

# 学校教育における「新聞」の役割：18歳選挙権時代の課題と展望

城野一憲（鹿児島大学教育学系講師）

## はじめに

NIE（教育に新聞を）という概念が日本で本格的に用いられるようになったのは、1990年代以降と言われています。近年では、学校教育において新聞を教材として活用することが普及し、NIEという言葉も市民権を得ている一方で、ニュースメディアの多様化や、特に若年層における新聞購読率の激減によって、新聞の社会的な地位の変化も見られます。18歳選挙権の実現は、学校における主権者教育、政治的教養の涵養の重要性を高めていますが、論争的な問題を教室の中でどのように扱うべきかという問題は、現場の先生方を日々悩ませていると耳にしております。

私は鹿児島大学教育学部で主に法律学の科目を担当していますが、元々の専攻は憲法学で、表現の自由を主な研究テーマにしています。表現の自由は日本国憲法第21条で保障されていますが、その中には、言論の自由や集会の自由と並んで、出版の自由が保障されています。これは印刷物の自由、ということで、「プレス自由」とも称されます。活字メディアの代表格である新聞が民主主義社会においてどのような役割を果たしているのか、取材・報道の自由とプライバシーや名誉の衝突をどのように解決するべきなのか、といったテーマは、憲法学の長年の検討課題でもあります。

この報告では、18歳選挙権の実現や主権者教育の流行、「政治的中立性」要求などの、NIEを取り巻く現代日本の事情をふまえた上で、「新聞」の果たしてきた、そして今後も果たすべき社会的な機能や、新聞と学校にこれから期待されるべき役割について、考えていきたいと思っております。

## 1. 18歳選挙権と主権者教育

いわゆる18歳選挙権は、2016年7月の参議院議員選挙で本格的に実施されましたが、そのルーツは、2007年に制定された憲法改正のための国民投票法です。国民投票法は、国民投票権年齢を18歳としており、選挙権年齢も早期に18歳まで引き下げることが求めていましたが、その後、政局の混乱もあり、しばらく棚晒しの状況が続いていました。公職選挙法が改正され、18歳選挙権が実現したのは、2015年になってからでした。

実は、有権者の枠の拡大は、1945年の女性参政権の実現と選挙権年齢の25歳から20歳への引き下げ以来、約70年ぶりの出来事です。日本社会においては、18歳という線引きは、初等中等教育の締めくくりの高校三年生の時期であることもあり、若者の政治参加の機会の拡大という象徴的な出来事であると言ってもいいでしょう。

もともと、2016年の参院選の投票率は、18歳は51%、19歳は39%と、全体の投票率である54%と比較してもやや低調でした。そもそも18歳と19歳が全有権者に占める割合も2%程度であり、1945年の女性参政権の実現では有権者数が倍以上になったことと比較すると、新しく有権者になった若者の政治への影響力は限定的とみるこ

ともできるかもしれませんが。少子高齢化社会（シルバー民主主義）や格差の拡大・固定化、閣僚や議員の「世襲」化の進行もあり、若者は社会や政治に閉塞感を抱いているのかもしれませんが。実際、私の教えている学生たちの間でも、「政治」とは、どこか遠くで、自分たちとは関係ない誰かがやっているもの、という感覚があるようです。

文部科学省などもこうした状況を認識しているのか、中教審の資料では、高校向けの新科目として「公共」（仮）を創設し、そこでは、「現代社会の諸課題を捉え考察し、選択・判断するための手掛かりとなる概念や理論を、古今東西の知的蓄積を踏まえて習得するとともに、それらを活用して自立した主体として、他者と協働しつつ国家・社会の形成に参画し、持続可能な社会づくりに向けて必要な力を育む」ことが目指されるようです。注目すべき点としては、新科目「公共」では、学習活動として「新聞を題材にした学習」が提示され、また、関係する専門家や機関として「報道機関」も明示されていることです。政治的教養の涵養のために、新聞や報道機関にも、教育現場における一定の役割が期待されていると見ることができそうです。

## 2. 学校教育における「政治的中立性」の問題

その一方で、近時の教育現場では、特に論争的な問題に関連した新聞記事を扱うことへの制約や萎縮も見られるようです。少し長いですが、朝日新聞2016年7月6日朝刊の記事を引用したいと思います。

「東京都内の中学校教諭（42）は昨年7月、公民の授業で原発問題を取りあげるのに朝日新聞と読売新聞の社説を使おうとした。副校長に話すと、「2紙では足りない」といわれたという。「産経や日経も」「いや、毎日や東京もあつた方がいい」。目の前で校長と副校長が相談し、結局、全国紙とブロック紙計6紙を使うことになったという。山口県立高校で安保法制を題材に朝日と日経の2紙を使った授業が県議会で問題視された直後のことだ。「授業の狙いより新聞の数か」と教諭はこぼす。」

「教諭は思う。『先生は考えを言えないことになっています』とでも話せばよいのか。それで自分の意見を持って指導できるのか」 教諭の耳に、職員室の机の向こうから、若手の同僚たちの話し声が聞こえてきた。「面倒な話になる授業は、やめとこ」

そもそも社会的に争いのある問題であるからこそ、新聞などの報道を通じて、私たち市民はそれを知り、そしてそれについて考える必要性が高いと言えます。論争的な問題が教育現場で取り扱われることが過剰に回避されることは、あまり好ましい状況であるとは言えません。

また、この記事のような問題が、学校の「政治的中立性」の名の下で扱われていることにも、注意を要します。確かに教育基本法は、その14条2項で、「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」と規定しています。しかし同時に、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」とも規定しているのです。重要な原則である1項が後退し、2項が異常に肥大化しつつある状況があるのではないのでしょうか。18

歳選挙権が実現した今、現実の論争的な問題を教育現場から遠ざけようとするのは、不幸な逆行であると言えます。

実は、学校を社会的・政治的なものから遠ざけ、「非政治化」していくことは、この約半世紀の日本の文教当局の政策的なものでもあります。特に、1960年代から70年代初めごろにかけて激化した「高校紛争」を受けて、1969年に文部省が発出した通知は重要です。この通知は、高校生は有権者ではないので政治参加を求められてもいない、というロジックに基づいて、たとえ学校外で放課後や休日に行われる場合であっても、生徒の政治活動の一切を禁止してもかまわない、という方針を示したものでした。実際に、鹿児島県内の高校の中には、校則や生徒心得で「生徒の政治活動の一切を禁止する」と規定しているところもあるのです。

この1969年の通知は、18歳選挙権の実現によって高校生の一部が有権者になったことを受けて、2015年に廃止され、現在では、新たな方針が文部科学省の通知などで示されています。もっとも、文部科学省や各地の教育委員会は、引き続き、生徒の政治活動を学校が全面的に制限することを容認する姿勢を変えていないようです。有権者となった生徒は、国や教育委員会の正当性の源泉である主権者でもあります。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教育委員会や学校によってその政治活動を一方的に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ひっくり返してしまいかねないものです。

### 3. 「新聞」そのものの相対化

また、NIEの推進にあたって気を付けなければならない点として、「新聞」というメディアそのものの相対化を挙げることができます。インターネットや情報通信機器の飛躍的な発展は、「誰でもテレビ局」、「誰でも新聞」時代の到来をもたらしました。新聞社や放送局といったマス・メディアが情報伝達手段を独占する時代は終わり、そうした伝統的なメディアの相対化や影響力の低下は、今後も一層進展していくことが確実です。

加えて、近年では、新聞やテレビなどの既存メディアには、敵意や不信のまなざしが向けられることも稀ではありません。皆さんは、「マスゴミ」という言葉を目にしたことがあるでしょうか。個人的な印象ですが、このインターネット・スラングは、この十年間ほどで、特に若い世代の間で随分普及しているように感じています。著名なメディアの「誤報」、「捏造」や、センセーショナルな事件が起こるたびに繰り返されるメディア・スクラム、記者クラブ問題に見られるようなメディアと権力との癒着など、新聞を含めた既存メディアの信頼性を揺るがす出来事は、数えればきりがありません。もちろんこれは、「マスゴミ」というものに対する期待の裏返しでもあります。新聞を含めた伝統的なメディアは、これまで以上の責任（メディアとしてのアカウンタビリティ）を果たしていく必要があるとみなされているのです。

NIE自体は、この数十年間で学校教育において受容が進んだと言われています。その一方で、上で挙げたような状況は、NIEは良いものである、学校教育において「新聞」を利用することは良いことである、という前提が、必ずしも自明なものではなくなりつつあるということを意味しています。新聞購読率の減少は特に若年層で顕著で、私の教えている

学生に新聞を購読しているかどうかを尋ねても、せいぜい2割程度しか手は上がりません。新聞は未知の、よく分からないメディアであると認識している若者も少なくないということです。こうした状況では、「新聞」を利用すること自体が、ある種のバイアスの対象になり得るということになります。

#### 4. 日本における「新聞」の歴史的機能

もちろんこれは、新聞を含めた既存のメディアが、もはや社会において有用性を失ったということの意味しているわけではありません。私の考えでは、新聞は現在でも重要な社会的機能を果たしていますし、今後もそうした役割を担うことが期待されていると思います。大切なのは、NIEにおいても、新聞の果たしている社会的機能をより自覚できるような工夫が必要だということです。

以下で、非常に簡単にではありますが、日本において「新聞」が果たしてきた歴史的機能を紹介しておきたいと思います。やがて明治維新から150年になりますが、新聞は明治初期の「文明開化」の象徴の一つでもありました。維新に前後して、日本は外国から多くのものや仕組みを輸入しました（私の専攻する「憲法」もそうした舶来品の一つです）。新聞は当時の西洋の先進国の最新テクノロジーで、明治政府もそれを積極的に利用していました。例えば、刑事裁判の様子を新聞記者に傍聴させ、新政府の政治が正しいものであることを知らしめようとしたり、府県庁に新聞を毎日数部ずつ差し入れ、国内や外国の情勢を周知させようとしたりする試みが行われました。

もちろん、新聞は政府に都合のよいことばかりを書いてくれるわけではありません。新聞はやがて、明治政府を批判するための有効なツールとみなされるようにもなります。「政論新聞」の勃興です。1881年の開拓使官有物の払い下げ事件のスクープは、ペンや言論の力による政府批判の一例です。明治政府はやがて、雑誌や新聞などの定期刊行物を主な対象にした「新聞紙法」と、新聞紙法の対象外のあらゆる出版物を規制する「出版法」の二本立てで、市井の言論を統制しようとするようになります。具体的には、内務省による「検閲」と、不都合な出版物の発売頒布禁止制度を中心とした、日本特有の言論統制体制が出現していくことになりました。明治憲法には一応、29条で「言論著作印行集会及結社ノ自由」が規定されていましたが、これは出版法や新聞紙法といった法律の枠内で限定的に保護された「臣民の権利」に過ぎませんでした。

明治、大正、昭和と、社会の産業化・大衆化が進むに従い、新聞産業も隆盛を極めますが、第二次世界大戦に向かう中で、言論統制の強化や用紙統制といった新聞産業への規制も強まっていきます。国策による統廃合によって、新聞社の経営規模が大きくなったことは、戦後の新聞産業の隆盛にもつながっています。戦時下における新聞は、もはや権力の監視という本来の任務を負うことはできず、「大本営発表」を垂れ流すメガホンに過ぎなくなったということも、よく知られています。

敗戦・占領下で、女性や労働者など、GHQは多くのものを「解放」していきましたが、その中には、新聞を含めたマス・メディアも含まれていました。新聞紙法やその他の言論・思想統制のための法令が撤廃され、検閲を担っていた内務省は解体されました。占領下で行われていたGHQ自身による検閲・情報統制が、日本の独立とともに終了したとき、そこ

には、自由で競争力のある新聞産業が残されていました。戦後日本の再出発は、この力のある新聞産業とともにありました。1969年には、報道機関には日本国憲法21条の下で「取材・報道の自由」があるということも最高裁判所によって初めて明言されました（いわゆる「博多駅テレビフィルム提出命令事件」）。

## 5. 民主主義社会における新聞の機能と特権

現代の民主主義社会において、表現の自由は必要不可欠なものだと考えられています。これはつまり、表現の自由には様々な効用や価値があるということです。その価値の中でも、新聞や放送局の取材・報道の自由は、公衆の知る権利を確保し、民主主義の実現にとって欠かせないものであると言えます。

新聞報道が社会に大きな影響を与えた例は、数え切れないほどあります。例えばアメリカでは、ベトナム戦争介入の経緯を記した秘密文書「ペンタゴン・ペーパーズ」をニューヨーク・タイムズ紙が1971年に暴露しました。アメリカ政府は記事の差し止めをしようとしたのですが、アメリカの最高裁判所は、言論の自由に基づいて差し止めを拒否しました。近年では、アメリカの政府機関による大規模な通信監視の告発を、イギリスのガーディアン紙などが報じました。日本においても、日本政府が作成していた大日本帝国憲法の改正草案を1946年2月に毎日新聞がスクープし、日本側の改正案があまりにも旧態依然で守旧的だったことが判明したことが、GHQによる憲法改正案の作成のきっかけの一つになったと言われています。

こうした社会的な機能を新聞が十分果たすことができるように、現代社会では、報道機関には様々な権利や特権が認められています。日本国憲法21条1項は、取材・報道の自由を含んだ表現の自由を保護していますし、21条2項は検閲を禁止しています。報道機関であっても他者の名誉やプライバシーを侵害することは許されていませんが、例えば政治家や閣僚の不祥事を暴露するなど、公共の利益目的の真摯な報道がなされた場合には、名誉毀損責任などから免責されることも法律や判例で認められています。報道機関や記者には、報道目的で収集した情報や取材源について、開示を拒むことができる権利、いわゆる取材源の秘匿や証言拒否も、一定の範囲で認められています。ドイツやアメリカの一部の州では、「シールド法」といって、こうした記者の特権を法律で明示しているところもあります。

報道機関の持つ様々な特権の例としては、「記者クラブ」を通じた政府高官への質問権や、公的施設の利用権、個人情報保護法や独占禁止法の特例などもあります。こうしたマスコミの「特権」に対しては、現在では厳しい目が向けられており、それが前に述べた「マスゴミ」批判にもつながっています。新聞を含めたメディアの自由や特権は、新聞社や記者個人のためのものではなく、情報の受け手である市民や民主主義社会全体のためのもので、言い換えると、道具的なものであるということを忘れてはなりません。

## 6. 学校教育における新聞の一層の活用に向けて

今後は、NIEにおいても、新聞の持つ社会的な効用や価値の理解を促進していくことが必要なのではないかと考えます。同時に、新聞報道の持つ限界や、メディア・スクラムな

どの報道が引き起こす様々な弊害についても、あわせて正確な理解を促していくことが必要です。

そうした教育のためには、実際に報道に携わったことのあるジャーナリストの力を借りることも必要ではないでしょうか。実際に、新科目「公共」では、専門家としてのジャーナリストや報道機関を利用することが想定されているのは、すでに紹介した通りです。学校現場いきなり現職の記者を呼ぶことが難しいのであれば、近年では鹿児島大学をはじめとした大学や短大にも、報道機関の出身者は多く在籍していますから、そうした方々をお招きすることを検討されてもよいのではないかと思います。

教室で論争的なテーマを扱った記事を用いようとしたときに、「政治的中立性」の問題が持ち上がった場合にはどうすべきでしょうか。一つのヒントとして、私は、放送法の公平原則の考え方があるのではないかと思います。テレビ局やラジオ局を規制している放送法という法律の中には、放送番組の編集にあたって「政治的に公平であること」や「意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること」が求められています（4条2項）。この公平原則（公正原則と言う場合もあります。英語では、フェアネス・ドクトリンです。）が何を求めているのか、ということについてはいろいろな考え方がありますが、一つの番組やコーナーだけで公平性を達成するのではなく、放送局の番組全体として公平性や不偏不党性を確保していくという考え方があります。学校教育でも、一度の授業だけで全ての媒体や意見を参照しようとするのではなく、一学期や一年間、場合によっては全ての在学期間を通じて、全体としてバランスが取れた見解に触れていく方が、生徒もより豊かな政治的教養を身に付けることができるのではないのでしょうか。また、バランスを取るということは、複数の見解を並列的に示すことだけを意味しません。教室における状況が特定の意見に偏るようであれば、あえて少数派の意見に肩入れをする立場を演じてみることも、バランスを取るための一つの方法であるはずです。

### **おわりに：新聞の果たすべき役割、学校の果たすべき役割**

新聞は今や、主流の、支配的なメディアから、伝統的で、ワン・オブ・ゼムのメディアへと変容しつつあります。これは特に若者にとっては顕著であると思います。新聞の社会的な役割を適切に理解させていくことも、今後のNIEの重要な任務であると思われます。また、18歳選挙権が実現した今、若者がその人生のほとんどを過ごす学校において、政治的教養や社会性を涵養することの重要性は、ますます高まっているのではないのでしょうか。新聞はそのための重要なツールであり、次代を担う市民の育成という点でも、NIEはますます不可欠なものとなっていくと考えています。