

# 主権者教育の動向を踏まえた 公民科新科目「公共」の実践課題

— 18歳選挙権時代の社会系教科における狭義の主権者教育の課題 —

鳴門教育大学大学院 西村 公孝

## 1 18歳選挙権時代の主権者教育

### (1) 課題設定の背景と目的

本稿の目的は、18歳選挙権時代の社会系教科<sup>1)</sup>における狭義の主権者教育の課題を明らかにするために、主権者教育の動向を踏まえた公民科新科目「公共」の実践課題を考察するものである。

#### ① 学校教育における主権者教育の定義

主権者教育の代表的な定義は、「国や社会の問題を自分の問題として捉え、自ら考え、自ら判断し、行動していく主権者としての自覚を促し、必要な知識と判断力、行動力の習熟を進める教育<sup>2)</sup>」である。このような定義を確認するならば、「主権者としての自覚を促し、知識と判断力、行動力の習熟を進める」というねらいを持つ主権者教育は、学校教育全体の課題となる。なお、主権者として求められる資質・能力について中央教育審議会答申「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」では、下記のように提示されている。

主権者として必要な資質・能力の具体的な内容としては、国家・社会の基本原則となる法やきまりについての理解や、政治、経済等に関する知識を習得させるのみならず、事実を基に多面的・多角的に考察し、公正に判断する力や、課題の解決に向けて、協働的に追究し根拠をもって主張するなどして合意を形成する力、よりよい社会の実現を視野に国家・社会の形成に主体的に参画しようとする力である（平成28年12月21日）。

#### ② 主権者教育における社会系教科の役割

政治教育を中心とする公民教育は、社会系教科学習を中心として行われてきた。特に、戦後の新教科として民主主義社会の形成者を育てる使命を持って誕生した社会科は、公民教育において主権

者教育に深く関わってきた。ところが、近年の国政選挙や地方公共団体選挙における若者の投票率は低迷している。その役割が期待されている社会系教科における政治意識の醸成や政治参加への主体性は、選挙結果を見る限り、十分に育っていない。学校教育における新しい主権者教育を再考する際に、社会認識形成とともに社会形成に主体的に参加する資質・能力の育成が、社会系教科の役割だと捉えている。

主権者教育は、広義の学校教育がその役割を担う。しかし、ねらいから見れば狭義の社会系教育がその責務を負っている。先に引用した中央教育審議会答申で示された、理解・知識、多面的・多角的に考察し公正に判断する力、協働的に追究し根拠をもって主張するなどして合意を形成する力、よりよい社会の実現に主体的に参画しようとする力などは、社会系教科における公民教育が求めてきた資質・能力でもある。

#### (2) 課題解決の方法

主権者教育の動向を踏まえた公民科新科目「公共」の実践課題を明らかにするために、本研究では次のような方法により考察を進める。第1に、現代社会の諸課題を踏まえ、主権者教育の意義を再確認する。次に、若者の政治意識と政治参加の課題を明らかにする。第2に、18歳選挙権時代に対応した文部科学省と都道府県教育委員会の対応及び全国学会の議論を考察し、「知識・認識」「能力」「技能」「態度」の観点から課題を抽出する。

以上の第1の課題の確認と第2の授業構成論の基本的要素から小括を行い、公民科新科目「公共」の実践課題について、学習内容と指導の一体化の課題と見方・考え方を育成する観点から実践課題を提案する。なお、第1と第2の課題の考察については、下記の調査の一部を活用する。

- 公益財団法人明るい選挙推進協会「若い有権者の意識調査（第3回）」（満16歳～満29歳の男女3,000人、調査時期は平成21年1月23日～2月15日）。以下、本稿ではA調査と記す。
- T県教育委員会「主権者教育に関する調査」（高等学校全日制・定時制・通信制、特別支援学校の高等部対象、学校用調査（53校）、生徒用調査（第3学年以上の生徒、10,745人、調査期間は平成28年7月～8月）。以下、本稿ではB調査と記す。

## 2 主権者教育の意義と若者の政治参加

### (1) 現代の諸課題と主権者教育の意義

今日、グローバル化が進展し、価値観の異なる人々との共存・共生を図るための市民性教育（シティズンシップ教育）が注目されている。今後は、市民性教育の成果を踏まえ、グローバル化に対応した主権者教育が重要となる。地球社会には経済的格差問題と宗教・民族問題などの難題が山積している。世界では紛争や対立が日常化し、民主主義が機能不全に陥り、民主化の道を阻んでいるケースもある。また、金融や自由貿易の市場経済化の現実も厳しい。イギリスは国民投票によりEUからの離脱を宣言した。アメリカではアメリカ第一主義や保護主義を唱えるトランプ氏が大統領に就任し、グローバル化と逆行した政治が動き出した。

不透明・不確実なグローバル社会時代になりつつあるが、主権者として国際社会の対立問題に関心を示すとともに、国家・地方の財政問題、エネルギーに関する原発問題、平和主義に関わる安全保障問題など、国内での社会的論争問題に主権者教育は対応しなければならない。これらの諸問題は、政治家や行政担当者の専門家でも解決が困難な対立課題であり、若い世代を含めた主権者の資質・能力向上が国の政治力を高めることになる。

そして若者の最大の課題は、財政問題に深く関係している少子高齢社会の課題である。若者の流出により地域社会の衰退と行政機能の低下に悩む地方自治体は、人口減少社会での地方創生に活躍する担い手を求めている。市民性教育とともに地方と国を支える主権者育成の教育が、緊要な課題

となっている。そこで、今一度、若者の実態から主権者教育の意義を再確認しておきたい。

竹島博之は、若者の政治意識の現状を分析し、政治的リテラシーを育む市民性教育の有効性を指摘した上で、政治的無知や政治的無関心、政治的有用感の欠如が投票率の低下に繋がっていると指摘する<sup>3)</sup>。特に、政治的有用感の重要性を強調している。これに関して、鈴木賢志も日本とスウェーデンの若者の意識比較を行い、自国の将来に希望を持っていないときに、日本の若者は「それでは自分が政治に参加しても仕方ない」と考えるのに対して、スウェーデンの若者は「それなら自分が参加して政治を良くしなければならぬ」と考える傾向が強いと指摘している<sup>4)</sup>。この原因の背景を佐々木毅の指摘から見てみよう。佐々木は政治に関する教育の問題から指摘する。やや長くなるが引用してみたい<sup>5)</sup>。

教科書に関するかぎり、政治に関するカリキュラムはそれなりに充実している。それにもかかわらず、政治教育は敬遠されてきた経緯があり、そのため、実感とカリキュラムとの間のギャップがある。長い間、いわゆる政治的中立性という重い問題があったために、敬してとうざけるという習性が教育現場に弥漫（びまん）したのであった。かくして、投票にもいかないような現在の有権者の大量発生という結果につながった。こうした奇妙な状態が終わるといのが、今度の選挙権拡張の意義である。

氏の指摘は、政治を教えるカリキュラムはあるが、教師の政治姿勢（政治的中立性問題）が、若者の政治的リテラシーを育む教育となっていないために、若者の政治意識が「自分が政治に参加しても何も変わらない」という無力感に留まっているとの考えであろう。また、氏は「18歳選挙権」は何よりも政策や議論の軸の立て直しによるバランスの回復につながると指摘し、バランスを欠くシルバー民主主義の課題解決に期待している。

また、北海道高等学校教育経営研究会では「高校生を主権者に育てる」課題について、主権者教育と市民性教育を結び付け、佐々木の指摘した軸の一つとしての「公共空間をみんなに呼び戻す必要」から「公民性」「政治性」「社会性」をキー

ワードに探究している<sup>9)</sup>。このような問題意識は、木村博一が指摘する「国家の具体的な政策に参照するイメージ」<sup>7)</sup>をどのように形成するか、と同じ課題である。

これまでのグローバル社会時代を意識した主権者教育の課題から、主権者教育の意義を再考するカギは下記の項目にヒントがあるのではないか。

- 若者の政治的有用感をどのように育てるか
- 若者を公共空間にどのように近づけるか
- リテラシーを育む教師の主権者教育の姿勢

## (2) 若者の政治離れと投票行動

子供の政治的社会化及び若者の政治意識に関する研究については、すでに研究の蓄積がある。前者については1960年代のアメリカ合衆国での研究<sup>8)</sup>、後者については1972年から世界の11か国の18-24歳を対象とした「世界青年意識調査」(第8回調査結果、平成21年3月公表)がある。同調査の中で国家・社会関係の項目では「政治に対する関心度」及び「社会への満足度」と「自国社会の問題点」を調査している。これまで指摘されてきたことは、日本の若者の政治意識の低さと社会参加意識の低さであった。

学校関係の児童・生徒に関しては阪上順夫の小中学生を対象にした政治意識調査<sup>9)</sup>があり、小中高生を対象にした調査では西村公孝の公民意識調査<sup>10)</sup>がある。阪上や西村の調査においても世界青年意識調査と同様に政治教育の課題が明らかにされている。阪上は小学校5年生から中学校3年生の政治意識を調査し、「政治意識の形成にはマスメディアの影響が大きく、政治は政治家のイメージを通して中学3年生でマイナスイメージが強くなること」「中学3年生では政治の意義を肯定するようになり、他学年よりも政治の改善を志向する生徒が増加し、政治学習の成果が見られること」を指摘している。西村は小6、中3、高3に集中している政治学習を評価しながら、政治のマイナスイメージが小学校高学年から、マスメディア等によって影響を受けていることを指摘した。

ここでは、先に紹介したA調査(明るい選挙推進協会)の結果を参考に、若者の政治意識の課題を見ておきたい。政治・選挙に関心を持たせる多面的な取り組みの一つとして学習内容を取り上げ

ている。「高校までの学校の授業でどのような内容を学びましたか。」の結果を示す。

表1のように学校の授業により、高校までに「政治・選挙」のことは、88.7%が学んだ記憶があると答えている。先に佐々木が指摘したカリキュラムの充実が若者の学びの調査結果からは窺える。学校での学びが、どのように社会生活に主体的な参画として活用されるかが課題となる。

表1 学校の授業で学んだ内容(実数は2,048人)

国民主権などの民主主義の基本	73.0%
選挙区制などの選挙のしくみ	73.6%
普通選挙権実現の歴史	47.5%
選挙の意義と投票参加の重要性	34.6%
投票所における投票の方法	14.3%
模擬投票などの体験的学習	10.9%
その他	0.7%

そして、「誰かと政治的な事柄を話題にしたり、議論をしたりすることがありますか。」の問いでは、「毎日ある」(3.3%)、「週に何回かある」(18.6%)、「週に1度ぐらいある」(35.2%)、「全くない」(24.2%)、「その他」(12.8%)と答えている。また、「国や地方の政治にどの程度関心がありますか。」の問いでは、「非常に関心がある」(8.1%)、「ある程度関心がある」(49.1%)、「あまり関心がない」(31.7%)、「全然関心がない」(7.4%)、「わからない」(3.6%)と答えている。

問題は、知識として学んでいる事が、政治的事象と結び付かず、日常生活において政治的関心度と政治参加の態度に結び付いていないことである。従来から20代の政治参加として、投票率の低さが指摘されてきた。総務省のまとめによると2013年第23回参議院議員通常選挙では、33.37%(平均は52.61%)、2014年第47回衆議院議員総選挙では、32.58%(平均は52.66%)であった。

第24回参議院議員通常選挙(平成28年7月10日)の投票率は、54.70%(総務省発表「選挙区」2016.7.11)であり、4番目に低い投票率であった。都道府県選挙管理委員会の抽出調査(全国の18歳、19歳の11,480人対象)では、18歳が51.17%、19歳が39.66%であった。20代の投票率と比較して18歳での成果が見えた。特長を次頁に示す。

選挙区全世代と比較して高い地域と低い地域は下記のようになっている。

- 18～19歳の投票先は、比例選挙で①自由民主党(36%)、②民進党(16%)、③公明党(10%)、④共産党(7%)、おおさか維新(7%)、⑤その他(24%)であった。
- 投票の際に重視した政策は、①「景気・雇用」(26%)、②「教育政策」(13%)、③「憲法改正」(12%)、④「税制改革」(11%)、⑤「子育て支援」(10%)、⑥「社会保障」(7%)、⑦「外交・安全保障」(4%)であった。  
(参考資料「読売新聞」2016.7.11)

### 3 18歳選挙権時代への対応

18歳選挙権時代を迎えて様々な立場から積極的な対応が見られた。教育政策としての文部科学省と教育委員会の対応、理論と実践における全国学会の議論と学校教育の対応、啓蒙活動としての情報機関や社会教育の対応、そして、各政党の対応などである。本稿では、紙幅の関係から「教育行政の対応」、「学会の議論」、「学校現場の対応」を取り上げる。

#### (1) 教育行政の対応

##### ① 文部科学省による教育行政としての対応

###### ア 教育基本法の改正

戦後の教育政策は、日本国憲法の下で制定された「教育基本法」と「学校教育法」が中心となる。これらの法令に基づき、文部科学省が都道府県教育委員会を指導する体制により、教育行政が行われてきた。その中で、2006(平成18)年12月に「教育基本法」を改正、施行したことは、大きな転換点となった。改正された教育の目標(第2条3)では「公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し……」を明記し、児童・生徒の「公共性」育成の課題に着目するとともに、「主体的に社会の形成に参画する」資質・態度を重視するようになった。また、旧法の条文を引き継ぎ、第14条(政治教育)では「政治的教養」の尊重と「政治的中立性」を明記している。「政治的教養」<sup>11)</sup>とは、「①民主政治、政党、憲法、地方自治等、民主政治上の各種制度についての知識、②現実の政治の理解力およびこれに対する公正な批判力、

③民主国家の公民として必要な政治道徳、政治的信念」を指すと解説されている。

###### イ 学習指導要領の記述と改訂

教育基本法の改正に続いて、平成20年に中学校学習指導要領、同21年に高等学校学習指導要領が改訂され、公正な世論形成、国民の政治参加、選挙の意義などが内容として明記された。また、新学習指導要領(小中学校は平成28年度末、高等学校は平成29年度に予定)では、高等学校公民科に「公共」が創設され、政治主体として主権者育成を重視しようとしている。

文部科学省は学習指導要領の改訂を中央教育審議会に諮問し、まとめられた「論点整理」(平成27年8月)の中で、生徒の自己肯定感や社会参加に関する意識について指摘している。「米中韓の生徒に比べ、日本の生徒は、「自分には人並みの能力がある」という自尊心を持っている割合が低く、『自らの参加により社会現象が変えられるかもしれない』という意識も低い。」<sup>12)</sup>と説明している。

###### ウ 主権者教育の副教材の作成と指導の手引き

総務省と文部科学省は、生徒用『私たちが拓く日本の未来』(全104頁)を作成し、同時に教師用指導資料(全95頁)も作成し配布した(平成27年9月29日)。前者は3編から構成されている。〈解説編〉では、政治に参加する意義や政治が自らに与える影響などを生徒に理解させるねらい、〈実践編〉では、「話し合い」や「ディベート」についての具体的な学習方法や実践的な学習活動(模擬選挙、模擬請願、模擬議会など)のねらいと活動の実際の流れ、〈参考編〉では、公職選挙法などについてQ&A形式で解説、となっている。後者の「教師用指導資料」では、「副教材の活用にあたって」、「副教材を活用した指導事例」、「指導上の政治的中立の確保等に関する留意点」など模擬選挙実施における公職選挙法上の留意点などが解説されている。

作成され配布された副教材がどのように使用されたかについては、B調査(T県実施)でのアンケート結果を示しておく(対象校53校で割った割合%)。解説編では、第2章「選挙の実際」(37校69.8%)、第1章「有権者になるということ」(32校60.4%)、第4章「年代別投票率と政策」(22校

41.5%)、実践編では、第1章「学習活動を通じて考えたこと」と第3章「模擬選挙」が同率の13校24.5%、第2章「話し合い、討論の手法」(6校11.3%)となっている。参考編では、第1章「投票と選挙運動等についてのQ&A」(36校67.9%)が活用されている。

生徒(第3学年以上)対象では「あなたは政治や選挙を理解する上で副教材を活用しましたか。」の問いに対しては「活用した」(391人6.4%)、「少し活用した」(1,296人21.2%)、「あまり活用しなかった」(1,479人24.2%)と答えている。

文部科学省は、生徒用の副教材と教師用の指導手引きを作成するとともに、教育委員会に下記のような通知も出している。

文部科学省初等中等教育局教育課程課、総務省自治行政局選挙部管理課「高校生に対する政治や選挙等に関する指導の充実について(通知)」(平成27年12月17日)。

上記の通達では、政治的教養教育に関する指導上の留意事項を3点から示している。

- 校長を中心に学校として指導のねらいを明確にし、系統的、計画的な指導計画を立てて実施すること。
- 教科においては公民科での指導が中心となるが、総合的な学習の時間や特別活動におけるホームルーム活動、生徒会活動、学校行事なども活用して適切な指導を行うこと。
- 指導に当たっては、教員は個人的な主義主張を述べることは避け、公正かつ中立的な立場で指導すること。

## ② 都道府県教育委員会の対応 — T県教育委員会の事例 —

### ア 主権者教育に関する研修と出前講座

文部科学省からの指導を受けて、都道府県教育委員会でも学校現場と生徒向けに対応を行っている。ここでは、T県教育委員会の動向を中心にしておきたい。T県教育委員会は、教職員研修として小中高校の管理職対象研修会(参加者185人、平成27年12月)と主権者教育担当者研修会(参加者48人、平成28年2月)を実施している。

また、生徒向けの出前講座を実施し、平成27年度は30回(29校)、平成28年度は26回(高校23校と

中学2校、12月20日現在)実施している。そして、生徒向けには「一票でかわる未来!!」のハンドブックを作成し、全ての高校生に配布している。

上記に示した管理職向けの講座(80分の講演内容)は、下記のような研修であった。

- 18歳選挙権時代の主権者教育の意義
  - 高校生の政治参加と社会形成力の育成
  - 小中高を通じた公共性の育成と社会参加の意義
- 出前講座の内容は、Y高校普通科第2学年(210人対象、平成28年11月)では、90分の時間に下記のような展開で講座が行われている。
- 民主主義社会における選挙の意義(30分)
  - モデルとなる4人の候補者の政策(4人の教員が演説)、グループでの政策分析、個人の投票票(30分)
  - 大人と若者の選挙情報収集、世代別の政策判断の違い、個人の投票の振り返り(30分)

生徒の政策分析による投票の判断の記述を見ると、4人の候補者の経歴や職業、教育や社会保障に対する政策重視、若者と高齢者の双方に配慮する政策を評価する意見等が見られた。

生徒用の出前講座の評価に関しては、B調査の結果を示しておく。学校(教師)側では「主権者意識を高める教育の充実のために出前講座は有効であったか。」の問いに実施した32校からは「大変有効であった」(11校34.4%)「有効だった」(21校65.6%)という回答があった。また、生徒からは「政治や選挙を理解する上で、出前講座は役立ちましたか。」の問いに「役立った」(892人22.6%)、「少し役立った」(1,852人47.0%)、「あまり役立たなかった」(601人15.2%)、「役立たなかった」(596人15.1%)の回答があった。学校は100%、生徒は約70%が、評価していることが分かった。

### イ 主権者教育指針やガイドラインの作成

全国の教育委員会では、文部科学省から配布された副教材を活用しながら、さらに教員の政治的中立性の不安に対応するために、平成28年度中に教員用の主権者教育推進指針及び生徒用のパンフレットの作成を計画している。具体的には、大阪府、京都府、岐阜県、山口県、大分県などが主権者教育推進に関する指針やガイドライン等をすでに作成している。大阪府や大分県のガイドライン

では下記のように副教材を参考に、生徒に育成したい能力について具体的に記載している。

- 政治的教養の教育を通して生徒に育成したい力(大分県教育委員会「県立学校における政治的教養の教育に関する指針」平成28年1月、参照)
- 論理的思考力(とりわけ根拠をもって主張し他者を説得する力)
- 現実社会の諸課題について多角的・多面的に考察し、公正に判断する力
- 現実社会の諸課題を見出し、協働的に追究し解決(合意形成・意思決定)する力
- 公共的な事柄に自ら参画しようとする意欲や態度

ここでは、T県教育委員会が策定しようとしている学校用の指針の目次を示しておきたい。

- コンセプト  
小学校、中学校、高等学校、特別支援学校を通じた系統的な主権者教育が求められている中、指導する上での工夫や留意点等を示し、指導の円滑化を図る。
- 章の構成  
はじめに
- 第1章 主権者教育の現状と課題
  - 1 文部科学省におけるこれまでの対応
  - 2 本県におけるこれまでの取組
- 第2章 主権者教育の指導指針
  - 1 主権者教育の目的(育む力や態度)
  - 2 主権者教育の効果的な進め方
  - 3 主権者教育の指導上の留意点
  - 4 生徒による政治的活動等の取扱い
- 第3章 指導計画の策定
  - 1 系統的な指導計画
  - 2 主権者教育指導計画の策定
- 第4章 活用に当たって
  - 1 学校における主権者教育の指導指針の活用に当たって
  - 2 生徒向けハンドブックの活用に当たって
- Q & A
  - 主権者教育の進め方に関するQ & A
  - 生徒による政治的活動の取扱いに関するQ & A
- など
- 用語解説
- 参考資料

また、T県教育委員会は、指針の作成の中で体系的な主権者教育の計画を立案するように各学校に要請し、生徒向けの「一票でかわる未来!!」のハンドブックの改善を行おうとしている。具体的

にはキャリア教育的要素を加え、自分が社会参加することにより、世の中がかわる事例を記入させるワーク方式を採用している。コンセプトとタイトルは下記のような冊子となる。

- コンセプト  
自分の参加により社会をよりよく変えられると考えている若者の割合が国際的に見ても低いことから、主体的に社会の形成に参画しようとする態度等の育成を図る。
- タイトル  
「社会(よのなか)」に参画しよう!! はじめの一步  
私がかわる、「YONONAKA」がかわる 私がかえる、「YONONAKA」がかえる

### ③ 教育行政としての対応の小括

文部科学省の主権者教育の対応は、生徒への副教材の配布、教師へ指導手引きの配布、教育委員会への通知と法改正による主権者教育の意義を積極的に政策として伝えるものとなっている。

政治的教養としての「知識・認識」、社会参画の「能力」と「態度」の形成を教育委員会主導で行おうとしている。そこで、学校が狭義の主権者教育として系統的、計画的な指導計画を立案し、新科目「公共」を活用して、政治主体としての主権者を育てる実践的な取組が課題となる。

教育委員会の対応は、副教材の積極的な活用を学校に薦めるとともに、社会教育や専門家(研究者等)と連携して研修や出前講座により「知識・認識」面の定着と社会参加(選挙への参加)への「態度」を育成しようとしている。T県では、公民科等での指導事例、生徒会活動やホームルームの活用事例、高校生議会などを紹介し、生徒の政治活動の指針を示すとともに、教師には政治指導の留意点を示している。また、生徒向けのハンドブック等の作成・配布では、「技能」と「能力」育成を重視し、社会参画の態度を育てようとしている。

#### (2) 全国学会での議論

全国学会でも18歳選挙権時代の到来を受けて2016年度の全国研究大会において、主権者教育の課題研究等に取り組んでいる。ここでは、2016(平成28)年度の全国学会の動向と議論について、参加資料及び発表要旨等を引用して紹介する。

### ① 日本公民教育学会（平成28年6月，鳴門教育大学）

本学会では，研究大会のテーマとして「18歳選挙権時代の公民教育を考える―学習指導要領の改訂を視野に入れて―」を掲げ，課題研究において「学習指導要領の改訂における公民科新科目『公共（仮称）』を考える」，「18歳選挙時代の主権者教育を考える」，「『見方や考え方』を育てる社会科・公民科授業を考える」の3分科会を設置し，議論を深めている。ここでは，課題研究2「18歳選挙権時代の主権者教育を考える」の議論を紹介する。

課題研究2では，中高校の実践者と社会教育の市民教育担当者を発表者とした分科会を企画している。課題は，中高の授業実践はどのような工夫により主権者教育に寄与できるのか。若者議会を企画する行政はどのように政治参画の機会を与えているのか。その現状と課題を明らかにすることにより，18歳選挙時代の主権者教育の在り方を議論した。仲村秀樹（東京都江東区立東陽中学校）は，主権者意識の育成として住民のための政治は如何にあるべきか，模擬区長選挙，模擬区議会，模擬的な条例の制定を通して，住民のための政治，今日から私たちにできることから，生徒の政治参加意識の変容を明らかにした。三木野博之（徳島県立城西高等学校）は，高等学校公民科授業において「責任ある選択」ができる力を育む主権者教育の在り方を提案し，政治的中立性の課題から政治学習よりも経済学習に力点を置いた「責任ある選択能力」を培うことの意義を提案した。最後に，林俊太（愛知県新城市役所市民自治推進課若者政策係）は，若者議会（18歳から29歳で公募）の取組を紹介し社会教育の実践と成果から若者の政治意識の向上と政策立案・提案能力育成の可能性を示唆した。林が提案した若者議会は，イギリスの若者議会からヒントを得て，市長が財源を確保し若者のグループに政策提案をさせ，市の行政に生かす試みであり，若者の政治参加の実践例となる。

### ② 日本政治学会（平成28年10月，立命館大学・茨木校舎）

本学会では，国際交流委員会企画として「若者の政治参加(Political Participation of the Youth)の分科会，公募企画として『18歳選挙』の政治学

の分科会を設置している。前者はケネス・マッケルウェイン（東京大学）が，イギリス，韓国，日本などの若者の投票行動などを報告し，報告内容に関してスティール若希（東京大学）と遠藤晶久（高知大学）が討論をしている。後者では，苅部直（東京大学）『『市民』と『公民』をめぐる』，羽場久美子（青山学院大学）「欧州のネット選挙と若者の右傾化傾向―EU各国の事例から」，佐々木信夫（中央大学）「18歳参政権移行で地方自治に変化が起きるか」の発表があり，各発表の内容を踏まえて吉城佳子（東京大学）と西川伸一（明治大学）が討論を行っている。また，日本政治学会は『年報政治学2016-I』（木鐸社，2016年6月）において，「政治と教育」の特集を組み，「そもそも戦後日本の学問史において政治と教育がばらばらに研究されていて，お互いの間の交流がないという問題の根は深い」<sup>13)</sup>と指摘している。

上述の指摘にあるように日本政治学会では，政治と教育を結びつけた研究はほとんど行われてこなかった。例えば「政治教育」という研究者登録のキーワードが存在しない。したがって，政治意識の分析や選挙に関する計量分析が中心となり，主権者を育てるカリキュラム開発及び授業設計など，教育学的アプローチが行われてこなかった。

### ③ 第65回全国社会科教育学会（平成28年10月，兵庫教育大学）

本学会は，社会系教科教育学会第28回研究発表大会と合同で開催された。メインのシンポジウムでは，「社会系教科教育は主権者の育成にどう取り組むか」を設置している。コーディネーターは米田豊（兵庫教育大学）と谷田部玲生（桐蔭横浜大学），指定討論者は原田智仁（兵庫教育大学），発表者として佐藤孔美（お茶の水女子大学附属小学校），永田成文（三重大学），橋本康弘（福井大学）が登壇している。佐藤は小学校創設教科市民科の実践報告，永田は地理教育からの主権者教育の実践，橋本は法教育実践からの主権者教育の発表であった。本シンポジウムでは，カリキュラムレベルや授業レベルの具体的な提案があり，選挙のためのスキル学習ではない市民的資質育成のための主権者教育が話し合われた。続いて2日目もシンポを受けて課題研究I～Ⅲ（I「初等社会科は主

権者の育成にどう取り組むか」、II「中等地理・歴史教育は主権者の育成にどう取り組むか」、III「新科目『公共』の授業をどう創るか―主権者の育成を目指して―」の企画があった。課題IIIでは、田中伸（岐阜大学）が「市民性教育としての社会科カリキュラム論―主権者教育を目指した文化学習を事例として―」、根本信義（弁護士・筑波大学）が「法教育から見た主権者教育―新科目『公共』での授業構想―」、小貫篤（東京都立雪谷高等学校）が「先哲の思想×政策で社会的課題を考える主権者教育の有効性と課題―重視する価値を自覚しての政策提言―」を発表した。コーディネーターは中原朋生（川崎医療短期大学）、指定討論者は橋本康弘（福井大学）であった。橋本からは、前日のシンポジウムを受けて、優れた主権者を育てるためには、主権者として意思決定する際の「判断枠組み」を授業デザインに組み入れることの重要性の指摘があった。

#### ④ 日本社会科教育学会（平成28年11月、弘前大学）

本学会は、主権者教育の課題研究「18歳選挙権時代の主権者教育」を設定している。コーディネーターは磯山恭子（静岡大学）と吉村功太郎（宮崎大学）、指定討論者は西村公孝（鳴門教育大学）であり、小中高の実践者が発表している。小学校が永倉泰治（宮崎大学附属小学校）、中学校が岩本知之（藤枝市立高洲中学校）、高等学校が宮崎三喜男（東京都立国際高等学校）であった。永倉は6年生の政治学習において公共施設「祇園スポーツパーク設置」を課題に模擬選挙を行い市民生活と政治の働きの実践を提案した。岩本は中学生の社会参画を課題に高洲地区を政治的に見たり考えたりする問題解決学習として、4人の候補者に政策（公共施設と財政問題）を語らせ判断する実践を提案した。宮崎は、主権者教育を制度説明、リテラシー、話し合い、合意形成、政策作り、請願、模擬選挙、模擬議会の6視点から授業構想をすることを提案した。今回は話し合いと合意形成から新聞記事の内容を多面的・多角的に理解させ、内容から表題を付けさせる実践の成果を報告した。

#### ⑤ 全国学会の議論の小括

社会系教科教育に関する学会では、シンポジウムや課題研究において主権者教育の課題を洗い出

し、教科目標の市民性育成の課題として、改めて教科の本質的課題である「知識・認識」の社会認識形成と「能力」「態度」の社会形成力育成から主権者教育の在り方を議論している。理念型の議論ではなくカリキュラムレベルと授業実践の課題から主権者教育の今後を探究している。

日本政治学会は政治学の観点から、主権者教育にアプローチしている。社会系教科教育学会とは異なる課題を期待したが、政治学の知見から政治と教育における「知識・認識」「能力」「技能」「態度」の一体的捉えの課題を投げかけている。

## 4 社会系教科における主権者教育の今後の課題

本稿では国の内外に課題が山積する中、若者が政治に関心を示さず、社会参画が課題になっていることを確認し、様々な主体の対応から18歳選挙権時代の主権者教育の課題を「知識・認識」「能力」「技能」「態度」面の育成課題として見てきた。そこで、これまでの考察を踏まえて、公民科新科目「公共」の実践課題に絞って主権者教育の課題を提案してみたい。公共性を創造する主体の育成における「知識・認識」「態度」形成と「能力」「技能」育成から見た実践課題を提示したい。

### (1) 「知識・概念」「態度」形成から見た新科目「公共」における主体の育成

公民科新科目「公共」の基本的な性格は、目標、内容、方法を統合的に扱い授業設計で総合的な実践を行うことにより、社会の有為な形成者を育成することである。有為な形成者を育成するための政治的リテラシーは、公共的な課題の政策について、「政策分析力」や「政策批判力」とともに公共を創造する主体の育成として「政策立案力」や「政策提案力」などを育てる授業実践の開発が期待される。

選挙民を育てる有権者教育に留まることなく、「現実社会の諸課題を見出し、協働的に追究し知識・概念を獲得するとともに民主的な態度を身に付けること」、「公共的な事柄に自ら参画しようとする能力や技能を育てること」が実践課題となる。また、公共性を創造する主体の育成として、小中高一貫の視点からカリキュラムの核と期待され



る。そこで、新設科目「公共」の内容構成を見ておきたい。「公共」は、現行の「現代社会」（選択必修②単位）に代わって、下記のような内容構成の科目として新設されることになっている。

新科目では、公共を創造する主体として、社会に参画し、グローバル社会時代における国家・社会の形成者育成を目指す。公共的な空間を作る人間として、政治、経済、法、情報発信の主体となるために高校生の視座から、持続可能な社会づくりに主体的に参画し、政治的リテラシーを育む実践課題を持つことになる。

表2 新科目「公共」の学習内容案

(1) 「公共」の扉	ア 公共的な空間を作る私たち イ 公共的な空間における人間としての在り方生き方 ウ 公共的な空間における基本的原理
(2) 自立した主体として社会に参画し、他者と協働するために	ア 政治主体となる私たち イ 経済主体となる私たち ウ 法的主体となる私たち エ 様々な情報を発信・受信する知的主体となる私たち
(3) 持続可能な社会づくりの主体となるために	ア 地域の創造への主体的参画 イ よりよい社会の構築への主体的参画 ウ 我が国と国際社会への主体的参画

「知識・概念」の獲得としては、(1)公共の扉において、公共的な空間を自ら形成していく主体としての枠組みを概念として捉えさせたい。次に、(2)において自立した主体として社会に参画し、他者と協働するために4つの主体の内容構成のまとめりや学びの順序性を重視して、バランスよく「知識・認識」面における政治的、経済的、法的、情報の発信・受信の主体性を確立させたい。最後に(3)持続可能な社会づくりの主体となるために、主体的な参画をキーワードに民主的な形成者としての「態度」を重視した課題探究学習を行いたい。

そこで、18歳選挙権時代の主権者教育から見た「公共」は、公共的な課題の政策について、「知識・概念」の獲得による枠組みの設定、公共を創造する主体としての「態度」形成が課題となる。中でも獲得した知識・概念を活用した枠組みを持ち、政治主体として見方や考え方を身に付ける課題は、主権者教育として最も重要視される課題となる。

そこで、次に「能力」や「技能」育成面から実践課題としての授業設計を見ておきたい。

## (2) 「能力」「技能」育成から見た新科目「公共」における見方や考え方

新科目「公共」を核とした小中高一貫の主権者教育では、参画の基盤となる「見方や考え方」を育てる授業実践課題を重視したい。主権者教育における授業設計の要は、社会参画の基盤となる「知識・認識」の社会認識力や「能力」「技能」面の公正な判断力や意思決定力を高めることである。そのためには社会的論争問題教材を活用し、議論する「技能」を高め、思考力や判断力に繋がる「見方や考え方」を鍛えることが課題となる。

そこで、筆者が協力者として関わった日本公民教育学会のプロジェクト研究<sup>15)</sup>の教材活用を紹介する。本プロジェクトでは、全国社会科教育学会のシンポジウムにおいて、橋本が指摘した意思決定の際に「判断枠組み」が重要となるとの指摘のヒントになる。「見方や考え方」を養うための社会的論争問題の教材開発（学習課題例）と視点（概念）を活用した試行的な実践研究を行った。見方や考え方の鍵となる判断枠組みの視点（概念）を抽出し、社会的論争問題を探究することにより、「公共」が目指す4つの主体としての「知識・概念」「能力」「技能」「態度」を総合的に育成しようとする小中高を対象とした実践的な研究である。

表3 学習課題と見方や考え方の視点（概念）

学習課題例（現代の社会的論争問題）	視点（概念）
若者の貧困と社会的排除	正義
超少子高齢化と社会保障	平等
東日本大震災からの復興支援	社会参画
地方の衰退と町づくり	幸福
財政危機と金融政策	自由
限りある資源とエネルギー政策	効率
グローバリゼーション下の産業と貿易	グローバリズム
地域紛争と民族的・宗教的多様性	多様性
持続可能な開発と地球温暖化	持続可能性
科学技術の発展と生命倫理	生命
情報社会とメディアリテラシー	公正
グローバリズム・ナショナリズムとアイデンティティ	ナショナリズム

では、見方や考え方は、どのような課題探究学習により「公共」では、実践していけばよいので

あろうか。先に検討した内容構成の(1)~(3)を体系的、系統的に年間計画に配置しながら、内容と方法を一体化させることが大切となる。すなわち、生徒の主体的・対話的な学びが可能となる学習活動と専門家や専門機関の力を活用したい。すでに、主権者教育の動向で考察してきたように討論、模擬選挙、模擬投票、模擬裁判などの活動がこれまでに実践され、大学や選挙管理委員会、弁護士などの活用、そして副教材の生徒用『私たちが拓く日本の未来』が活用されている。見方や考え方を深める学習は、小中学校社会科において知識・概念の習得とその活用、小中の連携・継続、公民科科目において論拠に基づく議論をする技能の育成、社会参画の能力が、中長期の視点で社会系教科のカリキュラムに位置付けられることが課題となる。

社会系教科における主権者教育は、見方や考え方を養うために学習内容として社会的論争問題を活用する。そして課題解決の視点として獲得した知識や概念を生徒が選び、教師が指導過程(「分析」「批判」「立案」「提案」)を工夫しながら、生徒の政治的リテラシーを育てる。具体的には、社会系教科学習において「知識・概念」を習得させる過程を重視し、「能力」と「技能」に関わる議論をする力や公正な判断力(意思決定力)など、社会参画の基盤となる力を身に付けさせる。そして、民主的な「態度」を養う。要点は、生徒にどれだけ社会的論争問題を自分事の実感のある課題として捉えさせ、課題探究学習の授業設計をマネジメントできるかが課題となる。

#### 【注記・引用文献】

- 1) 戦後、社会科はアメリカの Social Studies を参考に誕生した。平成元年学習指導要領の改訂により、小学校低学年に生活科、高等学校社会科が地理歴史科と公民科に再編成された。本稿では小中学校の社会科及び高等学校の地理歴史科と公民科を合わせて、「社会系教科」として論述する。
- 2) 川上和久「主権者教育と政治的中立性」、公益財団法人 明るい選挙推進協会(以下、注では「明推協」と表記)『Voters』No. 26, 2015年, p. 6.
- 3) 竹島博之「意識調査から見た有権者教育の射程と限界」

日本政治学会『年報政治学—政治と教育』2016— I, 2016年, pp. 11—30.

- 4) 鈴木賢志「若者はなぜ希望をもてないのか」明推協『Voters』No. 34, 2016年, p. 9.
- 5) 佐々木毅「18歳選挙権を考える」明推協『Voters』No. 29, 2015年, p. 2.
- 6) 北海道高等学校教育経営研究会『高校生を主権者に育てる』学事出版, 2015年, pp. 13—16.
- 7) 木村博一「主権者教育の歩みから見た今後の課題」『社会科教育』No. 686, 2016年6月, p. 5.
- 8) R・ドーソン/K・ブルウィット/K・ドーソン著, 加藤秀治郎他3名訳『政治的社会化』芦書房, 1989年。本書では1960年代の政治的社会化研究が1970年代の政治学研究と教育の両面で重要な地位を占めるようになったと指摘し、子供の政治意識調査から下記のような結果を明らかにしている。

前期児童期に社会環境から政党などの政治的指向性が形成される。後期児童期(9—13歳)に政治指導者の大統領の仕事など情報や認知的内容が獲得される。青少年期は政治的自我が形成され社会参加に必要な技能が発達する。

- 9) 阪上順夫編著『社会科における政治教育』明治図書, 1973年。
- 10) 西村公孝「児童生徒の公民意識について」日本社会科教育学会『社会科教育研究』No. 45, 1981年, pp. 13—24.
- 11) 坂田仰解説『新教育基本法(全文と解説)』教育開発研究所, 2007年, pp. 58—59.
- 12) 中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会「次期学習指導要領等に向けたこれまでの審議のまとめ」(平成28年8月26日), 別紙p. 35.
- 13) 「はしがき」日本政治学会『年報政治学』, 2016年, p. 3.
- 14) 神奈川県教育委員会教育局指導部高校教育課「神奈川県政治参加教育」明推協『Voters』No. 35, 2015年, pp. 10—11.
- 15) 科学研究費補助金基盤研究(B)「現代社会の課題を考察する見方や考え方を身に付けさせる公民教育カリキュラムの再構築」(研究代表者唐木清志), 平成26—28年度。筆者は研究協力者として関わり、年3回の研究会に参加し助言・指導等を行った。