

子どもの権利・教育・文化 全国センター

ニュース 第46号 2015年8月5日

子どもの権利・教育・文化 全国センター

〒102-0084 東京都千代田区二番町12-1 全国教育文化会館5F

TEL 03-5211-0133 FAX 03-5211-0134

ホームページ http://kodomo.p-web.biz/

メールアドレス kodomo@kodomo.p-web.biz



画・岡本正和（元山口県小学校教員）

2015年6月27日、子ども全国センター総会にて行われた、浦野東洋一・帝京大学教授の講演「『18歳選挙権』と主権者教育」をまとめました。なお浦野東洋一さんと、辰野高校の三者協議会に携わった宮下与兵衛さんには、各発言に補筆していただきました。

(文責：子ども全国センター事務局)

「18歳選挙権」と主権者教育

浦野東洋一さん（帝京大学教授）



はじめに

「18歳選挙権と主権者教育」に関する新聞の社説をみると、すべてが「18歳選挙権」を肯定的に評価し、「政治教育」「主権者教育」の必要性を説いているといえます。

私の授業で大学1年生に、「皆さんは、日本人であり、学生です。皆さんには日本国憲法を守る義務がありますか？」と質問すると、ほとんど全員が「守る義務がある」と答えます。必ずしもまちがいではないのですが、憲法99条に何と書いてあるか、学生は記憶していません。

「天皇や大臣、国会議員、公務員は憲法を尊重し擁護する義務がある」ということが99条に書いてあり、ほかの条文をいくら探しても「国民は日本国憲法を守る義務があるとは書いてないよ。これが立憲主義ということなんだよ」と説明します。

憲法56条に、国会の定足数は総議員の3分の1以上で、議決は出席議員の過半数で可決とあります。3分の1×2分の1で6分の1、議長が加わる時もあるので6分の1+1くらいが賛成すると、法律が成立してしまうのです。だから、本会議場がガラガラでも法律が成立するということはよくあるわけです。このことも学生の記憶にはほとんどありません。

それに比べると憲法の改正発議は、出席者数は関係なく、総議員の3分の2以上であって、非常にハードルが高い（96条）。これをもって「硬性憲法」というわけで

すが、自民党の憲法改正草案を見ると、これをやめようとしています。

18歳で急に主権者にはなれない
小さいころから学校で、地域でトレーニングを

辰野高校の三者協議会

「これぞ主権者教育の一つのあり方ではないか」という実践を取り上げてみたいと思います。

長野県辰野高校の三者協議会、学校フォーラムの取り組みです。

辰野高校は1913年（大正2年）に、上伊那地域で組合立の学校として発足しました。蚕に「お」「様」をつけ「お蚕様」と呼んでいた地域です。養蚕の技術を開発し伝えようということで、地元の人たちが自分たちでつくった学校です。この学校は地元の誇りであり、地域のリーダーを多く輩出してきました。

1949年に県立の辰野高校となり、現在は普通科と商業科があります。戦後、高度成長のなかで、農業が廃れていき、辰野高校もかなり危機的な状況になって、入学定員がたて続けに1クラス分ずつ減っていました。廃校になるかもしれないという状況のなかで、1997年から新しいとりくみがはじまりました。

生徒代表・教職員代表・保護者代表が集まって、学校をよりよくするためには何ができるか、というようなことを議論する「三者協議会」ができました。「辰高フォーラム」はこれに住民も加わる、いわば四者協議会です。

学校は公の性質をもつもの

「主権者教育」の基本は、日本国憲法、世界人権宣言、子どもの権利条約などの国際規範の学習であろうと思います。それを、身近な問題にからめて学び、体験するこ

とです。

これに関わりいくつか指摘したいと思います。

一つは我々の「学校観」が試されているように思います。

旧教育基本法（1947年施行）と今の教育基本法（2006年改正）に「学校は公の性質を持つ（有する）」と書いてあります。公というと、ご年輩の方は「一旦緩急アレハ義勇公ニ奉シ」（教育勅語）という言葉を思い出す方もいるかと思いますが、戦前の「公」は、天皇主権の時代ですから国家権力の色彩に染まっていました。

それが国民主権の憲法に変わり、「公」は「パブリック」「みんなに開かれたもの」という意味になってくる。大田堯先生は、公園の公と同じだと言っておられます。学校はみんなでつくっていくものだ、ということになります。

戦後、新しい憲法と教育基本法、学校教育法ができ、そのもとで新制中学校、新制高等学校ができ六三三制になりました。

当時文部省が出したガイドラインには、「新しい中学校や高等学校をつくるにあたっては、校長、教師だけでなく保護者も生徒も住民もみんなで、教育の目的とか学校のあり方を議論してつくってください。みんなで学校を運営することが大事です」というようなことが書かれています。

辰野高校の実践は、戦後初期の旧教育基本法に書かれている「学校は公の性質を持つ」ということを回復するというか、創造するというか、そういう実践だと思います。憲法や教育基本法、子どもの権利条約に立脚した「学校観」「学校の理念」を実際に創造しているといえるのではないかと思います。

子ども観の転換を

次に、「子ども観」の問題が問われます。

最高裁判所は学力テスト事件の判決（1976年）で、「子どもは教育を受ける権利を持っている。教育は教育をする側の支配的権能ではない」「教育はもっぱら子どもの利益を実現するためのものである」という意味のこととを憲法第26条（教育を受ける権利）の解釈として打ち出しています。

さらに子どもの権利条約は、日本もこれを批准していますから、その実現という義務が我々おとなにはあるわけです。

子どもの権利条約は、意見表明の自由、思想良心の自由、集会の自由など諸々の権利を子どもに保障するということを約束している。保護の対象としての子どもから、能動的な権利主体、権利行使して、自分や周囲を変えていく存在であるという「子ども観」への転換が求められているのです。

たとえば「意見表明権」についていと、学校は子どもがきちんと意見を表明できる機会を提供する義務があることになります。三者協議会や学校フォーラムなどはまさにそういう機会ではないでしょうか。

辰野高校では、それまで服装は自由だったのですが、いろいろ問題が出てきて、きちんとした制服があったほうがいいという意見などがあって、三者協議会で何回も議論した結果、儀式的な日は「標準服」を全員が着るけれども、そうでないときは私服でもいいということになった。ある意味では妥協の産物ですよね。

合意をしなくてはいけないときは、賢く妥協することを含め、意見を表明する能力をトレーニングするという義務が、教師やおとなにはあります。服装問題ではまさにそのことを実践したことになります。

主権者トレーニングを

子どもはおとの言ふことを素直に聞いていればいいという、受動的な存在ではなくて、能動的な権利主体として見るということです。

子どもは学校の主人公といわれます。学校はみんなのものであり、自分たちのものだから自分たちで話しあって統治していくという、学校や地域のガバナンス・統治の主体として子どもを見る。

そうでないと、20歳になっていきなり主権者になれるはずがないので、小さいころからトレーニングをしていく、そういう「子ども観」を持つことが問われているのではないかと思います。

地域に対してもそうですね。まちづくりについてシンポジウムを開き、市町村合併問題が起きたときは高校生だけで投票して、地域に意見表明をしました。そういう

身近な問題を通じて、ガバナンスの主体として経験をつみ、訓練をしていくことです。

教育委員会制度もかろうじて残りました。あれもある意味では、住民がこの地域の教育をつくるという訓練のシステムです。我々がそういう経験や能力を積み上げていく場として、教育委員会をとらえる必要もあると考えます。

卒業生がフォーラムに来たりした時に様子を聞くと、三者協議会で育ったというか、立派に成長している、そんなことを感じます。

辰野町の駅前もほんとうにシャッター通りです。

そういうなかで商工会の人から「辰野高校は商業科があるので、店舗をただで一軒貸すから、商売やれ！」と提案があって、生徒はびっくりしましたが、そういうなかで高校生によるフリーマーケットができました。それが発展てきて、今は冬季限定で軽食を出す喫茶店みたいなものを運営していて、地域の人たちが来て利用しているようです。

そういう住民とのつながりというのも大切ではないかなと思っています。

しかし、生徒も保護者も毎年3分の1は入れ替わるし、教師も転勤がある。ある年は校長も副校長も1年でいなくなったりしました。それでも1997年からずっと続いているというのは、すごいことだと思っています。ホームルームでの議論を積みあげ、生徒会の総会などの議論を経て、それが三者協議会に集約されているかなどの点では弱点はいっぱいあるものの、みんなでつくっていくという、そういう経験が主権者教育の基礎になるのではないかと考えています。もちろん、模擬投票なども大いにやったほうがいいと思いますが。

さまざまな工夫で

國の方針の「開かれた学校づくり」による学校運営協議会（コミュニティスクール）には子どもが登場しないのですね。僕は学校評議委員会制度ができたときに、中学・高校ぐらいになったら生徒会長などが学校評議委員になればいいなと思ったのですが、文部省の通達には「そういうことは想定していない」とわざわざ書いてあるのです。これでは、子どもの権利といいますか、子ど

もを成長していく主体として見ていないですよね。

コミュニティスクールでは親や住民が学校に協力していろいろな行事をやっていますが、子どもの側から見ると、自分たちは企画の段階から参加していませんから、「やらなくてはならないことが増えたぞ」ということになってしまいます。子どもの主体性とか、自分たちが考えて企画して、というような能力が育っているかというと、だいぶ疑問です。

埼玉県の草加東高校では、学校評価制度が入ったときに、評価委員も参加する三者協議会を発足させて、いろいろ議論しています。学校評価制度を逆手にとって、生徒が参加する三者協議会をつくったといえます。そういう柔軟でしたたかなセンスが大事だと思います。

辰野高校の実践や土佐の教育改革などから学びながら、2000年から「開かれた学校づくり」全国交流集会をやってきました。壁が教師の側にあることが多い。かって僕が校内研修で呼ばれたときには、「PTAの役員や生徒会の代表も参加できるようにしてください」と要望することが多かったと思います。そうした場合、PTAの人が「おもしろい。やろう！」と感想を述べたり、生徒も乗り気になる場合が多かったんですが、なかなかスムーズには行かない。そういう傾向があるのでないかと思います。

数年前から中央区立の日本橋中学校に三者協議会ができました。これはPTAの主催でやっています。もちろん校長が反対したわけではないのですが、PTA主催というのもいいアイデアですよね。今も続いています。

子どもの主体的な力こそ

教育条理というのは大事で、国も否定はできない。



辰野高校「三者協議会」のDVDを上映

「道徳の教科化」を答申した中教審答申をよく見ると、「学校の校則に不合理なものがあったら、それを改正していく取り組み、そういう力を生徒につけるべき」みたいなことが書かれています。辰野高校の校則の改正はまさにこれです。

いじめ防止の方針についての文科省の文書にも、生徒がいじめをなくすために行動することが大事。ただし、教員が生徒会を“やらせ的”に動かすのはダメというようなことが書かれています。

教育改革の決め手は、やはり子どもがその気になることであり、そこに注目していくこと。これは教育条理であり、中教審答申等にもそういう文言が出てくる点に注目していく必要があるのではないかと思います。

18歳選挙権と政治教育

18歳選挙権の実施により文部科学省は、高校生全員に「副読本」を配布するといっています。

また、1969年（昭和44年）10月31日に出された文部省通達「高等学校における政治的教養と政治的活動について」を公職選挙法の改正に伴って見直し、新たな通知を発出するとしています。

この通達に関しては、当時、国民教育研究所が『資料と解説 高校における政治的教養と自主的活動』上巻・下巻という分厚い本を出しています。

高校生の政治活動を禁じた「44年通達」（69通達）

文部省通達の書き出しは、「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活動に参加したり、授業妨害や学校封鎖などを行なったりする事例が発生していることは遺憾なことである」となっています。第一章は「高等学校教育と政治的教養」で、ここには一応、教育基本法の第8条「良識ある公民たるに必要な政治的教養は、教育上これを尊重しなければならない」を引用し、「国家・社会の有為な資質の育成を目的とする学校教育においても、当然要請されていることである」といっています。しかし、「政治的教養の教育は、生徒が、一般に成人とは異なって、選挙権などの参政権を制限されており、また、将来、国家・社会の有為な形成者になるための教育を受けつつあ

る立場にあることを前提として行なうこと」として、だんだん規制が書かれていく。

「現実の具体的な政治的事象は、内容が複雑であり、評価の定まっているものも多く…教師の個人的な主義主張を避けて公正な態度で指導するよう留意すること」などが書かれていて、最後の方には、「生徒は未成年者であり、民事上、刑事上などにおいて成年者と異なった扱いをされるとともに選挙権等の参政権が与えられないことなどからも明らかであるように、国家・社会としては未成年者が政治的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。さらに、「生徒が政治的活動を行なうことにより、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」などなど。

要するに、「政治活動はやるな！」ということです。

当時我々がこれを批判的に検討したときは、子どもの権利条約がまだ存在していませんでしたが、今回は子どもの権利条約を学習研究して、国の動向に注意しながら、対応していくことがとても大事になってくると思います。

政治的中立とは——何にも触れないことではない

日本では「政治的中立」が「政治にかかわらないこと」と誤解され、政治的争点になっている素材が学校で扱われない傾向にあります。

日本の歴史を見れば、教員が「政治的中立」であるとの実態は、国家の政策をそのまま受け入れ、子どもを指導することであったといえます。

国会審議の中で高橋亮平参考人（中央大学特任准教授）が「ドイツにはボイテルスバッハ・コンセンサスというのがある」と紹介しています。議事録から引用します。

「（このコンセンサスは）三つのことを規定しています。

- (1) 教員は生徒の期待される見識をもって圧倒し、生徒がみずから判断を獲得するのを妨げてはならない。
- (2) 学問と政治の世界において論争があることは、授業の中でも論争があるものとして扱わなければならぬ。
- (3) 生徒がみずから関心、利害に基づいて効果的に政

治に参加できるよう、必要な能力の獲得が促されなければならない。

この三つを、政治的中立性を考える考え方として位置づけています。

その上で、例えばベルリン市の学習指導要領では、教員も個人的な見解としてみずから意見を表明することはできるとしています。ただし、その教員の見解が生徒を圧倒したり、唯一の意見や見解として受けとめられるようにしたり、ましてや成績評価の基準になってはいけないというようなことを（規定）していて、教員の意見を言うのはいいけれども、それを押しつけたり、それしかないということではないということを説明できるような風土をつくっていくことが大事だとされています。」

おそらく欧米ではこのような考えが常識となっていると思われます。

日本では、政治的中立というと、教師は政治からできるだけ遠いところにいて、何にもさわらないほうがいいというのが戦前からあります。それではほんとうの主権者教育、政治的な教養の教育にはならないでしょう。

1960年代後半からのあの時代は、世界的に学生運動とか青年の反乱が起こった時でした。

その後ヨーロッパのほうは、学生・生徒の社会参加、学校参加が促進されたのです。ところが日本では、この「44年通達」で全く逆の方向になりました。高校生徒会の自治的活動も大学の自治会もないような状態になったくらい、生徒・学生の社会参加などが低調になりました。「44年通達」は、そういう意味では国際的に見ると歴史的に非常に特異なものだったと思います。

1994年、日本が子どもの権利条約を批准した時に、文部省は次官通知を出しているのですが、「子どもの権利条約を批准はしたけれども、日本の国内法は何も変えなくていい」みたいなことをいっています。子どもの権利条約の趣旨を理解していないものであり、「44年通達」の撤回とともに、この通知も撤回せよというべきではないか、そうでないと子どもの権利条約は生きてこないと思います。

「教育における政治的中立」は公教育の原理

教育基本法の「政治教育」の条文は、「政治的中立」

という言葉は使っていません。政治の次元では中立というものはあり得ないからです。

ただし、「教育における政治的中立」は、子どもを含めた国民の思想・良心の自由を保障するために必要不可欠な公教育の原理です。それは教育条理といってもいいのです。先に引用したドイツの例も、教育条理を表現したものと理解できます。

この原理は、政党や政治家、とりわけ政権政党・閣僚にこそ、その遵守が求められるものです。

教師は何でも勝手に言っていいということではなくて、教育の条理をふまえた教師の政治的な発言、それが大事になってくると思います。

教員の教育活動が「教育における政治的中立」を侵しているか否かを判定する基準は、その教育活動が教育原理（教育条理）に立脚しているかどうかであり、それ以外にはあり得ません。その基本は次のよう�습니다。

- 1) 子どもの教育を受ける権利（学習権、発達権）、人権を侵害するものでないこと。
- 2) 教育は「宣伝」「教化」ではないこと。
- 3) 教材研究がなされ、授業計画が工夫されていること。
(内容と方法の科学性)
- 4) 子どもの発達段階に即し、子どもの自主性・自発性・協働性が尊重されていること。（学ぶ主体は子どもたちである）
- 5) 教育活動が同僚や保護者に開かれていること。（教員の開かれた専門性）

教員の「政治活動」は別個の問題として重要です。

これは、昨日（6月26日）の新聞記事ですが、「教員の政治活動に罰則、18歳選挙権の関係で自民党が議論はじめた」というものです。「教育公務員特例法を改正して、高校教員の政治活動を制限し、違反があれば罰則を科すほか、教職員組合に収支報告を義務づける地方公務員法改正も提案している」と。

「44年通達」の見直し、選挙法の改正に少し希望が持てそうだなと思ったらとんでもない。自民党はこれを逆手にとって教員の政治的活動に対してさらに制限を加えようとしています。

今、地方公務員は自分の地域外では政治活動ができる

が、教育公務員は国家公務員並みに強く制約されている、さらにまたそれを制約するということで、注目していくかなければならないと思います。

どうもありがとうございました。

投票動員のためだけの模擬投票ではなく
本物の主権者教育を



宮下与兵衛さん
(首都大学東京・特任教授)

私は先ほどの辰野高校の三者協議会を提案して、12年間、生徒と一緒にやってきました。今は首都大学東京の教員をしています。

辰野高校では憲法と教育基本法施行50周年の年に、職員会と生徒会とPTAの三者で学校憲法宣言をつくり、その中で三者協議会を設置して三者で学校運営をすすめていくと宣言しました。三者協議会ができると、生徒会は全校アンケートにもとづき校則の改善、施設・設備の改善、授業の改善の要求を協議会に提案して、三者で話し合い、合意できることは職員会で了承され、実現してきました。今年6月の協議会には、全校生徒440人のうち80人の生徒が参加して熱心に議論していました。

また、地域住民と話し合う「辰高フォーラム」では地域づくりのことも話し合い、生徒会はこの18年間地域づくりに参加してきました。最近は、商店街の空き店舗を活用したコミュニティ・カフェを経営して喜ばれています。(詳細は『地域を変える高校生たち』かもがわ出版)

これらの活動は、生徒たちを学校自治と地域自治の主権者にしていく主権者教育になっています。

1968年に世界の若者が立ち上がった時、日本政府は69年の通達で高校生の政治活動を禁止。一方、フランスなどは中学生以上の子どもたちに学校運営への参加を保障すると、法律で決めました。ドイツ、ヨーロッパ、今はオーストラリア、ニュージーランド、カナダでも、三者協議会よりももっとすすんだ、決定権を持った子どもたちの学校参加、行政参加が行なわれています。

フランスではドゴール大統領が「18歳になったらいきなり主権者にはなれない」と発言しました。フランスは共和制の国で国民が主人公だから、子どものうちから主権者になるトレーニングが必要だと言ったのです。

今、主権者教育ということで、文部科学省後援のいろいろなシンポジウムなどを開いていますが、一番奨励されているのが「模擬投票」です。実は、模擬投票は高校の高生研とか全民研の先生たちが地道にやってこられたとりくみなのです。模擬投票は、世界的にも子どものうちからやっています。

日本でやられている模擬投票は、たとえば昨年12月に全国でやった衆議院選挙の模擬投票(後援は文部科学省など)は、主に社会科の時間にやり、模擬選挙推進ネットワークが集計しています。

ここに全国の8883人の高校生が参加しました。昨年の衆議院選挙では自民党は33%、民主党は18%の得票でしたが、高校生の模擬投票の結果は、自民党36%、民主党22%、その他の政党はみんな、高校生の模擬投票の方が実際の得票よりも少ないという結果でした。

なぜこういう結果(実際の結果やマスコミ・世論の動向に近い)になっているのかを考えないといけないと思うのです。文科省は模擬投票をやれとすすめると思うが、要するに若者を投票所に動員するということです。

模擬投票をやるにあたっては、子どもたちがしっかり学習をして参加することが一番大事だと思うのです。

ドイツは政治教育をとても大事にしています。なぜかかというと、ヒトラーが台頭していったときに、とりわけ若者たちがとても非政治的だったという反省があるのです。非政治的なところで、ああいう権力者が台頭して



辰野高校の「三者協議会」

いくという、その反省に基づいて政治教育が戦後とても大事にされているのです。

たとえばドイツで模擬投票をやるときには、投票の前に何時間も社会科の時間をかけて、メディアは政治に大きく影響を及ぼす、メディアは国民を誘導しているんだというようなリテラシーの学習もちゃんとやる。そういう学習をしてから模擬投票をやるのです。

投票動員のためだけの模擬投票のようなものは、僕は教育的ではないと思います。そうではなくて本物の主権者教育を現場でどうつくっていけるのか、ということがとても大事だと思います。

鈴木敏則さん（民主教育研究所事務局長）

僕が高校生の頃までは、高校は自治会といっていましたが、それが生徒会という名前に変えられてきた。

学習指導要領の総則の特別活動、生徒会活動のところでは“自治的”という言葉がどんどん減らされて、今は“生き方”“在り方”という言葉になっている。生徒たちを学校で団結させないような動きというのが非常に意図的につくられてきた。

自主的、自治的な活動ができるように、生徒たちの要求をどう組織し、それをどう実現させていくのか。それを学校規模にとどまらず、国や県に対する要望などの人たちでとりくむ必要があるのではないかと思います。

鶴田敦子さん（子どもと教科書全国ネット21）

家庭科では、子どもたちに「自分たちの問題を、力をあわせて解決し、解決のために一緒に行動する人、それが主権者だよ」と言ってきました。

教育再生実行会議は法を守ることが主権者だ、シティズンシップだといいます。法を変える視点はないのです。

私は、道徳の教科化は主権者にさせないための教育だと思っています。自民党は主権者教育に、高校の道徳教育版として、科目「公共」というのを提案しました。中央教育審議会で、大枠が議論されていますが、そこでは、「主体者になること」「政治的主体者になること」「経済的主体者になること」「法的主体者になること」というかたちで出てきます。ほんとうの意味の立憲主義の立場に立つ主権者を考えていません。

教科書検定で、政府の見解を書かなければいけないことになってしまいました。すでにもう、教科書は一方的に政治的中立を逸脱したものが出来ている。そういうなかで、主権者教育がほんとうに大事だと思います。

小さいときから問題を自分たちが力を合わせて解決していくという経験を蓄積することが、主権者教育。

若者がなぜ選挙に行かないかというと、自分たちで世の中を変えた経験がないからではないかと思います。

主権者ってどんなこと？ 小中学生や高校生、若いお母さんにも わかりやすく伝えるには…

—— 会場発言から

三上満さん（元中学校教師）

教師自身がまず、子どもたちを尊敬することが第一ではないかなと思うのです。子どもたちが「日本で一番えらい人は誰？」なんて聞いてきたとき、私は、子どもたちが自分の考えをいろいろ言った後で、「じゃあ、もう一回憲法を見てみようか」と言います。

「日本で一番えらい人は、結局、君じゃないの。天皇の地位だって『主権の存する日本国民の総意に基づく』といっているわけだから、君は天皇よりえらいんだよ」と。

ちょっと極端な話ですけれど、子どもたちが主人公なんだということを、折に触れていろいろな教育場面を通じて示していく。それが将来、卒業しても心に残っていくのではないかでしょう。

