

## 政治的教養の教育から市民性教育へ －高校生を民主主義社会の有為な形成者に育てるために－

From Political Culture Education to Citizenship Education  
－ Training High School Students to be Significant Formers of a Democratic Society －

藤原 健剛\*  
FUJIWARA Kengo

With the decision to lower the age of adulthood to 18 at the fiscal year of 2022, it is an urgent matter to train high school students to become significant formers of a democratic society. For this purpose, along with putting citizenship education at the core of education, MEXT should also clarify the ideal image of a citizen, and establish guidelines for citizenship education to realize that image. Following those guidelines, local educational administrations must provide concrete materials to develop extensive citizenship education based on the political culture education that is currently being implemented. The three important viewpoints in that content are as follows: First, the education should help students act independently by their own will. Second, it should help them acquire “metacognition” skills, and raise those “metacognition” skills to a level beyond the state. Third, it should connect responsible behavior as citizens with active participation in their own society.

Keywords: citizenship education, political culture education, high school students, metacognition, active participation

**要旨**：2022年度より成人年齢が18歳に引き下げられることが確定している中で、高校生を民主主義社会の有為な形成者に育てることが急務となっている。そのために、文部科学行政は教育全体の中核に市民性教育を位置づけるとともに、理想とする市民像を明確にして、その実現に向けた市民性教育の指針を策定する必要がある。そして、地方教育行政はその指針を受けて、現在実施している政治的教養の教育を起点に、より広範な市民性教育を展開する具体的な材料を学校現場に提供しなければならない。その際の視点として、まず、生徒自身が自分の意志を持って自立するのを支援すること、そして、「メタ認知」を身に付けさせ、その「メタ認知」を国家を越えたレベルにまで引き上げること、さらに、個々人が属する社会への能動的な参画と市民としての責任ある行動に結びつけること、以上の3点が重要である。

**キーワード**：市民性教育、政治的教養の教育、高校生、メタ認知、能動的な参画

---

\*甲南大学経済学部・教職教育センター特任教授

## 1 はじめに

すでに2016年より選挙権年齢が満18歳以上に引き下げられ、さらに2022年度より成人年齢も18歳に引き下げられることが決定した中で、高校生を民主主義社会の有為な形成者に育てることが喫緊の課題となっている。しかも、グローバル化が急速な進展を見せる国際社会において、トランプ政権を持ち出すまでもなく、一国の中に閉ざされた民主主義は偏狭なナショナリズムと結びつく恐れを持っていることは、わが国にあっても例外ではない。このような状況下において、地球市民としての視座を持った市民性教育は不可欠である。現在、わが国では、総務省と文部科学省が連携して高校生向け副教材『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』を作成し、全高校生に配付して有権者教育を進めている。しかしそれは、選挙、投票、政治的中立の確保等、政治的教養の教育の中でも限定的な内容にとどまり、市民性教育の道筋については示されていない。本稿では、欧米における市民性教育の進展とわが国の市民性教育の現状、市民性教育の観点から見た新学習指導要領の評価と課題等に言及しながら、高校生を民主主義社会の有為な形成者に育てるための方途を探っていききたい。

## 2 欧米における市民性教育の進展

市民性教育について、民主主義国家として代表的なイギリスとアメリカ合衆国について見ていきたい。

### (1) イギリス

イギリスでは17世紀のピューリタン革命、名誉革命を経て、議会在絶対王政を終わらせて王権を制約するようになり、18世紀にはハノーヴァー朝のもとで、「王は君臨すれども統治せず」の原則が確立した。イギリスでは、これらの歴史過程において、国王－臣民関係が、国家－市民関係へと移行する基礎がつくられていった<sup>1)</sup>。

イギリスの市民性に強く影響を与えたのは自由主義思想であり、それは個人の自然権を主張する古典的自由主義、福祉国家体制のもとで社

会的権利を主張する社会自由主義、個人の責任を重んじる新自由主義を経て、1997年からのブレア労働党政権のもとで、市民の責任を強調しながら、敗者になりかねない人々を再び社会に参加させようとする方向へと転換した。これは、福祉国家への回帰ではなく、新自由主義の継続でもない、いわゆる「第三の道」の選択であった。ブレア政権のもとでシティズンシップ教育は本格化し、バーナード・クリックを委員長とするシティズンシップ教育に関する諮問委員会は、『1998年報告』でシティズンシップ教育の実践的理念を次のように示した<sup>2)</sup>。

第一に、生徒は最初から、教室の外で、権威ある立場の者に対しても対等な者に対しても、社会的・道徳的に責任ある行動をとるよう学ぶ。……第二に、生徒は、自分が属する地域社会の暮らしや営みを学び、貢献できるような関わりを持つ。これには、地域社会への関与や奉仕で学ぶことも含まれる。……第三に、生徒は、知識・技能・価値のいずれの面からも公的生活を学び、公的生活に影響を与えるにはどうしたらよいかも学ぶ。そうした知識・技能・価値は、「政治的リテラシー」と呼ぶことができ、政治的知識だけでなく、もっと広範囲に及ぶものである。

さらに2000年には、イングランドで、『1998年報告』に基づいた「シティズンシップ教育令」が施行され、2002年からは中等学校に教科「シティズンシップ（市民性）」が実施されるようになった。そして、2014年に教育省は、「児童・生徒の精神的（Spiritual）、道徳的（Moral）、社会的（Social）及び文化的（Cultural）発達」（SMSC）に関するガイダンスを公表し、民主主義、法の支配、個人の自由、相互の尊重、異なる信仰を持つ者に対する寛容などを基本的な「イギリス的価値」として、学校教育において重視するよう指導している<sup>3)</sup>。

このように、現在イギリスでは、「社会的・道徳的に責任ある行動」「地域社会への参加」「政治的リテラシーの習得」の3つの要素からなるシティズンシップ教育を学校教育に取り入れ、民主主義そのものの抱える問題に対して、自ら

能動的に取り組んでいくことができる市民を育成しようとしている。

## (2) アメリカ合衆国

アメリカ合衆国は、イギリス系移民の植民地が18世紀後半に本国から独立して建国した。この新しい国家に歴史や伝統に代わるものとして国民に一体感を与えたものが、建国の理念とされた共和制と民主主義、自由と正義であった<sup>4)</sup>。これが、アメリカ合衆国の市民性の核となり、その後も言語、文化、宗教の違う多くの移民を受け入れたが、移民をアメリカ市民として統合する過程はその市民性の確認と拡大を意味していた。

その後アメリカ合衆国は、20世紀半ばまでは建国の理念を核に資本主義世界のリーダーとしての役割を担ったが、1960年代の公民権運動とベトナム戦争は市民性の在り方を見直す契機となった。公民権運動は、建国の理念の共有をネイティブやアフリカ系の人々に求めながらも彼らに自由と正義の享受をもたらさなかったことを明らに出した。また、ベトナム戦争では自由と正義を標榜するアメリカ合衆国が他国の自由を蹂躪していることで、合衆国の市民は、愛国心と市民としての良心の葛藤に苦しんだ。これらのことを経て、求められる市民性は、理念の実現に向けて争点となっている社会的な問題に対して、一人一人が自らの責任において判断し、合理的に意志決定ができるという資質に変化した<sup>5)</sup>。

また、アメリカ合衆国では、多文化化した典型的な国家として、早くから「多文化主義教育 (Multicultural Education)」が芽生えていたが、近年のグローバル化の急速な進展を受けて、1990年代半ば頃からは、多文化教育とグローバル教育を結び付けた「グローバル・シティズンシップ (Global Citizenship)」という新しい概念が導入されている。これは、マジョリティ、マイノリティを問わず、アメリカ市民として、責任ある人間であると同時に、グローバルな視

野が不可欠であるとする考え方である<sup>6)</sup>。

## 3 日本における市民性教育

### (1) 市民と公民

日本では、「市民」と重なる要素を持つ「公民」を用いることが多く、その用法上の違いについて述べておきたい。『哲学事典』(平凡社)は次のように説明している。

市民が積極的に政治に参与しうる態様にあるときこれを公民というのがふつうであるが、日本においては公民科、公民教育などというように、大正デモクラシー以後外見的な民主制を主張した時代に、一見市民の自発性を喚起するかのよそおいをとりつつ、しかも支配体制に積極的に服従するための教化に際して公民という語が使用された。したがってそれは徹底した民主主義のいな手であるべき本来の意味から逸脱しており、それゆえに国体論の強化に際しては容易に「国民」ないし「皇民」に転化させられることができた。明治憲法当時あらたに創出された「臣民」という範疇が、封建制下における臣と民との区別を抹殺し、ひとしく君主への忠誠を誓わせるためのものであったのと同様に、日本における公民という語は、天皇制に衝撃を与えるかにみえたデモクラシー思想の輸入に対応し、「市民」をあくまで既存の国家体制に組み入れるためにつくられた一つの範疇であったといえよう。

「公民」という用語に関しては、多くの研究者がそれぞれの立場から言及しているが、上記の説明は簡明で的を射ている。天皇制との関係は一旦留保するとしても、「公民」という用語は、常にその時点における国家・社会を肯定的に捉えている構成員を意味している点に着目すべきである。それに対し、「市民」は前述のイギリスやアメリカ合衆国の例に見られるように、民主主義、自由などの普遍的な価値を希求するとともに、それを内なる基準として現在の国家・社会のあり方を常に問うている人々を指すのである。このことは、「地球市民」「世界市民」は用語として存在しても、「地球公民」「世界公民」が用語として成り立たないことから明らかである。しかし、だからと言って「公民」や「公

民的資質」を使用すべきではないということではない。戦後もなくこの用語が教育文書の中で使われた例を提示したい。

### 1948年発行『小学校社会科学習指導要領補説』社会科の目標

社会科の主要目標を一言でいえば、できるだけりっぱな公民的資質を發展させることであります。これをもう少し具体的にいうと、児童たちが、(一)自分たちの住んでいる世界に正しく適応できるように、(二)その世界の中で望ましい人間関係を実現していけるように、(三)自分たちの属する共同社会を進歩向上させ、文化の發展に寄与することができるように、児童たちにその住んでいる世界を理解させることであります。そして、そのような理解に達することは、結局社会的に目が開かれるということであるともいえます。……しかし、りっぱな公民的資質ということは、その目が社会的に開かれているということ以上のものを含んでいます。すなわちそのほかに、人々の幸福に対して積極的な熱意をもち、本質的な関心をもっていることが肝要です。それは政治的・社会的・経済的その他あらゆる不正に対して積極的に反ばつする心です。人間性及び民主主義を信頼する心です。人類にはいろいろな問題を賢明な協力によって解決していく能力があるのだということを確信する心です。このような信念のみが公民的資質に推進力を与えるものです。

1947年、日本はアメリカからSocial Studiesを導入して「社会科」として実施した。教科の任務と全体像もSocial Studiesを移し替えたような面を持っていた<sup>7)</sup>。上記『小学校社会科学習指導要領補説』は、この翌年に出されたものであり、文面から初期社会科の民主主義へのほとぼしる想いが伝わってくる。その後、1969年の「小学校指導書社会編」では、公民的資質は「市民社会の一員としての市民、国家の成員としての国民という二つの意味を含んだことばとして理解されるべきものである。」と説明された(勿論、「公民」が「市民」を内包しているわけではない)。これらのことから、「公民」という用語は、常にその「市民」的要素に重心を置いておかなければ、民主主義に向かう方向性

とエネルギーを失うことが理解できる<sup>8)</sup>。

### (2) 市民性教育の歴史

このように、日本においては、欧米的な意味での「市民」の概念は古い歴史を持たない。終戦後の1946年に日本国憲法が公布され、ここで初めて日本国民は近代的意味における「市民」としての権利を持った。しかし、初期社会科はアメリカのSocial Studiesと同じく「市民」的要素を色濃く持っていたが、社会科が系統学習へ移行する中でその精神は薄れていった<sup>9)</sup>。その後1989年に高校社会科は「地理歴史科」と「公民科」に分かれたが、いずれの教科においても「市民」的要素を前面に出して取り扱ってはこなかった。市民性教育に関しては、むしろ経済産業省の方が取り組みが早く、2006年5月に「シティズンシップ教育宣言」<sup>10)</sup>を出して、シティズンシップを「多様な価値観や文化で構成される社会において、個人が自己を守り、自己実現を図るとともに、よりよい社会の実現に寄与するという目的のために、社会の意思決定や運営の過程において、個人としての権利と義務を行使し、多様な関係者と積極的に(アクティブに)関わろうとする資質」と定義するとともに、シティズンシップ教育のための体系的なメニューを提示した。これは、グローバル化の時代を迎え、市民社会の持続的発展を企図する経済界の要請に応えた動きであると考えられる<sup>11)</sup>。

一方、首相の私的諮問機関である教育再生実行会議は、2013年2月26日の「いじめの問題等への対応について」と題する第一次提言の中で、「学校は、保護者も巻き込みながら、子どもたちが社会の一員として守らなければならない決まりや行動の仕方を身に付け、時と場合に応じて責任ある行動や態度をとることができるよう、市民性を育む教育(シチズンシップ教育)の観点を踏まえた指導に取り組む。」と、いじめ問題等に関連して、市民性を育む教育の重要性に言及している。しかし、これは、シティズンシップ教育を市民の義務や責任の面からのみとらえた表記で、普遍的な価値を希求する市民像を念

頭に置いてはいない。

### (3) 近年の動向

このような中で、2015年6月に改正公職選挙法が成立し、翌年夏の参院選から「18歳選挙権」の適用が決まったことは、市民性教育への関心を一気に高めることになった。この改正公職選挙法を受けて、文部科学省は総務省と連携して、政治や選挙等に関する高等学校等（中等教育学校後期課程、特別支援学校高等部を含む。）の生徒向け副教材『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』を作成し、2015年12月までに全高校生に送付し、別途、教師用の指導資料も配付した。また、並行して10月29日付けで、「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（通知）」を出し、「指導上の留意事項」として、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、公正かつ中立な立場で生徒を指導すること。」「学校が政治的中立性を確保しつつ、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、より一層具体的かつ実践的な指導を行うこと。」などの指示を出した。これに対して、日本学術会議の心理学・教育学委員会は、2016年5月に「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」と題した提言をおこない、その中で文部科学省に対し、「高校生の政治活動を禁止していたそれまでの立場を転換し、高校生を政治的主体として位置づけ、形骸化してきた高校での政治教育を活性化させる可能性を拓くものと評価される。」と一定程度評価しながらも、「しかし同時に、高校生が自治的活動のなかで政治問題を考えることや、教師がそうした活動を指導する政治教育が、過度の制限や禁止事項によって萎縮させられることのないようにすべきである。そのためにも重要なのが、高校の公民科に政治的リテラシーをコアとした市民性の涵養を行う新科目を設置することと、市民性の涵養に際して他教科および「特別活動」、「総合

的な学習の時間」との連携をはかることである。」と指摘した。

以上のように、経済産業省や日本学術会議が、「市民性の涵養」という広範な資質・能力の開発を目指しているのに対し、文部科学省は、新科目「公共」を設置し、また新学習指導要領にいくつかの市民的要素を盛り込んではいないので、市民性教育について体系だった方針を提示してはいない。上記の副教材に見られるように、「有権者教育」の名で呼ぶ「選挙とその留意事項」という矮小化された世界に注力してきた印象は否めない。なお、日本は3年に一度、OECD（経済協力開発機構）のPISA（学習到達度調査）に参加しているが、PISA2018では今回追加実施されたシティズンシップの要素を含む「グローバル・コンピテンス」には問題点も多いとして参加しなかった<sup>12)</sup>。

## 4 市民性教育の観点から見た新学習指導要領の評価と課題

### (1) 幼・小・中・高の体系的指導の問題

新学習指導要領には、「主体的な関わり、自立、協働（幼稚園教育要領）」、「個人の価値の尊重、公共の精神、主体的な社会参画、国と郷土への愛、国際社会の平和と発展への寄与（小学校学習指導要領前文）」、「多様な考え方、公正な判断力、国際社会と向き合う我が国、国際協調（小学校学習指導要領英語）」、「国家間の相互の主権の尊重と協力、各国民の相互理解と協力、国際機構などの役割（中学校学習指導要領社会公民的分野）」、「幅広い知識と教養、真理を求める態度、豊かな情操と道徳心（高等学校学習指導要領前文）」など、グローバル社会の中で必要とされる市民的要素が示されている。しかし、これらは各学校種、教科・科目にわたって断片的に提示されており、文部科学行政として、18歳時に獲得しておくべき市民性を明示しているわけではないので、現在のところ、幼稚園から始まり、小学校、中学校、高等学校と、段階的・体系的に市民性教育を行える状況にはない。わが

国にとって最優先すべきは、イギリスの「社会的・道徳的に責任ある行動」「地域社会への参加」「政治的リテラシーの習得」やアメリカ合衆国の「共和制」「民主主義」「自由」「正義」「グローバル・シティズンシップ」のような、理想とする市民が持つ普遍的な価値を明確にする作業である。

## (2) 新科目「公共」における評価と課題

### 「個」と「公共」の関係

市民性について考える際、「個」と「公共」の関係は重要である。当初2016年12月21日の中教審答申の段階では、新科目「公共」について、「自立した主体とは、孤立して生きるのではなく、他者との協働により国家や社会など公共的な空間を作る主体であるということを学ぶ……」という表現や、その添付資料に「自立した主体として国家・社会に参画し、他者と協働するために」の表現があり、「個」を自立と同時に国家に組み込む危険性をはらんでいた<sup>13)</sup>。しかし、最終的に新学習指導要領では、答申の箇所については、「社会に参画する」を文頭に入れ、「社会に参画する自立した主体とは、孤立して生きるのではなく、……」とすることで、社会に参画しているという「自立した主体」の一面を表すことに限定し、また、添付資料の箇所については、社会・地理歴史・公民ワーキンググループで論議的となった「国家・社会に参画」の表現<sup>14)</sup>を改めて、「国家」を削除し、「主体的に社会に参画し、他者と協働することに向けて、……」という表現に落ちつけた。これは、学習指導要領という最終段階で、「中庸」に寄せていった文部科学官僚の判断と知恵であると評価したい。

### 「個」が「公共」を制御する視点

しかしながら、新学習指導要領の「公共」全編を通じて、「公共（公共的な空間）」の中身の質が一切問われていないことは問題である。「公共の扉」には「人間の尊厳と平等、個人の尊重、民主主義、法の支配、自由・権利と責任義務な

ど、公共的な空間における基本原理について理解すること。」と、一般論としての原理が記され、それを数か所の「よりよい社会の実現を視野に、……」「よりよい国家・社会の構築」などで補完する構成になっている。これでは、現在の国家・社会がほぼ理想的なものとして提示されたことになり、クリティカルな視点から現在の国家・社会を点検する能力が育たない。このような「公共」に向き合う姿勢で、「公共」の中身が急速に良くない方向に変質していく場合にそれを制御できるかどうかは甚だ疑問である。わが国が戦前戦中に右傾化していったことや合衆国がベトナム戦争に突入し市民が愛国心と良心の葛藤に苦しんだことなどを想起されたい。日本国憲法第12条の「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない。」に立ち戻り、普遍的な価値を希求するとともに、それを内なる基準として現在の国家・社会のあり方を常に問う「市民的な視点を重視すべきであろう。

### 「個の自立」の問題

「公共」という科目名ありきで論議が進んできたこともあり<sup>15)</sup>、科目名の影響を受けて、学習指導要領の内容も、冒頭から「A 公共の扉

(1) 公共的な空間を作る私たち」で始まり、現行の「現代社会」の「青年期と自己の形成」、つまり「個の自立」の内容が薄くなっている点が大きな課題である。したがって、教科書出版社段階で「個の自立」をどこまで入れてくるかが注目されるところである。また、学習指導要領では、「自立した主体として」、「自立した主体となる」、「自立した主体とは」など「自立した主体」の多用が目をはくところであるが、どのように自立を助けるかについては全く記述されていない。この点も大きな課題と言えよう。

## (3) メタ認知に関する課題

多面的・多角的な視点からの考察や判断において、メタ認知が重要な役割を果たすことは周知の事柄である<sup>16)</sup>。特にグローバル社会におい

ては、国家を越えたメタ認知を獲得する必要性がある。このことについて、学習指導要領における領土問題の取り扱いを例に挙げて考えてみたい。新学習指導要領の「公共」は、次の記述になっている。

#### 新学習指導要領「公共」

「国家主権、領土（領海、領空を含む。）」については関連させて取り扱い、我が国が、固有の領土である竹島や北方領土に関し残されている問題の平和的な手段による解決に向けて努力していることや、尖閣諸島をめぐる解決すべき領有権の問題は存在していないことなどを取り上げること。

これとほぼ同じ表記がすでに中学校学習指導要領に見える。現行学習指導要領と新学習指導要領を比較する形で提示したい。

#### 地理的分野（現行）

「領域の特色と変化」については、我が国の海洋国家としての特色を取り上げるとともに、北方領土が我が国の固有の領土であることなど、我が国の領域をめぐる問題にも着目させるようにすること。

#### →（新）

「領域の範囲や変化とその特色」については、我が国の海洋国家としての特色を取り上げるとともに、竹島や北方領土が我が国の固有の領土であることなど、我が国の領域をめぐる問題も取り上げるようにすること。その際、尖閣諸島については我が国の固有の領土であり、領土問題は存在しないことも扱うこと。

#### 公民的分野（現行）

「世界平和の実現」については、領土（領海、領空を含む）、国家主権、主権の相互尊重、国際連合の働きなど基本的な事項を踏まえて理解させるように留意すること。

#### →（新）

「領土（領海、領空を含む。）、国家主権」については関連させて取り扱い、我が国が、固有の領土である竹島や北方領土に関し残されている問題の平和的な手段による解決に向けて努力していることや、尖閣諸島をめぐる解決すべき領有権の問題は存在していないことなどを取り上げること。

以上のように、日本の領域に関する項目において、現行では「北方領土」だけが記述されて

いるが、新学習指導要領では「竹島」・「尖閣諸島」が追記された。特に「尖閣諸島」については、「領土問題は存在しないことも扱うこと」、「解決すべき領有権の問題は存在していないことなどを取り上げること」と強調された。これは勿論、緊迫した国際情勢が背景にあること、領有権については国家間のパワーゲームの一面があり毅然とした態度が必要であること、学習指導要領が文部科学省告示であり政府の立場をいくらか反映したものになることなどを了解した上でもなお、この表記は妥当性を欠いていると思われる。中国、韓国に対して、反日教育をおこなっているという非難がマスコミで取り上げられる中で、一切妥協の余地のない記述を学習指導要領に盛り込むことについては熟慮が必要であろう。観点は二つある。一つは、メタ認知を育てる観点である。中国の主張はどのような視点に立っているのだろうか、諸外国はこの問題をどのように受け取っているのだろうかという疑問を封殺し、そのことが多面的・多角的に考察する余地をなくしてメタ認知の育成を阻害するのではないかという危惧である。二つ目は、行政の教育現場への過度の介入という観点である。学習指導要領は法的拘束力を持つ。従前のような「我が国の領域をめぐる問題にも着目させるようにすること」という表記ではなく、「解決すべき領有権の問題は存在していないことなどを取り上げること」などという表記を用いることは、教科書出版社の記述を制約し、さらに教科書を使う現場教員を戸惑わせる。言うまでもなく、領土に関わる問題は生徒に教えるべき内容である。しかし、これは「政府見解」であることも理解させる必要がある。この項目について、例えば現在使われている教育出版『中学社会公民 ともに生きる』では次の記述となっている。

#### 教育出版『中学社会公民 ともに生きる』

北海道の東にある歯舞群島、色丹島、国後島、択捉島の北方領土や、日本海に位置する竹島（島根県）は、歴史的にも国際法の上でも日本固有の領土であるというのが日本政府の立場です。しかし、現在、これらの島々は

不法に占拠されています。

北方領土は、第二次世界大戦の終結後、ソ連に占領され、現在はロシアに引き継がれています。日本は、北方領土の返還をロシアに求め続けていますが、いまだに実現していません。竹島については、韓国が領有権を主張し、占拠を続けています。日本は韓国に抗議し、国際司法裁判所での話し合いによる解決を提案していますが、未解決のままとなっています。

また、尖閣諸島（沖縄県）については、日本固有の領土であり、領有権の問題は存在しないというのが日本の立場です。しかし、中国は自国の領土であると主張し、対立関係が続いています。

さまざまな背景をもつこうした対立を解消していくことは、簡単ではありません。しかし、威嚇や武力にうたえることなく、粘り強い外交交渉によって平和的に解決することが必要です。

この教科書に見られるような「日本政府の立場」「日本の立場」と明確に示し、その上で、「粘り強い外交交渉によって平和的に解決することが必要です。」と結んで生徒に考えさせるような記述が今後とも保障されねばならない。また、現場教員は生徒からの「竹島も北方領土も尖閣諸島も「我が国固有の領土」であるのに、竹島と北方領土には領土問題があつて、なぜ尖閣諸島には領土問題は存在しないのだろう？」という疑問に答えていかねばならないのであつて、教科書出版社、現場教員ともに危険な付度が介在しないように、学習指導要領は従来のように「日本政府が～という立場をとっていることに留意すること。」という書きぶりにすべきであつた。現時点においては、教科書出版社はメタ認知が育つような記述を工夫し、また、地方教育行政はその責任において、わが国に対する愛情を育みながらもメタ認知を国家を越えたレベルへ引き上げる手立てを講じる必要がある。

## 5 政治的教養の教育から市民性教育へ

### (1) 政治的教養の教育と政治教育の関係

政治教育について教育基本法には次の記述が見える。

第14条 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 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。

この条文は、政治的教養は教育上尊重されるとともに、党派的政治教育その他党派的政治的活動をしてはならないことを規定している。しかし、これを政治的教養の教育をする必要があるが、政治教育をしてはならないという誤った理解をしている場合が見られる。こうなると、「政治の話は危険だから深入りしないようにしよう。」となってしまう。小学館『日本国語大辞典』は、政治教育を次のように説明している。「①政治的知識を広く理解させ、主権者として積極的な政治参加を育成する教育。②特定のイデオロギーに基づく政治活動のための教育」。①は広義の解釈であり、政治に対する関心を高め政治についての批判力を養う教育で、奨励されるべきこととして規定されている。②は狭義の解釈であり、政治塾の如きが該当し、2項で「法律に定める学校は、……してはならない。」とされる教育のことである。近年しばしば使われる「政治的教養の教育」という用語は、「政治教育」の意味合いの中で、②の要素を除き①に限定した内容であると解される。つまり、政治的中立が担保された政治教育を指すのである。

なお、「政治的教養の教育」（「政治的教養をめぐむ教育」、「政治的教養を高める教育」）は「主権者教育」あるいは「有権者教育」とも意味合いを異にしている。「主権者」「有権者」は日本においては、参政権のある日本国籍を持つ人々を指すが、現実の社会においては、外国籍の人達が数多く共存しているのである。「政治的教養の教育」は外国籍生徒を含んで政治的教養の大切さを教えるという視座に立っており、これは市民性教育とベースを共有するものである。

### (2) 兵庫県の事例

新しい高等学校学習指導要領の前文に「正義



と責任、男女の平等、自他の敬愛と協力を重んずるとともに、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。」と示されているように、社会への能動的な参画と市民としての責任ある行動は市民性の重要な要素となる。この教育を実現するためには、公民科の教員だけではなく全教員が指導に当たらなければならないが、現実には「何を、どのように指導すればよいかわからない」、「指導する自信がない」と指導をためらうことがあり得る。このような戸惑いや不安にこたえ、すべての教員が政治的教養の教育に取り組むことができるよう作成された兵庫県教材を紹介したい。

兵庫県教育員会は、前掲の文部科学省・総務省発行の生徒向け副教材『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』の兵庫県版資料集として『参画と協働が拓く 兵庫の未来 ～政治的教養をはぐくむ教育の充実に向けて～』を作成した。この資料集は本稿「資料1」のように、すべての教員が総合的な探究の時間やホームルーム活動等の時間を活用して指導できる内容になっている。生徒は、導入で地域の課題を見つけ、事例1～事例9を通して地域の現状を知り、問題点を見つけ、課題を設定する。この学習を基に、事例10～事例12及び公民科の授業で、国家及び社会の形成者として必要な資質・能力を育む構成となっている。この学習は、「資料2」のように、兵庫県の県政の基本方針である「参画と協働」を柱に、「学級から学校へ」「学校から地域社会へ」「地域社会から県・国へ」と螺旋階段を登るようにして政治的判断力を養っていく方向性で示され、さらなる高みには地球市民としての理想的市民像が想像されるのである。政治的教養の教育を充実させ、さらにその向こうの市民性教育を展望できる先駆的な試みと言える。

## 6 おわりに ー高校生を民主主義社会の有為な形成者に育てるためにー

以上、本稿では欧米における市民性教育の進展とわが国の市民性教育の現状、市民性教育の観点から見た新学習指導要領の評価と課題等に言及しながら、高校生を民主主義社会の有為な形成者に育てるための方途について考察を加えてきたが、今後の方向性として次のことを指摘したい。

- 1 文部科学行政は教育全体の中核に市民性教育を位置づけるとともに、理想とする市民像を明確にして、その実現に向けた市民性教育の指針を策定する必要がある。
- 2 地方教育行政はその指針を受けて、現在実施している政治的教養の教育を起点に、より広範な市民性教育を展開する具体的な材料を学校現場に提供しなければならない。その際の視点として、次の3点が重視されねばならない。
  - (1) 生徒自身が自分の意志を持って自立するのを支援すること。

「主体的」であるには、まず、主体である「個」が自分の意思をもって自立する必要がある。幼稚園段階から高校までを通して、児童・生徒が「自分の考え」を持ち、そしてそれを表明できる資質を育てるカリキュラム案を提示する。同時に「自分の考え」を表明することができる環境づくりも重視する。
  - (2) 生徒に「メタ認知」を身に付けさせ、その「メタ認知」を国家を越えたレベルにまで引き上げること。

諸事象に関する学習において、多様な見方・考え方があることを生徒に提示したり、話し合わせたりして、「メタ認知」を身に付けさせ、広い視野を持った市民を育成する。中・高等学校では、日本政府と他国の見解の相違を乗り越える努力ができるように、「メタ認知」を国家間レベルへ引き上げる指導例を提示する。
  - (3) 個々人が属する社会への能動的な参画と市民としての責任ある行動に結びつけること。

兵庫県の事例等を参考に、生徒に各々の属する社会への能動的な参画を促し、その社会のステージを高次化していくことによって市民性の涵養を図る。

## 註

- 1) イギリスの項目では主に、新井浅浩「イギリスの市民性形成論」(二宮皓編著『市民性形成論』放送大学教育振興会、2008、所収)を参照した。その他、バーナード・クリック著、関口正司監訳『シティズンシップ教育論』、2011、法政大学出版局など。
- 2) バーナード・クリック、前掲書p.164。
- 3) 文部科学省『諸外国の教育動向』2015年度版、明石書店、p.75。
- 4) 棚橋健治「アメリカの市民性形成論」(二宮皓編著『市民性形成論』放送大学教育振興会、2008、所収) p.85。
- 5) 棚橋健治、上掲論文を参照。
- 6) 文部科学省国立教育政策研究所・JICA地球ひろば共同プロジェクト「グローバル化時代の国際教育のあり方国際比較調査」最終報告書(第2分冊)2014、p.29。
- 7) 高元厚憲『高校生と政治教育』同成社、2004、pp.91-92。山本正身『日本教育史』慶應義塾大学出版会、2014、p.349。
- 8) 高元厚憲、上掲書、p.52参照。
- 9) 高元厚憲、上掲書、pp.91-92。
- 10) 経済産業省ホームページ。
- 11) 古川治「グローバル化時代におけるシティズンシップ教育と日本教育への可能性」(梶田叡一責任編集、人間教育研究協議会編『国際教育の課題と展望』金子書店、2011、所収) pp.76-77。
- 12) 筆者の「PISA2018でグローバル・コンピテンスに参加しなかった理由は何か。今後の見通しは？」という質問に対して、文部科学省国立教育政策研究所国際研究協力部の担当者からは次の電話回答があった。

日本がグローバル・コンピテンスを実施しなかった理由

  - 1 問題が未熟である。
  - 2 文化的バイアスがかかり、それがランキングにつながるものが不合理である。つまり、一方で多様な考え方を認めておきながら、それを点数化することへの疑念がある。

なお、PISA2015の革新分野(単発で新しいものに挑戦して計測する)では「協同問題解決能力」がテーマであったが、測ろうとしていた能力が測れておらず、不評であった。(日本はOECD加盟国中で1位であったが、国立教育政策研究所では、単に日本人特有の「気遣い」が評価されただけであると分析している。)このようなこともあり、グローバル・コンピテンスに参加をしなかった国は多い。これに比べて、従来からの3分野については、評価が安定している。また、今後については、グローバル・コンピテンスは「革新分野」において今回に限り実施しているので、次回実施の予定は

ない。PISA2021の革新分野では、「クリエイティブ・シンキング」が入る予定、とのことであった。

文部科学省の見解については一定程度理解できるが、グローバル・コンピテンスが本来測ろうとしていた、異なる環境においても開かれた心で柔軟な対応をとり関係性を構築していく力などを、「地球市民」「世界市民」の観点からブラッシュアップして目標化していくことは是非日本が提案していきたい内容である。

- 13) 詳しくは、拙稿「新科目「公共」がはらむ問題点と公民科教育のあるべき方向性ー社会・地理歴史・公民ワーキンググループの審議の経過を通してー」『甲南大学教職教育センター年報・研究報告書 2017年度』を見られたい。
- 14) 「社会に参画」か「国家・社会に参画」か、については、中央教育審議会教育課程部会が設置した「社会・地理歴史・公民ワーキンググループ」の中で激しいやり取りがあった。上掲論文を参照。
- 15) 上掲論文参照。
- 16) メタ認知の重要性については平成28年12月21日中教審答申 p.15、p.22、や平成26年度国立教育政策研究所プロジェクト研究調査研究報告書「資質・能力を育成する教育課程の在り方に関する研究報告書1ー使って育てて21世紀を生き抜くための資質・能力ー」2015年3月、を参照されたい。

## その他の参考文献

- ・小玉重夫『シティズンシップの教育思想』白澤社、2003
- ・寺島俊徳『現代政治とシティズンシップ』晃洋書房、2013
- ・嶺井明子編著『世界のシティズンシップ教育』東信堂、2008
- ・ドミニク・S・ライチェン、ローラ・H・サルガニク編著、立田慶裕監訳『キー・コンピテンシー』明石書店、2006
- ・OECD教育研究革新センター編著、立田慶裕・平沢安政監訳『学習の本質』明石書店、2013
- ・藤井一亮『公民教育とは何か』ミネルヴァ書房、2015
- ・梶田叡一責任編集、人間教育研究協議会編『国際教育の課題と展望』金子書房、2011
- ・梶田叡一『人間教育のために』金子書房、2016
- ・日本学術会議ホームページ
- ・文部科学省ホームページ
- ・首相官邸ホームページ

資料 1

1 導入(自分の住む「まち」の課題を考える)

将来にわたって住みたい魅力ある「まち」をつくるために、生徒たちが住む地域(ふるさと)の実態を話し合いながら「ダイヤモンド・ランキング」を作成し、様々な世代にとって住みやすい「まち」とは何かを考え、課題となっている項目を見つけます。



2 すべての教員による取組(事例1～事例9)

導入で課題となった点について、学習内容を深めるため、各学校の状況に応じた事例を選択し、地域の現状を知り、問題点を見つけ、課題について考えます。

	テーマ	地域	項目
事例 1	観光ツーリズムによる「まち」の活性化-神戸市を例に-	神戸	観光
事例 2	景観「まち」づくり-芦屋市屋外広告物条例を例に-	阪神	まち並み
事例 3	命を守るために-尼崎市の地域防災を例に-	阪神	安心・安全
事例 4	買い物と住みやすい「まち」-東播磨地域の大型商業施設を例に-	東播磨	買い物
事例 5	ニュータウン「まち」の維持・再生-鉄道沿線を例に-	神戸・東播磨	住み慣れたまち 交通の利便性
事例 6	乳幼児の子育てを考える-姫路市を例に-	西播磨	子育て
事例 7	過疎地域の医療-但馬地域を例に-	但馬	医療・福祉
事例 8	子育て世代の定着を考える-篠山市の認定こども園を例に-	丹波	子育て
事例 9	ふるさとに住み、働く-淡路島を例に-	淡路	仕事

本資料編に掲載した生徒への配布資料を参考に、身近な地域のことについて考えることができる資料を準備することにより、生徒が地域の課題やその解決に向けて、より理解を深めることができます。

→P4 5地域に応じた各事例の活用 参照



3 公民科教員による取組(事例10～事例12)

事例1～事例9を通して地域課題への理解を深めた後、その解決に向けた取組が、①地域住民が主体となって行うこと、②市町や県が主体となって行うこと、③国が主体となって行うこと、のいずれにあたるかを考え、生徒自身がそれぞれの取組に参画する力を身につけます。

	テーマ	地域	項目
事例 10	兵庫県自転車安全利用条例	全県	安心・安全
事例 11	大学の授業料と奨学金	全県	教育
事例 12	小学校の統合	阪神・丹波	子育て・教育

**公民科 公共**

社会との関わりを踏まえ、社会に参画する主体として自立することや、他者と協働してよりよい社会を形成

**公民科 政治・経済**

「公共」で育まれた資質・能力を活用して、社会の在り方を発展的に学習

各事例は、45分の授業展開例を示しています。生徒には、ワークシートと資料を配布して授業が展開できるようにしています。授業時数をさらに確保できる場合は、発展的内容として各校の実態に応じてパネル・ディスカッション(副教材35頁)、ワールドカフェ(同36頁)、ディベート(同38～43頁)の手法を用いた活動や模擬選挙(同50～71頁)等も取り入れてください。

