論　　説

主権者教育と政治争点

――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――

土　山　希　美　枝

要　旨

2016年参議院選挙は、選挙権年齢18歳引き下げにともなう「主権者教育」が多様に展開された。しかし、その展開には、政治教育でも市民教育でもない「主権者教育」のありかたが、投票への意思を内発的に形成する「争点」の不足があり、そのことが、選挙を「わからない」という理由による忌避を招いているのではないか。選挙は、自発的内発的な意思の表出を動機とするのであり、そこからすれば、投票率は求めるべき成果ではない。本稿では、龍谷大学政策学部を中心とした学生による学生への投票へのはたらきかけと、講義内の学生アンケート回答をみながら、前掲の諸点を検討する。

キーワード
主権者教育、市民教育、政治教育、シチズンシップ教育、争点、市民、龍谷大学政策学部、Ryu-Vote

1　18歳選挙権と主権者教育

1.1　選挙権年齢引き下げと主権者教育

1.1.1　選挙権年齢引き下げの大騒動

2016年７月10日、選挙権年齢が18歳に引き下げられて初めての国政選挙となる第24回参議院選挙がおこなわれた。それにともない、あたらしく有権者となる18歳、19歳、また政治への関心と投票率の低下がかねてから危惧される若年層が所属する高校、大学では、この選挙にむけての「主権者教育」が大きなテーマとなった。この「大騒動」をめぐっては無数のとりくみと多くの論考が生まれ、筆者も発表の機会をえた（土山、2016、2017、2018）（土山 2018）。

世界でみれば選挙権年齢を18歳に設定することはめずらしいことではないが、政治参加の権利が保障される「成人」の枠をひろげ、社会としての意思の表出をになう構成員を変更することは、その社会にとっては、当然、大きな変更である。

だが、今次の選挙権年齢引き下げが教育現場の「大騒動」となった一因には、18歳、19歳があらたに有権者となるという制度変更にまつわるいくつかの理由があると考えられる。ひとつは、この変更が当事者をふくむ社会における議論の蓄積をともなっていないものであった点、もうひとつは、「主権者教育」といわれる、現実政治の参加者としての「素養」を育てる高校までの政治・政策にかんする教育が十分に展開されてこなかったという理由である。

1.1.2　「降ってきた」参政権

今次の選挙権年齢引き下げは、直接には、憲法改正議論の高まりにともなって整備された2015年の国民投票法で、その対象者が18歳以降であることをうけ、公職選挙法が改正されたという、ある意味「玉突き」の構図にあった。さらなる「玉突き」で民法の成人年齢18歳引き上げが議論され始めているところである。

少子化で若年層のボリュームが縮小していき、その年代の声が相対的に小さくなることを防ぐため、その総量を引き上げようという狙いがあ

ることも指摘されている。ただ、そうだとすれば、高校生の政治参加が事実上厳しく制約されていることは矛盾をはらみし、高校を卒業した途端「一人前の有権者」としてふるまうことを期待することにも無理がある。1歳2歳増やしただけで団塊の世代に対抗できるボリュームゾーンができるわけでもない。

選挙権年齢引き下げが提起されていなかったわけではないが、結局のところ、特定の法制定の「玉突き」つまり余波としての対応であるという現実は、「社会の構成員として全き権利を得る」成人とは何歳なのか、それにはどんな能力がつちかわれているべきなのかという議論、運動、とりくみが浅いまま、選挙権年齢が引き下がるという事実だけが「降ってきた」(平井2016：134) 状態といえた。

ただし、経緯がそのようなものであったとしても、事実として選挙権が引き下がる以上、対応しないわけにいかない。とくに、生徒が有権者となる高校現場は、それまでむしろ「生徒の関心を現実政治に向けない」制約がかかっていた状況から、「有権者たるための教育」を求められることになったわけで、その当惑は十分に想像できる。もちろん、大学も、有権者に「なりたて」の若者、また場合によっては「はじめての選挙」をむかえる学生を擁する教育機関であった。

1.1.3 参院選の若年層投票率、衆院選の若年層投票率

投票率を結果としてみると2016年の参議院選挙、2017年の衆議院選挙における18歳、19歳の投票率は2016年で18歳が51.28%、19歳が42.30% (全体投票率54.70%)、2017年では18歳が50.74%、19歳が32.34% (全体投票率53.68%) になった。「主権者教育」のとりくみ、「はじめての」選挙がメディアでも大きく取り上げられた2016年の参議院選挙に比べ、全体として得票率が低調だったとはいえ2017年の衆議院選挙では落ちこみがみえる。2016年に18歳だった者が2017年に19歳になっていると考えると、大きな差である。

2016年前後の「主権者教育」のとりくみとこの結果はわれわれになにを示唆しているのだろうか。

1.2 主権者教育と模擬投票の「隆盛」

1.2.1 主権者教育をめぐる多様な取り組み

文科省は副読本と教員用指導資料『わたしたちが拓く日本の未来』(総務省・文部科学省2015) を用意してこれに対応した。一方で、学校教育現場における対応を通知 (文部科学省2015) などのかたちで出した。全国では「主権者教育」が、とくに「模擬投票」の実施となって展開された。

副読本と指導教本と前掲の通知との関係は、後述するが、理念ととりくみ例を中心とした「めざす姿や先駆のとりくみ」を扱う副読本と、「現実でやってほしくないことやダメな勘所」をフォローする通知という相互補完関係にあるといってよい。

このなかで、模擬投票は、推奨され、先駆のとりくみの蓄積もあってやりやすく、また、主権者教育としての創意工夫も可能な、実践学習手法として活用された。これまでの、とくに高校教育における政治との距離感から見れば、模擬投票の実践とくに先駆的なそれが多くのチャレンジをともなうものであったことは疑いない。ただ、もちろん、模擬投票だけが実践的手法ではなく、「主権者教育」が「社会の構成員として全き権利」の行使をおこなう、政治主体としての教育をカバーしているわけでもない。なぜ、「主権者教育」であって「政治教育」ではないのかという素朴な疑問も生まれるところである (竹内 2017)。さらに当然のことではあるが、それは高校という3年間の教育の場にとどまる課題でもない。

「主権者教育」のありかたや課題を考えるときに、若年層にとって「降ってきた」選挙とはなんなのか、投票への意思を左右するものはなんなのかを確認する必要があるのではないか。これももちろん、それぞれ個性のある主体である層の一部を切りとって「これが若者の考えである」と固定した結論が出るわけでもない。政治また選挙にたいする関心、意欲、価値意識もさまざまであり、常に可変である。だが、少なくとも、そのアプローチからの考察なくして、

「主権者教育」のありかたを考えることはできないのではないだろうか。

1.3 本稿の目的と構成

本稿では、龍谷大学、とくに政策学部を中心とした2016年参議院選挙における２つのとりくみを検討の素材として「主権者教育」のありかたを検討する。

龍谷大学では、2016年参議院選挙にさいして、大学内に期日前投票所を２日間、いずれも午後に設置した。これをめぐって、従前からのとりくみであった「実践・探究演習：伏見区投票率向上プロジェクト」グループを基盤に、学生にたいして学生が投票への参加をよびかけるRyu-Voteが結成された（土山 2017)。また、「実践・探究演習：伏見区投票率向上プロジェクト」のメンバーにより、龍谷大学政策学部１回生がかならず履修する「政治学」(石田徹教授担当科目）の１回ぶんの講義を「特別講義」として学生の企画実施によりおこない、そのさい、講義への感想、効果とともに、投票への意向やその動機をさぐるアンケートをおこない、多くの自由意見欄への記入を得た。

世代を問わず、投票を支えるのは、内発的な動機である。なぜ、投票にいこうと思うのか、いかないと思うのか。もとより網羅的な検討にはならず、対象も限定されたふたつの限定された素材からの推論ではあるが、ひとつには学生たちの主体的な活動の容態をつうじて、もうひとつにはアンケートの自由意見回答からその２点を読みとり、投票への動機のありよう、また本来は投票動機をささえる「争点」にたいする認知のありようを検討してみたい。現実の政治・政策の「争点」との距離が、若年有権者の内発的な動機を薄いものにしているのではないかと考えるためである。

以降、第２章では、2016年の龍谷大学における投票率向上をめざした学生活動と、そのとりくみの一つである「特別講義」、そこで実施されたアンケート結果を検討し、投票動機において、現実の政治・政策をめぐる「争点」がどのように認知されているかを考察する。第３章では、そうした政治・政策の「争点」のあつかいが、主権者教育のなかではどのように位置付けられているのかを検討し、さらに、社会そのものにおいて「争点」を回避する方向が強まっているのではないかという点を検証する。

2 龍谷大学における投票率向上をめざした学生活動

2.1 実践・探究演習からRyu-Vote

2.1.1 期日前投票所の設置

龍谷大学には2016年７月７日、８日の２日間、12時から18時30分まで期日前投票所が開設された。

この投票所の設置は、「大学のまち」京都で、政令市初めての[1]期日前投票所設置となった。

期日前投票所の設置決定には、龍大側としては、後述する龍谷大学政策学部「実践・探究演習　伏見区投票率向上プロジェクト」(以降PJ)を中心とした2014年ごろからの活動の蓄積と、参議院選挙以前からの石田徹政策学部長また赤松徹眞学長と学長室広報（役職はいずれも当時）を中心とした大学としての働きかけにたいし、京都市選挙管理委員会をはじめとする関係者の理解と努力が実ったものといえる。残念ながら大学またPJが熱望していた不在者投票は実現できず、また正式決定が６月15日となり、期日前投票所の実施まで時間は限られていたが、PJの学生、また世話役として石田教授と筆者がかかわり、学生に学生が投票を呼びかけ投票率向上をめざし活動するRyu-Voteを結成することとなった。

Ryu-Voteの活動については後述するが、結果として、全体の投票者数は424名、うち龍谷大学の学生と判明したものは40名であった[2]。

2.1.2 実践・探究演習からRyu-Vote

2014年の京都府知事選挙において、龍谷大学政策学部の有志が、京都市伏見区選挙管理委員会と協力して、投票をよびかけるフラッシュモブをおこなった。「伏見区投票率向上プロジェクト」はこのときの名称である。京都府立大学の杉岡秀紀准教授（当時。現在は福知山公立大学准教授）の活動とも連携、協力を得ての実施であった。龍谷大学政策学部では当時のカリ

キュラム改革で、地域課題にとりくむPBL演習科目「実践・探究演習」を開講することとしたが、有志による同プロジェクトは「実践・探究演習」で複数設置されたプロジェクトのひとつとして、正課としての位置づけをえて展開されることとなった。筆者は、立ち上げ時から、2014年度後期-2015年度の期間をのぞいて、2016年度までプロジェクト担当教員をつとめた。当時学部長であった石田徹教授は、筆者の休職期間に担当されただけでなく、非公式ではあるが同演習の開講時から継続して指導役にあった。

正課となったPJでは、2014年に京都市立池田小学校、また2016年に京都府立八幡高校での模擬投票実施支援、2014年の京都市会と連携した議員と学生とのワークショップの実施、文献購読などを実施するなかで、早い段階から「大学内期日前投票所・不在者投票所の設置」を将来的な目標とする意識がうまれ、2014年度、2015年度にはそれぞれ先駆例であった松山大学の甲斐朋香准教授、豊中市選挙管理委員会の野田一広氏をお招きし、レクチャーを受けていた。一方で、地域での実践的学習に多くの学生が関心をもつ政策学部生のなかでも、同PJは必ずしも多くの関心と学生が集まるプロジェクトではなかった。期日前投票所設置の正式決定から実施までは短く、期間に制約があるなかで、学部をこえて、投票をよびかけるには、より大きな枠組みが必要とされた。そのため、PJメンバーだけでなく投票率向上活動に関心のある学生を募ることとした。法学部、社会学部の学生の参加、また瀬田キャンパスで若者の政治参加をすすめる活動を展開していた学生有志団体ARAWの参加をえて、Ryu-Voteが結成された。

この期間の、実践・探究演習PJとRyu-Voteの活動は以下のように整理できる。

2.1.3 実践・探究演習PJとしての活動

・「政策学を学ぶ（政治学）」特別講義の実施。

政策学部の1回生がかならず履修する「政策学を学ぶ（政治学）」（石田徹教授担当）の1回を学生の企画実施による「特別講義」として実施した。

• Ryu-Voteとしての活動

・選挙盛り上げ隊

チラシの作成、配布、SNSでの発信をはじめ投票への呼びかけを多様なかたちでおこなう、一般広報全般。

・投票済証で何かいいコト班

投票済証と独自の投票感謝証を発行し、地域の飲食店等でサービスが受けられるマップを作成。

・不在者投票支援ブース

遠方の自宅に住民票のある学生に、不在者投票の申請書類と送付用封筒の作成を支援し、投票方法を周知。

2.2 Ryu-Voteの活動から

活動の方針と内容を決め、期日前投票所の設置の周知と投票への呼びかけをはじめた学生たちがまず直面し、語ったのは、学生の反応の「重さ」である。知人であっても、どうしてそんなことをしているの？という「引いた」反応であれば、当然、そうでない学生からはもっと厳しい反応を受ける。冷淡というよりも、理解や共感はもちろん、反応を得ることの難しさ呼びかけという作用にたいする反作用がこないという「重さ」を感じ、気力を削がれていたように思われる。当然であるが、若年層だから若年層に伝わるというわけではないのだ。

一方、しかし、活動を重ねるなかで、重くてもまったく動かないわけではないことも実感されるようになってきた。それを明確に示したのが不在者投票支援ブースである。カンパを募り封筒と切手を用意して「ブースに来れば、不在者投票の手続きを教えながら一緒に書類を作成し、ポストに入れれば良いだけの申請書ができる」このブースは、人手との関係から昼休みだけの開催で、初日の利用者は1名のみであった。その時間も雨に祟られることが多かったが、それでも徐々に参加人数が増え、当初に設定した最終日には順番待ちの列ができる盛況となった。このため、急遽日程を延長し、最終的には60名の学生が不在者投票の手続きをした。当日は前述のとおり、龍大での期日前投票ができなかったため、そのことを示して最寄りの投票所も案内したが、十名近い学生が龍大の期日前投票所

を訪れ、投票できず帰る様子もみられ、投票の権利を保障するための投票所運営のありかたをあらためて考えさせられた。

「センキョをみんなで楽しもう」をテーマに展開された活動については、選挙権年齢18歳引き下げの「大騒動」のなかで多様にとりあげられ、のちに学生じしんが京都市会に招かれ、報告の機会を得ている。なお、同プロジェクトは2016年で一旦終了したが、同年度の龍谷大学親和会学部教育賞を受賞した。

2.3 学生による「特別講義」の設計

2.3.1 特別講義の企画

Ryu-Vote としての活動期間中に、PJ としておこなったのが、2016年6月17日の「政策学を学ぶ（政治学）」における特別講義である。「学生による学生への選挙のレクチャー」として、実践・探究演習 PJ の学生は2～4回生であるので、上回生から1回生へ語る機会としておこなわれた。

企画の特徴としては、「選挙の基礎知識や投票の意義をできるだけわかりやすく示す」こと、「1回生どうしでどう考えるか語りあう」時間を用意する」こと、さらに、それまでの活動での知見であった「「だれに投票したらいいのかわからない」という問いに応えるものにする」ことがあげられる。こうした企画を、90分の進行について、講義の担当教員である石田徹教授の助言もえながら企画し、実施した。

2.3.2 特別講義の実施とアンケート

実際の特別講義では、冒頭、「選挙の基礎知識や投票の意義をわかりやすく示す」内容のレクチャーをおこなった。若年層の投票率が低い状況についても、グラフや例示をすすめて解説した。関西圏からの通学者だけでなく下宿者も多いことから、期日前投票という制度があること、Ryu-Vote で手続き支援の活動をおこなっていることも紹介された。

「だれに投票したらいいのかわからない」という声は、投票を呼びかける活動のなかで広範に耳にしたものであった。もとより、本人の選択による以外にその「答え」はない。その「選択のしかた」も多様にありえる。ただし、「多様にありえる」ことそのもの、また、たとえば、学生の身近で信頼できると思われる成人がどんな「自分にとっての選びかた」をもっているのかを「選びかた」の参考にすることは有益だろうという発想から、学生が選んだ2名の教員から事前に「自分の（候補者の）選びかた」を語ってもらって動画で撮影、「選びかた」の参考例として流した。

そののち「自分にとっての選びかた」について周囲の学生どうしで議論する時間を設け、考察を共有し深める時間を用意した。

さらに、レクチャーの最後には、その時点で立候補を表明していた京都市伏見区での立候補予定者に、企画の趣旨と実施の形態を示した上で、「若者に語りかける動画」を時間制限を設けて募集し、動画の提出があった立候補予定者のそれを無編集で流した。京都市伏見区在住の学生は当然限られており、挙手で確認したところ6名程度であったという。ただし、その前に検討した「自分の選びかた」を使って、候補者の語りを評価する経験を期待する趣旨があった。

この企画では、講義の前と後の印象や、投票の意思、またその理由を聞くアンケートを実施している。対象者数は320名（欠席者を含む）、対象が限定された講義内アンケートではあるが、匿名で成績に関係しないことを説明しておこなったものである。また、投票の意思とその理由について自由意見欄への記入が推奨され、270名が自由意見欄に記入している。次節では、この自由意見欄のうち、とくに選挙に「行かない」とした者の声を参考にを検討しながら、若年層の投票への意識を分析してみたい。

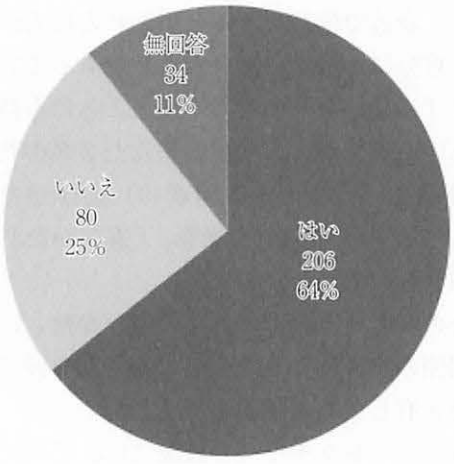
2.4 特別講義アンケート自由意見欄から読み解く学生の意識

2.4.1 アンケート自由意見欄の分析

まず、2016年の選挙をめぐる基本的な項目については、以下を示すことができる。

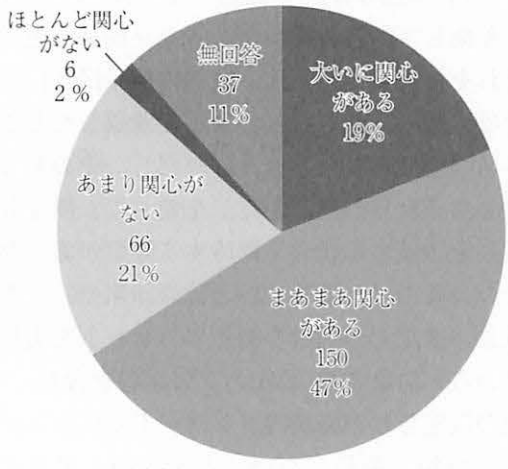
講義終了時の投票意向では、図1でみるように、64％が投票に行くつもりであると答えている。これは図2でみられる、選挙に「大いに関心がある」「まあまあ関心がある」を合わせた数字とほぼ同一になっている。もちろん、講義

図１　今回の参議院選挙で投票に行くつもりですか？



n＝320（受講生総数。無回答に欠席者を含む）

図２　今回の参議院選挙に関心がありますか？



n＝320（受講生総数。無回答に欠席者を含む）

のあとのアンケートであることを差し引く必要はあるが、匿名性と成績と関係しないことを説明しての結果であり、レクチャーの内容や話し合いの効果もあって、選挙にたいする意欲の向上が一定みられた数字だといえよう。

本アンケートの特徴は、投票意向の「理由」が自由意見欄に記載されており、その数が多いことである。限定層へのアンケートではあるものの、そこから読みとれること、また検証できることは多い。これを確認してみたい。

表１は図１で投票に「行かない」（いいえ）と答えた80名のうち、自由意見欄に記載されたすべての意見68件を分類したものである。投票意向との相関がみえるようになっている。投票にいかないと考える理由を「ムダ・面倒だから」「わからないから」「時間がない」「関心がない」などに分類した。意見の内容が複数の理由を内包している場合には、複数カウントした。

・「わからない」の２つの意味

まず、アンケートから読み取れるのは、投票に「いかない」理由としてあげられる「わからない」の多さである。投票に「いかない」とした回答は80件、そのうち24件が「わからない」を理由としていると分類できる。

このとき「わからない」とは、通常は選挙制度や候補者についての情報不足を意味していると解されるが、一方、そうした「知っている」かどうかという情報ではない、「だれに投票するべきか（投票すべき候補者が）わからない」という意味を内包していると解されるものもある。たとえば、23、30、38番などである。

しかし、学生たちによる投票率向上のとりくみをつうじて、筆者じしんも多くの若者と選挙を巡って意見を交わす機会をえたが、そこで特徴的だったことは、「未熟だから」、「（だれに投票すべきか）わからない」、「投票権を持つには早い」という趣旨の発言を耳にしたことである。この声は、たとえばこのアンケートでは11、42、55番などに典型をみることができる。とくに、学生で経済的に自立していないから、一人前でないといった自己評価、したがって選挙する資格がないとする「謙虚」な声は少なくない。これをすすめると、57番のように、「若者が」「簡単に」投票すること自体に懐疑的になる。田中（2016）は成人を「人格の完成」とする視角を過去のものとしたが、自己の自立的判断への自信をもたない、「非成人」としての認識が内包されているようにも読める。いわけではない。

2.4.2　「意思を示す」内容としての争点性

本稿では図１で選挙に「行く」とした側の自由意見を詳細に検討はできないが、傾向としてひとつ指摘できることは、投票により「意志を示す」動機が強くはないことである。表のとおり、投票という行動の規範的価値、最初の18歳選挙という時機の経験にたいする認識が頻出する。「行く」理由について「意志を示したい」とする記述もみられるが（約200件の自由回答中57件）、特定の政策について具体的な意志を示したいというよりも、「意志を示す」という

表1　投票に「行かない」と答えた者の自由意見欄回答とその分類

No.	自由意見欄回答	ムダ・面倒だから	わからないから	時間がない	実家が遠い	興味がない
1	政治の仕組みがまだよくわからないから。		○			
2	いってみたい					○
3	興味がない					
4	めんどくさい	○				
5	行っても若い世代の意見が反映されないから行っても無駄だから	○				
6	よくわからないから		○			
7	まだあまり関心が持てないから					○
8	特別投票したいと思う政党や政策がないため					
9	国籍の関係上選挙権がない					
10	下宿生ですが、左京区に住んでいて、選最寄りの挙管理委員会の場所が分からない		○			
11	選挙のことがまだあまり分からないから。		○			
12	関心はあるがあまりよく分かっていないし、余裕がないから。		○			
13	京都の候補者は分からないし、地元にも帰る時間がないから。		○	○		
14	行ったとしても意見が通るかわからないし、いまの政治を見てたら信用できないから	○				
15	部活が忙しいから。			○		
16	忙しい時期だから。			○		
17	政党が何をするのかもわからないし、若者が100パーセント投票したとしても老人の投票の数には負けるからなにも変わらないとおもう。	○	○			
18	参政権がない					
19	時間がない			○		
20	投票の仕方がわからないからです。		○			
21	自分が投票したいと思う人がいないから。					
22	選挙の仕組みがまだ理解できていないから。		○			
23	時間もないし、どの政党がどんな政策を打ち出してるのかも知らないため。		○	○		
24	政治に関しての知識がゼロだから。		○			
25	自分の意見が反映されるとは限らないから	○				
26	行く暇がないし、住民票をうつしていないので行くつもりはありません!まだどの党を選んだらいいかどの人を選んだらいいかわからないのも理由です!		○	○		
27	あまりよくわからないから		○			
28	選挙に関しては興味はあるのだが、実家が遠いため選挙に行く為に帰省することはできないし、面倒である。	○			○	
29	まだ、あまりわからない状態で適当な投票をしたくはない。		○			
30	行くべきだと思うけれどもっとわかりやすい政策をしてくれないとどこに投票したらいいかわからないので行かない		○			
31	伏見区に住んでいない					
32	まだ あたり政治に関心があるとは言えないから 20歳になってから行きたいと考えています。					○
33	忙しくて時間が取れないから。			○		
34	あまりまだ政治にきょうみがわいてこない。					○
35	意欲がわかないため。	○				
36	時間がないので			○		
37	忙しくて行く時間がない。			○		
38	誰に投票したらいいのかわからないからです。動画では議員の選び方など話していられましたが、結局のところ直接私たちの年代に関わる政策などがまだ少ないので、行く気があまり起こらないです……。		○			
39	自分一人が行かなくても結果にはそんなに変わらないと思うから	○				
40	住民票を移してないから。実家も遠方にあると同時にやるべきことが多すぎてそんな時間がありません。			○	○	
41	自分自信の関心のある候補者がいないから					○
42	若者の意見を反映させることは大切であり、18歳選挙権のメリットもりかいしているつもりですが、僕自身、政治への知識が未熟すぎるため、まだまだ勉強必要だと感じるからです。日々のニュースや新聞に興味を持つ生活を送るべきだと感じる講義でした		○			
43	めんどくさいから	○				
44	まだ理解できていないから		○			
45	高齢者が多い地域なので当選する人が決まっているから。	○				
46	あまり興味がないから。面倒くさい。	○				○
47	行きたいと思わないから					
48	あまりまだ政治について知らないから。		○			
49	ろくな政治家がいないから					
50	伏見に下宿をしていますがアルバイトがあるので家に帰る予定がありません。不在者投票をするほどどの政党にも魅力を感じないので今回は投票しません。			○		
51	投票は国民の義務だから					
52	政治がもっとより良くなって欲しいから。					
53	消費税とかのやつには興味あるけど、舛添みたいに信じたら裏切られる気して投票できない	○				
54	いまいちわからないから		○			
55	あまり今の政党の政策なども分からないまま適当に入れて、自分の一票で結果が変わったりしたらダメだと思うから。		○			
56	伏見区に住んでいないからです。					
57	若者が簡単に入れた票を政治に影響して欲しくないから		○			
58	投票したい人がいないから。					
59	あまり知識がない状態で投票したくないから		○			
60	投票したい候補者がいない。					
61	住民票が実家にあるから					○
62	面倒だから	○				
63	忙しいから			○		
64	あまり変わらないと思うため	○				
65	どの人が当選しても同じ様な気がするからです。	○				
66	私は海外から、すみません					
67	投票したいけれども外国人で権利がないと思います。もし 中国で選挙しなら 参加したいです。					
68	あまり政治について詳しくないから		○			
	○の数	15	24	12	2	7

※投票に「行かない」と答えた80名のうち、自由意見欄記入者は68名。理由の分類は複数選択もある。
※理由の分類は複数カウントしているため、回答者数と異なる。

ことの価値についての理解や共感が語られていることが注目される。一方で、特定の政策や政党を支持しているのでという理由を述べた回答は3件にとどまり、ほとんどなかったといえる。「意志を示す」対象である政治・政策上の争点が明確でないのである。本アンケートは講義中に実施されたものであり、期待される（と学生が考える）回答に寄っている可能性はあるとしても、自由意見欄の示唆するところは大きいと考える。

2.4.3 「あるべきふるまい」としての投票

政治・政策上の争点への認識が明確でなく、それについての情報や検討、決断が未成熟であれば、選挙について肯定する理由が、規範的価値に収斂されていくのは、ある意味自然であろう。選挙における争点が薄まり、選挙結果によって政治・政策がインパクトを受けるという相関が可視化されなければなおさらである。

簡単にいえば、そこでは、「選挙という社会イベントは大事なので参加するべき」という「あるべきふるまい」が語られるしかなくなってしまうのではないか。

Ryu-Vote の活動を世話人として当事者性をもってかかわった経験と、本アンケートの自由意見欄の検証からは、学生の投票にたいする意識として、反応は「重い」としても、関心をもたないわけではないが、政治・政策上の争点の特定、検討、決断が十分ではなく、「選挙は大事だからいくべき」という規範意識が相対的に強く確認されるといえる。

だが、選挙における争点性の不足は、かならずしもかれら若年層だけの責任でもなく、若年層だけにみられる現象でもない。選挙時にかぎらず、政治・政策の争点は、「主権者教育」からもまたわれわれの社会からも、みえにくくなっている現状があるのではないか。以降、この点について論点を整理してみよう。

3 主権者教育における争点の回避

3.1 争点の必要性をめぐる認識

「主権者教育」が「政治教育」でないことを竹内俊子（2017）は鋭く指摘しているが、「主権者教育」が政治・政策の争点をあつかわないとき、そこで強調されるのは選挙というイベントの価値と意義、「主権者」としての「あるべき姿」つまり「投票の義務」になりやすいことは当然ともいえる。

もちろん、現実の政治・政策の争点をあつかうことの重要性は、認識されている。副教材と教員の指導用解説書『私たちが拓く日本の未来』（総務省・文部科学省 2015）にも、「現実の具体的政治事象を取り扱うことによる政治的教養の育成」が求められ、模擬投票をはじめ、その手法も紹介されている。

しかし、実践においては、「政治的中立」の名の下に、現実の政治・政策の争点をあつかうことは忌避されがちであることも、たびたび指摘されているとおりである。

3.2 実践における争点の回避

教育基本法が求める政治的中立とは、14条①「第十四条　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。」及び②「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」である。「特定の政党」を支持また反対するための政治教育が制約されている。

竹内（2017）は、これが意味するところは「政治的教育を教育上尊重すること、及び、学校は特定の党派的見解を押し付ける「党派的教育」をしてはならない、ということであって、教員が、自己の見解を述べないようにすることでも、政治的な論争問題を授業で取り上げないようにすることでもない」と指摘する。

後述するように、政治・政策の争点は、かならず現状にたいする少数者による問題提起からはじまる。これをとりあげれば、「少数者の主張」をひろく伝えることになる。現実社会における無数の政策課題は、争点化する過程でかならず「偏り」をもつのである。だが、「政治的中立」が「偏り」をめぐる価値の検証と判断を避けることは、争点をあつかうことそのものを避けることになる。

3.3　主権者教育に「許容される範囲」

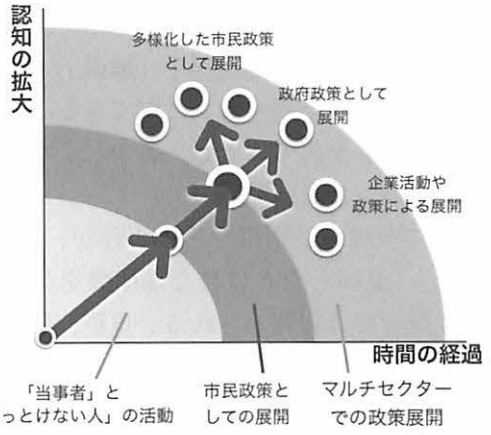
また、高校生の政治活動を全面否定した1969年の文部科学省（文部省 1969）通知は、現実の政治・政策の争点から「非成人＝コドモ」である高校生をできるだけ遠ざける機能を果たしてきた。少数者による問題提起の段階をこえて、「社会を二分する争点」があるときも、その争点に触れることが政治活動につながるとして忌避してきたといってよい。

選挙権年齢18歳引き下げにともない、「全き政治権力を行使する主体」となる18歳にたいし、主権者の政治権利の行使となる政治活動を阻害することは許されないため、1969年の文科省通知は撤回されたが、あらたな通知（文部科学省初等中等教育局長 2015）では、デモなどへの参加を学校へ届出させることが可能であると示し、これにともなって愛知県教育委員会では校則の改正例を示し、県下のすべての高校が校則を改正した。放課後、さまざまな活動が自由であっても、政治活動は「学校に把握されるべき」行為となる。「全き政治権力を行使する主体」としての人格以上に、「完成されていないコドモ」としてのふるまい、つまり、現実の政治・政策との距離を置くことを期待され、それが「指導」という実力を行使されていることがわかる。

文科省の副読本が現実の政治・政策争点をあつかうことを推奨したとしても、現状にたいする問題提起や、少数者の主張に「偏る」ことを避けるために、実際の争点は忌避される。実際の政策争点による模擬投票を支援する早稲田大学マニフェスト研究所（2016）によれば、現場の教員に意欲があっても、実施にいたらず、校長や職場からの要請を理由に撤退した学校があることが指摘されている。

しかし、選挙という制度の情報だけでなく、争点を多面的な情報と意見で検討し、自己の決断にもとづいてその代理人となる代表者を選ぶ力は、蓄積によらず有権者になった瞬間に獲得されるものではない。「政治的教養」は、争点性のない知識や規範にとどまらないにもかかわらず、争点を回避した「主権者教育」が恣意的に選択されているのではないか。

図3　公共政策における課題の共有



4　社会における争点化の回避

4.1　政治的中立という非争点化圧力

また、そうした争点性の回避は、社会のなかにも読みとることができる。

2014年の衆議院選挙をめぐる、告示日直前の政権与党による報道の中立を求める文書が、テレビ報道を中心とした「自制」に効果を与えたことが検証されている（毎日新聞 2017）が、ここでは典型的な、「中立」という非争点化圧力の増大が確認できよう。

繰り返しの指摘になるが、政策課題は、現状にたいする少数者の問題提起から出発する（図3）。これをとりあげることは、現状に批判的な立場から、少数者の問題提起を提起する「偏向」をかならずともなうのである。争点化がすすみ、課題が多様なひとびとに共有されていく過程は、政策課題の当事者から支援者、理解者を拡大していく政治運動なのである。政策課題が争点として可視化されることは、社会の公共課題をその構成員が共有する作業であり、まさに「公共」（res publica 共通の関心事）である。選挙はその延長上で、代表者の選択をつうじて争点に意思を示す行為であり、そのためには多様な政策課題の提起が不可欠なのである。

「中立」という非争点化圧力は、結局、現状肯定に帰着し、争点とともに社会を公共空間とする「共通の関心事」を失わせるのである。

4.2 「騒動」の忌避

だが、われわれの社会には、政治・政策に限らず、争点となる問題提起を「騒動」として忌避する場面をも指摘することができる。公共施設で「争点」を語ることさえ難かしくなっているのである（毎日新聞 2015)。

さらに多様な不祥事や舌禍事件が、「お騒がせした」「意図したとは異なる印象を与えた」という趣旨で「謝罪」される。規範、価値、本質としてなにが問題なのかを提起したり議論したりするのではなく、「騒動」となったことを謝罪する。だが、そうした「価値」にたいする多様な問題提起は、本来、広範な議論によって検証され、社会における認識をアップデートされることが必要なのではないか。「騒動」を「謝罪」することで、その発言や行為の問題性の追求を回避し、「謝罪」を得たことで「騒動」が収束する。「騒動」は「公衆の迷惑」として、起こさないことが望ましいものと扱われる。それが常態ないしは期待される展開となれば、少数者からの問題提起は「騒動」となり、「迷惑」であるがゆえに排斥される。だが、「騒動」に内包される「争点」こそ、むしろ議論し検討される本質なのではないか。

「争点提起」「騒動」を忌避する、価値にたいする問題提起や議論に習熟しない社会にとって、そのコドモの居場所である学校現場で争点性ある主権者教育が許容されないことは、むしろ、当然の帰結だろう。結局、課題は、オトナがつくる社会に由来しているのである。

4.3 課題と展望「争点化」という争点

本稿をつうじて、「主権者教育」の課題は、社会における「争点」の評価、少数者による争点提起と争点をめぐる広範な議論の促進、尊重というところに還ってきた。「社会の課題」ということは、構造化が進んだ課題であり、解決が困難であるということである。

「争点化」が「争点」だといえば言葉遊びであるが、非争点化圧力ないしは傾向を問題とし、これをこえていくことが求められている。

主権者教育の現場をみても、その兆しが見えないわけではない。「現実の政策課題をあつかう」教育プログラムの模索は広がっているし、若年層の政治参加を支援する多様な NPO も活動している。なにより、都市型社会における公共課題は無限であり、絶え間ない生起があるかぎり、争点は生まれ続ける。それを社会として共有し、課題としての位置ととりくみを進める「自治」としての力が、問われているのである。

さらにいえば、子どもに社会を構成する市民として必要な能力をみにつけるということの成果が、イコール投票率の向上ではないことを最後に強調しておきたい。投票は意思表明にたいする自由な意志によっておこなわれるもので、拒否も可能である。そうであれば、意思表明「したい」争点と、その意志が政府を制御することが、投票を誘発する要因としてみえてくる。

おわりに

本稿の背景には、伏見区投票率向上プロジェクトの活動を支え評価してくださった赤松徹眞前学長はじめとする大学執行部と政策学部、期日前投票所の設置を決定された京都市選挙管理委員会や京都市会など京都市関係各位、龍大がある砂川校区自治会、割引サービスなどで協力いただいた近隣飲食店の方々、ほか多数の関係者の存在があり、心からの感謝を申し上げたい。

また、すでに本稿でふれた点だが、同プロジェクトを公式非公式に継続して指導され、期日前投票所の設置に尽力され、またアンケートの利用をお認めいただいた石田徹教授にお礼を申し上げる。最後に改めて、同 PJ、Ryu-Vote の学生に敬意を表したい。政策学部生も主権者教育と政治争点政治に関心が薄いのだということは筆者にとっては驚きだったが、そのなかでかれらは同年代また学部のなかの「変人」であり、そのことを受けとめてなおみずから学生の政治、選挙への関心を高めるための活動にかかわったことを、特筆しておきたい。

注

1) 第24回参議院選挙では千葉市などの政令市でも大学での期日前投票所設置がおこなわれたので、唯一の政令市ではない。

2)　Ryu-Vote 調べ。投票者した若年層に、任意で学生かどうかを尋ねた。この数字については、もちろん、厳しい評価を示しえよう。ただし、不在者投票をおこなわないため、確実な対象者は政令市の当該選挙区、つまり京都市伏見区に住民票を持つ学生に限られていることは留意されたい。次節で展開するように、活動全体で見れば、限られた時間での一定の効果をはかることができると「Ryu-Vote 世話役」の一人としては考えている。

参考文献

Ryu-Vote・実践探究演習伏見区投票率向上プロジェクト（2016）京都市会での報告。

クリック、バーナード＝関口正司監訳（2009）シティズンシップ教育論　政治哲学と市民』法政大学出版局。

藤原考章（2009）『時事問題学習の理論と実践　国際理解・シティズンシップを育む社会科教育』福村出版。

新藤宗幸（2016）『「主権者教育」を問う』（岩波ブックレット　No. 953）岩波書店。

総務省・文部科学省（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つけるために』副教材及び活用のための指導資料。

平井敦子（2016）「貧困と福祉学習」佐貫浩監修・社会科学研究会編『18歳選挙権時代の主権者教育を創る』新日本出版社。

竹内俊子（2017）「「政治教育」と主権者教育――「18歳選挙権」の制度化を契機として」『修道法学』39巻2号、2017年2月。

土山希美枝（2018）「若年層市民教育としての「選挙」：「主権者教育」実践を考える」土山編『裁判員時代の法リテラシー』日本評論社。

土山希美枝（2017）「Ryu-Vote と伏見区投票率向上 PJ」『ねっとわーく京都』2017年8月号。

土山希美枝（2016）「主権者教育と政治争点」『VOTERS』35号。

橋本康弘・藤井剛監修（2017）『授業 LIVE 18歳からの政治参加　アクティブ・ラーニングで学ぶ主権者教育「授業事例集」』、清水書院。

毎日新聞（2015）「社説　公共施設の利用　自由な意見交換の場に」2015年11月24日、東京版、5面。

毎日新聞（2017）「衆院選とテレビ　放送時間増えたが争点「深堀りなし」」2017年11月9日、東京版、11面。引用は同記事内の音好弘のコメント。

松下圭一（1991）『政策型思考と政治』東京大学出版会。

文部科学省初等中等教育局長（2015）「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）」（27文科初第933号、2015年10月29日）。

文部省（1969）「高等学校における政治的教養と政治的活動について」（文初高第483号、1969年10月31日）。

早稲田大学マニフェスト研究所シティズンシップ推進部会（2016）『実践　学校模擬選挙マニュアル』ぎょうせい。