

社会科授業における政治的中立を考える

桑山 俊昭

1. 今なぜ政治的中立を問うのか

①18歳選挙権と主権者教育・政治教育の課題

2015年6月、70年ぶりに公職選挙法が改正され、選挙権年齢が満20歳以上から満18歳以上に引き下げられた。いわゆる18歳選挙権の実現である。この時期に急遽実現に至った背景はともかく、有権者の範囲の拡大が歴史的進歩であることは疑いない。

問題は、それにとまなう教育現場の課題である。18歳選挙権については、国民全体としても当事者の若者にしても、これまで必ずしも実現に積極的というわけではなかった。消極的であった理由は何だろうか。つきつめれば、「18歳ではまだ政治的判断能力が養われていない」「投票できるだけの政治的知識や判断力がない」という理由である。もちろん、「20歳以上の大人には政治的判断能力がしっかり備わっているのか」という突っ込みを入れることは可能だから、問題はこれまでの主権者教育や政治教育¹の不十分さということになる。18歳選挙権の実現を受けて、新聞各社の社説が共通して主権者教育や政治教育の充実を訴えたのも理由のあるところである。

主権者教育や政治教育を教育現場で主として担当するのは、社会科²である。中学校や高校の社会科教師の役割と責任は、今後ますます重要なものとなる。政治・経済・国際関係の基本的なしくみを知識としてしっかり定着させることはもちろん、現実の政治課題も積極的にとり

あげて、生徒の政治的判断能力を育てることに組み込まなければならない。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、教育上尊重しなければならない」とあるが、この責務を18歳選挙権時代にふさわしい内容で実践することが求められている。

②悩ましいのが政治的中立の問題

ところが、現場の社会科教師の表情は必ずしも明るくない。政治的中立の問題が立ちはだかるからである。現実の政治課題の多くは、当然ながら国民のなかで、また政党の間で意見が分かれるテーマである。現実の政治課題を授業でとりあげればとりあげるほど、政治的中立を厳しく要求する外圧も強まりそうだからである。現場の社会科教師は、主権者教育・政治教育の充実という要請と、政治的中立を要求する圧力の狭間で悩むことになる。

先に見たように、教育基本法第14条の第1項は、政治教育の重要性を強調している。一方、第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。政治教育の範囲を逸脱するものとして党派教育が禁止されていることは明らかだが、どこまでが政治教育でどこからが党派教育かは、必ずしも明瞭ではない。政治的中立の線引き次第では、政治教育の自由度が大きく損なわれる可能性がある。

たとえば、山口県の県立高校での事例である。安全保障関連法案に関する模擬投票の授業が県議会で批判の対象になり、参考資料が朝日新聞と日本経済新聞の2紙だけであったことが政治的中立に反するのではないかと問題にされ、教育長は学校への指導の強化を答弁したと報道されている。(産経新聞九州・山口版, 毎日新聞など, 2015.7.4) 現実の政治課題をとりあげた積極的な授業実践が批判されたのは、大変に残念である。参考資料が新聞2紙だけというのが、なぜ政治的中立に反することになるのか、理解不能である。しかし、このような政治的中立の恣意的解釈・拡大解釈が横行するならば、現実の政治課題は授業で扱わない方が無難だと、教師を誘導することになりかねない。主権者教育・政治教育の充実に逆行する出来事である。

③教育実践への強まる規制と現場の萎縮

18歳選挙権実現を好機に、主権者教育や政治教育の充実が求められているのに、政治的中立という難問がその障害になりかねないことを述べてきた。先に紹介した山口県での出来事が特殊ではなく、今や全国のどこでも起こりかねないところに事態の深刻さがある。特定の学校の特定の教師の個別の実践がいつ批判の矢面にさらされるかわからない。自主的な授業づくりに熱心な教師ほど、その不安にさいなまれている。

残念ながら、現政権の教育政策のもとで、教育実践に対する上からの規制が強まり、それに対応して現場では萎縮の傾向が深まっている。教科書検定基準が改定され、社会科教科書に政府の統一の見解や最高裁判例を記述すべきことが明記された(2014.1.17)が、これは授業においても政府見解を重視せよという無言の圧力として働いている。文科省が発した「学校における補助教材の適切な取扱いについて」という通知(2015.3.4)は、教師の授業プリント類まで校長の責任の下に使用することを求めている

ことから、授業で使用する資料は管理職が事前にチェックする体制をとる学校が増えている。また、18歳選挙権が実現するや、政権与党の自民党は政治的中立を徹底するためとして、これに逸脱した教員には罰則を科すべきことなどを提言している(2015.7.8)。主権者教育・政治教育にとっては大変な逆風というしかない。

④何が政治的中立かを明らかにして萎縮せず実践しよう

この逆風に社会科教師はどう対処すべきか。たしかに、教科書に記載されていることだけを知識として教える授業に徹すれば、偏向教育として批判される恐れはない。政治的中立違反を指摘されることはないだろう。“触らぬ神に祟りなし”ではあるが、それでは18歳選挙権時代にふさわしい生徒の政治的判断能力を育てることはできない。

ここは困難ではあるが、逆風のなかでも主権者教育・政治教育を実践する道を探究すべきである。そのカギは何か。政治的中立の基準があまりにも曖昧模糊としており、恣意的に拡大解釈される傾向があること。政治的中立の影が虚像であるが故に巨像に見えがちであること。その影に怯えれば、現場の教師は萎縮を余儀なくされること。したがって、政治的中立の実像を明らかにして、授業実践にはどこまでの配慮が求められるかを確認できれば、必要以上の萎縮は克服できるはずである。私が今、政治的中立とは何かを問う所以である。

2. 社会科授業における政治的中立とは何か

①政治的中立の法的根拠を検討する

まず、社会科授業における政治的中立を考える前提として、教育の政治的中立に関する法的環境を一瞥しておきたい。法律が政治的中立のあるべきかたちを示すわけではない。法的環境を無視して現場の実践を行なうわけにはいかな

いからである。文科省の通知や学習指導要領が法的拘束力をもつかどうかについての議論は、ここでは回避する。

- ① 教育基本法第14条【政治教育】
- ② 教育公務員特例法第18条
- ③ 義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法
- ④ 文部省通知「高等学校における政治的教養と政治的活動について」(1969.10.31)
- ⑤ 学習指導要領(社会科関係)

①は既に一瞥したように、政治教育の尊重と党派教育の禁止の原則を規定したものであるが、その線引きについては語っていない。禁止されている党派教育の範囲をどのように解釈するかが争点となる。

②と③は個別の教師の授業実践を直接に規制の対象としたものではないので、その観点から参照すべき論点はない。ただし、授業実践への間接的な威嚇効果・萎縮効果は無視できないものがある。また、1の③で触れたように、自民党が②の改正を提言しているので、今後の法改正の中身によっては、授業実践への直接的規制に及ぶ可能性もある。

④は高校紛争の高まりのなかで出されたもので、高校における政治教育のあり方と高校生の政治的活動の規制の2つの内容からなっている。授業実践と関係するのは前者の部分である。半世紀近く前のこの通知を今の現場教師はほとんど意識していないと思われるが、この通知は現在も有効とされており、また内容もかなり具体的である。以下、若干の検討を加えたい。

高校における政治教育(通知では「政治的教養の教育」)のあり方を述べたなかで注目されるのは、指導上の留意事項として、「学習の内容と関係のない問題を授業中みだりに取り扱わないようにすること」という箇所である。系統的・計画的な授業の指導計画と離れて、現実の

政治課題などを扱うことを避けるよう求めている。更に、現実の政治課題(通知では「現実の具体的な政治的事象」)を取り扱うときの留意事項は、かなり踏みこんだ記述となっている。授業における政治的中立に関わるところで、注目箇所を引用する。

- (1) 現実の具体的な政治的事象は、内容が複雑であり、評価の定まっていないものも多く、現実の利害の関連等もあって国民の中に種々の見解があるので、指導にあたっては、客観的かつ公正な指導資料に基づくとともに、教師の個人的な主義主張を避けて公正な態度で指導するよう留意すること。
- なお、現実の具体的な政治的事象には、教師自身も教材としてじゅうぶん理解し、消化して客観的に取り扱うことに困難なものがあり、ともすれば教師の個人的な見解や主義主張がはいりこむおそれがあるので、慎重に取り扱うこと。
- (2) 上述したように現実の具体的な政治的事象については、種々の見解があり、一つの見解が絶対的に正しく、他のものは誤りであると断定することは困難であるばかりでなく、また議会制民主主義のもとにおいては、国民のひとりひとりが種々の政策の中から自ら適当と思うものを選択するところに政治の原理があるので、学校における政治的事象の指導においては、一つの結論をだすよりも結論に至るまでの過程の理解がたいせつであることを生徒に納得させること。
- なお、教師の見解そのものも種々の見解の中の一つであることをじゅうぶん認識して教師の見解が生徒に特定の影響を与えてしまうことのないよう注意すること。

私は、この文部省通知のラインを基本的には肯定的に評価したいと思う。たしかに、読み方によっては、現実の政治課題の取り扱い方にきわめて慎重な態度を要求していて、暗に生もの

は避けた方が無難だと促すような節もある。しかし、その核心を冷静に読めば、特定の見解の正否を教師が決めるなどと言っているだけである。この点には私も同意する。したがって、私がこの後で述べる見解も、この文部省通知のラインと矛盾するものではない。もちろん、現実の政治課題を取り扱うことに抑制的であったことは、高校生の政治的活動を規制しようとした時代的背景があるとしても肯定できないが、それとても学習内容と関係があれば認めていた。まして、18歳選挙権時代の今である。現実の政治課題をとりあげることを殊更否定する理由はないはずである。

〔5〕のなかで授業における政治的中立に関係するのは、最後の次の一文だけであり、中学校社会科も高校公民科も全く同じ記述になっている。「内容の指導に当たっては、教育基本法第14条及び第15条の規定に基づき、適切に行うよう特に慎重に配慮して、政治及び宗教に関する教育を行うものとする。」ここから、政治的中立についての具体的な論点を汲み取ることはできない。

以上の検討から明らかなように、授業における政治的中立のライン（政治教育と党派教育の線引き）は、法的にはあまり明瞭ではないと言わざるをえない。半世紀近く前のものであるが、〔4〕の文部省通知がかなり具体的に踏みこんだ記述をしており、私がこのラインを基本的に承認していることを確認しておきたい。

②見解の対立のなかで授業をどうつくるのか

1) 真理（正解）探究のなかで見解の対立が生まれる

さて、いよいよ社会科授業における政治的中立のあり方についての私の見解を述べる段になった。できるだけ具体的な授業実践に即して述べるように心がけたい³。

社会科授業で複数の見解の対立という問題が生まれて、授業の政治的中立が問われることに

なるのは、主として現実の政治課題をとりあげた場合である。今なら安全保障法制整備、沖縄新基地建設、原発再稼働、TPP交渉、消費税率引き上げ、景気回復策、憲法改正などのテーマが、それに当たる。このような問題については、国民の間でも政党の間でも見解の対立が生まれ、政党間の論争も活発である。生徒の政治的判断能力を育てるためには、このような現実の政治課題をとりあげる必要がある。一方で、扱いによっては政治的中立違反という批判を浴びかねない。現場の教師はこの板挟みに悩むわけである。どのような授業なら、政治的中立のラインをオーバーすることなく、授業の目的を果たすことができるかを考えたい。

まず、最初に確認しておきたいことは、見解の対立は真理（授業では「正解」という表現の方がよいだろう）を探究するなかで生じるということである。学問も教育も真理（正解）を探究するところに本質があり、その真理（正解）探究の過程で見解の対立は避けられない。しばしば、「現実の政治課題や倫理問題については、正解はない」という言われ方をすることがある。しかし、私は「真理（正解）はあるが、誰にもわからないだけである」と考えている。まあ、結果的には同じようなことになり、現時点で真理（正解）を確定できないという結論に変わりはない。しかし、なぜこんなことにこだわるかということ、形式的な政治的中立を追求するのが優先して、真理（正解）探究という授業の本質を曖昧にしてはならないからである。

私のこの考え方は、ジャーナリストの原寿雄氏の提言から示唆を受けた。ジャーナリズムと教育では分野が異なるが、「不偏不党や公平よりも、真実を求めて多角的に取材報道することが重要である。形式的な公平さを追求するあまり、真実追求が曖昧になってはならない。」（原寿雄『ジャーナリズムの思想』P117の趣旨を要約、岩波新書、1997年）とのジャーナリズムについての指摘は、社会科授業にも有効と考えている。

2) 特定の見解を正解として押しつけない

現実の政治課題について、教師は特定の見解だけを正解として生徒に押しつけるべきではない。内容の複雑さ、現在進行形で評価の定まらないこと、国民主権のもとで国民（ここでは生徒）一人ひとりが政策を選択する権利があること、教師の知識と認識には限界があること。これらがその理由である。先に①の節で紹介した[4]の文部省通知の(1)(2)の指摘を、私も基本的に承認するものである。

もちろん、教師自身が現実の政治課題について特定の見解をもつべきではないと言っているわけではない。むしろ逆である。教師自身が関心を持ち、資料を集め、考察・研究して、自分の見解を築く努力なしに、中身のある授業をつくることはできない。もちろん、テーマによっては、自分の見解が定まらないまま授業に臨まざるをえないこともあるが、それも懸命な努力の結果であれば構わない。

なぜ特定の見解を正解として押しつけるべきでないのか、教育的意義を少し補足しておきたい。見解の分かれる問題で、教師が特定の見解を押しつけても、それが本当の意味で生徒のものになるわけではない。押しつけられた見解はまた剥がれやすい。他の異なる見解との比較や相互批判で鍛えられてこそ、生徒の理解と認識は深まる。そして、その試練を乗り越えた見解だけが、本当の意味で生徒の身についたものになるからである。

さて、特定の見解だけを正解として扱わないという意味を、もう少し深めておこう。特定の見解のなかには、もちろん政府見解もそれに反対する政党の見解も含まれる。政府見解を正解としない理由は何か。時時の政府が真理(正解)の審判であってはならないという学問の条理は、教育にも適用できるからである。

たとえば安全保障法制整備の問題について、政府は日本と世界の平和と安全の向上に資するものであると推進する見解であるが、野党の多

くは日本を戦争の危険に巻き込む恐れの方が大きいと批判し、野党のなかでも意見の違いは小さくない。この問題を授業でとりあげるとき、政府見解を正解として優先する理由を見出すことは無理であろう。

尖閣諸島問題ではどうか。政府見解は、「尖閣諸島が日本固有の領土であることは、歴史的にも国際法上も疑いのないところであり、現にわが国はこれを有効に支配しています。したがって、尖閣諸島をめぐる解決すべき領有権の問題はそもそも存在していません。」(外務省HP)というものであるが、この政府見解を絶対化すれば、このテーマでの学習はこの結論と政府の主張する根拠を確認して終了になってしまう。しかし、客観的事実として日本と中国の間で深刻な係争問題になっていることは明らかで、日本とアジアの平和のためにこの係争の解決が求められていることは疑いない。政府見解を絶対化するあまり、授業の豊かな可能性を失うべきではない。社会科の授業で「尖閣諸島問題をどのように解決すべきか」をテーマに設定し、日本政府の見解と中国政府の見解の双方を対等な主張として扱い、歴史的経緯や争点を示して、問題解決の道を生徒に考えさせる授業を否定する理由は見つからない。

もちろん、教師個人の見解を正解として生徒に押しつけることも避けなければならない。教師の見解を授業のなかで述べてよいかどうかについては、後の項で触れたい。

もう一つ深めておきたい点は、通説や憲法的価値との関係である。特定の見解を正解としないという原則のなかで、通説や憲法的価値も同列に扱ってよいかという問題である。ここで想起したいのは、前項1)で確認した真理(正解)探究優先の原則である。通説や憲法的価値というものは、これまでの真理(正解)探究の結果として社会的に公認された到達点と理解できる。そうであるならば、これさえも他の見解と同列に扱うことは、悪しき相対主義に陥ること

になる。真理（正解）探究という学問と教育の本質にそぐわない。通説や憲法的価値については優越的扱いをしてもよいことを指摘しておきたい。（なお、歴史の授業においては、学習内容が現在進行形のものではないところから、通説の正解としての優越度は一層高くなる。）

もっとも、実際の授業展開は柔軟に行なうべきである。たとえば、「日本は集団的自衛権を行使できるようにすべきか」というテーマの授業のなかでは、集団的自衛権が日本国憲法に違反するか否かが一つの争点となる。「集団的自衛権は憲法違反」というのが憲法学界の通説であることは明らかである。しかし、このことを正解として最初から生徒に教えるよりも、この争点をも含めて多面的な資料を用意して、このテーマについての賛否を考えさせる授業の方が効果的である。集団的自衛権が憲法違反か否かは、双方の意見を比較検討して、生徒が自ら判断を下すはずである。通説は、その中身に圧倒的な説得力をもつ故に通説であることから、何も押しつける必要はないのである。

憲法的価値の優越については、授業のなかで実際に適用できるケースは少ないのではないかと思われる。なぜなら、実際の議論は、基本的人権や平和主義という憲法的価値を肯定したうえで政策選択という形をとるからである。たとえば、「日本に司法取引を導入すべきか」というテーマでは、賛否いずれの見解も人権の尊重は当然の前提として議論を展開するはずである。また、沖縄の米軍新基地建設問題をテーマにした場合でも、賛成側も反対側もそれぞれの考える平和主義の立場から見解を組み立てるはずである。したがって、憲法的価値の優越は、存在するけれど実際には適用しにくい原理かもしれない。

3) 基礎的で多面的で公平な資料を用意する

現実の政治課題をとりあげて、生徒の政治的判断能力を育てる授業をつくらうとするわけであるから、教え込みではなく、生徒に問題を考

えさせ、判断を迫るような授業にしなければならない。それには基礎的な知識と考えるための資料（以下では、「基礎的な知識」と「資料」を合わせて「資料」と表記）が必要である。もちろん、テーマによっては、資料の収集や調査の段階から生徒に行なわせることも不可能ではない。しかし、たとえば安保法制問題やTPP交渉問題をテーマにする場合を想定すれば気づくように、一般的にはなかなか難しい。いい加減な資料に基づいて学習し討論しても、時間の無駄である。基本的には、教師が資料を用意することになるだろう。

この場合、資料に求められる要件とは何だろうか。①最小限の基礎的な知識をおさえていること、②生徒が争点を見出し、判断の材料を引き出す手がかりのあること、③特定の見解にだけ有利になるような誘導的な資料配置にしないこと。あげれば切りがないが、基本的にこの3点が重要である。言い換えれば、基礎的で多面的で公平な内容の資料にする必要がある。

ここで、大切なことを確認しておきたい。資料の中身には教師の主観が反映せざるをえないということである。何が基礎的な知識であり、どんな資料が生徒の問題意識を刺激し判断を引き出すことになるか、どんな資料配置が公平かは、教師の主観に頼らざるをえない。この資料づくりに教師は大きなエネルギーを傾けることになるが、ここにこそ教師の創意工夫と力量が発揮される。もし、この資料の内容にまで過度に政治的中立違反を問うようなことになれば、教師は萎縮して資料づくりを避けることになってしまう。これこそ角を矯めて牛を殺す愚を犯すことになる。

資料づくりについては、特定の見解にだけ有利になるような誘導的な資料配置にしないように、教師は努めるべきである。しかし、これは教師の努力義務とするべきであり、教育行政の側が資料の内容までチェックすることは避けなければならない。これが私の提言である。

資料の内容には教師の主観が反映せざるをえないこと、資料の内容にまで政治的中立を問うことが難しいことを、ここで具体的事例に即して明らかにしておきたい。まず、「原発は維持すべきか、廃止すべきか」というテーマの授業をとりあげる。原発の是非を判断しようとするとき、基礎的な知識と検討すべき論点は広範なものとなる。ざっとあげてみよう。

①原子力発電のしくみ（巨大な熱エネルギーの発生、放射線の放出、原爆との共通点と違い）、②世界と日本の原子力発電の現状（現状維持または撤退の先進国、拡大の新興国）、③日本の原子力発電の現状（原発・火力・水力などの割合、原発の立地地域）、④原発と地元自治体の関係（得るものと失うもの）⑤発電コストの比較（原発は安い）、⑥電力の需給状況（電力は不足するのか）、⑦原発労働者の被曝問題、⑧放射性廃棄物をどう処理するか、⑨寿命の来た原発をどうするか、⑩原発の安全性（電力会社の説明とそれに対する批判）、⑪過去の原発事故（スリーマイル島、チェルノブイリ、福島）、⑫火力発電の問題点（二酸化炭素を排出、化石燃料の価格）、⑬自然エネルギーの可能性（自然エネルギー先進国の実情、日本の可能性）、⑭日本の将来のエネルギー政策。

教師は、これらすべての論点を勉強したうえで授業に臨まなければならない。しかし、これらすべての論点を資料とすることができないことは、誰にもわかる。どの論点を選び、どの論点を割愛するか、教師の主観が反映することは避けがたい。

各論点についても、同様の問題が指摘できる。たとえば、⑤発電コストの比較（原発は安い）は重要な論点であるが、どのような資料を選ぶかによって、数字が大きく異なる。高い稼働率で事故も起きないことを前提として、原発のコストが相対的に安いという資料もあるが、逆に、事故の対策費や廃炉の費用や放射性廃棄物の処理費まで含めれば、積算不能な高さになるとも言われている。教師は、そこまで踏

み込んで複雑さを教えるべきではあるが、かといって、このいずれか一方の数字だけを資料にした教師を、政治的中立違反に問うことができるとは思われない。

次に、「尖閣諸島問題をどのように解決すべきか」というテーマの授業をとりあげたい。このテーマについても、基礎的な知識と検討すべき論点は多岐にわたる。しかし、基礎的で多面的で公平という要件から必要最小限の資料となれば、大方は次のものになるだろう。①尖閣諸島と周辺の地図、②尖閣諸島問題の歴史的経緯（年表）、③日本政府の主張、④中国政府の主張、⑤米国政府の態度、⑥カイロ宣言（1943. 11. 27）、⑦ポツダム宣言（1945. 7. 26）、⑧サンフランシスコ講和条約（1951. 9. 8）。⑥⑦⑧が必要なのは、③と④の対立の争点の一つに関係するからである。⑤が必要なのは、日本の外交が米国の大きな影響のもとにあることは、万人が否定できないからである。

しかし、この先の資料になると、教師の主観によっていろいろなもの追加される。中国による西沙諸島・南沙諸島における権益拡大の実績や、中国の軍事費増大の事実を強調する資料を加える教師がいるかもしれない。あるいは、領土問題を平和的交渉で解決した外国の事例を紹介する教師もありうる。このラインまで政治的中立の名のもとに目くじらを立てれば、教師の独創性は摘み取られてしまう。

更に、先ほど必要最小限の共通な資料とした①～⑧についても、その中身を子細に検討すれば、必ず教師の主観が反映したものにならざるをえないことを述べたい。たとえば、私が作成した②③④の資料を次に掲げる。

②の年表は、基本的には、③日本政府の主張と④中国政府の主張の対立点に沿って作成したものであるが、特徴としては、1972年と1978年の日中間の会談で中国側から尖閣諸島問題の「棚上げ」（現状維持）が提案されたこと、中国側は「棚上げ」を日本側も了解したと認識し

尖閣諸島問題の歴史的経緯

- 古くから中国（明・清）の文献に記載あり ただし、定住者がいたという記録はない
- 1884(明治17)年 日本人・古賀辰四郎が「魚釣嶋」等（無人島）を探検
- 1885(明治18)年 古賀辰四郎が「久米赤嶋久場嶋及魚釣嶋」の貸与を日本政府に申請
日本政府は沖縄県を通じて調査を実施
- 1895年1月14日 日本政府は、「無主の地」であることを確認して、「久米赤嶋久場嶋及魚釣嶋」
（尖閣諸島）の領有を閣議決定 ⇒以後、日本政府が実効支配（1945年まで）
ただし、この時期は日清戦争の最中で、優勢の日本が占領地を拡大していた
- 4月17日 下関講和条約で、清国は遼東半島・台湾・澎湖諸島を日本へ割譲
（尖閣諸島は講和条約の定める割譲地としては明記されていない）
- 1945年 沖縄戦の結果、アメリカの支配下に入る
- 1951年 サンフランシスコ講和条約によって日本は独立を回復
ただし、占領軍は「在日米軍」として居残る（日米安保条約を同時に締結）
沖縄・奄美・小笠原は、日本に返還されず米軍の占領が続く
日本の領土が確定されたが、この会議に中国・ソ連・韓国・北朝鮮は参加していない
（尖閣諸島の帰属については明記されなかった）
- 1969年 国連アジア極東経済委員会の報告書が、尖閣諸島周辺の海底に石油・天然ガスが
大量に存在する可能性を指摘
- 1970年 台湾（中華民国）が尖閣諸島の領有権を主張
- 1971年 中国（中華人民共和国）が尖閣諸島の領有権を主張
「釣魚島は日清戦争に乗じて日本側が奪ったもの」
- 1972年 沖縄の施政権がアメリカから日本に返還される（沖縄の本土復帰）
尖閣諸島も再び日本政府が実効支配（ただし、大正島・久場島は米軍射撃場のまま）
- 1972年 日中共同声明により日中国交正常化
この交渉過程で周恩来が田中角栄首相に「尖閣問題はいまは話題にしたいくない」と発言
- 1978年 鄧小平が尖閣諸島の領有権をめぐる争いの「棚上げ」（現状維持）を提案
（中国政府は日本側がこれを了解したと認識）
- 2012年 石原東京都知事が尖閣諸島3島（魚釣島・北小島・南小島）を都が購入すると発言
日本政府が尖閣諸島3島を国有化（大正島は編入時から国有地、久場島は私有地のまま）

日本政府の主張

- ・無主の土地を日本が他国より先に領土に編入したものである（戦争や侵略で奪ったものではない）
- ・中国側は石油資源の可能性が指摘されてから、1970年代に急に領有権の主張を始めた
- ・尖閣諸島は他国から奪ったものではないから、カイロ宣言やポツダム宣言には関係しない
- ・日本がサンフランシスコ講和条約（1951年）で放棄した領土のなかに、尖閣諸島は含まれていない（尖閣諸島は、沖縄の一部としてアメリカの施政権下に入った）
- ・尖閣諸島は日本固有の領土で領土問題そのものが存在しない

中国政府の主張

- ・明や清の時代から尖閣諸島は中国の一部（台湾の一部）と認識されてきた
- ・日本政府は日清戦争に乗じて尖閣諸島を強奪した
- ・カイロ宣言（1943年）は日本が清国から奪った地域をすべて返還させるとしており、日本が受諾したポツダム宣言（1945年）はこのカイロ宣言の履行を命じている
- ・中国はサンフランシスコ講和会議には参加しておらず、そこでの領土画定には拘束されない

ていたことを記載している。私がこれを記載するのは、これを歴史的事実として認識し、この「棚上げ」が日本側にとって有利であり、その線に沿って双方が行動することが、現状では最善の策と認識しているからである。しかし、これはもちろん私の主観的判断である。そうでない立場からすれば、この資料は偏っていることになり、生徒を誘導する資料という批判を受けることもありうる。要するに言いたいことは、資料の政治的中立を言挙げすれば際限がなく、少しも生産的ではないということである。

4) 生徒参加の授業方法を工夫する

生徒の政治的判断能力を育てるためには、生徒参加型の授業方法が望ましいことに異論はないだろう。生徒のできるだけ多様で自由な意見を引き出し、交流させて、生徒の認識を深め、政治的判断能力を培う必要がある。生徒各自に意見を書かせる、班討論、全体討論、ディベートなど多様な形態を、テーマと生徒の実態に合わせて活用していけばよい。

最近、評価の高いアクティブ・ラーニングについて一言。外見的に、生徒が活発に調べたり発表したり発言したり討論しているだけで、これを肯定的に評価することはできない。正確な知識に基づき学習活動をすることによって、理解と認識が深まっているかどうか問われなければならない。形態を優先すると思わぬ落とし穴がある。生徒は活発に動いているように見えても、生徒の理解と認識は少しも深まっていないこともある。生徒の状況によっては、各自にじっくりと意見を書かせ、それを全体に紹介しながら、更に紙上討論を重ねる仕方の方が深まることもある。この場合、地味で生徒が動いているようには見えないが、生徒の頭の中はしっかり動いている。

政治的中立に関わることでは、念のため一点だけ触れておきたい。生徒参加の授業方法を、政治的中立からの“逃げの手段”として活用してはならないことである。生徒に討論させれば、

教師が講義をする必要もないから、政治的中立が問われることもないという安易な選択は邪道である。何度も述べてきたように、教師には問題理解のための基礎知識と資料を用意する責任があり、それを踏まえたうえでの討論でなければ意味がないからである。

5) 最終的には生徒の自由な判断を尊重する

見解の対立するテーマで授業をつくる時、特に政治的中立の観点から配慮すべきことを順々に述べてきたが、最終的には生徒の自由な判断を尊重することに帰着する。生徒には学ぶ権利があり、思想・良心の自由があり、これを侵す権限は教育行政にも現場の教師にもないからである。この意味で、政治的中立は教育行政にも現場の教師にも求められる。

6) 教師の見解を述べてよいか

2)の項で先送りした論点に、ここで触れる。見解の対立するテーマについて、教師は授業のなかで自身の見解を述べてよいかという問題である。私は、次のように考えている。

あるテーマに生徒が関心をもち、理解と認識を深めるなかで、教師の見解を聞いてみたいと思うのは、当然のことではないか。そのとき、「私の見解は特にない」とか、「政治的中立を問われることになるから、答えられない」と言う教師を、生徒は信頼できるだろうか。生徒に自分の意見をもてと言いながら、自身の意見ももてない、言えないような教師を生徒は信頼するだろうか。生徒との信頼関係という教育の条理から、教師が自身の見解を語ることは構わないと、私は考える。なお、①の節で紹介した④の文部省通知の(2)でも、教師の見解を述べることを自体を禁止はしていない。

ただし、いくつか考慮しなければならない点がある。生徒にはまだ十分な批判能力がなく、教師の強い影響を受けやすいということと、授業展開上の配慮からである。

①教師の見解だけが正解と述べるのではな

く、多様な見解の一つであると位置づけて語る。②授業の最初の段階で教師の見解を述べることは避けること。③特定の見解を支持する生徒が圧倒的であるテーマでは、意図的に教師が逆の立場に立ち、多数派の見解を揺さぶり鍛える必要があること。たとえば、「原発は維持すべきか、廃止すべきか」というテーマは、そういう展開になりそうである。④もちろん、教師が十分に勉強し熟慮したうえでなお判断がつかない場合には、それを率直に語ればよい。たとえば、「裁判員制度は是か非か」というテーマでは、今でも私自身の判断は揺れている。

7) 社会科授業における政治的中立のライン

ここで、社会科授業における政治的中立のラインを私がどう考えるか、あらためてポイントを整理しておきたい。

○教師は、見解の対立する問題について、特定の見解だけを正解として生徒に押しつけるべきではない。(特定の見解のなかには、政府見解もそれに反対する政党の見解も含まれる。ただし、通説や憲法的価値の優越は認めなければならない。)

○教師は、基礎的で多面的で公平な資料を用意すべきである。特定の見解にだけ有利になるような誘導的な資料配置は行なうべきでない。ただし、これは教師の努力義務であり、教育行政が資料の内容にまで政治的中立違反を問うことはできない。

○教師は、見解の対立する問題について、最終的には生徒の自由な判断を尊重すべきである。

○教師は、一定の配慮のもとで、授業のなかで自身の見解を述べても構わない。

③政治的中立のラインをどのように定めるのか

もちろん、私のような一介の教育者が政治的中立のあり方についての私見を述べたところで、何の影響力もない。そこで最後に、政治的

中立のラインをどのように定めたらよいかについても、見解を述べておきたい。

教育学者の近藤孝弘氏は『ドイツの政治教育』(岩波書店、2005年)のなかで、「ボイテルスバッハ・コンセンサス」(1976年)というものを紹介されている。西ドイツ時代のことであるが、政治教育のあり方をめぐって保守派と革新派の政治教育学者が論争を展開するなか、ボイテルスバッハという町に全国の有力な政治教育学者が集まり、最低限の合意を見出そうとする会議が行なわれた。結局、このときの会議では特に合意が文章化されることはなかったが、会議終了後に参加者の一人がまとめたものが事実上の合意として、政治教育学者や教員の間で広く受け入れられるようになった。それが「ボイテルスバッハ・コンセンサス」で、ドイツ統一後の今日でも有効とされる。(P45～47)「ボイテルスバッハ・コンセンサス」を次に掲げる。

1. 圧倒の禁止。生徒を——いかなる方法によっても——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。まさに、これが政治教育と教化のあいだの明確な違いである。教化は、民主的社会における教師の役割および広範に受け入れられた生徒の政治的成熟という目標規定と矛盾する。
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。この要求は、第一の要求と密接に結びついている。なぜなら、多様な視点を取り上げられず、他の選択肢が隠され、オルタナティブが言及されないとこでは、教化が始まるからである。…
3. 生徒は、政治的状況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況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。

この内容を見ると、第一に、政治教育と政治的教化の区別を強調して後者を排除していることで、政治的教化は日本流に党派教育と読み替えることもできよう。第二に、複数の見解の存在を認めるべきこと、これが政治教育と政治的教化の分岐点であることを述べている。第三は、政治教育の目標には、政治的知識や政治的判断能力だけでなく政治的行動能力の育成も含まれるとする。第一、第二は至極まっとうな内容であり、政治的中立の原則として誰しも首肯しうるところではないだろうか。第三は、政治教育の範囲を広くとらえるものであるが、日本では直ちに受け入れられるか、議論の分かれるところであろう。18歳選挙権時代の今、政治的行動能力の養成に私は賛成であるが、政治教育の中身として優先度が高いとは思えない。

「ボイトルスバッハ・コンセンサス」から学ぶことができるのは、次の2点である。第一に、授業における政治的中立の基準については、簡素でかつほとんどの人が否定できないラインを設定すべきであること。第二は、政治的中立のラインについての合意形成のつくり方である。時時の政治権力を握る勢力が政治的思惑から政治的中立のラインを定めるのは、適切でない。それこそ、政治的中立に反することになる。政治教育を専門とする学者と政治教育に携わる教育者の代表が協議するなかで、一定の社会的合意をつくり出す方式がよいのではないか。私の所論も、その議論に参加するためのささやかな提案でしかない。

【注】

- 1 主権者教育と政治教育の内容については、おおよそ次のように区別しておきたい。政治教育は、政治・経済・国際関係の分野の基本的知識を学ぶこと、および政治的な批判力・判断力・(行動力)を身につけることを目標とするものである。ただし、政治的行動能力

まで含めることについては、異論もある。

一方、主権者教育は、主権者としての権利の行使と政治参加の基礎的能力を養うものであるから、政治教育よりも範囲が狭いことと、より実践的な意味合いが濃い点に、特徴がある。知識としては、国民主権の原理から政党政治や選挙制度に至る事項が主な学習内容になる。政党選択のために現実の政治課題を学習対象にすることは必須である。更に、発言・討論・調整・交渉などの実践的能力の育成も課題となる。

- 2 ここでの社会科は、中学校の社会科と高等学校の公民科・地歴科の全体を含むものである。ただし、社会科授業における政治的中立が問題になるのは、主として公民的分野であることから、第2章での議論は、中学校社会科での「公民的分野」や高校での「政治・経済」「現代社会」の授業を想定して考えていくことにする。
- 3 教育における政治的中立に関する研究史をふまえることは、私の能力を越えるので行なっていない。後掲の参考文献を参照した限りでは、政治的中立の法的根拠の解釈をめぐる論考が多いようで、社会科授業の具体的な授業実践に即した政治的中立の検討は、十分進められていないのではないかと思われる。しかし、この観察は半ば直観のレベルであり、研究史の点検を経て導かれたものでは必ずしもない。

【参考文献】

- 細川 哲「教育の政治的宗教的中立性と社会科教育」、『鳥取大学教育学部研究報告 教育科学』第17巻第1号、1975年
- 井上雅博「教育の政治的中立に関する一考察」、『城西大学女子短期大学部紀要』第4巻第1号、1987年
- 佐藤 全「政治教育と教育の政治的中立性との問題史」、『教育学研究』65(4)、1998年

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

近藤孝弘「政治教育—ドイツの横顔」, 全国民主主義教育研究会編『民主主義教育21』 Vol. 1, 2007年

広田照幸「戦後70年—〈民主主義と教育〉について考える」, 全国民主主義教育研究会編『民主主義教育21』 Vol. 9, 2015年