



## 「公平中立」な表現ってなんだ??

### —新科目「公共」を見すえた「表現の自由」の授業実践—



—使用教材—  
『高等学校 公共』

森村学園中等部・高等部 渡辺 裕一 (わたなべ・ゆういち)

#### 1 はじめに

2022年4月から、これまでの選挙権年齢の引き下げに加え、成年年齢も18歳へと引き下げられる。高校3年生の教室には、政治的・経済的・法的に「大人」の生徒と「大人ではない」生徒が混在することになる。こうしたなかで、いよいよ4月から高校でも新学習指導要領が施行され、新科目「公共」が始まる。この科目は、「大人になる前」の高校2年生までに履修しなければならない必修科目である。生徒が主権者として、そして「大人」として、社会に参画するために必要な「知識及び技能」を学ぶだけでなく、現実社会の諸課題を解決するための「思考力・判断力・表現力等」を身につけることを目的としている。また、「公共」は、主権者教育（シティズンシップ教育）の「一丁目一番地」ともいわれており、『高等学校学習指導要領（平成30年告示）解説 公民編』（以下、『解説』）では、「民主政治の推進における選挙の意義について指導すること」（傍点引用者）とし、「実際の選挙をイメージして何を基準に投票するとよいか、協働して考察し」て、「模擬選挙を実施する」授業などが例示されている。

確かに、若者の投票率が低迷している現在において、「選挙の意義」を教育することは必要なことである。しかし、選挙権年齢の引き下げは、18歳の生徒が「投票行動の担い手」になったことと同時に、「選挙運動の担い手」になったことをも意味する（公職選挙法において未成年者は選挙運動ができない）。そのため、生徒が放課後や休日を利用して校外でデモや集会を開くなど、憲法21条で保障している「選挙運動の自由」という権利を行使することができるようになることも、「民主政治の推進」に必要なことではないだろうか。そこで、本稿では、この問題意識から行った授業実践例（「公共」では大項目「B 自立した主体としてよりよい社会の形成

に参画する私たち」における事項「政治参加と公正な世論の形成」に該当する）を紹介したい。

#### 2 「公共」におけるポイント

##### —「概念装置」を使いこなして考える—

ところで、「公共」は3つの大項目、すなわち、「A 公共の扉」、「B 自立した主体としてよりよい社会の形成に参画する私たち」、「C 持続可能な社会づくりの主体となる私たち」から構成されており、A→B→Cの順番で扱うことになっている。帝国書院の『高等学校 公共』（以下、教科書とする）もこの3項目から構成されており、「第1部 私たちがつくる社会」が大項目Aに、「第2部 社会のしくみと諸課題」が大項目Bに、「第3部 持続可能な社会の実現に向けて」が大項目Cに対応している。この3項目の関係を大まかに整理すると、次のようになる。

大項目A	「概念や理論」「公共的な空間における基本的原理」（以下、本稿では「概念装置」とよぶ）を獲得する
大項目B	それらの「概念装置」を活用して、13の事例や課題への理解を深める
大項目C	（大項目A・Bをふまえて）生徒自身が課題を設定して、探究活動を行う

つまり、教育学者の石井英真氏の言葉を使って説明するならば、大項目Aで「概念装置」を①「知っている・できる」（「知識の獲得と定着」）・②「わかる」（「知識の意味理解と洗練」）ようになり、大項目B・Cでその「概念装置」を③「使える」（「知識の有意味な使用と創造」）ようになることがめざされているといえよう。なお、「概念装置」という言葉は、経済学者の内田義彦氏が『読書と社会科学』の中で、社会科学の本質を簡潔に説明するために、自然科学と比較して用いたものである。社会科学の基礎を学ぶ「公民科」においてもひじょうに参考になる語句であり、筆者は大項目Aにあげられている「概

How to ニュース番組を作ってみよう

1 ニュース番組を作ってみよう① インタビューから考えよう

2 ニュース番組を作ってみよう② インタビューを選んでみよう

3 メディア・リテラシーについて考えよう

賛成	反対	どちらともいえない

How to “ニュース番組を作ってみよう” 『高等学校 公共』 p.104-105

念や理論」などをこのように理解している。内田氏の説明を簡単にまとめると、以下のようになる。

自然科学	電子顕微鏡などの「物的装置」を使い、肉眼では見えなかった自然や物質を見る
社会科学	脳内に「概念装置」をつくり、それを使い、社会事象の奥にある本質を見る

そして『解説』では、この「概念装置」の例として、「幸福、正義、公正など」、「人間の尊厳と平等」、「個人の尊重」、「民主主義」、「法の支配」、「自由・権利と責任・義務」などを列挙している。

### 3 表現の自由(自由・権利)という「概念装置」を使いこなす難しさ

では、本稿で活用することになる「自由・権利(と責任・義務)」という「概念装置」はどのようなものだろうか。『解説』では、「自由・権利や責任・義務が、国家と個人との関係や個人と個人との関係を法によって規律する際の基本的な枠組みである」とする一方、「自らの自由や権利を主張するということは、同時に他者に対しても同様の自由や権利を認めることが前提である」と説明している。また、教科書の第1部でも、「近代憲法の保障する基本的人権の中核は、平等権と共に自由権である」(p.54)と記述するとともに、「近代立憲主義」や「法の支配」という自由・権利を守るために必要な憲法の原理もわかりやすく説明している(p.44-45)。

しかし、表現の自由という概念装置を「知っている」レベルから、「わかる」、そして「使える」レベルに引き上げるのはとても難しいと感じている。その理由として、

ここでは2点だけあげておく。まず、表現の自由の侵害事例として、生徒がイメージするのは、ヒトラーによる**ふんしよ**焚書だったり、自由民権運動の集會を制止する警察官だったり、近年の香港におけるデモ弾圧などである。しかし、表現の自由はそのような露骨な形で制限されるよりも、「公共の福祉」という(ある意味で)正しい観点から制限されることのほうが多いという点である。例えば、ヘイトスピーチや性表現、名誉毀損表現などの表現は、法律で制限されるべきと考えるほうが常識的な感覚だといえよう。しかし、これらの「不快な表現」の規制の中に、「行きすぎた規制」が混在しているのである。2つ目の理由は、1つ目とも関連するが、表現の自由は、公権力による直接的な規制のみならず、表現者が公権力や社会からの批判を恐れて自ら沈黙することを選択する「自己規制」の問題があるという点である。歴史学者の辻田真佐憲氏によれば、戦前の日本では、(正規の)検閲よりも、「非正規の検閲」(出版社に政府の意向を忖度させ、自主規制や自己検閲を行うように誘導する)のほうが多かったという。そして、「自己規制」は、公権力による規制とは異なり、表面化することが少ない。表現の自由という概念装置を「使いこなす」ためには、ここまで視野に入れておかないと実際的ではないと筆者は考えている。

### 4 授業の展開

近年、「公平中立」というあいまいな基準により、表現の自由が規制される(自己規制する)ケースが多く起こっている。例えば、市民の自発的な集會に対して、地方自治体が「政治的中立性を保つ」という理由で公民館など

の公共施設を貸し出さないことである。そこで、「公平中立」を素材に、先ほどの、表現の自由を「使いこなす」ということを意識して教材化した授業実践例を紹介していく。以下は、「公共」の教科書を使用することを想定した展開である。なお、生徒とのやりとりは、過去の実践にもとづいたものである。

### (1) 導入

まず、教科書「How to “ニュース番組を作ってみよう”」(p.104-105)を導入として使用する(図)。これは、ニュース番組を制作する作業を通して、生徒のメディア・リテラシーを高めていくことを意図した教材である。大型ショッピングモール建設に関する、街のさまざまな声がのせられており、生徒はそれを番組でどのように構成するかを考えていく。今回の授業の冒頭では、教科書p.105の2の問いを使い、インタビューをもとに作られたニュース番組「A案」と「B案」それぞれが、建設に肯定的な内容か、否定的な内容かを生徒に判断させる。そのうえで、教員が以下のことを生徒に説明する。

- ① マスメディアの主要な機能として、無数にある論点の中からみんなで議論すべきアジェンダを設定する役割(議題設定機能)と、世論が今どこにあるかを人々に把握させる機能(世論認知機能)の2つがある。
- ② そのため、「表現の自由」「放送の自由」は、国民の「知る権利」(憲法21条・13条)に奉仕する、民主主義にとってひじょうに重要な権利である(ここで北方ジャーナル事件の判決文も生徒に紹介する)。
- ③ そうであるがゆえに、歴史上、戦時中の大本営発表や、占領期のGHQのラジオ・コードのように、「放送(表現)の自由」は国家権力に侵害されてきた。そのため、憲法で手厚く保護する必要がある権利である。
- ④ 一方で、放送を規制する「放送法」や「電波法」という法律(以下、条文参照)も存在している。

<放送法> ※条文はわかりやすくあらためています

**第一条** この法律は、次に掲げる原則に従って、放送の健全な発達を図ることを目的とする。

- 二 放送の不偏不党、自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること。
- 三 放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

**第三条** 放送番組は、何人からも干渉されることがない。

**第四条** 放送事業者は、放送番組の編集に当たっては、次の各号を守らなければならない。

- 二 政治的に公平であること。
- 四 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。

<電波法> ※条文はわかりやすくあらためています

**第七十六条** 総務大臣は、免許人等が、放送法などに違反したときは、三月以内の期間を定めて無線局の運用の停止を命じることができる。

なお、放送法4条1項をめぐるのは、政府や裁判所が規定を強制できる「ハード・ロー」なのか、強制できない「ソフト・ロー(倫理規範)」(例として憲法27条1項の「勤労の義務」があげられる)なのか、意見が分かっていることも簡単に補足しておく(憲法学者の多くは、倫理規範と考えない限り違憲無効と考えているようである)。

上記の説明を行ったうえで、生徒に「あなたならどのような番組を作る?」と問いかける。これに対して、放送法4条1項の規定などを受け、生徒の多くは「賛成と反対のインタビューを同じ数だけ取り上げる」(形式的な公平さを重視する)と答える。これに対し、賛成・反対を取り上げる順番によっても受け取る側の印象が変わることを生徒に伝える。さらに、生徒の認識に揺さぶりをかける2つの発問をする。「世論調査によると、地域住民の9割が建設に賛成(反対)しているとする。あなたならどのような番組を作る?」、「もし建設予定地が、ここに住む少数民族の聖地だとしたらどうする?」という発問である。すると、生徒の中で、「世論調査の結果を反映させて、賛成・反対の配分を変えたほうが公平なのではないか」、「少数派の意見を長めに特集したほうが実質的平等につながると思う」(なお、「形式的」「実質的」という語は、生徒は「平等」の学習ですでに「形式的」平等と「実質的」平等という違いで理解している。教科書p.68参照)といった、実質的な公平さを重視する答えも出始める。この授業の導入部分では、「公平中立」が決して明確な基準ではないということが理解できれば、目的は達せられたことになる。

### (2) 展開1-ケース・スタディ①-

この導入の後には、(対国家権力を想定した)憲法上の権利(表現の自由)の問題に深めていく。ここでは「ケース・スタディ」を用いて生徒に考えさせる。

#### ケース・スタディ①

※すべて架空の話である。

近日中に、憲法に緊急事態条項を導入する「憲法改正原案」の発議が行われるようである。これについては、与党および一部の野党(衆参各議院の約3分の2の国会議員)がすでに賛同する意向を示しており、もし改正原案が発議されれば衆参両議院にて可決されるだろうと予測されている。これに対し、憲法学者の有志たちが「緊急事態条項導入の反対声明」を出した。憲法学界では、緊急事態条項の導入に慎重な意見が9割近くにのぼるといふ。なお、直近の世論調査では、賛成・反対が拮抗していた。

こうした状況の中で、あなたは憲法改正特別番組(60分)を制作するプロデューサーとなった。緊急事態条項導入の賛成・反対の意見をそれぞれのくらの割合(何分ずつ)で取り上げるか?放送法の規定もふまえて答えなさい。また、その理由を説明しなさい。ただし、ここでは緊急事態条項自体の是非は問わないこととする。

生徒は「導入」をふまえたうえでこの事例を考えるため、「賛成と反対それぞれ30分ずつがよい」という形式的な公平さを重視する意見のみならず、「多くの憲法学者が反対であり、国会議員には憲法尊重擁護義務もあるのだから、反対意見の時間を多く確保すべき」という実質的な公平さを重視する見解も出てくる(なお、本校の生徒は、「緊急事態条項」についてすでに学習を終えている。教科書p.93のコラムも参照)。また、「国民の代表である国会議員の3分の2が賛成しており、憲法改正案の趣旨を国民に理解させるためにも賛成の意見を多く取り上げる(3分の2にあたる40分程度にする)べきでは」と答えた生徒の発言に対して、「政府・与党の賛成意見は、短時間でも効果や与える影響が大きいのではないか」、「批判的な見解をマスメディアが重点的に伝えることによってこそ、公平さが保たれるのではないか」という意見を述べた生徒もいた。

教員と生徒との問答の後、国民投票に関する報道ルールについて、賛否両論に対する放送時間を平等にしているイタリアや、そもそも公平原則を放棄したアメリカなどの海外事例を紹介するとともに、日本の憲法改正国民投票法104条では、放送法4条1項の規定が準用されていることも説明する。

### (3) 展開2 - ケース・スタディ② - とまとめ

最後に「ケース・スタディ②」を生徒に考えさせる。「憲法改正の議論の中で、この番組はマズいだろう」という意見も出るが、生徒はこれまでの流れから、「報道の公平中立、公正」というあいまいな基準で行政指導が行われ、その結果、政治報道の時間が縮小してしまっていることの問題点にも気づく。そのうえで「なぜこのTV局は娯楽番組重視へとシフトしたのだろうか」と生徒に問いかける。すると、「(すでに展開1で学習している)電波法(76条1項)が怖いのでは」という答えや、「(広告収入で事業を成立させているため)スポンサーの意見に従わざるをえなかった」という鋭い意見が出てくる。これを受け、表現の自由の「萎縮」の問題、そして、それによってわれわれの「知る権利」に大きな影響を与

### ケース・スタディ②

※すべて架空の話である。

緊急事態条項を導入する憲法改正の論議が高まるなか、ある民放のTV局が、歴史番組『なぜヒトラーは政権を獲得したのか?~緊急事態条項の危険を考える~』を制作・放映した。番組放映後、政府はこのTV局に対して「報道の公平中立、公正」を求め、放送法を順守するように厳重注意(行政指導)を行った。また、与党を支持する一部の市民団体が、このTV局への抗議電話を行うとともに、このTVのスポンサー企業の商品不買運動をSNSで呼びかけた。その後、このTV局は、「国民投票に重大な影響を及ぼす可能性がある」とし、憲法をテーマとした番組を自粛。そして、社長の方針により、政治報道の時間を全体的に縮小していき、娯楽番組重視へとシフトしていった。

あなたはこの民放TV局に勤め、歴史番組を制作したプロデューサーである。この方針等に対して、社長にどのようなことを言いますか?

えることを教員が説明し、この授業を終える。

## 5 おわりに

もし、選挙権を得た18歳の生徒が、休日に公民館で、ある政治テーマに関する政治集会を開こうとしたところ、「その政治テーマは、社会教育法23条の『特定の政党の利害に関する事業』にあたるので、公民館を貸し出すことはできない」と言われたとしよう。実社会に出た生徒は、このとき、どのような反応をするだろうか。「そういうものなんだ」と納得してしまうだろうか、それとも「それは憲法の趣旨からおかしいのではないか」と疑問をもち、次の行動に出ることができるだろうか。

この4月から「現代社会」は「公共」に変わり、課題追究を通して知識を「使いこなす」ことを、より意識しなくてはならなくなる。新しい科目への不安も大きいですが、知識を使いこなすことが「平和で民主的な国家及び社会の有為な形成者」に必要な資質・能力であるがゆえに、期待も大きい。前向きに新科目の準備を進め、4月を迎えたい。

### (主要参考文献)

- ・川端和治(2019)『放送の自由-その公共性を問う』岩波書店
- ・阪口正二郎・毛利透・愛敬浩二編(2017)『なぜ表現の自由か-理論的視座と現況への問い』法律文化社
- ・志田陽子(2018)『「表現の自由」の明日へ-一人ひとりのために、共存社会のために』大月書店
- ・樋口陽一・石川健治・蟻川恒正・穴戸常寿・木村草太(2019)『憲法を学問する』有斐閣
- ・山田健太(2021)『法とジャーナリズム<第4版>』勁草書房