

【個人研究】

18歳選挙権成立の政治過程と主権者教育の課題に関する一考察 —国会会議録の分析を中心に—

村上 純一*

A Study of the Political Process to Establish Eighteen as the Voting Age and Issues of Citizenship Education in Contemporary Japan: Based on an Analysis of the Minutes of the Diet

Junichi MURAKAMI

On June 17, 2015, the Public Officers Election Act was amended, and the voting age was lowered to eighteen. As a result of this amendment, citizenship education is being enthusiastically taught in schools.

However, the reason for and process behind this move to teach citizenship education and to encourage greater political participation among the young are not clear. This paper describes the political process to establish eighteen as the voting age and discusses the issue of citizenship education in contemporary Japan.

Key words : 18歳選挙権、主権者教育、公職選挙法、国民投票、模擬選挙

I 問題関心

2015年6月17日、「公職選挙法等の一部を改正する法律案」（以下これを「改正公職選挙法」と記載）が参議院で可決、成立した。この法改正では選挙での投票権を有する年齢をそれまでの「20歳以上」から「18歳以上」へと引き下げ、いわゆる「18歳選挙権」の成立が大きな肝であった。この改正に伴い、学校教育における「選挙」や「政治」といったテーマの扱いに大きな変化が訪れることとなった。

「18歳」という年齢を、今日、日本の若者の大多数は高等学校3年次に迎える¹⁾。それはすなわち、「18歳選挙権」の成立によって、いわゆる「高校3年生」のクラスに有権者が生まれることを

意味しているということでもある。それまでは「選挙で1票を投じることのできる若者」の存在をほぼ想定する必要のなかった高等学校に、実際に選挙時の投票権を有する若者が現れるようになったのである。

この変化は、高等学校の教育、さらには学校教育の在り方そのものに大きな変化をもたらした。改正公職選挙法は成立から1年を経た2016年6月19日に施行され、同年7月の参議院議員選挙が「18歳選挙権」成立後に行われた初めての国政選挙となったわけであるが、こうした「18歳以上が投票権を有する選挙」に向け、「模擬選挙」あるいは「模擬投票」といった取り組みや、自治体選挙管理委員による出前授業など、実際の選挙での投票行動を促す教育活動が高等学校段階を中心に様々に行われるようになった。メディアを通じてそうした教育活動が紹介される機会も改正公職選挙法の成立と前後して一気に増加し、2015年の下半期

* むらかみ じゅんいち 文教大学人間科学部人間科学科

から2016年上半年期にかけて、日本の学校教育には「18歳選挙権」の旋風が吹き荒れた」と言っても過言ではないくらいの状況が現出していたといえる。

しかし、この「18歳選挙権」の成立と、その後の高等学校段階を中心とした学校教育への影響を考えたとき、そこにはいくつかの疑問が生じる。いわゆる「模擬選挙」などでは多くの場合、「1票の持つ力」が強く訴えられ、投票に行くこと、1票を投じることの重要さが語られるわけであるが、今回の公職選挙法改正によって新たに投票権を有することになった年齢層、すなわち18歳、19歳の全有権者中の人口比率を考えればせいぜい2%程度であり²⁾、この年齢層の1票が選挙結果を大きく左右するためには、それ以外の年齢層の投票率が極めて低いものに留まることが必要になることとなる。そもそも、「18歳選挙権」の成立にあたって当事者となる18歳や19歳の若者からの選挙権獲得の要求は必ずしも多くなかったことは方々で指摘されており³⁾、「18歳選挙権」が成立した経緯についても、そしてこの法改正によってもたらされる変化として何が期待されているかということについても、一度立ち止まって整理しておくことは必要であるといえよう。成立までの背景に目を向けることなく、新たに選挙権を得ることになった—あるいはその世代と近接する年齢層の—若者たちにただ政治参加を求めることは、必ずしも当事者たる若者たちにとって、そして社会全体の政治や選挙、政治参画に対する視線のあり方を考える上でも望ましいこととは言い難いであろう。まずは「18歳選挙権」の成立過程を見直し、成立するまでの途上で期待として何が語られていたのか、どのような経緯を経て「18歳選挙権」が成立したのかを整理しておくことが必要であると思われる。

こうした問題関心に基づき、本稿では「18歳選挙権」成立に至る国会審議の動向を中心に、その後の政治教育、主権者教育と呼ばれる取り組みやそこに見られる課題等も含め考察を行うこととする。全体の構成としてはまず「18歳選挙権」成立のプロセスを扱った先行研究を整理したのち、国会での審議過程を会議録から分析し、その後の

「18歳選挙権」に関わる学校教育の動向とそこから見出される課題について述べていくことにしたい。

Ⅱ 先行研究

先行研究をみると、今回の「18歳選挙権」の成立が必ずしも積極的な背景によるものではなく、外的な要因によって改正する必要に迫られた結果として成立した可能性がみえてくる。もちろん、たとえば宍戸編(2015)のように、「ひとりの自立した個人として、基本的人権を行使し民主主義を担う、その能力と責任が、まさに『18歳』に期待されている」としてこの「18歳選挙権」に対し大きな期待を寄せる論調のものもみられてはいる(前掲 p. i)。しかし、多くの先行研究をみれば、「18歳選挙権」の成立には重要な前段階があり、今回の改正公職選挙法成立はその結果ともいえる出来事であったことが確認されることになる。

では、その「前段階」とは何か。その点に触れた先行研究として挙げられるもののひとつに新藤(2016)がある。そこでは「日本国憲法の改正手続きに関する法律」⁴⁾に触れ、今回の選挙権年齢引き下げを「憲法第96条の規定する国民投票の法制度をどのように設計するかを機として、急速に浮上してきたのがじつのところ」であり、「国民投票の投票権を有する者と選挙権を有する者との年齢を均衡させる」ために取られた措置であると指摘している(前掲 pp.2-4)⁵⁾。また18歳選挙権研究会(2015)においても、今回の改正公職選挙法案の国会への提出は憲法改正国民投票法を受けてのものであることが述べられている。

しかし、その憲法改正国民投票法は、成立数年後の「18歳選挙権」の自動成立を規定したものではない。では、「18歳選挙権」が成立するまでの具体的な過程はどのようなものであったのか。

この点について、小玉(2016)では、直接的な要因は憲法改正国民投票法での規定であるとしながらも、文部科学省が中学校・高等学校を対象とした主権者教育の研究開発指定を行ってきたことなどを踏まえ、日本社会の構造転換とのリンクで選挙権年齢引き下げに至ったとしている(前掲

pp.189-192)。ただし、ここでは公職選挙法改正のプロセスにおける国会等での具体的な審議内容等には触れられていない。

国会等での具体的な動向を記したものとしては、たとえば高橋（2015）が挙げられる。ただし、そこでは憲法改正国民投票法における「18歳以上」という要件の成立と、その後の改正公職選挙法案提出までの過程に焦点が当てられており、改正公職選挙法の成立に向けた審議の具体的内容は著者が参考人として陳述したことの紹介にとどまっている。また林（2016）においても、憲法改正国民投票法が成立するまでの過程や「18歳選挙権」下での政治教育・主権者教育の課題が述べられている一方、公職選挙法改正の過程における議論の具体的な内容は詳らかではない。

このように、今回の「18歳選挙権」成立が憲法改正国民投票法の成立に端を発するものであることは少なからず触れられているものの、では「18歳選挙権」成立それ自体の意図としては何があり、そこではどのようなことが期待されているのかといった点は必ずしも明らかにはなっていないことが指摘できる。しかし、憲法改正の国民投票に関わる18歳、19歳の若者の投票行動と通常の国政選挙における投票行動が同じ視点で考えられるかと考えるとそこには疑問の余地があり、今回の公職選挙法改正に伴う「18歳選挙権」の成立に対する意図や期待はそれ自体として考えることが必要といえよう。また「18歳選挙権」成立を受けて展開されている種々の主権者教育の取り組みを考える上でも、立法者、あるいは立法府の意思を見逃すことはできないといえる。

こうした先行研究の状況も踏まえ、以下、本稿では主に改正公職選挙法の成立をめぐる国会審議の状況に着目して、その詳細を分析・考察していくこととする。

Ⅲ 「18歳選挙権」成立までの 国会審議の動向

(1) 衆議院での審議

改正公職選挙法案の審議は、2015年の通常国会である第189回国会において、衆議院では「政治

倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会」を中心的な場として行われた。

法案が提出されたのは2015年3月5日のことであるが、委員会への付託は5月26日のことであり、6月17日の参議院本会議にて可決・成立していることから分かるとおり、国会において審議されたのは衆参両院合わせて僅か3週間程度のこととなる。このうち、本項ではまず衆議院での審議の過程についてみていくこととする⁶⁾。

まず、法案の趣旨説明が行われたのは5月27日の委員会でのことである。同法案は議員立法で提出されたものであり、提出者を代表して船田元議員が法案の趣旨を以下のように説明している。

「本法律案は、昨年（2014年：筆者註）6月に超党派の議員立法として成立いたしました日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律の附則に定められた選挙権年齢等の引き下げの措置を講ずるとともに、あわせて、当分の間の特例措置として、少年法等の適用の特例を設けようとするものであります。」

5月27日に行われたのは上記の趣旨説明のみであり、具体的な審議は翌日以降の委員会で行われることとされたが、この趣旨説明からは法案が憲法改正国民投票法との関連で提出されたものであり、選挙権年齢を「18歳以上」に引き下げる積極的な意図はここでは語られていないことが確認される。

翌5月28日の同委員会から改正公職選挙法案の質疑が行われ、実質的な審議が開始されているが、同日の委員会ではまず井野俊郎議員からの改正の趣旨に関する質問に対して、前出の船田議員が以下のような説明を行っている。

「…（前略）…過去におきまして、憲法改正国民投票案、これが全然整備されておりませんでしたので、今から7、8年前に、この国民投票法を整備しようではないか、こういう議論が国会内で持ち上がりました。…（中略）…その中で、諸外国のいろいろな例を見る

と、やはり18から投票する、そういう国がほとんどの国でございました。それからまた、我々としては、まず憲法改正という話になりますと、できるだけ多くの人々、とりわけ将来を担う若い人々にもできるだけ参加をしていただいて、若い人の意見をどんどん反映させるべきだ、こういうことで国民投票年齢を18にしようというふうにしたわけでありませう。…(中略)…一方で、同じ投票行為を行う選挙権の年齢、これも、現在の20のままでありますと、片や18、片や20、こういうことになりまして非常に複雑である、あるいは整合性がとれないではないか、こういった議論もありまして、その後私どもは、いわゆる選挙権年齢も18に下げようということで議論を始めたわけでありませう。」

また、若年層の投票率向上のための対策を問われた際には以下のように答えている。

「…(前略)…若い人々がせっかく選挙権を持つということになる場合に、投票率が低いということでは困るように私たちは思っておりますので、やはり主権者教育というのを、高校、できれば小中学校も含めてしっかりとやるということが大事だと思っております。現在のところ、文科省にはお願いをし、総務省にもお願いをして、いわゆる主権者教育をやるために、学習指導要領できちんとこれを書き加えていくとか充実をするということは当然なんですけれども、やはり、実際に即して模擬投票を行うとか、そういった実践的な主権者教育をもっともっと学校教育の中でやってほしい、こういうことで、いま盛んにお願いをしているところでございませう。」

主権者教育の実施に関しては、同日、黒岩宇洋議員が行った質問に対して、こちらも法案提出者のひとりである武正公一議員からも以下の答弁がなされている。

「…(前略)…高校という話がありますが、

やはり小学校、中学校からこうした主権者教育の充実を図る必要もあります。また、18歳、19歳が在籍する大学でございませうが、当然、大学の自治というのが原則でありますけれども、大学は何ととっても知的財産の宝庫でもありますし、大学の先生にはぜひ、小中高のそうした主権者教育、大学生ももちろんですが、主体的な役割の発揮を期待したいというふうに思ひます。またあわせて、社会教育といった場でも、こうした主権者であるということの意識づけが、若年層にとどまらず改めて必要ではないかというふうに考えるわけでございませう。」

こうした審議の具体的な内容からは、「18歳選挙権」の背景として憲法改正国民投票法がありつつも、一方では主権者教育の強化が法案提出者の期待としてあること、そうした主権者教育の充実が特定の学校段階に限らず、大学や社会教育も含めて考えられていることなどを読み取ることができる⁷⁾。

この翌日の5月29日も委員会は開催され、その日は4名の参考人が出席している。このとき出席した4名の参考人には18歳選挙の実現を目指して高校生を中心にシンポジウムを開催している⁸⁾「ティーンズライツムーブメント」の発起人である斎木陽平氏や、高校生・大学生も参加して18歳選挙権の実現に向けた運動を行ってきたNPO法人「Rights」⁹⁾の代表理事等を務める高橋亮平氏らがいる¹⁰⁾。

さらに、6月2日にも委員会が開催され、この日に討論は終局し改正公職選挙法案は同委員会でも決されているが、この日の議論の中では大学内投票所の設置や高校生の政治活動禁止を定めた文部省のいわゆる「昭和44年通知」の扱いなどが話題となっている。そして翌6月3日に衆議院本会議での採決が行われ、改正公職選挙法案は可決され参議院での審議へと進むことになる。

こうした衆議院での審議過程からは、「18歳選挙権」の成立は憲法改正国民投票法の流れを受けてのものであることがたしかに読み取れるとともに、教育機関を場とした主権者教育としては大学

や小学校、中学校も視野に入れられており、必ずしも高等学校段階ばかりに集中していたわけではないことが窺える。

こうした衆議院での審議過程を踏まえつつ、続いて参議院での審議過程をみていくこととする。

(2) 参議院での審議

参議院では、改正公職選挙法案は「政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会」において審議された。まず6月5日の同委員会において趣旨説明が行われたのち、6月10日、6月15日の2回にわたって審議が行われている。

このうち6月10日の委員会では、参考人として下記4名が出席している（役職はいずれも委員会開催当時）。

- ・ 桐谷次郎氏（神奈川県教育委員会教育長）
- ・ 杉浦真理氏（立命館宇治中・高等学校教諭）
- ・ 竹村奉文氏（松山市選挙管理委員会事務局長）
- ・ 原田謙介氏（NPO法人Youth Create代表）

このうち、桐谷氏は神奈川県立の県立高校で実施しているシティズンシップ教育、とりわけ模擬投票についての説明を行っている一方、竹村氏は松山市で実施した大学での期日前投票所設置についての説明を行うなど、参考人の意見陳述段階では内容は特定のトピックに集中せず、若者の投票行動や政治参画そのものを促進することに関しての内容が幅広く述べられている。しかし、それに続く委員からの質疑では、全8名の委員¹¹⁾の質疑内容の多くが高等学校段階での教育に向けられ、それに対する参考人の発言の中でも、たとえば竹村氏が松山市選挙管理委員会の行った高等学校に対する出前授業についての説明を加えるなど、「高等学校における主権者教育」に半ば特化した形で議論が進められている。高等学校以外での取り組みに関する議論の少なさがこの日の審議では目立つ結果となっている。

一方、6月15日の委員会においては、山下雄平議員の質問に対し、改正法案提出者のひとりである船田元議員が投票権の年齢を「18歳以上」とする理由を説明する中で以下のように述べている。

「…（前略）…話の過程の中で、学齢で、要するに高校3年生の3月末までは投票ができない、それ以後投票できるということとか、あるいは19歳とか、様々な議論があったことは事実でございますが、やはりどこで切るかということについては必ずその境界の問題が発生をして、例えば19歳にしても大学1年生、そしてその1年生の中に投票できる者とできない者ができてくると、こういうことで、まあ高校よりは大学の方が少し影響は少ないかと思えますけれども、やはりその境界線の問題は何歳で切っても出てくることであろうというふうには思っております。そのような困難につきましては、今後行われるいわゆる実践的な主権者教育、そういったものによって、同じクラスの中に有権者がいる、あるいは有権者でない者がいる、混在をすることとかがあっても、何とかそれを混乱のないように対応することができるんじゃないかと、こういうことで最終的には18歳以上ということにさせていただきました。」

この説明からは、高等学校における主権者教育に対する課題が小さいものではないと提出者が捉えていることが窺える。「高校よりは大学の方が少し影響は少ないかと思う」という発言からは、高等学校よりも大学の方が有権者とそうでない者が混在する状態での主権者教育を行いやすいのではないかという見通しを読み取ることもできる。

その反面、この改正公職選挙法が成立する可能性、すなわち「18歳選挙権」が成立する可能性が高まるにつれて、世論における高等学校段階を重視する論調の強まり、それに伴って高等学校段階での主権者教育の重要度が高まっていることも、以下の法案提出者の答弁からは窺うことのできる点である。

「…（前略）…今、高校生を中心に大変関心を高めておられる、高校生もいろいろ御連絡をいただく、あるいはそういう機会が増えてきているというふうに承知をしております。」（足立信也議員の質問に対する武正公一議員

の答弁)

「18歳選挙権の実現に向けまして、政治教育、主権者教育の充実というのは極めて重要であると考えております。今でも学習指導要領の中には、憲法とか選挙制度、その仕組みについて教えるという記述はあるんですが、これからは、18歳選挙権が実現をしましたならば、高校生の一部が選挙権を持つということになりますから、民主主義社会における政治参加意識を高めるため、国や社会の問題を自分たちの問題として考え、捉え、行動していく、主権者としての素養を身に付ける教育を充実させていくことが大変重要だと考えておりまして、今後、学習指導要領の改訂に際しまして、こうした主権者教育をしっかりと柱として位置づけていくことが重要になるというふうに考えております。」(長沢広明議員の質問に対する北側一雄議員の答弁)

そして、この6月15日の委員会において改正公職選挙法案は可決され、参議院本会議での可決を経て成立に至ることとなる。

(3) メディアの動向と改正法の成立

ここまでみてきたように、主権者教育の場としてははじめは小学校から大学までいずれの段階でも実施が考えられていたにも関わらず、主要な段階として高等学校が大きくクローズアップされていったことの背景として考えられることには何かあるのか。この疑問に対しては、改正公職選挙法案が国会において審議された時期のメディアの動向がひとつ参考になるものと思われる。

改正公職選挙法案が国会で審議されている2015年の5月下旬から6月前半にかけて、主要全国紙では「公教育機関における主権者教育」の実例を紹介する記事が多数掲載されているが、その具体例を挙げると、たとえば次のようなものがある。

- ・愛媛県・聖カタリナ女子高等学校での松山市選挙管理委員による出前授業¹²⁾。
- ・福岡県の県立高等学校、山口県の公立高等学

校での模擬投票の事例¹³⁾。

- ・富山県選挙管理委員会による高校生向け出前授業・模擬授業の計画¹⁴⁾。
- ・奈良県立橿原高等学校での模擬投票¹⁵⁾。
- ・岩手県立高等学校での模擬投票、山形県選挙管理委員会の高等学校への出前授業¹⁶⁾。
- ・東北公益文科大学「政治学」の講義での山形県選挙管理委員会による出前授業¹⁷⁾。

こうした事例からは、「模擬投票」など既に高等学校では主権者教育の事例となる取り組みの蓄積が多数あり、それ以外の教育機関では逆に事例の少ないことが示唆される。大学を舞台とした記事もみられなくはないが、実施の場がある講義に限られていたり、期日前投票所を設ける計画の紹介に留まっていたりするなど、高等学校に比べると規模も小さく、具体性に欠ける場合も少なくない。こうした状況は、「18歳選挙権」成立後の主権者教育を考えたとき、その参考事例となる取り組みが高等学校段階に集中しており、それが改正公職選挙法案の審議の中でも高等学校段階へと視線を集中させるひとつの要因になったことが示唆される。これまでに行われてきた「主権者教育」の実施例の蓄積が、世論の注目を高等学校へ向けさせたといえることができるのである。

そして2015年6月17日の参議院本会議において改正公職選挙法案は可決・成立した。ここに「18歳選挙権」が成立することとなったのである。

IV 「18歳選挙権」成立後の学校での主権者教育をめぐる動向

こうして「18歳選挙権」が成立し、主に高等学校段階で「主権者教育」が一気に盛んになったわけであるが、ここまでみてきたように、必ずしも立法者の意思として「高等学校での主権者教育」が当初から重視されていたわけではなかった。ある意味では「想定外」ともいえる高等学校段階での主権者教育の過熱に対しては、その後いくらかの「歯止め」がかかることになる。本節ではその点を確認するとともに、改正公職選挙法の成立から「18歳選挙権」下で初めての国政選挙となった

2016年参議院議員選挙までの間に行われた「主権者教育」と、それを踏まえての2016年参議院議員選挙の結果から示唆されることを考察することにしたい。

(1) 文部科学省・総務省による副教材『私たちが拓く日本の未来』

2015年9月29日、文部科学省は総務省と連携して主に高等学校向けの主権者教育用副教材『私たちが拓く日本の未来』を作成、公表した¹⁸⁾。公表にあたっては教材中で優先的に使用すべきページを指定し、教材本体とはほぼ同量の「指導資料」を別途作成するなど、いわば高等学校での主権者教育の「スタンダード」作成に向けた意図を窺うこともできる。

実際に主権者教育を行うにあたっては、「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」を図る一方で、「違法な選挙運動を行うことがないような選挙制度の理解」を促すことも求めており、指導資料では各時のねらいや指導計画の例なども細かに記されている。

(2) 2015年10月29日文部科学省初等中等教育局長通知

2015年10月29日には、国会での審議中にもたびたび議論の俎上に上っていたいわゆる「昭和44年通知」を廃し、それに代わるものとして文部科学省初等中等教育局長名で通知「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」¹⁹⁾が出された。

この通知では、生徒の政治的活動に関する事項が記されているほか、「政治的教養の教育に関する指導上の留意事項」として5つの項目が記され、それぞれの中でいわゆる「政治的中立」を保つための留意点と思われる内容が細かに記されている。具体的には、たとえば以下のような記述がなされている。

「指導に当たっては、教員は個人的な主義主張を述べることは避け、公正かつ中立な立場で生徒を指導すること。」

「学校における政治的事象の指導においては、一つの結論を出すよりも結論に至るまでの冷静で理性的な議論の過程が重要であることを理解させること。」

「特定の事柄を強調しすぎたり、一面的な見解を十分な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扱いにより、生徒が主体的に考え、判断することを妨げるものがないよう留意すること。」

「多様な見解があることを生徒に理解させることなどにより、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的団体等を支持し、又は反対することとならないよう留意すること。」

「教員は、…（中略）…その言動が生徒の人格形成に与える影響が極めて大きいことに留意し、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。」

こうした記述からは、高等学校における主権者教育が「盛り上がりすぎる」ことへの警戒を看取することができるともいえる。主権者教育の「過熱」に対する抑止策ともいえる内容をこの通知からは読み取ることができる。

(3) 2016年7月の参議院議員選挙

このような「抑止」策とも取れる方策も行われた一方で、「18歳選挙権」成立後の主権者教育も経て実施された2016年7月の参議院議員選挙において、18歳の投票率は「51.2%」を記録した。同じくこのときが初めての国政選挙となった19歳の投票率「39.7%」や、20代の「35.6%」に比べると、18歳の投票率は相当高い数値に達したといえる²⁰⁾。差し当たり「主権者教育を行ったことの効果」をこの数値から読み取ることが可能であるといえる。主権者教育の意義をどの時点のどこに見出すかは様々に議論が可能な部分であ

るが、前記の投票率を見比べる中で、主権者教育を行うことで選挙や政治に関心をもちやすくなり、行動に移しやすくなることの可能性は一定程度示唆されているといえる。

V おわりに

(1) 得られた知見・示唆

以上を踏まえ、本稿で得られた知見・示唆について整理をしておきたい。

本稿では、2015年6月の改正公職選挙法成立と、それに伴ういわゆる「18歳選挙権」の成立について、主にその政治過程から考察を行った。

本稿での分析・考察による知見や示唆として、以下3つの点を挙げておくことにしたい。

1点目は、先行研究でも挙げられていたとおり、「18歳選挙権」の成立が憲法改正国民投票法を受けてのものであり、法案提出者たちの意識においてもそれが今回の改正公職選挙法案を提出した一番の背景として理解されていたことを国会での審議過程から具体的に明らかにした点である。「18歳選挙権」の成立が憲法改正国民投票法と関連づけて語られている機会は、特に「18歳選挙権」が成立してからのメディアを通じた報道等では多くないことが指摘できるが、立法の過程において、「18歳選挙権」が国民投票との関連抜きには考えられていないことは押さえておく必要がある。そのことを確認した点は本稿の知見の1つであるといえる。

2点目は、「18歳選挙権」を踏まえた主権者教育の展開について、改正公職選挙法案の提出者たちは必ずしも高等学校でのそれを重視していたわけではなく、小学校や中学校、あるいは大学、さらには社会教育も含めたすべての公教育機関での実施を企図していることが見出された点である。主権者教育は高等学校段階でのみ行うものではないという意識を立法者が抱いている、そのことが明らかになった点も本稿の知見といえる。

もう1点は、公職選挙法の改正による「18歳選挙権」の成立からその後の文部科学省・総務省による副教材の作成・公表、そして2015年10月29日の文部科学省初等中等教育局長通知を一連の政治

過程として捉えた点である。副教材にせよ、10月29日の通知にせよ、それを個別に取り上げている論稿はいくつか見受けられるところであるが、公職選挙法改正からの一連の政治過程の流れの中に位置づけることでそれらに隠された省庁側の意図もまた異なる見方が可能になるといえる。「18歳選挙権」の成立に関わる一連の政治過程を成立後の主権者教育の展開も含めて整理した点も本稿の知見といえる。

以上3点が、本稿の考察から得られた知見・示唆として挙げられる点である。

(2) 今後への課題

最後に、本稿を踏まえての残された課題を提示しておきたい

まず、本稿の分析が文書資料のみから行ったものであり、公職選挙法の改正に関わった人々や副教材作成、通知の発出等に関する人々へのヒアリング等の調査は行っていない点が課題として挙げられる。公にされている文書には表れていない、関係者の「隠れた意図」を探ることも求められるところである。そこまで踏み込めていない点は本稿の限界であり、今後より研究を深めていくための課題であることは自覚しておかねばならない。

もう1点、これは本稿のみならず、今後の主権者教育の展開そのものにも関わる課題であるが、今後の実践の蓄積と、それに伴走した長いスパンでの分析・考察が求められる点である。改正公職選挙法の成立以降、主権者教育の場としては主に高等学校が注目されてきたが、本稿で見てきたとおり、本来は高等学校のみならず、義務教育段階から高等教育、さらには社会教育まで含めてすべての段階での主権者教育が構想されていると考えられる。高等学校以外も含めて、そしてそれぞれの主権者教育を受けた人々の「次の選挙での投票」を越えた投票行動・政治行動への継続的な視点をもつことも重要な点である。あわせて、2016年7月の参議院議員選挙での投票率が示すとおり、主権者教育の実施によって若者が、あるいは有権者が政治への関心を高め、選挙での投票行動を行いやすくなる可能性は少なからず示唆されている。このことを踏まえ、この「主権者教育」熱を

一時のブームに終わらせず、今後もさらに発展をさせていくこと、そしてその展開の中での若者を中心とした人々の政治参画をめぐる政治過程・政策過程にも継続的に目を向けていくこと、これが本研究に関わる今後の課題としてもう1つ求められるところといえる。

改正から1年以上の月日は流れたものの、日本における「18歳選挙権」の歴史はまだ始まったばかりである。より重要であるのは「これから」であることを最後に改めて指摘しつつ、本稿を閉じることにしたい。

引用・参考文献

- 小玉重夫 (2016) 『教育政治学を拓く—18歳選挙権の時代を見すえて』 勁草書房
- 宍戸常寿編 (2015) 『18歳から考える人権』 法律文化社
- 18歳選挙権研究会 (2015) 『18歳選挙権の手引き—改正法の詳細から主権者教育の現状／事例まで』 国政情報センター
- 新藤宗幸 (2016) 『「主権者教育」を問う』 岩波ブックレットNo.953
- 杉浦真理 (2015) 「政治教育で18歳を市民に！—『民主主義ってナンダ』に答える学びをつくるために」 教育科学研究会編『教育』2015年11月号 pp.34-42
- 高橋亮平 (2015) 「18歳選挙権実現に至る経緯と背景」 後藤・安田記念東京歳研究所『都市問題』2015年9月号、pp.11-17
- 林大介 (2016) 『「18歳選挙権」で社会はどう変わるか』 集英社新書

注

- 1) 2010年代、日本の高等学校進学率は96%台で推移している。
- 2) 総務省統計局の人口推計に基づけば、改正公職選挙法成立時の18歳・19歳の人口は約240万人であり、全有権者中の比率でいうと約2%となる。
- 3) たとえば杉浦 (2015) では、「18歳選挙権に

ついて、多くの18歳は必ずしも要求していない」(前掲 p.34) と指摘されている。

- 4) 以下の箇所では、この法律を「憲法改正国民投票法」と記載する。
- 5) ただし、新藤は世界の主な国の選挙権年齢は18歳以上であり、今回の法改正については「日本はようやくして世界の標準に追いついたというべき」であると評価している (新藤 2016 p.2)。
- 6) 以下の国会審議の内容は、すべて国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp/>) を参照した。発言の引用もすべて上記ページに掲載されている委員会各回の議事録から行ったものである (最新アクセス日：2016年10月26日)。
- 7) ただし武正議員の発言からは、大学教員が他の学校段階や社会教育機関における主権者教育の講師役を担うことへの期待も読み取れる。
- 8) 2016年5月29日の委員会での齋木氏の発言より。
- 9) NPO法人「Rights」の活動内容については、同法人のホームページの記載を参照した (<http://www.rights.or.jp/> 最新アクセス日：2016年10月26日)。
- 10) 他2名の参考人は、政治解説者の篠原文也氏、「明日の自由を守る若手弁護士会」事務局長の早田由布子氏の2名である。
- 11) この日質疑に立った委員は、石井弘正議員、難波奨二議員、西田実仁議員、室井邦彦議員、井上哲士議員、行田邦子議員、江口克彦議員、中西健治議員の全8名である。
- 12) 読売新聞 2015年5月29日朝刊愛媛版に掲載。
- 13) 朝日新聞 2015年5月29日朝刊に掲載。
- 14) 読売新聞 2015年6月5日朝刊富山版に掲載。
- 15) 読売新聞 2015年6月5日朝刊奈良版に掲載。
- 16) 朝日新聞 2015年6月9日朝刊に掲載。
- 17) 毎日新聞 2015年6月11日朝刊山形版に掲載。
- 18) この副教材は指導資料も含めて文部科学省ホームページからダウンロードすることができる (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shukunsha/1362349.htm 最新アクセス日：

- 2016年10月26日)。
- 19) この通知は文部科学省ホームページに全文掲載されている (http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/1363082.htm 最新アクセス日：2016年10月26日)。この箇所以降の同通知の引用はすべて上記ウェブページからのものである。
- 20) 数値は総務省ホームページより (http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/ 最新アクセス日：2016年10月26日)。

[抄録]

2015年6月の公職選挙法一部改正により、選挙時の投票権の年齢が「18歳以上」に引き下げられた。この改正後、高等学校を中心として、学校における主権者教育が空前ともいえる盛り上がりを見せている。

しかし、学校におけるこうした主権者教育の盛り上がり、そして、いわゆる「18歳選挙権」を契機とした若者の政治参画の促進は、その成立過程においてどの程度期待され、またどのように議論されていたのであろうか。本稿では「18歳選挙権」成立の政治過程を整理するとともに、昨今行われている主権者教育の課題についても考察を行うものである。
