

# 18歳選挙権に向けた政治教育の展開可能性 —ドイツの事例を参考に—

○西野偉彦

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修士課程

nishino@sfc.keio.ac.jp

キーワード：18歳選挙権、政治教育、主権者教育、政治参加

## 1. はじめに

本論文は、選挙権年齢が「20歳以上」から「18歳以上」に引き下げられた改正公職選挙法の成立に伴い、2016年夏の参議院議員選挙から「18歳選挙権」が適用されることを踏まえ、長年にわたり国を挙げて政治教育に取り組んできたドイツ連邦共和国（以下、ドイツ）でのフィールド調査にもとづく事例研究を参考に、今後の日本における政治教育のあり方についての示唆を得るとともに、その展開可能性を述べるものである。

2014年9月、ドイツでのフィールド調査を実施した。調査目的は、既に「18歳選挙権」を導入している国としての政治教育や若者の社会参画を促進する政策の現状を明らかにすることである。訪問場所は、連邦政府・州・基礎自治体の関連機関や学校現場等であるが、本論文で取り上げる事例は、「連邦政治教育センター」「学校会議」「調停者制度」の3つである。着目する点として、「連邦政治教育センター」は、国として政治的中立性を担保しつつ授業で扱う政治教育の内容をどのように策定しているのか、「学校会議」と「調停者制度」は、学校は高校生に対して特に授業以外の取り組みとして政治教育をどのように実施しているのかということである。それぞれ実施主体は異なるが、ドイツの政治教育として共通する点があり、それが日本の政治教育の展開を考えていく上で示唆を与えていると考えるからである。

## 2. 日本における18歳選挙権と政治教育

### 2.1 改正公職選挙法の成立

2015年6月、参議院本会議で、選挙権年齢を現行の「20歳以上」から「18歳以上」に引き下げる公職選挙法の改正案が、全会一致で可決、成立した。この改正公職選挙法は、2016年夏に予定されている第24回参議院議員通常選挙から適用され、これまでは選挙権を有していなかった18歳・19歳の約240万人が、「新有権者」として投票に行くことになる。選挙権の拡大は、1945年に「25歳以上」から現行の「20歳以上」に引き下げられて以来70年ぶりとなり、国政選挙のみならず、地方公共団体の首長選挙や議会選挙等にも適用される。

改正公職選挙法が成立した一方で、国政や地方の選挙において懸念されているのは低投票率である。

総務省によると、2014年12月に実施された第47回衆議院議員総選挙での投票率は、全体でも52.66%という戦後最低の水準まで下がったが、特に20歳代は32.58%となっており、約7割が棄権している。つまり、公職選挙法改正で「18歳以上」に選挙権を拡大しても、18歳・19歳が投票に行かないのではないかと指摘されているのである。

また、明るい選挙推進協会の調査によると、年代別の「政治関心度」では、「非常に関心をもっている」と「多少は関心をもっている」を合わせると、全体は83.1%に上るのに対し、20歳代は53.8%と30ポイントも低い。棄権理由については、20歳代では「選挙にあまり関心がなかったから」（23.2%）、「政党の政策や候補者の人物像など違いがよくわからなかったから」（21.3%）が主な理由として挙げられている。

もちろん、2015年の日本の政治情勢では、「18歳選挙権」の実現が報道等で大きく取り上げられ、また安全保障関連法案の審議をめぐって大規模なデモ行動が起こったりするなど、20歳代を中心とした若者の政治関心度は高まりつつあるのかも知れない。しかし、その高まりが、一過性に終わることなく2016年夏の参議院議員選挙まで持続できるのか、あるいは、前述のように「政党の政策や候補者の人物像など違いがよく分からない」という棄権理由を解決できるものなのかについては、現段階では未知数だろう。むしろ、政治の状況に左右されず、政治関心度を高め、選挙での棄権率を低下させるためには、日常的に政治的リテラシーを育む「政治教育」の充実が求められている。

### 2.2 政治教育の現状と課題

政治教育は、改正教育基本法に「第14条（政治教育）1項：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。2項：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。」と規定されている。同法が改正される前の「教育基本法」制定当時の条文解釈でも、この項目は「国民に政治的知識を与え、政治的批判力を養い、もって政治道徳の向上を目的として施される教育である」（中谷, 2011）とされていた。

しかし、特に初等中等教育においては、政治に関

する知識や制度の理解が中心の授業内容となっており、上記のような政治教育が十分に実施されてきたとは言えないだろう。これは、教育と政治の関係が起因しており、「戦後、イデオロギー対立が深まる中で、教育の政治的中立が過度に強調され、政治教育の条文の第2項の方に重点が置かれてしまい」（中谷, 2011）本来は「政治教育を促進するための中立性が、教育を非政治化するための中立性へと転化してしまった」（小玉, 2007）という点に加え、「文部科学省は、1968年の大学紛争を機に、中高への紛争の広がりをおそれ出した1968年通知『高等学校における政治的教養と政治的活動について』の立場から変化しておらず」（杉浦, 2013）戦後日本において政治教育が学校現場から敬遠されてきた点が指摘されている。つまり、政治的中立性の担保は政治教育を実施する上で必要不可欠であるが、教員が政治的中立性を意識し過ぎると政治教育を実施すること自体が難しくなるというジレンマを抱えているのである。

このような背景のなかで、「18歳選挙権」の実現を受け、前述のように若者の投票率や政治関心度の向上を促すために、政治教育の充実が俄かに脚光を浴びつつある。文部科学省は、事実上の政治教育として「主権者教育」を導入する方針を示し、2015年9月には高校生用副教材を公表した。また、同省による「1968年通知」も見直され、高校生の政治活動を一部緩和する新しい通知案が示されることにもなった。他方、上記の「副教材」を使う教員向けの「指導資料」には「教員の個人的な主義主張を避けて中立かつ公正な立場で指導するよう留意しなければならない」と明記されており、与党からは「政治的中立性を逸脱した教員に罰則を科す」等が盛り込まれた提言も出されている。政治教育を充実させる方針は、戦後の政治教育の歴史を考えると「180度の転換」と言えるが、より厳格に政治的中立性に配慮するよう求められていることで、学校現場からは戸惑いの声が上がっている。

それでは、どのような政治教育を行えば、若者の投票率や政治関心度の向上につながるとともに、教員も安心して指導することができるのだろうか。今後の日本における政治教育の展開可能性を考えるために、戦後長年にわたり国を挙げて政治教育に取り組んできたドイツの事例から示唆を得たい。

### 3. ドイツにおける政治教育の展開

#### 3.1 連邦政治教育センターの役割

第二次世界大戦で敗戦したドイツでは、ナチスによる独裁政権が崩壊した後、市民の政治関心度が低下し、政治的な組織や活動に参加することも敬遠されていた。しかし、民主主義は市民の参加が前提で成立している仕組みであり、政治に関わらないという考え方は望ましくないという風潮が強まった。

こうした社会的背景の変化により、1952年には

「祖国奉仕センター」が西ドイツのボンに設立され、1963年には「連邦政治教育センター」に改称され、現在に至っている。

連邦政治教育センターの役割は、所管官庁である内務省によって以下の3つに定められている。第一に「市民に対して政治とは何かを伝える」、第二に「市民に民主主義を促すこと」、第三に「市民に政治参加することや参加することへの興味を促すこと」である。同センターの理念として、「寛容性」と「多元主義」が敷かれており、この2つに基づいて刊行物を発行する等の活動を展開している。

同センターの運営にとって重要な問題は、内務省に所管されていることもあり、特定の政党に偏らない政治的中立性の担保である。そのために、同センターには「監査委員会」が設置されている。監査委員会にはドイツにおける全ての政党から22名の議員が参加しており、同センターの活動内容を監査している。監査委員会が発足する前段階では、ドイツの3大政党（CDU、SPD、FDP）の各党員が同センターの代表を同時に担う「三代表制」を採用し、政治的中立性を担保しようと試みていた。しかし、現実的には、3名の代表それぞれが大政党を背負っているため、政治的思惑を排除することができず、合意形成に時間が掛かる等の弊害が生じていた。この事態を受け、政党間の対立が同センターに持ち込まないようにするため「三代表制」を廃止し、代表を1名にした上で、全政党から構成される監査委員会の仕組みを採用することにしたのである。

このように、同センターでは、政治的中立性を担保しつつ、学校現場における政治教育の教材の作成を行っている。各学校には政治教育に関して十分な予算が配分されていないため、政治的中立性が担保された質の高い同センター作成の教材を無料で活用できることは、現場の教員から重宝されているという。同センター側も、学年・実施時期・テーマ等を考慮した上で、学校のカリキュラムに合わせて教材を刊行している。

同センターが発行している教材のうち、最も人気があるのは、『授業における決断』というワークシートとDVDが付属している冊子である。DVDには幾つかのテーマが入っているが、どのテーマを扱う場合も、「主人公が身近な社会で何らかの問題に直面しており、それにどう対処していくべきなのかという決断のあり方について考える」というものだ。例えば、その主人公の近くに極右的思想を持った人がいたと仮定すると、主人公はその人に対して「極右思想は望ましくない」と言うべきなのか、それとも見て見ぬふりをするべきなのか等、主人公を生徒自身に置き換えてどのような「決断」をするのが良いのかについて考えさせる教材である。主人公の人物像は「どこにでもいそうな若者」として設定されており、生徒たちが自分を重ね合わせることで、「当事者」として問題を考えやすいように工夫されている。

このDVDは問題を提示した場面で終わっており、続いてクラスでディスカッションをするように促される。もちろん、同センターが提供するのはいくまでも教材のみであり、教員がその教材をどのように使い、実際の授業で生徒がどのような決断をするのか等には関与していない。

### 3.2 「学校会議」への生徒参加

ドイツの学校には、「学校会議」という制度が設置されている。これは、日本の学校における「職員会議」とは異なり、校長・教員・生徒・保護者・外部から構成されている。ベルリン市内の高校の一つである「Brøndby Oberschule」校には、13歳から19歳の約1,000名の生徒が通っているが、同校での「学校会議」は、校長、教員4名、生徒4名、保護者4名、外部1名となっている。「学校会議」を構成する教員と保護者のメンバーは、各グループ内の投票で選出される他、生徒代表4名は生徒総会で選ばれるが、必ずしも生徒会役員というわけではない。また、外部枠は行政職員・大学教授・経営者等の多様な人材を学校毎に選ぶことが多いという。

「学校会議」は年間4～6回程度実施される。取り上げられる議題の一つには、学校長を選ぶこともある。同校長も「学校会議」を経て選出された。他にも、学校での休憩時間をどう設定するのか、休憩中に生徒が校外に出ることを許すのか、学校ではどのような行事を行えばよいのか、コンピュータを導入すべきかどうかなど、「学校会議」は学校運営に関わる幅広いテーマについて議論し決定することができる権限を有している。

こうした「学校会議」の仕組みは、ナチス独裁政権への反省を踏まえ、学校も「独裁的な運営ではなく、民主主義社会に存在する」という方針を示すために作られたもので、ドイツならではの制度である。この仕組みに代表されるように、ドイツには学校をより良くするために生徒が積極的に意見を述べる風潮があり、教員もそれを歓迎する文化がある。

### 3.3 「調停者制度」の導入

ドイツの学校における政治教育の試みとしては、「学校会議」以外に、「調停者」という制度がある。これは、校内で生徒同士の問題が生じた場合、学校側が介入する前に、当事者である生徒間の仲裁に入る生徒を指す。ドイツには、実社会においても「調停者」という職業があり、裁判が起きる前の当事者同士の仲裁を行うことを目的としている。実社会で「調停者」になるためには、ソーシャルワーカーといった社会教育学の資格等が必要になる。

前述の「Brøndby Oberschule」校では、「スクールソーシャルワーク（学校社会福祉の活動）」という仕事をしている教員が、「調停者」としての研修を受けた上で、生徒の「調停者」を育成するための教育を校内で行っている。生徒が校内における「調

停者」になるためには42時間の専門的な授業を受ける必要があり、実践的トレーニングも行われる。

校内での「調停者制度」は、前述のように「生徒の問題を生徒自らが解決する仕組み」であり、問題が解決してからのアフターケアも生徒自身が担当する。もちろん、生徒の「調停者」だけでは解決が困難な場合は、教員の「調停者」に依頼することもできる。同校では、7年生から13年生まで、学年に関係なく20～30名の「調停者」がおり、実際の活動は2～3名のチームで行う。「調停」する問題のレベルも様々で、例えば、生徒が喧嘩した際の仲裁という程度であれば解決は難しくないが、クラス全体の問題が発生した場合の解決は複雑であり、「調停者」としての教育を受けた生徒であっても、問題解決の表現の方法を間違えないよう行動する必要があるという。

問題を起こした当事者から相談があった場合、「調停者」は、当事者たちと話し合いを行い、それぞれが何を望んでいるのかについて事情を聞く。そして、一方の生徒が望んでいることをもう一方の生徒に話し、お互いの意見の調整を行っていく。こうしたやり取りをもとに、当事者を入れた解決策を考え対応していくことになる。双方が納得するような解決策が見つかれば、両者に誓約書を記入させ、2週間後に再度当事者たちへのヒアリングを行い、その解決策の効果の有無を確認する。まだ解決していなかった場合、再度両者に話を聞く等、完全に問題が解決するまで同じプロセスを繰り返すのである。

このように、丁寧な問題解決の過程を踏むことで、生徒は「学校内で起きる問題に自分たちで向き合い、当事者が納得して解決に導いていく経験」をしているのである。

## 4. ドイツの事例から日本の政治教育への示唆

### 4.1 ドイツの政治教育の特徴

以上のように、本論文で取り上げたドイツの政治教育に関する3つの事例は、それぞれ実施主体や内容は異なるが、①「生徒にとって身近なテーマを扱う」②「生徒に当事者として問題解決を考え、意思決定に参加させる」③「政治的なテーマを扱っていても政治教育として実施されている」という点で共通している。実際、「連邦政治教育センター」の教材は、「授業における決断」に代表されるように、生徒が過ごしている日常生活における「決断」のあり方を議論させるものだし、「学校会議」は生徒にとって最も身近な社会である学校運営に参加させる仕組みで、「調停者制度」は校内で起こった生徒間の問題について生徒たち自身で解決させる試みである。さらに、いずれも、実社会の社会保障や外交問題等の政治的なテーマを扱っていないにもかかわらず、ドイツではこれらも政治教育の重要な一翼を担っていると捉えられているのである。

もちろん、この3つの事例は、ドイツの政治教育

の取り組みの一部であるが、他にも、ベルリン市内で最大の行政区であるパンコウ区では、公園等の都市開発を行う際に子どもの参画が条例で義務付けられており、子どもを公園利用者の当事者として意思決定に参加させること等、「ステップ・バイ・ステップ・アプローチ」（小さい頃から身の周りの社会的テーマについて考えて関与する機会を与え、年齢が上昇するにつれて、より政治的なテーマについても関心を持たせるという考え方）として政治教育を実施する方針を打ち出している。このように、上記①～③は、連邦・州・基礎自治体・学校等の様々なレベルの政治教育でも見られることであり、ドイツにおける政治教育の特徴だと考えられる。

#### 4.2 日本における政治教育の新たな試み

冒頭でも述べたように、日本では、「18歳選挙権」の適用に向けて、文部科学省を中心に、高校で政治教育を「主権者教育」として実施しようとしている。その方針自体は間違いではないが、学校現場では、政治的中立性を担保する観点から、実在の政策や政治的テーマを扱うことに対する戸惑いがあることは否めない。また、同省が公表した「副教材」が約100頁にも上るために十分な授業時間が確保できないという新たな課題も浮上している。政治的中立性や授業時間の関係で、主権者教育そのものが形骸化してしまうのではないかと懸念がある。

しかし、ドイツの事例を考えてみると、必ずしも政治的なテーマを扱うことだけが政治教育ではなく、むしろ「学校会議」や「調停者制度」のように、生徒にとって身近なテーマを取り上げて、問題解決の当事者として意思決定に参加させる授業を展開したり、校内の仕組みとして導入することの方が、より体験的に「政治とは何か」について学ぶことができるのではないかと。また、連邦政治教育センターが提供する冊子のように、現場の教員が安心して活用できる教材を用意するためには、政治的中立性が担保された公的機関の設立も視野に入れる必要があるだろう。

ドイツでの調査を踏まえて、私は現在、文部科学省による「副教材」とは別に、新たな政治教育のプログラム「社会的意思決定学習（仮称）」を独自に開発し、都内の複数の高校の協力を得て実施し、政治教育としての効果を検証している。討論テーマとして「生徒会予算から各部活（クラブ）へ予算を配分する際、どのような基準で配分すれば、最も多くの生徒を納得させることができるのか」という、生徒にとって身近な社会において利害がぶつかる事例を取り上げ、その意思決定を体験させるプログラムである。開発にあたっては、高校現場の教員のみならず、文部科学大臣補佐官の鈴木寛氏（東京大学教授・慶應義塾大学教授）や東京大学大学院教育学研究科の小玉重夫教授を始め、政治教育に詳しい有識者の方々の意見も参考にさせていただいている。

このプログラムの詳細は、今後提出する修士論文で述べる予定だが、本論文で紹介したドイツの事例から得た示唆を踏まえており、その意味で、日本における政治教育の新たな可能性を示したいと考えている。

#### 5. おわりに

本論文で取り上げたドイツのフィールド調査は、2014年度湘南藤沢学会による研究助成基金に採択していただき実施することができた。あらためて御礼を申し上げますとともに、その成果を活かして、発展途上と言うべき日本の政治教育の研究ならびに実践により一層貢献していきたい。

#### 参考文献

- 小玉重夫 (2007) 「(政治教育) 第14条」浪本勝年・三上昭彦編『「改正」教育基本法を考える―逐条解説』北樹出版, 91.
- 木村元, 小玉重夫, 船橋一男 (2009) 『教育学をつかむ』, 有斐閣.
- 中谷美穂 (2011) 「投票参加の現状と課題―若者の投票率はなぜ低いのか」, 明治学院大学法学部政治学科編『初めての政治学―ポリティカルリテラシーを育てる』, 風行社, 226-227.
- 財団法人明るい選挙推進協会 (2013) 「第46回衆議院議員総選挙全国意識調査 調査結果の概要」, 22, 39.
- 杉浦真理 (2013) 『シティズンシップ教育のすすめ 市民を育てる社会科・公民科授業論』法律文化社, 14.
- 文部科学省, 総務省 (2015) 「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」(教師用指導資料), 74.
- 小串聡彦, 小林庸平, 西野偉彦, 特定非営利活動法人 Rights (2015) 『ドイツの子ども・若者参画のいま』, 22-26, 101-104, 113-123.
- 日本経済新聞 2015年6月17日付 『「18歳選挙権」改正公選法が成立 16年夏参院選から適用』 [http://www.nikkei.com/article/DGXLASFS16H6F\\_X10C15A6MM0001/](http://www.nikkei.com/article/DGXLASFS16H6F_X10C15A6MM0001/) 最終アクセス 2015年10月28日.
- 毎日新聞 2015年7月31日付「特集ワイド: 続報真相 自民部会『教師に罰則』提言 主権者教育の『中立性』って何」 <http://mainichi.jp/shimen/news/20150731dde012010018000c.html> 最終アクセス 2015年10月28日.
- 総務省ホームページ「衆議院議員総選挙における年代別投票率の推移」 [http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/sonota/nendaibetu/](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/) 最終アクセス 2015年10月28日.