

# 新学習指導要領と主権者教育

戸 川 点

## I はじめに

周知のように2015年6月公職選挙法が改正され、選挙権年齢が18歳に引き下げられた。そして2016年7月には初めての、18歳選挙制度による参議院選挙が実施されている。

社会科教育の世界ではこれ以前より主権者教育の重要性について議論が重ねられ、その実践が社会科教育の目標として掲げられてきていたが、この公職選挙法改正の前後からとみにその必要性が叫ばれ、多くの研究や実践が重ねられるようになった。

さらに次期学習指導要領では新たに公民科の必修科目として「公共」が導入されることとなっており、これから主権者教育の重要性はますます高まるものと思われる。本稿ではこのような近年の社会科、公民科教育の実践・研究動向を整理し、これからの主権者教育の在り方について考えようとするものである。

## II 新学習指導要領の方向性

ここではまず、次期学習指導要領がどのようなものであるか、見ておきたいと思う。幼稚園、小学校、中学校については2017年3月に案が公示され、その後、パブリックコメントを受けつけ、改訂されたものが公示されている。しかし高校については今年度末に公示予定である。そのためここでは平成28年12月に発表された中教審の答申「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）」を見て、その方向性を確認しておきたい<sup>(1)</sup>。

まず今回の指導要領は2020年から2030年までの教育課程を規定することになるため、その作成にあたっては2030年の社会を想定し、2030年の未来の社会で活躍できる力をつけることを目指して作るものであることが述べられている。そして、そこで求められる資質・能力を「何を理解しているか、何ができるか（生きて働く「知識・技能」の習得）」、「理解していること・できることをどう使うか（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）」、「どのように社会・世界と関わり、よりよい人生を送るか（学びを人生や社会に生かそうとする「学びに向かう力、人間性等」の涵養）」の3つに整理し、これらを育む教育課程改善策として「社会に開かれた教育課程」の実現と「カリキュラム・マネジメント」の確立という方向性を示している。

ここにいう「社会に開かれた教育課程」とは単に地域と連携していく開かれた学校というだけではなく、社会や世界の状況を幅広く視野に入れ、学校教育を通してよりよい社会を作る、そのための教育課程であるということである。そしてその目標実現のために、「主体的・対話的で深い学び」、いわゆるアクティブ・ラーニングと教科横断的な視点で教育課程を編成し、実施・評価・改善のPDCAサイクルを確立するカリキュラム・マネジメントの実現が強調されている。

そして現代的な諸課題に対応していくために子供に育む力の一つとして「主権者として求められる力」があげられているのである。次期学習指導要領が社会に開かれた教育課程を目指すものであれば、よりよい社会を築くために主権者教育こそその最大の目標でなければならない。さらにその実現のためのカリキュラム・マネジメントの立場から言えば、主権者教育は公民科のみの問題ではなく、地歴科やさらには学校の教育活動全般で実施されなければならないものとなろう。18歳選挙の実施とともに次期学習指導要領改訂により主権者教育の推進は喫緊の課題となっているといえよう。

### Ⅲ 主権者教育の実際と課題

それでは主権者教育としてどのようなものが実施されているのだろうか。総務省の調査「主権者教育等に関する調査及び18歳選挙権に関する意識調査の結果」（同省HP参照）によれば平成25年に比べ選挙管理委員会による出前授業は高校の場合、平成27年度は実施学校数が約30倍、受講生数が約50倍に増加したという。

また「あなたは、高校（高専等含む）の時に、選挙や政治に関してどのような授業を受けましたか。次の中からいくつでも選んでください。（複数回答）」に対しては①選挙の仕組みや投票方法を学ぶ授業25.9%、②「私たちが拓く日本の未来」を使用した授業17.2%、③選挙や政治に関する新聞記事を使った授業9.2%、④学校や地域の課題等に関するディベートや話し合い等を行う授業8.5%、⑤選挙や政治についてディベート、話し合い等を行う授業8.3%、⑥架空の選挙を題材として行われた模擬選挙6.7%、⑦選挙管理委員会の職員などから選挙の話聞く授業5.6%、⑧実際の選挙を題材として行われた模擬選挙5.0%、⑨選挙時に投票所で受付体験、街頭での投票参加啓発キャンペーンへの参加3.9%、⑩議員や政党関係者から政治の話聞く授業3.9%、⑪開会中の議会の傍聴に行く授業2.3%、どれも受けたことはない39.1%、という回答になっている。どれも受けたことがないが4割近くあるが、これは調査対象が平成28年10月時点の18歳から20歳までの男女となっており、たとえば調査時20歳の人が高校生時にはまだ主権者教育に関する意識が高まっていなかったなどの事情があるのではないだろうか。1位となった選挙の仕組みや投票方法を学ぶ授業は選挙管理委員会の出前授業や模擬投票などが行われたことと関連するであろう。2位になった「私たちが拓く日本の未来」とは総務省と文科省が作成した主権者教育の副読本である<sup>(2)</sup>。

この「私たちが拓く日本の未来」では主権者教育の内容として①「現実の具体的政治事象を取り扱うことによる政治的素養の育成」、②「違法な選挙運動を行うことがないような選挙制度の理解」の2つが重視されている。②はいうまでもなく生徒たちが公職選挙法に反することがないようにするための内容である。①はこれまでの主権者教育が憲法や国会など政治や制度に関する知識の伝達だったのではないかと、として現実の具体的政治事象を取り上げることによって有権者として適切な判断ができる力をつけようということである。その上でディベートや模擬選挙、政策討論会、模擬請願、模擬議会などの方法を紹介している。実際の具体的課題についてディベートその他の方法で扱うことはまさしく有権者としての政治を見る目につながり、効果的であると言えよう。

但し、実施に当たっては十分に配慮すべき点もある。同書でも注意喚起がなされているが、現実の具体的政治的事象の場合、生徒間、あるいは保護者間で利害が対立する場合や意見が異なる場合がある。こうした点について十分配慮し、一方の見解のみを強調することなく多面的に扱う必要がある。

実際、2015年6月に山口県の柳井高校で安保関連法案についての賛否を考えさせる授業を行ったところ、県議会で問題視されたという事件もあった。

この事件を報じた『毎日新聞』2015年7月4日朝刊の記事によれば、この年の6月に同校2年生を対象とする現代社会の授業で、安全保障関連法案について生徒が自分たちの考えを発表し、どの意見が説得力があるかを模擬投票で問うという授業が行われた。生徒たちは6月22日の授業で『日経新聞』と『朝日新聞』の2紙の記事を参考に政府与党の見解や野党の主張、憲法学者の意見などを学習、その後翌日までに各自が自宅学習を行い、集団的自衛権について「他国の領域で行使する可能性は」「違憲か合憲か」などの論点をまとめ再び授業に臨んだ。授業では生徒は4人ずつ8つのグループに分かれ、議論しそれぞれ法案について賛否をあきらかにした。そして模擬投票では法案への賛否ではなく、どのグループの意見が最も説得力があったかを問う模擬投票であったという。

複数の新聞を使用していること、また政府与党の見解と野党の主張を取り上げていること、法案直接への賛否投票ではないことなど政治的中立性について配慮されたものと思われるが、それでも県教育長は「配慮が不足していた」との見解を示している。

同紙には大東文化大名誉教授村山士郎氏の次のようなコメントも掲載されている。「安全保障関連法案に限らず、原発の必要性や消費増税など、是非の定まらない事象は多々ある。生徒が自由に意見を述べ、討論できる環境で結論を出したのであれば、問題はない。そこに教育長が口を挟むのは、教育の自由を奪うことを意味する。(後略)」

この実践についてはこのような評価があるものの、実際にはこの実践が取り上げた新聞が2紙であったことなどから配慮不足と指摘されてしまった<sup>(3)</sup>。

こうしたことから自治体によっては政治事象などを扱う際には全国紙をすべて取り上げることが好ましい、としているところもあると聞く。むろん、授業の中立性を担保し、外部からの不当な批判を避け、生徒、授業、学校を守る意味でこうした配慮は必要である。

しかし、すべての全国紙を取り上げなければならないとすれば授業者にとってはそれだけで相当な負担となるのも間違いのないであろう。そのために重要な問題が取り上げられなくなる危惧もあるのではないだろうか。

安保関連法案はじめ、原子力発電所の有無や憲法改正の是非など国民的に大きく意見の分かれる、重要な問題は多々ある。そして重要な問題であるからこそ主権者教育のテーマとして取り上げ、一人一人の生徒にしっかりと考えてもらいたいと思う。しかしその分、慎重に、十分な配慮のもとで実施する必要がある。先の山口県で起こったような事例が起これば、現場は委縮し、このようなテーマを取り上げることを避けるようになりはしないか。現場の教員が安心してこうした現実の課題に取り組むことはできないのだろうか。

要は政治的中立をどう担保するかという問題であるが、この問題について近年の主権者教育の研究の中で注目されているのが政治教育の先進国と言われるドイツで1976年に作られた「ボイテルスバッハ・コンセンサス」の原則である<sup>(4)</sup>。

ボイテルスバッハ・コンセンサスとは次の3つの原則のことである。

- (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。

というものである。教師は生徒に対し相当な影響力を持つものであるから、自分の価値観・意見を押し付けることは慎まなければならない。それが(1)である。(2)は現実の政治問題などを授業でどんどん議論すべしということで、委縮しがちな日本の主権者教育を元気づける原則である。そして(3)は生徒に政治参加が可能な力をつけさせるというものである。こうした教育方針が学校のみならず、一般社会にも周知され、徹底されていけば現実の政治的課題を授業で扱っても問題視されることなく、日本の主権者教育も充実したものになっていくのだろう。

この点については大いに期待したいところだが、不寛容化が進みつつあると言われる現在の日本社会に、政治的風土・土壌も違うドイツのボイテルスバッハ・コンセンサスがどこまで浸透しうるのか、短期的には、決して楽観できないであろう。主権者教育の必要性やボイテルスバッハ・コンセンサスのような考え方の重要性を粘り強く訴えつつ、結局は現場教員の努力に委ねるしかないのが現状ではないだろうか。

このような困難を乗り越えながら国政上の大問題を扱うことは大変重要なことである。その一方で、身近な地域の問題などを扱っていくことも重要であろう。国政上の問題を議論したり、模擬選挙を行うだけではなく、生徒の身近な問題について考えていく。先の「私たちが拓く日本の未来」では模擬請願をまとめるという方法も提唱されていた。模擬請願までいかなくとも身近にどんな課題があるのか、その解決・改善のためにどういった

ことが考えられるのか、生徒たちに考えさせる。それだけでも主権者教育として大きな効果があるだろう。

なお、上述のように現在多くの学校で出前授業のような形で模擬選挙が行われている。そして選挙の重要性が説明され、投票へ行くようにという呼びかけなども行われていると思われる。ところでその際に次のような指摘にも留意しておきたい。「若者と政治をつなぐ」活動をしているNPO法人代表の原田謙介氏と政治学者の佐藤信氏は対談の中で「18歳、19歳が選挙権を持つことで、若者の声が国政に届くようになり、劇的に社会が変わるという幻想が広がっていることに」疑問を持ち、『君が一票入れば社会が変わる』と言ってほしくない。『変わる可能性がある』と言ってほしい、そうでないと「せっかく選挙に行ったのに、全然、変わらないじゃん」となって政治への関心を失ってしまう危険性もあるとの指摘である<sup>(5)</sup>。選挙の重要性は伝えながら、一方で先の身近な問題を考えさせることなどを通して投票以外にも請願など別の形の政治行動があることも伝える必要があるだろう。

#### Ⅳ 新教科「公共」について

次期学習指導要領で高校公民科に関する最大の変化はこれまでの必修科目であった「現代社会」が廃止され新教科「公共」が置かれることであろう。中教審の「次期学習指導要領等に向けたこれまでの審議のまとめについて（報告）」によれば「公共」は「現代社会の諸課題を捉え考察し、選択・判断するための手掛かりとなる概念や理論を、古今東西の知的蓄積を踏まえて習得するとともに、それらを活用して自立した主体として、他者と協働しつつ国家・社会の形成に参画し、持続可能な社会づくりに向けて必要な力を育む共通必修科目」と位置付けられるものである。

また、中教審のワーキンググループのまとめによれば「公共」の構成には3つの柱がある。その3つの柱とは①「公共の扉」という章立て、これはおもに自立した主体として選択・判断するための手掛かりとなる概念や理論、公共的な空間における基本的原理を理解する章立てとなる、さらに②「自立した主体として国家・社会の形成に参画し、他者と協働するために」、と③「持続可能な社会づくりの主体となるために」の章立ての3部の構成のことである。つまり概念を獲得し、それを活用して現実の問題の解決を図る、これらを通して現代社会の諸課題を考察し、選択判断できるようにする教科、人としての在り方生き方やより良い集団、社会の在り方を考える科目ということになるようである。したがってまさに主権者教育の要ともなる科目と言えよう。

このように重要な科目であるが、現時点では上述した3つの柱など概要が知られるだけで、実際にどのような構成になるのかまだ十分明らかにはなっていない。そのため日本学術会議は提言などを出しているのである。地歴科の新教科「歴史総合」についても細かな構成案などは不明だが、「歴史総合」の場合、日本学術会議だけではなく高大連携歴史教

育研究会などの学会が独自に「歴史総合」の構成案などを発表している。それらが文科省の案にどの程度影響するのは不明だが、「公共」についても日本学術会議だけではなく、「歴史総合」同様、幅広く議論を積み重ねていく必要があるのではないだろうか。

そこでここではまず日本学術会議の提言について見ておきたい。日本学術会議政治学委員会は2017年2月3日付で「提言 高等学校新設科目「公共」にむけて—政治学からの提言—」をまとめている<sup>(6)</sup>。この提言では①インターネットなどで入手できる情報以外の教室を越えた人との出会いなどで得られる英知を「公共」にはもりこむべきだとする提言、②生徒に多様な立場・視点から教材・情報を提供し生徒一人一人に自分の意見を持つことの意義を感じさせる、「リアルな政治学習と『政治的中立性』の担保」の提言、③生徒が放課後や休日に地域（地元の老人ホームや地方議会、住民対象の講演会など）に入っ  
ていき、自らの関心にそって問題を発見し、自ら解決法を探るため関係窓口訪問や情報の収集を行う「トライやるデイズ」の導入の提言などが提出されている。いずれも重要な提言である。②は先に問題にした主権者教育と政治的中立に関わる提言であり、③の「トライやるデイズ」は生徒の身近な問題関心から出発し、問題解決に向け主体的・能動的に活動し学習していくためのものであり、注目される。但し、③は自治体の取り組みとして提言されたものであり、実現には自治体のリーダーシップが必要であり、そうした条件が整ったとしても、実際に生徒を動かす現場には相当な負担があるようにも思われる。③についてはさらに議論を深める必要があろう。今後文科省がこの提言をどのように受け取るのか注視していきたいと思う。

さて、ここではもう一つ、日本学術会議人類学分科会が2016年12月18日に開催した公開シンポジウム「高等学校・新科目「公共」にむけて—文化人類学からの提案—」について触れておきたいと思う。これは「公共」に対して文化人類学の立場から提言を出すというもので、亀井伸孝「多様性を包摂する社会を目指して：文化人類学の三つのメッセージ」、鏡味治也「多文化状況の公共社会で求められること」、高倉浩樹「映像民族誌による「異文化」呈示—市民ペースの文化交流に向けて」の3本が報告された。筆者は長年高校教員であった経歴を買われ、当日、高校現場の立場から3報告に対してコメントをする形でこのシンポジウムに参加した。3報告の詳細についてはいずれ何らかの形で公表されるのではないかと思われるので、ここでは私の関心から簡単に触れておきたいと思う<sup>(7)</sup>。

亀井報告は現状認識：同時代の様々な課題として、在日外国人に対するヘイトスピーチと規制法、多様性の否定＝優生思想と障害者差別解消法、沖縄における警察官による「土人」「シナ人」発言、行き過ぎたナショナリズムと近隣諸国への蔑視・憎悪、外国人・異文化の隔離を容認する言説などをあげる。これらはいずれも「公共」や主権者教育でも取り上げたい重要なテーマである。亀井報告はこうした課題に対して文化人類学の考え方を示したものである。たとえば「人種」という概念であるが、ヒトは遺伝的に均質な単一の種であり「人種」に生物学的な根拠はない。各地の人間集団が生物学的に異なっており、かつ優劣の序列が存在するという思想は、ヨーロッパによる非ヨーロッパ世界の力による

支配を正当化する言説として普及したものであることを指摘する。こうして文化人類学の成果を用いて人種概念、ひいては人種差別などを相対化してみせる。その他、多くの論点が表示されたが、文化人類学の成果を「公共」に取り入れることによって多様性を承認する「フラットでしなやかな共存」を構築する教科となることを指摘した。

鏡味報告はスーパーグローバルハイスクールでの実践やご自身が所属する大学の異文化間コミュニケーションの実践を報告されながら多文化共生の必要性を説く。但しどの文化にも同じように価値があるとする文化相対主義の考え方は他者理解に役立つ面もあるが、逆になんでもかんでも容認してしまい価値判断を停止してしまう危険性があることなどを指摘した。

高倉報告はご自身が進めてこられたシベリア民族誌の仙台市民への呈示と、さらにその呈示の様子をシベリアで呈示するなどの経験を紹介しつつ文化人類学の成果が異文化交流の媒介となることを示した。

これら3本の報告から文化人類学が多文化共生を実現していくカギになること、そして「公共」にその成果を取り入れるべきことを感じた。たとえば模擬投票の授業などの際、国政選挙権のない外国籍の生徒がいたらどう対応すべきなのか。模擬投票の授業を行うことによって外国籍の生徒に対する差別を助長するようなことになりはしないだろうか。そのような事態をさけるためにも文化人類学の成果を取り入れた多文化共生の考え方を「公共」に取り入れるべきではないか。このシンポジウムではそのような感想を持った。

「公共」に関して本稿で述べたのはほんの一端である。最近になって少しずつ「公共」に関する議論も活発化しつつあるように思われる。今後さらに議論が活発化し、「公共」がよりよい科目となることを期待したい。

## 注

- (1) 文科省のHP 中央教育審議会 諮問・答申等を参照。
- (2) 「私たちが拓く日本の未来」については総務省HPを参照されたい。
- (3) この問題を含め地理教員の立場で主権者教育について考えたものに蒼下和敬「主権者教育にどう向き合うか～教育活動全体における位置づけと地理～」『地理教育研究会会報』504、2016年6月がある。
- (4) ボイテルスバッハ・コンセンサスについてはとりあえず近藤孝弘「ドイツに学ぶ主権者教育のあり方」(公益財団法人 明るい選挙推進協会『現役先生が教える主権者教育授業実例集』、国政情報センター、2016年11月)、川上和久『18歳選挙権ガイドブック』講談社、2016年6月など参照。
- (5) 原田謙介・佐藤信「対談 28歳と30歳はこう考える！若者が投票に行かないこれだけのワケ」(『中央公論』2016年7月号)
- (6) 日本学術会議HP 提言 参照。
- (7) 以下の内容は当日のレジюме及び筆者のメモによる。