

# 満18歳選挙権にどう対応するか

## —シチズンシップ教育へのあり方を考える—

出川 清一

### 1 満18歳選挙権導入の経過

公職選挙法が改正され、選挙権（衆参議員選挙・最高裁判所裁判官国民審査・地方公共団体首長・地方議会議員選挙で投票できること）が満18歳に引き下げられた。日本国憲法第96条に定める国民投票を具体化するための国民投票法（2014年6月改正）により、憲法改正の是非を問う国民投票の投票権年齢が18歳以上に引き下げられた。その時の付帯決議で、「2年以内を目途に、選挙権年齢の引き下げの措置」をとると記された。これを受け、超党派で法案提出、2015年6月に参議院本会議で全会一致で可決に至った。2016年夏の参院選から適用され、18、19歳の約240万人が新たに有権者になるという。

制限選挙から普通選挙、女性（婦人）参政権の実現と選挙権拡大の歴史があり、選挙権を拡大することはより民主政治の実現と考えられてきた。また、今日、世界の国々のほとんどが18歳からの選挙権としていることから、日本で満18歳から選挙できるようにすることに、反対論はほとんど見られなかった。世界の国々が18歳からの選挙権としている背景に兵役を18歳からとしていることがわずかに指摘されたに過ぎない。

不思議に思うのは、選挙権拡大の歴史にはチャーチスト運動を挙げるまでもなく、政治への発言権を求める民衆運動があるが、日本で18歳選挙権の実現を求める若い世代の運動は

見られなかったことである。

未成年者に選挙権が与えられていない理由としては、「未成年者は身心ともにいまだ発達の途上にあり、成人に比し判断力も未熟であるため、参政権の制限（憲法15条三項、公選法9条・10条）や民法上の行為能力の制約等がある。」<sup>注①</sup>と説明されてきた。

今、18歳からの選挙権を認めたことは18歳には成人としての政治的判断力があると法的に認めたということになる。

2003年には、長野県平谷村で市町村合併の是非をめぐって中学生以上の村民を対象とする住民投票が実施された。2015年2月には沖縄県与那国町で自衛隊の配備について住民投票がおこなわれ、このときは中学生以上に投票権が与えられている。これらのことを考えると、18歳以上とする根拠も疑わしくなる。

### 2 高等学校教育への影響

18歳選挙権を受けて、総務省と文科省は『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』<sup>注②</sup>と題したパンフレットを高校生向けに配付し、教員向けには「活用のための指導資料」を発行した。主な内容は20歳代の低投票率を指摘し、「本書の願い」として「公共の精神を育み、行動につなげていくことを目指した」として解説編では、第1章「有権者になるということ」、第2章選挙の実際、第3章政治の仕組み、第4章年代別投

票率と政策、第5章憲法改正国民投票について説明している。実践編では「話し合い、討論の手法」「模擬選挙」「模擬請願」「模擬議会」を具体的に実践するように説明し、参考編では「投票と運動等についてのQ&A」として選挙運動等への制限について説明している。総務省の発行したものらしく、「選挙犯罪等についての少年法の特例<sup>注③</sup>」として、18歳以上20歳未満の者が犯した公職選挙法及び政治資金規正法に規定する罪の事件について検察官への送致を決定することから選挙違反に当たることについては詳細に書かれ、特に絵入りで「満18歳未満は一切の選挙運動ができません。」「もちろん、インターネットによる選挙運動もできません。」と大きな活字で書かれてもいる。

これを受けて、高等学校<sup>注④</sup>ではこうした指導をどのように行っていくかが課題となっている。すでに神奈川県立の高等学校では参議院議員通常選挙に際しての模擬投票(全校で実施)や県議会本会議場を会場とした模擬議会<sup>注⑤</sup>などをしてきている。もっともこのことで、神奈川県が他県に比して20歳代の年齢別の投票率が高いという顕著な実績は示されてはいない。投票の仕方などは義務教育段階でなされるべきものである。横浜市は中学3年生用社会科副教材「あと5年」(選挙管理委員会事務局による発行)を改定し、「あと3年」として配付している。

単に選挙管理委員会から本物の投票箱を借りてきて、投票所をつくり、本物に似せてつくった投票用紙に、候補者名を書かせるといったことなら、短時間にできるが、『私たちが拓く日本の未来』に例示されているように政策討議会したり、政党比較表を完成させたりなどの指導をするならば、多大な時間とエネルギーが必要となり、実際にこれを行うことが求められるような上からの指導がされるならば現場の混乱は必至である。

まず、考えられるのが公民科の必修科目(現代社会・政治経済)のなかで、公民科の担当者

が指導しろと言うことになるが、2単位の教科の中で必要な時間、たぶん4、5時間かと予想されるが、これを確保することができない。無理矢理すれば、もっと重要な現代社会や政治経済の教科内容が不十分な指導で終わってしまう。ホームルーム等ですればということもあるが、こちらも青年期の諸課題など多くの扱うべきことがらがあり、一杯である。

また、教員の指導力を均質化するためには相当の研修が必要になる。教育課程審議会で現在審議されている学習指導要領で『公共』という新教科が議論されていると言うが、そうした教科の主たる内容として想定されたとしたら、これも問題と言わざるを得ない。

さらに、教員サイドで見ると「教育の政治的中立の確保に関する法律」の縛りが、重いものになる。最近、宮城県内の高等学校で生徒が部活動の中で安保関連法に関するアンケートを実施したが、この内容が「政治的偏向」とあるという外部からの指摘により問題化しているとの報道<sup>注⑥</sup>があった。確かにその質問内容は社会調査の基本を学んでいない稚拙なもので、適切なものではないが、高校生が部活動として校内でおこなったことが問題となると教育現場は萎縮せざるを得ない。政策比較をしたり、討論をしたりするならば、全国で無数の問題が起る危険性がある。教育の自由の確保をしなければ怖くて扱いたくないというのが心情であろう。

『私たちが拓く日本の未来』の教員向けの『活用のための指導資料』では「指導上の政治的中立の確保等に関する留意点」としてp72からp95にわたって教育基本法、教育公務員特例法、義務教育諸学校における教育の中立の確保に関する臨時措置法、公職選挙法第137条について解説し、Q&Aを載せている。この種の文書として、「～することはできません。」「～は適当ではありません。」「～は控えるべきです。」「留意することが必要です」と書かれており、一読した限りでは、それなら何ができるの

かという疑問が生ずる。とくに公職選挙法は複雑怪奇な法律とも言われ、選挙のプロでなければ分からない内容の規定も多く、一般教員の理解を超える内容も多い。

### 3 若い世代の投票率

『私たちが拓く日本の未来』では解説編第4章で「年代別投票率と政策」として、近年の投票率の低下と若い世代の投票率の低下を衆議院議員総選挙、参議院議員通常選挙、統一地方選挙における投票率の推移のグラフを示し、全般的に低下傾向が続いていることを指摘している。特に「衆議院議員議員総選挙における年代別投票率（抽出）の推移」<sup>注⑦</sup>のグラフから20歳代の投票率は全体の投票率に比べ、20%ほど低く、平成26年の総選挙では32.58%であるデータが示されている。60歳代68.28%の2分の1以下であることも本文で書いている。「若者の投票率が低くなると、若者の声は政治に届きにくくなってしまいます。」とも書く。

20歳代の数値から、18,19歳の投票率も低くなることを想定し、それを回避するためにも高等学校での教育指導を求めたいと言うことがこの冊子の目的であり、模擬投票等の具体的指導の奨励であろう。だが、若い世代の投票率の低さは無知・無関心による結果であろうか。高校生と話していると、そうではなく、日本政治の現状に対する批判として積極的無関心として高い意識をもって投票をボイコットしているのではないかと思える。経済の先行きに対する不安、国際情勢への不安、国会審議等への軽蔑に近い強い批判や諦めといった声が聞こえる。政治的関心は強く持っている。もちろん、投票をしないこと、自ら声を上げないことは現状を変えることにならないことは十分理解しているし、民主政治の基本として選挙で投票すべきであることはわかっている。しかし、自分の選挙区の候補者の誰が自分の一票を託するに

足る候補者なのか。投票することが議員定数不均衡が是正されないなど歪んだ選挙を認めることにならないのか。若い世代の現状への諦めが投票行動に向かわせない理由のようにも見受けられる。

若者の投票率が低く、高齢者の投票率が高ければ、年金政策など高齢者に有利な政策選択が行われてしまうと、対立を煽るような指導も注意を要する。

そこに、参政権の大切さについての理解させることは重要である。しかし、「投票行動をしろ」という指導を安易に入れることには注意をする必要がある。憲法論では「参政権は、国民の国政に参加する権利であり、「国家への自由」とも言われ、自由権の確保に仕える」<sup>注⑧</sup>とする。義務ではなく、権利であり、投票しない自由も確保されなければならない。自由選挙は選挙制度の基本中の基本である。「自由選挙（または自由投票）とは、棄権しても罰金、公民権停止、氏名の公表などの制裁を受けない制度を言う。選挙の公共性を考えると、正当な理由なしに棄権をした選挙人には制裁を加える強制投票制にも一里はあるが、棄権率の低下は政治教育などによって望むべきであろう。」<sup>注⑨</sup>との選挙権の原則は教えられるべきことがらであろう。したがって、投票率の向上にばかり目がいつて若者に投票を強要すること、高校生に国政・地方選挙で投票することを強要するような指導はされてはならないし、そうした雰囲気はつくり出されてはならないと考える。

### 4 18歳選挙権にともなう課題

公職選挙法等の一部を改正する法律の附則第11条には民法、少年法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずることとされている。日本国憲法第15条3項には「公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。」としている、文字通りに解釈すれば、選挙権年齢を18歳にしたので

あれば、他の法律による成年者としての年齢も18歳とするべきことになる。先にも指摘したが、未成年者に選挙権が与えられていない理由として「未成年者は身心ともにいまだ発達の途上にあり、成人に比し判断力も未熟であるため、参政権の制限（憲法15条三項、公選法9条・10条）や民法上の行為能力の制約等がある。」と説明されている。満18歳に選挙権を与えたのはすでに成人としての判断力があると考えられたと言うことであるから、民法上も行為能力があるとしなければ法的な整合性がとれなくなる。したがって、少年法等の法律についても改正を議論するのは当然であろう。

民法の商行為等で18歳以上が成人となれば、消費者教育の指導がより必要になる。現代社会や政治経済の「消費者問題と消費者保護」の単元の指導も充実されなければならないだろう。少年法については法務省の勉強会で日本弁護士連合会子どもの権利委員会の弁護士は、「選挙権年齢が18歳以上に引き下げられるからと言って、これに合わせることに合理性はない」と、引き下げに反対したと報じられているが、説得力のある主張だろうか。少年法改正の18歳への引下げの方向性が強いように思う。政治的判断力はあるが、善悪の判断力は18歳には未熟であるとの論理は全く説得力を欠く。むしろ、憲法学習での人身の自由など第31条から第40条の内容に時間をかけての指導がより必要になる。

蛇足を承知で書けば、喫煙や飲酒、いわゆる公営ギャンブルといわれる競馬・競輪・競艇の馬券などの購入については、高等学校での生徒指導の実態を考えたとき、現場での多数意見は、20歳以上の現状維持であろうし、世論の動向もそれを支持するであろう。成人としての「判断力」の問題だけでなく、喫煙や飲酒には医学的な理由からの年齢制限を満20歳以上にすることは可能であろう。

文部科学省は2015年10月に『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(通知)』<sup>注⑩</sup>を出した。学校の内外を問わず高校生の政治活動を「望ましくない」としていた1969年の通知を見直し、校外での政治活動は一定条件下で容認した内容である。1969年の通知は70年安保、ベトナム反戦、大学・高校紛争が起こり、高校生によるデモや学園封鎖もあった時代のものである。こうした「通知」が今日まで生きていることに驚きを感じる。2015年の安全保障関連法の国会審議に関して国会周辺をはじめ、全国で反対のデモがあり、若い世代の参加があり、高校生の参加も報道されている。この「通知」は18歳以上の高校生が校外で選挙運動をすることも可能となることになう措置である。インターネットを利用した政治的活動等についての注意も書かれている。成人学生と未成年の学生が混在している大学でこれまで、国政選挙に際して校内での選挙運動などの混乱が起きていないことから、そうした心配は無いように思う。この「通知」では「学校は、教育基本法第14条第2項に基づき、政治的中立性を確保することが求められるとともに、教員については、学校教育に対する国民の信頼を確保するため公正中立な立場が求められており、教員の言動が生徒に与える影響が極めて大きいことなどから法令に基づく制限などがあることに留意することが必要です。」との強調が目立っている。

なお、当分の間、18歳以上20歳未満の者は検察審査員及び裁判員の職務に就くことができないこととするとされている。

## 5 求められるシチズンシップ教育とは

最高裁判所裁判官の国民審査も満18歳以上とされる。多くの国民にとっても選挙公報とともに配付される最高裁判所裁判官の経歴や判決への関わりに関する記載から罷免を可とする「×」を記入することは難しい。無記入であれば罷免は求めているという意味を示すことになる。

国民審査の方法として不適当であるとした訴えに最高裁昭和27年2月20日大法廷判決は違憲ではないとしている。しかし、東京高裁判決昭和29年11月9日は、審査人は、「投票しないことの自由を持っている」とし、1955年の第3回審査以降、投票用紙を受け取らないか、受け取った場合でも用紙を返却することが可能である。<sup>注⑩</sup>としている。こうしたことは知られていない。高校で教えられていない。国民審査の用紙を受け取り、罷免を可とするならば「×」を、そうでなければ無記入で投票箱に入れなさいと指導されるだけである。

通信制高等学校で教えていた経験がある。3分の1ぐらいが成人の生徒であった。スクーリングは日曜日にあり、年間授業日程はきまっている。そこに衆議院議員総選挙があっても変更はできない。投票時間の確保等の問題があるが、その前のスクーリング時に登校前や下校後の投票や、長時間通学などで事情があるときは授業への出席の便宜をはかるので相談するようになると呼びかけたが、何ら問題は起きてはいない。校内の選挙運動の心配もなかった。今回の18歳選挙権、実際には、そんなに心配するようなことはないようである。むしろ、安易な模擬投票や政策比較にこそ、問題があるのではないだろうか。

アクティブ・ラーニングを強調し、ゲームに過ぎないディベートをさせるよりも、選挙の自由・公正と効果的な代表を実現するためには普通選挙、平等選挙、自由選挙、秘密選挙、直接選挙が近代選挙制度として重要であり、その原則がどのように実現してきたかを知識として教え、それを理解させることがシチズンシップ教育ではないだろうか。

地歴科の日本史・世界史の知識も含めて、現代社会や政治経済で学習する近代の民主政治の確立過程、基本的人権の保障、日本国憲法の成立過程とその内容、現代経済のしくみ、戦後経済史と国民福祉の諸課題、国際法や国際機関、国際経済のしくみといった事柄をしっかりと教

えること、そのことこそが主権者教育に必要なことではないだろうか。

## 【注】

- ①芦部信喜『憲法（第6版）』 p 88
- ②総務省・文部科学省104ページのパンフレット、文科省ホームページから入手可能
- ③公職選挙法等の一部を改正する法律 附則第5条
- ④特別支援学校の高等部を含む
- ⑤県内高校に呼びかけて、希望する生徒の参加で、県政をテーマに質疑をしている。
- ⑥「宮城県立高で安保法アンケ『政治的偏向』と指摘も」読売新聞2015/11/05朝刊
- ⑦『私たちが拓く日本の未来』（総務省・文部科学省）p 24～26
- ⑧芦部信喜『憲法（第6版）』 p 84
- ⑨芦部信喜『憲法（第6版）』 p 265
- ⑩文科初第933号 平成27年10月29日 文部科学省初等中等教育局長
- ⑪『憲法判例百選6版』 p 395