

「政治教育」と主権者教育

——「18歳選挙権」の制度化を契機として——

竹 内 俊 子

はじめに

公職選挙法（以下、「公選法」）の改正（2015年6月19日公布、2016年6月20日施行）により、選挙権年齢が「満18年以上」に引き下げられた。2016年7月に行われた第24回参議院議員通常選挙は、選挙権年齢が18歳以上に引き下げられてから初めて実施された国政選挙であったが、総務省選挙部から同年9月に発表された参議院選挙における年齢別投票状況調査によれば、新しい有権者の投票率（18歳では51.28%、19歳では42.30%、18歳～19歳では45.45%）は、20代の有権者（35.60%）よりは約10ポイント高かったものの、有権者全体の投票率（54.70%）を10ポイント近く下回った¹⁾。「若者の政治離れ」が指摘される中で、新有権者の投票率が同世代の有権者を若干ではあれ上回ったのは、メディアなどでの積極的な「18歳選挙権」キャンペーン報道や高校での「選挙教育」の一定の効果といえるかもしれない。

選挙権年齢を18歳以上にする公選法の改正は、直接的には、2007年に制定された「日本国憲法の改正手続に関する法律」（平成19年5月18日法律第51号、以下、「憲法改正手続法」）が、憲法改正のための国民投票権を「年齢満18年以上の者」（3条）とし、「この法律が施行²⁾されるまでの間に、

1) 総務省選挙部「第24回参議院議員通常選挙結果調」（2016年9月）より。

http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/sangiin24/index.html

2) 憲法改正手続法附則第1条は、「この法律は、公布の日から起算して三年を経過した日（注：2010年5月19日）から施行する」と定めていた。しかし、2010年までに所要の公選法改正は行われなかったため、2014年6月、以後4年以内に憲法改

年齢満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう……必要な法制上の措置を講ずるものとする」(附則第3条)と定めていたことを受けて行われたものであって、選挙権年齢の引下げを求める若者たちの運動によるものではなかった。

公選法の改正を受け、18歳・19歳の若者が初めて選挙に参加することになるであろう参議院選挙(2016年7月)が法改正の約1年後に実施されることもあって、副教材およびその活用のための指導資料³⁾の作成など、高校生に対する「政治教育」・「選挙教育」を念頭に置いた文部科学省(以下、「文科省」)や総務省その他の関係諸機関・団体の対応が慌ただしく始まった。これと同時に、選挙権の取得に伴って18歳以上の者は選挙運動をすることが可能になった(公選法137条の2第1項)ことから、高校生の「選挙運動」・「政治的活動」に関する文科省の新たな通知⁴⁾も出された。しかしながら、法案審議過程における議論やこれら関係諸機関・団体が作成した諸文書の中にあられた「政治教育」観には、政治的主体としての市民ないし主権者を育てる政治教育(主権者教育)のあり方、という点で、注意を要すべき内容が少なからず含まれていることに懸念を抱かざるをえない。

そこで、本稿は、まず、「18歳選挙権」を提案した公選法改正法案に関する国会の両院の委員会審議(2015年5月～6月)の中で、「18歳選挙権」に関連して、その導入が提案された理由、その意義、「18歳選挙権」を実施す

正の国民投票がある場合には、投票権年齢を「満十八年以上」ではなく「満二十年以上」とする法改正(平成26年6月20日法律第75号附則第2条)を行い、同時に「速やかに、年齢満十八年以上満二十年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう……公職選挙法……の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする」とした(附則第3条)。

- 3) 総務省・文部科学省『私たちが拓く日本の未来 有権者として求められる力を身につけるために』副教材および活用のための指導資料(2015年9月、後掲注19)参照。
- 4) 文部科学省初等中等教育局長「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について(通知)」(27文科初第933号平成27年10月29日)。なお、この通知の発出に伴って、旧通知「高等学校における政治的教養と政治的活動について」(文初高第483号昭和44年10月31日)は廃止された。

るために検討すべき課題と方策，などの諸点をめぐって展開された議論を簡単に整理し，国会が「18歳選挙権」の実現をどのような問題として認識していたのかについて検討し，次に，若い世代，とりわけ高校生に対する学校教育の中での政治教育のあり方に関して関係諸機関・団体が作成した諸文書にあらわれている政治教育観とその問題点を整理確認し，その上で，今日における主権者教育の課題を明らかにしたい。

1. 「18歳選挙権」をめぐる公選法改正法案の審議過程（2015年5月～6月）における議論

(1) 公選法改正法案の「提案理由」

「18歳選挙権」を実現する公選法改正法案は，内閣によってではなく，8名の議員による「衆法第5号」（第189回国会）として提出された⁵⁾。提出された法案の「提案理由」として掲げられていたのは，憲法改正手続法「附則第3項の規定により必要な措置を講ずることとされている事項に関し，年齢満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加することができること等とするとともに，当分の間の特例措置として少年法等の適用の特例を設ける必要がある」⁶⁾，という，極めて簡単なものであった。

(2) 選挙権年齢を18歳以上に引き下げる公選法改正の趣旨

議員の質疑に答えて行われた法案提出者による趣旨説明（船田元議員）

5) この法律案の提出者（船田元議員外7名）の趣旨説明によれば，法案提出に至る経過について，憲法改正には将来を担う若い人の参加により若い人の意見を反映させるべきだということで，憲法改正国民投票年齢を18歳にした，これと整合性をとれるよう同じ投票行為を行う選挙権の年齢も18歳に引き下げようということで，7党2会派の合意により公選法改正の原案を2014年秋の臨時国会（第187回国会）の終盤に共同提出したが，解散・総選挙で廃案となり，改めて第189回国会（常会）に再提出した，と説明されている（第189回国会衆議院・政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録（以下，「衆議院委員会会議録」）第2号（2015年5月27日）10頁～11頁）。

6) 衆議院委員会会議録第2号（2015年5月27日）14頁。

としては、選挙権年齢を20歳から18歳に引き下げて、できるだけ多くの若い人々の政治参加を進めることが民主主義そのものの価値を高めることにもつながること、若い人からの政治参加への盛り上がりには欠けるが、国民の潜在的なニーズを国会議員がしっかり認識して立法措置を行って時代の進歩を牽引する気概ももつべきと感じたこと、若い人が選挙権をもつとしても投票率が低くては困るので、主権者教育をしっかりとやることが大事であること、主権者教育を行うために、文科省や総務省に対して、学習指導要領を充実し、実際に即して模擬投票を行うなど、実践的な主権者教育を学校教育において行うようお願いしている、などの説明が行われた。このうち主権者教育については、「自分の目で見て、そして資料を集め、情報を集めて、自分の自由意思でしっかりと判断をしていく、そういう判断能力というのを、やはり小学校、中学校、高校で段階ごとに養っていただくということが必要である、そういう意味での体系的な主権者教育というのが必要ではないか」と述べている。また、選挙権を18歳に引き下げることによって、できるだけ多くの若者が、町づくり、町づくりを行う政治のあり方、誰にそれをやらせるのか、ということを手で決めていくという、「民主主義の中では非常に重要な拡大をもたらすもの」と思っているので、その効果はとても大きい、とも述べている⁷⁾。

以上によれば、「18歳選挙権」の提案の趣旨として説明されたことの要点は、若者の政治参加は、盛り上がりには欠けるものの潜在的なニーズとすることができるのであって、その実現は、民主主義を拡大し民主主義それ自体の価値を高めることにもつながるのであるから、若者の投票率を高めるために、高校のみならず小中学校から、段階的に、学校教育の中で主権者教育を行うことが必要である、ということであった。そして、そのために、文科省と総務省に対して、学習指導要領の充実と実践的な主権者教育を学校教育の中で行うよう要望したのである。法案提出者のこれらの説明

7) 衆議院委員会会議録第3号（2015年5月28日）2～3頁（船田元議員答弁）。

は、主権者教育について、投票率を高めるといふ動機と結びついてはいるものの、それにとどまらず、主権者として主体的に判断し政治に参加していく能力を養うことの必要性・重要性に言及していることには注目したい。ただ、この視点が、学習指導要領と実践的な教育に、どのように反映されていくことになるのか、が問われてくる。

(3) 主権者教育の充実とその方策について

それでは、学校において、主権者教育をどのように行い、若者の主権者意識をどう育てていくというのであろうか。政府参考人（文科省大臣官房審議官）は、諸外国における政治教育の例としてイギリス、アメリカ、ドイツおよびフランスの事例の概略を紹介した後、各国における取り組みはさまざまであるが、「いずれも民主主義社会に主体的に参加する主権者の育成を目指す政治教育を行っている」と説明した。これを踏まえて行われた議員の質疑に答えて、法案提出者（北側一雄議員）は、民主主義社会における政治参加意識を高めるため、国や社会の問題を自分たちの問題として考え、捉え、行動していく、主権者としての素養を身につけるような教育を充実していくことが重要である、と述べ、そのための方策として学習指導要領の改訂、模擬選挙等の体験的な方法の導入、副教材の全高校生への配布、等を検討していくと説明し、いずれにしても、「主権者教育の充実が極めて喫緊の課題である」と結んだ。続いて、選挙権を有する高校生の学校における選挙活動をどう考えるか、との質疑に対して、法案提出者（北側一雄議員）は、選挙運動、政治活動は基本的に自由であるという原則に立ち返った上で、教育の現場としての学校には一定の秩序、一定の規制があると思うので、各学校ごとの自主規制や各教育委員会で一種のガイドラインのようなものを検討してほしいと述べて、高校生の学校における政治活動を制限する文部省（旧）の通知（1969年）⁸⁾の見直しの必要性に言及

8) 「高等学校における政治的教養と政治的活動について」（昭和44年10月31日文部省初等中等教育局長通知）。前記注4）参照。

した⁹⁾。

この法案審議に際して行われた参考人の意見聴取および質疑において、主権者教育に関連しては、ヨーロッパ諸国の事例を挙げながら、若者が積極的・主体的に政治に参加する能力を養成するための政治教育、若者が政治を自分のものにしていく主権者教育、自分で主体的に考えられる生徒の育成、市民を育てる教育のあり方について、あるいは現場の教員が本当に生徒自身を成長させるために主権者教育・政治教育ができるように励ますことの必要性、などについて、積極的な意見陳述、問題提起なども行われて¹⁰⁾。

しかしながら政府参考人から、諸外国の紹介事例をとおして「いずれも民主主義社会に主体的に参加する主権者の育成を目指す政治教育を行っている」との説明があったものの、そしてまた、参考人の意見陳述の中でも、同様な問題提起があったものの、法案審議においては、若者の主体的な政治参加能力を養成するための政治教育の目標と内容を掘り下げて主権者教育の意義を明らかにするような議論が積極的に展開されたわけではなかった。議論の中心は、むしろ、主権者教育の「方策」, 「手段・方法」に関する問題とともに、学校における（生徒および教員の）選挙運動・政治活動に対する規制・対応の問題へと傾いていった。

(4) 政治活動・選挙運動の自由と教育の政治的中立性について

選挙権を新たに取得した18歳以上の高校生は、政治活動はもとより、選挙運動を行う自由も保障されることになる。そのため、1969年の文部省(旧)通知に関連して、高校生の学校における政治活動・選挙運動が、そしてまた、高校生の政治的教養を高めるための教育を担う教員の教育活動が、

9) 衆議院委員会会議録第3号6頁(北側一雄議員答弁)。

10) 衆議院委員会会議録第4号(2015年5月29日)1頁以下、第189回国会参議院・政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録(以下、「参議院委員会会議録」)第3号(2015年6月10日)1頁以下。

「教育の政治的中立性」という見地から、質疑の中心に置かれることになった。

選挙運動の自由と教育の政治的中立性の2つの要請のバランスをどのようにしてとるかとの議員の質疑に対して、政府参考人（文科省大臣官房審議官）は、1969年の文部省（旧）通知の見直しに言及した上で、その見直しの方向性として、①政治的教養を高めるための教育、例えば模擬投票など現実の政治に即した教材、素材を活用して、政治参加のための教育を推進する必要がある、②高等学校が政治的中立性を確保することの必要性には変わらない、③高校生の選挙運動が可能になるので、特に学校外での活動について一定の見直しが必要になる、と答えている¹¹⁾。その上で、具体例として、生徒会であれ部活動であれ、これらは学校教育活動として行われるので、その目的を逸脱して、特定の政治家、政党を支援するような目的をもった活動を学校が禁止することは必要、それを学校が黙認していることも教育基本法の趣旨に反する行為になる¹²⁾、学校や生徒会・部活動が主体となって、選挙活動若しくは特定の党派を支援するなどの政治的活動の手段として、特定の政治家の講演会を生徒に対して校内で開催することは、政治的中立性の確保についての教育基本法14条2項の趣旨に反する、政治的中立性に配慮しながら、一定の合理的理由から、特定の政治家を招いて卒業式その他の行事で挨拶してもらっても、直ちに基本法に反するものとは考えていないが、学校が、選挙活動もしくは政治的活動の手段として、特定の議員のみに対して、卒業式その他の行事で挨拶してもらうということであれば、教育基本法の趣旨に鑑みて適切ではない、などを挙げた¹³⁾。また、別の法案提出者（井上英孝議員）は、「主権者教育の充実も、その前提として、教育の政治的中立性が確保されること」は言うをまたない、「ただ盲目的に主権者教育の充実を主張するのではなくて、公立、私立を問わ

11) 衆議院委員会会議録第3号11頁（伯井義徳文科省大臣官房審議官答弁）。

12) 同上

13) 同上12頁（藤原誠文科省高等教育局私学部長答弁）。

ず、教育の政治的中立性をしっかり確保した上で、適正な形で主権者教育の充実を図っていくことが重要」と答弁している¹⁴⁾。

高校生の選挙活動のあり方について文科省はどのように考えどのように指導していくつもりなのか、との議員からの質疑に対して、政府参考人（文科省大臣官房審議官）は、1969年の文部省（旧）通知の見直しと政治や選挙に関する高校生向けの副教材の作成・配布を挙げ、「それらの中で、公職選挙法上の選挙運動に関する規制について、何がよくてどのような行為が法違反になるかなどについて示すとともに、18歳以上の高校生が行う学内の政治活動について、学校としての政治的中立性の確保、他の生徒との関係、あるいは施設管理の面等々から生じる教育上の支障などを踏まえた指導の在り方」について考え方を示していく、と答弁している¹⁵⁾。

(5) 国会審議にあらわれた「主権者教育」・「政治教育」観

公選法改正法案の審議過程における質疑と答弁の実状に視られるように、法案提出者と法案審議に参加している多くの議員の問題関心は、若者の政治意識・政治的関心の現状について総じて懸念を示しながらも、若者が政治意識を高め、政治的判断能力を獲得するためには、どのような主権者教育・政治教育をどのように行っていくことが必要なのか、というところにはなく、むしろ、どのようにして「教育の政治的中立性」を確保しつつ「選挙教育」を行っていくか、にあったように思われる。すなわち、「政治的教養を高めるための教育」換言すれば「政治参加のための教育」は、「例えば模擬投票など現実の政治に即した教材、素材を活用して」行う、として、政治教育を、あるいは「現実の政治に即した教材、素材」を、「模擬投票」に矮小化し、また、本来は次元の異なる全く別の問題である「生徒の」政治活動の自由・選挙運動の自由と、教育の政治的中立性（教育基本法14条

14) 衆議院委員会会議録第3号（2015年5月28日）14頁（井上英孝議員答弁）。

15) 参議院委員会会議録第4号（2015年6月15日）2頁（伯井義徳文科省大臣官房審議官答弁）。

2項では「学校の」政治的中立性)とを取り出して、2つの要請のバランスをどのようにしてとるか、という問題として提起し、さらに、「盲目的に」主権者教育の充実を主張するのではなく、教育の政治的中立性を確保した上で、「適正な形で」主権者教育の充実を図っていくことが重要、と答弁している。これらに見られるように、審議に参加した議員の発言には、生徒自身が現実の複雑な政治問題に向き合い、これを把握・解釈し、自分自身の意見をもって政治的意思決定をする能力、すなわち、主権者としての政治的な判断能力・行為能力を培うという課題を、学校における政治教育や主権者教育から極力排除するという発想が濃厚に見受けられる。そして、このことは、以後に作成・配布される副教材や高等学校における政治的活動のあり方に関する文科省の新通知の内容を十分に予測させるものであった。

2. 高校生に対する主権者教育・政治教育のあり方に関する諸見解

「18歳選挙権」を実現する公選法改正法案は、2015年6月17日に参議院で可決され成立した。参議院本会議における特別委員長の報告の中で、審査の経過説明として、主権者教育に関連しては、「政治的中立性を確保した主権者教育の充実の必要性」について質疑が行われた旨の取りまとめが行われ、また、この法律案に対して附帯決議が付されていること等が報告された¹⁶⁾。改正法が施行されるまでの約1年の期間内に、「政治的中立性を確保した主権者教育」は、どのように構想されていくことになるのであろうか。

16) 第189回国会参議院会議録第27号(官報号外、2015年6月17日)7頁。なお、附帯決議(計3項目)には、第1項目に、主権者教育に関連して、「本法により新たに有権者となる若年層において、民主主義の根幹である選挙の意義等の十分な理解が進むことが本法施行の前提ともなるべき重要な事柄であることに鑑み、主権者教育及び若者の政治参加意識の促進に向けた諸施策を速やかに実施するとともに、その一層の充実を図ること」が挙げられている(参議院委員会会議録第4号21頁)。

(1) 自由民主党政務調査会「選挙権年齢の引下げに伴う学校教育の混乱を防ぐための提言」(2015年7月8日)

公選法改正法案の国会提出(2015年3月5日)後程なく、自由民主党政務調査会文部科学部会は、「選挙権年齢の引下げに伴う学校教育における対応」というテーマでの勉強会を発足させ、計5回の会合を経て、(1)政治参加等に関する初等中等教育の抜本的充実、(2)混乱を未然に防ぐための学校における政治的中立性の徹底的な確立、そして(3)大学、家庭、政治やマスコミなど社会全体での取組の充実、の3点を柱とする「選挙権年齢の引下げに伴う学校教育の混乱を防ぐための提言」¹⁷⁾を取りまとめた。

そのうち、(1)については、①すべての高校生に対して、模擬選挙・模擬議会・ディベート等の体験活動にすぐに使えるワークシートおよび公選法に関する知識等を内容とする、政治参加等に関する副教材を配布する、②高校に自民党が提案した新科目「公共(仮称)」(政治参加や社会的自立に関する教育の充実のための新科目)を創設するとともに、学習指導要領の抜本的改定を推進する、そして③新学習指導要領が実施されるまでの間の効果的指導のための冊子を作成・活用する、などを具体的な方策として提示した。また、(2)について、政治参加等に関する教育の充実を図ることは当然であるが、学校に政治的イデオロギーが持ち込まれたり学校が混乱することを避けるため、①高校生の政治活動については、政治参加等に関する教育の充実とは一線を画し、学校内外において生徒の本分を踏まえ基本的に抑制的であるべきとの指導を高校が行えるよう、政府の見解を示すべきである、②教員の指導や政治的活動については、教員の個人の考えや特定のイデオロギーを子どもたちに押しつけるようなことがあってはならず、偏った指導や活動を行うことは断じて許されない、教育公務員の政治的行為の制限違反に罰則を科すための法改正を行い、偏向を防ぐための具体的手立てを確立する、私立学校においても学校教育の政治的中立性を

17) <https://www.jimin.jp/news/policy/128241.html>

確保するため、教育基本法や公選法等の法令の趣旨を遵守するよう周知徹底を図るべきである、などを提示した。

主権者教育のあり方についてこの提言の中で示されている要点は、第1に、「政治参加等に関する教育の充実」を掲げながらも、どのような主権者教育なのか、という、最も肝要なその中身は新設科目「公共」¹⁸⁾と学習指導要領の改定に委ね、それらが実施されるまでは、模擬選挙等の体験活動と公選法に関する知識とを内容とする副教材を作成・配布する、つまり、選挙の仕方の体験と、公選法に関する知識、すなわち選挙違反をしないための、禁止される選挙運動に関する知識を教えること、これが政治参加等に関する教育、としていることである。そして第2に、「学校教育の混乱を防ぐため」という標題に示されているように、本来は主権者となった高校生の政治参加を促し活発化させることが期待されているにもかかわらず、主権者となった高校生が政治活動をする事について、学校の内外を問わず抑制的であるべきことを学校が指導するよう求めているが、これは、高校生を、政治に関心をもって主体的に参加することから遠ざけるものにほかならず、実践を通じて学習し政治的な判断能力を培っていくという主権者教育の充実・推進の方向とは逆の方向を向いているものといわなければならない。第3に、政治教育・主権者教育を担当する教員に対して、罰則をもって、自由闊達な創意工夫に満ちた教育活動を萎縮させるものとなる、ということである。

18) 新設科目「公共」の概要は、中央教育審議会答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について」（2016年12月21日）に示されている。それによれば、「現代社会の諸課題を捉え、考察し、選択・判断するための手掛りとなる概念や理念を、古今東西の知的蓄積を踏まえて習得するとともに、自立した主体として、他者と協働しつつ国家・社会の形成に参画し、持続可能な社会づくりに向けて必要な力を育む共通必履科目」と説明されている（136頁）。http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1380731.htm

(2) 総務省・文部科学省『私たちが拓く日本の未来 有権者として求められる力を身につけるために』副教材および活用のための指導資料
(2015年9月)

公選法改正法案の審議の中で法案提出者から「主権者としての素養を身につけるような教育」の充実のための方策としてその作成・配布が提示され、また自民党政務調査会の提言においても「政治参加等に関する副教材」として示された、すべての高校生に配布する副教材（以下、「副教材」とその活用のための指導資料¹⁹⁾（以下、「指導資料」）が、総務省と文科省の共同により作成された。

副教材は、〈はじめに〉において「未来を担う私たち～責任ある一票を～」という標題が掲げられていることに顕れているように、「選挙」・「投票」の制度とその方法の説明がその中心をなしている。副教材は、解説編、実践編および参考編から構成され、各編の目次は、〈解説編〉では、有権者になるということ（第1章）、選挙の実際（第2章）、政治の仕組み（第3章）、年代別投票率と政策（第4章）、憲法改正国民投票（第5章）、〈実践編〉は、学習活動を通じて考えたいこと（第1章）、話し合い、討論の手法（第2章）、模擬選挙（第3章）、模擬請願²⁰⁾（第4章）、模擬議会（第5章）、そして〈参考編〉が、投票と選挙運動についてのQ&A（第1章）、学校における政治的中立の確保（第2章）、調べてみよう（第3章）となっている。

このうち、「有権者になるということ」（解説編第1章）では、次のような説明がある。まず、選挙とは、国家や社会のルールをつくり社会の秩序

19) 総務省・文部科学省『私たちが拓く日本の未来 有権者として求められる力を身に付けるために』（2015年9月）。http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shukensha/1362349.htm

20) 「副教材」の実践編では、いくつかの項目が挙げられているが、そのうちの「模擬請願」について、成嶋隆「18歳選挙権と政治教育」（にいがた県民教育研究所「にいがたの教育情報120号」〔2016年4月〕、18頁以下）が、請願について現行の「請願法」が定める手続の説明に誤りがあること、実際の請願の手順とは異なる説明がされていること、請願についての「模擬」教育は不要かつ不適切であること、等の批判点を示している。

を維持し統合を図るといふ役割をもつ政治に参加する手段の一つであり、有権者になるということは、選挙等を通じてこのような政治の過程に参加する権利を得るといふことであり、そして、そのためには政治的な教養を育むことが必要であるが、それは、政治の仕組みや原理について知ることはもちろんのこと、日本の現状や課題について理解すること、課題を多面的・多角的に考えて、自分なりの考えをつくっていく力、さらには、根拠をもって自分の考えを主張し説得する力を身につけていくことが求められるため、日常生活のあらゆる決定場面において、自分の意思を示した上で、その決定に積極的に関わる機会をもつことが必要、と述べて、「是非、高等学校において、政治的教養を育み、その成果を生かして有権者として政治に参加してください」と結んでいる。これは「有権者とは」についての極めて概略的、教科書的な説明として、一部を除けば、一般的には、適当な説明であると思われる。ところが、その後が続く記述は、文字通り「模擬選挙・模擬議会・ディベート等の体験活動にすぐに使えるワークシートおよび公選法に関する知識等を内容とする政治参加等に関する副教材」（自民党提言）にはかならなかった。法案審議の中で法案提出者や政府参考人が言及していた「政治的教養を高めるための教育」とは、このようなものであったのであろうか。

他方、指導資料については、「はじめに（文部科学省挨拶）」の部分で、「政治的教養を育む教育を一層推進することが求められて」おり、その際、議会制民主主義などの「政治や選挙に関する知識」に加えて、「学校の政治的中立を確保しつつ、現実の具体的な政治的事象も取り扱い、生徒が有権者として自らの判断で権利を行使することができるよう、具体的かつ実践的な指導を行うことを求められて」（傍点筆者）おり、このために、副教材を作成し、同時に、副教材を「活用する際の留意点などをまとめた」指導資料を作成した、と記している。また、副教材の活用にあたって、特に、①現実の具体的な政治的事象を取り扱うことによる政治的教養の育成、および②違法な選挙運動を行うことがないような選挙制度の理解、に留意して、

すべての高校生に、これまで以上に、組織的に公民としての資質を育む指導を行うことが、学校として求められている、と説明している。具体的には、指導計画の作成における配慮事項、指導事例（論題・課題の設定、進め方の流れ・手法、評価の視点、参考資料の例など）など詳細な解説が書かれている。これによれば、「政治的教養を育む教育」とは、結局は、政治や選挙に関する「知識」を教えること、現実の具体的な政治的事象も取り扱うが、生徒が「権利」（選挙権・投票権）を行使できるよう投票の仕方を実践的に指導する（模擬投票）こと、ということになるのであろうか。

そして最後に、「指導上の政治的中立の確保等に関する留意点」として、これに関連する法令を抜粋・解説するとともに、「学校における指導に関するQ&A」において、教員の行う教育活動における「中立性」への留意について入念に解説している。加えて、この指導資料の末尾には、「学校における補助教材の適正な取扱いについて」という通知²¹⁾（2015年3月4日）を掲載し、学校において補助教材の使用を検討するにあたっては、その内容および取扱いに十分留意すること、補助教材の使用については、教育委員会への届出・承認の制度について適確に履行するとともに、教育委員会は必要に応じて補助教材の内容を確認するなど、補助教材が不適切に使用されないよう管理を行うこと、などについて注意を喚起している。「政治的教養を育む教育」の一層の推進が求められているこのタイミングで「改めて」出された補助教材の取扱いに関する「通知」は、現在の出来事を素材にして教員自身が創意工夫により作成した生き生きとした資料を用いて「政治的教養を育む教育」を意欲的に行おうとする教員に対して、極めて抑制的・萎縮的な効果をもつことは歴然であろう。

21) 文部科学省初等中等教育局長「学校における補助教材の適正な取扱いについて（通知）」（26文科初第1257号、2015年3月4日）。学校における補助教材については、かつて、「学校における補助教材の適正な取扱いについて」（文初小第404号、1974年9月3日）と題する文部省初等中等教育局長通達が出されているが、「改めて」出された同名の本件通知では、その記述は、相当詳細にまで及んでいる。

(3) 文部科学省通知「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について」(2015年10月29日)

「政治的教養を育む教育」に使用する教材の取扱いに対する「統制」に加えて、教員の「政治的教養を育む教育」活動とともに、有権者となった生徒の市民としての政治活動・選挙運動それ自体に対する統制的な意味をもつものといえるのが、1969年の旧通知に代わって発出された2015年の新通知「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について」である。

1960年代の終わりに多発したいわゆる「高校紛争」に対処するために出された旧通知は、高校生が、「選挙権などの参政権を制限されており、また、将来、国家・社会の有為な形成者になるための教育を受けつつある立場にあることを前提として」、高校生の政治活動について、これを総じて「教育上望ましくない」として、学校の内外を問わず、放課後、休日等においても、政治活動を行うことを学校が制限・禁止することは当然である、と断定していた。これに対して、この新通知は、高校には選挙権をもつ生徒が在籍していること、選挙権年齢の引下げを契機に政治的教養を育む教育が一層求められていること、そのため、生徒が自らの判断で権利(投票権、選挙権)を行使できるよう具体的・実践的な指導が重要であること、その際、適法・適切な選挙運動が行われるよう公選法についての正しい知識の指導も重要であること、そして、政治的教養の教育を行うことと生徒が具体的な政治活動を行うこととは区別して考える必要があることなどを踏まえて、留意事項として取りまとめられたものである。

通知の大きな柱は3点ある。第1は、学校教育においては政治的教養の教育は「民主主義を尊重し、推進しようとする」国民を育成するに当たって欠くことのできないものであるが、高校における政治的教養の教育を行うに当たっては、(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的活動」(教基法14条2項)は禁止されていることに留意する必要がある、というものである。第2は、政治的教養の教育

に関する指導上の留意事項として、①校長を中心に系統的・計画的な指導計画により実施すべきであり、教員は個人的な主義主張を述べることなく、公正かつ中立な立場で生徒を指導すること、②教育においては、民主主義の意義、政治や選挙についての理解、公正な判断力、現実社会の諸課題を発見し協働的に追究・解決する力、公共的な事柄に自ら参画しようとする意欲や態度を身に付けさせること、③指導上、学校は政治的中立性を確保しつつ具体的・実践的な指導を行うこと、また、生徒が自分の意見を批判的に検討し吟味していくことが重要であるので、結論を出すよりも結論に至るまでの議論の過程が重要であることを理解させること、見解の対立がある事柄を取り上げる場合は多様な意見を取り上げることが重要であり、生徒が主体的に考え、判断することを妨げないよう留意すること、④生徒が主権者としての権利を円滑に行使できるよう、模擬選挙や模擬議会など現実の政治を素材とした実践的な教育活動を通して理解を深めるよう指導すること、指導が特定の政治上の主義主張・施策・特定の政党等を支持しまたは反対することとならないよう留意すること、⑤教員の言動は生徒の人格形成に与える影響が大きいことに留意し、学校の内外を問わず、特定の政治的立場に立って生徒に接することのないようにすること、等である。そして第3は、高校生の政治的活動・選挙運動は、学校の政治的中立性の確保、高校は公的な教育施設であること、および校長は学校の設置目的を達成するために必要な生徒を規律する包括的な権能を有すること、等に鑑みると、無制限に認められるものではなく、必要かつ合理的な範囲内で制約を受けるものであることを踏まえ、学校は、①生徒会活動・部活動等を含めて、教育活動の場を利用した選挙運動・政治的活動を禁止すること、②放課後や休日等であっても、学校施設管理上の支障、他の生徒の日常の学習活動への支障、その他学校の政治的中立性の確保等の観点から、校内での選挙運動・政治的活動を制限または禁止すること、③放課後・休日等の校外での選挙運動・政治的活動は、制限・禁止を含め、適切に指導を行

うこと、等に十分留意する必要がある、というものであった^{22, 23)}。

新通知が出された時点は、旧通知が出された時点と比べて、高校には選挙権を有する生徒も在籍しており、選挙権を有する高校生には選挙運動をすることが認められ、加えて高校生に対する政治的教育が一層求められているという、政治教育・政治活動にかかわる前提条件が大きく変化した。それにもかかわらず、高校生には、「適切な選挙運動」は別として、政治的活動・選挙運動を場合によっては制限または禁止することが必要であるとの見解は、基本的には変更されていない。他方、学校における政治的教育と具体的・実践的な指導が一層重要となっていることに伴い、政治教育を担当する教員の役割と力量への期待が高まっているなか、「教育の政治的中立性」を理由として、教員が行う政治教育については、教育の内容・方法に関する指示や規制がより一層具体的かつ詳細に示され、また、政治教育の中で現実の政治的事象を取り扱う際に、教員の個人的な意見・見解が入り込まないように、「公正かつ中立」な立場で指導することが強調されているのである。

22) 高校生の政治活動についての新通知に関連して、通知発出の翌年(2016年)2月に、文科省は、「教育委員会等からの要請を踏まえ」て、この通知に関する「Q&A(生徒指導関係)」と題する文書を各教育委員会あてに出している(「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について(通知)」に関するQ&A[初等中等教育局児童生徒課], http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1366767.htm)。この文書は、学校の構内・構外を問わず、政治活動(選挙運動を含む)に対して規制することを前提に、その法的根拠、制度構築の可否とその内容(校則、懲戒)、などについて、詳しく「疑問」に答えたもの、である。

23) この「通知」および「Q&A(生徒指導関係)」については、多くの批判が提出されている。さしあたり、成嶋隆「18歳選挙権と政治教育」(前掲注20)、安原陽平「高校生の政治学習・政治活動」『新通知』批判 佐貫浩監修・教育科学研究会編『18歳選挙権時代の主権者教育を創る 憲法を自分の力に』(新日本出版社、2016年)所収(第3章)など。このほか、自由法曹団「意見書 18歳選挙権と政治教育・政治活動・選挙運動はいかにあるべきか」(2016年5月)、日本弁護士連合会「高等学校における政治的教養の教育等に関する意見書」(2016年6月)など。

3. 高校生の政治教育・政治学習と「教育の政治的中立性」

(1) 文部科学省等における、高校生に対する「政治教育」観

公選法改正法案の審議過程における議論の中でも、また、選挙権を獲得して選挙運動も可能となった18歳の高校生（および高校生一般）に対する政治教育および選挙運動・政治的活動に関連して作成された諸文書の中でも、若者に対する政治教育の必要性・重要性それ自体は一様に強調されていた。しかし他方で、これら諸見解・諸文書においては、ほぼ共通して、「教育の政治的中立性」を理由に、高校生に対する政治教育については、これを、政治や選挙に関する「知識」を教え、高校生が選挙権（投票権）を行使できるよう投票の仕方を実践的に指導する（模擬投票）こと、言わば「有権者教育」に矮小化し、また、政治教育を担当する教員には、個人的見解を述べることを避けるよう求め、政治教育で使用する補助教材について、教育委員会への届出・承認、さらには教育委員会による内容確認の対象とするなど、政治教育の内容・方法に対する介入・統制を目論み、さらに、高校生の政治活動については、教育活動の場を利用した政治活動・選挙運動にとどまらず、放課後や休日等であっても、校内・校外を問わず、学校がこれを広範に制限・禁止できるとしている。

高校生を政治の現実から遠ざけ、高校生に政治の現実について理解する機会と主体的な判断を形成する可能性を奪い、自ら主体的に行動する契機を与えないことを主眼とするこれらの見解には、政治的主体（主権者）を育てるための政治教育と政治学習の意義と役割についての認識に重大な問題があるといわなければならない。そしてまた、学校、教員および生徒を政治から遠ざけることを内容とするこれらの見解の背景には、「教育の政治的中立性」についての解釈上の重大な問題があると思われる。

(2) 政治教育の意義と「政治的中立性」——教育基本法14条の解釈

1) 教育基本法14条1項の意義

教育基本法14条1項は、政治教育について、「良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない」と定めている。この条項における政治的教養の教育、すなわち政治教育については、さしあたり、教育法令研究会による説明、すなわち、「国民に政治的知識を与え、政治的批判力を養い、もつて政治道德の向上を目的として施される教育」であり、また、「良識ある公民」とは、「十分な知識をもち、健全な批判力を備えた」社会の一員（単なる消極的な一員ではなく）として、積極的に社会を形成していく国民を意味し、さらに、「教育上尊重されなければならない」とは、教育行政は、そのような政治的教養を養うことができるような条件を整えることである、という説明²⁴⁾が参考となる。

この条項が指し示す「政治教育」においては、社会の構成員として、積極的に社会を形成していくために必要な政治制度に関する知識はもちろんのこと、現実の政治に対する理解力・批判力の養成が何よりも重要、ということになろう。かつて中学生・高校生の社会科教科書として使用された文部省著作教科書『民主主義』においても、政治を「自分たちの仕事」として、それをよくするために絶えず努力していくことが民主政治を繁栄させる唯一の道であること、また、生徒は、学校の一員であると同時に地域社会の構成員でもあるから、自分の属する地域社会の問題について無関心ではありえないのであって、民主主義の共同生活を学校の内外において「実際にやってみて、本当の民主主義の精神を身に付けること」が重要であり、

24) 辻田力・田中二郎監修、教育法令研究会『教育基本法の解説』（国立書院、1947年）、114頁～115頁。なお、本書は、内外の教育法令を研究するため文部省調査局審議課内に設けられた教育法令研究会で研究したところを、教育基本法制定の最初からその事務に当たってきた文部省事務官安達健二氏が執筆し取りまとめ、これをさらに文部省調査局参事として本法制定に関係の深かった東京大学法学部教授田中二郎氏と、本法制定の所管局長であった辻田力氏が監修したもの（辻田力「序」2頁）と説明されている。

しかも「民主主義だけは、満20歳になるまでに、その精神を本当に身に付けておかなければならない」と説明していた²⁵⁾。

「政治的教養の教育」とは、政治や選挙に関する「知識」を教え、高校生が選挙権（投票権）を行使できるよう投票の仕方を実践的に指導する（模擬投票）ことにとどまるものではないことが、十分に理解されておく必要がある。

2) 教育基本法14条2項と「政治的中立性」

教育基本法14条2項は、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的活動をしてはならない」と定めている。

1項で「政治的教養」の教育が重要視されていることに鑑みれば、2項で禁止される「政治教育」とは、「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」、すなわち「党派的政治教育」のみをさし、これは、尊重されるべき「政治的教養」の教育には該当しないもの、と理解しておく必要がある。また、この条項は、「学校の教員が学校教育活動中に党派的教育をなすこと」を禁止しているのであって、「教員が全く個人の立場で、学校教育活動としてではなく、政治上の自由討議をなすときは」ここで禁止されている「政治教育その他政治的活動」には該当しないため許されるべき²⁶⁾、ということになる。

先に言及した文科省の「新通知」では、「指導に当たっては、教員は個人的な主義主張を述べることは避け、公正かつ中立的な立場で生徒を指導すること」を要請している。そもそも、「政治的教養」の教育においては、政治的論争のある問題を授業で取り上げることは、現実の政治に対する理解力・批判力を養うために極めて有益である。その際、教員が自己の見解を述べることで、生徒は、その中から政治課題を見だし、理解・分析し、

25) 文部省著作教科書『民主主義』〔上巻：1948年10月刊行，下巻：1949年8月刊行〕（径書房，1995年）145頁，307頁，309頁。

26) 辻田力・田中二郎監修，教育法令研究会，前掲書（注24）参照）116頁～117頁参照。

自分の意見を持ち、意見を表明し、行動できるようになる、すなわち政治的な「成熟」を獲得することができるのではなかろうか。教員が自己の見解を述べることは、「政治的教養」の教育にとって、有害どころか、逆にむしろ大変有益な教育方法ということができる。教員の意見を生徒に押しつけるのでない限り、ここで禁止されている「政治教育その他政治的活動」には該当しないと見るべきであろう。

また、学校教育活動の外で、放課後や休日等に学校の構外で行われる高校生の政治活動について、「学校の政治的中立性の確保」の観点からこれを制限・禁止することを、学校は党派的な「政治教育その他政治的活動をしてはならない」と定める本条項から根拠づけることには無理があるといわなければならない。

「政治教育」について定める教育基本法14条の趣旨は、政治的教養の重要性を踏まえて、政治的教養は教育において尊重されるべきこと、しかし、学校は、特定の政党のための政治教育すなわち特定の党派の見解を強制するような「党派的教育」を行ってはならない、ということなのである。

(3) 政治教育・政治学習の課題

若者の主体的な政治参加を促すために、学校教育、とりわけ高校教育における「良識ある公民として必要な政治的教養」の教育が重要であることは言うをまたない。そのためには、特定の党派の見解を押しつける「党派的教育」を行わない限りは、教員が、授業の中で、論争的な問題を積極的に取り上げ、生徒が、対立する見解について自分たちで情報を集め、分析・整理して、議論し、価値判断し、意見表明していく、という政治参加のための「技能」を培っていく教育を、自由に、闊達に、創意工夫をもって進めることができることが極めて重要であると思われる。

国民主権の原理を採用している日本国憲法の下では、人々は、国民主権という統治の原理の意義を理解し、政治の現状を認識し批判し行動することができるという、主権者としての知識と能力（政治的判断力）を有して

いることが求められている。そのような知識と能力を備えた市民の存在を前提として初めて、国民主権・民主主義の統治が機能しうるのである²⁷⁾。そのように考えたとき、これまで、果たして、主権者が備えるべき政治的判断能力を培うような「政治教育」が行われてきたといえるのであろうか。

かつて総務省は、「社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～新たなステージ「主権者教育」へ～」と題する報告書²⁸⁾を作成し発表している。その中で、近年の投票率の全般的な低下傾向とともに、若者の投票率は他の世代と比べて低いことを指摘し、その原因として、学校教育において「政治や選挙の仕組みは教えても、政治的・社会的に対立する問題を取り上げ、関心をもたせたり、判断力を養成するような教育がほとんど行われていない」ことを指摘している。その上で、「政治的リテラシー（政治的判断力や批判力）」を備えた「あたらしい主権者像」を提示した²⁹⁾。そして「政治的リテラシー」について、政治的・社会的に対立している問題について判断し意思決定していく資質を育てるためには、情報を収集し、的確に読み解き、考察し、判断する訓練が必要であるが、日本の学校教育は政治的判断能力を訓練することを避けてきた³⁰⁾、と指摘していた。

また、文科省が新通知を発出するに先立って行った「関係団体ヒアリング」においても、「主権者教育の充実」に関連して、半世紀近い政治的活動の制限の結果、現在の学校では、生徒も教員も政治的行動や政治的信条を

27) この点に関連して、竹内俊子「教育制度と民主主義」（憲法問題15号，2004年，87頁以下）参照。

28) 総務省「常時開発事業のあり方等研究会」最終報告書「社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～新たなステージ「主権者教育」へ～」(2011年12月)。http://www.soumu.go.jp/main_content/000141752.pdf

29) この点については、例えば、岡田順太「主権者教育と法教育—政治参加の模擬体験を通じて」（白鷗法学第22巻1号，2015年9月，149頁以下）が、「選挙管理業務における従来の常時啓発の枠を超えて、主権者教育へと踏み出すように提言した点で、常時啓発報告書の役割は画期的であったといえよう」と評価している（150頁）。

30) 常時啓発事業研究会最終報告書（前掲注28）参照）6頁。

表出することに極めて抑制的になっていると指摘し、体系的な主権者教育の拡充の必要性を指摘した上で、主権者教育は有権者の実際の政治的行動を促すものであるから、さまざまな論争的課題に対して多面的な考察と多様な解答がありうることを提示するような「論争的問題の教育」が必要、との意見が示されていた³¹⁾。

これまでの政治教育・主権者教育のあり方に対しては、政治的主体＝主権者を育てるという点で、上記の指摘にも見られるように、根本的な疑問が提出されてきている。「良識ある公民として、必要な政治的教養」の教育（教基14条1項）とは、現実の政治社会の中で、これに積極的に参加することを通して、政治についての理解力・判断力・批判力を獲得・形成していくことである。現実の政治社会に生起している問題が論争的な要素を含むことは必然である。政治について学ぶ、ということは、政府の政策への批判を含めて、現実の政治に対する批判や意見を当然に伴う。論争問題について存在する多様な意見をただ単に並べるだけでは、批判力を獲得できないことは至極当然のことである。ここにおいて、政治教育を担当する教員の職務上の責務と専門性の役割が問われることにならざるをえない。

政治教育・主権者教育を担当する教員に求められているのは、主権者が備えるべき政治的判断能力を培うような政治教育を行うことである。そのためには教員自身が政治的教養を獲得していることが当然の前提である。教員は、政治的に論争のある問題について自己の見解をもたずして、論争的問題を整理し、授業で取り上げて、生徒たちの意見・議論を引き出し、生徒たちが自己の政治的信条を発見し、形成し、現実の政治に対する判断能力や批判力を培うことができないことは言うまでもない。「政治教育」

31) 文部科学省「高等学校における政治的教養と政治的活動について」（昭和44年文部省初等中等教育局長通知）の見直しに係る関係団体ヒアリング（第1回）配付資料」（2015年10月5日）所収の全国高等学校PTA連合会提出資料、一般社団法人全国高等学校PTA連合会会長佐野元彦「18歳選挙権引き下げに関する意見（修正版）」（2015年9月30日）。http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/118/shiryo/1362596.htm

について教育基本法14条が学校および教員に要請しているのは、政治的教養を教育上尊重すること、および、学校は特定の党派の見解を押しつける「党派的教育」をしてはならない、ということであって、教員が、自己の見解を述べないようにすることでも、政治的な論争問題を授業で取り上げないようにすることでもない。自己の見解を生徒に押しつけない限り、授業の内容・方法について、教員の専門的な裁量が尊重されなければならない。

お わ り に

政治教育のあり方については、とりわけ「教育の政治的中立性」と関連して、各国においてもさまざまな研究が行われてきた。公選法改正法案の審議過程における参考人への意見聴取の機会にも、学校で行われる政治教育のあり方に関連して、ドイツの「ボイテルスバッハ・コンセンサス」あるいは、イギリスのシティズンシップ諮問委員会のクリック・レポートなどが紹介された³²⁾。これらは、政治教育・主権者教育が語られる際には、必ず言及される見解である。前者の内容は、①生徒を、期待される見解をもって圧倒し、自らの判断の獲得を妨害することがあってはならない、②学問と政治において議論のあることは、授業においても議論のあるものとして扱わなければならない、③生徒は、政治的状况と自らの利害関係を分析し、自分の利害にもとづいて所与の政治的状况に影響を与える手段と方法を追求できるようにならなければならない³³⁾、という3点から成っている。また、後者においては、「この国の政治文化の変化」、すなわち、「人びとが、自分自身を公的な生活に影響力を及ぼす意欲、能力および知識をもち、発言・行動する前に証拠を熟考する批判的能力を備えた能動的な市民

32) 衆議院委員会会議録第4号(2015年5月29日)7頁(高橋亮平, 中央大学特任准教授・NPO法人Rights代表理事), 参議院委員会会議録第3号(2015年6月10日)4頁(杉浦真理, 立命館宇治中学校・高等学校教諭)。

33) 近藤孝弘『ドイツの政治教育 成熟した民主社会への課題』(岩波書店, 2005年)46頁~47頁, 同「ヨーロッパ統合のなかのドイツの政治教育」(南山大学ヨーロッパ研究センター報第13号, 2007年)113頁以下, 特に118頁以下, 参照。

(active citizens)として考える」ようになることを目指して、社会的・道徳的責任、コミュニティへの参加、および政治的リテラシーという三つの要素をもつシティズンシップ教育の重要性を指摘しているが、その際、とくに、シティズンシップ教育では、必然的に論争的問題について議論を行うことを認識すべきであって、「結局、健全な民主主義には、オープンで情報に基づいた議論が不可欠である」と述べている³⁴⁾。

学校による「党派的教育」を排し、教員が「政治教育」における「政治的中立性」の呪縛から解放されて、生徒の政治的判断能力（理解力・判断力・批判力）を獲得することを目指す政治教育・主権者教育を考える一つの重要な手がかりを、ここに見ることができると思われる³⁵⁾。

34) Education for citizenship and the teaching of democracy in schools: Final report of the Advisory Group on Citizenship, 22 Sep. 1998, Introduction 1 Preface, 1.5, 1.8, 1.9. http://www.qca.org.uk/libraryAssets/media/6123_crick_report_1998.pdf

35) この点に関連して、広田照幸『教育は何をなすべきか 能力・職業・市民』（岩波書店、2015年）第5章「子どもたちに市民になってもらうための教育—政治的教養の冷凍解除について」（155頁以下）における問題提起は興味深い。