

# 高校生の「政治活動の自由」とその制限の許容性

## —政治活動の「届出制」についての実態調査もふまえて—

城野 一 憲\*

(2016年10月25日受理)

### High School Students and the Right to Engage in Political Activities in Japan

SHIRONO Kazunori

#### 要約

18歳選挙権の実現は、高校生を政治的な無能力者として位置付けてきたこれまでの状況に一石を投じた。その一方で、非政治化が進行し、「政治的中立性」の要求も高まりつつある学校の現場では、高校生が政治的・社会的なものとのどのように関わるべきか、という重要な問題を検討するための素地が、今や失われつつある。本稿では、鹿児島県内の高校等の具体的な状況もふまえて、現代日本における高校生の「政治活動の自由」とその制限の許容性を検討する。

本稿の第2章では、18歳選挙権の実現の経緯と、それを契機とした高校生の政治活動制限の枠組みの変化、そうした変化の過程で問題となった政治活動の「届出制」をめぐる全国の状況を整理する。第3章では、鹿児島県内の高校等への聞き取り調査によって得られた知見もふまえながら、特に、校外の政治活動の「届出制」とそれに関連する規制に含まれている法的問題を析出する。第4章では、これらの整理と分析をふまえて、今なお高校生の「政治活動の自由」を広範に制限することを基礎付けている、①学校における法秩序の特殊性、②身分従属的な権利観、③肥大化する「政治的中立性」要求という3つの要素を提示している。

#### キーワード

18歳選挙権、高校生の「政治活動の自由」、政治活動の「届出制」、校則・生徒心得、政治的中立性

---

\* 鹿児島大学教育学系 講師

## 目次

1. はじめに
  
2. 18歳選挙権の実現と高校生の政治活動制限の枠組みの変化
  - (1) 国民投票法と18歳選挙権の実現
  - (2) 18歳選挙権の時代における高校生の政治活動制限
  - (3) 「届出制」をめぐる全国の状況
  
3. 政治活動の「届出制」に伴う法的問題：鹿児島県内の高校等の状況もふまえて
  - (1) 前提としての「政治活動の自由」
  - (2) 政治活動の全面禁止制と許可制：昭和女子大事件を参考に
  - (3) 政治活動の「届出制」：生徒の政治的プライバシーの問題
  - (4) 「届出制」に伴うさらなる難題：親や家族のプライバシー
  - (5) 政治活動の制限の正当化理由
  
4. 高校生の政治活動制限を基礎付けているもの
  - (1) 学校と法秩序：「届出制」とそのメンテナンスをめぐって
  - (2) 身分従属的な権利観：2級市民としての高校生？
  - (3) 肥大化する「政治的中立性」要求：H27通知の問題性
  
5. 終わりに

## 1. はじめに

2016年12月のある日、九州の某県のある公立高校では、小さな「事件」が起こっていた。すでに推薦入試で東京の私立大学への進学が決まっていた3年生の生徒Aが、放課後に、制服を着たままで、学校の正門を出たすぐの歩道で、署名運動を始めたのである。署名の内容は、大学生向けの「給付型奨学金」の拡充を求める国会への請願のためのものであり、署名の呼びかけ方法は、肉声による平穏なものであったが、Aは左腕に「奨学金拡充全国運動」と書かれた腕章を装着していた。文教予算に関連して、国立大の学費値上げや奨学金返済による若者の困窮の問題がニュースなどでも頻繁に取り上げられていた影響もあり、少なくない数の生徒の署名が集まっていた様子だった。

当初、学校はこの署名運動について特別な対応を取らなかったが、数日後、近隣の住民から、「署名用紙には政党と衆議院議員の名称も書かれているようだが、学校の周辺で生徒が政治的・党派的な活動をするのは如何なものか」という内容の匿名の電話がなされたため、担任の教諭と生徒指導担当の教諭は、念のため、Aとの面談を行った。Aは、少なくない数の署名が集まったため、署名活動はいったん終わりにするということ、また、国会への請願のためには議員の紹介が必要（国会法79条）であるため、議員や政党の名前が署名用紙に記載されていることはやむを得ないこと、請願の権利は未成年者にも認められていること、18歳選挙権が実現し、実際に投票にも行った結果、政治や社会の問題への関心が高まったこと、自分たちにも関わる社会問題を同級生にも広く知ってほしいと思って今回の活動を行ったことなどを述べた。

面談の数日後、今度は、Aの同級生の保護者から、担任に対して以下のような問い合わせのFAXがあった。まず、「大学入試を控えた3年生は放課後も遅い時間まで入試対策のための「課外補習」に励んでいるはずだが、Aのような一部の生徒がそうした補習をサボることを認めているのか」ということ。そして、「Aの署名活動は、生徒の政治活動を禁止している学校のルールに違反しているのではないか」ということである。FAXにはAらが入学した際に配布された生徒手帳のコピーが付されており、そこには確かに「生徒の政治活動の一切を禁止とする」という記述があった。

2015（平成27）年の法改正による「18歳選挙権」の実現は、高校生の政治活動<sup>1</sup>の「届出制」

1 第2章以下で取り扱う2015（平成27）年の文部科学省の通知、「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」（本文中ではH27通知と表記）は、「選挙運動」と「政治的活動」、「投票運動」の内容をそれぞれ、以下のように定義している。すなわち、①「選挙運動」とは、「特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為をすることをいい、有権者である生徒が行うもの」、②「政治的活動」とは、「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

をめぐる議論が全国的にも提起されるなど、高校生を政治的な無能力者として位置付けてきたこれまでの状況に一石を投じた。その一方で、「非政治化」が進行し、より近年では「政治的中立性」の要求がますます高まりつつある学校の現場においては、高校生が政治的・社会的なものとのように関わるべきか、という重要な問題を検討するための素地が、今や失われつつある。本稿は、鹿児島県内の高校等の具体的な状況もふまえて、現代日本における高校生の「政治活動の自由」とその制限の許容性について検討しようとするものである<sup>2</sup>。

本稿の第2章では、18歳選挙権の実現の経緯と、それを契機とした高校生の政治活動制限の枠組みの変化、そうした変化の過程で問題となった政治活動の「届出制」をめぐる全国の状況を整理する。第3章では、鹿児島県内の高校等への聞き取り調査によって得られた知見もふまえながら、特に「届出制」とそれに関連する規制に含まれているいくつかの法的な問題の析出を試みる。第4章では、これらの整理と分析をふまえて、今なお高校生の「政治活動の自由」を広範に制限することを基礎付けている3つの要素を提示したい。

特に第3章では、高校等への聞き取り調査を通じて得られた知見にも基づいて、より学校の現場の状況をふまえた分析も試みている。この点で、本稿は、「臨床」的な研究を志向している。法学の領域における「臨床」には、様々な方法論が混在し、その系統化も道半ばではあるけれども、理論と実務の架橋や、現場や地域の特性への関心、法学の理論を活かした社会や制度の改善の志向といった要素が含まれるとされている<sup>3</sup>。高校生の「政治活動の自由」の問題が、学校や社

---

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をいい、選挙運動を除く」もの、そして、③「投票運動」とは、「特定の住民投票について、特定の投票結果となることを目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為をすること」である。本稿では、高校生の政治活動の制限について検討することもふまえて、基本的にこれらの文部科学省による定義に従うが、②とやや互換的に、およそ政治的な目的をもって行われる一切の活動を意味するものとして、④「政治活動」という語を用いている。

2 なお、現下の情勢における生徒と教師の政治的自由について、より総合的に考察するものとして、安原順平「生徒の政治的自由・教師の政治的自由：教育と権力の関係からの考察（特集：憲法の論点2016）」法学セミナー738号55頁（2016年）を参照。斎藤一久編著『高校生のための選挙入門』（三省堂、2016年）は、本稿の扱う問題にも相当の紙幅を割いている（第3章「高校生のための政治活動」（斎藤一久執筆部分））。教師の自律と生徒との関係性をより重視する立場からの論考として、中川律「高校生の政治的活動：文科省の新通知の問題点（連載：改めて憲法を考える32）」時の法令2007号44頁（2016年）、同「学校での政治教育の仕組みは、どうあるべきか？（連載：改めて憲法を考える29）」時の法令1994号47頁（2016年）を参照。後述する主権者教育用の副教材の作成にも関わった著者による、林大介『「18歳選挙権」で社会はどう変わるか』（集英社、2016年）も参照。模擬選挙の実施や主権者意識の涵養という視点から問題提起を行う同書の98頁は、高校生の政治活動を制約するルールの運用実態についての問いを投げかけている。本稿は、この問いに対応するものでもある。

3 法教育や制度改革訴訟にも目を向けつつ「臨床」的な方法論についての整理を試みている近年の論考として、岡田順太「憲法学の立場から考える「臨床」」白鳳大学法科大学院紀要9号107頁（2015年）も参照。憲法学の領域では、「日々の生活の中で、様々な問題を抱え紛争に巻き込まれている人々から直接話を聴き、相談援助を行い、実際の法的紛争解決プロセスに関わることを通して憲法規範の具体化過程を総合的かつ通時的に観察する憲法学の方法」を「臨床憲法学」と位置付ける、笹沼弘志『臨床憲法学』（日本評論社、2014年）がある。また、水島朝徳は、「現場へのこだわり」をモットーとし、「憲法規範が具体的な現実のなかで、どのように機能し、かつ意味をもつのかを探」ることの重要性を強調する。水島朝徳『18歳からはじめる憲法【第2版】』（法律文化社、2016年）3頁を参照。ことによると本稿は、「小さな憲法論」に属するのかもしれない。棟居快行『憲法学の可能性』（信山社、2012年）の第2章「小さな憲法論」の試み」を参照。



会における「主権者教育<sup>4</sup>」のあり方と切り離して考えることができない以上、法の論理と教育の論理、一般の法秩序と教育現場の秩序との架橋を意識した検討が、やはり必要であると思われる。

なお、今回の聞き取り調査は、県内の高校等の全てを対象とした全数調査ではないということ、予め断っておきたい<sup>5</sup>。任意による聞き取り調査には様々な制約や限界もあり、調整が付かず取材を断念した高校もすでいくつかある。また、調査の対象である高校そのものが、並列的な分析には必ずしも馴染まないほど、相当に多様な特色を備えている。加えて、本稿の執筆の時点（2016年10月）でも、18歳選挙権の実現を受けた校則や生徒心得などの規定の見直しの途上にある高校も少なくない（したがって、調査対象となる規定そのものがなお流動的である）こと、本稿の扱う問題については、県内の高校等の教頭会や、生徒指導を担当する教員の連絡協議会などにおいても、同時進行的にその検討がなされていることなども、調査の過程ではあきらかになった。こうした事情もふまえて、本稿では、2016（平成28）年7月から同年10月の約4か月の間に筆者が実施した、鹿児島県内の約20校の国公立の高校等への聞き取り調査によって得られた知見に基づいた検討を行っている<sup>6</sup>。より網羅的な調査とその結果の分析は今後の課題ではあるが、ここまでの調査によっても、県内の高校等における高校生の「政治活動の自由」とその制限の具体的な状況について、一定の傾向は見出せたと判断した。また、18歳選挙権の実現や、参議院議員選挙、そして鹿児島県知事選挙を経る中で、学校現場においても高校生の「政治活動の自由」への関心がある程度高まっている中で行われた聞き取り調査であるということも、この研究の「臨床」性を高めていると考えている。

## 2. 18歳選挙権の実現と高校生の政治活動制限の枠組みの変化

---

4 主権者教育や公民教育、シティズンシップ教育といった用語は、多義的かつ論争的なものだが、本稿では「主権者を育てる教育」や「主権者に対する教育」という大まかな意味で用いている。

5 後述する南日本新聞社による「届出制」についての記事は、調査対象となった県内の高校の数を国公立86校と私立21校の合計107校としている。県立高校を所管する県教育庁高校教育課と、私立高校を所管する県学事法制課による整理では、県立高校等が78校（全日制61校、定時制2校、通信制1校、高等部を含む特別支援学校14校）と市立高校が7校（いずれも全日制）、私立学校が24校（全日制21校、通信制3校）あり、これに鹿児島大学教育学部附属校（高等部を含む特別支援学校）の1校と、国立高専の1校を含めた、111校が2016年10月の時点の県内の高校等である。鹿児島県には山間部や離島といった「へき地」が多いが、鹿児島や姶良・伊佐といった人口密集地以外の地域にも、少なくない数の高校等が分布している。今回の聞き取り調査は、主に鹿児島市内にある高校等を対象としたものだが、それ以外の地域にある高校等も、少数ではあるが含まれている。

6 取材の具体的な内容は高校等によってもある程度異なるが、基本的な事項としては、①当該の高校等における生徒の政治活動に関するルールの有無やその内容、②ルールの運用主体や方法、実態、③高校生の政治活動とその制限のあり方についての一般的な考え方、④社会科・公民科の教育や主権者教育との関係性について尋ねた。対応者としては、教頭が最も多かったが、生徒指導担当や社会科・公民科の教員が同席する例も少なくなかった。その他には、生徒会担当や教務担当、学校が特に重視する校外・社会的活動を担当する教員が同席する例もあった。これらの調査の手法や統計分析の結果については、今後ある程度調査が進展するごとに、別稿によって逐一公表していきたい。

### (1) 国民投票法と18歳選挙権の実現

2007(平成19)年に制定された「日本国憲法の改正手続に関する法律」(以下、国民投票法と言う)の3条は「日本国民で年齢満18年以上の者は、国民投票の投票権を有する」と規定していた。ただし、国民投票法の当初の附則(原始附則)の3条は、公布から3年後に予定されていた法施行の時期までの間に、18歳以上20歳未満の者が国政選挙に参加することができるように、民法の成人年齢や公職選挙法の選挙権年齢の引き下げといった法制上の措置が講じられるべきこと、そして、そうした措置が講じられるまでの間は、引き続き、投票権年齢は20歳以上であるとも規定していた。周知のように、2009(平成21)年には「政権交代」がなされたこともあり、2010(平成22)年5月の法施行の時期になっても、選挙権年齢の引き下げはなされなかった。

再度の「政権交代」を経て、2014(平成26)年に国民投票法が一部改正された際に、原始附則の3条は削除されたが、代わりに、新たな附則(一部改正法の附則)として、改正法の公布の4年後の2018(平成30)年6月までの間は、国民投票の投票権年齢は20歳以上であること、国民投票法上の投票権年齢と公職選挙法上の選挙権年齢の均衡等をふまえた法制上の措置を講じるべきことなどが改めて規定された。この時点で、投票権年齢の引き下げと、選挙権年齢の引き下げは、法律上は分離されたことになるが、2015(平成27)年6月に、ついに公職選挙法が改正され、国政選挙と地方選挙における選挙権年齢は、18歳に引き下げられた。いわゆる18歳選挙権の実現である。

戦後の日本では、選挙権の欠格事由の撤廃や、期日前投票や在外選挙などの投票方法の整備を通じた選挙権行使の機会の拡充が、漸進的に進められてきた<sup>7</sup>。しかしながら、有権者の枠そのものの拡大は、敗戦・占領後の1946(昭和21)年4月に実施された、第22回帝国議会衆議院議員総選挙において、女性参政権(婦人参政権)と選挙権年齢の引き下げ(25歳から20歳へ)が実現して以来、約70年ぶりのことである。この点、今回の18歳選挙権の実現は、日本の憲政史上、重要な意義を持つと言える。

18歳選挙権の実現によって、約240万人が新たに選挙権を獲得したと言われている。2016(平成28)年7月10日には、18歳選挙権の実現後の初の国政選挙である、第24回参議院議員通常

---

7 近時の例としては、2013(平成25)年に公職選挙法11条1項1号が削除され、成年被後見人の選挙権と被選挙権が回復されている。また、国外居住者の在外選挙については、1998(平成10)年の法改正によって比例代表選挙の投票が可能になったのに続いて、2006(平成18)年の法改正によって選挙区選挙の投票も可能となった。これらの制度改正は、選挙権や選挙権の行使の制限に対する憲法訴訟を契機としてなされたものである。前者について、東京地判2013(H25)3.14(判例時報2178号3頁)を、後者について、最大判2005(H17)9.14(民集59巻7号2087頁)を参照。また、公職選挙法11条1項2号は、禁錮以上の刑に処せられた受刑者の選挙権と被選挙権を剥奪しているが、この規定の合憲性をめぐっては、下級審で判断が分かれている。合憲としたものとして、広島地判2016(H28)7.20(LEX/DB文献番号25543532)、違憲としたものとして、大阪高判2013(H25)9.27(判例時報2234号29頁)がある(ただし、後者も違憲確認の訴えは認めず、法の廃止の立法不作為にかかる国家賠償法上の請求も認めなかった)。

選挙（以下、H28 参院選と言う）が行われた<sup>8</sup>。H28 参院選に際しては、新聞や放送番組の中で 18 歳選挙権の特集が頻繁に生まれ、若者に投票を促す様々なキャンペーンが行われたことは記憶に新しい。しかしながら、こうした官民一体の啓発運動にもかかわらず、H28 参院選における 18 歳と 19 歳の投票率は、18 歳は 51.17%、19 歳では 39.66%と、それほど高いものとはならなかった。これらの数字は、2013（平成 25）年の第 23 回参議院議員通常選挙における 20 代の投票率の 33.37%と比較すると、18 歳に関してはある程度高く、啓発運動の効果があったことも予想できる<sup>9</sup>。それでも、18 歳と 19 歳をあわせた投票率である 45.45% という数字は、H28 参院選の選挙区の投票率 54.70%よりも低く、また、約 70 年前の女性参政権実現の際の女性の投票率 66.97%と比較しても、やはり低いものであると言わざるを得ない。また、女性参政権等の実現の際は、新たに有権者となった女性は約 2055 万人であり、有権者数自体が従前の倍以上になっていた。これに対して、現代の日本では、18 歳と 19 歳が全有権者数に占める割合は 2%程度に過ぎず、その高いとは言えない投票率とも相まって、18 歳選挙権の実現が国政に与えている影響力は、今のところ限定的であるという見方も可能である。

## (2) 18 歳選挙権の時代における高校生の政治活動制限

選挙権を持つことと、自由な政治活動が認められるということは、必ずしも同義ではない。日本においては、国家公務員法や人事院規則、地方公務員法などによって、公務員の政治活動は極めて広範かつ複雑に規制がされている。選挙運動については、「べからず法」とも揶揄される公職選挙法による極めて詳細かつ複雑な規制がなされており、選挙や投票と直接的に関わるような政治活動を、自由に行う余地は案外小さいということもよく知られている。反対に、選挙権を持たないからといって、自由な政治活動が一切認められないということにもならない。マクリーン事件の最高裁大法廷判決によれば、選挙権を持たない外国人についても、「政治活動の自由」が一定の範囲で認められる<sup>10</sup>。政党や政治団体、そうした団体の機関紙を発行する新聞社や出版社は、現行法上選挙権や被選挙権をもちろん持たないが、これらの法人も「政治的行為をなす自由を有する」とされている<sup>11</sup>。こうした意味では、有権者性（選挙権を持つかどうか）と、「政治活動の

8 なお、18 歳選挙権が初めて適用された選挙は、2016（平成 28）年 7 月 3 日の福岡県うきは市市長選挙である。

9 18 歳や 19 歳、20 代の投票率が低くなる理由としては、進学や就職などの際の住所や住民票の移動の問題も大きい。また、H28 参院選が 7 月に行われたことから、19 歳や 20 代の低い投票率をふまえると、高校 3 年生である 18 歳（1998 年 4 月 2 日から同年 7 月 11 日の間に生まれた者）は、比較的多くが投票したという推測も可能である。

10 語学教師として在留を許可された外国人の原告が、無届の転職と政治活動への参加を理由に在留期間の更新を拒否された事例において、最大判 1978（S53）.10.4（民集 32 巻 7 号 1223 頁）は、法務大臣による在留不許可処分を支持したが、「政治活動の自由についても、わが国の政治的意思決定又はその実施に影響を及ぼす活動等外国人の地位にかんがみこれを認めることが相当でない」と解されるものを除き、その保障が及ぶ」と述べている。ただし、外国人の基本的な人権の保障は、「外国人在留制度のわく内で与えられているものにすぎない」ともされている。

11 八幡製鉄事件の最高裁大法廷判決（最大判 1970（S45）.6.24（民集 24 巻 6 号 625 頁））は、株式会社がその「社

自由」の享有主体性は、一応は区別して論じられるべきものであり、また、実際に区別して論じられてきていると言うことができる。

もっとも、文教政策の領域においては、これまで、高校生の非有権者性とその政治活動制限の許容性は、あたかも一体の問題であるかのように位置付けられることが多かった。これを端的に示しているものとして、1969（昭和44）年10月31日付で文部省初等教育局長（当時）が発出した通知「高等学校における政治的教養と政治的活動について」（以下、S44通知と言う）がある。高校生の政治活動全般を制限することを許容・推奨するS44通知は、通知の本文の冒頭でも指摘されているように、大学紛争の激化と合わせて、高校や中学校においても、授業妨害や教室封鎖といった実力・暴力の行使を含む過激な活動が生徒によって行われるという時代背景のもとで発出されたものである<sup>12</sup>。旧教育基本法の8条1項に規定する「良識ある公民たるに必要な政治的教養」の教育に関する留意事項に続けて、「高等学校生徒の政治的活動」の節は、「生徒の政治的活動が望ましくない理由」の第一番目に、「生徒は未成年者であり、民事上、刑事上などにおいて成年者と異なつた扱いをされるとともに選挙権等の参政権が与えられていないことなどからも明らかであるように、国家・社会としては未成年者が政治的活動を行なうことを期待していないし、むしろ行なわないよう要請しているともいえる」（傍点は筆者による）と述べている。

こうした姿勢は、S44通知の中だけに孤立してあらわれたものというわけではない。例えば、高校生の政治活動の場として機能していたこともある生徒会の活動についても、戦後ほぼ一貫して、生徒の自律的な活動や学校運営への参加を制限し、排除することが進められてきた<sup>13</sup>。1960（昭和35）年に文部省（当時）は、高校の生徒会活動の対象を学校内の問題に限定するとともに、学校の枠を超えた生徒会の連合組織の結成を禁止する通知を続けて発出している<sup>14</sup>。「政治の季節」の終焉や、共通一次試験の導入を通じた高校の序列化の進行、経済的成功をより重視する世相、大学入試制度の複雑化などを経て、現代の高校は、政治的・社会的なものから切り離された領域となっている。現代日本の高校生は、教科や部活動の枠を超えた社会的な活動へのコミットメントにそれほど熱心ではないと言われているけれども、こうした状況は、S44通知などを含

---

会的作用」として政党へ政治資金を寄付することを認め、「会社は、自然人たる国民と同様、国や政党の特定の政策を支持、推進しまたは反対するなどの政治的行為をなす自由を有する」と述べている。

12 当時の状況をよく伝えるものとして、小林哲夫『高校紛争1969-1970：「闘争」の歴史と証言』（中央公論新社、2012年）を参照。同書は、「高校紛争」の最盛期を1969年9月から1970年3月としている。S44通知はまさにその渦中に示されたものであり、「最近、一部の生徒がいわゆる沖縄返還、安保反対等の問題について特定の政党や政治的団体の行なう集会やデモ行進に参加するなどの政治的活動を行なつたり、また政治的な背景をもつて授業妨害や学校封鎖を行なうなど学園の秩序を乱すような活動を行なつたりする事例が発生している」と危機感を露わにしている。

13 喜多明人他『子どもの参加の権利：＜市民としての子ども＞と権利条約』（三省堂、1996年）の、特に第2部「子ども参加の歴史と国際動向」第1章「戦後日本における生徒参加と自主活動」を参照。

14 1960（昭和35）年6月21日の文部次官通達「高等学校生徒に対する指導体制の確立について」及び同年12月24日の初等中等局長通達「高等学校生徒会の連合的な組織について」を参照。国民教育研究所編『資料と解説：高校における政治的教養と自主的活動（下巻）』（明治図書出版、1970年）149-150頁に掲載。

んだ文教政策による一定の方向付けによって徐々に形成されてきた、人為的なものでもあるということを見過ごしてはならない。

18歳選挙権の実現は、思わぬところから、高校生の非有権者性とその非政治性とを直結させる論理構造に一石を投じたことになる。高校生の中に有権者が含まれることになった以上、S44通知の論理をそのまま維持することはできない。

S44通知の見直しに着手した文部科学省は、2015（平成27）年10月5日に、高校関係の主要な全国団体である全国都道府県教育長協議会、全国高等学校長協会、日本私立中学高等学校連合会、全国高等学校PTA連合会の代表者と、弁護士や政治学者、憲法学者、社会学者などからなる有識者を交えてのヒアリングを実施した（以下、関係団体ヒアリングと言う）。関係団体ヒアリングに先立って提示されていた各団体の意見書や見解の中には、高校生の「政治活動の自由」について考えていく上で、重要な論点が数多く提示されている。各団体とも、政治活動制限の指針の提示や、「主権者教育」のための教材の無償配布など、全国一律の対応を国や行政に期待するという点では共通している。また、全国高等学校PTA連合会の意見の中では、S44通知の「歴史的使命は終了」したとされるなど、S44通知の時代とは状況が大きく変化しているという認識もある程度共有されていたようである。

文部科学省は、2015（平成27）年10月29日に、S44通知を廃止し、「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」と題する新たな通知（以下、H27通知と言う）を初等中等教育局長名で発出した。これと前後して、関係団体ヒアリングなどでも各団体から強い要望があった「主権者教育」のための教材は、文部科学省と選挙事務を所管する総務省が共同で制作した『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』（以下、『未来』と言う）として公表され、高校等を通じて頒布されている<sup>15</sup>。

H27通知は、有権者である生徒が高校等にも在籍するようになることをふまえて、学校と教員の「政治的中立性」を維持しつつ、生徒が有権者としての権利を自らの判断で行使できるように「指導<sup>16</sup>」を行う上で留意されるべき事項を提示するものであり、「第1 高等学校等における政治的教養の教育」と「第2 政治的教養の教育に関する指導上の留意事項」、「第3 高等学校等の生徒の政治活動等」、「第4 インターネットを利用した政治的活動等」、「第5 家庭や地域の関係団体等との連携・協力」の5節で構成されている。本稿との関係では、第3節の内容が特に

15 『未来』には、生徒用副教材のバージョンと、「活用のための指導資料」と付記された教師用指導資料としてのバージョンがある。2016（平成28）年2月に大阪府教育委員会が発出した「政治的教養を育む教育：推進のためのガイドライン」（大阪府ガイドライン）といった、自治体が作成したものもある。また、『未来』については、その利用の方法が、県内では高校等に基本的に一任されているため、教材の配布の時期や対象、活用の具体的な方法などについて、学校ごとにかかなりの差異もあるように思われた。「主権者教育」のための教材の活用という観点からのより一層の検討も、今後は必要であると思われる。

16 なお、学校の現場における「指導」は、いわゆる行政指導のような、非権力的で任意の協力を引き出すために行われるものに限られず、自宅謹慎や反省文の提出の命令といった、懲戒処分をも包含するものとして理解しておく必要がある。

重要である。第3節の冒頭部分は、18歳選挙権の実現を受けて、「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」とする一方で、①教育基本法14条2項に基づく「政治的中立性」の確保の必要性、②学校の公的な教育機関性、③校長の持つ生徒を規律する包括的権能「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」としている。具体的には、まず、「禁止することが必要」なものとして、生徒が「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」が挙げられている(第1類型)。次に、「制限又は禁止することが必要」なものとして、放課後や休日等に行われる「学校の構内での選挙運動や政治的活動」が挙げられている(第2類型)。そして、放課後や休日等に学校の構外で行われる生徒の政治活動についても、「違法なもの、暴力的なもの、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と認められる場合」や、生徒自身や他の生徒の「学業や生活などに支障があると認められる場合」、「生徒間における政治的対立が生じるなどして学校教育の円滑な実施に支障があると認められる場合」には、「制限又は禁止」することができる(第3類型)。ただし、第3類型のうち、後ろの二つの場合については、「これによる当該生徒や他の生徒の学業等への支障の状況に応じ、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<sup>17)</sup>」こと、そして、「放課後や休日等に学校の構外で行われる選挙運動や政治的活動は、家庭の理解の下、生徒が判断し、行うものであること」という、S44通知には存在しなかった「留意」事項も、明文で示されている。

以下に、H27通知に基づく高校生政治活動制限の枠組みを示す(図1)。なお、本稿では、学校の構内を「校内」、構外を「校外」と表記する。また、H27通知の言う「教育活動の場」とは、教室や校庭といった物理的な空間概念であるというよりも、授業中や部活動中といった時間的な概念であると考えられるべきと思われる。

図1：H27通知における政治活動の禁止・制限の枠組み

	校内	校外
教育活動の場を利用	× (×)	× (×)
放課後や休日	△ (△)	△ ※必要・合理的な範囲で (△)

×：禁止 △：制限又は禁止  
( )内はS44通知の立場

17 学業等への支障の程度に応じた「必要かつ合理的な範囲内で制限又は禁止」という文言は、文部科学省側から示された当初の通知文の案には含まれておらず、関係団体ヒアリングにおける有識者(石津廣司、土井真一)の指摘が反映されている。

H27 通知が、S44 通知と比較して、高校生の政治活動の制限を緩やかにしているのは、第3類型に付されている「留意」事項に求められる。実際のところ、校内校外を問わず、授業だけではなく部活動や生徒会活動も含んだ「教育活動の場」を利用して政治活動を行うことを「禁止」し、放課後や休日であっても、生徒の政治活動を「制限又は禁止」することを含めて「指導」すべきとしている点では、S44 通知と H27 通知はそれほど異ならない。ただ、S44 通知が「平素から生徒の政治的活動が教育上望ましくないことを生徒に理解させ、政治的活動にはしることのないようじゅうぶん指導を行なわなければならない」（傍点は筆者による）として、政治活動から高校生を遠ざけるべきことを「留意事項」として示していたことに対して、H27 通知は、学校との関係性が薄い時間や場所で、「家庭の理解の下」で行われる政治活動については、生徒の自主性に委ねられ得るということが「留意」事項として示されている。

もっとも、H27 通知だけでは、現場の高校や教育委員会にとっての十分な指針とはならなかったようである<sup>18</sup>。さらなる指針として、文部科学省は、2016（平成28）年1月末までに、「『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（生徒指導関係）」（以下、通知 Q&A とする）を作成し、配布した<sup>19</sup>。20 個の問と回答からなる通知 Q&A は、高校生の政治活動の制限について、その規制根拠となるとされる法令や司法判断の例も提示しつつ、より具体的な事例における対応例なども挙げながら、現場の指針を示すものである。

通知 Q&A の端々には、H27 通知では「制限又は禁止」の分類に含まれている放課後や休日等における校内での政治活動を、「禁止」として一切許さないことを許容し、放課後や休日等に校外で行われる政治活動を「届出制」とすることも許容するなど、全体として、高校生の「政治活動の自由」を引き続き広範に制限しようとする傾向も見取れる（問5、問9 関係）。そもそも、通知 Q&A が「生徒指導関係」で発出されているということが、高校生の政治活動を、有権者や市民としての正当で自然な振る舞いであるというよりは、イレギュラーで是正されるべき行動として位置付けたままであるということを示唆している。もっとも、通知 Q&A をふまえてもなお、高校や教育委員会の判断の余地は、非常に大きいことも事実である。制限にあたって考慮されるべき学業への支障や生徒同士の対立の程度は、どこまで行っても相対的で文脈的な問題であり、具体的な学校や生徒の状況を度外視した判断をすることは不可能である。本稿の冒頭に掲げたような事例について、通知 Q&A は、「注意して対応することが必要です」とするのみである（問10 関係）。

18 中川・前掲注2)「高校生の政治活動」49頁は、H27 通知には「各学校にとって参考になることはほとんど述べられていない」と評している。

19 名古屋市民オンブズマン事務局 (<http://ombuds.exblog.jp/22867922/>) によると、この通知 Q&A は、2016（平成28）年1月29日に文部科学省が開催した平成27年度第3回都道府県・政令市等生徒指導担当者連絡会議の席上で配布されたものようである。現在は文部科学省のHPでも参照することができる。



こうした事情もふまえて、2016（平成28）年1月6日に提出された「高校生の政治活動を届出制にすることに関する質問主意書<sup>20</sup>」は、「届出制」の導入が、生徒の思想・良心の自由や表現の自由を侵害し、政治活動への参加を萎縮させる恐れを指摘している。同年1月19日の政府の答弁書は、「高等学校等の生徒の政治活動に係る具体的な指導の在り方等については、御指摘の憲法の規定も踏まえ、各教育委員会等において適切に判断すべきものとする」とするのみである。

### (3) 「届出制」をめぐる全国の状況

時期はやや前後するが、一部の県や政令市の教育委員会の中には、H27通知などを受けて、所管する公立高校において、政治活動の「届出制」を導入しようとするところもあらわれた。特に愛媛県においては、県内の公立高校の59校全てが、新年度から校則を改正し、校外の政治活動の「届出制」を採用することが、2016（平成28）年3月中旬頃から、全国紙でも一斉に報じられた<sup>21</sup>。新聞報道によれば、愛媛県教育委員会は、2015（平成27）年12月に開催された県立高校の教頭らが参加する研修会の席上で、校外で行われる政治活動について「届出制」とする校則のひな型を提示するとともに、県内の全ての公立高校に対して校則を改正することを要求したとされている。2016（平成28）年5月の時点で、59校のうち57校が、書面による届出ではなく、必要事項を口頭で連絡する方式を採用しているとされるが、届出をするにあたって提示・確認する必要がある事項として、集会などの日時や開催場所の他に、保護者が承諾をしているかどうか、公職選挙法に違反しないかどうか、暴力的活動かどうかなども盛り込まれているという。なお、愛媛県内の私立高校については、大半の高校が届出を不要としているとも伝えられている。愛媛県におけるこうした対応は、「届出制」が採用されたということだけではなく、県内の公立高校に対して、全く一律の対応を県教育委員会が組織的に求めた点でも、「突出」した事例として取り扱われているように思われる。以下では、基本的に新聞報道をもとに、「届出制」をめぐる全国の状況について簡単に整理をしておきたい。

宮城県においては、愛媛県とは逆に、校外での政治活動について届出は不要とする対応指針を県教育委員会がまとめている。佐賀県教育委員会も、校外の政治活動については届出を不要とする通知を发出している。宮城や佐賀のように、届出を不要とする一律の指針を教育委員会が示すといった方式は、横浜市や千葉市でも採られているという。これに対して、「届出制」の採否を、基本的に高校の判断に委ねているところもまた多くみられる。滋賀県は、届出は原則として不要だが、高校が「届出制」を採ることを否定はしないとする方針を教育長が表明している。兵庫県

20 平成28年1月6日提出質問20号（初鹿明博（衆））

21 新聞報道については、逐一出典を示さないが、全国的・地域的な動向については全国紙、ブロック紙を、県・市レベルの動向については地方紙を主に参照している。



では、届出の義務化は学校長の判断に委ねられており、生徒会やPTA、学校評議員らの意見も考慮して判断をするべきとした要請も出されたという。判断が高校に委ねられた結果、県立高校の中でも、青森や栃木のように、「届出制」を採用するところとしないところが出てきている地域も見られる。栃木県では、県内の101校のうち、届出を必要としたのは25校（うち20校が県立高校）、不要としたのが18校（12校が県立高校）であるという。届出を必要としている高校の過半数は、活動時の生徒の安全確保のために、政治活動をボランティアなどの校外活動と同様に扱うとされている。校則を改正して許可制から「届出制」に移行した県立高校がある一方で、私立高校の中には、許可制である旨を改めて明示するところもあるという。

毎日新聞の調査によれば、2016（平成28）年4月下旬の時点で、15の府県と8つの政令市の教育委員会が「届出制」を不要としている。これらの報道からは、特に県や政令市の教育委員会のレベルでは、①「届出制」の導入を高校に対して指示しているところ、②「届出制」を不要とする見解を示しているところ、③「届出制」について積極的な判断を示さずに対応を個々の高校の判断に委ねているところ、の三つの類型に整理することができそうである。

鹿児島県においては、県やいくつかの市の教育委員会は、政治活動の「届出制」の採否について、各高校の判断に委ねるという③の立場を採っており、実際に、高校ごとに判断も分かれている。在鹿の地方紙である南日本新聞社が2016（平成28）年5月に鹿児島県内の高校等を対象に実施した電話調査によると、県内の107校のうち、校外での政治活動の届出が必要としたものが11校（うち4校が国公立）、不要としたものが9校（8校が国公立）、検討中としたものが71校（国公立は59校）あり、16校は検討していない<sup>22</sup>。

図2：鹿児島県内の高校における校外の政治活動の「届出制」の状況

	必要	不要	検討中	検討していない
国公立（86校）	4	8	59	15
私立（21校）	7	1	12	1
合計（107校）	11	9	71	16

南日本新聞 2016年5月30日朝刊を参考に筆者が作成

ここで注目されるべきは、H28参院選と鹿児島県知事選挙を約2か月後に控えた時期であるにもかかわらず、「検討中」という回答が多いことである。2007（平成19）年の国民投票法の制定から数えれば、約10年間の準備期間があったにもかかわらず、生徒の政治活動のルールの見直しがそれほど進んでいないことが窺われる。こうした傾向は、鹿児島県だけのものではなく、全

22 南日本新聞 2016年5月30日朝刊を参照。なお、現時点での聞き取り調査の範囲では、本稿の聞き取り調査の対応者と、南日本新聞社による調査の対応者は、ほぼ同一（大半が教頭）のようである。

国的なものと考えてもよいと思われる。やや時間は遡るが、前述した栃木県内の高校アンケートにおいても、全体の6割弱である54校が、「届出制」の採否について検討中・検討予定に留まっていた。

### 3. 政治活動の「届出制」に伴う法的問題：鹿児島県内の高校等の状況もふまえて

すでに確認したように、S44通知の下では、放課後や休日等に校外で行われるものも含めて、生徒の政治活動の全てを高校が禁止することも許容されてきた。これは、政治活動の全面禁止制と呼ぶことができる。全面禁止制は、18歳選挙権の実現やH27通知などを契機に修正され、現在では、一部の私立高校などの例外を除けば、校外で放課後や休日等に行われる政治活動の制限は、より制限の緩やかな（しかし問題が無いわけではない）「届出制」に移行し、あるいは、制限そのものが取り払われたりしている、という認識が一般的なようである。もっとも、H27通知においても、校内や「教育活動の場」を用いて行われるものについては、「制限又は禁止」することが許容されていることも、すでに見てきたとおりである。第3章では、憲法上保障される「政治活動の自由」の外延をまず示した上で、鹿児島県内の高校等への聞き取り調査によってあきらかになった、現代日本の高校における政治活動制限の具体的な状況もふまえながら、高校生の「政治活動の自由」の制限の様態とそれらに伴っている法的な問題を析出する。

#### (1) 前提としての「政治活動の自由」

日本国憲法第3章の中には、「政治活動の自由（権利）」という文言は見当たらないけれども、市民の自由な政治活動が保障されていることは、現行憲法が想定する国家や社会の構造の当然の前提になっていると考えるのが自然である。政治的意見の個別的な表明や、集団的な表明、政府に対する請願、政治的主張を政策に反映するための団体の結成などが、自由に、すなわち、公権力による不当な制限を受けることなしに行われることを確保できなければ、被治者が治者を選定・罷免し、主権者である国民が国政の権限を政府に信託するという民主主義の政治システムは十分に機能しないだろう。実際、明治憲法下における民主主義のシステムの不完全性は、世襲の天皇が統治権を総攬し、公選の衆議院と勅選の貴族院によって帝国議会が構成されているという統治機構上の理由だけではなく、言論や集会、請願といった政治活動のために用いられる様々な行為類型に対して、広範な制限が許容されていたことにも由来している<sup>23</sup>。したがって、民主主

23 公務員批判を「官吏ヲ譏毀」する罪として処罰する讒謗律（明治8年太政官布告110号）や、公文書や建白請願書の公表の禁止・許可制（明治20年勅令76号による出版条例の改正、明治15年太政官布告58号（請願規則）など）、集会の禁止や政治運動家の追放（明治20年勅令67号（集会条例））といった、1889（明治22）年の大日本

義国家への抜本的な転換を目指して制定された日本国憲法は、「政治活動の自由」の保障を前提とした上で、実際に行われる政治活動は極めて多様な形態を採るということもふまえて、それぞれの形態に応じた憲法上の権利を規定していると言うことができる。具体的には、請願の権利（16条）や集会・結社・言論の自由（21条）などが、法律や政府の命令によっても侵害されない権利として、保障されている。

なお、日本国憲法は同時に、国民の参政権を保障している<sup>24</sup>。国会議員や地方公共団体の議会・首長の選定（43条以下、93条2項）や、最高裁判事の罷免（79条2項）などの他に、憲法改正の国民投票（98条）や地方特別法の制定のための住民投票（95条）などが憲法には規定され、公職選挙法や国民投票法、住民投票のための条例などが、そうした選定・罷免などの手続を詳細に規定している。これらの制度化された参政権の行使は、公務員の任免や憲法の改正などに直接的な効力を及ぼす、非常に強力なものでもある。したがって、民主主義社会においては、参政権の保障が重要なものであることは言うまでもない。その一方で、投票や選挙運動は、多様な形態を採る政治活動の一つの類型に過ぎない。そして、そうした参政権の行使の機会や方法は、実際には非常に限定されている。衆議院議員選挙のタイミングや、選挙の区割り、比例代表制や小選挙区制といった選挙制度は、有権者の側ではなく、有権者によって選ばれた国会議員によって構成される国会や、国会が指名した総理大臣の判断によるところが大きい。立候補者についても、実際には、政党などの団体の内部的な事情に左右されるところが大きいことも周知のとおりである。投票用紙が投票箱に円滑に投げ込まれることだけを以って、市民の政治参加が確保されていると考えるのは早計である。より広い範囲の、制度化されていない各種の「政治活動の自由」が保障されて初めて、制度化された参政権の機能もよりよく果たされる。このことは、高校生の「政治活動の自由」を検討する上でも同様に重要である<sup>25</sup>。

## (2) 政治活動の全面禁止制と許可制：昭和女子大事件を参考に

いずれにしても、いかなる時間、いかなる場所においても政治活動を禁止するような規制は、それが一般の市民に向けられたものであるならば、憲法違反の疑いが高い。その一方で、生徒や学生の「政治活動の自由」の制限は、憲法判例の中でも比較的広く許容されてきたこともよく知

---

帝国憲法の制定以前から存在した日本的な言論統制の枠組みは、憲政への移行後も、幾分かたちを変えながら、「法律の留保」の下で、基本的には敗戦・占領開始の時期まで継続したことはよく知られている。

24 なお、憲法が「成年者による普通選挙」を保障していることに含まれる問題を整理する論考として、二本柳高信「18歳選挙権：選挙権年齢を法律で決めることの意味」法学教室430号44頁（2016年）を参照。

25 関連して、模擬投票や模擬立会演説会の開催といった、教育現場における「18歳選挙権教育」のブームが、かえって、「豊かな政治参加の権利のあり方を学校教育から吹き飛ばしかねない」ことを懸念するものとして、渡邊弘「法教育ブーム」は終焉を迎えたか？（ミニ・シンポジウム3＝初等中等教育における法教育の現段階：課題と展望」法の科学47号148頁（2016年）150頁も参照。

られている。学生の「政治活動の自由」に関わる著名な事件であり、通知Q&Aの中でも参照（問3関係）されている事件として、昭和女子大事件がある。

昭和女子大事件の発端は、放課後や昼休みの時間帯に学内で行われた学生による署名活動であった。1961（昭和36）年10月下旬の数日間、昭和女子大学の3年生であった学生AとBは、同大学の構内において、昼休みや放課後の時間帯に、当時国会で審議されていた法案に反対する請願のための署名を収集していた。同大学の学生に入学時に交付される学生手帳には、学生が守るべき生活要録の記載があり、その六の六として、「学内外をとわず署名運動、投票、新聞雑誌その他印刷物の発行及び配布、物品の販売、資金カンパなどしようとする時は事前に学生課に届出その他指示を受けなければならない」と規定されていたが、Aらの署名活動は、事前の届出無しに行われたものだった。また、Aらの署名活動を察知した大学が実施した調査の結果、Bを含む複数の学生が、政党とも関係が深い学外の青年組織にも加入していることがあきらかになったが、これは、生活要録の八の十三「学生は補導部の許可なくして学外団体に加入することができない」とする規定にも違反していた。大学は、同年11月8日に、Aを含む複数の学生からの事情聴取などもふまえて、AとCに対して事実上の登校禁止（自宅謹慎）を命じた。その後の経緯は、当事者の主張に食い違いもあるが、概ね、以下のようにエスカレーションの構図が見られる。すなわち、大学とA及びAらの保護者との間で復帰も視野に入れた話し合いが持たれる一方で、大学の教員はAとCが自主退学をした旨をAらの所属するクラスの学生の前で報告し、出席簿には朱線を引いて両名の氏名を抹消した。また、Aらを通じて事件を察知した学外の団体などが組織するデモ隊が、同年12月中旬の大学の終業式の日学内に侵入した。1962（昭和37）年1月には、これらの事件をふまえて女性週刊誌に「良妻賢母か自由の園か」と題する記事が掲載されたが、その中には、Cが仮名で寄稿した手記が含まれていた。同年2月上旬には、ラジオ番組「朝のスケッチ」の中で、Aらが大学当局の対応を重ねて批判した。こうした状況の中で、大学は2月12日に、AとCに対して退学処分を行った。なお、同年3月23日には、衆議院の法務委・文教委連合審査会の「人権擁護に関する件（昭和女子大学の問題）」（以下、連合審査会と言う）において、昭和女子大学の学長らが参考人招致されている<sup>26</sup>。

Aらは退学処分の有効性を争うために提訴した。第一審の東京地裁判決は、自ら選んで大学の学生としての身分を取得した以上、Aらは生活要録のような政治活動の制限にも服さなければならないとする一方で、私立大学であっても国公立の大学と同様に学生の思想に対して寛容であることが法律上要求されており、また、大学が退学処分を行う上では、教育機関にふさわしい方法と手続によって本人に反省を促す過程を経なければならないが、本件における大学はそうした要請を満たしていないとして、退学処分を無効と判断した<sup>27</sup>。控訴審の東京高裁判決は、私立学校

26 なお、連合審査会では、本稿で扱う事件とは別に、同大学の講師を学監が「一片の紙切れ」で解雇した問題なども扱われている。

27 東京地判1963（S38）.11.20（民集28巻5号835頁）には、のちに最高裁長官となる町田顕が加わっている。

が退学処分を行う上で第一審判決が述べたような法的義務は課されておらず、より広い教育上の裁量が認められるとした上で、退学処分は有効であると判断した<sup>28</sup>。最高裁第三小法廷は、前年の三菱樹脂事件の最高裁大法廷判決<sup>29</sup>にも依拠して、生活要録の憲法適合性を論ずる余地はないことを示した上で、大学はその公私を問わず、その設置目的を達成するために必要な事項を学則等により一方的に制定し、学生を規律する包括的権能を有しており、その権能を行使する上で広範な裁量があることを認めて、退学処分を有効とした<sup>30</sup>。

この昭和女子大事件は、憲法学の講義やテキストの中では、憲法の「私人間効力」を扱うところで登場する<sup>31</sup>。また、上記のような事実関係からもあきらかなように、この事件の背景には、1960年代の学生運動に関わる当時の時代的な状況も色濃く見出される。そもそも、昭和女子大学自体が、保守的な校風を持つ私立の女子大学という特徴を持っている。それでもあえて、約半世紀前の事件をここで紙幅を割いて取り上げたのは、いくつかの重要な理由がある。

第一に、こうした特有の事情をふまえてもなお、昭和女子大事件の構図は、現代の高校における生徒の政治活動制限を考える上で、パラフレーズが十分に可能である。校内と校外を問わず生徒の政治活動の一切を禁止することは、これまでS44通知の下で推奨されてきており、県内の高校の中にも、校則や生徒心得の中にそうした規定を明文で置いているところも見られた<sup>32</sup>。また、H27通知も推奨する校内における政治活動の禁止は、18歳選挙権の実現以降に改正された校則や生徒心得の中でも重要な位置を占めている。大学3年生である21歳〈高校3年生である18歳〉は有権者であり、「政治活動の自由」の保障も認められるべきところを、大学〈高校〉に自ら入学した学生〈生徒〉という身分のゆえに、大学の定めた生活要録〈高校の定めた校則や生徒心得〉によって、大学〈高校〉の内外を問わず、請願のための署名活動やデモへの参加などの政治活動を制限される。大学〈高校〉には、それぞれの伝統や校風、教育方針に基づいて、学生〈生徒〉を規律する包括的な権能を有しており、学生〈生徒〉が自由な政治活動を行うためには、究極的には、大学〈高校〉を離脱するしかない。昭和女子大事件の最高裁判決については、その「先例としての価値は相当減殺された<sup>33</sup>」とする見方もあるけれども、通知Q&Aによるその参照をふまえれば、現代の文教政策においては、上記のような置き換えがむしろ再強化されている可能性もある。学校か、自由な政治活動か、という二者択一は、高校進学率が95%を超えている現代にあっては、大学進学率が10%（女子については5%）程度であった1960年代前半に比べ

28 東京高判1967 (S42).4.10 (民集28巻5号868頁)

29 最大判1973 (S48).12.12 (民集27巻11号1536頁)

30 最小判1974 (S49).7.19 (民集28巻5号790頁)

31 例えば、高橋和之『立憲主義と日本国憲法第3版』（有斐閣、2013年）109頁を参照。

32 その根拠として、教育基本法8条2項（現14条2項）を直接参照するものも見られた。

33 木下智史「私立大学における学生の自由：昭和女子大事件」憲法判例百選Ⅰ〔第6版〕（別冊ジュリスト217号）26頁（2013年）

ても、相当に深刻な決断を生徒に要求することになるだろう。

第二に、昭和女子大事件の推移は、一方的に政治活動の制限がなされた場合の、当事者間のエスカレーションの可能性も示唆している。裁判の記録を見る限りでは、特にAらの側では、マス・メディアや国会、裁判所も巻き込んだ、大学との全面対決を当初から志向していたようには思えない。現代の高校生が、女性週刊誌に手記を寄稿したり、学外の団体のデモ隊を校内に呼び込んだりする蓋然性は乏しいようにも思える<sup>34</sup>。しかしながら、1960年代とは異なり、現代の高校生のほとんどはスマートフォンを持ち、SNSやブログなどを通じて、当時よりもはるかに容易に、日本だけではなく全世界に情報を発信することもできる。政治信条に関わる機微な問題への対応を誤れば、現代風に言えば「炎上」が起こることは大いにあり得ると思われる。もちろんこれは、「炎上」を恐れるあまりに、学校が政治活動の全面禁止制を含んだ未然の防止策を採ることを必ずしも正当化しない。問題なのは、「炎上」やエスカレーションによって、理性的な議論が阻害され、当事者のコントロールできない事態が出現し、学校にとっても生徒にとっても、最善の解決の可能性が失われていくことだと思われる。

第三に、第二の点とも関連して、教育現場における最善の解決の必要性という点は、この問題が憲法訴訟論<sup>35</sup>の枠の中だけで検討されるべきではない、ということも示唆している。仮に校則や生徒心得によって生徒の政治活動が制限されており、そのルールに違反した生徒に対して懲戒処分や「指導」がなされた場合、処分の有効性を争う訴訟が提起される可能性がある。その際、懲戒処分の手続的統制といった、およそ学校における懲戒一般にかかわる問題だけではなく、「政治活動の自由」との関係で、当該の校則や生徒心得の憲法適合性や適法性も裁判の争点の一つになると思われる。そうした訴訟における裁判所による権利救済のあり方を考えることも、重要な憲法学の方法論の一つであろう。もっとも、一連の「校則訴訟」において、校則そのものの適法性や憲法適合性について裁判所は踏み込んだ判断をしていない<sup>36</sup>。また、そもそも、裁判所の持つ違憲審査権は強力である一方で、この「伝家の宝刀」を、日本の裁判所、特に最高の権威を持つ最高裁判所は、めったに抜かないことも非常によく知られている<sup>37</sup>。そして、仮に憲法論が訴訟の中心的な問題になったとしても、なお当事者にとっての時間の経過という問題が残されている。昭和女子大事件の場合、発端となった署名活動から最高裁判決までの間に、10年以上の月日が経過していた。こうした事情の下で、果たして、高校生の「政治活動の自由」の問題を、裁

34 なお、「高校紛争」の時代においては、高校生が学外の団体へのアプローチをする例も多く見られた。一例として、修猷館高校事件（福岡地判1975（S50）1.24（判時775号129頁）を参照。

35 憲法訴訟論とは、司法審査制の下で、法令や処分の憲法適合性が争われている場面における裁判官による法解釈を基礎付け、善導するようなルールを探究する試みとすることができる。現時点の日本憲法学における憲法訴訟論の到達点や課題を示すものとして、戸松秀典・野坂泰司編『憲法訴訟の現状分析』（有斐閣、2012年）がある。

36 1980年代から90年代にかけての公立学校における「校則訴訟」について整理したものとして、大島佳代子「わが国における校則訴訟と子どもの人権」帝塚山法学4号71頁（2000年）がある。

37 最高裁が法令を違憲としたのは、戦後約70年間で10件のみであり、この数は、類似した司法審査の制度を持つアメリカやドイツと比較しても、格段に少ない。

判所に委ねることを前提とした検討を行うことは適切であろうか。この点は、本稿が「臨床」的な取り組みを志向することの理由の一つでもある。

最後に、昭和女子大事件は、生徒の政治活動制限の具体的な方式についても、今なお示唆を与えてくれている。事件の発端は、学内での政治活動や学外の団体への加入をAらが「無届」で行ったことを大学側が問題視したことであった。連合審査会において、憲法上保障されている請願や投票、結社への加入の権利が大学によって一方的に制約されていることへの激しい追及の中で、大学側の参考人は、学外の団体への加入を全面的に禁止しているわけではなく、「あらかじめ申し出なさいという学則」に過ぎないと述べている。しかしながら、事件の推移を見る限り、生活要録の規定は、政治活動や（当時の若者が加入しそうな）政治団体については、全面禁止制に近い許可制が採られていたと見るべきだろう。

18歳選挙権の実現に伴う高校生の政治活動の制限の問題は、通知Q&Aが「届出制」という文言を用いていたことや、愛媛県の事例が「届出制」として報道されていたこともあり、全国や鹿児島県内でも「届出制」の問題として認知されている<sup>38</sup>。しかしながら、愛媛県教育委員会が示したとされる案文や、その後の報道にあらわれている教育委員会や高校の姿勢を見る限り、これらは「届出制」というよりも、許可制、つまり、ある種の活動をいったん全て禁止した上で、その禁止の解除を許可権者の判断に任せる仕組みである行政法学上の許可制に近いものと理解した方がよさそうである<sup>39</sup>。鹿児島県内においても、校外における集会への参加といった校外活動に際して、事前に届出をさせ、担任を経由して管理職の許可を受けるべきことが規定されている校則や生徒心得を現在でも維持している高校は少なくない。こうした規定は、前述した政治活動の全面禁止制のような、政治活動に特定のルールではないけれども、文言上は、政治活動の場合にも適用することができると思われるべきだろう。高校生の「政治活動の自由」の問題を検討する上では、全面禁止制を背景にした許可制が、その是非はともかくとして、これまでの学校現場におけるベースラインであったということを十分にふまえていなければならない。

ただし、これは必ずしも、そうした校則や生徒心得の規定を維持している現代日本の高校の多くが、生徒の「政治活動の自由」を実際に厳格に制限している、あるいは、制限しようとしているということを意味しない。なぜなら、校則や生徒心得に記載されている校外活動に関わる許可制が、実際にはそれほど厳格に運用されているわけではないことも、聞き取り調査からはあきらかになっているからである。規定上は、旅行や異装、娯楽映画の鑑賞に至るまで、多くの校外活動が「届出制」になっているが、現代の高校生が国内を旅行したり娯楽性の高い映画を見たりする際に、逐一学校に事前の届出をしていない（そして担任に許可を求めてなどいない）というこ

38 前述したように、南日本新聞の記事の見出しは「届け出必要」11校であり、校外の政治活動の「届け出制」の採用状況が図示されている。

39 新聞報道の中には、「許可・届出制」や「事前届出制」という言い方によって、その微妙なニュアンスを示そうとしていると思しきものもある。



とは、容易に理解できる<sup>40</sup>。さらに、県内のいくつかの高校は、18歳選挙権の実現やH27通知の趣旨をふまえて、校外活動の許可制を、校外で行われる政治活動についてはあえて適用しない、という運用方針を採っている。

加えて、現代の高校生が、学校や教員からの「指導」を受けるような政治活動を行う蓋然性が小さいという事情も、聞き取り調査からは示唆されている。少なくとも、今回の調査の中では、実際に政治活動との関係で学校側に届出をしたり許可を求めたりといったことを行った生徒の事例は、18歳選挙権の実現以後にあっても、ほとんど確認できなかった<sup>41</sup>。インターネット上のSNSなどを見る限り、また、世論調査の年代別の結果などを見る限り、現代の若者たちが政治的な問題に対して全く無関心であるとは思われないけれども、1950年代や60年代には日本の高校でもしばしば見られた、例えば、学費値上げ反対運動を行ったり、給費制の奨学金の拡充を求める請願の署名を集めたり、通学のためのバス路線の運賃値上げ反対の要求を交通局に提出したりといった積極的な政治活動を、現代の高校生が行う可能性を、そもそも学校の側もあまり想定せずに済んでいるようにも思われる<sup>42</sup>。

許可制と関わる論点として、許可に伴う各種の条件を付すことの意味を、念のために指摘しておきたい。運転免許証に記載される「眼鏡等」のように、許可制が運用される際は、許可を与えるにあたって様々な条件が付されることも可能である。生徒の政治活動を許可制にする場合も、様々な条件や制限が付された上で許可が出されることは、当然想定される。おそらくそうした条件は、生徒の安全の確保や、教育効果の発揮のために付されるのではないかと思われるけれども、付される条件の内容次第では、それがさらなる問題を発生させる可能性がある。例えば、教育効

40 もちろん、こうした届出や許可が行われることが皆無というわけではない。特に、授業や行事の欠席を伴う場合には、比較的しっかりと届出をさせているところも見られた。また、娯楽性が高く、世間的な認知度も高いイベント（例えば、「高校生クイズ」や高校生ファッションショーなど）に生徒が参加することを学校が事前に察知した場合にも、届出・許可を含んだ「指導」を行うこともあるという。

41 ただし、全くなかったわけではないということも、念のため付記しておく。鹿児島県におけるこうした傾向は、ここ数年だけのものというわけではなく、数十年に渡るものではないか、という意見もあった。これを正確に論証するためには、「学校史」などの分析なども必要であると思われるが、一応の根拠となり得るものとしては、1969（昭和44）年4月1日の鹿児島県教育委員会教育長の通達「生徒指導について」がある。「最近、全国各地で、一部の高等学校生徒が、過激な政治的活動にはしる例が多発している……ことは、ただ単に、よそごととして見のがしえない問題をはらんでいることに意を払われたい」という記述は、実際に高校生が実行行使も含んだ政治活動に関わる例が多発していた東京都や大阪府、福岡県の教委がそうした事態を「憂慮」し、「遺憾」としていることと比較すると、示唆的である。前掲注14)『資料と解説』164頁などを参照。

42 過去の高校生の政治活動については、小林・前掲注12)『高校紛争』に様々な事例が掲載されている。また、近年のものとしては、佐々木忠夫「水飲み場増設」、県を動かした生徒会（特集1：18歳選挙権と政治教育）高校生活指導201号22頁、西本真粧美「市民会館を残そうとした高校生達：S商業高校音楽部員たちの成長とこれから（特集1：18歳選挙権と政治教育）」同30頁を参照。その他にも、埼玉県における公立高校の「共学化反対運動」においては、PTAや後援会による反対運動の他に、現役の高校生らによる「画一的共学化反対決議文」の県知事への提出もなされたという。増淵則敏「県立高校における男女共学と別学の違いによる教育的効果の分析」政策研究大学院大学教育政策コース・ポリシーペーパー10頁（<http://www3.grips.ac.jp/~education/epc/wp-content/uploads/2015/04/MJE14704.pdf>）（最終閲覧2016.10.20）を参照。また、「ブラックバイト」の問題と関連して、「高校生による高校生のための労働組合」も近年では結成されている。神部紅「『首都圏高校生ユニオン』結成（Case Study 労働相談の現場から11）時の法令1986号56頁（2015年）を参照。



果を発揮することを期待して、集会の内容を事後にレポートさせるなどした場合には、その意図とは関係なく、学校が生徒を手足として学外の政治団体等の調査を行うことと同視され得る<sup>43</sup>。また、参加の可否を集会やデモの主催者や関係者といった個々の政治活動の内容に基づいて判断した場合、学校が特定の政治活動の支援や排除に加担してしまう恐れもある。

### (3) 政治活動の「届出制」：生徒の政治的プライバシーの問題

行政手続法2条7号は「届出」を「行政庁に対し一定の事項の通知をする行為（申請に該当するものを除く。）であって、法令により直接に当該通知が義務付けられているもの（自己の期待する一定の法律上の効果を生じさせるためには当該通知をすべきこととされているものを含む。）をいう」と定義している。すでに見てきたように、各種の校外活動の「届出制」は、実質的には許可制と同視できるものであることが少なくない。一般の法令において「届出」という文言が用いられる場合も、実際は非常に多様な含意があるという<sup>44</sup>。許可制と全面禁止制には連続性があるように、許可制と届出制にも連続性があると言える<sup>45</sup>。

こうした連続性もふまえた上で、これまで学校現場における政治活動制限のベースラインであった全面禁止制や許可制に代わるものとして、高校生の政治活動の「届出制」というものをイメージするのであれば、担任や管理職による実質的な内容審査を伴わず、一定の様式を備えた文書の提出といった手続的な要件が満たされていれば、校外における政治活動が許容されるという方式を想定することができる。授業時間中や深夜を避け（時間）、暴力的・過激な手段を採らず（方法）、公園や公民館などを用いて（場所）行われる活動について、保護者の承諾印を揃えて（家庭の理解）、担任に事前に届出を出しておけば、政治活動が許容されるという構図である。

もともと、婚姻や出生の届出を窓口で受け取る係官などとは異なり、生徒から届出を受け取ることになる担任や生徒指導担当の教員、教頭などの管理職は、日常的に当該の生徒と密に接しているだけではなく、教育上必要な範囲で様々な権限を生徒に対して継続的に行使している。高校生の政治活動の制限の問題を検討する上では、こうした学校における関係性の特殊性を考慮しな

43 やや問題の構図は異なるが、戦前における「天皇機関説」の弾圧の際には、学生の講義ノートを大学当局や文部省思想局が逐一チェックし、講義を担当する教員が「天皇機関説」を放棄、改説しているかどうか調査されたという。水島朝徳「憲法研究者の研究・教育の自由：天皇機関説事件80周年」全国憲法研究会編『日本国憲法の継承と発展』（三省堂、2015年）も参照。

44 稲葉一将「届出制の法理」行政法の争点（ジュリスト増刊 新・法律学の争点シリーズ8（2014年）、芝池義一「行政手続法」における申請・届出に関する一考察」法学論叢139巻6号1頁（1996年）を参照。

45 理論的には、道路交通法や都道府県の公安委員会の規則（鹿児島県については、鹿児島県道路交通法施行規則（公安委員会規則16号）の21条）が、公道上における集団行進（デモ）や演説を実施する際に、警察署長による許可を得なければならないと規定していることが、集会の自由などを保障した憲法21条に違反しないかどうか検討されてきた。最高裁の判例上、その合憲性は確立しているが、デモの許可を警察署長の完全な裁量に任せることを許さず、不許可とすることができる状況を最大限に限定することなどを通じて、実質的な届出制に制度を近づける一応の努力がなされてきている。

ければならない。生徒からの届出をいったん受け取ってしまった以上、教員は、教育上、安全上などの理由から、「指導」や説得などを通じて生徒に対して影響を与えようとするだろうし、それらは教員の教育権限の範囲内にも、通常は納まるものだろう。生徒の側としても、論争的な問題を扱っていたり、規模が大きかったり、活動について何かしらの不安があるような場合には、届出をするべきかどうか、といった段階から、担任に相談をすることもあるだろう。場合によっては、担任の教諭は、生徒と管理職との間に入って届出を受け渡す単なる導管ではなく、政治活動への参加の承認を求める生徒の側に立つこともあるだろう。本稿における括弧のついた「届出制」という語には、そうした教育現場の特有の文脈が投影されることも想定している。

届出をさせることに伴う固有の問題として、生徒の政治信条や志向が、学校という公権力機関によって把握や推知されるということがある。高校で実際に用いられている「校外活動参加願」などには、参加する活動の日時や場所だけではなく、活動の内容や主催者の記入欄も設けられている場合が多い。生徒が自身の政治信条や志向を学校に対して秘匿しておきたいと考えているような場合には、こうした記述を求めることは、生徒の政治的プライバシーとでも呼ぶべきものを侵害する可能性がある<sup>46</sup>。また、こうした推知それ自体や、推知に伴う不利益の付与を回避するために、生徒が政治活動への参加を思いとどまるような場合には、政治活動に対する一定の萎縮効果も発生していると見てもよいだろう。

生徒の政治的プライバシーに属する事項が、差別や不利益の付与のために用いられたと思しき事例は、実際に存在している。政治集会への参加や校内での政治活動の事実を内申書に記載したことが、生徒の思想・信条の自由を侵害するかどうか争われた麴町中学内申書事件である。受験した全日制高校を全て不合格になった原告<sup>47</sup>は、内申書の記載が不合格の原因であることなどを主張して国家賠償を請求する訴訟を提起したところ、第一審<sup>48</sup>と控訴審<sup>49</sup>では結論が分かれた。最高裁第二小法廷は原告の請求を棄却したが、内申書の記載は原告の思想・信条そのものを記載したのではなく、また、思想・信条を推知させるものでもないこと、入学者選抜の資料として思想・信条を提供したわけではないとして、憲法違反の主張を退けた<sup>50</sup>。「校内において、麴町中

46 プライバシーは非常に多義的な概念であるが、さしあたり本稿との関係では、「宴のあと」事件判決（東京地判1964（S39）9.28（判時385号12頁））において、民事上の救済との関係で提示された、①私生活上の事柄であり、②本人が公開を欲しない、③非公知の事項、という説明を参照することで足りると思われる。同様の説明を用いて、特定の政治家を応援する活動への参加の有無などを問うていた大阪市による職員への「アンケート」が、職員のプライバシー権を侵害し、政治活動への強い萎縮効果をもたらすものであるとした例として、大阪労使関係アンケート事件の控訴審判決（大阪高判2015（H27）.12.16（確定）（判時2299号54頁））を参照。

47 提訴の当時、定時制高校の生徒でもあった原告が、現世田谷区長、前衆議院議員の保坂展人であることも、よく知られている。なお、この事件についても、発生から最高裁判決までには15年以上が経過していたということも付言しておきたい。

48 東京地判1979（S54）.3.28（判時921号18頁）

49 東京高判1982（S57）.5.19（判時1041号24頁）控訴審における意見書として、奥平康弘「内申書裁判と教育裁量」法律時報53巻8号67頁（1979年）も参照。

50 最小判1988（S63）.7.15（判時1287号65頁）

全共闘を名乗り、機関紙「砦」を発行した」とか、「大学生 ML 派の集会に参加している」といった内申書の記述が、原告の政治信条を推知させるものではなく、単なる客観的事実の記載に過ぎないとする最高裁の判断には疑問も残るものの、思想・信条そのものの記載や、思想・信条に基づく差別的な取扱いが許されないとしている点は重要である。「届出制」の導入によって、文書によって届出をさせたり、口頭の届出を受けて何かしらの文書を作成したりした場合には、当該の文書には高度に機微な情報が掲載されていることをふまえて、目的外利用を厳に禁止し、閲覧可能な教職員を制限するなどの慎重な対応が求められる。近時では、教育情報システムに大量に保管されていた成績表の流出事件なども起きているが、現代の情報化社会では、当事者たちの意図しないところで、機微な情報が流出、流通し得ることにも留意されるべきだろう。

なお、「届出制」については、政治信条にかかわる情報の収集や推知それ自体が、地方公共団体の個人情報保護条例に違反するのではないかという指摘もある<sup>51</sup>。例えば、東京都の個人情報保護条例の4条2項は、「実施機関は、思想、信教及び信条に関する個人情報並びに社会的差別の原因となる個人情報については、収集してはならない」と規定している。同様の規定は、鹿児島県内では、霧島市や日置市の条例に設けられている。教育機関が生徒の思想・信条に関わる情報をみだりに収集してはならないということは、剣道受講拒否事件の最高裁判決の中でも言及されている<sup>52</sup>。もっとも、こうした機微な情報の収集禁止は、東京都の条例の4条2項の但書が「法令又は条例……に定めがある場合及び個人情報を取り扱う事務の目的を達成するために当該個人情報が必要かつ欠くことができない場合は、この限りでない」と規定しているように、条文上も絶対的なものではない。前述した麴町中学内申書事件の最高裁判決は、全日制高校への進学が不可能になるなどの実質的な相当の不利益を生徒が被った事例でさえ、収集した情報を内申書に記載することも許容している。また、剣道受講拒否事件の最高裁判決も、公立学校が「学生の信仰を調査せん索し、宗教を序列化して別段の取り扱いをすることは許されない」とする一方で、体育の実技科目の履修拒否が正当なものであるかどうかを判断するために、「単なる怠学のための口実であるか、当事者の説明する宗教上の信条と履修拒否との合理的関連性が認められるかどうかを確認する程度の調査」は許容されるとしている<sup>53</sup>。こうした事情をふまえれば、生徒に対するレベルでは、政治的プライバシーに属する情報の収集や推知それ自体が、直ちに違法であるとされる可能性は、それほど高くはないと思われる。

51 毎日新聞 2016年5月17日など。

52 最小判 1996 (H8) 3.8 (民集 50 卷 3 号 469 頁) は、エホバの証人の信徒である市立高専の学生が、その信仰上の信念から保健体育の剣道の実技を受講しなかったために、二度の原級留置を経て退学の処分を受けた事例において、高専の各処分は、信仰を理由とした著しい不利益を課すものであり、代替措置の検討もなされておらず、裁量権の範囲を超えた違法なものとしている。

53 なお、これは、「政治的中立性」と並んで教育基本法に規定されている学校の「宗教的中立性」(現行法の15条2項)とも関わる問題である。

#### (4)「届出制」に伴うさらなる難題：親や家族のプライバシー

ただし、推知による政治的プライバシーの侵害の可能性は、生徒本人以外との関係で、より深刻な問題になり得る。

高校生の政治活動は「家庭の理解の下」で行われるべきことをH27通知が強調していることから、県内の高校等においても、生徒の政治活動の許容性を仮に判断する場合は、保護者の同意があるかどうかを重視するという回答が多かった。愛媛県における「届出制」の運用においても、保護者の承諾の有無は確認事項の中に含まれている。校外で行われる活動については、学校よりも保護者の方が、監督や指導、責任の主体としてふさわしいということは、一般論としては是認できる。現実的な問題として、親が承諾や支持を与えている校外活動に、学校はあまり関与することはできないということもあるだろう。その一部が有権者性を備えたものの、高校生は引き続き、民法上の未成年者でもあり、保護者の承諾をふまえた届出をさせてその許容性を判断するという枠組みは、今のところは妥当なもののようにも見える。

しかしながら、「届出制」を通じて、生徒の政治的志向を教員や学校、ひいては教育行政機関が把握していくことは、同時に、当該の生徒の親や家族、場合によっては近隣の住民などの政治的プライバシーや、それと関連した信仰などの機微な事情を把握することを意味している。現代の日本においても、高校生が実際に政治活動と関わる際には、親や地域コミュニティの強い影響を受けることは、決して稀ではないだろう。著名な議員やその親族の回想記の中に、親などの政治活動を未成年者のうちから手伝っていたという記述があることは、決して特異なことではない。選挙戦において多用される「ミニ集会」などの場面で、集会場を提供した家庭の子供が様々な「お手伝い」をする光景もそう珍しいものではない。親同士の政治的な対立が、その子どもを通じて学校内に持ち込まれることは、県内の高校等の現場でも懸念されている。こうした事情があるにもかかわらず、学校の管理下にある生徒の政治的プライバシーの推知や探知が、その親や家族、隣人のプライバシーも侵害する可能性が高いということは、これまであまり言及されてきていない。H27通知が言うように、校外で放課後や休日等に「家庭の理解の下」で行われる生徒の政治活動を「届出制」とする結果、高校はその教育機関としての分限を超えてしまう恐れがある。

戦後日本の憲法学と教育法学における有名な論点の一つに、教育内容の決定権限をめぐる「教育権」論争がある。一方には、教育への国家的な介入を強化することを目指す与党・文部省ラインによる「国家の教育権」論があり、もう一方には、教育の専門家である現場の教員の権限を確保しようとする野党・日教組ラインによる「国民の教育権」論があったことや、1976（昭和51）年に判示された、全国一斉学力テストの実施をめぐる旭川学テ事件の最高裁判決<sup>54</sup>は、両者をいづれも「極端かつ一方的」として排斥し、子どもや親、教師、国、私学などの教育の結果

54 最大判1976（S51）年5月21日（刑集30巻5号615頁）

に利害と関心を持つ関係者ごとに教育権限が分配されるという「教育権分配のアプローチ」を採用したということはよく知られている<sup>55</sup>。筆者の能力と紙幅の関係でこの問題にここで立ち入った検討をすることはできないが、本稿との関係では、最高裁のアプローチも、「国家の教育権」論と「国民の教育権」論も、その中核となる部分には、親の教育権（及び子どもが教育を受ける権利に対応した教育を受けさせる親の義務）が据えられている点に注目をしたい。こうした理論における親の重視にも関わらず、親の教育権が究極的には自分の子どもを義務教育から離脱させることさえも保障していると理解されているアメリカなどとは、日本の状況は大きく異なっている<sup>56</sup>。政治活動の「届出制」の問題に限らず、18歳選挙権や主権者教育に関わる日本の議論の状況を見ると、親や保護者の側からの立論は決定的に少数であることに気付かざるを得ない。

高校は義務教育ではない。費用負担も無償化が進められているけれども、初等教育よりは多額になる傾向がある。成長によって子どもの精神的な意味での自律性は高くなっていく一方で、昨今の教育にかかる費用の高額化なども踏まえると、金銭的な負担を紐帯とした親の関与の度合いは高まるともいえる。S44通知は、高校生の政治活動の広範な制限を、非有権者性と未成年者性に依拠して正当化する構造を持っていたが、18歳選挙権の実現によって、高校生の非有権者性は緩和された。残された民法上の未成年者性から引き出されていると思われる、「家庭の理解の下」での生徒の自由な政治活動という構成は、通知Q&Aなどが許容している「届出制」に、肝心の親の政治的プライバシーの侵害という困難な問題を突き付けている。

##### (5) 政治活動の制限の正当化理由

結局のところ、なぜ高校は生徒の政治活動に対して何かしらの制限をしようとするのであろうか。H27通知が掲げる校長の包括的権能や、通知Q&Aにも示されている設置者管理主義（問1関係）は、それだけでは、「政治活動の自由」という重要な憲法上の権利を制限するための十分な理由にはならない。校長には確かに包括的な権限があるが、同時に、その権限を適切に行使する義務も負っている。恣意的な行使は許されないし、憲法や法令に抵触する場合には、不法・不適切な行使として問題になる場合もある。ある施設や集団を規律する包括的権能から、広範か

55 戸波江二・西原博史編著『子ども中心の教育法理論に向けて』（エイデル研究所、2006年）の第9章「憲法学における「教育権論」のパラダイム」（土屋清執筆部分）を参照。

56 *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S. 205 (1972) は、親の信仰している宗教上の理由に基づいて、義務教育の最後の数年間から子どもを離脱させることを認めている。近時の日本では、親の属するコミュニティであるPTAからの、親の都合による、親の離脱（とそれに付随して起こっているとされる子どもへの不利益）が注目を集めているような状況である。大日方信春「PTAと憲法論：入退会自由の任意団体か（特集：憲法の論点2016）」法学セミナー738号40頁（2016年）も参照。S44通知の下におけるように、高校生の政治活動の全てを禁止するのであればともかく、校外における政治活動を部分的に許容する場合、親が支持を与えている政治活動を制限し、あるいは、親が支持していないと思われる政治活動を是認するといったことを、教育機関である高校が担うという危うい状況は十分に起こり得るはずだが、PTAなどで問題提起がされることもあまり見られないようである。

つ絶対的な人権制限を直ちに正当化しようとする考え方は、明治憲法の下での「特別権力関係論<sup>57)</sup>」に類するものであるが、こうした考え方は、現行憲法の下では認められていない。

したがって、生徒の政治活動の制限についても、その制限の目的や目的達成のための手段の合理性などをふまえて、個別具体的に検討されなければならない。まず、制限の目的に応じた分類として、生徒の教育を担う公的な機関としての性質から、①学校教育上の支障を排除し、生徒への教育効果が最大限発揮されることを目的として行われる規制（教育目的達成のための積極的な規制）と、②管理下に入っている生徒について、その安全を確保するための規制（生命・身体の安全確保のための防衛的な規制）の二つを挙げることができると思われる。

これらの目的を達成するために、学校は、校外で放課後や休日等に行われる政治活動についての「届出制」や、校内における政治活動を一律に禁止する全面禁止制といった手段を採用しているということになる。「指導」も含めた具体的な方法、手段は、学校や生徒の状況に応じて、また、教育専門職である教員の実践的な判断によって、多岐にわたると思われる。見過ごされがちではあるが、例えば、知的な障害のある生徒の所属する特別支援学校などでは、より特有の取り組みや制限が認められる余地は十分にあるだろう<sup>58)</sup>。定時制や通信制の高校に見られるように、自ら生計を維持しながら学校に籍を置く成年者である生徒について、その校外における活動に学校が過剰に干渉することが正当化されるとも考えられない<sup>59)</sup>。ここで重要なのは、ある目的を達成する上では、過剰な規制だけではなく、過小な規制もまた同様に許されないということである。例えば、愛媛県の高校で採用されていると伝えられている、生徒が担任の教諭に対して口頭で報告をする「届出制」は、そもそも規制目的を達成する上で適切な手段であると言えるだろうか。記録を残さない場合、適切な「指導」の根拠として用いることは難しく、学校としての継続的な対応例を蓄積していくこともできない。また、口頭でのやり取りは、個々の教員と生徒の個人的な関係性にも左右される可能性もあるため、恣意的な制限がなされる恐れもある。「政治活動の自由」という重要な権利をあえて制限しようとする以上、学校や教員は、過不足の無い適切な手段を、具体的な状況に応じて、採用しなければならない。

57 通常の国民と国家権力との関係である「一般権力関係」と、在監者や公務員、国立大学学生などの特定の国民が法律や同意に基づいて国家の特別な支配に服している「特別権力関係」とを区別し、後者の場面では、①法治主義が排除され、②人権の広範な制限が許容されるとともに、③裁判所による人権救済も否定される、とする考え方である。高橋・前掲注31)『立憲主義と日本国憲法』124頁を参照。

58 特別支援学校（知的障害）における政治や選挙の学習のための取組の例は、『未来（指導用）』の54頁や、「大阪府ガイドライン」の23、37-38頁でも紹介されている。特別支援教育においては、初等中等教育の終了後の「青年学級」や「オープン・カレッジ」といった生涯学習の中でも、政治的教養の教育が以前から取り組まれている。田中良三・藤井克徳・藤本文朗『障がい者が学び続けるということ：生涯学習を権利として』（新日本出版社、2016年）も参照。その一方で、成年被後見人の選挙権制限が近年まで行われていたこと（前掲注7も参照）や、生徒の障害の程度の多様性、受け入れ施設の狭隘化など、特別支援教育における生徒の政治的教養の確保には、課題も山積しているようである。

59 ただし、現代の定時制・通信制高校の役割は相当に変化・多様化しており、日中は仕事をして夜間に学校で勉強をするといった「勤労学生」のイメージのみを投影することはできないようである。



上記の二つに加えて、③生徒の活動が学校の活動と同視されることを防ぐための規制（学校が公的な教育機関であることに由来する「政治的中立性」の確保のための規制）を、文部科学省や学校現場は重視しているようである。仮に生徒が学校の敷地内で署名活動を行ったり、制服を着用したまま校外で行われているデモに参加したりした場合には、そうした生徒の活動が、生徒の所属する学校自身による活動であると認識されたり、学校が特定の政治団体に対して是認や支持をしているように公衆に受け取られたりする可能性がある。また、公立の学校は地方自治法 244 条以下に規定する「公の施設」にも該当し、同法と地方自治体の条例によって、その設置や管理が規整されている<sup>60</sup>。18 歳選挙権の実現や H27 通知を契機に、校内における政治活動を禁止した上で、校外におけるものは原則として許容する、という基本的な枠組みを校則や生徒心得、それらの運用方針などの中に織り込んだ高校は、県内でも少なくない数が存在している。地域の催し物の会場になることがあるように、学校の施設の利用は、正規の学校教育を直接の目的とするものだけに限定されるというわけではないが、これを政治活動のために用いることを正当化するのは難しいだろう<sup>61</sup>。明治初期の文部省の通達の中にすでに、学校を利用して行われる集会が教育上の支障をもたらしているとして、その取締を指示するものがある<sup>62</sup>。また、戦時下の鹿児島 2 区における衆議院議員選挙（いわゆる「翼賛選挙」）を無効とした大審院判決の中には、国民学校や中学校の校長が、式典や講話の場などを利用して、生徒やその父兄らに対して、政府が後押しする「推薦候補」への投票を促し、非推薦の「自由候補」に投票する者は「不忠者」、「非国民」であることを説示する光景が、ここ鹿児島県でも見られたことを伝えている<sup>63</sup>。

「はじめに」で取り上げた架空の事例は、①と②をクリアしつつ、③と関わり得る境界線上の事例として、聞き取り調査の際にも何度か提示をしたものでもある。正門の前という校内と同視される場所である以上は、禁止や制限も含めた「指導」をするべきではないかという意見、騒音やゴミなどの問題が無ければ、生徒の自主性に任せて「黙認」するべきという意見、（個人的な見解であるという前置きの上で）社会的な問題への関心を高める活動としてむしろ応援したい、という意見もあったことを、付記しておきたい。

いずれにしても、有権者である生徒は、学校教育や文教政策を遂行する学校や教育委員会など

60 鹿児島県の場合は、鹿児島県立学校管理規則（昭和 31 年 10 月 15 日教育委員会規則第 12 号）がある。

61 教職員組合による教研集会のための利用申請を拒否したことが、裁量権を逸脱した違法なものであるとした例として、最小判 2006 (H18).2.7 (民集 60 卷 2 号 401 頁) を参照。

62 明治 14 年文部省達 38 号

63 その一例として、「鹿児島県出水郡阿久根町大川国民学校長……ハ同年四月二十五日大川国民学校五年生以上ノ生徒ニ對シ「自由候補ハ非国民ミタ様ナ人ダカラソソナ人ニ投票スルト非国民ニナツテシマウ、ソレデ政府ガ選ンデ呉レタ推薦候補者ニ投票スル様ニ父兄ニ傳ヘナサイ間違ツテ自由候補ニ入レルト戦争ガ負ケニナルノダ」ト話シタ上「翼賛政治体制協議會推薦候補者……」ト記載シタル謄寫刷ヲ父兄ニ届ケシメタリ」を挙げるが、こうした事例は、大審院が認定したものだけでも、10 数件がある。大審院判決 1945 (S20).3.1 (LEX/DB 文獻番号 25400303) を参照。また、清水聡『気骨の判決：東條英機と闘った裁判官』（新潮社、2008 年）も参照。学校の「政治的中立性」を規定した旧教育基本法の制定が、こうした、政府や政権党による学校の政治利用を背景としているということは、今なお重要な立法事実である。

を含む、国や地方の政府の権力の正統性の源泉となっている主権者であるということを忘れてはならない。学校を含めた政府のあり方を決定する主権者が、当の政府の側に属する学校や教育委員会によって一方的にその政治活動を制限されるということは、国民が政府を選ぶという民主主義の原則を転倒させかねないものである。

#### 4. 高校生の政治活動制限を基礎付けているもの

結局のところ、我々が本当に高校生を有権者としての同輩として受け入れたのであるならば、その「政治活動の自由」の広範な制限をそのままにし続けることは、適切であるとは言えないだろう。しかしながら、18歳選挙権の実現の以後にあっても、引き続き、高校生の政治活動を制限したままにしておこうとする傾向が、根強く残存している。第4章では、こうした政治活動制限を基礎付けている三つの要素について概観することで、今後の課題と展望も示したい。

##### (1) 学校と法秩序：「届出制」とそのメンテナンスをめぐる

すでに述べたように、愛媛県の公立高校における「届出制」の一律の導入は、高校生の「政治活動の自由」を改めて広範に制限しようとするものとして、非常にセンセーショナルに報じられた。その一方で、鹿児島県内の高校等においても、政治活動に特定のではないものも含めれば、校外の政治活動の「届出制」や全面禁止制が、校則や生徒心得などの規定上は、現在も維持されている。おそらく同様の規定は、全国の高校にも残されているのではないだろうか。そして、そうした規定があるからといって、特に校外で制服を着用せずに放課後や休日などに行われる政治活動が、実際に広く制限されているわけではない、ということも推察できる。

これらの点をふまえると、愛媛県の事例を特別視したり、「届出制」の採否についてのアンケート結果に一喜一憂したりする必要性は、あまり無いようにも思われる。現代の日本の高校が、生徒の政治活動の広範な制限を、どれほど実際に必要と感じているのかという問題については、当の愛媛県の県立高校の大半が、口頭による「届出制」を採用しているというところにも、答えがはっきりとあらわれている。既存の校則や生徒心得の中にあつた、校外での集会参加への「届出制」（実質的には、担任や教頭を経由した校長の許可制）を参考にして、「届出制」のひな型を県教育委員会が提示したところ、ほぼ死文化していた高度に制限的なルールを、改めて復活させたかのような外観が整った、という可能性さえも、完全には否定できない。そもそも、「届出制」を許容する通知 Q&A 自体も、「届出制」そのものの定義や内容を積極的に提示しないという、曖昧な立場を採っている。

こうした事情もふまえると、「届出制」や全面禁止制といった、死文化しつつあつた曖昧なルー



ルが不意に脚光を浴びた結果、その取扱いに学校現場は苦慮しているという見方も可能である。明文化されたルールは死文化は、一般の法の世界でも起こりうる。「政治活動の自由」を制限するルールが有名無実化しているのであれば、自由な領域が事実上は拡張されており、肯定的に評価されるべきなのかもしれない。「届出制」が有名無実化している領域は、家族旅行や映画鑑賞など、政治活動と関わるものに限られない。それらも含めた校則や生徒心得そのものを変更したり廃止したりする際に必要な生徒や学校現場の膨大なエネルギーをふまえれば、「政治活動の自由」の保障を重視する立場では、死文化をこのまま静かに見守ることが望ましいのかもしれない。その一方で、ルールが校則や生徒心得の中に、明文のかたちで残されているということも、決して過小評価されてはならないだろう。

この問題は、究極的には、学校と法秩序との関係性をどのように考えるのか、という点に帰結するのではないだろうか。ここには、①憲法や法律などの通常の法秩序と学校内部の法秩序との関係性のレベルと、②学校内部の法秩序のレベルの二つがあると思われる。第一のレベルについては、教科書検定裁判や「校則訴訟」、より近年では国旗国歌裁判など、憲法秩序との調和を目指す取り組みは継続的に行われてきているけれども、学校を特殊な「部分社会<sup>64</sup>」として位置付け、通常の法秩序からの影響力を極力排除するような発想は、今なお根強いものがある。

第二のレベルは、学校内部のルールやその運用が、ルールの明確性や適正手続の保障、ルールの改廃を通じた継続的なメンテナンス、紛争処理における先例の適切な参照といった、現代の民主主義国家における通常の法秩序とどの程度の相似性があるか、ということの意味している。実は、昭和女子大事件においても、原告らの懲戒処分のきっかけになった生活要録の規定の中には、当時であっても時代にそぐわなくなっている部分があった<sup>65</sup>。「届出制」をめぐる状況を見る限り、明文化されたルールの適切なメンテナンスという点では、現代の高校も同様の状況にあると思われる<sup>66</sup>。加えて、政治活動に関わる規定については、その死文化の問題だけではなく、S44 通知から約半世紀を経て、規定の運用にあたって考慮されるべき事項を含んだ高校生の政治活動をめぐる先例とでもいべきものが、学校現場のレベルではほぼ失われているという問題もある。1970年代以前の「高校紛争」は、もはや生徒はもちろんその保護者や教員、管理職にとっても歴史に

64 社会の中にある様々な小集団について、主に司法権の行使との関係で、その自生的なルールを尊重するべきとする考え方を部分社会論と言う。国立大学や地方公共団体の議会について、それらの自律的な判断へ裁判所が一定の敬讓をすることを認めた事例もあるが、現在では、大学の自治や地方自治といった憲法上の論拠を超えて、「部分社会」という包括的な概念によって司法権の行使の抑制を正当化することは適切ではないとされている。高橋・前掲注31)『立憲主義と日本国憲法』393頁を参照。

65 生活要録は、「投票」についても当局の「許可」が必要であるかのような規定を含んでいた。なお、この規定は投票のための遅刻や欠席の整理のための規定であること、そうであっても「あいまい」で「意味を取り違えるおそれ」があるため、投票の二文字は削除する意向であることが連合審査会において大学側から示されている。

66 H27 通知に合わせて校則や生徒心得を改正したところでも、例えば、国政選挙や地方選挙と、条例による住民投票、国民投票法に基づく国民投票といった、選挙法上は区別されている概念を、必ずしも反映しない規定が採られているところも見られた。また、2006(平成18)年の全面改正の前の(つまり現在では廃止されている)旧教育基本法の条項を、現在でもそのまま引用し続けている例も見られた。

属する出来事であり、この40数年間にわたって続いた学校の非政治化の進行によって、数十年前には確かに日本にも存在し、現代でも多くの国で見られている、高校生や高校生の団体が政治活動を行う姿を、私たちが想像する力自体が奪われてしまっている。1980年代から90年代にかけて取り組まれた「校則訴訟」の蓄積も、類似した問題への対応の指針を示す先例や規範というよりは、昔、どこかで、そうした出来事があったらしい、という歴史上の事件、エピソードとしてしか記憶されていないようにも思われる。こうした状況の下で、実際に生徒の政治活動をめぐる紛争が生じた場合には、対応にあたる現場に過剰な負荷がかかることも懸念される。

「部分社会」、あるいは組織体としての高校は、3年間の在学をする生徒と、概ね数年から10年以内のサイクルで異動を繰り返す教員、そしてより短いサイクルで入れ替わる管理職によって形成される、流動性の高い人的な結合体である。教育機関としての特性も相まって、学校におけるルールや秩序は、一般の法秩序とは容易に調和しない部分もあるだろう。明文化されたルールを学校が与えるよりも、個別の判断が積み上げられていくなかでルールを形成、合意していく方が、学校にはよりふさわしいという立場に基づいて、あえて校則や生徒心得などの改正や追加を行っていない高校も見られた。その一方で、近時の学習指導要領においては、国際社会に主体的に生きるための資質の養成が、各所で強調されている<sup>67</sup>。国際化や多様化が進み、異なる価値観を持つ主体が集まる社会が機能するためには、明確化された共通のルールが存在し、それが適正な手続に沿って適用されることが確保されなければならない。いずれ社会に出ていく生徒たちを教育する場である学校におけるルールには、その段階に応じた、一般の法秩序との相応の相似性も必要ではないだろうか。

## (2) 身分従属的な権利観：2級市民としての高校生？

現行法上、18歳になった高校生は、選挙権と国民投票権は認められているものの、それまでは有権者（そして同時に成年者）であることに基づいて付与されていた様々な公務就任の適格性を、特例によって否定されている<sup>68</sup>。肝心の選挙権の行使についても、実習船による洋上実習に参加中の水産高校の生徒が投票をすることができない状況に置かれているということが、H28参院選の公示直前になってようやく把握されるなど、近年の選挙権の行使の機会の拡充の流れから取り残されたような事態さえあらわれている。果たして我々は、高校生を含む18歳、19歳の若者を、本当に有権者としての同輩として迎え入れているのだろうか。実習船問題や公務就任の適格性の

67 一例として、高等学校学習指導要領（平成21年3月）の「地理歴史」の目標は、「我が国及び世界の形成の歴史的過程と生活・文化の地域的特色についての理解と認識を深め、国際社会に主体的に生き民主的な国家・社会を形成する日本国民として必要な自覚と資質を養う」こととされている。

68 18歳の高校生（と19歳の若者）は、裁判員を始め、検察審査会委員や人権擁護委員、民生委員などの適格性を、特例によって否定されたままになっている。

否定、そして、「政治活動の自由」の広範な制限の許容といった事情からは、特に高校生である18歳は、制限された主権者、いわば、2級市民としての扱いしか受けていないようにも思われる。

H27通知の導入が、18歳選挙権の実現をきっかけとしたものであるならば、「届出制」による政治活動の制限について、18歳（以上）である生徒とそうではない生徒とを区別して扱うことが検討されてもよいはずである。しかしながら、H27通知や通知Q&A、管見の範囲での各地の教委や県内の高校等の現場においても、こうした発想はあまり見られなかった<sup>69</sup>。18歳選挙権の実現の以前でも、特に定時制高校には、選挙権を持つ成年者の生徒が少なくない数が在籍していた。また、高等教育機関である高等専門学校の本科には、概ね15歳から20歳までの幅広い年代の学生が以前から在籍している<sup>70</sup>。学校や学年の中に異なる法的地位を持つ生徒が混在する場合に、それらの生徒を区別して取り扱おうとする意識は、希薄なようである。

結局のところ、広範な政治活動の制限が（明文のルールの上では）正当化されているのは、生徒は一人の市民である前に高校生という特殊な身分に属しているとみなされていることに求められる。人間や市民としての地位よりも、高校生や公務員などといった（一応は選択可能な）身分によって憲法上の権利の範囲が規定されるという、身分従属的な発想が今なお強固であることは、公務員の政治活動制限を論じる文脈でも指摘されてきた<sup>71</sup>。

18歳の若者は、成長の途上にあり、特に高校生は、家族や同級生といった比較的狭く同質性の高いコミュニティに属した、社会的に未熟な存在でもある。聞き取り調査の際にも、例えば、生徒会選挙が人気投票化していることや、模擬投票などにおいて投票用紙の右手側に配置された候補者に票が集まりがちであることを挙げて、高校生の未熟さを指摘する意見も見られた。しかしながら、こうした事情は、実は成年者による選挙においても多かれ少なかれ問題になっている。例えば、日本においては、最高裁判事の国民審査における「順序効果」の指摘は有名である<sup>72</sup>。投票における注意深さや、政治や社会との関わり合いにおける未熟さの程度は、実は相対的なものである。本来、民主主義とは、そうした未熟で不完全な人々が、様々なしながらみの中で、時に

69 『未来』（指導用）89-90頁は、公選法上の選挙運動規制について、18歳以上の生徒とそうではない生徒との違いを強調しているが、これはもっぱら選挙運動の取締の視点に基づくものである。選挙違反の処罰という威嚇を背景にしながら、18歳以上の生徒とそうではない生徒の間の複雑な関係性を列挙していく記述には、教員や生徒の政治活動を萎縮させる効果も伴っているようである。

70 なお、国立の高等専門学校については、2016（平成28）年3月31日付で、国立高等専門学校機構から各高専の学校長宛に、公職選挙法改正による18歳選挙権の実現に伴う対応についての通知が発出されている。通知では、有権者である学生の割合がさらに増えることをふまえて、H27通知を参考にした適切な対応や、『未来』を用いた啓発、選管などと協力した取り組みなどを、非常に簡潔にはあるが、促している。

71 大河内美紀「公務員の政治的意見表明：堀越事件判決を受けて（特集：憲法の現況）」論究ジュリスト13号48頁（2015年）55頁は、堀越事件の最高裁判決に、「常時勤務状態にある君主制的公務員観を見る」とする。高校生の政治活動制限の許容性を考えるときにも、「生徒としての正しいあり方」や、「高校生としてふさわしい」かどうかといった思考方式は、学校の現場においては今なお一般的である。

72 西川伸一『最高裁判官国民審査の実証的研究：「もうひとつの参政権」の復権をめざして』（五月書房、2012年）14頁を参照。

は失敗もしながら、不断の試行錯誤を積み重ねていくプロセスでもある<sup>73</sup>。投票や政治的な意見の表明は、人生において一回きりのものではないし、時には失敗をすることもあろう。そうした試行錯誤のかたちとして、そしてその前提として、多様な政治活動や政治的見解との接触が確保されていなければならないのだが、むしろ、近時の学校は、そうした政治的なものをますます遠ざけるような方向に向かっている。

### (3) 肥大化する「政治的中立性」要求：H27 通知の問題性

現代日本の高校という文脈で特に問題になりうるのは、近時、より強化されている「政治的中立性」の要求である<sup>74</sup>。H27 通知におけるそれは、基本的には、S44 通知におけるものの踏襲であるけれども、その全体としての論理構造は、生徒の政治活動を萎縮させ、学校の非政治化を一層進行させるものとなっている。

S44 通知における、学校と教員の「政治的中立性」や、高校生の政治的無能力性・非政治性の強調は、「学生運動」の隆盛という当時の具体的な時代状況を背景として提示されたものと位置付けることができる。当時は、高校生が政治活動と関わる場合には、暴力行為の被害者にも加害者にもなりうるという高度の蓋然性が存在していた。したがって、そうした高度かつ切迫した危険に対応するためには、政治活動の一切の禁止も含めた広範な制限もやむを得ない。危険と、その防止のための制限の対応関係が、S44 通知の論理の構造の中にははっきりとあらわれていることは、「留意事項」として記述されている内容が、非常に具体的かつ現実感を持って受け入れることが可能であるということからも示唆されている。

そうであるならば、そうした時代状況がもはや過去のものとなった現在では、本来、危険の減少に伴って、高校生の政治活動の制限も大幅に緩和されなければならない。むしろ、高校生の一部が選挙権を得るという事情の下では、より自由な政治活動を認め、より活発な政治的議論を確保するような方向性が提示されても差し支えなかったはずである。関係団体ヒアリングにおいて保護者の属する団体である全国高等学校 PTA 連合会の佐野元彦会長に指摘されていたように、政治的教養の「貧困」や政治的無関心が、高校生を含む未成年者だけではなく、親の世代も含んだ国民一般の問題であるとするならば、尚更そうである。しかしながら、H27 通知は、S44 通知にあった「平穏ならざる時代状況」に関わる記述が、実務レベルでも自覚的に削除されているにもかかわらず、対応関係にあった「政治的中立性」の要求と高校生の政治活動制限の枠組みを、

73 だからこそ、その安全弁として、民主主義に立脚した通常の権力を憲法によって制限するという、立憲主義の仕組みも準備されている。

74 小玉重夫「18歳選挙権で高校教育はどう変わるのか：政治教育と党派教育の間〈特集：18歳選挙権と政治教育〉」高校生活指導 201号 46頁 (2016年) 47頁

ほぼそのまま維持している<sup>75</sup>。その結果、「政治的中立性」要求や高校生の非政治性は、H27 通知においては、それ自体が単独で、教育現場において達成されるべき重要な目的であるかのように変容してしまっている。

具体的な危険への対応ではなく、あるかもしれない危険の未然の防止が志向されていることは、H27 通知に先んじて発表された、自由民主党政務調査会による「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」にもはっきりとあらわれている。こうした治安立法的な発想は、「政治的中立性」を逸脱した教員についての「密告」が奨励されたことから、あきらかである。肥大化した「政治的中立性」の要求が、学校の管理職や教育委員会、文部科学省といった正規の文教政策のルートを飛び越えて、それ自体は高度に政治的な政党が学校現場に直接的に介入することさえ正当化するという、異常かつアンビバレントな事態が出現している。こうした事情は、学校現場にも相応の困惑と萎縮をもたらしている。

もちろん、現在においても、地域社会に深刻な政治的対立が存在し、それが学校へ持ち込まれる蓋然性が高く、現実の危険が存在している場合には、従前のような広範な制限が維持されることや、「政治的中立性」の強調も必要だろう。そうした現実の危険と無関係に、県や国全体のレベルでの一律の対応を志向することは、やはり適切であるとは言えないだろう。

肥大化した「政治的中立性」の要求は、児童・生徒が社会性を育み、良識ある公民たるに必要な政治的教養を涵養するための学校という場所を、政治的・社会的な真空地帯へとますます追いやっていくことになる。そうして空洞化したところには、「中立 (neutral)」であるとは必ずしも限らない、「公認 (official)」のものだけが取り残されることになる<sup>76</sup>。あるいは、そうした無味乾燥なものオルタナティブとして、「学校では教わらない」、「教科書には載っていない」と標榜される、より過激で極端なものが一部では受容されていくこともあるだろう。

## 5. 終わりに

高校3年生という初等中等教育の締めくくりの時期に選挙権が認められるという点で、18歳

75 関係団体ヒアリングの中で、文部科学省初等中等教育局児童生徒課課長補佐（当時）の中安史明は、「昭和44年通知は、その冒頭において「違法・暴力的な政治的活動への参加や授業妨害、学校封鎖の事例が発生していることは遺憾」としておりますが、これは当時の時代背景ということで、今回の通知案には記述しておりません」と述べている。

76 2014年に文部科学省は、近現代史を扱う際に政府見解を明記することを教科書検定基準の中に盛り込んだ。また、2015（平成27）年3月の初等中等局長による通知「学校における補助教材の適切な取扱いについて」は、補助教材の内容や取扱いの留意事項として「多様な見方や考え方ができる事柄、未確定な事柄を取り上げる場合には、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」と述べている。NIE（教育に新聞を）が受容されている一方で、授業において新聞を利用する際に、公平性を確保するための「6紙の使用要求」がなされるなど、中立性や公平性を盾に、政治的・社会的な問題を扱うことを萎縮させるような状況が、学校現場では頻発している。朝日新聞2016年7月6日朝刊も参照。

選挙権の実現は、それまで比較的曖昧だった主権者教育の責任の所在を、よりはっきりとさせたと考えることもできる。読み書きや体の動かし方から始まる就学前の教育から、小学校と中学校の義務教育と高校教育を経て、民主主義社会の公民として必要な素養を身に付け、同級生らとともに、有権者として意義ある一票を投じるという、ある種の「共和主義」的なモデルをここに見出すこともできるだろう<sup>77</sup>。18歳選挙権の実現を契機として実施されるようになった、県内のいくつかの高校等でも行われている、ロング・ホームルームや学年集会のなかでの主権者教育という取り組みは、通常の社会科の授業の枠を超えた、政治的教養のための教育の充実と評価することができる。

その一方で、H27通知に見られるような「政治的中立性」要求の肥大化は、高校と高校生の一層の非政治化を進めかねないものである。一方では有権者として受け入れつつ、高校生を政治的・社会的なものから引き離し、その未熟さをそのままにし続けようとするのは、不幸な逆行であるようにも思われる。学校においては、生徒と教員の両方に、その身分従属的な権利制限の正当化が根強く残存していることも、この傾向を支えている。

加えて、「政党や政治団体が若者に直接コンタクトする時代にあつては、学校や教員は、生徒の政治的関心や方向性についてあまりタッチするべきではない<sup>78</sup>」という立場も、現代の状況にあつては相応の説得力を有している。確かに、半世紀前とは異なり、教科書やマス・メディアといった伝統的な媒体を経由せずとも、今日の高校生は政治的な見解に容易に、ときには双方向的に、アクセスすることができる。また、複雑化・多様化し続ける大学入試への対応や、部活動などで忙しい高校としては、政治活動や政治的教養の問題に割ける余力が無いというのが実情なのかもしれない。学校や教育委員会、文部科学省といった文教政策の主要なアクターは、選挙権年齢や成人年齢の引き下げに伴う問題において、その当事者性を失っているような印象さえ受ける。こうした事情もあり、国民投票法が制定され、近い将来に選挙権年齢が18歳に引き下げられることが確実視されてから約10年間の間に、18歳選挙権に必然的に内在する、高校生の「政治活動の自由」の問題についての議論は、理論の上でも現場においても、ほとんど進んでいなかった。前述したように、関係団体ヒアリングにおいて、主権者教育の衰退と現代日本の有権者の政治的教養の「貧困」が指摘されていたが、こうした状況の前段階として、次世代の市民として育成途上にある高校生が、政治的・社会的なものとのどのように関わり合いを持っていくべきなのかという問題を、私たちは長い間真剣に検討してこなかったという意味での、深刻な議論の「貧困」もまた存在している。

77 ここで言う「共和主義」とは、「徳」を備えた市民による政治参加を理想とし、政治や社会と関わることをより善い生き方であるとする政治思想を想定している。

78 H27通知の「含み」としてこれを指摘するものとして、「(座談会)政治教育にどう向き合うか：「政治教育」学習討論会 in 焼津(特集1：18歳選挙権と政治教育)」高校生活指導201号54頁(2016年)における江頭直行発言を参照。こうした考え方は、学校や教師の持つ権力性を重視し、あるべき人間像や公民観を積極的に指定しない現代日本の主流の憲法学においても、受け入れやすいものではないかと思われる。

世代間・職種間の格差や「子どもの貧困」問題など、現代の日本は各所で分断が進み、社会が軋みをあげ、経済社会の持続可能性には、いまや赤信号が灯りつつある。社会統合を確保する上で、市民の政治や社会への参加は必要不可欠である。政治や社会に関心を持つ生徒が時折あらわれた場合に、学校がその芽を摘むことが無いことを、祈りたい。

- \* 本稿の執筆のための調査にあたっては、鹿児島県内の高校等の先生方や教育委員会事務局の職員の方々に、多くのご教示や情報提供をいただいた。ここでご協力をいただいた全ての先生方のお名前を逐一提示することができないのは大変残念であるが、改めて、感謝の意を表したい。
- \* 18歳選挙権の実現は、主権者教育と関わる社会科・公民科の教員の責任も高めている。こうした意味では、この研究は、私が所属する教育学部の社会科教育講座における実践的な需要にも基づいている。同様の立場から、教員養成課程の中で（憲）法学を講じてこられた先輩方である、東京学芸大学の斎藤一久先生、埼玉大学の中川律先生、沖縄国際大学の安原陽平先生には、本稿の草稿を一読頂き、有益なご助言を賜った。また、学部生時代から多大な学恩を賜っている早稲田大学の水島朝穂先生、教育法関係における思想・良心の自由について多くの研究成果がある日本学術振興会特別研究員の森口千弘氏にも、草稿へのコメントをいただいた。記して謝意を表したい。