

2017 年度
政治・行政改革委員会

<活動報告書>

2018 年 5 月

公益社団法人 経済同友会

目 次

1. はじめに：活動の経緯	1
2. 議論の要旨	
(1) 世論（輿論）と合意形成のあり方	3
①輿論と世論とは	
②討論型輿論調査	
(2) 政治リテラシー向上のための主権者教育改革	4
①わが国の主権者教育の背景と課題	
②18歳選挙権と主権者教育の現状	
③新学習指導要領の新科目「公共」について	
(3) 真の主権者を育成するために	7
①草の根のシティズンシップ活動	
②主権者教育のために経営者ができること	
3. おわりに	9
参考資料	
2017年度 政治・行政改革委員会 議事要旨	10
2017年度 政治・行政改革委員会 名簿	26

1. はじめに：活動の経緯

近年、英国の国民投票による EU 離脱決定や米国大統領選挙でのトランプ氏の勝利など、先進国を中心に保護主義的なポピュリズムの台頭が浮き彫りとなっている。またデジタル化、ソーシャル化により世論操作・誘導が容易に起こりやすい社会になっている。人々が周囲の議論に流されて一方向に流れる傾向や、他の意見を見ず、自分が見たい意見のみを取り入れ、確信を強めていってしまう集団極性化¹という問題が指摘されている。またフェイクニュースの拡散にも抜本的な対策が打たれていない。

歴史的な世界の潮流変化の中、日本は安倍内閣²が過去 5 回の国政選挙で連勝し、先進国の中では安定した政権が続いている。かつて「決められない政治」と問題視された時代もあったが、安倍内閣の長期政権下、官邸主導の政策決定システムの導入や、内閣主導型の国会運営への転換など、政治の決定を迅速化する体制への移行が進められた。

一方で、本会がこれまで提言を行ってきた議会制民主主義、政策本位の政治、政党・政治資金などの政治システムに関する、真の「国家運営の再構築」に向けた国家のガバナンスの議論には至っていない³。また、国会では国民に対して丁寧な政策論議と、重要法案の本質的な審議、分かりやすく納得のいく説明がなされているとは言い難いのではないだろうか。

政治とは、「本来、社会（人間集団）の意見や利害の対立を調整し、秩序を生み出す機能」である⁴。利害が対立する意見に対しても熟議を重ね、合意形成を導くことが民主主義の根源である。しかしながら、日本人は元来「空気」に影響されやすい国民性と言われ、デジタル化、ソーシャル化も相まって、世論操作・誘導が容易に起こりやすい社会に向かっている懸念がある。

このような現状下、政治を取り巻く諸問題のうち、大きな課題といえるのが、国民の政治への関心の低さ、政治リテラシーの低さである。

¹ 組織での意思決定は極端な方向に振れやすい傾向があるという現象。

² 本報告書では、第 2 次安倍内閣および第 2 次安倍改造内閣と定義する。

³ 本会報告書「若者が政治に参画しやすい社会」（2017 年 6 月）にて、政治制度改革全般については本会の提言の実現状況等を確認している。

⁴ 2017 年度 政治・行政改革委員会 第 4 回会合 高橋勝也 都立武蔵高等学校 主任教諭 ご講演（2017 年 11 月 6 日）より。

関心の低さという観点では、2017年10月の第48回衆議院議員総選挙は、2015年6月に選挙権年齢を18歳以上に引き下げる改正公職選挙法が成立し、いわゆる「18歳選挙権⁵」となって以降、初めての政権選択選挙にも関わらず、小選挙区での投票率は、18歳は47.87%、19歳は33.25%と、全年代平均の53.68%を下回った。特に、19歳は2016年7月の第24回参議院議員通常選挙では18歳として51.28%の投票率を記録した世代にも関わらず、18ポイントも下落している⁶。

また政治リテラシーの低さはどこからくるのか。「18歳選挙権」の導入にともない、若者の政治リテラシーや政治参画意識を育む必要があるとして、「主権者教育」(シティズンシップ教育)が注目されている。長らくわが国では、主権者教育が行われてこなかったため、ほとんどの有権者は、主権者教育を受けていない、謂わば「空白世代」である。このことが国民の政治リテラシーの低さに深く関係しているのではないか。

国家運営の再構築のための国家のガバナンスの実現には、政治システムの改革に期待するとともに、国民一人ひとりの政治参画意識とリテラシーの向上が不可欠である。2045年の目指すべき社会像「Japan 2.0 最適化社会に向けて」をより具体的に描き、バックキャストで、課題解決につながる分野ごとの具体策を提案・実行するため、本委員会では、中長期的かつ広範に効果が期待される、主権者教育のあり方を重点項目として、検討を進めることを決定した。特に、政治家を選出する国民の意識・レベル向上を見据えた主権者教育改革、有権者の政治リテラシー、若者の投票行動等について精査する。

1年間の活動を通じて、6回の会合、4回の正副委員長会議を開催、7名の外部講師を招聘し、問題提起・情報提供をいただいた。

⁵ 2015年6月に選挙権年齢を18歳以上に引き下げる改正公職選挙法が成立し、2016年7月の参議院議員選挙より適用された。

⁶ 総務省HP「衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」および同「第24回参議院議員通常選挙結果調」のデータより。

2. 議論の要旨

(1) 世論（輿論）⁷と合意形成のあり方

①輿論と世論とは

世論（輿論）とは、世間一般の人の考え、ある社会的問題に関する、多数の人々の議論による意見であるとされる⁸。しかしながら今日の世論調査の多くは個人の意見を集計しているに過ぎない。デジタル化、ソーシャル化により情報が瞬く間に拡散する現代において、国民が世論に惑わされている間に、“熟議を重ね、合意形成を導く”という政治本来のあり方からかけ離れた政治が行われているのではないか。

明治時代までは「輿論（よろん）」は議論された公的意見（public opinion）、「世論（せろん）」は共感された私的心情（popular sentiments）とされ、明確に異なる二つの言葉であった。1925年の普通選挙法成立により、25歳以上のすべての男性が選挙権を有することになり、輿論が急速に世論化し、選挙至上主義の大衆政治が始まり、今日に至ったと言われている。

私的心情である世論は移ろいやすい。空気に惑わされやすい国民性とデジタル化、ソーシャル化により、ますますその傾向が強くなっていることが危惧される。

これに対し、議論された公的意見である輿論は時間が経過しても変化しない強さがある。本来のあり方からかけ離れた政治を行わせないためには、世論を再び輿論化させ、議論による民意を形づくることが求められる。

②討論型輿論調査

世論を輿論化させるための議論による合意形成の手法のひとつとして「討論型輿論調査」⁹がある。議論の側面と輿論調査の側面を持つ点が特徴である。

調査方法は、まず、対象者にアンケート調査を実施し、その後、小グループでの討論を行った上で、全体会議として、専門家への質疑を実施する。最後にもう一度アンケート調査を実施し、冒頭のアンケート調査との比較を行う。他

⁷ 1946年に当用漢字表が公布され、「輿」が制限漢字となり、「世」が代用されることとなった。

⁸ 2017年度 政治・行政改革委員会 第2回会合 佐藤卓己 京都大学大学院教育学研究教授 ご講演（2017年9月21日）より。

⁹ 2017年度 政治・行政改革委員会 第3回会合 曾根泰教 慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科教授 ご講演（2017年10月20日）にて「討論型世論調査」としてご紹介いただいた。本報告では「討論型輿論調査」と記載する。

人の意見を尊重して自らの意見を変える、聞く耳をもつという「対話」の効果もあるという。デジタル化、ソーシャル化が進む現在においてもなお、わが国には、異なる意見を言いにくい「ムラ社会的空気」が取り巻いている。より良い輿論を導くには、国民一人ひとりが他人の意見を尊重し、対立を恐れず「対話」を心がけなければならない。

討論型輿論調査は、政策決定においても、民意の代表制や十分な情報提供、討論の確保という点で活かせるとされ¹⁰、医療政策、憲法改正などがテーマとして適していると言われている。個人の意見の集計ではない、民意の輿論が反映される輿論調査の一つの方法として広がり期待したい。

(2) 政治リテラシー向上のための主権者教育改革

①わが国の主権者教育の背景と課題

議論による合意形成である輿論をもって、政治・行政への監視を行うには、国民一人ひとりが政治を正しく評価する政治リテラシー（政治的判断力や批判力）¹¹を有していることが不可欠である。

しかしながら、わが国における政治教育では、60年安保闘争を背景に、教育現場における「具体的な政治的事象」の取り扱いが制限されてきた¹²。

これにより、現在の有権者のほとんど¹³が主権者教育の「空白世代」となってしまう。本委員会では、これが政治リテラシーの低下や低投票率の主要因であり、民主主義の根幹を揺るがす課題であると考え。国家運営の再構築のためには、「空白世代」への主権者“再”教育の実施とともに、若者世代には、中長期的な視点をもって主権者教育を継続的に実施しなければならない。

②18歳選挙権と主権者教育の現状

わが国の主権者教育の「空白」に風穴をあけたのが、2004年度の経済産業省の研究調査である。同調査では、経済的観点から社会における階層化や分裂現象が顕著となっていることが問題提起され、その有効な解決方策の一つとして、

¹⁰ 討論型世論調査は民主党政権下、エネルギー・環境戦略を決定するために実施する国民的議論の一つとして2012年7月上旬～8月上旬にかけて実施された。実施コストがかかるために、すべてのテーマで実施することは不可能という課題がある。

¹¹ 総務省「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書（2011年12月）

¹² 昭和35年、高校の生徒会が学校外の問題を扱うことを不適切とみなす文部事務次官通達が出され、昭和44年には学園紛争の激化により、高校生が個人として政治的な活動に関わることを望ましくないとみなす文部省初等中等局長通知が出された。

¹³ 2015年から開始された高等学校での主権者教育を受けた世代を除く有権者と定義する。

主権者教育・シティズンシップ教育の可能性が示された¹⁴。

2011 年度には、総務省が「社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～新たなステージ『主権者教育』へ」¹⁵を刊行し、社会参加の促進や政治リテラシーの向上のための参加型学習の必要性を提案した。

2015 年 6 月に選挙権年齢を 18 歳以上に引き下げる改正公職選挙法が成立し、「18 歳選挙権¹⁶」が導入されたことを受け、文部科学省は「政治や選挙の理解に加えて、現実の具体的な政治的事象も取り扱い、生徒が有権者として自らの判断で権利を行使することができるよう、具体的かつ実践的な指導を行うことが重要」と通知を出した¹⁷。これにより、現在の高等学校の公民科「政治・経済」においては、現実の具体的な政治的事象を取り扱った主権者教育の実施が可能となった¹⁸。主権者教育とは「社会の出来事を自ら考え判断し、主体的に行動する主権者を育てる」ことである¹⁹。しかし多くの学校現場では、形式的な「模擬投票」を主権者教育として取り入れるのみで、主体的に行動する主権者を育てる教育に至っていないのが実情である。

都立武蔵高等学校²⁰では、シミュレーションなどを活用して実際の社会を再現し、消費税や憲法への自衛隊の明記等、正解を出すことが難しい題材を選んで生徒同士で議論させている。生徒たちは、社会の出来事を自ら考え判断し、積極的に発言しながら、立場によってももの見方や考え方が異なることや、合意形成を導く難しさを体験する。こうした発言したいという感情の沸き上がりや意見のぶつけあいを体験することこそが政治への興味のきっかけとなっていくという。合意形成に至った後は、皆でルールを守っていくことが、社会の秩序を守るには大切であることも教えられている。また「18 歳選挙権」の導入により、高等学校においては同じ教室内に有権者と非有権者がいるという状況が生まれており、双方の立場から議論できることは主権者教育上、好ましい環境である。

2017 年 10 月の第 48 回衆議院議員総選挙において、主権者教育を受けた都立武蔵高等学校の 18 歳の投票率は 76.3% (84 人/110 人) と、全国平均 47.87%

¹⁴ 経済産業省 研究調査「社会の階層化と分裂の政策的インプリケーション」(2004 年)。

¹⁵ 総務省「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書(2011 年 12 月)

¹⁶ 2015 年 6 月に選挙権年齢を 18 歳以上に引き下げる改正公職選挙法が成立し、2016 年 7 月の参議院議員通常選挙より適用された。

¹⁷ 文部科学省通知「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」(2015 年 10 月)。

¹⁸ 2015 年 9 月、文部科学省は総務省と連携し、政治や選挙等に関する高校生向け副教材「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」とその活用のための教師用指導資料を作成・配布した。

¹⁹ 総務省「主権者教育の推進に関する有識者会議」のとりまとめ(2017 年 3 月)

²⁰ 2017 年度 政治・行政改革委員会 第 4 回会合 高橋勝也 都立武蔵高等学校 主任教諭ご講演(2017 年 11 月 6 日)より。

²¹を大きく上回った。生徒たちは、自分や自分の子どもたちの生き方を見つめ、決める機会にするために、国民代表を選ぶ制度に積極的に参加している。

一方で投票に行かない生徒もいる。理由の中には、無責任に投票できないという抵抗感があるケースが多いという。主権者教育が不十分なまま、投票率向上のみを推進することは、ポピュリズムの観点から、かえって危険ではないだろうか。わが国のシティズンシップ教育・主権者教育は緒に就いたばかりであり、さらなる広がりや改革が期待される。

③新学習指導要領の新科目「公共」について

2018年3月、高等学校学習指導要領の改訂²²が告示された。「18歳選挙権」により、高校生にとって政治や社会が一層身近なものとなっており、高等学校においては、社会で求められる資質・能力を全ての生徒に育み、生涯にわたって探究を深める未来の創り手として送り出していくことがこれまで以上に求められるとして、公民科に「公共」が新設された。

また、主権者教育については、政治参加と公正な世論（輿論）の形成、政党政治や選挙、主権者としての政治参加の在り方についての考察（公民科「公共」）、主体的なホームルーム活動、生徒会活動（特別活動）を充実させることが重要事項として示された。

世論を再び輿論化するためには、他人の意見を尊重し、対立を恐れず「対話」を行う能力を育む主権者教育が、わが国の高等教育において広く遍く実践されることを期待したい。新しい高等学校学習指導要領の下、「主体的に行動する主権者を育てる教育」を実践するためには、指導者となる教員の育成、外部の有識者による出前授業などの支援が今後も継続的に必要であろう²³。

また主権者としての意識を高めていくためには、日本国憲法の国民主権という基本原理を小学校・中学校教育から段階的に学んでいくことが大切であり、今後のさらなる広がり期待をしたい²⁴。

²¹ 総務省 HP「衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」のデータより。

²² 2022年4月1日以降に高等学校に入学した生徒に係る教育課程から適用される。

²³ 出前授業の実施前後で「政治が身近なもの」と感じる人の割合が増加する。2017年度 政治・行政改革委員会 第6回会合 原田謙介 NPO 法人 YouthCreate（ユースクリエイト）代表 ご講演（2018年3月12日）より。

²⁴ 2017年3月に改訂された小学校・中学校の学習指導要領の「社会」においても、社会的事象の特色や相互の関連を多面的・多角的に考察したり、社会に見られる課題の解決に向けて選択・判断したりする力、思考・判断したことを説明したり、それらを基に議論したりする力を養うこととされた。また小学校の学習指導要領では、「日本国憲法の基本的な考え方に着目して、我が国の民主政治を捉え、日本国憲法が国民生活に果たす役割や、国会、内閣、裁判所と国民との関わりを考え、表現すること」が小学校6年生の目標として定められている。

(3) 真の主権者を育成するために

①草の根のシティズンシップ活動

政治とは、本来、社会（人間集団）の意見や利害の対立を調整し、秩序を生み出す機能である。利害が対立する意見に対しても熟議を重ね、合意形成を導くことが民主主義の根源である。選挙で投票することだけが政治参画ではない。また選挙に勝利した者は、敗者の意見にも耳を傾け、より良い民意を形成するために努力すべきである。異なる価値が対立している場合、争点をいかに理解するか、いかに教育するかという点に、政治的リテラシーと主権者教育の核心がある。

空気や世論誘導に惑わされず、真に持続可能な社会のために政策や政策決定プロセスを正しく評価し、利害が対立する意見に対しても熟議を重ねて合意形成を導くためには、高等学校における主権者教育の継続的な実施とともに、国民一人ひとりの意識改革による“草の根”のシティズンシップ活動の推進が強く望まれる。このシティズンシップ活動は、若者世代に限定せず、将来を担う子どもたちや主権者教育の「空白世代」にも望まれる。

シティズンシップ活動を推進する上での大きな課題は、「空白世代」である国民の政治に対する無関心、国政との距離感ではないだろうか。国民一人ひとりが、政治・社会・地域における自身の関心事となる「きっかけ」を見つけ、立場や年齢の異なる人々と自身の関心事について日常的に対話をしていくことこそが“草の根”の政治参画であろう。

NPO 法人 YouthCreate (ユースクリエイト) では、政治と国民一人ひとりを「つながる」「声を届ける」「距離を縮める」ための「場づくり」を実践している。中学校・高等学校の出張授業や教員支援とともに、子育てや親の介護、就職など、政治に関心を持つ人生のステップに合わせた「場づくり」も実践している。

まずは国民一人ひとりが「きっかけ」を見つけて政治とつながることが、“草の根”のシティズンシップ活動であり、国政を自分事として関心をもつ第一歩になるのではないだろうか。

②主権者教育のために経営者ができること

本会では、経営者が学校に赴き、子どもたちと交流し、教育現場を担う教師と意見交換を行う「学校と経営者の交流活動」を行っている²⁵。この活動のきっかけとなった 1995 年の提言『学校から合校へ』²⁶では、企業も「合校（がっこ

²⁵ 本会では、活力ある 21 世紀の日本社会を支えていく人材の育成のための具体的な行動として、経営者が学校へ赴く出張授業などの「学校と経営者の交流活動」を推進している。

²⁶ 同提言では、「教育の問題は、文部省（現・文部科学省）や教育委員会などの行政当局だ

う)」²⁷を支える一つの主体として「合校」実現のために議論に参加し、子供たちが学び育つ場を豊かにするために、できることから始めることの大切さを提唱した。20年以上前に本会提言が描いた「合校」が、着実に実現にむかっている。

われわれ経営者は、その知見を活かし、高校生や若者と意見交換する機会をもち、家庭・地域社会・学校とともに、社会人としてのよき市民の育成について積極的に活動を実践していく。主権者教育が目指す「社会の出来事を自ら考え判断し、主体的に行動する主権者を育てる」という観点は、新入社員に社会人への考え方と行動の変革を促す教育に通じる。企業での実践を主権者教育に活かすための教育現場との意見交換や、選挙において、従業員、職員、役員、関係企業などに積極的に投票を呼びかけることなどは、経済界ができる政治参画ではないだろうか²⁸。

また若者の政治参画に向けた協力の一つとして、従業員の立候補休暇や復職制度等、制度整備も検討課題であろう²⁹。

真の主権者を育成するために、経営者は今こそ、家庭・地域社会・学校とともに子どもたちとの「対話」を実践するとともに、経済界として出来る政治参画を自ら考え、行動に移すべきである。

けの問題でもなければ、学校だけの問題でもなく、家庭や地域社会を含めた社会全体の問題」と述べている。

²⁷ 本会提言「学校から合校へ」(1995年)で提唱された「合校」は、初等中等教育における新しい学校のコンセプトであり、多様多彩な教育機能を合わせ持ち、生徒も先生も、子供たちも大人たちも、それぞれが互いに学び合い、さまざまな関係を築きあう場となることを究極の姿として想定、学校・自由教室・体験教室で「合校」というネットワークを形成するとともに、教員だけでなく多様な人々や期間が参加して運営・管理するべきとした。

²⁸ 本会では国政選挙において、投票率向上を目的に、若年層の投票率向上を目指した投票の呼びかけ等の積極的アクションを全会員向けに要請しており、直近では2017年10月に行われた第48回衆議院議員総選挙においても要請を行った。

²⁹ 本会報告書「若者が政治に参画しやすい社会」(2017年6月、2016年度政治改革委員会)

3. おわりに

2045年、人工知能（AI）が人間の能力を上回る「シンギュラリティ（技術的特異点）」を迎えると言われる。グローバル化、デジタル化、ソーシャル化による社会や産業構造の大きな変化、イノベーションの推進による新事業創出や非連続な成長が期待される一方で、こうした流れは勝ち組と負け組、所得や世代間の格差をますます拡大させ、現代の欧米諸国と同様に、ポピュリズムや反グローバルリズムの風潮をもたらす懸念がある。加えて、ソーシャル化の広がり起因するマスメディアの弱体化、フェイクニュースの拡散等の不確定な情報が氾濫する状況下、政治の意思決定がますます困難になる恐れがある。

真に持続可能な社会を実現するためには、「シンギュラリティ」を迎えても、なお普遍的な、統治機構、議会制民主主義を再構築し、多様に変化する時代に対応する、迅速な意思決定が可能な国家のガバナンスを目指すべきである。またデジタル技術の活用による選挙活動やインターネット投票の導入などの実現も望まれる。

また2016年の英国のEU離脱の国民投票やイタリアの憲法改正の国民投票の結果やその後の混乱等の諸外国の事例を踏まえても、わが国のあるべき国家のガバナンスを実現するために必要な憲法改正の国民投票は、改憲原案のとりまとめに向けた議論はもとより、国民投票の実施要領についても国民全体を巻き込んだ討議を行った上で実施されるべきであり、喫緊の課題といえる。

“真の政治リテラシー”を身に着けた国民による国家運営への評価が、政治システムの改革を実現させる日が待たれる。

参考資料

2017 年度 政治・行政改革委員会 議事要旨

第 1 回会合

日 時：2017 年 7 月 10 日（金） 14：30 ～ 16：00

テーマ：「55 年体制型政治から 21 世紀型日本政治へ」

講 師：学習院大学法学部 教授 野中 尚人 氏

- 議院内閣制における議会の仕組みと役割は、立法機能、行政府監視機能、調査機能である。最も重要な立法機能においては、政府の影響力が非常に大きい。諸外国においては多数党（政権党）が修正提案権を行使することも多いが、わが国では修正提案はほとんどない。これでは議員が役割を果たしていないと言われても致し方ない。
- まず「55 年体制型政治」の自民党政治は権力共有構造であり、与党事前審査に官僚機構が徹底的に介入してくる緊密な関係を構築していた。各省で官僚の人事権を握っており、余程のことがない限り、彼らが自律的にコントロールしていた。ともすると官僚は政治家の言うことを聞かなかった。各省から提出が予定されている案件は事務次官会議等で調整され、閣議では討議は一切実施されない。諸外国と比較しても閣議で討議が全くされないのは日本だけであり、本当にそれでよいのかという疑問がある。また自民党は政党政治を二つの段階に分割していた。国会議員は公約をそれぞれに挙げて中選挙区制選挙をお互い戦っており、政党は利害の異なる議員たちの集合体である。そのため、まず与党事前審査により相互利害をすり合わせ、党の利益を追求し調整するプロセスを徹底的に行う。その後、国会では野党の批判・反対をひたすら凌ぎ、原案通り可決させる努力をする。つまり与党が中選挙区制で選出された国会議員から造反を受けて立ち往生しないように、国会では与党議員が仕事をしない特殊な構造が作られた。
- 結果として、国会の本会議は形骸化した。本会議での討論はほぼ完全に消滅しており、重要法案であっても委員会による審議だけで済ませるようになった。一方、野党の影響力は大きく、例えば審議の日程調整も与野党の交渉事項である。時に議事妨害（フィリバスター）に使用されるケースもあり、問題もあると考える。自民党も民主党政権時代に徹底的に議事妨害を行っていた。しかしこれではお互いに進展がないということで、新しいフェーズに移行したはずだった。
- それが「21 世紀型日本政治（第 2 次・第 3 次安倍政権）」の官邸主導の政策決定システムである。まず政府内を取り巻く権力や権限の構造が大きく変わ

った。まず 2014 年に国家公務員法が改正され、内閣人事局が設置された影響が最も大きい。官邸が幹部人事をほぼ自由に行うことができるようになり、権力と権限が集中した。次に官邸主導の政策会議システムを強化したため、自民党内部会は相当骨抜きになってしまった。大事なことは官邸主導の政策会議で骨格を決めるため、政府内役職が重要化し、ますます首相・官邸の権力が増大している。

- 次に与党内は、1994 年の小選挙区比例代表並立制・政党助成法の導入より、派閥システムが骨抜きとなって、徐々に執行部に権限が集中してきている。
- 最後に国会運営について、第 2 次・第 3 次安倍政権は、国会での突破型運営（官邸圧力による間接的な支配）へ転換した。強行採決をしてでも結果を出す方法である。他方で、部会が弱体化したことで与党議員の意見を反映しづらくなっている。諸外国では造反は当たり前であるが、日本では現実的ではなく、与党議員の活動の場がなくなっている。
- 「忖度」は、政治の世界ではむしろ一般的である。「Anticipated Reaction（予測された反応）」と言われ、政治という権力の世界では、「忖度」の程度は非常に強くなる。そうならないためには、制度的に一定の制約を課していることが多く、そうでなければ権力者が相当に自制しなければならない。
- また日本には憲法院がない。最高裁判所は憲法裁判を取り扱うが、不利益が生じて初めて訴訟を起こすことができる仕組みであるため、機能的に受け身すぎる。例えば 2015 年の安全保障法制の議論では、政府案が認められるかどうか、法案への修正示唆などを憲法院が行う方が妥当だろう。立法府の意見は重要だが、暴走が起らないように補正する仕組みがあった方がよい。
- 都議会議員選挙については、地方議会選挙であるにも関わらず、国政選挙に連動した選挙であった。1 人区、2 人区を中心に都民ファーストが圧勝した結果を踏まえると、自民党への批判、民進党への不信が表れた。想像以上に大きなインパクトを国政にも与えた。

第2回会合

日 時：2017年9月21日（木）15：30～17：30

ご講演テーマ：「輿論と世論 ー有権者を取り巻く『空気』の問題意識ー」

講 師：京都大学大学院 教育学研究科 教授 佐藤 卓己 氏

- 「輿論（よろん）」と「世論（せろん）」は明治時代までは明確に異なる言葉であった。「輿論」を「天下の公論」（public opinion）、「世論」を「外道の言論、悪論」（popular sentiments）と表記した辞書もある。使い分けの事例としては、美濃部達吉が治安維持法改正を論じた際に、「輿論」の反対は緊急勅令という形式へ反対、「世論」の反対は極刑への心情的な抵抗と表記している（美濃部達吉『経済往来』1928年8月号）。
- ところが1930年代にはアメリカで世論調査主義（ポリズム）がおこり、「世論」による合意形成がシステム化された。新聞は輿論指導の政論新聞から世論反映の商業新聞へと変化し、ラジオは聴取率至上主義となった。日本でも1925年の普通選挙法成立により、知識のない人が選挙に参加することになり、「輿論」が急速に「世論」化し、選挙至上主義の大衆政治が始まった。
- 世論（せろん）を「よろん」と読むようになったのは、戦後のことである。1946年に当用漢字表が公布され、「輿」が制限漢字となり、その代用として新聞は「世」を使用した。そのため、「世論」の読み方は、1989年の調査では「よろん」44%、「せろん」53%、（NHK有識者アンケート調査）、2003年には「よろん」73.6%、「せろん」18.9%になった。（文化庁2003年度 国語に関する世論調査）
- 世論調査主義（ポリズム）の政治においては、過去の政権交代の支持率を分析すると、危険水域は20%であるといえる。第2次安倍内閣は支持率が低下したとはいえ、まだ危険水域には至っていないといえるだろう。かつて「世論に惑はず」（軍人勅諭）として退けることが望ましいとさえ言われていた「世論」の数値を盾にメディアが政権を批判する行為に危険性はないだろうか。もし、内閣支持率が上昇傾向に転じたとき、同じように政権批判を継続できないのではないか。
- 世界報道の自由度ランキングは、第1次安倍内閣、福田、麻生政権では連続して上昇しているものの、第2次・第3次安倍内閣の長期安定政権下では低迷している。世論調査政治においてメディアの自由を脅かすのは、外的垂直権力（国家権力）だけではない。2016年8月22日の朝日新聞社説が『『空気』に屈した』というように、民意という世論の圧力、つまり「空気」という内的水平権力こそ問題である。その社説も「ジャーナリスト・武野 武治氏（1915-2016）は、かつて、戦時中の朝日新聞社の空気をこう振り返って

いる。検閲官が社に来た記憶はない。軍部におもねる記者は一割にも満たなかった。残る九割は自己規制で筆を曲げた。」と書いている。

- 憲法改正の「世論」はどの程度まで尊重すべきであろうか。現在、文書的な整合性（理念）より憲法解釈の柔軟性（現実）を重視する自民党支持者が護憲派の多数派を形成している。
- 境家史郎氏が『憲法と世論』³⁰で紹介する、二一世紀初頭の投票行動の全国的・時系列的調査研究（2001年～2005年）によると、2001年に護憲派と答えた有権者のうち、2005年まで4回の調査すべてで護憲を貫いたのは27%しかいない。つまり7割以上もの有権者が「定見」を持たず、世論調査に回答している。また、同じく境家史郎氏が前掲書で指摘するように、「戦争放棄条項を含むのは第何条だと思いますか」という問いに対して、29%は「わからない」と回答している（二一世紀日本人の社会・政治意識に関する調査）。また「護憲政党」についての調査では、社民党・共産党を護憲政党と正答したのは3割程度であり、1割は改憲政党、6割は「わからない」を選択しており、そもそも「憲法」に関心を持っている有権者は少ないことがわかる。（二一世紀初頭の投票行動の全国的・時系列的調査研究）
- こうした有権者の知的状況下において、憲法世論をどう評価すべきであろうか。これも境家史郎氏が指摘しているデータだが、「有権者と政治家の意見変化の比較（東大朝日調査）」によると、護憲派、改憲派に関わらず、政治家で態度を変えたのは1割未満だが、有権者はどちらも3割前後が態度を変えている。つまり、そこに有権者の「世論」（共感された私的心情）と政治家の「輿論」（討議された公的意見）の違いを見ることもできる。
- 情動を可視化する「世論」は快樂原理による即時報酬であり、教養ある人が熟考する「輿論」は、現実原理による遅延報酬であるといえる。現実の合意形成には、原初的な衝動「世論」がまずあり、それをより認知的な統制機能で「輿論」とすりあわせる情報処理システムの二重プロセスが必要であると言える。
- 21世紀の民主主義として、世論をいかに輿論に高めていくか「輿論 2.0」を目指すべきである。理念型の「輿論」が無ければリアルな「世論」を批判する足場がないといえる。「世論」か「輿論」かを絶えず自問する複眼的思考や、無責任な「空気」か責任ある「意見」かを自問するメディアリテラシーの自己教育が必要である。
- 「輿論」と「世論」の識別は、まず第1に、それに時間に耐える強度があるかどうか、第2に、自分が相手の立場だったらどうか、説得すべき他者がいるかどうか、この2点が基準となる。対話を前提とする合意形成である「公議輿論」を復権させる足場として、世論を再び輿論化する「輿論 2.0」が、

³⁰ 境家史郎氏『憲法と世論』筑摩書房（2017年）

今、求められているのではないだろうか。

第3回会合

日 時：2017年10月20日（金）15：00～16：30

テーマ：「SNS時代の民主主義 ―討論型世論調査―」

講 師：慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科 教授 曾根 泰教 氏

- SNS 時代の問題点として代表的なものにフェイクニュースの広がりがある。この分野は、炎上研究は行われているが、まとめサイトの問題点についてはまだほとんど論じられていない。私自身の経験をお話すると、某タレントの結婚相手として、インターネットのまとめサイトに私の情報が掲載されてしまった。この類のサイトは複数あり、情報を切り貼りしてストーリーを作り、閲覧数で広告収入を得ている。私の情報はまったくの虚偽であり、弁護士に依頼して削除を要請したが、情報がすべては消えることはない。フェイクニュースがフェイクヒストリーになることを事前に止めるべく、インターネットの誤報問題を取り上げた 10 分間の反論動画を作成して配信しているが、インターネット上に一度出た情報を完全に削除することはほとんど不可能である。SNS には良い面、悪い面の両面がある。
- インターネットや SNS の普及により、世界各国ではポピュリズムが台頭し、米国トランプ大統領の誕生や英国の EU 離脱につながった。特に英国の EU 離脱の国民投票は、熟議を尽くしていれば結果は異なったのではないかと思えてならない。わが国も憲法改正にあたっては国民投票が実施されるが、(英国のように) 熟議を尽くさないまま行われることを非常に危惧している。
- 熟議を尽くして結論を導き出す一つの手法として、討論型世論調査をご紹介したい。
- この調査の特徴は、熟議の側面と世論調査の側面を持ち、政策決定のプロセスの中で利用することができる点である。具体的にどのように討論型世論調査を行うかという点、まずは、全国から調査対象者を無作為抽出する。調査対象者には事前に討論資料を送付しておき、討論フォーラムを開催する。冒頭、調査対象者にはアンケート調査を実施する。その後、小グループ（15人ほど）の討論を行ってもらうが、そこでは採決（合意形成）はしない。その後、全体会議パネリスト（専門家）への質疑を行う。パネリスト同士の討論は行わず、バランスの取れた人選を行うことがポイントである。最後にもう一度アンケート調査を実施し、冒頭のアンケート調査との比較を行う。
- 討論型世論調査で重要な事項は、争点に関係があると思われる十分に正確な情報の提供、ある立場・意見に対し、他の見解と反論の提供（実質的バラン

ス)、社会の中でみられる主要な意見が、議論の中で参加者にどれほど提示されるか(多様性)、参加者がどれほど真摯に意見の是非を吟味するか(誠実性)、すべての参加者の意見が、発言者が誰かによらず、その発言自体がどれほど検討されるか(考慮の平等)である。

- 日本では過去7回討論型世論調査が行われた事例がある。2012年8月には民主党野田政権下、「エネルギーと環境の選択肢」をテーマに討論型世論調査を開催した。同調査では、小グループ討論と全体会議を繰り返し行った。全体会議は「エネルギー・環境とその判断基準を考える」、「2030年のエネルギー選択のシナリオを考える」の2つのテーマで行い、それぞれ専門家に登壇してもらった。アンケート調査を比較すると、討議と会議を重ねるうちに原発ゼロシナリオを支持する層が増加する結果となった。原子力発電の安全性への疑問、安全性の優先、原発ゼロシナリオの分かりやすさなどがポイントとなった。15シナリオはメッセージが弱く、20～25シナリオは、メッセージは明確だったものの、安全の壁は越えられなかった³¹。
- このように討論型世論調査は対話の可能性を高める点が特徴である。他人の意見を尊重し、自らの意見を変える、聞く耳をもつという効果がある。政策決定にどのように活かしていけるかという点では、他の意見聴取手法と比較すると、討論型世論調査は民意の代表制や十分な情報提供、討論の確保は可能であるが、実施コストがかかるために、すべてのテーマで実施することは不可能という特徴がある。
- 民主党政権下では政府資金で討論型世論調査を行う前例は作れたが、自民党政府では実施されるかどうかわからない。テーマは医療政策、憲法改正などが適しているだろう。英国のEU離脱の国民投票やイタリアの憲法改正の国民投票の結果を見ていると、日本の憲法改正議論では討論型世論調査を準備する必要があると思う。
- 先週(10月13日～15日)で韓国の新古里5・6号機原発建設中止の公論調査のアドバイザーとして訪韓した。調査対象者の出席率も非常に高く、一様に真摯に議論を重ねている姿が印象的だった。最終調査では建設再開を求める意見が59.5%、建設中止が40.5%となり、公論化委員会はこの結果を踏まえて建設再開を政府に勧告した。

第4回会合

³¹ 同討論型世論調査において、政府は、2030年までに原発依存度ゼロのゼロシナリオ、同15%の15シナリオ、同20～25%の20～25シナリオを示した。

日 時：2017年11月6日（月）14：30～16：00

テーマ：「高校生への主権者教育の実践と課題

—若者の政治参画をめざして—

講 師：都立武蔵高等学校 主任教諭 高橋 勝也 氏

- 中高一貫教育校である都立武蔵高等学校において、3年生（5クラス・200名）の「政治・経済」の授業を担当している。大学入試センター試験で「政治・経済」を選択する生徒は1／4程度だが、アクティブ・ラーニングを織り交ぜた主権者教育の授業では、生徒たちは熱心に議論を重ねている。
- 主権者教育とは「社会の出来事を自ら考え判断し、主体的に行動する主権者を育てる（2017年3月 主権者教育の推進に関する有識者会議 とりまとめ）」ことであり、本来、投票率向上を目的とする教育ではない。しかしながら、多くの学校現場では、主権者教育として形式的な「模擬投票」が取り入れられているのが実情である。
- 10月22日投開票の第48回衆議院議員総選挙において、都立武蔵高等学校の18歳の投票率は76.3%（84人／110人）であった。全国平均47.87%と比較すると高く、投票日当日は全日模試が開催日されていたこと、受験に向けた大切な時期であることを考慮すると、十分な結果だったのではないか。
- 一方で、2016年7月の参議院議員通常選挙における同校の投票率は99.7%（43人／44人）と高い投票率を記録していた。投開票が7月であったことに加え、投票率100%を目指す主権者教育を実施していたことも要因と考えられる。しかし、投票が終了すると高校生は一斉に大学入試センター試験に向けて集中し、政治や社会に関わることは殆ど無い現状を見て、投票率向上という一過性の教育ではなく、主体的に行動する主権者を育てなければならないという問題意識を持ち、2017年度は、生徒が自ら考えて社会参加することができる主権者教育を目指している。
- 高校生の投票という観点では、年齢が異なることを背景として、同じ教室内に有権者と非有権者がおり、双方の立場から議論できることは良い環境であると感じている。高校生が投票に行かない理由は、大人と同じように、予定（模試）が入っていた、行こうと思っていたがいかなかったという理由の他、無責任に投票できないという抵抗感から投票に行かないケースもある。こういった真面目な生徒に対して、教育現場はまだ努力すべきことが残っている。
- 都立武蔵高等学校の主権者教育では、シミュレーションなどを活用して実際の社会を再現し、消費税や憲法への自衛隊の明記等、正解を出すことが難しい題材を選んで生徒同士で議論させている。立場によってももの見方や考え方が異なることや、合意形成を導く難しさを体験することを大切にしている

ためである。生徒たちは社会の出来事を自ら考え判断し、積極的に発言している。発言したいという感情の沸き上がりや意見のぶつけあいを体験することこそが政治への興味のきっかけとなっていくのではないだろうか。合意形成に至った後は、皆でルールを守っていくことが、社会の秩序を守るには大切であることも教えている。

- 政治とは、社会（人間集団）の意見や利害の対立を調整し、秩序を生み出す機能である。利害が対立する社会において、どのようにリーダーシップを発揮することができるのかが大切であり、都立武蔵高等学校では社会に貢献できる知性豊かなリーダーを育成するための教育を行っている。「しっかりと考えていない」人が多い中での100%の投票率達成は、ポピュリズムの観点からは、かえって危険ではないだろうか。
- 日本の高校生は、「私の参加により、変えてほしい社会現象が少し変えられるかもしれない」との答え、が日本・米国・中国・韓國中、最も低い³²。実際に高校生は自分の一票では政治は変わらないとわかっているし、私もあえて高校生に断言している。ではなぜ選挙に行かなくてはならないのか。選挙は、自分や自分の君の子どもたちの生き方を見つめ、決める機会にする、自分のために行くものだと教えている。また選挙に行くことは「代表をコントロールすることである。若者が投票に行かないと、ますます世代間格差が広がり、シルバー民主主義が加速する懸念も伝えている。
- 経営者の皆さんには、高校生や若者と意見交換する機会をたくさん作ってほしい。高校生が話を聞くだけの講演ではなく、意見のぶつけあいをお願いしたい。また子どもはもちろんのこと、教師も国家の宝と考えて支援をいただきたい。子どもの教育は基本的に家庭・地域社会・教師が担っているが、現代の日本では地域社会に大きな期待はできず、家庭も二極化していて総体的な向上は期待できない。国の宝である子どもたちの育成を担っているのは教師である。特に公民科の教師は学校内では人数が少なく孤独になりがちである。若い教師に、単なる模擬投票が主権者教育であると認識させないためにも、教師の育成は重要である。
- 文部科学省の主権者教育の副読本「私たちが拓く日本の未来」は、私も含めて周囲に活用している教師はいなかった。配布は行われたようだが、40人中2名の生徒が1～2ページ読んだのみで、届いていないのが現状である。
- 憲法改正の国民投票を控えて、主権者教育はますます重要になってくるだろう。教師としては中立性を保ちながら教えなければならない点が非常に悩ましいが、より良い主権者教育が実施できるよう、さらなる努力を重ねていく。

第2回正副委員長会議

³² 日本青少年研究所「中学生・高校生の生活と意識・調査報告書」（2009年）より。

日 時：2017年12月18日（月）13：30～15：00

テーマ：「政府のガバナンス ―行政改革の喫緊の課題―」

講 師：明治大学 公共政策大学院ガバナンス研究科 教授 田中 秀明 氏

- 安倍政権は PFI/PPP（Private Finance Initiative / Public Private Partnership）推進アクションプラン（2016年）を改定し、事業規模目標を21兆円に定め、コンセッション事業は、重点分野に文教施設および公営住宅を追加したものの、その数値目標は、空港6件、水道6件、下水道6件、道路1件（平成26年～28年度）、文教施設3件、公営住宅6件（平成28年～30年）と、あまりに控え目であり、上下水道は目標達成も危うい状況である。「遅々として」進んでいるのは、事業や課題の見える化がされておらず危機感の共有がなされていないこと、民間事業者が参入できる環境が形成されていないこと、国の補助金や地方交付税が交付されており、金銭的なインセンティブが働かないことなどが課題として挙げられる。安倍政権が、民間の創意工夫等を活用して財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図るため掲げた施策である。アベノミクスの名の下に高い成長を目指すとしているものの、現状では計画が順調に遂行されているとは言い難い。
- 多くのPFI/PPPプロジェクトは官主体で進められているが、本来は民主体で取り組むべき課題である。民主体で進められてきたのが岩手県紫波町の「紫波中央駅前都市整備事業」である。町が土地の提供や出資会社の設立等の整備を行うものの、主体は民間が担い、身の丈に合った開発事業を、知恵を重ねて補助金に頼らずに実施した。
- 安倍政権における官民ファンドは、現在14機関もある。官民ファンドの存在は否定しないが、各省に設ける必要があるとは思えない。旧産業投資特別会計では、数千億円の毀損額（償却額）も出しており、官民ファンドも二の舞になりかねない。政府企業は官と民の両方の性質を持つ曖昧な存在（政策目的と収益目的）であり、非上場企業であることも相まって、ガバナンスが効いていない。
- わが国のビジネスのしやすさは、世界銀行のビジネス環境ランキングでは34位である。また、ヘリテージ財団の世界経済自由度指数では40位である。全体として、ビジネス環境や経済の開放性は遅れていると言わざるを得ない。また、ビジネス環境の整備に関連した取組みとして、2013年、豪州では生産性向上・イノベーション創出等のため規制のコストを削減する“Cutting Red Tape”を導入し、3年間で30億豪ドル削減の目標に対し、44億ドルもの削減を達成した（2015年3月時点）。日本でも規制改革は行われているが、数値的な効果は分析されておらず、政府が規制改革を本気で取り組んでいる

とは言えないのではないか。

- 政府部門（国・地方）には、最近の「内部統制」の概念に基づく枠組みや仕組みは存在しないが、関連するものとして、財務・会計上の仕組みや業績・政策評価の仕組み、人事管理の仕組みは存在する。評価については、政策評価法に基づく評価、行政事業レビューなどの取組みは導入されているが、アライズづくりとして、評価報告書を作成することが目的となっており、政策や予算が的確に評価されて、見直しが行われているとは言えない。政府部門（国・地方）の調達についても問題がある。各府省がそれぞれに調達を行っており、体系的・時系列的に分析できるデータベースがない。また、調達による成果が検証されていない、時代遅れの予算・会計法令（明治 22 年の会計法が基盤）、専門的な人材不足、組織が不十分、政府統一的な計画立案・実施・評価する組織がないなどさまざまな問題がある。内部監査（国）は、「公共の適正化について」という財務大臣通知と「内部監査（会計監査）充実・強化のためのガイドライン」により実施されているが、いずれも法律に基づいたものではない。地方自治体の内部統制については、2017 年の通常国会で地方自治体法が改正されて、導入が決まり、改革が一步前進した。これは、2020 年から施行される。英国では省庁の事務次官・エージェンシーの長は、「会計官」としても任命され、予算の効率的な効果的な執行について議会に対して責任を負う。いわば、彼らは民間企業の CFO にあたる働きをしている。内部統制は、国民のための成果重視、費用対効果の高い行政を達成するためのものであるが、日本は予算の効率的・効果的執行という観点からのアカウントビリティの概念が乏しく、制度や仕組み、専門家が不十分な状況である。
- 公務員制度には課題が多い。基本的な問題は、政策立案能力・組織の管理運営能力の劣化、各省が自らの利害を持ち「政治化」している点、公務員の任免が政治的な影響力に脆弱な点であろう。2008 年の国家公務員制度改革基本法に基づき、幹部公務員の一元管理が導入されることになった。しかし、これを具体化するための国家公務員法等の関連法の改正は何度も廃案になり、ようやく安倍政権になり、2014 年成立した。幹部公務員制度は諸外国の例にも倣うものであるが、日本の場合は、内閣総理大臣・官房長官・関連の大臣の協議によって人事を決める仕組みになり、これは事実上の政治任用も可能な仕組みとなった。安倍政権では、霞が関の幹部は、事実上、官邸の意向で任命されるようになり、恣意的な人事ではないかといった批判がある。豪州は、1980 年代、上級公務員制度を導入したが、これは能力と業績に基づく競争原理により幹部公務員を任命する仕組みであり（次官を除く幹部は全て公募採用）、省庁の縦割りも解消された。他方、日本の仕組みでは、競争原理ではなく、政治との関係で人事が決まるようになり、公務員が政治におもねるようになり、データに基づく分析や検討が疎かになっている。最近

流行語ともなった「忖度」が顕著になっている。日本の公務員制度を諸外国と比較・分類すると、日本は資格任用・閉鎖型である。閉鎖型は、採用における公正な競争、長期の教育訓練による一定の資質の担保が可能な反面、専門能力の開発が難しく、ジェネラリスト偏重となる傾向や、透明性の低さなどの課題がある。豪州労働党政権では事務次官の任期制、上級管理職の原則公募制などを導入し、社会全体からポストごとに公正な競争で任用している。

第5回会合

日 時：2018年1月26日（金） 10：00 ～ 11：30

テーマ：「主権者教育のあり方 ―わが国のシティズンシップ教育―」

講 師：東京大学大学院教育学研究科 教授 小玉 重夫 氏

- 「主権者教育」は、ここ数年でよく聞く言葉となった。2018年の新学習指導要領で高校生に「公共」が新設される予定であるが、その背景などについてお話したい。
- 教育基本法第14条では、1項「良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない。」、2項「法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない。」と定めている。2項だけが注目され、イデオロギーを持ち込まないこと、政治を学校現場に持ち込まないことが基本であった。これまで、学校教育で政治教育を受けたという実感がある日本人はほとんどいないだろう。機能していなかった第14条1項を機能させるのが主権者教育の動きである。
- その主な理由は1960年代、1970年代の学生運動であった。1969（昭和44）年に当時の文部省初等中等教育長通達として出された「高等学校における政治的教養と政治的活動について」では、「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てい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」としている。
- 世代別投票率のうち、20歳代の投票率は急激に下落している。学生運動が盛んであった1960年代は非常に投票率が高かった点は時代を反映している。
- 小泉政権による高度成長型社会構造からの改革が図られた2000年代初頭、わが国のシティズンシップ教育政策は、まず経済産業省が問題提起した。2004年に調査研究「社会の階層化と分裂の政策的インプリケーション」において、社会における階層化や分裂現象が顕著となっていることを問題提起

し、その有効な解決方策の一つとして、シティズンシップ教育の可能性を示唆した。その後、2006年には「シティズンシップ教育宣言」を刊行。

- 2011年、総務省の「常時啓発事業のあり方等研究会」が最終報告書「社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～新たなステージ「主権者教育」へ～」を刊行。社会参加の促進と政治的リテラシーの向上をキーワードに、社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指すこととなった。
- 英国のシティズンシップ教育を先導したバーナードクリック氏の「クリック・レポート」によると、「政治の本質は、対立の調停や異なる価値観の共存にあり、異なる価値が対立している場合に、論争的問題での争点をいかに理解するかにかこそ、政治的リテラシーの核心がある」としている。「クリック・レポート」の全体の構成の中で最終章に位置しているのが「論争的問題をどう教えるか」という節であるのは、まさにこの点と深く関わっている。
- 2016年、わが国の選挙権年齢が18歳以上に引き下げられた。文部科学省は「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」（2015年通知）において、「今後は、高等学校等の生徒が、国家・社会の形成に主体的に参画していくことがより一層期待される。」とした。また、政治教育の面でも、1969年の通達では「現実の具体的な政治的事象については（中略）留意する必要がある。」となっていたものが、2015年通知では、「現実の具体的な政治的事象も取り扱い、生徒が国民投票の投票権や有権者として自らの判断で権利を行使することができるよう、具体的かつ実践的な指導を行うことが重要」と改訂された。
- 政治活動の面では、イデオロギー対立が終わり死文化していた制限がようやく緩和された。政治教育の面では、具体的な政治的事象の扱いを推奨するなど、全体として一歩前進した。ただ、懸念もある。まず、校内の政治活動を禁じることで、生徒の自主性が妨げられないか。生徒会が主催の政治討論会など、生徒の自治活動が抑制されかねない。また、教員が主義主張を述べないよう国が求めることは現場の萎縮につながりかねないし、政治的な介入で現場が混乱するおそれもある。
- 高大接続システム改革会議「最終報告」（2016年3月31日）では、センター試験の廃止をうたっているがその背景には、以下のような日本社会の変化がある。すなわち、高度成長期の日本は、学校での学習成果としての学力が選抜システムにおけるシグナルとして機能してきた社会であった。これに対して、学力のポスト戦後体制に突入した今日は、学習成果が単なるシグナルではなくてそれ自体実質的な意義（レリバンス）を持つものとして期待されるようになる社会であり、数学で90点を取ったらそのことでどういう資質や能力が身についたのかについての説明責任を教師や学校、場合によっては生徒自身が負う社会に変わりつつある。学校は色に染めない教育をするとこ

ろという位置づけは、高度成長期の年功序列・終身雇用の維持には機能したが、今日では18歳選挙権に示されるように、高校を卒業した時に社会人として自立させる教育が必要となっている。

- 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12月）では、新しい時代に必要となる資質・能力の育成と、学習評価の充実として、学びを人生や社会に生かそうとする学びに向かう力・人間性の涵養、生きて働く知識・技能の習得、未知の状況にも対応できる思考力・判断力・表現力等の育成が掲げられた。学力を広い範囲で捉え、主体的・対話的なアクティブ・ラーニングの視点からの学習過程の改善をはかることがうたわれている。
- これまでのカリキュラムはアカデミズム（高等教育）から濃度を薄めた知識を学校教育におろしており、社会とは隔離された環境下にあった。これに対して、アクティブ・ラーニングの時代は、学校教育と社会（高等教育、市民社会、職業社会）が社会的レリバンスを通して繋がるカリキュラム・イノベーションが必要となる。
- 2015年6月17日、選挙権年齢を20歳から「18歳以上」に引き下げる改正公職選挙法が成立し、2016年夏の参議院議員選挙から高校3年生が投票に参加することになった。18歳選挙権の実現は日本の戦後史における極めて大きな制度変更であり、これまでタブー視されてきた政治と教育の関係を問い直す大きな契機となる可能性がある。カリキュラム・イノベーションは教育の再政治化という歴史的な文脈の中に位置づけられる。
- 英国の「クリック・レポート」では、論争的問題をいかにして教育するかは、「中立的なチェアマンアプローチ」、「バランスをとるアプローチ」、「明示的に自分の意見を言うアプローチ」の3つのアプローチのいずれか一つに偏してはならず、これらを効果的に組み合わせることによって、論争的課題を扱うことが可能であるとしていて、日本より一歩先んじている。
- 1976年、旧西ドイツのボイテルスバッハ・コンセンサスは、(1) 教員は生徒を期待される見解をもって圧倒し、生徒が自らの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議論があることは、授業においても議論があることとして扱わなければならない。(3) 生徒が自らの関心・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としている。
- 文部科学省と総務省は、高校生向け副教材「私たちが拓く日本の未来」を作成した。解説編、実践編、参考編、活用のための指導資料から成り立ち、政党や政策を比較するワークや座標軸など、自ら考える力を養う教材となっている。
- 2016年5月16日には、日本学術会議が提言「18歳を市民にー市民性の涵養をめざす高等学校公民科の改革ー」を発表した。高校の新科目として市民性

を育てるカリキュラムの推進を提言したもので、ニュース番組でも取り上げられ話題となった。

- また選挙管理委員会や明るい選挙推進協会、政治教育に関わっている NPO などによる出前授業が飛躍的に増加し、学校での政治教育の実践を後押ししている。総務省が 2016 年 3 月に発表した調査結果によると、2015 年度の高等学校における選挙出前授業の実施学校数及び受講生数は、見込みも含めて 1,149 校、310,824 人（うち高校 3 年生は 725 校、129,007 人）であり、2013 年度と比較して実施学校数が約 21 倍、受講生数が約 34 倍（うち高校 3 年生は約 19 倍、約 27 倍）と大幅に増加している。
- 加えて、主に大学生以上を主たる担い手とする Rights や模擬選挙推進ネットワーク、YouthCreate などが、従来から 18 歳選挙権を求める活動と並行して政治教育の活性化のための実践を行い、上述の出前授業にも積極的に関わっていたが、近年ではこれらに加えて、Teen's Rights Movement や「僕らの一歩が日本を変える」、「青春基地」など、高校生自身が主体となり、あるいは参加して政治教育の活性化を試みる団体や動きが次々と生まれている。私に関わっている日本シティズンシップ教育フォーラム(J-Cef)では、こうした動きをつなげ、ネットワーキングする試みを模索中である。
- 2016 年 7 月の参議院議員通常選挙では、18 歳の投票率は 51.28%、19 歳の投票率は 42.30%であった。それ以前は 20 歳代の投票率が 1992 年以降、20～30%台にとどまっていることと比較すると、かなり高い数値であるといえる。加えて、現役の高校生に限定すれば、数値はより高いものであることが推定される。学校や地域によって差はあるだろうが、高校生の投票率は、おそらく、7割から8割程度だったのではないかと思われる。

第 6 回会合

日 時：2018 年 3 月 12 日（月） 13：00～15：00

テーマ：「政治リテラシー向上に資する主権者教育のあり方

—草の根のシティズンシップ活動—

講 師：NPO 法人 YouthCreate（ユースクリエイト） 代表 原田 謙介 氏

- 学生時代から若者の政治参画推進に関わる活動に取り組んできた。当時日本では若者と政治を繋ぐ団体が殆ど無く、2013 年に NPO 法人 YouthCreate（ユースクリエイト）を立ち上げ、さまざまな活動を実践してきた。本日は草の根のシティズンシップ活動として、これまで実践してきた活動についてお話したい。
- わが国の政治やシティズンシップ活動の最大の敵は社会や政治に無関心で

ある人が多い状況に対して何の取り組みも行っていないのかという点であり、大きな問題意識を持っている。

- NPO 法人 YouthCreate のビジョンは、現代の少子・高齢化社会における次世代志向の民主主義社会を作ることである。若者向けではなく、さらに次の世代を見据えて活動をしている。現状の課題は「きっかけ」、「対話」、「参画」の3つであると考えている。
- まず「きっかけ」について、ソーシャル化、デジタル化が進んだ現代では、知りたい情報に出会いやすいものの、大事な情報には接しにくい社会になっている。個々人の関心のきっかけを政治・社会・地域でも作っていく必要がある。
- 次に「対話」について、NPO 法人 YouthCreate では学校へ出張授業も行っているが、政治に関心をもった学生が、授業後に政治を一人で調べて学んで考えることは果たして民主主義といえるのだろうか。自由時間に政治を友人と語れることこそが大切ではないだろうか。ソーシャル化の負の側面として、同じ立場・年齢の人だけでまとまることの功罪が叫ばれている。多様な意見との出会いや対話を日常にすることで、政治への参画という課題解決につながるのではないか。
- 最後に「参画」について、選挙の際に投票をすることだけが政治参画ではない。主要な争点や大事なニュースを考えることだけが主権者の役割ではない。そこには「対話」がなく一方的な主張である。個人が主体的に参画するには、カスタマイズされた仕掛けが必要である。若者と政治を「つなぐ」「声を届ける」「距離を縮める」ための「場づくり」が大切なのである。
- NPO 法人 YouthCreate の「場づくり」の企画のポイントは、若者を一括りに考えず、多様な人々の集合体であることを認識する点にある。政治・社会・地域において、個人が身近に感じることは千差万別であり、各自が関心事をみつけ、それが政治につながっていくことを知ることが大切である。これまで、地方議員と若者が気楽に語る場や、子育てと政治をつなぐ場づくりを行ってきた。特に子育て世代は、政治に関心を持たざるを得ないタイミングが出てくる世代であり、重点的に場づくりを行っている。また財政などの政策を知り、意見を交わし合う活動として、行政職員と若者が出会う機会もついている。加えて、Twitter を使った政治と市民の双方向企画として「ASK ○○」という企画も行っている。
- 2015年6月、国会での参考人として「18歳選挙権」について意見を述べた。18歳選挙権については、実は調査によると10代からは反対意見が多く、選挙権は若者にとっては決して「プレゼント」ではなかった。大人たちが「若者の力を社会が求めている」という社会の変化を見据えて「18歳選挙権」を導入したということをしっかり伝えていき、若者に政治参加を促すべきである。

- 主権者教育は、原則、学校が主導で計画を立てて行うべきものである。選挙のルールや仕組みを学び、模擬投票の体験を経て、議論や話し合いなどのグループワークが行われ、請願などのアクションへ繋がるのが本来望ましい。実際にはまだまだ進んでいないが、少しずつ広がりを感じられる。今後は、学習指導要領の改訂も控えており、外部への丸投げではなく、主導的に計画を立てて教育ができる指導者の育成が急務である。
- これまで中学校・高等学校への出前授業や教員支援を2年半で50校にて実施し、20,000人近い生徒と対話を行ってきた。ある高校では、出前授業を受けた後、政治が身近なものだと思う人の割合が倍増した(45%→81%)。街・地域について考える授業を展開しており、地域社会の大人と一緒に学校へいき、多様性を学校の中にも作っていくなど仕掛けづくりも工夫している。
- 人生のステップに合わせた主権者教育も大切である。子育てを始めた世代、働きだした世代、親の介護が気になりだした世代などは、政治をより身近に感じられる。
- また政治参画の仕組みも多様化してきている。議会で市民が発言できる犬山市、権限のある若者議会の全国的な広がり、インターネット(HP・Twitter・Facebook)等で情報発信をしている地方自治体もある。
- 経営者の皆様にも、社内の若手社員向けの企画や講演会、若手社員の方と一緒に高校での授業などを作っていくなど、コラボレーションをお願いしたい。

2017年度 政治・行政改革委員会 名簿

2018年5月現在
(敬称略)

委員長

中 村 公 一 (山九 取締役会長)

副委員長

朝 倉 陽 保 (丸の内キャピタル 取締役社長)
伊 東 裕 (全日本空輸 取締役常務執行役員)
菊 地 麻緒子 (三井倉庫ホールディングス 常勤社外監査役)
成 川 哲 夫 (日本曹達 取締役)
外 立 憲 治 (外立総合法律事務所 所長・代表弁護士)
叢 田 秀 策 (オプトホールディング 取締役)

委員

浅 野 敏 雄 (旭化成 常任相談役)
石 田 建 昭 (東海東京フィナンシャル・ホールディングス
取締役社長 最高経営責任者)
泉 谷 直 木 (アサヒグループホールディングス 取締役会長)
牛 尾 志 朗 (ウシオライティング 取締役会長)
浦 上 浩 (リョービ 相談役)
江 頭 敏 明 (三井住友海上火災保険 常任顧問)
大 岡 哲 (大岡記念財団 理事長)
大久保 和 孝 (新日本有限責任監査法人 経営専務理事)
奥 谷 禮 子 (CCCサポート&コンサルティング 取締役会長)
小 野 俊 彦 (お茶の水女子大学 学長特別顧問)
門 脇 英 晴 (日本総合研究所 特別顧問・シニアフェロー)

神 山 治 貴 (マクニカ・富士エレ ホールディングス 取締役会長)
佐 藤 玖 美 (コスモ・ピーアール 取締役社長)
志 賀 俊 之 (日産自動車 取締役)
島 田 一 (金融ファクシミリ新聞社 取締役社長)
清 水 雄 輔 (キッツ 名誉最高顧問)
正 田 修 (日清製粉グループ本社 名誉会長相談役)
陳 野 浩 司 (国際金融公社 チーフ・インベストメント・オフィサー)
鈴 木 英 夫 (新日鐵住金 常務執行役員)
反 町 雄 彦 (東京リーガルマインド 取締役社長)
高 木 真 也 (クニエ 取締役社長)
高 橋 温 (三井住友信託銀行 特別顧問)
高 橋 衛 (HAUTPONT研究所 代表)
中 村 紀 子 (ポピンズ 取締役会長)
永 山 治 (中外製薬 取締役会長)
濱 口 敏 行 (ヒゲタ醤油 取締役社長)
林 明 夫 (開倫塾 取締役社長)
平 井 幹 久 (エーピー・インベストメンツ 取締役社長)
平 田 正 之 (D T S 取締役)
廣 岡 哲 也 (フージャースホールディングス 取締役社長)
福 川 伸 次 (東洋大学 理事長)
星 久 人 (ベネッセホールディングス 特別顧問)
堀 井 昭 成 (キヤノングローバル戦略研究所 理事 特別顧問)
本 田 勝 彦 (日本たばこ産業 社友)
増 渕 稔 (日本証券金融 取締役会長)
松 岡 芳 孝 (ステート・ストリート信託銀行 特別顧問)
三 村 亨 (損保ジャパン日本興亜総合研究所 理事長)
森 公 高 (日本公認会計士協会 相談役)
山 田 匡 通 (イトーキ 取締役会長)

吉 本 和 彦 (地方公共団体情報システム機構 理事長)
米 田 隆 (西村あさひ法律事務所 代表パートナー)
ティモシー W. ラティモア
(メリルリンチ日本証券 マネージング ディレクター)
和 田 裕 (マツハコーポレーション 取締役会長)
渡 辺 佳 英 (大崎電気工業 取締役会長)
鰐 淵 美恵子 (銀座テーラーグループ 取締役社長)

以上52名

事務局

2017年4月～2018年1月

篠 塚 肇 (経済同友会 政策調査部 部長)
宮 崎 喜久代 (経済同友会 政策調査部 グループ・マネージャー)
古 米 直 子 (経済同友会 政策調査部 マネージャー)

2018年2月～2018年5月

菅 原 晶 子 (経済同友会 執行役)
山 本 郁 子 (経済同友会 政策調査部 グループ・マネージャー)
古 米 直 子 (経済同友会 政策調査部 マネージャー)