

高等学校等における政治的教養の教育等に関する意見書

2016年（平成28年）6月21日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 当連合会は、国に対し、2015年10月29日付け文部科学省初等中等教育局長名の通知「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（通知）」（27文科初第933号）（以下「新通知」という。）、同年9月公表の総務省及び文部科学省作成の副教材「私たちが拓く日本の未来」（以下「副教材」という。）の活用のための指導資料（以下「指導資料」という。）、及び上記「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（以下「新通知に関するQ&A」という。）について、以下の(1)ないし(4)に記載の点の見直しを求める。

- (1) 新通知及び指導資料が、高等学校等の教師に対して、政治教育の場面において、直接に特定政党の支持又は反対を目的とする場合に限定することなく「個人的な主義主張を述べることを避け」ることを求める点
- (2) 新通知が、政治教育に関する補助教材を、2015年3月4日付け文部科学省初等中等教育局長名の通知「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）（以下「補助教材に関する通知」という。）が求めている教育委員会への届出又は承認の対象としている点
- (3) 新通知が、高等学校等の生徒（以下「高校生等」という。）の政治的活動について、授業その他の学校教育活動の場面では一律に禁止し、放課後や休日の構内及び構外においても必要最小限の制約を超えた制限・禁止を求めている点
- (4) 新通知に関するQ&Aが、放課後や休日の学校構外での政治的活動を行う場合における学校への届出を義務づける届出制の校則を条件付きではあるが許容している点

2 当連合会は、高等学校等を設置する都道府県及び市区町村の首長、教育委員会、教育長及び高等学校等の学校長に対し、以下の対応を求める。

- (1) 授業での個別意見の取り上げ方を含めた授業の進め方について、高等学校等の教師の政治的教養の教育における専門的裁量を尊重し、政治的中立性の

要請を拡大解釈して制限することのないようにすること

- (2) 授業で取り扱う現実の具体的な政治的事象及び補助教材の選択について、高等学校等の教師の政治的教養の教育における専門的裁量を尊重し、政治的中立性の要請を拡大解釈して制限することのないようにするとともに、補助教材について届出及び承認を求めないこと
- (3) 高校生等の政治的活動を制限するにあたっては、高校生等の表現の自由等を十分に尊重して慎重に行うべきこと
- (4) 高校生等の放課後又は休日の学校構外での政治的活動について届出を義務づける校則を制定又は容認しないこと

第2 意見の理由

1 新通知及び指導資料の概要

- (1) 2015年6月17日に公職選挙法等の一部を改正する法律が成立し、公職の選挙の選挙権を有する者の年齢が満18歳以上に引き下げられた。これに伴い、文部科学省は同年10月29日付けで新通知を発出し、また、同年9月に総務省と文部科学省は副教材及び指導資料を公表し、教育現場に配布した。
- (2) 新通知は、①本文において、「高等学校等においては、教育基本法第14条第1項を踏まえ、これまでも平和で民主的な国家・社会の形成者を育成することを目的として政治的教養を育む教育を行ってきたところですが、改正法により選挙権年齢の引下げが行われたことなどを契機に、習得した知識を活用し、主体的な選択・判断を行い、他者と協働しながら様々な課題を解決していくという国家・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」、そのために「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、生徒が国民投票の投票権や選挙権を有する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が重要です。」とし、また、②「第1 高等学校等における政治的教養の教育」において、「教育基本法第14条第1項には『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。』とある。このことは、（中略）日本国憲法の下における議会制民主主義など民主主義を尊重し、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こと。」とし、さらに、③「第3 高等学校等の生徒の政治的活動等」において、

「今後は、高等学校等の生徒が、国家・社会の形成に主体的に参画していくことがより一層期待される。」としている点において評価できる内容を含んでいる。

しかし、他方で、新通知には、「第2 政治的教養の教育に関する指導上の留意事項」において、「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、公正かつ中立な立場で生徒を指導すること。」及び「補助教材の適切な取扱いに関し、(中略)平成27年3月4日付け26文科初第1257号『学校における補助教材の適正な取扱いについて』にも留意すること。」との記述がなされ、また、「第3 高等学校等の生徒の政治的活動等」において、「学校は、教育基本法第14条第2項に基づき、政治的中立性を確保することが求められていること(中略)などに鑑みると、高等学校等の生徒による政治的活動等は、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と解される。」との記述がなされている。

- (3) また、指導資料は、高校生等に、政治や選挙に関する知識を身に付け関心を促すべく、選挙制度の解説や模擬選挙・模擬議会等の参加実践型の学習事例を掲載し、併せて選挙に際しての留意事項等を取りまとめたとされる政治教育のための副教材に関する教員向けの解説資料とされているものであるが、個別の課題に関する特定の見解を教員が取り上げることはあり得るとしつつも「教員が特定の見解を自分の考えとして述べることについては、教員の認識が生徒に大きな影響を与える立場にあることから、避けることが必要です。」(指導資料87頁)との記述がなされている。
- (4) さらに、新通知に関するQ&Aは、放課後や休日の学校構外での政治的活動を行う場合に学校への届出を義務づける届出制の校則について、「例えば、届出をした者の個人的な政治的信条の是非を問うようなものにならないようにすることなどの適切な配慮が必要になります」(Q9)との記述がなされている。
- (5) 以上のとおり、新通知、指導資料及び新通知に関するQ&Aは、①高等学校等の教師による政治的教養の教育について、「個人的な主義主張を述べること」を「避ける」ことが「必要」とし、②政治教育に関する補助教材を、教育委員会への届出又は承認の対象とし、③高校生等の政治的活動について、学校教育活動の場面にとどまらず、放課後や休日等の学校の構内構外の場面においても、政治的活動の禁止や制限を相当広範に認めた上、学校構外での政治的活動についての届出制の校則も条件付きではあるが許容しており、本

意見書は、これらの問題点について憲法、条約及び法律の観点から検討するものである。

2 子どもの学習権と教育基本法14条1項・2項の解釈

(1) 子どもの学習権の保障

憲法は、「個人の尊厳」を中核的価値と位置づけ、国民一人ひとりに幸福追求権を保障するとともに、国民一人ひとりが、個人として市民として、自主的・自律的な人格を形成するよう成長し発達していく権利を有することを前提として学習権を保障し、特に成長発達の途上にある存在である子どもの学習権を具体的に充足させるべく、教育を受ける権利を保障している（憲法13条及び26条。同趣旨を述べる判例として最大判昭和51年5月21日刑集30巻5号615頁（以下「旭川学力テスト最高裁判決」という。）。）。

子どもの権利条約も、子どもの成長発達のために必要な教育を受ける権利（28条）の保障を規定し、子どもに施されるべき教育の内容について、「児童の人格，才能並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度まで発達させること。」（29条1項（a））を指向すべきとしている。

また、憲法は、表現の自由をはじめとする人権を個人に保障した上での民主主義的政治システムとしての立憲民主主義を採用しており、立憲民主主義は、人権を保障された国民一人ひとりが自由かつ独立の人格として、異なる価値観を持つ他者の存在を理解し、自由に討論し合うことによって実現し得るものである。この意味で、国民が自由かつ独立した人格となるための学習権は、立憲民主主義における主権者にとって必須のものである。

以上のような憲法等の諸要請の下で求められる子どもへの教育のあり方として、子どもが自主的・自律的な個人へと成長・発達し、また立憲民主主義の担い手として成長・発達していくために必要な学習をする権利（学習権）に対応するものでなければならないとの帰結が導かれる。

(2) 子どもの学習権保障のための教師の教育の自由

子どもは、一人ひとり異なった個性，生育環境等の下で成長しており，その発達のあり方や度合も様々であるから，必要とされる教育内容も子ども本人の学習要求も多様である。したがって，子どもの学習する権利を充足させる教育には，日々子どもと直接向き合っている「教師と子どもとの間の直接の人格的接触を通じ，その個性に応じて行われなければならないという本質的要請」（旭川学力テスト最高裁判決）がある。このような教育を実現するためには，教育の専門家であり，かつ，教育現場において直接に子どもたちと

人格的接触を図る個々の教師の専門性に裏付けられた判断が尊重される必要があり、教育の具体的内容及び方法につき、教師にその専門性に裏打ちされた一定の裁量が認められなければならない(教師の教育の自由(憲法23条))。

もともと、教師の専門性に根ざした教育の自由は、個々の教師の自由裁量が無制限に許容するものではなく、特定の見解を子どもに押し付ける指導や、特定政党の支持又は反対を目的とした指導については、子どもの学習権を侵害するものとして適切な是正が図られなければならない。

(3) 政治的中立性の根拠とされる教育基本法14条2項の解釈について

以上のような憲法等の下での教育のあり方を踏まえて、政治的中立性の根拠とされる教育基本法14条2項及びこれと密接に関連する同条1項の意義を明らかにする必要がある。

① 教育基本法14条1項の意義

教育基本法14条1項は「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。」と規定する。これは、上記(1)において述べた憲法等の諸要請の下で、子どもが自主的・自律的な個人へと成長し、立憲民主主義の担い手となる上で政治的教養を育み・陶冶(とうや)することが不可欠であることに鑑み、政治的教養の陶冶が教育の場面でも尊重されるべきことを定めたものといえることができる。

同項にいう政治的教養とは、具体的には、「第一に、民主政治、政党、憲法、地方自治等、現代民主政治上の各種の制度についての知識、第二に現実の政治の理解力、及びこれに対する公正な批判力、第三に、民主国家の公民として必要な政治道徳及び政治的信念など」であると理解されてきたところである(教育法令研究会「教育基本法の解説」115頁(国立書院、初版、1947年))。このうち、上記第二記載の現実の政治の理解力及びこれに対する公正な批判力を培うには、現実に政治的争点となっている問題を授業で取り上げ、その内容を理解し、自己の主張見解を形成し表現する体験を積むことが有用というべきである。

② 教育基本法14条2項の解釈

教育基本法14条2項は「法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない。」と規定する。

14条1項に定める政治的教養の尊重が、基本的人権と立憲民主主義を前提とする社会の担い手となるべく個人が学習し成長発達する権利を、政

治教育において具体化したものであることからすれば、同条2項の趣旨は、1項が実現しようとする自主的・自律的な人格としての成長発達を妨げるような、一方的な党派的教育を禁止し、子どもが政治的教養の獲得を保障することにあると考えるべきである。この意味で2項は1項に対し従たる位置づけとなる。

14条2項の「政治的活動」について、行政解釈は「その行為の目的が政治的意義を持ち、その効果が政治に対する援助、助長、促進又は圧迫、干渉になるような行為をいい、特定の政党との関係の有無にかかわらず」とする。しかし、「政治的活動」をこのように解釈すると、特定の政党との関わりの有無にかかわらず、政治に関する言動の多くがこれに該当することになりかねず、教師の創意工夫に基づく教育に萎縮効果をもたらす。かかる解釈は14条1項の政治的教養尊重の原則をむしろ阻害するものといわざるを得ない。したがって、「政治的活動」は、「特定の政党を支持し、又はこれに反対するための」という同条項の限定がついたものと解すべきであり、かつ、この限定は直接に特定の政党を支持し又はこれに反対するためのものを指し、単に間接的な効果をもつにとどまるものは含まれないと解すべきである。

3 高校生等の学習権充足のための教師による政治教育の在り方についての新通知等の問題点（意見の趣旨1(1)・(2)について）

(1) 教師が指導において自己の個人的見解を述べることについて

新通知は、指導に当たり教師が「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こと」を要請し（新通知第2第1項）、指導資料も、教師が「特定の見解を自分の考えとして述べること」は「避けることが必要」と記述している（指導資料87頁）。

もとより新通知及び指導資料は、個々の教師を法的に直接拘束するものではない。しかし、上記の「避けることが必要」との記述は、個々の教師が自分の見解として述べることを正面から禁止するものではないようにも読める一方で、その文言から、教師が指導に当たり自己の見解を述べることを禁じていると受け止められるおそれのあるものであることは否定できない。実際、一部の地方議会において、既に上記の記述に依拠して教師は自己の見解を述べるができない旨を教育長が答弁したというケースもあるので、この点について検討する。

前述したとおり、学校教育活動の担い手としての教師に求められているの

は、教育基本法14条1項における高校生等の政治的教養の教育上の尊重である。したがって、いわゆる政治的中立性の根拠とされる同条2項が禁止するのは、直接に特定政党の支持又は反対を目的とするような政治教育及び政治的活動として限定的に解されるべきである。そして、教師が自己の個人的な見解を述べる場合であっても、上記の「政治教育」ないし「政治的活動」に当たらない限り、同条2項が禁止するところと解すべきではない。

また、新通知等によって、政治教育の場面において、政治的中立性確保を理由に、教師が自己の見解を述べることを避ける必要があるとなれば、これによって、萎縮効果により政治的論争のある問題を授業で取り上げることができなくなるおそれが高い。もし政治的論争のある問題を授業で取り上げることができなくなれば、生徒は、自己の政治的信条の発見及び現実の政治に対する公正な批判力を培うために極めて有用な機会を奪われ、その学習権を侵害されることとなる。

次に、教師が自己の見解を率直に述べるという教育手法は、高校生等との直接的な人格的接触を図るものとして、生徒たちにも教師への信頼に基づき率直に自己の見解を述べることができるよう促すものであり、適切に運用される限り、教育の本質に沿う有用な手法の一つであるといえることができる。

この点、ドイツにおいては政治教育の基本原則として「ボイテルスバッハ・コンセンサス」における基準が機能しており、その一つに「教師による見解の強制の禁止」があるところ、これは「教師は自分の個人的な見解を隠す必要はないが、しかしそれを生徒に押しつけてはならない」との趣旨であると理解されている。また、イギリスにおいてはシティズンシップ諮問委員会の最終報告書である「クリック・レポート」において、教師が授業の中で論争的問題を扱う際のアプローチとして、教師が自分の意見を表明しない「中立的な議長」アプローチや、教師自身やクラス全体が同意しないものも含めて異なる角度からの意見を表明する「バランスの良い」アプローチに限らず、教師自身が自己の見解を最初から率直に述べる「明示的コミットメント」アプローチについても議論を活性化する目的で行うものとして認め、教師が自身のスタイルを発展させるために、これらの方法を部分的又は全面的に受け入れ、又は選択することを提案している。

このように、基本的人権の尊重、国民主権及び立憲民主主義が浸透し、かつ政治教育における中立性確保の手法について議論を行いその方法を既に確立している他国において、現実の政治的論争がある問題を題材に学ぶ機会が

保障され、また教師が自己の見解を生徒に押しつけない限りにおいて、自己の見解を生徒に率直に述べることを教育手法の一つとして許容しているのは、かかる手法に教育的効果が認められること、並びに、教師が自己の見解を述べることを禁止せずとも、自身の見解を生徒に押しつけることは防止できることの証左である。

したがって、教師が指導において、高校生等の学習権保障の観点から、個別的課題についての自己の個人的見解を述べるという手法をとることを含め、自己の見解を生徒に押しつけない限り、授業の進め方について教師の専門的裁量が尊重されるべきである。

以上からすれば、新通知が高等学校等の教師に対して、政治教育の場面において、直接に特定政党の支持又は反対を目的とする場合に限定することなく「個人的な主義主張を述べることを避け」ることを求めている点は、見直される必要がある。

(2) 高校生等に対する政治教育における補助教材の取扱いについて

補助教材に関する通知は、教科用図書(教科書)以外の図書その他の教材、すなわち補助教材一般のあり方について「特定の事柄を強調し過ぎたり、一面的な見解を十分な配慮なく取り上げたりするなど、特定の見方や考え方に偏った取扱いとならないこと」(補助教材に関する通知2(1))や、補助教材の使用につき教育委員会への届出又は教育委員会の承認、並びに教育委員会による内容確認等を求めており、新通知もこれを引用している。

しかし、学校教育法34条2項は、教科用図書以外の補助教材を授業で使用することを許容しているところ、とりわけ政治教育については、新通知も述べるように、「現実の具体的な政治的事象も取り扱い(中略)具体的かつ実践的な指導を行うことが重要」(新通知本文)なのであるから、日々刻々と変化する現実の具体的な政治的事象について例えば授業当日の新聞記事を補助教材とする等、柔軟で多種多様な補助教材の使用が認められることの重要性は一層高い。その際、政治的中立性確保の要請は、授業全体を通じて図られるべきものである。これに対し、個々の補助教材の使用を事前に届け出させたり、その内容を個別に取り上げ、その内容が「特定の見方や考え方に偏った」ものとなっていないかどうかをチェックしたりするといった対応は、無意味であるばかりか、補助教材の使用について過度の萎縮をもたらすことにより生徒の考えや議論が深まることを阻害するおそれすらあり、本末転倒といわねばならない。

後述するように、安全保障法制を取り上げた授業の補助教材の選択が地方議会で政権与党の議員から問題視される等、政治教育の授業における補助教材の選択及び使用について、教育現場で過度な萎縮が生じることが懸念される状況において、新通知が補助教材に関する教育委員会への事前届出等を求める補助教材に関する通知を引用している点は、教育委員会等での運用により、政治教育の際の教師による補助教材の幅広い選択と使用への萎縮をもたらし、補助教材一般の利用が事実上制約される可能性がある。

以上の理は、教師の専門性に根ざした自由な教育実践の保障という見地から、政治教育に限らず基本的にすべての教科に妥当するものというべきであるが、特に政治教育において顕著に当てはまるといえる。当連合会はこれまで法教育の分野を中心に多様な教材を提示してきた。政治教育において、教材を限定するのではなく、選択可能な教材が複数用意され、必要に応じて外部との連携も図りつつ、生徒の学習要求を充足するのに必要な教育実践を教師が実現できる環境を整備することこそが、子どもが良識ある主体的な主権者に成長するために必要とされているというべきである。

したがって、新通知が、政治教育に関する補助教材を、補助教材に関する通知が求めている教育委員会への届出又は承認の対象としている点は、見直される必要がある。

4 高校生等の政治的活動の制限についての新通知等の問題点（意見の趣旨 1 (3)・(4)について）

新通知は、一方で「今後は、高等学校等の生徒が、国家・社会の形成に主体的に参画していくことがより一層期待される」としつつ、高校生等による「選挙運動」及び「政治的活動」（以下「政治的活動等」という。）は「必要かつ合理的な範囲内で制約を受ける」とする。そして、その根拠として教育基本法 14 条 2 項により学校に政治的中立性の確保が求められていること、高等学校等が、学校教育法 50 条及び 51 条並びに学習指導要領に定める目的・目標等を達成するべく生徒を教育する公的な施設であること、高等学校等の校長が学校の設置目的を達成するために必要な事項につき、「必要かつ合理的」な範囲内で、在学する生徒を規律する包括的な権能を有するとされていること（以上、新通知第 3）を挙げ、①学校の教育活動の場面、②「放課後や休日等」の「学校の構内」、③「放課後や休日等」の「学校の構外」に分けて必要とされる制約を記述している。この新通知には、以下の問題がある。

(1) 新通知が高校生等の「政治的活動等」に対して必要とする制約の問題点

① 授業その他の学校の教育活動

新通知は、「教科、科目等の授業」及び「生徒会活動、部活動等の授業以外の教育活動」といった学校の教育活動においては政治的活動等を「禁止することが必要」とし、その根拠として学校の政治的中立性の確保を挙げている（新通知第3第1項）。

しかし、新通知は、政治的中立性の根拠とされる教育基本法14条2項の「政治的活動」について、「特定の政治上の主義若しくは施策又は特定の政党や政治的団体等を支持し、又はこれに反対することを目的として行われる行為であって、その効果が特定の政治上の主義等の実現又は特定の政党等の活動に対する援助、助長、促進又は圧迫、干渉になるような行為をすること」（新通知第3）として、その範囲を、直接に特定政党の支持又は反対を目的とするものに限定せず極めて広範に捉えている。加えて、これを授業等の学校の教育活動では「禁止することが必要」と記述していることからすれば、この新通知の記述に従って、教師が、授業等の学校の教育活動ではかかる広汎な「政治的活動」を「禁止することが必要」と受け止め、教師が授業における高校生等の具体的な政治的事象に関する発言を制限したり、そもそも授業でこうしたテーマを取り上げることを回避したりするおそれがあり得ると言わざるを得ない。

このため、新通知の記述を前提とした場合には、例えば公民科目等の現実の政治的事象が取り上げられる授業の場や、現実の社会的政治的事象をテーマとする部活動の場での高校生等による自己の具体的な見解の表現やこれに基づく活動が「学校教育」の場面における「政治的活動」として一律に禁止されるおそれがあることになる。

学校教育の場でかかる行為まで一律に禁止することは、今回の公職選挙法改正で選挙権を認められることになった18歳以上の高校生等はもとより、これに満たない高校生等との関係でも、表現の自由等の精神的自由権の制約として広範に過ぎ、また、高校生等が政治的教養を育むことにより自立的・自主的な個人として成長する機会を奪うものであって、教育基本法14条1項に反し、高校生等の学習権を侵害するものである。

② 放課後や休日等における学校構内の活動

新通知は、「放課後や休日等」の「学校の構内」における政治的活動等についてはこれを「制限又は禁止することが必要」とし、その制限の根拠として学校施設の物的管理の上での支障、他の生徒の日常の学習活動等への

支障，学校の政治的中立性の確保等の観点を挙げている（新通知第3第2項）。

しかし，政治的中立性の確保については，教育基本法14条2項は「学校」への要請であって放課後や休日等の高校生等の活動について適用されるべきものでない。また，新通知による放課後等の学校構内の活動の制約は，高校生等の表現の自由を始めとする重要な基本的人権への制約であることからすれば，制約目的についても規制手段についても必要かつ最小限のものであることが厳格に求められるべきである。単に校長の学校の設置目的を達成するために「必要かつ合理的」な範囲内で高校生等を規律する包括的な権能を根拠とする学校施設の物的管理の上での支障を避けるという制約目的も，高等学校等の学校教育法50条及び51条並びに学習指導要領に定める目的・目標等を達成するべく高校生等を教育する施設であることを根拠とする他の生徒の日常の学習活動等への支障を避けるという制約目的も，それだけでは十分な根拠とはなりえない。したがって，一律禁止はもとより，個別の制限を課す場合であっても，他の生徒等，他者の基本的人権との調整上真にやむを得ないと認められる場合に必要最小限度の制約を課すものでなければ，表現の自由等への侵害となるおそれがあるものというべきである。

なお，中学校の内申書に生徒の政治活動についての記述をしたことの適否について争われた事件において，当該具体的事案を前提に，生徒が行う学校構内のビラ配布を学校の許可制にかからしめることを許容する趣旨の最高裁判所判決（最2小判昭和63年7月15日判時1287号65頁）が存在する。しかし，同判決は中学校における事案であること，また今回，高校生等を含む年齢まで選挙年齢が引き下げられ，高校生等の政治活動の自由をより強く保障する必要があることからしても，同判決は少なくとも高等学校等における政治活動を制限する根拠たり得ない。

③ 放課後や休日等における学校構外の活動

新通知は，「放課後や休日等」の「学校の構外」については，「違法若しくは暴力的な政治的活動等になるおそれが高いもの」については「制限又は禁止することが必要」であり，それ以外についても「必要かつ合理的な範囲内で制限又は禁止することを含め，適切に指導を行うことが求められる」とし（新通知第3第3項(1)），その制限の根拠として，本人及び他の生徒の学業及び生活，並びに学校教育の円滑な実施への支障を挙げる。

しかし、放課後や休日等の学校構外での高校生等の政治的活動については、②の学校構内のそれにもまして高校生等の表現の自由を始めとする精神的自由権が尊重されるべきなのは当然であり、一律に禁止することはもとより、個別の制限を課す場合であっても、他の生徒等、他者の基本的人権との調整上真にやむを得ないと認められる場合に、必要最小限度の制約を課すものでなければ、表現の自由等を侵害するおそれがあるものというべきである。

この点、新通知が指摘する、違法又は暴力的な政治的活動等になるおそれがある場合についても、政治活動が違法又は暴力的なものになる明白かつ現在の危険を学校において明確に認定できる場合等、制限が真にやむを得ない場合に、当該危険を除去するために必要最小限の制限しかできないというべきであり、さらに、当該生徒自身の学業等への支障を理由とする制約については、他の生徒への影響がある場合と異なり、そもそも人権相互の対立がない以上、原則として制限は許されないと考えられる。

- ④ したがって、新通知が高校生等の政治的活動について、授業その他の学校教育活動の場面では一律に禁止し、放課後や休日の構内及び構外においても必要最小限の制約を超えた制限・禁止を求めている点は、見直される必要がある。

(2) 政治的活動を届出制とする校則の問題点

新通知に関するQ&AのQ9において、放課後や休日等に学校の構外で行われる政治的活動等について、届出制とすることを条件付きながら許容する回答が記述されている。実際、当該Q9を受けて、愛媛県では、全ての県立高等学校において、学校長に制定権限があるとされる校則に基づき、政治活動の届出を義務化された（2016年3月16日朝日新聞朝刊1面）。

しかし、政治的活動を届出制とすることは、自己の政治的信条や政治的活動の内容を学校に開示することによる不利益がないか高校生等に不安を与えるものであり、高校生等の政治的活動への参加に萎縮効果を生じさせ、表現の自由等を侵害するおそれがある。

特に、政治問題は日々刻々と推移し、政治問題に対し主権者として取り得る行動も刻々と変化していくから、政治的活動を常に事前に届け出することは不可能を強いることであり、事前の届出ができなかったために政治的活動への参加を断念せざるを得ないとすれば、それは政治的活動の事前届出を求める校則が高校生等の表現の自由等を直接侵害していると評価せざるを得ない。

上記のとおり、政治活動の届出を義務化する校則は、高校生等の憲法上の精神的自由権を広く直接に侵害するものであるが、さらに、政治的教養と不可分の関係にある政治的表現の自由が教育の場において尊重されていないという点から、教育基本法14条1項にも違反することとなる。したがって、新通知に関するQ&Aが、放課後等において政治的活動を行う場合における学校への届出を義務づける届出制の校則を条件付きではあるが許容している点は、見直される必要がある。

5 政治教育及び高校生等による政治活動をめぐる運用上の問題点（意見の趣旨2について）

(1) 新通知は、学校に対して政治的中立性を要求するに当たって、教育基本法14条2項が定める「政治教育」及び「政治的活動」のいずれについても、直接に特定政党の支持又は反対を目的とするものに限定しない広範な基準を用いているため、一部の地方自治体の教育委員会・教育長や学校等における過剰反応及び萎縮効果が実際に生じている。

まず、政治教育に関して、授業への介入のケースとして、山口県の高等学校の授業で行われた安全保障関連法案に関する模擬投票の際、参考資料として配ったのが朝日新聞と日本経済新聞の2紙だったことにつき、自民党県議が県議会で「政治的中立性に疑問を感じる」と県教育委員会に質し、県教育長が謝罪したというケースがある(毎日新聞2015年7月4日朝刊27面)。

また、部活動のケースとして、宮城県の高등학교の部活動にて行われた安全保障関連法案に関する校内アンケートの表現が不適切であるという外部の市民の意見を受け、学校長が生徒と保護者らに謝罪したというケースがある(読売新聞2015年11月5日朝刊35面)。

これらは、いずれも安全保障関連法案を取り上げた授業又は部活動に関し、政治的中立性を拡大解釈した外部の圧力を受け、県教育委員会又は学校長が謝罪しているものである。このように外部の圧力を受けた結果、教育委員会や学校長による謝罪が行われた場合、学校現場では、同様の事態を避けるため、政治的対立のある時事問題を取り上げた授業を回避するという萎縮効果が生じるおそれが高い。これは、重要な政治課題を題材として政治教育を受けることにより、自己の政治的信条を発見し、それを表現する能力を備えた主権者へと成長発達する機会を奪うもので、子どもの学習権を侵害し、政治的教養の教育の尊重を定めた教育基本法14条1項に違反する疑いが強い。

(2) また、今後、新通知、指導資料及び新通知に関するQ&Aに関する本意見

書で指摘した問題点が見直されない限り、地方自治体における高等学校の教育に関わる首長、教育委員会、教育長、高等学校等の学校長において、例えば、意見の趣旨1(2)から(4)記載の点について、新通知等の記述に沿った運用が引き続きなされるおそれがある。

(3) 現実に、外部の不当な圧力により教師の教育の自由や生徒の自主的活動が侵害されるに至った場合には、自治体及び教育委員会は、教育基本法の目的・趣旨に従い、教育の中立性・自主性を確保するため、教育に携わる教員を「不当な支配」（教育の自主性を歪めるような干渉・介入行為）から保護するよう配慮すべき法的義務を負い（東京高判平成23年9月16日）、また、地方自治体の首長、教育委員会及び教育長は、生徒の学習権及び表現の自由等が侵害されることのないよう、介入を防止することが重要である。さらに、高等学校等の学校長についても、学校内部において「校務をつかさどる（学校教育法62条、37条4項）者として、やはり外部の不当な圧力により教師の教育の自由等が侵害されることのないよう介入を防止すべき立場にあるものというべきである。

(4) したがって、上記(1)記載のケースが起きていることをふまえ、高等学校等を設置する都道府県及び市区町村の首長、教育委員会、教育長及び高等学校等の学校長に対し、高校生等の学習権及び表現の自由等を保障するため、授業での個別意見の取り上げ方を含めた授業の進め方について、高等学校等の教師の政治的教養の教育における専門的裁量を尊重し、政治的中立性の要請を拡大解釈して制限することのないように求める（意見の趣旨2(1)）。

また、上記(2)の場合においては、①授業で取り扱う現実の具体的な政治的事象及び補助教材の選択について、高等学校等の教師の政治的教養の教育における専門的裁量を尊重し、政治的中立性の要請を拡大解釈して制限することのないようにするとともに、補助教材について届出及び承認を求めないこと（意見の趣旨2(2)）、②高校生の政治的活動を制限する際には、高校生等の表現の自由等を十分に尊重して慎重に行うべきこと（同(3)）、③高校生等の放課後又は休日の学校構内の政治的活動について届出を義務づける校則を制定又は容認しないこと（同(4)）、をそれぞれ求める。

以 上