

公職選挙法改正後の「主権者教育」の定義に関する再検討 —「主権者教育」と「シティズンシップ教育」との関係性に着目して—

京都大学大学院生 岡澤 節

1. はじめに—「主権者教育」提唱以前の状況

日本では、2015年6月の公職選挙法改正により「18歳選挙権」が成立し、2022年度からは民法上の成年年齢も満18歳へと引き下げられることとなった。これに伴って登場したのが、「国や社会の問題を自分の問題として捉え、自ら考え、自ら判断し、行動していく新しい主権者」を育てる「主権者教育」である¹。この「主権者教育」という概念を、学校教育はどのように受け止め、実践していくべきなのだろうか。

「主権者教育」に類似する概念として以前から用いられてきたのが、1990年代以降欧米諸国を参考に取り入れられた「シティズンシップ教育」である。シティズンシップ教育の先駆けとなったイギリスでは、90年代に広まった「若者の疎外 (youth alienation)」と呼ばれる諸問題（若者の政治的無関心や低投票率、学校の無断欠席、暴力・犯罪行為の増加などの若者が抱く政治や社会に対する疎外感）や移民の増加による多文化社会化に伴う共通の価値観の欠如などを背景に、シティズンシップの中身が問い直された。政治学者バーナード・クリックを座長とする「シティズンシップ諮問委員会」は、シティズンシップを構成する要素として①社会的・道徳的責任、②共同体への参加、③政治的リテラシーの3つを挙げ、特に知識・技能・価値観を通じて公的生活で影響を持てるようにするにはどうしたらよいかを学ぶ政治的リテラシーをコアに位置付けた²。

日本においては2006年、経済産業省「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会」が、NPOやボランティアの増加と活躍により市民社会が成熟する兆しが見られるにもかかわらず、階層化や分裂現象が進む原因は教育制度にあるとの見方を示し、その改善を目的としてシティズンシップ教育を提案した³。『シティズンシップ教育宣言』においてシティズンシップは、「多様な価値観や文化で構成される社会において、個人が自己を守り、自己実現を図るとともに、よりよい社会の実現に寄与するという目的のために、社会の意思決定や運営の過程において、個人としての権利と義務を行使し、多様な関係者と積極的に（アクティブに）関わろうとする資質」と定義されている⁴。このシティズンシップなしには成立しえないのが①公的・共同的な活動、②政治活動、③経済活動の3分野であり、シティズンシップ教育では政治的リテラシーだけでなく、経済社会の変化に対応する能力や地域社会の諸課題に取り組む方法の習得が目指される。さらに、積極性やネットワーク形成力、対人コミュニケーション能力などの習得も求められており、これらは2003年より経済産業省が文部科学省、厚生労働省等と連携して推進してきたキャリア教育において提起された能力と共通していると橋本は指摘している。シティズンシップ教育では社会の担い手に求められる能力を幅広く育成することが目

指され、橋本によると、日本において政治教育としての側面は明確に示されてはいなかった。また文部科学省はシティズンシップ教育を学校教育に取り入れることはなく、実践は一部の研究指定校などにとどまった⁵。

2. 理念としての主権者教育

「主権者教育」という概念が日本で公的に用いられるようになったのは、公職選挙法の改正がきっかけである。本章では行政文書を通じてこの「主権者教育」の理念を確認し、「シティズンシップ教育」とどのように違いがあるのかを見ていく。

2-1. 総務省による定義

選挙権年齢の引き下げを見越して、総務省「常時啓発事業のあり方研究会」は従来の「政治教育」に代わる「主権者教育」の必要性を提唱した。2011年の最終報告書では、「シティズンシップ教育」と「主権者教育」について下記の通り位置付けられている⁶。

シティズンシップ教育（…）は、社会の構成員としての市民が備えるべき市民性を育成するために行われる教育であり、集団への所属意識、権利の享受や責任・義務の履行、公的な事項への関心や関与などを開発し、社会参加に必要な知識、技能、価値観を習得させる教育である。その中心をなすのは、市民と政治との関わりであり、本研究会は、それを「主権者教育」と呼ぶことにする。

また同報告書は「主権者教育」の範囲について、「主として教育基本法第14条の『政治教育』ないし『政治的教養』教育を意識したものではあるが、主権者として相応しい社会参加意欲や政治的リテラシーを育てる教育であれば、環境分野であれ、経済分野であれ、広く含まれる」ともしている⁷。「主権者教育」は政治に関する部分をその中心としつつ、範囲としては事実上「シティズンシップ教育」と重なっていると言える。

2-2. 文部科学省による定義

文部科学省は当初定義の曖昧な「主権者教育」という語の使用を避けてきたが、2016年に「主権者教育の推進に関する検討チーム」が中間まとめを発表し、「主権者教育」に対する基本的な考え方を下記の通り示した⁸。

本検討チームでは、主権者教育の目的を、単に政治の仕組みについて必要な知識を習得させるにとどまらず、主権者として社会の中で自立し、他者と連携・協働しながら、社会を生き抜く力や地域の課題解決を社会の構成員の一人として主体的に担うことができる力を身に付けさせることとした。

さらに2016年の中央教育審議会答申では、主権者教育について下記の通りの見解が示されている⁹。

主権者教育については、政治に関わる主体として適切な判断を行うことができるようになることが

求められており、そのためには、政治に関わる主体としてだけでなく広く国家・社会の形成者としていかに社会と向き合うか、例えば、経済に関わる主体（消費者等としての主体を含む）等として適切な生活を送ったり産業に関わったりして、社会と関わるができるようになることも前提となる。

以上を踏まえると、文部科学省においても「主権者教育」の範囲は政治に特化した部分に限定されず、広く国家・社会の形成者として社会との向き合う力、参画する力を育成する教育を意味していると言える。

2-3. 「主権者教育」と「シティズンシップ教育」との関係性

改めて時系列を確認すると、2011年に総務省「常時啓発事業のあり方研究会」が「主権者教育」の概念を公的に提唱し、後から文部科学省が『「主権者教育の推進に関する検討チーム」中間まとめ』にて「主権者教育」という概念を取り入れている。増田・爲我井は、18歳選挙権の導入と軌を一にして「総務省が主導し、文部科学省が追認した『主権者教育』概念」は、学習対象が政党・政治家による政治活動や議会活動に関するものに限定されていた「政治教育」を「シティズンシップ」教育として再構成する概念であると指摘する¹⁰。増田らが「追認」と表現するように、文部科学省における「主権者教育」の考え方が総務省の影響を受けていることは、総務省「常時啓発事業のあり方研究会」のメンバーである小玉重夫が、総務省「地方議会活性化シンポジウム」と文部科学省「主権者教育推進会議」にて同じ資料を用いて主権者教育の内容を定義づけていることから読み取れる¹¹。

以上を踏まえると、両省において公職選挙法改正以前に「政治教育」として行われてきたものが「主権者教育」へと転換され、対象領域が大幅に広がるにあたり、従前から「シティズンシップ教育」として取り入れられていた概念に重なることになったと言える。ただし、「シティズンシップ教育」は政治だけでなく経済など様々な側面での社会との関わりを等しく対象とするのに対し、「主権者教育」は政治に関わる部分が「中心に」置かれているという濃淡の違いがある。

3. 実態としての「主権者教育」

本章では、「主権者教育」という言葉が実態としてどのように用いられてきたのかを確認する。

まず政策に関して、文部科学省が2015年度から3年に1度のペースで実施している主権者教育の実施状況調査においては「主権者教育（政治的教養の教育）」との表記が用いられ、具体的な内容としても「公職選挙法や選挙の具体的な仕組み」「現実の政治的事象についての話し合い活動」「模擬選挙等の実践的な学習活動」等の政治に関する内容のみが想定されている¹²。また、「消費者教育」は、2章で取り上げた中教審答申の文言からも明らかな通り、理念上は当然主権者教育の一領域のはずである。しかし、文部科学省が2023年度の実践研究事業において「主権者及び消費者として必要な力の育成に係る指導の充実に関する実践研究」との表題をつけているように、実際は独立して用いられることがほとんどである。同省の消費者教育の推進に関する特集ページに、主権者教育に関する言及が見られないことは象徴的である¹³。

さらに、実践で用いられることを想定して文部科学省と総務省が作成した高校生向け副教材『私たち

が拓く『日本の未来』の中身を確認してみると、解説編では「有権者になるということ」「選挙の実際」「政治の仕組み」「年代別投票率と政策」「憲法改正国民投票」などと政治、特に国政に関わる事項が並んでいる。実践編では大部分を模擬選挙、請願、議会に関する活動が占め、ブレインストーミングやディベートなどの基礎的な手法についても民主政治への接続と合わせて言及されている。

「実践」についての研究においても、「政治」に関する言及の忌避によって政治的中立性を担保してきた従来の風潮を問題視し、学校教育の中で「政治」を取り扱うことを目指す方向性のものが目立つ¹⁴。ここでは政治的に対立する内容を取り上げる手法や現実の政治へのつながりを感じさせる手法についての考察が中心になっている¹⁵。

以上のような実態を反映し、蒔田は、「主権者教育」およびそれに関連する概念について、「政治に特化したものか、政治以外の事柄に関するものか」「学校内で行うものか、学校外で行うものか」という2つの基準を用い下図のように整理している。この整理において、主権者教育はシティズンシップ教育のうち特に政治に特化した部分のみを対象とする概念として位置付けられている。また「公民教育」は「社会に生きる公民としての資質を育む教育のうち、学校の正規教科として教えられるもの」を指し、暗記型で座学中心の「知識ベースの公民教育」に含まれない部分は、シティズンシップ教育や主権者教育と重なる部分が多いとしている¹⁶。

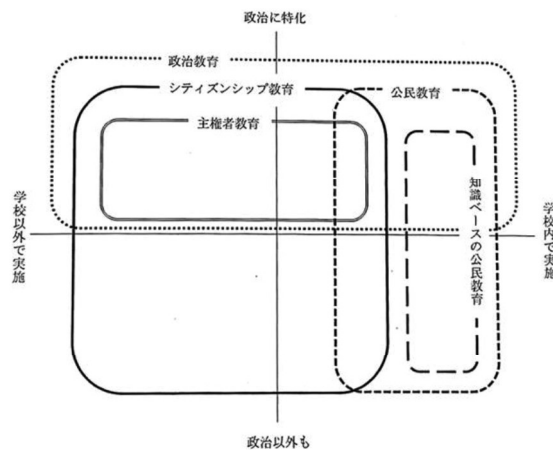


図1 蒔田 (2019) による主権者教育と周辺概念の整理 (出典：蒔田、2019、12 頁)

主権者教育をシティズンシップ教育のうち政治に特化した部分のみに限定することは、公職選挙法改正を機に構想された「主権者教育」の当初の理念とはずれるが、実態としては的を射ていると言える。

4. おわりに

蒔田は周辺概念と主権者教育との関係性や各実践の特徴・課題について検討した上で、「学校における主権者教育」を政治教育の中心に置くべきであると結論づけた。中心に据えられた「学校における主権者教育」とその周辺にある要素を「全体としての効果が最大化される形で、有機的に結び付けていくことが」今後求められると指摘している¹⁷。

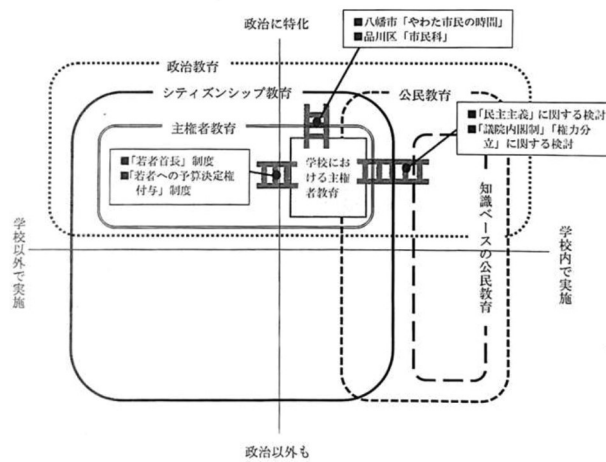


図6-1 関係概念の整理

図2 蒔田 (2019) による周辺概念の整理および実践の位置付け (出典：蒔田、2019、169 頁)

確かに、「学校における主権者教育」とその周辺との有機的なつながりに目を向けることは、政治に特化した内容に収斂している実態を、当初の理念通り広範な要素を包含する「主権者教育」へ発展させていく手掛かりとして重要であると言える。しかし、単につながりを意識するだけでは、「学校における主権者教育」に政治教育の中心としての役割を期待しすぎるあまり政治以外の要素を主権者教育から捨象してしまっている現状を乗り越えるには不十分ではないだろうか。2021年の主権者教育推進会議の最終報告では、投票という行為を主権者教育の「出口」と捉え、「投票率」および「投票質」の向上に期待しつつも、幼少期から社会の動きに関心をもつという主権者教育の「入口」も重視されている¹⁸。この報告で再び確認された理念を踏まえ、一度「政治」という出口を念頭に置く主権者教育から離れて、身近な社会との関わりという「入口」に着目した実践を検討する価値は十分にあるのではないだろうか。

経済産業省では2018年より「未来の教室」実証事業が始まっており、EdTechを活かした民間教育と学校教育との連携において、身近な題材から生徒参加を促すようなプログラムも開発されている。本稿では文部科学省と総務省との関係を中心に検討したが、今後文部科学省が経済産業省や消費者庁などと連携していくことで、身近な社会との関わりという「入口」に目を向けていく可能性もある。この点については、今後の検討の課題としたい。

¹ 総務省 『『常時啓発事業のあり方研究会』最終報告書』2011年、5頁。

² 総務省 『『常時啓発事業のあり方研究会』最終報告書』2011年、17頁。

³ 西東摩利花 「日本のシティズンシップ教育の『市民』概念の特徴—経済産業省の報告書と品川区『市民科』に注目して」 『成城コミュニケーション学研究』第11巻、2020年、21-39頁。

⁴ 経済産業省 シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会 「シティズンシップ教育宣言」2006年、6頁。

-
- ⁵ 橋本将志「日本におけるシティズンシップ教育のゆくえ」『早稲田政治公法研究』第101号、2013年、63-76頁。
- ⁶ 総務省、「『常時啓発事業のあり方研究会』最終報告書」2011年、7頁。
- ⁷ 総務省、「『常時啓発事業のあり方研究会』最終報告書」2011年、13頁。
- ⁸ 文部科学省「『主権者教育の推進に関する検討チーム』中間まとめ～主権者として求められる力を育むために～」2016年 (https://www.mext.go.jp/a_menu/sports/ikusei/1369157.htm) (2023/11/12 最終閲覧)。
- ⁹ 中央教育審議会「幼稚園・小学校・中学校・高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」2016年、43頁。
- ¹⁰ 増田正・爲我井慎之介「主権者教育の方法と実践」『地域政策研究』高崎経済大学地域政策学会、第22巻、第4号、2020年、67-81頁。
- ¹¹ 小玉重夫「18歳選挙権を契機に、地方議会はいかに変わるか」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000675462.pdf) (2024/02/14 最終閲覧)、小玉重夫「主権者教育を推進していく上での課題」(https://www.mext.go.jp/content/20210331-mxt_kyoiku02-000013640_5.pdf) (2024/02/14 最終閲覧)。
- ¹² 文部科学省「主権者教育（政治的教養の教育）実施状況調査について」（PDF）2020年 (https://www.mext.go.jp/content/20200323-mxt_kyoiku01-000005838_1.pdf) (2024/02/14 最終閲覧)。
- ¹³ 文部科学省「消費者教育の推進について」(https://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/syouthisha/) (2024/02/14 最終閲覧)。
- ¹⁴ 土山希美枝「主権者教育と政治争点」公益財団法人明るい選挙推進協会『Voters』35号、2016年、2頁。
- ¹⁵ 例えば増田らは「政治教育」から「シティズンシップ」への「転回」を指摘しつつ、実践としては模擬選挙や大学への期日前投票所の設置に着目している；増田正・爲我井慎之介「主権者教育の方法と実践」『地域政策研究』高崎経済大学地域政策学会、第22巻、第4号、2020年、67-81頁。
- ¹⁶ 蒔田純『政治をいかに教えるか—知識と行動をつなぐ主権者教育—』弘前大学出版会、2019年、12頁。
- ¹⁷ 蒔田純『政治をいかに教えるか—知識と行動をつなぐ主権者教育—』弘前大学出版会、2019年、168頁。
- ¹⁸ 主権者教育推進会議「今後の主権者教育の推進に向けて（最終報告）」2021年、7頁。

Reexamination of the Definition of “Shukensha Education” after the
Revision of the Public Offices Election Act:
Focusing on the Relationship between “Shukensha Education” and
“Citizenship Education”

Setsu Okazawa

In Japan, the lowering of the voting age and the age of adulthood to 18 has brought attention to "SHUKENSHA education(sovereignty education)," which means education for cultivating the qualities as a member of society. However, the voting rate among young people is still low. Also, the percentage of young people who feel that they can change the society and politics through their own participation remains low. In this paper, I reviewed previous studies and then reexamined the proposals in administrative documents in order to clarify the scope of the term "SHUKENSHA education," which is a prerequisite for reconsidering the way of "SHUKENSHA education," in light of its relationship with "citizenship education." Considering not only the direct definition of "citizenship education" but also the qualities that it aims to cultivate, there is no need to distinguish between "citizenship education" and "SHUKENSHA education," and both MIC and MEXT do not intend to limit the scope of "sovereignty education" to politics. This stance is still maintained today. "Citizenship education" and "SHUKENSHA education" aim to cultivate a wide range of abilities necessary as a member of society, while focusing on politics and elections. However, many of the practical examples of "SHUKENSHA education" focus on the "exit" of sovereignty education, such as elections and politics. I would like to discuss how politics and non-political aspects of "SHUKENSHA education" are interconnected, and how to design them from the "entrance" to the "exit" of such education as a future task.