

大学における主権者教育の可能性と 課題に関する考察

——政治的シティズンシップ教育の観点から——

渡 辺 博 明

はじめに

筆者は1990年代末からほぼ毎年、いずれかの大学で1～2年生を対象にした政治学の入門科目の授業を担当してきた。そこでは18歳から20歳前後までの受講者に、政治のしくみや民主主義の意義を説き、生活と政治との関わりへの認識を促しながら、選挙があれば自ずと投票に向かうような意識を育もうと努めてきた。しかし、そうした試みがどの程度まで効果をもつのかという点については、十分に把握しえないまま模索が続いていた。

そのようななかで2013年に龍谷大学法学部に着任すると、同僚との議論を経て、大学での主権者教育¹のあり方について共同研究を進める構想が生まれた。そして2014年には、政治学と憲法学の教員で「シティズンシップ教育研究会」を立ち上げ、以後今日まで活動が続けてきている。その成果については、いずれ共著の書籍として公刊する予定であるが、ここではそれらの経験をもふまえながら、大学で主権者教育に取り組むうえでの課題認識について整理を試みたい。

結論を先取りしていえば、大学での主権者教育においては、学生が批判的思考力を備えた自律的な市民（シティズン）として成長しうるような機会を提供することが鍵となるのであり、そのような意味での政治的シティズンシップ教育として展開されねばならない。

以下では、まず「18歳選挙権」の実現とそれをめぐる大学生の意識から問題状況を確認したうえで、主権者教育としてのシティズンシップ教育の意義と問題点を整理していきたい。その際特に、この分野で大きな影響力をもつイギリスの政治学者 B.クリックの議論に着目し、その批判的検討を通じて、現代日本の大学における主権者教育の可能性と課題を考えることにする。

1. 問題の所在

(1) 「18歳選挙権」の実現と政治教育をめぐる論議

日本では2015年6月に公職選挙法が改正され、国政選挙および地方選挙での選挙権年齢が従来の20歳から18歳へと引き下げられた。他の先進民主主義国の多くが早くから「18歳選挙権」を実現していたなかで、ようやく日本もそれに並んだ形となり、2016年7月には、法改正後初めての国政選挙となる参議院議員選挙が実施された。

この制度改正により、新たに高校生の一部が投票できるようなることから、それを機に特に高等学校での政治教育ないし主権者教育の必要性が再認識されることとなった。国もこの点を重視して取り組みを進め、たとえば総務省と文部科学省は、関連分野の専門家を招いて編纂した有権者教育のための副教材（総務省・文部科学省 2015）を準備し、全国のすべての高校生に配布した。

こうした動きにともない、高校での政治教育における教師の中立性の問題や、高校生の政治活動の許容範囲に関する議論が、政治家をも巻き込んで展開された（朝日新聞朝刊 2015年8月21日、同2015年9月16日）。また、中学校での事例も含めて、学校現場でのさまざまな実践の試みも活発化した。もちろん、その一部は以前から実施されていたが、「18歳選挙権」に呼応する形でいっそうの広がりを見せている。さらには、さまざまな取り

組を紹介する著作が相次いで刊行されるとともに、雑誌の特集も含めて「18歳選挙権」や政治教育をテーマとした著作も多く発表されるようになっていく（飯田 2016、石埼他 2016、岩波新書編集部編 2016、18歳選挙権研究会 2015、全国民主主義教育研究会編 2016、林 2016、原田 2016、民主教育研究所 2015）。

他方、選挙権年齢の引き下げをめぐる議論は早くからあったとはいえ、今回の制度改正については、直接には政府主導で憲法改正国民投票の法整備がなされた際に有権者規定が18歳とされたことに起因しており²、少なくとも、若者からの要望やはたらきかけを受けて実現したものではないことにも注意すべきある。むしろ、一般的には「若者の政治離れ」が指摘されることが多いのに、後述するような大学生の意識や選挙観からみても、若い有権者が社会や政治に積極的に関わろうとする傾向が強まったからであるとはいいたい。このような現在の日本において、主権者教育はいかにして可能になるのか、またどのようにあるべきなのだろうか。

（2）「18歳選挙権」と大学生の意識

選挙権年齢引き下げの一方で、新たに有権者となる若者がどのような意識をもっているかという点については、筆者が授業のなかで行った調査からもうかがい知ることができる。それは、法改正が実現する前の2014年4月に、龍谷大学法学部の1年生を対象として、「選挙権年齢を20歳から18歳に引き下げる案への賛否とその理由」を尋ねたもので³、164名が回答し、「賛成」が83、「反対」が74、「その他」（賛否を明言していない、あるいは賛否の両方の要素を併記している、等）が7であった。これらの数字の解釈をめぐっては議論の余地があろうが、全体の45%強が「反対」としたことの意味は大きい。すなわち、制度改正によって新たに有権者となる年齢の若者で、しかも法律学や政治学を学ぼうとする学生の半数近くがそれを望んでいなかったのである。

その「理由」に関する記述をみると、いくつかの問題が浮かびあがる。ある程度予想されたことではあるが、まず、「私たちに選挙権が与えられても困ります。新聞を読んだりする人にはわかるかもしれないが、ほとんどの18歳は選挙に関心がないと思います」、「選挙権年齢を下げたとしても、18歳で政治のことについて考え、自らの意見として投票しようと思う人は少ないと思う。未成年でもあり、まだ早いと思う。20歳のままでよい」というように、自身の状況をそのまま一般化して、政治や選挙のことを真剣に考えようとしないうのがみられる⁴。

ついで、自身を含む18～19歳の若者の関心や判断力の低さを挙げるものもある。たとえば、「高校生や大学生の中にまともな政治の知識をもっている者は少ないし、無意味な投票をする人間が絶対に増える」、「ふざけて投票する人や、適当に投票する人が出てくるし、いまでも若者の投票率は低いのに、さらに若い人に選挙権を与えても、投票に行かない人が多いと思う」というような意見である。

なかでも目を引くのが、自身の能力への評価の低さ、自信のなさである。たとえば、「私は今まさに18歳という年齢なのですが、とてもじゃないけれど政党を支持しようなんていう考えはありません。自身の政治に関する知識が不足していると考えからです。18歳という年齢では、十分な判断材料をもたぬまま投票することになってしまうと考えます」というように、ある種の「真面目さ」を感じさせる一方で、自身には関わる資格がないとして躊躇してしまうタイプである。さらに、選挙での投票を含め、政治に関わるためには、先に知識や経験を得ておかねばならないと考えるものも少なくない。そのような発想は、「たくさんの面で経験が不足している若者に投票させるべきではないと思います。高校を卒業してから経験することが多くなるので、成人してからの方が適切だと思います。」、「高校を卒業したくらいでは、しっかりとした意志をもって投票できるとは思えないからです。大学へ行ったり、就職したり、社会を肌で感じてから考えるこ

とが大事です」といった記述にも表れている。

龍谷大学法学部の学生が同年代の若者のなかで特別に社会的関心が低いとも考えにくいことから、一般的にみても、社会や政治への認識の程度を理由に選挙に参加しない、あるいはできないと考える大学生は少なくないと推察される。民主政治への参加をめぐる議論にはさまざまな次元があり得るが、こうした状況からみて、大学においても何らかの主権者教育を実施する必要があるといえそうである。

(3) シティズンシップ教育という視点

選挙が代議制に基づく現代民主政治の制度的な要である一方、投票は、政党に入ってから活動したり、デモに加わったりすることに比べれば、比較的成本が低い政治参加の手段である。社会の構成員が投票を通じてその意思決定に関わることが議会制民主主義の前提であるが、先にみたように、少なからぬ大学生が選挙への参加に消極的である。その原因の一つとして、自身が社会の運営に関与しうる立場にあるという認識が希薄なことが挙げられよう。

選挙への参加を促す（より単純に言えば、投票率を上げる）という点に限れば、投票の方法に関する工夫を重ねたり、賞罰を設けたりするアプローチもあるが、ここでの議論の趣旨からすれば、社会を動かす政治に関わるには、まずはその社会の構成員であるという自覚をもつことが不可欠である。そして、それぞれに自らが属する社会をよくしようと考え、意見をもち、他者との関係の中で何ができるか模索するという意味で、パブリックなものの意義を理解した「市民（シティズン）」になる必要がある（鈴木他 2005）。そのような市民は、一定の条件の下で、より能動的に社会や政治に関与しうる⁵。

ここでのわれわれの関心も、選挙を含む政治への関与の前提として、社会との関係で自律的かつ能動的であるような「市民」の存在にある。その

ような市民のあり方（シティズンシップ）を実現しようとするのが「シティズンシップ教育」である⁶。この分野の代表的な研究者の一人である水山光春によれば、それは「シティズンシップのための教育、すなわち見識があって積極的な市民になるためにシティズンシップを獲得するプロセス、ならびにそのプロセスを支える教育的な営みの総体」を指す（水山 2008：195）。このように、シティズンシップ教育の射程は広いが、主権者教育もその一環として位置づけられるといえよう。

もっともこの点については、数年前に政治学者の佐々木毅を座長とする総務省の「常時啓発事業のあり方等研究会」が整理したもの、すなわち、「社会参加に必要な知識、技能、価値観を修得させる」というシティズンシップ教育のなかでも特に「市民生活と政治の関わり」を教えることを主権者教育とする（総務省 2011：7）、というとらえ方と基本的には一致する。ただし、ここでは、同報告書が「自立した主権者をつくることを目指（す）」（下線は引用者）としていることに関わる問題を掘り下げる点や、主権者教育一般ではなく、特に大学生を対象にした場合の可能性や条件を検討していく点で、議論をより深めうると考える。特に前者について、シティズンシップ教育ないし主権者教育は、自律的に考えることを（他者が）教える、という意味で矛盾を含むものである。これは、教育が規律や抑圧の契機を含まざるを得ないという根源的な問題にも関わっている。以下では、これらの点をも意識しながら、今日の大学での主権者教育を考える際の基本的な方向性を明らかにしていく。

2. シティズンシップ教育と政治的リテラシー

（1）クリックのシティズンシップ教育論

日本でシティズンシップ教育が注目され、さまざまに論じられるようになったきっかけとしては、それがイギリスで2002年から中等教育における

必修科目とされたことが大きい。また、その改革が実現した背景には、1997年に発足した労働党 T. ブレア政権が重点領域に掲げた教育政策の一環として設置した「シティズンシップ教育に関する諮問委員会」が、1998年に最終答申として、「学校における民主主義とシティズンシップのための教育」(Advisory Group of Citizenship 1998)を公表したことがあった。この委員会の座長を務めたのは、著名な政治学者で、当時の教育大臣 D. ブランケットのかつての師、B. クリックである。「クリック・レポート」と呼ばれるこの報告書は、以後国外でも注目されるようになり、日本でもこのテーマを論じるほとんどの者がクリックの議論にふれるようになって⁷いる。

クリックは、政治哲学や政治理論に関する研究の一方で、1970年代から政治教育の重要性を認識していた。当時、政治参加と民主主義の発展を目指す非党派組織「ハンサード協会」から委託された研究プロジェクトの成果を教育学者 A. ポーターとともにまとめた論文集『政治教育と政治的リテラシー』(Crick / Porter eds. 1978)において、すでに彼は、全国共通の社会科のカリキュラムに政治教育を導入するよう主張していた。

クリックのシティズンシップ教育論については、日本でも翻訳の出版を含めて多くの紹介があるが、ここでは本稿の目的との関係で要点のみを整理しておく。まず、クリックは、シティズンシップ教育には、社会的・道徳的責任、社会参加、政治的リテラシーの三つの側面があるという。すなわち、第一に、権威あるものに対しても、対等なものに対しても社会的・道徳的に責任のある行動がとれるよう学ぶこと、第二に、自らが属する地域社会の営みを知り、それに貢献しうる関わりをもつよう学ぶこと、第三に、公的生活 (public life) について学び、それに影響を与える方法を学ぶこと、である (クリック 2011: 20, Advisory Group of Citizenship 1998: 11-13、長沼・大久保編 2012: 121-125)。

このように、クリックの議論は、政治教育に関するもののなかでも、特

に参加の意義を強調する。そして、議会や憲法制度に関する知識の伝授だけでなく、社会的な事象を自身で理解し、判断するための技能や態度に関わる「政治的リテラシー」の重要性を指摘し、かつその涵養のための努力を制度化するよう求めている。また彼は、シティズンシップ教育が学校以外の要素にも影響されることを認めつつも、まずは学校において上述の諸課題に取り組むことが不可欠だと考えていた（クリック 2011：24-25）。

（2）政治的リテラシー

次に、クリックの議論の中でも、特に公的生活への関わり方を学ぶうえで重要になる「政治的リテラシー」に注目しよう。その基本的な内容と意義に関するクリックの見解は、1970年代から2000年代に入るまで基本的には変わらない。彼が考える政治的リテラシーとは、それぞれが関連しあって発達していく三つの要素、すなわち、知識（knowledge）、技能（skill）、態度（attitude）の複合体である。それは一定の知識の修得を前提とするものの、「政治的リテラシーが身につくと、特定の争点をめぐって自分になにかをしようとするとき、効果的に、かつ他人の誠意や心情を尊重しながらことにあたれるようになる」（クリック 2011：89）とされる。クリックは1970年代から政治的リテラシーの構成要素を樹形図で表していたが、その頂上部分は、「さまざまな反応、政策、利害関係に関する認識」を介して「争点の認知」へとつながっている（Crick/Porter 1978：42-43、クリック 2011：102）。

また、上述の点と関連して、クリック・レポートの最後の部分では、「意見の分かれる争点をどう扱うか」という項目にかなりの紙幅が割かれ、その難しさを指摘しつつも、あえて考えさせる機会を与えることが重要だとしている（Advisory Group of Citizenship 1998：56-61、長沼・大久保編 2012：199-208）。そこでは、政治的リテラシーが、児童・生徒が知識・技能・価値を通じて公的生活において自身が有用な存在となるための

手段について学ぶことであり、政治に関する単なる知識より広いものであるとされている（Advisory Group of Citizenship 1998：13, 40-41、長沼・大久保編 2012：124, 175）。

また、政治的リテラシーについては、他の二要素（社会的・道徳的責任、社会参加）と比べても、特に能動性、行動への意欲が鍵になると想定されており（クリック 2011：100）、具体的な争点との関わりのなかで、臨機応変に発揮されるような力を高めることが目指される。すなわち、具体的な争点を知り、関心をもつとともに、それを行動につなげることが重視されているのである。

（3）政治的シティズンシップ教育

シティズンシップ教育は、その課題や方法を含めてそれが展開される具体的な文脈に影響される部分が大きく、その意味では状況依存的な性格をもつ。イギリスの教育学者 J. ベックによれば、1970年代の政治教育論は、自律的な「市民」というよりも政治的権威に対して従順な「臣民」という性格を色濃く残す当時のイギリスの政治文化を前提にしたものであったとされる。同国で1970年に選挙権年齢が18歳に引き下げられたことは、若者の無関心と過剰な行動主義の両方への対応であったが、クリックの議論は、若者に対し通常の政治過程への責任ある関与を要請するという点で、どちらかというと規律重視の傾向にあったという（Beck 2012：3-7）。

この点に関連していえば、「政治教育」に代えて「シティズンシップ教育」の語が用いられるようになって、あるいは、イギリスのナショナル・カリキュラムにせよ、日本での省庁主導の試みにせよ、それが国家的に展開される場合には、公的な教育制度を通じて特定の目標を追求する動員型教育につながる恐れが生じる。これは多くの論者が指摘するところであり、たとえば、高校でのシティズンシップ教育の試みにおいて多くの実績を残している社会科教諭の杉浦真理も、そのことを警戒して、「上から

のシティズンシップ教育」に対する「下からのシティズンシップ教育」の重要性を説く。それによると後者は、政治的リテラシーを高めることを通じて「個人の尊厳・権利を活かす方向で、社会を認識し、アプローチすることができる生徒を育成する」ことであり、それが「真のシティズンシップ教育」だとされる。教育思想研究者の小玉重夫も、シティズンシップ教育の「政策化」が動員教育に容易に転化しうる危険性を指摘するとともに、クリックの議論においては、政治的リテラシーの重視がそれを避ける鍵になると評価している（小玉 2010：45-46）。

この点について、クリック自身は1990年代初頭の時点で、「……『政治教育』という狭い考え方を脱して、『政治的リテラシー』を取り入れたシティズンシップ教育という広い考え方へと進むことになった」（クリック 2011：137）と述べている。さらに、2000年に新旧の論稿を集めた著書を刊行した際にも、その「序言」において、自身の1970年代の「政治教育」のとらえ方は狭すぎて、(1990年代以降の)「シティズンシップ教育」のほうが「公的な舞台において、職責上の場合であれ自発的な場合であれ、共通善のために権利を行使し、義務を果たす能動的で参加的な国民」という古来の伝統からみても望ましい、との見解を示している（クリック 2011：3-4）。

また、上述の論集で書き下ろした第1章においては、先述のシティズンシップ教育の三要素、すなわち「社会的・道徳的責任」、「社会参加」、「政治的リテラシー」のうち、高年次になるにつれて後二者の割合が高まっていくとも述べている（同上：23）。われわれも、政治に関わる部分が大きくなり、特に政治的リテラシーの向上を重視するようなシティズンシップ教育のあり方を「政治的シティズンシップ教育」としてとらえ、大学における主権者教育の基礎をなすものとして考えたい。

3. シティズンシップ教育をめぐる論点

(1) 学校教育と権力

シティズンシップ教育については、先にふれたように、それが国家プロジェクトとして政策的に展開されると、上からの動員教育という性格を帯びることになりがちであるといえる。たとえば、総務省と文部科学省によって準備された2015年の副教材（総務省・文部科学省：2015）においても、行政学者の新藤宗幸が指摘するように、政治参加を説く一方で、現代民主制の基本でもある権力と自由の問題についての記述は欠けている。新藤によれば、現実の政治が生み出している社会関係の意味を問うことなく、政治の決定とそれに従うのであれば、「権力の決定とそれにもとづく政治の営みに異議申し立てすることのない『従順』な人間をつくるのに等しい」のであり、「はたして、これで『主権者教育』といえるのだろうか」ということになる（新藤 2016：13-15）。

この点については、おそらく省庁の側もそのような批判があり得ることを認識しており、副教材の編纂にあたっては、上述の「下からのシティズンシップ教育」を説く高校教諭の杉浦や、政治的中立の問題に関わって政府が学校教育の現場への統制を強めることに反対する林大介らを「作成協力者」として招いていた。また、その内容も、基本的に対話や討論を重視し、地域の課題を見つけることや、政党の立場を比較することなどを通じて、生徒自身に現実在即して考えるよう促すものになっており、理念や制度に関する知識の獲得を優先する学習方法からははっきりと距離がとられている。それでも新藤が指摘するような面がみられるのは、おそらく、それが学校教育として推進される以上、必然的にともなわざるをえない特性ゆえであろう⁸。

かつて I. イリッチが指摘したように、教育がもっぱら学校によって担われる形で制度化された現代においては、子どもの保護、教化、選抜が大

規模に行われることにより社会統制と人間の疎外が進む面があることは否定できないだろう（イリッチ 1977）。教育を学校制度から解放するというイリッチの主張がどこまで実現可能かは別としても、シティズンシップ教育を考える際には、「教育」ないし「教える」という営みそのものの意味を問い直さざるをえない。M. フーコーがいうように、現代においては「真理」ないし普遍的に価値があるとされるものが学校を含む公的な諸制度を通じて生み出されており、そこに権力がはたらくのである（フーコー 1984）。そのような社会にあって、自律的に行動しうる市民は、少なくともそうした権力関係を認識し、自らが置かれた状況を客観視できる存在でなければならない。その点で、とりわけ政治の領域に関連したシティズンシップ教育も、権力作用に対して批判的な視点をもつことを可能にするようなものでなければならないといえよう。

（２）「意識化」を通じた批判的視点の確保

ここで「教える」という行為に注目するとき、その意味を最も根源的なレベルで問い直そうとした論者として、ブラジル出身の教育者で社会運動家でもあった P. フレイレが挙げられる。フレイレは、所定の内容を教師が生徒に一方的に伝授していくような教育のあり方に反対し、それはあたかも器に物を入れていくような行為であり、生徒の人間性を軽視することにつながるとして厳しく批判した⁹。彼によれば、そのような教育のもとで受動的な態度を身につけた生徒にとっては、世界は変革しうる対象としては感じられず、所与の現実に対応するしかないにとらえられてしまう。すなわち、「知識を詰め込めば詰め込むだけ、生徒は自身が主体となって世界に関わり、変えていくという批判的な意識をもつことができなくなっていく」のである（フレイレ 2011：83）。

フレイレが提起するもう一つの主要論点であり、政治的リテラシーとも深く関わるのが「意識化」の作用であろう。その活動の初期にブラジル北（龍法 '18）50-4, 334（2164）

東部で識字率の向上に取り組んだフレイレは、文字通りの「リテラシー（読み書き能力）」の獲得を通じて、人が自らを取り巻く世界を意識し、そこに働きかける可能性が生まれるという原理を重視する。言葉や文字を用いて自己と世界とを同時に省察できるようになることで、見えていなかったものに意識が向かい、その変革の可能性も含めてそれらを対象化しうるのである（同上：106-107）。

フレイレにおいては、意識化によって自らを取り巻く環境へのはたらきかけの可能性が生まれるという議論が、一方的な知識の伝達や詰め込みに対置される「対話的教育」へとつながる。それはさらに、「教える教師」と「教えられる生徒」という絶対的な区別を超え、ともに言葉を介して世界を引き受け、見出した問題の解決を目指す「自由の実践としての教育」に向かいうるとされる（同上：第3章）。

フレイレの議論は、1960年代のラテンアメリカで生まれたものであるが、それにもかかわらず、上述の「意識化」をめぐる基本的な理論枠組みについては、半世紀を経た現代においても通用する部分が少なくない。本稿でのわれわれの関心からいえば、「政治的リテラシー」の涵養を通じて、批判的な思考を喚起しつつ、現実の社会や政治への理解を深めることが、その変革を含めた主体的な関与につながりうるという認識を引き出せる点が重要である¹⁰。

教育社会学者の里見実は、フレイレが伝統的な教育や知識人のあり方を厳しく批判しながらも、その役割を否定しているわけではないという。里見によれば、世界を対象化しつつ、それを現実の行為によって変えていくためにも、人々が自らの認識から発して、それを乗り越えていくような学びの過程が組織されることが必要だという（里見 2011：29）。シティズンシップ教育が学校という場で「教育」としてなされる以上、ここでみたような問題点を完全に克服することはできないが、そのことを十分に自覚し、一方的な知識の伝授という発想を乗り越える努力を続けるべきであろう。

(3) シティズンシップ教育における「主体化」

シティズンシップ教育をめぐる議論には、それを「教える」ことの原理的な矛盾を指摘し、「学ぶ」ことの重要性を説くものもある。オランダ出身の教育哲学研究者 G. ビースタは、民主主義を支える学びのあり方を重視し、「シティズンシップの教授」から「民主主義の学習」への転換を唱える。

ビースタによれば、シティズンシップ教育は、公共圏の衰退に起因する民主主義の危機への「せいぜい部分的な対応」でしかない（ビースタ 2014：10-11）。彼は、シティズンシップ教育の意義をすべて否定するわけではないが、その「社会化」の構想に反対する。それは、共通の内容を国家による政策として社会全体に行き渡らせようとすることを意味しており、社会的・政治的秩序の再生産に関わる教育の役割を強調し、個人の既存秩序への適応を要請するものであるという。ビースタは、これに「主体化」の構想を対置するが、それは未来に向けて開かれた進行中のプロセスとして考えることを重視するものであるという（同上：4, 227-228）。そして、「主体化の構想は、民主主義の実験への関与を通して、政治的主体と民主的な主体性が促進され、また支えられるという、より困難で複雑な方法に明示的な焦点をあてる」とされる¹¹（同上：236-238）。

また、ビースタは、シティズンシップを同質性の高いコミュニティに結びつける傾向に批判的で、民主的なシティズンシップには多様性と差異が重要であるとする。彼は、社会に適応し、統合的に行動することに結びついた「よきシティズンシップ」という観点からの「社会化」ではなく、市民学習の主体化が重視されるべきであると主張する。すなわち、あらかじめ想定された基準によって「よき市民」を「生産」することはできないのであり、シティズンシップ行使の「許可」の前に、知識・スキル・性向のまとまりを得ておく必要があるわけではないという（同上：238）。これは、政治的リテラシーの重要性に着目するわれわれにとって、その獲得が

シティズンシップの共通の前提になると安易に想定しすぎることへの注意を促すものとなる。

他方で、民主主義が学校と社会で学ばれる方法に焦点を当てるビースタの議論においては、子ども、若者、大人の日常生活を構成するプロセスと実践に関わる民主的な質が重視され、成人教育、生涯学習までが想定されている（ビースタ 2014：2-3）。実践の重要性の指摘と並んで、それが長期的な過程であるという理解は、大学における取り組みの意義を認めることにもつながっている。

4. 大学における主権者教育

（1）政治的シティズンシップ教育としての主権者教育

これまでみてきたように、現代の主権者教育においては、民主政治と選挙の重要性を説いて投票を促すだけではなく、社会の構成員たる市民を育むシティズンシップ教育として展開することが求められるといえる。とはいえ、シティズンシップ教育が、特定の「よき市民」像を設定し、そのために必要な価値や規範を教授するという発想では、教えられる側の立場を無視した動員型教育になりかねない。その点で、より開かれた民主的決定の過程を前提とし、自ら考え、判断して行動しうる市民に必要な政治リテラシーを高めていくことが不可欠となる。加えてクリックのシティズンシップ教育論においても、比較的高年次になるほど（社会的・道徳的責任に対して）社会参加と政治的リテラシーの比重が増すとされていたように、特に大学における主権者教育を考える場合には、政治的リテラシーの向上を重視したシティズンシップ教育、すなわち、政治的シティズンシップ教育として行なうことが基本となる。

その一方で、本稿ではフレイレの教育論から、リテラシーの獲得に基づく「意識化」を通じて批判的視点が確保されるという見方を学んだ。政治

的リテラシーについても、それが自らをとりまく社会や政治を対象化し、自身との関係を自覚的に考慮することを可能にするからこそ重要なのである¹²。そのことによって、現実に対して疑問や不満を抱いた場合には何らかのはたらきかけを行なうことが可能になり、主権者として政治や社会に関与することができるようになるのである。

また、ピースタの議論からは、教師がシティズンシップや政治的リテラシーを教えること以上に、市民自らが民主主義の担い手となるために学習することが重要であるという視点を得た。学習者が実践的な経験を通じて現実の社会や政治に主体的に関わることを学ぶ機会が不可欠であり、そのような条件を整える必要がある。

さらに、フレイレとピースタの両者に共通するのが「教える」という行為への深い省察であり、教師が知識を一方的に伝授するようなタイプの教育への批判である。自律的で能動的な市民となるために必要だとされる政治的リテラシーについても、それが普遍的でたしかな内容をもつとは限らず、単純な意味で教師から生徒・学生に伝授できるものでもないということは確認されるべきであろう。教師ないし教育プログラム策定者は、「教える」という行為そのものが自律性や能動性の発展を阻害する契機を含むという点を認識せねばならない。また、フレイレのいう「対話的教育」やピースタのいう「学習の主体化」は、生徒・学生が市民として成長することを期待する一方で、教員の側にも、教育の相互行為を通じて自らが変わり、成長していく姿勢が必要だということを示すものでもある。

(2) 主権者教育の時期

ここで、現代の日本の大学で主権者教育を試みる場合の条件を考えてみたい。

まず指摘すべきは、「18歳選挙権」の経験が長い国においては、主権者教育は比較的早い時期に行われるべきだと考えられていることである。た

例えばクリック・レポートにおいても、イギリスで「キーステージ4」と位置づけられる第10・11学年（14歳から16歳まで）が終了する時点までのシティズンシップ教育が想定されている。そこでは、それ以降の18歳までの2学年についてさえ検討の範囲外とされ、同レポートで示されるシティズンシップ教育の内容が継続されるべきとの提言にとどまる（長沼・大久保編：151-156）¹³。

もちろん、日本でも「18歳選挙権」の実現以前から、中学校や高等学校での取り組みの事例は多く、さまざまに紹介されている（明るい選挙推進協会編 2016、大友・桐谷編 2016、全国民主主義教育研究会編 2014、杉浦 2008、杉浦 2013、日本シティズンシップ教育フォーラム編 2015：第Ⅱ部、橋本編 2014）。他方、大学では、近年の「アクティブ・ラーニング」導入の動きにともなって独自の取り組みがなされるようになってはいるが、元来高等教育・研究機関であったことから、主権者教育ないしシティズンシップ教育の試みは比較的少ない¹⁴。しかしながら、すでにみたように現状では、少なくとも18～19歳の大学生に自身の生活が政治に結びついていることを理解したうえで選挙の意義について考えるよう促すという意味での主権者教育は必要になっている。

「18歳選挙権」は、高校の社会科教育の現場にも、「高校2年生終了時点で主権者としての公民的資質の育成を完成させることが求められる」（田中一裕 2016：103）という緊張感をもたらしめている。しかし、これまでも高校卒業あるいは大学入学以降に体系的な教育・学習の機会が設けられていたわけではない。「解決が容易ではない問題に取り組むために試行錯誤を繰り返し主体的に学習に取り組むプロセスや、他者とのコミュニケーションのなかから自分の意見を再構成していくプロセス、論理的な思考に基づく意思決定のプロセスなどを取り入れた」主権者教育が求められる（同上：103-104）、という点は、現在の大学にも当てはまるといえよう。

(3) 日本の大学における主権者教育の可能性

主権者教育ないし政治的シティズンシップ教育については、高校と大学が（場合によっては、小・中学校や、成人教育も含めて）ともに取り組むべきものであることが前提となるが、大学には固有の条件もあるため、それをふまえて展開されることになるであろう。そのことに関連して、さしあたり次の二点を指摘しておきたい。

その一つは、大学生の時期や立場に関係する。大学生は、学校外の世界との接触が広がり、アルバイトを通じた社会経験も増えるなどして、中学生や高校生に比べれば、実社会、ひいては政治の動きとの関連が強まる環境に置かれている。それゆえ、たとえば、アルバイトや就職活動と結びつけて労働について考える、あるいは、結婚や家族形成の可能性を含めて生活条件を考えるよう促しながら問いかけた場合に、それらを自身の問題として捉えやすい。ビースタをはじめ、本稿で取り上げた議論のいくつかが指摘するように、能動的な市民としての能力は実践的な活動を通じて高められるが、大学生の時期にはそのような機会を設けやすい面があり、それを積極的に利用すべきであろう。

もう一つは、大学での学問の特性に関連する。大学生は、義務教育および進学率が97%を越える（文部科学省発表）高校での教育を終えた後、自らの意思で進学してきている。もちろん、大学への進学率も高まり、その大衆化ともいうべき事態が生じている今日にあって、その点に過度な期待を抱くことはできないが、（理屈のうえでは）学問的な水準として、自身の思考や行為の意味に関する考察を促すことも可能な段階にある。特に社会科学関心を抱いて関連する学部に入學してきた学生には（大学への進学者が多数派となる中でその自覚は弱まっている傾向にあらうが）、認識の構造自体を問うことはむしろ必要でもあらう。また、国および地方の公的機関の管理下で共通カリキュラムの実施が求められる高校と比較すれば、大学においては、政府の権威や権力作用、学校制度のあり方自体を問

い直すという批判的な思考の重要性を語りうる条件も整っている。

他方で、大学はその学問的な専門性ゆえに、多数の学生を対象に、統一的なプログラムを実施するには向かない。また大学は、教育機関であると同時に研究機関でもあり、教育面に割ける時間や労力にも限りがあるため（この点もかつてに比べれば、教育に力を傾注することの必要性が認識されてきているが）、その点での制約もある。

シティズンシップ教育に関しては、大学でも、基礎科目や専門科目の講義、演習、少人数の発展科目など、目的や規模を異にするさまざまな授業、授業外のイベントや学生の自発的な活動への支援などを組み合わせながら、社会科学系の学問に携わる者を中心に、各分野の教員がそれぞれに意識して展開していくことが望まれる。また、関連分野の教員には、政治的リテラシーの向上を重視したシティズンシップ教育としての主権者教育に、それぞれが可能な形で取り組むことが期待されているといえよう。

おわりに

本稿では、18歳選挙権の実現やそれをめぐる日本の学校制度の動向と結びつけながら、大学における主権者教育の可能性と課題について検討してきた。その過程で、高等学校や中学校におけるシティズンシップ教育を意識した実践については、社会科を中心とした教育現場での教員の努力もあって、相当な蓄積があることが確認できた。他方で、選挙権年齢の引き下げを受けて高校まででの取り組みがさらに進むとしても、それが短期間で若者の意識や行動様式を劇的に変えることになるとは考えにくく、大学での主権者教育の余地は残り続ける。また、大学生の年齢において必要な、あるいは可能になる部分もある。さらにいえば、所与の知識を伝授するという発想だけでは主権者教育が成り立たないとしても、逆に、政党のはたらかみやメディアの見方を伝えるなど、大学の講義科目がそれに資する余地

もあり、その部分は関係者が自覚的に改善していくべきであろう。

本稿では、大学で主権者教育を実施する際の課題について整理したが、そこでもしえたのは、最も基本的な原理や方針を確認することにすぎない。政治的リテラシーの内容や、社会参加の実践的な活動については（冒頭で紹介した研究会のメンバーが関わってすでに実施されているものもあるとはいえ）、今後の努力に委ねられる部分が大きい。

十分に学んでいないから投票できない、と考える人に、投票する経験を通じて学ぶことこそが重要だと理解してもらうのは難しい。そのことを直接伝えようとしすぎると、自律の大切さを説く教育が、かえって自律を阻害する結果にもなりかねない。この点について、一人の教員が短期間に状況を変えようとするには無理がある。教員と学生との相互行為を含め、複数のアクターが関わる複合的な過程のなかで市民ないし主権者としての成長がもたらされると考えるべきであろう。そのような認識のもとで、大学での主権者教育の取り組みを構想し、試行錯誤を重ねていく必要がある。

注

- 1 「主権者教育」という言葉を使う場合、「主権者」の概念が、選挙権年齢に達しない国民をも含むという点で「有権者」より広い一方、論理的には在日外国人が含まれなくなるという問題もある（宮下 2016：4, 14-15）。関連して、今日の主権者教育においては「主権者」の意味自体が問われるべきであるという指摘（中 2017：71-72）も重要であるが、ここではそのことを確認するにとどめたい。
- 2 2006年から始まった憲法改正のための国民投票法の制定をめぐる議論において、18歳選挙権の実現を条件に与野党の合意がなされたという経緯があり、実際に2007年に国民投票法が成立した際に、（実際には遅れることになったものの）3年以内に18歳選挙権を実現することが附則に加えられていた（田中治彦 2016：4-5）。
- 3 調査を実施した「現代社会と政治」は、法学部の1年生が全員受講するもので、全体を学籍番号で三つに分けて実施している授業の一つを筆者が担当していた。したがって、調査対象については、龍谷大学法学部1年生という以外に属性による違いはない。また、調査日が4月22日であったことからすると、7

～8割が18歳、それ以外の多くも19歳で、20歳以上の者がわずかに含まれるという状況であった。

- 4 ここでは、学生が記述したものをそのまま転記して紹介している。文語体のものと口語体のものが混在するのはそのためである（以下、同様）。
- 5 市民の資質についてはさまざまな議論があり得るが、たとえば、教育学者の中山あおいは、EU での議論も参照しつつ、その条件を知識、技量、態度などに整理しながら、さまざまなレベルでの環境変化に対応しうる市民の能力としての「アクティブ・シティズンシップ」を重視している（中山 2010：16-21）。
- 6 「シティズンシップ」の語は、文脈によって、（市民であることに関わる）技量・態度、権利、資格・地位などさまざまな次元で使われてきているが、ここでは主権者教育への関心から、特に資格や地位という側面（たとえば、国籍と結びつく「市民権」を意味する場合）については、一旦考慮の対象から外すこととする。
- 7 イギリスにおけるシティズンシップ教育の導入過程およびクリック・レポートの内容の整理については、〔飯島 2014〕および〔長沼・大久保編 2012：第二編第三章〕が詳しい。また、後者の第三編には、クリック・レポートの（付録資料を除く）全訳が収められている。
- 8 同副教材については、このような問題点を指摘しうる一方で、それを自覚しつつも、この機会と素材を最大限に活かして主体的に主権者教育を実践しようとする試みもなされている（おまかせ HR 研究会 2016）。こうした現場の教師たちによる柔軟な対応は、それ自体として評価されるべきであろう。
- 9 フレイレの著『被抑圧者の教育学』（原著はポルトガル語）においてこのような教育のあり方を表すキーワードは、日本語では「銀行型教育」（〔フレイレ2011〕三砂ちづる訳）ないし「預金型教育」（里見 2010）と訳される（英語では“‘Banking’ Concept of Education”）。教育者を預金者、生徒を通帳に見立てた比喩表現であるが、十分に説明しないとわかりにくいので、ここでは同書のなかで使われる別の例えを用いている（フレイレ2011：79, 99）。
- 10 教育と民主主義をテーマに研究を続けるイギリスの社会学者 P. カーらも、「意識化」をめぐるフレイレの議論の影響を受けながら、認識論的な解放の重要性という観点から、政治的リテラシーの向上が民主主義の発展に不可欠だと論じる（Lund/Carr 2008, Carr 2013）。また、ノルウェーの教育学者 K. ヴェストレイムは、（多文化主義と民主主義の関係を論じる文脈で）言語と行為の関係に着目したフレイレの議論から、批判的な政治的意識の生成が、新自由主義的、市場主義的な教育から距離を置くうえで重要だと指摘している（Westrheim 2012：221-223）。
- 11 小玉重夫は、「考える市民を育てる」という観点から、ビースタの議論を評

価する（小玉 2015：14）。すなわち、教師が知識を与えるのではなく、問いを
 発し、明確な答えのない問題を考えるよう促すことによって、学習者が、それ
 自体が不断の生成の過程である民主主義の営みに加わることが重要なのである
 （ピースタ 2016：第4章）。

- 12 アメリカの法学者 F. ゲイルは、個人の自由と社会的正義を維持するリテラ
 シーの役割に注目し、裁判を通じた「正義」の構成的性質を強調する。言語学、
 言説分析をふまえ、批判的リテラシーとしての政治的リテラシーの重要性を指
 摘している（Gale 1994）。
- 13 ちなみにクリック自身はその後、「シティズンシップ教育における大学の役
 割」についてもふれているが、そこでは大学生自身に対するものというよりは、
 むしろ教員になる大学生を中心に、シティズンシップ教育について学んだ学生
 が社会に出てそれを伝えることで、シティズンシップ（教育）を重視する文化
 を形成するという役割を期待している。
- 14 この点に関連して、大学生と高校生の交流を通じて双方の社会認識を深めよ
 うとする試みがいくつかみられる（石橋 2014、中編 2017、杉浦 2014）。龍谷
 大学法学部においても高橋進が、特別講義の枠を利用し、大学生が特定の社会
 問題について調べた後に、付属高校の生徒を招いて討論型のワークショップを
 開催する取り組みを行なっている。その詳細については、「シティズンシップ
 教育研究会」の活動成果を書籍にまとめる際に紹介される予定である。

参考文献

- 明るい選挙推進協会（2016）『現役先生が教える主権者教育実例集』国政情報セ
 ンター。
- 飯島裕希（2014）「政治的リテラシーとその教育——イギリスのシティズンシッ
 プ教育を題材にして」、橋本渉編『シティズンシップの授業——市民性を育む
 ための協同学習』東洋館出版社、239-258頁。
- 飯田泰士（2016）『18歳選挙権で政治はどう変わるか——データから予測する投
 票行動』昭和堂。
- 石崎学他（2016）『投票せよ、されど政治活動はするな!?——18歳選挙権と高校
 生の政治活動』社会評論社。
- 石橋章市朗（2014）『政治学教育を通じた市民教育の実践』、岩崎千晶編『大学生
 の学びを育む学習環境のデザイン——新しいパラダイムが拓くアクティブ・
 ラーニングへの挑戦』関西大学出版部。
- イリッチ、イヴァン（1977）『脱学校の社会』（東洋・小澤周三訳）東京創元社
 （原著1970年）。
- 岩波新書編集部編（2016）『18歳からの民主主義』岩波書店。

- 大友秀明・桐谷正信編（2016）『社会を創る市民の教育——協働によるシティズンシップ教育の実践』東信堂。
- おまかせ HR 研究会（2016）『これならできる主権者教育——実践アイデア＆プラン』学事出版。
- 唐木清志（2015）「学校教育におけるシティズンシップ教育」、日本シティズンシップ教育フォーラム編『シティズンシップ教育で創る学校の未来』東洋館出版社、8-15頁。
- クリック、バーナード（2011）『シティズンシップ教育論——政治哲学と市民』（関口正司監訳）法政大学出版会局（原著2000年）。
- 小玉重夫（2015）「政治的リテラシーとシティズンシップ」、日本シティズンシップ教育フォーラム編『シティズンシップ教育で創る学校の未来』東洋館出版社、8-15頁。
- 小玉重夫（2010）「いま求められる政治教育と学校のあり方——シティズンシップ教育の観点から」、全国民主主義教育研究会編『政権交代とシティズンシップ』（『民主主義教育21』別冊）同時代社、41-60頁。
- 里見実（2010）『パウロ・フレイレ「被抑圧者の教育学」を読む』太郎次郎社エディタス。
- 18歳選挙権研究会（2015）『18歳選挙権に対応した先生と生徒のための公職選挙法の手引き』国政情報センター。
- 新藤宗幸（2016）『「主権者教育」を問う』岩波書店。
- 杉浦真理（2008）『主権者を育てる模擬投票——新しいシティズンシップ教育をめざして』きょういくネット。
- 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。
- 杉浦真理（2014）「大学生との（君島ゼミ）とのコラボ 高校政経憲法授業」、全国民主主義教育研究会編『主権者教育のすすめ——未来をひらく社会科の授業』同時代社、86-89頁。
- 鈴木崇弘他編（2005）『シティズン・リテラシー——社会をよりよくするために私たちにできること』教育出版。
- 全国民主主義教育研究会編（2014）『主権者教育のすすめ——未来をひらく社会科の授業』同時代社。
- 全国民主主義教育研究会編（2016）「18歳選挙 主権者教育と民主主義」、『民主主義教育21』（Vol. 10）同時代社。
- 総務省（2011）「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」（「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書）。

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付けるために』。

田中一裕 (2016) 「18歳選挙権によって高校地歴科・公民科はどうか変わるか」、日本社会科教育学会編『社会科教育の今を問い、未来を拓く』東洋館出版社、103-122頁。

田中治彦 (2016) 「主権者教育・市民教育と求められる学び」、田中治彦他編『やさしい主権者教育——18歳選挙権へのパスポート』東洋館出版社、4-10頁。

中善則 (2017) 「主権者教育の『主権者』と『政治的中立性』」、中編『子どものための主権者教育——大学生と行政でつくるアクティブ・ラーニング型選挙出前授業』ナカニシヤ出版、71-72頁。

中山あおい (2010) 「今、なぜシティズンシップ教育か」、中山他編『シティズンシップへの教育』新曜社、11-31頁。

長沼豊・大久保正弘編 (2012) 『社会を変える教育——英国のシティズンシップ教育とクリック・レポートから』キーステージ21。

日本シティズンシップ教育フォーラム編 (2015) 『シティズンシップ教育で創る学校の未来』東洋館出版社。

橋本渉編 (2014) 『シティズンシップの授業——市民性を育むための協同学習』東洋館出版社。

林大介 (2016) 『「18歳選挙権」で社会はどう変わるか』集英社。

原田曜平 (2016) 『18歳選挙世代は日本を変えるか』ポプラ社。

ビースタ、ガート (2014) 『民主主義を学習する——教育・生涯学習・シティズンシップ』(上野正道他訳) 勁草書房 (原著2011)。

フーコー、ミシェル (1984) 「真理と権力」(インタビュー、1977年)、桑田禮彰他編『ミシェル・フーコー 1926-1984 権力・知・歴史』新評論、72-98頁。

フレイレ、パウロ (2011) 『被抑圧者の教育学』(三砂ちづる訳) 亜紀書房 (原著1970)。

水山光春 (2008) 「シティズンシップ教育——『公共性』と『民主主義』を育てる」、杉本厚夫他『教育 3 C時代——イギリスに学ぶ教養・キャリア・シティズンシップ教育』世界思想社、155-227頁。

宮下与兵衛 (2016) 『高校生の参加と共同による主権者教育——生徒会活動・部活動・地域活動でシティズンシップを』かもがわ出版。

民主教育研究所 (2015) 「特集 18歳選挙権と政治教育のゆくえ」、『季刊 人間と教育』(No. 88) 旬報社。

Advisory Group of Citizenship (1998) *Education of Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools*, Qualifications and Curriculum Authority.

Beck, John (2012) "A Brief History of Citizenship Education in England and

- Wales", James Arthur and Hilary Cremin eds., *Debates in Citizenship Education*, Routledge, 3-16.
- Carr, Paul R. (2013) "Reshaping the Democratic Truth, and Rethinking Democracy without Elections", Ali A. Abdi and Carr eds., *Educating for Democratic Consciousness: Counter-hegemonic Possibility*, Peter Lang Publishing, 29-49.
- Gale, Frederic (1994) *Political Literacy: Rhetoric, Identity, and the Possibility of Justice*, State University of New York Press.
- Crick, Bernard and Porter, Alex eds. (1978) *Political Education and Political Literacy*, Longman Group Limited.
- Lund, Darren E. and Carr, Paul R. (2008) "Introduction: Scanning Democracy", Lund and Carr eds., *Doing Democracy: Striving for Political Literacy and Social Justice*, Peter Lang Publishing, 1-29.
- Westrheim, Kariane (2012) "Demokrati i det flerkulturelle klasserommet", Kjell Lars Berge og Janicke Heldal Stray red., *Demokratisk medborgerskap i skolen*, Fagbokforlaget, 212-233.