

# 一八歳選挙権と政治教育

成嶋 隆

## はじめに

二〇一五年六月一七日、公職選挙法（以下、公選法）が改正され、二〇一六年六月以降に実施される国政選挙等において選挙権を認められる者の年齢が「満二十年以上」から「満十八年以上」に引き下げられた。この法改正は、二〇〇七年に成立した日本国憲法の改正手続に関する法律（以下、国民投票法）が、憲法改正についての国民投票権を「満十八年以上の者」（二三条）に付与したうえで、法施行までの間に公選法の選挙権取得年齢等につき「必要な法制上の措置を講ずるものとする」（附則三条）としていたことを法的な契機とする。

公選法改正を受け、文科省は二〇一五年一〇月二九日に「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（通知）」（以下、新通知）を发出し、同じ事項についての一九六九年一〇月三一日付の通知を廃止した。また、これに先立ち、高校の政治教育に用いられるべき副教材『私たちを拓く日本の未来——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、その教師用指導書『私たちが拓く日本の未来——活用のための指導資料——』が、総務省・文科省の連名で公刊された。さらに二〇一六年一月末には、文科省が「新通知」に関するQ&A（生徒指導関係）（以下、Q&A）と題する学校や教育委員会向けの文書を发出した。

一方、この問題をめぐる政権与党の対応として、二〇一五年七月八日に自民党政務調査会が「選挙権年齢の引下げに伴う学校教育の混乱を防ぐための提言」（以下、自民提言）という文書を公にするという動きがあった。

小論は、右のような政策展開が改憲動向を含む現在の政治動向のなかでいかなる意味をもつか（一）、そして新通知や副教材等に示される政治教育のありかたにはいかなる問題があるか（二）について、素描的な考察を行うものである。

### 一 背景事情——誤算と焦燥

一八歳選挙権問題を的確に理解するためには、改憲動向を大状況とする近年の政治動向のなかにこの問題を位置づける必要がある。

現行憲法の明文改正を自己の使命と心得る安倍首相は、第一次政権期に、改憲への露払いとして教育基本法（以下、教基法）の全面改正を実現し（二〇〇六年）、その翌年には、改憲手続面での準備作業を意味する国民投票法の制定に成功した。これらの下準備をふまえ、第二次政権期には改憲戦略を全面展開し始める。その

軌跡は以下のとおりである。——①九条改定を前面に立てた明文改憲路線（テキストとしての二〇一二年自民党改憲草案）、②九条改定の困難さに直面しての九六条先行改正路線、③九六条改正論への批判による解積改憲路線への転換（二〇一四・七・一閣議決定）、④違憲立法による実質的改憲路線（二〇一五・九・一九安倍関連法）、⑤明文改憲路線への復帰（「お試し改憲」メニューとしての緊急事態条項、改憲の本丸としての九条改定論の再浮上）。

前述のように、一八歳選挙権導入は国民投票法における一八歳投票権規定が契機となっている。その一八歳投票権については、同法が国民投票をどのように制度化したかを知ること、これを認めたことの意味が理解される。この観点から国民投票法をみると、国民投票が「改正賛成派の『政党』の意見が優遇されるように制度設計されている」（一）ことがわかる。たとえば、①発議から国民投票までの期間の短さ、②「有効投票の過半数」による改憲承認、③最低投票率規定の不存在、④議席数に応じた国民投票運動への助成などである。このような制度のもとでは、いったん国会で改憲発議がなされれば、その後の国民投票において発

議を主導した改憲派が有利になることは必至である。

そして、その国民投票に若年層を参加させても改憲派にとつては何の心配もない。むしろ政治的に無関心とされる若者を、政治的に覚醒する前に改憲に動員するために、かれらに投票権を認めることは得策ともいえる。国民投票法の一八歳投票権規定は、このような政治判断にもとづいていたとみることができる。

同様の政治判断は、今回の公選法改正においても働いたものとみられる。自民党に圧倒的に有利な現行選挙制度のもとでは、有権者の若年層への拡大は同党にとつて得策と映るだろう。また、若者の政治意識については、内田樹の次のような指摘があたっているだろう。――「自民党はこの世代を政治意識が低い世代だとみくびつていた。だから、一八歳まで下げてでも大丈夫だと考えた……。広告代理店を使ってメディアやネット上で世論操作すれば、この層を自民党支持になびかせることなんか簡単だと思つていた……。」<sup>(2)</sup>

しかし、二〇一五年春から夏にかけての政治動向は、一八歳選挙権導入にかかる自民党の目算が大きく外れ、それが予期せぬ誤算であつたことを明らかにした。安保法案に反対する国民運動の急速な盛り上がりのおかげで、

で、SEALDsやTins SOWLを軸とする大学生・高校生たちの街頭行動が、国会情勢をも左右するほどの重要な役割をはたし始めたのである。

自民提言がまさにこの時期に出されたことが示すように、高校の政治教育と高校生の政治的活動に関するその後の政策文書は、上記の誤算に気づいた安倍政権が焦燥感から打ち出したものとみてよい。とりわけ二〇一六年一月末に出されたQ&Aは、高校生グループTins SOWLが街頭で掲げる「とりまU NITE（とりあえずまあ団結）」という「象徴的なメッセージ」に示される「民意の力」が「廃止法案を出し、候補者調整を進め、新党結成に動き出した野党の背を押した」<sup>(3)</sup>と報じられるように、高校生の政治的活動が当該局面の政治課題に的確に照準を合わせていることへの緊急の対応策とみることができる。

一八歳選挙権問題は、以上のような政治的背景のもとに提起されている。次節では、この状況下で、安倍政権が高校の政治教育や高校生の政治的活動をどのようにコントロールしようとしているのか、そこにどのような問題があるかを析出したい。

## 二 高校の政治教育と高校生の政治的活動

### ——安倍政権の危険なガイドライン

現行教育法制において政治教育について定めるのは教基法一四条である。同条は、一項で「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」とし、二項で「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」と定める。新通知は、一八歳選挙権導入後の高校等での「政治的教養の教育」のありかたを提示するとともに、教基法一四條二項の要請にもとづき学校の「政治的中立性」を確保するという目的で発出された。同通知を始めとする前出の政策文書には、高校の政治教育および高校生の政治的活動に関する政府のガイドラインが示されているとみられるが、その特徴は、①高校の政治教育の「有権者教育」への矮小化、②「政治的中立性」の名による教師の政治教育実践の統制、そして③高校生の（校外を含む）政治的活動に対する統制、と要約することができる。以下、その問題点を検討する。

まず、①「有権者教育」への矮小化という特徴は、

副教材に典型的にみられる。ここでは、現行公選法のもとで一八歳以上の高校生を含む「有権者」が行うことのできる選挙活動について解説がなされている。こ  
丁寧にも、禁止される活動は赤のバツ印とともに強調されている。筆者がこれを「有権者教育」への「矮小化」と評するのは、それが現行公選法のもとでの選挙権行使の「ノウハウ」の教示に終始しており、そこでは現行選挙法制が、それ自体への批判を許さない所与の前提として扱われているからである。政治教育が、現存する政治的事象や政治制度に対する批判的洞察力を養うことを目的とすべきであるとすれば、選挙法制それ自体の批判的検討はその重要なテーマとなるはずである。この点は、日本の選挙法制に憲法適合性の疑わしい仕組みがあまりにも多く存在することからも、とくに強調されるべきである。たとえば、得票率と議席率との大きな乖離および大量の死票発生を構造的にもたらず小選挙区制は、憲法前文の「正当に選挙された国会における代表者」を通じた主権の行使という規範に適合するのか、立候補に際して必要とされ、一定の得票がなければ没収される高額の供託金は、貧者の被選挙権を違憲的に侵害していないか、「べからず公

選法」とも称される同法の選挙運動規制は、選挙時においてこそ保障されるべき（政治的）表現の自由を侵害していないか、などは政治教育が扱うべき重要な論点であろう。

「有権者教育」への矮小化に関連して、副教材が例示する政治教育メニユーの問題性にも言及する必要がある。典型例として副教材が推奨する「模擬請願」について検討してみよう。

副教材の「実践編・第四章」は、地方公共団体の議会に対して「模擬請願」を行うという政治教育メニユーを提示する。ここでは、請願の意義を説いたのち、「活動の流れ」を①「模擬請願の作成」、②「議会事務局訪問」、③「振り返り」の順で解説しているが、いくつか問題点がある。第一に、請願手続に関する現行法の説明に誤りがある。たとえば、上記②の場面で「高校生でも提案は可能な議会もあります」とのコメントを付しているが、現行請願法上、議会事務局は形式要件を充足する請願を必ず受理しなければならない、受理・不受理についての裁量権はない。第二に、①の段階で（ア）「地域の願いの集約」、（イ）「優先順位の設定」、（ウ）「請願書の作成」という手順を踏むよう

指導しているが、実際の請願においてこのような手順が踏まれることはない（請願主体が自己の請願事項を相対化し、他の請願事項との優先順位を考慮することはありえない）。この教育実践があくまで「模擬」的なものであるとしても、実際にはありえない作業を盛り込むことはミス・リーディングである。第三に、最も重大な点として、請願についての「模擬」教育は不要かつ不適切である。憲法一六条の請願権は、現在の代表民主制のもとでは「原則的参政権」である選挙権を補完する権利であり、「国家意思の形成に能動的に参加する補充的参政権」<sup>(4)</sup>と性格づけられる。しかも、請願権の行使には国籍要件も年齢要件も付されておらず、現行法上、選挙権・被選挙権を付与されていない外国人や一八歳未満の者にとつては重要な参政行動の手段である。請願権がこのような性格の権利であるとすれば、これを実際に行使することこそ政治教育（政治学習）のありかたとして望ましい。この点、片山善博は、模擬請願のような「マネゴト」ではなく、たとえばクラス討論を通じて合意した事項について、市議会に対し「真正の請願」を行うという「具体的実践例」を提唱する。「その高校生たちの請願に、市民の代表

である市議会がどう向き合うか。適当にあしらうのか、それとも真摯に受けとめてくれるか。自分たちに意見陳述の機会が与えられるかどうか。そうした体験を通じて、高校生たちはわがまちにおける市民の位置づけや地方自治の実態を知るに違いない。実はそれこそが生きた主権者教育である」(5) というのである。

次に、②「政治的中立性」を理由とする教師の政治教育の統制について略述する。教基法の政治教育条項について、行政解釈は、一項の政治的教養教育の尊重よりも、二項の党派的政治教育・政治的活動の禁止に力点を置き、教師の政治教育実践や政治的活動を厳しく規制してきた。その際に援用されるのが「政治的中立性」なる観念であるが、重要なのは、この観念が、実際には、政府見解にくみしない見解を「偏向」として排除する機能をはたしているという点である。この問題について、若干の原理的な考察を行いたい。

まず、政党内閣制のもとでの政府は本来党派性を脱却できず、したがって政府見解が「中立」的であるという保証はないという単純な事実を確認すべきである。次に、より原理的には、(教育における)「中立性」の原則は、人間の内面的価値形成に国家が干渉してはな

らないという意味を担う原則、すなわち国家の価値中立性の原則ととらえられるべきである。この点からすれば、「中立性」原則の本来の名宛人は国家(政府)であるということになる。

もっとも、教育をめぐる複合的な権利義務関係のなかで、この原則の方向性は単一ではない。子どもの学習の自由からの内在的制約原理として、「中立性」原則が教師の教育実践に向けられる場面がある。とくに、対象が論争的テーマである場合、教師の教育活動に対する「中立性」の要請はより強く働く。しかし、この場合でも「中立性」はあくまでも教師の自律的判断にもとづく教育的配慮により担保されるべきであり、教師の教育実践に対する権力的規制をいささかも容認しない。この条理上の要請を堀尾輝久は次のように説く。――

「対立的な主題に関して、教師が、科学的真実だと確信する主張を、知識として、子どもに提供することが必要だと判断したばあい、かれは必然的にそれを表明しなければならぬ。かれは教育的にその自由をもたなければならぬ。もちろん、それは、個々の教師が真実の保持者であるがゆえの権利ではない。むしろ、逆に、教師の意見や見解は複数の見解の一つに過ぎな

いし、したがって、それは不完全であり、党派的であるという性格をまもっているからこそ、そのようなものとして忠実にそれを表明するのが教育的要請なのである。」(6)

政治教育に関する政府ガイドラインの③(高校生の政治的活動に対する統制)については、とくにQ&Aが、高校生の校外での政治的活動について「届出制」の導入を容認したことの問題性を指摘したい。同文書で文科省は、届出制が容認される理由として、高校生の校外での政治的活動が「高等学校の教育目的の達成等の観点から必要かつ合理的な範囲内で制約を受ける」ことをあげる。この説明がまず問題となる。そもそも高校生の政治的活動は、政治的教養の主體的な習得<sup>II</sup>学習という面を有し、憲法二六条(教育を受ける権利<sup>II</sup>学習権)および教基法一四一条一項により保障・尊重されねばならない。当然のこととして、政治学習の保障は「高等学校の教育目的」にも合致する。ところがQ&Aは、その政治学習を「高等学校の教育目的」と対立するものととらえ、これに対する「制約」を許容する。本末転倒の論法というほかはない。第二に、届出制では、いかなる政治的活動に参加するかを事前に申

告させることになるが、これが憲法一九条の保障する思想・良心の自由を侵害する点も問題となる。Q&Aは、「届出をした者の個人的な政治的信条の是非を問うようなものにならないようにする」ことを要請するが、思想・良心の自由の侵害は届出制にあつては制度必然的な帰結である。第三に、届出制が憲法二一条の保障する表現の自由を侵害するという問題がある。高校生の校外での政治的活動の主要部分は政治的表現行為であり、表現の自由の保障を受ける。先にみた請願権と同様、表現の自由にも年齢制限はない。むしろ、子どもの権利条約は「十八歳未満のすべての者」に意見表明権(一二条)、表現の自由(一三条)、集会・結社の自由(一五条)を保障している。届出制はこれらの権利の行使に対して萎縮効果をもたらす可能性があり、違憲かつ条約違反の疑いが濃い。第四は、この制度が必然的に随伴する「無届」に対する制裁という問題点である。Q&Aは、(おそらく意図的に)高校生の「無届」政治活動への対処には言及していない。しかし、「無届」に対する制裁の担保がなければ届出制は無意味である。届出制の問題点として最後に、これが実質的な許可制として機能する危険性があることを

指摘したい。Q & A 発出後、朝日新聞が全都道府県と政令指定市を対象に調査した結果によると、四府県と二市が「届出は不要」との方針を決め、その他の自治体は「各校の判断」に委ねるとしている<sup>(7)</sup>。このなかにあつて、愛媛県教委が突出した対応をしていることが報じられている。同教委が示した校則モデルは、「選挙運動や政治的活動への参加」につき「一週間前に保護者の許可を得て担任に届け出る」とし、さらに「一八歳未満である場合には許可されない」としている<sup>(8)</sup>。このモデルは文科省の本音を先取りに付度し、実質的な許可制を導入するものである。Q & A は、こうした動向をも容認し、学校を「思想警察」機関に変質させかねない危険性をはらむものといえよう。

〔註〕

- (1) 井口秀作『「国民投票法案」の批判的検討』法律時報増刊『続・憲法改正問題』日本評論社、二〇〇六年、三五頁。
- (2) 内田樹×福島みずほ『「意地悪」化する日本』岩波書店、二〇一五年、一一二頁。

(3) 東京新聞二〇一六年二月二九日付。

(4) 永井憲一「請願権の現代的意義」立正大学経済学季報一〇巻二号三一頁。

(5) 片山善博「選挙権年齢の引下げと主権者教育のあり方」世界八七九号(二〇一六年三月)六八頁。

(6) 堀尾輝久『現代教育の思想と構造』岩波書店、一九七一年、四三七頁、傍点原著者。

(7) 朝日新聞二〇一六年二月二二日付。

(8) しんぶん赤旗二〇一六年三月五日付。

〔付記〕筆者が会長を務める日本教育法学会の年報四五号『戦後七〇年と教育法』(有斐閣・二〇一六年三月刊)は、同学会・新教育基本法法制研究特別委員会のワーキング・グループによる「資料解題・一八歳選挙権と政治教育」を掲載している。同学会の中堅・若手会員が関係資料を緻密に解析したもので、高い資料的価値を有する。ぜひ参照されたい。

(なるしま たかし・獨協大学)