

長崎県における主権者教育定着に向けた基礎的研究

研究期間 平成 29 年度～平成 31 年（3 年度計画の 1 年目）

代表者名 石田 聖

I. はじめに

本研究は、18 歳選挙権導入後の長崎県における主権者教育の取り組み、現状と課題を研究対象としている。青少年の政治的リテラシーや社会参加意識を育む「主権者教育」について取り上げる。今後の主権者教育の定着および質的向上のため、将来的には長崎県内における主権者教育コンテンツの開発を目指すものである。具体的には、選挙権を与えられた長崎県内学生（高校生・大学生）の主権者意識の調査、自治体・高校教員・NPO 等の主権者教育実施者への聞き取り調査による教育成果及び実践・運営上の課題の把握、国内外の先進事例調査を実施する。最終的には、本研究で得られた成果を統合し、長崎県独自の主権者教育モデルの提示、さらに教育コンテンツ開発のためのガイドライン作成を行い、将来のビジョンとして提言する。

本報告書では、18 歳選挙権導入後の投票率の動向、長崎県における高校生向け主権者教育の実践や課題の一部を報告する。

II. 18 歳選挙権導入後の長崎県内の状況と課題

2016 年 7 月、第 24 回参議院議員通常選挙が実施された際に、国政選挙で初めて選挙権年齢が従来の「満 20 歳以上」から「満 18 歳以上」へと引き下げられ、いわゆる「18 歳選挙権」が導入された¹。しばしば、わが国では若者の主権者意識や政治意識が低いと報道されることが少なくない。公益財団法人明るい選挙推進委員会の調査によれば、大学生の年代である 20 代の投票率は 1990 年（平成 2 年）から 2014 年（平成 26 年）までの間で約 25%の減少が見られる。

総務省の国政選挙投票率に関する全数調査によれば、2016 年の参院選における 18 歳、19 歳の投票率は全国で 46.78%（全年代平均 54.70%）、2017 年の衆院選における投票率は 40.49%（全年代平均 53.38%）である。調査の結果、18 歳、19 歳の投票率は全国平均を大きく下回っている。一方で、20 代の投票率は参院選で 35.60%、衆院選は 33.25% となった。つまり、十代の投票率が 20 代より高い結果となっている。これまでの選挙でも年代が上がるにしたがって投票率が増加傾向にあったが、この点を考慮すれば十代の投票率が高かったことは注目できる。こうした傾向は全国的なものであり、47 都道府県全体で 18 歳、19 歳の投票率が 20 代の投票率を上回っている。

十代の有権者が 20 代、30 代よりも投票率が高かった要因として、主権者教育の影響が考えられる。2015 年、総務省と文科省が 18 歳選挙権に備えるため、全国の高校向けに主権者教育補助教材『私たちが拓く日本の未来』（以下、補助教材）とその指導資料の作成・配布を行っている。長崎県をはじめ各都道府県や市町村の選挙管理委員会も模擬投票やマニフェスト提案など、全国各地の高校でこれまで以上に工夫を凝らした主権者教育が展開されるようになりつつある。たとえば、後述する大村市のように、主権者教育を推進する NPO 等の協力を得て主権者教育を実施する自治体も登場しつつある。加えて、2017 年衆院選では、長崎県内 13 の県立高校で期日前投票所が設置され、投票率や政治への関心を高めようと、これまでよりも設置高校が増加している（2016 年参院選時は 5 校）。

¹ ただし、地方選挙では参院選前の 7 月 3 日に、福岡県うきは市長選、滋賀県日野町長選（無投票）が実施された。

長崎県選挙管理委員会によれば、2017 年 10 月 22 日に投開票された衆院選での県内の年代別投票率は、18 歳の投票率は 52.46% で 2016 年の参院選と比較して、8.3% 上昇している。しかし一方で、19 歳は 29.12% と参院選より 4.9% 低く、30% を割り込んでいる（いずれも県内全体の投票率 57.29% を下回った）。これには進学や就職で地元を離れた 19 歳が住民票を移さず、現住所でも投票できないことが一因とされている。また、筆者の調べでも長崎県及び市町村選挙管理委員会の出前授業の実施率は、高校・高等専門学校で 22.80%、それらと比較して大学・短大では 3.80% と、実態としては高校卒業後の進学・就職先で主権者教育を受ける機会がない、または著しく限定されてしまうといった状況がある。18 歳に対する 19 歳の投票率の低さの実態は総務省の調査でも明らかとなっており、その原因として住民票だけでなく、18 歳までに受けた主権者教育に対する意識が高校卒業後等には薄れてしまうことが挙げられ、いわゆる「十九歳問題」とも言われている²。こうした状況から、長崎県内においても大学でも不在者投票を呼び掛ける、住民票がない場所でも簡単に投票できるように制度を変える等の検討が必要である。

III. 若者の現状と長崎県内における主権者教育の実践

筆者は、勤務校である長崎県立大学での担当講義「政治学概論」やゼミ形式演習クラス等を通じて学生らにアンケートを実施してきたが、若者（ここでは主に大学生）が「選挙に行かない」理由を尋ねると、大学生らからもいくつかの理由が挙げられる。

第一に、「面倒くさい」という回答も見られた。政治経済の知識がなくとも、「自分の投票で政治が変わるという有用感」（いわゆる「政治的有効性感覚」）³を持ってないと、わざわざ自分の時間を費やしてまで投票に行かないといった点が挙げられた。

第二に、学生アンケートの中で複数見られたのが「社会経験が無いからよく分からない」「政治の知識がないにもかかわらず自分が投票する資格がないと思う」といった意見も見られる。こうした回答はメディア等が報じるように、単純に「若者は政治意識が低い」のではなく、真面目に考えた結果、「政治が分からないに一票を投じてよいのか」と悩んだ結果として、選挙に行かないという判断をする若者が一定数存在することを示唆している。

「良き主権者」を育成する基本的な前提として、選挙や投票に関する基礎知識や理解を身に付けさせる教育が必要となる。選挙に行った経験のない高校生や大学生は、投票にはかなりの時間をかかると考える傾向があるため、一度でも投票を経験する機会を提供する場として「模擬投票（模擬選挙）」などが有効と考えられている。総務省が発行した補助教材の中でも、高校生や大学生が架空の候補者となり、演説会などを行って投票する「模擬投票（模擬選挙）」などが示されている。

筆者も平成 28 年度 7 月以降、大村市選挙管理委員会、NPO 法人僕らの一歩が日本を変える、長崎国際大学及び勤務校の長崎県立大学学生らとともに、長崎県大村市において主権者教育事業「票育 Crew 育成事業」の支援を実施している。同事業は、平成 28 年度は長崎県立大村城南高校の 33 名の生徒、平成 29 年度は長崎県立大学と長崎国際大学の両大学計 12 名の学生らが大村市選挙管理委員から認定証を授与され、「大村市の課題と魅力を発見し、自分たちが取れる選択肢を学ぶ」をテーマに、28 年度は

² 東京新聞朝刊 2018 年 1 月 14 日

³ 政治的有効性感覚(political efficacy)とは、市民自ら政治的事象を理解でき、かつ自らの行動が政治的指導者と政策に影響を与えることができるという個人の信念である。この信念は 1950 年代以降に米国で提唱され、民主主義システムを支える「善き市民」を反映するものとして、市民参加などの分野でも理論的に重要視されてきた。

城南高校で地域の課題や政治について学習するカードゲーム教材の開発、29 年度は県内大学生が大村市の政策や課題について地元企業の経営者や市長との勉強会・意見交換会を通じて学習し、大学生が市長候補役に扮して、市内の中学校や高校で模擬投票を行う活動を実施した⁴。実際に、主権者教育に参加した高校生からは「大村市のさまざまな課題や魅力について知ることができた」「市長の大村を良くするための諸政策について知り、大村での暮らしを良くするための政策を考えることに前向きに取り組むようになった」等の声も聞かれた。事業終了後のアンケートでも「(大村市の)課題や魅力を理解できましたか」という質問項目(五段階評価)に対して、「理解できた」(47.7%)、「ある程度理解できた」(40.9%)という状況であり、こうした主権者事業が一定の学習効果があることがうかがえる。

模擬投票をはじめとする主権者教育は、生徒の政治への関心や社会参加意識を育む効果がある一方で、実践後の振り返りの場面では、政治経済の教科を担当する教諭側からも、いくつかの課題も提示された。まず、主権者教育に参加する生徒側の課題としては、模擬投票を含む主権者教育で取り上げられている議題の基礎知識や社会的背景を通常の高校の授業等で十分に学習しないまま取り組んでしまい、(模擬投票の場では満足度は高くとも)表面的な理解と議論で終わってしまうという懸念が挙げられる。たとえば、「高齢者の社会保障」といったテーマに対して、「なぜ今、社会保障が重要な争点なのか」「社会保障の財源はどこから来ているのか」など、生徒が十分に学習・理解した上で、模擬投票に取り組んでいたとは言い難い場面も出てくる。こうした問題と関連して、実際に筆者が主権者教育を実施する高校側から出てきた意見として、社会科科目の成績が良い学生とそうではない学生によって発言回数に大きな差が生じ、ディベート等を行っても特定の生徒の意見に引っ張られてしまい、主権者教育を受ける生徒側のモチベーションに差が生じやすいといった課題も指摘された。

他にも、主権者教育担当者の多くは社会科教員が担当するケースが大半で、「特定の教員に対する負担が大きい」「生徒らに事前学習を行わせる時間的余裕がない」等の声も聞かれ、主権者教育は社会科教員だけでなく、他教科や総合学習の時間等との連携も検討すべき課題といえる⁵。その点を鑑みると、主権者教育は新聞を活用した教育(NIE 教育)の実践とも親和性が高い。県内離島地域、たとえば、五等高等学校は、日本新聞協会より NIE 実践指定校の日程を受け、総合的な地域課題学習「バラモンプラン」の一貫として、新聞を活用した地域課題探求型の学習、五島市の活性化に向けて高校生が考案したマニフェストを提案するという先駆的な取り組み実践している。このことから高校教育現場以外とも連携した主権者教育のあり方もさらに検討すべき余地があるといえよう。

IV. 今後の展望と課題

本稿は平成 29 年度学長裁量研究成果報告の一旦として、18 歳選挙権導入後における動向と主権者教育の動向、県内における先駆的な実践例として、大村市の主権者教育事業を紹介した。本研究では十分言及していないが、最近では、長崎県内の小中学校レベルでも県選挙管理委員会と連携した模擬選挙、模擬投票を通じた主権者教育活動が展開されている(長与北小学校、時津小学校など)。中学校卒業後に高等学校に進学しない若者も一定数存在するため、義務教育段階における主権者教育についても注

⁴ 平成 28 年度は大村市内にある城南高校、29 年度は大村中学校と向陽高校で実施した。

⁵ たとえば、福井県では平成 27 年度以降「主権者教育指導者講習会」を実施している。似たような講習会・研修会は各都道府県で見られるものの、平成 29 年度には県立高校の「社会科以外の教員」を対象にした講習会を実施している。

意を促す必要がある。広義には、主権者教育は、有権者年齢を迎える高校・大学レベルだけではなく義務教育レベルでも実践可能な教材作成も待たれるところである。

また、高校教育現場等でよく耳にしたのが、「政治的中立性をいかにして確保するか」という疑問がある。ただし、この疑問に関しては特定の政治課題に関して、どのように多様な価値観や意見を提示するべきかではなく、これまで授業の中で政治的トピックに「言及しない」ことで中立性を確保しようとしてきた教育現場の混乱があるように思われる。このあたりについては政治的中立性を問われない「身近なテーマ」、たとえば、「生徒会予算の各部活への配分」をテーマに、模擬投票・グループ討論・ミニ立候補者演説などを通じて、予算配分の基準を考える授業なども検討の余地がある⁶。

また、長崎県内では、本稿で紹介した大村市のように、若者と政治の距離を縮める活動を展開する NPO 法人、地元大学、行政、地元企業などセクター横断的な主権者教育の取り組みは長崎県内ではまだまだ少ない。とりわけ、模擬投票などに関しては、公職選挙法上配慮すべき事項を学べる機会が多いため、選挙管理委員会との連携やネットワークが非常に重要であることから、今後の高校・大学等での主権者教育に向けたガイドラインや教材開発に向けて、学校関係者だけでなく、広く産官学連携した主権者教育の有効性や課題についての検証がさらに必要であろう。

最後に、主権者教育は本稿で示したような模擬投票の実践だけではなく、投票率向上が目的ではない。本来、主権者として必要な知識に基づく問題意識、考察力・判断力・行動力を養うものである。18 歳選挙権導入後、とくに高校レベルでの主権者教育需要が高まっており、総務省が示した補助教材の中でも多様な主権者教育メソッドが提示されている。ただし、我が国では教材開発はまだ発展途上で、ようやく緒についた段階であり、さらなる体系化や現場の実践を積み上げて、学校にあった主権者教育の教材開発が求められ、その次の段階として、県内でも開発した教材や実践知を学校間で情報共有し、相互に検証していく場を作っていくことが望まれる。

謝辞

本研究は、平成 29 年度長崎県立大学学長裁量経費研究事業の一環として行ったものである。本研究の実施に際し、多忙な中、大村市の主権者教育事業「票育 Crew 育成事業」の主権・運営を担った NPO 法人 僕らの一歩が日本を変える、大村市選挙管理委員会及び教育委員会、長崎国際大学の脇野幸太郎准教授と学生の皆様、そして主権者教育事業に積極的にかかわり、県内の主権者教育状況について資料整理を行った公共政策学科及び地域政策学科学生らに、この場を借りて深く謝意を申し上げます。

参考文献・URL

大村市選挙管理委員会「大村市 1 期票育 Crew 研修報告書」2016 年 3 月
 総務省『主権者教育のための参加型教材集』参加型学習教材研究会 2017 年 3 月
 西野偉彦「18 歳選挙権における主権者教育の現状と課題~どのようにして「社会的意思決定」を学ぶのか」慶應大学湘南藤沢学会「第 14 回研究発表大会」抄録集：13-16
 蓮見二郎「参院選における 18 歳の投票状況とその背景」Voters 35 号 2016 年 12 月：4-5
 公益財団法人明るい選挙推進委員会 HP

<http://www.akaruisenkyo.or.jp/> (訪問日:2018/03/15)

総務省「平成 29 年 10 月 22 日執行 第 48 回衆議院議員総選挙年齢別投票者数」
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02gyosei15_04000073.html (訪問日:2018/04/07)

⁶ 18 歳選挙権&主権者教育の専門家 西野偉彦公式ウェブサイト
http://takehikonishino.net/fukui_citizenship_201706/ (訪問日 2018/04/10)