

高校生の政治的教養と政治的活動

拓殖大学工学部教授 巽 公一

1. 昭和44年の通達

「大学紛争等の影響もあって、最近、一部の高等学校生徒の間に、違法または暴力的な政治的活動に参加したり、授業妨害や学校封鎖などを行ったりする事例が発生しているのは遺憾なことである。……」

これは昭和44年10月31日付け、当時の文部省初等中等教育局長名で発出された「高等学校における政治的教養と政治的活動について」と題する通達の冒頭の記述である。

異例の書き出しは、当時の高等学校教育をめぐる深刻な課題を想起させる。

本通達に書かれたことを整理してみる。まず、政治的教養については、教育基本法の趣旨を踏まえ、適切に行われる必要があるとしつつも、留意事項として、「政治的教養の教育にかたよりすぎることがなく」、他の教育活動との調和を図り全人格的な教養の涵養を目的とすること、あるいは「生徒が選挙権などの参政権を制限されており」、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行うことなど、一定の配慮が必要であることを示している。

また、政治的活動については、学校の政治的中立を規定した教育基本法の趣旨に照らして禁止することとしている。その理由として、生徒

は未成年であり、「選挙権等の参政権が与えられていないことから明らかなように、国家・社会としては未成年者が政治的活動を行うことを期待していないし、むしろ行わないよう要請しているともいえる」ことなどを挙げている。

本通達は、後述する平成27年10月29日付けの新たな通知の発出に伴い、廃止されることとなった。

高等学校における政治的教養と政治的活動についての見解を変更することとなった背景の一つが公職選挙法等の改正である。

2. 公職選挙法等の改正

平成27年6月19日に公職選挙法等の一部を改正する法律が公布された。

主な改正点は、「公職の選挙の選挙権を有する者の年齢について、年齢満20年以上から年齢満18年以上に改める」というものである。これに伴い、「選挙運動をすることができない者の年齢について、年齢満20年未満から年齢満18年未満に改める」こととしている。

法律の施行は公布の日から起算して1年を経過した日とされ、この夏の参議院議員選挙から適用される見通しで、約240万人が新たに有権者に加わることになる。

これと連動して、日本国憲法の改正手続に関する法律も改正された。本法律の一部を改正す

る法律が平成 26 年 6 月 20 日に施行され、法律の改正の施行後 4 年を経過した日（平成 30 年 6 月 21 日）以降にその期日がある国民投票から、18 歳以上の者は投票権を有することとなった。

3. 選挙権年齢の引き下げへの国の対応

公職選挙法等の一部を改正する法律案においては、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より、「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」などの内容を盛り込んだ附帯決議がなされている。

これに関して、総務省と文部科学省は連携・協力し、以下の対応を行うこととしている。

- ① 高校生向け副教材と教師用指導資料の作成とその活用
- ② 学校関係者を対象にした公職選挙法改正の趣旨等についての全国説明会の開催
- ③ 政治的教養、政治的活動等に関する通知の発出
- ④ 次期学習指導要領に向けて、高校生における主体的な社会参画の力を育む新科目の設置などの検討

このうち、③と①について、以下にその概要を紹介することとする。

4. 新たな通知の発出

選挙権や国民投票の投票権の年齢が 18 歳以上に引き下げられたことなど、社会状況の変化に伴い、冒頭で示した昭和 44 年の通達を時代の流れに適合したものに改めることが求められてきた。

こうした中で、文部科学省は、関係団体からのヒアリングを経て、平成 27 年 10 月 29 日付け、初等中等教育局長名で「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」と題する通知を発出した。

本通知では、選挙権年齢の引き下げに伴い、「国家・社会の形成者としての資質や能力を育むことが、より一層求められる」とし、そのためには、「議会制民主主義など民主主義の意義、政策形成の仕組みや選挙の仕組みなどの政治や選挙の理解に加えて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」や「適切な選挙運動が行われるよう公職選挙法等に関する正しい知識について指導を行うこと」などが重要であるとしている。

政治的教養の教育に関する主な留意点は以下のとおりである。

- ① 学習指導要領に基づいて実施し、教員は個人的な主義主張を述べることは避け、公正かつ中立な立場で生徒を指導する。
- ② 政治や選挙についての理解を重視する。
- ③ 現実の政治的事象も取り扱い、具体的で実践的な指導を行う。その際、一つの結論を出すよりも結論に至るまでの冷静で理性的な議論の過程が重要であることを理解させる。
- ④ 生徒が有権者としての権利を行使できるよう、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指導を行う。その際、特定の政治上の主義や施策を支持したり反対したりすることがないように留意する。

また、生徒の政治的活動に関する主な留意点は以下のとおりである。

- ① 教科・科目等の授業のみならず、生徒会活動、部活動等も含め、教育活動の場を利用して選挙運動や政治的活動を行うことは禁止する必要がある。
- ② 放課後や休日等であっても、学校の構内での選挙運動や政治的活動は、制限又は禁止する必要がある。

③ 放課後や休日等に学校の構外で行われる生徒の選挙運動や政治的活動については、満18歳以上の生徒が選挙運動できるようになったことに伴い、家庭の理解の下、生徒が判断して行うものであり、学校としてはこれを尊重することになる。ただし、違法なものや暴力的なものは制限又は禁止する必要がある。なお、文部科学省は、本通知発出後、教育委員会等からの要請を踏まえ、教育現場が実際の対応を行うに当たって抱えている疑問に答える形でQ & Aを示している。

5. 高校生向け副教材

社会的自立と社会参画の力を育む教育の施策の一つとして、総務省と文部科学省が連携して、政治や選挙等に関する高校生向け副教材「私たちが拓く日本の未来」とその活用のための教師用指導資料を作成し、平成27年9月29日に公表した。

本副教材は、「選挙権年齢が満18歳以上に引き下げられたことを踏まえて、高校生の間から有権者となりうる高校生世代が、これまでの歴史を踏まえ、自分が暮らしている地域の在り方や日本・世界の未来について調べ、考え、話し合うことによって、国家・社会の形成者として現在から未来を担っていくという公共の精神を育み、行動につなげていくこと」を旨として作成された。

作成に当たっては、公民科における指導はもとより、総合的な学習の時間や特別活動等における指導でも活用することを想定している。

本副教材は「解説編」、「実践編」及び「参考編」で構成されている。主な内容を以下に整理する。

(1) 解説編の内容

「解説編」は、有権者になること、選挙の実際、政治の仕組み、年代別投票率と政策、憲法改正

国民投票の5つの章で構成されている。

「有権者になること」の章では、有権者になることの意味や有権者として必要な資質について解説し、有権者としての自覚を促している。

「選挙の実際」の章では、我が国の選挙制度について基本的な事項を伝えるとともに、選挙の公示・告示、立候補者の受付、選挙運動、投票、開票といった一連の流れについて具体的に解説している。特に、有権者として必要な知識として、候補者や政党の情報収集の方法、投票所での投票の仕方などについて、図解入りでわかりやすく説明している。

「政治の仕組み」の章では、議員の活動、役割などを解説するとともに、議会で決められた法律や条例が身近な暮らしに関わっている事例を紹介している。

「年代別投票率と政策」の章では、近年の投票率、特に若い世代の投票率の低下の問題を取り上げ、若者の政治参加の重要性について啓発している。

最後の「憲法改正国民投票」の章では、国民投票の仕組みを解説している。

(2) 実践編の内容

「実践編」は、学習活動を通じて考えたいこと、話し合い、討論の手法、模擬選挙、模擬請願、模擬議会の5つの章で構成されている。

「学習活動を通じて考えたいこと」の章では、国家・社会の形成者として求められる能力について解説したうえで、課題解決の学習方法として、アクティブ・ラーニングを奨励し、「正解が一つに定まらない問いに取り組む学び」、「学習したことを活用して解決策を考える学び」、「他者との対話や議論により、考えを深めていく学び」などの学習方法を示している。

「話し合い、討論の手法」の章では、話し合いを深める方法として、ブレインストーミングとKJ法を示すとともに、話し合いの形態として、グループでの話し合い、パネル・ディスカ

ッション、ワールドカフェなどを紹介している。また、実践例として、「ディベートで政策論争してみよう」と「地域課題の見つけ方」をテーマに、ディベート学習や調べ学習の展開の仕方を具体的に示している。

「模擬選挙」の章では、「未来の知事を選ぼう」をテーマとして、事前学習、合同個人演説会／政見放送上映会、投票・開票、振り返りという流れで行う模擬選挙の学習活動を例示している。また、「実際の選挙に合わせて模擬選挙をやってみよう」をテーマとして、実際の選挙の時期に、本物そっくりの投票用紙を使って投票するというリアリティのある体験活動も紹介している。

「模擬請願」の章では、議会に提出する請願書を作成する学習活動を紹介している。

最後の「模擬議会」の章では、議会における活動について、争点の整理、討論の準備、委員会の開催、本会議の開催、振り返りという学習活動の流れを示し、具体的な学習の展開の仕方を例示している。

(3) 参考編の内容

「参考編」は、投票と選挙運動等についてのQ & A、学校における政治的中立の確保、調べてみようの3つの章で構成されている。

「投票と選挙運動等についてのQ & A」の章では、投票、選挙運動、政治活動等についての留意事項をQ & A形式でわかりやすく解説している。例えば、投票に関して、「投票日は部活動の試合があり、投票には行けないがどうすればよいか」、「部活動の帰りに投票しようと考えが、持ち込んでいけないものはあるか」など、高校生の生活実態を踏まえた疑問に答えている。また、18歳未満の者は選挙運動ができないこと、選挙運動の際に報酬を受け取ることができないこと、ウェブサイトを利用した選挙運動が可能であることなどを解説している。

「学校における政治的中立の確保」の章では、

教育基本法や公職選挙法の規定を紹介しながら、「学校や教員が政治的中立を守りながら責任ある対応を行うことによって、学校における政治的教養を育む教育が行われている」ことなどを説明している。

最後の「調べてみよう」の章では、関連するウェブサイトの一覧を掲載し、調べ学習等を支援している。

6. 「主権者教育」の今後について

文部科学省は、本副読本の公表に当たって、教育委員会等に事務連絡を行っている。この中で、「特に、来夏の参議院議員通常選挙において全部又は一部の者が有権者になる現在第3学年又は第2学年に在籍する生徒に対しては、特別活動や総合的な学習の時間などにおいて、公職選挙法等に則り有権者として適切に行動できるようにするため、同法や選挙の具体的な仕組みに関する指導を行うとともに、各教科の授業も含め、民主政治の基本である話し合いや討論に関する指導を優先的に行う」ことを依頼している。参議院議員選挙を控え、急を要する中で副読本が作成され、その活用が急がれていることを読み取ることができる。各学校においては、年間指導計画を見直し、政治や選挙等に関する教育について必要な対応を行うことが求められている。

今後、こうした「主権者教育」を組織的・計画的に実施するためには、教科・科目の中に位置付けて実施することが必要であるとされている。現在、中央教育審議会において、次期学習指導要領についての検討がなされており、論点整理の中では、主体的な社会参画に必要な力を、人間としての在り方生き方の考察と関わらせながら実践的に育む新科目の設置の検討が提案されている。