが忠君愛国の精神を身につけていったことはよく知られている(159 頁参照)。自民党政府が学校の儀式において、日の丸掲揚・君が代斉唱の指導をおこなおうとしている狙いも基本的には生徒の心に愛国心を涵養することにあると考えられたから、教員や市民から、教育現場への日の丸・君が代の押しつけに対する反対の声があがった。そのような中で広島県立高校石川校長の自殺事件が起きた。

この事件に対する一つの対応として、政府が、国旗・国歌指導の強制の手を緩めるということが考えられた筈である。しかし、政府は、これまで文部省と教育委員会が進めてきた国旗・国歌の指導を強制するという路線を断固支持するという道を選び、この路線を一層強化する方法として「法制化」という手段をとった。

本法が石川校長の自殺事件を契機として制定されたことは、重要な意味をもっている。石川校長自殺事件は、教育委員会と教員(あるいは教員組合)の対立から生じたものであるが、この対立の底にあるものは、枝葉を取り払って考えれば、「天皇制と結びついた国家重視の思想」(国家主義イデオロギー)と「個人尊重の理念を中核にすえる戦後民主主義の思想」の対立である。それゆえ、本法の成立は、戦後民主主義の思想の大きな敗北を意味している(147 頁参照)。戦後民主主義の思想はなぜ国民の強い支持を受けることができなかつたのか、その理由を明らかにすることは今後の重要な課題である。

〔付記〕

本稿は、平成10年度～平成12年度文部省科学研究費補助金(基盤研究(B)(1))に基づく共同研究「変革期における立法改革の実証的総合研究」の研究成果の一部である。

本研究にあたって、岩手大学教育学部助教授根津修貴雄氏に、資料の面などでお世話になった。記してお礼申しあげたい。