

18歳選挙権における主権者教育の現状と課題 —どのようにして「社会的意思決定」を学ぶのか—

○西野偉彦

慶應義塾大学 SFC 研究所 上席所員、NPO 法人 Rights 副代表理事
takehiko.nishino@gmail.com

キーワード：18歳選挙権、主権者教育、意思決定、投票行動

1. はじめに

本研究は、2015年6月に選挙権年齢が「満20歳以上」から「満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7月の参議院議員選挙から、国政選挙としては初めて「18歳選挙権」が適用されたことを受けて、若年層の政治リテラシーや社会参画意識等を育むために導入された「主権者教育」について、筆者が新たに考案した授業プログラム「社会的意思決定学習」の実施を通じて、その現状と課題について考察するものである。

2. 日本における18歳選挙権の導入

2.1 参議院選挙での18歳・19歳投票率

2016年7月、第24回参議院議員通常選挙が実施された。今回の参議院選挙では、国政選挙では初めて、選挙権年齢が従来の「満20歳以上」から「満18歳以上」に引き下がる、いわゆる「18歳選挙権」が導入された。これまで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った。ただ、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。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懸念も指摘されていた。

こうした背景から、18歳選挙権の導入によって、18歳・19歳の投票率が注視されたが、総務省によると、18歳の投票率は51.28%、19歳の投票率は42.30%、18歳・19歳を合わせた10代の投票率は46.78%という結果となった。総務省は2016年10月現在、18歳・19歳の投票率については全数調査を終えているが、20代以降の投票率については抽出調査の段階のため、一概に比較することはできない。ただ、10代の投票率は20代・30代それぞれの投票率を上回ったと予測され、その理由を挙げるとすれば2つの点が考えられる。

一つ目は、18歳選挙権が導入された初めて国政選挙であるため、社会的な注目度が高く、連日報道等で取り上げられ、18歳・19歳が投票行動を意識する頻度が高まった可能性である。実際、筆者自身も、15年間にわたり18歳選挙権の実現を推進し、国会での参考人招致等にも協力してきた NPO 法人

Rights の副代表理事等の立場で、若者の政治参加を広げるための研究・実践を展開しており、今回の参議院選挙前の約1カ月間には、18歳選挙権に関してテレビ・新聞・雑誌等の報道各社から30以上の取材を受けた。まさに社会的に「18歳選挙権ブーム」の様相を呈しており、結果としてその風潮が、当事者である18歳・19歳の投票行動の動機付けに寄与したのではないかと考えられる。

もう一つの理由は、主権者教育の導入である。明るい選挙推進協会の調査によると、第46回衆議院総選挙において、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。こうしたことから、10代が初めて国政選挙に参加する今回の参議院選挙に向け、政治関心度を高め、社会参画意識を育む「主権者教育」の充実が求められていた。

2.2 戦後日本における政治教育と主権者教育

主権者教育という言葉は、2011年度に総務省が設置した「常時啓発事業のあり方等研究会」の最終報告書のなかで、「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、行動していく主権者像」として、初めて定義された。同報告書では、若し有権者の投票率が低いのは、有権者になる前の学校教育においては、政治や選挙の仕組みは教えても、政治的・社会的に対立する問題を取り上げ、政治的な課題に関心を持つように促したり、判断力を養成するような教育がほとんど行われていないことが挙げられ、若者の選挙離れは学校教育と深く関わる問題であり、「政治的リテラシーの向上」が主権者教育に求められているとした。同報告書によると、「政治的リテラシー」は、政治的判断力や批判力のことを指し、「政治的・社会的に対立している問題について判断をし、意思決定をしていく資質」が必要とされている。

日本では、改正教育基本法に「政治教育」として、「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

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。杉浦（2012）は、「教育基本法が制定された時『政治的教養の尊重』や政治教育は、民主主義の発展の理想をめざすという意味を持っていた。そのためには、学校において様々な現実の政治問題をテーマとして取りあげることが不可欠になる。」からこそ、学校現場での現実の政治問題を扱う際に「政治的中立性の確保」が要請されたと述べている。

しかし、実際の初等ならびに中等教育において政治教育は、国や地方の行政に関する知識や制度理解が中心の授業内容となっており、「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」という内容が授業で徹底されてきたとは言い難い。その背景としては、「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」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」ことが起因している。

しかし、2015年6月の公職選挙法改正により、18歳選挙権が導入されることになり、こうした状況は一変した。2015年2月には、安倍晋三首相が「政府として、まず学校教育と選挙管理委員会、地域が連携し、あらゆる機会を通じて主権者教育を進めていく」と述べる等、主権者教育導入に向けた準備が始まった。文部科学省と総務省は、主権者教育を推進するための高校生向け副教材である「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」の作成を担い、2015年9月に公表された。この副教材は生徒配布用と教師用の二つが作成され、主権者教育を行う際のモデルになっている。具体的には、選挙制度や公職選挙法等の説明、「模擬投票」等の実践的な授業事例が紹介されている。加えて、主権者教育の実施に際しては、政治的中立性を確保することが求められているとともに、教員については、学校教育に対する国民の信頼を確保するため公正中立な立場が求められ、法令に基づく制限等が記載されている。

このように、選挙権年齢の引き下げを契機に、戦後の学校教育において敬遠されてきた政治教育を「主権者教育」として実施することになる等、政治と教育をめぐる“教育改革”が全国的に行われた。その結果、2016年7月の参議院選挙の18歳・19歳の投票率が20代・30代の投票率よりも高水準となった背景には、この主権者教育が投票行動に寄与した可能性があるということだ。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、まさに「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「罰則が科されるなら自粛ムードが広がる。どこまで許され、許されないのかが分からないことが、これを助長させる」などの懸念が上がっている。同時に、副教材の内容が約100頁もあることにより、「授業時間の確保」も問題視されている。実際に、主権者教育の副教材を教える時間の確保に関する高校の教員を対象にした調査によると、「時間を確保できない」が59%に上るなど、運用上の課題も浮上している。

このように、副教材による「政治的中立性」と「授業時間」の課題が顕在化することで、今回の参議院選挙にあたり主権者教育を実施しなかった学校も潜在的に相当存在していると見られ、「18歳選挙権ブーム」がひと段落したなかで、主権者教育を継続的に実施していくために、副教材の課題を克服する新たな主権者教育プログラムが求められている。

3. 新型プログラム「社会的意思決定学習」の考案

3.1 「社会的意思決定学習」の概要と特徴

授業時間や政治的中立性の確保に苦慮する日本の学校現場の事情も踏まえて、筆者が考案したのが「社会的意思決定学習」という主権者教育の新型プログラムである（以下、本プログラムと呼称）。本プログラムは、改正公職選挙法の成立に伴い、選挙権を有することになる若い世代を対象に、学校生活等の身近な社会における「正解がない課題」をテーマに、生徒が「当事者」として、課題解決のための複数の選択肢の妥当性について議論することを通じて、「相異なる利益の創造的調停」の役割を担う「政治（社会の意思決定）」に参加する意義を理解・実感することを目指すものである。

また、従来の「模擬投票」が単なる“人気投票”に陥りがちであるという指摘があることを踏まえ、投票前にグループ討論（ディベート）やミニ立会演説等を行うことで、課題解決に際して自分とは異なる多様な意見が存在していることを認識・受容することを学ぶと同時に、議論と思考に裏付けされた論理的判断力に基づいた「模擬投票」を体験することで、投票行動に移る前のプロセスの重要性を認識し、実際の社会参画に繋げていくことを目的とする。

（1）本プログラムの流れ

- ① 「事前アンケート」を実施・回収（授業開始）。
- ② 「オリジナルワークブック」を配布し、「18歳選挙権」について解説。
- ③ 討論テーマの発表：生徒にとって身近な学校生活等での課題を提示。

Ex. 「生徒会の全体予算から、部活動（クラブ）の予算をどのような基準で配分すれば良いでしょうか。次の3つの選択肢のうち“多くの生徒が納得できると考えるもの”を選び、投

票して下さい。」

- (A) 活動実績：表彰回数が多いほど配分も増やす
 - (B) 部員の数：部員が多いほど配分も増やす
 - (C) 一律同額：活動実績や部員の数に関係なく、全ての部活動の予算を同額にする
- ④ 模擬投票（1回目）：思考・討論・演説を経ずに投票。
- ⑤ グループ討論：座席順等で、生徒を3人1グループに分け、(A)～(C)の選択肢を自動的に振り分ける。その後、生徒は「自分が担当する選択肢が他の2つの選択肢よりも多くの生徒が納得できると考える理由」を考え、グループ内で発表。その後、自分が担当する以外の2つの選択肢に対する反論を考え、再びグループ内で発表。
- ⑥ ミニ立会演説：(A)～(C)の選択肢を担当する生徒のうち、それぞれ代表者を選んで（立候補もしくは指名）全員の前に出てきてもらい、「自分が担当する選択肢が他の2つの選択肢よりも多くの生徒が納得できると考える理由」について簡潔に発表。
- ⑦ 模擬投票（2回目）：思考・討論・演説を経て投票。
- ⑧ 「第4の選択肢」づくり：生徒が自分なりに(A)～(C)以外の選択肢を考案し記入し発表。
- ⑨ 「社会的意思決定学習」の目的について解説。
- ⑩ 「事後アンケート」を実施・回収（授業終了）。

(2) 本プログラムのテーマ

本プログラムはなぜ「生徒会予算の分配」を扱っているのか。それは、「負担と有限資源の分配」を想定しているからだ。現在、日本は1,000兆円以上の「借金」を抱えている一方、少子高齢化によって年金などの社会保障費が増大している。財政を保つていくためには、消費税を増税するなどの「負担」や限られた「財源（資源）」の分配について、国民が納得できる「基準」を決めることが必要である。その基準が「政策」であり、国民が納得できる政策を決めるのが「選挙」である。つまり、選挙に行くことは、「分配」のための「社会の意思決定に参加する」ことだ。現代日本が「右肩上がりの経済成長の時代」を終え、厳しい財政状況やエネルギー問題、消費税増税など、「限られた資源や負担の分配の時代」を迎えていることを踏まえると、「どのようにすれば、社会において、できるだけ多くの人が納得できる意思決定を行えるのか」という点を考えることは、立法府や行政府のみならず、有権者にとっても重要である。そこで、本プログラムでは、「未来の有権者」である高校生が、身近な社会における同様の問題（ex.「生徒会予算の配分のやり方」「校庭（体育館）の使い方」「掃除当番の決め方」等）について考えることで、当事者として「社会の意思決定に参加すること」のフレームワークを学ぶことができるようにした。

(3) 本プログラムと主権者教育副教材の課題

本プログラムの特色は、①政治的中立性に留意する必要がない、②1コマもしくは2コマ程度の授業時間で実施できる、という2点である。①は、前述のとおり、文部科学省等による「主権者教育副教材」で、実践的な事例の大半が政治的テーマを取り扱うため、教員の政治的中立性が厳しく問われているという点である。本プログラムでは現実の政治的テーマ設定ではなく、生徒にとってより身近な課題を中心に扱うため、政治的中立性が確約されていると考えられる。そのため、教員だけで実施することが可能であり、主権者教育に関する学校側の負担を軽減することができる。②は当該「副教材」が約100頁にも上ることで、「授業時間の確保」が問題視されている点である。筆者が考案した本プログラムは1コマ、あるいは2コマでの実施が可能であるため、多くの授業時間を割く必要がなく、さらに生徒にとって身近なテーマ設定をしたことで、事前学習にかかる労力を省くことができる。

3.2 「社会的意思決定学習」の実施と効果

本プログラムは、2015年11月に、東京都内の2つの高等学校（駒込、國學院久我山）の協力を得て、高校2年生計201名に対して実施した。授業前後で「政治的関心度」「政治的距離感」「政治参加意欲」「政治の有効性感覚」の4点の変化を見るためのアンケート調査を行った結果、それぞれ効果が表れた。

(1) 政治的関心度について

本プログラムは、前述の通り、「生徒会予算を各部活に分配する際に、どのような基準で分配すれば最も多くの生徒を納得させることができるのか。」という討論テーマを設けているため、「模擬投票」のような現実の政治的テーマを取り上げるプログラムとは異なり、生徒にとって授業内容が政治的関心度と直接結びつかないのではないかと、という懸念があった。しかし、「政治に関心があるか？」という問いについては、事前は「非常にある（11%）」と「ややある（46%）」が計57%だったが、事後は「非常にある（25%）」と「ややある（57%）」が計82%に上昇した。この変容の理由について、生徒がアンケートに書いた感想では、「部活の予算が実際の社会でも問題になっていることに驚いた。この問題は軽いものではなく、じっくり考えるべきものだ。」「日常は社会と結びついていることに気付いた。政治もそうだと思う。だから投票には考えをもって積極的に行こうと思った。」等の声が聞かれた。

(2) 政治的距離感について

「政治を身近に感じているか？」という問いに対し、事前では「非常に感じている（4%）」「やや感じる（30%）」が計34%に留まっており、7割近くの生徒が「政治との距離感」を遠く感じていることがわかった。それが、本プログラム実施後は、「非常に感じている（17%）」「やや感じる（56%）」が計

73%となり、実施前に比べて倍以上に増加した。実際に生徒からも「政治をより身近に感じた。議論によって人の意見が変わることを直接感じる事ができた。」等の意見が聞かれており、「政治が身近な学校生活にも存在していることに気が付いた」という意見がアンケートに多数記入されていた。

(3) 政治参加意欲について

ここで言う「参加」とは、投票行動によるもの、すなわち有権者として政治に参加することであり、アンケート項目でも「例：投票」と記した。結果として、本プログラム実施前では、「政治に参加したいと思うか」という質問に対して、「非常に思う(27%)」、「やや思う(34%)」が計61%だったが、本プログラム実施後は「非常に思う(33%)」、「やや思う(46%)」が計79%に上昇し、約8割の生徒が有権者として政治に参加したいと思うようになったといえる。アンケートにも「当初は投票してみたいという興味のみだったが、きちんと参加したいという意欲が高まった。」といった声が多かった。

(4) 政治的有効性感覚について

政治的有効性感覚とは、「個人の政治的行為が政治過程に影響を与えるという、または与える可能性がある、という感情」であり、日本の若者の政治的有効性感覚は低い水準にあると指摘されている。本プログラムにおいては、「自分の意見が政治に反映されると思うか」というアンケート項目について、プログラム実施前には「非常に思う(5%)」「やや思う(19%)」が計25%で、やはり政治的有効性感覚は低いと見られた。しかし、プログラム実施後には「非常に思う(8%)」「やや思う(44%)」が計52%と過半数に達し、生徒にとって政治的有効性感覚を持たせることに一定の効果が表れたといえる。政治的有効性感覚が上昇した要因としては、本プログラムにおける模擬投票の結果が1回目(序盤)と2回目(終盤)で変わり、グループ討論やミニ立会演説等を経て、票が動くことを目の当たりにした点が考えられる。実際に、アンケートには「投票数が変わっているのを見て、自分の意見が反映されていることを痛感した。」という声が多く聞かれ、本プログラムは政治的有効性感覚の向上に一定の効果を表したといえる。

3.3 「社会的意識決定学習」の展開と課題

本プログラムは、駒込、國學院久我山の両高等学校での実施を受けて、両校の教員から主権者教育の授業としての質や効果等について高い評価をいただいた。他方、「今回のような生徒目線のテーマをどう国政へとリンクさせるか、明確にしておかなければならないと感じた。」等、身近なテーマが実社会の政治とどう関わっているのか、「政治との接続」についてはもう少し説明が必要だという指摘も聞かれた。

こうした課題を踏まえ、本プログラムは改良を加

え、2016年度は新たに作新学院高等学校(栃木県)や富士見中学高等学校(東京都)、また公立学校としては初実施となった栃木県立小山高等学校など、複数の学校で展開している。本プログラムに対する高校(教員と生徒)の共感と理解は、着実に広がりつつあることを実感している。

4. おわりに

筆者は、2016年5月より神奈川県教育委員会の依頼を受け、新たに設置された「小・中学校における政治的教養を育む教育」検討会議で座長を務めている。この会議では県内の小・中学校における政治的教養を育む教育に関する指導資料作成を担っている。本研究はあくまでも高校生を対象にしたものであるが、今後は「社会的意識決定学習」の取り組みも参考にしつつ、小学校から発達段階に応じて取り組むことができる主権者教育のあり方について、全国に先駆けたモデルを構築したいと考えている。

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.
- 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.
- 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.
- 杉浦正和(2012)「日本の戦後政治教育とシティズンシップ教育、模擬選挙～社会参加・協働の意識と能力を育てるカリキュラム・生徒活動の研究Ⅲ～」,学校法人芝浦工業大学『高校・中学教育研究報告書(2012年度版)』,75.
- 日本学術会議 政治学委員会 政治学委員会政治過程分科会(2014)「提言 各種選挙における投票率低下への対応策」,8.
- 西野偉彦(2015)「18歳選挙権に伴う主権者教育に関する研究～ドイツの事例を参考にして～」,公益財団法人昭和池田記念財団,第34回昭和池田賞受賞作品集,17-31.
- 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.
- 西野偉彦(2016)「高校生の政治的リテラシーの習得可能性」,慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科.
- 北海道新聞 2015年2月17日付朝刊.
- 毎日新聞 2015年7月31日付朝刊.
- 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/>
最終アクセス 2016年10月25日.