

初等・中等教育における「主権者教育」に対する提言

中野 雅紀*

(2020年2月28日受理)

Proposal for Civic Education in primary/secondary education

Masanori Nakano

キーワード: 教育学、法教育、主権者教育、選挙年齢の引き下げ、2011年の総務省研究会常時啓発、ルール of 定立

2011年の総務省研究会常時啓発以来、初等・中等教育の場においても「主権者教育」の議論が実践的に議論されるようになってきた。しかしながら、教育学者と法曹三者等の法律実務家や法律研究者の間の連携は必ずしも十分なものとは言えないように思われる。本稿は、『法律時報』誌上の井口勇治氏の法律学者に対する呼びかけに対して応答を試みるものである。そして、議論を絞るために「主権者教育」に限定して、法律学者が考える「国民主権」とは何か、そしてこれまでの議論が「国民主権」の「正当化の契機」に比重がおかれ、「権力性の契機」の側面が教育学上は不十分であるのではないかと指摘しようとする。なぜならば、国民の代表から構成される国会の仕事は、第一義的には「ルール of 定立」、すなわち「立法」である以上、18歳にまで引き下げられた選挙権に鑑みたとし、初等・中等教育の生徒ですら若干の「主権者意識」を涵養するため、その最低限の知識を必要とするからである。

はじめに

『法律時報』の本年新年号は「法の核心／法学の基本—法教育を素材に考える」をテーマとし、1コマ45分間の初等・中等教育の場で、「法教育」として何を伝えるべきかを各分野の専門家が論じ合うものとなっている。そのなかの冒頭で、教育学者の江口勇治氏が以下の指摘をしていることが興味深い¹⁾。

「法学の素人ながら「法教育」の普及・進展を期待し、法曹三者等の法律実務家や法律研究者に協力と支援を長年求めてきた。特集の如く法学の世界から、これまでの法教育をよりよいものに再構築するため注文が付けられることに期待する。私なりに海外の法・司法等の教育を「法教育」と

* 茨城大学教育学部

括り、20年近く前から調査し小・中・高校の法教育を体系化・系統化を主張しているが、子供たちに適切な法教育のカリキュラム構築での法学の基礎を探究する法学研究の視点は実際の授業では欠かせないことを痛感する。国の教育課程の基準となる学習指導要領の作成協力、社会・公民科の教科書の執筆等の経験での法学者との交流もあるが、法に筋を通す上で研究の知見を反映させる必要性を痛感する。学校教育が法学の基礎とかけ離れて、独自の領域として拡張することは望ましくない。こうした杞憂を払拭するためにも、法の学問的支援や検討を国の教育課程に反映させることを期待したい。」

1998年10月にわたしは茨城大学教育学部に赴任して以来、毎年学生の教育実習の実習校に赴き、一斉研究授業を参観し、教育実習事後指導などをおこなってきた。しかしながら、私自身は大学も大学院も法律学を専攻しており、教員免許どころか自分自身は教育実習も経験していない。もちろん、学生時代は予備校講師として小学生から予備校生まで数学をメインに教えていたことはあるのであるが。上述の江口氏が教育学の立場から法学者に対する助言を乞うとするならば、とりあえずは法律学の立場か初等・中等教育における公民教育についての考え方を述べようとする。なぜならば、2011年前後から公民教育のなかで「主権者教育」が重要なポジションを占めるようになっており、議論をいたずらに拡大するのではなく、議論を限定することこそが意味のあるものであるからである。

I 主権者教育

2015年の公職選挙法の改正によって、選挙権年齢が20歳から18歳に引き下げられた。その当否は措くにしても、その前提として国政選挙のみならず地方選挙の投票率の低さが第一の原因であると考えられている。衆議院議員選挙の投票率を見てみると、1958年の第28回衆議院議員選挙の77パーセントをピークに、2017年の第47回衆議院議員選挙にいたっては52パーセントにまで低下してしまっている。同じく、参議院議員選挙は、1950年の第2回参議院議員選挙の72.2パーセントをピークに1995年の第17回参議院議員選挙の44.5パーセントにまで低下してしまっている。いうまでもなく歴史的教訓からも分かるようにただ単に投票率の高さだけが良ければよいというものではない²⁾。たとえば、90パーセントを越える投票を得ている国はナチス・ドイツ支配期ドイツやスターリン独裁期のソ連やイラン革命直後のイランの選挙などの独裁国家である。おそらくは、北朝鮮もそれに入るであろう。もつとも、「選挙権」を自由と捉えるわが国と違って、「選挙権」を義務とし、「投票棄権」に罰則を加える国も少なからず存在する。しかし、そうであっても投票権者の過半数前後の投票率しかないことは問題である。

この投票率の低下に対処するため、2011年に総務省の研究会が常時啓発として「主権者教育」を打ち出したのである。投票権者の年齢を引き下げることにより、それによって増加した投票権者の水増しをおこない若年層の投票参加を促進し、投票率を向上させようとするものである。とはいえ、すでに何回か実施された選挙において投票率が向上したとは言えないし、ましてや以前から謂われていた「シティズンシップ」教育との差異が明確化されたわけではない。また、岡田順太氏の指摘するようにこのような「主権者教育」の啓発は、「類似の理念を掲げながら以前より進められている

法教育との連携・調整が見えてこないし、また、啓発活動と教育活動との異同についての検討が十分になされていない。そのために、学校の担う期待と役割が肥大化し、OECDの調査において初等・中等教育の教員の多忙さが世界一との結果が示される状況にあって、いたずらに現場の負担を増やすだけにならないのか懸念される場所である。3)」

ところで、かりにこの問題の前提問題が「主権者」であるとするならば、この主権者とはなんであるのか。おそらく、初等・中等・高等教育を問わず問題となるのは、この「主権」およびそれに基づく「国民主権」の定義の問題であろう。というのも、おそらくは小学校の段階でわれわれは「国民主権」が大切なものであると習い、それを自明の理であると理解しているからである。いまここで、主権のおさらいをするならば「主権」とは「自ら国の統治のあり方を最終的に決定する権力の所在」は『誰』なのか?』を問う理論である4)。この『誰』の部分に「国民」が入ることが「国民主権」である。ということは、「国民主権」とは、「自ら国の統治のあり方を最終的に決定する権力の所在は国民である」ということである5)。しかし、主権には「正当性」の契機と「権力性」の契機が存在する。ところが、なにか「主権者教育」は「われわれが主権者＝決定者＝権力者」であることを強調しつつも、それが「高い投票率」の維持にシフトすると「われわれ主権者＝主権を正当化する受動的存在」ということになってしまう。義務教育においては、学習指導要領の縛りがあってもわれわれも「権力者」と生り得ることをもう少し授業に盛り込まなくてはならないのではないか。

II 主権者教育への提言

2003年に三田紀房の『ドラゴン桜』の連載がはじまった。ある意味においては、この2000年の00年代は、陪審員制度の導入の議論—結局は裁判員制として導入—とともに「主権者教育」の三権それぞれの制度への導入が盛んに議論されたピリオドであった。そのなかで、『ドラゴン桜』の主人公の桜木健二は、私立竜山高校の再建策を東大合格者ということにし、そのことを訴えるために生徒たちを講堂に集めて以下のように演説する6)。

桜木 どいつもこいつもバカズラばっか……お前ら一生負け続けるな

生徒 なによ…… バカって…… 私らのこと?

おいっ! 今なんつった!

バカヅラって誰のこった!

ざけんじゃねえぞテメエ!

お…… おい! まで……

先生 静かに みんな戻って!

生徒 てめえ降りてこい ブッ殺してやる!

先生 退がってホラ!

生徒 コノヤロ! ただじゃおかねえぞ!

先生 山崎 騒ぐな!

落ち着けみんな!

生徒 だから バカって言われんのよ!

なんだと? 水野……

なんかつうとすぐギャアギャア……

騒ぐんならあいつの言う理由聞いてからにしろよ!

てめえ誰に向かって……

先生 いちいち頭にきてんじゃないわよ!

生徒 放せ井野 コラッ! 静かにしろってもう!

桜木 いいかっ! よく聞けっ!

負けるって言ったのはだまされる意味だ!

お前ら このままだと一生だまされ続けるぞ!

生徒 だっ…… だまされる?

なんで?

誰に?

桜木 いいか お前ら…… 社会にはルールがある その上で生きていかなきゃならない
だがな……

社会のルールってやつはすべて頭のいいやつが作っている

それはつまりどういうことか……

そのルールを頭のいいやつに都合のいいように作られているんだ

逆に 都合の悪いところはわからないように隠してある

それでも頭を働かせるやつはそこを見抜いてルールを上手に利用する

例えば携帯電話……

生徒 え……

桜木 給与システム 年金 税金 保険……

みんな頭のいいやつがわざとわかりにくくして ロクに調べもしないやつから多く取ろう
という仕組みにしている

つまり お前らみたいに頭を使わずに面倒くさがってると…

一生 だまされて高い金 払わせられるんだ

いいか!賢いやつはだまされずに得して勝つ

バカはだまされて損して負ける

だまされなくなかったら ……損して負けなくなかったらお前ら…

勉強しろ

聖職者を自認する初等・中等教育の関係者にとっては、この桜木の発言は許容できないものであるかもしれない。しかしながら、「主権者教育」を教育に取り入れなければならないとするならば、この桜木の演説は決して暴論ではない。なぜならば、前述したように「主権」には二つの契機が備わっている。もし、正当性の契機しか主権者にはないのなら、われわれ国民は翼賛勢力にしかない。すなわち、お上の言うことやオーソリティのことをただおとなしく聞いていれば良い受動的な存在にすぎない。また、主権者には「行政監視」の役割が存在する。とすれば、なにも考

えずに国家権力を放任することは、主権を放棄したのに等しい。引用が長かったので、元に戻すならばわれわれは主権者なのである。そうであるならば、われわれは将来、受動的な主権者ではなく、能動的な主権者として国家のルール、すなわち法律を作る役割を果す準備をしなければならない。

ところが、国会が国民の代表者であり、その国会の仕事が「法律」を作ることであることは、小学校の段階で習っているはずであるのだが、それをきちんとし理解している生徒は少ないように思われる。たとえば、大学生ならびに生徒に「国会および議員の仕事は何」と質問すると、「政治をやる場所」等との回答が返ってくる。いうまでもなく、国会の仕事は「法律を作ること＝立法」であることは言うまでもない。NHKやニコニコ放送で国会中継をおこなっているのは、法務・財務・外交などの法案の審議を行っているからである。また、国政調査権が国会に認められているのは、法律の立案に際しての調査する必要性から認められているのである。わが国は、議員または委員会が作成する法律案を俗に「議員立法」とよび、それが原則であることは言うまでもない。たしかに、内閣法5条の規定のため内閣提出法案が認められている。しかしながら、これは内閣主導型の政党政治の発達と行政権の肥大化による例外から認められている例外である。この原則と例外を無視することはできない。この議会による「ルール制定」を戦後学校教育において推進したのが、GHGによる「生徒会」や「ホームルール」ということになる。そしてそのあたりを、実は補完するのが「法律学」の側から言わせてもらおうと、「世界史」や「日本史」ということになる。ところが、初等・中等教育においては「近現代史」の範囲であるが、そこまでの正規の授業が到達することが少ないか、または端折って説明されることが多いように思われる。法律学が「黒歴史」を克服するために、歴史的反省に基づいて近代立憲主義や司法制度を作り上げてきたことから、さらなる「歴史」教育との連動を「公民教育」は必要とする、と考える。とりあえずは、「主権者教育」において主権者はただの「翼賛機関」だけではなく、「ルール制定者」の役割も担っていることの重要性を強調すべきである。それを意識しなければ、ルソーも言うように「イギリス人民は、選挙期間中は自由であるが、選挙が終わってしまうとたちまち奴隷の身となってしまう。8）」

Ⅲ 小結

本稿は、法教育の観点から初等・中等教育における「主権者教育」のみに焦点を当て、特に「ルールを作ること」の重要性を説いた。思うに、初等・中等学部で取り扱われている法律学に該当する分野は「政治学」であって、「法律学」ではない。したがって、大学に入って初めて「法律学」を学ぶことになるというのが、実は冒頭での江口氏の「学校教育が法学の基礎とかけ離れ」ることの原因となっている。ルールや勝ち負けの問題を考えるに際して、参考になるのは昨年のワールドカップ・ラグビーの日本開催である。この大会中、ラグビーの「にわかファン」が増えたと言われたが、そもそも以前からラグビーの競技人口は決して低いわけではなかった。しかし、ファンが少ない最大の原因は、「ラグビーのルール」が分からないし分かつてもしなかったからだと言われている9)。このことは、麴町中学内申書事件10)のように中学生に暴れるとまではいわないが、生徒のみならず教員が法律やルールに関心をもつ可能性が残されている。

あと、制度的な問題点としては、やはり法律学は「大人の学問」、あるいは「熟年の学問」である

ということである。司法試験にしても、法科大学院時代になったといえ、早期合格を良しとする風潮がある。しかし、人生の経験も浅い人間に有罪や無罪の判断を任せることに問題はないのか。ゆえに、法律学は欧米の大学制度においても、大学卒業後の法科大学院での教育に委ねられることになる。そうであるならば、「学校教育が法学の基礎とかけ離れ」ことには、ある意味で教育上の配慮があったとも思われる。

次に、日本においては法律や司法における資料集などの教材も少ない。たとえば、地理や歴史の資料集は図版もたくさん入り、非常に眺めるだけでもかなり楽しめることができる。しかし、公民系にはそのようなビジュアルを含めた資料集は少ない。また、アメリカなどは「訴訟大国」と言われるだけあって、刑事ドラマはもちろん、法廷物ドラマも結構存在する。それに比べて、わが国に見るべき法廷物はそんなにあるわけではない。ここでは、刑事物や探偵ものは「捜査」が描かれるのであって、「裁判」が描かれていることが少ないことを指摘しておこう。警察や探偵は、たとえばコナンくんのように「真実はいつもひとつ」で捜査をおこなえば良いかもしれないが、裁判においては「実体的真実」は疑わしきものとして判断し、「手続的正義」の追求を行うべきである。しかるに、これを小学生や中学生に「絶対的正義」はないのだと言うとき、その生徒の道徳心や倫理感情に悪影響を与える危険性をも考慮しなくてはならない。これは、大学生になっても「感情論」を持ち出し、有罪無罪を決定しようとする学生が一定程度存在することからも推知される。境遇や同情で有罪か無罪かは決定してはならない。感情面は、量刑の段階で軽重が決まるのであり、可哀そうだから「無罪」などということはフェアさに欠ける。

最後に、法学者として、とくに憲法学者としての指摘しておきたいことを述べて本稿を締めることとする。江藤祥平氏は以下のように述べる¹¹⁾。

「しかし、憲法とは本来、政治的左右を超えて合意することができる基本原理を定めたものであったはずである。憲法的諸価値は、左右の違いにかかわらず、よりよい社会を実現するための前提として社会の基盤を成すものである。その点でいえば、本教材には、憲法的諸価値を論じつつも、それが政治化することのないように苦心した形跡が認められる。しかし、こうした努力も、法教育を実際に担う側が、安易に実体的価値を押しつけるようでは、水の泡である。法教育が以上の固有の難しさを持っていることに十分留意して、生徒の法的な想像力(=創造力)を豊かに養うことが、いま求められている。」

注

1) 江口勇治「[法教育の現在] 法教育の現状と課題—法教育に対する学問的検討への期待」『法律時報』1月号, 2019. p. 5.

2) 総務省統計

3) 岡田順太「主権者教育と法教育 : 政治参加の模擬体験を通じて」『白鷗法学』22 巻 1号, 2015, p. 149-150.

4) 芦部信喜/高橋和之補訂『憲法 第七版』2019. 岩波書店, p. 42.

5) なお土井真一氏によれば、日本の憲法教育は、この代入ですら不十分であったことが指摘されて

いる。「日本国憲法の教育についても、以前は、憲法の前文や条文の一部を取り出し、空欄を作り、適当な語を埋めさせるという試験も多く見受けられました。もちろん、基礎的知識は重要ですから、必要な用語を記憶させること自体が責められるべきではありません。ただ、それだけに止まると、空欄に「国民主権」という言葉を入れることはできても、空欄に「国民主権」という言葉を入れることはできても、では国民主権とは何ですかと問われると、答えられないという事態が生じます。それではいけない。やはり、公民教育においても基本的な原理原則がきちっと身に付く教育をしなければならぬという意見が出てきます」（土井真一「I 法教育をめぐる議論の状況」大村敦志・土井真一編『法教育のめざすもの—その実践に向けて—』2009. 商事法務, p. 9）。

6) 三田紀房『ドラゴン桜 ①』モーニング KC, 2003, 第4目。

7) 芦部信喜/高橋和之補訂前掲『憲法 第七版』p. 309.

8) J. J. ルソー/桑原武夫・前川貞次郎訳『社会契約論』岩波文庫, p. 133.

9) そして20日のW杯準々決勝・日本対南アフリカ戦を生中継したNHKの放送の中では、こんなやり取りもあった。日本代表の敗戦後、スタジオブース内の豊原謙二郎アナウンサーが「私たちはあえてプラスの意味をもってお伝えしたいのですが」と注釈をつけた上で「“にわかファン”と呼ばれる人たちが、本当にこれだけ生まれた。これはまた本当に大きなことですよね」と発言。

10) 最高裁判所昭和五一年五月二日大法廷判決（昭和四三年（あ）第一六一四号事件、刑集三〇卷五号六一五頁以下）。

11) 江藤祥平「[法学から考える法教育]憲法：個人として、そして国民として在ること」前掲『法律時報』1月号,2020,p.41.