

主権者教育の方法と実践

増 田 正・爲我井 慎之介

The Methods and Practices of Citizenship Education

Tadashi MASUDA, Shinnosuke TAMEGAI

要 旨

主権者教育は、有権者の政治リテラシーを涵養するという意味では重要な役割を期待されている。我が国では、1969年の文部省の通達以降、学校構内における政治教育は厳格に排除されてきた。教育基本法が改正され、2015年に通知が見直されてもなお、その基本スタンスは維持されている。

本稿では、我が国における主権者教育の展開を確認した上で、イギリスの「クリック・レポート」とドイツの「ボイトルスバッハ・コンセンサス」を概観し、政治的中立性に注意を払いつつも、主権者教育の実践が必要なことを主張している。

主権者教育は、現実の政治課題を用いて、現実の政策論争を反映した形で行われるのが良い。リアリティのある政策論争は、学生や生徒の政治的有効性感覚の向上に寄与するはずである。

Summary

Citizenship education is expected to play an important role to nurture political literacy of the electorate. Since an announcement in 1969 by the Ministry of Education, political education has been strictly eliminated from school. The basic stance has been kept even after revision of the Fundamental Law of Education and review of the announcement in 2015.

In this paper, we firstly outline two models, British "Crick Report" and German "Beutelsbacher Consensus" and insist that citizenship education should be put into practices by paying attention to political neutrality.

Citizenship education should be practiced using political agenda in real life as a reference. Real political debates may contribute to an increased feeling of political effectiveness.

I 課題の設定

戦後日本において「主権者教育」が再び脚光を浴びるに至ったのは、「18歳選挙権」の実現が現実味を帯びてからである。「18歳選挙権」自体は2015年6月に可決され、その翌年に施行された改正後の公職選挙法（昭和25年法律第100号。以下「公選法」とする。）によって実現した。それに伴い、総務省と文部科学省の連携の下、高校生向けの副教材『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「副教材」とする。）が作成された。

副教材は、公民たる高校生の知識向上を望むべく二つの留意点を示している。一つ目は「現実の具体的事象を取り扱うことによる政治的教養の育成」であり、二つ目は「違法な選挙運動を行うことがないような選挙制度の理解」である。制度改正直後の2016年に実施された第24回参議院議員通常選挙では、一見それらの目的に沿うように10歳代の投票率が46.78%を記録し、20歳代や30歳代の世代よりも高い水準にあった¹⁾。

ところが、2017年の国政選挙以降、10歳代の投票率低下が徐々に進んでいる。第25回参議院議員通常選挙（2019年）では、投票率が32.28%まで低下してしまった²⁾。その要因は複合的であると解されるものの、新たに取り組まれている「主権者教育」の効果が未だ十分に得られていない点については論を俟たない。

「主権者教育」を行う現場では、大学紛争が盛んだった1960年代の考え方を基に、「政治的中立性」の確保が重視されがちである。多くの教育現場では、今もなお現実社会で生起する政治事象や議論の争点を取り扱うことに慎重な姿勢をとる傾向があるように思われる。その結果、「主権者教育の基盤は政治教育である」³⁾にもかかわらず、「その意識は薄い」⁴⁾という状況が生み出されてしまっている。

少子高齢化が進む我が国において、これからの未来を生きる若者世代が早くから政治に参画する意義は大きく、それは、選挙権年齢引下げの理由でもあったはずであろう。しかしながら、教育現場における「主権者教育」に対する認識と具体的な手段・方法が変わらなければ、若者世代が有権者として身に付けるべき資質はいつまで経っても向上しない。「主権者教育」が社会的に再注目されるなか、「政治的中立性」を確保しながら具体的・実践的に政治リテラシーを身に付けるための方策が、今まさに求められているのである。

そこで、本稿では、戦後日本の「主権者教育」に焦点を当て、その概念の形成過程を主要国の事例を交えながら整理しつつ、教育現場における最新の実践例を基に、効果的な「主権者教育」のあり方を考察してみることにはしたい。

Ⅱ 主権者教育概念の形成と展開

(1) 「主権者教育」と「シティズンシップ教育」

「主権者教育」とは、「主権者」を育むための教育のことである。そもそも「主権者」とは曖昧な概念であるが、ここでは「政治的知識と教養を修得し、公共的意思決定に自律的に参画しようとする権利主体」として位置付けたい。「主権者」は生まれながらに「主権者」であるはずはなく、地域社会や政治との関わりを通じて政治的リテラシーが涵養されることで政治的社会化され、「主権者」へと生まれ変わる。つまり、学校（公教育）、家庭、地域は、「主権者教育」の担い手である一方、諸個人は長い過程を経ることによって、初めて本来の意味での「主権者」になることができるのである。

欧米では、我が国の「主権者教育」に相当する用語は厳密には存在せず、それに代わり「市民性（市民のあり方）教育」（英語Citizenship Education, 仏語éducation à la citoyenneté）や「市民教育」（英語Civic Education, 仏語éducation civique）が使われる傾向がある。厳密に言えば、“civic”はラテン語の“civicus”（市民の）に由来し、“citizen”は古フランス語（シテの住民）に由来するから、語源的には別系統と言える。しかし、共に指し示す意味は「地域と結びついた一般的な権利主体（＝市民）」のことである。

ギリシアの都市国家やローマ共和制の主体たる「市民」は、今日の自由民主主義を基調とする政治体制を構成する「市民」即ち「主権者」とは当然異なる。しかし、ギリシア・ローマ的市民は一定の義務と引き換えに、政治参加を認められた。その「市民」概念においても、主体的な諸個人が基礎となり共同体を運営するという「公共性」が顕著に表れていた。

我が国には、「欧米の「市民革命」の主体である、啓蒙され自立した諸個人からなる西欧的「市民」がそもそも存在しない」とする議論がある。「市民」が目指すべきものであるにしろ、ないにしろ、「市民」概念は政治的に鋭く対立するイデオロギー的価値観を必然的に内包しているものと見做されがちである。そのため、最近では、行政内部や公教育においては、政治的論争を回避する便法として、価値中立的な用語として「主権者教育」が好んで選択されるようになった。とは言え、戦後の「主権者教育」は、むしろ「主権者教育」を「護憲的教育論」と結び付けており、そこでは、「主権者」を養成する実践教育こそが「主権者教育」となり得たのである。

「主権者教育」に関する論考は、2016年の「18歳選挙権」の制度化を契機として、近年増加傾向にある⁵⁾。しかし、本稿では、黒川（2016）のように、煩雑な概念論争を回避するため、市民と政治の関わりに関するものを「主権者教育」と捉えて論を進める。よってここでは、市民及び市民性概念について必要以上に議論しない。

クリック（2011）は、イギリスにおける「シティズンシップ」（citizenship）が、「能動的」（active）ではなく「健全な（善き）」（good）という修飾語と結び付く傾向を示した⁶⁾。現代のイギリス

において、想定されるのは「臣民」ではなく、サッチャー内閣下における議論でも「市民」である。クリックによれば、そのことは、オランダ、デンマーク、スウェーデンでも変わらないどころか、「市民的共和主義」⁷⁾が顕著であるとされる。むしろここで重要なことは、「シティズンシップ教育」が自由民主主義体制と調和する点であり、自由選挙の保証されない非民主的國家（独裁國家、共産主義國家）とは結び付かない点であろう。

それらの文脈とは別に、日本弁護士連合会（日弁連）は、「18歳選挙権」の制度化に伴い、「主権者教育」の実施に向けた動きが急速に進んでいることを受け、2016年10月、「あるべき主権者教育の推進を求める宣言—民主的な社会を担う資質をはぐくむために」とする政治的アピールを行っている。この宣言は、憲法や個別法の背景にある原理原則を理解し、紛争を自律的に解決する力量を備えた「市民」を育む「市民のための法教育」の必要性と、今後展開される「主権者教育」の問題点について言及したものであった。その英語版において、「主権者教育」は“Sovereign Education”と訳されているのだが、それは望ましいとは言えまい。なぜならば、“sovereign”の概念自体、現代的な国民主権の概念とは調和しにくいからである。

もっとも、戦後の我が国では、長らく政治的教養を涵養するための教育は「政治教育」と呼ばれてきた⁸⁾。教育基本法（平成18年法律第120号。以下「基本法」とする。）には、「良識ある公民たるに必要な政治的教養は、教育上これを尊重しなければならない。」（第14条第1項）と定められている。その規定に対して、「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。」（同条第2項）と併せて定めることによって、「政治教育」の政治的中立が担保されている。

（2）「主権者教育」の再登場

久保田（2017）は、「主権者教育」即ち「主権者を育てる教育論」が「1950年代後半の日本教職員組合（日教組）の教育研究会や国民教育研究所の議論の中で見られ」たとしている⁹⁾。それ以降、「主権者教育」という用語は時代と論者によって意味合いが変化してきた。そのため、文部省、のちの文部科学省（以下「文科省」とする。）は、「18歳選挙権」が現実化するまで、「主権者教育」という用語を取って公式に使用することはなかったのである。むしろ「主権者教育」という用語を復活させたのは、選挙管理を所管する総務省であった。

「18歳選挙権」の導入を翌年に控えた2015年の末、総務省・文科省は、初の本格的な「主権者教育」教材として副教材を共同で作成し、高等学校等を中心に広く配布する。この副教材が画期的な教材であることは疑いがないのだが、不思議なことに、そこには「主権者教育」、「市民性教育」、「シティズンシップ教育」のいずれの用語も登場していない。翻って、2011年12月、総務省に設置された「常時啓発事業のあり方等研究会」は、その最終報告において「主権者教育」の必要性を既に打ち出していた。当該報告書は、「数多くの課題に対処し、適切な選択を行うためには、高い資質を持った主権者、すなわち、国や社会の問題を自分の問題として捉え、自ら考

え、自ら判断し、行動していく新しい主権者像が求められている。」として、「主権者教育」の基本的方向性を示したのである¹⁰⁾。

のちに文科省サイドでは、2016年に実施される参議院議員通常選挙までに間に合うよう、2015年11月、省内に「主権者教育の推進に関する検討チーム」¹¹⁾を設置し、「主権者教育」に関する検討を行っている。ここでは、「主権者教育」即ち「主権者に求められる力の養成」に係る方策に関する検討が進められ、成果が公表された¹²⁾。文科省はまた、選挙権年齢が満18歳に引き下げられただけでなく、2022年度からは成年年齢が18歳へと引き下げられることを念頭に置いて、「主権者教育推進会議」¹³⁾を設置した。教育課程における「主権者教育」は当然文科省の所管であるが、他省のアプローチによって再登場した「主権者教育」の概念をそのまま放置するわけにもいかなかったのであろう。その結果、「主権者教育」概念の転回（趣旨替え）が生じたとも考えることができる。

このようにして、総務省が主導し、文科省が追認した「主権者教育」概念は、「18歳選挙権」の導入と軌を一にしながら、省庁をまたぐ重要な行政課題へと昇格したと言えよう。

（3）「政治教育」から「シティズンシップ」への転回

イギリスでは、1998年、ブレア政権下に提出された「クリック・レポート」¹⁴⁾の提言により、中等教育において必修教科「シティズンシップ」が導入されるに至っている。「クリック・レポート」の狙いは、1970年代に議論されたものの、定着するに至らなかった「政治教育」(political education)を全く新しい形で再構成して見せることである。それゆえに、クリックらは、従来の「政治教育」の対象範囲が狭すぎた (too narrow) と総括している¹⁵⁾。

「政治教育」から「シティズンシップ」への転回は、寄って立つ政治哲学基盤の変更を意味する。「政治教育」を政党や政治家による政治活動や議会活動に関するものとして限定してしまえば、学習対象が減り、教えられる側からすれば確かに学びやすくなるが、殆どの人々の関心を消失させてしまう恐れもある。つまり、「政治教育」とは、政治が自分には無関係だという狭隘な態度を必然的に呼び起こすのである。

Ⅲ 主権者教育の政治的中立性

1969年10月、当時の文部省は全国の高等学校に対し、大学紛争による影響を最小限化することを目的として「高等学校における政治的教養と政治的活動について」¹⁶⁾を通達する。それ以降、全国の高等学校は、「政治的教養の教育」と基本法が禁ずる「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の政治的活動」を峻別するように国から求められてきた。この通達文書は、約半世紀近くもの間、高等学校における政治的中立性を維持する根拠として効力を持ち続けてきたのである。しかし、「18歳選挙権」の導入を目前に控えた2015年10月、「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」¹⁷⁾により、従来から続くその取扱いは一旦改められることになった。

ところが、2015年の改正通知は、「18歳選挙権」の導入により有権者となる一部の生徒が選挙運動を実際に行うことが可能になった点を考慮しつつ、その対象範囲を極めて厳格に制限している。結果的に「主権者教育」の現場では、学校の構内における政治的中立性を維持しようとする効力が引き続き働いているのである。例えば、当該通知によれば、「教科・科目等の授業のみならず、生徒会活動、部活動等の授業以外の教育活動も学校の教育活動の一環である」として、「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について」「これを禁止することが必要である」とされる¹⁸⁾。併せてここでは、放課後や休日等に学校の構内・構外で行う選挙運動や政治的活動に対する留意点などが具体的に例示された。当該通知は、教育に対する政治的中立性を確保する観点から、学校側がそれら諸活動を制限又は禁止する妥当性を引き続き示し続けている。

所管官庁における通達や技術的助言によって、法令の解釈が正確化・厳格化されることは当然の帰結である。しかしながら、そのようにして政治的に無菌化された学校構内において「シティズンシップ教育」が可能かと問われれば、極めて難しい環境下にあると言わざるを得ない。非合法又は破壊的な抵抗運動や逸脱的行動は厳に避けなければならないが、実際の政党や候補者の主張を考慮せずに、政治リテラシーの技術教育だけを施すことは、まるで仮想の空港を設定したフライトシミュレーターで、パイロットの飛行訓練を施すがごときではないか。それでは、政治リテラシーの実際の経験値は少しも上がらない。

あくまで政治知識の習得という目的であるなら、例えば、総合学習の時間などに、現実存在する政治家や政党職員を招き、具体的な政治課題について議論することは全く問題がないはずである。教育の現場は、確かに注意深く不偏不党の姿勢を確保しなければならない。だとしても、実際の政治的主張を排除することは、本来の教育目的を達し得ない可能性を高めるという意味で、無益であるばかりか、有害ですらあるかもしれない。

それに対して、「ボイテルスバッハ・コンセンサス」は、正面から政治教育に取り組む考え方として一つのモデルとなり得る。「ボイテルスバッハ・コンセンサス」とは、1976年、ドイツのボイテルスバッハに政治教育の研究者らが集まり、合意した政治教育の基本原則である。コンセンサスの内容は、参加者たちによって英語、フランス語、スペイン語、イタリア語などの4か国語に翻訳された。

「ボイテルスバッハ・コンセンサス」は、言語により若干ニュアンスが異なる部分があるものの、いずれも公式文書であり、ドイツ語以外の言語で直接的に理解することが可能になっている。近藤（2009）は次のように整理した¹⁹⁾。

- ① 圧倒の禁止
- ② 論争のある問題は論争のあるものとして扱う
- ③ 個々の生徒の利害関心の重視

それら三つの基本原則には、個としての生徒を最大限尊重し、教師の考えを一方向的に押し付けないようにするための配慮が貫かれており、多元的民主主義の価値観にも沿っている。「ボイテルスバッハ・コンセンサス」は、独善的であったり、教義から導かれたりするいかなる政治的立場をも先験的に擁護しないことによって独裁や全体主義を拒絶する、つまり、「自由民主主義社会の擁護」という「政治性」を有している。だが、それはあくまでも「最小限の合意」の域を超えるものではない。その意味で、「ボイテルスバッハ・コンセンサス」は、政治的中立性のバランスを考慮しながら政治教育に取り組む規範となり得るであろう。

IV 主権者教育の実践

(1) 「模擬選挙」の類型

「主権者教育」を最も効果的に提供する最短のルートは、具体的な選挙を素材にして、参加者間での政策的な議論を深めつつ、投票参加の経験を積むことに他ならない。紛れもなく「模擬選挙」はそのための有効な方法の一つと言える。もっとも、一般的に「模擬選挙」は「模擬投票」と呼ばれることもあるが、殆どの場合、同じ意味合いで使われている。本稿では、用語を「模擬選挙」に統一して使用する。

副教材において、「模擬選挙」は「実践編」²⁰⁾の中で取り上げられている。副教材の中では、「模擬選挙(1)」を「架空の選挙」、「模擬選挙(2)」を「実際の選挙」と大別しているものの、具体的な例示があるものは「模擬選挙(1)」のみにとどまっている。紙幅の都合とは言え、「模擬選挙(2)」の方法や注意事項などを具体的に説明していない点については若干物足りなさが残る。そこで、以下では、副教材が「模擬選挙(1)」と呼ぶものを「仮想的(バーチャル)模擬選挙」、「模擬選挙(2)」と呼ぶものを「実際の(リアル)模擬選挙」と名付けて、具体的な事例を示しつつ考察を進めていきたい。

「模擬選挙」の二つのタイプのうち、選挙管理委員会や学校の現場で行われているのは、圧倒的に「仮想的(バーチャル)模擬選挙」である。その理由は複数考えられるが、総じて架空選挙の場合、候補者や政策設定がしやすく、準備が簡単である。また、学校や選挙管理委員会などの管理者が、実際の政治や来るべき選挙に影響を及ぼす可能性を注意深く排除できるからであろう。

例えば、「仮想的(バーチャル)模擬選挙」において、生徒や児童が自由に候補者名を付ける場面があるとす。その際、生徒や児童が特定の政治家や政治団体を連想させる名前をうっかり使用してしまっても、「仮想的」である限り、管理者は適宜コントロールし、収束を図ることができるのである。また、「仮想的(バーチャル)模擬選挙」の場合、実際の政治との連結性がなければいほど良いと考えられがちであるため、その瞬間に争点になっている政策や意見が鋭く対立する問題を「仮想の選挙公報」に取り上げることには慎重になるはずである。それらにより、言わば「無菌化」された架空の選挙が仕立てられていく。

「仮想的（バーチャル）模擬選挙」は、「投票用紙を受け取り、投票箱に実際に票を投じる」というアプローチを実践する意味で、投票行為に関わる心理的バリアを除去することにはある程度役に立つかもしれない。しかし、現実離れた設定の選挙で票を投じることによって、生徒・児童に現実を踏まえた政治感覚が涵養されるのかと言えば、それは殆ど役に立たないのではないか。ただし、児童に限って見ると、有権者の年齢に至るまで十分な時間があるため、架空の人物設定を基に「お試し投票」することには一定の意味があるであろう。これを「選挙慣れ」、「投票慣れ」、あるいは「選挙体験の累積」と言い換えても良い。このように「仮想的（バーチャル）模擬選挙」では、生徒・児童の発達段階に応じた方法を選択する余地があるように思われる。

「模擬選挙」のもう一つのタイプである「实际的（リアル）模擬選挙」には、実施する上で難しい点がいくつかある。我が国では、公選法に基づき、公示・告示日から選挙運動期間がスタートする。そのため、「实际的（リアル）模擬選挙」を「選挙運動期間中」に実施しようとするれば、公示・告示日まで待たなければならない。

仮に「实际的（リアル）模擬選挙」を「選挙運動期間外」に実施してしまうと、候補者未定のまま投票させることになるから、その時点でリアリティに欠けてしまい、「实际的（リアル）模擬選挙」は瓦解する。国政選挙（衆議院12日間、参議院17日間）や都道府県知事選挙（17日間）は、選挙運動期間が比較的長めである一方、町村長・町村議会議員選挙（5日間）は特に短い。教育の現場では、その期間中に「实际的（リアル）模擬選挙」を済ませる必要があるため、実施の舞台を整えるのがかなり難しくなるであろう。その中でも、「模擬選挙推進ネットワーク」が実施する「未成年模擬選挙」は、「实际的（リアル）模擬選挙」の先進例と言える。当該団体のホームページによれば、2014年時点での参加学校数は延べ216校、有効投票総数は46,527票を数えるとされている²¹⁾。当該団体は第24回参議院議員通常選挙（2016年）の際にも活動を継続しており、これまで10回の国政選挙を対象に6万票を超える投票があったとしている²²⁾。

「实际的（リアル）模擬選挙」の実施にあたっては、企画者側が各候補者・政党の政策をパッケージにして示さなければならない。「選挙公報」はそのための最も適した判断材料である。しかし、実際の有権者に「選挙公報」が配布されるのは、印刷と配布の都合上、選挙の直前になることが多い。公選法第170条において、「選挙公報」を「選挙の期日前二日までに、配布する」と定められている以上、有権者が期日前投票を行うタイミングで「選挙公報」が手に入らないという事態が起り得るのである。「实际的（リアル）模擬選挙」であっても、実施のタイミングによって、これと同様の弊害が生じることは疑いない。

各選挙管理委員会は、「選挙公報」のPDFデータを一定期間WEB上で公開している。しかし、各選挙委員会の公開するPDFデータは、公選法に抵触する「頒布」を恐れてか、大抵印刷できないようにされているし、選挙が終われば速やかに削除されてしまう。「選挙公報」の内容に偽り（フェイク）がないとは限らず、内容に疑問符が付く「選挙公報」もまた現に存在しているが、事後的に検証する機会には殆ど与えられていない。当面、マスコミや市民団体、有権者な

どによる非制度的なチェックに期待するしかないが、将来的には何らかの対策が必要であろう。

(2) 大学生を対象とした「实际的（リアル）模擬選挙」

「18歳選挙権」の導入により、全国の高等学校等是有権者である生徒とそうでない生徒が混在する状況下にある一方、そこでは、構内における政治的活動が制限されるため、「主権者教育」の範囲もまた制約されがちになる。翻って、我が国の大学生は、留学生等を除いてその大部分が日本国民であり、「18歳選挙権」の導入によって多くは有権者（選挙権者）となった。そのため、大学構内における期日前投票所の設置は、2013年7月執行の第23回参議院議員通常選挙における松山大学の事例を皮切りに、徐々に増えてきている²³⁾。しかし、人員不足や事務の煩雑さを嫌ってか、設置数は依然として伸び悩んでいる。複数の先進事例においては、特定日時に限って臨時の投票所を設置するなど、象徴的に大学構内を利用しているものも多く、全国的に広く波及するまでには至っていない。

また、有権者である大学生の中には、単身で大学近くに居住しているにもかかわらず、住民票を実家等から異動していない学生がかなり存在することは周知の事実であろう。中央大学の学生任意団体「Vote at Chuo」は、構内期日前投票所の設置がうまくいかず、その代替措置として不在者投票を呼び掛けるなどしている。もっとも、本来は学生が居住の実態に合わせて住民票を異動させることが筋であるから、不在者投票の呼びかけは苦肉の策でもあろう。大学生がキャンパス周辺に住民登録して集住しておらず、それゆえに投票率向上の効果が見込めないというのが、大学当局や八王子市選挙管理委員会の言い分であるかもしれない。

高崎経済大学の学生任意団体「TCUE投票ファクトリー」もまた、大学構内における期日前投票所の設置を高崎市選挙管理委員会に求めているが、設置に漕ぎつけられていない。高崎市選挙管理委員会と「TCUE投票ファクトリー」は、第24回参議院議員通常選挙（2016年）における選挙啓発活動が認められ、総務大臣表彰されている。高崎経済大学は、そもそも高崎市設置の公立大学であるがゆえに、期日前投票所の設置は容易であるように思われたが、依然として足踏み状態が続いている。

そのような状況の下、2019年7月、第25回参議院議員通常選挙並びに群馬県知事選挙が同日執行されることを機に、「TCUE投票ファクトリー」では、実際の選挙運動期間中に誰もが投票できる「期日前模擬投票所」を試行的に大学構内に設置してみることにした。これは、大学生を対象とした「实际的（リアル）模擬選挙」のモデルケースである。

a 実施方法

高崎経済大学内で行う「实际的（リアル）模擬選挙」は、第25回参議院議員通常選挙（群馬県選挙区選出議員選挙）並びに群馬県知事選挙（共に2019年7月21日執行）を対象として、予め「選挙公報」を示した上で実施する。その実施場所は、特定の講義（地域政策学部「地方政治

論) 及び学内の図書館とし、実施回数は、講義内で各1回、図書館内で各1回、延べ4回とした。なお、「模擬選挙」を実施した時期は選挙運動期間中であったため、その時点において結果の公表は一切行っていない。以下、それらの結果概要について、選挙別に記述する。

b 第25回参議院議員通常選挙による実践例

第25回参議院議員通常選挙（群馬県選挙区選出議員選挙）については、まず、2019年7月18日、「地方政治論」の講義内において「模擬選挙」を実施している。群馬県選挙区には、自民党の清水真人氏（以下「清水氏」とする。）、立憲民主党の齋藤敦子氏（以下「齋藤氏」とする。）、NHKから国民を守る党の前田みか子氏（以下「前田氏」とする。）が立候補した。ここでは、それらの具体的な候補者を示し、実際に受講生に票を投じてもらった。投票総数は127票、そのうち有効投票数は120票、無効票は7票であり、投票の結果、清水氏は84票（70.00%）を、齋藤氏は28票（23.33%）を、前田氏は8票（6.67%）をそれぞれ獲得した。

次に、翌7月19日には、学内の図書館を投票所として、同じように「模擬選挙」を実施している。ここでの投票総数は71票、そのうち有効投票数は63票、無効票は8票であり、投票の結果、清水氏は37票（58.73%）を、齋藤氏及び前田氏は共に13票（共に20.63%）を獲得した²⁴⁾。二つの「模擬選挙」では投票した者が異なるため、数字を比較することに積極的な意味はないものの、講義内における「模擬選挙」の結果に対して、齋藤氏と前田氏が同率順位になった点は興味深い。図書館での「模擬選挙」では、偶然その場を通りがかった学生らが票を投じている可能性が高く、政治学に関心の高い学生が比較的多い講義内の「模擬選挙」とは若干異なる投票行動が観察されたものと思われる。

2019年7月21日に執行された実際の選挙では、清水氏が400,369票（53.94%）を、齋藤氏が286,651票（38.62%）を、前田氏が55,209票（7.44%）をそれぞれ獲得した。二つの「模擬選挙」と実際の選挙における候補者別得票率を比較して見ると、地元候補の清水氏の得票割合は

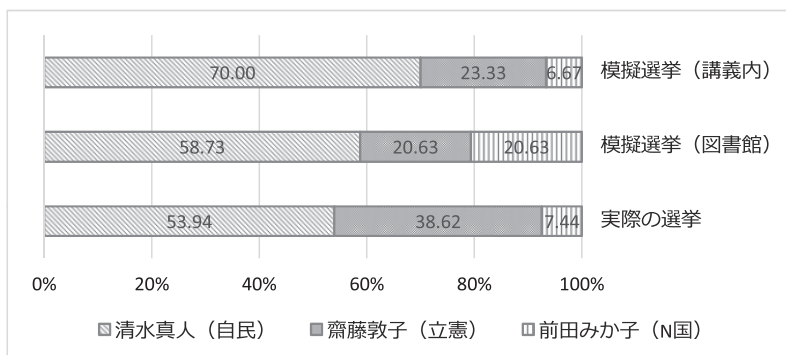


図1 第25回参議院議員通常選挙・候補者別得票率（模擬選挙及び実際の選挙）
出典）筆者作成

「模擬選挙」の方が相対的に大きくなっていくことが分かるであろう（図1）。また、講義内における「模擬選挙」の得票順位は、実際の選挙結果と符合していた。

c 群馬県知事選挙による実践例

群馬県知事選挙については、まず、2019年7月11日、「地方政治論」の講義内において「模擬選挙」を実施している。群馬県知事選挙には、いずれも無所属・新人である石田清人氏（以下「石田氏」とする。）と山本一太氏（以下「山本氏」とする。）が立候補しており、第25回参議院議員通常選挙と同様、それら実在する候補者を基に受講生に対して投票を求めた。投票総数は130票、そのうち有効投票数は121票、無効票は9票であり、投票の結果、石田氏は43票（35.54%）、山本氏は78票（64.46%）を獲得した。

次に、翌週の7月17日には、学内の図書館を投票所として、同じように「模擬選挙」を実施している。ここでの投票総数は45票、そのうち有効投票数は44票、無効票は1票であった。投票の結果、石田氏は17票（38.64%）を、山本氏は27票（61.36%）をそれぞれ獲得した。

第25回参議院議員通常選挙と同日に執行された実際の選挙では、石田氏が185,959票（24.38%）を、山本氏が576,935票（75.62%）をそれぞれ獲得した。二つの「模擬選挙」と実際の選挙の投票結果は共に山本氏が過半数を制している。それでも、候補者別得票率を対照させると、「模擬選挙」では石田氏がやや善戦したようである（図2）。

d 小括

高崎経済大学で実施した延べ4回の「模擬選挙」は、実施方法も対象者数も異なっており、そこから単純に投票促進効果や教育的効果を測定することができない活動である。結果的にこれらの活動は、大学構内の学生に対して、近いうちに参議院議員や群馬県知事の選挙が行われることを知らせているだけに過ぎなかった。とは言え、「模擬選挙」は、投票経験のない者が持っている

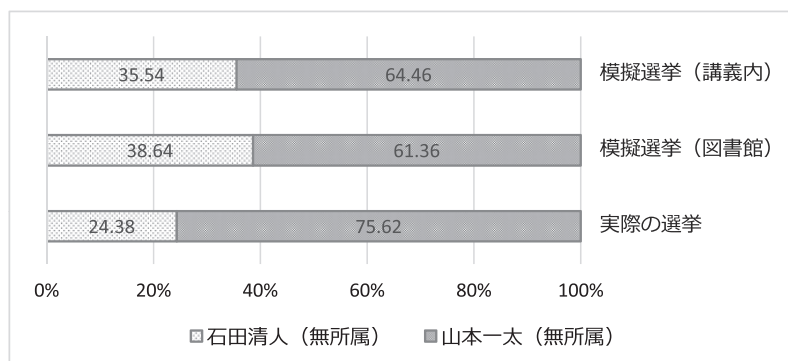


図2 群馬県知事選挙・候補者別得票率（模擬選挙及び実際の選挙）
出典）筆者作成

る心理的バリアを除去するには少なくとも有効であろう。

また、これらの「模擬選挙」をきっかけにして、実際の選挙で票を投じてくれた学生が存在する可能性はある。「模擬選挙」の投票促進効果については、別稿に譲りたい。

V 「大学構内期日前投票所」の可能性

総務省による国政選挙の「選挙年齢別投票率調」²⁵⁾によれば、「18歳選挙権」の導入以降に実施されたいずれの国政選挙においても、19歳の投票率は18歳に比べて見劣りしてしまう。この要因として、まず、18歳の有権者には、高校教育によって「主権者教育」の効果がプラスされた可能性が考えられるのだが、むしろここでは、19歳の有権者の多くが、親元を離れても住民票を動かしていない点に注目したい。もっとも、大学生のうち、居住実態のある自治体と住民登録している自治体の不一致がどのくらい生じているのかを示す公式的な統計はもちろん存在しないし、国政選挙や都道府県知事選挙であれば、住民登録している自治体に自ら赴くことなく、不在者投票によって票を投じることも可能である²⁶⁾。更に、それら不一致の問題は介護施設等に入居する高齢者などにも起こり得るものであり、必ずしも若者ばかりに限った問題ではないであろう。

大学による地域貢献という視点は強まっているものの、一般の大学、特に私立大学は学生に住民登録させようという直接的な動機を持たない。一方、例外的に自治体が設置する公立大学は、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）に基づき、学生に住民登録を促すことが期待される。そのような視点から、「TCUE投票ファクトリー」は、高崎経済大学における学生の住民登録状況について簡単なアンケート調査を実施した²⁷⁾。

調査結果（N=133）によれば、高崎市在住者は95人（71.4%）を占めており、そのうち、高崎市に住民登録している学生は50人（52.6%）、そうでない学生は45人（47.4%）である。その結果から、ほぼ半数に近い学生は、実家等から居住地である高崎市に住民票を異動していないものと推測される。

次に、住民登録のある高崎市在住者（n=50）に対して、「大学構内に期日前投票所を設置した場合、利用してみたいか」を問うたところ、「はい」39人（78%）、「いいえ」11人（22%）の回答を得た。住民登録のない高崎市在住者（n=45）に対してもまた同様の質問をしたところ、「はい」は36人（80%）、「いいえ」は9人（20%）であった。ちなみに、高崎市に居住しておらず、住民登録のないグループ（n=38）の回答は、「はい」が31人（81.6%）、「いいえ」が7人（18.4%）である。サンプル数が少ないとは言え、それらの結果は、住民登録の有無によって期日前投票の選好が異なるわけではない点を示唆していた。

調査結果によれば、高崎経済大学において、市内に在住しており住民登録のない学生は単純計算で3割程度と見積もられる。併せて、調査結果から浮かび上がった期日前投票に対する「選好

性」を考慮すると、仮に大学構内に期日前投票所を設置した場合、住民登録のある学生が多ければ多いほど、利用可能性は増すものと考えられる。だとすれば、居住の実態に合わせて住民票を異動していない学生に対し、住民票異動の必要性を周知徹底することは、期日前投票所の設置に向けて有益な取組みになるのかもしれない。

VI 結論と課題

本稿では、主権者教育の方法と実践を主題として、「主権者教育」、「シティズンシップ教育」、「政治教育」についての概念的考察から始め、高崎経済大学での取組みを主に参照しつつ、教育現場における実践例と課題について論考を進めてきた。最後に、今後の我が国における「主権者教育」に関する課題を述べ、結論に代えることにしたい。

「主権者教育」は、欧米では「シティズンシップ教育」として取り組まれている。そこには、若者の低投票率を背景にした「代議制の機能不全」という民主主義の今日的危機がある。また、我々には、ポピュリズムの台頭や世界的な自国第一主義の蔓延が更に問題を複雑にしている。「主権者教育」は、自由民主主義体制の下での多元主義的な価値観を事実上の前提としている。「クリック・レポート」の「政治教育」から「シティズンシップ教育」への転回も、主体の能動性を取り戻すべく改めて構想されたものであった。しかしながら、自由民主主義体制とは言っても、内実は一様ではない。例えば、レイプハルトの分類法を借りれば、民主主義には多数決を志向する型もあれば、合意を志向する型もあり、偏差は確かに存在する。

それにもかかわらず、「主権者教育」には自発的な社会参加とその結果としての投票参加を促すことが期待されている。投票率の低下とSNS時代を背景にしたポピュリズムの蔓延が表裏一体の現象だとするならば、「主権者教育」への期待は更に強まりこそすれ、低下することはないであろう。現に、「18歳選挙権」導入により、主権者教育の方法と実践への探究が再活性化している。

我々の考えでは、政治的リテラシーは現実政治から学び取るべきものである。政治的中立は、「特定の政党の影響力を受けない」ことが目的であって、「政党政治や多様な政策を取り扱わない」ことではない。「ボイテルスバッハ・コンセンサス」は、我が国の「主権者教育」においても参照されるべき基本原則となり得るはずである。

「主権者教育」を実践する過程では、法令遵守は当然ではあるが、トータルな政治的中立性を確保しようとする仕組みの上であれば、多様な政治的価値観の説明は認められるべきである。本稿では、その実践の更なる積み上げのために、これまでの理論的課題を中心に整理してきたが、翻って全国には、「主権者教育」に関する様々な取組みが既に存在している。新たな「主権者教育」のステージに関する考察については、今後の課題としたい。

(ますだ ただし・高崎経済大学地域政策学部教授)

(ためがい しんのすけ・高崎経済大学地域科学研究所特定研究員)

註

- 1) 総務省「国政選挙の年代別投票率の推移について」(https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/index.html)による。
- 2) 同上。
- 3) 土山(2016:2)。
- 4) 同上。
- 5) 「主権者教育」に関する最新(2018年以降)の先行研究として、例えば穠山(2019)、五十嵐(2018)、栗田(2019)、河野(2019)、谷口(2019)、土山(2018)、西川(2019)、東田(2018)、和足(2019)などが挙げられる。それらの先行研究は、概して法学・政治学などによる理論や主要国との相对比较に基づく検討、具体的な実践例に基づく科学的考察など、様々なアプローチによるものと言える。
- 6) クリック(2011:139)。
- 7) クリック(2011:169)。
- 8) 黒川(2016:2)。
- 9) 久保田(2017:7)。
- 10) 常時啓発事業のあり方等研究会(2011:5)。
- 11) 総合教育政策局地域学習推進課所管の省内勉強会。主査は義家弘介文部科学副大臣(当時)。
- 12) 検討成果は、中間まとめ(2016年3月31日付け)及び最終まとめ(2016年6月13日付け)として公表された。
- 13) 初等中等教育局教育課程課所管の私的諮問機関。座長は篠原文也氏(政治解説者、ジャーナリスト)。
- 14) 「クリック・レポート」(1998年報告書)は、シティズンシップ諮問委員会「シティズンシップ教育と学校における民主主義の教授」の通称である。
- 15) DFEE/QCA(1998:11)。
- 16) 昭和44年10月31日付け文初高第483号文部省初等中等教育局長通達。
- 17) 平成27年10月29日付け27文科初第933号文部科学省初等中等教育局長通知。
- 18) 註17) 通知文書の「第3 高等学校等の生徒の政治的活動等」から引用。
- 19) 近藤(2009:4)。
- 20) 総務省・文部科学省(2015:50-57)。
- 21) 模擬選挙推進ネットワーク「未成年模擬選挙 団体紹介」(<http://www.mogisenkyo.com/団体紹介/>)による。
- 22) 同上。
- 23) 松山大学の期日前投票所設置に関連して、2014年2月、松山市選挙管理委員会は選挙啓発などに関する学生支援スタッフ認定制度「選挙コンシェルジュ」を創設した。
- 24) 候補者別得票率の合計が100%にならないのは、各得票率における小数点以下の端数処理によるものである。
- 25) https://www.soumu.go.jp/main_content/000255968.pdf並びにhttps://www.soumu.go.jp/main_content/000646950.pdfによる。
- 26) 衆議院議員総選挙には12日間、参議院議員通常選挙及び都道府県知事選挙には17日間の選挙運動期間が設けられており、不在者投票に費やすための時間は十分にあるものと思われる。
- 27) 本調査は、「TCUE投票ファクトリー」によるものである。高崎経済大学地域政策学部「現代政治論」の履修者(2019年6月20日の出席者:N=133)を対象に実施した。

参考文献・資料・URL

- 穠山守夫 「政治教育の意義・問題点と教育実践～政治的価値・政治的イデオロギーに注目して～」『城西大学教職課程センター 紀要』(城西大学教職課程センター) 第3号.2019.97-108.
- 五十嵐卓司 「日本の政治教育の課題と展望－ヨーロッパ諸国の市民性教育とボイテルスバッハ・コンセンサスを参考に－」『帝京大学教職センター年報』(帝京大学教職センター) 第5号.2018.71-76.
- 岡田順太 「主権者教育と法教育－政治参加の模擬体験を通じて」『白鷗法学』(白鷗大学法学部) 第22巻1号.2015.149-171.
- 久保田真 「『主権者教育論』再考－その歴史と現在－」『教育学研究』(一般社団法人日本教育学会) 第84巻第2号.2017.130-142.
- 栗田佳泰 「『公共』における主権者教育、愛国心教育、憲法教育－憲法パトリオティズムとリベラル・ナショナリズム、それぞれの視座から－」『法政理論』(新潟大学法学会) 第51巻第3・4号.2019.1-31.
- 黒川直秀 「主権者教育をめぐる状況」『調査と情報』(国立国会図書館調査及び立法考査局) 第889号.2016.1-14.
- 河野武司 「主権者教育の理論的前提－合理的選択とナッジ」『学術の動向』(公益財団法人日本学術協力財団) 第24巻第3号.2019.60-65.
- 近藤孝弘 「ドイツにおける若者の政治教育と民主主義社会の教育的基盤－」『学術の動向』(公益財団法人日本学術協力財団) 第14巻第10号.2009.10-21.
- 常時啓発事業のあり方等研究会「最終報告書 社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～新たなステージ「主権者教育」へ～」2011.

主権者教育の方法と実践

- 総務省・文部科学省『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』2015.
- 竹内俊子 「政治教育」と主権者教育ー「18歳選挙権」の制度化を契機としてー『修道法学』（広島修道大学ひろしま未来協創センター）39巻2号.2017.179-203.
- 谷口尚子 「若者に対するアクティブ・ラーニング型主権者教育の効果」『学術の動向』（公益財団法人日本学術協力財団）第24巻第3号.2019.66-71.
- 土山希美枝 「主権者教育と政治争点」『Voters』（公益財団法人明るい選挙推進協会）35号.2016.2.
- 土山希美枝 「主権者教育と政治争点ー若年有権者の声から「騒動」を忌避する社会と教育を考えるー」『龍谷政策学論集』（龍谷大学政策学会）第7巻第1・2合併号.2018.99-109.
- 西川伸一 「高等学校での主権者教育授業を担当して」『学術の動向』（公益財団法人日本学術協力財団）第24巻第3号.2019.78-83.
- バーナード・クリック（関口正司監訳）『シティズンシップ教育論 政治哲学と市民』一般財団法人法政大学出版局.2011.
- 東田親司 「実のある主権者教育を大学で」『大東文化大学紀要〈社会科学編〉』（大東文化大学）第56号.2018.1-16.
- 和足憲明 「主権者教育の効果ー差の差分析の試みー」『いわき明星大学人文学研究科紀要』（いわき明星大学）第16号.2019.149-161.
- DFEE/QCA Education for citizenship and the teaching of democracy in schools.1998.
- 群馬県「選挙の記録」https://www.pref.gunma.jp/cate_list/ct00000736.html（2019年11月24日最終取得）
- 公益財団法人明るい選挙推進協会「シティズンシップ教育」<http://www.akaruisenkyo.or.jp/citizenship/1164/>（2019年11月17日最終取得）
- 総務省<https://www.soumu.go.jp/>（2019年11月24日最終取得）
- 日本弁護士連合会「あるべき主権者教育の推進を求める宣言ー民主的な社会を担う資質をはぐくむために」（2016年10月7日）
英語版https://www.nichibenren.or.jp/en/document/statements/161007_3.html（2019年11月17日最終取得）
- ボイテルスバッハ・コンセンサス<https://www.lpb-bw.de/beutelsbacher-konsens.html>（2019年11月17日最終取得）
- 松山市「選挙コンシェルジュ」<https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/senkyo/senkyoconciierge.html>（2019年11月26日最終取得）
- 模擬選挙推進ネットワーク「未成年模擬選挙」<http://www.mogisenkyo.com/>（2019年11月26日最終取得）
- 文部科学省<https://www.mext.go.jp/>（2019年11月24日最終取得）