

論文

主権者教育をめぐる一考察

—ネット選挙時代の論点—

南 島 和 久

**An Essey on Citizenship Education in Japan
—Issues in the Internet-Based Elections—**

要 旨

本稿では、「主権者教育」がいわれるようになって10年の歳月が経過したことを踏まえ、その振り返りと今後の論点について検討する。

とくに、今後の「主権者教育」には、2024年が「ネット選挙元年」といわれていたように、新たな時代状況を踏まえる必要がある。2015年段階で組みあげられた「主権者教育」の枠組みは、2024年以降の新たな時代に適合できているのか。ここに本稿の問題意識がある。

若者と民主主義の関係を考える際、「ネット選挙」の影響は無視できない。さらに、「ネット選挙」の反作用として「既存メディア」が古めかしいものとされるようになっていたり、現実の政治動向に「ネット選挙」が影を落としている点も見逃すことができない。

— キーワード —

主権者教育, 政治的教養, 政治的活動, ネット選挙

Abstract

This paper reflects on the past decade since the term “Japanese Citizenship Education (JCE)” first emerged, examining its development and future points for discussion.

A key point for current JCE is the new era we face, with 2024 being heralded as the “first year of Internet-Based Elections (IBE)”. The framework for JCE established in 2015 must be reconfigured to suit the era beyond 2024.

When considering the relationship between young people and democracy, the impact of this IBE cannot be ignored. Furthermore, it is impossible to overlook the fact that, as a counter-reaction to IBE, ‘traditional media’ and ‘traditional political parties’ are increasingly being perceived as outdated, and that IBE are also casting a shadow over actual political developments.

— Keywords —

citizenship education, political literacy, political participation, internet-based elections

I 主権者教育の端緒

まず、なぜ日本で「主権者教育」が行われるようになったのか、あるいは日本における「主権者教育」の転換点はどこであったのか、さらにはその意味は何であったのか、について踏まえておこう¹⁾。

日本で主権者教育が行われるようになった契機は、2015年の公職選挙法改正の際に選挙年齢が引き下げられ、18歳選挙権が実現し、高校生にも選挙権を有する者が生じたことにある。その引き金は、2007年の憲法改正国民投票法（日本国憲法の改正手続に関する法律（平成19年法律第51号））の制定の際の議論にあった。また、「主権者教育」の転換点として本稿では、2015年の文部科学省初等中等局長通知に注目する。この通知に含まれていた「政治的教養」と「政治的活動」という2つの概念は、主権者教育の意味を読み解く鍵である。これらを時系列で追いかけてみよう。

(1) 憲法改正国民投票法と改正公職選挙法

最初に、2007年に制定された憲法改正国民投票法についてである。憲法改正国民投票法では、はじめて「満18歳以上」という文言が登場した。

憲法改正国民投票法は日本国憲法第96条の実施法として制定された。その素案段階での投票権者の年齢要件は「満20歳以上の者」とされていた。素案段階で投票権者の年齢要件が「満20歳以上の者」とされていたのは、公職選挙法の選挙年齢と国民投票権の投票権年齢とを国民の国政への参加権として同一に扱うべきという考えに基づくと説明されていた（第164回国会衆議院本会議第33号2006年6月1日）。なお、当初の与党案は「満20歳以上」であり、民主党案は「満18歳以上」であった。これらのうち民主党案の年齢要件にかかる提案趣旨は以下のように説明されていた。

「子どもは、成人年齢あるいは他の選挙権年齢が20であったとしても、憲法改正の国民投票については、より長期にわたって国民を拘束するという性質にもかんがみ、よ

り若い世代に可能な限り投票権を認めるべきであるということで18歳の投票権ということを従来から主張してきております。」（第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会第5号2007年4月12日。枝野幸男議員発言。）

その後、与党案も修正され、投票権年齢の原案は「満18歳以上の者」とされた。このことについて自民党の船田元議員は、「諸外国の例を見ても18歳以上というのが世界標準である」（同上）と説明していた。最終的に2007年5月18日に成立した憲法改正国民投票法の第3条では、「日本国民で年齢満十八年以上の者は、国民投票の投票権を有する。」とされた²⁾。

憲法改正国民投票の投票権者が「満18歳以上の者」となったことを踏まえ、2015年、公職選挙法等（地方自治法、漁業法、農業委員会等に関する法律）が改正された。この改正は、憲法改正国民投票法附則第3条に定められた「必要な法制上の措置」を講じようとするものであるとともに、先にも触れたように選挙年齢と憲法改正国民投票権の投票権年齢を一致させようとする意図に基づいていた。

(2) 政治的教養と政治的活動

選挙年齢の引き下げの実現を踏まえ、その後の論点は「主権者教育」へと移行した。ここで注目すべきなのが、高校段階における政治教育のあり方に関する所管官庁の方針の転換であった。

本稿では、文部省および文部科学省から各教育委員会や首長に向けて発出された1969年と2015年の2つの通知文書を取り上げる。前者は「高等学校における政治的教養と政治活動について」（1969年10月31日文部省初等中等局長通知（文初高第483号））（以下「1969年通知」という。）であり、後者は「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」（2015年10月29日文部科学省初等中等局長通知（27文科初第933号））（以下「2015年通知」という。）である。これらの通知のタイトルには、「政治的教養」と「政治的活動」という2つの概念が含まれていた。

「政治的教養」とは何か。端的に言えばそれは、社会の形成者としての資質や能力のことであり、より具体的には、政治制度や歴史認識あるいは社会的課題に関する基本的な理解力、批判的思考や複眼的視点あるいは根拠に基づく判断などの能力、異なる意見への寛容の態度あるいは対話を通じた合意形成能力、民主主義や基本的人権などの近代憲法原理に関する基本知識の獲得などのことである。これらの知識の獲得、理解増進、社会的態度の育成などは、いわゆるシティズンシップ教育 (citizenship education) とも重なる。

他方、「政治的活動」とは何か。これは、特定の政治的主張（主義や政策）や特定の政治家への支持・反対にかかる顕在化した行動のことであり、より具体的には、実際の選挙運動そのもののほか、その他の集会やデモなどの集団的示威活動、署名やその呼びかけ、普及啓発宣伝活動、政策提言などのことである。なお、SNSを通じて政治的支持・反対の呼びかけや政治的意見表明などが行われる場合（ハッシュタグ・アクティビズムや動画共有サイトでの情報発信など）も政治的活動の範疇にある。この概念は、「政治参加」(political participation) や「市民参加」(citizen participation) とも重なる³⁾。

Ⅱ 二つの通知

(1) 1969年通知

これらの通知の内容について細かく見ていこう。

まずは1969年通知である。その表題は、「高等学校における政治的教養と政治的活動について」であり、その書き出しは次のとおりであった。

「大学紛争の影響等もあって、最近、一部の高等学校生徒の間に、違法または暴力的な政治的活動に参加したり、授業妨害や学校封鎖などを行ったりする事例が発生しているのは遺憾なことである。このようなことを未然に防止するとともに問題に適切に対処するためには、平素から、教育・指

導の適正を期することが必要であるが、特に高等学校教育における政治的教養を豊かにするための教育の改善充実を図るとともに他方当面する生徒の政治的活動について適切な指導や措置を行なう必要がある。」

上の引用にも描かれているように1969年通知で問題視されていたのは、高校生の「違法または暴力的な政治的活動」や「授業妨害や学校封鎖」などのいわゆる問題事例であった。同通知はこうした事例の未然防止のため、「適切な指導や措置」を求めようとしていた。同通知の「政治的教養」の教育の内容としては、以下の3点が掲げられていた。

- ① 将来、良識ある公民となるため、政治的教養を高めていく自主的な努力が必要なことを自覚させること。
- ② 日本国憲法のもとでの議会制民主主義についての理解を深め、これを尊重し、推進する意識をじゅうぶん認識させること。
- ③ 政治的事象を客観的に理解していくうえに必要な基礎的な知識、たとえば民主主義の理念、日本国憲法の根本精神、民主政治の本質等について正確な理解を得させるとともに将来公民として正しく権利を行使し、義務を遂行するために必要な能力や態度を養うこと。

ところで、ここにはなおがきとして、「国家・社会の秩序の維持や国民の福祉の増進等のために不可欠な国家や政治の公共的な役割等についてじゅうぶん認識させること」が書き添えられていた。さらにここには、「教師の個人的な見解や主義主張」「教師の見解が生徒に特定の影響を与えてしまうこと」への懸念が示されるとともに、「必要がある場合には、校長を中心に学校としての指導方針を確立すること」が示され、「国立および公立学校の教師については、特に法令でその政治的行為が禁止されている」ことや、「教育基本法第6条に規定されているように全体の奉仕者であるので、いやしくも教師としては中立かつ公正な立場で生徒を指

導すること」が述べられていた。

1969年通知の核心は、高校生の「政治的活動」への懸念が明示されていた点にあった。同通知では「生徒の政治的活動が望ましくない理由」という小見出しの下、以下の6項目が掲げられていた。

第1に、同通知では、生徒に参政権がないことを捉え、「国家・社会としては未成年者が政治活動を行なうことを期待していないし、むしろ行なわないよう要請しているともいえること」とされていた。

第2に、同通知では、生徒が政治活動を行うことに関し、「じゅうぶんな判断力や社会的経験をもたない時点で特定の政治的立場の影響を受けることとなり、将来広い視野に立つて判断することが困難となるおそれがある」という懸念が表明されていた。

第3に、同通知では、生徒が政治的活動を行うことは、学校で行われる「政治的教養の教育の目的の実現を阻害するおそれがあり、教育上望ましくないこと」とされていた。

第4に、同通知では、生徒の政治的活動について、「学校外での活動であっても何らかの形で学校内に持ちこまれ、現実には学校の外と内との区別なく行なわれ、他の生徒に好ましくない影響を与える」ことについての懸念が示されていた。

第5に、同通知では、生徒の一部の政治的活動のなかに、「違法なもの」「暴力的なもの」「そのような活動になる可能性が強いもの」があるとされ、これらは許されないとした上で、「このような活動に参加することは非理性的な衝動に押し流され不測の事態を招くことにもなりやすいので生徒の心身の安全に危険がある」とされていた。

第6に、同通知では、生徒が政治的活動を行うことにより、「学校や家庭での学習がおろそかになるとともに、それに没頭して勉学への意欲を失なってしまうおそれがあること」への危惧が示されていた。

また、同通知では、高校生の政治的活動について、以下の3つの状況における「制限」「禁止」および「適切な処置」をとることがあると

されていた。

第1に、クラブ活動・生徒会活動等が、「学校の教育活動の一環」であるとされるなかで、「政治的活動の手段としてこれらの場を利用することは許されないことであり、学校が禁止するのは当然である」とされていた。

第2に、「生徒が学校内に政治的な団体や組織を結成すること」や「放課後、休日等においても学校の構内で政治的な文書の掲示や配付、集会の開催などの政治的活動を行なうこと」について、教育の中立性、他の生徒への影響、施設管理の面等から、「学校がこれを制限、禁止するのは当然」とされていた。

第3に、「放課後、休日等に学校外で行なわれる生徒の政治活動」について、「学校が教育上の観点から望ましくないとして生徒を指導することは当然である」とされていた。そのうえで、「特に違法なもの、暴力的なものを禁止することはいうまでもないことであるが、そのような活動になるおそれのある政治的活動についても制限、禁止することが必要である」とされていた。

また、同通知では生徒の懲戒についても触れられており、「学校が教育上望ましくないとして指導したり、制限したり、禁止したりしたにもかかわらず、生徒が政治的活動を行った場合、その活動の実態、状況に即して判断した結果、指導だけではもはや教育上の効果が期待できない場合には適切な処置をとる」とされていた。

(2) 2015年通知

こうした「政治的活動」に対する1969年通知の姿勢は、「18歳選挙権」の実現を踏まえた2015年通知において転換された。その背景にあったのは、「高校生のなかに有権者が生まれる」という、それまでにない状況の変化であった⁴⁾。なお、この通知が発出された際に1969年通知は「廃止」された(2015年通知に明記されている)。

2015年通知では「政治的教養」の教育について教育基本法第14条第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。」)を引きつつ、「このことは、国家・社会の形成者として必要な資質を養うこ

表1 2015年通知における用語の定義

用 語	定 義
選挙運動	特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為をすることをいい、有権者である生徒が行うものをいう。
政治的活動	特定の政治上の主義若しくは施策又は特定の政党や政治的団体等を支持し、又はこれに反対することを目的として行われる行為であって、その効果が特定の政治上の主義等の実現又は特定の政党等の活動に対する援助、助長、促進又は圧迫、干渉になるような行為をすることをいい、選挙運動を除く。
投票運動	特定の住民投票について、特定の投票結果となることを目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為をすることをいう。

(出典) 2015年通知をもとに筆者作成。

とを目標とする学校教育においては、当然要請されていることであり、日本国憲法の下における議会制民主主義など民主主義を尊重し、推進しようとする国民を育成するに当たって欠くことのできないものである」とされた。

ただし、同通知では、「この高等学校等における政治的教養の教育を行うに当たっては、教育基本法第14条第2項において、『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』は禁止されていることに留意することが必要である」ともされていた。具体的には、「教員が個人的な主義主張を述べること」や、「特定の事柄を強調しすぎたり、一面的な見解を配慮なく取り上げたりするなど、特定の見方や考え方に偏った取り扱いにより、生徒が主体的に考え、判断することを妨げること」が避けるべきこととされ、「指導が全体として特定の政治上の主義若しくは施策又は特定の政党や政治団体等を支持し、又は反対とならないように留意すること」や、教員が「学校の内外を問わずその地位を利用して特定の政治的立場に立って生徒に接することのないよう、また不用意に地位を利用した結果とならないようにすること」が求められていた。

ここまでの記述内容は、大枠において1969年通知を踏襲するものであった。他方、2015年通知において注目すべきは「政治的活動」に関する記述であった。2015年通知の政治的活動について触れるくだりは以下のような言葉ではじめられていた。

「今回の法改正により、18歳以上の高等学校等の生徒は、有権者として選挙権を有し、

また、選挙運動を行うことなどが認められることとなる。このような法改正は、未来の我が国を担っていく世代である若い人々の意見を、現在と未来の我が国の在り方を決める政治に反映させていくことが望ましいという意図に基づくものであり、今後は、高等学校等の生徒が、国家・社会の形成に主体的に参画していくことがより一層期待される。」

上記の記述のうち、「今後は、高等学校等の生徒が、国家・社会の形成に主体的に参画していくことがより一層期待される」については、1969年通知と比較するとその違いが鮮明である。

1969年通知では、「国家・社会としては未成年者が政治活動を行なうことを期待していないし、むしろ行なわないよう要請しているともいえる」とされていたが、2015年通知では、「国家・社会の形成に主体的に参画していくことがより一層期待される」と変化した。これらの方針はいわば真逆のものであった。

もっとも、2015年通知のこの後につづく文章では、「高等学校等の生徒による政治的活動等は、無制限に認められるものではなく、必要かつ合理的な範囲内で制約を受けるものと解される」とされた。すなわち、高校生の「主体的参画」＝「政治的活動」の制約条件については、1969年との連続性も見られた。

この「連続性」については、2015年通知では具体的に、授業内の活動（「教科・科目等の授業」）、課外の活動（「生徒会活動、部活動等の授業以外の教育活動の場」）、休日の施設内での活動（「放課後や休日等」「学校の構内」）につ

表2 1969年通知と2015年通知の比較

	国家・社会への主体的参加に関する基本方針	政治的教養の教育に係る留意事項	政治的活動に関する方針（放課後や休日等の学校外における政治的活動）
1969年通知	「期待していないし、むしろ行なわないよう要請しているともいえる」	「教師の個人的な見解や主義主張」「教師の見解が生徒に特定の影響を与えてしまうこと」を懸念	「学校が教育上の観点から望ましくないとして生徒を指導することは当然であること」
2015年通知	「国家・社会の形成に主体的に参画していくことが、より一層期待される」	「教員が個人的な主義主張を述べること」「生徒が主体的に考え、判断することを妨げること」を懸念	「高等学校等は、これを尊重することとなること」「家庭の理解の下、生徒が判断し、行うものであること」

（出典）1969年通知と2015年通知をもとに筆者作成。

いては、「選挙活動」や「政治的活動」を禁止または制限する必要があることが謳われていた。

他方、「放課後や休日等」に「学校の構外」で行われる「選挙運動」や「政治的活動」については、「禁止または制限」ではなく、「留意」すべきとされていた。そのなかで目を引くのは、「改正法により選挙権年齢の引き下げが行われ、満18歳移譲の生徒が選挙運動をできるようになったことに伴い、高等学校等は、これを尊重することとなること」とされている点や、「放課後や休日等に学校の構外で行われる選挙運動や政治的活動は、家庭の理解の下、生徒が判断し、行うものであること」とされている点である⁵⁾。

（3）2つの通知の異同

ここで、上で紹介した2つの通知（1969年通知；2015年通知）を比較しておこう。ここで注目するのは、①「国家・社会への主体的参加に関する基本方針」、②「政治的教養の教育に係る留意事項」、③「政治的活動に関する方針（放課後や休日等の学校外における政治的活動）」の3点である。〈表2〉はこれを整理したものである。

①「国家・社会への主体的参加に関する基本方針」については、すでに触れているように、明確にその方針が異なる点が注目される。この点が1969年通知と2015年通知の最大の相違点である。

②「政治的教養の教育に係る留意事項」については、本質的な相違点は見られない。すなわち、「政治的教養」の教育について、1969年通知と2015年通知との間に大きな考え方の違いは

ないということである。ただし、「政治的教養」の教育については、「主権者教育」が高校教育の段階に持ち込まれ、文部科学省と総務省の間でこれを指導するための副読本も制作された。

③「政治的活動に関する方針（放課後や休日等の学校外における政治的活動）」については、大きな変化がみられる。その前提として授業内の活動、課外の活動および休日の施設内での活動については変化が見られないという点が重要である。すなわち、高校生の政治的活動について解禁されたのは、あくまでも「放課後や休日等の学校外における政治的活動」であったということである。

Ⅲ 「ネット選挙」と主権者教育

2015年以降、「18歳選挙権」が具現化していくなかで、高校段階での教育では、「主権者教育」がひろく行われるようになった。そのガイドラインの役割を果たしたのが、総務省・文部科学省が制作した高校生向けの副読本、『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』であった。また、同時に高校の公民科では新たに「公共」という科目も登場した。そのなかにおいても「主権者教育」は重視されることとされた。

「主権者教育」とは何か。この点を確認しておく必要があるだろう。その上で「ネット選挙」である。「ネット選挙」とは何か。またそれは「主権者教育」とどのような関係にあるのか。これらの点について検討しよう。

(1)「主権者教育」

「主権者教育」とは何か。英語で 'citizenship education' といわれればその意味を理解することもできそうである。他方、日本語で「主権者教育」といわれるといささか疑問が残る⁶⁾。

まず、日本の「主権者教育」の位相は以下のように表現できる。

- ① 「主権者」が「政治」を選挙で選ぶ。
- ② 「政治」は「行政」に対して指揮命令権を有する。
- ③ 「行政」が「主権者教育」の方針を打ち出し、その指導に当たる。

上記の①～③は、①に戻ってループする。この枠組みでみれば、「主権者教育」は「行政」の下で行われるという建付けとなる。すなわち、そこには「政治」が介入する可能性も生まれる。その政治的介入へのブレーキとして機能するのが、教育の現場の「政治的中立性」である。

あらためて「主権者」とは何か。「主権者」の定義は通俗的には選挙権を有する者（すなわち有権者）であり、これをやや拡大したものが先の通知にみられた、「国家・社会の形成者」である。よりシャープな定義はカール・シュミットにみられる。シュミットは主権者の定義を、「例外状況に関して決定を下すもの」としている⁷⁾。

シュミットのいう「例外状況」とは、現行法規が規定しているような一般的規範の外側にある、いわゆる「政治」の世界にあるものである。この例外状況に関して決定を下しうるものが「主権者」である、とシュミットはいう。

シュミットの定義が想定しているのは、「主権者」が、かつては神がその名で呼ばれ、古くからその言葉を代弁する地位にある君主権力、あるいは対外的絶対性を主張する国家そのものと同一視されてきたという歴史的位置である。それが近代になると、議会制定法が主権を体现するようになった。さらにそれが民主主義と結びつくとき、議会制民主主義が成立し、有権者＝主権者の図式が成立することとなったのである。

ここまでいうとき、「主権者」は果たして「教育」できるのかという疑問がわいてくる。あらためて「主権者教育」がどういう条件の下で成立するのかについて考えてみよう。

第1に、「主権者教育」は、「教育」に包含されるものである。「主権者教育」とは、その本質において政治教育そのものとなるが、高校以下の教育段階においては、「政治的教養の教育」に限定したものが「主権者教育」とされている。

第2に、「主権者教育」には、党派的なものとならないよう「政治的中立性」という歯止めが求められる。いうまでもなく、「違法・暴力的」な政治活動への展開への抑制がこの政治的中立性には求められる。だが、それがどこまでのものなのかというと明確ではない。例えば、「主権者教育」の中核には基本的人権の考え方が据えられている。この基本的人権の考え方は、人は生まれながらにしてすべての人権を有するが、その一部が政府に信託されるとともに、ときとしてその信託が解除されうる（抵抗権を有する）という近代憲法原理がよってたつ自然法思想から導かれる。しかし、こうした言説は時として一当該言説を承認しない政治勢力によって一特定の政治勢力の主張にすぎないもの—リベラルな政治勢力による一部の政治的党派の見解—と解されうるものとなる。

なお、憲法原理にある「自由権」は政治的自由を中核とする概念であるが、「主権者教育の自由権」は、市民がもつ政治的自由（自由権）のごく一部を取り上げるものとなりがちである。市民がもつ政治的自由には、表現の自由、学問の自由、結社の自由、思想信条の自由などの多様なものが含まれるが、「主権者教育の自由権」は、政治的活動の自由を捨象した「政治的教養の教育」の範囲に限定され、かつ、とくに「選挙権」の「投票」にスポットがあてられた形として再整理されるような状況もある⁸⁾。

その帰結はどうなるのか。結果として「政治的教養の教育」は、様々な制約の下にあるものとなり、学校教育の現場では取り扱いにくいものとなり、往々にして「投票体験」への矮小化されかねないものとなるのである。

(2) 「ネット選挙」

もしも、「主権者教育」が「投票体験」に矮小化されたものとなるのであれば、それは果たして現代の「ネット選挙」に対応できるものといえるのか。もう一つの問いはこれである。

「ネット選挙」とはインターネットを介した選挙活動や政治的活動を総称するものである。日本では従来、「ネット選挙」は制限されていたが、2013年の改正公職選挙法によって「ネット選挙の解禁」が実現した。その主な内容は、インターネットを利用した文書図画の頒布や挨拶の解禁、屋内演説会場における選挙運動のための映写の解禁などであった⁹⁾。

ただ、「ネット選挙の解禁」は行われたものの、実際の選挙の影響については、それほど注目はされなかった。これが転換したのは、「ネット選挙の解禁」から10年後の2024年から2025年にかけて行われたいくつかの選挙においてであり¹⁰⁾、とくに2024年は「ネット選挙元年」とよばれた¹¹⁾。

これらの選挙でいったい何が注目されたのか。端的にポイントを述べれば以下の3点を指摘しておくことができる。

第1に、これらの選挙では、従来型の「地上戦」(対面・集会など)、「空中戦」(街頭演説やメディア対策など)に加え、「ネット戦」(「電脳戦」)に注目が集まった。とくにSNSや動画配信を駆使した選挙戦術については、その有効性が確認されたところである。

第2に、これらの選挙では、SNSや動画配信の受け手としてとくに若年者層が注目された。スマートフォンの発展にともない若年者層を中心に、日常的なネット動画視聴が社会的な広がりを見せた。そこに各政党が若者向けのコンテンツを提供し、選挙にも影響が生じていくこととなった。

第3に、これらの選挙では、「既存メディア」対「ネットメディア」の対立構図が注目された。従来の有権者の選挙情報の主な入手経路は新聞やテレビなどの「既存メディア」であったが、これらの選挙では「既存メディア」に対する「ネットメディア」の存在感が大きくなった。

すなわち、これらの選挙では、「ネットメディア」の影響が「若年者層」において顕著に現れたということである。ただしそこで展開したコンテンツには、真偽不明の情報が含まれていたり、注目を集めるための過激な言説が含まれるなどしていた。さらには有権者に響く甘言を弄する傾向(ポピュリズム)への懸念も話題となった。「既存メディア」はこうした問題に対し、報道の質の担保とファクトチェックで対抗しようとしたが、それは「既存メディア」対「ネットメディア」の対立を助長することもあった。同時期、「ネットメディア」特有の現象について、かつてキャス・サンスティーンが指摘していたインターネットの特性—「フィルタリング」や「エコーチェンバー」—があらためて注目を集めることとなった¹²⁾。

本稿での問題関心からいえば、「主権者教育」と「ネット選挙」の関係がとくに注目されるところである。

(3) ネット選挙と主権者教育との関係

高校での「主権者教育」の狙いは「政治的教養」の向上にある。それはひとことでいえば民主主義を尊重し、これを推進する良識ある市民の育成を目指そうとする点にある。歴史的に言えば、「主権者教育」の主眼は、過去に見られたような反民主主義的な専制的独裁を志向する政治勢力に対する防波堤を築こうとする点にある、といっても差し支えないだろう。こうした反省の上に教育基本法をはじめとした教育法が整備されているからである。

「ネット選挙」において懸念されるのは、端的にいったこうした民主主義への挑戦にある。反民主主義的な政治勢力は、権力獲得を目的としつつ、真偽不明の情報や過激な言説の拡散、あるいは「有権者」に対する甘言を弄する。「ネット選挙」にはこうした傾向を加速度的に助長させる特性が潜んでいる。

スティーブン・レビツキーとダニエル・ジブラットの『民主主義の死に方：二極化する政治が招く独裁への道』は、第一次トランプ政権誕生の前後を詳細に描き出した貴重な研究である¹³⁾。同書では多くの事例を積み上げながら、民主主義が専制的独裁を呼び込みかねない点に

表3 独裁主義的な行動を示す4つのポイント

1. ゲームの民主主義的ルールを拒否（あるいは軽視）する	- 憲法にしたがうことを拒む、あるいは憲法違反も辞さない態度をとる。 - 反民主主義的な方策が必要であることを示唆する。（例）選挙を取り止める、憲法を侵害・停止する、特定の組織の活動を禁止する、基本的な市民的・政治的権利を制限する。 - 政権交代のために超憲法的手段をとることを試みる（あるいはその手段を支持する）。（例）軍事クーデター、暴力的な反乱、政権交代を強制することを狙った大規模な抗議活動。 - 選挙の正当性を弱めようとする。（例）信頼できる選挙結果を受け容れることを拒む。
2. 政治的な対立相手の正当性を否定する	- ライバルを危険分子だとみなす。または、現在の憲法秩序に反していると訴える。 - 国家安全保障、あるいは国民の生活に対して、ライバルが大きな脅威であると主張する。 - 対立する党のライバルを根拠もなく犯罪者だとみなす。ライバルが“法律違反”を犯している（あるいは違反する可能性がある）と訴え、政治に全面的に参加する資格がないと主張する。 - なんの根拠もなくライバルを外国のスパイだと決めつけ、敵対する外国政府にこっそり協力している（あるいは雇われている）と訴える。
3. 暴力を許容・促進する	- 武装集団、準軍事組織、ゲリラなどの暴力的な反社会的勢力とつながりがある。 - 自ら率先して、または協力関係にある党を通して対立相手への集団攻撃を後援・奨励する。 - 支持者の暴力をはっきりと非難せず、懲罰を与えないことによって黙認する。 - 過去の国内で起きた、または世界のほかの場所で起きた象徴的な政治的暴力事件を褒め称える（あるいは非難することを拒む）。
4. 対立相手（メディアを含む）の市民的自由を奪おうとする	- 市民的自由を制限する法律や政策を支持する。（例）名誉毀損法・文書誹毀法の適用範囲の拡大。抗議活動、政府への批判、特定の市民・政治組織を制限する法律の推進。 - 対立する党、市民団体、メディアの批判者に対して法的・罰則措置をとることを示唆して脅す。 - 過去に国内で行われた、または世界のほかの場所で行なわれた政府の抑圧的な施策を褒め称える。

（出典）レビツキー・ジブラット『民主主義の死に方：二極化する政治が招く独裁への道』新潮社、2018年、42-43頁。

について警鐘を鳴らしている。そのエッセンスは〈表3〉のとおりである。

とくに同書では、第一次トランプ政権の最初の1年の間において、①審判（法執行機関、諜報機関、倫理機関、裁判所）に敵意を向けたり攻撃したり抱き込むもうとしたりしていたこと、②メディアを含む主要なプレイヤーを欠場に追い込もうとしていたこと（フェイクニュースを拡散し陰謀論を唱えるなど）、③対戦相手に不利になるようにルールを書き換えようとしていたこと（投票者ID法を制定して低所得の移民の排除を画策するなど）といった「独裁者が権力を強めるために使おうとする三つの戦略」のすべてを試みていたことが指摘されている。

ここでの論点としておきたいのは、こうした言説がインターネットを介して振りまかれるとき、民主主義の防波堤が健全に機能しうるのか、という点である。少なくとも「投票体験」ばかりの「主権者教育」ではこれに対抗できないことは確かであろう。

Ⅳ 主権者教育において足りないもの

ここまでの議論を踏まえた本稿の主張は以下の通りである。

第1に、現状の「主権者教育」の枠組みは、1969年時点での政府の方針を継承しつつ2015年時点での「18歳選挙権」に対応しようとしたものであった。そこでは「政治的教養」と「政治的活動」が区別されており、2015年の「18歳選挙権」の実現で大きく転換されたのは「放課後や休日等の学校外における政治的活動」の解禁であった。

第2に、「18歳選挙権」に対応しようとして登場した学校教育における「主権者教育」は、「政治的教養の教育」の充実を志向するものであったが、そこにはさまざまな制約があった。それは、政治的中立性の下、基本的人権に含まれる幅広い市民の政治的自由を取り扱おうとするものといえるものではなかった。

第3に、現状の「主権者教育」は2015年時点の枠組みだが、2024年の「ネット選挙元年」以降の社会情勢に照らして適合的なのかという問

題があるということである。「主権者教育」が民主主義の防波堤を志向するというのであれば、専制的独裁を志向する政治勢力を牽制することができるのかが問われなければならないはずである。

以下では、上記のうち第3点目に焦点を当て、今後の「ネット選挙」時代の「主権者教育」についてどのような論点が考えられるのかについて議論したい。ここで取り上げるのは、「民主主義教育」「地方自治の実践」「具体的な政策論議」の3点である。

(1) 民主主義教育

第1の「民主主義教育」については、専制的独裁を志向する政治勢力にいかに対抗しうるのかが問われなければならないだろう。専制的独裁を志向する政治勢力は民主主義的な装いの下でポピュリズムに傾斜するが、「ネット選挙」はこの加速化要因となる可能性がある。これに対抗するためには市民側において日常的な政治的関心や政治習熟が不可欠である。だが、誰もが十分に政治に習熟するだけの余裕をもつわけではない。これは政治学における古典的問題でもある。

そもそも、政治的関心や政治習熟は社会階層の上層部に偏っている。例えばアメリカのトランプ政権の支持基盤とされる「取り残された人々」は社会階層の上層部一日常的に報道に触れ、社会問題に関心を持ち、社会的リーダーとして活躍する層一ではなかったのではないか。逆に、社会階層の上層部への反感を利用してその勢力は拡大されようとしていたのではなかったか。

この仮説が正しいなら、「主権者教育」のターゲットは、いわゆる「好事例」ばかりに向けられるべきではないだろう。むしろ、「主権者教育」の対象の広がりを追求する努力を積み上げることや、多くの人々が参加できる日常的な取組の拡大が目指されるべきではないだろうか。

(2) 地方自治の実践

第2の「地方自治の実践」については、まさにその「実践」が重要である。

地方自治と民主主義の関係については、

ジェームス・ブライスの言葉がよく引用される¹⁴⁾。例えば先の高校生向け副教材においても、「地方自治は民主主義の最良学校」というコラムが掲載されており、この言葉がブライスの言葉であるとされている。ただし、そこでは最も重要な「実践」という言葉が欠けている。

ブライスの説は次のとおりである。まず、「民主的な政府が人々の関心を引きつけることに成功したのはアメリカとスイスであった」としたうえで、「とくに地方自治が最もよく発達したのはアメリカ北西部と西部の州であった」とブライスはいう。そのうえで、これらの事例が、「民主主義の最良の学校およびその成功を保証する最良の方法は地方自治の実践である」という格言を正当化する、としていた。このブライスの言葉で重要なのは、第1に「地方自治の実践」が強調されていたことであり、第2にブライスが用いた英語の 'local self-government' が「市民自治を含む地方自治」であったことであり、第3にこれがアメリカ北西部と西部の州一開拓民のフロンティア・スピリットを基盤とした個人主義を基調とするデモクラシーにみられるとしていた点にあった。

ブライスの言葉のこうした説に触れるとき、そこで強調されるべきなのは「問題解決に向けた主体的なチャレンジ精神」であるということに気がづくだろう。果たして現在の「主権者教育」においてこれは担保されているのか。ここでの問いはこの点に収斂する。

(3) 具体的な政策論議

第3の「具体的な政策論議」は、最も現実的な論点である。

第1に、「具体的な政策論議」は、そもそも「政治的活動」に抵触する。2015年通知は、一部の「政治的活動」、すなわち「放課後や休日等の学校外における政治的活動」が解禁されたが、これについては学外・課外のたとえば少年議会や高校生議会、環境市民会議などの取組として具現化しつつあるところである。また、これらの取組では、「政策提言」が奨励されている。それは「政治的活動」に抵触するが、「放課後や休日等の学校外」ではすでに「政治的活動」について、禁止・制限がなくなっている点

が重要である。

第2に、それは「顧客主義からの脱却」に関係する。先のシュミットの定義にも照らせば、「主権者」は、自らの所属する政治的コミュニティの決定をどのように下しうるのが主体的かつ具体的に考える存在である。それは民主的政治制度が予定する規範であり、代表制民主主義の下では、個々人の判断を基盤とし、その代理人をいかに選ぶのかという論点として問われることとなる。ここに介在するのが、主権者をあたかも営利活動の顧客のように捉え、票の獲得を「サービス競争」によって確保しようとするような消費者民主主義ともいわれる政治的態度である。「サービス競争」は政治が陥りやすい典型的な罠の1つであり、それこそが「ポピュリズム」として批判されているものでもある。それを阻止する防波堤を築くためには、「主権者」側の厳しい態度が求められる。「主権者教育」がこの点をいかに担保しうのか。これが今後の主権者教育の課題でもある。

むすびにかえて

本稿の議論は若者と民主主義の問題を考える一里塚にすぎない。最後に提起した「民主主義教育」「地方自治の実践」「具体的な政策論議」という3つの論点は、これまでの「ネット選挙」時代の「主権者教育」における不足する論点としておきたい。

本稿は「主権者教育」が強固な個人主義を基盤とすべきものであることを強調する。「主権者教育」の本質は、政治的惑溺に対する市民の対抗戦術に見いだされるべきだろう。

【補遺】

本稿は2025年8月6日に行われた、滋賀県市議会議長会議会事務局機能強化推進事業に係る研修会（大津市平野コミュニティセンター）での講演内容（「議会における主権者教育」）をもとにしつつ再構成・再整理したものである。

注

1) ここでは重要な先行業績としてさしあたり、新藤宗

幸『「主権者教育」を問う』（岩波書店、2016年）、山口二郎『若者のための政治マニュアル』（講談社、2008年）をあげておきたい。なお、2024年から議会制民主主義研究会による『議会制民主主義研究』（2025年9月現在第2号まで）が刊行されており、ネット選挙や若者政治、新たな民主的手法などが紹介されている。

- 2) 憲法改正国民投票法制定の背景の1つに、2007年1月4日の安倍晋三内閣総理大臣の年頭会見での発言（記者の質問を受けての発言）があったとされる。ここにおいて安倍首相は、「憲法を、ぜひ、私の内閣として改正を目指していきたいということは当然、参議院の選挙においても訴えて参りたいと考えております。」と述べていた（『政府広報オンライン』）。これを受け与党において憲法記念日を目途とした憲法改正国民投票法の成立が追及されるが、これについて当初の民主党は反対の姿勢であった。
- 3) ここでは寺尾方孝による政治参加の定義を見ておきたい。「政治参加は直接参加と間接参加、制度化された参加と非制度的参加の2種類の分類が可能である。今日最も一般的な参加の形態である選挙権の行使は制度化された間接参加であり、普通選挙の普及により代議制＝間接民主制が確立している国では万人に保証されるようになった。また政党活動、選挙運動への参加も間接参加の一形態である。」（『世界大百科事典』日立デジタル平凡社、1998年）。
- 4) 2015年通知では、「これらの法改正に伴い、今後は、高等学校、中等教育学校及び高等部を置く特別支援学校（以下「高等学校等」という。）にも、国民投票の投票権や選挙権を有する生徒が在籍することとなります。」とされていた。
- 5) あわせて2015年通知ではインターネットを利用した「政治的活動」についても触れられていた。インターネットを利用した「政治的活動」については、時代状況を反映して新たに書き起こされたが、とくにここでは、「送られてきた選挙運動用の電子メールを他人に転送するなどの公職選挙法上認められていない選挙運動を生徒が行ってしまうといった問題が生じ得る」ことについて教育上の配慮が求められていた。
- 6) その歴史的由来については井上敏博「公民教育の歴史と課題（1）」（『城西大学女子短期大学部紀要』5（1）、1988年、57-68頁）に詳しい。
- 7) カール・シュミット（田中浩・原田武雄訳）『政治神学』未来社、1971年、11頁。
- 8) なお、そもそも基本的人権のうちの自由権は、政治的自由を中核とするものであり、思想・信条や学問・信教の自由といった個人の内面世界の精神的自由を絶対的に保障した上で、表現の自由や集会・結社の自由といった社会的活動をその対象に含んでいる。これらのうち政治的緊張が生じやすいのは、表現の自由や集

会・結社の自由である。こうした自由は「政治的活動」に触れるものであるから、規制対象となりやすい。参照、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第8版）』岩波書店，2023年。

- 9) ネット選挙の先駆的業績として岡本哲和『日本のネット選挙：黎明期から18歳選挙権時代まで』（法律文化社，2017年）を参照しておきたい。なお、岡本は、日本でネット選挙が公職選挙法違反とされていたこと、その契機は1996年の新党さきがけからの質問への自治省の回答にあったこと、その内容はホームページが公選法のいう「文書図画」の「頒布・掲示」に当たるというものであったこと、ところが2000年総選挙の際には選挙運動以外の政治活動に該当する場合や選挙期間中にホームページを更新することがなければ公選法違反には当たらないという解釈が候補者のなかに広まるようになったこと、したがって2013年の改正公選法による「ネット選挙の解禁」についてはそれ以前より可

能となっていたということが示されている。

- 10) 2024年7月7日の東京都知事選挙，同年10月15日の衆議院議員総選挙，同年11月17日の兵庫県知事選挙，2025年6月22日の東京都議会議員選挙，同年7月20日の参議院議員選挙。
- 11) 拙著「若者の政治参加と政府政策」（只友景士・奥野恒久編『若者と民主主義の今』晃洋書房，2025年，153-168頁）。
- 12) キャス・サンスティーン（石川幸恵訳）『インターネットは民主主義の敵か』毎日新聞社，2003年。
- 13) S.Levitsky and D.Ziblatt, *How Democracies Die*, Crown(PBK), 2019（浜野大道訳，池上彰解説『民主主義の死に方：二極化する政治が招く独裁への道』新潮社，2018年）。
- 14) James Brice, *Modern Democracies*, Macmillan and Co.(London), 1921, p.133.