

事務連絡
平成31年2月22日

各都道府県教育委員会指導事務主管課
各指定都市教育委員会指導事務主管課
各都道府県私立学校事務担当課
附属学校（中等教育学校を含む）を置く
各国公立大学法人附属学校事務担当課
構造改革特別区域法第12条第1項の認定を受けた
各地方公共団体株式会社立学校事務担当課

御中

文部科学省初等中等教育局教育課程課

学校における主権者教育を実施する際の留意点について

学校教育における主権者教育については、議会制民主主義を定める日本国憲法の下、民主主義を尊重し、責任感をもって政治に参画しようとする国民の育成や、18歳への選挙権年齢の引下げによる、小・中学校からの体系的な指導の充実等の観点から、学習指導要領に基づき、児童生徒の発達段階を踏まえ、社会科や公民科等を中心に指導が行われているところです。

特に高等学校においては、満18歳を迎えた生徒が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、既に各高等学校等に配布している「私たちが拓く日本の未来」（生徒用及び教師用）も参考としながら、計画的な指導が行われてきているものと承知しています。

また、本年4月に統一地方選挙が行われる予定であることから、平成31年2月22日付けで、教育委員会等に対しては「教職員等の選挙運動の禁止等について（30文科初第1604号文部科学事務次官通知）」、国立大学法人及び公立大学法人に対しては「附属学校における政治的中立性の確保等について（30文科教第464号総合教育政策局長・高等教育局長通知）」、私立学校等に対しては「私立学校に係る教育基本法第14条第2項その他の法令の規定の遵守について（30文科高第1107号高等教育局私学部長通知）」において、関係部署より通知したところです。

これに関連して、主権者教育を実施する際の留意点として、政治的中立性の確保はもとより、小学校、中学校、高等学校等（以下、「学校等」という）において、実際の選挙に合わせて模擬選挙等の学習を実施する場合には、公職選挙法上、選挙運動を行うことができる期間に実施することとなるため、例えば人気投票の公表の禁止（公職選挙法第138条の3）や文書図画の頒布・掲示の制限（公職選挙法第142条、第142条の2、第143条、第146条）等の公職選挙法上様々な制限がある中、それらに抵触することがないように留意して実施する必要があります。また、実施に当たっては、選挙管理委員会等との連携した取組が期待されています。

各位におかれては、別添資料も御参照の上、改めてこの点について御留意願います。

また、このことについて、各都道府県教育委員会指導事務主管課におかれては、域内の学校等を設置する市町村教育委員会及び所管の学校等に対して、各指定都市教育委員会指導事務主管課におかれては、所管の学校等に対して、各都道府県私立学校事務担当課及び構造改革特別特区法第12条第1項の認定を受けた各地方公共団体株式会社立学校事務担当課におかれては、所轄の学校等及び学校法人等に対して、各国公立大学法人附属学校事務担当課におかれては、その管下の学校等に対して、御周知いただくようお願いします。

【本件担当】

文部科学省初等中等教育局教育課程課教育課程総括係
電話 03-5253-4111（内線2073）

副教材『私たちが拓く日本の未来』

(教師用指導資料) (抜粋)

7. 公職選挙法上の留意点等について

実際の選挙に合わせて実施する模擬選挙については、現実の具体的な政治的事象について、各党や候補者の主張を公約等の様々な情報から判断することによって、具体的・実践的な政治的教養を育むことができるなど有益な点が多い。

一方、選挙運動期間に合わせて模擬選挙を実施するという事は、公職選挙法上、選挙運動を行うことができる期間に実施することとなるため、選挙運動について、公職選挙法上、様々な制限がある中、それらに抵触することがないように留意して実施する必要がある。

公職選挙法上の留意点については、以下に示すが、特に選挙運動期間中に模擬選挙を実施する場合には、法律について深い見識を持つ選挙管理委員会等との連携を図ることが望まれる。選挙管理委員会等と連携することにより、選挙公報等を入手したり、投票箱等実践的な器具を借り入れることも可能となることから、模擬選挙を実施する際に、選挙管理委員会等と連携した取組が期待される。

① 事前運動の禁止(公職選挙法第129条関係)

選挙運動は、公示・告示日に立候補の届出がされた時から投票日の前日までの間(選挙運動期間という。)においてのみ行うことができ、それ以外の期間に選挙運動と認められるおそれのある行為をすると、事前運動として公職選挙法第129条に違反するおそれがあるので、十分留意する必要がある。なお、選挙運動の考え方については、後述する。

② 人気投票の公表の禁止(公職選挙法第138条の3関係)

公職選挙法第138条の3は、「何人も、選挙に関し、公職に就くべき者を予想する人気投票の経過又は結果を公表してはならない。」と規定している。

実際の選挙に合わせて実施する模擬選挙において、政党等に対して模擬投票を行うことは公職選挙法上の「人気投票」に当たることから、模擬選挙の結果を公表することはできない。

この規定は人気投票そのものを禁止したものではなく、当該選挙の当選人確定後であれば公表しても差し支えないと解されており、授業において模擬選挙の結果を扱う場合には、この点に留意する必要がある。

③ 文書図画の頒布・掲示の制限(公職選挙法第142条, 公職選挙法第142条の2, 公職選挙法第143条, 公職選挙法第146条関係)

選挙運動期間中に、ビラやパンフレット、ポスターなどの選挙運動のために使用する文書図画を頒布・掲示することは公職選挙法上、制限されており、公職選挙法が認めた文書図画しか頒布・掲示することはできず、また、その枚数、頒布や掲示できる場所など様々な制限規定がある。そのため、下記のような点に配慮する必要がある。

- 各党の政策をまとめた冊子状の公約集は、選挙運動期間中は、一定の場所でしか頒布することができず、高等学校の教育活動において学校が配布することは公職選挙法第142条の2に違反するおそれがある。そのため、公約集を学習活動で活用する際には、生徒が自ら街頭演説等の場で入手したり、ホームページ上からダウンロードして入手したりする必要がある。
- また、新聞社等が作成する各党の政策が記載された選挙関連のサイト(いわゆる「まとめサイト」)は、一般的には選挙運動のために使用する文書図画には当たらないと考えられる。そのため、教員が生徒に対し、そのようなまとめサイトを印刷し、配布することは直ちに規制されるものではないことから、このような取扱いをすることも考えられる。
- なお、報道機関ではなく、教員が各政党の主要な部分における主張をまとめるような場合、各政党の主張を平等にまとめない限り、選挙運動のために使用する文書図画と認められるおそれがある。また、平等にまとめ、選挙運動用文書図画と認められない場合であってもそれをプロジェクター等で投影し、生徒に見せる場合には、各政党の主張を平等に扱わない限り公職選挙法第146条に違反するおそれがある。
- さらに、投影や印刷において特定の政党部分のみを目立たせるようにしたり、特定の政党を強調しているサイトを利用したりすることは選挙運動のために使用する文書図画に当たる場合も考えられることから、そのような行為は避ける必要がある。

上述の留意点は、選挙運動期間中におけるものであるが、選挙運動期間外に過去の国政選挙の資料や現にホームページ上に掲載されている資料を活用して模擬選挙を行うことは、公職選挙法上、直ちに規制されるものではない。また、選挙運動期間外に教員が各政党の主要な部分における主張をまとめ、プロジェクター等で投影し、生徒に見せたり、生徒に配布したりすることも、公職選挙法上、直ちに規制されるものではない。なお、この場合でも教員が教育目的で作成・配布する教材については、教育基本法第14条第2項を踏まえ、政治的中立が確保されるようにすべきことは他でも言及しているとおりである。

このように、模擬選挙を行う時期を取って選挙運動期間から外し、前後にずらすなど実施時期を工夫することで、実践に取り組みやすくなることもある^{*}。ただし、選挙運動期間外であっても、例えば衆議院が解散され、総選挙が公示されるまでの選挙が近い時期に行われるなど、態様によっては事前運動となり、公職選挙法に違反するおそれがあることに留意する必要がある。

^{*} 模擬選挙を選挙運動期間から外して実施する場合、過去の資料を活用することとなるため、現在の政党等の主張とは異なる場合もあることに留意することが必要。

④ 投票の秘密保持(憲法第 15 条第 4 項及び公職選挙法第 52 条関係)

生徒にどの候補者や政党へ投票したいかを尋ねたり、自分の支持する候補者や自分の支持政党を明確にしなければ議論できないような課題設定を行ったりすることについては、たとえ教育的なねらいがあったとしても、満 18 歳以上の生徒にそのような指導を行うことは憲法第 15 条第 4 項(投票の秘密)及び公職選挙法第 52 条(投票の秘密保持)の趣旨により控える必要がある。

また、公立学校の場合、公務員が有権者に対し、その投票しようとする若しくは投票した候補者の氏名や政党名等の表示を求めた場合は、公職選挙法第 226 条第 2 項(被選挙人の氏名等表示要求罪)が成立することとなる。

⑤ 満 18 歳未満の者の選挙運動の禁止(公職選挙法第 137 条の 2 関係)

満 18 歳以上の者は、公職選挙法上選挙運動となる行為を行うことは可能である。一方で、満 18 歳未満の者が選挙運動を行うことは、公職選挙法上、禁止されている。

このため、第 3 学年等において満 18 歳未満の者と満 18 歳以上の者が混在する学級や集団において、選挙運動期間中における選挙運動について、主体と客体の観点から整理するとおおむね次のとおりである。

① 満 18 歳未満→満 18 歳以上の場合

特に、第 3 学年等において満 18 歳未満の者と満 18 歳以上の者が混在する学級や集団において、選挙運動期間中に模擬選挙等に関わる指導を行う場合には、満 18 歳未満の者が選挙運動を行うことができないことに鑑み、満 18 歳未満の者から満 18 歳以上の者に対する選挙運動が行われないように指導すべきである。

具体的には、例えば、授業において政策について議論させる過程で、満 18 歳未満の者が満 18 歳以上の者に対して、自分が支持又は評価している特定の政党や候補者に投票するよう呼びかけたり、支持するよう理解を求めたりする場合は、選挙運動と認められるおそれがあり、公職選挙法第 137 条の 2 第 1 項に違反するおそれがあるので、この点特に留意が必要である。

なお、後述する選挙運動の考え方にもあるとおり、ある行為が選挙運動と認められるかどうかは、その行為の方法や時期など様々な状況を考慮して、実質に即して判断されることになるので留意する必要がある。

② 満 18 歳未満→満 18 歳未満の場合

次に、満 18 歳未満の者から満 18 歳未満の者に対して、自分が支持又は評価している特定の政党や候補者に投票するよう呼びかけたり、支持するよう理解を求めたりする場合は、一般的には、選挙運動と認められるおそれは低いですが、満 18 歳未満の者から満 18 歳未満の者に対して、特定の選挙時に有権者となることを知ってその者に働きかけた場合や、その者を通じて間接的に有権者である他の者へ働きかけた場合などは、選挙運動と認められるおそれがあり、態様により、公職選挙法第 137 条の 2 第 1 項や第 2 項に違反するおそれがあり、この点特に留意が必要である。

③ 満 18 歳以上→満 18 歳以上の場合

また、選挙運動期間中に模擬選挙等に関わる指導を行う場合でも、満 18 歳以上の者同士の間での取扱いについては、選挙運動を行うことが可能であることから、自分が支持又は評価している特定の政党や候補者に投票するよう呼びかけたり、支持するよう理解を求めたりすることは、公職選挙法上、直ちに規制されるものではない。

④満18歳以上→満18歳未満の場合

最後に、満18歳以上の者から満18歳未満の者に対して、自分が支持又は評価している特定の政党や候補者に投票するよう呼びかけたり、支持するよう理解を求めたりする場合は、一般的には、選挙運動と認められるおそれは低い。満18歳以上の者から満18歳未満の者に対して、特定の選挙時に有権者となることを知ってその者に働きかけることも直ちに規制されるものではない。ただし、満18歳以上の者が満18歳未満の者を使用して選挙運動をした場合は、公職選挙法第137条の2第2項に違反するおそれがある。

このように選挙運動については、満18歳以上の者が公職選挙法上適切に行えば問題はないが、満18歳未満の者が同様の行為を行うことは、公職選挙法上、禁止されているということを前提に、特に満18歳以上と満18歳未満の者が混在する第3学年等においては指導を行う必要がある。

なお、ある行為が選挙運動であるかは最終的には司法で判断されることとなるが、選挙運動とは、判例・通説では「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」であると解されている。

具体的にある行為が選挙運動であるかどうかの認定をするに当たっては、単にその行為の名目に着目するのみでなく、その行為の態様（その行為のなされる時期、場所、方法、対象等）を総合的に観察することによって、実質に即して判断されることとなる。

こうした点を踏まえ、生徒用副教材においては、模擬選挙（2）として、実際の国政選挙に伴って実施することが可能な例を示している。

具体的には、選挙運動期間中等に模擬選挙を行う場合、投票に当たって重視する政策分野について、個別の政党に触れず模擬選挙前に政党や候補者を選ぶポイント（判断基準）について、グループディスカッションを行ったり、クラスで発表させたりすることやその後に各政党の政策を宿題としてまとめさせたりする実践例である。これらの活動は、一般的には、公職選挙法上、直ちに規制されるものではなく、満18歳以上と満18歳未満の者が混在する第3学年等においては、このような学習活動を行うことが考えられる。ただし、各政党の政策を宿題としてまとめたものを発表させる場合、選挙運動と認められるおそれがあるので、十分留意する必要がある。

また、特定の政党の支持を働きかけることなく、特定の政党のみが賛成又は反対しているものではないテーマを選び、そのテーマに関して政策を比較したり評価を行ったり政策の支持を働きかけたりしても、公職選挙法上、直ちに規制されるものではないことから、そのような工夫を行うことも考えられる。

ただし、満18歳以上と満18歳未満の者が混在する第3学年等において生徒用副教材の「模擬選挙（2）」で示されたような学習活動を行う場合であっても、自分が支持又は評価している特定の政党や候補者に投票するよう呼びかけたり、支持するよう理解を求めたりすることを伴う場合は、上述したような選挙運動と認められるおそれがあることに留意する必要がある。

⑥ 教育者の地位利用の選挙運動の禁止(公職選挙法第137条関係)

公職選挙法第137条において、「教育者は、学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位を利用して選挙運動をすることができない」とされており、教員としての地位に伴う影響力を利用した選挙運動を行うことはできないことについても併せて確認しておきたい(p.81参照)。

なお、生徒から各党の政策や公約の言葉の意味や内容について質問を受けたような場合、それらについて単に言葉の意味や内容を説明することは公職選挙法上直ちに規制されるものではない。